

子ども・若者の貧困

— ベーシック・インカムとスクールソーシャルワークの可能性 —

西 田 有 沙

目次

はじめに

1. 日本の貧困

- 1. 1 忘れられた貧困
- 1. 2 様々な形となって現れる貧困
 - 1. 2. 1 不健康
 - 1. 2. 2 自殺・孤独死
 - 1. 2. 3 多重債務
- 1. 3 子ども・若者の貧困
 - 1. 3. 1 アルバイトをしながら学校に通う高校生
 - 1. 3. 2 借金を背負って進学する大学生
 - 1. 3. 3 増え続ける非正規雇用の若者

2. 望ましい所得保障とは

- 2. 1 生活保護による所得保障
- 2. 2 生活保護の問題点
 - 2. 2. 1 スティグマの伴う資力調査
 - 2. 2. 2 誇張された不正受給
 - 2. 2. 3 必要な人が保護を受けられない漏給問題
- 2. 3 新たな所得保障—ベーシック・インカムの可能性
 - 2. 3. 1 ベーシック・インカムとは
 - 2. 3. 2 ベーシック・インカムをめぐる論争
 - 2. 3. 3 日本がベーシック・インカム導入に向かう道

3. 貧困の解決に向けて

- 3. 1 貧困の解決・軽減に必要な要素とは
 - 3. 1. 1 誰もが社会参加できること
 - 3. 1. 2 平等な教育機会
- 3. 2 スクールソーシャルワークの可能性
 - 3. 2. 1 スクールソーシャルワークとは
 - 3. 2. 2 福祉と教育の出会いの場所
 - 3. 2. 3 今後の展開

おわりに

はじめに

テレビ番組を見ていると、「お金がなくても幸せ」とでも言うように、貧しい生活を楽しげに描いた番組がたくさん流れてくる。たとえば、「クレヨンしんちゃん」の野原家や、「ちびまる子ちゃん」のさくら家など、日本で親しまれるアニメ番組における家庭も、決して裕福ではない。ところが、描かれるのは笑いの絶えない家庭のシーンである。日本では、これらのアニメのように、家庭や子育てに対して、貧しいほうが子どもは明るく健やかに育ち、お金持ちであると子どもはわがままに育つという見方をする傾向にある。また、貧しいほうが家庭に愛があって温かく、逆にお金持ちであると愛がなく冷たい家庭のイメージを持つ傾向もある。では、本当に「お金がなくても幸せ」で、貧しいほうが子どもはよく育つのだろうか。

私は、そうではないと考える。戦後以降、日本社会は、子どもが置かれている経済状況を社会問題とすることをタブーとしてきた。映画や小説では、貧乏な主人公を面白おかしく描き、また懸命な努力のもと、成功していく作品が好まれる。ところが、実際のところ、高校や大学で学ぶ機会はすべての人に保障されているわけではなく、社会で成功を収めるためにも高学歴が必要条件となっている。景気が良かったころには見えづらかった貧困も、不景気が続く現在となつては、少し目を向ければ見えてくる。今後は、社会が子どもの貧困を直視しないことは許されない。貧しい子どもとその家庭への支援は、日本社会の未来を支えるという意味で、どの政策よりも優先的に取り組む必要がある。

この論文の目的は、これまで触れられることのなかった、子ども・若者に広がる貧困の実態を明らかにし、どのような支援や政策が必要か考えることである。子ども・若者の貧困を解決するために必要な条件を、公平に社会保障を受けられる仕組みと、家庭が抱える問題も含めた包括的な支援であると仮定し、これを証明する。

1章では、これまで見過ごされてきた日本の貧困の実態を提示したい。自殺や多重債務など、貧困とは一見異なる社会問題と、貧困との関係性について述べ、貧困問題が喫緊に解決すべき問題であることを示したい。2章では、現在の所得保障制度である生活保護制度の概要とその問題点を明らかにした後、ベーシック・インカムによる所得保障の可能性について考えたい。3章では、BIなどの所得保障の他に、どのような支援が必要であるかを、ソーシャルワーカーの視点に立って考えたい。

1. 日本の貧困

1. 1 忘れられた貧困

豊かな日本に貧困など存在しないと思っている人もいるだろうが、日本にも貧しい生活をおくり、何らかの支援を必要としている人がいる。貧困を「絶対的貧困」と「相対的貧

困」¹という見方に分けると、日本に広がっているのは相対的貧困である。相対的貧困は、それぞれの社会が「普通」とする生活水準よりも下の生活状況にあることを示し、絶対的貧困は、衣食住など生きる上で最低限必要なものが得られない状況にあることを示す。日本は経済大国ではあるが、相対的貧困率は世界的に見ても高く、格差が広がっている。

これを示すデータが、経済協力開発機構（OECD）²の調査によって明らかになった。2010年において、日本では年間の収入が112万円以下の人が貧困に相当し、相対的貧困率は16パーセントであった。そして、国際的に比較をすると、日本の相対的貧困率の高さは、メキシコ、トルコ、米国に次いで4番目であった。日本では特に、一人親世帯の貧困率が高く、50パーセントを超えている。また、子どもの貧困率も高く、7人に1人の子どもが貧困である。学歴社会の日本では、子どもが低学歴であると、将来的にワーキングプアや非正規雇用、失業に陥りやすい。また、日本では年金や医療などの社会保障制度が正規雇用者に優遇された仕組みとなっており、賃金の格差も年齢が上がるにつれて非正規雇用者と正規雇用者の差が大きくなっていく。したがって、非正規雇用の若者は将来的に貧困になるリスクも高い。子どもの学歴は、親の経済状況に影響する。そのため、親が貧困であると、子どもは満足に教育を受けられず、どこかで食い止めなければ、何世代にも渡って貧困が連鎖する可能性がある。

先進国であるはずの日本の貧困率がこれほどにまで高い背景には、これまでに貧困の「再発見」がなされてこなかったことがある。日本では、貧困者の数を正確に調べる調査が行われてこず、明確に貧困とそうでないものを分ける基準も明らかになっていなかった。その代わりに、生活保護基準が、貧困基準の役割を果たしてきたが、保護基準以下の生活状況にあっても、保護を受給しない人が多数存在するため、国は正確な貧困者の数を把握できていない。また、貧困に関する統計や調査が行われたとしても、ホームレスや病院に入院している人、貧しい単身者、外国人労働者、住み込みで働いている人など、貧困者が多い層になるほどその対象から見落とされる可能性が大きい。

¹ 「絶対的貧困」と「相対的貧困」の定義

「絶対的貧困」とは、栄養不良、文盲、疾病、悪環境、高い幼児死亡率、低い平均寿命などによって特徴付けられ、人間らしい生活からはほど遠い状態のこと。一般に、「絶対的貧困」とは、ある個人や家計の収入と支出、「相対的貧困」とは、ある個人や家計の収入と他のそれとを比較して定義されるが、生活水準が国によって異なるので、貧困ラインも各国ごとに設定されている。ただし、国際比較のために、世界銀行は1993年の購買力平価換算で1日あたりの生活費1ドルを貧困ラインと設定し、それ未満で生活している人々を絶対的貧困層（または極貧層）と定義している。これによると、2004年末現在、世界で9億6948万人（世界人口の15%）が絶対的貧困の状態にあると推定されている。地域別では、インドなどの南アジアが4億4620万人で最も多く、次いでサハラ以南アフリカが2億9830万人、中国を含む東アジア・大洋州が1億6913万人などとなっている。

出典：コトバンク

<http://kotobank.jp/word/%E7%B5%B6%E5%AF%BE%E7%9A%84%E8%B2%A7%E5%9B%B0>

² 相対的貧困率の国際比較図（2000年代半ば）

http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2010/22pdfhonpen/pdf/1b_1_1_03b.pdf

OECD 対日経済報告書

http://www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/macroeconomics_pdf/20060720japansurvey.pdf

日本において、貧しい人々が見落とされてきたことは、戦後復興期を経て手に入れた「豊かな社会」の中に、貧困を発見しようとする「目」や「声」がなかったことや、一党独占の政治であったことも背景にある。どのような国であっても、貧困は政治の失敗を示すため、貧困問題を取り上げることは避けられる。ところが、他の先進国では政府の失敗を取り上げて、政権交代や選挙に勝ちぬこうという勢力が強かった。そのため、貧困を「再発見」しようとする「声」や「目」は常に存在していた。また、貧困問題について政治家が取り上げる国は、当事者も自ら声を上げ、社会にその解決を訴えかける傾向にある。ところが日本では、自民党政権が長期的に続いた上、戦後復興やバブルの好景気が続いたために、その対抗勢力の野党にも「貧困」が目を向けられることはなかった。

また、日本では「貧困は自己責任」という価値観が根付いているため、貧困問題の当事者は声を出すことができなかった。また、貧困に限らず、日本では多くの社会問題が自己責任として片づけられる傾向にある。不健康やいじめ、自殺、多重債務など、一見貧困とは関係のないように見える社会問題も、根本には貧困問題がある場合があり、これらは貧困問題と同様に自己責任として片づけられてきた。次節では、これらの社会問題と貧困問題の関係性を示したい。

1. 2 様々な形となって現れる貧困

1節では、これまでの日本において、成長や発展、豊かさに潜む貧困が発見されてこなかったことや、多くの社会問題の根本に、貧困問題があることを示した。本節では、一見貧困問題とは別の問題のように見える、不健康と自殺・孤独死、多重債務の問題を取り上げ、これらが貧困とどのように関係しているのか明らかにする。

1. 2. 1 不健康

生活が苦しく、満足に食事も取れず、ゆっくり休む場所も時間もない状況にあると、健康にも影響が出る。阿部（2007）によると、貧困は一時的なものよりも、長期的であることが多く、仕事や健康も含め、悪循環になっていることも珍しくない。「社会生活に関する実態調査」（2006年）では、15歳時点での暮らし向きが悪い人ほど、質問に回答した時点での生活水準や住環境が悪いことが明らかになった。また、「生活のゆとりに関する世論調査」（2007年）は、子ども期に経験する貧困は、将来的に不健康に陥るリスクとして蓄積されていくことを示している。健康は、何かを達成するためだけでなく、生活のゆとりを感じるうえでも大切な要素である。ゆとりのない生活によって健康を害した人ほど、労働や教育の恩恵を受けられず、社会的排除に陥りやすい。

また、昨今では保護者が国民健康保険を滞納し、子どもが無保険状態となっていることが社会問題になっている。無保険の問題点は、病気になっても病院に行けないことだけではなく、無保険の背景にある家庭の貧困から、家庭で栄養ある食事が与えられないことや、身体の成長を妨げられることも含んでいる。その対策として、子どもの医療費を無料にしている自治体が増えてきている。厚生労働省³によるとその数は 2011 年の段階で半数を超

³ 厚生労働省「乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」（2011.11.18）

えている。しかし、子どもの健康問題を解決するためには、根本にある貧困の解決が必要である。

1. 2. 2 自殺・孤独死

貧困は自殺や孤独死の原因にもなる。年間 3 万人を超す自殺者を動機別にみると、平成 23 年においては、経済・生活問題が、健康問題の 47 パーセントに次いで 2 番目に多く、20 パーセントであった。自殺の原因として最も多い健康問題も、元をたどれば、長期的な貧困によって心身の健康を害した結果であると言える。岩田(2007)によると、経済・生活問題を原因とする自殺の内訳は、(1) 倒産・廃業と債務返済困難 (2) 失業及び再就職困難 (3) 収入の減少・他人の債務保証 (4) 仕事の量・質の変化である。(1) から (3) までの理由は、男性がホームレスに陥る原因とも重なっている。日本の自殺とホームレスの特徴はともに 40 代から 60 代の中老年男性に多いことである。男性稼ぎ手社会の日本において、男性が仕事に失敗すると、貧困や自殺につながるリスクが大きくなる。

また近年注目を集めている孤立死も、自殺と同様に貧困と強く結びついている。千葉県松戸市の常盤平団地では、2001 年から 2002 年にかけて、立て続けに中老年男性の孤立死が発見された。その後、松戸市が行った調査によると、2004 年の市内の孤立死は 95 人で、そのうちの 7 割以上が男性であった。失業等がきっかけとなって貧困に陥り、徐々に「生きる力」が失われ、孤立死や自殺に結びつく負の連鎖が容易に想像できる。

1. 2. 3 多重債務

貧困や不健康の問題と同様に、多重債務も貧困問題との関わりがある。これまで多重債務の問題は、若い人や主婦の買い物依存症など「豊かさの病理」や計画性のなさとして受け止められ、自己破産などによる解決は安易であると批判されてきた。しかし、実際のところ、多重債務を抱える家族の多くは所得が低く、生活費や交際費を借金に頼らざるを得ない状況にある。

岩田(2007)の調査では、多重債務状態にある家庭の 70 パーセントが生活保護基準以下の生活水準であることが明らかとなった。また、ホームレスに至る経緯は、先に述べた失業とともに借金も原因になることが多いことも示された。

ホームレスの借金の状況に関する調査⁴では、ホームレス全体で借金をしている割合は 16 パーセントだが、年齢層が低くなるとその割合が高くなり、35 歳未満の層は 47.1 パーセント、35-39 歳の層が 34.4 パーセントの割合で借金を有していることが示された。また、金額別に分けると、100 万円以上の借金がある人が 51.9 パーセントと半数を超えている。また、100 万円以上の借金があるホームレスの内訳は、45-54 歳が半数越えの 57.9 パーセントである。長年の貧しい生活により、徐々に借金が膨れ上がることが明らかである。

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001vgq2-att/2r9852000001vgrj.pdf>
(2013.1.11)

⁴ 厚生労働省「平成 24 年度ホームレスの実態に関する全国調査検討会」p141-143
(2012 年 12 月)

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002rdwu-att/2r9852000002re1x.pdf>(2013.1.11)

同調査では、ホームレス全体の最終学歴は中卒が最も多く 49.6 パーセントであることを示した。最終学歴は年齢層が若くなるにつれ、高くなる傾向にあり、35 歳未満の層および、45 歳・4 歳の層では、「短大・専門学校」あるいは「大学」を卒業している人が 2 割を超えている。また、岩田(2007)の調査では、債務者が就いている職業は、夜勤勤務や歩合制の多い販売・サービス業や運輸関係など、不安定で低収入な職業が多いことも示された。

多重債務の問題点は、生活で足りないお金を埋めるために借金を始め、今度は借金返済のためのさらに借金をするという繰り返しの中で、火車のように借金が増えていくことである。さらに、多重債務は、借金そのものだけではなく、自殺や家族との離別、親戚や友人との関係が断たれるなど、さまざまな部分に悪影響を及ぼす。多重債務問題の解決に向けた取り組みはこれまでも行われており、金融機関の規制も厳しくなっている。しかし、多重債務の解決には至っても、その根本にある貧困の解決には至らない。

先に述べた、ホームレスに関する調査では、ホームレスが学歴と大きく関連していることを明らかにした。また、若い層のホームレスは、高学歴の割合が高い。これには、学費・奨学金問題や就職難などの問題との関連があると考えられる。貧困の解決に向けての取り組みで、最も力を入れるべきことは、学齢期において、学費や就職面のサポートも含めた、適切な学習が受けられる仕組みを作ることである。この仕組みについては最後の章で述べる。子どもが、進学をあきらめることや、借金や就職難で困ることのない仕組みを構築することで、不安定な就労やその先にある多重債務、ホームレスを未然に防ぐことができる。次節では、子ども・若者をむしばむ貧困の実態について、より詳しく述べたい。

1. 3 子ども・若者の貧困

厚生労働省の調査⁵では、2007 年における子どもの相対的貧困は 14.2 パーセントであった。つまり、子どもの 7 人に 1 人が貧困状態である。これまで、日本の教育論は「前期子ども」—小学校・中学校の時期を中心に議論され、この中においては、義務教育という形で、子どもたちの基本的な機会の平等が保障されてきた。つまり、貧困の家庭で育つ子供であっても、中学生までであれば、生き延びられる仕組みになっている。また近年では、この議論は高校生まで伸び、高校の授業料が無償化された。日本の教育論の問題点は、ここから先—高校を卒業後、大学入試を終えた時点からのことについて、ほとんど議論されてこなかったことである。本節では「後期子ども」—高校生、大学生、卒業後数年間の時期における貧困の実態を示し、「後期子ども」への支援の必要性を明らかにする。

1. 3. 1 アルバイトをしながら学校に通う高校生

公立高校の授業料が無償化された今日でも、物品費や図書費、芸術文化活動費等の学校外活動費のために、年間約 40 万円が請求される。「ルポ子供の貧困連鎖」では、定時制高校に通う生徒が自分の学費や家族の生活費を、アルバイトを 3 つ掛け持ちして稼いでいる実態について書かれていたが、全国では同様にアルバイトをして生計を立てている定時制

⁵ 厚生労働省「相対的貧困率の年次推移」(2009.10.20)

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/dl/h1020-3a.pdf> (2013.1. 11)

高校生は多くいる。

神奈川県の時制高校に通う生徒を対象に行った調査⁶によると、2006 年度に学費を保護者が負担している割合は 66.2 パーセントであった。つまり、残りの 30 パーセント以上もの生徒は学費の一部または全額を負担しなければならない。生徒の 60 パーセントはアルバイトをしているが、そのうちの正社員として働いているのは 16.5 パーセントにすぎない。1985 年に行われた同調査の結果では、アルバイトや派遣社員などの非正規雇用の割合は 47.7 パーセントであったが、2006 年には 86 パーセントにまで増えた。非正規雇用は、働く時間に融通が利くという利点もあるが、働ける時間と給与額が減るという不利も大きい。

時制高校に通う生徒は家庭の経済状況が悪い傾向がある。時制高校への入学動機として、働きながら高校に通う必要があったと答えた人は、19.2 パーセントであった。そのため、非正規雇用の増大によって、時制高校の生徒たちは、正規雇用率が高かったところに比べ、生活状況はますます苦しくなったと言える。では、貧しい家庭の子供が高校を卒業した後はどうなるのか。就職と大学進学において陥る困難を、残り 2 つの節で明らかにしたい。

1. 3. 2 借金を背負って進学する大学生

近年では、子どもが短大・大学へ進学する割合は半数を超えているが、今日になっても進学率は家庭の収入によって左右する。さらには、奨学金や就職難など、新たな問題が生み出されている。東京大学が行った調査⁷では、所得が 1000 万円を超える家庭では 4 年制大学への進学率は 62.4 パーセントに達しているのに対し、年収 400 万円以下の家庭では 31.4 パーセントにとどまっている。日本の大学学費は世界的に見ても高く、家庭の所得が低い学生は奨学金に頼らざるを得ない。

学生生活でかかる「学生生活費」⁸は、自宅から公立の大学に通う場合、年間約 109 万円、私立の大学は約 169 万円かかる。学生寮やアパートに暮らして公立の大学に通う場合、年間約 171 万円、私立の大学は約 236 万円かかる。

学費や生活費をすべて親が負担するのは難しいため、今日では、半数以上の学生が奨学金を借りている⁹。奨学金も債務と大きくは変わらない。返済の滞納を重ねると、個人情報情報機関（ブラックリスト）へ登録される。2012 年 3 月には、奨学金の滞納によってブラックリストに登録された件数が 1 万件を超えたことが明らかとなった。

学歴社会の日本では、親の経済状態が悪くても、多くの人が大学進学を希望する。実際

⁶ (財) 神奈川県高等学校教育会館教育研究所が行った調査、2006 年
<http://www.edu-kana.com/kenkyu/nezasu/no38/project.htm> (2012. 11. 15)

⁷ 東京大学大学院の大学経営・政策研究センター「高校生の進路と親の年収の関連について」
<http://ump.p.u-tokyo.ac.jp/crump/resource/crump090731.pdf> (2012. 11. 15)

⁸ 学生生活費とは、学費と生活費からなる費用のこと。

学費：授業料、その他の学校納付金、修学費、課外活動費、通学費の合計

生活費：食費、住居・光熱費、保健衛生費、娯楽・嗜好費、その他の日常費の合計

出典：独立行政法人・日本学生支援機構

⁹ 独立行政法人日本学生支援機構「平成 22 年度学生生活調査」

http://www.jasso.go.jp/statistics/gakusei_chosa/10.html#link7 (2012.12.7)

に、日本の大学の進学率は世界的に見ても高い。しかし、奨学金を借りている人は、卒業と同時に「多額の借金」を背負うことになる。学歴の恩恵を受けて生活が豊かになる人はごく一部である。多くの人が、奨学金の返済によって貧しい生活を強いられる。さらに、就職難であるため、大企業に就職することはおろか、正社員として就職することも難しい。次節では、学校を卒業後の若者を取り巻く現状を明らかにしたい。

1. 3. 3 増え続ける非正規雇用の若者

先に述べた定時制高校の生徒と同様に、多くの若者も雇用の問題に直面している。総務省¹⁰によると、全雇用者に占める非正規社員の割合は2011年に35.2パーセントと過去最高になった。つまり3人に1人が非正規雇用として仕事をしている。「都合の良い時間に働きたい」と自発的に非正規雇用を選ぶ人も増えているが、正社員になることができずに非正規社員として働いている人の割合が全体の22.5パーセントであり、その数は約4000万人に上ると推計されている。非正規雇用の問題点は、いつ解雇されるかわからない不安定な状態であることや、年を重ねるにつれて失業のリスクが大きくなっていくこと、次第に正規雇用者との賃金格差が開いていくことである。40歳～44歳の平均月収は、正社員は35万500円だが、非正規社員は19万3400円である。また、大山(2008)によると、日本ではいったん非正規雇用になると、正規雇用になることが難しい。正規雇用になれなかった人の多くが、仕方なく派遣労働者となり、使い捨てられるリスクをはらんでいる。

また、非正規雇用の若者は、仕事に関する研修や訓練を受ける機会が乏しい傾向にある。教育を受けられないため、スキルアップや昇給は難しく、いつまでも貧しい生活を余儀なくされる。国や地域にとっても、将来を担う人材が育たないことは大きな不利である。

このように、就職難や非正規雇用の増加など、若者を取り巻く状況は厳しい。また、若者の貧困は、前節で述べたホームレスや不健康、自殺、多重債務の問題にも、将来的につながっていく恐れがある。ところが、若者への支援は追い付いていない。社会保障制度の多くは、高齢者を中心に構成されており、次に障害者や母子家庭が支援の対象となっている。日本では長い間、終身雇用制度や男性稼ぎ手社会であったため、失業保険は手薄で、若者が生活保護を申請しても、断られるケースが多い。では、今後どのような社会保障制度であれば、若者を含むすべての人を包摂できるだろうか。次の章では、所得の保障に焦点を当て、検討したい。

¹⁰ 総務省統計局「労働力調査（詳細集計）平成23年平均（速報）全国（岩手県、宮城県及び福島県を除く）（結果の要約）」（2012.2.20）
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/dt/pdf/youyaku.pdf>（2013.1.11）

2. 望ましい所得保障とは

2. 1 生活保護による所得保障

本節では、現行の社会保障制度がどのようなものなのか、概観する。多様な社会保障制度がある中で、特に「セーフティネット」の役割を担う生活保護制度について述べたい。生活保護制度は、日本国憲法第25条に記される「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（生存権）を保障することを目的とする。対象となる人は、年金や医療保険に加入していない人で、最低限の生活を送るのが難しい人である。「無差別平等」の原則に基づき、性別や社会的身分によって保護を拒否することなく、生活に困っている場合、資力調査に合格した人であれば誰でも、「国家責任」において保護される権利がある。

資力調査とは、生活保護を申請した人の資産や収入を正確に把握するための調査である。この調査は、プライバシーに渡ることまで細かく調べられる。扶養義務の対象となる親や兄弟には、援助できないかと照会されるため、生活保護の受給にはスティグマが伴う。坪(2010)によると、厳しい資力調査を理由に、生活保護基準以下の生活であっても、生活保護の受給を申請しない人が多くいる。

資力調査に合格し、給付が決定した後は、最低限度の生活を維持するために必要な金額が世帯単位で算定される。算定には細かな基準があり、たとえば、家族の年齢や住んでいる地域、世帯の人数、学校に行っているか、障害や病気の有無、住宅や車を持っているか、などである。保護基準は5年ごとに書き換えられる。保護基準は一般国民の生活との比較によって導き出されているため、一般国民の生活水準が上がれば保護基準も同様に上がり、一般国民の生活水準が下がれば保護基準も同様に下がる。

生活保護制度が細かな保護基準によって給付額を算定している理由は、生活保護制度が「セーフティネット」としての役割を果たすために、様々な状況で他の制度からこぼれおちた人を画一的・機械的に扱うことを防ぎ、また必要な支援の判断を、支援者の個人裁量によってケース・バイ・ケースで扱うことで生じる不公平をなくするためである。

生活保護の給付内容は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助の8種類である。医療扶助や介護扶助を除き、給付方法は原則、「金銭給付」である。その理由は、生活保護受給者に自己決定のもとで、他の人と同じような生活を送ってもらうことで、自立を促すためである。医療扶助と介護扶助は「現物給付」である。その理由は、一般の人でも医療保険や介護保険によって現物給付を受けていることや、金銭給付にすると高額になるため、他のことに使ってしまうと確実に医療や介護を受けられない恐れもあるからである。(棕野・田中 2011)

平成22年度において生活保護を利用している世帯の数¹¹は、1か月の平均が約14万世帯と、過去最高を記録した。また、被保護世帯数を世帯類型別にみると、「高齢者世帯」が最も多く、約60万世帯であった。次いで「障害者世帯・傷病者世帯」が約47万世帯、若者

¹¹厚生労働省 平成22年度「福祉行政報告例」（結果の概要）（2011.11.9）
http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/10/dl/kekka_gaikyo.pdf（2013.1.11）

など働ける層を示す「その他の世帯」が約 22 万世帯であった。「母子世帯」は約 11 万世帯であった。また、1 か月平均の被保護者の人数は約 195 万人で、こちらも世帯数と同じく過去最高を記録している。

また、生活保護受給者を給付の種類別に見ると、「生活扶助」の被保護者が約 177 万人と最も多く、次いで「住宅扶助」が約 163 万人、「医療扶助」が約 155 万人である。

生活保護の給付は本人の「申請」を前提に行われる。つまり、本人または家族からの「申請」がなければ、保護を受けることはできない。申請後、資力調査と給付額の算定が行われ、生活保護受給の可・不可および給付額が決定される。以上が生活保護の概要である。次節では、生活保護制度にどのような問題と改善すべき点があるのかを示したい。

2. 2 生活保護の問題点

「セーフティネット」と言われる生活保護制度が果たす役割は大きい。しかし、生活に困っている人すべてが制度によって救われるわけではない。これを漏給問題という。漏給の原因となっているのは、資力調査によって生じるスティグマや、窓口での水際作戦である。生活保護はもはや、セーフティネットとしての役割を果たせていない。本節では、生活保護の問題点を明らかにし、新たな所得保障が向かうべき方向性を示したい。

2. 2. 1 スティグマの伴う資力調査

生活保護の申請後に行われる資力調査では、スティグマが伴う。スティグマは、プライベートに渡ることを細かく調べられることや、扶養義務のある親やきょうだいに対して援助できないか請求されることによって生じる。最近では、お笑い芸人の母親が不正受給をしていたことが明るみになり、扶養義務を強化すべきだという声があった。扶養義務が強化されることで、スティグマはますます強くなり、生活が苦しくても保護を申請しない人はさらに増える。

特に、過去に親やきょうだいから虐待を受けてきた人や DV 被害者は、扶養義務によるスティグマが原因で、保護を申請できない人が多い。稲葉（2012）によると、生活困窮者への支援を行っている「もやい」に寄せられる相談のうち 3 割は 30 代以下である。若くしてホームレス状態になる人の特徴は、親も生活保護を受けていたことや、児童養護施設の出身であるということ、親や兄弟から虐待を受けていた人が多いことである。虐待被害者が生活に困窮した場合、扶養義務の照会によって家族に連絡を取られてしまうのを恐れて保護を断念し、ホームレス状態に陥るリスクが高い。また、「家族に扶養義務の連絡が行くこと」が、福祉事務所において、水際作戦の口実として使われることもある。特に、働ける若い世代へは、資力調査以前に、窓口での相談で、資産や支援してくれる人はいないかということを検討され、安易に保護に頼らないようにと論される。

2. 2. 2 誇張された不正受給

スティグマは生活保護バッシングによっても生じる。最近騒がれていた、お笑い芸人の

母親の不正受給も含め、生活保護はこれまで多くのバッシングを受けてきた。例えば¹²、神奈川県警が逮捕した韓国籍の73歳の女性は、月額約15万円の生活保護を受け取りながら、売春を行っていた。また、香川県警が逮捕した43歳の女性は、現在の姓と離婚前の姓を使い分け、生活保護費約356万円をだまし取っていた。そのほかに、暴力団が関係する問題なども取り上げられる。

上記のようなニュースが取り沙汰されると、不正受給が多いように見えるが、実際はマスメディアが取り上げるほど、生活保護の不正受給問題は多くない。POSSEによると、2008年度における不正受給件数は18,623件と全体の1.62パーセントであり、不正受給金額は約106億円と全体の0.39パーセントであった。逆に言うと、生活保護を適正に利用している世帯は全体の98.38パーセント、適正執行保護費は99.61パーセントになる。

また、不正受給として含まれているケースは、全て悪質なものとは限らない。不正受給をいくつかのパターンに分類すると、福祉事務所の対応を改善することで解決するものが多くある。たとえば、受給世帯の高校生がアルバイトをして得た収入や、年金やその他の社会保障給付が未申告であった場合、担当しているケースワーカーのチェックが不十分であったことや、そもそも申請が必要であるということをケースワーカーから説明されなかったことが原因になる場合が多い。つまり、1パーセントにも満たない不正受給の中でも、悪意のある不正はごくわずかということだ。

2. 2. 3 必要な人が保護を受けられない漏給問題

日本の生活保護制度は、資力調査や生活保護バッシングによって、保護されるべき人が保護を受けられない状態にある。様々な研究者らによって、生活保護の捕捉率は10パーセントから20パーセント程度¹³であると推測されている。つまり、生活保護基準以下の生活状況にあっても80パーセントの人は保護を受けられず、生活保護はもはや「セーフティネット」としての機能と役割を果たしていない。

これを示す事件が2007年に、北九州市で起こった。生活保護を打ち切られた男性が、「おにぎりが食べたい」と書き残して餓死したのである。男性は亡くなった年の1年ほど前から一時生活保護を受けていたが、4月に「受給廃止」となっていた。市によると、福祉事務所の勧めで男性が「働きます」と受給の辞退届を出した。しかし、男性が残していた日記には、そうした対応への不満がつづられ、6月上旬の日付で「おにぎりが食べたい」な

¹² 生活保護不正受給のニュース (2012.12.17)

http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20121021-00000002-sh_mon-bus_all

¹³ 生活保護の捕捉率に関する研究一覧 出典：日弁連、生活保護法改正要綱案

①和田有美子・木村光彦 (1998)

生活保護世帯の平均消費額・最低生活費以下の世帯 10.0～9.0% (1988～1993)

②小川光 (2000)

生活保護基準未満の世帯 9.9% (1995)

③駒村康平 (2003)

生活・住宅・教育扶助と各加算の合計額以下の世帯 18.5% (1999)

④橘木俊昭・浦川邦夫 (2006)

生活保護基準未満の世帯 19.7～16.3% (1995～2001)

どの空腹や、窮状を訴える言葉が残されていたという¹⁴。

この事件について、湯浅（2008）は、自治体窓口で保護の申し出を拒否されたケースのうち、66%が対応に生活保護法違反の可能性があるとして指摘している。「水際作戦」が横行する原因は、ケースワーカーが不足していることや、生活保護費の4分の1を地方自治体が負担していることである。財政難の地方自治体は、自衛策として「水際作戦」を行っている場合が少なくない。また、人手不足により、ケースワーカーが担当するクライアントの数が増えると、水際作戦だけではなく、不正自給にもつながりうる。

漏給問題がこれほど膨れ上がった原因は、ひとつは1章でも述べたように、日本の政治が貧困率の調査や、生活保護の捕捉率に関する調査を行ってこなかったことである。また、専門家によって貧困や低所得に関する研究も行われてこなかった。もうひとつの原因は、本節で取り上げた、生活保護バッシングや厳しい資力調査、それらによって生じるスティグマである。さらに「申請主義」の制度体制や、窓口での「水際作戦」が漏給問題をさらに膨らませている。

機能不全の生活保護制度では、ひとりひとりの貧困を現実的に解決するには至らないだろう。では今後、どのような社会保障に向かうべきだろうか。次節で検討したい。

2. 3 新たな所得保障—ベーシック・インカムの可能性

前節までに日本の貧困の実態と、生活保護の問題点を示した。本節では、生活保護に変わる、新たな所得保障制度として、ベーシック・インカム（BI）を提示する。はじめに、BIの特徴と、導入にあたって考えられる懸念と打開策を検討する。その後、日本がBIに向かっていくために、どのような取り組みが必要か検討する。

2. 3. 1 ベーシック・インカムとは

BIとは、国民の生活に必要な所得を公平かつ公正に保障する制度である。また、社会の基礎的インフラとしても注目を集めている。他の所得保障制度と比較したBIの特徴のひとつは、性別や年齢、職業、職歴、求職の意思、配偶者の有無、子どもの有無、老親扶養の有無など、これまでの所得保障が条件としてきたものを廃止し、すべての国民を対象に支給されることである（武川 2008）。現行の社会保障制度が設けている受給資格は、たとえば、社会保険であると、給付を受け取るために一定期間保険金を納めたうえで、保険事故に遭遇しなければ受け取ることができない。また、生活保護の場合、資力調査が行われ、自給漏れが多く発生している。近年では、生活保護の受給にあたって就労条件を課すワークフェアの動きも顕著になっている。BIは、これらの社会保障制度が課してきた受給要件を否定し、国民であれば無条件に給付が受けられる所得保障である。

BIのもうひとつの特徴は、給付が個人単位であることだ。武川（2008）によると、この特徴は、属性に関係なく、すべての人間を個人として扱い、各個人に対して一定額が支給

¹⁴問われる生活保護行政～生活保護殺人事件から～（2008.1.8）
<http://homepage3.nifty.com/54321/seihodouki.html>（2013.1.11）

されるべきだという考えに基づいている。現在の社会保障制度は個人単位のもの世帯単位のもの混在しているが、生活保護制度は「世帯単位原則」を貫いている。また、厚生年金も遺族年金など男性稼ぎ主モデルを家族規範とした制度を続けている。世帯単位の給付は、過去に親やきょうだいから虐待を受けた子供にとって不利であることに加え、女性の社会進出や単身世帯の増加によって、かつて家族モデルに合わせた制度では、現在の国民のライフスタイルにそぐわないようになってきている。BI は家族と生活を共にできない人や、一人で暮らしている人、シングルマザーを含むすべての人に対して一定の所得を保障する。また、今後ますます高齢化が進み、介護を担う人が多く必要になるが、BI は介護を担う人に対して、不払い労働をさせるのではなく、所得を保障する。

2. 3. 2 ベーシック・インカムをめぐる論争

全国民に対して無条件で定額を給付する BI には様々なメリットがある一方で、根強い批判や反対論が存在する。その中でも多いのは財政に関することである。すべての国民に対して BI を支給するためには、巨額の財源確保と、所得税率の大幅な引き上げが必要である。そのため、他に必要な公的支出にお金を回せなくなってしまう、かえって国民の厚生レベルを低下させてしまうのではないかという懸念や、そもそも有権者からの支持が集まらないのではないかという意見がある。これらの指摘は一部では当てはまるが、これまで多くの研究者らの研究によって、懸念を解決する推定結果が出されている。

たとえば、小沢(2008)によると、日本で生活保護費に相当する金額をすべての国民に支給する場合、国民総所得の約 45 パーセントに相当する 115 兆円がかかるという。そのため BI を支給するには、所得税率を 45 パーセントにする必要がある。これは一見、高負担に見えるが、たとえば年収 700 万円の 4 人家族の場合、45 パーセントの所得税が差し引かれたとしても、4 人分の BI を足すと、可処分所得額は約 750 万円に増額する。また、フィッツパトリックが行った推計によると、イギリスにおける 1998 年と 1999 年の物価水準では、増税なしで、4 人家族の場合 1 カ月 20 万円が支給できるという。これまでの研究から、BI の実現可能性は十分にあると言える。

もうひとつの懸念は、働かなくても生活できるようになれば、働かない人が増えるのではないかというものである。確かに、働かない人が増える可能性は考えられる。しかし、すべての人が働かなくなるとは言えない。波頭(2011)によると、BI が導入されれば、これまでは生活のために無理をして仕事をしていた人が、「楽しむため」や「好きなことをやるため」という前向きな動機で仕事に就くことができるようになる。また、雇用者もこれまでのように、労働者に低い条件で過酷な仕事を押しつけられなくなり、過労死や過労自殺が減ると考えられる。BI の導入によって、人々の働き方や仕事への考え方、仕事の選び方は大きく変化する。

2. 3. 3 日本がベーシック・インカム導入に向かう道

日本に BI を導入するために何をすべきだろうか。不況が続く近年では、日本においても BI への関心は高まりつつある。しかし、実際に導入が実現するまでに、いくつかの踏む必要がある。たとえば、子ども手当や給付付き税額控除など、BI の要素を部分的に取り入れた制度を少しずつ取り入れ、BI の考え方が社会に浸透していく方向に向かうのが望ましい。

2010 年 4 月に制度化された子ども手当は、少子化が進む中で、安心して子育てができることが課題となり、特に子育て世帯には教育等にお金がかかるので、経済面での支援を求める声が強いという状況の中で制定された。また、日本が子育てにける予算は、先進国の中での GDP 比で最も少ない国の一つとなっており、合計特殊出生率も G 7 諸国中最低であるという状況も踏まえている。この制度は、子育てを未来への投資として、次代を担う子どもの健やかな育ちを個人の問題とするのではなく、社会全体で応援するという観点から、子どもを安心して生み育てることができる社会の構築に向けた大きな第一歩であると言われていた。しかし、子ども手当は東日本大震災の復興費に充てるために 2012 年 3 月をもって廃止となった。

給付付き税額控除¹⁵とは、社会保障給付と税額控除を一体化にした仕組みのことである。所得税の納税者には税額控除をして、所得が低く控除しきれない人には現金を給付するというものである。給付付き税額控除は、アメリカ合衆国をはじめ、イギリス、フランス、オランダなどの国々が導入している。日本においても、政府民主党が 2009 年に「平成 22 年度税制改正大綱～納税者主権の確立へ向けて～」¹⁶の中で、所得控除から給付付き税額控除への転換を推進すると記し、2011 年 12 月には財務省が、給付付き税額控除を導入した際の必要額を試算するなど、給付付き税額控除導入に向けての準備が進められている。

日本に BI を導入するために、子供や高齢者、低所得者など、対象を限定し、その対象内において無条件給付をする制度を制定していくべきだ。これらの制度により、少しずつ BI の考え方が社会に浸透していくことが望ましい。もちろん、貧困の解決に必要なことは、所得保障だけではない。教育や雇用など様々な取り組みが必要である。最後の章では、今後どのような取り組みが必要か、考察したい。

3. 貧困の解決に向けて

3. 1 貧困の解決・軽減に必要な要素とは

これまでに、日本の貧困や社会保障制度の実態を明らかにし、BI による所得保障の可能性について考えた。所得保障によって解決・軽減する社会問題は多くあるが、所得の保障だけでは、ひとりひとりの貧困を現実的に解決するためには至らない。本節では、貧困を根本から解決するために、どのような取り組みや理念が必要か考える。

3. 1. 1 誰もが社会参加できること

今後の社会に必要なものは、公平な所得保障と、誰もが社会参加できる仕組みである。

¹⁵ Weblio 辞書 新語時事用語辞典 給付付き税額控除

<http://www.weblio.jp/content/%E7%B5%A6%E4%BB%98%E4%BB%98%E3%81%8D%E7%A8%8E%E9%A1%8D%E6%8E%A7%E9%99%A4>

¹⁶平成 22 年度税制改正大綱～納税者主権の確立へ向けて～

<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1222zeiseitaikou.pdf>

社会参加とは、すべての人が持つ、個人の尊厳にふさわしい処遇を保障される権利に基づき、社会、経済、文化、その他あらゆる分野の活動に参加することだ¹⁷。これまでは、「社会参加＝正規雇用」の図式が成り立っていたが、現在の20代から30代にかけての世代は、「就職氷河期」と言われ、高校や大学を卒業しても就職できずに、非正規雇用やニートになる人が増えた。正規雇用ではない働き方は、キャリアの形成が難しい。パートやアルバイトとして働く人は、職業に関する教育を受ける機会が乏しく、評価体制も整っていないため、昇進や転職によるキャリアアップが望めず、企業から簡単に切り捨てられる恐れがある。また、非正規雇用だけではなく、病院や施設でのボランティア、親の介護、子育てなど、いわゆる「不払い労働」への見返りもほとんどない。

非正規雇用や不払い労働の問題は、本人の努力不足が原因であるように言われてきたが、これらは本人の努力や精神論だけで解決できる問題ではない。この問題の背景には、大学の新卒採用市場での企業の有効求人に対して、大卒者が供給過多になっていることがある。日本の大学進学率は、1990年には24.6パーセントであったが、2010年には半数を超えている。ところが、大卒者が増える一方で、企業の求人は不況の影響を受けて減少してきている。バブルの崩壊後、日本の企業は人事管理の考え方を大きく転換し、新卒採用を抑制して、契約社員や派遣、パートなど非正規雇用置き換える採用を進めてきた。2010年春の大卒者のうち、進学も就職もせずに卒業した人や、フリーターになった人は合計で10万6千人であった。これらの人に対して追跡した調査¹⁸によると、調査を行った段階で、7万人弱がリベンジの就職活動を行っている。また、2010年春に留年をした人は7万2千人であったが、この中にも「就職留年」をした人の割合が多く含まれていると考えられる。10万人以上の既卒者および留年生と、40万人以上の現役4年生、新卒採用枠というパイの奪い合いをしている状況にある。就職難や非正規雇用の問題は、本人の努力不足や自己責任に押し付けるのではなく、社会の責任として解決策を打つ必要がある。また、働き方の多様化に対応し、職種や雇用形態での選別をせず、誰もが職業に関する教育や、昇進の機会が公平に与えられる仕組みを作ることが重要である。

また、就職する前の段階の学校教育において、就学援助や給付の奨学金を増やすなど、これまで教育を受けられなかった子どもを教育に取り込むことが大切だ。教育を受けることで、自らが望む職業に就ける可能性を大きくするだけでなく、友人や大人との関わりの中で生きていく力をつけることもできる。また、教育は個人の力をつけるだけでなく、国際競争力の向上にもつながる。これらを含め、次で詳しく述べたい。

3. 1. 2 平等な教育機会

貧困の解決には、所得の保障に加え、平等な教育機会の提供が必要である。教育は社会参加やあらゆる社会問題の解決を可能にする重要な手段である。大卒であると、高卒や中卒の人に比べ、正規雇用になれる確率が高く、賃金や待遇も優遇されている。また、学力

¹⁷ 介護 110 番 ことば辞典

<http://www.kaigo110.co.jp/word/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E5%8F%82%E5%8A%A0>

¹⁸ 独立行政法人労働政策研究・研修機構「大学における未就職卒業生支援に関する調査」(速報)(2010.8.27)

http://www.jil.go.jp/press/documents/20100827_02.pdf (2013. 1. 11)

と経済力には相関関係があり、貧しい家庭で育つ子どもは教育機会に恵まれず、将来的に非正規雇用や失業、ワーキングプアーに陥るリスクが大いにある。

教育の重要性は、世界各国でも注目されている。たとえば、イギリスでは1997年に、貧富の差の拡大と高い失業率に悩んだ労働党のブレア首相が、「重要な政策を三つ挙げよ」という質問に対して、「一に教育、二に教育、三に教育」と述べた。ブレア首相は、教育政策を中心に福祉改革を行い、大きな成果を上げた。また、福祉国家として有名なスウェーデンでは、1990年以降は特に教育政策に力を入れている。日本において、保育は福祉の対象である。しかし、スウェーデンでは教育担当省の所管に移し、保育所を一貫した「生涯学習」に組み込む改革を行った。この改革の背景には、教育こそが失業の対策・予防になり、国際競争力の強化にもつながるという認識が働いていた。このように、世界各国で福祉と教育を結び付ける取り組みが行われている。

今後の日本も、諸外国から学び、高校や大学も含めた平等な教育機会を与えられる制度を作るべきである。これまでは、小中学校への教育に目が向けられ、義務教育制度は整っている。生活保護の家庭であっても、高校までは補助によって通うことができる。しかし、近年では大学への進学率が増え、大学の進学を支援する必要もある。大学は高い学費が必要であり、学費を理由に断念する人や、未納によって退学となる人は多い。今後は、教育機会の平等化を図るために、給付の奨学金や学費免除の対象を増やす必要がある。

3. 2 スクールソーシャルワークの可能性

前節では、平等な教育機会と社会参加の必要性について述べた。本節では、こどもを取り巻く状況についても一度触れ、再度明らかにし、社会参加の機会平等化を担うスクールソーシャルワーカーの可能性について検討したい。

3. 2. 1 スクールソーシャルワークとは

子どもの貧困の背景には、親の貧困がある。親の貧困の背景には、その親の貧困がある。その親の貧困の背景には・・・というように、貧困は連鎖をする特徴がある。子ども期に経験する貧困は、本人の努力を見限るように、子どもの力や可能性を奪い、その後の人生を蝕んでいく。貧困は社会が取り組み、解決すべき問題である。実際に、イギリスやスウェーデンなどの諸外国では、貧困の再発見がなされ、国をあげての取り組みがなされてきた。ところが日本では、貧困は個人の責任であるという見方が強く、貧困問題への取り組みはおろか、貧困の再発見がなされることはなかった。セーフティネットであるはずの生活保護制度も、窓口での水際作戦や厳しい受給条件によって、捕捉率が低くさえられてきた。

このような背景を受けて、今後は貧困を社会が解決する問題として認識し、国や地方の行政が力を入れて取り組んでいくべきである。これまで生活保護などの公的支援を受けられなかった人を福祉に包括するためには、現在人手不足のケースワーカーやソーシャルワーカー増やし、社会福祉の理念に基づいた支援を展開していく必要がある。とりわけ、これまで福祉的支援とは遠ざかりがちであった、学齢期の子どもとその家族が抱える貧困問題は、学校が福祉的な機能を新たに持つことで解決に向かう。福祉と教育の間を結びつけ、

ダイナミックな支援を展開するのがスクールソーシャルワーク（SSW）の役割である。

SSW¹⁹とは、社会的弱者である子どもの価値と権利が尊重される社会の実現化を目指す活動である。日本では、1980年代の半ばからSSWの必要性を訴える声上がりはじめ、徐々に関心を抱く人が増えつつあるが、まだ制度として導入される段階にまで至っていない。現在、米国を中心として世界の多くの国々で取り入れられ、現在も広がりつつある。これまでに述べたように、先進国の日本においても子どもを取り巻く環境は厳しく、子どもを中心とした支援体制の構築が必要である。

スクールソーシャルワーカー（SSWr）が行う活動は、それぞれ生活環境が違う子どもを取り巻く関係性に着目し、環境を改善していくことによって、問題を解決するというものである。たとえば、子どもと保護者・家族の間に立ち、相談役や気持ちの代弁をすることや、子どもと学校の間に立ち、仲介や調整を行うこと、地域社会と子どもとの間に立ち、子どもをサポートする資源や情報を提供し、連携を図ることである。この視点は、子どもの内面に焦点を当てて支援を行うスクールカウンセラー（SC）とは異なる。

社会福祉の理論に基づくSSWは、専門職が担うべきである。学校の先生や民生委員が代わりに担うと、社会福祉の理念とは異なる支援に向かう恐れがある。社会福祉の理念とは、一人ひとりを個人として尊重することや、子どもの話に耳を傾けること、秘密を守ること、自己決定ができるようにサポートすること、子どもの利益を第一に考えた上で、問題よりも可能性に目を向ける視点を持ち、子どものパートナーとして一緒に問題解決に取り組むことなどである。また、問題解決の際には、子供や家族が抱える問題を自己責任として片付けるのではなく、家庭や学校など子どもを取り巻く環境にも原因を求め、アプローチしていく姿勢が求められる。

中には、学校の先生であっても、社会福祉の視点を持った人はいると思われるが、個人差が大きい。学校の先生の役割は、教育である。学校において子供とその家族を福祉にアクセスさせる役割は、先生ではなく、SSWrが担うべきだ。福祉と教育の間には、様々な問題とニーズが存在し、SSWrは就学援助や生活保護をはじめとした公的支援の窓口となる。

3. 2. 2 福祉と教育の出会いと場所

子どもの貧困を解決し、ウェルビーイング（よりよく生きること）を実現するために、社会との調整・連携を図りながらサポートしていくSSWrの活躍が期待される。SSWrによって福祉と教育が結びついたところにはどのようなメリットがあるだろうか。日本におけるSSWの展開とその成果をもとに検討したい。

大河内²⁰によると、日本において、SSWが初めて登場したのは1986年に埼玉県所沢市において、現在の日本スクールソーシャルワーク協会の会長である山下が活動を始めた時のことであった。1986年当時、校内暴力に対して、教員のみで対応することに限界を感じていた所沢市と、日本へのSSW導入の可能性を探っていた山下が、教育センターにおける教育

¹⁹ 特定非営利活動法人日本スクールソーシャルワーク協会

http://www.sswaj.org/w_ssw.html (2013.1.11)

²⁰ 学校へのソーシャルワークの導入ー導入スクールソーシャルワーカーとは何者か

大河内彩子(早稲田大学大学院) <http://www.edu-kana.com/kenkyu/news/no65.htm>(2012.12.16)

相談の一環として SSW の手法を試みたのであった。山下の活動は 12 年間にわたり続いた。

その後、21 世紀になり、兵庫県赤穂市が、市内にある関西福祉大学との共同研究という形で、2000 年から SSW を導入した。子どもを支援するための資源が乏しい現状を、青少年育成センターの SSWr による支援と、学生ボランティアによる中学校や家庭への派遣によって、学校の抱え込みが改善するという成果をあげた。また、大学との協働という強みを生かし、学校と地域の連携の新たな方法として SSW が機能した。

香川県でも、2001 年から健康相談活動の一環として、SSWr 派遣事業を行った。指定の学校で SSWr が定期的に支援活動を行うほか、要請のあった学校で教員の支援や研修などの活動を行った。香川県の特徴は、保健室を基点として活動することであった。この手法は、養護教諭とともに活動することで SSWr が学校へ馴染みやすくなるほか、評価されることのない保険室という空間で子どもの主体性が確保されるという利点があった。

大阪府では、2005 年から小学校に SSW が導入された。その目的は、生徒指導上の課題に早期対応し、保護者や家庭への組織的な支援を推進することであった。特徴は、スーパーバイザーを設けることで、SSWr の支援体制を整えたことである。また、既存の校内委員会を活用し、頻繁に校内ケース会議を行なうことによって、教員の抱え込みが解消され、学校全体で子どもを支援する体制が整えられてきた。

以上のような、先駆的な事例の中で、SSW はいくつかの成果をあげている。

ひとつは、「開かれた学校」となり、生徒が抱える問題解決に向けたネットワークが出来たということである。SSW によって校内に支援体制ができ、教員が問題を一人で処理しようとする意識を変革できた。また、学校内だけでなく、家庭や地域、他の専門機関とのネットワークを強化できた。学校内に事情に精通した SSW がいることで、地域の福祉機関と学校と連携しやすくなったという声も聞かれた。様々な教育機関が連携をする中で生じる温度差も、SSWr が間に入って調整機能を果たすことで解消・軽減され、円滑な関係での連携が可能となった。また、子どもの情報を共有するだけではなく、支援目標に応じた各機関との役割分担役である「行動連携」が可能となってきた。

もうひとつの成果は、これまで学校が抱え込んできた問題を、福祉的視点の導入によって解決が可能になったことである。福祉的視点とは、子供の問題行動を表面だけでなく、その背景にある家庭や生育歴、障害などにまで目を向けることである。福祉的視点が広まることで、子供と家庭が抱える問題を、予防も含め、早期発見・早期対応することが可能になった。また、SW の基本理念が、クライアントの利益を最優先することであるため、学校での支援においても、子供が当事者であるという視点や、権利擁護の視点が見直された。今後 SSW が広がることで、より多くの子供とその家族を福祉にアクセスさせることで、家庭レベルでの貧困の連鎖を着実に断ち切ることができる。また、SSW によって、子供に当事者意識や権利の主体であるという意識を持たせることができると、その子どもが大人になったところに陥るリスク、たとえば非正規雇用や多重債務などを、未然に防ぐこともできる。

3. 2. 3 今後の展開

今後の SSW および低所得者・貧困者支援における課題のひとつは、ソーシャルワークの支援の専門性をいかに担保するかである。2008 年には、文部科学省が「スクールソーシャルワーカー活用事業」を導入し、SSW の活動が全国的なものとなった。先駆的な取り組みで

は、社会福祉士や精神保健福祉士が支援を担っていたが、大々的な事業展開で人材不足となったため、退職教員によって構成される地域が増えた。SSWは福祉の価値や知識、技術に依拠しているため、退職教員が行う活動がSSWとして括られると、支援の質の低下などの恐れがある。退職教員や福祉以外の専門性を持つ人材がSSWを行う場合、スキルアップのための研修やスーパーバイザーを定期的に行うシステムの構築が必要である。

また、低所得者・貧困者への支援は、福祉事務所や役所の生活保護の窓口にいるケースワーカー(CW)が多くを担っているが、CWの中には、福祉の理念や技術を知らない状態で、CWになっている人もいる。また、CWは人手不足であることが多く、どんなに知識や経験、やる気があっても、クライアントに質の良い支援をすることが難しい。不正受給や水際作戦が横行する背景にも、CWと財源の不足がある。この問題を解決するには、教育された人材を輩出するとともに、専門外の人材であってもCWとして活躍できるよう、定期的に研修やスーパーバイザーが受けられる仕組みが必要である。

もうひとつの課題は、財源の確保である。SSW事業が導入された翌年には、SSWにかかる費用の国庫負担が全額から3分の1に減額され、多くの自治体がSSWの継続を断念せざるを得なかった。現在の地方自治体の財政は厳しいところが多く、国の継続的な支援を必要としている。また、多くの人がSSWの必要性を認識していても、成果を指標にすることが難しいため予算が確保できないといった声も多い。そのため、今後はSSWの成果指標に関する研究が必要である。

また、SSWの活動が広がるにつれて、生活保護をはじめとした公的支援を利用する子どもと家庭が増えると考えられる。そのため、公的支援にかかる費用が増え、財政難の地方自治体には重くのしかかることが予想される。今後は、SSWの運営や、公的支援にかかる財源を、これまで以上国が負担する必要性も出てくる。日本は他の先進国に比べ、GDPに占める生活保護費の比率が低い。OECD加盟国の平均が2.4パーセントであるのに対し、日本は0.3パーセントと極端に低い。社会保障の予算を増やしても、国家財政が圧迫されて破産するとは考えられない。BIの導入も将来像として思い描きつつ、今ある生活保護制度がもっと多くの人に拡充していくよう、人材と財源の確保および、国民の生活保護への見方を変えていく必要がある。そのためには、マスメディアや学校教育の在り方も変えていく必要があり、課題は山積みである。しかし、震災をきっかけに、人々の意識は変わりつつある。原発問題と同時に、社会保障について議論される機会も増えたと感じている。これからの運動が続いていく限り、貧困の解決は不可能ではない。自分もその運動を担う一人として、自分には何ができるか、常に問い続け、行動していきたい。

おわりに

本論文では子どもや若者の貧困問題に焦点を当て、どのような支援が望ましいか検討した。1章1節では、日本の貧困が、戦後復興で得た豊かさや、自民党が長く続いた政治体制によって発見されてこなかったことを示した。2節および3節では、若者や高齢者など、日本に広がる貧困の実態を明らかにした。2章では、生活保護制度の概要とその問題点を示し、

今後どのような所得保障制度が必要か検討した。3 章では、所得保障だけでは解決しない、ひとりひとりの問題を現実的に解決する手段として、SSW を取り上げ、その可能性について考えた。SSW は、これまで福祉の対象から漏れてきた子供やその家族を福祉にアクセスさせ、彼ら/彼女らが抱える問題を、学校や地域社会などの社会資源を活用しながら解決していく。また SSW の広まりによって、貧困や多重債務、非正規雇用など、将来的なリスクも、就学援助などを利用して着実に解決することが出来る。結論を繰り返すと、見過ごされがちな日本の貧困を解決するために必要なものは、公平・公正な所得保障と、SSW を中心とした支援のネットワークによって、現実的・着実に問題の解決を図っていくことである。子供の貧困問題が解決することで、将来的に解決する社会問題も多い。

私がこの論文で、子どもや若い世代に注目した理由は、自分ごとがきっかけである。私は母子家庭に育ったが、幸い大きな苦勞をすることもなく育ち、大学まで進学することができた。自分の置かれている環境や社会に危機感を覚えるようになったのは、大学進学後のことであった。母子家庭の貧困率と、その子どもの大学進学率を知って驚愕した。今まで当たり前だと思っていたことが、当たり前ではなくなり、自分がどれほど恵まれているか実感する瞬間であった。そして、勉強を進めていくうちに出会った、障害の「社会モデル」という考え方が、この論文の根本にある。子どもの貧困は、子どもが悪いのではなく、親が悪いわけでもない。貧困を解決するためには社会を変えていくしかない。では、どのような社会に向かっていくべきなのか。この問いを、自分なりに考えたいと思い、この論文を書くにいたった。

私が望んでいることは、成績が良いとか、スポーツができるとか、ボランティアをしているとか、そういう基準で子どもを判断するのではなく、子どものありのままを受け入れ、誰もが当たり前に教育や医療を受けられる社会である。この論文では、これを果たす手段を、教育と社会保障に求めた。しかし、手段は国や時代によって変化してよいと考えている。その場所、その時代のベストな制度に変わっていくべきだ。大事なものは、貧困問題を社会や他人のこととして片づけるのではなく、社会を構成する一人として、考え、取り組んでいくことである。自分もその一人として、これからも考え、行動していきたい。

参考文献

- 阿部彩、2008、『子どもの貧困』岩波新書
2011、『弱者の居場所がない社会』講談社現代新書
岩田正美、2007、『現代の貧困』ちくま新書
山野良一、2008、『子どもの最貧国・日本』光文社新書
広井良典、2006、『持続可能な福祉社会』ちくま新書
山森充、2009、『ベーシック・インカム入門』光文社新書
POSSE、Vol. 16、『「ブラック化」する介護・保育』——生活保護不正の正体
大山典宏、2008、『生活保護 VS ワーキングプアー』PHP 親書
保坂渉・池谷孝司、2012、『ルポ子どもの貧困連鎖』光文社
藤村正之、2010、『福祉・医療における排除の多層性』赤石書店——
坪洋一、1 章、「保護と差別」
大山小夜、2 章、「多債務の社会的世界」
斎藤雅茂・近藤克典、5 章、「社会的排除と健康格差」
日本スクールワーク協会編、山下栄三郎・内田宏明・半羽利美佳、『スクールソーシャルワーク論』学苑
武川正吾、2008、『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社
小沢修司、2002、『福祉社会と社会保障改革』高菅出版
岩田正美・西澤晃彦、2005、『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房
岩田正美・山縣文治、2010、リーディングス日本の社会福祉、第 8 巻『子ども家庭福祉』
日本図書センター