学習支援を通じた子どもの 「自立」支援がもたらす管理の全面化

阿比留 久美

はじめに

- 1 子どもの「自立支援」としての「学習支援」の政策化
- 2 生活困窮者自立支援法関連の委員会における「学習支援」の位置づけ
- 3 「学習支援」と相談支援の連続性が示すもの
- 4 「学習支援」をめぐる課題おわりに

はじめに

「子どもの貧困」が社会問題化され、貧困と教育達成の相関関係への認知が広まった2000年代以降、「貧困の連鎖」を断ち、子どもたちが自立を達成していくための手段として無料の学習支援の活動が注目をあび、広がりを見せている。「学習支援」として実施されている活動では、学習機会を提供し、子どもの学力を向上させることを目的とした活動を実施するだけでなく、「居場所」づくりや様々な体験活動の実施、保護者への相談支援など様々な活動が同時に実施され、単なる学習支援以上のねらいをもって多様な活動が内包されている。その背景には、貧困家庭の子どもの育ちと学びを保障していくためには、単に勉強を教えるだけで「貧困の連鎖」を解消することは困難で、子どもたちの学びの困難の背景にある様々な文化資本や社会関係資本の乏しさや、子どもの物理的・心理的な「居場所」のなさ、保護者が抱える問題に同時にアプローチしなければ「学習支援」への期待に応えることが難しいという実態が存在していると考えられる。

このように「学習支援」という名のもとに、子どもやその家庭に対する支援が広範に展開されることは、「学習支援」をどのようなものにしているのだろうか。「学習支援」が様々な能力獲得や体験の機会の手段となって、子どもの「自立」を実現するものとして位置づけられることによって、子どもの育ちと学びはどのような文脈に回収されることとなっているのだろうか。本稿では、厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者自立支援および生活保護部会」を中心とした「学習支援」の検討を通じて、「自立支援」としての「学習支援」が、子ども/家庭/社会にどのような影響をもたらしているのかを検討していく。

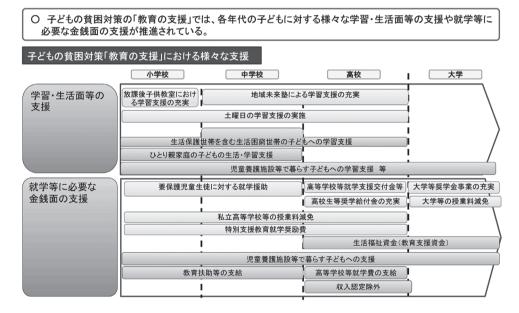
1 子どもの「自立支援」としての「学習支援」の政策化

(1) 「学習支援」政策化の展開

日本は OECD 加盟国の中でも子どもの相対的貧困率が高い国であるが、2000 年代以降、「子どもの貧困」が社会問題化する中で、「子どもの貧困」に対応し、子どもの「自立」を支援するための中心的手段として、「学習支援」が政策化されていった。

第4回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」(2017年7月11日)で示された「子どもの貧困対策『教育の支援』における様々な支援」(図1)からもわかるように、厚生労働省による事業以外にも、文部科学省による事業としても、地域未来塾、放課後子ども教室、土曜日の教育活動等様々なかたちで子どもの学習支援はおこなわれており、2010年代に入ってからの子どもの学習支援は百花繚乱の様相をみせている。

図 1 子どもの貧困対策「教育の支援」における様々な支援



出所:第4回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」資料1「子どもの貧困への対応について」 https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_ Shakaihoshoutantou/0000169130_4.pdf, 2021 年4月1日閲覧。

厚生労働省,文部科学省双方において「学習支援」は実施されているが、福祉領域において、最も存在感があるのが生活困窮者自立支援制度に基づいた「学習支援」である。子どもの「学習支援」は、2005年から生活保護受給者の「自立支援プログラム」のひとつとして国の制度として制度化された。その後、2009年に「子どもの健全育成事業」のひとつとして小中高生を対象とした学習支援が制度化され、2010年からは「生活保護自立支援事業」、2011年には「社会的な居場所づ

くり支援事業」として再編されていく。

2012年には母子及び寡婦福祉法に基づいて、「学習支援ボランティア事業」として、ひとり親家庭に大学生などのボランティアを派遣し、子ども等の学習支援や進学相談に応じる事業も開始されており、子どもたちを一定の場所に集めて実施する「学習支援」のみならず派遣型の「学習支援」も含む多様な形態で「学習支援」は実施されている。

そのように国の政策としてかたちができあがりつつあった「学習支援」は、2013年6月に成立し2014年1月に施行された子どもの貧困対策推進法、2013年12月に成立し2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法により、さらに強力に推進され、短期間のあいだに「学習支援」は拡大していった (1)。2019年に改正された「子どもの貧困対策推進法」では、子どもの貧困対策を総合的に推進することにより、子どもの「将来」だけでなく「現在」も、生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することが第1条の目的に明記されたものの、もともとこの法律は、制定当時には、子どもの「将来」の不平等を是正するための法律として制定されており、子どもの貧困対策はその出自として「未来志向」的傾向が強い。それに呼応するように、生活困窮者自立支援法における「学習支援」では、「学習支援」を通じて子どもの基礎学力の向上や、高校への進学を実現し、子どもたちの将来の「自立」の達成を企図するものとなっている。

(2) 学習支援の量的広がり

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「平成30年度 生活困窮者自立支援制度の実施状況調査 集計結果」(2019) によれば、生活困窮者自立支援法に基づいておこなわれている子どもの学習支援事業の実施自治体数は、2014年度のモデル事業実施時は184自治体だったのが、2015年度301自治体(33%)、2016年度417自治体(46%)、2017年度506自治体(56%)、2018年度536自治体(59%)と着実に増加している。生活困窮者自立支援法に基づく学習支援事業をみるだけでもこのように増加がみられているが、違う行政施策として実施されている学習支援や行政の施策に基づかずに民間での自主事業としておこなわれている学習支援もあるため、実際の学習支援の活動はさらにこの数を上回る勢いで増加していっている。

このように、近年急速な広がりをみせている無料学習支援の活動だが、その歴史は古く30年以上も前にさかのぼることができる。1987年に立ち上げられた江戸川中三勉強会は、その端緒ともいえる活動で、東京都江戸川区の生活保護ケースワーカー有志が生活保護受給世帯の高校進学を応援するために立ち上げ、行政職員やボランティアの手によって30年以上も続けられている(宮武2014)。

古くて新しい学習支援の活動であるが、21世紀に入ってからは、「子どもの貧困」への対策および「自立支援」と強固に結びつきながら展開されている。

⁽¹⁾ ちなみに、生活保護世帯を対象とした学習支援事業が全額国庫補助であったのに対し、2015年以降に実施されている生活困窮者を対象とした学習支援は国庫補助が半減し、自治体が半額を負担しなければならないため、自治体間格差が生まれる危うさと隣り合わせであった。

2 生活困窮者自立支援法関連の委員会における「学習支援」の位置づけ

(1) 研究の方法

「学習支援」は様々な制度のもとで実施されているが、生活困窮者自立支援法で位置づけられた「学習支援」が一番規模の大きなものとして存在している。そこで、本稿では生活困窮者自立支援法施行(2015 年)以降における「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」(2016 年 10 月~2017 年 3 月、以下「検討会」と表記して会議実施回を同時に記す)、社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」⁽²⁾(2017 年 5 月~、以下「審議会」と表記して会議実施回を同時に記す)において、「学習支援」がどのように語られ、どのような事業としてみなされていったのかを検討する。その上で、それらの意見や語りや決定事項と学習支援の実践とを照らし合わせていくことで見えてくるものについて、分析をおこなっていく。

(2) 「貧困の連鎖」を防ぐ手段としての「学習支援」

前述したように、学習支援は生活困窮者自立支援法に位置づけられながら制度化され、展開している。そこで、生活困窮者自立支援法施行(2015年)以降における「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」(2016年10月~2017年3月)、社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」(2017年5~2017年12月)でどのように学習支援が語られてきたのかをみていく。

「社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会報告書」(2017年12月15日,以下「報告書」と表記)では、「生活に困窮した世帯で育つことにより、子どもや若者が経済的、心理的に傷つき、絶望することがあってはならない。子どもや若者が成長の過程で社会から孤立せず、公平な条件で人生を歩むことができるよう、『貧困の連鎖を防ぐ』という視点に立って積極的な支援を行う必要がある」(6頁)ということが指摘されている。

では、貧困の連鎖を防ぐためにどうしていけばいいのか、というと、それを防ぐ手段として子どもに対する支援として第一に注目されるのが子どもの学習支援である。子どもの学習支援事業については、家庭環境や保護者の養育力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問題意識から、生活保護世帯を含む生活困窮世帯の子どもを対象にした「学習支援」によって「自立」を支援し、「貧困の連鎖」を防ごうとしているのである。

^{(2) 「}生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」の日程は、第1回2016年10月6日、第2回2016年10月24日、第3回2016年11月14日、第4回2016年12月1日、第5回2016年12月19日、第6回2017年1月23日、第7回2017年3月6日、論点整理とりまとめ発表2017年3月17日。社会保障審議会の会議日程は以下の通り。第1回2017年5月11日、第2回2017年6月8日、第3回2017年6月27日、第4回2017年7月11日、第5回2017年7月27日、第6回2017年8月30日、第7回2017年9月21日、第8回2017年10月12日、第9回2017年10月31日、第10回2017年11月16日、第11回2017年12月11日、報告書発表2017年12月15日、第12回2019年12月3日、第13回2020年12月17日。

(3) 「学習支援」でおこなわれている多様な〈支援〉

「学習支援」の場では、勉強を教える「学習支援を中心にしながらも、実際に居場所の提供や、イベント等を通じた相互の交流や、コミュニケーションを図る取組、家庭訪問、親を対象にした相談などによる生活環境の向上を図る取組を学習支援とともに一体的に行っている自治体も多い」(「報告書 | 31 頁)という。

なぜ、「学習支援」の場で、居場所の提供やコミュニケーションを図る取り組みが実施されているかといえば、「生活困窮世帯の子どもは、自尊感情の醸成、ソーシャルスキルや生活環境の向上といった生活面の課題を抱えている場合が少なくないことや、子どもとの関わりが少ない、子育てに無関心といった親の養育に関する課題のため、居場所の提供や生活習慣・環境及び社会生活の向上」が目指されているからである(「報告書」31頁)。

「学習支援」の場が子どもにとっての居場所となることで、そこで落ち着いて学習できるようになったり、居場所の大人に対する信頼感が学習することの動機づけになったりと、学習と居場所感との関係性は強い。

さらに、「学習支援」として実施されている活動の中には、子ども本人や世帯を対象とした相談 支援も位置づけられている。たしかに、「家庭」という子どもの環境の調整をおこなうことによっ て、学習環境が整い、学習が進展していくことは想定できるが、通常「学習支援」という言葉から 想定されるのは勉強を教える行為であることを考えると、「学習支援」という呼称のもとに子ども の育ちにかかわる様々な活動・事業が実施され、その意味が拡張している現在の「学習支援」の特 殊性が浮かび上がってくる。

(4) 学習支援を進めるための前提条件としての生活保障の実施

「学習支援」を進めるための前提条件としては、子どもに対する食事の提供などが挙げられる。 本来食事の提供や教材の提供といった個別給付とみなされるものへの支給は事業実施の際には認め られない。だが、学習支援が成立する前提を保障するためにはこれらが必要だという。

社会保障審議会委員である滋賀県野洲市市民部市民生活相談課の生水裕美委員も「野洲市では、勉強が始まる前におにぎりとかみそ汁の提供」をしており、「子どもは食べることでほっこりして、安心して勉強の場に集まってきます」「食事の提供というのは、学習支援をする上において本当に非常に重要な支援」であるために、「学習支援事業において食事の提供や子どもの学力に合わせた教材の提供をすることは、学習支援を効果的に進める上で必要な支援である。こうした個別給付は認めるべきであるとの意見がある」と書いてほしいという要請をしている(「審議会」第7回、2017年9月21日)。

「学習支援」を10年以上にわたって実施してきたNPO法人キッズドアの渡辺由美子委員も「財源といいますか、資金の面で、皆さんからも出ているように、補助率のアップとか、特に、単なる学習会ではなくて、居場所機能をつけたり、食の機能をつけたり、相談機能をつけたりということでは、非常にコストがかかっていくので、そこの部分をどうしていくのかというふうなことはぜひお考えいただきたいと思います」(「審議会」第8回、2017年10月12日)と述べている。

多様な学びを支えるために「居場所」や食や相談機能といった支援が実際になされており、その

ための財源の整備を求めている。「学習支援」を進めていくためにはそのための土台となる生活保 障も含めて整備していくことが現場からは強く求められている。

そのため、「報告書」では、「子どもの学習支援事業における食事の提供や子どもの学力に併せた 教材の提供は、学習支援を効果的に進める上で必要な支援であり、こうした支出は事業の中で認め るべきであるとの意見もあった(32頁)」との記述がなされている。

3 「学習支援」と相談支援の連続性が示すもの

(1) 「学習支援」と相談支援の連続的把握の重視

また、「学習支援」と相談支援とを連続的に捉える必要性が、「検討会」「報告書」「審議会」で指摘されている点は大きな特徴である。相談支援の対象は2通りあり、ひとつは子ども本人、もうひとつは世帯全体である。「報告書」でも「審議会」でも、学習支援を通じて子ども本人のみならず、世帯全体に対する相談支援につなげていきたいという傾向性は強い。

「審議会」においては、社会・援護局本後室長が複数回にわたって、学習支援と相談支援を連続的に捉えることの重要性を掲げている。第4回(2017年7月11日)では、「子どもの学習支援事業につきましては取り組みを強化すべきではないかということで、学習支援にとどまらず世帯支援につなげること、それから、子どもさんへの生活支援を行うことも含めて事業の標準的な内容をどう考えるか。」(下線筆者)、第8回(2017年10月12日)では、子どもの貧困対策として「学習支援を中心にしながらも、居場所の提供、イベント等を通じた相互の交流や、コミュニケーションを図る取組、家庭訪問、生活環境の向上を図る取組を一体的に行っている自治体も多」く、「子どもの学習支援の今後のあり方については、このような実態や必要性を踏まえることが必要ではないか。」と述べ、その上で「世帯全体の生活困窮に対する支援の入り口にもなりうることで、自立相談支援事業との連携をより明確にしていく必要があるのではないか。」(下線筆者)と提言している。

子どもを対象とした相談支援については、「学習支援だけでなく自立に向けた相談支援が必要であり、中学校から高等学校に進学する際の切れ目のない支援、教育部門、高等学校との連携はもとより、地域、若者サポートステーションなどの就労支援機関との連携も含めた方策を検討すべきである。」といったかたちで「学習支援」を通じた「自立支援」の実施が企図されているのだ。

そのようなかたちで、学習支援を通じて世帯全体を支援していこうとする――子どもを通じて親にアプローチし、家族全体への介入を進めようとする――動きは、社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会のみならず、内閣府の「子供の貧困対策に関する有識者会議」においても指摘されている動きである。

このように、学習支援と相談支援を連続的に実施していこうという姿勢は、学習支援を効果的に 進める上での必要な支援という見方と、学習支援を通じた(そして、学習支援に参加する子どもを 通じた)家族の全面的コントロールという見方の両方の読み取りが可能であり、そのどちらに依拠 して「学習支援」を理解するかによって、大きく見えてくるものが異なってくる。

ただし、世帯に対する相談支援を学習支援事業の中でおこなうのか、それとも学習支援事業と他

の事業が連携をとることによって相談支援をおこなうのか、という点については、委員によって捉え方に差があり、「審議会」の中では整理がなされないままである。

世帯に対する相談支援を学習支援事業とはわけて実施する考え方を示しているのは生水委員で、「世帯支援については、学習支援事業でするのではなくて、自立相談支援事業での対応となるために、自立相談支援機関である市民生活相談課が、要保護児童対策地域協議会の構成員となっている。この枠組みに入ることで、学校や家庭・児童相談施設、スクールソーシャルワーカーなどの関係機関と個人情報を共有できるので、世帯にとって必要な支援が非常にわかりやすくなっている」と言う(傍点筆者)。

そして、親に対する取り組みについて「子どもを通じてさまざまな情報を得られますので、その情報が自立支援にとっても必要なものであると考えており、学習支援の現場と自立相談支援機関との連携による仕組みを設けることが、子どものための世帯支援にもつながっていくのではないか」と述べている(第8回、2017年10月12日)。

それに対して、NPO 法人キッズドア理事長の渡辺由美子委員は学習支援と相談支援を統合的に捉え「学習支援の総合化」を求めている。そのため、「単なる学習会ではなくて、居場所機能をつけたり、食の機能をつけたり、相談機能をつけたり」するための財源を事業に求めている(第8回、2017年10月12日)。

生水委員と渡辺委員のスタンスの違いは、分掌の明確な行政機関と様々なことを柔軟に実施できる民間組織の違いともいえるかもしれない。いずれにせよ、行政職員からも民間団体の職員からも「学習支援」が相談支援とも結びつけながら実施する必要性が認識され、実際そのような支援が実施されている実態が見えてくる。

(2) 「学習支援」をとば口とした相談支援実施の是非

「学習支援」をとば口として、世帯全体の相談支援を実施していくことは、「学習支援」という比較的参加ハードルが低い支援が存在することによって、相談支援という参加障壁の高い支援につながりやすくなるというメリットがある。一方で、「学習支援」の名のもとに世帯への介入が(いわば子どもの「学習支援」という餌をつりにして)進められ、「学習支援」という事業タイトルのもとに、あらゆる要素が無尽蔵に入れ込まれていく危うさも存在している(次頁図2参照)。

NPO 法人抱僕の奥田和志委員は、「子どものための世帯支援が出てきますが、子どもの学習支援の今後の在り方については、(中略)実態や必要性を踏まえることが重要ではないか」と述べ、「今回の法律のことに関わってくると思うのですが、『子どもの学習支援』という事業タイトルで果たしていいのですか」と問うている。そして、「学習支援」は単純に学習塾のかわりをすることではなく、相談支援をも含み込むような「もっと複雑な社会的な問題なのだということを示すために、この事業タイトル自体を今回見直すべきではないか。」(第8回、2017年10月12日)と続けている。

図2 子どもの学習支援事業について(厚生労働省社会保障審議会,2017年7月11日資料)

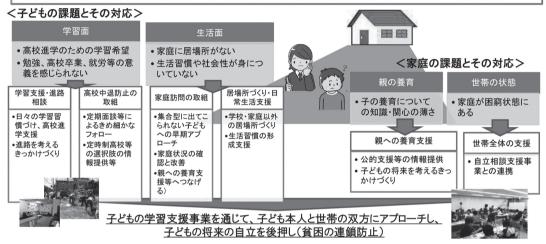
事業の概要

- □○「貧困の連鎖」を防止するため、生活保護受給世帯の子どもを含む生活困窮世帯の子どもを対象に学習支援事業を実施。
- 〇各自治体が地域の実情に応じ、創意工夫をこらし実施(地域資源の活用、地域の学習支援ボランティアや教員OB等の活用等)。
- ○平成28年度においては、高校中退防止及び家庭訪問の取組を強化。

支援のイメージ

▶ 将来の自立に向けた包括的な支援:単に勉強を教えるだけではなく、居場所づくり、日常生活の支援、親への養育支援などを通じて、子どもの将来の自立に向けたきめ細かで包括的な支援を行う。

▶ 世帯全体への支援:子どもの学習支援事業を入口として、必要に応じて自立相談支援事業等と連携することで世帯全体への支援を行う。



出所:第4回社会保障審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」資料1「子どもの貧困への対応について」 https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_ Shakaihoshoutantou/0000169130_4.pdf。

奥田委員の発言は傾聴に値するものであると考えられるが、実際には事業タイトルが見直される ことはないままに、様々な活動が「学習支援」という言葉の中に内包されて実施されていく。「学 習支援」の総合化は今も進展していっている。

4 「学習支援」をめぐる課題

(1) 社会的投資としての「学習支援」観

子どもへの支援は社会的投資として社会にとって有効な施策であると考えられることが多い。 そもそも「子どもの貧困」にかかわる事業は、「①教育には社会投資的な意味合いがあり、子ど もの『健全育成』を通して社会に貢献してくれる『一人前の市民』を養成することで、将来的にそ のコストを回収できる」、「②子どもは『一人前の市民』ではないため、一般的な意味での責任主体 にはなり得ない」(堅田 2019:37) という 2 つのロジックが存在するために、その事業の意味について世間から批判されることなく賛意で事業を承認されやすい。

たとえば、「子どもの貧困」を放置することにより、所得総額が 2.9 兆円減少し、税・社会保障の純負担が年間 1.1 兆円の社会的損失が生じるため、今「子どもの貧困」に投資することは、将来のタックスペイヤーを確保するための有効な投資であると言われている(日本財団 2015:47)。そのような考えのもとに、子どもの「学習支援」をはじめとした「子どもの貧困」対策は、「タックスユーザーをタックスペイヤーに変えることのできる数少ない手段である」(内閣府「子どもの貧困対策に関する検討会」第 4 回 2014 年 6 月 5 日における末富芳委員の発言) $^{(3)}$ と考えられている。

それは、「『教育を通して貧困脱却をはかる』といった一般的な〈物語〉の存在」を背景として、「『子どもの貧困』とは、貧困家庭の子どもが十分に教育機関にアクセスできないこと、あるいは貧困状態にある子どもの教育的不利として問題化」(傍点筆者)されることにより、「貧困家庭の子どもの教育機関へのアクセスを保障することで、貧困当事者としての子どもが『能力』を高め(=人的資本としての質を高め)、その結果、安定した職業に就いて、将来的には貧困から脱却し得る(=階層上昇を果たす)」という〈物語〉のもとに、教育機会の保障を最も重視するものとなっている(堅田 2019:42)。

しかし、それは、「貧困の個人主義的理解を通して、貧困の個人責任論と親和的にならざるを得」ず、「皮肉にも、『教育』や『学習』の支援を拡張すればするほど、そうした『支援』を受けてもなお『自立』できない者、貧困を脱却できない者の自己責任がますます強調され得る」「これだけ『支援=投資』したにもかかわらず、それでも貧困脱却できないとすれば、それはもうあなたの能力ないし努力の不足――自己責任――に帰すことができるだろう」ということになり、貧困の自己責任化を招来する(堅田 2019: 49-50)。

そのため、「学習支援」を「将来的な生活保護リスクの高い子どもを労働者として活性化していくという『アクティベーション政策』の一環」として「安易に位置づける言説は、事業拡大に寄与する一方、支援の目的を見失わせ、支援の現場に過大な期待を負わせる『諸刃の剣』となっている」(山本 2020:62)。

(2) ラーン・フェアがもたらす権利の視点の後退

前述した通り、「子どもの貧困対策推進法」は、法律の制定当初は子どもの現在の貧困の解消ではなく、子どもの将来における「貧困の世代的再生産」の解消という問題設定のもとに法律が立案された。それは、子どもの現在にまなざしを注ぎ、子どもの生存権や社会権を保障するために現在の貧困の解消に取り組む視点に欠けるという点で問題がある。

教育や学習の「支援=投資」をすることによって、労働市場への参入が可能な人間を養成しようとする福祉のあり方はラーン・フェア(教育福祉)と表現できるが、ラーン・フェアに基づく施策

^{(3) 「}検討会」の実施状況は, 第1回2014年4月17日, 第2回2014年5月1日, 第3回2014年5月22日, 第4回2014年6月5日。

は、一人一人の子どもの生存権・社会権を保障していく観点ではなく、子どもを未来の納税者とみる社会的投資の文脈で位置づけられることによって、新自由主義が跋扈する今日においては「よき市民」として就労し、納税できる存在になることが最終的なゴールとして設定されることとなる。

岡部耕典は、「障害者権利条約が十分に機能するためには、障害のある者も障害のない者と同等の権利を持つ『市民』であることを認め、かつその差別と排除の解消に要する負担を容認する〈社会〉の側の合意形成が大前提になる」。しかし、日本では、「いわゆるマーシャル・モデルのシティズンシップ概念を構築/推進する主体として暗黙の前提とされてきたのは、中産階級/中間層であり、労働し生産するという『義務』を果たしうる/果たすことを意思する者たち」であり、「労働/生産しない/できない者たちを自分たちと同等の身分をもつ『社会の完全な成員』として包摂する『衝動』は自然には存在しない』ことを岡部は指摘する(岡部 2019:57)。

ラーン・フェアは、就労し納税できる「よき市民」を目指す施策であるがゆえに、労働/生産できる/しない/できないを問わず人権を保障しようとする権利の視点を後退させる。

「学習支援」という支援プログラムが広範に実施されることにより、そこに参加しているにもかかわらず自立できなければ無能力者とみなされ、そこに参加しようとしなければ怠惰な者とみなされるリスクにさらされることがありうる。

そのため、「学習支援」が「社会的投資」の文脈で位置づけられ、推進されることは、社会からの施策の納得感を向上させる一方で、子どもの生存権・社会権を保障するものとしての「学習支援」理解を後退させる。そしてそれは、それぞれの子どもが「学習支援」に参加している/していない、その結果として自立した/していないというような分断をもたらすものにもなりかねないのである。

(3) 「現場の声」を反映させることによる管理の強化と学習支援の手段化

また、学習支援事業のやっかいさは、それが教科学習や受験学力の獲得のみに収斂するような狭い意味での学力獲得を目指すのではなく、それぞれの「現場の実態」や「現場の声」を反映させた「柔軟な」運用を可能にするような設計を目指すことにより、よりソフトな管理が全方位にまではりめぐらされる危険性をもつ。

現実の「学習支援」の場は、「学習支援」といっても受験学力や教科教育の能力をあげることのみを目指す学習塾のような場ではなく、より柔軟で幅広い「学び」の場となっていることが多い。「平成 28 年度厚生労働省社会福祉推進事業学習支援事業」調査によれば、「学習支援」事業で、実際に学習支援以外におこなっている事業をたずねたところ次頁図3のような結果となった。子どもに対しては4割が食事の提供をし、遠足・社会見学、キャンプなどの野外活動も4分の1の団体が実施しており、さらにはお誕生日会やお泊り会もそれぞれ11%、6%おこなわれており、あらゆる分野における経験の貧困をカバーしようとしていることがわかる(特定非営利活動法人さいたまユースサポートネット2017:52)。

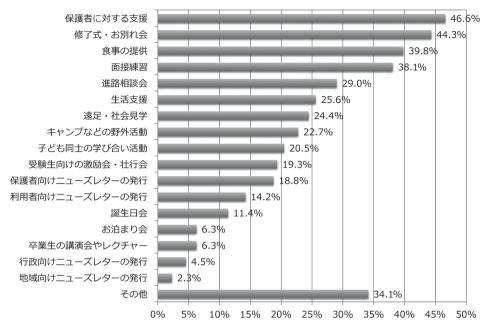


図3 学習支援以外の活動の有無

出所:特定非営利活動法人さいたまユースサポートネット(2017:52)。

しかも、「多くの団体は『基礎学力保障』と共に『居場所づくり』を重点目標にして」(山本 2020:59) おり、単に勉強を教えるだけでなく様々な機能をもち、子どもの成長発達を全面的に支援しようとしている姿勢がうかがえる。

「学習支援」の場は、勉強を教える以上に、やってくる子どもの話を聞き、応援し、子どもの思いに伴走する居場所となっている。そこでは、勉強が苦手で学習への忌避感が強い子どもが「勉強をしようかな」と思うまでの助走期間に辛抱強くつきあってくれる大人がいたり、他者に対する信頼感を育む場にもなっている。「学習支援」が、そのような居場所となることは、子どもが困難に陥った時に、相談する相手をもったり、なんとか踏んばることができたりすることにつながっていくのであり(宮武 2014:80)、学習支援は実際に「学習支援」以上の意味をもってきた。

また、ともすれば親の養育責任ばかりが問われがちな子どもの育ちに対し、学習支援というかたちで地域の人びとがかかわることは、子どもに家庭外の居場所をつくり、そこで保護者以外の大人による「学習支援によるケア」がなされている。「学習支援によるケア」は、子どもたちに「誰かに気にかけてもらう感覚」、「頼れる大人に会える」、「自分が成長していく実感」、「人間的なつながり」、「居場所感」、「もうひとつの学びの場」をもたらす(松村 2020:87-118)。家庭の責任を厳しく問うのではなく、家庭の外で保護者以外の大人と接することのできる居場所をもてるようにすることが、貧困による影響を小さくすると考えられる。

しかし、「学習支援」において、学力向上と共に(ときに学力向上以上に)、人間的なつながりのもとに受容されたり、気にかけてもらうことが、事業の効果として前衛化していくことは、人間の

生の営みを「学習支援」の名のもとに全面的にソフトに管理していこうとする流れをおし進めるにもつながりかねない。

学習支援を 2011 年から実施している NPO 法人キッズドアの渡辺由美子は無料学習会には、「社会を生き抜く力、ソーシャルスキルの獲得」という「成績アップ以上の効果」があると述べている。具体的には、「コミュニケーション能力や対人関係スキル」「もっとベーシックなところでは、約束を守る、決められた時間に到着する、必要な連絡を入れる、など社会生活に参画するための基本的な行動規範」に象徴されるような非認知能力が挙げられている(渡辺 2018:92-102)。そこで語られているのは、学力向上や高校進学にとどまらない、「能力」の向上であるが、その内容は人格的な側面も含めたハイパー・メリトクラシー(本田 2005)にも対応しうるような「学習支援」の効力である。このように、「学習支援」が全面的に機能することによって、子どもの学習権や成長・発達権が保障される一方で、「暴走する能力主義」(中村 2018)に向けて子どもを同化させていくような広範な能力形成の場として学習支援が機能するようになることを意味する。

国家による「学習支援」政策を通じた、学力に限定されない多様な学びや相談支援の提供は、ある一面では子どもや家庭の「ニーズ」を満たしていくものとなる。その一方で、「学習支援」によるケアが行き届けば行き届くほど、国家による子ども・家庭に対する全面的な管理・統治も行き届くようになってしまうというジレンマがここには存在する。果たしてこれは、子どもにとっての福音なのか、国家によるソフトで全面的な統治なのか。あらためて立ち止まって考えることが求められる。

おわりに

本稿では、生活困窮者自立支援法のもとで子どもの「自立支援」を実現するための施策として実施されている「学習支援」を検討してきた。そこからは、子どもの「学習支援」を進める際に、「子どもの貧困」に対する対応として世論の賛同をえやすい社会的投資の観点に立つことによって、子どもの生存権・社会権の視点が後退し、自己責任を招喚してしまうのと同時に、社会の分断を深化させる危険性があることが浮かび上がってきた。また、社会の状況自体の変革を前提としない個人対応型の「学習支援」を、現場の声を反映させながら、子どもの状況に即して対応していくことによって、一方で子どものニーズに沿った支援が可能になる可能性が上がると同時に国家によるソフトな管理が全面化していってしまうというジレンマもみえてきた。

あらゆる人間の生存権・社会権保障の観点にたち、分断と自己責任論を進展させない「学習支援」の構想を改めて考えていく必要があるだろう。

(あびる・くみ 早稲田大学文化構想学部准教授)

【参考文献】

阿部彩・松村智史 (2020) 「子どもの貧困対策における学習支援事業:利用者の特性の分析」 『社会保障研究』 5 (3), 287-300

岡部耕典(2019)「『障害者』と/のシティズンシップ」『福祉社会学研究』16巻, 55-70

- 堅田香緒里(2019)「『子どもの貧困』再考」松本伊智朗編集代表,佐々木宏・鳥山まどか編著『シリーズ子どもの貧困3 教える・学ぶ――教育に何ができるか』明石書店
- 桜井啓太(2017)『〈自立支援〉の社会保障を問う』法律文化社
- 桜井啓太(2019)「生活保護世帯の子どもへの教育支援――教育 Learn + 福祉 welfare = ラーンフェア Learnfare」松本伊智朗編集代表,佐々木宏・鳥山まどか編著『シリーズ子どもの貧困 3 教える・学 ぶ――教育に何ができるか』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』
- 特定非営利活動法人さいたまユースサポートネット (2017) 『子どもの学習支援事業の効果的な異分野連携と事業の効果検証に関する調査研究事業 報告書』
- 中村高康(2018)『暴走する能力主義』 筑摩書房
- 日本財団 (2015) 『子どもの貧困の社会的損失推計レポート』 https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2019/01/wha_pro_end_03.pdf, 最終閲覧 2021 年 3 月 10 日
- 本田由紀 (2005) 『多元化する「能力」と日本社会 ――ハイパー・メリトクラシー化のなかで』NTT 出版 松村智史 (2017) 「子どもの貧困対策における福祉と教育の連携に関する一考察――生活困窮世帯の子ども の学習支援事業から」『社会福祉学』第58巻第2号、1-12
- 松村智史(2019)「生活困窮世帯の子どもの学習・生活支援事業の成立に関する一考察——国の審議会等の 議論に着目して|『社会福祉学』第60巻第2号、1-13
- 松村智史(2020)『子どもの貧困対策としての学習支援によるケアとレジリエンス』明石書店
- 宮武正明(2014)『子どもの貧困――貧困の連鎖と学習支援』みらい
- 山本宏樹 (2020) 「生活困窮者向け公設学習支援はどこへいくのか」 『教育』 2020 年 5 月号
- 渡辺由美子(2018)『子どもの貧困――未来へつなぐためにできること』水曜社