

**令和 6 年度 佐賀大学
学生チャレンジ地域連携プロジェクト
調査報告書**

**『教育支援を通じた貧困世代間連鎖の克服
ー沖縄県・沖縄市の事例から学ぶー』**

**令和 7 年 2 月
佐賀大学 経済学部
中西研究室**

令和六年度佐賀大学学生チャレンジ地域連携プロジェクト

中西ゼミ代表者名簿

氏名	役割
平野光琉（プロジェクト代表者）	報告書代表執筆、関係先調査・調整、 資料調査・解釈、政策課題及び提言論議
中西ゼミ所属 2、3、4 年生	関係先調査・調整、資料調査・解釈、 政策課題及び提言論議、報告書執筆

上記中西ゼミ所属 2、3、4 年生名簿

4 年	雪野 真慧
3 年	安部優花 江口彩貴 小野芽衣 加藤聖虎 川口莉桜 川崎梨央 古賀朋代 近藤幸葉 前川佑介
2 年	井田貴裕 大久保心菜 尾呂田美咲 川口雅 田川果暖 田中幸樹 長野佑威 福永拓未 三浦楠留美 水野桜花 渡邊穂乃

以上、計 22 名

【プロジェクト監督者】

佐賀大学経済学部 教授 中西 一

【沖縄現地ヒアリング日程】

・2024 年 9 月 18 日(火)

沖縄県庁

・2024 年 9 月 19 日(水)

沖縄市・沖縄市立越來小学校

・2024 年 9 月 20 日(水)

NPO 法人エンカレッジ（無料塾：読谷校）

【佐賀県内ヒアリング日程】

・2024 年 9 月 9 日(月)

佐賀県教育委員会

・2024 年 9 月 10 日(火)

佐賀県社会福祉課・佐賀市生活福祉課

・2024 年 9 月 13 日(金)

佐賀県内学校教員（匿名）

目次

はじめに	・・・ 3
1 章. 子どもの貧困問題の現状と沖縄の課題	・・・ 4
1 章 1 節 子どもの貧困問題の概観	・・・ 4
1 章 2 節 沖縄の課題	・・・ 5
2 章. 統計的概観	・・・ 6
3 章. 先行研究と課題設定	・・・ 11
3 章 1 節 先行研究：貧困児童教育支援政策の展開と評価	・・・ 11
3 章 2 節 研究上の問い	・・・ 18
4 章. 子どもの貧困と教育支援：佐賀と沖縄における実情	・・・ 18
4 章 1 節 佐賀における貧困児童の教育支援体制	・・・ 18
4 章 2 節 沖縄における貧困児童の教育支援体制	・・・ 9
5 章. 学んだことと残された課題	・・・ 13
おわりに	

はじめに

現在の日本にとって子どもの貧困問題は早期に解決すべき喫緊の課題と言えるほどに深刻なものとなっている。貧困によって明日の担い手たる子供達が発育成長を阻害されてしまうことは、日本社会全体の発展と繁栄にとって大きな損失である。そして貧困の世代間連鎖によって貧困世帯の貧困が長期的にも継続、ないし永続してしまう懸念がある。

このような貧困の連鎖の背景には、貧困児童が受ける教育の機会が貧困によって大きく損なわれ、大人になってからも社会人としての実力を発揮できにくいようになる社会環境があると考えられる。このため、教育の改善を通じた貧困の世代間連鎖の克服は、今日の日本社会において大変重要な課題であると考えられる。

しかしながら、このような深刻な問題に対して、社会の関心や政策的手立ては遅れがちで推移してきた。子どもの貧困対策、また教育支援による子どもの状態のライフサイクル次元での改善施策に対しては、多くの研究、世論、また政府自身の報告書等から言っても、急速に進む、ないし次から次へと事実がわかってくる情勢に対して、常に遅れて発展してきたとの認識が広く広がっていると言えよう。

私たちはこのように進行する問題に対して遅れがちな日本の対策に対して、一つの仮説を立てて検証、今後の日本における貧困児童の教育支援政策の指針とすることを企てた。その仮説とは、子どもの貧困問題がおそらく日本で最も深刻な地域の一つであると考えられる沖縄では先行して様々な教育支援策が行われていると考えられ、そのことを日本の他の地域も今後の政策投入の観点から参考とすることができるのではないかということである。このため、私たちは沖縄県を訪問、そしてその中で特に子どもの貧困問題が深刻であると評される地域の一つである沖縄市を訪問し、現地調査を行い、そこでの「先行した」取り組みから学ぶべきことがあるのではないかという視点で調査を行った。また比較のため、おそらくは特段問題が深刻であるとはみなされていない、同時に取り組みが特段先進的ではないとみなされる地元、佐賀県、佐賀市の事情も事前にヒアリングによって把握しておいた。結果、沖縄県、沖縄市で行われている取り組みに特筆すべきものであるということがわかった。

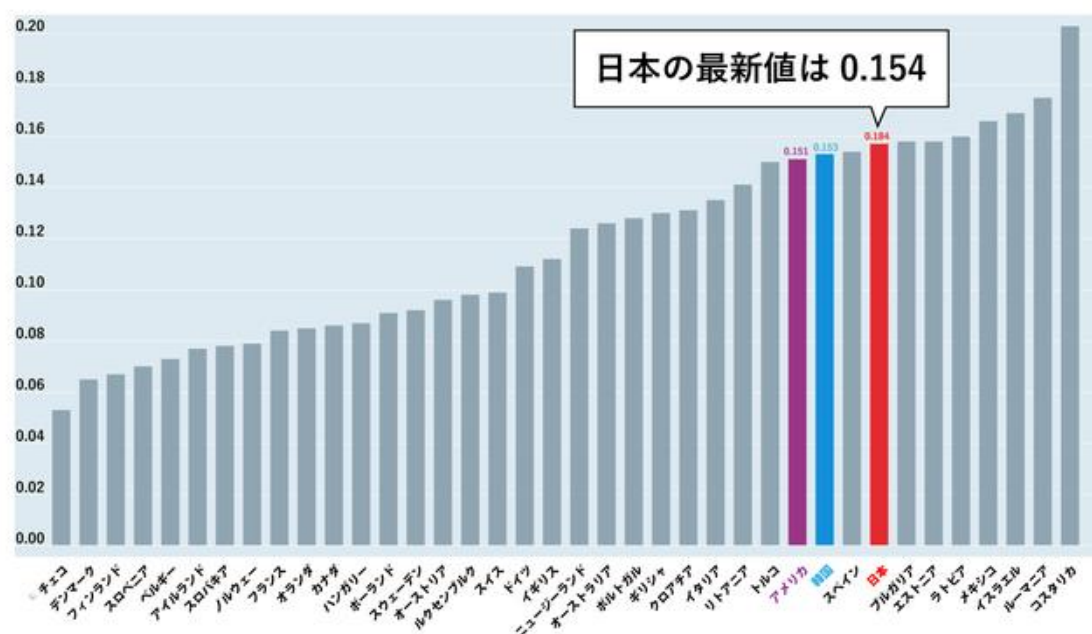
本報告書では、以下、まず子どもの貧困と沖縄を取り巻く状況について概観し、その後簡潔な実証分析により統計的概観を行う。さらに先行研究を振り返った後課題設定を行う。そして、実施したフィールドワークを振り返り、そこから得られた含意をまとめることとする。

1 章. 子どもの貧困問題の現状と沖縄の課題

1 章 1 節 子どもの貧困問題の概観

日本の格差社会が進行していると言われている。貧困層の状況の悪化は続いており、もともと主要先進国の中でも突出して悪かった相対的貧困率は、2021 年にはアメリカや韓国にも抜かれ、小国を除くと主要先進国ではほぼ最悪の位置につけている(図 1)。子どもの貧困についても、OECD 諸国の中で相対的に下位といった地位だが、ひとり親家庭の貧困率が以前より突出して悪く、最近では他の悪化する国々（アメリカなど）もあるが、依然として最下位近くの状況が続けているのが実態である(図 2)。

図 1 相対的貧困率の国際比較(2021)



出典 「日本の相対的貧困率、米韓にも抜かれ先進国最悪に」 大山典宏（高千穂大学人間科学部教授）Wedge Online 2023 年 7 月 23 日（原典 OECD Poverty Rate）

図2 こどもの貧困率¹とひとり親世帯の貧困率（OECD 諸国(2023)）

子どもの貧困に関する国際比較					
子どもの貧困率			ひとり親世帯の貧困率		
順位	国名	%	順位	国名	%
1	フィンランド	2.9	1	デンマーク	9.7
2	デンマーク	4.8	2	フィンランド	16.3
3	アイスランド	5.4	3	アイスランド	18.9
4	スロベニア	6.0	4	ノルウェー	23.4
5	ノルウェー	6.7	5	ハンガリー	23.5
	▼			▼	
18	スイス	11.4	31	カナダ	44.1
19	日本	11.5	32	日本	44.5
20	フランス	11.7	33	アメリカ	45.7
	ドイツ				

OECD "Income Distribution Database"より
※昨年9月29日時点
※日本の数値は国民生活基礎調査より

OECD Family Database "Child poverty"より

出所 下野新聞「子どもの貧困率、低下傾向に一ひとり親世帯貧困率減少も、いまだ半数近くが貧困」（2024 年 1 月 3 日）

1 章 2 節 沖縄の課題

以上のように日本の貧困、そしてこどもの貧困は深刻さを増しているが、中でも沖縄の子どもの貧困は深刻であり、政府もこれを認識している。そのため政府は本土復帰以降進められてきた沖縄の産業振興と両輪で、平成 28 年度から「沖縄こどもの貧困緊急対策事業」を実施しているところである。

背景には、一人当たりの県民所得が全国最低水準にあり、また生活保護の受給率やひとり親家庭の割合が多い（そしてその経済状態も他県より悪い）など沖縄特有の問題がある。下記の表に示された通り、その他にも非正規雇用の割合、10 代妊娠率、就学援助率や高校中退率、全般的な進学率の低さなど、数字で見ても軒並み問題のある指標ばかりであることが特徴的である。

¹ 「子どもの貧困率」とは、子ども全体に占める、等価可処分所得が貧困線に満たない子どもの割合をいう。ただし貧困率は、その子どもの所得ではなく、その子どもが属する世帯の所得をもとに計算される。

図3 内閣府HP「沖縄のこどもの貧困対策に向けた取組」に示された沖縄関連の子どもの貧困諸指標

	指標	沖縄	全国	順位
①	1人当たり県民所得(千円)	2,258	3,330	低い方から1位
②	非正規の職員・従業員率(%)	37.8	34.7	高い方から4位
③	母子世帯出現率(%)	2.2	1.2	高い方から1位
④	10代女性の出生率(%)	0.47	0.17	高い方から1位
⑤	生活保護率(%)	2.72	1.63	高い方から3位
⑥	就学援助率(%)	23.6	13.9	高い方から2位
⑦	高校中退率(%)	1.8	1.4	高い方から2位

母子世帯の収入状況(万円)	沖縄	全国
自身の年間就労収入	187	236
世帯の年間総収入	278	375

進学率(%)	沖縄	全国	順位
高等学校等	97.5	98.7	低い方から1位
大学等	46.3	60.8	低い方から1位
専修学校(専門課程)	25.1	16.2	高い方から2位

※ 沖縄県調査:「沖縄子ども調査」
 <出典>
 ① 1人当たり県民所得(千円)(R3):「2021年度(令和3年度)県民経済計算(内閣府)」
 ② 非正規の職員・従業員率(%) (R4):「令和4年就業構造基本調査(総務省統計局)」
 ③ 母子世帯出現率(%) (R2):「社会生活統計指標—都道府県の指標—2023(総務省統計局)」より算出
 ④ 10代女性の出生率(R4):「都道府県別にみた女性の年齢(5歳階級)別出生率および合計特殊出生率:2022年(国立社会保障・人口問題研究所)」
 ⑤ 生活保護率(%) (R5.12):「被保護者調査(月次調査)(厚生労働省)」
 ⑥ 就学援助率(%) (R4):「令和5年度就学援助実施状況等調査(文部科学省)」
 ⑦ 高校中退率(%) (R4):「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果(令和4年度)(文部科学省)」
 <母子世帯の収入状況(万円)> (沖縄H00.11 全国R3.11): 沖縄「平成30年度沖縄県ひとり親世帯等実態調査(沖縄県)」 全国「令和3年度全国ひとり親世帯等調査(令和2年の母子世帯の年間収入状況)(厚生労働省)」
 <進学率(%)> (R5.3):「令和5年度学校基本調査(文部科学省)」より算出

2 章. 統計的概観

フィールドワークを行う前に、私たちのできる範囲で、統計データを集め、貧困と子どもの教育の間の関係について、予備的考察を行い、政策的含意及びフィールドワークに際してのヒントを引き出したい。

親世代が貧困であり、また子どもたちも貧困であるということは、親世代から子世代へ貧困が連鎖しているということである。社会全体の貧困が短期的のみならず長期的に悪化するとき、このような世代を通じた貧困の継続、悪化が生じていると推測される。貧困の世代間連鎖はさまざまな経路で起こりうるが、特に親の貧困が子の教育水準を引き下げることを通じて、その子世代をも貧困にしてしまう効果が強く疑われるところである。

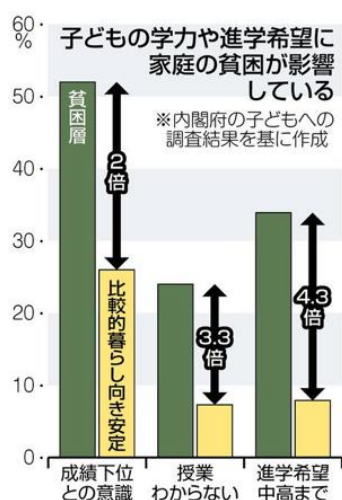
このことが言うためには、第一に教育水準の低さが子どもの生涯所得等を引き下げることが示されねばならず、第二に親の経済状況が子の教育水準を引き下げることと同時に示されねばならない。実証的にはどちらも大きな課題となる。特に親の経済状況のみならず、さまざまな貧困児童の(教育)支援策の有無が、子どもの教育水準を低下させたり悪化を食い止め、改善させたりするのかといった関係性が政策的にも非常に関心の高まるところである。

このような関係性を実証的に確認するためにはデータの蓄積が必要である。これについては海外で先行したことであり、教育格差の是正に有効な政策を探るため、諸外国では学力のパネル研究なども多く蓄積されてきたところである(例えば Heckman and Krueger(2003))。他方で耳塚(2007)の指摘するように、日本では、学力と子どもの家庭背

景を分析するための実証的データそのものの蓄積が諸外国に比して乏しかった。親の経済状況や、さまざまな教育施策を含む子どもへの支援策が教育上の成果にどう影響を与えるかを示しうるパネルデータが作られ始めたのは、日本では最近のことであった。2000 年代初頭に日本の学力低下が盛んに議論され、2007 年に初めて全国学力テストが行われるようになったことも、その後のデータ整備の基盤を形作ったものと言えよう。近年のパネルデータ分析には、赤林他(2011)、山田(2014)、日本財団(2018)²、川口(2020)などがある。

また最近では、こども家庭庁設立などの最近の環境の中で、内閣府調査として実施された令和 3 年「子供の生活状況調査の分析」報告書においては、世帯収入の中央値以上（比較的暮らしむき安定）、中央値からその半分（準貧困層）、半分以下の収入（貧困層）に世帯をカテゴライズした分析が行われている。調査は 2019 年 2～3 月、全国の中学 2 年生とその保護者 5000 組に郵送で実施し、回収率は 54.3%であった。例えば、子どもにクラスの中での成績をどう思うかを聞くと、貧困層は「やや下のほう」と「下のほう」の合計が 52%と、それ以外の 26%の 2 倍に上った。授業の理解度で「ほとんどわからない」と「わからないことが多い」の合計は、貧困層が 24%となってそれ以外の 7.3%の 3.3 倍だった（図 4）。このように最近の調査においても経済状況と教育成果の関係を垣間見させる（ただし因果推論などの厳密な分析の実施には依然データの不十分もあり困難なままとなっている）状況が確認できる。

図 4 貧困層と通常の家ととの間の教育格差：内閣府調査より



出所：東京新聞「「親ガチャ」データで裏付け 貧困層の子「授業わからない」3 倍超、進路「中高まで」4 倍超」2022 年 5 月 6 日（原典：内閣府政策統括官（政策調整担当）『令和

² 同報告書はさらに学童保育やスクールソーシャルワーカーのような具体的施策について因果推論的枠組みでの分析（傾向スコアマッチング）を行なっているのが特徴的だが、これについては明確な結果を得ることはできていない。

3 年 子供の生活状況調査の分析 報告書』)

他方、パネルデータより簡素な、地域間教育成果の差を経済状況等で説明しようとする分析も存在する（志水他(2009)、Nakamura(2012)、山本・井上(2015)、桑名他(2021)、中村(2023)）。一般にこのような地域別教育成果に対する分析は、パネルデータのように、子どもの直接親の所得や学歴、経済社会背景等のコントロールが行いにくいいため、簡素ではあるが限界がある分析と言える。

本研究では、このうち学生発表である桑名他(2021)論文を出発点に、若干の改良をもって学力テストを中心とする教育成果に対する経済状況や、様々な教育支援策に関わる要員との関連を確認する分析を行うこととしたい。必ずしも桑名他(2021)は貧困と学力格差の関係に焦点を当てたものではないため、この点をより意識した分析を行う。

データのベースとしては、桑名他(2021)に従い、全国学力調査の都道府県別データを用いる。国語 A と算数 A の偏差値を被説明変数として採用している。2007 年、2010 年、2013 年、2016 年の平均正答率のデータからそれぞれの年ごとの平均標準偏差を求め、各都道府県の偏差値を計算した。これらの年次になっているのは、説明変数として使う教員給与と教員経験年数のために必要となる学校教員統計調査が 3 年ごとに調査がされるからである。なお、2010 年のデータに関しては平均正答率の値が記載されていなかったため、95%信頼区間の平均値を使用した。これらは桑名他(2021)の設定をそのまま踏襲している。また、2016 年の熊本県のデータについてのみ熊本地震の影響で学力調査の実施が見送られたために欠損値となっており、厳密にはアンバランスパネルとなっている。また桑名他(2021)を踏襲し、私立学校の割合の高い中学は除外、小学 6 年生のデータのみを採用している。

分析モデルはこれも桑名他(2021)と同様になるが、以下のようなものとなる。

$$Y_{it} = \alpha + \sum_{j=1}^9 \beta_j x_{j,it} + F_i + U_{it}$$

ここで Y_{it} は被説明変数の学力テスト成績偏差値、 α は定数、 x_{it} は説明変数で β_j がその係数、 F_i は都道府県の個別効果、 U_{it} が誤差項である。

説明変数についてはその内訳について、以下の表 1 でまとめている。

表 1：説明変数の内訳

変数	単位	説明	出典
教員給与	千円	公立学校教員の平均給与月額	学校教員統計調査
教員経験年数	年	公立学校教員の平均勤務年数	学校教員統計調査

世帯教育費	円：対数化	二人以上の世帯における教育費の支出額	SSDSE-2021B
通塾率	%	塾に通っている生徒の割合	全国学力・学習状況調査
生活保護人員	対人口千人：ダミー変数化(標本平均以上)	生活保護受給者	統計で見る都道府県のすがた
有効求人倍率	%	高卒時の有効求人倍率	同
高校進学率	%	中学からの進学率	同
高卒新卒初任給	円：対数化	高卒者新卒時の平均初任給	同
純転入率	%	転入率-転出率	同

桑名他(2021)からは、世帯教育費、通塾率、教員給与、教員経験年数を変数として踏襲している。特に桑名他(2021)で見る通り、個人・世帯属性のみならず「学校で供給される教育の質」に関わる変数を含むことは重要であり、後に見る通り決して明確な効果は示していないが、モデルに含めることが必要と考えられた。世帯教育費や通塾率は貧困子弟で不足が生じがちなものであり、政策関連の変数として踏襲が必要と考えられた。他方で本研究では統計庁の「統計で見る都道府県のすがた」を用いた簡素な枠組みで分析の拡充を試みている。そこから採用した変数は、生活保護人員、高校進学率、高卒新卒初任給、有効求人倍率、純転入率である。生活保護人員は、生活保護を受ける人々の割合が、補足率がおおよそ地域間で一体ならば、潜在的貧困層の割合を示す(所得指標はなかなか意味のある結果が出ないのと、底辺層に焦点を当てるべきなのでその代理指標として利用)と考えて採用した³。進学率(中学より)は、教育を受けてそこを目指すのが当たり前の風土にこそ教育に力を入れる地域社会が根付くことから、変数の中に含めた。実際貧困の問題に悩む沖縄県などは、高校進学率が弱く、この側面に特に力を入れているところである。高卒新卒初任給は、教育を受けた後の経済的処遇が教育に影響を与えうると考えたため変数に含めた。また高卒新卒は高卒最低賃金であり、貧困の水準にも影響を与えうると考えられる。有効求人倍率は、教育をうけて得られる処遇に影響を与えうるものであり、進学意欲に影響を与える他、地域の経済情勢を反映するものとして、コントロール変数の中に含めた。純転入率(転入-転出)は、都市的地域であることを示唆し、文化的影響などを介してこれも教育水準に影響を与えう

³ 事前分析から非線形の傾向が見られたため、標本平均を用いてダミー変数化している。生活保護受給率の大幅な改善が見られないと学力テストの成績には影響しないという意味合いになることに注意。

るコントロール変数として採用した。生活保護自体は、間接的には個人家計に関する属性に関わるものとみなしうるが、それ以外の部分は学力を向上させるコントロール変数としての地域要因の面もある。都道府県平均データを用いる本研究はあくまで地域推定であり、これらの変数は必要と考えられる。

以上の方針により固定効果推定を行ったのが、以下の結果である（表2）。

表2 分析結果：小6学力テスト結果と経済社会変数との関連

変数	国語		算数	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差
教員給与	0.08*	0.04	0.09**	0.05
教員経験年数	-0.54	0.41	-0.74*	0.44
世帯教育費	6.84***	2.15	5.06**	2.31
通塾率	0.68**	0.27	0.66**	0.29
生活保護率	-2.76*	1.66	-3.97**	1.78
有効求人倍率	2.56*	1.41	1.75	1.51
高校進学率	2.60*	1.33	3.27**	1.43
高卒新卒初任給	53.43***	20.53	58.80***	22.04
純転入率	4.61	4.77	0.59	5.13
F 検定	11.40***		10.30***	
Breusch-Pagan	112.12***		104.32***	
Hausman 検定	31.10***		29.48***	

注：”*”, “**”, “***”はそれぞれ 10%有意、5%有意、1%有意

まず国語モデルを見ると、家計教育費（正）、初任給（正）が 1%有意、通塾率（正）が 5%有意となっている。他方で、教員給与(正)、生活保護(負)、有効求人倍率（正）、高校進学率(正)にも効果を認められるが 10%有意にとどまる。その他教員経験年数（負）、純転入率（正）は非有意である。

他方で算数モデルの方は、唯一高卒新卒初任給が正で 1 %有意となっている。そして、教員給与(正)、世帯教育費（正）、通塾率（正）、高校への進学率（正）、生活保護率(負) が 5%有意となっている。教員経験年数は負で働いているが、10%有意にとどまる。有効求人倍率と純転入率は正であるが、有意ではない。

ちなみに、ここでは非観測異質性などを十分に捕捉できる固定効果に優位性を見出し、またそれが現実的な統計的仮定のもとで推定の条件を満たすとも考える現在の傾向に依拠して分析を進めている（奥井（2015））。他方で、固定効果を統計的検定の観点からも支持できることが確認できる。国語モデル、算数モデルともども、F 検定、Breusch-Pagan 検定、Hausman 検定のどれもが 1 %有意である。

以上から、政策論的に、実証結果から以下のような主要な含意を得ることができる。

- ・世帯教育費と通塾率は国語モデル、算数モデルともに 5%有意、ないし 1%有意（世帯教育費；国語）であり、これらの改善が教育成果を改善させることを示唆している。政策論的には、家計教育費の支援、および通塾の支援を貧困層に対して行うことが重要であることが示唆される。後者は特に本研究で問題としている貧困児童の学習支援と関係してくる。
- ・高校進学率は算数モデルで 5%有意だが、国語では 10%有意にとどまる。沖縄県が学習支援で重視しているのが高校進学率の向上であるが、少なくとも高校進学は実現するような教育支援が望ましいなら、教育成果改善にも有効な施策だと考えることができる。
- ・生活保護の負の影響も算数では 5%有意と明確に出ているが、国語では 10%有意にとどまっている。地域データゆえ親子のデータは結びついていないが、一般に貧困が教育水準を引き下げている可能性が疑われる。ただしここではダミー変数を使っているので貧困の大幅な改善が学力に反映すると解釈でき、ハードルは高い。
- ・学校教員の処遇を改善させることが、算数では 5%有意で、国語では 10%有意にとどまるが、教育成果に反映する面があることがうかがえる。特に貧困地域や低学力地域など課題の大きいとみなされる地域の学校において、教員の処遇を高めることも重要であることが示唆される。

以上から、貧困子弟の経済的支援、教育費の補助、通塾の補助、特に高校進学の支援が重要であるという示唆を得ることができる。学校教員の処遇も重要である。

以上の分析結果は、しかしながらあくまで固定効果分析という相関性の検証に過ぎないのであって、因果推論手法（日本財団（2018）で企てられているような）を用いているわけではなく、ましてランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial）に依拠しているわけでもない。その意味で限界のあるものだが、この後のフィールドワークと合わせて考察するための統計的概観としては、参考になるものと考えられる。

以上、このような分析も背景として、以下、まず制度的経緯を論じた先行研究の概観を通じて論点整理をした上で、さらに沖縄を中心とするフィールドワークの過程と結果をまとめ、貧困児童の教育支援政策に関わる含意をまとめていくこととする。

3 章． 先行研究と課題設定

3 章 1 節 先行研究：貧困児童教育支援政策の展開と評価

私たちは佐賀・沖縄でフィールドワークを行う前に、まず若干の文献調査を行い、論点

整理を企てた。

まず先行研究を通じて、貧困児童の教育支援政策の展開とその課題について考察した。

子どもの貧困自体は従来からある深刻な問題だが、長らく世論の注目を集めることができなかった。リーマン危機以後貧困の問題に社会的な注目が集まり、特に2008年が「子どもの貧困元年」と言われた。子どもの貧困に関する書籍が次々と発行され、翌年には、テレビ報道や特集番組などでも取り上げられた。他方で政策が具体化するにはさらに時間がかかり、2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立した。

この法律は理念を定めたものであり、具体的な対策については2014年8月に定められた「子供の貧困対策に関する大綱」に示されている。大綱では、学校を子どもの貧困対策のプラットフォームと位置づけ、①学校教育による学力保障、②学校を窓口とした福祉関連機関との連携、③経済的支援等を掲げ、子どもの貧困対策としての学力保障を強調したものとなっている(湯浅(2017))。また、大綱では「生活の支援では、貧困の状況が社会的孤立を深刻化させることのないよう配慮して対策を推進する」との記載があり、「生活保護法や生活困窮者自立支援法等の関連法制を一体的に捉えた施策を推進する」とされている(田中他(2019))。

この生活困窮者自立支援法は子どもの貧困問題とも関係が深いものであり、また「子どもの貧困対策の推進に関する法律」等と同時期に成立したもので、2013年に成立、2015年に施行となっている。この生活困窮者自立支援法は、生活保護と雇用保険の間のセーフティネットとしてしばしば紹介されるものであるが、生活保護状態に至るよりも前段階にその要因となる諸問題に対処をしようとする制度と言える。同時に生活保護支援の削減と同時期に導入されたもので、より効率的な貧困支援を構想しようとした体制であるとも考えることができる。この生活困窮者自立支援法には、必須事業として①自立相談支援事業、②住居確保給付金事業があり、任意事業として①就労準備支援事業、②一時生活支援事業、③家計相談支援事業、④学習支援事業がある(岡部(2016))。この最後の学習支援事業は任意事業であるが、生活保護行政時代にも存在しこれを引き継いだものである。本論文においても重要な検討対象となる。

先行研究や制度の流れの概観を行なった上で、本研究では特に上記の学習支援事業、そしてスクールソーシャルワーカー、さらに「子供の貧困対策に関する大綱」でも目標に掲げられている教育部門と福祉部門の間の連携体制について注目して検討することとした。

・学習支援事業

近年、貧困の連鎖を防ぐために、自治体主導の学習支援事業が行われており、注目されている。家庭の経済状況によって教育機会を奪われた子どもたちは、低学力に陥り、将来的に低所得職にしか就けず、その結果として次世代にも貧困が連鎖するリスクがある。こうした課題を解決するため、生活困窮者自立支援制度を中心に各種の学習支援事業が展開されている。

子どもの「学習支援」は、2005 年から生活保護制度下の「自立支援プログラム」のひとつとして国の制度として制度化された（阿比留(2021)）。2012 年度には全国で 96 の自治体によって取り組まれていた（内田(2014)）。生活困窮者自立支援制度が導入された後、生活保護制度の中に組み込まれていた学習支援は生活困窮者自立支援制度に移された。しかしながら、任意事業として位置付けられたこと、補助率で言えば 10/10 から 1/2 に引き下げられたことから、導入当初は負担が大きいためろう自治体が多い（山口(2016)）との評価がなされていた。実際、2015 年 4 月の実施状況（予定を含む）を厚生労働省が調査したところ、全国の 813 市・東京特別区で、子の学習支援は 34% にとどまった（山口（2016））。制度変更後埼玉県では規模が縮小され、事業者選定にも費用対効果が迫られるあまり、「社会的居場所づくり」の側面が犠牲に供される様子も紹介されている（田中他(2019)）。

このような学習支援の多くは、塾に相当する学外教育の公的支援という形をとることが多い。これについては、当初は私的領域に公的介入が行われているとして、論争の対象とならないわけではなかった。例えば、杉並区「夜スペシャル」について訴訟が行われたことがあったが、当時は「『なぜ公立で塾なんだ』と批判的な意見」（三宅(2008)）もあったようである。しかし実際は所得上層部の人々が多くの資源を私的教育に投資する一方で、貧困層が教育投資できないことが大きな格差を生じており、取り組みの意義自体は幅広く受け入れられるようになってきているように思われる。

厚生労働省管轄の生活困窮者自立支援制度による子どもの学習・生活支援事業に対し、もう一つの制度として文部科学省管轄の地域学校協働活動の一環として行われる地域未来塾もある。これは、特に経済的・家庭的な理由で学習が遅れがちな子どもたちを対象に、放課後や土曜日、長期休業期間に無料の学習支援を提供する事業である。学校の空き教室や公民館などを活用し、地域住民の協力のもとで実施される点が特徴的であり、貧困対策としての側面が強い。

これらの制度は、制度の趣旨から言って、貧困児童に対象が限定される性質のものである。それは必要なことであるとともに、その種の教室に通っていることはスティグマ性を持つ可能性もある。他方でより対象を広げた学習支援活動も各地で散発的に行われている。例えば佐久間(2024)では事例として東京都の「受験生チャレンジ支援貸付事業」、大阪市の「大阪市習い事・塾 代助成事業」などが挙げられている。

より広義には、「公営塾」という言い方で、幅広い学習支援活動を呼称する場合がある。公営塾とは、地方自治体が主導して学校外において学習塾などの教育機関や 大学生などの地域住民と協力して地域の子供たちのために開設する学習支援事業である（佐久間(2024)）。林らが 2022 年に全国の基礎自治体を対象に実施した調査によれば、「公営塾を設置している」回答した自治体は、170 団体であり、全国各地で公営塾が設置されている状況である（公営塾全国調査レポート第一弾(<https://publicjuku.com/004-2/>)）。

貧困児童の学習支援は、当初はこの問題を放置することが、大きな社会的損失につながるとの経済的側面からの政策的インプットを動機として推進された面はあったと言えよう。

しかしそれを実際に実践する際には、自立や学力向上だけを目的とすることは不可能である。人間関係の構築や、自立以外の価値観（自己尊厳等）の確立等、幅広い機能を追求しなければならない。学力低下の背景には家庭機能の低下、日常生活の基本の揺らぎ、「生きづらさ」や「居場所のなさ」の問題があり、結局これらに手当てをしながらでなくては現実にも学力向上につながらないと言える。つまり「ソーシャルキャピタル」を強化する「サードプレイス」であることが望ましい（田中他(2019)）。

以上先行研究による制度的推移の概観から垣間見られることは、何よりもまず自治体の予算不足、そして一定の自治体における意欲の不足もあって、貧困児童の学習支援活動はそもそも実現に漕ぎ着けているかどうかともわからないということである。そして行われる場合も、その中身が単純に技術的な教育の問題に還元するのではない、育成の居場所づくりになっていなければならない問題であると言えよう。

・スクールソーシャルワーカー(SSW)

SSWは、制度や法律を活用して、子供と子供を取り巻く環境に働き掛けて、家庭、学校、地域の橋渡しなどにより子供の悩みや抱えている問題に関する現実的課題の解決に向けて支援するものである。他方スクールカウンセラー(SC)は、カウンセリング等を通じて、子供の悩みや抱えている問題の解決を支援するもので、直接面接に力を発揮する心理に関する高度な専門職である(以上文科省 SSW ガイドライン)。SC が心の専門家であるのに対して、SSW が関係性に働きかけることに特徴がある。SSWが行う援助の考え方は、SSWが家庭訪問をしたり、自ら関係機関等とつないだりして子供や家庭を支援する直接的な援助と、子供や家庭が課題解決していけるよう、学校に対し、支援体制づくりや専門的な助言、関係機関等との連携の仲介をするという間接援助に分けられる(同じく文科省 SSW ガイドラインより)。

SSW はまず、一見貧困とはすぐには結びつかない、「問題」や「問題行動」へのサポート役として見られがちである。文科省がSSW活用事業を開始したのは2008年のことであり、2009年には都道府県・政令指定都市・中核市に対する補助事業(1/3)として定着していった。文科省のSSW活用事業実施要領(2016)でも「いじめ・不登校・暴力行為・児童虐待など、実際、生活指導上の課題に対応するため」SSWを配置する旨の記述がなされている。

他方で国は貧困対策の観点からもSSWを増強しようとしてきた。「子供の貧困対策に関する大綱」(2014)の基本方針の4として「子供の貧困に関する指標を設定し、その改善に向けて取り組む」とあり、SSWの配置人数やSCの配置率が掲げられている。この観点から文科省は、2013年度には全国1008人しかいなかったSSWを、2019年度までに1万人に増やし、全ての中学校区(1万人区)に一人ずつ配置する目標を立てた(横井(2017))。

このように、SSWは当初は子どもの問題行動への対処に関わるサポート役として期待されたが、途中からは子どもの貧困問題緩和のためのサポート役としても期待されるようになっていく。背景には「隠された貧困」の問題がある。貧困層、貧困児童ほど問題を隠す傾

向があるというのもあるが、様々な問題にぶつかってさらにその原因を探求していくと、背景に貧困の問題があることに気付かされる、といったことが多いということである。たとえば以下のような記述がある。

「2007 年、筆者は茨木市のある中学校に SSWer として配置されたが、就学援助を申請する家庭の多さ、給食費の不払いや、学校諸費の未払い、修学旅行費の積み立てができない家庭の存在が目についていた。しかし、このように経済的に困窮しているかもしれないと思われるケース、純粋に家庭経済が貧困状態であるとはっきりしているケースがある一方で、隠された貧困にも多く出会ってきた。非行、不登校、いじめ、被虐待などの子どもの現象の背景に、家庭の貧困が存在するケースである。」(野尻(2021))

実際、学校教員と話していても、非行、不登校、いじめ、被虐待といった問題や問題行動には気づいても、その背景としての貧困はわからない、気付きにくいと言ったことが多い。しかしこれには学校教員が自らの職業を教育指導に置いており、社会福祉的側面に関わる職業と認識していないこともあるだろう。また実際自身の担当する仕事で精一杯で、子どもの社会的背景に関わることでまで気づきにくいといったことも、言い分としてはあると思われる。しかし上記野尻(2021)は以下のようにも述べている。

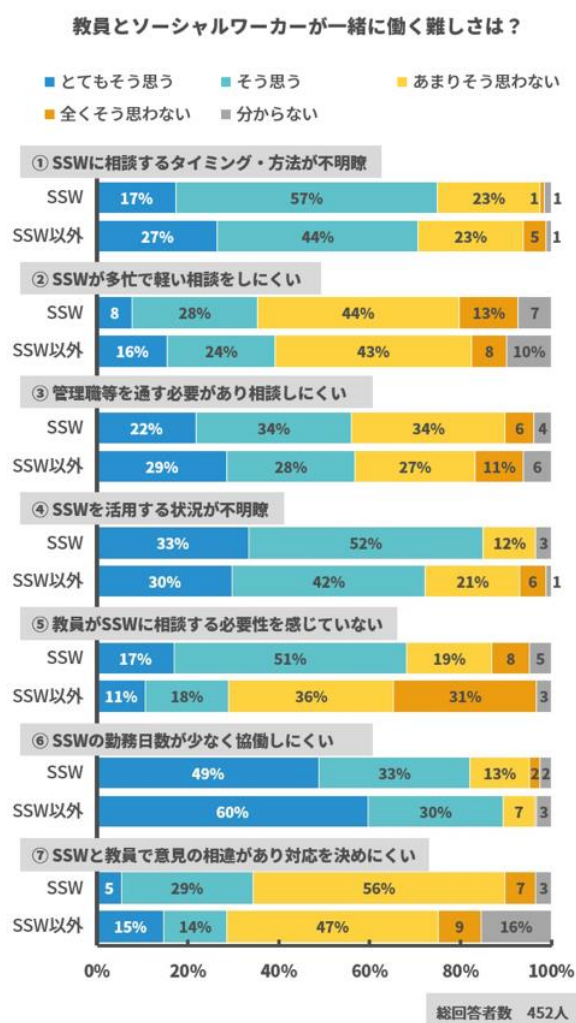
「「見えにくい子どもの貧困」という表記が使われている。しかし、筆者が学校現場で SSWer として支援活動を行った経験では、子どもの貧困は見えていることが多い。不登校、いじめ、ひきこもり、非行、発達障害の疑い、親の精神疾患、親からのクレーム、虐待、というような様々な事象に教員が対応し続けても問題が解決しない疲弊感のなかで、子どもの貧困がそれらの事象に「隠される」に至る。」

このように疲弊する現場において、SSW が追加的なサポート役として教員の支援に回るとのみならず、親や社会との関係性を改善することを通じて問題の緩和や問題の原因への働きかけを行ってくれることは学校側からも大変助かることのはずである。もちろん、貧困の第一発見者として、日頃の指導から問題解決の端緒を見出すことのできる学校教員自身の協力が欠かせない。学校と福祉の間の連携の問題についてはまた下記に後述する。それにしても全国で1万人、中学校区週3時間といったSSWの基準ないし目標は、本研究の随所に見る通りニーズに対しては全く足りておらず、今日日本社会の平均的な地域における「事実上のSSWの不在」を感じさせる状況となっている次第である。

このような事情に対する問題意識は、全国レベルでも高まっている。例えばSSWの増員や常勤化を求め、日本大学の末富芳教授らのグループが2023年5月24日、文部科学省内で会見を開いた(朝日新聞2023年5月24日)。文科省によると、全国のSSWの人数は3852人(2021年度)で、配置は全国の中学校区ごとに週3時間が基本。グループは今後、

①常勤化に向けた中長期計画の作成と公表②学校教育法改正による法的位置づけの明確化③義務標準法改正で国庫負担の対象にする、の 3 点を文科省や関係省庁に要望していくという。また同会見でも紹介された NPO 法人「School Voice Project」のアンケートでは、「とてもそう思う」「そう思う」合わせて 90%の非 SSW 教員が「SSW の勤務日数の少なさにより連携しづらい」と回答している（図 5）。

図 5 School Voice Project のアンケート



出所 School Voice Project の HP(https://megaphone.school-voice-pj.org/2023/06/post-3589/?utm_source=fukidashi-result&utm_medium=link)

また奥村他(2024)の調査によると、85.5%が非常勤職員であり、小中学校合わせた SSW 一人当たりの担当校数は平均 9.6 校と非常に多いものになっている。

このように全国レベルでは、現状そのニーズに比して、SSW の配置は量的にも、質的にも（非常勤であることはキャリア形成にマイナスに働く）、全く足りていない状況である。

このような状況では、子どもの貧困問題が本当に深刻である沖縄県で機能するはずがない。課題先進県沖縄でこの問題にどう対処がなされているのか、そこから学ぶことがあるのか、これらが私たちの調査の大きな関心となる。

・関係機関の連携の重要性：教育と福祉

子どものいる家庭の経済的困難は家庭生活の困難をもたらすだけでなく、子どもの成長・発達に大きな影響を及ぼす。その中で、教育は子どもの発達において重要な役割を果たす。子どもの教育を保障するためには、広範な政策が必要であり、福祉と教育の連携が不可欠である。

貧困状態にある家庭の実態は外部から把握しづらいため、日常的に児童生徒と接する学校教育の場が重要な役割を担う。困窮する児童生徒の早期発見・対応には、学校とスクールソーシャルワーカーの連携が必要である。SSW が機能するためには学校との連携が必要である。この問題は長い間課題として認識されてきたが、最近にも総務省行政評価局による勧告的報告書の対象となったように、いまだになかなか実現できていない困難な課題であるといえよう（総務省行政評価局(2020)）。

典型的には、「支援初期のプロセスにおいて起こる教職員からの‘介入お断り’」（比嘉(2013)）といった非協力が挙げられよう。しかしこれも SSW が学校で機能するようになるまでには長い時間をかけたプロセスがあると思われ(高石(2015))、連携初期・連携中期・連携後期といった手順を踏んでいくと考えられる。そこには時間がかかり、かつ身近に相談できる位置に存在することが重要である。そもそも現在の SSW の数の少なさでは、教員の間には認知が広がるまでの機会を確保しにくいという問題があると考えられる。そしてそもそも SSW と教員の連携の前に、2015 年文科省答申で打ち出された「チーム学校」という体制ができているのか、教員と専門家集団との連携、その前には学校全体での連携と情報共有が確立していなければならない。栗木他(2020)ではケース会議のありようや学校内部の情報共有の問題が、教員と SSW の間の連携体制を阻害していた様子が描かれている。また SSW と教員の間関係は、「分業」とは限らずある種の重複的補完関係（冗長性）も必要である(高田・佐藤(2023))。

スクールソーシャルワーカーには、児童相談所や市町村といった行政機関とも連携強化が求められている。しかし、他の機関の専門性を十分に理解し連携を強める方向に進んでいとは言えず、スクールソーシャルワーカーに対しても相互に専門機関の期待やニーズに十分に対応できない状況が明らかになっている（君島・君島(2017)）。

教育と福祉の連携は学習支援活動でも重要となる。先行研究（松村(2017)）によると、「学習機会の保障」が福祉と教育の双方に積極的な意義を有し、現場レベルで連携が徐々に進んでいることが明らかになった。しかし、情報共有が不十分であり、多くの子どもが支援の網から漏れている実態が指摘されている。今後、情報共有体制の強化が重要な課題となる。またさらに SSW の機能としても民間団体との連携が重要となる場合も多い(高田・佐藤

(2023))

教育と福祉の連携の重要性が指摘される中、課題先進県である沖縄県では、おそらく何らかの対応がなされていると考えられる。この現場における連携実態の調査とその認識度を明らかにすることは、地域の貧困問題克服の手がかりを知る上で意義深いと考えられる。

3 章 2 節 研究上の問い

以上の、先行研究から学んだ制度発展の経緯と課題より、フィールドワークによって調べるべき、知りたいことのテーマを設定した。深刻な課題に対して遅れて発展してきている貧困児童の教育支援諸政策について、沖縄の実情から（本土が・全国的に）学ぶうることとして以下の研究課題を設定した。

- ・課題先進県である沖縄県では、他地域では十分にできていない手立てが、その深刻な状況に伴う重点的な予算・制度的措置によって実現できている可能性がある。特に貧困児童学習支援（無料塾、学習会など）の側面と、SSW の重点配備の両面で、本土（内地）が参考にできる事例は見出さうか？
- ・貧困児童の教育支援（SSW や無料塾など幅広く含む）は、この問題にとどまらないが教育と福祉の連携体制、および教育や福祉内部の様々な関係者の間の連携体制を構築しなければなかなか問題解決には至らない。沖縄ではこのためにどのような体制を構築しているか？本土（内地）が参考にできる事例は見出さうか？

これらの問題関心の下に、まず比較のために地元佐賀でのヒアリングを行い、そして沖縄に出向いて聞き取り調査を行った。その結果の概要を以下で展開する。

4 章. 子どもの貧困と教育支援：佐賀と沖縄における実情

4 章 1 節 佐賀における貧困児童の教育支援体制

佐賀県庁教育委員会：

- ・全県で SSW を 23 名配置している。文科省基準では、週一回 3 時間となっているが、実情はその半分も行かないぐらいの配置で、現状は基準を下回っている。
- ・SSW 関連の予算枠は国 1/3 県 2/3 の補助。
- ・市町独自の SSW の配置は関知しておらず、運営ごと任せている。「心の相談員」などの資格を持っていない支援員も市町の管轄となっている。
- ・SSW 育成は 5 名の SSW と兼務したアドバイザー的役割のスーパーバイザーによって指導・援助を実施。しかし、現状 SSW の人材育成と充足率は全く間に合っていない。さらに育成の学校自体、歴史が浅く、まだ十分に人材が育ってきていない状況にある。

佐賀県社会福祉課学習支援事業：

- ・生活困窮者自立支援制度の子どもの学習支援事業の枠組みで、郡部（町村部）は県の担当となっているため実施。玄海町は町の事業で公営塾があるが、ここは例外。
- ・県が一括してグリーンコープに委託して生活保護、ひとり親、就学援助、準要保護、住民税非課税世帯の小中学生を対象として学習支援教室を設置している。会場管理はグリーンコープからさらに委託しており教員 O B・退職者が半数程度を占めている。
- ・各町週 1 回実施。
- ・ちなみに同制度は市部では佐賀市と神崎市しか実施しておらず。

佐賀市学習支援事業：

- ・生活困窮者自立支援事業学習支援事業（任意事業）の佐賀市における実施。
- ・SSF（スチューデント・サポート・フェイス）に委託しておりその他の委託している生活困窮者自立事業と合わせて実施。学習会が中心。その他家庭訪問等による個別の進路指導、居場所の提供、生活習慣形成、進路指導、小学校から早期支援、学童行けない子の巡回支援、養育進学知識情報提供保護者支援を行っている。また、SSF が受託している生活自立支援センターに繋いでもらいプラン作成して学習や生活の支援も行っている。
- ・学習会は週 3 回、月水で 1 6 時から 1 8 時、土曜日は 1 4 時から 1 6 時の枠で行われている。場所は自立支援センター内で実施している。

佐賀県内小学校教諭（匿名）：

- ・周囲から聞く、ないしは見聞する話として貧困児童は存在すると思われる。健康状態が悪く極端に痩せている子や服装が何日も同じような子、何日も風呂に入っていない子、文房具等個人で買うものがそろわなかったり、お金を持ってこないなどのケースがある。朝食とってない子に学校で用意して朝、おにぎり食べさせるなどということもあったりする。
- ・貧困はこちらから積極的に探すことはなく全体でそこまで問題意識は作られていない。見つかった場合は個別に対応する。
- ・教員の家庭訪問は働き方改革で減る傾向。親が来てくれるなど言う場合もあり貧困人には踏み込みにくい。
- ・SSW は家庭に入って福祉につながが牛津は月に 1 回しかこず教員個人は SSW にあったことがなく接点が少ない。中学校区週 3 時間配置でありつなぐのはあがるけど週に 3 時間しかなくパートタイマーの人で若い子がつづかない、やめていってしまうなど入れ替わり立ち替わりで経験が積めなく昇給もない。各学校に常勤でほしいが少なくとも中

学校区に常勤でいてほしい。SSW は問題がある子がいる学校にはよく通っている。既存の SSW も今日の前のこどもの対応で精一杯で新規開拓は難しい。

4 章 2 節 沖縄における貧困児童の教育支援体制

沖縄県庁：

・沖縄県では、子どもの貧困対策を重要な課題として位置付け、さまざまな取り組みを行っている。平成 27 年に子どもの貧困率が 29.9%と社会問題化したことを受け、入試時の渡航費用支援や県立高校内での居場所づくりなども含め対策が進められてきた。その結果、子どもの貧困率は 20.2%に改善したが、支援が届きにくい層への対応が引き続き課題とされている。

・沖縄の子どもたちを取り巻く環境は、相対貧困率が 50%超とみられる母子世帯の出現率が全国 1 位であることや、一人当たりの県民所得は全国最小であることなどから、極めて深刻であることが分かる。沖縄特有の課題として、行政の支援が子供に行き届いていない、夜間も子供の居場所がない、貧困家庭の親が経済的自立をするための雇用の場が少ないなどがあげられる。そこで、内閣府は平成 28 年度に、「沖縄子どもの貧困対策事業」の実施を開始した。この「沖縄子どもの貧困対策事業」では、居場所の設置や貧困対策支援員の配置が進み、全国的にも注目されている。

・また、スクールソーシャルワーカー（SSW）の配置は、全国的な課題である人員不足が沖縄でも顕著となっており、支援対象児童の増加やケースの複雑化が進む中で、SSW の研修やケース会議の活用を通じたスキル向上と学校との連携強化が行われている。これにより、支援活動の質を高める取り組みが続けられているが、さらに充実させる余地があるとされている。全県での配置は 24 名となっている。

・学習支援事業に関しては、佐賀県のような施設を借りて行う学習支援事業であるよりは、民間の塾に対する支援となっているところが沖縄県の特徴である（無料塾事業）。他の都道府県が行っているような通常の郡部に対する生活困窮者自立支援事業学習支援事業の他に、高校生向けの支援事業、また通常の支援事業以外に中学、高校進学のための「チャレンジ」事業も行っている。対象は、生活困窮世帯や準保護世帯に限らず、審査の上で支援対象を広げる柔軟な対応が取られており、学校と連携し、チラシ配布や直接的な情報提供を通じて対象世帯への支援を促進している。高校進学率は 98.6%、大学進学率は 84.1%と一定の成果を上げているが、進学後の中退や就職までの追跡調査が行われていない点が課題として挙げられる。

・また教育や福祉関係者等幅広い連携の問題に関しては、上記のような取り組みを総合的に支えるため、沖縄子どもの未来県民会議が設置され、115 の構成員が協力して現状把握や対策計画の実施に取り組んでいる。また、毎年実施される子ども調査を通じて課題を

分析し、関係部署間の連携を強化することで、子どもの貧困問題の解消を目指している。

沖縄市健康福祉部保護課：

・沖縄市の生活困窮者自立支援事業学習支援事業の一環として無料塾事業が行われている。主な目的は貧困の連鎖を断つことにあり、生活習慣や育成環境、進路選択に関する情報提供や助言を通じて、高校進学や進学後の中退を防ぐことを目指している。この事業では保護世帯の中学生や準要保護世帯の中学3年生を対象に、指定の学習塾を無料で利用可能であり、貧困の連鎖を食い止めるためにここでは特に教育面に力を入れている。

・同様に学習支援事業の一環ではあるが、他ではあまり行われていない事業として、沖縄市ではこども支援員による相談支援も行っている。生活保護世帯準保護世帯就学支援対象児童を対象に、こども支援員が、保護者同意あった場合に支援。高校進学主眼に応援。市内七ヶ所四人の支援員で分担して全学区を、残りは高校生中3の5名体制。同じ困窮者制度の枠組みで行われる無料塾制度とも連携してサポート。その支援内容は生活問題や学業問題から、法的手続きの支援まで多岐に渡っている。また、教育委員会や市長部局の関係機関と連携し、情報共有や対象者を適切な機関に繋ぐ役割も担っている。

・財源については、生活困窮者学習支援事業については、生活困窮者自立支援事業（国）と、沖縄振興一括交付金（ソフト：国）を活用して事業を実施している。財源の充当先は、生活困窮者自立支援事業（国）については、こども支援員4名分の人件費に加え、中学3年生の被保護世帯及び、中学3年生の準要保護世帯のひとり親世帯の無料塾にかかる費用（委託料）に、充当をしている。沖縄振興一括交付金（ソフト：国）については、こども支援員1名分の人件費に加え、中学1、2年生の被保護世帯及び中学3年生の準要保護世帯のふたり親世帯の無料塾にかかる費用（委託料）に、充当をしている。生活困窮者自立支援事業（国）の基準額に合わせて、無料塾の対象を制限していたところ、沖縄振興一括交付金（ソフト：国）を活用して、事業を拡大している経緯がある。つまり元々の事業は生活困窮者自立支援事業（国）活用部分、事業として拡大をしている部分が沖縄振興一括交付金（ソフト：国）ということになる。

沖縄市教育委員会：

・情報共有機能に大きな特徴がある。沖縄市教育委員会では、不登校対策会議を年6回行い情報共有が行われており、不登校ヒアリングは年3回学校職員と教育委員会、不登校対策会議参加者の構成で行い対象となる児童について情報共有をおこなっている。

・学校と教育委員会が情報共有できるクラウドを導入しており、クラウドには対象児童だけでなく対象児童のきょうだい児の情報も共有できるようにしており小中学校をまたいでの把握も始めている。制限があり、指導担当教員やSSWは閲覧できるようにしている。もちろん緊急時にはデータ入力だけではなく電話を行って早く情報を伝える必要がある。不登校対策会議や不登校ヒアリングでは間が空いてしまうが、クラウドを活用する

ことで初期段階からの把握や状態把握につながる。

- ・沖縄市では、SSW の名称で子供の貧困対策支援員を設置しており教育委員会所属として活動している。つまり「沖縄子どもの貧困対策事業」の使途が、沖縄市の場合は SSW であるということになる（他の自治体の場合は必ずしもそうではない）。一般的には SSW は福祉所属であり、学校は教育関係者以外の立ち入りが難しく理解も得られにくいですが、沖縄市は教育委員会所属であるため学校現場に入りやすいとの声があった。SSW は生徒や保護者、先生との面談や一緒に登校、家庭訪問などの活動をしており、子どもより保護者への働きかけの仕事が多いと伺った。制度としては9年目になり、平成28年に6名で始まり、最初はあまり知られていないこともあり、SSW が介入することは大変であったが今は学校から必要とされている存在になった。

- ・内閣府は子供の貧困対策支援事業を3年公選で継続するがいつなくなるかわからないため学校長や議会に毎年訴え、市庁舎内では必要性を理解されているが今後どうなるか先行きは見えず、会計年度のため次年度にはなくなってしまうかもしれない雇用の不安定さがあることが問題である。

- ・困窮者制度のこども支援員とは全く別物で、こども相談や児童相談所につながなければならないような深刻な案件はこども支援員が対応し、SSW はこども支援員につなぎ、そうでない場合は SSW が対応する。

- ・以上、教育と福祉部門の連携に大きな強みがあり、連絡情報共有自体の強化もさることながら、教育部門の中に大きな福祉機能を埋め込む形で連携を図っていることに大きな特徴がある。また沖縄特有の予算を投入することによって、県レベルではたった24名しか配置していない SSW を、市独自で重点配置し、貧困地域としての性格が強い沖縄市の深刻な状況に立ち向かおうとしている様子がうかがえる。

越来小学校：

- ・「誰一人取り残されない学校経営」というテーマの元、沖縄市立越来小学校では貧困児童に対する様々なアプローチを行っている。小学生を育てる余力のない貧困家庭は時折、子どもを学校に通わせない・家のドアを開けさせないといった態度をとることがあり、実態の把握に苦労を要する。越来小学校はまず、そういった家庭に対し SSW や自治会と協力し、家庭訪問時におにぎりなどの軽食支援・配布を行っている。また、自治体では公民館カフェを毎週水曜日に開設、NPO 法人「にじの花」とも連携し毎週金曜日に家族分の提供を行うなど、当人の命そのものに関わる細やかな支援を行っている。

- ・「チーム学校」の連携体制づくりについては、担任・教師一人に課題を抱え込ませず教育活動に専念できる体制を構築するために、管理職や担外、各種支援員や関係機関で整えるようにしている。その上で、教員側の、貧困問題を自分の問題として捉える学校マネジメントを促している。また、SSW・SC など学外職員との迅速な連携を重視しており、ケース会議などを行ったうえでそれぞれ教頭や養護教諭が対応を行っている。

・こうした取り組みによって、令和5年度末時点で不登校だった児童数は14名であったが、令和6年度では9月16日時点で3名と全体の1%までに減少している。現時点での課題に家庭単位での支援が難しいという点があるものの、SSW とのケース会議や食料・軽食支援などを行い対応している。

エンカレッジ（無料塾：読谷校）：

・沖縄県内の生活困窮者自立支援事業学習支援事業において、名護や那覇等一部地域を除き、県内の大部分の地域でシェアを確保している事業者である。

・NPO 法人エンカレッジとは、生活保護世帯や困窮家庭の子供たちに教育機会を提供することを目的に発足し活動している団体である。2008年に経済的に厳しい状況にある子供たちが無料で塾に通える「通塾支援」を開始した。さらに、2009年からは学習支援に加え、子供たちが安心して過ごせる環境を整えるため、「居場所型学習支援教室」の設置を進めた。当初は就学援助を受けている児童・生徒を対象としていたが、2013年には準要保護児童にも対象を拡大した。

・現在、27カ所の教室が運営されており、200名の講師が勤務している。その多くは大学生であり、これまでに延べ8,000名の生徒を支援してきた。現在の利用者は約1,000名で、年間予算は約3億円に達しており、その9割が委託費用で、一部は寄付金で賄われている。なお教室は、外部から目立たないようにするため、看板を設置せず2階以上の階層に配置するなどの配慮がなされている。学習支援では、生徒一人ひとりの学習レベルに合わせたパソコン教材を活用し、主要5教科を中心に指導を行っている。また、テスト対策や検定対策、受験対策にも力を入れている。講師は主に生徒の観察を通じて、個別のサポートを提供している。

・エンカレッジの教育方針では、体験や活動を通じて感性や人間性を育み、認めることやほめることで子供たちの自信を向上させることを重視している。例えば週に1回体験学習に取り組んでおり、成果発表会、楽器演奏、ボランティア活動、季節行事などを実施している。これらの活動は、通塾のきっかけづくりや他の生徒との関係性構築、コミュニケーション能力の向上を目的としている。この取り組みにより、学習に取り組む以前に課題を抱えていた子供たちが絆を深め、学習意欲や出席回数の向上が見られている。

・学習を通じて学力を高めたうえで、最終的には就労支援を行い、自立を支援する。（大学）進学の場合は、貧困児童の背景から稀であり、就労支援に意義のある環境である事情である。

・これらの活動の具体的な成果として、生活保護世帯の高校進学率が85%から90%であるのに対し、エンカレッジの支援を受けた生徒の進学率は全国水準と同等の98%に達している。また、学校のテスト成績においても、入塾当初は席次が最下位であった生徒が多い中、支援期間が長くなるほど成績が向上し、順位も上がる傾向が確認されている。

5 章. 学んだことと残された課題

これまで、沖縄および佐賀県の貧困への支援策についてヒアリング調査などを用いながら教育支援を中心に述べてきた。佐賀県では SSW や学習支援事業を通じて、貧困児童支援の取り組みが進められていたが、沖縄県では貧困問題を特に重点的に重要な政策課題として位置づけており、より多様な支援策が進められていることが分かった。特に沖縄県では貧困問題に対して行政、福祉、及び学校など教育の分野相互の間で連携しながら解消に向けて取り組んでいるところが多く見受けられた。その点を踏まえ、本研究では沖縄の事例をもとに、佐賀県ないしは日本全体の子どもの貧困対策に活かせるものがあると考ええる。

今後佐賀県や他の都道府県でも同様に子どもの貧困に対する支援をより強化させていくのであれば、沖縄県のように、連携した取り組みを行ったり、支援が必要な家庭への積極的なアプローチをしたりすることが求められてくると考える。

今回の研究で、以下のような課題が浮き彫りとなった。

1. SSW の人員不足と財源投入の必要性

沖縄市の事例でわかる通り、SSW の不足に対して、内閣府が平成 28 年度に始めた「沖縄子どもの貧困対策事業」の財源を利用していた。また、生活困窮者学習支援事業については、生活困窮者自立支援事業（国）と、沖縄振興一括交付金（ソフト：国）の、二つの財源を半々で混ぜて活用して事業を実施している。このように、沖縄のみに投入されている財源を貧困児童の教育支援（学習支援及び SSW）に投入してようやくニーズを充足できるかできないかという状態である。すなわち、この問題の全国的対応を可能とするためには、現在沖縄県が低開発克服のために受けている程度の財源を全都道府県に充当する必要があるということが示唆されよう。

佐賀県では、SSW の配置が全国的な基準に達していない状況が続いている。また、学校ごとの配置時間が少なく、SSW の入れ替わりも激しいため、経験の蓄積が難しくなっている。佐賀のような通常の県では、非常に大きな課題が残されていると言えよう。

2. 教育・福祉・行政間及びそれぞれ内部での情報共有と連携強化の必要性

視察では学校、教育委員会の間での情報共有の重要性が感じられた。特に、沖縄市では頻繁な会議とさらにクラウドを活用して情報共有を行うなど、より包括的な支援体制が整えられていることを観察した。

また、教育と福祉の間の連携をどうするかが課題となる。沖縄市では教育委員会内に SSW を配置することで学校との連携を強化するというアプローチをとっていた。全国的には SSW が福祉部門に所属していることが多く、沖縄市のアプローチが唯一の答えというわけではないが、通常の場合福祉部門と学校との連携に課題があるといわれることが多いこと、学校は福祉関係者等外部の関係者を入れにくい体質にあることから考えると、教育部門の

中に福祉を埋め込む沖縄市のようなアプローチは一つの答えであるかもしれない。

地域の町内会や NPO などの協力（そして教員自身の協力も）を踏まえて、学校で食品の配布をしていることも特徴的であった。これなども（通常は教育の範疇を越えると思われかねない）福祉を教育に埋め込んでいくことであって、感銘を受けたと言える。このことが重要なのは、貧困は隠されることが多く、食べ物のやり取りから会話が始まったり、様子が見れたりということがあるからである。教員自身も少しでも気づくことがあれば上に上げるような指導体制がなされていたが（越来小学校）、その限界もあり、「食べ物を通じた気づき」という手法をとっていることも特徴的であった。

教育福祉連携については（さらに行政連携も含め）今後はさらに幅広い検討がなされるべきだろう。

3. 体験等幅広い教育が行われるべきこと

NPO エンカレッジに見ることができるような、困窮児童向けの学習支援活動（無料塾）であっても、「第 3 の居場所」ともなるような、強力なカウンセリング機能を背景とした、また体験を重視した活動を行うような包括的な教育が行われるべきであろう。ただし、沖縄でも全ての無料塾でエンカレッジ並みの多様な活動ができているというわけではない。

4. 進学率も重視した取り組みであることに特徴があったこと

沖縄県の学習支援は、無料塾という形態をとっている。特に、民間の塾への委託という形をとっていることが特徴的である。その中には一般の塾に対する通塾支援もあれば、貧困層に特化した事業者として台頭しているエンカレッジのような例もある。この形態となっている背景は、おそらく貧困児童支援が重要であるだけでなく、沖縄では進学率の一般的な向上も課題になっているということがあると思われる。

学習支援はさらに小中学校だけでなく、高校生向けの支援事業もあり、また小中学校であっても進学により意識を向けたチャレンジ事業を行っており、より進学自体を政策的に応援している部分もある。この部分は、おそらく他の都道府県とは背景が違ってくると思われる。

本研究を通じて、貧困児童への支援は教育・福祉・地域社会が一体となった包括的なアプローチが不可欠であることが明らかとなった。沖縄県では、県民会議の設置やクラウドによる情報共有など、全国的に先進的な取り組みが行われており、これを参考に他地域での取り組み強化が期待されると考える。何よりも沖縄に重点的に投入されている財源を貧困児童への支援に流用する工夫を通じて（一部の例えばソフト事業予算などは元々この問題とは違うことを想定した予算であった）これも「地域全体での協力」関係によって実現しつつあるものである。

しかし、全国レベルでこの問題への対処が著しく遅れていることを考えると、これぐらいの財源を全国レベルでつけていかない限り、問題の改善、緩和は難しいとの印象を持った。SSW の人員増大や処遇改善については全国レベルでも要求が出つつあるが、日本社会が考

えなければならない喫緊の課題であるように思われる。

【参考文献】

- Heckman, J.J. and A.B.Krueger (2003) Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?, The MIT Press.
- Nakamura, H(2012), “Why does scholastic achievement differ across prefectures in Japan?” Journal of Asian Economics, 23, pp.99-106
- 阿比留久美(2021)「学習支援を通じた子どもの「自立」支援がもたらす管理の全面化」『大原社会問題研究所雑誌』753, 18-30
- 赤林英夫・中村亮介・直井道生・山下絢・敷島千鶴・篠ヶ谷圭太(2012)「子どもの学力と家計―「日本子どもパネル調査 2011」を用いて」樋口美雄、宮内 環、C.R. McKenzie、慶應義塾大学パネル調査設計・解析センター編『親子関係と家計行動のダイナミズム―財政危機下の教育・健康・就業』第2章、慶應義塾大学出版会
- 内田充範(2014)「貧困の連鎖を断ち切る学習支援の取り組み」『山口県立大学学術情報』第7号[社会福祉学部紀要通算第20号], 45-54
- 岡部卓(2016)「生活困窮者自立支援法」岡部卓・六波羅詩朗編『低所得者に対する支援と生活保護制度(第4版)』中央法規
- 奥井亮(2015)「固定効果と変量効果」『日本労働研究雑誌』No. 657, 6-9
- 奥村賢一(研究代表者)(2024)『スクールソーシャルワーカーの常勤化に向けた調査研究：調査研究報告書』令和5年度文部科学省委託調査
- 川口俊明(2020)「教育行政が有するデータを利用した教育格差の実態把握」『福岡教育大学紀要. 第四分冊, 教職科編』69, 17-25
- 君島昌志・君島智子(2017)「スクールソーシャルワーカーと行政機関との連携：宮城県大崎市におけるインタビュー調査をもとに」『東北福祉大学研究紀要』41, 77-91
- 栗木美代子・馬場幸子・古屋龍太(2020)「スクールソーシャルワーカーによる「チーム体制の構築・支援～教育相談委員会の役割と協働に焦点を当てて～」『学校ソーシャルワーク研究』第15巻, 78-89
- 桑名聖人・豊野拓巳・吉田賢汰(2021)「都道府県別パネルデータを用いた学力の決定要因分析」独立行政法人統計センター2021年度統計データ分析コンペティション
- 佐久間邦友(2024)「学習塾費を支援する教育政策の意義と課題」『日本教育学会年報』31巻, 53-66
- 志水宏吉・山田哲也・鈴木勇・石原陽子・前馬優策・知念渉・古田美貴・中村瑛仁(2009)「学力政策の比較社会学(その1): 全国学力テストを都道府県はどう受け止めたか(IV-10 部会学力問題, 研究発表 IV, 一般研究報告)」『日本教育社会学会大会発表要旨集録』

- 総務省行政評価局(2020)『学校における専門スタッフ等の活用に関する調査：結果報告書』
- 高石啓人(2015)「教師とスクールソーシャルワーカーの連携に関する研究：教師の視点から見た連携プロセスに着目して」『早稲田教育学研究』第7号, 35-49
- 高田俊輔・佐藤菜々子(2023)「スクールソーシャルワーク実践における教育と福祉の連携・協働とは何かー「令和3年度SSW活用事業実践活動事例集」に着目してー」『上越教育大学研究紀要』第43集, 81-94
- 田中秀和・塩原達矢・金子充(2019)「子どもの貧困という問題の意味と学習支援の意義」『立正社会福祉研究』20(34), 23-35
- 比嘉昌哉(2013)「スクールソーシャルワーカーのアドボカシー：機能遂行のプロセス」『沖縄国際大学人間福祉研究』第10巻第1号, 1-18
- 中村賢軌(2023)「公立小・中学校の児童・生徒の学力への影響要因について -都道府県別パネルデータを用いた分析-」『商学研究論集』58, 179-197
- 日本財団(2018)『家庭の経済格差と子どもの認知能力・非認知能力格差の 関係分析 -2.5万人のビッグデータから見えてきたもの-』
- 野尻紀恵(2021)『子どもの隠された貧困とスクールソーシャルワーカーの役割』大学図書出版
- 松村智史(2017)「子どもの貧困対策における福祉と教育の連携に関する一考察ー生活困窮世帯の子どもの学習支援事業からー」『社会福祉学』58(2), 1-12
- 耳塚寛明(2007)「小学校学力格差に挑むーだれが学力を獲得するのか」『教育社会学研究』第80集, 23-39.
- 三宅玲子(2008)「サピックス・河合尚男 -- 公立中の教壇に塾講師が立つ！『夜スベ』男のタブーなき挑戦」『プレジデント』46(27), 100-102
- 山口満帆(2016)「生活保護受給者に対する包括的就労支援のあり方ー中間的就労を中心にー」『大学院研究年報(中央大学)公共政策研究科編』(10), 3-20
- 山田哲也(2014)「社会経済的背景と子どもの学力(1)家庭の社会経済的背景による学力格差:教科別・問題別・学校段階別の分析」、国立大学法人お茶の水女子大学編『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』, 57-82.
- 山本信一・井上麻央(2015)「学級規模と学力:47都道府県のパネルデータ分析」『生活経済学研究』41(0), 55-64
- 湯澤直美(2017)「子どもの貧困対策からみた家族支援とジェンダー規範」『ソーシャルワーク研究』43(1), 17-23
- 横井葉子(2017)「子どもの貧困対策と教育支援-より良い政策・連携・協働のために-」末富芳編著『子どもの貧困対策と教育支援-より良い政策・連携・協働のために-』明石書店

おわりに

本報告書では、沖縄県における貧困児童の学習支援や、スクール・ソーシャルワーカー（SSW）の取り組み、学校や教育委員会、福祉部門や行政の幅広い連携関係の検討を通じて、子どもの貧困問題への支援の現状と課題について考察した。少子化や人口減少が進む日本において、すべての子どもが適切な教育を受け、安心して成長できる環境を整えることは、将来的な社会の発展に不可欠である。そのためには、学習支援活動をさらに発展させ、SSWの役割をさらに強化し、福祉・教育・行政の連携をより深めることが求められるとともに、制度的な支援の充実や財源の確保も重要な課題となる。

今回の研究を通じて、現場で支援に携わる方々から直接お話を伺い、実際の取り組みや直面する課題について学ぶことができたことは、非常に貴重な経験となった。理論的な理解だけでなく、支援の最前線にいる方々の声を聞くことで、制度の限界や現場の創意工夫、そして支援が必要な子どもたちのリアルな状況をより深く理解することができた。日本が抱える社会課題を自分ごととして捉え、その解決に向けて何ができるのかを考えることの重要性を改めて認識するとともに、今後もこのテーマについて継続的に関心を持ち、具体的な行動へとつなげていきたい。

最後に、限りある財源から、本プロジェクトのためにご支援くださった佐賀大学経済学部及び社会課題研究センターの皆様、お忙しい中時間を割いて取り組みについてわかりやすくご教授くださった沖縄県庁、沖縄市（健康福祉部保護課・教育委員会の方々を中心に）の皆様（支援員の方々、SSWの方々、越来小学校長を含む）、NPO 法人エンカレッジの皆様、また参考のためヒアリングさせていただいた佐賀県、佐賀市の皆様（NPO 法人スチューデント・サポート・フェイスの方を含む）、匿名でご協力いただいた佐賀県内学校教員の方、以上全ての方々に、この場を借りて、深く感謝申し上げます。本当にありがとうございました。

代表執筆者 佐賀大学経済学部経済学科
中西ゼミ所属
平野 光琉