

地方自治体における子どもの貧困対策

～実態把握による貧困の可視化～



立教大学コミュニティ福祉学部 教授

湯澤 直美

1 はじめに

先進諸国における「子どもの貧困」が社会問題化するなか、日本においては「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）が2013年6月19日に成立し、翌2014年1月17日に施行された（以下、「子どもの貧困対策推進法」）。これを受け、2014年には「子供の貧困対策に関する大綱」（以下、「大綱」）が策定される。また、2013年12月には「生活保護法の一部を改正する法律」（平成25年法律第104号）、「生活困窮者自立支援法」（平成25年法律第105号）が成立している。

子どもの貧困対策推進法は、「国は、基本理念にのっとり子どもの貧困対策を総合的に策定し、実施する責務を有する」（第3条）として国の責任を明確化した。政府には毎年1回、子どもの貧困の状況と対策の実施状況を公表する義務が課されている（第7条）。都道府県については、大綱を勘案して子どもの貧困対策についての計画策定に努める（第9条）。そして、国及び地方公共団体は、教育支援・生活支援・保護者に対する就労支援・経済的支援、調査研究のために必要な施策を講じるものとすることが規定された（第10～14条）。

経済的貧困は生活資源の不足にとどまらず、健康状態、成長・発達、学力、家族関係・人間関係、精神保健などに様々な影響を及ぼし、更には経済格差が教育格差に結びつくことによって子どもの人生の選択肢を制約する。教育格差が就職格差／雇用格差に直結する現代社会においては、若者期・成人期にも貧困状況が持続し、人生の長い期間にわたり社会的

不利が累積されかねない。そればかりではない。貧困を放置し続ければ将来の国民の所得は低下し、消費の低迷から国内市場の縮小が一段と加速するため、経済対策という観点からも子どもの貧困対策を考える必要が提起^{*1}されている。

しかしながら、複合的な困難を伴う貧困が個人に及ぼす影響を緩和し、貧困を解消することは容易ではない。それゆえ、国・都道府県・市町村等の行政組織レベルにおける役割や機能分担を明瞭にするとともに、福祉、教育、保健・医療、雇用、住宅、司法等の領域横断的な有機的連携と機能分担が重要となる。その前提として、地域経済や地域構造に規定されて発現する貧困の実態を把握する営為が必要とされる。そこで本稿では、子どもの貧困対策の推進計画を策定するにあたり、調査研究を実施している自治体の取り組みを紹介し、どのような実態把握が可能であるかを検討したい。

2 自治体における相対的貧困率の推計

貧困を計測する指標のひとつとして、2009年から政府が相対的貧困率を公表するようになった。むろん、相対的貧困率は、所得に基づいた一時点での推計であり、いわば静態的な貧困の把握であるという点で制約がある。窮乏化・貧困化のプロセスや所得の不足がもたらす複合的な剥奪状況など、貧困の動的・力動的な性格を把握するには他の手法が必要となる。しかしながら、相対的貧困率は、諸外国と比較して日本がどのような位置にある

のかを把握する指標として有効である点に加え、地域別状況や地域間格差を把握するうえでも有効である。日本の子どもの相対的貧困率は16.3%（2012年データ）という数値が政府により示されたものの、この単一の数値からは、地域経済や地域構造に規定されて出現する貧困の態様を把握することはできない。そこで、都道府県や市町村単位の貧困率を把握すれば、地域の実情にアプローチすることが可能となる。

(1) 沖縄県の取り組み

これまで、日本では基礎自治体が独自に相対的貧困率を計測したデータは存在していない。そのようななか、沖縄県では子どもの貧困対策計画の策定にあたり、市町村の協力を得て、世帯収入データと社会保障給付関連データを突合し、県の貧困率を推計した。県内の41市町村のうち、これらのデータ提供があったのは35自治体、そのうち子どもの貧困率を算出するのに必要なデータが揃っているのは8自治体であった。8自治体をもとに推計された子どもの相対的貧困率は29.9%であり、国全体の16.3%よりも13.6ポイントも高いことが明らかとなった。所得を再分配する前の所得（給与収入＋事業所得）をもとにした「再分配前の子どもの貧困率」は35自治体データで推計可能であり、33.9%となった^{*2}。

また、沖縄県では、「沖縄子ども調査」として県内の公立小学校32校の小学1年生の保護者、23校の小学5年生の子どもと保護者、公立中学校18校の中学2年生の子どもと保護者を対象とした独自調査も実施している^{*3}。現在公表されている結果からは、過去1年の間に電気・ガス料金を滞納した経験がある世帯の割合を各学年でみると、電気・ガス料金は13～15%、水道料金は22～24%、家賃は10～14%であった。これを相対的貧困層に限定してみると、電気・ガス料金は約3割に及び、水道料金は22～24%、家賃は24%～26%とより高い比率になる。更に、「過去10年間に経済的理由による料金滞納のために、電気・ガ

ス・水道を止められたことがある」経験は、全体で8～9%、相対的貧困層では17～19%であった。とかく滞納という個人心がけや道徳心などに起因するとみる世論があるが、このように貧困率が高い地域では滞納率も高いというデータからは、個人の努力を超えた厳しい生活実態があることが類推される。

(2) 横浜市の取り組み

横浜市は住民基本台帳から無作為抽出し、平成27年4月1日現在の年齢が0歳から24歳未満の子ども・若者がいる世帯のうち6,000世帯を対象にアンケート調査を実施した^{*1}。この調査データをもとに、国が相対的貧困率を算出する際の基準としている貧困線（国民生活基礎調査で把握される可処分所得額によって算出したもの）を下回る水準で生活する子どもの割合を算出している。

その結果、世帯に含まれる18歳未満の子どものうち、「貧困線を下回る世帯で生活する子どもの割合」は7.7%、「子どもがいる現役世帯のうちひとり親世帯に含まれる世帯員のなかで、貧困線を下回る世帯で生活する者の割合」は45.6%と推計された。7.7%という数値は国全体の子どもの相対的貧困率よりは低く、都市型地域の雇用情勢や賃金水準などが反映されているものとみられる。しかし、7.7%を実数としてみるとおよそ4万4,000人に該当し、見過ごせない数値であるといえよう。なお、このアンケート調査では、可処分所得に関する設問で無回答が約2割あり、この無回答層が他の設問で世帯所得額を尋ねている回答ではより低位な額となっている。そのため、実際には貧困線未満の割合は7.7%より高くなる可能性もあり、数値の見方には留意が必要である。

横浜市のアンケート調査の分析においては、アンケート回答者全体と貧困線以下の世帯との比較がされている。一例をみると、経済的理由により子どもに進学を諦めさせたり、学校を中退させたりしたことがあるかを尋ねた設問では、「ある」「これまでにはないが今後その可能性がある」という回答は、アンケー

特集2 子どもの貧困対策

ト回答者全体では20.7%であるのに対し、貧困線以下の世帯では49.6%と大きな開きが見られている。

3 自治体における独自調査の実施

子どもの貧困対策推進法に都道府県における計画策定が規定されたことは、地域の実情に即した計画化という点で意義がある。多くの都道府県等が計画策定を進めているものの、計画策定の前提として独自に調査を実施した自治体は少なく、既存統計や既存調査から実態を把握している自治体が多い。

表1は、計画策定にあたって独自に調査を実施した主な自治体の取り組みを整理したものである。調査の対象や実施方法は多様である。先にみたように、沖縄県では公立小学校・中学校を対象としており、教育委員会の協力のもと、各学校の教室で子ども用・保護者用のアンケート調査票を配布し、その回収も学

校で実施する方法を採用している。家庭で記入した調査票は封筒に密封し、学校では開封せずに調査を委託した研究所に送付する方法であるため、回収率も7割台と高い。東京都足立区も学校を通じてアンケート調査票を配布しており、区立小学校に在籍する全小学1年生の保護者の83.4%から回答を得ている。

横浜市が実施した郵送によるアンケート調査では、対象層を乳児期から24歳未満に設定しており、18歳あるいは20歳で区切ることのできない貧困の影響を捉えようとする調査設計が特徴的である。また、横浜市では、大量調査では拾い上げられない対象層として、児童養護施設入所児童や生活保護受給世帯などを対象とした調査の実施のほか、自治体職員自らが関係機関や団体にヒアリング調査も実施した。神奈川県は、県内の全児童扶養手当受給資格者を対象に、インターネットによるアンケート調査を実施している。

表1 自治体独自の「子どもの貧困」把握のための調査実施例

自治体名	名称	対象	方法
沖縄県	①沖縄子ども調査	公立小学校32校の1年生の保護者、公立小学校23校の5年生・公立中学校18校の2年生の子どもと保護者	アンケート調査(無記名・自記式)・学級内で調査票を配布・自宅で記入し、密封して学校に提出。学校は開封せず、委託した研究所に送付
	②子どもの貧困率の推計	沖縄県の41市町村のうち貧困率算出に関するデータ提供のあった35自治体	住民世帯データ・収入データ・社会保障データを突合して貧困率を算出
神奈川県	神奈川県ひとり親家庭アンケート	神奈川県内の児童扶養手当受給資格者	各市町村が児童扶養手当現況届の書類送付時に周知。スマートフォンまたはパソコン等によりインターネットからアンケート記入サイトで回答
横浜市	①市民アンケート	平成27年4月1日現在の年齢が0歳から24歳未満の子ども・若者がいる世帯のうち6,000世帯を対象(住民基本台帳から無作為抽出)	郵送によるアンケート調査(無記名・自記式)
	②対象者アンケート	A)生活保護受給世帯・児童扶養手当受給世帯・寄り添い型学習支援等の利用世帯の保護者と中高生 B)児童養護施設の中高生	アンケート調査(無記名・自記式)
	③支援者ヒアリング	区役所職員、施設等職員、学校の教員、NPO法人等、計17機関・団体	ヒアリング調査
足立区	子どもの健康・生活実態調査	区立小学校に在籍する全小学1年生の保護者	アンケート調査(無記名・自記式)。区が学校を通じて質問票を配布・回収。分析は委託した研究センターが実施
荒川区(荒川区自治総合研究所)	アクション・リサーチを意識した調査	子どもや保護者と接触がある支援部署の職員(保育所、小学校、中学校、高等学校、子ども家庭支援センター、母子生活支援施設、児童相談所、ハローワークなど)	ヒアリング調査

出典：各自治体のホームページ、「子どもの貧困研究プロジェクト」ホームページをもとに筆者作成

注：荒川区については、一般財団法人荒川区自治総合研究所(2010)「子どもの貧困・社会排除問題研究プロジェクト中間報告書」p33から抜粋

法律施行前から調査研究に着手した荒川区は、独自に研究所を立ち上げるという先進的な取り組みを実施してきた（詳細は本誌30～33ページを参照）。

調査の焦点も多様であり、足立区では「子どもの健康・生活実態調査」として健康に焦点をあてている点が特徴的である^{*5}。これは、「子どもの貧困を家庭の経済的な困窮だけではなく、地域社会における孤立や健康上の問題など、個々の家庭を取り巻く成育環境全体にわたる複合的な課題と捉え、その解決や予防に向けて取り組む」という区の問題意識が前提にあるためである。調査対象となった小学校1年生には、今後の経過をみていくため、小中学校在籍期間に4回程度（小2、小4、小6、中2）の継続調査を検討し、また、今後は定期的に小学校1年生に調査を行い、実態の定点測定をしながら施策の効果があつたかなどの評価を行っていく予定があるという^{*6}（足立区ホームページ参照）。

4 既存調査や保有データの活用

(1) 既存調査の活用

自治体において独自の調査を実施する意義は大きいものの、調査経費が必要とされることから自治体内での合意形成を進めなければならない。しかしながら、独自調査をすぐに実施できなくとも、自治体が既に実施している調査のなかに、「所得」「学歴」「職業」など貧困関連の指標となりうる設問を入れることによって、分析の際に所得階層による傾向を把握することが可能となる。

例えば、厚生労働省が実施している「国民健康・栄養調査」を例にみてみよう。この調査は、国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基礎資料として、①身体の状態、②栄養摂取量、③生活習慣の状態を把握するために毎年実施されている。2014年調査では、重点項目として「所得と生活習慣等」に関する状況について把握がなされた。その結果をみると、健診等の未受診者の割合は、世帯の

所得が600万円以上の世帯員に比較して、男性では200万円未満と200～600万円未満の世帯員で有意に高く、女性では200万円未満の世帯員で有意に高くなっている。歯の本数が20歯未満の者の割合は、世帯の所得が600万円以上の世帯員に比較して、男女とも200万円未満と200～600万円未満の世帯員で有意に高い。また、エネルギー摂取量は、世帯の所得が600万円以上の世帯員に比較して、男性では200万円未満で有意に低く、女性では200万円未満と200～600万円未満の世帯員で有意に低い。

また、大阪府では、妊婦健康診査を全く受診しない、あるいは2、3回しか受診しないまま分娩に至る「未受診妊婦」や「飛び込み出産」をする妊婦が社会問題ともなっていることから、全国に先駆けて2009年度から実態調査を行い、『未受診や飛び込みによる出産等実態調査報告書』を毎年公表している。そのなかで、「未受診・飛び込み出産」は母子ともに極めてリスクの高い事象であること、また、経済的理由から未受診である割合も一定数あることが明らかになっている。大阪府では、思いがけない妊娠の相談窓口「にんしんSOS」の運営とともに、大阪産婦人科医会及び大阪助産師会と連携し、虐待の発生予防に効果的な対策を実施するとしている。

このように、貧困の実態や影響を把握することを主目的とした調査ではない既存の調査においても、所得等を把握する設問を入れることによって生活実態を多角的に解明することが可能である。

(2) 保有データの再分析

自治体が既に保有するデータをもとに、貧困世帯の実情を可視化する方法もある。例えば、生活保護統計をもとに考えてみよう。

まず、生活保護世帯にはどのような子どもがいるのか、必ずしも共通認識にはなっていない。生活保護統計における世帯類型は、「高齢者世帯」「母子世帯」「障害/傷病者世帯」「その他世帯」に分類されているため、母子世帯以外に存在する子どもの存在が見えにくい

特集2 子どもの貧困対策

という統計上の問題もある。実際に年齢階級の統計をみると、被保護者数全体に占める「19歳以下」の子ども数の割合は14.1%である。これは、被保護者総数の約7人に1人にあたり、決して少なくない数値といえよう。これを世帯類型別にみると、「母子世帯」総人員数に占める「19歳以下の子ども数」は63.7%と最も多いものの、「その他世帯」15.1%、「傷病世帯」8.0%、「障害世帯」4.8%と続き、「高齢者世帯」においても0.3%の子どもが存在しているのである（厚生労働省「平成25年度被保護者調査」）。

昨今、高校進学への支援が広がるなかで、生活保護世帯の中学生の存在はクローズアップされているものの、それ以外の子どもの存在がみえにくい。実際には、被保護世帯における子どもの総数を年齢階層別にみると、「0-5歳」20.2%、「6-11歳」31.6%、「12-18歳」48.2%である。約5人に1人は乳幼児であることをふまえると、早期支援という点からこの年齢層にいかに関心するかを検討する必要がある[湯澤：2015a]。

また、政府統計では生活保護世帯の世帯主の学歴を把握していない。そこで、筆者はある自治体で2005年に保護廃止となった世帯の世帯主の学歴を算出したことがある[湯澤・藤原：2009]。表2をみるとわかるように、ほとんどの世帯類型で、中卒が6～8割を占めている。母子世帯の母親の場合には、中卒の割合は48.7%で他の世帯類型と比較すると低い数値だが、それでも約5割を占めている。また、いずれの世帯類型でも、高校中退によって中卒である者の比率は低く、高校に進学しなかった者の方が多い。このような数値からは、生

活保護世帯の世帯主自身が子ども期から困窮状況に置かれ、成人期以降にも生活困難が持続している様相が類推できる。このようなデータを共有することで、学歴階層に応じた支援の在り方を検討することができよう。

母子世帯の貧困が深刻であることが指摘されているものの、実際に所得がどのように変遷しているのかは、政府統計からは把握できないという課題もある。そこで、筆者はある自治体で児童扶養手当受給資格者の所得データをもとに、5年間にどのように所得が変遷するのかを分析したことがある[湯澤・藤原・石田：2012]。その結果、児童扶養手当受給資格者の所得水準は低位な所得階層に偏りが大きく、生活保護制度の最低生活費と比較するとその基準に満たない世帯が相当数存在することが把握された。また、児童扶養手当受給資格者の所得は5～6割が固定的であり、5年間で十分な所得の上昇が見込まれる層は限られていることが明らかになっている。このようなデータは、就労による所得の上昇がいかに関心するかを示すエビデンスであり、有効な支援策を検討するうえで重要である。

更に、政府統計として自治体から提出されるデータのなかには、必ずしも家庭の経済状況が勘案されていないものもある。例えば、文部科学省が「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」において採用している不登校の定義は、年間30日以上欠席した児童生徒のうち「何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にある（ただし、「病気」や「経済的な理由」によるものを除く。）ことをいう」

表2 生活保護廃止世帯の世帯類型別の学歴構成（A自治体：2005年度保護廃止世帯）

単位：%

世帯類型	世帯数	中学校卒			高校卒	短大卒	大学卒	不詳
		中卒	高校中退	中卒計				
高齢者世帯	64世帯	57.8	3.1	60.9	21.9	3.1	1.6	12.5
母子世帯	123世帯	34.1	14.6	48.7	50.4	0	0.8	0
傷病者世帯	202世帯	60.4	12.9	73.3	24.8	0.5	1	0.5
障害者世帯	16世帯	62.5	18.8	81.3	18.8	0	0	0
その他世帯	77世帯	61.0	11.7	72.7	24.7	2.6	0	0

出典：湯澤直美・藤原千沙（2009）「生活保護世帯の世帯構造と個人指標」（『社会福祉学』50巻1号）をもとに作成

となっている。ここでは経済的理由による不登校が除外されているため、不登校と経済困窮の関連が不可視になっている。しかしながら、不登校と経済困窮には一定の関連があるという知見もあり、基礎自治体においては病气や経済的理由による不登校をデータとして把握し、共有していくことが重要である。また、高等学校の中途退学者の理由を把握する統計では、単数回答であるため、選択肢に「経済的理由」があっても低い比率となる。そこで、自治体においては、複数回答でも統計をとることによって、退学の背景にある家庭状況をより実際に即して把握することができよう。

(3) アセスメントシートによる把握

支援ツールとしてのアセスメントシートを活用することも有効である。一例をみると、「足立区子どもの貧困対策実施計画」(案)においては、「妊産婦支援の充実」として、妊娠届出時から特に支援を要する世帯を把握し、必要に応じた個別プランを作成する母子保健コーディネーター(保健師)を新規配置することが盛り込まれている。また、各自治体で取り組まれている乳児家庭全戸訪問事業(こんには赤ちゃん事業)も、貧困家庭の早期発見に極めて有効な施策である。そこで、個別プラン作成票やアセスメントシートにおいても、家庭の経済状況や就労状況等を把握する項目欄を設けることによって、アンケート調査等ではすくいあげることができない生活困窮層を把握する一助となる。

5 おわりに

貧困の発生は、地理的・空間的な側面を持っている[山本：2011]。イギリスにおける貧困対策を紹介している山本は、労働党政権時代のイギリス政府が「複合的デプリベーション指数」(Indices of Multiple Deprivation)を採用し、どのような剥奪状況にあるのかを小地域単位で数値化したうえで、最も貧困な地域と他の地域との格差の縮小を目指した政策の展開過程を分析している[山本：2011]。

いかに貧困を解消するのか、そのアプローチは多様である。日本における子どもの貧困対策の計画化とそれに伴う多様な実態把握の推進が、自治体や地域ごとの差異や特徴から貧困を可視化する契機となることが期待される。

《参考・引用文献》

- 湯澤直美(2015a)「子どもの貧困対策と生活困窮者支援」『都市問題』vol.106
 湯澤直美(2015b)「子どもの貧困をめぐる政策動向」『家族社会学研究』vol.27
<http://www.city.adachi.tokyo.jp/kokoro/fukushi-kenko/kenko/kodomo-kenko-chosa.html> (足立区ホームページ)
 湯澤直美・藤原千沙(2009)「生活保護世帯の世帯構造と個人指標」『社会福祉学』50巻1号
 湯澤直美・藤原千沙・石田浩(2012)「母子世帯の所得変動と職業移動：地方自治体の児童扶養手当受給資格者データから」『社会政策』
 山本隆(2011)「イギリスにおける貧困への視座と対策—労働党政権時代の貧困・地域再生政策の検証—」『海外社会保障研究』No.177

- *1 日本財団・三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社(2015)『子どもの貧困の社会的損失 推計レポート』を参照。
- *2 詳細は、沖縄県のホームページで閲覧できる。<http://www.pref.okinawa.jp/site/kodomo/shonenkodomo/kodomonohinkontyousa.html>(2016年1月31日閲覧)
- *3 沖縄子ども調査結果の中間報告も注2のURLから閲覧できる。
- *4 「横浜市子どもの貧困対策に関する計画(仮称)」(2015年12月)を参照。
- *5 <http://www.city.adachi.tokyo.jp/kokoro/fukushi-kenko/kenko/kodomo-kenko-chosa.html> (足立区ホームページ)を参照。
- *6 <http://www.city.adachi.tokyo.jp/kokoro/fukushi-kenko/kenko/kodomo-kenko-chosa.html> (2016年1月31日閲覧・足立区ホームページ)を参照。

本研究はJSPS科研費15K45678の助成を受けたものです。

著者略歴

湯澤 直美 (ゆざわ・なおみ)

立教大学コミュニティ福祉学部教授。専門は社会福祉学。現在、子どもの貧困研究プロジェクトを運営し、子どもの貧困の解決に向けた研究を進めている (<http://project.childpoverty.jp/>)。日本学术会议連携会員、日本社会福祉学会理事、横浜子ども貧困対策に関する計画策定のための策定連絡会委員、全国社会福祉協議会・母子生活支援施設協議会中央推薦協議委員などを務める。

主な編著書に、『子どもの貧困白書』(明石書店)、『子どもの貧困—子ども時代のしあわせ平等のために』(明石書店)、『福祉政策理論の検証と展望』(中央法規)など。