

## 連携・協力で乗り越えるこれからの子どもの貧困

浦林 光希

### はじめに

日本における子どもについての政策課題は少子化とされてきた。しかし、2018年現在において教育費の増大や非正規雇用の増加を始めとした雇用の悪化といった様々な要因によって子どもの6~7人に1人が貧困状態であるという「子どもの貧困」に注目が集まっている。

本稿ではまず貧困がどういうものであり、どのような悪影響を引き起こしているかについて述べる。第2節では貧困が発生する要因を分析し、第3節では貧困への効果的な対策について検討する。第4節では国内で行われている貧困への対策とアメリカ、イギリスの貧困対策プログラムから日本における今後の子どもの貧困対策について検討する。

貧困者は自身が貧困であることを隠す傾向がある。意識して貧困を見つける努力をしなければ、日常生活で貧困を発見する機会は少なく「貧困はテレビの世界の話で日本の子どもたちは普通に暮らしている」、「子どもの貧困なんて現代の日本には存在しない」という勘違いをしてしまう。政府、国民一人一人が共に貧困への認識を改め、解決に向けて協力していく必要がある。

### 第1節 貧困がもたらす悪影響とその定義

#### 1.1 生活レベルから定義づけられる相対的貧困

国外の問題として扱われていた「貧困問題」がリーマンショック以降、国内の問題として報じられる機会が増えている。「一億総中流」と呼ばれた時代は終わりを告げ、1990年代以降、日本が「格差社会」であると多くの国民が意識するようになり、2008年には「子どもの貧困元年」といわれ、子どもの貧困に関する政策議論が日本でも本格的に行われ始めた<sup>1</sup>。

OECDの報告書によると、日本の相対的貧困率はOECD諸国の中でアメリカに次いで第2位となっている<sup>2</sup>。18歳未満の子どもに限定すると2009年時点で15.7%と6~7人に1人の子どもが貧困状態にあるという<sup>3</sup>。

#### 貧困の定義

貧困は深刻な社会問題の一つであり、多くの国が撲滅のために行動している。それでは、貧困とはどのように定義されているものなのだろうか。

---

<sup>1</sup> 柏木 (2017a) p. 2.

<sup>2</sup> 埋橋 (2015) p. 1.

<sup>3</sup> 阿部 (2014) p. 6.

貧困とは、一般的に絶対的貧困と相対的貧困に分けられる。絶対的貧困とは、人々が生活するために必要なものは、食料や医療など、その社会全体の生活レベルに関係なく決められるものであり、それが欠けている状態を示す。戦後の日本や発展途上国で食料がなく飢えている、家がなく路上で生活している人々といった一般的に想像しやすい貧困はこちらである。それに対して相対的貧困とは、人々がある社会の中で生活するためには、その社会の「通常」の生活レベルから一定距離以内の生活レベルが必要であるという考え方に基づく。つまり、人として社会に認められる最低限の生活水準は、その社会における「通常」から、それほど離れていないことが必要であり、それ以下の生活を「貧困」と定義している。日本やEU、アメリカといった先進国では既に絶対的貧困をほぼ撲滅している前提で貧困問題を論じるため、相対的貧困を用いることが多い<sup>4</sup>。

相対的貧困は収入から税や社会保険料を差し引き、年金やそのほかの社会保障給付を加えた額である世帯収入の手取りを世帯人数で調整し、その中央値の50%のラインを貧困基準とする。この50%は絶対的というわけではなく、40%や60%を用いることもあり、EUでは60%、OECDでは50%が採用されている<sup>5</sup>。EUが相対的貧困率の線引きを60%としているのは貧困問題への関心の大きさが現れているといえるだろう。

これらの数値は研究者が線引きした恣意的なものであり、中央値を一円超えたから貧困ではない、一円下回ったから貧困であるといえるものではない。加えて、高齢者や富裕層であれば貯金はあるが収入はないという場合も存在する。しかし、各国や自国の過去との比較を通して政策目標や評価基準とすることや政府の貧困対策プログラムの対象者を識別する指標に利用できるという側面もある<sup>6</sup>。

## 1.2 子どもの健やかな成長を妨げる貧困

貧困は子どもに対して様々な影響を及ぼす。教育学においては、親の所得と子どもの学力がきれいな比例の関係にあることが実証されている。さらには、特に経済的困難を抱えている生活保護受給世帯に育つ子どもたちや、児童養護施設に育つ子どもたちの極端な学力不足が報告されている。極端な学力不足とは、中学、高校の段階の子どもたちにおいて、小学校低学年で習得しているはずである九九や簡単な算数ができないという状況である。かつて日本は、世界の中でも教育レベルが高いと信じられてきた。しかし、21世紀に入った現代日本において、義務教育で当然のごとく身につけるはずである基礎的な学力さえも取得できない子どもが増えている<sup>7</sup>。

加えて、子どもの健康状態についても貧困層の子どもとそうでない層の子どもには統計的な差がある。2008年秋には、全国に15歳以下の無保険（健康保険証をもたない）の子どもが約三万人存在することが明らかとなった。この無保険状態については早い対応がなされたものの、自

<sup>4</sup> 阿部（2008）pp. 42-43.

<sup>5</sup> 阿部（2008）pp. 44-45.

<sup>6</sup> 阿部（2008）pp. 45-46.

<sup>7</sup> 阿部（2014）pp. 14-15.

己負担の高さによる子どもの受診抑制は依然として残っている。多くの自治体は子どもの医療費の自己負担分を助成しているが、その運用はばらばらであり、いったん窓口で親が立て替えなければならない（窓口負担）、対象となる子どもの年齢に制限があるなどして、依然として金銭的な理由で医療サービスを受けられない子どもが日本には存在する<sup>8</sup>。

さらに、貧困は子どもから自己肯定感や将来の希望を奪っているというデータも存在する。阿部（2014）で行われた小中学生の調査からは、「将来の夢がない」と答えた小学5年生の割合は親の所得が低いほど高くなっている。国際NGOの日本組織であるセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが児童福祉の関係者などを対象に行った調査では、子どもの貧困が「自尊感情が低い」「不安」「自己肯定感が持てない」「精神的に不安定」「希望が持てない」といった心理面への影響を引き起こしていると多数報告されている<sup>9</sup>。

海外の研究によると、相対的貧困の最も大きな悪影響は、親や家庭内のストレスがもたらす身体的・心理的影響であり、最悪の場合は児童虐待につながる可能性もある。そこまでいかない場合であっても、子ども自身の健やかな成長を妨げる影響がある<sup>10</sup>。

### 1.3 ひとり親世帯における困窮

貧困はひとり親世帯において特に深刻となっている。2013年に行われた厚生労働省の「平成25年度国民生活基礎調査の概況」によると、18歳未満の子どもの相対的貧困率は16.3%である。大人が2人以上の現役世帯では12.4%なのに対して、ひとり親世帯では54.6%と過半数が貧困である<sup>11</sup>。

#### 母子世帯の貧困問題

ひとり親家庭の中でも母子世帯の貧困率は50%以上となっており、暮らし向きが「苦しい」と感じている世帯調査では全世帯が59.9%、児童のいる世帯が65.9%となっているのに対して母子世帯は84.8%と大多数が「苦しい」生活を送っている。母子世帯では稼働所得が平均179万円であり、平均49.3万円の社会保障給付が総所得の20.2%を占める。社会保障給付や仕送り、その他の所得を合わせてようやく平均所得が243.4万円であり、児童のいる世帯の平均総所得673.2万円の約3分の1の金額で子どもと暮らしている。日本は多くの施策が行われているにも関わらず、未だに女性労働者への待遇が悪い。母子世帯の母親の8割が就業しているが、子どもを抱えたままでは正規就労は難しく、半数が非正規労働者である。待機児童問題では就職口がない人は後回しにされる実態があり、収入がないから働きたいのに就職口がないから子どもを預けられないという負のスパイラルが発生している<sup>12</sup>。

<sup>8</sup> 阿部（2014）pp. 15-17.

<sup>9</sup> 阿部（2014）pp. 18-19.

<sup>10</sup> 阿部（2014）p. 19.

<sup>11</sup> 大塩（2015）pp. 66-71.

<sup>12</sup> 大塩（2015）pp. 66-71.

## 父子世帯の貧困問題

父子世帯は30%を超える貧困率となっている。母子世帯と比較すると収入が多いため、生活が楽であると考えてしまうが、平均収入は年間で445万円と決して高い数値ではない<sup>13</sup>。加えて、近所付き合いが女性同士よりもハードルが高いため、助け合いが難しく孤立しがちである、契約社員でも女性より重い責任を負うことが多いため、簡単に仕事を休めないといった問題を抱えている<sup>14</sup>。

### 1.4 次世代へ受け継がれる貧困の不利

子ども期に貧困であることの不利は、子ども期だけにとどまらない。この「不利」は、子どもが成長し大人になってからも持続し、一生その子につきまとう可能性が高い。欧米諸国においては、子どもの成長を何十年も継続してフォローしたデータが豊富であり、子ども期の貧困の経験が、子どもが成人となつてからのさまざまな状況（学歴、雇用状況、収入、犯罪歴など）に密接に関係していることが報告されている。とくに、乳幼児期（0～6歳）の貧困は、子どもの将来に大きな影響を及ぼすという<sup>15</sup>。

子ども期の貧困経験が、大人になってからの所得や生活水準、就労状況にマイナスの影響を及ぼすのであれば、その「不利」がさらにその次の世代に受け継がれることは容易に想像できる。生活保護を受けている世帯に育つた子どもは、成人となつてからも生活保護受給者となる確率が高い。長崎市の調査においては、18歳から39歳の受給者のうち4人に1人が子ども時代においても生活保護を受けていたという。生活保護受給者は人口比で2%未満であることからこの率が相当高いものであることがわかる。学歴の研究においても、吉川徹の分析によると母親が大卒である場合、子どもの大卒率が66%であるのに対して母親が高卒である場合は50%程度、中卒では14%しかいないという<sup>16</sup>。

## 第2節 貧困をもたらす要因

### 2.1 政府の再分配による貧困率の悪化

政府は国民からさまざまな形（税・社会保険料など）でお金を集め、それを年金や生活保護などの現金給付をはじめとしたさまざまな形で国民に再分配する。この再分配に期待されている働きの一つが富裕層から貧困層への所得移転によって貧困を削減する機能である。先進諸国で

<sup>13</sup> 阿部（2014）pp. 11-13.

<sup>14</sup> 葛西（2017）pp. 145-146.

<sup>15</sup> 阿部（2014）pp. 20-21.

<sup>16</sup> 阿部（2014）pp. 22-23. 原典は、吉川徹（2009）「学歴分断社会」『子どもの貧困白書』明石書店による。

は当たり前のように働いている機能であるが、日本ではそううまくいっていない<sup>17</sup>。

### 再分配による貧困率の悪化

社会保障の議論の中で、「貧困世帯」という視点が抜けたときに、最も被害を受けるのは子どものいる貧困世帯である。理由としては子どものいる世帯はおおむね現役世代であり、社会保険料や税といった「負担」が最も大きい世代だからである。税制度や社会保障制度を政府による「所得再分配」というのでこれらを「再分配前所得／再分配後所得」とすると再分配前所得の貧困率と再分配後の貧困率の差が政府による「貧困削減」の効果を表す。OECD 諸国の 2005 年のデータを見ると 18 か国中、日本は唯一再分配後の所得の貧困率の方が高くなっている。つまり、社会保障制度や税制度によって日本の子どもの貧困率は悪化しているということである<sup>18</sup>。

### 先進国における再分配後の貧困率

先進諸国のほとんどは、税方式か社会保険方式かの違いはあっても、公的年金や公的医療制度をもっており、現役世代から資金を集めて高齢世代に給付する構造は同じである。日本においてだけ、子どもの貧困率が悪化しているのは他の国では子どものいる貧困世帯の負担が過度にならないように、負担を少なくする、負担が大きくてもそれ以上の給付がなされるといった制度設計しているからである。その結果、他の国では子どもの貧困率を大幅に減少させることに成功している。例えば、出生率が上昇に転じたことで有名なフランスでは、再分配前の貧困率は 25% 近いが、再分配後は 6% まで下がっている。デンマーク、ノルウェー、スウェーデンなどの北欧諸国は平等で子どもの教育レベルが高いと認識されているが、再分配前の子どもの貧困率は日本とさして変わらないか、むしろ多い。しかし、再分配後は日本を大きく下回り、先進諸国でも最低レベルの 2~4% となっている。イギリスでは再分配前の貧困率が 25% であるのに対して 14% まで再分配後は下げている。日本を超える貧困大国であるアメリカでさえ 5% 近く減少している<sup>19</sup>。

### 依然として小さい再配分の効果

2007 年の調査までは逆転現象が続いていたが、2010 年の調査によると日本の逆転現象は解消されている。この改善は児童手当の拡充によるものであると推測される。しかしながら、再分配前の貧困率が大幅に悪化していることから、再分配によって貧困率が改善されている一方で最終的な再分配後の貧困率は悪化している。加えて、改善したといっても日本の子どもの貧困率に対する再分配効果は他の先進諸国と比べて依然として小さいことに変わりはない。さらに、「国民生活基礎調査」のデータをユニセフの定義によって推計しなおすと日本の再分配はギリシャに次いで二番目に悪く、逆転現象が続いている。この理由は、ユニセフの定義においては、再分

<sup>17</sup> 阿部 (2014) pp. 152-158.

<sup>18</sup> 阿部 (2008) pp. 95-96.

<sup>19</sup> 阿部 (2008) pp. 97-98.

配前の所得に公的年金を含ませているからである。日本の公的年金は社会保険料だけで賄われているのではなく、税金などからの一般財源からの繰り入れも多い。そのため、いささか日本においてはユニセフの定義をそのまま適用することは間違っているが、公的年金の給付を抜いた場合、依然として子どもの貧困率の逆転現象は起こっていることになるのである<sup>20</sup>。

## 2.2 教育がもたらす貧困と幼児教育の重要性

教育は未来への投資であり、貧困対策の大きな柱の一つでもある。しかし、日本は教育費の公的負担の割合が70.2%とOECDの平均である83.6%と比較すると大幅に低いことがわかる。教育における問題は子どもの年齢によって大きく変化するため、就学前、小中学校、高校、大学の4つに区分して日本の教育問題を考察していく<sup>21</sup>。

### 政策効果の高い幼児教育への投資

就学前である乳幼児期は、貧困対策において日本が最も投資する必要がある期間である。理由としては第一に、すでに先進国では乳幼児期の重要性が理解されており、そのため多くの国では乳幼児の育ちに必要な投資がなされているからである。小西佑馬は先進国の子どもの貧困研究をレビューし、「ほぼコンセンサスが得られているとして、乳幼児期の貧困の重大性があげられる。5歳未満での貧困の経験は、その後の子どもの発達に大きな影響を与えるため、解決すべき最も大きな課題である」と述べている<sup>22</sup>。菅原ますみは信頼性の高い米国大規模研究結果から「就学前期での貧困・低所得が短期的にも長期的にも人間発達に影響を及ぼしえるものであること、なかでも継続する慢性的貧困が深刻な影響性をもっていること、一方、発達最初期（0～3歳）に貧困であっても、幼児期後半以降に回復すれば影響はより小さく心配ないレベルに留まる可能性も示唆されている」と述べている<sup>23</sup>。2000年にノーベル経済学賞を受賞しているジェームズ・J・ヘックマンも乳幼児期の教育とケアがその後の人生に大きな影響を与え、貧困削減の効果もあることを示している。さらに就学前教育に恵まれない貧困層の子どもに投資することは、将来の所得を高めるだけでなく、健康も向上させることから、将来の社会保障費の軽減にもつながり、租税負担力も高めるという意味で、公平性と効率性の両方に効果があるとしている。そして、恵まれない子どもの乳幼児期の生活を改善することを「事前分配」と称し、所得再分配よりもはるかに効果的・効率的な政策として評価する<sup>24</sup>。

<sup>20</sup> 阿部（2014）pp. 152-155.

<sup>21</sup> 阿部（2014）pp. 188-189.

<sup>22</sup> 中村強（2017）p. 40. 原典は、小西佑馬（2008）「先進国における子どもの貧困研究」浅井春夫・松本伊知郎・湯澤直美編著『子どもの貧困』明石書店より。

<sup>23</sup> 中村強（2017）pp. 40-41. 原典は、菅原ますみ（2006）「子どもの発達と貧困——低所得層の家族・生育環境と子どもへの影響」秋田喜代美・小西佑馬・菅原ますみ編著『貧困と保育』かもがわ出版より。

<sup>24</sup> 中村強（2017）p. 41. 原典は、ジェームズ・J・ヘックマン著（大竹文雄解説、古草秀子訳）（2015）『幼児教育の経済学』東洋経済新報社より。

OECDによると、多くの先進国では、こうした研究結果を背景にした子どもの貧困対策に加えて、女性の社会参加やジェンダー平等の実現、人口問題の究明を目標にして乳幼児期の教育とケアに投資している。OECDが注目したのは初期段階からの財政・社会・家族政策によって子どもの貧困を防ぐという北欧諸国のモデルである。OECDは乳幼児期の教育とケアが「市場の失敗」に陥りやすく、仮にこうした劣悪な環境から彼らを救出しても、それまでの機会損失を埋め合わせることができず、危機的な供給不足と質の悪さに悩まされる傾向があることから、政府による介入が適切であるとしている。さらに、高い質の乳幼児期の教育ケアによって社会にもたらされる利益が、そのコストをはるかに超える事実を考えると、政府の関与は正当化されるとしている。つまり、乳幼児期の教育とケアを「公共財」としてとらえている<sup>25</sup>。

### 軽視されている日本の幼児教育

第二に、日本の子どもの貧困率のうち、乳幼児の貧困率が他のどの年代よりも高いからである。大竹文雄らが算出したベネッセ教育総合研究所のデータによると「5歳未満」の貧困率がどの年齢階級よりとびぬけて高い。さらに、1984、1994年の貧困率と比較すると年々上がり続けている。大竹は「その親の世代にあたる20～30代の貧困率が上昇していることが原因」としている<sup>26</sup>。

第三に、子ども・家族に対する公的社會支出のうち、年齢別にみると日本は乳幼児期に最も支出していない国だからである。2009年のOECDのデータによると、子どもにかかる社会支出を初期（0歳から5歳）、中期（6歳から11歳）、後期（12歳から17歳）にわけると日本は初期に180万円、中期に600万円、後期に600万円支出している。これに対して、OECD加盟国平均は初期に420万円、中期に620万円、後期に710万円となっている。これを見ると、0歳から5歳からに出されている公的社會支出が他の2区分に対する公的社會支出に比べて圧倒的に少ないことがわかる。日本の乳幼児期にかけている公的社會支出はOECD諸国平均の半分にも満たない<sup>27</sup>。

### 日本における幼児教育への投資効果

ヘックマンの知見、すなわち乳幼児期の教育とケアがその後の人生に大きな影響を与え、貧困削減の効果があり、かつ将来の社会保障費の軽減や租税負担力も高めるという知見は、日本にも当てはまるという。柴田悠はOECDや日本政府がインターネット上で公表してきた客観的なデータを分析して次のように述べている。「長期的に見れば、保育サービスは『子どもの貧困の親子間の再生産』を減らし、『社会保障の長期的な投資効果』を高める。その点で、保育サービスが『子どもの貧困予防』に貢献する総合的な効果は、本章の分析で指摘された短期的効果よりもっと大きいと考えられる」。柴田悠の試算によると、消費税を5%増税後に新たに必要追加予算は3.8兆円だとしている。この3.8兆円で潜在的待機児童を完全に解消でき、その結果労働

<sup>25</sup> 中村強（2017）p. 41. 原典は、ベネッセ教育総合研究所「BERD」（2008）

（[https://berd.benesse.jp/berd/center/open/berd/backnumber/2008\\_16/fea\\_ootake\\_03.html](https://berd.benesse.jp/berd/center/open/berd/backnumber/2008_16/fea_ootake_03.html)）より。

<sup>26</sup> 中村強（2017）p. 42.

<sup>27</sup> 中村強（2017）p. 42.

生産性を最大限に伸ばし、子どもの貧困率を先進諸国平均にまで減らし、財政の余裕を10年間かけて先進国平均にまで増やせるという<sup>28</sup>。

### 完全無償化が求められる義務教育

義務教育期間である小中学校では、教科書や授業料が無償となっているため格差や貧困とは無縁であるように考えられる。しかし、同じ公立小学校に通う子どもであっても塾や習い事といった「学校外活動費」に大きな差が生まれており、世帯収入が400万円以下の世帯は年間平均が13.0万円であるのに対して800~999万円の世帯では29.3万円、1200万円以上の世帯となると43.5万円となっている。この問題に対して、教育費の格差を埋めることは現実的に不可能であるため、最低限の教育費をすべての子どもに保障していく必要がある。最低限の教育費の線引きは人によって分かれるだろうが、義務教育をまっとうに受けられる教育費までは国民的な同意が得られるだろう<sup>29</sup>。

義務教育で必要な経費は教科書以外にも存在し、積み上げると意外と高い数字となっている。公立の小学校では平均で年間9.7万円、公立の中学校では16.7万円である。これらの費用を払えない保護者に対してカバーするための制度に就学援助費が存在する<sup>30</sup>。

貧困世帯にとって欠かせないプログラムである一方で、問題も指摘されている。第一に、就学援助費は各自治体が所得制限や支援する内容を決定するため、就学援助費が全ての経費をカバーしているとは限らないことである。第二に、就学援助費の所得制限は生活保護の1.1倍から1.3倍に設定されている自治体が大半であるため、所得制限をわずかに上回っている世帯や急激な所得の変化が起きても給付資格が存在しない子どもが存在する。第三に、生活保護基準額と就学援助費がリンクしていることから、生活保護費が引き下げられると就学援助費も引き下げられてしまうことである。これらの解決策としては義務教育に関わる給食費や修学旅行、クラブ活動といった費用を無償化することが挙げられる<sup>31</sup>。

### 高等学校における中途退学問題

高校では中途退学の問題が挙げられる。貧困にあえぐ子どもたちが貧困から脱し、自立した生活を送るためには高校教育を修了することが極めて重要であり、高校進学率が98%である日本では高卒の学歴がなければ正規雇用されることは難しく、不安定な生活を余儀なくされる<sup>32</sup>。

2015年度の児童生徒の問題行動の調査によると、高校中退の理由として「経済的理由」はわずか0.7%であり、最も多い理由は「学校生活・学業不適応」と「進路変更」であり、この二つで全体の七割を占めている。しかし、古賀正義が行った東京都立高校の中途退学者全員を対象と

<sup>28</sup> 中村強(2017) p. 44. 原典は、柴田悠(2016)『子育て支援が日本を救う——政策効果の統計分析』勁草書房より。

<sup>29</sup> 阿部(2014) pp. 189-192.

<sup>30</sup> 阿部(2014) p. 193.

<sup>31</sup> 阿部(2014) pp. 193-194.

<sup>32</sup> 酒井(2017) p. 194.

した質問紙調査からはこれらのデータとはかなり印象が異なるものである。2010年度と2011年度の中退者988名の回答によると、同居する家族の中に父親がいないケースが40%以上、母親がいないケースも16%存在している。家庭の暮らしに「ゆとりがある」または「ややある」と回答した者は全体の32.4%と3分の1程度であった<sup>33</sup>。さらに、重歩美が千葉県で偏差値40以下の6つの高校で行った調査を実施している。その中で、2009年度の高校一年生で中退もしくは転学をした生徒110名についてそれぞれの担任教諭にアンケートで尋ねた結果、半数である55名は母子もしくは父子世帯といった両親が揃っていない家庭であったという。加えて、55名のうち、半数以上の28名がアルバイトまたは職に就いていた。このことから重歩美は、彼らの多くが経済的な問題を抱えていることが予想されるとしている<sup>34</sup>。さらに、青砥恭は埼玉県や大阪府において偏差値の低い高校に中退する生徒が集中し、低い社会階層の家庭が多く、経済的に不利な状況にあることを指摘している。加えて、親の離婚、失業、家庭内暴力、虐待といった貧困に連なるさまざまな家庭内の問題が生徒たちの内情としてレポートされている<sup>35</sup>。これらの問題を背景として子どもの生活が乱れ、低学力や不登校問題が絡みあって中退へと至っている。こういった生徒が中退していく際の理由として教員が指摘するのが「学校・学業不適応」ということになる。他校に転学や学校をやめて働くというのであれば進路変更とすることもあろう。このように中退問題の背景に貧困が存在していても表面化しにくく、貧困の問題への支援という観点から解決を目指すことが難しくなっている<sup>36</sup>。

### 大学費用と奨学金問題

大学では高い費用と奨学金が問題となっている。大学にかかる教育費は日本政策金融公庫の調査によると707万6000円である。非正規労働者が4割近くまで増加しているだけでなく、正規労働者の賃金も減少し、仕送り額は2016年の調査によると16年連続で減少している。こういった中で必要となってくるのが大学生のアルバイトと奨学金である。しかし、奨学金は就労が不安定である状況の中、三か月延滞すればブラックリスト、四か月でサービサーによる取り立て、九か月以降は法的処理と厳しい「教育ローン」となっている<sup>37</sup>。2016年度には給付型奨学金が政治主導で創設されたものの、月2~4万円の支給額であることから拡充の見直しが必要である<sup>38</sup>。

### 2.3 まっとうでない労働環境がもたらす貧困問題

所得の低さや不安定さが貧困をもたらす大きな要因であるのはいうまでもないことである。

<sup>33</sup> 酒井（2017）p.202. 原典は、古賀正義（2015）「高校中退者の排除と包摂」『教育社会学研究』より。

<sup>34</sup> 酒井（2017）p.202. 原典は、重歩美（2015）「教育困難校からの中途退学をめぐる問題」『臨床心理学研究』より。

<sup>35</sup> 酒井（2017）p.203. 原典は、青砥恭（2009）『ドキュメント高校中退』筑摩書房より。

<sup>36</sup> 酒井（2017）p.203.

<sup>37</sup> 中村文（2017）pp.126-127.

<sup>38</sup> 白川（2017）p.241.

貧困家庭の学習の機会平等を達成しても雇用で躓けば新たな貧困を生み出すことになる。

ヨーロッパ諸国において子どもの貧困の大きな要因として注目されているのが無職世帯の割合の多さである。阿部（2008）の行った推計によると、日本において2002年における勤労者が一人もいない世帯に属する子どもの割合は2%であったのに対して、イギリスでは17%、フランスでは10%、ドイツでは11%であったという。つまり、日本の子どもの貧困の問題は欧米を悩ませていた「失業問題」ではなく「ワーキング・プア」の問題であることがわかる。すなわち、日本に求められるのは「多くの」ではなく「よい」就労である。この「よい」は収入だけでなく、ディーセント（まっとうな）という意味も含まれている。「まっとうな」時間に帰宅し、「まっとうな」給与を得る仕事をもつという意味である。非正規化が進んでいる日本社会の中で「ディーセント・ジョブ」はどんどん少なくなっている。収入が少なければ長時間労働や仕事の掛け持ちをする必要があり、ますますまっとうな生活からかけ離れてしまう<sup>39</sup>。そのため、職場でのいじめ、精神疾患などを抱えた労働者の職場復帰や就労継続の問題、長時間労働、過労死といった職場環境の改善が必要となる<sup>40</sup>。

## 2.4 「連鎖の経路」から見る貧困の発見と対策

子どもの貧困問題が深刻である理由として貧困が世代間で継承される貧困の連鎖が挙げられる。なぜ貧困は子どもに悪影響を与え、貧困の連鎖は起こるのだろうか。阿部（2014）によるとその原因となる「連鎖の経路」が存在するという<sup>41</sup>。

### 連鎖の経路による貧困の発見

第一に金銭的経路がある。日本は教育費の負担が重く、子どもの教育における私的負担の割合がOECD諸国で最大である。高等教育の入学金や授業料などが教育費の中では大きい。小中学校の段階でも、制服代や教材費、給食費といった出費が存在し、公立の小学校でも年間約9.7万円、中学校では約16.7万円、高等学校では約24万円もかかる。学校外の教育費用も大きく、都市部では塾に通うことが当然となっており、地方においても中学校、高校での学校教育外教育が増える傾向にある。子どもが高校進学や大学進学を考える際に、家計の状況も大きな壁になる。高校や大学に進学した方が将来的な収入が増える場合であっても目の前の家計が厳しく、最低限の生活もできない状況であれば就職を選ぶだろう。これらに加えて貧困世帯は親の資産や遺産を受け取る可能性がないことも金銭的経路としてあげられる<sup>42</sup>。

第二に家庭環境を介した経路がある。親や家庭内のストレスは子どもに身体的・心理的影響を大きくもたらす。経済的ストレスにさらされた親は喧嘩や口論、特に、暴力をふるう確率が高くなり、直接子どもに対するものでない場合であっても子どもの成長に影響するという。親のスト

<sup>39</sup> 阿部（2008）pp. 228-229.

<sup>40</sup> 阿部（2014）p. 212.

<sup>41</sup> 阿部（2014）pp. 38-40.

<sup>42</sup> 阿部（2014）pp. 41-43.

レスは胎児の段階から蓄積され、強いストレスを抱えた母親から生まれた子どもは生体体重が少ない。さらに、生まれた後も情緒的な問題を抱えるリスクが高いという。貧困は子育ての時間にも影響し、共働きやひとり親世帯の場合は子育てに十分な時間がとることができない。親と過ごす時間が少ないことは、絵本の読み聞かせといった直接的な影響があるとともに、病気の時に十分なケアができないことや、異常に気付くのが遅れるといった間接的な影響もある。小学校高学年以上の年齢層は放置される時間が長く、居場所がないことから非行の原因にもなる。親のしつけや育児に対する考え方が家庭状況によって異なる説や、貧困層の親は社会的に孤立しやすく、子育ての相談相手や病気や事故の際に子どもの面倒を見てくれる人がいないといった支援を受けられない親は所得階層が低いほど多いという<sup>43</sup>。

このほかにも IQ や学力に注目した遺伝子を介した経路、自営業や「コネ」の継承といった職業を介した経路、貧困世帯は病気の影響が大きいことや劣悪な環境で過ごしていることから病気やケガをしやすという健康を介した経路、意欲や自尊心、自己肯定感といった意識を介した経路が存在する<sup>44</sup>。

### 連鎖の経路から見る貧困への対策

これらの経路で一番重要なものを示すことができるデータベースが存在しないため「どの経路が一番重要か」という問いの解を出すことはできない。しかし、これらの経路は独立しているものではなく、絡み合っていて影響しあっていることを考えると影響力が大きいものに対して支援を行う、政策介入できるものを絞り、政府が対策を打つといった行動で貧困の連鎖を完全に絶つことはできないが、影響を小さくすることや連鎖の発生率を下げるができるだろう<sup>45</sup>。

## 2.5 生活費、住居、偏見が引き起こす母子家庭の貧困

子どもの貧困の中でも特に目立っているのがひとり親世帯の貧困である。ひとり親世帯の中でも母子家庭世帯は特に貧困率が深刻であるが、その原因はどこにあるのだろうか。

### 生活費による貧困

第一の要因は生活費である。多くの先進国では養育費は義務化されており、デンマークなどでは支払い能力がない場合でも行政が肩代わりしている。日本では不払いや離婚前に養育費についての約束をしていない、そもそも元夫が支払う意思や能力がないと判断しているというケースが多い。その対策として離婚届に養育費についての記入欄を用意しているが、埋めなくても受理が可能であることからうまく機能していないのではという声もある<sup>46</sup>。その結果、子どもを一人で抱え、養うという重い負担を背負う事態に陥っている。加えて、離婚や未婚の母子世帯に対

<sup>43</sup> 阿部 (2014) pp. 44-52.

<sup>44</sup> 阿部 (2014) pp. 52-66.

<sup>45</sup> 阿部 (2014) pp. 66-71.

<sup>46</sup> 葛西 (2017) pp. 8-9.

して厳しい所得制限のある児童扶養手当が支給されていたが、受給者の増大と財政難により2002年以降所得制限の大幅な引き下げなどの支給要件の厳格化が進められた。さらに、受給して五年以降は支給額を半減にするといったルールが図られたが、多くの反対にあい凍結した<sup>47</sup>。このような母子家庭の実情からかけ離れた政策が実施されていたことも困窮の一因と考えられる。

養育費の取り決めが行われた割合が約38%という低さであることに加えて、取り決め後に払い続けている人が5割弱しかないこと、協議離婚の場合は31%が養育費を取り決めていることに対して家庭裁判所が関与している離婚では約77%と高くなっていることから、家庭裁判所やそれに準ずる機関が子どもをもつ家庭の離婚に関わっていくべきである。加えて、養育費は相手に資産や収入がある場合は家庭裁判所を通じて強制執行による徴収が可能であることから、そういった情報を母子家庭の世帯に伝える場や機会をつくり、積極的に行政の方から支援していく必要がある<sup>48</sup>。

### 住居による貧困

第二の要因としては住居の問題である。母子家庭は子どもを抱えた状態であるため正社員に就くことが難しい。そのため母子家庭は不動産屋にとってリスクが高く、高水準の住居を提供することが難しい。加えて、子どもにとって転校は大きなリスクを抱えているため、現在住んでいる生活区域の物件という条件や、DV被害によって離婚した場合は元夫に見つからないように土地勘のない場所を選ぶという事例もある。良い物件を見つけても生活に困窮している母子家庭にとって一時金を用意するのは容易ではないため1Kの古い物件といった子どもの健康や学習に悪影響の出るものを選択せざるを得ない。親しい友人を頼るというケースも存在するが、元々一人で暮らしているスペースであるため、リビングなどで寝起きをする必要があることや子どもが騒ぐといったトラブルでお互いのストレスが溜まり、不和になることもある<sup>49</sup>。恵まれている人の中には実家に帰って親を頼るという層もいるが、親自身が働いているため子どもの送り迎えや世話を一任することができない、兄弟姉妹やその夫婦が住んでおり、友人のケース同様居住スペースがないといった問題が起きることもある。加えて、親が要介護となることで子どもと養育と親の介護をしなくてはならない「ダブルケア」が発生することもある<sup>50</sup>。

### 母子生活支援と公営住宅優先入居制度

数々の住宅問題が存在している中で、母子家庭のための公的住宅制度はないのだろうか。2018年現在では母子生活支援施設と公営住宅優先入居制度が存在する<sup>51</sup>。

母子生活支援施設は1929年に母子寮として誕生して以降、ニーズの変化に対応し母子世帯を単に保護するというものから母子世帯を保護し、生活を支援することというものに改められた。

<sup>47</sup> 葛西（2017）pp. 10-11.

<sup>48</sup> 乗井（2012）pp. 30-32.

<sup>49</sup> 葛西（2017）pp. 106-107.

<sup>50</sup> 葛西（2017）p. 6.

<sup>51</sup> 葛西（2017）p. 20.

しかし、施設数は年々減少し最大 650 カ所から 2014 年には 240 カ所まで落ち込んでいる。この最大の理由は利用者数の低下である。2011 年の全国母子世帯等調査によると母子世帯の利用率は 2%であったという。母子世帯の多くが経済的な困窮によって住居の確保の問題を抱えている中、利用者が少ない原因は二つ考えられる。一つ目の原因は周知度の低さである。利用していない 98%のうち 4 割は母子生活支援施設の存在を知らなかったと回答している。住居の困窮に対して多くの母子世帯が自助努力で凌いでいることがわかる。二つ目の原因は、入居すると子どもが蔑視されそうである、偏見を持たれそうといった不安視する声や施設であるため厳格な規則があり、門限や入浴時間の問題で断念することもあるという<sup>52</sup>。

公営住宅優先入居制度は、住宅困窮度の高い者を優先して入居させるという制度であり母子世帯は 18.1%と一般世帯と比較しても多くの母子世帯が利用している。しかし、入居希望の倍率が高く希望している団地に入れない、何度応募しても当たらないといった声や空いている団地では近くに雇用機会がない、駅が遠いといった問題も抱えている<sup>53</sup>。

### 職場における理解不足

第三の要因としては周囲の理解不足である。子どもが病気になったから帰る、欠勤するといった他国では当たり前とされている行為に対して日本は仕事へのやる気がない、自分勝手に迷惑だといったとらえ方をする文化が未だに残っている。この「仕事第一主義」ともいえる文化によってひとり親世帯の正社員化が困難となっている。これは女性に限らず父子世帯でも問題となっており、長時間労働は当たり前、接待や付き合いも仕事のうちという考え方が根強く残っていることから育児に手が回せない、理解のある職場に入ったが昇進して役職に就いたことで仕事量が急増し、立场上残業しないで帰るわけにもいなくなってしまうことで体調を崩して退職に追い込まれたという例もある。子どもが小さければ保育所に入れることができても周囲に頼れる人が存在しない限り出張することもできない。「イクメン」を始めとした育児や介護への男性参加に理解は進みつつあるが、夫婦のどちらかが育児に力を入れなければ第三者の存在なしには生活が成り立たない日本の働き方ではパートナーが不在のひとり親世帯では仕事と育児の両立は困難である<sup>54</sup>。

### 母子家庭における就労の問題

欧米に比べると、ひとり親世帯に育つ日本の子どもの割合はまだまだ低いが、この数値は年々増加している。2011 年の厚生労働省の調査によると、母子世帯は推計 124 万世帯、父子家庭は 22 万世帯である。子どものいる世帯数は、1180 万世帯であるから、子どものいる世帯の約 12% はひとり親世帯であることになる。これは約 8 世帯に 1 世帯という数値であり、ひとり親世帯は決してめずらしい世帯ではない。日本のひとり親世帯は就労率が高く、2005 年の調査では OECD

<sup>52</sup> 葛西 (2017) pp. 20-22.

<sup>53</sup> 葛西 (2017) pp. 22-24.

<sup>54</sup> 葛西 (2017) pp. 140-141, 150-153.

諸国で4番目となっており、80%以上が就労している。しかし、貧困率はOECD諸国で2番目に悪い数字であり、2009年の調査では他のOECD諸国が50%を切っている中で58.7%と突出している<sup>55</sup>。

こうしたワーキング・プアによって就労しても所得が低いため、多くの母子世帯の母親が長時間労働や複数の職の掛け持ちをしている。母子家庭における母親の長時間労働は子どもが親と過ごせる時間の減少に直結する。日本と欧米諸国の母子世帯の母親の時間調査を国際比較した研究によると、日本の母子世帯の母親は、平日・週末ともに、仕事時間が長く、育児時間が短いという「仕事に偏った時間配分」の生活を送っている。育児に手間暇がかかる六歳未満の子どもを育てながら働いている母子世帯に限ってみると、平日の平均の仕事時間が431分であるのに対して、育児時間については46分しかない。同年齢の子どもを持つ共働きの母親の平日の育児時間が113分であることからその短さがわかる。母子世帯の母親は土日の週末でさえも仕事の平均時間が平均136分もあるという。「子育て支援」の一環として、育児と仕事を両立させる「ワーク・ライフ・バランス」を政府は提唱しているにもかかわらず、母子世帯に対してはさらなる「就労による自立」を促している。すでに精一杯働いている母親たちに「もっと働け」と迫ることは、母親自身の健康や幸福に悪影響を及ぼすのはもちろんのこと、母子世帯に育つ子どもたちにさらなる負担と犠牲を強いることになる<sup>56</sup>。

### 母子家庭における諸問題と偏見

子どもの年齢に関係なく、母子世帯特有ともいえる問題を抱える家族も多い。「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」の調査によると、貧困であることから発生する諸問題、長時間労働による育児時間の欠如や教育費の不足に加えて、子どもと父親との関係を心配する母親が多い。「ハンド・イン・ハンドの会」の調査によると、母親が全児を引き取った母子世帯の約半数が父親との面接交渉をしており、離婚後も父親との関係を保とうとしている。しかし、父親の再婚などを契機に面接が途切れるケースも多く、特に男の子については父親像の欠如に悩む母親が多い。このほかにも「母子家庭への周囲の偏見」を心配事に挙げた回答者は29%も存在する<sup>57</sup>。

大阪市における調査では、ひとり親家庭であることで差別や偏見を受けたという母子家庭は約4割、父子家庭で2割弱と報告されている。その中身を見ると、「隣近所のうわさ」が半数近くで、そのほかに、「就職するとき」、「住宅を借りるとき」、「職場で上司や同僚から」、「子ども同士のいじめ」などがあがっている。これらの差別や偏見を受けても相談する場所がなく、泣き寝入りや我慢することが少なくないという<sup>58</sup>。

---

<sup>55</sup> 阿部 (2014) pp. 10-13.

<sup>56</sup> 阿部 (2008) pp. 110-121.

<sup>57</sup> 阿部 (2008) pp. 125-126.

<sup>58</sup> 神原 (2012) pp. 79-80.

### 第3節 貧困支援の方法とその選定

#### 3.1 求められる効率的な支援策

子どもの貧困は、直接引き起こす親の貧困によって多種多様であり、年齢によって必要な対応も変わる。初等教育時に諦めることで発生する「落ちこぼれ」を生まないための教員数増加、低所得者でも高校・大学に入りやすくするために無償化といった教育支援。子どもを放置しない、ひとり親世帯内の連携強化をはじめとした地域ネットワーク支援。子どもの保険料免除といった健康支援。ひとり親世帯への援助見直しと課題は多く支援の形も様々である<sup>59</sup>。しかし、日本の財政状況は厳しく、欧米諸国のような潤沢な資金による貧困対策は望めない。そのため、より効果的で効率の良い支援策を考える必要がある。

#### 3.2 「誰」を「どうやって」支援するのか

##### 普遍的制度と選別的制度

どのような人を対象とするかという問題は、プログラムを制度設計していくうえで最も重要な問題である。貧困対策であれば、「貧困世帯の子ども」を対象とすればよいと考えてしまうが、どうやって「貧困世帯」を選別するのか、年齢は何歳までにするのか、所得調査や資産調査はどこまで行うのかといった問題がある。加えて、義務教育といった貧困からの脱却を手助けする政策は貧困の子どもだけを対象としているとは限らない。このような、どの子どもをも対象とするような制度を「普遍的制度」、貧困の子どもを対象を絞っている制度を「選別的制度」と呼ぶ<sup>60</sup>。

##### 「川上対策」と「川下対策」

貧困対策には「川上対策」と「川下対策」がある。「川上対策」とは、貧困が発生する前に手を打つ策であり、貧困を作り出さない社会の仕組みや制度を構築する政策を指す。例を挙げると義務教育の徹底や最低賃金といった労働規制、誰でも受けることのできる医療サービスなどである。「川下対策」とは、貧困に陥った人々が最低限の生活を保てるようにする策である。生活保護や就学援助費のような現金給付、低所得者向けの無料定額医療サービスの提供がこれに該当する<sup>61</sup>。

この二つの決定的な違いは「貧困者」や「弱者」を選別するかどうかである。「川下対策」は貧困者であるかどうかを判定しなければならない。対象者を絞って選定することから川下対策は「選別的制度」である。これに対して、「川上対策」は、貧困者であるかどうかを判定することなく、受益者が「給付しなければならないほど困窮しているか」どうかによって給付されるも

<sup>59</sup> 阿部（2014）pp. iii-iv.

<sup>60</sup> 阿部（2014）pp. 100-101.

<sup>61</sup> 阿部（2014）pp. 102-103.

のではなく「権利」として受け取るものである。「救済」か「権利」なのか、この違いは給付する側も受け取る側にも決定的な意識の差がある<sup>62</sup>。

### 選別主義の欠点

意識以外にも大きな違いが多々存在し、普遍主義論者は、選別主義の5つの欠点を挙げて批判する。第一の欠点は、政治的なものである。選別主義はあくまでも社会の一部の人を対象とするため、その他の大部分の人々にとっては「自分に関係ない制度」であり、反感を受けやすい。中間層からの支持を受けにくいいため長いスパンで考えると必ずいつか縮小されてしまう。2012年の生活保護批判の高まりとその後の生活保護の改革や、90年代以降の児童扶養手当の改革など、その時々世論や政策論によって選別主義が縮小されることは珍しくない。第二の欠点は、選別主義はしばしば偏見の対象となり、受給者を社会から孤立させてしまう。生活保護を受けることが恥であるという考え方は未だに残っており、受給すること自体が偏見や非難の対象となる。制度の対象者が弱者であればあるほど、対象が絞られれば絞られるほど社会的排除の引き金となってしまう。第三の欠点は、選別を行う際にかかる費用の問題である。個人の世帯所得の把握は行政コストがかかる。所得だけではなく「真の貧困者」を判定するためには資産も把握する必要がある。第四の欠点は、所得制限があることによる労働インセンティブの低下である。児童手当の所得制限を超えると給付が受けられなくなってしまうので親が労働時間を減らすといった懸念がある。第五の欠点が「漏給」の問題である。どんなに優れた選別プログラムであっても漏れてしまう子どもがいる。例えば、所得が激減してしまった場合であっても所得制限は前年のデータを用いる。このような細かい対処を役所仕事するのは難しい。加えて、必要な書類を用意できない人、制度を知らない人や移住地、身体的な不自由によって役所や役場に行くのが難しい人は受給要件を満たしていても受給できない可能性がある<sup>63</sup>。

### 普遍主義の欠点

普遍主義の欠点、つまり選別主義の利点はどこにあるのだろうか。選別主義の利点としては、財政負担の大きさである。同じ財源規模であれば「広く薄く」給付するよりは「狭く厚く」給付する方が効率的であるのは明白である。とくに、日本のような財政状況が芳しくない国の場合はお金がかかるというのは大きなハードルとなる。さらに、選別主義はニーズに基づいているのに対して、普遍主義は政治的な票集めという批判も起きる<sup>64</sup>。

普遍主義と選別主義にはそれぞれ利点・欠点が存在するが、貧困への対策としてはどちらが有効なのだろうか。社会政策学会の定説では普遍主義に軍配が上がるという。しかしながら、それは普遍主義の国が再分配する富の規模が大きく、選別主義の国は再分配する富が小さいことから発生するという現象であると考えられている<sup>65</sup>。

<sup>62</sup> 阿部（2014）pp. 103-104.

<sup>63</sup> 阿部（2014）pp. 104-107.

<sup>64</sup> 阿部（2014）pp. 107-108.

<sup>65</sup> 阿部（2014）pp. 102-112.

### 3.3 家計を救う現金給付とサービスの量と質を守る現物給付

具体的な支援を行う際には現金給付と現物給付という選択肢が存在する。現金給付はお金を世帯に給付することを指し、児童手当や失業給付などが含まれる。現物給付はモノやサービスを直接給付するものであり、教育や保育サービスに加えて食料や住宅といったモノを実際に給付するプログラムもある。現金給付の利点としては、効果が確実である点である。現物給付は「何を給付するのか」「どのように給付するか」で効果が大きく異なる。加えて、現金給付であれば世帯が最も必要である部分に届き、貧困の状況がとくに深刻とされる母子世帯においても「困っていること」の一位に「家計」(45・8%)が挙げられている。現物給付の利点としては、お金で解決できない問題に有効である点である。教育や保育といった市場原理に任せると不利な状況の子どもにサービスの量と質を確保できないものは公的なサービスによる現物給付が望ましい<sup>66</sup>。

### 3.4 ケアする学校によって高められる教育の質

子どもが社会に出るまでの間は家か学校で過ごす時間が殆どとなることから、子どもの貧困対策において学校は家庭と並ぶ重要な拠点となる。2015年に「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」が中央教育審議会答申として出され、スクールソーシャルワーカーなど多様な専門性や経験を有する専門スタッフと教員がチームとして教育活動に取り組み、複雑化・多様化する問題解決を図ることが求められている。すなわち、子どもの貧困対策上、学校が中心となってその解決にあたることが期待されている<sup>67</sup>。

#### 学校の排除の文化

学校は、これまでも様々な不利や困難を抱える子どもに対してできる限りの支援をしてきた。ただし、主に欧米の研究から、学校というのは、特定の階級・階層に有利に働く世代間再生産を促す性質を備えている組織体である点が指摘されている<sup>68</sup>。

一方、教育社会学者の志水宏吉は日本の学校は欧米とは違い、勤勉で「粒ぞろいの国民」を育てることを目標とし、学歴や職業にかかわらず一律に「がんばる」人々を新たなる社会集団として形成する役割を果たしてきたと指摘する<sup>69</sup>。「差異化の機関としての役割を担ってきた欧米の学校に対して「同質化の機関」として発展してきたというのである。これは同じく教育社会学者である荻谷剛彦の「面の平等」を推し進めた日本の学校という考えとも合致する。「面の平等」とは個々人の差異を目立たせずに平等状態を仮構する平等観であり、「みんな同じく」を原則と

<sup>66</sup> 阿部 (2014) pp. 132-157.

<sup>67</sup> 柏木 (2017b) p. 15.

<sup>68</sup> 柏木 (2017b) p. 15.

<sup>69</sup> 柏木 (2017b) p. 15. 原典は、志水宏吉 (2010) 『学校にできること 一人称の教育社会学』角川選書より。

する教育である<sup>70</sup>。これが教育の画一化を招来し、個人の抑圧と個人への異なる処遇を差別として忌避する教育を生み出したという。「同質化」と「面の平等」を推進してきた結果生じるのが「排除」の問題である。様々な背景を有する子どもを一括りに扱い、集団としての行動を基軸に、そこへの同調を明示的・潜在的ルールとして定める学校の在り方に起因するものであり、この「排除」の主な対象となるのが貧困の子どもたちである<sup>71</sup>。

### ケアする学校

排除の文化から移行し、子どもの貧困問題にアプローチするためには、一人ひとりの子どもをケアする学校文化の創造が必要となる。ケアとは、「気づかい」「関心を持つ」「世話をする」といった意味をもつものであり、他者の「生」を支えようとする働きかけの総称である。ケアする学校を提唱するアメリカのジェーン・R・マーティンは、学校に家庭の道徳的等価物としての役割が求められているという<sup>72</sup>。これには、子どもが家庭の問題を持ち込み、甘えたり問題行動を起こしたりする子どもの居場所になることを含む。すなわち、ケアする学校には家庭の役割を代替し、人格形成や社会化の基盤となる家庭的な安心や安らぎを与えることが期待されているといえる<sup>73</sup>。

子ども一人ひとりへのケアを通して教育の質を高めようとする教育活動はこれまでもなされてきたが、これからのケアする学校に求められているのは特定の教員による個人プレーや特定の学校で実施される活動ではなく、ケアの組織的展開を可能にする学校文化の創造であり、子どもがどの学校に通っていてもケアを受けることができる教育文化の創造である。こうしたケアする学校では、教員を中心に、福祉・行政関係者、地域住民、NPO等との協働による活動が求められる。「チーム学校論」では、教員が福祉専門職等とチームを組み、役割分担を可能とする内容が示されているが、それが分業に陥るとケアする文化は創造されない。業務の分担体制を組み、問題のあるとされる子どもを担当の教員あるいは福祉専門職員へと手渡し、担当者以外の教員が従来の学校と変わらないルーティーンをこなすのであれば、排除の文化が一方で維持されることとなり根本的な貧困の解決は図れないだろう<sup>74</sup>。

### 教員の多忙と自信喪失

子どもの貧困の解決に学校が大きな期待をもたれているがその一方で、小学校教諭の在校時間は11時間33分、中学校教諭は12時間12分と過労死ラインを超える多忙化が起きている。OECD国際教員指導環境調査によると「生徒に勉強ができると自信を持たせる」の項目では平均

<sup>70</sup> 柏木(2017b) pp.15-16. 原典は、苅谷剛彦(2009)『教育と平等 大衆教育社会はいかに生成したか』中公新書より。

<sup>71</sup> 柏木(2017b) p.16.

<sup>72</sup> 柏木(2017b) p.17. 原典は、ジェーン・R・マーティン(生田久美子監訳)(2007)『スクールホーム〈ケア〉する学校』東京大学出版会より。

<sup>73</sup> 柏木(2017b) p.17.

<sup>74</sup> 柏木(2017b) pp.18-19.

が 85.8%に対して日本は 17.6%、「生徒の批判的思考を促す」項目では平均 70.3%に対して日本では 15.6%しかない。この自信喪失化と多忙化に加えて教員の非正規化が進み、経験の積み重ねや共同作業を困難にしている<sup>75</sup>。「ワーク・ライフ・バランス」が注目を集めている中で子どもにも最も近い仕事の苦しい現状が放置され続けている。

## 第4節 これからの子どもの貧困

### 4.1 地域未来塾による学習支援

日本は、海外と比べると貧困の研究や実証データが不足している。しかし、そういった中でも既に国内で貧困対策は行われており、結果の出ている取り組みも幾つか存在している。

文部科学省の主導する「地域未来塾」という取り組みが存在する。地域住民の協力を得て、学習が遅れがちな中学生等を対象とした学習支援であり、経済的な理由や家庭の事情によって家庭での学習が困難である、または学習習慣が身につけていない子どもに対して実施している。地域住民が参画する学校支援地域本部を活用することで、地域住民をはじめ大学生や教員 OB などが指導にあたる。学習が遅れがちな中学生等に対して学習習慣の確立と基礎学力の定着、高等学校等進学率の改善や学力向上を目指し、貧困の負の連鎖を断ち切ることを試みている<sup>76</sup>。

### 4.2 高校内居場所カフェと沖縄の事例から見る中途退学対策

#### 高校内居場所カフェとサードプレイス

先進国を見渡せば高校だけでなく、小学校や中学校にもカフェがあるのは珍しくない。イギリスでは幼稚園や小学校、中学校にコミュニティカフェが存在し、教職員や子ども、保護者・住民がそれぞれお客さんであったり、カフェの店員であったりする。実は日本の学校にもカフェは存在する。大阪西成高校の「となりカフェ」がその始まりであり、2012年に1つだった高校カフェは2015年に21校まで増えた。21校は、非行やメンタル、フィジカルの障害、不登校経験者などさまざまな困難を抱える生徒の多い「しんどい」学校である。カフェを含め、家でも職場でもない心地良い第三の空間をサードプレイスという<sup>77</sup>。

高校内カフェは、とくに困難を抱える生徒が多い高校に、居場所となるカフェを設置する。大阪府の場合、カフェ委託を受けたNPOによって運営されている。スタッフは高校生に近い年代も多く、コーヒーや紅茶、ジュースやマシュマロココアといったスペシャルメニューも存在する。小さいカフェが学校の中にあるだけなのだが、カフェの主役である生徒は、不登校の経験や、人とのコミュニケーションをとるのが苦手な「ぼっち」だったりする。友達と普通にしゃべってい

<sup>75</sup> 中村文 (2017) pp. 144-146.

<sup>76</sup> 佐久間 (2017) pp. 174-175.

<sup>77</sup> 末富・田中 (2017) pp. 272-273.

でも友達には言い切れない影が見え隠れする生徒もカフェにくる。その背景には貧困や虐待など家庭の抱える課題が隠れているが、教員が熱心であっても忙しく、非行や不登校といったわかりやすい課題を抱えている生徒以外の生徒が見逃されがちになる。カフェがなければ、ひっそりと退学する、理由はわからないのにある日学校に来なくなってしまうような生徒がカフェの常連なのである<sup>78</sup>。

高校内居場所カフェは、中退や不登校を予防したり生徒を支援したりすることを表に出さず、とにかく居場所であることを大切にしている教員は滅多なことでは高校内カフェには入ってこない。自分の部屋がなかったり家が居場所ではない(ファーストプレイスがない)、それほど優秀でない自分を「指導」したり、「評価」したりする教員がいない(セカンドプレイスでも居心地が悪い)、そんな高校生にとって家でも学校でもない居場所(サードプレイス)が身近な距離にあることは、困難を抱えて生きてきた高校生がこれからも生きていくうえで重要となる。家庭に余裕があれば、部活の部室や帰り道のフードコートがサードプレイスになるかもしれない。コンビニ前や公園もサードプレイスである。しかし、学校が終わればアルバイトや幼い兄弟姉妹の世話や家事が普通となっている貧困層の生徒にとっては学校外の居場所にアクセスすることは難しい。本当に厳しい世帯の高校生は、ストリートに出たり、家に引きこもったりする余裕すらない場合もある。そのため、とりあえずでも毎日通っている高校の中に居場所となるカフェをつくるというアイデアが重要となる<sup>79</sup>。

### 沖縄の中途退学対策

退学の問題には沖縄も取り組んでいる。1972年に日本に復帰した沖縄は、当初は高校進学率の低さや中学浪人の多さに関心が集まっていたが、1980年代に入って進学率が90%を超えた頃から、中退問題に関心が向けられ、繰り返し対策が取られてきた。2002年までの中退率は全国平均よりも常に高い状態にあり、数次にわたって中退対策が講じられてきた。その特徴は、中退する生徒が抱えるさまざまな困難を理解し、そうした生徒をできるだけ高校教育内部にとどめておこうとする包摂的な学校文化の醸成に努めてきたことにある<sup>80</sup>。

沖縄県の取り組みにおける一つの画期として、1993年に県立高等学校中途退学対策推進委員会が出した「高等学校中途退学対策について」という答申がある。この中では、生徒本人の努力不足のみに原因を求めるのではなく、学校の努力不足もその要因であることが明確に指摘され、それまでの適格主義の高校教育観からの脱皮を求められた。そして、それをもとにして、各学校での「中途退学対策委員会」の設置や原級留置にかかわる校内の内規の見直し、卒業修得単位数の弾力化、転編入既定の見直しなどがなされた。加えて、単位保留懸念科目で再考査が実施されるようになって、1994年度からは休学の規定が1年から3年に延長された<sup>81</sup>。

2000年には県立高等学校中途退学対策推進委員会が、「高等学校中途退学対策——中途退学問

<sup>78</sup> 末富・田中(2017) pp. 273-274.

<sup>79</sup> 末富・田中(2017) p. 275.

<sup>80</sup> 酒井(2017) p. 207.

<sup>81</sup> 酒井(2017) pp. 207-208.

題の解決に向けて」という報告書を出し、これを受けて、沖縄県では「全員卒業」という基本方針が掲げられ、それが指導の指針となっていった。対策の基本方針と具体的取り組みを記した文書において、県教育委員会は、「入学を許可した生徒は、個々の生徒に応じたきめ細かな指導を行い、全員卒業させるという基本姿勢を全教員が共通認識し、『校内中途退学対策推進委員会』の充実・強化に努める」と記している<sup>82</sup>。

この基本方針のもとで2003年に「高等学校生徒就学支援センター」が設置された。2015年に就学支援センターの職員に対してヒアリングしたところ、中退のリスクを抱える生徒に対して提供しているのは、「アルバイトや仕事、子育て、家事手伝いをしながら、就学についてゆっくり考える時間」であるという。担当者によると、高卒の必要性を本人が気づくことが重要であり、その時に高校に籍があつてすぐに復学できるように、情報が途絶えないようにすることが大切であるということであった。加えて、背景には貧困の問題があることが多く、休学してお金を貯めることができる点も有利であるという。このセンターができたことで沖縄県は2003年から2013年度に1971名が学籍をセンターに移動して転入し、そのうち469名が転学照会により異動の形で他校に転学、138名が退学した後に再受験により編入学し、1103名は就職等の進路に就いたという<sup>83</sup>。

#### 4.3 海外の事例から見る幼児教育の重要性

##### アメリカのヘッド・スタート

アメリカでは1965年低所得の就学前児童の教育プログラムであるヘッド・スタートが行われている。対象は3、4歳であり、親の所得が貧困線以下の子どもを中心としている。1994年には3歳未満の児童と妊婦へのサービスが追加された。ヘッド・スタートは、保育制度と誤解されることが多いが、教育を中心とする包括的な福祉プログラムであり、多くの低所得の子どもは、義務教育が始まる時点ですでに「不利」を背負っているため、できるだけ早く緩和しようというのが狙いである<sup>84</sup>。

ヘッド・スタートでは、「子どものすべて」に着目した包括的なサービスを行っており、健全な教育を促す教育プログラムだけでなく、医療や歯科のチェックアップとフォロー、栄養サービス、両親向けの育児教育プログラム、家庭の育児環境に問題がある場合は各種の社会サービスの紹介など、親を含めた子どもの発育環境の全体を対象とする。障がいのある子どもは優先的に参加し、特殊訓練や各種の福祉サービスを受けることができる。加えて、プログラム参加後に発見される障がいも多く、障がいの早期発見と早期教育にも一役買っている<sup>85</sup>。

ヘッド・スタートは古くから行われているプログラムであるので、プログラムに参加した子どもを長期的にフォローしてその効果を分析している研究も多くある。これらの研究が明らかに

<sup>82</sup> 酒井（2017）p. 208.

<sup>83</sup> 酒井（2017）pp. 207-209.

<sup>84</sup> 阿部（2008）p. 174.

<sup>85</sup> 阿部（2008）pp. 174-175.

したところによると、乳幼児期の貧困が、他の年齢の子ども期の貧困よりも、一番将来の子どもの成長に影響があるという。ヘッド・スタートのみの影響を測っても、参加した子どもは参加していない子どもに比べて、知能、学力、高校卒業率、大学進学率、20歳時点での勤労収入などが高く、犯罪の確率なども低下している<sup>86</sup>。

### アメリカの事例からもたらされる日本への知見

日本でヘッド・スタートのようなプログラムを行う場合、所得保障は間接的であるのに対して恩恵が直接子どもに届くことやアメリカでも所得保障よりもヘッド・スタートのような子ども向けサービスの方が子どもの成長に対する効果が高いという分析がなされているという賛成論と貧困層にプログラムを絞ることで差別や偏見が発生する可能性があるという反対論がある。こういった中で、実は日本にもヘッド・スタートと似たような効果を持つ保育所と幼稚園が存在する。特に幼稚園は0歳から子どもをみていることから公的な介入度も高く、幼稚園よりも福祉的な性格を持つ。加えて、保育所は貧困率が高い母子世帯や、共働きをしなければ生活を保てない低所得世帯の子どもたちの多くが利用している。その一方で、高所得の共働きをしている世帯の子どもたちも利用していることからスティグマ（偏見）が発生する心配がない。さらに、保育所には、児童発達の専門知識をもつ教員や栄養士、看護師など人的資源がすでに揃っている。そのため、保育所は貧困の子どもの成長に早くから介入する格好の制度である。そういった意味で、保育所は子どもたちの最初の「貧困の防波堤」ともいえる<sup>87</sup>。

しかし、政策議論のなかで、子どもの貧困対策として保育所制度が語られることは少なく、少子化政策の文脈で語られる。地方自治体は2004年の三位一体改革によって自らの財源で公立保育所の運営しなければならなくなったことで多くの公立保育所は民営化された。保育所の「日本型ヘッド・スタート」的な機能を認識するのであれば「保育サービス」をサービス業務としてではなく公的に行う福祉行政の一環として認識しなおすべきである<sup>88</sup>。

### イギリスのシュア・スタートとチルドレンズ・センター

イギリスの子どもの貧困問題は1999年にブレア首相が「2020年までに撲滅する」と宣言したことで有名である<sup>89</sup>。

就学前の低年齢児童に対するサービスプログラムとしては、シュア・スタート地域プログラム（SSLP）やそれを再編したチルドレンズ・センターの拡大で知られている。元々、シュア・スタートプログラムは、貧困世帯の子どもなどに対して早期介入することで貧困の連鎖を断つことを目的としている。1990年以降、主として貧困地域において多様なプログラムが展開されるようになったが、2005年以降、チルドレンズ・センターの実施するプログラムへと再編され、シ

<sup>86</sup> 阿部（2008）p. 175.

<sup>87</sup> 阿部（2008）pp. 176-177.

<sup>88</sup> 阿部（2008）p. 177.

<sup>89</sup> 所（2015）p. 193.

ュア・スタートのプログラムは事実上、チルドレンズ・センターで実施されている<sup>90</sup>。

教育省のガイドラインによると、チルドレンズ・センターとは、地方自治体のコントロールのもと（直営、委託など）で就学前の子どもに対して統合的な乳幼児サービスを実施する場所であり、不利な状況にある子どもやその親について、「子どもの発達と就学時の準備状況」「親としての意欲やスキル」「子どもと家族の健康とライフチャンス」の効果を改善し、他の子どもとの格差を是正することを目的としている。ここでいう乳幼児向けサービスには以下のものが含まれる。

- ・乳児教育と保育サービス
- ・幼児、親、に関連する社会サービス
- ・保健医療サービス
- ・親に対する就労訓練サービス
- ・親に対する情報提供、助言

チルドレンズ・センターは、普遍主義的なサービスとしてすべての子どもに対して利用可能なものとされており、直接サービスを供給する場合のほか、他機関との連携によってサービスを提供する場合もあるが、子ども向けのアクティビティ・サービスはその拠点において提供しなければならない<sup>91</sup>。

実際には、自治体ごと、チルドレンズ・センターごとに実施プログラムは異なり、極めて多様である。家庭訪問などを通じた家族・親への支援、妊産婦検診、出産後のサポート、授乳のサポート、乳幼児に対するプライマリー・地域保健ケアサービス、遊び、学び、チャイルドケアの経験に関する支援、言葉やコミュニケーションに関する支援などが実施されている。埋橋玲子は、「誤解を恐れず言えば、このタイプのチルドレンズ・センターは、日本の認可保育所で家族支援の強化したものというイメージが浮かぶ」と指摘している<sup>92</sup>。

### イギリスの事例からもたらされる知見

イギリスの貧困対策は、貧困対策において数値目標を掲げていることが大きく、2018年現在でも数値目標を設定していない日本政府の本気度が問題視されるべきである。加えて、イギリスでは、子どもの貧困対策の重点を「出生から就学までの期間」においている。これは小学校に入学してからの貧困対策では手遅れという認識があると考えられ、日本では中学生への学習支援や奨学金などが行われているが、貧困の連鎖を止めるポイントはどこであるかを国内でもっと議論する必要があるだろう<sup>93</sup>。

<sup>90</sup> 所（2015）pp. 193-194.

<sup>91</sup> 所（2015）p. 194.

<sup>92</sup> 所（2015）pp. 194-195. 原典は、埋橋玲子（2011）「イギリスのシュア・スタートと日本の課題——貧困問題と就学前のワンストップ機能」『部落解放研究』NO.192より。

<sup>93</sup> 所（2015）pp. 199-200.

#### 4.4 幼児教育と連携によるこれからの子どもの貧困

子どもの貧困の捉え方や考え方は国によって異なる。しかし、子ども期の早期に取り組むべきであるという考えはアメリカやイギリスの事例からも共通していることがわかる。他国の政策をそのまま真似することはできないが、保育所の機能を拡大することで貧困削減に対応できる可能性がある。保育園は待機児童といった少子化の問題と捉えられることが多いが、今後は貧困対策としての拠点という側面でも考えていく必要がある。加えて、海外の貧困削減プログラムでは地域とのつながりが重視されていた。日本で行っていく貧困削減のプログラムでも民間組織、自治体、専門家といった人材が多様な形で連携していくことが重要となるだろう。さらに、数値目標を掲げることで国としての指針を明確に示し、実効性や政策の評価・点検といった点を強化していくことが求められる<sup>94</sup>。

#### おわりに

日本政府および日本国民の貧困に対する認識は甘い。イギリスが数値目標を設定して貧困の撲滅を目指し、実際に成果を上げているのに対して、日本は「子どもの貧困元年」から10年が経過した2018年現在に至っても数値目標を避けている。日本政府が本気で貧困を撲滅しようと考えているとは思えない姿勢である。児童扶養手当の引き上げが2017年に行われるなど貧困への対策は少しずつ進んでいるが、貧困層への支援だけでなく子どもへ焦点を絞った政策も不足している。

子どもの貧困は一つの政策で簡単に解決できる単純な問題ではなく、「連鎖の経路」のように一つ一つの問題が他の問題と絡みあい、問題が大きくなっていく複雑な現象である。あらゆる政策を考える場面で子どもの貧困の観点を持ち、全ての政党が解決しなければならない課題であることを認識し、国を挙げて撲滅を目指していく必要がある。加えて、自治体や企業、国民一人一人が貧困への関心を持ち、連携、協力をしていくことが必要である。

#### 参考文献

- ・阿部彩 (2008) 『子どもの貧困』岩波書店。
- ・阿部彩 (2014) 『子どもの貧困Ⅱ』岩波書店。
- ・埋橋孝文 (2015) 「マクロとミクロ,福祉と教育を架線する」埋橋孝文・矢野裕俊編『子どもの貧困/不利/困難を考えるⅠ 理論的アプローチと各国の取り組み』ミネルヴァ書房。

<sup>94</sup> 埋橋・矢野・三宅 (2015) pp. 259-261.

- ・埋橋孝文・矢野裕俊・三宅洋一（2015）「福祉・教育現場での「子どもの貧困対策」に向けて」埋橋孝文・矢野裕俊編『子どもの貧困/不利/困難を考えるⅠ 理論的アプローチと各国の取り組み』ミネルヴァ書房.
- ・大塩まゆみ（2015）「母子家庭の母親と子ども 概説」埋橋孝文・大塩まゆみ・居神浩編『子どもの貧困/不利/困難を考えるⅡ 社会的支援をめぐる政策的アプローチ』ミネルヴァ書房.
- ・柏木智子（2017a）「本書のねらい」柏木智子・仲田康一編『子どもの貧困・不利・困難を越える学校 行政・地域と学校がつながって実現する子ども支援』学事出版.
- ・柏木智子（2017b）「子どもの貧困・不利・困難の実態と理論的背景」柏木智子・仲田康一編『子どもの貧困・不利・困難を越える学校 行政・地域と学校がつながって実現する子ども支援』学事出版.
- ・神原文子（2012）「日本のひとり親家族を取り巻く現状と課題——子づれシングルと子どもたち」神原文子・しんぐるまざあず・ふおーらむ・関西編『ひとり親家庭を支援するために - その現実から支援策を学ぶ - 』大阪大学出版社.
- ・葛西リサ（2017）『母子世帯の居住貧困』日本経済評論社.
- ・酒井朗（2017）「高校における中退・転学・不登校」末富芳編『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.
- ・佐久間邦友（2017）「制度化される学習支援」末富芳編『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.
- ・白川優治（2017）「貧困からの大学進学と給付型奨学金の制度的課題」末富芳編『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.
- ・末富芳・田中俊英（2017）「高校内居場所カフェから高校生への支援を考える」末富芳編『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.
- ・中村強士（2017）「乳幼児期の貧困とソーシャルワーク」末富芳編『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.
- ・中村文夫（2017）『子どもの貧困と教育の無償化 学校現場の実態と財源問題』明石書店.
- ・乗井弥生（2012）「親権と養育費、そして面会交流」神原文子・しんぐるまざあず・ふおーらむ・関西編『ひとり親家庭を支援するために—その現実から支援策を学ぶ—』大阪大学出版社.