

KONAN UNIVERSITY

子どもの貧困をめぐる現状と教育行政の役割に関する一考察：貧困の連鎖を断ち切るための教育支援を中心に

著者	八木 真由美
雑誌名	甲南大学教職教育センター年報・研究報告書
巻	2017年度
ページ	65-75
発行年	2018-03-01
URL	http://doi.org/10.14990/00003076

子どもの貧困をめぐる現状と教育行政の役割に関する一考察

—貧困の連鎖を断ち切るための教育支援を中心に—

Summary for the recent condition around child's poor and role of educational governance

—Mainly support from educational field to cut off chain of poorness—

八木眞由美*
YAGI, Mayumi

Abstract : One of the Japanese problem included in education is child's poor. The factor of poorness is economical differential, which leads to differential of learning and study achievement. Those poor children tend not to be able to escape from this circumstance both recently and maybe also in the future: so called as linkage of poverty which is the critical problem in education. Now the comparative ratio of poverty is 13.7% that means ab. one of seven children is in the poor living state. The “the principle of counter measure for child's poor” was decided by the cabinet based on “The law to propel counter measure towards child's poor” that includes learning, daily life, working state of parents, family income as the main subject on where pinpoint measure have been developed. In the category of education, school is set as “the platform for child's poor” and the total collaboration with welfare organization support system should be built up. But in this action, each local government and school has different progress level and methodological effectiveness. In this study, focusing on support for learning at compulsory education, based on data from the study by the researchers, we analyzed and reviewed support from education and learning system, and found progressed educational measures by the local governments. Among those found achievement and subjects, we will make clear role of school administration according to child's poor.

Key Words : the principle of counter measure for child's poor, a cycle of poverty, education support system, the school is set as the platform for child's poor, close the study achievement gap

要旨 : 今日の日本の教育課題の一つに、子どもの貧困問題がある。子どもの貧困の要因は経済格差であり、学力格差となっている。そして、それは、進学機会の格差や学歴格差を招き、ひいては、社会的達成に影響を与えている。また、貧困にある子どもは、将来も貧困から抜け出せないという傾向にあり、これらが教育課題となっている。現在、日本の子どもの相対的貧困率は13.7%で、子ども約7人に1人が貧困状況にある。そのため、子どもの貧困対策として、「子供の貧困対策の推進に関する法律」に基づき、「子供の貧困対策に関する大綱」が閣議決定され、教育、生活、保護者の就労、経済の4つの分野で重点施策が展開されている。教育支援では、「『学校』を子どもの貧困対策のプラットフォーム」と位置付け、福祉機関

*明石市教育委員会事務局・青少年教育課 指導教員（前明石市立鳥羽小学校校長）

などと連携した総合的な支援体制の構築を推進するとしている。

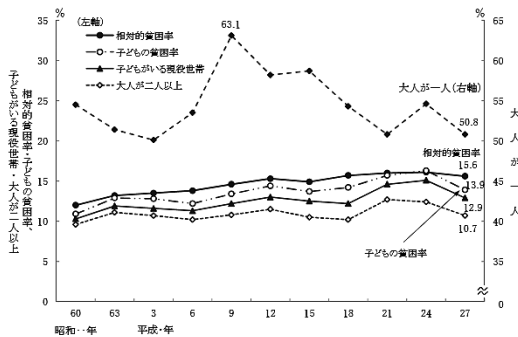
本研究では、義務教育に係る教育支援に視点をあて、先進的な取組を進めている自治体の教育支援の制度や教育施策を、先行研究のデータに基づいて分析・検討し、その成果と課題から、子どもの貧困対策に係る教育行政の役割を考察する。

キーワード

子供の貧困対策に関する大綱、貧困の連鎖、教育支援、学校プラットフォーム、学力格差の縮小

1 はじめに

今日の日本社会は、経済格差が進行しており、子どもの貧困率の上昇などの教育格差を生み出している。特に、近年は、その再生産・固定化が進んでおり、一人ひとりの意欲を減退させ、社会の不安定化が生じてきている。子どもの貧困率は平成12年の調査以降概ね上昇傾向にあり、**図1**に示すように、平成24年には16.3%¹となっている。これは、同調査を始めて以来の高い数値である。



- 1) 平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。
- 2) 平成27年の数値は、熊本県を除いたものである。
- 3) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。
- 4) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、専業主婦とは専業主が18歳以上の専業主婦の世帯をいう。
- 5) 等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

図1 貧困率の年次推移

厚生労働省「国民生活基礎調査の概要」平成29年6月27日 P15

このような社会状況に鑑み、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」²（平成25年6月）に基づき、平成26年8月に「子どもの貧困対策に関する大綱」³（以下「大綱」と表記）が閣議決定され、その中で、貧困の世代間連鎖⁴を断ち切るための手段の一つとして教育の支援に関する施策が提言され、学校は重要な役割を担うと位置づけられた。それを受けて「文部科学省における子供の貧困対策の総合的な推進」資料が出され、学校等における組織的な対応の取組の推進が出された。さらに

は、「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」⁵が出され、SSW（スクールソーシャルワーカー）⁶などの専門家等と教員が協働して教育活動に取り組み、複雑化・多様化する課題に対応していくことが求められた。つまり、これからは、子どもの貧困対策として、学校が中心となってその解決に当たることが期待されている。

「大綱」によると、「子供たちの将来がその生まれ育った家庭の事情等に左右されてしまう場合が少なくない」「我が国の子供の貧困の状況が先進国の中でも厳しく、また、生活保護世帯の子供の高等学校進学率も全体と比較して低い水準となっている。」⁷としている。また、阿部彩（首都大学東京）をはじめとする先行研究者も、貧困世帯の子どもと低学力・低学歴との関連や貧困状態が子どもの心身にネガティブな影響を及ぼすことを指摘している。⁸つまり、子どもの貧困の要因は経済格差であり、それが子どもの学力格差となり、それが進学機会の格差や学歴格差を招き、ひいては社会的達成の喪失へとつながっているのである。また、貧困にある子どもは、将来も貧困から抜け出せないという傾向（貧困の連鎖）にあり、これらが教育課題の一つとなっている。

筆者は、10年以上公立学校の管理職として、多くの子どもや家庭に係わってきた。近年、給食費・教材費などの学校諸費の支払いが滞る家庭が増加しており、就学援助率も増加している。また、深夜まで子どもだけで過ごさなければならず、生活面の面倒を十分に見てもらえないため、食事を十分にとれなかったり、入浴や着替えなどができていなかったりする子どもも増えている。そのた

め、家庭学習ができない、忘れ物が多く学習に支障をきたし学習についていけなくなる、無断欠席や遅刻・不登校となるという事態も起こっている。実際、母子家庭の母親が子どもの養育を放棄し、子ども家庭センターに保護されたという事案にも遭遇した。その原因は、経済状況の悪化によるものであった。

このように、学校現場では、子どもの貧困に係る事案に何度も直面し、教育委員会や福祉関係機関等と相談・連携しながら個別に対応してきた。しかし、個々の学校がこの課題に対応することの大変さ、困難さを実感した。それは、学校のスタッフだけでは、対応しきれないほどその課題が重いものであったからである。学校として、このような課題にどう対応すればよいのか、教育委員会は学校をどう支援すればよいのか、その役割について明らかにしたい。

2 子どもの貧困の実態

(1) 貧困の子どもの家庭の経済状況

日本は、一億層中流社会という言葉が生まれるほどの高度経済成長を続け、「貧困はなくなった」と考えられてきた。日本の子どもの大多数は、貧困からは程遠く、すべての子どもがそれなりの教育を受け、意欲や能力に応じて、明るい未来が拓けると考えられてきた。

しかし、平成28年「国民生活基礎調査」(図1)⁹によると、現在、日本の子どもの貧困率は13.9%、子ども約7人に1人が貧困状況ということである。子どもがいる現役所帯(世帯主が18歳以上65歳未満で子どもがいる世帯)の貧困率は12.9%であり、そのうち、大人が一人の世帯の貧困率が50.8%と、大人が2人以上いる世帯に比べて非常に高い水準となっている。また、大人が一人の所帯のうち母子世帯が占める割合は約85%で、その多くが非正規雇用であり、帰宅時間は、約65%が午後6時以降である。そのため、子どもと過ごす時間が少なく、子どもの面倒を十分にみることができない状況にある。その結果、子どもの基本的な生活習慣の欠如や学力低下という事態が起こっている。すな

わち、貧困状況にある子どもの多くが母子家庭であり、親子の会話の時間もとれないことから、心の交流も希薄になりがちとなっている。子どもにとっては、経済的な貧困に加えて、親とのかかわりやつながりの貧困が同時に生じていることになる。

平成23年度「全国母子世帯等調査の」¹⁰の結果によると、平成22年度の母子世帯の平均世帯収入は291万円、父子世帯の平均世帯収入は455万円である。同じ年の世帯所得の中央値は427万円であり、平成22年度の貧困線は213.5万円となる。母子世帯の平均世帯収入は、わずかではあるが貧困線を上回っている。しかし、子どもを持つ家庭の平均世帯収入697.3万円と比較すると母子世帯は41.7%しか収入を得ていないことになる。

さらに、ひとり親世帯で現在就業している父母の地位別年間就労収入の構成割合を見ると、父子家庭よりも母子家庭に非正規雇用が多く、就労収入も母子家庭が貧困線に近い、あるいは、それを下回る平均年間就労収入である傾向が読み取れる。このことから、貧困状況にある子どもの多くが母子家庭であり、困難な生活状況に置かれていることが分かる。

子どもの貧困の広がりを知るデータの一つに、就学援助費の受給率がある。阿部も「日本の子どもの貧困率の手掛かりとなる確かな行政データは、就学援助費の受給率であろう」「就学援助費を受給しているのは、貧困にほぼ近い所得の世帯に属する子どもといえる」¹¹と述べている。義務教育は無償であるが、教材費や給食費などの学習費が、公立小学校で年間約32万円、中学校では約48万円必要である。¹²そのため、就学援助費の受給者が増加している。経済的理由により就学困難と認められ、就学援助を受けている小・中学生は、平成24年には約155万人であり、就学援助率は、増加を続け、平成24年度には、過去最高の15.64%となっている。

(図2)¹³この数値は、平成9年(15年前)の約2倍である。これらのことから、経済的に困難な状況にある子どもが増加していることが分かる。

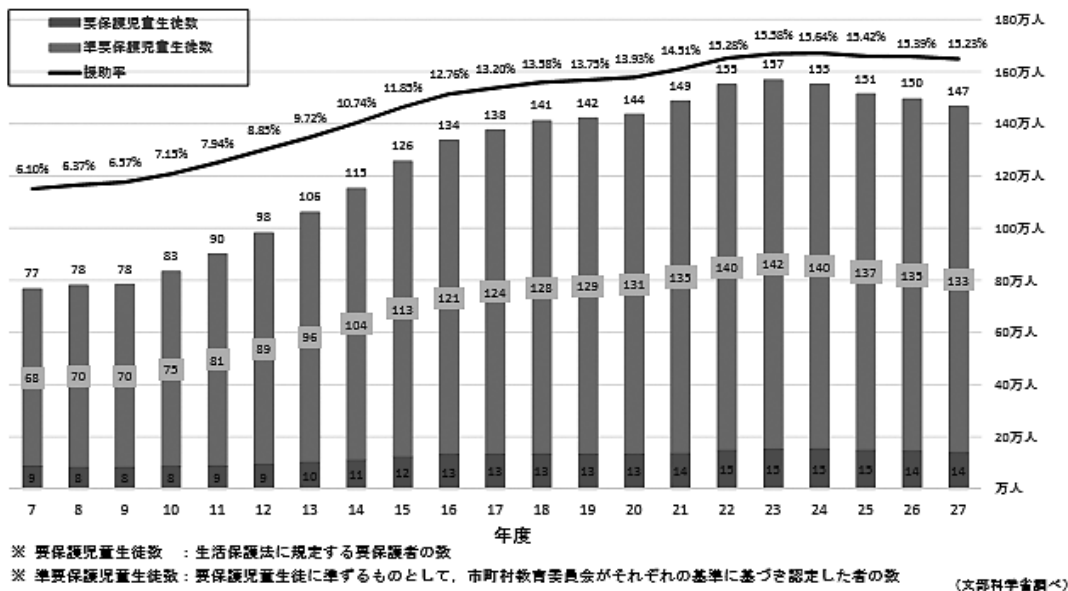


図2 要保護及び準要保護の児童生徒数の推移 (H7～27)
 就学援助実施状況等調査結果 文部科学省初等中等教育局財務課 (平成29年12月)

(2) 学力格差の実態

世帯収入と子どもの学力は相関しており、豊かな子どもほど、学力が高くなる傾向にあることは、文部科学省の学力学習状況調査の分析結果等から明らかとなっている。本稿では、耳塚寛明(お茶の水女子大学)らの「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調査結果」¹⁴に基づき、子どもの学力の実態を示す。

この調査結果によると、保護者の社会経済的背景は、学力テストの正答率と密接な関係を持っており、教科や問題の違いを問わず、小学校・中学校の両方で社会経済的背景が高い保護者の子どもほど正答率が高い傾向が認められた。

小学校6年生では、国語A・B、算数A・Bともに、所帯年収「200万円未満」と「1500万円以上」の間には、正答率に20ポイント前後の開きがあり、¹⁵この傾向は、中学校3年生の結果においても、ほぼ同様である。つまり、所得が高い家庭は、教育費も高額であり、塾や通信教育など、校外学習の利用が学力に影響を与えていると考えられる。さらに、この調査では、親の学歴と子どもの学力

の関係も明らかになっており、親の最終学歴が高いほど子どもの学力が高い傾向にあることが分かった。また、小学校6年生と中学校3年生を比較すると、学年が高くなるほど学力格差が拡大する傾向にあり、母親の学歴が子どもの学力に影響があることも分かった。(表1)¹⁶

表1 母子世帯と父子世帯の状況

	母子世帯	父子世帯
1 世帯数(推計値)	(115.1) 123.8万世帯	(24.1) 22.3万世帯
2 ひとり親世帯になった理由	離婚 80.8% (79.7) 死別 7.5% (9.7)	離婚 74.3% (74.4) 死別 16.8% (22.1)
3 就業状況	(84.5) 80.6%	(97.5) 91.3%
うち 正規の職員・従業員	(42.5) 39.4%	(72.2) 67.2%
うち 自営業	(4.0) 2.6%	(16.5) 15.6%
うち パート・アルバイト等	(43.6) 47.4%	(3.6) 8.0%
4 平均年間収入(世帯の収入)	(213) 291万円	(421) 455万円
5 平均年間就労収入(母又は父の就労収入)	(171) 181万円	(398) 360万円

※()内の値は、前掲(平成18年度)の調査結果を示している。
 ※「平均年間収入」及び「平均年間就労収入」は、平成22年の1年間の収入。

(3) 不登校など家庭環境に係る実態

文部科学省は、平成27年2月、12年ぶりに「不登校に関する調査研究協力者会議」を立ち上げ、平成28年7月29日、「不登校児童生徒への支援に関する最終報告」¹⁷を公表した。その報告によると、

平成26年度に不登校を理由として30日以上欠席した児童生徒数は、小学生25,864人(0.39%)、中学生97,033人(2.76%)の合計122,897人(1.21%)となっており、¹⁸依然深刻な状況であるとしている。不登校児童生徒が在籍している小・中学校数の割合は、平成13年度は57.6%であったところ、平成26年度は60.5%となっており、人数や割合は減っているが、学校数の割合が増加していることが分かった。また、学年が上がるにつれて不登校児童生徒数は増加しており、小学校6年生から中学校2年生にかけて、大きく増加していることも明らかになった。

ここで注目すべきは、「不登校の実態について考える際の背景として、ネグレクト等の児童虐待や子供の貧困等との関連を指摘する見方もある。」¹⁹としていることである。近年、不登校の要因・背景は多様化しており、虐待等の深刻な家庭の問題などにより、福祉関連機関等と連携した支援が必要な場合がある。保護者が就労等の事情で子育てに関わる余裕がなく、その結果、子どもの生活リズムや学習習慣が乱れ、学習のつまずき・学力の低下を誘引し、学校へ通うことが苦痛となり不登校となっている。また、貧困の心理的影響として、子どもの自尊感情・自己肯定感の低さや疎外感(居心地が悪い、のけ者扱いされると感じる)があり、「意欲」や「希望」、「やる気」をもなくし、無気力化が進むという状況がある。また、このことが、学習意欲の減退を招き、高等学校進学機会の格差や学歴格差を招き、社会的達成感の減退にもつながっている。つまり、貧困の影響が学力や学歴だけに留まらず家庭内のストレスがもたらす身体的・心理的影響である。家庭内にストレスが充満し、ゆとりのない生活が続くことから、児童虐待につながってしまうことも見受けられる。そこにいたらなくても、劣等感や絶望感を感じた子どもが将来に対する夢や希望を持たずに、自己実現できないという不幸な状況に陥ることも現実としてある。このような状況は多くの学校で見られることから、その対策は喫緊の課題である。

3 子どもの貧困対策に係る先進的な取組

(1) 貧困の連鎖を断ち切る取組について考える

前章では、貧困状況にある子どもの実態に係るデータ等から、貧困が子どもにどれほど悪影響を及ぼしているのかが明らかになった。社会的・経済的に不利を背負った子どもたちは、大人になってからも貧困から抜け出すことが難しくなり、次の世代へと引き継がれることとなる。いわゆる「貧困の連鎖」である。この「貧困の連鎖」を断ち切ることが、貧困対策には不可欠である。

「大綱」では、貧困対策の基本的な方針として、「貧困の世代間連鎖を断ち切ることを目指す」とし、教育の支援においては、「『学校』を子供の貧困対策のプラットフォーム」と位置付けて、「学校教育における学力保障」「学校を窓口とした福祉関連機関との連携」、「教育の機会均等を保障するために教育負担の軽減を図ることを目指す」²⁰としている。この「大綱」に基づき、行政(各自治体)や学校では、様々な取組がされている。しかし、「行政や学校では、子どもの貧困対策にどのように取り組めばよいのか自治体や学校ごとに温度差がある」のが実態である。

そこで、先進的な教育支援に係る取組を進めている自治体・教育委員会を取り上げ、貧困の連鎖を断ち切るための教育支援の在り方について、人的支援・物的支援・財政支援・条件整備の視点から、これからの教育行政の役割について考えることとする。

ここに、教育支援を考える上で、参考となる調査がある。志水宏吉(大阪大学)らが大阪府内の公立小・中学校で実施(平成元年~25年まで12年ごとに3回実施)した学力調査で²¹ある。この調査は、同じ調査対象校での経年比較ができる貴重なデータである。志水は、平成13年と平成25年のデータを用いて家庭環境と学力格差の関連について、家庭環境を成り立たせている要因を「経済的資本」(収入)、「文化資本」(学歴や文化的活動)、「社会関係資本」(人と人とのつながり)の3つとし、それが子どもたちの学力をどの程度規定するのかについて検討している。²²その結果、この

3つの資本の多寡によって学力格差が生じていることを明らかにしている。特に、上位群と中位群の格差よりも、中位群と下位群の格差が大きくなっていることが分かる。上位群と下位群の得点差は、経済資本10.7点、文化資本12.1点、社会関係資本7.2点となっており、親の資本が多いか少ないかで子どもの学力が大きく違ってくるのが分かる。つまり、文化、経済が子どもの学力に強い影響を与えているということになる。一方で、社会的関係資本も学力に影響を与えていると言える。

(2) 大阪府 I 市の取組から教育行政の望ましい在り方について考察する

1) 大阪府 I 市の取組の特長

大阪府 I 市（以下 I 市と表記）は、大都市の大阪市と京都市の間、大阪府北部に位置する人口約27万人の市である。市内をJR・阪急・大阪モノレールが通る交通至便な地域で、大阪市のベッドタウンとなっている。国道沿いには、大型店舗があるが、住宅地周辺には、田園地帯が残る地域でもある。義務教育学校は小学校32校、中学校14校である。大阪府 I 市では、平成18年度に実施した「大阪府学力等実態調査」の結果から、中学校では学力の高い生徒と低い生徒が二極化していることが明らかとなり、²³学力低位層の子どもの学力を向上させ、自らの進路を切り拓く力を育成することを喫緊の課題と捉えている。そして、その課題解決には、小学校からの学習の積み重ねが重要であると捉え、平成20年度から「学力向上プラン」²⁴を展開して、子どもの学力の底上げを図っている。その内容は、およそ、次の4点に整理することができる。

① 成績上位層の増加と下位層の減少のための試み

一つ目は、平均点をあげるだけでなく、成績上位層を増加させ、下位層を減少させることに焦点をあてていることである。

公立学校として、学校でしか学ぶことができない子ども達に確かな学力を身に付けさせようという「学力保障」の考えから、家庭生活や学校生活

に多くの課題を抱えている子どもたちの学力を引き上げることを明確な目標として、取組を進めている。

I 市では、平成20年度から、3年を1サイクルとして学力向上の取組を進め、第1次計画として、平成20年度からプラン22を始めている。このプランは、学校が自ら計画を立て、学力向上に取り組み、市教委は各校の取組を支援するという考えを根底に据え、各学校に裁量を持たせて、学校の実態に即した独自の取組ができるようにしている。

また、22の事業の実施にあたっては、人的支援、物的支援、金銭的支援を行っている。人的支援としては、学びサポートチームと名付けた学習支援者（大学生）学習支援員（教員免許保持者）、スクールソーシャルワーカー（以下SSWと表記）を小・中学校に配置している。物的支援としては、小学校の普通教室や中学校の特別教室に、パソコン、プロジェクター、電子黒板などのICT機器を整備して、学習環境を整備している。また、「Iっ子スタディ」という個に応じた学びのICTシステムも導入している。金銭的支援としては、各校に「授業づくり推進交付金」を交付して、各学校で学力向上のための校内研修が実施できるよう財政支援をしている。

このように、教育行政が、「学力の下支え」のために、学習支援員やSSW等を配置したこと（人的支援）、また、各学校の教室等にICT機器等を整備したこと（物的支援）、そして、「学力の全体的な向上」のために、授業づくりのための交付金を各校に交付したこと（財政支援）により、I 市全体の子どもの学力向上のための事業の効果があがっていることが、実証された。

② 学力を支える「4つの力」の育成のために

二つ目は、学力を支える力を「ゆめ力」「自分力」「つながり力」「学び力」の「4つの力」²⁵として、それを視覚化し、日常の指導に生かして、学力向上につないでいることである。

学校には、親が多忙でかまってもらえず教師に異常に甘えてくる、朝ご飯を食わずに登校してくる、家庭の経済状況が厳しく自分の夢をあきらめ

自暴自棄になっている、逆に経済的には恵まれていても親の愛情不足で周囲に嫌がらせばかりするなど、様々な背景を持った子どもが通っている。このような子どもが自身の進路を切り拓くためには、自尊感情の育成、生活習慣の定着、社会性や規範意識の醸成などの「生きる力」を育むことが必要である。そこで、I市では、全国学力・学習状況調査の児童生徒質問紙から、これら「4つの力」のそれぞれに関係の深い項目を4項目ずつ選び回答状況を数値化して、これらの力が育ったのかどうか客観的に判断する指標を作成している。つまり、各学級、学校、市全体の取組の成果をデータとして把握して、学力を支える力「4つの力」を可視化し、その結果を、学校では指導のための資料として、行政では施策の見直しのための資料として活用している。

③ 学力向上担当者会議の設置とその定例化

三つ目は、学力向上担当者会議を定期的で開催して、各校の担当者の意識の向上を図り、担当者を中心にして、各校の実態等に即した自律的な学力向上の取組が進められていることである。

学力向上担当者会は、年間7～8回開かれ、市教委の事業等の説明や志水ら学力向上アドバイザーを講師に迎えた研修会の開催、そして、各校の情報交換を行っている。これは、市教委にとっては各校の状況を把握する場、学校にとっては市教委の施策やその方向性を知ったり、他校の取組を知ったりできる場となっている。つまり、この会議は、行政と学校、学校と学校が、子どもの学力向上を目指して、情報を共有し、方向を揃える場としての役割を担っていることになる。これらのことから、行政が一方向的に施策を学校に伝えるのではなく、学校に寄り添って、個々の取組を支援することが行政の役割であると言える。

④ 財源を確保してプランの実現化を図る

四つ目は、このプランの実現のための予算を確保して、各学校の状況に応じて、柔軟に配分していることである。

教育施策の充実のための財源の確保は、教育行政にとって、重要な役割である。しかし、近年、

多くの自治体で、財政状況は厳しくなっているのが現状である。I市においても決して潤沢な財政状況でない中、教育施策のための財源が確保できたのは、市長部局や議会の理解を得ることができたからだと考えられる。これは、市教委の努力があったからこそ他にない。財源確保の根拠である学力向上の成果をあげることができたのは、教育行政が、学力低位層の減少や、子どもに育みたい「4つの力」という明確なビジョンを持ち、そのビジョンを各学校と共有し、学校の独自性を生かしつつ、施策を展開した結果と言える。

また、予算配分に際する顕著な取組として、予算の「学校の状況に応じた柔軟な配分」がある。多くの自治体では、学校規模に応じた予算配分がなされるが、I市では、課題のある学校に重点的に予算を配分している。これは、教育の公正の観点を重視した行政の姿勢であると考えられる。

2) 一人も見捨てない学力向上の取組（I市の特色のある事業）

平成20年度に始まったプラン22は、事業の成果と課題の見直しを行い、事業の統廃合や新規事業の追加等を繰り返し、現在は、プラン28に基づいた様々な事業を推進している。これらの事業は、「授業の質や授業力を高めるための事業」と「学力の下支えをするための事業」に分類することができる。

① 学力向上を目指して授業の質や授業力を高める

I市では、成績上位層を増加させ、下位層を減少させることに焦点をあてた取組を進めている。これはすなわち、すべての子どもの学力を向上させることである。その要点となるのは、授業改善、教員の授業力の向上、それらを進める学校としての組織的な取組であると考えられる。

授業の質や授業力を高めるための事業として、「学びのシンポジウム」、「ICTの推進」、「校内研支援事業」、「先進都市視察研修」等がある。

「学びのシンポジウム」は、すべての子どもの学力向上のために若手（2年目）の教員としての力量向上を目指して、市内の代表3～4名が、自

分の勤務校で公開授業を実施する。それに併せて、市内の全教員を対象にした研修会を開いて、学力向上アドバイザー（大学教員）の講演会やパネルディスカッションなどを実施する事業である。この事業の実施によって、若手教員は指導力が向上する。また、授業を参観した教員は、新たな指導方法や授業形態などに出会い、授業に対する意識が高まる。そして、講演会参加の市内全教員は、アドバイザーから、最新の教育情報を入手する。このように、すべての教員の授業に対する意識が高まり、授業改善へとつながっていると考えられる。

「校内研支援事業」は、市の指導主事が年間を通して、授業研究会や研修を支援するものである。これは、校内研究会に行政の職員である指導主事が、常時指導者として、あるいは、共同研究者として、校内研究会に参加することによって、市の学力向上の取組や方針が直接伝わることになる。したがって、そのことが、学校と行政の距離を縮めるとともに、協働意識を高めることにつながっている。

「先進都市視察研修」は、各校の学力向上担当者が、先進的な取組を行っている学校等の成果や効果に触れることで、意識が向上する。担当者の意識が向上することによって、それぞれの学校における取組の工夫や改善が行われることになる。また、各校の組織力が高まることにもなる。

② 学力の下支えのために効果的な人的配置を進める

学力の下支えをするためには、子ども一人ひとりに応じた支援を行う人的配置が必要であるとの考えから、様々な人的支援を行っている。そのポイントとなるのは、「小学校専門支援員」、「中学校専門支援員」、「SSW」などの配置事業である。

これらの人的配置によって、学力低位層の割合は減少している。それは、教室の中に、指導に係る立場の人員が増えることによって、学力低位層の子どもに目を配る時間が増え、きめ細かな指導ができるようになったからだと考えられる。同時に、教員免許状を保持した専門支援員が担任とチー

ムを組み、同室複数指導や習熟度別授業など、少人数指導を実施できるようになったからである。これらのことは、学力低位層の子どもの学力を高めるだけでなく、学級全体の学力の向上にもつながっている。また、授業以外の時間帯にも、学習支援員等が学級に入ることによって、授業時には見落としていた子どもの様子や変化に目が届くようになり、早期に対応ができる。

これまで述べたように、子どもの学力の低下の原因は様々であるが、家庭生活や保護者の養育に起因する学習意欲の低下や学習習慣、生活の乱れが、その原因となっていることが多々ある。そのような子どもには、学習に係る支援だけではなく、学習の基盤となる家庭生活や、保護者の養育の支援が必要である。家庭支援は、個々の状況によって、支援の方法が様々であり、教員は、どの福祉関係機関につなぐことが最善の方法であるのかがよく理解できていない。つまり、教師の力、学校の力だけでこの課題に取り組むのには限界がある。そこで、福祉の専門的な知識を備えたSSWが、教員にかわってこれらの対応に当たることは、当事者である子どもや家庭にとって心強い支援者となっている。このように、SSWは、困難を抱えた子どもや保護者に、直接寄り添い、状況把握に努め、必要に応じて、家庭と学校、家庭と福祉関係機関、学校と福祉関係機関をつなぐ重要な役割を担っている。

また、SSWが講師となって、各校の困難な状況にある子どもやその子どもや保護者への対応の過程等を伝える事例研究会を開いたり、福祉関係機関とその役割等について講話をしたりしている。このことは、教職員の課題発見能力を高めるとともに、課題共有能力をも高めることになる。

4 まとめ

「大綱」では、学校を「貧困対策のプラットフォーム」と位置付けている。その地域に住むほとんどの子どもが通う小・中学校が、貧困対策の支援のための様々な人やモノとのつながりの中心になることは、「学校が貧困対策のプラットフォーム」に

なることであると言える。

その第一歩は、教職員が自校の児童生徒の生活背景を把握することである。教員は、子どもの思いや願いとともに、その家庭環境や生活背景を把握して、子ども一人ひとりに応じた教育・指導を行わなければならない。しかし、近年、社会状況・家庭状況は多様化しており、教員が個別に対応することが難しい状況である。そこで、学年・学校全体など、情報を共有し、対応を検討するなど、チームとして組織的に対応することが大切である。状況によっては、教育委員会や福祉関連機関など外部機関との連携・協力も必要である。組織的な対応のためには、学校としての方針を明確にして、教職員全員で共通理解しておくことが大切である。特に、子どもの貧困問題に関しては、学校だけで対応することは非常に困難であることから、教育委員会や福祉関係機関と連携・協力して、情報を共有しておくことが必要である。とりわけ、高等学校への進学に際しては、学費等の課題もあり、福祉行政との連携・協力は、不可欠である。

本稿で取り上げたI市では、早い時期から、「一人も見捨てへん」ことと「つながり」を合言葉にして、学力格差の縮小、すべての子どもの学力向上に取り組み、成果をあげている。学力低位層の子どもに焦点を当て、教育支援員や教育支援者などの人的配置に力を入れ、個別の支援や少人数による学習指導を充実させ、学力向上を図っている。そして、SSWを配置して、家庭訪問や個別の面談・相談、福祉関係機関への同行等を通して、困難な状況にある子どもやその家庭とつながり、信頼に基づいた手厚い支援、すなわち「困難な状況にある子ども・家庭への支援」を実施し、成果をあげている。

また、困難な状況にある子どもや保護者が抱える悩みや課題は深刻であり、自立や成長につながる効果的な支援が必要である。子どもが自身の進路を切り拓くためには、自尊感情、生活習慣の定着、社会性や規範意識などの「生きる力」が、将来自立していくために必要な力である。困難な状況にある子どもや保護者は、孤立感や疎外感を感

じやすい、集団になじみにくい等の傾向にあるため、人とのつながりをつくるような支援が必要である。そこで、個別の支援とともに、「集団づくり、人間関係づくりを大切にした支援」を実施し、学校と保護者・地域、学校と教育委員会、教育委員会と市長部局、保護者と福祉関係機関、学校と福祉関係機関など子どもの教育に係る人や機関がつながり、連携・協力して、すべての子どもが幸せに暮らせる社会づくりに取り組み、成果をあげている。

子どもの教育を担う主体は学校である。教育委員会は、学校の取組を支援する立場である。そのことから、教育行政の役割は、各学校の主体性を尊重しつつ、わかる授業づくり（授業改善）、学力の底上げ（補充学習）、自尊感情や自己肯定感を高める取組、生徒指導に係る相談・支援など、学校が子どもの居場所となるような施策を考え、財政支援や人的支援を保障して、学校が貧困対策のプラットフォームとしての機能を発揮できるようにすることと言える。

本稿では、紙面の関係上、先進的な取組を進めている自治体として、1市町を取り上げるにとどまっている。全国には、困難を抱えた子どもの教育支援に取り組む自治体は、数多くある。内閣府・子どもの貧困対策に関する有識者会議委員であり「大綱」策定にも関わった末富芳（日本大学）が、「我が国の子供の貧困対策はまだ萌芽期にあり、今後むかえるべき成長期は少し先のことであろう」²⁶と述べているように、各自治体の取組は、まだ始まったばかりである。今後は、子どもの貧困対策に係る効果的な取組を進めている学校や自治体を取り上げて、その取組を検証し、子どもの貧困対策としての学校、教育委員会、市長部局それぞれの役割を明確化するとともに、連携の在り方を明確にしていく必要があると思われる。

註

- 1 厚生労働省「国民生活基礎調査の概要」平成25年6月 P15
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/>

- k-tyosa16/dl/16.pdf
- 2 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(平成25年法律第64号)平成25年6月15日成立、平成25年6月26日公布
 - 3 「子どもの貧困対策に関する大綱～全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指して～」平成26年8月29日閣議決定(以下「大綱」と表記する)
 - 4 「大綱」P2(子供の貧困対策の意義と大綱の策定)本文3(1)で詳しく説明。社会的・経済的に不利を背負った子どもたちは、大人になってからも貧困から抜け出すことが難しくなり、次の世代へと引き継がれることとなる。いわゆる「貧困の連鎖」である。この「貧困の連鎖」を断ち切ることが、貧困対策には不可欠である。
 - 5 中央教育審議会「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について(答申)」平成27年12月21日
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/02/05/1365657_00.pdf
 - 6 教育分野に関する知識に加えて、社会福祉等の専門的な知識や技術を有するスクールソーシャルワーカーを活用し、問題を抱えた児童生徒に対し、当該児童生徒が置かれた環境へ働き掛けたり、関係機関等とのネットワークを活用したりするなど、多様な支援方法を用いて、課題解決への対応を図っていくため、平成20年度から文部科学省において「SSW活用事業」が開始された。
 - 7 「大綱」P2(子供の貧困対策の意義と大綱の策定)
 - 8 阿部彩(2014)『子どもの貧困Ⅱー解決策を考える』岩波新書P14ー20参照
 - 9 厚生労働省 平成28年「国民生活基礎調査の概要」平成29年6月27日 P15
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/16.pdf>
 - 10 平成23年度「全国母子世帯等調査結果の概要」
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/boshi-katei/boshi-setai_h23/dl/h23_28.pdf
 - 11 阿部彩(2014)『子どもの貧困Ⅱー解決策を考える』岩波新書 P3
 - 12 文部科学省「平成26年度子どもの学習費調査」平成27年12月24日
 - 13 文部科学省「就学援助実施状況等調査結果」平成29年12月 要保護及び準要保護児童生徒数の推移(H7～27)
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/12/15/1632483_17_1.pdf
 - 14 国立大学法人お茶の水女子大学 平成25年度「学力調査を活用した専門的な課題分析に関する調査研究」ー平成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ー
耳塚寛明他 平成26年3月28日
http://www.nier.go.jp/13chousakekkahoukoku/kannren_chousa/pdf/hogosha_factorial_experiment.pdf
 - 15 前掲 図表2ー1ー65「世帯収入(税込年収)」と学力の関係 P40
 - 16 前掲 図表2ー1ー67「母親の最終学歴と」学力の関係 P41
 - 17 文部科学省「不登校児童生徒への支援に関する最終報告」(平成平成28年7月29日)
 - 18 前掲 P5 第2章 不登校の現状と実態 1 不登校の現状と分析(1) 不登校児童生徒数の推移等
 - 19 前掲 P7 第2章 不登校の現状と実態 2 不登校の要因・背景の多様化・複雑化(1) 不登校の背景
 - 20 前掲「大綱」P4 第2 子どもの貧困対策に関する基本的な方針
 - 21 志水宏吉他(2014)「調査報告『学力格差』の実態」岩波ブックレットNo.900 P2-10参照
 - 22 前掲「調査報告『学力格差』の実態」P36-43参照
 - 23 志水宏吉・茨木市教育委員会(2014)『「一人も見捨てへん」教育ーすべての子どもの学力向上に挑む』東洋館出版社 P40
 - 24 前掲『「一人も見捨てへん」教育ーすべての子どもの学力向上に挑む』 P53
平成20ー22年「茨木っ子プラン22」、平成23ー25年度「茨木っ子ステップアッププラン25」、平成26ー28年

「茨木っ子ジャンプアッププラン28」の学力向上の取り組みを進めている

- 25 前掲『「一人も見捨てへん」教育ーすべての子どもの学力向上に挑む』P31

「ゆめ力」将来展望を持ち、努力できる力、「自分力」規範意識を持ち、自分をコントロールできる力、「つながり力」他者を尊重し、積極的に人間関係を築こうとする力、「学び力」学校の授業で、意欲的に学ぶ力

- 26 末富芳 (2017) 『子どもの貧困対策と教育支援ーより良い政策・連携・支援のためにー』P 6