

荒川区における子どもの貧困対策



東京都荒川区子育て支援部子育て支援課 課長
伊藤 節子

1 はじめに

「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が議員立法により全会一致で成立したのが平成25年6月である。それまでは国をあげての取り組みではなく、住民に一番身近な自治体がそれぞれの課題として取り組んできた。荒川区においても次代を担う子どもたちの笑顔をつくるために、全庁をあげて取り組みを行ってきた。

子どもの貧困問題は様々な要因が複雑に絡み合って発生しており、未だ解決に至っていないが、荒川区自治総合研究所の研究と合わせて、これまでの荒川区の取り組みを紹介する。

2 荒川区の基本姿勢と取り組みの経緯

荒川区は、平成16年に「区政は区民を幸せにするシステムである」という区のドメイン（事業領域）を掲げ、職員一人一人が区民を幸せにするために何が出来るかを考える組織となった。そして、ブータン王国の物質的な豊かさや経済効率だけでなく、心の豊かさを測るGNH（国民総幸福量）を参考に、荒川区の幸福度を測るGAH（Gross Arakawa Happiness：荒川区民総幸福量）の研究への取り組みを始めた。

当時は、非正規雇用者の増加による所得格差の拡大が進み、将来に希望が持てない人々の増加が問題視され始めていた。また弱い立場にある子どもたちへの影響が深刻化してきていた。

平成21年5月に「子どもの貧困問題検討委員会」を庁内に設置し、各部課で検討を始めるとともに、同年10月に発足した一般財団法人荒川区自治総合研究所（のちに公益財団法人となる）（以下「研究所」という。）において、

子どもの貧困を発生させる原因を解きほぐし、その問題の解消に資する施策を検討する「子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト」をスタートさせた。

研究プロジェクトでは、当分野の研究者や専門家だけでなく、区の関係部署が参加し、平成22年3月に『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト中間報告書』を公表し、平成23年8月に『子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト最終報告書「地域は子どもの貧困・社会排除にどう向き合うのか—あらかわシステム」』を公表した。報告書は研究所ホームページに掲載している。（<http://www.rilac.or.jp/publications.html>）

3 報告書概要

子どもの貧困は、多面的で外からは見えにくい家庭内の事態であり、個人情報保護が絡んで実態は必ずしも明らかでなかった。しかし、有効な施策を講じるためには、実態を可能な限り把握することが前提である。住民に身近な基礎自治体である荒川区は子どもや保護者との関わりが広く、かつ日常的につきりがあるため、研究にあたっては、既存の統計データを活用するほか、ケース・スタディをもとに結果分析を行い、子どもの貧困に至るリスクと決定因子及びそのプロセスを明らかにした。ケース・スタディには、子ども家庭支援センターや児童相談所のスタッフ、ケースワーカー、保育士、小中学校の校長や養護教諭、保健所の保健師、ハローワークのスタッフなどから貧困状態にあると思われるケースをあげてもらい、ワーキング・グループに参加した現場の職員と議論する中で61ケースを収集し、経済的貧困5ケース、複合的貧困37ケー

ス、非経済的貧困19ケースに分類した。(図1)

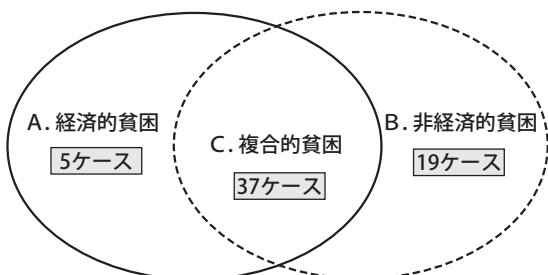


図1 ケースの分類及びケース数

子どもの貧困は必ずしも経済的次元の問題だけではなく、親の疾病や養育力のなさなどの非経済的要因も絡んだ複合的な問題であるなど、ケースを分析していく中で複合性が明らかになった。

そこで、61ケースのうち経済的貧困と複合的貧困の42ケースについて一層の分析を行い、

子どもの貧困・社会排除に陥るプロセスとして「リスク」と「決定因子」の存在があることを確認した。貧困状態に陥る世帯は何かしらのリスクを抱えているが、リスクを抱えただけでなく子どもが貧困の状態に陥るわけではない。リスクを抱えた世帯がマイナスの決定因子を持った場合に子どもの貧困状態に陥ると考えられ、それは、子ども自身に貧困の様相として①学力不足、②不衛生、③食生活不全、④虐待、⑤不登校、⑥問題行動、⑦非行などが現れてくる。

リスクには①家計の不安定、②生活の負担、③疾患・疾病等、④家族の人間関係、⑤孤立、⑥貧困の連鎖、⑦その他(保護者の不十分な日本語能力等)があり、決定因子には①保護者の就労状況・就労力、②保護者の養育状況・養育力、③世帯に対する支援の有無がある。

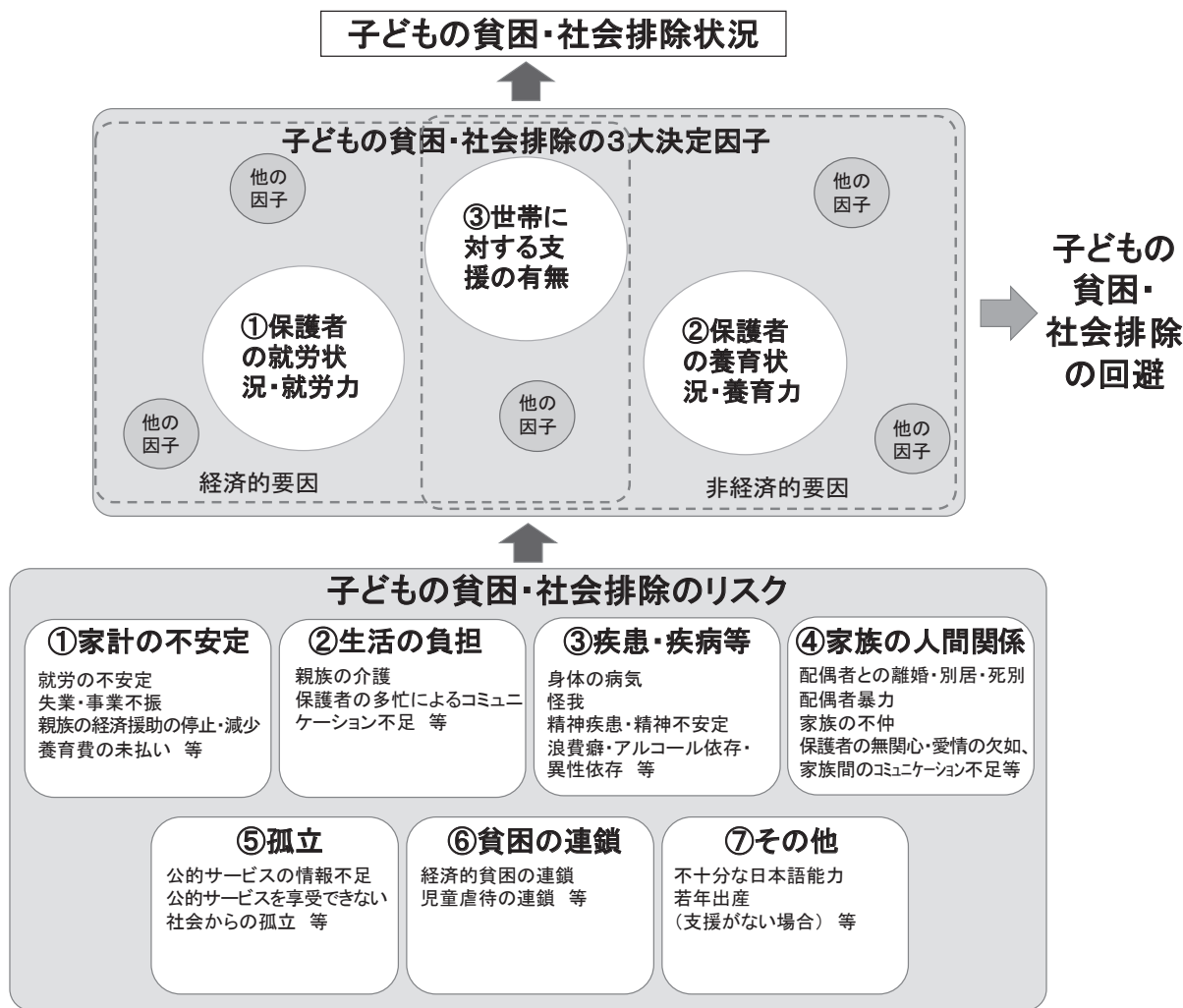


図2 子どもの貧困・社会排除に関する世帯のリスクと決定因子

特集2 子どもの貧困対策

図2は世帯が貧困状況に陥る過程を表わしたものである。

リスクを持った世帯のシグナルを早期に発見し、包括的にリスク軽減の方法を提供することで、子どもの貧困・社会排除の状態に陥ることを回避する。また、リスクと決定因子の両方を持っている世帯に対しては、自立生活への移行を促すための支援を行うことで、子どもの貧困・社会排除の状況からの離脱を図る。最終報告書ではこのプロセスをもとに、荒川区に子どもの貧困排除への取り組みを提言した。

4 荒川区の取り組み

研究所とともに子どもの貧困問題を検討する中で、区として進められるものは早急に取り組んできた。

平成20年度には、保健師、助産師による新生児訪問を全数実施し、エジンバラ産後うつ質問票を活用し、産後うつや育児不安の傾向の早期把握、また、その解消に向けた支援を行った。産後うつ傾向、育児不安などの症状を持つ親に対して、精神科医師による個別相談を行うママメンタルサポート相談事業を月2回行い、早期に適切な支援を行う体制を作っている。

在宅で育児している親子は孤立しやすく、また、育児不安を相談する相手も少ない状況にある。特に新生児期は閉じこもりがちになり、育児不安も高くなる状況にあるため、全数訪問時に育児不安が見られた親に対しては、地域のボランティアが訪問して、家事・育児支援や傾聴などを行う「安心子育て訪問事業」を平成27年度から開始した。3か月間、週1回訪問し、育児不安の解消と地域の子育て交流サロンへの参加を促している。

教育の現場においては、平成19年度からスクールカウンセラーによる巡回相談を開始し、平成22年度には教育と福祉の両面に専門性を持つスクールソーシャルワーカー2名を配置し、家庭や関係機関と連携した対応を行っている。平成27年度には1名増員し、3名体制とした。

平成26年度からは、全小中学校において、始業前や放課後などに週1回以上補充学習を

行う「あらかわ寺子屋事業」を開始した。

また、家庭では勉強できる場がないなど良質な学習環境にない子どもの基礎的な学習内容の習得と学習意欲の向上を目的に、平成24年度から学習支援事業「まなびサポート事業」を行っている。指導には、退職した学校教諭や学習塾経営者、大学生などがボランティア指導員としてあたっている。子どもたちは宿題や自分が勉強したい問題集などを持参し、分からないことがあれば教えてもらっている。ここでは中学生が小学校の学習内容に戻るなど、その子にとって必要な学習を行っている。

子どもの相対的貧困率をみると、ひとり親家庭では2人に1人が貧困状態であると言われている。荒川区では離婚や親権、養育費などの問題についての家庭相談を行ってきたが、平成24年度からは家庭裁判所の元調停員を専門相談員として配置し、相談体制の強化を図った。

平成27年度からはひとり親家庭の保護者の就労を支援するため、高卒認定を取得するための受講費用及び高卒認定試験の受験料を全額助成する「保護者の学び直し支援事業」を実施した。

また、平成18年度からひとり親相談窓口に自立支援プログラム策定員を配置し、ひとり親家庭の自立に向けた就労相談を行っているほか、子育て中の女性を主な対象とした「子育て女性のおしごと相談デスク」の開設や40歳未満の方を対象とした「若者就労サポート事業（就職活動に関する相談、就職活動に役立つセミナー等）」などを実施している。平成26年9月には、日暮里駅前に、日暮里わかものハローワークとマザーズハローワーク日暮里を開設し、さらなる就労支援を図っている。

5 地域の力を活かした取り組み

子どもの貧困対策は、行政だけで解決できるものではなく、地域と一緒に子どもを見守り、その保護者や家庭も含めて支援していくことが必要である。

平成27年度、地域の力を活用した「子どもの居場所づくり事業」を開始した。この事業は、支援が必要な子どもたちに生活支援と学習支援を提供する団体を助成するものであり、

主体は地域の有志の方たちであり、子どもたちである。(団体ホームページ：<http://www.hotstation-arakawa.com>)

子どもの居場所づくり事業の目的は、様々な支援を必要とする子ども（生活困窮者やひとり親家庭、虐待のある家庭、ひきこもりやいじめを受けた子どもなど）に対して、食事の提供や学習支援、団らんの場を提供し、地域での居場所をつくり、子どもの生活面から学習面まで多面的に支援することで、子どもの心、身体、学習の健やかな育成に繋げていくことである。

週に1回、子どもたちは学校でもない、家でもない、第三の場となる居場所に集まり、年齢も職業も違う人たちとふれあうことで、何かをつかんでいる。今まで知らなかった地域のおじさん、お婆さんの自分たちを見守る心を知ったり、年齢の近い大学生から話を聞くことで、将来への夢を描いたりしている。また、支援される側にいるだけでなく、地域の子も祭りにボランティアとして参加することで、支援する側となる経験を積むなどしている。

団体の運営は、民生委員や塾講師など地域のボランティアが行っており、更生保護女性会が月に1回のカレーの日として、30人前のカレーを作っている。また、何か自分も手伝いたいと、現役の調理師の方が調理チーフを担ってくれ、料理に興味がある子どもにガスバーナーを使ってグラタンに焦げ目をつけさせるなどの指導も行っている。

居場所に来る子どもたちは、学校や地域の民生委員、子どもに関連する機関から紹介を受けて参加している。スクールソーシャルワーカーから紹介された子は、最初、スクールソーシャルワーカーと一緒に参加していたが、3回目からは一人で来れるようになった。

不登校や学業不振で高校進学をあきらめていた子は、居場所に来る他の子に触発されて頑張り、高校進学を果たした。高校進学後も努力を重ね、中学生の時よりむしろ成績が上がってきている。

スタッフも含めて30人以上で囲む夕食では様々な話題が飛び交う。今、中学3年生の子どもたちは、そんな先輩たちの様子を見ながら、高校受験に向けて頑張っている。

6 今後の取り組み

子どもの貧困対策の推進に関する法律は、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、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的としている。各自治体は、子どもの貧困対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し実施する責務を有するとされている。

このような中、平成26年7月に発表された全国の18歳未満の子どもの相対的貧困率は16.3%と過去最悪を更新した。

国においても、平成27年10月1日から「子どもの未来応援国民運動」が始動し、国、自治体、民間の企業・団体等による応援ネットワークを形成し、官民の連携・協働により、すべての子どもたちが未来に夢と希望を抱き、安心して暮らせる社会の実現を目指している。

荒川区のみならず、どの自治体でも貧困対策に取り組んでおり、地域には行政の支援を受けずに、学習支援や生活支援に取り組んでいる人たちが何か支援したいという気持ちを持つ人がいる。そのような善意を活かせる場を作っていくことが私たちの役割と思っている。これからも地域とともに子どもの笑顔をつくる取り組みを頑張っていきたい。

著者略歴

伊藤 節子 (いとう・せつこ)

1992年荒川区入庁。教育委員会学務課、児童福祉課（組織改正により現在は子育て支援課）、総務企画課、高齢者福祉課を経て、2015年4月に子育て支援課長として、子どもの貧困対策に取り組む。