

子どもの貧困対策の推進に関する法律の 一部を改正する法律 (令和元年6月19日法律第41号)

上 林 陽 治

はじめに

2013年に制定された子どもの貧困対策の推進に関する法律は、附則2条で、「政府は、この法律の施行後五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」と定めていた。

2016年2月23日に超党派の国会議員40名で設立した「子どもの貧困対策推進議員連盟」（会長：田村憲久元厚生労働大臣）は、2018年12月から法改正に向けた議論を開始し、2019年4月には、法制定時から要望の強かった子どもの貧困率、ひとり親世帯の貧困率などの改善数値目標を大綱で定めるよう規定すること、市区町村にも計画策定の努力義務を付すこと、貧困対策については貧困が個人的問題でなく社会的背景があることを踏まえて取り組むこと等をポイントとする原案を取りまとめた。ただし、同月25日の法改正案では、大綱で改善数値目標を明示するよう求める規定は、一転して削除されていた。

上記の経過を踏まえてまとめられた「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案（衆法13号）」は、2019年5月31日に衆議院内閣委員会において、内閣委員長が提出する法律案として提出することを決定し（審査省略）、6月6日の衆議院本会議で、全会一致で可決された。同11日には参議院内閣委員会及び12日の参議院本会議で可決（全会一致）・成立し、19日に「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律（令和元年法律41号）」として公布、同年9月7日に施行した（表1参照）。

なお、以下の本文では、「子供」という表記については、政府関連文書も含め、すべて「子ども」に置き換えていることをお断りしておく。

表 1 子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案の審議経過

項 目	内 容
議案種類	衆法
議案提出回次	198
議案番号	13
議案件名	子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案
議案提出者	内閣委員長
衆議院議案受理年月日	令和元年 5 月 31 日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	審査省略
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	令和元年 6 月 6 日／可決
衆議院審議時党派態度	全会一致
参議院予備審査議案受理年月日	令和元年 5 月 31 日
参議院議案受理年月日	令和元年 6 月 6 日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和元年 6 月 10 日／内閣
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和元年 6 月 11 日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和元年 6 月 12 日／可決
公布年月日／法律番号	令和元年 6 月 19 日／41

1. 一部改正法制定までの経過

(1) 子どもの貧困対策の推進に関する法律の制定⁽¹⁾

改正前の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」という）は、2013年の第183回国会において、民主党・みんなの党・生活の党・社会民主党による野党案と、自由民主党・公明党による与党案が、それぞれ議員立法として提出されたものを一本化したものである。

両案の差異は、①子どもの貧困率等の削減目標の設定可否、②「子ども貧困」等に関する定義付け、③都道府県における計画策定の義務付けの程度、④具体的な施策の列記の可否であった。

両案は与野党の修正協議を経て、子どもの貧困対策法案として衆議院厚生労働委員長提出の議員立法として一本化され、同年6月、衆参両院において全会一致で可決、

(1) 子どもの貧困対策の推進に関する法律の制定経緯ならびに課題等については、拙稿「子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年6月26日法律64号）」公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第2集（第181臨時会～第186常会）』2015年、61頁以下参照。http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/114/No.114_061-075.pdf

成立した。そして翌2014年1月17日に施行されたが、その概要は次の通りで、与党案をベースにしたものであった。

- ① 政府策定の「子どもの貧困対策に関する大綱」（以下「大綱」という）において、「子どもの貧困率」「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率」「子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策」を定める。
- ② 子どもの貧困率等の定義は、政令で定める。
- ③ 大綱を踏まえた都道府県の計画策定は努力義務とする。
- ④ 具体的な施策は盛り込まない。

(2) 子どもの貧困対策に関する大綱

子どもの貧困対策法は基本法的性格が強いもので、具体的な施策は政府が閣議決定する大綱で示される。その大綱は内閣総理大臣が会長を務める「子どもの貧困対策会議」で策定されることとなっており（子どもの貧困対策法8条）、2014年8月29日に閣議決定された。

大綱は10項目の基本的な方針と、子どもの貧困率等の25の子どもの貧困に関する指標を示した。そして当面の重点施策として、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援等、多岐にわたる施策を示し、具体的な施策としては、例えば教育の支援として、スクールソーシャルワーカーの配置充実、所得連動返還型奨学金制度の導入等を設定した。さらに大綱は、社会経済情勢の変化や施策の実施状況等を踏まえ、5年ごとを目途に見直しを検討するとした。

子どもの貧困に関する指標に関しては、それぞれの項目ごとに現状の指標を改善に向け努力することがうたわれた（具体的な指標は表2を参照）。

(3) すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト

子どもの貧困対策会議は、2015年12月、支援充実策として「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」（以下「実現プロジェクト」という）を取りまとめた。実現プロジェクトは、子どもの貧困対策のうち、主にひとり親家庭等に対する生活、学習、就労、住宅等の支援策をまとめた「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」と、児童虐待対策に関する「児童虐待防止対策強化プロジェクト」から成り立っている。

実現プロジェクトに関連して、2016年の190回国会では、児童扶養手当について第

2子以降の加算額を倍増すること等を主な内容とする「児童扶養手当法の一部を改正する法律」（平成28年法律第37号）と、児童虐待の発生予防や被虐待児童に対する支援に関連した「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第63号）が成立している⁽²⁾。

(4) 子どもの未来応援国民運動

大綱では「官公民の連携等によって子どもの貧困対策を国民運動として展開する」ことを掲げ、2015年4月には、官民共同による「子どもの未来応援国民運動」の開始が発表された。同運動の趣意書では「民間資金を核とする基金創設の検討」が挙げられ、同年10月には「子どもの未来応援基金」への募金受入れが開始した。子どもの未来応援基金は独立行政法人福祉医療機構（事務局は内閣府、文部科学省、厚生労働省及び同機構によって構成）が管理し、「未来応援ネットワーク事業」が行われている。その支出については、民間有識者らから成る子どもの未来応援基金事業審査委員会において、支援策の公募及び選定が行われている。

(5) 地方公共団体による計画策定

子どもの貧困対策法9条により、都道府県は大綱を勘案して子どもの貧困対策に関する計画を定めるように努めることとされていた。内閣府のまとめによれば、すべての都道府県において都道府県計画が策定⁽³⁾⁽⁴⁾され、また、市町村にはこうした努力義務はないものの、2019年6月12日現在、145市区町村で独自に子どもの貧困対策に関する計画を策定していた。

(2) 改正経過については、下山憲治「児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年6月3日法律第63号）」公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第4集（第190常会～第192臨時会）』2017年、157頁以下参照。

http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/121/No.121_157-182.pdf

(3) 2019年1月9日現在 <https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/keikaku/sakutei.html>

(4) https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/keikaku/sakutei_city.html 2020年1月20日閲覧。湯澤直美「都道府県における子どもの貧困対策計画の策定状況」『都市問題』107(6)、2016・6、9頁以下は、妊娠・出産期、乳幼児期の取り組みを中心に、当時策定されていた都道府県計画について分析し、「支援を必要とする親子をいかに発見し、機関や事業につないでいくのか、具体策が必要」としている。

(6) 子どもの貧困対策に関する有識者会議と子どもの貧困対策の実施状況

2015年8月28日には、大綱に掲げられている施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価し、子どもの貧困対策についての検討を行うためとして、「子どもの貧困対策に関する有識者会議」（座長：宮本みち子（放送大学名誉教授・千葉大学名誉教授）。以下「有識者会議」という）が設置された。

2019年6月25日に開催された第13回有識者会議では、「子どもの貧困対策に関する大綱（平成26年8月29日閣議決定）に記載した25の指標の現状」が示され、2014年以降の指標の改善状況について、表2のように示された。

表2 「子どもの貧困対策に関する大綱（平成26年8月29日閣議決定）に記載した25の指標の現状」（2019年6月25日現在）

生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率
90.8%（2013年4月1日現在）→93.7%（2018年4月1日現在）
生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率
5.3%（2013年4月1日現在）→4.1%（2018年4月1日現在）
生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率
32.9%（2013年4月1日現在）→36.0%（2018年4月1日現在）
児童養護施設の子どもの進学率（中学校卒業後）
96.6%（2014年5月1日現在）→95.8%（2018年5月1日現在）
児童養護施設の子どもの進学率（高等学校卒業後）
22.6%（2014年5月1日現在）→30.8%（2018年5月1日現在）
ひとり親家庭の子どもの就園率（保育所・幼稚園）
72.3%（2011年度）→73.4%（2016年度）
ひとり親家庭の子どもの進学率（中学校卒業後）
93.9%（2011年度）→96.3%（2016年度）
ひとり親家庭の子どもの進学率（高等学校卒業後）
41.6%（2011年度）→58.5%（2016年度）
スクールソーシャルワーカーの配置人数
1,008人（2013年度実績）→2,041人（2017年度実績）
スクールカウンセラーの配置率（小学校）

37.6% (2012年度実績) →66.0% (2017年度実績)
 スクールカウンセラーの配置率 (中学校)
 82.4% (2012年度実績) →89.6% (2017年度実績)
 就学援助制度に関する周知状況 (毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合) 61.9% (2013年度) →77.9% (2017年度)
 就学援助制度に関する周知状況 (入学時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合) 61.0% (2013年度) →75.4% (2017年度)
 日本学生支援機構の奨学金の貸与基準を満たす希望者のうち、奨学金の貸与を認められた者の割合 (無利子) 予約採用段階40.0%・在学採用段階100.0% (2013年度実績) →予約採用段階100.0%・在学採用段階100.0% (2018年度実績)
 日本学生支援機構の奨学金の貸与基準を満たす希望者のうち、奨学金の貸与を認められた者の割合 (有利子) 予約採用段階100.0%・在学採用段階100.0% (2013年度実績) →予約採用段階100.0%・在学採用段階100.0% (2018年度実績)
 生活保護世帯に属する子どもの就職率 (中学校卒業後)
 2.5% (2013年4月1日現在) →1.5% (2018年4月1日現在)
 生活保護世帯に属する子どもの就職率 (高等学校等卒業後)
 46.1% (2013年4月1日現在) →46.6% (2018年4月1日現在)
 児童養護施設の子どもの就職率 (中学校卒業後)
 2.1% (2014年5月1日現在) →2.4% (2018年5月1日現在)
 児童養護施設の子どもの就職率 (高等学校卒業後)
 69.8% (2014年5月1日現在) →62.5% (2018年5月1日現在)
 ひとり親家庭の子どもの就職率 (中学校卒業後)
 0.8% (2011年度) →1.7% (2016年度)
 ひとり親家庭の子どもの就職率 (高等学校卒業後)
 33.0% (2011年度) →24.8% (2016年度)
 ひとり親家庭の親の就業率 (母子家庭) 80.6% (2011年度) →81.8% (2016年度)
 ひとり親家庭の親の就業率 (父子家庭) 91.3% (2011年度) →85.4% (2016年度)
 子どもの貧困率 16.3% (2012年) →13.9% (2015年)
 子どもがいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率
 54.6% (2012年) →50.8% (2015年)

出典) 第13回子どもの貧困対策に関する有識者会議 (2019年6月25日) 資料3-1を筆者加工。

先に記したように、大綱では、当面の重点施策として、①教育の支援、②生活の支援、③保護者に対する就労の支援、④経済的支援等を示していたが、子どもの貧困対策法制定以降のそれぞれの実施状況は、次の通りである⁽⁵⁾。

教育の支援

- 幼児教育・保育及び高等教育の無償化
 - ・ 2019年10月から、幼稚園、保育所、認定こども園等の費用を無償化
 - ・ 住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生を対象に、授業料及び入学金の減免制度の創設
 - ・ 独立行政法人日本学生支援機構が実施する学資支給（給付型奨学金の支給）の拡充
- 「子どもの学習・生活支援事業」の強化
 - ・ 改正生活困窮者自立支援法において、これまでの「子どもの学習支援事業」の学習支援に加え、生活習慣・育成環境の改善に関する助言等を行う。

生活の支援

- 児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律
 - ・ 体罰禁止の法定化、一時保護等を行う「介入」の担当者と「保護者支援」の担当者の分離、児童相談所における弁護士等の配置促進、DV対策との連携強化
- 被保護者健康管理支援事業創設
 - ・ 生活保護法を改正し、データに基づき生活習慣病の発症予防や重症化予防を行う事業

保護者に対する就労支援

- 高等職業訓練促進給付金事業拡充
 - ・ 准看護師資格取得後、引き続き正看護師資格取得を目指し、修学を行う者に対しても支給可能とするよう制度変更

経済的支援

- 児童扶養手当の見直し

(5) 生活困窮者支援ならびに生活保護受給者関連の施策は、「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」により、すでに実施に移されていた。公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向第6集（第196常会～第197臨時会）』2019年、305頁以下の拙稿参照。

http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128_305-351.pdf

- ・ 利便性の向上及び家計の安定を図るため、支払回数を年3回から年6回へ
- ・ 全部支給所得制限限度額を130万円から160万円に引き上げ
- 生活保護世帯の子どもの進学支援
 - ・ 大学等へ進学する生活保護世帯の子どもに対し、進学準備のための一時金（進学準備給付金）を支給。大学就学中に住宅扶助を減額しない措置を実施
 - ・ 高等学校等の入学考査料の支給回数を原則2回までに増加。やむを得ない理由がある場合には必要最小限度の回数の給付

施策の推進体制

- 子どもの未来応援地域ネットワーク形成支援事業の推進
 - ・ 「地域子どもの未来応援交付金」の当初予算化

2. 改正法案の概要

2014年に制定された子どもの貧困対策法は、附則2条で、政府は、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としていた。

2018年11月27日には、子どもの貧困対策会議が、「子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年法律第64号）第15条第2項第1号の規定に基づき、現大綱策定以降の社会経済情勢の変化等を踏まえて、平成31年度内を目途に、新たな子どもの貧困対策に関する大綱の案の作成を行う」ことを決定し、「有識者会議において、現大綱に基づく諸施策の進捗状況を把握し、幅広く意見を聴取することとする」とした⁽⁶⁾。

これを踏まえ有識者会議では、新たな大綱の策定に向けた意見交換を数次にわたり行い、第13回会議で「有識者会議における意見」⁽⁷⁾を取りまとめている。その中で、2014年以降のこれまでの歩みについて、相対的貧困という捉え方が国民に広がり、25の指標も改善していることは評価しつつ、なお子どもの貧困率やひとり親の状況は厳しいとして、継続的な施策の実施を求めた。

(6) 第9回有識者会議（2018年12月3日）資料1

https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/youshikisya/k_9/pdf/s1.pdf

(7) 第13回有識者会議（2019年6月25日）資料4

https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/youshikisya/k_13/pdf/s4.pdf

本法改正案は、概ね、この有識者会議の意見を取り込んだものとなっている。

以下、改正条文に即してコメントを加える。

(1) 目的規定（1条関係）

- ① 子どもの将来だけでなく、「現在」もその生まれ育った環境によって左右されないことを確認した。その日の食事にも困るような貧困の子どもに対する施策が十分ではないとの関係団体からの意見を踏まえたものである。
- ② 「児童の権利に関する条約の精神」を明記し、子どもの貧困対策に関する施策を受けることは子どもの権利であることを明確にしたものである。

(2) 基本理念（2条）

- ① 児童福祉法2条1項を参考にして、基本理念に追加した（1項を新設）
- ② 新2項で、「生活の支援」「就労の支援」という単純な記載から、「生活の安定に資するため」「職業生活の安定と向上に資するため」との目的を明記した。これはそれぞれの果たすべき質を重視したものである。
- ③ 新3項で、「子どもの貧困対策は、子どもの貧困の背景に様々な社会的な要因があることを踏まえ、推進されなければならない」との基本理念を新設した。これは貧困に陥ることに関する自己責任論を排除する趣旨である。

(3) 子どもの貧困対策に関する大綱の要素の拡充（8条2項）

法8条2項は、「大綱は、次に掲げる事項について定めるものとする」とし、取るべき施策事項を列記している。改正法では、以下の事項が追加された。

- ① 一人親世帯の貧困率 一人親世帯の貧困率が諸外国と比べて著しく高く、2013年から2016年にかけて、いくぶんか改善されたとはいえ、なお半数以上が貧困線を下回ることから、その対策を重視するため追加された。
- ② 生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率 生活保護世帯に属する子どもの高等学校進学率に加え、大学等進学率が追加された。大学進学率が著しく低いことを

反映したものである⁽⁸⁾。

- ③ 検証評価 子どもの貧困対策に関する施策の実施状況についての検証及び評価その他の子どもの貧困対策に関する施策の推進体制に関する事項を、大綱に定めることとした。

(4) 市町村による貧困対策計画の策定（9条2項）

都道府県に加え、市町村も、子どもの貧困対策についての計画を定めることについて努めることとした。これは子どもの貧困対策に関する地域間のアンバランスが指摘されてきたためである⁽⁹⁾。

(5) 調査研究（14条）

「子どもの貧困に関する指標に関する研究」を明記することにより、この間の貧困研究の水準を反映し、社会的排除に係る物質的剥奪指標について調査研究を進めることを明記したものである。

なお、衆参両院で、以下の附帯決議が可決している。

- 衆議院内閣委員会 第198回国会 5月31日内閣委員会決議

子どもの貧困対策の推進に関する件

政府は、子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に当たっては、次の事項に留意し、その運用について万全を期すべきである。

- 一 本法による市町村計画の策定に係る規定は、市町村の個別の状況が十分勘案されるものであり、市町村計画の策定に関しては、市町村の意思が十分に尊重されなければならないこと。

- (8) 厚生労働省「生活保護世帯出身の大学生等の生活実態調査」（2018年6月25日公表）では、生活保護世帯の子どもの進学率は、大学・短期大学が19.0%、専修学校・各種学校が16.3%の一方、全体の進学率は、大学・短期大学が52.0%、専修学校・各種学校が20.9%で、著しい格差が生じていた。
- (9) 「各市町村における実態把握の状況はまだまだ格差があるのではないか。また、貧困対策の事業格差も出てきていると感じる」第13回有識者会議資料4 2頁以下。

- 二 市町村計画を策定する市町村に過重な負担が生じることのないよう、当該市町村に対し、必要な学術的又は財政的支援その他の援助を行うよう努めること。
- 三 貧困状態にある子どもがどこの地域に住んでいようと適切な取組の下での支援を受けられるよう、市町村計画が定められているか否かにかかわらず各市町村と十分な連携を行い、子どもの貧困対策に関する施策の充実を図ること。
- 四 子どもの貧困に関する調査が全国的に実施されるよう努めること。

右決議する。

参議院内閣委員会（令和元年6月11日）

子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 本法が、子どもの「将来」のみならず「現在」の貧困状態の改善を目的に加え、生活の支援については子どもへの直接的な支援以外の支援も含むことを強調したこと、保護者への就労支援は就労後の所得の増大その他の職業生活の安定と向上に資するための支援を含むことを明確にしたことを十分に踏まえ、大綱の変更等を適切に行うこと
- 二 大綱案の作成及び変更の際には、貧困の状況にある子ども及びその保護者、学識経験者、子どもの貧困対策に係る活動を行う民間の団体その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされた趣旨を踏まえ、都道府県計画、市町村計画の策定に当たってもこれらの者の意見ができるだけ反映されるよう努めること。
- 三 貧困状態にある子どもがどこの地域に住んでいようと適切な取組の下での支援を受けられるよう、市町村計画が定められているか否かにかかわらず各市町村と十分な連携を行い、子どもの貧困対策に関する施策の充実を図ること。
- 四 本法による市町村計画の策定に係る規定は、市町村の個別の状況が十分勘案されるものであり、市町村計画の策定に関しては、市町村の意思が十分に尊重されなければならないこと。

五 市町村計画を策定する市町村に過重な負担が生じることのないよう、当該市町村に対し、必要な学術的又は財政的支援その他の援助を行うよう努めること。

六 子どもの貧困に関する調査が全国的に実施されるよう努めること。

右決議する

3. 具体的施策の課題と展望

(1) 新たな大綱の閣議決定

子どもの貧困対策法の施行を受けて、2019年11月29日、「子どもの貧困対策に関する大綱～日本の将来を担う子どもたちを誰一人取り残すことがない社会に向けて～」(以下、「新大綱」という)を閣議決定した。

新大綱は、子どもの貧困対策の目的として、改正子どもの貧困対策法をなぞり、現在から将来にわたる対策を射程に入れ、子育てや貧困を家庭のみの責任とせず、支援を包括的・早期に実施することに据えた。そして基本の方針として、以下の事項を挙げている。

- 親の妊娠・出産期から子どもの社会的自立までの切れ目のない支援 子どものライフステージに応じて早期の課題把握
- 支援が届かない又は届きにくい子ども・家庭への配慮 声を上げられない子どもや家庭の早期発見と支援の多様化
- 地方公共団体による取組の充実 計画策定や取組の充実、市町村等が保有する情報の活用促進

① 物質的剥奪指標 (material deprivation index) の採用

新大綱では、子どもの貧困指標に関して、ひとり親の正規雇用割合、食料又は衣服が買えない経験等を追加し、指標数は25から39へと増加した。しかし、2014年の法制定当時から要望の強かった改善数値目標は、今回も設定するに至らなかった。

指標の設定に関しては、旧大綱が、どちらかということ子どもの将来における貧困への連鎖を断ち切ることに焦点をあて、教育の機会を拡大する必要ならびに相対的貧困率の改善に着目したことから、指標も教育に関わる指標と経済的指標に重点が

置かれていた⁽¹⁰⁾。これに対し新大綱の新たな指標では、【生活の安定に資するための支援】に関する指標が多く採用されている。

これは、この間の貧困研究の深化を反映したものといえる。すなわち、従来は「所得が低い」こととして捉えられてきた貧困を、「社会的排除」という概念で捉え直し、人が貧困に陥るのは、そこに至るまでの過程で、「社会の仕組みから脱落し、人間関係から遠ざかり、自尊心が失われ、徐々に社会から切り離されて」きたという、社会的に排除されてきたプロセスがあったことを重要視するようになってきたためである⁽¹¹⁾。

この結果、貧困の指標の捉え直しも進み、経済的指標にあわせて、物質的剥奪指標が採用されるようになってきている。物質的剥奪指標とは、その国で典型的に保持・享受するものとされている財・サービスの欠如を示す指標であり、また、社会参加への困難（「身近な相談相手の有無」等）の状況等を調査し、その結果を広く貧困・社会的排除を示す指標として用いることがある。新大綱の指標に関しては、「電気、ガス、水道料金の未払い経験」「食料又は衣服が買えない経験」「子どもがある世帯の世帯員で頼れる人がいないと答えた人の割合」が、この物質的剥奪指標や社会的排除を直接測定する指標として採用されたことになる。

これら物質的剥奪指標等は、日本の政府統計では調査が行われていなかったが、唯一、国立社会保障・人口問題研究所の「生活と支え合いに関する調査」⁽¹²⁾において、過去1年に食料や衣服が買えなかった経験の有無等、剥奪状態に関する調査を行っていたものの、「物質的剥奪率」等の指標化は行われていなかった。新大綱の【生活の安定に資するための支援】に関して示された指標は、この「生活と支え合

(10) 松本伊智朗氏は、所得補償抜きで「教育」に下駄を預ける構図は、下駄を預けられた「教育」への公的支出が低いので、結局「親の財布」と「個人のがんばり」次第ということになり、教育という公共的領域で成功するために、家族という私的領域の役割が強調され、公が私に依存し、公私の間柄が逆転しているとしている。同「なぜ、どのように、子どもの貧困を問題にするのか」松本伊智朗・湯澤直美編『生まれ、育つ基盤——子どもの貧困と家族・社会』2019年、55頁注28参照。

(11) 阿部彩『弱者の居場所がない社会 貧困・格差と社会的包摂』講談社現代新書、2011年、5－6頁

(12) http://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2017/seikatsu2017_kekka.pdf

いに関する調査」を特別集計したものである⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾。

表3 新大綱における子どもの貧困に関する指標（概要）

※ 下線部は新たに設定された指標

<p>【教育の支援】</p> <ul style="list-style-type: none">○ 生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率 93.7%（2018年4月1日現在）○ 生活保護世帯に属する子どもの高等学校等中退率 4.1%（2018年4月1日現在）○ 生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率 36.0%（2018年4月1日現在）○ 児童養護施設の子どもの進学率<ul style="list-style-type: none">・中学校卒業後 95.8%（2018年5月1日現在）・高等学校等卒業後 30.8%（2018年5月1日現在）○ ひとり親家庭の子どもの就園率（保育所・幼稚園等） 81.7%（2016年11月1日現在）○ ひとり親家庭の子どもの進学率<ul style="list-style-type: none">・中学校卒業後 95.9%（2016年11月1日現在）・高等学校等卒業後 58.5%（2016年11月1日現在）<u>○ 全世帯の子どもの高等学校中退率 1.4%（2018年度）</u><u>○ 全世帯の子どもの高等学校中退者数 48,594人（2018年度）</u>

(13) 貧困指標としては、経済的指標である所得データを用いた相対的貧困率（OECD方式）、物質的剥奪指標（EU方式）のほか、「家計の逼迫」（→食料が買えなかった経験等）「子どもの所有物・体験の欠如」（→家族旅行に行く、クリスマス・プレゼントをもらえる等）「低所得」（→日本全体の等価世帯所得の中央値の50%以下）の3つの組み合わせで分析する生活困難度指標（首都大方式）がある。首都大方式は東京都「子どもの生活実態調査」で採用されている。阿部彩「指標から見る子どもの貧困」松本伊智朗・湯澤直美編『生まれ、育つ基盤—子どもの貧困と家族・社会』2019年、268-278頁参照。

(14) 新たな貧困指標をふまえ、子どもの貧困の定義について、「子どもの発育に重要な事柄が、実際に子どもに十分に提供されているか」を反映する必要があるとしているものとして、池谷和子、足立文美恵、今出和利「子どもの貧困の定義を探る—法政策の検討に向けて—」『（東洋大学）現代社会研究』（17）2020・3、1頁以下

○ スクールソーシャルワーカーによる対応実績のある学校の割合

・ 小学校 50.9% (2018年度)

・ 中学校 58.4% (2018年度)

○ スクールカウンセラーの配置率

・ 小学校 67.6% (2018年度)

・ 中学校 89.0% (2018年度)

○ 就学援助制度に関する周知状況 65.6% (2017年度)

○ 新入学児童生徒学用品費等の入学前支給の実施状況

・ 小学校 47.2% (2018年度)

・ 中学校 56.8% (2018年度)

○ 高等教育の修学支援新制度の利用者数

・ 大学

・ 短期大学

・ 高等専門学校

・ 専門学校

【保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援】

○ ひとり親家庭の親の就業率

・ 母子世帯 80.8% (2015年)

・ 父子世帯 88.1% (2015年)

○ ひとり親家庭の親の正規の職員・従業員の割合

・ 母子世帯 44.4% (2015年)

・ 父子世帯 69.4% (2015年)

【生活の安定に資するための支援】

○ 電気、ガス、水道料金の未払い経験

・ ひとり親世帯 (2017年)

電気料金 14.8% ガス料金 17.2% 水道料金 13.8%

・ 子どもがある全世帯 (2017年)

電気料金 5.3% ガス料金 6.2% 水道料金 5.3%

○ 食料又は衣服が買えない経験

・ ひとり親世帯 (2017年)

食料が買えない経験 34.9%

(よくあった6.7%、ときどきあった11.8%、まれにあった16.4%の合計)

衣服が買えない経験 39.7%

(よくあった10.0%、ときどきあった10.5%、まれにあった19.2%の合計)

・ 子どもがある全世帯 (2017年)

食料が買えない経験 16.9%

(よくあった2.5%、ときどきあった5.1%、まれにあった9.2%の合計)

衣服が買えない経験 20.9%

(よくあった3.0%、ときどきあった5.6%、まれにあった12.3%の合計)

○ 子どもがある世帯の世帯員で頼れる人がいないと答えた人の割合

・ ひとり親世帯 (2017年)

重要な事柄の相談 8.9% いざというときのお金の援助 25.9%

・ 等価可処分所得第Ⅰ～Ⅲ十分位 (2017年)

重要な事柄の相談 7.2% いざというときのお金の援助 20.4%

【経済的支援】

○ 子どもの貧困率

・ 国民生活基礎調査 13.9% (2017年)

・ 全国消費実態調査 7.9% (2014年)

○ ひとり親世帯の貧困率

・ 国民生活基礎調査 50.8% (2015年)

・ 全国消費実態調査 47.7% (2014年)

○ ひとり親家庭のうち養育費についての取決めをしている割合

・ 母子世帯 42.9% (2016年度)

・ 父子世帯 20.8% (2016年度)

○ ひとり親家庭で養育費を受け取っていない子どもの割合

・ 母子世帯 69.8% (2016年度)

・ 父子世帯 90.2% (2016年度)

出典) 内閣府「子どもの貧困対策に関する大綱のポイント (令和元年11月29日閣議決定)」
を一部筆者加工

② 新味に欠ける「指標の改善に向けた重点施策」

新たな指標は、物質的剥奪指標を取り入れるなど新規性のあるものになったが、

指標の改善に向けた重点施策に関しては、高等教育や幼児教育・保育の無償化、授業料等の減免措置と給付型奨学金の拡充を併せて行う高等教育の修学支援新制度の実施による大学等の修学に係る経済的負担の軽減、支援体制の強化・児童家庭支援センターの相談機能の強化・社会的養護の体制整備・市町村等の体制強化、ひとり親支援に係る地方公共団体窓口のワンストップ化等の推進、児童手当や低所得の一人親世帯に支給される児童扶養手当の着実な実施など、既存の政策や実施決定済みの施策を羅列し、これらを着実に実行するとしているにすぎない。その意味で、「子どもの貧困対策」として、今後5年間で新たに取り組むべき課題と方向性は、ないに等しいものとなった。とりわけ支援団体などが強く求めていた児童手当や児童扶養手当のさらなる増額は盛り込まれなかったことは、問題である。

このような羅列に終わった原因は、今次新大綱においても改善数値目標を設定できなかったためであり、それは「予算の担保ができていないものは書けない」（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課談）という財政上の壁が厚いことによる⁽¹⁵⁾。

(15) 『東京新聞』2019年11月30日付朝刊

図1 新大綱における「指標の改善に向けた重点施策」

教育の支援

- 幼児教育・保育の無償化の推進及び質の向上 ・ 幼児教育・保育の無償化 ・ 幼児教育・保育の質の向上
- 地域に開かれた子供の貧困対策のプラットフォームとしての学校指導・運営体制の構築
 ・ スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーが機能する体制の構築等 ・ 少人数指導や習熟度別指導、補習等のための指導体制の充実等を通じた学校教育による学力保障
- 高等学校等における修学継続のための支援 ・ 高校中退の予防のための取組 ・ 高校中退後の支援
- 大学等進学に対する教育機会の提供 ・ 高等教育の修学支援
- 特に配慮を要する子供への支援 ・ 児童養護施設等の子供への学習・進学支援 ・ 特別支援教育に関する支援の充実 ・ 外国人児童生徒等への支援
- 教育費負担の軽減 ・ 義務教育段階の就学支援の充実 ・ 高校生等への修学支援等による経済的負担の軽減 ・ 生活困窮世帯等・ひとり親家庭への進学費用等の負担軽減
- 地域における学習支援等 ・ 地域学校協働活動における学習支援等 ・ 生活困窮世帯等への学習支援
- その他の教育支援 ・ 学生支援ネットワークの構築 ・ 夜間中学の設置促進・充実 ・ 学校給食を通じた子供の食事・栄養状態の確保 ・ 多様な体験活動の機会の提供

生活の安定に資するための支援

- 親の妊娠・出産期、子供の乳幼児期における支援 ・ 妊娠・出産期からの相談・切れ目のない支援 ・ 特定妊婦等困難を抱えた女性の把握と支援
- 保護者の生活支援 ・ 保護者の自立支援 ・ 保育等の確保 ・ 保護者の育児負担の軽減
- 子供の生活支援 ・ 生活困窮世帯等の子供への生活支援 ・ 社会的養育が必要な子供への生活支援 ・ 食育の推進に関する支援
- 子供の就労支援 ・ 生活困窮世帯等の子供に対する進路選択等の支援 ・ 高校中退者等・児童福祉施設入所児童等への就労支援 ・ 子供の社会的自立の確立のための支援
- 住宅に関する支援
- 児童養護施設退所者等に関する支援 ・ 家庭への復帰支援 ・ 退所等後の相談支援
- 支援体制の強化 ・ 児童家庭支援センターの相談機能の強化 ・ 社会的養護の体制整備 ・ 市町村等の体制強化
 ・ ひとり親支援に係る地方公共団体窓口のワンストップ化等の推進 ・ 生活困窮者自立支援制度とひとり親家庭向けの施策の連携の推進 ・ 相談職員の資質向上

保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援

- 職業生活の安定と向上のための支援 ・ 所得向上策の推進、職業と家庭が安心して両立できる働き方の実現
- ひとり親に対する就労支援 ・ ひとり親家庭の親への就労支援 ・ 職業と家庭の両立 ・ 学び直しの支援 ・ 企業表彰
- ふたり親世帯を含む困窮世帯等への就労支援 ・ 就労機会の確保 ・ 学び直しの支援 ・ 非正規雇用から正規雇用への転換

経済的支援

- 児童手当・児童扶養手当制度の着実な実施
- 養育費の確保の推進
- 教育費負担の軽減

V 子供の貧困に関する調査研究等

- 子供の貧困の実態等を把握するための調査研究
- 子供の貧困に関する指標に関する調査研究
- 地方公共団体による実態把握の支援

VI 施策の推進体制等

- 国における推進体制
- 地域における施策推進への支援
- 官公民の連携・協働プロジェクトの推進、国民運動の展開
- 施策の実施状況等の検証・評価
- 大綱の見直し

出典) 内閣府「子どもの貧困対策に関する大綱のポイント(令和元年11月29日閣議決定)」より

(2) 残された課題と展望

① 長期トレンドとしての貧困率の上昇とその要因

では、どのような子どもの貧困対策が必要だったのか。それを提示するためには、「なぜ子どもの貧困は増加したのか」を分析する必要がある。

子ども（17歳以下）の相対的貧困率は、長期トレンドとして上昇している（表4参照）。1985年（昭和60年）は10.9%だったものが、2012年（平成24年）には、16.1%＝6人に1人まで上昇している。阿部彩氏の一連の研究⁽¹⁶⁾によれば、日本社会の構造的な変化が貧困率を徐々に押し上げているとして、3つの要因を挙げている。

表4 貧困率の年次推移

	昭和 60年	63	平成 3年	6	9	12	15	18	21	24	27
	(単位：%)										
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.8	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1	15.6
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.2	13.4	14.4	13.7	14.2	15.7	16.3	13.9
子どもがいる現役世帯	10.3	11.9	11.6	11.3	12.2	13.0	12.5	12.2	14.6	15.1	12.9
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.5	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6	50.8
大人が二人以上	9.6	11.1	10.7	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4	10.7
	(単位：万円)										
中央値 (a)	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244	245
貧困線 (a/2)	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122	122

注：1) 平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。

2) 平成27年の数値は、熊本県を除いたものである。

3) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。

4) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。

5) 等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

出典) 厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査」

第1が、世帯タイプの構成割合の変化で、貧困率が突出して高い（2012年で54.6%）ひとり親と未婚子の世帯割合が4.2%（1985年）から7.5%（2013年）へと増加したこと、ならびに、7割以上の子どもが含まれる大人が2人以上の世帯においても貧困率が高まったこと（1985年9.6%→2012年12.4%）である。

(16) 阿部彩「なぜ子どもの貧困は増加したのか」『経済セミナー』（707）2019・4、32-37頁

第2に、就労形態の変化である。二人親世帯において、父母のどちらも正規の職に就いていない割合は、小学5年生では12.6%、中学2年生では15.4%、16～17歳では14.4%で、二人親世帯であっても、1割以上の子どもが両親ともに正規雇用者ではない世帯に育っている。大人が2人以上の世帯において貧困率が高まっているのは、このような親世代における雇用の不安定性がある。

そして第3に、ライフサイクルの変化である。子どもの年齢別の貧困率をみると、最も上昇幅が大きいのは20～24歳で、これは子どもが自分の所得によって経済的に自立する時期が遅くなっていることを示し、かつ、晩産化によって、親が高齢期を迎える時期に子どもの教育支出が最も嵩む時期に差し掛かることである。

② 具体的な子どもの貧困政策

子どもの貧困が増加した原因が上記①の通りであるとすれば、具体的な子どもの貧困対策はその原因に直接効果のあるものが望まれる。

第1の対策は、ひとり親世帯に対する児童扶養手当のさらなる引き上げである。

ひとり親世帯の貧困率は突出して高い。表4に示した通り、現役のひとり親世帯の半分は相対的貧困線以下の所得しか得られていない。とりわけ母子世帯は、80%以上が就業しているにもかかわらず、非正規率が57%と高く、平均年間就労収入が181万円に過ぎない⁽¹⁷⁾。なぜなら、ひとり親世帯は、「子どもと過ごす時間や自分の体調を保つための睡眠時間を大きく削って仕事時間を増やして何とか生活に必要な所得が得られることをとるか、子どものケアのために仕事にあてることのできる時間が限られた日々の必要に足りるだけの所得を得られないことをとるか、といったトレードオフ⁽¹⁸⁾の関係にあるからである。児童扶養手当はこれらを補うためにあるのであって、いわば命綱である。フランスでは、貧困対策として、最低賃金の引き上げよりも低所得者向けの社会保障の拡充の方が貧困対策として有効とされており⁽¹⁹⁾、この点からしても、児童扶養手当引き上げの必要性は高い。

第2の対策は、社会保障政策としての住宅費補助制度である。日本では、生活困窮者自立支援制度の中に、家賃相当額を支給する住居確保給付金の支給があるが、

(17) 赤石千衣子「公的支援が届かない人々」『都市問題』107(6)2016・6、28頁

(18) 鳥山まどか「ひとり親世帯の貧困——所得と時間」松本伊智朗・湯澤直美編『生まれ、育つ基盤——子どもの貧困と家族・社会』2019年、188頁参照

(19) 神吉知郁子「Analysis 貧困対策の現状と対策① サービス給付の保障 中心に」『日本経済新聞』2019年12月30日付朝刊

就労に向けた活動を条件としていて、期間も6月に限定されている。OECD諸国で低所得者向けの期間の定めのない住宅費補助制度を持たない国はごく少数である。

第3の対策は、非正規労働の正規化である。子どもの1割以上が、両親とも正規職についていない。労働契約法により契約更新を繰り返し、5年以上に及んだ場合は、無期転換申し入れ権が発生するとの措置が始まったが、処遇の改善を伴わなければ、低所得対策とはならない。同一労働同一賃金施策の一層の展開が必要である。

最後に教育負担の軽減である。2020年度より低所得者向けの給付型奨学金が創設されたが、経済的理由により大学等の高等教育への進学に困難を抱えるのは、低所得者だけでなく、中間所得層にまで拡大している。さらに給付型奨学金を拡大すべきである⁽²⁰⁾。

おわりに～議員立法における地方自治体への事務の義務付けの是非～

子どもの貧困対策改正法では、9条2項で、都道府県に加え、市町村も、子どもの貧困対策についての計画を定めることを努力義務と規定した。

これは子どもの貧困対策法が、貧困状態にある子どもがどこの地域に住んでいようと適切な取り組みの下で支援を受けられるようにすることを立法趣旨としているからである。すなわち子どもの貧困対策をナショナルスタンダードとするというもので、教育や福祉の領域では、このような考え方が強くにじみ出ている。

また、この考え方の背景には、市町村間の対策の格差がある⁽²¹⁾。

これに対し、衆参両院の附帯決議では、①市町村計画の策定に際し、市町村の個別の状況が十分勘案され、市町村計画の策定に関しては、市町村の意思が十分に尊重されなければならないこと、②市町村計画を策定する市町村に過重な負担が生じることのないよう、当該市町村に対し、必要な学術的又は財政的支援その他の援助を行うよう努めることを政府に求めている。

(20) 岩重佳治「奨学金問題の現状と課題」『都市問題』107(6)2016・6、44頁

(21) 横山純一は、修学援助への取り組み方や、給付内容、認定基準等について市町村間での差異が大きいことを明らかにしている。同「「子どもの貧困」と就学援助制度の動向」『自治総研』(473)2018・3、1頁以下

附帯決議で上記のように記した経緯については知りえないが、今日、都道府県・市町村に何らかの事務とりわけ計画策定を義務付ける法律が数多く制定されていること、とりわけ議員立法にその傾向が強いことが、地方分権改革との関連で問題視されているという背景があることを指摘しておきたい。

両者の相克をいかに克服すべきかの仕組みを考える時期にきている⁽²²⁾。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

【参考文献】

- 本文脚注で触れた論稿の外、以下の文献を参照。
- テス・リッジ『子どもの貧困と社会的排除』桜井書店、2010年
- 中村文夫『子どもの貧困と教育の無償化』明石書店、2017年
- 邊見剣太郎（衆議院法制局第一部第一課）「貧困対策計画策定の努力義務を市町村まで拡大」『時の法令』（2086）2019・11・30、41－45頁
- 「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』（453）2019・10、21－24頁
- 渡辺寛人「子どもの貧困からワーキングプアへ」『POSSE』（43）2019・11、8－17頁
- 堀内雄斗（国立国会図書館 調査及び立法考査局社会労働課）「『子どもの貧困』の把握と対策」『国立国会図書館 調査と情報 — ISSUE BRIEF —』（1061）2019・6・25
- 「特集 20年後、子どもたちの貧困問題」『社会運動』（426）2017・4、4頁以下
- 我那覇圭「社会全体で問題解決へ — 子どもの貧困の現状と政府対応」『都市問題』107（6）、2016・6、4－8頁
- 西澤晃彦「社会的排除と子どもの貧困」『D I O』（305）2015・6、4頁以下
- 橋本達昌「疲弊する社会的擁護ケアワーカー」『D I O』（305）2015・6、12頁以下

(22) 磯崎初仁は、両議院（または参議院）に地方立法審査会（仮称）等を設置して、今後の法律の制定・改正を監視することを提案している。同「「立法分権」の制度設計」『地方自治職員研修』（730）2020・1、16頁以下