人間発達科学部紀要　第９巻第１号：287－295（２０１４）

わが国の子ども貧困
－子どもの貧困問題をどうするか－

志賀　文哉

Child Poverty in Japan
－How should we deal with the Problem?－

SHIGA, Fumiya

E-mail: fshiga@edu.u-toyama.ac.jp

キーワード：子どもの貧困，子どもの貧困対策法，貧困の連鎖，就学援助
keywords：Child Poverty, Child Poverty Act, a cycle of poverty, school expense subsidies

Ⅰ　はじめに

我が国においても貧困に関する研究が広く行われるようになり，さまざまな学会で取り上げられる重要な研究課題になっている。その中には「子どもの貧困」にかかわるものも含まれている。その理由の一つは子どもたちの日々の生活場面で経済的困窮状態が顕在化しているからである。たとえば，大阪府歯科保険医協会が実施した大阪府内小中学校に対する調査 によれば虫歯が10本以上ある「口腔崩壊」状態にある児童が多く認められる一方で，学校歯科健診後の治療が進まない理由に経済的困窮が疑われる（毎日新聞，2014年５月３日）というようなことがある。またスクールソーシャルワーカーの実践事例の中で，家庭への支援としてゴミがあふれる貧困家庭の児童への支援が取り上げられ，共有されるべき事例とされるようになっていることもある（門田・奥村，2014年）。このように，子どもとかかわる現場から実態・実例に基づいて声が上げられるようになっている。

現在，子どもの貧困への対応が急がれている一方で，一層の貧困状態に置かれる子どもの数が増えてしまう可能性も指摘されている。本稿においては子どもの貧困対策についての現況と対策について整理する。取り上げる課題の一つは就学援助であり，政府の子どもの貧困対策法に基づく大綱による施策や生活保護と合わせて検討したい。

Ⅱ　わが国の子どもの貧困と対策

2009年に厚生労働省が相対的貧困率を公表するようになってから，子どもが置かれている環境の厳しさにも注目が集まりやすくなった。国民生活基礎調査のデータをもとにした2009年の子どもの貧困率は15.7％であり，1985年当時ですら10人に１人の子どもが貧困下にあり，近年その割合の上昇が顕著で社会全体の貧困率を上回っているという分析もある（阿部，2013年）。

いうまでもなく，子どもは生活の手立てを自力で整えることはできない存在である。児童福祉法では満18歳未満の者を児童とし，「ひとしくその生活を保障され，愛護されなければならない」（第１条第２項）としている。そしてその責任は保護者に留まるのではなく，「国及び地方公共団体は，児童の保護者とともに，児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」（第２条）とされている。すなわち，子どもの貧困は総力を挙げて解消していかなくてはならないにも関わらず，上述のように我が国における子どもの生活環境は厳しくなってきたのが実情なのである。本稿で言及する生活保護や就学援助は国や自治体の役割であるが，それが十分に機能しているのかは重要な視点になる。またそれだけでは十分に対応できない場合に新たな法制度を作り動かしているかもまた同様である。

Ⅱ-1　子どもの貧困率について

貧困率をどのように定義するかは，政策の効果を

測る上で重要であるが，わかりやすさや国際比較の観点から，あまり複雑すぎない必要がある。たとえば，ある社会の「低所得」の測定を考えたときに，収入を５つの位相に分けて下２層を指すとした時には，およそ40％が該当する。貧困は一般的な生活様式を享受できない状態であるから「社会の約４割の個人が該当するような指標は貧困指標としては適当でない」（阿部，2011年）といえ，一般的には収入の中央値の半分以下を貧困と捉える「相対的貧困」が指標として使われる。子どもの貧困はそうした収入に属する子どもの，子ども総数に占める割合を指す。

子どもの貧困対策法に基づいて策定された政令（子どもの貧困対策の推進に関する法律第八条第二項第二号の子どもの貧困率及び生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率の定義を定める政令）には，「相対的に貧困の状況にある18歳未満の者の数として厚生労働大臣が定めるところにより算定した数が18歳未満の者の総数のうちに占める割合」とされているが，上述に沿って算出された数値である。

相対的貧困率は世帯収入世帯人数で調整した等価世帯所得の社会全体の中央値の50％（EU では60％）を貧困基準とし，それ以下である世帯に属する個人の割合を指すものであり，上記子どもの貧困率は子ども全体に占める，貧困基準以下に属する子どもの割合ということである。

忘れてはならないのは，相対的貧困が社会の一部の貧困を指し，その数字が低くなったとしても０にならない限りは貧困下に置かれている子どもたちが存在するのであり，また貧困基準を超える水準の生活が直ちに恵まれたものであるともいえないことである。

Ⅱ-2　貧困の連鎖について

文部科学省からの委託研究としてお茶の水女子大学が実施した全国学力調査の総合分析は家庭の社会経済力と子どもの学力は比例するものであることを示した（お茶の水女子大学，2014年）。さらに基礎知識を問う問題より考える力を問う問題の方が学力の格差は大きくなるとされる。このような現況の中で将来の思考力を重視した入学試験を考えると，不利な生活環境に置かれている子どものチャンスが狭められることが危惧される（朝日新聞，2014年４月17日）。

阿部（2013）は子どもの貧困に関連する要因や貧困に至る経路についての研究を進める中で，最も多く指摘される「子ども期の貧困－低学歴－非正規労働－現在の低所得－現在（成人後）の生活困窮」を「学歴－労働パス」と命名し，要素間の相関の強さを検討した上で，これが最も関連性の高いものであることを示唆している。他に「子ども期の貧困」が「低学歴」を経ずとも「非正規労働」を強く誘引していることもあるが，さしあたり上記の一連のパスについての説明はほとんど必要ないくらいに明らかな関連を印象付けている。この一連の流れが貧困を再生産していく主要な負のスパイラルであるとすれば，「子ども期の貧困」が「非正規雇用」にいかにつながらなくするかが，貧困の再生産を阻止する対策の要であり，「低学歴」を生じさせなくすることで負の連鎖を断ち切ることができるといえそうであるが，実はそう簡単ではない。

阿部（2011年）は国立社会保障・人口問題研究所による「社会保障実態調査」のデータをもとに，子ども期の貧困の直接的な影響を調べ，低学歴－非正規労働－低所得の連関のみならず，現在の生活困窮の様相を構成する「食料困窮」「衣料困窮」「生活意識」「受診抑制」にも，程度の差はあれ影響していることを明らかにし，「教育投資」だけが貧困の世代間連鎖を打開する決め手にはならないと指摘している。

社会保障の中で年金や生活保護などでの現金給付等を受ける再分配は本来，格差是正・貧困削減の効果を持つはずである。日本においてはむしろ再分配後の方が子どもの貧困率が上昇してしまうという逆転現象が認められたが，その後児童手当の拡充が功を奏したため，2009年時点でようやく解消され，制度の順機能を取り戻した（阿部，2013年）。しかしながら，先進諸国の中で比較するとその再分配力は小さいうえに，UNICEF の定義に置き換えたデータで推計し直すと依然として逆転現象が確認される。

類似する制度的欠陥・矛盾は，ひとり親家庭の貧困率でも見られる。OECD の調べによると，日本のひとり親家庭（データは2006年）について，親が働いていない場合の貧困率は52.5％であるのに対して，親が働いている場合のそれは54.6％と逆転している。他国では当然に親が働いている場合に貧困率が減少しているのに日本のみが上昇している（大

山，2013年)。世界的に知られるように，日本ではひとり親家庭の親の就労率は極めて高いのであるが，その就労形態は非正規雇用が多いことがこのような事態を引き起こす一因となっているといえる。日本ではひとり親家庭である限り半分以上が貧困下に置かれるのであり，看過できるものではない。

さらに，生活保護の切り下げによる影響にも注視が必要である。昨年，子どもの貧困対策法の制定と期を同じくして生活保護基準の切り下げが行われ，これにより子どものいる被保護世帯は打撃を受けている。この生活保護基準の引き下げの波及効果として，自治体の事業である就学援助等関連基準の引き下げにつながるために現行制度を利用する子どもたちが排除されてしまうのではないかと引き下げの当初から心配されてきた。このことは子どもの貧困状態を悪化させるものであり，子どもの貧困対策法に逆行するものと言わざるを得ない（松本，2013年)。

そして，その懸念は現実のものとなってきている。朝日新聞（2014年４月４日朝刊）によれば，東京・中野区や横浜市など少なくとも９市で2014年４月から生活保護基準引き下げに伴う就学援助対象世帯の縮小が見込まれている。富山市もその中に含まれ，例示によれば，小中学生のいる40代夫婦の４人家族で所得認定基準は16万円も下がり，354万円となる。単純に考えるならば，これまで就学補助対象となっていた世帯の月収入額が１万円以上少なくなければ対象から外れてしまうことになる。もとより収入が増え，暮らし向きが確実に改善されていく中で，徐々に対象世帯が減っていくのであり，また全体としては望ましいといえる。しかしながら，これまで就学援助でカバーできてきた費用をすべて負担することになるような激変に依然として低所得である家庭が耐えられるのかを十分考慮する必要がある。そもそも低所得である場合に，消費支出の割合は大きく，家計のゆとり（たとえば貯蓄率）は小さい。消費増税の影響は小さくなく，学用品費や給食費等をどの程度工面できるかが課題になる。このようなことから，2014年度は特例的に就学援助を据え置いた自治体もあるが，制度のネガティヴな影響に対する緩和措置が必要になっている。

また，市町村の財政力と姿勢によって援助対象に差が出てしまう仕組み（朝日新聞，2014年４月15日）の是正も必要である。住む場所によって制度の適正な利用に差が出ることは直ちに修正すべきことである。昨年の段階で生活保護減額の影響で就学援助を受けられなくなる子がでないような対策を考えるとしていた政府はいち早く対策を取らねばならない。

子どもは家族等養護される集団に属しているのであり，子どもたちを取り巻く環境を総合的に改善していかなくてはならない。新たな生活困窮者支援システムには「子ども・若者」を対象とした新たな支援策が考えられているが内容はまだ不明なところが多い。現場の支援の必要を捉え，実効性のある支援策を考えなければならない。

他に，社会的養護の課題として児童養護施設退所後の自立困難も貧困連鎖の中にある。個別施設の努力や自治体の単独事業で取り組まれている事例もあるが，2012年に厚生労働省が示した「児童養護施設運営指針」で，すべての子どもを社会全体で育むことが社会的養護の基本理念となったことを重く受け止め，貧困の連鎖を断ち切る施策を打ち出すことがここでも求められている（橋本，2014年)。

Ⅱ-3　子どもの貧困推進対策法

2013年６月19日，子どもの貧困対策の推進に関する法律が国会で成立した。「貧困」という言葉を擁した法律が成立したのは近年では初めてのことであり（後藤，2013)，生活保護法の改正および生活困窮者自立支援法との一括審議という方法で進められたが，これら２法が切り離され，一旦廃案になる中で，本法が衆議院・参議院とも一致して先に成立させたことはその必要の高さがわかる。「親世代から子世代への貧困の世代的再生産の解消」が急務であることに共通認識が形成されたといえる（湯澤，2013年)。

貧困の問題が広く注目を集めるようになったのは2008年秋のリーマンショック以降の経済情勢によるものといえようが，子どもの貧困にかかわる「無保険問題」「就学援助の地域差」などはそれより前から指摘されていた。子どもの貧困についての対策法制定を求める運動は2009年12月の「第21回遺児と母親の全国大会」で要望事項として挙げられたことを萌芽とみることができるようである（湯澤，2013年)。これをきっかけに法の必要が当事者や支援者の間に広く認識されるようになったといえる。また，2010年には国内においては子どもの貧困に対する全国ネットワークの設立，国外では英国での

「Child Poverty Act」の成立があり，当該の国内法整備への機運は高まっていたこともある。

2013年５月18日，会期末が迫る中，東京・代々木公園で行われた市民集会には，全国から約500人の参加者を集め，超党派議員，下村文部科学大臣も参加する盛り上がりの勢いのまま，約１か月後には国会成立の運びとなったのである。与野党から法案が出され，衆議院厚生労働委員会で審議が始まったのが５月末であるから成立までいかに早かったかがうかがわれる。

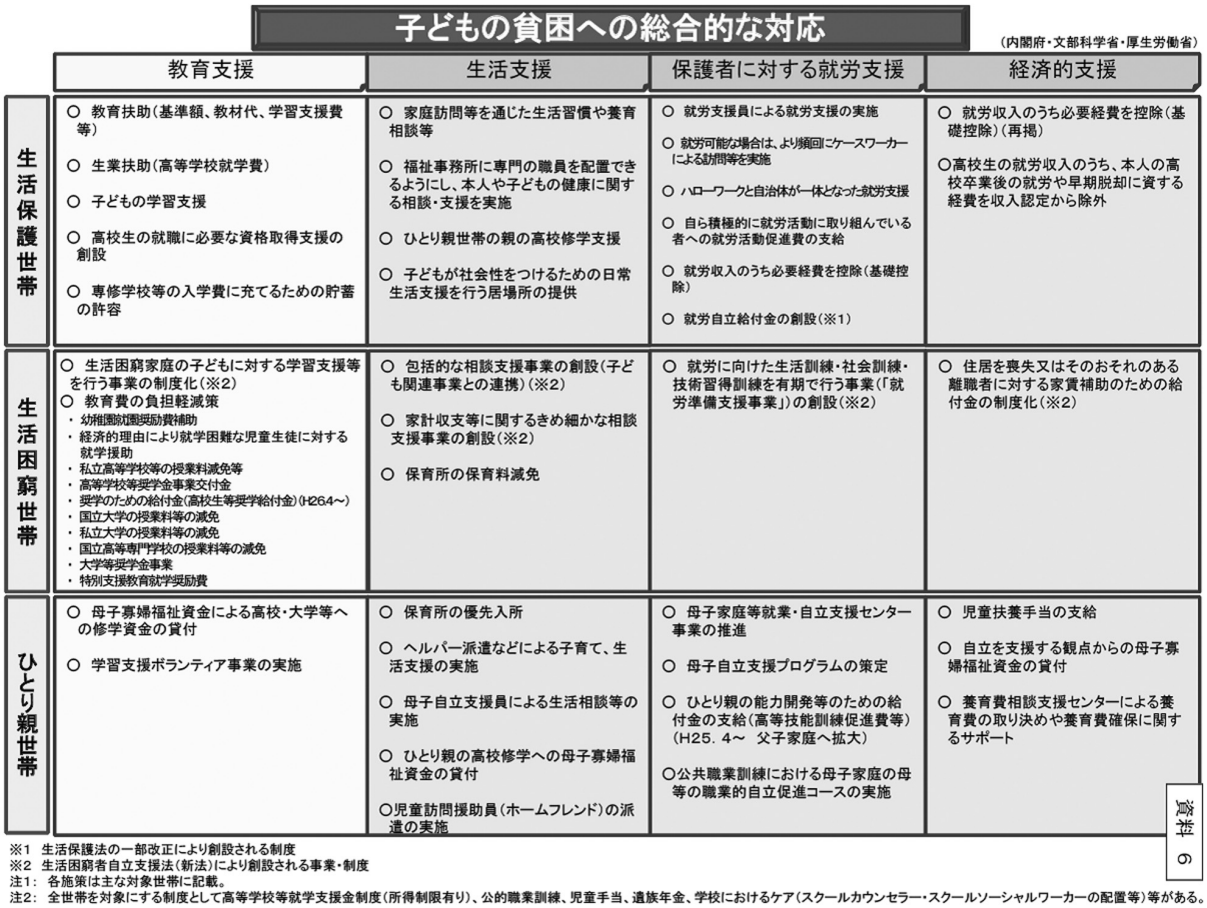
しかしながら，法の内容と実効性について言えば，政局が目まぐるしく動く中で，現政権に移行後に急ピッチで成立にまで運んだことは，支援者や研究者にとっても驚きであったように，十分な内容を具備するものであるか，子どもの貧困をなくすために実効性を伴うものであるかは検討が必要である。

Ⅱ-4　子どもの貧困対策に関する大綱について

子どもの貧困対策法の第８条には政府が大綱を定める義務について定められている。大綱には次の４つの事項が定められる。

① 子どもの貧困対策に関する基本的な方針
② 子どもの貧困率，生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率等子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策
③ 教育の支援，生活の支援，保護者に対する就労の支援，経済的支援その他の子どもの貧困対策に関する事項
④ 子どもの貧困に関する調査及び研究に関する事項

これらの中でも，③には子どもの教育支援および保護者の就労支援が含まれ，それぞれ第10条，第12条に改めて記されている。貧困の世代間連鎖を断つための方策は包括的なもので子どもの人生全体を考えていく視点でいえば，社会保障の充実を図る課題が大きいが，人生前半の貧困を人生後半に引きずらないために，就労に至るまでの時期に必要な教育を十分に受けられる環境を保障すること，そのためにも家族の生活安定を図る必要があり，その一環として就労できる保護者には収入を得られる支援が必要であると考えられる。しかし，それらの支援が奏功するためには生活支援（第11条）および経済的



図表　第１回子どもの貧困対策に関する検討会資料

支援（第13条）もまた重要で，特に生活支援は「人の関わり支援」といえる支援を含んでおり，社会とつながっている，孤立していない環境を創出したり，維持したりするために大切な役割を含むものといえる。

岡部（2013年）は「貧困の世代間継承（再生産）は教育支援のみならず養育支援と両輪で考えなければならない」と述べた上で，その支援・制度整備が進んでいないことを指摘する。教育支援については，たとえば生活保護制度下では義務教育までが「教育扶助」として確立しているが，高校以降は生活保護から脱するための自力更生に資する観点での「生業扶助」によるか，「世帯分離」等の方法によることになる。そのためには「義務教育以上の上級学校の進学・修学に適した新たな扶助の設定を検討」すべきとしている。

筆者は，新しい扶助の設定にするかは別として，「教育扶助」の目的や理念が人間として望ましい心身の成長や発達を促すことになるならば，少なくとも未成年者に対する教育全般を教育扶助に含めていくことはすぐにでも検討できる内容であろうと考える。その場合に現行よりも教育扶助費が増えることが考えられるが，既に生業扶助でカバーされている高校等就学費を除けば激増するものではないと考えられること，また奨学金や貸付など他法他施策を活用していくことにより，対応が可能ではないかと考えられる。貧困の社会的コストの検討の中で，「将来の人的資源に十分な投資がされず，生産性を落とす」とされ（ブラッドショー，所，2011年），逆には安定した職に就いて納税者となることを促していくことのメリットが大きいと考えられることも踏まえると，より充実した教育支援につながるよう関連法の見直しが必要であろう。

現在，政府は７月をめどに大綱案をまとめることにしている（福祉新聞４月14日号）。当事者や支援団体の意見を聴く会議「子どもの貧困対策に関する検討会」を設けるとし，現在の計画では，６月初旬までに４回開催する予定である。検討会メンバーには当事者として大学生が含まれており，また自治体行政の子ども支援担当者もオブザーバー参加する。まだ動き出したばかりであるが，同検討会資料によれば，対象世帯を「生活保護世帯」「生活困窮世帯」「ひとり親世帯」の３つに分け，それぞれの生活実情に即し，上記大綱に含める４事項の③にある４つの支援を行うことが想定されている。

貧困の世代間連鎖を食い止め，必要な環境整備や教育の機会均等を図る対策の重要性を示した政府には実効力を伴った政策を打ち出すことが期待される。

Ⅱ-5　学校生活への包摂

阿部（2013年）は「学校生活への包摂」を最も重要な子どもの貧困への対策と考えている。子どもにとっての学校の位置づけを，「ただ単に勉強を学ぶ場所」としてではなく，「社会性を育み，友だちを得，自己を確立していく」ものであり居場所であると考えるためである。現実はといえば，教育現場での子どもの貧困は，例えば擦り切れてしまった体操服など学校での必需品から露呈することがあり，周囲の支援なしには居心地の悪い場所になってきている（金子，2009年；阿部，2011年）

この視点は他国の政策の中でも共通したものを見出すことができる。オーストラリアにおける「Reconnect」は12歳から18歳までの若者若しくはその家族がホームレス状態にあるか，そのリスクがあるときに生活環境を安定させるなどの目的を持つもので，直接に子どもの貧困削減の施策としてはいないものの，子どもにとって学校生活の占める意味の大きさを見出し，それが学校後の生活につながると捉えるところが通じている（Australian Government, 2013）。

不登校や中退の問題を「社会的排除（social exclusion）」と捉えるならば，人生の早い段階で社会とのつながりを失うことは，その後の人生に極めて不利に働くといえる。そこで得られたはずの社会的，人的な成長は本人の社会的な居場所やソーシャルキャピタル（社会関係資本）に影響する。「つきあい・交流」「信頼」「社会参加」は我が国におけるソーシャルキャピタルの構成要素（厚生労働省，2011年）であるが，協調行動が要でありいずれも人と人の接点・接触がなければ成り立たないものである。児童生徒が学校に来なくなる・辞めるということの，彼らのその後の人生におけるマイナスの意味を考えたとき，手を尽くして学校につなぎとめる必要は大きいと認識すべきであり，社会の中で生きていく力を得ていく場としての学校に注目することは重要である。

また，貧困の連鎖の問題に取り組む時，教育だけが要因なのではないとはいえ，これを十分に受けら

れないことは所得を得，安定した生活を獲得していくために不利に働くことに疑いはなく，改めて確認しておく。

Ⅲ　国際的に見た我が国の子どもの貧困

Ⅲ-1　国連・子どもの権利委員会の評価

『国連・子どもの権利委員会－第３回日本報告書審査』（2010年）の特徴として指摘されるのが我が国の子どもの貧困や格差，家庭環境への注目である。とりわけ，「資源配分」「十分な生活水準に対する権利」では子どもの貧困を直接的に指摘している。以下に，この２点について確認する。なお冒頭の数字は上記報告書審査項目の通し番号である。

Ⅲ-1-1　資源配分

19.　委員会は，締約国の社会支出がOECD平均よりも低いこと，最近の経済危機以前から貧困がすでに増加しており，いまや人口の約15％に達していること，および，子どものウェルビーイングおよび発達のための補助金および諸手当がこれまで一貫したやり方で整備されてこなかったことに，深い懸念を表明する。委員会は，新しい〔子ども〕手当制度および高校無償化法を歓迎するものの，国および自治体の予算における子どものための予算配分額が明確でなく，子どもの生活への影響という観点から投資を追跡しかつ評価できなくなっていることを依然として懸念する。

20.　委員会は，締約国が以下の措置をとるよう，強く勧告する。

(a)子どもの権利を実現する締約国の義務を満たせる配分が行なわれるようにするため，中央および自治体レベルの予算を子どもの権利の観点から徹底的に検討すること。

(b)子どもの権利に関わる優先的課題を反映した戦略的予算科目を定めること。

(c)子どものための優先的予算科目を資源水準の変化から保護すること。

(d)指標システムに基づいて政策の成果をフォローアップする追跡システムを確立すること。

(e)市民社会および子どもがあらゆるレベルで協議の対象とされることを確保すること。

Ⅲ-1-2　十分な生活水準に対する権利

66.　対話の際，委員会は，すべての子どもを対象とする改善された子ども手当制度が2010年４月から施行された旨の情報を提供されたが，この新たな措置が，貧困下で暮らしている人口の割合（15％）を，生活保護法およびひとり親家庭（とくに女性が世帯主である世帯）を援助するためのその他の措置のような現在適用されている措置よりも効果的に低下させることにつながるかどうか評価するためのデータは，利用可能とされていない。委員会は，財政政策および経済政策（労働規制緩和および民営化戦略等）が，賃金削減，女性と男性の賃金格差ならびに子どものケアおよび教育のための支出の増加により，親およびとくにシングルマザーに影響を与えている可能性があることを懸念する。

67.　委員会は，締約国が子どもの貧困を根絶するために適切な資源を配分するよう勧告する。そのための手段には，貧困の複雑な決定要因，発達に対する子どもの権利およびすべての家族（ひとり親家族を含む）に対して確保されるべき生活水準を考慮に入れながら，貧困削減戦略を策定することも含まれる。委員会はまた，締約国に対し，親は子育ての責任を負っているために労働の規制緩和および流動化のような経済戦略に対処する能力が制約されていることを考慮に入れるとともに，金銭的その他の支援の提供によって，子どものウェルビーイングおよび発達にとって必要な家族生活を保障することができているかどうか，注意深く監視するよう促す。

国連・子どもの権利委員会により我が国の「子どもの貧困」が指摘されたことは重く受け止められねばならない。これら「資源配分」「十分な生活水準に対する権利」は子どもの権利条約締約国である我が国の中で深刻な子ども貧困があることを問題視し，その解消に向けた取り組みのためにどのような方策が必要であるかを具体的に示しており，重要である。

社会保障の逆機能については本稿でも指摘しているが，世界的に見て子どもの生育する環境の不備が顕在化している状況を真摯に受け止めて対策を取らねばならない。子どもが安全に成長していくためには国家や自治体の役割は大きく，支援の体制は子どもが直接に対象となるものだけではな

く，保護者の労働に及ぶものであり，広く生育環境をどうしていくかの問題として対処していかねばならないことを示している。

Ⅲ-2　日本の子どもの幸福度

『先進国における子どもの幸福度　日本との比較特別編集版』（ユニセフ他，2013年）によれば，5つの分野を総合的に評価すると日本の子どもたちは先進国31か国中で6番目に「幸せ」であることになっている。この評価を決める5分野とは「物質的豊かさ」「健康と安全」「教育」「日常生活上のリスク」「住居と環境」である。日本が高順位にあるのは「教育」と「日常生活上のリスク」がともに1位の評価であるからで，「物質的豊かさ」は21位と中下位にある。また，データ不足により比較から外れた国にはオーストラリアや韓国があり，結果の有効性としては注意が必要である。

ひとまず，この子どもの幸福度で明らかになっている範囲で検討する場合，日本より上位の5か国はいずれも上記5つの分野で極端に低いものはなく，安定している。そういう点から見ると日本が「物質的豊かさ」だけ目立って低いということの解釈は簡単でない。用いた統計の問題もあるが，上位にある「教育」「日常生活上のリスク」が今後下降し，低位に推移する可能性もまた否定できない。

子どもの幸福度を測るということは，その評価作業の中で逆に貧困の芽を見つけることになることも含みもつ。さしあたり，我が国においては「経済的豊かさ」をどのようにするかという課題があるが，しかし5分野は完全に独立したものではなく，互いに影響し合っていることから，現在は上位にある「教育」と「日常生活のリスク」も同じ評価を得続けられる保証はない。本稿で指摘している子どもを取り巻く現状を考えると，幸福度を測り，総合順位が高いということに満足したり安堵したりするのではなく，包括的な問題への取り組みになるよう臨まねばならない。

Ⅲ-3　英国の子ども貧困対策の例から

他国との比較として，前出の子どもの貧困に対する法律を成立させたイギリスの例をみておく。我が国の子どもの貧困対策法に影響を与えた法政策とはどのようなものであるか。

貧困および社会的排除が「児童や若者に対してより大きく，かつ持続的悪影響を与える」ということが社会的な認知を得るようになり，貧困の世代間継承についての報告書も出されるようになった（岡久，2008年）。『The persistence of poverty across generations A view from two British cohorts』と題される報告書でBlandenとGibbonsは1970年代に10代であった集団（Aとする）と1980年代に10代であった集団（Bとする）のその後を調査し比較している。その結果，Aでは低学歴や親の無職などの要因が貧困につながっている傾向があるのに対して，Bでは10代の時に貧困である状態がそのまま成人後の貧困につながっていることが多くなっており，さらにAよりもBが成人後に貧困を経験する確率が高くなっていることがわかっている。この報告書が指摘している「10代の貧困が成人後の貧困を惹起する」ことは，日本においても，湯浅や広井が「人生前半の貧困」に注目し，それをカバーできる社会保障の必要を指摘しているが，2代のコホート集団についてある一時点から将来に向けて調べたデータから明らかにしている英国にはコストをかけても貧困問題の解消に向かおうとする姿勢が認められる。

トニー・ブレア政権下，2010年にChild Poverty Actが制定された。ブレアは1999年の宣誓で子どもの貧困に対して2004年までに1/4削減，2010年までに1/2削減，2020年までに解消するとした。その後の取り組みにより，統計上は1997年から2007年までの約10年の間に貧困下にある子どもを50万人減らした（岩重，森川，2009年）。日本では同時期に就学援助を必要とする児童生徒の数が「約78万人から約142万人に増加」している（日本弁護士連合会，2010年）ことを考えれば，数の単純比較は難しいとはいえ，取り組みが奏功しているといえる。このような成果を挙げる中で，さらに1999年宣言を実現に向かわせる実効性を担保する法的根拠になるのがChild Poverty Act（2010年）である。

このような子どもの貧困を解消するための取り組みのもとで作られた法律の目的は①子どもの貧困解消を明確化する，②国家と地方の責任および目的を明確化するものとし，国家の達成目標等を記したものと地方自治体等の義務を記したものの2部が主要な中身である。

時間を区切って具体的な数値目標を達成していこうとすることは，我が国の子どもの貧困対策法検討

の中で法案の一部に含まれてはいたが，成立した現法には含まれておらず，大綱が未整備の日本の現状には足りないものであり，社会的な合意形成をはかるためには数字の明示も必要である。先進事例をもとに我が国に合った対策法を確立するために，7月に提示される予定の大綱の充実が期待される。支援団体や当事者の声から，具体的に何に取り組むべきかを数値目標をともなって明らかにし，実効性のある中身を構築することが望まれる。

Ⅲ-4　小括として

国際的にも我が国の子どもの貧困は指摘されるようになり，その指摘を具体的に行った国連に対して次回の評価では対策が具体的にとられていることを示さねばならない。子どもの貧困対策法を具体化する大綱の検討では，貧困度や幸福度など広く統計や情報を集め，また先例をもとに実効性の伴うものにしなければならない。

Ⅳ　おわりに

本稿で取り上げた就学援助については，その意義と存続が問われているが，行政の対応で状況が大きく変わる事実は他にもある。たとえば，人口の多い自治体では就学援助の周知が積極的に行われているのに対して，人口の少ない自治体ではそうではないことが分かっている（鳫，2013年）。

また（公立）高校授業料無償化の対応では，標準修業年限を超える者（留年生），再入学者の授業料についての無償対応は自治体に任されている（坂本2012年）。事実，留年生・再入学者を含むすべての生徒からの完全不徴収は2011年度16道府県で縮小傾向にある。子どもたちがどこで生活しているかで保障される学習環境が異なることは許されざることであるし，留年生・再入学者の生活実態を考慮せずに就学の継続を難しくする対応は政策意図にそぐわないものとして修正すべきである。遡るが，高校授業料無償化の前に明らかになっていた高校中退率と授業料減免率の正の相関は減免してもなお高校修学が難しい実情を示しており（中塚，2014年），より踏み込んだ支援のあり方が問われている。

2014年1月，子どもの貧困対策法が施行された。しかし大阪市では，これまで長く続けてきた「子どもの家事業」を2014年3月末で廃止した。当該事業は「子どもの遊び場」であり「地域における子どもの活動拠点」であり，「放課後等における児童の健全育成を図る場」であった。事業によって，同様のサービスを有料で受けたり無料で受けたりする不公平をなくすというのが廃止の主な理由であり，2014年4月からは学童保育事業として整理縮小される。しかし，こうした事業の対象となる子どもたちは雇用の安定しない日雇い労働者が多い地域の家庭や複雑な生育環境にいることが多く，単なる学童保育に収まらない意義を持っていた。子どもの貧困対策は，総合的な生育環境を必要としている。「子どもの家事業」のように子どもの「居場所」を確保し，不安なく教育を受け，安定した雇用と収入を得られるようにしてくことが求められる。同事業の施設を何度も訪問してきた筆者はこうした観点からの捉え直しによっていち早く事業を復活させるとともに，同じような取り組みが他地域にも普及していくことを望んでやまない。

2011年12月11日に行われたあしなが育英会第23回遺児と母親の全国大会には遺児の参加と発言があった。当事者からは「もし私たちのような団体が声を上げるのをやめたら，貧困家庭は社会から排除された存在になってしまう。生きる権利さえも失ってしまうのではないか。」という切実な声があげられた。このような不安な思いを子どもたちから解き放つための方法を具体化せねばならない。

子どもの貧困問題は広く我が国に広まっている。子どもの生育環境の現状を明らかにし，必要な制度や事業を確認し，必要な財源を確保せねばならない。本稿の範囲を超えるが，子どもたちの貧困に対処していくことは我が国の将来を考え確かなものにしていくことでもあるはずだ。当事者の声に耳を傾け，国としての省庁を横断した抜本的な対策，また地域ごとの特徴にあった支援を広く展開していく必要がある。

参考文献

阿部　彩（2013）『子どもの貧困Ⅱ―解決策を考える』，岩波新書
阿部　彩（2011）子ども期の貧困が成人後の生活困難（デプリベーション）に与える影響の分析，『季刊社会保障研究』，第46巻第4号 pp354-367
阿部　彩（2011）『弱者の居場所がない社会　貧困・

格差と社会的包摂』，講談社現代新書
岩重佳治，森川清（2009）イギリスにおける子どもの貧困対策，子どもの貧困解決元年2010国際シンポジウム資料（ppt）
大山典宏（2013）『生活保護 vs 子どもの貧困』，PHP 新書
岡久　慶（2008）英国の格差対策―児童貧困撲滅2020，外国の立法：『立法情報・翻訳・解説』，pp32–40
岡部　卓（2013）：貧困の世代間継承にどう立ち向かうか―生活保護制度における教育保障の観点から―，『貧困研究』，Vol.11，明石書店，pp29–39
門田光司，奥村賢一（2014）スクールソーシャルワーカー実践事例集，中央法規出版
金子由美子（2009）他人には知られたくない　保健室から見る子どもの貧困，『子どもの貧困白書』，明石書店
鳶　咲子（2013）『子どもの貧困と教育機会の不平等　就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって』，明石書店
厚生労働省（2011）：第 3 回地域保健対策検討会，資料 7
後藤広史（2013）『ホームレス状態からの「脱却」に向けた支援　人間関係・自尊感情・「場」の保障』明石書店.
ユニセフ イノチェンティ研究所・阿部彩・竹沢純子（2013）『先進国における子どもの幸福度　日本との比較　特別編集版』
坂本次男（2012）無償といいながら2000名授業料徴収―国の責任で高校授業料完全不徴収の実現を，『大震災と子どもの貧困白書』，明石書店
ジョナサン・ブラッドショー，所道彦（2012）子ども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』，第48巻第 1 号 pp62–73
中塚久美子（2014）貧困のなかでおとなになるということ，『月刊福祉 6 月号』，全国社会福祉協議会，pp22–26
日本弁護士連合会（2010）：貧困の連鎖を断ち切り，すべての子どもの生きる権利，成長し発達する権利の実現を求める決議
http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/civil_liberties/year/2010/2010_1.html(2014/3/22 アクセス)
橋本達昌（2014）問われる社会的養護の展開力－貧困の連鎖を断ち切るために，『月刊福祉 6 月号』，全国社会福祉協議会，pp27–30
松本伊知朗（2013）教育は子どもの貧困対策の切り札か？－特集の趣旨と論点－，『貧困研究』Vol.11，明石書店
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，明石書店
Australian Government: Reconnect - Departmental review Phase 2 evaluation: Departmental review of the Reconnect program, 2013

（2014年 5 月19日受付）
（2014年 7 月 9 日受理）