

# 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～

企画調整室（調査情報室） 鷹 咲子<sup>がん</sup>

公立高校の授業料を不徴収とし、私立高校等の生徒には「高等学校等就学支援金」を支給する「高校授業料無償化」が平成 22 年 4 月から実施された<sup>1</sup>。また、中学校修了までの子ども手当の支給も 6 月から開始され、子ども・教育に関する政策は、大きな転換点を迎えている<sup>2</sup>。

## 1. 卒業クライシス問題

高校授業料無償化以前の平成 21 年 3 月、出席日数・成績等の卒業要件を満たしているにもかかわらず授業料等の滞納を理由に、卒業式後に卒業証書を回収したり、卒業式に出席を認めなかったりした事例が、調査された 12 県のうち、少なくとも 43 校（私立 36 校、公立 7 校）、75 人（私立 67 人、公立 8 人）にのぼった（図表 1）。授業料ではなく、PTA 会費の滞納による場合もある。このように親の失業や収入減など経済的理由により授業料等を滞納して卒業できない状況は、高校生の「卒業クライシス（危機）問題」とも呼ばれている<sup>3</sup>。

こうした事態について文部科学省は、学校教育法施行規則第 104 条が準用する同規則第 58 条が「校長は、全課程を修了したと認めた者には、卒業証書を授与しなければならない」と規定していることから、経済的理由などやむを得ない事情による授業料の未納は、生徒個人の責任ではないので、授業料減免制度、奨学金制度を活用した上で、生徒の心情を最大限配慮した対応をとることが望ましいとの考え方を示している<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> 「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」（平成 22 年法律第 18 号）の成立、施行による。本法律をめぐる議論については、鈴木友紀「「高校無償化」をめぐる国会論議」『立法と調査』306 号（2010. 7）3～14 頁、有菌裕章「「高校無償化」の意義」『立法と調査』302 号（2010. 3）17～24 頁、寺倉憲一＝黒川直秀「教育費の負担軽減—高校の無償化をめぐる議論—」『調査と情報』666 号（2009. 11）を参照。

<sup>2</sup> 参議院選挙における各党のマニフェストにおいても、教育費負担の軽減に関する記述が見られた。

<sup>3</sup> 第 174 回国会衆議院文部科学委員会議録第 2 号 14 頁（2010. 2. 24）、衆議院本会議録第 10 号 15 頁（2010. 2. 25）、参議院本会議録第 10 号 2 頁（2010. 3. 19）、参議院厚生労働委員会議録 20 号 4 頁（2010. 5. 25）、『毎日新聞』（2010. 3. 3）、『朝日新聞』（2010. 2. 7）など。

<sup>4</sup> 中学・高校生の卒業クライシスに関する質問に対する答弁書（2010. 2. 26 内閣衆質 174 第 142 号）及び第 171 回国会衆議院文部科学委員会議録第 4 号 15 頁（2009. 3. 25）。同時に文部科学省は、人数等について全国的な調査は行わず報道の確認のみで、山梨、山口、佐賀、長崎など合わせて 21 校 44 人と答弁している。

図表 1 高校授業料滞納による卒業クライシス報道 (2009 年)

都道府県名	高校数(校)		人数(人)		備考
	私立	公立	私立	公立	
山口	7		13		2009/03/20 毎日新聞 地方版 県内20の私立高のうち
宮崎	8		14		2009/03/20 毎日新聞 地方版 県が県内全私立高15校(分校含む)で調査を実施 2009/03/20 宮崎日日新聞朝刊
山梨		1		1	2009/03/20 静岡新聞 山梨県立増徳商業高校 2009/03/08 朝日新聞
香川		1			1 2009/03/18・13 毎日新聞 地方版 県立笠田高 又は 2009/03/13 日本経済新聞 夕刊 2 2009/03/13 朝日新聞 夕刊 大阪版 PTA会費 2009/03/13 大阪読売新聞 夕刊 2009/03/13 NHKニュース
愛知	4		4		2009/03/18 中部読売新聞 尾張、三河地方 2009/03/18 中日新聞朝刊 地方版(県内版) 2009/03/17 朝日新聞 夕刊
長崎	3		5 又は 6		2009/03/14 朝日新聞 長崎市内2校佐世保市内1校 2009/03/13 日本経済新聞 夕刊 2009/03/13 朝日新聞 西部版 2009/03/13 毎日新聞 西部版
鹿児島	4		6		2009/03/14 毎日新聞 西部版 2009/03/13 朝日新聞 西部版 県が全私立高校22校調査
熊本		1		1	2009/03/14 毎日新聞 西部版 県教委発表 PTA会費 2009/03/14 熊本日日新聞 私立高校22校については県が調査する予定はない
福岡		2		3	2009/03/13 日本経済新聞 夕刊 福岡市立高校 2009/03/13 朝日新聞 西部版 福岡高校 福岡西陵高 2009/03/13 西日本新聞 福岡市教委が渡すように指導
山口	7		13		2009/03/13 毎日新聞 地方版 県内20の私立高のうち 2009/03/11 中国新聞
福島	1		7		2009/03/13 福島民報 郡山市
佐賀	2	2	5	2	2009/03/12 毎日新聞 西部版 唐津市の県立2校
計	36	7	67~8	8~9	

(出所) 新聞記事データベース「日経テレコン 21」より筆者作成。

「卒業クライシス問題」のように高校生が家計の困窮により就学を断念する事態が生じないよう、文部科学省は、平成 21 年度第 1 次補正予算で、経済的理由により修学困難な高校生への授業料減免補助及び支援として、「高校生就学支援基金」を設置した都道府県に対する「高等学校授業料減免事業等支援臨時特例交付金」制度を設けた<sup>5</sup>。しかし、2010 年 3 月も、少なくとも 7 県の私立高校 16 校 18 人が学費滞納を理由に卒業式に出られなかったことが報道されている<sup>6</sup>。

## 2. 経済的理由による高校中退の現状

高校生の授業料滞納は、雇用状況の悪化に伴う保護者の失職等の経済的理由

<sup>5</sup> 文部科学大臣政務官「経済的理由により修学困難な高等学校等生徒への支援について」(2010. 2. 9)。しかし、支援制度を拡充した場合に 2 分の 1 が都道府県の負担となることから、約 486 億円 (2009~2011 年度の 3 か年分) の基金のうち、初年度は 51 億円程度しか使用されていない (第 174 回国会衆議院予算委員会議録第 8 号 5 頁 (2010. 2. 9)、第 19 号 11 頁 (2010. 3. 2))、『朝日新聞』(2010. 3. 3))。

<sup>6</sup> 『読売新聞』(2010. 3. 22) によれば、2010 年の卒業クライシスは、愛知、山形、新潟、富山、和歌山、鳥取、香川の 7 県の私立高校計 16 校で確認されている。

によって増加しており、2008年度末で私立・県立併せて約1万7千人にのぼる（図表2）<sup>7</sup>。

図表2 増加する授業料滞納者

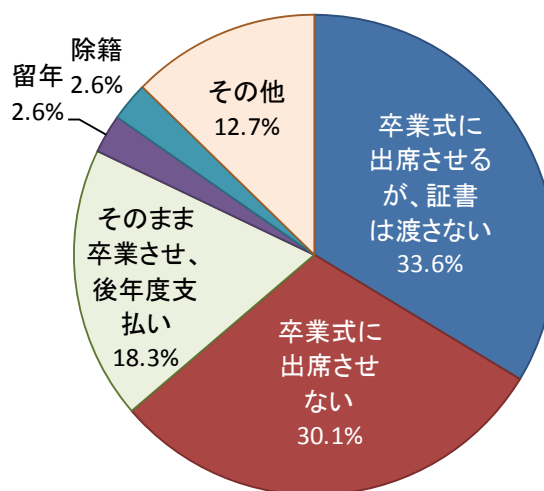
私立高校	2007年度末	8,276人	生徒総数に占める割合	(0.8%)
	2008年度末	9,067人		(0.9%)
県立高校	2007年度末	7,203人		(0.3%)
	2008年度末	8,245人		(0.4%)

（出所）文部科学省「教育安心社会の実現に関する懇談会報告～教育費の在り方を考える～」（2009.7.3）

このような滞納について、高校側の対応はどうなっているのでしょうか。学費滞納があった場合、私立高校では、報道された卒業クライシス事例のように「卒業式に出席させるが、証書は渡さない」（33.6%）、「卒業式に出席させない」（30.1%）とする場合が多い（図表3）<sup>8</sup>。また、退学処分になれば滞納額の支払いがなくなるため生徒自身が退学処分を希望する場合もある。

文部科学省によれば、経済的理由による高校中退者は、2千人余りであるが、理由を一つしか選べない調査のため、家庭の事情、進路変更（就職を希望）と答えた者の中にも経済的理由が多数含まれると見られる<sup>9</sup>。また、授業料減免を受けていた者、奨学金の貸与を受けていた者であっても、経済的理由により退学した者もいる（図表4）。

図表3 私立高校における学費滞納と卒業



（出所）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（2009.9）178頁。

<sup>7</sup> 県立高校の都道府県別の状況については、『毎日新聞』大阪版（2010.1.31）。

<sup>8</sup> 公立高校についても、文部科学省「「高等学校等の実質無償化」に関する関係団体との意見交換会」（2009.10.9）、全国高等学校長協会提出資料によれば、未納者への法的措置65件（2008年度）という県の例がある。文部科学省は、公立高校の授業料は地方自治法第225条施設利用の対価であるので、授業料滞納による出席停止処分、退学処分も違法ではないとしていた。

<sup>9</sup> 第170回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会議録第2号14頁（2008.11.18）。文部科学省「平成22年度学校基本調査」（2010.8）によれば、義務教育においても経済的理由による長期欠席（30日以上）が小学生73名、中学生137名存在する。

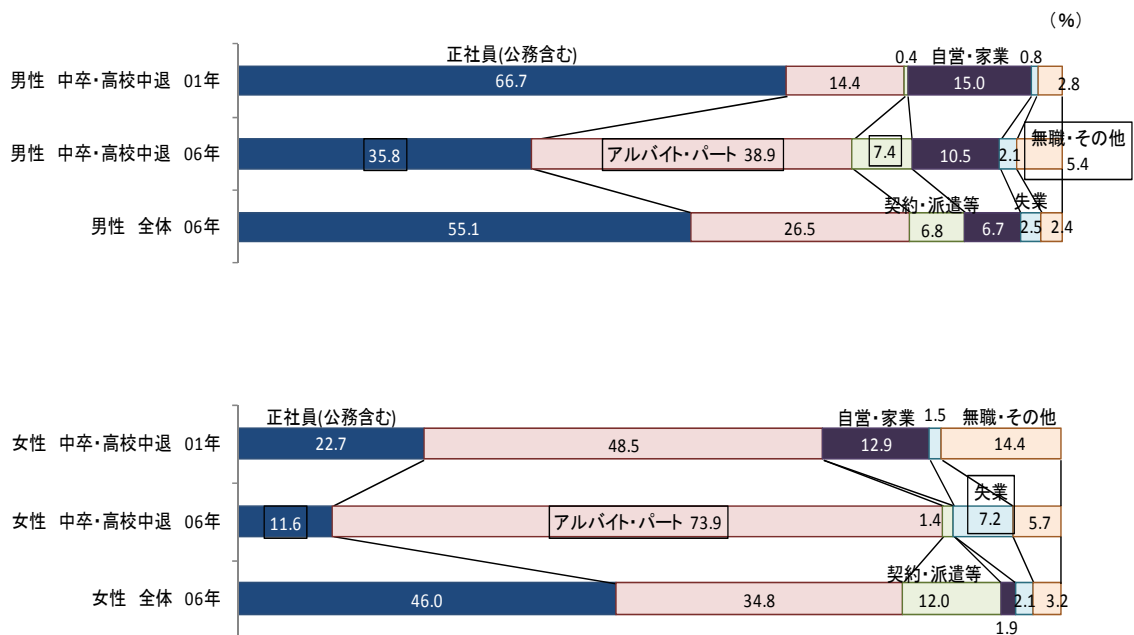
図表4 中途退学の主な理由（一つ選択）

経済的理由	2, 207人		
うち 授業料減免を受けていた者	636人	29%	
奨学金の貸与を受けていた者	230人	11%	
			(複数回答)
家庭の事情	2, 958人		
進路変更（就職を希望）	9, 045人		

(注) 全体の年間中途退学者数 66,243 人。経済的理由による長期欠席者 2,736 人。  
 (出所) 文部科学省「平成 20 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」  
 (2009. 8. 6)

現在、高校等への進学率は約 98%となっているが、中途退学者が年間 6 万 6 千人程度いる（平成 20 年度）。近年、雇用が不安定で社会保険の適用を受けないことが多い非正規労働者の割合が、全雇用者の 3 分の 1 以上に増加している。その中で、中卒・高校中退という相対的に不利な学歴の若者にとって、正社員への道は近年一段と狭くなっている。2001 年と 2006 年を比較すると、正社員になれた若者は、ほぼ半減しており、アルバイト・パートへの就業割合が増え

図表5 東京に暮らす若者の学歴別就業状況

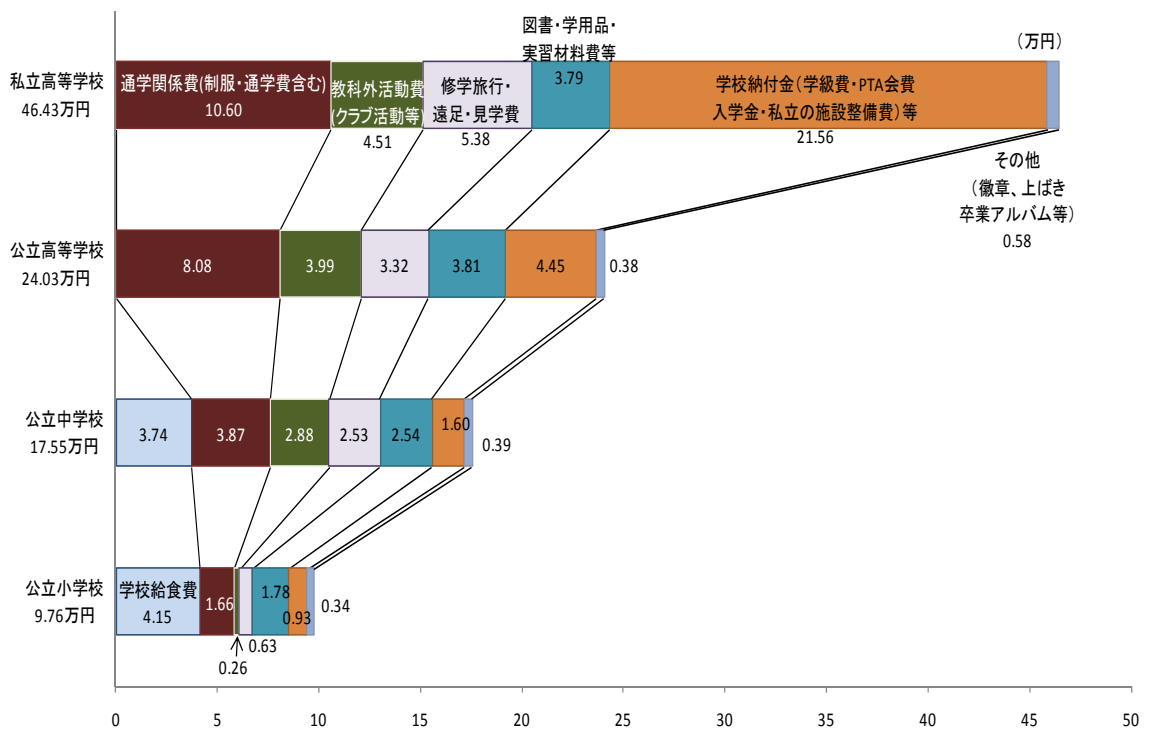


(注) 調査対象は、東京都（島部を除く）の 18-29 歳の若者 2000 人（正規課程の学生と専業主婦を除く）。  
 (出所) 労働政策研究・研修機構「大都市の若者の就業行動と移行過程」『労働政策研究報告』72 号(2006. 11)。

ている（図表5）。また、高校卒業を要件とする職業資格も増えている<sup>10</sup>。

高校授業料無償化法の成立によって、公立高校は授業料不徴収となり、私立学校は、公立高校授業料相当額の11万8,800円が助成されることになった<sup>11</sup>。しかし、授業料以外で学校にかかる費用は、公立高校で約24万円、私立高校では約46万円にもものぼる（図表6）。一般に、公立高校入学定員は、当該地域の中学卒業生全員分に満たないことから、高校生の約3割が私立高校で学んでい

図表6 学校教育を受けるための費用（一人・年間）



(注) 学習塾費など学校外活動費及び高校生の授業料を除く。私立高校（全日制）の授業料の平均は318,694円（無償化前の公立平均は116,628円）である。平成22年度より私立高校生には、118,800円（年収350万円以上の場合）が助成される。中学生の給食費は、完全給食が実施されていない中学校の給食費も含んだ平均。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) 文部科学省「平成20年度子どもの学習費調査」(2010.1)より筆者作成。

<sup>10</sup> 例えば、1998年度から、理容師・美容師養成施設への入学資格は原則高卒以上となった。内閣府子ども・若者支援地域協議会運営方策に関する検討会議「社会生活を円滑に営む上で困難を有する子ども・若者への総合的な支援を社会全体で重層的に実施するために」(2010.7)9、49頁は、高校中退がフリーターや若年無業者など社会的弱者に至るリスクを高める大きな要因であると指摘している。

<sup>11</sup> 市町村民税所得割非課税世帯には2倍の23万7,600円、所得割額18,900円未満の世帯には1.5倍の17万8,200円を上限に助成される。

る<sup>12</sup>。私立高校への進学は、公立高校が不合格となり、やむなく私立を選んだ場合が含まれている。私立高校の授業料、及び公立、私立ともに授業料以外の学費の負担は、依然として大きい。

### 3. 高まる高校版就学援助の必要性

平成 21 年に制定され、平成 22 年 4 月から施行された「子ども・若者育成支援推進法」には、「日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとり、子ども・若者育成支援の基本理念等を定め、子ども・若者育成支援施策を推進する。」と規定されている。

憲法は、教育の機会均等について、「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」（第 26 条）と規定している。児童（子ども）の権利条約は、教育への権利について、「(b) すべての児童に対し、中等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当な措置をとる。(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。」（第 28 条）と規定している<sup>13</sup>。

また、子どもに必要なものの支持率に関する調査がある。「(希望すれば) 高校・専門学校までの教育」という項目への支持率は、「遠足や修学旅行などの学校行事への参加」「学校での給食」<sup>14</sup>項目に次いで相対的に高い（図表 7）。第 2 節でも述べたように中卒・高校中退者の就業状況が悪化している現状においては、高校卒業までの学習条件の整備は、国民の支持も高く、特に優先すべき課題である。

厚生労働省は、2010 年 2 月から 3 月にかけて卒業クライシス対応として、社会福祉協議会が貸し付ける生活福祉資金（教育支援資金）を活用して高校の授業料が滞納した時に遡及して滞納額を貸し付ける一年限りの特例措置を講じた<sup>15</sup>。この特例措置は、わずか 2 か月間で貸付決定件数 1,033 件、貸付決定金

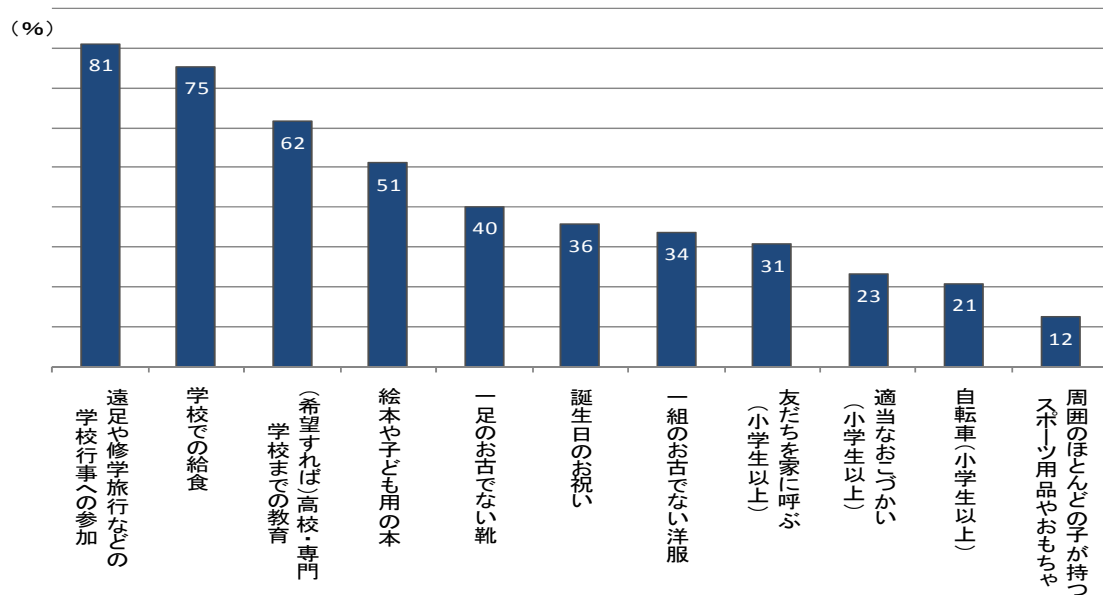
<sup>12</sup> 全国 29 の都道府県には、公立と私立の定員配分を決める協議会がある。経済環境の悪化で公立のみ受験する生徒も増えている。統廃合が進められている定時制高校では志願率の上昇も見られる（『日経グローバル』148 号(2010. 5)18～20 頁）。

<sup>13</sup> 条約中の中等教育とは、我が国における高校教育に相当する。

<sup>14</sup> 全国の完全給食実施率は、公立小学校児童数で 99.5%であるが、公立中学校生徒数では 74.6%にとどまる。給食のない夏休みに体重の減る子どもがいることも報告されている。

<sup>15</sup> 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長「高校生の授業料滞納に係る生活福祉資金（教育支援

図表7 子どもに必要なものの支持率



(出所) 阿部彩『子どもの貧困』岩波書店(2008. 11)186～187頁。

額2億5,576万円の利用となり<sup>16</sup>、私立高校生の中退率減少に効果があったとの評価がある<sup>17</sup>。

過去の生活福祉資金の高校の修学資金貸付の分析によれば、利用世帯の親が無職である場合が多く、持ち家率も低いため、国(日本政策金融公庫)の教育ローンの利用が難しく、また、成績が5段階評価で3.0に届かない場合が多く成績要件のある日本学生支援機構を利用できないという<sup>18</sup>。また、所得の低い層では、貸与さらに有利子の資金は、将来の負担を考えて利用したくないという声もある<sup>19</sup>。第2節の図表5で見たように、今日、高校を出ていないと正社員として就労することが難しいこと、高校教育の成果は本人のみならず広く社会に還元されること<sup>20</sup>、このような観点からは、成績要件のある奨学金制度だ

資金)の取扱について」(2010. 2. 12)。貸付対象は市町村民税非課税世帯程度の低所得世帯、貸付上限月額3万5千円。無利子。償還期限は、卒業後6月以内の据置期間経過後20年以内。保証人不要、但し世帯内で連帯借受人が必要。

<sup>16</sup> 厚生労働省「高校生の授業料滞納に係る生活福祉資金の貸付決定状況について(最終報告)」(2010. 5. 20)。

<sup>17</sup> 『毎日新聞』(2010. 5. 1)、『日本経済新聞』(2010. 5. 1)。

<sup>18</sup> 鳥山まどか「貧困・低所得世帯への教育費支援—生活福祉資金貸付制度を中心に—」『社会福祉学』第46巻第1号(2005. 7)によれば、北海道の制度利用者の調査では無職世帯が4割、持ち家世帯は2割未満であった。

<sup>19</sup> 大澤真平「子ども経験の不平等」『教育福祉研究』第14号(2008. 3)10頁。

<sup>20</sup> 文部科学省「平成21年度文部科学白書」(2010. 6)68頁。

けでは修学支援に不十分であるといえよう。

この点に関して、経済的な困難のある高校生に対しては、生活保護（生業手当として高校修学費の一部を支給）が限定的であるため、現在、義務教育のみを対象としている就学援助の拡充等により、生活保護受給よりも緩やかな所得要件の高校版就学援助による給付が必要であるという提案がある<sup>21</sup>。

#### 4. 修学支援におけるナショナル・ミニマム

現在は義務教育のみに適用されている就学援助制度に対する国庫補助は、いわゆる三位一体の改革により、平成17年度以降廃止され一般財源化された。その理由には、就学援助の対象である準要保護者は、認定に当たって全国共通の基準が無く市町村教育委員会の独自の判断で行われていることと、生活保護法の対象である要保護者よりも困窮度が低いことが挙げられている<sup>22</sup>。この一般財源化により、市町村間の就学援助制度運用の差は拡大している可能性がある<sup>23</sup>。就学援助制度の最低基準、ナショナル・ミニマムに関して、文部科学省は生活保護受給者の困窮度が一番高いことを答弁するにとどまり、就学援助の基準については明言していない<sup>24</sup>。子どもの相対的貧困率と就学援助を受けている子どもの割合が共に14%程度であることから、就学援助は生活保護よりも子どもの貧困をよく捕捉しているとの指摘もある<sup>25</sup>。

生活保護の要保護率、就学援助の準要保護率について<sup>26</sup>、全国平均（それぞれ平成20年度1.3%、12.6%）以上の人口規模別の市町村割合を、ここで生活保護対応率、就学援助対応率と呼ぶことにする。就学援助は市町村の運用によるところが大きい<sup>27</sup>、特別区や人口規模が大きい市町村ほど就学援助対応率が高くなる傾向がある（図表8）。

---

<sup>21</sup> 藤澤宏樹「就学援助制度の再検討（2・完）」『大阪経大論集』第59巻第1号（2008.5）73頁。「第9回教育再生懇談会小川委員提出資料、教育安心社会関連資料」（2009.4.17）。なお、「就学援助」の場合は、もともと貧困家庭の不就学対策であったという経緯から「修学」ではなく「就学」の文字を使っている。

<sup>22</sup> 第162回国会衆議院文部科学委員会議録第7号3頁（2005.3.17）、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（2009.2）及び後掲図表10参照。

<sup>23</sup> 文部科学省「就学援助に関する調査結果について」（2006.6）、文部科学省「平成20年度準要保護者認定基準等変更調査」。

<sup>24</sup> 第171回国会参議院決算委員会議録第8号11頁（2009.6.1）。

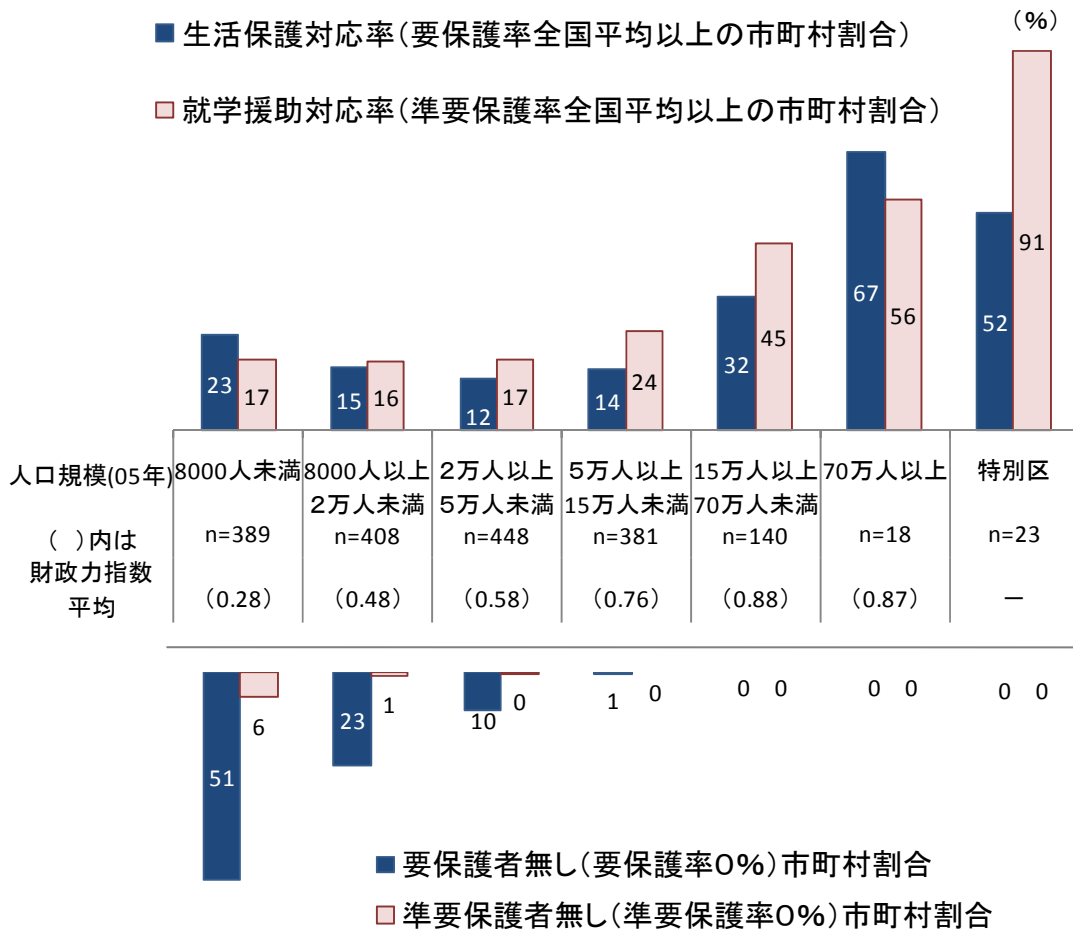
<sup>25</sup> 阿部彩『子どもの貧困』岩波書店（2008.11）89～90頁。

<sup>26</sup> 要保護率、準用保護率は、公立小中学校児童生徒総数に占める要保護者、準要保護者の割合である。

<sup>27</sup> 湯田伸一『知られざる就学援助—驚愕の市町村格差』学事出版（2009.7）141～143頁。



図表 8 人口規模別の制度対応率と保護者無しの市町村割合（2008 年）

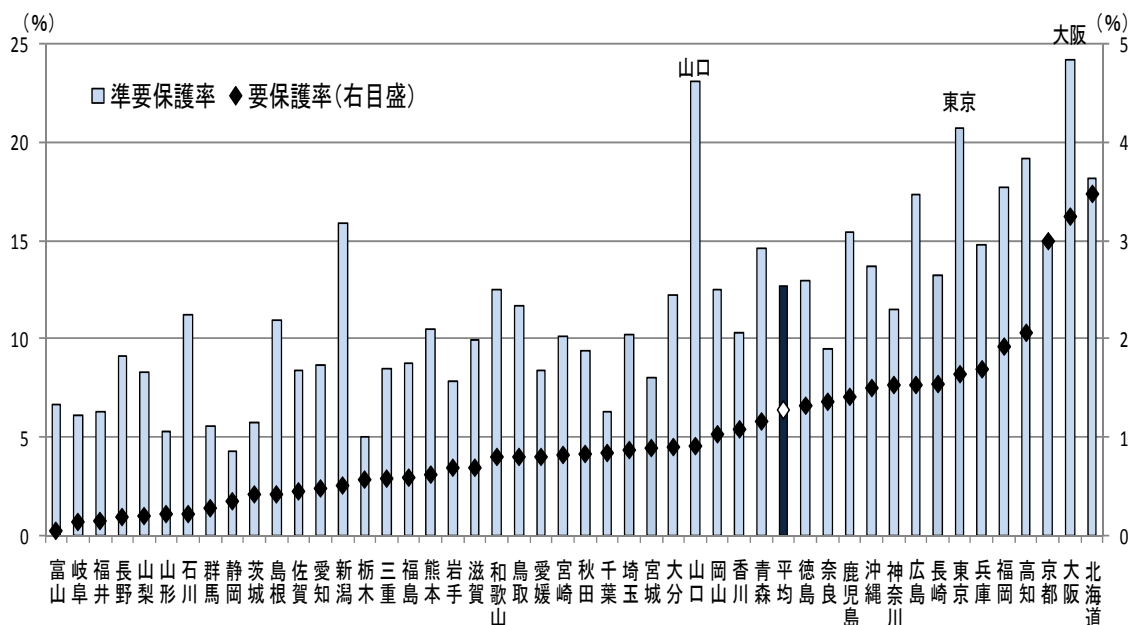


(注) nは該当する市町村数。2008 年度の小中学生の保護率の全国平均は、要保護率 1.3%、準要保護率 12.7%である。

(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）」(本稿の付表参照)、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。

一方、生活保護の対応率は、政令市クラスの 70 万人以上の自治体で最も高く、特別区はそれに次ぐ。8000 人未満の町村もそれほど低くはなく、全国平均以上に生活保護の対応をしている自治体が全体の 5 分の 1 以上、23%ある。ところが逆に生活保護を受けている子どもが 0 人という町村も人口 8000 人未満では半分以上ある。したがって、人口 8000 人未満では生活保護のニーズに全国平均以上に対応している約 2 割の町村と、逆に全く子どもに対して生活保護を実施していない約半数の町村があり、自治体ごとの運用の差が非常に大きい。

図表9 都道府県別保護率



(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)」  
(本文末尾の付表参照) より筆者作成。

全国的にみると、富山県や福井県など北陸は生活保護率 (図中の要保護率) が低いとよく言われるが、就学援助率 (図中の準要保護率) は必ずしも低くはない (図表 9)<sup>28</sup>。人口 8000 人未満の町村に多い生活保護を受けている子どもが 0 人という地域でも、就学援助制度が生活保護制度の利用しにくさを補完している可能性がある<sup>29</sup>。

このような義務教育段階における子どもへの生活保護と就学援助の適用の現状を見ても、修学支援におけるナショナル・ミニマムは、現在の生活保護制度だけでは不十分である。生活保護を受けるには世帯の資産調査があり、住宅ローンなど借入れがある場合などは受けられない。就学援助には資産調査はなく、通常、親の所得のみが基準となっている (図表 10)。

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されて、生活保護の生活扶助に吸収された。その後、昭和

<sup>28</sup> 全国的には生活保護の子どもの約 10 倍の就学援助の子どもがいるのが平均的な姿であり、生活保護の水準に比べて就学援助が少ない自治体もあるが、北陸では生活保護の水準と比べて就学援助の水準は必ずしも低くない。

<sup>29</sup> ちなみに人口 8000 人未満の町村の 2007 年と 2008 年を比較すると、生活保護対応率 23%、要保護無し 51%で変わらないが、就学援助対応率は、2007 年の 13%から 2008 年に 4%上昇している。

図表 10 義務教育における生活保護（教育扶助）と就学援助の関係

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	<b>就学援助</b>	
	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 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) 要保護者も修学旅行費と一部の医療費は、生活保護制度ではなく就学援助制度の対象である。脚注 27 も参照。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種類のみを対象としている。

(出所) 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. 2)に加筆作成。

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<sup>30</sup>。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問題と考えられていた<sup>31</sup>。

## 5. 求められる児童（子ども）の権利条約の理念の実現

第 3 節で言及した児童（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）。過去 2 回（1998 年・2004 年）、日本政府の報告書を審査した児童の

<sup>30</sup> 文部省「わが国の教育の現状」（1953）。大平嘉一郎「貧困世帯に対する公的扶助制度と就学奨励制度(2)」『教育委員会月報』第 13 巻第 11 号(1962. 2)55、58 頁によれば、修学旅行費については、当時の社会通念として、学習に直接必要なものとして取り扱われず教育扶助の範囲から除外され、就学援助の対象とすることで現在に至っている。藤澤宏樹「就学援助制度の再検討（1）」『大阪経大論集』第 58 巻第 1 号(2007. 7)218 頁は、この不当性を指摘している。現在、修学旅行のほとんど（96%）が教科や他の教育活動と関わりをもって行われている実態からも時代にそぐわない（(財)全国修学旅行研究協会「修学旅行の実施概況調査／修学旅行の課題調査『教科等との関わり方について』（2009. 3）」）。

<sup>31</sup> 藤澤・前掲注21、57頁。松浦泰次郎「教科書給与の法律改正について」『文部時報』第946号(1956. 6)32頁。

権利委員会の最終見解（総括所見）が採択されているが、2010年6月に採択された第3回目の最終見解（総括所見）では、新たに我が国における子どもの貧困の問題に焦点が当てられた<sup>32</sup>。

まず「国内行動計画」に関して、児童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、及び児童の発達・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「資源の配分」として、児童の福祉及び発達のための補助金や手当が、これまで一貫したやり方で整備されてこなかったことに憂慮が表明され<sup>33</sup>、国及び地方自治体予算における児童のための予算割当が明確でないため、児童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。「データ収集」に関して、貧困状態にある児童・障害のある児童・外国籍児童の就学率に関するデータの欠如が指摘された<sup>34</sup>。

「家庭環境」に関しては、ひとり親家庭における貧困の影響への懸念が示され、不利な状況にある児童や家族を優先して、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<sup>35</sup>。そして、「適切な生活水準に対する権利」の項目では、全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、現行の生活保護法及びひとり親世帯（母子世帯）を対象とした支援措置と比較して有効かどうかを評価するデータがないことが指摘された<sup>36</sup>。その上で、

---

<sup>32</sup> 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）」（2010.6）〈[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/>〉のパラグラフ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。

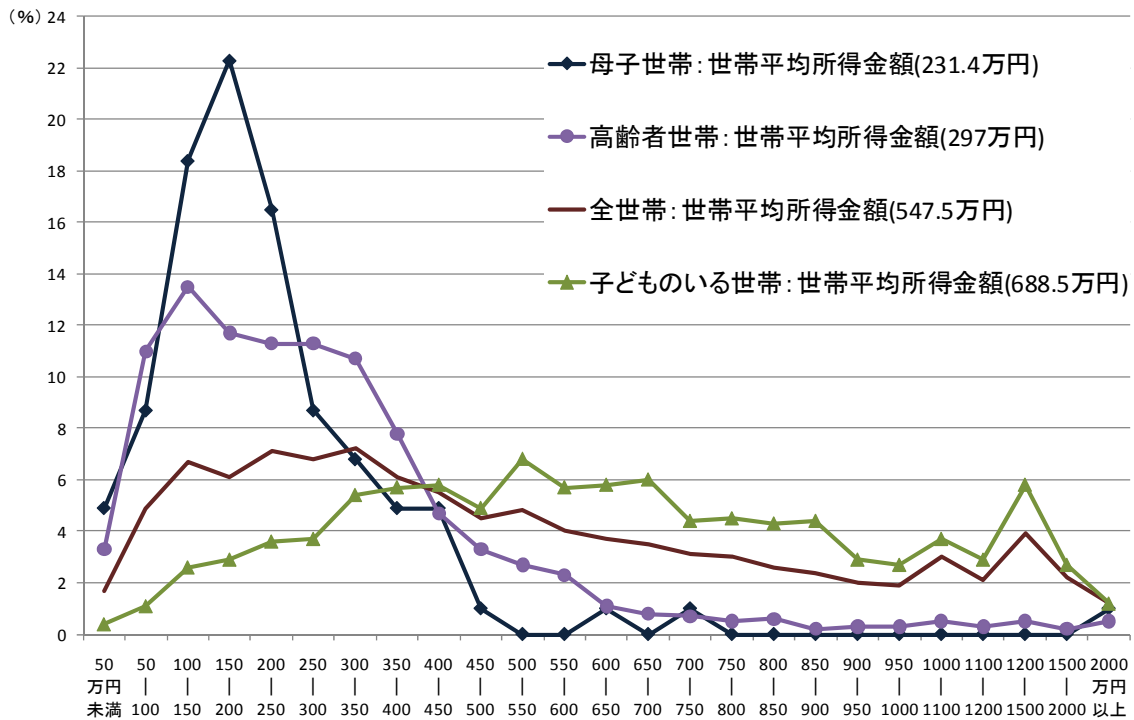
<sup>33</sup> 第4節の記述も、この資源配分の一貫性の欠如の問題と関連する。

<sup>34</sup> 児童の権利条約第3回日本政府報告に関する児童の権利委員会からの質問事項に対する日本政府回答（仮訳）〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1004\\_kj03\\_kaitou.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1004_kj03_kaitou.pdf)〉43頁には、「外国人児童の初等及び中等教育の就学率については、把握していない。」と記載されている。

<sup>35</sup> 関連する資料として、NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ『母子家庭の子どもと教育』（2010.3）も参照。

<sup>36</sup> 関連する論文として、白波瀬佐和子「子ども手当の是非を問うー階層化する子ども世帯」『世界』801号（2010.2）及び阿部彩「子ども手当」と子どもの貧困率」『経済セミナー』651号（2010.1）がある。

図表 11 母子世帯と他の世帯の所得分布



(注) ここで「子ども」とは、18歳未満の未婚の者をいう。  
 (出所) 厚生労働省「平成21年国民生活基礎調査」(2010.5)より筆者作成。

我が国が貧困削減戦略を策定して、児童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された。

図表 11 は、不利な状況の典型例である母子世帯と他の世帯の所得分布の違いを示している。母子世帯は、平均所得が 231.4 万円と全世帯平均の 4 割程度であるが、分布も 150 万から 200 万円未満など低い所得に多くが集中している。

現代の日本において、子どもが受ける教育ないし学歴は、失業・貧困に陥るリスク等に最も大きい影響を持ち、適切な教育を受けていることが、その後の人生において最大の“生活保障”として機能し、その意味で教育は「人生前半の社会保障」の最も重要な要素をなすと言われる<sup>37</sup>。現在の厳しい財政状況においては、限られた財源を緊急の課題に集中させることが必要である。第 1・2 節で述べたように、親から子への貧困の連鎖を断ち、卒業クライシス問題や高校中退を防ぐことは、義務教育だけで就業することが困難となった我が国における緊急の課題であり、児童（子ども）の権利条約の要請でもある。教育の機会均等を確保するために、高校版就学援助制度に関する速やかな検討が必要である。

<sup>37</sup> 広井良典『持続可能な福祉社会』筑摩書房(2006.7)24～25頁。

【参考文献】

- 青砥恭『ドキュメント高校中退ーいま、貧困がうまれる場所』筑摩書房、2009年10月
- 岩田正美「貧困のとらえ方と政策対応」『季刊 企業と法創造』18号、2009年10月
- 小川正人『教育改革のゆくえー国から地方へ』筑摩書房、2010年2月
- 吉川徹『学歴と格差・不平等』東京大学出版会、2006年9月
- (社) 部落解放・人権研究所編『排除される若者たち』解放出版社、2006年5月
- 小林雅之『進学格差ー深刻化する教育費負担』筑摩書房、2008年12月
- 小林美津江「格差と子どもの育ち～家庭の経済状況が与える影響～」『立法と調査』298号、2009年11月
- 小林庸平「就学援助制度の一般財源化ー 地域別データを用いた影響分析 ー」『経済のプリズム』78号、2010年4月
- 瀬川正仁『若者たちー夜間定時制高校から見えるニッポン』バジリコ(株)、2009年6月
- 橘木俊詔＝松浦司『学歴格差の経済学』勁草書房、2009年2月
- テス・リッジ著、中村好孝ほか訳『子どもの貧困と社会的排除』桜井書店、2010年5月
- 鳥山まどか「母子寡婦福祉資金（修学資金）貸付制度の現状と課題に関する調査報告」『教育福祉研究』第11号、2005年3月
- 南悟『生きていくための短歌』岩波書店、2010年2月
- 南悟『定時制高校青春の歌』岩波書店、1994年7月
- 宮下与兵衛編『子ども・学生の貧困と学ぶ権利の保障』平和文化、2010年6月
- 湯浅誠ほか編著『若者と貧困』明石書店、2009年8月

付表 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）」

参議院ホームページ (<http://www.sangiin.go.jp>) [トップ>調査室作成資料>経済のプリズム>各号別索引] を参照。

(内線 75041)