

安倍政権下における子どもの貧困対策

鷹 咲子

- 1 「子どもの貧困対策法」の成立
- 2 「子供の貧困対策大綱」と都道府県「子どもの貧困対策計画」の策定状況
- 3 子どもの貧困対策の現状
- 4 今後の主な課題

安倍政権下において、2013年に子どもの貧困対策法の制定、2014年に子供の貧困対策大綱の策定が行われ、子どもの貧困に対する政策には様々なメニューが並べられている。本稿では、法成立の背景、法が予定した大綱と都道府県計画の策定状況、子どもの貧困対策の現状を踏まえて、市町村計画の必要性、子どもの貧困に関する指標の改善、財源確保、官民の役割分担、就学援助制度や中学校給食実施の地域格差の是正における国の責務など今後の政策課題について考えたい。

1 「子どもの貧困対策法」の成立

バブル崩壊後の1995年から増え続けていた生活保護受給者の人数が、2008年のリーマンショック後、さらに急増した。経済状況の悪化によって、失業者が増えると、生活保護受給者も増える。60年ぶりの大きな見直しと言われる生活保護法の改正が、2012年の第2次安倍政権発足後に行われた。受給者数の抑制を目的とした生活保護基準の引き下げ、親族による扶養義務の強化が議論の焦点となった。生活保護基準の引き下げは、市区町村が行う就学援助など、生活保護基準を利用する他の制度にも影響を与える。

安倍内閣が生活保護の給付水準の大幅な引き下げ方針を示したことから、生活保護給付厳格化の緩和策として、与野党ともに、子どもの貧困対策に関する議員立法の気運が高まった。子どもの貧困対策法は、民主党を中心とする野党案と自民党を中心とする与党案が、それぞれ国会に提出された。与野党協議により両案が一本化され、子どもの貧困対策法⁽¹⁾が2013年6月に成立し、2014年1月から施行された。

議員立法に先立って、先進国の中で日本の子どもの貧困率が高く、特に母子家庭など、ひとり親

(1) 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）。

家庭の貧困率がOECD諸国最下位の水準であることなどから、子どもの貧困対策法の制定を求める市民団体の世論への働きかけがあった⁽²⁾。

市民団体の要望を汲んで先に国会に提出されていた野党案には、貧困状態にある子どもの割合を下げるなど貧困対策の具体的な数値目標や、目標達成の前提となる実態把握のための子どもの貧困に関する調査に関する項目も盛り込まれていた。

成立した子どもの貧困対策法は、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進すること」を目的としている（1条）。市民団体の要望を入れて最初に作られた野党案は、「子どもの貧困の解消」を目的とし、子どもの貧困対策の基本理念として「健康で文化的な生活の保障・教育の機会均等・次世代への貧困の連鎖の防止」などを掲げていた。野党案のように「子どもの貧困の解消」を目的としていれば、数値目標も法律に盛り込まれたであろう。

成立した子どもの貧困対策法は、与党案に野党案から二項目が取り入れられている。野党案から取り入れられた項目の第一点は、「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等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、「子どもの貧困対策に関する大綱」として国が定めることである。

第二点は、附則の検討規定「政府は、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」に「この法律の施行後五年を経過した場合において」という検討の時期の目途が付されたことである。

しかし、成立した法律には、野党案のような数値目標が盛り込まれなかったため、方針や計画に基づく事業・施策が着実に進むか懸念されていた。

2 「子供の貧困対策大綱」と都道府県「子どもの貧困対策計画」の策定状況

子どもの貧困対策法8条により、政府は、子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱を定めなければならないことになっている（8条1項）。大綱には、以下の事項が定められる（8条2項）。

- 一 子どもの貧困対策に関する基本的な方針
- 二 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等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
- 三 教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援その他の子どもの貧困対

(2) 中嶋哲彦（2012）「イギリスの子ども貧困法の教訓と私たちの課題」「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク編『イギリスに学ぶ子どもの貧困解決——日本の「子どもの貧困対策法」にむけて』かもがわ出版、85～108頁、「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク「子どもの貧困対策法」制定に関する要望」2013年3月6日〈http://end-childpoverty.jp/wp-content/uploads/2013/03/20130306taisakuhou_youbousyo.pdf〉2016年10月22日アクセス、あしなが育英会ホームページ〈<http://www.ashinaga.org/activity/index.html>〉2016年10月22日アクセス。

策に関する事項

四 子どもの貧困に関する調査及び研究に関する事項

子どもの貧困対策法の施行後、内閣総理大臣を会長とし、内閣官房長官、子どもの貧困対策担当の内閣府特命担当大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣を構成員として、大綱の案を作成する「子どもの貧困対策会議」が組織された。また、有識者や関係者の意見を聴取して大綱案の作成に資するため、11名の委員で構成された「子どもの貧困対策に関する検討会」（座長宮本みち子放送大学副学長）が2014年4月から6月に4回開催された。これは、政府が大綱を作成する際には、「子どもの貧困対策に関し優れた見識を有する者や貧困の状況にある世帯に属する者、これらを支援する団体等、関係者の意見を会議で把握した上で、これを作成すること」との衆議院厚生労働委員会の決議を反映している⁽³⁾。

有識者による「子どもの貧困対策に関する検討会」が取りまとめた「大綱案に盛り込むべき事項について（意見の整理）」に対する意見（パブリックコメント）募集手続が行われ、2014年8月に「子供の貧困対策に関する大綱」が閣議決定された⁽⁴⁾。「子どもの貧困対策に関する検討会」の開催やパブリックコメント募集手続によって、市民団体が要望した当事者・支援団体が意見を述べる機会は一応確保されたと言える。大綱では、10項目の基本的な方針や、子供の貧困に関する指標、教育・生活・保護者の就労・経済の4分野での支援などが定められた。

また、国が定める大綱のほか「都道府県は、大綱を勘案して、当該都道府県における子どもの貧困対策についての計画を定めるよう努めるものとする」とされ、都道府県に「子どもの貧困対策計画」策定の努力義務が課された（9条）。2017年3月までに、すべての都道府県で「子どもの貧困対策計画」が策定される予定である。

全国47都道府県のうち、29道府県は「子どもの貧困対策推進計画」などの名称で計画を策定（予定も含む）したが、残り18都道府県は子供の貧困対策以外の内容も含む子ども・子育てに関する総合計画の一部として「子どもの貧困対策計画」を策定している。長野県は、2015年に総合計画の一部として策定したが、2016年に「子どもの貧困対策推進計画」も策定した。総合計画の一部として、わずか2ページしか記載のない県も見受けられる。単独計画になり得る位に、計画に盛り込む施策を充実させることが必要である。

保育所・小中学校・生活保護・就学援助など子どもの貧困にかかわる行政の運用の多くが、基礎自治体である市町村に委ねられている。基礎自治体も子どもの貧困対策計画を策定するよう、子どもの貧困対策法に明記される必要がある。

(3) 第183回国会衆議院厚生労働委員会議録（2013）第20号、46頁。

(4) 法律名が「子ども」であるのに、大綱で「子供」という表記を使っていることについて、「本大綱では、法律名を除き、法令上の表記に関わらず、常用漢字表（平成22年内閣告示第2号）による表記を用いているが、法令上の用語と意味を異にするものではない。」という記載がある。

3 子どもの貧困対策の現状

(1) 子どもの貧困に関する指標

大綱では、「子どもの貧困に関する指標」として子どもの貧困率、ひとり親世帯等の貧困率、生活保護世帯の高等学校等進学率、高等学校等中退率、大学等進学率、就職率が取り上げられた。他に、児童養護施設及びひとり親家庭の子どもの進学率・就職率などが採用された。

貧困率を数値目標することが見送られたことに関して、「全体の所得が下がって貧困率が下がることもあるので、貧困率だけを目標にすることが難しい」との厚生労働大臣の国会答弁がある⁽⁵⁾。学習支援や保育などの現物・サービス給付による子どもの貧困対策の推進が可処分所得を基に算出される貧困率の改善につながらないこと、資産の保有状況が反映されないことも理由として挙げられていた⁽⁶⁾。

安倍総理は、「大綱では貧困率を含む25項目を指標として掲げており、まずはこの改善に向けて全力で取り組んでいく考え」、「現在、諸外国における子供の貧困に関する指標等について情報収集、調査研究を進めているところであり、今後、指標についてより一層体系化すべく検証を行う考えでありまして、できれば来年度中に新たな指標の開発に向けて一定の方向性を見出していきたい」と国会で答弁している⁽⁷⁾。政策目標としての「子どもの貧困に関する指標」を明確化して、財源確保を図るべきである。

(2) 財源確保

2014年8月の「子供の貧困対策に関する大綱」を踏まえた2015年度の概算要求は、大学等奨学金など教育の支援(3,339.7億円)、保護者への就労の支援(2.3億円)、施策の推進体制(2億円)を合わせて3,344億円であり、大学等奨学金3,196億円を除くと残りは148億円に過ぎなかった⁽⁸⁾。国の対策が不十分な中で、国民運動の展開により民間資金を集めて日本財団に基金をつくり、NPO等支援団体への助成を行うこととなった。

2015年度は、国民運動の展開のために2億円の予算を確保しながら、約6,000万円の寄付しか集まらなかった⁽⁹⁾。「国の責任で子どもの貧困を解消する決意を明示し、行政と民間の役割分担を明確化する必要がある⁽¹⁰⁾」との批判は当然である。NPO等支援団体にとって民間の資金には柔軟な運用が可能であるなどのメリットもあるが、NPO活動が盛んな地域とそうでない地域の格差も生

(5) 第183回国会衆議院厚生労働委員会議録16号30頁(2013年5月31日)。

(6) 第183回国会衆議院厚生労働委員会議録15号27頁(2013年5月29日)。子どもの貧困率算出は、3年ごとに行われる国民生活基礎調査に基づいている。2014年7月に発表された子どもの貧困率は、16.3パーセントで前回調査より0.6ポイント悪化し、過去最悪を更新した。次回は2017年7月頃に、調査結果に基づく子どもの貧困率が発表される予定である。

(7) 第190回国会参議院決算委員会会議録2号35頁(2016年1月21日)。

(8) 内閣府「子どもの貧困対策会議(第2回)資料3」(2014年8月29日)。

(9) 内閣府「子供の未来応援基金事業審査委員会(第1回)説明資料」(2016年6月7日)。

(10) 「社説子ども貧困基金／振るわぬ寄付責任は政府に」『河北新報』(2015年12月24日)。

じることを踏まえて、官民の役割分担を考える必要がある。

この寄付による「子供の未来応援基金」には、2016年9月25日現在で6億9,155万円が集まった⁽¹¹⁾。この基金の初年度の支援先に86団体が選ばれ、支援総額は3億1,500万円、1団体当たり平均367万円となった⁽¹²⁾。535団体から支援の応募があり、採択率は約16パーセントという厳しい結果となった。

また、2016年度の予算確保のために、2014年から開催されていた「児童虐待防止対策に関する副大臣等会議」を引き継ぐ「すべての子どもの安心と希望の実現に向けた副大臣等会議」が2015年8月から開催された。この会議は、官房副長官を議長に内閣府・総務・法務・文部科学・厚生労働・国土交通の各副大臣と警察庁次長で構成され、会議の事務は厚生労働省の協力を得て内閣官房で行われた⁽¹³⁾。この会議で、「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」及び「児童虐待防止対策強化プロジェクト」からなる「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」が取りまとめられ、「子どもの貧困対策会議」で決定された。

「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」を踏まえて、2016年通常国会に児童扶養手当法改正案が提出され、ひとり親家庭の中でも多子世帯に対する支援額が、第2子1万円、第3子6,000円に倍増された。児童扶養手当を受給している世帯約106万世帯のうち、第2子加算の対象世帯が約33万世帯、第3子加算の対象世帯が約10万世帯である。必要額のうち、国が3分の1を負担し、残りを自治体が負担する。

2016年度の子どもの貧困対策予算として、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、調査研究・施策の推進体制等、多くの施策が掲げられている。しかし、2015年度と比べて増額予算となった項目は、児童扶養手当（約28億円）、低所得の多子世帯・ひとり親世帯の保育料保護者負担の軽減（約22億円）、高校生等がいる低所得世帯の授業料以外の教育費負担を軽減する高校生等奨学給付金（約52億円増）などに限定されている。

一方、高校生等修学支援金は、年収約910万円以上の世帯への所得制限が導入された2014年度に入学した学年が3年生に進級し、2015年度と比べて大幅な減額予算となった。所得制限によって所得の把握事務が増えたことなどに対する約10億円の事務費交付金の増額があり、差し引き約125億円の減額予算となる。所得制限による予算の減額のうち7%強が、所得制限によって増えた事務コストに消えてしまうのは、新制度の大きなデメリットである。しかし、新たな財源がない状況では、所得制限の導入による予算の減額が、他の項目の増額のための財源となっている。

(11) 「毎日新聞」2016年10月27日。

(12) 内閣府子供の未来応援国民運動推進事務局「子供の未来応援基金平成28年度未来応援ネットワーク事業採択結果について」（2016年10月）。

(13) 内閣総理大臣決裁「すべての子どもの安心と希望の実現に向けた副大臣等会議の開催について」（2015年8月28日）。

4 今後の主な課題

(1) 国の責務としての地域格差の是正

子どもの貧困の状況には地域差が大きい。離婚率・ひとり親率が高い地域は、地域の経済力（例えば県下の市町村の財政力指数の高低）との相関がうかがわれる⁽¹⁴⁾。このような地域差にどのように対応すべきであろうか。

文部科学省は、子どもの貧困対策として「幼児期から高等教育段階まで切れ目のない教育費負担の軽減を目指す」としている⁽¹⁵⁾。低所得の多子世帯・ひとり親世帯の保育料保護者負担の軽減事業、高校生等奨学給付金事業、大学等奨学金事業は、全国的な基準で行われるが、小中学生の教育費負担の軽減として主要な事業である就学援助は、全国的な基準がなく、市区町村の裁量に任されている。

就学援助は、生活保護の水準を少し上回る所得水準の家庭の小中学生に、学用品代・給食費などが支給される制度である。生活保護又は就学援助を受ける小中学生は、全国で約154万人にのぼる。公立小中学生の約6人に1人の子どもが支援を受けている。市町村独自の基準と方法で行われているため、就学援助制度には、大きな市町村格差が存在する。市町村毎に受給できる所得水準や受給した場合の支給額などが異なっており、地域毎の制度の運用方法の差が大きい。経済的理由で給食費の滞納や未納が多い自治体でも、支給対象の費目が不十分であったり、学校における周知への取り組みの差などによって就学援助制度自体があまり知られていないことがあったりする。

特に、中学生になると、制服・通学費、クラブ活動費、修学旅行費など学校関係の支出が年平均17万円となり、小学生を7万円以上上回る（図1）⁽¹⁶⁾。給食費の未納率も、2012年度は、小学校0.8パーセントに対して中学校は1.2パーセントというように、常に中学校の未納率が高く（図2）⁽¹⁷⁾、中学生に対する支援の必要性が高い。未納対策は、親のモラルを非難して終わるのではなく、「子供の貧困対策大綱」にも書かれているように「子供に視点を置いて」「学校を窓口」として、子どものいる家庭を福祉的支援につなげるスクールソーシャルワークの対象とすることが必要である。

冒頭に述べた生活保護基準の引き下げに伴い、就学援助への影響の調査が行われている。ある自治体の自由記述欄に次のような回答があった。「法的根拠等を踏まえ、支給要綱に基づき就学援助を行っている。就学援助制度は一般財源化され、各自治体の裁量に任されています。その上で生活保護の影響回避について国から要請があるのであれば、全国一律の方針を示し、制度設計すべきと考えます」⁽¹⁸⁾。自治体として当然の意見である。

経済的理由によって就学が困難な子どもに対する支援として、生活保護の教育扶助と就学援助制

(14) 鷹咲子（2013）『子どもの貧困と教育機会の不平等 就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって』明石書店、40、57頁。離婚率は、離婚件数を婚姻件数で割った相対離婚率。ひとり親率は、18歳未満の子どもがいる核家族世帯に占める母子世帯及び父子世帯の割合。

(15) 文部科学省（2016）「文部科学省における子供の貧困対策の総合的な推進〈平成28年度予算等〉」。

(16) 文部科学省（2015）「平成26年度子供の学習費調査」。

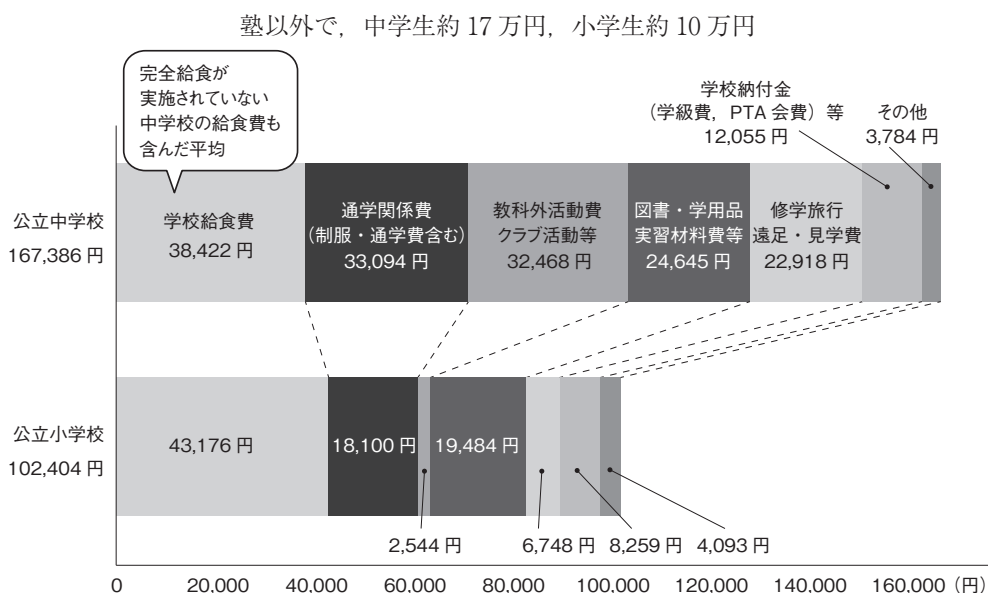
(17) 文部科学省（2010・2012・2014）「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」。

(18) 文部科学省（2015）「『平成25年度就学援助実施状況等調査』等結果」参考5-3。

度を統一された理念の下に一本化する新しい制度を設けることは、今後の課題である。憲法及び教育基本法に基づく教育の機会均等に関する国の責任、子どもの貧困対策法に基づく子どもの貧困対策に関する国の責任ならびに財源保障の観点からは、就学援助を国の制度として位置づけ直し、生活保護の他法優先の一般原則にならない、教育扶助に優先させることを検討すべきである⁽¹⁹⁾。

また、小中学生にとって、生活保護や就学援助の援助対象で多額なものは、学校給食費である。しかし、公立中学の生徒の約2割は、主食とおかずのそろった完全給食を実施していない自治体の中学に通っている⁽²⁰⁾。公立中学で完全給食の無い自治体は、神奈川県82パーセントを筆頭に、近畿地方や九州北部の各県・高知県・広島県など同じ県に集中している(図3)。学校給食が無いと、その分、生活保護費や就学援助費が少なくなるが、弁当あるいは買って食べるなどの場合も、昼食にお金がかかるのは同じである。これらの地域格差是正に、国や自治体は一刻も早く取り組む必要がある。

図1 子どもの学習費(1人年間)



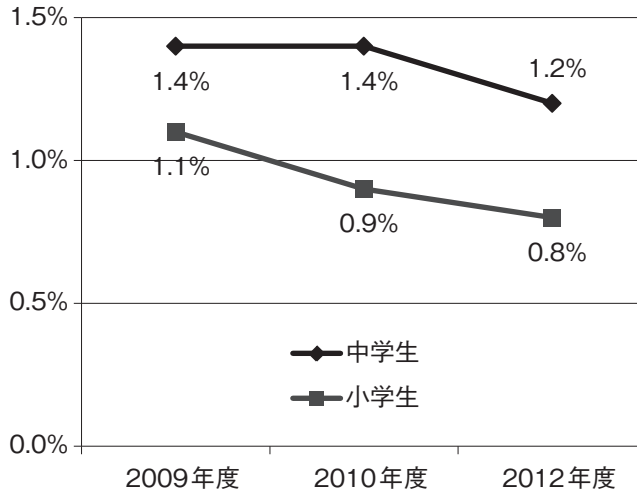
(注) 学習塾費など学校外活動費を除く。公立中学生の学習塾費の平均額は、204,583円である。中学校の給食費は、完全給食が実施されていない中学校の給食費を含んだ平均である。文部科学省「平成26年度学校給食費調査」によれば、給食を実施している公立学校の保護者の年間負担額は、小学校(低～高学年)46,761～47,047円、中学校53,702円である。

(出所) 文部科学省「平成26年度子どもの学習費調査」2015年12月より作成。

(19) 日本弁護士連合会第53回人権擁護大会シンポジウム第1分科会実行委員会編(2011)『日弁連子どもの貧困レポート——弁護士が歩いて書いた報告書』明石書店、97頁。

(20) 文部科学省(2016)「平成26年度学校給食実施状況調査」。

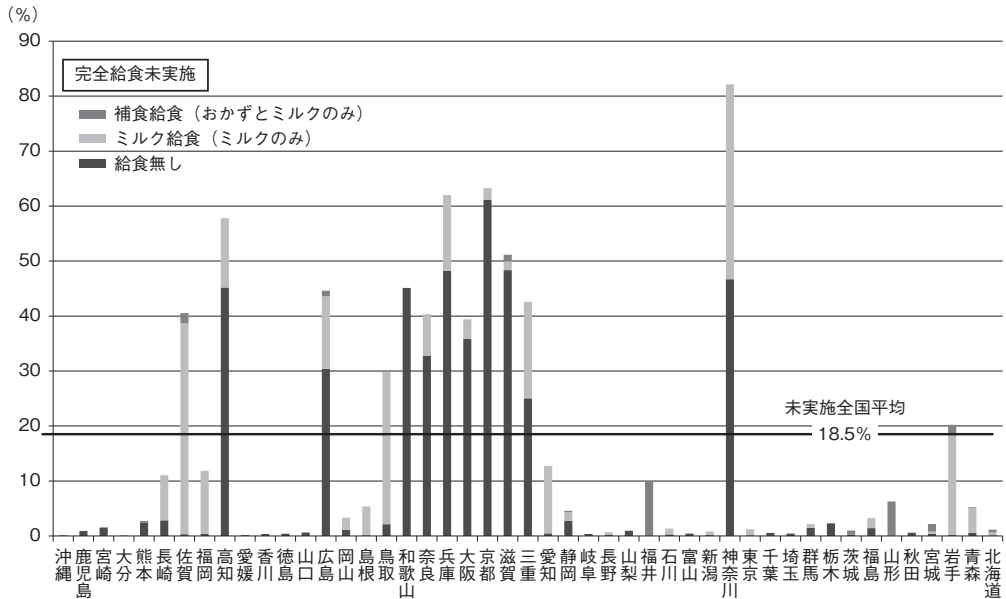
図2 学校給食費が未納の児童生徒数割合の推移（人数割合）



(出所) 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」より作成。

図3 公立中学校で完全給食が実施されていない子どもの割合

- 近畿地方・九州北部・神奈川・高知・広島各県で高い。
- 完全給食以外は、就学援助・生活保護の金額が少なくなる。



(注) 全国の完全給食実施率（人数比）は、公立中学校で81.5%、公立小学校で99.6%である。

(出所) 文部科学省「平成26年度学校給食実施状況調査」2016年1月より作成。

(2) 法の見直しに向けて

子どもの貧困対策法で毎年、子どもの貧困の状況を公表することになっている（第7条）。「子どもの貧困に関する指標」のうち、生活保護世帯の高等学校等進学率が大綱に掲載されている2013年度の数値より2パーセント上昇している。ただし、全日制・定時制・通信制などへの進学率はほぼ変わらず、特別支援学校高等部への進学が2パーセント増加している。経済的困難を抱える世帯に、障がいという困難が重複していることが少なくないことがうかがわれる。

大綱に書かれた「子供の貧困対策を今後さらに適切に推進していくため、必要となる新たな指標の開発に向けた調査研究」のために、英米仏独とスウェーデンの子どもの貧困に関する指標等について情報収集・調査研究が行われた⁽²¹⁾。この調査によれば、日本と同じように子どもの貧困に特化した法律があるのはイギリスのみであった。

EUにおいては、物質的剝奪指標として、その国で一般的に誰もが持っていたり、受けられたりする財やサービスを持っていなかったり、受けられなかったりするものの有無を調査している。特に、イギリスには子どもに関する指標があり、「修学旅行に行く」などの項目が設定されている。成立しなかった子どもの貧困対策法の野党案には、子どもの貧困に関する指標として「高校生の修学旅行参加率」の調査が挙げられていた。定時制高校などでは、修学旅行参加者がクラスの半分以上ということもあると聞く。中学生でも経済的な理由による修学旅行不参加がある。修学旅行参加の実態について調査し、経済的な理由による修学旅行不参加がないよう支援が行き渡るようにする必要はある。

大綱には、「学校をプラットフォームとした総合的な子供の貧困対策」が書かれ、「スクールソーシャルワーカーの配置人数」は、指標の一つとなっている。文部科学省は、平成31年までに全中学校区にスクールソーシャルワーカーを配置する（1万人）目標を掲げている。しかし、週1回半日の勤務の場合で国の補助は3分の1で自治体負担も必要なことから、現在千人程度の人数を1万人まで増員することは相当に困難である。また、大綱に書かれた「学校を窓口として、貧困家庭の子供たち等を早期の段階で生活支援や福祉制度につなげていく」ためには、窓口として配置されるスクールソーシャルワーカーの勤務をフルタイムにすることが求められる。

厚生労働省は、自治体のひとり親家庭の相談窓口において、ワンストップで寄り添い型支援を行うことができる体制を整備することを掲げている。忙しいひとり親家庭にとって、支援の申請手続きがワンストップで行えるよう制度を工夫する必要がある。全国の市町村の7割以上で、児童扶養手当を受給している家庭に小中学生がいれば、就学援助も受給できる⁽²²⁾。しかし、児童扶養手当は福祉部局、就学援助は教育委員会と、同じ市役所内でも担当課が異なり、手続きを別々に行う必要がある。どちらかを申請したひとり親家庭が、もう一方の申請について漏れがないかなどのチェックが行われることも少ない。申請手の一本化が望まれるが、まずは福祉部局のワンストップの支援で教育委員会への就学援助申請手続きの支援も行う必要がある。

子どもの貧困対策法の附則には、この法律の施行後5年を経過した場合の検討条項がある。法律

(21) 内閣府「平成27年度『諸外国における子供の貧困対策に関する調査研究』報告書」。

(22) 文部科学省（2015）「『平成25年度就学援助実施状況等調査』等結果」。

の改正が行われるかは現時点では不明であるが、施行5年後に大綱の見直しが想定されている⁽²³⁾。本稿で指摘した市町村計画の必要性、子どもの貧困に関する指標と政策目標の明確化、貧困対策推進のための財源確保、就学援助制度や中学校給食実施など子どもの貧困状況を踏まえた自治体施策の格差是正における国の責務などが大綱の見直し内容に反映されることを期待したい。

（がん・さきこ 跡見学園女子大学マネジメント学部准教授）

謝辞：本研究の一部は、JSPS 科研費 26510017 の助成を受けたものである。

【参考文献】

- 馬咲子（2013）『子どもの貧困と教育機会の不平等 就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって』明石書店
馬咲子（2016）『給食費未納 子どもの貧困と食生活格差』光文社
内閣府（2016）「平成27年度『諸外国における子供の貧困対策に関する調査研究』報告書」

(23) 内閣府（2016）「子供の貧困対策に関する有識者会議（第1回）議事要旨」。