寄稿

子どもの貧困の現状
～子どもを取り巻く環境は改善したのか～

鳶（がん）　咲子
（跡見学園女子大学教授）

2013年６月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（以下、子どもの貧困対策法）が議員立法で成立し、2014年１月から施行された。2014年８月には、子どもの貧困対策に関する国の方針「子供の貧困対策大綱」が定められた[1]。全ての都道府県や多くの政令指定都市なども「子どもの貧困対策計画」を策定している[2]。子どもの貧困対策法の附則には、法施行後、５年経過後の検討条項がある[3]。施行５年後に、法律の改正が行われるかは現時点では不明であるが、大綱の見直しが既に予定されている[4]。

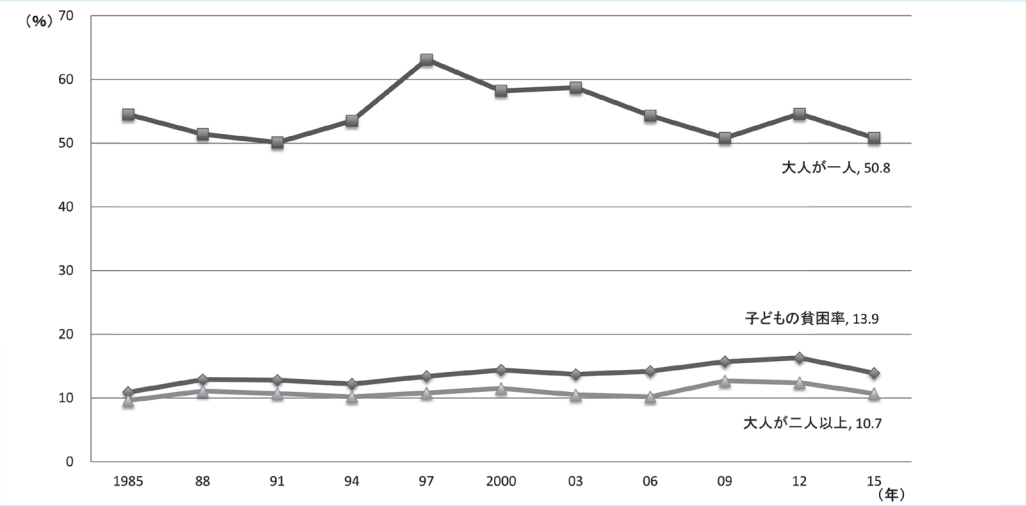
子どもの貧困率の推移と現状

議員立法による「子どもの貧困対策法」成立の契機となったのは、他の先進国と比較して日本の子どもの貧困率が高いという、それまでほとんど注目されていなかった事実だった。日本の子どもの相対的貧困率[5]の推移をみると、1990年代半ば以降、上昇傾向にあったが2015年には13.9％となっている（**図表１**）。

また、子どもがいる世帯の相対的貧困率[6]は12.9％であるが、そのうち大人が一人の世帯（主にひとり親世帯）は50.8％と、大人が二人以上いる世帯（主に両親のそろった世帯）の10.7％に比べて非常に高い水準となっている。母子家庭など大人が一人の世帯の相対的貧困率は、OECD諸国の最下位クラスであり、子どものいる家庭の間での経済的格差が大きいことが問題である。

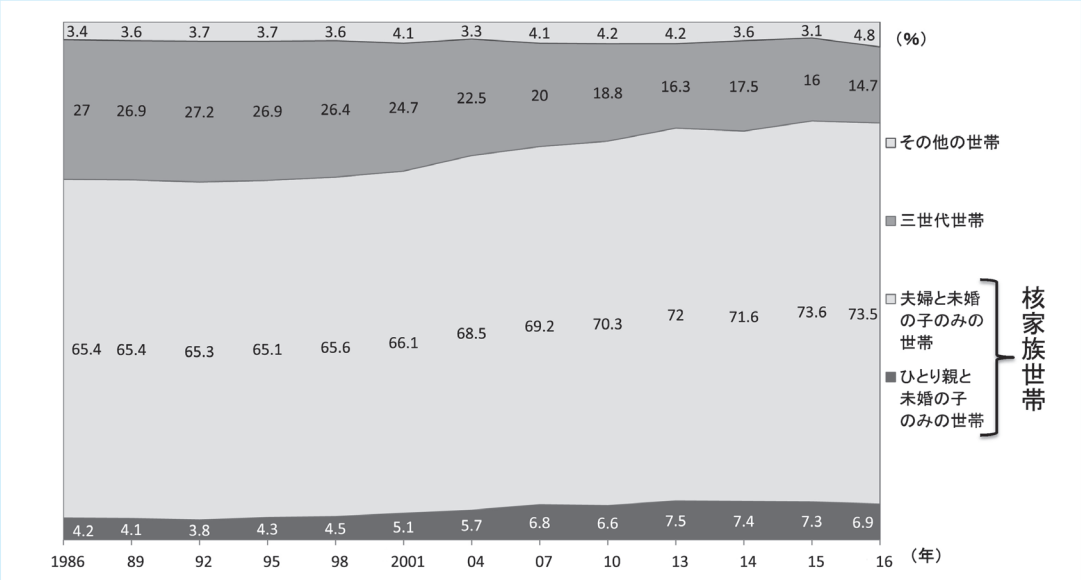
年間所得でも、子どものいる世帯全体の平均所得707.8万円に対して、母子世帯では

図表１　子どもの貧困率の推移



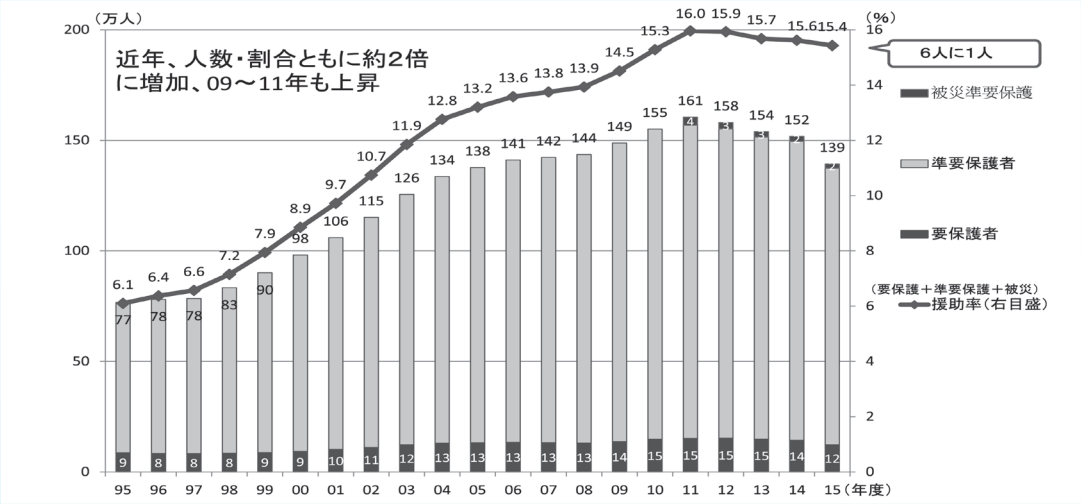
（注）1994年の数値は、兵庫県を除いたものである。2015年の数値は、熊本県を除いたものである。
大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいう。
子どもの貧困率以外は、子どものいる現役（世帯主が18歳以上65歳未満）世帯についての貧困率である。
（出所）厚生労働省（2017）「平成28年国民生活基礎調査の概況」より作成。

図表２　子どものいる世帯に占めるひとり親世帯の割合の増加



（注）1995年の数値は、兵庫県を除いたものである。2016年の数値は、熊本県を除いたものである。
「その他の世帯」には、世帯員が１人だけの「単独世帯」を含む。
（出所）厚生労働省（2017）「平成28年国民生活基礎調査の概況」より作成。

図表３　援助を受ける小中学生の推移



（注）援助率は、生活保護を受ける要保護者、就学援助を受ける準要保護者、東日本大震災臨時交付金対象の被災準要保護者が公立小中学校児童生徒総数に占める割合である。
（出所）文部科学省（2017）「要保護及び準要保護児童生徒数の推移」。

270.3万円と大きな差がある[7]。子どものいる世帯のうち、三世代世帯の割合が減少し、ひとり親世帯の割合が上昇傾向にあることが、子どもの相対的貧困率を高める要因となっている（**図表２**）。

就学援助を受ける小中学生の増加

子どもの貧困率のほかに、日本の子どもの貧困の状況を知る手がかりとして就学援助を受けている小中学生の割合がある。就学援助とは、経済的に困窮している小中学生の保護者に対して、市区町村が学用品や給食費に相当する金額の経済的支援を行う制度である。

生活保護が認定された小中学生には、厚生労働省が所管し自治体の福祉部局が担当する生活保護費から学用品費・通学費・学校給食費などが支給される。その生活保護基準よりも、やや所得の高い世帯には文部科学省が所管して市町村の教育委員会が担当する就学援助費として同じく学用品費・通学費・学校給食費等が支給される。生活保護の基準の1.3倍くらいを就学援助の基準としている市

町村が多い。

この就学援助を受ける小中学生の人数、割合が増えている。1995年度の約77万人から2011年度には約161万人に増え、2015年度には約139万人となっている。公立小中学校児童生徒数に占める割合も6.1％から15.4％に増加している。約20年間で人数、割合ともに２倍の水準に増加し、小中学生の６人に１人が支援を受けるという水準に高止まりしている（**図表３**）[8]。

このように就学援助を受ける子どもが増加している要因、背景として、「企業の倒産やリストラなどによる経済状況の変化」と「離婚等による母子・父子家庭の増加」が二大要因となっている。親の仕事が不安定な子ども、家庭環境が複雑な子どもが増えている。他には、給食費未納などをきっかけに制度の周知が行われるなど制度が知られるようになってきたこと、あるいは公的支援を受けることへの抵抗感の減少といった保護者の意識の変化、外国人世帯が増えてきたことも要因として挙げられている[9]。

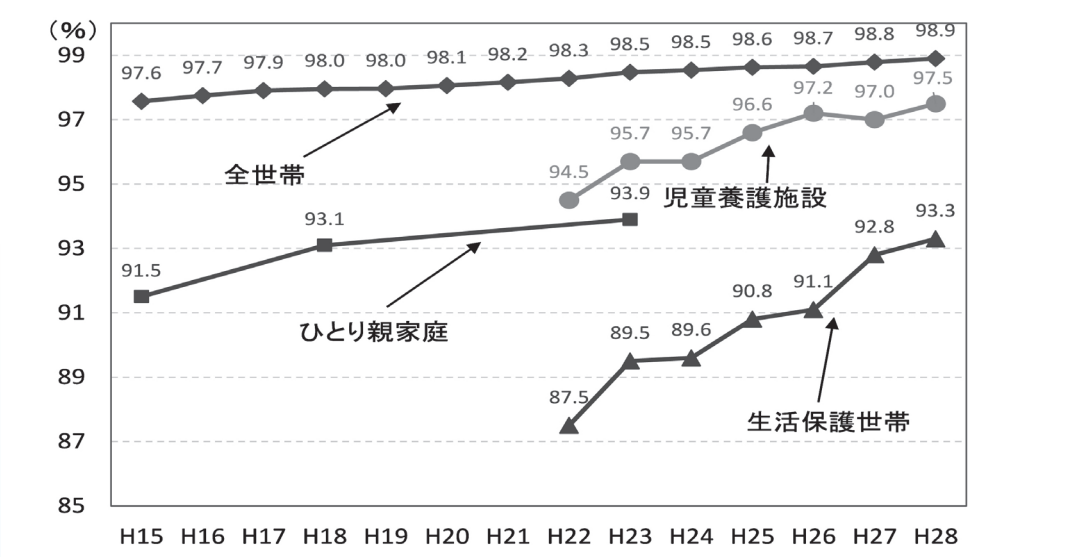
大綱に掲げられた子どもの貧困に関する25の指標

子どもの貧困対策法の主な目的は、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ことである[10]。この目標達成の前提となる実態把握のために、子どもの貧困に関する25項目の指標が大綱に定められた。

子どもの貧困対策法では、毎年、子どもの貧困の状況を公表することになっている（第７条）。「子どもの貧困に関する指標」のうち、例えば、生活保護世帯の高等学校等進学率は、大綱に掲載されている2013年の数値より2015年度は2.5％上昇している（**図表４**）。ただし、全日制などへの進学率はほぼ変わらず、特別支援学校高等部への進学が2.3％増加している[11]。経済的困難を抱える世帯に、障がいという困難が重複していることが少なくないことがうかがわれる。

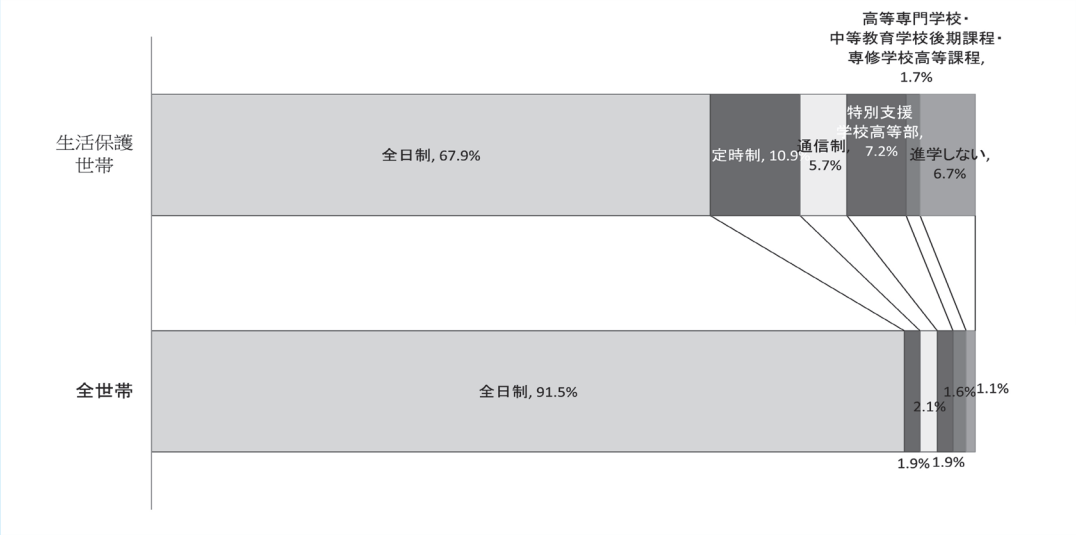
また、全世帯と比べて生活保護世帯の子どもの進路は、特別支援学校高等部のみならず、定時制・通信制・専修学校高等課程などが多く（**図表５**）、中退率も高い（**図表６**）。定時制高校への進学率は、全世帯では1.9％であるが、生活保護世帯の子どもでは10.9％と高い。指標を活用して、例えば、定時制高校の中退対策などが強化されるべきである。

図表４　高等学校等進学率の推移



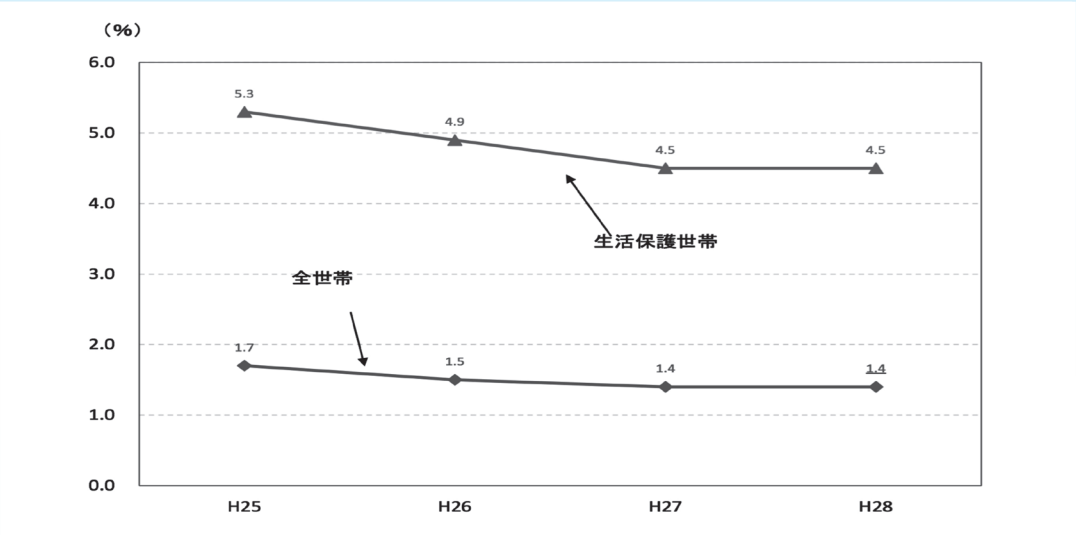
注１）生活保護世帯については、厚生労働省社会・援護局保護課調べ
　　なお、平成24年度以前＝被保護者のうち中学校（特別支援学校中学部を除く）卒業者のうち、高等学校又は高等専門学校に入学した者の占める割合
　　平成25年度＝被保護者のうち中学校（特別支援学校中学部を除く）卒業者のうち、高等学校、高等専門学校又は専修学校の高等課程に入学した者の占める割合
　　平成26年度以降＝被保護者のうち中学校（特別支援学校中学部を含む）卒業者のうち、高等学校、高等専門学校、専修学校の高等課程に入学した者の占める割合
注２）児童養護施設については、厚生労働省雇用・均等児童家庭局家庭福祉課調べ
注３）ひとり親家庭については、厚生労働省「全国母子世帯等調査」より作成
注４）全世帯については、文部科学省「学校基本調査」を基に算出
（出所）内閣府（2017）「子供の貧困対策に関する有識者会議（第４回）資料１」。

図表５　生活保護世帯の中学卒業後の進学先



（出所）内閣府（2017）「平成28年度子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況」より作成。

図表６　生活保護世帯と全世帯の高等学校等中退率



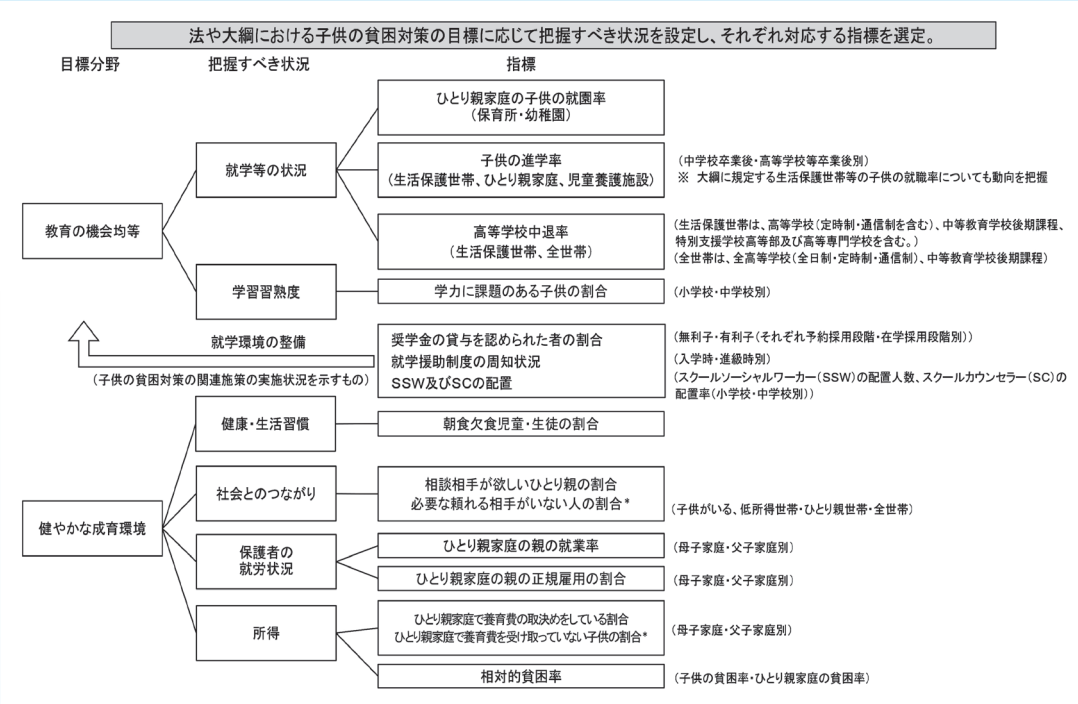
注１）生活保護世帯については、厚生労働省社会・援護局保護課調べ
注２）全世帯については、文部科学省「児童生徒の問題行動・下登校等生徒指導上の諸問題に関する調査」より作成。
（出所）内閣府（2017）「子供の貧困対策に関する有識者会議（第5回）参考資料２」。

今後の課題

子供の貧困対策大綱は、策定後５年を目途に見直しを検討するとされており、内閣府に設置された「子供の貧困対策に関する有識者会議」(座長宮本みち子放送大学副学長)では、「子どもの貧困に関する指標」の見直しの方向性がとりまとめられている[12]。ここでは、法や大綱の目標を分類整理し、それぞれの目標分野について把握すべき状況（課題）を設定し、把握すべき課題に対応した指標を選定するという指標の体系化が試みられている（**図表７**）。

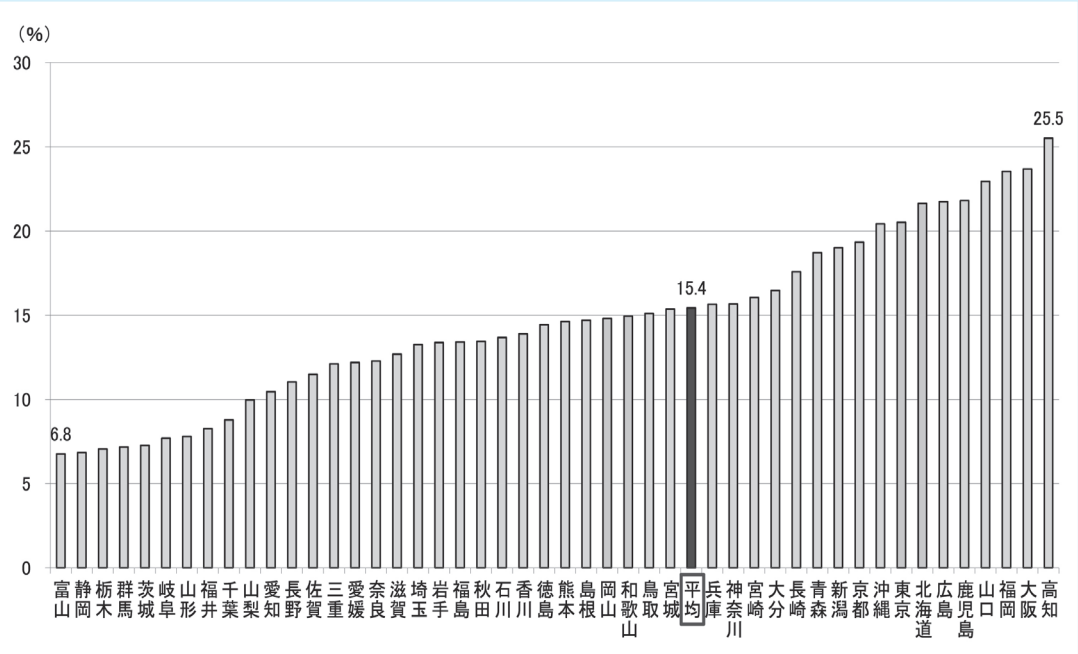
その際、学力・朝食欠食・社会とのつながり・離婚後の子どもの養育費など、国の関連施策の検証や評価のために意義があるとされる新たな６指標の追加が検討された。しかし、新たな指標については関連施策のリストアップが行われているが、既存の25指標については目標分野・把握すべき課題との体系化には着手したものの[13]、関連施策との関係は依然不明確である。例えば、政府は2019年度までにスクールソーシャルワーカーを全ての中学校区（約1万人）に配置するとの目標を掲げているが[14]、2016年度1780人[15]の実績からは

図表７　子供の貧困に関する指標



（注）
・「子供の貧困に関する指標」は、関係施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価するために設定
・＊は特別集計が必要と考えられるもの
（出所）内閣府（2017）「子供の貧困に関する指標の見直しに当たっての方向性について」。

図表８　小中学生の就学援助率（2015 年度）



（出所）文部科学省（2017）「平成27年度要保護及び準要保護児童生徒数について（学用品費等）」より作成。

相当困難であり、施策と指標の体系化による予算確保が急がれる。

議員立法による「子どもの貧困対策法」の制定には、野党案の提出が先行し、その野党案には貧困削減の数値目標が設けられていた[16]。法律に数値目標を設定し、施策の検証を行うべきであるとの意見に対して、安倍総理は、大綱の25項目の指標の改善に全力で取り組む、子どもの貧困率に代わる新たな指標を開発すると国会で答弁していた[17]。

EU等においては、所得など金銭的指標だけではなく多面的に生活の質を把握するため、物質的剥奪（はく）指標として、その国で一般的に誰もが持っている財や、受けられるサービスの保有・利用状況を調査して貧困の指標としている。日本でも、例えば「子どもが自宅で勉強できる場所がない」世帯が、全世帯では3.4％であるが、ひとり親等の世帯では9.0％、世帯年収300万円未満世帯では10.9％に上ることが先行する自治体の調査で明らかになっている[18]。しかし、国として物質的剥奪指標を作成することは、新たな統計調査の必要などの制約があり、中期的な課題と位置づけられている[19]。

子どもの貧困の状況には地域格差が大きい。例えば、2015年度の就学援助率は、高知県の25.5％、４人に一人という水準から富山県の6.8％という水準まで、大きな開きがある（**図表８**）。「子どもの貧困に関する指標」には、2015年度で全国平均が70％程度の「就学援助制度の周知状況」も含まれている。今後、就学援助率を評価するに当たって、国が「就学援助制度の周知状況」を差し当たり都道府県別に集計公表することが必要である。国の責務として、子どもの貧困対策の地域格差の是正を図ることが求められている。

1　法律名が「子ども」であるのに「子供」という表記を使っていることについて、大綱には「本大綱では、法律名を除き、法令上の表記に関わらず、常用漢字表（平成22年内閣告示第２号）による表記を用いているが、法令上の用語と意味を異にするものではない」という記載がある。

2　内閣府「都道府県子どもの貧困対策計画の策定状況（平成30年２月23日現在）」。

3　附則第２条に、「政府は、この法律の施行後５年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定されている。

4　「子供の貧困対策に関する大綱」（平成26年８月29日閣議決定）、内閣府（2016）「子供の貧困対策に関する有識者会議（第１回）議事要旨」、内閣府（2017）「平成29年版子供・若者白書」111頁。

5　17歳以下の子ども全体に占める、貧困線に満たない17歳以下の子どもの割合をいう。貧困線とは、等価可処分所得の中央値の半分の額をいう。等価可処分所得とは、世帯の可処分所得を所得のない子ども等も含めた世帯員数の平方根で割って調整した所得である。厚生労働省「国民生活基礎調査」によれば、平成27年の等価可処分所得の中央値は245万円、貧困線は122万円である。

6　子どものいる現役（世帯主が18歳以上65歳未満）世帯のうち、貧困線に満たない世帯（員）の割合をいう。

7　子どもは、18歳未満で未婚の子ども。厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査の概況」。

8　就学援助制度の対象者は準要保護者と呼ばれ、特に教育現場では就学援助よりも準要保護という用語が使われることが多い。準要保護者は就学援助の対象となっている小中学生であり、要保護者は生活保護の対象となっている小中学生である。

9　文部科学省（2006）「就学援助に関する調査結果について」（教育委員会を対象に実施したアンケート調査）。

10　子どもの貧困対策の推進に関する法律第１条。

11　内閣府（2017）「平成28年度子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況」。

12　内閣府（2017）「子供の貧困に関する指標の見直しに当たっての方向性について」。

13　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」、内閣府（2017）「子供の貧困対策に関する有識者会議（第３回）参考資料２子供の貧困に関する指標直近値」。

14　「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」（2015年12月21日子どもの貧困対策会議決定）のKPI（Key Performance Indicators成果指標）、「ニッポン一億総活躍プラン」（2016年６月２日閣議決定）。

15　内閣府（2017）「子供の貧困対策に関する有識者会議（第５回）参考資料２子供の貧困対策に関する指標の現状」。

16　鳥咲子（2017）「子どもの貧困対策―制度化の経緯と今後の課題」『日本労働年鑑第87集』38～66頁。

17　第190回国会参議院決算委員会会議録２号35頁（2016年１月21日）。

18　内閣府（2017）「子供の貧困対策に関する有識者会議（第５回）資料３福岡市における子どもの貧困対策の取組状況」。

19　内閣府・前掲注12。