

## 事業概略書

子どもの学習・生活支援事業における生活習慣・環境改善に関する支援の  
先進事例に関する調査研究事業

株式会社 日本能率協会総合研究所 (報告書 A 4 版 193 頁)

### 事業目的

平成30(2018)年の生活困窮者自立支援法の改正により、これまで生活困窮者自立支援法において任意事業に位置付けられていた「子どもの学習支援事業」について、学習支援のみならず生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加した「子どもの学習・生活支援事業」として強化することが明文化された。

そこで、「子どもの学習・生活支援事業」における生活習慣・環境改善に関する支援を実施している自治体の取組内容を把握・整理するとともに、取組の実施に向けた課題を明らかにする。また、先進的・効果的な取組の事例を収集し、先進事例集として取りまとめる。取りまとめた先進事例集は、未実施自治体が生活習慣・環境改善に関する支援を開始・充実する際の参考資料となるとともに、自治体が発する支援員向けの研修等において活用できるものとする。

本事業により、自治体における生活習慣・環境改善に関する支援の普及啓発を図り、未実施自治体に対する事業導入、事業を開始した自治体等に対する内容の充実の促進に資することを目的とする。

### 事業概要

#### (1) 委員会の設置

自治体における子どもの生活習慣・環境改善に関する支援の実態についての把握及び事例集作成に向けた設計等について検討するため、「子どもの学習・生活支援事業における生活習慣・環境改善に関する支援の先進事例に関する検討委員会」(以下、「委員会」という。)を設置した。

#### (2) 調査の実施

##### ① アンケート調査

自治体における生活習慣・環境改善に関する支援の現状や課題を把握するため、福祉事務所設置自治体へのアンケート調査(悉皆調査)を実施した。

##### ② ヒアリング調査

アンケート調査を基に、先進的な取組を実施している18自治体に対してヒアリング調査(標本調査)を実施した。

#### (3) 成果物の作成

アンケート調査結果並びにヒアリング調査結果をとりまとめた「事例集」と「事業報告書」を作成した。

## 調査研究の過程

### (1) 委員会の実施日程

第1回	日時：令和元（2019）年9月6日 10：00～12：00 場所：フクラシア東京ステーション F会議室 議事：1. 本事業の全体概要 2. アンケート調査内容の検討 3. ヒアリング調査について (先進事例に関する意見交換)
第2回	日時：令和元（2019）年11月14日 13：00～15：00 場所：ビジョンセンター東京駅前 706会議室 議事：1. アンケート調査結果について 2. 事例集掲載候補について
第3回	日時：令和2（2020）年2月20日 10：00～12：00 場所：フクラシア八重洲 B会議室 議事：1. 本事業成果物について

### ■委員一覧（敬称略）

氏名	所属先・役職等
◎岡部 卓	明治大学公共政策大学院 ガバナンス研究科 専任教授
新保 幸男	神奈川県立保健福祉大学 保健福祉学部 教授
白鳥 勲	一般社団法人 彩の国子ども・若者支援ネットワーク 代表理事
渡辺 由美子	特定非営利活動法人 キッズドア 理事長
高野 正秀	新潟県南魚沼市福祉保健部福祉課 厚生福祉係長
日暮 修通	東京都杉並区保健福祉部 生活自立支援担当課長

◎：委員長

## (2) アンケート調査

### ①調査目的

自治体における生活習慣・環境改善に資する支援の取組内容を集約するとともに、先進的な取組事例の分析・整理を通じて、自治体への生活習慣・環境改善支援の普及啓発、及び支援の導入や支援内容の充実を図るために「子どもの学習・生活支援事業における生活習慣・環境改善に関する支援の状況に係るアンケート調査」を実施した。

### ②調査設計

【調査対象】 福祉事務所設置自治体 903 箇所

(市：792、町村：43、特別区：23、都道府県：45)

【調査方法】 自治体に調査依頼を行い、各自治体は Web 上で回答

【調査期間】 令和元（2019）年 9 月 24 日（火）～10 月 16 日（水）

### ③調査項目

1. 事業の実施状況について
2. 事業の利用を促す工夫等について
3. 事業の課題、今後の方向性について

### ④回収結果

【配布数】 903 件

【有効回収数】 664 件

【有効回収率】 73.4%

【回答者属性】 「市」（88.6%）、「町」（3.8%）、「村」（0.3%）、  
「特別区」（2.7%）、「都道府県」（4.7%）

## (3) ヒアリング調査

アンケート調査結果を中心に既存資料等の情報を集約し、自治体への普及を念頭に置いた上で委員会にてヒアリング候補を選定した。選定した自治体担当者に対し、子どもの学習・生活支援事業の実施状況や成果・課題、今後の展望について、先進事例集としてとりまとめるためにヒアリング調査を実施した。

#### (4) 調査対象

No.	自治体名	ヒアリング日時	調査方法
1	北海道帯広市	令和元（2019）年11月25日（月）13：00～	訪問
2	宮城県岩沼市	令和元（2019）年12月18日（水）13：00～	訪問
3	埼玉県越谷市	令和元（2019）年12月6日（金）13：00～	訪問
4	東京都足立区	令和元（2019）年12月5日（木）13：00～	訪問
5	東京都杉並区	令和元（2019）年12月3日（火）13：00～	訪問
6	新潟県南魚沼市	令和元（2019）年12月19日（木）13：30～	訪問
7	静岡県静岡市	令和元（2019）年12月16日（月）13：00～	訪問
8	愛知県刈谷市	令和元（2019）年12月12日（木）13：00～	訪問
9	三重県鳥羽市	令和元（2019）年12月24日（火）13：00～	訪問
10	京都府京丹後市	令和元（2019）年11月20日（水）13：00～	訪問
11	広島県東広島市	令和元（2019）年12月25日（水）13：00～	訪問
12	福岡県田川市	令和元（2019）年12月16日（月）13：00～	訪問
13	神奈川県	令和元（2019）年12月10日（火）13：00～	訪問
14	奈良県	令和元（2019）年11月27日（水）13：00～	訪問
15	沖縄県	令和元（2019）年12月10日（火）15：00～	訪問
16	秋田県角鹿市	令和2（2020）年2月18日（火）11：00～	電話
17	群馬県富岡市	令和2（2020）年2月5日（水）15：30～	電話
18	広島県府中市	令和2（2020）年2月19日（水）11：00～	電話

### 事業結果

#### 1. 調査結果のまとめ

##### (1) 事業実施状況

###### 【事業実施開始年】

- 令和元（2019）年9～10月の調査時点では、「子どもの学習・生活支援事業」の実施状況は、「学習支援」のみ実施している」が23.8%、「「学習支援」「生活支援」とともに実施している」が38.1%、「いずれも実施していない」も38.1%であった。
- 人口規模別にみると、10万人以上の自治体では「「学習支援」「生活支援」とともに実施している」が5割を超えた。一方、5万人未満の自治体では「いずれも実施していない」が5割を超えた。
- 平成30（2018）年の生活困窮者自立支援法の改正により生活習慣・環境改善に比重を置く事業となった。本改正により明文化される以前も、学習支援のみならず居場所づくりや生活習慣・環境改善に関する支援を重視する事業は行われており、調査時点において生活支援を行っている自治体のうち、約3/4が平成30（2018）年度以前に事業を開始していた。

###### 【運営形態】

- 事業運営形態は自治体の実情に応じて直営や委託、その両方を組み合わせる形態が選択されており、「直営」が20.7%、「委託」が69.1%、「直営+委託」が10.2%であった。人口が多い自

治体ほど直営で運営している割合が下がり、委託している割合が上がっていた。

#### 【実施形態】

- 実施形態は訪問型や集合型、その両方を組み合わせる形で運営されており、学習支援においては「訪問型のみ実施」が9.2%、「集合型のみ実施」が69.6%、「訪問型と集合型の両方実施」が20.9%であった。生活支援においては「訪問型のみ実施」が22.9%、「集合型のみ実施」が52.6%、「訪問型と集合型の両方実施」が24.5%であった。
- 学習支援・生活支援のいずれも集合型のみで多く実施されていた。一方で実施形態・運営形態により取組の傾向が異なることがアンケート調査より分かった。

#### 【取組内容】

(取組の傾向)

- 生活支援の取組においては、「居場所の開放」「居場所や家庭訪問での相談支援・助言」「随時の対面相談の実施」「電話やメールによる個別相談」が半数以上の自治体で行われていたが、実施形態や運営形態によって取組の傾向は大きく異なっていた。

(実施形態別の取組内容)

- 実施形態別にみると、主に子どもに対する取組は集合型において多く実施されており、「居場所の開放」「居場所・居場所以外でのスポーツ・レクリエーション」「調理実習」が多くなっていた。ヒアリング調査を実施した自治体においても、多くの自治体が安心して過ごすことのできる利用しやすい居場所の開放、イベントや就労体験等の体験活動の実施に取り組んでいる。
- 主に保護者に対する取組は訪問型においてより多く実施されており、「家庭訪問による対面相談」「奨学金などの情報提供・制度の紹介」「各種制度利用の支援」等が多くなっている。埼玉県越谷市や京都府京丹後市では、訪問型を重視し、支援員が定期的に家庭訪問を行い、生活相談を行いながら生活支援を行っている。世帯の状況に応じて支援の頻度やプランを変えるなど、臨機応変な対応を行うとともに、保護者への支援も行うことができる、訪問型の特徴が活かされた取組となっている。

#### 【取組のポイント】

(地域資源の活用)

- ヒアリング調査を実施した自治体において、教員OBや地元企業や団体等、地域独自の特色ある資源を生かした事例が多くなっていた。
- 愛知県刈谷市や福岡県田川市、三重県鳥羽市や奈良県等、ヒアリング調査を実施した自治体の多くでは、教員OBを支援員として活用している。教員OBを活用することによって、学校にアプローチし連携を取りやすい関係構築につながったとの声が聞かれた。
- 福岡県田川市や広島県東広島市、東京都足立区、埼玉県越谷市においては、地域資源を活用した生活支援の取組として、地元の企業見学や職業体験、農業体験等の体験活動やリテラシー教育を行い、社会性の向上のための取組を行っている。

(目標値設定・効果測定)

- 事業実施にあたっての目標値設定・効果測定の有無は、学習支援・生活支援ともに、「設定や数値化が難しい」や「利用者個々で目標が異なる」といった理由で実施していない自治体が多くなっている。
- 沖縄県においては、目標値の設定や成果測定により、事業実施者のモチベーションを上げることにつながっている。

○静岡県静岡市や三重県鳥羽市においては、利用者や保護者に対してアンケートを実施し、成果測定や満足度の調査を行っている。また、広島県東広島市においては学校の担任に対してアンケートを実施し、事業の効果を測定している。

#### (支援員（担い手）の確保)

- ヒアリング調査を実施した自治体において、管内に大学を有する場合はボランティアサークルと連携し、支援員（担い手）を確保するよう努めていた。また、教育委員会から紹介された教員OB団体との連携や、社会福祉協議会との連携によって支援員を確保している自治体もあった。
- 愛知県刈谷市においては、教育部署との連携により、学習支援員として元教員を活用する仕組みづくりを行っている。
- 奈良県においては、広い圏域で事業を行うため、社会福祉協議会の人脈を活かし、地元で子どもへの支援を行っている団体と協働して事業を実施している。

#### (保護者への支援)

- ヒアリング調査を実施した自治体においては、集合型においては、子どもの送迎時に保護者と対面することで支援を実施したり、保護者向けの講演会、家計支援や進学相談等を実施したりしている自治体があった。訪問型においては、保護者の相談に乗りながら生活支援を行っている自治体があった。
- 静岡県静岡市においては、送迎を行うことで、保護者と顔をつなぐことになり、最初は挨拶もない状態から徐々に会話につながり、相談にまで至ったケースがあったそうである。
- 沖縄県においては、保護者向けの講演会を行い、事業内容の説明だけでなく、高校授業料や奨学金制度の講演も行っている。

#### (活動場所の確保)

- ヒアリング調査を実施した自治体においては、直営の場合は地域の公民館を主とし、庁舎会議室等も利用していた。委託の場合は、委託事業者が活動場所を確保することを基本としていた。また、直営、委託両者ともに、活動場所が事業で使用していることがわからないよう、看板等広告物を出さないような工夫がなされていた。

#### (事業の周知)

- ヒアリング調査を実施した自治体においては、ホームページや広報誌等での周知はせず、生活保護ケースワーカーや学校教職員の声掛けによる周知、対象世帯への案内送付を周知方法の主とし、対象世帯以外には知られないように周知している自治体が多くなっていた。一方、自治体の状況に応じて、イベントの開催やチラシの掲示によって、オープンに事業を周知している自治体もあった。
- 埼玉県越谷市においては、事業への理解が進まない中、事業を紹介する冊子を作成し、初回面談をケースワーカーとともに行うことで事業の周知を進めていた。
- 東京都杉並区においては、事業利用者みでのクローズドのイベントの他、誰でも参加できるオープンなイベントを実施している。オープンイベントは新規に困難を抱える子どもの発掘等、事業利用の呼びかけと事業周知の場として活用されていた。
- 福岡県田川市においては、教育委員会と連携することで、福祉部署名のみならず教育委員会名で利用対象者に事業を周知することができており、スティグマが生じにくい工夫を行っていた。

#### (支援体制の充実)

- ヒアリング調査を実施した自治体においては、学校との連携によって支援体制の質が向上して

いるとする自治体が多くなっていた。また、支援員の質の向上の方法として、支援員同士で利用者の情報を共有している自治体があった。

- 京都府京丹後市や福岡県田川市、奈良県では学校や教育委員会との連携が強化されている。学校や教育委員会との連携により、「学校の担任から事業を子どもに紹介し、事業につながった」「学校と情報共有することで、普段の学校での様子と学習・生活支援事業での様子を比較し、より良い支援につながった」といった意見が聞かれた。
- 広島県東広島市では土曜日に事業を実施している特徴を活かし、支援員間で利用者の情報共有を行えるよう、事前・事後にミーティングを行っている。平日に事業を実施している三重県鳥羽市、沖縄県では、利用者一人ずつの様子を記したファイルを用意し、日々の様子や支援員の気づきを共有している。
- 奈良県においては、町村域の支援のために、委託先の奈良県社会福祉協議会から町村社会福祉協議会やボランティアグループに再委託を行い、広域の事業実施に対応している。また、町村役場の福祉部署や教育委員会とも問題意識を共有し、子どもの実態の把握とニーズの掘り起こしを行っている。加えて、町村役場の一室や地域公民館、特別養護老人ホームを借用することによって事業を実施している。
- 沖縄県においては、面積が広い町村においては地域未来塾等の他の事業とエリアによって棲み分けを行うといった工夫が行われている。

#### (SNSの活用)

- 近年のSNSの普及を受け、子どもの学習・生活支援事業においても利用する自治体があった。
- 北海道帯広市においては、高校生に対してSNSを活用した相談支援を実施している。主にプログラムの案内や出欠の確認をLINEで実施している他、直接LINEでSOSを発信した利用者もあり、必要な支援を提供するためのきっかけとなったこともあったそうである。
- 広島県東広島市においては、委託先の社会福祉協議会と支援員を担う学生のボランティアサークルとの連絡手段としてLINEを使用しており、参加を呼びかけるための連絡手段として活用されている。

#### (情報の共有)

- 利用者の支援を充実させるためには、関係機関・関係者間で情報提供・共有することが重要である。一方で、利用者の個人情報の保護に配慮することも必要である。
- ヒアリング調査を実施した多くの自治体では、事業利用申込書において「子どもの学習・生活支援事業に必要な範囲で関係機関と情報を共有することに同意する」といった同意書も兼ねていた。
- 委託にて事業を実施している自治体においては、委託事業者との契約書に「個人情報の取り扱い」について明記していた。

#### (他自治体との事業の共同実施)

- 近隣の自治体と委託先が同じという特徴を活かし、利用者が他自治体の施設を相互利用できる体制を取っている取組事例がある。同じ学校の生徒に知られたくないという心情的な配慮や、事業実施曜日以外の利用を希望する利用者の利便性の向上に役立っている。

#### 【委託先の選定方法：ヒアリング調査でのみ聞き取り】

- ヒアリング調査を実施した自治体では、委託先は随意契約やプロポーザル方式等様々な方式で選定されていた。プロポーザル方式を採用する自治体においては、年々事業者の提案により取組内容の充実が図られている自治体もあった。

○静岡県静岡市においては、事業開始まで同様の活動を行っていた法人をコンソーシアムとしてとりまとめ、事業の委託先としている。各団体の持つ機能やノウハウ、強みを活かした支援につながっている。

## (2) 事業の利用を促す工夫について

○利用者の確保方法として、「生活保護ケースワーカーの声掛け」が81.5%と最も高く、次いで「学校の教職員等からの声掛け」が43.8%、そして「案内はがき・メール等の送付」が33.6%となっている。

○三重県鳥羽市においては、離島においても事業を実施するため、離島の既存の学習塾を再委託先として事業を実施することで、これまで事業を利用できていなかった子どもへのアプローチを可能としている。

○広島県東広島市においては、多くの対象者に事業を利用してもらえる制度にするよう、事業実施曜日をアンケートによる意向調査によって決定している。

## (3) 事業の課題

### (事業の周知)

○事業実施にあたり、「事業の周知が難しい」が課題として一番多く挙げられている。ヒアリング調査を実施した自治体においても、公に事業を周知していないところが大半であったが、就学援助の決定通知に事業の利用案内を同封したところ、多くの反響が得られたとする自治体が多くあった。

○ひとり親家庭等生活向上事業と一体実施している三重県鳥羽市においては、地域にひとり親家庭が多く、引け目なく利用できるために、自治体広報誌への掲載やポスター掲示によって事業の周知を行っている。

### (教育機関との連携)

○多くの自治体が「関係機関・関係者との情報共有や連携」を工夫している取組内容として挙げ、また、利用者の確保方法や早期発見・早期支援の工夫としても「学校の教職員等からの声掛け」「学校や教育委員会から情報提供を受けている」が挙げられている。事業の実施にあたり、関係機関・関係者との連携が必須であり、中でも学校や教育委員会との連携が重要であることがうかがえる。

○2割を超える自治体が「教育機関との連携体制を構築するのが難しい」を課題として挙げている。加えて、事業を実施するにあたっての連携先、連携部署・機関として、約4割が小学校、約6割が中学校を挙げているのに対し、高校は2割に留まっていることから、高校との連携が課題であることがうかがえる。

○奈良県においては、県の福祉関係部署が県教育委員会と連携し、県教育委員会から管内教育機関に通知を発出することで、事業における現場での連携が進んでいた。教育機関との連携においては都道府県単位での連携体制の構築が望まれる。

○静岡県静岡市においては、学校との連携にスクールソーシャルワーカーが活躍している。スクールソーシャルワーカーが学校の先生に事業内容を説明するとともに、学校側の意見をスクールソーシャルワーカーに伝えるなど、コーディネーターの役割を担うことで比較的スムーズに連携が進んだとの声があった。



## 2. 今後の展望

### (保護者への支援)

- 平成30（2018）年の生活困窮者自立支援法の改正により、学習支援のみならず生活習慣・育成環境の改善に関する助言等も追加した「子どもの学習・生活支援事業」として強化することが明文化され、学習のみならず、生活習慣・環境改善に比重を置く事業となった。家庭環境や保護者との関わりが少ないといった養育面の課題等が、子どもの低学力・低学歴につながり、貧困の連鎖を生んでいるという指摘がなされている。貧困の連鎖を防ぐという視点に立ち、子どもが成長の過程で社会から孤立しないよう、単に勉強を教えるだけでなく、子どもの自尊感情の醸成やコミュニケーション能力、社会性を向上させるなど、生活習慣・育成環境の改善が望まれる。
- 子どもの養育面の課題には、保護者自らが子どもの頃に保護者からの養育を受けられなかったという保護者自身の経験不足により養育力が不足していることも挙げられる。子どもの支援だけでなく、保護者も含めた生活習慣・育成環境の改善が望まれる。

### (小学生・高校生への支援)

- 現在の事業の年代ごとの利用人数は中学生が一番多く、小学4～6年生が続いた。ヒアリング調査を実施した自治体においても、高校等に入学させることが貧困の連鎖を食い止める手段であり、そのためには中学生から支援を開始するのでは遅く、徐々に対象年代を下げていく自治体もあった。中には未就学児から支援を開始している自治体もあり、早期からの支援開始が望まれるとともに、高校中退を防ぎ、自立を助けるため、高校生に対して継続的な支援が行われることが望まれる。

### (関係機関・関係者との連携)

- 「子どもの学習・生活支援事業」は対象を明確に定めてはいないが、多くの自治体は対象を「生活保護受給世帯」としている。これは事業の予算規模や事業実施体制から対象を拡大できない可能性も大いにあると考えられる。また、自治体における事業実施所管部署は生活保護も所管している場合が多く、生活保護受給世帯を把握しやすい一方、他の対象世帯を把握できずに事業を十分に周知できていないことも考えられる。今後の支援対象の充実のためにも、関係機関・関係者との情報共有や連携はますます重要になる。
- 事業の実施にあたっては、行政、ケースワーカー、学校、事業者等の関係者間で情報を共有するとともに、必要に応じて、子ども家庭支援センター、地域若者サポートステーション、児童相談所等の関係機関に適切につなぎ、保護者や子どもが抱える課題の解決に向けた支援を行うことが重要である。民生委員・児童委員による見守り・相談対応から得られる情報や警察からの情報等も早期支援につながることから、連携体制を構築することが望まれる。

### (教育機関との連携)

- 効果的な支援に向けて、課題を抱え特に支援を必要とする子どもの状況を把握している学校、教育機関・教育委員会等との連携が重要である。日常的に必要な情報交換等を行い、関係者間で子どもの状況に応じた支援について統一の見解を持ち、対応していくことが望まれる。

### (地域資源の活用)

- 平成27（2015）年の生活困窮者自立支援法施行に伴い「子どもの学習支援事業」が任意事業として明記されて5年が経過した。しかしアンケート調査結果において、人口5万人未満の小規模自治体において「子どもの学習・生活支援事業」の実施割合が半数を下回るという実態が判明した。人口規模が小さい自治体ほど、事業を実施していない理由として「委託先を確保する

のが難しい」「担い手（支援員）を確保するのが難しい」「活動場所の確保が難しい」という事業の実施体制構築に関する項目を挙げている。

今後、「子どもの学習・生活支援事業」が多くの自治体で普及するためには、自治体が有する地域資源を活用できるよう、その存在を認識し、利用者が利用しやすい実施体制を構築するために、民間団体や内閣府や文部科学省等の他の事業との一体実施といった工夫や他の自治体との共同実施やSNS等の活用等、新たな事業実施形態の工夫を見出していく必要がある。また、地域の担い手を育成する視点を持ち、事業の継続性を重視することも望まれる。

#### 事業実施機関

株式会社 日本能率協会総合研究所

〒105-0011 東京都港区芝公園 3-1-22

TEL 03-3434-6282

FAX 03-3578-7547