

ひとり親家庭に対するスクールソーシャルワーク実践と 福祉政策の課題

—「教育行政循環システム」と「福祉行政循環システム」の統合的マクロ実践—

梅木 真寿郎

本論文の目的は、SSWのマクロ実践と福祉政策との連関について、エコシステム理論に基づく循環システムを援用し、「教育行政循環システム」と「福祉行政循環システム」の二つの視点を通して考察することにある。

研究方法としては、①福祉政策の政策対象としての「ひとり親家庭」について史的に概観することで、「ひとり親家庭の生きづらさ」と脆弱な支援体制について考察した。②政府による政策を「子育て支援」「親子関係の支援」「親育ちの支援」「育む環境の育成（含：学校）」の4つの観点から捉え、それぞれの視点について整理した。③エコシステムに基づく循環システムを援用し、SSWのマクロ実践において抽出できる方法と課題について分析した。

研究結果としては、「ひとり親家庭」に対する支援が「教育行政循環システム」主導に進む一方で、「福祉行政循環システム」においては停滞傾向にあることを確認することができた。

キーワード：ひとり親家庭、子どもの貧困、福祉政策、スクールソーシャルワーク、エコシステム理論

The purpose of this paper is to analyze correlations between welfare policy and school social work practice with macro-approach based on eco-systems-perspective of “educational administration system” and “welfare administration system”.

As a method of research : (1) to explain the historical and statistical review of single-parent families on welfare policy target : (2) to marshal government policy that 4 analytical aspects. That is to say, “support to grow up children”, “support to parent-child relationships”, “support to grow up parenting”, “build a nurturing environment” : (3) to analyze strategy and action assignment of SSW practice with macro-approach by feedback system based on eco-systems-perspective.

The result show that “educational administration system” expands the right to learn guarantees, but “welfare administration system” stagnates safety net for single-parent families.

Key words : single-parent families, child poverty, welfare policy, school social work, eco-systems-perspective

はじめに

(1) 社会的状況と問題の所在

就学時期における子どもが抱える問題は、学校という教育現場に、大きな課題をつきつけている。スクールカウンセラー（以下、「SC」とする）による心理的な側面からの支援が、必要であることは論を待たない。しかし、それでは心の問題さえ改善

すれば、子どもの抱える問題が解決できるのかというと、決してそのような単純な構図で説明できる状況にはない。つまり、心の問題と共に子どもたちを取り巻く様々な生活環境の問題が複雑に絡み合っており、その状況の中にこそ、学校の教職員が抱える課題の難しさが存在しているといえよう。そのことは、2008（平成20）年に文部科学省が「スクールソーシャルワーカー活用事業」¹⁾の実施に踏み切り、その後の本格的な学校におけるス

クールソーシャルワーカー（以下、「SSWr」とする）の配置の拡充²⁾が物語っている。但し、このことは、それ以前に「スクールソーシャルワーク（以下、『SSW』とする）」³⁾の実践的営みが存在していなかったという意味ではない。本論考では、直接言及はしないが、東政子の「小学校を中心とした児童保護事業（The Visiting Teacher Movement）」⁴⁾、寺本喜一の「学校社会事業論」⁵⁾、大塚達雄の「学校ケースワーク」、岡村重夫の「学校福祉事業」「福祉教諭」⁶⁾などの中で、アメリカの「訪問教師制度」や日本の「福祉教員制度」が既に取り扱われている⁷⁾。また、試行的な自治体レベルでの先駆事例⁸⁾も存在している。つまり、この間の一連の経過は、学校という教育現場において、環境要因の影響の大きさとその緩和の必要性が、国の教育行政においても決して看過できるものではないと認知された⁹⁾ことの証左といえる。

このような子どもたちを取り巻く社会状況にあって、スクールソーシャルワーク実践（以下、「SSW実践」¹⁰⁾とする）と福祉政策が、いかに連関しているのかについて、考察する意義は少くない。なお、本論における「SSW実践」を説明しておくとして、一般にSSW実践というと、SSWrを一つの単位とした支援過程を意味する場合が多い。しかし、SSW実践を効果的なものとするには、スーパーバイザー（以下、「SVr」とする）の存在は不可欠である。そのことを踏まえて、本論では「SSW実践」における実施主体をSSWrとSVrを一つのシステム（「スクールソーシャルワーカー・システム」）として認識する視点を有するものである。

本研究における問題意識は、現在のSSW実践の主な活動が「教育目標の実現に向けた生活指導や教育相談への対応というミクロレベルやメゾレベルの支援が中心であり、マクロレベルの支援の構築は十分になされているわけではない」（鈴木・沢田 2015：15）、「マクロアプローチの実施度も低かった」（山野 2015：197）といった状況を鑑み、SSW実践と福祉政策の循環システムといったマクロ実践のあり方に第一義的な関心を持つものである。具体的には、「個別的なケースのネットワークの構築」に加えて、その「集合体としての政策対象」¹¹⁾についての抽出とそれに連動した社会資源

の開発の方法を意図するものである。

それでは、子どもを取り巻く課題について論じるにあたり、「なぜ、SSW実践」なのだろうか。SSW実践は、学校という教育機関において展開される実践である以上、その実践は「教育相談」の範疇にあり、当然のことながら、その第一義的な役割は、「学習権の保障」にあるといえる。このことは、「チーム学校」¹²⁾という言葉が象徴するとおり、あくまで「学校」という教育的営みの実現を意図するものである。しかし、その一方で、学校という教育機関は、マズレベルでとらえた場合、児童・生徒を全数的に把握することが可能な「ニーズキャッチ」の装置としての機能がある点を見逃すべきではない。そして、SSWrが、配属される学校は、子どもたちの声なき声を拾うことのできる数少ない機関であるという事実である。現在、学校の「プラットフォーム化」¹³⁾が議論される素地もこのところにある。

以上をふまえて、本論においては、課題解決において、SSW実践がマクロレベルの福祉政策と密接な関係を有している点に着目し、それをエコシステム理論の援用により循環システムとしての位置づけを図った。そして、実際の現状に照らして、「教育行政循環システム」と「福祉行政循環システム」の二つの側面から整理を試み、今後の展開について考察することを目的とする。なお、本論文では、タイトルにもあるように、「ひとり親家庭」¹⁴⁾に着目している。「ひとり親家庭」については、ライフスタイルの変化、家族形態の多様化、離婚率の増加など、様々な言説によって、説明されている。しかし、本論文においては、この「家族」のあり様といった現象自体に対して、価値判断を下す意図はない。また、そのこと自体は、本研究の関心の外に位置するものである。ここで、研究対象を「ひとり親家庭」に限定した理由であるが、筆者自身のSSW実践・SSW連絡協議会・各種研修会を通じた経験則¹⁵⁾、事例集をはじめとした印刷・出版物の状況に加え、国の施策動向としての「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」等を勘案した際、「ひとり親家庭」に対する実践こそが、福祉政策として標準化すべき対象と考えたことに依拠している。

(2) 先行研究

先行研究におけるSSWの研究は、ミクロレベルとメゾレベルの実践過程を射程とした機能的な研究が大勢を占めている。「いま・ここで」という切実な状況下において、抱えきれないほどの複雑で深刻な課題が、ミクロレベルでの支援に存在している。導入後、10年も経過していない状況を鑑みた場合、まず、山積するミクロ実践における過程研究が展開されることは、ある意味、健全なものであるといえる。しかし、そのような状況もあって、マクロレベル¹⁶⁾での実践をSSWの切り口から研究する営みは、あまりなされておらず、今後より開拓されるべき領域といえることができる。ここでは、マクロレベルでの実践について言及している先行研究をレビューしておきたい。

マクロレベルの実践研究の中で、「実践と理論」をエビデンスより検証し、精緻化したものに、山野(2015)の労作がある。そこで本論においては、山野(2015)について、まず考察しておくことにする。山野(2015)は、インパクト理論¹⁷⁾においてゴールを明示し、そのゴールへの働きかけの道筋について、教育委員会を実施主体とする「組織計画」とSSWrを実践主体とする「サービス利用計画」の二つの計画より事業の全体性を捉えるプロセス理論¹⁸⁾を採用している。そして、これらインパクト理論とプロセス理論によって、SSW事業プログラムの構築を図っている。山野(2015:226-227)の研究成果をふまえると、サービス利用計画におけるマクロアプローチの項目は、「プランの実行(5)¹⁹⁾」「教育委員会担当者とのモニタリング(5)」「SSWの手法を浸透させるための働きかけ(5)」「SSW事業化への働きかけ(3)」「関係機関との関係性構築(6)」の5項目(「効果的援助要素24」)となっている。それらを概観すると、5項目すべての領域に「教育委員会」が含まれていることがわかる。当然の結果ではあるが、SSWのマクロ実践で鍵となる機関は、組織計画の実施者であり、「変化をもたらす主体」(山野2015:59)としての教育委員会であると措定できる。また、この教育委員会が実施主体となる組織計画とSSW実践との連関を捉えた場合、「連絡会の構築」(山野2015:176)が、両者の接点に位置づけられる。また、こ

の「連絡会の構築」にあたって、有意差($p<.001$)が検証²⁰⁾された項目に、「SV関係の構築」を確認することができる(山野2015:72-75)。要するに、SVrの配置がない自治体²¹⁾における課題が指摘されるものであって、SVrとSSWrにおける「SV関係の構築」との機能が、「連絡会の構築」に大きく影響し、また「SSW活用事業」そのものの効果にも左右する。また、サービス利用計画におけるマクロアプローチの効果的援助要素のうち、「学習支援プログラムの制度化を提案する」「小・中・高校生の居場所づくりの制度化を提案する」「教育委員会と協働し、要保護児童対策地域協議会においてSSWerが機能できるように、関係機関に働きかける」「関係機関やNPOなどの社会資源が持つ課題を当該関係機関に提起する」は着目に値するところである。

(3) 研究方法

本研究の目的は、SSWのマクロ実践が福祉政策との連関を通して、効果的な課題解決に至るという知見に着目し、現在のSSW実践と福祉政策の現状について、エコシステム理論の循環システムを援用して考察することにある。具体的には、政策対象としての「ひとり親家庭」に対する福祉政策とSSWのマクロ実践について、「教育行政循環システム」と「福祉行政循環システム」の二つの循環システムから整理するとともに、今後の展開について考察することを目的とする。

本研究の分析枠組みは、①福祉政策の政策対象としての「ひとり親家庭」に対する史的な政策動向並びに現在の動向を概観することで、「ひとり親家庭の生きづらさ」と脆弱な支援体制について考察する。②中央政府ならびに地方政府によって展開されてきた「子育て支援」「親子関係の支援」「親育ちの支援」「育む環境の育成(含:学校)」の4つの観点²²⁾から、どのような視点で政策が展開されてきたかについて整理を行う。③SSW実践においてエコシステム理論に基づいた循環システムを援用し、SSWのマクロ実践において抽出できる方法と課題について考察する。本論文では、以上の枠組みに沿って、論じて行くことにする。

なお、本論文は、一般社団法人日本社会福祉学会

が定める研究倫理指針を遵守している。但し、史的著述にあたっては、現在においては、不適切な表記もあるが、「引用」であることと、当時の人権意識の度合いがどのようなものであったのかについて表すために、原文のままの表記とした。当然のことながら、当該差別的発想は、撲滅させる必要があるとの立場にあり、当該思想を本論文によって敷衍しようという意図は全くない。

第Ⅰ章 ひとり親家庭の生きづらさ—「今、なぜ、ひとり親家庭なのか」

(1) 政策対象としてのひとり親家庭の史的状況

近年、「子どもの貧困」の問題が、社会的にも話題となっている。SSWRが直面するこの課題において、「ひとり親家庭」の問題が、散見されることは、SSW実践を通じてある種、体験的に理解できる。川を流れる水に例えると、まず「川上（上流）」の問題として「子どもの貧困」の問題が存在している。当然、このことは「親の貧困」の問題と表裏の関係にある。

日本の相対的貧困率²³⁾が、OECD加盟国中でも劣悪な状況にあり、殊に「ひとり親家庭」に関しては、2012（平成24）年現在²⁴⁾で、54.6%という値となっている。このことは、「ひとり親家庭」が「貧困」問題における代表的なカテゴリーであることを示す証左である。この数値は、「貧困大国」とも称されるアメリカが、2010（平成22年）現在、45.0%であることから、いかに日本の「ひとり親家庭」の抱える課題が深刻な状況にあるかがわかる²⁵⁾。

しかしながら、ここでまず、押さえておきたいことは、政策対象として「子どもの貧困」が認識された歴史は、極めて浅いが、史的分脈においては、ある意味、一貫した課題であり続けているということである。つまりこの問題は、現代特有の問題ではない。この点について、まず押さえておきたい。日本の産業革命²⁶⁾が、本格化する1890年代などにおいては、日清戦争に伴う巨額の軍事賠償金が殖産産業を押し上げた。このことは、資本主義社会の形成と歩調を合わせるかたちで、社会的に構造化された「貧困」の問題を露呈させることになった。

その状況を暴露した古典的作品が、横山源之助の『日本の下層社会』（1899年）である。横山（〔1899〕1985：162）によると、有害な黄燐燐寸を製造する燐寸工場において、「細民の児女多く、しかして職工に幼年者を見るは燐寸工場なりとす。職工の過半は10歳より14、5歳の児童なり、中には8歳なるものもあり、甚だしきは6、7歳なるものも見ることも多し」と児童労働の常態化²⁷⁾がうかがえる。このことは、横山が主張した「貧民学校」の設置の背景²⁸⁾でもあった。『職工事情』を基礎資料に、その後「国家法による最初の本格的な児童保護²⁹⁾」（野澤1986：6）を位置づけた工場法（1911年）が、成立したのもそのような社会的背景を受けてのものであった。1930年代になると、世界恐慌による余波が、日本国内にも及び都市部における企業の倒産に伴う失業問題や農村部への波及から農業恐慌を招来した。全国的な「親子心中」の問題に加え、学校での欠食児童や「児童虐待」³⁰⁾、東北地方の娘の身売りなど深刻化している。救護法や母子保護法の施行は、この状況下において、必要不可欠なものであったといえる。敗戦直後は、戦災孤児や「浮浪児」³¹⁾の問題が社会問題化した。治安対策としての「刈込」は、その限界を露呈し、1947（昭和22）年3月19日に、厚生省児童局が設置された（1964年7月1日、「児童家庭局」に改称）。これにより「児童保護」ひいては、「児童福祉」の思想が醸成されるに至った。一方、母子をめぐる環境³²⁾であるが、こちらも一貫して厳しい状況が続いた（詳細は、湯澤2007を参照）。例えば、1949（昭和24）年に「母子福祉対策国会議員連盟」が結成され、同年11月30日に「母子福祉対策要綱」³³⁾が政府の閣議了解となった。同要綱の中では、「教育の援護」として次のような記載を確認できる。

母子家庭の子女育成には特に教育上の注意を払う必要があるに拘らず母は生活のためややもすればその子女を顧みる暇もなく、教育も等閑に附し勝ちであるから、小学校、中学校の教員、児童福祉司、児童委員等是不就学、不良化等防止するため個別的、集团的に援護活動を一層活発にする。

この点について、湯澤（2007：147-148）は、「戦後の母子福祉の胎動期にあつては、生計維持のための労働が子どものケアを制約し、子どもの成育への皺寄せとなる現実を認識しながらも、生活意欲の助長によるシングル・マザーの就労自活を前提として³⁴⁾、生活保護への『転落』の抑止のための軽微な貸付を用意する仕組みがとられた」「生活基盤の支えとして、『公的扶助の徹底』『居住環境の改善』などが示された。（中略）しかしながら、経済的困窮への法的対応による具体化は、（中略）『母子福祉資金の貸付等に関する法律』³⁵⁾にとどまるものであった」と分析している。湯澤によるこの指摘から「母子家族」は、「親の養育機会」と「就労自活」がトレードオフの関係にあることがわかる。親のロールモデルを持っていない子どもたちが、シングル・マザーによる養育不備という言説のもと（実際は、「社会的施策の不備」）、更なる副次的な問題（「アタッチメント」や「第二の個性化」の問題など）の素地を形成し、生み出されてくる。このように、「母子家族」の置かれた現状には、構造的な欠陥の所在を読みとることができる。このことは、「児童福祉法」（1947年）という画期的な法律が成立したにもかかわらず、制度から取り残され旧態依然として「福祉」の外に置かれ続ける「母子家族」の構造的な生成過程を明らかにしている。

(2) 「生の格差」の問題

石川啄木は、『一握の砂』において、「はたらけどはたらけどなおわが生活楽にならざり じっと手を見る」と歌った。また、河上（[1917] 1947:34）は、『貧乏物語』³⁶⁾の中で、「今日の文明国にかくのごとき一生を終る者のいかに多きか（中略）今私はこれをもって二十世紀における社会の大病だと信ずる」と述べた。それでは、河上の指摘した20世紀の「社会の大病」である「貧乏」という病は癒えたのか、後遺症はないのか、将又、治癒どころか益々進行しているのか、この点について、本節では主に調査データから考えてみたい。

まず、ジニ係数³⁷⁾を確認しておく、日本は2012年時点で、「ジニ係数0.33」という値になっている。他国の状況としては、アメリカ0.394（2014年）、イギリス0.358（2013年）、ニュージーランド

0.333（2012年）、フランス0.294（2013年）、ドイツ0.292（2013年）、スウェーデン0.281（2013年）、デンマーク0.254（2013年）などとなっている。したがって、アメリカやイギリスに比べると格差は少なく、北欧諸国やドイツ・フランスなどに比べると格差が大きい。ニュージーランドとほぼ同様の状況であることがわかる。

次に相対的剥奪指標（Relative Deprivation Index）³⁸⁾であるが、阿部（2008a:29）はP.タウンゼントの理論を援用し、「強制された欠如」について検証している。それによると「子どもの剥奪」の閾値が、世帯所得約400万円にあり、それ以下になると剥奪指標が急増している。特に「教育費に代表される金額が大きい項目においては多くの人々が剥奪状況である」（阿部2008a:32）と述べる。そして、母子世帯に着目した場合、「子どもの属性別の日本の特徴は、母子世帯に属する子どもの貧困率が突出していること」「母子世帯³⁹⁾の子供の平均剥奪指標は、他の世帯類型よりも高く、所得の低さもさながら、実際の子どもの生活水準も低い」（阿部2008a:26-34）と、子どもに対する剥奪⁴⁰⁾の深刻さについて、警鐘を鳴らしている。

「ひとり親家庭」について把握するにあたっての代表的な官庁統計に、「国勢調査」、「国民生活基礎調査」、「全国母子世帯等調査」の3つがある。以下、概要を見ておきたい。

「平成27年国勢調査結果」（総務省統計局）は、現在速報集計の段階である。世帯構造等基本集計結果は、2017年9月公表予定でありため、同結果は「平成22年国勢調査結果」（総務省統計局）で取り扱う。平成27年調査によると、「ひとり親と子どもから成る世帯」は、平成22年調査の452.3万世帯から474.7万世帯へ、一般世帯にシめる割合も9.2%と微増傾向にある。なお、平成22年調査の母子世帯数は75.6万世帯であり、「他の世帯員がいる場合を含んだ場合」（いわゆる、「同居母子世帯」）は、108.2万世帯である。そして、母子世帯の約75%が、「中学生以下」の子どもがいる。また、女性全体の年齢別労働力率の日本的特質であるM字カーブについては、「母子世帯」「母子世帯（他の世帯員がいる世帯を含む）」ともに、M字カーブを示さない（「示せない」という方が適切か）状況

であることがわかる。

「平成 27 年国民生活基礎調査」(2015 年 6 月 4 日現在、集計客体数は「世帯票」が N = 46,634 世帯、「所得票」が N = 6,706 世帯)によると、「子どものいる世帯」は、1,182 万世帯であり、母子世帯は 79.3 万世帯である。全世帯総数 (5,036.1 万世帯) に占める「母子世帯」の割合は、約 1.6% であり、「子どものいる世帯」に占める「母子世帯」の割合は、約 6.7% である。なお、「子どものいる世帯」における「ひとり親と未婚の子のみの世帯」は、86.5 万世帯であり、全体の 7.3% である。「子どものいる世帯」における母の仕事の有無は、「仕事あり」が 68.1% であり、その内「正規の職員」が 22.4%、「非正規の職員・従業員」が 37.2%、その他 8.4% である。また、「末子の年齢」が高くなるに従い「非正規の職員・従業員」の母の割合が高くなる傾向にある。15 才以上の女性の就業状況全般で見た場合でも、「正規の職員」が 17.8% であるのに対して、「非正規の職員」は 23.1% である。年齢階級別にみると、女性は、「35 歳～39 歳」を境にして、非正規が多くなっている。さらに注目したい部分が、児童のいる世帯の生活意識である。大変苦しい (30.0%) とやや苦しい (33.6%) を合わせた苦しいと答えた世帯が 63.5% であり、子どもを持つことが「リスク」として顕在化している。

「平成 23 年度母子世帯等調査結果報告」(2011 年 11 月 1 日現在、母子世帯の調査集計客体数 N = 1,648 世帯)によると、母子世帯の推計世帯数は、123.77 万世帯であり、ひとり親世帯の推計世帯数 146.1 万世帯の約 85% である。母子世帯になった理由は、離婚 1,332 世帯 (80.8%)、未婚の母 129 世帯 (7.8%)、死別 123 世帯 (7.5%) であり、離婚が最も多い。離婚時点の母親の年齢は、「30～39 歳」の年齢階級が最も高く 632 人 (41.4%)、489 人 (32.1%) である。生別時の末子の平均年齢は 4.5 歳であり、年齢階級別状況では、「0～2 歳」が 35.1% で最も多く、次いで「3～5 歳」が 20.9% という状況にある。母子世帯の就業状況としては、就業率が 1,328 人 (80.6%) であり、更に生別に限ると 1,238 人 (81.2%) が働いている。その内、約 52% (パート・アルバイト等 46.9%、派遣社員 5.0%) が非正規雇用の状況である。母子世帯の母

の最終学歴が、中学校卒であるものは、約 215 人 (13%) であり、その就労条件は、71% (パート・アルバイト等 66.4%、派遣社員 4.6%) が非正規雇用の状況にある。母自身の平均年間就労収入は 181 万円 (離婚の場合 176 万円、未婚の母の場合 160 万円) であり、手当等をすべて加えた平均収入でも 223 万円である。また、母の雇用条件が、パート・アルバイト等に限った場合では、平均年間就労収入は 125 万円にとどまる状況にある。

母子世帯の母の帰宅時間は、「18～20 時」が 39.8% で最も多く、「20 時以降」が 11%、「一定でない」が 11.9% である。母子世帯の母の困っていることは、家計 (45.8%) と仕事 (19.1%) が多く約 65% の母親にとっての悩みであるといえる。また、子どもに対する悩みとしては、「教育・進学」(56.1%) が最も多く、子どもが「10～14 歳」といった思春期に至ると 71.7% の母親が悩みとしてあげている。母子世帯の母で相談相手がいる割合は、約 80% であるが、その内訳を見た際、親族 (50.6%)、知人・隣人 (42.5%) であるのに対して、母子自立支援員等 (1.1%) や公的機関 (2.4%) という結果となっており、相談支援機能の脆弱さがうかがえる。

以上の 3 つの調査をまとめると次のことがいえる。日本の「母子世帯」の特徴は、M 字カーブを示さないなど、極めて労働市場への参加率が高い。しかし、雇用形態の非正規化の進行により、総じて低賃金である。また、社会手当が未だ十分とは言えず、低賃金を補うためにも労働時間が長時間にわたり、帰宅時間等の遅延を招き、養育上の課題が懸念される。低学歴な母親に至っては、前向きなキャリア形成に困難が多く、家計や仕事に悩む日々を送りながら、子どもの教育・進学にあつては、その希望すら見出すことができない。このような状況であるにもかかわらず、専門的な相談機関の関与は母親まで届いておらず、母親にとって真の意味での相談相手として、専門的な相談機関は機能していない。

このような状況を踏まえた場合、河上 (1917: 34) が指摘した 20 世紀の「社会の大病」は、21 世紀の現在に至り、より深刻さを増したといっても過言ではない。ヘルスケアの領域を中心に、QOL

(クオリティ・オブ・ライフ)の実現が主張される中であって、「ひとり親家庭」をめぐる環境は、「deprivation of Life」といった「生活、人生そして生命」にまで及ぶ「剥奪」の様相を呈している。この「生の格差」ともいうべき深刻な状況に、SSWrは実践の只中であって、向き合わなければならないのである。

(3)「成熟した依存」を許容する包摂社会は可能か
「母子及び寡婦の福祉の向上に関すること」は、旧厚生省児童家庭局(家庭福祉課)が所掌事務として行ってきた(厚生省組織令第77条第1項)。2001(平成13)年に、中央省庁が再編されているが、この時に旧厚生省は、旧労働省と統合されており、「厚生労働省」が誕生している。関係部局レベルでいうと、旧厚生省児童家庭局と旧労働省女性局が統合されており、「雇用均等・児童家庭局」に再編されている。このことで、同局内に「家庭福祉課」「雇用均等政策課」「職業家庭両立課」⁴¹⁾などの「福祉と就労」に類する関係課が同居するかたちとなった。2002(平成14)年、「母子及び寡婦福祉法」が改訂され、「母子家庭等自立支援対策大綱」が策定されている。これらの内容が、福祉的援助から就労・自立支援に移行するものであったことは広く知られているところである(湯澤2007)。チルドレン・ファーストならぬワーク・ファースト政策(「労働力拘束モデル」として、ワーク・ライフ・バランスを欠いた政策が展開することになる。当該政策は、アメリカのワークフェア⁴²⁾を志向するものであった。事実、その後、ワーキングプアの典型である「母子世帯」に対して、「母子自立支援プログラム策定事業」が導入され、2005(平成17)年4月以降、生活保護における母子加算⁴³⁾は段階的に削減され続け、2009年3月をもって廃止されるといった経過があった。なお、母子加算をめぐっては、現在も財政健全化に向けた取り組みの一環として、継続的に議論されている。「平成26年5月30日財政制度等審議会報告書」や「平成26年度予算執行調査結果(平成26年7月1日財務省公表)」に見られる通り、「各種加算・扶助を加えた有子世帯の生活保護水準(16.4万円)は、低所得の有子世帯の消費水準(10.6万円)を上回って

いること」、ひとり親世帯の特別な需要に対する説明が、「貧困の連鎖の防止や子どもの教育機会の確保に係る特別需要に対応するもの」であり、「これ以上の具体的な根拠は明らかではない」といった指摘がある⁴⁴⁾。

そうした中、「子どもの貧困」という課題については、やや前進をしつつあるのもまた事実である。2014(平成26)年8月29日に「子供の貧困対策に関する大綱について」が閣議決定された。2015(平成27)年12月21日に「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」が「子どもの貧困対策会議決定」を経て、「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」と「児童虐待防止対策強化プロジェクト(施策の方向性)」に取りまとめられた。また、都道府県レベルにおいても「都道府県子どもの貧困対策計画」が、2016(平成28)年3月に概ね策定されるに至っている。2016(平成28)年7月14日、「子供の貧困対策に関する有識者会議」が開催され、平成27年度における主な子どもの貧困対策の実施状況が確認された。その中でも、冒頭の「教育支援」の一つ目としてあげられたものが「スクールソーシャルワーカー(SSW)の配置を拡充し、教育相談体制を整備」⁴⁵⁾することであり、①SSWrの配置人数を1.5倍増の2,247人(2015年度予算)、②子どもの貧困対策が求められる地域に対するSSWr配置日数を増やす仕組みの創設があげられている。その他にも、生活困窮者自立支援法による生活困窮者世帯の子どもを対象とした、居場所づくりを含む学習支援事業⁴⁶⁾などがあげられている。また、先の「子供の貧困対策に関する有識者会議(第1回)」の議事要旨をみると、松村淳子(京都府健康福祉部長)は、「京都府内での実態は、週2回勤務であり、福祉サイドから見ると間尺に合わない。学校の窓口として福祉機関から問い合わせした時には、せめて繋がるよう、学校に居ていただけるような体制充実をいただきたい。それが連携するネットワークのベースだと思っている。(中略)スクールソーシャルワーカーでは、常に学校にいていただけるような仕組みを作っていくことが、大変重要」と指摘している。そして、山野則子(大阪府立大学教授)は、「スクールソーシャルワーカーがふえないのは国の補助⁴⁷⁾

が3分の1だからだと思う。あと3分の2は現状では自治体が出さないといけないのでなかなか増えない(中略)せっかく厚労予算で取り組んでおられることをどうやって、全ての子供たちにしらせるか(中略)施策があるだけでは、特に貧困で困っている家庭では見えないので、どうやってつなぐ仕組みを作るかが課題(中略)それを学校プラットフォームの中でどうやって機能するようにするか」と課題点について述べている。

社会保障制度改革推進法(2012年)の制定により、基本方針に「少子化対策」が盛り込まれ子ども家庭福祉への「財政上の措置」が一定考慮されることになった点については、評価できる。しかし、「少子化対策」は、あくまで「少子化対策」であって、「ひとり親家庭」や「子どもの貧困対策」とイコールではない。そのことは、根拠法や行政計画の種類や性格(目的)、予算等の違いとしてもあげることができる。「ひとり親家庭」への支援の法的根拠は、「母子及び父子並びに寡婦福祉法」である。同法第11条において、「国は基本方針を定めるものとする」とあり、「母子家庭等及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」は定められている。しかし、具体的な実施主体である都道府県等における「母子家庭等及び寡婦自立促進計画」(同法第12条)は、「策定し、または変更しようとするとき」とある通り、策定義務を有するものではない。平成26年度の実施状況を見ると、都道府県については、47都道府県全てが計画を策定しているが、基礎自治体レベルになると、903自治体中276自治体の策定(30.6%)に留まるのが実態である。また、「ひとり親家庭への総合的な支援のための相談事業窓口の強化事業」については、都道府県レベルでも40の自治体で、実施予定もなく、市等のレベルになると856自治体のうちわずか7か所(0.8%)の実施率であり、ほとんど実体としては存在していないといっても過言ではない状況である(厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課2016:101-116)。

ここまで考察してきたとおり、福祉政策の政策対象としてその中核に据えるべき課題を抱える「ひとり親家庭」であるにもかかわらず、それを支援する政策主体・実施主体ともに支える枠組みと

しては、未だ十分でないということが改めて理解できる。特に基礎自治体レベルになると、計画の策定状況の段階でも大きく異なっており、地域格差が顕著である。また、「平成23年度母子世帯等調査結果報告」の中で、現時点の相談機関が「母子世帯」にとって、なじみの薄い状況にあることが理解できるにもかかわらず、相談事業の強化に向けた動きを読み取ることができない。あきらめることを是とするような社会が許容されることがあってはならない。しかし、このような支援体制にあって、本当に「包摂社会」が実現するのか、甚だ疑問であるとともに、非常に不安を覚える状況にあるといえるだろう。

第Ⅱ章 ひとり親家庭への福祉政策と就労支援—育ちへの社会的支援

第Ⅰ章では、川上(上流)の問題としての「子どもの貧困」「ひとり親家庭の貧困」について焦点をあてた。現代の「ひとり親家庭」が抱える問題は、あまりにも多く、複雑・多様である。孤立した状況にある「ひとり親」そして「子どもたち」にとって、その問題は到底抱えきれるものではない。だからこそ、社会的包摂が切に求められるわけであるが、その実は、制度的にも未だに十分とはいえない状況にあることが了解された。

そこで本章では、川下(下流)の問題にプラットフォームとして位置する「学校」そして「地域」という場からみる「ひとり親家庭」に寄り添う「育ちへの社会的支援」⁴⁸⁾について考察する。

(1) 子どもの学習権の保障と徹底した機会の保障

「学校」が教育機関であるという性格上、「ひとり親家庭」との接点は、広く知られる「貧困の世代間連鎖」⁴⁹⁾を断ち切るための「子どもの学習権の保障」をどのようにして、保護者と協働しながら実現させるかにある。ただし、1970年代後半の「日本型福祉社会」論のような家庭への過度な期待は、幻想といえる。本田(2008:43)によると「90年代以降における教育競争の表面的弛緩」と「それとは裏腹な深層での激化・格差化」の状況は、家庭教育の政策的強調を伴う現象であり、先進諸国

で広く観察される「新保守主義イデオロギー」を内化した様式であるとしている。「個々の家庭の初期条件の違いを無視して家庭教育を称揚することは、子供の生育環境の相違・格差をいっそう拡大する危険がある」(本田 2008:45)と指摘している。このことは、極めて的を射た指摘であり、家庭教育への過度な期待は、逆効果であるといえる。ブルデューが提起した「文化資本」を体現するものが、家庭教育による格差の起源になり得ることは、了解しておくべきである。子どもを育てる第一義的な責任は、親(親権者)にあることは間違いないわけであるが、子どもは「保護されるべき客体」ではあっても、決して親の従属物ではない。ましてや子どもの権利条約が示すとおり、優れて「権利の主体」である。そのことを鑑みた場合、安易に(安上がりにといい意味)教育を家庭に委ねることは、子どもに対する教育機会を平等に保障することにはならない。特に経済的な課題を抱える「ひとり親家庭」にあっては、十分に子どもの教育のために、「家計」そして「時間」といった資源を割くことが困難である。

合理的配慮という言葉が、「障害者の権利に関する条約」(国内法としては、「障害者差別解消法」)の文脈で語られるようになって来たが、その思想的根幹は、すべての子どもへの学習権の保障(「インクルーシブ教育」)に他ならない。したがって、家庭教育による積み上げが不十分であるからといった理由で、教育格差が容認されるべきものではない。不登校をはじめとした課題に対する「教育保障のあり方」は、現代的な課題であり続けているが、そこには、子ども自身が主体的な学習者であるという「子育て」観の確固たる意識を支援者自身が持つ必要がある。例えば、「学校に登校することは義務教育である以上当然だ」として、教条的に語る言説があったとする。しかし、このことは「学校へ登校すること」が、本当に教育の目的なのかといった問いに対して本質を見誤る危険性がある。つまり、「学校へ登校すること」は、あくまで「子どもが主体者として育つ」上での手段の一つであって、その選択肢⁵⁰⁾には、多様な価値への寛容さのある「育ちの保障」こそが、求められるのである。

(2) 母親への養育支援と経済支援

「ひとり親家庭」の母親については、親自身が幼少期に不登校経験を有していたり、発達障がいや知的障がい、精神障がいを有する場合も存在する。また、DV被害により心に傷を抱えた母親もいる。しかし、そのような状況の如何に関わらず、母親は非正規雇用を中心に就労している場合も少なくない。したがって、ワーク・ファースト的アプローチだけで、これ以上進めようとしたところで、真の自立支援にはなりえない。ワーク・ライフ・バランス⁵¹⁾という言葉が盛んに使われる中、「ひとり親家庭」にあっては、「仕事」も「生活」も不調和(アンバランス)の状況が恒常化している。子どもを「育てる」ためには、資源(リソース)が必要不可欠である。具体的に言うと、「家計」「時間」「養育能力(含:子育て意識)」である。これらに対する取り組み自体が、どの程度本気でなされているのか甚だ疑問が残る。「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)レポート2015」によると、設定した数値目標が順調に進捗したのは、「就業率のみ」である。一方で、「時間当たり労働生産性の伸び率」は鈍化しており、自己啓発を行った労働者の割合も「非正社員」にあっては、23.4%(2005年)から16.4%(2013年)と7ポイントも減少している。このことは、「ひとり親家庭」に限ったものではないが、総じて「人的資本開発(HCD)」モデルの後退に加え、キャリアラダー⁵²⁾の不在が示唆される。しかし、この問題は、「親育ちの支援」としてラーンフェア(learn fare)を導入する等労働者の職能スキルの向上さえ図れば自動的に解決する類の単純なものではない。その解決のためには、キャリア上昇に見合った賃金の増加が期待できる中間職のポストが必要であり、それが空洞化したことが影響している(=J.フィッツジェラルド2008:2)。したがって、政府だけの問題ではなく、就業構造の再編など経済界の協力なくしては達成しない問題である。「時間当たり労働生産性の伸び率」の問題は、特に由々しき問題であることを認識しなければならない。このように、ディーセントワーク(働きがいのある人間らしい仕事)の実現が、甚だ困難な状況であるからこそ、経済的支援は必須になってくる。「ワーク・ライフ・バラ

ンス」を見た際、イクメンなどの男性の働き方と家事への参加が散見される。最もな事ではある訳だが、そもそもパートナーのない「ひとり親家庭」にあっては、その事での改善の余地は、あり得ない。リビング・ウェイジの境界域であえぐ「ひとり親家庭」に対しては、脱商品化のスコアを高めるための「養育時間」や「職能スキルの向上」に向けた機会を担保していく必要がある。なお、この「ひとり親家庭」の母親への支援自体は、直接的には「学校」という教育機関の射程外にある。したがって、必然的に要保護児童対策地域協議会（以下、「要対協」とする）などの「地域」を基盤としたネットワークの中で支援を行っていくことになるが、よりマクロレベルの調整が必要であることから課題が多いことも事実である。

(3) 親子の関係性への支援

「ひとり親家庭」の保護者にとって自由になる時間は、相当に限られている。「子どもを理由に働かない」等と揶揄する声が聞かれる社会である限り、この問題は解決の糸口すらつかむことができない。少なくとも、一家の稼ぎ手（breadwinner）と養育の主体としての二重の役割を強いる社会にあっては、余程の手際の良さと子どもの育て易さ等の好条件が重ならない限り、全うできるものではない。したがって、「養育時間」が十分に取れない等の影響から、「アタッチメントの形成」に課題を残すことも少なくない。前節で述べたように、保護者に対する過大なまでの役割期待は、個人では如何ともしがたいマクロレベルの構造的な要因をはらむ問題である。しかしながら、この課題への当面の対応は、ミクロからメゾレベルでのSSW実践（含：SCとの協働）が求められる。例えば、学校や地域等は、得てして、「困った家庭」「不適切な養育」との先入観から、誤った認識に陥る危険性がある（佐々木2016：33-38）。「困った家庭」ではなく「困っている家庭」に、そして「養育しない家庭」ではなく「養育できない家庭」であると援助者側が認識の転換を図ることが先決である。そのことを通じて、「『なぜ?』の向う」への気づきが可能になってくる。ネグレクトなどの深刻な「児童虐待」の案件には、毅然とした対応が求められ

る一方で、保護者の置かれた社会的状況や保護者自身が抱える心身の課題にも心をとめるといった複眼的な視座が必要である。保護者とパートナーシップを形成し、子どもの成長をともに支え協働する過程こそが重要である。そのような校内システムを介して、「地域」の関係機関等と「つながり（ネットワーク）」を創ること、つまり「共創」により「育ちへの社会的支援」を束ねていくことが重要である。

(4) 「育む環境の育成（含：学校）」

「学校文化」には、一種の閉鎖性が存在するともいわれている。また、古くは「貧児教育」「障害児教育」において、就学免除といった「教育制度からの排除」の歴史があったように、画一的場を是とする土壌も存在した。しかし、昨今の多様かつ複雑なニーズを抱えた子どもたちへの対応や難しい保護者対応の増加などは、学校の多忙化を招来しており、その解決にあっては、開放系の「システムとしての学校」⁵³⁾そして、柔軟な対応を可能にする校内体制の必要に迫られている。「中1ギャップ」に対する義務教育学校という新たな学校種の創設や「児童生徒理解・教育支援シート」による縦軸・横軸の連携強化といった様々な対応方法の開発などは、「学校種間連携」を強化する教育行政の大きな改革の一つとして認識することが可能である。また、文部科学省をはじめ、各教育委員会・学校長が、教諭以外（「日常接する教職員とは異なる」）の外部性⁵⁴⁾をもったSC、SSW_rと積極的な連携を拡大させていることも周知のとおりである。また、学校の設置者である教育委員会は、地域そして各学校の状況に応じた適切なSCとSSW_rの配置をするためのヴィジョン（「活動方針等に関する指針」）を策定し、「学校」という子どもたちを「育む環境」の適宜改善を進めていく必要がある。SSWにおいても、「学校アセスメント」（山野2015：180-188；220-225）は、実践の基盤を見定める意味で、重要性が高い。中教審（2015：15-19）は、「チームとしての学校」を実現するために、①専門性に基づくチーム体制の構築（学校における協働の文化の醸成）、②学校のマネジメント機能の強化、③教職員一人一人が力を発揮できる環境の整備の3つの

視点を通じた学校内の変革の必要性を提言している。また、「チームとしての学校」と家庭、地域社会、関係機関との連携・協働については、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）や地域学校協働本部⁵⁵⁾等の仕組みによって、「社会総掛かりでの教育」を提起している。この取り組みは、文部科学省の「初等中等教育局」と「生涯学習政策局」との連携を軸としたコミュニティ・スクールと地域学校協働本部の一体的な推進のあり方を模索するものである。もちろん、そこには、子どもの放課後保障の取組みとして、「居場所機能」を持ち合わせた多様な主体による「学習支援活動」も含まれる。また、今後の課題の一つでもあるが、「子どもの貧困」に対しての「子ども食堂」などインフォーマルな機関との連携は、「社会総掛かりでの教育」を現実のものとしていくためには、必要になってくるであろう。したがって、「チームとしての学校」は、セツルメントの現代的な実践ともいえる様々な社会で支える手立てとも協働し、「育ちへの社会的支援」を組織化する上で中核的機関としての再編が求められているといえる。

第三章 スクールソーシャルワーク実践と福祉政策の循環システム

(1) エコシステム理論にみるフィードバックシステムと政策化の構造

太田（2006；2009）は、制度・政策とソーシャルワーク実践（以下、SW 実践とする）をエコシステム理論によって循環システムとして認識したうえで、「実践的に社会福祉を再構成」する視野と発想による「ジェネラル・ソーシャルワーク」⁵⁶⁾を展開している。図1は、太田（2009：221）による「ソーシャルワーク実践のフィードバック過程」を図示したものである。

図1を説明すると、太田（2009）は、まず「利用者システム（P₄）」と「実践機関システム（P₃）」間における交互作用局面（利用者支援過程 A₃と支援施設調整過程 B₁）である実践過程を起点とする。そして、支援施策調整過程（B₁）が（P₃）に至り、そのシステムを経て行政計画調整過程（B₂）として「地方自治体行政システム（P₂）」へとフィードバックされる。一般的なSW 実践は、概ねこの範囲で行われることになる。しかし、一定のニーズが蓄積することによって、社会福祉施策調整過程（B₃）のベクトルが「政策策定システム（P₁）」に集積される。このとき、ニーズが政策に反映され

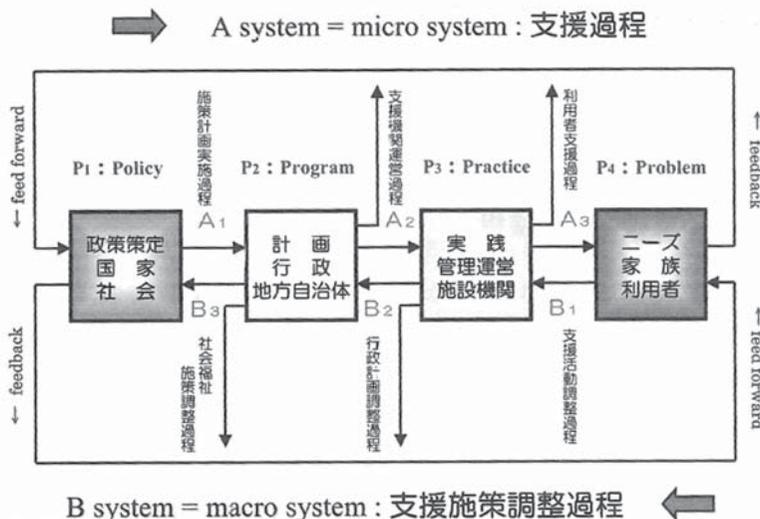


図1 ソーシャルワーク実践のフィードバック過程
 (出典) 太田義弘 (2009：221) 「図16-4 フィードバック過程」

ることによって、(P₁)にその果実が還元されることになる。太田(2009)は、これを支援施策調整過程(B system=macro system)としている。

しかし、太田(2009)による分析の力点は、主として(A₃)と(B₁)の「実践過程システム」に向けられており、「政策策定システム(P₁)」に関する言及はあまりない。また、メタモデルとしてのエコシステム理論は、あくまで理論知であり、個々具体的な関係性について、説明するものではない。また、同研究が機能的な分析を志向していることから、政策策定レベルにおける政治的な分析は、必然的に課題として残されることになる。そこで、以下、(P₁)内における権力(パワー)の分立と関係について言及しておきたい。社会福祉を主として所掌する機関は、厚生労働省であり、SSW活用事業については文部科学省が担っている。福祉政策の骨格は、立法府である国会による法制化を経ることになるが、概ね「国家行政組織法」第14条第2項による「訓令・通達・通知」により制度運用がなされる。また、生活保護の権利闘争にあっては、司法判断によって、制度運用自体に変更が加えられてきた経過がある。つまり、政策策定システムといった場合でも大きくは、立法府と行政(政府と各省庁)そして司法の組織間の構造についての関係性を理解しなければ、実際的にはマクロ実践として機能しない。また、各省庁にあっては、「省益」という言葉も存在するとおり、限られた予算の配分において緊張関係が存在する。また、同様の緊張関係は、省内におけるパワーバランスとしても表れてくる(この点については次節にて検討する)。このように、(B₃)のベクトルに対して、(P₁)システム内における処理過程は、そのニーズの多寡や重要性等だけでは説明(分析)できない状況にある。

(2)「教育行政循環システム」と「福祉行政循環システム」の特性

「ひとり親家庭」に対するSSWのメゾとマクロの実践について図1を参考に検討する。施策計画実施過程(A₁)から支援機関運営過程(A₂)そして(A₃)の局面に至るA system(支援過程)は、「プラットフォームとしての学校」(P₃の地点)を起点

とした場合、文部科学省の教育行政における支援過程の一環として措定することができる。これを「教育行政循環システム」とする。しかし、その一方で、「ひとり親家庭」の生活を支えるための厚生労働省の福祉行政も同様にA system(支援過程)として並列的に内在するものと措定できる。これを「福祉行政循環システム」とする。以下、両システムの特性について考察する。

1)「教育行政循環システム」

図1の説明にあたり、便宜上(P₂)を京都府教育委員会(以下、府教委とする)と措定する。この場合、京都府のSSWrである「学び・生活アドバイザー」は、府教委のSVである野田正人氏と佐々木千里氏より、個別SVならびに連絡協議会等でのグループスーパービジョンを受け、SSW実践を展開することになる。また、野田氏は文部科学省の諮問機関である「教育相談等に関する調査研究協力者会議」の座長であることから国の動向に連動したSV支援であると仮定する。そうした場合、「実践過程システム(A₃)と(B₁)」における課題は、SVを媒介にして、P₂に共有化される。それ以外にも年に3回「まなび・生活アドバイザー活動記録」を報告することによって、府教委に対して、SSW実践の活動データが蓄積される仕組みとなっている。同様のデータは、全国の都道府県教育委員会より文部科学省へと報告が行われデータベース化がされており、その分析を経た成果が『スクールソーシャルワーカー実践活動事例集』として公表されている(既に平成20年より6年分のデータが蓄積されている)。以上をふまえると、府教委にあっては、「教育行政循環システム」におけるA・B両systemが循環していることが想定される。また、既に概観したとおり、文部科学省における教育行政においては、SSWrの配置拡大に向けての予算配分の着実な増額が進捗しており、円滑な循環を後押ししている状況にある。加えて、文部科学省の所掌業務の報告書である『平成27年度文部科学白書』では、「教育再生の着実な実施」と題して特集が組まれており、「チーム学校の実現に向けて」をはじめ、政策の軸足が「学校と地域」といったSSW実践を加速させる方向にあることが確認できる。

2) 「福祉行政循環システム」

「ひとり親家庭」への生活支援については、厚生労働省の所管であり、雇用均等・児童家庭局家庭福祉課が担当部局ということになる。但し、「厚生労働省組織令」を見る限り、所掌事務として、どこの部局がSSWとひとり親家庭等の架橋として主体的役割を担うのかは、定かではない（当然のことながら、この点は予算配分においても影響してくる）。西岡（2008）による厚生労働省児童家庭局に対する興味深い研究がある。西岡（2008）は、組織における「リソース」と「プレゼンス」⁵⁷⁾の問題に着目し、児童家庭局の省内における位置関係（パワー関係）について分析している。分析にあたっては、事務次官ポストへのキャリア・パスと児童家庭局長のキャリア・パスを検証している。その検証の結果、保険局長（昨今は、厚生労働審議官）が「次官待ちポスト」であり、90年代以降の経過を見ても「老人保健局長」のプレゼンスの上昇が目立ち、「児童家庭局長の省内プレゼンスが相対的に低下してきた」（西岡2008：163）との指摘がある。また、「子どもの貧困対策に関する大綱」においても、既述した通り、学校が貧困対策のプラットフォームであって、「福祉事務所」等の福祉行政ではないのである。以上のことより、国や自治体におけるプレゼンスの問題は、特に重要であると考えられるが、現実的には、福祉行政（「子ども家庭福祉」の領域）において、その向上に向けた働きかけや戦略的取り組みが脆弱である。このことは、『厚生労働白書』における「子どもの貧困対策」の項目からも推察される。当該記事が掲載されるようになったのは、2013年度からである。しかし、報告に割かれた紙数自体は、14行（2013年度）、15行（2014年度）、11行（2015年度）と極めて少なく、内容もほぼ毎年度同様の事項が羅列しており変化に乏しい。それに比べると、「ひとり親家庭の総合的な自立支援の推進」は掲載量が多い（概ね3頁）が、概ね就労支援の内容が大勢を占めている。実際、年金（17頁）や医療保険・介護保険（27頁）等と割かれている紙数を比較すると、相当に偏りがある。また、自治体レベルになるともう一つリソースも低下している。第1章第3節で述べたとおり、自治体による「母子家庭及び

寡婦自立促進計画」の策定状況も低位に留まっている。それらのプレゼンスとリソースの状況を勘案し、福祉行政循環システムを想定した場合、図1の(A₁)と(A₂)における脆弱性が指摘できる。したがって、「ひとり親家庭」が抱える母親のニーズ(P₄)に対して、効果的な政策的手段が提供されておらず、利用支援過程(A₃)が停滞する要因となっているのである。

(3) 「社会総掛かりでの教育の実現」に向けて —地域の内発的資源開発と政策的資源の現状と課題

「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」が進行する中であって、子どもへの支援を介した「教育行政循環システム」主導の状況がうかがえる。その一方で、直接的に「ひとり親家庭」の環境的な側面に働きかける施策は、十分に整備されているとは言い難い。より具体的にいうと、「ひとり親家庭」に対するSSW実践は、「プラットフォームとしての学校」「チームとしての学校」など政策的にも今後の事業展開の拡大が期待できる。しかし、その一方で、児童家庭局の所掌事務である「ひとり親家庭」に対する生活支援は、当該局のプレゼンスが相対的に低位にあることに加えて、ワーク・ファーストを志向する政策動向が確認されることもあり、予断を許さない状況にある。そう考えた場合、マクロ実践において、当該局といたに連携・協働を図るかということも重要な側面となる。その際、「子どもの貧困」「ひとり親家庭」を切り口とした政策の遂行をすることで、当該局のプレゼンスを上昇させるためには、どのような戦略があり得るのか、このことは一つの課題といえる。また、ディーセントワークの実現にあたっては、企業等の経済界の参画が不可欠といった難題が存在する。デンマークのフレキシキュリティ政策をはじめ様々なHCDも紹介されている。企業文化が、短期間で劇的に変容することは望めないものの、人間が人間らしい生き方をするのは、まさしく基本的な人権であり、それを実現することが政府・企業・市民社会そしてすべての個人にとっての公共的責務である。したがって、この問題に対しては、粘り強く議論を積み上げていく必要がある。

しかしながら、「教育行政循環システム」においても課題は山積している。SSWの要石となるのは、有能なSVの存在である。SSWrの配置が優先される状況については、一定首肯できる側面はあるが、SSWへのSV体制が未整備の自治体も現に存在する。今後の課題ではあるもののSV体制のない状況は、SSWrの孤立化に加え、支援の質的向上に限界がある。この点については、早急な対応が必要であるといえるであろう。

おわりに

本論を結ぶにあたり、本研究における今後の課題を述べておきたい。文科省を中心とした「地域学校協働本部」による公民館等をはじめとした社会教育的地域展開がある。その一方で、福祉行政においては、社会福祉協議会を核とする地域福祉が存在する。セツルメントの二つの機能が分裂した状況下の大きなデメリットである。今後は、社会教育と地域福祉の連携・協働の在り方等についても検討を加えるとともに、子ども食堂などの地域の内発的な取組等の地域のリソースに対して、SSW実践における協働の可能性を模索したい。不登校問題の一端に、夏休み明けの問題が存在する。そのあたりについては、まさに地域社会との協働が必要と考えるからである。いずれにせよ、「ひとり親家庭」をめぐる環境は極めて厳しい。SSWのメゾレベルにおける実践での効果的支援の可能性も併せて探っていききたい。

注

- 1) 「スクールソーシャルワーカー活用事業」は、2008(平成20)年度の「スクールソーシャルワーカー活用調査研究委託事業」として予算規模1,538百万円、141地域に944人のSSWrの配置でスタートした。なお、国の全額委託事業(10/10)で実施された。平成21年度以降に「スクールソーシャルワーカー活用事業」の名称のもと、都道府県・指定都市に対する補助事業(補助率1/3)として展開している。ただし、2009(平成21)年度から2012(平成24)年度までは、「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」の一部として、2013(平成25)年度からは、「いじめ対策等総合推進事業」の一部として位置づけられている。

なお、平成28年度文部科学関係予算(5兆3,216億円)における「いじめ対策等総合推進事業」(予算規模57億円)の一部であり、当該事業は、8億円増額されている。「スクールソーシャルワーカー活用事業費」は、9億7200万円(約3億円増)である。また、今後の見通しについてであるが、「平成29年度文部科学関係概算要求」(8月末締)において、「スクールソーシャルワーカー活用事業費」に対して、16億円(約7億円増)の予算要求を行っている(平成28年9月6日現在)。

- 2) 「スクールソーシャルワーカー活用事業」によるSSWrの実人数の推移は、944人(2008年度)に始まり、以下552人(2009年度)、614人(2010年度)、722人(2011年度)、784人(2012年度)、1,008人(2013年度)、1,186人(2014年度)、2,247人(2015年度)、3,047人(2016年度予算上)となっている。今後も配置拡充が予定されており、目標値でいうと、2019年度までに、SSWrを全ての中学校区に約1万人を配置することが打ち出されている(「ニッポン一億層活躍プラン」として、平成28年6月2日に閣議決定された)。「平成29年度文部科学関係概算要求」によると、SSWrの配置を2,000人増の5,047人(2017年度予算概算要求額ベース)を見込んでいる。また、文部科学大臣決定(2016年1月25日)である「[次世代の学校・地域]創生プラン—学校と地域の一体改革による地域創生」によると、「3-1 次世代の学校創生」における「学校の組織運営改革」の中に「専門性に基づくチーム体制の改革」が掲げられている。そこでは、「平成28年度を目的に学校教育法施行規則を改正」し、「教員が、多様な専門性や経験を持った人材と協力して子供に指導できるようにするとともに、スクールカウンセラー(SC)やスクールソーシャルワーカー(SSW)の職務等を省令上明確化し、配置を充実する」との踏み込んだ内容の記載が盛り込まれている。加えて、一体改革工程表によると、2020(平成32)年度での「各地域で常勤的配置の実現」といった文言も確認できる。
- 3) スクール(学校)ソーシャルワークの定義については、日本学校ソーシャルワーク学会の設立趣旨の中で、端的に次のように述べられている。「学校ソーシャルワークは、子どもの人権と社会正義(教育及び発達を保障していくこと)を目的に、学校・家庭・地域が一体となって支援していくことを基盤にした援助方法である。そして、その援助方法を活用し、学校・家庭・地域のつなぎ役となって子どもが抱える課題に取り組んでいく支援体制を築いていくのが学校ソーシャルワーカーである」(日本学校ソーシャルワーク学会2006)。
- 4) 東政子は、1927(昭和2)年の『社会事業研究』誌に「小学校を中心とした児童保護事業(The Visiting Teacher

- Movement)」と題する論文の中で、「訪問教師制度」を紹介している。岡本（1973：72）によると、「これはのちの『学校社会事業（school social work）』の出発をなすものであり、今日の『福祉教員制度』の嚆矢をなすもの（中略）その着想のよさと先駆性は評価してよからう」と述べている。具体的には、東が持つ視点について「『多くの児童が種々の事情—家庭的・社会的・経済的な事情のために彼等の心身の発育を阻害せられたり適当な時代に適当な注意と保護を受け得ない』状態にあることに注目し、児童を学校内において個々に了解するにとどめず、彼らの家庭生活・社会生活の全部を了解する必要があるとして、児童の多面的・総合的理解を強調するが、その主要な任務は児童の学校外の生活を調査し、その欠陥を発見し、その児童のニーズに応じることにある。』と評価している。このことは、スクールソーシャルワークの思想が、昭和初期の段階で、日本に紹介されていたということの意味している。
- 5) 寺本喜一は、著書に『学校ケースワークと福祉教諭』（1960）、『家族が揺れる—ソーシャルワーク論』（1986）、論文「『学校社会事業』成立可能仮設」（1953）等のスクールソーシャルワークの論考がある。また、寺本の学校社会事業論の研究には、江口（2013）などがある。
 - 6) 岡村重夫（1968a：136-137）は、「学校福祉事業（School Social Work or Education Welfare Work）」について、「教育に関連して行われる社会福祉的固有の機能」と位置づけたうえで、その対象を「児童の個別的な主体的条件」「社会関係の主体的側面」と述べている。また、岡村（1968b：141-167）においては、第5章を「教育と社会福祉」と題し、「学校福祉事業」を次のように定義している。「学校および児童を、社会的存在としてとらえ、学校の行なう教育活動を効果的ならしめるために、地域社会資源を動員・開発するような、共同社会組織化事業（social organization work or community organization）を必然的に伴うものであるし、また児童の個別的生活条件を尊重し、これを学習活動に適應するように援助するけれども、同時に児童自身の社会関係の全体をとらえることによって、彼と社会資源とを効果的に結びつけるのである」。また、「福祉教諭」に求められる機能について、「学習担当者やその他の学校教職員に対して、児童とその背後にある家族と地域社会の制度的機構を説明する代弁者であり、また家族や地域社会の制度的機構に対しては児童と学校関係者の立場を説明し、かつ両者を仲介する代表者として、はたらくものである」（岡村1968b：156-157）。
 - 7) 宮之原弘（2014）は、『日本におけるスクールソーシャルワークの誕生と展開』において、スクールソーシャルワークの史的経過を詳らかにしている。宮之原（2014）は、その中で1872（明治5）年の「学制」を起点とした日本教育制度の整備にあって、スクールソーシャルワークの黎明期を1886（明治19）年の「小学校令」に求めている。その上で、1970年までの期間において、「教育と福祉の断絶」（第I期）・「福祉から教育へ」（第二期）・「教育から福祉へ」（第三期）の3つの時期区分から分析を行っている。ただし、第I期の分析対象は、留岡清男を中心に取り扱っており、東政子についての言及はない。
 - 8) 2000（平成12）年、基礎自治体レベルでいうと兵庫県赤穂市、茨城県結城市の教育委員会が、「スクールソーシャルワーカー事業」に向けて取り組み始めている。また、広域行政レベルでは、2001（平成13）年に、香川県教育委員会が、文部科学省「健康相談活動支援体制整備事業」の実施にあたり、1名のSSWrをモデルとした中学校2校に週2回の派遣を行うなどの先駆的な取り組みがなされている。
 - 9) 文部科学省（2015.5）によると（N=674）、SSWについて「必要性を感じている」割合は、73.9%（498人）であり、「特に感じない」の26.1%（176人）に比して、高いものとなっている。但し、学校に定着した感のあるSCの場合、「必要性を感じている」割合は、96.0%（647人）に達しており、「特に感じない」の4.0%（27人）の結果となっている。教育委員会や学校長をはじめとして、昨今、SSWrの認知度が格段に増してきているのは確かである。しかし、現時点ではSCに比して、実践的に定着したとまでは言い難い状況にあり、大いに改善の余地が残されているものと考えられる。
 - 10) 野田（2007：18-21）は、「ソーシャルワークを専門とする者が、ソーシャルワークと認識して行う活動」を「ソーシャルワーク活動」とし、「ソーシャルワークを専門としない者が、ソーシャルワークと認識して行う活動」を「ソーシャルワーク的活動」として、区別している。本論文における「SSW実践」は、それらの両者を含む実践過程を意図している。
 - 11) 三浦文夫（1995：12）は、「社会福祉本質論争」にみる実践的アプローチと政策論的アプローチの状況を「万里の長城でもって分けへだてられたもの」と述べたうえで、「視点および認識方法の相違に関わりあうもの」で、「余り生産的なものとは思えない」と評している。そのうえで、「社会福祉の実践では、この要救護性が躯体的に体现された人間を実践対象」とし、「社会福祉の政策対象ということでは、この要救護性を具体的に体现した人間ではなく、政策的視点からこの要救護性をもつ人間を何らかの形で集合的・範疇的にく切りとり、その範囲内での集団を政策対象にする」ものであることを指摘している。
 - 12) 2015（平成27）年12月21日、中央教育審議会（以下、

中教審とする)による「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について(答申)」の中で、「(生徒指導上の課題解決のための「チームとしての学校」の必要性)学校が、より困難度を増している生徒指導上の課題に対応していくためには、教職員が心理や福祉等の専門家や関係機関、地域と連携し、チームとして課題解決に取り組むことが必要である(中略)教員に加えて、心理の専門家であるカウンセラーや福祉の専門家であるソーシャルワーカーを活用し、子供たちの様々な情報を整理統合し、アセスメントやプランニングをした上で、教職員がチームで、問題を抱えた子供たちの支援を行うことが重要」(中央教育審議会 2015:7-8)と提起している。また、2015(平成27)年12月4日発足した「教育相談等に関する調査研究協力者会議」の第4回会議(2016年3月14日開催)の中でも、継続的に「チーム学校」が論じられている。

- 13) 2015(平成27)年12月21日、子供の貧困対策会議決定「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」の中で、「学校をプラットフォームとした子供やその家庭が抱える問題への対応」(資料2の8頁)・(資料3-1の25頁)が提起されている。
- 14) 本論文では、国の政策が「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」と表記していることに倣い、「ひとり親家庭」とした。「ひとり親家庭」については、「母子及び父子並びに寡婦福祉法」の改正など、当然、「父子家族」も含む概念となっており、また、「父子家族」においても経済的問題が存在しているといった報告も少なくない。このことは、父子家庭に対する政策的な遅れもあって、社会的な課題ともなっている。但し、本論文においては、そのような状況を鑑みただでもなお、「母子家族」のおかれた状況の厳しさは、深刻なものとなっていることから「母子家族」を念頭に置いて使用している。
- 15) SSWrは、多様な課題を抱えた子どもたちに直面する。虐待、貧困、不登校、いじめ、非行など、枚挙に遑がないという状況である。但し、本論ではそのような個々の事案に対して検討をするものではない。あくまで政策として、標準化すべき政策対象について、第一義的な関心を持つものである。ここで押さえておきたいことは、子ども家庭福祉の領域で語られる事例の多くが、「ひとり親家庭」と「ステップファミリー」などによって占められているという事実である。後者についても「中途養育」を前提とすることから生じる様々な軋轢や葛藤をめぐる課題を内在させることから、重要な政策対象ではあるが、本研究では取り扱わない。この点については、他日を期すこととしたい。
- 16) マクロ実践とは、「クライアントの社会生活の営みを規定

する福祉サービス・制度、さらには社会福祉機関、地域社会あるいは全体社会といった社会環境に働きかけて、正常な社会環境づくり、その維持発展は変革を目指すソーシャルワークの領域」(社団法人日本社会福祉士養成校協会 2008:15)のことを意味する。また、SSW実践におけるマクロ実践とは、「学校組織に留まらず市町村行政へのアプローチのレベル」(同書)と考えられている。ただし、本論における「マクロ実践」という言葉の使い方は、先に述べたとおり、福祉政策への形成に向けた実践のあり様を意図して使用している。SSW実践と捉えた場合は、市町村教育委員会と学校を中核とした展開が予定されている。ただし、本論においては、SSW実践の主体については、SSWrに加えて、スーパーバイザーをも含めた「ソーシャルワーカー・システム」で捉えている。その意味においては、福祉政策レベルへの反映も十分視野に入り得るものと想定している。

- 17) SSW実務者と実践参加型ワークショップ等で議論を重ね、達成に時間のかかる遠位アウトカム(最終アウトカム、Goal)を「1人ひとりの子どものQOLの向上/支えあう地域ができる」と指定している。更に、それを実現するためのサブ・アウトカムとして「教育環境の安心・安全の向上」と「家庭環境の安心・安全の向上」を構成要素とし、それらに影響(インパクト)を与える因子の抽出と、時間軸を含めた関係性について、SSW事業プログラムにおける俯瞰的な構造を明示するものとなっている(山野 2015:17, 165-167)。
- 18) 「効果的なSSW事業プログラムは、一連のアウトカムを示したインパクト理論とそれを達成するための援助のプロセスであるプロセス理論の2つの理論によって成り立っている」(山野 2015:167)とあるように、プロセス理論とは、大きく分けると、教育委員会を事業主体とした「事業計画」(8領域22項目、134の効果的援助要素)とSSWrを実践主体とした「サービス利用計画」(4領域30項目、164の効果的援助要素)から構成されたSSW実践を科学化したSSW事業プログラムである。
- 19) (5)とあるのは、当該項目に含まれる効果的援助要素項目数を表す。以下も同様である。
- 20) 当該調査は、山野則子による研究調査であり、調査対象を2012年時点でSSW活用事業を実施していた155自治体(都道府県、政令市、中核市、市区町村)中で回答のあった108自治体の教育委員会担当者(108票)と90自治体のSSWr(372票)とするものである。調査時期は、2012年2月から5月にかけて実施されている。したがって、既に5年以上経過していることから、今後、現状を確認するための調査が必要になってくるといえる。
- 21) 20)の調査(n=108)において、「SV体制あり」の回答は、57自治体(52.8%)であり、「SV体制なし」の回

- 答が、50自治体(46.3%)、回答なしが1自治体(0.9%)という結果となっている。この結果を一つとて、「SSW活用事業」のマクロ実践においては、大きな課題が山積していることがわかる。
- 22) 子ども家庭福祉サービスのターゲットについては、山縣(2000:202)を参照した。
- 23) 「国民生活基礎調査」の相対的貧困率の推移は、15.7%(2006年)、16.0%(2009年)、16.1%(2012年)と高止まりしている。国民約6人に1人が貧困の状況に置かれている。
- 24) 2012(平成24)年の貧困線(等価可処分所得の中央値の半分)は、名目値で、中央値が244万円であることから122万円(実質値では111万円)である。「子どもの貧困率」(17歳以下)は、全体の場合16.3%であることを考えると、「ひとり親家庭」の54.6%は、突出して高いことがわかる(厚生労働省「平成25年国民生活基礎調査の概況」18-19頁)。
- 25) 阿部(2014:11)は、「日本のひとり親世帯に育つ子どもの貧困率は58.7%と突出しており、OECD諸国の中で最悪である」「これは、ひとり親世帯の大半を占める母子世帯の貧困率がとくに高いためである」と述べている。なお、阿部が扱っている当該貧困率の調査年は、2003(平成16)年のデータである。2010年時点のアメリカの相対的貧困率は、内閣府「平成26年版子ども・若者白書」を参照した。原典は、OECD(2014) Family database "Child poverty". である。
- 26) 日本の産業革命については、何をもちその起点とするのか所論がある。野呂〔1930〕1983:100)は、明治の「19年1月から銀貨兌換が開始され金利が引き下げられたのを機会に、新産業は油然として成長を開始し、ここに我が生産様式は根本的に一真に革命的に一変せられた」と、1886年以降の綿糸紡績業の発展に着目している。また、「明治維新の革命によって開始せられたる我が生産様式の変革—産業革命—は、だいたいにおいて日清戦争前後において完了したものと言ひ得る」(野呂〔1930〕1983:103)と述べている。
- 27) 横山も参加した全国の工場調査をまとめた農商務省商工局工務掛編纂『職事情』においても、「就中年齢の制限の如きはほとんど念頭に掛けざるもの如く、甚だしきは五、六歳ないし七、八歳の幼年児女の工場内に徘徊するを見ること尠なしとせず」(農商務省〔1903〕1998:176)と当時の状況がうかがえる。
- 28) 横山〔1899〕1985:380)は、明治29年における全国学齢児童の総計が776万5,605人であり、不就学の者が257万1,217人(3割6分)となっている。その内、「148万4,694人は、その父兄の貧窮なるがために就学せしむるあたわざるなり。(中略)即ち貧民の児童多し」と就学できない子どもたちの問題を提起している。そして、「貧民の児は同じく貧民として一生涯をおわり身を洗うことあたわざる、また偶然にあらざるなり。(中略)先ず貧民のために特に貧民学校を起すの議を唱えんとす」と、貧困の連鎖とそれを絶つための「教育」の必要性を主張している。なお、『職事情』の中でも、「各自職工につきて(中略)男女を通し一通り自己の名を書き、かつ簡單なる手紙を認め得るものは実に百人(男8歳以上15歳以下、女8歳以上25歳以下)に対し漸く4、5名に足らず」(農商務省〔1903〕1998:190-191)と識字率の低さが指摘されており、総じて、「貧困の連鎖」の根源ともいえる「教育」から排除された子どもたちの存在が確認できる。
- 29) 工場法では、15歳未満の職工と女子が「保護職工」として位置づけられた。具体的には、「①12時間労働、②12歳未満使用禁止、③深夜業(午後10時~午前4時)禁止、④月2回の休暇、⑤危険作業の禁止、⑥病者、産婦の保護」(野澤1986:6)の規制が設けられた。
- 30) 1933(昭和8)年に、「児童虐待防止法」が成立した。但し、現行法と異なり、この時の「児童虐待」とは「軽業、曲馬又ハ戸戸ニ就キ若ハ道路ニ於テ行フ諸芸ノ演出若ハ物品ノ販売其ノ他ノ業務及行為ニシテ児童ノ虐待ニ涉リ」(同法第7条)に、規定される内容であった。
- 31) 「戦後における児童福祉の進展」については、厚生省児童局編(1959:14-43)『児童福祉十年の歩み』を参照した。当時(1945年)緊急に保護の必要性が認められた児童は、全国で約1万2,700人と推計されている。
- 32) 母子保護法による保護の対象とされた母子の数は、1945(昭和20)年において、約8万5,000人と推計されている。また、「母子家庭は、母としてその子女を養育することと、夫に代って一家の生計を維持するという二重の負担をともなっているため、戦後の混乱した社会においては、一般家庭にくらべてその困窮の程度はさらに著しかった」(厚生省児童局編1959:118-119)と述べられている。
- 33) 母子福祉対策要綱の「第一趣旨」において、「経済状況の窮迫するにつれ(中略)家庭はいよいよ不安と荒廃にさらされ(中略)その環境は極めて憂慮すべき状況にある。斯る不遇な多くの母子を援護することは刻下の急務であり、再びその生活意欲を助長し、社会の健全な一員として自存の道を教え、新しい我が国社会再建に寄与させることは将に人道と平和を確立するために最も大切なことである」と明記されている。
- 34) 軍人遺家族に対する優遇は、「軍人扶助法」(1937年)においても露骨にみられるものであった。1952(昭和27)年の「戦傷病者戦没者遺族等援護法」が制定されたことが、「戦争による遺家族である母子家庭にとって、大き

- な福音となった」厚生省児童局編（1959：120、傍点筆者）とあるが、このことは、「戦争による遺家族でない母子家庭」との格差を是認するものであって、その後の「死別」と「離別」に対する政策的な温度差を惹起させる要因となったものと推察される。「ケアと労働をめぐる主体的な調整と選択の可能性は、母子家族の形成理由により差異化された」（湯澤 2007：148）。
- 35) 1964（昭和 39）年に「母子福祉資金の貸付等に関する法律」が、「母子福祉法」に改訂された。現行法は、「母子及び父子並びに寡婦福祉法」（2014 年）である。湯澤（2007：149）の分析によると、制度当初の「生活意欲の助長」という文言が、「母子福祉法」（1964 年）の段階で削除され、「自立への努力」を規定する条文が新設された。これは、自立への主体性の発揮という努力義務を課すものであった。つまり、「母子家族におけるケアと労働の配置は政策主体による市民権への関与ではなく、個人の主体性と努力のなかに委ねられ」（湯澤 2007：149）ることになった。しかし、このことは、そもそも「自立」や「主体性」に馴染みにくい状況に対して、具体的な施策が欠如する状況にあっては、政策対象の「外」に置かれたことを意味する。
- 36) 河上肇（1879-1946）は、「人はパンのみにて生くものにあらず、されどまたパンなくして人は生くものにあらず」というが、この物語の全体を貫く著者の精神の一つである」（河上 [1917] 1947：4）と『貧乏物語』の執筆趣旨を述べている。但し、「『貧乏物語』はブルジョア経済学者からマルクス主義者への転身の中間に位置する」（池本 2010：76）とあるように、櫛田民蔵らの「唯物史観」の立場からは手厳しい批判が加えられた書でもある。
- 37) OECD Income Distribution Database (IDD):Gini, poverty, income, Methods and Concepts の Income distribution and poverty における by country (Japan) における Gini (disposable income post taxes and transfers) の掲載データである。
- 38) 阿部（2008a：22）は、相対的剥奪（デプリベーション）について、生活水準そのものを測る方法であり、同じ所得であっても必要経費が異なる二つの世帯の生活水準の差を捉えることが可能である。また、大人と子どもの異なる貧困線の設定も容易であり、「他の子どもとの比較」の文脈で子どもの生活水準をより明確に測ることができるとしている。
- 39) 阿部（2008a）における「母子世帯」とは、「母親の親などと同居している同居母子世帯と母と子のみで構成される独立母子世帯」の双方が含まれている。
- 40) 「子どもの貧困率の増加」に対しては、「母子世帯の急増」自体に要因があるというよりも、「有子世帯の市場所得で計算される貧困率が悪化したこと」（阿部 2008：24）としている。
- 41) 「厚生労働省組織令」（第 94 条第 1、2 項）には、「育児又は家族介護を行う労働者の福祉の増進その他の労働者の家族問題に関すること」「女性労働者に特殊な労働条件に関すること」と所掌事務が規定されている。
- 42) アメリカのワークフェアについては、久本（2007:2010）、根岸（2010）、小林（2010）を参照した。1996 年連邦福祉改革は、AFDC（要扶養児童家族扶助）の廃止と TANF（貧困家族一時扶助）の導入に象徴的にみられるようにワーク・ファースト政策を断行するものであった。カリフォルニア州知事時代（1967-1974 年）のロナルド・レーガン主導によって、リバーサイド・カウンティにみられる労働力拘束モデルの要素を最大化するワークフェアが、全米にそして世界に拡散していったと見ることができる。そこでは、サービスインテンシブ・アプローチ（「人的資本開発（HCD）」モデル）は、影をひそめ「スレイブフェア（slavefare）」と揶揄されるものであった。
- 43) 母子加算は、「一方の配偶者が欠ける状況にある者が、児童を養育しなければならないことに伴う特別な需要に対応するもの」であり、ひとり親家庭等の生活保護受給世帯に対して、児童 1 人の場合で月額 23,170 円（在宅・1 級地）を支給するものである。2009（平成 21）年 12 月に、民主党・社会民主党・国民新党による「三党連立合意書」を踏まえ、子どもの貧困の解消に向けて復活し、現在に至っている。
- 44) 吉永（2015：29）は、厚生労働大臣と全国生存権訴訟原告団及び弁護団との母子加算訴訟に係る基本合意書を引用し、「『今後十分な調査を経ることなく、あるいは合理的な根拠もないままに廃止をしないことを約束する』、また、『母子世帯や高齢者世帯を含む国民の最低生活水準に関して検証を行い、憲法第 25 条の理念に基づき、国民の健康で文化的な最低限度の生活の確保に努める』と記されている点に注意すべきである」と警鐘を鳴らすとともに、生存権裁判の意義として評価している。
- 45) 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）付参事官（子どもの貧困対策担当）相川哲也氏の発言内容である。
- 46) 2015 年度において、福祉事務所を設置している 901 自治体のうちの 300 自治体が任意事業として実施したものである。
- 47) SSWr 常勤化と国庫補助の問題は、密接な問題といえる。具体的には、学校教育法の改正により、学校職員として SSWr が明記されるとともに、「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」（義務標準法）において教職員として算定されることが、この問題の焦点であると考えられる。
- 48) 大沢（2008:75）は、「育つ」ことを「身体的、精神的に発達し、社会の一員として参加できるような生活態度や

知識・技能を身につけること（『社会化』）が含まれる」ものとしている。また、「育てる」ことが、「子が『育つ』うえて『必要な』、または『望まれる』資源（財・サービス）を提供すること」としている。本論文で、「育ちへの社会的支援」としたのは、「育てる」ことに着目した時、「親の育ち」が「子が育つ」最大の資源であるとの観点による。「親の育ち」に向けた親自身への資源提供を強調する意図で言葉を使用している。

- 49) 教育・生活レベルが収入格差を助長する重要な独立変数との報告あり（阿部 2008b ほか）。
- 50) 教育現場では、特別支援学校や特別支援学級、通級指導、保健室登校、適応指導教室やNPO法人などによる学習支援事業など、多岐にわたる様々な創造的な取り組みが行われてきている。但し、それらの取り組みにおける「居場所」機能の重要性を認める一方で、いかに「教育」を保障し得るのかは常に問われなければならない。
- 51) 「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」とは、2007（平成19）年12月18日、関係閣僚や経済界の代表等による「官民トップ会議」が策定したものである。その中では、仕事と生活の調和が実現した社会を「国民一人ひとりがやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、家庭や地域生活などにおいても、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が選択・実現できる社会」であるとしている。そして①就労による経済的自立が可能な社会、②健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会、③多様な働き方・生き方が選択できる社会を具体的にあげている。
- 52) キャリアラダーについては、（= J. フィッツジェラルド 2008：3）を参照した。ラダーは、ハシゴを意味することばであり、「キャリアラダー・プログラムは、低賃金労働者のために、賃金を上昇させ、より納得のいく仕事を創出することが可能である。しかしそれが成功するには、補完性のある規制、労働力開発政策、所得補助によって、支援されねばならない」ものである。具体的には、コミュニティ・カレッジなどがあげられるが、コミュニティの組織、雇用主らとのパートナーシップを要するものといえる。
- 53) システムとしての学校をとらえる視点は、門田（2002：48-50）を参照のこと。
- 54) 文部科学省が提示するガイドラインであり、生徒指導を進める上での基本書として位置づけられるものが『生徒指導提要』である。この中では、「管理職、生徒指導担当、教育相談担当、学年主任、養護教諭など校内の教職員や、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどの外部の専門家等を活用して学校として組織的に対応する」（文部科学省 2010：127-128）とSSWr

の「外部」性を規定している。

- 55) コミュニティ・スクールとは、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第47条の5に規定されている学校運営協議会を設置している学校のことであり、2004（平成16）年度に導入された。なお、学校運営協議会とは、教育委員会に任命された学校運営協議会の委員（地域の住民、保護者等）によって、運営されるため教育委員会の下部組織の位置づけにあり、法的効力をもつ意思決定の権限が付与されている。クリティカル・フレンドとしての良い緊張関係をもちつつも、「地域とともにある学校」に転換するための仕組みである。ちなみに京都府は、近畿圏の中で比較的设置が進んでおり、2016（平成28）年4月1日現在で、京都市・城陽市・久御山町をはじめ7市町に256校が設置されている。また、地域学校協働本部とは、「従来の学校支援地域本部等の地域と学校の連携体制を基盤として、より多くのより幅広い層の地域住民、団体等が参画し、緩やかなネットワークを形成することにより、地域学校協働活動を推進する体制である」（文部科学省生涯学習政策局・初等中等教育局 2016：2）。
- 56) ジェネラル・ソーシャルワークについては、太田（2000）に詳しい。筆者は、太田よりフィードバック・システムとは、「generate」（生み出す）の概念に近いと、直接指導を受けたことがある。そこには、岡本民夫（2007：7-15）が提起する「実践の科学化」や「利用者ニーズの論理化」に相通じるソーシャルワーク実践における帰納法的な認識がある。
- 57) リソースは、「行政組織にとって自らが望ましいと考える政策を形成・実行するための基盤」であり、特にその要素として「組織、定員、予算」に着目している。また、プレゼンスとは、「他の組織との相対的位置関係を示すものであり、中央府省であれば当該組織の省内地位のことをいう」「プレゼンスの高さは、当該局の所管する政策分野が省内でも重要なものと認識されていることを示す」（西岡 2008：153）と述べている。

文献

- 阿部彩（2008a）「子どものいる世帯の経済格差に関する国際比較」『子育てをめぐる社会政策—その機能と逆機能』法律文化社、21-40。
- 阿部彩（2008b）『子どもの貧困—日本の不平等を考える』岩波書店。
- 阿部彩（2014）『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』岩波書店。
- 池本美和子（2010）「河上肇—『貧乏物語』と社会改良」室田保夫編『人物でよむ社会福祉の思想と理論』ミネルヴァ書房、76-82。
- 江口恰（2013）「学校社会事業としての夜間中学校—1950-

- 60年代の京都市の事例に着目して』『東京大学大学院教育学研究科紀要』53、7-17.
- 久本貴志 (2007) 「アメリカにおける福祉離脱者とワーキング・プア」 埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社、88-107頁.
- 久本貴志 (2010) 「カリフォルニア州のコミュニティ・カレッジにおける職業訓練プログラム—福祉受給者向けプログラムを中心に」 渋谷博史・中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家Ⅰ』昭和堂、130-167.
- 本田由紀 (2008) 「家庭教育をめぐる格差と混乱」『子育てをめぐる社会政策—その機能と逆機能』法律文化社、41-57.
- J. Fitzgerald (2006) MOVING UP IN THE NEW ECONOMY: Career Ladders for U.S. Workers, (= 2008, J. フィッツジェラルド著、筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳『キャリアラダーとは何か—アメリカにおける地域と企業の戦略転換』勁草書房).
- 門田光司 (2002) 『学校ソーシャルワーク入門』中央法規.
- 金川めぐみ (2012) 「日本におけるひとり親世帯研究の動向と課題」『経済理論』369、1-16.
- 河上肇 (1947) 『貧乏物語』岩波書店 [文庫] (原著 1917).
- 小林勇人 (2010) 「カリフォルニア州の福祉改革—ワークフェアの二つのモデルの競合と帰結」 渋谷博史・中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家Ⅰ』昭和堂、66-129.
- 厚生省児童局編 (1959) 『児童福祉十年の歩み』日本児童問題調査会.
- 厚生労働省 (2014) 「平成 25 年国民生活基礎調査の概況」.
- 厚生労働省社会・援護局保護課 (2015) 「有子世帯の扶助・加算について (資料 3)」『第 19 回社会保障審議会生活保護基準部会』.
- 厚生労働省 (2016) 「平成 27 年国民生活基礎調査の結果」.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課 (2016) 「ひとり親家庭等の支援について」.
- 子どもの貧困対策会議 (2015) 「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」資料 1、資料 2、資料 3-1.
- 三浦文夫 (1995) 『増補改訂社会福祉政策研究—福祉政策と福祉改革』全国社会福祉協議会.
- 宮之原弘 (2014) 『日本におけるスクールソーシャルワークの誕生と展開』名古屋大学博士学位請求論文.
- 文部科学省 (2010) 『生徒指導提要』教育図書.
- 文部科学省初等中等教育局児童生徒課 (2015) 「学校における教育相談に関する資料 平成 27 年 12 月 17 日」.
- 文部科学省 (2016) 「『次世代の学校・地域』創生プラン—学校と地域の一体改革による地域創生」.
- 文部科学省 (2016) 「平成 28 年度文部科学関係予算 (案) のポイント」.
- 文部科学省 (2016) 「平成 29 年度文部科学関係概算要求のポイント」.
- 文部科学省 (2016) 「教育相談等に関する調査研究協力者会議 資料 1、資料 2」.
- 文部科学省生涯学習政策局・初等中等教育局 (2016) 「地域と学校の連携・協働の推進に向けた参考事例集」.
- 内閣府『平成 26 年版 子ども・若者白書』
- 日本学校ソーシャルワーク学会編 (2008:3) 「設立趣旨」『スクールソーシャルワーカー養成テキスト』中央法規.
- 西岡晋 (2008) 「少子化社会と厚生行政組織—『傍流』にとどまる児童家庭局」『年報行政研究』43、151-168.
- 根岸毅宏 (2010) 「アメリカの 1990 年代の福祉再編—1995 年バージニア州福祉改革と 1996 年連邦福祉改革」 渋谷博史・中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家Ⅰ』昭和堂、19-65.
- 野澤正子 (1986) 「戦前の日本における児童の公的保護論の形成過程」『社会問題研究』35 (2)、1-17.
- 野田正人 (2007) 「スクールソーシャルワークの役割」 山野則子・峯本耕治編著『スクールソーシャルワークの可能性—学校と福祉の協働・大阪からの発信』ミネルヴァ書房、18-30.
- 農商務省 (1998) 『職工事情 (中)』岩波書店 [文庫] (原著 1903).
- 野呂栄太郎 (1983) 『日本資本主義発達史 (上)』岩波書店 [文庫] (原著 1930).
- 岡本民夫 (1973) 『ケースワーク研究』ミネルヴァ書房.
- 岡本民夫 (2007) 『ソーシャルワークの新展開』同志社大学 溪水館・社会学部岡本研究室.
- 岡村重夫 (1968a) 『全訂 社会福祉学 (総論)』柴田書店.
- 岡村重夫 (1968b) 『社会福祉学 (各論)』柴田書店.
- 大沢真理 (2008) 「育てるうえでのニーズと育つうえでのニーズ」『子育てをめぐる社会政策—その機能と逆機能』法律文化社、74-83.
- 太田義弘 (2000) 「ジェネラル・ソーシャルワークの基礎概念」太田義弘・秋山薊二編『ジェネラル・ソーシャルワーク』光生館、9-42.
- 太田義弘 (2006) 「ジェネラル・ソーシャルワークとしてのフィードバック展開」『関西福祉科学学紀要』10、83-96.
- 太田義弘 (2009) 「ソーシャルワーク実践としてのフィードバックの意義と課題」太田義弘編著『ソーシャルワーク実践と支援科学』相川書房、211-225.
- 佐々木千里 (2016) 「人と人をつなぐ専門性」鈴木庸裕・佐々木千里・住友剛『子どもへの気づきがつなぐ「チーム学校」—スクールソーシャルワークの視点から』かもがわ出版、33-56.
- 社団法人日本社会福祉士養成校協会 (2008) 『スクール (学校) ソーシャルワーカー育成・研修等事業に関する調査研究 報告書』.
- 仕事と生活の調和連携推進・評価部、仕事と生活の調和関係

- 省庁連携推進会議（2016）「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）レポート2015」.
- 鈴木庸裕・沢田安代（2015）「スクールソーシャルワークのマクロレベルの発展—ノルウェーの教育法における『持続可能な開発のための教育』の視点より」『人間発達文化学類論集』21、15-30.
- 中央教育審議会（2015）「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」.
- 山縣文治監修、家庭児童相談室を考える会編（2000）『家庭児童相談室で出会った親子』ミネルヴァ書房.
- 山野則子編著（2015）『エビデンスに基づく効果的なスクールソーシャルワーカー—現場で使える教育行政との協働プログラム』明石書店.
- 湯澤直美（2007）「日本における母子家族政策の展開」埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社、143-169頁.
- 横山源之助（1985）『日本之下層社会』岩波書店〔文庫〕（原著1899）.
- 吉永純（2015）『生活保護「改革」と生存権の保障—基準引下げ、法改正、生活困窮者自立支援法』明石書店.

