

## 生活困難な家庭の児童の学習支援はなぜ大切か —高校就学保障のしくみに至る経過—

宮武 正明

はじめに

1. 福祉事務所ワーカーによる生活保護世帯の高校進学率調査
  2. 地域の中の高校不進学の子どもたち
  3. 高校不就学問題と非行・少年事件の連鎖
  4. 教育現場と福祉からの学習支援への疑問、意見
  5. 児童福祉施設での特別育成費による高校就学
  6. 生活保護世帯の高校就学費〔生業扶助〕の実施
  7. 母子世帯児童の高校就学〔児童扶養手当問題〕
- おわりに

### はじめに

今日では、生活保護世帯には高校就学費、小・中・高校生に学習支援費が支給され、児童養護施設には特別育成費として高校就学費、大学進学等自立生活支度金が支給されていて、福祉事務所や児童相談所、児童養護施設の現場ではそれが当然のこととなっている。

これらのことは、子どもの勉学意欲を壊さないことだけでなく、高校就学を憲法第25条最低生活保障の保障として位置づけ、さらに貧困の再生産を防止するという視点に立っている。

端的に言えば、今日のわが国で、もし家計が貧しいなど様々な事情で高校進学させられない子どもがいたならば、生活保護を受給するか、児童養護施設に入所させれば、すべての子どもが高校就学できるのである。

少なくとも、生活保護と児童福祉施設のかかわる制度・施策では、二十年余にわたる現場での取り組みを通して、以下に述べるすべての子どもの高校就学保障のしくみが実現されてきたのである。本稿では、長期にわたる実現への過程を私も現場から関わった経過を含めてまとめることとしたい。

### 1. 福祉事務所ワーカーによる生活保護世帯の高校進学率調査

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。<sup>1</sup>

このことは、わが国において40年前すでに経済的に高校に進学できない世帯はなくなるようになったことを意

味する。経済的に高校進学させられない家庭は「生活保護を受けて子どもを高校進学させ」ればよいのである。しかし、それから40年たった今日でも高校進学率全国平均は98.0%（2009年春学校基本調査、通信制を含む）であり、100%には到達していない。

〔1〕高校進学率問題の現在と過去—40年前と何が変わったか—

40年間をとおして高校進学率がほぼ100%に近い県〔富山県〕がある一方で、都道府県や市町村によっては高校不進学の子どもが5%から1割に近い府県〔愛知県、大阪府〕や地域〔東京都江戸川区、足立区等〕、中学校〔例を後述する〕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、生活困難世帯の子どもたちであった。生活保護世帯の子どもの高校進学率は90%を割る状態がつついてきた。<sup>2</sup>

その背景には、生活保護において、小・中学生に支給される教育扶助のように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。

各福祉事務所では、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、生活保護法による「他法・他施策の活用」により、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もあるが、その場合は、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、低所得世帯には社会福祉協議会の「生活福祉資金貸付」が用意されていた。それ故、本来ならばなんらかの奨学金、就学資金貸付を借りて高校就学することはできた。また、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〔東京都大田区等〕もあった。

けれども、異動の激しい福祉事務所の生活保護担当ケースワーカー（多くの自治体で専門職採用はされていない）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い。こうした仕組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、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」とすすめる積極的な行政は、なされてこなかったのが実態である。

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から、多くの自治体がこの問題に関して消極的であった。そのため、近年まで、「生活保護世帯の子ども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中学卒業後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〕高校進学状況調査に初めて取り組んだ足立区のワーカー達

1979年足立区に職員採用され区内5カ所の福祉事務所に配属された18名が集う自主的学習会において、一福祉事務所のメンバーから「生活保護受給世帯の中学卒業児童の高校進学状況」が報告された。学習会では、その調査を区内5カ所の福祉事務所に広げるとともに、さらに東京23区と多摩地域の福祉事務所にも調査を依頼することとなった。

足立区内の全数調査がまとまるとともに、いくつかの他の区・市の福祉事務所においても同様の調査が行われた。

その調査結果がまとめられ、ケースワーカー対象の各種セミナーで報告されるとともに垣内芳輝さんの「生活保護世帯の高校進学状況調査にとりくんで」が『住民と自治』1980年7月号に掲載された。<sup>3</sup> その調査結果の内容は、次の3点にまとめられる。

- ①「被保護児童の高校進学率」調査では、各福祉事務所における生活保護世帯の児童の高校進学率は67%から83%の範囲で、どこの区においても一般の高校進学率より大幅に低いこと。
- ②「被保護児童の高校進学学費の実際」調査では、都立高校の生活保護世帯等授業料免除の制度や社会福祉協議会の生活福祉資金・高校就学資金貸付の制度が借りられるにもかかわらず、生活保護世帯の高校就学者に知らされず活用されていないこと。各福祉事務所とも各種奨学金を含めても50%に達していないこと。
- ③「区民一人当たり所得と進学率の比較」では、

一般の高校進学率にも東京23区各区间で格差があり、千代田区99%から江戸川区90%まで一割近い格差が生じていること。この格差は、全国の高学進学率格差、富山県98%から愛知県90%までの格差の範囲とほぼ同程度であること。

東京23区の高学進学率格差の順位は、都区財政調整に使われている一人当たり所得の順位とみごとに一致していること。

## 〔3〕江戸川区で高校進学状況調査に取り組む中で

その年、私は江戸川区で、低所得者の多い地域を担当するケースワーカーになったばかりであったが、私の担当する生活保護世帯の児童の多くも高校に進学していなかった。私は、さっそく職場のワーカーたちによびかけて足立区と同様の調査を行った。

調査によって、同じ区内の生活保護世帯でも地域によって児童の高学進学率は著しく異なっていることが分かった。

職場での調査は、高学進学率調査から始めて、さらに生活保護世帯の児童一人ひとりの抱えている問題、問題行動についての調査、母子世帯の調査を行った。それらについては私は1984年出版の『生活力の形成』において「社会福祉主事と貧困克服の課題」としてまとめた。<sup>4</sup>

本文では、各都道府県とも高学進学率が90%を超えて国民の大半が中流意識を持ったと言われる時代に、その豊かさを享受できない貧困層が拡大してきていることを指摘した。

1981年1月、和歌山県御坊市において、暴力団員が生活保護を不正に受給していた事件が報道され、北九州市等においても同様の不正受給が発覚し報道された。これらの事件を契機に厚生省は1981年11月「生活保護の適正実施について」いわゆる123号通知<sup>5</sup>を発して、その後10年に及ぶ生活保護世帯の引き締め政策が進められる口実となった。

だが、和歌山県の事件について1982年に東京都市部査察指導員会が御坊市を現地調査しわかったことは、御坊市では生活保護世帯の子ども達が大量に、中学卒業後学力不足等から高校に進学できず、就職もできずぶらぶらして、チンピラとなり、暴力団員となった後も、世帯員として生活保護も受給していたことである。

これらについて、足立区の調査に呼応して生活保護世帯児童の高学進学状況調査が各地の福祉事務所で取り組まれたが、ほぼ次のような結果が共通して見られた。

- ①高校進学率調査では、76%から78%の福祉事務所が多い
- ②中学卒業就職者は16%
- ③高校不進学・未就職者が6%から8%

その結果、いずれの地域でも共通して、高校へ行けなかった子どもを抱える家庭では、次に示すようにその日から思いもよらない家庭の悲劇に直面していた。

- ①余儀なくぶらぶらしている高校不進学者の大半は、共通して貧困な家庭から毎日、高校就学の経費に劣らないぶらぶらするための経費を持ち出していく。
- ②中学卒業就職者の多くが、就職して3ヶ月以内に仕事を辞めている。3日から一週間以内に辞めている者が多い。その後、次の就労先が見つかるまでは、やはり家庭から経費を持ち出すが、就職をしない者が圧倒的に多い。
- ③生活保護受給世帯の中学卒業未就職者について福祉事務所では一定の指導・指示後、「怠け者」として世帯分離し保護の対象から除く。当人は家庭にいるので、家計はさらに苦しくなる。
- ④その結果、高校不進学者の多くは家でひきこもるか地域でぶらぶらするしかなくなる。御坊市のように暴力団の予備軍となることも少なくない。
- ⑤最低生活を割った生活になって、妹弟の教育費や家族全員の食費に影響し、健康維持に影響する。実際に痩せた妹弟が多い。

以上の結果をまとめると、生活保護の適正実施は、貧困が子どもの世代の生き方に大きく影響し、保護の二世帯・三世帯化がおこってくる現状について、貧困の繰り返しを克服する視点を持つことこそが重要である。

拙稿では、高校進学率は、もうひとつの貧困率、統計上の生活保護率より現状が現れている“生活保護率”であると指摘し、全国のケースワーカーに児童と保護者へのより深い関わり方を提案した。なお、『生活力の形成』の題名は、その後「生きる力」として主に教育分野で使われる用語になった。

#### 〔4〕 貧困世帯と養護施設児童の低い高校進学率

北海道大学の杉村宏さんは、1987年出版の『生活関係の形成』において、「子ども・家族・貧困—社会階層と子どもの進路を中心に—」、子どもと貧困に関する研究について次のように報告している。<sup>6</sup>

調査は1980年札幌市内の中学校において行われたもので、

- ①一般世帯と低所得・貧困世帯の高校進学率は前者が95%に対して、後者は70%で、中学時代に塾通いが出来ない結果、貧困世帯の方が偏差値の低い私立高校に進学することが多く、結果は貧困世帯が一般世帯より教育費負担が高くなる現象がある。
- ②後者の30%の中学卒業不進学者のうち、就職したものは1/5で、進学しなかった者の大部分は就労しないでブラブラしている。

筆者は「このことは、単に経済的な困難に陥っているというだけではない。学習意欲をそぎ、学力不振をひきおこすまでの危機的な状況にあるとみなければならない。就職も進学もできないという状況は、極度の学力不振の反映である」と指摘している。

中卒就職者についての追跡調査では、就労をつづけた場合の2回目からの転職先の多くは「ウェイター、ウエイトレス、単純工等いつも失業と背中合わせであり、社会的に未成熟な中卒者がその初職から間もない時期に、職親、技能指導者のいないこのような職へ吸い寄せられていくことは好ましいことではない」と指摘している。

筆者は、さらに、少年院に入所の少年の父母の学歴を含む社会階層について調査した結果から貧困が連鎖されている実態を分析し、「子どもにとって許容できない不平等が是正されずもしくは国民生活の最低限を保障しえない状況は、貧困の世代的循環を招く」とし、「生活保護世帯の児童の高校進学率75%より、養護施設の児童の高校進学率はさらに低くて30%前後」の状況の早期の克服を社会に求めている。

私もまた、江戸川区福祉事務所での取り組みを通して、杉村さんと同様な状況に直面していた。それをまとめたのが上記の『生活関係の形成』の中での「生活形成への援助—公的扶助ケースワークの基礎と応用—」である。<sup>7</sup>

いまだに中学卒業者の集団就職があると考え「中学校を卒業したら金の卵で、仕事は引っ張りだこ」と思っている大人が多いが、それは昭和30年代までの過去の話で、「中学卒業不進学者の多くは無職の状態です社会的に放置されており、そうした状態が長く積み重なっているこの地域をなんとかしなければいけない」と、私は何度も職場に問題を投げかけてきた。

中学生の非行、特に女子中学生の場合、親が放置している家庭では必ずのように1年生の夏ごろから、

シンナー、喫煙、不純交流に飲み込まれていくことを事例で紹介し、職場の取り組みを次のようにまとめた。

1980年から7年間のケースワーカー時代、職場でたえず他のワーカーにこの問題を知らせていく中で、福祉事務所全体で生活保護世帯の児童の高校進学率を高める取り組みが進んだ。

最初の取り組みは「生活保護家庭でも高校進学が可能だ」との情報を生活保護世帯の親と子に正しく知らせることであった。

しかし、その際ワーカーの側に大きなためらいがあった。「子どもに直接会うと子どもの心を傷つける」「親でさえ生活保護を受けていることを子どもに話していない」、さらには「本人が勉強は嫌いといっている」「就職すると決めている」「就職は子どもの意志だ」。

そうした中でワーカーの申し合わせとして高校進学が可能なることを、最初は中学3年生を対象にし、2年目からはそれでは間に合わないことに気づいて中学生の早い時期から知らせていくこととした。

長く中学OBの非行グループ、暴走族“恐死会”の地域支配がつづいてきたこの地域で、5年間、私の係は、地域の抱える生活問題と真剣に取り組み、生活保護につながる子どもの問題を一つ一つ解決していった結果、この地域の生活保護世帯の高校進学率が60%になり、10%上がるとともに暴走族、非行問題がかなり減少した。

この地域には、学校の廊下をバイクが走るなど悪名高い中学校が多かったが、今年はどういう話をぜんぜん聞かなくなった。私たちの仕事の力が、その地域の人に必ず反映できることを、痛感している。

当時、これらの取り組みを知った区教育委員会の職員からは、「中学校のガラスの破損修理の枚数が一気に減少した」、地元警察署保安係からは、「警察に寄せられる深夜暴走族の苦情が区内3警察署とも1/3に減少した」など、私はさまざまな報告を受けた。

#### [5] 東京都が高校入学準備金〔被保護者への自立援助金〕創設

この時期に、東京都福祉局は、毎年生活保護世帯の動向調査から「都内の生活保護世帯の高校進学率は1974年86%から1984年67%に悪化している」ことに気づき、足立区のワーカーの調査結果と江戸川区のワーカーの実践活動の経過を取り入れて、1987

年3月の中学卒業生から「中学校を卒業する被保護児童に対する自立援助金支給事業」〔いわゆる高校入学準備金制度〕を新設した。

援助内容は、進路が決まった中学3年生に高校入学準備金または就職支度金を支給するもので、支給額5万円。当初都の年間予算は1,300万円、その年度の東京都主要施策の一つとして位置づけされた。次年度からは1,700万円が予算化された。事業の趣旨を、東京都は「大多数の中卒者が高校に進学している。これは社会が高効率化時代に入り、新しく社会に巣立つ人たちに高校卒業程度の教育が求められていること」と説明している。

私は『住民と自治』1987年8月号に、「高校入学準備金制度をつくった福祉現場の力」としてこれらの経過をまとめた。足立区のワーカーとともに私の職場のワーカーにとっても、現場からの提案が実ったこの高校入学準備金創設のニュースは公務員生活の中で最も喜びのあるものであった。<sup>8</sup>

なお、私は、この高校入学準備金をその年の担当する生活保護世帯の中学卒業生に配り終えて、1987年5月江戸川役所の他の部署に異動になった。

## 2. 地域の中の高校不進学の子どもたち

前述のとおり、私は1980年福祉事務所ケースワーカーとなって担当地域の荒廃とその原因として地域の中学生の育つ環境に驚ろかされた。すでに全国の高校進学率は95%を超えているのに、生活保護世帯の児童の多い江戸川区東部地域では、地域内の各中学校〔4校〕とも260名ほどの中学3年生の内、50名を超える高校不進学者がいて、地域全体の高校不進学者は合わせて200名を超える状態が長く続いてきていた。高校就学年齢の3年間に見合う不進学者数は600名を超えていた。

### 〔1〕 進学も就職もできない子どもたちにどう対応するか

足立区の調査に学んで私の福祉事務所でも実施した調査で、この地域の生活保護世帯の高校進学率は50%を割る状態であった。前述の高校不進学者のほとんどは、生活保護世帯ないしは生活保護を廃止になった世帯等の低所得世帯、母子父子世帯の子どもに限られていることがわかった。しかも、そのほとんどは「進学も就職もできない子どもたち」であった。

マンモス公営住宅群を中心に、敷地13坪の建売住宅および木造アパートで成り立つこの地域には、前述の高校不進学者を中心につくられた「恐死会」の名の暴走族グループが地域を支配し、各中学校の少ない在校生が、卒業生でつくるOB非行グルー

プの影響を受けて、中学校単位に非行グループを結成していた。

『江戸川区保護司会報』1992年9月では、当時のこの地域について、

「保護観察対象者が日本で多いのは東京、内江戸川区は3番目、内多いのがこの地域。福祉の揃った良い区ではありますが、各区の人口比によって割り出すと保護観察の対象者は都内でも相当上位」

だったことと、そうした中での保護司の活動を紹介している。<sup>9</sup>

## 〔2〕児童福祉司、保護司の活動に接して

この地域の福祉事務所ケースワーカーとなって、この問題に取り組む時、幸いにもその最初から、福祉事務所に近接する実践領域での専門職の先輩の活動に接した得がたい経験が2点ある。そのことに触れておきたい。

私が地域を担当して最初の担当ケースとなった母子・生活保護世帯のa子について、福祉事務所に週2日通ってくる東京都墨田児童相談所のy児童福祉司より「一緒に取り組んでほしい」の申し出があった。

a子はb子とともに友人のc子を売春仲介者に売って10万円を手に入れ山分けしたO中学女子非行グループの番長であった。a子はb子とともに中一の半ばからすべての悪い遊びをやってきたと言う。スナックに働く母親の帰宅は早朝で、帰宅しない日も多い家庭環境にあった。面接を繰り返す中で「小学生の時本当は高校へ行こうと思っていた」と言う。その一言を手がかりに、学校への登校「中三からのやり直し」を奨めたが、翌年春a子は小学生の時行きたかったその高校の定時制に入学し、非行から離れた生き方を求めた。高校卒業後は普通に就職し、その後結婚して2児を育てている。

そのy児童福祉司は、この地域の非行少年対策で過労がつづき、その後二年ほど病気休暇をとり、そのまま定年を迎え、退職一年後に死亡した。この頃、関東の少年院や都立の児童自立支援施設はいずれも、入所者の4人に1人がこの地域の少年少女と言われる状態が長く続いていた。それらの子どもたち一人ひとりと接して施設への入所措置を行う処遇の大半を、y児童福祉司は長年一人で担当していた“過労死”であった。

幸いなことは、y児童福祉司とともにこの地域に

少年たちの荒廃と奮闘していたs保護司がいたことである。

s保護司は、保護観察処分になった中三少女m子と出会い、更生を働きかける。

m子は非行グループ、暴走族グループに囲まれた中で、たびたび挫折を繰り返す。m子は中卒不進学となり、無職少年となって非行を繰り返すが、暴走族の恋人のバイク事故死を転機にm子から「私、やり直せるかな。看護師になりたい」とs保護司に相談があった。s保護司はアドバイスをつづけ、地元の医師会準看護学校に通って準看護師として働き始める。

m子の中三から就職までを支えた活動の経過を、s保護司は1985年『まゆみ—非行少女と保護司の記録—』にまとめて出版した。出版当時、荒廃したこの地域が特定されないように筆者名も区名・地名も伏せて、東京保護観察所長の「序」によって事実の記録だとわかる形で出版された。<sup>10 11</sup>

## 〔3〕江戸川区福祉事務所で取り組んだこと

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、非行児童になっていくこれらの子は、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。この地域の生活保護世帯の子どもの高校進学率は50%を割る状態で、彼らは「高校進学も就職もできない子どもたち」であった。

『教育』1988年11月号は「今日の生活破壊と子ども・学校」を特集し、私は「崩れゆく家庭・地域と子どもたち—貧困の中で子どもたちはなぜ無職少年になるのか—」と題して職場での取り組みを次のようにまとめた。<sup>12</sup>

最初に、「貧困地域の中で」において述べたことは、この地域には各中学校のOBによる非行グループと傘下の中学生の非行グループが形成されていた。

全国の高校進学率が95%に達する時代に、このことは異常であり、暴走族グループの地域支配によって地域が荒廃し、地域内の各中学校が荒れる原因になっていることを職場のワーカーに訴え続け、「生活保護世帯でも高校に進学できること」を生活保護世帯とその児童に伝えていくことをワーカー集団で申し合わせ、各々のワーカーが担当地域の「非行・不登校・学力不振の一人ひとりの中学生と」立ち向かった。本文ではそのうち7人の中学生の事例を取

り上げた。下記は一人の事例である。

1985年の事例は、三者面談で高校不進学が決まったB子について、12月、ワーカーが中学校へ生活保護世帯は進学できることを話しに行く。校長、教頭はB子の9年間の成績を見せて「これで高校へ行けると思いますか」、9年間オール1の生徒であった。「だから進学させないで社会へ出すと危険なのです」と私たち。中学校はしぶしぶ高校受験の手続きをとり、ワーカーが受験までの2ヶ月間学習を支援し、私立高校へ入学した。

高校一年の一学期末、私たちはB子から次のはがきを受け取った。

「どうにか高校にも慣れてきました。勉強もがんばっています。成績は、組で8番になりました。中学のときとは違うものがあった、絶対組で5番以内にいたいと思うようになりました。自慢して言うほどのことではありませんが、とてもうれしいです。ありがとうございました。」

次に、「生活保護と高校進学」においてのべたことは、1981年全国的に御坊市の暴力団員生活保護不正受給事件が報道された後、厚生省は「生活保護の適正実施による保護の引き締め」を続け、生活保護世帯は減少していくが、特に子どもが生育する母子世帯が保護縮小の対象になった。

そうした中で1986年厚生省監査が江戸川区福祉事務所を対象に行われた際に、ワーカーたちは思い思いに国の監査官に「子どものいるケースの実際と福祉事務所の取り組み」を訴えて、全国を巡回し保護引き締めの最前線に立ってきた監査官たちを驚かせた。その後厚生省は、私たちの福祉事務所を再度訪れてこれらの事実を確認し、1981年以降続けてきた「適正実施」〔保護の適正化〕を見直して「ケースワーク援助の実施、児童の処遇の充実」に方針を変えるきっかけになった。

ただし、適正化による生活保護世帯の縮小・引き締めは、国が方針を転換した後も、荒川区をはじめ各自治体でその後も続いて行われた。

さらに、「福祉現場がつくった高校入学準備金・中三勉強会」において述べたことは、東京都が高校入学準備金制度を新施策として決めた1987年1月から、私の福祉事務所のワーカーたちは、高校進学の情報伝えて進学を勧めるだけでは解決できなかつ

た中学生を、夜の区役所に集めて「中学生勉強会」を開いた。

この勉強会は、自分が学力不振・不登校・非行を自覚しているため秋の三者面談時に「高校に進学する」と言えなかった中学3年生を中心に、生活保護世帯の児童だけでなく不登校児童などなんらかの事情で高校進学できないと思込んでいる中学生をも対象とした。そのためこの勉強会は当初“オール1勉強会”と呼ばれた。けれども、そうした中学生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夜の勉強会に通って、高校進学に希望を見つかるようになった。

これら学校には通わないあるいは教室の隅に置かれてきた彼らが、勉強会に通ってくるのはなぜか。

その一つは、彼らは自分が学力不振のままに社会に出ることに強い不安、恐怖を持っていたからであった。99ができない、ABCが読めない、就職しても続かずがないという自分についての不安は、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、前述の事例のようにたとえ通知表が“オール1”の著しい低学力の子であっても、その後若干の学習の援助で容易に解決できるものであった。

さらに一つは、彼らの環境は、まわりから声を掛けてくれる大人がほとんどいない中で、それまで、彼らを相手にしてくれ声を掛けてくれる人は、中学生および0Bで構成された非行グループであり、地元の暴走族、チンピラであった。彼らが求めているのは、自分にはない知識、未知の世界を教えてくれる人なら誰でもよかった。福祉事務所のケースワーカー、役所の職員でもよかったのである。

#### 〔4〕 貧困の再生産を断ち切るための努力—高校進学への希望を—

『教育』1990年2月号「貧困を克服する教育—貧困の世代間継承はたち切れる—」は、前述の「崩れゆく家庭・地域と子どもたち」を補足し、その後の経過を追加したものである。その内容を以下に要約しておく。<sup>13</sup>

最初の「生活困難層と高校進学問題」では、1988年愛知アベック生き埋め殺人事件、1989年に起きた足立女子高校生コンクリート詰め殺人事件等少年事件の背景に高校就学年齢の「無職少年」が多く関わっていることから、

「大量の無職少年が滞留し、暴走族など非行グループの温床となる一方、早すぎる性体験、妊娠や若年母子世帯などで貧困の二世帯化、貧困の再生

産がすすみ、貧困の蓄積は地域の荒廃となって犯罪さえ作り出す」

「福祉や教育が使命を放置することで“人を殺してしまう”までに少年を追い込む」

ことを指摘した。

第二に、「教育力に欠ける家庭で、子どもたちはどう成長したか」では、事例研究として多子で多問題を抱えた母子家庭の13年間に渡る経過を追って分析し、生活困難な家庭への福祉と教育の分野からの一つ一つの援助の有無が、その世帯の子どもだけでなくまわりの子どもたちがいかに影響を及ぼすのかを明らかにした。

「どの子ども機会さえあれば高校へ行きたいと思っている—中学生勉強会の4年間—」では、前回報告以降の中学生勉強会で子どもたちと接して分かったことについて次のように指摘した。

- ①子どもの本心を引き出すために、生活保護世帯への訪問活動の中で子どもたちに話しかけるようになった
  - ②子どもたちは信頼できる大人を求めていることが分かった
  - ③子どもをとおして、家庭の本当の姿が見えてきた
  - ④子どもが変わることに確信が持てた
  - ⑤ワーカーの仕事の姿勢が変わった
  - ⑥学校に日常的に働きかけができるようになった
- 最後に、「貧困の世代間継承は断ち切れる」では、私の職場の実践から分かったことをまとめたうえで、「この時期の市民運動には、不登校を賛美したり、“勉強嫌い”が子どもの意見と安易に捉えてこれらの子どもを放置する主張が見られる」が、「一方で高校全入や高校義務化を主張しながら、残された子どもを放置し高校進学率の上昇努力をしないで、教育の機会均等は実現できない」とまとめた。

### 3. 高校不就学問題と非行・少年事件の連鎖

1988年には、愛知アベック生き埋め殺人事件、大阪中卒少女殺人事件、1988年から1989年にかけて足立女子高校生コンクリート詰め殺人事件など中卒あるいは高校中退者「無職少年」の起こした凶悪犯罪が相次いでいた。

〔1〕中卒あるいは高校中退の「無職少年」の起こした凶悪事件

これらの事件は、発生場所、発生状況が特定できるほど原因が共通している。

中卒不進学者および高校中退者で地域でぶらぶらしている「無職少年」が多い地域で発生しており、

いずれの地域も高校進学率が他に比較して著しく低い地域で起きている。〔その年度の愛知県、大阪市、東京都足立区の高校進学率はいずれも91～92%で全国最下位の数値であった。ただし当時まで江戸川区の高校進学率はその足立区、愛知県をも上回り全国最下位であった。〕

事件を追っていけば、いずれも、中学生の時から崩れた少年たちである。疾病、貧困、地域環境の貧しさの中で家庭が崩壊するとともに、行政の援護が子どもの世代まで考えられていないことから、地域に貧困が蓄積し、子どもたちが将来への希望をなくして荒れていく。それは貧困・崩壊家庭だけでなく、地域での子育て機能が弱い家庭の子どもを巻き込んでいく。

足立女子高生コンクリート詰め殺人事件は、婦女暴行を繰り返す少年非行グループが、アルバイト雇りの女子高校生を襲って、1ヶ月以上も監禁、性的暴行を繰り返し、死亡後ドラム缶にコンクリート詰めにして埋立地に放置した事件である。事件が報道される前日、職場を尋ねてきた共同通信の記者は雑誌『教育』を読んでいて、「『教育』に書かれたとおりの地域の荒廃から起きたと思われる凶悪な少年事件が起きた。取材に同行してほしい」と言う。休暇をとって、足立区綾瀬で記者と一緒に取材した。

犯人たちは中卒不進学者ではなく高校中退者であったが、いずれも中学時代からの非行で、高校は形式的に入学してすぐに不登校となった少年たちであった。子どもは地域で育てているが、親は子どもが育つ地域に関心を持っていないことがこの事件を招いた。この取材内容は『かげろうの家』として各地の地方紙に連載された後、出版された。<sup>14</sup>

私は事件後すぐに『日本の学童保育』に「今日の“豊かさ”の中で、高校進学していないものがあること、15歳16歳の高校就学年齢で高校へ通っていない者がいることは、おかしいことと疑問をもたないまわりの社会がおかしいのである。」と書いて、足立殺人事件の舞台が典型的な夫婦共働きの世帯で起きたこと、共働き世帯は職場だけでなく、地域の様子もよく知っていなければならないことを警告するため寄稿した。<sup>15</sup> なお、少年たちの内1名が母子の生活保護世帯であった。

愛知アベック生き埋め殺人事件は、土手を散歩中のアベックが少年非行グループに捕まり、生き埋めにされたもので、この事件について司法研究会の加藤暢夫さんは『福祉のひろば』1991年4月号に「非



行をした子どもたちと少年司法」を執筆し、この事件を次のように報告している。<sup>16</sup>

中卒の少年の人生と学校教育の問題です。この事件の共犯者はいずれも、高校進学をしていません。専門学校も中退です。これらの事件の少年に共通することは、非行をした子どもたちの学力が小学校低学年から立ち往生していることです。掛け算ができません。学力の遅れは子どもたちの自尊心を損なわせ、自信をなくさせ、人間不信を呼び、「不純交友」の中に自分を見出し、シンナーにおぼれ、自己破壊の状態に至ったりします。

この年、NHK・ドキュメント「高校へ行きたい」<sup>17</sup>は、愛知県の高校進学率が都道府県の中でなぜ全国一低いのかを取り上げた。番組は、戦後自動車産業を中心に発展してきた愛知県では、計画高校進学率を91%に留める施策を続けている。中学の成績においていずれかの教科に1がつくと生徒の高校進学は認められない。テレビは中学卒業でとりあえず専門学校〔1～2年課程〕に通わせる教師の進路指導の苦悩を画いた。

愛知県では、いじめ等様々な少年事件が多発しているが、それは長年にわたった県独自のこうした施策の結果である。今日でも愛知県は、高校進学率が95%に達していない唯一の県であり、文部科学省が毎年夏に公表するする学校基本調査において、全国最下位の異常がつづいている。

なお、県の経済力をアップするため良質の労働力を確保しようとした富山県では長期にわたって高校進学率が全国一となり、同じように県の経済を考えた結果安い労働力を確保しようとした愛知県は長期にわたって全国最下位になっていることは戦後の教育史において特に注目されるが、このことについての教育研究はされてきていない。

## 〔2〕 放置できない地域格差、階層格差の子どもたちへの影響

この時期の、大都市の中の貧困問題の解決に欠かせないこととして、これらの中学生の学習支援を訴えるため、私は次のような小論文を『福祉展望』に執筆した。<sup>18</sup>

「所得と高校進学率の関係を東京23区について比較すると一人当たり所得が低いのは、下から足立、葛飾、江戸川とつづくが、生活保護率は足立区が20.5パーミりが筆頭に高く、高校進学率は江戸川

区90.6%、足立区90.8%とつづく。千代田区は99.1%で地域格差は8%以上に及ぶ。この地域格差の背景として経済的な所得＝階層格差があることは明らかである。地域や中学校によって、1割近い高校不進学者がいて、その多くが生活保護世帯や母子父子世帯などの生活困難層に集中している事実を放置したままで、どんなに福祉が語られようとそれは絵に描いた餅と言うべきである」

『産経新聞』下町版は、国の保護適正化に便乗した露骨な保護の切り捨てで当時注目された荒川区の生活保護問題を「繁栄の中の忘れ物」として連載した。<sup>19</sup> この連載では次の2回の記事が特筆される。

その一つは、同紙の記者が、生活保護適正化の発端となった和歌山県御坊市を取材して、暴力団員生活保護不正受給事件の真相を、事件から9年後に全国紙で初めて検証し、次のように報道した。

同市福祉事務所長の話によれば『学歴もない、働ける条件のない人が生活保護を受けて生活し、行き場がなくなって暴力団にひきこまれたという感じです。貧困からきたものです』、貧困のため満足な職につれない。自然と日雇いなど不安定な仕事をせざるを得ない状況に追い込まれる。『就労指導をしようとしても、字がかけない、簡単な計算もできない人を一般企業では雇ってくれませんよ』と所長は現場の苦悩を語る。

もう一つは、荒川区の生活保護適正化と対比して、江戸川区のワーカーの取り組みを取り上げていただいたことである。

『貧困からくる低学力、労働力の欠如、結果として貧困の再生産』東京の〔荒川区と同じ〕下町でもこのような根本的な問題の解決に積極的に取り組んでいる福祉事務所の職員がいる。「貧困や疾病など深刻な問題を抱えている世帯はすでに家庭が崩壊していることが多い。そうした環境の中で子どもたちの学力もつかず、本人も高校進学をあきらめてしまう」「就職をしても職場に定着できず、悲惨な状態に陥ってしまう子どもが少なくない。これをなくしていけば貧困そのものをなくすることができるんです」と〔宮武は〕力説する。そんな福祉事務所職員らの願いを乗せて、今年の勉強会は11月7日にスタートした。

また、キリスト教会系の雑誌『サインズオブザタ



イムズ』は、江戸川区のワーカーの取り組みを取材として、次のように紹介した。<sup>20</sup>

無職少年について「犯罪統計によれば、すべての刑法犯のうち52%が少年で、年間14万人に及びますが、その少年のうち高校就学年齢の“無職少年”が起こす刑法犯が1/3に及びます。ですが、同世代で彼らの占める割合は3%にすぎないので」と拙稿の指摘を引用し、「それらの大半は優雅な家庭の少年ではなく、家庭崩壊など本来福祉の対象とすべき家庭の〔一部の〕少年なのです」

### 〔3〕夜間児童のみの家庭の火災が続いた理由—夜間一人暮らし児童調査—

当時、生活保護の適正化が進む中で、生活保護が受給できないため夜間子どもを家に在宅させて仕事に出る母子世帯等が多くなり、夜間児童のみ居宅の時間に火災が発生する事故が続いた。夜間児童のみになっている世帯について、1988年から1990年にかけて全国社会福祉協議会において「ひとり暮らし児童問題研究会」が開催され、研究員として私も参加し、『ひとり暮らし児童問題研究報告』をまとめた。<sup>21</sup>

ひとり暮らし児童とは夜間8時以降児童のみで在宅する場合を言い、きょうだいのみを含む。全国調査、地域調査、事例調査が行われ、調査の結果ひとり暮らし児童の出現率は4%で、内一人親家庭が2%、両親家庭が2%であった。

「それらの児童は他の児童に比して生活が不規則、食事抜き、不勉強がみられ、中学生になると遅刻、無断欠席、不適応、万引きなどの問題行動に進む場合も見られる。」

「子どもたち一人ひとりをどう高校就学まで支援していくかを親も行政も考えることがこれらの事故を防ぐことになる」

その対策として江戸川区の中学生勉強会をモデルとした夜間の子どもの居場所づくり「トワエライトステイ事業」が1991年から国で予算化された。なお、これらの経過は「日経新聞」2001年2月「子どもたちは今—増える一人暮らし児童」として連載された。<sup>22</sup>

## 4. 教育現場と福祉からの学習支援への疑問、意見

どんなに学力が遅れている子であっても、いや遅れている子どもであればあるほど、すぐに社会に出るより、高校三年間学んで、遅れを取り戻し成長していくことが、

その子どもにとって“最善の利益”であることは明白である。しかし、当初はこのことを教育分野に伝えることすら容易なことではなかった。

### 〔1〕子育て家庭の貧困率を表す就学援助費受給率

そんな折、私は1990年7月「全国学校事務職員制度研究会」において「生活保護入門」の講師として参加する機会があった。学校事務職員は、長く就学援助費の対象児童が全校児童に占める比率に基づいて職員数が配置されてきた。職員の業務の一つは、経済的に給食費が払えない、修学旅行に行けない児童の就学援助費の手続きを行う。就学援助費の事務は、生活保護をはじめとする福祉施策の理解が欠かせないものであるため、設置された講座である。

最初に、戦前・戦後に生活苦の中で子どもたちが記録した生活綴り方、戦前豊田正子『綴方教室』、戦後無着成恭『山びこ学校』、安本末子『にあんちゃん』などから生活実態の把握方法を学び、現代の子どものおかれた環境を理解して、子どもの生きる力を支えることが必要だと述べた。その上で、就学援助費は生活保護世帯の基準の1.2倍前後までの生活困難層を対象にするため、その基準となる生活保護費の計算方法を含めて、生活保護制度のしくみを説明し、学校事務職員が学校と保護者の間でしっかりと役割を果たすことの大切さを述べた。この講座での趣旨は『子どものための学校事務』に掲載されている。<sup>23</sup>

この時点で講座のため調査した1989年の東京23区の公立小・中学校の就学援助費認定児童数は、小学生の15.6%、中学生の18.5%で、区によって高校進学率と同様の地域間格差があり、就学援助費受給率は子育て家庭の貧困率を表すものであることが分かった。この時点1989年の数字に私は驚いたが、その後2000年代に入って就学援助費認定児童数はさらに急増し、2005年の東京23区では小学生の27.4%、中学生の32.2%となって子どもを育てる世代の二極化による所得格差、所得の地域間格差は著しく拡大している。

### 〔2〕教育を学ぶ学生に伝える

1989年以降2005年まで、私は早稲田大学第二文学部で講義を担当し、授業の中で毎年この問題を取り上げ、その講義について、学生たちの感想、レポートをいただいていた。その中で、「低学力の子どもに誰かが手を差し伸べ、一定の学力をすべての子どもにつけさせていくこと。それが現代社会の中で教育が担っている課題ではないだろうか。」など感想

表1 東京23区の就学援助費の対象児童数と全児童に占める比率〔認定率〕

年度	小学校				中学校			
	1989年		2005年		1989年		2005年	
	認定者数	%	認定者数	%	認定者数	%	認定者数	%
千代田	51	1.2	198	7.0	23	0.9	76	6.9
中央	573	11.8	620	13.9	265	12.0	243	19.6
港	1070	12.4	1218	22.1	517	13.8	537	32.3
新宿	1732	12.3	1709	21.1	1041	14.4	818	27.8
文京	849	9.0	969	14.6	525	11.0	435	19.9
台東	837	9.2	1638	25.8	543	11.1	768	32.5
墨田	2158	16.6	3207	35.4	1447	20.1	1484	40.2
江東	5315	20.8	5131	30.8	3254	25.2	2402	36.3
品川	2940	15.7	3176	27.5	1868	20.4	1366	31.4
目黒	930	8.0	893	10.5	577	17.8	452	16.0
太田	6496	17.3	8058	28.6	3780	19.3	3402	32.6
世田谷	3507	9.1	3989	13.4	2567	13.3	1871	19.2
渋谷	989	10.9	1212	24.0	587	13.2	504	29.3
中野	2728	18.0	2234	23.4	1364	17.8	958	26.9
杉並	2443	10.0	3791	21.9	1564	12.4	1569	24.5
豊島	1128	9.8	1384	20.1	701	9.8	676	26.4
北	2643	13.5	3451	30.6	1940	17.2	1595	34.8
荒川	2049	21.1	2294	32.0	1343	27.1	1067	37.4
板橋	5760	10.2	7815	35.9	3496	21.9	3573	40.3
練馬	6340	17.5	8572	25.5	3464	17.9	3820	29.0
足立	7719	19.2	13631	41.3	5594	23.8	6140	44.0
葛飾	5578	22.2	6282	29.8	3676	27.5	3129	35.7
江戸川	6685	18.1	11986	32.1	4149	18.1	4889	34.9
23区計	70520	15.6	93458	27.4	44285	18.5	41774	32.2

注1. 認定基準は世帯の収入が生活保護基準の1.1~1.25の範囲で各自自治体で異なる  
2. 1989年、2005年とも東京23区の統計資料により筆者が作成

の一部を『生活困難層の子どもたち』等、自費出版して記録に残してきた。<sup>24</sup>

2001年には、次のような感想が寄せられた。

「話を聞いてなんだか嬉しくなりました。というのも、僕自身生活保護を受けて育ちました。母は女手一つできょうだい3人を育てました。僕は市の職員、ケースワーカーに大いなる偏見を持ち、憎んでいました。兄の高校、大学への進学するとき、僕の高校、大学への進学するとき、心無い言葉を浴びせ続けられました。「進学せずに働け」彼らの言いたいことはそれでした。…僕はずっとケースワーカーの人に偏見を持っていたけれど、宮武さんの話を聞いて、本当に本当に嬉しかったです。」

〔3〕江戸川区における取り組みへの疑問と批判

私たちの生活保護世帯の児童の高校就学保障への取り組みに関して、教育と福祉の各分野から当時強い批判が寄せられた。東京で開催された子どもの権利条約批准をテーマにした研究集会では、次のような批判が寄せられた。

「最近、教育雑誌に生活保護児童の高校進学への取り組みが紹介されている。これらの取り組みは児童を激しい受験競争に追い込むことにならないか。もっと進路について、自由な選択があってよい」  
「不登校児を学校へ戻そうとする江戸川の取り組みは、管理教育を助長させる」

無職少年が増加したこの時期、全国の高校進学率が1975年には95%に達した後15年間は、進学率の伸

びが止まってしまっていた。1980年代は教育界だけでなくマスコミの報道を含めて「学歴社会批判論」でいっぱいであった。予備校が林立する受験競争への“善意”の批判ではあったが、たとえ「学歴社会批判」を言おうとも上層階層の子弟たちは、有名大学に入学するのだから、逆境の中で学ぼうとする者の意欲に水をさし、教育費投資ができない生活困難層の子どもたちの教育の機会を広げるものでなくて、生活階層を固定化し、階層格差を広げるものであった。「自由な選択」は、この子達から教育機会を奪い、現状のままに放置することに他ならない。

また、子どもの権利条約批准の運動や不登校児支援の運動の中からも、「子どもの意見表明権」を楯にして、「勉強ざらい」「高校へ行きたくない」を子どもの意見としてそのまま認めるべきと進路の自由選択を私たちに求めてきたが、「勉強ざらい」「高校へ行きたくない」は子どもたちが悲惨な家庭環境の中で、情報が与えられずにあきらめていた結果であり、今まで述べてきたとおり子どもたちの本当の本音、子どもの最善の利益ではなかったのである。

したがって、こうした批判に対して、私は前述の「貧困を克服する教育」において次のように指摘した。

今日、生活困難層の子どもたちは、階層格差の拡大の中で、学力だけでなく、現代を生きぬくための生活力そのものに大きな格差を強いられている。かつて高校全入や高校増設が、市民の教育要求として活発だったことがあるが、高校進学が9割を超え、高校不進学者が下層階級に限られてくると、そうした教育運動も消えてしまった。

また、登校拒否・不登校児の一部に、中流階層が反映していることを捉えて“元気いっぱい登校拒否”と不登校をもてはやす風潮さえある。だが、取り残された子どもたちの問題を解決しないで、再び高校不進学率を拡大させるような結果を招くことにならぬよう十分すぎる注意が必要である。一方で、高校全入や高校義務化を主張しながら、取り残された部分の高校進学率の上昇努力をしないでは教育の機会均等は実現できない。

さらにその拙稿で、このようなことでは、今までの市民運動は自分の子どもが高校へ進学できた9割の大人のエゴで終わってしまう。

「35人学級、40人学級の実現も、高校に100%の子

どもたちが進学できるためのものであってほしい。“豊かな”社会で、地域を荒廃させない保障は、取り残された一人ひとりの子どものをどう援助していくかである。」

とまとめた。

これらの問題を学生に伝えると「私の中学時代の同期で中卒後就職してがんばっている者がいる」との意見が寄せられることもあるが、私が接した多くの中卒就職者から「自分ではできなかったが、自分の子どもは高校へ進学させる」と強い意思を聞くことが多く、さらに、“自分だけ高校へ行っていない”“教えてくれなかった”と訴えられる場合が多い。

## 5. 児童福祉施設での特別育成費による高校就学

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少なく、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。

〔1〕ある事例から—養護施設から中卒で社会に出る—  
次の事例は、前述の『ひとり暮らし児童問題研究報告』に掲載したものである。<sup>25</sup>

長屋の住人から、母子世帯の母親が帰ってこない、2人の児童が置き去りにされていると連絡があり、近所の民生委員におにぎりを届けてもらう。数日たっても母親は戻らず、母のパート先の男子従業員と家出したことがわかる。

最近結婚して近くに住む長女に相談。長女世帯が2人の妹を引き取ることになった。母親は、最初の男と姉弟の2子を産んだが、姉弟を捨て、次の男に走った過去がある。その時、姉弟は養護施設に預けられたが、中学卒業後、姉はゴルフ場のキャディで就職、弟は工具となり、单身アパートに住んだ。姉は雇用先で弄ばれ、弟は非行で補導が繰替えされた。そうした経過から姉は「2人の妹は絶対に施設には入れない」と引き取ったのである。

無学の母親は、どこにパートに行っても仕事は単純できつく、長続きしなかった。仕事にも、子育てにも、疲れた結果の逃避行であった。

上の姉弟2人の生き方から、「貧困の連鎖」、養護施設から15歳で社会へ出すことの子ども自身の困難さ、悩みが分かる事例である。

## 〔2〕児童福祉施設における高校就学保障の経過

そうした状況を目の当たりにしている各地の児童福祉施設の現場では、長年にわたり高校に進学させる取り組みが進められてきていた。

全国養護施設協議会などの取り組みや1972年の国会審議での厚生大臣の「高校就学への道を開く」答弁を受けて、1973年5月1日付「高校進学の実施について」厚生省児童家庭局長通知がだされた。通知の内容は、中学生の成績優秀者に限って公立高校進学を認めることとし、就学費用について措置費に特別育成費が追加された。しかし、この制度は限定されたものであったため、養護施設の高校就学率は前述杉村論文のとおり長く30%台に留まっていた。

そうした中で、児童福祉施設からの訴えと共通する福祉事務所ワーカーによる地域における中卒者の現況の報告が相次ぐ中で、1988年厚生省は、児童福祉施設は積極的に高校進学に取り組むよう「養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」

「教護院入所児童の高等学校進学の取扱いについて」という通達を出した。<sup>26</sup> この通達は、「特別育成費適用基準」の改正により、すべての措置児童を対象に高校就学期間は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、施設の現場において画期的なものであった。

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への進路相談についても積極的にアドバイスするとともに、入学金等について50万円までの「特別育成費・大学進学等自立支援支度金」が支給されることとなった。

このような経過により、今日全国の各児童養護施設等では「18歳年度末までの養護」進路保障の取り組みにさらに力を入れることができるようになった。

その経過について、表2に示す。

表2 児童養護施設の子どもの高校就学のしくみの経過

1. 1973年4月まで、児童虐待等家庭が恵まれない中で児童養護施設に入所した子どもは、

中学卒業により義務教育を終えると、施設から社会に出て働かなければならない。その時点で施設の措置は解除された。

(ただし、当時施設の努力によって費用を捻出し、高校就学に力を注いでいた児童養護施設も少なくなかった)

2. 1973年5月1日付「高校進学の実施について」厚生省児童家庭局長通知により、成績優秀者に限って公立高校進学を認めることとし、就学費用について措置費に特別育成費が追加された。

〔高校進学に積極的に取り組んだ都道府県および施設と児童処遇の公平を理由に積極的に取り組まなかった府県および施設に違いが生じた〕

3. 1988年4月以降は、公立高校に限らず私立高校入学の場合も、必要な入学金、授業料、その他の経費は措置費の「特別育成費」として都道府県施設から支給されることとなった。国は施設に入所児の高校進学に積極的にとりくむよう促し、高校卒業後は施設から社会に出て自活することとした。高校就学に必要な費用は公立・私立を問わずに全額支給される。
4. 2006年4月以降は、高校卒業後さらに大学進学等をめざす児童は、「特別育成費・大学進学等自立支援支度金」が支給できることとした。その場合、大学生生活は施設から出て、学費等は奨学金およびアルバイト等による。

## 〔3〕1989.4.10 厚生省児童家庭局長通知 no 265-6 および7 以下に、これらの1989年通知の内容を紹介しておく。

「養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」

〔序文〕要保護児童の福祉の向上については、かねがねから格段のご協力を煩わしているが、今般、養護施設入所児童等の高等学校への進学にかかる特別育成費について、所要の改善が行われたことに伴い、別紙のとおり『養護施設入所児童等の高等学校への進学実施要領』を定め平成元年〔1989年〕4月1日から実施することとしたので通知する。

進学実施要領

〔目的〕養護施設入所児童等が高等学校に進学

することにより、豊かな教養と専門的スキルを高め、社会的自立を促進し、児童福祉の向上を図ることを目的とする。

〔特別育成費の内容〕高等学校の教育に必要な経費であって、授業料、クラブ費、生徒会費等の学校納付金、教科書代、参考図書代、学用品等の教科学習費、交通費、通学用品等の通学費等である。

特別育成費加算を支弁する。内容は、高等学校入学に際し必要な制服、靴等の経費である。

〔実施上の留意事項〕児童の進路指導に当たっては児童の学習意欲を高めるよう継続的な指導を行うとともに、中学校との連携を密にし、児童の個性、能力、趣味関心を尊重した適正な進路同をおこなうこと。

高等学校に進学した児童と他の入所児童との生活形態の差異に留意し、その処遇に十分配慮すること。

「教護院入所児童の高等学校進学の実施について」

〔序文〕教護院入所児童の社会的自立の促進を図るため、平成元年度から教護院入所児童についても、高等学校進学に要する費用〔特別育成費〕を支弁の対象にすることとし、併せて年長児童の処遇体制の整備を図ることとした。

〔趣旨〕教護院は家庭環境等の影響を受け非行傾向を示す児童の教育保護を行い、非行を除くことを目的としている。非行行動は家庭、地域、学校における不適応行動として現れることが多いことから、教護院においては児童本人の性向改善の援助に加え、家庭復帰または社会的自立を円滑に進めるための処遇の充実が重要である。

このため、高等学校進学を希望するものの、措置を解除して家庭から高等学校へ通うには未だ不安がある場合、家庭環境の改善調整に一定の期間を要する場合または養護施設、里親等への措置変更を行うには困難な状態である場合等に、一定期間、教護院における指導を継続しつつ、児童を高等学校に通わせることにより、その社会的自立に資することを目的として特別育成費を支弁するものとし、併せて年長児童の処遇体制のいっそうの整備を図るものとする。

〔実施にあたっての留意事項〕従来から教護院においては、情緒の安定や基本的な生活習慣の確立を目指した生活指導、学力の遅れを取り戻し

増進させるための学科指導および職業への興味関心を助長する職業指導が重点的に行われてきたが、さらに高等学校進学に対する意欲を増進させる指導を充実させる必要があること。

なお、1997年の児童福祉法改正で、上記文中の養護施設は「児童養護施設」、教護院は「児童自立支援施設」と呼称が変更されている。また、2003年には児童自立支援施設「北海道家庭学校」では高校生寮が新設されているが、今日では各施設で中学生の高校進学支援と高校生支援が定着した。

## 6. 生活保護世帯の高校就学費（生業扶助）の実施

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。

### 〔1〕生活保護世帯児童の高校就学費の支給

そうしたことから前述のとおり各地の福祉事務ケースワーカーは、長年、生活保護世帯の高校就学費について小・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。

それらの現場の声を受けて、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により、2005年4月から生活保護世帯の高校就学費を「生業扶助」として支給することとしたのである。その経過について、表3に示す。

表3 生活保護世帯の子どもの高校就学のしくみの経過

1. 1969年3月までは、生活保護制度は生存権・最低生活の保障であるので、義務教育を終えた子どもは働いて収入を得るように努めなければならない。

〔夜間に定時制高校に通う場合はその児童を世帯分離して世帯員から除くため、就労収入を自分で使うことが認められていた。〕

2. 1969年4月～2005年3月は、特別奨学生等奨学金・就学資金貸付が予約できた者等に限って全日制高校進学・就学は認められるとした。実際にはこの段階で全日制高校進学は認められたことになった。その場合食費等は生活保護によるが、いっさいの就学経費は奨学金によって賄うこととした。

〔定時制高校に進学した場合は、世帯員のままで、就労収入は一定の定時制高校就学費用を除いて全額保護費から差し引くことになった。〕

3. 2005年4月以降は、今日の高校就学は、健康で文化的な最低生活保障として保障されるべきものであり、高校就学に要する具体的経費は「生業扶助・高校就学費」として支給されることとなった。

ただし、私立高校の場合は公立高校に準じるまでとし、不足分は奨学金・就学資金貸付を活用すること。

4. 2009年7月以降は、今日の生活保護世帯の児童の学力不振による貧困の再生産防止のため、小・中学生には教育扶助に「学習支援費」を追加、高校生には生業扶助・高校就学費に「学習支援費」を追加し、現在支給している。

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。<sup>27</sup>

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、日常の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きたが、高校進学についても同様の判断によったもので、今日義務教育でなくても高校就学を認めることは何の問題もない。

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見ると「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、きちんとこれらの家庭環境の子どもたちに、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。

〔2〕高校就学費の支給方法と福祉事務所ワーカーの役割  
専門委員会において、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るとしている。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。

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「基本額月5300円」、正規の授業で使用する「教材費」、都道府県公立高校授業料相当額の「授業料、入学金及び入学検査料」、必要最小限度の「通学費」、学習支援費月5010円が支給される。〔2009年7月改定による〕

その他生活一時扶助として学生服、鞆、靴等の「入学準備金」が支給される。

支給対象は、小・中学生の「教育扶助」と同様であるが、義務教育ではない高校の特性に対応するために「授業料、入学金及び入学検査料」が加わっている。なお、私立高校進学の場合「授業料、入学金及び入学検査料」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。

このことによって、福祉事務所の生活保護担当ケースワーカーは、高校就学中たえずそのかかる費用を把握することが求められるようになり、高校生だけでなく中学生等に事前に「高校就学」の場合の経費の支給について指導せざるを得なくなった。

それまで生活保護世帯の子どもの問題に関心をもちたなかったワーカーも、機関としての福祉事務所・自治体も、いやがうえにも関心を持たざるをえなくなったのである。

しかも、高校就学に実際に必要なすべての費用について把握して支給するのであるから、ケースワーカーは親だけでなく、事前に中学生に説明を行うとともに高校生自身と面接し対話し、保護費の計算に協力してもらうことが欠かせなくなった。ケースワーカーの仕事の方法が大きく変わったのである。

前述の江戸川中学生勉強会の実践は、世代は変わったが区役所職員のボランティアによってその後20年余に渡り、現在も続けられている。2009年7月「学習支援費」の支給と平行して、江戸川同様の学習支援に取り組む自治体も生まれている。

## 7. 母子世帯児童の高校就学（児童扶養手当問題）

〔平成15年度全国母子世帯等調査報告〕によると、2003

年現在の母子世帯数は122万5400世帯で、内死別14万7200世帯、生別107万6400世帯であり、父子世帯数は17万3800世帯であった。それを児童数1.5人として推定すると、世帯あたり児童数は、母子世帯で183万8100人、父子世帯児童数は26万700人となる。わが国の18歳未満の全児童数が2000万人と推定されるので、母子および父子世帯の児童数は200万人を超え、全児童数の1割を超えることが推測できる。さらに、生別母子世帯のうち児童扶養手当を受給している世帯が同年89万世帯であり、児童扶養手当は養育費を合わせた年収が365万円以下の世帯であるので、生別母子世帯の約80%が低所得といえる。

そうした中で、大半の母子世帯の母親は、子どもを高校卒業させたい、との強い思いを支えにして、仕事、家事、養育に努めている。

〔1〕母子の年金・手当が「18歳未満」から「18歳の年度末まで」支給へ

母子世帯の児童の高校就学について、近年まで次の問題が残されていた。父親死別の遺族基礎年金や離別等の児童扶養手当は子どもが18歳未満までであるため、通常の高校3年生途中、18歳になる誕生月から対象外になり、誕生月によっては高3の早い時期から支給されなくなる問題があった。

これについて、1989年から千葉県においては福祉事務所等現場職員の声を反映させて「母子家庭等高校修学助成金制度」を設けて18歳誕生月から3月の年度末まで県単独の助成金を支給した。<sup>28</sup>

また、1994.9.21付「東京新聞」の読者欄に次の投稿が掲載された。<sup>29</sup>

「5月子どもが18歳になったため手当が打ち切られました。まだ高校生でお金がかかるし、私は不況でボーナスをカットされ、子どものほしいものも買ってあげられません。どうやって生活しろというのでしょうか。」

以後同紙には、同様の投稿が続くなどしたこともあって、1995年4月から国は子どもに関する年金・手当を「18歳未満」から「18歳の年度末まで」に改正し、各自治体は単独での子どもの手当もいっせいに改正した。

この改正は、高校就学保障の面から大きな意味があるものであった。

〔2〕児童扶養手当受給世帯の実態と高校就学

私は、東京近郊の都市において行った児童扶養手当受給世帯アンケート調査の結果について「母と子のくらしと児童扶養手当」を雑誌『母子福祉』に連載し、自費出版した。<sup>30</sup>



その中で、児童扶養手当を受給している母子世帯の多くが、就労収入と子の父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。「子どもは自分で育てる」と意志を決めた離別母子世帯の多くは、離別後2～3ヶ月の間に、住まいを探して転居し、子どもの保育場所を探し、子どもの転校手続きをとり、就労先を決めてから、収入で生活費に不足する部分を補うため、市町村に児童扶養手当の手続きを行っている。就労先を決めていないと、市町村の窓口で手当の手続きをとりにくいからである。「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」と、まとめた。

アンケートでは、372名の回答者中「中卒で早く働いてほしい」とする1名以外は「子どもを高校に進学させたい」と少ない生活費をやりくりして学資保険を掛けるなど、高校卒業まで子どもを育てる強い覚悟、努力がわかるものであった。

### 〔3〕児童扶養手当の改正による5年後半額問題

そうした母子世帯のくらしの実態の中で、2002年に改正された「児童扶養手当法」第13条の2は驚くものであった。受給して5年後には手当を半分にするという規定である。離別・手当受給5年後は、多くの場合子どもが中・高校生になり、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。

2008年4月ついに「法改正による最初の支給月から5年後」になってしまったため、国は法律は直さないまま「就労意志の有無」について本人申立をとることによって、就労意欲がない者だけを減額の対象とした。事情を知らない者は減額になり、大半の児童扶養手当受給世帯は減額にならなかったが、2009年現在法律に減額の文章が残っているため、減額対象を増やしていく危険性が残っている。

児童扶養手当の減額は、母子世帯において児童養護施設に入所するか、生活保護を受給しないと高校進学できなくなることを意味するのである。ここにも、高校就学が今日の社会で果たしている役割に、政治家がいかに無理解であるかがわかる。

生活保護では、2009年生活保護世帯の「母子加算全廃」とともに、各福祉事務所での生活保護受給母子世帯に「母子自立支援プログラム」の作成を奨めている。

国の進める母子自立支援プログラムのモデルとなった都市で、生活保護受給母子世帯の調査が行われたが、その中でわかったことが注目される。受給母

子の学歴についてである。

①北海道釧路市の2006年調査では17.5%が中学卒業、16.8%が高校中退、合わせて34.3%

②千葉県八千代市の2007年調査では26.9%が中学卒業、16.4%が高校中退、合わせて43.3%

であった。

これら2つのモデル市から分かることは、今日生活保護受給母子世帯は高校就学ができなかった、ないしは不十分に終わった場合が3～4割強を占めていることである。それらの母親は高校進学率がすでに95%以上の時代に中学卒業あるいは高校中退となっているものであり、各地域において高校就学を徹底するための教育支援がなされていたら、現在の貧困は避けられたと思われる。

このことから、貧困を防止するには、すべての児童の高校教育の徹底こそが必要なのである

## おわりに

残念なことに、これらの経過や主旨が、福祉事務所や児童福祉施設で働いている一部の職員以外にはほとんど伝えられていない。生活保護行政における母子加算の廃止等は報道されても、これらのことがきちんと報道されたことは一度もない。〔母子加算は2009年12月復活した〕

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、子どもの高校進学の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。

最近になって、福祉の分野において、様々な問題を抱えた子どもたちの学習支援の必要性が叫ばれ始めている。児童福祉施設における「18歳年度末までの養護」の取り組みだけでなく、市町村とNPO法人の連携により地域の生活困難層を対象にして江戸川勉強会のような学習支援を始めたところや、市町村における児童相談の場としての「子ども家庭支援センター」の在宅支援のメニューに不登校児童や学力不振児童を対象にする学習支援を含めたところもでてきている。

それらの取り組みは、これまでに述べた福祉からの学習支援が求められてきた経過を理解して、子どもの不安や思いを真剣に受け止め、すべての子どもの学習権を保障するものであってほしい。

## 引用文献

- 1 1967年福祉事務所ケースワーカーとなった私は、1968年春中学卒業「全日制高校へ進学したい」生活保護世帯の子どもを「全日制は認められない」ため昼間働いて定時制高校へ進路を変更させた。私の帰

- 序時とその子の定時制高校登校時が重なり、毎日のように顔を合わす。「1年早く全日制就学が認められていたら」との思いが今も残っている。
- 2 『平成18年度版／保護の手引き』2006、第一法規、29頁参照
  - 3 「生活保護世帯の高校進学状況調査にとりくんで」垣内芳輝、『住民と自治』1980年7月号〔no.207〕自治体研究社、『生活関係の形成』1987.10勁草書房所収
  - 4 「社会福祉主事と貧困克服の課題」拙、『生活力の形成』1984.10勁草書房
  - 5 1981年11月厚生省社会局長123号通知通知「生活保護の適正実施について」
  - 6 「子ども・家族・貧困—社会階層と子どもの進路を中心に—」杉村宏、『生活関係の形成』1987.10勁草書房
  - 7 「生活形成への援助—公的扶助ケースワークの基礎と応用—」拙1986.11講演、『生活関係の形成』1987.10勁草書房
  - 8 「高校入学準備金制度をつくった福祉現場の力」拙、『住民と自治』1987年8月号〔no.292〕自治体研究社
  - 9 「各地域情報特集」『江戸川区保護司会報』1992年9月〔no.20〕
  - 10 『まゆみ—非行少女と保護司の記録—』清川彩子〔猿渡清子〕1985教育資料出版社
  - 11 「この人に聞く、立ち直った少女『まゆみ』を出版」『江戸川区保護司会報』1998年9月〔no.43〕
  - 12 「崩れゆく家庭・地域と子どもたち」拙、『教育』1988年11月号〔no.501〕特集「今日の生活破壊と子ども・学校」
  - 13 「貧困を克服する教育—貧困の世代間継承はたち切れる—」拙、『教育』1990年2月号〔no.518〕特集「「豊かさ」の底辺」
  - 14 『かげろうの家』横川和夫・保阪渉、1990.11共同通信社
  - 15 「高校へ行けない子どもたち—低学力・不登校・非行の克服—」コラム教育、拙『日本の学童保育』1989年7月号〔no.167〕
  - 16 「非行をした子どもたちと少年司法」加藤暢夫、『福祉のひろば』1991年4月号
  - 17 「高校へ行きたい」NHK、1991年「ドキュメント」放映
  - 18 「都市の中の貧困問題を克服するために」拙、『福祉展望』1989年秋号〔no.8〕、東京都社会福祉協議会
  - 19 「繁栄の中の忘れ物」『産経新聞』下町版1989年11月8日、15日
  - 20 「こちら下町福祉事務所 春待ち中三勉強会」『サイ  
ンズオブザタイムズ』1990年4月号〔no.89-4〕
  - 21 『求められる子どもの生活環境への対応—ひとり暮らし児童問題研究報告—』厚生大臣への意見具申、全国社会福祉協議会ひとり暮らし児童問題研究会1990.10
  - 22 「日経新聞」2001年2月・連載「子どもたちは今—増える一人暮らし児童」
  - 23 「生活保護入門—貧困の世代間継承をたち切るために—」拙、『子どものための学校事務』1991年5月号〔no.33〕
  - 24 『生活困難層と子どもたち—貧困の中で子どもたちはなぜ中ブラ・無職少年になるのか—』教育系学生64人の感想と意見 拙・1990.9自費出版
  - 25 『求められる子どもの生活環境への対応—ひとり暮らし児童問題研究報告—』事例研究「最近のひとり暮らし児童の生活事例」
  - 26 「養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」「教護院入所児童の高等学校進学の取扱いについて」1989.4.10厚生省児童家庭局長通知 no 265-6、々7
  - 27 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議事録 2004年4月20日・議事録はインターネットでの開示による
  - 28 「福祉現場がつくった制度紹介・千葉県・母子家庭等高校就学助成金」『公的扶助研究』1991年9-10月号〔no 145〕
  - 29 「東京新聞」1994.9.21
  - 30 『母と子のくらしと児童扶養手当—児童扶養手当受給世帯調査—』拙、2006.4自費出版