

貧困の連鎖の解消を目指して¹

子どもの社会関係資本の重要性

上智大学

釜賀浩平研究会

社会保障①

毛塚 航太

明渡 風沙

石原 聡流

岩井 千紘

大嶋 理子

大村 諒

新開 真輝

2019 年 11 月

¹ 本稿は、2019 年 12 月 07 日、08 日に開催される ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2019」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。東京都武蔵野市子ども政策課の方、鳥取県福祉保健課の方、認定 NPO 法人カタリバの方、東京都足立区子どもの貧困対策担当課の方、イギリス Volunteer Now の方、東京都大田区福祉管理課の方、松村智史様、熱心なご指導を賜った釜賀浩平准教授（上智大学）及び多くの方々にご協力いただいた。ここに記して感謝の意を表したい。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

なお、本稿の分析に際しては、慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センターによる「日本子どもパネル調査（JCPS）」及び「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」の個票データの提供を受けた。

要約

本稿では、近年、関心が高まっている子どもの貧困問題に対して、その要因である貧困の連鎖の解消を目指す。そして、学力向上に注目し、子どもの社会関係資本の水準の向上に資する政策提言を行う。

子どもの貧困とは、ある国の文化・生活水準と比較して困窮した状態を意味する相対的貧困世帯の17歳以下の子どものことを指す。日本は豊かな国という認識が一般的であるが、我が国の貧困問題は深刻であり、7人に1人の子どもが貧困状態に陥っている。多くの子どもが貧困に陥っている要因として、貧困の連鎖の存在が挙げられる。貧困の連鎖によって、子どもの将来が家庭環境によって制限され、社会的損失も生じている。そのため、日本において貧困の連鎖の解消は早急に取り組まれる必要がある。貧困の連鎖を解消するためには学力向上が必要であり、学力向上には社会関係資本が重要であることが示唆されている。しかし、日本における社会関係資本の水準を向上させるネットワーク支援をはじめとする子どもの貧困対策は不十分である。

そのため、貧困の連鎖を解消するために重要な要素を明らかにし、それに対する適切な支援体制が求められる。本稿の構成は以下の通りである。

第1章では、現状分析・問題意識として、子どもの貧困のメカニズム及び学力向上の重要性について述べる。続いて、学力に対する社会関係資本の有効性を概説し、現行の社会関係資本の水準向上に関する政策の課題点を示す。最後に、これらの現状分析を踏まえ、我々は社会関係資本の水準の向上に資するネットワーク支援が遅れており、適切な政策策定がなされていないことを問題意識とする。

第2章では、先行研究として、子どもの社会関係資本の学力に対する影響を検証した研究と、家庭環境や子どもの属性と学力の関係を示した研究の2つを紹介する。学力との関係性や相関関係の検証結果を示唆するのみにとどまっているという先行研究の限界点を踏まえ、本稿の新規性を以下の2点とする。1つ目は、ヒアリング調査等の定性分析により、社会関係資本の構築に資する政策の詳細に関する分析を行うことである。2つ目は、構築環境に基づいた社会関係資本の分類を行うことで、学力向上に効果的な社会関係資本の種類を明らかにすることである。

第3章では、学力向上に効果的な社会関係資本の種類を明らかにする。そのために、小学4年生から中学3年生、及びその親を対象とした2つのパネル調査を統合したデータを用い、主成分分析と重回帰分析を行う。さらに、現状に即した政策を提言するために、自治体やNPO法人へのヒアリング調査による定性分析も並行して行う。実証分析では、学校外での社会関係資本が学力に対して、正に有意な結果が得られた。また、ヒアリング調査では、分析結果に整合する現場の声が聞けたほか、実証分析だけでは明らかにできない点についても分かった。

第4章では、分析を踏まえ、以下の3つの政策提言を行う。

政策提言1: つながりひろばの設立

政策提言2: 第三者機関の設立

政策提言3: 基金制度の構築

政策提言1では、学校外での社会関係資本を包括的に高めるコミュニケーションの場の提供を提言する。政策提言2では、つながりひろば設立に資する2つの機能を持つ第三者機関の設立を行う。政策提言3では、施設設立・運営に必要な資金の調達を行う。このように、我々は1つ目の政策を柱とし、それを支える形で他の政策を行うことによって、貧

困の連鎖解消を目指した提言を行う。

『キーワード』

「子どもの貧困」「貧困の連鎖」「社会関係資本」「ネットワーク支援」「学力」

目次

はじめに	6
第1章 現状分析・問題意識	7
第1節 貧困の連鎖の解消をめぐる現状	7
第1項 貧困が将来を規定する日本	7
第2項 学力向上の重要性	9
第2節 学力に対する社会関係資本の有効性	10
第1項 社会関係資本の学力への有効性	10
第2項 日本における社会関係資本の現状	11
第3項 社会関係資本の構築に資する政策	13
第3節 現状分析のまとめと問題意識	15
第2章 先行研究と本稿の位置づけ	16
第1節 先行研究	16
第2節 本稿の位置づけ	16
第3章 分析	18
第1節 本章の概要と分析の目的	18
第2節 実証分析	19
第1項 分析の方向性とデータの概要	19
第2項 検証仮説	21
第3項 主成分分析	21
第4項 重回帰分析の分析モデルと変数選択	24
第5項 重回帰分析の結果と考察	27
第3節 定性分析	30
第1項 東京都武蔵野市へのヒアリング調査とその分析	30
第2項 鳥取県へのヒアリング調査とその分析	31
第3項 東京都足立区へのヒアリング調査とその分析	33
第4項 NPO 法人カタリバが運営する放課後施設での実地調査とその分析	34
第5項 イギリスの NPO 法人 Volunteer Now へのヒアリング調査とその分析	37
第6項 定性分析の結果と考察	39
第4章 政策提言	40
第1節 政策提言の方向性	40
第2節 政策提言1：つながりひろばの設立	43
第1項 政策提言1の概要	43
第2項 政策提言1：つながりひろばの設立	43
第3節 政策提言2：第三者機関の設立	45
第1項 政策提言2の概要	45
第2項 政策提言2-1：自治体とNPO法人の連携体制の構築	45
第3項 政策提言2-2：学生ボランティア認定制度	46
第4節 政策提言3：基金制度の構築	47
第1項 政策提言3の概要	47
第2項 政策提言3：基金制度の構築	48

おわりに	49
先行研究・参考文献	50

はじめに

日本は豊かな国と認知されているが、我が国の貧困問題は深刻である。厚生労働省(2016)「国民生活基礎調査」によると、日本における 17 歳以下の子どもの貧困率は 13.9%と、7 人に 1 人が貧困状態にある。

こうした状況を踏まえ、自治体が子どもの貧困問題に対して様々な取り組みを始めている。さらに、本年度に子どもの貧困対策法の改正案が成立し、日本政府の子どもの貧困問題への危機感や関心は高まっている。しかし、日本における子どもの貧困対策は不十分であり、子どもの貧困率は 1985 年よりほぼ上昇傾向にある。

このような背景を踏まえ、我々は、貧困が是正されない要因を貧困の連鎖の存在と考える。そのため、本稿では、貧困の連鎖の解消に重要である学力向上に焦点を当てる。そして、学力向上に効果的である社会関係資本に注目し、研究を行う。実証分析により、学校外での社会関係資本が学力向上に効果的であることが示唆された。しかし、日本における社会関係資本を高めるネットワーク支援は不十分である。以上より、本稿では、学校外での社会関係資本の水準の向上に資する支援及びその推進方法について提言する。我々の政策が子どもの貧困解決に寄与することを願って、本稿を執筆する。

第1章 現状分析・問題意識

第1節 貧困の連鎖の解消をめぐる現状

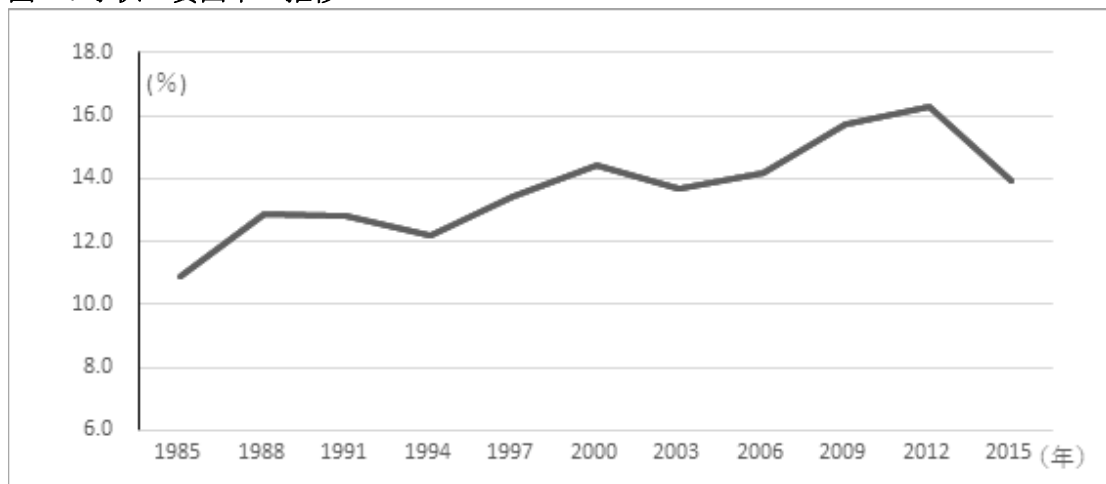
第1項 貧困が将来を規定する日本

貧困は絶対的貧困と相対的貧困に分類される。絶対的貧困とは、人間として最低限の生活を維持することが困難な状態のことである。一方で、相対的貧困とは、その国の文化水準・生活水準と比較して困窮した状態のことである。本稿では、経済協力開発機構の相対的貧困の定義を採用し、世帯の年間所得がその国の等価可処分所得の中央値の半分に満たない状態とする。それを踏まえ、子どもの貧困とは、相対的貧困世帯に所属している17歳以下の子どもを指す。（以下、本稿では、相対的貧困を貧困と省略して記す。）

豊かな国と認知される日本においても、子どもの貧困が問題となっている。厚生労働省(2016)「国民生活基礎調査」によると、日本における17歳以下の子どもの約7人に1人が貧困状態にあり、子どもの貧困率は13.9%である。日本における子どもの貧困率の推移を見ると、データの存在する1985年から子どもの貧困率はほぼ上昇傾向にあり、子どもの貧困問題は解決されていない(図1参照)。

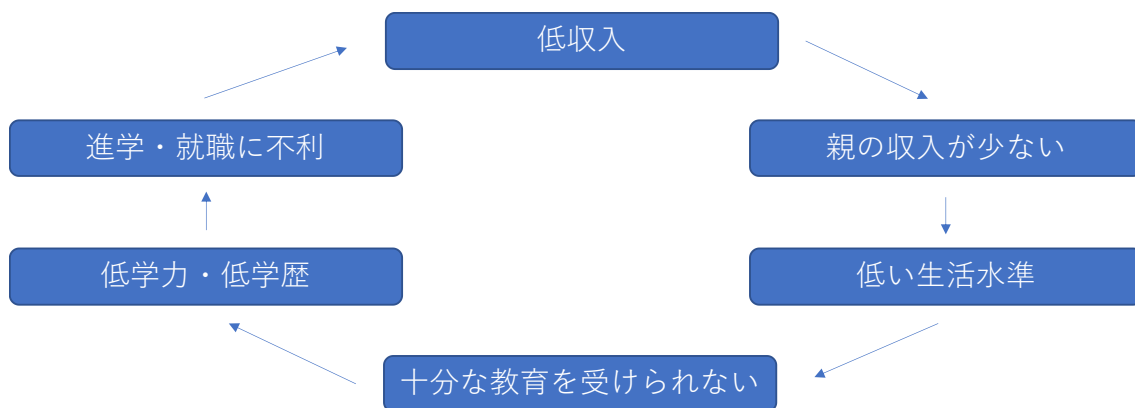
子どもの貧困の要因として貧困の連鎖が挙げられる。貧困の連鎖とは、貧困が親から子どもへと世代を超えて引き継がれることである(図2参照)。貧困世帯に所属している、つまり親の収入が低いことで、子どもの生活水準は自ずと低くなる。生活水準が低いことで義務教育以外の十分な教育を受けることができなくなる。そのため、貧困世帯の子どもたちは他の世帯の子どもよりも低学力につながりやすい。これは進学や就職の際に不利に働き、貧困世帯で育った子どもが大人になった際に収入が低くなり、貧困状態に陥ってし

図1：子供の貧困率の推移



(厚生労働省(2016)「国民生活基礎調査の概況」より筆者作成)

図 2：貧困の連鎖



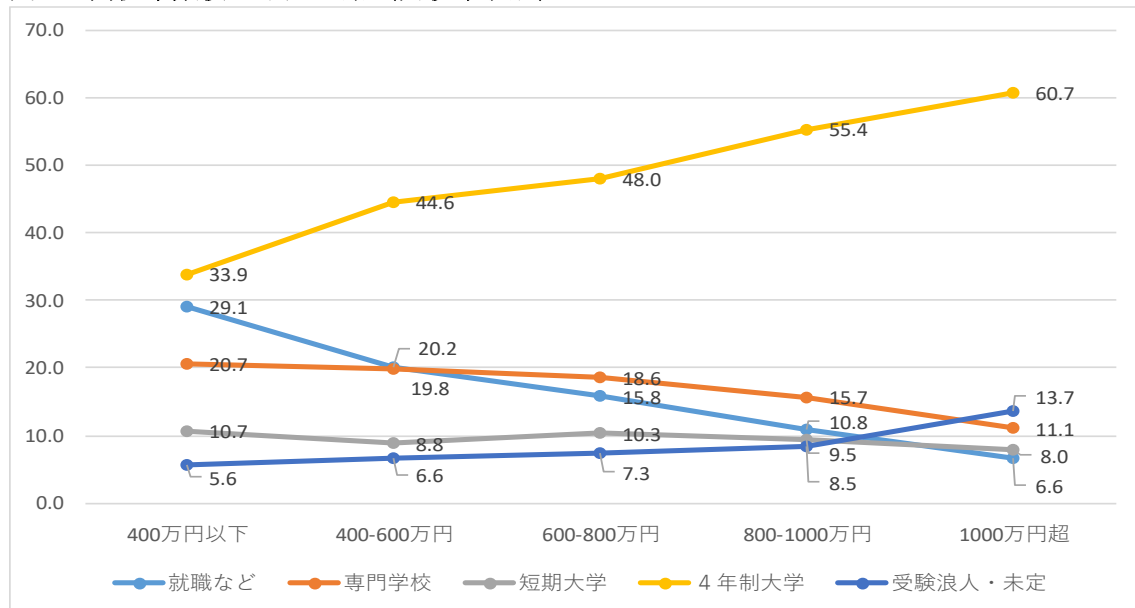
(筆者作成)

まう。道中 (2007) によると、ある地域で行った実証研究において生活保護を受けている 390 世帯のうち 25.1% の世帯の親も受給しており、母子家庭にいたっては 40.6% にのぼる。この調査により、貧困が世代間継承されることが定量的に明らかにされた。

子ども期に貧困状態に陥っていることは子どもの将来に影響を及ぼしている。阿部 (2008) によると、15 歳時の暮らし向きは現在の所得に相関があることを指摘している。それは子どもの進路希望が家庭環境から影響を受けることが要因の一つと考えられる。東京大学大学院教育研究科 (2007) 「高校生の進路追跡調査 第一次報告書」によると、調査対象者のうち高校卒業後に 4 年制大学へ進学予定の者の割合は、世帯年収が 400 万円以下の家庭では 33.9% であるのに対して、1000 万円を超える家庭では 60.7% に達する (図 3 参照)。子どもの将来の選択肢は親の収入つまり、家庭環境により制約されているといえる。

子どもの貧困問題、貧困の連鎖を放置することは日本の社会的損失につながる。日本財団子どもの貧困対策チーム (2016) 「徹底調査 子供の貧困が日本を減ぼす 社会的損失 40 兆円の衝撃」によると、貧困問題に対策を講じないことによる社会的損失の推計額は約 40 兆円を超え、政府負担は約 16 兆円増加すると推計される。貧困の連鎖は、子どもの将来における所得の減少、税・社会保険料の収入減少、社会保障給付の増加を通して、社会的にも負の影響を与える。このように、子どもの将来の可能性を狭め、社会的損失につながる貧困の連鎖の解消に向けた対策を講じることは、日本にとって非常に重要な課題である。

図 3：高校卒業後の予定進路（両親年収別）



（東京大学大学院教育研究科 (2007) 「高校生の進路追跡調査 第一次報告書」より筆者作成）

第2項 学力向上の重要性

前項において、貧困の連鎖が喫緊の問題であることが示された。特に、学力は収入を決定づけ、子どもの将来の貧困状態の規定に寄与する点で重要である。堀（2014）によると、日本では学力を高め、獲得した学歴により入職先が決定づけられる社会システムとなっている。また、学力格差が広がる中、低学力の若者は底辺労働市場に流れる状況にあり、低学力が低収入につながることを指摘されている。つまり、現代の日本において、学力は収入の決定要因となっており、ひいては将来の貧困状態の規定要因となっているといえる。

さらに、貧困による学力格差は初等教育期間から現れ、低学力状態は継続する傾向にある。日本財団（2018）によると、貧困を背景とした学力格差は小学校低学年から存在し、小学校4年生頃に拡大している。小学校低学年のうち低学力状態から脱却できる可能性があるが、学年が上がるにつれてその可能性は低下する。また、一度、貧困かつ低学力に陥ると、多数がそのまま低学力状態に定着することが明らかとなっている。このように、貧困は低学力につながり、低学力状態から脱却することは難しい。以上より、低学力に陥ることが次世代への貧困状態の継承に寄与しており、貧困の連鎖の解消を目指すうえで、学力向上は重要である。

第2節 学力に対する社会関係資本の有効性

第1項 社会関係資本の学力への有効性

前節において、貧困の連鎖の解消に対する学力向上の重要性を示唆した。本稿では、学力向上に資する要因として社会関係資本に着目する。Bourdieu (1986) によると、人間の資本は経済資本、文化資本、社会関係資本の3つに分類される。Bourdieu は3つの資本について、以下のように定義づけた（表1参照）。

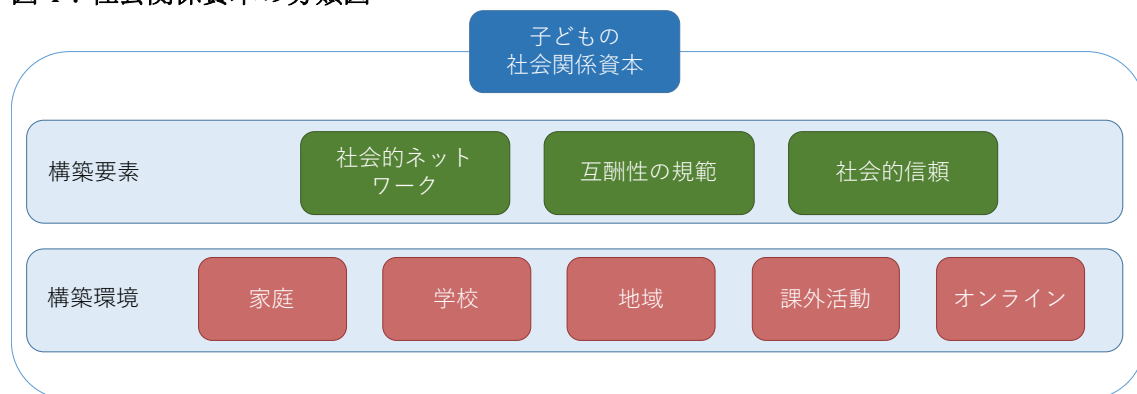
表1：各資本の定義

経済資本	金銭に直接的に変換可能な資本
文化資本	身体化された様態（立ち居振る舞いや言葉遣いなどの心身の傾向） 客体化された様態（絵画、書物、道具などの物理的な実態のあるもの） 制度化された様態（学歴など）の3つから構成される資本
社会関係資本	個人とのつながりや社会的ネットワークを所有しているという資本

（筆者作成）

経済資本と文化資本に関して、本稿ではBourdieuの定義を採用する。社会関係資本に関しては、Bourdieuの定義をもとに詳細な定義づけを行ったPutnamの定義²を採用する。Putnam (2006) では、社会関係資本を構築する要素を3つに分類している。また、Putnam (2017) に基づき、社会関係資本を構築する環境を以下のように5つに分類する（図4参照）。

図4：社会関係資本の分類図



（Robert David Putnam 著，柴内康文訳 (2006) 『孤独なボウリング』より筆者作成）

² 日本政府も Putnam による社会関係資本の定義を採用している。

構築要素に関して、社会的ネットワークとは個人間のつながりのことである。次に、互酬性の規範とは特定の見返りを期待せず、他者に施しを与えることである。最後に、社会的信頼とは政府や社会制度に対する信頼ではなく、他者に対する信頼のことである。環境要素に関しては「家庭」「学校」「地域」「課外活動」「オンライン」に分類する。

Putnam（2006）は学力と社会関係資本の様々な要因との相関関係について検証を行った。その結果、社会関係資本は学力に対して最も大きな影響を独立して与えていることが明らかになった。そのため、社会関係資本は子どもの学力向上に対して有効である。

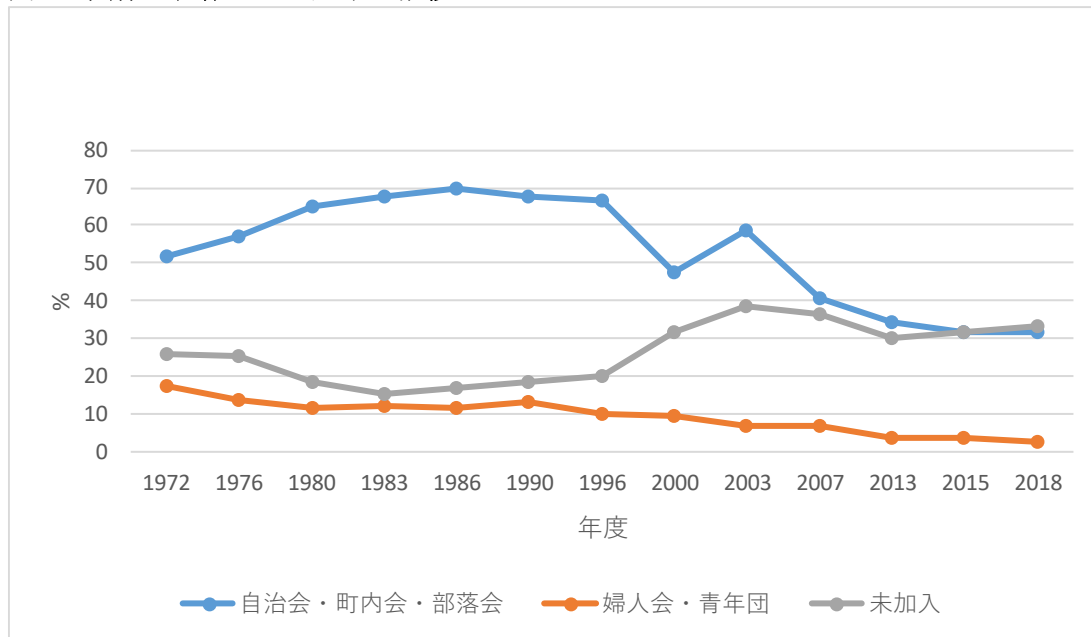
第2項 日本における社会関係資本の現状

前項において、社会関係資本の学力に対する有効性について述べてきたが、日本における社会関係資本の水準は以前に比べ、低下している。明るい選挙推進協会（2018）「衆議院総選挙全国意識調査」によると、自治会・町内会・部落会への加入率が1980年代は約70%あったのに対して2000年代は約30%まで減少している。さらに、どの組織にも属さない人々の割合は40年間で約10%増加している（図5参照）。また、厚生労働省（2011）「厚生労働白書」によると、1975年から2011年にかけて近所付き合いの程度を大都市と町村別にみると、いずれも低下している。大都市では1975年に75%以上の人があると答えていたが、2011年には65%未満に減少している。一方、町村では1975年に約90%の人があると答えていたが、2011年には約80%に減少している（図6参照）。

その結果、日本における社会関係資本の水準の低下につながった。Charitable Aid Foundation（2018）「CAF WORLD GIVING INDEX 2018 A global view of giving trends」によると、日本の寄付指数のスコアは144か国中128位と低い。世界寄付指数とは、過去1か月以内に「金銭的な寄付を行ったか」「ボランティア活動を行ったか」「見ず知らずの人を援助したか」という3つのアンケート項目をもとに、各国の平均値をスコア化したものであり、互酬性の規範と社会的信頼を表す指標の1つとして捉えられる。スコアが低いことから、日本における社会関係資本は国際的に低水準であるといえる。

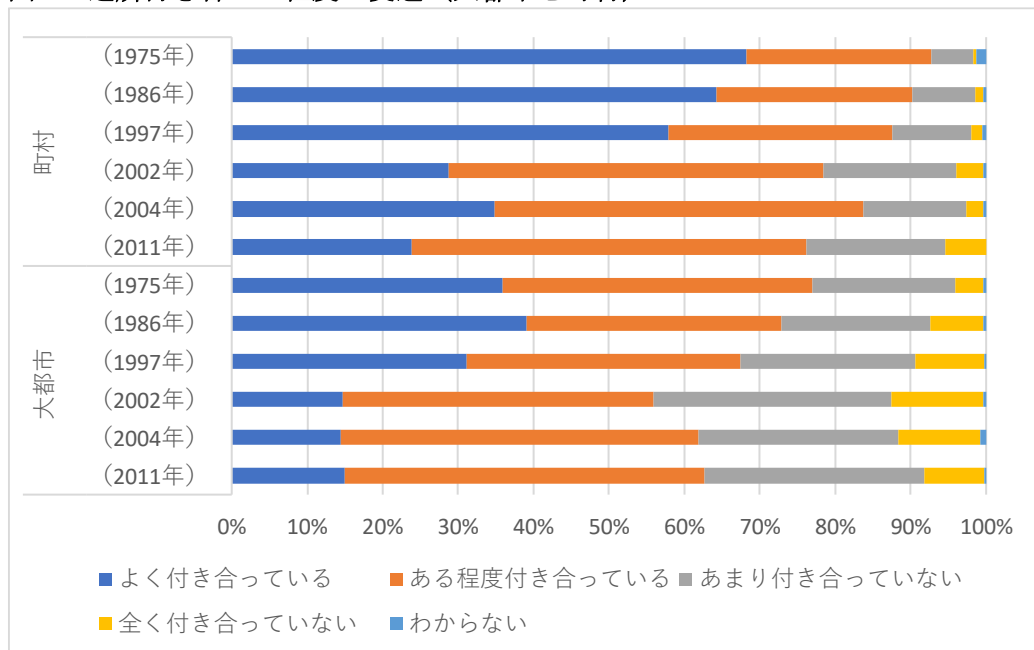
以上のことから、日本の社会関係資本の水準は年々低下しており、低水準であることが明らかになった。そのため、社会関係資本の水準を向上させる適切な政策策定及び実施が必要である。

図 5：団体・組織への加入率の推移



(明るい選挙推進協会 (2018) 「衆議院総選挙全国意識調査」より筆者作成)

図 6：近所付き合いの程度の変遷 (大都市と町村)



(厚生労働省 (2011) 「厚生労働白書」より筆者作成)

第3項 社会関係資本の構築に資する政策

前項において、社会関係資本の向上に資する政策の必要性を示唆した。第1項で社会関係資本を構築する3つの要素を示したが、本稿では社会的ネットワークに着目した政策策定を行う Uphoff (2000) によると、Putnam の分類の互酬性の規範と社会的信頼は、価値や信条などの形態をとり、社会文化に属するため、政策による直接的なアプローチは難しい。一方で、社会的ネットワークは、役割や規律などの形態をとり、社会組織に属するため、政策による直接的なアプローチが可能である。³

社会的ネットワークの水準を向上させることで、付随的に互酬性の規範、社会的信頼の水準も高まる。佐藤 (2001) によると、社会的ネットワークの構築により、信頼関係の醸成が行われる。また、Putnam (2006) によると、社会的ネットワークの構築は、互酬性と信頼を向上させる。このように、社会的ネットワークの水準を向上させることで、付随的にその他の構成要素の水準も高まり、社会関係資本全体の水準が向上することが示唆されている。

しかし、日本における社会的ネットワークの向上に資する政策（以下、ネットワーク支援）は十分であるとはいえない。2013年6月に定められた「子どもの貧困対策の推進に関する法律」における施策のうち、子どもに対する支援を以下のようにまとめている（表2参照）。子どもに対する支援は、教育に関する経済支援（以下、経済支援）とネットワーク支援に大別する。経済支援は、主に教育費負担の軽減及び就学の後押しを行う支援を指す。ネットワーク支援は、義務教育以外での地域の学習支援や学生のコミュニケーションの場の提供、ひとり親世帯の子どもや生活困窮層に属する子どもに向けた居場所づくりなどを目指している。二つの支援の大きな違いは民間との連携の可否であり、ネットワーク支援では民間との連携が行われている。しかし、吉田 (2016) によると、自治体と民間団体の役割の境界が明確に定められていないことや、民間活動に対して国や自治体から政策に基づいた具体的な支援内容、方法が提示されていないことが問題として挙げられている。また、2019年6月に成立した改正子どもの貧困対策法において、初めて市区町村ごとの計画策定の努力義務が規定されたばかりであり、政策策定は遅れている。このように、ネットワーク支援における政策策定の目的は明確化されているが、詳細な支援内容が不十分であるうえに、適切な政策策定が行われていない。

ネットワーク支援は実施に関しても遅れている。加瀬 (2014) によると、全国1742市区町村における学習支援事業実施率は12.9%と低い水準であることが分かった。また、人口規模別にみると、30万人の自治体では実施率が71.6%であるのに対し、10万人以上30万人未満の自治体では27.6%、10万人未満の自治体では5.3%となっている（表3参照）。それに対して、経済支援の一環である就学支援事業の制度はほとんどの自治体で確立している。このように、ネットワーク支援は経済支援と比較し、実施が遅れている。

よって、貧困の連鎖の解消のためには、より適切なネットワーク支援の政策内容を検討すると同時に、より活発に実施される必要がある。したがって、本稿では、社会関係資本の水準の向上に資する適切な政策策定・実施について研究を進める。

³ Uphoff (2000) では、互酬性の規範と社会的信頼を認知的社会関係資本、社会的ネットワークを構造的な社会関係資本と定義づけている。

表 2：日本の貧困対策

経済支援
幼稚園・保育所・認定こども園の利用者負担額について、世帯の所得の状況を勘案して設定
高等学校等就学支援金制度
高校等中退者が高等学校等に再入学する場合、卒業（最長2年間）まで高等学校等就学支援金相当額を支給
低所得世帯の生徒に対する支援として創設された「高校生等奨学給付金（奨学のための給付金）制度」
私立高等学校等が行う授業料減免等に対する補助を行う都道府県への支援
特別支援教育就学奨励費等を通じて、障害のある児童生徒等への支援
高等教育段階において、無利子奨学金制度
奨学金の返還月額が卒業後の所得に連動する、より柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」の導入に関する検討
意欲と能力のある学生が経済的理由により修学を断念することなく安心して学べるよう、大学等の授業料減免
生活保護制度による教育扶助や就学援助制度による学校給食費の補助
「子どもゆめ基金」事業
生活保護世帯の子供が高等学校等に進学する際には、入学料、入学考査料等を支給
ネットワーク支援
放課後子供教室や土曜日の教育支援活動等の取組を推進
学校・家庭・地域の協働の基盤となるコミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）の設置の促進
スクールソーシャルワーカーの配置等の教育相談体制の充実
ひとり親家庭の子供が気軽に相談できる児童訪問援助員の派遣や学習支援ボランティア事業
学生が集まり、コミュニケーションを図ることができるスペースを学生相談室等に設置
学生が学生の相談に対応する「ピア・サポート」の仕組みの整備
居場所づくりを含む学習支援事業を実施

（内閣府（2014）「子供の貧困対策に関する大綱について」より筆者作成）

表 3：学習支援事業の実施率（人口規模別）

人口規模	回答自治体数	実施団体数	実施数
30 万人以上	67	48	71.6%
10 万人以上 30 万人未満	145	40	27.6%
10 万人未満	798	42	5.3%
全体	1010	130	12.9%

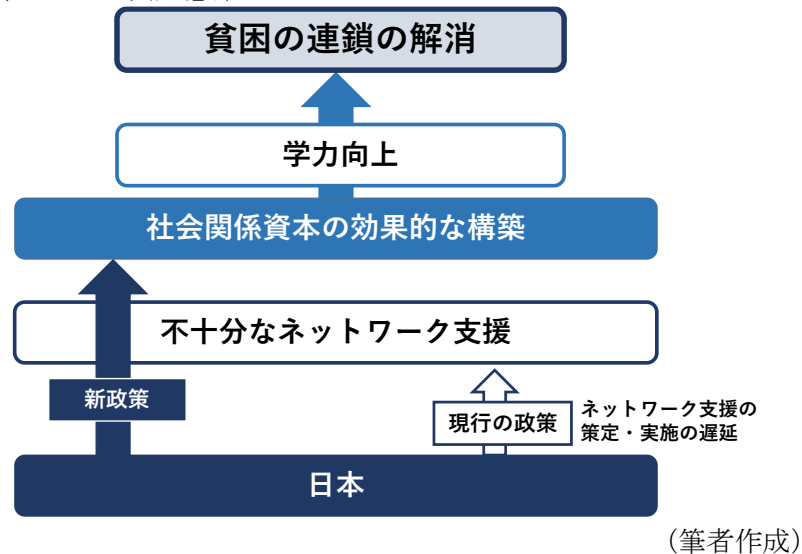
（加藤（2014）「子供・若者の貧困防止に関する事業・運営に関する調査・研究事業」より筆者作成）

第3節 現状分析のまとめと問題意識

以上の現状分析より、貧困の連鎖の解消に対して、社会関係資本の水準の向上による学力向上が有効であることを示した。社会関係資本の構成要素は3つに分類され、社会的ネットワークに着目した政策が求められる。しかし、現状の日本におけるネットワーク支援に関して、適切な政策策定及び実施が遅れている。ネットワーク支援の不足は、社会関係資本の水準の低下を抑止できない。こうした社会関係資本の水準の低下は、貧困世帯の子どもが貧困の連鎖から脱却する可能性を低下させている。つまり、日本では家庭環境によって子どもの未来が狭められているといえる（図7参照）。

したがって、本稿では、社会関係資本の水準の向上に資するネットワーク支援の適切な政策策定及び実施が十分に行われていないことを問題意識とする。そのため、学力向上に有効な社会関係資本の種類を明らかにすることを第1の研究目的とし、それに対して効果的なネットワーク支援を明らかにすることを第2の研究目的とする。第1の研究目的については定量分析で、第2の研究目的については定量分析及び定性分析による研究を行う。分析結果を踏まえ、学力向上に資する社会関係資本の水準を向上させるための政策提言を行う。そして、政策提言により、貧困の連鎖の解消に寄与し、日本の将来を担う全ての子どもたちの未来が平等に開かれる社会を実現することを本稿のVISIONとする。

図7：現状分析まとめ・問題意識



第 2 章 先行研究と本稿の位置づけ

第 1 節 先行研究

本稿では、以下の 2 つの論文を先行研究として採用する（表 4 参照）。

まず、子どもの社会関係資本が学力に与える影響を検証したものとして、志水 (2008) を挙げる。この研究では、子どもの社会関係資本は学力に対して独立した影響を与えているのかを、主成分分析を行った後に重回帰分析によって検証している。分析から、子どもの社会関係資本の水準の向上による学力への効果が、親の経済資本と同程度の効果であると示されている。また、子どもの社会関係資本を「家庭」「学校」「地域」の 3 つに分類して重回帰分析を行い、「家庭」「学校」「地域」の順に学力への効果が大きいことを示している。

次に、家庭環境や子どもの属性が、学力とどのような関係を持っているかを検証したものとして、赤林・中村・直井・敷島・山下 (2011) を挙げる。この研究では、クロスセクションデータである慶應義塾パネルデータ設計・解析センターの日本家計パネル調査のデータを用いて、親の経済資本及び文化資本が学力に与える効果を多変量回帰分析によって検証している。分析から、子どもの学力に対し、特に経済資本が効果を及ぼすと示されている。また、経済資本と比較すると、効果は大きくはないが、文化資本が子どもの学力に効果を持つと示唆している。

第 2 節 本稿の位置づけ

本稿では、以上 2 つの先行研究を参考にし、学力向上に効果的な社会関係資本の種類を明らかにする分析を行う。

志水 (2008) の先行研究の限界として、社会関係資本の構築に資する施策や実践に関する

表 4：先行研究まとめ

	志水(2008)	赤林ら(2011)
	「社会関係資本と学力」	「子どもの学力には何の関係しているか：JHPS子ども特別調査の分析結果から」
内容	・子どもを取り巻く社会関係資本の存在と学力との関連性を検証	・家庭環境や子どもの属性と学力との相関関係を検証
限界	・社会関係資本の構築に資する施策や実践に関する詳細が不透明	・社会関係資本を考慮せずに分析

(筆者作成)

詳細が不透明であることが挙げられる。この限界について、先行研究では、社会関係資本の構築に資すると考えられる施策⁴を挙げるにとどまっている。

赤林ら (2011) の先行研究の限界として、社会関係資本を考慮せずに分析を行っていることが挙げられる。この限界について、先行研究では、学力に対する親の経済資本や文化資本の効果を明らかにするにとどまっている。

以上の限界を踏まえ、本稿では、以下の2点を新規性とする。

1つ目は、ヒアリング調査や実地調査を踏まえ、社会関係資本の構築に資する政策を明確にする点である。実証分析では、学力向上に効果的な社会関係資本の種類を明らかにする。そのうえで、社会関係資本の水準の向上に資する政策を、ヒアリング調査や実地調査を踏まえた分析によって探る。社会関係資本の水準の向上に資する政策を提言している先行研究は見つからなかったことから、そこに本稿の価値があるといえる。

2つ目は、社会関係資本を細分化することによって、学力向上に有効な社会関係資本の種類を明らかにする点である。志水 (2008) では、社会関係資本を「家庭」「学校」「地域」の3つに分類していたが、本稿ではさらに細分化する。また、赤林ら (2011) で社会関係資本を考慮していなかったように、日本において、社会関係資本と学力の関連性の検証は積極的には行われていない。本稿ではその検証を新しいデータを用いて行う。

⁴ 具体的には、子どもの集団づくり、保護者や地域住民の学校参加、地域教育活動などを挙げている。

第3章 分析

第1節 本章の概要と分析の目的

本章では、社会関係資本を「家族」「学校」「学校外」「友だち」⁵に分け、それぞれの種類の学力への有効度合いを検証するために、子どもの学力と家庭環境を含んだ個票データを用いた実証分析を行う。一方で、自治体や NPO 法人へのヒアリング調査及び実地調査の結果を踏まえた分析を行う。これは、実証分析でデータから得た根拠を大事にしつつ、実証分析では検証できない部分についても研究を行うためである。同時に、現場の声を生かし、現状に即した政策を提言するためである。

第2節の実証分析では、社会関係資本の学力への有効度合いを検証するために、第3項で主成分分析、第4・5項で重回帰分析を行う。主成分分析では、検証に際して必要な社会関係資本と文化資本の合成変数を作成する。重回帰分析では、分析対象を小学4年生から中学3年生とした重回帰分析1、小学4年生から6年生とした重回帰分析2、中学1年生から3年生とした重回帰分析3に分けて分析を行う。これは、年代ごとの有効度合いの差異を考慮し、より適切な政策策定を行うためである。

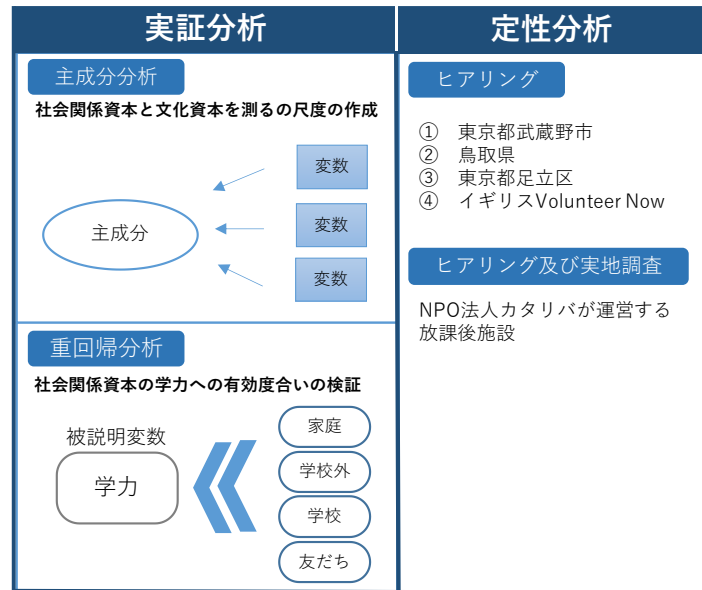
第3節の定性分析では、本稿で行ったヒアリング調査及び実地調査⁶について述べる。第1項では、学力が高く、社会関係資本の水準が高い地域の特徴を探るために行った武蔵野市（2019年10月15日実施）へのヒアリング調査、第2項では、全国的な政策策定にあたり、都市部と地方部の地域差を考慮するために行った鳥取県（同年10月下旬にかけて実施）へのヒアリング調査について述べる。第3項では、貧困対策に関して先駆的な自治体である足立区（同年10月25日実施）へのヒアリング調査について述べる。第4項では、社会関係資本の水準の向上を目指す放課後施設の運営を行う NPO 法人カタリバへの実地調査（同年10月23日実施）について述べる。第5項では、第4項までの定性分析で明らかとなった学生ボランティアの重要性を踏まえ、学生ボランティア増加のための取り組みについて理解を深めるために行った、学生ボランティア認定制度の実施を行うイギリスの NPO 法人 Volunteer Now へのヒアリング調査（同年10月下旬にかけて実施）について述べる。第6項では、以上の定性分析の結果をまとめ、考察を行う。

本章で行う分析は、以下にまとめている（図8参照）。

⁵ 細分方法についての詳細は第3項参照。

⁶ ヒアリング調査として取り上げて記述は行わないが、東京都大田区福祉管理課、首都大学東京人文科学研究科博士研究員の松村智史様による報告会「第16回子どもの貧困フロンティア定例学術研究会」へも足を運び、研究に役立てている。

図 8：分析概要図



(筆者作成)

第2節 実証分析

第1項 分析の方向性とデータの概要

本節では、先行研究である志水（2008）を参考にそれぞれの社会関係資本の学力への有効度合いを検証する。そのため、各資本の尺度を作成するために主成分分析を行う。そして、作成した尺度を説明変数として用いて、学力を被説明変数とした重回帰分析を行う。

赤林ら（2011）と同様に、慶應義塾パネルデータ設計・解析センターの日本子どもパネル調査（以下、JCPS）と日本家計パネル調査（以下、KHPS）のデータを統合して用いる。用いるデータの年度は、統合が可能な中で最新の2013年度である。また、本稿で用いるデータの対象者は、KHPS及びJCPSに協力した、当時小学4年生から中学3年生の子どもとその親である。ここで、小学3年生以下の子どもを対象としない理由は、質問項目が小学4年生以上と異なるものが多く、同一の質問項目を扱えないためである。

本分析で扱う質問項目は、以下にまとめた（表5参照）。なお、無回答や、明らかに誤記入であると判別できるものは除いた。その結果、対象者のうちで有効な回答者の人数は、小学4年生から6年生では179人、中学生では116人の計295人であった。

表 5：質問項目とデータ出典

重回帰分析	主成分分析	質問項目	出典
学力	—	平均正答率	JCPS
家族との社会関係資本	家族	一緒に夕食をとる頻度	KHPS
		家族：うまくやっていた	
		家族：気持ちよく過ごした	
		家族：やりたいことをさせてもらえなかった（反転）	
学校での社会関係資本	学校	好き嫌い：学校（反転）	JCPS
		好き嫌い：先生（反転）	
学校外での社会関係資本	学校外	習い事：芸術週何回	
		習い事：スポーツ週何回	
		習い事：学習系週何回	
		習い事：塾・家庭教師週何回	
友だちとの社会関係資本	友だち	友だち：うまくやっていた	
		友だち：いろいろいっしょにした	
		友だち：受け入れられていた	
		帰宅後の過ごし方：児童館・学童に行く	
		帰宅後の過ごし方：友だちと話す・遊ぶ	
文化資本	文化資本	所蔵本数	KHPS
		楽器	
		美術品	
		学歴	
		小学校受験	
経済資本	—	世帯の年収（手取り）	
		同居人数	
学校外教育支出	—	習い事：学習系月いくら	JCPS
		習い事：塾・家庭教師月いくら	
家での学習時間	—	家での勉強時間	
男子ダミー	—	性別	

(筆者作成)

第2項 検証仮説

仮説は以下の通りである。

・仮説1：細分化した「家族」「学校」「学校外」「友だち」の社会関係資本は、文化資本や経済資本と同程度もしくはそれ以上に学力向上に効果がある。

志水（2008）より，社会関係資本は，文化資本や経済資本と同程度に学力に効果を及ぼすことが示されている．それらを踏まえ，本稿で細分化した社会関係資本も，文化資本や経済資本と同程度もしくはそれ以上に効果を及ぼすと考ええる．

・仮説2：小学生と中学生では細分化した社会関係資本の有効度合いに差がある。

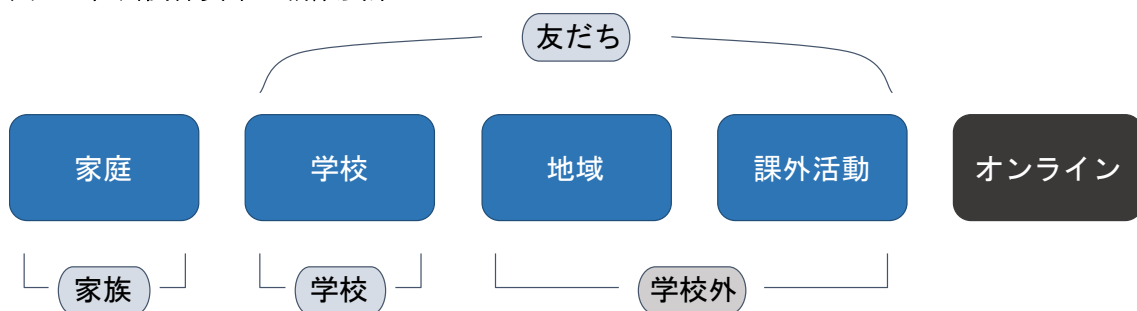
小学生と中学生では，周囲の環境に差異が生まれるため，細分化した社会関係資本の有効度合いにも差異が生まれると考える．

具体的には，小学生の学力に最も効果を及ぼすものは「家族の社会関係資本」であり，中学生の学力に最も効果を及ぼすものは「友だちとの社会関係資本」という場合が考えられる．その年代ごとの差異について検証を行う．

第3項 主成分分析

本項では，社会関係資本や文化資本の尺度を作成する．用いるデータの中から，社会関係資本，文化資本を構成すると思われる項目を抽出し，主成分分析を行う．これによって作成された合成変数をそれぞれの尺度として用いる．なお，社会関係資本に関しては，「家庭」「学校」「地域」「課外活動」「オンライン」の5つに分類されることを踏まえて分析を行う．ただし，データの制約上，「オンライン」については取り扱わない．また，「地域」と「課外活動」をまとめて「学校外」とし，構築環境を特定できない友だちの項目については「友だち」とした（図9参照）．

図9：社会関係資本の構成要素



（筆者作成）

それぞれの尺度に該当する質問項目とその成分の負荷量については以下にまとめている（表 6 参照）。

・家族

家族に関しては、主成分の成分負荷量を見ると、「家族：うまくやっていた」、「家族：気持ちよく過ごした」、「家族：やりたいことをさせてもらえなかった（反転）」の負荷量が高い。このことから、家族への信頼を表す変数として解釈ができるため、本稿では家族との社会関係資本として用いる。

・学校外

学校外に関しては、様々な種類の習い事の頻度を対象にした主成分分析を行う。これは、対象者である小学生と中学生が家庭や学校以外で社会関係資本を構築する機会があるとすれば、主に習い事先であると考えたためである。また、他の質問項目に、学校外で社会関係資本を構築させ得る機会に該当すると思われるものはなかった。成分負荷量を見ると、スポーツ系の習い事といった、複数人で活動すると考えられるものの負荷量が高いことから、学校外での社会関係資本として用いる。

・学校

学校に関しては、「好き嫌い：学校（反転）」、「好き嫌い：担任の先生（反転）」の負荷量が高い第 1 主成分は、学校や先生とのネットワーク、信頼を反映している変数として解釈ができる。そのため、この変数を学校での社会関係資本として用いる。

・友だち

友だちに関しては、2つの主成分が見出された。「友だち：うまくやっていた」、「友だち：いろいろいっしょにした」、「友だち：受け入れられていた」の負荷量が高い第一主成分が、学校の友だちとのネットワーク、信頼を表す変数として解釈ができる。そのため、この変数を学校の友だちとの社会関係資本として用いる。

表 6：主成分分析結果 (社会関係資本)

(1)家族		
変数	主成分負荷量	
	第 1	
家族：うまくやっていた	0.856	
家族：気持ちよく過ごした	0.852	
家族：やりたいことをさせてもらえなかった（反転）	0.647	
一緒に夕食をとる頻度	-0.076	
固有値	1.882	
寄与率（％）	47.059	
累計寄与率（％）	47.059	
(2)学校外		
変数	主成分負荷量	
	第 1	第 2
習い事：塾・家庭教師週何回	-0.707	0.060
習い事：学習系週何回	0.688	0.314
習い事：芸術週何回	0.152	0.833
習い事：スポーツ週何回	0.534	-0.563
固有値	1.280	1.113
寄与率（％）	32.010	27.820
累計寄与率（％）	32.010	59.830
(3)学校		
変数	主成分負荷量	
	第 1	第 2
好き嫌い：担任の先生（反転）	0.779	-0.007
好き嫌い：学校(反転)	0.669	0.510
放課後の活動：学校内のクラブ（週何回）	-0.390	0.862
固有値	1.207	1.003
寄与率（％）	40.239	33.426
累計寄与率（％）	40.239	73.665
(4)友だち		
変数	主成分負荷量	
	第 1	第 2
友だち：うまくやっていた	0.832	-0.200
友だち：いろいろいっしょにした	0.752	0.075
友だち：受け入れられていた	0.728	-0.339
帰宅後の過ごし方：児童館・学童に行く	0.135	0.818
帰宅後の過ごし方：友だちと話す・遊ぶ	0.455	0.540
固有値	2.013	1.121
寄与率（％）	40.254	22.427
累計寄与率（％）	40.254	62.681

(筆者作成)

次に、文化資本の尺度を作成する。文化資本を構成する質問項目と成分の負荷量を以下にまとめた（表 7 参照）。文化資本に関しては、第 1 章第 2 節で述べた通り、3 つの様態に分けることができる。そこで、それぞれの様態に該当する質問項目を抽出し、複数個ある場合にはそれらで一度主成分分析を行った。その後、3 つの様態を対象に主成分分析を行った。こうした手続きをとったのは、志水（2008）と同様に、3 つの様態を全て加味し

表 7：主成分分析結果（文化資本）

客体化された様態		主成分負荷量
変数		第 1
美術品		0.753
所蔵本数		0.729
楽器		0.621
固有値		1.484
寄与率（%）		49.482
累計寄与率（%）		49.482
文化資本		主成分負荷量
変数		第 1
客体化された様態		0.794
制度化された様態	学歴年数	0.747
身体化された様態	小学校受験ダミー	0.518
固有値		1.455
寄与率（%）		48.505
累計寄与率（%）		48.505

（筆者作成）

た尺度を作成したいと考えたためである。客体化された様態についての成分負荷量を見ると、全ての負荷量が高い。また、3つの様態を対象にした主成分分析の成分負荷量を見ると、身体化された様態に該当する「小学校受験ダミー」の負荷量が若干低いものの、全てを加味した変数として解釈ができるため、文化資本として用いる。

第4項 重回帰分析の分析モデルと変数選択

本項では、前項で作成したそれぞれの社会関係資本、文化資本の尺度を変数として用い、各種類の社会関係資本の学力への有効度合いを検証するため、重回帰分析を行う。重回帰分析は対象年代ごとに3つに分かれ、重回帰分析1では小学4年生から中学3年生、重回帰分析2では小学4年生から6年生、重回帰分析3では中学1年生から3年生を対象に検証を行う。分析のモデル式は以下である。

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + u$$

(u：誤差項)

Y：学力

 β_0 ：切片 X_1 ：家族との社会関係資本 X_2 ：学校外での社会関係資本 X_3 ：学校での社会関係資本 X_4 ：友だちとの社会関係資本

X_5 : 親の文化資本
 X_6 : 親の経済資本
 X_7 : 男子ダミー
 X_8 : 家での学習時間
 X_9 : 学校外教育支出

被説明変数には JCPS で行われた国語と数学の平均正答率を用い、説明変数には第3項の主成分分析によって得られた社会関係資本・文化資本の合成変数と経済資本を用いる。また、学力に効果を及ぼすと考えられるものを、志水（2008）を参考にコントロール変数として用いる。それぞれの変数の使用目的は以下である。また、記述統計量は以下である（表8参照）。

〈仮説検証のために採用する変数〉

被説明変数

・学力

上記で述べた通り、JCPS で行われた国語と数学の平均正答率を用いる。なお、問題毎の難易度や正答率などに応じた傾斜配点を施していない点は留意されたい。傾斜配点を行わない理由としては、赤林ら（2011）にも述べられているように、実際の教育現場において、各設問の配点を事後的に調整し、スコアを作成することはないためである。

説明変数

【仮説に対応する変数】

・家族との社会関係資本

前節において行った「家族との関係」に関する主成分分析によって得られた合成変数を用いる。家族との社会関係資本の水準の向上が学力に有であるか、また他の種類の社会関係資本や文化資本、経済資本と比較し、どれほど効果があるのかを検証する。予想する符号は正である。

・学校外での社会関係資本

前節において行った「学校外での関係」に関する主成分分析によって得られた合成変数を用いる。学校外での社会関係資本を構築することが学力に有効であるか、また他の種類の社会関係資本や文化資本、経済資本と比較し、どれほど効果があるのかを検証する。予想する符号は正である。

・学校での社会関係資本

前節において行った「学校での関係」に関する主成分分析によって得られた合成変数を用いる。学校の社会関係資本を構築することが学力に有効であるか、また他の種類の社会関係資本や文化資本、経済資本と比較し、どれほど効果があるのかを検証する。予想する符号は正である。

・友だちとの社会関係資本

前節において行った「友だちとの関係」に関する主成分分析によって得られた合成変数を用いる。友だちとの社会関係資本を構築することが学力に有効であるか、また他の種類の社会関係資本や文化資本、経済資本と比較し、どれほど効果があるのかを検証する。予想する符号は正である。

- ・親の文化資本

前節において行った「親の文化資本」に関する主成分分析によって得られた合成変数を用いる。それぞれの社会関係資本と比較し、有効性がどの程度であるか検証する。親の教育年数などの負荷量が高い主成分であるため、予想する符号は正である。

- ・親の経済資本

世帯の等価可処分所得を用いる。志水（2008）では年収が用いられているが、世帯人数の影響を考慮するため、本稿では等価可処分所得を用いる。それぞれの社会関係資本と比較し、有効度合いを検証する。予想する符号は正である。

【その他の要因をコントロール変数】

「学力を大きく規定している要因である」 志水（2008）ため、以下の変数を投入する。

- ・男子ダミー

子どもの性別として、女子を0，男子を1とするダミー変数である。

- ・家での学習時間⁷

塾や家庭教師などは含まない、放課後に行う家での学習時間である。この時間が多いほど、平均正答率は高まると予想される。よって予想する符号は正である。

- ・学校外教育支出

塾と家庭教師と学習系の習い事に対する1か月あたりの支出金額である。この支出が多いほど、学習に対する理解度は高まり、平均正答率は高まると予想される。よって予想する符号は正である。

⁷ 「家での学習時間」の質問は、「1. ほとんどしない」「2. 30分ぐらい」「3. 1時間ぐらい」「4. 2時間ぐらい」「5. 3時間ぐらい」「6. 4時間ぐらい」「7. 5時間以上」の7段階で回答するものである。本分析ではその尺度のまま採用した。

表 8：記述統計

変数名	平均	標準誤差	最小	最大	標本数
平均正答率	0.798	0.009	0.286	1	295
家族との社会関係資本	0	0.058	-2.596	1.381	295
友だちとの社会関係資本	0	0.058	-3.025	1.697	295
学校での社会関係資本	0	0.058	-2.886	1.758	295
学校外での社会関係資本	0	0.058	-3.053	3.170	295
親の文化資本	0	0.058	-1.738	4.080	295
親の経済資本	2609013.653	70379.875	498062.914	12000000	295
家での学習時間	3.320	0.081	1	7	295
学校外教育支出	9671.818	870.638	0	150000	295
男子ダミー	0.519	0.029	0	1	295

(筆者作成)

第 5 項 重回帰分析の結果と考察

分析結果は以下にまとめている（表 9 参照）。なお、統計ソフトは SPSS Statistics 26 を用いた。

F 値を見ると、重回帰分析 1 と 3 に関しては有意な結果であったが、重回帰分析 2 においては有意な結果とはならなかった。つまり、重回帰分析 2 では「母重相関係数は 0 である」という帰無仮説は棄却されなかった。それを踏まえ、第 2 節で立てた仮説に対して、分析の結果を以下のように考察する。

表 9：重回帰分析結果表

重回帰分析 1：小学4年生から中学3年生			
変数名	非標準化係数		標準化係数
	B	標準誤差	ベータ
家族との社会関係資本	-0.024**	0.010	-0.153
友だちとの社会関係資本	-0.008	0.009	-0.051
学校での社会関係資本	0.013	0.009	0.085
学校外での社会関係資本	0.022**	0.010	0.140
文化資本	0.016*	0.009	0.102
経済資本	0.0000	0.000	0.005
家での学習時間	0.014**	0.007	0.127
学校外教育支出	0.000	0.000	0.049
男子ダミー	-0.017	0.018	-0.054
N	295		
調整済みR ² 乗	0.054		
分散分析のF検定	2.857***		
重回帰分析 2：小学4年生から6年生			
変数名	非標準化係数		標準化係数
	B	標準誤差	ベータ
家族との社会関係資本	-0.011	0.012	-0.082
友だちとの社会関係資本	-0.001	0.011	-0.006
学校での社会関係資本	0.010	0.012	0.064
学校外での社会関係資本	-0.001	0.012	-0.004
文化資本	-0.003	0.012	-0.023
経済資本	0.000*	0.000	0.146
家での学習時間	0.004	0.009	0.043
学校外教育支出	0.000	0.000	0.105
男子ダミー	-0.005	0.023	-0.017
N	179		
調整済みR ² 乗	0.000		
分散分析のF検定	1.001		
重回帰分析 3：中学1年生から3年生			
変数名	非標準化係数		標準化係数
	B	標準誤差	ベータ
家族との社会関係資本	-0.040**	0.018	-0.220
友だちとの社会関係資本	-0.020	0.017	-0.115
学校での社会関係資本	0.012	0.014	0.078
学校外での社会関係資本	0.041*	0.021	0.203
文化資本	0.028*	0.015	0.172
経済資本	0.0000	0.000	-0.060
家での学習時間	0.030**	0.012	0.246
学校外教育支出	0.000	0.000	0.004
男子ダミー	-0.032	0.031	-0.091
N	116		
調整済みR ² 乗	0.161		
分散分析のF検定	3.454***		

*10%水準で有意,**5%水準で有意,***1%水準で有意を示す

(筆者作成)

・仮説1：細分化した「家族」「学校」「学校外」「友だち」の社会関係資本は、文化資本や経済資本と同程度もしくはそれ以上に学力向上に効果がある。

「学校外での社会関係資本」に関しては、「文化資本」や「経済資本」よりも学力に与える効果が大きいことから仮説が支持された。一方で、「家族との社会関係資本」は負に有意、「学校での社会関係資本」と「友達との社会関係資本」は有意な結果を得られなかったことから、この3つに関しては、仮説は支持されなかった。

「家族の社会関係資本」が負に有意な結果となったことに関しては、この変数が「家族：うまくやっていた」「家族：気持ちよく過ごした」「家族：やりたいことをさせてもらえなかった（反転）」から主に構成されていることを前提に考察する。家族から勉強することを強要され、勉強している子どもは、学力は上がる一方で、家族への信頼や関係が良くない可能性がある。特に、やりたいことの中に勉強が含まれていない子どもについては、この傾向が当てはまる可能性がある。

「友だちとの社会関係資本」と「学校での社会関係資本」に関しては、有意な結果は得られなかった。この結果は我々が予想していた結果と異なり解釈に苦しむが、「学校外での社会関係資本」が正に有意な結果であることを踏まえると、既存のコミュニティでの関係を深めることよりも、新たなつながりを増やすことの方が学力向上には効果的である可能性が示唆される。

「経済資本」は有意な結果は得られなかった。この結果は、志水（2008）が示している結果と異なることに加え、我々が予想していた結果と異なり解釈に苦しむが、データの制約上、サンプル数が先行研究と比較すると少ないことが原因として考えられる。

・仮説2：小学生と中学生では細分化した社会関係資本の有効度合いに差がある。

小学生に対する検証である重回帰分析2は、上記で述べた通り、F検定が有意な結果とならなかったため、仮説は検証できなかった。⁸

中学生に対する検証である重回帰分析3は、F検定が有意な結果となった。中学生においては、学力に対して社会関係資本の水準の影響が存在し、「学校外での社会関係資本」が大きな効果を及ぼすと示された。

この結果を踏まえると、本稿のモデル式は中学生の学力を説明できるが、小学生の学力を統計的に説明できるとは言えない。したがって、小学生と中学生の学力に影響を与える要素の組み合わせが異なる可能性があるという知見を得た。

・コントロール変数

「家での学習時間」に関しては、予想通り正に有意な結果となった。その他のコントロール変数に関しては、有意な結果とならなかったため、今後の研究課題としたい。

⁸ 小学4年生から6年生において、学力を被説明変数、経済資本を説明変数とした回帰分析を行った結果、正に有意な結果となった。なお、本稿の研究目的にそぐわないため、詳細な結果に関しては割愛する。

第3節 定性分析

第1項 東京都武蔵野市へのヒアリング調査とその分析

本項では、2019年10月16日に実施した東京都武蔵野市へのヒアリング調査について述べる。武蔵野市は全国的に見て、学力の高い自治体である。文部科学省（2018）「全国学力・学習状況調査」によると、武蔵野市は全ての科目において、全国及び東京都の平均正答率を上回っている。ヒアリング調査の結果は、以下にまとめている（表10参照）。

武蔵野市は、市民が自主的に運営を行い、子どもが地域の様々な人々とのつながりを持つコミュニティセンターがあることなどの存在などにより、社会関係資本の水準は高いと認識している。このように、地域全体として社会関係資本の水準が高い武蔵野市において学力は高くなっている。

実証分析において重要性が示された学校外での社会関係資本に関して、武蔵野市には、子ども・コミュニティ食堂など、子どもだけではなく地域コミュニティの活性化を目的とした食堂が存在する。地域の様々な人々が集い、学校外での社会関係資本の水準の向上に資する支援が行われている。社会関係資本の水準の向上に資する支援が行われている点で、分析との関係性が示唆されているものの、学力との直接的な関係性は確認されていない。また、学習支援施設では参加する子どもは固定化されており、施設により子どもが触れられるコミュニティに偏りがある。

実証分析だけでは判明しなかった点を以下に述べる。冒頭で挙げたコミュニティセンターでは、育児支援や市民の交流の場など、様々な取り組みが行われている。子ども・コミュニティ食堂、学習支援施設、コミュニティセンターの相互の連携については今後の課題として認識されている。また、子育て支援施設に関しては、地域による施設数・施設の充実度に差があり、地域差を埋めていくことも課題である。

ボランティアについては、参加人数を増加させることで、コミュニティ作りにつながるという実感が持たれている。一般に、ボランティアの構成員は高齢化・固定化が進んでいることが課題として認識されている。若者のボランティアについては、近隣大学などの学生が学生ボランティアとして活動しているが、まだまだ少ない状況である。本業の事情でボランティアを比較的短期間で辞める人も存在し、担い手の循環が課題として認識されている。

民間団体との連携に関しては、学習支援施設でNPO法人に事業委託を行っている。未就学児に関する子育て支援に関しては、市が中心となり、各団体との連携が適切に取れている。一方で、小中高生への支援に関する民間団体との連携の強化は、今後の課題として認識されている。

表 10：東京都武蔵野市へのヒアリング調査のまとめ

ネットワーク施設について
コミュニティセンターについて
市民が中心となって運営されており、市民が自主的に活動を行っている。
その他の施設について
学習支援施設では、参加する子どもは固定化されている。 子ども・コミュニティ食堂は、運営団体により食堂を開く目的は異なり、子どもに焦点を当てているものや地域コミュニティ活性化を目的としているもの等、様々である。 子ども・コミュニティ食堂、学習支援施設、コミュニティセンター同士の適切な連携が今後の課題である。 子ども支援施設に関しては地域により、施設数・充実度等に偏りがある。 地域差を埋めていくことが今後の課題である。
ボランティアについて
ボランティアへの認識について
ボランティアを増やすことはコミュニティ作りにつながる。
ボランティア構成員について
ボランティアの年齢層は、高齢層が多く、またメンバーは固定化している。 近隣大学等からの学生ボランティアがいるが、学生ボランティアはまだまだ少ない状況である。 ボランティアは、本業の事情で辞める人も多く、担い手の循環が課題である。 ボランティアを増やすため、ボランティア養成講座を行っている。
民間団体との連携について
学習支援事業では、NPO法人への委託を行っている。 特に支援が必要な子どもについては市の委託事業で対応しているが、その他、民間団体が実施主体となっているものもあり、一定のすみわけがなされている。 親と未就学児への支援では、市がまとめ役として子育て支援アドバイザーを設置し、民間団体のネットワークを包括的にまとめている。 小中高生の子どもへの支援では、民間団体との連携は今後より強化が必要である。

(筆者作成)

第2項 鳥取県へのヒアリング調査とその分析

本項では、2019年10月下旬にかけて実施した鳥取県へのヒアリング調査について述べる。本調査の目的は、全国的な政策策定にあたり、都市部と地方部との地域特性の差を考慮することで、より適切な政策策定につなげることである。

鳥取県は、人口が47都道府県中最下位で、人口密度が37位である自治体であり、地方部特有の地域特性を持つ。また、子どもの貧困対策を単独計画として策定済みであり、地方部の自治体の中でも、子どもの貧困対策に積極的に取り組んでいる。ヒアリング調査の

結果は、以下にまとめている（表 11 参照）。

実証分析において重要性が示された学校外での社会関係資本に関して、大学や地域との連携による企画を行っている施設がある。様々なコミュニティの人とより関わる機会があり、社会関係資本の水準の向上に資する支援が行われている点で、分析との関係性が示唆されているが、学力との直接的な関係性は確認されていない。

実証分析だけでは判明しなかった点を以下に述べる。ネットワーク支援については、地域特性として、顔の見える関係性や住民の支え合いの気風が残っており、住民による積極的なネットワーク支援への参画が行われている。また、民間団体が行政の保有する多様な既存の場を活用して施設を運営している例がある。施設を提供することで事業を開始しやすくし、施設数の増加を目指している。参加者については、参加する子どもに偏りがあることを課題として挙げる施設もある。

ボランティアについては、構成員の高齢化・固定化が進んでいることを課題として認識している。人数に関しても、人口が少ないため都市部と比較すると担い手が少なく、ボランティア確保に課題を感じている。また、学生ボランティアの重要性について認識しており、学生をより巻き込んでいきたいという思いがある。

民間団体との連携については、都市部と比較すると民間団体数についても少なく、担い手確保に課題を感じている。また、連携は行われているものの、支援の必要な家庭への橋渡しなどで連携が遅れている部分もある。

表 11：鳥取県へのヒアリング調査のまとめ

ネットワーク支援について
地域特性について
都市部と比較して顔の見える関係性、住民の支え合いの気風が残っており、子ども食堂等の住民による活動の場づくりが進められている。
施設について
児童館や隣保館、公民館や福祉事業所といったさまざまな既存施設を活用して取り組まれている例がある。このような既存の場の活用により、取り組みが行いやすくなっている。
支援内容について
大学や地域の博物館との連携による企画も行っている施設がある。 1つの機能だけでなく、複数の機能を備えた施設にしていくことを今後目指している。
参加者について
参加者の偏りを課題として挙げる施設もある。
運営資金について
運営資金の安定した確保を課題として挙げる施設もある。
ボランティアについて
都市部と比較すると担い手が少なく、担い手の確保の点で課題を感じている。 ボランティアの年齢層は、高齢層が多く、またメンバーは固定化している。 学生ボランティアをより巻き込んでいきたいという思いがある。
民間団体との連携について
都市部と比較すると民間の専門機関や団体数についても少なく、担い手確保の点で課題を感じている。 民間団体との連携については行われているものの、支援の必要な家庭への橋渡し等、連携が遅れている部分もあり、今後の課題である。

第3項 東京都足立区へのヒアリング調査とその分析

本項では、2019年10月25日に実施した東京都足立区へのヒアリング調査について述べる。足立区は、他の自治体に先立ち、貧困の連鎖解消に取り組んでいる自治体である。その先駆的な活動は他の自治体からも参考にされている。ヒアリング調査の結果は、以下にまとめている（表12参照）。

足立区は「治安・学力・健康・貧困の連鎖」を4つのボトルネック的課題と位置づけたうえで、「貧困の連鎖」は自治体における問題の根底にある原因であると述べている。また、志水（2008）を資料に引用しており、社会関係資本の重要性について認識している。貧困の連鎖の解消の目指す本稿は、子どもの貧困のみならず他の諸社会的課題の解決にもつながる点において価値があるといえる。さらに、社会関係資本の水準の向上に注目しており、先駆的な自治体と方針が整合している。

実証分析において学力への関連性が示された学校外での社会関係資本に関して、足立区では、学習支援事業、居場所作りなどの取り組みに加え、大学連携による体験事業などの取り組みを行っている。これは、子どもが触れられるコミュニティを広げており、子どもの社会関係資本の向上に資する支援が行われているといえる。また、東京都教育委員会（2018）「児童・生徒の学力向上を図るための調査」によると、足立区の小中学生の平均正答率は東京都の平均よりも低いが、2016年から両者の差は縮小傾向にある。足立区が子どもの貧困対策本部を設置し、対策に取り組み始めたのは2014年であり、足立区による包括的な支援の効果が現れた結果であると考えられる。学校外での社会関係資本の水準の向上に資する支援が行われている点、包括的な支援が学力向上につながっている点において、分析との関係性が示唆されている。しかし、特定の支援の効果を測ることはできていないため、直接的な関係は明らかではない。

実証分析だけでは判明しなかった点を以下に述べる。自治体とNPO法人の連携に関して、足立区はNPO法人をはじめとする民間団体との連携に“特に困難はなかった”と述べている。事業委託を行うNPO法人の選定に際しては、活動歴が長く信頼があることやノウハウを持っていることを意識して委託を行ったと述べている。また、NPO法人への委託のメリットとしては、スタッフが子どもに対して年齢が近く、子どもにとって接しやすいことを挙げている。

ボランティアについては、先駆的な自治体である足立区においても課題を感じている。委託事業をはじめとする地域活動に必要なボランティアは高齢者が多く、年齢層の偏りがあると述べている。

表 12：東京都足立区へのヒアリング調査のまとめ

貧困対策に取り組み始めた理由について
足立区が問題として掲げる治安・学力・健康・貧困の連鎖について、 その根本的な原因は貧困の連鎖だと考えたから。
ネットワーク支援について
支援への意識について
志水（2008）から社会関係資本の重要性について認識している。
取り組みの詳細に関して
学校をプラットフォームとして位置づけ、子どもの居場所づくりや学習支援を行っている。 大学連携による体験事業などの取り組みを行っている。
民間団体との連携について
連携全般に関して
民間と協議する中で、意見や方向性の衝突はなかった。
NPO法人への事業委託に関して
居場所や学習塾などの単体ではなく複合施設であるため通いやすく、子どもの居場所としての役割を担うことが 出来ているのではないかと。 震災復興の際に活躍しており信頼があること、ノウハウを持っていることが委託理由である。 スタッフが子どもに対して年齢が近く、子どもにとって接しやすいことがメリットである。
ボランティアについて
ボランティアの年齢層は高齢者が多く、メンバーに偏りがある。

(筆者作成)

第 4 項 NPO 法人カタリバが運営する放課後施設での実地調査とその分析

本項では、2019 年 10 月 23 日に実施した NPO 法人カタリバが運営する放課後支援施設（以下、放課後支援施設）への実地調査について述べる。カタリバは 2016 年からある自治体から事業を受託し、当事業を開始した。文化資本や社会関係資本を育み、貧困の連鎖を断ち切ることを目指し、学習支援施設・子ども食堂・児童館の機能が一体となった複合施設を提供している。ヒアリング調査の結果は、以下にまとめている（表 13 参照）。

実証分析において学力への関連性が示された学校外での社会関係資本に関して、当施設では子どもの社会関係資本に着目し、居場所・学習・体験企画・食事を複合的に取り組んでいる。また、当施設を利用する子どもへの効果として、子どもたちの学習に対する意欲や姿勢が向上したことが、アンケート調査から明らかになったと述べており、取り組みの学力向上への関連性が示唆されている。つまり、当施設では、学校外での社会関係資本の水準の向上に資する環境を提供することで、子どもの学力向上を実現しており、分析結果に合ったアプローチが行われている。

実証分析において中学生から社会関係資本が学力向上に有効であることが明らかになった。データの制約上、高校生に関しては分析を行えなかったもの、当施設では対象を中高生としており、分析結果に整合した対象者の選定が行われている。なお、当施設の対象者は、中高生のうち「生活保護・児童手当・就学支援のいずれかを受給している」対象基準を満たす子どもである。

実証分析だけでは判明しなかった点を以下に述べる。学校外での社会関係資本の水準の向上の取り組みについて、当施設では、特に体験企画と食事を直接的に効果がある取り組みとして捉えている。体験企画に関しては、子どもの主体性や自立心を大切にし、子ども自らが企画・運営の一部を担っている。主体性を持つことで、自ら人にアプローチしていくこと、すなわちつながりを作っていくことが可能になる。また、自立心の確立により当施設を卒業した後も施設で得たことを継続できるようになる。食事に関しては、毎日夕食を提供している点が当施設の大きな特徴の一つであり、食事に関する準備や片づけはもちろん、スタッフも子どもも含めた全員で食卓を囲んでいる。食事を通したコミュニケーションでつながりが深まると同時に、食事に関するマナーや文化を学べる機会であると述べている。

当施設が複合施設となっていることの副次的な効果として、子どもにとって単体での活動を行っている施設よりも訪れやすいのではないかと述べている。これにより、支援を必要としている、より多くの子どもが適切な支援を包括的に受けられるようになっている。武蔵野市へのヒアリング調査において、支援施設により参加する子どもの触れられるコミュニティが異なり、一部の施設ではコミュニティの属性に偏りがあることが明らかになったが、複合施設の形態をとることで問題は解消され则认为られる。

自治体との連携について、委託元の自治体と“当初は方針の不一致があった”と述べている。現在は、定期的な連絡や施設の効果に関するアンケート調査の結果の報告などを行うことで、円滑な連携を行うために工夫を行っている。

施設運営に関して、ボランティアについては、構成員の属性の偏りや高齢化が課題として挙げられている。資金調達については、莫大なコストがかかっていることが言及され、自治体からの委託事業であり、自治体から資金がまかなわれているために実現している。また、全国的に類似施設を普及させるためには、国や自治体からの十分な資金援助が必要不可欠であると述べている。

表 13 : NP0 法人カタリバへの実地調査のまとめ

放課後支援施設における取り組みについて
<u>施設の特徴</u>
居場所・学習・体験・食事を提供する複合施設であること。
<u>居場所について</u>
単一の活動施設よりも子どもたちが足を運びやすい。
<u>学習について</u>
心の自立を目指すため、認知カウンセリング法に基づいた自立学習支援を行っている。 学習時間の管理をSalesforceのシステムで行い、上位者を表彰している。 機能ごとに階を分け、学習に適した環境づくりに取り組んでいる。 学力を測りうる直接的な数値は得られないものの、アンケート調査から子どもたちの学習に対する意欲や姿勢が向上したことが明らかとなった。
<u>体験企画について</u>
一部の企画については子どもが主体的に企画している。
<u>食事について</u>
毎日夕食を提供している。準備や片付けを全員で行うことはもちろん、スタッフや子どもが共に食卓を囲む。 健康問題をはじめ、様々な問題の要因である孤食の解決も寄与する。
自治体との連携について
<u>連携における問題点</u>
自治体の職員は現場で活動は行っていないので、当初方針の不一致があった。
<u>連携で工夫している点</u>
日々の連絡や相談、アンケート調査による数値に基づいた結果報告を意識的に行っている。
施設を利用する子どもについて
<u>施設利用の対象基準</u>
生活保護・児童手当・就学支援のいずれかを受給している自治体内在住の中高生。
<u>子どもの特徴</u>
母子家庭の子どもが多い。1人で食事をしている子どもにとって複数人で囲む食卓は貴重な機会である。
施設運営について
<u>ボランティアに関する課題について</u>
ボランティア応募数は増加しているが、求める人材に出会えない。 学習支援ボランティアは学生が多いのに対し、地域ボランティアは高齢者が多い等、構成員に偏りがある。
<u>資金調達について</u>
莫大な資金が必要である。自治体からの委託事業であり、資金は自治体によりまかなわれているため、実現している。
<u>他団体との協力について</u>
模擬試験の無料受験や本の提供、食料の提供等、他団体の協力によるサービスも行われている。

(筆者作成)

第5項 イギリスの NPO 法人 Volunteer Now へのヒアリング調査とその分析

前項までの定性分析において、学生ボランティアの重要性が確認された。学生ボランティアの増加のための取り組みについて理解を深めるため、学生ボランティア認定制度について制度設計を行っているイギリスの教育省と認定制度の実施主体である NPO 法人 Volunteer Now にメールにて質問票を送付した。Volunteer Now についてのみ回答が得られたため、以下にそのヒアリング調査について記述する。

本項では、2019 年 10 月下旬にかけてヒアリング調査の一環としてイギリスの NPO 法人 Volunteer Now にメールによるヒアリングを行った。Volunteer Now は、ボランティア活動が活発なイギリスにおいて、ボランティア支援を行っている NPO 法人である。政府と連携した学生ボランティア獲得のための仕組みづくりを進めており、Millennium Volunteers プログラム⁹（以下、MV）の運営を行っている。MV は、ボランティアを行った学生に対し、複数設けてある活動の合計時間の水準を満たすことで、認定を行うプログラムである（表 14 参照）。教育省の地方当局である北アイルランド地方教育当局との連携により、この認定は進学や就職の際に利用でき、有利に働く。また、学校との連携も進んでおり、学校向けに MV のカリキュラムを導入する取り組みにより、多くの学生にボランティアをする機会がある。ヒアリング調査の結果は、以下にまとめている（表 15 参照）。

実証分析において重要であると示された学校外での社会関係資本に関して、MV に参加した学生は多くの人々とのつながりを築くことができた¹⁰と述べ、学校外でのつながりの増加に資するプログラムとなっている。これは、分析結果から示唆された学校外での社会関係資本にアプローチした取り組みといえる。

次に、実証分析だけでは判明しなかった点を以下に述べる。前項までの定性分析において課題として挙げられていたボランティアの高齢化や学生ボランティアの不足や循環に関して、MV では学生に対して進学・就職に有利に働く認定を行うことで学生のボランティア参加へのインセンティブづけを行っており、課題を解消する取り組みであるといえる。またこの認定制度は学生からの評価も高い。

政府機関との連携については、政府機関はボランティアの重要性について理解している点、政策策定に責任がある点において重要であると述べており、政策策定主体と実施主体が互いに存在意義を認識しており、両者の間で明確な役割分担が行われていることがうかがえる。連携の密接度については、政府機関の会議や調査に関わる、主催イベントにも政府を招待するなど、密接な連携が取られている。

⁹ MV は、元々政府により行われていたプログラムで教育省の管轄で 20 年前に開始した。その後、地域ごとに運営主体が細分化され、北アイルランドでは元となったプログラムを比較的忠実に踏襲して MV を実施している。

表 14 : プログラム MV の水準

認定名	説明
MV Pioneer	11-13歳の子どもがボランティアを行った場合に与えられる
MV Challenge	若者がボランティアを行った場合に与えられ、さらなる活動への参加を奨励する
MV 10	14-25歳の若者が定期的には活動できなかったもののボランティアを行った場合に与えられる
MV Schools	学校がMVをカリキュラムに組み込む等、ボランティアの機会を提供している場合に与えられる
MV 50	14-25歳の若者が合計50時間以上ボランティアを行った場合に与えられる
MV 100	14-25歳の若者が合計100時間以上ボランティアを行った場合に与えられる
MV 200	14-25歳の若者が合計200時間以上ボランティアを行った場合に与えられる
MV Ultimate	機関がMV 200を獲得している若者のうち、特に目立った功績を残していると認めた者について表彰する

(Volunteer Now「Programme Guide」より筆者作成)

表 15 : イギリス Volunteer Now へのヒアリング調査まとめ

Millennium Volunteersプログラムについて
<u>プログラムの概要について</u>
元々は教育省が20年前に開始したプログラム。 進学・就職の際にも利用できる形で、若者がボランティアをしたことの証明を行う。
<u>認定の仕組みについて</u>
提携している機関・団体でボランティアを行い、ボランティアの進捗状況について記録する。 ボランティア活動時間が規定の水準を超えたことを確認できれば、認定証明書を発行する。
<u>プログラムの効果について</u>
認定制度を利用した学生からのプログラムへの評価は高い。 学生はプログラムを利用したことで、多くの人々とのつながりを築くことができ、コミュニケーションスキルが向上し、またリーダーシップが身についたと述べている。
政府機関との連携について
<u>連携体制について</u>
以前までは教育省から直接支援を受けていたが、現在は北アイルランド地方教育当局から支援を受けている。 教育省は若者の社会教育としてボランティア政策を推進している。
<u>連携の重要性について</u>
政府機関はボランティアの重要性について理解しており、政策策定に責任がある点で連携は重要である。
<u>連携の密接度について</u>
教育省や地方教育当局の開催する政策会議への出席や政策に資する調査への協力を行っている。 Volunteer Nowが主催するイベントにも招待している。

(筆者作成)

第6項 定性分析の結果と考察

本項では、我々が行った定性分析の結果を以下にまとめ、考察を行う。

・実証分析の結果に整合するネットワーク支援のかたちについて

カタリバが運営する放課後施設は、社会関係資本の水準の向上を目指し、学習支援施設・子ども食堂・児童館の複合的な機能を提供する。その効果は、利用する子どもの学習に対する意欲や姿勢の向上に現れている。つまり、この施設は、学力向上に有効な社会関係資本の水準の向上に資するネットワーク支援が効果的に行われているといえる。

・民間団体と自治体について

民間団体と自治体との連携について、“自治体との方針の不一致がある”と認識している NPO 法人も存在する一方で、“NPO 法人との連携に関して特に問題ない”と認識している自治体の存在が確認された。そのため、両者の認識に齟齬が生じている可能性は否定できない。この背景には、現状分析で述べた民間団体と自治体との役割の境界の不明瞭さがあると考察できる。

自治体がネットワーク支援を行う際に、地方部では担い手となる民間団体の確保に課題を感じていることが確認された。そのため、ネットワーク支援の在り方に地域差が生まれていることが考察できる。

自治体による NPO 法人への委託事業にかかる運営資金は、自治体により負担されている。莫大な資金が必要な事業については、自治体がこの資金を負担しているために実現している。

・ボランティアについて

ヒアリング調査を行った自治体及び団体は、ボランティアの重要性を感じていることが明らかとなった。その重要性を認識している一方で、構成員の固定化や担い手不足を挙げる自治体も存在している。このことから、ネットワーク支援の実施には、十分なボランティア数、ボランティア構成員の多様性は重要であり、政策提言にあたり、その課題を解消することの重要性が示唆されている。

ボランティア活動を行うことは、学校外でのつながりの増加につながり、ボランティア活動自体には、社会関係資本の水準を向上させる働きがあることが明らかとなった。このように、ボランティア制度は、ボランティア活動先の子ども・構成員の両方に対し、社会関係資本の水準を向上させる役割を果たす。

第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

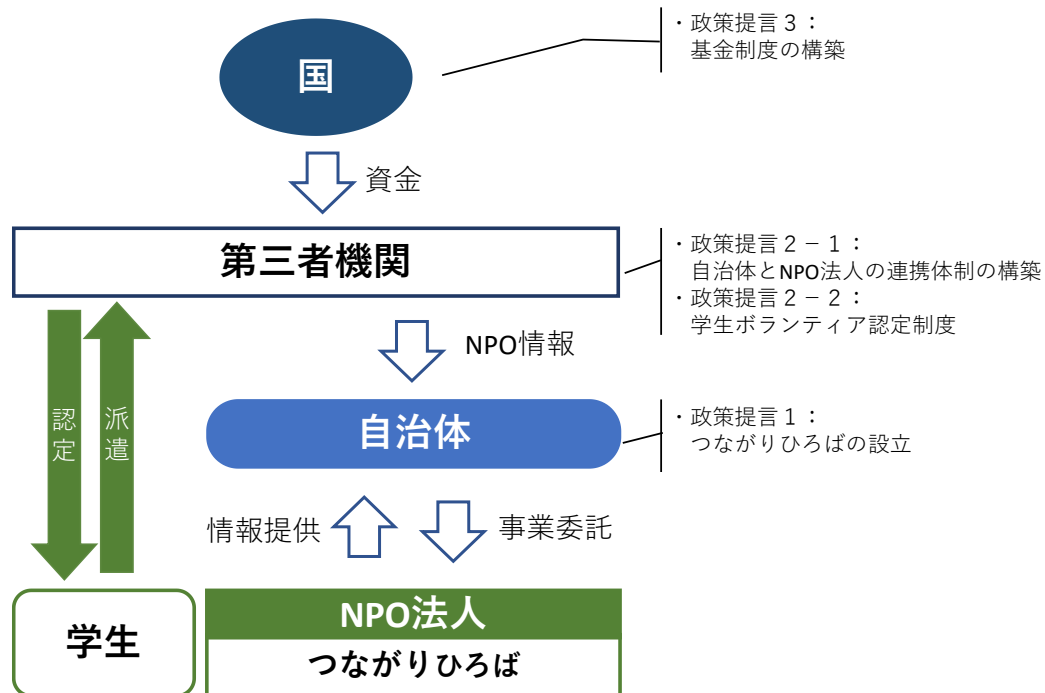
本稿では、子どもの貧困の根本的要因である貧困の連鎖を解消するためには、子どもの学力を向上させることが必要であると結論付けた。なぜなら、学力は子どもの将来を規定する要因であり、貧困の連鎖から脱却するために学力の向上は必要不可欠だからである。

実証分析により、中学生において“学校外での社会関係資本の水準が向上するほど学力が向上する”ことが示された。それにもかかわらず、現状分析、ヒアリング調査及び実地調査を通して、学校外での社会関係資本に資するネットワーク支援は十分ではないことが明らかになった。現行のネットワーク支援の課題として、自治体と民間団体の連携が十分にとれていないことや支援活動を担うボランティアの高齢化・固定化していることなどが挙げられる。これらの結果を踏まえて、貧困の連鎖を解消すべく、我々が提言する政策を以下にまとめている（図 10 参照）である。我々の政策提言の目的は、家庭環境によらず、全ての子どもたちが自身の社会関係資本の水準を向上させ、学力を向上させる体制を整えることである。

本稿では、学力向上に資する社会関係資本の水準を向上させるための政策を提言する。具体的な政策は以下に述べる。まず、子どもたちが学校外での社会関係資本の水準を包括的に高めるコミュニケーションの場の提供を目指して、政策提言 1：つながりひろばの設立について言及する。政策提言 1 を踏まえ、つながりひろばの設立には人、連携、資金が必要であることがヒアリング調査から明らかになった。そのため、人材確保、自治体と民間団体の連携体制及び資金調達に関する政策提言を行う。具体的には、つながりひろばの設立と運営を円滑進めるための政策提言 2：第三者機関の設立を行う。第三者機関は、政策提言 2-1：自治体と NPO 法人の連携体制の構築と、政策提言 2-2：学生ボランティア認定制度の提言を行う。また、つながりひろばの設立と運営に必要な資金調達を行うために政策提言 3：基金制度の構築を行う。各政策の根拠となる分析結果を以下にまとめている（表 16 参照）。

これらの政策提言を実施することで期待される効果を以下にまとめている（図 11 参照）。子どもの社会関係資本の水準の向上を目指した政策だけでなく、それを下支えする政策を提言することで、つながりひろばの設立をより実現可能なものにしていく。

図 10：政策提言概要



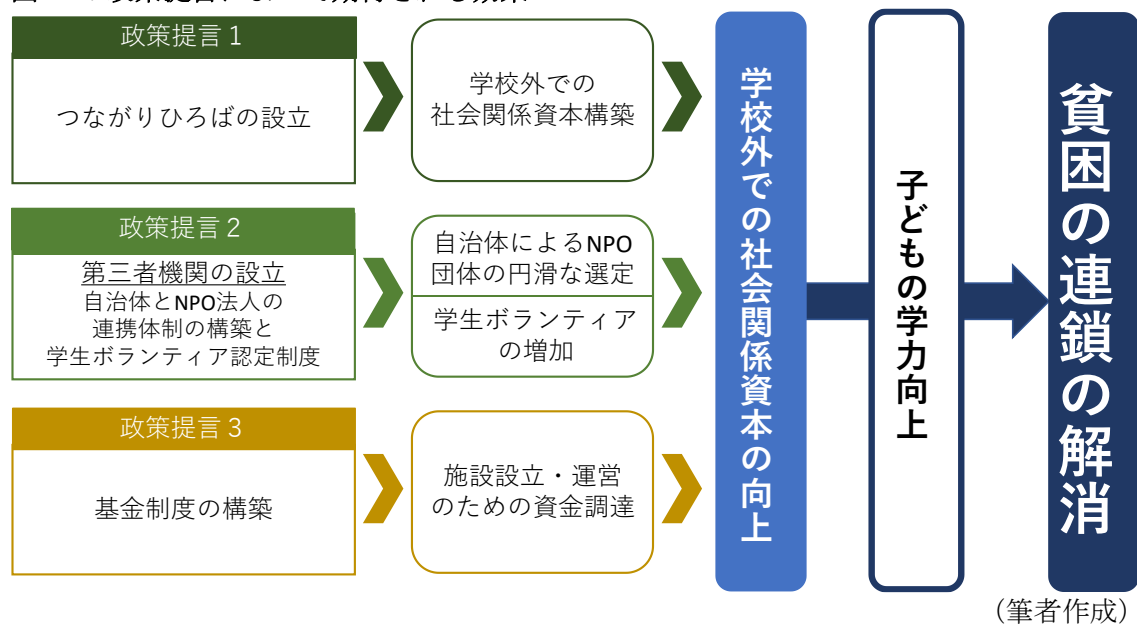
(筆者作成)

表 16：政策提言と分析結果のつながり

政策提言と分析結果のつながり		
政策提言	根拠となる分析結果	
政策提言1	現状分析	学力向上は貧困の連鎖脱却に向けて重要である 社会関係資本は学力向上に有効である ネットワーク支援の政策策定・実施は遅れている
	先行研究（志水（2008））	学力に対し、子どもの社会関係資本は正に有意な結果となった
	実証分析	学力に対し、学校外での社会関係資本は正に有意な結果となった 学力に対する社会関係資本の影響は中学生から生じている
	ヒアリング（武蔵野市）	支援内容・施設数に地域差が生じている 支援を受ける子どもに偏りが生じている
	ヒアリング（鳥取県）	政府による既存の施設の提供により、民間団体が事業を開始しやすくなっている
	ヒアリング（NPO法人カタリバ）	包括的な支援を行う複合施設は学校外での社会関係資本水準向上に効果的である
	ヒアリング（足立区）	既存のコミュニティ以外とのつながりを強める支援に注力している
政策提言2-1	現状分析	自治体と民間活動の役割の境界が不明瞭である
	ヒアリング（武蔵野市）	自治体と民間団体の連携が不十分である
	ヒアリング（鳥取県）	小規模な自治体において、支援を行うための民間団体が不足している 一部の支援において自治体と民間団体の連携が遅れている
	ヒアリング（NPO法人カタリバ）	民間団体と支援の方針に関して不一致が生じていた
政策提言2-2	実証分析	様々な人とのつながりが生まれ、学校外での社会関係資本向上につながる
	ヒアリング（武蔵野市）	ボランティアの構成員の固定化・高齢化が起きている
	ヒアリング（鳥取県）	支援実施の担い手が不足している
	ヒアリング（NPO法人カタリバ）	施設運営メンバーに偏りがある
	ヒアリング（イギリスVolunteerNow）	ボランティア参加へのインセンティブを持たせることで人材確保に成功した
政策提言3	ヒアリング（NPO法人カタリバ）	施設設立・運営の資金は莫大であり、自治体が負担している

(筆者作成)

図 11：政策提言によって期待される効果



第2節 政策提言1：つながりひろばの設立

第1項 政策提言1の概要

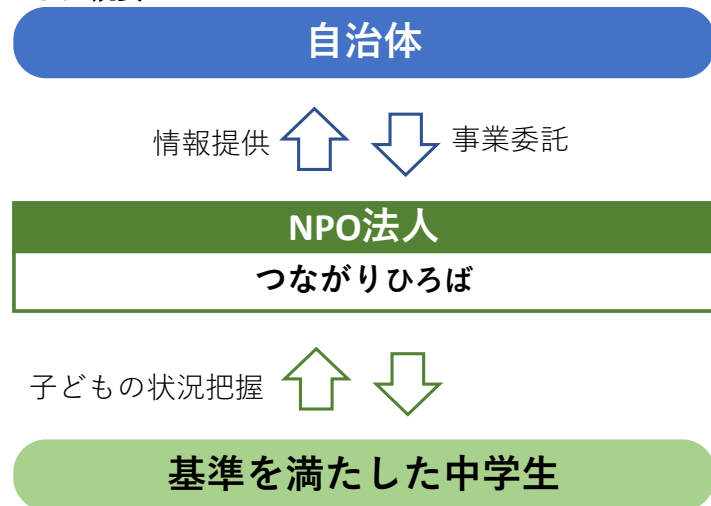
現状分析より、貧困の連鎖の解消には学力向上が重要であることが明らかにされた。また、実証分析より“中学生において学校外での社会関係資本の水準が高まるほど学力が向上する”ことが明らかとなった。しかし、現状分析及びヒアリング調査の結果からも明らかであるように、日本においてネットワーク支援は十分に行われておらず、また支援を行っている自治体や民間団体は課題を抱えている。

本稿では、家庭環境によらず、子どもが社会関係資本の水準を向上できるような施設“つながりひろば”の設立を提言する。次項では、具体的な政策内容について説明する。

第2項 政策提言1：つながりひろばの設立

実証分析より、“中学生において学校外での社会関係資本の水準を向上させることが学力向上につながる”と明らかになった。さらにヒアリング調査及び実地調査で訪れた複合施設は、“学習支援施設・子ども食堂・児童館を複合した施設”であり、学力向上に有効な施設である。また、複合施設である副次的な効果として、“子どもたちが訪れやすい居場所”となっていることが明らかにされた。これらの結果を踏まえて、中学生が学校外での社会関係資本の水準を向上できる複合施設が重要であると考えた。よって本稿では、NPO 法人カタリバの提供する複合施設をモデルケースとした“つながりひろばの設立”を提言する（図12参照）。提言対象は、厚生労働省とする。

図12：つながりひろば概要



（筆者作成）

つながりひろばは学校外での社会関係資本の水準を包括的に高めるコミュニケーションの場であり、学習支援・食事・居場所の全てを提供する複合施設であることが基準である。施設利用の対象者は、「生活保護、児童手当、就学支援のいずれかを受給している世帯に属する中学生」とする。これは、現在貧困世帯に属する子どもだけでなく、その予備軍の子どもについても対象に含めることで、貧困の連鎖の解消により効果的な政策とするためである。

つながりひろばは自治体と基準を満たした子どもの間に存在する。現状分析及びヒアリング調査で挙げられた問題点を解消するため、自治体と NPO 法人の支援活動の線引きを明確化する。自治体は、基準を満たしている NPO 法人をつながりひろばとして認定し、施設運営の拠点となる場所を提供する。それに対し、NPO 法人はつながりひろばの実施主体となり、対象の中学生に向けて学校外での社会関係資本の水準を高めるコミュニケーションの場を提供する。さらにつながりひろばは活動を通して貧困世帯の中学生の状況を把握することができ、NPO 法人だけでは対応しきれない貧困問題に関して自治体に情報提供をし、協力を求めることができる。

実現可能性としては、足立区では NPO 法人に事業委託をし、貧困世帯の中高生に対して複合施設の提供をしていることから高いといえる。

第3節 政策提言2：第三者機関の設立

第1項 政策提言2の概要

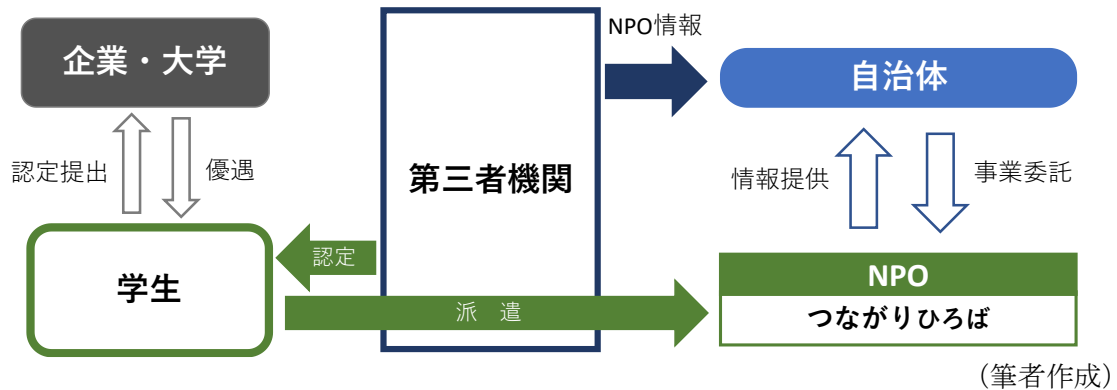
ヒアリング調査より，“民間団体との連携がとれていない”と認識している自治体の存在が明らかとなった。これは現状分析で述べた自治体と民間団体の役割の境界が明確に定められていないことが原因であると考えられる。ボランティアについては，“構成員の高齢化・固定化が進んでいる”という課題と，“学生ボランティアをより巻き込んでいきたい”という思いがあることが示された。また，地方では“ボランティア確保に課題を感じている”ことが明らかとなった。これらのことから，つながりひろばの設立するにあたって数多くの障壁が存在していることがわかる。その原因として，現在の日本には自治体とNPO法人の連携体制の整備や，ボランティアの管理などに関して，日本全体を統括する機関は存在していないことが挙げられる。よって，本稿ではつながりひろばを総合的に統括する第三者機関の設立を提言する（図13参照）。提言対象は，厚生労働省とする。

次項以降では，この第三者機関が実施する予定の複合施設を総合的に統括するための政策をより具体的に述べる。第2項では，自治体とNPO法人の連携体制の構築，第3項では，学生ボランティア認定制度について提言する。両制度は，前節で提言した複合施設の実現可能性をより高める狙いがある。

第2項 政策提言2-1：自治体とNPO法人の連携体制の構築

ヒアリング調査より，自治体とNPO法人との連携の不十分からネットワーク支援の実施が遅れていることが明らかとなった。複合施設を設立するにあたり，自治体とNPO法人との関係づくりは今以上に重要となる。このような政策実施にあたる現状を踏まえ，“自治体とNPO法人の連携体制の構築”を提言する。

図13：第三者機関の設立の概要



自治体と NPO 法人の連携体制とは、第三者機関が自治体に対し、NPO 法人に関する総合的な情報を提供することで、施設設立の際に円滑な事業委託先の選定を可能にする体制である。この体制は第三者機関を中心としたものになっており、複合施設設立への NPO 法人の参画意思を把握し、自治体へ参画意思のある NPO 法人に関する情報提供の役割を担う。提供する情報の内容としては、各 NPO 法人の事業内容、規模、活動拠点などの情報を想定している。そして、自治体は提供された情報をもとに事業委託を行う NPO 法人の選定を行う。また、本連携体制は自治体内のみで活動する NPO 法人と自治体をつなげるだけでなく、全国的に活動を行う NPO 法人と自治体をつなげる機能をもつ。

この政策を実施する目的としては、複合施設の実施主体となる NPO 法人の確保と、自治体と NPO 法人の役割を明確にすることを挙げる。そうすることによって、NPO 法人が少ない小規模の自治体における実施主体不足の解消と NPO 法人が円滑に事業を行える環境づくりに寄与すると考える。

実現可能性としては、現在、内閣府が防災対策に関して自治体と NPO 法人を支える中間支援組織が導入されており、本制度のモデルケースとなるシステムが存在していることから高いといえる。また、NPO 法人の情報に関して、現時点で都道府県及び政令指定都市が管理していることから、第三者機関を通じて、自治体に情報提供することは十分に可能であると考える。

第3項 政策提言 2-2：学生ボランティア認定制度

ヒアリング調査より、つながりひろばの運営に必要なボランティアに関して、“人員不足や構成員の属性の偏り”などの課題があることが明らかになった。我々は上記の課題を解決するためにボランティアの担い手として学生を活用し、認定制度による学生へのインセンティブ付けを行う“学生ボランティア認定制度”を提言する。これにより、子どもとの年齢が近く、子どもにとって接しやすいボランティア人材を増加させることにもつながる。

学生ボランティア認定制度は、ヒアリング調査を行った Volunteer Now の MV をモデルプログラムとして採用する。認定制度では、NPO 法人とのパイプを持つ第三者機関が、ボランティアの意思がある学生と学生ボランティアを必要としている NPO 法人とをつなぐ役割を果たす。マッチングが完了すると、第三者機関は学生を NPO 法人に派遣し、学生はボランティア活動に参加する。学生は NPO 法人の監督を受けながら活動時間を記録し、活動時間が規定の水準に達すれば、第三者機関に報告する。報告を受けた第三者機関は、政府、学校、及び企業との連携により、達成した水準に応じて、公的機関として進学や就職に有利となる認定を行う。設ける水準の階級の想定については以下にまとめる（表 17 参照）。

この政策を実施する目的としては、複合施設の実施にあたって必要となるボランティア数の増加と、つながりひろばの子どもの社会関係資本の水準の向上に資する若者のボランティアの増加を挙げる。また、学生ボランティア自身の学校外での社会関係資本の水準の向上を副次的な目的として挙げる。

実現可能性としては、モデルプログラムとして採用した Volunteer Now の MV が存在していることから、高いといえる。また、ボランティア活動の経験について把握するための質問が大学入試の際に設けられている大学や、記入するための欄が設けられている履歴書等がすでに存在しており、ボランティア活動を把握・評価する動きは着実に進んでいるとい

表 17：学生ボランティアの階級

階級	基準
ブロンズ	高校生以上の学生が定期的には活動できなかったもののボランティアを行った場合に与えられる
シルバー	高校生以上の学生が合計50時間以上ボランティアを行った場合に与えられる
ゴールド	高校生以上の学生が合計100時間以上ボランティアを行った場合に与えられる
プラチナ	高校生以上の学生が合計200時間以上ボランティアを行った場合に与えられる
ダイヤモンド	NPO法人がプラチナに到達している学生のうち、特に目立った功績を残していると認めた者について表彰する

(筆者作成)

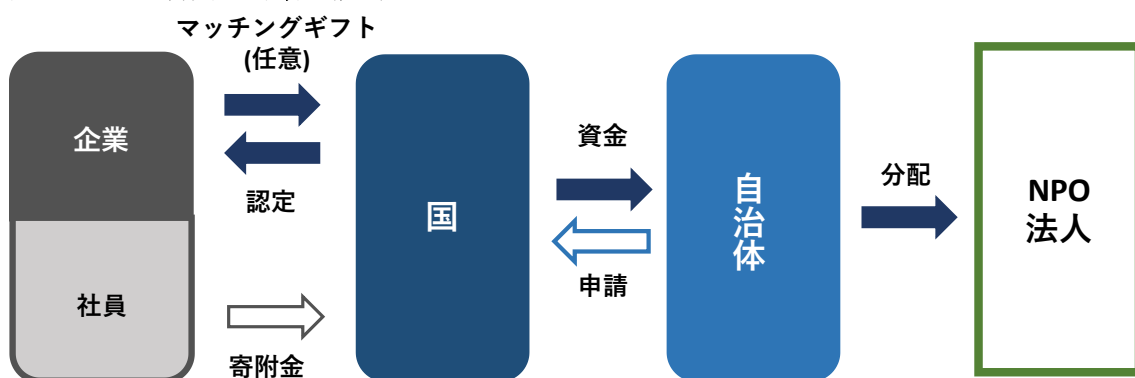
える。そのため、進学・就職に関連付けた認定制度を設計することの実現可能性についても高いと考える。

第4節 政策提言3：基金制度の構築

第1項 政策提言3の概要

ヒアリング調査より、“事業委託自治体が複合施設運営資金の大部分を負担している”ことが明らかになった。さらに、全国規模で進めるとなった場合の実現可能性に関して、“国からの全面的な協力がないと難しい”と述べていた。これらのことから、つながりひろばを実現させるためには国が主導する自治体・NPO法人に対する全面的な資金支援が必要である。よって、本稿では寄附を国が管理し、NPO法人の活動資金として分配する“基金制度の構築”を提言する（図14参照）。提言対象は、内閣府とする。次項では、具体的な制度内容について説明する。

図 14：基金制度の構築の概要



(筆者作成)

第2項 政策提言3：基金制度の構築

基金制度は、つながりひろばを全国的に設立・運営するための資金を調達するシステムである。この基金制度では、国が社員からの給与天引き寄附と企業からのマッチングギフトによる資金調達を行い、自治体を通してつながりひろば設立に取り組む NPO 法人に分配する。（図 14 参照）。基金制度は日本国内の企業に適用され、給与天引き寄附は全企業への導入を義務化する。一方で、マッチングギフトに関しては各企業の財政状況を考慮し、企業の任意とする。

給与天引き寄附は社員が行う寄附であり、企業が個々の申請額に基づいた寄附金額を給与から天引きする制度である。内閣府経済社会総合研究所（2008）「地域における上乗せ寄附などの新しい寄附システムが寄附者行動に与える定量的な効果などに関する研究報告書」によると、給与天引きをきっかけに初めて寄附を行った人の割合が 42.3%であることが明らかになった。さらに、寄附を行う際に重視したことは、簡単に寄附できることや寄附金の利用目的が明らかになっていることが挙げられている。以上のことから、基金制度において給与天引き寄附を取り入れることは、寄附の経験有無に関わらず誰にとっても取り組みやすいといえる。

マッチングギフトとは社員が寄附した金額に応じて、社員の所属する企業が社員と同額または決められた割合の寄附を行うことである。内閣府経済社会総合研究所（2008）によると、マッチングギフトの導入前と導入後では、1人当たりの年間平均寄附額は約 16500 円から約 21400 円に増加した。マッチングギフトの導入を推進することは、社員の寄附額を増加させることにつながる。また内閣府経済社会総合研究所（2008）は、導入前後を比較すると、約 7 割の人の寄附総額が増加したことを明らかにしている。このことからマッチングギフト制度は、社員に広く寄附を浸透させるためにも有効である。

企業に対し、マッチングギフト導入に対するインセンティブを与えるために、認定制度を利用する。基金制度において、マッチングギフトを導入した企業に対して、国が「SDGs 協力企業」の認定を行う。つながりひろば設立に貢献することは SDGs の項目のうち「1. 貧困をなくそう、2. 全ての人に健康と福祉を、3. 質の高い教育をみんなに、4. 人や国の不平等をなくそう」に該当するため、SDGs 認定が適切であると考えられる。「SDGs」の認定を得ることは企業イメージ向上につながり、マッチングギフト導入のインセンティブになると考える。

実現可能性としては、内閣府経済社会総合研究所（2008）より多数の企業でマッチングギフトを取り入れた寄附制度を行っていることから高いといえる。

おわりに

本稿では、実証分析とヒアリング調査及び実地調査による定性分析によって、子どもの貧困問題を解決するには学校外での社会関係資本の水準を包括的に高める支援が必要であることを明らかにした。これを踏まえ、政策提言 1 では学校外での社会関係資本の水準を包括的に高めるコミュニケーション施設の設立を提言した。また、コミュニケーション施設設立に資する形で政策提言 2-1 では施設運営を行う NPO 法人と自治体の連携体制の確立策を挙げ、政策提言 2-2 では支援実施に携わるボランティアの人材確保を行い、政策提言 3 において施設設立に必要な資金の調達方法として未来寄付金を提唱した。

政策提言 1 に関して、制度の必要性和制度設計への言及でとどまっており、制度の効果に対する分析を行うことができなかった。そのため、今後の研究を進める際に取り組んでいきたい。政策提言 2 に関して、第三者機関の担い手を明確にする必要がある。

以上のような課題は残ったものの、本稿の研究により、社会関係資本の水準を高めるには包括的な支援が重要であることが示された。将来、我々の子ども世代が貧困に苦しまない人生を送るためにも、本稿が子どもの貧困問題の解消につながることを切に願い、本稿を締めくくる。なお、執筆にあたってご協力していただいた、東京都武蔵野市子ども政策課の方、鳥取県福祉保健課の方、認定 NPO 法人カタリバの方、東京都足立区子どもの貧困対策担当課の方、イギリス Volunteer Now の方、東京都大田区福祉管理課の方、松村智文様、熱心なご指導を賜った釜賀浩平教授（上智大学）、及び多くの方々に感謝の意を表したい。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任は言うまでもなく筆者たち個人に帰するものであり、上に挙げた方々の見解を表すものではない。

先行研究・参考文献

主要参考文献

- ・赤林英夫・中村亮介・直井道生・敷島千鶴・山下絢（2011）「子どもの学力には何の関係しているか：JHPS 子ども特別調査の分析結果から」（慶應義塾大学経済研究所パネルデータ設計・解析センター『ディスカッションペーパー』DP-2010-009）
〈<https://www.pdrc.keio.ac.jp/uploads/DP2010-009.pdf>〉
- ・志水宏吉（2008）「社会関係資本と学力」（お茶の水女子大学）
〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/045/shiryo/__icsFiles/afieldfile/2011/03/02/1299087_03.pdf〉

引用文献

- ・足立区「未来へつなぐあだちプロジェクト」
〈<https://www.city.adachi.tokyo.jp/sesaku/miraihetunaguadachipurojekuto.html>〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・阿部彩（2008）『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波新書
- ・荒牧草平（2016）『学歴の階層差はなぜうまれるか』勁草書房 p66-67
- ・卯月由佳・末富芳（2015）「子どもの貧困と学力・学習状況：相対的貧困とひとり親の影響に着目して」（『国立教育政策研究所紀要』第144集）
- ・大田区「おおた 子どもの生活応援プラン（大田区子どもの貧困対策に関する計画）」
〈http://www.city.ota.tokyo.jp/kuseijoho/ota_plan/kobetsu_plan/fukushi/kodomo_seikatsu_plan/ouen-plan.html〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・外務省 ” JAPAN SDGs Action Platform”
〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・加瀬進（2013）「平成 25 年度厚生労働省社会福祉推進事業 子ども・若者の貧困防止に関する事業の実施・運営に関する調査・研究事業」報告書
〈https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/sankoushiryou_h260630-01.pdf〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・公益社団法人チャンス・フォー・チルドレン「子供の貧困と教育格差」
〈<https://cfc.or.jp/problem/>〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・国土交通省（2014）「国土のグランドデザイン 2050」

〈https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html〉 2019/11/01 最終閲覧

・坂本治也（2010）「日本のソーシャル・キャピタルの現状と理論的背景」
（関西大学経済・政治研究所『ソーシャル・キャピタルと市民参加』関西大学経済・政治研究所研究双書第150冊：1-31.）

・佐藤寛（2001）「援助と社会関係資本：ソーシャルキャピタル論の可能性」（佐藤寛『援助と社会関係資本：ソーシャルキャピタル論の可能性』日本貿易振興機構アジア経済研究所）

・総務省（2007）「地域コミュニティの現状と問題（未定稿）」
〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/community/pdf/070207_1_sa.pdf〉
2019/11/01 最終閲覧

・高田一宏（2008）「同和地区における低学力問題—教育をめぐる社会的不平等の現実—」
（教育学研究 75 巻 2 号 p. 180-191『特集 学力政策と学校づくり』一般社団法人 日本教育学会発行）

・鳥取県 「鳥取県子どもの貧困対策推進計画」を策定しました」
〈<https://www.pref.tottori.lg.jp/245949.htm>〉 2019/11/01 最終閲覧

・日本子ども支援協会「子どもの貧困問題」
〈https://npojcsa.com/jp_children/poverty.html〉 2019/11/01 最終閲覧

・日本財団（2019）「日本の子どもの7人に1人が貧困という事実。いま「第三の居場所」がなぜ必要なのか？」
〈<https://www.nippon-foundation.or.jp/journal/2019/28194>〉 2019/11/01 最終閲覧

・日本財団子どもの貧困対策チーム（2016）『徹底調査 子供の貧困が日本を滅ぼす 社会的損失 40兆円の衝撃』文春新書

・認定NPO法人 KATARIBA
〈<https://www.katariba.or.jp/>〉 2019/11/01 最終閲覧

・堀夕奏（2014）「子どもの貧困問題と貧困の連鎖の解決に向けて」
〈<http://www.ec.kagawa-u.ac.jp/~tetsuta/jeps/no10/Hori.pdf>〉 2019/11/01 最終閲覧

・松村智史（2019）「子どもの貧困対策における学習支援—理論，政策，実証分析から—」，首都大学東京，未公刊

・道中隆（2007）保護受給層の貧困の様相—保護受給世帯における貧困の固定化と世代的連鎖—」（『生活経済政策』2007年8月号（No.127））

- ・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2017) 「「子どもの貧困率の低下」の背景を探る」
 〈https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn170728/〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・武蔵野市 (2018) 「平成 30 年度 全国学力・学習状況調査」
 〈http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/132/h30.pdf〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・文部科学省 (2014) 「子供の貧困対策に関する大綱」
 〈<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・吉田祐一郎 (2016) 「子ども食堂活動の意味と構成要素の検討に向けた一考察―地域における子どもを主体とした居場所づくりに向けて―」 (『四天王寺大学紀要』 第 62 号)
- ・ Bourdieu, Pierre (1986) “THE FORMS OF CAPITAL,” in Richardson, J. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (1986), Westport, CT: Greenwood, pp. 241-58
 〈http://home.iitk.ac.in/~amman/soc748/bourdieu_forms_of_capital.pdf〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・Charitable Aid Foundation (2018) “CAF WORLD GIVING INDEX 2018 A global view of giving trends,”
 〈https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi2018_report_webnopw_2379a_261018.pdf〉 2019/10/15 データ取得
- ・Gooddo (2019) 「貧困」の定義は？絶対的貧困と相対的貧困とは. 子どもの貧困問題解決のためにできること」
 〈https://gooddo.jp/magazine/poverty/children_proverty/47/〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・OECD (2015) “Poverty rate”
 〈<https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・Uphoff, Norman (2000) “Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation”
 〈<https://www.ircwash.org/sites/default/files/Uphoff-2000-Understanding.pdf>〉 2019/11/01 最終閲覧
- ・Volunteer Now 「Millennium Volunteers」
 〈<http://youngcitizens.volunteernow.co.uk/millennium-volunteers>〉 2011/11/01 最終閲覧
- ・Putnam, Robert 著, 柴内康文訳 (2006) 『孤独なボウリング』 柏書房株式会社

・Putnam, Robert 著, 柴内康文訳 (2017) 『われらの子ども:米国における機会格差の拡大』 創元社

データ出典

・ 明るい選挙推進協会 (2018) 「衆議院総選挙全国意識調査」
 〈 <http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2018/07/48syuishikicyosa-1.pdf>〉 2019/11/01 データ取得

・ 慶應義塾パネルデータ設計・解析センター (2013) 「日本子どもパネル調査」
 〈<https://www.pdrc.keio.ac.jp/pdrc/>〉 2019/08/08 データ取得

・ 慶應義塾パネルデータ設計・解析センター (2013) 「日本家計パネル調査」
 〈<https://www.pdrc.keio.ac.jp/pdrc/>〉 2019/08/08 データ取得

・ 厚生労働省 (2011) 「厚生労働白書」
 〈 https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/backdata/mokuji/hp11010102.html#a1_1_2_5〉 2019/11/01 データ取得

・ 厚生労働省 (2016) 「国民基礎調査の概況」
 〈 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/03.pdf> 〉
 2019/11/01 データ取得

・ 東京大学大学院教育研究科 (2007) 「高校生の進路追跡調査 第一次報告書」
 〈ump.p.u-tokyo.ac.jp/crump/resource/crump_hsts.pdf〉 2019/11/01 データ取得

・ 内閣府経済社会総合研究所 (2008) 「地域における上乗せ寄附等の新しい寄附システムが寄附者行動に与える定量的な効果等に関する研究報告書」 2019/11/01 データ所得
 〈<http://www.esri.go.jp/jp/prj/hou/hou032/hou032.html>〉

・ 日本財団 (2018) 「家庭の経済格差と 子どもの認知能力・非認知能力格差の 関係分析ー2.5 万人のビッグデータから見えてきたものー」
 〈 https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2019/01/wha_pro_end_07.pdf 〉
 2019/09/25 データ所得