

# 「子ども手当」は社会手当か、公的扶助か

阿部 彩

国立社会保障・人口問題研究所  
国際関係部第2室長

## はじめに

アメリカの大学で初めて社会政策論を習った時、教授になぜ普遍的に国民に給付を配布するプログラムが多いスウェーデンの方が、ミーンズテストを課すプログラムが多いアメリカよりも貧困率が低いのか質問したことがある。スウェーデン出身のその教授は、「普遍的制度のほうが中流層の支持を継続して受けられるのに対し、貧困層に対する公的扶助は縮小圧力を受けやすい」と答えた。彼は政治学者であり、政策に対する国民意識の重要性を重んじていたからであろう。しかし、工学部出身であった私は高所得者に対しても給付を行うことが無駄に思えて納得できなかった記憶がある。奇しくも、それから10数年たった今、まったく同じ問題が日本の現実の政策立案過程で論じられている。民主党政権のマニフェストの目

### あべ あや

タフツ大学フレッチャー法律外交大学院卒。博士。専攻は開発経済。国際連合、海外経済協力基金（現国際協力機構）を経て1999年より現職。

著書に、『子どもの貧困』（岩波書店2008）、『生活保護の経済分析』（共著 東京大学出版2008）、『日本の経済格差と貧困：研究の蓄積』（福原宏幸編『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社2007）など。

玉である「子ども手当」や「高校無償化」に所得制限をつけるかどうかの議論である。これについては、新聞の社説からテレビ討論、インターネットのブログまで実に活発に意見が出されており、まさに、国民的議論となっている。残念なことに、今日に至っても、私の中で100%納得する回答は得られていない。そこで、本稿では、普遍的給付（所得制限なし）と選別的給付（所得制限あり）の両者を訴える論点を整理し、「子ども手当」における議論の材料としていただきたい。

## 1. さまざまな論点

### (1) 政治的議論

まず、注目するのは政治的な観点からの国民の支持である。10数年前の教授の回答に反して、日本の世論は所得制限を設ける意見が圧倒的に多い。11月に行われた毎日新聞の全国世論調査では、「所得制限を設けるべき」との回答が57%、「一律支給」は15%であった（毎日新聞2009年11月25日朝刊）。同様に産経新聞が報じた世論調査でも、「一定の所得制限を設けるべきだ」との回答が64.1%、「公約通り一律の給付を行うべきだ」は19.3%であった（産経ニュース、2009年11月23日）。また、ライブドアのネットリサーチでは「所得制限なし」に反対が69.5%、賛成が30.5%であった（ライブドア2009）。一般国民の多くは普遍的給付を「ばらまき」と感じており、高所得層への給付を快く思っていないようである。

## (2) 理念的議論

一方で、普遍的給付を支持する人々の多くが挙げられる理論的正統性 (justification) は、子どもを私的財産としてのみ見るのではなく、社会全体に価値があるものと認識し、子ども手当や高校無償化は、子育ての負担を社会全体の役割として行うことを体現するものである、というものである。民主党のマニフェストでは、子ども手当を「次代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体で応援する」ものとしており、正にこの理論的正統性に所得制限を設けないとする基軸をおいている。これに対する反論は、そもそも、日本においては子育てを社会共有の役割として国民的合意があるとも言えない状況であるという指摘であろう。実際に、前掲の毎日新聞の調査でも、「子ども手当」そのものの賛否についてさえ、国民の支持を圧倒的に得られているという状況ではない。すでに導入がほとんど確実となった11月の時点での調査であるにもかかわらず、子ども手当に対する賛成が54%、反対が39%であり、その差はわずか15%である (毎日新聞2009年11月25日朝刊)。

## (3) 労働に対する影響

また、所得制限に対する反論は、労働経済学からも指摘される。所得制限は、どのような形であっても、人々 (特に女性) の労働供給を歪める結果となりかねないからである。たとえ給付額を所得が上がるにつれて給付を減額する制度設計にし、限界税率を一定範囲内に収めるとしたとしても、労働供給への影響が生じる可能性があることは否定しようもない。しかし、このような問題は現行の児童手当や保育所の保育料設定、そして何よりも社会保障制度や税制に既に存在するさまざまな歪みの影響に比べて、どれほど子ども手当のそれが大きいのか、それほど大きいのでなければ、まず、その他の現行制度を直すべきではないか、という反論もあろう。

## (4) 運用面に関する議論

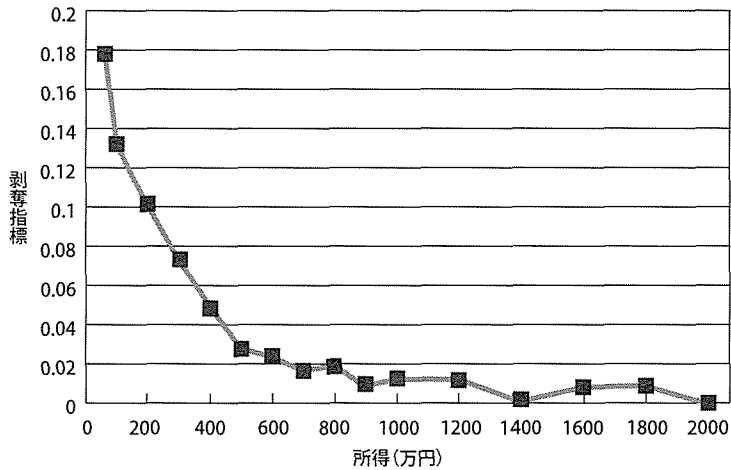
所得制限に対しては、運用面からも批判されている。この議論は、「真の貧困者」を把握することが難しいという点に集約される。例えば、「真の貧困者」を判定するためには、所得だけではなく、資産をきちんと把握する必要があり、それには行政的コストがかかるし不正確であるという指摘、日本ではそもそも自営業者などの所得の捕捉が不十分であるという指摘、などである。このような指摘は真実であるとはいえ、生活保護制度など所得以外にもさまざまなミーンズテスト (貯蓄、住宅などの財産、労働能力、扶養義務のある家族など) を課する制度以外の、すべての低所得者に対する制度に共通する問題であり、そのみを理由に子ども手当や高校無償化に所得制限を課すことをよしとしない理由とはならないであろう。実際には、生活水準と所得はかなり高い相関があり、低所得は万全ではないものの貧困を表すよい代替変数である。しかし、このような指摘が、低所得者向けの制度に対する国民の支持を脅かす要因となっていることも事実である。

## 2. 子どもの貧困と格差の視点から

子ども手当を普遍的に給付することに対する一番大きな批判は、それが子どもの貧困の解消や子ども間の格差の緩和という観点からは、効率的ではないという点であろう。これについては、筆者の専門分野でもあり、詳しく述べたい。

この議論は、換言すると、子ども手当が社会手当か、公的扶助か、という議論である。前述のように、「子ども手当」を、子育ては社会全体の責任であるという発想に基づき、子ども一人ひとりの権利としての社会手当であると理解すれば、所得制限は課さず全ての子どもを対象とする設計となる。逆に、「子ども手当」は子どもの貧困対策や低・中間層の子育て費用の軽減を図る「低所得者対策」と理解すると、高所得層へ多額の給付を行う合理的理由付けが難しくな

図1 所得階級別 平均剥奪指標



出所:阿部(2006)

る。むしろ、同じ財源規模であるならば、所得制限を課して、より多くの資源をニーズの高い子どもに給付すべきであるという主張がなされるであろう。これは、ニーズを根拠として公的給付を行う「公的扶助」の理論である。

### (1) 子どもの貧困「率」への影響

それでは、普遍的な子ども手当は、子どもの貧困・子ども間の格差に役にたつのであろうか。この議論をするために、いくつかの論点に分けて考えてみることにしたい。まず、子ども手当は子どもの相対的貧困を削減することにどこまで寄与するか、という論点である。議論を始める前に相対的貧困の概念を確認しておこう。相対的貧困の概念では、人々がある社会において機能するためにはその社会において一般的に享受されている「普通」の生活レベルから一定距離内の生活レベルが必要と考え、そのような生活を享受することができない状態を相対的貧困と定義する。一般的に用いられる所得ベースの相対的貧困率は、世帯人数で調整した世帯所得（等価世帯所得）が社会全体の中央値の50%に満たない世帯に属する人数の（総人口に占める）割合（社会全体の貧困率）または、子どもの（総子ども数に占める）割合（子どもの貧困率）と定義されている。この方法で計算された子

どもの貧困率は、子ども手当によって若干減少する。何故なら、普遍的子ども手当の支給によって社会全体の所得分布が変化するものの、子どものある世帯は全世帯の3分の1ほどに過ぎないため、子ども手当によって、子どものある全ての世帯の社会全体における所得ポジションが上昇するからである。しかし、これは、80歳の高齢者や、23歳の若者などに比べて、子どもの相対的状況が上昇するということを指しており、むしろ、子どもの観点からは、このような比較よりも同年齢層のほかの子どもに比べてのrelative positionのほうが重要かもしれない。ほかの子どもに比べて著しく生活水準が低いこと、それが子どもの貧困だからである。

### (2) 相対的剥奪 (Relative deprivation) に対する影響

それでは、普遍的給付は、子どもの貧困に意味がないのか。筆者はそう考えていない。その根拠は、相対的剥奪と所得との関係にある（図1）。同図における相対的剥奪指標とは、「必要な時に医者に行くことができない」「1年に1回程度も家族旅行に行くことができない」「家族専用のトイレがない」など実質的な生活の必需品（必需項目）と判断される項目の充足度を表す（詳細は阿部2006を参照のこと）。こ

れら必需項目は、一般国民の過半数が「現在の日本の社会において普通に生活するために絶対に必要なもの」とする項目であり、具体的な最低生活に不可欠なものということができる。この指標と所得の関係は線形ではなく、ある一定の所得以下においては剥夺指標が急速に上昇する。このことから、同じ給付額であっても、高所得層に対する最低生活の充足度の変化に比べ、低所得層では大きな上昇をもたらすことが示唆される。もちろんこれは、高所得層においてはほとんどこれら必需項目が満たされているからであるが、最低生活を享受できていない世帯にとって、子ども手当は（他の世帯よりも）大きな意味をもつことが示唆される。

関西社会経済研究所が行った調査<sup>1</sup>によると、15歳以下の子どもがいる世帯（サンプル数=267）が子ども手当の使途としたのは「貯蓄」が最も多く（37.0%）、次に「子どもの保育・教育サービス」（30.6%）となっている（関西社会経済研究所2009）。また、所得階層別には高所得層ほど「保育・教育サービス」が多くなっており、関西社会経済研究所（2009）はこれを「教育投資の格差拡大」として教育クーポンを提唱している。しかしながら、貧困による不利は必ずしも教育投資という経路によるものではない（阿部2008）。むしろ、高所得層であれば当然享受しているであろう子どもための物品購入や家族の旅行、レジャーなどの「生活のゆとり」が、家庭内のストレスの解消や、子どもの疎外感の解消には、教育投資と同様に重要なのである。

### (3) 財政的な観点から

子どもの貧困に関して、普遍的な子ども手当が望ましくない一番大きい理由は財政的なものである。原案の子ども手当の26,000円という額は、児童扶養手当の半額ほどにしかならず児童扶養手当の所得制限以下に暮らしているふた親世帯や父子世帯<sup>2</sup>にとっても不十分であろう。母子世帯であっても、児童扶養手当を約7割が受給しているが、それをもってしても貧困率が6割を超えること（内閣府2009）を考

ると、26,000円が貧困世帯にとっては如何に不十分な額であるか想像がつく。貧困の解消という観点からは、教育や保育、医療サービスなどの現物給付も欠かせないが、これらが子どもの貧困に十分に対処していないことは既に指摘済みである（阿部2008）。

しかしながら、普遍的子ども手当には5.3兆円という財源が必要であり、貧困の子どもに対する「底上げ」の政策、貧困世帯に対する追加的給付や、そのほかの現物給付の拡充を不可能にしてしまう可能性がある。ましてや、子ども手当をもって子どもの貧困対策をしていると過信し、そのほかの対策を打たなくなってしまうことが怖いのである。

## 3. 普遍的サービスと累進的負担構造

しかしながら、上記の論争は、いささか短絡的である。何故なら、上記の論争は「給付」という同じ大きさのパイをどのように分割するか、という話だけをしており、そもそも、そのパイをどれくらいの大きさにし、どのように調達するか、という話にはいっさい触れていないからである。パイの大きさと調達方法とは、負担の大きさと分配を表す。普遍的な「社会手当」と累進的な税制（社会保険料も含む）を組み合わせることで、貧困層にやさしく、かつ、給付面では一律なシステムを構築することは可能である。つまり、格差是正は負担の側面に対応し、給付の側面は普遍的に行うこととなる。もちろん、普遍的な制度は大きな財源を必要とするので、税制もそれ相応に累進性が高いものとする必要があり、結果として（子どもがある世帯であっても）高所得層の負担増となることも十分に考えられる。

ところが、日本の税制を顧みると、国民負担率は低く、税の再分配度もOECD諸国の中でも最低レベルにある。そのような中で、社会手当を拡充しようというのが、混乱のもとなのである。増税まで視野に含めて、子ども手当の所得制限の可否をたずねた時、どれくらいの人々が自分には便益がないとわかっている制度のために増税を納得するか、それは疑問である。

## 4. 子どもの貧困の解消に向けて

これらを総合して判断をすると、普遍的子ども手当は子どもの貧困に対して一定の効果はあると考えられる。しかし、子ども手当と高校無償化だけでは不十分であることも確かである。子どもの基本的人権として保障されるべき衣食住、子どもの健全な発育に不可欠な安定的環境、医療サービス、保育サービス、そして、義務教育を、全ての子どもに確実に保障するためには、現金給付ではなく、現物給付が必要であろう。これには、子どもの医療費の無償化<sup>3</sup>、給食（できれば朝食）の無償提供、そして、現在、義務教育であっても諸費用がかかる学校生活そのものの保障<sup>4</sup>なども含まれる。一方で、家庭の貧困による悪影響（例えば、親の金銭的ストレスや親が多重労働することによるケア不足）は現金給付のみでは緩和できないものもある。現金給付と現物給付の両輪が必要なのである。

さらに、普遍的な給付だけではなく、追加的な「底上げ」対策も不可欠である。アメリカの初等・中等教育の長官補佐を務めたニューマンは、その著書の中で貧困の子どものアウトカムを改善するためには、不利を負っている子どもたちに対して、通常の子どもに対するプログラムよりも、より集中的（intensive）で、より質の高いプログラムが必要であると言う（Neuman2009）。市場経済の結末として、家庭における不利が生じるのであれば、それを積極的に解消するのが政府の役割である。■

（本資料のデータ・見解はすべて筆者個人のものであり、筆者の属するいかなる団体のものではありません。）

### 《参考文献》

- 阿部彩(2008)『子どもの貧困 - 日本の不公平を考える -』岩波書店。
- 阿部彩(2006)「相対的剥奪の実態と分析：日本のマイクロデータを用いた実証研究」社会政策学会編『社会政策における福祉と就労（社会政策学会誌第16号）』法律文化社：pp.251-275。
- 関西社会経済研究所(2009)『子ども手当等に関する全国1,000世帯アンケート調査結果』2009.12.1., KISER HP.
- 毎日新聞 2009年11月25日朝刊  
産経ニュース 2009年11月23日  
<http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/091123/plc0911231726005-n1.htm>
- ライブドア(2009)「子ども手当の所得制限なし：反対？賛成？」  
<http://research.news.livedoor.com/r/34522>
- Neuman, Susan (2009) *Changing the Odds for Children at Risk*, Westport: Praeger Publishers.

### 《注》

- 1 「子ども手当等に関する調査」（2009年11月7日～8日、ウェブアンケートによる全国の20歳代から60歳代の1,000人を対象とした調査（関西社会経済研究所2009）
- 2 父子世帯については児童扶養手当の支給対象となることが既に決まっている
- 3 子どもの医療費無償化については、既に自治体によって取り組まれているが、その対象年齢、所得制限などの制度設計は各自自治体によって異なり、全国的な取組の必要性が指摘されている（乳幼児医療費無料制度を国に求める全国ネットワーク HP）。基本的には就学前の児童を対象としているが、2008年4月現在にて、全国の自治体の86.1%は就学後の児童についても通院を、97.2%が入院を助成している。
- 4 イギリスの著名な団体 Child Poverty Action Group が発表している「子どもの貧困ゼロ社会への10のステップ」は、ステップの一つとして「全ての子どもが教育の必需品（給食費、制服、活動費）への完全なアクセスがあること」を挙げており、授業料や教科書だけでは教育が保障されないことを訴えている。