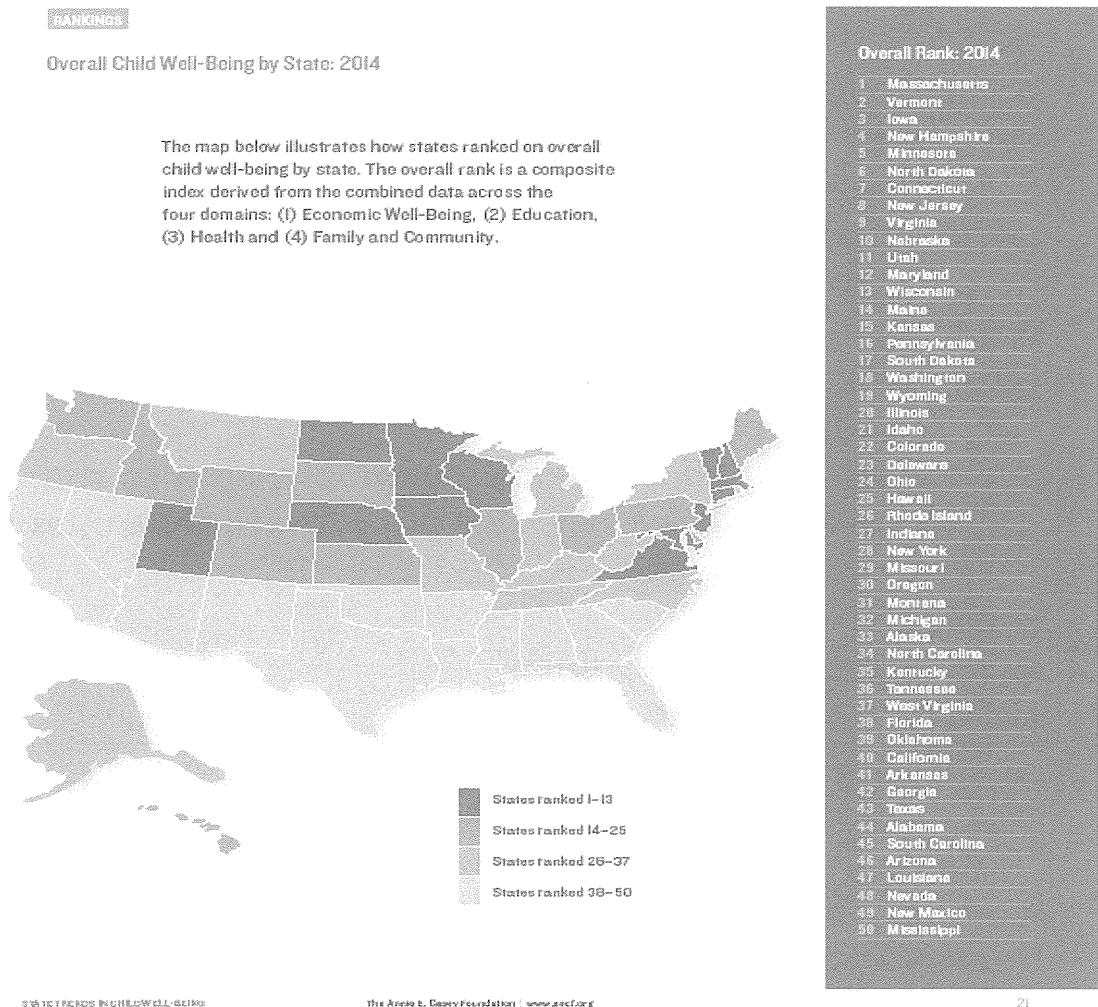


について、同プロジェクトの報告書、およびヒアリングを基に記述する<sup>6</sup>。

図1 KIDS COUNT：分野総合の州別ランキング 2014年



出所：Annie.E. Casey Foundation,2014, KIDS COUNT Databook より抜粋。

## 1. 1 歴史、発足の経緯、目的

### 1. 1. 1 歴史

KIDS COUNTは1987年に州別の子どものウェルビーイングの報告として始まった<sup>7</sup>(表2)。

<sup>6</sup>アニー・ケーシー財団のWilliam O'Hare氏、Laura Speer氏、Florescia Gutierrez氏のインタビューによる。

<sup>7</sup>KIDS COUNT歴史はAnnie.E. Casey Foundation(2010)、O'Hare (2012)を参考に記述した。

1987年から1993年まではCenter for the Study of Social Policy(CSSP)<sup>8</sup>がアニー・ケーシー財団の助成を受けて実施、1992年からPopulation Reference Bureau(PRB)<sup>9</sup>が集計を支援してきた。その後1993年にCSSPの副所長でKIDS COUNTを主導してきたダグ・ネルソンがアニー・ケーシー財団の理事長へ異動、それに伴いKIDS COUNTも同財団へ移り、現在に至る。

表2 KIDS COUNTの歴史：年表

1987年	CSSP (Center for the Study of Social Policy) において、KIDS COUNT プロジェクト開始。
1990年	KIDSCOUNT データブック初版、アニー・ケーシー財団からの助成により刊行。CSSP で第三版まで刊行。
1992年	Population Reference Bureau (PRB)が KIDSCOUNT 集計支援を開始 <sup>10</sup> 。
1993年	KIDS COUNT プロジェクトが CSSP からアニー・ケーシー財団へ移る。副所長で KIDS COUNT を主導してきたダグ・ネルソンが、アニー・ケーシー財団の理事長へ異動、それに伴い KIDS COUNT も同財団へ移る。同時に PRB で KIDSCOUNT を担当していたウィリアム・オハラも財団に異動し、93年以降、同プロジェクトを主導。
2011年	指標の見直し開始
2012年	新指標でのデータブック刊行開始
2014年	25周年記念データブック刊行。

### 1. 1. 2 発足経緯と目的：子どもに関する事業に携わる人々へ基礎データの提供<sup>11</sup>

本プロジェクト発足の経緯は、1989年に外部コンサルタントがアニー・ケーシー財団に対して、全米の指導的地位にある者が、子どものウェルビーイングに関する基礎的な記述統計を、容易かつ簡便に利用できる情報提供事業を支援すべきと提言したことに始まる<sup>12</sup>。

提言を受けて、財団では、プロジェクトの目的として、①子どもの問題に対する社会的な関心を喚起すること、②子どもの生活をいかに改善すべきかの議論を巻き起こすこと、③定期的に子どもの状況を表す指標を公表することで子どものウェルビーイングに関する政

<sup>8</sup> CSSP は、シカゴ大学を中心に 1979 年設立された民間研究機関。子ども、家族、高齢者への社会政策をテーマとし、政策研究を政府の政策、予算に反映させることを目的。

<sup>9</sup> 1929 年創立の非営利系シンクタンクで、人口、健康、環境など幅広いテーマについて国際、国内データを整備、提供している。

<sup>10</sup> <http://www.prb.org/About/ProgramsProjects/KIDSCOUNT.aspx>

<sup>11</sup> この節は O'Hare(2012)およびヒアリングに基づき記述している。

<sup>12</sup> O'Hare(2012)によれば、コンサルタント達の経験上、彼らが訪問先で接する子どもに関する事業に携わる人たちは、事業の法制化、運営、モニタリングの責任者であるが、彼らが最も基礎的な統計情報を知らなかったことが、その問題意識としてあったという。情報を得ることで、彼らがより効率的、効果的な事業を行えるであろうという趣旨での提言であった。

府の説明責任を促すこと、を設定した。

また、プロジェクトは、多数の人が基礎データに容易にアクセスできるものを目指すこととした。これまで基礎データは、行政や研究者が個人的に整備していたもので、一般に公開されて使いやすく整備されたものは無かった。一般の人にとって、政府が公表する膨大なデータ、報告書等から、得たい情報を探すのは困難である。また研究者は、学術用語や難しい数式を駆使しているが、一般の人は理解できない。そこで、一般の人にわかりやすいものを出すことを、本プロジェクトの基本コンセプトとした。そのため、報告書はできるだけ簡潔に、ビジュアルにも工夫を凝らしている。

### 1. 2 指標の選定基準、作成方法、データソース

1990年から刊行する報告書では、州別に10指標を収集、公表してきた。2011年に20年間使用してきた指標の見直しに着手し、2012年より新指標による公表を開始した。見直しのプロセスは同財団の報告書に詳しい(Annie E. Casey Foundation,2013)。その検討過程、新指標のデータソース、作成方法、指標の活用について以下述べる。

表3 KIDS COUNT 指標の比較

1990-2011年までの指標：10指標	2012年以降の指標項目：4分野16指標
① 低体重児出生率	I 経済的ウェルビーイング
② 乳幼児死亡率	① 貧困率
③ 子どもの死亡率	② 親が不安定雇用
④ 10代の死亡率	③ 住宅費用負担が重い世帯
⑤ 10代出生率	④ 学校・就労もしていない10代
⑥ 10代で非在学、中退	II 教育
⑦ 10代で在学、就業もしていない	⑤ 就学前教育を受けていない
⑧ 子どもの貧困	⑥ 4年生で読解力が不十分
⑨ 親の不安定就業	⑦ 8年生で数学力が不十分
⑩ ひとり親家庭の子ども	⑧ 高校卒業できない
	III 健康
	⑨ 低体重出生児
	⑩ 健康保険のない子ども
	⑪ 10万人あたり子どもの死亡
	⑫ 飲酒・薬物
	IV 家族と地域
	⑬ ひとり親家族の子ども
	⑭ 高校卒業資格がない世帯主と住む子ども
	⑮ 貧困率が高い地域に住む子ども
	⑯ 10代の出生率

### 1. 2. 1 検討過程

従来の10指標の見直しは、財団、シンクタンク(PRB)および外部有識者の参画を得て行われた。検討開始にあたり、改善すべき点としては財団が認識していたのは、第1に10指標が分野別に分かれていない点、第2に乳幼児医療、経済的な安定に焦点をあてており、教育、健康等が入っていない点、であった。第1の点は、10指標を分野毎の指標として整備することにより、特定分野の提言が行いやすく、またその分野に対する政策による解決を促しやすくなるとの意見が出された。第2の点については、10指標が選定された1990年代に比べ、2000年代以降に利用可能なデータが増えていること、特に2005年より実施のAmerican Community Survey(ACS)は毎年調査がなされ、属性別、地域別の細かい集計が可能であり、またNational Assessment of Educational Progressでは、50州の児童生徒を対象とする調査で州別の学力データが利用可能となっている。これらの統計利用を利用し、新たな分野として追加すべきと考えたのである。

財団とPRBは先行研究サーベイ、およびデータの利用可能性調査を行った上で、新指標の選定基準として次の三つ、①州の政策課題となっているもの、②子どもと家族に焦点をあてたもの、③定期的に更新、州別比較が可能なデータが利用できること、を案とした。2011年9月に子どもの統計、指標に関する関係機関の代表者から成る会議では、案をベースに議論がなされ、指標の選定基準、および指標を分野別にグループ化して指数化する際に考慮すべき点として、以下がリストアップされた。さらに同会議では、新指標の分野として6つ(健康、教育、物質・経済、家族、安全・リスク行動、地域社会)で合意がなされた。

#### 指標の選定基準

- ① 指標は信頼できるソースから得られなければならない
- ② 定期的に、全ての州についてデータが得られる指標であること
- ③ 子どもウェルビーイングの主要なアウトカムを反映したものであること
- ④ 大衆が容易に理解できること
- ⑤ 曖昧な解釈が生じないこと
- ⑥ 近い将来にも公表継続するもの

#### 指数を分野別にグループ化して指数化する際に考慮すべき点

- ① 子どものウェルビーイングの各分野を等しいウェイト付けとすること
- ② 子ども、家族、地域の文脈をカバーすること
- ③ 子どもの発達の全ての段階をカバーすること
- ④ 人種民族グループ別の表示が可能であること
- ⑤ ライフコースにわたり長期的にアウトカムとして影響を及ぼすものを選ぶこと
- ⑥ 分析単位として子どもを使用すること

2012年1月に上記の点を考慮して、財団とPRBは、6分野36指標の原案を作成した。36指標のうち相関係数が高いものを同分野に含めるべきでないことから、相関の高い指標を除いて4分野16指標に削減し新指標として確定した(表3)。

### 1. 2. 2 データソース、作成方法

プロジェクトの運営、データブックの執筆は財団スタッフが行っているが、データの収集、加工についてはシンクタンクであるPRB (Population Reference Bureau) の支援を受けている。概ね公的統計から収集しているが、州別の行政データなどは、各州のKIDS COUNTプロジェクトとして登録されたアドボカシー団体等が、データをオンサイトで登録、送付する仕組みとなっている。なお指標のデータソースとして最も重要なのはAmerican Community Survey(ACS)であり、16指標のうち半数で使われている。

### 1. 2. 3 政策インパクト、指標の活用

データブックの印刷部数は6万部、マスコミ等で年間1000記事(推計5900万人の読者数)で取り上げられたほか、ビデオを作成しテレビCMとしての放映も行っている(O'Hare,2008)。主なユーザーは州の立法関係者(議員、政府職員)、マスコミ関係者、子どもに関する様々な事業の実践課、アドボカシー団体、研究者などである。広報が重要であり、マスコミ等に取り上げてもらうために、財団から電話を掛けたりするなど、積極的に広報を行っている。

## 1. 3 課題

財団の現在の課題として、類似のデータバンクとの差別化があるという。KIDS COUNTのほかに、州別のデータバンク事業を行っている団体がある<sup>13</sup>。公表されている公的統計を使えば、誰でも指標は作れるようになった。そのため、どのように他と差別化を図るかが課題であるという。

## 2. 連邦政府子どもと家族の統計に関するフォーラム : America's Children 報告書

大統領府行政管理予算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America's Children 報告書として取りまとめ、大統領へ報告している。以下では、フォーラムの発足経緯、大統領令に基づく公式な発足、運営、指標の意義について述べる。

---

<sup>13</sup> 子どもに関するデータバンク事業を行っている財団として、Child Trends などがある。

## 2. 1 発足に至る経緯

1997年に連邦フォーラムが公式に発足するに至った経緯は Riche(1994)に詳しい。1991年より保健社会福祉省が中心となり子どもの統計を作成する機関からなる「家族データワーキンググループ」を設置し、定期的な会合を開始した。その後、1993年にワーキンググループが家族の健康政策のための統計の在り方に関する会議を開催した。そこに60名程度の専門家が集まり、統計作成機関の連携を図るためにフォーラムの設立を目指すことで合意した。1993年に国立保健統計センターの職員で、ワーキンググループの中心人物であった Hendershot氏が、PRBの Riche氏にフォーラム設立のアドバイス依頼をした。当時 Richeは、PRBにおいて KIDSCOUNT プロジェクトの支援に携わるとともに、前センサス局長でもあり、子どもと家族に関する統計の省庁間連携の必要性を理解していた。Riche への依頼とは、フォーラム設立の具体的な工程表、必要な資源、タイムテーブル、を含む全体の計画立案、フォーラム設立により統計の改善が必要な事項としてどのようなものがあるかの例示、などであった。この依頼への回答文書が Riche(1994)であり、これがフォーラム設立の契機となった<sup>14</sup>。同ペーパーでは、フォーラムを所管する政府機関、実施体制、具体的な予算、毎年報告書を刊行することなどについても記述されている。

## 2. 2 フォーラムの設立

上述のワーキンググループの発展形として 1994年に非公式に設立され、公式には 1997年の大統領令<sup>15</sup>に基づき、子どもと家族の統計に関する連邦フォーラム (The Federal Inter-Agency Forum on Child and Family Statistics) が設立された<sup>16</sup> (表4)。大統領令において、同フォーラムは、7分野 (家族と社会環境、経済状況、医療、物理的環境と安全、行動、教育、健康) の指標 (表5) に関する報告書を毎年大統領へ提出することが義務づけられた。

なお、大統領令は「環境健康リスクおよび安全リスクからの子ども達の保護」がタイトルである。環境健康リスクおよび安全リスクとは、子ども達が接触または摂取する空気、水、土壌、製品等の成分に起因する健康・安全リスクを意味する。同令の1から5節はこうしたリスクに連邦政府挙げて対応するために17関係機関の長官等から成るタスクフォースの設立やデータの収集等が規定されている。最後の6節が上述の子どもと家族の統計

---

<sup>14</sup>連邦政府の子どもと家族に関する統計フォーラム設立に貢献した功績により、前述の KIDSCOUNT プロジェクトは 1999年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 (O'Hare,2012)。

<sup>15</sup> Executive Order No.13045, Protection of Children From Environmental Health Risks and Safety(1997.4.21)

<sup>16</sup> フォーラムは、大統領府の行政予算管理局の所管にある。米国は分散型の統計作成システムで、80の機関が作成している。1995年の紙の仕事減少法において、統計の作成部局の連携の仕組みが規定された。それを統括するのが同局の主席統計専門官である。同法では、統計作成への予算の配分の優先順位付け、省庁横断的に統計政策、基準の策定、一定のガイドラインに沿った統計の評価、国際基準に沿った統計の作成、などを達成するために、統計作成部局の連携の仕組みを作ることが規定された。

に関する関係機関フォーラムの規定である。子どもの環境・安全リスクへの対応を主とする大統領令の一部として、幅広く子どものウェルビーイングを把握する CWI 整備が位置づけられた理由は、6 節の統計フォーラム設置と報告書の刊行だけでは、大統領令としての発出は難しい。そのため、この子どもの健康に関する大統領令の一部に盛り込まれる形となったとのことである<sup>17</sup>。

表4 アメリカの子どもと家族の統計に関する関係機関フォーラム 構成機関

農務省	農業経済研究局
商務省	国勢調査局
国防総省	軍人社会・家族政策課
教育省	教育統計局
保健社会福祉省	家庭局 保健政策研究評価局 国立子どもの健康と発達研究所 母子保健部 国立保健統計センター 国立精神保健研究所 計画評価局 青年健康局 虐待精神衛生局
住宅都市開発省	政策開発研究局
司法省	司法統計局 国立司法研究所 未成年侵犯防止局
労働省	労働統計局 女性局
運輸省	高速道路安全局
環境保護庁	子ども健康保護局
行政管理予算局	統計科学政策課

出典：Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics(2013)より作成。

<sup>17</sup>行政管理予算局 Katherine K. Wallman 氏のインタビューによる。

表5 アメリカの子どもウェルビーイング指標

1 人口的背景	<p>子どもの人口 総人口に占める子どもの割合 人種民族の構成</p>	<p>0-17歳人口 0-17歳人口割合 0-17歳の人種民族構成 非ヒスパニック 白人 黒人 アメリカンインディアン、アラスカ原住民 アジア系 ハワイ原住民、他の太平洋島嶼民 ヒスパニック</p>
2 家族と社会環境	<p>家族構造と子どもの生活環境 非婚女性の出産  子どものケア  少なくとも片方が外国生まれの親の子ども 家庭で話す言語と英会話の困難さ  未成年の出産 虐待</p>	<p>0-17歳のうち両親と同居の子ども割合 15-44歳の非婚女性の出産率 全出産に占める非婚女性の出産率 母親が就業している0-4歳のうち、主たるケアが親族によるものである割合 3-6歳児のうち、幼稚園未就園で、施設ケアを受けている割合 0-17歳のうち両親と同居の子ども割合 少なくとも片方が外国生まれの子どもの割合 5-17歳のうち家庭で英語以外の言語を話す割合 5-17歳のうち家庭で英語以外の言語を話し、英会話が困難な子どもの割合 15-17歳女性の出産率 0-17歳のうち虐待を受けたことが確認された子どもの割合</p>
3 経済環境	<p>子どもの貧困と世帯所得 安定した親の雇用 食料欠乏</p>	<p>0-17歳のうち貧困状態にある子どもの割合 少なくとも片方の親が年間フルタイム就労である0-17歳の子どもの割合 農業省調査により食料欠乏に分類された世帯にいる0-17歳の割合</p>
4 医療ケア	<p>医療保険カバレッジ 通常の医療利用 予防接種 口腔ヘルス</p>	<p>年間のうちある時期は医療保険にカバーされている0-17歳の子どもの割合 通常利用出来る医療ケアがない0-17歳の割合 19-35ヶ月の子どもで計16回の接種をした割合 昨年歯医者に行った子どもの割合</p>
5 物理的環境と安全	<p>屋外の空気質 喫煙環境 飲料水の安全 子どもの血中鉛量 住宅問題 暴力の犠牲となる子ども 子どものけがや死亡</p>	<p>一つ以上の大気汚染のレベルが許容以上の地域に住む0-17歳の割合 血中にニコチンが検出された4-11歳の割合 飲料水の水準を全て満たしていない公共水道システムを利用する子どもの割合 鉛血中濃度が10µg/dl以上である1-5歳児の割合 住居費負担が重く、混雑し物理的に十分な住宅でないと感じた0-17歳の子どもがいる世帯 12-17歳で深刻な暴力の犠牲になった子どもの割合 1-4歳の子どもの死亡率 5-14歳の子どもの死亡率 15-19歳のうちけがで死亡した割合</p>
6 行動	<p>常習喫煙 アルコール摂取  性的行動 深刻な暴力犠牲を伴う犯罪</p>	<p>過去30日毎日喫煙したと回答した生徒の割合(8年生、10年生、12年生) 過去2週間連続で5杯以上のアルコールを飲んだと回答した生徒の割合(8年生、10年生、12年生) 過去30日間で不法ドラッグを使用したと回答した生徒の割合(8年生、10年生、12年生) 性交渉経験があると回答した高校生の割合 深刻な暴力犠牲者を伴う犯罪を犯した12-17歳の割合</p>
7 教育	<p>家庭での読みきかせ 数学と読解の達成度 高校生の科目選択 高校の修了 ニート 大学入学</p>	<p>先週家族によって毎日読み聞かせをしてもらった子どもの割合 4年生、8年生、12年生の数学と読解の平均スコア 高卒者のうち、数学、科学、英語、外国語のそれぞれについて上級コースワークを終了した割合 18-24歳のうち、高校を修了者の割合 16-19歳のうち在学も就業もしていない者の割合 高卒後直ちに10月に大学に入った者の割合</p>
8 健康	<p>早産と低体重出生  幼児死亡率 感情・行動面の困難 青年期うつ 行動制限 食事スコア 肥満 ぜんそく</p>	<p>37週以前に生まれた子どもの割合 2500グラム以下で生まれた子どもの割合 1歳前に亡くなった子どもの割合 4-17歳で深刻な感情、集中力、行動面、他人との関わりにおいて問題があると親が回答した子どもの割合 12-17歳でmajor depressive episodeがある子どもの割合 5-17歳で一つ以上の深刻な健康状態により行動の制限がある子どもの割合 2-17歳の子どもの平均食事スコア 6-17歳で肥満の割合 0-17歳ぜんそく持ちの子どもの割合</p>

出所：Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics(2013)より作成。



### 2. 3 子どもと家族の連邦統計フォーラムの運営<sup>18</sup>

フォーラムの運営責任者（フォーラムコーディネーター）は国立保健統計センター（National Center for Health Statistics : NCHS）の職員1名（現在はTraci Cook氏）が専任で行っている。他の省庁からの参加者は、各統計の作成業務の傍ら、月1回ペースで集まっている。3つの委員会があり、①計画委員会では、フォーラムの運営全般を所掌し、方針を話し合うハイレベル協議の場で、主要な統計作成機関のメンバーからなる。報告委員会で議論となったテーマについて、計画委員会で話し合われることもある。つまり、②と③の委員会の上に、①が位置するイメージである。②報告委員会は、全省庁のメンバーが参加しており、毎年の報告書作成に向けて、統計のテクニカルな面を話し合う場である。③Research and Innovation Committeeは、統計横断的に改善が必要な課題について取り組む委員会である。

報告書作成スケジュールは、毎年、刊行は7月であるが、その約1年半前から作業が始まっている。まず、刊行の前々年の12月に、報告書に向けて、変更を要する統計について決定する。翌年の9月に報告書に向けての作業を開始、12月に初校、翌2月-4月に初校への意見交換、4-6月に概要版を作成、7月に刊行となる。

### 2. 4 意義と課題

予算が年々削減されてきており、そうしたなかで、人員面の確保をしつつ、質の確保をはかっていくことが課題である。また、フォーラムのメンバーに、フォーラムの活動への優先度をどうあげてもらえるかが課題であるという。

フォーラムの報告書は、毎年主要な子どもに関する指標の一覧を提供するという点で意義がある。しかしながら、報告書では、時系列でみて、子どものウェルビーイングが改善あるいは悪化したのかを評価するサマリーがない。政府の文書であるため、明確な解釈を書きにくいという限界があり、政府にかわって民間機関が指標を作成し評価を行うことの意義があるという<sup>19</sup>（O'Hare2011）。

## II. 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である。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<sup>20</sup>。

新たな方法であるSPM(Supplemental Poverty Measure)による子どもの貧困率の推計結果によれば、公式貧困率よりも低くなるという。以下では、新たな貧困率推計方法の動

<sup>18</sup> フォーラムコーディネータのTraci Cook氏のインタビューによる。

<sup>19</sup> こうした限界に対して、デューク大学が、時系列で悪化あるいは改善しているのかどうか、傾向を見るための指標の開発を行った（O'Hare,2011）。

<sup>20</sup> Annie.E.Casy Foundation（2015）

きについて簡単に紹介したうえで、子どもの貧困率が新旧の方法でどのように異なるのか、最新の研究動向を紹介する。

## 1. 新たな推計方法をめぐる動き

米国では公式貧困率として 1960 年代当時、必要な栄養所要量を満たす食費の 3 倍が貧困基準として定められ<sup>21</sup>、それを物価調整したものが長年使用されてきた。しかしながら、消費構造の変化等により、近年では典型的な世帯の消費 10%未滿が食費支出であり、むしろ住宅費の比重が高まる傾向にある。また、タックスクレジット、食料援助、保育や住宅への補助等の影響が所得に反映されないこと、全米一律の基準であり、生活費の地域差が考慮できない点などが批判されていた。公式貧困率が十分な機能を果たせないという議論が高まる中、1995 年に National Academy of Science (Citro and Mitchel,1995)において新たな推計方法について報告書が出された。NAS 報告では、貧困基準の設定の際に、食費だけでなく、住宅等の支出も含めるべきと提言していた。公式貧困率と NAS 報告の比較は表 6 のとおりである。貧困率は、貧困と考えられる世帯の所得等の資源のレベルを表す「貧困基準（あるいは貧困線）」と、計測可能な「世帯の経済的資源」を定義した上で、貧困基準を下回る資源にある世帯の人数をカウントしたものである。

NAS 報告を受けて、連邦政府センサス局では推計方法の予備的検討が進められてきたが (Short et al.1999, Short,2001)、連邦政府内で SPM が公式に位置づけられて公表されるには至らなかった。その理由として<sup>22</sup>、公式貧困率は大統領令により推計方法が定められているため、大統領府が推計方法を変更する大統領令を発出しなければ、変更がなされない仕組みになっていた。貧困率は政治的にセンシティブな指標であることから、共和党、民主党いずれの政権下においても大統領府自らが積極的に動くインセンティブは生まれにくい。大統領令の変更が期待できない中、2009 年にアメリカ貧困計測法 (the Mesuaring American Poverty Act) の制定により、センサス局が労働統計局等と協力して、新たな SPM を毎年公表することが可能となった。同法では NAS 報告をベースとする具体的な推計方法が定められると共に、省庁が連携して開発を進めること、州や市単位での推計を行うこと等が規定された。そこで、2009 年に SPM 開発のための省庁横断テクニカルワーキンググループ (ITWG:An Interagency Technical Working Group on Developing a Supplemental Poverty Measure) が設立され、センサス局が労働統計局と協力し、SPM の開発が公式に始まった。グループの検討結果は ITWG(2010) としてまとめられ、それに基づき 2011 年にセンサス局より SPM が正式に公表された。ただし、従来の公式貧困率に取って替わるものではなく、あくまで補完的、実験的な方法であること、公式貧困率は各種給付の受給基準等や補助金配分の基準として引き続き使われることが、とセンサス局は明言している (Short ,2014)。

---

<sup>21</sup>必要な栄養所要量を満たす食費は、1960 年当時の平均世帯の消費の 3 分の 1 相当であったことから 3 倍として計算された。

<sup>22</sup> Blank (2008)による。

センサス局の公表に先駆けて、2008年ニューヨーク市の Center for Economic Opportunity<sup>23</sup>が1995年のNASの推計方法をベースとする新たな貧困率（Supplemental Measure）を公表<sup>24</sup>した<sup>25</sup>。この動きが、連邦議会においてアメリカ貧困計測法（the Mesuaring American Poverty Act）の成立、さらにはセンサス局のSPM推計の公表（2011年）を促したとされる。

表6 公式貧困率、NAS報告の方法の比較

	公式貧困率	NAS報告
貧困基準	1963年当時の最低限必要な食費の3倍を、家族人数、家族構成、世帯主年齢で調整。 毎年の消費者物価指数の変化に合わせて調整。	食費、被服、住居、家財と他の追加的な必需品への支出のメディアンを、家族人員、家族構成、住宅価格の地域差によって調整。
世帯の経済的資源	課税前所得。賃金、自営業収入、利子、家賃収入、政府からの現金給付（失業保険給付、所得扶助）は含む。 現物給付、税給付は含まない。	課税後所得に、栄養プログラムや住宅扶助等の現物給付、税給付を追加。労働経費（通勤費用、保育料）および医療費自費払いは控除。

出所：Citro and Mitchel(1995), Center for Economic Opportunity(2014)より作成。

## 2. 新旧の方法による子どもの貧困率の違い

新旧の方法による子どもの貧困率の違いについて、センサス局をはじめ幾つかの結果を紹介する。センサス局では、2011年から毎年SPM推計の報告書を出している（Short2011;2012;2013;2014）。最新の2014年報告書（2013年値）によれば、全体および年齢層、世帯類型、人種別、地域別など様々な分類毎にSPMとともに、公式貧困率も記載

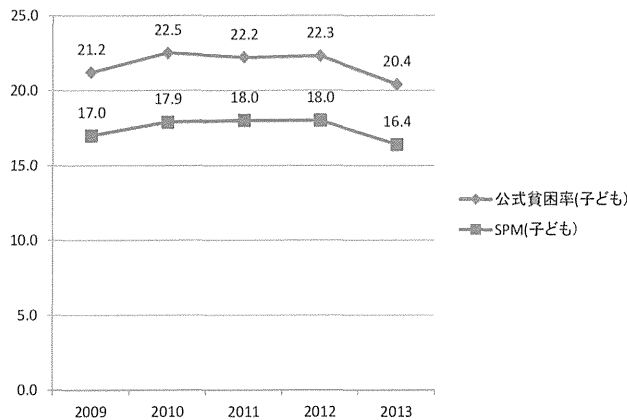
<sup>23</sup> ニューヨーク市経済機会センター（New York City Center for Economic Opportunity：CEO）は、2006年に当時のブルームバーグ市長の下、新たな反貧困政策を展開する目的で設立され、60以上のプログラムが実施されてきた。市の当局と共同で、新たな反貧困戦略の立案、プログラム効果の計測等、エビデンスに基づく政策をを目指し事業が行われている。財源は、官民の拠出による基金から年間1億ドルにより賄われている。

<sup>24</sup>2006年に市長の下に設置された経済機会委員会（議長はNPO法人長、タイムワナー社社長）に対し、市長は市の貧困政策として何をすべきかを諮問し、委員会は市長への答申を行った。委員会では、公式貧困率が、既存の政策効果だけでなく、新たな低所得者への政策の効果を測るのにも十分ではないとの議論があり、貧困を削減する革新的な事業の推進と併せて、市は貧困率の計測方法の改善が必要と結論づけた。市長は、この答申を受け入れ、貧困計測がCEOの主要プロジェクトとの一つと位置づけられた。

<sup>25</sup>本節は、Center for Economic Opportunity（2013）、Center for Economic Opportunity(2014)、およびセンタースタッフへのヒアリングに基づき記述している。

され、両者の比較が可能となっている。図2は2009年から2013年の18歳未満の子どもの新旧貧困率の違いを示したものである。子どもの貧困率は、公式貧困率よりもSPMのほうが低い。このように子どもの貧困率が公式貧困率よりもSPMのほうが低くなる理由は、SPMでは子どものいる世帯を対象とする現物給付等をより多く所得に含めることによる(Short,2013)。

図2 公式貧困率とSPM：2009-2013 子ども（18歳未満）



出所：Short (2014)図5より作成。

センサス局の報告書は2009年から5年分のみであるが、コロンビア大学のグループではさらに長い期間1967年から2012年のSPM推計を行っている(Fox, L. et al.2014)。これによると1967年から1990年代半ばまでは公式貧困率よりSPMのほうが上回るが、それ以降はSPMのほうが低い傾向にある。1990年代以降のトレンドは、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年と同レベルにあるのに対し、新推計では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(Annie.E. Casey Foundation,2014)

ニューヨーク市CEOの推計においても、センサス局、Foxらの結果と同様に、子どもの貧困率は、公式貧困率よりもSPMのほうが低いという結果が得られている(CEO2014)。2012年ニューヨーク市の18歳未満の子どもの貧困率は、公式貧困率が30.8%に対し、SPMは25.4%と下回っている。

このように、センサス局をはじめ新旧の方法による貧困率の違いが明らかになり、SPMの意義が広く知られるようになってきた。今後さらなるSPM推計の改善が求められていく

ことになろう<sup>26</sup>。

## おわりに：まとめと考察 日本への示唆

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として、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述べてきた。米国の取り組みを総合的に考察し、日本への示唆と今後の課題として、以下の通りまとめる。

### 1. 官民の役割分担、アドボカシーを支援するための

#### 子どものウェルビーイング指標の必要性

米国の子どものウェルビーイング指標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指標の開発を行っている点である。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点である。

日本では、子どもの貧困対策大綱において指標が設定されたが、今後政府がどのようにデータを整備し公表していくのか、不明である。米国のように、民間が政府の指標を補完するような動きは出てくるであろうか。米国では、民間が政府の補助金を受けて事業を行うのではなく、政府とは独立した資金源により民間が事業を行う意義があるとの意見も聞かれた。それによりデータの解釈や政府への提言を自由な立場で行えるメリットがある<sup>27</sup>。財団はアドボカシー団体への支援を目的の一つとしているので、もっともな考え方である。

日本の子どもの貧困対策法および大綱の取りまとめの過程において、あしなが育英会や、子どもの学習支援を行う NPO 等がアドボカシー団体として発言し、実際に奨学金の拡充や学習支援事業が大綱に盛り込まれるなど影響を与えた。最近では子どもの貧困の解消に向けた民間資金による基金の創設も取り沙汰されている（朝日新聞 2015 年 4 月 2 日）。このように民間が子どもの貧困対策に果たす役割が高まるなかで、日本においてもアドボカシー活動の基礎データとして、子どもに関する統計が一覧できるサイトの整備や、ウェルビーイング指標や指数を使ったランキング等のニーズはあるのではないかと。現状では、各省庁に子どもに関する統計が分散しており、欲しい統計を集めることは一般の人には至難の業である。米国の取り組みのように、統計が 1 カ所にまとめられ、指標として一覧でき、オンライン上で図表加工が可能な、ユーザーフレンドリーなサイトが必要である。

子どもに特化した指標が必要な理由として、O'Hare (2012)は、高齢者に比べて子どもは

<sup>26</sup> 今後も SPM 推計を改善するために、ITWG グループにおいて労働統計局をはじめ関係機関と協力し、SPM 推計に必要な統計調査項目の追加等を進めていくこと等、取り組みの方向性が Office of Management and Budget(2014) に示されている。

<sup>27</sup> 財団の現 KIDS COUNT プロジェクト責任者スピアーズ 氏のインタビューによる。

公的な関心や資源を得ることにおいて不利な状況にあり、公的支出が高齢者に偏り、子どもへは少ない状況にあることを挙げ、その背景として、多数の高齢者の団体が議会へ圧力をかけている一方で、子どもに関してはそうした圧力団体がなく、議会を動かす力が働きにくいと述べている。日本も同様の状況であり、子どものウェルビーイング指標の作成は、アドボカシー団体の活動を支援することで、子どもへの政策拡充につながることを期待される。

## 2. 省庁間の連携のしくみ

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、貧困率の開発のプロセスで重要な役割を果たしている点が注目される。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、公表が進められた。

我が国も、米国と同様に分散型の統計システムであり、省庁がそれぞれ統計を作成している。2007年の統計法改正にともない、内閣府統計委員会が統計行政の司令塔と位置づけられ、公的統計の基本計画（閣議決定）のもと、全省庁にわたり統計の改善をはかる仕組みが整えられた。統計委員会において、子どものウェルビーイング指標の開発や、貧困率の推計方法が議論の俎上に上ったことはない。米国で大統領令や法律に基づき省庁横断の組織が設置され、指標や貧困率の開発が進んだ事例に鑑みると、日本においても将来的に子どもや貧困に関する統計が国の重要な統計として認識され、統計委員会を通じて関係省庁が協力し改善を図っていく方向性が考えられる。日本の統計行政において、子どもに関する統計の向上、貧困率指標の改善を図るにはどのような戦略がありうるのかは、引き続き検討課題としたい。

## 3. 国際比較への関心の低さ、国際基準によるのではなく

### 米国の文脈に合致した指標の開発

米国のヒアリングでいずれの機関でも聞かれたのは、米国では国際比較への関心は低いという点である。米国の子どものウェルビーイングは先進31カ国中29位であり（ユニセフイノセンティ研究所2013）、先進国の中で子どもが置かれた状況が良くない国として知られている。しかし国内ではこうした国際比較結果への関心は低く、それよりも米国内の子どもの格差への関心が高いという<sup>28</sup>。

ニューヨーク市CEOにおいて、米国の貧困率推計においてOECDの相対的貧困率など国際基準に準拠して行わないのはなぜかを尋ねたところ、国際基準に準拠すると、国際機関で決められたものに従わなくてはならず、米国のニーズに合った統計とならないという

---

<sup>28</sup> アニーケーシー財団、ニューヨーク市経済機会センター、子どもと家族の統計に関する連邦フォーラム、のいずれの訪問先においても、米国では国際比較への関心が低いと述べていた。

回答であった。また、米国は国土が広いので、欧州で国際比較といっているものが、米国では州別比較に当たるので、国際比較への関心が低いのではないかとの意見も聞かれた。

我が国では、とりわけ子どもや家族に対する政策を論じる際に、国際比較が引用されることが多い。OECD 基準の子どもの貧困率によれば日本は先進国の中で貧困率が高いという事実は大きな驚きを持って受け止められた。また子どものウェルビーイング指標に関して、日本を含む国際比較ランキングは大きな反響があった（ユニセフイノセンティ研究所 2013）。

このように先進国との比較で日本の子どもの置かれた相対的な位置を示すことが、政策を動かす一つの力になることは事実であろう。しかしながら、国際基準を安易に使う危険性も認識しておく必要がある。上記の CEO の認識のように、国際基準が必ずしもその国のニーズに合うわけではないということである。米国は指標、貧困率に関しても国際基準ではなく自国のオリジナルを追求している。日本においても、安易に国際基準や海外の真似をするのではなく、これらを参考にしつつ、日本実態に即した真に必要な指標、貧困率とは何かを考えることが重要であろう。

#### **4. 日本における現物給付を考慮した貧困率開発の必要性**

子どもの貧困対策法制定時、子どもの貧困率などの具体的な削減目標を盛り込むかどうか議論となった。目標値とするには、その変化が政策効果を正しく反映するものでなければならない。日本の厚労省による OECD 基準による貧困率推計では、現物給付である保育、介護、医療、住宅などを考慮していない。子どもの貧困対策の目玉として実施される学習支援事業は現物給付である。無料の学習支援講座サービスを受けることで、塾の費用を払わなくてよい分、家計の所得は増えることになる。こうした現物給付の貧困率削減効果は、OECD 基準の貧困率では反映されない。貧困率を削減目標とするのであれば、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。米国は政策目標として設定はしないものの、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。現物給付をどのように推計するかは難しい問題である。米国は日本よりも様々な統計があるために推計が可能成っている面もあろう。米国の方法を参考に、日本で現物給付を含む貧困率推計の可能性については今後の検討課題としたい。

## 謝辞：

本研究は、アニー・ケーシー財団、米国連邦政府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、ニューヨーク市経済機会センター、コロンビア大学全米子どもの貧困研究センターへのインタビュー調査および提供資料を基にまとめたものである。インタビューに対応頂いた、アニー・ケーシー財団の William O'Hare 氏、Laura Speer 氏、Florenxia Gutierrez 氏、行政管理予算局 Katherine K. Wallman 氏、Jennifer Park 氏、Traci Cook 氏、ニューヨーク市経済機会センターChristine D'Onofrio 氏、Carson C. Hicks 氏、コロンビア大学荒谷祐三子氏、Sheila Smith 氏、Yang Jiang 氏、および連絡調整にご尽力いただいた国立社会保障人口問題研究所小野太一部長、在米日本大使館原田書記官のご協力に感謝いたします。

## 参考文献

- Annie.E. Casy Foundation(2012) *The New KIDS COUNT Index*
- Annie.E. Casy Foundation(2014)*KIDS COUNT Databook: State Trends in Child Well-being*
- Annie.E. Casy Foundation(2015)*Measuring Access to Opportunity in the United States*  
<http://www.aecf.org/m/resourcedoc/aecf-MeasuringAccesstoOpportunityKC2-2015.pdf>
- Blank, R. M. (2008) *Why the United States Needs an Improved Measure of Poverty*, Brookings Institution .  
[http://www.brookings.edu/~media/research/files/testimony/2008/7/17%20poverty%20blank/0717\\_poverty\\_blank.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/testimony/2008/7/17%20poverty%20blank/0717_poverty_blank.pdf)
- Center for Economic Opportunity(2013) *NYC Center for Economic Opportunity Annual Report:2012-2013*
- Center for Economic Opportunity(2014) *The CEO Poverty Measure,2005-2012: Annual report From the office of the Mayor*, New York
- Citro, C. F. and Michael,R. T. (1995) *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Duke Center for Child and Family Policy(2014) *Child and Youth Well-bing Index(CWI) Report*
- Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics(2013)*America's Children: Key National Indicators of Well-being*
- Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics(2014) *America's Young Adults: Special Issue*
- Fox, L.,Garfinkel,I., Kaushal,N.,Waldfogel,J. and Wimer.C (2014) *Waging War on Poverty:Historical Trends in Poverty using the supplemental Poverty Measure, Working Paper 19789*, National Bureau of Economic Research



- Lippman,L. (2005) Indicators and Indices of Child Well-being: A Brief History , *A KIDS COUNT Working Paper* ,The Annie E. Casey Foundation Baltimore, Maryland
- 内閣府(2014)『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)』
- Office of Management and Budget(2014) *Statistical Programs of the United States Government: Fiscal Year 2015*  
[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/information\\_and\\_regulatory\\_affairs/statistical-programs-2015.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/information_and_regulatory_affairs/statistical-programs-2015.pdf)
- O'Hare,W.P.(2008)Measuring the Impact of Child Indicators, *Child Indicator Research*,1,387-396.
- O'Hare,W.P.(2012)A Case Study of Data-based Child Advocacy: The KIDS COUNT Project, *Child Indicator Research*,1,387-396.
- Riche,M.F.(1994) *Final Report of a Project to Explore Options for Interagency Coordination of statistics on Children and Families*
- Short, K., Garner,T., Johnson,D. and Doyle,P.(1999)Experimental Poverty Measures: 1990 to 1997, U.S. Census Bureau, P60-205, *Current Population Reports*
- Short,K.(2001) Experimental Poverty Measures: 1999, U.S. Census Bureau, P60-216, *Current Population Reports*
- Short, K.(2011)The Research Supplemental Poverty Measure: 2010, U.S. Census Bureau, P60-241, *Current Population Reports*
- Short, K.(2012) The Research Supplemental Poverty Measure: 2011, U.S. Census Bureau, P60-244, *Current Population Reports*
- Short, K.(2013) The Research Supplemental Poverty Measure: 2012, U.S. Census Bureau, P60-247, *Current Population Reports*
- Short,K.(2014)*The Research Supplemental Poverty Measure 2013,Current Population Reports*  
<https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/demo/p60-251.pdf>
- ユニセフ イノチェンティ研究所・阿部彩・竹沢純子『イノチェンティレポートカード 11 先進国における子どもの幸福度：日本との比較 特別編集版』日本ユニセフ協会 2013 年 12 月

### Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

### III. 研究成果の刊行に関する一覧表

#### 書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	ページ	出版年
阿部 彩	「非金銭的なデータによる貧困の把握と国際比較」	西村周三・京極高宣・金子能宏編著	『社会保障の国際比較研究』	ミネルヴァ書房	京都	233-251	2014
阿部彩・ユニセフ・イノチェンティ研究所	「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」	ユニセフ・イノチェンティ研究所	『イノチェンティレポートカード12』	日本ユニセフ協会	東京	1-48	2014

#### 雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
阿部 彩	「貧困と社会的排除の測定」	『社会と調査』	第14号	12-19	2015
阿部 彩	「貧困研究から見た「幸福度」」	計画行政学会『計画行政』	第37巻第2号	29-34	2014



## IV. プロジェクト進行記録