

2019年2月2日

大阪市立大学先端的都市研究拠点・事業総括シンポジウム

子どもの貧困対策をめぐる 教育と福祉の交錯



畠中亨（帝京平成大学）

1. はじめに

1. 1. 問題意識

- 貧困問題への関心が高まり、2013年、子どもの貧困対策法が成立。
- 子どもの貧困対策法の成立は「貧困」を社会問題としてとらえ政策課題とした点が評価できるが、一方で貧困が子どもの問題として限定的にとらえられている現状を改めて問い直す必要がある。
- 子どもの貧困対策法は、子どもの学力保障（教育の支援）を基軸としている。このことは、ワーキングプアの原因を低学歴と措定し、学業の達成により回避可能であるという認識が前提となっていると考えられる。
- 貧困問題を子ども期の学力問題への読み替えは、次のような政策展開上の認識に繋がっていると考えられる。
 - ① 貧困問題の個人責任化
 - ② 子どもの貧困問題に対処するカテゴリーを教育と選別的な福祉制度に限定

⇒子どもの貧困対策法の政策展開を分析し、その実際を確かめる。

1. 2. 貧困対策の手段 所得再分配か自立支援か

- 戦後、欧州先進諸国は福祉国家構築を掲げ、社会保険・社会手当・公的扶助による所得再分配制度の整備と失業対策による完全雇用達成を目指した。
- 1970年代以降の長期不況の中、公的扶助受給者が増大した。福祉国家の見直しを求める動きを背景に、1980年代以降、個別的な支援により公的扶助受給者を就労へと移行させる試み「ワークフェア」導入が広がり始めた。
- さらに、ワークフェアの方法は一様ではなく、就労移行だけを目的とせず、社会的自立や生活の改善、社会的包摂をその目的に含める「アクティベーション」も見られる。
- 日本では、戦後に生活保護を中心とした社会保障制度の整備が行われた。生活保護は、1980年代の受給抑制政策を通し捕捉率が低下し、また年金の給付額切り下げなどにより所得再分配機能の低下が指摘されている。
- また、生活保護のケースワークを通じた自立援助を強化し、就労へと移行させる就労支援など近年、「自立支援」の名のもとにワークフェアに分類される様々な制度の導入が進められている。

1. 3. 格差・貧困の拡大とその対策

- 2000年代以降、日本においても格差や貧困問題の拡大が指摘され、その対策として社会保障による所得再分配機能の強化が求められるようになった。
- 所得再分配の機能を強化するためには、普遍的な制度を中心に社会保障制度を構築されることが望ましい。
- しかし、児童手当から子ども手当への移行し、給付額引き上げを進める過程で巻き起こった議論と子ども手当の頓挫から、社会保障を普遍的な制度へと再構築することへの政治的合意は容易ではないことが明らかとなった。（北（2014））
- 貧困対策としては、生活困窮者自立支援制度をはじめとするワークフェア的自立支援が主として展開されている。
- そのような中、2013年に成立した子どもの貧困対策の推進に関する法律（以下、「子どもの貧困対策法」）を通して、新たな貧困対策の展開が期待されたが、2016年8月から第2子以上に対する加算が増額されたものの、所得再分配機能の強化はあまり進められていない。
- その一方で、学校教育による学力保障や、奨学金制度の充実など教育分野における支援が施策の中心に置かれている。

1. 4. 子どもの貧困対策の理念

社会的投資アプローチと子どもの権利保障

- 子どもの貧困対策をめぐる議論では、背景にある政策理念に関するものも注目され始めている。
- EU諸国が展開する子どもの貧困対策では、子どもを将来の労働者と位置づけ、その教育を社会的な投資であるとみなして充実を図るべきとする政策理念が見られる。これは「社会的投資アプローチ」と呼ばれている。
- 濱田（2014）によれば、EU諸国内の社会的投資アプローチにもバリエーションが見られるとされる。その一つは、子どもへの投資により個人の雇用可能性を高め、貧困に陥るリスクを低下させることで、**社会保障負担の軽減を目指す「第3の道」型のアプローチ**である。
- また、子どもへの投資だけでなく、積極的な所得再分配も並行して行い、全体としての**格差是正を目指す社会民主主義型のアプローチ**も存在する。
- こうした社会的投資アプローチに対して、1989年に国連が採択した子どもの権利条約を基礎とし、**子どもを権利の主体である一個人としてとらえ、その権利の確立を目指す**という理念も存在する。

1. 5. 本報告の課題

- 日本における子どもの貧困対策は、学力保障や就学の支援など教育政策を中心としている。これは、「第3の道」型社会的投資アプローチに分類されるものであるように思われる。
- 現在の子どもの貧困対策の展開を、政策体系レベルと現場レベルから見てどのような方向性が目指されているのかを明らかにする。
- 学校現場においては、学校をプラットフォームとした子どもの貧困対策（＝学校プラットフォーム）が進められている。
- 学校外において、生活困窮者自立支援事業の一部として子どもの学習支援が広がっている。
- 学校内、学校外における教育と福祉の連携が、どのような目的意識や実践上の課題を抱えているかが、重要な視点となる。

2. 日本における子どもの貧困対策の展開

2. 1. 基本理念

- 子どもの貧困対策法

第2条第1項（法律の基本理念）

「子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することを旨として講ずることにより、推進されなければならない。」

- 子どもの貧困対策法第9条で都道府県に子どもの貧困対策計画策定を義務付け

計画すべき内容

- ①教育の支援 ②生活の支援 ③保護者に対する就労の支援
- ④経済的支援 ⑤調査研究

2. 2. 主な施策(1)

1 教育の支援

- (1) 学校をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策の展開
教員定数の加配、**スクールカウンセラー・ソーシャルワーカーの配置**
コミュニティ・スクールの導入促進、放課後学習支援など
- (2) 貧困の連鎖を防ぐための幼児教育の無償化の推進及び幼児教育の質の向上
- (3) 就学支援の充実
就学援助、高等学校等就学支援金交付金、**高校生奨学金の充実**など
私立高等学校等の授業料減免、特別支援教育就学奨励費
- (4) 大学等進学に対する教育機会の提供など
大学等奨学金事業の充実、大学・国立高等専門学校の授業料減免
- (5) 生活困窮世帯等への学習支援
生活保護世帯・児童養護施設の子どもへの学習支援など
- (6) その他の教育支援

2. 2. 主な施策(2)

2 生活の支援

(1) 保護者の生活支援

生活困窮者自立支援

母子家庭等対策総合支援など

(2) 子供の生活支援

子どもの生活・学習支援など

(3) 関係機関が連携した包括的な

支援体制の整備

(4) 子供の就労支援

ハローワーク・ジョブカフェによる就職支援など

(5) 支援する人員の確保等

(6) その他の生活支援

3 保護者に対する就労の支援

生活困窮者自立支援

母子家庭等対策総合支援など

4 経済的支援

児童扶養手当、養育費相談など

5 調査研究・施策の推進体制等

2. 3. 学校プラットフォーム(1)

- 子どもの貧困対策法による教育の支援は「学校をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策」が中心に据えられ、教員定数の加配や、スクールソーシャルワーカーの配置、家庭教育支援チームの組織化が進められている。
- 不登校児やいじめなどに対する対応策として、スクールソーシャルワーカーが早期に対応すること、コミュニティ・スクールの導入促進により、学校を核とした地域づくりが目指されている。
(別紙資料：文部科学省「『次世代の学校・地域』創生プラン 資料3」参照)

学校をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策の推進

全ての子供が集う場である学校を、子供の貧困対策のプラットフォームとして位置づけ、学校における学力保障・進路支援、子供の貧困問題への早期対応、教育と福祉・就労との組織的な連携、地域による学習支援や家庭教育支援を行うことにより、貧困の連鎖を断ち切ることを目指す。



子どもの貧困対策有識者会議（第1回）資料

「文部科学省における子供の貧困対策の総合的な推進〈平成28年度予算等〉」 p.2

2. 3. 学校プラットフォーム(2)

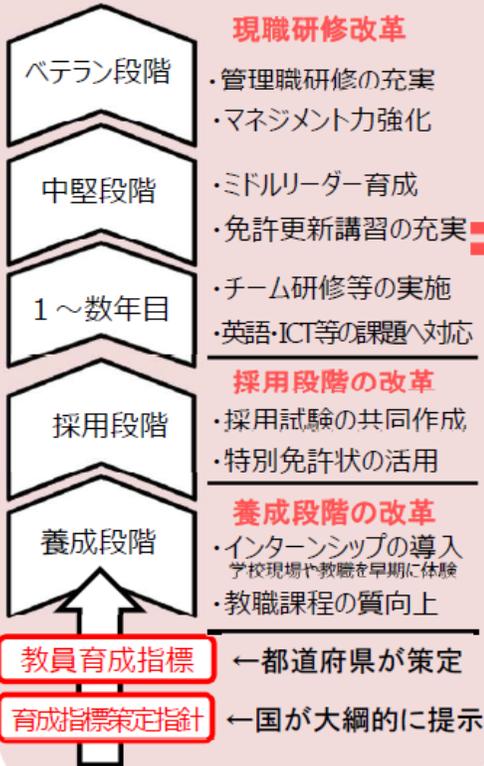
- 2007年、学校教育法改正により副校長、主幹教諭の配置による学校組織の重層構造化
- 2015年12月に中央教育審議会の「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」答申＝「チーム学校」
 - ①スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどの教員以外の専門スタッフを生徒指導等の学校教育活動に参画させるため、その配置拡充を図る
 - ②多職種で組織される学校がチームとして機能するよう、主幹教諭を加配して管理職層への補佐を強化し、校長のリーダーシップ体制の構築を図る
- 学校組織の重層化により学校自治の抑制？

～中教審 3 答申の実現に向けて～

答申③←教育再生実行会議第 7 次提言

教員改革 (⇒資質向上)

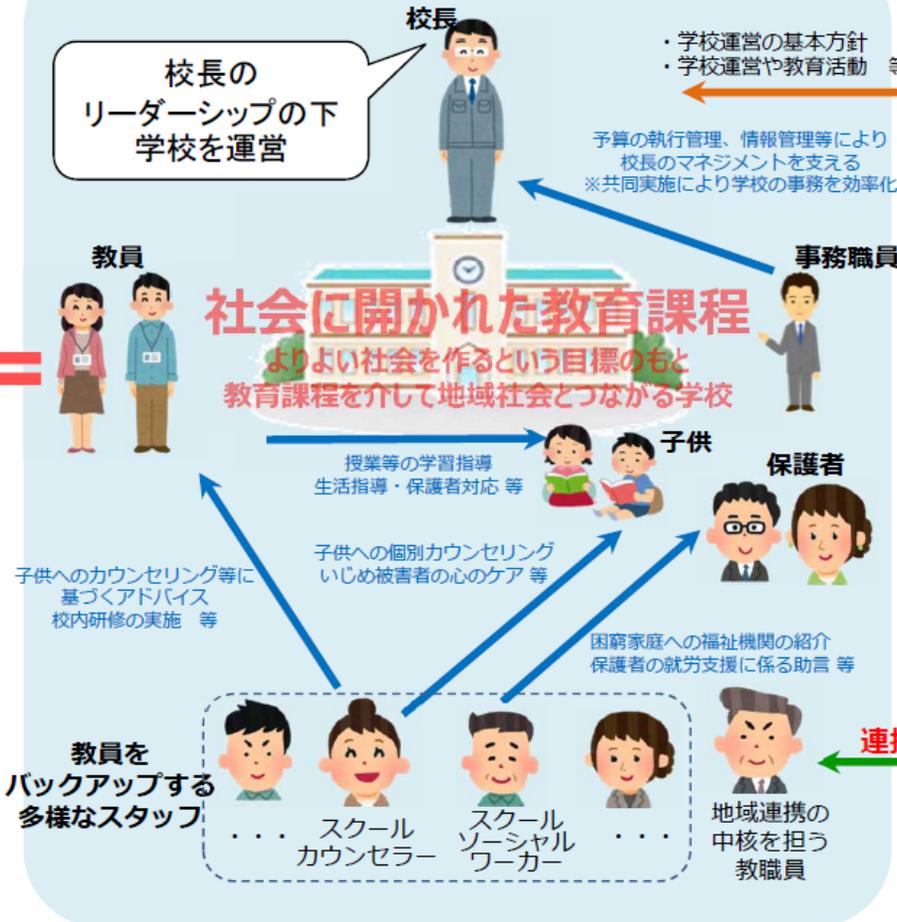
養成・採用・研修を通じた
不断の資質向上



要・法改正：免許法、教員センター法、教特法

答申②←教育再生実行会議第 7 次提言

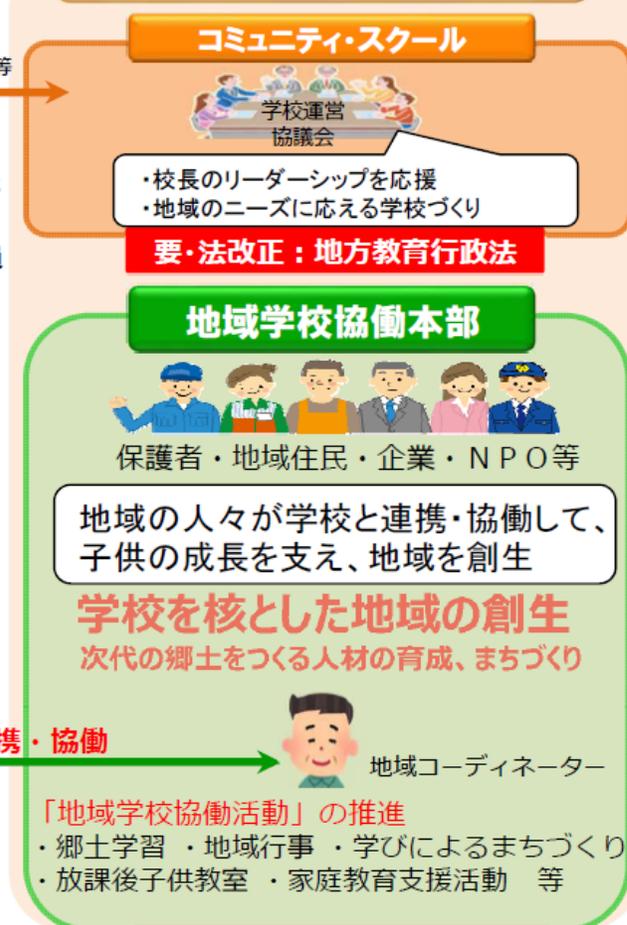
学校の組織運営改革 (⇒チーム学校)



要・法改正：学校教育法、地方教育行政法

答申①←教育再生実行会議第 6 次提言

地域からの学校改革・地域創生 (⇒地域と学校の連携・協働)



要・法改正：社会教育法

「次世代の学校」の創生に必要な不可欠な教職員定数の戦略的充実

子供たちが自立して活躍する「一億総活躍社会」「地方創生」の実現

2. 5. 学校教員から見る子どもの貧困 (日向市調査から)

- 貧困・生活困窮が子どもの言動や置かれようにどのようにあらわれていますか？

1. 家庭を悲観し、つらさを訴える	8.2%	7. 放任にさらされている	55.4%
2. 落ち着きがない	49.5%	8. 栄養状態が心配	31.7%
3. イライラしている	28.9%	9. 学力に遅れがみられる	60.6%
4. 表情が暗い	57.0%	10. 特に影響はない	1.8%
5. いつも不安げである	24.2%	11. その他	3.6%
6. 虐待(もしくは疑い)が見受けられる	10.3%	無回答	3.1%

宮崎県日向市「日向市子どもの貧困対策に関する教職員アンケート」

2. 6. 学校プラットフォームの困難さ (日向市調査から)

- 学校プラットフォームにおける教育と福祉の連携について、具体的にどのような取り組みが有効だと思うか？

1. スクールソーシャルワーカーの配置の拡充(中学校区単位での配置など)	34.5%
2. スクールカウンセラーの配置の拡充(全校への配置など)	36.6%
3. 訪問型家庭教育支援を行う家庭教育支援チームの市での配置	45.9%
4. 要保護児童対策協議会の機能拡充による個別ケース会議の増加や伴走型支援	21.6%
5. 教職員の追加配置または業務軽減	56.2%
6. 少人数の習熟度別指導や放課後補習	36.3%
7. 学校を拠点とした地域による学習支援やNPO等による親子の相談支援	20.4%
8. 学校と違う居場所である、親子の居場所支援団体やフリースクールとの連携	14.7%
9. その他	2.8%
	無回答
	0.8%

2. 7. 学校プラットフォームに対する自由記述 (日向市調査から)

- 「学力向上」という学校本来の目的に加え「生徒指導」や「体力向上」など、現段階で学校がかかえる課題は多い。その上で「学校をプラットホームにする」ことには無理がある。今でさえ手一杯である。教育と福祉の連携には「人・物・金」がやはり必要不可欠である。
- 子どもの様子が見えるのは学校だが、その対策、支援を学校に任せるのは、現状では不可能である。学校の負担が大きすぎる。
- 確かに学校を中心に展開する事業もあってよいが、その分学校は連絡調整などで多忙になり、本来の業務に携われなくなっている現状がある。家庭に直接、働きかけ機能する体制づくりを期待する。

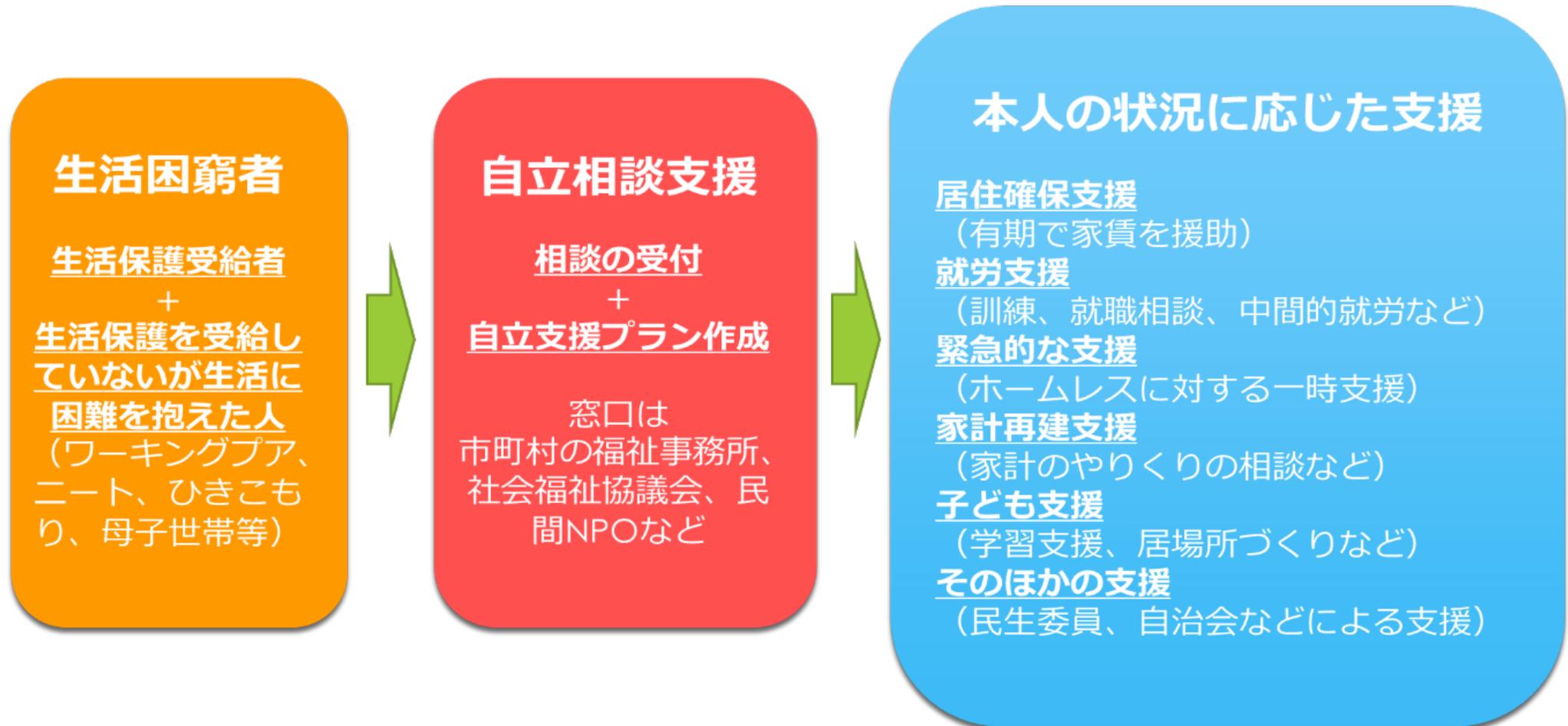
3. 8. 教育機会確保法

- 2013年「子どもの多様な学びの機会を保障する法律（多様な学び保障法）骨子案」第5回日本フリースクール大会
 - ――市民団体による多様な教育機会による学びの保障を提起
- 2015年「個別学習計画法案」超党派議員連盟
 - ――子どもが学校に通わない場合に、保護者が「個別学習計画」を教育委員会へ提出し認可されることで就学義務が履行扱いとなる
- 2016年「特例校・適応指導教室整備拡充法案」
- 2016年、教育機会確保法（義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律）成立

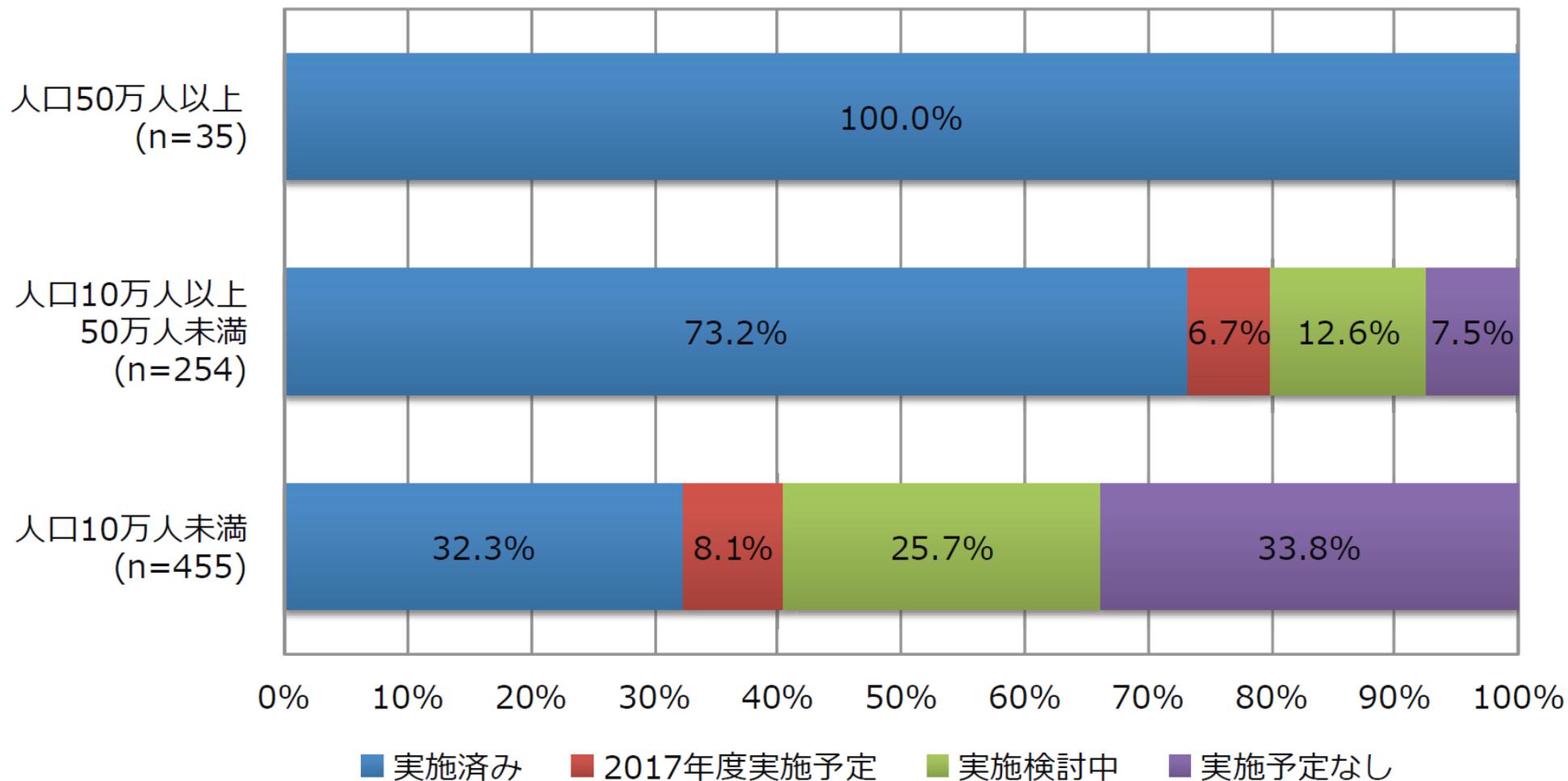
学校以外の場における不登校児童生徒の学習活動、その心身の状況等の継続的な把握
学校以外の場での多様で適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の休養の必要性を踏まえ、
不登校児童生徒等に対する情報の提供等の支援

3. 子どもの学習支援

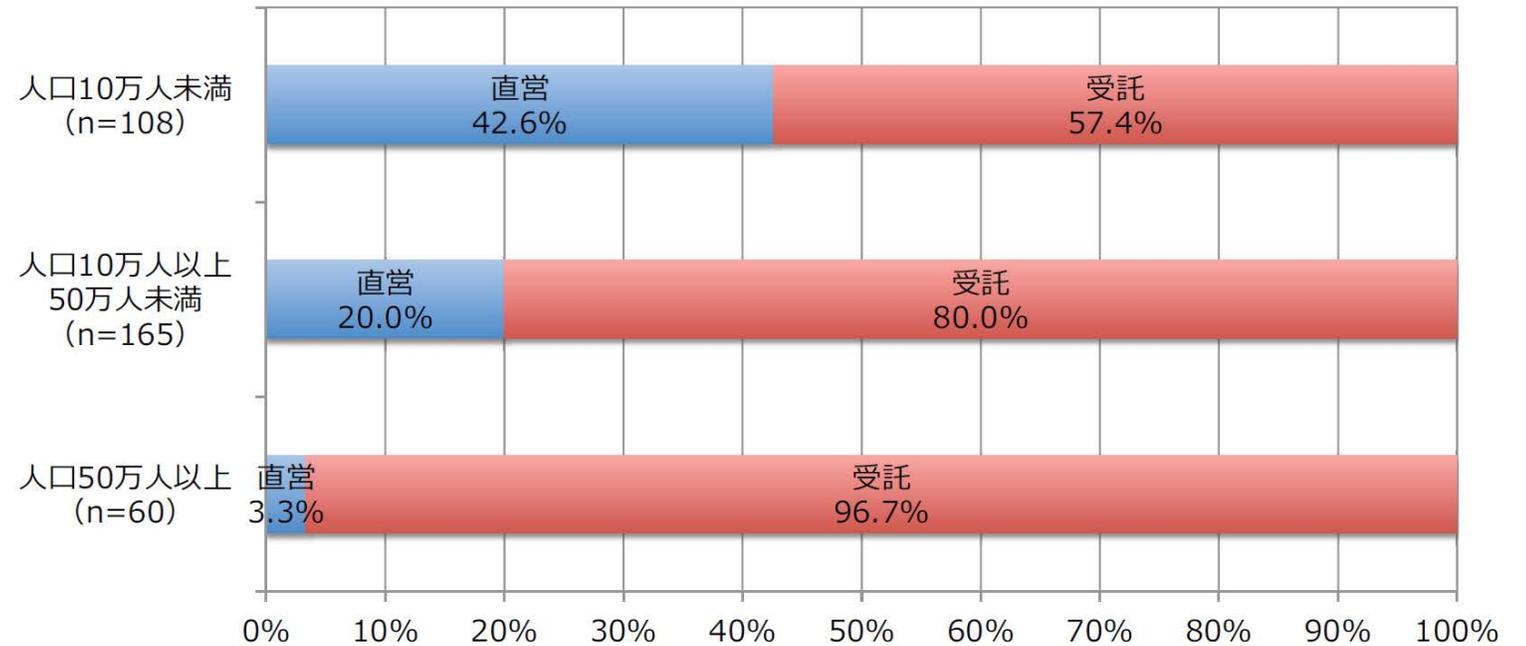
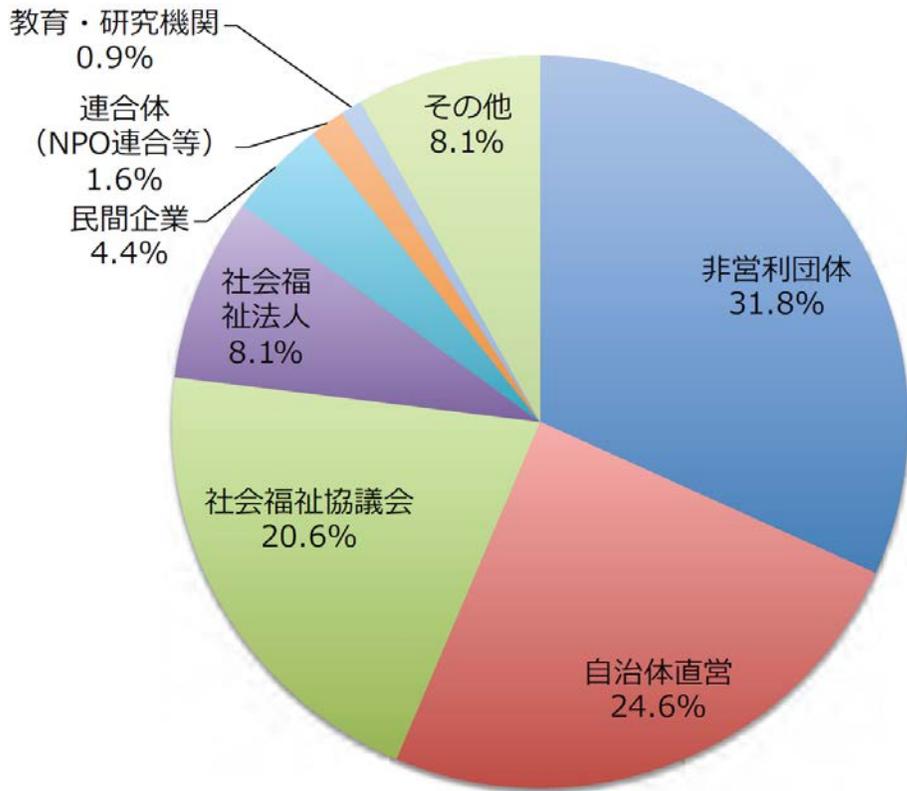
3. 1. 生活困窮者自立支援制度



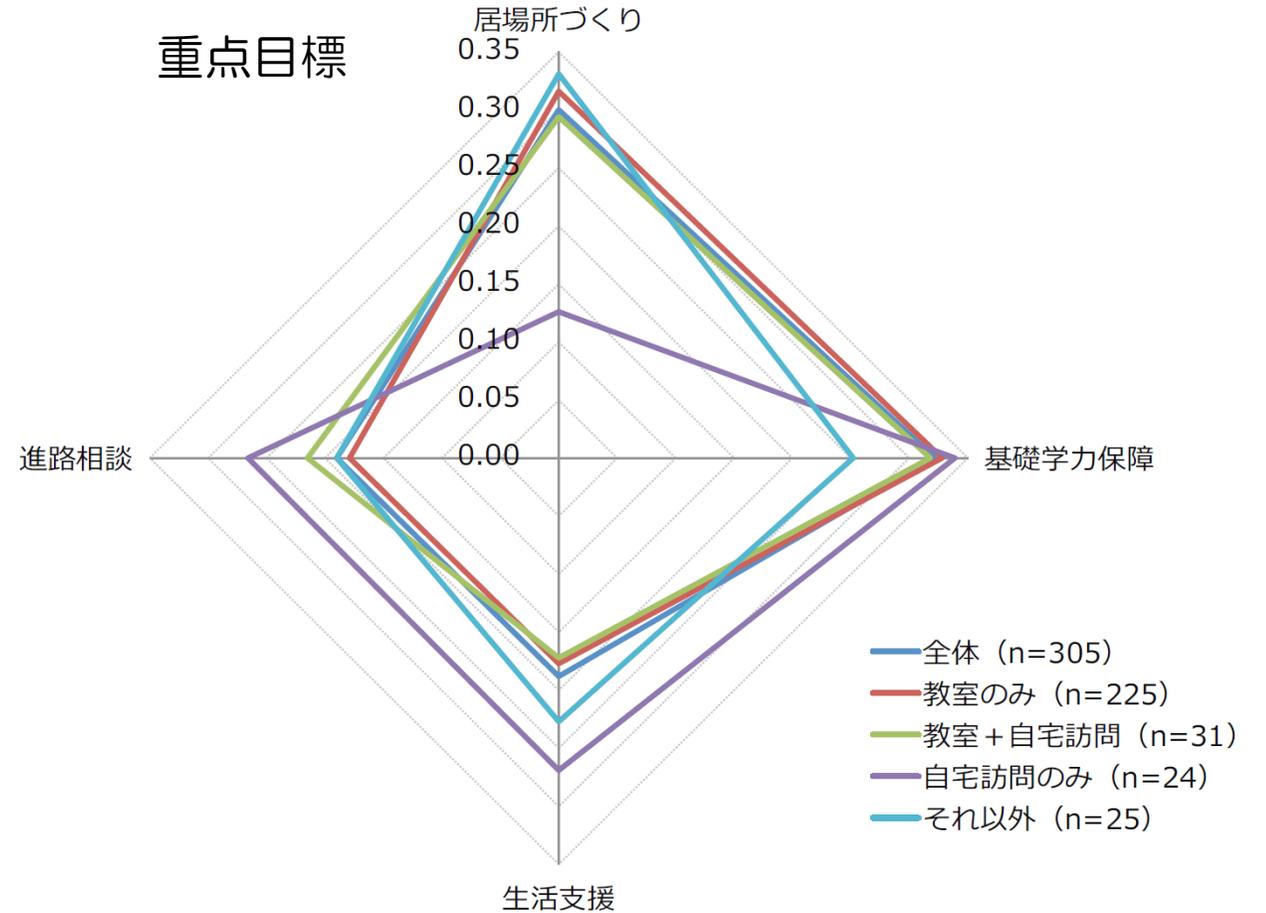
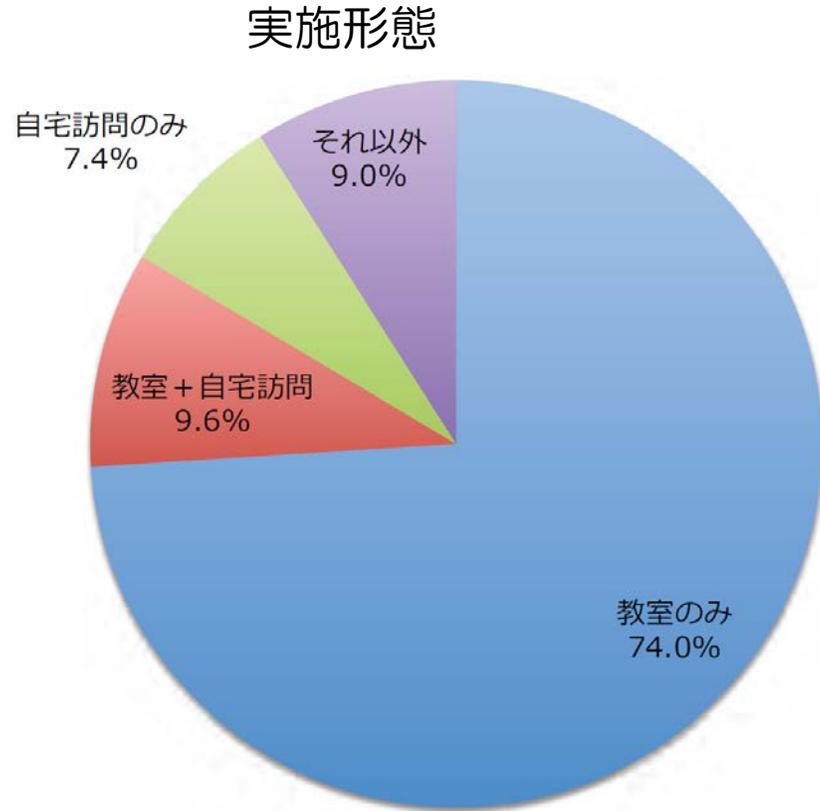
3. 2. 自治体の人口規模別、学習支援事業の実施状況



3. 3. 学習支援事業の実施団体



3. 4. 学習支援の実施形態と重点目標



さいたまユースサポートネット「子どもの学習支援事業の効果的な異分野連携と事業の効果検証に関する調査研究事業 報告書」

4. まとめにかえて

- 子どもの貧困対策は、学校プラットフォームを通じた教育と福祉の連携が当面の課題として進められると考えられる。
- 学校現場においては、教員は貧困と学力との関係を強く意識している。
- 一方で、地方都市では学校プラットフォーム実施に際して、体制の不十分さが指摘されている。
- 生活困窮者自立支援制度による子どもの学習支援事業は多くの自治体で取り組まれている。
- 学習支援事業の重点目標は、居場所づくりと基礎学力保障を併せ持つものが多く、生活支援については自宅訪問型を除いて重点目標とされていない。
- 子どもの生活困難を具体的に解決する方策は、学校プラットフォーム、学習支援事業のどちらでも不十分な状況となっている。
- 学習支援事業に対する参与観察からは、居場所づくりや子どもの生活困難への対応と、学力保障の両立困難性、学力保障を一義的な目的とすることへの葛藤が語れており、今後どのように展開していくか注目される。

【参考文献】

- Hills John, Sefton Tom and Stewart Kitty (2009) *A More Equal Society ? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, The Policy Press
- 井手英策・古市将人・宮崎雅人 (2016) 『分断社会を終わらせる―「だれもが受益者」という財政戦略』筑摩書房
- 埋橋孝文・矢野裕俊 (2015) 『子どもの貧困／不利／困難を考える―理論的アプローチと各国の取り組み』ミネルウブ書房
- 北明美 (2014) 「社会政策の結節点としての児童手当制度とジェンダー」『社会政策』第5巻、第3号。
- 子どもの貧困指標検討チーム (2015) 「子どもの貧困指標―研究者からの提案―」
- 駒村康平編 (2010) 『最低所得保障』岩波書店
- 志賀信夫・畠中亨編著 (2016) 『地方都市から子どもの貧困をなくす―市民・行政の今とこれから』旬報社
- ショナサン, ブラッドショー・所道彦 (2012) 「子供の貧困対策と現金給付―イギリスと日本―」『季刊社会保障研究』Vol.48、No.1
- 畠中亨 (2015) 「子どもの貧困対策法と貧困の概念」『生活経済政策』no.224
- 畠中亨 (2016) 「子どもの貧困対策の現状と課題」『大阪保険医雑誌』8.9月号
- 濱田江里子 (2014) 「社会的投資による社会の底上げ―イギリスの子どもの貧困対策―」『生活経済政策』No.214
- 原伸子 (2012) 「福祉国家の変容と子どもの貧困―労働のフレキシビリティとケア」『大原社会問題研究所雑誌』No.649
- 広田照幸 (2007) 「教育社会学はいかに格差―不平等と闘えるか？」『教育社会学研究』第80集

- 松本伊智朗（2013）「教育は子どもの貧困対策の切り札か？—特集の主旨と論点—」『貧困研究』Vol.11
- 山本宏樹（2016）「教育機会確保法案の政治社会学—情勢分析と権利保障実質化のための試論—」『＜教育と社会＞研究』vol26
- 湯澤直美（2013）「『子どもの貧困対策の推進に関する法律』の制定経緯と今後の課題」『貧困研究』vol.11
- リスター, ルース（2011）『貧困とはなにか—概念・言説・ポリティクス—』（松本伊智朗監訳、立木勝訳）明石書店
- 渡邊志織（2018）「「チーム学校」政策の展開と学校自治」『新潟大学教育学部研究紀要』 第10巻 第2号
- 内閣府 子どもの貧困対策会議 資料・議事録
- <http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/kaigi/index.html>
- 内閣府 子どもの貧困対策に関する検討会 資料・議事録
- <http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/kentoukai/index.html>
- 内閣府 子供の貧困対策に関する有識者会議 資料・議事録
- <http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/yuushikisya/index.html>
- 内閣府 「子供の貧困対策に関する大綱～全ての子供たちが夢と希望を持って 成長していける社会の実現を目指して～」(子どもの貧困対策大綱)
- <http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>
- 文部科学省 「「次世代の学校・地域」創生プラン～学校と地域の一体改革による地域創生～」
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdo