

[4] 諸外国における子どもの貧困指標

イギリス：行き詰った子どもの貧困対策

—自由主義レジームにおける限界—

伊藤 善典（埼玉県立大学）・阿部 彩（首都大学東京）

要旨

日本における「子どもの貧困対策を推進する法律」の立案過程においても、大いに参考とされたイギリスの子どもの貧困政策が、近年、変容している。2016年3月、イギリスのキャメロン保守党政権は、子どもの貧困法（Child Poverty Act 2010）を改正し、ブレア首相時代から掲げてきた政策目標としての子どもの相対的貧困率削減も撤廃された。この背景には、所得再分配政策による社会支出の増大と、財政危機による緊縮政策があるが、同時に、貧困に関する政策思想の大幅な転換がなされていると言える。政策の主眼は、生活水準の是正よりも、就労と教育に絞られ、また、「貧困の要因」として薬物・アルコール依存、一人親世帯などに着目する政策が打ち出されている。このようなイギリスの政策の転換は、日本の政策にも影響を及ぼす可能性がある。

はじめに

近年、イギリスの子どもの貧困対策は大きな転換期を迎えている。2016年3月、イギリスのキャメロン保守党政権は、児童貧困法（Child Poverty Act 2010）を改正し、子どもの貧困撲滅に向けた政府目標を廃止した¹。イギリスは、サッチャー保守党政権時代に貧困児童数が急増し、先進国で最も貧困率の高い国の一つになったが、1997年に登場した労働党のブレア政権は、2020年までに子どもの貧困を撲滅することを宣言し、その努力により貧困率は大幅に低下した。しかし、未だ撲滅には程遠い状況にあり、厳しい財政状況と貧困に関する古典的なイ

デオロギーの台頭の下、キャメロン政権による対策の見直しが行われることになった。

削減目標が達成できなかったとはいえ、イギリスは、世界的に見て、子どもの貧困率を引き下げることができた稀有な国である。近年、イギリス以外で相対的貧困率が低下した国はアイルランドなどわずかであり、ほとんどの国において上昇が見られる。もともと自由主義的特徴を持つイギリスでは、市場における所得格差が大きく、貧困率も高い。また、子育ては私的責任の範疇とされ、政府による家庭への介入には慎重である。このような国で意図的に貧困率を引き下げするためには、多大な政策努力が必要になる。

イギリスでは、児童貧困法が改正されるまでは、同法とその規則に基づき、子どもの貧困の状況を示す指標として、①相対的低所得（相対的貧困率）²、②絶対的低所得（絶対的貧困率）、③低所得と物質的剥奪の組み合わせ、④持続的貧困率が公表され、指標ごとに2020年までに達成すべき政府目標が定められてきた³。具体的には、表1のとおりである。中でも最も重視されてきたのは相対的貧困率であり、この指標の動向に影響する所得補填政策が積極的に行われてきた。

また、イギリスの子どもの貧困対策は、その目的により3つに分類できる。第1に、就労の促進である。貧困世帯が公的扶助に頼ることなく、自立できるようにするための方策であり、経済的インセンティブの強化、就労の支援や強制がある。経済的インセンティブには、就労を条件とした現金給付も含まれる。第2に、貧困世帯の不利な条件を解消し、児童の生涯における機会を拡大するための方策であり、長期的な取組みとなる。第3に、所得再分配目的での現

表1 児童貧困法による子どもの貧困の指標と政府目標（改正前）

指標	内容	目標
①相対的低所得	家計の等価可処分所得の中央値の60%（貧困線）未満の世帯で生活する児童の全児童に占める割合	10%未満
②絶対的低所得	2010年度価格により実質化された家計の等価可処分所得の中央値の60%未満の世帯で生活する児童の割合	5%未満
③低所得と物質的剥奪の組み合わせ	物質的剥奪を経験し、かつ、家計の等価可処分所得の中央値の70%未満の世帯で生活する児童の割合	5%未満
④持続的貧困率	過去4年間のうち少なくとも3年間、家計の等価可処分所得の中央値の60%未満の世帯で生活している児童の割合	7%未満

出所：2010年児童貧困法等

金給付であり、世帯の所得を貧困線以上に引き上げることを目的とする短期的方策である。

どのような対策と指標を採用するかは、政権の理念、政治経済の状況等によるが、本稿では、このような子どもの貧困対策の類型と指標の特徴を踏まえつつ、イギリスにおける対策の経緯を振り返り、子どもの貧困削減目標の達成が困難になった要因を検討するとともに、自由主義的な経済社会構造との関係も考慮しながら、今後の対策の方向を展望する。

1 子どもの貧困の現状

イギリスの子どもの相対的貧困率は、近年、大幅に改善されてきた。ブレア政権発足前の1996年度には27%であったが、2014年度には19%まで低下した（DWP, 2016）。世帯類型別に見ると、働く者のいない世帯、一人親世帯、多子世帯、障害者のいる世帯、エスニック・マイノリティの世帯で貧困率が高い。親が働いている世帯で暮らす子どもの貧困率は14%であるが、親が働いていないと、44%になる。一人親世帯でも親が働いていれば、フルタイムで11%、パートタイムで19%であるが、親が働いていなければ37%である。エスニック・マイノリティの中では、バングラデシュ系（45%）とパキスタン系（40%）が突出しているが、就業率が低く、低技能であり、多子世帯が多いことなどが影響している。

次に、イギリスの状況をEUの国々と比較し

てみよう。EUでは、「貧困又は社会的排除」の状態にあることを示す指標として、①相対的貧困率（等価可処分所得の中央値の60%未満で生活する者の割合）、②深刻な物質的剥奪の状態（9項目の支出のうち4項目以上が欠如している）にある者の割合、③就労度の低い世帯で生活する者の割合（すべての労働年齢の世帯員の就労月数/就労することができたであろう月数により基準を算出）の3つが使用されているため、これらについて新規加盟国を除く15ヶ国と比較する（Eurostat, 2015年度）。

まず、相対的貧困率については、イギリスはフランスなどとともに中位グループを形成している。相対的貧困率が高いのは南欧、低いのは北欧の国々である。他方、深刻な物質的剥奪については、イギリスは従来から南欧やアイルランドと並んで高い水準にあったが、それが経済危機後に一段と悪化した。就労度の低さを示す指標についても、この10年間、アイルランドに次いで高く、非就労世帯で暮らす児童が多

表2 一人親世帯の母親の就業率（%）

	1999年	2006年	2013年
イギリス	44.2	51.5	57.1
ドイツ	—	61.4	66.8
フランス	—	63.8	64.5
イタリア	—	70.8	64.8
スウェーデン	—	74.2	74.4
アメリカ	—	70.1	65.5

注：一人親世帯の児童は15歳未満。

出所：OECD. Stat.

い。イギリスの一人親世帯に属する児童の割合（2015年度：23%）は先進國中トップクラスであるが（OECD. Stat）、一人親世帯の母親の就業率は著しく低く、近年大幅に増加したものの、4割以上の世帯では働いていない（表2）。このように、イギリスは、所得ベースの指標で見ると、主要国の平均水準にあるが、生活実態や就労の面で見ると、かなり劣っているといえる。

2 労働党政権の子どもの貧困対策とその成果

(1) 子どもの貧困対策の動向

①ブレア政権による貧困と社会的排除への取り組み

イギリスでは、ベバリッジ報告に基づき家族手当制度が設けられたが、戦後長きにわたり、児童に対する支援は重視されなかった。タウンゼント等が相対的貧困の概念を提唱し、貧困の再発見がなされたため、子どもの貧困が改めて注目されたが、児童手当（Child Benefit）の創設等を除き、特段の対策は講じられてこなかった。その後、1979年に保守党のサッチャー政権が登場したが、子育ては私的責任の範疇に属する事柄とされた。家事・育児は女性の役割とされ、一人親世帯では就労ではなく、父親の扶養義務が追求された。福祉国家による給付が無責任を増幅したとして、受給者は福祉依存と批判された。貧困も個人の責任とされたが、そもそも保守党政権は貧困の存在すら認めていなかった。そして、所得税の最高税率を引き下げると同時に、給付を削減し、最低賃金を廃止したことから、所得格差の拡大を招いた。子どもの相対的貧困率は、1979年度の13%から急上昇し、イギリスは先進国で貧しい児童が最も多い国の一つとなった。

1997年、ニュー・レーバーを掲げる労働党のブレア政権が発足し、社会的公正を確保する観点から、貧困と社会的排除の問題に取り組んだ。ただし、伝統的な労働党（オールド・レーバー）と異なり、結果の平等ではなく、機会の

平等を確保しようとするものであり、所得再分配により格差を縮小しようとする考えはなかった。また、福祉への依存を断ち切り、自立を促すという点では保守党政権の考え方を引き継いでおり、「福祉から就労へ（Welfare to Work）」に基づき、ニューディール・プログラムなどを推進した。

ブレア首相は、1999年、子どもの貧困撲滅を宣言し、本格的な取り組みを開始した。その際、1998年度をベースとし、2004年度までに相対的貧困の状態にある児童の数を4分の1減少させ、2010年度までに半減し、2020年度までにゼロにするという目標が設定された。ブレア政権の対策を前述の3つの類型で整理すると、次のとおりであるが、その柱は、当初、所得再分配ではなく、就労の促進と社会的包摂であった⁴。

第1の就労の促進については、就労は貧困から脱出するための最善のルートとされ、貧困対策の中心に置かれた。また、排除された者を社会に統合する手段であるとともに、受給する権利を得るために果たすべき義務とされた。働くことが割に合うようにする（making work pay）観点から、まず、全国最低賃金制度が創設され、平均所得や物価を上回るペースで引き上げられたため、低所得労働者の給与が改善されることになった。また、2000年度から低所得の子育て世帯の就労促進と所得乗せを目的とする就労家庭税額控除（Working Family Tax Credit）が導入された。これは、2003年度には、親が週16時間以上働くことを条件に現金給付を行う就労税額控除（Working Tax Credit）と第3の類型である児童税額控除（Child Tax Credit）に分割され、就労税額控除の一部として保育支出の一定割合を補助する保育要素（Child Element）が設けられた。さらに、ニューディール・プログラムの一環として、一人親に対する職業訓練や職業紹介の強化が行われたほか、全国保育戦略、保育10ヶ年戦略等により保育サービスの整備が進められた。一人親世帯の就業率については、2010年

までに70%に高める目標が設定されたが、これは子育てに関する女性の役割についての伝統的考えから脱却するものであった。

第2の社会的包摂については、児童が人生の最初の時点で最善のスタートを切り、平等な機会が与えられることを確保するため（DWP, 1999）、就労、スキル開発、住宅、環境、健康といった多角的な不利に対抗する社会的排除対策として実施された（Minoff, 2006）。特に幼児期の教育が重視され、育児休業制度の拡充や3・4歳児に対する無償教育の導入が行われた。また、保育、幼児教育、母子保健、就労支援等のサービスを総合的に提供する児童センター（Children's Centres）の整備が貧困地域から開始された。

第3の所得再分配目的の現金給付については、就労の有無に関わりなく低中所得の子育て家庭に支給する児童税額控除の導入や児童手当の増額が行われた。児童手当のための財政支出は、近年、100億ポンド程度で安定しているが、児童税額控除については、導入後に著しく増加し、今では230億ポンドに達している。

子どもの貧困に関する指標としては、1999年に世帯の就労度、低所得、教育達成度、健康格差など15の指標が設定されたが（DWP, 1999）、低所得は最も重要と認識されていたにもかかわらず、単一の指標で表すことが難しく、定義がなかった。しかし、これでは対策の進捗状況を把握できないため、2003年、学術関係者等の意見も踏まえ、相対的低所得、絶対的低所得、相対的低所得と物質的剥奪の組み合わせからなる3つの指標が採用された（DWP, 2003）。他の指標も引き続き公表されたが、金銭的・物質的資源の多寡が中心に置かれることになった（Minoff, 2006）。

②ブラウン政権による児童貧困法の制定

2007年、ブレア首相の後継として、ゴードン・ブラウンが首相に就いた。ブラウンは、ブレア首相の長年のライバルであり、また、児童税額控除等を創設した蔵相であった。相対的貧

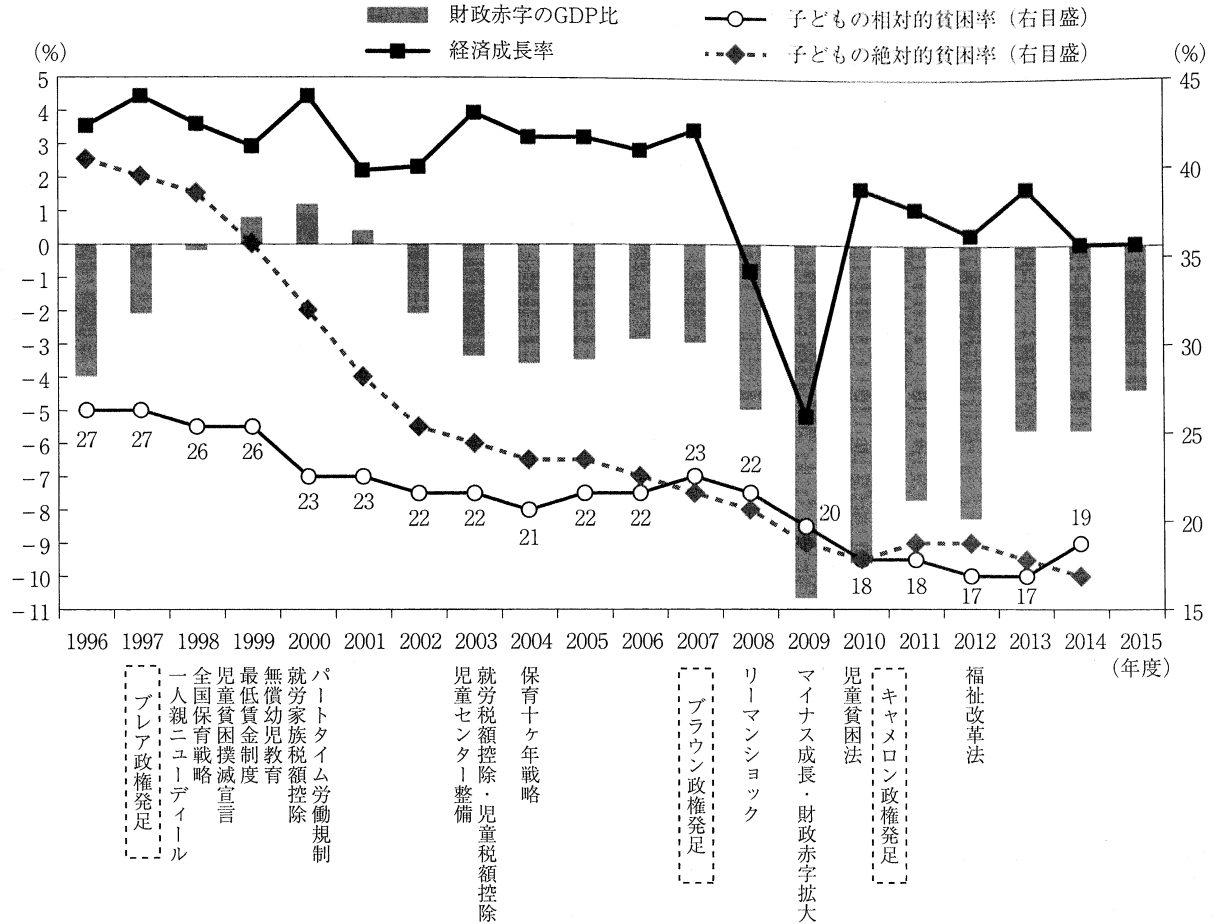
困率は既に上昇に転じていたが、ブラウン首相は党内左派との関係が良く、所得再分配にも理解があり、2008年度予算では児童税額控除等の大幅な引上げを行った。また、ブラウン首相は、対策が後戻りすることのないよう、2008年度議会に児童貧困法案を提出した。法案は、所得ベースの4指標により2020年度時点での貧困削減目標を定め、政府に達成を義務付けるとともに、貧困対策について政府に助言を行う児童貧困委員会（Child Poverty Commission）を設置すること等を内容としていた。保守党は、貧困の現象ではなく原因に取り組む必要があるとのスタンスであったが、貧困削減の趣旨には賛同し、2010年3月、法案は全党一致で成立した。与野党を通じ子どもの貧困を放置できないという認識があったことに加え、対策の具体的内容は、法律ではなく政府が策定する子どもの貧困戦略で定められることになっていたため、与野党間の合意も可能であった。また、目標年度である2020年度は、この時点では10年も先の話であった。

(2) 相対的貧困率の動向

図1は、1996年度以降の貧困率、経済・財政及び政策の動向を示したものである。相対的貧困率は、2004年度まで大きく低下した後、2007年度まで上昇し、その後、再び低下した。以下では、①1997～2004年度、②2005～2007年度、③2008年度以降の時期に分け、相対的貧困率の動きとその要因を整理する。

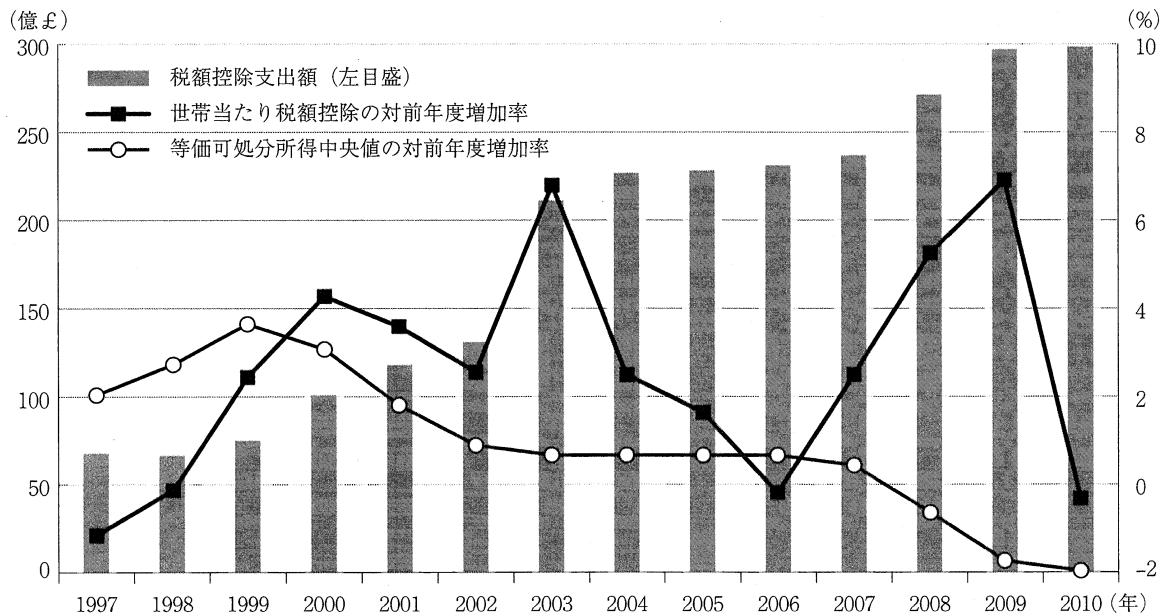
まず、1997～2004年度は、経済の状態がよく、失業率が低下するとともに、貧困対策が集中的に行われた時期である。相対的貧困率は大きく低下したが、これは、ニューディール・プログラム、最低賃金引上げ等による収入増や一人親世帯の就業率増に加え、給付・税額控除が大幅に増加したためである（Brewer et al., 2010）。雇用の増加は貧困削減に貢献したが、2001年度以降の貧困削減のほとんどは給付・税額控除の増加により（Lewis, 2010）、雇用の

図1 子どもの貧困率、経済成長率、財政赤字の動向



出所：DWP, Households below average income: 1994/95 to 2014/15等により筆者作成

図2 税額控除（総支出額、世帯当たり）及び等価可処分所得中央値の動向



注：税額控除は1世帯当たりの額であり、類似する給付を含む。税額控除、所得中央値とも2012年度価格。

出所：DWP (2013) 及びDWP (2014b) により筆者作成

増加も、就労世帯向け税額控除の増加によるところが大きい (Dickens, 2011)。

図2は、税額控除と等価可処分所得の中央値(以下「所得中央値」という)の推移を見たものである。1世帯当たり税額控除の伸びは、就労家庭税額控除が導入された2000年度から2005年度まで所得中央値の伸びを上回っている。特に児童税額控除と就労税額控除が導入された2003年度の伸びが大きい。貧困線の水準は所得中央値と連動するため、世帯が受け取る税額控除の伸びが所得中央値の伸びを上回れば、相対的貧困率が低下する一因となる。民間シンクタンクであるIFS (Institute of Fiscal Studies) によれば、一人親世帯に対する給付・税額控除の増加率と貧困線の上昇率を比べると、2004年度までは前者が後者を上回っていた (Brewer et al., 2010)。また、所得分布を見ると、対策の開始時には度数分布のピークが貧困線の直下にあったため、給付・税額控除の増加により貧困線を容易に越えることができた (Brewer et al., 2010)。ただし、民間団体の Save the Children によれば、深刻な貧困状態(住宅支出後所得中央値の50%未満で、著しい物質的剥奪の状態)にある児童の場合、貧困から抜け出すことは難しかった (Magadi, 2010)。

相対的貧困率の低下傾向は、2005年度から変化した。上昇を続けてきた就業率は男女ともにピークを迎え、一人親世帯の就業率も横ばいとなった (OECD, Stat)。物価上昇率が高まり、実質最低賃金の増加も止まった。貧困線の上昇率は小さかったが、税額控除の財政支出は横ばいとなり、世帯当たりの伸び率も低下した(図2)。2005年度以降、一人親世帯に対する給付・税額控除の上昇率は貧困線の上昇率を下回った (Brewer et al., 2010)。このような中で、非就労世帯や1人だけが働く世帯などで貧困率が上昇した (DWP, 2016)。

その後、2008年度にマイナス成長となり、財政赤字が急増し、2010年度から緊縮政策が講じられたが、2007年度から2010年度までの

間、相対的貧困率は5%ポイントも低下した。この時期のOECD諸国の相対的貧困率の動きと比較すると、イギリスは、18~25歳の年齢層では4番目に大きく上昇したが、児童では最も大きく低下した (OECD, 2014)。これは、賃金が下がり、貧困線が低下するような状況でも、児童のいる世帯の収入は税額控除によって補填されるため、貧困線未満に属する児童が減少したことによる (Brewer et al., 2013)。また、前述のとおり、税額控除の大幅な引上げも行われた。図2を見ても、この時期には所得中央値の伸びがマイナスとなる一方、税額控除の伸びは大きかった。

3 キャメロン政権による緊縮政策と子どもの貧困対策の見直し

(1) 給付の削減と就労促進の強化

児童貧困法の成立直後に行われた2010年5月の総選挙での勝利により、キャメロン保守党・自民党連立政権が誕生した。戦後最悪とされる財政危機の最中であり、政権の最優先の課題は財政赤字の削減であった。ブラウン政権は、景気に配慮しつつ徐々に財政再建を進める方針であったが、欧州各国で政府債務危機の懸念が広がったため、キャメロン政権は財政再建を喫緊の課題に位置付けた。政権発足直後に公表された「2010年緊急予算」では、最大の歳出項目である給付・税額控除について、過去10年で大幅に増加したものの貧困は拡大したとして、削減対象とすることが表明された (HM Treasury, 2010)。具体的な措置としては、給付改定の基準の厳格化、児童手当の3年凍結と所得制限の導入、住宅給付の削減、就労税額控除の保育要素の縮小、各種給付の世帯当たり受給額の上限の設定等が行われ、全体として選別主義化が進められた。ただし、低所得者には一定の配慮がなされ、児童税額控除も、2011年度から2年間、消費者物価以上に引き上げられた。

また、給付削減と併せ、就労促進を強化する

ための制度改革が行われた。保守党のマニフェストでは、就労を促し、非就労世帯の児童を減らすことは子どもの貧困撲滅目標達成のために不可欠とされていた。連立政権の合意でも目標の堅持は確認されたが、給付を受ける者にはそれに見合う就労活動への参加を求める旨が表明された (Cabinet Office, 2010)。また、ブレア政権時代の保守党党首であったイアン・ダンカン・スミス労働年金相⁵は「社会正義戦略」を策定し、扶助ではなく就労促進こそが貧困脱出の最も持続的なルートであるとした (DWP, 2012)。キャメロン政権は、労働党政権の理念であった権利と義務に Social Justice (社会正義または社会的公正) を付け加え、就労重視路線を一層強化し、政策の集大成を行った (井上, 2014)。

具体的には、ニューディールなどの就労支援事業をワーク・プログラム (Work Programme) に一本化し、各種給付・税額控除はユニバーサル・クレジット (Universal Credit) に集約した (2012年福祉改革法)。ダンカン・スミス労働年金相が強力に推進したユニバーサル・クレジットは60年ぶりの大改革と言われ、就労意欲を高め、福祉制度を簡素化し、運営費用を削減することが目的であった (DWP, 2010)。ユニバーサル・クレジットは、試行を経て徐々に拡大される予定であるが、縦割りであった就労税額控除、児童税額控除、求職者給付、所得補助、住宅給付等の資力調査付給付が統合される。クレジットを受け取るためには、ジョブセンター・プラスとの間で誓約を締結し、求職活動を行う必要があり、収入が増えると給付は遞減する。ジョブセンター・プラスが助言指導を行っても就労できない場合、ワーク・プログラムに移行する。ワーク・プログラムは、民間事業者に委託し、就職困難者への個別支援を早期に開始することが特徴である。就労の促進のためには制裁が必要であるとの考え方から、訓練活動に参加しない場合、給付が最長3年間停止される。なお、制裁は、ニューディール・プロ

グラムで導入され、ブラウン政権時代に厳しくなり、ワーク・プログラムで更に強化された。ブレア政権で開始された「福祉から就労へ」の政策は、次第に制裁的ワークフェアの性格を強めることになった (井上, 2014)。

ユニバーサル・クレジットの導入が子どもの貧困に及ぼす影響については、政府は、給付・税額控除の受給資格がありながら申請していない児童が多数存在するため、制度が一本化されれば補足率が向上し、35万人が貧困から脱出できると説明している (DWP, 2010)。IFSも、この制度には貧困削減効果があるとするが、現在、個々の給付・税額控除の削減が行われているため、その面で貧困率が上昇する可能性を指摘している (Brewer, 2011)。

(2) 児童貧困法の見直し

キャメロン政権は、給付削減を行い、就労促進を強化する一方、子どもの貧困対策の見直しに着手した。その中で財政健全化が求められるが、低所得の子育て世帯を現金給付の増加によって貧困線以上に引き上げる方法には限界があり、子どもの貧困対策としては、現象への対処ではなく、原因の解決こそが重要という考え方が押し出された。

まず、キャメロン首相は、2010年6月、ブレア政権の1期目に社会保障改革担当大臣を務めた労働党下院議員であるフランク・フィールドに対し、貧困と「ライフ・チャンス」に関するレビューを行うよう依頼した。その目的は、貧困の性状と指標についての議論を喚起し、従来の貧困対策を検証するとともに、緊縮政策と矛盾しない形で貧困を削減し、「ライフ・チャンス」を高める方策を提言することであった (Field, 2010)。フィールドは、「ライフ・チャンス」の拡大には、5歳までの教育における貧富の格差から生じるギャップの縮小が最も重要であるとし、所得ベースの指標を新たな指標に置き換えることを提言した。従来の対策については、所得を貧困線以上に引き上げることさえ

できれば成功とされてきたため、持続的な貧困状態に置かれた児童は放置され、貧しい児童が貧しい親になることを防ぐための長期的戦略の立案を妨げてきたと批判した。そして、歳出削減が不可避とされる中では、従来のような支出を続けることはできないと断じた⁶。

これらを踏まえ、政府は、「子どもの貧困への新たなアプローチ」と題する第1期児童貧困戦略(DWP, 2011)と第2期戦略(DWP, 2014a)を策定した。これらの戦略により、従来の指標に加え、深刻な貧困の状態(等価可処分所得中央値の50%未満であり、かつ、物質的剝奪の状態)が指標化され、公表されることになった。また、貧困に陥る根本的原因は非就労、低賃金と教育の失敗であり、貧困からの脱出を難しくしている要因は、長期の非就労、低技能、育児の責任放棄、多子、病気、依存などであると指摘された。このため、就労支援と賃金の増加に加え、低所得世帯の2歳児への無償教育提供などにより教育の達成度を高めるとともに、良好な家庭環境を築くための親に対する教育指導、アルコール等の依存者である親への支援などを行うことが盛り込まれた。

同時に、政府は、子どもの貧困指標と児童貧困法の改正に取り組んだ。政府の子どもの貧困対策のプレーンとなる機関である児童貧困ユニット(Child Poverty Unit: CPU⁷)は、2010年までに子どもの貧困率を半減するという目標が達成されなかったことを報告し(DE& DWP, 2012)、子どもの貧困をより適格に測定することができるとする新しい貧困指標を提案した(DWP, 2012)。その核心部分は、子どもの貧困撲滅の目標とされてきた所得ベースの4指標を「ライフ・チャンス」に関する指標に入れ替えることであった。イアン・ダンカン・スミス労働年金相は、それまでの4指標は不十分であるとして、以下のように述べている：

「……もし、あなたが(貧困)線の下であれば、あなたは貧困であるとみなされる。線の

上だと、貧困ではない。

しかし、政府に、全国民をあるパーセント以上に持っていくことを求めるのは、想定外の影響をもたらす。ターゲットがうまくできていない財政支出、福祉システムへの財源の無制限の投入、アウトカムではなくインプットへの着目してしまうこと(である)。」

(イアン・ダンカン・スミス労働年金相)(CPU, 2016)

改正は当初、政権内での意見の相違もあり、慎重に検討されていたが、2015年の総選挙で保守党が下院の過半数を握り、自民党との連立を解消したため、政策の自由度が増し、2015年7月、福祉改革及び就労法案(Welfare Reform and Work Bill)が提出された。法案で提案された指標は、以下の4つである：

「ライフ・チャンス」アプローチによる新しい子どもの貧困指標

- ①非就労世帯で生活する児童、
- ②長期の非就労世帯で生活する児童、
- ③児童の16歳時点での教育達成度、
- ④不利な条件に置かれた児童の16歳時点での教育達成度

これらは、子どもの貧困をモニターする指標として、議会への報告が義務付けられる。一方、従来の指標については、目標から外され、議会への報告及び公表の義務も削除される。また、児童貧困法は、ライフ・チャンス法に名称変更される。

この案に対しては、社会移動・児童貧困委員会⁸、学術関係者、自治体、チャリティ等から、貧困の動向を見る上で所得は無視できないとして、強い反対の声があがった。学会からは、175名の連名にてタイムズ紙に声明が出された(The Times, 2016.2.23)。貧困児童の3分の2は、親が働いている世帯で暮らしているが、提案された指標では、貧困の定義から外れることにな

る。議会では、保守党が過半数を占める下院と労働党・自民党が多数の上院との間で意見が対立したが、最終的には、4指標について、政府目標からは外すものの公表義務は残すことで決着し、2016年3月、女王の裁可を受けた。

4 イギリスにおける子どもの貧困対策の限界

これまで見てきたとおり、労働党政権末期には対策の重点は所得再分配に移行し、キャメロン政権がそれを止めるという形になった。以下では、所得再分配目的の現金給付により子どもの貧困を撲滅するという対策がイギリスで実現可能なかどうかを検討する。

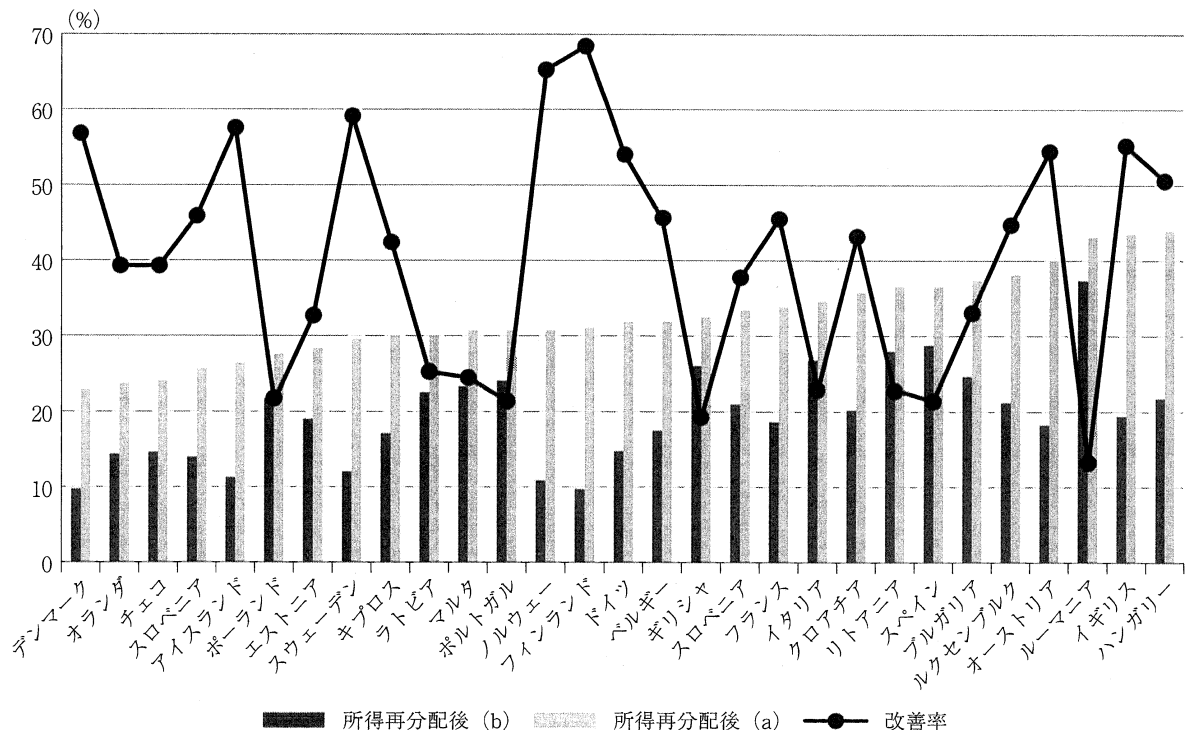
(1) 自由主義レジームにおける対策の限界

イギリスは、一般的には、自由主義レジームに分類される。労働年齢人口のジニ係数（2013年前後）は、アメリカや南欧諸国と並んで大きく、再分配前ではOECD35ヶ国中6番目、再分

配後では8番目に大きい（OECD. Stat）。就業構造を見ると、製造業が縮小し、サービス産業や金融業に雇用が流出した結果、雇用が低技能・低賃金と高技能・高賃金に二極化している（Lewis, 2010）。また、就業形態については、パートタイム労働者、派遣労働者などが大きな割合を占めている（OECD. Stat）。

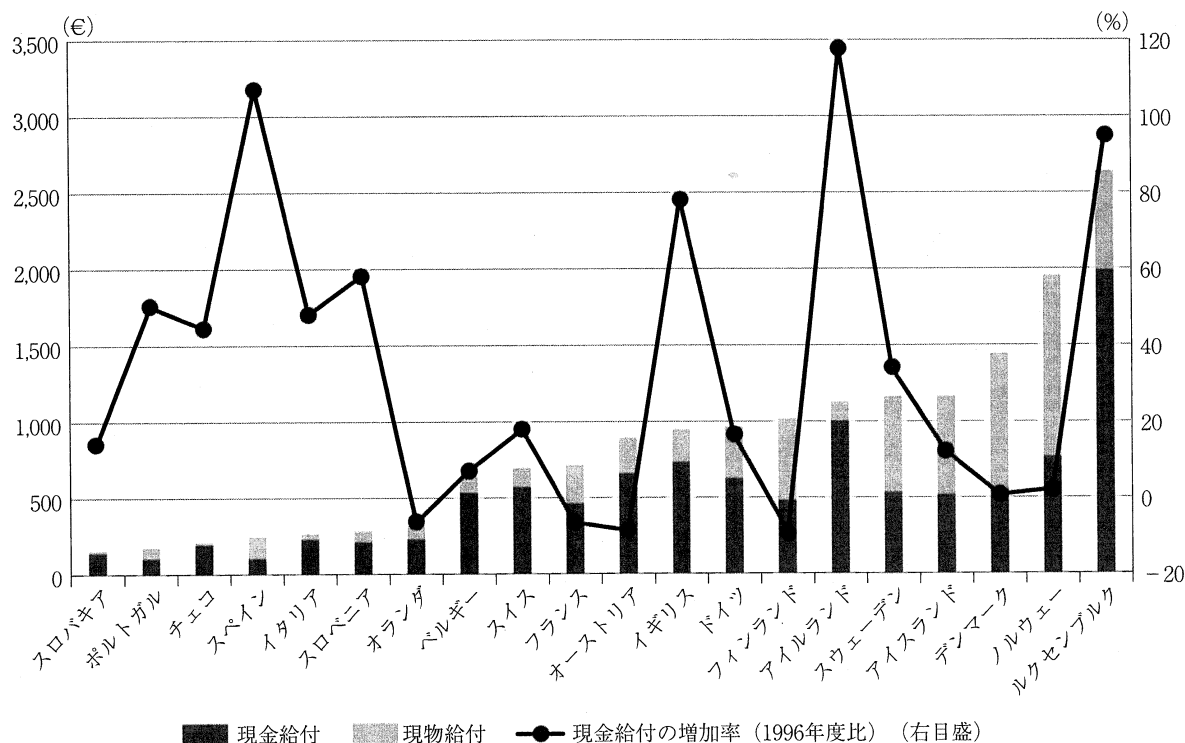
子どもの相対的貧困率を所得再分配の前後で国際比較すると、再分配前ではEU29ヶ国中2番目に高いが、再分配後には中位水準（15番目）まで低下する（図3）。改善幅（24%ポイント）はEU内で最も大きく、改善率（55%）も北欧に次いで大きい。これは、家族児童向け社会支出のGDP比が3番目に大きく、居住者1人当たりで見ても、北欧諸国に次ぐ水準に達しているためである（図4）。しかし、逆に、これだけ大規模な再分配を行っても再分配後の貧困率が中位にすぎないのは、再分配前の貧困率が突出して高いためである。また、家族児童向け社会支出の内訳を見ると、現金給付の割合が大きく、その額は北欧を上回っている。労働党

図3 所得再分配前後での子どもの相対的貧困率とその改善率（2015年）



注：改善率は、 $(a - b) / a$ により算出。
出所：Eurostat により筆者作成

図4 現金・現物別の居住者1人当たり実質家族児童向け社会支出（2013年度）



注：2005年価格で実質化。アイルランドの数は2012年。
出所：Eurostat により筆者作成

政権では、児童税額控除が大きく増加したが、現物給付については、保育サービスの整備が進められたとはいえ、見劣りする。

イギリスの貧困率が高い理由の一つは、前述のとおり、非就労の一人親世帯が多いことである。これらを就労させることができれば貧困率が下がる可能性があるが、現実には、経済社会構造に根差した様々な制約が存在する。一人親が就労しようとしても、技能経験に乏しく、低賃金労働に就かざるを得ない (Lewis, 2010)。子育ては私的責任という考えが強いため、保育料は高く、保育サービスの整備も進んでいない。離別配偶者からの養育費の徴収については、私的な対応が重視され、国の関与は弱い (下夷, 2012)。家賃の高騰が続いているため、給付・税額控除による所得増の効果を侵食している。

子どもの貧困は、短期的には現金給付の増加によって改善されるが、労働市場や社会の仕組みが影響している部分も大きいことから、当初所得の格差を生み出す構造自体を変えない限

り、対症療法で終わる可能性がある。

(2) 財政上の制約

近年の北欧諸国の児童の相対的貧困率は10%前後であるが (Eurostat)、ブラウン政権は、児童貧困法により、その削減目標を10%未満と設定し、北欧並みに引き下げようとした。Whiteford and Adema (2007) は、北欧諸国では、所得再分配の規模も大きいですが、そもそも親の就業率が高く、当初所得の格差が小さいため、子どもの相対的貧困率は低い。そのような状況にない国が所得再分配によって北欧並みの効果をあげようとする、多額の財政支出が必要になるが、就業率が低い国では、これを北欧並みに引き上げることによる効果は大きい。イギリスでは、当初、就労促進が重視され、一人親世帯の就業率が増加した (表2) もの、児童税額控除のウェイトが増加し、多額の財政支出が必要となった。2003年度の税額控除の総額は180億ポンドであったが、2010年度には300

億ポンドに達し（図2）、政府支出に占める割合も4%を超えた（DWP, 2013）。その8割が児童税額控除である。

しかし、2003年度以降、財政状況が悪化し、税額控除への支出増が止まった結果（図1、2参照）、2000年代半ば以降、相対的貧困率の削減は進まなくなった。2010年度での削減実績はブレア首相の目標には届かなかったが、これを直ちに達成しようとする、最も安価な方法である児童税額控除で対応したとしても年40億ポンドが必要となり、2020年度の児童貧困法の目標（10%）を達成するためには、更に年190億ポンド（2010年価格）が必要になる（Brewer et al., 2009）。税額控除による短期的な貧困削減効果は大きい、これにより相対的貧困率を引き下げていくためには、平均所得の伸びを上回る支出増を長期にわたり継続する必要があり、財政支出の増加を止めた途端、相対的貧困率は上がり始める。しかし、財政健全化が求められる中では支出増の継続は難しい。

(3) 貧困イデオロギーの揺り戻し

キャメロン政権下の「ライフ・チャンス」政策は、1990年代からのイギリスの社会政策を逆行させることになる大きな転換である。もちろん、2000年代、とりわけ2009年以降は財政赤字による緊縮政策となり、ブレア・ブラウン時代の大盤振る舞いができなくなったという財政上の制約が、政策転換の具体的な理由だとしても、その説明に用いられるレトリックはイギリスにて戦後から培ってきた貧困の理論やヨーロッパにおける社会的排除の理論を大きく後退させるものである。

「ライフ・チャンス」政策が、それまでのイギリスの貧困政策と大きく異なる点は、第一に、貧困の症状ではなく、「貧困の原因（root causes of poverty）」に焦点を当てるとした点である（CPU, 2016）。「貧困の原因」として挙げられているのは、薬物・アルコール依存、親の資格不足、一人親世帯、親の不健康、家計管

理能力の不備（個人債務）などであり、これらにより長期の無職状況となることが結果的に貧困を引き起こすとしている（CPU, 2016）。貧困の原因を個人に帰結させる考え方は、貧困の自己責任論に隣接しており、貧困が社会的要因によって引き起こされるという社会的排除の理論に相反するものである。長年、イギリスおよびヨーロッパの子どもの貧困政策を牽引してきたブラッドショー教授（ヨーク大学）は、このようなアプローチは貧困を個人の行動に帰結させるものとして批判している（Bradshaw, 2016）。

第二に、新しく採択された4つの貧困指標は、非就労と教育達成に関するもののみであり、どれも資源の欠如そのものではなく、資源を得るための（就労という）一つの手段の不備を示すものである。これまで、イギリスの貧困概念においては、実質的な生活水準に直接影響する「資源（resources）」の不十分を注視し続けており（Cooper & Stewart, 2013）、これが、イギリスの貧困対策の特色であったとも言える。これは、教育や就労が軽視されていたわけではなく、教育や就労はあくまでも資源を得るための手段であり、教育や就労そのものが政策目標ではないという理解である（例えば、雇用率を上げることそのものが政策目標のではなく、雇用を通じて、人々の所得をあげることが政策目標である）。

また、ライフ・チャンス政策は、就労に焦点を当てるといった点で、ヨーロッパ諸国における社会的包摂政策における就労促進（ワークフェア）と似ているものの、これとも異なる。ヨーロッパ諸国においては、潤沢な社会保障制度を背景に、物質的に一定の生活水準に達しているだけでなく、すべての人が社会に参加することが重要であるという認識がなされている。就労は、社会参加の最も一般的な形態であり、すなわち、社会的包摂の手法として就労が捉えられているのである。

イギリスにおける長年の社会政策の歩みが数

年のうちに覆されたことは、自由主義レジームの中で、貧困政策を継続し続けることの難さを改めて認識させる。イギリスの1990年代からの貧困政策の「成功」は、自由主義レジームにおいても貧困に対する理解と国民の合意形成が可能であり、貧困を削減することが可能であると夢見させたが、現在のイギリスの政策議論を見ると、その夢は幻想であったのかと疑わせる。

おわりに

本稿では、政権交替、財政危機といった昨今の状況を踏まえ、イギリスにおける子どもの貧困対策と貧困指標の関連を見ながら、自由主義的な特徴を持つ国において子どもの貧困対策を実施していく上での課題と限界を整理した。イギリスの経験からは、対策と指標の関係、現金と現物のバランス、福祉レジームと対策の関係など学ぶべき点が多い。

経済が好調な時期に誕生したブレア政権とその後継のブラウン政権では、所得ベースの指標により設定された貧困削減目標を達成するため、現金給付が増加し、財政支出の拡大を招いたが、財政状況の悪化によって継続は困難になった。他方、財政危機の最中に誕生したキャメロン政権は、相対的貧困率等の目標を廃止し、対策の内容を見直すとともに、現金給付の削減に踏み切った。ただし、キャメロン政権は、ブレア政権によって開始された貧困対策を必ずしも否定したわけではない。現在の保守党の考え方は、サッチャー政権時とは異なる。キャメロン政権も、子どもの貧困撲滅の必要性を強調してきた。就労促進により貧困から脱却する道筋を作ろうとした点、教育を重視した点も同じである。最低賃金も存続させた。しかしながら、その背後にあるイデオロギーは似て非なるものと言わざるを得ない。

緊縮政策の結果、貧困の拡大が早くも現れ始めてきている。Bradshaw (2016) によると、乳児死亡率は既に上昇傾向にあり、若者の自殺

率の減少も止まった。当然のことながら、貧困率の悪化も懸念されており、IFSも、2015年度から2020年度にかけて、児童の絶対的貧困率は15.1%から18.3%に、相対的貧困率は17.8%から25.7%に大幅に上昇すると予測している (Browne, 2016)。この予測どおりになるとすれば、子どもの貧困の撲滅どころか、ブレア政権発足時の水準まで戻ることになる。その場合、これまでの成果は、一時的な財政支出拡大と経済変動により、現在の経済社会構造の上に膨らんだバブルにすぎなかったと言えるかもしれない。児童に対しては、既に北欧に近い水準の支出が行われているが、所得格差など自由主義的な構造を温存したまま、北欧並みの相対的貧困率を目指すためには、更に長期にわたり財政支出の拡大を続けていかなければならない。このような政策に持続可能性はないだろう。

当面、緊縮政策が続き、移民に対する風当たりが強まる中で、深刻な貧困状態にある児童や社会的に排除されているエスニック・マイノリティの児童などに対し、重点的に支援を行うことが必要と考えられるが⁹、長期的には、経済社会構造の変革も視野に入れつつ、保育サービスの拡充等を含め、3つの類型の対策のバランスを図りながら、息の長い取組みを進めていくしかないのではないだろうか。今後、EU離脱など環境の激変が予想される中で、イギリスがどのような方向に進んでいくのか注目される。

* 本稿は、厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）子どもの貧困の実態と指標の構築に関する研究（H26-政策-一般-005）の助成を受けたものである。本稿の執筆にあたっては、一部、Movshuk (2016) を参考にさせていただいた。

注

1 本稿では、イギリスとはイングランドを指す。

2 イギリスにおける「相対的低所得」は、EUの定義に則って世帯の可処分所得の中央値の60%未満と定義されている。

- る。
- 3 住宅支出の大きさが低所得世帯に与える影響の大きさに鑑み、貧困率は住宅支出の前と後の所得を使用した二つの指標で算出されるが、従来からイギリス政府の目標は住宅支出前の指標で示されてきたので、以下では、これを前提として議論を進める。
 - 4 この点は、アメリカで同時期に展開していた「福祉から就労へ (Welfare to work)」政策と同じである。
 - 5 保守党の党首退任後、自ら社会正義センター (Centre of Social Justice) を設立し、提言活動を行ってきた。
 - 6 フィールドは、児童税額控除を「ブラウン蔵相が創り出した怪物」と形容している (2015年7月7日付 Daily Telegraph)。
 - 7 児童貧困ユニット (Child Poverty Unit: CPU) は、教育省 (Department of Education (DE)) と Department of Work and Pensions (DWP)、財務省 (Treasury) の3省の合同ユニットとして児童貧困法のもとに設置された行政機関である。
 - 8 児童貧困法に基づき児童貧困委員会が設置されたが、キャメロン政権では社会移動の機会拡大が重視されたため、2012年福祉改革法により社会移動・児童貧困委員会に、さらに、2016年福祉改革法で社会移動委員会 (Social Mobility Commission) に改組された。委員長は、ブレア政権下で保健相を務めた元労働党下院議員のアラン・ミルバーン。
 - 9 弥久保・安井 (2011) によれば、2011年にロンドンで発生した大規模な暴動は、相対的に貧困化して取り残され、社会的に排除された少年たちが引き起こしたとされる。

参考文献

- 井上恒男 (2014) 『英国所得保障政策の潮流』 ミネルヴァ書房。
- 下夷美幸 (2012) 「イギリスにおける養育費政策の変容」『大原社会問題研究所雑誌』 No.649。
- 弥久保宏・安井裕司 (2011) 「英国暴動の社会的背景：最大多数としての『ミドルクラス』成立と『社会的排除』問題」『駒沢女子大学研究紀要』 第18号。
- Belfield, C., J. Cribb, A. Hood and R. Joyce (2014) *Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2014*, Institute for Fiscal Studies.
- Bradshaw, Jonathan (2016) *Child Poverty*, Rad Stats Conference on Statistics of Crises in the UK and EU, Social Policy Research Unit, University of York.
- Brewer, M., J. Browne, R. Joyce and H. Sutherland (2009) *Micro-simulating Child Poverty in 2010 and 2020*, Institute for Fiscal Studies.
- Brewer, M., J. Browne, A. Hood, R. Joyce and L. Sibieta (2010) *Child Poverty in the UK since 1998-99: Lessons from the Past Decade*, Institute for Fiscal Studies.
- Brewer, M., J. Browne and R. Joyce (2011) *Child and Working-Age Poverty from 2010 to 2020*, Institute for Fiscal Studies.
- Brewer, M., J. Browne, A. Hood, R. Joyce and L. Sibieta (2013) "The Short-and Medium-Term Impacts of the Recession on the UK Income Distribution," *Fiscal Studies*, 34 (2), pp.179-201.
- Browne, J. and A. Hood (2016) *Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2015-16 to 2020-21*, Institute of Fiscal Studies.

- Cabinet Office (2010) *The Coalition: Our Programme for Government*.
- Department of Education & Department of Work and Pensions (2012) *Child Poverty in the UK: the report on the 2010 target*.
- Child Poverty Unit (2016) "Understanding Child Poverty & Children's Life Chances," Presentation for meeting with Prof. Aya Abe, mimeo.
- Cooper, Kerris and K. Stewart (2013) *Does Money Affect Children's Outcomes? A Systematic Review*, Joseph Rowntree Foundation.
- Department of Work and Pension (DWP) (1999) *Opportunity for All*.
- DWP (2003) *Measuring Child Poverty*.
- DWP (2010) *Universal Credit: Welfare that Works*.
- DWP (2012) *Measuring Child Poverty: a Consultation on Better Measures of Child Poverty*.
- DWP (2011) *A New Approach to Child Poverty: Tackling the Causes of Disadvantage and Transforming Families' Lives*, TSO.
- DWP (2012) *Social Justice: Transforming Lives*, TSO.
- DWP (2013) *Benefit and Tax Credit Expenditure in Great Britain*, TSO.
- DWP (2014a) *Child Poverty Strategy 2014-17*, TSO.
- DWP (2014b) *Households Below Average Income (HBAI) : 1994/95-2012/13*, TSO.
- DWP (2016) *HBAI: An Analysis of the UK Income Distribution: 1994/95-2014/15*, TSO.
- Dickens, R. (2011) "Child Poverty in Britain: Past Lessons and Future Prospects," *National Institute Economic Review*, 218: R7-R19.
- Field, F. (2010) *The Foundation Years: Preventing Poor Children Becoming Poor Adults: The Report of the Independent Review on Poverty and Life Chance*, Cabinet Office.
- HM Treasury (2010) *Budget 2010*.
- Lewis, P. (2010) "Upskilling the Workers will not Upskill the Work. Why the Dominant Economic Framework Limits Child Poverty Reduction in the UK," *Journal of Social Policy*, 40 (3), pp.535-556.
- Magadi, M. (2010) "Risk Factors for Severe Child Poverty in the UK," *Social Policy and Society*, 39 (2), pp.297-316.
- Marx, I., P. Vandenbroucke and G. Verbist, 2012, "Can Higher Employment Levels Bring down Relative Income Poverty in the EU? Regression-based Simulations of the Europe 2020 Target," *Journal of European Social Policy*, 22 (5), pp.472-486.
- Minoff, E. (2006) *The UK Commitment: Ending Child Poverty by 2020*, Center for Law and Social Policy.
- Movshuk, O. (2016) 「Recent Developments in Child Poverty Policy in the UK: Report on a Fact-Finding Surveys」厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業 (政策科学推進研究事業) 子どもの貧困の実態と指標の構築に関する研究 平成27年度 総括研究報告書。
- OECD (2014) *Society at a Glance 2014*, OECD.
- Whiteford, P. and W. Adema (2007) *What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?.* OECD.