

ポイントカード型教育バウチャー券で
相対的貧困による教育機会喪失を解消する

学習院大学 経済学部	古瀧 紗夜
〃	小泉 亜夕
〃	佐藤 七愛

「現在、日本の子どもの7人に1人が貧困に陥っている。」衝撃的な数字であるが、あまり実感はない。日本の子どもたちが陥っているのは、周りの子どもたちが享受している“当たり前”の機会を十分に得ることが出来ない「相対的貧困」の状態である。また、「相対的貧困」は学校外教育格差を引き起こし、「貧困の連鎖」につながるとも指摘されている。

学校外教育格差を少しでも解消するための補助金の新しい分配方法として、我々は『ポイントカード型教育バウチャー券』を提案する。

本提案は、子どもたちが地域の清掃活動をはじめとしたボランティア活動などに参加しポイントを貯め、ポイントが貯まったカードをそのまま教育クーポンとして地域の学習塾や音楽教室、ダンス教室といったあらゆる学校外教育機関で使用できるというものだ。

本提案には以下の3点の魅力がある。第1に、子どもたち自身が自由に運用できる点だ。この政策の主役は子どもたちであるため、この政策の仕組みは子どもにも親しみやすい、「ラジオ体操カード」の方式をとっている。第2に、既存の他の支援を受けるきっかけ作りになる点だ。地域内でのボランティア活動の参加で人間関係が構築されることで相対的貧困世帯を孤立から救ったり、自治体がカードの利用状況を把握することで支援の必要な家庭の把握に繋がったりといった波及効果が期待できる。第3に、「バラマキ政策」との批判を受けることがない、効率的な補助である点だ。子どもたちのやる気次第で交付額が変動することや、用途が学校外教育費に限定されていることによって、支援が必要な家庭に無駄なく補助が行き渡る。

一方で検討すべき課題として、ボランティア活動により子どもの時間が奪われてしまうことが挙げられる。この課題に対しては、ポイントを貯める主体の幅を広げることや、後日ポイントを貯める期間を作ることなどあらゆる対策が考えられ、まだ検討の余地がある。

この政策は様々な経済主体にとってメリットがある。まず、相対的貧困家庭に対しては経済的負担の軽減、教育機会の提供が挙げられる。そして教育産業においては自治体からの補助、宣伝効果が受けられるだろう。さらに、自治体にも相対的貧困家庭の情報収集効果という利点がある。こうして、地域内のあらゆる経済主体が本提案に賛同することによって、社会全体で恩恵を受けられる。地域経済を主体とした「少しずつの助け合い」により「子どもにやさしい社会」作りが実現することを望む。

1 提案の動機

相対的貧困家庭の子どもたちは、親の経済的困窮により、周りの子どもたちが享受しているような“当たり前”の機会を十分に得ることが出来ていないことがわかっている。また、「教育機会の喪失」が貧困の連鎖を引き起こしているとも言われている。

実際、内閣府の発表によると、生活保護世帯の子どもたちは、全国平均と比較して、高校中退率は3倍であり、大学進学率はおよそ二分の一、中卒後就職率はおよそ6倍となっている（資料1）。また、2015年に日本労働組合総連合会が行った「大学生・院生の保護者の教育費負担に関する調査」では、3人に1人の割合で金銭負担を理由に子どもの進学希望を十分に叶えてあげることができなかったと答えており、世帯年収が下がるにつれてこの回答率は高くなっている。

そこで我々は、このような相対的貧困にある子どもたちの学習・体験経験の喪失を解消することを目的として、以下の施策を提案する。

2 日本の貧困問題の現状と補助金政策の分析

2.1 相対的貧困について

OECDの調査によると日本の子どもの貧困率は先進国の中でも深刻である（資料2）。また、厚生労働省の示す「貧困率」とは「相対的貧困率」を指している（資料3）。現在の日本では単身世帯、大人1人と子どもの世帯、2人以上の大人のみ在世帯が全体の相対的貧困率を押し上げていることが分かっている。したがって、日本の子どもの貧困は一人親世帯の「相対的貧困」が主である。

2.2 教育格差が生まれる背景と解決の指針

1で述べたように、生活保護世帯の子どもたちが教育機会を喪失していることが、結果として世帯年収と子どもの学歴に相関を生んでいる。

こうした状況を引き起こした一因としては、政府の教育支出が低いことが指摘される。OECDの調査によると、日本のGDPに対する公財政教育支出の比率はOECD最低クラスの5%である（資料4）。また、文部科学省「平成22年度子どもの学習費調査」によると、家庭が負担する教育支出の6割以上が学校外教育費である（資料5）ことから、相対的貧困による教育格差是正のためには学校外教育費の支援が必要だと考えられる。

2.3 政府による補助金政策「教育バウチャー制度」

バウチャーと呼ばれる教育クーポンの仕組みは、元々は私学に対しての補助金政策である。内閣府によるとその定義は広く、「個人を対象とする用途制限のある補助金」としている。バウチャーにはさまざまな配布方法や用途があるが、

ここでは使用目的を教育に限定したクーポンを利用者に配布することで、教育機関が間接的に政府から支援を受けられる制度と定義する。

このバウチャー政策は、国内外で複数の導入事例がある。フィンランド、スウェーデン、イギリス、アメリカ、ニュージーランドで未就学児の保育料に対してのバウチャーが導入された他、日本では大阪市が「塾代助成事業」を行っており、学校外教育にかかる費用に対して月額 1 万円を上限に助成している。(資料 6)

バウチャーの最大のメリットは、利用者が使途をある程度自由に選択できる点にある。従来の補助金政策では良質なサービスを提供する機関にもそうでない機関にも同様に補助金が分配されていた。しかし、この制度では利用者の自由な選択により補助金の配分が変わることで、消費者ニーズに合った機関ほど政府の支援を受けられることになり、結果的に自然淘汰が起きて効率的に補助金を拠出できる。したがって、補助金を無尽蔵にばらまくというこれまでの施策の欠点を打開する一手ともなりうる制度である。

3 北海道厚真町の子育て支援カードから学ぶ

北海道厚真町では医療費、保育料、高校生通学費の一部を、普段の買い物に利用できるポイントに還元する施策が行われている。貯められたポイントで提携する商店などでの買い物ができる他、買い物以外にも「教育サポート券」として町内小中高校やこども園などに対し寄付することができる。

この施策は家庭内の負担額が減り、個々の消費者がポイントを貯めた分だけ買い物に利用できる、という利点がある。その一方で、家庭内でしかお金の動きがないため、地域や自治体での利益が上げづらい点や、使途がある程度制限されているものの明確でなく、バラマキにつながりやすい点が課題として挙げられる。

しかし、ポイント利用制にすることで補助金の支給や利用をシンプルにすることが可能である点では、我々の政策にも役立てることができると考える。さらに、我々が掲げるバウチャーの仕組みを用いることで、使途も明確にできることから、家庭のみならず、学校外教育を提供するサービス機関にもメリットがある政策となり得るだろう。

4 我々の提案『ポイントカード型教育バウチャー券』

4.1 提案の概要

4.1.1 大まかな流れ

添付資料 7 を参照していただきたい。

学校から児童・生徒にポイントカードを配布する（資料 8）。子どもたち

は地域の清掃活動をはじめとしたボランティア活動などに参加することでポイントカードにスタンプを貯めることができる。そして、ポイントが貯まったカードはそのまま教育クーポンとして地域の学習塾だけでなく、音楽教室やダンス教室などのあらゆる学校外教育機関で利用できるというものだ。

4.1.2 運営主体とターゲット

この政策は学童保育施設を運営主体とすることを前提としている。2.1でも述べてきたように、相対的貧困に陥っている家庭は一人親世帯が多いことから、日中親が働きに出ていると想定できる。したがって、働く親を持つ子どもたちの集まる学童保育施設が運営主体となることで、支援が必要な子どもたちを効率的に政策に取り込めるのではないかと考えた。また、地域のボランティア活動も学童保育施設主催なら取り組みやすい。さらに、学童生以外も参加できるようにするため、ポイントカードの配布は学校が行い、学校に通う全ての子どもたちをこの政策の対象とする。

4.2 提案の詳細

4.2.1 ポイントカード型にする理由

子どもたちが教育を受けることに対するインセンティブを提供できると考えたためだ。

内閣府の調査によると、相対的貧困世帯の69%が経済的な理由で塾・習い事の「あきらめ経験」があり、さらに、子どもが乳幼児の頃から生活が厳しい世帯では75%が「あきらめ経験」があるとしている。また、満足な教育を受けられなかった場合、進学や就職の希望も諦めることになり、これが「貧困の連鎖」に繋がっているという指摘がある。この施策で「自分で貯めたポイントを自分に使う」という体験を通し、「あきらめない価値観」を提供したい。そのため、ポイントを貯めて利用する主体も当該児童・生徒と想定している。

4.2.2 カードの支給について

この施策では、基本的に子どもがポイントカードを所持・運用することを想定している。また、教育サービスの良し悪しに応じて消費者が流動する市場原理を利用したい。したがって、紛失や破損を考慮し、小分けのクーポンとして使えるようにするため、1ヶ月に1枚ポイントカードを支給するのが適切な頻度と考えている。

4.2.3 ポイントの貯め方について

ポイント制は、老人ホーム訪問などの準備に時間がかかるような活動ほどもらえるポイントは多くなる。また、ポイントが貯まるほど、ポイントが利用できる習い事の幅は大きくなる。資料9にその例を示す。

4.2.4教育クーポンの利用先について

事前に自治体は本提案の教育クーポン利用を使ってサービスを提携する機関として、地域の学習塾や音楽教室を募集する。そして子どもたちは、提携機関の中から貯まったポイント数に応じ自由にクーポンの使い道を選ぶことができるものとする。資料 10 にその例を示す。ここでポイント利用を学校外教育に用途を限定することで「バラマキ」の懸念を払拭できる。音楽教室や体操教室などに利用し、学習以外の情操教育面の補強もできる。また、自治体は提携機関に対し、その謝礼として発表会を行う際の会場利用の割引や優先予約をすることで、提携機関側にもこの政策の恩恵が行き渡るようにして、提携先をさらに増やすことができる。

4.2.5各経済主体への効果

各家庭に対しては、保護者には子どもの学校外教育に対する経済的負担の軽減、子どもたちには様々な教育機会を提供することができる。さらに、子供たちがボランティア活動に参加することで地域における孤立を防ぐことができ、児童手当や生活保護といった他の経済的支援を受ける機会の創出が期待できる。

提携機関には、自治体から謝礼として発表会を行う会場などの割引をする他、提携先一覧を自治体から子どもたちに配布することによる宣伝効果が期待できる。また、提携機関同士でのポイント利用者を獲得するための競争が生まれれば、結果としてサービスの質の向上につながる。

自治体には、ポイントカードの運用状況から相対的貧困家庭の生活に関する情報収集や、地域の教育産業の現状を把握することができる他、清掃事業などの一部をボランティア活動に委託することでコストカットが期待できる。

4.3 運用のモデルケース（資料 1 1）

【小学 4 年生 A ちゃん（学童生）の場合】

A ちゃんは現在すでに体操教室に通っているが、新たにピアノ教室に通いたいと考えている。

⇒学童でバウチャー券の利用を勧められる→地域の清掃活動に 2 回参加し、4 ポイントゲット→ピアノ教室のレッスン 1 回分を無料で受けられる！

【小学 6 年生 B くん（学童生でない）の場合】

B くんはそろばん塾に通いたいと考えている。

⇒学校でバウチャー券について知る→学童主体の老人ホーム訪問に 2 回参加し、6 ポイントゲット→そろばん塾の授業 1 回分を無料で受けられる！→他のボランティア活動にも挑戦→通塾へ（勉強の継続）

5 この提案における課題

本提案の最大のねらいは、相対的貧困における子どもたちの学習・体験経験喪失の解消である。しかし、子どもたちがポイントを貯めるための活動に従事することで、結果的に勉強時間が少なくなるという欠点がある。そこで我々は、社会保障論や福祉経済学に知見のある鈴木亘教授(学習院大学経済学部)へのインタビューを行った。

6 教授へのインタビューと課題の解決

上記の課題点に関し、鈴木教授にいくつかのアドバイスを頂いた。

まず、ポイントを貯める活動に従事出来る年齢層の幅を広げるというものだ。すなわち、ポイントを貯める活動を子どもたち自身に限定するのではなく、その子を支える家族や地域の方々も含めて、従事可能とする。例えば、高齢者は自身の健康活動に従事することでポイントを貯め、そのポイントを子どもたちの学習・体験機会へと還元させることにより、子どもたちと高齢者の間にもwin-winな関係性が生まれることが期待できる。

さらに、ポイントを貯める時点と塾代や習い事代を支給する時点を変えろという案である。具体的には、小学生の時にボランティア活動に従事し、ポイントを貯めて、中学生になった時にそれを利用するというものだ。異時点間の価値の交換という金融の機能を活かしたアイデアであり、こちらも一考の余地がある。

7 豊島区役所教育部放課後対策課へのインタビュー

豊島区役所の放課後対策課を訪問し、学外教育の現状についてインタビューを行った。豊島区では「子どもスキップ」という学童保育の場で様々な学外教育活動が提供されており、学外教育の重要性が認識されていることがわかった。行政には「税金を一部の対象ではなく、広く遍く使用しなくてはならない」制約があるという話を伺い、我々の提案はポイント制利用という観点から有効であることがわかった反面、ポイント管理には人手が必要となるが、区では常に人手不足なため、新たな事業に人員を割くことは難しいとの懸念材料も指摘された。

8 おわりに

『ポイントカード型教育バウチャー券』の最大の魅力は、バウチャーにより効率的に学校外教育費を補助するだけでなく、地域における教育産業の活性化やボランティア活動で人との繋がりも生み出す点にある。相対的貧困家庭・各教育産業・自治体全てに「win-win-win」のあるこの政策が全ての子どもたちが習い事に挑戦するきっかけを提供することによって、「子どもにやさしい社会」作りが実現できることが期待される。

添付資料

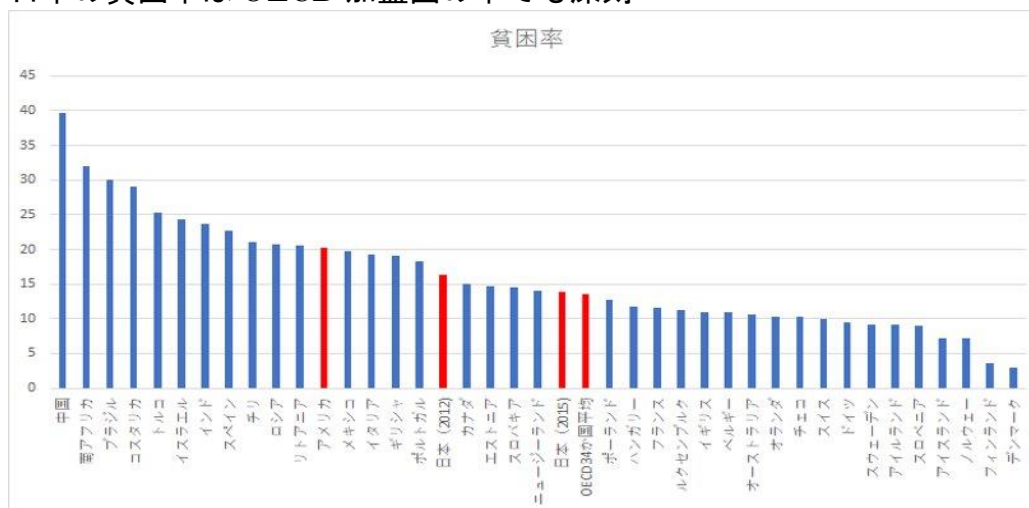
1. 生活保護世帯の子供の教育格差（平成27年度）

	生活保護世帯	全世帯
子供の高等学校等中退率	4.5%	1.5%
子供の大学等進学率	33.4%	73.2%
子供の中卒後就職率	1.7%	0.3%

生活保護世帯:厚生労働省社会・援護局保護課調べ(平成27年4月1日現在)

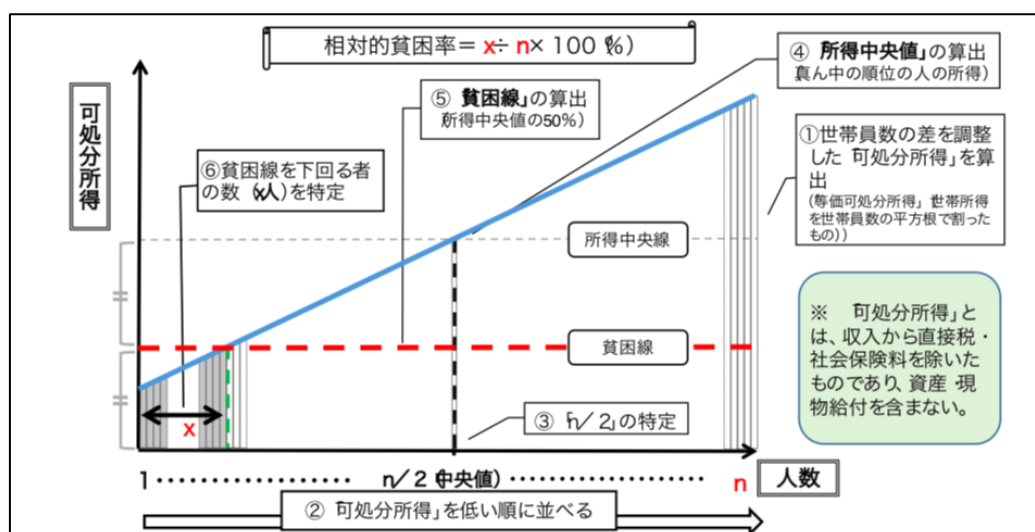
全世帯:文部科学省「学校基本調査」(平成27年度)を基に算出

2. 日本の貧困率はOECD加盟国の中でも深刻



出典：OECD (2017g), OECD Income Distribution (データベース).

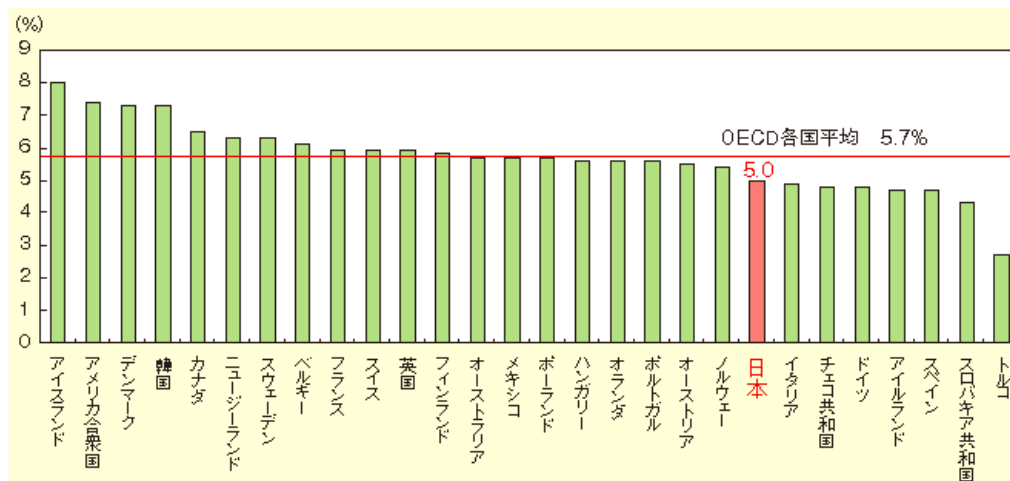
3. 相対的貧困率 算出方法



出典：内閣府 子供の貧困対策推進室

<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/forum/h29/pdf/saitama/aisatsu1.pdf>

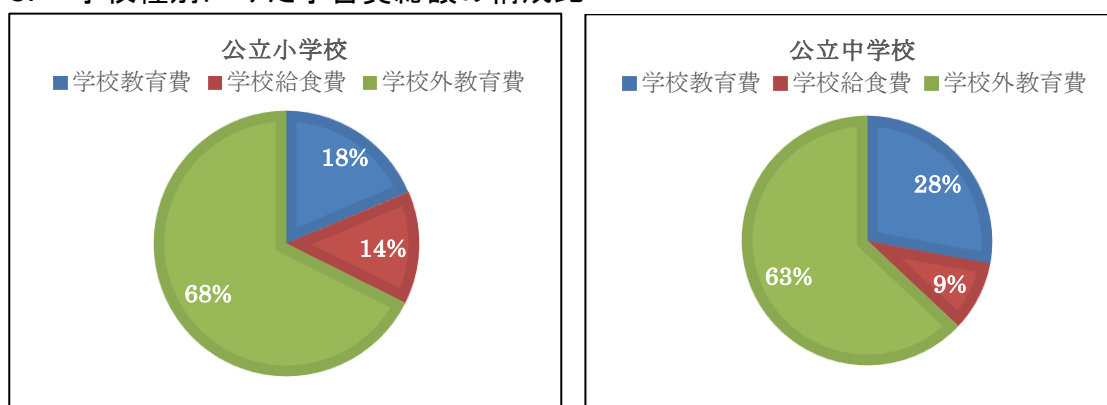
4. 教育支出の対 GDP 比（公費負担及び私費負担の合計）



出典：OECD「Education at a Glance (2009)」より、グラフ文部科学省作成

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296707.html

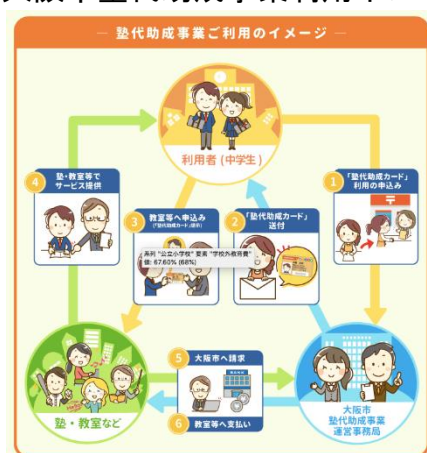
5. 学校種別にみた学習費総額の構成比



出典：平成 28 年度子供の学習費調査より、グラフ筆者作成

http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa03/gakushuui/kekka/k_detail/_icsFiles/afieldfile/2017/12/22/1399308_3.pdf

6. 大阪市塾代助成事業利用イメージ

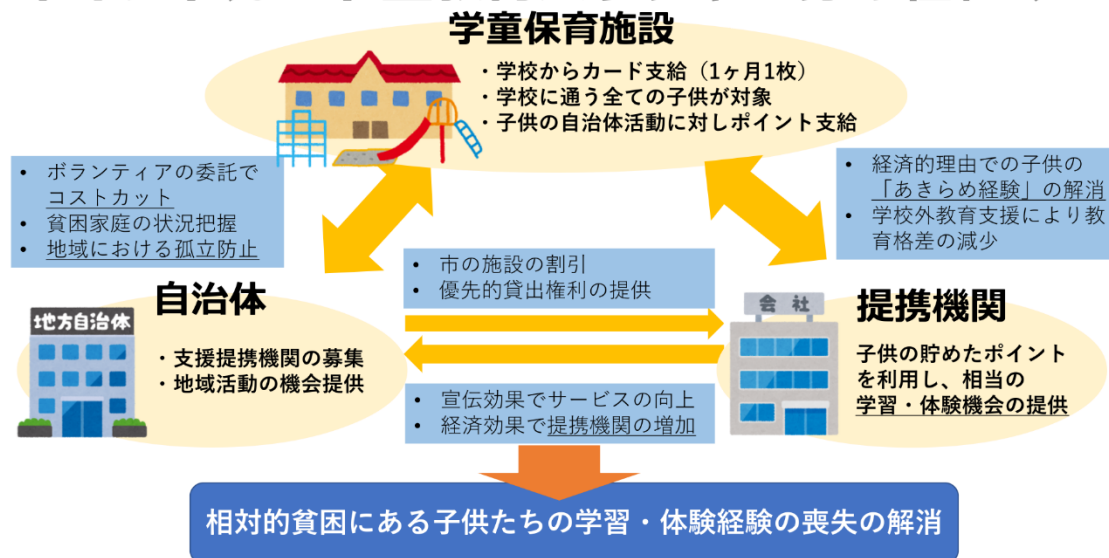


出典：大阪市塾代助成事業

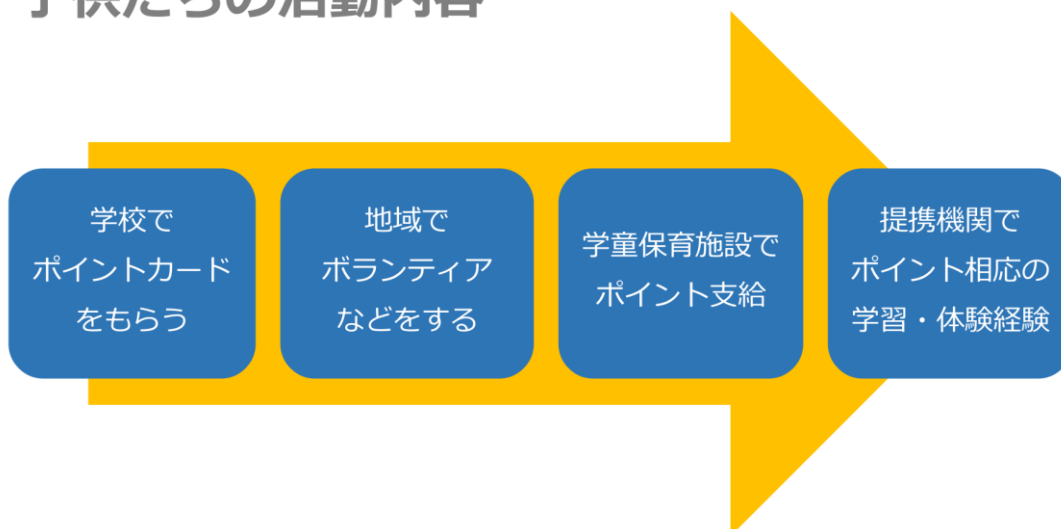
<https://www.juku-osaka.com/user02.html/>

7. 「ポイントカード型教育バウチャー券」を利用するまでの流れ

ポイントカード型教育バウチャー券の仕組み



子供たちの活動内容



筆者作成

8. 「ポイントカード型教育バウチャー券」イメージ図



筆者作成

9. ポイントが貯まるボランティア活動の例

活動内容	活動 1 回分のポイント数
清掃活動	2 ポイント
募金活動	2 ポイント
高齢世帯への声掛け運動	2 ポイント
老人ホーム訪問	3 ポイント
職場体験	4 ポイント
介護体験	4 ポイント
ボーイスカウト	5 ポイント

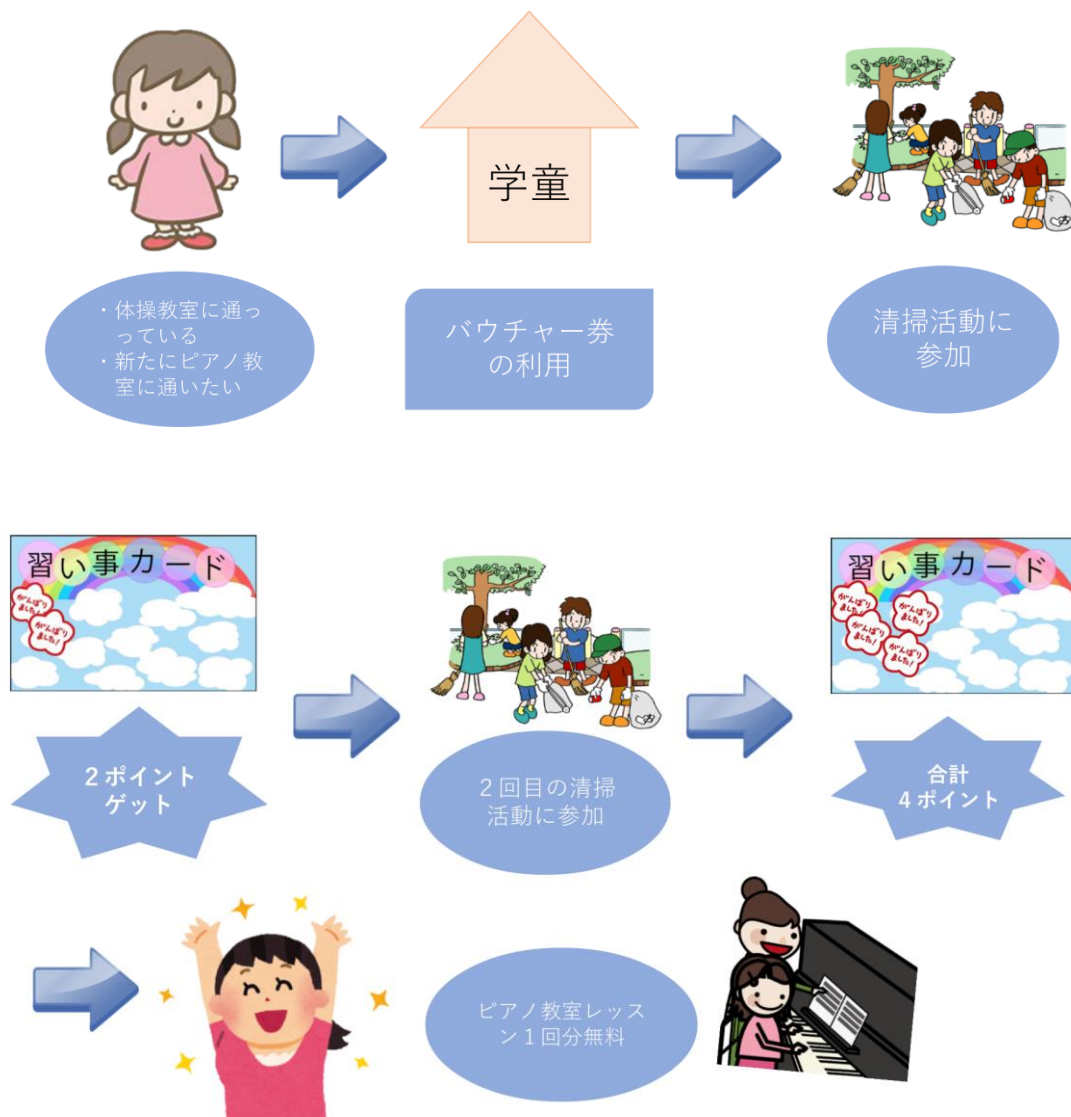
10. ポイントが使える提携先学校外教育機関の例

提携先（すべて 1 回分）	必要なポイント数
学習塾	6 ポイント
ピアノレッスン	4 ポイント
ダンス教室	3 ポイント
水泳教室	3 ポイント

11. 本文 4.3 のモデルケース図示

モデルケース①

小学4年生 Aちゃんの場合（学童生）



モデルケース②

小学6年生 B君の場合（学童生でない）



12. 本文で利用した参考文献

【本】

- ・ 嶺井正也・中川登志男著.『学校選択と教育バウチャー：教育格差と公立小・中学校の行方』 八月書館 2007 年
- ・ 志賀信夫著.『貧困理論の再検討：相対的貧困から社会的排除へ』 法律文化社 2016 年

【ウェブ】

- ・ 大阪市塾代助成事業事務局 大阪市塾代助成事業 2019 年
<http://www.juku-osaka.com>
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)
- ・ 厚生労働省 相対的貧困率等に関する調査 「相対的貧困率等に関する調査分析結果について」 2015 年
https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/soshiki/toukei/dl/tp151218-01_1.pdf
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)
- ・ 内閣府 政策効果分析レポート 「バウチャーについて-その概念と諸外国の経験」 2002 年
<https://www5.cao.go.jp/keizai3/2001/0706seisakukoka8.pdf>
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)
- ・ 内閣府 子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況 「平成 27 年度子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施」 2015 年
https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/taikou/pdf/h27_joukyo.pdf
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)
- ・ 内閣府 平成 27 年版 子供・若者白書 2015 年
https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h27honpen/b1_03_03.html
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)
- ・ 内閣府 政策効果分析レポート バウチャー入門コーナー 2019 年
<https://www5.cao.go.jp/keizai3/2001/0706seisakukoka8-q.html>
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)
- ・ 日本労働組合総連合会 大学生・院生の保護者の教育費負担に関する調査 2015 年
<https://www.jtuc-rengo.or.jp/info/chousa/data/20151120.pdf>
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)
- ・ 北海道厚真町商工会 あつまるカード 2017 年
<http://www.town.atsuma.lg.jp/office/content/uploads/2017/03/H29.10.4-5.pdf>
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)
- ・ OECD OECD 経済審査報告書 2017 年概要 2017 年
<https://www.oecd.org/eco/surveys/Japan-2017-OECD-economic-survey-overview-japanese.pdf>
(最終アクセス：2019 年 12 月 4 日)