

# 子どもの貧困対策法と貧困の概念

畠中 亨

法政大学大原社会問題研究所 兼任研究員

## 子どもの貧困対策法の成立

2013年6月、「子どもの貧困対策の増進に関する法律」(以下、「子どもの貧困対策法」)が成立した。日本において、子どもの貧困が政策の課題として位置付けられたことは画期的である。今後、この法律が牽引役となり、子どもの貧困対策に関する様々な政策が策定、改善されていくことが期待されている。ただし、子どもの貧困対策法の成立のみをもって、日本における子どもの貧困が解消に向かうと考えるのは早計である。子どもの貧困対策法は、国と地方自治体(都道府県)に子どもの貧困対策推進に向けた計画づくりを義務付ける法であり、直接的な制度・政策の実施をするものではない。子どもの貧困が解消に向かうかどうかは、今後の政策実施主体、特に地方自治体がどのような対策に取り組むかに委ねられている。

計画の策定・具体化に先立って、懸念すべき点もある。それは子どもの貧困対策法が、貧困の定義を明文化していないことである。貧困の定義が明確でなければ、どういった子どもを対象に、どのような支援を実施

すべきか曖昧となる恐れがある。2014年8月に策定された「子どもの貧困対策大綱」<sup>1</sup>では、生活保護世帯の子どもの高校進学率を政策指標の一つとされていることなどから、子どもの貧困対策法が対象とする貧困の範疇は、生活保護制度と関連があると考えられる。生活保護法を中心に、日本の政策主体が貧困をどのようにとらえているかを探り、子ども貧困対策法がどのような子どもを支援対象と想定しているのかを検討する必要がある。子どもの貧困対策法が成立した2013年には、生活保護法の改正、生活困窮者自立支援法の成立、生活保護基準の見直しなど、生活保護に関連した法改正の動きが活発であった。特に生活保護基準の見直しは、貧困の定義と関連付けて議論されるべき問題である。

子どもの貧困対策法には「貧困の定義」は存在しないものの、第2条第1項には基本理念として以下のよう

「子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することを旨として講ずることにより、推進されなければならない。」

ここで、「生まれた育った環境によって左右されない」としているように、子どもの貧困対策法は貧困家庭に育つ子どもの将来、つまり成人後も「貧困に陥りやすい」という、いわゆる「貧困の再生産」<sup>2</sup>あるいは「貧困の連鎖」と呼ばれる現象を、特に問題としていることがわかる。こうした現象は、近年の子どもの貧困をテ

### はたなか とおる

中央大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士(経済学)。2011年より現職。専門は社会保障、社会政策。

著書に『よくわかる社会政策[第2版]』(共著、ミネルヴァ書房2014)、『変化の中の国民生活と社会政策の課題』(共著、中央大学出版部、2015)など。

マとした諸研究、ジャーナリズムの成果により、社会問題として一般にも強く認識されるに至った。しかし、貧困の定義が不明確なまま、貧困の再生産のみを解決すべき課題として取り組んでいくことは妥当であろうか。上記の条文は、貧困家庭に育つ子どもが、それ以外の子どもより、将来貧困に陥る「リスク」が高いことに対する問題意識を含蓄している。その一方で、どのような子どもにも少なからず、将来貧困に陥るリスクがあることは問題として示されていない。また、貧困家庭に育つことそのものについても、やはり問題とされていないのである。このような政策理念のあり方についても、貧困の定義と関連させて検討しておく必要がある。

## 生活保護基準と子どもの貧困

2013年8月から生活保護・生活扶助基準の段階的な見直しが行われており、ほとんどの世帯構成において基準が引き下げられている<sup>3</sup>。生活扶助基準の見直しに対しては、すでに多くの批判的な指摘がなされている。池田(2012)、池田(2013)、白井(2013)は、物価下落に合わせた基準引き下げについて、生活保護受給世帯と一般世帯とでは家計構造が異なるため妥当ではないとしている。また、上藤(2013)は生活扶助基準との比較対象とされた年間収入第1・十分位階級の範囲の不明確さや、回帰分析によって有意水準を満たしていない変数からも世帯構成別の基準を決める指数を得ていることなどについて批判をしている。

貧困の定義という観点で考えたとき、最も議論されるべき点は、布川(2013)が指摘するように、比較対象として年間収入第1・十分位階級の世帯の消費支出を選んでいる点にある。年間収入第1・十分位階級の所得水準や消費水準は、格差が拡大する過程において、上位の収入階級と大きくかけ離れたものとなってしまふ事態が生じうるからである。そればかりか、最下位10%の世帯の中には、現実には生活困窮状態にある世帯を多く含んでいると考えられる。こうした世帯を基準に設定される保護基準は、貧困世帯と一般世帯を分かつ貧困線としての意味をなさないとはいえる。

第1・十分位の消費支出を保護基準の比較対象とすることの妥当性について議論をした、社会保障審議

会生活保護基準部会の第12回審議では、委員から相対的貧困の考え方にに基づき保護基準を検討すべきという意見が相次いだ。これに対し、当局側は審議の中で一言も「貧困」という言葉を用いていない<sup>4</sup>。このことから、研究者と政策当局との間に決定的な認識の相違が存在することがわかる。この回の時点で見直しの方向性を示す報告書(社会保障審議会生活保護基準部会(2013))の原案は既に完成しており、第1・十分位を比較対象とすることの妥当性について疑念を残したまま、その2日後に報告書が公表された。

1950年に新生活保護法が成立した当初、最低生活費の決定方式はマーケット・バスケット方式が採用された。生活保護法制定に深く関わった厚生省社会局保護課長の小山進次郎は、生活保護法第3条の「健康で文化的な生活水準」について「ラウントリの第二次的貧乏線の上に位するものであることは申す迄もない」と、明らかに貧困研究を意識した解釈を行っている<sup>5</sup>。その後、生活保護基準の設定方法は、1961年以降のエンゲル方式を経て、1965年から一般消費水準との格差縮小を目標とした格差縮小方式へと移行した。この方式は、一般消費水準との格差が縮小しつつあった勤労者世帯第1・十分位階級の消費水準の上昇率を基礎に、さらに格差縮小を見込んだ改定を行っていくものであった。これは1964年12月の中央社会福祉審議会生活保護専門分科会『中間報告』に基づくものであり、その背景には池田内閣の国民所得倍増計画における「社会保障における最低生活は、(中略)一般社会生活の発展に対応してゆく相対的なものである。」とする方針がある。これらはいずれも相対的貧困に相当するものである<sup>6</sup>。格差縮小方式の下で生活保護基準は年々改善され、1964年に一般勤労者世帯の47.1%に過ぎなかった基準は1983年には66.4%にまで引き上げられた<sup>7</sup>。

しかし、岩永(2011)は格差縮小方式への移行期において、従来からの予算編成に縛られた保護基準改定を克服できず、保護基準がマーケット・バスケット方式を核とした基礎をもち続けていることを指摘している[注:岩永(2011) pp.157-160]。そのような意味では、格差縮小方式も、相対的貧困の考え方にに基づく基準改定ではなかったのかもしれない。ここで念頭に置くべ

きは、貧困の「概念」、「定義」、「基準」を分けて考えることである。リスター（2011）は貧困の概念は「貧困の意味」であり「貧困の定義と測定基準を考える枠組みを提供する」もの、貧困の定義とは「貧困である・貧しいという状態と、貧困ではない・貧しくはないという状態とをなにごとで区別するかということ」、貧困の測定基準を「貧困者と定義される人々を認定・カウントし、貧困の深刻さを測定するためのもの」としている<sup>8</sup>。生活保護基準改定を契機として、保護基準、貧困基準に関する議論が国内でも活発化している。しかし、そうした研究は貧困の定義と測定基準に関する議論に留まっている。リスターが指摘するように「概念レベルを省略すると、近視眼的で技術的官僚的なアプローチに陥りやすくなる」<sup>9</sup>。2000年代以降、日本では格差や貧困問題への関心が高まり、研究も急速な賑わいを見せるようになった。しかし2013年の生活保護基準見直しには、それらの研究成果が反映されているとはいえない。その反省を生かすなら、今後は概念レベルの研究が不可欠であろう。

## 子どもの貧困対策をめぐる政策論議

貧困の概念とはつまり貧困を構造的に把握する理論であり、冒頭で述べた「貧困の再生産」は貧困の理論の一つに分類されるべきものである。子どもの貧困対策法は、貧困の定義や測定基準を明文化していないものの、貧困の概念を内包している。ただし、その概念・理論をそのままの形で受け入れるべきかについては異論がある。松本(2013)が指摘するように、貧困の再生産への対策としてとられる学習支援は、「子どもの学業達成の成果を問うことを通して、貧困の個人主義的な理解と説明を強化する危険を内包する」<sup>10</sup>。「子どもの貧困対策大綱」においても、子どもの貧困対策法に掲げられた3つの支援「教育の支援」、「生活の支援」、「経済的支援」のうち、学校を支援のプラットフォームとするなど「教育の支援」により重点が置かれている。

子どもの貧困対策として教育支援を重視するアプローチは近年のヨーロッパ、特にニュー・レイバー以降のイギリスにおける福祉政策の理論枠組みである

「社会的投資アプローチ」に類似している。社会的投資アプローチとは福祉の役割を、画一的なリスクへの対処から個々人の人的資本への投資へと置き換え、教育や訓練により個人の雇用可能性を高め、個人が多様なリスクに自らの力で対処できることを目指すアプローチである<sup>11</sup>。ただし、社会的投資が効果を発揮する前提として、個人が貧困に陥る可能性を低下させる従来型の所得保障が不可欠であるとする議論もある<sup>12</sup>。

貧困の再生産あるいは「剥奪のサイクル (a cycle of deprivation)」を貧困の主因とする議論は、アメリカにおけるアンダー・クラス論に端を発するという指摘は以前より存在する<sup>13</sup>。これらの類似した理論は、「貧困の解決策として、経済・社会の再構築から個人による訓練と性格の改善へ、金のかかる再分配政策から金のかからないソーシャルワークと地域における精神療法へと関心を逸らす」<sup>14</sup>。

イギリスにおける子どもの貧困対策は、上述の社会的投資アプローチを念頭に置いたものであり、困窮地域を対象に就学前教育と家族支援を実施するシェア・スタートなどに代表される支援プログラムが導入された。その一方で、児童手当の増額、児童タックスクレジット（子どもを扶養する親の税額控除）の導入など、所得保障の機能強化も実施された。その他、2005年に始まった、子どもが成人するまで政府と親、親族が共同で子どものための貯蓄をする児童信託基金も注目された。これらの結果として1999年に雇用年金省 (Department for Work and Pensions : DWP) が掲げた、2004年までに子どもの相対的貧困率<sup>15</sup>を25%減少させるという短期目標はほぼ達成された。ただし、2010年の政権交代以降、財政緊縮化により現金給付は縮減され、児童信託基金は廃止された。そのため、2020年までに子どもの貧困を撲滅するという長期目標は、達成困難と考えられている<sup>16</sup>。

## 子ども貧困対策推進に向けて

イギリスのニュー・レイバー政権において、社会的投資アプローチが強く主張されたにも拘らず、従来型の所得保障制度も維持・強化され貧困率改善が見られた。その理由は極めて厚い層を持つイギリスの貧困研

究と、CPAG (Child Poverty Action Group) に代表される社会運動の蓄積が、貧困概念を社会一般に定着させてきたためであると考えられる。何より、相対的貧困率の改善が政策目標として明確に掲げられたことが、その証左である。翻って日本では、先に述べた生活保護基準改定をめぐる議論に象徴されるように、貧困概念の定着は希薄である。そのような状況の中で成立した子どもの貧困対策法の推進には、慎重な議論を要すると筆者は考える。具体的な制度・政策を考える前に、まず日本の社会・経済構造を踏まえた貧困の概念、および貧困の定義に関する議論を重ねる必要があるだろう。

貧困の概念、つまり貧困の意味を考える研究が、これまでの日本に全く無かったわけではない。かつて活発であった社会階層研究は、貧困の意味を探る試みも含んでいた<sup>17</sup>。日本において貧困研究の第一人者ともいべき江口英一は、1984年の論文で、生活保護の選別性により生じる生活保護基準以下の生活水準の人々（中には「ホームレス」も含まれる）だけでなく、保護基準以上の階層にも「貧困」は存在するとしている<sup>18</sup>。社会福祉施策の不十分さや、産業社会の近代化により、「ホームレス」へと転落する「生活不安」が広く中位の勤労者諸階層に広がっている。その上で、「たとえ収入・所得、したがって消費水準が高くても、その収入のための労働が大きく肉体を消耗し、さらに精神さえも(とくに神経性の)崩壊させるような場合、しかも『生活不安』のためいつそう働かざるを得ないときは、これまで述べた絶対的『低消費水準』生活とおなじ結果をもたらすのであって、その生活状態を『今日的貧困』の中にあるものとよんでいけない必然性はないのである。」と述べている<sup>19</sup>。このような見識を今日の子どもの問題に当てはめるなら、子どもの貧困の対象範囲は、家庭の低所得により十分な学習機会を得られない子どもだけに留まらない。将来への不安や社会関係から学歴競争を余儀なくされ、家庭の資源が教育につぎ込まれることで他の選択可能性を失っている一般世帯の子どもにも、貧困は存在するといえる。

このように貧困を理解したとき、子どもの貧困対策はどのように進められるべきか。再び江口の言葉を借りよう。「社会福祉といわれる活動なり、制度なりは、生活を

『破壊』から守るべき『最低限』の生活の保障(日本の場合はいまのところ公的扶助=生活保護制度しかないが)をその中に分ち難くふくみ、具体的なその他のサービス活動が、付随的に行われるべきである、その活動の全体だということである。」<sup>20</sup>世帯内に生成される個別的・特殊な、生活の阻害と破壊の要因は、社会的な要因と不可分であり、「一部のひとがいうように、パーソナル・サービスだとか特殊なサービスとかを頭の中で観念的に、あるいは行政学(?)的につくり出し、それに対応する施策を『社会福祉』だと考えるなどということには、わたしはまったく賛意を表し得ない。」<sup>21</sup>

学習支援をはじめとする子どもへの個別的支援の必要性は、もちろん否定しえないものである。しかし、個別的支援は子どもの多様なニーズを全て満たせるわけではない。また、残余主義的に目に見えて困窮した子どものみを対象とするのではなく、隠れた貧困に目を向けなければ、貧困を生み出す社会構造の解決にはつながらず、支援は困難となる。子どもの貧困対策は、教育の無償化や児童手当<sup>22</sup>の拡充など普遍的制度・政策と個別的支援が、相互補完するよう並行して実施されるべきである。

現在、地方自治体レベルで、子どもの貧困への具体的な対応策が検討されている。貧困問題の研究者は計画策定を支えるため、研究成果を提供すべきであるが、今、最も必要とされているのは貧困の意味を説明する貧困概念に関する研究である。本稿では江口英一の理論を援用したが、もちろん多様な貧困概念の理解があつて然るべきである。多様な理解を認めた中で議論を進めることが、貧困概念を社会一般へと浸透させていくと期待したい。望ましくないのは、貧困の意味を考える議論を捨象し、ただ目に見える問題現象への対応に終始することである。これが本稿の主張である。■

#### 《注》

- 1 2014年8月29日閣議決定。正式名称は「子供の貧困対策に関する大綱について」。
- 2 貧困の再生産に関しては、青木(2003)が網羅的に研究している。
- 3 見直しの内容は2通りであり、1つは年齢・世帯人員・地域差など制度内の「歪み」の調整、もう一つは前回

- 改定が行われた 2008 年からの物価変動に合わせた見直しである。「歪み」の調整分では全体の 70%の世帯で基準が上昇するが、デフレ調整分と合わせると 3%の世帯を残し、基準が低下するとされる。「歪み」調整分の結果として、子どものいる世帯の保護基準が大きく引き下げられている点にも注意が必要である。
- 4 第 12 回社会保障審議会生活保護基準部会議事録 (2013 年 1 月 16 日)
  - 5 小山 (1975) pp.116-117.
  - 6 横山・田多 (1991) pp.232-237.
  - 7 川上 (2002) p.75.
  - 8 リスター (2011) pp.16-19.
  - 9 リスター (2011) p.20.
  - 10 松本 (2013) p.4.
  - 11 濱田 (2014a) p.142。この他、社会的投資アプローチをめぐる、イギリス・ヨーロッパの議論を扱った研究として、原 (2012)、濱田 (2014b) がある。
  - 12 濱田 (2014a) p.145.
  - 13 Townsend (1979)、タウンゼンド (1995)。
  - 14 Townsend (1979) p.70.
  - 15 一般に普及した OECD の相対的貧困基準である所得分布中央値の 50%ではなく、60%で測定される。
  - 16 ブラッドショー・所 (2012)。
  - 17 日本における戦後の貧困研究の潮流については岩田 (1995)。
  - 18 江口 (1984) pp.70-73.
  - 19 江口 (1984) p.73.
  - 20 江口 (1981) pp.26-27.
  - 21 江口 (1981) p.27.
  - 22 本稿では紙幅の制約から児童手当について詳しく述べることはできないが、児童手当が低水準であることの歴史的な分析を行った北 (2013)、民主党政権下における子ども手当をめぐる議論をまとめた北 (2014)、イギリスとの比較により日本の児童手当が低水準であることの問題点を指摘したブラッドショー・所 (2012) を参照されたい。

#### 《参考文献》

- Townsend, Peter. (1979) *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Stewart, Kitty., and Hills, John. (2009) 'Introduction', in Hills, John., and Stewart, Kitty. *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, The Policy Press.
- 青木紀編著 (2003) 『現代日本の「見えない」貧困』明石書店。
- 池田和彦 (2012) 「消費者物価指数と生活保護基準—デフレを理由に生活保護基準を引き下げてよいのか」『賃金と社会保障』No.1573。
- 池田和彦 (2013) 「消費者物価指数と生活保護基準 (その 2) —デフレを理由に生活保護基準を引き下げてよいのか」『賃金と社会保障』No.1580。
- 岩田正美 (1995) 『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房。

- 岩永理恵 (2011) 『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析—』ミネルヴァ書房。
- ウォーカー, キャロル・ウォーカー, アラン (1996) 「イギリスにおける貧困—上・中・下」(渡辺雅男訳) 『賃金と社会保障』No.1183, No.1185, No.1186。
- 上藤一郎 (2013) 「生活保護基準部報告書の統計的分析をめぐって」『貧困研究』Vol.10。
- 江口英一編著 (1981) 『社会福祉と貧困』法律文化社。
- 江口英一 (1984) 「見える貧困・見えざる貧困—「低成長」下の側面—」『経済と労働』58。
- 江口英一・川上昌子 (2009) 『日本における貧困世帯の量的把握』法律文化社。
- 小沼正 (1980) 『貧困—その測定と生活保護 第二版』東京大学出版会。
- 川上昌子編 (2002) 『公的扶助論』光生館。
- 北明美 (2013) 「年功賃金をめぐる言説と児童手当制度」濱口桂一郎編著『福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房。
- 北明美 (2014) 「社会政策の結節点としての児童手当制度とジェンダー」『社会政策』第 5 巻、第 3 号。
- 厚生労働省社会・援護局 (2013) 「全国厚生労働関係部局長会議 (厚生分科会) 資料」。
- 小山進次郎 (1975) 『増補改訂 生活保護法の運用と解釈』中央社会福祉協議会。
- 重川・山田 (2012) 「日本におけるミニマム・インカム・スタンダード (MIS 法) の適用とその結果」『社会政策』第 4 巻、第 1 号。
- 白井康彦 (2013) 「生活扶助相当 CPI の検証」『貧困研究』Vol.10。
- 社会保障審議会生活保護基準部 (2013) 「社会保障審議会生活保護基準部報告書」。
- タウンゼンド, ピーター (1995) 「貧困理論と社会政策の役割」ジョージ, クラーク・デイビッド, ボスウェル編著『イギリス社会政策論の新潮流—福祉国家の危機を超えて—』(大山博、平岡公一、武川 正吾、ほか訳) 法律文化社。
- 濱田江里子 (2014a) 「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」『上智法學論集』58 (1)。
- 濱田江里子 (2014b) 「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—」『生活経済政策』No.214。
- 原 伸子 (2012) 「福祉国家の変容と子どもの貧困—労働のフレキシビリティとケア—」『大原社会問題研究所雑誌』No.649。
- 布川日佐史 (2013) 「生活保護基準をめぐる動向と貧困研究の課題」『貧困研究』Vol.10。
- ブラッドショー, ジョナサン・所道彦 (2012) 「子供の貧困対策と現金給付—イギリスと日本—」『季刊社会保障研究』Vol.48, No.1。
- 松本伊智朗 (2013) 「教育は子どもの貧困対策の切り札か?—特集の主旨と論点—」『貧困研究』Vol.11。
- リスター, ルース (2011) 『貧困とはなにか—概念・言説・ポリテクス—』(松本伊智朗監訳、立木勝訳) 明石書店。
- 横山和彦・田多英範編著 (1991) 『日本社会保障の歴史』学分社。