

# 子どもの貧困とセーフティネット

—就学援助制度を中心として—

Child Poverty and Safety Net

—Focusing on Aid to Families with School Children

が  
ん  
鷹 咲 子  
Sakiko GAN

## 要 旨

近年、我が国の子どもの貧困の問題がクローズアップされている。本稿では、給食費未納の実態と原因を踏まえつつ、子どもの貧困のセーフティネットとして、就学援助制度を中心に、子どもの貧困削減のための政策を考察する。

まず第1章では、国連子どもの権利委員会の勧告において、我が国の子どもの貧困の状態について何か問題とされているのかについて述べる。第2章では、義務教育の費用のうち、特に給食費未納問題の原因を考察し、ネグレクトの可能性及び貧困家庭における幾重もの困難について検討する。第3章では、子どもの貧困に対応する就学援助制度の現状と制度対象者が増加している要因について考察する。

第4章では、就学援助制度と生活保護制度の運用について、自治体によって大きく相違があることを説明する。最後の第5章では、子どもの貧困削減ための政策において、シビル・ミニマムを確保すること、すべての子どもが高校卒業までの教育を受ける条件を確保すること、ニーズに合った適切な情報提供と関係者間の連携、情報の共有の重要性について述べる。また、これらの政策を議論するための前提として、子どもの貧困に関するデータの公開、関係者への制度の周知が不可欠である。

キーワード：子どもの貧困、就学援助、学校給食

## 1. はじめに

近年、我が国の子どもの貧困の問題がクローズアップされている<sup>(1)</sup>。国連子どもの権利委員会が我が国における子どもの権利条約の実現状況について勧告した総括所見（2010年）においても、子どもの貧困の問題に焦点が当てられた<sup>(2)</sup>。子どもの間に存在する不平等や格差に対して人権をベースとした包括的な国内行動計画が欠如していることに懸念が示され、行動計画において所得・生活水準の不平等に加え、「性別、障害、出身民族、及び子どもの発達・学習・責任ある人生に向け準備する機会を形成するその他の要因による格差に対応するよう」勧告された。

また、子どもの福祉及び発達のための補助金や手当が、これまで一貫した方法で整備されてこなかったことに憂慮が表明され、国及び地方自治体予算における子どものための予算割当が明確でないため、子どもの生活に与える生活への影響という観点から財政支出を検証し評価することが不可能となっていることへの懸念が示された。さらに、貧困状態にある子ども、障害のある子ども、外国籍の子どもの就学率に関するデータの欠如が指摘された。

ひとり親家庭における貧困の影響への懸念も示され、不利な状況にある子どもや家族を優先して、適切な財政的・社会的・心理的支援を提供するよう勧告された。我が国が貧困削減戦略を策定して、子どもの貧困を根絶するために適切な資源を配分することが求められた。

本稿では、まず給食費未納の実態と原因を踏まえつつ、子どもの貧困におけるセーフティネットとして、生活保護制度と比べて実態があまり知られていない就学援助制度を中心に、子どもの貧困削減のための政策を考えたい。

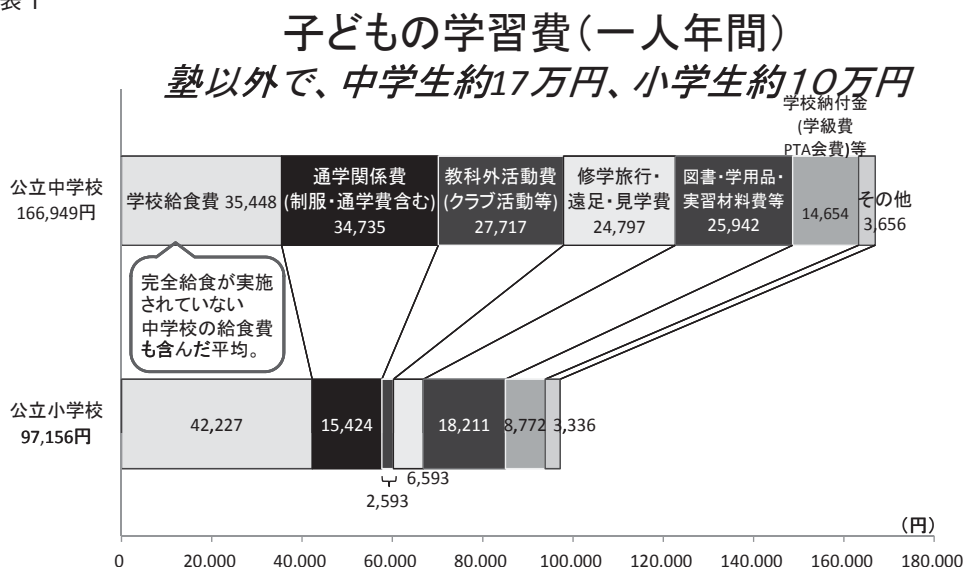
## 2. 義務教育を受けるためにかかる費用

### 2-1. 子どもの学習費

憲法第26条は、教育を受ける権利、保護者に子どもに教育を受けさせる義務、義務教育の無償を定めている。しかし、義務教育無償の内容は、公立小中学校における授業料不徴収、小中学生の教科書無償交付にとどまっている。

義務教育を受けるため保護者が支出した経費（例えば、学校給食費、通学関係費、クラブ活動費、修学旅行費、学用品費など。学習塾費など学校外活動費は含まない。）は、年間子ども一人当たり公立中学校約18万円、公立小学校約10万円にも上る（図表1 文部科学省「平成22年度子どもの学習費調査」）。塾に行かなくても給食費をはじめとして、いろいろな費用がかかる<sup>(3)</sup>。

図表 1



(注) 学習塾費など学校外活動費を除く。

文部科学省「平成 21 年度学校給食費調査」によれば、完全給食を実施している公立学校の保護者の年間負担額は、小学校（低～高学年）45,078～45,386 円、中学校 51,502 円である。

(出所) 文部科学省「平成 22 年度子どもの学習費調査」2012 年 2 月より筆者作成。

## 2-2. 学校給食費の未納状況

給食費未納が全国的問題となっている<sup>(4)</sup>。平成 17 年度の未納調査（以下、「17 年度調査」）では、小中学生全体の 1.0%に当たる全国約 9 万 9 千人が給食費未納であり、未納総額は年間約 22 億円（未納額割合約 0.5%）と報告されていた（全数調査）<sup>(5)</sup>。「21 年度調査」<sup>(6)</sup>と同様に抽出調査で行われた最新の「22 年度調査」は、未納者割合約 1.0%、未納総額年間約 26 億円（未納額割合約 0.6%）と推計されている<sup>(7)</sup>。

## 2-3. 学校が認識する主な原因とその実際

給食費未納について、学校の認識やマスコミの論調では、保護者としての責任感や規範意識の欠如が原因とする見方が多い。「22 年度調査」は「21 年度調査」とほぼ同じ結果だが、学校側が認識する未納の主な原因のうち、「保護者としての責任感や規範意識」は約 53%と「17 年度調査」の約 61%と比べて減少する一方、「保護者の経済的な問題」は約 44%と「17 年度調査」の約 33%と比べて増加している。

「保護者の経済的な問題」に関連して、「17 年度調査」の際の文部科学省通達では、「生活保護

あるいは就学援助制度の受給対象資格を有しながら申請を行っていない」事例があることを把握している<sup>(8)</sup>。なぜこのように経済的に困窮している保護者が生活保護あるいは就学援助制度の申請を行わないのだろうか。

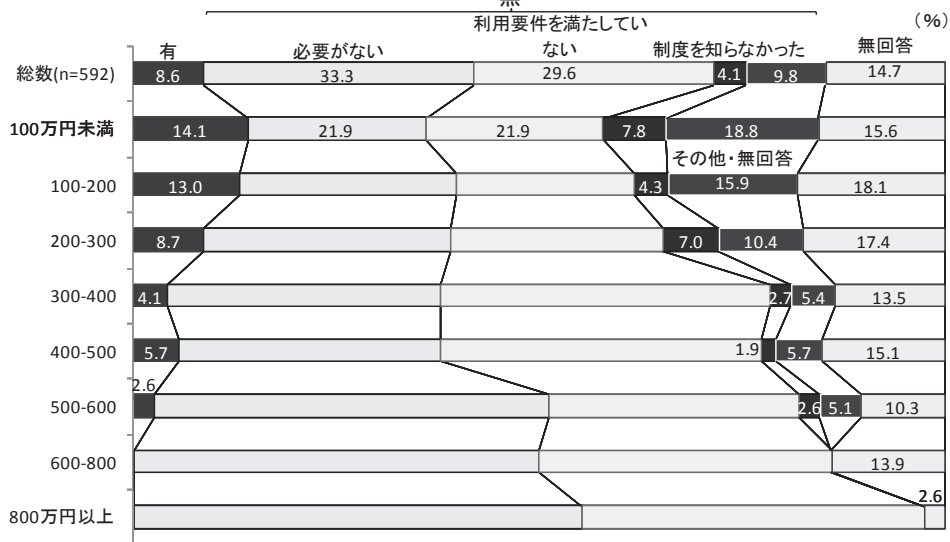
#### 2-4. 保護者の経済的な問題—生活保護・就学援助制度の受給対象資格を有しながら申請を行っていない場合—

未納原因の約4割が保護者の経済的な理由というが、その中には就学援助や生活保護の受給資格が有りながら申請していないケースがある。ひとり親世帯の年間収入別に生活保護制度の利用の有無と、利用していない場合にその理由を聞いた東京都の調査がある(図表2)。ひとり親世帯全体では生活保護を利用している人が平均8.6パーセントである。当然収入が少ないほど生活保護を利用している人が多いが、年間収入が「100万円未満」のひとり親世帯でも生活保護制度利用「有」と答えた割合は14パーセント程度に過ぎない。

利用していない場合に、その理由を聞くと、2割が「必要がない」という。もう2割は「利用条件を満たしていない」と回答している。生活保護を受けるには、例えば親から譲られた家がある

図表2

ひとり親世帯の生活保護制度利用の有無と  
利用しない理由(世帯の年間収入別・東京都)  
収入が少ない世帯は制度不知・利用しない理由無回答が多い



(注) 「収入なし」世帯は、世帯数が5件と少ないため表示していない。他は、36～138件。

(出所) 東京都福祉保健局「平成19年度東京都福祉保健基礎調査報告書」2008年12月より筆者作成。

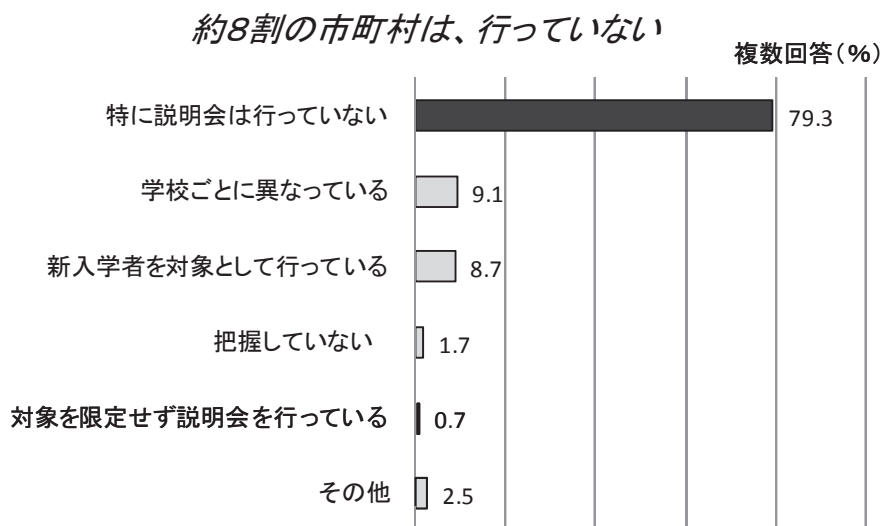
と受けにくいし、（農村部では制度上は認められているが）車が生活上不可欠な地域でも生活保護を受ける場合に障害となる。あるいは誰も扶養できないことの確認のため親戚に連絡があることを嫌って、生活保護を利用しない場合もある。制度利用に躊躇<sup>ちゅうちよ</sup>があること<sup>(9)</sup>、制度の利用しにくさをうかがわせる。

利用しないという回答において、制度を知らなかったと答える割合が100万円未満で7.8パーセントいる。本来制度が必要だと思われる人ほど制度を知らない割合が多い。あるいは制度を利用していないが、その理由については答えない人も、収入が少ないほど多い。もともと生活保護については、プライバシーの問題もあり、「利用しているか・していないか」自体への無回答は15パーセント位ずつ、どの所得階層にもいる。しかし、自分は利用していない、ただその理由については答えない、つまり「利用していないが、理由無回答」の意味は、制度を知らないという回答に非常に近いと考えられる。本来なら制度の対象となるべき所得階層の人ほど情報が伝わりにくい現状があるのではないか。「制度を知らなかった」、あるいは制度利用「無」の理由が「無回答」という回答が、世帯収入が少ない世帯ほど多い傾向があることは、支援を必要とする世帯ほど情報が届きにくいことを示唆している<sup>(10)</sup>。

同じことが就学援助などの支援制度についても起こっている可能性がある。教職員対象の就学援助の説明会は、全国の約7割の市町村では行われていない。保護者対象の「就学援助説明会」を行っている例も非常に少ない。全国の約8割の市町村が行っていない（図表3）。忙しい保護者、

図表 3

### 保護者対象の「就学援助説明会」実施状況



（注）有効回答自治体数（1068、回答率約60%）に占める割合。

（出所）湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差』学事出版、2009年7月、166頁。

例えば所得が少なくて仕事を掛け持ちしているような家庭に、就学援助制度を伝える努力が十分であるのか疑問である。

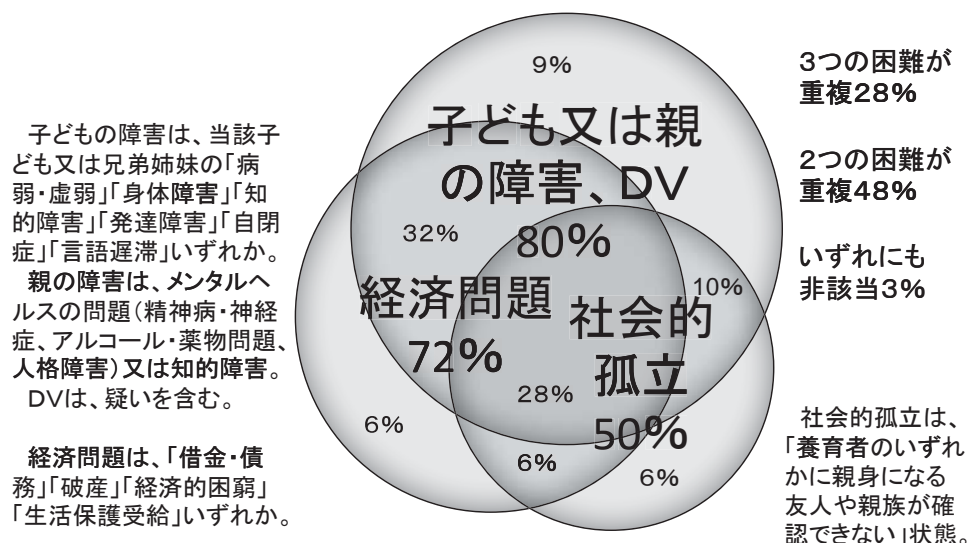
## 2-5. 保護者としての責任感や規範意識—ネグレクトの疑い—

先の「17年度調査」の留意事項では、「(生活保護あるいは就学援助)制度の適用を受け、学校給食費相当額について受給しているにもかかわらず、他の出費に充てている保護者については、本来、「保護者の経済的問題」というよりは、「保護者としての責任感や規範意識の問題」とも認識され得る」と述べられている<sup>(1)</sup>。給食費未納原因の半数以上について、保護者の責任感や規範意識のみが原因とする見方には疑問がある。むしろ、虐待の一種のネグレクト(養育放棄)状態、親が子どもに関心を払えない状態の中で、子どもの給食費についても親が関心を払えない実態があるのではないか。

近年、虐待と親の「借金・破産などの経済的困窮」「社会的孤立」「子ども・親の障害、DV」、子どもの「不登校」「暴力傾向・非行」「いじめ被害」など様々な困難が同時に生じていることが判明してきた(図表4)。虐待相談事例から、家庭に何か起こっているかが調査されている。

図表4

### 虐待相談事例における複合的困難



(注) 平成15年度に北海道の児童相談所において受理した119例の分析。

(出所) 平成20・21年度厚生労働科学研究報告書「子ども虐待問題と被虐待児童の自立過程における複合的困難の構造と社会的支援のあり方に関する実証的研究」(主任研究者松本伊智朗)2010年3月より筆者作成。

## 子どもの貧困とセーフティネット

子ども又は親の障害、親自身にメンタルヘルスやアルコール依存の問題がある、あるいは親にDVの疑いのある家庭であるケースが、子どもの虐待相談事例の8割を占めている。また、借金や破産、生活保護を受けているなど経済問題を抱えている家庭が虐待相談事例の中の72パーセントを占めている。さらに、問題を抱えながら誰も相談する人がいない、親に親身になる友人がいない、親しく相談できる親族がいない、社会的孤立の状態にある家庭が虐待相談事例の中の半分を占めている。

その上、これらの困難が重なり合っている。子ども又は親の障害、経済問題、社会的孤立という三重の困難が重なり、虐待という結果を生じている状況が28パーセントもある。障害と経済問題が重なっている状況も32パーセントあり、2つの困難が重なっている状況がそれぞれにあり、いずれにも該当しない虐待事例は3パーセントしかない。経済問題や社会的孤立などの困難がそれぞれ個別の問題として扱われることが多いが、問題は特定の家庭に複合して生じている。いろいろな困難が重なり合って、子どもへの虐待が起きている。

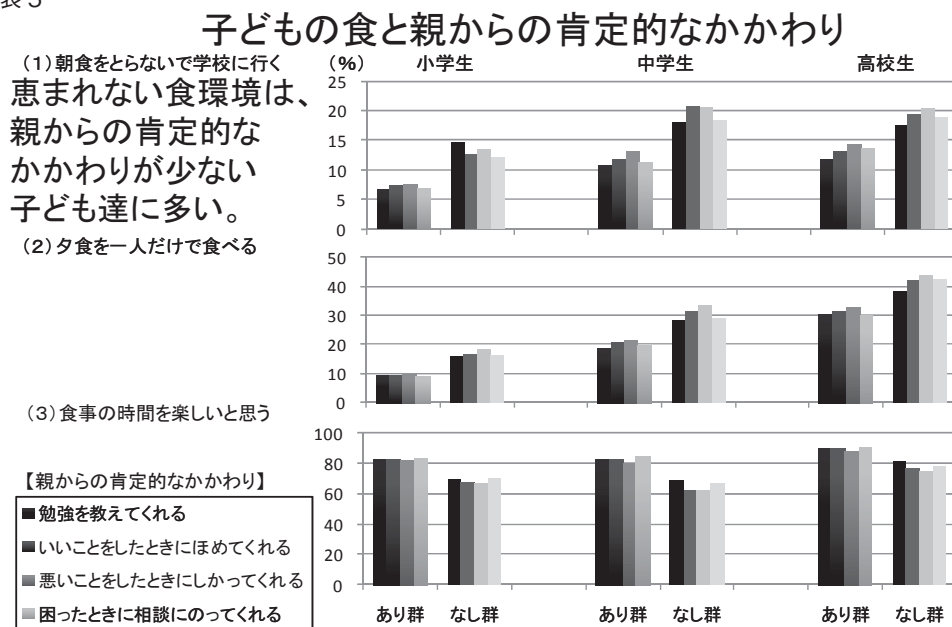
このような研究からも、保護者の責任感や規範意識の問題と同時に保護者の経済的な問題もあり、どちらの問題なのか明確でない場合があると考えられる。中学生のクラブ活動に費用がかかるため、給食費は少し待って欲しいという、ぎりぎりの選択をしている家庭の例もある。お金があるのに払わないという責任感や規範意識の問題なのか、それとも最初に経済的な問題があって、親のやりくりの中で、どうしても給食費が遅れがちになっているのかは不明であり、原因が二分されるような単純なものではない。それを親の規範意識と片付けることは、1.に述べた子どもの権利条約の精神に反し、子どもの福祉を考慮したことにならない。

給食費未納に関して、給食費を滞納した場合、給食の提供を停止することができるかという問題について、「教育的配慮が必要なことはもとよりであるが、他に解決の手段がないときは（給食供給契約の）解除もやむを得ないと考える」という見解がある<sup>12)</sup>。給食費滞納者の子どもには、給食の提供を停止して弁当を持ってこさせるという対応をしている自治体もある<sup>13)</sup>。しかし、これらは、親の責任を子どもの不利益に転嫁するものであり、「子どもに関するすべての措置をとるに当たっては、（中略）行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、子どもの最善の利益が主として考慮されるものとする」という子どもの権利条約の規定に反し、不適切である<sup>14)</sup>。新たに完全給食の順次実施に踏み切った北九州市では、給食費の滞納の責任を子どもに負わせることは教育上好ましい手段とは思えないとの考え方を明確に示している<sup>15)</sup>。

虐待にかかわる複合的な困難について述べたが、子どもの食事環境と親からのかかわりの相関を分析した調査がある（図表5）。図表の左側が肯定的な関わりが有るグループであり、右側が無いグループである。朝ごはんを食べてない子どもは親からの肯定的な関わりが少ない。すなわち、朝食欠食、夕食孤食などの食事環境にある子どもは、親が「勉強を教えてくれる」「いいことをしたときにほめてくれる」「悪いことをしたときにしかってくれる」「困ったときに相談にのって



図表 5



(出所) Benesse 教育研究開発センター「第2回子ども生活実態基本調査報告書」2010年3月より筆者作成。

くれる」という「親からの肯定的なかかわり」の「なし群」に多く、「あり群」では少ない。肯定的な関わりが多い家庭は朝ごはんを食べている。夕食を一人だけで食べる状況はやはりネグレクト家庭ほど多い。

肯定的なかかわり「あり群」の子どもは、「食事の時間を楽しいと思う」が、「なし群」では、そう思う子どもが相対的に少ない。肯定的なかかわり「なし群」では、朝ごはんを食べない、夕食を一人だけで食べるケースが多く、食事の時間を楽しいと思えない状況にある。朝食欠食の生徒の中に、朝食が用意されておらず、弁当もつくってもらえず、親からの肯定的なかかわりが少ないネグレクト状態の子どもがいる可能性がある<sup>6)</sup>。

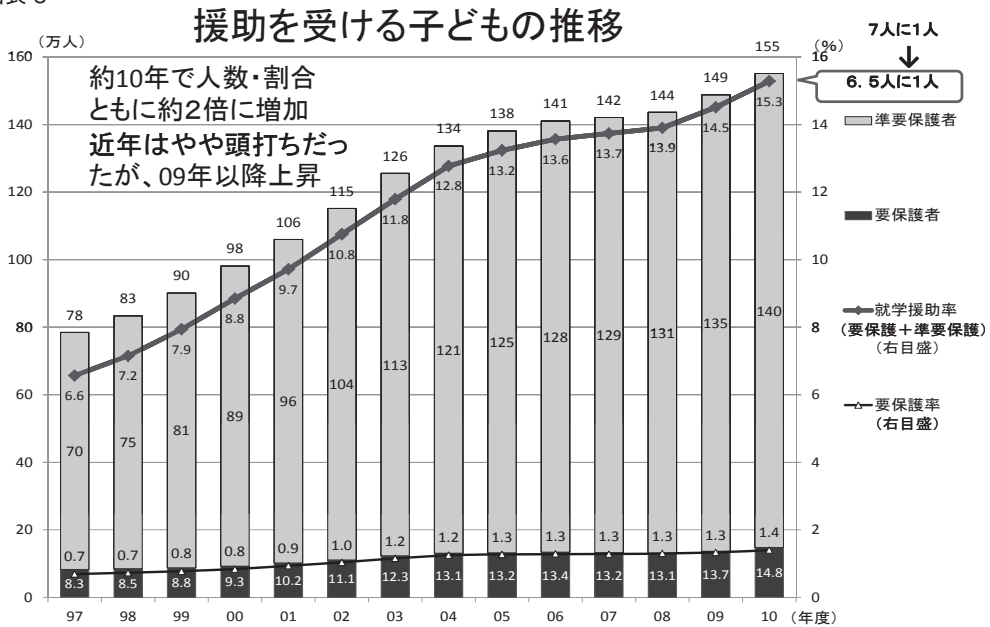
### 3. 就学援助の現状

#### 3-1. 援助を受ける子どもの増加—10年間で人数・割合ともに約2倍に増加—

本章では子どもの貧困の実態として、義務教育で行われている就学援助制度がどのような状況にあるのかを述べたい。近年、援助を受ける子どもの人数、割合が増えている。1997年度の約78万人から2010年度には約155万人に増え、公立小中学校児童生徒数に占める割合も6.6パーセ



図表 6



(注) 就学援助率は、就学援助対象者（09年度要保護者全国約13.7万人、準要保護者全国約135万人の計約149万人）が公立小中学校児童生徒総数（同年度全国約1026万人）に占める割合である。  
(出所) 文部科学省「要保護及び準要保護児童生徒数について（学用品費等）」より筆者作成。

ントから15.3パーセントに増加している。約10年間で人数、割合ともに約2倍に増加している（図表6）。

就学援助のほかには、子どもの貧困にかかわる制度として、生活保護制度がある。就学援助制度の対象者は準要保護者と呼ばれ、特に教育現場では就学援助よりも準要保護という用語の方が使われることが多い。準要保護者が就学援助の対象となっている子どもであり、要保護者が生活保護の対象となっている子どもである。3-5.で述べるように、就学援助制度と生活保護制度では、支援が受けられる条件、所得水準が異なる。棒グラフの下の部分が生活保護を受けている子どもの人数である。

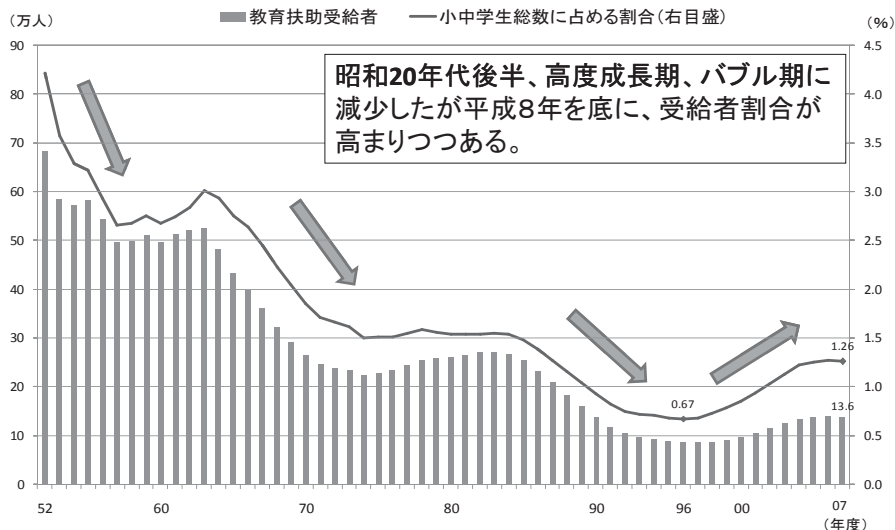
就学援助制度のみの対象である準要保護者と、生活保護制度の対象である要保護者の合計を、ここでは、援助を受ける子ども（援助対象者）と呼ぶ。2010年度に生活保護を受けている小中学生が約14万8千人、これに就学援助を受けている小中学生を加えると約155万人となる。

生活保護の要保護率と就学援助も含めた援助対象率は、平均では約10倍の開きがあり、全国で生活保護を受けている子どもが1.4パーセント、援助対象率が15.3パーセントである。どちらも公立小中学校児童生徒総数約1026万人に占める割合である。全国で6.5人に一人の子どもが、経済的理由により就学困難と認められ、給食費や学用品に充てる費用を交付されている。

生活保護のうち、小中学生がいる世帯に給付される教育扶助を受けている子どもについては、

図表7

## 生活保護の教育扶助受給者数の推移



(注) 教育扶助受給者数(要保護者数に相当)は、各月の年度累計を月平均に換算した人数である。  
 (出所) 厚生労働省「福祉行政報告例」、文部科学省「学校基本調査」より筆者作成。

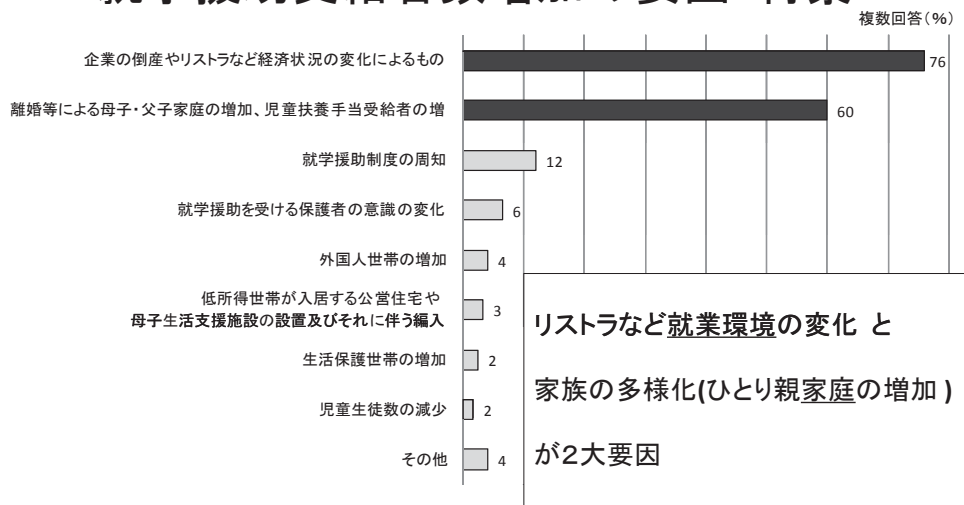
就学援助と比べて長い期間のデータが公開されている(図表7)。1952年から2007年までの50年以上にわたる人数と割合の推移は、1996年を境に、近年は就学援助と同様に増加基調である。生活保護を受ける子どもは、昭和20年代後半あるいは高度成長期、バブル期に減少してきた。しかし、バブル後の1996年を底に、生活保護を受ける子どもが増えている。

### 3-2. リストラなど就業環境の変化と家族の多様化(ひとり親家庭の増加)が2大要因

このように就学援助を受ける子どもが増加している要因、背景について、2006年に文部科学省が教育委員会を対象に実施したアンケート調査(複数回答)によれば、「企業の倒産やリストラなどによる経済状況の変化」が全体の約8割を占める(図表8)。「離婚等による母子・父子家庭の増加」が全体の6割程度あり、2大要因となっている。他には、制度が知られるようになってきたこと、あるいは公的支援を受けることへの抵抗感の減少といった保護者の意識の変化、外国人世帯が増えてきたこと、母子生活支援施設、公営住宅があるところでは就学援助を受ける家庭が多いことも挙げられている。

図表 8

## 就学援助受給者数増加の要因・背景



(注) 国勢調査によれば、全国の母子家庭の世帯数は、2000年から2005年までの5年間で約2割増加している。

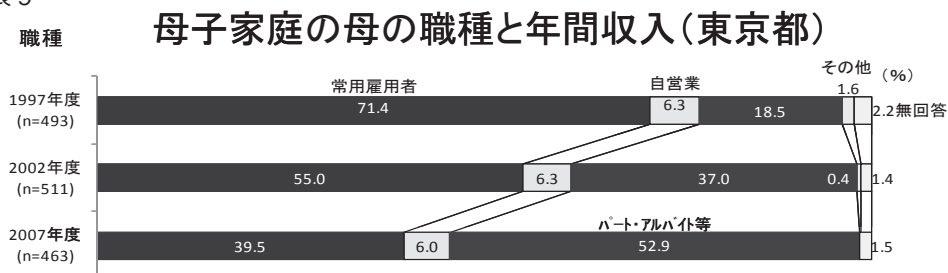
(出所) 文部科学省「就学援助に関する調査結果について」2006年6月。

### 3-3. 母子家庭の母の職種と年間収入

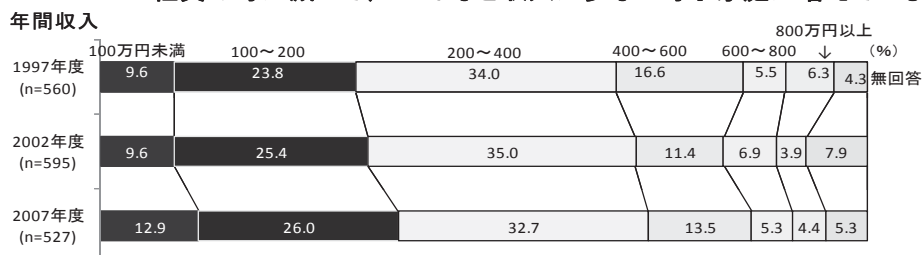
就学援助が増えた要因の一つが母子家庭の増加である。近年、家計が厳しい母子家庭が増えてきている。若者がなかなか正社員になれない状況があるが、母子家庭もやはり同じような状況にある。母子家庭の母の職種と年間収入についての2007年の東京都の調査によると、1997年は、母子家庭の母親の約7割が常用雇用者、すなわち正社員であった。ところが5年経った2002年では、常用雇用者(正社員)の割合は55パーセントに減少した(図表9)。さらに5年経った2007年では、母子家庭の母の4割位しか常用雇用者(正社員)になれず、10年前と比べて半減した。一方、「パート・アルバイト等」の割合は、この間20パーセント弱から50パーセント以上に増加している。これが最近10年間に起こっている雇用情勢の変化である。

このような職種の変化に伴い、収入が少ない母子家庭の割合が増えている。この10年間に正社員の採用が減り、正社員を希望してもパート・アルバイトの仕事しか見つからない状況が生じており、年収100万円以下、あるいは100万円から200万円の母子家庭の割合が増えている。「パート・アルバイト等」に従事している母子家庭の母は、「収入が良くない」「将来が不安」を理由として、常用雇用者である母子家庭の母よりも高い転職希望を有している。

図表9



#### 正社員の母が減って、パートなど収入が少ない母子家庭が増えている



(注) 平成19年度の「常用雇用者」は、「正規の職員・従業員」37.6%と「会社・団体等の役員」1.9%の合計である。  
「パート・アルバイト等」の平成9・14年度は「日雇・内職」、平成19年度は「派遣社員・契約職員・嘱託」を含む。

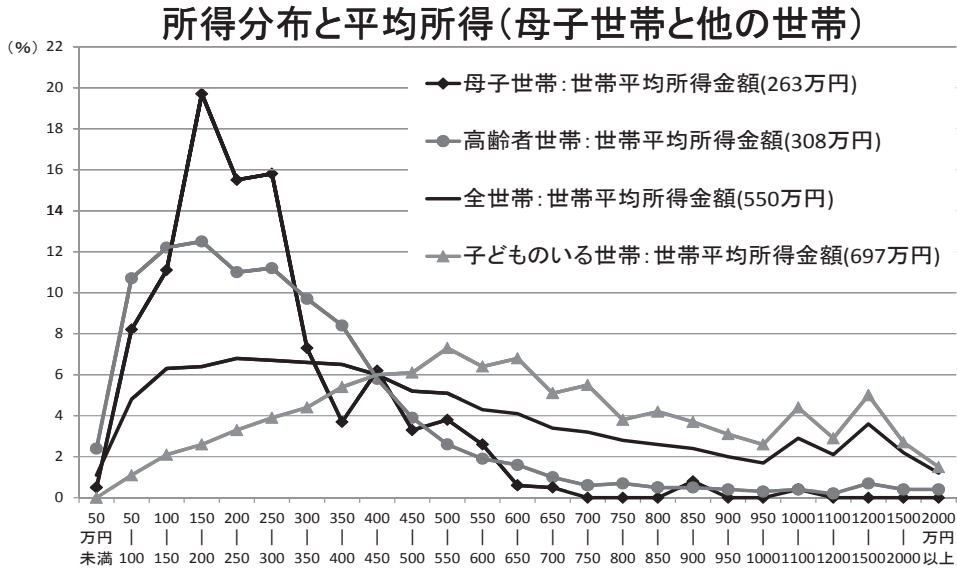
(出所) 東京都福祉保健局「平成19年度東京都福祉保健基礎調査報告書」2008年12月より筆者作成。

### 3-4. 母子世帯と他の世帯の所得分布

母子家庭と他の世帯の所得の違いを所得分布と平均所得のデータで確認する。図表10は、所得の分布について、全世帯と母子世帯、高齢者世帯、子どものいる世帯を比べたものである。全世帯の平均所得約550万円に対して、母子世帯は263万円と全世帯の半分以下の所得である。高齢者の世帯平均は308万円である。所得分布を見ると、母子世帯は、150万円から300万円の低い所得に多くが集中している。

高齢者世帯も年金が十分でない世帯も多いので低い所得に偏るが、それと比べても多くの母子世帯の状況は非常に厳しい。全世帯には母子世帯も高齢者世帯も含まれるが、子どものいる世帯の分布を見ると平均所得は700万円弱であり、全世帯の平均所得550万円を大きく上回る。母子世帯でない子どものいる世帯の平均所得は、親が働き盛りの世代であるため、比較的高くなっていると考えられる。子どものいる世帯の平均所得と比べると、母子世帯の所得の低さは一層際立つ。

図表 10



(注) ここで「子ども」とは、18歳未満の未婚の者をいう。

所得は、税金や社会保険料を含み、事業所得等の場合は収入から仕入原価や必要経費を差し引いた金額をいう。

(出所) 厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査」より筆者作成。

### 3-5. 就学援助制度の内容—就学援助の対象範囲—

就学援助制度の内容について、制度の対象範囲を中心に述べておく。「要保護」とも呼ばれる生活保護の教育扶助と、「準要保護」と呼ばれる就学援助制度は、子どもの貧困に対する公的な制度である(図表 11)。生活保護の基準に合う小中学生には、厚生労働省が所管し自治体の福祉部局が担当する生活保護費から学用品費、通学費、学校給食費などが支給される。その生活保護基準よりも、やや所得の高い世帯には文部科学省が所管して市町村の教育委員会が担当する就学援助費として学用品、通学費、学校給食費等が支給される。大体、生活保護の基準の 1.3 倍位を就学援助の基準としている市町村が多い<sup>47)</sup>。

2-1. で述べたように、憲法第 26 条には、教育を受ける権利、保護者に子どもに教育を受けさせる義務、義務教育の無償が規定されている。今の義務教育の無償の内容としては、公立小中学校の授業料の無償がある。さらに、義務教育の小中学生は教科書が無償である。小中学生であれば、私立に通っていても教科書は無償である。これだけが義務教育の無償の内容となっている。それ以外は、給食費はじめ、いろいろな費用がかかる。

教育の機会均等を保障するための規定が教育基本法第 4 条及び学校教育法第 19 条にあり、これらを受けて「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」(就

図表 11

**生活保護(教育扶助)と就学援助の関係**  
**就学援助＝準要保護者＋要保護者(修学旅行費・一部の医療費)**

生活保護 (教育扶助) 資産調査あり 全国共通の 認定基準あり	<h3 style="margin: 0;">就学援助</h3> <p style="margin: 0;">資産調査なし:主として所得(収入)基準                  全国共通の認定基準なし:生活保護基準所得の1.3倍程度が多いが、                  1.0倍から1.5倍以上まで幅広く分布。</p>	
<b>要保護者</b>	<b>要保護者</b>	<b>準要保護者(要保護者に準ずる程度に困窮)</b>
学用品費  通学費  学校給食費	修学旅行費 <small>生活保護で林間学校は○なのにこれは何故×?</small> 一部の医療費	学用品費 修学旅行費 } 学用品費等 通学費  学校給食費 一部の医療費
国庫補助3/4	国庫補助1/2	(2005年度以降:国庫補助→市町村の一般財源化)

(注) 学校給食が実施されていない場合は、就学援助費・生活保護費の給食費相当額は支給されない。  
 一部の医療費は、学校保健法が定める (1) トラコーマ・結膜炎 (2) 白癬・疥癬・とびひ (3) 中耳炎 (4) 慢性副鼻腔炎・アデノイド (5) むし歯 (6) 寄生虫病 (虫卵保有を含む) のいわゆる学校病 6 種類のみ対象。  
 (出所) 鳥咲子「子どもの貧困と就学援助制度」『経済のプリズム』第 65 号、2009 年 2 月。

学奨励法) の中に、市町村が行う就学援助に対し、国は予算の範囲内において必要な経費の一部を補助することが規定されている。就学奨励法のほかに、学校保健安全法、学校給食法の中にも同様の規定があり、子どもの医療費のうち学校病といわれる六種の病気に対しては学校保健安全法が規定し、給食については学校給食法が規定するという縦割りの規定となっている。文部科学省の所管する局も別であり、学用品等については初等中等局児童生徒課で所管しているが、学校給食については、体育スポーツ局で所管している。したがって、統計等の所管もすべて縦割りとなっている<sup>18)</sup>。

### 3-6. 生活保護と就学援助の関係

生活保護は最後のセーフティネットとして、例えば失業した場合は雇用保険、あるいは高齢者は年金などを受給しても、まだ足りない部分を生活保護で賄うことになる。これは、生活保護法の他法優先原則と呼ばれる。生活保護と就学援助との関係は、雇用保険や年金を優先する他法優先原則の例外になっており、生活保護を受けている子どもは就学援助を利用せずに、先に生活保護から学費、交通費を支給されることになっている<sup>19)</sup>。

このように生活保護を受けている子どもには、学用品費や通学費は生活保護費から支出し、就

学援助を優先しないことが就学援助と生活保護の基本的な関係となっている。しかし、修学旅行費は例外で、生活保護対象の子どもにも就学援助費から支出している。ところが林間学校の費用は生活保護の子どもでも生活保護費から出る。一方、修学旅行への援助は生活保護費からではなく、就学援助を申請することになる。その理由を、ある教育委員会に尋ねたところ、林間学校は「学校」だから生活保護費から支出できるが、修学旅行は「旅行」だから認められないという説明があった<sup>20)</sup>。かつて修学旅行が贅沢であり、行けない子がいても仕方がない時代の考え方で生活保護制度が今でも運用されている。現在は通常の授業でも修学旅行に関することが教材として取り上げられるにもかかわらず、生活保護費の対象としないのは実態にそぐわない。

このように複雑な就学援助制度を小中学校の教職員が、どの程度知っているのかという点にも問題がある。現在、教職員向けの説明会は、ほとんど行われていない。「就学援助のお知らせ」は、学校の教室において、保護者に渡すように小中学生に配られることが多いが、教員用の「お知らせ」の部数は無い。したがって、子どもに配ったら教員の手元には残らず、制度の内容は、その教員が特に制度に関心を持って、就学援助担当職員に聞かなければわからない。全国の市町村教育委員会に対するアンケート調査（複数回答）では、全国7割の市町村では教職員向けの就学援助についての説明会を行っていないことがわかった（図表12）。

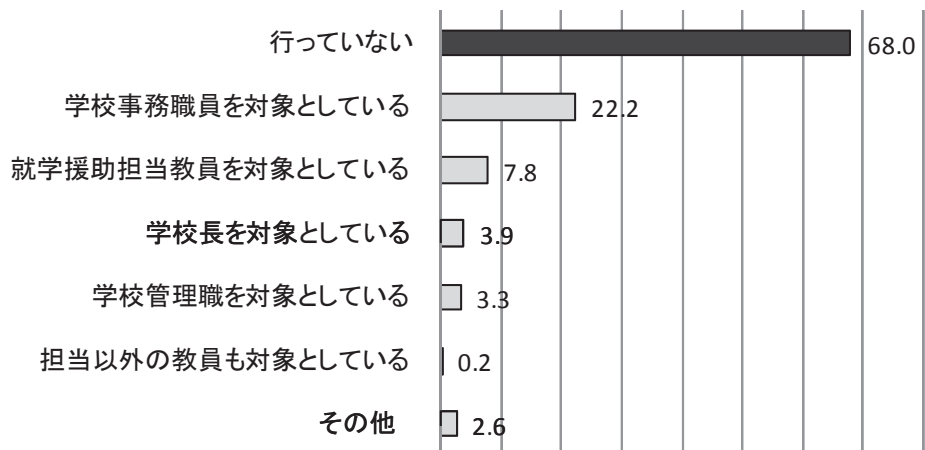
数年前にベストセラーになった本に『ホームレス中学生』という本がある<sup>21)</sup>。最初に母親がガンで亡くなり、その後父親も会社をリストラされ、家族に父が「解散」宣言をする。家も差し押

図表 12

## 就学援助に関する 教職員向け説明会・研修の実施状況

約7割の市町村は、行っていない

複数回答(%)



(注) 有効回答自治体数(1101、回答率約60%)に占める割合。

(出所) 湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差』学事出版、2009年7月、172頁。



さえられ競売にかけられ、子どもも行く当てもなく家から出て行かなくてはならない。兄姉がおり、兄は七歳上で国立大学の教育学部に在籍していた。『ホームレス大学生』という本も出版されている。その兄は、自分の大学の授業料については大学の窓口で手続きをして授業料減免の措置を受けるが、弟と妹のために生活保護、あるいは就学援助を受けようということに思い至らない。

民生委員や隣人が働きかけてくれるまでは、国立大学の教育学部で学んだ大学生であっても自分の兄弟のために生活保護を申請しようとは思えないのが日本社会の状況である。スウェーデンの社会科の教科書である『あなた自身の社会』という本が翻訳されて日本も出版されている。その中に、「特別な援助が必要になるときもある、それを受けるためには、また、どういう時にそれが活用できるのか自分の問題として子どもが捉える」という項目があるが、日本の現状は、大きく遅れている。まず、教員養成課程、採用後の研修等において、就学援助をはじめとする子どもへの支援制度について学ばせることが必要である。

#### 4. 政策の対応—自治体による運用の差—

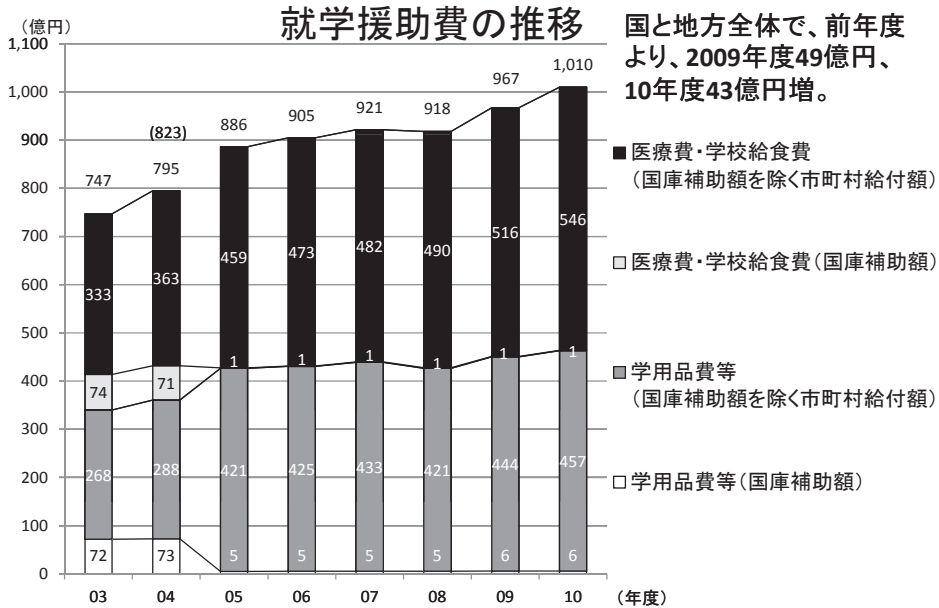
##### 4-1. 国庫補助廃止による就学援助の縮小

国の規制をできるだけ少なくして地方分権を進めるという議論がなされている。しかし、その前提として、自治体でどういうことが起こっているのかを検証する必要がある。小泉政権時の三位一体の改革により、国庫補助金改革、税源移譲、地方交付税見直しの中で、就学援助についても2005年に国庫補助が一般財源化され、まとめて交付税で措置されることになった。従来、就学援助に使うための国から市町村への補助金だったが、三位一体改革後は、何に使ってもよい一般財源として国から市町村に交付されることになった。生活保護（要保護）の修学旅行への就学援助については継続されたが、準要保護の子どもには、国からの補助金がなくなった。

当時の議論として、生活保護は全国共通の認定基準があるけれども就学援助は全国基準がなく、市町村の教育委員会が独自の基準と方法で認定しているので地方分権になじむ、また、分権化によって一般財源化しても地方における就学援助事業が縮小することはないという答弁があった<sup>23)</sup>。実際は、2005年に一般財源化された後に、多くの市町村において、他の市町村との均衡、あるいは景気悪化に伴う各自治体の厳しい財政状況を理由に基準を厳しくしたり、この時期に行われた市町村合併を契機に基準をそろえたりする動きがあった<sup>24)</sup>。

就学援助の認定基準は、生活保護の1.3倍位が多いが、神奈川県横浜市や川崎市は、生活保護の1.0倍という基準である。生活保護と同じレベルでないと就学援助も受けられない地域が増えている。認定基準がこのように厳格化されたり、あるいは支給される学用品費も減額されたり

図表 13



(注) 決算額。2004 年度以前の市町村給付額は国庫補助対象経費のみ、2004 年度の ( ) 書き数値及び 2005 年度以降には国庫補助対象外経費も含む。

(出所) 鳥咲子「子どもの貧困と就学援助制度」『経済のプリズム』第 65 号、2009 年 2 月に、文部科学省資料により 2010 年度分を加筆。

という形で、就学援助が各地で縮小されている。援助を受ける子どもは増えているが、一人当たりの金額は少なくなっている状況がある。一般財源化し、国からまとめて交付金で渡してしまうと、自治体の判断で就学援助費の削減が起こる可能性がある。

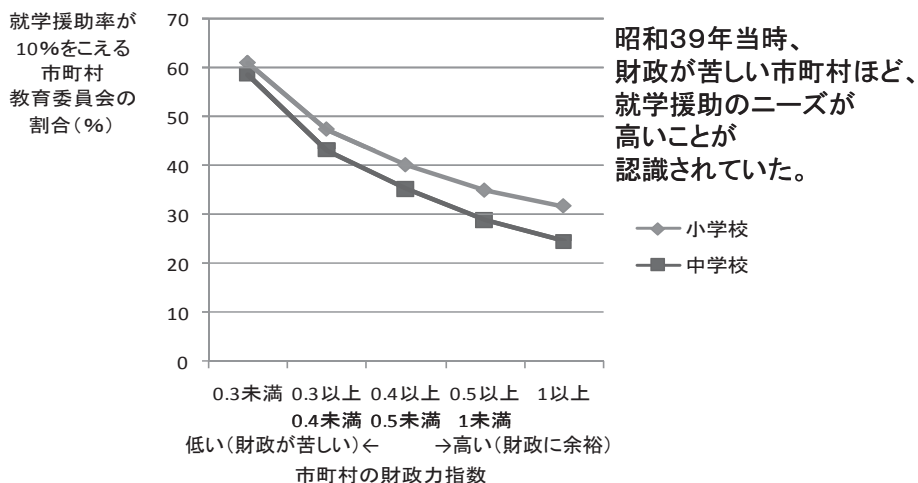
2005 年の就学援助費の一般財源化の後、国庫補助金に当たる部分は要保護者の医療費及び修学旅行費だけになり、地方は国からの交付金を一括して受けとり、地方の判断、基準によって直接支給することになった。2010 年度において、医療費・学校給食費に当たる部分が 546 億円、学用品費が 457 億円であり、それぞれ前年と比べて、医療費・学校給食費 30 億円増、学用品費 13 億円増である (図表 13)。給食費は、給食費未納が就学援助制度活用理由となっており、減額することは難しい。このため市町村によって、学用品費の一人当たりの金額や受給基準額など給食費以外の制限が厳しくなっている状況である。子どもの状況が改善した結果なのであれば問題ないが、財源の減少による制度変更が行われているならば問題である。

#### 4-2. 自治体による運用の差

文部省は過去に一度、昭和 39 年に就学援助の実態調査をしている。就学援助と市町村の財政

図表 14

## 就学援助率と市町村の財政力(1964年度)

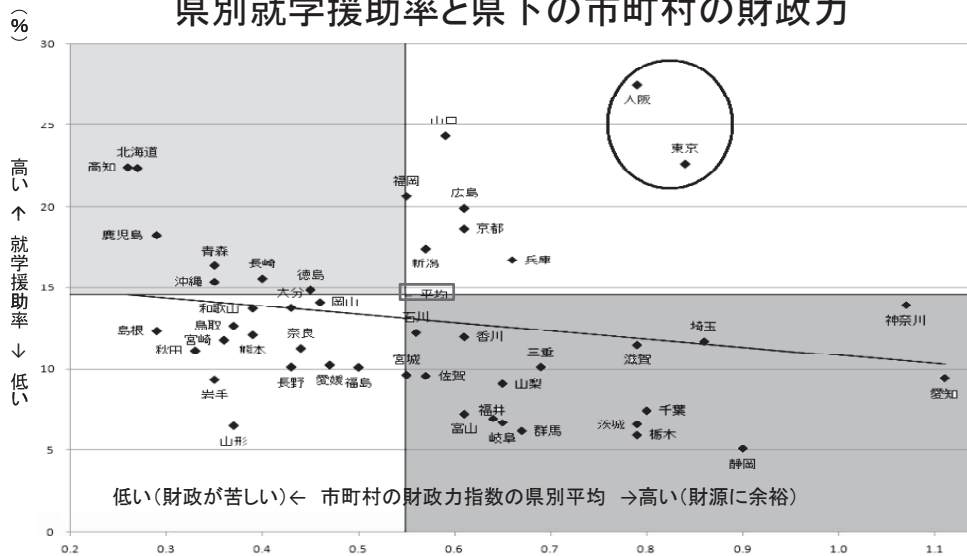


(注) 財政力指数は、基準財政収入額(標準的な地方税収入×75/100+地方道路譲与税等)を基準財政需要額(測定単位1当たり費用×人口・面積等×寒冷補正等)で除して得た数値の過去3年間の平均値である。財政力指数が高いほど、財源に余裕がある。

(出所) 文部省「昭和39年度就学援助に関する調査報告書」1965年2月より筆者作成。

図表 15

## 県別就学援助率と県下の市町村の財政力



(注) 財政力指数は、基準財政収入額(標準的な地方税収入×75/100+地方道路譲与税等)を基準財政需要額(測定単位1当たり費用×人口・面積等×寒冷補正等)で除して得た数値の過去3年間の平均値である。財政力指数が高いほど、財源に余裕があるといえる。東京都の市町村の財政力指数の平均には特別区を含まない。

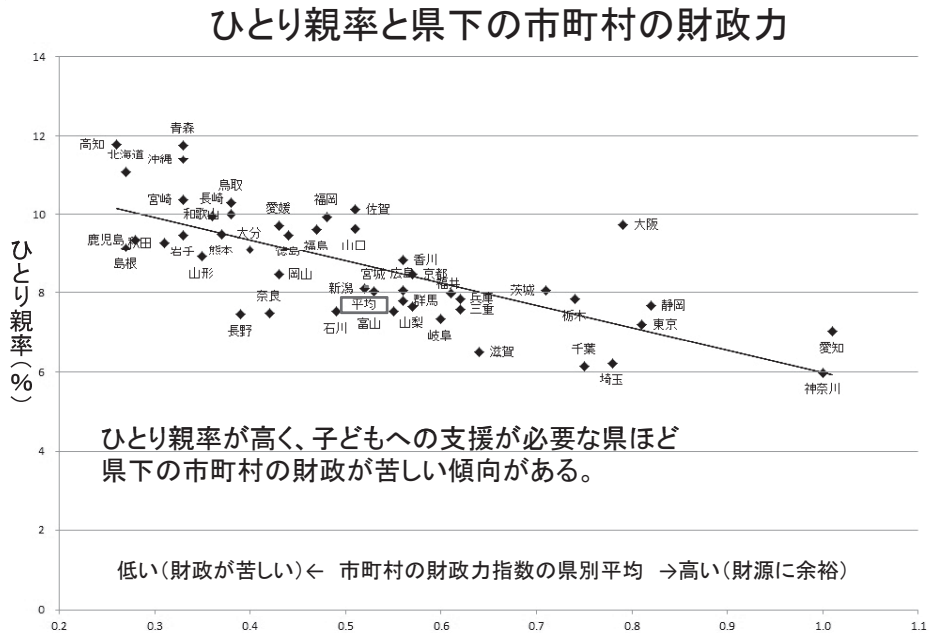
(出所) 文部科学省「平成20年度 要保護及準要保護児童生徒援助費補助金実施状況(学用品費等)」、総務省「平成21年度 市町村主要財政指標の都道府県別平均」より筆者作成。

力の関係を見ると、財政が苦しい市町村ほど就学援助率が高いことが昭和 39 年当時から認識されていた（図表 14）。これを現在の都道府県単位で見ると、やはり財政が苦しい県ほど就学援助率が高い（図表 15）。例えば北海道、高知県、鹿児島県などは県下の市町村の財政が非常に苦しくて、就学援助率が高い。さらに、ひとり親率と県下の市町村の財政力の関係も、ひとり親率が高く子どもへの支援が必要な県ほど県下の市町村の財政が苦しい傾向がある（図表 16）。

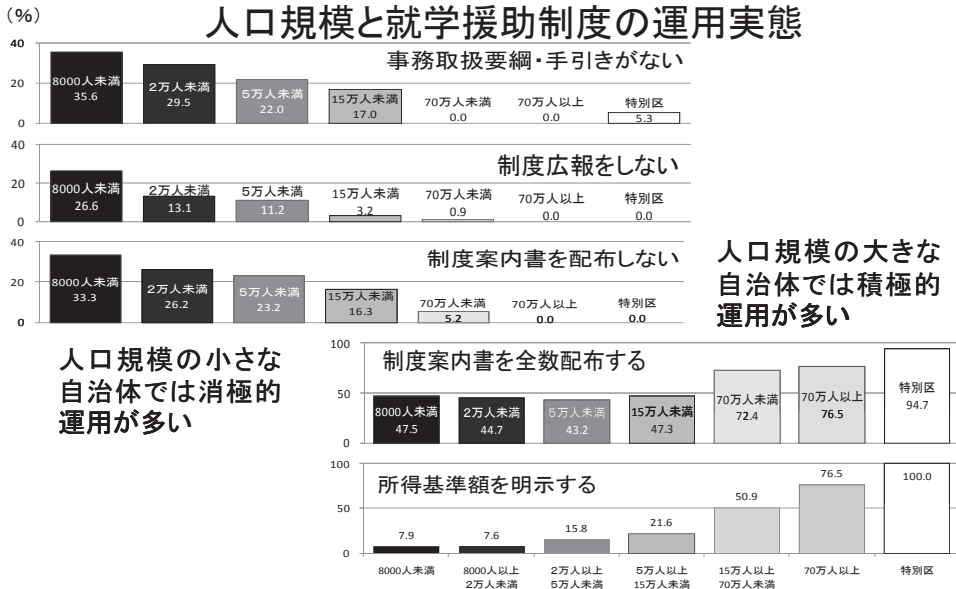
しかし、財政状況に比較的余裕があっても就学援助率が高い地域もある（図表 15）。東京都と大阪府である。その理由について、それぞれの市町村での就学援助の運用について調べているアンケート調査がある（図表 17）。大都市では就学援助の運用に積極的である。就学援助の案内書を全員に配布したり、案内書で就学援助を受けられる所得基準を明記したりしているところが多い。人口規模で見ると、特別区、政令指定市では積極的に運用している自治体の割合が高い。大阪府及び東京都は、制度周知に積極的な人口規模の大きな自治体を抱えているため、就学援助率が高くなっている可能性がある。

人口規模の小さい自治体、人口 8 千人未満、2 万人未満、5 万人未満のところでは積極的な運用は少なく、就学援助の事務取扱手がなかったり、制度の広報を全くしなかったりしている。実際に、就学援助率が低い町では、町の広報には就学援助の案内を載せているが、子どもたちに

図表 16

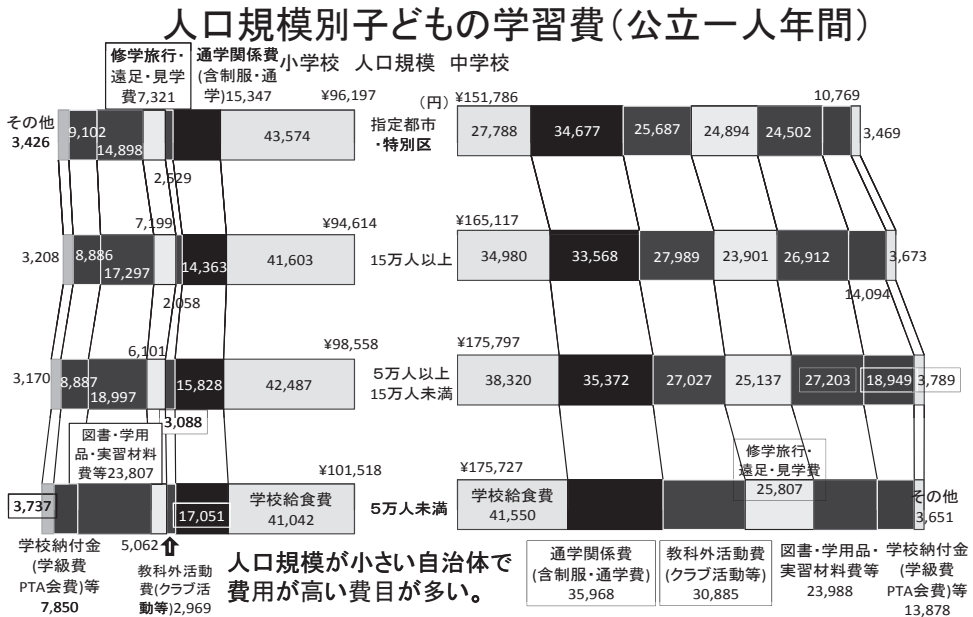


図表 17



(注) 有効回答 (60.6%) を得た自治体を人口規模別に分け、各団体数に占める割合。  
 (出所) 湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差』学事出版、2009年7月、102～109頁。

図表 18



(注) 学習塾費など学校外活動費を除く。  
 中学校の学校給食費の支出率は、人口規模が大きい順に、75.1%、82.5%、92.9%、100.0%となっている。  
 (出所) 文部科学省「平成22年度子どもの学習費調査」2011年2月より筆者作成。

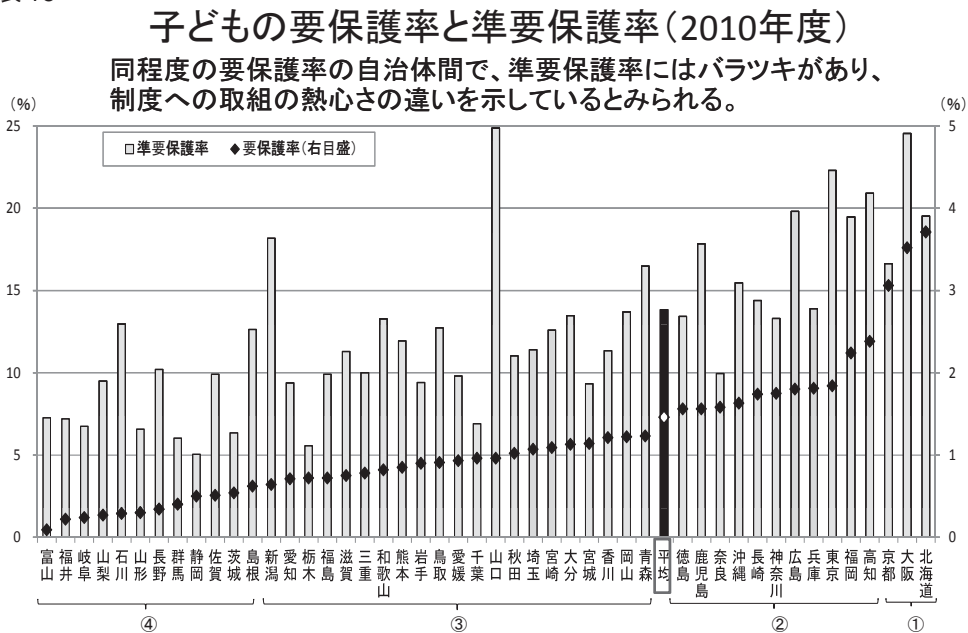
は案内書を配布していないと湯田のアンケート調査においても回答があり、運用実態によってかなり結果が違うことが指摘できる。

一方、子どもの学習費は、人口規模が小さい自治体において、通学関係費、学校納付金などの費目の費用が高い（図表18）。特に中学生は、クラブ活動などの教科外活動費、修学旅行・遠足・見学などの費用が高い。

#### 4-3. 就学援助と生活保護の運用

就学援助と生活保護との運用を都道府県別に見ると、例えば京都府は生活保護の要保護率はかなり高いのに、就学援助はそれほどではない（図表19）。富山県、岐阜県、福井県は生活保護率、要保護率が非常に低い地域だといわれてきたが、就学援助の児童生徒数はそれほど少なくはない。むしろ静岡県の方が就学援助の児童生徒数は少ない。生活保護と就学援助のどちらかが子どもの貧困を反映しているのかなかなか分かりにくい。神奈川県では生活保護率は平均以上とかなり高いが、就学援助率は平均以下である。このような地域では、生活保護については住民の認知度も高いが、就学援助については、まだ不十分なのではないか。地方分権、地域主権の結果として、各地の実態に合った運用となっているのなら良いが、果たしてそうなのかが問題である。

図表 19



(出所) 文部科学省「平成22年度要保護及び準要保護児童生徒数について(学用品費等)」  
<http://docs.com/@sakiko.gan.3> より筆者作成。

日本全体で自治体の規模別に見ると、就学援助の準要保護率が平均以上の自治体の割合は東京都を中心に都市部ほど多くなっている（図表20）。一方、生活保護は必ずしも東京23区で高いとは限らず、むしろ政令市の横浜市、川崎市、大阪市などで生活保護を受けている子どもが多い。

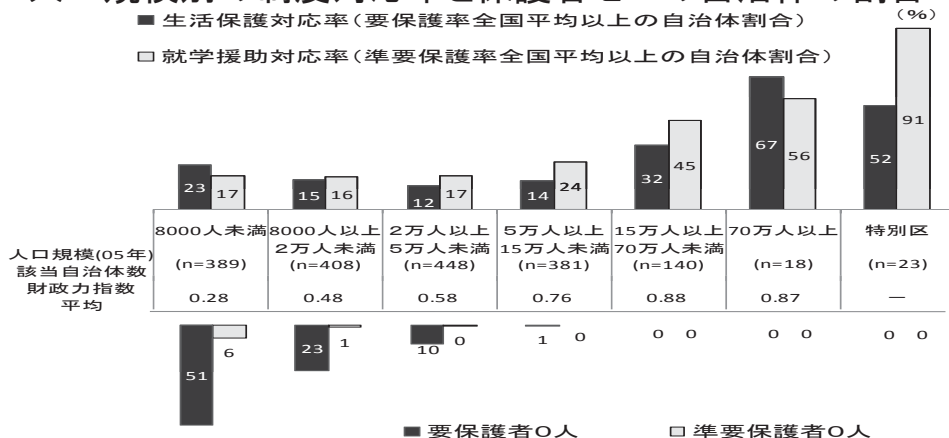
生活保護の子どもの割合が一番少ないのが2万人以上5万人未満の規模の自治体であるが、2万人未満の町村では、相当数の生活保護の子どもがいる。ところが、2万人未満の町村における就学援助制度の活用は、都市部と比べて遅れている。子どもの貧困に対応する制度が、福祉部局が所管する生活保護と教育委員会が所管する就学援助とが別々に行われており、地域の子どもの貧困の状態をどちらが正確に反映しているのか、データだけではわかりにくいのが現状である。

人口8千人未満の町や村では、生活保護を受けている子どもがゼロ、一人もいない地域が全国400町村の半数で存在する。生活保護の要保護は、就学援助の準要保護児童生徒数の約10分の1が全国的な平均となっている。生活保護と就学援助のどちらかだけが低い、どちらかだけが平均以下というのは、本来の所得分布から考えると不合理である。

図表19の都道府県を子どもの要保護率順に①上位3府県、②全国平均より上の11都県、③全国平均より下の21県、④さらに下位12県の4つのグループに分けて、要保護率の1997年から2009年までの推移をみると、①上位3府県は倍増しているが近年頭打ち、②全国平均より上の21県は倍増に近い水準、③全国平均より下の21県は微増、④さらに下位12県はほぼ横ばいという状況である（図表21）。準用保護率は、既に水準の高い大阪府、東京都、山口県だけは頭打

図表20

### 人口規模別の制度対応率と保護者ゼロの自治体の割合



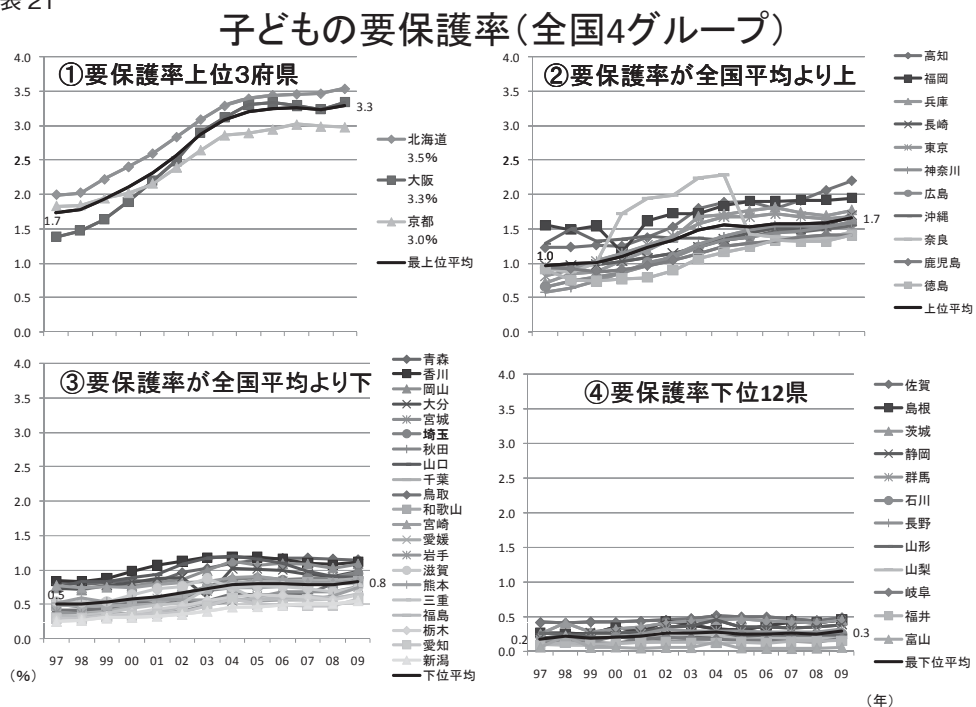
人口「8000人未満」は、要保護率が比較的高い自治体が5分の1以上あるが、要保護者0人も半数以上ある。準要保護率も低く、両制度への取り組みが不十分な自治体が多いとみられる。

(注) 子どもの保護率の全国平均は、要保護率1.3%、準要保護率12.7%である。

(出所) 文部科学省「平成20年度 要保護及び準要保護児童生徒数について(学用品費等)」、総務省「平成20年度 地方公共団体の主要財政指標一覧」、総務省「統計でみる市区町村のすがた2010」より筆者作成。

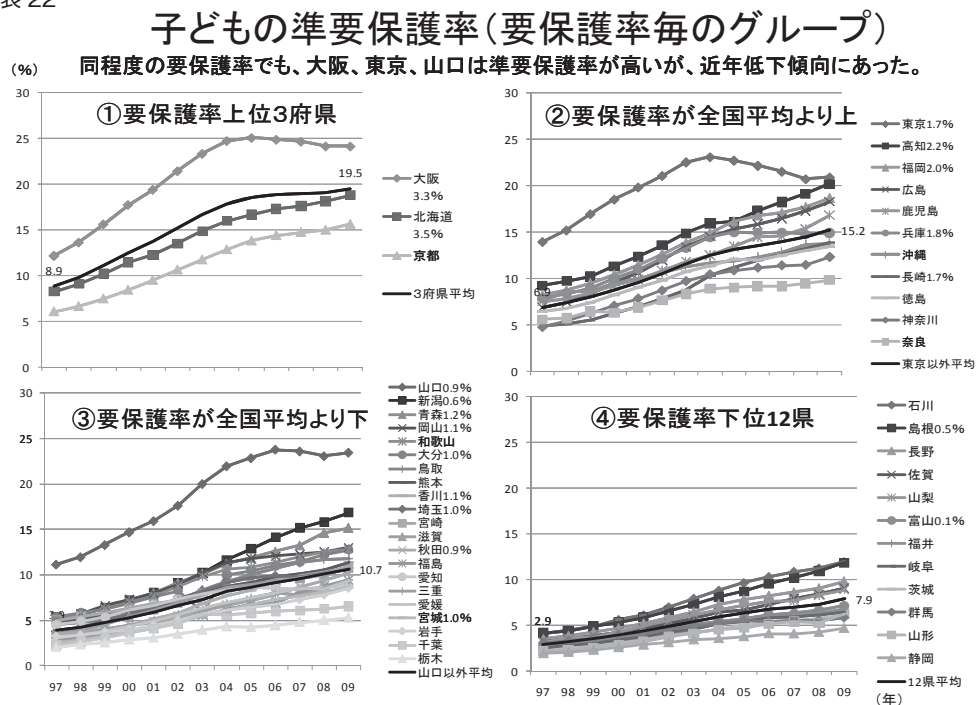


図表 21



(出所) 文部科学省「平成 22 年度要保護及び準要保護児童生徒数について (学用品費等)」より筆者作成。

図表 22



(出所) 文部科学省「平成 22 年度要保護及び準要保護児童生徒数について (学用品費等)」より筆者作成。

ち後下がっているが、それ以外のほぼ全ての道府県で倍増している（図表22）。

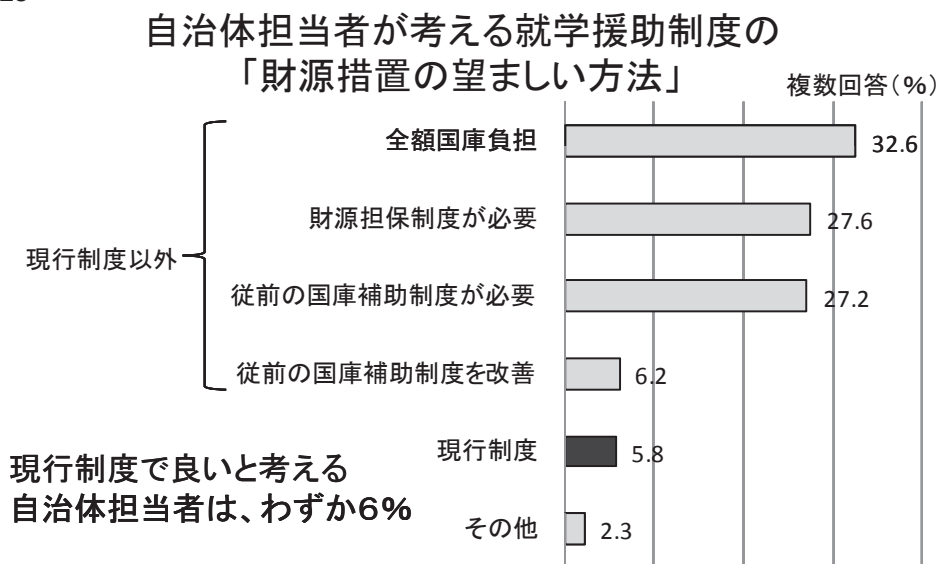
このことから、生活保護を受けている要保護の子どもの割合が低い県は、なかなか要保護率が上方に変化しないが、就学援助を受けている準要保護の子どもの割合は、低水準の生活保護を代替する機能を果たしながら増加しているといえるのではないか。また、生活保護の児童生徒ゼロ人、生活保護を受けている子どもがその地域に誰もいない、生活保護ゼロ人地域でも就学援助は使われており、就学援助が生活保護の代替をしているといえよう。このような状況では必要な子どもに十分な支援が届いているか疑問である。

## 5. 子どもの貧困削減ための政策を考える

### 5-1. シビル・ミニマムの確保

子どもの貧困削減のために、必要な政策について考えたい。自治体の担当者も4-1.で述べたような就学援助の財源に関する制度変更を必ずしも望ましいとは考えていない。現行制度で良い、制度変更は良かったと考えている担当者は全国で6パーセントにすぎない（図表23）。ほとんどの自治体担当者は、国庫負担が必要である、あるいは就学援助に振り向けられる財源の確保

図表 23



（出所） 第9回教育再生懇談会小川委員提出資料、2009年4月17日

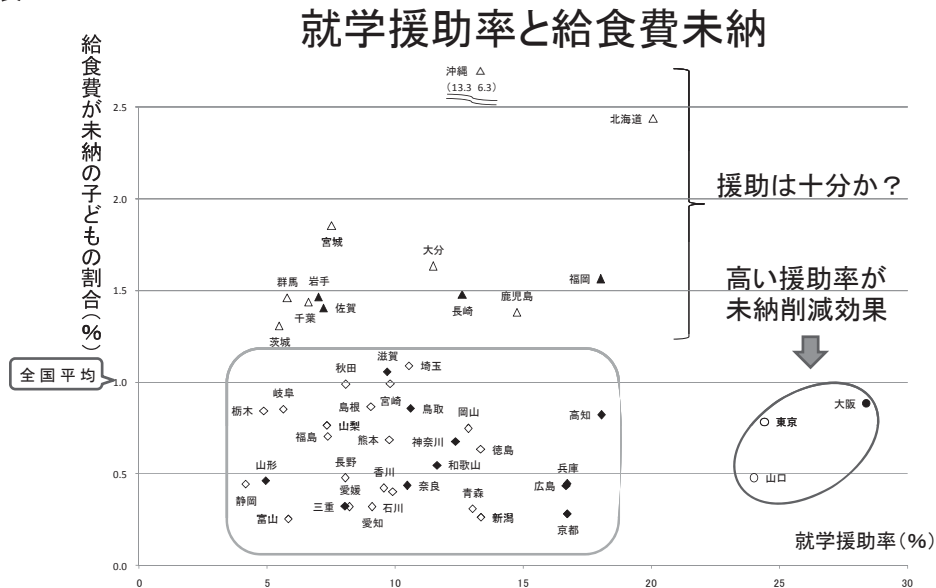
（[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku\\_kondan/kaisai/index.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku_kondan/kaisai/index.html)）及び湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差』学事出版、2009年7月、130頁。

が必要であると考えている<sup>24)</sup>。憲法で保障された基本的人権の水準であるシビル・ミニマムを確保するためには、子どもの貧困に対応すべき就学援助制度の運用のほとんどが市町村に任せられている現状を再考し、失われた教育の機会均等を回復することが必要ではないか。

また、既に述べた給食費未納に関連して、給食費と就学援助の関係を見てみる（図表24）。給食費が未納の子どもの割合が都道府県別に判明している2005年度のデータについて就学援助率と比較してみると、未納割合の全国平均は1パーセントであるが、地域差が非常に大きい。沖縄では全国平均の6倍、6.3パーセントであり、次が北海道の約2.5パーセントである。全体の約7割は未納割合1.1パーセント以下、就学援助率20パーセント以下である。就学援助率が高い東京都、山口県、大阪府も未納割合は1パーセント以下であり、就学援助が給食費未納を減らす効果があるといえよう。沖縄県、北海道、千葉県、茨城県あるいは九州各県など残り12道県は、未納割合が1.3～6.3パーセントと相対的に高いにもかかわらず就学援助率が低く、これらの自治体で就学援助制度が十分に運用されているか疑問がある。

そもそも、義務教育における完全給食（おかず又はミルクのみの給食を除く）の実施率は、公立小学校は99.5パーセント（児童数ベース）であるが、公立中学校では75.4パーセント（生徒数ベース）に低下する（図表25）<sup>25)</sup>。公立中学校で完全給食が実施されていない地域を都道府県別に見ると、

図表 24



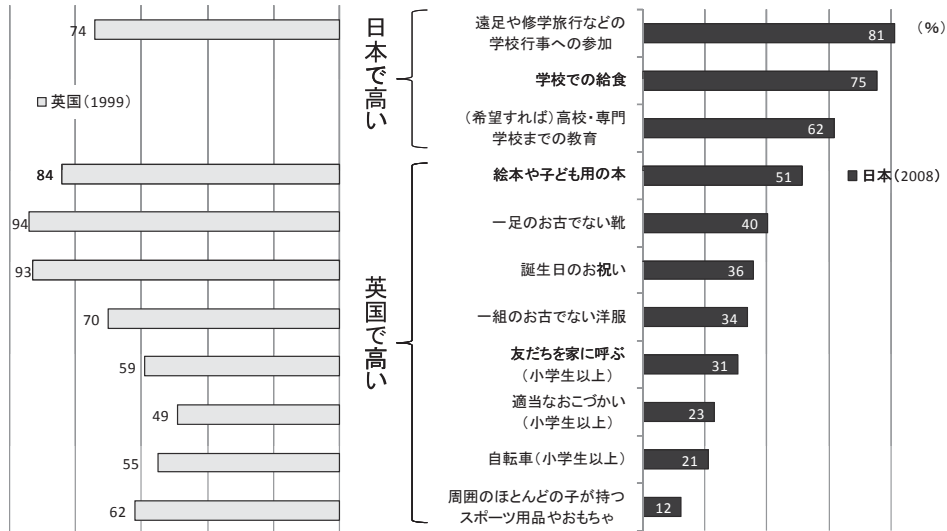
(注) マークが塗りつぶされた県「◆(未納 1.3%未満・援助率低)、●(未納 1.3%未満・援助率高)、▲(未納 1.3%以上・援助率低)」は、公立中学校の完全給食実施率（生徒数ベース）が全国平均（74.8%）以下のため、未納率の低さを割り引いて考える必要がある。

(出所) 文部科学省「平成 17 年度 要保護及準要保護児童生徒援助費補助金実施状況（学用品費等）」、「平成 17 年度の学校給食費の徴収状況（都道府県別）」より筆者作成。



図表 26

### 子どもに必要と思われるもの(日英比較)



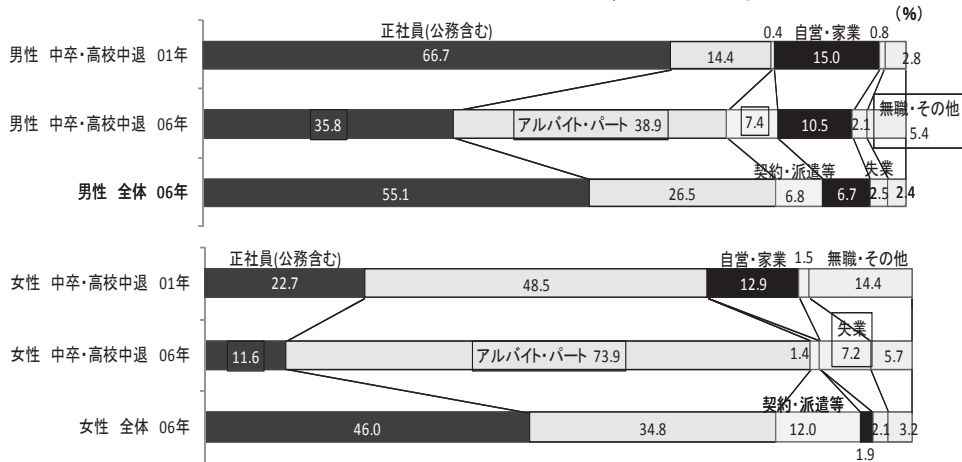
(注) 「学校での給食」「(希望すれば) 高校・専門学校までの教育」に対応する英国の調査項目は示されていない。

(出所) 阿部彩『子どもの貧困』岩波書店、2008年11月、186～190頁より筆者作成。

図表 27

### 東京に暮らす若者の学歴別就業状況

近年、中卒・高校中退の若者の正社員への道は険しく(自営・家業も減少)、アルバイト・パートなどの非正規雇用が増えている。



(注) 調査対象は、東京都(島を除く)の18-29歳の若者2000人(正規課程の学生と専業主婦を除く)。

(出所) 労働政策研究・研修機構「大都市の若者の就業行動と移行過程」『労働政策研究報告書』72号、2006年11月より筆者作成。

現在、雇用の不安定な非正規労働者の割合が全雇用者の約3分の1を占めるようになっているが、中卒・高校中退の学歴の若者の正社員への道は、近年一段と険しいものとなっている(図表27)。すなわち、高校中退、中卒という不利な学歴の若者が最近、正社員になれない状況がある。

高校に中学卒業者の97パーセント以上が進学するようになったが、中退者は年間5万人以上とかなり多い<sup>28)</sup>。希望するすべての子どもに高校卒業までを保障するにはどうしたらよいか。奨学金のように成績基準のない高校版の就学援助の導入が必要であると考える。高校卒業までの学習条件の整備と公立中学での完全給食の実施は、国民の支持も高く優先されるべき課題である。就学援助制度も、これらの課題を解決する方向に沿って運用されるべきものである。

### 5-3. ニーズに合った適切な情報提供

そのためには、ニーズに合った適切な情報提供が不可欠である。就学援助制度の周知方法として、一部の自治体では、外国語による就学援助案内書を用意している。現在、外国人家庭も増えている。日本語よりも外国語の方が情報を得やすい家庭のニーズに応え、情報提供のあり方を工夫すべきである。東京都内の北区、大田区などでは外国語での就学援助も配っている、外国語版が必要な場合には学校に連絡してほしいと各国語で書いてある<sup>29)</sup>。2-4.で述べた世帯の年収と生活保護制度の認知度の問題で、収入の少ない人ほど生活保護を知らなかったことに示されているように、ニーズに合った適切な情報提供が必要である<sup>30)</sup>。

### 5-4. 関係者間の連携、情報の共有

関係者間の連携、情報の共有も不可欠である。保険証の無い子どもが問題となり、法改正により、国民健康保険料の滞納によって保険証を失った子どもに対して保険証に代わるものが配られるようになったが、それが届いていない状況が多数あった。親が働いていることが多いため、市役所が開いている時間帯に保険証を取りに行くことが難しい。このため、例えば学校で配って欲しいという声もある。

給食費未納で親のネグレクトが相当数あると述べたが、高校の学校納付金についても、奨学金や授業料減免の手続きのためには、親の課税証明が必要である。その証明を親が取得しないという事例も多くある。支援策があっても、それを子どもに届けるための方策について、関係者間で情報を共有し、連携していく必要がある。

## 5-5. 子どもの貧困削減ための政策に向けて

このような、子どもの貧困削減ための政策を議論する前提として、国及び地方公共団体は、子どもの生活保護及び就学援助の実施状況に関する市町村データを一般にも入手しやすい方法で公開すべきである。また、3-6.で述べたように、教員養成課程、研修等において、就学援助等子どもへの支援制度について学んでもらうなど教職員や保護者への周知を促進する必要がある。さらに、5-1.でも述べたように、シビル・ミニマム確保の観点から、公立中学校においても学校給食を完全実施することが望まれる。

### 注

- (1) 子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』明石書店、2009年9月、阿部彩『子どもの貧困』岩波書店、2008年11月、山野良一『子どもの最貧国・日本』光文社、2008年9月、浅井春夫ほか編『子どもの貧困』明石書店、2008年4月など。また、ユニセフがまとめた18歳未満の子どもの相対的貧困率（国民一人ひとりの可処分所得を計算し、その中央の所得の半分に届かない人の割合。）において、日本は先進35カ国中ワースト9位の14.9パーセントだった（『朝日新聞』2012年6月10日）。
- (2) 子どもの権利条約には、条約で認められた権利の実現のために、我が国がとった措置等を国連の児童の権利委員会に報告する義務が課されており、児童の権利委員会でその報告書が審査される（政府報告書審査制度）。以下は、外務省「児童の権利条約第3回政府報告審査後の児童の権利委員会の最終見解（仮訳）」（2010年6月）〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006\\_kj03\\_kenkai.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006_kj03_kenkai.pdf)〉及び子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議仮訳「子どもの権利委員会：総括所見：日本（第3回）」〈<http://www26.atwiki.jp/childrights/>〉の paragraph 15、16、19、21、50、51、66、67、（社）セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「国連子どもの権利委員会最終見解から見る子どもの貧困」〈[http://www.savechildren.or.jp/sc\\_activity/japan/100701soap.html](http://www.savechildren.or.jp/sc_activity/japan/100701soap.html)〉を参照した。
- (3) 給食費の平均は、小学生が高く中学生が安い。関西などのように公立中学で給食が無いところがあり、実施していない中学校も含めて平均が算出されているためである。実際、給食を実施していれば、中学生の方が費用はかかる。
- (4) 子ども手当と給食費未納との関連において、子ども手当を支給しても給食費が未納のままだったら問題であることから、給食費の口座を子ども手当が振り込まれる口座と一緒にしてほしいという依頼を保護者に行っているところもある。
- (5) 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」平成19年1月24日。給食を実施している国公立小・中学校全校を対象。
- (6) 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」平成22年12月1日。完全給食を実施している公立小・中学校から抽出された610校の結果。未納者割合約1.2%、未納総額年間約26億円（未



納額割合約0.6%)と推計されている。

- (7) 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」平成24年4月27日。完全給食を実施している公立小・中学校から岩手県、宮城県、福島県を除き抽出された564校の結果。
- (8) 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について(通知)」別紙「学校給食費の未納問題への対応についての留意事項」平成19年1月24日付け18ス学健第406号(以下、「17年度調査留意事項」)。就学援助制度については、鷹咲子「子どもの貧困と就学援助制度」『経済のプリズム』第65号、2009年2月も参照。
- (9) 全国学校事務職員制度研究会「子どものための学校事務」第97号、2007年6月、56～57頁には、「援助を受けていることを知られるのがイヤ。子どもたちもかわいそう。民生委員にこられるのがイヤ。大人になるまで「援助を受けていた」という負い目を感じる。」など、給食費未納の保護者が就学援助を受けたくない理由を紹介するとともに、プライバシーに配慮していることを保護者に説明したり、意見書を書く民生委員との調整を行ったりして学校事務職員が2年がかりで保護者との信頼関係を得た事例が報告されている。
- (10) すなわち、「生活保護制度利用の有無」自体の「無回答」は、全所得階層で15%程度見られ、主にプライバシーを理由としていると想定できる。「制度利用の有無」には「無」と答えているが、その理由が「無回答」である場合は、「利用しない理由がよくわからない」すなわち「制度をよく知らない」状態であると推察される。同じ調査で母子世帯に無利子又は低利で小口の貸付けを行う「母子福祉資金を知らなかった」割合は約44%であった。湯浅誠内閣府参与(当時)は、この状態を「自分がどの制度に当てはまるか分からない」として、支援の「ワンストップサービス」を担うソーシャルワーカー「パーソナルサポーター」による寄り添い型支援を提唱している(『都市問題』2010年6月、43～46頁)。
- (11) ただし、給食費未納者に占める要保護・準要保護者の割合は公表されていない。
- (12) 現在、給食費と公営住宅の家賃、保育料は、公的な滞納で問題になる三大未納とされ、その回収について、給食費の滞納があった場合に子どもの給食を止めてもやむをえないと一部の弁護士が書いている。東京弁護士会弁護士業務改革委員会自治体債権管理問題検討チーム編『自治体のための債権管理マニュアル』ぎょうせい、2008年7月、297頁。本来個人の権利を守る立場の専門家であっても、まだ子どもの人権への意識は十分ではないことが伺われる。
- (13) 北九州市食育推進会議「中学校完全給食に関する議論の整理【資料編】」2008年10月、16頁。
- (14) 児童の権利条約第3条。第19回国会参議院厚生委員会国民生活改善に関する小委員会会議録第1号(昭和29年2月18日)4頁には、当時給食費を納めない場合も子どもの人権を尊重して対応したという小学校校長の参考人意見陳述がある。
- (15) 北九州市教育委員会・学校保健課「子どもたちの食育・出前講演Q & A」2009年9月、14頁。
- (16) ネグレクトは、児童虐待の一種。川崎二三彦『児童虐待－現場からの提言』岩波書店、2006年8月、147頁には、1日の食事が菓子パン1個で体重が減少してしまった中学生に関する学校からの虐待通告の

## 子どもの貧困とセーフティネット

事例が紹介されている。給食のない夏休み、体重の減る子もいる（子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』明石書店、2009年9月、81頁）。遠足、運動会など給食がない学校行事の際に、家庭の事情で弁当を持って来られないため、欠席する子どもの例もある（『子ども貧困』『東京新聞』2011年1月7日）。

(17) 高校無償化における私立高校の場合の補助における年収250万円以下、350万円以下の基準は、この要保護、準要保護の基準に対応する。

(18) 文部科学省だけではなく、自治体でも学用品と給食費の担当が別で縦割りになっているところもある。

(19) 明治大正期から市町村が就学困難な児童に教科書・学用品等を交付した場合に、国及び都道府県が補助金を交付していた。昭和23年に就学奨励も家庭の生活費の問題であると、生活保護の生活扶助に吸収された。その後、昭和25年に教育扶助が新たに設けられた。当時から親の資産調査を行う生活保護における教育扶助の対象とするか、子どもの就学奨励という見地から支援するかは課題として認識されていた。しかし、生活保護の教育扶助と準要保護児童生徒への援助を、経済的理由による就学困難な者に対する支援として統一された理念の下に一本化する新しい制度については将来の課題と考えられていた。

(20) 就学援助制度は非常にわかりにくく、子どもの貧困について調べると、福祉に関する制度は説明されている資料が多いが、就学援助について書かれたものがあまりなかった。

(21) 舞台となった大阪府では、公立中学校で学校給食がないところが多く、給食のある公立中学校が少ない。「ホームレス中学生」は大阪府吹田市の中学生であり、当時は給食がなかったが、2009年から月毎の選択制で順次開始されている。

吹田市教育委員会ホームページ〈[http://www.city.suita.osaka.jp/home/soshiki/div-kyoikugakkou/kyusyoku/\\_45698.html](http://www.city.suita.osaka.jp/home/soshiki/div-kyoikugakkou/kyusyoku/_45698.html)〉

(22) 準要保護者に対する就学援助費の一般財源化について、「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う義務教育費国庫負担法等の一部を改正する法律案」の審議の際、当時の中山文部科学大臣から、「財源につきましては、これは所得譲与税として税源移譲されるとともに、所要の事業費が地方財政計画に計上されて、地方交付税を算定する際の基準財政需要額に算定されることになっておりまして、市町村における事業が縮小することはない、このように考えております。」との答弁があった（第162回国会衆議院文部科学委員会議録第6号36頁）。

(23) 文部科学省「就学援助に関する調査結果について」2006年6月16日。対象は、全国2,095市区町村教育委員会、事務組合。〈<http://www.nicer.go.jp/lom/data/contents/bgj/2006061901004.pdf>〉

文部科学省「平成20年度準要保護者認定基準等変更調査」によれば、2008年度も74市町村で認定基準の引き上げ等が行われている。

(24) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)の小林庸平研究員の分析によれば、「全額国庫負担」との回答は財政力の弱い自治体で、「現行制度」との回答は財政力の強い自治体で多く見られる。

(25) 公立中学校に完全給食のない自治体で生活保護又は就学援助を受給している中学生は、6政令市約5万

- 3千人にのぼる。全国では、15万人を超える中学生が完全給食のない地域で要保護・準要保護の状態にあると試算される。給食費未納原因の議論の前に、公立中学校における完全給食実施率が全体の4分の3程度にとどまり、給食のない地域で支給される生活保護又は就学援助費には給食費相当額が加算されず、学校における昼食への支援がないという事実は見過ごせない。鷹咲子「未納問題から考える学校給食～子どもの食のセーフティネット～」『経済のプリズム』第87号、2011年2月、19頁。
- 26) 私は千葉県出身のため、公立中学校で給食があつて普通だと思っていたが、神奈川県出身者に聞くと中学校はお弁当で普通だと言う。自分の住んでいる地域以外のことは、なかなか分からない。また、理由は明確ではないが、公立中学校で給食の実施率が低い県は未納率も平均以下となっている。
- 27) 瓦家千代子＝森久栄「学校給食の有無別にみた中学生の栄養摂取状況」『大阪樟蔭女子大学論集』第46号77～90頁、2009年1月、81頁。
- 28) 文部科学省「平成22年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」(高校分)によれば、別途長期欠席者が8万人以上おり、合計約14万人は高校在学者の4.3パーセントに相当する。高校版の就学援助について詳しくは、鷹咲子「子ども・若者の貧困と教育の機会均等～卒業クライシス問題と高まる高校版就学援助の必要性～」『経済のプリズム』第83号、2010年9月を参照。
- 29) 小中学生全員には配布はしていないが外国語版を用意している自治体もある。これは全ての自治体ではない。自治体によって状況が異なるのが、地方分権の実態である。総務省行政評価局「外国人児童生徒等の教育に関する行政評価・監視—公立の義務教育諸学校への受入れ推進を中心として—」2003年8月は、外国人の居住状況を踏まえて、外国語での就学援助案内の作成が必要なことを指摘している。
- 30) 例えば、高校進学に必要な費用について、社会福祉協議会からの貸付があることを支援が必要な子どもに知らせることは、その情報の発信地である福祉部局からのアプローチでは難しい。

## 参考文献

- 青木紀編著『現代日本の「見えない」貧困』明石書店、2003年8月
- 青木紀編著『現代の貧困と不平等』明石書店、2007年2月
- 浅井春夫ほか編『子どもの貧困』明石書店、2008年4月
- 青砥恭『ドキュメント 高校中退—いま、貧困がうまれる場所』ちくま新書、2009年10月
- 阿部彩『子どもの貧困』岩波書店、2008年11月
- 岩田正美ほか編著『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房、2005年2月
- 宇都宮健児『反貧困の学校』明石書店、2008年10月
- 川崎二三彦『児童虐待—現場からの提言』岩波書店、2006年8月
- 瓦家千代子＝森久栄「学校給食の有無別にみた中学生の栄養摂取状況」『大阪樟蔭女子大学論集』第46号77～90頁、2009年1月
- 鷹咲子「就学援助制度における自治体間格差」子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』明石書

## 子どもの貧困とセーフティネット

店、2009年8月169～174頁

馬咲子「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』  
第65号、2009年2月

馬咲子「子ども・若者の貧困と教育の機会均等～卒業クライシス問題と高まる高校版就学援助の必要性～」  
『経済のプリズム』第83号、2010年9月

馬咲子「未納問題から考える学校給食～子どもの食のセーフティネット～」『経済のプリズム』第87号、  
2011年2月

〈[http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai\\_prism/backnumber/index.html](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/index.html)〉

子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』明石書店、2009年9月

田村裕『ホームレス中学生』ワニブックス、2007年9月

田村研一『ホームレス大学生』ワニブックス、2008年10月

内閣府『平成23年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況（平成24年版子ども・子育て白書）』  
2012年6月

林社一『アメリカ下層教育現場』光文社、2008年1月

山野良一『子どもの最貧国・日本』光文社、2008年9月

湯浅誠ほか編著『若者と貧困』明石書店、2009年8月

湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差』学事出版、2009年7月