

# EUにおける「子どもの貧困」問題

メアリ・デイリー／原 伸子 訳

---

はじめに

- 1 EUにおける子どもの貧困とその知見
- 2 政策
- 3 構造的要因と伝達要因
- 4 要約と結論

はじめに

EUでは5人に1人の子どもが貧困線以下の世帯で暮らしている。それは、他の諸要因とともに、ヨーロッパにおける子どもの貧困をめぐる活発な公的議論と公共政策を形作っている。EUは子どもの貧困に関する政策については世界のリーダーといえる。しかし同時によく知られているように、そのメンバー諸国には子どもの貧困測定についての長い歴史をもっている国々が存在するとはいえ、地域全体では子どもの貧困政策は比較的新しい領域である。ヨーロッパにおける子どもの貧困の現在の状況と、随伴する諸政策によって問題がどのように取り上げられているか、そのディスコースはどのようなものであるか、研究はどのようになされているかを知ることによって学ぶ点が多いと考えられる。

本論文ではEUにおける子どもの貧困を三つの観点から考察する。第一はEUにおける子どもの貧困を、最新の資料を根拠に、その広がり、特徴、さらに時間を通じた傾向とダイナミクスを検討することである。子どもの貧困については国家間に違いがあるので、その違いをもたらす諸要因などもここで強調される。第二に、本論文では子どもの貧困問題への政策的対応を検証し吟味する。とりわけEUにおける近年の政策的展開に焦点をあてて、子どもの貧困に対してとられた社会政策の相異なるアプローチの正確な位置づけを行う。第三は、こうして多くの政策的注目を集めながらも、子どもの貧困率はなぜ高い値を維持し続けているのかという問いを提起する。とくに、構造的基礎をなすジェンダーやその他の不平等が子どもの貧困とどのように絡み合っているかが考察される。最後に、簡潔なまとめを行う。

先に進む前に、まず貧困とその測定の仕方について若干の説明を行う必要がある。この点について標準的な慣例はないのだが、EUは貧困についての知見、データ収集、研究に対して多くのリ

ソースを投資して注目すべき革新を遂げてきた。貧困を測定する古典的方法是相対所得をベースとしたものであり、世帯の等価所得中央値の60%以下である。しかしEUではこの測定とともに、貧困概念に対してさらに二つの要素を統合している。物質的剥奪と労働強度の低い世帯、いわゆる「低就業世帯 (jobless households)」である。物質的剥奪は、家賃、光熱費、肉やたんぱく質を摂取するための恒常的な食費のような基礎的消費支出や、週末に外出する費用を支払うことができないことをもとに測定される。人々がそのような品目や活動のうち四つ以上を支払うだけの余裕がない場合、彼らは「重度の物質的剥奪状態」とみなされる。さらに統合された二番目の要素は、最新のものであり、世帯や家族をともにする人々のうち低就業の人々のパターンを考慮することである。「低就業世帯」(あるいは労働強度の低い世帯)とは、世帯のなかの大人が彼らの総時間の20%以下しか雇用労働についていない世帯である。この貧困測定において中心となる考え方の一つは、家族を構成する諸世代間における失職 (worklessness) の度合いを考慮することである。こうしてEUでは、貧困はこのように三層の指標で測定されるので、通常用いられる子どもの貧困という用語は「貧困のリスクと社会的排除」を意味することになる。注意されるべきは、この測定の仕方は所得という単一の指標の場合と比べてより高い貧困率を示すことである。なぜなら、その三層の指標はより多くの人々を含むことになるからである。それゆえ、EUの貧困統計は他の統計よりも「寛大」な傾向がある。それに加えて、貧困は個別の大人あるいは世帯を基礎として測定されるために、子どもの貧困は属性的状態を表すこととなる。つまり親が貧困ならば子どももまた貧困なのである。フェミニスト研究はこれまで女性(および子ども)の貧困との関連で、この属性的状態としての貧困に対して多くの批判を行ってきた。つまり女性が男性と世帯を共有する状態で世帯の全所得を基礎に貧困を測定するというやり方に対する批判である (Daly 1992)。つまりそれは世帯単位の貧困測定と世帯内所得分配の問題点を指摘するものであるが、ここではこれ以上、立ち入らないことにする (Daly 2017)。

## 1 EUにおける子どもの貧困とその知見

### 広がり

EUでは2015年時点で、子どもの21.1%が所得の貧困のリスクにある(世帯の所得基準)。子どもを含む全人口の貧困率は17.3%である (Eurostat 2017a)。貧困と社会的排除のリスクでみれば、子どもの貧困の数値は26.9%に上昇する(人口全体では23.7%)。この数値は約2,500万人の子どもたちに相当する。したがって、EUでは、子どもは貧困と社会的リスクが最も高い年齢グループを構成している。子どもがいることと貧困になることは密接に結びついているのである。

子どもの貧困はEUを構成する28カ国において均等な値を示しているわけではない。子どもの貧困の数値が最も高いのは、東ヨーロッパとバルト海沿岸の諸国であり、最も低いのはスカンジナビア諸国とドイツ、オランダである。貧困と社会的排除のもとで生活する子どもたちの比率が最も低いのはスウェーデンであり、その数値が14%であることは注目される。

子どもの貧困には強力なパターンが存在する。子どもの貧困と社会的排除に影響を与える主要な要因は以下のとおりである。

- 世帯タイプ：一人親世帯，あるいは二人親で3人以上の子どもがいる世帯では，子どもの貧困と社会的排除の比率は最も高い。EU では一人親世帯の子どもの約2人に1人は貧困と社会的排除のリスクを経験する。それに対して，二人親と2人の子ども世帯では約5人に1人である。
- 雇用参加率：「仕事が少ない世帯」で子どもがいる場合，そこで生活する0歳から59歳までの人口のおおよそ80%が貧困のリスクにある。
- 母親の就業状況：この要因はシングルマザー家族ではとくに重要である。
- 親の教育水準：最終学歴が低い親の子どもの52%が貧困のリスクにある。それに対して最終学歴が高い親の子どもの8.1%である。
- 移民：移民とその子どもは平均人口あたりでみて，より高い貧困率か，あるいはそのリスクにある。

## 推 移

最近5年間の子どもの貧困率はEU全体ではほとんど変化していないが，その構成メンバーの12の諸国では上昇している。上昇幅が最も大きかったのは地中海沿岸諸国のギリシア，イタリア，スペイン，ポルトガルである。これらの諸国では従来すでに貧困率は高かったのだが，2008年以降はさらに経済危機の深刻な影響を受けている。

経済危機とその後の政策の影響に関する研究は開始されたばかりである。緊縮財政はヨーロッパの多くの諸国において福祉給付と社会サービスを削減し，国民のうち最も貧困なグループへの資源配分を標的にした。ユニセフは先進国における危機の影響について，EUよりも広い調査を行っている（UNICEF 2014）。この研究によれば，所得が貧困な世帯で生活する子どもの割合は2008年から2012年の間に41カ国中23カ国で上昇した。クロアチア，ギリシア，アイスランド，アイルランド，ラトビアは最も大きな上昇幅を示しており実に10ポイント以上であった。EU以外の諸国ではメキシコ（5ポイント増）とアメリカ（2ポイント増）で子どもの貧困率が上昇した。その一方，オーストラリア，カナダ，チリ，日本，韓国，トルコでは低下傾向がみられた。

これらの根拠が示しているのは，ヨーロッパでは（他の諸国と同様に）子どもの貧困は実在の問題（real problem）となっていることである。それでは政策はどのように対応したのだろうか？

## 2 政 策

子どもの貧困はこの10年来，EUの社会政策の主要な課題の一つになっている。貧困は，一般的には社会問題としてEUの社会政策において長い歴史をもっており，1970年代に遡ることができる（Daly 2010）。2000年代の半ばからは，子どもの貧困に焦点が当てられるようになり，専門的に取り組むべき社会政策の関心テーマの一つとなった。重要なのは，EUでは子どもの貧困に対する取り組みは子どものウェルビーイングと子どもの権利というより広い関心のもとに位置づけられていることである。したがって子どもの貧困政策はこの二つの次元，すなわち子どもの貧困を克服する政策と子どもに諸権利を与える政策にそって枠組みが与えられることになった。

## EUの子どもの貧困政策

EUでは、子どもの貧困の広がりをくい止め、削減するための戦略の主要な柱を決めている。それらは以下のとおりである（Social Protection Committee 2012：8.）。

- 子どもの貧困を政治的アジェンダとして、可視化の度合いを漸次的に増大させること。
- 子どもの貧困を規定する諸要因の共通理解を深めるために、挑戦すべきは何かを見極めるとともに、政府を動かすための土台である知見を増やすこと。さらにベンチマークを設けることによって、メンバー諸国間全体で、総体としての貧困と子どもの貧困の比較を可能にするように、取り組むこと。
- 最良に機能する政策と計画に対する共通認識を発展させること（この点ではEUは包括的な政策アプローチによるユニバーサルな補助とターゲットを定めた補助との適正なバランス、および初期の子ども期における貧困の防止とその計画の推進に強い関心を寄せている）。
- 子どもの貧困の指標や分析ルールを発展させ強化すること。これは既存の社会的包摂指標ポートフォリオのうち子どもの領域を再強化することを含む（例えば、貧困リスクにある子どもの年齢区分をより詳細にするとか、物質的剥奪や低就業の指標を洗練させることなどである）。
- EUレベルおよびそのメンバー諸国間で中心となるアクター間のネットワークを支援すること。そのために、様々な地理的レベルにおける交流のための資源と政策発展のための情報を提供すること。

最近の重要な対策として、2020年までに貧困と社会的排除の人々を2,000万人減らすというEUの公約（2010年）があげられる。子どもたちは、この目標値のなかに特定化されていないけれども、目標が実現されたならば貧困のなかで生活している（2,600万人の子どものうちの内）500万人の子どもの削減が組み込まれていた（Fraser 2016）。しかし貧困削減の進展はあまりにも緩やかであり、今や2020年までにこの目標は達成されえないことは明白である。

EUにおいて子どもの貧困政策が「社会的投資」という考え方に移行したことは、子ども期および子どもの貧困に関連した政策の発展とその方向性を理解するのに役立つ。この政策的アプローチの核心は、子どもたちの人的資本の発展という意味においても、成人労働者のアクティベーションという意味においても、労働供給を強化するための投資と結びついている（Morel et al. 2012）。社会的投資アプローチに含まれる政策手段は人的資本のストックを高めるための政策（初期教育とケア、職業教育、教育と生涯学習など）と人的資本のフローに影響を与える政策（女性や一人親の雇用を支援する政策、積極的労働市場政策、その他のアクティベーション政策、ライフコースをとおして労働市場へのアクセスを準備する政策など）を含んでいる（Hemerijck 2015）。

2013年に欧州委員会（European Commission）は、「子どもへの投資：不利の循環をくい止める（*Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage*）」（European Commission 2013a）というタイトルの勧告を採択して、子どもへの社会的投資アプローチの観点を定式化した。それは、子どもの貧困と社会的排除を防止して子どものウェルビーイングを促進するために、三つの柱からなるアプローチを統合し提唱するものである。すなわち適切な資源へのアクセス、支払い可能な質の高い保育サービスへのアクセス、子どもたちが社会に参加する権利である。社会的投資との関連で述べられているのは、初期の子ども期への介入と保護の重要性である。しかし、EUメンバー諸国への呼びかけには、以下のとおり、それ以上のものが含まれている。

- 両親の労働市場へのアクセスを支援し彼らの労働に対する「支払い」を確実なものにすること。
- 入手可能な初期幼児教育と3歳未満の子どもへのケアサービスを改善し、学校間分断を解消し、健康・住居・社会的サービスへのアクセスを高めること。
- 子ども手当や家族手当のような適切な所得補償を提供すること。それは所得階層間で再分配的であるべきだが不活動の畏とスティグマは避けねばならないこと。
- 学校外活動や、社会サービス、教育、代替ケアのような子どもに影響を与えるサービスや諸決定に子どもたちが参加できるように支援すること。

重要な問いの一つは、はたしてEUメンバー諸国はEUのアドバイスとアプローチにしたがっているかどうかである（ここでは、EUが法的手段を通じて政策の採用を迫っているというよりも、むしろ推奨しているに過ぎないことを忘れてはならない）。EUのメンバー諸国がどの程度、社会的投資アプローチを採用しているのかについては、最近の評価によれば、複合的結果が見出される（Bouget et al. 2015）。それは各国が社会的投資アプローチを採用している程度においても、またこのアプローチのどの要素を採用しているのかという点においてもあてはまる。

EUメンバー諸国における採用の程度という点においては、報告書は、ほとんどの国が社会的投資アプローチを適切に採用しているわけではないとしている。9カ国だけが（ほとんどは歴史的に）安定した社会的投資アプローチを、多くの社会政策に継続して採用している。その諸国とは、スカンジナビア諸国、オーストリア、ベルギー、ドイツ、フランス、オランダなどである。別の9カ国は、明示的にあるいは他よりも優越した政策として社会的投資アプローチを展開する道筋にはあるが、そのアプローチを知るにつれて、そのアプローチのいくつかの要素を、二、三の特殊な政策領域に適用しはじめている。これらの諸国にはアイルランド、イギリス、地中海諸国の国々が含まれている。しかし、それらの諸国の半数近く、とくにバルト海沿岸や東欧諸国は社会的投資アプローチを採用していない。

初期幼児教育とケアは、EUにおいてとりわけ重要な政策発展の領域であり、子どもの貧困に取り組むための主要な政策と考えられている。ブージッド他（Bouget et al. 2015）は保育と子ども期の初期教育とその発展に注目して、それはEU諸国において最も強力な領域であるとしている。多くの国々は今では、初期教育とケアに対するアクセスを子どもの権利としており、3歳未満の子どもたちへの供給が強調されている（その主たる理由は、ヨーロッパではすでに3歳以上の子どもたちのほとんどが、家庭外で教育とケアサービスに参加しているからである）。

EUメンバー諸国は、以下のように二つの異なる道筋において、初期幼児教育とケアを子どもの権利として認める傾向にある。それらの道筋の違いは、各国が子どもに対して着目する程度の違いによる。第一は、より直接的に、子どもに保育の場を保障することである。そのような保障はしばしばレトリカルなこともあり保育を必要とする年齢によって多様であるのだが、利用可能な最新の資料にもとづく欧州委員会の報告によれば、現在EUメンバー諸国のうち8カ国で、出生直後あるいは育児休暇終了後のすべての子どもたちに、初期幼児教育とケアを受ける権利が保障されている（European Commission / EACEA / Eurydice 2016）。その国々とはデンマーク、エストニア、フィンランド、ドイツ、ラトビア、ノルウェー、スロベニア、スウェーデンであり、そのほとんどの国で、初期幼児教育とケアの権利には時間的制限の枠組みがなく、通常はフルタイムの場が与えられている。

それ以外の国々では、上記8カ国よりも遅れて保障を開始している。すなわちベルギー、フランス、ルクセンブルク、ハンガリー、マルタ、スペイン、イギリスでは、公的補助を受けた初期幼児教育とケアが3歳児あるいはその手前から保障されている。ポーランドもまたこの方向に進みつつある。

第二の道筋は、初期幼児教育とケアへの参加を義務化するものである。オーストリア、クロアチア、キプロス、ギリシア、オランダ、ポーランドでは、初期幼児教育とケアの最後の1年間（就学前クラス）が義務化されている。義務的アプローチを採用している他の諸国には、ブルガリア、ハンガリー、ラトビア、ルクセンブルクが含まれる。このやり方は、個人的保障と比較して、あまり子ども中心ではない。しかし、初期教育とケアのどちらも保障しておらず、義務化もしていない諸国も存在する。すなわちアイルランド、イタリア、リトアニア、ルーマニア、スロバキアである。

EU諸国の3歳未満の子どもの保育への参加率は、いわゆる2002年の「バルセロナ・ターゲット」の優先条項であったのだが、実際の数値という点では、約31%止まりである（EUは2010年までに33%というバルセロナ・ターゲットを掲げていた）（European Commission 2013b）。デンマークは初期幼児教育とケアへの3歳未満の参加率は74%で際立っている。それに対して、東欧諸国では、初期幼児教育とケアへの3歳未満の参加率はとくに低い（平均して10%以下）。これらの諸国のうちには、両親休暇として長期の休暇を与えることによって、自宅での保育を支援し推奨している国もある。このように各国における相違の水準やその性質が示しているのは、子どもたちの自宅外保育への参加は子どもに対する親の価値観や選好（さらに家庭外保育を選択する親の能力やそれに代わる代替的保育）に強く結びついていることである。それはヨーロッパの諸国を通じて多様であるとともに、その諸国内部においても多様である。家庭外保育、とくに幼い子どもたちの保育に対しては、高所得層では好まれる傾向があり、低所得層や民族的に少数派の人々によってはあまり好まれない傾向がある。

### 子どもの権利

EUの子ども政策は、2013年における子どもへの投資に関する勧告に加えて、子どもの権利を強調するものである。それは、国連子どもの権利条約（1989年）で規定されていたのであるが、EU基本権憲章（2009年制定）ではさらに、子どもを権利保持者として認めることが強調されている。憲章の第24条によれば、子どもは彼らのウェルビーイングに必要な保護とケアを認められるとともに、子どもにかかわるすべての活動において子どものベスト・インタレストが最優先される。そこには「参加」の権利が含まれている。それは、国連子どもの権利条約のなかで、子どもに影響を与える事柄には子どもの「発言」を加えることが強調されていることに対応する。しかしEUは、例えば、遊び、レクリエーション、スポーツ、文化活動など、きわめて広範な分野における参加と発言の権利を認めている。

けれども、このような子どもの「参加」の権利を実行することには、実際には困難がともなう。子どもたちに「発言」と参加の権利を与えるための実践は、通常は10代の子どもたち（少なくとも11歳より上）に向けられており、上限は多くの場合、成年に達するまでである。したがって、「子ども」という言葉には、曖昧さがあるとともに伸縮性がある。EUの子どもへの投資に関する勧告について、その遂行がどの程度であるかについての最新の業績評価によれば、遊び、レクリ

ーション、スポーツ、文化活動への子どもの参加の権利はほとんど進展がみられない (European Commission 2017a)。

最近の進展の一つは、2017年4月に発表された、「ヨーロッパの社会的権利に関する支柱 (European Pillar of Social Rights)」における社会的権利アプローチのための20の柱のなかに、子どもは貧困から保護される権利をもつことと、不利な背景をもつ子どもは平等な権利を高める特別な手段に対する権利をもつことが含まれていることである (European Commission 2017b)。それはまたすべての子どもが良質の初期教育とケアの権利をもつと定めている。これはとくに、上述の初期教育とケアに対するアクセスとそれを受ける権利をめぐる議論に照らして注目すべき点であろう。

要約すれば、EUアプローチの幅の広さは顕著であり、上述の子どもの貧困の尺度にもとづいて、数多くの政策上の声明が提示されてきたし、研究も積み重ねられている<sup>(1)</sup>。しかしEUレベルの政策がどのように深みをもっているかは、EU構成国の政策に届いているかあるいはその能力があるかという点においては、議論の余地がある。家族政策や子ども政策の領域では何らの法的指令も存在しないので、EU政策は理念的で全体的な政策として設定されており、貧困、子どもの貧困、家族の領域では何ら強制力をもっていないのである。

### 3 構造的要因と伝達要因

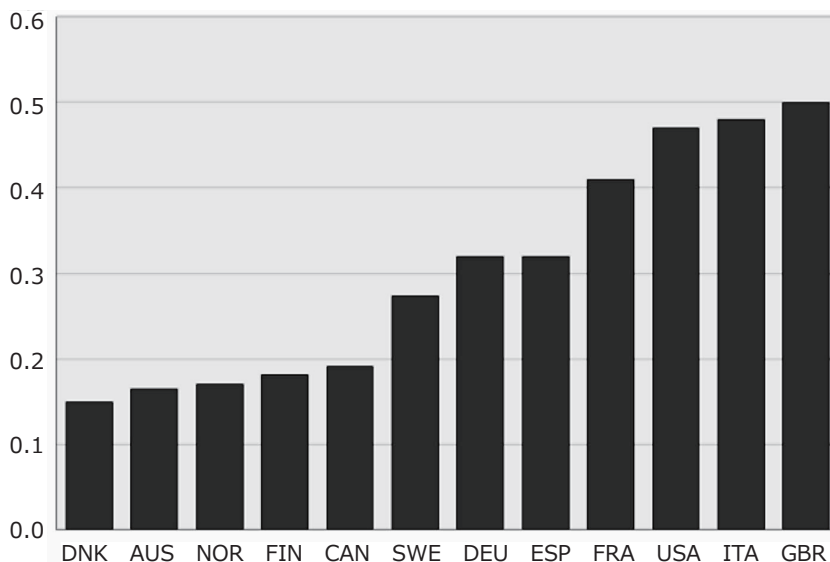
子どものレンズをとおして見れば、貧困は、一連の社会経済的關係、諸条件、諸制度の検証を必要とする。

第一の重要な要因は社会一般に広がる不平等のレベルと型についてである。例えば、イギリスやアメリカのような不平等度が高い国々では、低所得の親のもとで生まれた子どもたちの約半数が低所得の大人になるという (Corak 2006)。それに対して、対極の事例としては、カナダ、フィンランド、ノルウェー、デンマークの子どもたちは両親の所得が有利であろうと不利であろうと、その20%以下しか継承しないという。2014年にイギリス政府によって実施された資料が明らかにしたように、OECDのいくつかの国々における世代間不平等の連鎖は次頁の図1で表されており、多くの子どもたちが親の貧困を継承している。

第二の構造的要因は、ジェンダー不平等であり、シングルマザーの家族がおかれた状況は貧困のリスクと子どもの機会にとって決定的な意味をもつ。事実、ここで重要なのは、①そのような家族の子どもたちの高い貧困リスクと、②EUでは最近の緊縮財政による不況下において、シングルマザーでとくに親が働いている場合、状況が悪化していることである (Eurofound 2016)。最近の数値では、2015年のEU全体でみれば、一人親の約半数が貧困と社会的排除の危機に直面している (Eurostat 2017b)。その数値は全人口平均の2倍であり、他のすべての世帯タイプより高い値であ

(1) 欧州理事会の議長国3カ国 (ベルギー 2010年、ハンガリー 2011年、キプロス 2012年) は子どもの貧困に関する研究を委託するために委員会を招集した。「雇用と社会問題評議会」は2011年、2012年に子どもの貧困に関する勧告を採択した。2007年と2011年にはそれぞれ、「地域委員会」と「欧州経済・社会委員会」が「子どもの貧困に取り組むための意見」を採択した。欧州議会は、社会的包摂と貧困撲滅を推進する「2008 / 2034 イニシアチブ (2008 / 2034 (INI))」と、貧困と社会的排除に対するEUプラットフォームに関する「2011 / 2052 イニシアチブ (2011 / 2052 (INI))」における、子どもの貧困解決に対する決議を採択した。

図1 OECD諸国における個人所得と親の所得の連鎖の強度  
(世代間所得弾性値による)



出所：HM Government (2014, Fig 5, p.38.)

引用者注：DNK = デンマーク, AUS = オーストラリア, NOR = ノルウェー, FIN = フィンランド, CAN = カナダ, SWE = スウェーデン, DEU = ドイツ, ESP = スペイン, FRA = フランス, USA = アメリカ, ITA = イタリア, GBR = イギリス

る。この不利はジェンダーの差に起因している。つまりシングルマザー世帯の貧困と社会的排除は48%であるのに対して、シングルファーザー世帯のそれは34%である(2014年データ)(EIGE, European Institute for Gender Equality 2016)。ファン・ランカー(Van Lancker 2015)はさらに詳しい分析を行っている。ランカーは、EU27カ国(当時)における2012年の所得の貧困データ(世帯の中位所得の60%基準)を使用して、稼働年齢層のシングルマザー世帯の34%が貧困リスクに直面していること、それ以外の子どもがいる世帯では17%であることを明らかにした。ここには深刻なギャップがみられる。ルーマニア、ポーランド、デンマーク3カ国以外のすべての諸国において、シングルマザーと他の世帯との間に貧困についてギャップがあった。シングルマザーの貧困率がとくに高いのは、ギリシア(57%)、ルクセンブルク(51%)、マルタ(47%)、リトアニア(46%)、ドイツ(43%)、ラトビア(42%)そしてブルガリア(40%)である。これらの国々は社会政策モデルという観点で見れば、多様な形態の混合グループとなっている。一般的にいえば、これらの諸国はまた、子どものいる一人親と他の家族との間の貧困ギャップが最も大きい。

EUの公式な説明では、この貧困率の差はシングルマザーの「労働強度の低さ」に帰せられる。けれどもこの説明は因果関連の分析というよりも記述的である。女性の経済的地位と所得が、寡婦、離婚、別居、あるいは家族メンバーの増加や減少(出産を含む)にきわめて感応的であるという事実は(Bould et al. 2012)、社会の構造的基礎、とくにケア責任の分配の重要性にその手掛かりを見出すべきである。一人でケアを行うために仕事を辞めたり、離婚後に女性の所得が低下することは、その影響力は次第に低下しつつあるとはいっても、双方ともに貧困への重大な道筋を形成し



ている。そしてシングルマザーが貧困に陥れば、彼女たちの子どももまた貧困となる。

構造的不平等は非常に広範囲な影響を及ぼす。初期保育サービスへのアクセスとその利用状況についての最近の分析は、それらが階層化されている可能性を指摘している。例えば、ファン・ランカー (Van Lancker 2015) は、EU 諸国について、所得五分位ごとの0歳から2歳までの子どもたちの保育について、低所得家族と高所得家族の利用状況を比較した (2011年の指標)。その結果、EU メンバー諸国はすべて、低所得層の保育の利用は高所得層に比べて不利であるとした。イギリスは、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、スペインとともに、保育が非常に不平等に分配されている国の一つである。このような論点は、保育の属性について、つまり保育に対して普遍的アプローチを採用するのか、より選別的なアプローチを採用するのかといった一連の政策論議を引き起こした (Abrassart and Bonoli 2015)。

子どもの貧困の持続性に影響を与えるもう一方の諸要因は、福祉国家の政策とそこに埋め込まれた子ども、家族、さらには国民一般に対するアプローチの性格である。「政策パッケージ」とそれを支える哲学が重要な意味をもつ。つまり、福祉国家の性質とその焦点のあて方は、子ども期と子どもの貧困に対する政策を行うか否かを含めて、いくつかの政策の道筋を描くことになる。

そうした要因や状況は、福祉国家のなかに成人や高齢者に対する構造的な不均衡が存在する場合にもあてはまる。この状況は大陸ヨーロッパ (例えば、オーストリアやドイツ) において明白であり、社会保障システムは年金、すなわち成人のライフコースをとおした所得水準の維持に向けられている。言い換えれば、年金制度が社会保障システムの主要な部分を占めており、人生の後半の生活に特別な配慮がみられる。それは他の国々にも存在するのだが、このような状況のもとでは、子どもを保護することはその多くが (国家の仕事というよりも) 家族の仕事とみなされることになる。現実には、ドイツは最近10年近く初期教育とケア施設を拡大しており、大きな方向転換の過程にある。

子どもが優先されるか否かの問いは、経済危機をとおしてとりわけ重要になってきた。とくにカンティヨン他 (Cantillon et al. 2017) の研究が示しているのは、経済危機以前の時期においても子どもを保護する点では進展がなかったことと、危機においては家族に対する所得移転や補助金が一定のままか、あるいは極端に削減されていることである。子どもや家族は優先的グループとみなされておらず、実際、不況期には高齢者に対する支出が増大した。欧州についての研究が示唆するのは、高齢者に対する移転は子どものいる家族に対する移転よりも貧困削減効果が大きなことである (Chzhen et al. 2017)。したがってわれわれは、福祉国家に構造的な不均衡が存在するのかどうか、つまりその保護が高齢者中心で、シングルマザーのようなジェンダー的基礎のもとで貧困に陥りやすいグループに向けられていないのではないかを問うべきである。

さらなる政策問題は、国家による家族政策に対する支出構成についてである。歴史的には、欧州の多くの地域では、子どものいる家族への現金による支援は反貧困のための手段として導入されていた。この手段は欧州にまだまだ存在するとはいえ、いくつかの国々では家族や子どもに対する支出をむしろ減少させている。今一度述べるが、家族や子どもへの現金支出を行っている国々は、貧困率も低い傾向がある (北欧3カ国のデンマーク、フィンランド、スウェーデン、およびドイツ、オランダ、スロベニアである (European Commission 2017a))。実際、家族と子どもに対する政策のポー

トフォリオは大きく変化している。所得支援は社会支出の領域としては相対的に停滞しているのに対して、雇用にもとづく休暇や初期幼児教育やケアサービスは急速に拡大している。雇用にもとづく休暇については、欧州のほとんどの国々には、今や三つのタイプの休暇、出産休暇、育児休暇、父親休暇が存在している（全体として、この順番で展開した）。またこの雇用関連休暇は（ワーク・ファミリー・バランスとして）改革に向けた強い趨勢のもとで実行に移された。これらのサービスと同じく、とくに3歳未満の子どもたちに対するサービスの提供とその利用も大きく進展した。

このような政策の反貧困効果は直ちに明らかになるわけではない。実際、上述のように、高所得層に有利になる危険性もある。ジェンダー・パースペクティブからは、ミシュラ他（Misra et al. 2012）が明らかにしたように、子ども関連の財政移転は二人親世帯とシングルマザー世帯の両方にとって貧困リスクを低めるのであるが、後者に対してより大きな効果をもつという。したがって、財政移転がより寛大になればなるほど、シングルマザーに対するインパクトもより大きくなる。これは子どものいる家族への財政支援の重要性を強調するものである。それは、サービスの充実に重きをおく社会的投資の考え方においては、今やあまり好まれない政策である。初期幼児教育とケアもまた、とくに3歳未満の子どもをもつシングルマザー世帯にとって貧困から脱出するきわめて重要な機会を提供する。注意すべきなのは、これらの効果のいくつかは、シングルマザー自身の所得を上昇させるというよりもむしろ、彼女たちを支払い労働に参加させうるがゆえに、効果をもつとされていることである（Bäckman and Ferralini 2010）。

#### 4 要約と結論

本論で展開した分析は、子どもの貧困がヨーロッパにおいて広がりを見せていること、そして政策的に大きな関心が寄せられていることを示すことである。それでは、なぜ子どもの貧困が依然として持続しているのかという問いが生じる。本論では、考えられるいくつかの理由を検討したが、とくに強調したいのは貧困を構成する構造的諸要因であり、そこには複合的な因果関係が影響している。すなわち、不利（そして有利）の世代間連鎖、貧困を永続させる構造的諸要因に対する政策の弱さや失敗である。そこに含まれる構造的諸要因は広範囲に及ぶ。われわれは本論で、社会・経済的もしくは階級的諸要因とジェンダーにもとづく不平等を強調した。

そこからどのような政策を引き出すことができるだろうか？ 以下、四つの論点を提起することにしてしよう。

- 子どもの貧困に効果的に対処するためには、政策は子どもにターゲットを設定する必要がある。
- 子ども関連の財政移転と、初期幼児教育およびケアの両方がともに必要である、すなわちキャッシュ・アプローチとサービス（ケア）・アプローチがともに必要である。
- ジェンダー平等とその他の平等の形態は核心的位置づけをもつものとして考慮されるべきであり、特別にターゲットが設定される必要がある。
- ライフサイクルを通じてすべての子どもを支援する政策を継続すべきであるが、最も脆弱な子どもたちに特別の注意を向ける必要がある。

われわれは子どもの貧困克服のための政策が正当な権利を獲得するのは難しいことを認めねばな

らない。その政策は複雑であり、実際に緊張を孕んでいる。例えば次のような諸決定を含む。すなわち、子どものいる家族を支援するためにはターゲットを絞ったアプローチがふさわしいのか、それともより普遍的アプローチがふさわしいのかの決定、サービスによる支援と所得による支援をいかに調和させて焦点をあてるかの決定、短期的アプローチと長期的アプローチをいかに調和させるかの決定、子どもたち自身のニーズは親や家族のニーズにどの程度対立するかの決定などである。

ここで結論の一つとして提起したいのは、政策は子どもに焦点をあてるという姿勢に支えられねばならないことである。現状の根底にある鍵となる要因とは、子どもの貧困政策に「子どもを中心におくこと」についての発展した理解が存在しないという事実である。それは政策変化を引き起こすためにも中心的論点となる。このような筆者の批判は社会的投資アプローチに対しても妥当する。つまり社会的投資アプローチは主として人的資本への投資と考えられており、(なかんずく)子どもに対してはきわめて道具主義的アプローチとなっている。すでに社会的投資アプローチに対しては、それが子どもを、現在そこに存在する主体としてではなく、「大人になる」子どもとして取り扱っていることが批判されてきた (Lister 2003)。

子どもを中心におくことは何を意味するのか、そしてどのような概念がこのアプローチの枠組みを形作るのか? 政策領域のサーベイによって明らかになったのは、政策世界は子どもの貧困に対して様々に異なる枠組みや諸規定、目的などを提起してきたことである。けれども、これらの諸概念はすべて、それ自身の系譜をもっており、それゆえその重点のおき方や方向性が異なっている(それは、国内においても、国家横断的にも、異なる意味合いをもつとともに様々に適用されている) (Tisdall 2015)。

子どもの保護 (child protection) は子どもの脆弱さと虐待からの保護の必要性を前景において課題を設定する (虐待は、暴力とネグレクトや冷遇を含む)。保護の概念は問題志向型パースペクティブであり、予防的やり方においても反応的やり方においても、子どもをリスクや害悪から保護するための政策を形作る。子どもの貧困 (child poverty) は、所得支援政策の中心概念であり、財政的に脆弱な状況のもとで生活する子どもたちに焦点をあてる。家族の貧困と、それを通じた子どもの貧困を取り扱うことは、歴史的には子どもと家族の所得支援を導入するための動機であった。そしてこの概念は今日においても、とくに EU レベルでは卓越した概念である。けれども、子どもの貧困は哲学的概念としてよりもむしろ政策目的、あるいは政策による挑戦課題として発展させられてきた。それは、生活水準の狭い境界内にとどめられたままの概念でもあり、いろいろな点で、むしろミニマリスト的概念である (Axford 2009 : 374)。子どもの福祉 (child welfare) は、関係概念であり、子どもの保護や子どもの貧困概念よりも広く、哲学的に発展した概念である。それは子どもとそのニーズの充足に対して、普遍主義的で全体的方向性の響きをもっている (リスクや害悪からの保護を超えてより広く把握される) のだが、それもまた子どもの基本的ニーズを満たすという理念を中心におくがゆえに狭いし、功利主義的な基礎を有しているともいえる。それに対して、子どものウェルビーイング (child well-being) は他の三つの概念よりも広い概念であり、存在論的繁栄のもとで個人はいかにして彼らの望むやり方で活動することができるのかを描き出す概念である (Taylor 2011 ; Amerijckx and Humblet 2014)。また主体的領域と客体的領域を包括する子どものウェルビーイングは、例えば、UNICEF のイノチェンティ・レポートカードの概念的基礎となっ

ている。そして生活領域をとおして子どもたちにとっての積極的な成果を把握するための概念を獲得する重要性を強調している（人間関係、健康に関連する行動や生活の満足度など）（UNICEF 2016）。

筆者がここで提起したいのは、これらの異なった諸概念は以下の二つのことを考えるための有効な出発点を提供するのではないかということである。①政策を支えるビジョンとその最終的目標について、②必要でかつ望ましい政策手段のタイプについてである。

結論として述べておきたいのは、子どもに焦点が当てられるようになったのは、EUにおいてのみならず、比較的最近のことである（国連子どもの権利条約から30年たっていない）。今後、より多くの仕事が必要とされなければならないし、さらに子どもを中心にいた有意義なアプローチに向けた希望に満ちた政治的意思が必要とされている。

(Mary Daly, University of Oxford)

(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)

## 【References】

- Abrassart, A. and Bonoli, G. (2015) 'Availability, cost or culture? Obstacles to childcare services for low-income families', *Journal of Social Policy*, 44, 4 : 787-806.
- Amerijkckx, G. and Humblet, P.C. (2014) 'Child well-being : What does it mean?', *Children & Society*, 28, 5 : 404-415.
- Axford, N. (2009) 'Child well-being through different lenses : Why concept matters', *Child & Family Social Work*, 14 : 372-383.
- Bäckman, O. and Ferrarini, T. (2010) 'Combating child poverty? A multilevel assessment of family policy institutions and child poverty in 21 old and new welfare states', *Journal of Social Policy*, 39, 2 : 275-296.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E. and Sabato, S. (2015) *Social Investment in Europe, A Study of National Policies 2015*, Brussels : European Commission.
- Bould, S., Crespi, I. and Schmaus, G. (2012) 'The cost of a child, mothers' employment behaviour and economic insecurity in Europe', *International Review of Sociology*, 22, 1 : 5-23.
- Chzhen, Y., Nolan, B., Cantillon, B. and Handa, S. (2017) 'Impact of the economic crisis on children in rich countries', in B. Cantillon, Y. Chzhen, S. Handa, S. and B. Nolan (eds) *Children of Austerity : Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries*, Oxford : Oxford University Press.
- Corak, M. (2006) *Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility*, Bonn : Institute for the Study of Labor Discussion Paper No. 1993.
- Daly, M. (1992) 'Europe's poor women : Gender in research on poverty', *European Sociological Review*, 8, 1 : 1-12.
- Daly, M. (2010) 'Assessing the EU approach to poverty and social exclusion in the last decade' in Marlier, E. and Natali, D. with Van Dam, R. (eds) *Europe 2020 Towards a More Social EU?*, Brussels : Peter Lang, pp. 143-161.
- Daly, M. (2017) 'Towards a theorisation of the relationship between family and poverty', *Social Policy & Administration*, forthcoming.
- Daniel, P. and Ivatts, J. (1998) *Children and Social Policy*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Eurofound (2016) *Families in the Economic Crisis : Changes in Policy Measures in the EU*, Dublin : Eurofound.
- European Commission (2013a) *Investing in Children : Breaking the Cycle of Disadvantage*, Brussels : European Commission 2013/112/EU.
- European Commission (2013b) *Barcelona Objectives. The Development of Childcare Facilities for Young*

- Children in Europe with a View to Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels : European Commission.
- European Commission / EACEA / Eurydice (2016) *Structural Indicators on Early Childhood Education and Care in Europe-2016*. Eurydice Report. Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- European Commission (2017a) *Taking Stock of the 2013 Recommendation on 'Investing in Children : Breaking the Cycle of Disadvantage'*, Commission Staff Working Document, SWD (2017) 258 final. Brussels.
- European Commission (2017b) *Establishing a European Pillar of Social Rights*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2017) 250 final. Brussels.
- European Institute for Gender Equality (2016) *Poverty, Gender and Intersecting Inequalities in the EU, Review of the Implementation of Area A : Women and Poverty of the Beijing Platform for Action*, Lithuania : EIGE.
- European Parliament (2016) *Child Poverty in the European Union : The Crisis and its Aftermath*, Strasbourg : European Parliament.
- Eurostat (2017a) *Children at Risk of Poverty or Social Exclusion, Eurostat Statistics Explained*, Luxembourg : Eurostat.
- Eurostat (2017b) *Europe 2020 Indicators - Poverty and Social Exclusion, Eurostat Statistics Explained*, Luxembourg : Eurostat.
- Frazer, H. (2016) *Prevention and Early Intervention Services to Address Children at Risk of Poverty*, Synthesis Report, Peer Review Ireland February 18-19th 2016.
- Hemerijck, A. (2015) 'The quiet paradigm revolution of social investment', *Social Politics*, 22, 2 : 242-246.
- HM Government (2014) *An Evidence Review of the Drivers of Child Poverty for Families in Poverty Now and for Poor Children Growing up to be Poor Adults*, London.
- Jenkins, S. (2008) 'Marital splits and income changes over the longer term', *ISER Working Paper 2008 : 07*, Colchester : Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- Lister, R. (2003) 'Investing in the citizen-workers of the future : Transformations in citizenship and the state under New Labour', *Social Policy & Administration*, 37, 5 : 427-443.
- Misra, J., Moller, S., Strader, E. and Wemlinger, E. (2012) 'Family policies, employment and poverty among partnered and single mothers', *Research in Social Stratification and Mobility*, 30 : 113-128.
- Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (2012) (eds) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol : Policy Press.
- Paull, G. (2007) *Partnership Transitions and Mothers' Employment*, Department for Work and Pensions Research Report 452, Leeds, UK : Corporate Document Services.
- Social Protection Committee (2012) *SPC Advisory Report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-being*, Brussels : SPC, June 27<sup>th</sup> 2012.
- Taylor, D. (2011) 'Wellbeing and welfare : A psychosocial analysis of being well and doing well enough', *Journal of Social Policy*, 40, 4 : 777-794.
- Tisdall, E. K. M. (2015) 'Children's rights and children's wellbeing : Equivalent policy concepts?', *Journal of Social Policy*, 44, 4 : 807-823.
- UNICEF (2014) *Children of the Recession : The impact of the Economic Crisis on Children in Rich Countries*, UNICEF Innocenti Report Card 12, Florence : UNICEF Research Office.
- UNICEF (2016) *Fairness for Children : A League Table of Inequality in Child Well-being in Rich Countries*, Florence : UNICEF Office of Research.
- Van Lancker, W. (2015) 'Effects of poverty on the living and working conditions of women and their children', in *Workshop on the Main Causes of Female Poverty*, Workshop for the FEMM Committee, European Parliament.