

称号及び氏名 博士（社会福祉学） 孫 応霞

学位授与の日付 2022年3月31日

論文名 生活保護世帯における高校未進学・中退の子どもへの支援に関する研究

論文審査委員 主査 吉武 信二

副査 西田 芳正

副査 田垣 正晋

副査 嵯峨 嘉子

学位論文要旨

本研究の目的は、生活保護世帯の高校未進学・中退の子ども（以下、高校未進学・中退の子ども）に対する支援について、制度に規定されている内容と支援者による支援の実態を明らかにすることである。それらを通じて、高校未進学・中退を含む生活保護世帯の子どもに対する支援のあり方を検討したい。

生活保護制度において、子どもが高校に就学している間は、稼働能力の活用（就労）が求められない時期として扱われる。一方、高校未進学・中退の子どもは、稼働年齢（15歳）に達しているため、高校進学・復学しない場合、稼働能力の活用が求められる取り扱いになる。つまり、高校未進学・中退の子どもは就労支援・指導の年齢であるとともに就学の年齢でもあるという、両者が重なる年齢層に置かれている。このため、本研究は、高校未進学・中退の子どもへの支援に着目する。そのうえで、①生活保護制度における教育保障に関する研究、②高校未進学・中退の問題に関する研究、③貧困世帯の子どもに関する研究、という3点から先行研究を検討し、本研究で明らかにすべき4つの課題を析出した。具体的には、①生活保護制度は、高校就学をどのようにして保障しているのかが部分的にしか明らかにされていなかったこと、②行政政策としての支援事業は、いかなる文句的で、どのような支援内容を提供しているのかが十分に検討されていなかったこと、③高校未進学・中退の子どもに対するワーカーの関わりの実態が解明されていなかったこと、④高校未進学・中退を含む生活保護世帯の子どもを対象とした学習支援事業の利用に至る過程が明らかにされていなかったことである。

以上の目的・課題の究明にあたり、本研究は3つの分析視点を設定した。それは、①金銭として給付される「高等学校等就学費」に着目すること、②事業化されたサービス給付と支援者によるサービス給付に着目すること、③稼働年齢層に対する能力活用の求め方に着目することである。

第1章では、生活保護制度は高校就学をどのように保障していくのかを明らかにすることを目的とした。そのため、①進学、②在学、③留年、中退、休学、転校という3つの時期に着目して、生活保護の「実施要領(=通知)」を資料として分析を行った。その結果、まず「入学金」は公立高校に相当する額しか給付されないため、高校進学する際の障壁の一つと推測できる。次に、高等学校等就学費の給付対象に修学旅行や学習塾等に関する費用が含まれないため、高校在学時に実質的に要する費用を保障していないことを指摘する。さらに、休学、転校後の就学は、高等学校等就学費が無条件に給付される運用となっているのに対し、留年、中退後の就学と、中卒後時間をおいて進学する場合、条件付きで給付される。高等学校等就学費でまかないきれない経費、あるいは給付対象外の経費に対し、「貸付金・恵与金」、「高校在学中の稼働収入」、「保護費からの預貯金」と「学資保険」であててることを前提とした制度設計には重大な問題があるといわざるを得ない。

第2章では、生活保護世帯の子どもを対象に策定された支援事業の目的、支援対象・内容を究明することを目的として、①高校進学支援プログラム、②子どもの健全育成支援事業、③社会的な居場所づくり支援事業、④学習支援事業、という時系列罫に、厚生労働省の会議資料などを素材に分析した。まず、高校進学支援プログラム、子どもの健全育成支援事業、社会的な居場所づくり支援事業を実施することにより、これまで生活保護の支援から落ちていた子どもが支援の対象となったことに加え、組織的な支援を受けられるようになった。一方、これらの支援事業は中学生に対する高校進学支援を重視しているため、それ以外の子ども(小学生、高校生)が支援対象から落ちてしまっていると指摘できる。学習支援事業は、小学生から高校生・高校生世代(中卒者・中退者)までの子どもを対象に、学習支援、居場所支援、相談支援、生活に関する支援などを策定している。しかし、学習支援事業は任意事業であるため、実施状況に自治体間格差が生じていること、また、事業を実施している自治体で、高校生世代に対する支援を策定している自治体は5割にとどまっていることから、多くの高校未進学・中退の子どもはなお支援事業の支援から落ちてしまっている。

第3章では、支援者としてのワーカーの支援に着目し、高校未進学・中退の子どもに対するワーカーの関わりの実態を明らかにすることを目的とした。高校未進学・中退の子どもを担当した経験のあるワーカー、あるいはワーカー経験者に半構造化面接を行い、質的データ分析法(佐藤2008)を用いて分析した。まず、ワーカーは子どもまたは保護者に高校進学や復学を勧めながら、子どもの今後の進路希望を確認していた。子どもの進路希望を把握したうえで、高校進学や復学を希望する子供に対し、ワーカーは積極的に学習支援事業や復学に関する情報の提供、就学費用に関する制度の説明等の就学支援を行っていた。就労を希望する子どもについて、ワーカーは高卒資格の重要性、労働市場の厳しさを子供に伝え、子どもの就労希望を変えるための支援や、子どもの就労希望を尊重し、ハローワークを紹介したり、子どもの希望する仕事を聞いたり、関係機関と連携して就労支援を行っていた。また、高校を中退した子どもは就労指導の対象として認識されていることがハローワーカーによって語られ、子どもに稼働能力の活用を求めていたことが明らかになった。つまり、高等学校等

就学費が給付されるようになった2005年以降でも、高校中退の子どもは就労指導の対象という認識が80年代から変わっておらず、現在まで残っていることを意味する。さらに、自ら稼働能力を活用し、自力で就労した子どもに対し、ワーカーは今後の進路希望の確認や就労支援などを行っていないという「支援の不在」があった。それは、自力で就労した子どもが、制度運用上において問題のない、支援する必要のない存在としてみなされていることを示している。

第4章では、高校未進学・中退を含む生活保護世帯の子どもにおける学習支援事業の利用に至る過程を明らかにすることを目的とした。A市の学習支援事業を委託しているNPO法人のスタッフ6名に半構造化面接を行い、質的データ分析法（佐藤2008）を用いた。まず、ワーカーは、中高生を持つ世帯に学習支援の情報を提供すると同時に、支援を必要とする世帯を把握し、これらの世帯の情報を相談員に共有し、相談員を世帯につなげる役割を果たしたことが相談員によって語られた。相談員はワーカーの家庭訪問に同行して、学習支援に関する説明を世帯にしたり、親子の困りごとを傾聴したり、子どもの生活状況の確認などを行っていた。また、利用のハードルを下げるため、相談員は見学を勧めたり、見学に同行したりもしていた。さらに、アプローチをしても利用につながらない世帯に対し、ワーカーと今後のアプローチの仕方を相談し、再度の面談の提案や家庭訪問による関係づくりなどが相談員によって行われていた。そして、学習支援の利用に影響する要因として、学習支援に対するワーカーの関心、ワーカーと担当世帯との関係、世帯の状況、子どもの希望などが挙げられた。

終章では、まず、第1章から第4章まで得られた知見を本研究の分析視点に合わせて、①貧弱な費用保障と条件付きの高校就学保障、②サービス給付の不十分性、③子供に対する就労指導の問題、という3点を整理した。各章の知見と考察から、本研究の結論は以下のとおりである。生活保護制度は、高校未進学・中退の子どもに対する進学・学び直しの支援は無条件に認められていないだけでなく、彼らは就労指導の対象という認識が現在まで残され、かつ自力で就労した子どもは支援の対象から排除されている。つまり、現在の生活保護制度が、高校未進学・中退の子どもの進学・学び直し支援の選択可能性を相対的に低くし、不安定の就労の選択可能性を高くしている制度設計になっている。

以上の知見・結論を踏まえて、子どもを一人の権利主体という視点から政策提言を行った。まず、子どもは教育を受ける権利を有する主体であることから、生活保護制度における高等学校等就学費を無条件に、最低生活保障の論理に基づく給付に変えるとともに、高校教育費の充実と生活費の増額が求められる。次に、生活保護法において、すべての国民を無差別平等に対象としているため、子どもを大人と完全に対等な社会保障給付の主体として捉え直すことが求められる。ワーカーは子どもの抱える多様なニーズに適切な支援を提供できるように、生活保護制度のサービス給付を世帯単位から個人単位に変更すべきである。つまり、子どもを一人の主体として、子ども個人を対象にサービス給付の提供が必要である。具体的には、ドイツに倣って、個別の相談パートナーを配置して、個人単位でサービス給付を提供

することを指摘した。さらに、高校未進学・中退の子どもには就労指導を行うべきではないだけでなく、年齢に関わらず、すべての生活保護利用者に対して、その者が置かれている状況、状態、意向を踏まえ支援、積極的な学び直しの支援、就労支援などを提供すべきことを提言した。

最後に、本研究の限界として、より多くのワーカーの語り、または量的調査に基づく分析を行うことが挙げられる。また、子ども本人の語りを収集し、子どもの立場からみる支援のあり方に関する検討、生活保護世帯の子どもが抱えている多様なニーズの把握については今後の課題とする。

初出一覧

序章 書き下ろし

第1章

孫 応霞 (2021)「3つの時期からみる生活保護制度における高校就学保障－「実施要領」に着目して－」『社会問題研究』70 (149) ,67-79.

第2章 書き下ろし

第3章

孫 応霞 (印刷中)「生活保護世帯における高校未進学・中退の子どもに対する支援の分析－生活保護ケースワーカーへのインタビュー調査－」『社会福祉学』

第4章

孫 応霞 (印刷中)「生活保護世帯における子どもの学習支援事業の利用に至る過程に関する分析－学習支援事業のスタッフへのインタビュー調査から－」『社会問題研究』

終章 書き下ろし

学位論文審査結果の要旨

学位論文審査委員会

審査委員会は、孫応霞氏からの学位申請論文「生活保護世帯における高校未進学・中退の子どもへの支援に関する研究」について、人間社会システム科学研究科人間社会学専攻社会福祉学分野の博士論文審査基準に照らして厳正な審査を行い、以下の評価と結論に至った。

1. 研究テーマが絞り込まれている

本論文は、低学歴と貧困問題に深く関係すると思われる高校生にあたる年齢層に着目し、特に生活保護世帯における高校未進学・中退の子どもへの支援について現状の問題点と具体的な支援方法を明らかにするものである。論文全体がこの研究テーマに焦点化されている。

2. 研究の方法論が明確である

序章と第1章は、これまでの先行研究のレビューに基づく知見の整理と本研究の目的の明確化がなされている。第2章では、対象となる高校未進学・中退の子どもを3つの局面に分類し、それぞれの時期における生活保護制度の問題点を行政文書や文献から分析がなされ、第3章では、対象に対する具体的な支援方法について実践例と問題点を挙げてその改善策が検討されている。第4章、第5章では、対象となる世帯と直接的な関わりを持つワーカーおよび相談員、支援員に対する半構造化インタビューを行い、得られたデータを、事例コード・マトリックス、定性的コーディングで分析している。本研究の目的に適合すると同時に、質的調査として適切な手順がとられていることが評価できる。また、調査においては必要かつ十分な倫理的手続きがとられており、研究の方法論は明確になされている。

3. 先行研究が十分にふまえられている

国内外の学術研究、政策動向が丁寧に検討されている。特に、生活保護制度や支援実践例について、公的資料を包括的にレビューすることにより、その歴史的経緯や政策的課題についても学術的に考察している。そして、これらの分析から、これまでは見えにくかった課題や十分解明されていなかった問題を新たに提起していることから、先行研究が十分にふまえられていると思料される。

4. 結論に至る論理展開が説得的である

論文の冒頭から終章の結論に至るまでの論理展開は一貫しており、説得的になっている。序章、1章は先行研究と政策各々の到達をふまえて、研究の土台となる理論、支援策を考えるための問題提起、および研究の目的を明確にしている。2章、3章では研究対象としてあげられた高校未進学・中退者に焦点を当て、生活保護制度における教育保障および学習支援

事業を分析し、政策上の課題を明らかにしている。そして、続く4章、5章では、生活保護ケースワーカーおよび学習支援事業支援員に対して質的調査を行い、終章で生活保護世帯における高校未進学・中退の子どもが抱える「三重の不利」を明らかにし、これらを踏まえて政策提言を行っており、論旨は非常に明確かつ説得的であると認められる。

5.研究内容に独創性があり新しい知見を提示している

独創性は、生活保護世帯の高校未進学・中退の子どもに焦点をあてた点にある。この分析対象は、就労支援・指導と学び直しの就学支援の両方が適用されるという「二重性」を有する。生活保護ケースワーカーへのインタビュー調査から、子どもに対して高校進学や復学の促しなどの学び直し支援が行われていることが確認された一方で、自ら就労を開始する子どもたちは、生活保護運用上において問題のない、支援する必要のない存在としてみなされ、ワーカーによる「支援の空白」が生じていることを明らかにした。これは隣接分野も含めて先行研究では明らかにされてこなかった新しい知見である。公的扶助の研究における質的調査は十分蓄積されていないことを鑑みれば、本研究は、本手法の有効性を示したという点で、方法論的意義をもっている。また、生活保護制度において、未だ高校就学（学び直し）に一定の条件が付されていること、就学しない場合には就労支援・指導が運用上求められていることを明らかにし、生活保護制度が家族主義を強化する政策になっていると指摘した。それらをふまえ、子どもを一人の権利主体として捉え、個人単位でサービス給付を提供することを政策提言としている点で新たな知見を提示している。

6.当該研究領域の発展に貢献する学術的価値が認められる

近年の日本における公的扶助研究領域における政策的課題は、大学等高等教育への進学機会の確保に向けた議論が中心であり、その陰に存在する高校未進学・中退者に対する生活保護制度上の課題およびケースワーカーの支援のあり方について十分に議論されていなかった。本研究は、公的扶助制度におけるコンディショナリティ（条件・要件化）の概念を援用して、生活保護世帯の子どもに対して制度運用上付される学び直しおよび就労におけるコンディショナリティ（条件・要件化）を明らかにしうる点で学術的価値が認められる。

以上の評価をふまえ、学位論文審査委員会は、本論文が博士（社会福祉学）に値すると判断した。