

日本の子どもの貧困： 失われた「機会の平等」

阿部 彩

はじめに

まず初めに、本報告をするにあたって、私が非常に ambivalent な感情を持ったことを記しておきたい。シンポジウムのタイトル「貧困の最前線」にあるように、100年に一度と言われる経済危機の中で、今現在、住居も医療もままならないという状況にある人々が増加している。メディアも連日「派遣村」の映像を流し、緊急経済対策の議論も始まっている。貧困を研究するものにとって、貧困が政策の議論のテーブルにのることに喜びを感じる。しかし、一方で、現代社会の貧困問題は、リーマン・ショック以降に起こった問題ではないことも忘れてはならない。バブル経済や好景気を通じて、何十年間も、構造的な貧困は増加してきた。しかし、その間、貧困が政策課題として語られることはなく、むしろ、あらゆる貧困対策は縮小されてきたのである。現在の「緊急対策」については、その必要性を感じながらも、この構造的な貧困問題についての議論が行われずに、一時的な緊急対策のみで政策議論が収拾してしまうのではないかという大きな懸念を感じえない。そこで、本報告では、現在の経済危機による緊急的な状況から一歩引いて、好景気の時期から潜む貧困について議論を展開していきたい。

学術的には、まず、第一に、「機会の平等」というのが今まで存在したことがあったかと

いう議論から始めるべきであろう。「失われた」と言うと、いかにも今まであったものが失われたというような感があるが、本当に「機会の平等」なるものが存在したか、また、それが拡大しているのか、縮小しているのか、ということについて学術的蓄積をいま一度レビューする必要がある。例えば社会学の分野では世代間の職業階層の関連や学歴の関連について多くの研究の蓄積がある。今それが開放的に向かっているのか、閉鎖的に向かっているのかについては意見が分かれるところだが、この検証を続けていかなければいけない。

ただし、これらの世代間の連鎖について、今までは、どちらかという社会階層の上位の階層がどのように閉鎖的になってきた、開放的になってきたという議論が多いように思う。貧困研究からしてみれば、貧困の連鎖がどうなっているのかということに一番着目しなければいけない。もちろん、貧困層に育った子どもが貧困層の大人になる確率が、そうでない子どもに比べて高いということは容易に想像がつくものの、その傾向が強まっているのか、弱まっているのかについては、明確な答えは出されていない。日本の「下層」の様相が変化していく中で、これは、通常の職業分類などでは把握できない現象かもしれない。それらの検討を含め、学術的な貢献が急がされる。

しかし、すでに、子どもが置かれている経済状況と、子どもがその時点で達成している学力、

健康、虐待に遭う確率、非行になる確率などの多くのウェル・ビーイング (well-being) の指標において、明らかに関連があるということがデータから明らかになっている。また、子ども期の貧困経験と成人となつてからの生活水準にも関連があるということがわかってきている。つまり、「機会の平等」は達成されていない。ここでは、さまざまな「機会」の中でも、教育という一つの「機会」に特化して、いくつかのデータを見ていきたい。

教育機会の格差の現状

まず、第一に、教育格差の現状を見ていこう。図1は、経済財政諮問会議の資料にも使われた親の収入と高校卒業後の進路の関係であ



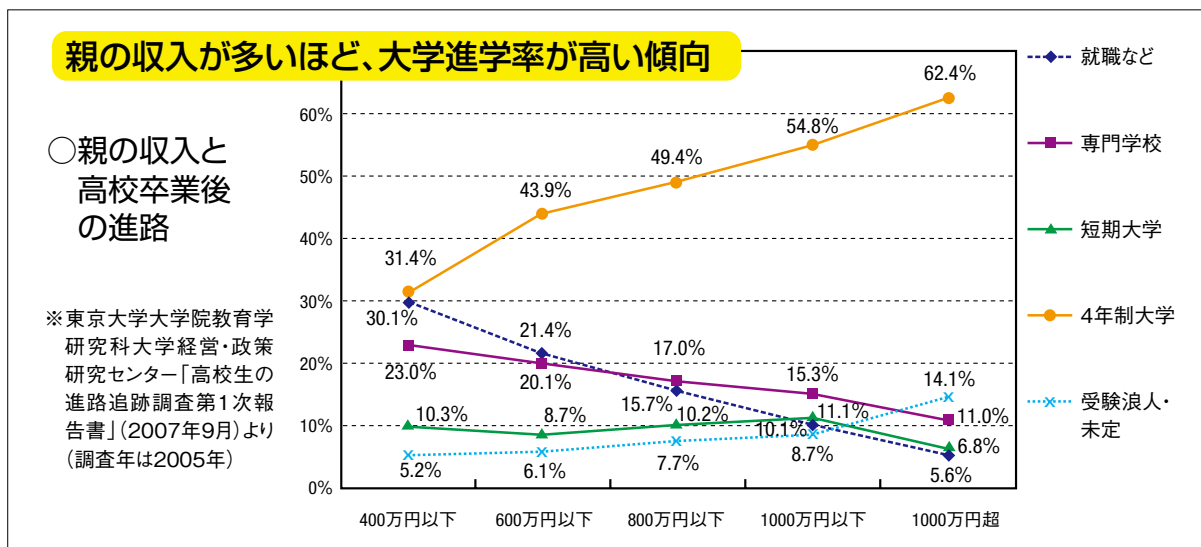
PROFILE

阿部 彩
(あべ あや)
国立社会保障・人口問題研究所
国際関係部第2室長
専門：社会政策、貧困、社会保障

る。親の収入が高いほど、4年制大学の進学率が高まり、就職などの割合が減っている。年収400万円以下では、4年制大学に進学する割合は31.4%にしか過ぎないが、1000万円以上だと62.4%と約2倍となる。大学進学へのための、奨学金などの制度があるものの、大学進学というひとつの「結果 (アウトカム)」については明らかに家庭の経済状況に影響されている。

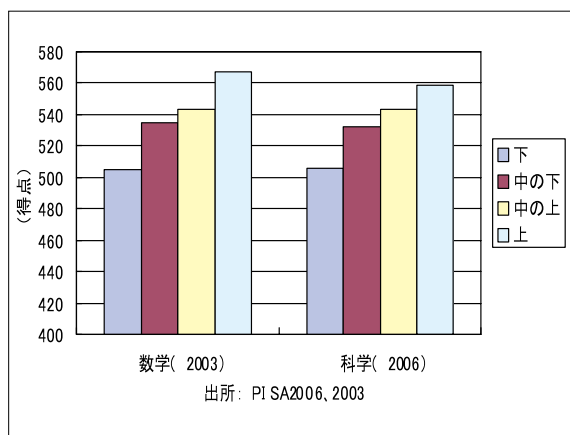
しかし、教育における格差は高等教育への進学のみではない。さらに深刻なのが、義務

図1 親の収入と高校卒業後の進路



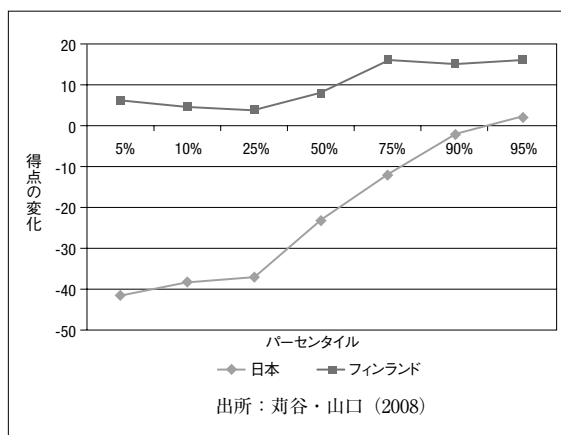
出所：経済財政諮問会議 2009年5月18日資料

図2 親の社会経済階級と子どもの学力



教育の段階における学力格差である。図2は、OECDが世界57カ国の15歳児を対象として行った「OECD生徒の学習到達度調査」(以下、PISA調査)の結果である。これで見ると、親の社会経済階級(職業と職業上の地位で分類)と、子どもの学力には明らかな相関がある。さらに、心配なのは、この格差は拡大傾向にあり、その拡大は、階層の上の子の点数がよくなっているからではなく、階層の下の子の点数が大きくなってきているからなのである。また、日本の子どもの学力が低下しつつあるということはメディアでもよく論じられるが、どのような層の子どもたちの学力が落ちているのか見たのが、図3である。図3は2003年と2006年のPISA調査の結果の差である。5%というのは一番学力の下の5%の子ども、95%というのは一番学力が高い5%の子どもの平均点が、2003年から2006年にかけてどれだけ変化しているのかを示している。フィンランドはこの間どの階層の子どもも点数を上げることに成功した。学

図3 2003年と2006年の点数の差：フィンランドと日本



力が一番下の5%の子どもも、学力が一番高い5%の子どももみんな点数が上がっている。確かに学力の高い子のほうが上がっている点数も多いが、学力の低い子どもでもやはり上がっている。逆に2003年から2006年にかけて日本ではどうなったか。日本で一番学力の高かった95%以上の子どもたちはほとんど成績が変わっていない。しかし、一番下の子は平均点で40点も下がっている。つまり、日本の子どもの学力低下は下の層で起きているのである。

筆者が、このデータに対して大きな危機感を感じるのは、まずこれが15歳児を対象にしているということ、そして、調査の内容がそれほど高度なものではなく、つまり、塾、学習塾、家庭教師などをつけなければいけないような内容のものではないということである。つまり、本データが示すのは、公教育において「底抜け」の状況がおこっているということなのである。このような状況の中では、いくら高等教育への金銭的な支援を拡充しても、それは単に学歴イ

ンフレーションをおこすだけである。

なぜ義務教育の段階でこれほど学力が落ちるようなことが起こっているのか。一つの説明として語られているのが学歴主義の弛緩である。つまり貧困層の子ども、低階層の子どもは、親も含めて、勉強して有名大学に入り、有名な会社に就職するというようなライフ・スタイル自体に価値観を感じなくなっている、というものです。実際に教育社会学の研究において、低所得層の子どもであればあるほど勉強時間が少なくなる、また高い成績をとろうという意欲が少なくなっているという結果も報告されている（荏谷2001）。

しかし、そのような傾向が、本当に学歴主義の弛緩によるものか、つまり、子どもに教育投資をしないのか、それともできないのかということについて、きちんと確認されたデータはない。筆者が行った小規模の調査では、12歳以下の子どもがいる世帯を対象に、「おたくではどこまでお子さんに教育を受けさせたいですか」と聞いている（阿部2008）。これによると、子どもを高等教育に行かせない、という人は僅かであり、経済的な理由で行かせられないとする割合ははるかに多かった。このデータから示唆されることの一つは、必ずしも教育投資をしないというように親が選択しているわけではないのではないかということである。

子どもの貧困に対する政策

「すべての（子ども）が享受すべき最低限の生活を守るために必要な政策とは」

政府は、この「（教育）機会の不平等」について、何を行ってきたのであろうか。何もしてこなかったわけではない。貧困の子どもに対する政策としては、生活費を軽減する生活保護制度、児童手当、児童扶養手当、教育費を軽減する就学援助費、奨学金制度や公立の高校・大学の授業料の減免制度、親の就労を支援する保育所や育児休業制度がある。しかし、国際比較で見ると、日本の子どもの貧困に対する公的支出は他の先進諸国に比べて大幅に低い。日本の子どもの貧困率が、再分配後（税、社会保険、給付前）は再分配前（市場所得）に比べて、増加しており、このように政府による介入によって子どもの貧困率が悪化する国はOECD諸国の中でも日本だけであることは、大きな話題となっている（阿部2008）。これは、子どもがある世帯に対する現金給付（生活保護、児童手当、児童扶養手当など）が、それら世帯に課せられている負担（税金、社会保険料）に比べてあまりにも小さく、そして、それが貧困、または、貧困線すれすれの世帯においても変わらないからである。教育に特化しても、同様である。日本の教育に対する公的支出（対GDP比）は3.1%だが、スウェーデンでは5.7%、フランスでは4.9%、アメリカでも4.5%である（OECD2008b）。しかも、日本における公的支出の殆どは人件費で

あり、学生や学生の家庭に対する直接的な支援は少ない。日本で「奨学金」と呼ばれる制度が、すべて貸付制度であることも、これを象徴している。日本では奨学金を受け取っている学生の割合は3割であるが、これはOECD諸国の中でも最低のレベルである。

では一体何をすればいいのであろうか。

まず、近年、子どもに対する政策が「少子化対策」に特化されてきた感があるが、その見直しを行うべきである。まず、子どもを増やすことを目的とした「少子化対策」から、子どものウェル・ビーイング（well-being）を向上させることを目的とした「子ども対策」に切り替えるなければならない。そして、子どもの人権として守られるべき医療、衣食住、教育をどこまで保障するかをいま一度論じる必要がある。

その際に、考慮すべき点を2点述べたい。まず、従来の社会保障制度の枠組みにおいては、生活保護制度が最低生活保障の担い手として位置づけられてきた。しかし、貧困者の属性も貧困の種類も多様化している今、最低生活保障の議論を生活保護制度に終始させてはいけない。例えば、子どもの貧困に対しては、児童手当の拡充や児童税額控除の導入も視野に含めて行くことが有効であろう。何故なら、生活保護制度にかかっている子どもは1%ほどであり、14%の子どもの貧困を生活保護で対処しようとするのであれば、今の14倍の保護をしなければならず、そのような生活保護制度が望ましいのか、そうでないのかを考えていかなければ

ならないからである。

第二に、政策のタイム・フレームを考慮する必要がある。冒頭で述べたように、いま目の前に差し迫った困窮、例えば、子どもであっても家がない状態であったり、医療機関にかかれなかったり、夏休みが終わるとやせて（学校に）来るような子どもがいるというような目の前の状況があり、それに対処する緊急対策を早急に取り組まなければいけない。それから中期対策、それから長期対策と、タイム・フレームを考えた戦略を練っていく必要がある。そうでないと、「ではすべての政策をやりましょう」という話になる。「全部やりましょう」というのは、「全部やらないでおきましょう」というのとほとんど同じことになる可能性がある。政策のめり張り、そして、戦略的な政策決定が求められる。

どこまでの教育を保障すべきか

教育に関しては、社会として、どこまでの教育を保障すべきか、という問いを問い直す必要がある。現在、義務教育については授業料・教科書は無料であり、それ以外の必要経費については就学援助費がある。しかしながら、就学援助費は、義務教育の必要経費（たとえば、給食費や修学旅行費）の一部しか補填しておらず、制度自体が縮小傾向にある。社会として、政府として、中学校までの「学校生活」を保障すべきではないか。

高等教育については、奨学金制度などが十分でないことは、大学進学率の格差を見れば明らかである。確かに、高校進学率は90%台後半で推移しているが、それでも多くの中卒・高校中退者が存在する。近年の労働市場において、中卒・高校中退が大きな不利を背負っていることは確かであり、それを勘案すると最低限高校程度の学力は国が保障することを考えるべきである。先進諸国のほぼすべては高校まで無償であることを考えると、国際競争力という観点からもそれは望ましいといえる。筆者が行った一般市民に対する意識調査によると、「どこまでの教育を、希望するすべての子どもに絶対に与えられるべきであるか」との問いに対して、「高校／専門学校」については61.5%が「絶対に与えられるべきである」と答えている（阿部2008）。これから、少なくとも高校までというのはある程度の社会的合意が得られていると考えられる。

さらに議論を進めるとすれば、「(教育の) 機会の平等」を目指すのであれば、高等教育を無償化や奨学金の拡充といった金銭的支援だけでは済まない。何故なら、先述のように、中学校2年生の段階でもう既に大きな学力の格差が現われているからである。公立高校を無償化したら、公立高校に入る門戸がますます激化して、結局のところ所得の高い子どもたちが無料の公立高校にもっと行くようになってしまう可能性もある。全ての高校・大学を無償化したとしても、学力の格差を解消しなければ、結局の

ところ、すべての子どもが「高卒」「大卒」となったとしても、「よい学校」「わるい学校」という学校の格付けが行われ格差は縮小しない（「学歴インフレーション」）。これらを回避するためには、義務教育、そして、できれば就学前の時点において、積極的に家庭の不利を解消する視点を教育にもたせることである。学力の底上げが必要なのである。すでに、一部の学校においては、放課後学習教室などを設けて学力が遅れている子に補習をする機会を与えているが、このような取組が広がることを期待する。そして、欧米で特に有効とされている就学前教育プログラムを日本においても検討することが望まれる。そのためには、特に、貧困世帯が集中している保育所を、そのひとつの「場」とすることが考えられよう。

学会がすべきこと

最後に、私たち研究者にできることは何かということ問いかけていきたい。筆者は『子どもの貧困』を書いてから多くの政治家、官僚、メディアの人々と話をする機会に恵まれた。そこでいつも聞かれるのが、「子どもの貧困の状況はわかった。では、一体何をすればいいのか」という問いである。「日本の子ども数は数十年間減少してきているが、教育費や少子化対策費は横ばい、ないしは増加している。しかしながら、日本の子どもの学力は低下している。こういう状況にあったら、これ以上財政を投入し

たっぴあんまり役に立たないんじゃないですか。一体どうやればいいのか、ちゃんとしたプログラムを見せてくれ」ということである。

私はその問いに対して明確な答えをすることができない。これは、私自身が勉強不足ということもあるが、日本において、どのようなプログラム、どのような投資をすれば子どもの貧困を解消できて、子どもの将来のアウトカムへの影響が少なくなるようなことができるかという研究がまだまだ進んでいないのが現状ではないか。研究者は貧困を描写し、政策を批判するだけで満足してはならない。本当の意味での政策研究、政策評価をしていかなければならない。どのような政策が効果的だという回答を見つけていかなければならない。それは行政ではできない、研究者の役割である。

.....
参考文献

- 阿部彩 (2008) 『子どもの貧困－日本の不公平を考える』 岩波新書.
- 荻谷剛彦・山口二郎 (2008) 『格差社会と教育改革』 岩波ブックレット.
- 荻谷剛彦 (2001) 『階層化日本と教育危機』 有信堂.
- OECD(2008a) “*Growing Unequal?*,” OECD, Paris.
- OECD(2008b) “*Education at a Glance,*” OECD, Paris.