
特集：貧困・格差を総合的、継続的に把握する指標の開発と活用 —数値目標化とモニタリングのしくみ—

趣 旨

2013年6月。「子どもの貧困対策を推進する法律」が衆議院にて可決された。本法は、2013年度内に施行される見込みとなっている。本法案の審議の争点が、子どもの貧困を表す指標をどのようなものにするのか、そして、指標の改善の数値目標を定めるのかという点にあった。民主党案においては、子どもの貧困指標として、所得データに基づくOECD方式によって計算される相対的貧困率（子ども全体、およびひとり親世帯等）と、「全世帯及び生活保護世帯の高校・大学進学率、高校・大学中退率、高校生の修学旅行参加率及び小学生・中学生・高校生の不登校率並びに就学援助率を調査」とし、数値目標として子ども相対的貧困率を「3年で1割以上のペースで削減し、2021（平成33）年までに10%未満にする」¹⁾、また、ひとり親世帯等の相対的貧困率を「3年で1割以上のペースで削減し、21年までに35%未満にする」というものであった（民主党 2013）。

対した自民・公明の与党案においては、貧困指標や数値目標については言及がないものであった。合意に至った法では、指標については民主党案に近い「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」が「子どもの貧困対策に関する大綱」に盛り込まれるとされたが、政策の数値目標については記述が削除された。

貧困をどのような指標で測り、それをどのように用いるか（社会情勢のモニタリングのためか、貧困対策の目標値として用いるか）という問いは、法案の争議に象徴されるように、非常に政治的な要素が強い。しかし、社会政策学者として忘れてはならないのが、それが同時に社会科学の問いであることである。貧困指標の開発は、シーボーム・ラウントリー（1871-1954）の19世紀末の社会調査から始まる、れっきとした学問であり、これまで各国およびOECD（経済協力開発機構）、EU（欧州連合）、ユニセフ（国連児童基金）などの国際機関の幾多の社会科学研究者が挑んできた歴史の上に基づくものである。そして、純粋に学問の域にあった貧困の測定を、行政の実務、政策のめやす、そして、政治のレトリックにまで適用できるようにするために、各国や国際機関の官僚および研究者が今もなお努力を続けている。

実際に、先進諸国のほとんどの国において、この「適用」は行われている。もっとも影響力が強い貧困指標の開発を行っているのは、EUであり、本特集の高橋論文は、その開発と適用の歴史を丁寧に説明する。高橋論文にあるように、EU加盟国の26カ国は、既にEUが開発した貧困指標またはそれに近いものを、自国の貧困削減の数値目標として採用している。

また、国として、古くから貧困の新しい概念（「社会的排除／包摂」）を発展させ、どのような指標を開発し、選択していくかまでの意思決定における市民社会の関わり方まで繊細な検討が行われた上で、そのプロセスが設置されているのがフランスである。西村論文において描写される「国立貧困・社会的排除観察機構」や「貧困と社会的排除と戦うための国民政策評議会」の役割は、日本が今後、

子どもの貧困指標を開発・選定していく際に是非とも参考としたいものである。

阿部論文は、ニュージーランドという社会政策の分野においては、あまり参照とされることのない国の貧困指標の開発を説明する。本特集において、ニュージーランドに特に注目するのは、ニュージーランドにおいては、所得や消費といった金銭的指標ではない、非金銭的指標が最も発達しているからである。金銭的指標が、必ずしもそれだけで貧困の状況を完全に把握することができないことは、かねてより指摘されており²⁾、そのため、上記のEUにおいても物質的剥奪（material deprivation）などの非金銭的指標を取り入れている。ニュージーランドの非金銭的指標も剥奪指標のひとつではあるものの、ニュージーランドではさらにそれを発展させた独自の指標を開発し、それを公的統計に取り入れている。

最後に、日本にとっての喫緊の課題である、子どもに関する指標について、竹沢論文が国際機関と、数か国の状況を報告する。竹沢論文で扱われているのは、子どものウェル・ビーイング（well-being）指標と言われる分野のものである。子どものウェル・ビーイング指標は、子どもの権利条約に基づき、子ども全体の状況を表す指標であり、通常、いくつもの分野（経済状況、健康、教育、リスクなど）の指標を並列に列記し、子どもの状況を多角的に把握すること可能としている。子どもの貧困指標は、より社会の底辺の子どもの状況を表すものであるが、それを検討する際には、子どものウェル・ビーイングとは何から構成されるのかというこの分野の進展を念頭におく必要がある。

「子どもの貧困対策を推進する法律」は、平成26年度に「子どもの貧困対策大綱」を定めることを規定している。「大綱」の中には、日本が今後、子どもの貧困をどのような指標をもって計測していくのが盛り込まれることとなっている。そのプロセスにおいて、国際機関や他の先進諸国の貧困指標の開発と採択の状況を知ることが重要であることは言うまでもない。その役割の一端を本特集が担うことができれば幸いである。

なお、本特集の論文の執筆は、厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）「貧困・格差の実態と貧困対策の効果に関する研究」（平成22～24年度、研究代表者：阿部彩）の一環として行われ、本研究の平成24年度報告書別冊「先進諸国における貧困指標の状況」を加筆・修正したものである。

（阿部 彩 国立社会保障・人口問題研究所）

参考文献

- 厚生労働省（2010）「ナショナルミニマム研究会 中間報告書」
厚生労働省（2011）「平成22年国民生活基礎調査 結果の概要」
民主党（2013）「子どもの貧困の解消、成長・教育の機会均等を図る「子どもの貧困対策法案」を提出」<http://www.dpj.or.jp/article/102529/>（アクセス日2013.11.10）

- 1) 厚生労働省が公表した最新の子どもの相対的貧困率は、平成21（2009）年度で15.7%、ひとり親世帯の相対的貧困率は50.8%となっている（厚生労働省2011）。
- 2) 厚生労働省（2010）「ナショナルミニマム研究会 中間報告書」