

## 調査結果の概要

## (1) 福祉事務所のケースワーカーへの調査 709人 (対象数1,254人)

福祉事務所のケースワーカーは、「親の世代の貧困が子どもの生活等に影響を与えていると感じることはあるか」という設問に対し、感じている、又は感じるときがある、と回答した者は94%である。ケースワーカーは、子ども一人ひとりにまで目を向けきれない中でも、子育て全般の相談(251人 35.4%)や就職に向けた支援(241人 34.0%)、奨学金などお金の面での相談対応(241人 34.0%)などを行っている。

また、子どもが自立するためには、子の就職に向けた支援(373人 52.6%)や高校進学に向けた学習支援(359人 50.6%)、子の生活習慣やしつけに関する支援(235人 33.1%)などが有効であると考えている。

さらに、「子どもを支援するにあたり困難に感じることは、子どもに目を向け支援するための時間的余裕がない(447人 63.0%)ということ、子どもの発達についての知識や技術が不足していること(199人 28.1%)と回答している。

子どもへの支援を有効に行うには、子ども支援と生活保護の両方の知識を持った人の配置(331人 46.7%)や、関係機関とのネットワークの構築(317人 44.7%)等が必要と考えている。

## 1 所属

全体	政令・中核市	政令・中核以外の市	郡部福祉事務所	無回答
709(人)	473	185	38	13
100.0(%)	66.7	26.1	5.4	1.8

## 2 性別

全体	男	女	無回答
709(人)	468	240	1
100.0(%)	66.0	33.9	0.1

## 3 親の世代の貧困が子どもの生活や様々な機会に影響を与えていると感じることはあるか

全体	感じる	感じるときがある	ほとんど感じない	感じない	無回答
709(人)	423	243	22	13	8
100.0(%)	59.7	34.3	3.1	1.8	1.1

## 4 子どもへの支援として現在実施している支援 / 有効と考える支援(709人 複数回答)

	実施している (全て回答)		有効と考える (3つまで回答)	
子育て全般の相談	251(人)	35.4(%)	211(人)	29.8(%)
定期健診や予防接種を受けるときの支援	133	18.8	33	4.7
子どもの生活習慣やしつけに関する支援	88	12.4	235	33.1
保育所・幼稚園に入るときの支援	235	33.1	96	13.5
小中学校に入るときの支援	148	20.9	43	6.1
高校進学に向けた学習支援	178	25.1	359	50.6
就職に向けた支援	241	34.0	373	52.6
奨学金などお金の面での相談	241	34.0	178	25.1
不登校になったときの相談	183	25.8	197	27.8
非行や暴力についての相談	102	14.4	79	11.1
生活保護受給世帯の子どもの居場所作り	56	7.9	93	13.1
その他	14	2.0	38	5.4
無回答	147	20.7	16	2.3

## 5 子どもを支援する上で困難に感じること(709人)

	感じる	やや感じる	あまり感じない	感じない	無回答
子どもとの意思疎通	126(人) 17.8(%)	341 48.1	171 24.1	58 8.2	13 1.8
子どもの発達についての知識や技術の不足	199 28.1	302 42.6	148 20.9	47 6.6	13 1.8
時間的余裕がない	447 63.0	181 25.5	55 7.8	17 2.4	9 1.3
個人情報取扱いの問題から、支援に必要な情報を得られない	85 12.0	227 32.0	323 45.6	59 8.3	15 2.1
関係機関との連携・協力が不十分	116 16.4	345 48.7	192 27.1	40 5.6	16 2.3

## 6 子どもを支援する上で有効な体制・しくみ(709人)

	有効	ある程度有効	あまり有効でない	有効でない	無回答
子どもの成長段階にあわせた支援項目のリストを作成	98(人) 13.8(%)	365 51.5	163 23.0	66 9.3	17 2.4
進学・入試、就職の情報の共有	199 28.1	365 51.5	88 12.4	43 6.1	14 2.0
関係機関一覧表を作成	172 24.3	373 52.6	110 15.5	36 5.1	18 2.5
研修を充実	144 20.3	319 45.0	174 24.5	56 7.9	16 2.3
子どもに係る窓口の一本化	247 34.8	266 37.5	142 20.0	38 5.4	16 2.3
子ども支援と生活保護の両方の知識を持った人の配置	331 46.7	297 41.9	49 6.9	19 2.7	13 1.8
関係機関のネットワークを構築	317 44.7	304 42.9	51 7.2	22 3.1	15 2.1
関係機関も参加する事例検討会の定期的開催	118 16.6	340 48.0	180 25.4	51 7.2	20 2.8

### (2) 関係機関への調査 152件(対象数186件)

小・中・高等学校、町村子ども担当課などの関係機関は、福祉事務所との連携経験は、81件 53.3%あり連携の効果も認めている(「2」参照)。

福祉事務所と連携していく上での課題としては、情報の共有化(85件 55.9%)、親の理解を得にくいこと(76件 50.0%)があがっている。

連携をとりやすい条件としては、福祉事務所の役割を把握してもらうことが必要とされ(105件 69.1%)、連携する手順をルール化することも求められている(83件 54.6%)。

また、保育所、小学校、中学校が支援する上で欲しい情報としては、関係機関の役割や連絡先(45件 57.0%)、各種の給付制度(39件 49.4%)や生活保護制度(38件 48.1%)などである。

### 1 機関別

全体	保育園	小学校	中学校	高校	町村教育委員会	町村子ども担当課	主任児童委員	児童相談所	その他
152(件)	22	36	21	24	12	10	11	4	12
100.0(%)	14.5	23.7	13.8	15.8	7.9	6.6	7.2	2.6	7.9

## 2 子どもに関する福祉事務所との連携の実績

全体	連携している	連携したことがある	連携したことがない
152(件)	31	50	71
100.0(%)	20.4	32.9	46.7

## 3 上記の連携した内容と効果の有無(81件 複数回答)

	連携した		効果があった	
	件数	割合	件数	割合
子どもの発達や行動の見方に関する助言	33(件)	40.7(%)	30/33(件)	90.9(%)
就職斡旋や職業訓練等の自立支援	11	13.6	8/11	72.7
子どもへの支援に協力的でない親の説得	28	34.6	24/28	85.7
他法他施策等手続支援	16	19.8	15/16	93.8
同行訪問	13	16.0	13/13	100.0
対象者の世帯の状況についての情報交換	69	85.2	64/69	92.8
事例研究会等の勉強会・研修会の開催	17	21.0	16/17	94.1
その他	14	17.3	13/14	92.9
無回答	1	1.0	—	—

## 4 子どもに関して福祉事務所と連携していく上での課題(152件 複数回答)

複数の機関が連携して関わることについて親の理解・協力を得ること	76(件)	50.0(%)
連携先がわかりにくい	32	21.1
連携する機関との情報の共有化	85	55.9
個人情報についての対応	65	42.8
その他	10	6.6
特になし	19	12.5
無回答	9	5.9

## 5 福祉事務所と連携をとりやすい条件(152件 複数回答)

福祉事務所の役割を把握していること	105(件)	69.1(%)
連携手順のルール化	83	54.6
事例会議等で事前に接点があること	80	52.6
福祉事務所窓口一覧が整備されている	61	40.1
福祉事務所との橋渡しをする人がいること	79	52.0
その他	2	1.3
無回答	9	5.9

## 6 経済的に困窮している世帯の生徒を支援する上で、欲しいと思う情報(保育所、小学校、中学校 79件 複数回答)

定期健診・予防接種などの情報	5(件)	6.3(%)
就職・職業訓練に関する情報	7	8.9
生活保護制度の情報	38	48.1
就学援助の情報	20	25.3
その他の給付制度・手続きに関する情報	39	49.4
関係機関の役割や連絡先に関する情報	45	57.0
その他	1	1.3
特になし	10	12.5
無回答	4	5.1

**(3)ー1 子どもと同居している生活保護世帯への調査 96人(対象数233人)**

回答した世帯の家族構成は、母子家庭69.8%、父子家庭が17.7%だった。「子どもの頃に親が生活保護を受けていたことがある」は15件、15.6%だった。子育てで親族等手伝ってくれる人はいるか、という設問では、「いずれもない」が43.8%で最も多く、続いて「急な用事の際には親族に預かってもらえる」が31.3%だった。

子育ての相談相手としては、自分の親や兄弟姉妹が39.6%で最も多く、続いて、自分の友人(35.4%)、福祉事務所の人(34.4%)だった。

また、子どもに関して福祉事務所に望む支援としては、奨学金などのお金の面での相談が51%と最も多く、続いて高校進学に向けた学習支援(42.7%)、就職に向けた支援(34.4%)となっている。

子どもに希望する学歴としては、中学卒業までとする者は0人であり、高校、専修・各種学校、短大、大学卒業を希望する者が全体で81.3%となっている。

**1 家族構成(子は18歳以下 以下同じ)**

全体	母子家庭	世帯主夫婦と子	父子家庭	その他	無回答
96(人)	67	17	6	4	2
100.0(%)	69.8	17.7	6.3	4.2	2.1

**2 同居している最年長の子の通園・通学先**

全体	保育所	幼稚園	小学校	中学校	高校(全日)	高校(定時)	高校(通信)	通園等なし	その他	無回答
96(人)	8	1	20	25	24	7	3	4	2	2
100.0(%)	8.3	1.0	20.8	26.0	25.0	7.3	3.1	4.2	2.1	2.1

**3 生活保護受給の理由**

全体	世帯主の病気・ケガ	離婚・別居	失業	手持ち金や収入の減少	家族の病気・ケガ	自営業倒産・事業不振	働いていた者の死亡	その他
96(人)	39	28	7	7	5	4	—	6
100.0(%)	40.6	29.2	7.3	7.3	5.2	4.2	—	6.3

**4 子どもの頃のことで、生活保護受給に影響があったと考えられること(90人 複数回答)**

自身の病気	9(人)	10.0(%)	親の放任	6	6.7
家族の病気	7	7.8	交友関係	9	10.0
親の不仲	18	20.0	学歴	9	10.0
引きこもり	1	1.1	生活が苦しかった	24	26.7
不登校	4	4.4	将来に夢が持てなかった	12	13.3
虐待	11	12.2	その他	2	2.2
いじめ	8	8.9	特になし	29	32.2
近所の環境	3	3.3	無回答	11	12.2
親の依存症	2	2.2			

**5 最終学歴**

全体	中学卒	高校中退	高校卒	専修・各種学校卒	短大卒	大学卒	その他	無回答
96(人)	22	23	37	6	—	4	1	3
100.0(%)	22.9	24.0	38.5	6.3	—	4.2	1.0	3.1

**6 生活保護を受ける直前にしていた収入を伴う仕事**

全体	正社員等	パート・アルバイト	派遣・契約社員	日雇い	その他	無職・休職中	無回答
96(人)	11	40	8	1	6	28	2
100.0(%)	11.5	41.7	8.3	1.0	6.3	29.2	2.1

### 7 子どもの頃に親が生活保護を受けていたことはあるか

全体	受けたことはない	受けていたことがある	わからない
96(人)	72	15	9
100.0(%)	75.0	15.6	9.4

### 8 祖父母や親族、友人等が子育てを手伝ってくれることはあるか(96人 複数回答)

ふだんから親族に預かってもらえる	11(人)	11.5(%)
急な用事の際には親族に預かってもらえる	30	31.3
ふだんから子どもを預けられる友人・知人がいる	6	6.3
急な用事の際には子どもを預けられる友人・知人がいる	20	20.8
いずれもない	42	43.8
無回答	3	3.1

### 9 子育てや子に関する悩みについての相談相手(96人 複数回答)

自分の親・兄弟姉妹	38(人)	39.6(%)
子の友だちの親	11	11.5
自分の友人	34	35.4
学校の先生	18	18.8
福祉事務所の人	33	34.4
その他	8	8.3
相談する必要を感じない	5	5.2
相談できる相手はいない	10	10.4
無回答	1	1.0

### 10 子どもに関して福祉事務所に望む支援(96人 複数回答)

子育て全般の相談	29(人)	30.2(%)
定期健診や予防接種を受けるときの支援	22	22.9
保育園・幼稚園に入るときの支援	7	7.3
小中学校に入るときの支援	26	27.1
高校進学に向けた学習支援	41	42.7
就職に向けた支援	33	34.4
奨学金などのお金の面での相談	49	51.0
不登校になったときの相談	24	25.0
非行・暴力についての相談	12	12.5
その他	3	3.1
無回答	7	7.3

### 11 子に希望する学歴

全体	中学卒	高校卒	専修・各種学校卒	短大卒	大学卒	その他	わからない	無回答
96(人)	0	35	19	5	19	1	9	8
100.0(%)	0	36.5	19.8	5.2	19.8	1.0	9.4	8.3

### 12 その学歴を希望する理由(96人 複数回答)

学歴が高い方が有利	17(人)	17.7(%)
学歴が高くなくともそれほど困らない	4	4.2
子の希望だから	23	24.0
現在の学力・成績から考えて	14	14.6
専門的知識や技術が身につくほうがよいと思うから	32	33.3
経済的余裕がない	20	20.8
少しでも早く働いてほしい	8	8.3
その他	7	7.3
無回答	9	9.4

**(3)ー2 子どもと同居していない生活保護世帯への調査 52人(対象数167人)**

地域別に50歳以下の世帯から抽出。

生活保護受給の理由は「世帯主の病気やケガ」が46.2%で最も多く、ついで「失業」が26.9%だった。子どもの頃のこと生活保護受給に影響があったと考えられることとして「親の不仲」「いじめ」を挙げる者が多い。

最終学歴は、高校卒が42.3%、中学卒（高校中退を含む）は28.9%だった。

**1 性別**

全体	男	女	無回答
52(人)	27	24	1
100.0(%)	51.9	46.2	1.9

**2 生活保護受給の理由**

全体	世帯主の病気・ケガ	離婚・別居	失業	手持ち金や収入の減少	家族の病気・ケガ	自営業倒産・事業不振	働いていた者の死亡	その他	無回答
52(人)	24	3	14	5	2	1	1	1	1
100.0(%)	46.2	5.8	26.9	9.6	3.8	1.9	1.9	1.9	1.9

**3 子どもの頃のこと、生活保護受給に影響があったと考えられること(49人 複数回答)**

自身の病気	10(人)	20.4(%)	親の放任	5	10.2
家族の病気	7	14.3	交友関係	7	14.3
親の不仲	15	30.6	学歴	7	14.3
引きこもり	3	6.1	生活が苦しかった	9	18.4
不登校	11	22.4	将来に夢がもてなかった	9	18.4
虐待	5	10.2	その他	5	10.2
いじめ	13	26.5	特になし	8	16.3
近所の環境	2	4.1	無回答	1	2.0
親の依存症	1	2.0			

**4 最終学歴**

全体	中学卒	高校中退	高校卒	専修・各種学校卒	短大卒	大学卒	その他	無回答	不明
52(人)	7	8	22	6	2	4	1	1	1
100.0(%)	13.5	15.4	42.3	11.5	3.8	7.7	1.9	1.9	1.9

**5 生活保護を受ける直前にしていた収入を伴う仕事**

全体	正社員等	パート・アルバイト	派遣・契約社員	日雇い	その他	無職・休職中	無回答
52(人)	7	11	8	6	7	12	1
100.0(%)	13.5	21.2	15.4	11.5	13.5	23.1	1.9

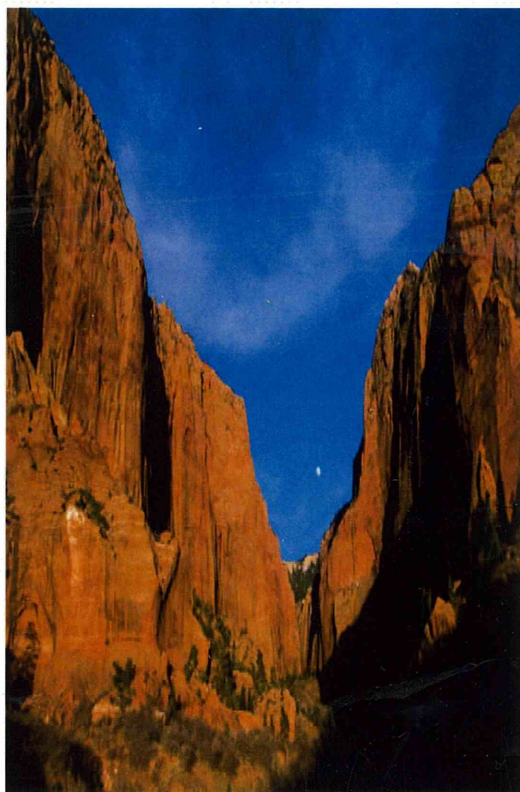
**6 子どもの頃に親が生活保護を受けていたことはあるか**

全体	受けたことはない	受けていたことがある	わからない	無回答
52(人)	43	6	1	2
100.0(%)	82.7	11.5	1.9	3.8



201201013A

# 先進諸国における 貧困指標の状況



厚生労働科学研究費補助金(政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業))

「貧困・格差の実態と貧困対策の効果に関する研究」

平成24年度報告書

2013年3月

別冊1

研究代表者： 阿部 彩

国立社会保障・人口問題研究所



## 研究チーム

研究代表者：（執筆担当）

阿部彩 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部長

1章、2章、3章(1)(2)、4章(2)(3)(4)、6章(補論)

研究分担者：

西村周三 国立社会保障・人口問題研究所 所長

4章(1)

竹沢純子 国立社会保障・人口問題研究所 企画部研究員

5章

研究協力者：

高橋義明 国際協力機構(JICA)研究所 研究員

3章(3)、Box 2.2、Box 3.2

本報告書に関するお問い合わせ：

国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部 担当：阿部 彩

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-3日比谷国際ビル6階

(TEL)03-3595-2984 (FAX) 03-3502-0636

## 目次

第1章 概要	1
第2章 貧困・格差指標の理論と概念	3
1. 貧困指標の概念	3
2. 非金銭的指標の開発	6
1) 金銭的指標の制約	6
2) 貧困から社会的排除へ	7
3) スティグリッツ報告書／幸福度調査／Social Quality 研究	9
BOX 2.1 スティグリッツ報告書	10
BOX 2.2 幸福度指標	12
4) マクロ指標とマイクロ指標	13
3. 剥奪(deprivation)アプローチ	15
1) 剥奪アプローチによる貧困の測定方法	15
2) 剥奪指標の解釈と政策	17
4. 社会的排除(Social Exclusion)の測定	18
5. 各国の動き	20
第3章 国際機関による貧困指標の開発	22
1. 国際連合(UN)	22
BOX 3.1 人間開発指標	22
BOX 3.2 国連による多次元貧困指標	24
2. 経済協力開発機構(OECD)	26
3. 欧州連合(EU)	34
第4章 主要国(例)の貧困指標	53
1. フランスにおける貧困・社会的排除指標作成と政策目標	53
2. イギリスの貧困指標	68
3. アイルランドの貧困指標	76
4. ニュージーランドの貧困指標	81
第5章 子どものウェル・ビーイング指標	93
第6章 (補論) 日本の「貧困」を把握するための指標について	106
【参考文献】	127
【参考資料】	133
資料1 EU-SILC 世帯票・個人票の社会的排除に関する調査項目	133
資料2 EU 加盟各国の貧困測定状況	136

## 図表

### 〈第2章〉

表2.1	貧困指標の分類：主な分類の基軸	3
表2.2	各国における貧困指標の状況	21
図2.1	幸福度指標(試案)体系図	13
図2.2	剥奪アプローチの調査の流れ	16

### 〈第3章〉

表3.1	MPIで使用される指標	25
表3.2	OECDの物質的剥奪の分析に用いられた項目リスト	28
表3.3	OECD「より良い暮らし指標」に含まれる統計データ	32
表3.4	ラーケン指標(2001年)	40
表3.5	包摂関連指標一覧(2009年)	40
表3.6	欧州2020戦略の目標	43
表3.7	貧困・社会的排除指標の推移	44
表3.8	国別2020貧困・社会的排除目標	45
表3.9	物質的剥奪指標の改訂案(全体)	50
表3.10	物質的剥奪指標の改訂案(子ども)	50
表3.11	生活の質・幸福度指標(試案)	52
図3.1	平均剥奪指標と、一定数以上の剥奪指標であった人の割合	29
図3.2	貧困・社会的包摂政策におけるオープン政策協調手法(概念図)	36

### 〈第4章〉

#### 1. フランス

表4.1	フランスの社会的不平等、所得、生活状態の指標	56
表4.2	フランスの社会的包摂と社会状況指標	59
表4.3	CNLEのメンバー構成	62

表4.4	貧困対策の目標値の設定	63
------	-------------	----

## 2. イギリス

表4.5	Family Resources Survey(世帯資源調査) の貧困・剥奪指標に用いられる調査項目	70
------	---	----

表4.6	イギリスの National Well-Being 指標	74
------	------------------------------	----

図4.1	イギリス地区単位の剥奪指標	72
------	---------------	----

## 3. アイルランド

表4.7	アイルランドの相対的剥奪に用いられる項目	78
------	----------------------	----

表4.8	アイルランド政府による貧困削減目標とモニタリングしている貧困指標	79
------	----------------------------------	----

図4.2	アイルランドの貧困の概念図	78
------	---------------	----

## 4. ニュージーランド

表4.9	ニュージーランドの Tier 1 統計 (格差・貧困に関するもの)	82
------	-----------------------------------	----

表4.10	経済的生活水準の統計に関する報告書 2011 年でカバーされた統計分野	82
-------	-------------------------------------	----

表4.11	ニュージーランド政府によって収集されている 生活困難・剥奪・貧困の非金銭的データ	83
-------	---	----

表4.12	社会報告書 2010 年版(Social Report 2010)に含まれるデータ	86
-------	---	----

表4.13	社会開発省「NZ の世帯所得」2012 版に含まれる指標	87
-------	------------------------------	----

表4.14	ニュージーランドにおける非金銭的指標の開発の歴史	89
-------	--------------------------	----

表4.15	ELSI の項目リスト(全 39 項目)	92
-------	----------------------	----

## 〈第5章〉

表5.1	EU のうち政府が子どもの貧困に関する目標値を設定している国	94
------	--------------------------------	----

表5.2	国際機関および各国政府における子どものウェルビーイング指標の一覧	96
------	----------------------------------	----

表5.3	ユニセフレポートカード(RC)7 と 11 の指標項目	100
------	-----------------------------	-----

表5.4	OECD の子どもウェルビーイング指標項目	101
------	-----------------------	-----

表5.5	スウェーデンの子どもウェルビーイング指標項目	103
------	------------------------	-----

表5.6	アメリカの子どもウェルビーイング指標	105
------	--------------------	-----

図5.1	子どもウェルビーイング指標:概念図	95
------	-------------------	----

## 〈第6章〉

表6.1	貧困率(H)、貧困ギャップ(Q)、捕捉率の推計 (抜粋)	109
------	------------------------------	-----

### (参考) 日本に関して存在する非金的貧困に関するデータ

付表6.1	相対的貧困率(再分配後)	121
-------	--------------	-----

付表6.2	貧困ギャップ(再分配後)	122
-------	--------------	-----

付表6.3	ジニ係数(再分配後所得)	122
-------	--------------	-----

付表6.4	物質的剥奪 (%)	123
-------	-----------	-----

付表6.5	物質的剥奪(家計) (%)	123
-------	---------------	-----

付表6.6	基礎的な住宅設備の欠如 (%)	123
-------	-----------------	-----

付表6.7	社会ネットワーク/ 社会参加 (%)	124
-------	--------------------	-----

付表6.8	学歴別人口構成比	124
-------	----------	-----

付表6.9	雇用率	125
-------	-----	-----

付表6.10	失業率	125
--------	-----	-----

付表6.11	長期失業率 (%)	125
--------	-----------	-----

付表6.12	乳幼児死亡率	126
--------	--------	-----

付表6.13	健康寿命の推移	126
--------	---------	-----

## 第 1 章 概要

貧困を社会科学的に計測する試みは 1 世紀以上も前から行われてきた。また、貧困が重要な社会問題であるという認識から各国の政府も貧困に関わる統計を整備してきた。先進諸国においては、公的な貧困統計として最も一般的に取り入れられているのが、個人または世帯単位で収集された所得データによって算出される相対的貧困率である。相対的貧困率は、経済協力開発機構（OECD）や欧州連合（EU）を始め、多くの政府が公式貧困基準として採用している。

近年になって、所得や消費といったマイクロ・データや、一国の社会の発展の状況を示す指標としての一人当たり GDP などの金銭的指標が、必ずしも個人や国の生活水準を表すものではないという認識が広まってきている。このような指摘は経済学者のスティグリッツ教授らがフランス政府のために執筆した「スティグリッツ報告書」を始め、国際連合、欧州連合の専門家会議や統計部局において取り上げられ、社会ネットワークや社会的孤立、社会参加、主観的幸福感や生活満足度、健康、教育、環境といった、生活の「質」を念頭においた幅広い概念で貧困を捉えようという機運が高まっている。

このような動きを一言でまとめると「貧困から社会的排除へ」という EU が打ち出した概念で表される。EU においては、1990 年代後半から活発に新しい貧困指標の議論が始まり、2001 年には「貧困と社会的排除指標（ラーケン指標）」と名付けられた指標群が選定され、2009 年には「包括関連指標」が策定された。さらに 2010 年には「Europe2020 戦略」が採択され、貧困・社会的排除にある人数の削減目標が定められた。これに連動する形で、EU 加盟国 27 カ国において貧困削減の数値目標が設定された。

EU 加盟国以外の国々においても、公的な貧困統計として、従来の所得データから算出される相対的貧困率の他に、非金銭的な貧困統計を収集している。本報告書が把握しているだけでも、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、アメリカ、韓国、タイ、ブータンの統計担当局が、剥奪や、社会ネットワーク、社会参加、住宅の質などの非金銭的な貧困統計を整備している。

これらの国際機関および各国の貧困指標開発の動きは、「絶対的貧困」から「相対的貧困」へ、「一次元の指標」から「多次元の指標」へ（これは同時に金銭的な指標から非金銭的な指標へ視野を広げることを意味する）、「客観的指標」から「主観的指標」へ、「一時点の指標」から「多時点の指標」へ、「個人（世帯）ベースの指標」から「空間（地区・地域）ベースの指標」へ、「マクロ指標」から「マイクロ指標」へと理解することができる。

これらの動きは、以下の二つのアプローチに集約されている。

- 1) 「剥奪アプローチ」を用いた「剥奪指標」と相対的貧困率を併用（両者に該当する人を貧困と定義する、どちらかに該当した人を貧困と定義する等）
- 2) 健康、教育や主観的貧困などのマクロ指標を並立する、または、それらを集約した複合指標を作成

前者は、伝統的な貧困研究に基づくアプローチであり、後者は底辺層のみならず社会全体の社会発展の度合いを測ろうという国連の人間開発指標を発端とするアプローチである。貧困削減の政策目標としては、1のアプローチを用いることが望ましい。

振り返って、日本においては、人々の生活の「質」を表すさまざまな指標が公的統計として整備されている（例えば、平均所得や、健康に関する様々なデータ、生活意識、居住環境など）。しかしながら、生活の「質」の格差、また、許容範囲の最低限の生活水準さえも満たされない「貧困」についての指標は、ごくわずかな例外を除き、殆ど整備されていない状況である。2009年、2011年には厚生労働省「国民生活基礎調査」を用いた相対的貧困率が公表されたものの、属性別（性別、年齢階層別、世帯類型別、など）の貧困率も公表されておらず、本報告書で紹介してきた多くの先進諸国や国際機関の貧困指標開発の取り組みに比べると、大きく遅れていると言わざるを得ない。

厚生労働省がナショナルミニマムの考え方を整理するために設置した「ナショナルミニマム研究会」の中間報告（2010年6月）においても、「貧困や格差の実態把握に当たっては、・・・金銭換算可能な指標を中心に捉えられがちであったが、多面的な生活の実態をより正確に把握し「人間らしい生活」の内容をイメージできるためには、健康状態、社会的対面、家族関係や人間関係、社会活動への参加、社会サービスへのアクセス等の相対的剥奪や社会的排除にも、併せて目配りすることが重要である。・・・（中略）・・・我が国で用いる具体的な指標の選択と組み合わせについては今後の検討課題である」とされた（厚生労働省 2010a）。

公的な貧困統計を、金銭的指標はもちろんのこと、剥奪アプローチや社会的排除の概念を取り入れた新しい貧困指標を用いて整備することは、もはや国際的には常識となりつつあり、日本においても早急に研究・検討を始めるべきである。その際には、剥奪指標を作成することができるような社会調査が不可欠であることは、各国の取り組みからみても疑いの余地がない。継続的な調査体制の構築を含めて、日本の貧困統計の充実が求められる。

## 第2章 貧困・格差指標の理論と概念

### 1 貧困指標の概念

「貧困」を科学的に計測する試みは、1世紀以上前から社会学者らによって始まっており、その長い歴史の中で、さまざまな貧困基準（貧困線、貧困ラインとも言う）が提案されてきた。それらは、大きくわけて、以下の基軸によって分類することができる：「客観的指標 対 主観的指標」、「絶対的指標 対 相対的指標」、「一次元指標 対 多次元指標」、「1時点(static)指標 対 多時点(dynamic)指標」「個人(世帯)ベースの指標 対 空間ベースの指標」「貧困の頻度を表す指標 対 貧困の複合指標」である(表2.1)。例えば、最も一般的に用いられている所得データによる相対的貧困率(Relative poverty rate)は、「客観的」「相対的」「一次元」「一時点」「個人ベース」「貧困頻度を表す指標」「マイクロ指標」となる。また、国連による「人間開発指標(Human Development Index)」は、「客観的」「絶対的」「多次元」「一時点」「空間ベース」「貧困の頻度を表す指標」「マクロ指標」となる。

これらに属する貧困基準をそれぞれ紹介することは、ここでは行わないが、貧困基準の考え方として、これらの基軸を理解することは重要であるので、ここで簡単に説明する。

表2.1 貧困指標の分類 : 主な分類の基軸

A	客観的指標 研究者や政策決定者が客観的に定める指標 (例: 貧困率)	主観的指標 本人が自己の状況をどのように感じているかを判断基準とする指標 (例: 生活意識)
B	絶対的指標 時、空間を通じて変化しない基準	相対的指標 当該社会における相対的な位置によって決められる基準
C	一次元指標 ひとつの次元の指標(所得または消費が一般的)が貧困のさまざまな側面を総括して表すと考え、その指標のみで貧困か否かの判断基準とする	多次元指標 貧困のさまざまな側面の指標を複数用いて、並列的に概観する、または、それらを統合した複合指標を作成し、判断基準とする
D	一時点(静的)指標 一時点における状況で貧困か否かを判断する	多時点(動的)指標 複数の時点の状況を把握し、その継続性をもって貧困か否かを判断する
E	個人(または世帯)ベースの指標 世帯ごとに貧困か否かを判定する。世帯ベースは、全世帯の中の貧困世帯の割合。個人ベースは、全人口の中で貧困世帯に属する個人の割合。	空間(地区・地域)ベースの指標 地区・地域ごとに算出される指標
F	貧困の頻度を表す指標(貧困率) 貧困である人(または世帯)の割合	貧困の深度を表す指標(貧困ギャップ、セン指数など) 貧困の深さと頻度を考慮した指標
G	マクロ指標 国や地域全体を表すデータを元に計算される指標(一人あたりGDP等)	マイクロ指標 個人や世帯のマイクロ・データを元に計算される指標



## A) 客観的指標 対 主観的指標

客観的指標とは、所得や物品の所有など、誰から見ても変化しない基準を指しており、主観的指標は、対象者本人の評価による指標である。例えば、本人の自己申告による健康状態（「あなたの現在の健康状態はいかがですか。1. よい、2. ふつう、3. よくない」などの問いに対する回答）は、主観的健康感と呼ばれる。主観的な評価に基づく生活水準も、古くから調査されており、「生活意識」や「所属階級」などとして扱われている<sup>1</sup>。

## B) 絶対的指標 対 相対的指標

絶対的な貧困指標とは、異なる時間や空間において不変な指標である。絶対的貧困の基準は必ずしも低く設定される必要はないが、その科学的計測を行った貧困研究の古典である Rowntree(1901)の定義が、人間が生存するために必要な栄養（カロリー）摂取量などに基づく基準であったため、現代社会においては生きていくための最低限の生活水準と定義されることが多い。いわゆる、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（Basic Human Needs: BHN）が満たされていない状態である。これに対して、相対的貧困とは、人を社会の一構成員と定義し、人が社会の中で恥ずることなく機能するためには、ベーシック・ヒューマン・ニーズが満たされているだけではなく、社会の規範から一定の距離の生活水準が必要であるという考え方に基づく。社会の規範が基準となるので、例えば、その社会全体の生活水準が上がれば、相対的貧困基準も上がることとなる。国際的には、発展途上国などベーシック・ヒューマン・ニーズさえも満たされていない国においては絶対的概念による貧困指標が用いられることが多いが、先進諸国の貧困を論じる際には、相対的貧困基準を用いることが多い<sup>2</sup>。

絶対的貧困と相対的貧困の二つの考え方は、相反する概念のように見えるが、実はそうではない。ベーシック・ヒューマン・ニーズに何が含まれるかの選択は、その社会の規範に大きく影響されるからである。例えば、住居であれば、とりあえず雨露がしのげるだけの機能があればよしとするのか、一人あたり最低何㎡が必要であるとするのかなどは、その社会の平均的な居住水準によって判断が左右されるのである。すなわち、絶対的貧困基準であっても相対的な観点なしには決定することができない。

## C) 一次元指標 対 多次元指標

一次元指標とは、ひとつの次元の指標のみで貧困か否かの判断をする指標である。通常、一次元指標においては、所得や消費といった金銭的指標が用いられる。対して、多次元指標とは、金銭的指標以外の貧困のさまざまな側面（例えば、健康、社会参加、社会サポートな

<sup>1</sup> 例えば、厚生労働省「国民生活基礎調査」においては、「現在の暮らしの状況を総合的にみて、どう感じていますか。あてはまる番号1つに○をつけてください。1 大変苦しい、2 やや苦しい、3 普通、4 ややゆとりがある、5 大変ゆとりがある」という問いが 1970 年代から含まれており、毎年調査されている。

<sup>2</sup> 日本の生活保護制度は、1984 年より一般国民の消費水準の一定割合となるように設定されている（これを水準均衡方式という）ので実質的には相対的貧困基準である。

ど)の統計データも同時に考慮し、これらを含めた貧困の指標を表す。多次元指標は、複数の分野のデータを並列に並べて概観する方法と、これらのデータを統合し複合的な指標を構築する場合がある。

#### D) 一時点(静態的)指標 対 多時点(動態的)指標

一次的(静態的、static)な指標とは、一時点のみのデータによって貧困か否かを判断する指標である。対して、多時点(動態的、dynamic)指標とは、多時点のデータを用いて貧困を測定されるものである。従来、貧困を表すデータとして最も用いられてきた所得は、時系列による変動が激しく、一時点のみのデータでは変動が激しい世帯や個人の貧困の把握が十分にできないという制約があった。また、貧困による不利は、蓄積されるものであり、それが長期化すればするほど生活困難は厳しくなる。多時点にデータを参照することにより、一時的貧困と恒常的(慢性的)貧困を区別することができる。ただし、多時点指標を計測するためには、従来のクロス・セクショナルデータ(横断調査によるデータ)ではなく、パネルデータ(縦断調査によるデータ)が必要となる。

#### E) 個人(世帯)ベース 対 空間(地区・地域)ベース

個人(世帯)ベースの指標は、集計の単位として個人または世帯を用いる。空間(地区・地域)ベースのデータは集計の単位が地区・地域(時には小学校区や〇丁目といった小規模地区)の指標を指す。この背景には、貧困の要因が、各個人又は各世帯の属性にあるのではなく、地域や階層・民族など個人を取り巻く社会環境にある、という考え方がある。

#### F) 貧困の頻度 対 貧困の深度

貧困の頻度を表す指標は、貧困率(全人口に占める貧困者の割合)や世帯貧困率(全世界帯に占める貧困世帯の割合)など、貧困の事象が起こっている割合を示す。これに対して、貧困の深度を表す指標は、生活困窮の度合い(所得を用いた貧困指標では貧困基準と貧困者の所得の差)を表す指標である。貧困ギャップやセン指数は頻度と深度の両方の情報を備えた指標である。頻度の指標は、直感的にその意味するところがわかりやすいため、深度の指標よりも普及しているものの、貧困の深刻な人も軽微な人も同じに扱うので政策評価などの用途に用いるには鈍感である。

#### G) マクロ指標 対 ミクロ指標

マクロ指標とは、国や地域全体を表すデータを元に計算される指標である。代表的なものが一人あたりGDPである。ミクロ指標とは、個人や世帯単位のマクロ・データを元に算出されるものであり、国や地域内の分布を測ることができるので、貧困指標としては、より優れている。

## 2 非金銭的指標の開発

表 2.1 に示した貧困指標の基軸は、近年における貧困指標の開発の動向をも表している。背景にあるのは、個人や世帯レベルのマイクロ・データやパネル・データの存在である。マイクロ・データは、学会や大学などの研究機関においては、かねてより収集されてきたものの、それらが、国際機関や各国政府によっても蓄積されてきたことにより、公的データにおいても、マクロ・データからマイクロ・データへ、一時点データから多時点データへの動きが活発化している。特に、欧州連合 (EU) による EU-SILC (EU Statistics on Income and Living Conditions : 欧州所得・生活状況調査) は、貧困指標を飛躍的に発展させており、貧困指標開発を牽引している。同時に、客観的指標に加えて、主観的指標を用いる動きにも注目すべきであろう。主観的な指標は、かつては信頼性が低いとして、公的統計に用いることは少なかったものの、実は、主観的指標こそが、どんなに精緻な客観的な指標でも測ることができない水準を測ることが可能だとして、新たな注目を浴びている。OECD が 2009 年に発表した「より良い暮らし指標 (Better Life Index)」においては、「より良い暮らし」を表す 23 指標のうち、5 指標が主観的な指標である (OECD 2009)。また、最終的な社会政策の目標は、個々人の所得や生活水準を上げるのではなく、個々人の「幸福度」を上げることでありという理念による「主観的幸福度」への関心の高まりなど (大竹・白石・筒井 2010、内閣府経済社会総合研究所 2011) も、この動きの一連であろう。

しかし、近年の動向の中でも最も顕著なのは、所得・消費といった一次元の金銭的指標から、多次元の非金銭的な指標への変容である。そこで、本節では、この動向の背景にある金銭的指標のさまざまな制約を述べ、非金銭的指標の開発の国際的な動向を簡単に説明する。

### 1) 金銭的指標の制約

近年における貧困指標の開発の最も大きな潮流は、一次元の指標 (典型的には所得や消費といった金銭的指標) から、社会参加や社会サポート、健康、リクリエーションの度合いなどの非金銭的な指標を含む多次元の指標への変容である。従来、貧困の測定は、比較的データが整備されている所得や消費のデータを中心に行われてきた。これら金銭的データに基づいた貧困の測定は、所得データという比較的信頼性が高く、国際的にも統一されたデータが既に整備されており、ある程度の国際比較性が担保されている点、データが容易に入手できるという点において実用性に優れており、そこから得られる示唆は各国の政策についての貴重な示唆を提示している。しかし、所得などの金銭的指標が表すのは「生活水準を保つための資源」、「生活水準を保つためのインプット」であり、インプットは、必ずしも同じアウトプット (結果としての生活水準) をもたらすものではない (OECD 2009)。その、理由は複数挙げることができる。

第一に、金銭的データのみでは、各国の社会サービスや制度の違いを反映できないことがある。例えば、所得データを用いて計算された貧困率がほぼ同じ A 国と B 国があったとし、A 国はすべての人々が無料で受診できる医療サービスが発達しており、B 国では公的な医療

サービスが皆無であったとしよう。この二つの国の「貧困」の状況は同じということができるであろうか。おそらく、多くの人がそう思わないであろう。もし、医療サービスを受けることができないことが、貧困であることを表すならば、A国とB国と貧困の状況は異なると言わざるを得ない。

第二に、所得は一年の金銭的なフローのみを表しているが、人々の生活水準はフローのみではなく、それまでの所得のストック（資産）に左右される。生活水準に影響するもっとも一般的な資産は、貯蓄である。例えば、資産や貯蓄を取り崩して生活している者は、所得はゼロであっても消費支出が大きい、貧困状態にある者として捉えられてしまう。特に、このような例は高齢者に多いため、高齢者の貧困率の推計には留意する必要がある。金銭的でない資産も重要である。例えば、住居を保有しているか否か、すなわち、家賃を払う必要があるかは、生活水準に大きく影響する要素である。

第三に、人々の生活には、金銭的なもの以外にも様々な現物のやりとりがある点である。例えば、自宅で野菜などを栽培している、近居の家族が必要なものを届けている、などの場合においては、所得のみでは表されない生活水準を得ることとなる。

第四に、所得データによる生活水準は、ニーズの違いを考慮することができない。同じ所得にある2人の個人AさんとBさんを想定しよう。Aさんは足が悪く車いすを使用しているため、通勤に自動車を使用しなければならず、Bさんは公共の交通機関を使うとしよう。Aさんは、自分の所得から自動車のガソリン代や自動車や車いすの費用を支出しなければならず、そのような支出がないBさんに比べて、Aさんの生活水準は低くなるであろう。このような個人個人の異なるニーズを、すべてデータで把握することはできない。このような問題は、国内の貧困の測定に際にも指摘される事柄であるが、特に国際比較の際には大きな問題となる。資産データも含めた格差や貧困の国際比較も始まっているもの（Luxembourg Wealth Study - ルクセンブルグ資産研究など）、資産の定義や評価の仕方は各国によって異なっており、その国際的な比較はまだまだ発展途上である。国と国との間の社会保障制度の違いも大きい。

すなわち、金銭的指標では人々の生活の「質」を完全に把握することは不可能であるという事実である。生活の質は、金銭的資源のみならず、さまざまな分野の状況に規定されており、それらを左右する社会制度や社会状況の違いを考慮するためには、所得という間接的な指標のみならず、より直接的に生活の質の諸側面を測る指標が必要である。次元から多次元へ、間接的から直接的な、生活の質の測定が必要なのである。

## 2) 貧困から社会的排除（Social Exclusion）へ

最後に、金銭的指標の最大の問題と言えるのが、個々人のウェル・ビーイングが、ただ単に物質的な充足度のみならず、人との交流の度合い、社会参加、政治的発言力、健康や教育、機会へのアクセス、などの非金銭的・非物質的な状況に影響されることである。資源の欠如