

N P O 法人と行政

学習支援、引きこもり、そして

フードバンクの現場から

横須賀市 民生局 福祉専門官

北 見 万 幸

中期の行政目的が、  
行政の枠組みだけでは達成困難な時、  
以前なら、古い解決策として

たとえば・・・土地開発公社、住宅供給公社など

行政の予算は原則的に単年度で完結する。

このため、例えば広い土地の購入が必要な時、**単年度ごと悠長に購入していれば、地価高騰で計画が破綻してしまう（高度成長期）。**

こうした事態の打開のために、「**公社**」を作り、行政なら数年分の予算を「公社」が一度に予算化し、**全体の土地を一度に先行取得**し、地価高騰に立ち向かって計画を推進した時代があった。

あるいは・・・**社会福祉法人**など

# しかし…行政目標が大きく変容

- 家族（核家族）の幸福をハード面で支えた昭和の時代から



- 家族、親族から個人へ。 様々な個人ニーズに、ソフト面まで寄り添う必要
- 価値観の変化に対する細やかな対応（小さな意見の復権と対応）
- 多くの対応を行政のみでは行えない → 専門の民間団体に任せるという発想の出現

- 格差の複雑化
- 趣向の多様化
- 課題の専門化
- 世帯員の減少

- 公社・社会福祉法人などとは違う手法で
- より個人に寄り添い、より早く
- より小規模で、より様々なニーズに対応する

- 設立要件・許認可緩和

- 新たな小規模団体の創設

## 【生活困窮世帯の子供たちへの学習支援】

- 生活困窮者自立支援法がバックボーン
- しかし国庫負担は1 / 2で率が良いとは言えず、予算確保が困難
- そこで、効果測定を行った（平成27年度横須賀市の独自調査）
- 結果①生保世帯の子の高校合格率は、学習支援で飛躍的に高まったことが判明
  - ★学習支援あり高校合格率：約90% なし：約60%
- 結果② 高校合格者を子に持つ生活保護世帯の親は、子の合格後、比較的早期（3～5年以内）に働き始め、生活保護から離脱・自立している実態も分かった
  - ★全日制高校合格者の属する生保世帯の自立80%。中卒の子の属する世帯40%
- この調査を生かし、生保世帯以外の困窮世帯の子たちにも学習支援の予算を確保する = 【横須賀市の結論（福祉行政としてのニーズ）】
  - （参考「スクールソーシャルワーク実践技術」北大路書房）

生保世帯だけでなく困窮世帯の子へも拡大したいが…

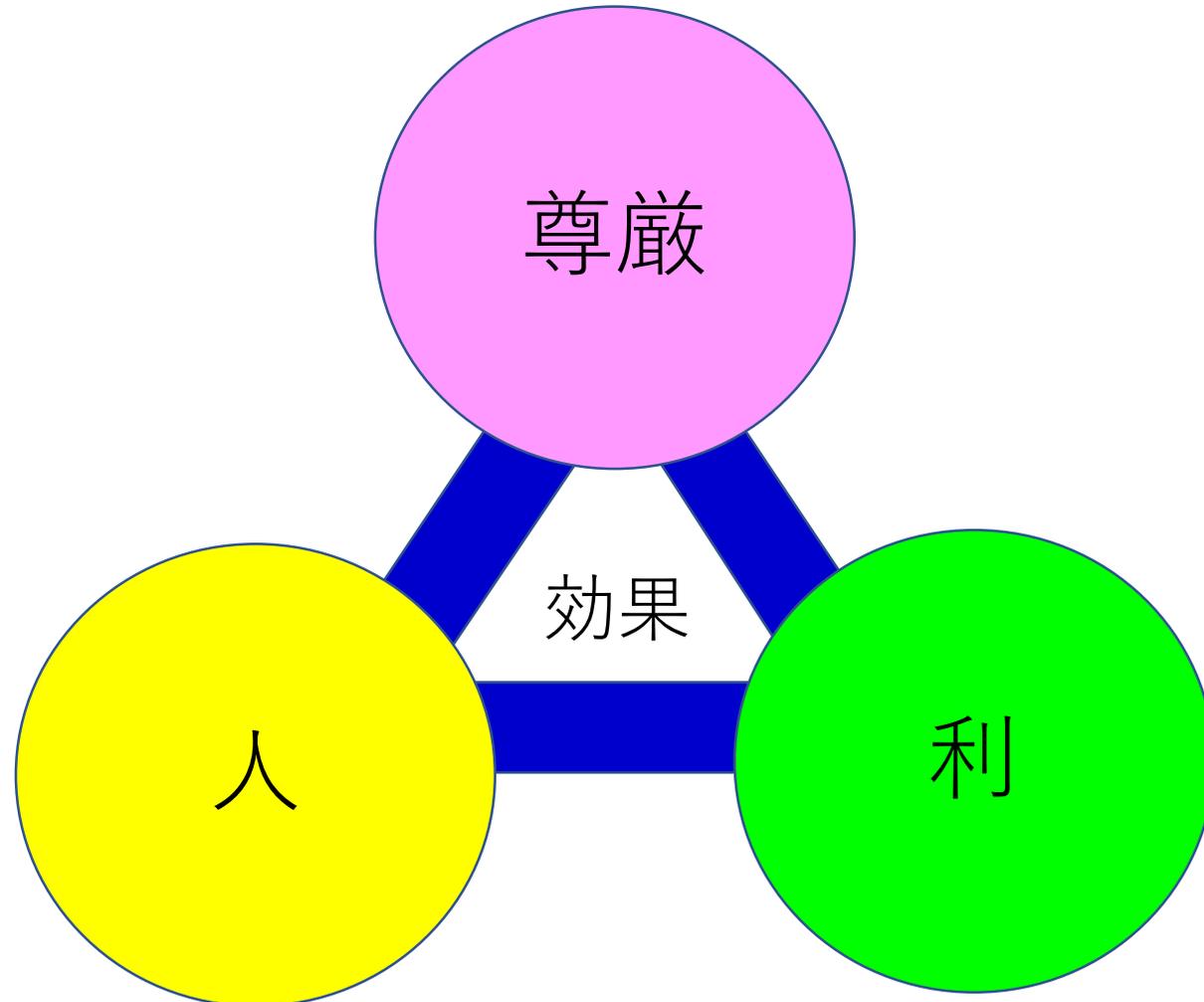
# 財政上の強力な説得材料が必要になる

- これまでは、厚生労働省から生活保護関係の支援として、**100%全額、補助金が出されていた。**  
・・・セーフティネット補助金の時代
- 平成27年4月からは、生活困窮者自立支援法施行により、自治体の負担が発生する。  
特に学習支援は、**一気に補助率が半分**になった。

生活困窮者自立支援法の各支援事業名	国庫負担・国庫補助率
・ 自立相談支援 ・ 就労支援 ・ 住居確保給付金 ・ ホームレス巡回相談支援	国が 3 / 4 を負担
・ 就労準備支援 ・ ホームレス一時生活支援	国が 2 / 3 を補助
・ 家計相談支援 ★学習支援 ・ その他の支援	★国が 1 / 2 を補助

# 様々な物事の成否

大切な3要素



# 学習支援の効果を探る

★ ★ ★ 着 眼 点 ★ ★ ★

・生活保護からの自立率

・全日制高校進学率

・貧困と虐待の相関の立証

および

居場所づくりによる虐待防止効果

# 学習支援で、全日制高校合格へ!!

		23年度			24年度			25年度			26年度		
全日制高校の合格状況	中3生 学習 支援の 有無	総数	合格者数	合格率	総数	合格者数	合格率	総数	合格者数	合格率	総数	合格者数	合格率
	学習支援	2人	1人	50%	5人	5人	100%	13人	13人	100%	19人	17人	90%
	支援なし	54人	27人	50%	48人	30人	63%	33人	23人	70%	45人	26人	58%
	合計	56人	28人	50%	53人	35人	66%	46人	36人	78%	64人	43人	67%
参考	中3生以外の参加	13人			12人			8人			2人		
	子ども支援員の配置	なし			1人			1人			2人		

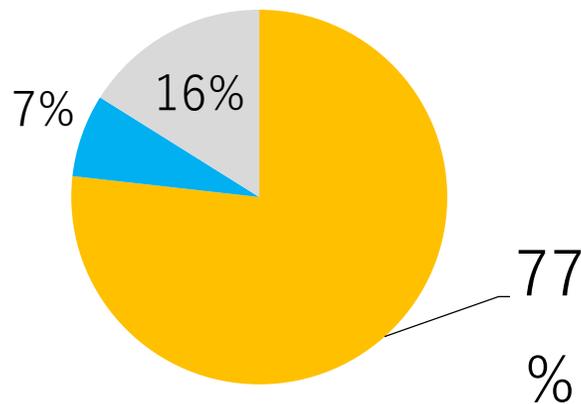
# 生活保護世帯の子どもの進学と生活保護からの自立

- 横須賀市においては、生活保護世帯の中学卒業生が属する世帯の自立状況を調査しており、**中学卒業生の進路によって、世帯の自立状況が異なることが明らかになっている。**

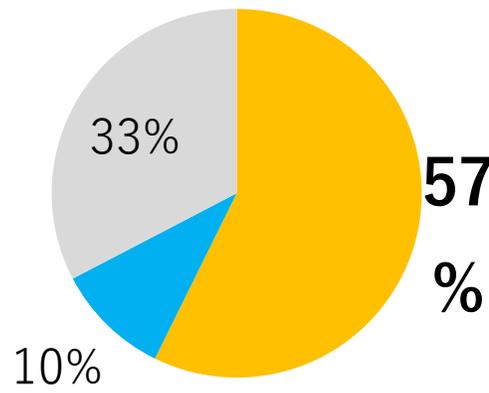
## 【調査の概要】

- ・ 平成21～23年度までの横須賀市の生活保護世帯の中学卒業生113名(累計)が属す世帯が、平成26年12月までに自立したか否かについて全数追跡調査を実施。
- ・ 113名の内訳:全日制高校入学者56人、定時通信制高校入学者40人、中学卒で修了等17人。
- ・ 「自立廃止」は「属する世帯」の状況であり、親の就労、子の高校卒業後の就労等により自立廃止が実現している(子の大学進学等による世帯分離により、子のみが生活保護を脱却したケースは含まない)。
- **将来の自立における高校進学的重要性が表れており、子どもの学習支援事業により高校進学・卒業を支援していくことが重要ではないか。**

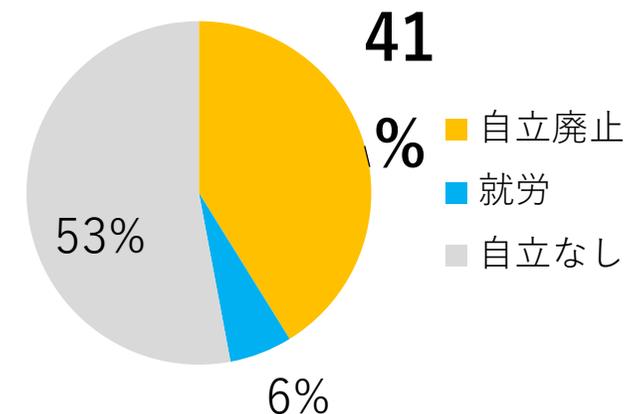
全日制高校入学者56人の世帯のその後



定時通信制高校入学者40人の世帯のその後



中学卒で修了等17人の世帯のその後



前ページの  
「生活保護世帯の子どもの  
進学と生活保護からの自  
立」  
（学習支援効果検証グラ  
フ）は、  
国の社会保障審議会や、国  
会でも取り上げられ、生活  
保護世帯の子供たちが、世  
帯内で暮らしながら大学や  
専門学校に進む道を開き、  
また、  
進学準備給付金創設にも  
繋がった



横須賀市の検証グラフを紹介して、国会予算委員会で安倍総理（当時）と質疑をする細野豪志衆議院議員（当時）

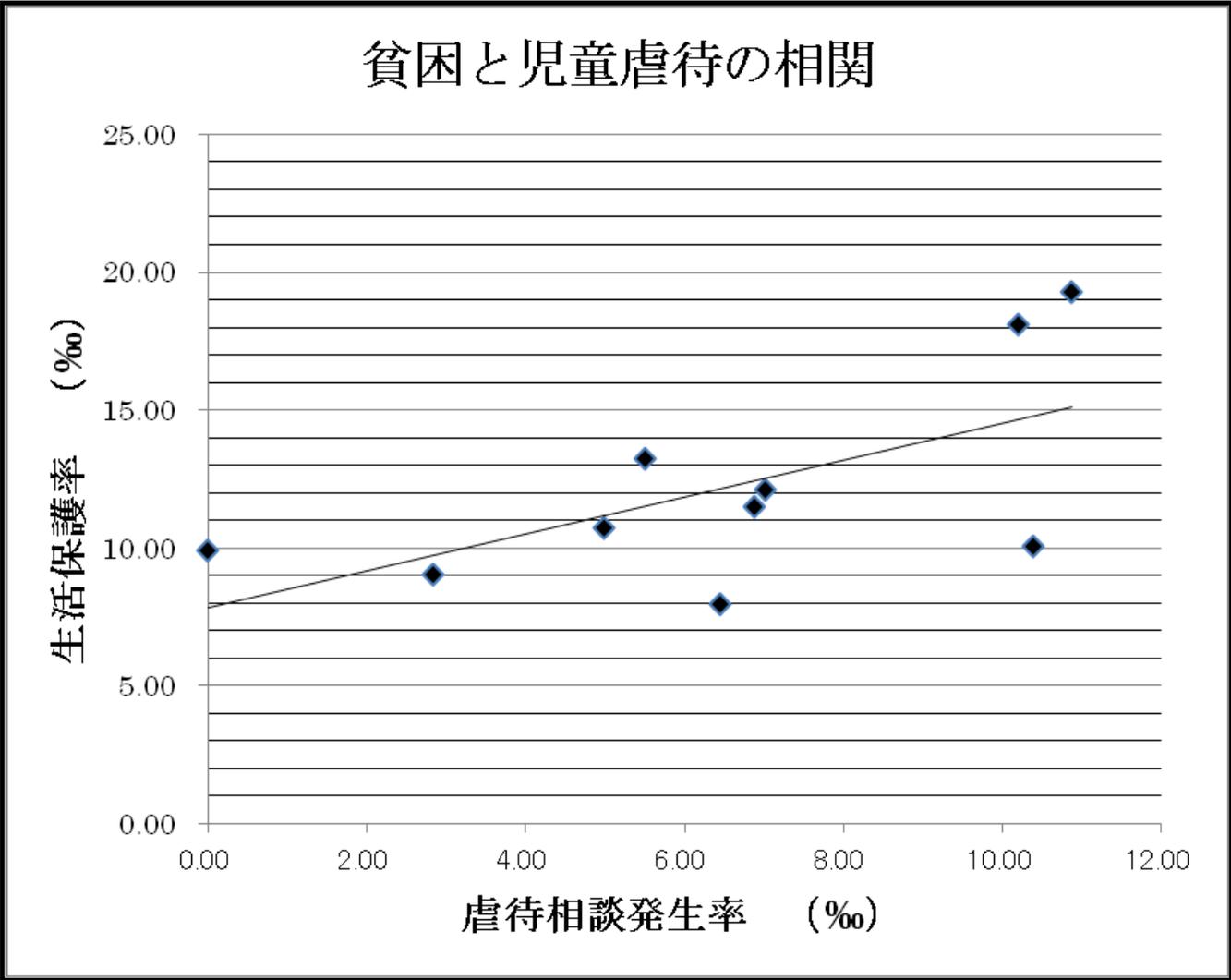
# 学習支援がもたらす、大きな財政効果

- 生活保護から自立し離脱できれば・・・
- 1世帯の自立で・・・
  - 年間300万円以上の租税支出の削減
  - うち市税70万円以上の削減効果

# 他の効果①：貧困と児童虐待の相関性

(虐待相談は発生率は横須賀市児童相談所：H25年度分累計値) (保護率は横須賀市H26年3月分)

地 区	生活保護率 (地区内) (%)	地区内の 全児童人口中 の虐待相談 発生率(%)
A	19.27	10.87
B	13.25	5.50
C	9.05	0.00
D	9.89	2.82
E	7.96	6.45
F	12.10	7.01
G	10.07	4.98
H	18.12	10.21
I	10.70	10.38
J	11.48	6.87



貧困の連鎖を断つことは、将来の貧困の予防のみならず、将来の虐待の防止にも繋がる

(虐待相談統計は横須賀市児童相談所：H25年度分累計値) (保護率：横須賀市H26年3月分)

# 他の効果②：貧困と不登校の相関

	中1	中2	中3
<b>生活保護世帯の 中学生の 不登校出現率</b> (平成26年4月在籍) 横須賀市福祉事務所調	9.68%	17.50%	18.33%
	中 学 生 全 学 年		
	16.03 %		
<b>市内全中学生の 不登校出現率</b> (平成24年度末) 横須賀市教育委員会調 (平成16年度から約5% 前後で推移)	4.49 %		

## もっと大きな課題

# 学習支援の引き受け手をどこにするか

- 課題① 困窮世帯の子は市域全体に広く存在する。地域ごとに学習支援を何か所も展開しなければならないが、対応可能な団体が無い
- ①の課題は、都市部の自治体で、概ね共通の課題だった
- 大規模自治体の解決策…財政力有→民間の予備校や塾などに委託
- ? 民間の塾の代金を自治体が支払っているのとどこが違うのか ?
- 財政力無い自治体…予算もない。受託法人も無い⇒「学習支援できない」
- ? 本当に支援しなくてよいのか ?

# 公教育の限界と、福祉の支援

- 公教育の限界とは
- 福祉理論とは
- 教育の機会均等という平等原理
- 自らの責任に依らない貧困の解消と言う福祉の原理

# 横須賀市内を9ブロックに分け 就学援助世帯まで広く学習支援

- 平成28年度から生活保護世帯以外の就学援助世帯の子にも学習支援を開始
- 6～8年で、市立中学3年生のうち就学援助受給世帯の子どもの最低1割、目標2割に対し、
- 無料学習支援（週1回）を、全市に拡大予定
- 1地区標準数・・・中3生15人、講師6人
  
- 19時に、ボランティア団体による軽食提供も

平成33年度までに、市内全域の就学援助受給  
 の中3生の15%に、学習支援を実施（計）

国庫補助  
 1 / 2

人力

平成28年度～	浦賀・鴨居・馬堀 中学 (生徒15名)	実施中
平成29年度～	不入斗・坂本・常盤 中学 (生徒15名)	実施中
平成30年度～	長井 中学 (生徒10名) <small>(就学援助受給者が45%と高率のため、受給者のうち30%の生徒に実施予定)</small>	予定 (当時)
平成31年度～	追浜・鷹取・田浦 中学 (生徒10名)	同上
平成31年度～	池上・衣笠・大矢部 中学 (生徒15名)	同上
平成32年度～	公郷・大津・岩戸 中学 (生徒15名)	同上
平成32年度～	久里浜・神明 中学 (生徒15名)	同上
平成33年度～	野比・北下浦・長沢 中学 (生徒15名)	同上
平成33年度～	武山・大楠 中学校 (生徒15名)	同上

# 民間学習塾に困窮世帯の子の学習支援を委託するというスキームの問題点

- 塾代を低所得世帯の子に直接給付するのと、何ら変わらない
- 何のために公的学習支援をするのか
- 委託した特定の私塾だけに利益誘導していることにならないか
  
- 予算上の現実的な課題や、そもそも学習支援の本質的問題も表面化
  - とにかく株式会社に委託すると、委託料が高いところが多い
  - 1時間当たり15,000円（5人分で75,000円/1時間）も支払う自治体さえ出現
  - 予算が確保できればそれでよいという問題ではない
  - 公費（税）を無駄に費やすことはできない
  - 学習支援は生活支援でもある。ただ教えるのみでは意味がない
  
- その後、厚労通知発出。公的学習支援は、家庭や学校の生活相談も行うように

# NPO法人設立支援と育成支援

無ければ  
作るところから  
支援しよう!!!

- 2015年 公立学校を退職した元教員たちに意見を聞いてみた
- 自分たちがぜひやりたい 自分たちにやらせてほしい 積極的な回答
- 2016年～教員集団でNPO法人設立 困窮世帯の子の学習支援開始
- 市の教育委員会(準保世帯を把握)と、市の福祉(予算を確保)と、NPO法人(実支援)が連携
- 市内を10ブロックに分け、毎年1～2ブロックずつ、最終的に市内全域で、準用保護世帯（困窮世帯）の中学生に対する学習支援をする計画
- 生活相談 学校での「いじめ」「不登校」の悩みなどの相談には、特に積極的に応じる
- 場合によっては、講師陣（元教員）が、学校の現役の後輩教員に話しを. . .
- 食料支援も行う 学習支援の休み時間に軽食がでる。キリスト教会・商工会議所・パン屋など寄贈

行政目的とNPOの目的が一致した例

# NPO法人の成長と挑戦が地域を支える時代

- 学習支援をお願いしたNPO法人のほか、他のNPOも複数現れ
- 協力して、市内全域で困窮世帯の子の学習支援スキームが完成

その後・・・

- 1. ひきこもりの方々の就労準備支援も展開
- 2. 不登校の子どもたちの無料フリースクールも展開
- 学校（教委）だけでは煮詰まっていた困難課題に挑戦
- 地域にとって、なくてはならない存在に

- ・ 市民協働として位置づけ  
初期は市が補助金で支援（最長3年）  
その後の成否やニーズを検証し予算化し委託も

- ・ **（その1）市民協働推進補助金**

- ・ 市民公益活動団体が単独で実施する
- ・ 公益性のある事業に対して、経費の一部を
- ・ 市が補助します。
- ・ 補助額上限50万円
- ・ 同一団体で通算3年度まで交付可能
- ・ （毎回審査あり）
- ・ 事業経費のうち、補助対象経費の
- ・ 20%以上を提案団体が負担

- ・ **（その2）市民協働モデル事業**

- ・ 地域の課題解決のために、
- ・ 市民公益活動団体と市が実行委員会を
- ・ 組織し、協働で事業を行います。
- ・ 市と市民公益活動団体が協定を締結し、
- ・ 役割分担のうえ事業を実施
- ・ 市は年間上限40万円を負担
- ・ 事業期間は最長3年間

- 課題も
- ・ 個に頼らない継続的運営
  - ・ 個に偏らない民主的運営

- **【市民協働モデル事業】** 令和4年6月6日 参 考
- 13時35分～「落語や寸劇などを用いた消費者啓発モデル事業」実行委員会
- 13時46分～「『里橋守り人』を育てる事業」実行委員会
- 13時57分～「オープンデータ普及啓発活動事業」実行委員会
  
- **【市民協働推進補助金】**
- 14時08分～YBS（Yokokoh Broadcasting Senior）「スカリンとよこすか散歩」動画配信事業
- 14時19分～横須賀まちの保健室プロジェクト コミュニティナース（地域で活動する看護師）による「まちの保健室」を中心とした無料の医療健康相談事業
- 14時30分～社交ダンス愛好家の仲間たち♪Harmony 「♪出前ダンス」で、みんなの健康づくり
- 14時41分～横須賀カレーラボ カレー・スパイス料理の調理をテーマとした地域コミュニティー形成事業
- <休憩 約10分>
- 15時01分～横須賀猫部 地域猫啓発活動事業及び災害時ペット同行避難事業
- 15時12分～すてっぷ未就学障害児およびその家族の交流促進事業
- 15時23分～一般社団法人よこすかの音楽家を支援する会（YMSA）祝敬老こんさーと2021
- 15時34分～横須賀の2040年を考える会よこすか人社プロジェクト(2)
- 15時45分～特定非営利活動法人Fun Place 39障害児者とその家族の為のスポーツ活動
- 16時閉会

新たな危機介入と伴走支援の展望

# フードバンクと食糧支援

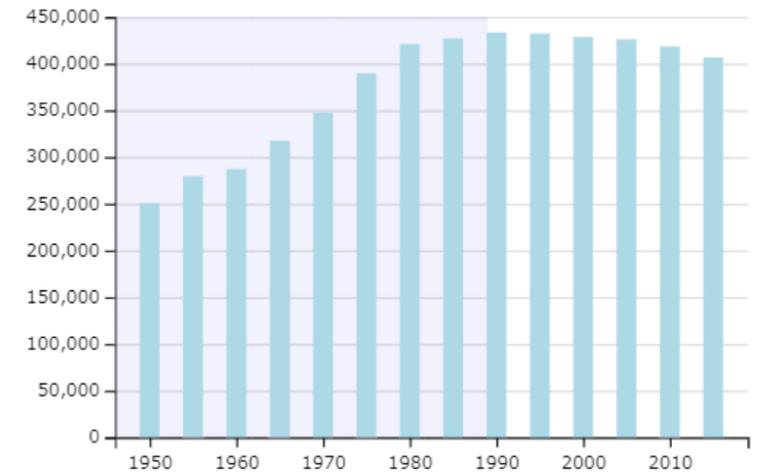
横須賀市 民生局 福祉専門官

北見万幸

# 横須賀市の概要



中核都市  
人口 2022年5月約38.3万人  
高齢化率 31.8% 12.4万人  
終活支援事業実施2015年



横須賀市（に相当する地域）の人口の推移

2020年 夏

とても



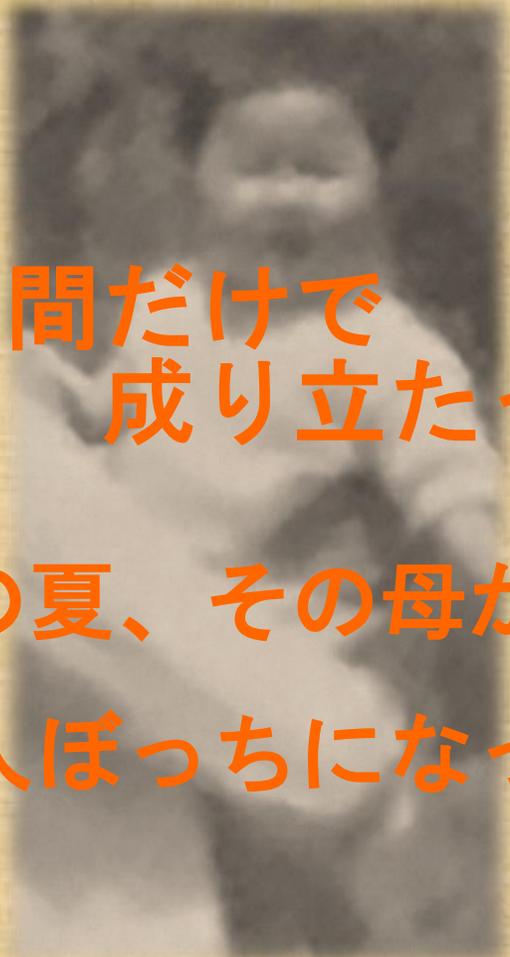
悲しい

出来事があった

40年を超える闘病生活を、実母とたった二人で送っていた

60代の女性が孤独死したのだ

# 母と本人たった二人の生活



平成になり、  
実父が亡く  
なった後は…

二人の間だけで  
成り立たっていた会話

ところが、この夏、その母が緊急入院し…

突然一人ぼっちになった彼女は…

その2週間後に、 遺体で発見された

もはや彼女の思いを知るすべはないが…

病気や障害などの原因・背景は様々だろうが

**社会的孤立＝引きこもり  
が**

孤独死をもたらしていないか

生前に、少しでも「相談できる場がある」  
ことを、彼女が知っていたら、  
事態は違っていたかもしれない…

ほんとうの顔が見えない社会  
触れ合わない社会

ズームがあるし...

携帯もある

ラインもあるし...

それでも大丈夫！

???

ネットもあるし...

# ウィズ・コロナ社会

しかし、それは情報弱者には、あまりにも厳しすぎる

孤立に、気づかれない社会の到来でもある

- コロナ対策・・・予算は無いが、寄り添える支援ができないか
- 食糧支援：2020GWに学生、年末に市民→2021から毎日実施

- 市民、職員から
- フードバンクから
- 企業から

寄贈で

捨てる前に



# 食料支援

新型コロナウイルスの影響などで、暮らし向きが苦しくなった方を支援しています。

- 食料の支援を受けたい方
- 食料をご寄贈いただける方

**いつでも受け付けています** **ご寄贈をお受けできる食品**

賞味期限が1か月以上残っていて、製造者が明記され未開封で常温保存できる食品。  
および、精米日が記載されている未開封のお米。

**受付場所** 横須賀市役所消防庁舎1階  
地域福祉課（ほっとかん）  
横須賀市 食料支援 [検索](#)

お問合せ先 地域福祉課 [046-822-8176](tel:046-822-8176) **自動**

市民からの寄贈が増加 → 市からフードバンクに、少量の提供も可能に

## 横須賀市の食糧支援の概況（令和2年5月7日から開始）

### 1. 学生食糧支援

令和2年5月から、コロナ禍の影響でアルバイトや仕送りが減収した困窮する下宿学生に対し、学生食糧支援を緊急に開始

支援学生数	218人
配布場所	ほっとかん
支援内容 と食数	1人当たり7日分の主食と 1,526日分（4,578食）
寄贈元	FDかながわのみ



# 横須賀市の食糧支援の概況

## 2. 年末食糧支援

令和2年12月24日と25日の両日、コロナ禍の年越しを配慮し、市職員を大量動員して、一般市民を対象に年末食糧支援を大規模に実施

支援数	1,459人
配布場所	ほっとかん、全行政センター
支援内容	1人当たり3日分の主食と副食
寄贈食数	米 1,699kg 餅 1,254kg カップ麺3,849個 缶詰6,307個 レトルト4,167
寄贈元	市内・外の個人：1,417人 市内・外の企業：43社 FDかながわ



## 横須賀市の食糧支援の概況

### 3. 毎日の支援

令和3年1月15日～コロナ禍長期化に鑑み、日曜午後を含む、平日毎日の実施に変更

支援数	4,060人（令和4年3月末まで）
配布場所	ほっとかん（平日毎日） 全行政センター（予約で火曜・金曜）
支援内容	1人当たり3～4日分の主食と副食
寄贈元	市内・外の個人：1,153人 市内・外の企業：141社 FDかながわ



#### 4. 品目の拡大

令和4年4月～関係団体のご好意で、冷凍庫（450ℓ）を無償で借れるようになり、冷凍食品の提供（月約200人分）も開始した。

#### 5. 連携した対応

当事者自身からの希望で配食する3の支援のほかにも、コロナ自宅療養者、民生委員、地域包括支援センター、ひきこもり支援のNPO法人、こども食堂などの関係機関等からの要望に応じて食料を提供している。

主な提供先：FDかながわ、市関係課（保健所等）、地域包括支援センター

#### 6. その他

食糧支援は全て寄贈を旨とし、予算措置を伴うものではない。

コロナ禍の影響が収まるにつれ、配食希望者も微減傾向にある。



# 迅速な危機介入に向けて

## 新たなツールの確保

危機介入を阻むもの

- 1) 会ってくれない
- 2) 従来 of 支援では、手遅れ

解決のために

積極的食料支援の展開

**事例】** 実母は10年前に死亡。

実父は4年間の寝たきり闘病の末、つい最近死亡。

本人は40歳で、難病。市役所まで来れない。

親族は遠隔地に1名のみ。

泣きながら電話が… このままでは自死の懸念も…

訪問  
食料支援  
伴走開始

# 様々な物事の成否

