

201401015A

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）

子どもの貧困の実態と指標の構築に関する研究

（H26-政策-一般-005）

平成26年度 総括研究報告書

研究代表者 阿部 彩

平成27（2015）年 3月

研究者リスト

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 部長	(研究代表者)
竹沢純子	国立社会保障・人口問題研究所 企画部 第3室長	(研究分担者)
田宮遊子	神戸学院大学経済学部 准教授	(研究分担者)
モヴシュク・ オレクサンダー	富山大学経済学部 教授	(研究分担者)
浦川邦夫	九州大学経済学部 准教授	(研究協力者)
藤原武男	独立行政法人国立成育医療研究センター研究所 社会医学研究部 部長	(研究協力者)
末富 芳	日本大学文理学部 准教授	(研究協力者)
卯月由佳	国立教育政策研究所 国際研究・協力部 主任研究官	(研究協力者)
足立泰美	甲南大学経済学部 准教授	(研究協力者)
金子能宏	国立社会保障・人口問題研究所 政策研究連携担当参与	(研究協力者)
渡辺久里子	国立社会保障・人口問題研究所 企画部 研究員	(研究協力者)

目次

I. 総括・分担研究報告	1
(総括研究報告書) 子どもの貧困の実態と指標の構築に関する研究	阿部 彩 3
(分担研究報告書)	竹沢純子 9
(分担研究報告書)	田宮遊子 12
(分担研究報告書)	モヴシュク・オレクサンダー 17
II. 子どもの貧困指標の考察	
[1] 経済分野から見る子どもの貧困指標	23
(調査報告)「貧困率の長期的動向：国民生活基礎調査 1985～2012 を用いて」	
	阿部 彩 25
(調査報告)「Child poverty in Japan: comparing the accuracy of alternative measures」	
	Oleksandr Movshuk 45
[2] 教育分野から見る子どもの貧困指標	81
(論文)「高校非卒業率の動向および子どもの貧困・学力指標との関連性の検討 —2002-2012 年度都道府県別データを用いた高校非卒業率の算出と変動—」	
	末富 芳 83
(報告) 教育関連指標	
(論文)「子どもの貧困に関する教育指標—義務教育に関連する指標を中心に」	卯月由佳 101
(論文)「子どもの貧困と親の就業状況」	足立泰美 113
(論文)「イギリス義務教育における子どもの貧困対策への取組」	末富 芳 129
[3] 発育と医療分野から見る子どもの貧困指標	141
(論文)「子どもの貧困をモニタリングできる健康指標の検討」	藤原武男 143
[4] 非金銭的子どもの貧困指標の開発	155
(調査)「子どもの必需品調査2015」	阿部 彩 157
【調査票】	
【単純集計結果表】	
[5] 諸外国における子どもの貧困指標	167
(論文)「2000 年代以降の先進諸国における子どもの貧困対策： ドイツ、デンマーク、日本の状況」	田宮遊子・浦川邦夫・渡辺久里子 169
(論文)「米国における子どもの貧困に関する指標の取り組み」	竹沢純子 187

III. 研究成果の刊行に関する一覧表	-----209
IV. プロジェクト進行記録	-----213
V. 研究会・講演会配布資料	-----221
○2014年7月15日	
○2014年9月25日	
○2014年11月17日	
○2015年1月27日	
○2015年3月6日	

I . 総括・分担研究報告

子どもの貧困の実態と指標の構築に関する研究

研究代表者 阿部 彩 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨

本プロジェクトの目的は、既存の公的統計データを用いた子どもの貧困指標（群）を提案することにある。経済分野、教育分野、健康分野それぞれについて、既存統計の子どもの貧困指標としての妥当性を検討した結果、以下が暫定的な結論と言える。

まず、厚労省「国民生活基礎調査」の所得データを用いた相対的貧困率については、長期的な動向を見ても **consistent** に推移しており、貧困の時系列の動向をみるのには支障はないと考えられる。しかし、属性別に見た場合は、父子世帯のサンプル数が少なく時系列の動きが **consistent** ではない。また、特に厳しい状況の子どもの状況を把握するためには、等価世帯所得の中央値の 40% を貧困基準とすることも考えられる。総務省「全国消費実態調査」の分析からは、所得データよりも消費データの方が貧困の状況を的確に **capture** することがわかった。その理由は、所得データが過少報告であると分析される。しかし、これは「全消」の所得データの問題であるとも考えられ、すべての所得データが消費データより優れているとは言えない。

既存統計からの、教育分野・健康分野の指標については、高校非卒業率、TIMSS の数学・理科スコアの平均値と、国際的ベンチマークを下回る生徒の割合、早産の割合、虫歯（齲歯）のある子の割合など、それぞれいくつかの指標について妥当であると判断され、また、より多くの指標についてはそれらの改善案が提案された。次年度の作業において、これらの指標の時系列の動態を把握する。

最後に、諸外国からのヒアリングからは、これらの貧困指標が公的に認知されるようになるまでに必要な政治的プロセスの課題が明らかになった。また、アメリカのヒアリングにあるように、現物給付やサービス給付などの貧困対策による効果を把握するためには、非金銭的指標の開発も欠かせない点が改めて確認された。本プロジェクトにおいては、EU で用いられる剥奪指標の概念を用いた非金銭的指標の開発も同時に進められており、本年度はその構築のために必要な予備調査が行われた。これを基に、子どもの剥奪状況を把握する本調査を平成 27・28 年度に実施する予定である。

A. 研究目的

本研究の目的は、子どもの貧困に関する指標の策定のために必要となる基礎的研究を行うものである。本研究は、既存統計を

用いた子どもの貧困指標の検討と、新しい子どもの貧困指標の開発の二つの部分に分かれている。具体的には以下の通り。

1) 既存統計データを活用した子どもの貧困指標群の選定・分析

- ① 既存の公的統計データを用いたさまざまな貧困率の妥当性の検討
- ② 日本における子どもの貧困を表す公的データの整理
- ③ 暫定的な子どもの貧困指標群の選定

2) 新しい子どもの貧困指標の模索

- ① 剥奪指標を用いた非金銭的指標の開発研究の2本目の柱として、EU等で主流となってきた剥奪指標を用いた非金銭的指標の開発を行う。
- ② 相対的貧困率の動態分析
時系列で推計が可能なデータ（例：厚生労働省「21世紀出生児縦断調査」）を用いて子どもの貧困率の動態を分析する。
- ③ 諸外国における子どもの貧困指標の策定動向のヒアリング
諸外国において子どもの貧困指標を設定、政策目標としている国、国際機関の状況を調査する。

1)は、既存の公的統計データを用いて即、測定可能な子どもの貧困指標群を選定することを目的としており、2)では今後の子どもの貧困指標の方向性を示し、探索的な小規模の子どもの貧困実態調査を実施する。平成26年度は、主に1)の作業に従事し、また、2)の①の開発に必要な事前調査、③については、アメリカ、デンマーク、ドイツのヒアリングを行った。

B. 研究方法

1) 既存統計データを活用した子どもの貧困指標群の選定・分析

①既存の公的統計データを用いたさまざまな貧困率の妥当性の検討

・1985年から2012年の3年毎の厚労省「国民生活基礎調査」大調査年（10回分）の個票データを二次利用申請し、これらを用いて、一般に用いられているOECD定義のほか、さまざまな定義の子どもの貧困率を推計した。これにより、貧困率を長期的にみた場合のconsistencyを分析することができる。

・総務省「全国消費実態調査」を用いて、世帯別の所得もしくは消費を基準とした2種類の指標を算出し、両者を比較分析した。

②日本における子どもの貧困を表す公的データの整理

・相対的貧困率以外の子どもの貧困指標となりうる公的統計を網羅的に調査し、子どもの貧困指標セットの候補となる統計データをリストアップした。平成26年度は、教育分野と健康（発育）分野の指標を検討した。どちらも、乳幼児期、保育所・幼稚園、義務教育、高等教育と膨大な公的データが存在するため、まず、考えられる指標を網羅することから作業を始めた。作業においては、インプット指標（施策の実施状況や予算額など）とアウトプット指標（子どもの状況を示す指標）を区別し、かつ、既存の公的統計で把握できない場合はどのような指標が必要かの検討を行った。

④ 暫定的な子どもの貧困指標群の選定

・①および②の結果を用いて、暫定的な子どもの貧困指標群を選定する。

2) 新しい子どもの貧困指標の模索

①非金銭的の測定のための社会調査の実施

平成26年度は、剥奪指標の構築に必要な社会的必需品（社会的にすべての子どもに必要であると認知されている物品やサービスなど）のリストを作成するために、一

般市民を対象とするインターネット調査を行った。

③諸外国における子どもの貧困指標の策定動向のヒアリング

アメリカ、デンマーク、ドイツのヒアリングにおいて子どもの貧困指標を設定、政策目標としている政府機関、NPO、関連団体の有識者のヒアリングを行った。

C. 研究成果

1) 既存統計データを活用した子どもの貧困指標群の選定・分析

①既存の公的統計データを用いたさまざまな貧困率の妥当性の検討

厚労省「国民生活基礎調査」(1985年～2012年、10回分)と総務省「全国消費実態調査」(6回分)の個票の二次利用申請を行い、OECD定義で推計した貧困率の動態とその信頼性の分析を行っている。平成26年度中に得られた結果としては、以下が挙げられる。

・1985年から2012年にかけて、0～64歳の貧困率が男女ともに上昇しており、特に、20-24歳、15-19歳をピークとする子ども期・若者期の上昇が著しい。65歳以上の貧困率は、男性においては大きく減少したが、女性においてはそれほど大きい減少は見られない。

・1985年から2012年にかけて、貧困率の男女格差は25～34歳、55歳から69歳の年齢層では縮小、70歳以上では拡大した。

・子どもの貧困率を3歳毎の年齢層で見ると、1985年には年齢による貧困率の差が殆ど見られないが、2012年においては、年齢が高い子どもほど貧困率が高い傾向が明らかである。これは、貧困率の定義を中央値の40%、50%、60%と変化させても同様であった。

・子どもの相対的貧困率を中央値の50%、

40%、60%の3つの定義を用いて推計し、1985年から2012年の動向を比較した結果、どの指標でも、85年から2012年への貧困率の上昇が確認された。また、どの指標を用いても、年齢が高い層ほど85年から2012年の上昇が大きい。最も、大きく上昇が表れるのは中央値の40%を貧困線とした場合であり、60%では最も上昇幅が小さい。

・同様に、世帯類型別に異なる相対的貧困率の定義を用いて推計したところ、母子世帯についてはどの定義を用いても同様の動向を見せたが、父子世帯については動向がconstantではないことがわかった。

・「全国消費実態調査」を用いた分析からは、消費データで計測する場合は、所得データで計測する場合と比較して、消費基準で計測した場合の方が子どもの貧困を示す世帯数が少なくなるという結果を得た。さらにこの差異の発生理由として考えられる3つの要因(所得の過少申告、消費の過大申告、消費の平準化)の分析を行ったところ、消費基準による貧困率が低くなる主な原因が「所得の過少申告」であるとする結果が得られた。

②日本における子どもの貧困を表す公的データの整理

・教育分野においては、以下の公的統計が検討され、貧困指標としての妥当性が検討された。特に、高校非卒業率については、独自のデータベースを構築した：

(インプット指標=I、アウトプット指標=O)

(妥当)

高校非卒業率(O)

学校教育費の家計負担 (I)

家庭における補習教育費負担の格差 (I)

大都市の教員(職員)一人当たり児童生徒数 (I)

進路指導実施状況（中学校）

TIMSS の数学・理科スコアの平均値と、
国際的ベンチマークを下回る生徒の割合
(O)

学校外学習時間が1時間未満（日）の生徒
の割合(O)

不登校の児童数 (O)

（さらなる開発が必要）

就学援助の捕捉率 (I)

教育扶助の捕捉率 (I)

教員の研修頻度 (I)

「全国学力・学習状況調査」の世帯所得グ
ループ間の格差(O)

朝食欠食児の割合(O)

いじめの認知件数 (O)

・健康分野においては、以下の指標が検討
され、貧困指標としての妥当性が検討され
た。結果は以下である。(健康分野はすべて
アウトプット指標)：

(妥当)

早産の割合

虫歯（齲蝕）のある子の割合（未就学児、
小学生についてはデータの取り方に要注意）

予防接種（B型肝炎、水痘、おたふくかぜ、
ロタ、インフルエンザ等）

朝食の欠食

（妥当とは言えない）

低出生体重児の割合

肥満児の割合

（さらなる開発が必要）

脳性まひの子どもの割合

問題行動・発達障害・メンタルヘルス(小学
生)

自殺率

やせの子どもの割合

（貧困と関連はあるが指標としては不適当）

児童虐待の発生率

自閉症スペクトラム障害（1歳半健診にお
ける M-CHAT）

喘息

③諸外国における子どもの貧困指標の策 定動向のヒアリング

公的貧困報告書を刊行しているドイツと
デンマークのヒアリング調査からは、日本
においても、貧困対策の実施体制や貧困指
標の多元化について検討することの必要性
が示唆された。データ分析、分析結果の検
証、報告書の作成という貧困対策の実施過
程において、透明性・客観性を確保するた
めに、各段階ごとの独立性、第三者評価の
仕組み、民間関連団体の役割についての検
討が必要であることが示唆された。また、
具体的な対策を検討するための豊富なデー
タを提供するために、一つの基準での貧困
率だけでなく、剥奪指標や最低生活費によ
る貧困基準などの多元的な指標と、指標を
示すためのデータの収集の必要性が示唆さ
れた。

アメリカにおいては、国際基準ではなく、
自国のニーズに沿った貧困指標が開発され
ている。特に、現物給付や税による政策の
効果が貧困率に反映されるように指標を構
築している点がユニークである。

D. 考察 E. 結論

既存の公的統計データを用いた子どもの
貧困指標（群）については、以下が結論と
言える。

まず、厚労省「国民生活基礎調査」の所
得データを用いた相対的貧困率については、
長期的な動向を見ても consistent に推移し
ており、貧困の時系列の動向をみるのには
支障はないと考えられる。しかし、属性別
に見た場合は、父子世帯のサンプル数が少
なく時系列の動きが consistent ではない。
また、特に厳しい状況の子どもの状況を把
握するためには、等価世帯所得の中央値の
40%を貧困基準とすることも考えられる。

この貧困率と、中央値の 50%を基準とした通常の貧困率の動きは同じように動いているが、40%基準のほうが、より sensitive であった。今後は、貧困ギャップなどの他の指標との関連も見ていく必要がある。

総務省「全国消費実態調査」の分析からは、所得データよりも消費データの方が貧困の状況を的確に capture することがわかった。その理由は、所得データが過少報告であると分析された。しかし、これは「全消」の所得データの問題であるとも考えられ、すべての所得データが消費データより優れているとは言えない。

既存統計からの、教育分野・健康分野の指標については、高校非卒業率、TIMSS の数学・理科スコアの平均値と、国際的ベンチマークを下回る生徒の割合、早産の割合、虫歯（齲歯）のある子の割合など、それぞれいくつかの指標について妥当であると判断され、また、より多くの指標についてはそれらの改善案が提案された。次年度の作業において、これらの指標の時系列の動態を把握する。

最後に、諸外国からのヒアリングからは、これらの貧困指標が公的に認知されるようになるまでに必要な政治的プロセスの課題が明らかになった。また、アメリカのヒアリングにあるように、現物給付やサービス給付などの貧困対策による効果を把握するためには、非金銭的指標の開発も欠かせない点が改めて確認された。本プロジェクトにおいては、EU で用いられる剥奪指標の概念を用いた非金銭的指標の開発も同時に進められており、本年度はその構築のために必要な予備調査が行われた。これを基に、子どもの剥奪状況を把握する本調査を平成 27・28 年度に実施する予定である。

F. 健康危険情報

なし。

G. 研究発表

1. 論文発表

阿部彩 (2015) 「QOL と貧困：QOL にお金は必要か」村山伸子編『人間の QOL /Happiness /Well-being を高める条件 (仮)』明石書店、近刊。

阿部彩 (2015) 「子どもの肯定感とレジリエンス」埋橋孝文編著『子どもの貧困とレジリエンス』ミネルヴァ書房、近刊。

阿部彩(2015)「貧困と社会的排除の指標化」『社会と調査』第 14 号。

阿部彩・ユニセフイノチェンティ研究所 (2014) 「不況の中の子どもたち：先進諸国における経済危機が子どもの幸福度に及ぼす影響 日本解説版」日本ユニセフ協会.(総ページ数 6 頁)。

阿部彩 (2014) 「貧困研究から見た「幸福度」」計画行政学会『計画行政』37(2), p.29-34.

2. 学会発表

Movshuk, O. 「Child poverty in Japan: comparing the accuracy of alternative measures」、公的統計のマイクロデータの利用に関する研究集会、統計数理研究所(東京)、2014.11.21。

Movushuk, O. 「Child poverty in Japan: comparing the accuracy of alternative measures」、AGI セミナー、アジア成長研究所 (北九州市)、2014.11.27.

Movushuk, O. 「Child poverty in Japan: comparing the accuracy of alternative measures」、14th International Convention of the East Asian Economic Association、チュラーロンコーン大学 (バンコク)、2014 年 11 月 1 日。

阿部彩（2015）「子どもの貧困／女性の貧困」『女性／子どもの貧困プロジェクト研究会』北海道大学, 2015.3.28.

H. 知的所有権の出願・登録状況
なし。

米国における子どもの貧困に関する指標の取り組み

研究分担者 竹沢純子 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨

米国における①子どもウェルビーイング指標、②新たな方法による子どもの貧困率推計の取り組みについて、文献およびヒアリング調査に基づき報告する。

米国の子どものウェルビーイング指標は、政府、非営利団体、大学研究所により、各々の目的に沿って特徴ある指標の開発が行われている。官民がそれぞれに果たすべき役割を認識し、分担がうまく機能している。

連邦政府における統計作成部局の連携の仕組みが、子どものウェルビーイング指標、新たな貧困率の開発のプロセスで重要な役割を果たしている。指標は1997年の大統領令による子どもと家族の統計フォーラムの設置、新たな貧困率は2009年にアメリカ貧困計測法制定に基づき省庁横断テクニカルワーキンググループが設置され、連邦政府内で法的な位置づけを得て、開発が進められた。

米国の指標、貧困率はともに国際基準ではなく、自国のニーズに沿ったものを開発している。国際比較よりも国内の地域別への関心が高く、近年地域別の推計が可能な公的統計の整備が進んだことを背景として、地域別の指標作成、貧困率の推計が盛んに行われている。

米国は現物給付や税による政策の効果が貧困率に反映されるよう改善を図った。その結果、子どもの貧困率は公式貧困率よりも低く、また近年は低下傾向にあることが明らかになった。日本において今後子どもの貧困率を削減目標として設定するのであれば、政策効果が貧困率に正確に反映されるよう、現物給付を含む推計方法を検討する必要がある。

A. 研究目的

本研究は、近年の米国における子どもの貧困に関する指標の取り組みである、子どもウェルビーイング指標開発、および新たな方法による子どもの貧困率推計から、日本への示唆を得ることを目的とする。

子どものウェルビーイング指標は、1990年代以降に政府、財団、大学等が開発し、政策担当者、マスコミ、アドボカシー団体等により広く利用されている。また、貧困率に関しては、公式貧困率に代わる新たな推計方法の開発が進められ、子どもの貧困

率について新たな知見が生まれている。

日本における子どもの貧困に関する指標の取り組みは、2009年より厚労省が子どもの貧困率の公表を開始し、2014年には子どもの貧困対策大綱において13項目の指標が設定され、政府の取り組みがようやく始まった段階にある。日本の今後の指標の在り方を考える上で、20年以上の蓄積がある米国の取り組みは参考になるものと思われる。

B. 研究方法

文献およびヒアリング調査による。2016年3月10日-15日に米国の以下の機関を訪問しヒアリングを行った。

1. 子どもウェルビーイング指標作成機関
(アニー・ケーシー財団、大統領府行政予算管理局子どもと家族の統計に関する連邦フォーラム)、
2. 子どもの貧困率の推計
(ニューヨーク市経済機会センター(CEO)、コロンビア大学子ども貧困センター(NCCP))

C. 研究成果

(1) 子どもウェルビーイング指標の取り組み

子どもウェルビーイング指標とは、子どもの権利条約を機に 1990 年代以降に国際的に進んだ取り組みで、子どもの生活の質を経済、教育、安全、住居など複数の分野から包括的に測るものである。米国では 1990 年代に、公的統計整備の進展等を背景に開発が進んだ。代表的な取り組みは 3 つである (KIDS COUNT、America's Children、Child and Youth Well-being Index)。米国の取り組みの興味深い点は、政府、非営利団体、大学研究所という多様な主体が、それぞれの目的に沿って特徴ある指標の開発を行っている点である。官民の役割分担がなされており、政府が子どもに関する公的統計を網羅的に取りまとめる一方、民間では政府が整備していない州別、時系列指標を公表している。

KIDS COUNT

アニー・ケーシー財団が、自らの財源、スタッフにより作成している。一般市民が利用しやすい形で提供することにより、子どもが置かれた状況への関心を高め、政策を動かすことを目的とする。州別の集計が特徴であり、指標を分野別および分野総合で指数化して州別ランキングを公表し、高い

関心を集めている。

America's Children

大統領府予算管理局所管の子どもと家族の統計に関する連邦フォーラムが、各省庁が作成する子どもや家族に関する統計指標を取りまとめ公表している。フォーラムは、指標の取りまとめに加えて、各省庁の統計担当者が連携協力し、子どもと家族に関する統計の改善を図っている。

Child and Youth Well-being Index

デューク大学子ども家族政策研究センターが子ども発達財団から助成を受けて作成している。分野別および分野を総合して指数化し、1975 年からの時系列変化が見られる点が特徴で、米国の子どものウェルビーイングが長期的に改善してきたのかどうかを確認できる。

(2) 新たな方法による子どもの貧困率推計

子どもの貧困率は、子どもの教育達成や健康リスクに大きな影響を与えることから、子どもウェルビーイング指標のうち重要な指標の一つとされている。近年、従来の公式貧困率では、タックスクレジット、食料援助、保育や住宅への補助等による貧困削減効果を加味できない点や、生活費の地域差が考慮できない点が問題視されてきた。新たな方法である SPM(Supplemental Poverty Measure)によるセンサス局の推計によれば、2009-2013 年の子どもの貧困率は、公式貧困率よりも SPM のほうが低くなる。2013 年で公式貧困率は 20.4% に対し、SPM は 16.4% である。その理由は SPM では現物給付等を所得に含めることによる (Short, 2013)。また時系列推計を行った Fox, L. et al. (2014)によれば、公式貧困率では 1990 年 20.6% から 2000 年にかけて低下、その後上昇に転じ 2012 年は 21.8% と 1990 年と同レベルとなった。

一方、SPM によると 1990 年 27.3%から減少傾向で推移し 2012 年 18.7%へと 8.6 ポイント大きく低下している。新旧の推計方法によって、子どもの貧困率が近年横ばいとみるのか、それとも下がったとみるのか、評価が変わってくる。近年の SPM の方法による子どもの貧困率の低下は、現物給付や税額控除等の子どものいる世帯向けの政策効果が表れたものと解釈されている。

D. 考察 E. 結論

第 1 に、米国の子どものウェルビーイング指標は、政府、非営利団体、大学研究所により、各々の目的に沿って特徴ある指標の開発が行われている。官民がそれぞれに果たすべき役割を認識し、分担がうまく機能している。政府が公的統計を網羅的に取りまとめる一方、民間では政府が整備していない州別、時系列指標を公表している。官民が取り組むことで、国民にさまざまな指標を提供することに成功している。

第 2 に、連邦政府における省庁間の連携の仕組みが、子どものウェルビーイング指標、貧困率において、その開発、改善のプロセスで重要な役割を果たしている。指標については 1997 年の大統領令による子どもと家族の統計フォーラムの設置、新たな貧困率は 2009 年にアメリカ貧困計測法制定に基づき省庁横断テクニカルワーキンググループが設置され、連邦政府内で法的な位置づけを得て、開発が進められた。

第 3 に、米国では国際比較への関心は低いこともあり、米国の指標、貧困率はともに国際基準ではなく、自国のニーズに沿ったものを開発している。近年、公的統計の拡充が進んだことを背景として、地域別の指標、貧困率の推計が盛んに行われており、高い関心が寄せられている。

第 4 に、日本において今後子どもの貧困率を削減目標として設定するのであれば、政

策効果が貧困率に反映されるよう推計方法を見直す必要がある。現在の厚労省推計は現物給付を考慮していない。米国は現物給付や税による政策の効果が貧困率に反映されるよう改善を図った。その結果、子どもの貧困率は公式貧困率よりも低く、また近年は低下傾向にあることが明らかになった。日本における現物給付を含めた推計方法は今後の検討課題とする。

F. 健康危険情報

なし。

G. 研究発表

1. 論文発表

なし。

2. 学会発表

なし。

H. 知的所有権の出願・登録状況

なし。

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）
分担研究報告書

2000年代以降の先進諸国における子どもの貧困対策：ドイツ、デンマーク、日本の状況

研究分担者 田宮遊子 神戸学院大学 経済学部
研究協力者 浦川邦夫 九州大学 経済学部
渡辺久里子 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨

本研究は、諸外国における子どもの貧困対策の現状を調査し、日本の状況と比較したうえで、今後の日本における子どもの貧困対策への示唆を探ることを目的とし、公的貧困報告書を刊行しているドイツとデンマークについての調査を実施した。両国の現状に関するヒアリング調査からは、日本においても、貧困対策の実施体制や貧困指標の多元化について検討することの必要性が示唆された。データ分析、分析結果の検証、報告書の作成という貧困対策の実施過程において、透明性・客観性を確保するために、各段階ごとの独立性、第三者評価の仕組み、民間関連団体の役割についての検討が必要であることが示唆された。また、具体的な対策を検討するための豊富なデータを提供するために、一つの基準での貧困率だけでなく、剥奪指標や最低生活費による貧困基準などの多元的な指標と、指標を示すためのデータの収集の必要性が示唆された。

A. 研究目的

本研究は、諸外国における子どもの貧困対策の現状を調査し、日本の状況と比較したうえで、今後の日本における子どもの貧困対策への示唆を探ることを目的としている。

子どもの貧困対策について、各国では、実態把握、改善目標の設定、改善のための予算の投入・政策の実施、政策評価が行われている。日本では、2014年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行され、同年8月に「子どもの貧困対策に関する大綱」で、子どもの貧困に関する指標と重点政策が定められた。そこで本研究では、同種の取り組みを実施している諸外国における、子どもの貧困対策の枠組み、基礎データの収集方法を含む調査研究の方

法、子どもの貧困対策をめぐる社会経済政治的状况について把握する。今年度は、公的貧困報告書を刊行しているドイツとデンマークの状況について調査を実施した。

B. 研究方法

ドイツとデンマークにおいて、貧困指標として何が選定されているか、選定にあたってどのようなことが議論されたのか、貧困解消に向けて何を取り組んでいるか、さらに、基礎データの種類と収集方法や政策評価の方法について、貧困対策の関係省庁、民間の関連団体、研究機関にヒアリングを実施した。

ドイツ調査では、公的貧困報告書のとりまとめを行っている「連邦労働社会省」、子どもの貧困に関連した施策を所管している

「連邦家庭・高齢・女性・青年省」、福祉サービスを実施している民間社会福祉団体「ドイツカリタス連盟」の担当者に対してヒアリング調査を行った。

デンマーク調査では、2013年に作成された公的貧困報告書のとりまとめを行っている「社会統合省」、デンマークの労働組合のナショナルセンターである「デンマーク労働総同盟」(LO)の担当者、そして貧困報告書の作成に携わった「貧困に関する専門委員会メンバー」(The Expert Committee on Poverty)の1人であるペダーセン教授に対して、それぞれヒアリング調査を行った。

C. 研究成果

1. ドイツ

・貧困対策の実施体制

ドイツにおいては、民間福祉団体が政府の貧困報告書に先んじて、90年代初めに、独自の貧困報告書を発表した。これにより貧困の議論が喚起され、政府が報告書を作成する契機にもなった。

政府による貧困報告書 [*Lebenslagen in Deutschland· Armut und Reichtumsgericht der Bundesregierung*, (ドイツの生活状況—貧困・富裕報告書)] は、2001年に第1次報告書が刊行されて以来、内容の拡充や策定方法の変更をされており、最新版は2013年に刊行された第4次報告書である。

報告主体は連邦労働社会省とであるが、データ分析は公募により、研究機関や研究グループに委託する。その結果は、「鑑定書」として公開される。連邦労働社会省は、研究プロジェクトの成果を取捨選別し、関係省庁・関係団体と協議する。また、学術経験者で構成される「学術鑑定委員会」が前回報告書との連続性を確認する。さらに、民間福祉団体や労組等メンバーで構成される相談委員会で内容が確認される体制

をとっている。

・貧困率の定義、貧困指標、数値目標

報告書では、等価可処分所得の50%水準の貧困率を使用している。そのほか、17の貧困指標が現在定められている。子ども関連の指標としては、15歳未満の子どもがいる世帯の相対的貧困率、保育所通所率、学校出席率、母親の就労率等が含まれている。この指標のベースとなったのは、EUで2001年に取り決められたラーケン指標である。数字だけがひとり歩きすることのないよう、貧困指標の改善ターゲット(数値目標)は定めていない。

・データの収集方法

分析に用いるデータは、政府が実施する各種の大規模サーベイデータを用いている。調査ごとにサンプルが異なるので、貧困率も調査データごとに異なるのは、日本での状況と同様である。

・報告書の政策への影響

報告書は、透明性、客観性のあるデータを提供することに意義があり、具体的な政策提言は入っていない。報告書を受けた政策の変化としては、教育参加パッケージの拡充が挙げられる。

・現在の論点

2016年刊行予定の第5次報告書では、非正規雇用がライフステージに及ぼす影響、子どもと若年層(15~25歳)とを独立させた分析、資産の検討、主観的貧困の分析、分配・再分配に関する国民の評価等が加わる予定となっている。

民間関係諸団体からは、かれらの意見が取り入れられていないことが第一次報告書以来批判されている。

2. デンマーク

・貧困対策の実施体制

デンマークでは、LOが2010年に独自の貧困調査(税務署からのデータを使用)

を政府に先駆けて実施した。政府による貧困報告書 [*A DANISH POVERTY THRESHOLD*— a brief introduction to the analyses conducted and the methodology proposed] は 2013 年に刊行された。報告書は、研究者を含む「貧困に関する専門委員会メンバー」(The Expert Committee on Poverty) が作成し、社会統合省] がとりまとめを行った。今後は、1~2 年ごとに貧困報告書を作成することが検討されている。

- ・貧困率の定義、貧困指標、数値目標

この報告書で初めて公的な貧困線を定義した。所得方式と呼ばれており、等価可処分所得の中央値の 50% を貧困線とする相対的貧困率を採用している。ただし、3 年間継続して貧困線を下回ること、一人当たりの資産が 10 万 DKK 未満であること、学生は除く、という付帯条件がついていることに特徴がある。これは、与野党間での様々な議論の最初のたたき台とするための「保守的」な基準であると認識されている。

- ・データの収集方法

貧困の把握には、全世帯の所得、税、社会保障給付が捕捉された税務署データを使用している。なお、このデータは民間団体も利用可能であり、これを用いて前述の LO の貧困レポートが作成されている。

後述する、今後の新たな貧困指標による貧困把握のために、代替的社会分析センターの調査から計測された最低生活費や、消費者庁のカロリー計算のデータの活用、剥奪についての新たなサンプル調査の実施が予定されている。

- ・報告書の政策への影響

報告書で数値目標は設定されておらず、直接政策を拘束するのではなく、議論の土台となるものと位置づけられている。ただし、報告書のデータに基づいて貧困対策を

進めることは約束されている。

- ・現在の論点

貧困報告書は今後も定期的に刊行される予定となっている。今後は、所得を基準とした相対的貧困だけでなく、「生活費方式」(最低生活費を算定し貧困線とする) や剥奪指標をなど、他の EU 諸国の方法を参考に、様々な指標を使用しながら貧困を多面的に計測することが予定されている。

D. 考察

両国の状況から、日本の貧困対策に示唆することをまとめよう。

まず、貧困対策の実施体制に関しては、データ分析、分析結果の検証、報告書の作成の過程で、透明性・客観性を確保するための仕組みをどのように構築するのかが、ひとつの論点となる。報告書作成までの過程をひとつの機関で行うのか、複数の主体がかかわるのか、また、第三者評価を入れ込むか否か、民間関連団体の役割についても検討の余地がある。

次に、貧困線の定義について、両国では、定義自体を厳しくするよりは、広く合意をとりつけられるやや保守的な水準に設定されていた。また、資産の評価や学生の取り扱いをどうするかについての定義上の議論もあった。貧困指標については、所得を用いた貧困率だけではなく、主観的貧困、相対的剥奪、最低生活費を基準とした貧困など、多元的に貧困を把握することを志向する傾向があり、そのための新たな調査の実施なども検討されていた。日本では、OECD 基準の相対的貧困率を用いることが条文に明記されているのみであり、こうした諸外国のトレンドからはやや後れをとっているといえよう。

貧困指標の削減を定める数値目標を明記するか否かについては、両国とも慎重な姿勢であった。報告書はあくまで貧困対策の

ための基礎データを提供するという位置づけになっていた。日本の現状の取り組みは、数値目標が設定されておらず、削減目標の達成度によって政策を評価するという位置づけではない。他方で、豊富なデータを提供して対策の議論に与するというには、目新しい指標の公表予定もなく、ドイツやデンマークと同様な基盤が用意されているともいえない。子どもの貧困対策法では、調査研究の重要性が明記されているが、その具体的な方法や新たな調査の実施など、今後の改善が必要であると考えられる。

E. 結論.

「子どもの貧困対策に関する大綱」は、5年を目途に評価、検討される予定になっており、ドイツとデンマークの状況は、その際の議論の基礎的資料となり得る。とくに、貧困対策の実施体制や貧困指標の多元化についての検討の必要性が示唆された。

F. 健康危険情報

なし。

G. 研究発表

1. 論文発表

なし。

2. 学会発表

なし。

H. 知的所有権の出願・登録状況

なし。

「Child poverty in Japan: comparing the accuracy of alternative measures」

研究分担者 モヴシュク・オレクサンダー 富山大学経済学部

研究要旨

本研究は、日本における子どもの貧困を示す指標として、「全国消費実態調査」の調査票に依拠する世帯別の所得もしくは消費を基準とした 2 種類の指標を算出し、両者を比較分析している。そして、所得基準で計測する場合と比較して、消費基準で計測した場合の方が子どもの貧困を示す世帯数が少なくなるという結果を得た。さらにこの差異の発生理由として考えられる 3 つの要因（所得の過少申告、消費の過大申告、消費の平準化）の分析を行った。

A. 研究目的

日本における子どもの貧困を示す指標として、「全国消費実態調査」の調査票を利用し世帯別の所得と消費を基準にして算出する 2 種類の指標を作成し両者を比較分析することを目的とする。

(4) 非貧困世帯（所得もしくは消費基準のいずれを利用してても貧困に分類されない世帯）

次に「所得基準のみ貧困世帯」と「消費基準のみ貧困世帯」のグループの属性を精査し、グループ間の乖離を調べた。

B. 研究方法

「全国消費実態調査」（平成元年、平成 6 年、平成 11 年、平成 16 年）の調査票データを整理および編集し世帯全体の計算を行い、所得を基準にした子どもの貧困率と消費を基準にした同率を算出し、以下の 4 つのグループに世帯を分類する。

（倫理面への配慮）

該当なし。

C. 研究成果

所得基準で計測する場合と比較して、消費基準で計測した場合の方が子どもの貧困を示す世帯数が少なくなるという結果を得た。図 1 は、2004 年における前掲の所得もしくは消費のいずれかを基準に算出した子どもの貧困率を利用して分類した 4 つの世帯グループの内訳を示すものである。2004 年の場合、子供の貧困率は所得基準によると 10.4%（「所得基準のみ貧困世帯」6.3%+「両基準による貧困世帯」4.1%）であったが、消費基準によれば 7.6%（「消費基準のみ貧困世帯」3.5%+「両

- (1) 両基準による貧困世帯（所得および消費基準のいずれを利用してても貧困に分類される世帯）
- (2) 所得基準のみ貧困世帯（所得基準で貧困だが消費基準では貧困に分類されない世帯）
- (3) 消費基準のみ貧困世帯（消費基準で貧困だが所得基準では貧困に分類されない世帯）

基準による貧困世帯」4.1%) となり、前者より低い数値となった。

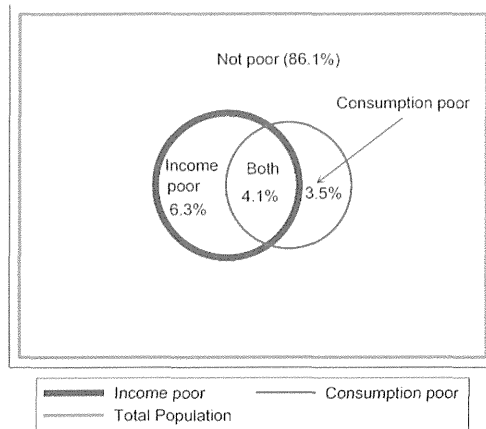


図 1. 所得基準および消費基準による子どもの貧困率の内訳 (2004 年)

そこで本研究では、この差異の発生要因として、先行研究で指摘があった以下の3つの可能性を検討した。

- ①所得の過少申告 (所得基準による貧困世帯数が増大)
- ②消費の過大申告 (消費基準による貧困世帯数が減少)
- ③消費の平準化 (所得減少のショックに対する消費の平準化)

その結果、消費基準による貧困率が低くなる主な原因が「①所得の過少申告」であるとする根拠は提示されたが、「②消費の過大申告」や「③消費の平準化」というその他の可能性を支持する十分な根拠は得られなかった。

また本研究では、物質的な観点から見た生活快適度 (住宅取得能力や、主な家庭用機器有無等を利用して計測) の低い世帯を特定化する指標として、所得および消費基準で測った貧困指標を比較した。27 種のこうした生活快適度の指標に関して、子どもがおり且つ生活快適度が低い世帯を特定するという観点からみると、所得よりも消

費を基準とした指標の方が優れており、ほぼ全ての種類の指標において有意な結果となった。

D. 考察 E. 結論

生活快適度をより正確に反映させるためには、消費を基準として貧困率を算出する方がより適しているにも関わらず、所得を基準に算出して子どもの貧困を特定化した場合、次の2つの問題が生じる。第一に、実際には最貧困層に属する子ども達ではないにも関わらず、「貧困」と分類されてしまう子ども達がいるという偽陽性の問題である。第二に、実際には最貧困層に属する子ども達を特定化できなくなってしまうという偽陰性の問題である。

日本における子どもの貧困分析において、こうした偽陽性や偽陰性の問題から、実際の状況と異なるグループに分類されてしまうケースはどの程度あるのか。

所得基準において貧困に分類されるが消費基準では貧困に分類されない世帯の子ども達が、偽陽性のケースに相当する。図1の「所得基準のみ貧困世帯」に示す通り、こうしたグループは2004年において子ども達全体の6.3%を占める。

反対に偽陰性は、消費基準において貧困に分類されるが所得水準では貧困に分類されない世帯の子供達のケースであり、同割合は3.5%(図1の「消費基準のみ貧困世帯」)であった。所得基準および消費基準のいずれを利用してても貧困に分類される「両基準による貧困世帯」の子ども達の割合4.1%であった。

貧困世帯に属する子ども達を分類する際にこうした偽陽性や偽陰性のケースが多く発生する場合、政策的に非常に重要な含意を示す。すなわち偽陽性のケースでは、実際には最貧困層に属していない世帯の子ども達に公的支援が配分されており、その一