

2. 日本

(1) 貧困対策の実施体制

2014年1月、議員立法により、子どもの貧困の解決を明示的に目的に据えた、子どもの貧困対策法が施行された。これは、子どもの貧困問題に国の責任を明記した画期的な法律であり、「貧困」という単語が名称に入った初めての法律でもある。

この法律に基づいた貧困対策実施の責任主体は「子どもの貧困対策会議」（以下、対策会議と略記）におかれた。これは、首相を長として、関係省庁の大臣（内閣府、文部科学省、厚生労働省）で構成されている。

より具体的な政策メニューは、大綱で定められている。大綱の作成主体は対策会議であるが、対策会議での決定の前に、まず、「子どもの貧困対策に関する検討会」（以下、検討会と略記）で議論が行われた。検討会メンバーには、有識者のほかに、死別母子世帯を中心とする当事者団体、遺児を支援する当事者団体も構成員であった。検討会がまとめた意見書を参考にし、対策会議が大綱案を策定し、最終的に閣議決定された。検討会は計4回、延べ10時間の議論が行われたのに対し、対策会議は計2回、延べ20分間の審議であった¹。後述するように、検討会が挙げた数値目標の設定などの意見は大綱案の中に組み込まれないなど、大綱の内容は、検討会の意見に対して抑制的なものとなっている。

地方自治体の貧困対策に関する計画策定は、努力義務規定とされた。計画の策定は努力義務ではあるが、都道府県単位での計画策定が進められており、また、市区町村単位での計画策定の動きもみられる²。

また、対策法と同時期に審議され、法制化された「生活困窮者自立支援法」の中でも子どもの貧困対策に該当する事業が盛り込まれている。貧困の連鎖を防ぐことを目的とする、生活困窮家庭の子どもへの学習支援事業がこれに該当する。ただし、この事業を行うかどうかは各自治体の任意となっている。意向調査によれば、2015年度より実施を予定している自治体は、全国で35.5%にとどまっている³。

(2) 貧困の定義

子どもの貧困対策法では、貧困率を「相対的に貧困の状況にある18歳未満の者の数として厚生労働大臣が定めるところにより算定した数が18歳未満のものの総数のうちに占める割合」と定義している⁴。具体的には、2009年から公表されている厚生労働省「国民生活基

¹ 審議時間については、内閣府が公開している検討会、対策会議の議事録より算出した。

² 子どもの貧困対策に関する独立した計画とする自治体や、大阪府のように、従来の子どもの関係の行政計画に子どもの貧困対策を加える方法をとっている自治体もある。東京都足立区など、区レベルでの策定も進められている。

³ 厚生労働省「施行準備進捗状況調査及び事業実施意向調査（第5回、平成26年12月実施分）の結果について」

⁴ 具体的な貧困率の定義は政令で定められており、平成26年政令第5号（「定義令」）に定義されている。

礎調査」の大調査年のデータをもとに算出した、OECD 基準での子どもの相対的貧困率を指している⁵。

この基準での子どもの貧困率をみると、早いペースで上昇傾向にある。最近公表された2012年の数値は、16.3%と過去最悪となっただけでなく、日本全体の貧困率（16.1%）を子どもの貧困率が若干ではあるが上回ってしまった。この貧困線にあたる所得額は、一人世帯であれば年間122万円、二人世帯で173万円、三人世帯で211万円、四人世帯で244万円となる。同年の子どものいる世帯の平均所得が年673万円であり、貧困線を下回る子どもをとりまく経済的な状況は深刻である。

(3) 貧困指標

子どもの貧困対策法では、上述した子どもの貧困率と、「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率」の2つが貧困指標として具体的に明記された。さらに、大綱では、合計25項目の指標が定められた。貧困率に関しては、子どもの相対的貧困率、ひとり親世帯の子どもの相対的貧困率を挙げるにとどまり、2009年以来公表されてきた貧困率の項目からさらに踏み出したものはなかった。

25指標のうち、教育支援関連では、引き上げることが望ましい指標として、生活保護世帯、ひとり親世帯、児童養護施設の子どもの高校・大学への進学率、ひとり親世帯の子どもの就園率が挙げられ、引き下げることが望ましい指標として、生活保護世帯の子どもの高校中退率が挙げられる。

生活保護世帯、ひとり親世帯、児童養護施設の子どもの中学・高校段階での就職率も指標に挙げられているが、これは教育機会の拡大を目指すのであれば、低下することが望ましいが、教育からも就労からも脱落する子どもを減らすことを目指すのであれば、上昇することが望ましいともいえる。実際、大綱では、子どもの就労支援も重点施策の中に含まれており、その場合には正規雇用での就職率、短期の離職率等、良質な雇用に結びついたかどうか判断できるような指標に分けていくことが求められる。

また、親に関する指標としては、唯一、ひとり親世帯の親の就業率が挙げられるにとどまった。

さらに、既存の政策のアウトプット指標としては、スクールソーシャルワーカー・スクールカウンセラーの配置率、就学援助制度の周知状況、大学生の日本学生支援機構の奨学金採用率が挙げられた。生活保護や児童扶養手当等の所得保障制度や、ひとり親世帯を対象とした各種就労支援策といった、既存の政策についての指標や、2015年4月から実施予定の生活困窮者自立支援制度関連の指標は盛り込まれなかった。また、妊娠期の支援や保

⁵ 国民生活基礎調査のデータをもとに算出することについては、通知で示されている（平成26年1月17日、府子第18号25・文科生第551号・雇児発0117第2号「厚生労働省の国民生活基礎調査により把握及び公表している子どもの相対的貧困率をもって『子どもの貧困率』を定義したものであること。」）

育など、乳幼児期の支援が盛り込まれていないことも指摘されている(湯澤 2014)。

(4) 数値目標

貧困対策の実施にあたり、貧困削減の具体的な数値目標を明文化することは、政府の貧困対策の推進を促進する効果を持ち、削減目標に到達できなかった場合の要因分析と、政策の組み直しが厳しく問われることにつながる。

子どもの貧困対策法では、貧困指標の削減に関する数値目標が示されなかった。ただし、法案の策定過程では、貧困削減の数値目標が、野党(民主、みんな、生活、社民)共同提出の「子どもの貧困対策法案」では盛り込まれていた。これは、2021年までに、子どもの相対的貧困率を15.7%(2009年)から10%未満に、ひとり親のそれを50.8%から35%未満にするというものだ⁶。法律で数値目標を設定することについて、貧困対策の実施状況の把握、貧困対策の積極的実施という観点から意義があると説明された⁷。しかし、国会での与野党修正協議の末、この貧困削減ターゲットは盛り込まれなかった。

数値目標を設定するか否かは、引き続き大綱策定の際に議論された。まず、検討会では、「子供の相対的貧困率、ひとり親世帯の貧困率等の削減目標の設定」⁸が必要との意見が盛り込まれた。しかし、最終的に、対策会議が決定した大綱案の中には数値目標は設定されなかった。

子どもの貧困対策の法制化にあたり、参照されることが多かったイギリスの「子どもの貧困法(Child Poverty Act 2010)⁹」では、貧困削減の数値目標が明文化されている。この法律は、子どもの貧困を撲滅することを目的に、2010年3月に制定され、親への就労支援、子どもと親への経済的支援、子育てに関する情報提供や相談機能の強化、保育・健康面への支援、住宅支援を行うことが明記されている。数値目標に関しては、経済的・物質的貧困率に関する4種類の数値の削減ターゲットが明文化されている。具体的には、2020年までに、相対的貧困率を2010年の17.5%から10%未満にする、経済的貧困と相対的剥奪との複合的貧困状態にある世帯を5%未満にする、2010年基準の貧困線を下回る世帯(「絶対的貧困」と呼ばれている)を5%未満にする、持続的貧困にある(3年間継続的に貧困線を下回る)世帯を7%未満にする¹⁰ことを目指している。数値目標を達成できなかった場合、政

⁶ 「子どもの貧困対策法案」(<http://www.dpj.or.jp/download/10768.pdf>)

⁷ 山井和則議員説明資料「数値目標を法律に定める理由及びその達成の方法について」(<http://www.dpj.or.jp/download/10771.pdf>)

⁸ 子どもの貧困対策に関する検討会「大綱案に盛り込むべき事項について(意見の整理)」2014年6月20日(http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/bosyu/pdf/20140620_seiri.pdf)

⁹ Child Poverty Act 2010 (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/9/contents>)

¹⁰ 持続的貧困に関する削減ターゲットは、法律制定時には2015年までに決定することとされていた。2014年10月に7%未満とすることが決定された。HM Government, 2014.10, *Setting the 2020 persistent child poverty target*, (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/364007/)

府はなぜ達成できなかったのかを分析し、報告しなければならない。

(5) データの収集方法

貧困対策の推進のために、調査研究の重要性と、その実施については、対策法、大綱のどちらにも明記されているものの、現段階で目立った新たな動きはみられない。

(6) 報告書の政策への影響

対策法の制定により、国は、毎年、子どもの貧困の状況と貧困対策の実施状況を公表する義務を負い、5年ごとに政策の再検討が行われる予定となっている。政策評価にあたり、大綱で明記された25の指標が参照されることになる。政策評価の実施主体は対策会議であるが、関係者からの意見聴取、政策の検証・評価作業を行うための仕組みを設けることが大綱に記載されている。ただし、現段階ではその詳細については不明である。

(7) 現在の論点

対策の実施体制に関しては、政策評価を行う組織体がどのような形で構成されるのかは未定であるように、実施体制はまだ確立された状態にはないといえる。こうした状況に関して、有識者や当事者がメンバーとなる常設の審議会を設置することが指摘されている(湯澤2014)。

対策の実効性を高めるために、指標による検証が重要であることは多くの論者が指摘している。では、何を指標とするかについて、相対的貧困率や剥奪指標といった貧困層の子どもの状況を示す指標、また、学術的にも国際的にも評価を得ている指標を選ぶことが望ましいこと、複数の項目を合成してひとつの指標とする複合指標の場合、項目間が矛盾する結果があり得るようなものは避けることが指摘されている(阿部2014)。解釈が二面性を持たないものを選定すべきとの指摘については、後述するドイツのヒアリング調査の際にも指摘された。また、政策評価に際して、同時期に成立した新たな貧困対策である子どもの貧困対策法と生活保護法改正、生活困窮者自立支援法を総合的に検証すべきであるとの指摘がある(大山2013)。

3. ドイツ

(1) 貧困対策の実施体制

ドイツにおいては、民間社会福祉団体¹¹であるパリテーティッシュュ、カリタス連盟が政府

Setting_the_2020_persistent_child_poverty_target_-_Government_consultation_response.pdf)

¹¹ ドイツには6大民間社会福祉団体があり、パリテーティッシュュとカリタスはそのうちの2つである。ドイツでは、国が福祉の枠組み(法律)を定め、民間団体を通じて福祉を供給す

の貧困報告書に先んじて、1990年代初めに、独自の貧困報告書を発表した。これにより社会において貧困の議論が喚起され、連邦政府が報告書を作成する契機にもなった¹²。今回ヒアリング調査を実施したカリタス連盟は、全2冊からなる報告書を刊行しており¹³、刊行の背景は大きく分けて2つあった¹⁴。1つには、1980年代から社会問題の多発、失業率の上昇などヨーロッパにおける福祉国家にひずみが生じ、貧困が顕在化したことである。そしてもう1つには、公的統計が拡充され、社会全体を見渡せるような量的な把握が可能となったことである。

2001年、連邦労働社会省は『ドイツの生活状況—貧困・富裕報告書(*Lebenslagen in Deutschland- Armut und Reichtumsgericht der Bundesregierung*)』(以後、「公的報告書」とする)を、閣議決定を経て公表し、それ以降定期的に公的報告書を刊行している。2005年に公表された第2次公的報告書、2008年の第3次公的報告書に続き、2013年に公表された第4次公的報告書が最新版である¹⁵。

公的報告書は、連邦労働社会省が他の関連省庁とも連携しながら公刊しているものであるが、公的報告書に用いられるデータ分析の結果は、研究機関・大学機関へ公募または直接委託した研究プロジェクトから得られたものである。各研究プロジェクトチームは研究報告書を作成し、公的報告書の「鑑定書」としてウェブ上で公開する。

連邦労働社会省は、第1次公的報告書を刊行して以来、策定方法の改善や内容の拡充を目指してきた。策定方法の改善に関しては、報告書の透明性を担保するため2つの委員会が組織されることとなった。そのうちの1つが学術専門委員会である。学術専門委員会は、20~25人程度であり、研究プロジェクトの委託を受けた研究者らで構成される¹⁶。もう1つの委員会は、相談委員会である。相談委員会は、州政府、連邦銀行、民間社会福祉団体、労働組合等40程度の団体から構成されている。相談委員会が設けられた背景には、第1次公的報告書を公表した際に、「指標の選択が恣意的である」、「関係団体の意見が取入れられていない」などの批判を受けたことがある。相談委員会は、議論の透明性を確保し、様々

る仕組みとなっており、病院、教育支援、就労支援、自立支援など様々な福祉を供給している。福祉供給に関する費用は連邦政府が負担し、民間社会福祉団体は税制上の優遇措置を受けている。民間社会福祉団体の規模は大きく、例えばカリタス連盟は2005年時点で全ドイツに25,000の事務所、50万人の正規職員、50万人のボランティアを擁する(春見(2008))。¹² 1990年代初頭から、社会で貧困問題が議論されるようになり、連邦政府が公式に報告書を作成する契機になったとする見解は、連邦労働社会省、カリタス連盟ともに一致していた。

¹³ Hause&Hubinger(1993a)および Hause&Hubinger(1993b)。

¹⁴ カリタス連盟ヒアリング調査より。

¹⁵ なお、第5次報告書は2016年公表予定とのことであった(連邦労働社会省ヒアリング調査より)。

¹⁶ 学術委員は、基本的には報告書が公表されれば解散となるが、次期委員会には前報告書の一部委員も参画し、報告書の継続性を担保し課題となった点について議論ができるようになっていく。また、第5次公的報告書からは若手研究者の枠も設けることとなっている。

な意見を公的報告書に反映させることが目的となっている¹⁷。これら 2 つの委員会や関係省庁との協議、調整を経て公的報告書が刊行されている。

内容の拡充に関しては、公的報告書のページ数が大幅に増えていることに象徴される。2001 年公表の第 1 次公的報告書は 290 ページであったが、2013 年公表の第 4 次公的報告書は 400 ページとなっている。加えて、第 4 次公的報告書はそれ以前の報告書から分析のアプローチが変更されている。第 4 次報告書は、人生の様々なライフステージに着目している点が特徴であり、人生のどの経路で貧困に陥るのか、また貧困からはどのように脱出するのかといった点に焦点があてられた。

(2) 貧困の定義とデータ

第 4 次公的報告書において、貧困率は等価可処分所得の 50% を相対的貧困線として、複数のデータから測定されている。等価尺度は、14 歳以上に 0.5、14 歳未満に 0.3 が用いられている¹⁸。複数のデータを用いる理由は、ドイツはデンマークのように全世帯の所得状況が分かるデータがないため、頑健性を確認し総合的に貧困率の傾向を捉える必要があることによる。その他の理由として、データの調査サイクルやサンプルサイズ、含まれる変数が異なっている点もヒアリング調査では指摘された¹⁹。

表 1 は、ドイツにおける相対的貧困率の推移をデータごとに示したものである。2005 年時点の相対的貧困率を比較すると、全体では 13%~18%、子どもでは 12%~26% とデータによって結果が異なっていることが見て取れる。しかしながら、貧困率の傾向は 2005 年までは上昇傾向にありその後はおよそ横ばいにあることは全てのデータに共通している。

¹⁷ しかしながら、カリタス連盟は、「第 4 次公的報告書作成の際、相談委員会が開催されたのは、報告書ができた後であり、関係団体の意見が反映される余地もなかった」と批判していた（ヒアリング調査による）。

¹⁸ 第 1 次公的報告書では、14 歳以上は 0.8、14 歳未満には 0.5 が使用されていた。等価尺度の変更は、貧困率に大きな影響を与える。第 1 次公的報告書の等価尺度の場合、子どもが 3 人以上いる世帯の貧困率はより高い傾向にあった。現在の等価尺度は、単身世帯に最も有効と言われている（連邦労働社会省ヒアリング調査より）。

¹⁹ 例えば EU-SILC は、EU レベルでの調査であり、国際比較をする上で非常に有用である。

SOEP はパネルデータであるため、一人一人のライフステージの推移を分析でき、ドイツ国内の世帯の状況に関して詳細な分析するのに適している。加えて、社会的に不利な立場にある人、例えば、移民を多く捕捉しているという特徴があり、貧困を分析する上で重要となっている。

EVS は、資産に関する情報が非常に細かく、対象者も 6 万人とサンプルサイズが大きいのが特徴である。ただし、この調査は 5 年に 1 度実施される調査であり、4 年に 1 度の公的報告書と公表のサイクルが一致しない。

一番大規模な調査はマイクロセンサスであり、ドイツの世帯における 1% が調査対象である。調査対象者は回答が義務づけられている点が他の調査と異なるが、データの詳細性に欠ける。

表1 データごとの相対的貧困率

(単位：%)

年次	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
全体													
EVS& EU-SILC	12					14	12	13					
SOEP	12	12	13	15	16	16	17	18					
マイクロセンサス								14.7	14.0	14.3	14.4	14.6	14.5
子ども(15歳以下)													
EVS& EU-SILC	14					15	11	12					
SOEP	16	16	18	20	22	23	25	26					
SOEP (補正後)	14	15	15	15	17	16	18	17	15	17	16		
マイクロセンサス(18歳未満)								19.5	18.6	18.4	18.4	18.7	18.2

出所：斉藤(2012)より筆者ら作成。

(3) 貧困指標

第4次公的報告書は、概要、パートA：マクロ経済環境、パートB：ライフステージ分析、パートC：報告書における重要指標の分析と解説、の4部から構成されている。報告書の中では、17の貧困指標、8つ社会全体に関する指標、そして5つの富裕に関する指標の計30の指標が用いられている(表2参照)。17の貧困指標は、EUで用いられているラーケン指標がベースとなっており、ラーケン指標そのものは、Atkinson et al(2002)を参照して策定されている。第4次公的報告書においては子ども関連の分析結果として、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。

指標の選択に関して、ヒアリング調査の際に強調されたのは、その指標が上昇傾向を示したり下落傾向を示したりした際に、状況が改善したのか悪化したのか解釈の余地を与えないことが重要であるという点である。例えば、子ども関連のデータとして「母親の就労率」が含まれているが、これは母親の就労率が上がることは子どもの貧困を改善するものと解釈されている。子どもがいる世帯の貧困リスクは、世帯の就労人数が多いほど低くなり、また就労形態もパートタイムや非正規雇用よりも正規雇用の方が低いことが明らかであるためである。

表 2 第 4 次報告書における指標

貧困指標
1. 貧困リスク率
2. 負債超過の者
3. 所得階級別健康状態
4. 所得階級別障害の状態
5. 中学校卒業資格に欠ける者
6. 職業訓練に欠ける者
7. 公共政策に関心を持たない者
8. 社会的つながりが希薄な者
9. ワーキングプア
10. 長期失業している者
11. 長期失業者率
12. 住宅環境が悪い
13. ホームレス
14. 公的扶助依存率
15. 騒音及び空気汚染
16. 物質的剥奪
17. 公的扶助申請前に、所得比例給付が申請可能だったもの
社会全体に関する指標
1. 所得分布
2. 生年時の平均余命
3. 教育への投資
4. 子ども・子育て支援
5. 就業率
6. 失業率
7. 所得貧困前の社会的給付
8. 借家人による家賃の支払い
富裕に関する指標
1. 所得・資産率
2. 所得階級別の健康状態が「非常に良い」「良い」者
3. 高等教育
4. 特定の政治政党のメンバーシップであるか
5. 市民社会活動として NGO 等の団体に積極手に参加しているかどうか

出所：ヒアリング調査時の提供資料に基づき、筆者ら作成。

(4) 数値目標

これまで述べたように、公的報告書には多くの指標とデータが公開されている。しかしながら、公的報告書では貧困指標の改善ターゲット(数値目標)は設定されていない。ドイツは、「欧州 2020 戦略」の中に掲げられている加盟国における貧困撲滅の一環で、国内の長期失業を 2008 年の平均値から 2020 年までに 2 割削減するという目標を掲げているが、それ以外の具体的な数値目標は現時点では存在しない。

カリタス連盟へのヒアリング調査でも、数値目標の設定には消極的な姿勢が示された。その理由は、削減目標を設ければその特定のターゲットのみ着目され、数字が上がったか下がったかという矮小化された議論に陥ることを懸念するためである。また数字には二面性があり、個人の状況が改善したかどうかは 1 つの指標からは判断がつかないこともあげられた。

具体的には、「欧州 2020 戦略」において失業率に関する削減目標をたてている。しかし失業率が改善したとしても、最低生活に満たない就業者が受給できる求職者基礎保障の差額給付に関しては、その受給者数は増える可能性がある。ドイツにおいて、差額給付の受給者数が増えることは社会問題化している向きもあるが、失業状態から就労に至って部分的に自立できる人が増えたという状況を表している可能性もあり、一概に社会経済的な状況が悪化したのかどうかは分からない。

(5) 報告書の政策への影響

ドイツでは 2001 年に第 1 次公的報告書を公表して 10 年以上経つが、これまでに公的報告書が直接的な契機となって導入された貧困対策はない。しかしながら、公的報告書ではデータの分析結果をもとに、どのような政策をとるべきか、個人のライフステージ別に提唱している。2011 年に「教育参加支援パッケージ²⁰」が導入されており、また年金改革や最低賃金改革も行われており、間接的な影響はあったとみなされている。

このように、公的報告書の作成・公表は、間接的には社会全体で貧困問題に取り組むという社会の合意を形成するうえで重要な役割を果たしたと考えられている。また公的報告書は、連邦政府が所得・資産の分配・再分配の問題に関心を持っていると公言していることを意味する。公的報告書の一番重要な成果は、貧困・富裕の実情について透明性・客観性のあるデータを提供した点にあると、ヒアリング調査では強調された。

(6) 現在の論点

2016 年刊行予定の第 5 次報告書では、第 4 次報告とほぼ同じスキームで作成される予定

²⁰ 2011 年に、貧困世帯の子ども社会的・文化的な最低生活水準を保障するために「教育と社会参加支援パッケージ」が導入されたが、これは公的報告書とは独立した施策であった(連邦労働省ヒアリング調査より)。なお、どうパッケージの学術的評価が進められており、最終報告書は 2016 年に公表予定である。

であるが、新たに取り上げることとして、「非正規雇用、非典型雇用の状態が、人々の将来のライフステージにどのような影響を及ぼすのか」、「社会的排除がどのように進むのか」、「富裕層の存在が民主主義、政治プロセスにどのような影響をもたらすのか」、「分配、再分配に関して人々はどのように評価しているのか」などが計画されている。

一方で、カリタス連盟は地域間格差を報告書に盛り込むべきであると、ヒアリング調査時に主張していた。ドイツは連邦国家であり、財政力が州によって大きく異なり南北格差が問題となっている。特に、教育や支援員等に財政を投入できる州とできない州では、子どもの教育達成に影響を与える可能性がある。

以上述べてきたように、ドイツでは10年以上にわたって公的報告書を刊行してきた。本調査からは、関係団体の意見を取り入れることには一定の課題があると見受けられたが、連邦政府が貧困を問題と捉え、客観的なデータを公表し続けることは、貧困対策の重要なステップであると考えられる。

4. デンマーク

(1) 貧困の調査・対策の実施体制

デンマーク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6月に刊行された。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ものである。デンマークでは、政府の貧困調査に先駆けて、労働組合のナショナルセンター(以下、LO)が2010年に独自の貧困調査を実施している。LOの調査に続き、「社会的弱者のための評議会」や「社会委員会」においても公式な貧困調査の実施が勧告され、デンマーク政府の貧困報告書の公表に一定の影響を与えた。

(2) データの収集方法

公的な貧困報告書における貧困の把握には、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が使用されている。このデータは民間団体も利用可能であり、これを用いて上述のLOの貧困調査も実施されている。この点は、ドイツの「公的報告書」と大きく異なる点である。

(3) 貧困の定義

デンマーク政府が2013年に公表した公式な貧困線は、「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が採用された。ただし、貧困を定義する際は、①3年間継続して貧困線を下回ること、②一人当たりの資産が10万クロネ未満であること、③学生は除く、という付帯条件がついている点に特徴がある。これら

の付帯条件は、具体的な数値は異なるものの、先に実施された LO の貧困調査における貧困者の認定で用いられた条件と類似している。(LO の調査では、付帯条件は①2年間継続して貧困線を下回ること、②一人当たりの資産が2万5000 クローネ未満であること、③学生は除く、というものであった。)

EU 諸国の貧困率の国際比較では、貧困ラインとして等価可処分所得の中央値の 60% が設定されるケースが多い。この点について社会統合省にヒアリングを行った結果、「デンマークでは、中央値の 60% に貧困ラインを設定すると、通常の年金生活者も貧困層に含まれることになり、デンマークではなじまない。彼らは医薬品など様々な財で現物給付を受けられるので、50% に設定がなされた」との回答を得た。また、一定資産を保有する世帯(10 万クロネ)を貧困層から除外した根拠については、「厳密な理論的根拠はないが、与野党間での様々な議論の最初のたたき台とするため、できる限り多くの人たちから賛同を得られやすい保守的な数値を提示した」との回答を得た。

表 3 は、2013 年にデンマークが公表した「所得方式」の貧困線を世帯人数ごとにまとめたものである。すなわち、等価可処分所得が 103,200 デンマーククロネ未満の者が潜在的な貧困者となり、付帯条件で除外されなかった者が貧困者として認定されることとなる。

表 3 デンマークの貧困線

世帯人数	貧困線 (クロネ)	一人あたりの換算額 (クロネ)	等価可処分所得 (クロネ)
1	103,200	103,200	103,200
2	156,400	78,200	103,200
3	199,400	66,500	103,200
4	237,000	59,300	103,200
5	271,000	54,200	103,200
6	302,300	50,400	103,200

(出所) Socialudvalget (2013)

(4) 貧困指標

2010 年より以前の税務調査データを用いた結果によると、2010 年の貧困者の数は総数で 42,200 人であり、約 0.7% 程度の非常に小さい貧困率であった。ただし、就業形態や家族形態、移民・非移民の差異に注目すると、貧困になるリスクに大きな違いがある点が注目される。表 5 は「所得方式」による経済的貧困者の数、貧困リスクについて、本人の属性別にまとめた結果であり、完全失業者や自営業、単身世帯の者、非西欧系の移民などが、相対的に貧困リスクが高い点が示されている。

表 5 属性別に見た経済的貧困者の数、貧困リスク

総数	貧困者の数	貧困リスク指標
	42,200	100 (基準)
労働市場の就業形態		
-完全失業者-	12,400	806
-自営業-	4,300	332
家族形態		
-単身世帯 (65歳未満、子ども無し)	17,000	255
民族		
-非西欧系移民 (第二・第三世代)	4,600	535
-非西欧系移民 (第一世代)	11,100	603

(出所) Socialudvalget (2013)

(5) 子どもの貧困

また、政府の貧困報告書では、子どもの貧困について 1 章分が割かれ、様々な分析が報告されている点が大きな特徴である。デンマークは、子どもの教育機会の均等や健康を保障するために、無料の教育制度、医療制度が存在しており、国際比較でみると、子どもの経済状況は全体として非常に良好な国に位置づけられている。相対的貧困率がきわめて低位な水準にあることは冒頭でみたが、他にも、例えば、ユニセフ (Innocenti Research Center) (2012) の「*Report Card 10* – 先進国の子どもの貧困」では、先進国における子どもの経済的・物質的剥奪(「インターネットへのアクセスの有無」や「学校の遠足の費用を負担できるか」など全部で 14 項目)についてまとめており、デンマークの 1~16 歳の子ども中で剥奪を経験する子どもは 2.6%で子どもの剥奪がさほど見られない国とされている(ここで云う剥奪とは、家庭における経済的側面や、その他の社会的・精神的な側面で本人が剥奪を感じているかどうか注目した概念である。)

しかし、近年は、デンマークにおいても政策上の重要なテーマとして子どもの貧困が取り上げられるようになってきている。報告書では、世帯所得と子どもの生活条件が必ずしも比例しないことに留意する必要がある点が強調されている。例えば、所得は平均よりやや高いが、親の薬物依存や多大な負債により子どもが経済的・物質的剥奪を経験する場合もある。

デンマークの国立社会福祉研究所(以下、SFI)は、1995年にデンマーク人を親とし、同年秋に生まれた 6,000 人の子どもを対象に「子ども追跡調査 (BFU)」を実施した。その後、SFI は 3 年おきに子どもの生育条件や生活状況に関するデータを収集しており、同調査で得られた内容の一部が、政府の貧困報告書にもまとめられている。この調査では主に以下の 3 つの指標に基づき、家庭の貧困・剥奪の状況が記述されている。

- 低所得世帯の割合（等価可処分所得の中央値の 50%を貧困ラインに設定）
- 剥奪に関するアンケート調査の回答結果
- 子どもの母親による世帯所得の評価の回答結果

剥奪に関する調査は、1.日常的必需品（食料、医薬品など）、2.社会的活動、3.住宅に関する事項（修復、暖房費など）、4.個人的活動（休暇、美容院など）の 4 つのカテゴリーに分類されており、これらのカテゴリーに含まれる項目で、それぞれ 1 項目以上の剥奪を経験している場合は複合的剥奪（マルチ・デプリヴェーション）と定義される。

SFI の調査によると、2010 年の 1 年間で低所得世帯であった者は、対人口比で 3%の 167,000 人であった。そして、そのうち、子どもは 2,000 人で、国内の子どもの約 3.5%であった。低所得層の子どもは、デンマーク人の場合は、ひとり親（シングル・ペアレンツ）の子どもが多数を占めている。また、デンマーク人以外の移民、またはその子孫の世帯では、ひとり親世帯に限らず子どもの貧困率が高い傾向にある。

さらに、低所得層の子どもの母親・父親の最終学歴は、義務教育、後期中等教育（高等学校）のケースが圧倒的に多い。2008 年～2010 年において 3 年連続して低所得であった家庭の子どもの数は 11,000 人弱であり、これは子どもの総数の（2010 年）の約 1%に相当している。調査結果によると、2000 年代前半から後半にかけて、貧困の増加が特に顕著なのは、完全失業者の親をもつ移民の子弟およびひとり親世帯の子どもであった。

(6) 貧困が及ぼす子どもへの影響

SFI の「子ども追跡調査」の結果をまとめた貧困報告書では、家庭における経済的な資源が不足することや親の長期失業により、余暇活動が制限され、子どもの健康状態や卒業試験の平均点などにもネガティブな影響がある点が明らかにされている。例えば、低所得グループに属した期間が 4 年以上の「長期貧困」と定義される家庭で育った子どもは、国民学校の卒業試験の平均点が 10 以上の者が 5%にすぎないが、貧困を経験しない家庭の子どもの割合は 14%となっている。また、複合的剥奪を経験する青少年は、剥奪を経験しない者に比べ、アルコール、薬物、煙草等の消費量がより多い点が示されている。

また、同調査では、親の所得や教育水準が、子どもが成人した時の生活状況にどれほど大きな影響を及ぼすかを示す社会的流動性の指標を分析している。デンマークは OECD 諸国の中で見ると、親の所得が成人した子どもの所得に及ぼす影響が最も少なく、社会的流動性の高い国の一つである。とはいえ、デンマークでも、所得が最も低い親の子どもは、低所得になる傾向が強く、成人して高所得を得るケースは相対的に小さくなる。例えば、両親の所得(1989 年当時)が下位 20%内であった者は、20 年後に自身が手にする所得が上位 20%以内である確率は 12%程度と低くなる。報告書では、父親や母親の学歴と子どもが高等教育に進学する確率にも一定の相関が見られ、所得の流動性に比べて教育や就業形態の

流動性の方が低くなっている点が指摘されている。

(7) 貧困調査の今後の予定

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、所得を基準として相対的貧困を計測する「所得方式」だけでなく、最低生活費を算定して貧困線とする「生活費方式」や剥奪指標を活用する方式など、貧困をさらに多面的に計測することが予定されている。「生活費方式」は、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を活用して最低生活費の計算が行われる。また、剥奪指標に関しては、多次元の剥奪についてのデータを今後 1~2 年ごとに 3000~4000 程度のサンプルから収集し、分析が行われる予定である。

(8) 報告書の政策への影響と今後の論点

デンマークでは、これまで貧困とは直接関係のない基準に基づいて、政治家や行政が社会扶助制度等の給付水準を決定してきた側面がある。しかし、2013 年に公的な貧困ラインが設定されたことで、あらためて社会扶助制度の給付水準の妥当性が明示的に議論される下地ができたといえる（倉地 2014）。現在、地方政府による貧困レポートは、人的資源に余裕がないため刊行されていないが、コペンハーゲン市については、市内の貧困報告書がデンマーク語のみであるが、刊行予定である。それぞれの自治体でどれだけの貧困者がいるかを、各自治体は把握しており、地域別の貧困者数が公にされている点は、日本においても参考になる。

また、上述の通り、貧困報告書では、「子どもの貧困」について、1 章分があてられ重点的な分析がなされており、日本の子どもの貧困への方策を考える上でも重要な視点を提供している。特に、父親・母親の学歴・所得・職業と子どもの貧困との関連性について豊富な分析がなされている。

もっとも、貧困者の削減目標については具体的な数値目標が挙げられていない点が特徴である。「欧州 2020 戦略」における各国別の「2020 貧困・社会排除目標」でデンマークは、「働けるのに働けない世帯に暮らす者を 2 万 2 千人排除」を出しているが、これは雇用省が出した数値であり、今回の貧困報告書では掲載されていない。これは、数値目標が独り歩きしてしまうことを避けるための措置であったと考えられる。日本でも数値目標の設定に対する検討は必要だが、先進国の公的貧困調査の内容を踏まえ、慎重な吟味が必要である。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おり、今後のデンマーク政府の貧困対策についての動きが注目される。

5. 考察

ドイツとデンマークの状況から、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。ドイツで実施されている「相談委員会」を通じた意見聴取や報告書のチェック機能は参考になろう。

次に、貧困線の基準について、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、デンマークでは、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、多元的な貧困把握が試みられている傾向があり、そのための新たな調査の実施なども検討されている。日本では、OECD 基準の相対的貧困率を用いることが政令で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。

貧困対策の実施にあたり、貧困削減の具体的な数値目標を明文化することのプラスの効果としては、政府の貧困対策の推進を促進する、政策の実効性がより求められる、削減目標に到達できなかった場合の要因分析と、政策の再検討が厳しく問われるといった効果が見込まれる。一方、容易に達成可能な消極的な数値が設定されるおそれや、目標に到達しそうな比較的条件の良い人を支援しようとする²¹などのマイナス面も考えられる。

数値目標については、ドイツ、デンマークとも慎重な姿勢であった。報告書を刊行することにより、政府の貧困対策への取り組みの「本気度」を示すと同時に、報告書は貧困対策のための基礎データを提供し議論を喚起する役割にとどまるという位置づけであった。つまり、報告書が直接政策への具体的な提案を行うものではないというものだ。

実態把握、政策評価のための調査研究に関しては、実態の把握は所得面だけでなく、剥奪指標などによる多元的、子どもの属性別でのより詳細な把握が両国で進められている。また、デンマークでは、子どもへの大規模な追跡調査が実施されており、より詳細な貧困の要因、政策の効果測定が行われている。一方、日本でも調査研究の重要性については、子どもの貧困対策法においても、その重要性が明記されているが、具体的な方法や新たな調査の実施など、明確にされていない。

また、地方レベルでの状況把握について、デンマークでは地域別の貧困者数が公表されており、実態把握が行われている。ドイツでは地域間格差の現状を報告すべきであるとの意見がある。都道府県レベルでの貧困対策の計画策定が進められている日本においても、

²¹ 例えば、大山（2013）は、自立支援の評価項目を就職率とした場合、就職できそうな人だけを支援し、就職困難層は支援の対象から外すというインセンティブが働くと指摘している（大山 2013：222-225）。

地方レベルでのデータの把握のための情報の共有、人的資源の配置が求められよう。

参考文献

阿部彩(2014)『子どもの貧困Ⅱ-解決策を考える』岩波新書

春見静子(2008)「ドイツ・カリタス連合体の研究VI:カリタスにおけるボランティアの役割」
『カトリック社会福祉研究』Vo. 8, pp. 25-44

Hause&Hubinger(1993a) *Arme unter uns: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung*, herausgegeben vom Deutschen Caritasverband

Hause&Hubinger(1993b) *Arme unter uns: Dokumentation der Erhebungsmethoden und der Instrumente der Caritas-Armutsuntersuchung*, herausgegeben vom Deutschen Caritasverband

Innocenti ResearchCenter (2012) Report Card 10-Measuring Child Poverty. Firenze: UNICEF.

倉地真太郎(2014)「デンマークの社会扶助—現金援助金の給付水準決定方式と給付基準の変遷」山田篤裕・布川日左史・貧困研究編集委員会編『最低生活保障と社会扶助基準—先進8カ国における決定方式と参照目標』明石書店

大山典宏(2013)『生活保護 vs 子どもの貧困』PHP 新書

齋藤純子(2012)「ドイツにおける子どもの貧困」『大原社会問題研究所』No. 649, pp. 16-29.

Socialudvalget (2013) EN DANSK FATTIGDOMSGRÆNSE—Nanalyser og forslag til opggopggil oppg, EKSPERTUDVALG OM FATTIGDOM.

湯澤直美(2014)「子どもの貧困対策推進法の施行と大綱策定」『法律のひろば』2014年7月号, pp.4-11

謝辞

ヒアリング調査に協力頂いた関係諸機関に感謝申し上げます。また調査の際、通訳として同行頂き、資料等の翻訳も引き受けて下さった、田口繁夫氏(デンマーク)、三浦なうか氏(ドイツ)にも謝意を表したい。なお、本稿の見解は、著者の所属組織の見解を反映するものではなく、全ての誤りは筆者に帰する。

米国における子どもの貧困に関する指標の取り組み

国立社会保障・人口問題研究所 竹沢 純子

はじめに

本稿では、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、および新たな方法による子どもの貧困率推計について、文献およびヒアリング調査¹に基づき報告する。

子どものウェルビーイング指標・指数は、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、子どもの貧困率に関しては、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。

この分野の日本における取り組みは、2009年から厚生労働省が子どもの貧困率の公表を開始し、2014年に会議決定された子どもの貧困対策大綱で13指標が設定されたところであり、政府の取り組みが少しずつ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。

構成は次の通りである。Ⅰ節で子どもウェルビーイング指標の取り組み、Ⅱ節で新たな方法による子ども貧困率推計を紹介し、最後に米国の取り組みを総合的に考察し日本への示唆を述べて結びとする。

Ⅰ. 子どもウェルビーイング指標・指数の取り組み

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(竹沢,2013)。国際機関およびいくつかの先進諸国で作成されているが、指標の分野、項目の選定は、同条約を理論的基礎として行われることが多い。

一方、米国の子どもウェルビーイング指標は、米国が権利条約を批准していないため、明示的に同条約を基礎とするものはないものの、「子どもという集団が良い生活の質を享受できているかどうかを表す統計(O'Hare, 2012)」として、政府、非営利団体、大学研究所により開発が進められた²。1990年代に米国で開発が進んだ背景として、子どもに関する教育や健康の分野の統計整備の進展、成果にもとづくマネジメント手法への移行、連邦政府から州・地域への権限委譲、IT技術の進展によるデータ入手コストの低下等があったという(Lippman,2005)。

¹筆者は2016年3月10日-15日に、KIDS COUNTプロジェクト(アニーケーシー財団)、連邦政府子どもと家族の統計フォーラム、NY市Center for Economic Opportunity(CEO)を訪問しヒアリングを行った。

²米国の1960年代以降における子どもウェルビーイング指標発展の歴史をまとめたLippman(2005)によれば、米国では1990年代より前に子どもに関する指標として1960-70年代の社会指標運動の時期に発達心理学者のブリムらによって作成が行われていた。ブリムは1998年当時、Child and Youth Well-being Index事業の委託元であるFCD財団の理事長を務めており、同指標の作成を促した。

米国の代表的な3つの取り組みの概要は表1の通りである（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。以下では開始が早い順に、概要を述べる。

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政府フォーラムが、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。分野別あるいは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。

以下では、今回ヒアリングを行った、KIDS COUNT、America's Children について背景、目的、指標項目とその選定方法、主なユーザー等について整理する。ヒアリングを実施しなかった Child and Youth Well-being Index は以下では扱わず、別稿に譲る。

表1 米国における子どもウェルビーイング指標・指数の取り組み

指標・指数名	KIDS COUNT (子どもの計測)	America's Children : National Well-being of Children (アメリカの子ども : 全米の子どものウェルビーイング)	Child and Youth Well-being Index(子どもと若者のウェルビーイング指数)
作成機関	財団 (Annie Casey E. Foundation)	子どもと家族の統計に関する連邦政府フォーラム (Federal Inter-Agency Forum on Child and Family Statistics) 大統領府 (Executive Office of the President) 予算管理局 (Office of Management and Budget) が所管	大学研究機関 (デューク大学子ども家族政策研究センターDuke University, Center for Child and Family Policy)
財源	財団 (Annie Casey E. Foundation)	税・公費 (連邦政府)	財団 (The Foundation for Child Development)
開始年	1990年	1997年	1998年
作成期間・表章年	毎年。データバンクより主要16指標を選択、指数化して、州別ランキング表示。	基本的に直近年度、指標により時系列で分析。各指標について、人種、年齢とのクロス表を表示。	時系列 1975年～2013年 1975年から直近2013年までの、子どものウェルビーイングの変化を、1975年をベースとして変化を追っている。
作成単位	州別	全米	全米
指標項目・数	4分野 16指標	8分野 45指標	7分野 28指標
指数化	有 (分野別、分野総合)	無	有 (分野別、分野総合)
その他特徴	州別のランキング評価。	子どもと家族に関する公的統計が省庁横断で一覧可能。	時系列データ。

作成目的	子どもに関する統計を一般の人が使いやすい形で整備公開。 政府、マスコミ関係、一般市民が、利用、理解しやすい形で、子どもに関する統計を整備、提供する。州別のランキング化により、子どもの状況へ関心を喚起、政策を動かすこと。	子ども家族に関する連邦政府の公的統計の改善、大統領へ全米の子どもの状況を報告。 分散型の統計行政システム下において、子どもや家族に関する統計も各省庁に分散している。一括してまとめ、省庁横断で必要な項目の検討、今後整備すべき統計の検討を行うことにより、子どもと家族に関する統計の向上を図ること。	長期にわたるウェルビーイングの変化を指標としてたどること、アメリカの子どものウェルビーイングは改善してきたのかどうか、を確かめることを目的。
------	--	---	--

出所：Annie.E. Casey Foundation (2014)、Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics(2014)、Duke Center for Child and Family Policy(2014)より作成。

1. アニー・ケーシー財団 KIDS COUNT プロジェクト³

KIDS COUNT は、アニー・ケーシー財団(Annie. E. Casey Foundation)⁴が実施するプロジェクト名称である。現在、プロジェクトは、①データセンター、②データブック、の二事業から成り、後者の②が指標・指数作成を含む事業である。①データセンター事業は2015年時点で約400種類の州、市レベルのデータを収集し、サイト上で集計、グラフ加工が可能な、便利なシステムとして公開されている。②データブック事業では毎年報告書を刊行し、主要指標(4分野16指標)を取り上げ、全米、州別のトレンドを報告するとともに、16指標を1つの指数に加工し、州別のランキングを公表している(図1)。

本プロジェクトは、米国の子どもに関する統計の向上に貢献してきた⁵。子どもに関する公的統計のヘビーユーザーとして、政府に対し、統計が州や市の単位で得られるようなデータ収集、公表を行うよう働きかけを行ってきた。

以下では、プロジェクト設立の経緯や目的、指標の選定基準、作成方法、指標の活用等

³KIDS COUNT の歴史、活動の詳細は O'Hare(2012)から知ることが出来る。

⁴UPS (アメリカの貨物会社) 創始者による、全米で最も規模が大きい財団の一つで、子ども家族向け事業に特化した助成を行っている。

⁵本プロジェクトは、後述の連邦政府の指標の作成に貢献した功績で、クリントン政権よりハンマー賞を贈られている。同賞はより良い政府を作ることを助けた人や組織に与えられる。注14参照。