

韓国における地域児童センター活動の変遷と課題 —日本の「子ども食堂」活動への示唆—

権 洵珠*

要 旨

本稿では、近年、急増している子ども食堂のニーズを経済的要因や家庭環境等の要因から捉え、子ども食堂における食支援の必要性と意義について述べた。また、今後も継続していくことが予想される子ども食堂の運営面の課題解決の方策の検討において、韓国の地域児童センター活動の変遷の過程から示唆が得られると考えた。結果、韓国において民間の自発的な取り組みから出発したゴンブバン運動が地域児童センターへ制度化する過程には、公的財源の投入による事業の安定性と継続性の担保という利点がある一方、画一性の増大と多様性の低下という両面性が見られ、今後の日本の子ども食堂の方向性を探るうえで一定の示唆が得られた。

キーワード： 子ども食堂、子どもの貧困、韓国、ゴンブバン、地域児童センター

I. はじめに

日本の子どもたちを取り巻く昨今の動向として注目されていることに、子どもの貧困と子ども食堂の増加という社会的現象があげられる。子ども食堂は、文字通り爆発的な増加を見せ、子どもを中心に新たな新たな社会関係の形成の場として、また新たなコミュニティづくりの場として、社会学及び社会福祉学分野から大きな関心の的となっている。予想を超える勢いでブームのように広がっているが、まだ実践の歴史は浅く、一部の自治体で条例等により公的支援をはじめようとしているが、制度的根拠がないため公的支援がほとんどない状況である。全体的には活動家たちの自発性とボランティア精神、民間の寄付や住民の協力によって成り立っているといえる。

子どもや保護者をはじめとした地域の様々な人々の居場所としての機能を担っている子ども食堂であるが、一方で地域の強いニーズに必死で応えている運営者たちにとっては、子ども食堂の必要性については確信を持ちながらも、将来を見据えた継続的、安定的な運営については見通しが立てにくいという悩みを抱えている。本稿では、活発な展開を見せる一方で、運営面の課題を抱えている日本の子ども食堂の今後の方向性を考えるうえで、韓国の子どもの支

援の地域拠点となっている地域児童センターの変遷が参考例となると考え、その変遷過程と機能を把握することにより、日本の子ども食堂の今後を予測する上で一定の示唆を得ることを目的とする。

II. 日本の子ども食堂の展開

1. 子どもの貧困という新たな社会的課題

子ども食堂が社会の注目を集めるようになったのは、子どもの貧困問題の表面化に起因すると考えられる。日本では、2009年に『子どもの貧困白書』が発行され¹⁾、同年10月20日、政府による相対的貧困率が発表され、日本に貧困が「あったことになった日」と言われ、政治的、社会的関心が高まった²⁾。開発途上国の子どもの貧困という従来型の問題ではなく、先進諸国において子どもの貧困が進んでいるという点で大きな衝撃を与えた。2009年に厚生労働省が公表した調査結果によると、子どもの貧困率が14.2%、つまり子どもの約7人の1人が貧困状態にあるということが政府の報告ではじめて示された³⁾。2008年からのいわゆるリーマンショックと称される経済危機による親の雇用不安の影響が子どもたちの生活を直撃したのである。さらに、2012年には子どもの貧困率が16.2%と最悪となり、2015年には

*岡崎女子大学

13.9%と低下しているものの、OECD 諸国の中でも非常に高いレベルであり、マスコミ等で大々的に取り上げられ関心を集めた。

そのような社会的背景のなか、2013年6月には、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(以下、子どもの貧困対策法)が公布され、翌年1月に施行された。同法第2条に示されている法律の目的には、「子どもの将来が生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進すること」と規程されている^{注1)}。また、第7条では、毎年1回、子どもの貧困の状況と対策の実施状況を公表する義務が政府に課されている。

一方、イギリスにおいても2013年に「子どもの貧困法」が施行され、「相対的低所得」「低所得と物質的剥奪の複合」「絶対的低所得」「継続的低所得」の4点について数値目標を設定して、その達成を政府に義務づけている。1999年に当時のブレア首相が「2020年までに子どもの貧困を撲滅する」と宣言し、政府が多くの対策を打ち出し、毎年その実績を公表している^{注2)}。

このように、日本をはじめとした経済的に豊かな国で子どもの貧困問題が新たに注目され、子どもの貧困対策に特化した法律を整備し、解決に取り組んでいるという現状があり、児童福祉政策や地域福祉の実践において、子どもの居場所づくり、学習支援、食支援など地域の様々な場において市民主導の、あるいは市民を巻き込んだ形での活動が広がりを見せている。

2. 子ども食堂の爆発的増加という社会現象

子ども食堂とは、地域の大人が子どもに無料または安価で食事を提供する、民間発の取り組みである。貧困家庭や孤食の子どもに食事を提供し、安心して過ごせる場所として始まった。最近では、地域のすべての子どもや親、地域の大人など、対象を限定しない食堂が増えている。また、食堂という形を取らず、子どもが放課後に自宅以外で過ごす居場所の中で食事を出しているところもある⁴⁾。このように、子ども食堂の内容も形態も多様な広がりを見せているが、始まりは2012年東京大田区の「気まぐれ八百屋だん

だん」の店主近藤博子さんの取り組みからとされる。家庭の事情(親の病気)により給食以外の食事をバナナ1本で済ませてしまう子どもの存在を知ったことがきっかけだと言われる。子ども食堂が広がった背景には、子どもの貧困率で現れている貧困問題の他に、親の仕事や病気など、家庭の事情により家庭で普通の食事の機会が得られず、一人で簡単に食事を済ませる偏食や孤食といった子どもの食環境への懸念も大きくかかわっているといえる。

このように、経済的な事情、または家庭や家族関係の変動等の影響を受けた子どもたちが一人でコンビニ弁当やカップ麺、菓子パンなどで食事を済ませてしまうという状況が子どもの心身の成長に与える影響について多くの人々が懸念を抱き、市民としての責任感が触発されたと考えられる。子育てを終えた主婦層やボランティア活動者を中心に「ご飯を作るくらいなら自分にもできる」「子どもたちに温かいご飯を食べさせたい」「一人でさびしく食べるのではなく、みんなで楽しく食べてほしい」という思いがエネルギーとなり、栄養価の高いご飯が食べられ、さらに温かい団欒の機会を作ることができる子ども食堂は、ブームのように急速に広がった。

その数については一定の統計値があるわけではないが、2012年に旗印があがって以来、2016年5月の時点で全国で319カ所、その後2018年3月には2,200カ所、2019年6月には3,700カ所を超えている。まさに爆発的な増加とも言え、一種の社会運動(ムーブメント)化したのである^{5) 6)}。

3. 子ども食堂の特徴と活動の課題

子ども食堂は、市民の自発性とボランティア精神、または福祉団体の社会貢献の理念で自発的に運営されており、それ故の特徴を持っている。湯浅は、子ども食堂をいくつかのパターンへと類型化を試み、また子ども食堂の性格を「多様性」、「創造性」、「地域性」と整理している⁷⁾。

子ども食堂は地域の拠点として色々な可能性を内包しているが、同時に多くの課題も抱えている。子ども食堂の運営に当たっての課題の調査によると、「来てほしい家庭の子どもや親に来てもらうことが難しい」という意見がもっとも多く、次いで「運営費の確保」「運営スタッフの負担が大きい」の順に高い⁸⁾。その他に、「学校・教育委員会の協力が得られない」、「行政の協力が得られない」、「調理・配膳スタッフの確保が難しい」等の課題が見えている。子ども食堂の運営

者にとっても、地域の支援機関にとっても課題が解決され、継続的、安定的な運営ができるようにすることが大きな課題である。

今後、子ども食堂の継続性を担保するうえで必要なものは何か、民間の自発性、多様性、創造性、地域性といった魅力を損なわないことを前提とした継続性の維持のための方策は何かを検討することが緊要である。そこで、韓国の地域児童センターの変遷過程を分析することにより、日本の子ども食堂の展開について示唆を得たいと考えた。

Ⅲ. 韓国の子どもの地域拠点としてのゴンブバンの変遷について

1. ゴンブバンとは

ゴンブバン(공부방)とは、日本語に直訳すると「勉強部屋」という意味であるが、韓国では1980年代以降、地域の児童・青少年の福祉・教育・文化を充実させるための場という意味と、2000年代以降は小規模の学習塾の名称としても使用された複合的な意味を持つ用語である。本論文では、前者の児童・青少年向けの地域社会の福祉的な場という意味として用いている。1984年に始まり、貧困児童教育と保護、養育及び家族支援相談と地域共同体のすべての住民を対象にして、地域運動あるいは地域宣教を目的に実施した貧困地域の児童支援体系である。

厳密に言うと、家族支援や貧困対策及び生活教育、生存教育と貧困地域の問題を解決するための共同体教育の場であり、18才以下の児童を中心に据え、教育運動、貧困地域運動、住民運動、女性運動、文化運動等の中心主体としての役割を担った。

ゴンブバンについては、日本の「放課後児童クラブ」「児童館」に近いという観点からの研究もある⁹⁾。確かに活動の時間帯や遊び支援等の活動内容からして機能的に類似性があるが、大きな違いは食事の提供の有無である。特に、1997年の経済危機をきっかけにゴンブバンが食事支援を中心とした学習や余暇支援の方向へ進んだことから、子ども食堂と機能的に類似性が強いといえる。

2. ゴンブバンの歴史

韓国では、1960年代以降の産業化の推進により人口の都市部への流入が進み、貧困層が集住する地域が形成された。貧困層は、生計を立てるために共働きをせざるをえず、社会福祉制度が整っていなかつ

た当時、子どもたちが大人の保護なしに放置・放任される状況であった。このような状況のなか、1970年代から1980年代に至る社会運動の中に、託児とゴンブバン活動が展開された。1988年から1991年に労働者や貧困層の居住地域を中心に増加を見せたゴンブバン運動は、1990年代半ばから、児童や青少年の教育運動として独自色を強めていくこととなるが、その背景には1991年に1月に制定された「乳幼児保育法」(韓国の法律名は、嬰幼兒保育法)により保育が公共の責任において実施されることに伴って保育施設が急増し、ゴンブバンが担ってきた託児機能の保育施設への移行が進み、ゴンブバンの役割や機能の特化にも影響を与えたとみられる。

その後、ゴンブバンが大きな転換を迎えるのは、1997年のIMF通貨危機がきっかけとなった韓国経済の危機であり、親の失業や家庭の経済的危機のなか、子どもにしわ寄せが及ぶことになった^{注3)}。欠食児童が急増するなか、子どもへの食事提供を行うゴンブバンが現れた。また、子どもだけでなく、子どもの家庭や地域の課題解決に地域の様々な関係団体と連携して取り組む動きとなった。ゴンブバン運動は、2002年後半以降、また大きな転換点を迎えることとなるが、ゴンブバンを地域児童センターとして法制化する動きがそれである。児童福祉法の改正の動きに合わせ、既存のゴンブバンが地域社会の中で子どもたちに食事の提供、学習、特別活動、家庭支援等を含めた統合的な福祉サービス提供の必要性を受け、専門的な機能を強化した運営への試みが始まるようになった。

3. ゴンブバンから地域児童センターへの移行

地域児童センターの名称は、従来のゴンブバン運動に参加した活動家らが、民間発の自発的な運動であるこの活動の制度化に向けての活動を始めた2002年から登場する。2002年10月、ゴンブバンの活動家らにより法制化に向けての様々な取り組みが行われた。具体的な動きとして、「法制化のための地域児童センター全国会の結成(2002年10月22日)」、「地域児童センター(ゴンブバン)実態広報と署名運動(同年10月23日)」、「署名名簿及び要望書を国会議員へ伝達(同年11月8日)」、「児童福祉法改正のための討論会(2013年1月16日)」などの活動を矢継ぎ早に実施した。新聞などメディアを通しての広報戦のみでなく、国会議員や政府関係者への説明と要望、新大統領就任準備のための組織への説明と

要望伝達など、政治や行政への働きかけも積極的に行った。さらに、活動強化のため常設的な組織として「全国地域児童センターゴンプバン協議会（2003年3月11日）」を結成する等の活動の成果が結実し、2004年1月の改正児童福祉法に児童福祉施設の一つとして「地域児童センター」が明示され、法定施設としての位置づけとなった（第16条第1項第11号）。これは同年7月に政府が発表した「貧困児童青少年総合対策」の発表と相まって、地域児童センターが拡大する転機となった¹⁰⁾。

従来のゴンプバン運動が貧困地域を中心に子どもの保護と教育を通して地域福祉の課題解決に取り組んできた民間活動の成果を積極的に評価する一方、貧困層に限られた狭義の概念としてのゴンプバン活動に対し、地域児童センターは、地域の普遍的な児童サービスへと拡大し、地域社会の中で児童を中心において家族や学校を含めた地域社会の課題を解決する広義の概念へと転換したものと見える。

2005年以降は、地域児童センターの量的拡大が進み、2004年に895カ所であったものが、2005年には1,709カ所となり2倍弱の増加率を示した。センターが制度化されて10年目の2014年には3,989カ所に増え、2018年12月現在で4,211カ所となり、利用児童数は109,066人に上っている¹¹⁾¹²⁾。

4. 地域児童センターの活動内容

地域児童センターの主要な活動は、次のとおりである。

①保護プログラム：地域社会の中で放置・放任状態に置かれ、保護を必要とする児童及び青少年に社会福祉の統合サービスを提供し、給食及び医療サービスを通じて健康で安全な保護を目的とする。

②教育プログラム：児童が家庭の貧困、その他の理由により適切な教育を受けることが困難な環境に置かれている場合、生活教育、人権教育、社会適応力強化教育、学習指導等の教育サービスを通じて健康な人間性を形成し、児童の生存権、福祉権、文化権、発達権、学習権が保障されるよう支援する。

③文化プログラム：児童・青少年のための開かれた文化空間として文化体験、演劇、美術、音楽、体育、共同体遊び等の特技や適性を磨ける支援、見学、キャンプなど多様な活動を提供する。

④福祉及び地域社会連携プログラム：地域社会の資源ネットワークを通じて行う児童相談、親教育及び家族相談、結縁後援等を活発に進めることにより

家族解体及び家族機能の喪失により支援が必要な児童が健全に成長できるように支援する。

IV. 韓国の地域児童センター活動からの示唆点

子ども食堂の運営者にとっても、地域の支援機関にとっても課題が解決され、継続的、安定的な運営ができるようにすることが大きな課題である。以下、韓国の地域児童センターへの移行の事例から日本の子ども食堂の今後に与え得る若干の示唆点を整理する。

一つ目に、食を通じての地域の人間性の修復である。特に児童期において、豊かな食環境の提供は、子どもの身体の成長もさることながら健康な心の発達や情緒の涵養において欠かせない要素である。経済的格差や家族・家庭的要因のしわ寄せが子どもに及ぶ社会的な矛盾が深刻化するなか、安定した食事に欠ける子どもの存在を常に視点に入れた地域の子どもの支援を考えなくてはならない。韓国のゴンプバンが子どもの給食支援に力点をおくことになった大きな転換点は、1997年のIMF通貨危機で、その後、地域児童センターでは、「保護プログラム」として引き継がれ、給食及び医療サービスを通じて健康で安全な保護を行うことに最も重点を置いている。人間らしく生きるうえで食は代替不可能なものであり、食を分かち合い、共に楽しむ時間こそ、人を人たらしめる行動であることから、社会の責任において子どもたちに共食の場づくりを続けることが求められる¹³⁾。

二つ目に、韓国のゴンプバンから地域児童センターへの移行は、民間発の社会運動から始まった地域の子どもの支援活動が児童福祉法上の公的サービスとして制度化されていったことである。その背景には、ゴンプバンの活動家たちの粘り強いアクションがあった。ゴンプバンを利用する子どもたちへの総合的なサービスの充実化、貧困地域を対象とした制限的支援から普遍的サービスへの転換、従事者の専門性の確保や処遇改善による質の高い支援の実現等の目標を共有し、全国単位での組織結成による組織的な取り組みが結実し、制度化が実現された。日本の今後の子ども食堂の方向性を考えるうえで、韓国の地域児童センターへの移行過程は参考に値する事例であると考えられる。

三つ目に、子ども食堂の継続性を担保するうえで、必要なものは何かについて、より根本的な問いかけ

が必要であるという点である。韓国の地域児童センターは、法制化によって量的に増え、普遍的な支援としての性格を強めたが、一方では支援内容が画一的になり、地域やセンターの独自性が希薄になったと言われる。制度化されることによって課される行政事務や手続きの負荷も現実的な課題である。このことについても韓国の経過を分析することにより、後発者としての利点を生かし、柔軟で創造的な方策を検討することが課題である。これに関連して湯浅は、子ども食堂への公的資金の投入に際し、新しい公金の流し方の開発の必要性を提言しており、さらなる議論が必要である¹⁴⁾。

以上を踏まえ、今後、さらに韓国の事例を多角的に深く分析し、また、活動家の体感する運営課題について実証調査を通じて検討することが必要である。つまり、子ども食堂運営において民間の自発性、多様性、創造性、地域性といった長所や魅力を損なわないことを前提とした継続性の維持及び質のよい支援の方策は何かについて、政策、実践の両面から研究に取り組みたいと考える。

注

- 1) 平成 26 年 1 月に施行された子どもの貧困対策法は、同年 8 月に閣議決定された「子どもの貧困対策に関する対策大綱」と相まって、教育格差を解消するための学習支援に力が入れられた。学習支援の委託団体が後に食支援と合わせて子ども食堂を開催するパターンもみられる。
- 2) ブレア政権が誕生した 97 年から 10 年までの変化を見ると、子どもの貧困率は 26% から 18% へ低下。特にひとり親世帯の子どもの貧困率は 49% から 22% へと低下している（※英国は日本より広く貧困層を捉えて貧困率を算出しているため数値が高い）。
- 3) 韓国での IMF 経済危機とは、1997 年 12 月、韓国が通貨危機（国家破綻の危機）を経験し、国際通貨基金（IMF）からの資金支援の覚書を締結した出来事である。IMF 体制のもとで都市銀行の金利が年 29.5% へ上昇し、公企業の民営化により公共部門の人員の 20% が減縮された。また、民間企業も希望退職や名誉退職を含めて大規模の解雇を行った。国民運動として、金（Gold）を集める運動が広がり、1998 年 12 月には IMF 緊急保管金融に 18 億ドルを償還し、徐々に危機から脱し、2000 年

12 月 当時の金大中大統領が IMF 管理体制の終了を公式宣言した。

引用文献

- 1) 湯澤直美（2015）「子どもの貧困をめぐる政策動向」『家族社会学研究』第 27 巻第 1 号、pp. 69-77
- 2) 湯浅 誠（2019）「令和元年度子ども食堂実践者研修会・交流会資料」社会福祉法人愛知県社会福祉協議会、p. 21
- 3) 厚生労働省（2009 年 10 月 6 日報道発表資料）
<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html> 2019 年 11 月 10 日アクセス
- 4) 朝日新聞、2016 年 7 月 2 日付朝刊
- 5) 朝日新聞、上掲
- 6) 日本経済新聞、2019 年 6 月 27 日付朝刊
- 7) 湯浅 誠（2019）、前掲、p. 24
- 8) 農林水産省（2018 年 5 月）「子供食堂向けアンケート調査結果」
<http://www.maff.go.jp/j/syokuiku/kodomosyokudo.html> 2019 年 11 月 2 日アクセス
- 9) 朴志允（2011）「韓国における地域児童センターの地域施設化—子どもの権利の視点から—」『東洋大学社会福祉研究』第 4 号、pp. 39-43
- 10) エジョンホ・チョミンヒョ・イスクジョン（2018）「設立類型別地域児童センター間の協力に関する研究：協力ネットワークおよび協力要因を中心に」『韓国行政論集』第 30 巻（2）、pp. 387-409
- 11) 前田美也子（2017）「韓国に地域児童センターにおける食支援の成果と課題」『日本社会福祉学会第 65 回秋季大会要旨集』、pp. 505-506
- 12) イキョンリム（2013）「児童福祉法再改正の動向と地域児童センター」『地域児童センター中央支援団資料集』
- 13) 伊藤理絵（2019）「子どもの食事場面（1）における笑い—道徳教育としての食育からの検討—」『岡崎女子大学・岡崎女子短期大学研究紀要』第 52 号、pp. 1-10
- 14) 湯浅 誠（2019）、上掲

参考文献

- ・地域児童センター中央支援団（2019）『地域児童センター支援事業案内』
- ・湯浅 誠（2017）『何とかする子どもの貧困』、角川新書

- ・成元哲・牛島佳代 (2018) 「子ども食堂、あるいは、家族する時代のボランティアな家族共同体」『中京大学現代社会学部紀要』第 12 卷 (第 1 号)、pp.163-182
- ・山野良一、湯沢直美、松本伊智郎編 (2019) 『支える・つながる—地域・自治体・国の役割と社会保障』明石書店