

子どもの貧困指標－研究者からの提案－¹

子どもの貧困指標検討チーム

2015年7月

1. 背景

平成26年8月に、政府は「子供の貧困対策に関する大綱」を取りまとめ、発表した。本大綱には、子どもの貧困の「関係施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価するため」として、25の指標が定められている。しかし、これらの25の指標群は、いくつかの点で日本の子どもの貧困をモニタリングするために不適切でないと考えられる。まず、第一に、教育・就労についての指標に偏っており（25指標中22）、子どもの貧困の根幹にある家庭における生活水準などを表す指標は「子どもの貧困率」のみであり、また、子どもおよび養育者の健康に関する指標などについてはまったく含まれていない。また、既に達成度が100%に近い指標や、子どものウェル・ビーイング(well-being)との関連が薄いもの、子どものアウトプット（子どもがどのようにあるかの指標）ではなく、子どもへのインプット（子ども施策にどれほどの資源の投入があったか）を示すものが指標の中に含まれている。さらに、生活保護受給世帯、ひとり親世帯、児童養護施設の子どものに関する指標が多く（25指標中15）、この3つのカテゴリーに含まれない子どもについての指標が少ない。これらの指標が選択された背景には、これらが行政統計として既に整備されており、入手可能であるということ、また、どの指標も一般的によく知られており批判されにくいといった利点があるからと考えられる。しかし、子どもの貧困状況を現状よりもよく把握するためにも、新しい統計（指標）の開発も含めて、広い視野で検討する必要がある。

これらの問題点を踏まえ、本プロジェクトでは、経済、教育、医療、社会政策などの領域の研究者がチームを組み、研究者コミュニティからの提案として、もう一つの「子どもの貧困指標」を作成した。

¹ 子どもの貧困指標検討チーム：

阿部彩（代表者：首都大学東京）、末富芳（日本大学）、卯月由佳（国立教育政策研究所）、藤原武男（国立成育医療研究センター）、モヴシュク・オレクサンダー（富山大学）、浦川邦夫（九州大学）、足立泰美（甲南大学）、田宮遊子（神戸学院大学）、金子能宏（国立社会保障・人口問題研究所）

本提案は、厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）「子どもの貧困の実態と指標の構築に関する研究」（平成26～28年度、研究代表者：阿部彩）の一環として行われた。

連絡先： 阿部 彩

首都大学東京 都市教養学部人文・社会系 教授

〒192-0397 東京都八王子市南大沢 1-1 5-255 号室

<http://www.hinkonstat.net/>（貧困統計ホームページ）よりメールをお送りください。

既に日本においても、子どものウェル・ビーイングを示すさまざまな指標（群）が存在する（例えば、国連児童基金（UNICEF）による「子どもの幸福度レポート・カード」、研究者による「子どもの幸福度指標」（小林 2015）など）。これらの指標は子ども全体の平均的な状況を表しているが、本指標は社会のより底辺にいる子どもたちの状況を表す指標として作成されている。

本指標（群）の選択にあたって、指標の選定は以下の方針に沿って行われた。

<指標の選定方針>

- 子どものウェル・ビーイングの全域（上位から下位まで）を表す指標ではなく、下位の子どもの状況に着目した指標であること。
- 基本的に、インプット指標（子どもの貧困対策のための予算や人員などの資源量）は不採択とすること。インプット指標は、政策目標を達成するまでの政策過程のマイル・ストーンとして位置付ける。インプット指標自体が政策目標とはならない。
- 時系列での比較が可能な指標であること。
- すでに政策の対象となっている層の子どものみを対象とした指標でないこと。捕捉率の変動などの政策の運用状況の変化によって、そもそも対象となる子どもの属性に変化が生じる可能性があるためである。
- 時系列の比較が可能である指標であること（時系列の比較が意味をもつ指標であること）。
- 指標の数は最小限にとどめる。
- 指標は二つの群に分け、貧困の動態をモニタリングするための第一次指標、および、貧困層の子どもたちの状況を表すための指標として、第一次指標に加えて、第二次指標を選定する。

ユニセフの指標や県別指標のように、1時点での国または地域の比較（クロス・セクション・データの比較）を主目的とする指標と異なり、本指標は、貧困をモニタリングすることを主目的とする指標である。そのため、時系列の比較が可能な指標を選択すべきである。時系列の比較が可能ということは、すなわち、長期のデータが入手可能であり、また、今後も継続定期的にデータが入手できるであろうこと、また、時系列の比較が貧困の動態を表す指標であることである。例えば、歯科技術の進歩により、虫歯の子どもの割合がどの社会経済階層にても改善することがわかっている場合は、虫歯の子どもの割合の増減は子どもの貧困の動態を表さない可能性がある。このような指標は、第二次指標に加える。

また、本プロジェクトでは、多数の政策への投入資源量を表す指標（インプット指標）も検討された。これらは子どもの貧困対策を講じる上で重要な中間指標であるものの、あくまでも、アウトプット指標を向上させるための「手段」であるため、子どもの貧困をモニタリングする指標としては採択していない。

11. 子どもの貧困指標 —研究者からの提案—

<子どもの貧困指標 —研究者からの提案—>

(第一次指標 primary indicators)

1. 子どもの相対的貧困率 (17歳以下、18-24歳) × (子ども全体、ひとり親世帯)
2. 子どもの固定貧困率 (17歳以下)
3. 物質的剥奪率 (日本定義)
4. 朝食欠食児の割合
5. 高校非卒業率
6. 不登校の児童生徒の割合 (小学校、中学校)
7. 「低学力層」に分類される児童生徒の割合

(第二次指標 secondary indicators)

1. 子どもの相対的貧困率(0-3歳、4-6歳、7-9歳、10-12歳、13-15歳、16-18歳)×性別
2. 子どもの固定貧困率 (0-3歳、4-6歳、7-9歳、10-12歳、13-15歳、16-18歳)×性別
3. 物質的剥奪率 (EU-定義)
4. 早産の割合
5. 虫歯 (齲歯) のある子の割合 (3歳、5-6歳)
6. 学校外学習時間が1時間未満の児童生徒の割合

1. 経済面からの検討

1) 子どもの相対的貧困率

相対的貧困率は、さまざまな制約があるものの、貧困を測定する指標としては依然として中心の位置にある。本プロジェクトでは、1985年からの貧困率の動態を年齢層別に検討したが、時系列的にも整合性が取れており、長期的な動向を把握するためにも本指標は欠かせない。

年齢層では、通常用いられている子どもの相対的貧困率 (17歳以下) のみならず、18から24歳の年齢層の貧困率を追加する必要がある。この年齢層は、長期的に見ると一番変動が大きく、また、近年、男性においては最も貧困率が高い層である。そのため、子ども層 (0-17歳) と、若者層 (18-24歳) の二つの年齢グループの相対的貧困率は、第一次指標に不可欠である。また、本指標については、性別や細かい年齢層別の集計も望ましいので、これらは第二次指標に取り入れるとする。

用いるデータは、厚生労働省「国民生活基礎調査」とする。「全国消費実態調査」の所得データは、全消の消費データ、また、物質的剥奪変数ともかい離しており用いることに疑問が残る。また、全消の消費データは、住宅費や医療費、学資保険の扱いなどにおいても、ま

だ課題が多く、また国際比較のための他国との整合性も困難である。

2) 子どもの固定貧困率

相対的貧困率は、国際的にも確立された貧困の測定方法であり、本報告でも第一次指標として採択している。一方、我が国においては、貧困率の算定の基準となる貧困線が長期にわたって下降している（1997年～2012年）。これは、人口の高齢化とともに、比較的所得の低い高齢層が人口に占める割合が上昇していることも関係している。そのため、特に、時系列にて、子どもの生活水準の動向をみるためには、社会全体の相対的な位置のみならず、時間的に固定された貧困線を用いた指標も必要である。本報告では、「国民生活基礎調査」のデータが入手できる最も古い年である1985年、最も貧困基準が高かった1997年、最も近年の2012年の相対的貧困線を用いて、他年の貧困率を測定する。

第一次指標には、子ども全体（17歳以下）のみ、第二次指標には、年齢層別（3歳刻み）、性別の指標を加える。

3) 物質的剥奪指標

物質的剥奪は、「3食の食事を食べることができた」、「自転車を持っているか」など、その人が享受している生活の質を直接測る方法であり、所得データの短所を補完する指標として有効な測定方法である。EU、OECDなどの国際機関に加え、EU加盟国の大多数が公的貧困指標として採用している。本プロジェクトにおいても、物質的剥奪指標は子どもの貧困指標の一つとして欠かせないとする。

物質的剥奪指標の作成に用いる変数は、独自の社会調査にて収集する必要があり、そのための定期的な調査の実施が望まれる。調査の詳細な設計・実施方法については、本プロジェクトにて今後検討する。

II. 教育面からの検討

1) 学力

最低限の学力が身につけていないことは、子どもの将来の選択肢を制限するだけでなく、学校生活の困難や、自己肯定感の低下をもたらす、現在の子どものウェル・ビーイングにも負の影響を与える。低学力は貧困の一側面として、指標に含める。

最初に検討されたのは、文部科学省「全国学力・学習状況調査」の世帯所得グループ間の格差であるが、本指標は、時系列の比較が不可能であること、保護者調査が継続して実施されていないこと、また、格差指標は、上位層が低下することによって縮小することもあるため不採択とした。

時系列に比較が可能であり、かつ、特に厳しい層の子どもの学力を表すのに適していると判断されるのが、OECDによる生徒の学習到達度調査（Programme for International

Student Assessment : PISA) と、国際教育到達度評価学会による国際数学・理科教育動向調査 (Trends in International Mathematics and Science Study: TIMSS) である。PISA においては、レベル1以下の生徒の割合、TIMSS においては国際的に設定されたベンチマーク (Intermediate レベル) を下回る児童生徒の割合を、「低学力層」に分類される児童生徒の割合を表す第一次指標として採択する。

なお、将来的に、「全国学力・学習状況調査」の「経年変化分析調査」のデータから経年変化が測定可能になった場合には、そのデータに基づく「低学力層」の割合も検討する。

2) 高校非卒業率と不登校率

教育を受ける権利は、すべての子どもに権利として保障されるべきものである。その観点から、高校中退と不登校は子どもの権利が満たされていない状況と見ることができ、子どもの貧困の第一次指標としてふさわしいと考えられる。高校進学率は、特に貧困層に多い中退の状況を反映しないため、高校非卒業率を用いるべきである。高校非卒業率は、文部科学省の算出する中退率 (高校生の全学年に占める中退者比率) をふまえたうえで、学年別の生徒の中退者数等のドロップアウト状況を補足するための指標である。高校非卒業率は、文部科学省「学校基本調査」のデータを用いて算出する。

不登校についても、文部科学省「学校基本調査」にて定期的に把握することができる。

3) 学校外学習時間

学習習慣は、学力を向上させるというアウトプットに影響するだけでなく、自ら学ぶ習慣と方法を身につけるといった意味において生涯必要なスキルである。特に今後は、生涯学習が、労働市場での価値のみならず本人の生活を豊かにするために重要になると考えられる。逆にいえば、自ら学ぶ習慣がついていない (学校外学習時間が少ない) 場合には、生涯必要なスキルが身につけていないという捉え方ができる。

データは、文部科学省「全国学力・学習状況調査」を用いて、学校外学習時間が1時間未満の児童生徒の割合を第二次指標として採択する。

III. 健康・発達面からの検討

1) 朝食の欠食

「食」は、生活の基本であり、子どもの貧困状態を表す指標には欠かせないものである。本プロジェクトでは、「食」の充足状況を比較的簡単に表すものとして、「朝食の欠食」を選択する。「朝食の欠食」は、貧困との関連が日本のデータでも確認されており、子どもの健康、学力を下支えする生活習慣における課題であることが指摘されている。また、時系列比較が可能である。用いるデータは、文部科学省「全国学力・学習状況調査」である。

2) 早産の割合 (採択—第二次指標)

早産は、最も早い段階(母親の妊娠期)における子どものウェル・ビーイングに直結する指標であり、貧困との関連も日本のデータで確認されている。早産のデータは、厚生労働省「人口動態調査」を用いる。

3) 虫歯(齲歯)がある子どもの割合 (採択—第二次指標)

虫歯(齲歯)の発生と貧困に関係が認められることは、日本のデータでも確認されている。健康の悪化は、それ自体が子どものウェル・ビーイングを大きく下げるものであるため、子どもの貧困指標に加えられるべきであり、第二次指標として採択する。データは、3歳児検診および就学前(5-6歳)検診における歯科検診データを用いる。

子どもの貧困指標検討チーム

代表・責任者	阿部 彩	首都大学東京 都市教養学部人文・社会系 教授
	末富 芳	日本大学 文理学部 准教授
	藤原武男	国立成育医療研究センター研究所 社会医学研究部長
	モヴシュク・オレクサンダー	富山大学 経済学部 教授
	卯月由佳	国立教育政策研究所 国際研究・協力部 主任研究官
	足立泰美	甲南大学 経済学部 准教授
	田宮遊子	神戸学院大学 経済学部 准教授
	浦川邦夫	九州大学 経済学部 准教授
	金子能宏	国立社会保障・人口問題研究所 参与

子どもの貧困指標－研究者からの提案－（詳細）

第一次指標		データ	子どもの属性
1	子どもの相対的貧困率	厚生労働省 「国民生活基礎調査」	(17歳以下、18-24歳) × (子ども全体、ひとり親世帯)
2	子どもの固定貧困率 (17歳以下)	厚生労働省 「国民生活基礎調査」	17歳以下
3	物質的剥奪率(日本定義)	(*) 新規調査	17歳以下
4	朝食欠食児の割合	文部科学省 「全国学力・学習状況調査」	すべての生徒
5	高校非卒業率	文部科学省 「学校基本調査」	すべての生徒
6	不登校の児童生徒の割合	文部科学省 「学校基本調査」	小学生、中学生
7	「低学力層」に分類される児童生徒の割合	国際数学・理科教育動向調査(TIMSS)、生徒の学習到達度調査(PISA)	TIMSS(小学4年生、中学2年生)、PISA(高校1年生)
第二次指標		データ	子どもの属性
1	子どもの相対的貧困率	厚生労働省 「国民生活基礎調査」	(0-3歳, 4-6歳, 7-9歳, 10-12歳, 13-15歳, 16-18歳) × 性別
2	子どもの固定貧困率	厚生労働省 「国民生活基礎調査」	(0-3歳, 4-6歳, 7-9歳, 10-12歳, 13-15歳, 16-18歳) × 性別
3	物質的剥奪率 (EU-定義)	(*) 新規調査	17歳以下
4	早産の割合	厚生労働省 「人口動態調査」	0歳
5	虫歯(齲歯)のある子の割合	学校における 歯科検診データ	3歳、就学前(5-6)歳
6	学校外学習時間が1時間未満の児童生徒の割合	文部科学省 「全国学力・学習状況調査」	小学校6年生、中学校3年生

【参考1 検討されたが不採択となった指標のリスト】

<経済分野>

- 相対的消費貧困率

一部の消費費目（住宅費、医療費等）の扱いについて統一の見解がない。

<教育分野>

- いじめの認知件数

いじめは、子どものウェル・ビーイングを下げる大きな要因であり、貧困とも深い関連がある。いじめについては、認知件数のデータが存在するが、認知件数と発生件数は必ずしも同じ動向を示さないことから、不採択とする。

- 文部科学省「全国学力・学習状況調査」の世帯所得グループ間の格差

現時点では、付帯の保護者調査が行われていないため、格差が推計できない。また、学力点数の時系列の比較が不可能である。さらに、格差指標は上位層が低下することによって縮小することもある。

以下はインプット指標のため、不採択：

- 就学援助の捕捉率（さらなる検討が必要）

- 学校教育費の家計負担

- 家庭における補習教育費の格差

- 教職員数

- 教員の資質能力向上機会

- 進路指導実施状況（中学校）

<健康・成長面>

- 予防接種率（麻疹）

貧困との関連があるものの、インプット指標と考えられる。

- 低出生体重児の割合

貧困との関係が必ずしも明らかでない。「やせ願望」の高まりなど、貧困の動態以外の要因で動く可能性が大きい。

- 脳性まひ

貧困との関連が必ずしも明らかではない。

●児童虐待の件数

児童虐待は貧困とも関連があることが、わかっているものの、その把握が困難であり、発生件数と認知件数が必ずしも同じ動態を示すわけではないので、時系列の動きをみる指標としては不適切。

●自閉症スペクトラム障害

貧困との関係は日本のデータでも確認されているものの、データとして全国レベルで把握するのが難しく、また、その動態が貧困の動態を表すとは限らない。

●問題行動、発達障害、メンタルヘルス、自殺

貧困との関連があることが日本のデータでも確認されるが、データの取り方について今後開発する必要がある。

●喘息

貧困との関連があることが示唆されているが、貧困のモニタリング指標としては不適切。

●肥満・やせ

貧困との関連があることが示唆されているが、学問的にも確立した結果となっていない。

【参考2】「子供の貧困対策に関する大綱」に示された指標

- 生活保護世帯に属する子供の高等学校等中退率
- 生活保護世帯に属する子供の大学等進学率
- 生活保護世帯に属する子供の就職率
- 児童養護施設の子供の進学率及び就職率
- ひとり親家庭の子供の就園率（保育所・幼稚園）
- ひとり親家庭の子供の進学率及び就職率
- スクールソーシャルワーカーの配置人数及びスクールカウンセラーの配置率
- 就学援助制度に関する周知状況
- 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・有利子）

- ひとり親家庭の親の就業率
- 子供の貧困率
- 子供がいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率