

米国における教育委員会による 貧困層への支援に関する一考察

— Specialized High Schools Institute (SHSI) の視察から —

中村 孝*・枝廣 和憲*・長江 綾子*・山崎 茜*・米沢 崇・栗原 慎二
(2012年12月7日受理)

A Support Program for poverty group by Department of Education in USA — From inspection of Specialized High Schools Institute —

Takashi NAKAMURA, Kazunori EDAHIRO, Ayako NAGAE, Akane YAMASAKI,
Takashi YONEZAWA and Shinji KURIHARA

Abstract. The present study aimed to report the inspection of a support program in US by Department of Education in New York that focused on children in poverty group family to pass high school entrance examination and in order to break a cycle of poverty. We learnt 3 things, 1) new programs in Hiroshima city and New York city both had possibility to break the cycle of poverty while ordinal programs done by government were just enough for keeping up, 2) the program in NY ensured quality by collaboration between Department of Education and some companies 3) data which shows clear result must be necessary to claim fund for the program.

問題と目的

2012年の9月14日から17日、アメリカのニューヨーク市を訪れ、教育局のSpecialized High Schools Institute (以下SHSI) 部門の取り組み、Dream SHSI Programを視察した。そのプログラムでは、子どもの貧困問題に対して、日本とは若干異なるアプローチをしていた。そこで、本論文では、子どもの貧困問題に対する日米の教育委員会などのアプローチの違いについて、どのような点が異なるか、New Yorkのプログラムがうまくいっているメカニズム、運用方法はどうなっているのかなどを、広島市とNew York市の比較を通じて明らかにすることを目的とする。

日本の現状

日本における子どもの貧困率は、年々増加傾向にあり、2011年のデータでは14.9%に達していることが報告されている (UNICEF, 2012)。日本弁護士連合会 (参考資料1) は、子どもの貧困対策

の推進を重点目標の1つに定め、全国24地域でシンポジウムを行った。その中の1つ、群馬弁護士会では、「家庭の貧困—低学力—高校中退—教育・雇用などの社会的排除—さらなる貧困」という、貧困が連鎖するという調査結果や、「教育的機能だけでなく福祉的機能の必要性」などが述べられ、若者の支援ネットワークの代表理事をしている青砥恭氏が基調講演で「今の学校システムでは彼らは生涯、貧困と孤立の中から抜け出せない。全ての若者に生活力としての学力保障を、学び直しの機会をつくらなくては」という思いから支援ネットワークを立ち上げたことが語られた (須田, 2010)。

このような家庭が貧困な子どもとその家庭を支援する体制として、日本では就学援助制度や生活保護制度などが存在する。就学援助制度とは、生活保護世帯に対して、義務教育に伴う学校給食費や通学用品費、学用品日などの費用を扶助の対象とする、というものであり (文部科学省, 参考資

*広島大学大学院教育学研究科博士課程後期

料2),生活保護制度とは,生活に困窮する者に対し,その困窮の程度に応じて必要な保護を行い,健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに,自立を助長することを目的として,日常生活に必要な費用から家賃や医療サービスなど,生活を営むうえで必要な各種費用に対して扶助が支給されるものである(厚生労働省,参考資料3)。

しかし就学援助制度について,鷹(2009)は県によって就学援助率が5%から20%を超えるほど差があり,一般的に財政力の低い県ほど就学援助率が高いという特徴があること,例外として大都市圏でも就学援助率が高いことを指摘している。この要因として,自治体の人口規模が小さいとその分制度広報などが行われていない現状を課題と挙げている。つまり,大都市圏では十分な周知がなされているため,必要な就学援助が得られているが,そうでない人口の少ない地域では,広報が行き届いていないため,人口の少ない地域でなおかつ財政力の低い地域では,就学援助を希望する人が多いかもしれないが,実際は十分な広報が行き届いていないために,十分な支援が得られていないことを示唆している。また,生活保護に関しては,橋木(2011)が日本の貧困対策が生活保護をどううまく支給すればいいか,ということに関心が向きすぎていると懸念している。同様に,厚生労働省(2011)が提出した,「貧困・格差,低所得者対策に関する資料」においても,生活保護は最後の手段として記されている。このように,現在の制度にはいくつかの課題が見られる。

しかし,別の課題として,これら就学援助制度や生活保護制度はどちらも,義務教育という最低限の教育を保証するという水準での金銭的な支援でしかなく,先に述べた,群馬弁護士会で語られた貧困から抜け出す支援にはつながっていない。たとえば,広島大学大学院教育学研究科(参考資料4)によると,生活保護を受給していない一般的な世帯の中学生は,全日制の高等学校に91.9%進学しているのに対し,生活保護世帯の中学生は全日制の高等学校に62.5%しか進学しておらず,その数値には大きな隔たりが見られる。さらに,広島市での生活保護世帯の割合は2010年で21.1%であり,全国平均が15.2%であるのに対し高く,年々増加傾向にある。これらの結果からも,青砥恭氏が述べた貧困な状況にある子どもたちへ「生

活量としての学力の保障」をすることが重要であることがうかがえる。

広島市での新しい取り組み

背景と目的 先に述べた,広島大学大学院教育学研究科が示す根拠などをもとに,広島市健康福祉局は,広島大学と2011年より協働して,生活保護世帯の子どもたちを対象とした学習支援活動を始めている。この活動の根底には,ライフスキル教育やキャリア教育の視点があり(Appendix 1),彼らとその家庭のその後の生活が改善されることと,高校進学率の向上を目的としている。

内容 グループや個別による基礎学力の定着,コミュニケーション能力育成に向けた支援活動を提供している。会場は,市内の公共施設で行っている。

対象 生活保護受給世帯の概ね小学4年生から中学3年生。ケースワーカーから案内され,保護者が同意書を提出した子どもたち。現在このプログラムに参加しているのは,約50名。

期間・頻度 毎週木曜日の放課後か土曜日の午前中のどちらか,決められた曜日に参加する。

支援者の特徴 学習支援員と支援ボランティアから構成されている。学習支援員は,小学校と中学校の元校長先生が1名ずつ常駐している。支援ボランティアは,広島市及び周辺在住の大学生や活動に関心のある18歳以上の者で,すでに大学生だけでなく社会人も関わっている。ケースワーカーは,不安軽減のために初回に付き添ったり,保護者の話を聴くなどを中心に関わっている。スタッフの研修は現在計画段階であるが,支援ボランティアへのサポートは,適宜支援中に困ったことがあれば,休み時間などに学習支援員が相談にのることができる。

費用対効果 2011年の取り組みでは,8月からの支援スタートで,13名の生徒中11名が全日制の高等学校へ進学し,1名が定時制,残りの1名が専修学校へ進学することができた。生徒によっては支援を始めた時期が12月と1か月しかできな

かった子もいるため、小学4年生からと早期から始めているこの取り組みの効果が今後期待できる。

以上を踏まえると、日本における生活保護世帯の子どもたちへの一般的な支援は、就学支援制度や生活保護制度の活用などによる、義務教育を受けられるという最低限の金銭的な支援であり、実際には進路などにおいて既に平等ではない状況が起きていることがうかがえる。そのような中で、広島市健康福祉局のように新しい取り組みも見られてきた。しかし、まだ取り組みが始まったばかりであるため、効果は見られてきているものの、人数が少なく、規模が大きくなった場合、取り組みの効果やどのような支援が有効かは今後も検討していく必要がある。

このような状況下で、この度アメリカにおける、教育委員会が主導となった生活保護世帯の子どもへの義務教育水準以上の支援の取り組みを視察してきた。そこで、以下に、まずはアメリカでの一般的な教育支援策の概観を紹介し、次にこの度の視察内容をまとめ、日本の制度や広島市での新しい取り組みと比較しながら、日本での適用や可能性について考察をまとめた。

アメリカにおける教育支援策

教育支援策の概観

ニューヨーク市教育委員会では、学術的な支援と、それ以外の支援が大きく提供されている（ニューヨーク市立教育委員会，2012）。学術的な支援としては、「特別プログラム」「図書館サービス」「最新技術導入」「個別指導」「生徒指導」が用意されている（Table 1）。

しかし、この度の視察では、これらの一般的な

プログラムとは別の、より限定されたプログラムについて視察をした。

アメリカでの視察：教育委員会主導のプログラム『Dream SHSI』

2012年の9月14日から17日、アメリカのニューヨーク市を訪れ、教育局のSpecialized High Schools Institute（以下SHSI）部門の取り組み、Dream SHSI Programを視察した。

Dream SHSI Programの概要

背景と目的 ニューヨーク市内にある、8つの専門的な高等学校への進学率が、アフリカ系アメリカ人では1%未満であった。その背景として、アフリカ系アメリカ人の家庭の多くは生活保護世帯であり、貧困が教育や子どもたちの進路に影響していた。その貧困の連鎖を断ちきることが、このプログラムの目的である。

内容 言語的・数学的技能、問題解決能力、批判的分析力、時間管理能力、そして専門的な高等学校用のテストの攻略法に特化したカリキュラムである。教材として用いているのは、Kaplanという教材会社が用意したもので、統計的な根拠を基に作られており、教師陣に対して年2回の講習が受けられたり、データにすぐ反映することができ、伸び悩んでいる生徒の早期発見に役立っているなど細かい連携がなされている。支援する会場は、各地域の学校を用いている。

対象 取組の対象となる子どもは、以下の6つに該当する者である。

- ・現在ニューヨーク市民である

Table1 NY市における教育委員会が関わる学術的な支援

「特別プログラム」	全ての子どもたちの学習ニーズに応えるための教育的プログラム。 例：特別支援教育、英才教育、英語学習者支援、高校生支援など
「図書館サービス」	読書と学習への意欲を高め、批判的思考や最新技術、リテラシー能力、質問する力や回答を探索する力などを教える本を通じたプログラムを学年に合わせて提供する。
「最新技術導入」	高度な学術的水準の技術を使えるようになるために、最新の技術を学ぶプログラム。
「個別指導」	No Child Left Behind(落ちこぼれゼロ)法のもと、読みと英語、数学に関して無料で、学校前や放課後、または週末などに個別指導が受けられるという州に支えられたプログラム。
「生徒指導」	スクールカウンセラーが学校共同体全体と協働して、学術的・情動的に生徒が成長することで、生徒が効果的に学び学校共同体へと貢献できるように多様な支援を提供する。

- ・現在6年生である
- ・無償昼食制度対象である
- ・2012年の5年生時でのニューヨーク州 ELA テストで683点以上ある
- ・2012年の5年生時でのニューヨーク州 数学テストで690点以上ある
- ・5年生時の出席率が90%以上ある

このプログラムの対象者はニューヨーク市で約5000人に上り、そのうちの約2400人の生徒を受け入れている。

期間・頻度 6年生の1月から、試験のある8年生の10月までの22か月の間、土曜日や長期休暇、放課後などに実施されている。

支援者の特徴 現在、102名のニューヨーク州からの教員資格を得ている有給の教員が指導に当たっている。さらに、教育委員会の職員がスーパーバイズに回ったり、教師陣に対して研修を実施している。スーパーバイズの際には、教員にも周知されている評価用のチェックリストを用いて評価し、授業風景などを見て回りながら、電子端末などで即時評価し、教師にはその評価がメールですぐ届くようになっていた。

費用対効果 具体的な数値などは確認できなかったが、教育委員会が100名を超える教師を雇い5000人規模の生徒を対象にプログラムを運営している。これだけの資金を提供しているからには何かしらの実績があると考えられる。

考 察

広島市・NY市両プログラムに見られる特色

今回視察した両市のプログラムは、どちらも主な目的が高校進学であった。この目的は、これまでの貧困層への支援が生活保護や就学支援などの「義務教育が最低限受けられる」という水準の目的であり、「費用の扶助」というその場限りの支援であったことに対して、義務教育以上の水準で、なおかつその場限りでない成長を目指しているという点で、これまでの制度と大きく異なる。

また、それぞれ進学率の向上だけを目的とせず、その根底にライフスキルやキャリア教育、問題解

決能力や時間管理能力など、生涯生きて行く上でも有用な技能の習得も意図している点も新しい。これらは、須田（2010）で述べられた、貧困からの抜け出しを支援すると考えられる。今後は、これら両市のプログラムを受けた生徒たちへの追跡調査などにより、さらなる効果の検証が求められる。

NY市プログラムのメカニズムの特徴：広島市と香港、NY市の比較

一方で、NY市のプログラムに特徴的な点もある。今回視察したNY市のプログラムの大きな特徴として2つあげられる。1つ目は、貧困層への支援ではあるが、能力のある子どもたちへの機会の均等という観点があるという点である。通常の支援は、学力が低い子への底上げの支援であり、今回視察したNY市のプログラムでは上位の機会がない子どもたちへの支援であった。このような視点は、まだ日本の教育には見られないように思われ、事実、広島市の取り組みの主催が福祉局である一方で、NY市での取り組みの主催は教育委員会である。子どもたちの教育の権利に関して、貧困層への支援であっても、福祉という視点で支援するだけでなく、教育の問題として支援する視点が今後、日本の教育にも必要なかもしれない。

2点目として、教育委員会と学校現場、さらに企業が連携している点があげられる。NY市のプログラムでは、規定の授業時間外において、学校の中で、教員が支援者として関わり、さらに教育委員会が具体的に助言して周り、研修を行う。また、学習支援のための教材を企業が開発するだけでなく、適宜教師陣へ研修を行ったり、伸び悩む生徒が分かるような支援がなされている。このように、企業が教育委員会や学校と連携するということは、中村・山崎・長江・枝廣・山田・栗原（2012）がまとめた、香港での視察で見えたものと似ていたが、日本ではそのような事例は珍しい。

このような連携に関して、特徴的だった取り組みである「指揮」「直接支援」「アセスメント」「教員研修」「教材開発」「評価」のそれぞれの役割をどこが担っているか、各国の取り組みについて表にまとめた（Table 2）。

取組の目的などが違うので、一概に比較するこ

Table 2 広島市、NY市、香港の各取組の比較

	取組	指揮	直接支援者	アセスメント	教員研修	教材開発	評価
広島市	生活保護家庭の学習支援	健康福祉局	2元校長＋ボランティア	ない？	2教員・OJT	ない？	健康福祉局
NY市	生活困窮家庭の学習支援	教育委員会	教員	教育委員会	教育委員会・企業	企業	企業 教育委員会
香港	生徒の力量開発	教育委員会	NGO	教育委員会＋現場	NGO	大学	大学 教育委員会

とはできないが、この表から考えられる広島市の課題としては、「直接支援をするスタッフの専門性の低さ」「参加者の見立てを誰がどうするのか」「スタッフ研修が支援中の中での悩みへの対応(On the Job Training: OJT)だけでいいのか」「教材は特に開発しないのか」「評価は専門機関に任せる必要はないか」などがあげられる。また、これらを補完する考えとして、大学との連携を強化するなど、連携機関がもう少し多いと良いのかもしれない。

貧困対策としての教員研修の必要性 教育格差や貧困対策に大きな成果を上げて注目されている組織として、ティーチフォーアメリカというNPOが存在するが、この組織の主な取り組みは、若者を研修し、現場に支援員として派遣するというものである(NHK ONLINE, 参考資料5)。教員の力量やその向上のための研修が子どもたちの適応にとって重要なことは言うまでもなく、広島市でも長江・栗原・中村・石井・米沢(2010)が、階級・能力に合せた研修が必要であるという課題があげられたり、栗原・長江・中村・石井・米沢(2010)では他者評定の結果から、研修時間の短さが課題として挙げられてきた。

以上のように支援スタッフや教員への研修の必要性が叫ばれている中、今回、広島市の取り組みが非専門家を起用している点、また、研修もまだできていない点、しかし研修を担う人材が確保できていない点などが大きな課題と考えられる。この点に関して、今回NY市で視察したプログラムでは、既に決められた観点に関して、教育委員会のスタッフが気軽に視察をし、即座に評価を返すという手法がとられており、時間・人材ともに少なくて済み参考になるのかもしれない。

連携がもたらすもの 今回NY市のプログラムを視察して、連携がもたらす恩恵として「質の向上」と「資金獲得へのつながり」が示唆された。前者に関して、今回のNY市のプログラムでは、教育委員会が指揮をし、アセスメントや研修も担っており、香港の教育委員会に比べるとその関与度はやや高いと言える。しかし、プログラムの実施者は教員であり、それを教材や研修で支えていたのは企業であるなど、役割分担がなされていることで、それぞれの力が発揮されていた。後者については、香港では大学が資金を獲得するためにデータや結果などのエビデンスを重視していた。これと同様に、今回のNY市でのDream SHSIプログラムでは、大学でなく、企業が主に連携していた。資金の提供元は教育委員会であるが、その資金を手に入れるためには根拠が必要である。そのために、企業と連携しても、企業側からの綿密なデータやプログラムを提供されることで、資金獲得につながるかもしれないという示唆が今回の視察から得られた。広島市の取り組みにおいても、客観的なデータの取り方を工夫したり、連携先を意図的に選択していくことが、今後の取り組みの発展につながると思われる。

引用・参考文献

- 鷹咲子 2009 子どもの貧困と就学援助制度—国庫補助制度廃止で顕在化した自治体間格差経済のプリズム (65), 28-49.
- 栗原慎二・長江綾子・中村孝・石井眞治・米沢崇 2010 生徒指導主事を対象とした研修プログラムの開発的研究(2): 生徒指導主事の自己評価と学校長評価の関係から 広島大学大学院教育学研究科紀要, 第一部, 学習開発関連領域 59, 167-174
- 長江綾子・栗原慎二・中村孝・石井眞治・米沢崇

2010 生徒指導主事を対象とした研修プログラムの開発的研究(1)：広島市の生徒指導主事研修プログラムの事例から 広島大学大学院教育学研究科紀要，第一部，学習開発関連領域 59，157-166.

中村孝・山崎茜・長江綾子・枝廣和憲・山田洋平・栗原慎二 2012 教師の生徒指導に関する力量形成への示唆：香港の教育局・大学・学校現場視察から 学校教育実践学研究，18，171-177.

須田章七郎 2010 「子どもの貧困と教育格差」シンポジウム 行政に対して具体策を提言 <http://homepage2.nifty.com/g-kyoken/main/11.02shinpo.pdf> 2012年12月6日確認

橘木俊詔 2011 格差・貧困社会にどう対応するか 季刊社会保障研究 47(1)，2-3.

UNICEF Innocenti Research Centre 2012 report Card 10 Measuring child poverty – New league tables of child poverty in the world’s rich countries – UNICEF

参考資料・ウェブページ

- 1) 日本弁護士連合会 貧困問題（貧困問題対策本部）
http://www.nichibenren.or.jp/activity/human/poverty_issue.html 2012年12月6日確認

- 2) 文部科学省 就学援助制度について
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm 2012年12月6日確認
- 3) 厚生労働省 生活保護制度
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html 2012年12月6日確認
- 4) 広島大学大学院教育学研究科 生活保護受給世帯学習支援事業
<http://home.hiroshima-u.ac.jp/cserd/vnet/img/sien.pdf> 2012年12月6日確認
- 5) NHK ONLINE
米で学生に人気のNPO 日本にも
<http://www.nhk.or.jp/bizplus/history/2012/05/detail20120504.html> 2012年12月6日確認

謝 辞

本稿を執筆するにあたり，視察の際やその後の追加の質問について丁寧メールのやりとりをしていただいたNY市教育委員会のJermaine氏，広島市での新しい取り組みについて貴重な資料と情報を提供して下さった広島市健康福祉局の皆様へ深く御礼申し上げます。

なお，本研究は，科学研究補助金・基盤研究(B)(No.2333-0204，研究代表者 栗原慎二)の補助を受けて実施された。

Appendix 広島市生活保護受給世帯学習支援事業全体構造

