

政策立案コンテスト 政策提言書

チーム名
名大 CARP
政策タイトル
「Start」政策による子供の相対的貧困への意識改革
理想の国家・社会像
<p>国家の何を見たら、その国の未来が見えるだろうか。その国の子供たちである。では、その国の子供たちを育てているのは、一体どこだろうか。確かに学校は代表的な教育機関であるが、子供を育てるにおいて家庭が担う役割も大きいのではないか。特に、家庭において健全な子供を育てることは何よりも重要なことである。ここでいう健全な家庭とは、健康面、保険面、教育面で健全な子供を育てられる家庭を示す。家庭は国家の最小単位であり、家庭から地域、社会、国家とつながっていく。従って、第一に家庭で健全な子供を育てることが重要である。</p> <p>日本国憲法第二十五条にも、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と明記されており、私たちは国全体として全ての家庭が健全な家庭となるように努力しなければならない。</p> <p>つまり、全ての家庭において親が子供を未来を担う若者として愛し、健全に育てたとき、理想国家が初めて成立するのである。</p> <p>しかし、今の日本の社会は、一部の家庭において不平等が生じている社会となってしまっている。一部の家庭では、子供が不平等な立場に置かれてしまい、その子供が親になったとしても再びその子供が不平等な立場に置かれるようになる。つまり、不平等の世代間の連鎖が起こる。子供の貧困は親の貧困が原因で生じる場合が多く、その子供が親になっても貧困から抜け出すことができない。この子供の貧困を解決することが理想的国家に向かう一つの大きなテーマである。</p> <p>この問題に対して、平成 25 年 6 月 19 日に国会で「子供の貧困対策の推進に関する法律」が制定された。子供の将来が生まれ育った環境によって左右されることのないようにという目的で、「貧困の状況にある子供が健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子供の貧困対策を総合的に推進すること」が定められた。この法律の第二条によれば、「子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することを旨として講ずることにより、推進されなければならない。」と定められており、我々は子供の貧困を解決する社会を形成しなければならないのである。また第四条によれば、「地方公共団体は、基本対策にのっとり、子供の貧困対策に関し、国と協力しつつ、当該地域に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」とある。このことから子供の貧困に対して、各家庭で解決するとともに地方自治体や国全体で解決することが必要なことがわかる。しかし今の日本の現状では、憲法や法律で定められているのにも関わらず、子供の貧困に対して地域や国家レベルの政策がなく、子供の貧困に対しての取り組みがあまり行われて</p>

いない。

つまり、この法律の具体的な実施を通してこそ、全ての家庭が不平等のない健全状態を維持する理想的国家の実現へつながるとも考えられる。家庭は国家の最小単位であり、家庭の問題が国家の問題につながる。国家全体が全ての家庭に対して健全で子供を生み出す環境、つまり、生まれ育った環境によって左右されることのない社会の実現に向かい努力しなければならない。家族の中で全ての子供を平等に愛するのと同じように、国家レベルでの家族文化を形成されれば理想国家は実現されるのでないだろうか。

解決したい問題と、その根本的な原因

以上のことから、解決したい問題として、「子供の貧困」をテーマにした。子供の貧困が解決されれば、全ての家庭が健全な家庭となり、将来的な理想的国家を作れるからである。

まずは、その子供の貧困に対して根本的な原因を考える前に、まずは日本における子供の貧困の現状を述べることにする。

そもそも子供の貧困はどのような悪影響を及ぼすのだろうか。子供の貧困の主な原因は親の低所得や生活困窮、孤立から生じるものが多い。これによって、子供が貧困になるだけでなく、子供への育児放棄や虐待につながるケースもある。1995年の米国保健福祉省の全国調査によれば、貧困によって性的虐待を受ける危険性が18倍、育児放棄に関しては45倍の危険性があることが明らかにされた。日本においても、東京都福祉局の2003年の調査報告では、児童虐待と認識された家庭のうち、貧困を抱える家庭が30.8%を占めていることがわかった。また、日本財団子どもの貧困対策チームが調査した結果によれば、子供の貧困をそのまま放置すれば将来の社会における税収や年金等の社会保険料収入が減る一方で、生活保護や失業給付、職業訓練といった社会保障が増えるという。これによって現在0歳から15歳の児童によって、将来的に生じる社会的損失額は約42.9兆円になるといわれている。この額はGDPの10分の1の額に当たりこれが失われることは国家にとって大きな損失である。

では、現状の子供の貧困率はどの程度なのであろうか。まず、貧困の定義について説明する。日本における子供の貧困は「相対的貧困」であり、これは全人口の所得の中央値の半分未満の世帯の割合を示す。厚生労働省の国民生活基礎調査によれば、平成27年度における日本の所得の中央値が245万円なので、122.5万円以下で生活している世帯が「相対的貧困」とされる。月収でいえば、約10.2万円である。厚生労働省の調査によれば、日本における子供の貧困率は13.9%であるといわれており、子供7人に1人が貧困に陥っているという計算である。わかりやすく学校40人クラスで例えるならば、1クラスの生徒のうち6人も生徒が貧困であるということである。加えて、ひとり親家族における子供の貧困率は58.7%であり、この数値は経済協力開発機構(OECD)加盟国の中で最低である。唯一日本だけが50%を超えている。世界第3位の国内総生産(GDP)を誇る経済大国である日本が子供の貧困率においては世界10位であるだけでなく、ひとり親の子供の貧困率においては第1位となってしまうのである。これほどの子供の貧困が深刻化しているのが今の日本の現状なのである。しかし、私たちはこの問題を身近に感じにくい環境にいる。実際の現状を意外だと思う

人も多いのではないだろうか。その原因は、日本における子供の貧困が最低限必要とされる食料・生活必需品を購入するお金や物品が足りないから生活できないという「絶対的貧困」ではなく、その地域や社会において「普通」とされる生活ができないという「相対的貧困」だからである。この「相対的貧困」をわかりやすく言えば、所得が低い家庭の子どもが経済的な理由で高校に行けないなどの状況に陥ることで、低学力・低学歴となり、将来不安定な就業をせざるを得ず、次の世代にまで貧困状態が連鎖していく（＝貧困の世代間連鎖）というものである。ここで重要なのは、「絶対的貧困」であろうが「相対的貧困」であろうが貧困に陥った人には同等の精神的ダメージがあるということである。相対的貧困だからといって楽観視することはできないのである。

このように、日本においては子供の貧困が実は身近な問題であり、解決しなければならないのにも関わらず、日本では子供の貧困が身近に感じられないのが現状である。これにより、国民の中に貧困を解決するという意識が薄くなっているといえる。つまり、子供の貧困の「認識の欠如」を起こしている。なのでまずはこの「認識の欠如」の問題から解決し、子供の貧困を「認識」することが重要である。つまり、社会の仕組みを変えることはもちろん大事だが、それだけではなく、子供の貧困を「地域」「コミュニティ」の問題として捉える市民の姿勢を作ることが重要なのである。子供の貧困について国民全体が自分の子供のことに真剣に考え、国民全体で協力して解決することが、子供の貧困の解決の大きな鍵になるのである。

政策案（比較案があれば併記）

以上のことから、子供の貧困の解決のための政策案として、「地域」単位で子供の貧困を解決する案が考えられる。そこで、私が提案する政策が、「Start」政策である。この政策を通して、子供の貧困への認識力を高め、国民全体が子供の貧困への解決に向けて取り組む社会作りを目指し、国民全体が子供の貧困に対して意識できる社会をつくることができると考える。

では、具体的にどのようなプログラムなのかを説明していく。

まず、地域に多機能型保育所としての「Start」センターを設置する。この施設で行われているプログラムの主なものとして①健康支援②保険支援③教育支援④家族支援、の4つの軸がある。これは各々のプログラムに関して言えば、日本でもすでに行われているものも多い。しかし、この「Start」政策ではこれらの異なる分野の支援を、地域全体で「包括的に実施する」という大きな違いがある。日本では、今まで各プログラムを別々の機関が実施していたので、子供の貧困が認識されづかった。しかし、「Start」センターを利用することにより、コミュニティ単位で連携を取り、地域規模で支援を実施することで、バラバラの問題を一つの機関で一つの問題としてまとめて解決できる。具体的に言えば、看護師・保育士・社会福祉士といった専門職が一つのチームとなることで、行政と民間団体、地方自治体が緊密的に連携を取りながら支援する方式である。市全体として、社会福祉施設、保育園、小学校、保健所、病院、薬局、企業等が、「Start」センターと連結して「地域」規模のプログラムとして支援を実施する。複数のサービスを一つの地域で包括的に提供する。つまり、支援分野や団体間を超えた連携を通して「地域」として貧困を解決するのである。

具体的なプログラムは主に、①福祉②教育・保育③健康・保険の3分野に分類される。①福祉

部門では、スクールソーシャルワーク、放課後プログラム、家族機能の強化プログラム、住環境の改善、経済的自立のための教育、文化活動の体験、住民参加プログラム、スポンサーの紹介などがある。これを通して、将来的な経済力を養い、家族としての役割を果たし、地域の住民として今後付き合いしていくようにする。次に、②教育・保育部門では、乳幼児の家庭・機関訪問、早期教育的介入プログラム、基礎学力の増進、就学前プログラム、父母教育及び養育教育、特技・適性教育の支援などがある。これを通して、子供が社会的に不利な状況に置かれないように早期から教育を受けられる環境を整える一方で、父母にも教育をすることで家族全体を支援できるようにする。最後の③健康・保険部門では、家庭訪問の保険事業、妊娠・出産および子育て支援、精神健康の増進事業、健康判断管理・口腔検診管理、栄養・衛生指導、医療費の支援、情緒および社会性プログラムなどがある。これを通して、子供が健康面、栄養面において問題なく成長できるように支援するだけでなく、精神面の健康も保てるように支援できるようにする。以上3つの分野を、「Start」政策では一つの機関が地域と家庭の連携を取りながらプログラムとして提供する。

ここで一つ支援の具体的な例を挙げてみよう。親が外国人であるが為に、子供の言語発達に遅れがある家庭があるとす。こういう家族がこの「Start」政策が行われている地域に報告が届いた場合、その地域に常駐している保育士や社会福祉士が家庭訪問をいう形で接する。その中で、この地域で子供の支援をしていながら、親と話し合い、その家庭において必要とされる支援は何なのかを家族全体の視点に立って、教育、福祉、健康などの視点から判断する。その判断結果を基にして、またその地域でその家族全体の支援をするのである。子供を支援するのはもちろん親に対する就職援助も兼ねている。つまり、この例から分かるように、「Start」政策は単純に教育だけではなく、健康や栄養面、両親への支援といった家族までも考慮した子供の貧困に対する地域単位の取り組みなのである。

実はこの政策はすでに世界各国でも実施されており、アメリカでは「Head Start」、イギリスでは「Sure Start」、韓国では「We Start」として地方自治体ですでに実施されている。これらは、「できるだけ幼い時期から、貧困層の子供と一般の子供の不平等を減らさなければ、子供が成人になったときに貧困から脱することができない」という「スタート理論」に基づいて始まった政策である。実際にアメリカでは、国家全体として宇宙開発に次ぐ多額の予算を投入して子供の貧困を解決しようとしており、この「Start」運動にもかなりの資金を投入している。

この政策による成果も報告されている。①未就学児の健康状態の向上②幼児の社会性の向上③小学生における問題行動率の低下④学校適応力の向上⑤地域からのより多くの質の高いサービス⑥親子の関係の改善、といった効果が得られている。さらには、散発的で現金・物質支援とは違い、将来的な人的資源の開発につながり、総合的にサービスをすることで、高品質な早期予防的なアプローチで子供の貧困を解決することができる。しかも、この政策によって、子供の貧困が改善されるだけでなく、地域全体として子供の貧困解決に向けて取り組むことによって、地域間の連携も強化されている。さらに、この政策は貧困に陥るリスクが高い親や子供に対して早期介入および父母に対する心理・情緒的支援をすることによって、貧困の世代間連鎖を防止できる可能性がある。確かに、現在日本では子供の貧困に対し、教育費用の援助、給食の無償化、給付型奨学金などの政策が行われている。しかし、これらは貧困を根本的に解決するものではなく、あくまでも金銭不足を回避するという短

期的な対症療法でしかない。だからこそ、貧困の世代間連鎖を防止できる可能性がある「Start」政策は今の日本に大きな影響を与えられると考える。

ここで、世界中でも「Start」政策が特に成功している韓国の実例をみてみよう。

韓国では2004年3月22日の中央日報新聞においてある地域の子供の貧困に関する記事が載せられた。この記事に載せられた貧困に陥った子供の悲しい現状に対して、その市民全体が泣き、「We Start」政策を実施し、解決に向けて力を合わせて地域づくりをするようになった。この市民たちが問題意識をもって実施することで、子供の貧困が国の多くの人に認識されるようになった。また、この政策の成果が確認されたことによって、この動きが国家の貧困児童政策に大きな影響を及ぼし、韓国の法律を変え、「We Start」政策は2007年に韓国政府によって全ての地方自治体で「Dream Start」政策として導入されるようになった。一つの新聞記事から起きた問題意識が国家政策をつくるまでになったのである。韓国ではキリスト教会も多く、「共に喜び、共に泣く」という聖書の中の教えがあるように、子供の貧困に対して他人事にするのではなく自分のことのように思う社会背景があったのである。国家全体としての家族文化が広まっているともいえる。家族であるならば、全ての子供に平等に愛を与え、健全な子供を育てようと努力する。それこそ、私が最初に述べた理想的国家像のモデルの一つである。このようにして韓国ではある一部の地域で導入されて実施された運動が広がり、国家としての政策になることによって、今現在も国民全体で子供の貧困を解決する社会を作り上げている。

それではどのようにしてこの政策を日本に合う形で実施することができるだろうか。

まず、法律的な問題が考えられるが、既に述べた通り、「子供の貧困対策の推進に関する法律」が成立されており、国家規模で政策を実施する法的環境は整えられている。

次に考慮しなければならないのは、政策資金である。そもそも、「Start」政策は韓国に限らず、アメリカ、イギリスでも国からの補助金によって実施されている。実際、韓国の場合では一つの市町村に支援される補助金は30億ウォン、日本円にするとおおよそ3億円に値し、地方自治体が責任をもって政策を実施するようになっている。また、政府からの補助金でも十分に実施できるが、その地域の企業もスポンサーとして支援しているので、より充実した政策の実施が可能となっている。日本の場合では、全国に約1741の市町村があることを考えると、そこから推定される国家全体の政策予算費は約5000億円である。この予算だけを見るととても大きな額にも思える。しかし、子供の貧困による社会的損失額約42兆円が緩和されるようになることを考えれば、この政策に対して十分に予算をかけて行う有意義性はあると考えられる。日本における子供の貧困は世界最低水準にあることから、予算をかけてでも解決しなければならない問題であることは間違いない。しかし、日本で実施するにおいて最初は問題点も出てくる可能性を考慮すると、いきなり国家全域で実施するのは適切ではないだろう。まず日本の中でも特に子供の貧困率が高い地域から実験的に実施し、長期的に分析した後に、全体でも実施可能なように構築し直し、確立されたものを全国的に展開していきながら国家政策として実施していくことが望ましいといえる。

具体的に例を挙げると、子供の貧困率が高いのは、日本労働雑誌の「都道府県の相対的貧困率の計測と要因分析」によれば、東京と九州であることが分かった。なので実際に実施することになった場合は、まずはその地域から優先的に実施する。そのようにすることで、国家予算において突然に多額の

予算を準備する必要がなく、低予算から実施することができ、十分な効果と日本的「Start」政策を確立してから段階的に予算を投入して実施が可能である。子供の貧困解決の第一歩は3億円の投資からである。

最後に、施設の建設について考える。海外での「Start」政策では、「Start」センターが多機能型保健施設やチルドレンセンターという形で実施されている。しかし今からこの政策のためだけの新しい建物をつくるのは時間もお金もかかるので難しいだろう。そこで注目したのが、すでに約23000ヶ所存在している児童福祉施設として認可保育園である。これには、海外における多機能型保健施設やチルドレンセンターにはある「家族支援」の部分がない。逆に言えば、日本の認可保育園に「家族支援」の部分を導入し、認可保育園を「Start」センターに変えることで、十分に「Start」政策を実施できる可能性があるということが言える。また、イギリスなどでは廃校になった学校を再利用して政策が実施されている地域もあることから、日本でも少子化の影響によって廃校になった小学校を再利用して施設を運営する方法も考えられる。以上のことから、「Start」政策は日本でも十分に実現可能な政策であるといえる。

以上を踏まえて、私は「Start」政策を実施することを提案する。この政策により、子供の貧困の解決が前進するだけでなく、地域ごとから実施し、最終的には国家政策とすることによって子供の貧困は国民全体で解決するという意識改革をおこすきっかけにもなる。

最後に、マザーテレサの言葉を紹介する。

「愛は家庭から始まります。まず家庭の中から不幸な人を救いなさい。平和とうるおいの家庭が築けたら、隣人を愛しなさい。自分が、自分の家庭が、愛に満たされなければ隣人を愛せません。」

このマザーテレサの言葉のように、まさに家庭は子供を育てるにおいて重要な場所なのである。愛は家庭から始まり、地域単位まで発展し、地域全体に家族文化が形成されることによって不平等がなくなり、家族のように愛を与えて受ける社会が形成される。愛に満たされた場所となった地域が全国に広がり、隣の地域をも愛していく文化が形成され続けていけば、愛が平等に全ての人に与えられ、全ての家庭が健全で幸福な生活を営むことのできる理想国家が実現されるのではないだろうか。

●今回この政策提言書には図やグラフを用いられなかったが、添付したPPT資料に必要なものは提示してあるので、ぜひ参考にさせていただきたく思う。