

# 忍び寄る「子どもの貧困」 が日本の潜在力を奪う

経済調査部 溝端 幹雄

## 要約

2019年は、国連にて各国のSDGs（持続可能な開発目標）の取り組みが世界的に評価される最初の年となる。そこで本稿では、その目標の一つである日本の子どもの貧困削減を取り上げてその実態をデータで「見える化」し、それが見えにくい理由や子どもの貧困を減らすには何をすべきなのかを考える。

日本の子どもの貧困の特徴は、大人が1人の世帯で貧困率が高いことだ。夫は無期雇用の正社員、妻は専業主婦という日本の雇用・社会システムの前提における歪みが、子どもの貧困という形で顕在化しつつある。一方、子どもの貧困が見えにくい理由は、貧困が相対概念で定義されること、現代では子どもの持ち物には差がなく、サービス消費で差が生じていることがある。

さらに子どもの貧困は、能力（認知・非認知）面や健康面を通じて、将来の人的資本の劣化を招来しやすい。見た目では分かりにくい子どもの貧困問題は、生産性を高めていくべき日本において隠れた大きなリスクである。

子どもの貧困を減らすには、政府による社会保障での対応だけでなく、貧困世帯への行政からの積極的な支援（アウトリーチ）や、SDGsの視点から雇用面での取り組み、民間資金の積極的な活用なども重要である。

## 目次

はじめに

1章 見えにくい子どもの貧困

2章 なぜ子どもの貧困が脅威となるのか？

3章 子どもの貧困を減らすためにできること

## はじめに

2015年9月に国連サミットは、従来の国際開発目標であるMDGs（ミレニアム開発目標：Millennium Development Goals）に代わり、新たに2030年までを対象とする「持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）」を採択した。日本でもSDGsへの取り組みが大企業を中心に盛んとなる中、2019年には各国の進捗状況を国連にて首脳級でレビューする初会合が予定され、日本企業のSDGsへの取り組みが世界的に評価される最初の年となる。

そうしたSDGsが掲げる目標の一つに「貧困をなくそう(No Poverty)」がある。途上国をターゲットとしていたMDGsでも貧困問題は取り組むべき重要な課題であったが、今回のSDGsでは先進国を含む全ての国に適用される普遍的なものとなっているのが特徴だ。足元の急速な技術革新やグローバル化を踏まえると、今後、貧困は先進国でも積極的に取り組まなければならない課題となるだろう<sup>1</sup>。

その中で、近年、各種メディアで報道されているように、日本で子どもの貧困が大きな問題となっている。しかし、豊かになった現代の日本で果たして子どもの貧困問題はそれほど深刻なのか、疑問を持つ声も多く、その影響も十分理解されていない。

本稿では、忍び寄る現代の子どもの貧困の実態をデータで「見える化」し、現代の子どもの貧困問題は昔と比べて見目で分かりにくくなっている点を指摘する。また、なぜ子どもの貧困を放置すべきでないのかを人的資本の視点から論じ、最後に子どもの貧困を減らすには何をすべきなのか

を考える。

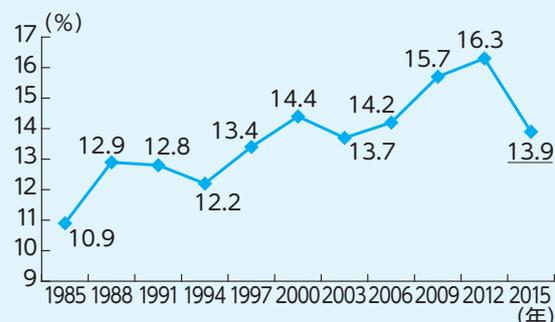
## 1章 見えにくい子どもの貧困

### 1. 身近にいる貧困層の子ども

貧困を測る基準としては、途上国や終戦直後の日本のように生存可能な所得水準が問われる場合、絶対的な所得水準が適している。一方、現在、先進国をはじめ一般的に用いられる貧困の基準には、社会的な孤立を深めたり健康状態が悪化したりするなど、その国で生活する上で人としての尊厳を失いかねないリスクのある所得水準が使われる。具体的には、世帯1人当たりの可処分所得の分布の中央値（可処分所得を高い順から並べて真ん中に位置する人の可処分所得）の半分（貧困線）の所得水準を指す。この貧困線に満たない人々が全体に占める割合を「相対的貧困率」と定義している。相対レベルの所得で貧困を定義するため「相対的」と呼ばれる。

2017年6月に政府が公表したデータでは、2015年の子どもの貧困率は13.9%と大幅に改善した（図表1）。前回2012年の16.3%と比

図表1 子どもの貧困率



(注) 子どもの貧困率=子ども(17歳以下)全体に占める、等価可処分所得が貧困線に満たない子どもの割合  
(出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査」から大和総研作成

1) 特に日本で問題なのは、貧富の拡大ではなく、むしろ貧困の拡大であるとの指摘もある（森口〔2017〕）。

べて改善している背景には、アベノミクスの影響などで低所得世帯でも所得が増えていることがある。L I S (Luxembourg Income Study) Database により国際比較をすると、日本の子どもの貧困率はスペインなどの南欧諸国や米国よりも低く、オーストラリア・フランスと同程度だが、フィンランドなどの北欧よりは高い水準である。

## 2. 日本の子どもの貧困率の特徴

日本の子どもの貧困率の特徴は、大人が1人の世帯で貧困率が高いことだ(図表2)。特に母子世帯における子どもの貧困率が深刻である。これは日本の女性が低賃金となりやすいこと、その背景にある女性に多い非正規雇用の存在が関係している。父親の就業形態が非正規の場合でも子どもは貧困に陥りやすく、2人親で子どもが貧困に陥るケースも多い(図表3)。

夫は無期雇用の正社員、妻は専業主婦という世帯モデルを前提とする日本の雇用・社会システム

が時代に合わなくなっており、その歪みが子どもの貧困という形で顕在化している。

## 3. なぜ貧困層の子どもの存在が見えにくいのか？

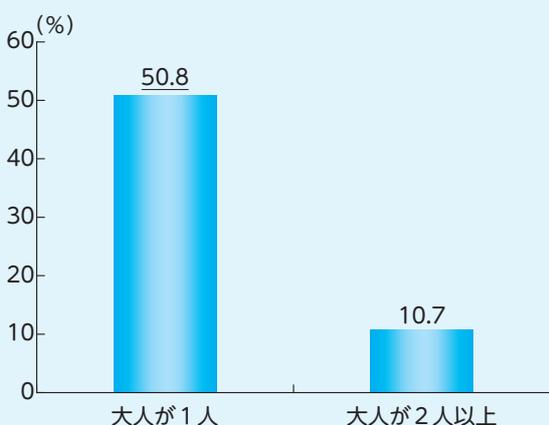
しかし、こうした子どもの貧困の実態は、われわれの持つ貧困のイメージに必ずしも合わない。それはなぜなのか。

### 1) 相対概念で定義される貧困

子どもの貧困で実態と実感の乖離を生む原因には、貧困が相対概念で定義されることがある。先述のように、相対的貧困と判断される所得水準は、国全体の所得分布のうち中央値にある所得から測って半分以下の所得と定義されるため、その中にはわれわれがイメージしやすい飢餓状態(=絶対的貧困)ではない人々も多く含まれている。

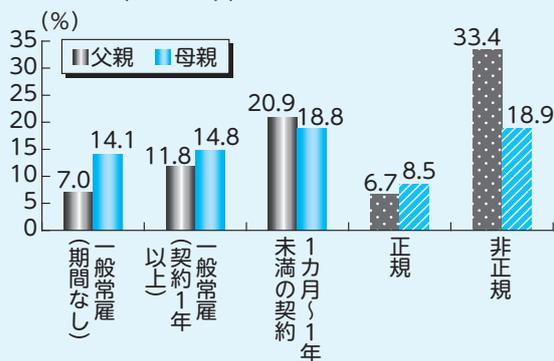
しかし、程度の差はあれども、現代の日本社会で平均的な所得の半分以下であれば、他の子ども

図表2 世帯類型別・子どもがいる現役世帯の貧困率(2015年)



(注) 各世帯類型別の貧困率=それぞれの現役世帯(世帯主が18歳以上65歳未満の世帯)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(出所)厚生労働省「国民生活基礎調査」から大和総研作成

図表3 親の就労状況別・子どもの貧困率(2012年)



(注) 「正規」「非正規」の区分は、一般常雇(期間定めなし、契約1年以上、1カ月以上1年未満の契約、日々または1月未満の契約)の雇用者を、勤め先での呼称別に区分し再集計したもの。「正規」は正規の職員・従業員、「非正規」はパート、アルバイト、派遣職員、契約職員、嘱託、その他を指す。「日々または1月未満の契約」については、サンプル数が少ないため貧困率は集計せず

(出所) 阿部彩(2014)「相対的貧困率の動向: 2006、2009、2012年」貧困統計ホームページから大和総研作成

たちと同じような生活ができなくて子どもは孤独を感じてしまう、病気にかかっても適切な医療を受けられない、親が長時間労働で家庭環境が悪化するなど、子どもが社会生活を送るのに大いに支障を来す可能性がある。小塩 [2012] も指摘するように、そうした子ども時代の家庭環境が、将来にわたって学力、人格、健康に影響を与え続ける可能性が高いとされる。つまり、飢餓状態ではないから大丈夫とはならないのだ。

## 2) 見えないところで生まれる格差

もう一つ、現代ではどの子どもでも持ち物にはそれほど差がなくなっていることが指摘できる(図表4)。

例えば、ゲーム機や自転車、携帯電話やスマートフォンなどの持ち物では、一般世帯と貧困世帯の差はほとんどないのだ。全体的にモノの値段が下がっていることや、かつてと比べて日本ではモノを買うだけの最低限の所得は得られるようになったことが理由だろう。

しかし、貧困世帯の子どもは、習い事に通ったり、家族旅行ができないなど、いわゆる経験面で

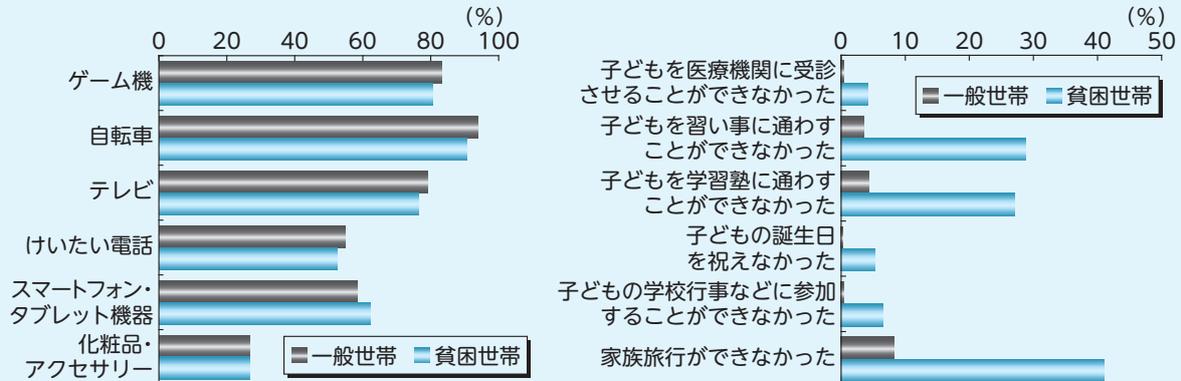
一般世帯よりも不利となっている。低所得層では親の労働時間も長くなりがちで、子どもに様々な経験をさせる時間が取れないこと、それを不憫に思う親がせめて持ち物だけでもと、モノで埋め合わせをしている側面もあるのではないか。こうしたサービス消費で差が生じていることが、貧困層の子どもの存在が見えにくい背景にある。

## 2章 なぜ子どもの貧困が脅威となるのか？

子どもの貧困が深刻なのは、もちろん子ども自身への影響に加えて、それが持続的な貧困を生み出す結果、経済・社会的にも大きな影響を与えるからである。

子ども時代に貧困であると、教育の機会が奪われやすくなり、人格(非認知能力)・健康面にも影響を及ぼし、人的資本の劣化や不足を招く。それが大人になった時点で貧困として現れて、さらにその子どもが生まれると、世代を超えて貧困が連鎖として続いていくことになるのだ。それは将来の税収の低下や社会保障給付の増加をも招き、

図表4 貧困世帯の有無別・子どもの持ち物や諸経験の違い(左:持ち物、右:経験(大阪府、2016年))



(注) グラフは大阪府内全自治体のもの。一般世帯は等価可処分所得が中央値以上、貧困世帯は困窮度 I (等価可処分所得が中央値の50%のライン) を指す

(出所) 公立大学法人大阪府立大学「大阪府子どもの生活に関する実態調査」(平成29年3月) から大和総研作成

資源の乏しい日本では国力の低下へ直結することになるだろう。

## 1. 人的資本の劣化・不足を加速させる

### 1) 認知能力に与える影響

貧困・所得格差の連鎖を生み出す様々なルートのうち最も重要なのが「教育」である。

親の年収にかかわらず全ての子どもが教育を受けることができる義務教育でも、実態は親の年収が上がれば子どもの学力も上昇する関係がある。塾や習い事などに費やす支出額は世帯年収が高いほど多く、子どもの学力（認知能力）形成には親の所得が大きな影響を与えやすい（図表5、図表

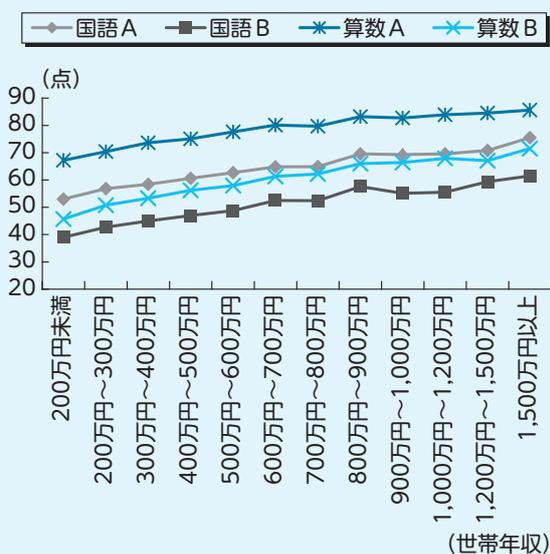
6）。

### 2) 非認知能力に与える影響

勉強などの認知能力だけでなく、忍耐力、やる気、協調性、コミュニケーション能力といった、社会の中で生きていく上で必要な非認知能力の形成も重要だ。しかしここでも、貧困世帯の子どもは不利となっている。

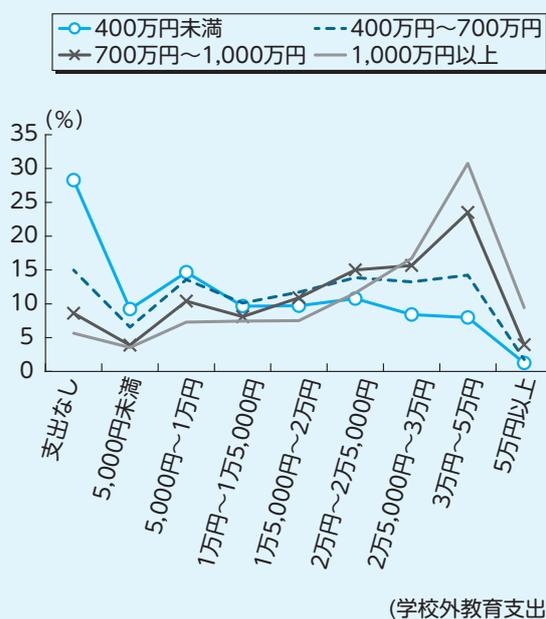
例えば東京都足立区を対象とした調査によると、「逆境を乗り越える力」<sup>2</sup>は貧困世帯（生活困難世帯）の方が低い（図表7）。非認知能力は子どもが勉強をする前向きな姿勢とも関係しており、貧困世帯の子どもは能力形成の面で悪循環に

図表5 子どもの学力と世帯年収の関係(小学6年生)



(注1) 世帯年収は税込年収  
 (注2) 「国語A」「算数A」は基礎的・基本的な知識・技能が身に付いているかどうかをみる問題、「国語B」「算数B」は基礎的・基本的な知識・技能を活用することができるかどうかをみる問題、である  
 (出所) 国立大学法人お茶の水女子大学「平成25年度全国学力・学習状況調査(きめ細かい調査)」の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究(平成26年3月28日)から大和総研作成

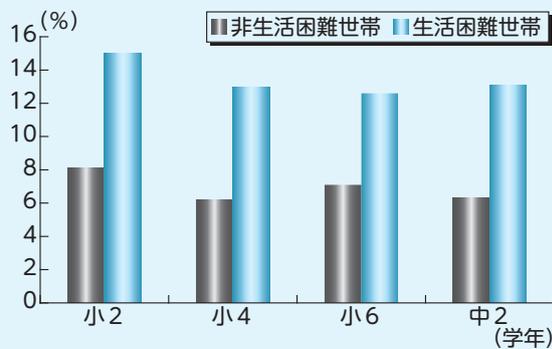
図表6 世帯年収別に見た学校外教育支出の分布(中学3年生)



(注) 世帯年収は税込収入。学校外教育支出(学習塾や習い事)は子ども1人当たり月平均支出  
 (出所) 国立大学法人お茶の水女子大学「平成25年度全国学力・学習状況調査(きめ細かい調査)」の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究(平成26年3月28日)から大和総研作成

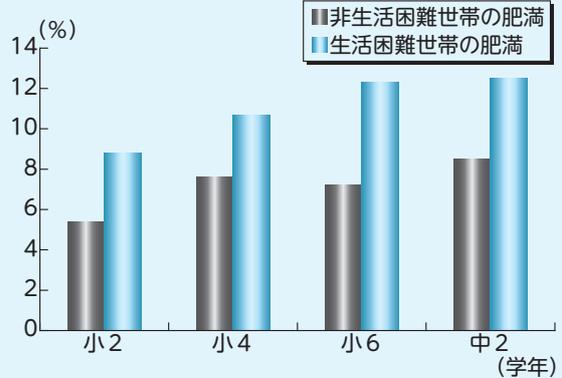
2) 「逆境を乗り越える力」を表す8つの項目(例:「自分のベストを尽くそうとする」)を子どもの親に5段階で評価してもらい、その合計を得点化した分布の下位10%を、「逆境を乗り越える力」が低い群と定義している。

図表7 生活困難世帯の有無別・「逆境を乗り越える力」が弱い子どもの割合(2016年度)



(注1) 生活困難世帯とは、「世帯年収300万円未満」「生活必需品の非所有」「支払困難経験あり」の3つの要素のうちいずれか1つでも該当する世帯を指す  
 (注2) 数字は「逆境を乗り越える力」が低群に分類される子どもの割合を指す  
 (出所) 東京都足立区・平成28年度報告書「第2回子どもの健康・生活実態調査」から大和総研作成

図表8 生活困難世帯の有無別・「肥満」の割合(2016年度)



(注1) 生活困難世帯とは、「世帯年収300万円未満」「生活必需品の非所有」「支払困難経験あり」の3つの要素のうちいずれか1つでも該当する世帯を指す  
 (注2) 「肥満」の数字は肥満傾向に分類される子どもの割合を表す  
 (出所) 東京都足立区・平成28年度報告書「第2回子どもの健康・生活実態調査」から大和総研作成

陥りやすい。

### 3) 健康面に与える影響

また、健康状態が悪いと、将来仕事を続けることが難しくなり生涯所得が下がるリスクが高まる。

例えば、貧困世帯では栄養が偏りがちで子どもの肥満が多くなりやすく、将来の健康面でのリスクも抱えている(図表8)。こうした背景には、親が長時間もしくは深夜・早朝勤務で子どもの様子を見守る余裕がないことも関係がありそうだ。

## 2. 様々な経済的・社会的コストを生む

こうした子どもの貧困を放置することのコストを試算した研究も国内外で行われている。例えば、米国については McLaughlin and Rank [2018] や Holzer, Schanzenbach, Duncan, and Ludwig [2008] が、英国に関しては Hirsch [2013] が、それぞれ子どもの貧困による経済的コストを推計している。McLaughlin and Rank

[2018] の推計では、米国で子どもの貧困を放置することで約1兆ドル(GDPの5.4%)の損失が生まれると指摘している。具体的には、生産性の損失、医療・犯罪コストの増加、子どものホームレスや虐待の結果として生じるコストを挙げている。そして、米国で子どもの貧困に1ドルを投資すれば、将来的には少なくとも7ドルのそれらのコストを抑制できるとしている。

日本での試算については日本財団 [2015] のものがある。それによると、子どもの貧困の放置によって、1学年当たり2.9兆円の経済的損失、1.1兆円の追加的な政府支出が発生するとしている。

以上見てきたように、子どもの貧困は、能力(認知・非認知)面や健康面を通じて、将来の人的資本の劣化を招来しやすい。イノベーションなどで就業者1人当たりの生産性を高めていくべき日本では、これまで以上に人的資本の質の高さが決定的に重要となる。川口 [2016] は、人工知能等の新しい技術革新と生産性の関係が注目される中

で、そうした新しい技術はそれを使いこなす人材との組み合わせによってはじめて高い生産性を発揮することができるとし、その意味で高い能力を持った人材を育成する人的資本政策の重要性を説いている。

次世代を担う子どもの貧困は、人的資本を持続的に劣化させて長期的な国力の低下に直結する。見た目では分かりにくい子どもの貧困問題は、日本の隠れた大きなリスクである。

### 3章 子どもの貧困を減らすためにできること

#### 1. 「子ども」「親」へ多面的なサポート

##### 1) 政府・自治体も対策に乗り出している

それでは、子どもの貧困を減らすには何をすればよいのか。

政府や自治体は既に対策へ乗り出しており、2013年に「子どもの貧困対策法（子どもの貧困対策の推進に関する法律）」が成立している。そしてそれに沿った形で、2014年には具体的な施策を反映させた「子供の貧困対策に関する大綱」（以下、大綱）を策定している。大綱では子どもの貧困を把握するための指標を開発するとともに、そうした指標の改善に向けた当面の重点施策として、①教育の支援、②生活の支援、③保護者に対する就労の支援、④経済的支援等、親子に対する多面的な支援——を掲げている。

子どもの貧困対策の高まりを受けて、特に金銭面から社会保障給付の充実を図っている。従来は母子世帯に偏重していた児童扶養手当に関しても、2010年より父子世帯へ対象が拡充された。

2016年は母子世帯の第2子以降の加算額の上乗せ等、2018年には全部支給対象者の所得限度額の引き上げがあり、さらに2019年には支払回数が年3回から年6回に引き上げられる<sup>3)</sup>。

また、必ずしも子どもの貧困対策に限定するわけではないものの、最近では政府によって子どもへの教育を含めた金銭的支援が拡充されている。消費税率が10%へ引き上がる2019年10月からは、幼児教育・保育の無償化も実施される。このように金銭面で子どもの貧困に対する対策は改善されつつある。

##### 2) 支援側からの積極的支援（アウトリーチ）

しかしながら、子どもの貧困を削減するには、さらに踏み込んだ対策が必要となるだろう。

例えば、子どもの非認知能力に大きな影響を与える家庭環境への働きかけ（例：子どもたちの居場所支援）や子どもの親への就業・生活支援などで、貧困当事者が置かれている状況に十分配慮した対策を取ることである。

さらに親への支援についても、行政が積極的に関与すべきだろう。阿部・鈴木 [2018] は、貧困世帯に対する行政側からのアウトリーチの重要性を指摘している。例えば、貧困世帯では仕事が多忙で生活保護の申請などで役所に行く時間がない場合や、貧困に起因する精神疾患を抱えているなどの理由で申請手続き自体が困難となっている事例もある。加えて、離婚してシングルマザーとなった場合に、養育費の確保が重要であるが、現状ではその確保が当事者同士に委ねられている。その結果、母子世帯の養育費受給率が24.3%（厚生労働省 [2017] 「平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果」）である。

3) 次の支払期日までの時間が長いと、家計管理がしにくく、給付を使い切ってしまうなどのリスクがあるため、そうしたリスクへ配慮するための措置と考えられる。

帯等調査)と低く、さらに貧困に陥りやすい学歴の低い親ほど受給率は低くなりやすい。このように貧困当事者に任せると諸問題の解決が難しいという現状がある。

そこで例えば、役所や学校、児童相談所、病院・診療所など貧困家庭が訪れやすい場所で連携して、貧困世帯にいる子どもやその親の情報を共有し、むしろ行政側から積極的に貧困の子どもを持つ親に働きかけていくアウトリーチが重要になってくる。

こうした現場レベルに寄り添った形で貧困問題に取り組む必要性は、途上国の貧困に関する実証研究からも明らかとなりつつある。例えば、Banerjee and Duflo [2011] は RCT (ランダム化比較試験: Randomized Controlled Trial) と呼ばれる、因果関係を特定できる最新の実証手法により、貧困問題の背景には、貧困者の情報不足・誤認、決断事項の多さ、ネガティブな予想による諦めなどがあるとしている。同様に、Mullainathan and Shafir [2013] も、行動経済

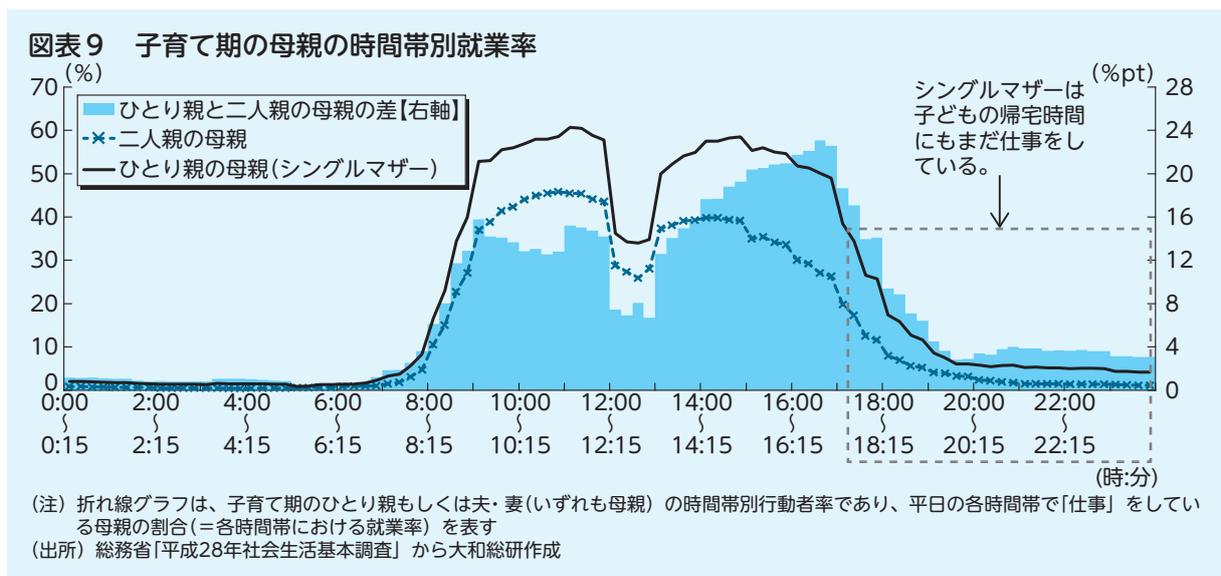
学や心理学の立場から、貧困者は請求書の支払いなど目先の決断事項に迫られて他の重要な事項に意識が向かわず、一見すると怠慢に見える行動を取りやすいと述べている。

したがって、貧困問題の解決には、貧困状態に置かれれば誰でも起こり得る人間の処理能力の低下を認識することが大切だろう。こうした最新の学術的知見も踏まえつつ、貧困者の現状・ニーズに寄り添った介入の工夫が必要だ<sup>4</sup>。

## 2. SDGsとして民間レベルでの取り組み

子どもの貧困の解決には、もちろん行政による対応は重要だが、現在、民間企業で進められつつあるSDGsの取り組みも欠かせない。

その一つに雇用制度改革がある。例えば、長時間労働の削減は、親が子どもを見守る時間を増やすだろう。実際、ひとり親である女性の時間別就業率は、二人親の女性と比べて夕方以降も高くなっており(図表9)、帰宅している子どもと過

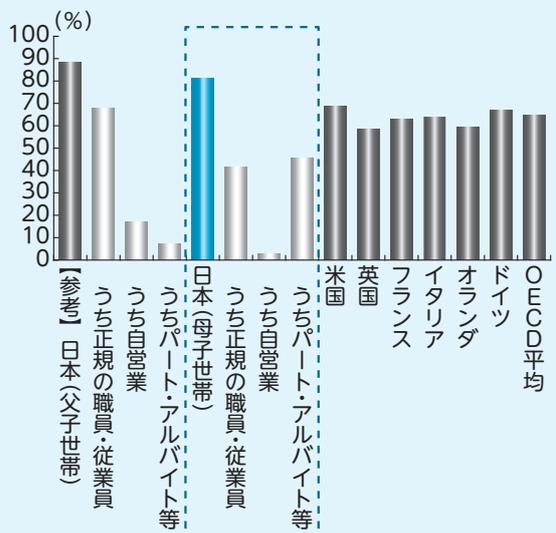


4) その他、貧困世帯に対する家賃補助や光熱・水道料金の補助なども、子どもの貧困対策として検討に値する。

ごす時間が短くなっている。さらに、日本の母子世帯の就業率は諸外国と比べて高い傾向にあることから（図表10）、むしろ日本における雇用面からの課題は、女性の賃金引き上げだ。こうした雇用制度改革により貧困世帯の生活時間や所得を確保していく努力は、特に日本で民間レベルから取り組むべき、重要な子どもの貧困対策だろう。

また、ソーシャルインパクトボンド（Social Impact Bond：SIB）による子どもの貧困支援もあり得る。具体的には、行政側がNPOなど民間事業者に子どもの貧困に関する事業を委託し、それに必要な資金をSIBにより調達する。あらかじめ設定した目標を達成すれば、報酬（リターン）を行政側から資金提供者に還元する。つまり、成果連動型の支払契約である。目標をどのように適切に設定するのかという点に課題はあるが、行政コストを抑えつつ、忍び寄る子どもの貧困をSIBにより民間資金から支援できる可能性を持っている。

図表10 OECD諸国における母子世帯の就業率(2014年)



（注）各国およびOECD平均の母子世帯の就業率は2014年。ただし、ドイツは2013年、日本は2011年と2016年の平均値。日本の母子世帯および父子世帯の内訳を示す棒グラフは構成割合を指す  
 （出所）厚生労働省「平成23年度全国母子世帯等調査」「平成28年度全国ひとり親世帯等調査」、OECD Family Databaseから大和総研作成

【参考文献】

- ・阿部彩 [2008] 『子どもの貧困－日本の不公平を考える』 岩波新書
- ・阿部彩 [2014] 『子どもの貧困Ⅱ－解決策を考える』 岩波新書
- ・阿部彩・鈴木大介 [2018] 『貧困を救えない国 日本』 PHP新書
- ・小塩隆士 [2012] 『効率と公平と問う』 日本評論社
- ・川口大司 [2016] 「持続的成長に向けての人的資本政策の役割」 内閣府経済社会総合研究所『経済分析』第191号 2016年、pp.94-120
- ・日本財団 [2015] 「子どもの貧困の社会的損失推計レポート」 2015年12月、日本財団
- ・森口千晶 [2017] 「日本は『格差社会』になったのかー比較経済史にみる日本の所得格差」『経済研究』Vol. 68、No. 2、2017、pp.169-189、一橋大学経済研究所
- ・Banerjee, A. V. and E. Duflo [2011] , POOR ECONOMICS: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty, Public Affairs. (アビジット・V・バナジー、エステル・デュフロ (著)、山形 浩生 (訳) [2012] 『貧乏人の経済学ーもういちど貧困問題を根っこから考える』 みすず書房)
- ・Hirsch, D. [2013] , “An estimate of the cost of child poverty in 2013,” Centre for Research in Social Policy, Loughborough University.
- ・Holzer, H. J., D. W. Schanzenbach, G. J. Duncan, and J. Ludwig [2008] , “The economic costs of childhood poverty in the United States,” Journal of Children and Poverty, Vol.14, No.1, pp41-61.
- ・McLaughlin, M. and M. R. Rank [2018] , “Estimating the Economic Cost of Childhood Poverty in the United States,” Social Work Research, Volume 42, Number 2, June 2018.
- ・Mullainathan, S. and E. Shafir [2013] , SCARCITY: Why Having Too Little Means So Much, Times Books. (センディル・ムッライナタン、エルダー・シャフィール (著)、大田直子 (訳) [2017] 『いつも「時間がない」あなたにー欠乏の行動経済学』 早川書房)

[著者]

溝端 幹雄 (みぞばた みきお)



経済調査部  
主任研究員  
担当は、日本経済 (中期予測)、  
経済構造分析 (地域・生産性など)