



特集 1

子どもの貧困対策

— 制度化の経緯と今後の課題 —

はじめに

二〇一三年六月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(子どもの貧困対策法)が議員立法で成立し、二〇一四年一月から施行された。二〇一四年八月には、子どもの貧困対策に関する国の方針「子供の貧困対策大綱」が定められた。⁽¹⁾ほとんどの都道府県や多くの政令指定都市も「子どもの貧困対策計画」を策定している。⁽²⁾子どもの貧困対策法の附則には、法施行後、五年経過後の検討条項がある。⁽³⁾施行五年後に、法律の改正が行われるかは現時点では不明であるが、大綱の見直しは、すでに予定されている。⁽⁴⁾

本特集は、子どもの貧困対策法の見直しも視野に入れつつ、子どもの貧困対策法の制定までの経緯、子どもの貧困対策法の概要と施策体系、法制定後の状況と今後の課題を整理しようとするものである。第一章では、子どもの貧困対策法の制定までの経緯として、子どもの貧困が社会問題として浮上した経緯、関連する調査研究・連動体の要求事項、議員立法としての法制定の経緯などを紹介する。

第二章では、子どもの貧困対策法の概要と施策体系の概要、政令の内容、大綱の内容、および法律等に対する評価などを整理する。第三章では、法制定後の状況と今後の課題として、国・地方自治体の取り組み・子どもの未来応援国民運動の内容について紹介し、それらへの評価と今後の課題について述べたい。

第一章 子どもの貧困対策法の制定までの経緯

1 子どもの貧困の状況と社会問題化

(1) 日本の子どもの貧困率の高さ

二〇〇八年頃から子どもの貧困に関する出版や雑誌における特集が増え、我が国の子どもの貧困の問題がクローズアップされはじめた。⁽⁵⁾子どもの貧困に関する主な研究のうち、阿部彩(二〇〇八)は、子どもの貧困率改善策として主に普遍的金銭給付に着目していた。⁽⁶⁾山野良一(二〇〇八)は、児童相談所勤務の児童福祉士という経歴から実践にもとづく提言を行った。⁽⁷⁾

ここで両者が共通して議論の前提としたのは、他の先進国と比較して日本の子どもの貧困率が高いという、それまでほとんど注目されていなかった事実だった。⁽⁸⁾子どもの貧困率の国際比較をみると、子どもの相対的貧困率はOECD加盟国三四カ国中一〇番目に高く、OECD平均を上回っている。

貧困には、発展途上国に顕著にみられるような、食べることができない、最低限度の生活を送ることができないという人間の生存にかかわる「絶対的貧困」⁽⁹⁾と、先進国における格差、その社会で普通

の暮らしが送れないという「相対的貧困」の二つの概念がある。日本の子どもの貧困率は、相対的貧困率の概念で考えられている。

収入から税金・社会保険料等を除いた、いわゆる手取り収入を世帯の可処分所得という。これを世帯人員の平方根で割って調整した等価可処分所得の中央値の半分額の額に貧困線を引き、この貧困線を下回る等価可処分所得しか得ていない者の割合が「相対的貧困率」と定義されている。

子どもの相対的貧困率は、一七歳以下の子ども全体に占める等価可処分所得が貧困線に満たない世帯に属する子どもの割合をいう。

「子どもがいる現役世帯」の貧困率は、世帯主が一八歳以上六五歳未満の現役世帯に属する世帯員全体に占める、等価可処分所得が貧困線に満たない世帯の世帯員の割合をいう¹⁰⁾。

日本の子どもの相対的貧困率の推移をみると、一九九〇年代半ばから上昇傾向にあり、二〇一二年には一六・三%となっている。また、子どもがいる現役世帯の相対的貧困率は一五・一%であるが、大人が一人の世帯（主にひとり親世帯）の相対的貧困率が五四・六%と大人が二人以上いる世帯（主に両親のそろった世帯）に比べて非常に高い水準となっている（巻頭色刷り第1図、第2図）。母子家庭など大人が一人の世帯の相対的貧困率は、OECD諸国の最下位であり、子どもがいる家庭の間での経済的格差が大きいことが問題である。

日本も批准している子どもの権利条約第二七条は、「子どもの成長に必要な生活水準」を保護者の力だけでは確保できないときには、国の支援を求めている。しかし、「子どもの成長に必要な生活水準」の内容についてのデータをまとめて公表することに、子どもの

貧困対策法成立まで国も自治体も熱心ではなかった。

二〇一〇年に国連子どもの権利委員会が、わが国における子どもの権利条約の実現状況について勧告した総括所見においても、子どもの貧困の問題に焦点が当てられた。子どもの権利条約には、条約で認められた権利の実現のために、各国がとった措置等を国連の児童の権利委員会に報告する義務が課されており、子どもの権利委員会はその報告書が審査される「政府報告書審査制度」がある¹¹⁾。

日本に対する審査では、子どもの間に存在する不平等や格差に対して人権をベースとした包括的な国内行動計画が欠如していることに懸念が示された。行動計画において、所得・生活水準の不平等に加え「性別、障害、出身民族、及び子どもの発達・学習・責任ある人生に向け準備する機会を形成するその他の要因による格差に対応するよう」勧告された。

また、子どもの福祉および発達のための補助金や手当が、これまで一貫した方法で整備されてこなかったことが問題視された。国および地方自治体予算における子どものための予算割当が明確でないため、子どもの生活に与える影響という点から、財政支出を検証し評価することが不可能となっていることへの懸念が示された。さらに、貧困状態にある子ども、障害のある子ども、外国籍の子どもの就学率に関するデータの欠如が指摘された。

ひとり親家庭における貧困の影響への懸念も示され、不利な状況にある子どもや家族を優先して、適切な財政的・社会的・心理的支援を提供するよう勧告された。そして、わが国が貧困削減戦略を策定して、子どもの貧困を根絶するために適切な資源を配分することが求められた。

第1図 生活保護(教育扶助)と就学援助の関係

生活保護の他法優先原則の例外
就学援助＝準要保護者＋要保護者(修学旅行費・一部の医療費)

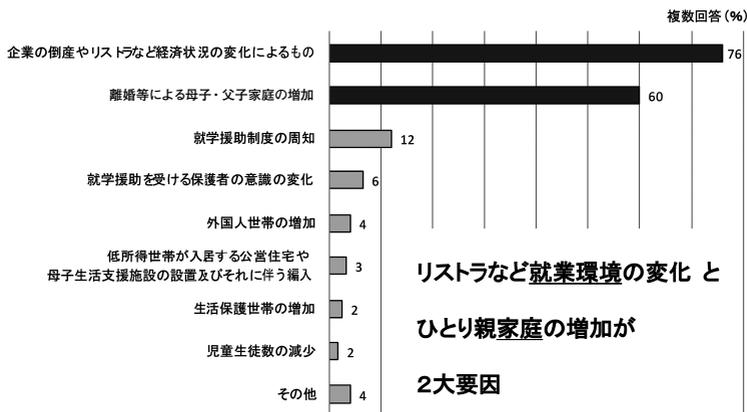
生活保護 (教育扶助) 資産調査あり 全国共通の 認定基準あり	<h3>就学援助</h3> 資産調査なし:主として所得(収入)基準 全国共通の認定基準なし:生活保護基準所得の1.3倍程度が多いが、 1.0倍から1.5倍以上まで幅広く分布。	
要保護者	要保護者	準要保護者(要保護者に準ずる程度に困窮)
学用品費 通学費 学校給食費	修学旅行費 一部の医療費	学用品費 修学旅行費 } 学用品費等 通学費 学校給食費 一部の医療費
国庫補助3/4	国庫補助1/2	(2005年度以降:国庫補助→市町村の一般財源化)

注:学校給食が実施されていなければ、就学援助費・生活保護費の給食費相当額は支給されない。

一部の医療費は、学校保健法が定める(1)トラコーマ・結膜炎、(2)白癬・疥癬・とびひ、(3)中耳炎、(4)慢性副鼻腔炎・アデノイド、(5)むし歯、(6)寄生虫(虫卵保有を含む)のいわゆる学校病6種類のみ対象。

〔出所〕 鳥咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、2013年9月。

第2図 援助を受ける小中学生増加の要因



〔出所〕 文部科学省「就学援助に関する調査結果について」2006年6月。

(2) 就学援助を受けている小中学生の増加

子どもの貧困率のほかに、日本の子どもの貧困の状況を知る手がかりとして、就学援助を受けている小中学生の割合がある。就学援助とは、経済的に困窮している小中学生の保護者に対して、市区町村が学用品や給食費に相当する金額の経済的支援を行う制度である。

生活保護が認定された小中学生には、厚生労働省が所管し自治体の福祉部局が担当する生活保護費から学用品費、通学費、学校給食費などが支給される。その生活保護基準よりも、やや所得の高い世帯には文部科学省が所管して市町村の教育委員会が担当する就学援助費として学用品、通学費、学校給食費等が支給される。生活保護の基準の一・三倍くらいを就学援助の基準としている市町村が多い(第1図)。

就学援助制度の対象者は準要保護者と呼ばれ、とくに教育現場では就学援助よりも準要保護という用語が使われることが多い。準要保護者は就学援助の対象となっている小中学生であり、要保護者は生活保護の対象となっている小中学生である。しかし、要保護の小中学生の修学旅行費は生活保護からは支給されず、就学援助を申請しなければならぬなど、両制度には未整理の課題が残っている。

この就学援助を受ける小中学生の人数、割合が増えている。一九九五年度の約七七万人から二〇一一年度には約一六一万人に増え、公立小中学校児童生徒数に占める割合も六%から一六%に増加している。約一五年間で人数、割合ともに二倍以上に増加している。〇五年から〇八年までは増勢が緩やかだったが、〇八年のリーマンシ

ョック以降再上昇し、小中学生の六人に一人が支援を受けるという水準に高止まりしている(巻頭色刷り第3図)。

このように就学援助を受ける子どもが増加している要因、背景について、二〇〇六年に文部科学省が教育委員会を対象に実施したアンケート調査(複数回答)によれば、「企業の倒産やリストラなどによる経済状況の変化」が全体の約八割を占める(第2図)。「離婚等による母子・父子家庭の増加」も全体の六割程度あり、二大要因となっている。親の仕事が不安定な子ども、家庭環境が複雑な子どもが増えている。他には、制度が知られるようになってきたこと、あるいは公的支援を受けることへの抵抗感の減少といった保護者の意識の変化、外国人世帯が増えてきたことが要因として挙げられていた。

2 運動体の形成と要望事項

子どもの貧困対策に関連する要望活動を行っていた団体のうち、ここでは、子どもの貧困対策法に関する要望書を公表した主な団体である「なくそう! 子どもの貧困」全国ネットワークとあしなが育英会を紹介する。

(1) 「なくそう! 子どもの貧困」全国ネットワーク

二〇〇九年に発行された『子どもの貧困白書』を編集した「子どもの貧困白書編集委員会」を中心に二〇一〇年に設立された「なくそう! 子どもの貧困」全国ネットワーク⁽¹²⁾は、日本の子どもの貧困解決を目的とする運動体である。

民主党政権下で子ども手当導入と同時に、公立高校の授業料を徴収しないこととし、私立高校等の生徒には「高等学校等就学支援金」を支給する「高校授業料無償化」が二〇一〇年四月から実施された。「なぐそう！子どもの貧困」全国ネットワークが最初に取り組んだ課題は、二〇一〇年三月の「卒業クライシス問題」であった。翌二〇一〇年度からの高校授業料無償化を控えながら、経済的理由により授業料等を滞納して高校を卒業できない状況は、「卒業クライシス（危機）問題」と呼ばれた。

この運動を受けて、厚生労働省は、高校授業料無償化直前の二〇一〇年二月から三月にかけて、卒業式に出られない、卒業証書がもらえないことがないように、卒業クライシス対応として、社会福祉協議会が貸し付ける「生活福祉資金（教育支援資金）」を活用して高校の授業料が滞納した時に遡及して滞納額を貸し付ける一年限りの特例措置を講じた¹⁹。この特例措置は、必ずしも高校三年生に対する貸付に限らないが、わずか二ヵ月間で貸付決定件数一〇三三件、貸付決定金額二億五七六万円の利用となり、私立高校生の中退率減少に効果があったと評価された¹⁵。

また、この運動の過程で、「生活福祉資金」の認知度が低いため福祉の施策を高校生に伝えることが難しいなど、福祉と教育の連携が必要であるという課題も認識された。

「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワークは、英国の子どもの貧困法（Child Poverty Act）にならい、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・実施を義務づけることを求めていた¹⁶。同ネットワークは、①子どもの相対的貧困率削減目標、②目標達成に向けた政府・地方自治体の施策実

施の義務・報告義務、③財政上の措置、④法律の見直し規定、⑤総合的な子どもの貧困対策のための大綱の制定、⑥子どもの貧困総合対策会議の設置、⑦法律の対象を大学卒業程度までとすること、⑧子どもの貧困の定義と貧困を測る指標の策定、⑨調査研究の実施を法律に明記するよう要望した¹⁷。

(2) あしなが育英会

「あしなが育英会」は、一九六九年に発足した「交通遺児育英会」から発展してつくられた災害遺児、病氣遺児への奨学金制度である「災害遺児の会」と「病氣遺児の会」が合併して、一九九三年につくられた。現在は、自死（自殺）などで親を亡くした子どもや、親が重度後遺障害で働けない家庭の子どもも支援の対象とし、「あしなが学生募金」などの寄付金で運営されている¹⁸。

二〇〇九年には、次世代への貧困の連鎖を断ち切るために「子どもの貧困対策基本法」を制定し、「ひとり親家庭の貧困率」を五年以内に半減、一〇年以内に一〇%未満にする数値目標を設定することなどを政府や各政党に働きかけた¹⁹。

さらに、法律の内容については、①子どもの貧困率削減の具体的数値目標、②子どもの貧困対策に関する政策決定への当事者や当事者支援団体の参画、③子どもの定義を一八歳ではなく大学・専門学校等の在学中までを含めたものとする、④法律の見直し規定を要望していた²⁰。

3 議員立法としての法制定の経緯

子どもの貧困対策法は、霞ヶ関の省庁が法律案をつくる内閣提出法案ではなく、国会議員自らが法律案をつくる議員立法として成立した。なぜ内閣提出法案としては提案される可能性のなかった子ども貧困対策法が、議員立法として成立に至ったのであろうか。わが国の子どもの貧困の状況や、子どものいる家庭の格差の問題を国連機関から指摘されても、霞ヶ関の省庁は、この問題を解決するための立法には熱心ではなかった。財政上の理由に加えて、子どもの貧困の問題に関係する役所が内閣府・厚生労働省・文部科学省に分かれているという役所間の縦割りも立法の障害になっていた。

議員立法による子どもの貧困対策法の成立は、子どもの貧困対策法の制定を国会議員に働きかけた運動体の活動の成果である。これは、子どもの貧困にかかわる運動体・市民団体が、立法に不熱心な役所を飛び越えて、国会議員に働きかけてつくられた「市民立法」とも言うべき法律である。

バブル崩壊後、一九九五年から増え続けていた生活保護受給者の人数が、二〇〇八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。六〇年ぶりの大きな見直しといわれる生活保護法の改正が、二〇一二年の第二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としては、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。

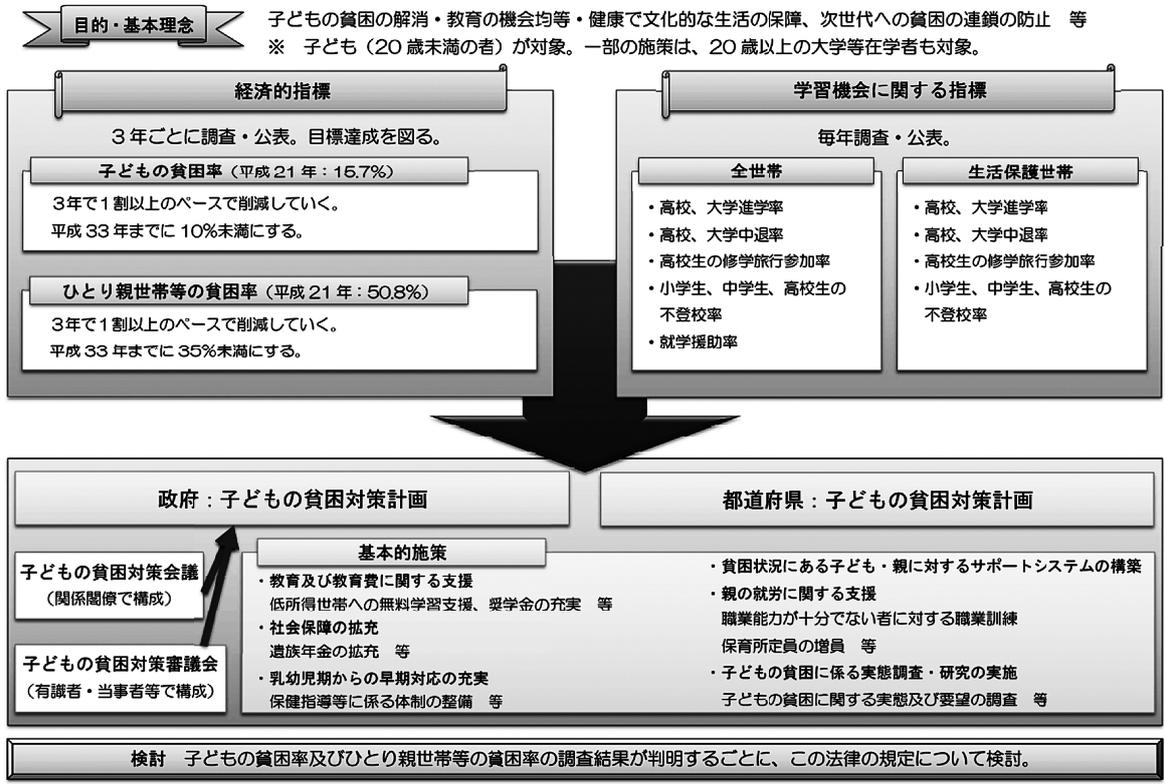
4 法案の概要

(1) 野党案

先に国会に提出された野党案では、「平成三三年における子どもの貧困率は、一〇パーセント未満とすること」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ついての項目も盛り込まれていた(第3図)²²。

子どもの貧困に関する調査の具体的な項目としては、三年ごとの「子どもの貧困率及びひとり親世帯等の貧困率」と毎年、都道府県ごとの①高等学校等進学率及び生活保護世帯に属する子ども等の高等学校等進学率、②大学進学率及び生活保護世帯に属する子ども等の大学進学率、③高等学校中途退学率及び生活保護世帯に属する子ども等の高等学校中途退学率、④大学中途退学率及び生活保護世帯に属する子ども等の大学中途退学率、⑤高校生の修学旅行参加率及び生活保護世帯に属する高校生の修学旅行参加率、⑥小学生の不登校率、中学生の不登校率及び高校生の不登校率並びに生活保護世帯に属する小学生の不登校率、生活保護世帯に属する中学生の不登校率及び生活保護世帯に属する高校生の不登校率、⑦就学援助率が挙げられていた。このうち、子どもの貧困率、ひとり親世帯等の貧困

第3図 子どもの貧困対策法（野党案）のポイント



〔出所〕 衆議院法制局ホームページ。

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、第二章3節で述べる子供の貧困対策大綱の「子どもの貧困に関する指標」に取り上げられた。

(2) 与野党案一本化から成立まで

成立した子どもの貧困対策法は、ほぼ与党案そのままであるが、野党案から二項目が取り入れられた⁽²³⁾。野党案から取り入れられた項目の一点目は、「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」で国が定めることである。

法制定前の国会審議では、生活保護世帯の子どもの高等学校等進学率が一般世帯よりも一〇ポイントも低いことが注目を集めた。また、中途退学率についても、埼玉県の一〇二年度の高等学校の調査で、全世帯の三・一％に対して、生活保護世帯では六・九％と二倍以上の開きが見られ格差の大きさが議論された⁽²⁴⁾。これらの議論を踏まえた与野党の修正協議の結果、野党案の一部が法律に反映された。

二点目は、附則の検討規定の「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的が付されたことである。成立した子どもの貧困対策法の内容については、次章において述べる。

(3) 法案審議

国会における法案審議日程のほとんどは、内閣提出法案の審議に費やされる。議員立法を審議する時間の確保には物理的な困難が伴い、会派間の調整を要する。野党単独で提出した議員立法は、法案審議に入れず審議未了廃案となることが多い。

子どもの貧困対策法の場合も、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が、与野党の調整により両案が一本化され、衆議院厚生労働委員会提出の議員立法として成立した。したがって、両案が一本化される段階で衆議院における与野党の主要な協議は終わっており、成立した子どもの貧困対策法を直接の議題とする質疑は、参議院厚生労働委員会で二時間程度行われたにすぎない。

しかし、野党案および与党案が先に提出されていて、成立した法律案を起草した衆議院厚生労働委員会では、運動体の要望も踏まえて子どもの貧困に関する指標の必要性など子どもの貧困対策に関する質疑が行われた。また、同委員会では、法案の採決後に、大綱作成時に関係者の意見を聞くことに関する次のような決議が行われている⁽²⁵⁾。大綱作成過程については、次の第二章で説明する。

(二〇一三年五月三日衆議院厚生労働委員会決議)
子どもの貧困対策の推進に関する件

政府は、子どもの貧困対策に関する大綱を作成するに際しては、貧困の状況にある子どもの置かれた状況を十分踏まえることが重要であることに鑑み、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、これらの者を支援する団体等、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。
右決議する。

第二章 子どもの貧困対策法の概要と 施策体系

1 子どもの貧困対策法の概要

子どもの貧困対策法は、全一六条、第一章総則、第二章基本的施策、第三章子どもの貧困対策会議の全三章から成る（第4図）。第一章総則は、法の目的、基本理念、国・地方公共団体・国民の責務、法制上・財政上の措置、実施状況の公表の各項目から成る。第二章基本的施策では、子どもの貧困対策に関する大綱と都道府県子どもの貧困対策計画、教育・生活・保護者の就労・経済の四つの分野を中心とする国および地方公共団体の主な支援の内容及び、調査研究について規定されている。

教育の支援には、主に就学の援助、学資の援助、学習の支援が規定されている（法第一〇条）。生活の支援には、貧困の状況にある子どもおよびその保護者に対する生活に関する相談、貧困の状況にある子どもに対する社会との交流の機会の提供が規定されている（法第一一条）。保護者に対する就労の支援には、主に子どもの保護者に対する職業訓練の実施および就職のあっせんが規定されている（法第一二条）。経済的支援には、主に各種の手当等の支給、貸付金

の貸付けが規定されている（法第一三条）。

第三章には、子どもの貧困対策会議について内閣府が厚生労働省・文部科学省の協力を得て進めることが規定されている。また、附則には、「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」と、施行後五年という時期を明記した検討規定が附された。本節では、成立した法律の主な内容について野党案とも比較しながら検討する。

(1) 法の目的と基本理念

子どもの貧困対策法の目的は、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、およ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である（第一条）。

そして、子どもの貧困対策の基本理念として、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、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社会を実現することを旨として講ずることにより推進されなければならないと定めている（第二条）。

市民団体の要望を入れて作られた野党案は、「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

第4図 子どもの貧困対策に関する法律(概要)

平成25年法律第64号

目的

○ この法律は、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、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする。

※ その他、基本理念、国の責務、地方公共団体の責務、国民の責務、法制上の措置等及び対策の実施の状況の公表について規定

大綱の策定・基本的施策

○ 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。

○ 大綱では、「子どもの貧困対策に関する基本的な方針」、「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」、「教育の支援に関する事項」、「生活の支援に関する事項」、「保護者に対する就労の支援に関する事項」、「経済的支援に関する事項」及び「調査及び研究に関する事項」を定める。

※衆議院厚生労働委員会決議

政府は、大綱を作成するに際しては、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、これらの者を支援する団体等、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。

○ 都道府県は、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。

子どもの貧困対策会議

子どもの貧困対策会議(関係閣僚で構成)を設置する。

施行期日等

○ 公布の日(平成25年6月26日)から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

○ 政府は、この法律の施行後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ものとする。

[出所] 厚生労働省ホームページ。

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、法律本体にも数値目標が盛り込まれたであろう。

(2) 子どもの貧困対策大綱と都道府県子ども貧困対策計画

子どもの貧困対策法により、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ることになった(第八条一項)。大綱には、以下の事項が規定される(第八条二項)。

- 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

大綱の具体的内容については、3節で述べる。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(第九条)。

(3) 貧困削減の数値目標と子どもの貧困に関する指標

本稿第一章2節で述べたように、英国の子どもの貧困法のような貧困削減の数値目標を設けることは、運動体の主要な要項であった。成立した法第八条二項の「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」を「子どもの貧困対策に関する大綱」で国が定めることは、野党案を取り入れたものである。

しかし、二〇〇九年時点で一五・七％の子どもの貧困率を「平成三三（二〇二一）年に一〇％未満とする」「三年に一割以上の割合で削減する」など、野党案の具体的な数値目標は、成立した法律には取り入れられなかった。ここで、子どもの貧困率一五・七％は、一七歳以下の子どもの六人に一人、約三二〇万人の子どもの貧困の状態にあることに相当する。子どもの貧困率と同様に二〇〇九年時点で五〇・八％のひとり親世帯の貧困率を「平成三三（二〇二一）年に三五％未満とする」「三年に一割以上の割合で削減する」との目標も見送られた。

厚生労働大臣は貧困率の数値目標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」と国会で答弁している。そのほか、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る²⁸。

子どもの貧困率算出は、三年ごとに行われる国民生活基礎調査にもとづいている。二〇一四年七月に発表された子どもの貧困率は一六・三％であり、前回調査より〇・六ポイント悪化し、過去最悪を更新した。次回は二〇一七年七月頃に、調査結果にもとづく子どもの貧困率が発表される予定である。

目標達成の前提となる実態把握のために、野党案では、子どもの貧困に関する調査における「経済的指標」として、三年ごとの子ども

の貧困率およびひとり親世帯等の貧困率が挙げられていた。このほか、「学習機会に関する指標」として、毎年、都道府県ごとの、全世帯と生活保護世帯の「①高等学校等進学率、②大学進学率、③高等学校中途退学率、④大学中途退学率、⑤高校生の修学旅行参加率、⑥小学生・中学生・高校生の不登校率」、および「⑦就学援助率」が具体的な調査項目として挙げられていた（第3図）。

3節で述べる大綱では、これらのうち、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①高等学校等進学率、②大学等進学率、③高等学校等中途退学率が取り上げられた。他に、児童養護施設の子どもの進学率も指標として採用された。児童養護施設に入所している子どもたちの進学率を引き上げていくことも、今後の課題である。

④ 大綱作成時の有識者・当事者の意見聴取

野党案では、有識者・当事者等で構成される「子どもの貧困対策審議会」の意見を聴いて、関係関係で構成される「子どもの貧困対策会議」が「子どもの貧困対策計画」を作成することになった。大綱作成時の有識者・当事者の意見聴取は、第一章で述べたように運動体からの強い要望があった事項である。

成立した子どもの貧困対策法には野党案のような審議会についての規定は無く、関係関係で構成される「子どもの貧困対策会議」が大綱の案を作成することになっていた。第一章4節③で述べたように、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」と衆議院厚生労働委員会において決議された²⁰。法案提案者および政府側からも「当事者・支援団体の意見をくみ上げ、大綱に反映していく」との発言があった²⁰。意見の反映については、3節以降でも述べる。

2 子どもの貧困対策法に関連する政令

子どもの貧困対策法は、政令に委ねられている事項が少ない。また、議員提出法案であったため、政府（内閣）提出法案のような法案閣議決定までの正規の各省折衝というプロセスがなかった。このため、法案提出前の各省折衝で調整がつかず政令で規定する、あるいは、法改正手続が必要な法律事項ではなく、閣議決定だけで決められる政令事項にするという技術的テクニックも多用されている。

政令で規定された内容は、施行期日を二〇一四年一月一七日とすること、大綱で定められる子どもの貧困に関する指標のうち、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の定義を定めること、子どもの貧困対策会議の組織および運営に関することの三点だけである。

3 子どもの貧困対策大綱

(1) 子どもの貧困対策に関する検討会

法第一五条の規定により、子どもの貧困対策大綱の案は「子どもの貧困対策会議」が作成する。法施行後、「子どもの貧困対策会

第1表 子どもの貧困対策に関する検討会 構成員

大塩 孝江	全国母子生活支援施設協議会会長
小河 光治	あしなが育英会奨学課長
○新保 幸男	神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授
末富 芳	日本大学文理学部准教授
高橋 遼平	大学生（日本学生支援機構奨学生、あしなが育英会奨学生）
鉄崎智嘉子	全国母子寡婦福祉団体協議会副理事長
道中 隆	関西国際大学教育学部教授
◎宮本みち子	放送大学副学長
山野 則子	大阪府立大学地域保健学域教育福祉学類教授
(オブザーバー)	
大山 典宏	埼玉県福祉部こども安全課養護担当主査
古瀬 清美	荒川区子育て支援部参事 子育て支援課長事務取扱
◎：座長、○：座長代理	
(他の意見発表者)	
・第2回検討会	
阿部 彩	国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長
片貝 英行	特定非営利活動法人キッズドア 事務局長
耳塚 寛明	国立大学法人お茶の水女子大学理事・副学長
幸重 忠孝	幸重社会福祉士事務所代表
渡辺由美子	特定非営利活動法人キッズドア理事長
・第3回検討会	
安藤 哲也	特定非営利活動法人タイガーマスク基金代表理事
湯澤 直美	立教大学コミュニティ福祉学部教授／「なくそう！ 子どもの貧困」全国ネットワーク共同代表

〔出所〕 内閣府ホームページ。

第5図 子供の貧困対策大綱の概要

<p>目的・理念</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 子供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、また、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と教育の機会均等を図る。 ○ 全ての子供たちが夢と希望をもって成長していける社会の実現を目指し、子供の貧困対策を総合的に推進する。 		
<p>基本的な方針</p>	<p>指標の改善に向けた当面の重点施策</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 貧困の世代間連鎖の解消と積極的な人材育成を目指す。 ○ 第一に子供に視点を置いて、切れ目のない施策の実施等に配慮する。 ○ 子供の貧困実態を踏まえて対策を推進する。 <p>など、10の基本的な方針</p>	<p>〈教育の支援〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○学校をプラットフォームとした子供の貧困対策の推進 <ul style="list-style-type: none"> ・きめ細かな学習指導による学力保障 ・スクールソーシャルワーカーの配置充実 ○教育費負担の軽減 <ul style="list-style-type: none"> ・幼児教育の無償化に向けた段階的取組 ・高校生等奨学給付金等による経済的負担の軽減 ・大学等奨学金事業における無利子奨学金の充実、より柔軟な「所得連動返還型奨学金制度」の導入 ○貧困の連鎖を防止するための学習支援の推進 ○学習が遅れがちな中学生を対象とした学習支援など 	<p>〈生活の支援〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○保護者の生活支援 <ul style="list-style-type: none"> ・保護者の自立支援 ○子供の生活支援 <ul style="list-style-type: none"> ・児童養護施設等を退所した子供のアフターケアの推進、子供の居場所づくりに関する支援等 ○関係機関が連携した支援体制の整備 ・生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関、児童福祉関係者、教育委員会等の関係機関が連携してネットワークを構築 ○支援する人員の確保 <ul style="list-style-type: none"> ・社会的養護施設の体制整備、相談職員の資質向上等
<p>子供の貧困に関する指標</p>	<p>〈保護者に対する就労の支援〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ひとり親家庭の親の就業支援 <ul style="list-style-type: none"> ・就業支援専門員の配置による支援等 ○生活困窮者や生活保護受給者への就労支援 ○保護者の学び直しの支援 ○在宅就業に関する支援の推進 	<p>〈経済的支援〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○児童扶養手当と公的年金の併給調整見直し ○ひとり親家庭の支援施策に関する調査研究 ○母子福祉資金貸付金等の父子家庭への拡大 ○養育費の確保に関する支援
<ul style="list-style-type: none"> ○ 生活保護世帯に属する子供の高等学校等進学率90.8% (平成25年) ○ スクールソーシャルワーカーの配置人数 1,008人(平成25年度) ○ ひとり親家庭の親の就業率 <ul style="list-style-type: none"> ・母子家庭の就業率：80.6% (正規39.4%、非正規47.4%) ・父子家庭の就業率：91.3% (正規67.2%、非正規8.0%) ○ 子供の貧困率 16.3% (平成24年) <p>など、25の指標</p>	<p>〈子供の貧困に関する調査研究等〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○子供の貧困の実態把握 ○子供の貧困に関する新たな指標の開発 ○子供の貧困対策に関する情報の収集・蓄積、提供 	<p>〈施策の推進体制等〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○対策会議を中心とする政府一体となった取組 ○地域の実情を踏まえた自治体の取組の支援 ○官公民の連携プロジェクト・国民運動の展開 など

全ての
子供たちが
夢と希望を
持って成長
していける
社会の
実現

〔出所〕 内閣府「子供の貧困対策に関する大綱について」

議」は、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内閣府特命大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣を委員として構成された。

第一章4節で述べた法案審議の際の衆議院厚生労働委員会での決議を受けて、大綱の案の作成に資するため、内閣府特命担当大臣の下で関係者の意見を聴取する会議として「子どもの貧困対策に関する検討会」が開催され、当事者・支援団体関係者も検討会の構成員となった(第1表)。これによって、運動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も言える。しかし、本節で述べるように、実際には、大綱に反映された意見もあれば、反映されなかった意見もある。

一人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)が二〇一四年四月から六月に四回開催された。六月二〇日に検討会から「大綱案に盛り込むべき事項について(意見の整理)」(以下、検討会の意見という)が公表された。六月二二日(土)から六月三〇日(月)までのわずか九日間の意見募集であったが、合計四〇七通の意見(パブリック・コメント)が寄せられた。子どもの貧困問題への国民の関心の高まりをうかがわせる。

二〇一四年八月に閣議決定された大綱では、一〇項目の基本的な方針や、子供の貧困に関する指標、指標の改善に向けた当面の重点施策として教育・生活・保護者の就労・経済の四分野での支援などが定められた(第5図)。本節では、基本的な方針と子どもの貧困に関する指標について述べ、四分野での支援については第三章で述べる。

(2) 基本的な方針

大綱に定められた一〇の基本的な方針は、以下のとおりである。

子どもの貧困対策に関する基本的な方針

- 1 貧困の世代間連鎖の解消と積極的な人材育成を目指す。
- 2 第一に子供に視点を置いて、切れ目のない施策の実施等に配慮する。
- 3 子供の貧困の実態を踏まえて対策を推進する。
- 4 子供の貧困に関する指標を設定し、その改善に向けて取り組む。
- 5 教育の支援では、「学校」を子供の貧困対策のプラットフォームと位置付けて総合的に対策を推進するとともに、教育費負担の軽減を図る。
- 6 生活の支援では、貧困の状況が社会的孤立を深刻化させることのないよう配慮して対策を推進する。
- 7 保護者の就労支援では、家庭で家族が接する時間を確保することや、保護者が働く姿を子供に示すことなどの教育的な意義にも配慮する。
- 8 経済的支援に関する施策は、世帯の生活を下支えるものとして位置付けて確保する。
- 9 官公民の連携等によって子供の貧困対策を国民運動として展開する。
- 10 当面今後五年間の重点施策を掲げ、中長期的な課題も視野に入れて継続的に取り組む。

基本的な方針1には、「貧困の世代間連鎖の解消」が掲げられた。教育の支援に関する基本的な方針5には、「学校を子供の貧困対策のプラットフォームと位置付け、①学校教育による学力保障、②学校を窓口とした福祉関連機関との連携、③経済的支援を通じて、学校から子供を福祉的支援につなげ、総合的に対策を推進するとともに、教育の機会均等を保障するため、教育費負担の軽減を図る」とある。

とくに、義務教育の場である小中学校は、子どもの成長に親以外

第2表 子どもの貧困に関する指標

指標	大綱掲載時	直近値	全世帯の数値(直近値)	
ひとり親家庭の 子供の進学率及び就職率	⑪中学卒業後の 進路 (進学率)	93.9% (高等学校92.8%、 高等専門学校1.1%)	同左	98.8% (高等学校等97.6%、 専修学校等1.1%)
	⑫中学卒業後の 進路 (就職率)	0.8%	同左	0.3%
	⑬高等学校卒業後の 進路 (進学率)	41.6% (大学等23.9% 専修学校等17.8%)	同左	73.2% (大学等51.8%、 専修学校等21.4%)
	⑭高等学校卒業後の 進路 (就職率)	33.0%	同左	18.2%
※直近値及び大綱掲載時:平成23年度全国母子世帯等調査(特別集計) ※全世帯:文部科学省「学校基本調査」(平成27年度)を基に算出。 (生活保護世帯と比較する際の全世帯の数値の再掲。)				
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	⑮スクールソーシャルワーカーの 配置人数	1008人	1186人	
	⑯スクールカウンセラーを 配置する小学校の割合	37.6%	56.9%	
	⑰スクールカウンセラーを 配置する中学校の割合	82.4%	87.1%	
※直近値:文部科学省初等中等教育局児童生徒課調べ(平成26年度実績)/大綱掲載時:同調べ(平成24年度実績(スクールソーシャルワーカーについては平成25年度実績))				
就学援助制度に関する周知状況	⑱毎年度進級時に学校で 就学援助制度の書類を 配布している市町村の割合	61.9%	67.5%	
	⑲入学時に学校で 就学援助制度の書類を 配布している市町村の割合	61.0%	66.6%	
※直近値:文部科学省初等中等教育局児童生徒課調べ(平成26年度)/大綱掲載時:同調べ(平成25年度)				
日本学生支援機構の奨学金のうち 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)	⑳無利子 予約採用段階	40.0%	61.6%	
	㉑無利子 在学採用段階	100.0%	100.0%	
	㉒有利子 予約採用段階	100.0%	100.0%	
	㉓有利子 在学採用段階	100.0%	100.0%	
※直近値:独立行政法人日本学生支援機構調べ(平成26年度実績)/大綱掲載時(同調べ(平成25年度実績))				
ひとり親家庭の親の就業率	㉔母子家庭の就業率	80.6% (正規の職員・従業員: 39.4% ハート・アルバ イト等:47.4%)	同左	64.4%
	㉕父子家庭の就業率	91.3% (正規の職員・従業員: 67.2% ハート・アルバ イト等:8.0%)	同左	81.6%
※直近値及び大綱掲載時:平成23年度全国母子世帯等調査 ※全世帯:総務省「労働力調査」(平成26年度分)				
㉖子供の貧困率	16.3%	同左	16.1%	
※直近値及び全世帯:平成25年国民生活基礎調査/大綱掲載時:平成25年国民生活基礎調査				
㉗子供がいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率	54.6%	同左	16.1%	
※直近値及び全世帯:平成25年国民生活基礎調査/大綱掲載時:平成25年国民生活基礎調査				

〔出所〕 内閣府「平成27年度子供の貧困状況と子供の貧困対策の実施状況」。

第2表 子どもの貧困に関する指標

指標	大綱掲載時	直近値	全世界の数値(直近値)	
生活保護世帯に属する 子供の高等学校等進学率	①全体	90.8%	92.8%	98.8%
	全日制	67.6%	67.4%	91.4%
	定時制	11.5%	11.7%	2.0%
	通信制	5.1%	5.2%	2.0%
	中等教育学校 後期課程	0.1%	0.1%	0.4%
	特別支援学校 高等部	4.9%	6.9%	1.9%
	高等専門学校	0.7%	0.4%	0.9%
	専修学校 高等課程	0.9%	1.2%	0.2%
※直近値:厚生労働省社会・援護局保護課調べ(平成27年4月1日現在)/大綱掲載時:同調べ(平成25年4月1日現在) ※全世界:文部科学省「学校基本調査」(平成27年度)を基に算出				
②生活保護世帯に属する子供の高等学校等中退率	5.3%	4.5%	1.5%	
※直近値:厚生労働省社会・援護局保護課調べ(平成27年4月1日現在)/大綱掲載時:同調べ(平成25年4月1日現在) ※全世界:文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題」(平成26年度)				
生活保護世帯に属する 子供の大学等進学率	③全体	32.9%	33.4%	73.2%
	大学等	19.2%	20.0%	51.8%
	専修学校等	13.7%	13.5%	21.4%
※直近値:厚生労働省社会・援護局保護課調べ(平成27年4月1日現在)/大綱掲載時:同調べ(平成25年4月1日現在) ※全世界:文部科学省「学校基本調査」(平成27年度)を基に算出				
生活保護世帯に属する子供の就職率	④中学卒業後の 進路 (就職率)	2.5%	1.7%	0.3%
	⑤高等学校等 卒業後の進路 (就職率)	46.1%	45.5%	18.2%
※直近値:厚生労働省社会・援護局保護課調べ(平成27年4月1日現在)/大綱掲載時:同調べ(平成25年4月1日現在) ※全世界:文部科学省「学校基本調査」(平成27年度)を基に算出				
児童養護施設の 子供の進学率及び就職率	⑥中学卒業後の 進学率	96.6% (高等学校等94.8%、 専修学校等1.8%)	97.0% (高等学校等95.2%、 専修学校等1.8%)	98.8% (高等学校等97.6%、 専修学校等1.1%)
	⑦中学卒業後の 就職率	2.1%	1.8%	0.3%
	⑧高等学校卒業後の 進学率	22.6% (大学等12.3%、 専修学校等10.3%)	23.3% (大学等11.1%、 専修学校等12.2%)	73.2% (大学等51.8%、 専修学校等21.4%)
	⑨高等学校卒業後の 就職率	69.8%	70.4%	18.2%
※直近値:厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課調べ(平成27年5月1日現在)/大綱掲載時:同調べ(平成25年5月1日現在) ※全世界:文部科学省「学校基本調査」(平成27年度)を基に算出。 (生活保護世帯と比較する際の全世界の数値の再掲。)				
⑩ひとり親家庭の子供の就労率 (保育所・幼稚園)	72.3%	同左	56.3%	
※直近値及び大綱掲載時:平成23年度全国母子世帯等調査 ※全世界:文部科学省「学校基本調査」(平成26年度)、厚生労働省「平成26年度保育所関連状況取りまとめ」、総務省「人口推計年報」(平成26年10月)を基に算出。				

の第三者が必ず関わることでできる唯一の機会である。「学校を窓口とした福祉関連機関との連携」、「学校から子供を福祉的支援につなげ、総合的に対策を推進する」ことは重要であり、このためのマンパワーの確保が課題である。

基本的な方針10の「当面今後五年間の重点施策」は、法の「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」という規定（法附則第2条）を踏まえて設定された。

(3) 子どもの貧困に関する指標

法の目的達成の前提となる実態把握のために、大綱に定められた子どもの貧困に関する二五の指標は、第2表のとおりである。大綱では、法の野党案にあった指標のうち、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。野党案にはなかった児童養護施設の子どもの進学率・就職率も指標として採用された。

検討会の意見では、第二章1節(3)で述べた野党案の数値目標のように「指標の設定に当たっては、数値目標を設定し、施策の検証を行っていくことが必要」とされていたが、大綱では、「数値目標は」さらに検討が必要」との理由で明示が見送られた。

安倍総理は、「大綱では貧困率を含む二五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していきたい」と二〇一六年に国会で答弁している。

野党案では、都道府県ごとの就学援助を受けている小中学生の割合、生活保護家庭の子どもの不登校率が調査項目として挙げられていた。検討会の意見でも「就学援助制度については、認定基準や対象費目に自治体間格差があり、実態把握等を踏まえ、全国的な取組や対象費目等の充実を図ることが必要」と指摘され、「小学校・中学校の不登校状況」も子どもの貧困に関する指標に挙げられていた。これらは、二〇一四年の大綱では触れられなかったが、今後の大綱の改定時には取り上げられることを期待したい。「子供の貧困に関する指標」を政策目標として明確化し、財源確保を図るべきである。

また、「子供の貧困に関する指標」に位置づけられた「生活保護世帯に属する子供の高等学校等中退率五・三%」、「ひとり親家庭の子供の就学率（保育所・幼稚園）七二・三%」、「子供の貧困率一六・三%」、「子供がいる現役世帯のうち大人が一人（ひとり親世帯）の貧困率五四・六%」（第2表）については、大綱に書かれた施策では、これらの指標の改善方策としては十分ではない。まずは、これらの指標をどのような道筋で改善するかという調査研究を深め、関係者のコンセンサスを得ることが求められている。

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。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いかったり、受けられなかったりすることの有無を調査している。とくに、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下ということもある。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がある。

第三章 法定後の状況と今後の課題

1 重点施策に関する国の取り組み

本節では、大綱に掲げられた重点施策に関する国の取り組みについて、各年度の予算要求の動きと、大綱の基本的な方針に位置づけられた官民の連携運動である「子供の未来応援国民運動」を中心に

紹介する。

(1) 二〇一四年度の動き

法に規定されている教育支援・生活支援・保護者の就労支援・経済的支援の四本柱が二〇一四年八月の「子供の貧困対策に関する大綱」において、子どもの貧困に関する指標の改善に向けた当面の重点施策として位置づけられた。大綱を踏まえた二〇一五年度の概要要求は、大学等奨学金など教育の支援（計三三三・九・七億円）、保護者への就労の支援（計二・三億円）、施策の推進体制（二億円）をあわせて三三四億円であり（第3表）、大学等奨学金三一九億円を除くと残りは一四八億円に過ぎなかった。

したがって、重点施策に掲げられた各支援がどのように指標を改善するのか、スクールソーシャルワーカーの配置など一部を除いて明確ではない。「経済的支援」については、新規施策がほとんどなかった。検討会の意見では、児童扶養手当の拡充が挙げられていたが、財源の見通しが立たないことを主な理由に二〇一五年度予算では見送られた。

(2) 二〇一五年度の動き

二〇一六年度の予算確保のために、二〇一四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」が二〇一五年八月から開催された。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

第3表 指標の改善に向けた当面の重点施策

〈教育の支援〉

- ◎ 学校を子供の貧困対策のプラットフォームとして位置付け
(スクールソーシャルワーカーの配置拡充など)
(平成27年度概算要求:13.2億円)(目標:約1,500人⇒ 約1万人(5年後))
- ◎ 高校生等奨学給付金の拡充(15年度概算要求:116億円)
- ◎ より柔軟な『所得連動返還型奨学金制度』の導入に向けた対応の加速(開始時期:17年度進学者から適用)、無利子奨学金の拡充(3万人増(うち新規貸与人員2万人増))
(15年度概算要求無利子奨学金事業費:3,196億円(※))※この他被災世帯学生等分48億円
- ◎ 貧困の連鎖を防止するための学習支援の推進
 - ・生活困窮世帯等の子供の学習支援(年末までの予算編成過程で検討)
 - ・児童養護施設等で暮らす子供の学習支援(15年度概算要求:6.9億円(※))※児童虐待・DV対策等総合支援事業(統合補助金)の概算要求額50.0億円の内数
 - ・ひとり親家庭の子供の学習支援(平成27年度概算要求:4.9億円(※))※母子家庭等対策総合支援事業(統合補助金)の概算要求額81.8億円の内数
- ◎ 学習が遅れがちな中学生を対象とした学習支援(平成27年度概算要求:2.7億円(※))※学校・家庭・地域の連携協力推進事業の概算要求額56.6億円の内数
(目標:700中学校区(公立全中学校の7%)⇒5,000中学校区(同50%)(5年後))

など

〈生活の支援〉

- 保護者の生活支援
 - ・保護者の自立支援
- 子供の生活支援
 - ・児童養護施設等を退所した子供のアフターケアの推進、子供の居場所づくりに関する支援等
- 関係機関が連携した支援体制の整備
 - ・生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関、児童福祉関係者、教育委員会等の関係機関が連携してネットワークを構築
- 支援する人員の確保
 - ・社会的養護施設の体制整備、相談職員の資質向上等

〈保護者に対する就労の支援〉

- ひとり親家庭の親の就業支援・就業支援専門員の配置による支援等
- 生活困窮者や生活保護受給者への就労支援
 - ◎ 保護者の学び直しの支援(15年度概算要求:2.3億円(※))※母子家庭等対策総合支援事業(統合補助金)の概算要求額81.8億円の内数
- 在宅就業に関する支援の推進など

〈経済的支援〉

- 児童扶養手当と公的年金の併給調整見直し
- ひとり親家庭の支援施策に関する調査研究
- 母子福祉資金貸付金等の父子家庭への拡大
- 養育費の確保に関する支援など

〈施策の推進体制〉

- ◎ 官公民の連携プロジェクト・国民運動の展開「子供の夢応援プロジェクト」(仮称)
(15年度概算要求:2億円)など

注:◎は、大綱を踏まえた2015年度概算要求事項。

〔出所〕 内閣府「子供の貧困対策に関する大綱について」2014年8月、内閣府・文部科学省・厚生労働省「大綱を踏まえた平成27年度概算要求について」2014年8月。

れた。⁽⁴⁾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」および「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、二〇一六年度通常国会に児童扶養手当法改正案が提出され、ひとり親家庭のなかでも多子世帯に対する支援額が、第二子一万円、第三子六〇〇〇円と倍増された。児童扶養手当を受給している世帯約一〇六万世帯のうち、第二子加算の対象世帯は約三三万世帯、第三子加算の対象世帯は約一〇万世帯である。必要額のうち、国が三分の一を負担し、残りを自治体が負担する。

二〇一六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た。しかし、二〇一五年度と比べて増額予算となった項目は、児童扶養手当(約二八億円)、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(約二二億円)、高校生等があ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(約五二億円増)などに限定されていた。

一方、高校生等修学支援金は、年収約九一〇万円以上の世帯への所得制限が導入された二〇一四年度に入学した学年が三年生に進級し、二〇一五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一〇億円の事務費交付金の増額があり、差し引き約一二五億円の減額予算となる。所得制限による減額の七割強が、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、所得制限の導入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。

また、所得制限の導入によって、所得の証明に関する申請書類が提出できないネグレクトなどの事情を抱えた家庭の高校生が修学支援金の対象外となり、授業料の未納が生じる事態も招いている。普遍的な給付を行わないことの弊害を考慮して、制度設計を再検討すべきである。

(3) 二〇一六年度の動き

子どもの貧困対策法では、毎年、子どもの貧困の状況を公表することになっている(第七条)。「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纲に掲載されている二〇一三年度の数値より二〇一五年度は二ポイント上昇している。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率が二ポイント増加している(第2表)。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わかる。

また、全世帯と比べて生活保護世帯の子どもの進路は、特別支援学校高等部のみならず、定時制・通信制・専修学校高等課程などが多く選ばれ、中退率も高い。

二〇一七年度の子どもの貧困対策に関する予算案をみると、予算額が大きい主な項目は、教育の支援における「高等学校等就学支援金交付金等の拡充」三七〇三・六億円、「大学等進学の無利子奨学金の拡充」一〇三三・〇億円であり、既存事業の拡充を子どもの貧

第4表 子どもの2015年度未来応援ネットワーク事業採択団体一覧

団体名	所在地	団体名	所在地	団体名	所在地	団体名	所在地
Kacotam	北海道	くにたち地域コラボ	東京都	全国フードバンク推進協議会	山梨県	多文化共生センター大阪	大阪府
フードバンク岩手	岩手県	ここからプロジェクト	東京都	育みの会	山梨県	トイボックス	大阪府
もりおかユースポート	岩手県	桜台こども食堂	東京都	NPOホットライン信州	長野県	とよなか ESD ネットワーク	大阪府
アスイク	宮城県	セカンドハーベスト・ジャパン	東京都	サステナブルネット	静岡県	西淀川子どもセンター	大阪府
せんだいこども食堂	宮城県	全国子どもの貧困・教育支援団体協議会	東京都	ブリッジハートセンター夏海	静岡県	認定NPO法人DXP	大阪府
鶴が丘一丁目町会	宮城県	ソーシャル・アーティスト・ネットワーク	東京都	POPOLO	静岡県	寝屋川市民たすけあいの会	大阪府
ロージーベル	宮城県	育て上げネット	東京都	子育て支援を考える会 TOKOTOKO	愛知県	ハートフレンド	大阪府
互理いちごっこ	宮城県	地域教育ネット	東京都	こどもサポートネットあいち	愛知県	ヒューマンワークアソシエーション	大阪府
STORIA	宮城県	チャイルドライン支援センター	東京都	再非行防止サポートセンター愛知	愛知県	こどもサポートセンター	兵庫県
TEDIC	宮城県	稲門寺小屋西東京	東京都	全国子ども福祉センター	愛知県	チャンス・フォー・チルドレン	兵庫県
KAKE COMI	福島県	豊島子ども WAKUWAKU ネットワーク	東京都	Shining	三重県	Y C スタジオ	鳥根県
ビーンズふくしま	福島県	ドリームタウン	東京都	Links	滋賀県	学校教育開発研究所	広島県
ひたちNPOセンター・With You	茨城県	ピアサポートネットしほや	東京都	マキシマネットワーク	京都府	「食べて語ろう会」	広島県
栃木県若年者支援機構	栃木県	ブリッジフォースマイル	東京都	山科醍醐こどものひろば	京都府	山口せわやきネットワーク	山口県
とちぎボランティアネットワーク	栃木県	ほっこり家族	東京都	あっとすくーる	大阪府	エデュケーションエーキューブ	福岡県
ヤング・アシスト	群馬県	学び塾「猫の足あと」	東京都	e トコ・プロジェクト	大阪府	長住団地自治会	福岡県
青少年自助自立支援機構	埼玉県	鎌倉てらこや	神奈川県	大阪里親連合会岸和田支援どんぐり会	大阪府	抱樸	福岡県
生活困窮・ホームレス自立支援ガンパの会	千葉県	全国てらこやネットワーク	神奈川県	おおさか若者就労支援機構	大阪府	せかい卵	長崎県
ダイバーシティ工房	千葉県	小さな森の学校	神奈川県	キャリアブリッジ	大阪府	らしくサポート	宮崎県
葛飾区次世代育成支援団体ハーフタイム	東京都	パノラマ	神奈川県	子どもセンターぬっく	大阪府	鹿児島ボランティアバンク	鹿児島県
キッズドア	東京都	フェアスタートサポート	神奈川県	子どもデザイン教室	大阪府		
教育支援グローバル基金	東京都	六浦東・まち交流ステーション委員会	神奈川県	こどもの里	大阪府		

〔出所〕 内閣府「子供の貧困対策に関する有識者会議〔第2回〕資料4」。

困対策としてまとめただけのように見える。したがって、多くの支援がどの指標をどのように改善していくのかについては、依然明確ではない。

(4) 子供の未来応援国民運動

国の財源確保が難しい状況下において、国民運動の展開により民間資金を集めて日本財団に「子供の未来応援基金」をつくり、NPO等支援団体への助成が行われている。これは、大綱の基本的な方針にも位置づけられている。

二〇一五年度は、施策の推進体制として二億円の予算を確保しながら、約六〇〇〇万円の寄付しか集まらなかった。「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」との批判は当然である。

その後、「子供の未来応援基金」には、約七億一〇一万円が集まった(二〇一六年一月二七日時点⁴⁴⁾。この基金の二〇一六年度の支援先に八六団体が選ばれ(第4表)、支援総額は約三億一五〇〇万円、一団体当たり平均三六七万円となった。五三五団体から支援の応募があり、採択率は約一六%という厳しい結果となった。

また、採択された八六団体の所在地は、上位五県が東京都一九団、大阪府一六団体、宮城県七団体、神奈川県六団体、愛知県四団体となっている。この五県で採択された団体の約六割を占めている。採択された団体のなかには全国展開をしている団体もあるが、採択団体が一団体もなかった県も四国全県など二〇県にのぼった。

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。

2 地方自治体の子どもの貧困対策計画

地方自治体の子どもの貧困対策への取り組みについて、本節では法律で都道府県が作成することが努力義務となっている「子どもの貧困対策計画」を中心に紹介する。

(1) 都道府県子どもの貧困対策計画

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(第九条)。二〇一七年三月までに、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。

全国四七都道府県のうち、二九道府県は「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、残り一八都道府県は子ども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、二〇一五年に子ども・子育てに関する総合計画の一部として策定したが、二〇一六年に三六頁にわたり「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、わずか二頁しか記載のない県も見受けられる。単独計画になり得るくらいに、計画に盛り込む施策を充実させることが必要である。

(2) 市町村による「子どもの貧困対策計画」

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。二〇一七年三月までに一五の政令指定都市が子どもの貧困対策計画を策定している。

たとえば、重要な子どもの貧困対策である就学援助は、各市町村が独自に基準を定めて実施している。支援のニーズが高い県ほど県下の市町村の財政状況が厳しい現状を考えると、「都道府県子どもの貧困対策計画」だけでは、市町村による就学援助の動向を政策的に誘導することは難しいのではないだろうか。

子どもに関する市町村の施策には、すでに「児童福祉法」にもとづく市町村の「子育て支援事業」、「子ども・子育て支援法」にもとづく「市町村子ども・子育て支援事業計画」などがある。子どもの貧困対策の観点から、市町村の既存の事業・計画を見直すことが求められている。市町村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する必要がある。

3 今後の課題

(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・ひとり親率は、地域の経済力（たと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。ひとり親率が高く子どもへの支援が必要なのは、県下の市町村の財政が苦しい傾向があり、この自治体の財政

力などの差が、生活保護・就学援助の捕捉率の差を含め、子どもの貧困対策の地域格差を生じさせている可能性が大きい。子どもの貧困対策大綱の内容は、住んでいる自治体にかかわらず、支援が必要な国民だれもが受けられる最低限の基準、国が保障すべきナショナルミニマムである。国には、子どもの貧困対策の地域格差を調査し、解消する責任がある。

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。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、市町村の裁量に任されている。

第一章で述べたように、公立小中学生の約六人に一人の子どもが就学援助による支援を受けている。就学援助を受ける小中学生は、全国で約一五四万人にのぼる（巻頭色刷り第3図）。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。市町村ごと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、地域による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、支給対象者が厳しく限定されていたり、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。

大綱の「教育の支援」では、就学援助について「国として就学援助の実施状況等を定期的に調査し、公表するとともに、「就学援助ポータルサイト（仮称）」を整備するなど、就学援助の適切な運

用、きめ細かな広報等の取組を促し、各市町村における就学援助の活用・充実を図る」こととなった。これによって、各市町村における就学援助制度に関する周知状況の指標などが改善することを期待したが、現状の「就学援助ポータルサイト」の内容は分かりにくく、情報の更新も迅速とはいえない。⁽⁴⁹⁾

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一七万円となり、小学生を七万円以上回る（巻頭色刷り第4図）。給食費の未納率も、小学校〇・八%に対して中学校は一・二%（二〇一二年度）というように、常に中学校の未納率が高く、中学生に対する支援の必要性が高い。給食費未納については、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、子どもが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。

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、二〇一九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（二万人）目標を掲げている。しかし、国の補助は週一回半日の勤務の三分の一に限られ自治体負担も必要なことから、二〇一五年度で一四〇〇人程度の人数を四年間で一万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⁽⁵⁰⁾ ためには、配置す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。

(2) 就学援助制度の改善

二〇一三年の生活保護法改正による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⁽⁵¹⁾」。財源確保に苦勞する自治体担当者として当然の意見であると考えられる。

経済的理由によつ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。憲法および教育基本法にもと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もと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⁽⁵²⁾。

とくに、生活保護を受けている小中学生の修学旅行費は、別途就学援助を申請しなければ支援が受けられない。支援が必要な子ども・保護者の立場に立って、厚生労働省と文部科学省は生活保護と就学援助の制度間の調整を図り、煩雑な申請を必要とする制度自体を改善すべきである。

また、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つて、支援の申請手続きこそワンストップで行えるよう制度を工夫する必要がある。全国の市町村の七割以上で、児童扶養手当を受給している家庭に小学生がいれば、就学援助も受給できる。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、もう一方の申請をしたかどうか漏れがないかなどのチェックが行われることも少ない。申請手続の一本化が望まれるが、まずはワンストップで就学援助申請手続の支援も行う必要がある。

(3) 食生活への支援

子どもの貧困対策法成立後、各地で子どもが無料あるいは一〇〇円以下など安い値段で食事ができる「子ども食堂」をつくる動きがある。全国で三〇〇カ所以上開設されたとも報じられている。⁽³⁸⁾

大綱においても「子供の食事・栄養状態の確保」が重点施策に位置づけられたが、学校給食における公立中学校の完全給食実施率は、子どもの貧困に関する指標として取り上げられなかった。大綱の策定時のパブリックコメントにおいても「給食は、貧困に苦しむ世帯に属する子供のセーフティネットになっている。中学校の給食の導入を目標にすべきである。また、夏季、冬季及び春季の学校休暇中の学童保育の給食制導入を合わせて検討すべきである」という意見があった。⁽³⁹⁾

「子ども食堂」だけでなく、既存の「学童保育」「放課後教室」「児童館」「子ども会」でも給食が食べられるよう制度の工夫が望まれる。親と一緒に過ごす時間が少ないひとり親家庭・共働き家庭の

第5表 給食費無料化に必要な財源の資産

	小学校	中学校
保護者が支払う給食費(月額)	4,266円	4,882円
児童・生徒数	648万人	324万人
総額	3,237億円	1,883億円
合計	5,120億円	

〔出所〕内閣府「経済財政諮問会議〔平成28年第3回〕説明資料2」2016年3月11日。

みならず、親からの養育が十分に受けられない子どもを支援するために、公立中学における完全給食の実施をはじめ、子どもの食のセーフティネットを充実する必要がある。

公立中学で完全給食を実施していない場合、就学援助費・生活保護費とも給食費相当額分が支給されない。小中学生にとつて、生活保護や就学援助の対象のうち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二割は、主食とおかずのそろった完全給食を実施していない中学校に通っている。公立中学で完全給食の無いのは、神奈川県の一割を筆頭に、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(巻頭色刷り第5

図)。完全給食の実施を困難にしている問題点を国が調査し、地方自治体が公立中学における完全給食に早急に取り組みよう国としても施策を講じるべきである。

また、二〇一六年三月に、政府の経済財政諮問会議の民間委員は、子ども・子育て世帯の支援拡充として、給食費の無料化の検討を提案した。給食費の無料化には、年間五二二〇億円が必要と試算されている(第5表)。

二〇一五年の調査で、給食費などの支援を行う就学援助とは別に、小中学校の給食費の補助制度を設けている自治体が全国の約二割、一九九団体あった^④。また、その三分の一は、二〇一四・一五年度から補助を開始していた。補助制度を設けているのは、町や村など規模が小さい自治体を中心である。

就学援助制度は、東京や大阪など規模の大きい自治体では、四人に一人の子どもが支援を受ける水準であるが、規模が小さな町や村では都市部と比べて、あまり活用されていない^⑤。東日本大震災で被災した石巻市では、被災した子どもほとんどが申請する被災枠の就学援助ができて、大幅に給食費未納が減った^⑥。規模の小さな自治体では、特定の子どもに対する就学援助による給食費支援より、子ども全員の給食費を無料にするほうが地域住民の理解を得られやすいと考えられる。

おわりに

第一章では、子どもの貧困が社会問題として浮上した背景として、日本のひとり親家庭の高い貧困率、就学援助を受ける小中学生が増加していることについて述べた。また、運動体が各党に働きかけた成果として、議員立法として「子どもの貧困対策法」が制定された経緯を紹介した。

第二章では、子どもの貧困対策法の概要と施策体系について、野党案と比較しながら評価を試みた。第三章では、法制定後の状況と今後の課題として、国・地方自治体の取り組み・子供の未来応援国民運動の内容について紹介した。また、今後の課題として、国の責

務としての地域格差の是正、就学援助制度の改善、食生活への支援の三点を挙げた。

子どもの貧困対策法の附則には、この法律の施行五年後の検討事項がある。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自治体施策の格差是正における国の責任の強化などが今後の見直し内容に反映されることを期待したい。

謝辞・本研究の一部は、JSPS科研費(2016)の助成を受けたものである。

(鷹がえ) 咲子

(1) 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(平成二二年内閣告示第二号)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。

(2) 内閣府「都道府県子どもの貧困対策計画の策定状況(平成二八年五月一日現在)」。

(3) 附則第二条に、「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、その結果にもとづいて必要な措置を講ずるものとする」と規定されている。

(4) 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」附則、内閣府(二〇一六)「子供の貧困対策に関する有識者会議(第一回) 議事要旨」。

(5) 子どもの貧困白書編集委員会編(二〇〇九)『子どもの貧困白書』明石書店、浅井春夫ほか編(二〇〇八)『子どもの貧困』明石書店など。経済誌

- における子どもの格差・貧困に関する特集記事としては、「特集子ども格差」(二〇〇八)『週刊東洋経済』第六一四二号、「特集「下流」の子は下流? 格差世襲」(二〇〇八)『週刊ダイヤモンド』第九六卷三三号、「特集家族崩壊」(二〇〇八)『週刊東洋経済』第六一七〇号など。
- (6) 阿部彰(二〇〇八)『子ども貧困』岩波書店、二二三頁。
- (7) 山野良一(二〇〇八)『子どもの最貧国・日本』光文社、二五六―二五八頁。
- (8) 阿部・前掲注(6)、五三頁、山野・前掲注(7)、二七頁。
- (9) 世界銀行は、一日一・二五ドル未満で生活する状況を「絶対的貧困」と定義している。
- (10) 厚生労働省「国民生活基礎調査(貧困率)よくあるご質問」(<http://www.hlw.go.jp/yousei/lst/20-21ahm>)。二〇一七年二月五日アクセス。
- (11) 以下は「外務省(二〇一〇)「児童の権利条約第三回政府報告審査後の児童の権利委員会の最終見解(仮訳)」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006_kj03_kenkaipdf)。二〇一七年二月五日アクセス。子ども権利条約NGOレポート連絡会議仮訳「子どもの権利委員会:総括所見:日本(第三回)」のバラグラフ一五、一六、一九、二一、五〇、五一、六六、六七(<http://www264.wvfk.jp/childrights/>)。二〇一七年二月五日アクセス。社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「国連子どもの権利委員会最終見解から見る子どもの貧困」(<http://www.savechildren.or.jp/sc/activities/japan/100701soaphm>)。二〇一七年二月五日アクセスを参照した。
- (12) 「なぐさう! 子どもの貧困」全国ネットワークホームページ(<http://end-childpoverty.jp/profile>)。二〇一七年二月五日アクセス。
- (13) 「中学・高校生の卒業クライシスに関する質問に対する答弁書」(二〇一〇年二月二六内閣衆質一七四第一四二号、馬咲子(二〇一〇)「子ども・若者の貧困と教育の機会均等」卒業クライシス問題と高まる高校版就学援助の必要性」『経済のプリズム』第八三号、一―二三頁、第一七四回国会衆議院文部科学委員会議録第二号一四頁(二〇一〇年二月二四日)、衆議院本会議録第一〇号一五頁(二〇一〇年二月二五日)、参議院本会議録第

- 一〇号二頁(二〇一〇年三月一九日)、参議院厚生労働委員会議録二〇号四頁(二〇一〇年五月二五日)、『毎日新聞』二〇一〇年三月三日、『朝日新聞』二〇一〇年二月七日など。
- (14) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長「高校生の授業料滞納に係る生活福祉資金(教育支援資金)の取扱について」(二〇一〇年二月二日)。
- (15) 厚生労働省「高校生の授業料滞納に係る生活福祉資金の貸付決定状況について(最終報告)」(二〇一〇年五月二〇日)。
- (16) 中嶋哲彦(二〇一二)「イギリスの子ども貧困法の教訓と私たちの課題」『なぐさう! 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」かもがわ出版、八五―一〇八頁。
- (17) 「なぐさう! 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」(二〇一三年三月六日(http://end-childpoverty.jp/wp-content/uploads/2013/03/20130306aisakuhou_youbonusyopdf))。二〇一七年二月五日アクセス。
- (18) あしなが育英会ホームページ(<http://www.washinaga.org/about/index.html>)。二〇一七年二月五日アクセス。
- (19) 「第二回遺児と母親の全国大会」あしなが育英会ホームページ(<http://www.washinaga.org/activity/index.html>)。二〇一七年二月五日アクセス。
- (20) あしなが育英会ホームページ(<http://www.washinaga-gakuseibokin.org/news/>)。二〇一五年三月一六日アクセス。
- (21) 第一章1節(1)参照。二〇一二年五月にユニセフ「国連児童基金」が発表した子どもの貧困に関する調査において、日本の一八歳未満の子どもの相対的貧困率は、一四・九%(約三〇五万人)だった。日本は先進二〇カ国中ではワースト四位で、日本より貧困率が高く、子ども同士の格差が大きい先進国は、アメリカ、スペイン、イタリアだけであった。UNICEF Innocenti Research Centre. *Innocenti Report Card 10, 2012 Measuring Child Poverty* (May 2012): 11. (<http://www.unicef.org/library/pdf/abocr10.pdf>)。二〇一七年二月五日アクセス。「日本ユニセフ協会からのお知らせ」(http://www.unicef.or.jp/strase/back2012/1205_03.html)。二〇一七年

- 二月五日アクセス、『朝日新聞』二〇二二年六月一日。
- (22) 第一八三回衆第一九号。
- (23) 第一八三回衆第二〇号。
- (24) 第一八三回国会衆議院厚生労働委員会議録一五号八頁(二〇一三年五月二九日)。
- (25) 第一八三回国会衆議院厚生労働委員会議録一六号六頁(二〇一三年五月二一日)。
- (26) 同上、四六頁。
- (27) 同上、三〇頁。
- (28) 衆議院厚生労働委員会議録・前掲注(24)、二七頁。
- (29) 衆議院厚生労働委員会議録・前掲注(25)、四六頁。
- (30) 第一八三回国会衆議院厚生労働委員会議録一四号二六、二七頁(二〇一三年六月一八日)。
- (31) 子どもの貧困対策会議「子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱の案の作成方針について」二〇一四年四月四日。
- (32) 内閣府「子どもの貧困対策に関する検討会議事録」(<http://www8.cao.go.jp/kodomohinkon/kentoukai/index.html>) 二〇一七年二月五日アクセス。
- (33) 内閣府「子どもの貧困対策に関する検討会」意見の整理「大綱案に盛り込むべき事項」に対する意見募集の結果について(<http://search.e-gov.go.jp/serlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=095140620&Mode=2>) 二〇一七年二月五日アクセス。
- (34) 子どもの貧困対策に関する検討会(第四回)配付資料二「大綱案に盛り込むべき事項について(意見の整理)」案」二〇一四年六月五日、一頁。
- (35) 『日本経済新聞』二〇一四年八月二九日。
- (36) 第一九〇回国会参議院決算委員会会議録一三三五頁(二〇一六年一月二二日)。
- (37) 内閣府「平成二十七年 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。
- (38) 埼玉県西部地区学校事務研究会が二〇一六年に小中学校の学校事務職員に実施し、一七五名が回答したアンケート調査では、約五%が「勤務先で経済的な理由で修学旅行に行かない児童生徒が過去一年間にいた」との結果となっている。
- (39) 内閣府「子どもの貧困対策会議(第二回)資料三」(二〇一四年八月二九日)。
- (40) 『朝日新聞』二〇一四年八月三〇日。
- (41) 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」(二〇一五年八月二八日)。
- (42) 内閣府「子供の未来応援基金事業審査委員会(第一回)説明資料」(二〇一六年六月七日)。
- (43) 「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』(二〇一五年二月二四日)。
- (44) 内閣府「子供の貧困対策に関する有識者会議(第二回)資料四」(二〇一六年二月)。
- (45) 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二八年度未来応援ネットワーク事業採択結果について(二〇一六年一月)。
- (46) 馬咲子(二〇一三)『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、四〇、五七頁。
- (47) 同上。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、一八歳未満の子ともがいる核家族世帯に占める母子世帯および父子世帯の割合。
- (48) 文部科学省(二〇一六)「文部科学省における子供の貧困対策の総合的な推進(平成二八年度予算等)」。
- (49) 文部科学省「就学援助ポータルサイト」(<http://www.next.go.jp/a/menu/shouou/career/05010502/017.htm>) 二〇一七年二月五日アクセス。
- (50) 文部科学省(二〇一五)「平成二六年度子供の学習費調査」。

- (51) 文部科学省(二〇一〇・二〇一一・二〇一二・二〇一三・二〇一四)「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」。
- (52) 内閣府(二〇一六)「子供の貧困対策に関する有識者会議(第二回)資料1「教育の支援について」」
- (53) 文部科学省(二〇一五)「平成二五年度就学援助実施状況等調査」等結果」参考五―三。
- (54) 日本弁護士会連合会第五三回人権擁護大会シンポジウム第一分科会実行委員会編(二〇一一)『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、九七頁。
- (55) 文部科学省(二〇一五)「平成二五年度就学援助実施状況等調査」等結果」。
- (56) 『朝日新聞』二〇一六年七月二日。
- (57) 内閣府・前掲注(33)別紙「パブリックコメントによる主な意見(概要)」一〇、一一頁。
- (58) 文部科学省(二〇一七)「平成二七年度学校給食実施状況調査」。
- (59) 『毎日新聞』(二〇一六年二月二日)、『教育新聞』(二〇一六年四月六日)、『赤旗』(二〇一六年四月七日)。
- (60) 馬咲子(二〇一三)『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、六四頁。
- (61) 馬咲子(二〇一六)『給食費未納 子どもの貧困と食生活格差』光文社、五三―五四頁。

【参考文献】

- * 馬咲子(二〇一六)「安倍政権下における子どもの貧困対策」『大原社会問題研究所雑誌』七〇〇号、二八―三七頁。
- * 馬咲子(二〇一六)『給食費未納――子どもの貧困と食生活格差』光文社。
- * 馬咲子(二〇一三)『子どもの貧困と教育機会の不平等――就学援助・学校給食・母子家庭をめぐる』明石書店。