

子どもの高校就学はなぜ大切なのか

福祉社会開発研究センタープロジェクト1 研究員
松山東雲女子大学
准教授 宮武 正明
福祉社会開発研究センタープロジェクト1 研究員
東洋大学社会学部
教授 森田 明美

1. 生活保護世帯と高校進学

生活保護世帯の子どもの全日制高校修学が認められたのは1969年である。このことは、わが国において36年前すでに経済的に高校に進学できない世帯はなくなり、経済的に高校進学できない事情のある家庭は「生活保護を受けて子どもを高校進学させる」ことができたはずであった。しかし、今日全体の進学率97.9%（2006年春学校基本調査、通信制を含む）であり、100%に到達していない。

この36年間ずっと高校進学率が100%に近い県がある一方で、この間都道府県や市町村によっては高校不進学の子どもの5%から1割に近い府県や地域、中学校が存在してきた。この間のさまざまな調査によると、これら高校不進学の子どもの多くは生活保護世帯、母子父子世帯ないしは低所得世帯の子どもであった。生活保護世帯の子どもの高校進学率は90%を割る状態がつづいてきた。（平成18年度版『保護のてびき』第一法規、29頁参照）その背景には、生活保護費において高校就学経費が支給されなかったため、生活保護世帯の子どもの高校進学に積極的に取り組まない自治体や福祉事務所が多かったことによると思われる。

そうした制度の欠陥を補う方法として福祉事務所では、生活保護費では支給されない高校就学経費を補充するために各種奨学金、就学資金を借りる仕組みを推奨してきた。各種の奨学金は成績等の条件があるため借りられない場合があるが、そうした場合は母子世帯に福祉事務所の「母子福祉資金貸付」、その他の生活保

護世帯、低所得世帯に社会福祉協議会の「生活福祉資金貸付」が用意されているため、なんらかの奨学金、就学資金貸付を借りることはできた。なお、この問題に積極的に取り組む自治体では独自に生活保護世帯に修学資金を支給した所もあった。

けれども、異動の激しい福祉事務所生活保護担当ケースワーカーが、生活保護世帯に積極的にこうした制度の説明をすることは少なく、こうしたしくみになっていることさえ知らないケースワーカーも多く、ワーカーからの説明がないため生活保護世帯の子どもが高校進学を早くから諦めている場合も少なくなかった。まして、生活保護を受けていないが経済的に高校進学できない事情のある低所得世帯に「生活保護を受けて高校進学するように」とすすめるような積極的な行政はなされてこなかった。

このように、制度自体が積極的に高校進学を進めるしくみになっていなかったことや多くの自治体でこの問題に関して消極的であったことから、近年まで「生活保護世帯は高校進学できない」と思っている中学校教師や民生（児童）委員、「生活保護世帯の子どもは早く働いて保護費を減らすべきだ」と思っている福祉事務所ケースワーカーや行政の関係者が少なくなかった。

2. 今日の社会と高校進学の意味

県全体の高校進学に積極的に取り組み、30年前から県全体の高校進学率が98~99%になって全国一になった富山県では、女性の就労率が高く、豊かさが高く、

一方で生活保護率が全国最低になっているのは、高校進学が徹底が地域全体で豊かさを実現し、貧困の蓄積を止める重要な政策であることを示唆している。

一方、この間高校不進学者が多く残されてきた都市等において、「高校進学も就職もできない16歳、17歳無職少年層」が形成され、就職できたとしても不安定で長続きせず家庭崩壊等により子ども世代も貧困世帯、生活保護世帯になっていくという「貧困の世代間継承」「貧困の再生産」になる事例が少なくなかった。

そうしたことから各地の福祉事務所ケースワーカーは、長年、生活保護世帯の高校就学経費について小・中学生の教育扶助と同様に「教育扶助を適用する」ことを国に求めてきたが、国はようやく、2004年の社会保障審議会に設置された専門委員会の検討と意見具申を受けて、2005年4月から生活保護世帯の高校就学経費を「生業扶助」として支給することとしたのである。

こうした政策の変更には、福祉事務所ケースワーカーの様々な取り組みが反映されているが、その一つが東京下町・江戸川区福祉事務所における過去20年の「中学生勉強会」に象徴される生活保護世帯の子どもの処遇に関する取り組みがある。1980年代、同区は各中学校で深刻な中学生の非行問題を抱えていたが、彼らの多くが生活保護世帯の子どもを中心に親の家計を見て自分は進学できないと思いこんでいる子どもたちであった。江戸川区福祉事務所では、1986年ケースワーカーたちによって、中学三年の三者面談時に「高校に進学する」と言えなかった子らを夜の役所に集め「中学生勉強会」を開いているが、現在に至るまで途切れることなく続けられている。親を見て勉強に希望が持てないことから早い時期から学力不振になり、学校に居場所がなくて不登校、非行になったこれらの子は、中学3年生での三者面談の際に教師に聞かれた時「勉強は嫌いだ」「進学はしない」と告げるしかない。けれども、これらの子どものほとんどがこの勉強会を知った日から役所で行われる勉強会に通って、高校進学に希望を見つけている。

それは、学力不振のままに社会に出ることの彼らの

不安がいかに大きなものであるか、を表している。「九九」ができない、「ABC」が読めない彼らの不安は、実際は福祉の側から「きちんと説明し、進学の希望を持たせる」ことができれば、その後若干の学習の援助で容易に解決できることをこの勉強会は長期に渡って証明してきている。

3. 2004年生活保護のあり方に関する専門委員会意見具申

2004年4月20日「第10回社会保障審議会福祉部会生活保護のあり方に関する専門委員会」では、生活保護世帯の子どもの高校就学について3つの観点から議論が行われている。第1は一般の高校進学率との関係の観点、第2は最低生活の保障の観点、第3は貧困の再生産の防止、自立助長の観点で、委員会ではいずれからも高校就学とその経費の保障を積極的に認めていく方向で検討が行われた。

第1の「一般の高校進学率との関係」の観点について、「1969年」に生活保護世帯の子どもの全日制高校就学が認められたのは、当時一般世帯の高校進学率が急速に上昇し、すでに80%を超えていたからであった。生活保護行政は、地域の一般世帯に理解される最低生活保障の水準として、日用生活用品等において「当該地域に置いて一般世帯での普及率が70%を超えるものについて保有を認める」ことを判断のめやすにしていたが、高校進学についても同様の判断によったもので、今日高校就学を認めることはなにの問題もない。

第2の「最低生活保障」の観点について、今日の雇用状況等をみると「高校就学は保障すべき最低生活に位置づけ」てよいとしている。

今日の雇用関係は、かつて中学卒業者が金の卵と迎えられ、職親が丁寧に仕事を教えて一人前に育てた時代とは全く異なっている。今日の雇用においては、即戦力が求められ、どこの職場であっても、どんな職種であっても、就職したその日から電卓、レジを打ち、パソコンを使うのである。瞬時に一定の正誤の判断ができる能力が最低限求められる。対人関係、応対等に

においてその日から同様の判断力が求められる。一定レベルの生活能力、生活知識、生活技術、社会性が求められているのである。

少年事件が報道されるたびに、そのメンバーの中に「行き場のない16歳、17歳無職少年」が含まれていることが多いが、今日、学歴、学力のない無職少年を雇用する企業はほとんどない。そうした中で、高校就学そのものを「最低生活保障」の一つに位置づけ、その経費を保障すべきとしたことは、画期的な意味を持つ。

第3の「貧困の再生産の防止、自立助長」の観点について、高校就学の意味を最低生活保障のみでなく、「貧困の再生産防止、自立の助長の視点に立つべき」であるとしている。

親の生活を見て高校進学希望が持てない子どもの多くは、早い時期から学習意欲をなくして学力不振になり、学力不振のため進学も就職もできない状態が作られ、そうした世帯の多い地域では、結果として不登校・非行が多い地域となって地域が荒廃し、「貧困の再生産」の温床になってきていた。

これらは、きちんとこれらの世帯の子どもたちに、早い時期から高校進学ができるという情報が伝えられ、必要な援助が行われれば防げることであった。生活保護世帯の子どもだけでなく母子父子世帯ないしは低所得世帯の子どもの場合も同様である。

生活保護世帯、母子父子世帯、低所得世帯の場合、子どもの高校就学が世帯全体の自立に果たす効果は決定的に大きい。生活保護世帯の場合、子どもが高校卒業後の就職、正規雇用での賞与認定によって世帯の生活保護が廃止になる場合が多い。一方で高校不進学の場合、それらの子どもの多くが途中でその世帯から離れざるを得ないため、世帯の生活苦はその後も続いていく。したがって、単に子どもが貧困の再生産を繰り返さないことだけでなく、世帯全体の社会的自立の観点からも、これらの世帯の子どもへの高校就学援助の徹底が求められるのである。

4．2005年生活保護世帯の子どもに高校就学費支給

前述の「生活保護のあり方に関する専門委員会」に

において、生活保護世帯の子どもの高校就学経費の支給方法については、次のように検討されている。

義務教育期間に限ってきた「教育扶助」を高校就学期間に延長する方法については、厚生行政の枠を超えて義務教育のあり方について再検討を要することになることやドロップアウトした高校中退者が再度教育を受ける場合にどう対応するのか等の問題が生じている。そのため委員会では、生活保護において今日まであまり活用されてこなかった「生業扶助」として、高校在籍期間を労働能力の準備期間とし、世帯全体の自立支援プログラムにその子どもの高校卒業後の就労支援計画を位置づけることによって、世帯の申請により個々に支給を決める方法を提案したのである。

この意見具申を受けて、厚生労働省は2005年4月第61次生活保護基準の改定において、「生業扶助」の一つとして「高校就学費」支給を行うこととした。具体的には、学用品費、通学用品費の「基本額」、学級費、生徒会費の「学級費等」、必要最小限度の「通学費」、都道府県公立高校授業料相当額の「授業料」及び「入学金」、学生服、靴、靴等の「入学準備金」、入学考査料公立高校相当額の「受験料」が支給され、教科書、ワークブック、和洋辞典、副読本図書については「教材費」が実費支給される。

支給対象は、「基本額」「学級費等」「通学費」「入学準備金」教科書を除く「教材費」は小・中学生の「教育扶助」と同様であるが、さらに義務教育ではない高校の特性に対応するために「受験料」「入学金」「授業料」が加わっている。なお、私立高校進学の場合の受験料、入学金や授業料については、上記公立高校相当額を超える部分について各種奨学金、就学資金貸付を借りて当てることになる。

2005年4月から生活保護において「生業扶助」として「高校就学費」が支給されるようになったことは、生活保護における自立支援を具体的なものにするようになった。前述のように自治体によっては、生活保護世帯の児童の高校進学への援助はほとんどなされない福祉事務所が多く、福祉に精通しない自治体職員が辞令の

みでケースワーカーになる実態が続いた中で、保護世帯の子どもへの処遇、進路に関する援助は長く放置されてきた。ところが、高校就学費生業扶助を支給するためには、すべての福祉事務所において生活保護受給世帯の高校生の高校に関する諸費用の実態を把握しなければケースワーカーの仕事ができなくなったのである。したがって、高校就学費の支給についての情報が、すべての保護受給世帯の親と高校生の子に伝わるようになった。さらには、中学生等にもきちんと情報を伝えて、公立高校入学を励ますことが必要になったのである。そうした点でケースワーカーの仕事のあり方を変えるものとなった。

しかしながら、残念なことにこれらの経過や主旨が、福祉事務所関係者以外にはほとんど伝えられていないし、マスコミを通して国民に伝えられたことはこの制度が出来て今日まで一度もない。これらの経過や主旨が、行政の関係者のみでなく、教員等の教育関係者や地域の民生（児童）委員等にきちんと伝えられ、国民に広く伝えられ、子どもの高校進学が徹底が地域に果たす役割の理解がなされなければならない。

5. 児童福祉施設の子どもの高校就学

かつて児童養護施設、児童自立支援施設等に在所する子どもは中学卒業後すぐに施設から出て自活していくしかなく、その時点で措置は解除された。当時、施設から中学卒業で社会に出た子どもたちは、不安定な就労のため転職を繰り返し、早い結婚と離婚などさまざまな問題に直面していったが、こうした子どもの相談先、相談相手はなかった。この時期、多くの児童養護施設において、施設出身者の「貧困の再生産」や「要養護児童の再生産」の事例が見られるようになっていた。

そうした状況から各地の児童福祉施設において高校に進学させる取り組みが進められていたが、1988年「児童福祉施設は積極的に高校進学に取り組むよう」厚生省通達が出された。この通達は施設の現場において画期的なもので、「特別育成費適用基準」の改正により、

高校就学期間について入所措置が継続されることとともに高校就学経費を公立高校のみでなく、私立高校においても保障するものであった。

さらに1997年児童福祉法の改正で、各児童福祉施設での措置は20歳になるまで可能と改められ、定時制高校卒業や一年遅れの高校修学などにも対応できることとなった。さらに、2006年からは、専門学校や大学進学相談についても積極的にアドバイスすることが追加された。今日全国の各児童養護施設等では「18歳までの養護」進路保障の取り組みに力を入れている。

6. 母子世帯と高校就学問題

厚生労働省の2003年度全国母子世帯調査の時点で全国の母子世帯数が122万人と推定されているが、一世帯あたりの児童数を1.6人とすると約200万人の児童が母子世帯で育てていることになる。18歳未満の児童数は約2千万人であるから児童総数のほぼ1割が母子世帯となっており、父子世帯の児童を含めるとさらに児童数は増加する。同年の児童扶養手当受給世帯は88万世帯であり、児童数140万人と推定できる。

したがって、少子化対策、次世代育成支援施策の中で、これらの母子世帯の支援施策は大きな意味を持つ。

児童扶養手当を受給している母子世帯の多くが、就労収入と子の親からの養育費を合わせても生活保護基準ぎりぎりの生活を送っているが、その多くがせめて子どもを高校進学させたいとの思いからぎりぎりの生活費の中から入学時の学資保険の積み立てをしている。その場合、従前において学資保険を積み立てている限り生活保護は該当しない取り扱いとなっていた。「子どもは自分で育てる」と意志を決めた離別母子世帯は、多くの場合就労を決めてから収入で生活費に不足する部分について市町村に児童扶養手当の手続きを行ってきた。

「したがって児童扶養手当は離別母子世帯の就労を励ますものになっている」ことが2002年ある自治体の児童扶養手当受給世帯アンケート調査の結果にもまとめられているが、前述のとおり児童養護施設が高校

卒業後の進学等にも援助しようという時代になり、生活保護世帯の高校就学費が支給できる時代になったこと一方で、2002年改正の「児童扶養手当法」第13条の2は異なる行政施策となっている。

「児童扶養手当法」第13条の2「支給開始月の翌月から5年後、または手当の支給要件に該当することとなった7年後」「3歳未満児の場合は3歳から5年後」は手当の「その一部を支給しない」とし、支給しない金額は「手当の額の2分の1に相当する額を超えることができない」、手当を半分にすることもあるとの規定である。

ただし「身体上の障害のある場合その他の政令で定める事由に該当する場合は、該当している期間は、この規定を用いない」と例外規定は設けている。

前述の児童扶養手当受給世帯アンケート調査にも「生活に疲れた。子どもは中卒で早く社会にでて、親を助けてほしい」との母親の書き込みが1件あったが、この子どもは、母親から「中学卒業後は働け」と聞いて育つ中で、はたして親の期待に答えられるだろうか。親も子どもも貧困の連鎖となることが避けられない。

現在、生活保護受給母子世帯の自立支援のプログラム作成のための調査が各地で行われているが、平均的な自治体においてのある調査では、保護世帯に限ると

中卒者が27%、高校中退者が16%、合わせて43%になっている。また、公開されている北海道釧路市の調査でも生活保護母子世帯において3割が中卒者となっている。これらの母子世帯の母親はすべて全国の高校進学率の平均が既に95%を超える時代に育っているものであり、彼女ら中卒者や高校中退者の多くは、生活困窮あるいは家庭崩壊の途上で、進路についての情報が親からも社会からも与えられなかったものであり、今日の貧困を生み出す原因の一つがこうした教育の不徹底によるものであることがこれらの数字からわかる。

児童扶養手当受給、離別から5年後、7年後が多くの離別母子世帯にとって、中学から高校にかけてが、最も子どもの教育費に経費がかかる、かけなければいけない時期であることは、誰もが分かることである。この時期の社会的な自立支援が、結果として貧困者を減少させるのは明らかである。

したがって、母子世帯において、「児童養護施設に入所する」か、「生活保護を受給する」場合でないと高校進学ができなくなるようなことにならないよう、児童扶養手当法は前述した第13条の2の部分は再検討されなければならない。

資料1 生活保護基準額表・生業扶助高校就学費一覧

2005年4月第61次生活保護基準額改訂により生活保護世帯に高校就学費支給

| | 生業費 | 技能習得費 | 就職支度費 |
|-------|---|--|---|
| | 45,000円以内 特別基準75,000円以内 | 66,000円以内 特別基準110,000円以内 | 28,000円以内 |
| | 自営等により仕事を始める時、必要な用具の購入など | 職業訓練校等に通って就職のための技術を身につける時 | |
| 高校就学費 | | | |
| | 費目 | 給付対象 | 基準額 |
| 生業扶助 | 基本額等 学級費 通学費 授業料 入学料 入学準備金 受験料 教材費 | 学用品代、通学用品費 学級費、生徒会費 通学のための交通費 授業料 入学金 学生服、カバン、靴等 入学審査料 教科書、ワークブック、和洋辞典、副読本の図書 | 5,300円 1,560円 必要最小限度の額 都道府県公立高校授業料相当額 都道府県公立高校授業料相当額 61,400円以内 都道府県公立高校授業料相当額 実費支給 |
| | 災害時の学用品費の再支給 災害時の教科書等の再支給 | | 月額26,500円以内 26,500円に加えて教材費として支給対象範囲内で必要な実費 |

資料 2

豊かさの底辺 / 東京23区の就学援助認定状況

| 年 度 | 1989年度 | | | | 2005年度 | | | |
|------|--------|------|-------|------|--------|------|-------|------|
| | 小学校 | | 中学校 | | 小学校 | | 中学校 | |
| | 認定者数 | % | 認定者数 | % | 認定者数 | % | 認定者数 | % |
| 千代田 | 51 | 1.2 | 23 | 0.9 | 198 | 7.0 | 76 | 6.9 |
| 中 央 | 573 | 11.8 | 265 | 12.0 | 620 | 13.9 | 243 | 19.6 |
| 港 | 1070 | 12.4 | 517 | 13.8 | 1218 | 22.1 | 537 | 32.3 |
| 新 宿 | 1732 | 12.3 | 1041 | 14.4 | 1709 | 21.1 | 818 | 27.8 |
| 文 京 | 849 | 9.0 | 525 | 11.0 | 969 | 14.6 | 435 | 19.9 |
| 台 東 | 837 | 9.2 | 543 | 11.1 | 1638 | 25.8 | 768 | 32.5 |
| 墨 田 | 2158 | 16.6 | 1447 | 20.1 | 3207 | 35.4 | 1484 | 40.2 |
| 江 東 | 5315 | 20.8 | 3254 | 25.2 | 5131 | 30.8 | 2402 | 36.3 |
| 品 川 | 2940 | 15.7 | 1868 | 20.4 | 3176 | 27.5 | 1366 | 31.4 |
| 目 黒 | 930 | 8.0 | 577 | 17.8 | 893 | 10.5 | 452 | 16.0 |
| 大 田 | 6496 | 17.3 | 3780 | 19.3 | 8058 | 28.6 | 3402 | 32.6 |
| 世田谷 | 3507 | 9.1 | 2567 | 13.3 | 3989 | 13.4 | 1871 | 19.2 |
| 渋 谷 | 989 | 10.9 | 587 | 13.2 | 1212 | 24.0 | 504 | 29.3 |
| 中 野 | 2728 | 18.0 | 1364 | 17.8 | 2234 | 23.4 | 958 | 26.9 |
| 杉 並 | 2443 | 10.0 | 1564 | 12.4 | 3791 | 21.9 | 1569 | 24.5 |
| 豊 島 | 1128 | 9.8 | 701 | 11.9 | 1384 | 20.1 | 676 | 26.4 |
| 北 | 2643 | 13.5 | 1940 | 17.2 | 3451 | 30.6 | 1595 | 34.8 |
| 荒 川 | 2049 | 21.1 | 1343 | 27.1 | 2294 | 32.0 | 1067 | 37.4 |
| 板 橋 | 5760 | 10.2 | 3496 | 21.9 | 7815 | 35.9 | 3573 | 40.3 |
| 練 馬 | 6340 | 17.5 | 3464 | 17.9 | 8572 | 25.5 | 3820 | 29.0 |
| 足 立 | 7719 | 19.2 | 5594 | 23.8 | 13631 | 41.3 | 6140 | 44.0 |
| 葛 飾 | 5578 | 22.2 | 3676 | 27.5 | 6282 | 29.8 | 3129 | 35.7 |
| 江戸川 | 6685 | 18.1 | 4149 | 20.5 | 11986 | 32.1 | 4889 | 34.9 |
| 23区計 | 70520 | 15.6 | 44285 | 18.5 | 93458 | 27.4 | 41774 | 32.2 |