

子どもの貧困と子育て支援

呉 裁喜

大東文化大学 教育学科

Social Support for Children and Families in Poverty

Jaehee OH

I はじめに

近年、日本において「子どもの貧困」が社会問題として注目されるようになってきた。貧困は、人間としての尊厳 (respect) を奪うものである。社会福祉学では、19世紀から20世紀にかけてその理論と実践の発展過程において、貧困をもっとも根絶すべき悪として認識してきた。しかし、21世紀に入り経済先進国では貧困という悪が社会福祉学の主要な課題から外されつつあることは否めない。

貧困家庭に育つ子どもたちについては、進学したいのに経済的理由で諦めざるを得ないケースや、児童虐待の被害にあったり、不登校や高校中退の割合が高くなったりすることが指摘されている。健康状態に影響を及ぼすこともある。「子ども・若者白書」によると、経済的な理由により、就学援助を受ける小中学生はこの10年で増加した。2010年には約155万人にのぼり、就学援助率は過去最高であった。

「貧困」という言葉には多様な解釈があるが、社会科学や社会保障政策分野では、貧困とは人が社会生活を維持するために必要な財や生活資源を欠く状態として定義される。つまり、人が尊厳を持って生きるためには一定の物的・社会的基盤が必要であることを前提している。ただ、この「必要」という基準をいかに設定するかは、常に論争点である。

貧困は、絶対的貧困と相対的貧困に分類できる¹。生命を維持するために足りる栄養量を必要の基準として設定している概念が絶対的貧困である。「相対的貧困」とは、「絶対的貧困」と相反する概念であり、社会で広く受け入れられている生活習慣や文化との関係で社会的に決まるという考え方である。相対的貧困の概念は、現在経済協力開発機構 (OECD) などの国際機関など先進諸国の大多数の政府が用いている。この概念はイギリスの (Peter Townsend) が提唱したもので、人がある社会のなかで生活する際に、その社会の殆どの人々が享受している「普通」の慣習や行為を行うことができないことを意味する。

貧困問題が発展途上国や貧困国における問題だけではなく、経済先進国における重要な解決すべきテーマであることが、ユニセフ・イノセンテ・レポート「経済先進国に暮らす子どもの貧困について—ユニセフ・イノセンテ・リサーチセンター (UNICEF Innocenti Research Center) ²— Child's poverty in an Economically Advanced Country —based on—」第6報告書に基づいて—において明らかになっている。また、先進国の子どもたちの状況を調査・分析した報告書シリーズ、『Report Card』の最新版(2012年)である『Report Card 10 先進国の子どもの貧困』では、経済先進国と言われる国々の社会の中で取り残されている子どもたちの存在を明らかにし、また、同レベルの経済状態にある国々を比較することで、それぞれの国の子どもに対する政策や福祉の状況を浮き彫りにしている。この報告書では、異なる2つの指標によって、先進国の子どもの貧困状況を分析している。その指標の一つは、子どもの剥奪状態 (child deprivation) である。ヨーロッパの29ヶ国を対象に「1日3度の食事」、「学習のための静かなスペース」、「インターネット接続」といった14の基本条件のうち、2つ以上が欠けている場合を剥奪状態にあると定義して、各国で剥奪状態にある子どもたちの割合を算出している。二つ目は、子どもの相対的貧困 (relative poverty) である。日本を含む先進35ヶ国を対象に、「等価可処分所得 (等価可処分所得とは世帯の可処分所得を世帯員数の平方根で割った値) の中央値の50%以下」と定義するその国の「貧困ライン」以下で暮らす子どもたちの割合をもとに分析されている。

その結果として、北欧諸国やオランダは、子どもの貧困割合は低く、いずれも7%前後である。日本は、14.9% (約305万人) と35ヶ国の中で、相対的貧困率の高い方から9番目に高い。当報告書では、総体的な数値だけでなく、貧困の深刻さや、社会保障制度の効果を測る数値を用いながら、子どもの貧困の状況を各国政府が継続的に監視し、政策の優先課題として子どもの貧困削減に取り組むべきであると訴えている。

子どもの貧困を削減するためには子どものいる家庭に対する子育て支援は欠かせない。日本では、1989年の合計特殊出生率が1.57人を記録したことを機縁として、少子化への注目が高まり、「今後の子育て支援のための施策の基本的ほうこうについて (エンゼルプラン) 1994」をはじめとする数々の子育て支援施策が講じられてきている。つまり、現在の子育て支援は少子対策として開始されたものであり、少子化に歯止めをかけて出生率を上げることを目的とする性格が強いため、子どもの貧困問題への対処は積極的取り組む予定になっていないことかもしれない。しかし、子どもを生み育てやすい環境の整備を図ることが目指される以上、あらゆる子どもの幸福な生活と健やかな成長・発達の保障のためには子どもの貧困問題への対処は必須である。1990年代エンゼルプラン以降、少子化対策と子育て支援対策が急速に進められているなかで子どもの貧困問題が顕在化していること点は子育て支援策自体の矛盾とその問題点について見直さなくてはならないのであろう。

世界における子どもいる家族に対する国の支援は、それぞれの国によって重点を置く分野、優先的課題が異なり、その目的が合計特殊出生率の上昇に限られない。日本の場合、女性の社会進出の促進と乳幼児のいる家庭に対する支援に重点が置かれているため、乳幼児を過ぎた子どもの育成に

については各家庭に負わされることが大きい。しかし、現在の状況では、子育てのための親の収入増加は必ずしも見込まれない。また、教育費等、いっそうの負担がかかるために家計は楽にならず、児童期、青年期の子どもがいる家庭に対する継続的な社会及び国の支援が必要である。

子どもの貧困は、経済的困難を表すだけでなく、子どもの成長過程における様々な体験からの剥奪を意味する。幼少期の貧困は教育や子どもらしい遊びや活動への参加を制限することを通して能力形成の機会を制約する。能力形成の機会への格差は次の格差と不利を招く。「不利が別の不利を招き、問題を複雑にし、貧困を固定的なものにする」。その結果、子どもの可能性が制限されることになり、その子どもの発達権の侵害が生じる。

子どもの貧困に対処するためには、子ども期に貧困であることの持続的な影響や貧困の世代的再生産を生み出す構造の解明、そして子ども達を貧困から守るための体制を形成することが求められる。したがって、本稿では、子ども期における貧困の現状と子育て支援の在り方を検討する研究の一環としてなぜ子どもの貧困が上昇したのかについての分析及び貧困削減のための子育て対策について考察することを目的とする。

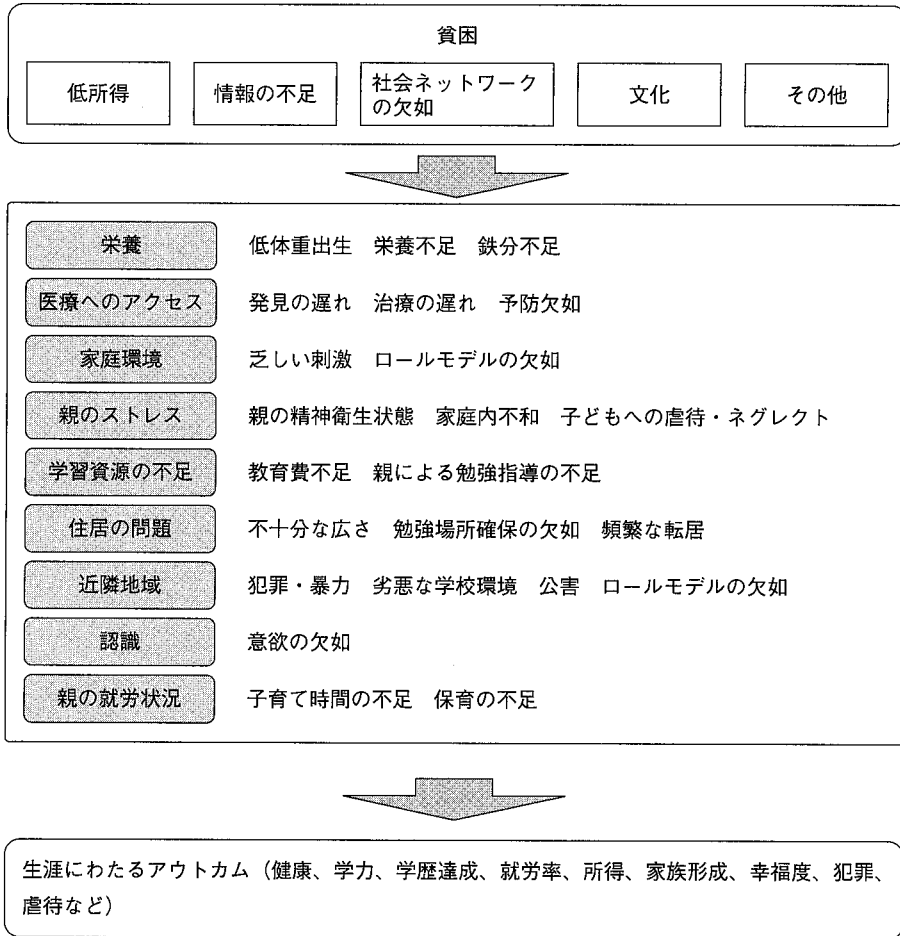
II 子どもの貧困に関する研究

欧米においては、貧困家庭で成長した子どもが教育をはじめとする様々な面で不利を負い、貧困が世代的に再生産されていく過程や結果についてそのメカニズムの解明を試みる研究が多くなされてきた。アメリカのPSID (Panel Study of Income Dynamics) やNISY (National Longitudinal Survey of Youth) といったパネル調査の研究結果をもちいながら縦断的分析が行われた。その結果として、貧困が子どもの学力や教育目標達成、成人後の収入水準に不利をもたらす可能性や、幼初期の貧困経験が子どもの発達レベルや子どもが成長した後の健康にも大きな影響を及ぼすことが明らかになっている。

子どもの貧困は、短期的には子どもの成長や児童虐待、非行、子どもの疎外感に影響することがデータから示されている。それに加えて子ども期の貧困状況は、栄養や医療へのアクセス、家庭環境、学力などを通じて、成人期の健康や所得・幸福度などに影響をもたらすと考えられる。子ども期の貧困は成人しても継続するさまざまなアウトカムに影響し、特に幼児期(0～5歳)の貧困経験が将来にわたって大きな影響があると指摘する(Duncan & Brooks-Gunn eds. 1997)。貧困とアウトカムをつなぐ経路は多岐にわたるものの、子ども期の貧困に対する所得保障および現物給付(質の悪い就学前教育、食料給付、給食、保育、親の就労支援等)は、不利を緩和する効果があると考えられている。

貧困が子どもに影響する経路は多岐にわたる。図1)で示すように、貧困が原因で派生する様々な生活問題として、栄養、医療、家庭環境、親のストレス、学習資源、居住環境、近隣地域、人々の認識、親の就労環境など多岐にわたる経路を伝わって子どもの健全な発達・成長を妨げる要因となる。とりわけ低所得による生活困窮から来る親のストレスは医学的見地からの研究からも子ども

図 1 子ども期の貧困が及ぼす影響 貧困とアウトカムをつなぐ「経路」



出所：Seccombe (2007, 和訳小西 2008) の図を元に筆者加筆

の成長に大きな悪影響を与えるということが明らかになっている (Wilkinson 2005)。また、子ども期の貧困に対する所得保障及び現金給付 (例えば、質の高い就学前教育、食料給付、給食、保育、親への就労支援等) は、子どもへの不利を緩和する効果について明らかにしている。

成育環境が子どもの将来に大きな影響を与え、そしてそれに対する介入の有効性については、ペリープレスクールの長期追跡調査を行った Schweinhart and Montie (2004) がある。親の学歴以上に世帯所得が、子どもの行動や健康よりも認知能力に顕著な影響を与えるという研究や、家庭の所得水準が健康や死亡率に影響を及ぼすだけでなく、子どもたちの経済的成功や健康、健全さに深くかかわるリテラシー (印刷・記憶された情報を社会のなかで活用し、その人の目標を達成したり、その人の知性や能力を発展させたりする能力) にも影響を与えるとする研究 (Marmot 2004) や、子ども時代の貧困やストレスによって、脳の形成に悪影響が及んだ結果、低所得者家庭の子どもの記憶力、学力が低下しているとの報告 (Evans and Schamberg, 2009) など、親の経済状況が

子どもの学歴、所得に及ぼす影響、子どもの人的資本面での不利益と貧困、健康、学力など幅広い分野の不利の世代間連鎖が明らかにされている。Schiller (2008) は、アメリカの貧困と差別を、様々なアプローチ、データを用いて包括的に検証した研究である。先駆的な研究としては、アメリカのジャーナリストの Sheehan (1976) は『福祉母親 (Welfare Mother)』で、AFDC (Aid to Families with Dependent Children) を受給する母子家庭の調査でその成育歴、生活様式、価値観、子どもたちの教育などを分析し、子どもたちが親と同様に社会的依存や反社会的行動に至る軌跡を描き、大きな論争を巻き起こした。そして、貧困家庭に育った子どもほど人的資本の収益率が低くなり、大学での奨学金、職業訓練、減税などの支援も効果を生みにくいという報告 (Carneiro and Heckman 2003) もあり、長期間の不利の蓄積を解消するのは容易ではない。Sherman (1994) は、子ども時代に1年間貧困状況にあると生涯賃金は約1万2,000ドルも減少するだけでなく、貧困問題は医療費、治安対策コストなどの増加にもつながるといふ。同研究は、子どもたちを貧困から脱却させるコストを試算しているが、この費用の方が貧困によって失われた社会コストよりも安いという結果は注目に値するといえる。

また、フィンランドでは1972～1977年にかけて、修学年数の6年延長と統一カリキュラムを導入したが、Pekkarinen ら (2006) は父と息子の世代間の所得の相関を調査し、これが改革後7%ポイント減少したと試算している。こうした研究は、義務教育期の貧困対策や教育システムの充実が、子どもの格差の固定化を防ぐ手段として有効であるという示唆を与えてくれる。

さらに、イギリスの Lister (2004: 69) によれば、子ども自身が貧困をどうとらえているかという「子ども中心の視点 (Child-centered Perspective)」を重視した貧困研究における質的研究が増えてきているという指摘もある。子どもの貧困のダイナミックスに関しても、量的なパネル調査を質的調査によって補完する必要があると述べている。Ridge (Childhood Poverty and Social Exclusion, 2002) の研究は、子どもの貧困について、子ども自身の視点から捉え、貧困子どもを対象にインタビュー調査を行い、低所得層の大多数の子どもが送っている生活や経験、ニーズを明らかにした。

OECD (2008) および D'Addio (2007) は、OECD 加盟国の格差や貧困の連鎖について興味深い分析をしている。OECD 諸国では2000年以降ジニ係数でみた格差はわずかながら拡大傾向にあるものの、貧困率は上昇傾向にあり、とくにひとり親世帯など特定世帯に貧困リスクが集中し、貧困の継続性や世代間の継承という貧困の深度が増していると指摘する。その背景には1990年代半ば以降、多くの国で所得再分配政策が低所得者に重点を置かなくなったことにあるという (OECD, 2008)。

こうした OECD による分析には、日本のデータが除外されていることがしばしばある。その理由は、日本では OECD 基準に基づいた統計調査のデータは未公表であり、欧米のように長期にわたる大規模パネルデータもないことにある。そのため、研究者は、「格差の連鎖」を親子間の所得階層、学歴、職業の移動という経済状況の代理指標や15歳の時の暮らしぶりの自己評価などで代用するしかない状況にある。

養育された家庭の所得や環境面での不利益と青年期や成人後の貧困という状況の負の連鎖に関する実証研究は、公的扶助の受給者が次世代へと引き継がれていく世代間連鎖が深刻な問題となっているアメリカでは多くの蓄積がある。

貧困を多角的な現象としてとらえ、様々な側面からアプローチ研究が進められている。ユニセフのイノセンティ・リサーチセンターの報告書『子どもの貧困—豊かな国における子どものウェルビーイング』(Unicef 2007)では、「物的ウェルビーイング(経済的貧困、親の失業など)」、「医療と安全(乳幼児死亡率、予防接種)」、「教育(就学率、PISAの結果など)」、「家族・友人関係(家族との優勝頻度、友人が優しいと感じるかどうかなど)」、「行動面とリスク(飲酒、喫煙率、喧嘩、いじめの経験など)」、「主観的ウェルビーイング(学校が好きかどうか、生活満足度など)」の6次元について分析が行われた。その分析の結果では、ヨーロッパ諸国がいずれにおいても上位半分を占めており、総合ランキングは北欧4か国が上位にあること、経済的貧困と他の次元とはゆるやかな相関関係がみられるが、経済的貧困のみが子どものウェルビーイングを決定する要因ではないこと、国全体のGDPと子どものウェルビーイングとは必ずしも相関がある存在しないことなどが明らかになっている。

しかし、昨今の子どもの貧困率の上昇や国際比較が注目されていることについて、一時点の貧困・格差の分析はスナップショット比較にすぎないというEsping-Andersen(2005)の指摘もあり、ライフコースにわたる動態的な研究が不可欠である。こうした研究は、Bradburyらによって精力的に研究が進められている。

一方、日本では貧困研究は1970年代までは盛んであったが、その後の経済成長とともに貧困の問題は注視されずにいた。特に、子どもの貧困に関する社会福祉研究は乏しく、児童養護施設の子どもや同和地区の子どもの教育についての研究などは存在するものの、地域社会や家族における「子ども貧困」という捉え方としての実証的研究はあまり蓄積されていないのが現状である。

しかし、2000年以降、所得格差の問題が注目を集めるとともに、格差の固定化、世代間連鎖の実証分析、貧困研究が活発化していった。分析対象も次第に大人や世帯から子どもへの格差、貧困問題へと変遷していった。杉村(2004)は、低所得・貧困段階の現状としてその増大と社会病理の顕在化を指摘する上で、社会病理現象を伴った低所得・貧困問題を社会的排除という視点から貧困と社会排除の構造を明らかにした。また、大石(2005)、阿部(2005、2008)、山野(2008)、浅井・松本・湯澤編(2008)などが子どもの貧困問題を取り上げ、母子世帯の子どもの貧困率が2000年前後で65～70%前後ときわめて高いことを明らかにした。青砥(2009)の調査によると、高校中退者の経済的困窮状況と圧倒的な学力不足を考慮すると、高校受験時や入学時での補習教育時では、不利の挽回には遅きに失していると主張する。

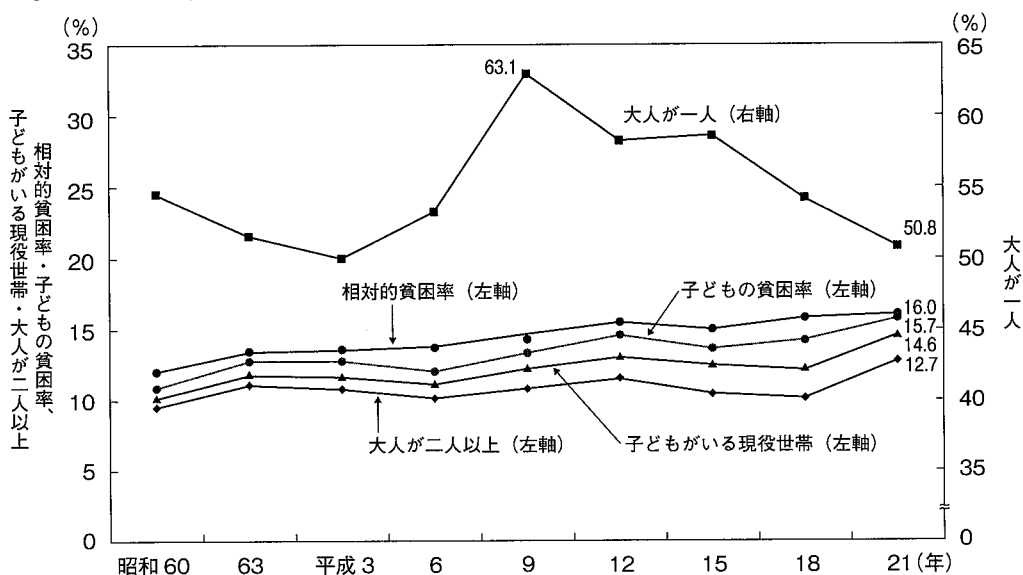
以上のように、子どもの貧困研究はそれなりに蓄積をみせているが、いずれにしても、親の社会階級や子どもの生活・教育の関係を静態的な形でのみとらえた一時点の貧困・格差の分析はEsping-Andersen(2005)の指摘のように「スナップショット」的な段階に留まっていると言える。重要なのはそうした子どもの貧困の影響がどのようにして子どもの成長とともに現れるか、つ

まり貧困が世代的に再生産されるそのプロセスを明らかにし、その原因や貧困再生産を防ぐための有効な対策を講じることが必要である。

Ⅲ 日本における子どもの貧困と子育て支援

厚生労働省は2009年11月にOECD基準に基づく相対的貧困率を公表し、2009年の貧困線（等価可処分所得の中央値の半分）は112万円（実質値）となっており、「相対的貧困率」は16.0%となっている。また、「子どもの貧困率」（17歳以下）は15.7%となっている。「子どもがいる現役世帯」（世帯主が18歳以上65歳未満で子どもがいる世帯）の世帯員についてみると、14.6%となっており、そのうち「大人が一人」の世帯員では50.8%、「大人が二人以上」の世帯員では12.7%となっている。さらに、2007年時点の子どもがいる現役世帯の世帯員の相対的貧困率は12.2%であるが、ひとり親世帯の相対的貧困率はOECD諸国の平均値30%を大きく上回る54.3%とし、子どもの貧困問題解消は焦眉の政策課題となっているといえる（図2）。

図2 子どもがいる現役世帯（世帯主が18歳以上65歳未満）の相対的貧困率



出所：厚生労働省（2011）『平成22年 国民生活基礎調査の概況』

注：1）平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。

2）貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。

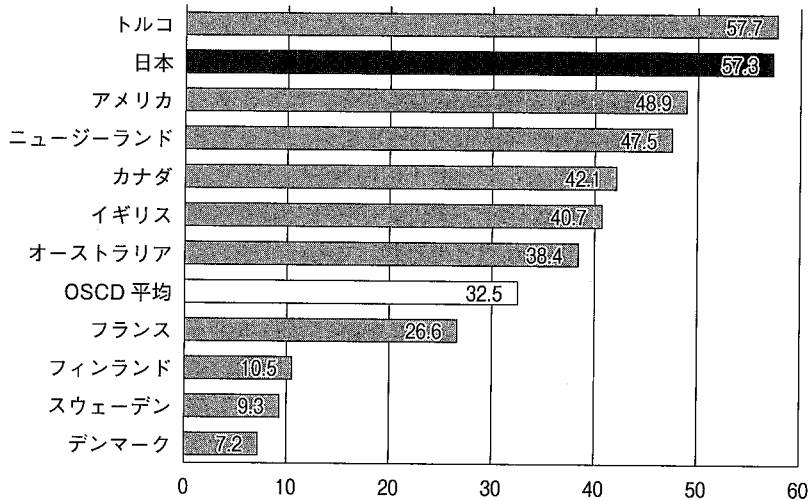
3）大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。

4）等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

1 子育て家族と子どもの貧困率上昇の原因

では、なぜ子どもの貧困率が上昇しているのか。他のOECD諸国に比べても日本の子どもの貧困率は年々増加している。以下においては、日本の子どもの貧困の特徴を分析しながらその貧困率

図3 ひとり親家庭の子どもの貧困率



出所：OECD(2005). Society at a Glance : OECD Social Indicators から作成

の上昇の原因を探る。子育て家族における子どもの貧困の特徴は以下の3点にまとめられる。

1) 母子世帯等一人親家庭と貧困率の上昇

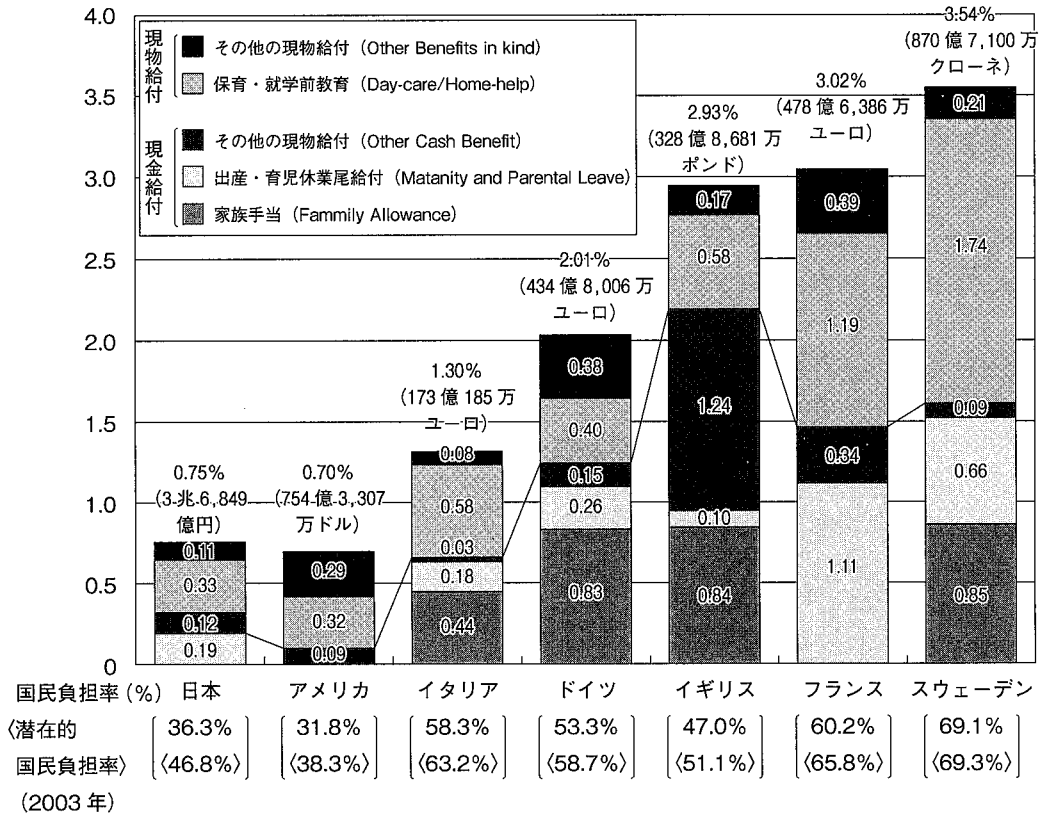
日本の母子家庭の脆弱性と貧困率の高さはすでに多くの研究者によって指摘されてきた(阿部彩、浅井春夫など)。2007年の国民生活基礎調査によると、「子どもがいる現役世帯(世帯主が18～65歳未満)」のうち「大人が二人以上」いる世帯の貧困率は10.2%なのに対し、ひとり親世帯の貧困率は54.3%と突出した数値が示された(厚生労働省2009a)。2008年にはOECDが、日本のひとり親世帯の貧困率は58.7%であり、30カ国の加盟国のうち最も高い数値であることを報告した(OECD 2008a)。欧米では就業率が低いほど貧困率は高い傾向があるが、日本では母子家庭の就業率は80%を超えているにもかかわらず(厚生労働省2012b)、全世帯平均年収(549万6千円)を大きく下回る223万円(うち就労収入181万円)の平均年間収入で生活している(厚生労働省2012a)ことから、日本と欧米とでは母子家庭の貧困率を高める要因が異なり、日本の母子家庭は働いているにもかかわらず困窮状態に陥っていることが分かる。

図3はOECD加盟主要11ヶ国の「ひとり親家庭の子どもの貧困率」現状を示している。調査データからはトルコと日本が57%以上と高い。つまり、ひとり親に育てられている子ども(17歳以下)の6割近くが、「貧困」の状態で生活していることと意味する。

マッケンジー・コリン(2012)は、慶應義塾家計パネル調査(KHPS2004～2009)の個票データを用いて就業形態が母子家庭の貧困に与える影響を検討した。その結果、母子家庭の母親のグループでは、非正規就業者の方が正規就業者より慢性的貧困になる確率は15.9%で、有配偶者の母親のグループにおける正規就業者と非正規就業者との間にある確率差よりも大きいことが明らかになった。母子家庭の母親非正規就業者として働く者が多いため貧困に陥る可能性が高く、就業形態が貧困に与える影響は有配偶者の母親よりも大きいことが明らかになった。では、なぜ母子世帯の

母親は正規就業者として働いていないのだろうか。周（2012）は、アンケート調査を用いて母子家庭の母親の正社員就業に関する諸問題を分析し、半数以上の母親が正社員就業を希望しないというデータを得た。これを実証分析した結果、①資格や能力による制限（高齢、本人の健康状態が悪い等）、②育児による制限、③非勤労収入の存在（資産収入、遺族年金等）の3つが母親の正社員就業希望を低めていることが明らかになった。このことから、母子家庭の母親は、正規就業者として働いた方がワーキングプアとなるリスクを小さくできるが、多数の制約があるため正社員就業を希望しない者が多いということが分かった。その貧困の原因は子育てと仕事を両立しようとするとなれば当然の正社員ではなく、パートや派遣や契約社員となるので低賃金になりがちであること、いったん退職して専業主婦となり再就職するときの中高年の女性の待遇はパートが多く賃金が低いこと、そしてそもそも母子家庭の母の学歴が低く技能を身につけていないことなどがあるだろう。これは、日本の労働状況全般が労働者保護する規制を緩和し非正規社員・派遣社員を増加させてきた要因に関連していることは否定できない。このため、より不安定な雇用が増加しており、

図4 家族関連支出の対GDP比率と国民負担率



（資料）OECD：Social Expenditure Database 2007

（日本のGDPについては内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算（長期時系列）」による。）

出所：『平成24年版子ども・子育て白書』

残業しないと会社にいられないなどの理由で子どもと一緒に過ごす時間は減る傾向にある。

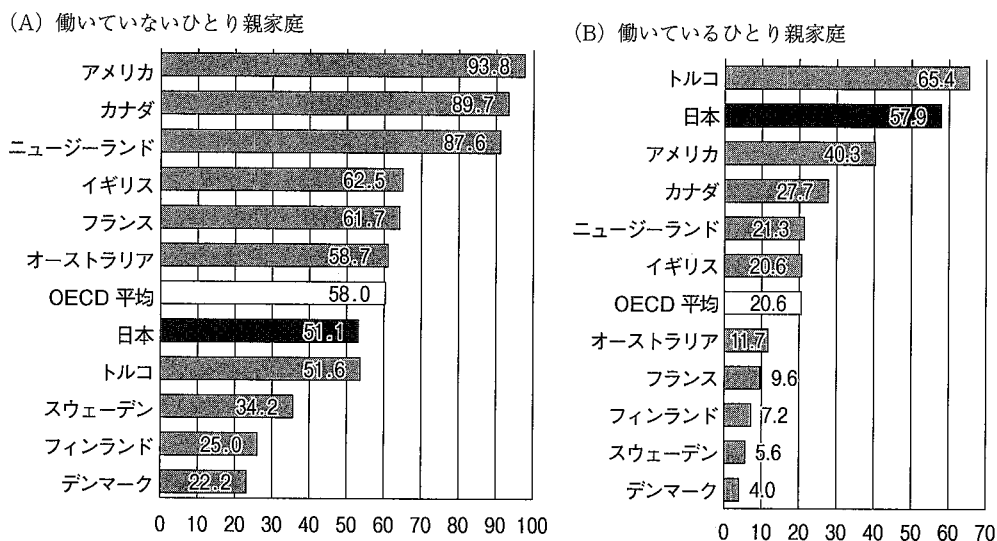
母親の貧困は子どもの貧困につながる。少子化時代の今日、将来の日本を支える子どもたちのためにも貧困の連鎖を断ち切りたいところだが、現在の日本は小さすぎる福祉国家になっている。家族関係社会支出の対 GDP 比をみると、日本は、0.79%（2007 年）となっており、フランスやスウェーデンなどの欧州諸国と比べておよそ 4 分の 1 となっており、家庭に対する公的支出の対 GDP 比は 1% にも及ばない。（図 4）。

日本では、親が働いているひとり親世帯の貧困率は 54.6%。OECD30 カ国の平均 21.3% を大きく上回り、アメリカなど他国を引き離して高い。働いてないひとり親世帯の貧困率 52.5% と、さほど変わらない状態である。

また、図 5 では、働いていないひとり親家庭（A）と働いているひとり親家庭（B）の子どもの貧困率を示しているが、両方において有意な差は見受けられない。つまり、ひとり親家庭の母親は、就労率が高いにもかかわらず収入が低いワーキングプアであること、近年の経済の悪化によって非正規労働化が進み年収が下がったことに原因があると思われる。

一方、就労支援の実績について朝日新聞（2006）が調査した内容によると、正社員化を促す企業への助成金は予算見込みの約 1 割、資格取得のための給付金も半分以下しか使われていない実態が浮かび上がった。調査は、母親の資格取得を支援する「自立支援教育訓練給付金」資格取得に期間がかかる場合に支援する「高等技能訓練促進費」企業に母子家庭の母親の正社員化を促す「常用雇用転換奨励金」の 3 事業について、06 年度当初予算に対する利用実績（決算・決算見込み）について調べた。主に町村部をカバーする都道府県と、県庁所在地の市、政令指定市に聞き、都道府県ごとに合算した（東京は都のみ）。厚労省は 03 年度の事業開始から毎年、実施している自治体数を公表しているが具体的な実施状況は明らかにしていない。もっとも実績が低かったのは、常用雇用

図 5 働いているひとり親家庭と働いていないひとり親家庭の子どもの貧困率



出所：出所：OECD（2005）. Society at a Glance : OECD Social Indicators から作成

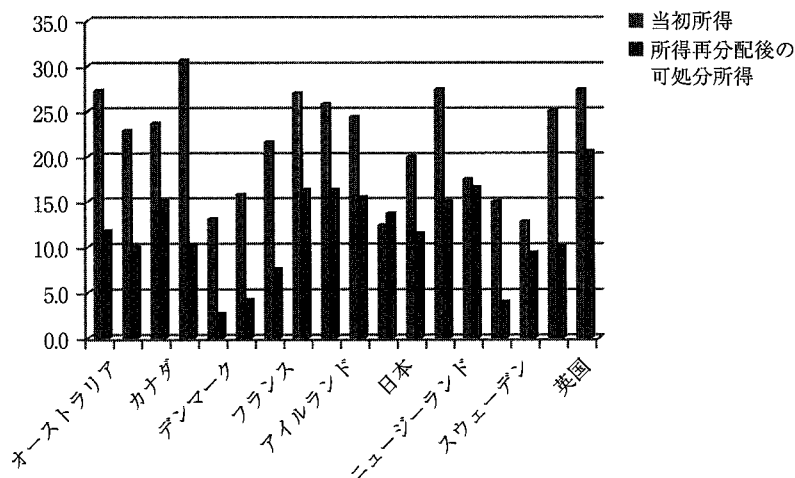
転換奨励金で、平均実施率は12.4%。予算を組んだ31都道府県のうち22都道府県が実績ゼロであった。制度を始めてから4年間ずっと利用がないため、今年度は予算計上自体を見送った県もあった。自立支援教育訓練給付金も、平均の実施率は45.6%。高等技能訓練促進費は、一部で予算を上回ったが実績ゼロの所もあり、地域によってばらつきが大きかった。また、上記の支援プログラムはマザーズハローワーク、母親就業自立センター、市区の母子福祉担当（児童福祉関連の扶養手当等）と管轄によって支援が行われおり、利用者にとって煩雑である。これらの支援体系をワンストップで支援が受けられるような工夫が必要であろう。

今後、母子家庭の母を賃金水準の高い正社員の仕事に就かせるための職業訓練プログラムや、キャリアの非連続性を補完するような職業訓練を提供することなどで、母子家庭の収入を安定かつ高めることが必要であろう。その際には、職業訓練中の生活保障の拡大、また現在の産業構造と母子家庭の母親の就労条件等を考慮した職業訓練プログラムを工夫していかなければならない。

② 政策による子どもの貧困削減効果の少ない

OECD（2006）は、日本の社会保障制度について、再配分によるジニ係数低下効果が小さいことを示し、再配分前よりも再配分後の方が可処分所得に不平等が生じていること、特に現役世代の低所得層に対する再配分機能が弱く、子どもの貧困率における再配分効果がマイナスを示していることを指摘した（OECD 2008b）。2007年に日本政府が行った再配分による世代別貧困率削減効果に関する調査結果では、65歳以上の層では再配分によって貧困率が大きく削減されているのに対し、20歳未満の層では再配分によって貧困率が高くなっていると報告している。これは、社会保障制度の再配分機能が高齢者への所得移転に偏りすぎており現役世代への社会保障給付が少ないことと政府の家族政策支出等が少ないことを示している（太田2006）。

図6 子ども貧困率、当初所得と再配分後の比較



資料：OECD「Growing Unequal? (2008)」Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD, Paris より作成

特に児童手当や所得税制上の子の扶養控除など有子世帯に対する所得移転が不十分であり、子どもの貧困率を高める大きな要因となっている。例外的に低所得の母子家庭を対象とする児童扶養手当は、親等と同居せずに暮らしている独立母子家庭の貧困率を19.6%削減している(阿部2005)。しかし児童扶養手当による大きな改善効果を得てもなお、母子家庭の貧困率は高水準であるという事実はより深刻な問題であると言えよう。

日本では政策による子どもの貧困の削減効果がほとんど存在せず、また、唯一存在していた母子世帯に対する効果も減少している。先進諸国のほとんどは公的年金や公的医療制度を持ち、現役世代からお金を集めて高齢世代に給付するという構造になっており、これは日本も同様である。しかし、図6をみると、日本だけが所得再分配後の子どもの貧困率が高くなっていることがわかる。デンマーク、ノルウェー、スウェーデンなどの北欧諸国では、再分配前の貧困率は日本とそれほど変わらないにもかかわらず、再分配後の値は日本を大きく下回り先進諸国の中でも最も低い2~4%となっている。北欧諸国では、家族関連や教育に対する公的支出が非常に大きく、それを賄うための税の負担も高いものの、子どものいる貧困世帯の負担を少なくしたり、負担を超える額の給付がなされるように調整されている。2020年までに子どもの貧困を撲滅すると公約したイギリスでは、再分配前の25%から再分配後は14%まで下げることに成功している。

子どもの貧困と、それがもたらす容認できない格差に対応するための「鍵」は所得保障である。特に若年層を親に持つ子どもが貧困状況に陥りやすく、また母子家庭の貧困率は世界的に見ても深刻である。このような状況において、現在の日本で教育関係の公的支出が少ないことや、貧困のリスクを抱える層の税・社会保障負担が大きすぎることは問題である。特に、日本では税による再分配前と比べて再分配後のほうが子どもの貧困率が高くなっており、現状の税を通じた再分配を見直す必要がある注⁴。

2 「貧困対策法」の成立

「子どもの貧困対策法」が今年(2013年)6月19日、参院本会議で可決、成立した。当法案の目的は「現在、我が国においては子どもの貧困率が高いこと、世帯の所得によって義務教育終了後の子ども等の修学の状況に差異があること等に鑑み、貧困の状況にある子ども等の健やかな成長及び教育の機会均等を図るため、子ども等の貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、並びに子どもの貧困率、進学率等の調査等、子ども等の貧困対策の当面の目標及び子ども等の貧困対策に関する計画の策定について定めるとともに、子ども等の貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子ども等の貧困対策を総合的かつ計画的に推進し、もって子ども等の貧困を解消し、子ども等が夢と希望を持って生活することができる社会を実現する」ことを目指すと明記している。

新法は、子どもの将来が生まれ育った環境に左右されない社会を実現するため、子どもと保護者に教育、生活、就労及び経済的な支援の施策を講じることを基本理念に掲げた。国の責務として、この理念に則った子どもの貧困対策を総合的に取り組むことを明記した。自治体は国と協力し、地

域の実情に即した対策を取る責務があるとした。また、子どもの対象年齢を明記せず、幅広い支援につながるようにした。衆院厚生労働委員会の審議では、政府が有識者や当事者、支援団体の意見を把握した上で大綱を作成すると決議し、「当事者参加」を強調した。さらに、もう一つ注目したい項目は、国民にも、国や自治体の貧困対策に「協力するよう努めなければならない」としている点である。貧困対策には、経済的支援ばかりではなく、精神的な支援も欠かせない。子どもはもとより、日々の生活に追われる保護者をも精神的に支えることで、子どもの可能性の芽を摘まないよう、さまざまな手だてを利用するよう、励ますことも求められている。それが、貧困の連鎖や格差を生まない社会をつくるためにも不可欠であると言える。貧困対策法案のポイントは以下のとおりである。

〈子どもの貧困対策法案のポイント〉

- ・年1回、子どもの貧困や対策の実施状況を公表する
- ・子どもの貧困対策を総合的に推進するため「大綱」を政府が作成する。
- ・大綱には、子どもの貧困率や生活保護世帯の子どもの高校進学率などの指標を改善するための施策教育や生活支援、保護者の就労支援などを定める
- ・国と地方自治体は、貧困家庭の就学や学資の援助、学習支援といった教育支援に取り組む
- ・核と度府県は、子どもの貧困対策についての計画を策定する
- ・「子どもの貧困対策会議」設置

(「子どもの貧困対策の推進に関する法案要綱」から抜粋)

IV 考察と今後の課題

子どもの貧困問題について子育て支援を介した政策的対応が求められる背景としては、家庭における貧困が子どもに対して複合的かつ重層的に負の影響を与えてしまう可能性が高いこと、子どもが成人してから貧困に結びつき世代を超えて貧困の連が生じてしまうこと、そうした個人・家族レベルでの貧困が社会全体の不利につながるものがあげられる。

子どもの貧困が増えている背景には、景気の悪化による親の所得の減少やひとり親世帯の増加などがあげられた。また、貧困状況が顕著な母子家庭において母親の就業率が他の世帯より高い状況にも関わらず多くの母子家庭の子ども達において貧困率が高くなっており、その原因の一つとして、母子家庭の母親の所得の再配分前後をみると、配分後の方の貧困率が高くなっていることが明らかになった。

母子家庭の母親の多くは非正規就業をしており、正規就業者と非正規就業者の賃金格差があることから家事や育児との両立および自らの健康状態に支障がでるまで働かざるを得ないことが明らかになった。正規就業は貧困リスクを低める効果を持つが、本人の健康状態や育児との両立等の制約

があるために、正規就業を希望しない母子世帯の母親が多いことが示された。再配分に関わる領域に関しては、日本の社会保障制度の所得移転機能は高齢者に偏りすぎており、現役世代の低所得層に対する再配分機能が弱いことが示された。

一方、再配分においてもその機能を強化するまでの政策決定の合意形成が困難だからであること、再配分機能を強化することが子どもの貧困の解消につながらない可能性も考えられる。後藤(2006)によれば、生活保護を受給していない低所得母子世帯は、通常必需品と考えられている財やサービスの消費を抑制する傾向がある一方で、通常選択項目と考えられている子どもを通じた社会活動(子どもの誕生会や近所づきあい等)・子どもの将来への投資に所得や時間を使おうとする傾向がある。対して生活保護受給母子世帯は、必需品である財やサービスに関しては高い消費水準を実現する一方で、将来設計や社会活動に向かう支出を抑制する傾向がある。必需品と考えられていないものへの支出は社会的な抵抗感を強く伴うからだと考えられる。現金給付を充実させるだけではスティグマを取り払うことはできず、子どもの貧困解消にはつながらないことも予想される。

「子どもの貧困対策法」の成立の際、民主党などの野党は「2021年までに10%未満」とするなどの目標明記を求めたが、貧困率削減の数値目標は盛り込まれなかった。貧困率削減の「数値目標」は盛り込まれなかった。民主党などの野党は「2021年までに10%未満」とするなどの目標明記を求めたが、結局、「子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高校進学率などの指標の改善に向けた施策」を国が定める「大綱」に盛り込むことに留まった。しかし、学習支援のみをもって子どもの貧困対策を行うとみなすのは問題である。親の就労をはじめとする経済的自立と切り離して、子どもの貧困は解決できない。教育機会を保障するための奨学金、学習支援、親の就労支援など経済的自立に向けた政策に優先順位をつけて財源をあてる。そして、子どもを入り口として家庭を支援する方策を講じなければならない。「貧困の連鎖」を断ち切り、日本に生まれてきた子どもたちが、貧困によって可能性を狭めることなく、将来を築いていけるのか。国や各自治体だけでなく社会全体の問題として、取り組むべき問題かもしれない。

子ども期の貧困状況を改善することは、その子どもの短期・長期的な便益を与えるだけではなく、社会全体にも便益をもたらすこととなる。「児童の権利に関する条約」の第3条には、「児童に関するすべての措置を取るに当たっては、公的もしくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする」としている。将来を築く子どもたちのため、社会が一体となった「子どもの貧困対策」に早急に取り組むことが求められる。また、子育ては「家族の責任」から「社会の責任」へと捉え直していく、そこにこそ「子どもの貧困」という言葉を使う意味がある。

参考文献

- 浅井春夫、松本伊智郎、湯沢直美編（2008）『子どもの貧困—子ども時代のしあわせ平等のために』明石書店。
- 阿部 彩（2005）「母子世帯の経済状況と社会保障」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会 第5章 143-161。
- 阿部 彩（2009）『子どもの貧困—日本の公平性を考える』岩波新書
- 太田清（2006）「日本の所得再配分—国際比較で見たその特徴」内閣府経済社会総合研究所
- 後藤玲子（2006）「正義と公共的相互性」『思想』No.983 3月号 82-99。
- 杉村（2004）「日本における貧困と社会的排除」『教育福祉研究第10（1）号』、63-73。
- 周燕飛（2012）「正社員就業がなぜ希望されないのか」『シングルマザーの就業と経済的自立』労働家政研究・研修機構 61-77。
- マッケンジー・コンリー（2012）「母子世帯の貧困—就業形態の影響について」『シングルマザーの就業と経済的自立』労働家政研究・研修機構 30-60。
- 松本伊智郎「子どもの視点から貧困の再発見を」『福祉のひろば』2008年10月号、かもがわ出版、30-39。
- Carneiro P, Heckman JJ. (2009) Investing in Early Human Development: Timing and Economic Efficiency. *Economics and Human Biology*. March ;7(1):1-6
- Duncan & Brooks-Gunn (1997) *Consequences of Growing Up Poor*, Russell Sage Foundation, New York
- OECD (2005) *Society at a Glance : OECD Social Indicators*
- OECD (2006) *Economic Survey of Japan* OECD
- OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris
- Ridge, Tess (2002) *Childhood Poverty and Social Exclusion: From a Child's Perspective*. The Policy Press.
- Ruth Lister (2004)* *Poverty**: Polity press.
- Schweinhart, L. J., Montie, J. (2005) **Lifetime effects: The HighScope Perry Preschool study through age 40**. Ypsilanti, MI: HighScope Press.
- Tuomas Pekkarinen, Roope Uusitalo, Sari Pekkala (2006) *Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform*. IZA Discussion Paper No. 2204
- UNICEF (2007) *Child Poverty in Perspective : An overview of Child Well-being I Rich Countries*. UNICEF Innocenti Research Center.
- 朝日新聞（2006）asahi.com 2007年10月22日付

注

- 1 貧困の概念については複数存在するが、その一つが「絶対的／相対的」という軸である。「絶対的貧困」は社会全体的レベルに関わらず特定の水準で判断される貧困概念である。「相対的貧困」は社会全体のレベルを勘案して判断される貧困を示す。ただし、絶対的貧困の水準についても、各地域・社会の状況により判断されることもあるため、両者を明確に区別するのは難しい。
- 2 1988年、ユニセフの調査能力を強化し、世界中の子どもたちのアドボカシーを支援するために設置された調査機関である。当センターではユニセフが現在及び将来的にかかわるだろう問題領域を明確化し、その領域に対する調査研究をおこなう専門機関である。このセンターの目的は、子どもの権利に関する諸問題に対して国際理解を改善したり高めたりすること、また経済先進国においても発展途上国においても、児童の権利に関する国際会議や条約などの完全なる役割遂行を促すことにある。
- 3 Goldgerg & Kremem (1990) は、「貧困の女性化」の世界的な流れを把握するために7カ国を対象とした研究で、日本を女性の貧困化が顕著ではないスペシャルなケースとして取り上げていた（*The Feminization of Poverty only in America*）
- 4 現在日本では出産・育児に対する公的な経済的支援としては、税制（扶養控除、寡婦控除等）及び社会保障制度の児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、育児休業給付（雇用保険）、出産育児一時金（医療保険）等が実施されている。しかし、近年では多くの国においては再配分機能を高めるといって制度改革の一貫として、児童扶養控除を廃止して、児童手当に統合する動きがあることから児童手当を中心に検討を行うことにする。

（2013年9月26日受理）