

# 今後の特別支援教育の方向性に関する検討（Ⅱ）

— 子どもの貧困とインクルーシブ教育を視点に —

小 谷 正 登

## I. 問題と目的

2003年3月、文部科学省設置の調査協力者会議による報告「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」で、初めて特別支援教育の基本的な考え方が示された（以下、表1参照）。そこでは、特別支援教育を「これまでの特殊教育の対象の障害だけでなく、その対象でなかったLD、ADHD<sup>注1)</sup>、高機能自閉症も含めて障害<sup>注2)</sup>のある児童生徒に対してその一人一人の教育的ニーズを把握し、当該児童生徒の持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、適切な教育を通じて必要な支援を行うもの」と定義している。その後、「障害者の権利に関する条約」（2006年12月、国連総会で採択）の批准に向けて2011年8月に障害者基本法が改正され、その16条で「…可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮…」するとされた。そして、同条約の理念を踏まえ、2012年7月に「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」が取りまとめられた。ここでは、障害のある子どもが他の子どもと平等に「教育を受ける権利」を享有・行使することを確保するために、学校の設置者及び学校が必要かつ適当な変更・調整を行うことを意味する「合理的配慮」<sup>注3)</sup> という概念とその基礎となる教育環境の整備としての「基礎的環境整備」の必要性が述べられている。

さらに、「障害を理由とする差別の解消に関する法律（障害者差別解消法）」（2016年4月施行）では「行政機関等における障害を理由とする差別の禁止」（7条）などが明記され、特に国公立学校においても「合理的配慮」が法的義務となった。

なお、「障害者の権利に関する条約」（2014年1月に日本批准）は、障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的としている。その第24条（教育）では、「インクルーシブ教育システム」（inclusive education system、署名時仮訳：包容する教育制度）とは、人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的及び身体的な能力等を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない

者が共に学ぶ仕組み」であり、障害のある者が「general education system」（署名時仮訳：教育制度一般）から排除されないこと、自己の生活する地域において初等中等教育の機会が与えられること、個人に必要な「合理的配慮」が提供される等が必要とされている。また、前述の「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）概要」（2012年7月）では、特別支援教育の発展が、共生社会の形成を実現するインクルーシブ教育システム構築のために必要不可欠なものであるとしている。そして、その共生社会とは、これまで必ずしも十分に社会参加できるような環境になかった障害者等が、積極的に参加・貢献していくことができる社会であり、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会であるとし、このような社会を目指すことは、我が国において最も積極的に取り組むべき重要な課題であると述べている。

このような中、2017年3月、幼稚園教育要領、小学校・中学校学習指導要領さらに2018年3月には高等学校学習指導要領が改訂された。特に小学校・中学校の新学習指導要領の総則では、障害のある児童生徒に加え、海外から帰国した児童生徒、不登校の児童生徒、さらに日本語の習得に困難のある児童生徒などへの対応についても言及し、特別支援教育の充実を求めている。以上のことを踏まえ、教育職員免許法および同法施行規則の改正によって2019年度より始まった新しい教職課程で導入された新科目の一つである「特別の支援を必要とする幼児、児童及び生徒に対する理解」に関する科目（本学での開講科目名「特別支援教育概論」）では、さらに貧困の問題などで特別な教育的ニーズのある児童生徒も特別支援教育の対象と位置付けている。

そこで、本論文では、社会の経済格差の拡大による子どもの貧困の現状と課題などを踏まえ、この重要な教育課題に対する学校教育さらに特別支援教育の在り方について考察し、新しい教職課程及び新学習指導要領において特別支援教育が進むべき新しい方向性について検討を行うものとする。なお、以降では必要に応じて「子ども」と「子供（公文書上）」の表記を併用する。

表1 特別支援教育・インクルーシブ教育関係法令等について

年 月	内 容
2002年12月	「障害者基本計画」を閣議決定
2003年3月	「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」（文部科学省）
2004年1月	「小・中学校におけるLD（学習障害）、ADHD（注意欠陥／多動性障害）、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」
2004年6月	「障害者基本法」一部改正
2005年4月	「発達障害者支援法」施行 「発達障害のある児童生徒等への支援について（通知）」
2005年12月	「特別支援教育を推進するための制度の在り方について（答申）」 （中央教育審議会）
2006年3月	「通級による指導の対象とすることが適当な自閉症者、情緒障害者、学習障害者又は注意欠陥多動性障害者に該当する児童生徒について（通知）」
2006年4月	学校教育法施行規則の一部改正
2006年7月	「特別支援教育の推進のための学校教育法等の一部改正について（通知）」
2006年12月	「障害者の権利に関する条約」国連総会採択
2007年3月	「学校教育法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令等の整備について（通知）」（文部科学省）
2007年4月	「学校教育法等」一部改正 （同法に特別支援教育を位置づけ、全ての学校において同教育の推進を図る） 「特別支援教育の推進について（通知）」（文部科学省）
2009年2月	「情緒障害者を対象とする特別支援学級の名称について」 （20文科初第1167号文部科学省初等中等教育局長通知）
2010年7月	「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」設置 （中央教育審議会初等中等教育文科会）
2011年1月	「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」 （中央教育審議会答申）
2011年8月	「障害者基本法の一部を改正する法律の公布・施行について（通知）」
2012年2月	「合理的配慮等環境整備検討ワーキンググループ（報告）」 （特別支援教育の在り方に関する特別委員会）
2012年4月	「児童福祉法」改正
2012年7月	「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」 （特別支援教育の在り方に関する特別委員会）
2014年1月	「障害者の権利に関する条約（略称：障害者権利条約）」批准
2014年6月	「中央教育審議会初等中等教育分科会高等学校教育部会 審議まとめ ～高校教育の質の確保・向上に向けて～」
2016年4月	「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」施行（2013年6月制定）
2017年3月	幼稚園教育要領、小・中学校学習指導要領 改訂・告示
2017年4月	特別支援学校幼稚部、小・中学部学習指導要領 改訂・告示
2018年3月	高等学校学習指導要領 改訂・告示

## II. 子どもの貧困の現状と課題

### 1. 貧困の定義

「先進工業国」の一つとされる現在の日本において、「貧困」と聞くと「終戦時の貧しさ」や「開発途上国の飢餓に苦しむ子どもたち」などを想像する人々が多いと考えられる。一方、「貧困」は、日本をはじめとする先進工業国の今日的課題と言われる。さらに、子どもの時期の貧困は、その後の成長に負の影響となるとともに、社会の発展の障害となることが予想される。「貧困」の定義は様々であるが、最初に「絶対的貧困」<sup>注4)</sup>と「相対的貧困」の二つを挙げることができる。「絶対的貧困」は必要最低限の生活水準が満たされていない状態を意味し、「相対的貧困」<sup>注5)</sup>は、ある地域社会の大多数よりも貧しい状態を示している（大澤・松本，2016）。

このような中、新しい世紀を迎えるとともに国際社会における「子どもの貧困」への関心が高まってきた。2007年、国連総会は「子どもの貧困」について強力な定義を採択した<sup>注6)</sup>。そこでは、子どもたちが経験する貧困の特殊性を考慮し、「単にお金がないというだけでなく、子どもの権利条約に明記されているすべての権利の否定」と定義している。さらに、松本ら（2016）は「子どもの貧困」を、「子どもが経済的困窮な状態におかれ、発達の諸段階におけるさまざまな機会が奪われた結果、人生全体に影響をもたらすほどの深刻な不利を負ってしまうこと」と定義している。

一方、少子化の進行や虐待問題に関心が注がれる中、子育て世帯の貧困問題は主要な研究テーマには位置づけられてこなかった経緯があり、生活保護行政や公的扶助研究においても、長らく被保護世帯の子どもは焦点化されず、その実態も明らかにされてこなかった（湯沢，2015）。ところが、2000年代に入る頃になると、『子ど

もの貧困白書』（湯沢ら，2009）などの「子どもの貧困」という用語を用いた報告書が発行され、その定義や実情などが明らかにされる中、2009年に政府より相対的貧困率が公表されることとなり、子どもの貧困への関心が高まるようになった。

### 2. 子どもの貧困の現状

子どもの貧困への関心が高まる中、2012年7月15日に厚生労働省が発表した国民生活基礎調査では、平均的な所得の半分を下回る世帯で暮らす18歳未満の子どもの割合を示す「子どもの（相対的）貧困率」が、前回調査（2009年）から0.6ポイント悪化し、2012年に16.3%と過去最高を更新したことが示された。これは17歳以下の子どもの6人に1人が貧困の状態にあることを示し、マスコミなどが広く取り上げた。その後、貧困率は幾分改善したものの、依然厳しい状況が続いている。また、子どもがいる現役世帯（世帯主が18歳以上65歳未満）では、大人が2人以上の場合は12.4%（2012）、大人が1人の場合は54.6%（2012）であり、単親家庭の厳しい状況がうかがえる（表2・図1）<sup>注7)</sup>。さらに、日本の母子世帯の就労率は、2016年で81.8%であり高い水準が維持されている。一方、母子世帯の母自身の2015年の平均年間収入は243万円、父子世帯の父自身の平均年間収入は420万円であり<sup>注8)</sup>、女性の就労の効果が弱いことは、世帯構成にかかわらず子どもの貧困率の高さと関係していると考えられる（大澤・松本，2016）。

そして、経済的理由により就学困難と認められ就学援助<sup>注9)</sup>を受けている小学生・中学生が2012年には約155万人で、1995年度の調査開始以降初めて減少した。ただ、その主な原因は子どもの数全体の減少によるものであり、就学援助率は、この10年間で上昇を続け、2012年度には過去最高の15.64%となり、2016年度でも15.04%

表2 貧困率の年次推移

	昭和60年 (1985)	昭和63年 (1988)	平成3年 (1991)	平成6年 (1994)	平成9年 (1997)	平成12年 (2000)	平成15年 (2003)	平成18年 (2006)	平成21年 (2009)	平成24年 (2012)	平成27年 (2015)
相対的貧困率（単位：％）	12.0	13.2	13.5	13.8	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1	15.7
子どもの相対的貧困率	10.9	12.9	12.8	12.2	13.4	14.4	13.7	14.2	15.7	16.3	13.9
子どもがいる現役世帯	10.3	11.9	11.6	11.3	12.2	13.0	12.5	12.2	14.6	15.1	12.9
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.5	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8
大人が二人以上	9.6	11.1	10.7	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7
名目値（単位：万円）											
中央値	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244	244
貧困線	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122	122
実質値（昭和60年基準）（単位：万円）											
中央値	216	226	246	255	259	240	233	228	224	221	211
貧困線	108	113	123	127	130	120	116	114	112	111	106

注：1）平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。

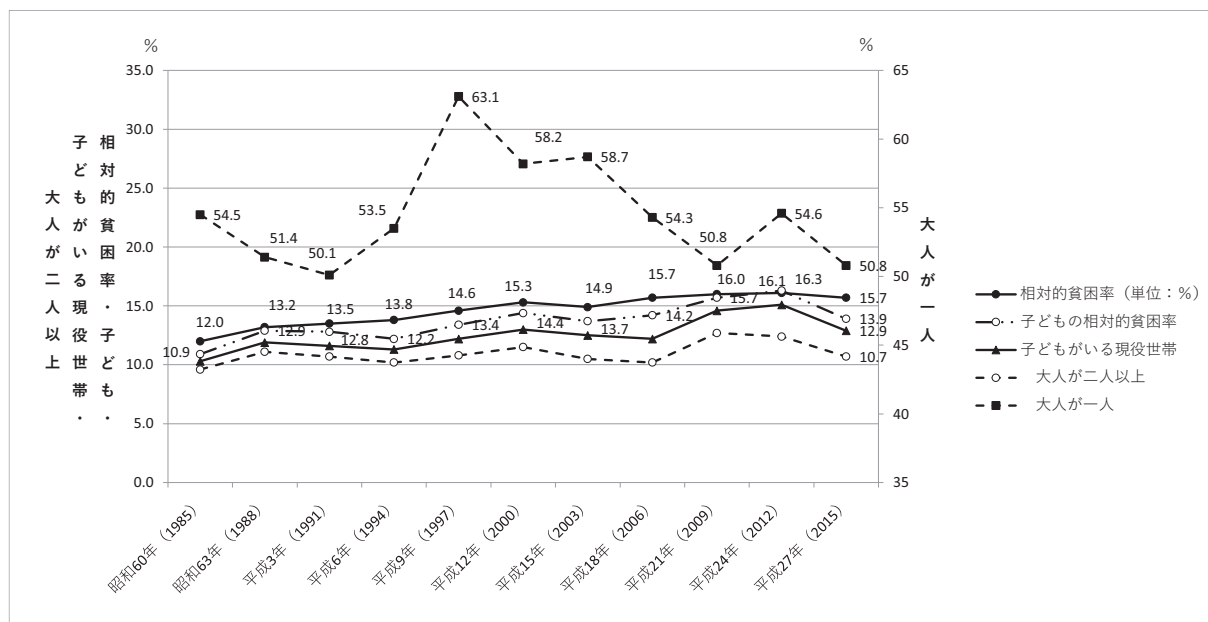
2）平成27年の数値は、熊本県を除いたものである。

3）貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。

4）大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。

5）等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

図1 貧困率の年次推移



※ 厚生労働省(2017) 「平成28年 国民生活基礎調査の概況」より表1とともに作成

(約143万人)となっている(内閣府, 2015・2019)。

一方、欧州連合(EU)または経済協力開発機構(OECD)に加盟する41カ国における、持続可能な開発に照らした子どもの幸福度/生活の質(well-being)について報告しているユニセフ・イノチェンティ研究所(2017)は、その報告書で日本について以下のような結果を示している。健康、教育の分野では比較的良い結果(40カ国中8位・41カ国中10位)であったが、貧困の撲滅(子どもの貧困率:41カ国中15位・貧困率の削減幅:37カ国中31位)では23位(37カ国中)、格差の縮小は41カ国中32位、教育については、基礎的習熟度に達する子どもの割合では2位(38カ国中)だった一方で、社会経済階層による学力格差を示す指標では26位(39カ国中)、若者(15-19歳)の自殺率は26位(37カ国中)であった。以上から、飢餓の解消では1位でありながら、近年の「こども食堂」の取り組みなど国内で指摘されている貧困の子どもたちの中での栄養不足の問題などや、質の高い就労で1位でありながら「ワーキングプア」の問題などをうかがうことができる。

このような貧困が、子どもの現在および将来に様々な側面に影響を与えることが考えられる。特に、幼少期からの貧困は、被服及び履物、食料、住居、教育、光熱水道、交通・通信、家具・家事用品、医療・保健、教養・娯楽、貯蓄・借入などの一定水準の生活に必要な物品が欠如する状態を示す「物質的剥奪」<sup>注10)</sup>につながり(表3)、劣悪な生活環境による栄養不足(村山, 2016)が精神や脳の発達に関わり、生涯にわたる心身の健康・発達に悪影響を及ぼす危険性が予想される(小野川ら, 2016)。また、「物質的剥奪」によって子どもの教育機会

が奪われることで、低学歴や低学力に結びつき、世代間の貧困の連鎖に繋がっていることも考えられる。また、健康、栄養や医療についての知識不足は生涯にわたる心身の健康問題に結びつく可能性も考えられる。

このような状況に対し、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(以降、貧困対策推進法)が2013年6月に成立、2014年1月に施行された。その後、「子どもの貧困対策会議」(会長:内閣総理大臣)、「子どもの貧困対策に関する検討会」を経て、同年8月に「子供の貧困対策に関する大綱」(以降、大綱、5年毎に見直し)が閣議決定された。大綱によって日本の子どもの貧困対策の指針や今後の方向性が示され、政府は同法に基づき政策を講じるとともに、都道府県、市町村など各自治体は、大綱に基づき子どもの貧困対策に関する対策計画を立案(努力義務)することとなった(湯澤, 2015)。なお、同大綱は2019年11月に、「子供の貧困対策に関する大綱—日本の将来を担う子供たちを誰一人取り残さない社会に向けて—」の名のもと新たな内容で策定されている。その内容は「基本的方針」「子供の貧困に関する指標」「指標の改善に向けた重点施策」「子供の貧困に関する調査研究等」「施策の推進体制等」から構成され、子供の貧困に関する指標として13項目が挙げられている<sup>注11)</sup>。

表3 物質的剥奪の内容を示すと考えられる項目

食料	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1日3回の食事</li> <li>・朝食（夕食）を食べる</li> <li>・十分な朝食（夕食）の量</li> <li>・栄養バランスのとれた朝食（夕食）</li> <li>・1日1回以上野菜又は果物の摂取</li> <li>・1日1回以上肉又は魚の摂取</li> <li>・1日1回以上の乳製品の摂取</li> <li>・食費を切り詰めた経験の有無</li> <li>・家族が必要とする食料を買えなかった経験の有無</li> <li>・学校での給食 ・手づくりの夕食</li> </ul>	住居	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家族専用の炊事場</li> <li>・家族専用のバス・トイレ</li> <li>・火災報知器</li> <li>・日光が入る部屋</li> <li>・宿題をできるスペース/子供部屋</li> <li>・安全に遊べる近所の公園</li> <li>・家賃や住宅ローンの支払いが滞った経験の有無</li> <li>・敷金・保証金等を用意できないために転居を断念した経験の有無</li> </ul>
光熱・水道	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共料金の滞納がない</li> <li>・冷暖房器具/冷暖房器具の使用を抑えた経験</li> <li>・子供がお風呂（シャワーも含む）に入る頻度</li> </ul>	家具・家事用品	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子レンジ、冷蔵庫、炊飯器など炊事用具</li> <li>・洗濯機、掃除機 ・家族全員が座れる食卓</li> <li>・家族人数分の布団（ベッド）</li> </ul>
被服・履物	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新しい衣類の購入</li> <li>・最低2足の足に合った靴</li> <li>・毎年新しい洋服・靴を買う</li> </ul>	医療・保健	<ul style="list-style-type: none"> <li>・必要な時に医者、歯医者にかかれる</li> <li>・国民年金、国民健康保険料の滞納経験の有無</li> </ul>
教養・娯楽	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年齢にあった本</li> <li>・新聞・雑誌・漫画</li> <li>・家族での外出（文化施設、スポーツをはじめとする様々な体験）、外食、家族旅行</li> <li>・山や海に行く</li> <li>・海水浴に行く</li> <li>・博物館・科学館・美術館などに行く</li> <li>・キャンプやバーベキューに行く</li> <li>・スポーツ観戦や劇場に行く</li> <li>・遊園地やテーマパークに行く (16～17歳は、友人と遊びに行くお金)</li> <li>・子供のスポーツ用品</li> <li>・ゲーム機などの玩具、レジャー用具</li> <li>・インターネットへの接続</li> </ul>	教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教材、ランドセル等就学に必要な物</li> <li>・学校で必要なもののうち自分で買わなければならないもの（ランドセル・制服・ジャージ・国語辞典・スパイクなどクラブ活動用の物品）</li> <li>・子供が学習できる部屋、勉強机</li> <li>・自分だけの本</li> <li>・遠足、修学旅行</li> <li>・卒業アルバム</li> <li>・学校のクラブ活動</li> <li>・習い事、学習塾</li> <li>・子供会・地域の行事</li> <li>・学校行事への親の参加</li> <li>・経済的理由により進学を断念した経験の有無</li> <li>・保育料・学費の滞納経験の有無</li> <li>・高校までの教育</li> <li>・大学までの教育</li> <li>・短大・高専・専門学校までの教育</li> </ul>
交通・通信	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電話、携帯電話</li> <li>・スマートフォン、タブレット端末</li> <li>・通信料の滞納経験</li> <li>・インターネットにつながるパソコン</li> <li>・鉄道やバスの利用を抑えた経験の有無</li> <li>・自転車 ・自家用車</li> <li>・通勤・通学に使うバスや電車の交通費</li> </ul>	こづかい・交際費等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・毎月のこづかい</li> <li>・お年玉</li> <li>・クリスマスプレゼント</li> <li>・誕生日のお祝い</li> </ul>
貯蓄・借入等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・急な出費のための貯蓄</li> <li>・住宅等のローンの滞納がない</li> <li>・税金等の滞納</li> <li>・クレジットカードの利用が停止された経験の有無</li> <li>・生活の見通しが立たず不安になった経験の有無</li> </ul>	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・理髪店・美容院に行く回数を減らした経験</li> <li>・心配ごとや悩みを相談できる相手</li> <li>・一緒に夕飯を食べる相手の有無</li> <li>・放課後を一緒に過ごす相手の有無</li> <li>・勉強がわからない時に教えてくれる人の有無</li> <li>・ロールモデルとなる人の有無</li> <li>・親戚との交流 ・情報ギャップ</li> </ul>

※内閣府（2017）「子供の貧困に関する新たな指標の開発に向けた調査研究 報告書」より作成

### 3. 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(以降、貧困対策推進法)の概要

貧困対策推進法は、全16条で構成され、第1章・総則(第1条～第7条)、第2章・基本的施策(第8条～第14条)、第3章・子どもの貧困対策会議(第15条・第16条)からなっている。同法の目的は、第1条に「この法律は、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よう、貧困の状況にある子ども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、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする。」とあり、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よう、必要な環境整備と教育の機会均等を図ることとなっている。これを受け、第2条で基本理念を示している。そして、第3条で、その基本理念にのっとり、子どもの貧困対策を総合的に策定・実施するという国の責務を明確にしている。さらに第4条では、地方公共団体の責務(第9条:都道府県・市町村の当該都道府県・市町村における子どもの貧困対策についての計画の策定は努力義務)、第5条では国民の責務が示され、第8条では、政府は、子どもの貧困対策を総合的に推進するため、子どもの貧困対策に関する大綱を定めることが規定されている。第2条の基本理念に基づき、子ども等に対する教育の支援(10条)、生活の支援(11条)、保護者に対する就労の支援(12条)、経済的支援(13条)等の施策が貧困対策の四本柱として規定されている。

そして、第2章の基本的施策では、子どもの貧困対策

#### (基本理念)

第2条 子どもの貧困対策は、社会のあらゆる分野において、子どもの年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、子どもが心身ともに健やかに育成されることを旨として、推進されなければならない。

2 子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の安定に資するための支援、職業生活の安定と向上に資するための就労の支援、経済的支援等の施策を、子どもの現在及び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、子ども等の生活及び取り巻く環境の状況に応じて包括的かつ早期に講ずることにより、推進されなければならない。

3 子どもの貧困対策は、子どもの貧困の背景に様々な社会的な要因があることを踏まえ、推進されなければならない。

4 子どもの貧困対策は、国及び地方公共団体の関係機関相互の密接な連携の下に、関連分野における総合的な取組として行われなければならない。

#### (国の責務)

第3条 国は、前条の基本理念(次条において「基本理念」という。)にのっとり、子どもの貧困対策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

#### (地方公共団体の責務)

第4条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、子どもの貧困対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

#### (国民の責務)

第5条 国民は、国又は地方公共団体が実施する子どもの貧困対策に協力するよう努めなければならない。

#### (法制上の措置等)

第6条 政府は、この法律の目的を達成するため、必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

#### (子どもの貧困の状況及び子どもの貧困対策の実施の状況の公表)

第7条 政府は、毎年一回、子どもの貧困の状況及び子どもの貧困対策の実施の状況を公表しなければならない。

#### (子どもの貧困対策に関する大綱)

第8条 政府は、子どもの貧困対策を総合的に推進するため、子どもの貧困対策に関する大綱(以下「大綱」という。)を定めなければならない。

2 大綱は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 子どもの貧困対策に関する基本的な方針
  - 二 子どもの貧困率、一人親世帯の貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率、生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率等子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策
  - 三 教育の支援、生活の安定に資するための支援、保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援、経済的支援その他の子どもの貧困対策に関する事項
  - 四 子どもの貧困に関する調査及び研究に関する事項
  - 五 子どもの貧困対策に関する施策の実施状況についての検証及び評価その他の子どもの貧困対策に関する施策の推進体制に関する事項
- 3 内閣総理大臣は、大綱の案につき閣議の決定を求めなければならない。
- 4 内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、大綱を公表しなければならない。
- 5 前2項の規定は、大綱の変更について準用する。
- 6 第2項第2号の「子どもの貧困率」、「一人親世帯の貧困率」、「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率」及び「生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率」の定義は、政令で定める。

#### (都道府県計画等)

第9条 都道府県は、大綱を勘案して、当該都道府県における子どもの貧困対策についての計画（次項及び第3項において「都道府県計画」という。）を定めるよう努めるものとする。

2 市町村は、大綱（都道府県計画が定められているときは、大綱及び都道府県計画）を勘案して、当該市町村における子どもの貧困対策についての計画（次項において「市町村計画」という。）を定めるよう努めるものとする。

3 都道府県又は市町村は、都道府県計画又は市町村計画を定め、又は変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

#### (教育の支援)

第10条 国及び地方公共団体は、教育の機会均等が図られるよう、就学の援助、学資の援助、学習の支援その他の貧困の状況にある子どもの教育に関する支援のために必要な施策を講ずるものとする。

#### (生活の安定に資するための支援)

第11条 国及び地方公共団体は、貧困の状況にある子ども及びその保護者に対する生活に関する相談、貧困の状況にある子どもに対する社会との交流の機会の提供その他の貧困の状況にある子どもの生活の安定に資するための支援に関し必要な施策を講ずるものとする。

#### (保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援)

第12条 国及び地方公共団体は、貧困の状況にある子どもの保護者に対する職業訓練の実施及び就職のあっせんその他の貧困の状況にある子どもの保護者の所得の増大その他の職業生活の安定と向上に資するための就労の支援に関し必要な施策を講ずるものとする。

#### (経済的支援)

第13条 国及び地方公共団体は、各種の手当等の支給、貸付金の貸付けその他の貧困の状況にある子どもに対する経済的支援のために必要な施策を講ずるものとする。

を総合的に推進するための貧困対策に関する大綱について述べられている。なお、第8条2項の二では、大綱に掲げる事項の一つに「子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率等子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策」があげられているが、貧困率削減に関する数値的な目標は明記されていない。一方、湯沢（2015）は、同法および同大綱の諸課題を指摘しつつ、子どもの貧困問題を解決する主体として政府と地方公共団体の責務を明確にし、講じる対策の根拠を明らかにした意義の大きさを示している。

### Ⅲ. 考察と今後の課題

前述した「子供の貧困対策に関する大綱—日本の将来を担う子供たちを誰一人取り残すことがない社会に向けて—」（2019年11月改正）では、重点施策の一つとして、子どもたちの現在と将来の生活と密接に関連し、学校教育の実施に関わる教育の支援について8項目をあげている。以下では、その内の6項目について述べる。

最初に（1）幼児教育・保育の無償化の推進及び質の向上（幼児教育・保育の無償化、幼児教育・保育の質の向上）を述べ、早期からの貧困の世代間連鎖を断ち切ることに重点を置いている。次に、（2）地域に開かれた子供の貧困対策のプラットフォーム（基盤や土台、環境）としての学校指導・運営体制の構築（スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーが機能する体制の構築等、学校教育による学力保障）を示し、児童生徒の家庭環境等を踏まえ、学習指導を含めた指導体制の充実を図る必要性を述べている。さらに、（3）高等学校等における修学継続のための支援（高校中退の予防のための取組、高校中退後の支援）、（4）大学等進学に対する教育機会の提供（高等教育の修学支援）と続き、従来見逃されがちであった高校中退の予防のための取組と高校中退後の支援の充実を盛り込み、後期中等教育、高等教育段階における教育支援を掲げている。

さらに、（5）特に配慮を要する子供への支援（児童養護施設等の子供への学習・進学支援、特別支援教育に関する支援の充実、外国人児童生徒等への支援）をあげ、子どもの貧困の状態と配慮を要する子どもの要因が相互的な関係にあることを念頭に支援が取り上げられている。さらに、（6）地域における学習支援等（地域学校協働活動における学習支援等、生活困窮世帯等への学習支援）によって、学校教育以外の学習支援が最後に組み込まれている。当然のことではあるが、子どもたちの多くが就学期にあるため、貧困の解決には学校教育に期待される、また果たすべき役割は大きい。

一方、子どもの貧困化の背景として、（1）経済のグローバル化にともなう競争の激化、（2）失業、パートタイム労働・非正規雇用の増加、（3）生計維持が困難な世帯の増加（リストラ、倒産など）、（4）家族形態の多様化の進行（ひとり親世帯、母子世帯など女性が主な稼ぎ手の世帯、稼ぎ手のいない世帯の増加）、（5）低い働く女性の賃金水準、母親就労への障害、（6）二人親世帯の低所得化（高い20代世帯の貧困率）などが考えられる（大澤・松本，2016）。

また、貧困の問題を社会全体の問題としてとらえると、「社会的貧困」と呼ぶことができる。その内容は、非正規雇用（不安定な労働環境・日雇い）などの労働形態による「経済的貧困」、不安定な労働環境による生活

苦による貧困を隠すことで孤立を進めて行政・社会から離れ、制度から外れていく「関係の貧困」、長時間勤務によって親が子どもと向き合う時間がない「時間の貧困（時間貧困）」、経済的貧困などによりスマホ・ゲームの購入や塾通いができず、子ども時代に十分な遊びを経験できない「遊び・友人関係の貧困」、人々の人権感覚・意識の低さ、及び貧困に対する意識の貧困を内容とする「人権の貧困」、さらに子どもに自分たちの権利を教えない「教育の貧困」があげられる。そして、石井・浦川（2014）は、ひとり親世帯において所得貧困と時間貧困が同時に発生する確率が高いとし、ひとり親世帯へのより一層の支援の必要性と所得貧困対策としての就労支援の重要性を述べている。また、青木（2007）は「ホームレスとして路上生活をしている人々」を「貧困にある人々」と考えない回答の割合（民間企業従業員）が37.5%であったというアンケート調査の結果を示している。この結果から、貧困に関する意識の貧困さの一側面もうかがえる。

次に、ノーマライゼーションの理念の普及によって日本を含めた世界各国で、障害者の自立と社会参加を目指す取組が進められ、その一環として特別支援教育の展開が図られている。そして、障害のある児童生徒等に対する教育については、国連やユネスコを中心に教育のインテグレーションやインクルージョンの理念を推進する取組が求められている。インテグレーションは、障害のある子どもと障害のない子どもとが、可能な限り通常の学級において教育を受けることができるようにすると同時に、児童生徒の障害の状況に応じて特別な学級・学校における指導も行うことを示している。一方、インクルージョンは、1994年6月にユネスコの「特別なニーズ教育に関する世界会議」で採択された「サラマンカ宣言」の中で提唱されたものであり、その内容は、障害の有無によらず、全ての子どもを対象として一人一人の特別な教育的ニーズに応じて教育を行うべきであるという考えである。

以上から、子どもの貧困の現状と課題に政府、地方自治体、さらに学校教育<sup>注12)</sup>が対応することは社会を支える上で非常に重要な教育活動であるとともに特別支援教育の中心的な働きの一つであり、インクルージョンの実践そのものであると考えられる。そして、これこそが新しい教職課程及び新学習指導要領において特別支援教育が進むべき新しい方向性の一つであると考えられる。

なお、早期からの「自立」が求められる傾向にある日本の社会において、福島・渡辺（1995）は「人が一個の人間として自立していくことは、人生を通しての一つの重要なテーマである」とし、「相互理解、信頼関係、独立、パートナーシップ、ソーシャルネットワーク、身辺自立、自己主張」という多岐にわたる内容を示している。一

方、片岡（2009）は、「福祉大国」と呼ばれるデンマークでは、個人の自立は社会的な連帯のもとで獲得され、貧困問題に関連する障害者の就労が自立を保証するものではないとし、自立問題の見直しの必要性を述べている。以上から、子どもの貧困問題を考える時に、子どもたち自らがニーズに応じて支援を求めることができる環境づくりの重要性を検討することが今後の課題として考えられる。

#### 【注】

- 1) 日本精神神経学会 精神科病名検討連絡会（2014）DSM-5病名・用語翻訳ガイドライン（初版）. 精神神経学雑誌第116巻第6号, 429-457.  
Autism Spectrum Disorder：自閉スペクトラム症／自閉症スペクトラム障害、Attention-Deficit / Hyperactivity Disorder：注意欠如・多動症／注意欠如・多動性障害、Specific Learning Disorder：限局性学習症／限局性学習障害  
※ DSM-IV (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders：精神障害の統計・診断マニュアル、アメリカ精神医学会, APA) で「障害」とされていたものが、DSM-5では「症」と称されるようになった。
- 2) 1980年に WHO（世界保健機関）が発表した国際障害分類（ICIDH）では、「障害」を「機能・形態障害」（impairment）・「能力障害」（disability）「社会的不利」（handicap）の3つに分類している。なお、WHOは2001年にその改訂版として「ICF（International Classification of Functioning, Disability and Health）」を採択している。
- 3) 合理的配慮の観点を示す表4を、文部科学省（2012）「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）概要」をもとに作成した。
- 4) 開発途上国について「貧困」という言葉を用いる時は、一般に、「絶対的貧困」を指し、「1日1.9ドル」を国際貧困ラインとして、1日の生活費が1.9ドル未満である人の比率を、貧困率としている。この貧困率が、ミレニアム開発目標の「極度の貧困と飢餓の撲滅」の指標としても使用されてきた（友川, 2016）。また、2000年9月、国連ミレニアム・サミットに参加した189カ国によって「国連ミレニアム宣言」が採択された。これをもとに2015年までに達成すべき国際社会共通の目標としてまとめられたのがミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）である。なお、MDGsを引き継いで、2015年以降の新たな開発目標「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）」が2015年9月の国連サミットで合意されている。
- 5) 厚生労働省の「国民生活基礎調査」における相対的貧困率は、一定基準（貧困線）を下回る等価可処分所得（世帯の可処分所得：収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入）しか得ていない者の割合をさす。なお、貧困線とは、等価可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分の額をいい、これらの算出方法は、OECD（経済協力開発機構）の作成基準に基づいている。このほか、総務省が調査主体となって行っている「全国消費実態調査」がある。なお、



表4 「合理的配慮」の観点

<p><b>(1) 教育内容・方法</b></p> <p><b>(1) 教育内容)</b></p> <p>1-1 学習上または生活上の困難を改善・克服するための配慮</p> <p>1-2 学習内容の変更・調整</p> <p><b>(2) 教育方法)</b></p> <p>2-1 情報・コミュニケーションおよび教材の配慮</p> <p>2-2 学習機会や体験の確保</p> <p>2-3 心理面・健康面の配慮</p>
<p><b>(2) 支援体制</b></p> <p>1 専門性のある指導体制の整備</p> <p>2 幼児児童生徒、教職員、保護者、地域の理解啓発を図るための配慮</p> <p>3 災害時等の支援体制の整備</p>
<p><b>(3) 施設・設備</b></p> <p>1 校内環境のバリアフリー化</p> <p>2 発達、障害の状態および特性等に応じた指導ができる施設・設備の配慮</p> <p>3 災害時等への対応に必要な施設・設備の配慮</p>

※文部科学省(2012)「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進(報告)概要」より作成

「国民生活基礎調査」で16.0%(2009)であった相対的貧困率が、「全国消費実態調査」では回収率・調査系統・対象母集団など異なるため、10.1%(2009)であった。

- 6) 公益財団法人日本ユニセフ協会は、さらに以下のように報じている。「国連総会は、‘子どもの貧困’について強力な定義を採択し、貧困によってだれもが悪影響を受けるが、子どもたちが経験する貧困は異なるという認識を示した。国連総会は、子どもの権利に関する今年の決議のなかで、貧しい生活を送っている子どもたちは、栄養、飲料水と衛生設備、基本的な保健サービスの利用、住居、教育、参加、保護などを奪われている。モノやサービスが極端に不足すると、だれもが悪影響を受けるものだが、そのことでもっとも大きな脅威を受けて傷つくのは子どもたちである。子どもたちは権利を享受できず、潜在能力を十分に発揮することも社会の一員として参加することもできないまま取り残される。」と述べ、子どもの貧困に対する対策の必要性を強調している。
- [https://www.unicef.or.jp/library/pres\\_bn2007/pres\\_07\\_02.html](https://www.unicef.or.jp/library/pres_bn2007/pres_07_02.html)  
(2020年2月4日閲覧)
- 7) 大人は18歳以上、子どもは17歳以下の者を、現役世帯とは、世帯主が16歳以上、65歳未満の世帯を指す。
- ・子どもの(相対的)貧困率(全世帯)は、以下のよう
  - に推移している。
  - 10.9%(1985)→13.7%(2003)→14.2%(2006)→
  - 15.7%(2009)→16.3%(2012)→13.9%(2015)
  - ・子どもがいる現役世帯(全体)の相対的貧困率の推移
  - 10.3%(1985)→12.5%(2003)→12.2%(2006)→
  - 14.6%(2009)→15.1%(2012)→12.9%(2015)
  - ・大人が2人以上の現役世帯の相対的貧困率の推移
  - 9.6%(1985)→10.5%(2003)→10.2%(2006)→12.7%

- (2009)→12.4%(2012)→10.7%(2015)
  - ・大人が1人の現役世帯の相対的貧困率の推移
  - 54.5%(1985)→58.7%(2003)→54.3%(06)→50.8%
  - (2009)→54.6%(2012)→50.8%(2015)
- 8) 厚生労働省(2017)「平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000188147.html>  
(2020年3月14日閲覧)
- 9) 就学援助では、学用品費・給食費などを補助対象品目とする。学校教育法第19条において、「経済的理由によって就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」とされており、生活保護法第6条第2項に規定する要保護者とそれに準ずる程度に困窮していると市町村教育委員会が認めた者(準要保護者)に対し、就学援助が行われている。なお、ここでの就学援助率とは、公立小中学校児童生徒の総数に占める要保護・準要保護児童生徒数の割合を指す。
- 10) 内閣府(2017)「子供の貧困に関する新たな指標の開発に向けた調査研究 報告書」  
[https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/chousa/h28\\_kaihatsu/index.html](https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/chousa/h28_kaihatsu/index.html)  
(2020年3月15日閲覧)
- 11) 同大綱に基づく施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価する目的で、以下の13項目が「子供の貧困に関する指標」として示されている。
- ・生活保護世帯に属する子供の高等学校等進学率
  - ・生活保護世帯に属する子供の高等学校等中退率
  - ・生活保護世帯に属する子供の大学等進学率
  - ・児童養護施設の子供の進学率
  - ・ひとり親家庭の子供の就園率(保育所・幼稚園等)
  - ・ひとり親家庭の子供の進学率
  - ・全世帯の子供の高等学校中退率
  - ・全世帯の子供の高等学校中退者数
  - ・スクールソーシャルワーカーによる対応実績のある学校の割合
  - ・スクールカウンセラーの配置率
  - ・就学援助制度に関する周知状況(入学時及び毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配布している市町村の割合)
  - ・新入学児童生徒学用品費等の入学前支給の実施状況
  - ・高等教育の修学支援新制度の利用者数
- 加えて、改正子どもの貧困対策推進法が2019年6月12日の参議院本会議で可決、成立している。これまで都道府県に努力義務として課していた子どもの貧困対策に関する計画策定を市区町村にも広げている。また、都道府県に比べ家庭により身近な市区町村を対象を拡大することで、子どもへの支援を強化している。さらに、政府がまとめる「子供の貧困対策大綱」に子どもや保護者の意見を反映するよう求め、ひとり親世帯の貧困率と、生活保護世帯の子供の大学進学率を改善指標として明記するよう促している。
- 12) 奥田ら(2016)は、学校教育において対応が求められている喫緊の課題の一つである児童虐待について、経済的に困難を抱えている家庭に児童虐待の発生リスクがあることを示唆している。

## 引用文献

- 青木 紀 (2007)「現代日本の「貧困観」に関するアンケート結果報告(2)」, 教育福祉研究, 13, pp.49-73.
- 福島朋子・渡辺恵子 (1995)「成人における自立観(1)」, 日本教育心理学会第37回総会発表論文集, pp.476.
- 石井加代子・浦川邦夫 (2014)「生活時間を考慮した貧困分析」, 三田商学研究, 57(4), pp.97-121.
- 片岡 豊 (2009)「デンマークにおける障害者の「自立」の考え方-政治と倫理」, 海外社会保障研究, 166, pp.26-37.
- 松本伊智朗・湯澤直美・平湯真人・山野良一・中島哲彦 (2016)「子どもの貧困ハンドブック」, かもがわ出版.
- 村山伸子 (2016)「子どもの貧困と食生活・栄養」, 公衆衛生, 80巻7号, pp.470-474.
- 内閣府 (2015)「平成27年版 子供・若者白書」
- 内閣府 (2019)「令和元年版 子供・若者白書」
- 奥田晃久・川松 亮・桜山豊夫 (2016)「子どもの貧困と児童虐待」, 公衆衛生, 80巻7号, pp.491-495.
- 小野川文子・田部絢子・内藤千尋・高橋 智 (2016)「子どもの「貧困」における多様な心身の発達困難と支援の課題」, 公衆衛生, 80巻7号, pp.475-479.
- 大澤真平・松本伊智朗 (2016)「日本の子どもの貧困の現状」, 公衆衛生, 80巻7号, pp.462-469.
- 友川 幸 (2016)「世界の子どもの貧困と健康—貧困が生み出す格差の健康影響とその対策」, 公衆衛生, 80巻7号, pp.519-522.
- ユニセフ・イノチェンティ研究所 (2017)「イノチェンティレポートカード14 未来を築く:先進国の子どもたちと持続可能な開発目標 (SDGs)」, 公益財団法人 日本ユニセフ協会 (ユニセフ日本委員会).
- 湯沢直美・浅井春夫・阿部 彩ら (子どもの貧困白書編集委員会) (2009)「子どもの貧困白書」, 明石書店.
- 湯沢直美 (2015)「子どもの貧困をめぐる政策動向」, 家族社会学研究, 27(1), pp.69-77.

(こたに まさと・関西学院大学教授)