

Jチーム政策案 「教育の『土台』格差」是正プログラム



GEIL2020

目次

- ・現状分析
- ・教育格差 — 「教育の『土台』の格差」
- ・問題領域特定
- ・政策の目標

政策①

- ・すべての子どもの状況を包括的・継続的に見守る体制の構築

政策②

- ・子育てケアマネジャー新制度の導入

政策③

- ・要支援の子どもに家庭外で適切な養育環境を保障
- ・まとめ 政策の効果

教育格差とは何か



教育格差とは何か



- ・家庭等での養育環境



- ・経験の幅など
- ・塾や習い事
- ・本の冊数



- ・学習意欲
- ・進学意欲



- ・学力・学歴
- ・ライフコース
- ・生涯年収

土台の格差

学習意欲



集中



学力・学歴



・・・学校・教育での達成

「4つの環境」の土台の上に



健康・衣食住



物理的安全



精神的安定



学習環境

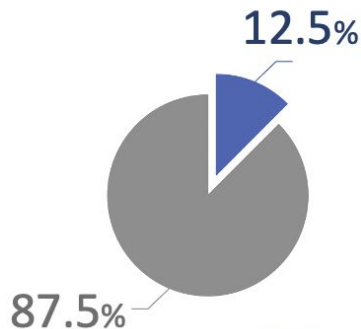
※「子どもの権利条約」6条
生命・生存・発達の権利に対応

※特に周囲との基礎的信頼



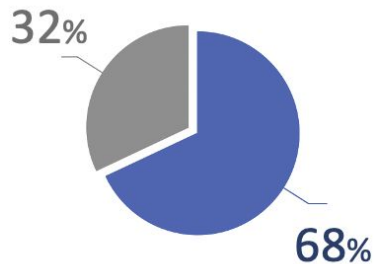
精神的安定(周囲との基礎的信頼)とは

1歳の時点で愛着形成が不安定な子ども

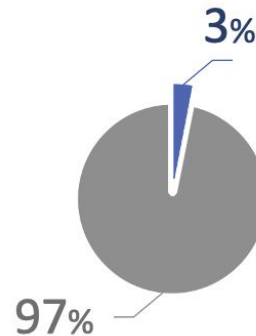


- 幼稚園での生活が良好である
- 幼稚園での生活に支障がある

1歳の時点で愛着形成が安定している子ども

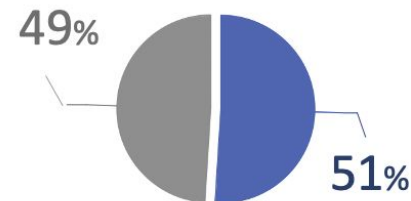


ACEのスコアが0の子ども



- 学習もしくは行動上の問題がある
- 学習もしくは行動上の問題がない

ACEのスコアが4以上の子ども



『私たちは子どもに何ができるのか 非認知能力を育み、格差に挑む』、ポール・タフ、英治出版、2017

※ACE=虐待などを含む児童期逆境体験



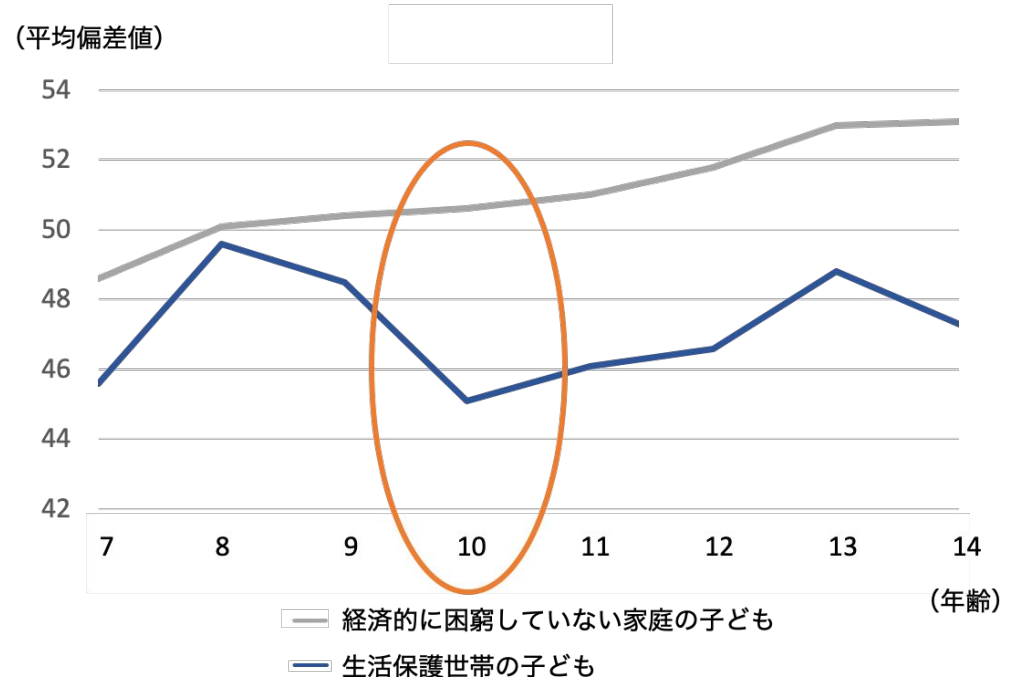
学習環境(育ちの環境)とは

- ・自分の発達特性についての見立てをしてもらっているか、特性にあった教育が受けられるか
- ・教材を買うお金、学習机、勉強に集中できる場所があるか
- ・助けが必要な時、社会にアクセスできる距離にいるか、孤立していないか
- ・自分の意思や意見を表示できるか、聞いてもらえるか

「10歳の壁」

学習内容が抽象的になる
10歳頃に、それまでの
認知能力の発達や学習習慣の
有無が明確な学力差となって
顕在化してくる現象

学力テストの平均偏差値の推移（国語）



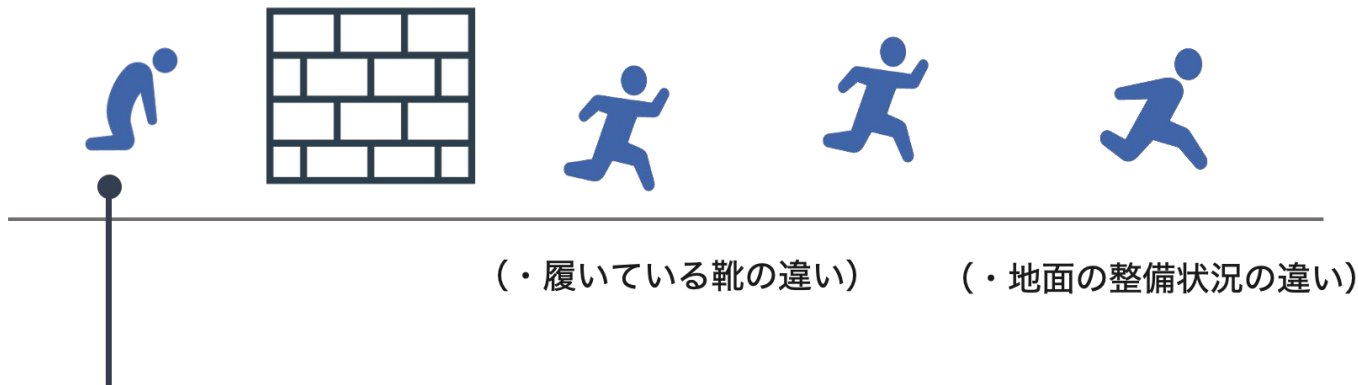
日本財団「家庭の経済格差と子どもの認知・非認知能力格差の関係分析(速報版)」2017 より作成

主に政策の対象となる子ども①

・ どのような状態で
10歳の壁を迎えるかの違い

(・ 追い風や向かい風)

(・ レーンの向かう先の違い)



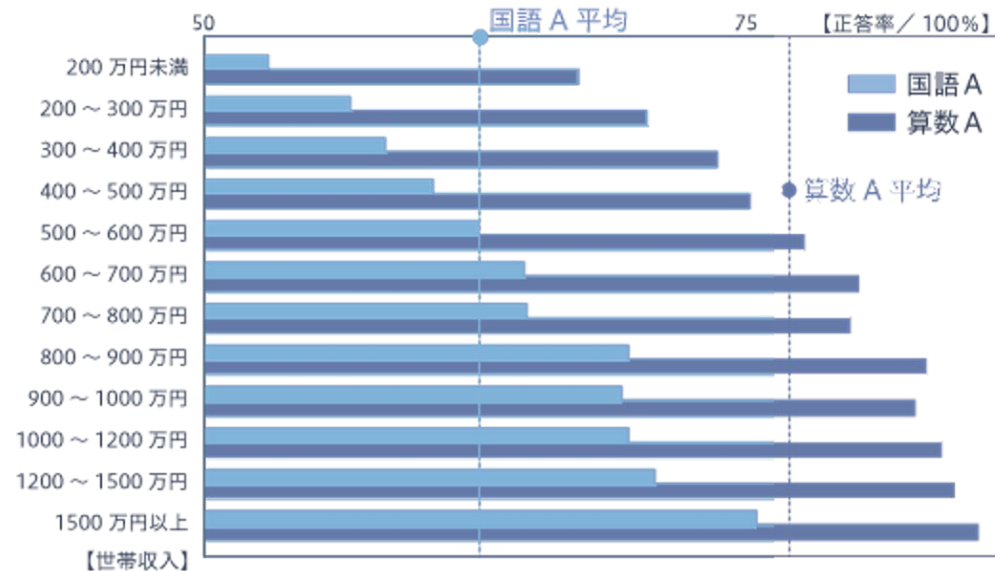
「10歳の壁」の手前で
学力以前のサポートが必要な子ども

主に政策の対象となる子ども②

→10歳未満の相対的 貧困下の子ども

社会的な不利を集中的に被っている子どもが多く、保護者から言語発達や積極的な勉強への働きかけを受けている割合も低いため。

世帯収入と子どもの学力（対象／小学6年生）



出典：国立大学法人お茶の水女子大学『平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究』
図はChance for Children のホームページ(<https://cfc.or.jp/problem/>;閲覧 2020/9/5)より取得後、色を調整したもの

政策の目標

この政策の目標

10歳未満の支援が
必要な子どもにも、
「衣食住と健康・物理的安全
・精神的安定・学習環境」
の4つの土台が
保障されている状態

現状

教育の「土台」や
「どのような状態で
教育を受けるか」に
格差が生じている状態

最終的な理想状態

すべての人が
人生の可能性の追求を
阻害されず、自分の未来を
考えて選択していける
ような状態

では、何をしたら良いのか？

包括的・継続的・個別最適な支援



①10歳未満のすべての子ども・・・1000万人

⇒子どもデータベースでチェック



②相対的貧困・高リスクの子ども・・・推計150万人

⇒担当の子育てケアマネが家庭を支援につなぐ



③家庭の養育環境が不十分な要支援の子ども・・・推計4.5万人

⇒特定こども園・第3の居場所等で家庭の養育機能を代替



④家庭での生活が困難な要保護の子ども・・・1.5万人

⇒親子分離・社会的養育への措置



家庭の養育
環境が悪い

家庭の養育
環境が良い



①市区町村子どもデータベースで すべての子どもの状況をチェック

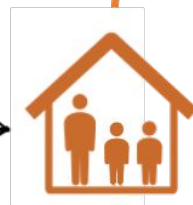
②子育てケアマネジャーによる支援



定期的な面談
子育てのアドバイスや
・行政の現金やサービス給付
・行政の各種支援窓口
・民間やNPOの子育て支援事業
等と家庭をつなげる

対象…150万人

③要支援の子どもの養育環境を提供



・全国に養育機能を強化した
「特定こども園」を指定
児相等と連携して通園を措置
・全国に「第三の居場所」を整備
学童以上に手厚い養育を提供

対象…4.5万人

(参考) 低年齢への介入は効果的

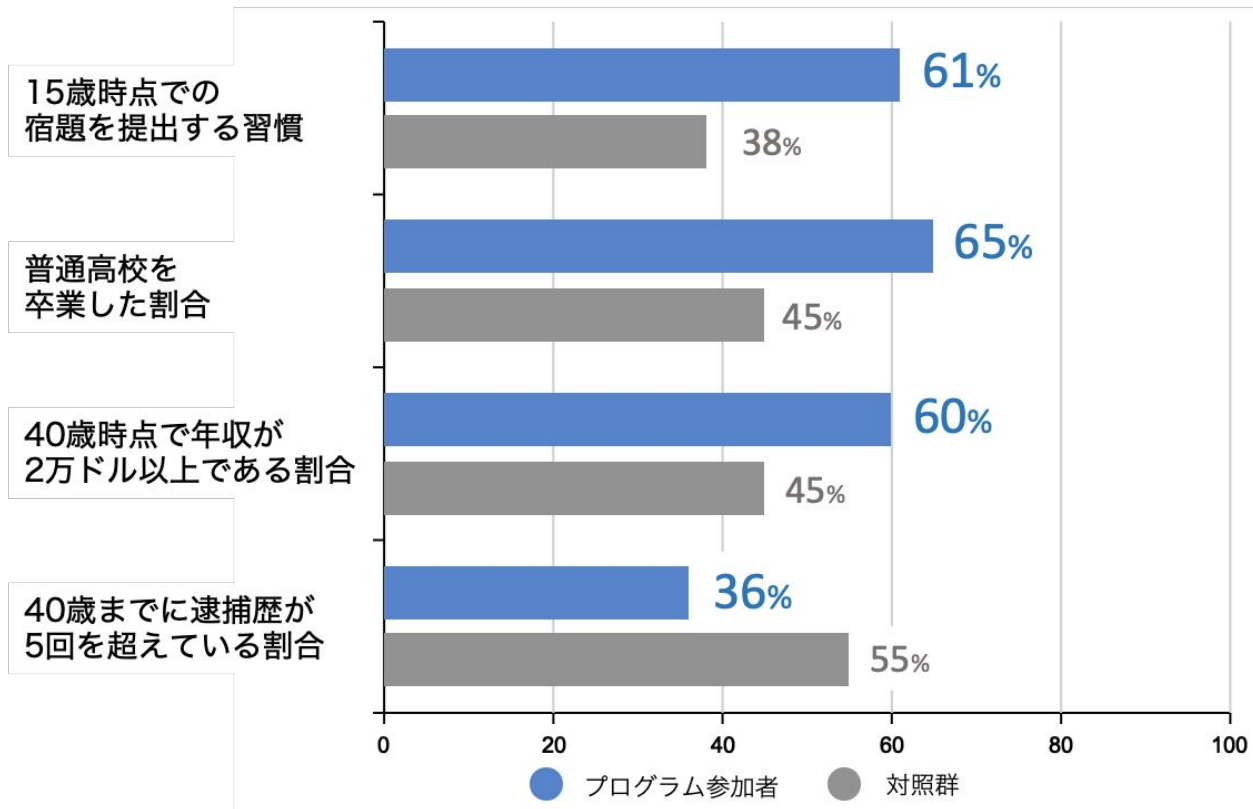
保育・幼児教育と家族支援を組み合わせたプログラムのうち

子どもの認知能力 (IQ、学業成績、 言語発達)	養育者の養育 (母子相互作用、 養育行動、愛着、 子どもの福利)	母親のライフコース (就学、就業、 経済的自立)	子どもの反社会的・ 非行的行動 (犯罪報告など)
8/11 で向上 3/11は混合	6/8 で向上 1/8 は混合 1/8 は変化なし	4/4 で改善	4/4 で減少 ※いずれも 8-13年の長期調査

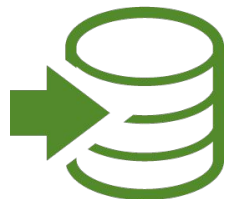
The Future of Children , Winter, 1995, Vol. 5, No. 3, Long-Term Outcomes of Early Childhood Programs (Winter, 1995), pp. 51-75より作成

※レビュー論文

ペリー就学前プログラム参加者の長期的な追跡結果



Schweinhart, L. et al. "Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40." (2005). より作成



市区町村子どもデータベースの導入

～すべての子どもを包括的・継続的に把握～

現状

ネットワークの隙間が存在

→すべての子どものスクリーニングが必要

政策

- ・全子どもをカバーするデータベースを作成
- ・現金給付や公的サービスの利用歴等をもとに
自動的に支援の必要度合いを判定
- ・支援が必要(黄色・オレンジ)と判定された
子どもには担当の子育てケアマネジャーを付ける



- ・情報の扱いについては個人情報保護法の改定や政令での対応も検討。
- ・個人の情報は10歳以降も18歳まで保存するが、その後は研究に使えるようデータの大部分を匿名化した上で、個人を特定できる情報を破棄。

データベースに取り込まれる内容



支援が必要な子ども・家庭の基準

妊娠段階

- ・ 相対的貧困ライン下の家庭
- ・ 親が知的障害や精神疾患を抱えている家庭
- ・ 親が未成年である家庭

⇒妊娠期からの一貫した支援

子育て段階

- ・ 新たに相対的貧困ライン下になった家庭
- ・ 新たにひとり親になった家庭
- ・ 虐待相談があった家庭
- ・ 乳幼児健診等でリスクが発見された家庭
- ・ その他、支援を希望する家庭

⇒指標をもとに総合的に判定、随時支援リストに加える

※現状の「特定妊婦」指定制度の反省を踏まえ、支援リストが「虐待予備軍」のリストであるかのように受け取られないよう注意する。

特に妊娠・周産期の支援は、助産師等と協働し、あくまで育児体制構築のため支援であることを強調することで、児童福祉の文脈を極力排除する。

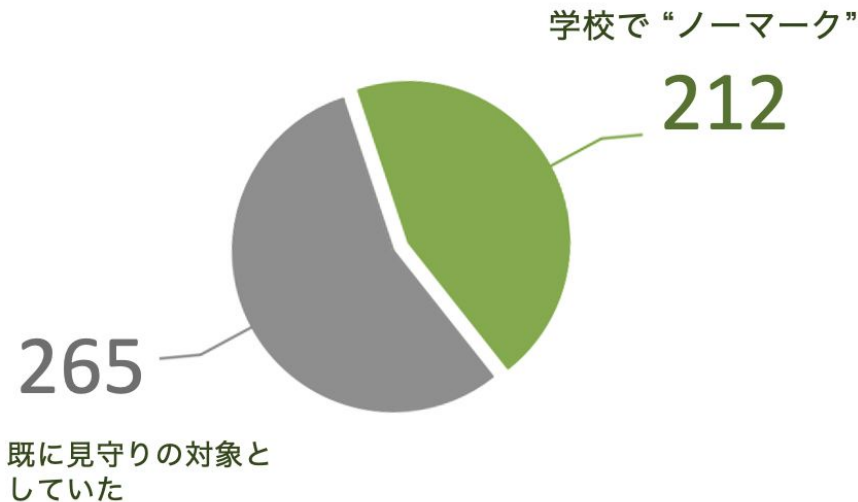
支援判定を手続きの簡素化に活用

- ・データベース上の「支援度の判定結果」を庁内の子育て支援や福祉、就労支援に関わる部署が閲覧できるようにし、システム上で「支援が必要」と判定された人が煩雑な
ミーンズテストなしで必要な支援を受けられるようにする

※各部署のスタッフにはデータベース自体へのアクセス権は渡さず、上記の判定結果とケアマネジャーが作成する申し送り資料を個人情報保護に配慮した範囲内で共有することで、支援を円滑にする。



データベース化で「ネットワークの隙間」を埋める



大阪府箕面市の事例

→最も重点的に支援が必要と判定された477人の小中学生のうち、212人は学校で“ノーマーク”の状態。



担当「子育てケアマネジャー」新制度

～リスクの高い子どもを支援につなげる～

現状

家庭: 支援制度が複雑でよく分からない

行政: ある子どもを責任を持って担当する部署・担当者が曖昧

→生まれる前から満10歳まで、個人の事情を把握した担当者が継続的にサポート

政策

・国家資格「子育て支援専門員(子育てケアマネジャー・子育てケアマネ)」

を創設し、全国に3万人を配置

・支援が必要(黄色・オレンジ)と判定された子ども・

家庭に担当の子育てケアマネを付ける

・市区町村の実情に合わせながら、子ども・家庭を支援

※1人あたり年間50件のケースを担当する場合、
全国で150万人(推計)の利用家庭に対し、
必要となる子育てケアマネは3万人。

子育てケアマネの担当業務

妊婦健診・両親学級・乳児家庭全戸訪問・乳幼児健診（計5回）時の面談・アセスメント

妊娠期からの切れ目のない関係構築・相談支援を実施

出産時一時金・児童扶養手当・就学援助等の現金給付受給支援

その他 行政の提供するサービスを紹介し、実際の利用までを支援

要支援家庭（オレンジ）にはさらに頻度を増やし接触（メール・電話・訪問など）

児童相談所（児相）・要保護児童対策地域協議会（要対協）との連絡調整・ケース会議の主導

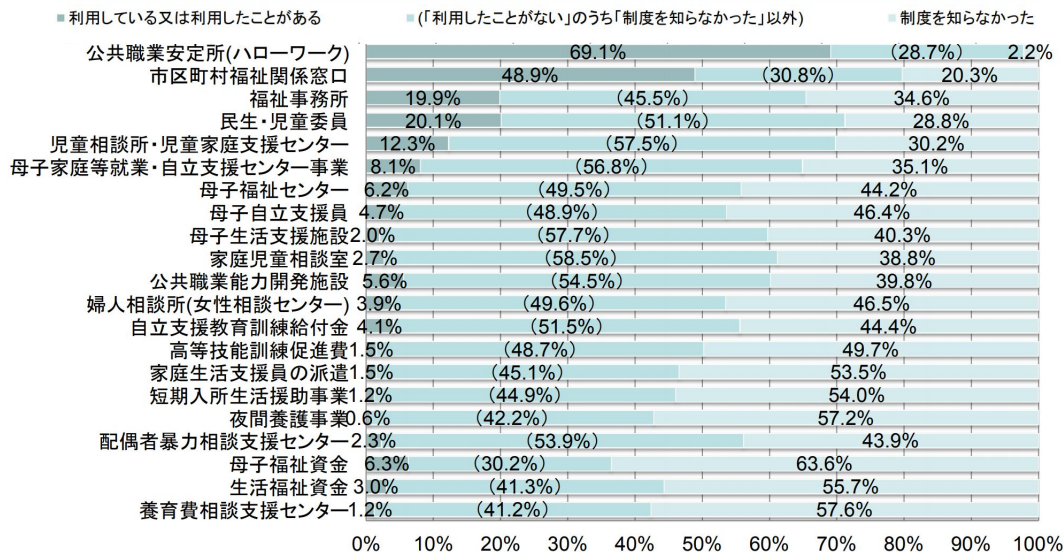
要支援家庭（オレンジ）の実態把握＋児相等と特定こども園等への通所措置を調整

※「子育て支援専門員」の受験資格は、一定時間の研修の受講か保育士・幼稚園教諭・子育て支援員・保健師・社会福祉士・精神保健福祉士としての実務経験。

※現在自治体で行われている「子育て支援員 <利用者支援事業（基本型）>」の研修プログラムを再編し、自治体に委託。

なぜ担当ケアマネを付けるのか？

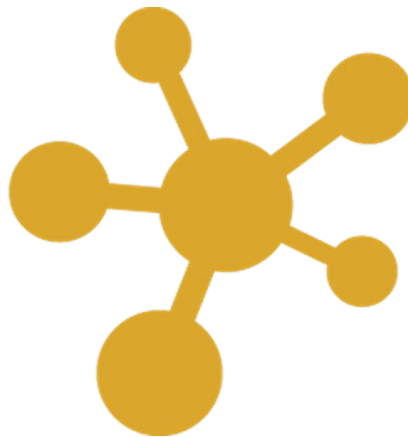
母子世帯における公的支援制度等の利用・周知状況



既にある支援のうち現状に合ったものを受けられるようにしてくれる人が必要。

子育てケアマネがつなぐ地域資源(例)

- ・地域子育て支援拠点での利用者支援事業
- ・ファミリーサポートセンター
- ・保育所等の一時預かり
- ・児童養護施設等へのショートステイ
- ・児童発達支援(療育)
- ・放課後等デイサービス
- ・ことばの教室
- ・自治体の家事代行業者 派遣事業
- ・レジャー施設 利用券配布事業
- ・夕間～夜間預かり(トワイライトステイ)事業
- ・母子生活支援施設の利用
- ・母子家庭等就業促進事業 等



ケアマネ制度のポイント

ポイント① どうやったらケアマネとの信頼関係を築けるか

→ 接触回数を増やす。妊娠段階から定期的に担当家庭と接触する。
子育てケアマネは「福祉的な支援・介入」ではなく「教育や子育てのサポート・アドバイス」を提供し、「出産や子育てという人生の大きな変化を支えてくれる人」、という位置づけに。
また、一般向けには福祉のイメージの強い「子育てケアマネ」ではなく「子育てサポーター」などの愛称を利用。

ポイント② 提示した支援場所に行ってもらえるインセンティブ

→ 支援の提示の仕方を工夫。

ex: 支援拠点に足を運ぶメリットをアピール。(ママ・パパ友との交流。)

- ・多くの人が利用している事を伝える
- ・立ち寄りやすい場所にする
- ・ファミリーサポートセンターと連携し、支援拠点にいく間の子どもの預かりを同時に行う。 など

「被支援者にも段階がある」

明らかに支援が必要でも、そもそも支援を求めている人も
いる…。

支援がある、支援を受けるという発想がない人に届けることの
難しさ(しかもこれは世代間連鎖しうる)。

義務教育の授業で、「公的な支援の利用」に関する教育を行う
という一案はあるが、実現可能性は不明。

ただ、少なくとも、子どもの育ちを守るため、ケースによっては
児童福祉法の枠組みを用いた断固とした介入が必要になるだ
ろう。



「つなぐ」だけで
支援を活用してくれる人



さまざまな事情で
支援の活用やケアマネとの
面談を拒絶する人

支援の例①

母子手帳交付時に担当子育てケアマネと面談



- ・アンケートの「不安・心配」にチェックあり
- ・夫は仕事多忙、実家との関係が悪く、協力者・相談者なし
- ・躁うつ傾向、ADHDで心療内科通院あり



- ・担当ケアマネが関係各所と情報共有
- ・乳幼児健診のたびにケース会議を重ねる
- ・産後の育児支援サービスを調整する



・地域子育て支援拠点での利用者支援事業と、児童養護施設等へのショートステイを利用



・母親に時間ができて子育てへの不安が減少

※先行実践例

- ・東京都文京区
 - ・埼玉県和光市
 - ・新潟県長岡市
- 他多数

支援の例②

20代 産後10日

- ・妊娠時の面談にて
 - ・育児への強い不安感がある。
- ↓
- ・分娩時の母体への負担が重く、母の疲労が強い。
 - ・赤ちゃんは泣きが強いが、母の育児対処能力が低く、一人では育児が難しい状況。
- ↓
- ・妊娠期からデータベース上で支援が必要と必要と判定されていたため、担当ケアマネがサポート。
- ↓
- ・自宅へ帰宅後、早期に担当ケアマネによる赤ちゃん訪問を実施する。
 - ・母子生活支援や行政の委託する民間の家事支援サービス等を利用
- ↓
- ・育児の不慣れさ・不安感があったため、親支援グループへつなぐ。

(参考)子育てケアマネについての細かい規定

配置

- ・ 基本的に市町村子ども家庭総合支援拠点または子育て世代包括支援センター。市区町村の実情に応じて配置。
- ・ 小規模や児童人口が少ない市区町村においては、複数の基礎自治体が共同で設置することも可能。ただし、支援拠点や支援センターが未設置の自治体ほど子育てケアマネの役割が大きくなることに注意する。

移行措置

- ・ 当分の間、市町村子ども家庭総合支援拠点の子ども家庭支援員・心理担当支援員・虐待対応専門員や、子育て世代包括支援センターの利用者支援専門員、および福祉事務所の母子・父子自立支援員については 国家資格なしで 子育てケアマネの業務を行うことができる。

既存の支援体制との協働

- ・ 子ども家庭総合支援拠点、子育て世代包括支援センター、児童家庭支援センター、福祉事務所の家庭児童相談室、要保護児童対策地域協議会、児童相談所（都道府県・中核市および特別区）等、地方自治体ごとの設置状況や運用形態に応じて業務フローを柔軟に変更。





質の高い養育環境の保障

～最も大きな養育の格差を重点的に是正～

現状

親子分離には至らない「要支援児童」(オレンジ)の生活リスクが非常に高い
→養育機能を高めた「特定こども園」への通所を児童福祉法の枠組みで措置。
家庭の外で、社会が家庭の養育機能の一部を代替する。

政策

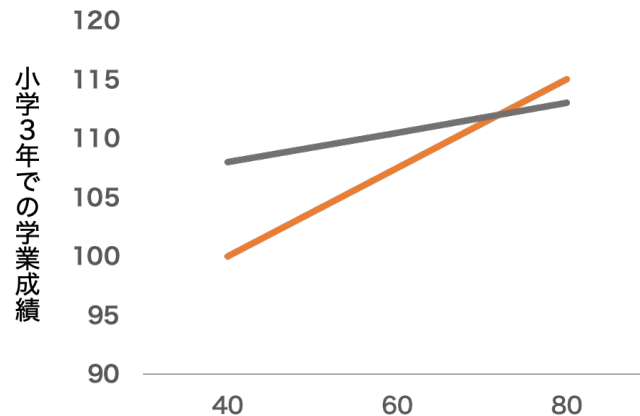
- ・「特定こども園」の指定(全国2000施設)
- ・チャイルド minder 資格の制度化・拡充。
- ・「第三の居場所」拠点事業の全国展開(全国1000拠点)。



家庭の養育機能の一部を保育施設で代替

→親以外の養育者との基礎的信頼を保障して将来のリスクを軽減

(例)母親との愛着形成が不安定な場合、3歳時点の保育者と子どもの質の高い関係が小学3年時の学業成績に与える効果大きい



3歳時点での保育者と子どもの関係の質を数値化したもの

— 幼児期にアタッチメントが不安定だった子ども
— 幼児期にアタッチメントが安定していた子ども

E. O' Connor and K. McCartney (2007). Examining teacher-child relationships and achievement as part of an ecological model of development. *American Educational Research Journal*, 44, 240-269. 258頁の図より作成

家庭の養育機能の一部を保育施設で代替

- ・「保育の質」が高ければ高いほど、子どもの発達に与える効果大きいことが実証されている(レビュー論文としてVandell and Wolfe, 2000)。
- ・ここでは具体的な基準は指定しないが、「保育の質」の評価尺度としては国際的に乳幼児期環境評価尺度(ECERS)が利用されている。
- ・特定こども園への指定に際しては、ECERSまたは日本版ECERSを用い、一定スコア以上の環境を整えることを要件とすることが有効？

Vandell, Deborah & Wolfe, Barbara. (2000). Child Care Quality: Does It Matter and Does It Need to Be Improved?.

埋橋玲子・岡部祐輝. (2019). 保育環境評価スケール(ECERS)の保育現場への導入. 現代社会フォーラム No. 15, 49-61

実施体制



②相対的貧困・高リスクの子ども・・・推計150万人



→ 質・量ともに拡充が必要だが今回は省略



③家庭の養育環境が不十分な要支援の子ども・・・推計4.5万人



「土台の格差」を
埋め合わせ

特定こども園の新設



- ・対象者は全国の未就学の要支援児童30000人（推計）
- ・1施設20人以下とすると最低でも1500拠点必要
- ・市区町村の偏りも考慮して概ね2000拠点を目安に既存の認定こども園からの認可変えを進める

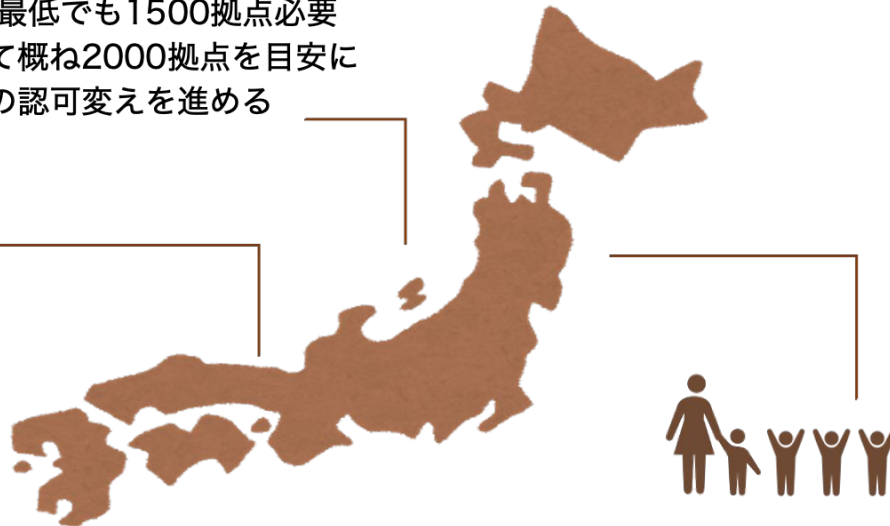


- ・保育時間は延長可能で希望者には夕食も提供



- ・指定は市町村が行う。
- ・利用料金は無料で設置にかかる費用の大半は国から補助

- ・保育士・幼稚園教諭の割合は子ども4人につき1人
- ・加えて、臨床発達心理士なども配置し、子どもの発達に合わせたサポートを行う



遠隔地はチャイルド minder で対応



- ・自治体がチャイルド minder（居宅訪問型保育事業）研修を行い近隣に特定こども園がない要支援児童の養育に活用。
- ・親以外の大人が家庭に入ること、家庭内の事情の変化に気付けるようにする。
- ・チャイルド minder が家事の手伝いもできるようにし、家族の負担も軽減。



- ・現在満3才未満にしか適用されていないため、利用可能な条件を小学校低学年までと変更。



- ・スキルを生かしたい子育て経験者等とのマッチングを目指す



- ・利用料金は無料で
設置にかかる費用の大半は国から補助

第三の居場所支援事業の全国展開



- ・対象者は全国の低学年の要支援児童15000人（推計）
- ・1拠点20人以下とすると最低でも750拠点必要
- ・市区町村の考慮して概ね1000拠点を目安に整備



- ・日本財団のモデル事業をもとに少人数で手厚い養育を実現。
- ・放課後の学校からの移動などには放課後児童クラブ送迎支援事業等を利用。



- ・設置は主に市町村。
- ・NPO等への事業委託が可能
- ・利用料金は無料で設置にかかる費用の大半は国から補助。
- ・建物の確保も国が支援するが、やむ負えない場合は公民館等も活用。



- ・最長で夜9時まで預かり、夕食や学習の場所も提供
- ・子どもたちの「もう一つの家」と位置づけ。

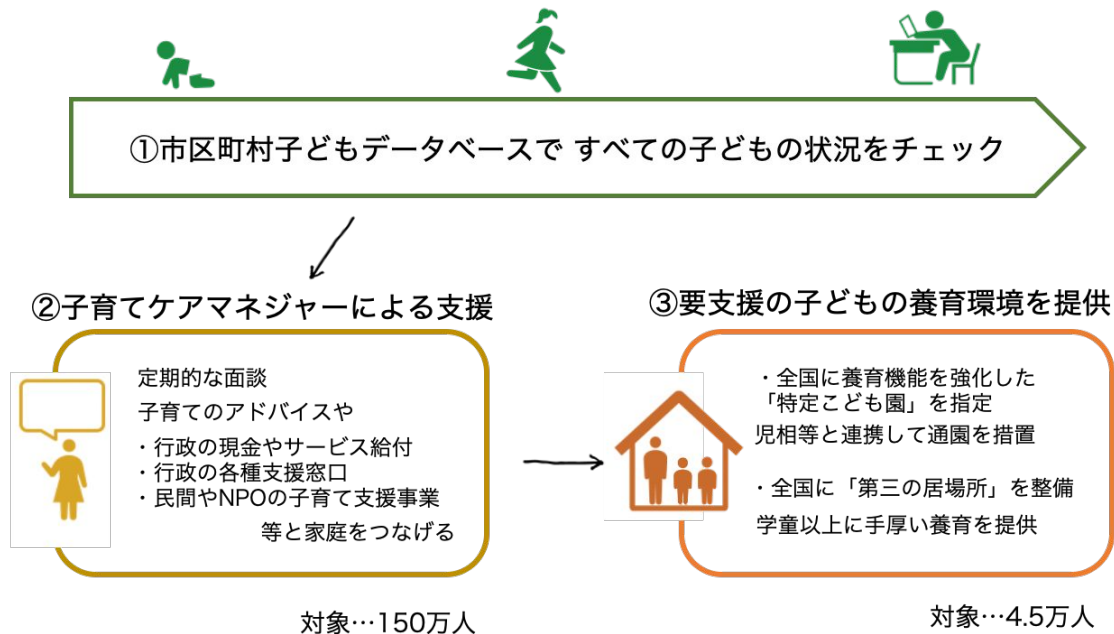


- ・スタッフの割合は子ども5人につき1人
- ・加えて、臨床発達心理士なども配置し、子どもの発達に合わせたサポートを行う。
- ・指標に沿って養育の質の定期的なチェックを行う。

まとめ

3つの政策:

- ① すべての子どもの状況を一元的に見守る体制の構築
- ② リスクの高い子どもを適切に支援をつなげる
- ③ 特にリスクの高い子どもに家庭以外の養育環境を保障



→包括的・継続的・個別最適な支援で「教育の『土台』格差」の是正の実現

政策の目標

この政策の目標

10歳未満の支援が
必要な子どもにも、
「衣食住と健康・物理的安全
・精神的安定・学習環境」
の4つの土台が
保障されている状態

現状

教育の「土台」や
「どのような状態で
教育を受けるか」に
格差が生じている状態

最終的な理想状態

すべての人が
人生の可能性の追求を
阻害されず、自分の未来を
考えて選択していける
ような状態