

## ひとり親家庭等の中学生に対する学習支援活動と 教育行政のあり方に関する考察

長友 道彦, 山崎 きよ子

Study on the learning support program for junior high school students raised in a single parent household and the way of educational administration  
-Through a review of the K university Project in N-city-

Michihiko NAGATOMO, Kiyoko YAMASAKI

### Abstract

One of the major social problems in Japan is children living in poverty, especially among those raised in a single parent household. These households usually cannot provide additional education support or well-balanced meals according to the children's needs.

In late 2015, K university initiated the "Learning support for junior high school children from single parent households" program (also known as the "J-Project"). The aim of the J-project is to improve children's learning capabilities and provide well balanced meals with cooking lessons. The initiative was financially supported by N-city local government.

We analyzed the J-project based on the completion report submitted to N-city and found positive outcomes as follows: ① most students have been able to concentrate on their studies more; ② all six students of the third grade of junior high schools have joined high schools of their choice. However, we also found some problems in implementing this project. The most serious was insufficient coordination between the Welfare Sections and the Board of Education in the same municipality. We suggest that the head of the municipality should show strong leadership in coordinating with all concerned sections, especially the Board of Education, so that many children can be freed from the cycle of poverty through this learning support program.

**Key words** : child poverty, learning support, leadership, municipality

キーワード : 子どもの貧困, 学習支援, 首長のリーダーシップ

### はじめに

現在の日本が抱えている課題の一つに、ひとり親家庭の困窮の問題がある。離婚や死別によってひとり親となった家庭の就労状態は次の通りである。

就労しているが、正規の職員・従業員は父子家庭で67.4%、母子家庭は39.4%、パート・アルバイト等が父子家庭で8.0%、母子家庭は47.4%というように、不安定な雇用状態にあり、平均年間収入も父子家庭380万円、母子家庭223万円である<sup>1)</sup>。特に母子家庭の貧困の度合

いが高く、2015年4月には生活困窮者自立支援法も施行された。

2016年7月末から、N市は「ひとり親家庭等学習支援事業」を同市に立地しているK大学に業務委託した。K大学ではこれをJクラブ（以下J活動）と名づけ、活動がスタートした。

この研究は、「平成28年度N市ひとり親家庭等学習支援事業業務完了報告書」等を基に「子供の貧困」や「貧困の連鎖」が大きな社会問題となっている現在において、この活動の①経過を振り返り検証し、今日的意義を考察

するとともに、②今後の学習支援のあり方、ひいては③福祉と教育行政のあるべき姿を考察する。

## 1. J活動として取り組むに至る経過

J活動は、2つの大きな流れが1つにまとまったものである。1つは、大学を運営している学校法人の取り組みであり、他は行政としてのN市の取り組みである。

### 1) 学校法人としての取り組み

学校法人としては、「学園ボランティアセンター」の中に、子ども支援部門を設け、「Dクラブ」と「Jクラブ」の活動を行うというものである。前者は、「岡山で日本最初の孤児院を設立した石井十次が唱えた『満腹主義』の精神に基づき、子ども達におなかいっぱい食べさせるための支援組織」であり、後者は「次代を担う子どもたちが健康に成長していくための一翼を担うために（略）、健やかな子育てができる援助」を行う<sup>2)</sup>というものである。

このうち「Jクラブ」は学習支援として具体的な実施に移されたものである。

### 2) 行政としてのN市の取り組み

地方公共団体は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長発による通知<sup>3)</sup>により、「ひとり親家庭等生活向上事業」の円滑な実施が求められていた。この事業の実施主体は、都道府県又は市町村とされており、M県子ども家庭課長から「各市町村ひとり親担当課長」宛ての文書が発出されている。そして、実施主体は「事業の全部又は一部を母子・父子福祉団体、NPO法人等に委託することができる」とされており、N市はK大学に業務委託することとなった。

「ひとり親家庭等生活向上事業」は、「ひとり親家庭等生活支援事業」と「子どもの生活・学習支援事業」のいずれかを、地域の実情に応じて選択実施できるものである。後者の事業内容は、次の①及び②の支援を組み合わせることを基本とし、これに加えて③の支援を地域の実情に応じて実施することができる<sup>4)</sup>。

- ① 基本的な生活習慣の習得支援や生活指導
- ② 学習習慣の定着等の学習支援
- ③ 食事の提供

このうちの②と③をK大学では実施することになった。

### 3) J活動の試行について

本格的な実施に先立って、N市生活福祉課の協力のもと、2015年12月夕刻より、N市内の認知症グループホームの多目的室を借り、生活保護世帯の中학생に対して、K大学学生ボランティアによる第1回J活動が試行的に

実施された。その後、翌2016年1月2回、2月2回の計4回いずれも午前10時～12時の学習と昼食のスケジュールで実施された。5回の食事は、すべてグループホーム施設の栄養士による調理であった。

この先行実施を受けて検討された主な事項は以下の通りである。

#### ①プログラムの内容

- A 学習指導のみ
- B 学習指導と食事の提供
- C 学習指導と調理指導とその他

#### ②対象者 小学生～高校生の内、対象をどこに絞るか

#### ③学習指導担当者

- K大学学生ボランティア
- 小中高の退職教員
- A企業OB等
- 大学教職員

#### ④場所 K大学かまたは市内協力施設か

最終的には、プログラムは学習指導と調理指導その他、対象者は中学生、学習指導担当者は③の通り、そして場所は利用に際して他の団体と調整の必要のないK大学で実施することになった。

## 2. 事業の内容

N市は2016年1月末、2016年度一般会計当初予算を発表し、「ひとり親家庭の児童の学習支援や進路相談などをK大学に委託する事業」<sup>5)</sup>に対し予算もつけられた。

予算成立を受けて「ひとり親家庭等学習支援等事業業務委託仕様書」及び「平成28年度N市ひとり親家庭等学習支援事業計画書」に基づき、「ひとり親家庭等学習支援等事業業務委託契約書」がN市とK大学との間で交わされ、事業が開始された。

### 1) 事業の推進体制

事業の推進体制は以下の通りである<sup>6)</sup>。

- ①事業実施統括者…学長・ボランティアセンター長
- ②事業実施責任者…ボランティアセンター副センター長
- ③事業実務者（コーディネーター）
- ④ボランティアセンター員（学生課）

### 2) 実施場所

本事業の実施場所はK大学内(以下の通り)である。

- ①実習室…学習支援
- ②家政実習室…調理指導
- ③体育館・図書館…レクリエーション及びその他

### 3) 学習支援の対象者

N市内に住所を有する生活保護世帯、及び児童扶養手当受給中または同等の所得水準のひとり親家庭等の中学生の内、N市の子ども家庭課より通知された学習支援等を受けることを希望する生徒を対象者とした。

#### 4) 学習支援の担当者

学習支援等ボランティア（有償及び無償）及び学生ボランティア（無償）、大学内教職員

具体的には、以下（1）（2）の通りであった。

- （1）登録された有償（学外）ボランティア…6名  
他に随時のボランティアの参加もあった。
- （2）無償ボランティア…学内教職員7名  
学生ボランティア①延べ100名  
②実人数70名

#### 5) 学習支援等の形態

1人のボランティアが複数の中学生に対して支援する個別支援方式とした。

#### 6) K大学への交通手段

原則ジャンボタクシーを利用した。

具体的には市北部のT地区、N駅地区、市南部のA地区の3方面から主にジャンボタクシーを利用した。

#### 7) 調理指導

食生活改善推進員の協力を受け実施した。

### 3. 実施内容

#### 1) 具体的な内容と参加者数

##### 第1回 2016年7月下旬（月）

午前10時 開講式

N市子ども家庭課長及び係長  
K大学学長 出席

午前10:20～12:20 学習支援

大学食堂にて好みのメニューの昼食。その後  
図書館など学内を案内・紹介、解散。

参加生徒：5名

##### 第2回 8月初旬（月）

午前10:00～12:00 学習支援

大学食堂にて好みのメニューの昼食後解散

参加生徒：9名

##### 第3回 8月中旬（月）内容は前回と同じ

参加生徒：7名

##### 第4回 9月中旬（土）

午前10:00～12:30 調理実習指導と昼食

午後13:00～15:00 学習支援

参加生徒：11名

なお、この時の様子を取材して、宮崎日日新聞の

報道部長兼論説委員の杉尾守は「日曜論説」の中で、「食べることで体と心は満たされる」と記し、「子どもたちがごはんを作れるようになる『食の自立』に向けた環境づくり」の必要性を説いている<sup>7)</sup>。

##### 第5回 9月下旬（土）内容は前回と同じ。

参加生徒：11名

##### 第6回 10月初旬（土）内容は前回と同じ。

参加生徒：9名

##### 第7回 10月下旬（土）

午後13:00～15:00 学習支援

参加生徒：11名

##### 第8回 11月中旬（土）

午後13:00～15:00 学習支援

参加生徒：9名

##### 第9回 11月下旬（土）

午後13:00～15:00 学習支援

参加生徒：6名

##### 第10回 12月初旬（土）中学生は土曜登校日のため学校終了後、集合。午前中、食生活改善推進員と学生ボランティアによる昼食準備。

なお、午後の活動は中学生のみを対象に実施。

午後13:30～15:30 学習支援

参加生徒：7名

##### 第11回 12月下旬（土）

午前10:00～11:30 中学生は体育館でスポーツ体験（ストレッチ、ドッジボール、バスケットボールなど）。

大人によるクリスマスプレゼントとして、食生活改善推進員と学生ボランティアによる昼食準備。内容は、バイキング。ケーキ、ジュース等の差し入れがあった。

なお、午後の活動は中学生のみを対象に実施。

午後13:00～15:00 学習支援

参加生徒：9名

##### 第12回 2017年1月初旬（土）

午後13:00～15:00 学習支援

参加生徒：9名

##### 第13回 1月下旬（土）内容は第10回と同じ。

参加生徒：11名

##### 第14回 2月初旬（土）内容は前回と同じ。

参加生徒：12名

なお、当日はN市議会の議員1名の参観もあった。同議員は、2017年12月の市議会一般質問で子ども支援のあり方として本事業を取り上げている<sup>8)</sup>。

## 第15回 2月中旬(土)

午前10:00~11:30 体育館でスポーツ体験(ストレッチ, ケイドロ, バレーボール, バスケットボール)。

食生活改善推進員と学生ボランティアによる昼食準備。

なお, 午後の活動は中学生のみを対象に実施。

午後13:00~15:00 学習支援

午後15:00~閉講式 修了証, 皆勤賞等授与

6名の3年生に修了証, 欠席のなかった生徒1名に皆勤賞の賞状を授与した。

参加生徒: 11名

## 2) 実施していく中で配慮した点, 発生し解決した問題点等

## ①座席配置

当初は, スクール形式の机に参加中学生が自由に着席し, その周囲にボランティア学生が座り, 学習支援を行い, 外部ボランティアは適宜巡回しながら, 学生ボランティアの手に負えない部分の指導にあたった。回を重ねるうちに, 中学生にも馴れが生じ弛緩した雰囲気が見られるようになった。そこで, 学生ボランティアの発案により, 中学生と学生ボランティアの座席を指定して行うようにしたところ, 緊張感をもって学習支援が行われるようになった。

## ②教科書の購入

学習支援は, 中学生が持参した学校の教材または参考書や問題集を用いての実施を基本である。これらの指導に際して, 実際に教科書ではどのような記述がなされているのかを確認する必要がある場合も出てきた。そこでN市内の中学校で使用している国語・社会・数学・理科・英語の教科書を3学年分購入して, 指導上の参考とした。

## ③調理指導の意義

「ひとり親家庭等生活向上事業実施要綱」の「子どもの生活・学習支援事業」の中に, 「食事を提供する場合には, 食育の観点に配慮する<sup>9)</sup>」ことが求められている。

J活動では単に生徒とともに調理し食べるということだけではなく, 自分の家でも調理する, または調理できるような簡単で安価な食材のメニューを準備した。また, レシピを準備・印刷しておき, 自宅での調理にて再現できるよう配慮をした。なお, 事前に「学習支援登録申請書」を提出する際に, 「生徒に関する配慮事項」の項目で食物アレルギーや健康面・運動面での配慮事項の把握を行った。

なお, 食材等の経費はK大学の寄付であった。

## ④対象生徒の捕捉

1) N市社会福祉協議会において, 自立相談支援センターの相談の中で, 対象生徒を把握した場合にJ活動を案内して貰う様に依頼した。

2) 実務担当者(コーディネーター)がN市こども家庭課長と市内の中学校を訪問し, 校長, 教頭, 学年主任等にJ活動の趣旨を説明し, 参加生徒の呼びかけを依頼した。

## 4. 事業の成果と学習支援の課題, 事業の今日的意義

## 1) 本事業の成果

「N市ひとり親家庭等学習支援事業業務完了報告書」によると, J活動による大学生や教員OBなどから学習支援を受けたことで集中力が向上し, 自宅での学習時間が増えたという生徒や, 成績が大幅に向上したと喜ぶ生徒や保護者も出てきた<sup>10)</sup>。そして, J活動に参加した中学3年生6名は志望高校に全員合格した。不合格者が出なかったことは, 一定の成果として見る事ができる<sup>11)</sup>。

## 2) 本事業の課題

J活動の学習支援を実施していく中で大きな課題は, 学習指導者の確保である。上述のように, 学外ボランティア6名はほぼ毎回参加し, 中学生への指導経験もあり効果的な指導がなされ今後も期待される。

次に, 学内ボランティアはほぼ毎回の参加者は2名であり, 継続的・持続的に取り組むためには, 学内での協力体制を構築することが必要である。

そして, 無償の学生ボランティアをいかに活用するかが最大の課題である。参加した中学生の意識として, 年齢の近い大学生に対する親近感が強いと思われる。2016年度参加した学生ボランティアの数と在籍学部は次の通りである。

- ・社会福祉学部 32名
- ・保健科学部 8名
- ・薬学部 21名

このうち, 社会福祉学部には教職課程が設置されているので, この学生たちの参加を組織することが重要であると考えられる。

## 3) 本事業の今日的意義

K大学がN市の委託を受けて, 実施しているJ活動は, 政府による「ひとり親家庭等生活向上事業」に基づく「ひとり親家庭等学習支援事業」であるが, 学習

支援のみならず、調理指導を取り入れている。子どもの貧困対策として、「こども食堂」の開設も各地に見られ<sup>12)</sup>、学習支援に対する自治体の取り組みも広がっている<sup>13)</sup>。そうした中で、J活動は学習支援と食の支援を同時に行う取り組みであり、他の学習支援とは一線を画するものである点が特徴的であると言える。

## 5. 福祉と教育行政のあり方

この事業の根底には、現在の日本が抱えている2つの問題がある。一つは、「ひとり親家庭等生活向上支援事業」の言葉で示される問題、すなわちひとり親家庭が子どもの養育や心身の健康面での不安など生活の中に多くの問題を抱えているという状況であり、もう一つは、本来は学校で行われ、充足・完結されるべき学力の定着の保障をいかに実現していくかという問題である。

前者については、経済的な格差が教育にも格差を生じさせ、それは連鎖的状况にあるという現実がある(日本財団 子どもの貧困対策チーム2016:26-30, 野崎2015:68, 朝比奈2011:170,)。それだけに行政としての積極的な取り組みが求められる。

後者については、学校現場での対応は、時間的にも教員の人的負担の観点からも限界にあると言える。そこで、様々な工夫がなされている。たとえば、高校生が小学生や中学生を指導するという取り組み<sup>14)</sup>などである。ただこうした取り組みは単発的であり、継続性が期待できない。

そこで、塾などの存在が大きくクローズアップされることになる。ただ、塾は都市部に集中しており、郡部の子どもたちにとっては塾への送迎など不利な状況に置かれることになる<sup>15)</sup>。これを解決する施策として「町営学習塾」を打ち出した自治体も現れている<sup>16)</sup>。塾のない町が民間の学習塾と連携して町営の学習塾を開講し、町内の施設で中学3年生を対象に7~10月の前期と11月~翌年2月の後期に分けて授業を行うというものである。受講料は町からの補助があり、通常よりも安くなっているという。

しかしながら、こうした施策は保護者の教育に対する意識や一定の収入、時間などのゆとりがあってこそ生きていくものである。生活に困窮している保護者にとってはハードルが高いとも言える。

ひとり親家庭などの生活困窮への対応とその子どもの学力の定着は、喫緊の課題であることは言うまでもない。生活困窮者支援制度が始まったことを受けて、貧困の連鎖を断ち切ろうとする自治体も登場してきている<sup>17)</sup>。

N市近隣のH市では健康福祉部の福祉課が担当し、支援員が中学生を教えているという。こうした取り組みの課題はボランティア講師など人材の確保や財源があげられる。

そこで、解決方法として考えられるのは自治体の福祉部門と教育委員会が中心となった学習支援である。2006年教育基本法の改正に伴い、教育委員会に関する「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」も改正され、「総合教育会議」が新設された。これは地方公共団体の首長が招集し、「地域の実情に応じた教育」のための施策を協議するために設置され、首長と教育委員会から構成されるものである。地方自治体の首長が強力なリーダーシップを発揮して、「総合教育会議」を活用して、福祉と教育行政が一体となって学習支援を進めていくことが期待される。筆者は、その際の配慮すべき点として以下の4点を考えた。

- 1) 学習支援の対象は、貧困を含む家庭内の諸問題で学習の場がなかったり、学習に躓きを持っている管内の小中学生とする。
- 2) 学習指導者は現職ではなく、教員OB等を起用する。現職教員については、対象の児童生徒が同じ学校の場合、拒否反応を示す可能性があると同時に、教員側も学校で教えている子どもを支援することになり、みずからの指導の不十分さを自らが解消するというジレンマが生じることになる。
- 3) 指導法は躓きを持っている子どもたちが対象であるから、一斉授業ではなく、個別指導を行うことで、一人ひとりに対して丁寧な指導ができる。場所は管内の公共施設等で実施する。
- 4) この事業を実施するために、福祉部門でも教育委員会関係者でもない第三者的立場のコーディネーターを配置する。

上記の配慮すべき点の内、4)のコーディネーターの存在が重要な理由は、次の通りである。

まず、縦割り行政の意識が強い現場では他のセクションへの遠慮が作用する懸念がある。特に福祉部門の担当者が教育委員会を始めとする学校現場との連絡・交渉はスムーズな連携につながらないことが予想される。

一方、教育委員会は行政委員会という性格上独立意識が強く、その管轄下にある学校も同様な一面を持っており、教育委員会の意向を気にする面が強い。

これを打破するために、福祉部門と教育委員会の両者とコンタクトを取れるコーディネーターの存在が重要になるのである。

次に、コーディネーターには家庭内の問題を抱えなが

らも学習意欲を持てるような福祉的配慮が可能で、小中学校の躓きを持っている子どもたちに寄り添う気持ちを持っている人材が望ましい。

行政が子供の貧困と学力の問題の解決を図るためには、そのコーディネーターが遺憾なく業務を遂行できるようにバックアップすることが必要である。具体的には、市町村の首長が強力なリーダーシップを発揮し、上述の「総合教育会議」等を活用して、福祉部門の責任者と教育長に事業に対する共通理解を持たせること、条例等を制定してコーディネーターの位置づけを行い、N市のように予算措置を講じて実施することが求められる。

### おわりに

初年度のJ活動が大きなトラブルもなく終わることができたのは、コーディネーターの存在が大きい。コーディネーターは毎回中学生とその保護者との出欠の確認、タクシー会社と乗車場所と時間の調整だけでなく、学習指導者やボランティア学生の確保など実に細やかな連絡を行っている。J活動が円滑に運営されていったのはコーディネーターの存在の大きさであることを付記したい。

### 注

- 1) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課 平成26年3月「ひとり親家庭の支援について」2) 学校法人理事長・総長「Dクラブ・Jクラブ」の構想について
- 3) 平成28年4月1日付 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長 雇児発0401第31号「ひとり親家庭等生活向上事業の実施について」  
2014年「次世代育成支援対策推進法等の一部を改正する法律」の成立により、「母子及び寡婦福祉法」が改正され、母子家庭生活向上事業及び父子家庭生活向上事業並びに寡婦生活向上事業が創設された。これに伴い、「ひとり親家庭等生活向上事業実施要綱」が定められ、「ひとり親家庭等生活向上事業」が実施されることになった。
- 4) 同上
- 5) 読賣新聞(2017)「N市予算案 588億円」読賣新聞1月24日
- 6) 平成28年度N市ひとり親家庭等学習支援事業計画書
- 7) 宮崎日日新聞(2016)「日曜論説 食の自立へ 台所に子ども立たせて」宮崎日日新聞9月25日

- 8) 2016年12月8日 N市議会 議事録  
平成28年第9回定例会(第4号12月8日)  
質問の趣旨は以下の通りであった。

この取り組みは素晴らしい事業であり、将来に対する先行的な投資と考えて来年度以降も継続・実施して欲しい。

これに対する健康福祉部長の回答は、継続を前向きに検討しているという内容であった。

- 9) 前掲3)  
なお、平成17年に成立した食育基本法第2条に「食育は、食に関する適切な判断力を養い、生涯にわたって健全な食生活を実現することにより、国民の心身の健康の増進と豊かな人間形成に資することを旨として、行われなければならない。」と述べられている。
- 10) 「平成28年度N市ひとり親家庭等学習支援事業業務完了報告書」
- 11) 宮崎日日新聞(2017)「生活保護世帯の高校進学率改善 16年度県調査」宮崎日日新聞7月4日  
学習支援を含むM県内の子どもの貧困対策推進計画に基づく活動について、高校進学率と中退率が改善したという報道がなされている。地道な活動が成果を上げている一例と言える。
- 12) 朝日新聞(2016)「子ども食堂 広がる 今年に入り急増、地域で支援 安価な食事や居場所提供」朝日新聞7月2日
- 13) 読賣新聞(2017)「安心の設計 困窮家庭の子に学習支援」読賣新聞10月22日
- 14) 朝日新聞(2017)「地元高校生が先生役 西都・茶臼原小で課外授業」朝日新聞 7月26日宮崎版
- 15) 毎日新聞(2017)「全国学力・学習状況調査に関する記事 下位県と全国 差縮小 学テ10回目 政令市、正答率高く 都市部 学びの場多く」毎日新聞8月29日
- 16) 夕刊デイリー(2017)「町営学習塾が開講 美郷町民間と連携 中3対象、みさと未来塾 将来の貢献に期待」夕刊デイリー7月12日
- 17) 読賣新聞(2017)「学ぶ夢 応援の輪 生活困窮の子へ無料教室」読賣新聞8月22日

### 引用・参考文献

1. 青木栄一(2015)「教育行政を動かす組織」勝野正章・藤本典裕『教育行政学 改訂新版』学文社
2. 朝比奈なを(2011)『見捨てられた高校生たち』学事出版170

3. 鳥咲子 (2016) 『給食費未納 子どもの貧困と食生活格差』 光文社
4. 保坂渉・池谷孝司 『子どもの貧困連鎖』 新潮社
5. 日本財団 (2016) 『徹底調査 子供の貧困が日本を減ぼす』 文藝春秋 26 - 30
6. 野崎剛毅 (2015) 「教育」 櫻井義秀・飯田俊郎・西浦功 『アンビシャス 社会学』 北海道大学出版会 61-77
7. 齋藤純一 (2017) 『不平等を考える—政治理論入門』 筑摩書房
8. 新藤宗幸 (2013) 『教育委員会—何が問題か』 岩波書店
9. 鈴木大裕 (2016) 『崩壊するアメリカの公教育—日本への警告』 岩波書店
10. 堤未果 (2011) 『社会の真実の見つけかた』 岩波書店
11. 内田良 (2015) 『教育という病 子どもと先生を苦しめる「教育リスク」』 光文社