

効果をあげる子どもの貧困対策へ

-子どもの権利、子どもの安全安心を中心に-

末富 芳

すえとみ かおり

suetomi.nihondaigaku@gmail.com

日本大学文理学部教育学科教授（教育行政学・教育財政学）

公益財団法人あすのば理事

Yahoo!オーサー

内閣府・子どもの貧困対策に関する有識者委員

文部科学省・中央教育審議会委員

（初等中等教育分科会教育課程部会）

夏には新書を上梓
予定です。

（桜井啓太立命館
大学准教授との共
著・光文社新書よ
り）



1.子どもの貧困も緊急事態です、 いますぐお願いしたいこと

我が国における子どもの貧困対策として いますぐお願いしたいこと

▶経済的支援

児童扶養手当のふたり親困窮世帯適用

児童手当の高校延長（低所得世帯優先）

食費・住居費・医療費・ライフラインの保障！

（未納・滞納でも命をつなぐこと最優先に）

} 約1000～1700億円程度

▶教育の支援→受験料・検定料・入学金の「切れ目」をなくす！

※国会質疑でのご尽力もあり、文部科学省は対応を検討開始！

※自治体での支援（高校生貸与奨学金のほか受験料・入学準備金等支給制度の創設）も！

▶保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援

→ひとり親（とくに女性）の雇用機会・賃金差別

ふたり親も同様の苦境に

▶ひとり親・ふたり親で支援制度を分断しない

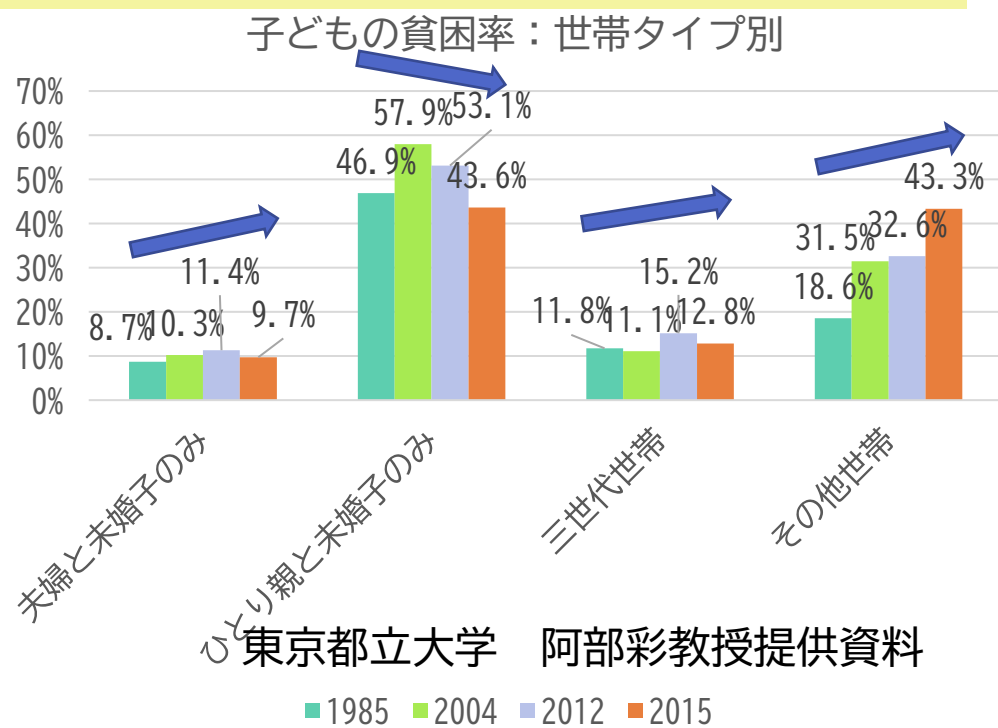
（子ども自身や子育ての苦しさに変わりはない）

▶ディーププア層（相対的貧困の所得ラインのさらに50%の所得水準しかない世帯）やそれに準じる低所得層への手厚い支援

▶リスク状態にある子ども・家族には所得にとらわれず支援制度適用を

ひとり親世帯もふたり親世帯も包摂する 子どもの貧困対策に

子ども(20歳未満)の貧困率の推移： 世帯タイプ別



- 1985年と比べると、「ひとり親と未婚子のみ」世帯以外は上昇傾向が続く。
- しかし、「ひとり親と未婚子のみ」世帯の貧困率が突出して高い構造は変わらない。**30年かかっても、ひとり親と未婚子のみ世帯の貧困率は3.3%しか減っていない。**

【分析結果 主な発見 ～貧困状態のパターンとその多様性～】

互いに似た性質を持つものを集め、対象を分類するクラスター分析を行った (P18～)

○ふたり親で多子の家庭 (構成比：約 8%) ○貧困状態が連続している家庭 (構成比：約 12%)
 ～支援が少なく、支援の対象外に～ ～親が子どもの頃もひとり親家庭で育った～

- ・1ヶ月の手取りは2人で153,000円程度
- ・手当は児童手当のみ (月 25,000円)
- (年) 仕事1,836,000円+手当300,000円=2,136,000円
- ・部活はあきらめてもらい、進路もあきらめ傾向

- ・第一子の出産年齢が若年傾向
- ・家庭の貯金は、ほとんどない状態
- ・部活はあきらめてもらい、進路もあきらめ傾向

○ひとり親家庭① (構成比：約 18%) ○ひとり親家庭② (構成比：約 9%)
 ～生活保護を利用せず、非正規で働く母親～ ～ダブルワークで働いても、これから先が心配～

- ・1ヶ月の手取りは97,000円程度
- ・児童手当1回 80,000円 (月 20,000円)
- 児童扶養手当約 212,000円 (月 53,000円)
- (年) 仕事1,164,000円+手当876,000円=2,040,000円
- ・子どもが中学生の頃から厳しい状態

- ・非正規でダブルワーク (月 105,000円程度)
- ・年収は少しだけ貧困線を上回っている状態
- ・家庭の貯金は50万円近くわずかにある
- ・子どもが中学生の頃から厳しい状態

○生活保護家庭 (構成比：約 7%)
 ～体調が良くなく働けない母親、支援へのニーズも多い～

- ・生活保護を6年くらい利用している。
- ・健康状態が良くなく、働けない。
- ・全体的にあきらめ傾向やニーズが高い

あすのば2018, p. 4
 住民税非課税世帯・生活保護世帯中心の給付金利用者も、ひとり親・ふたり親など世帯の多様性

せめて子どもたちが 衣食住・ライフライン・医療に不自由しない社会に！

【生活の安定に資するための支援】

○ 電気、ガス、水道料金の未払い経験

・ひとり親世帯(平成29年)

電気料金 14.8% ガス料金 17.2% 水道料金 13.8%

・子供がある全世帯(平成29年)

電気料金 5.3% ガス料金 6.2% 水道料金 5.3%

○ 食料又は衣服が買えない経験

・ひとり親世帯(平成29年)

食料が買えない経験 34.9%

(よくあった6.7%、ときどきあった11.8%、まれにあった16.4%の合計)

衣服が買えない経験 39.7%

(よくあった10.0%、ときどきあった10.5%、まれにあった19.2%の合計)

・子供がある全世帯(平成29年)

食料が買えない経験 16.9%

(よくあった2.5%、ときどきあった5.1%、まれにあった9.2%の合計)

衣服が買えない経験 20.9%

(よくあった3.0%、ときどきあった5.6%、まれにあった12.3%の合計)

○ 子供がある世帯の世帯員で頼れる人がいないと答えた人の割合

・ひとり親世帯(平成29年)

重要な事柄の相談 8.9%

いざというときのお金の援助 25.9%

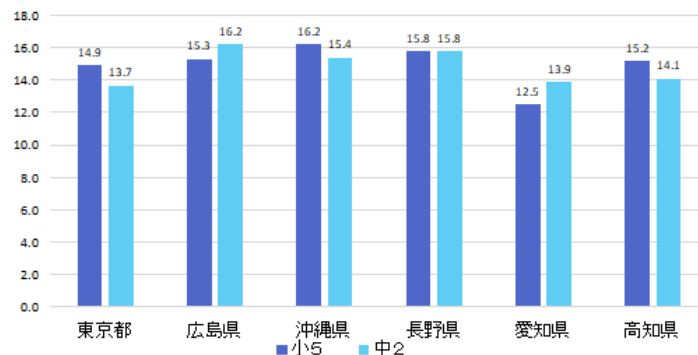
・等価可処分所得第Ⅰ～Ⅲ十分位(平成29年)

重要な事柄の相談 7.2%

いざというときのお金の援助 20.4%

医療機関に子どもを受診させられなかった経験

過去1年間に子供が受診できなかった経験が「ある」割合



首都大学・東京 阿部彩教授提供資料

出所 東京都、広島県、沖縄県、長野県、愛知県、北海道、高知県

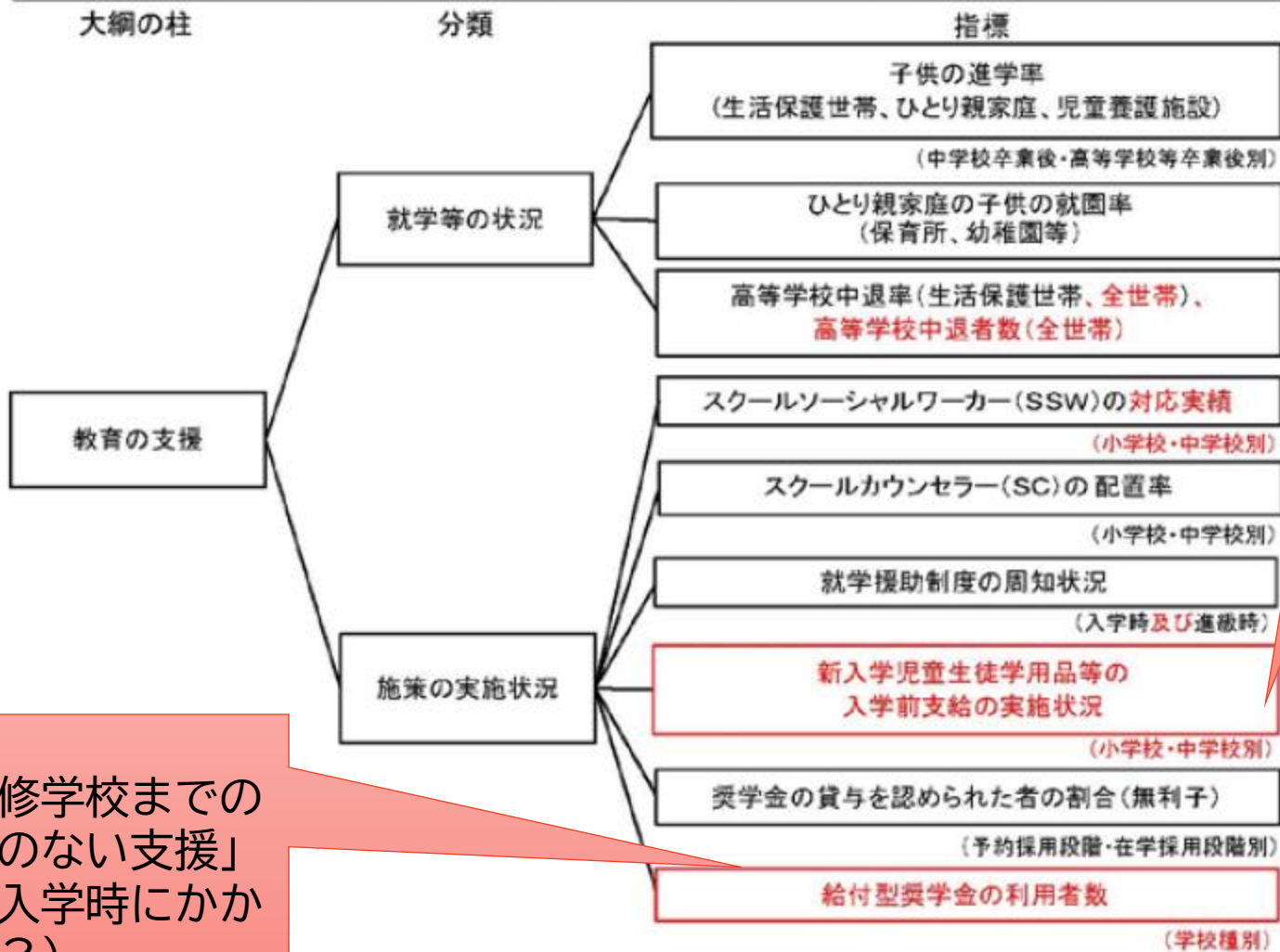
10

未富(2018)

コロナの前から
子育て世帯の2割は
食料や衣服が買えない経験
(ひとり親は3~4割)

内閣府, 2019, 「子供の貧困対策に関する大綱のポイント」

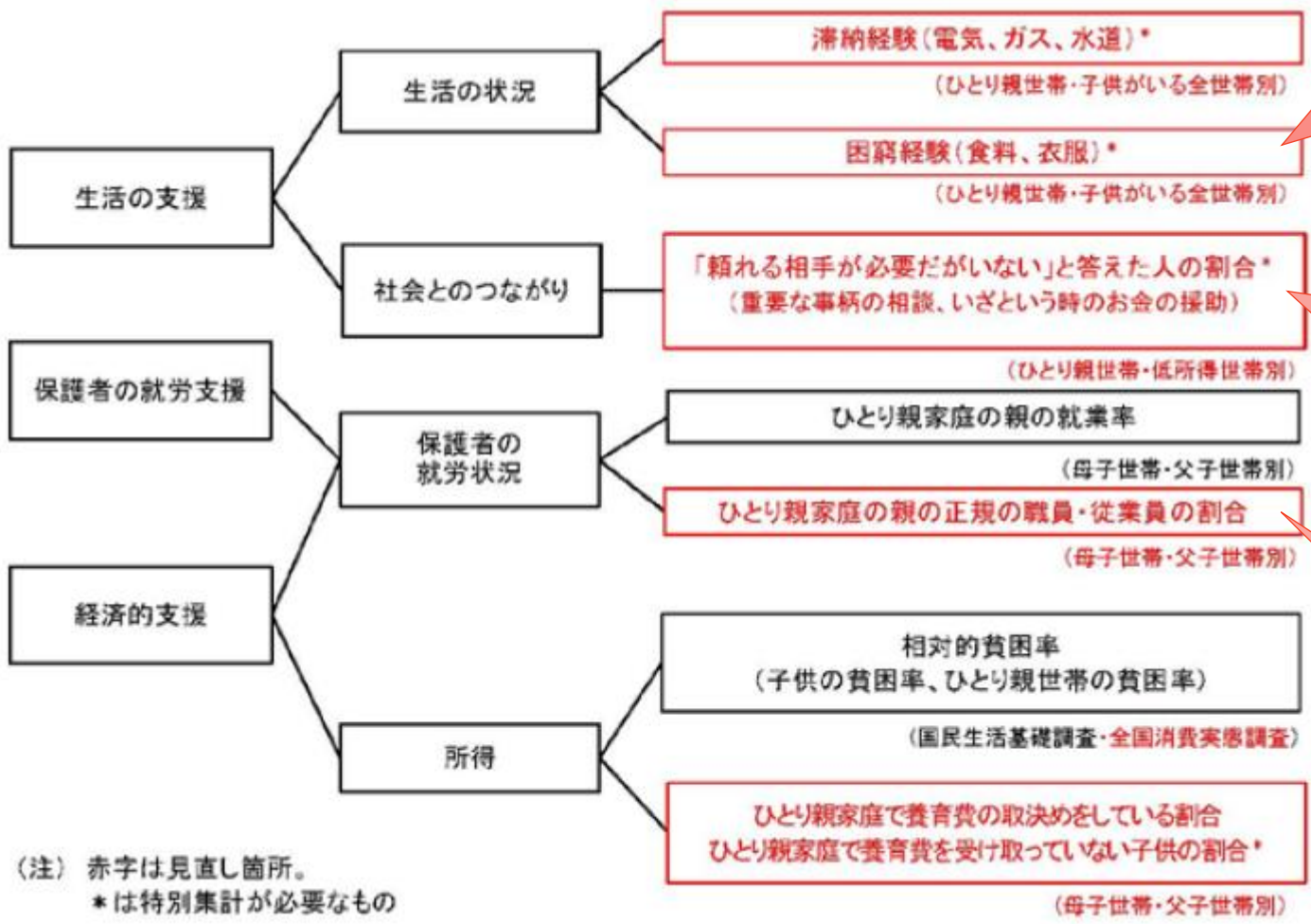
● 子供の貧困対策の関係施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価するための指標を選定。



入学前支給をあたりまえに！
(5年以内100%！)

大学・専修学校までの「切れ目のない支援」(受験・入学時にかかる費用は?)

内閣府, 2019, 「子供の貧困対策に関する大綱のポイント」



教育の前に生活を支える！
(2割弱の子育て世帯が衣食住困窮経験)

そもそも相談相手がない保護者の孤立へのアプローチも

雇用・労働政策における「子育て罰」(Child Penalty)の早急な改善！

内閣府, 2019, 「子供の貧困対策に関する大綱のポイント」


2.効果をあげる 子どもの貧困対策へ

-子どもの権利、子どもの安全安心を中心に-

学校を居場所にする（高校内居場所カフェ・写真は神奈川県田奈高校、大阪府は16校で取り組み）

安全で安心な居場所





安全で安心
な居場所



静岡市スクールソーシャル
ワーカー
川口正義さん
(寺子屋お〜ぷん・どあ代
表)

2018年10月13日
静岡市の生活支援
でのひら
小学生～高校生までが集って
いる、大学生がサポートする



エビデンスインフォームドな政策改善サイクル

Evidence Based Policy Making (EBPM、客観的証拠にもとづく政策立案)

：一方向的、狭義に解釈されがち、限界もある

(残念ながら Policy Based Evidence Making と揶揄されるケースも・・・)

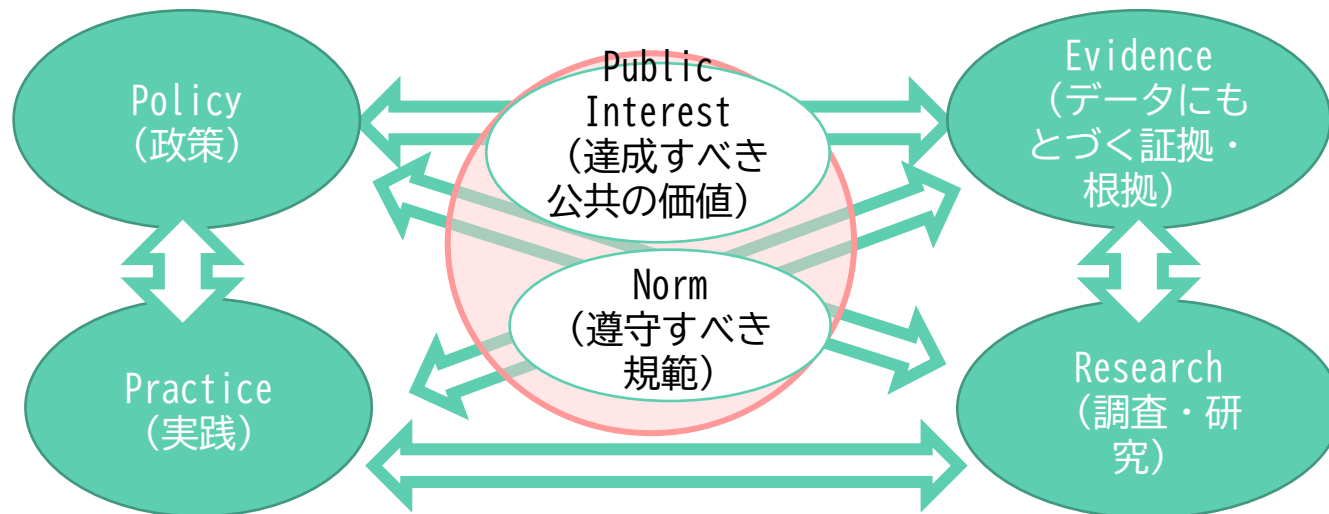
政策目標・政策ターゲットが絞り込まれている状態では良好に機能 (医療政策における EBM)

Policy
(政策)



Evidence
(データにもとづく
証拠・根拠)

Evidence Informed Policy and Practice (EIPP、客観的証拠を共有し参照しながらの政策立案と実践の展開) : エビデンスにもとづきつつ、価値・規範や実践などの **社会・政治的次元との相互作用を重視**



朝食を毎日食べていますか	児童数	%
している	938,672	87.6
どちらかといえば, している	86,238	8.0
あまりしていない	36,974	3.5
全くしていない	9,207	0.9

全国学力・学習状況調査 平成27年度小6調査 小学生の回答 (国公私)

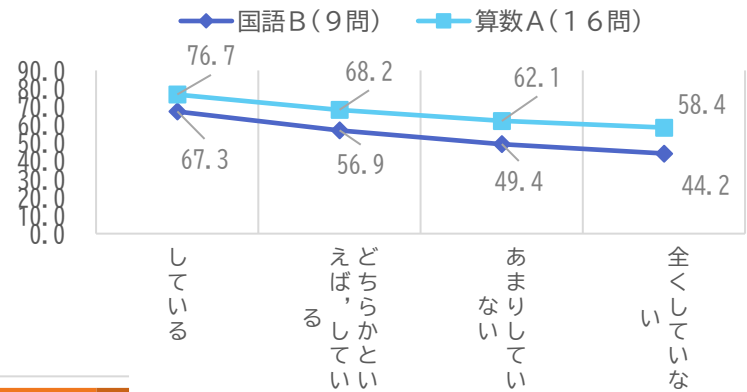
朝食を毎日、に対する小学6年生の回答の推移

(修正) あまり/ときどき
ときどきを入れ替えてくだ

■ している ■ あまり ■ ときどき ■ まったく

年度	している	あまり	ときどき	まったく
平成19	86.3	8.9	4.0	0.8
平成20	87.1	8.3	3.7	0.8
平成21	88.5	7.5	3.2	0.7
平成22	89	7.4	3	0.6
平成23				
平成24	88.7	7.4	3.1	0.8
平成25	88.6	7.6	3.0	0.7
平成26	88.1	7.9	3.2	0.7
平成27	87.6	8.1	3.5	0.9

朝食を毎日食べていますかへの回答と
平均正答率の関係
(平成27年度・小学6年生)



エビデンスは確立されているのに、教育行政そのものが貧困対策と認識できず、取り組みもできていないケース
＝早寝・早起き・朝ごはん運動

小学生の約4%(20万人以上)、中学生の約8%(20万人以上)が「毎年」朝食を保障されていない状況 (ときどき+まったく) → 早寝・早起き・朝ごはん運動で家庭の意識を向上させれば改善できるのでしょうか？

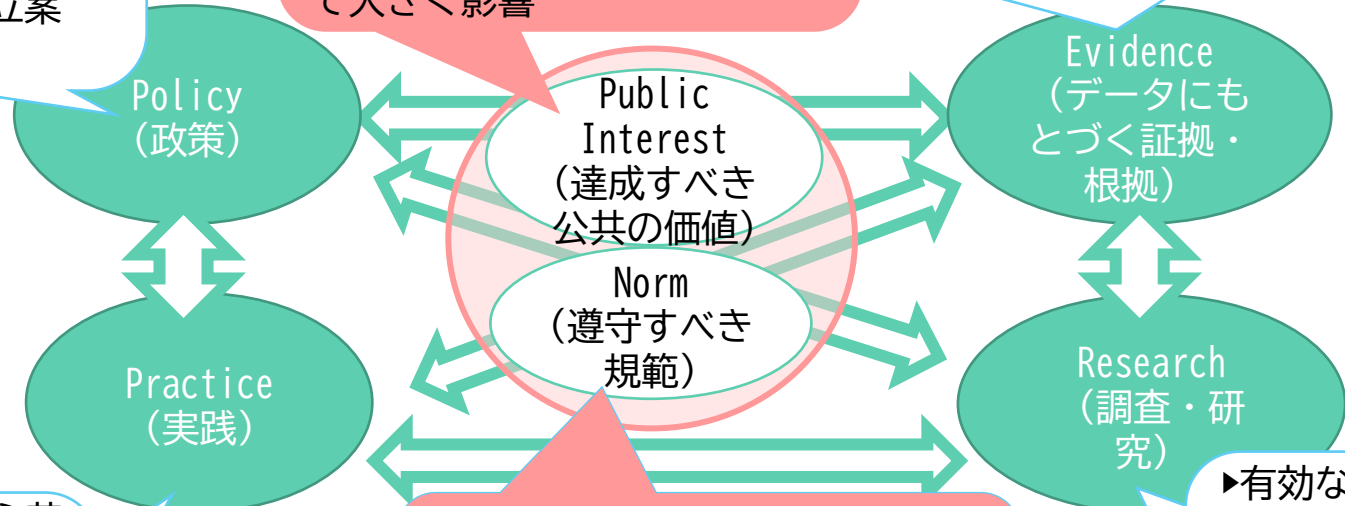


効果をあげる子どもの貧困対策

- ▶エビデンスにもとづく政策立案を支える財源・人員の確保
- ▶専門家・支援者・官僚等による政策立案

子どもの貧困の改善
 子どもの幸せ
 (ウェルビーイング)の改善
 →とくに子どもへの安全・安心の保障は子ども自身にとって大きく影響

- ▶時系列(パネル)データの整備
 →だれが貧困状態から抜け出し、だれが抜け出せないのか?
- ▶大綱指標自体の検証・改善
 →国際機関における指標改善もふまえた日本版指標の重要性
 (子どもの幸福度指標、学力格差指標の位置づけと改善!)



- ▶生まれる前から若者期まで「切れ目のない支援」(医療・教育・福祉連携、チーム学校・学校プラットフォーム)

児童の権利の尊重
 子どもの最善の利益、意見の尊重
 (法・大綱改正)
 教育の機会均等

- ▶有効な政策・実践の評価・検証
- ▶子どもの貧困対策において効果をあげる先導的な改善策の開発・検証

子どもの幸せ/ウェルビーイング（健康・リスク行動・学校生活等）を重視した多角的な子どもの貧困対策の政策の検証が重要

③ 子供の体験や所有物の欠如

子供の体験や所有物などの15項目のうち、経済的な理由で欠如している項目が3つ以上該当

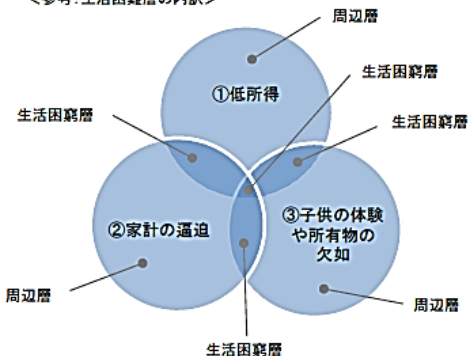
- 1 海水浴に行く
- 2 博物館・科学館・美術館などに行く
- 3 キャンプやバーベキューに行く
- 4 スポーツ観戦や劇場に行く
- 5 遊園地やテーマパークに行く
- 6 毎月お小遣いを渡す
- 7 毎年新しい洋服・靴を買う
- 8 習い事（音楽、スポーツ、習字など）に通わせる
- 9 学習塾に通わせる（又は家庭教師に来てもらう）
- 10 お誕生日のお祝いをする
- 11 1年に1回くらい家族旅行に行く
- 12 クリスマスのプレゼントや正月のお年玉をあげる
- 13 子供の年齢に合った本
- 14 子供用のスポーツ用品・おもちゃ
- 15 子供が自宅で宿題（勉強）をすることができる場所

広島県・東京都等の子どもの生活実態調査でも、子どもの体験や所有物の欠如に注目した分析

◆「生活状態」の分類

生活困難層	生活困難層 + 周辺層
生活困難層	2つ以上の要素に該当
周辺層	いずれか1つの要素に該当
非生活困難層	いずれの要素にも該当しない

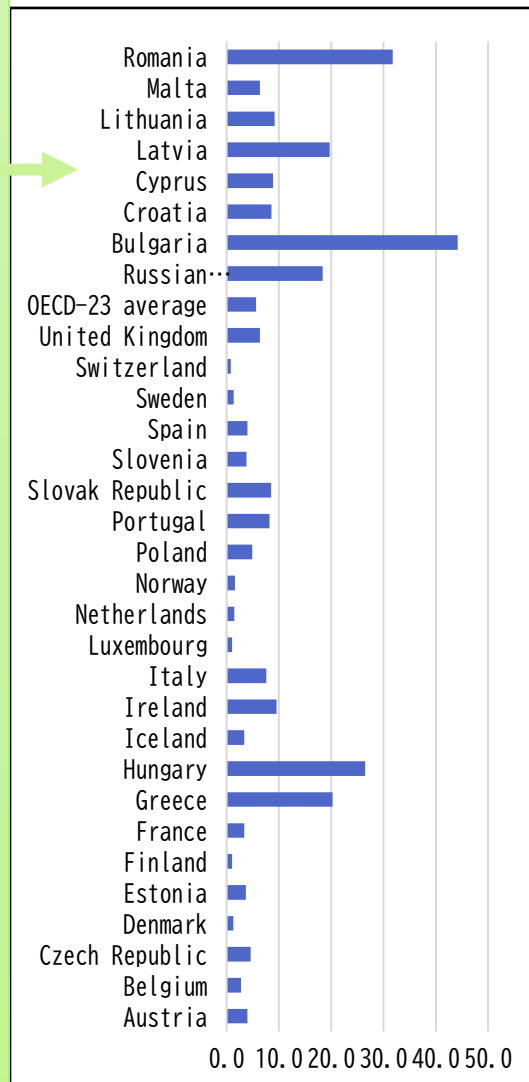
<参考:生活困難層の内訳>



EU-SILKを用いた物質的剥奪指標7項目のうち4項目以上が「ない」と回答した子どものいる世帯の比率 (OECD, Family Database C02.3より報告者作成)

(洗濯機、カラーテレビ、電話、自家用車、家庭で暖房が使用できる、光熱水費の支払い能力がある、ローン返済ができる、2日に1回は肉か魚が食べられる、家計に必須の支出の支払能力がある)

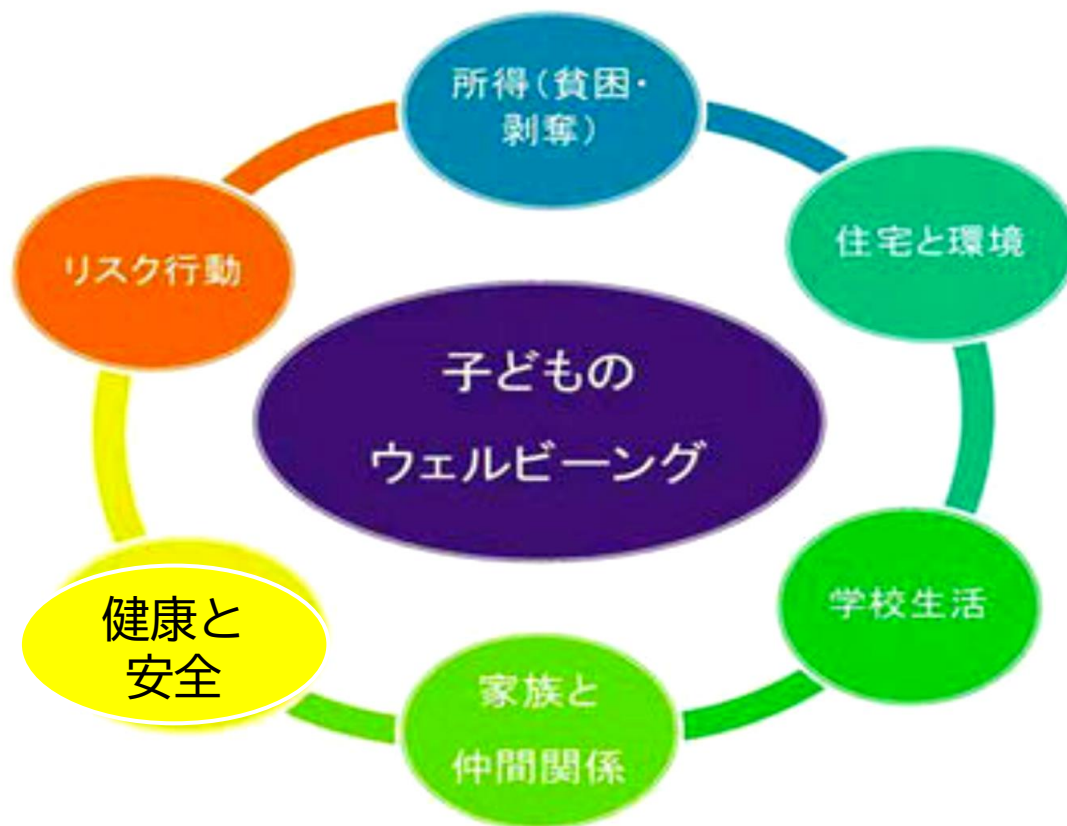
→所得以外で多角的に子どもをとらえる際の国際基準の1つが物質的剥奪指標 (Material Deprivation Index)



内閣府・子どもの貧困対策に関する有識者会議・末富報告資料2019年5月13日

阿部彩「貧困統計ホームページ」より

子どもウェルビーイング指標：概念図



出典：UNICEF(2007)を参考に筆者作成(Takezawa 2013).

子どもの幸せ(ウェルビーイング)

が満たされていない状態
=子どもの貧困

という考え方がEU諸国では一般的

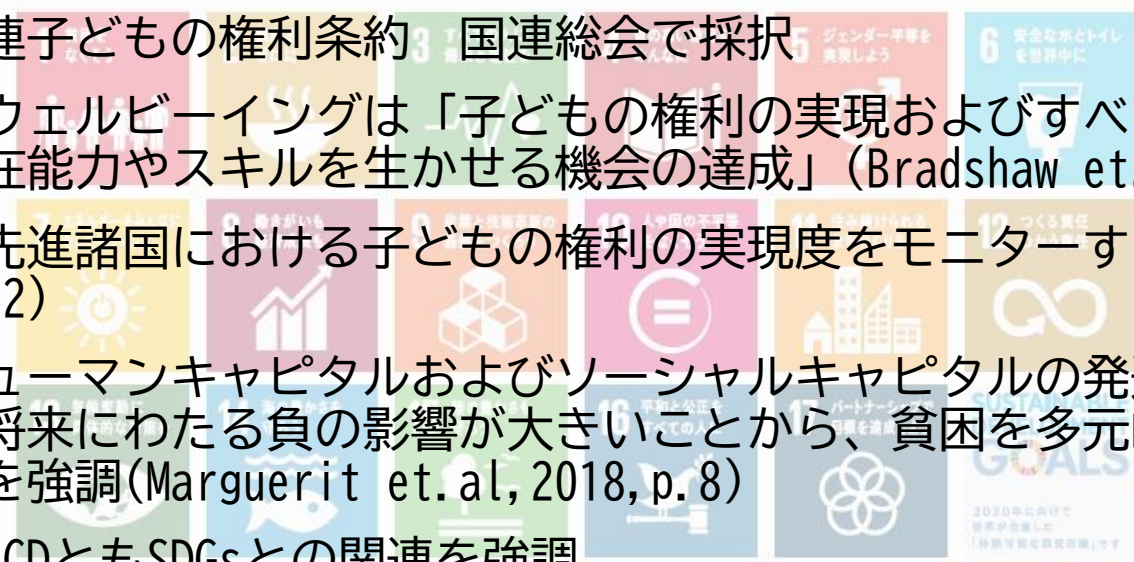
※低所得層だけが問題ではない



子どもの貧困問題のゴール
=すべての子どもの幸せ・ウェルビーイングが実現する状態

なぜ貧困を子どもの幸せ・ウェルビーイングに注目して多元的に測定するのか？




- 1989年国連子どもの権利条約、国連総会で採択
 子どものウェルビーイングは「子どもの権利の実現およびすべての子どもがその能力、潜在能力やスキルを生かせる機会の達成」（Bradshaw et. al. 2006:8）
- UNICEF→先進諸国における子どもの権利の実現度をモニターするため（ユニセフ2017, p. 2）
- OECD→ヒューマンキャピタルおよびソーシャルキャピタルの発達や、乳幼児期の貧困の将来にわたる負の影響が大きいことから、貧困を多元的にとらえ介入することを強調(Marguerit et. al, 2018, p. 8)
- UNICEF, OECDともSDGsとの関連を強調



総合順位表 - 子どもに関する9つの目標に関する各国順位

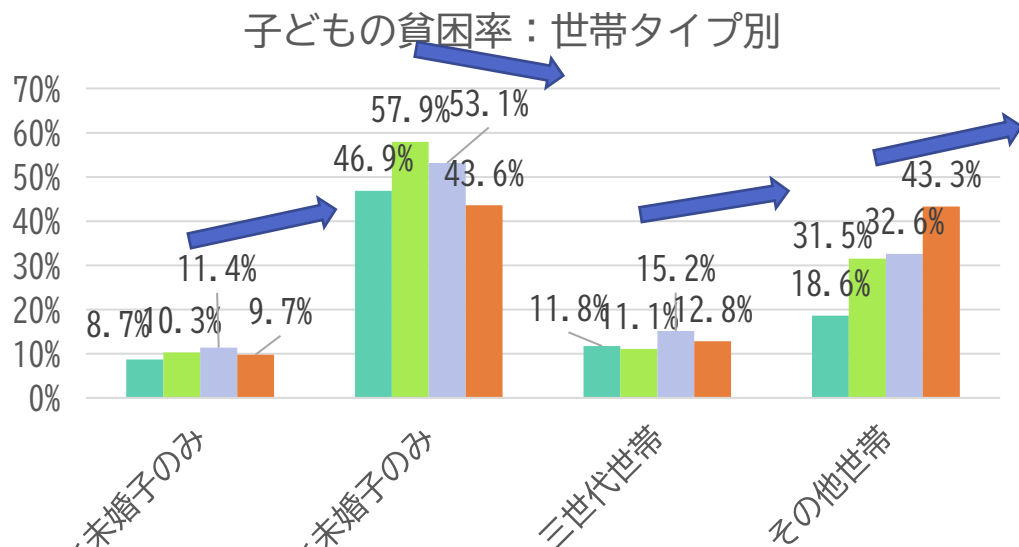
国	貧困の撲滅	飢餓の解消	健康	質の高い教育	質の高い就労
ノルウェー	1	4	5	9	5
ドイツ	8	8	4	7	6
デンマーク	4	2	21	5	10
スウェーデン	6	9	13	16	7
フィンランド	2	15	16	1	15
アイスランド	3	17	2	27	18
スイス	5	3	12	11	2
韓国		5	10	3	12
スロベニア	11	27	11	23	9
オランダ	7	6	6	17	8
アイルランド	9	31	22	13	37
日本	23	1	8	10	1
英国	16	34	15	20	31

Table 1. Comparison of the OECD child well-being framework and the 2030 Agenda

	OECD Child Well-being Framework	Sustainable Development Goals
 Home & family environment	Family living arrangements	-
	Parent-child relationships	-
	Jobs & income	Goal 1 (No poverty); Goal 8 (Decent work & economic growth)
	Children's basic material needs	Goal 1 (No poverty)
	Housing conditions	Goal 6 (Clean water and sanitation); Goal 11 (Sustainable cities and communities)
 Health & safety	Neighbourhood & environmental quality	Goal 11 (Sustainable cities and communities); Goals 6 (Clean water and sanitation); Goal 16 (Peace, justice and strong institutions)
	Infant health	Goal 2 (Zero hunger); Goal 3 (Good health and well-being)
	Child and adolescent health behaviours	Goal 3 (Good health and well-being)
 Child activities and life satisfaction	Adolescent risky health behaviours	Goal 3 (Good health and well-being)
	Basic social & leisure activities	-
	Adolescent activities outside of the school	-
	Adolescent subjective well-being	Goal 3 (Good health and well-being)

日本では、だれが「継続貧困」なのかわからない →同一世帯を追跡する時系列（パネル）調査の必要性

子ども(20歳未満)の貧困率の推移： 世帯タイプ別



東京都立大学 阿部彩教授提供資料

- 1985年と比べると、「ひとり親と未婚子のみ」世帯以外は上昇傾向が続く。
- しかし、「ひとり親と未婚子のみ」世帯の貧困率が突出して高い構造は変わらない。**30年かかっても、ひとり親と未婚子のみ世帯の貧困率は3.3%しか減っていない。**

【分析結果 主な発見 ～貧困状態のパターンとその多様性～】

互いに似た性質を持つものを集め、対象を分類するクラスター分析を行った (P18～)

- ふたり親で多子の家庭（構成比：約 8%）
- 貧困状態が連続している家庭（構成比：約 12%）

～支援が少なく、支援の対象外に～

～親が子どもの頃もひとり親家庭で育った～



- ・1ヶ月の手取りは2人で153,000円程度
- ・手当は児童手当のみ（月25,000円）

○ひとり親家庭①（構成比：約 18%）

～生活保護を利用せず、
非正規で働く母親～



- ・1ヶ月の手取りは97,000円程度
- ・児童手当1回80,000円（月20,000円）
- ・児童扶養手当約212,000円（月53,000円）

○生活保護家庭（構成比：約 7%）

～体調が良くなく働けない母親、
支援へのニーズも多い～



- ・生活保護を6年くらい利用している。
- ・健康状態が良くなく、働けない。
- ・全体的にあきらめ傾向やニーズが高い



- ・第一子の出産年齢が若年傾向
- ・家庭の貯金は、ほとんどない状態

○ひとり親家庭②（構成比：約 9%）

～ダブルワークで働いても、
これから先が心配～



- ・非正規でダブルワーク（月105,000円程度）
- ・年収は少しだけ貧困線を上回っている状態
- ・家庭の貯金は50万円近くわずかにある
- ・子どもが中学生の頃から厳しい状態

あすのば2018, p. 4
住民税非課税世帯・生活保護世帯中心の給付金利用者も、ひとり親・ふたり親など世帯の多様性

母子世帯の13.3%、ふたり親の0.5%がディープ・プア (可処分所得が貧困線の50%に満たない世帯)(周2019)

- ☑ 母子世帯の貧困率は5割超え、13%が「ディープ・プア」世帯
- ☑ 公営賃貸住宅は貧困世帯を多く受け入れている

図表 1-2a 相対的貧困率

	ディープ・プア率 (可処分所得<貧困線の50%)			貧困率 (可処分所得<貧困線)			UK基準貧困率 (可処分所得<貧困線の120%)		
	母子世帯	父子世帯	ふたり親世帯	母子世帯	父子世帯	ふたり親世帯	母子世帯	父子世帯	ふたり親世帯
第1回(2011)	16.7	0.0	2.2	46.6	2.2	10.7	62.6	13.3	18.7
第2回(2012)	9.1	0.0	0.2	44.8	3.3	7.2	58.7	10.0	14.2
第3回(2014)	19.5	9.4	1.0	57.0	28.1	7.7	65.3	37.5	13.9
第4回(2016)	13.2	4.3	0.2	47.0	10.6	6.2	61.4	14.9	11.8
第5回(2018)	13.3	8.6	0.5	51.4	22.9	5.9	61.7	40.0	11.3

注：不詳を除いた集計値である。貧困線は厚生労働省の公表値（2012と2015年名目値）通り、単身者世帯では122万円、2人世帯では173万円、3人世帯では211万円、4人世帯では約244万円である。

母子世帯数・約75万世帯→貧困世帯・約39万世帯/ディーププア世帯約10万世帯
 父子世帯・約8.5万世帯→貧困世帯・約2万世帯/ディーププア世帯約7千世帯
 ふたり親世帯・約881万世帯→貧困世帯・約52万世帯/ディーププア世帯約4万世帯

約15万世帯のディーププア層
 →世帯属性・生活実態・必要な支援の解明も急務、
 「継続貧困」の改善にとっても重要！

時系列（パネル）データや エビデンスインフォームドな政策改善サイクルは 政策の精度を向上できる

3.4 貧困削減効果シミュレーション(米国の例)

それぞれの事業が子どもの貧困率をどの程度削減できるのか

	効果 (単位：%Point)
子ども手当：1人あたり月額\$250支給	-5.3
住宅バウチャー：70%の受給漏れ者に支給	-3.0
食料費援助（SNAP）：30%引き上げ	-2.3
勤労所得税額控除(EITC):40%引き上げ	-2.1
最低賃金：\$7.25→\$10.25	-0.1
Work Advance:対象者の30%が職業訓練を利用	-0.2

出所：The National Academies of Sciences, Engineering, Medicine(2019) A Roadmap to Reducing Child Poverty, (第5章)より筆者が作成。

政府DXの推進：

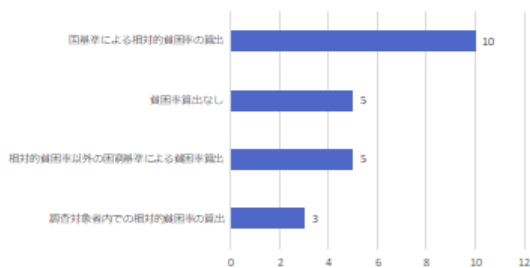
子ども・保護者の貧困・生活実態把握、要支援家庭への
プッシュ型支援、子育てニーズ把握、迅速な政策の効果
検証と改善等が可能になる

ただし国・地方ともにデータサイエンティストがあまりに不足する実態
(とくに地方)

少子化対策の検証に対しても内閣府が財務総合政策研究所の分析等と横ぐし
をさす機能を果たせていない(人員不足・予算不足・・・、子どもの貧困
対策担当も孤立・孤独対策のため減員、ヒト・カネ不足を放置したまま新省
庁でもどうにかなるとは想定できない)

(1)-2 子ども貧困率の測定方法も多様

子どもの貧困率の測定方法(複数該当あり) (N=22)



山梨県	10.6
愛知県	5.9
大阪府	12.4
岡山県	9.5
熊本県	15
沖縄県	29.9
仙台市	11.8
川崎市	7
静岡市	10.6
大阪市	15.2

国基準の子どもの貧困率は自治体によってばらつき
(国民生活基礎調査との所得等
確認方法の違い、過少推計の可
能性も想定する必要性)

・対象学年は小5・中2が中心

(0~24歳の子どもがいる世帯を対象にした新潟市・川崎市、
小5を対象に含まない仙台市などのケースもある)

・サンプルサイズ、サンプリング方法はバラバラ

小5の場合・18自治体が5000未満(予算制約)

→大阪府・広島県のように県担当分と市町村参加分でサンプルサイズを
10000以上に拡大する手法の重要性

・回収率は3割から7割以上まで多様

・学校通し調査(学校・学級抽出、学年悉皆等)
によって上昇する

(サンプルサイズと回収率との関連性は低い)

末富・柊澤(2018)

末富芳「効果をあげる子どもの貧困対策へ」, Children First の子ども行政のあり方勉強会, 令和3年5月24日報告資料(転載の際にはこちらの情報を明記ください)

親の声・実態を無視した子どもの貧困対策の精度は下がる（少子化対策も同様）

3.5 公的支援への期待

拡充してほしい公的支援(%、3つまでの複数回答)

第4回(2016)	世帯計	ふたり親	ひとり親
金銭的支援（①～④のいずれか）	73.6	72.8	79.5
①児童手当の増額	60.2	59.0	68.3
②年少扶養控除の復活	11.8	11.7	13.0
③乳幼児医療費助成期間の延長	27.5	28.7	19.3
④職業訓練を受ける際の金銭的援助	12.9	11.6	21.6
保育サービス（⑤～⑦のいずれか）	51.6	53.1	41.0
⑤保育サービスの多様化	26.4	27.1	22.2
⑥保育所の増設	24.7	26.1	15.1
⑦病時・病後児保育制度の充実	25.6	26.4	20.1
休業・休暇の期間延長（⑧または⑨）	15.2	16.0	9.6
⑧育児休業の法定期間の延長	10.5	11.2	5.4
⑨子の看護休暇の法定期間の延長	6.3	6.3	5.7

出所：JILPT「子育て世帯全国調査」より筆者が集計

13
子供の貧困対策に関する有識者会議2019@JILPT周

子どもの権利の尊重→子どもの声と参画による 子どもの貧困対策も政策の精度を向上させる

たすけてと
言いたいとき
もある

あすのば2018, p. 35

バイトするような
奴はいらないと先
生に部活動を辞め
させられた

長野県, 2016, 「子どもの声」アン
ケート

自由に使えるお金が
ほしい！！

「貧困だから貧困らしい選択し
かできない社会」ではなく、
「少しでも制約をなくし自分ら
しい選択のできる社会」に変わ
ることを心から願っています。

大変な状況でもアルバイトも勉学も
がんばっている現役大学生の声

佐藤寛太・久波孝典「当時者経験から伝えたい
子どもの貧困対策」末富編著『子どもの貧困対
策と教育支援』第15章

下関市, 2018,
「子どもの生活実
態調査付表」 p.152
小学校5年生調査

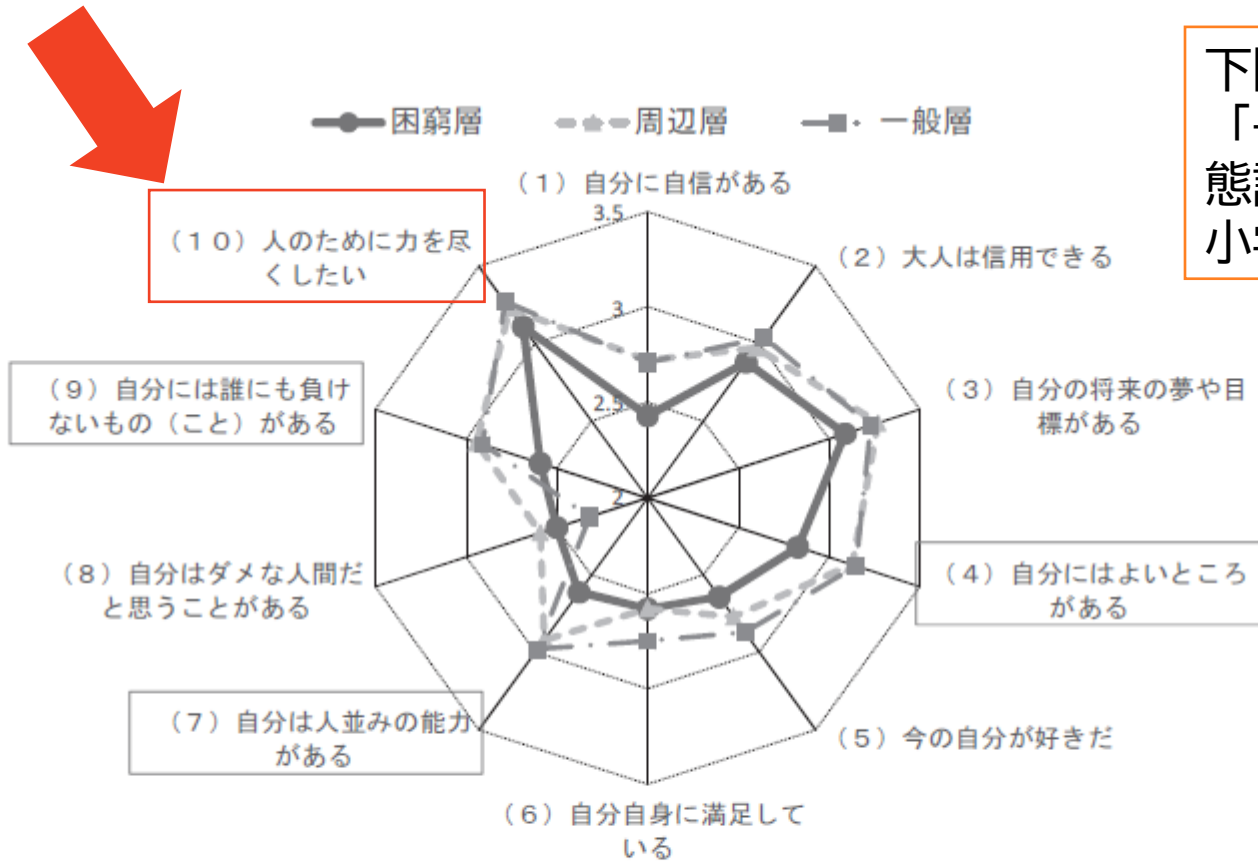


図 生活困難度別の子どもの自己肯定感の得点比較※

※「あてはまる」「どちらかというにあてはまる」「どちらかというにあてはまらない」「あてはまらない」をそれぞれ4～1の4段階で得点化したもの

困窮層（低所得×剥奪）の子どもたちの低い自己肯定感
⇒全国的に共通の傾向

でも「人のために力を尽くしたい！」
⇒子どもの声を受けとめていく大人の役割は何でしょうか？

のぞまない妊娠の予防
ペアレンティング/家事/性
教育/労働法制/ジェンダー
差別をなくすための学習の
充実
(子どもから大人まで)

政府による
カネ・ヒトの充実！

家庭からの避難場所・
地域の居場所の充実！
(子どもの貧困対策・虐待対策
・DV対策・大人の貧困対策・
孤独・孤立)
→包摂する地域での伴走から
プッシュ型支援へ

子ども・若者の権利の尊重と実現
所得・年齢・ひとり親/ふたり親
等の個人属性で分断せず個人の
ニーズに応じてすべての支援を利用
可能に！
(例えば18歳に近づくと支援しな
くなる見相でいいのか?)

保護者・子ども・若者の生活基盤保障
(現金給付・医療・住居等支援)

安全・安心が
支援の基盤！

自治体・地域コミュニティでの包摂・伴走・プッシュ型支援

妊娠期・乳幼児期の医療・保健サービスとの連携

就労に対するサポートとの連携

就学前教育

義務教育

高校教育

大学・専修学校等

○乳幼児期からの
ソーシャル
ワーキング
○保育・教育機
関における子ど
もの医療未受診
解消の取組み
(保育士・教
員・学校医等連
携による代理受
信の仕組み)

○安全・安心な学校
(子どもの尊厳・権利
・ウェルビーイングの実現)
○就学援助制度の充実・国庫
負担100%
○学校教育における保護者負
担軽減
○学校外の教育機会支援(学
習支援・バウチャー・割引制
度等)
○フリースクール、夜間中学
校等の多様な学びの機会保障

○中退・不登校防止支
援(高校段階でのソー
シャル・ワーカー配
置・高校内居場所カ
フェ・高校適応指導教
室等)
○低所得世帯の高校生
の授業料・通学費・受
験料等に対する支援の
拡大

○貧困層を対象とした給付型
奨学金・授業料免除の拡充
○キャンパス・ソーシャル
ワーカー配置による学生の
「自立」のサポート
○卒業後も継続できるキャリ
ア支援

3.子どもの貧困対策に こども庁は必要か？

本案は

1. 子ども政策・子育て政策および教育政策への財源の大幅拡充
2. 国家公務員・地方公務員拡充や子ども若者関係ワーカー・支援職の待遇改善の2つを前提とした私案です。

子ども庁「やった感」だけの カネもヒトも増えない最悪のシナリオはこうなる？

内閣府・子ども子育て本部(現在)

組織

本部長 - 内閣府特命担当大臣 (少子化対策担当)

副本部長 - 内閣総理大臣の指名する副大臣

統括官

審議官

参事官 (総括担当)

参事官 (子ども・子育て支援担当)

参事官 (少子化対策担当)

参事官 (認定こども園担当)

参事官

大学等修学支援担当室

参事官

※Wikipedia「子ども・子育て本部」より引用

内閣府・こども庁 (予想)

組織

本部長 - 内閣府特命担当大臣 (少子化対策担当)

副本部長 - 内閣総理大臣の指名する副大臣

統括官

審議官

参事官 (総括担当)

参事官 (子ども・子育て支援担当)

参事官 (少子化対策担当)

参事官 (認定こども園担当)

参事官 (幼稚園担当)

参事官 (保育園担当)

参事官

大学等修学支援担当室

参事官

未富Yahoo!記事, 2021年4月13日

「少子化対策?菅総理『やった感』の#子ども庁ではなく子ども若者への投資が先です#子育て罰をなくそう」

幼保一元化だけなら、こども庁すら不要
そんなことより、まず子どもの貧困対策に必要な予算確保をお願いします
また孤独・孤立対策により減員1になっている
内閣府・子供の貧困対策担当の人員確保を、すみやかにお願いします

子ども基本法制定/関連部署の機能連携強化 →子どもファースト（Children First）のこども 庁に！

「こども庁」創設の議論にあたって



(2021年4月16日版)

「こども庁」

- 0～18歳未満のすべての子どもを対象にすること
- 財源と人員の確保
- 総合的・包括的調整を行うための十分な権限の付与
- 当事者である子どもの意見を聴き、子どもに関わる立法や政策に適切に反映させる仕組みを持つ
- 子どもの権利（条約）の啓発の推進
- 子どもに関するデータの一元的な集約と影響評価
- 設置法において子どもの権利条約を基盤とすることを明記

独立した子どもの権利擁護・ 監視機関

- 0～18歳未満のすべての子どもを対象にした制度
- 独立した立場で調査し、子どもに関わる政策・立法について勧告する権限を持つ

子どもの権利（子どもに関する基本法）

国連子どもの権利条約を基盤とした総合的な法律の制定

4つの一般原則：差別の禁止、子どもの最善の利益、生命・生存・発達の権利、子どもの意見の尊重（意見表明・参加）

こども庁の機能を考える

まずは実現したい「公共の利益」の整理から

子ども・若者や、子育てする親に対し、政策を通じて何を実現したいのか？

実現すべき「公共の利益」のステークホルダー間での共有が重要

子どもの命を守る：中絶件数・虐待死した子ども数・未成年自殺率の改善・貧困率改善等

子どもが安心して育つ社会：子どものウェルビーイング指標（貧困・虐待・いじめ・自殺等指標のほか、自尊心、意見表明・参画意識等の子どもの権利指標・主観的幸福度等）

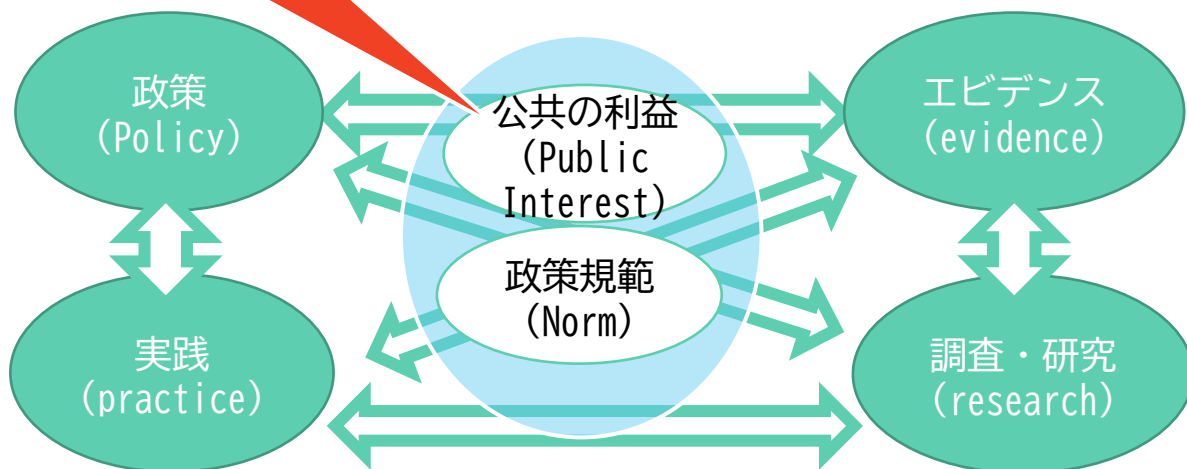
子どもを産み育てやすい社会：婚姻数・出生数・出生率のほかに、20～40代国民・住民の婚姻・出産・子育てへの意識指標改善・

少子化対策：婚姻件数・出生数・出生率改善、婚外子数の増加

子ども
ファースト



大人
ファースト



こども庁案1:組織定員は1000人程度
ただし人事配置が崩壊すれば厚労文科の専門行政の蓄積が崩壊する
ことを念頭に置くべき(縦割り打破で専門行政を殺すことなかれ)

子ども担当大臣

副大臣・政務官
事務次官等

大臣官房にヒト・カネの獲得を専門とする部署の創設が必要

調査局
(300人)

総務課
調査企画・検証課
(既存統計の検証改善・総合調整、子ども子育てに関する調査企画実施)
政策評価課
(国・地方の子ども・子育て政策の効果検証、政策評価等)
情報管理課
(教育福祉連携データベース、日本版DBS等のデータ収集・構築・個人情報保護管理・情報利用を所管)等

総合戦略・計画局
(200人)

総合戦略課
(調査検証にもとづく短期/中長期の子ども・子育て政策全般の政策戦略・関係省庁との調整)
子ども計画課
(子ども子育て支援事業計画、子ども若者計画、子どもの貧困対策計画等を統合した「子ども計画」の推進・評価と総合調整)等

子ども・
子育て政策局
(500人)

子ども安全課
(虐待死・自殺対策、日本版DBS、日本版CDRの運用)
子ども権利推進課
(子どもの人権相談、司法面接等)
子どもの貧困対策課等
幼児教育課
子ども支援課
母子保健課等
児童手当課
子ども支援制度課(教育の無償化・生活保護・就学援助等の総合調整)等

末富芳「効果をあげる子どもの貧困対策へ」,Children First の子ども行政のあり方勉強会, 令和3年5月24日報告資料(転載の際にはこちらの情報を明記ください)

子ども福祉職・子どもの人権推進職 1.5万人増員が必要

- 背景：児童虐待等に関して、要保護児童対策地域協議会や児相・警察連携、教育福祉連携がうまく進まない要因＝子どもを守る専門職の不足

いじめ・虐待等の被害者ケア体制も不足

- 子ども福祉職＝スクールソーシャルワーカー

中学校区に1人常駐正規職員（1.2万人・中期計画で増員）

自治体専門職とすることで教委・学校に対し対等の関係で福祉的支援が可能になる

- 子どもの人権推進職（3000人）

＝子どもオンブズパーソン/いじめ・体罰性暴力被害等のケアを専門とするカウンセラーの配置

人口10～30万人未満市町村 203自治体×6名

人口30万人以上自治体 64自治体×10名

東京特別区 23自治体×10名

都道府県 47自治体×30名（小規模町村派遣含め）

子ども庁の組織を考える

前提

- カネ：財源保障
- ヒト：必要な国家公務員の質の確保・とくに専門人材の確保・育成
+専門行政を支える人事サイクルの維持改善！

組織の役割

- 横断的な調査検証－企画立案機能＝司令塔機能

※経済企画庁型組織が手掛かりになる？

「調査局」「調整局」「総合計画局」

「過去に起きたことを分析するのが調査局」

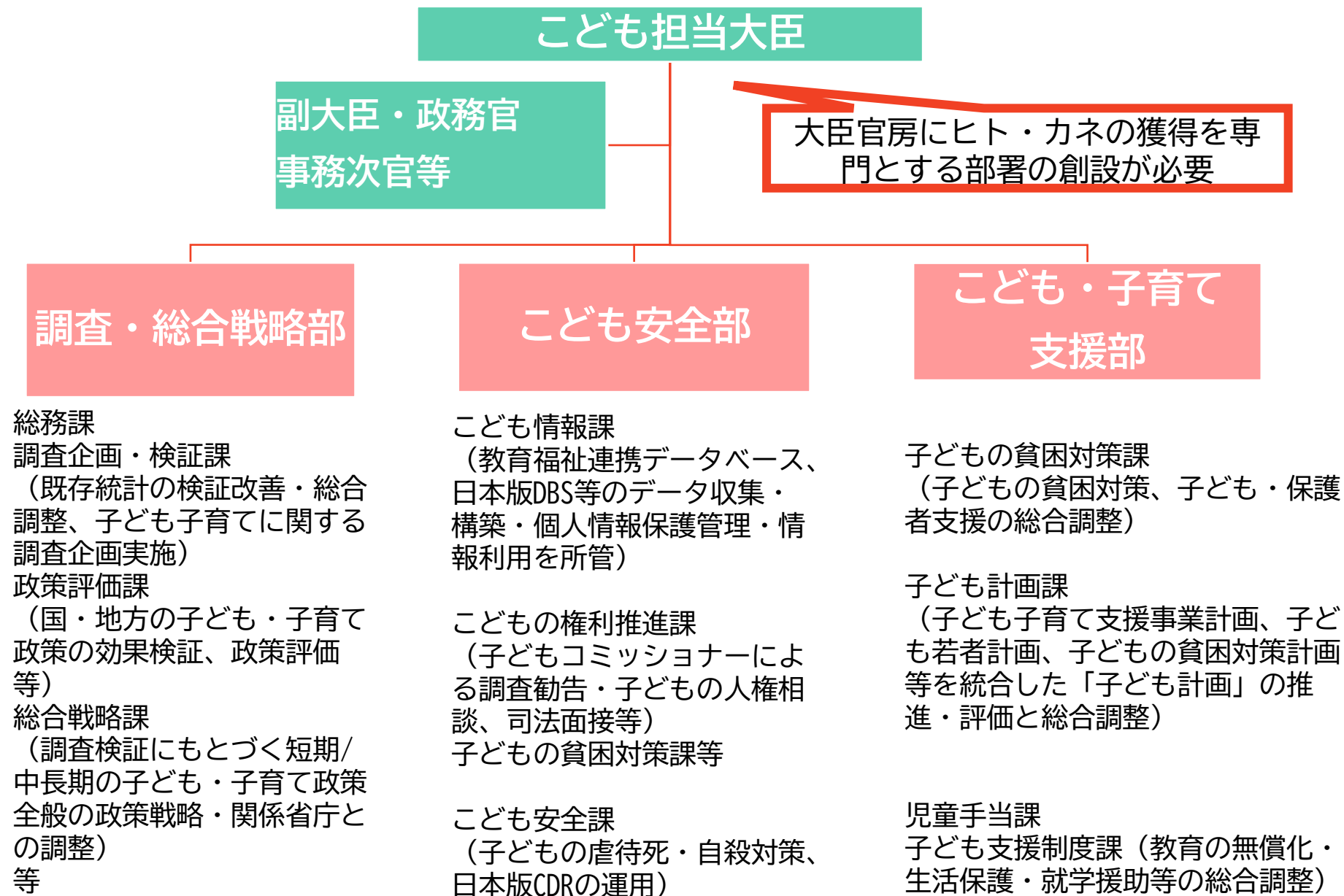
「現時点でどんな政策的対応をすべきかを考えるのが調整局」

「将来を展望して長期的な政策を打ち出すのが総合計画局」

(小峰2020)

政府DXの推進もふまえると、キャリア官僚だけでなく、子ども子育て分野の研究者・データサイエンティストのキャリア官僚待遇登用によるハイブリッド型の調査・検証－企画立案が可能な組織構成が、こども庁には必要

こども庁案2:子どもを守る！こども庁



こども担当大臣

副大臣・政務官
事務次官等

大臣官房にヒト・カネの獲得を専門とする部署の創設が必要

調査・総合戦略部

こども安全部

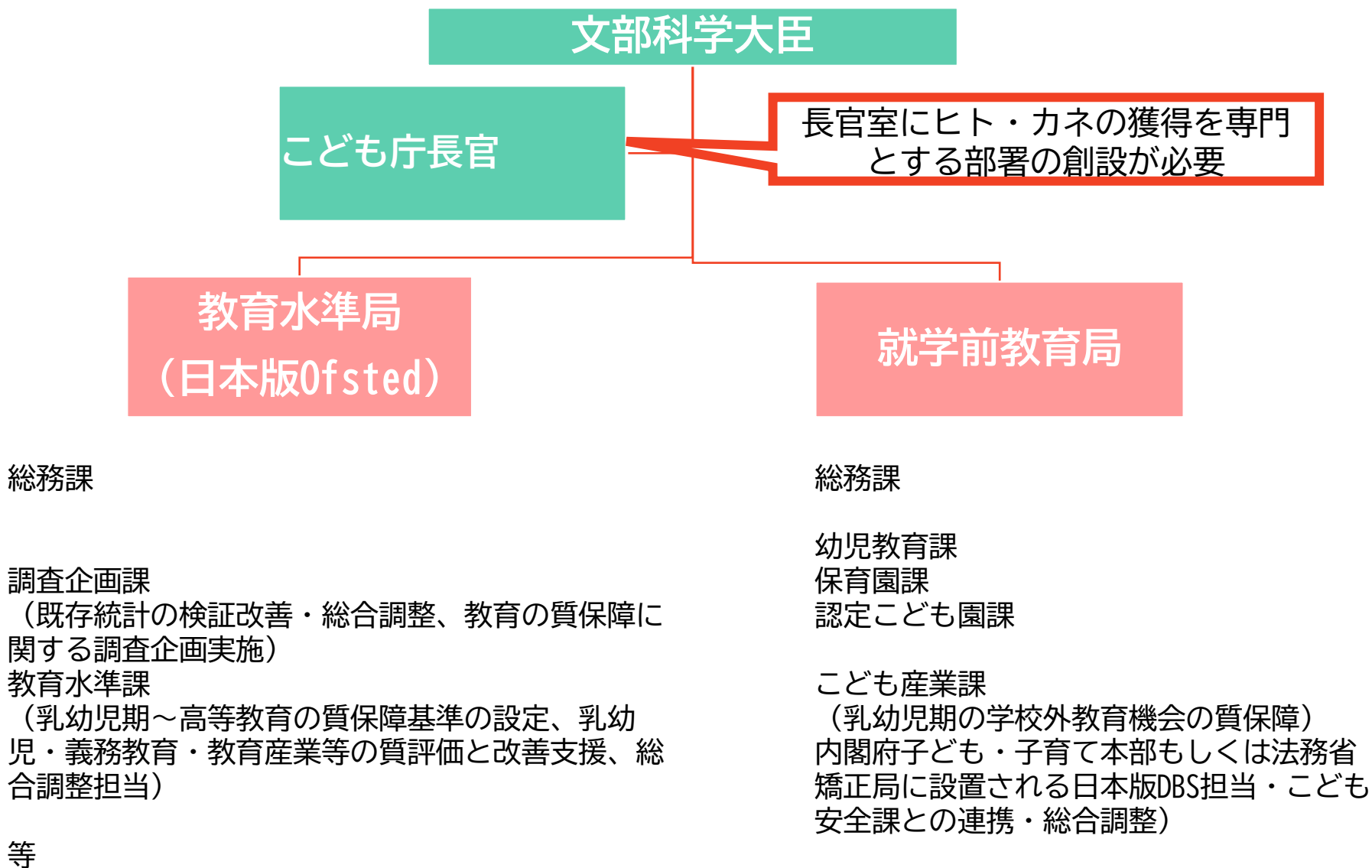
こども・子育て
支援部

総務課
調査企画・検証課
(既存統計の検証改善・総合調整、子ども子育てに関する調査企画実施)
政策評価課
(国・地方の子ども・子育て政策の効果検証、政策評価等)
総合戦略課
(調査検証にもとづく短期/中長期の子ども・子育て政策全般の政策戦略・関係省庁との調整)等

こども情報課
(教育福祉連携データベース、日本版DBS等のデータ収集・構築・個人情報保護管理・情報利用を所管)
こどもの権利推進課
(子どもコミッショナーによる調査勧告・子どもの人権相談、司法面接等)
子どもの貧困対策課等
こども安全課
(子どもの虐待死・自殺対策、日本版CDRの運用)

子どもの貧困対策課
(子どもの貧困対策、子ども・保護者支援の総合調整)
子ども計画課
(子ども子育て支援事業計画、子ども若者計画、子どもの貧困対策計画等を統合した「子ども計画」の推進・評価と総合調整)
児童手当課
子ども支援制度課 (教育の無償化・生活保護・就学援助等の総合調整)

こども庁案3：幼保一元化・教育の質保障型・こども庁



子ども・子育て政策に必要な財源について（例）

- 潜在的待機児童を完全に解消することで、労働生産性を最大限に伸ばし、子どもの貧困率を先進国平均にまで減らし、財政余裕を10年かけて先進国平均にまで増やすためには

-保育サービス1.8兆円・児童手当2.5兆円

-企業支援0.2兆円

計4.5兆円の単年度・追加予算が必要

(柴田2016, p. 252)

- 教育の無償化(未富試算)

-高校無償化の所得制限撤廃(年収910万円以上世帯も支給)
約534億円

-大学無償化の所得制限緩和

(世帯年収590万円まで1/4支給・授業料奨学金部分年額20万円) 約640億円

2012年・税と社会保障の一体改革

→消費増税・三党合意・全世代型社会保障・教育の無償化

2022年秋までに、人生前半の社会保障改革を！

→企業の応分負担優先、不足財源分は所得税・資産課税・子ども保険等複合財源の確保・与野党合意・児童手当/待機児童解消



子どもの貧困対策拡充
約1000～1700億
+ 待機児童解消不足財源3000億
+ 高所得世帯児童手当廃止分370億円の
財源政策を最優先に！

おまけ

子供の貧困改善・子供の幸せ（ウェルビーイング）向上・子供の権利に関する講演・研修等もお引き受けしておりますので、ご関心があればぜひお呼びください。

イントロダクション

Q1 Deprivationという用語を知っていますか？

Q2ここはイギリスのある施設です。何の施設でしょうか？

- A 貧困地域の公民館
- B 貧困地域の児童養護施設
- C 貧困地域の学校





イギリス
Milton Keynes市



学校独自の家庭支援チーム
※さまざまな支援制度に子ども・保護者をつなぐ
(自治体とも連携、教職員配置の充実により実現)



Story Telling Room
(貧困層ターゲット予算による
4D機器の導入・全校生徒のICTタブレット)



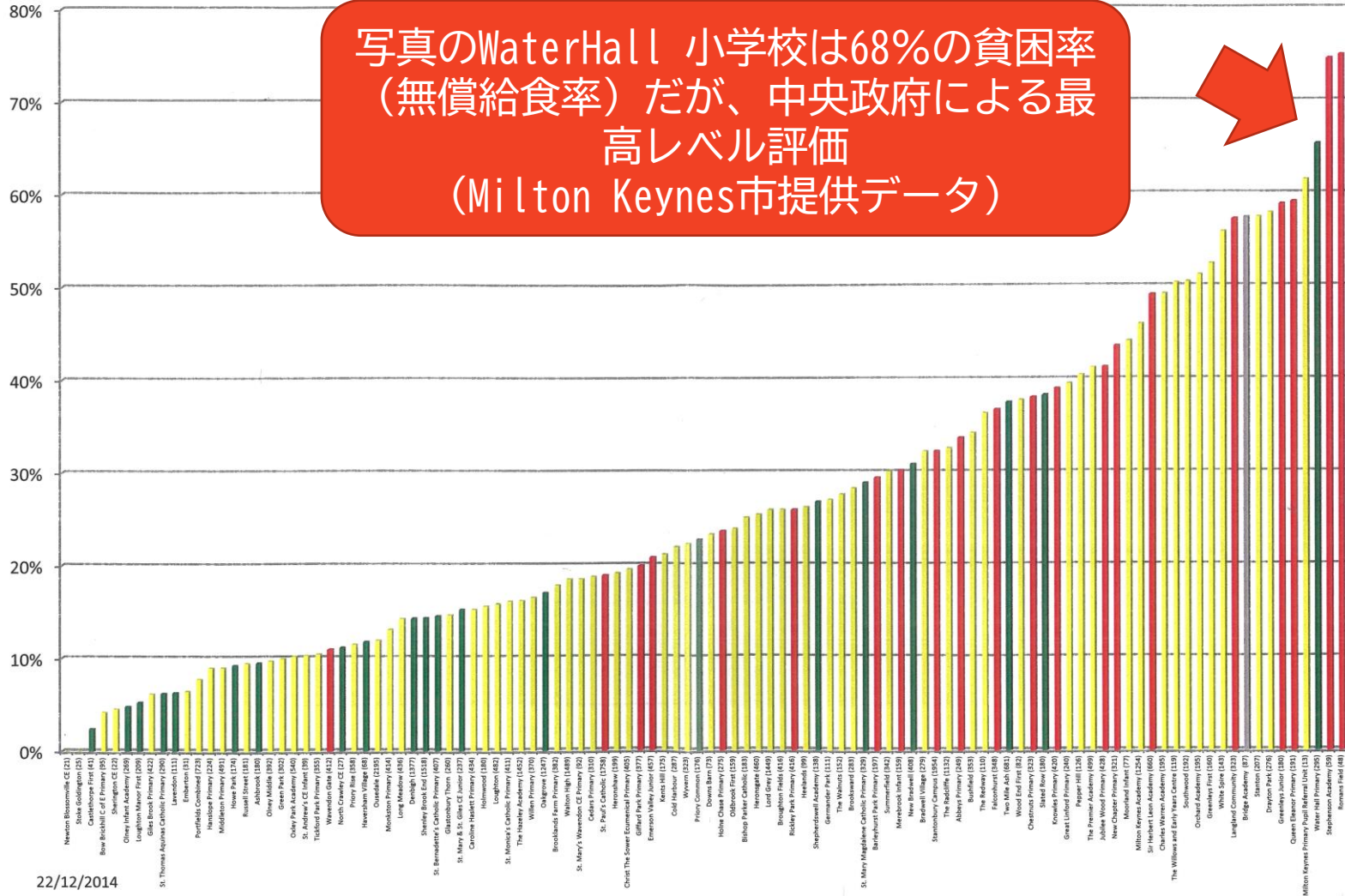
Breakfast Club
(朝ごはんクラブ、
ケータリングや不登校・児童虐待支援員の
学校配置・活用)

イギリスの中央政府・基礎自治体は学校別貧困率による学校評価を実施、児童生徒支援や学校マネジメントに活用している。



Milton Keynes Schools by % of Pupil Premium and Ofsted Outcomes

Outstanding
Good
R I
No Report



22/12/2014

イギリスの子どもの貧困対策の目標 = 貧困の連鎖を断ち切る → 2つの重点戦略

・ 保護者の就労率の向上

- 政府による充実した再分配政策 (Income Based Approach) が基盤
- 2016年以降の子どもの貧困戦略設定により「ライフチャンス指標」を保護者就労率と子どもの学力ギャップとして設定
- 日本とは異なり貧困層の未就労率が高い

・ 貧困層と非貧困層との学力ギャップの縮減

- 学校評価に「正答率」とともに、「学力ギャップ」を位置づけ
- 投資効果の高い教育方法を専門家がデータベース化、政府系法人による再貧困地域の学校の直接支援

※貧困層は現在もしくは過去6年間に要保護・準要保護 (Free School Meal) の対象であった子ども、イングランド地域では現在17%の子どもが要保護・準要保護

エビデンスにもとづく 戦略開発

政府統計 (学力調査、家庭支援情報、保護者所得・就労状況等) のデータベースが子ども1人1人の個票レベルで接続されている

行政機関・専門家の 緊密な連携

大臣級だけでなく省庁実務者級による戦略会議、専門家の参画によるエビデンス分析と戦略設定

法制的体系的整備 子どものウェルビーイングを重視した

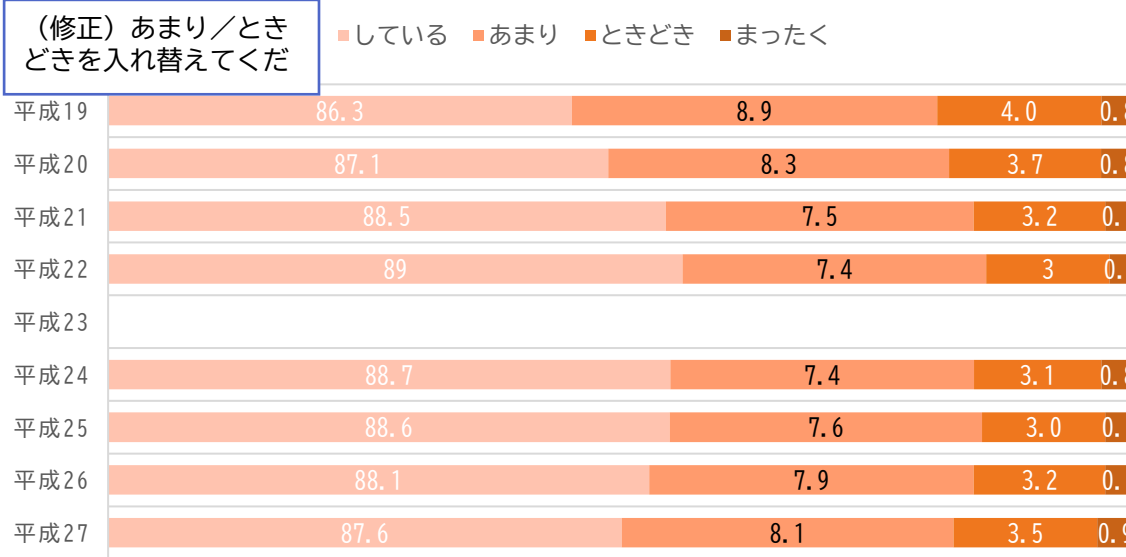
Children Act の制定 (1989年) 以降の関連法制的整備

※2010年 Child poverty Act、2017年 Children and Social Work Act 改正等

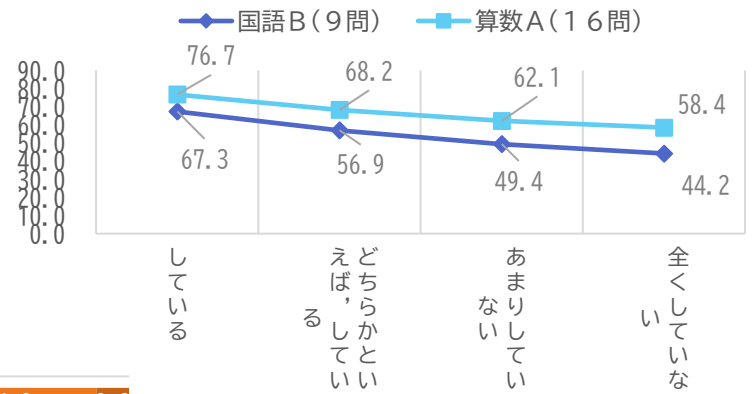
朝食を毎日食べていますか	児童数	%
している	938,672	87.6
どちらかといえば、している	86,238	8.0
あまりしていない	36,974	3.5
全くしていない	9,207	0.9

全国学力・学習状況調査 平成27年度小6調査
小学生の回答 (国公私)

朝食を毎日、に対する小学6年生の回答の推移



朝食を毎日食べていますかへの回答と平均正答率の関係 (平成27年度・小学6年生)



エビデンスは確立されているのに、教育行政そのものが貧困対策と認識できず、取り組みもできていないケース
= 早寝・早起き・朝ごはん運動

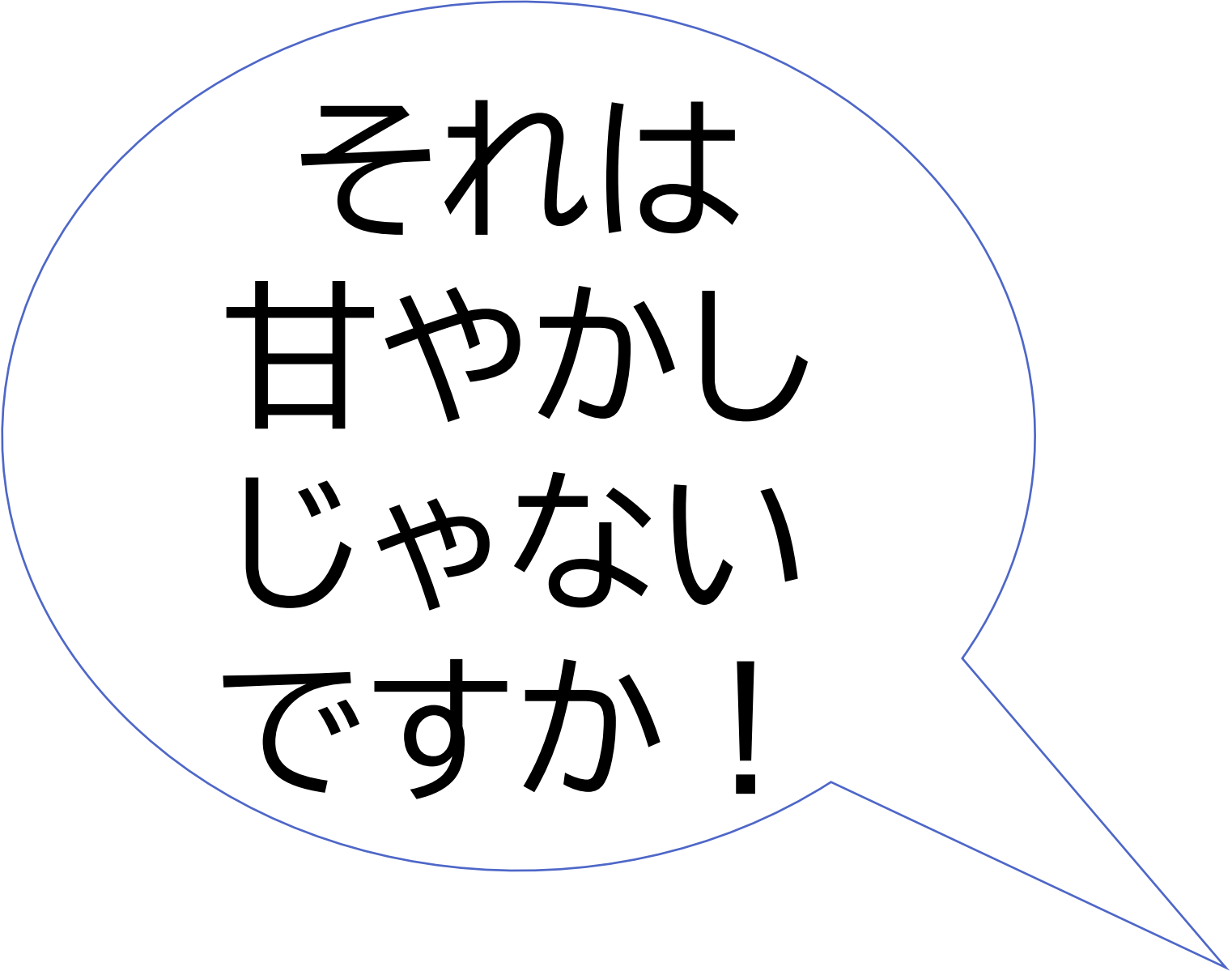
小学生の約4%(20万人以上)、中学生の約8%(20万人以上)が「毎年」朝食を保障されていない状況 (ときどき+まったく) → 早寝・早起き・朝ごはん運動で家庭の意識を向上させれば改善できるのでしょうか？



Q3 日本で

- イギリスのブラックファーストクラブ
- イギリス・沖縄で生活困窮世帯の子供たちを朝家に起こしに行って学校に連れてくる生活支援員

の話を、学校でしたところ、複数の管理職・教員が言った言葉は何でしょうか？



それは
甘やかし
じゃない
ですか！

- 学校のセンセイの発想
= 公務員の発想、大人の発想
= 日本社会の「貧困」への態度の象徴

朝おきられ
ない子ども

朝ごはんを
食べていな
い子ども

宿題をして
いない子ど
も

センセイたち、公務員・大人は
どんな考え方を、
子どもに押し付けているのでしょうか？

だらしない

家庭の教育
力が低い

何回言っても
変わらない

「指導」の言葉
が心の中にあるだけで
子ども・若者には伝わってしまうの
に・・・

＜学校で行う子ども
食堂＞
SSW、CSWの働きか
け→自治会主催
+学校(教師)+関係
機関(家児相、法人、
包括支援センター)+
医療機関(歯科医)



学校×子ども食堂



+企業+医療機関(歯科医)

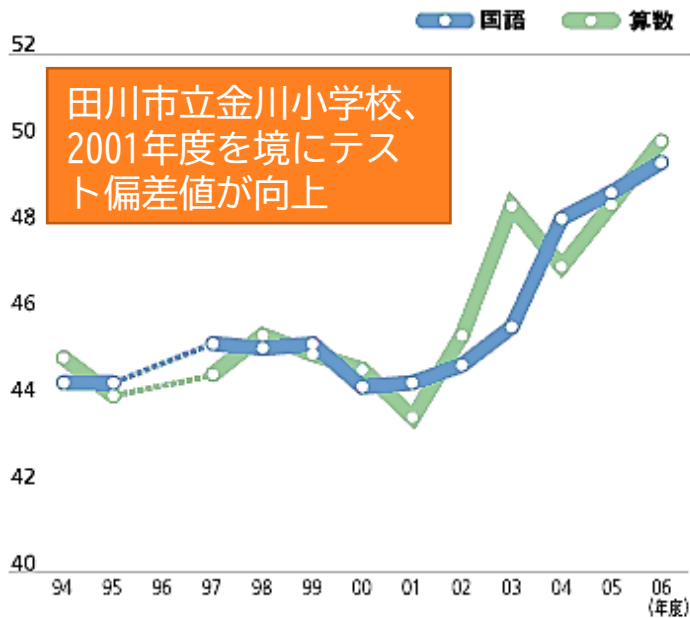


企業の寄付: 歯ブラシ、簡易水道創設
歯医者: 歯磨き後のチェック、そして教室へ

子ども食堂×歯医者さん
(歯磨き指導)



図表 [2] NRT 結果の推移 (2~6年生)



田川市立金川小学校、
2001年度を境にテスト
偏差値が向上

日本でも高い貧困率(就学援助率3~5割程度で推移)の中でも
学力(テストスコア)向上に成果をおさめる学校もある

ただし校舎は老朽化、
厳しい市財政により
補修やICT機器の活用もままならない



貧困層ターゲット予算は
存在しない
ぎりぎりの運営経費や無償の地域人材活用の中による教育活動の充実



なぜここまで違うのか？

- 貧困状態の子どもが、Special Educational Needsを持つという社会的政策的認識の不足（貧困観の貧困）
- 子どもの権利保障や安全保障に関する社会的認識の違い
- 日本の教育政策における「平面的平等主義」の呪縛（西田2012）
 - （どの子も平等に
 - =困った子どもに特別なケアはしない・できない）
- 政策としても「とても若い」
 - （国はともかく、自治体の所管部局や学校現場も不慣れ）
- 先進的かつ有効な政策アイデアが共有されていない
- エビデンス（客観的データや根拠）にもとづかない行き当たりばったりの政策立案
 - （一部の例外的自治体はある）

19	歯科健診で未処置のむし歯がある子どもの割合【↓】		【23区】
	【データ】東京都学校保健統計書 【対象】区立小学校1年生 【期間】毎年 【目的】子どもの生育環境を把握する（親の子どもへの係わり方を把握する）	24.11% (H26年度)	18.53% (H26年度)

(1) 子どもの貧困対策検討会議 招へい学識経験者一覧

会議名	氏名	役職
全体会	宮本 みち子	放送大学 教養学部 教授/千葉大学 名誉教授
	志水 宏吉	大阪大学大学院 人間科学研究科 教授
教育・学び部会	市川 伸一	東京大学大学院 教育学研究科 教授
	山田 哲也	一橋大学大学院 社会学研究科 准教授
健康・生活部会	阿部 彩	首都大学東京 都市教養学部人文・社会系 教授
	藤原 武男	国立成育医療研究センター 社会医学研究部 部長



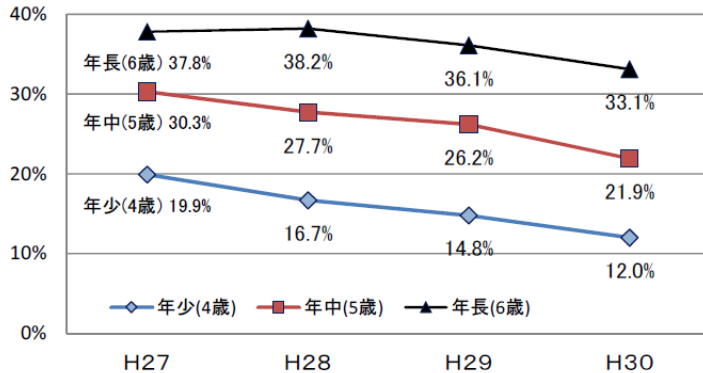
足立区子どもの貧困対策実施計画（案）
（平成27年度～平成31年度）



乳歯にむし歯がある子どもの割合※1が減少した

年少児（4歳）～年長児（6歳）すべての年齢で、前年度よりは、前年度比－4.3ポイントと大幅に減少している。

(図2) 乳歯にむし歯がある子どもの割合



■課題分析(実績に対する要因分析、課題、ニーズ等)

足立区は、むし歯のある小・中学生の割合が、全ての学年で男女ともに東京都の平均を上回っている。貧困とむし歯の相関関係が指摘されていることから口腔内の健康状態の改善が重要であるため、区立小・中学校や保健センターと連携し、給食後の歯みがきや歯のみがき方などの口腔保健指導等に引き続き取り組む必要性がある。

鏡で自分の口腔内を見ながら歯をみがくことは、自分の健康状態を意識し、自分で自分の生活を改善する力を養うことにもつながるため、子どもの貧困対策としても重要である。

引用参考文献一覧

- 青木栄一(2019)「増税忌避社会における政治主導教育改革の帰結」日本教育制度学会『教育制度学研究』pp.2-19
- 深田博己(1973)「恐怖喚起の程度，受け手の性および不安傾向が態度変容に及ぼす効果」『実験心理学研究』第13巻第1号，pp.40-54.

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjesp1971/13/1/13_1_40/article/-char/ja

- Fukai, T. (2017) “Childcare Availability and Fertility : Evidence from Municipalities in Japan” , *Journal of the Japanese and International Economies*, 43, 1-17.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0889158316300375>

- 本田和子(2009)『子どもが忌避される社会—なぜ子どもは生まれにくくなったのか』
- 落合恵美子(2020)「1970年代以降の人口政策とその結果アジアにおけるケアの脱家族化を中心に」財務省・財務総合研究所・人口動態と経済・社会の変化に関する研究会報告資料.

https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/fy2020/jinkou202012_01.pdf

- 桜井啓太(2019)「“子育て罰”を受ける国、日本のひとり親と貧困」

<https://synodos.jp/welfare/22579>

- 末富芳(2018)「末富構成員提出参考資料」,内閣府子どもの貧困対策に関する有識者会議令和元年5月13日

https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/yuushikisya/k_12/pdf/ref2.pdf

- 末富芳・柘澤利也(2018)「教育の「剥奪(deprivation)」をどう捕捉・改善するか—日本における子どもの貧困調査データベースの比較を通じて—」日本教育社会学会第70回大会研究発表, 佛教大学
- 周燕飛(2019)「母子世帯の貧困率は5割超え、13%が「ディープ・プア」世帯・『第5回(2018)子育て世帯全国調査』結果速報」

<https://www.jil.go.jp/press/documents/20191017.pdf>

- 山田昌弘(2020)「日本で少子化対策はなぜ失敗したのか—コロナ後の家族は変わるのか?」,財務省・財務総合研究所・人口動態と経済・社会の変化に関する研究会報告資料.

<https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/fy2020/jinkou202010.pdf>

引用参考文献一覧

荒牧重人(2021)「『こども庁』創設の議論にあたって」院内集会「包括的な子どもの権利保障を！～子どもとともに考える～」2021年4月22日会場配布資料

Children First の子ども行政のあり方勉強会(2021)「『こども庁』創設に向けた緊急提言～子ども行政の司令塔を明確化し、縦割りを克服、Children Firstを実現する～」

広げよう！子どもの権利条約キャンペーン(2021)「今こそ「子どもに関する基本法」の制定を！～広げよう！子どもの権利条約キャンペーン提言」

https://crc-campaignjapan.org/wpCRCcp/wp-content/uploads/2021/04/CRC_proposal_20210422.pdf

小峰隆夫(2020)「小峰隆夫の私が見てきた日本経済史（第83回）私が見た省庁再編」

<https://www.jcer.or.jp/j-column/column-komine/20200817.html>

前田晃平(2021)『パパの家庭進出が日本を変えるのだ！—ママの社会進出と家族の幸せのために—』光文社

高橋恵理子(2021)「『子ども基本法』が日本には必要だ。子どもの権利を守るため、今こそやるべきこと」

https://www.huffingtonpost.jp/entry/childrens-rights-law_jp_60583081c5b66a80f4e8a9f6

柴田悠(2016)『子育て支援が日本を救う—政策効果の統計分析—』勁草書房

引用参考文献一覧

- 阿部彩・村山伸子・可知悠子， 鷹咲子，2018，『子どもの貧困と食格差：お腹いっぱい食べさせたい』大月書店
- 荒井克弘，2018，「高大接続改革・再考」『名古屋高等教育研究』第18号，pp. 5-21
- 林岳彦，2019，「環境分野における”EBPM”の可能性と危うさ：他山の石として」
<https://www.slideshare.net/takehikoihayashi/ebpm-190936398>
- 吉川徹，2018，『日本の分断一切り離される非大卒若者たち』光文社新書。
- 木村拓也・倉元直樹，2006「戦後大学入学者選抜における原理原則の変遷」『大学入試研究ジャーナル』第16号，pp. 187-195.
- Levacic, Rosalind and Ron Glatter, 2001, “Really good ideas’? Developing evidence-informed policy and practice in educational leadership and management, *Educational Management & Administration*, Vol. 29 issue: 1, pp. 5-25.
- 松岡亮二，2019，『教育格差一階層・地域・学歴』ちくま新書。
- 西郡大，2009，「大学入学者選抜における公平性・公正性の再考——受験当事者の心理的側面から」国際教育学会『クオリティ・エデュケーション』2号，pp. 119-136.
- OECD, 2007, *Knowledge Management, Evidence in Education: Linking Research and Policy*.
- OECD, 2018, *PISA 2018 Results (Volume II), Where All Students Can Succeed*.
- 沖清豪，2019，「英国における高大接続改革の背景：高等教育への機会の公正・公平性をめぐって」，WASEDA RILAS JOURNAL, No. 7, pp. 105-114.
- 鈴木勇・志水宏吉，2012，「各国の学力政策の理論的整理」『学力政策の比較社会学【国際編】-PISAは各国に何をもたらしたか』明石書店，pp. 232-246.
- 山口一男・内山融・中室牧子・小林庸平・近藤清太郎・青柳恵太郎・小池孝英，2017，「日本においてエビデンスに基づく政策を どう進めていくべきか：『日本におけるエビデンスに基づく政策の推進』プロジェクト中間経過報告参考資料」