
【特集】子どもの貧困を問う——日本とEUの経験から

特集にあたって

原 伸子

2017年7月15日、大原社会問題研究所は国際公開シンポジウム「子どもの貧困を問う——日本とEUの経験から」を開催した⁽¹⁾。その趣旨は、1980年代以降の福祉国家の縮減とワークフェア、労働市場の規制緩和と非正規化、そして家族の変容とジェンダーという社会経済構造の変化のなかに「子どもの貧困を問う」ものであった。シンポジウムは海外から招聘したMary Daly氏（University of Oxford）と江沢あや氏（Leiden University）、および藤原千沙氏（大原社会問題研究所）による報告、宮島喬氏（お茶の水女子大学・名誉）と湯澤直美氏（立教大学）によるコメント⁽²⁾、さらに一般参加者による質疑によって構成された。日本においても、2013年に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（2014年施行）が制定された。子どもの貧困に対する関心は急速に高まりつつあり、「子ども食堂」や「フードバンク」などボランティアやNPOによる数多くの取り組みの広がりがみられる。けれども「子どもの貧困を生み出す構造はむしろ強化されているように思える」⁽³⁾。各論者から提起された論点とシンポジウム参加者である多数の研究者、学生、社会福祉活動家による真摯な議論は、子どもの貧困問題が現代社会の構造の深部に根差していることと、国家、労働市場、家族の変容の連関のなかに位置づけられる社会問題であることを明らかにした。したがって子どもの貧困は、政策の理念と方法、制度、構造に立ち入って考察される必要がある。本特集は、シンポジウムの各報告をもとにそれらを発展させた3本の論文からなる。以下、子どもの貧困をめぐる問題の背景を簡単に述べたのちに、各論文を概観することにしよう。

子どもの貧困の現状

2016年6月に厚生労働省が公表した国民生活基礎調査では、子どもの貧困率は2015年時点で13.9%（全世帯人口では15.6%）、世帯類型別ではひとり親世帯の貧困率は50.8%と依然として高

(1) 大原社会問題研究所は「子どもの労働と貧困」プロジェクトの4年間にわたる研究成果として、大原社会問題研究所叢書『現代社会と子どもの貧困——福祉・労働の視点から』（大月書店、2015年3月）を刊行した。シンポジウムは、本書刊行を起点として、現代社会における子どもの貧困を広く国際比較の視点で話し合うことを目的に、海外から専門の研究者を招聘して開催された。

(2) 宮島喬氏のコメントは、日本とEUの子どもの貧困の共通点と相違点をめぐるものであった。そこでは貧困の世代間継承と移民の子どもの貧困という両者の共通点が確認された上で、日本の貧困の独自性として所得の再分配の逆機能が指摘された。一方、湯澤直美氏は日本における子どもの貧困の特徴の第一は貧困対策法が新自由主義的統治政策にもとづいた自立政策であること、さらにそれがジェンダー規範にもとづいていることが指摘された。そこではEUと日本における「自立」概念のもつ意味が問題点として提起された。

(3) 松本伊智朗編『「子どもの貧困」を問い直す——家族・ジェンダーの視点から』（法律文化社、2017年、1頁）。

い値を示している。日本の場合は、父子世帯の出現率は母子世帯に比べて低く、このひとり親世帯の多くは母子世帯を表している。子どもの貧困率および全世帯人口の貧困率ともに3年ごとに調査される前回と比べて改善がみられるが、OECDの直近のデータによれば、加盟国36カ国の平均はそれぞれ13.3%と11.4%であり、日本はこれらを上回っている。今回、若干の数値の改善がみられてはいるが、その一方、ローンを含む借金や貯蓄の状況を見ると、母子家庭では2013年の調査に比べて「借金がある」「貯蓄がない」と答えた割合がいずれも増えた。「生活が苦しい」という割合も母子世帯では依然として高く82.7%に上る。

1980年代以降の市場主義化とグローバリゼーションの進展は労働市場の流動性を高めている。非正規労働やマルチジョブの増大は労働と労働時間の細切れ化、それに対応した生活時間の細切れ化を生み出している。家族における男女役割分担と労働市場における男女賃金格差のもとでは、女性の労働市場進出の増大は、女性を労働市場のマージナルな位置に滞留させるとともに、分断されたケアとケアの不足を生み出すことになる。とくに母子世帯の母親と子どもは、所得の貧困に加えてケア時間の貧困に陥りやすい。いうまでもなく子どもは家族に対して「属性的」であり社会の最も脆弱な層をなす。そして貧困は子どもに凝縮して現れることによって、現在においても、将来においても深刻な影響を与え続ける。

子どもの貧困対策の理論と政策——人的資本論と社会的投資アプローチ

1990年代以降、子どもの貧困への取り組みは、まず発展途上国を中心とした貧困削減、とくに最悪の貧困である児童労働撲滅キャンペーンとの関連で登場した。児童労働は実際には、グローバリゼーションのもとで先進国においても生じている。すなわち、労働力の国境を越えた移動や労働市場の非正規化による使い捨て労働者の増大のもとで、外国人労働者の子どもたちや学校を中退した子どもたちがその対象となっている。1989年の国連子どもの権利条約、1999年のILOの最悪の形態の児童労働条約（第182号）、2000年の国連ミレニアム宣言（貧困削減と普遍的教育）など一連の国際政治の進展の背景をこのように理解できる。これら一連の取り組みは一方で、子どもは、ウェルフェアにもとづくウェルビーイングを受ける権利があると高らかに宣言した。それは保育や初期教育を受ける権利として掲げられた。しかし他方で、その権利は経済成長との関連で次のように説明される。つまり子どもの貧困そして児童労働は経済成長の阻害要因である。子どもは将来の労働者＝市民であり、社会保障制度の担い手となる。したがって社会的投資によって子どもの人的資本を高める必要がある、と⁽⁴⁾。

1990年代後半からEUを中心として提唱されている社会的投資アプローチという政策の論理はこのような文脈で登場した。日本も同様であり、民主党政権下においても、第二次安倍政権下においても、子どもに対する社会的投資アプローチの道が提唱されている。とくにイギリスの事例は典型的であり、1997年以降、ニューレイバーの「第三の道」のもとで社会的投資アプローチと福祉の市場化（準市場化）が手を携えて進められた。すなわち社会的投資アプローチは、子どもの貧困削減という目標に向けて、一方で、ワークフェア（シングルマザーや若者に対する就労支援の

(4) Kaushik Basu and Zafiris Tzannatos (2003) "Child Labor and Development : An Introduction", *The World Bank Economic Review*, Vol.17, No.2, 145.

ニューディールや就労世帯所得控除など）の手段によって子どもの親（とくにシングルマザー）の労働市場参加を促して貧困家庭の所得増大をめざした。他方、保育や初期教育に投資して子どもの人的資本を高めるといった政策がとられた。それは市場化を促進することによって、保育や初期幼児教育への営利企業の参入を拡大し、その結果、ケア市場が不安定になっている。さらにニューレバーの時期、子どもの貧困率の低下にもかかわらず、所得格差の拡大がみられた⁽⁵⁾。ここからわかるのは、社会的投資アプローチの道具主義的性格である。つまりそれは、人的資本論とワークフェア政策を基礎に、雇用戦略のなかに子どもの貧困対策を組み込むものである。

ところで人的資本論は、1980年代以降の福祉国家の変容の理論的基礎である新古典派経済学に由来する。バスとツァナトスは2002年5月オスロで開催されたコンファランス「児童労働の経済学」に提出した論文の巻頭で、「経済学は長きにわたって児童労働を無視してきた」（Basu and Tzannatos 2003: 145）と述べている。この「経済学」とは主流派の新古典派経済学における「新家庭経済学」を指している。けれども実際には、それは世帯の効用最大化の論理にもとづいて児童労働を合理的に説明してきたともいえる。例えば、経済史に「新家庭経済学」を応用して、イギリス産業革命期における児童労働を説明するクラーク・ナーディネリは家計の生産モデルに関するベッカーの理論に忠実にもとづいて、次のようにいう。「家庭経済の中で子どもの経済的地位は、その世帯の生産と消費の決定に左右される。子どもの数、子ども一人あたりの平均学歴、子ども一人当たりの余暇、そして供給される児童労働の量は……家族のウェルビーイングが時間の経過とともに最大化していくように選択される」⁽⁶⁾と。つまり子どもが家庭で労働を行うか、学校教育によって人的資本を高めるか、市場で児童労働を行うかは家族における時間配分の問題であり、すべて市場の所得や子どもの相対的潜在価格（子どものコスト）⁽⁷⁾そして「親の選好」による合理的選択にもとづくことになる。「児童労働者と家族は働かないという選択もあったけれども、雇用を選んだのだからそのような意味において最適なのだ」⁽⁸⁾と。この理論の特徴は、家族を市場における工場や会社と同等にみなした上で、家族は市場に対して絶対的に独立して効用を最大化する関数をもつと想定する点にある。したがってナーディネリの説明においては、親の低賃金が児童労働を引き起こしても、経済が成長して所得が増大すれば、自動的に児童労働は解消されることになる。このような論理は、国家による政策的介入に対して決定的なインプリケーションをもつ。つまり政策は、家族が効用最大化のもとで合理的に行動し選択するという前提にもとづいて介入することにな

(5) Kitty Stewart (2009) "Labour's Record on Inequality and the New Opportunities White Paper", *The Political Quarterly*, 80 (3), 427-433.

(6) Clark Nardinelli (1990) *Child Labor and The Industrial Revolution*, Indiana: Indiana University Press, 41 (クラーク・ナーディネリ (森本真美訳)『子どもたちと産業革命』平凡社, 1999年).

(7) 「新家庭経済学」では、母親の賃金率の上昇は家族所得を引き上げると同時に、母親の労働の機会費用を高めることによって子どもの相対的潜在価格（子どものコスト）を引き上げる。つまり少子化は女性の賃金の上昇によって説明できるという。

(8) Jane Humphries (2010) *Childhood and Child Labour in the British Industrial Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1. ハンプリーズによる労働者階級自伝の研究によれば、産業革命期（1791～1850年）に生まれて、児童労働を経験した子どもたちの約三分の一が死別、遺棄、兵役などの何らかの理由で父親が不在のひとり親の母親のもとで暮らしていたという。

る。経済主体の「行為の合理性と制度の効率性という観点」⁽⁹⁾にもとづく理論と政策によって、家族における人々の経験、そしてジェンダーや貧困という構造的問題を論じることはできないだろう。

ここでは子どもの貧困とその最悪の形態である児童労働をどのように位置づけることができるかという観点から、社会的投資アプローチと「新家庭経済学」の方法を概観した。1990年代後半以降、子どもの貧困対策の主流をなす社会的投資アプローチという政策手法には、上述のような困難がつきまとうのではないだろうか⁽¹⁰⁾。

EUと日本における子どもの貧困

それでは以下、本特集で掲載した三つの論文を概観することにしよう。

Mary Daly「EUにおける『子どもの貧困』問題」では、EUにおける貧困への先進的取り組みが最新の正確なデータを用いて説明されるとともに、それでもなぜ子どもの貧困が持続しているのかについての社会構造的分析が試みられている。われわれはまず、EUの貧困尺度が所得レベルの貧困（等価可処分所得の中央値の60%以下）に加えて、さらに二つの基準である物質的剥奪と「低就業世帯（jobless households）」（世帯の大人による就業が総時間の20%以下）を含む「寛容」な規定となっていることに、貧困への真摯な取り組みの姿勢を学ぶことができる。またEUにおける経済危機以後の緊縮財政が子どもの貧困を浮き彫りにしている財政移転の問題点が指摘されている。しかし問題は構造的であり、働くシングルマザーの世帯と子どもの貧困が社会的投資アプローチの雇用政策とサービス偏重の政策手法のなかで生じていること、そこではジェンダーとケアの視点が重要であることが指摘される。さらに興味深かったのは、今後の政策展開への「出発点」として、子ども中心の政策を実現するための概念の問題への言及である。「子どもの保護」、「子どもの貧困」、「子どもの福祉」そして「子どものウェルビーイング」の概念が比較検討されており、主体と客体を包括する存在論的概念としての「子どものウェルビーイング」がもつ可能性が指摘されている。

江沢あや「日本におけるシングルマザー、福祉改革、貧困」は、90年代末から2000年代の初めにかけて著者が日本において行った59件のシングルマザーの生活に関する質的な聞き取り調査にもとづいている。いうまでもなく、そこで聞き取りの対象となったのはバブル経済の前あるいはその間に成人となり、労働市場のフレキシビリティが本格化する平成不況期に子どもを育てたひとり親の母親たちであった。彼女たちは「福祉への依存」といわれながらも実際には生活保護の受給に

(9) 竹田茂夫（2001）「J企業論の失敗」上井喜彦・野村正實編著『日本企業——理論と現実』ミネルヴァ書房、189頁。

(10) 社会的投資アプローチにおける人的資本論は、ジェームズ・ヘックマンを始めとする幼児教育の経済学にもとづいている。James Heckman（2013）*Giving Kids a Fair Chance*, Boston: Massachusetts Institute of Technology Press（大竹文雄〔解説〕古草秀子訳『幼児教育の経済学』東洋経済新報社、2015年）、エスピン-アンデルセンの社会的投資アプローチについてはG. Esping-Andersen（2009）*The Incomplete Revolution: Adapting to Women's Roles*, Cambridge: Polity Press（大沢真理監訳『平等と効率の福祉革命——新しい女性の役割』岩波書店、2009年）。エスピン-アンデルセン批判については、Ruth Lister（2001）“Investing in the Citizen-workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour”, *Social Policy & Administration*, Vol.27, No.5, 427-443, さらに原伸子（2016）「社会的投資アプローチとジェンダー平等——批判的考察」『大原社会問題研究所雑誌』No.695・696, 2-18, 参照。

躊躇し、職業訓練にはげみ、貧困と物質的剥奪のなかで、子どもの将来を心配しながら働き続けている。著者が論文の冒頭に掲げた、ナンシー・フレイザーとリンダ・ゴードンの「依存の系譜学——アメリカ福祉国家のキーワードをたどる」に示唆されているように、ここでもまた福祉への「依存」とは何か、そしてワークフェア政策によって求められる就労による「自立」とは何かが問われている。

藤原千沙「日本における『子どもの貧困』問題」は、子どもの貧困概念の広がりのおかげで、決して軽視されてはならない根本問題としての「所得の貧困」に焦点をあてて量的分析を試みている。そのなかでも焦点になるのは、一つは日本の労働市場におけるジェンダー格差であり、二つ目は政府による所得再分配による貧困削減効果がいかに小さいかであろう。著者は「大人が2人以上の世帯で就労者が2人以上の世帯」に焦点をあてることによって、「大人が2人以上の世帯で就労者が1人」の場合と比べて貧困率が他の国のようには下がらないことに着目する。この論点は、2人目の働き手はその多くが妻であり子の母親であることを考慮すれば、容易にシングルマザーの貧困につながっていく。また日本では所得再分配による貧困削減率が80年代半ば以降、少しずつ上昇しているとはいえ、その絶対値があまりにも低いことが指摘されている。

以上みられるように、子どもの貧困は私たちが暮らす社会構造の問題を集約する結節点の一つに位置づけられる。子どもの貧困に対する質的・量的分析が明らかにしたのは、福祉国家、市場、家族の関係がいかに脆弱になっているか、その結果、子どもの貧困率が上昇を続けているという実在（reality）である。根底には、1980年代以降の、新自由主義による福祉国家の変容、労働市場の規制緩和、そして社会的投資アプローチにみられるようにワークフェア政策に組み込まれた子どもの貧困対策があると考えられる。労働市場における男女賃金格差の解消、政府による所得再分配の適正化の重要性はいうまでもない。そしてさらに、労働力人口に加えて非労働力人口（子どもや高齢者など）に対するケアの理論と政策の視点が求められる。ケアは市場の効率性の論理では説明が困難である。ケアする主体とケアを受ける客体の関係を含むケア「労働」を社会的に保障することが重要ではないだろうか。かつてメアリ・デイリーとジェーン・ルイスは保育や介護を社会の再生産にとって必要な「社会的ケア」と呼び、それを「発見的概念」として「ケアレジーム」論を展開した⁽¹¹⁾。それはケアの担い手である「主体（agent）」の「活動（action）」によって福祉国家の動態化を説明する理論であるとともに、エスピン・アンデルセンによる比較福祉国家類型化には「脱商品化」指標においても、「脱家族化」指標においてもケアの視点が欠如しているとするジェンダー視点からの批判でもあった。われわれは、子どもの貧困の問題を、社会の再生産との関連でケアの問題として理論的、実践的にとらえ返していく必要があるのではないだろうか。

（はら・のぶこ 法政大学大原社会問題研究所副所長・法政大学経済学部教授）

(11) Mary Daly and Jane Lewis (2000) "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *British Journal of Sociology*, 51, Issue 2, 281-298. 原伸子 (2016) 『ジェンダーの政治経済学——福祉国家・市場・家族』有斐閣, 第6章, 参照。