
プロジェクト報告

子どもの貧困プロジェクト報告書

瀬 尾 佳 美
飯 坂 ひ と み

プロジェクト概要

この報告書は2020年度の国際研究センターより支援を受けて実施された、「子どもの貧困」についての調査、研究のプロジェクトの報告書である。当初、東日本大震災の被災地における子どもの貧困についてのヒアリング調査を予定していたが、COVID-19の影響により、県境をまたいだ移動がしにくい状況が続いたため、内容変更を余儀なくされた。代わりに、パンデミック禍のなかでの子どもの貧困の状況が成果に加わった。ヒアリング調査が限定的であったため、文献等による研究、制度研究を含めた成果を以下に報告する。

1. 調査報告子どもの「居場所」

瀬尾佳美

1-1 貧困と災害

災害による被害は身体的・社会的に弱いものに集中する傾向がある。2019年秋ごろから世界に広まったCOVID-19禍もこうした災害の例にもれず、もともと弱いものをいっそう苦しい立場に追い込んでいる。これは日本だけではなく世界的にみられる現象であり、国の間でも、またそれぞれの国の中においても、格差を顕在化させ拡大させている。WHOによればワクチンの2021年月現在でワクチンの75%が先進10か国で消費されている¹⁾。貧しい国ではワクチンどころか酸素といった基本的な医療資源も不足しており、

1) WHO, Director-General's opening remarks at the World Health Assembly, 24 May 2021.

状況は深刻だ。しかし、豊かな国にも豊かな国に特有な事情がある。高所得国はCOVID-19パンデミックのような大規模な健康危機により、学校が休校になるような事態に慣れていない²⁾。この不慣れにより対策が試行錯誤的になり、そのしわ寄せを受けるのが豊かな国のなかで貧困の状態に置かれた家庭の子どもたちなのである。ユニセフによると、人当たり GDP が高く家族手当やユニバーサルサービスが行き届いている国ほど子供の貧困率は低い傾向にはあるが、それでも OECD 諸国における子供の貧困率は低くはない³⁾。厚生労働省によると日本の子どもの貧困率は14%（新基準による評価）である⁴⁾。つまり子どもの7人に一人が貧困であることになる。これは2021年7月27日現在発表されている最新のものであるが、2018年の統計であるので、パンデミックの影響は現れていない。子どもの貧困の国際比較は統一的な基準の欠如により簡単とはいえないが、OECD の統計によると日本は35か国中26位で、単純平均よりやや高い状況である（表1）。

表1 子供（0歳から17歳）の相対的貧困率
（貧困基準（各国の可処分所得の中央値の50%）を下回る家庭の子供の割合）

国	貧困率(%)	国	貧困率(%)	国	貧困率(%)
FIN	3.5	EST	10.3	AUS	13.3
DNK*	4.7	LVA	10.5	GRC	13.9
ISL*	5.4	NLD**	10.9	JPN	14
SVN	5.9	DEU	11.1	LUX	16
CZE	6.4	FRA	11.7	LTU	16.5
POL	7.4	CAN	11.8	ITA	18
IRL	8	CHE*	12	MEX	19.1
NOR	8.1	PRT	12.2	ESP	19.3
BEL	9.2	KOR	12.3	USA*	21.2
SWE	9	平均	12.36	CHL*	21.5
AUT	9.6	SVK	12.4	ISR	22.2
HUN*	9.9	GBR	12.4	TUR	22.7

<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/director-general-s-opening-remarks-at-the-world-health-assembly--24-may-2021> (L.A. 2021/7/27)

- 2) Richardson A., Carraro V., Cebotari, A., Gromada, G., Rees, Supporting Families and Children Beyond COVID-19 Social protection in high-income countries, Unicef COVID-19 & Children, Dec 2020.

<https://www.unicef-irc.org/publications/1165-supporting-families-and-children-beyond-covid-19-social-protection-in-high-income-countries.html> (L.A. 2021/7/27)

- 3) 前掲2

- 4) 厚生労働省「2019年 国民生活基礎調査」

*は2017年、**2016年、その他は2018年の値 Source：OECD データベース⁵⁾

相対的貧困は絶対的な意味での困窮を必ずしも意味しない。また統計で捕まえられない貧困が存在するのも事実である。たとえば、日本には無戸籍の子どもが推定1万人はいるとされるが⁶⁾、日本人の両親を持つ日本人であっても、彼らは戸籍がないため統計の数に入っていない。子どもの貧困の実態をうかがい知ることができるものの一つにガバメントクラウドファンディングがある。自治体がふるさと納税の制度を利用してファンドレイズをするのだが、子どもの貧困対策にこの資金が充てられているのである。たとえば、2021年7月時点でふるさと納税のポータルサイトにおいて「子供の貧困対策」の広域連携プロジェクトに参加している自治体は18で目標金額は合計で4億3千万円あまりである。目的は貧困家庭に食事を届ける「こども宅食」⁷⁾や学習、進学支援などである。このような自治体が直接かかわっているファンドレイジングだけではなく、こども食堂を運営するNPOや民間団体が常にクラウドファンディングを実施している。ネット募金であれ何であれ資金が集まるのは悪くはない。だが、子どもの食という極めて重要な課題の資金はネットのクラウドファンディングに頼るようなものなのか。一方で、日本政府は2020年度、コロナ拡大に拍車をかけたと批判があるGo Toキャンペーンに2.7兆円の前算を組んでいる。国のコロナ対策の地方創生臨時交付金から2500万円を使い巨大なイカオブジェを造った自治体もある。貧者に魚を与えるのではなく、釣りの方法を教えよという言葉が示すように、継続的に経済をまわさなければ問題は根本的に解決することはないのかもしれない。だが、パンデミック禍という非常時においては「貧困を減らそうというなら、それだけを目的としたプログラムを用意すべきである」⁸⁾というフリードマンの主張にも一理ある。

あるNPOのWebサイトに年末「米を寄付してください」という文字が載っていた。この団体はこども食堂のほかに食品配布事業を行っているが、食品配布は現物の寄付も受け付けるためその時々には様々な食品が配布される。だが、食卓に「米」があるとないとでは日本人としては気持ちが違うようだ。仮にヤキソバや小麦粉でしのげたとしても、である。米が余り気味で、輸入を制限する日本でなかなか米が食べられない子供たちがいるのである。

5) <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>

6) 井戸まさえ「無戸籍の日本人」集英社、2016

7) 「こども宅食」は東京都文京区で始まった、貧困世帯の子供への定期的に食品を届ける取り組み。この連携プロジェクトではこの取り組みを全国に広げることが目的としている。

8) ミルトン・フリードマン著 村井章子訳「資本主義と自由」日経BP社、2008

相対的貧困率14%という数字の中には、米に困っているほどではない家庭も含まれているだろう。だが、実際に食品配布やこども宅食に頼らざるを得ない子どもも確実に存在している。また様々な事情で保護の網からすり抜ける子どもも一定数存在している。こうしたヒアリング調査は限定的であったが、こうした実情の一端が垣間見えた。

1-2 ヒアリング調査報告*

① NPO 法人太陽の家（三重県桑名市）

太陽の家は、無料の子ども食堂、フードパントリー（無料食品配布）、個別家庭への食品の配布などを展開している NPO である。子どもたちに安心していられる「居場所」を提供するために、子ども食堂だけではなく、大学生等のボランティアによる学習支援や季節ごとのイベントなどを展開している。学習支援については、地域の塾の先生などがボランティアでかかわることもある。

子ども食堂は、子どもと子連れの大人限定で無料。ただし、収入について尋ねることはないので貧困家庭かどうかの確認等はしていない。子どもであればだれでも参加可能である。多くは母親と子どもだが、何人かは父親もいるという。最初は20人ほどの参加者であったこども食堂であるが、コロナ前でおおよそ200人程度に増えている。中学生くらいになると子どもが一人で訪れるため、参加者のおおよそ7割が子どもであるという。ただし、コロナ禍で子ども食堂の活動の縮小が余儀なくされている状態であった。

もう一つの柱であるフードパントリー活動については2で述べる。

居場所があるということは大人にも子どもにも重要なことだ。食事だけの問題ではなく、心にも影響する。それがパンデミックで縮小を余儀なくされたのは、そこに居場所を求めていた子どものことを考えると切ない。そうでなくても突然の政策で学校が閉鎖され、子どもたちは居場所を失ったのである。ヒアリングではネットを使った“楽しいお家時間の過ごし方”や、“バーチャル海外旅行”などがテレビで取り上げられると、いっそう寂しくなるという子どもの話も伺った。貧困家庭の子どもたちには、十分なネット環境が与えられているわけではない。何時でもつながる Wifi もなければ、自由に使える PC もタブレットも与えられていないことが多い。もちろん、リモート塾などにも参加できない。こうした状況がますます子ども達を追い詰めるであろうことは容易に想像ができる。

※ ヒアリングは2020年度に実施しました。情報はその当時のものです。団体名、個人名は協力者様の同意が頂けた場合のみ実名としております。

貧困家庭の中には、大人も含めて情報へのアクセスが限られている場合がある。スマホなど物理的な手段の有無にかかわらず、様々な情報に触れる機会や時間そのものが限定的なのである。子ども食堂など民間団体も含めた支援はじわじわ広がってはいるものの、支援されるべき家庭の人々がこうした支援情報にうまくたどり着けるとは限らない。公的な支援でさえ、その存在を知らない人もいるのが現状なのである。

現在、多くの子ども食堂が予約制になっている。これは感染症拡大の現状や、支援する運営側の負担を考えれば、やむを得ない。だが、情報を得てネットなどで予約し、予定通りその場所に赴くというのは、“居場所”としてはややハードルが高い。誰でもいつでも予約なく行けるのが“居場所”としては理想である。その居場所を実際につくってしまったのが、次に紹介する“おばちゃん”である。

② 日常生活支援 サポートハウス（石川県金沢市）

サポートハウスは誰でもいつでも受け付ける。食事は〇〇円、宿泊は〇〇円と有料だが、事前予約は必要ない。電話で悩みを打ち明ける人もいる。サポートハウス主催の山本さん（通称おばちゃん）は無料で付き合う。インタビューの間にも何本か電話があった。サポートハウスはおばちゃんの自宅であり、宿泊者たちはここで生活を共にする。支援をするのは子供にと限ったわけではないが、同じマンションに住み、カギをなくして困っていた子供たちを自宅に招き入れたのが最初であったのだという。今では、親と上手くいかない（少し大きくなった）子どもなどもおばちゃんを頼って身を寄せることがある。山本さんは石川県の男女共同参画推進委員や、DV 見守りネットワーク推進委員等を務めており、行政の事情も理解しているが、その上で民間支援の充実の大切さを強調する。行政にはできることとできないことがある。行政が動くためには根拠となる法や仕組みが要る。時間の制限もある。人が困るのは“たいてい時間外だ”と語るのである。民間なら時間や制度に縛られることは少ない。

山本氏はこれまで子育てで多くの人の助けられたのだから、自分も自分にできることをしたいのだと語っていた。だが、いうまでもなく、普通の人には“おばちゃん”の真似はできない。おばちゃんにはプライベートな時間がない。これはほとんどの人には不可能な支援の在り方である。もちろん人的物的な限度もあり、経済学でいうところの効率的な Allocation ができる保証はない。行政サイドとしてもおばちゃんのように信頼できる人ばかりではないことも気がかりとなるだろう。普通の人にはできる範囲のことしかできない。そうであれば、結局は組織的に係る以外にないが、そうなると今度は組織の運営だけを見る人手が必要となる。現在のところ正解があるわけではなく、模索し続けるしかない。ただ言えるのは、民間で実際の被支援者とかかわっている人々は、行政

には把握が難しい様々な事情をくみ上げているということである。次に紹介する寺出氏も被支援者の様々な事情をくみ上げていた。

③ 非営利法人 日本子どもソーシャルワーク協会（東京都）

日本子どもソーシャルワーク協会は、主に不登校や発達障害、あるいはひきこもりや児童虐待の被害者などの支援を有料で行っている団体である。代表の寺出氏は大学で社会心理学を学んだ社会福祉士である。素人による貧困家庭の子ども支援の難しさは、負担の重さ以外に、被支援者の子どもを「かわいそうな良い子」を想定してしまうことにもあると思われる。実際には貧困であってもなくても、支援の必要な子どものなかには非行や発達障害など様々な問題を抱える子もいる。問題をかかえたまま中学生、高校生ともなると支援が難しくなることは容易に想像がつく。そして、非行や精神的な問題などは、どちらかといえば経済的弱者を襲いやすい。問題を抱える子どものいる家庭は、家庭そのものに問題があるケースも少なくないが、子どもはもちろん親とも向き合って問題を解決に導くには、相当の忍耐力と専門知識が必要である。日本子どもソーシャルワーク協会ではそうした支援を行っている。

ヒアリングで心に残ったのは杓子定規で理解不足な行政の在り方である。エピソードは3つある。一つは2020年に配布された10万円の定額給付金である。これはマスコミでも指摘されたことであるが、10万円は世帯主に振り込まれるため、たとえばDVで子供と逃げている人や、親に捨てられたも同然で底辺を味わっている子どもへの支援は届かない。

二つ目は公的な児童関連施設のクオリティーの問題である。児童保護施設等に保護される子どもたちの中には親に虐待を受けたり家出をしたり経験があるなど様々な事情があるが、児童相談所の一時保護施設はその救いになるとことか、囚人のように管理されるという。またさらなる虐めの被害にあう場合もある。一時保護の期間は最長2か月と定められているが、一年以上に渡ることもあり、その間子供たちは社会と完全に隔離され、学校へも通えない。学習支援はあるものの満足なものではないのだという。この点については、寺田氏の紹介で実際に保護された少年に話を聞いたが、「二度と入りたくない」というのが彼の言葉であった。児童支援ホームも実態は少年院のようなものなのだというのである。このような施設に保護された少年らが普通の社会生活を送るハードルは高い。そもそも戻る場所がないこともある。そして結局何らかの軽犯罪などに手を染めてしまうこともある。結婚して家庭を持てば、自らが虐待する親となることもある。こうして貧困と負の連鎖は続く。行政による最終の子どもの“居場所”はない。そしてその実態が社会に知られることもほとんどない。最近話題となった入国管理施設による

収容も、その実態は人道的に許されないものであるが、ほとんどの国民は興味を持たない。自己責任というのはこういう場合に使われる言葉ではない。そこに至るには様々な理由があるものだ。

3つ目で寺田氏がもっとも心配していたのは、今年5月に参議院を通過した少年法の改正である。これは18歳、19歳の少年の犯罪への厳罰化を可能にするものだ。少年が犯罪に手を染めるには虐待や家庭崩壊など様々な事情があることも多い。その大元は貧困であるケースも稀ではない。行政による隔離は劣悪であり、教育も心のケアもとても十分とは言えない。そういう状態で社会に放り出される子どもが、社会規範を守る普通の大人になると考えるほうが楽観的過ぎるのではないか。

社会では少年法により守られた者たちによる凶悪犯罪が増えているかのような認知が広がっているが、犯罪統計によると少年による犯罪は戦後一貫して減少している。成人も含めた凶悪事件全体で見ても増加はしていない。にもかかわらず、厳罰化なのである。凶悪化しているのは犯罪者ではなく司法も含めた一般人のほうなのではないか。

日本は減点法で社会が成り立っているようなところがある。一度罪を犯すと、そのステイグマは一生ついて回り、再起することは不可能であるか、極めて難しい。そのため犯罪者の再犯率が国際的にみても高いのである。叩けるものは死ぬまで叩きたい日本人の気質が元犯罪者の再起を阻む。だが少年に残された人生は長い。必要なのは刑罰ではなく教育と本当の居場所であろう。少年法改正の背景には公職選挙法の改正があると思われるが、この両者は全く別の背景を持った全く別の話なのである。

2. フードバンクシステムの日米比較

飯坂ひとみ

2-1 日本のフードバンク

「太陽の家」、こども食堂や学習支援の他に、フードパントリー（食品配布会）を実施している。対象は桑名市および周辺地区の一人親世帯であり、申し込めば会場で必要な食品を選び、無料持ち帰ることができるというシステムであるが、

新型コロナウイルス感染拡大以降、参加者人数は増えている。運営資金となるのは、民間、地元企業、商店からの寄付、補助金、赤い羽根募金からの助成が主なものになっている。スーパーやコンビニから食品提供もあるが、それを運搬する車両、一次保安用倉庫の手配が困難であり、場合によっては断ることもあるという話であった。全国規模の寄付であると、例えば東京から愛知県に届き、それを必要な団体でわけてくれという形がとられており、自らで輸送ができない場合、運送業者の協力があって初めて食品の供給を受けられるという仕組みである。また、こども食堂のことを知って、個人・農家

からの寄付も多いそうだが、提供された食品の日時を決めて受け取るなどの手間があり、ボランティアへの負荷が多いということであった。特に現物の寄付を受け取るさい、かりに決まった場所があったとしても、受け取るための人が必要であり、ボランティアだけでは難しい。

太陽の家に限らず、日本ではフードバンクの仕組み自体が脆弱、非効率であり、多くの寄付があっても、人員、運送、倉庫が足りないのが現実である。また、食品の寄付に関しては、事故が起きた場合にどのような法的責任が問われるかが曖昧なため、企業としても手を出しにくい状況があるという。ヒアリングでは、フードバンクと行政の結びつきが弱いという意見も出た。農林水産省は、食育、フードロスの観点でフードバンクを管轄し、厚労省は福祉（子供食堂）を管轄するという縦割りの構造となっており、各省庁の横の連携がとれていない。

フードバンクのシステムは米国ではかなり進んでいる。本稿では、米国におけるフードバンクの仕組みを紹介し、日本で取り入れるべきシステムについて論じる。

2-2 米国のフードバンクシステム

米国では、1967年にアリゾナ州でフードバンク活動が開始され、50年以上の歴史を持っている。当初はフードロスの削減を目的とした活動であったが、生活困窮者への食糧支援を目的とする活動へとシフトしていった。米国のフードバンクは、主に企業・個人からの寄付金、食品・サービスの寄付、更に政府からの助成金を活動の資源としている。

米国で最大のフードバンクネットワークである Feeding America を例にとってみる。このネットワークは200のフードバンクと6万にもものぼるフードパントリー（食糧配給）やミールプログラムによって構成されている。このネットワークでは2019年には42億食にも上る食品を支援したが、コロナ禍で食料不安（Food insecurity）を抱える人口が増大したことによって、この数字は約52億食へと急増した⁹⁾。Feeding America では製造業者、小売業者、個人、行政機関から寄付された食品、更にネットワークで購入した肉・魚・乳製品を、ネットワークのメンバーであるフードバンクへと運搬し、そこで保管された食品がその地域の慈善団体へと配布される。そういった食品は、フードパントリーやスूपキッチンを通じて、食料の困窮している人・世帯に届けられる。その際に運搬手段の手配ができない団体には、フードバンクが直接食品を届けるという方法もある。日本では組織化されていない比較的小さいフードバンクの多くが倉庫・配送用車両等のインフラ整備の必要性が原因で食品取扱量を増やすことができないという課題を抱

9) “Feeding America” <http://feedingamerica.org/>

えているが、ネットワークの構築によって会員フードバンク間の連携を促進していくような仕組みが必要なのではないだろうか。

2-3 米国のフードバンク活動への公的支援策

米国の農務省（US Department of Agriculture USDA）ではフードバンクも含む様々な食糧援助プログラムに対する予算が組まれている。例えば2019年の予算は約60億ドル、うち緊急食料援助計画・フードパントリー・フードバンクに充てられた予算は、約8,000万ドルであった¹⁰⁾。農務省（USDA）は余剰農畜産物などを生産者から買い上げてフードバンクへの提供を行っている。2020年4月、新型コロナウイルス感染の拡大が広まり、フードバンクでは食料不足が生じる一方、多くのホテル、レストラン、食料品店が休業したために農畜産物が余り、廃棄せざるを得ない状況の中で、農務省は30億ドルの農畜産物を買って、フードバンクに提供をした¹¹⁾。日本でも農林水産省が生産者、JA、市場関係者に食品ロスとなる未利用の農産物（野菜・果物・米等）をフードバンクに提供するように推奨・支援はしているものの、買い上げは行っていない。

その他行政の直接的な支援には助成金などの資金援助がある。更に、2021年6月には「アメリカン・レスキュー・プラン（アメリカ救済計画）」と呼ばれるコロナによるパンデミックへの経済対策が成立し、フードバンクネットワークに10億ドルの資金が供給されることが農務省より発表された。このような行政からの手厚い支援がフードバンクの活発な活動に繋がっていると言える。農務省は更に、低所得の女性と乳幼児のための食糧配給プログラムである、「女性、乳児および小児に対する特別補助的栄養支援プログラム（Nutrition Program for Women, Infants, and Children）」、低所得者用の食料購入補助制度で通称フードスタンプと呼ばれる「補足的栄養支援プログラム（Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)」、Child Nutrition Programs (CNP)」などを通して受給資格のある貧困家庭の食糧支援をしている¹²⁾。

個人・企業・農畜産物生産者から集められた食料には多くの生鮮食品が含まれるため、食中毒等の不慮の事故につながる危険性もあり、食品提供者の法的責任問題にもなり得

10) “Budget Summary and Annual Performance Plan FY2019” USDA
<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-fy2021-budget-summary.pdf>

11) U.S. Department of Agriculture
<https://www.usda.gov/media/press-releases/2020/04/17/usda-announces-coronavirus-food-assistance-program>

12) Food and Nutrition Service USDA
<https://www.fns.usda.gov/contacts>

る。米国では、1996年に「ビル・エマーソン善きサマリア人食料記譜法」(Bill Emerson Good Samaritan Act) という連邦法が成立し、提供された食品による事故が生じても、故意や重過失が無い場合、寄付した個人・民間企業が法的責任に問われることはない¹³⁾。この法律の成立によって、フードバンクの活動を安心して展開することができるのと同時に提供者も寄付が容易になる。日本ではこのような法整備が存在せず、寄付を行う企業を守る環境が整っていないため、企業側が寄付に伴う法的責任を問われるリスクを取るより食品廃棄を選んでしまう要因にもなりうる。

法制度とは別に、前記の Feeding America Network では、寄付された食品の安全性を確保するために、食品小売店、食料品製造会社、レストランに課せられるのと同レベルの厳格な連邦法を遵守するとともに、スタッフへの食品安全性に関するトレーニング、外部からの監査も行っている。

2-4 税制優遇制度

米国では、寄付を推奨するために、フードバンクだけでなく、税制において定められた非課税組織全てへの金品の寄付に対して、法人税や所得税の優遇措置を与えている。非課税団体自身も所得税免除などの優遇措置を受けられる。日本でも2018年12月、税制改正によって、一定の条件を満たすフードバンクに企業が食品提供をする場合、経費・配送料を全額損金算入できるようになったが、認知度が低いとの報告がある¹⁴⁾。Feeding America では、米国国内の飢餓に対する理解・認知度を高め、困窮する人口への解決策につなげるために、様々なメディアとパートナーを組む取り組みを行っている。

謝辞

ヒアリング調査にご協力を頂いた太陽の家代表対馬あさみ様、サポートハウスの山本実千代様、日本子どもソーシャルワーク協会の寺出壽美子様、たいへん勉強させて頂きました。深く感謝いたします。またこれらの方々、団体をご紹介くださった安達崇様、林真美様に感謝いたします。

13) "United States Legal Liability Issues" Food Donation Connection

<http://www.foodtodonate.com/Fdcmain/LegalLiabilities.aspx>

14) 「平成31年度持続可能な循環資源活用総合対策事業フードバンク実態調査事業」農林水産省

https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/foodbank.html