

子どもの貧困と社会保障制度



実践女子大学人間社会学部教授 広井 多鶴子

～要旨～

2013年制定の子どもの貧困防止対策推進法により、様々な貧困対策が実施されたが、いまだに日本の母子世帯の貧困率はOECDに加盟する44カ国中5番目に高く、ひとり親世帯と二人以上大人がいる世帯との差は2番目に大きい。なぜ日本の母子世帯の貧困率は高いままなのか。その背景には、現金給付によって生活保障を進める福祉国家政策から、就労支援によって「自立」を促進する「ワークフェア」政策への転換がある。そのため、今日の子どもの貧困対策は、貧困の原因を再配分の失敗ではなく、個々の家庭の「貧困の連鎖」と捉える。そして、母子世帯の子どもの生活と生存を保障するための児童扶養手当（現金給付）を抑制し、「無償化」などの教育支援（現物給付）によって、子ども自身が貧困の連鎖を断ち切るよう促す。子ども自身の努力に貧困の解決を委ね、再配分に対して十分責任を負わない今日の子どもの貧困対策こそが、母子世帯における深刻な貧困状態を固定化させてきた主な要因であると考えられる。

はじめに

戦後から1960年代半ばまで、厚生省にとって貧困の解消は最も重要な政策課題だった。1960年版の『厚生白書』は、「福祉国家への途」と題する特集を組み、国家の積極的な経済政策と社会保障政策によって、「貧困を追放することこそ、人間の自由と平等を名実ともに保障するゆえん」とであると明記した。また、当時、青少年非行の背景に貧困および貧困による家庭崩壊があるのは自明のことだった。

しかし、その後、貧困への関心は急速に失われていく。厚生省は1960年代半ばに貧困の集計

を止める¹⁾。1970年代になると、非行の原因は、貧困や家庭崩壊ではなく、主に核家族化や過保護・過干渉といった親の養育態度にあると見なされ、非行の「一般化」が言われるようになる。以後、日本社会にはもはや子どもの貧困や貧困による少年非行はほとんどなくなったかのように考えられてきた。

だが、2000年頃から、再び格差や貧困に社会の目が向けられるようになり、子どもの貧困が「再発見」される。2013年には議員立法により「子どもの貧困対策の推進に関する法」が制定され、翌2014年に「子どもの貧困対策大綱」が閣議決

定される（2019年、同法と同大綱改正）。そして、2023年に子ども家庭庁が設置されて、「子ども大綱」が制定され、翌2024年には子どもの貧困対策推進法が、「こどもの貧困の解消に向けた対策の推進に関する法律」に改正される。

こうして様々な貧困対策が行なわれるようになり、子どもの貧困率は改善に向かった。だが、問題が解消されたわけではない。だからこそ、子どもの貧困対策推進法は、子どもの「貧困解消法」に変わらなくてはならなかったのだろう。その大きな要因として、社会保障の問題がある。子どもの貧困対策は社会保障制度による現金給付の拡大に一貫して消極的・抑制的だったからである。貧困対策はなぜ社会保障給付に消極的なのか。以下、様々なデータをもとに考えていこう。

1 子どもの貧困率の推移

まず、子どもの貧困率の推移を見てみよう。2013年の子どもの貧困対策推進法制定以降、貧困率にはどのような変化があったのだろうか²⁾。

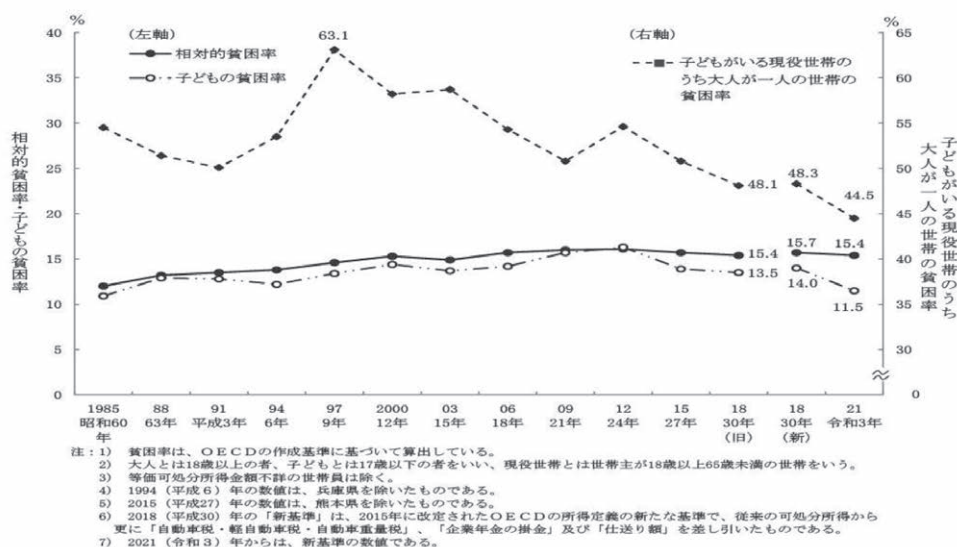
厚生労働省の「国民生活基礎調査」によれば、子どもの貧困率は2012年の16.3%から2021年

には11.5%に減少しており、ひとり親世帯の貧困率も、この間54.6%から44.5%へと10%ほど減少している（図1）。2018年以降、集計方法がOECDの新基準に変更されたため、単純な比較はできないが、子どもの貧困対策推進法制定以降、子どもの貧困率は一定程度減少していると言えるだろう。

では、日本の子どもの貧困率は、国際的に見るとどのような水準にあるのだろうか。OECDの国際比較調査FAMILY DATABASE（2024）によると、2021年の11.5%という日本の子どもの貧困率は42カ国中21位であり、OECD平均の12.4%より低い（図2）。また、日本は2018年から2021年にかけて貧困率を2.5%減少させており、この減少幅は13番目に大きい。日本は北欧諸国などに比べると、決して子どもの貧困率が低い国とは言えないが、OECD諸国の中位に位置しており、かつ、近年貧困率を低下させている国と言えるだろう。

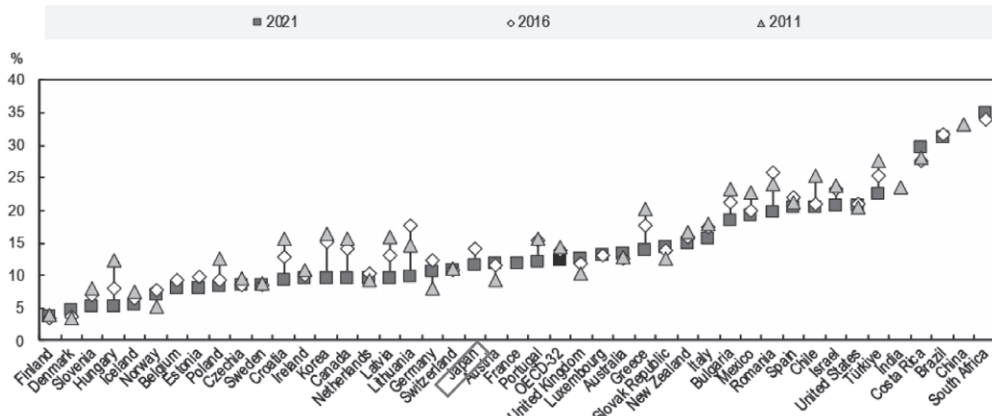
しかしながら、ひとり親世帯に関しては、図3にあるように、日本は貧困率の最も高い国の一つである。日本の44.5%という数値は、43カ

図1 子どもの貧困率と大人がひとり世帯の貧困率



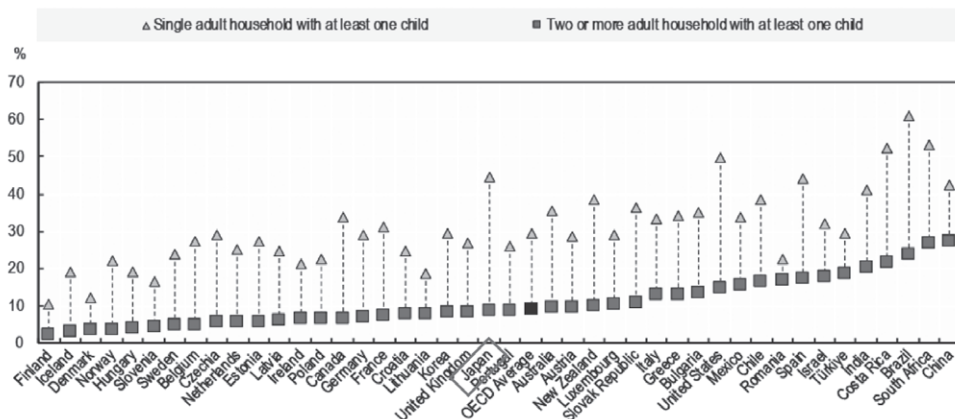
（資料）厚生労働省「国民生活基礎調査」（2022）9頁

図2 子どもの相対的貧困率（2011、2016、2021 年）
Chart CO2.2.B. Child relative income poverty rates, 2011, 2016, and 2021 or latest available year
Relative income poverty rate (%) for children (0-17 year-olds)



（資料）OECD（2024）FAMILY DATABASE p.2

図3 ひとり親世帯とおとな2人以上の世帯の貧困率（子どもひとりの場合）
Chart CO2.2.D. Poverty rates in households with children by household employment status, 2021 or latest available year
Relative income poverty rates (%), individuals in working-age households with at least one child, by household employment status



（資料）OECD（2024）FAMILY DATABASE p.4

国中、ブラジル（61.2%）、南アフリカ（53.1%）、コスタリカ（52.4%）、アメリカ（49.6%）に次いで5番目に高く、OECD平均29.3%を大きく上回っている。しかも、日本はひとり親世帯と2人以上大人のいる世帯（8.6%）との差が35.9%と大きい。これはブラジルの37.3%に次いで2位である。

以上のことからすると、日本の子どもの貧困率はOECD諸国の中で中位にあるものの、ひとり親世帯の貧困率が高く、ひとり親世帯と2人以上大人のいる世帯との格差が非常に大きい国

と言えるだろう。2021年の貧困ラインは127万円。ふたり世帯の場合は180万円、3人世帯は220万円である³⁾。ひとり親世帯の44.5%がこうした収入以下で生活しているのである。

なお、ひとり親世帯のうち、約9割が母子世帯である（「国民生活基礎調査」）。厚生労働省の「被保護者調査」（2025）によれば、2023年の母子世帯の生活保護の保護率は10.8%。ひとり親世帯の貧困率44.5%からすると、母子世帯の生活保護の捕捉率はかなり低い。多くの母子世帯が、貧困ライン以下の収入にもかかわらず、生

活保護を受けていないのである。

2 稼働所得の増加と母子世帯の貧困

なぜ日本のひとり親世帯の貧困率は高いのか。この点にかかわって、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングの小林庸平ら（2023）が、「国民生活基礎調査」のデータをもとに興味深い分析をしている（図4）。2021年の子どもの貧困率の低下は、共働きの正社員の増加や賃金の上昇による稼働所得の増加が主な要因であり、「社会保障等の充実によるものではない」というのである⁴⁾。

実際、「国民生活基礎調査」によれば、18歳未満の児童のいる世帯の平均稼働所得は、2012年の603万円から2024年には761万円へと増えており、母子世帯の稼働所得も、179万円から267.2万円へとかなり増加している。図4にあるように、ひとり親世帯において、貧困線よりぎりぎり下の可処分所得100～120万円の層が減り、200～240万円の層が増えたのはそのためだろう。

だが、他方で、100万円以下の「最貧困層」が増加している。小林らが指摘するように、ふ

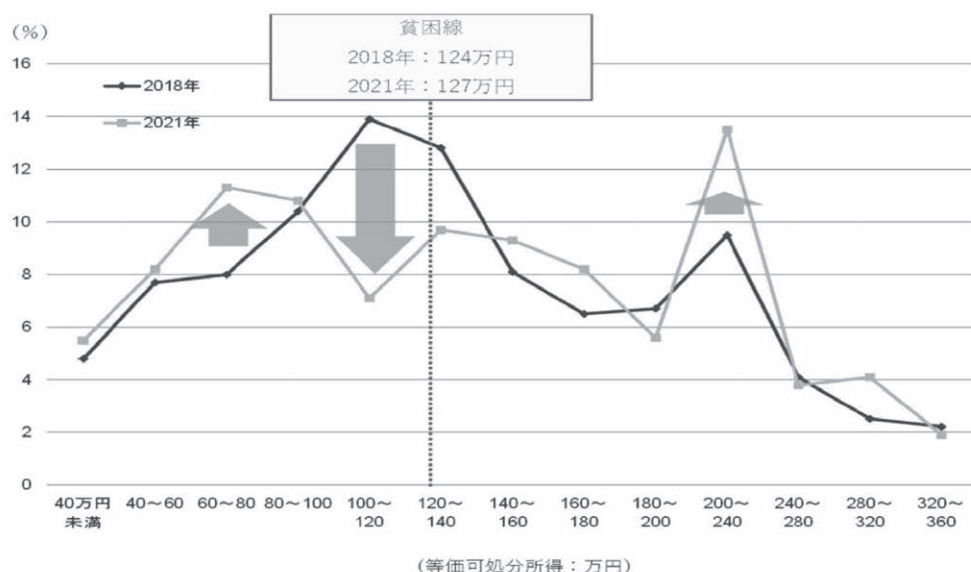
たり親世帯が共働きによって収入を増加させたのに対し、母子世帯の就労率はもともと高く⁵⁾、働き手を増やすことが難しい。子どもの貧困対策は母子世帯への就労支援に力を入れているが、社会保障給付が増えない中、稼働所得を増やせずに困窮するひとり親世帯がかえって増えているのである。

3 社会保障給付費の推移

では、社会保障給付はどのように推移してきたのか。以下、主に、子どもを養育する一般世帯を対象とした「児童手当」と、ひとり親世帯を対象とする「児童扶養手当」について見ていこう。

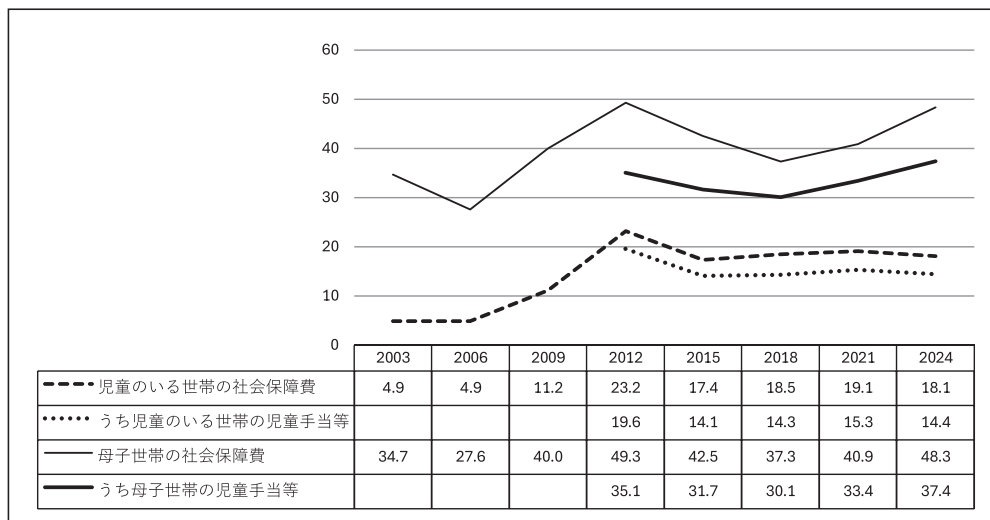
図5は、児童のいる世帯と母子世帯が受給した社会保障関係給付費の推移である。これによると、どちらの世帯も社会保障費が最も多かったのは子ども手当が支給された2012年であり（子ども手当2010年4月～2012年3月）、子どもの貧困対策推進法の制定によって社会保障給付が増えたとは言えない。母子世帯の社会保障費は2024年に増えるが、それ以前は2012年よ

図4 大人ひとり世帯の子どもの可処分所得の分布



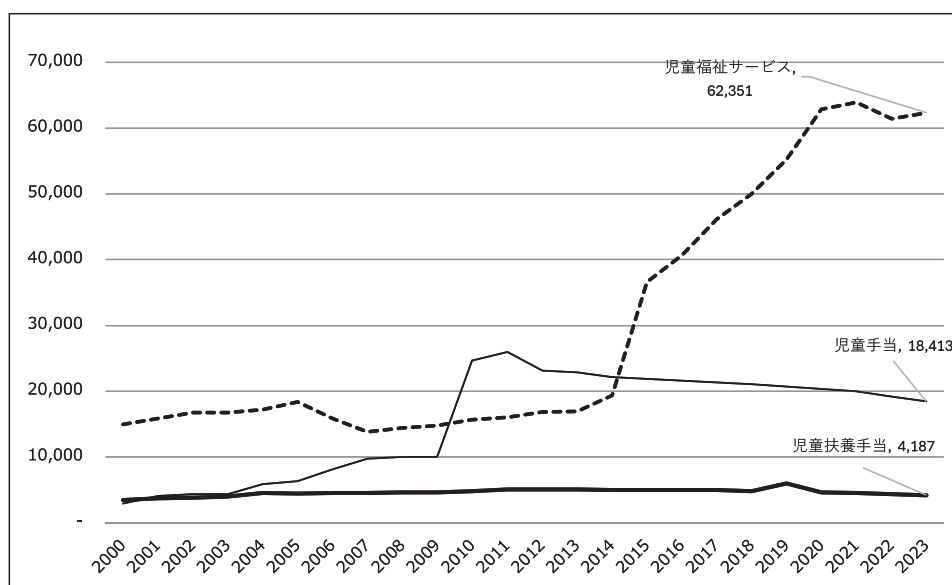
(出所) 小林庸平ら（2023）『『子どもの貧困率』はなぜ下がっているのか？－統計的要因分析－』

図5 児童のいる世帯と母子世帯の社会保障給付金（万円）



（資料）厚生労働省「国民生活基礎調査」（各年）
「社会保障費」には、雇用保険、児童手当、児童扶養手当、現物給付を除く生活保護などの現金給付が含まれているが、公的年金・恩給は除く。

図6 児童・家族関係の社会保障給付費（億円）



（資料）国立社会保障・人口問題研究所（2025）「令和5年度社会保障費用統計」

り少ない。

図6は、社会保障給付費の中の「児童・家族関係給付費」の総額である。保育園などの「児童福祉サービス」は、少子化対策の一環に位置づけられたことにより急増している（幼児教育・保育「無償化」2019年）。だが、児童手当は、子ども手当によっていったん急増したものの、

2013年以降は拡充されておらず、近年は年少人口の減少により減っている。

もっとも、2023年の閣議決定「子ども未来戦略」の「加速化プラン」により、児童手当は2024年10月より大幅に拡大されることになった⁶⁾。所得制限が撤廃され、給付期間が高校生まで延長されるとともに、第3子以降の支給額

が1.5万円から3万円に増額されたのである。しかしながら、今回の児童手当の拡大は、少子化の流れを「反転」させるためであり、多子世帯への支援は拡大するものの、貧困世帯への支援は意図していない。

一方、ほとんど変化がないのが児童扶養手当である。図7は図6から児童扶養手当を取り出したものである。「国民生活基礎調査」によると、母子世帯の数は、2000年は約59.7万世帯だったが、2013年のピークには82.1万世帯まで増加する。それにともなう、児童扶養手当は受給者数も支給総額も増えた（2010年から父子世帯にも支給）。だが、それ以後、支給総額は、所得制限を緩和した2019年を除き、ひとり親世帯の減少とともに減少していく。子どもの貧困対策によってひとり親世帯に対する児童扶養手当がとくに拡充されたわけではないのである。

4 母子家庭に対する児童扶養手当の抑制

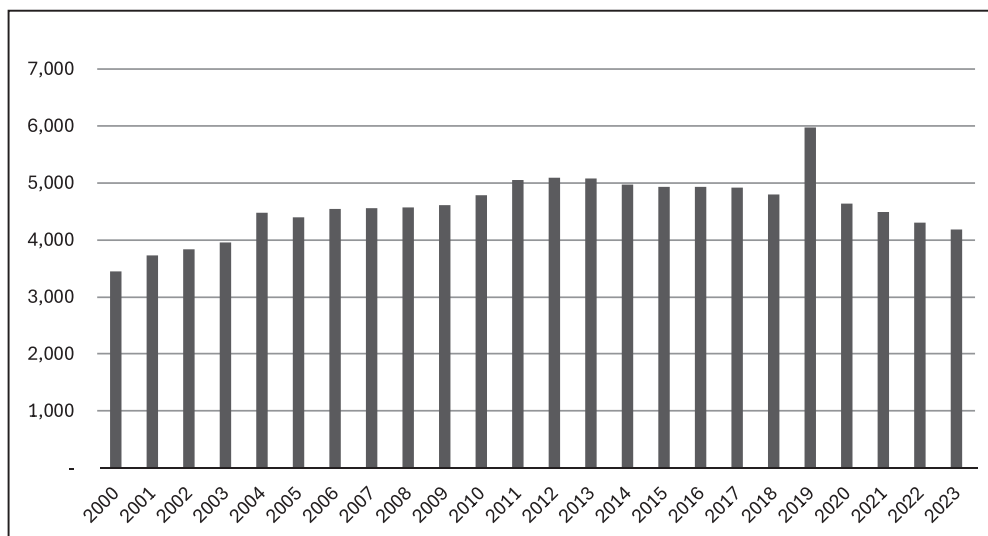
このように、子どもの貧困対策は児童扶養手当の拡大に消極的だが、その背景には、現金給付による生活保障費を削減し、就労支援によって「自立」を促進する「ワークフェア」

(work+welfare) という政策理念がある。

児童扶養手当法は1961年に「国」が母子世帯の「児童の福祉の増進を図る」ことを目的に制定された(第1条)。だが、1985年の法改正により、同条文から「国」という文言が削除され、「家庭の生活の安定と自立の促進に寄与する」という一文が加わる。それとともに、支給額が全部支給と一部支給に分けられ、全部支給の所得制限(子どもひとりの場合)が年収361万円から171万円へと半分以下に引き下げられる。児童扶養手当の「所得保障機能」が大幅に縮小されたのである⁷⁾。

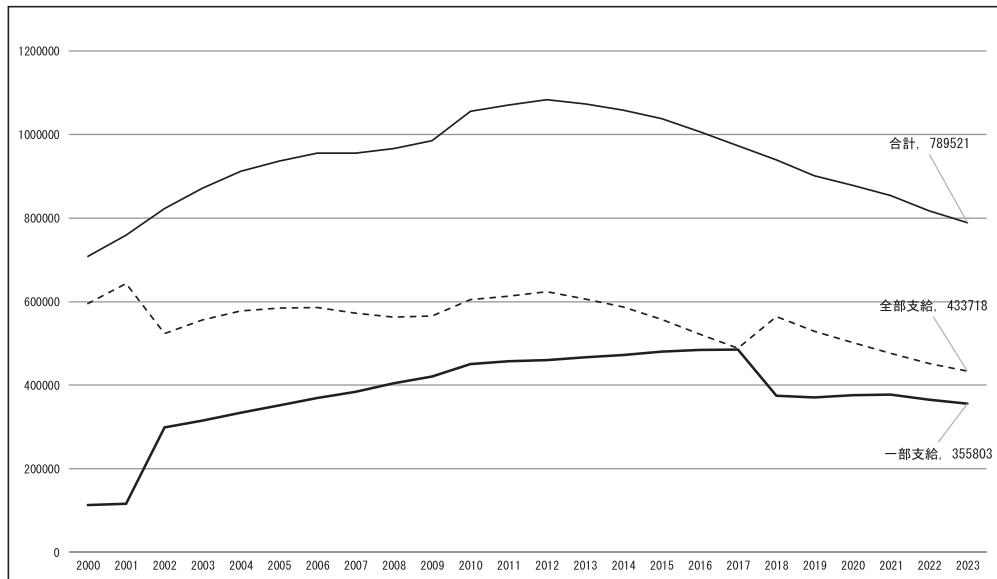
2002年には、小泉政権のワークフェア政策により、受給者は「自ら進んで自立を図り、家庭の生活の安定と向上に努めなければならない」という条文が加えられる(第2条2項)。そして、受給5年後に最大半額にまで減額することが可能な「一部支給停止制度」が導入され、全部支給の所得制限が年収130万円に引き下げられる。こうして、児童扶養手当は、国が母子世帯の児童の福祉を図るために所得保障をする制度から、離別や死別などによって生活が急変した母子世帯の「自立」を促進するための制度へと位置づ

図7 児童扶養手当支給総額(億円)



(資料) 図6と同じ

図8 児童扶養手当の受給者数（人）



厚生労働省「福祉行政報告例」（各年）

け直され、収入の低い母子世帯であっても、児童の福祉は、基本的に母親自身が「第一義的責任」を負うべきものとされたのである⁸⁾。

とはいえ、2016年以降になると、児童扶養手当は緩慢ながら拡充に向かう。第1子の給付金額は1990年代半ばから月額4万円台でほとんど変わらないが（物価スライド制により、2025年は46,690円）、第2子以降については、2016年に31年ぶりに5,000円から10,000円に上げられた。第3子以降は、2016年に3,000円から6,000円に上がり、2024年には第2子と同じ約1万円になった。所得制限も緩和され、全部支給の所得制限は、子どもひとりの場合、2018年に年収130万円から160万円へ、2024年には190万円になった。

このように、子どもの貧困対策により、1980年代半ば以降切り詰められてきた児童扶養手当は30年ぶりに拡大に向かうことになった。だが、2024年の190万円という所得制限額は、貧困ライン（180万円）をわずかに上回る程度の金額であり、2002年以前の204.8万円より低く、1985年以前の361万円には遠く及ばない。それ

は、所得制限の緩和が、「働き控えに対応し自立を下支えする観点」⁹⁾によるものだからであって、子どもの貧困を解消して、ひとり親世帯の「生活の安定」や「児童の福祉」を図るためではないからだろう。

子どもの貧困対策が児童扶養手当の拡充にいかに関与したかは、図8からもうかがえる。2001年には全受給者の84%を占めていた全部支給は、2002年の所得制限の強化により63.7%に急減し、以後50%程度にまで漸減。2018年の所得制限の緩和により、全部支給の受給者はいったん増えたものの、以後再び減少する（2023年54.9%）。母子世帯の稼働所得の増加が背景にあるとはいえ、子どもの貧困対策によって、児童扶養手当を抑制するワークフェア政策が転換されることはなかったのである。

おわりに

以上のように、近年、少子化対策としての社会保障給付が拡大する一方で、子どもの貧困対策推進法制定以後も、貧困世帯に対する社会保障給付は抑制されてきた。それは、子どもの貧

困対策が、経済支援ではなく、就業支援による貧困世帯の「自立」を推進してきたからである。また、経済支援（現金給付）か教育支援（現物給付）かという二項対立図式の中で、経済支援を後回しにして、教育支援を拡大してきたからでもある。実際、生活保護世帯の子どもに対する「進学準備給付金」の創設（2018年）や、高等教育の授業料の減免措置と給付型奨学金を拡充する「修学支援新制度」（2020年）等々、これまでなかった教育支援が行われてきた。

だが、それにしても、子どもの貧困対策は貧困世帯に対する社会保障給付に対して、なぜこれほど消極的・否定的なのか。それは、財政や財源の問題ではない。1960年代の貧困対策が、貧困の原因を社会全体の再配分の失敗として捉えたのに対し、今日の子どもの貧困対策は、貧困の原因を「貧困の連鎖」、つまり、基本的に個々の家庭の問題として位置づけるからである。そのため、子どもの貧困対策では、子ども自身が親から自立して「貧困の連鎖」を断ち切るよう、教育機会や就労のチャンスを拡大することが基本的な施策となる。国家は支援をしても、貧困を解決するのは子ども自身なのである¹⁰⁾。

2024年制定の子どもの貧困解消法でも、こうした基本方針は変わらない。同法により、国は子どもの「現在の貧困」の解消と「将来の貧困」の予防に向け、様々な対策を策定し実施する責務を負うが（第4条）、貧困の解消そのものに責任を負うわけではない。同法が、「こどもの貧困に関する指標」として、「ひとり親世帯の養育費受領率」や「生活保護世帯に属することの大学の進学率」などを挙げながら（第9条2）、児童扶養手当の受給率や奨学金の受給率、生活保護率などを指標として掲げないのはそうした国のスタンスを表しているだろう。

こうした子どもの貧困対策によって、母子世

帯の高い貧困率と二人以上大人のいる世帯との格差が温存されてきたものと思われる。阿部彩（2023）は、ユニセフの調査から、日本の「社会保障制度の再分配機能（貧困率の削減機能）」は他国に比べて大幅に小さく、そうした現象がデータの存在する1980年代から続いていると指摘している¹¹⁾。日本は先進国の中で、社会保障による再分配機能が最も働いていない国の一つであり、社会保障によってではなく、親の就労によってかろうじて貧困率を低下させている国なのである。

【注】

- 1) 厚生省は、「厚生行政基礎調査」に掲載していた貧困率の推計値を1965年以後公表しなくなった。阿部彩「貧困統計ホームページ」<https://www.hinkonstat.net/> 日本の貧困 /1- 歴史 /
- 2) 総務省の「全国家計構造調査」でも子どもの貧困率を集計しているが、本稿では国際比較の観点から、OECDの調査で用いられている厚生労働省の「国民生活基礎調査」を参照した。
- 3) 子ども家庭庁（2024）「ひとり親家庭等に対する施策・制度について」
https://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/keikaku_kanshi/siryo/pdf/ka34-4.pdf
- 4) 小林庸平・平安乃・横山重宏（2023）「『子どもの貧困率』はなぜ下がっているのか？—統計的要因分析—」三菱UFJリサーチ&コンサルティング「レポート」https://www.murc.jp/library/report/seiken_230814_02/
なお、小林庸平・横山重宏（2017）は2015年の子どもの貧困率低下についても同様の分析を行なっている。「『子どもの貧困率の低下』の背景を探る」同「レポート」https://www.murc.jp/library/column/sn_170728/
- 5) 厚生労働省（2021）「全国ひとり親世帯等調査」

によると、母子世帯の母の就労率は 86.3%。うち、常用雇用は 48.8%。同調査は、2023 年より子ども家庭庁に移管。

- 6) 「子ども・子育て支援金」の問題点については、以下の論文参照。北明美 (2025) 「『子ども・子育て支援金』が子育て支援策と社会保障にもたらす変質と矛盾のゆくえ」『大原社会問題研究所雑誌』805 号
- 7) 児童扶養手当制度について、詳しくは堺恵 (2020) を参照。『児童扶養手当制度の形成と展開—制度の推移と支給金額の決定過程』晃博書房
- 8) 子どもを養育する親の「第一義的責任」については、拙稿 (2019) 参照。「親の『第一義的責任』論の戦後政策史—国家と家庭の関係はどう変わってきたか」『日本教育法学会年報』第 48 号、有斐閣
- 9) 子ども家庭庁 (2025) 『令和 7 年版こども白書』p.164
- 10) 子どもの貧困対策が貧困の自己責任化・個人化をもたらすことについては、拙稿 (2021) 参照。「子どもの貧困対策と家族—子どもへの教育支援の拡大は何を意味するのか」『日本教育政策学会年報』第 28 号
- 11) 阿部彩 (2023) によれば、日本の再配分前の子どもの貧困率は 34 カ国中最も低いが、再配分後は 13 位に後退する。「ユニセフイノチェンティ研究所レポートカード 18『豊かさの中の子どもの貧困』日本についての解説」<https://www.unicef.or.jp/news/2023/0209.html>

ひろい たづこ

実践女子大学人間社会学部教授
東京大学大学院教育学研究科博士課程満期退学
家族や親子関係に関する言説・制度・政策史

主な著書

「教育と家族論の現在」日本教育学会『教育学研究』第 86 巻 2 号、2019 年
「学校と家庭の教育責任の変容」大桃敏行・背戸博史編『日本型教育の再検討』岩波書店、2020 年
