

実効性ある「子どもの貧困対策法」制定にむけて

中 嶋 哲 彦 名古屋大学大学院 教授
なくそう！子どもの貧困全国ネットワーク 世話人

1 イギリスの子ども貧困法 Child Poverty Act ////////////////////////////////////

(1) 子どもの貧困削減の数値目標 貧困の複眼的把握

相対的低所得に関する目標 (the relative low income target)

低所得と物質的剥奪の複合に関する目標 (the combined low income and material deprivation target)

絶対的低所得に関する目標 (the absolute low income target)

貧困の継続に関する目標 (the persistent poverty target)

(2) 政府・地方公共団体の義務

子どもの貧困根絶戦略の策定

(a) 貧困を減らし上記四目標を達成する方法

(b) 貧困世帯の子どもに社会経済的不利を経験させないようにする方法

報告義務

(a) 貧困根絶戦略を定期的に再検討しその結果を議会に報告するとともに公表すること

(b) 四つの目標達成に向けた取組みの進捗状況を毎年度議会に報告すること

(c) 最終年度 (2020 年度) には目標達成状況を議会に報告すること

(d) 目標を達成できなかった場合はその理由を説明すること

子ども貧困委員会の設置

(a) 子ども貧困委員会 (Child Poverty Commission) に助言を求めその意見を尊重する

(b) 地方自治体や子ども及び子どものために活動する団体との協議

2 貧 困 削 減 の 数 値 目 標 (貧 困 率) の 明 記 ////////////////////////////////////

(1) 「6人中1人貧困」「1クラスに6人」という現実の重さ

日本の子どもの貧困率は 15.7% (2009 年度)。

OECD 加盟 35 カ国中 9 番目に高い (2012 年発表)。アイスランド 4.7%、フィンランド 5.3%。

しかも、日本の子どもの貧困率は、1985 年以降、ほぼ一直線に増加し続けている。

⇒ 本気にならなければ、貧困率の悪化は止められない。まして、引き下げることとは無理。

(2) 相対的貧困率は経済的自立の達成状況を捉える指標

貧困の削減・解消は、誰もが経済的に自立して生きられる社会の実現。

親の失業率は低いのに、貧困率は高い。ワーキングプア状態にある親たち。

低所得層の所得改善 (水準引上げ、安定化) による所得格差の是正が必要。

所得改善は所得税納税者を増やし、公財政の改善にも貢献。

⇒ 相対的貧困率は経済的自立の達成状況を捉える指標でもある。

(3) 実効的な貧困削減計画の策定と、実施した施策の科学的評価

実効的な貧困削減計画の策定は、明確な貧困削減目標があつてこそ可能。

貧困削減目標という基準があつてこそ、実施した貧困削減施策の実効性を科学的に評価できる。

貧困削減計画及び貧困削減施策の恒常的なリニューアルによる効果的な政策実施。

⇒ 貧困削減目標は貧困削減への科学的・継続的努力を保証する。

(4) 貧困削減目標は国民に希望を与え、努力と協力を引き出す

貧困の遍在性（全国的状況）と偏在性（地域的片寄り）による無自覚と絶望。

削減目標の明示は国の覚悟を国民に示すことであり、希望を与え、自発的な努力と協力を引き出す。

貧困削減への社会的合意と社会的努力。

3 実効的な貧困削減計画の策定

////////////////////////////////////

(1) 子ども・若者に人生をあきらめさせない社会をつくる

子ども・若者に希望を与えているのか？ 絶望させているのか？

部活動や修学旅行の費用を親が負担できない。

高い学費。海外からは学生ローンと呼ばれる奨学金制度。

青年期の保障があつてこそ、希望をもって子ども期を過ごせる。

⇒ 子ども・若者制度・施策を「子どもの貧困」という視点から総合的・抜本的に見直し。

(2) 貧困削減計画の2つの課題

a. 低所得・所得格差の是正

b. ニーズの把握と、それに応ずる社会福祉

- ・ 他の人たちが享受している社会サービス（教育・学習、医療など）から、貧困ゆえに排除される人がいない社会制度を。
- ・ 現代日本社会に生きる人として経験できるはずのあらゆる社会的経験から、貧困ゆえに排除されてしまう人がいない社会に。
- ・ 親の就労促進・所得保障では解決できない、子ども・若者に固有なニーズへの対応。

(3) 貧困当事者・支援者の参加が不可欠

貧困削減は貧困当事者のニーズの把握から。

貧困施策は「富者から貧者への施し」であってはならない。

⇒ 子どもの貧困総合対策会議の設置と、当事者・支援者参加

4 生活保護制度「見直し」とのトレードオフでは困る

////////////////////////////////////

貧困率の年次推移

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
相対的貧困率	12	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7
子どもがいる現役世帯の相対的貧困率	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.2	14.6
内、大人一人の世帯	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8
内、大人が二人以上が世帯	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7
中央値（名目値）	216	227	270	289	297	274	260	254	250
中央値（実質値）	216	226	246	255	259	240	233	228	224
貧困線（名目値）	108	114	135	145	149	137	130	127	125
貧困線（実質値）	108	113	123	128	130	120	117	114	112

厚生労働省「平成22年国民生活基礎調査の概況」

OECD諸国の子どもの貧困率と保護者の失業率

	子どもの貧困率		保護者の失業率	
	%	順位	%	順位
オーストラリア	11.6	14	9.5	2
オーストリア	13.3	11	2.1	21
ベルギー	6.7	20	4	14
カナダ	13.6	10	3	17
チェコ	7.2	18	7.2	6
デンマーク	2.4	24	4.1	13
フィンランド	3.4	23	3.1	16
フランス	7.3	17	6.2	9
ドイツ	10.9	15	8.8	4
ギリシア	12.4	13	2.4	19
ハンガリー	13.1	12	11.3	1
アイルランド	15.7	3	6.9	8
イタリア	15.7	3	3.8	15
日本	14.3	9	0.4	24
オランダ	9	16	5.7	10
ニュージーランド	14.6	7	7.1	7
ノルウェー	3.6	21	4.6	11
ポーランド	14.5	8	9.3	3
ポルトガル	15.6	5	1.7	23
スペイン	15.6	5	4.2	12
スウェーデン	3.6	21	2.7	18
スイス	6.8	19	1.8	22
イギリス	16.2	2	7.9	5
アメリカ	21.7	1	2.3	20

Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-Being in Rich Countries (Innocenti Report Card 7), 2007.

中嶋哲彦（名古屋大学）

【 法律紹介 】

子どもの貧困法 Child Poverty Act

（子どもの貧困の根絶に関する目標を設定し、その他子どもの貧困に関する規定を定める法律）

Part I 国家の目標、戦略、報告		
子どもの貧困に関する目標		
第 1 条	4 つの貧困に関する目標を、目標年度（2020 年）までに達成する義務 (a)相対的低所得に関する目標 (b)低所得と物質的剥奪の複合に関する目標 (c)絶対的低所得に関する目標 (d)継続的低所得に関する目標	Measuring Child Poverty(DWP, 2003)では、相対的低所得、絶対的低所得、低所得と物質的剥奪の 3 つの指標で子どもの貧困を把握。
第 2 条	相対的低所得に関する目標 相対的低所得世帯（等価純世帯所得の <u>中央値の 60%未満</u> の世帯）に暮らす子どもを 10%未満にする。	OECD は所得が中央値の 50%未満の世帯を相対的貧困にあると捉えている。この基準で見た場合、イギリスの相対的貧困率は 16.2%。
第 3 条	低所得と物質的剥奪の複合に関する目標 低所得（等価純世帯所得の <u>中央値の 70%未満</u> ）でかつ物質的剥奪を受けている世帯に暮らす子どもを 5%未満にする。	「物質的剥奪」の内容は規則に委任。しかし、法案説明書（Explanatory Notes）では、遠足や祝賀会など基本的活動に参加できず、または暖房用燃料のような基本的な物品をもてない状態や、他の子どもにはある経験や機会を欠く状態を例示している。
第 4 条	絶対的低所得に関する目標 絶対的低所得（2010 財政年度の等価純世帯所得の中央値の <u>60%未満</u> （貨幣価値の変動を補正））の世帯に暮らす子どもを 5%未満にする。	ここで言う「絶対的貧困」とは、2010 財政年度における等価純世帯所得の中央値の 60%の額を基準として、貧困根絶の成果を図ろうとするもの。
第 5 条	貧困の継続に関する目標 4 調査年度中少なくとも 3 調査年度にわたって、等価純世帯所得の <u>中央値の 60%未満</u> の世帯で暮らす子どもの割合を、2015 年度までに規則で定める割合未満にする。ただし、大臣は子どもの貧困委員会の同意を得てこの目標を改定できる。	一過性の貧困よりも、貧困の継続の方が子どもにより大きな悪影響を与えることを重視。
第 6 条	（文言の解釈）	
子どもの貧困委員会		
第 7 条	（委員会の設置）	委員構成、設置期間、権限については、

	Child Poverty Commission	Schedule 1 を参照。
戦略：閣僚大臣の義務		
第 8 条	<p>連合王国の戦略</p> <p>閣僚大臣は本法成立後 1 年以内に連合王国の戦略を議会に提案しなければならない。以後、改定版を策定。</p> <p>戦略には、第 1 条に定める目標の達成方法、及び可能なかぎり子どもに社会経済的不利を経験させないようにする方法を記述しなければならない。</p> <p>大臣は戦略策定にあたって、次の点について如何なる手段を講ずるか検討しなければならない。</p> <p>(a)親の雇用促進と親の技能開発の促進</p> <p>(b)子どもと親に対する財政的支援</p> <p>(c)健康、教育、社会サービス</p> <p>(d)住居、環境、社会的包摂の促進</p> <p>期間終了までに大臣は戦略を再検討し、議会に報告するとともに公開しなければならない。</p>	<p>貧困根絶のための施策を具体化するとともに、その実施状況を定期的に評価し、施策の改善を図る。</p>
第 9 条	<p>子どもの貧困委員会の助言及び他の機関との協議</p> <p>戦略の策定にあたって閣僚大臣は子どもの貧困委員会に助言を求め、これを尊重しなければならない。</p> <p>大臣は、戦略の策定にあたって、また必要なときに随時、次のものと協議しなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治体及びその団体 ・ スコットランド大臣、ウェールズ大臣、北アイルランド省 ・ 子ども及び子どもとともに／に代わって活動する団体 ・ その他大臣が適切と考えるもの 	<p>戦略策定過程へ当事者等の参加</p>
第 10 条	(スコットランドの戦略)	
第 11 条	(北アイルランドの戦略)	
第 12 条	(助言と協議：スコットランドと北アイルランド)	
閣僚大臣による報告		
第 13 条	<p>閣僚大臣による報告書</p> <p>閣僚大臣は年度ごとに 4 つの目標の達成状況と、戦略の実施状況について議会に報告。目標年度終了後、戦略の実施によって達成された前進に関する報告書を議会に提出しなければならない。</p> <p>目標を達成していない場合はその理由を説明。</p>	
第 14 条	<p>目標年度終了後の報告書に記述すべき事項</p> <p>(a) 相対的低所得世帯に暮らす子どもの割合</p> <p>(b) 低所得と物質的剥奪が複合する世帯に暮らす子どもの割合</p> <p>(c) 絶対的低所得世帯に暮らす子どもの割合</p>	

	(d)継続的低所得の世帯に暮らす子どもの割合	
経済的・財政的環境		
第 15 条	閣僚大臣は戦略の策定にあたって、子ども貧困委員会は助言にあたって、次のことを考慮しなければならない。 (a) 経済環境 (b) 財政環境	削除すべきとの修正意見もあった。
目標年度以後における目標の効果の持続		
第 16 条	(目標年度以後における目標の効果の持続)	
補足		
第 17 条	(Part I の解釈)	
Part II 地方自治体及びイングランドにおけるその他の機関の義務		
第 18 条	責任機関 カウンティ・カウンシル ディストリクト・カウンシル ロンドン・バラ・カウンシル シリー諸島カウンシル ロンドン市コモン・カウンシル	責任機関を明確にしつつ、それに協力するパートナー機関を指定。
第 19 条	パートナー機関 (警察、交通、健康、医療、非行防止)	
第 20 条	地域における子どもの貧困削減のための協力 スタッフ、資材、サービス、便宜等の提供 基金の創設と維持	
第 21 条	地域における子どもの貧困に関するニーズ調査 閣僚大臣の定めるところにより、責任機関が実施。	
第 22 条	地域の共同戦略 ニーズ調査で確認された事項等に関する手だてを記載。 策定に当たっては子どもや団体等と協議。	
第 23 条	(持続的なコミュニティ戦略)	
第 24 条	Part II における「子どもの貧困」の意味 社会経済的不利を経験している子どもは、貧困のうちに暮らしている子どもであると見なす。 相対的低所得又は絶対的低所得で暮らしている場合、及び相対的低所得と物質的剥奪の複合状態で暮らしている場合も、社会経済的不利を経験していると見なす。	
Part III 雑則		
第 25 条	子どもの定義 (a)16 歳未満の人 (b)qualifying young person である者	年齢を 18 歳に引き上げる修正意見があった。
第 26 条	(規則)	

(中嶋哲彦)

【 資料紹介 】 ＊シンポジウム当日は本資料の一部のみ印刷配布したが、ここでは全文を紹介する。

日本教育行政学会 第 45 回大会（筑波大学）

2010 年 10 月 3 日

課題研究Ⅱ 子ども・若者の貧困と教育行政の課題

総合的な子ども法制と教育行政
－ イギリス子ども貧困法に学びつつ －

中 嶋 哲 彦（名古屋大学）

はじめに

機会の配分原理
現行制度の構造
現行制度の問題点
イギリス子ども貧困法の意義

1 教育機会の配分原理をめぐって //////////////////////////////////////

「強制教育＝受教育義務」

国家主義（労働力、兵力、国民統合）

義務教育：国民皆学

救貧法的意味での就学支援

障害者の排除

上級学校：国家有為の人材養成

庶民にとっては available, but not accessible

「教育の機会均等＝受教育権」

教育の権利性の承認と、公教育の資本主義的編成

義務教育：権利性と無償制（国公立における授業料無償）

「経済的地位」による機会制約への対処としての就学援助 cf. 教育扶助

「ひとしく能力に応じて」の応能主義的解釈

上級学校：機会拡大（但し、資本主義的人材需要への応答、またはその制約）

「奨学の措置」 「育英」主義

政策目標を上回る進学率上昇

「必要原理の部分的承認」

障害児の特別ニーズの存在確認・支援承認（応能原理から必要原理へ）

「ひとしく能力に応じて」の再解釈

経済的困窮者の特別ニーズへの対応の停滞

必要原理の適用

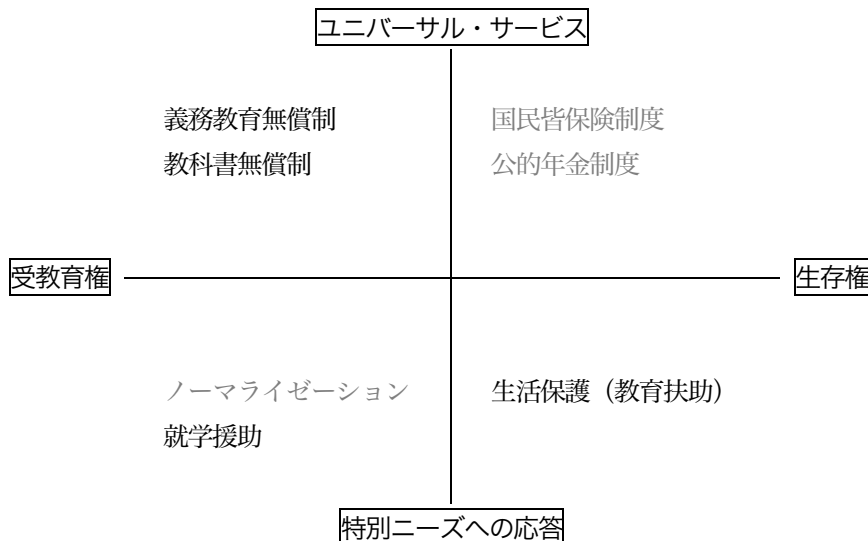
特別ニーズの起因による対応の差異

障害：「個人の責に帰せられない」

貧困：自己責任

⇒ 教育機会の配分原理、したがってその物質的基盤としての富の分配・再分配原理

2 制度分析のための若干の整理 //////////////////////////////////////



<縦の関係> ユニバーサル・サービスと特別ニーズへの応答との連携によるナショナル・ミニマムの保障

<横の関係> 公教育と社会福祉の連携または総合性

3 義務教育無償と就学援助・教育扶助 //////////////////////////////////////

(1) 義務教育無償制を授業料不徴収に限定

(2) 教科書無償給与はユニバーサル・サービスと応要サービスとの間で動揺

- (a) 財政的制約
- (b) 文部予算総額の維持（既得権益保護）が優先され、教科書無償給与の給与対象とともに原理が変動
- (c) 当初は学年限定のユニバーサル・サービスとして出発、学年制限撤廃を目指が（答弁）、応要サービスに転換。これにより、「教育を受ける権利」のユニバーサルな保障への「第一歩」という位置づけが消える。しかし、この原理的転換は財政問題として説明される。

(3) 就学援助と生活保護（教育扶助）の併存と相互抑制

- (a) 生活保護法の目的（最低生活保障＋自立助長）の下で、教育扶助の対象を義務教育に限定。
- (b) 生活保護の補足性及び他法律優先の原則にもかかわらず、＜教育扶助を優先適用、就学援助による補足＞。
- (c) 応答すべき特別ニーズの拡大も、特別ニーズ応答からユニバーサル・サービスへの移行も、いずれにモメントも働かない。

(4) 成立事情を見ると「行き当たりばったり」の印象が強く、縦（ユニバーサル・サービスと特別ニーズへの応答）についても、横（受教育権保障と生存権保障）についても、一貫した方針をもって、または総合的な観点に立って制度設計されたとは言えない。

(5) 総合的子ども法制の必要性

教育・福祉・就労支援等の連携

ユニバーサル・サービスとニーズ応答

経済的支援と制度づくり・「現物」支給

教科書無償給与制はユニ

バー援助対象が拡大の特

別ニーズへ

再びユニバーサルサ

経済的特別ニーズに

応答する制度として

二つの制度が誕生。

1928

表 無償制・就学援助・教育扶助の成立経緯

文部省		厚生省
1928	授業料不徴収	学齢児童就学奨励規程（文部省訓令第 18 号）
1929		救護法（1932 施行） 市町村長に対する機関委任事務として実施。 生活扶助に義務教育費を含む。
1937		母子保護 生活扶助とは別に養育扶助。
1946.9		旧・生活保護法 生活扶助が義務教育費及び学校給食の実費を包含。
1946.11	日本国憲法（1947.5 施行） 義務教育無償	
1947.3	教育基本法、学校教育法 公立義務教育諸学校における授業料無償と就学奨励を規定	
		生活保護法制定により、学齢児童就学奨励規程は昭和 22 年度限りで廃止
1948.8		厚生省社会局長通知「生活保護法により保護等のため支出する費用の基準額改訂に関する件」（1948.8.13 厚生省発社第 94 号）＜第八次改訂＞
1950.5		新・生活保護法 生活扶助から教育扶助が独立。
1951	昭和二六年度に入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律 国語と算数。\$26 年度入学限り。	
1952	新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律	
1954		盲学校、聾学校及び養護学校への修学奨励に関する法律
1956		就学困難な児童のための教科用図書のための教科用図書の給与に対する国の補助に関する法律
1961		就学困難な児童及び生徒に係る就学援助についての国の援助に関する法律
1962	義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律	
	授業料不徴収・教科書無償給与	就学援助 教育扶助

4 イギリス子ども貧困法 //////////////////////////////////////

(1) イギリス議会で審議中の子ども貧困法律

2010年3月、イギリス議会で子どもの貧困法律 (Child Poverty Act 2010) が成立した。この法律は2009年6月11日に政府が提出したもので、正式名称を「子どもの貧困の根絶に関する目標を設定し、その他子どもの貧困に関する規定を定める法律」と言う。法律はイギリス議会のウェブ・サイトで公開されており、審議の進捗状況も同サイトで確認できる。(http://services.parliament.uk/bills/2008-09/childpoverty.html)

同法は比較的コンパクトで、次のような構成である。

- (a) 子どもの貧困根絶に関する目標 (第1～6条)
- (b) 子どもの貧困委員会の設置 (第7条)
- (c) 子どもの貧困根絶のための戦略と大臣の義務等 (第8～17条)
- (d) 地方自治体等の義務 (第18～24条)
- (e) 子どもの定義等 (第25・26条)。

一言で言えば、この法律は子どもの貧困根絶に関する数値目標を定め、政府に子どもの貧困根絶戦略の立案・実施を義務づけるものである。また、子ども貧困委員会を設置し、担当大臣や地方公共団体の義務を明確にするとともに、戦略策定・実施過程への当事者 (子どもや支援団体) の参加を定めている。

この背景には、1980年頃から子どもの相対的貧困率が急激に急速に悪化し、1998年には3分の1の子どもの世帯所得が中央値の60%未満の世帯で暮らすようになっていたという現実がある。労働党は政権に就くとさまざまな施策を通じて20%代の前半まで改善した。しかし、2004-5年度までに貧困率を4分の1削減し、2010-1年度までには半減するとの公約 (1999年3月) の達成はほぼ不可能と考えられている。このため、子ども貧困法律の制定には、いかなる政権の下でも子どもの貧困根絶に向けた取組みが継続されるようにする意図がある。

(2) 子どもの貧困削減の数値目標

イギリスの子ども貧困法律には、2020年度までに達成すべき四つの貧困削減目標が掲げられている。

(a) 相対的低所得に関する目標 (the relative low income target)

一つめの目標は、相対的低所得世帯 (当該世帯の等価純世帯所得が全世帯の等価純世帯所得の中央値の60%未満である世帯) に暮らす子どもの割合を10%未満にすることである。この法律では貧困を捉える指標として等価純世帯所得 (世帯人数を考慮に入れた所得控除後の所得) を採用しているが、これには他のEU諸国と比較できるというメリットがある。2007年におけるEU諸国の平均は19%。イギリスは23%で最下位グループに属していた。法律はこれをEUのトップ・グループ並み (デンマーク9%、フィンランド10%、ノルウェー11%) に改善することを目指している。

(b) 低所得と物質的剥奪の複合に関する目標 (the combined low income and material deprivation target)

二つめの目標は、低所得 (当該世帯の等価純世帯所得が全世帯の等価純世帯所得の中央値の70%未満) であり、かつ物質的剥奪を受けている世帯に暮らす子どもの割合を5%未満にすることである。これは、所得だけを指標に貧困を捉えるのではなく、生活状態も加味した貧困把握のアプローチである。この場合、物質的剥奪についてどういう基準を設けるかが鍵となる。法律では担当大臣が施行規則で定めることとしているが、審議過程では基本的な学校行事に参加できない状態、暖房用燃料のような基本的物品を利用できない状態、他の子どもがもつ経験や機会を欠く状態が例示されている。

(補足) 単年度の世帯所得を基準にすると一時的な収入減でも貧困に分類されるため、貧困率が実際よりも高めになるとの指摘がある。そして、単年度の所得だけでなく、物質的剥奪を加味した貧困基準を用いるべきだ、と。もっともな指摘である。しかし、所得や物質的貧困の基準によっては、逆に現に存在する貧困を捕捉し損ねる可能性もある。この法律の「低所

得と物質的剥奪の複合に関する目標」も、全世帯の等価純世帯所得の中央値の70%未満を低所得と見なし、これに物質的剥奪を加味して貧困を捉えようとしている。このため、所得が中央値の60%を超える世帯でも、70%未満で物質的剥奪にある世帯は貧困世帯と判断されることになるため、貧困の把握を狭める方向に働くことはないだろう。

(c) 絶対的低所得に関する目標 (the absolute low income target)

三つめの目標は、2010年度における全世帯の等価純世帯所得の中央値の60%未満の所得（物価変動を加味して補正）しかない世帯に暮らす子どもを5%未満にすることである。ここに言う「絶対的低所得」とは、2010年度の全世帯の等価純世帯所得の中央値の60%の額を基準にするという意味であり、最低限度の生活水準を維持するために必要とされる費用から算出される世帯所得の額を基準にするという意味ではない。この目標に関しては、景気後退期には有効な指標だという意見がある反面、有効性に対する疑問も投げかけられおり、社会全体の状況を捉えるためには下位20%の世帯を追跡する方が重要だとの指摘もある。

(d) 貧困の継続に関する目標 (the persistent poverty target)

四つめの目標は、四年度中三年度にわたって当該世帯の等価純世帯所得が全世帯の等価純世帯所得の中央値の60%未満の世帯に暮らす子どもの割合を、担当大臣が2015年度までに定める割合より少なくすることである。

「貧困の継続に関する目標」はこの法律で初めて取り入れられた基準である。イギリスでは、貧困の継続やたびたび貧困に陥る状況が子どもに与える悪影響はたいへん深刻に受け止められている。貧困状態が長期に及んだり、貧困から抜け出せてもすぐまた貧困に陥ったりする世帯で暮らす子どもはそうでない子どもに比べて学校の停・退学率が高く、貧困状態が長く続くほどから貧困から抜け出せる可能性が低くなることも指摘されている。2003～2006年度、当該世帯の等価純世帯所得が全世帯の等価純世帯所得の中央値の60%未満である状態が継続状態にあった世帯は10%、同じく中央値の70%未満が継続状態にあった世帯は20%であったと報告されている。

どういう状態を貧困と見なすか、またそのための指標や基準について、イギリスでも答えが確定しているわけではない。前の三つは従来から用いられてきた指標であり、貧困の統計的把握に連続性を確保する意図もあるようだ。また、単一の指標や基準では貧困を適切には捕捉しきれないという事情もありそうだ。そのため、この4つを固定的なものとするのではなく、貧困を捉える指標や基準については今後も研究を続ける必要があると考えられている。

こうした事情はわが国でも同じである。生活保護や就学援助の受給（率）で貧困を捉えることがある。しかし、生活保護制度では最低限度の生活を営むために必要な金額を地域の物価水準などを考慮して定めているが、それが日本国憲法第25条に保障する「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するものとしてふさわしいか疑問がある。社会問題として対処すべき貧困とはどういうものか、またその基準をどのように定めるかについて、科学的に明らかにするとともに、国民的な合意づくりが必要である。

(3) 大臣・地方公共団体の義務と貧困根絶戦略の策定

担当大臣の、子どもの貧困根絶戦略を策定義務

子ども貧困根絶戦略に記載しなければならない事項

(a) 貧困を減らし四目標を達成する方法

(b) 貧困世帯の子どもに社会経済的不利を経験させないようにする方法

例示されている施策

(a) 親の雇用と技能開発の促進

(b) 子どもと親に対する経済的支援

(c) 健康・教育・社会サービス

(d) 住居・環境・社会的包摂

戦略策定上の義務

(a) 子ども貧困会議 (Child Poverty Commission) に助言を求め、その意見を尊重すること

(b) 地方自治体の執行機関や子ども及び子どものために活動する団体との協議

担当大臣のその他の義務

- (a) 貧困根絶戦略を定期的に再検討しその結果を議会に報告するとともに公表すること
- (b) 四つの目標達成に向けた取組みの進捗状況を毎年度議会に報告すること
- (c) 最終年度（2010年度）には目標達成状況を議会に報告すること
- (d) 目標を達成できなかった場合はその理由を説明すること

地方公共団体の執行機関の義務

- (a) 当該地域における子どもの貧困根絶のための戦略を策定し実施
- (b) 関係機関や、子ども及び子どものために活動する団体との協議
- (c) 当該地域における子どもの貧困根絶に向けたニーズを調査の実施

以上のことから、次のような特徴を指摘できるだろう。

(1) 子どもの貧困根絶戦略の策定義務や、実施状況や成果の報告義務は、担当大臣の議会に対する責任として構成されている。そのため、内閣は成果について議会及び国民に政治責任を負うことになる。しかし、これによって国民に何らかの請求権が付与されたわけではなく、貧困根絶の目標が達成されなかったからといって、国民がこの法律を根拠に司法的救済を求めることはできないだろう。

(2) この法律では、政府が貧困根絶戦略に盛り込むべき施策の領域を大まかに定めているものの、その具体的な内容はもとより貧困根絶にどのようにアプローチするかといったことには踏み込んでいない。この背景には、労働党政権発足後、政府はすでにさまざまな貧困削減政策を講じてきたという事情があると思われる。わが国は貧困根絶のための取組みが遅れているため、子ども貧困法律に倣って数値目標を定めるだけではほとんど得るものがないだろう。

(3) 子ども自身や子どものために活動する団体（当事者）が貧困根絶戦略の策定・実施過程に参加できるよう配慮されているほか、地方公共団体においては地域のニーズ調査の実施を義務づけていることに見られるように、当事者参加の仕組みが注意深く取り入れられている。子どもの貧困は多様な内容と形態で存在しており、統計や調査が見落としている事実は少なくないだろう。また、貧困対策へのニーズはきわめて多様であるため、全国一律の施策ではかえって不都合を生ずることも予想される。子どもの貧困根絶のためには、政府が全国的な見地から貧困根絶戦略と必要な財政措置を講ずるとともに、地域において当事者のニーズに基づききめ細かな施策を展開することが求められる。

(4) 子ども貧困法律が示唆すること

労働党政権の貧困対策を無条件に肯定することはできないとしても、イギリスの子ども貧困法制定の動きから学ぶべきことは多い。

(1) 子ども貧困法制定のための合意づくり運動と、合意づくりの手掛かりとしての法律制定運動。

少し前まで「わが国に貧困は存在しない」という考えが支配的だった。この考えに変化が生まれているのは確かだ。しかし、皮肉なことに、経済的困窮者を食い物にする「貧困ビジネス」の成立が貧困の現実を照らし出し、貧困経験を売りにする「貧困のパロディー化」が貧困の現実を隠蔽している。いま必要なことは、第一に、子どもの貧困を事実として確認することである。私たちは子どもの貧困というものを「状況」としては捉えられるようになったが、それを構成する事実はまだ充分には捉えきれていない。未知の事実の掘り起こしと、既知の事実の再解釈が必要だろう。第二に、子どもの貧困を自己選択・自己責任の枠組みで処理することを許さず、貧困は社会全体で対応し制度的に解決すべき社会問題であるという認識と合意を確立することである。イギリスの子ど

も貧困法の背景には、政府や民間団体が作成した子どもの貧困に関する多くの報告書がある。これらは子どもの貧困根絶へ粘り強い合意づくりの軌跡でもある。

(2)政府責任の明確化と当事者参加の重要性。

子ども貧困法律は、子どもの貧困削減という社会的合意を背景に、数値目標と目標年度を明示して政府にその達成義務を課している。これにより、政府は目標達成について政治責任を負い、子どもの貧困根絶に高い優先順位を与えなければならない。また、子ども貧困法律には当事者参加やニーズ調査を義務づける規定が盛り込まれていることも重要である。政府や官僚とは異なる当事者の視点に立ったアプローチが必要である。それらを社会的な力として組織し、政府に対する影響力として行使する運動の必要性をあらためて確認しておきたい。

(3)現行制度とその運用の問題点・改善方策の洗い出し。

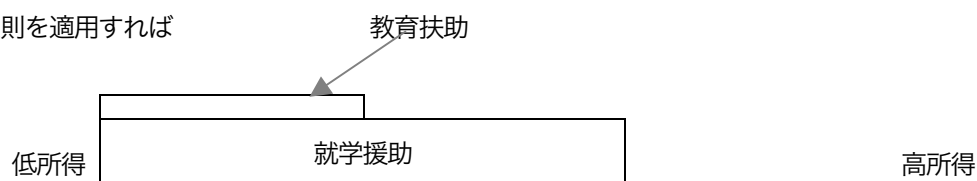
イギリスの子ども貧困法律には、具体的な貧困根絶施策に関する定めは見られない。この背景には政府がすでにさまざまな施策が講じられてきたという事情がある。わが国にも生活保護や就学援助のように経済的困窮者を支援する制度は存在しているため、イギリスと同様数値目標だけ定めれば足りるという意見もある。しかし、少なくともこれまで、わが国の政府は子どもの貧困根絶に熱心だったとは言えず、個人または家族の問題に矮小化してきた。また、現行制度やその運用にはさまざまな問題点が指摘され抜本的改善が求められている。このため、わが国で子どもの貧困法を制定するとすれば、イギリスとは異なって、現行制度の改善を目的とする関連法律の一括改正法という側面をもたせることも必要だろう。したがって、貧困削減の数値目標への合意づくりとともに、現行制度の問題点・改善点を洗い出す作業が必要である。政府には、当事者のイニシアティブの下、官民協力してこの作業を進められる仕組みづくりを求めたい。

本稿では労働党政権の貧困施策について検討するゆとりはなかったが、その有効性については別途検討されるべきだろう。子ども貧困法の目標達成はそれらの施策にかかっているからである。1980年代にイギリスで子どもの貧困が急速に拡大した背景は、保守党が進めた新自由主義改革が排他的競争を組織し、また社会の共同性を破壊したと事情があった。労働党政権はその修正を図ってきたとはいえ、基本的な政策枠組みは保守党のそれを引き継いでいると言われる。労働党政権下でも子ども貧困率の改善はそれほど進まなかった。政策枠組みのより根本的な転換がなければ、貧困問題の解決は困難と言うべきかもしれない。

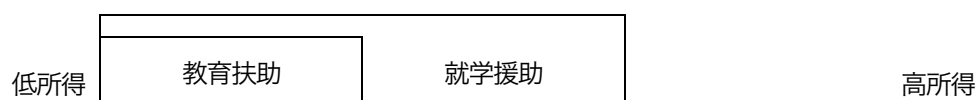
なお、法律及び議事録のほか、Child Poverty Bill, Bill No.112 of 2008-09, Research Paper 09/62 (30 June 2009, House of Commons Library)を参照した。

<参考>

他法律優先原則を適用すれば



現行制度の構造



特別支援学校をのぞき、就学援助は自治体条例に基づいて実施されるため、他法律優先の原則には抵触しない。

2013 年 3 月 29 日緊急院内集会

今国会で実行性のある「子どもの貧困対策法」制定を

「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク

共同代表 湯澤直美

(立教大学コミュニティ福祉学部)

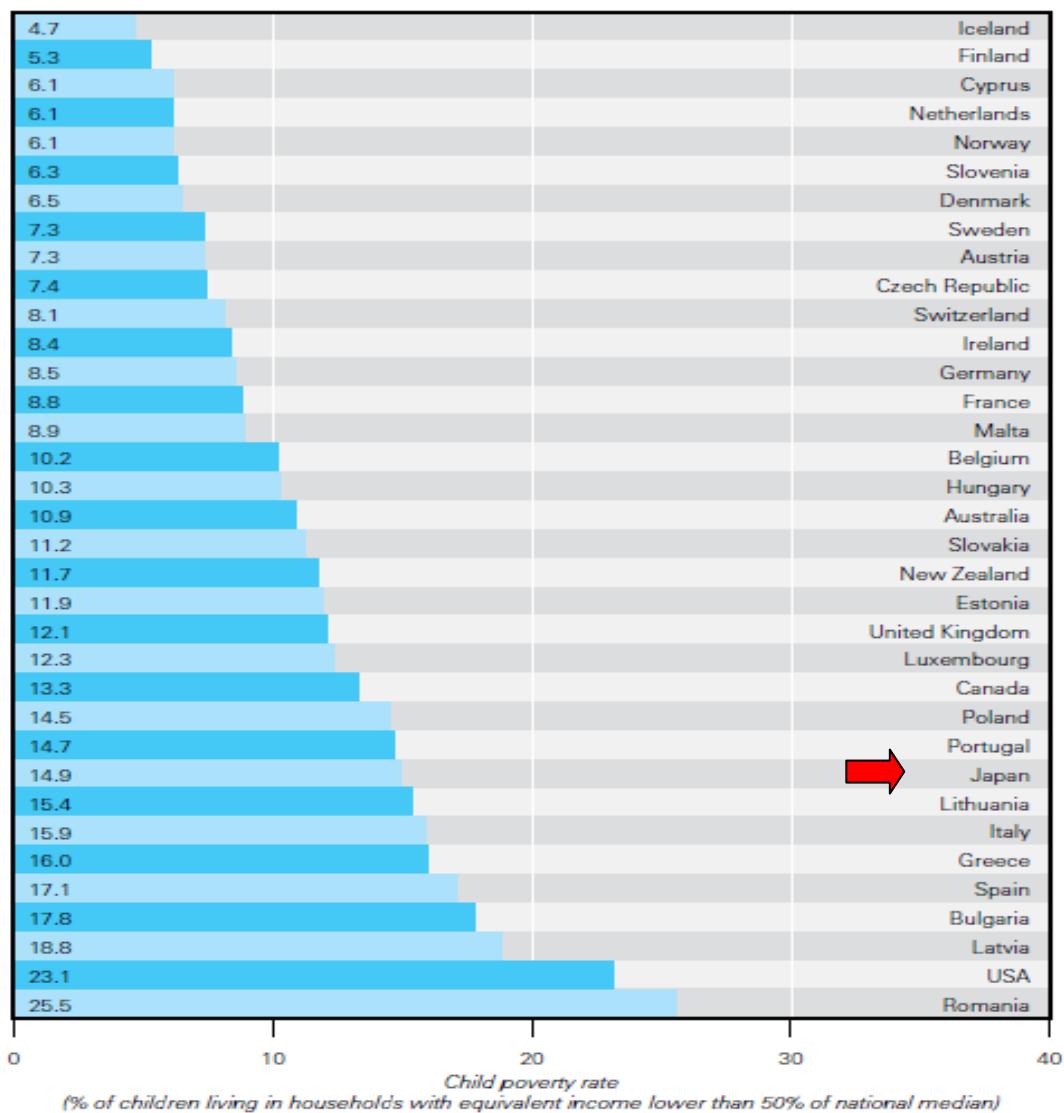
1. なぜ、今、「子どもの貧困対策法」なのか

(1) 国際社会における「子どもの貧困」への着目：深刻化する日本

① 先進諸国における子どもの貧困

日本の子ども（18 歳未満）の相対的貧困率は 14.9%（日本のデータは 2009 年所得）。

先進 35 カ国のうち、貧困率が最も高い国から 9 番目の 27 位。



Note: Data refer to children aged 0 to 17.

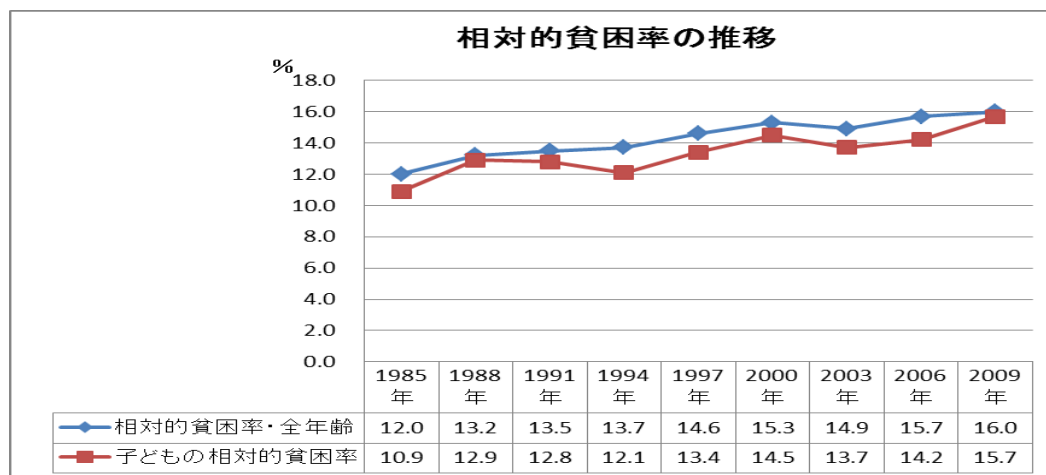
Sources: Calculations based on EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Results for New Zealand are from Perry (2011). Results for Japan are from Cabinet Office, Gender Equality Bureau (2011).

出典：UNICEF Innocenti Research Centre “Measuring child poverty”

◆ようやく政府が公認した日本社会の貧困

2006 年から 2009 年の変化をみると全年齢では 0.3 ポイントの上昇であるのに対し、子どもの相対的貧困率は 14.2%から 15.7%と 1.5 ポイント上昇。1985 年と比べると 4.8 ポイントの上昇。

1985 年でも 10 人に 1 人の子どもは貧困線未満の暮らしを余儀なくされている。子どもの貧困への社会的対応の必要性はこの当時からあったといえる。

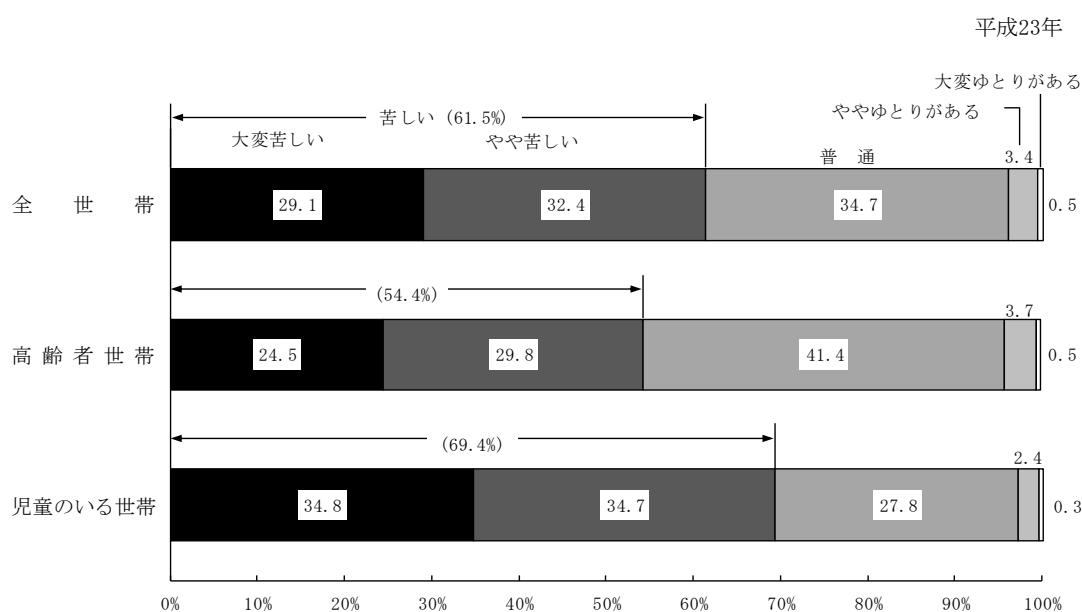


厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査の概況」2011 年より湯澤作成

◆深刻な子育て世帯の生活基盤

高齢者世帯や全世帯よりも「苦しい」と感じている比率が高い

生活意識別にみた世帯数の構成割合



出典：国立社会保障・人口問題研究所「2007 年社会保障・人口問題基本調査」より湯澤作成

◆ひとり親世帯の深刻な貧困

日本のひとり親世帯は働いていても 54.6%の相対的貧困率

Country	Single		Couple		
	Level, 2008				
	Not working	Working	No workers	One worker	Two or more
Australia	74.7	16.8	68.0	13.5	1.0
Austria	57.9	25.9	31.8	16.0	1.9
Belgium	68.3	17.5	70.0	16.1	0.9
Canada	84.9	29.3	73.7	27.5	4.9
Chile	65.1	9.4	56.8	15.5	2.1
Czech Republic	84.1	15.7	84.9	7.3	1.9
Denmark	33.9	5.1	29.2	7.8	0.6
Estonia	59.1	30.6	64.0	16.4	5.1
Finland	49.0	8.6	49.2	13.4	1.4
France	45.7	16.5	21.8	10.5	2.3
Germany	46.2	11.6	23.2	3.7	0.6
Greece	81.5	12.3	37.3	21.8	5.3
Hungary	30.8	21.3	9.6	6.5	3.1
Iceland	..	24.7	100.0	19.1	1.9
Ireland	62.4	10.8	21.8	9.0	1.2
Israel (1)	81.1	29.6	86.4	37.5	3.6
Italy	87.6	22.8	79.3	22.5	2.7
Japan	52.5	54.6	37.8	11.0	9.5
Korea	23.1	19.7	37.5	9.5	5.3
Luxembourg	81.7	47.6	40.6	17.2	4.9
Mexico	48.2	31.6	68.7	34.7	11.2
Netherlands	57.9	23.8	64.7	14.6	1.9
New Zealand	75.7	14.0	68.6	9.3	1.0
Norway	42.5	5.9	45.4	7.3	0.2
Poland	79.0	20.4	52.2	26.9	4.3
Portugal
Slovak Republic	69.0	17.1	83.6	21.6	2.5
Slovenia	77.7	20.8	63.0	33.6	2.7
Spain	68.8	26.7	88.8	29.3	5.2
Sweden	54.5	11.0	46.0	18.5	1.4
Switzerland	29.6		7.0		
Turkey	44.5	28.3	25.8	20.0	16.1
United Kingdom	47.8	6.7	31.5	9.7	1.4
United States	91.5	35.8	84.1	30.6	6.6
OECD average	61.1	21.3	53.1	17.1	3.7
Note: * Data refer to 2006 for Japan; 2007 for Denmark and Hungary; 2009 for Chile.					
Poverty thresholds are set at 50% of the median equivalised disposable income of the entire population.					
1 and 2) see notes (1) and (2) for Chart CO2.2.A					

Source: OECD Income distribution questionnaire, version January 2012 より一部抜粋

(2) 共有されない実態

①日本社会の課題：深刻な貧困の実態が市民に共有されていない。

「貧困な貧困観」（青木紀：2010）

表2 あなたは、もしも人々が以下のような状況にある場合、それを「貧困にある人々」と考えますか
(単位：人、%)

質問項目	対象	はい	いいえ	わからない	無回答	合計
ホームレスとして路上生活をしている	公務員	218 (51.7)	145 (34.4)	57 (13.5)	2 (0.5)	422 (100.0)
	民間企業	185 (42.8)	162 (37.5)	78 (18.1)	7 (1.6)	432 (100.0)
1年以上失業状態で生活している	公務員	145 (34.4)	188 (44.5)	86 (20.4)	3 (0.7)	422 (100.0)
	民間企業	130 (30.1)	221 (51.2)	76 (17.6)	5 (1.2)	432 (100.0)
生活保護で生活している	公務員	131 (31.0)	236 (55.9)	52 (12.3)	3 (0.7)	422 (100.0)
	民間企業	105 (24.3)	252 (58.3)	65 (15.0)	10 (2.3)	432 (100.0)

参照：青木紀「現代日本の「貧困観」に関するアンケート結果報告（2）」
教育福祉研究 = Journal of Education and Social Work, 12: 71-122

②自己責任論の貫徹と監視社会化

③生活保護受給者をめぐる「誤解」

◆ある自治体の生活保護廃止世帯（2005年度）の調査結果から

開始時の世帯主の学歴（世帯類型別・男女別）（2005年度，A自治体）

(N=482)

	(N)	中卒	高校中退	高卒	短大卒	大卒	不詳
全世帯	482	53.5%	12.0%	30.7%	1.0%	0.8%	1.9%
女性	254	46.5%	12.2%	38.2%	0.4%	0.8%	2.0%
男性	228	61.4%	11.8%	22.4%	1.8%	0.9%	1.8%
高齢者世帯	64	57.8%	3.1%	21.9%	3.1%	1.6%	12.5%
女性	35	54.3%	—	25.7%	2.9%	2.9%	14.3%
男性	29	62.1%	6.9%	17.2%	3.4%	—	10.3%
母子世帯	123	34.1%	14.6%	50.4%	—	0.8%	—
女性	123	34.1%	14.6%	50.4%	—	0.8%	—
男性	—	—	—	—	—	—	—
障害者世帯	16	62.5%	18.8%	18.8%	—	—	—
女性	1	100.0%	—	—	—	—	—
男性	15	60.0%	20.0%	20.0%	—	—	—
傷病者世帯	202	60.4%	12.9%	24.8%	0.5%	1.0%	0.5%
女性	57	61.4%	12.3%	26.3%	—	—	—
男性	145	60.0%	13.1%	24.1%	0.7%	1.4%	0.7%
その他世帯	77	61.0%	11.7%	24.7%	2.6%	—	—
女性	38	55.3%	15.8%	28.9%	—	—	—
男性	39	66.7%	7.7%	20.5%	5.1%	—	—

出典：湯澤直美・藤原千沙「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、2009年

開始時の世帯類型・世帯主の学歴別，受給期間（2005 年度，A 自治体）

		全世帯				高齢者世帯				母子世帯				障害者世帯				傷病者世帯				その他の世帯			
		N	受給期間(年)			N	受給期間(年)			N	受給期間(年)			N	受給期間(年)			N	受給期間(年)			N	受給期間(年)		
			計	女	男		計	女	男		計	女	男		計	女	男		計	女	男		計	女	男
全体	計	483	5.0	5.1	4.9	64	4.9	4.9	4.7	123	5.0	5.0	-	16	5.4	1.1	5.7	202	5.2	5.4	5.1	78	4.7	5.3	4.2
	中卒	316	5.5	5.9	5.2	39	5.1	5.0	5.2	60	5.9	5.9	-	13	6.1	1.1	6.5	148	5.3	5.6	5.2	56	5.7	6.8	4.6
	高卒	148	4.1	3.8	4.5	14	3.7	2.9	5.2	62	4.2	4.2	-	3	2.7	-	2.7	50	4.7	4.8	4.7	19	2.6	1.5	4.1
	短大以上	10	1.8	2.5	1.5	3	3.1	1.8	5.9	1	3.9	3.9	-	-	-	-	-	3	1.0	-	1.0	3	0.5	-	0.5
	不詳	9	8.5	9.6	7.1	8	6.2	9.6	0.6	-	-	-	-	-	-	-	-	1	26.5	-	26.5	-	-	-	-
A 廃止	計	269	4.0	4.4	3.5	20	2.7	1.6	4.8	98	5.0	5.0	-	5	2.9	1.1	3.4	91	4.1	5.1	3.7	55	2.8	2.9	2.7
	中卒	168	4.7	5.1	4.1	13	3.6	1.9	5.4	47	6.2	6.2	-	4	2.9	1.1	3.5	69	4.4	5.0	4.2	35	3.7	3.7	3.6
	高卒	95	3.1	3.5	1.7	6	1.2	1.2	0.0	51	3.8	3.8	-	1	2.9	0.0	2.9	20	3.4	5.2	1.9	17	1.3	1.4	1.2
	短大以上	5	0.9	-	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1.4	0.0	1.4	3	0.5	0.0	0.5
	不詳	1	1.0	-	1.0	1	1.0	-	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

出典：藤原千沙・湯澤直美・石田浩「生活保護の受給期間：廃止世帯からみた考察」
『社会政策』1 巻 4 号、2010 年

・政府統計では学歴階層は把握できない

いずれの世帯類型においても、「中学校卒」「高校中退」を合わせた中卒率が高い
このことは、子ども期から貧困に晒された人々のライフコースの帰結として認識する必要がある。

→子ども期の教育機会の格差と成人期の生活困難

・生活保護の受給期間をみても、学歴階層が高いほど期間はより短くなる傾向が把握される。中卒層はより支援が必要な生活状況にある。

◆不可視にされる子ども

生活保護人員総数のうち 6～7 人は子ども

「平成 22 年被保護者全国一斉調査」

全国の被保護人員＝計 187 万 8725 人

このうち 0 歳から 19 歳以下の子ども＝計 28 万 6456 人＝15.2%

5 歳以下の子どもが約 2 割

子どもがどの世帯類型に属しているか

母子世帯 64.5%

その他世帯＝19.8%

傷病・障害者世帯＝14.9%

→生活保護人員における子ども比率の高さはもっと認識されるべき

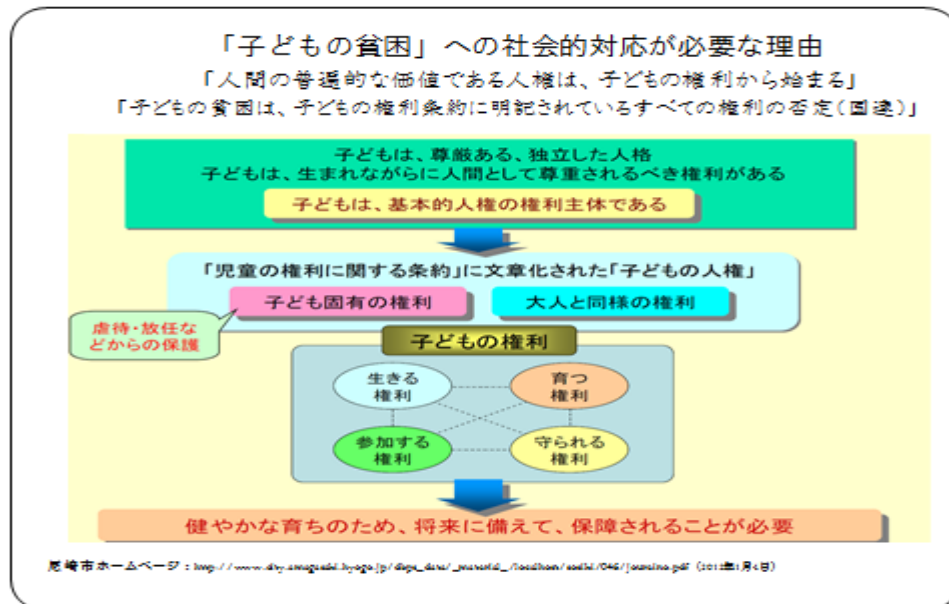
2. 「子どもの貧困」という視座の必要性

(1) 子どもの側にたちきって現実を捉える必要

※貧困にさらされて暮らすこと＝子どもにとっての被害

貧困の解決が放置されるなかで＝「被害の雪だるま」状態に→若者期・大人期の貧困へ

(2) 子どもの貧困の態様＝子どもの権利条約に規定される諸権利の否定



(3) 公正／平等な社会を創る基盤

(4) 持続可能な社会

3. 実効性ある子どもの貧困対策法を

◆貧困率の削減目標を明確にすることは国際社会における責務

※2人に1人以上が貧困線未満という日本のひとり親世帯の現況は、経済不況や労働市場の影響のみでなく政策対応の不十分さの象徴である。

◆子どもの貧困問題の包括性

※省庁横断的／領域横断的に対応できる組織を明確化する必要がある。

※各省庁／各領域で、子どもの貧困問題の解決にどう寄与できるのか、検討を進める必要がある。

◆変動続きの政権下で一貫性のない政策の是正

※いかなる政治状況においても一貫して政策対応できるよう、根拠法が必要である。

◆地域間格差の是正

※自治体の財政力や方針により、施策の量的供給／施策内容／実施方法などに格差が大きい。居住地域により生活の質に格差がもたらされないよう、地方自治体の子どもの貧困対策への取り組みを促す根拠としても法律制定が必要である。

◆震災復興策の一環として

※震災は、それまでの地域の貧困をあぶりだし、震災は更に貧困を深刻化／広域化させている。震災復興策としても子どもの貧困への対応は急務である。

◆市民の声を聞き、定期的な見直しができる規定を入れることは必須条件