

## 子どもの貧困問題への対策 ～「就学援助」「保護者負担軽減」の取り組みをとおして～

興部町立興部小学校  
佐竹 孝紀

### 1. はじめに

昨今、子どもの貧困が社会問題化し、その対策が社会的に求められています。そのような現状の中、紋別ブロックでは「就学援助」「保護者負担軽減」の2つの視点から問題解決に向けて討議を深め、研究・実践を行ってきました。

その視点は、今、経済的に困窮している家庭には保護者負担軽減だけでは対応が難しく、就学援助制度の活用が必要である一方で、困っている家庭がすべて就学援助を受けているかと言えばそうではない状況にもあり、保護者負担軽減もまた必要であること。「就学援助」「保護者負担軽減」の2つを両輪として取り組むことが教育を受ける権利を保障する学校事務につながると考えました。

### 2. 紋別ブロック学校事務職員の概要

紋別ブロックは5市町村（紋別市、興部町、滝上町、雄武町、西興部村）に24校の小中学校があり、平成29年度現在、事務職員は自治体採用も含めて22校に配置されています。そのうちの17名の協議会会員により、年間5回の研修会を開催しています。研修会では「参加者全員が発言する」「ブロック会員全員が最低1回はレポートを作成し、発表をする」「学校間連携について継続的に論議を行う」の3つを重点目標に掲げ、ベテラン会員を講師とした実務研修、少人数で討議のしやすい分科会、そして個々の持ち込みによる自由レポートを基本に研修を進めています。

### 3. 研究テーマの背景「子どもの貧困」の現状

経済的に困窮し、就学支援が必要な子どもに支給される就学援助費について、2016

年に文部科学省が初めて市区町村別のデータを公表しました。<sup>1</sup>そのデータを見ると援助を受けている小中学生が50%近くある自治体がある一方、5%に満たない自治体もあり、市区町村によって大きな差があることが分かりました。また、2013年度における支給状況に関する調査結果<sup>2</sup>では、支給を受けていたのは全国で151万4,515人、公立の小中学校に通う子どもの15.4%を占めていたことが明らかになりました。

紋別ブロックの就学援助受給率を調査したところ自治体ごとに差はありますがブロック全体で25%でした。過去3年間大きな変化はないようですが、全国平均以上の自治体もあることが分かりました。

<別表>

紋別ブロック各自治体就学援助受給率調査結果 2017年度実施 受給率%＝調査校要保護児童・生徒数/調査校全児童・生徒数				
自治体	H27	H28	H29	調査校/学校数
A	12%	13%	16%	4/4
B	11%	18%	26%	3/3
C	14%	15%	14%	3/3
D	10%	9%	11%	2/5
E	33%	32%	31%	5/9
紋ブロ	24%	24%	25%	17/24

「子どもの貧困」の状況を把握するうえで判断基準になるものが「子どもの貧困率」です。2016年に厚生労働省が公表した調査<sup>3</sup>では、13.9%と、およそ7人に1人が貧困となっています。更に、内閣府が公表した「平成26年度版子供・若者白書（全体版）」によると、日本の「子ども貧困率」は先進国の中でも高く、OECDに加盟する34カ国中10番目（2010年）の順位となっています。

そのような現状の中、2014年1月17日に「子どもの貧困」という文言を名称に盛り込んだ初の法律である「子供の貧困対策推進法」が施行されました。

<sup>1</sup> 平成26年度就学援助の実施状況

<sup>2</sup> 文科省「平成25年度就学援助実施状況等調査」等結果

<sup>3</sup> 平成28年 国民生活基礎調査の概況

#### 4. 就学援助制度実態調査（1年次）

「就学援助」分科会では、就学援助と「子どもの貧困」の現状をおさえ、就学援助制度に関して、学校事務職員としてやるべきことを考察し、学校間連携会議の取り組みに繋げることによって、より実効的かつ効果的なものとなると考えました。

まず、各市町村の実態から課題を洗い出すため、「保護者向け文書（市町村教育委員会による周知文書、学校からの周知文書）」「支給対象費目と支給額」「支給対象費目に対する市町村教育委員会への報告（報告の方法、報告のための様式）」「準要保護の認定基準（認定基準の収入限度額。生活保護費の1.〇倍か。準要保護の認定基準を市町村教育委員会は保護者に周知しているか。）」「委任状」「その他」の資料を持ち寄り、交流を図ることにしました。

#### 5. 就学援助制度に関する調査結果（別紙資料1参照）

準要保護に関する認定基準の収入限度額については、紋別ブロックのうち、「1.3」が2市町、「1.2」が3町村でした。全国で「1.3」の自治体が32%<sup>4</sup>であることを考えると、全国平均か、それよりも低い水準であることが分かりました。

「準要保護認定基準額表」が文書などで学校現場まで知らされている市町村は、2市町村しかなく、学校そして就学援助を取り扱う学校事務職員が、所属する市町村の認定基準に関して不明確であることが分かりました。

申請の手続き（手順）については、「希望する保護者から学校へ申請書類の請求」もしくは「学校から市町村教委の周知文書及び申請書を全保護者へ配布」と違いはあるものの、学校が就学援助申請の中間機関となっている自治体がほとんどでした。しかし、1町については学校を通さずに直接保護者から教育委員会へ提出することになっていることが分かりました。

就学援助の児童生徒認定について、市町村教育委員会から学校に通知される時期については、一番早い市町村で5月下旬、遅いところで7月下旬でした。

就学援助支給対象費目に対する保護者への支給方法については、委任払いを行っている費目で市町村共通しているものが学校給食費でした。

PTA会費、生徒会費、クラブ活動費については、5市町村のうち、1市のみが対象となっておりませんが、2017年度より対象となりました。

就学援助制度の周知文書に関して、市町村教委から学校に送付される時期については、前年度中に送付が1市、遅い市町村で5月上旬がありました。前年度中に送付される学校は、1日入学や入学説明会での配布が前提となっていることが分かりました。

その他の設問としては、「市町村がHPや市町村広報などで周知しているかどうか」を入れました。これは、就学援助制度や手続きについて十分に伝えきれていない部分もあるのではないかと考え、紋別ブロックの各市町村の状況を確認する目的で行いました。その結果、HP、市町村広報の両方に記載されている市町村は1市のみで、どちらにも掲載されていない市町村は3町村ありました。

#### 6. 就学援助制度の支給対象費目に関する調査結果（別紙資料2参照）

準要保護の就学援助費については、2005年から国の補助が廃止され、税源移譲・地方財政措置されています。そのため、市町村単位で実施している形になっており、支給対象費目に対する支給額において、「要保護児童生徒援助費補助金交付要綱」にもとづき文部科学省から通知される予算額（別紙資料3、4参照）が目安になっている自治体が多いようです。

調査結果からも、その予算額が基準となり支給対象費目に対する支給額が決められていますが、基準を上回る支給額が一部にあることも分かりました。しかし、他の

<sup>4</sup> 「平成25年度就学援助実施状況等調査」等結果 参照

市町村と比べ、定額ではなく実費や上限額としている費目もあるようです。

## 7. 各学校、学校間連携会議への提言

「就学援助」分科会では調査結果などから学校間連携会議や市町村単位として以下の取り組みが必要ではないかと考え、「提言」としてまとめました。

(1) 市町村教育委員会に対し、以下の点について確認や検討を求める必要があると考えます。

① 準要保護の認定基準に係る収入限度額について、紋別ブロックの他市町の状況から、生活保護基準の改善は可能か。(※せめて「1.2」→「1.3」へ) ② 要保護認定基準額表が作成されているか。また、学校や保護者への周知は必要ないか。③ 就学援助周知文書の1日入学や入学説明会での配布 ④ 認定の早期通知 ⑤ 学用品費、体育実技用具費、クラブ活動費の定額支給 ⑥ 修学旅行費の実施前の支給(旅行会社支払前) ⑦ 就学援助支給対象費目に対する早期支給(もしくは随時) ⑧ 学校生活管理指導表作成(アレルギー疾患用)の早期実現 ⑨ 就学援助制度のHPや市町村広報への掲載

(2) 各学校、又は連携会議においては以下の点について取り組む必要があると考えます。

① 就学援助制度の保護者への周知に係り、1日入学や入学説明会の際に学校事務職員、もしくは学校担当者から説明する。② 就学援助申請書は、保護者にとって分かりやすく書きやすいものとなっているかどうかを確認し、改善する。③ 就学援助の申請時期には、就学援助の手続きに関するお知らせを学級通信等に記載してもらう。④ 申請書に記入すること自体が困難な家庭には来校していただく、又は事務職員が赴くなど説明を受けながら記入できる対応を図る。⑤ 就学援助支給対象費目に対する報告書様式を定める。⑥ 教材費などの学校徴収金に関して、調査により課題を洗い出し、保護者負担を減らす努力と公費化に向けた取り組みを行う。⑦ 就学援助と「子どもの貧困」の現状から、「学校間連携会議

だより」などにより、学校職員への情報発信を行う。

## 8. 「提言」の実践に向けて(2年次)

当初、学校間連携組織への「提言」として進めてきた研究でしたが、各市町村の学校間連携会議において「すでに別の課題を中心に取り組むことが決定しているため新たに就学援助について取り組むことは難しい。」「就学援助についてはすべて教育委員会で手続きを行っているため、学校では扱っていない。」「学校によっては就学援助の対象者がいないので組織で取り組むことは難しい。」などの意見があり、学校間連携にこだわらず学校単位も含めて実践することとしました。そして、まず各メンバーより「提言」を受けて「すでに実践していること、実践したこと、効果について(何か変化はあったか)」「これから実践したいこと、期待する効果(どうなっほしいか)」について交流を図りました。

## 9. 交流の結果(別紙資料5参照)から

取り組みや実践などによる効果や期待される効果を以下に挙げました。

「1日入学で保護者説明を行なった結果、説明会后に直接相談される保護者がいるなど相談しやすい環境が作られた。また、入学前に制度の内容を直接周知でき、情報をしっかり伝えることができた。」「学級通信は必ず保護者が見るであろうことから制度の周知が図られ、申請漏れがなくなることが期待できる。」「HP・広報への掲載は就学前の世帯にも広く制度の周知を図ることができる。」「分かりやすい案内文書、記入例を添付、作成することで、申請しやすい環境を作ることができた。」「早期支給は少しでも早く金銭面の負担を軽減することができる。また、修学旅行費の実施前支給は、一時的ではあっても保護者が現金の持ち出しをしなくて済む。」「学用品費の定額支給は学校以外で購入した学用品の保護者負担の軽減が図られる。」「申請時期を家庭訪問に合わせてもらうことにより、保護者が担任へ相談しやすい環境を作る

ことができた。」

各メンバーとも「提言」のすべてを実践することができていませんが、今後はさらに実践を重ね、そこから見えてくる課題を洗い出し、進めていきたいと考えています。

## 10. 保護者負担軽減という視点

学校で使用される教材等には、負担区分として公費と私費があります。このうち私費で購入するものは保護者からお金を集めることとなりますが、「子どもの貧困」という観点から、もう一度見直してみる必要があると考えます。

憲法第26条第2項により義務教育費は無償であるという大前提がある中で、公費で負担できるものは極力公費負担が望ましく、やむを得ず私費で負担させる場合は極力負担額を減らすべきだと考えます。これが「保護者負担軽減」となり、これまでも各研修会で取り上げられている我々事務職員にとって非常に大きなテーマになっています。

## 11. 教材費等実態調査（別紙資料6参照）

紋別ブロックでは経験年数の少ない事務職員も多いことから、「保護者負担軽減分科会」では、具体的に行っている実践や取り組みを交流する方法が進めやすいのではないかと考え、その交流の中から問題解決の糸口を見つけることにしました。

交流を始めるためにまず、各市町村の学校経費に係る課題を洗い出し、支出区分の実態を把握して比較することにしました。そのために教具全般・実験実習材料・給食費等、学校に必要な経費について、支出区分がどうなっているのか各学校の状況を調査しました。

調査結果を比較することにより、自分の学校ではどれだけお金を集めているのか、無駄は無いだろうかなど、今後のとりくみに生かすことができるのではないかと考えました。

## 12. 実態調査集約結果からの意見交流

集約した結果をもとに、何を実践したか、

そして何が改善されたか、現在何に取り組んでいるのか、その際に事務職員がどう関わったのかなどを中心に交流していきましました。また、紋別ブロック以外の事務職員が行っている取り組みや今まで参加した研修会での情報などの交流も図り、勤務校での改善や課題点などを探りました。

次に挙げているのは実際に交流した意見から一部抜粋したものです。

「氏名ゴム印は調査した全学校が公費。以前私費だったが教務と相談して公費に。公費のため、中学校では小学校卒業時に譲り受ける学校が多い。」「算数セットは学校で全部用意するので全額公費。一部だけ私費で購入してもらう。PTAで新一年生分を購入。教材取扱業者のバラ売り（タイルやプレートなど）を利用して、少しでも安価になるように取り組んでいる。」「芸術鑑賞代は公費が多いが、勤務校は私費負担。閉校になった学校の予算が各校に増額配当されたため、それを活用できないか検討中。」

「給食費が公費の自治体が増えてきている。私費の中で高額な部分であり、そこが公費になるだけでも保護者の負担がだいぶ違ってくる。」「学力テスト、知能検査は小学校が公費、中学校は私費が多い。中学校は回数も多いので全額公費化は難しいのが現状。知能検査実施校については全額公費。」「卒業アルバムはインク代や製本代を私費負担してもらい、学級担任が作成している学校もある。その場合、学級担任個人の労力や費用の持ち出しもあり、見えない部分が大きい項目でもある。」「ファイルは小学校では、ほぼ購入していなかったが、中学校は教科毎に購入している学校が多い。学校規模による予算額の大きさと公費化しやすい項目ではあるが、保護者にとっては少額なのであまり負担が減ったように感じられないようだ。」

自校と他校を見比べることによって気付いたことを中心に意見が出されました。

また、話の前提として、小学校は学級・学年単位で私費会計が扱われ、把握しづらく、中学校は学校として取りまとめられ、事務職員として関わりやすい状況にある

ことも挙げられています。

### 13. 意見交流からの考察

今回集約した結果を見ると、学校間で私費負担の金額差があまりないことがわかりました。紋別ブロックでは過去にも保護者負担軽減について研修をしてきた経緯があり、継続的に取り組んできたことが理由として考えられます。また、各自治体で教育予算が減らされている中、事務職員がどこを改善するかを考え、予算についてしっかりと把握・分析・予想して計画性を持って取り組んできた成果であるとも考えます。今後はこれを維持していくことができるよう議論を続け、さらに働きかけを行うことが大切だと考えます。

調査の結果から、小規模の学校では学級単位より学校でまとめ買いの方が金額的に安価で済むことや、新一年生用品の見直しなど、事務職員が関わることで改善できる余地があることも事実です。

また、予算があった時点で公費化が実現されたとしても、それを維持していく必要があることから、見直しを持った予算の算出が必要となってきます。公費化の実現に対して常に保護者負担軽減という課題を念頭に置き、長い目で予算を把握していくことが重要だと考えます。

### 14. 保護者負担軽減の今後に向けて

現状分析を踏まえて、今後はこの結果を校内、教職員間で確認し合うための情報発信を考えています。教職員間でこの情報を共有することで、市町村間の徴収状況の比較や購入の必要性などを確認し合い、情報共有から意思統一されることにより、学校全体での取り組みになっていくことが望ましいと考えています。

校内発信の方法の一つとして、PFシートやバランスシートといった視覚化されたものを用いることも効果的だと考えます。学校での予算総額における公費と私費の負担比較など、多角的な捉え方をすることで、より保護者負担を軽減することができると考えます。その取り組みを経て、学

校単位で解決が困難な課題等が生じた場合には、市町村単位、複数校単位でどう取り組めるのかについて実践交流を進めることが必要だと考えています。その実践の一つとして我々が進めている学校間連携へ繋げることで、より問題解決への糸口を見つけることができるのではないかと考えています。

### 15. おわりに

子どもの貧困問題は事務職員だけで解決できることではありませんが、就学援助や保護者負担軽減に取り組むことは、「子どもたちが皆同じように学校で教育を受けることができる環境を作る」という意味で大きな意義があると考えています。

今回のレポートでは、就学援助や保護者負担軽減に対して学校もしくは市町村単位で取り組んできた実践等をまとめました。この二つの視点は互いに足りない部分を補っています。保護者負担軽減は財政状況などを考えると限界があり、就学援助は制度を変えることに困難を要します。やはりこの二つの視点を両輪としてできることから取り組むことが、「子どもの教育を受ける権利を保障する」ということに繋がるのではないかと考えます。

また、これらの課題に取り組むにあたっては、教育委員会、教職員、地域の理解や協力を得なければならない場面もあると思います。そのようなときに連携や協働という形態で取り組むことが必要になってくのではないのでしょうか。そこに私たちが進めている学校間連携の存在意義が求められているのではないかと考えています。