寄稿

貧困の世代間連鎖・固定化を防ぐには

丸山　桂
（成蹊大学経済学部准教授）

1. 子どもの貧困問題の諸相

子どもの貧困問題が、大人のそれよりも深刻かつ根深い問題であるのは、幼少時の経済的困窮が、生活環境にも悪影響を及ぼすだけでなく、教育や就職など人生の選択肢を狭め、機会の不平等をもたらす大きな要因になるからである。

たとえば、虐待が行われた家庭の状況には、常に経済的困難がつきまとう（東京都福祉保健局2005）。また、道中（2009）による丹念な生活保護ケースワークの研究によれば、世帯主の貧困の世代間継承率は約25%で、母子世帯に限るとその割合は40%にも達する。こうした傾向は世界的にも同様で、OECD（2008a）は、所得の不平等度（ジニ係数）が大きい国ほど、貧困の世代間継承がおこりやすいことを明らかにしている。

知識経済社会においては、教育による国民の人的資源の引き上げは重要な政策課題である。しかし、OECD（2008a）によれば、教育達成度の低い親の子どものPISAテスト成績は相対的に悪く、特に数学的リテラシーでその傾向が顕著にあらわれるという。親の経済力と学力の問題は、日本でも耳塚・牧野ら（2007）による子どもの学力と親の所得水準の調査によって、親の収入階層が子どもの成績や勉強時間に影響を及ぼし、子どもの大学進学率をも左右していることが明らかにされている。さらに、文部科学省によれば、2008年度の全国の大学と短大、高等専門学校で「経済的な理由」で中途退学した者の割合は15.6%で増加傾向にあるものの、大学や高校の経済的支援策の拡充は遅れがちで、親の貧困が潜在的な貧困予備群をつくりだす状況が続いている。

2. 子どもの貧困問題を解消するために

子どもの貧困を解消するには、親の経済状況を改善するための雇用政策や両立支援策、直接的な子育て費用の軽減となる児童手当や扶養控除などの現金給付、機会の平等を確保するための教育費の軽減や選択を増やすなど、収入増加のための支援策があげられる。

OECDの推計[1]によれば、日本の2005年時点の教育関係支出は対GDP3.2%（OECD平均4.8%）、家族給付支出は対GDP比の1.3%（OECD平均2.3%）とどちらも低い水準にあり、親の経済力が子どもの選択肢に直結しやすい構造になっている。また、家族給付支出の構造をみると、現金給付（児童手当など）が0.3%（OECD平均1.3%）、家族サービス（保育サービスなど）0.5%（同平均0.8%）、家族控除（税制上の扶養控除など）が0.5%（同平均0.2%）と、現金給付が極端に低く、家族控除が倍以上に高いという、扶養控除に重きをおいているのが特徴である。

図1は、OECD調査による各国の家族政策支出（現金給付、サービス給付、家族給付）の対GDP比（2005年）と子どもの貧困率（2000年代半ば）の関係[2]をグラフにあらわした結果である。おおむね家族政策支出が多い国ほど、子どもの貧困率は低い傾向がみられる。これをさらに、現金給付（児童手当など）、家族サービス（保育サービスなど）、家族控除（税制上の控除）にわけて、子どもの貧困率との相関をとると、以下のようになる（図2～4参照）。

図2～4を見る限り、子どもの貧困率の改善に効果がある財政政策は、家族サービスが最も高く、ついで現金給付という順番になる。皮肉にも、これまで日本の経済的支援の中心だった家族控除は

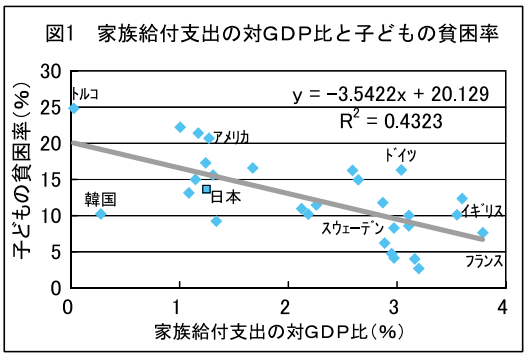

図1　家族給付支出の対GDP比と子どもの貧困率

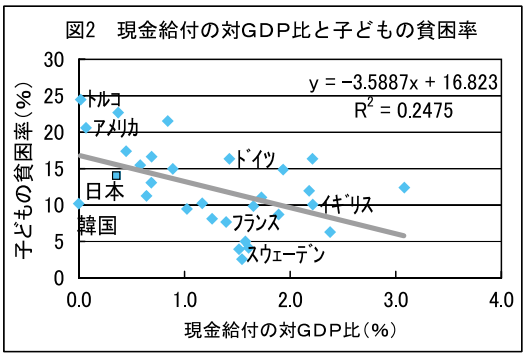

図2　現金給付の対GDP比と子どもの貧困率

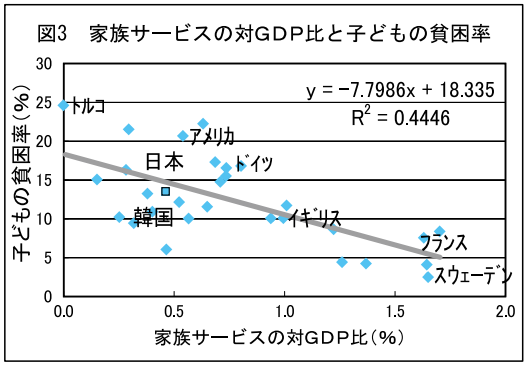

図3　家族サービスの対GDP比と子どもの貧困率

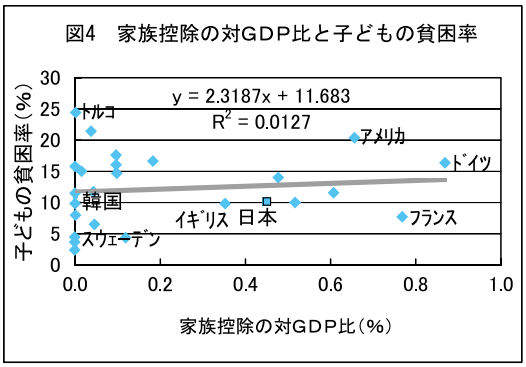

図4　家族控除の対GDP比と子どもの貧困率

ほとんど相関がない、もしくは緩い右上がりの関係であり、子どもの貧困対策という視点に限っては、他の政策より効果が乏しいことが分かる。もう一つ注目すべきことは、子どもの貧困問題の改善には現金給付よりも家族サービスのほうが寄与するという点である。OECDの同データベースでは、16歳以下の子どものもつ母親の有業率と子どもの貧困率は負の相関があり、安定的な親の継続雇用と収入が子どもの経済状況に寄与することを明らかにされている。

日本では、母子世帯の貧困問題が古くから問題視されてきたが、OECD（2008b）で公表された2000年代半ばの児童の貧困率は、OECD平均が12.3%であるのに対し、日本は13.7%でOECD調査対象国30か国中12番目の高さとなっている。同論文によれば、ひとり親世帯の貧困率は、親が就労している場合が60.1%、非就労では58.4%と、OECD平均のそれぞれ53.7%、19.9%であるのに比べ、特に就労しているひとり親世帯の貧困率が際だって高い。これは、母子世帯の母親の就労形態が、非正規労働者が大半であるために、就労が経済的安定に結びつかないことが原因である。政府は、先の児童扶養手当の見直しで、母子世帯の就労支援を強化するとしたが、まだ十分な効果はみえてこない。

3. 民主党の子育て支援策の概要

民主党マニフェストから子育て支援策を抜粋すると、①子ども手当の導入、②生活保護の母子加算の復活、③待機児童の解決、④不妊治療への保険適用、⑤出産手当金の引き上げ、⑥公立高校授業料相当の給付、⑦奨学金制度の充実などがあげられる。これまでの自民党政権に比べ、現金給付を中心とした非常に手厚い支援策であるのが特徴である。

なかでも注目を浴びているのが、子ども手当の導入である。子ども手当の支給額は1人あたり年額31万2,000円（月額2万6,000円）で、中学卒業までに、親の所得状況にかかわらずすべての世帯に支給される。財源は全額国庫負担である。そのかわり、現行の税制による扶養控除と配偶者控除は廃止するが、地方税および特定扶養控除、老人扶養控除は残存するとされている。子ども手当の対象外となる、高校生や大学生のいる世帯に対しては、公立高校の授業料無償化や奨学金制度の充実で、子育て費用の軽減に対処するとしている。

現行の児童手当と比較すると、給付額の高さがまず目につく。現行の児童手当は、3歳未満は出生順位にかかわらず月額1万円、3歳以上は第1子および第2子が月額5,000円、第3子以降が月額1万円であるのに対し、子ども手当は月額2万6,000円とかなりの高額になる。また、支給対象年齢につ

いては、児童手当が0歳から小学校修了までであるが、子ども手当は3年長い中学校修了までである。そして、子ども手当には親の所得制限がなく、児童手当の財源は国庫、地方負担、事業主負担で構成されているのに対し、全額国費である、といった違いがある。

2010年度予算概算要求の時点で、半額支給を予定している子ども手当支給額は2.7兆円とされている。

4. 子ども手当の課題

子ども手当については、まだ具体的な制度設計に関する情報が少ないため、マニフェストや報道による情報から、現在考えられる課題をあげる。

(1) 地方税の扶養控除、配偶者控除は残すのか

民主党は、配偶者控除、扶養控除などの所得控除が高額所得層に有利であり、これを基礎控除や児童手当増額の財源にすべきという主張を行ってきた。税制中心の減税主義からすべての人に対する手当に振り向け、「個人所得税を性別役割分業に固定しない税制に変え、ライフスタイルの選択に中立な税制」「特定年齢層だけを特別扱いしない税制を実現」という同党の主張は評価できる。

控除から手当へ、あるいはINDEX2009で提唱された税額控除導入といった流れは、所得再分配機能を強化し、子どもの貧困問題への解消への寄与が期待できる。また、社会保障の軸をこれまでの高齢者中心から、子育て世帯へとシフトするというメッセージとも受け取れる。

しかし、マニフェストによれば扶養控除・配偶者控除の整理は、所得税のみに限定され、地方税はそのまま残存されるという。さらに高校生以上のいる特定扶養控除は、税制調査会で縮小の方向性が検討されているとの報道はあるが、これも残存されるという。地方税は一律税率10%ではあるが、所得控除と手厚い子ども手当の併用は、所得再分配の点でも不明確であるだけでなく、高所得者世帯に対する巨額な二重給付となりかねない。

(2) 社会保障負担の世代間・世代内の公平性

限られた財源のなかで、どのような世帯を支援するかは、税制や社会保障負担のあり方に直結する。高額な子ども手当の支給は、社会保障給付をこれまでの高齢世代から若年・子育て世帯へとシフトするように感じられる。しかし、老年者控除、公的年金等控除の復活など、老齢世代の可処分所得を増やす旨も記載されており、全体として社会保障の費用負担を誰が負うのかが不明確となっている。

本来、税制や社会保障制度は、家族形態や就業形態の選択に中立的であるべきであり、同じ所得水準であれば同じ負担であるべきである。すべての人が得をする制度設計はありえない。メリハリのない改革は財政悪化、国債発行残高の増大をもたらし、結局は未来の子どもたちがこの費用を負担することになる。

(3) 手当額の根拠・水準

子ども手当の月額2万6,000円という金額の根拠である。

日本の児童手当導入時には、その水準は子育て費用の2分の1から3分の1を負担するとされていたが、1980年代には財政制約の影響から厳格化され、近年は少子化対策の見地から、金額が引き上げられてきた。しかし、児童手当導入から40年近くたってもなお、いまだ社会が負担すべき子育て費用の水準は、明確な決着がついていない。

現時点では、子ども手当額の根拠は、「最低限必要な基礎的経費」[3]としてしか説明されていない。また、生活保護1級地1の「生活扶助基準」（第1類費）3～5歳児の月額2万6,350円を根拠としているとの報道[4]がみられる。しかし、この第1類費生活扶助基準は、主に各年齢の栄養所要量を参考としており、実際の子育て費用ではない。また、なぜ3～5歳を基準とするかは疑問が残る。

子ども未来財団（2006）によれば、0歳児から中学校卒業までの生活費／必要費用[5]の合計額（2004年価格）は約598万円(年平均39.87万円）で、子ども手当は約78%の水準になる。生活費/必要費用は、子どもの年齢とともに上昇するので、幼稚園就学前では子ども手当は生活費／必要費用の2.2倍となり、中学校では5割程度となる。むろん、この推計には保育料や医療費は含まれておらず、子育て費用の公私の役割分担を明確化しないと、議論が錯綜する恐れがある。

OECDの家族給付の調査を見ると、日本の児童手当の給付水準（3～12歳の第1子最高額の平均賃金に対する割合）は、月額5,000円だった時点で平均賃金の1%水準で、3～4%程度が多数を占

める欧米諸国[6]に比べ、かなり見劣りするものであった。しかし、仮に平均賃金の水準が変わらないとすれば、子ども手当月額2万6,000円が導入されれば、単純計算で給付水準は平均賃金の5.2%となり、北欧諸国の4%よりも高い水準になる。むろん、家族給付の給付水準が10%近い国[7]もあるが、これらの国々は家族控除や家族サービスの給付水準はかなり小さく、日本とは事情が異なる。

(4) 所得制限を設けるか

子ども手当の所得制限をめぐる問題は、総選挙前から大きな論点となっていた。子ども手当の目的を子どもへの支援と位置づければ、所得制限なしの給付は妥当だが、工夫すべき点もいくつかある。諸外国のなかでは、家族給付を所得審査なしのユニバーサルな給付と所得審査を要する給付や就労支援と組み合わせた低所得者向け給付の2段階で行っている国もある。日本では低所得者向け給付として児童扶養手当があるが、ほぼ母子世帯に限定されていたり、効果的な就労支援策とはなっていないという問題が残されている。

「扶養控除から手当へ」という所得再分配機能の強化を進めるのであれば、より効果を高める方法として、①子ども手当を課税対象にし、所得税の累進課税を利用して、高額所得者の実質的な給付額を調整する方法、②子ども手当の給付水準を例えば北欧諸国並の4%（月額2万円）に引き下げ、差額と児童扶養手当と統合して、所得審査の上で世帯類型にとらわれない低所得者向けの給付を創設する方法などが考えられるであろう。

(5) 企業、地方の負担は？

マニフェストでは、子ども手当の財源は国費となっているが、現行の児童手当制度は、企業や地方の負担が入っている。単純に児童手当を子ども手当に振り替えれば、地方や企業の負担が軽減されることになるが、こうした制度変更を単なる負担軽減策にしないような方策が必要である。

5. 残された課題

子ども手当の創設や高校の公立高校の授業料相当分無償化、奨学金制度の充実などは、未来の社会を担う子どもへの投資とも位置づけられる。しかし、巨額の財源を必要とするこれらの制度の導入には、あるべき社会保障のビジョン、支援対象を「専業主婦世帯から共働き世帯のシフト」、給付対象を「老齢世代から子どもへのシフト」といったメッセージの確立が不可欠である。ともすれば、子ども手当の導入の賛否は、世帯類型別の損得勘定に終始することにもなりかねない。また、これらの財源を単なる赤字国債で賄えば、結局のところ子どもたちへの投資ではなく、負債だけを残す結果となるだろう。

もう一つ重要なのは、奨学金や子ども手当だけで子どもは育つわけでない。親の経済的安定があってこその制度である。能力開発や生活保護、職業訓練等のセーフティネットとトランポリン機能の充実が不可欠であるのは言うをまたない。

<参考文献>
子ども未来財団（2006）「子育て家庭の経済状況に関する調査研究」
駒村康平（2009）『大貧困社会』角川SSC新書
道中隆（2009）『生活保護と日本型ワーキングプア　貧困の固定化と世代間継承』ミネルヴァ書房
耳塚寛明・牧野カツコ編著（2007）『学力とトランジッションの危機－閉ざされた大人への道』金子書房
OECD（2008a）（高木郁朗監訳・麻生裕子訳）『図表でみる世界の社会問題2』明石書店
東京都福祉保健局（2005）「児童虐待の実態Ⅱ－輝かせよう子どもの未来、育てよう地域のネットワーク」
OECD（2008b）“Growing Unequal ? Income Distribution and Poverty in OECD Countries”

1 OECDのfamily databaseのサイトより（http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html）
2 子どもの貧困率は、18歳未満の子どもの相対的貧困率（当該国の中位可処分所得水準の50%未満の所得水準の者の当該人口に対する割合）を使用している。調査対象国は30カ国。詳細はOECD（2008b）を参照されたい。図4は、調査不能の国を除外しているので、データ数は25カ国である。家族給付の出典は、OECD Family Databaseによる。
3 民主党ホームページには「神本ネクスト大臣は月額2万6,000円に設定した根拠について、各種家計調査データ等をもとに算出したもので、中学校修了までの子どもにとって最低限必要な基礎的経費であると説明。」（2007年12月26日づけ）
4 読売新聞2009年10月3日朝刊
5 生活費（食費、被服および履物）と学費（学校教育費＋給食費＋家庭教育費）とその他（3歳までのお祝い行事関係費）を生活費／必要費用とし、それ以外を選択的費用としている。妊娠・出産費用は除く。文中の数字は、すべて公立の場合である。詳細は、子ども未来財団（2006）を参照のこと。
6 OECD family databaseによる2007年時点の家族給付（給付付き税額控除を含む）。北欧諸国、ドイツが4%、イギリス、アメリカで3%となっている。
7 オーストラリア（8%）、ハンガリー（7%）、ルクセンブルグ（6%）、マルタ（9%）、ニュージーランド（10%）、スロベニア（8%）など。