

# 社会的投資による社会の底上げ

—イギリスの子どもの貧困対策—

濱田 江里子

上智大学法学部特別研究員

## 子どもの貧困解消への取り組み

日本の子どもの貧困が耳目を集めるようになって久しい。日本の子どもの貧困率、すなわち18歳未満の子ども全体に占める日本の住民の等価可処分所得(世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得)の中央値(50%)の半分以下の所得で暮らす子どもの割合は2012年度時点16.3%であり、過去最悪を記録した。経済的に困窮している家庭の子どもが給食費や学用品を購入するために支給される就学援助の受給率は過去10年間上昇を続けており、2012年度には過去最高の15.6%となった。このような状況を改善すべく、2013年6月に超党派の議員立法により「子どもの貧困対策推進法」が成立し、2014年8月には「子どもの貧困に関する大綱」が閣議決定された。しかし大綱では子どもの貧困率の削減目標値といった具体的な

数値目標の設定は見送られ、児童扶養手当の増額や返済義務のない給付型奨学金といった経済的支援は盛り込まれなかった。2014年度には生活保護の引き下げに連動し71の自治体で就学援助の所得基準が引き下げられ、子どもの貧困対策に逆行する動きも展開している。

子どもの貧困解消にはいかなる方法が有効なのだろうか。本稿では1990年代末から子どもの貧困対策を政策課題として推進し、一定の成果を上げたイギリスの取り組みを検討する。イギリスでは1979年から1997年の間に13%から26%まで子どもの貧困率が上昇したが、1997年から2010年までの間に26%から18%へと約3割低下し、特にひとり親世帯の子どもの貧困率は46%から22%へと半減している<sup>1</sup>。イギリスはなぜ子どもの貧困を削減できたのか。本稿では1997年に発足した労働党政権に遡ってイギリスの子どもの貧困対策を社会的投資の観点から考察し、子どもの貧困解消に有効な方策を考えたい。

### はまだ えりこ

上智大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学。修士(法学)。専門分野は、政治学(比較福祉国家論、若年就労支援政策)。2013年4月より現職。

論文に「21世紀における福祉国家再編のあり方と社会政策の役割：社会的投資アプローチ(social investment strategy)の検討を通じて」『上智法学論集』(2014年)、「自立支援から社会的支援の提供へ：自民党政権と民主党政権における若年就労支援政策の比較」『上智法学論集』(2013年)など。

## 社会的投資のバリエーション

社会的投資はヨーロッパや韓国で福祉国家再編を語る包括的用語として注目を集めてきたが、大きく2つのパターンに分類できる(濱田2014)。1つ目はアンソニー・ギデنزに代表される「第三の道」路線であり、もう一方はエスピン＝アンダーセンを代表とする社会民主主義に根ざした議論である。

「第三の道」的な社会的投資では、子どもは将来の労働力として重要な「投資」対象となる。子ども期の貧困に由来する低学歴や低技能は、成人後に労働者として知識基盤型経済で活動する際に必要な専門資格や認知能力・非認知能力の欠如を招き、十分な経済活動に従事できない事態は個人と国家の双方に対し経済的な損失をもたらしかねない。そのような状態を回避するために、「第三の道」は子どもの教育や技能形成への投資を重視する。すなわち「第三の道」路線は子どもを労働者予備軍と捉え、彼らの潜在能力を最大化することで将来的に得られる経済的見返りに期待しながら、現在の子どもの人的資本育成に投資するのである。

他方、社会民主主義的な立場からの子どもの人的資本への投資は、所得保障による現在の生活の保障と社会的相続の解消に向けた投資を組み合わせた施策の重要性を主張する。社会的相続の解消とは生まれた家庭環境の差が進学や就職といった将来的なライフ・チャンスの差とならないよう是正する取り組みを指す。社会民主主義的な立場からの社会的投資では、社会的相続の解消には人生のより早い段階から格差是正に取り組む必要があるという認識の下、子どもの人的資本への投資を行う。知識基盤型経済では良質な生活を送るための基本条件として専門資格と共に認知能力と非認知能力が重要性を増すが、これらの能力の大半は義務教育開始以前の段階での習得が鍵となる。そのため社会民主主義的な社会的投資では、未就学児への早期教育や良質なケア提供を通じた社会的不平等の再生産の防止を重視するのである。

1990年代初頭よりイギリスの労働党は、再分配中心の古い労働党でもなく、保守党が標榜する小さな政府でもなく、機会の平等や相互責任を重視する「第三の道」を掲げ、雇用福祉改革を進めた。その際に「第三の道」を体系化し、労働党の政策ブレーンを務めたのはギデンズである。それ故、1997年からの労働党政権は「第三の道」路線の改革を実践してきたと考えられている。しかし、労働党政権が実施した子どもの貧困対策を考察すると、その取り組みの中には社会民主主義的な社会

的投資を確認できる。

## 社会的相続の解消

イギリスで子どもの貧困対策を政策課題として初めて取り上げた労働党政権は、1999年に2020年までに子どもの貧困を撲滅すると宣言した。2002年には当時のゴードン・ブラウン財務大臣が「子どもは我々の未来であり、我々が国家として行える最も重要な投資はこの国の全ての子どもの潜在能力を向上させること」であり、「そのことがより公正な英国につながる」と述べた (Brown 2002)。具体的な数値目標としては、子どもの貧困を2004年度までに4分の1、2010年度までに半減、2020年度までに撲滅することを掲げた。

労働党政権の子どもの貧困対策は、経済的支援の強化と社会的相続の解消の両方を目指し、その特徴は「働くことの見返りを強化」した点にある。つまり就労が無業や福祉受給よりも魅力的となるよう、就労インセンティブが高まる形で現金給付と支援サービスを組み合わせ、尚かつ生まれた家庭環境がライフ・チャンスの差となることを防ぐ手段を講じたのである。具体的には、①児童手当の増額と給付付き税額控除の導入、②公的保育の拡充、③社会的相続の解消を目指す児童信託基金を導入した。

まず子育て費用を軽減するために児童手当と公的扶助の子ども扶養分としての支給額を増額し、子どもがいる低所得世帯の所得保障を強化した。次いで1999年に資力調査付きの保育税額控除と就労家族税額控除の2種類の給付付き税額控除を導入し、2003年には児童税額控除と就労税額控除に改編することで、子どもがいる低所得世帯の就労インセンティブを高める形での所得保障を行った。児童税額控除は就労の有無に関わらず、子どもがいる世帯に支給され、これは児童手当に上乗せして受給できた。就労税額控除は子どもの有無に関わらず、週16時間以上就労している全低所得就労世帯に支給され、子どもがいて保育サービスを利用している世帯には、上限付きで保育サービス

利用料の80%を支給した。子どもがいる低所得世帯は児童手当を受給しつつ、児童税額控除と就労税額控除の両方の適用を受けることができたため、これらの施策は子どもがいる低所得世帯の所得保障に大きな役割を果たした。

同時にシングル・マザーの低就労率が子どもの貧困を生み出しているという問題認識の下、ひとり親世帯が就労しやすくなるための支援サービスを拡充した。ニュー・ディールと呼ばれる就労促進政策の対象にひとり親も含まれ、個々のニーズに合わせた職業紹介や訓練が行われた。またシングル・マザーの就労を阻害する要因に公的保育サービスの不足があったため、保育施設の増設・増員を行い、全ての3～4歳児に対し無償の幼児教育を提供した<sup>2</sup>。さらに困窮地域の就学前教育としてシュア・スタートを導入した。シュア・スタートでは保育や幼児教育という教育的側面だけでなく、身体的・精神的発育や親への支援も盛り込み、未就学児とその親に包括的な支援サービスおよび良質なケア提供を目指した。

労働党政権が社会的相続の解消に前向きだったことは、児童信託基金に現れている。2005年から始まった同基金は、政府が子どもの誕生および7歳到達時の2回に渡り1人あたり250ポンド（貧困家庭には500ポンド）を新設口座に振り込み、親や親戚、友人は子どもが18歳になるまで口座に年間1200ポンドを上限に全て非課税で振り込むことができる仕組みである。子どもは18歳に到達するまで口座から貯金を引き出せず、その後の用途に制限はないが、大学等の高等教育機関への進学費用としての使用が想定された。児童信託基金は産まれた家庭環境の差が高等教育への進学を始めとするその後の人生における多様な機会の喪失につながらないよう、出生段階からの是正を試みた取り組みである。国の主導の下、全ての人に一定の資産保有を可能とさせることでライフ・チャンスの拡大を試みた点は、同基金が社会的相続の解消に向けた施策だったことを示唆する。

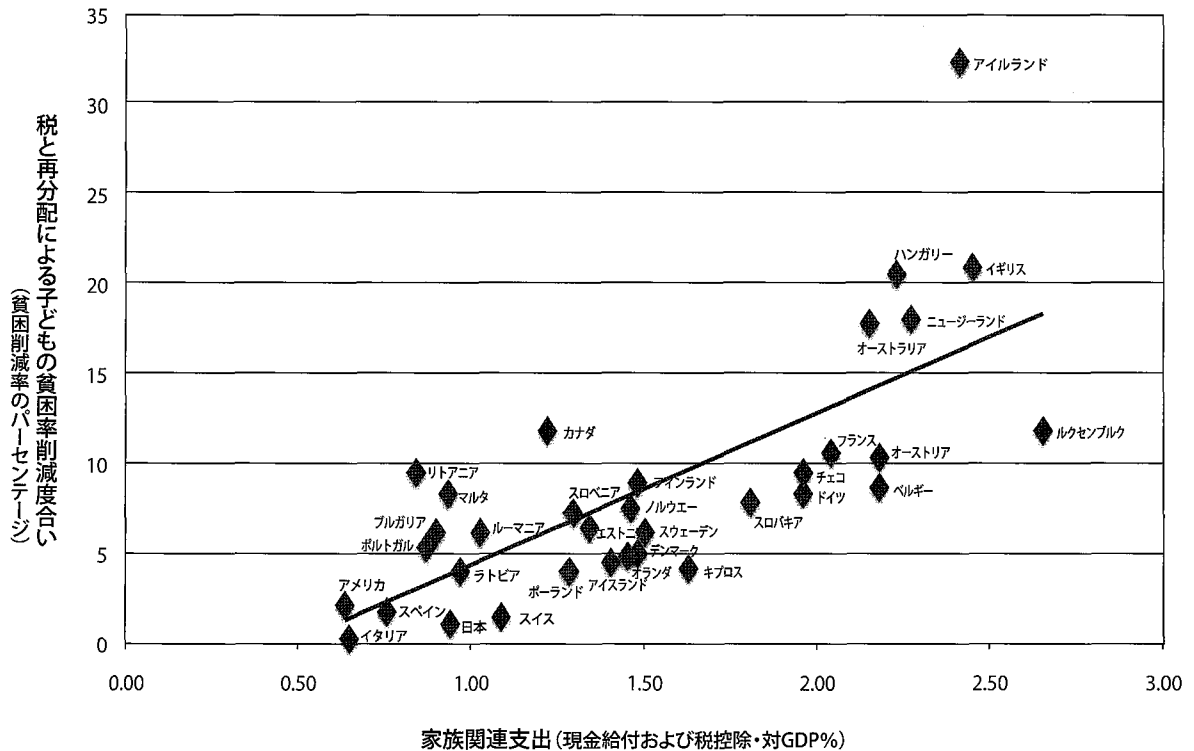
労働党政権末期の2010年3月には「子どもの貧困対策法」が全政党の賛成で成立し、貧困撲滅

に関し4つの統計的測定法の採用と担当大臣による子どもの貧困戦略の策定および3年ごとの更新を定めた。これを受け2010年5月の総選挙で13年ぶりに労働党から政権交代し発足した保守党・自由民主党連立政権も、子どもの貧困対策に継続して取り組む姿勢を示した。2011年4月に連立政権が発表した「子どもの貧困戦略」では、子どものライフ・チャンスの向上、就労を通じた貧困の脱出、貧困家庭とそこに育つ子どもの生活改善を掲げ、子どもの貧困撲滅がより公正な社会の実現につながると述べた(DWP&DfE 2011)。

連立政権の子どもの貧困対策を労働党政権のそれと比較すると、①現金給付および税控除の縮減と就労義務の強調、②支援サービスの縮小、③社会的相続の解消放棄が特徴として挙げられる。連立政権は発足以来、超緊縮財政を打ち出し、公的給付と税控除の一元化による実質的な給付減額と受給資格の厳格化を行った。児童手当は一元化されなかったものの、2011年から向こう3年間の増額が凍結され、2013年7月からは高所得者の児童手当に対する課税を始め、一定以上の高所得者に対する児童手当の支給を実質的に停止した。2013年10月には従来の低所得者向け給付を統合し、基礎手当と子どもや障がいの有無による付加手当との合計額を支給するユニバーサル・クレジットを導入した。統合された給付には児童税額控除と就労税額控除が含まれたため、従来のように両者を同時に受給することは不可能となった<sup>3</sup>。同時に手当受給に際する義務履行を強調した。1歳以上5歳未満の子どもを持つひとり親がユニバーサル・クレジットを受給する要件として就労に向けた面談を義務化し、違反した場合にはユニバーサル・クレジットの減額という制裁を盛り込んだ。連立政権はユニバーサル・クレジット導入後、就労インセンティブ向上のため所得の増加に伴う給付の減額率を引き下げたが、子どもがいる低所得層に対する経済的支援は縮小している。

連立政権は就労が貧困から抜け出すための重要なルートであることを強調しつつも、支援サービスの拡充は行っていない。困窮地域向けの育児支

図1 子どもの貧困率削減と家族関連支出(現金給付と税控除)の関係



出典: Bradshaw, J. et al. (2012) 'Relative Income Poverty among Children in Rich Countries', *Innocenti Working Paper No. 2012-01*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence. [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2012\\_01.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf) (最終アクセス日2014年10月15日)

援サービスとして始まったシュア・スタートは2003年から全国展開していたが、連立政権は同事業への補助金を削減した。

社会的相続の解消に対する連立政権の姿勢も労働党政権とは対照的である。連立政権は児童信託基金を廃止し、代わりに2011年から子ども個人貯蓄口座を導入した。子ども個人貯蓄口座では、預金口座と株式口座をそれぞれ1口ずつ開設し、子どもが18歳になるまでの間、親や友人が年間3000ポンドを上限に非課税で振り込むことができる。児童信託基金との最大の違いは、国からの給付金がない点にある。労働党政権が公的支出を伴う形で子どもの将来的な機会の格差是正に取り組んだのに対し、連立政権は社会的相続の解消において積極的な役割を担っていない。

### 「貧困の連鎖」を断ち切るために

イギリスの子どもの貧困対策を概観すると、前労働党政権も現連立政権も共に子どもの貧困撲滅

が公正な社会の実現には不可欠であり、家族の中に就労者がいることが子どもの貧困を減らす上で重要だという認識の下、就労促進政策を展開した。その一方、経済的支援と社会的相続の解消をめぐる両政権の政策は対照的である。経済的な支援に関しては労働党政権が児童手当と就労関連給付を拡充したのに対し、連立政権は政権の最優先課題は緊縮財政であるとして両者を削減した。社会的相続の解消に向け労働党政権が公的支出を伴う形で出生時からの是正に取り組んだのに対し、連立政権は格差是正に消極的である。

イギリスの労働党政権は第三の道に基づいた雇用福祉改革のモデルケースだと言われているが、子どもの貧困対策に関しては社会民主主義的なスタンスを観察できる。すなわち労働党政権は子どもを未来の労働力としてだけでなく、子どもの成長過程における健康や幸福に注意を払いながら、ライフ・チャンスの拡大につながる社会的投資を実践したのである。具体的には児童手当の増額および給付付き税額控除による所得保障の強化と児童信託

基金にその様子が現れている。換言すると労働党政権は国が関与しながらリスクを社会化し、社会的な不平等の再生産に歯止めをかけることを試みた。これに対し連立政権は労働党政権の雇用福祉改革が財政危機を悪化させ、「福祉依存者」を増やしたと批判し、経済的支援を縮減しながら就労義務を強調する新自由主義路線を推進している。

イギリスが子どもの貧困を削減できた理由は、子どもがいる世帯に対し税控除を含む実質的な公的給付の増額を行ったことに由来する。子どもの貧困削減と社会保障関連支出には正の相関関係がある(図1)。労働党政権下では110万人の子どもが貧困状態から抜け出している(DWP&DfE 2012)。社会的相続の解消を厳密に計測することは困難だが、5歳未満児に対する早期教育効果を比較分析した研究によると全児童の平均値と経済的困窮地域下位30%に暮らす児童の成績評価での両者の差は2007年以降縮小傾向にある(Stewart 2013)。

社会的投資の核心は、経済成長と人間的尊厳が守られた生活を同時に追求し達成することは可能だという考えにある。重要なのはエリート層に対する投資ではなく、最も支援を必要とする層が今も将来も安心して暮らせる環境整備を促す投資である。「貧困の連鎖」を絶つためには、安心して日々暮らすための所得保障と長期的展望に立ち社会全体の底上げにつながる形での投資の両方を実現する政策が重要となる。■

#### 《注》

- 1 イギリスは毎年『平均所得以下世帯 (Household Below Average Income)』という統計報告書を発行し、低所得の基準として可処分所得の中央値の50%、60%、70%の3種類と住宅費の支払い前後の2種類の数値を公表している。住宅費支払い前の方が支払い後よりも貧困率が低く現れ、政府の公式統計は住宅費支払い前の数値を採用する一方、貧困問題に取り組む団体は支払い後の数値を選ぶ傾向が多い。本稿では公式統計として用いられている住宅費支払い前の可処分所得中央値60%基準を用いた。
- 2 イギリスの義務教育は5歳から始まる。
- 3 給付一元化で統合された給付は、所得補助、所得連動型の雇用・生活補助手当、資力調査付き求職者手当、住宅給付、就労税額控除、児童税額控除の6種類である。

#### 《参考文献》

- Brown, Gordon (2002) *Budget Statement*.  
 DWP&DfE [Department for Work and Pensions and Department for Education] (2011) *Strengthening Families, Promoting Parental Responsibility: The Future of Child Maintenance*.  
 —— (2012) *Child Poverty in the UK: The report on the 2010 target*.  
 Stewart, Kitty (2013) 'Labour's record on the under fives', *Social Policy in a Cold Climate Summary Working Paper 4*, London: Joseph Rowntree Foundation.  
 濱田江里子 (2014) 「21世紀における福祉国家のあり方と社会政策の役割：社会的投資アプローチ (social investment strategy) の検討を通じて」『上智法学論集』第58巻1号 137-158。