

京都教育大学

平成 20 年度修士論文

経済的生活困窮児童に対する就学保障制度と
学校での実態と課題

学校教育専攻

学校教育専修：ルハグワ アリウンジャルガル

指導教員： 堀内務

指導教員： 伊藤悦子

目次

序章 本論文の研究課題	...2
第1章 日本の義務教育における機会均等の保障と就学援助制度	...6
第1節 戦後日本の義務教育と教育の機会均等	...6
第2節 就学援助制度成立の経緯とその概要	...10
第2章 京都府における就学援助制度の運用	
～木津川市と京都市に集点をあてて～	...16
第1節 京都府における就学援助制度の運用とその問題点	...16
第2節 木津川市における就学援助制度の運用とその問題点	...19
第3節 京都市における就学援助制度の運用とその問題点	...24
第3章 学校における実態と対応—事例校での分析を通して	...29
第1節 事例調査の概要	...29
第2節 3つの事例校の概要と特徴	...31
第3節 3つの事例校における調査結果とその分析	...33
第4章 まとめ—今後の在り方についての考察	...54
資料	...57
参考文献	...62

序章 本論文の研究課題

私は、世界諸国の発展はその国の教育次第であると考え。知識や教養のある人間を育てれば、国の発展はそれほど難しいものではない。

近年のモンゴルの教育制度は、政治、経済が変化していることによって大きく変わりつつある。モンゴルは1990年代以降、教育法（1991年）および教育基本法（1995年）によって世界標準の教育を行う基礎を作った。安定しない環境に置かれ、社会や大人のせいで学校に通う子どもが減り、未来への熱望を失う子どもが増えているのを目の当たりにしたことが私にとって教育学を勉強するきっかけとなった。

教育を受ける権利を人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位によって差別しないで保障することは法律上にとどまらず、人間が成長し、発達していくための基本的権利であるべきである。その教育を国民全員に平等に与えるために国家が何をすべきかは、非常に重要である。

日本の教育制度が日本国憲法、教育基本法に基づき、教育を受ける権利を保障し、教育機会均等の実現を重視し、どのような施策を経て現在に至っているのかを勉強し始め、日本の子どもの義務教育は法律上定められている通りに保障されていることが分り、それに生活保護制度の就学援助制度（教育扶助）が大きな役割を果たしていることに気づいた。

近年、日本の就学援助費は切り詰められており、実際、義務教育を受ける上、経済的理由でハンディーンを負っている子どもが増加しているが、現在、厚生労働省はさらに生活扶助水準の変化を計画し、実施の機会を調べているという。これは、これまで生活保護を受給していた人々を制度からさらに切り離すことになる。そうすると、現在よりもさらに低くなった生活保護基準に従って、生活保護を受けられない世帯が増える一方で、義務教育を受ける上で困難な子どもも増える。保護者の所得・生活水準によって教育を受ける権利が条件面で保障されない子どもが生まれる。これによって格差ももっと広がるのではないだろうか。

こうした多くの問題を抱えている就学援助制度に対する先行研究をみると、近年の就学援助制度に関する先行研究の一つである小西裕馬の「就学援助制度の現状と課題」（注1）では、義務教育段階における教育費補助である就学援助制度について、その現状と課題を明らかにし、低所得世帯における教育負担の軽減に対してどれほどの効果を持つのかを検討されている。北海道と道内の4つの自治体から資料収集・情報収集を行うと同時に、

就学援助の制度の効果を分析している。その結果、それらの自治体では、国庫補助金が削減されていく中、援助率が急増し、自治体では経費を負担しきれないとして認定基準の変化を検討しており、国庫補助金の拡充が必要であることが示唆されている。就学援助の支給額は家庭で負担する教育費の7割程度を補完しており、教育の機会均等を推進していく上で重要な制度であることが示されている。

また、藤澤宏樹の「就学援助制度の現状」(注2)では、就学援助制度の実施主体は市町村であるのだから、市町村へのヒアリング調査は不可欠であることと、2007年12月から翌年の1月にかけて行った調査の結果、対象の市町村での就学援助の基準の変化は、経済的に困窮している世帯の切り捨てにつながりかねないため、きめ細かい考慮が求められることと、文部科学省補助金の削減により、就学援助制度の運用は極めて厳しい状況にあることが指摘されている。就学援助制度については文部科学省補助金は削減され、国は準要保護の領域から事実上撤退したことが、地方自治体に暗い影を落としていることと、国が準要保護世帯への支援を市町村に丸投げするようなことでは、教育格差は広がるばかりであることが述べられている。

湯田伸一の「就学援助制度の自治体間運用較差」(注3)では、基礎自治体の事業である就学援助制度の運用における課題を、個別事例調査と全国調査の結果から考察している。就学援助制度は義務教育に係る就学援助でありながら、事業主体が市区町村であり、援助認定基準・援助額・援助費目・認定方法等において、全国基準が定められているものではないことと、援助認定基準等における自治体ごとの運用実態は多様であることが指摘されている。就学援助制度・就学援助率をどう評価すべきなのか、就学援助制度はどう運用すべきか、制度運用が基礎自治体の政策意思に委ねられた今日、改めて確認されるべきであるかについて個別に事例調査をした9つの自治体での聞き取りを行い、運用実態を検討している。そして、制度運用に格差が存在するものであることが確認された。その結果、就学援助制度の運用を一自治体だけの判断にゆだね続ける限り、特に人的経費の縮小を迫られる自治体などで制度運用改革を進めることがますます困難となると見なければならぬ。自治体間格差のない、真に援助を必要とする児童生徒への援助を確実に行うために、今日的教育条件整備としての、公正で普遍的な制度運用要領の確立の必要が述べられている。

以上のように、先行研究では自治体での制度運用に関する研究が多数見られる。自治体の取り組みが整備され、そのもとで、義務教育段階である小中学校での就学援助の運用を

整えることは重要である。しかし、小中学校での就学援助の運用実態は明らかではなく、小中学校での就学援助に対する調査が見当たらない。受給すべき子どもの判断をできるのは、児童生徒と一番近く接している学校の教員、学校であると考え。したがって、学校現場での教員が就学援助制度を認識し、学校での就学援助制度の運用が機能していることが望まれる。

よって本修士論文では、特に経済的な理由によって教育を受ける上でのハンディを負った子どもに対する義務教育の保障の在り方を研究し、とりわけ福祉制度、生活保護法の就学保障制度の特徴を分析し、就学保障措置が個々の学校でどのように受け止められて一人一人の子どもの実際の就学保障を実現しているのかについて検討する。具体的に、事例校での就学援助保障制度に対する教員の認識が児童生徒の就学援助にどのように影響を及ぼしているのか、学校全体の対応についての調査を行い、事例校での実態を分析し、今後の課題を明らかにしたい。

注

- (1) 北海道大学大学院教育学研究科紀要、1995 年 191-205 頁
- (2) 大阪経済大学論集・第 58 巻第 7 号・2008 年 3 月 159-167 頁
- (3) 日本教育行政学会第 43 回大会 自由研究発表 IX 2008 年 10 月

第1章 日本の義務教育における機会均等の保障と就学援助制度

第1節 戦後日本の義務教育と教育の機会均等

公教育制度は世界各国において大きな展開をみるが、とりわけ第2次世界大戦後は公教育の性格が基本的に変革された。すなわち、多くの国において基本的人権思想が憲法原理に採用されたことによって、「国民の権利としての公教育」が基調となったのである。日本国憲法は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」（第26条1項）と明示して、基本的人権として「教育を受ける権利（受教育権）」と教育の機会均等を国民に保障している。

19世紀（日本国の場合、戦前）の公教育は、国家目的達成のために国家の準備した国民の教育を国民に強制する、義務づけるという性格のものであった。しかし、戦後は、教育の主権が国家から国民に移行したことにより、公教育に関しての国家と国民の権利・義務関係は逆転する。すなわち、公教育を受けることは国民の権利となり、国家が国民の権利の実現のために制度を整備して、平等に教育を受ける機会と一定水準の公教育をすべての国民に提供する義務を負うという関係に変わったのである。したがって、戦後の公教育の制度と教育行政は、国民の教育を受ける権利の実現を第一義的に意図したものでなければならないとされ、今日に至っている。（注1）

（1）公教育の制度的原理

国民の教育を受ける権利を実現するための現代の公教育の仕組み・制度には、いくつかの基本的な原理がある。

1) 教育の機会均等

教育を受ける権利（受教育権）は平等に保障されなければならない。平等に教育を受ける権利を表した概念が「教育の機会均等」である。すでに述べたように、それは日本国憲法第26条に「その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利」と表現されている。また、教育基本法ではより具体的に「すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであって、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位または門地によって、教育上差別されない」（第4条1項）と規定されている。能力

に応じたひとしい教育機会とは、各人の知的・身体的能力の程度に質的・量的に比例した教育を用意することでも、すべての人に機械的に均一の教育を与えることでもなく、各人のそのときの能力を最大限に伸長させる教育を提供することを意味する。(注2)

機会均等を確保するために幾つかの具体的な措置が講じられている。これについて以下にみることとする。

2) 義務教育の成立要件

義務教育は、通常「子どもの就学を保護者に義務づけていること」だと言われるが、法制上では、①学齢児童・学齢生徒の保護者がこれらの児童生徒を就学させる義務（いわゆる就学義務。学校教育法）のみならず、②地方公共団体の学校設置義務、③授業料などの不徴収、④国および地方公共団体の就学援助・奨励義務などが実現されることをその成立条件としている。

①義務教育—就学義務と就学保障

国民のひとしく教育を受ける権利を確実に保障するために、義務教育の仕組みが作られる。

児童生徒にとって、義務教育を受けることは権利であり、その権利は義務教育諸学校への就学により実現される。児童生徒の就学は、保護者がその保護する児童生徒を義務教育諸学校に通わせ、そこで学校教育を受けさせるという、保護者の就学義務の履行によって確保される。

就学義務については、憲法で「すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。」(26条2項)、教育基本法で「国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより普通教育を受けさせる義務を負う。」(5条1項)と規定しているのを受けて、学校教育法ではより具体的に、「保護者は、子の満6歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満12歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを小学校又は特別支援学校の小学部に就学させる義務を負う」(17条1項)、「保護者は、子が小学校又は特別支援学校の小学部の課程を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満15歳に達した日の属する学年の終わりまで、これを中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の中学部に就学させる義務を負う。」(17条2項)と規定している。

就学義務は、日本国民である保護者に課せられている。保護者とは、子どもにたいし親権を行う者（民法第 820 条）をさし、親権を行う者のないときには後見人（同第 838、857 条）をいい、養護施設、精神薄弱児施設、盲ろうあ児施設、虚弱児施設および肢体不自由児施設に入所中に子どもでも親権を行う者または後見人のない者については、児童福祉施設の長が親権を行い、右の保護者に準じてその子どもたちを就学させなければならない（児童福祉法 47、4 条 1 項）。

また、保護者の就学義務は教育委員会の指定する学校に就学させる義務であるから、学校指定の変更を受けずに他の教育施設に通わせたり、他の教育方法により教育を行ったとしても、保護者は就学義務を履行したとはみなされない。（注 3）

②学校設置義務について

学校を設置することができるのは、国、地方公共団体および学校法人に限られ、国の設置する学校を国立学校、地方公共団体の設置する学校を公立学校、学校法人の設置する学校を私立学校という。このうち設置義務が法定されている学校は義務教育学校であり、小学校と中学校については市町村、特別支援学校の小学部と中学部については都道府県に、それぞれ設置義務が課されている。（注 4）

③授業料などの不徴収について

次に、憲法に定める義務教育の無償（26 条 2 項）についてみてみたい。教育の無償を支えるのが、教育の無償制である。それは、公教育を「国民形成」を目的とした、国民に共通・必須な教育として位置づけ、それに要する経費は、公共の負担において支弁されるべきとする考えが基盤とされることによる。

「無償」に対する考え方は、歴史的に展開されてきたものであるが、公教育が上から義務づけられるものととらえられた初期の段階にあつては、貧困就学者への援助として、さらには保護者の負担軽減を図るものとしてとらえられていた。だが今日においては、広く公教育を国民の権利とし、それに基づく教育の機会均等保障の制度的措置として理解されている。また「無償」の定義も、一般には教育を受けるために授業料等の対価を支出しないこととされているが、「児童・生徒およびその保護者が教育を受けまたは受けさせるに際して、授業料・教材費その他すべて就学に要する費用を、直接には全く負担しない」（伊藤秀夫「義務教育における無償制の発展過程」『教育学研究』第 29 巻第 3 号、1962 年）こ

とと、全面無償への拡がりにおいてとらえるものもある。(注5)

憲法のこの義務教育無償規定は、授業料不徴収の意味であり、教科書、学用品等の教育に必要な費用に関しては無償にしておらず、この範囲は授業料に限定されている。

教育基本法第5条4項によれば、授業料を徴収しないのは国公立の学校である。私立学校では徴収するが、これは、私立学校に就学させている親は国公立学校における授業料無償の教育を受ける権利を放棄したものとみなされている。

また、教科書については、1962年に「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」が制定され、同年から無償給与が開始された。

学用品などの教育費が家計を圧迫している。所得が低い階層ほど重圧となり、子どもの学習権を社会的に侵害することにもなりかねない。このような経済的不平等に起因する教育不平等を是正する制度として「就学援助制度」がある。以下では就学援助、奨励義務についてみていくことにする。

④就学援助・奨励措置について

就学援助・奨励措置については、個別法令でいくつかの具体的措置が定められ、行政がこれを実施している。まず、生活保護法に規定する要保護者(6条2項)にたいしては、教科書その他の学用品、通学用品、学校給食その他義務教育にともなって必要なものについて国が扶助を行い(教育扶助)(13条)、要保護者に準ずる者(準要保護者)にたいしては、学用品もしくはその購入費、通学に要する交通費、修学旅行費について都道府県と国が補助を行っている(教育補助)(就学奨励法)。また、特別支援学校への就学に関しては、その特殊事情にかんがみ、保護者の経済的負担を軽減するため、保護者の負担能力の程度に応じて、児童・生徒の学校給食費負担、通学または帰省に要する交通費および添人の付添に要する交通費、学校寄宿舎居住経費、修学旅行費、学用品購入費(高等部の生徒の場合は、学用品購入費を除き、教科書購入費を加える)の全部または一部を、都道府県と国が負担している。(注6)

以下、就学援助制度について詳しくみていくことにする。

第2節 就学援助制度成立の経緯とその概要

(1) 就学援助制度の成立の経緯

義務教育段階の子どもを持つ家庭への経済的援助策は、昭和初期から内務省（1938年以降厚生省）と文部省によって二元的にすすめられ、前者は、救護法（1929年）として、後者は学齢児童就学奨励規定（1928年）として形成されたが、戦後においてもその二元方式が引き継がれた。先に子どもへの教育費援助を始めたのは厚生省であり、救護法、軍事扶助法、母子保護法、そして学齢児童就学奨励規定などは新たに制定された旧生活保護法に統合されることになった。教育費は生活扶助に含めて一括して支給されていたが、1948年の保護基準第8次改訂において別枠の半独立的取り扱いの費用とされた。それまでの改訂は、インフレーションに対応することを目的とした「緊急暫定措置」に過ぎなかったが、この第8次改訂では科学的な見地から個々人に必要な生活資糧を栄養学的見地から根本的に見直し生活扶助は約3倍になるなど保護基準が劇的に上昇することとなった。教育費が別枠の取り扱いとして位置づけられたのも、この流れによるものであると考えられるが、同時に戦争犠牲者の未亡人母子に対する援護と、貧困による長期欠席児童への関心が高まっていたことも影響していた。そして、新生活保護法制定後の1951年の第11次改訂において、教育扶助が正式に創設されることになる。

一方、文部省による就学奨励政策としては、「学齢児童就学奨励規定」の制定後はしばらく行われず、戦後は生活保護法が全面的に就学困難児童への援助を担うことになる。この理由としては、教育費は他の生活費と一括して取り扱う方が適当であること、憲法26条の義務教育無償の規定は、授業の無償であって、就学困難児童の保護は、経済的保護制度によることが妥当であることと、貧困に対しては専門家である福祉事務従事者が対応することが望ましいことなどが挙げられていた。しかし、当然ながらすべての貧困児童が被保護児童となるわけではなく、多くの子どもが貧困にさらされ続け、長期欠席児童の問題は依然として大きな関心を集めていた。そうした背景をふまえ、文部省は1951年に、「昭和26年度に入学する児童に対する教科書用図書の給与に関する法律」を時限立法として制定する。これは市町村が実施主体となり、国がその費用に2分の1を補助するというものであった。これが現在の就学援助制度の原型である。翌1952年には恒久立法として「新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律」を公布し、実施主体も国に変わった。しかし、財政緊縮のためにこれが困難となり、「就学困難な児童のための教科書用図

書の給与に対する国の補助に関する法律」(1956年)を制定すると同時に、実施主体は市町村に戻ることになる。この法律によって、教科書給与の対象はすべての新入学児童から、就学困難な児童のみとなり、同時に国家負担も減少したため、この時点における「就学困難な児童のための教科書用図書の給与に関する国の補助に関する法律」の成立は、義務教育無償という観点からみれば、「一步後退」とも評価できるものであった。学校教育費の予算減のためか「義務教育無償」は困難であったが、「教育の機会均等」という理念は堅持され、就学困難児童への援助が確立していくこととなった。その後、修学旅行費や学用品費なども援助の対象となり、現在の「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」(1956年—以下就学奨励法)が制定された。これ以外にも、「学校給食法」(1954年)による給食費の援助、「学校保健法」(1958年)の制定による医療費に対する援助が行われるようになる。

以上のように、就学援助政策は、厚生省の生活保護制度と文部省の教科書無償制度、就学援助制度によって二元的に進められ、現在に至っている。その内実について小川は生活保護法成立当事の最低生活費は極めて低劣であって大幅に増額する必要があったが、国庫負担が8割であった生活保護の拡充の代わりに、国庫負担の引き上げによらない(地方自治体に責任転嫁する)就学奨励法を制定したと述べている。現在においては、相対的に利用しやすい就学援助制度が存在することによって、生活保護制度では補足できない低所得層への援助が行えるという点に、「教育の機会均等」の理念が生かされているとも言えるのではないだろうか。(注7)

(2) 全国的動向

文部科学省が発表している就学援助率の全国的平均値は、1998年から2002年までの5年間で増加し続けており、要保護と準要保護の合計で見ると、1998年の7.0%から2002年の10.8%まで4%ほど高くなっている。

就学援助制度の主体が市町村であるため要保護、準要保護ともに自治体によって大きな差があることがわかる。これは、自治体によって基準の算定方法や取り扱い方法、また制度の周知徹底などの面で統一されていないことが一つの要因であると思われるが、生活保護世帯の規模を反映した値であるともいえよう。(注8)

三位一体改革の税源移譲で05年、準要保護者の国の補助金が廃止された。文部科学省の調査では、05年度に87市町が認定基準の変化などで支給対象を狭め、18市町が支給額

を減らした。一方で援助率は年々上昇し、06 年度は要保護が 13 万 3705 人 (1,29%)、準要保護が 127 万 6555 人 (12,28%) だった。(注 9)

(3) 就学援助制度の概要

就学援助事務の主体は、市区町村である。各費目の予算単価は文部科学省からの政令によって定められてはいるが、援助の基準や申請手続き、援助の方法のどは、市区町村によって異なり、各自治体の教育委員会がそれらの業務を担っている。

就学援助の対象となる子どもは、生活保護世帯に属する「要保護児童」と、それに準ずる低所得世帯に属する「準要保護児童」の 2 種別が存在する。要保護児童の認定、つまり生活保護の認定を行うのは福祉事務所であるが、準要保護児童の認定を行うのは教育委員会である。就学援助は 3 つの法律で具体化されており、就学奨励法による学用品費、修学旅行費、体育用品費などの援助、学校給食法による給食費の援助、学校保健法による医療費の援助となっているが、運用上はこれらを合わせて就学援助制度とし、申請も一括に受け付けられている。

次に就学援助制度について①根拠法令、②対象と内容、③手続き、④認定基準、⑤施行令の改正、⑥援助費目と支給額に即して概説したい。

①根拠法令

一般に憲法上の根拠は第 26 条であるとされている。憲法第 26 条は教育を受ける権利を定めるとともに、その実現のため、保護者に対してその保護する子どもに教育を受けさせる義務を課している。また、教育基本法は、「すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会が与えられなければならない……経済的地位又は門地によって、教育上差別されない」として、教育の機会均等を定めている (第 4 条)。さらに、学校教育法においては、これらの義務を履行させるために経済的理由によって就学困難と認められる学齢児童の保護者に対して、市町村は、必要な援助を与えなければならない、としている。

(19 条)。これを受けて、就学奨励法では、経済的理由によって就学困難な児童生徒に学用品を給与するなどの就学奨励を行う地方公共団体に、国が必要な援助を与えることとなっている。国の援助については、準要保護世帯への国庫補助負担金が 2005 年度より全廃され、一般財源に切り替えられている。各費目の単価は文部科学省の政令によって定められており、就学援助事務の主体は市区町村である。

②対象と内容

就学援助の対象となるのは、生活保護世帯及び準要保護世帯のうち、義務教育課程にある児童生徒のいる世帯である。要保護世帯には教育扶助が給付され、教育扶助に含まれていない修学旅行費、医療費は就学奨励法に基づき、就学援助制度から給付されることになる。準要保護世帯については、就学奨励法から学用品、修学旅行費、入学準備金、校外活動費などが支給され、学校給食法から給食費、学校保健法から医療費が支給されることになる。これらについては自治体独自の上乗せが可能である。たとえば、東京都中野区では、小中学校卒業記念アルバム代を上限 11,000 円まで支給している。神奈川県川崎市では、自然教室の食事代実費を補助している。

給付の仕方は、金銭給付のみとする自治体と、金銭給付と現物給付を併用している自治体がある。

③手続き

居住地の教育委員会に直接申込む方法と、担任の教員を通じて学校に申込む方法の 2 種類がある。申し込む場合は、申請用紙、前年の源泉徴収票などの所得を証明する書類が必要となる。これも自治体によって異なる。(注 10)

④認定基準

就学援助の対象となるのは、教育基本法においては「経済的理由によって就学困難な者」(第 4 条)、学校教育法においては「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童・生徒の保護者」(19 条)、就学援助法においては生活保護を受けている要保護者と「要保護者に準ずる程度に困窮している者」(就学奨励法 2 条、学校給食法 7 条 3 項、学校保健法 17 条)である準要保護者、とそれぞれ定められているが、具体的な基準が明白に定められているわけではない。就学援助法を受けた施行令では、市区町村教育委員会が要保護者に準ずる者であるか否かの認定を行い、また必要があれば福祉事務所長や民生委員に対して助言を求めることができるとしている(就学奨励法施行令第 1 条、学校給食法施行令第 6 条 3、学校保健法施行令第 8 条)。

これらを受けて、市町村の教育委員会が具体的な基準を設定するわけであるが、全国的にみると、所得・収入が一定の基準に満たない者を準要保護と設定する自治体が多い。(注

11)

⑤施行令の改正

2005年度に就学奨励法施行令が改正された。これまでは、就学援助の認定に際して、市町村教育委員会は民生委員の助言を求めることができるとされていたが(施行令1条2項)、この条文が削除された。文部科学省によると、これを受けて、05年度に87市町村が認定基準の変化などで支給対象を狭め、18市町が支給額を減らした。(注12)

⑥援助費目と支給額

就学援助の費目と支給額は、毎年、文部科学省によって定められた予算単価が自治体に通知され、その通知をもとにそれぞれの自治体で設定することになる。

注

- (1) 河野和清編『教育行政学』、ミネルヴァ書房、2006年、4頁
- (2) 同上、5頁
- (3) 平原春好『教育行政学』、東京大学出版会、1993年、149頁
- (4) 同上、147頁
- (5) 神田修・河野重男・高野桂一編『必携学校経営』、1986年、541頁
- (6) 平原春好『教育行政学』、東京大学出版会、1993年、148頁
- (7) 小西祐馬「就学援助制度の現状と課題」、『北海道大学大学院教育学研究科紀要』、
2004年12月、192頁
- (8) 同上、195頁
- (9) 朝日新聞 2008年6月12日 朝刊
- (10) 藤澤宏樹「就学援助制度の再検討」、『大阪経済大学論集』、第58巻第1号 2007
年7月、202頁
- (11) 小西祐馬「就学援助制度の現状と課題」、『北海道大学大学院教育学研究科紀要』、
2004年12月、198頁
- (12) 朝日新聞 2008年6月12日 朝刊

第2章 京都府における就学援助制度の運用 ～木津川市と京都市に集点をあてて～

第1節 京都府における就学援助制度の運用とその問題点

(1) 根拠法令

一般に憲法上の根拠は第 26 条であるとされている。憲法第 26 条は教育を受ける権利を定めるとともに、その実現のため、保護者に対してその保護する子どもに教育を受けさせる義務を課している。また、教育基本法の第 4 条、さらに学校教育法における、これらの義務を履行させるために経済的理由によって就学困難と認められる学齢児童の保護者に対して、市町村は必要な援助を与えなければならない（19 条）、などの規定を受けて、就学奨励法では、経済的理由によって就学困難な児童生徒に学用品を給与するなどの就学奨励を行う地方公共団体に、国が必要な援助を与えることとなっている。これらを受けて京都府下でも、経済的な理由によって、就学困難と認められる児童の保護者に対して、必要な援助を行っている。

(2) 対象と内容

京都府下では、就学援助の対象となるのは、生活保護世帯及び準要保護世帯のうち、義務教育課程にある児童生徒のいる世帯である。要保護世帯には教育扶助が給付され、教育扶助に含まれていない修学旅行費、医療費は就学奨励法に基づき、就学援助から給付されることになる。準要保護世帯については、就学奨励法から学用品、修学旅行費、入学準備金、校外活動費などが支給され、学校給食法から給食費、学校保健法から医療費が支給されることになる。（注 1）

調査対象の自治体である京都府下の木津川市教育委員会では中学生に対して体育実技用具費（柔道・中学校 1 年男子のみ）7,300 円を、京都市教育委員会では体育実技用具費と日本スポーツセンター災害共済掛金を上乗せしている。（注 2）

給付の仕方は、金銭給付のみとする自治体と、金銭給付と現物給付を併用している自治体がある。

(3) 手続き

居住地の教育委員会に直接申込む方法と、担任の教員を通じて小学校に申込む方法の 2

種類がある。申し込む場合は、申請用紙及び添付書類が必要となる。これらは京都府下の自治体によって異なる。

(4) 認定基準

就学援助の対象には、具体的な基準が明確に定められているわけではない。就学奨励法施行令では、市区町村教育委員会が要保護者に準ずる者であるか否かの認定を行い、また必要があれば福祉事務所長や民生委員に対して助言を求めることができるとしている（就学奨励法施行令第1条、学校給食法施行令第6条3、学校保健法施行令第8条）。これを受けて、市町村の教育委員会が具体的な基準を設定するわけであるが、全国的にみると、所得・収入が一定の基準に満たない者を準要保護と設定する自治体が多い。

木津川市教育委員会では、民生委員の所見を求めている。民生委員は、地域事情に精通し、生活困難である実態を把握するには重要な存在といえるが、児童生徒と毎日接している学校教員が児童生徒の状況をより詳しく把握しているともいえる。京都市では、民生委員の関与をなくし、明確に所得基準で判定している。

(5) 特徴と問題点

京都府教育委員会は「平成～年度就・修学及び進学・就職を支援するための援護制度一覧」という冊子を編集している。市町村教育委員会一覧を始め、幼児から高校卒業生と、特別支援学校、特別支援学級の児童生徒のための事業などについて細かい説明が載っている。京都府下に住む外国人のため、日本語以外に中国語、韓国語、英語に翻訳されている。本制度については、京都府教育委員会のホームページにも掲載されている。

就学援助制度は義務教育就学に関わる事項でありながら、基礎自治体事業とされる就学援助制度の運用は自治体間で多様であるため、京都府下での自治体格差を比較するため、木津川市教育委員会と京都市教育委員会が所管する小学校において就学援助制度の運用に関する調査を行った。ともに同じ京都府下の自治体でありながら、この2つの教育委員会の行っている就学援助の運用は、申込み手続き、申請時期、認定審査、認定決定手続きなどが異なっている。この点について次節で詳しくみることにする。

平成19年度の京都市と木津川市の就学援助の受給率はそれぞれ20.9%と12.5%となっており、両自治体間で大きく異なっている。その理由として、運用上の問題もあると思われる。

以下で市町村が行っている就学援助制度について京都市教育委員会と、木津川市教育委員会における就学援助制度の運用についてみていくこととする。

第2節 木津川市における就学援助制度の運用とその問題点

木津川市は、平成 19 年度に木津町、加茂町、山城町が合併して誕生した。新市によって、3 町の様式を合わせて就学援助制度の運用を作ったが、木津町の就学援助制度の基準が元となった。就学援助受給率は、平成 19 年度から平成 20 年度にかけて 13%増加した。現在 2008 年 12 月現在では、市全体で就学援助受給率は 12.5%である。(注 3)

(1) 受給資格者

木津川市立小・中学校の児童生徒の保護者で、次の要件を満たしている者が受けられることとなっている。これに、要保護を受けている世帯（生活保護（教育扶助）の受給世帯）と準要保護では生活保護法に基づく保護の停止または廃止、市民税の非課税世帯、市民税の減免世帯、個人の事業税の減免世帯、固定資産税の減免世帯、国民年金の掛金の減免世帯、国民健康保険税の減免または徴収の猶予世帯、児童扶養手当受給世帯、生活福祉資金の貸付事業を受けた世帯、経済的理由により就学援助を希望する世帯などが挙げられている。近年、母子家庭と、非課税世帯の受給率が増えているという。

(2) 申込み手続き

1) 就学援助制度についての知らせと申請書配布

木津川市教育委員会から学校へ郵送で送り、学校側が入学する新 1 年生全員に配布し、また必要に応じて配布する。

木津川市では、就学援助制度の要綱・手引きともない。したがって、児童・生徒に関わる学校現場においても制度に関する認識が希薄となっている。入学する新 1 年生には、入学前の説明会で制度について説明し、新入学者全員に知らせと申請書を渡している。これ以外には制度広報はまったくされず、このため、福祉事務所や教育委員会事務局での案内、あるいは口コミなどから保護者が担任教員に相談することが、申請の端緒となっているのが実態である。

2) 申請書の受付

上の受給資格条件のいずれかの事由に該当する者は、申請書に必要事項を記入押印の上、課税状況を証明した書類（所得のある者全員分が必要）および該当する証明書を添付し、在籍している学校に提出する。

就学援助制度の知らせと申請書は学校を通じて配布し、申請書も学校経由で回収している。学校で申請書を回収する際、プライバシーに配慮して行う必要がある。

(3) 認定審査

生活保護基準額の一定倍率をめやすとした所得基準方式がとられている。めやすは、保護基準の 1.2 倍未満である。

(4) 認定決定手続き

決定については、「平成～年度就学援助費受給申請書」、「小・中学校の就学援助制度について」には何も書かれていないが、「民生委員の所見」、「学校長の所見」を求める欄がある。これらの、所見は実態把握のために必要であると判断されていると思われる。

申請期限

	保護者から学校へ	学校から教育委員会へ
新規申込みの場合	4 月 30 日まで	4 月 30 日まで
継続の場合	2 月末から 3 月中旬	2 月末から 3 月中旬

新規申請の時期は新学年が始まって間もない時期に締め切りになるので、新入学生の保護者にとっては新入生説明会で始めて本制度について知った場合、保護者が援助を申請するまでの期間が短いと考えられる。

申請があった場合、書類等で問題がなければすぐに認定される。認定の報告については、結果を学校に送付し、学校から保護者に書類を届けている。認定の通知は、学校側が要保護及び準要保護児童生徒の認定通知により保護者に認定の通知を送ることとなっている。

(5) 継続認定

前年度から引き続いて認定されている者は、3 月 31 日で認定期間が終了となり、したがって、4 月 1 日以降引き続き就学援助を受けるためには継続認定を行う必要がある。

1) 継続認定の理由・認定審査

継続認定の理由、認定審査の方法は新規と同じである。

2) 申込み

保護者から、「平成～年度就学援助費受給申請書」と継続認定理由に該当することを証明する書類を提出させている。申込み期限は2月末から3月中旬である。

(6) 援助費の交付

年間に3回に分けて振り込まれている。交付通知を学校に配布し、市教育委員会から保護者の銀行口座に直接振り込みをすることになっている。

木津川市が行っている準要保護児童生徒への援助の内容は、以下の通りである。

(単位：円)

費目区分	対象学年	
	小学校	中学校
学用品費（年額）	11,100	21,700
通学用品費	1年生 —	年生 —
	その他 2,170	その他 2,170
校外活動費（泊を伴わないもの）	1,510	2,180
小計	1年生 12,610	1年生 23,880
	その他 14,780	その他 26,050
校外活動費（泊を伴うもの） 【小5、中1】	3,470	5,840
修学旅行費 【小6、中2】	実費	実費
給食費	実費	実費
体育実技用具費 【柔道・木津中学校1年男子のみ】		7,300
新入学児童・生徒学用品費【1年生】	19,900	22,900

(注4)

木津川市教育委員会が実施している就学援助制度の運用上の問題点については、以下の点が考えられる。

まず、就学援助制度を保護者に知らせるものが「小・中学校の就学援助制度について」という1枚程度の案内書である。新年度が始まる前の保護者会で学校側が就学援助制度について説明し、新1年生のみ、全員に申請書が配布されるが、これ以外は希望する保護者に配布されているだけである。

教育委員会の職員が使う就学援助制度の手引きがないことを指摘したい。したがって、各学校において置かれている手引きがない為、学校において手続きを行うことが難しいという場合も見られた。

全体的に就学援助制度のPRや広報が少なく、申請主義になっているため、本制度を知らない保護者の児童が援助を受けられない場合も考えられる。また、調査校である小学校

教員の本制度に関する知識が極めて薄いことが調査で明らかになった（次章）。この点からも、本制度を活用するために、市教育委員会が教員対象の研修などを積極的に行う必要性があると言えよう。

第3節 京都市における就学援助制度の運用とその問題点

近年、京都市の児童生徒の就学援助受給率は増加している。京都市教育委員会によると、平成17年度では20,3%、18年度では20,9%、19年度では21,1%である。主に、母子家庭、非課税家庭の受給が増えているという。(注5)

(1) 受給資格者

京都市立小・中学校の児童生徒の保護者で、次の条件を満たしている者が就学援助を受けられることとなる。これに、要保護を受けている世帯（生活保護（教育扶助）の受給世帯）、準要保護世帯となる。準要保護には、次の生活保護の受給（教育扶助は非受給）、生活保護の停止又は廃止、児童扶養手当の受給、経済的理由により生活状態が悪く、就学困難な状態にある、その他特別な事情があるなどが挙げられている。

(2) 申込み手続き

1) 「就学援助制度についてのお知らせ」と新規申込書の配布

学校経由で新入学児童生徒、市外からの転入児童生徒などに、家庭訪問、保護者会の機会に「就学援助制度についてのお知らせ」を活用するなどして、就学援助を受けるべき者が漏れないように配布されている。

2) 申込書の受付

学校では、就学援助の受給資格を満たす保護者から、就学援助新規申込書を受け付けているが、認定理由によっては各種の証明書類が必要となる場合がある。

京都市では、就学援助費交付要綱をそのホームページで公開している。案内書には世帯の所得合計金額を2人世帯から7人世帯までの類型で示し、目安額としてあるのが分かりやすい。(所得金額の定義も示されている)。

3) 申請の方法

申請は、児童生徒1人につき1通とし、学級担任に提出する。申込み期間は4月1日からとなる。申請書に、申込者氏名住所、児童生徒名、申請理由（選択）、世帯状況、委任了承、銀行口座を記入し、受給資格証明書類1通を添付する。

継続の場合も新規申請者と同様であるが、印字済みの申請書が用意され、6月に集約して継続手続きを行う。

(3) 認定審査

要保護については、福祉事務所からの通知により確認し、保護者に申込書を配布し、記入後教育委員会へ提出をする。

準要保護については、生活保護の受給（教育扶助は非受給）と生活保護の停止又は廃止の認定の場合、福祉事務所からの通知により確認され、保護者に申込書を配布し、記入後教育委員会へ提出する。児童扶養手当の受給（現在、児童扶養手当の受給対象である場合）や、経済的理由により生活状態が悪く、就学困難な状態にあるとの認定の場合、校長が決定することになっているが、その他特別な事情があると認定された場合、学校長ではなく、市教委調査課で特別に認定することとなる。特別な事情に該当する場合、学校記入欄には記入せず、学校長が申込書の写しと「準要保護児童生徒特別認定申請書（副申書）」を上述の調査課へ提出する。書類の確認を終えると、調査課長が裁定することとなる。

(4) 認定決定手続き

各認定理由に基づいて認定審査を行い、要件を満たしている場合、申請書の右半分の学校記入欄に必要事項を記入し、学校長まで稟議し、認定を決定する。そして学校長は、「要保護及び準要保護児童生徒新規認定報告書」と申込書を調査課に提出する。特別認定の場合、上の（3）で記述した通りに認定決定が行われる。

認定の手続きの完了後、要保護及び準要保護児童生徒の認定通知により保護者に認定の通知をする。同時に領収書を配布し記名を受ける。給付は、学用品費等の定額部分については、前期分を7月、後期分を12月に給付する。

(5) 継続認定

前年度から引き続いて認定されている者（中学1年生で、小学校から引き続いて認定されている者を含む。）は6月30日で認定期間が終了となり、したがって、7月1日以降引き続き就学援助を受けるためには、継続認定を行う必要がある。

1) 継続認定の理由・認定審査

認定の理由・認定審査の方法は、新規と同様である。就学援助継続認定申込書と継続認定理由に該当することを証明する書類を保護者に提出してもらう。申込み期間は、6月1日から6月30日の間となっている。

京都市が行っている準要保護児童生徒への援助の内容は、以下の通りである。

(単位：円)

区分		小 1	小 2~6	中 1	中 2・3
1	学用品費	11,100 円		21,700 円	
2	通学用品費	—	2,170 円	—	2,170 円
3	校外活動費 (宿泊を伴わないもの)	1,710 円		2,330 円	
4	校外活動費 (宿泊を伴うもの)	3,470 円以上		5,840 円	
5	体育実技用具費	スキー22,300 円以内 スケート 11,270 円以内		スキー 6,300 円以内 スケート 11,270 円以内 剣道 50,500 円以内 柔道 7,300 円以内	
6	新入学児童生徒学用品費 等	19,900 円	—	22,900 円	—
7	学校給食費	月額 4,000 円		実費	
8	通学費	実費			
9	修学旅行費	20,000 円以内		50,500 円以内	
10	医療援助費	実費 (病気治療のおすすめ券の発行)			
11	日本スポーツセンター 災害公済掛金	掛金免除			

(注 6)

京都市教育委員会の就学援助制度の運用上の効果や問題点について、以下の点を指摘したい。

「就学援助制度についてのお知らせ」と新規の申込書を新小 1、新中 1 の児童生徒全員と市外からの転入者などに配布し、援助を受けるべき者が漏れないようにしている点は評価できる。また、本制度について取り扱っている 64 ページにも及ぶ「就学援助事務について」という説明書があり、本制度についてきめ細かく説明を行っていることは、制度の

活用にプラスの影響を及ぼしている。京都市では、就学援助受給者資格の判定処理を定例的なものに限り、学校長が補助執行しており、このような手引きは不可欠となっている。京都市では、認定については学校長が認定処理を補助執行しているという点で、自治体としては特徴的である。

また、京都市教育委員会のホームページを通じて就学援助制度についての広報とその詳細な説明を行っているという点についても評価したい。

そして、市内の各小・中学校の就学援助担当者を対象に年に1回「就学援助事務説明会」などを設けている。

こうしてみる限り、京都府下において、就学援助制度の運用には、自治体ごとに違いがあると言える。

注

- (1) 京都府教育委員会『平成 20 年度就・修学及び進学・就職を支援するための援護制度一覧』2008 年、13 頁
- (2) 京都市教育委員会「就学援助制度の知らせ（平成 20 年度）」と木津川市教育委員会「準要保護児童生徒援助内容」による
- (3) 2008 年 12 月 木津川市教育委員会就学援助担当者からの聞き取りによる
- (4) 木津川市教育委員会「準要保護児童生徒援助内容」による
- (5) 2008 年 12 月 京都市教育委員会就学援助担当者からの聞き取りによる
- (6) 京都市教育委員会「就学援助制度の知らせ（平成 20 年度）」

第3章 学校現場における実態と対応 ―事例校での分析を通して―

第1節 事例調査の概要

本調査は生活保護法、準要保護を受けている世帯の児童、また生活保護と準要保護を受けられない、本保護から切り離されている世帯の児童生徒に対する学校での実態と対応について、主に教員の就学援助制度に対する認識を明らかにするために事例校で行ったものである。すなわち、京都府下の3つの小学校を事例校として選定し、それぞれの学校における生活保護、準要保護を受ける児童の就学援助実態と、学校や教員としての対応について、以下のように質問紙調査を行った。

- 1、調査名：「学校における就学援助制度の運用に関する調査」
- 2、調査対象：京都府京都市の公立小学校2校（全学級担任教員38名）
京都府木津川市の公立小学校1校（全学級担任教員13名）
- 3、調査実施期間：2008年9月から2008年11月末まで
- 4、回答数：45
- 5、回答率：88,2%
- 6、調査項目の領域
 - I. 先生ご自身について
 - II. 学校毎の就学援助制度の運用について
 - III. 学級担任としての制度運用について
 - IV. その他

本調査は、就学援助措置が個々の学校でどのように受け止められて一人一人の子どもの実際の就学保障を実現しているのか、より具体的には事例校での就学援助制度に対する教員の認識が児童の就学援助にどのように影響を及ぼしているのか、そして学校全体としてどのような対応が行われているのかについて質問紙調査をもとにして、事例校での実態を分析し、今後の課題を明らかにすることを目的としている。

就学援助の主体が市区町村であることから、比較検討を行うため、京都府の2つの市の公立小学校、すなわち、京都市において2校、木津川市で1校を事例校とした。これらは、

京都教育大学連合教職実践研究科（教職大学院）に在学する現職の教員の勤務校である。

また、地域性や地域格差などが生じる可能性があるため、特別進んで就学援助制度運用を実施している、校区に旧同和地域を含む小学校は除外した。

本調査の実施においては、できるだけ多くの小学校で調査を行うことを考えていたが、学校での取り組みを把握するための事前調査を行った段階では、調査を行おうとする小学校に在籍する生活保護と準用保護を受けている児童の個人情報に関わる問題が生じると判断されたことと、小学校教員の多忙な勤務実態のため調査の許可を得ることは難しく、結局許可を得た三つの小学校に絞ることになった。

調査の目的は数量的な把握ではなく、事例校での教員の就学援助制度の認識に関する着目点と学校での実態を事例校の実態を通じて明確にすることであるため、選定した三つの学校を分析することにした。

第2節 3つの事例校の概要と特徴

(1) 木津川市立 A 小学校概要と特徴

木津川市は、京都府の最南端にあり、平成 19 年 3 月 12 日に旧木津・加茂・山城の3町が合併して誕生した新しい市である。本校は、明治 6 年開校の伝統校である。校区は都市近郊型農業地域にある。近年、住宅開発や商業施設の建設が進み、校区の環境は少しずつ変わりつつある。

最寄りの電車駅からは遠く、一軒家が多い集落の中にある。隣に同じ名前の幼稚園があり、幼稚園から本校に進学し、500 メートルぐらい離れている中学校に進学しているため、児童生徒は校区から出て、遠くに行く必要はないという。この校区内では私立小・中学校に通う児童も少ない。校内を歩くあちらこちらに英語での挨拶の言葉などを書いた張り紙が張られていてこれは英語の勉強に力を入れているということだった。また、算数で少人数学習を取り入れているという。児童数が減少したため使用しなくなった教室を児童が自由に使えるオープンスペースにして、児童が休憩時間に使えるようにした。校内が清潔で、擦れ違う児童みんなが元気良く挨拶してくれるというのが見学に行った時の印象だった。

就学援助を受けている状況を見ると、生活保護を受けている児童は 0.9%、準要保護を受けている児童は 13.2%であり、これは決して少ないとはいえない。

(2) 京都市立 B 小学校の概要

京都市左京区の中央部に位置する。平成 20 年度で創立 49 年を迎える。最寄りの電車駅が近く、大きい商店街の隣にあるのが特徴である。近くにいくつかの小学校と中学校が並んでいる。京都市では就学援助制度の運用を積極的に行っている。本制度についての教員の知識が調査を行った 3 つの小学校の中で一番高かった。本校の要請により、要保護を受けている児童数と準要保護を受けている児童数を表示することは控えることとする。

(3) 京都市立 C 小学校の概要

京都市北区に位置する。近くに京都では有名な神社がある。平成 21 年度で創立 29 年を迎える。本校区には、多くの田畑が残っている。昔から野菜や稲作に従事している人もいて、学校のまわりには田畑が市内中心部と比べ、まだまだ残っている。集合住宅も多数あるが、一軒家もある。裏側に大きな山があり、西側に加茂川が流れて自然の中

にある小学校といえる。

調査対象とした小学校の中で一番規模が大きい学校である。児童数も他の2つの学校より約2倍位多い。全児童のうち16.4%が保護と援助を受けているが、その内訳として児童の2.4%が生活保護を、13.9%が就学援助を受けている。就学援助受給率は調査対象である3つの小学校の中で一番高い。

以上の3つの小学校において、就学援助制度の運用について調査を行った。

調査対象学校の児童数 2008-5月

	A 小学校		B 小学校		C 小学校	
学年	学級数	人数	学級数	人数	学級数	人数
1 年	2	7 3	2	49	4	111
2 年	2	4 9	2	56	4	119
3 年	2	5 5	2	53	3	110
4 年	2	5 3	2	52	4	122
5 年	2	5 9	2	50	4	111
6 年	2	4 2	2	55	4	108
特別支援学級	1	2	2	4	3	7
合計	13	333	14	319	24	688

第3節 3つの事例校における調査結果とその分析

(1) 「I.先生ご自身についてお伺いいたします」質問領域についての分析

本調査は4つの領域で構成されている。第1の質問領域では教員自身について尋ねた。教職歴によって児童と接する方法が異なり、児童に何らかの変化が現れたときに見抜く力があるかどうかが異なると思われる。保護者から就学援助制度の申請がない場合、教員自身が判断して何かの機会に就学援助制度を紹介し、本制度を1人でも多くの児童に活用させることができることも予想され、こうした点で、この領域の質問を設けた。

回答した学級担任教員の性別

	A 小学校		B 小学校		C 小学校	
性別	男性	女性	男性	女性	男性	女性
人数	3 人	10 人	5 人	9 人	5 人	13 人

回答した教員の年齢

年齢	A 小学校	B 小学校	C 小学校
22-29 歳	7 人	5 人	5 人
30-39 歳	2 人	5 人	5 人
40-49 歳	0 人	1 人	2 人
50-59 歳	4 人	3 人	6 人

教員を年齢構成で見るとA小学校では20代の若手の教員が多く、30代から40代の教員が少なかった。50代の教員も多く、若くて教職経験の少ない教員の指導も任され、また、

就学援助制度について深く理解していることが期待される。B小学校の場合、20代の若手の教員と30代の教員が多いのに対して、ベテランの教員が少ない。C小学校では、20代の教員と50代の教員はほぼ同じ人数であった。

教職経験年数

年数	1-5 年	6-10 年	11-15 年	16-20 年	21-30 年	30 年以上
A 小学校	7 人	1 人	0 人	1 人	4 人	0 人
B 小学校	5 人	3 人	1 人	2 人	1 人	2 人
C 小学校	5 人	3 人	2 人	2 人	1 人	5 人

A 小学校では、教職経験年数の少ない教員が目立つ。調査対象他の2つの小学校と比べ

て、21年以上の教職経験がある教員が4人もいるのが本校の特徴である。B小学校では若く教職経験の少ない教員が多く、それに対し、教職経験の長い教員が少ない。C小学校の場合も教職経験が1-5年と30年以上の教員が若干多いが、6-30年の各層の教職経験の教員も配置されている。

京都府下の教員場合、旧同和教育と関わった経験をもったことがある可能性が高い。したがって、就学援助制度についての意識が高いことが推測される。

本校勤務年数

年数	A 小学校	B 小学校	C 小学校
初年	5 人	5 人	6 人
2 年—4 年	4 人	7 人	9 人
5 年—10 年	4 人	2 人	3 人

A 小学校では、教職経験年数が長い教員が4割近くいるが、本校での勤務年数は少ない教員が多かった。特に、本校での勤務が1年目という

教員が5人もいる。B小学校もA小学校と同じく本校に勤務して1年目の教員が5人いる。それに対し、本校での勤務が5年以上の教員が2人しかいない。調査対象の小学校の内、教員数が一番多かったのはC小学校であるが、本校の状況を十分に理解していると思われる5年以上の本校勤務の教員が少ないのが目立つ。また、初年勤務教員も多い。

当校学校での勤務年数別教員構成をみると、該当の学校での勤務が初年の教員が3校とも多くいる。したがって、それぞれの学校で行っている就学援助の運用に関する認識が十分にもたれているかについては疑問が持たれる。それぞれの学校において、該当校の特徴に合わせて就学援助制度の運用に関する説明が行われているのか、教育委員会の就学援助制度に関する手引きや案内などが置かれているのか、本校での勤務が1年目の教員が本校における就学援助についてどのように把握しているのかを以下の第2領域の質問項目で明らかにしたい。

(2)「II 貴校の就学援助制度の運用について」質問領域についての分析

第2質問領域では、それぞれの学校で行われている就学援助制度の運用について質問した。該当校において行われている制度運用について学級担任がどの程度、あるいはどのように把握しているのかを確認するための質問を設けた。学級担任が学校で行われている制度について十分に理解していれば、該当するはずの学級児童全員がこの制度を受けること

になる。

この領域の質問項目は、12 の質問から構成されている。以下、それぞれについて検討する。

1. 教員に対する就学援助制度の説明会や研修はありますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	ある	0 人	9 人	5 人
B	ない	11 人	4 人	13 人
C	知らない	1 人	0 人	0 人
回答無し		1 人	1 人	0 人

A 小学校では、就学援助制度についての教員を対象とした説明会などは行われていない。木津川市教育委員会からも説明などはない。毎年、2

月の中旬に就学援助制度の新規申請書と、継続の申請書などを小中学校に郵送で送るのみである。また、本制度について説明書なども作られていない。本校では、事務職員が就学援助制度を担当している。毎年度の新規入学説明会の時、本制度を説明し、新入学児童全員に案内書と申請書を配布している。今年度では、本校の事務職員は新規採用の職員で、学校勤務の経験は全くない人が担当している。11 月に学校を訪問し、本校での本制度のインタビューした時は、制度についての知識は極めて低く、この制度の担当者としては適任といえない。また、教員の質問の回答に「知らない」と答えた教員は、本校での勤務が 1 年目で、11 月の時点で勤務校が行っている制度についてまだ理解出来ていなかった。

B 小学校と C 小学校がある京都市では、各校の担当者を対象とした研修を教育委員会が行い、各校で他の教職員に研修を受けた担当者が職員会議などで説明している。

B 小学校の回答によると、多くの教員が「ある」と回答しているのは職員会議での説明を指していると思われる。また、C 小学校で「ある」と回答した 5 人の教員も同様であると思われる。さらに「具体的にどんなことをやっていますか？」という質問に C 小学校教員は、「職員会議で担当者から説明をうけている、どのような申請をするのか、年に一回担当者に」などの回答を書いた。

B 小学校と C 小学校は両方とも京都市教育委員会の所管であるが、調査回答によると個々の学校で行われている運用が異なっているから教員の認識も違っていると思われる。京都市では、年に 1 回 4 月に小中学校の就学援助制度担当者を対象とした研修を行って、それを受けた担当者が学校の職員会議などを通じて教員全員に本制度について説明をすることになっている。しかし、調査対象 C 学校ではそれが行われていないことが推察される。

C 小学校の就学援助制度担当の教員に聞くと、年度始めに教育委員会からのプリントについて説明する程度であるという。教育委員会で研修を行い、積極的に運用をしていますが、それが学校現場で活用されていなかったら意味が無いこととなる。

ただA小学校がある木津川市教育委員会と比べると、京都市教育委員会の方が就学援助制度に関する取り組みを積極的に行っていると思われる。

義務教育の保障である就学援助制度について個々の学校の教員全員が理解することによって初めて学校全体の運用が正しく行われると思われる。したがって、本制度についての教育委員会による研修を充実させる必要がある。

2. 貴校で就学援助制度の活用に対する特別な取り組みを行っていますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	行っている	1 人	4 人	3 人
B	行っていない	9 人	9 人	14 人
C	知らない	2 人	0 人	0 人
回答無し		1 人	1 人	1 人

A 小学校では就学援助に対する特別な取り組みを行っていない。回答によると1人が「行っている」と回答しているが、おそらく新

規入学の説明会と間違っていると思われる。「知らない」と回答した教員と「回答無し」の3人は全員本校での勤務は1年目だった。B 小学校も就学援助制度に関する特別な取り組みを行っていない。「行っている」と回答した4人の内3人は本校での勤務が初年と2年目の教員であり、教職経験も1年目と2年目の若い教員であった。また、「行っている」と回答した1人の教員は教職経験が33年目で本校での勤務が3年目の教員だった。具体的な取り組みとして「新一年の保護者説明会」と書かれているので、質問の内容が伝わっていなかったと思われる。C 小学校でも特別な取り組みを行っていない。「行っている」と回答した3人は、教職経験が20年、30年、33年で、本校での勤務は2年、4年、5年の教員だった。具体的な取り組みとしては、「新1年生に説明会、新1年生入学時に申込み申請を渡している、1年生入学時に保護者向け就援の申し込みについて説明をしている」などの回答を得た。教職経験が長いことからみると、前任校でも「新一年の保護者説明会」時、説明は行われていたと思われるが、本質問の意味が通じていなかったと解釈することとする。

3. 教育委員会の就学援助制度についての案内書は、学校に配布されていますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	ある	8 人	14 人	16 人
B	ない	3 人	0 人	2 人
C	知らない	1 人	0 人	0 人
回答無し		1 人	0 人	0 人

随時申請のため、京都府の全小学校が案内書と申請書を置いている。A 小学校の回答によると、教員の多くが案内書があることは把握していた。京都市の B 小学校の回答を見ると、全員が案内書が学

校に置かれていることを認識していた。C 小学校の教員で「ない」と回答した 2 人の教員は、本校での勤務は 3 年目であるが、本制度の案内書と申請書が配布されていることを知らなかった。

回答によると、木津川市の小学校と京都市の小学校には違いが見られる。木津川市の小学校の教員の 3 分の 1 が本制度の案内書と申請書が学校に配布されていることを把握していないことは、自治体が学校での取り組みをもっと具体的に行う必要があることを示している。

4. 保護者に就学援助制度についてどのような説明をしていますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	案内書を配布している	8 人	4 人	10 人
B	内容を説明し案内書と配布している	1 人	8 人	6 人
C	その他（具体的に_____）	0 人	1 人	1 人
D	知らない	1 人	0 人	0 人
回答無し		3 人	2 人	1 人

この質問に対して A 小学校の教員 8 人が「案内書を配布している」と答えた。教員自身がこの制度に対する意識が低いため、案内書を配っているだけとみられる。B 小学校の回答は逆に、8 人の教員が内容を説明して配っている。この 8 人の教員は本校での勤務が 2 年以上の教員であった。回答しなかった 2 人の教員のうちの 1 人は本校勤務 1 年目の教員だった。C 小学校の回答によると、就学援助制度の内容を説明し案内書を配布している教員は 6 人のみである。調査対象者が 18 人であるので、その割合は 3 分の 1 と少ない。「そ

の他」の回答者の1名は、具体的には「必要ですという保護者の方に説明し配布する」と回答している。教職経験3年目で本校での勤務も3年目である。

この質問の回答によると、本制度を理解している教員が資料配布に当たって、本制度を説明し、配布していることがわかる。ここで、本制度について詳しい知識を持っている教員からは本制度が児童生徒に伝わっていると言える。

ともに京都市立小学校であるB小学校とC小学校の回答によると、同じ京都市教育委員会の所管であっても、積極的に就学援助の運用を行っている学校では教員の認識も大きく異なることが分かる。

5. 保護者への案内書と申請書はどのように配布していますか？（複数回答可）

質問の回答は全員がA、Bの回答を選択するべきと言えるが、実際の回答の結果は様々である。

B小学校の14人の教員の回答によると、10人以上の教員が制度の案内書と申請書の配布について質問のA、Bの回答を選択した。また、「担任から家庭訪問で説明し、配布している」との回答者が5人もいることと、「知らない」、「回答無し」の人がいなかったことからB小学校では本制度の運用が積極的に行われていると考えられる。複数回答を選択した教員が多数いた。

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	入学前、説明会の時に説明し、申請書を配布している。	3 人	10 人	10 人
B	学級担任を通じて案内書と申請書を配布している	7 人	6 人	5 人
C	担任から家庭訪問で説明し、配布している。	0 人	5 人	2 人
D	その他	1 人	1 人	0 人
E	知らない	1 人	0 人	0 人
回答無し		2 人	0 人	2 人

A小学校の教員の10人がA、Bの回答を選択された。「知らない」と回答無しの教員が3人いる。この3人のうちの1人は教職経験1年目の教員だったが、本校での勤務が6年目で教職経験が27年目の教員が「知らない」と回答したことから本制度が理解されていない

いといえる。また、もう1人の「知らない」と回答した教員は教職経験28年目だが、本校での勤務は1年目の教員だったことから、教職経験が長くても個々の学校での取り組みの理解が不十分と思われる。

C小学校の回答によると、回答しなかった教員の1人は教職経験1年目で本校での勤務も1年目である。もう1人の教員は教職経験20年目であるが、本校での勤務は9年目である。この教員は本調査のほとんどの質問に回答しておらず最後に、「すみません理解できていません」と書かれている。いくら教職経験が長くても、本制度について理解できていない教員がいることが分かる。

6. 保護者から学校への就学援助の新規の申請受付の時期は？（複数回答可）

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	4月中	2人	3人	0人
B	4月から5月中旬まで	0人	1人	6人
C	随時	0人	11人	8人
D	知らない	11人	0人	5人
E	その他	1人	0人	0人
回答無し		0人	0人	1人

木津川市教育委員会の就学援助制度上では、就学援助制度の新規申請の受付は、4月30日までと、随時の申請となっている。A小学校の回答によると、本制度を理解しているのは2人のみである。この2人の教員は教職経験29年目と27年目で、本校での勤務は5年目と6年目の教員である。1人の教員は特別支援学級の担任教員で本制度について極めて詳しいとみられる。「知らない」と答えた教員が11人もいるのは、学校での取り組みがほとんどなされておらず、それがどれだけ必要かを表していると言ってもよい。木津川市教育委員会からのPRなどが少ないため、申請主義による本制度においては、個々の学校で教員が理解していなければ本制度を必要とする児童生徒が本制度を活用できない。

京都市の就学援助制度の新規申請は4月1日から5月15日までと、随時の申請となっている。B小学校の教員の回答を見ると、教員の殆どが本制度の申請時期について理解しているように見えるが、正しい回答であるBとCの回答者は1人だけだった。11人の教員が

「随時」と回答していることから全く理解していないわけではないと言える。「知らない」、「その他」、回答無しの教員がいなかったのは、この学校では教員の就学援助制度運用に関する認識が低くないことを示している。

C小学校の教員の回答によると、6人の教員が年度当初における本制度の申請時期については正しく理解している。だが、この6人の教員の内、2人の教員だけが「随時」の回答も選択している。したがって、本校において本制度の新規申請の時期を正しく理解している教員は2人のみということになる。また、他の6人の教員が「随時」と回答しており、まったく分かっていないわけではない。

京都市教育委員会が所管するB小学校とC小学校での教員の認識が異なっていることがこの質問でもわかる。C小学校の5人の教員も本制度の一番重要な事項である申請時期を把握していないのは、学校での取り組みが不十分であることがその要因であると思われる。

7. 学校から教育委員会への就学援助の新規の申請受付の時期は？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	4 月中	0 人	2 人	0 人
B	4 月から 5 月中旬まで	0 人	0 人	4 人
C	随時	0 人	11 人	9 人
D	知らない	12 人	0 人	6 人
E	その他	1 人	1 人	0 人
回答無し		0 人	人	1 人

木津川市教育委員会の就学援助制度の運用では、学校から教育委員会への就学援助の新規の受付は個々の学校で4月30日まで受付けて、その日に教育委員会に申請することとなっている。A小学校の回答によると、「その他」を選択した教員は「覚えていません」と書いているので、この学校の教員全員が学校側から教育委員会への本制度の申請の時期を知っていなかった。

他方で京都市では学校からの教育委員会への就学援助の新規申請は、「随時」と、4月から5月中旬までとなっている。B小学校の回答を見ると「随時」の回答が多かった。その他の回答者は、教職経験6年目で本校での勤務は2年目の教員である。「具体的」に欄に記入はされていなかったのもそのような意図でこれを選択したのかは不明である。

C小学校の回答によると、「随時」の回答が多く見える。同じく京都市内にあるB小学校と比べてみると「知らない」と回答した教員が多いのが目立つ。知らないと回答した6人の教員の内4人が本校での勤務1年目の教員だった。2人が2年目と3年目の教員である。積極的に就学援助の運用を行っていると思われるB小学校の教員では新人の教員であっても「知らない」と回答した教員はいない。

8. 就学援助の継続の申請受付の時期は（保護者から学校へ）

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	前年中（2月末から3中）	0人	0人	3人
B	6月1日から6月30日まで	0人	9人	3人
C	5月中	0人	1人	2人
D	随時	0人	2人	2人
E	知らない	11人	0人	8人
F	その他	2人	0人	0人
回答無し		0人	2人	0人

木津川市の就学援助の継続申請の受付の時期は、前年度の2月から3月中までである。A小学校の回答によると、その他の2人の内1人は「覚えていません」、もう一人は「兄弟児童に配布されているのであまり意識がない」と答えているので、この2人の教員も申請の時期を知らないと考えれば、この学校の学級担任の教員全員が本制度の申請時期を理解していないということになる。このように、理解されていないのであれば、就学援助制度が十分に活用されていないと思われる。

京都市の就学援助の継続申請の受付の時期は、6月1日から6月30日までとなっている。B小学校は随時の選択者もいるが、多くの教員がBの正しい回答を選択していることを考えると、本制度について理解されていると言える。「随時」の回答を選択した2人の教員は、2人とも教職経験が長く、また本校での勤務は3年以上の教員であるが、その回答が間違っていることから教職経験の長い教員が本制度を正しく理解しているとは限らないことがわかる。

C小学校の回答によると、正しい回答を選択した教員は3人のみである。また、「知らな

い」と間違った回答を選択した教員が多くいるのが目立つ。

9. 保護者からの就学援助の申請は先生から、校内のどなたに提出していますか？

回答	A 小学校	B 小学校	C 小学校
A 学校事務職員	8 人	0 人	0 人
B 教頭	2 人	0 人	0 人
C 担当の方	0 人	12 人	16 人
回答無し	3 人	2 人	2 人

この質問は選択回答ではなく、
答を書いてもらう方法で行った。
A 小学校では学校事務職員である
が、B 小学校の就学援助制度担当
は TT 担当・研究主任の教員であり、

教職経験が長く、本校での勤務は 9 年目である。前任校でも同じく就学援助制度を担当した経験があるという。C 小学校では、専科の教員が本制度の担当を任されている。以前にこれを担当したことはない。また、本校での勤務は 3 年目である。A 小学校の教員の回答によると、回答がなかった 3 人の教員の内 2 人が本校勤務は初年で、1 人は 2 年目であった。まだ、本校での仕事に慣れていないことが推測される。

C 小学校で回答しなかった 2 人の教員の内 1 人は、本校での勤務が 1 年目で、もう 1 人の教員は本校での勤務が 3 年目の教員である。

10. 貴校では、就学援助制度の申請には校長の所見は必要ですか？

回答	A 小学校	B 小学校	C 小学校
A 必要	2 人	12 人	3 人
B 必要ない	0 人	1 人	7 人
C 知らない	11 人	0 人	8 人
D その他	0 人	1 人	0 人

木津川市教育委員会は就学援助の認定には原則として校長の所見を必要としている。

A 小学校の回答によるとこの原則を知っているのは 2 人のみである。2 人とも教職経験 20 年以上、本校での勤務

は 5 年目と 6 年目である。また、「知らない」と回答した教員が極めて多かったことは、本校での就学援助制度に対する教員の認識が極めて低いことを示している。

京都市教育委員会によると、就学援助の申請に際して、特別事情認定の申請以外は学校長が決済して認定報告書などを教育委員会へ提出している。

B 小学校の回答によると、A 小学校と反対に、いくら教職経験年数が短くても、あるい

は本校での勤務年数が少ない教員でも、制度に対する認識が高いと思われる。

同じ京都市でも、B小学校とは逆に、C小学校の教員の本制度についての認識は低いことがわかる。正しく回答した3人の教員をみると、教職経験20年目で本校での勤務が4年目、教職経験31年目で本校での勤務が2年目、教職経験が33年目で本校での勤務が5年目の教員であった。

11. 所属自治体から貴校に学校における就学援助制度の運用等を説明する文書や運用の手引きが配布されていますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	ある	6 人	13 人	7 人
B	ない	3 人	0 人	6 人
C	知らない	2 人	0 人	2 人
D	その他	0 人	0 人	3 人
回答無し		2 人	0 人	0 人

木津川市教育委員会は、就学援助制度に関する手引きや、これを説明した文書などを作っていない。他方で京都市では京都市教育委員会の調査課就学援助担当から『____年度就学援助事務説明会資料「就学援助事務について」』という手引きが公立小・中学校に配布されている。京都市教育委員会から出されているこの手引きには、就学援助の運用についてきめ細かい説明が載っているため、きわめてわかりやすい。

この質問項目について、A小学校で6人の教員が「ある」と回答したのは本制度についての知らせと、申請書のことと間違っただけと解釈され得ざるを得なかった。また、「知らない」と答えた教員と回答無しの教員が合わせて4人もおり、本制度の運用に関する説明や運用の手引きがあるかどうかを把握されていないと思われる。

B小学校には京都市教育委員会から出されている手引きが配布されている。配布されていることを調査対象の教員全員が把握していた。

C小学校にも京都市教育委員会から出されている手引きが配布されている。しかし、B小学校と異なって、本校の半分以上の教員が本制度についての手引きが学校に配置されていることを把握していなかった。

12. 所属自治体の準要保護制度は近年変わってきていますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	変わっていない	0 人	1 人	1 人
B	変わってきている	0 人	8 人	4 人
C	分からない	12 人	5 人	12 人
回答無し		1 人	0 人	1 人

木津川市の教育委員会の就学援助制度の担当職員によると、3 町の合併後によって、旧木津町の様式を基準とすることによって、旧加茂町と旧山城町には設け

られていなかった所得制限などを改めて制定した。認定基準、手続きなどには大きな変化はないとのことである

質問の回答によると、回答がなかった教員 1 人を知らないから答えなかったとすれば、A 小学校の教員の全員が該当自治体の就学援助制度の動向を把握していないと言える。他方で B 小学校の回答によると、多くの教員が制度の動向を把握していた。「分からない」と答えた 5 人の多くは教職経験年数が少ない若い教員だった。「変わってきている」という回答の続きに設けた「具体的にどのように」という欄では、この回答を選択した回答者の内 3 人が「世帯表がなくなり、額が下がった」などと書いていた。したがって、本制度についての知識は高いと思われる。

C 小学校では「分からない」と回答した教員が多い。「変わってきている」と回答した教員が「具体的にどのように」という欄に「申請できる金額が上がってきて対象外になることがある。(これまで OK だったのに)、基準となる年収が低くなっている、年々援助を受けることが難しくなっているようです、書類や金額等厳しくなっているのでは」回答を書いていた。これらの教員は本校での勤務が 2 年目、4 年目、5 年目の教員で、3 人とも教職経験年数が高い教員だった。

II の領域で設けた質問の回答によると、以下の違いが見られた。

所管教育委員会が就学援助制度の研修、説明会を行っている小学校では、この制度が他と比べると活用されていることが分かる。これに、本制度について案内書、申請書が学校に配布されていること、保護者に本制度について説明する程度、保護者への申請書と案内書の配布を行っている様子、本制度の申請時期、申請するに際して学校長の所見が必要かどうかを教員が理解しているかどうか、自治体から本制度について説明が載った文書、手

引きなどが学校に配布されていることを把握しているかどうかなどの質問の回答によると、教員に対する研修を行っている京都市の小学校の教員は大体把握している。逆に、教員に対する研修などを実施しない木津川市の教員の本制度についての知識は低いことが調査で明らかになった。

また、積極的に本制度の運用を行っている京都市教育委員会の所管であっても、個々の学校においてその運用の取り決めが十分に行われていないと本制度についての教員の知識が低いことが調査で明らかとなった。

また、教員の教職勤務年数によって本制度に関する教員の理解の程度が大きく変わらないことが分かった。教職経験が少なく、本校での勤務年数が少なくても、教育委員会が本制度の運用に積極的で、個々の学校での運用がうまく機能していれば、本制度についての理解が高いことと、教職経験が長くて本校での勤務年数が長い教員であっても、必ずしも本制度を十分に理解しているとは限らないことが明らかになった。

(3)「III 学級担任としての制度運用」質問領域についての分析

第3 質問領域は学級担任として行っている就学援助制度の運用についてである。該当校において行われている制度運用について学級担任がどの程度把握し、それを活かしているのかについて質問を設けた。学級担任が学校で行われている制度についてすべて正しく理解していれば、本制度を受けるはずの学級児童がすべて制度を受けることができるようになる。この領域の質問項目は、7 個の質問から構成されている。

1. 現在、担当している学年に生活保護（要保護）、準要保護を受けている児童はいますか？

この回答では「要保護_____人、準要保護_____人、いない」として回答を得たが学校から学級ごとの数値を出さないようにとの要望がなされたので集計を避けることにする。

2. 担任を通じて報告と申請書を配布している場合、どのように配布していますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	児童全員に個別封筒に入れて渡している	5 人	5 人	4 人
B	家庭訪問にて親に渡している。	0 人	3 人	4 人
C	必要と思われる児童のみ個別封筒に入れて渡している。	3 人	8 人	9 人
D	その他 _____	1 人	0 人	2 人
回答無し		4 人	0 人	0 人

この質問の回答は学級担任としてのどのような活動を行っているのかを見るために設けた質問である。これが正しいという回答がない質問である。回答も様々であった。

調査対象の小学校において報告と申請書の配布が統一されていなかった。木津川市の教育委員会の就学援助担当者によると、市内の小・中学校では新入生だけではなく、全児童生徒に配布されるように報告と申請書を学校に配布している。だが、調査の回答によると、報告と申請書は、全ての児童には配布されていないことがわかる。また京都市の B 小学校と C 小学校で「必要と思われる児童にのみ個別封筒に入れて渡している」と回答を選択された教員が多かったことから全児童には案内書と申請書が配布されていないことが分かる。

3. 生活保護や準要保護を受けている児童の家庭訪問において特に他の児童と比べて注意する点がありますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	ある	3 人	2 人	3 人
B	ない	7 人	12 人	10 人
C	その他 _____	1 人	0 人	4 人
回答無し		2 人	0 人	1 人

A 小学校の教員の回答に「ある」と回答した 1 人の教員は教職経験 29 年目で、本校での勤務は 5 年目である。そして現在、担任をしているクラスに生活保護を

受けている児童 1 人と、就学援助を受けている児童が 11 人もいる。21 人のクラスに 12 人も就学援助を受けているのは極めて高い数字である。

B 小学校の教員は、その多くが「ない」という回答を選択した。「ある」と回答した 2 人の教員が現在担任をしているクラスには生活保護を受けている児童は 1 人ずつ、就学援助を受けている児童も 3 人ずついる。「家庭環境に気を配って行きます」、「家庭での過ごし方や生活の様子など、乱れがないか特に気をつけてみている」などと書かれている。1 人は本校での勤務は 5 年目で、教職経験は 10 年目、もう 1 人は本校での勤務は 2 年目で、教職経験は 6 年目の教員である。

C 小学校で「ある」と回答した教員は 3 人であった。教職経験 31 年目の教員が 2 人、20 年目の教員が 1 人であり、3 人とも本校での勤務は 2 年以上の教員である。「その他」に回答をした教員は「ある場合もあればない場合もある、守秘、準要の情報が分からないようにしている（もれないように）、子どもの様子から判断して気になることがあれば家族での様子を詳しく聞けるように関係をきずいていく」などを書いている。これらの教員は教職経験が 3 年目、4 年目、6 年目、12 年目の教員である。

3 つの小学校の教員の回答を見ると学校全体で統一した対応をしていないことが分かる。

4. 生活保護や準要保護を受けている児童の保護者と家庭訪問以外に本制度について意識して連絡をしていますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校	本制度を受けている児童がクラスにいれば、児童のクラスでの様子、学力の変化あるいは、援助の手続き、交付などで他の児童と比べて多く連絡していると考えて本質問を設けたが、予想外の回答だった。
A	連絡している（具体的_____）	0 人	2 人	1 人	
B	連絡していない	12 人	12 人	15 人	
回答無し		1 人	0 人	2 人	

は、援助の手続き、交付などで他の児童と比べて多く連絡していると考えて本質問を設けたが、予想外の回答だった。

B 小学校で「連絡している」と回答した教員は「具体的に」という欄に 1 人は「手続き等」、もう 1 人は「お金を直接お渡ししたりするので」など書いている。京都市の小学校であるため、援助交付は保護者の銀行口座振込みであるが、回答に書かれたことは特別のことに關してであったと考えられる。これを書いた教員はこの領域の質問項目の 3 番目の質問「生活保護や準要保護を受けている児童の家庭訪問において特に他の児童と比べて注意する点はありますか？」に「ある」と答えた教員である。したがって、この 2 人の教

員は本制度をかなり意識しているように思われる。

1人の教員は、教職経験年数10年目で、本校での勤務は5年目である。現在担任している学級には要保護を受けている児童と、準要保護を受けている児童もいる。

もう1人は、教職経験6年目で、本校での勤務は2年目である。現在担任している学級には、要保護と準要保護を受けている児童はいる。

C小学校の「連絡している」と回答した教員は、教職経験33年目、で本校での勤務は2年目の教員である。「具体的に」という欄には何も書いていない。回答無しの教員は教職経験32年目で本校での勤務2年目の教員と、教職経験4年目で本校での勤務3年目の教員であった。

5. 申請の無い保護者に学級担任から就学援助制度を薦めたことはありますか？

回答		A 小学校	B 小学校	C 小学校
A	ある	2 人	9 人	12 人
B	ない	10 人	5 人	5 人
回答無し		1 人	0 人	1 人

この質問に「ある」と回答したA小学校の2人の教員は教職経験6年目で、本校での勤務は3年目の教員と、教職経験20年目で、本校での勤務は5年目の教員であった。現在の担任をして

いるクラスには、就学援助を受けている児童はそれぞれ1人と6人いる。B小学校では9人と半分以上の教員が本制度を薦めたと回答している。C小学校の場合は、多くの教員が本制度を薦めたことがあると回答している。「ない」と回答した教員は、本校での勤務年数が少ない、教職経験年数も少ない若い教員が多かった。このことから制度を薦めることの背景として第1に本制度の認識の深さ、そして第2に児童やその家庭の状況に対する理解の程度があるものと考えられる。

6. 就学援助の申請を薦めたことのある場合はどんなことがきっかけでしたか？（複数回答可）

回答	A 小学校	B 小学校	C 小学校
A 子どもの様子の変化	0 人	0 人	1 人
B 離婚等、家庭環境の変化が明らかになって	1 人	6 人	11 人
C 保護者の相談をきっかけに	1 人	5 人	7 人
D その他_____	2 人	1 人	0 人
回答無し	9 人	4 人	6 人

これは、この領域の 5 番目の質問「申請の無い保護者に学級担任から就学援助制度を薦めたことはありますか？」と関連する質問であり、この 5 番目の質問に「ある」と答えた教員が主に回答している。担任クラスの児童の様子の変化、家庭事情の変化を敏感に感じ、また、見抜くことが出来たことが本制度を薦めるきっかけになったと思われる。本調査を行う以前に学校での現状を把握するためにインタビューを行った京都市立小学校の教員によると、本制度を薦めるのは難しいという。家庭内部の事情なので他人に言われることを嫌がる保護者もいるようである。これ以外にも、色々な困難があると思われるが、それに関わらず、本制度を薦めている教員は、本制度の重要性を考えているからこそ薦めていると考えられる。

7. 近年の就学援助の申請数の傾向はどうですか？

回答	A 小学校	B 小学校	C 小学校
A ここ数年変化なし	2 人	2 人	2 人
B 前年と比べて増えている	4 人	7 人	8 人
C 前年と比べて減っている	0 人	0 人	0 人
D 年により一様ではない	4 人	1 人	4 人
回答無し	3 人	4 人	4 人

厚生労働省の発表によると、近年は生活保護を受ける世帯が増えつつあるという。また、就学援助制度の受給率も上がっている。（注 1）調査対象の学校での教員

は、本制度に関する取り組みを行ってればこの事実を把握していると言う前提でこの質問項目を設けた。また、調査対象の小学校の事情を把握するために、それぞれ学校での就学援助制度の担当者に学校の状況を聞いたところ、増えている傾向にあることが分かった。

調査回答に「変化無し」と回答した教員は、個人的に変化はしてないと考えていると思われる。A 小学校と反対に就学援助制度が積極的に行われていると考えられる京都市の小学校の教員の半分以上が本制度の申請者の増加傾向に気づいている。

京都市の就学援助率の増加には、京都市教育委員会の本制度の運用、特に報告などが大きな影響を及ぼしていると思われる。

(4)「その他」質問領域について

本調査を行うに当たって気づかなかった点や就学保障制度について他に教員の意見があれば聞かせて頂きたくため、本質問を設けた。

—この調査や子どもの就学保障について何か気づきの点やご意見があればお聞かせください。

調査対象の3つの小学校の教員のうちA小学校の教員1人、C小学校の教員4人が回答した。

A 小学校の教員で教職経験 27 年目、本校で勤務は 6 年目である。現在、特別支援学級を担当している。担任しているクラスには、生活保護を受けている児童は 1 人、就学援助を受けている児童は 1 人いる。

回答での記入内容は、以下のとおりである

「以前通級指導教室担任をしていた時（この時は初めての制度なので保護者に直接説明しました）、児童の交通費が出るという制度が出来ました。子どもの学力を保障する制度としては当然だと思いますが、それは送迎の保護者分はなし、しかも所得制限がある。500 円—1000 円程度の補助を得るため、市役所に所得証明をとらなくてはいけないなんでもんだいなものだと思います。他にもそのような面倒な手続きのため補助がもらえないことが多いのはおかしいなと思います。

また、以前家庭の事情（収入減のため）で諸費が払えない保護者に「お金払わないから

学校のプリントもらえないのか（実は子どもが持ち帰り忘れてただけ）」とつめよられたことがあります。もちろんこれは誤解だったのですが、親としては誰にも相談できず悩んでおられたのに知らないとは言え「お金持って来てね」はきついことを言っていたなと思いました。そのあと、どうしたらいいか分からなかったので私は何もできなかったけれど相談をした加配の先生が補助の手続きをして下さいました。もっと早く聞いていれば（当時私が制度を知っていれば）こんなしんどい思いをしていただかなくてもよかったのにと思いました。」

このようにこの教員自身が経験したことが記入されている。「以前」と書かれているのがいつのことであるかははっきりしないが、現在でも本制度の PR などが少ないと思われる。特に、この教員の勤務する小学校がある木津川では就学援助制度の PR と現場の教員への本制度についての紹介や研修などが少ないことが本調査で明らかに見えた。

C 小学校の教職経験 6 年目で本校での勤務が 1 年目の教員は
「就学援助制度について、担当でないと分からない内容については答えようがない」と書かれている。

また、教職経験 6 年目で本校での勤務が 4 年目の教員は
「私が今まで担当してきた子どもたちは「要」でも、そこまで困窮している様には感じませんでした。持ちもの、休日の過ごし方など他の子どもたちとあまり変わりません」と書かれている。

教職経験 4 年目で本校での勤務 3 年目の教員は
「援助を知らない方もおられるが、役所等できかれてこられる方もおられる。」
教職経験 20 年目で本校勤務 9 年目の教員は
「アンケートをさせてもらって自分の認識不足について強く感じました。良い機会でした。ありがとうございました。」

などが書かれている。回答によると、就学援助制度の運用が積極的に行われていると見られる京都市の公立小学校でも本制度についての知識が低い教員もいることがわかる。

以上が調査全ての領域の質問回答の分析である。これまで見てきたように就学援助制度の PR と現場の教員への本制度についての紹介、研修などの必要があることが明らかにできた。

本章のまとめとして以下の 3 点を述べておきたい。

- ①同じ京都府下の教育委員会であっても、行われている就学援助制度が市教育委員会によって大きく異なっていること。
- ②同じ京都市内の小学校であっても、個々の学校での取り組みによって、教員の本制度についての認識が異なっていること。
- ③本制度に関する教員の認識は、教職年数によっては大きくは変わらないこと。

注

(1) 朝日新聞 2008年6月12日 朝刊

第4章 まとめ—今後の在り方についての考察

以上、日本の義務教育における機会均等とその制度、日本における就学保障制度の運用について、学校現場における実態と対応を事例校での質問紙調査の分析を通して検討した。

世界の先進国にまで発展した日本の教育の機会均等とは、けっして「学校に行けるか行けないか」といった程度の問題ではない。義務教育段階においてのみ就学を保障するというのではなく、その後の進学・進路も含めた長期的な視点から、子どもの発達・教育を保障することが望まれる。

日本においての就学援助は、教育の機会均等という理念から 1950 年代に制度が整えられた。学校教育法は、経済的理由で就学困難な児童・生徒の保護者に対し、市町村が必要な援助をしなければならないとしている。就学援助法、学校給食法、学校保健法の 3 法に基づき、学用品や修学旅行費、給食費、医療費などが援助される。対象者は、生活保護世帯の保護者（要保護者）と、生活保護に準ずる低所得世帯の保護者（準要保護者）となっている。しかし、三位一体改革による税源移譲で、2005 年には準要保護者の国の補助金が廃止された。文部科学省の調査では、2005 年度には、87 市町において認定基準の変化などで支給対象が狭められ、18 市町で支給額が減らされた。他方で、援助率は年々上昇しているのが、今日の実態である。

こうした現状の中で、義務教育の段階である公立の小中学校での就学援助の運用に対して教育現場たる学校がいかなる認識をもち、また対応をしているのかが明らかにされておらず、本制度を受けている、あるいは本来受けるべきである児童生徒に対する学校現場での実態と対応について、主に教員の就学援助制度に対する認識を明らかにするために事例校での調査を行った。

調査対象の小学校がある 2 つの自治体における就学援助制度の運用について、以下の問題点を指摘したい。

同じ京都府の市町村であっても、行われている就学援助制度の運用が市によって大きく異なっている。すなわち、木津川市と京都市の就学援助制度の運用の実態とそこで見られた違いとして、次の点を指摘できる。

①木津川市では、就学援助制度を保護者に知らせるものが「小・中学校の就学援助制度について」という一枚程度の案内書しかない。京都市では本制度の説明などが載っている案内書が申請書と一緒に配布されている。

②木津川市教育委員会の職員が使う手引きがない。京都市教育委員会では、詳細な手引きが編集されている。

③木津川市では、小・中学校に事務手引きそのものが置かれていない。したがって、学校での手続きを行うことに困難がある場合も見られた。京都市の小・中学校では、「就学援助事務について」という本制度についての手引きが配布され、必要に応じて利用されている。

④木津川市教育委員会は、市内の小・中学校の教員に対する就学援助制度に関する研修などを行っていないが、京都市の教育委員会は、不十分な面もあるであろうが、小中学校の就学援助担当者に年間に1度、説明会を実施している。

⑤木津川市教育委員会は就学援助制度のPRを行っていないため、本制度を知らない保護者の児童が援助を受けられないこともあり得ると考えられる。

これまで見てきたことから、就学援助制度は、形式的には、教育の機会均等に資する要件を持っているといえる。しかし、運用の実態において自治体間に格差があり、本来援助すべき児童生徒に対し、その制度の目的が達成されているとはいいがたい。

以下では、本論文の目的である個々の学校での就学援助を受けている児童生徒に対する実態と対応について、主に教員の就学援助制度に対する認識を明らかにするために行った調査の結果から、見ていくこととする。

①教職経験年数、本校での勤務年数によって、個々の学校で行われている就学援助の運用に対する教員の理解が異なるかどうかに着目したが、調査の回答から考察すれば、教職経験年数、本校での勤務年数では本制度に関する理解が大きく変わらないことが分かった。いくら若くて教職経験が少なく、本校での勤務年数が少なくても、教育委員会が本制度の運用に積極的で、個々の学校での運用がうまく機能していれば、本制度について理解が高いことが、いくつかの質問の回答から見られた。

②逆に、いくら教職経験が長く、また本校での勤務年数が長くても、本制度に関わりが少なかったためか、本制度を理解していない教員も見られた。したがって、教職経験が長く、本校での勤務年数が長い教員が必ずしも本制度を十分に理解しているとは限らないことが明らかになった。

③教育委員会が就学援助制度に関する研修を行っているかどうか、また個々の学校において本制度に対する研修、説明会などが行われているかどうかによって、本制度についての教員の認識の度合いが大きく異なっていることが分かった。

④本制度について教育委員会からの研修、個々の学校での説明会など行われていない場合、

以下に示すような事柄に関して本制度に関する教員の知識が極めて低いことが明らかになった。

- a. 本制度の案内書と申請書が学校に配布されているかどうかを教員全員が把握していないこと。
- b. 教員自身が本制度についての知識が少ないため、保護者に説明をしていないこと。
- c. 最も重要と考えられる本制度の申請時期について教員全員が把握していないこと。
- d. 教育委員会が運用している就学援助の申請には、校長の所見が必要かどうかを学校の教員全員が理解していないこと。
- e. 本制度に関する教育委員会の手引きなどが学校に配置されているかどうかを知らないこと。
- f. 教育委員会が本制度に関するどんな対策を行っているかを把握していないこと。

学級担任として、本制度を意識して活動している教員が極めて少ないことも明らかになった。また、本制度のPRなどが少ないため、教員の本制度に対する知識が低いことが分かった。

本調査から得られた就学援助制度の運用上の具体的な課題と個々の学校での実態に見られる問題、本制度に対する教員の知識について、上で整理した問題点をもとに、今後の改善の在り方として以下の5点を提示したい。

- ①市町村ごとに要綱などを含めた手引きを作ること。
- ②制度とその内容を、全児童生徒の保護者に周知する「制度案内書」を作成すること。
- ③教育委員会が教員全員を対象とした就学援助制度の内容、運用に関する研修を設けること。
- ④本制度に関する保護者や学校教員へのPRなどを行うこと。
- ⑤個々の学校での本制度にたいする研修会、説明会などを定期的に行うこと。

【資料】調査質問用紙

調査協力をお願い。

私はモンゴル国から京都教育大学大学院教育学研究科に留学しています。ルハグワ・アリウンジャルガルと申します。私は、社会変化の著しい母国モンゴルにて貧しい子どもたちが就学できない立場におかれていることに接して、全ての子どもたちの就学をどのように保障できるかを研究課題として研究を進めております。現在「経済的生活困窮児童に対する就学保障制度と学校での実態と課題」というテーマで修士論文に取り組んでおります。実際に日本の小学校において就学援助制度がどのように運用されているかについて知りたく小学校の先生方に調査にご協力頂き、ご回答をお願いできれば有難く存じます。頂いた情報について修士論文以外に使いません。又、貴校のお名前等を出すことも致しません。情報取扱いには十分注意を致します。是非ともご協力をお願い申し上げます。

ご回答頂きました本質問用紙は密封の上、貴校の～先生に 11 月 25 日までにお渡し下さい。

学校における就学援助制度の運用に関する調査

全ての学級担任の先生に伺い致します。

I 先生ご自身についてお伺いいたします。

1. 性別

男性

女性

2. 年齢

_____才

3. 教職経験年数

_____年

4. 本校勤務年数

_____年

5. 現在の担当学年

_____年

6. 担当学年の児童数

_____名

7. 他の主な分掌校務 ()

II 貴校の就学援助制度の運用についてお伺い致します。

1. 教員に対する就学援助制度の説明会や研修はありますか？

- a ある(具体的にどんなことをやっていますか。_____)
- b ない
- c 知らない

2. 貴校で援護制度の活用に対する特別な取り組みを行っていますか？

- a 行っている(具体的にどんな取り組み_____)
- b 行っていない
- c 知らない

3. 教育委員会の就学援助制度についての案内書は、学校に配布されていますか？

- a ある
- b ない
- c 知らない

4. 保護者に就学援助制度についてどのような説明をしていますか？

- a 案内書を配布している。
- b 内容を説明し案内書と配布している
- c その他(具体的に_____)
- d 知らない

5. 保護者への案内書と申請書はどのように配布していますか？(複数回答可)

- a 入学前、説明会の時に説明し、申請書を配布している。
- b 学級担任を通じて案内書と申請書を配布している。
- c 担任から家庭訪問で説明し、配布している。
- d その他_____)
- e 知らない

6. 保護者から学校への就学援助の新規の申請受付の時期は？(複数回答可)

- a 4月中
- b 4月から5月中旬まで
- c 随時

- d 知らない
- e その他

7. 学校から教育委員会への就学援助の新規の申請受付の時期は？

- a 4月中
- b 4月1日から5月15日まで
- c 随時
- d 知らない
- e その他

8. 就学援助の継続の申請受付の時期は？（保護者から学校へ）

- a 前年中（2月末から3月中）
- b 6月1日から6月30日まで
- c 5月中
- d 随時
- e 知らない
- f その他

9. 保護者からの就学援助の申請は先生から、校内のどなたに提出していますか？

10. 貴校では就学援助制度の申請には校長の所見は必要ですか？

- a 必要
- b 必要ない
- c 知らない

11. 自治体から貴校に学校における就学援助制度の運用等を説明する文書や運用の手引きが配布されていますか？

- a ある
- b 無い
- c 知らない
- d その他

12. 自治体の準要保護制度は近年変わってきていますか？

- a 変わっていない。
- b 変わってきている。(具体的にどのように_____)
- c 分らない。

III 学級担任としての制度運用

1. 現在、担当している学級に生活保護（要保護）、準要保護を受けている児童はいますか？
 - a 要保護を受けている人いる b 要保護を受けている人いない
 - c 準要保護を受けている人いる d 準要保護を受けている人いない
2. 担任を通じて案内書と申請書を配布している場合、どのように配布していますか？
 - a 児童全員に封筒に入れて渡している。
 - b 家庭訪問で保護者に渡している。
 - c 必要と思われる児童のみ封筒に入れて渡している。
 - d その他_____
3. 生活保護や準要保護を受けている児童の家庭訪問において、他の児童と比べて特に注意する点がありますか？
 - a ある
 - b ない
 - c その他_____
4. 生活保護や準要保護を受けている児童の保護者と家庭訪問以外に、本制度について意識して連絡をしていますか？
 - a 連絡している。(具体的な内容は_____)
 - b 連絡してない。
5. 申請の無い保護者に学級担任から就学援助制度を薦めたことはありますか？
 - a ある
 - b ない
6. 就学援助の申請を薦めたことがある場合、それはどんなことがきっかけでしたか？（複数回答可）
 - a 子どもの様子の変化
 - b 離婚等、家庭環境の変化が明らかになって

c 保護者の相談をきっかけに

d その他_____

7. 近年の就学援助の申請数の傾向はどうですか？

a ここ数年変化なし。

b 前年と比べて増えている。

c 前年と比べて減っている。

d 年により一様ではない。

IV その他

この調査や子どもの就学保障について何かお気づきの点やご意見があればお聞かせください。

ご協力ありがとうございました。

<参考文献>

【論文】

- ・ 小西祐馬「就学援助制度の現状と課題」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』95：191-205
- ・ 藤澤宏樹「就学援助制度の再検討（1）」『大阪経大論集』第58巻第1号・2007年7月
- ・ 藤澤宏樹「就学援助制度の現状」『大阪経大論集』第58巻第7号・2008年3月
- ・ 湯田伸一「就学援助制度の自治体間運用較差」日本教育行政学会第43回大会 自由研究発表 資料 2008年10月
- ・ 白川優治「「就学援助事業への国庫補助制度の見直し」に対する地方自治体の選択と見解」日本教育行政学会第43回大会 自由研究発表 資料 2008年10月

【著者】

- ・ 伊藤和衛『教育の機会均等』世界書院、1965年
- ・ 小川利夫『社会福祉の基本問題』勁草書房、1985年
- ・ 山田太郎『学校制度』東京大学出版会、1988年
- ・ 白石 裕『教育機会の平等と財政保障』多賀出版、1996年
- ・ 天野郁夫『日本の教育のシステム』東京大学出版会、1996年
- ・ 平原春好『教育行政学』東京大学出版会、1996年
- ・ 田代直人・森川泉・杉山緑『教育の経営と制度』ミネルヴァ書房、2001年
- ・ 秋元実世・一圓蜜光彌・栃本一三郎・椋野美智子『社会保障の制度と行財政有』斐閣、2001年
- ・ 堀内孜 編『現代公教育経営学』学術図書出版社、2002年
- ・ 硯川初世・岡村弘『児童福祉の諸問題』創言社、2002年
- ・ 坪井由美・井深雄二・大橋基博『資料で読む教育と教育行政』勁草書房、2002年
- ・ 山縣文治・岡田忠克『よくわかる社会福祉』ミネルヴァ書房、2002年
- ・ 成清美治・曾田里美『現代児童福祉概要』学文社、2003年
- ・ 青木紀 編『現代日本の「見えない」貧困』明石書店、2003年
- ・ 河野和清 編『教育行政学』ミネルヴァ書房、2006年
- ・ 柴田義松『義務教育改革への提言』日本標準ブックレットNo.1、2006年

- ・ 渡辺昭男『格差問題と教育の機会均等』日本標準ブックレットNo.、3 2006 年
- ・ 田村宏監修、ミズ総合企画編『これでわかる生活保護制度 Q&A』ミネルヴァ書房、2006 年
- ・ 京極高宣『生活保護改革の視点 三位一体と生活保護制度の見直し』社会福祉法人 全国社会福祉協議会、2006 年
- ・ 日本子どもを守る会編『子ども白書2007 子どもを大切にする国を目指して』草土文化、2007 年
- ・ 生活保護制度研究会編『保護のてびき平成19年度版』中央法規、2007 年
- ・ 生活保護の動向編集委員会『生活保護の動向平成19年版』ミネルヴァ書房、2007 年
- ・ 岩川直樹・伊田広行 編 未来への学力と日本の教育⑧「貧困と学力」明石書店、2007 年
- ・ 唐鎌直義編『どうする!あなたの社会保障④「生活保護法」』旬報社、2008 年
- ・ 浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美『子ども時代のしあわせ平等のために―「子どもの貧困」』 明石書店、2008 年
- ・ 社会福祉の動向編集委員会 編集『社会福祉の動向2008』 中央法規、2008 年
- ・ 京極高宣『生活保護改革の視点 三位一体と生活保護制度の見直し』丸井工文社、200 年
- ・ 山野良一『子どもの最貧国・日本 学力、心身、社会におよぶ諸影響』光文社新書、2008 年

【インターネット】

- ・ <http://www.mext.go.jp/>
- ・ <http://www.mhlw.go.jp/>
- ・ <http://www.kyoto-be.ne.jp/kyoto-be/>
- ・ <http://www.city.kizugawa.lg.jp/>