

## 子どもの貧困

### 震災・就学援助・学校給食が問いかけるもの

#### 1. 就学援助の現状

援助を受ける子どもの増加とその原因

2. 就学援助は、どういう制度か？
3. 義務教育を受けるための費用
4. 政策の対応 自治体による運用の差
5. 子どものための政策を考える

2011/05/28

がん  
鳳 咲子

## 廃車をください

岩手県山田町で家・自動車を流されました。

私の息子は 最重度の自閉症(9才)で、避難所においても 他の被災した方達の迷惑にならないように夜でも 毛布を着こんで、外にいる場合も多いです。

せめて車があれば、車の中で 息子が眠るまでの間 車内で過ごせますので 廃車を検討している車があれば譲って頂きたいです。

「お願いタイガー」ホームページ2011/04/06

<http://onegaitiger.com/sagai/p/970>

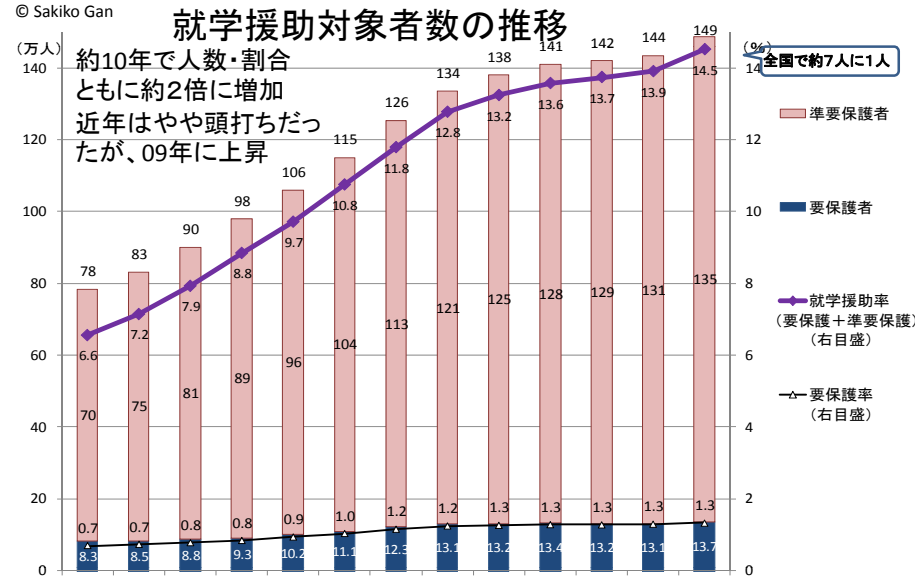
1

#### 1. 就学援助の現状

援助を受ける子どもの増加とその原因

1. 就学援助の現状 援助を受ける子どもの増加とその原因

© Sakiko Gan



(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) 鳳咲子「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。

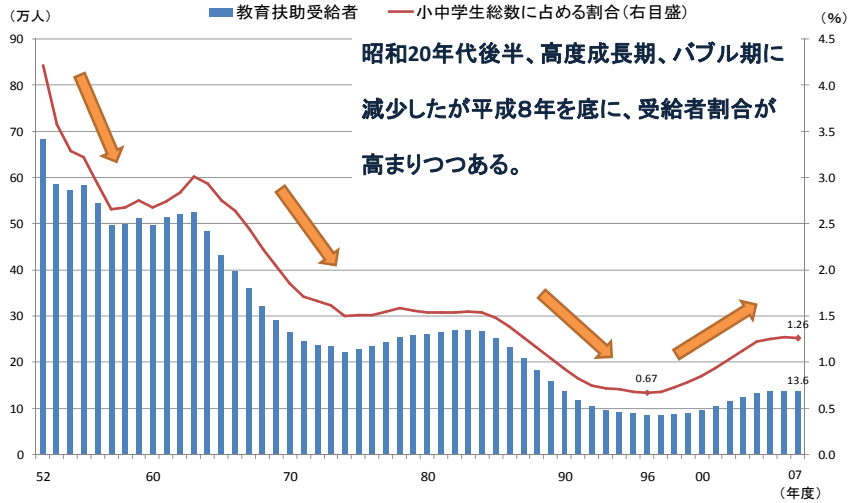
3

2

1. 就学援助の現状 援助を受ける子どもの増加とその原因

© Sakiko Gan

## 生活保護の教育扶助受給者数の推移(1952～2007年度)

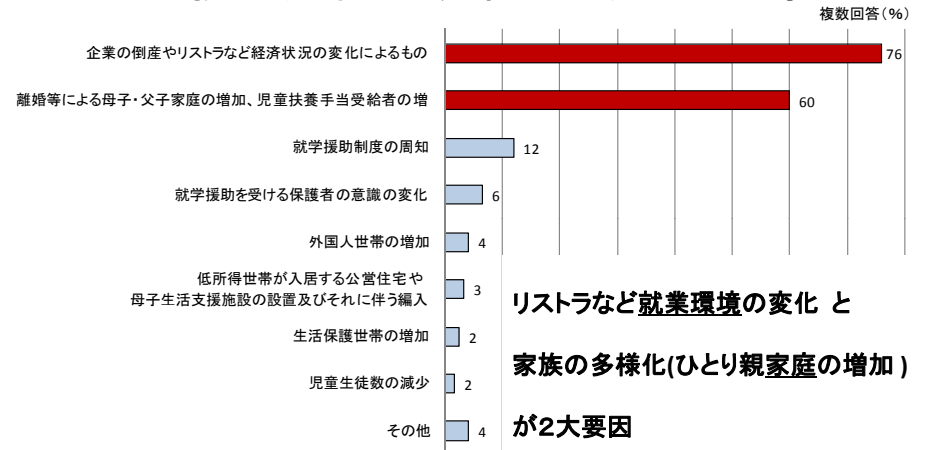


(注)教育扶助受給者数(要保護者数に相当)は、各月の年度累計を月平均に換算した人数である。  
(出所)鳥咲子「子どもの貧困と就学援助制度」『経済のプリズム』第65号、2009年2月。

1. 就学援助の現状 援助を受ける子どもの増加とその原因

© Sakiko Gan

## 就学援助受給者数増加の要因・背景

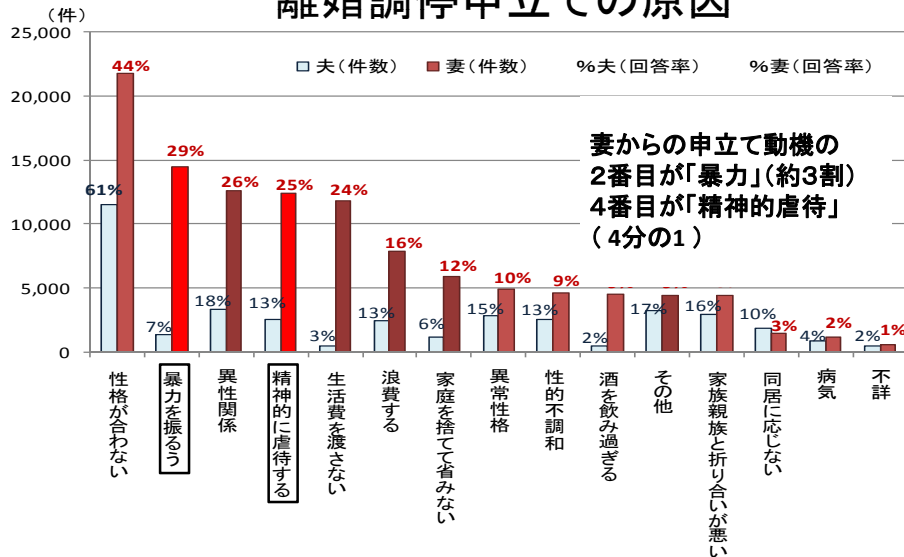


(注)国勢調査によれば、全国の母子家庭の世帯数は、2000年から2005年までの5年間で約2割増加している。  
(出所)鳥咲子「子どもの貧困と就学援助制度」『経済のプリズム』第65号、2009年2月。

1. 就学援助の現状 援助を受ける子どもの増加とその原因

© Sakiko Gan

## 離婚調停申立ての原因

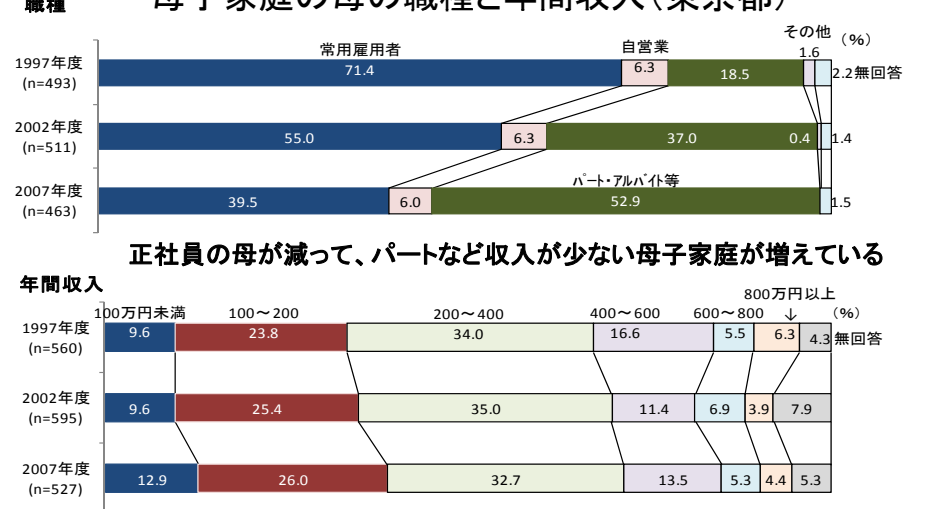


(注)申立人の動機のうち主なものの3個。回答率は、離婚調停申立て総数(夫18,833件、妻49,434件)に占める割合。  
(出所)最高裁判所事務総局「平成21年度司法統計年報」より鳥咲子作成。

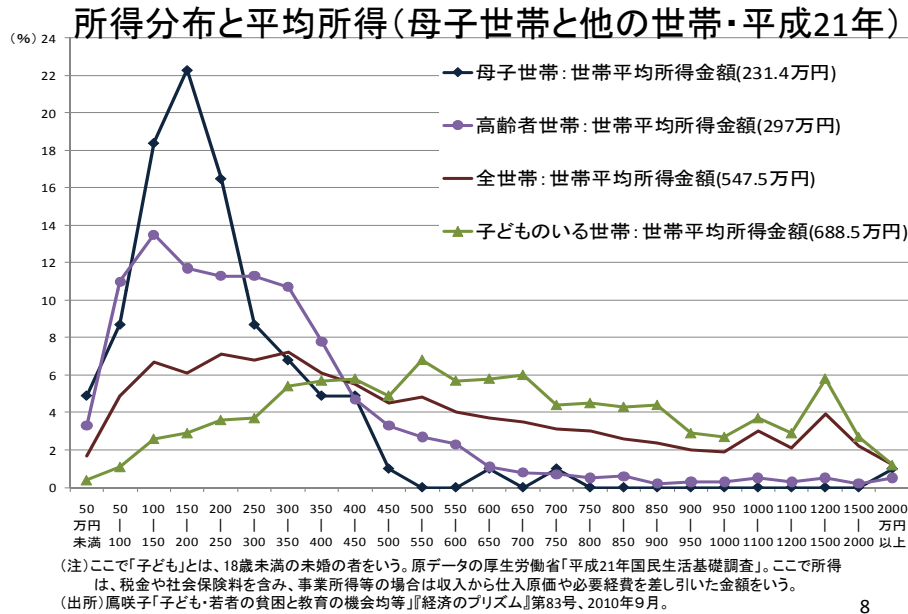
1. 就学援助の現状 援助を受ける子どもの増加とその原因

© Sakiko Gan

## 母子家庭の母の職種と年間収入(東京都)



(注)平成19年度の「常雇用者」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)鳥咲子「子どもの貧困と就学援助制度」『教育と文化』第57号、2009年10月。



## 2. 就学援助は、どういう制度か？

### 憲法第26条 教育を受ける権利

- ・「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」
- ・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「義務教育は、これを無償とする」

### 現在の義務教育無償制の内容

- ・公立小中学校における授業料無償
- ・小中学生の教科書無償

### 教育の機会均等

- 教育基本法第4条  
「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」
- 学校教育法第19条  
「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない」
- 「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(就学奨励法)」第2条、学校保健安全法第25条、学校給食法第12条  
市町村が行う就学援助に対して、国は予算の範囲内において、必要な経費の一部を補助

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)

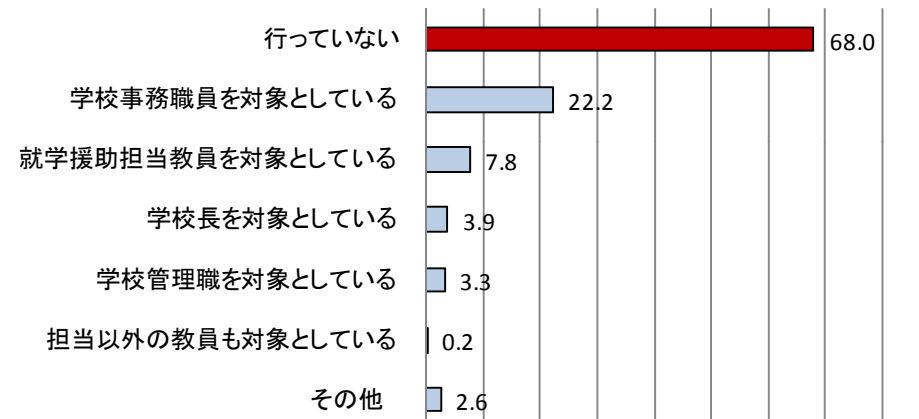
生活保護(教育扶助)		就学援助	
資産調査あり 全国共通の 認定基準あり		資産調査なし: 主として所得(収入)基準 全国共通の認定基準なし: 生活保護基準所得の1.3倍程度が多いが、 1.0倍から1.5倍以上まで幅広く分布。	
要保護者	要保護者	準要保護者(要保護者に準ずる程度に困窮)	
学用品費 通学費 学校給食費	修学旅行費 生活保護で林間学校は○なのにこれは何故×? 一部の医療費	学用品費 修学旅行費 } 通学費 } 学用品費等	
国庫補助3/4	国庫補助1/2	(2005年度以降: 国庫補助→市町村の一般財源化)	

(注) 自治体が決める準要保護の認定基準は、生活保護基準所得の1.3倍が多いが、1.1倍以下から1.5倍以上まで幅広く分布している。  
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。 12

### 3. 義務教育を受けるための費用

就学援助に関する  
教職員向け説明会・研修の実施状況

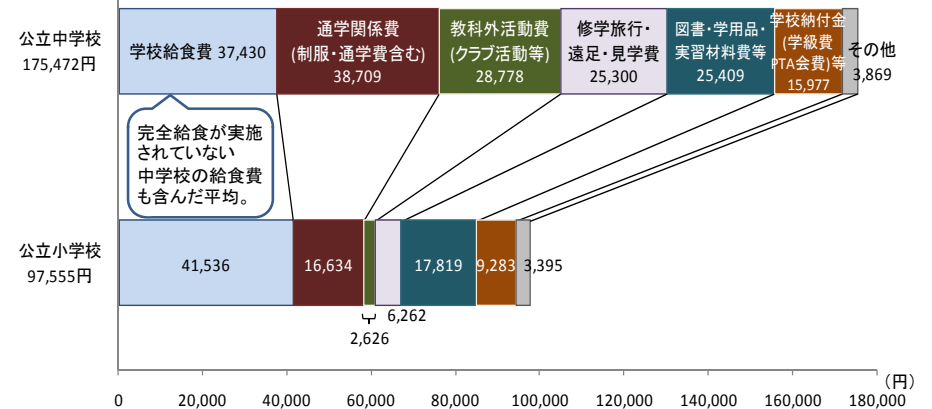
約7割の市町村は、行っていない



(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。 13

子どもの学習費(一人年間・平成20年度)

塾以外で、中学生約18万円、小学生約10万円



(注) 学習塾費など学校外活動費を除く。  
文部科学省「平成20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)44,044～44,363円、中学校50,347円である。  
(出所) 鳥咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。 15

## 全国約9万9千件(全体の1%)の小中学生が給食費未納(未納総額年間22億円)

(学校が認識するその主な原因)

■ 6割「保護者としての責任感や規範意識」

↑ ネグレクト(育児放棄)の疑い  
現物給付の必要性

■ 3分の1「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

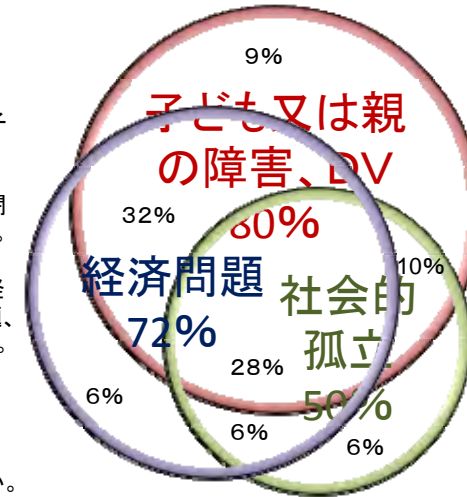
文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」2007年1月。  
(注)角井宏「学校給食制度改善の基本方針」『文部時報』第1010号、1961年10月  
によれば、当時要保護者準要保護者のほかに19万人の2ヶ月以上の滞納者が  
いたという(当時の小中学生に占める割合は約1%)。

## 虐待相談事例における複合的困難

子どもの障害は、当該子ども又は兄弟姉妹の「病弱・虚弱」「身体障害」「知的障害」「発達障害」「自閉症」「言語遅滞」いずれか。

親の障害は、メンタルヘルスの問題(精神病・神経症、アルコール・薬物問題、人格障害)又は知的障害。DVは、疑いを含む。

経済問題は、「借金・債務」「破産」「経済的困窮」「生活保護受給」いずれか。



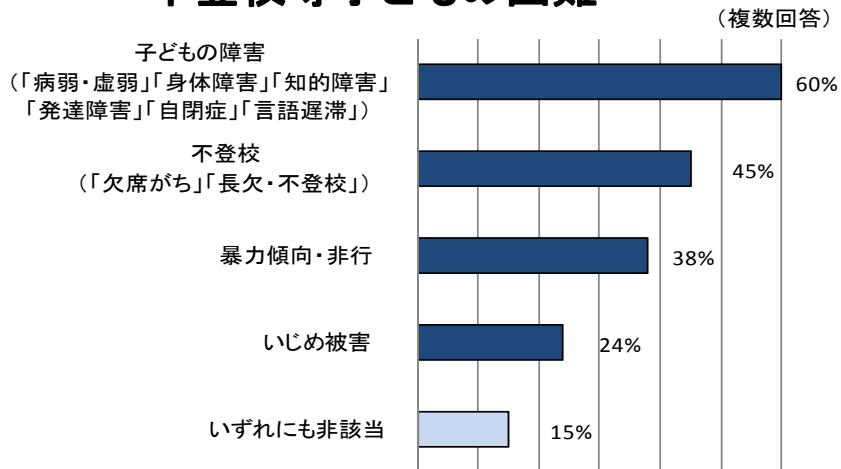
いずれにも非該当3%

社会的孤立は、「養育者のいずれかに親身になる友人や親族が確認できない」状態。

(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月より鳳咲子作成。

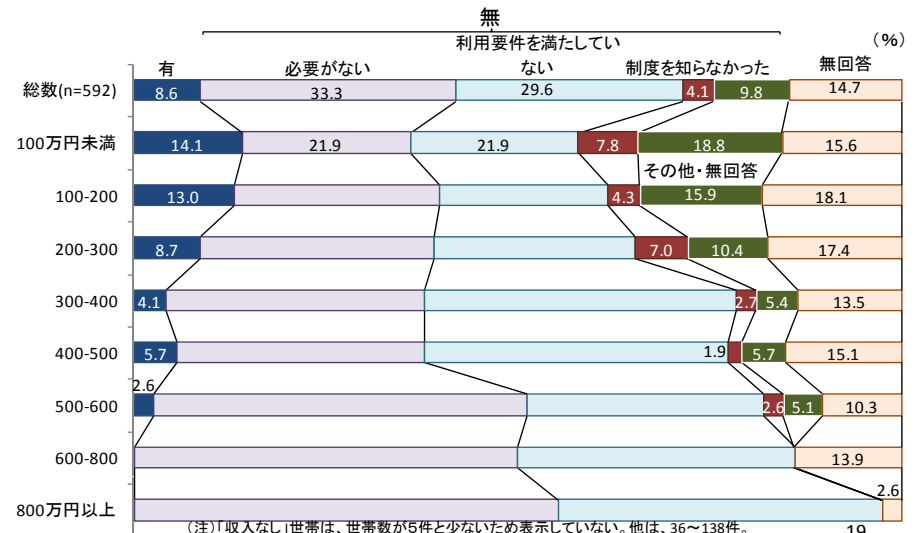
## 虐待相談事例において同時に生じる不登校等子どもの困難



(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月より鳳咲子作成。

## 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)

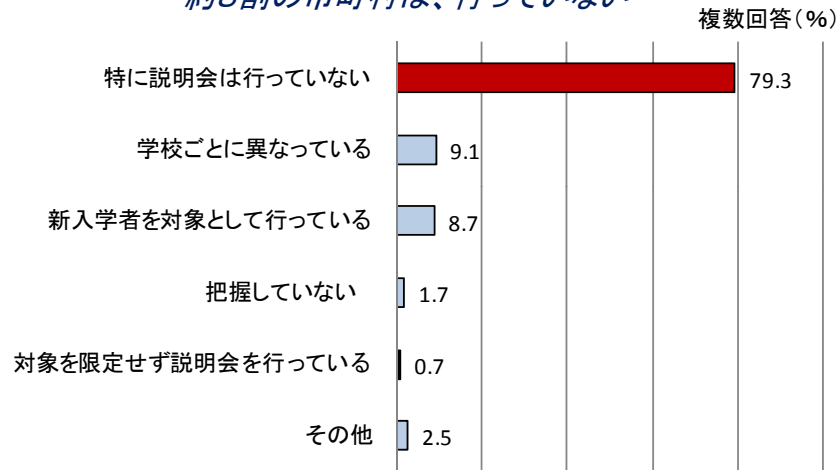
収入が少ない世帯は制度不知・利用しない理由無回答が多い



(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)鳳咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

### 保護者対象の「就学援助説明会」実施状況

約8割の市町村は、行っていない



(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。

### 4. 政策の対応 自治体による運用の差

#### 国庫補助廃止による就学援助の縮小

三位一体の改革(国庫補助金改革、税源移譲、地方交付税の見直し)において、2005年度以降の準要保護者に対する国庫補助が廃止され一般財源化された。

【理由】準要保護者への就学援助には、生活保護法のような全国共通の認定基準が無く、従来準要保護の認定が市町村教育委員会の独自の基準と方法で行われていたため。

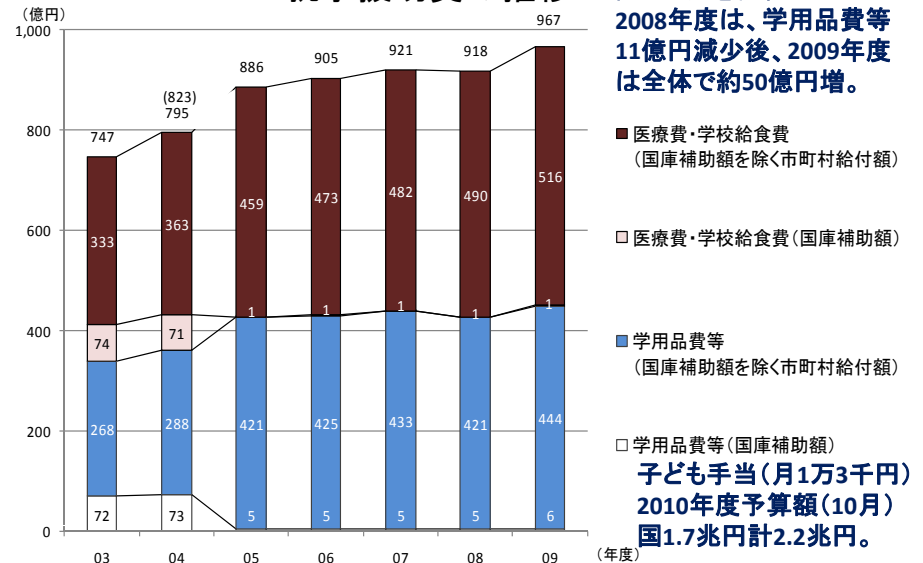
当時、文部科学大臣は、(一般財源化しても)「市町村における事業が縮小することはない」と答弁。(2005年3月16日衆議院文部科学委員会議録)

**ところが**

【2005年度】全国105市区町村で「他市町村との比較」「財政上」「市町村合併」等を理由に、準要保護者の認定基準の厳格化、援助支給額の減額が行われている。  
(全国2,095市区町村教育委員会が対象  
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)

【2008年度】全国90市区町村で準要保護者の認定基準の引き下げ等(厳格化)が行われている。  
(全国1,795市町村教育委員会等が対象  
文部科学省「平成20年度準要保護者認定基準等変更調査」2009年1月実施)

#### 就学援助費の推移

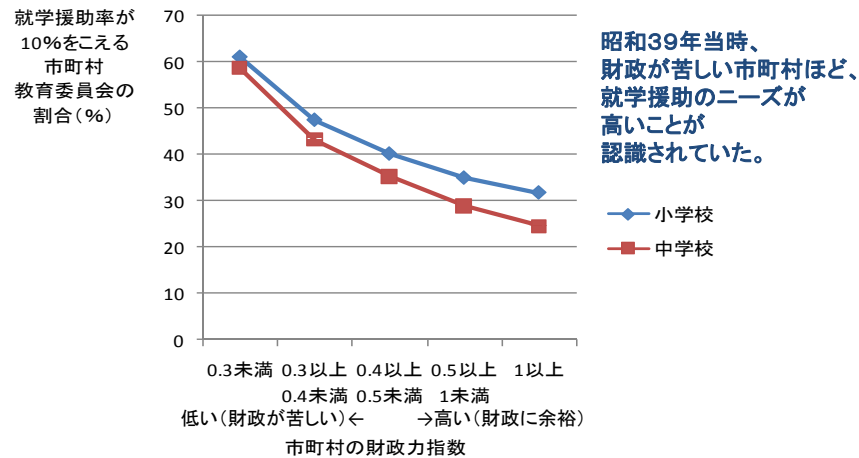


国と地方を合わせて  
2008年度は、学用品費等  
11億円減少後、2009年度  
は全体で約50億円増。

子ども手当(月1万3千円)  
2010年度予算額(10月)  
国1.7兆円計2.2兆円。

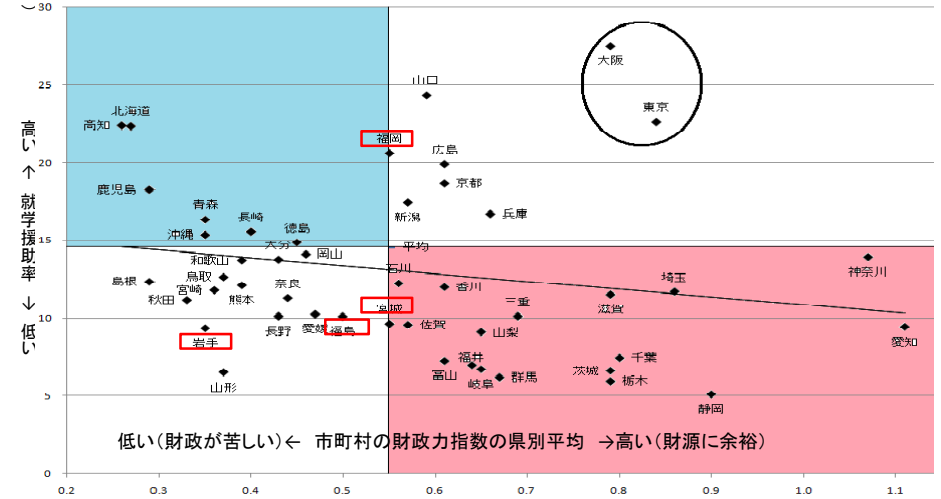
(注)決算額。2004年度以前の市町村給付額は国庫補助対象経費のみ、2004年度の()書き数値及び2005年度以降には国庫補助対象外経費を含む。

## 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) 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。

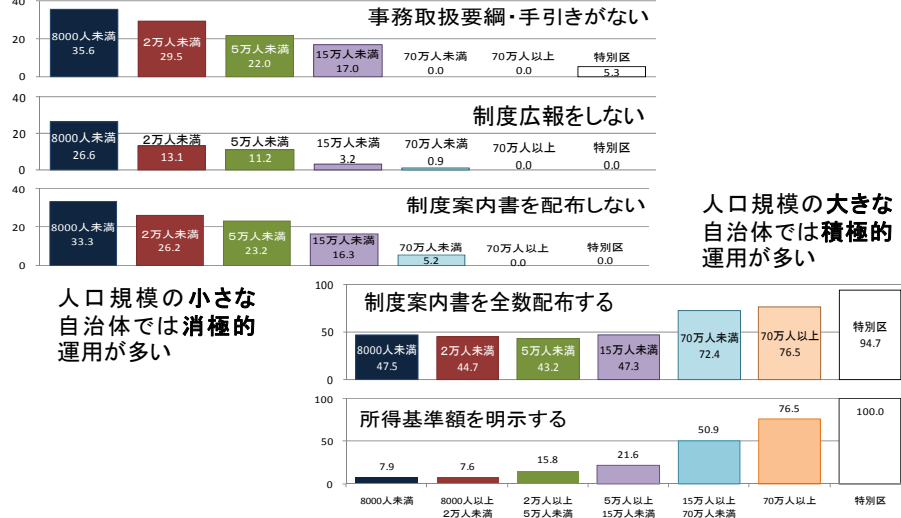
## 県別就学援助率と県下の市町村の財政力(2009年度)



(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、財源に余裕があるとされる。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。

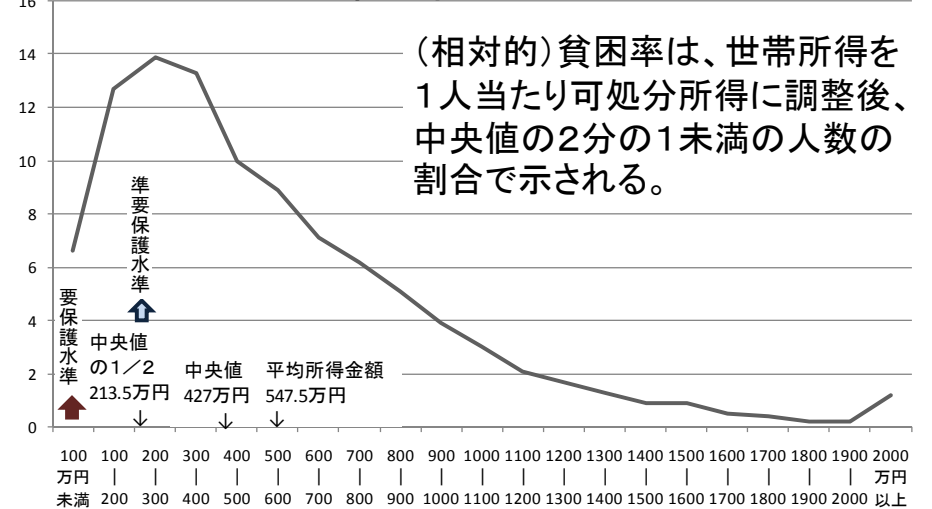
(出所) 鳥咲子「子どもの貧困と就学援助制度」『経済のプリズム』第65号、2009年2月。

## 人口規模と就学援助制度の運用実態



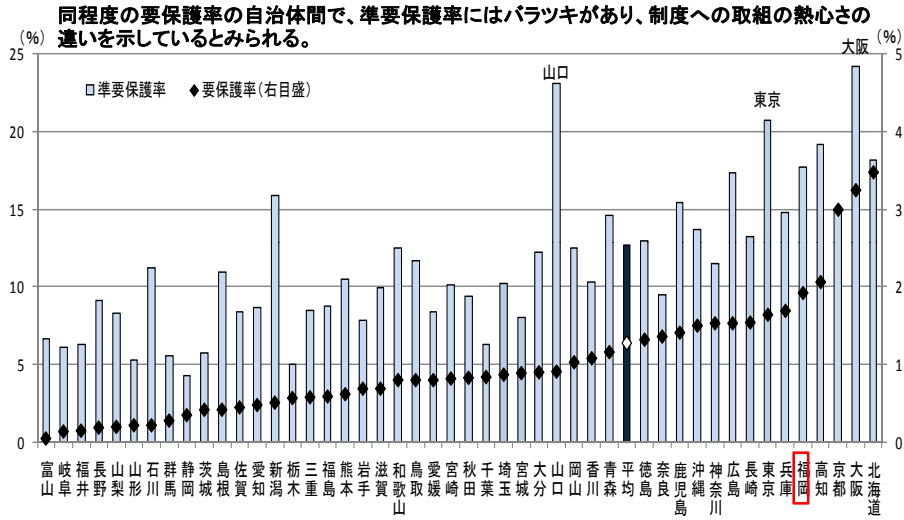
(注) 有効回答(60.6%)を得た自治体を人口規模別に分け、各団体数に占める割合。  
(出所) 湯田伸一「知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差」学事出版、2009年7月、102~109頁。

## 世帯所得の分布

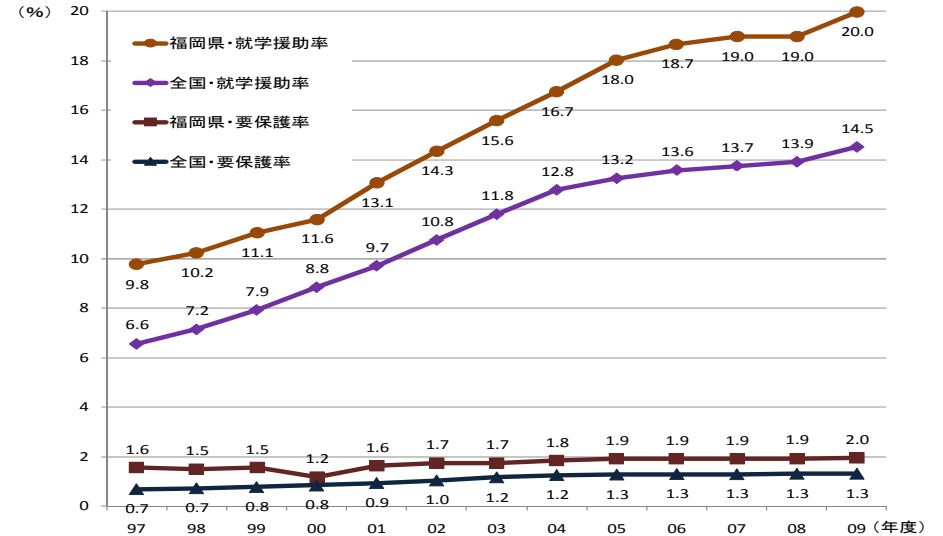


(注) 「要保護水準」「準要保護水準」の位置は、実際の金額を示すものではない。  
ここで所得は、税金や社会保険料を含み、事業所得の場合は収入から仕入原価や必要経費を差し引いた金額をいう。  
(出所) 「要保護水準」「準要保護水準」以外は、厚生労働省「平成21年国民生活基礎調査」より鳥咲子作成。

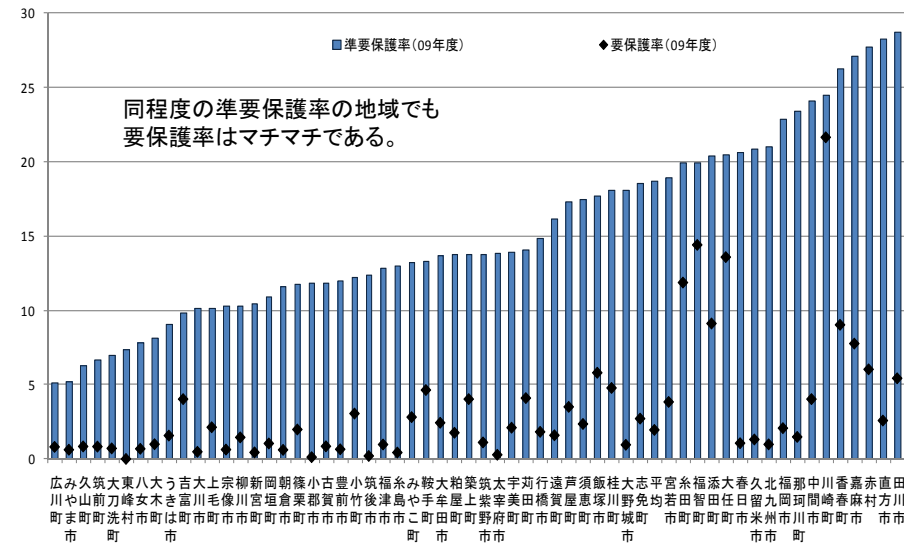
### 子どもの要保護率と準要保護率(2008年度)



### 就学援助対象者数の推移(全国と福岡県)



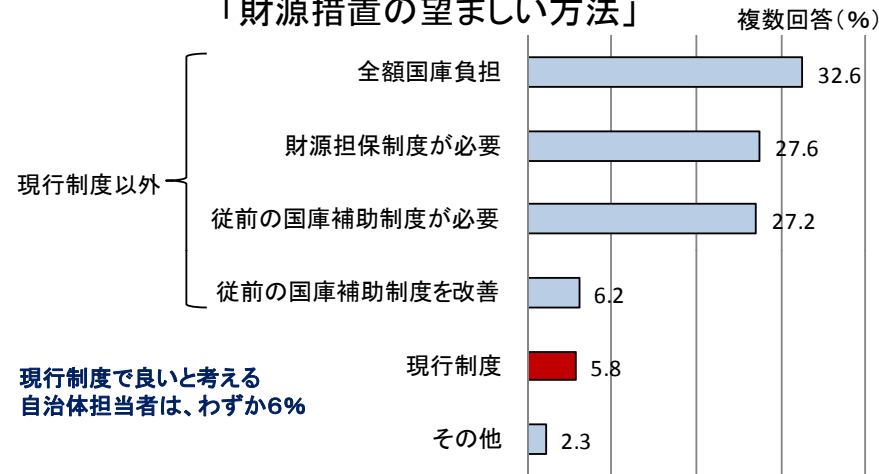
### 要保護率・準要保護率(学用品費等・福岡県下の市町村)



## 5. 子どものための政策を考える



### 自治体担当者が考える就学援助制度の「財源措置の望ましい方法」



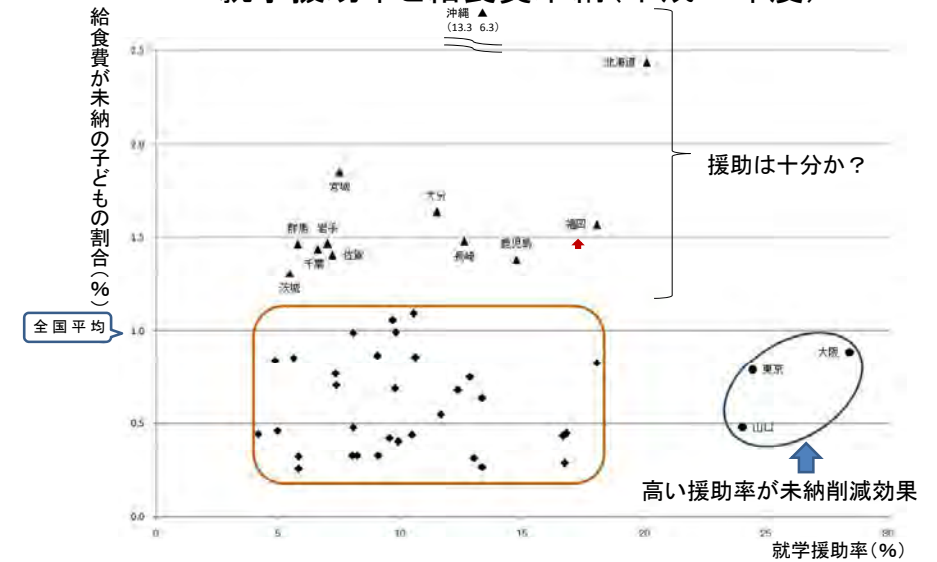
(注)三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)の小林庸平研究員の分析によれば、「全額国庫負担」との回答は財政力の弱い自治体で、「現行制度」との回答は財政力の強い自治体で多く見られる。

(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

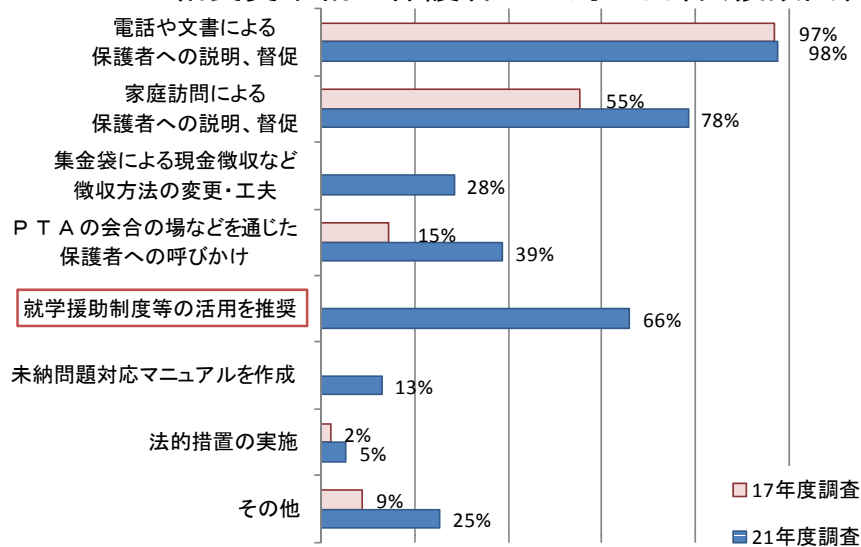
湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差』学事出版、2009年7月、130頁。

### 就学援助率と給食費未納(平成17年度)



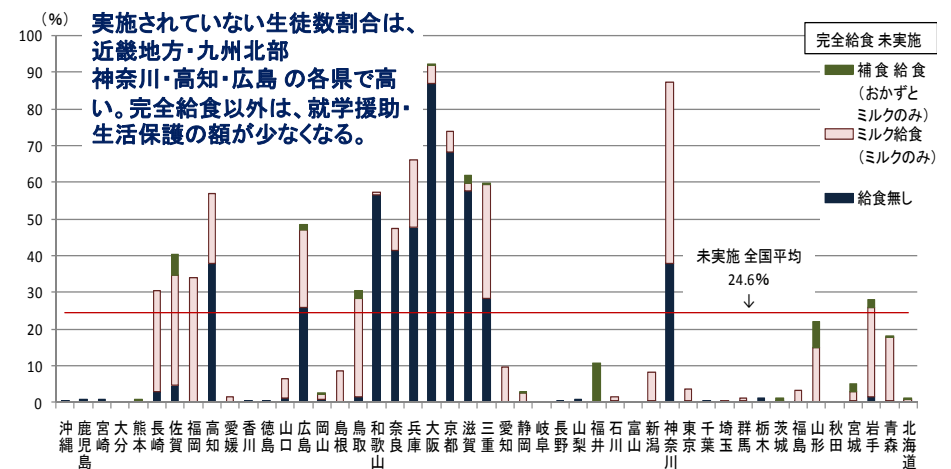
(出所) 馬咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

### 給食費未納の保護者への対応内容(複数回答)



(出所)馬咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

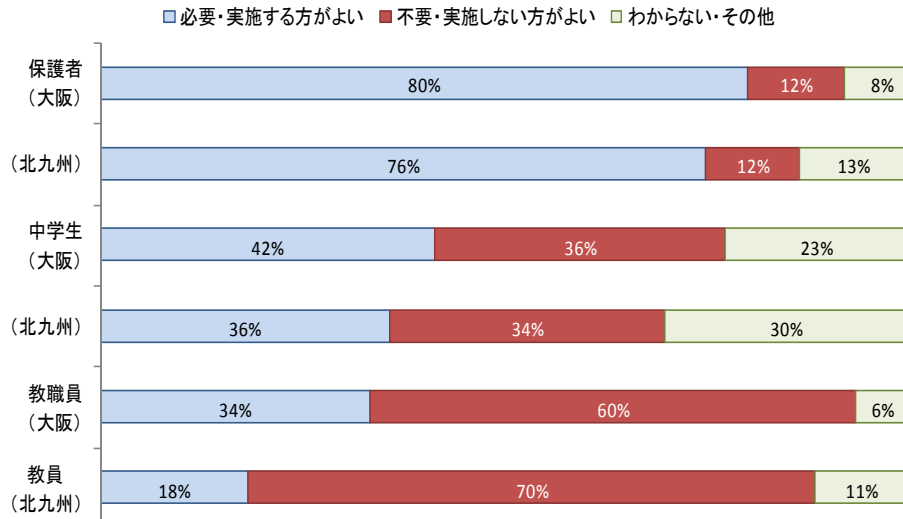
### 公立中学校で完全給食が実施されていない生徒数割合(2009年度)



(注)全国の完全給食実施率は、公立中学校生徒数で75.4%、公立小学校児童数で99.5%である。東京都教育委員会「平成21年度東京都における学校給食の実態」によれば、東京都の区部の公立中学は、100%実施。町田・狛江・武蔵野の各市では2008年に、八王子市は2007年に完全給食が開始された。福生・西東京の両市は、ミルク給食のみ実施されている。

(出所)馬咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

## 完全給食実施のニーズ

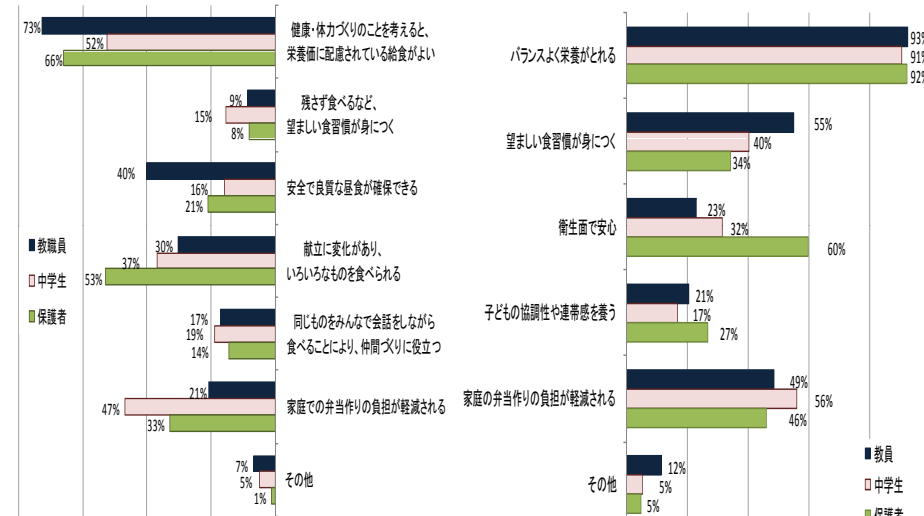


(出所) 鷹咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

## 完全給食実施に賛成の理由(複数回答)

大阪市

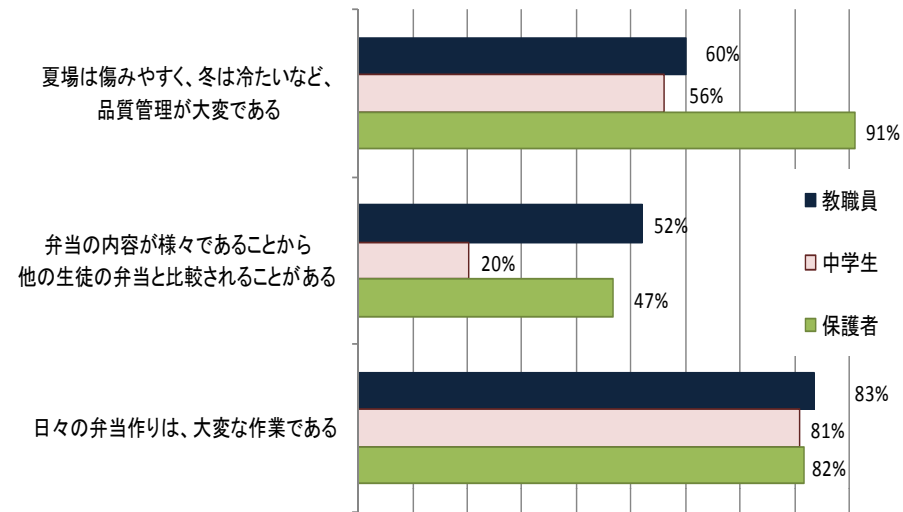
北九州市



(注) 完全給食が実施されていない公立中学校における調査。

(出所) 鷹咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

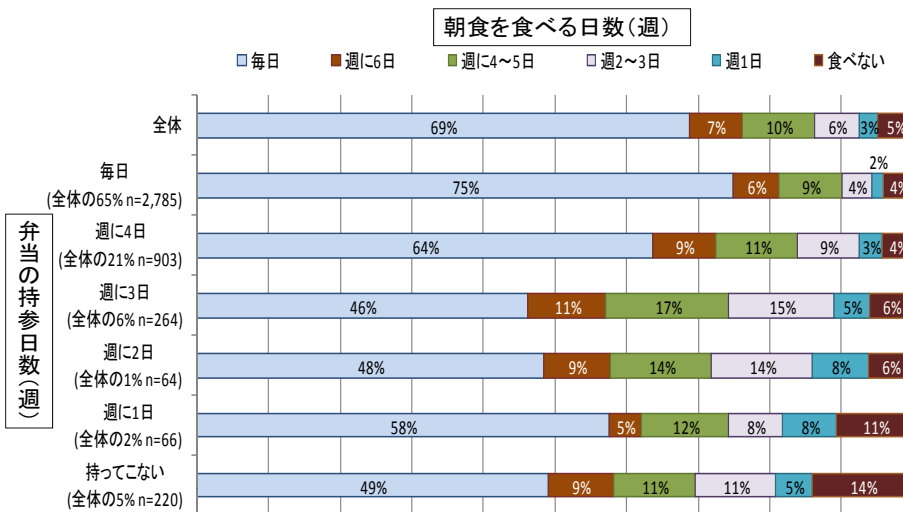
## 完全給食完全給食のない中学校における弁当持参の問題点(大阪市)



(注) 数字は、各項目に「そう思う」と回答した者の割合。

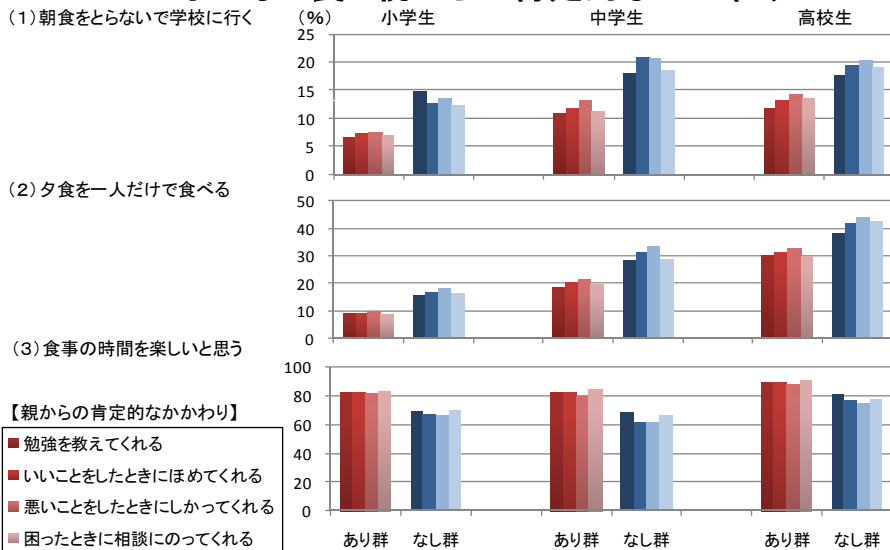
(出所) 鷹咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

## 完全給食完全給食でない中学校における弁当の持参日数と朝食欠食の状況(大阪市)



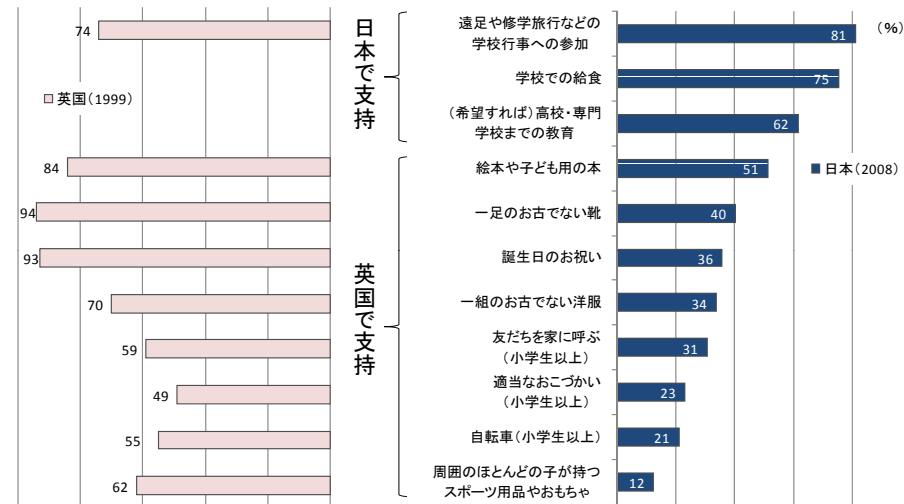
(出所) 鷹咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

### 子どもの食と親からの肯定的なかかわり



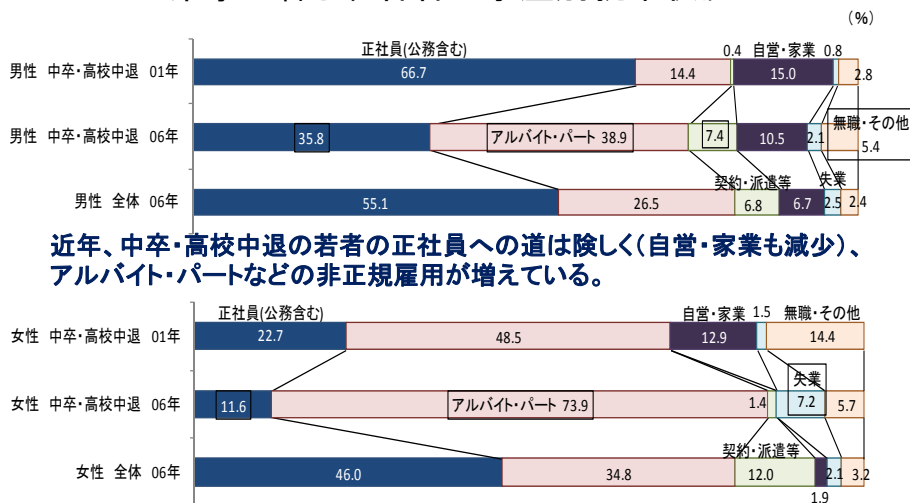
(出所) 馬咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。

### 子どもに必要なもの支持率に関する日英比較



(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頁より馬咲子作成。

### 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) 馬咲子「子ども・若者の貧困と教育の機会均等」『経済のプリズム』第83号、2010年9月。

### 子どもの権利条約28条 教育への権利

(b) すべての児童に対し、中等教育(高校教育)が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとし、例えば、無償教育の導入、必要な場合における財政的援助の提供のような適切な措置をとる。

(d) すべての児童に対し、教育及び職業に関する情報及び指導が利用可能であり、かつ、これらを利用する機会が与えられるものとする。

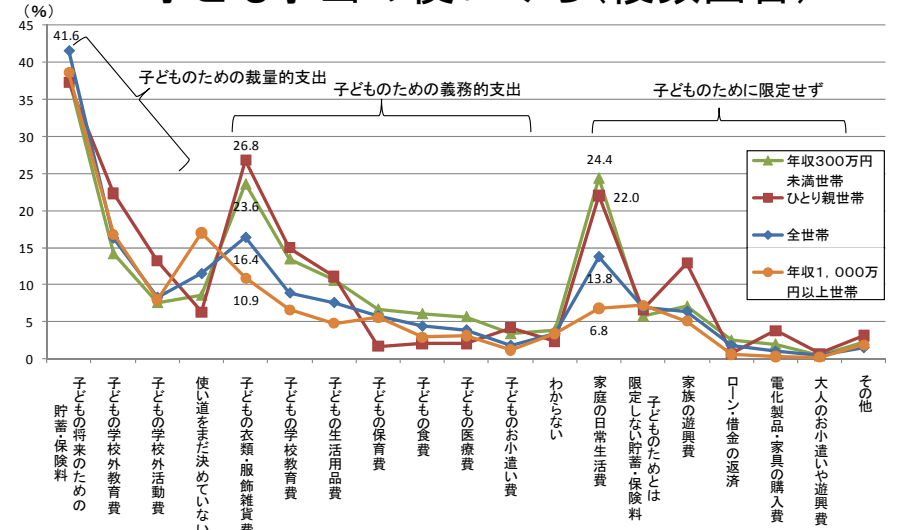
(e) 定期的な登校及び中途退学率の減少を奨励するための措置をとる。

## ■ 国連子どもの権利委員会 対日審査 総括所見での勧告(2010年6月)

- ・子どもの間に存在する不平等や格差に対して、権利をベースとした包括的な国内行動計画が欠如。
- ・不利な状況にある子どもや家庭を優先して、財政的・社会的・心理的支援を提供すべき。
- ・すべての子どもを対象とする子ども手当制度が、貧困率引下げにおいて、現行の生活保護や母子世帯への支援と比較して有効かどうか評価するデータがない。
- ・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配分を

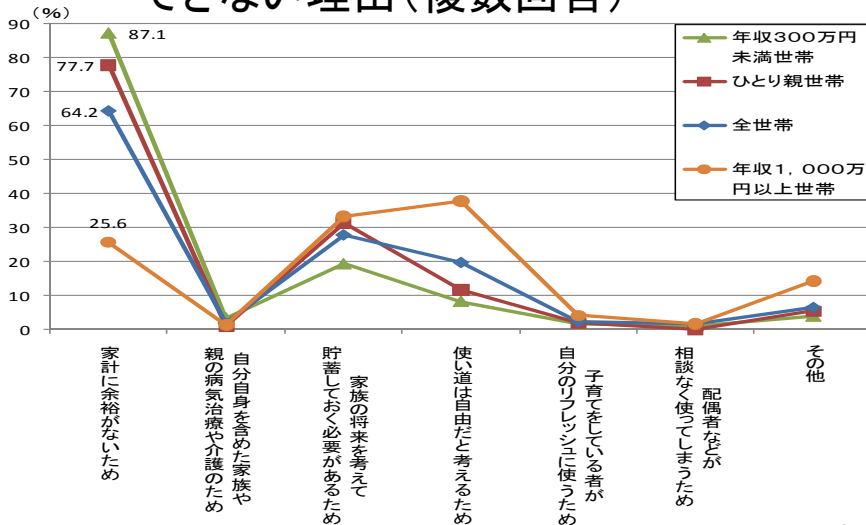
(出所)外務省「児童の権利条約第3回政府報告審査後の児童の権利委員会の最終見解(仮訳)」2010年6月  
([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006\\_kj03\\_kenkai.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006_kj03_kenkai.pdf))、子どもの権利条約NGOレポート連絡会議  
仮訳「子どもの権利委員会：総括所見：日本(第3回)」(<http://www26.atwiki.jp/childrights/>)。 44

## 子ども手当の使いみち(複数回答)



(出所) 鳳咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。 45

## 使いみちが子どものために限定できない理由(複数回答)



(出所) 鳳咲子「未納問題から考える学校給食」『経済のプリズム』第87号、2011年2月。 46

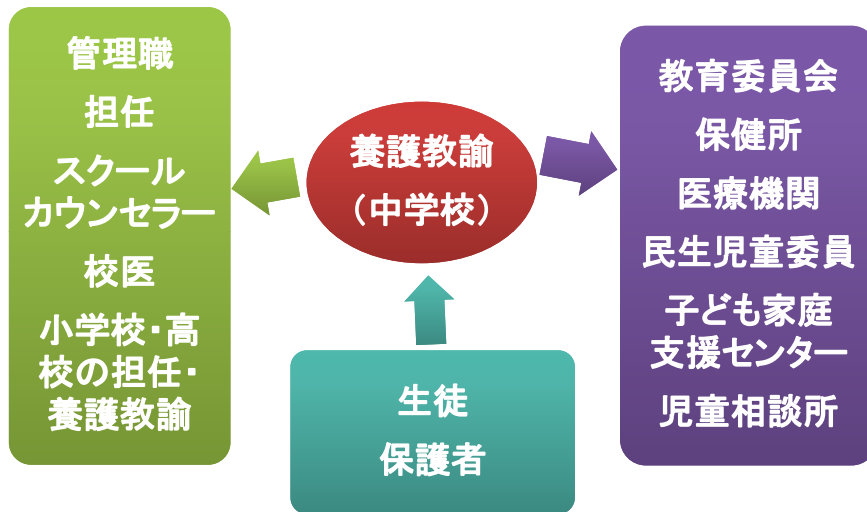
## 外国語による就学援助案内(2009年度)

東京都大田区の就学援助の案内書では、英語・中国語・韓国語・タガログ語・スペイン語版が必要な場合は、学校に連絡して欲しいと、冒頭に各国語で記載している。

ポルトガル語(岐阜県大垣市)

中国語・英語(東京都北区)

## 養護教諭の連携例



(出所)東京都立中学校養護教諭三谷理絵さんからのヒアリングを基に馬咲子作成。

## 子どものための政策とは

- シビル・ミニマム(最小限度の生活基準)を確保する  
給食、修学旅行、卒業アルバム 地域格差をどう考えるか
  - 排除なく、すべての子どもに高校卒業を  
高校版就学援助の必要性
- そのためには、
- ニーズに合った適切な情報提供
  - 関係者間(学校・福祉・NPO等)の連携、情報の共有  
親のネグレクトから子どもを守る

## 夏の電力不足と要援護者

浦安市に住む肢体不自由の障害児を持つ母親です。  
 うちは先日まで水道が使えない状態で現在(3月23日時点)も下水はトイレッ  
 トペーパーなどは流せない状態です。  
 当初計画停電は行わない予定でしたが、大規模停電の恐れがあるため急遽  
 実施されました。  
 その日は給水して、何日かお風呂に入れられない状態でしたので、せめて洗髪だ  
 けでもと思い、障害児を受け入れてくれる散髪屋に行き、久しぶりに洗髪をし家  
 に戻ると計画停電になっており、マンションのエレベーターが使えない状態だ  
 した。車椅子から子供を下ろし抱っこして6階まで上がり、車椅子と給水してきたお  
 水は一旦車へ戻し停電終了後に運びました。  
 新浦安は高層マンションも多く、車椅子で大きなお子さんであれば、大変ご苦  
 労されていると思います。また水道が使えない地区でロウソクなどを使用した際  
 の火災も心配です。  
 東北地方の方の事を考えれば節電も我慢出来ます。しかし計画停電の方法  
 をもう少し考えていただけないかと思えます。各家庭の使用量の制限が出来れ  
 ば個々で何に電力を使うか選択する事も出来ます。今後長期化するのではあ  
 れば、信号病院治安など安全に暮らせるような検討をお願いいたします。

### 【参考】

- 「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク ホームページ <http://end-childpoverty.jp/>  
 赤石千衣子「シングルマザーたちが国会を動かした」『権力と労働』岩波書店、2009年8月(配付資料)  
 馬咲子「議員立法の課題」『論座』2008年2月  
 馬咲子「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  
 馬咲子「子ども・若者の貧困と教育の機会均等」『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」『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) >  
 馬咲子「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  
 店、2009年8月169～174頁  
 第171回国会参議院決算委員会会議録8号7～13頁神本美恵子議員の質疑< <http://kokkai.ndl.go.jp/> >  
 OECD編著『図表で見る世界の社会問題』明石書店、2006年12月  
 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＝湯澤編『子どもの貧困』明石書店、2008年4月  
 青砥森『ドキュメント 高校中退ーいま、貧困がうまれる場所』ちくま新書、2009年10月  
 阿部彰『子どもの貧困』岩波書店、2008年11月 岩川直樹『貧困と学力』明石書店、2007年8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  
 乾彰夫編『18歳の今を生きぬく』青木書店2006年3月 宇都宮健児『反貧困の学校』明石書店、2008年10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、2009  
 年1月  
 瀬川正仁『若者たち一週間定時制高校から視えるニッポン』バジリコ(株)、2009年6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  
 林社一『アメリカ下層教育現場』光文社、2008年1月  
 藤本典裕・制度研編『学校から見える子どもの貧困』大月書店、2009年5月  
 本田由紀『若者の労働と生活世界』大月書店、2007年5月、南悟『生きていくための短歌』岩波ジュニア新書、2010年  
 2月  
 宮本みち子『若者が《社会的弱者》に転落する』2002年11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