

イギリスにおける養育費政策の変容：子どもの貧困対策との関連から

下夷, 美幸 / SHIMOEBISU, Miyuki

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

649

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

15

(発行年 / Year)

2012-11-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008928>

イギリスにおける養育費政策の変容

—子どもの貧困対策との関連から

下夷 美幸

はじめに

- 1 子どもの貧困の現状と推移
- 2 子どもの貧困対策の展開
- 3 養育費政策の展開
- 4 政策展開にみる扶養責任の構図

はじめに

本稿では、1997年のブレア政権以後のイギリスにおける養育費政策の展開を、子どもの貧困対策との関連で検討する。ここでの養育費政策とは、ひとり親世帯の子どもの別居親から、養育費を確保するための政策をいう。

ひとり親世帯の増大は先進諸国に共通しているが、どの国でも、親は子どもに対する扶養義務を負っており、子どもと別れて暮らす親は養育費を支払うことで、その義務を果たさなければならない。しかし、すべての親が養育費を支払っているわけではない。そのため、多くの国で、従来からの司法制度とは別に、行政が養育費の確保に取り組んでいる。こうした養育費政策の内容は国により違いがあるが、養育費政策はスカンジナビアモデルとアングロサクソンモデルの2つのタイプに大別できる。スカンジナビアモデルとは、別居親が養育費を支払わない場合に、国が養育費を立て替える、いわゆる「立替払い手当」をひとり親世帯に支給する政策である。その典型はスウェーデンである。他方、アングロサクソンモデルは、立替払い手当は支給せず、行政機関が別居親の扶養義務を徹底して追及する政策である。その典型はアメリカである（下夷 2011）。本論で取り上げるイギリスの養育費政策は、アングロサクソンモデルに該当する。

これまで、養育費政策が貧困対策の議論でとりあげられることはあまりなかったが、ひとり親世帯は子どもの貧困リスクが高く、養育費はひとり親世帯にとって重要な所得源である。近年のOECDの家族政策に関する報告書では、養育費制度がひとり親世帯の貧困との関連で論じられている。そして、養育費制度が子どもの貧困削減に効果があることも指摘されている（OECD 2011a：233-4）。ただし、その効果は国によって異なっており、スウェーデンやデンマークなど北欧諸国で大きく、アメリカやイギリスでは小さい。このような北欧諸国における貧困削減効果は、前述の

立替払い手当によるとみられている (Adema 2012 : 492)。そうすると、子どもの貧困対策としては、アングロサクソンモデルよりもスカンジナビアモデルの養育費政策のほうが有効性が高いといえる。

とはいえ、アングロサクソンモデルの国でも、養育費の支払いが、ひとり親世帯の子どもの貧困状態を是正することは実証されている。アメリカでの養育費に関する調査研究サーベイによると、養育費が母子世帯の貧困率を6～10%ポイント低下させている。また、養育費によって、貧困ひとり親世帯が貧困状態から脱した割合は、ウィスコンシン州では15～23%、その他の州では6～8%となっている⁽¹⁾。たとえ貧困から脱することができない場合でも、養育費には貧困ギャップ(貧困基準と世帯所得との差)を是正する効果があり、ひとり親世帯の貧困ギャップを13～23%縮小させている (Cancian et al. 2011 : 153)⁽²⁾。

同様に、イギリスの研究でも、養育費の貧困削減効果が確認されている。2008年のデータを用いた分析によると⁽³⁾、養育費が母子世帯の家計に占める割合は、貧困層では所得の15%で、貧困母子世帯が養育費により貧困から脱した割合は37%である。また、貧困ギャップは養育費の受給前は週78ポンドだが、受給後は44ポンドへと縮小している (Skinner&Main 2011)。

こうしてみると、アングロサクソンモデルの国でも、養育費の確保がひとり親世帯の子どもの貧困状態を是正することは明らかであり、養育費政策も子どもの貧困対策のひとつとして位置づけることができる。そうすると、ひとり親世帯の子どもの貧困は、子どもが暮らす世帯と政府の二者だけの問題ではなく、子どもと別れてくらす親(の世帯)を加えた三者の問題ということになる。その関係を見ることは、子どもの扶養責任をめぐる、子どもの同居親と別居親と国家の関係を問うことでもある。

このような子どもの扶養責任への問題関心から、養育費政策の展開を子どもの貧困対策と関連づけて検討してみたい。具体的には、1997年以降のイギリスの政策展開を対象とするが、それは後述するとおり、イギリスでは1997年のブレア政権誕生から現在に至るまで、養育費制度改革と子どもの貧困対策のいずれもが重要課題となっているからである。

以下では、まず、子どもの貧困の現状と推移を確認し(1節)、つぎに、子どもの貧困対策の展開とその特徴を把握する(2節)。そして、養育費政策の展開を子どもの貧困対策との関連に着目しながら検討し(3節)、さいごに、政策展開の検討を整理し、それを通して、子どもの扶養をめぐる、同居親と別居親と国家の責任の構図について考察する(4節)。

(1) アメリカでは政府が独自に貧困基準を公表していることから、アメリカの貧困率については、後述のイギリスやOECDの統計で用いられる、可処分所得の中央値の一定割合を基準とした貧困率とは異なる場合がある。その点には留意する必要がある。

(2) なお、Cancian et al. (2011) では、養育費の支払いが、支払い側(父)の貧困率に与える影響についても取り上げられている。それによると、養育費を支払うことにより、父親の貧困率は2-3%ポイント上昇するという。しかし、養育費を支払ったことによる父親側の貧困率の上昇よりも、養育費を受け取ったことによる母子世帯の貧困率の低下のほうが大きい、と指摘されている (Cancian et al. 2011 : 154)。

(3) 2008/09年のFamilies and Children Surveyによる。貧困率の基準については、後述のとおり、中央値の60%(BHC)基準である。

1 子どもの貧困の現状と推移

概して、英語圏の国では子どもの貧困率が高いが、イギリスはどうかだろうか。はじめに、イギリスの子どもの貧困率の現状と推移を、主要国との比較も交えて確認し、あわせて、子どもの貧困率の変化の要因についてもおさえておきたい。

(1) イギリス政府の貧困統計

イギリス政府は、毎年、Household Below Average Income (HBAI) という統計報告書を発行し、さまざまな属性別に低所得者の人数や世帯数を公表している。そこでは、低所得の基準として、可処分所得の中央値の50%、60%、70%の3種類が用いられているが、このうち、貧困率として広く用いられる基準は60%である。また、HBAIでは、住宅費の扱いにより、住宅費の支払い前(BHC)と支払い後(AHC)の2種類の数値が示されている。BHCとAHCではBHCの方が貧困率は低くあらわれる。政府の公式統計の多くは、BHCの貧困率を採用しているが、貧困問題に取り組む団体などでは、AHCの貧困率を用いて議論することが多い。このように、貧困率は用いる基準によって異なるが、以下では、公式統計として用いられることの多い、BHCの60%基準により、イギリスの子どもの貧困率についてみていく。

(2) 子どもの貧困の現状

2010年のHBAIによると⁽⁴⁾、貧困世帯で暮らす子どもは230万人、子どもの貧困率は18%である。つまり、イギリスの子どもの2割弱は貧困ということになる。なお、AHCでみると、子ども数は360万人、貧困率は27%である。

子どもの貧困率は親が就業しているか否かで大きく異なり、就労者がいる世帯の子どもの貧困率は13%だが、就労者がいない世帯では42%にのぼる。このように、無業者の世帯では、子どもの貧困リスクが3倍以上に高くなっている。

家族形態によっても差があり、ふたり親世帯の子どもの貧困率が16%であるのに対し、ひとり親世帯の子どもの貧困率は22%である。ひとり親世帯についても、親が就労していれば子どもの貧困率は低く、フルタイム就労世帯の子どもの場合は10%、パートタイム就労世帯の場合は13%である。一方、無業のひとり親世帯では34%と非常に高くなっている。

OECDの国際比較統計(2008年)をみると⁽⁵⁾、イギリスの子どもの貧困率は、スウェーデン、ドイツ、フランスなど北欧や大陸欧州の主要国に比べるとかなり高いが、アメリカ、カナダ、オーストラリアより低く、英語圏の中では相対的に低いといえる⁽⁶⁾。また、前述のとおり、イギリスではひとり親世帯でも、親が就労している場合は子どもの貧困率が低い、たしかに、これについ

(4) ここでの貧困率は、いずれもDWP(2012)による。

(5) ここでのOECD諸国の貧困率は、いずれもOECD(2011b)による。

(6) OECDの国際比較統計(2008年)では、貧困基準として可処分所得の中央値の50%が用いられているが、それによると、イギリスの子どもの貧困率は12.5%で、スウェーデン7.0%、ドイツ8.3%、フランス9.3%に比べると3%ポイント以上も高いが、日本14.2%(2006年)より低い。また、英語圏の国でみると、イギリスの子

てイギリスは、主要国のなかでもトップクラスの低い水準である⁽⁷⁾。

(3) 子どもの貧困の推移とその要因

このように現在、イギリスの子どもの貧困率は、主要国の中で上位でも下位でもない程度の水準だが、ブレア政権が誕生した1997年と比較すると、大幅に低下しているのがわかる。HBAIで1997年から2010年の変化をみると、子どもの貧困率は26%から18%へ、約3割低下している。とくに、ひとり親世帯の子どもの貧困率は49%から22%へと、約5割の低下となっており、なかでも、ひとり親がパートタイム就労の場合は31%から13%へ、約6割も低下している⁽⁸⁾。

このような子どもの貧困率の大きな低下は、主要国の中でも抜きん出ている。OECDの国際比較で、1990年代半ばから2008年の子どもの貧困率の変化についてみると、主要国の多くで、貧困率が上昇しているのに対し、イギリスはこれを大きく低下させており、その低下幅はOECD諸国中でトップである⁽⁹⁾。

このように、1990年代半ば以降、イギリスでは子どもの貧困率が大幅に低下しているが、それは主に、ひとり親世帯の子どもの貧困リスクが低下したことによるとみられている (Aldridge et al. 2011: 44)。とりわけ、親の就労が増加したことの影響は大きい⁽¹⁰⁾。しかし、1997/98年から2008/09年までの、子どもの貧困率の低下要因に関する分析によると、親の就労自体が子どもの貧困率の低下をもたらしたわけではないという。その最大の低下要因は政府手当の増加である (Dickens 2011)。すなわち、子どものいる世帯への給付、なかでも、子どものいる就労者世帯への給付が大幅に増加したことである。ようするに、子どもの貧困率の低下は、親が就労するようになり、そのことで、就労関連の給付が増えたことによるのである。そうだとすると、政府が子どもの貧困対策に資源投入した結果といえる。

2 子どもの貧困対策の展開

では、イギリス政府は子どもの貧困にどう対処しているのだろうか。また、労働党政権と保守・

どもの貧困率はニュージーランドの12.2%よりわずかに高いものの、オーストラリア14.0%、カナダ15.1%、アメリカ21.2%よりは低い (OECD 2011b)。

(7) 注6と同じOECD基準で、親が就労している場合の、ひとり親世帯の子どもの貧困率 (2008年) をみると、イギリスは6.7%と非常に低い。日本の54.6% (2006年) は突出して高い貧困率だが、アメリカ35.8%、フランス16.5%、ドイツ11.6%、スウェーデン11.0%に比べても、イギリスは際立って低い水準である (OECD 2011b)。

(8) ひとり親の子どもの貧困率について、1997年から2010年への変化を親の就労形態別にみると、フルタイム就労の場合は13%から10%へ、パートタイムの場合は31%から13%へ、非就労の場合は66%から34%へ低下している。

(9) 注6と同じOECD基準で、イギリスの子どもの貧困率は4.9%ポイント低下している。それに対し、ドイツは0.2%ポイント、フランスは0.3%ポイント、日本は2.1%ポイント、スウェーデンは4.4%ポイントの上昇である。アメリカは低下しているが、それも0.6%ポイントにすぎない (OECD 2011b)。

(10) ただし、イギリスのひとり親の就労率は、現在も他の先進諸国に比べて低い水準である。

自由連立政権（以下、連立政権）で、政策の内容に違いがあるのだろうか。それぞれの政権下での子どもの貧困対策の展開と主な内容についてみてみたい⁽¹¹⁾。

（1）労働党政権：就労に関連した給付の拡充

サッチャー政権下の1980年代から90年代にかけ、子どもの貧困率が急激に上昇し、ブレア政権の誕生時、それはEU主要国中で最悪の水準となっていた（DWP 2003：10）。そこで、ブレア政権は子どもの貧困対策を政策課題とし、1999年にはブレア首相が「2020年までに子どもの貧困を撲滅する」「貧困は一世代で終わりにする」と宣言している。これを契機に、政府は貧困世帯で暮らす子どもを「2004年度までに4分の1削減、2010年度までに2分の1削減、2020年度までに撲滅する」という数値目標を掲げ、その達成に向けて政策を展開している。

ブレア政権の目指す国家像は、従来の福祉国家ではなく、社会投資国家、あるいは条件整備国家といわれており、子どもの貧困対策についても、親の就労促進と子どもの教育投資が中心である。

まず、所得保障の分野では、「働くことが割に合う」ようにするという考え方が基本となっており、おもに就労者向けの経済的支援が拡大している。具体的な政策としては、最低賃金制度の導入、タックス・クレジットの導入と拡大、児童手当の引き上げなどがあげられる。

最低賃金制度については、1999年に1時間当たり3.6ポンドの最低賃金が導入され、毎年、引き上げが行われている。その水準は、他の欧州諸国に比べるとかなり低い（所 2009：5）、最低賃金制の導入と毎年の引き上げにより、最低所得層の所得が所得中位値の伸びに遅れをとる傾向が押しとどめられたという（岡久 2008：35）。

また、タックス・クレジットについては、従来の制度を改編し、2003年に導入された児童税額控除（CTC）と就労税額控除（WTC）が重要である。児童税額控除は就労の有無にかかわらず、子どものいる中・低所得世帯を対象に支給されるものである。これは従来の税制や社会保障制度で行われていた子どもへの援助を統合したもので、児童手当に上乗せして支給される。就労税額控除は、子どもの有無にかかわらず、低所得の就労世帯（週16時間以上の就労）を対象に支給されるものである。これには保育費用に対する支給基準が設定されており、所定の保育サービスに支出した費用の70%まで（ただし上限額まで）が支給される。低所得の就労・子育て世帯は、児童税額控除と就労税額控除の両方を受給することができ、これが就労促進の重要な政策となっている。

児童手当は、親の所得にかかわらず、16歳未満のすべての子ども（20歳未満の全日制の教育を受けている子どもを含む）を対象に支給される。児童手当は、1977年から支給されている歴史のある制度であるが、後述の「全国児童ケア戦略」で児童手当の増額の方針が示され、手当額の引き上げが実施されている（岩間 2006：22）。

そのほか、労働党政権が導入したユニークな経済支援として、児童信託基金（CTF）がある。これは、タックス・クレジットや児童手当などは支援の形態が異なり、資産ベースの経済支援である（Piachaud 2012：98）。具体的には、2002年9月以降に生まれたすべての子どもを対象に、親

(11) イギリスの子どもの貧困対策については、岡久（2008）、所（2009）、Dickens（2011）、Piachaud（2012）をもとにまとめたものである。

が子ども名義の口座を作れば、そこに政府から一時金が振り込まれる⁽¹²⁾。政府の振り込みは当初の一回のみで、その後は親が子どものために貯金をすることが期待され、一定額までは利子が非課税となる。ただし、この口座の資金は、子どもが18歳になるまでは引き出すことができない。これは子どもが18歳になったときに、高等教育や職業訓練などに利用することを目的としたものである。つまり、児童信託基金は子どもが将来、経済的に自立するための支援政策といえる。

このような金銭面ばかりではなく、ひとり親への就労支援と保育政策も子どもの貧困対策とみなされている。労働党政権では、ニューディールと呼ばれる、就労促進政策を若者や長期失業者などの対象ごとに展開しているが、ひとり親もその対象に位置づけられている。ニューディールの特徴は、対象者ひとりひとりにパーソナルアドバイザーが付き、対象者の特性に応じた就職相談や職業訓練がなされることである。2002年からはジョブセンター・プラス（公共職業安定所）が整備され、ワンストップで就労支援と求職者手当の手配がなされている。

また、ブレア政権は幼児教育と、仕事と家庭生活の調和策を推進しており、そのような観点から、1998年に「全国児童ケア戦略」、2004年に「児童ケア10カ年戦略」を策定し、保育と幼児教育について、その統合化や、サービスの質と量の拡充をすすめている⁽¹³⁾。これにより、政府が当初表明していた、3・4歳児のすべてに無料の幼児教育を保障する（週20時間、38週）という目標はほぼ達成されている。また、保育所（1日4時間以上の保育を提供する全日保育所）と学童保育の定員も大幅に増大している。

子どものケアについて注目されるのは、1999年に導入されたシュア・スタート事業である。これは、5歳未満の子どものいる世帯を対象に、保育、幼児教育、保健、親への支援などを行うプログラムである。シュア・スタートは、アメリカのヘッド・スタートという、貧困世帯の子どもに対する就学前教育をモデルとしたもので、当初は貧困地区で行われていた。それが2003年からは、シュア・スタートのための児童センター事業に発展し、地域のジョブセンター・プラスなども連携しながら、就学前の子どもとその親に対する包括的・総合的なサービスとして、全国展開されるようになっていく。

これら一連の政策展開のもと、貧困世帯で暮らす子ども数は2005年度には280万人となり、1998年度より60万人減少している。しかし、「2004年度までに4分の1削減」という目標は達成できず、その後、貧困世帯の子ども数は横ばいとなり、「2010年までに2分の1削減」という目標の達成は難しい状況となっていた。

そうしたなか、2010年3月には「子どもの貧困対策法」（Child Poverty Act）が全党の賛成で成立し、政権が交代しても、子どもの貧困対策を推進することが、法的な義務として課されることになった。法律には、つぎのような4つの指標と2020年までの達成目標が設定されている。第1の指標は「相対的低所得」で、低所得の基準は可処分所得の中位値の60%である。これは、本稿でこれまでみてきた貧困率と同じものである。その達成目標は子どもの10%未満となっている。第

(12) 政府からは250ポンドが振り込まれる。ただし、低所得世帯の場合は500ポンドが振り込まれる。

(13) イギリスの保育・幼児教育の政策について、詳しくは、岩間（2006）、所（2007）、Piachaud（2012）を参照されたい。

2の指標は「低所得と物質的剥奪の複合」というもので、その達成目標は子どもの5%未満となっている。この低所得の基準は、可処分所得の中位値の70%である。また、物質的剥奪については、遠足や誕生会などの基本的な活動ができない、暖房用燃料などの基本的物資がない、まわりの子どもには当然のこととして保障されている経験や機会が欠けている、といった状態が例示されている⁽¹⁴⁾。第3の指標は「絶対的低所得」で、これは2010年度の可処分所得の中央値の60%を物価調整した値が基準となる。その達成目標は子どもの5%未満である。第4の指標は「貧困の持続性」で、過去4年のうち3年間、相対的低所得の状態にあることをいう。この達成目標については、2015年までに設定することになっている。

こうして、労働党政権は指標と目標を明確にした法律を制定し、子どもの貧困対策が後退しないよう歯止めをかけたといえる。しかし、この法律には貧困対策の具体的な手法についての定めがなく、これまでどおりの資源投入を保障するものではない。

(2) 保守・自由連立政権：就労促進の強化

2010年5月8日の総選挙の結果、保守・自民連立政権（以下、連立政権）が誕生した。連立政権が基盤とする価値は「自由」「公正」「責任」であり、最優先の政策課題は、財政赤字の削減である。そのため、財政支出の抑制が表明されており、実際、児童手当は支給額が凍結され⁽¹⁵⁾、児童信託基金は廃止されている⁽¹⁶⁾。

しかし、子どもの貧困対策については、継続して取り組む姿勢である。すでに労働党政権の時代から、「2010年度までに2分の1削減」の目標達成は不可能とみられていたが、実際、2010年度の貧困世帯で暮らす子ども数は230万人で、減少しているとはいえ、目標達成には60万人も足りない状況であった（DWP&DfE 2012：15）。そうしたなか、2011年4月、連立政権は子どもの貧困対策の新たな方針を示している（DWP&DfE 2011）。その基本は、「家族の強化」「責任の奨励」「就労の促進」「公正の保障」「最も弱い層の支援」である。そして、子どもの貧困対策は、「家族が就労によって貧困から脱すること」「子どものライフチャンスが向上すること」「身近な地域で家族が支援を受けられること」を目的に行うとしている。

連立政権は、子どもの貧困対策として、就労促進をいっそう強化する方針だが、それは2013年に導入予定の「ユニバーサル・クレジット」にあらわれている。ユニバーサル・クレジットとは、それまでの低所得者向けの給付を統合し、「基礎手当」と「付加手当」（子どもの有無や障害の有無等によって加算される）の合計額を支給するものである。これに統合されるのは、所得補助、求職

(14) なお、HBAIでは、子どもの物質的剥奪の指標として、「安全に遊ぶことのできる、近くの屋外スペースまたは施設」「子どもの個室（10歳以上の異性の子どもに対して）」「誕生日やクリスマス等の特別な行事の祝い」「スポーツ用具や自転車などのレジャー用品」「年に1週間以上の家族旅行」「趣味やレジャー活動」「月に1回以上の水泳」「4日に1度以上、友人とお茶や菓子を囲む」「学校の遠足への参加」「幼児グループ、保育所、プレイグループへの週1回以上の参加」が用いられている（DWP 2012：280）。

(15) 児童手当は2011年4月から向こう3年間の予定で手当額が凍結されている。なお、2013年7月からは高所得者に対する児童手当への課税が開始され、一定以上の高所得者には事実上の支給停止となる。

(16) 結局、児童信託基金の対象は、2002年9月1日から2011年1月2日までに誕生した子どものみである。

者手当（所得調査付き）、雇用・生活補助手当（所得調査付き）と、勤労税額控除、児童税額控除、住宅手当である⁽¹⁷⁾。ユニバーサル・クレジット導入の主たる目的は、受給者の就労促進とされている。政府によると、現行では、各種の給付制度によって支給基準が異なることや、就労が一定時間数を超えると別の給付制度に再申請しなくてはならないことが、受給者の就労の阻害要因になっているという。したがって、各制度がユニバーサル・クレジットというひとつの制度に統合されれば、支給基準の整合性も保たれ、再審査の必要もなくなり、受給者の就労が拡大する、と説明されている。また、ユニバーサル・クレジットでは、就労インセンティブとして、所得の増加にともなう給付の減額率も引き下げられる（DWP 2010）。

政府はユニバーサル・クレジットの導入により、貧困世帯で暮らす子どもが35万人減少すると見込んでいる（DWP&DfE 2011：3）。子どもの貧困に関する政府の検討チーム（2009年）によると、受給資格がありながら家族が手当やタックス・クレジットの申請をしていないために、貧困世帯で暮らす子どもは40万人と推定されており（DWP&DfE 2012：16）、制度の一本化により、給付の捕捉率が上昇すれば、これらの子どもが貧困から救済される可能性はある。

しかし、財政研究所の長期予測によると、たしかに、ユニバーサル・クレジットの導入は貧困率を下げる効果があるものの、連立政権が実施する他の給付の削減により、むしろ子どもの貧困率は悪化し、2020年度には24%になると推計されている（Brewer et al. 2011：2-3）。この推計結果をみると、子どもの貧困対策法が目標値と定めている10%の達成は絶望的といえる。

このように、連立政権による子どもの貧困対策は、就労促進の強化を基調としているが、歳出削減を優先課題とする政権に、労働党政権時のような就労関連の給付の拡充は期待できず、その影響が懸念される。

3 養育費政策の展開

ここまで、ブレア政権以降の子どもの貧困対策についてみてきたが、同じ時期、イギリス政府は養育費制度の改革に取り組んでいる。それに子どもの貧困対策の展開はどう影響しているのだろうか。また、労働党政権と連立政権で改革に違いがあるのだろうか。それぞれの政権の養育費政策の内容を、子どもの貧困対策との関連に着目しながらみてみたい。

(1) 労働党政権：養育費制度の重点化

① **1999年の改革案** イギリスでは1993年から養育費制度が実施されているが⁽¹⁸⁾、それはサッチャー政権下、母子世帯の福祉依存と父親の養育費不払いへの批判を背景に導入されたものである。そのため、ひとり親が所得補助か、所得調査付きの求職者手当を受給している場合（以下、福祉受給ケース）は、養育費制度の利用が義務づけられ、徴収された養育費は福祉給付への償還にあ

(17) 児童手当と障害者手当は統合されない。

(18) これは1991年に成立した養育費法（Child Support Act）に基づいている。イギリスの養育費制度の創設と1990年代終わりまでの改革動向については、下夷（2008）を参照されたい。

てられていた。つまり、福祉受給ケースでは養育費が支払われても、ひとり親世帯の所得は増えないということである。

養育費制度は開始当初から、ケース処理の遅滞や徴収トラブル等の問題が続出し、制度への批判が絶えなかった。ブレア政権は当初から養育費制度改革を明言しており、1998年の緑書を経て、1999年の白書で制度の改革案を示している（DSS 1998, 1999）。そこでは、親から扶養を受ける「子どもの権利」と、子を扶養する「親の責任」が強調されているが、基本的には現行の仕組みを維持したまま、制度を修正する提案となっている⁽¹⁹⁾。白書では、冒頭のブレア首相による序文のなかに、政府が子どもの貧困対策に取り組んでいることの紹介があるが、本文では子どもの貧困対策についての明示的な言及はみられない。

しかし、提示された改革案のなかには、のちに、子どもの貧困対策として説明されるものがある。それは、福祉受給ケースに対する「養育費プレミアム」の導入である。養育費プレミアムとは、徴収された養育費のうち週10ポンドについては、福祉給付への償還が免除され、ひとり親世帯の所得になる、というものである。これは、養育費が支払われても子どもの福祉につながらないという批判にこたえたものだが、政府のねらいは、福祉受給ケースに利益を与えることで、ひとり親に対しては養育費制度への協力を、また、別居親に対しては養育費の支払いを促すことにある。

養育費プレミアムの提案は前年の緑書に示されており、当事者団体などから、週10ポンドという金額をもっと引き上げるべきとの批判が出ていた。白書ではその点について、納税者の負担とのバランスを理由に、最も貧困な世帯の子どもの生活水準を改善させる金額としては10ポンドが妥当、と説明されている。

② 2006年のヘンショウ・レポート 白書で示された改革案は、2000年に成立した法律で実現し、2003年の申請ケースから適用されている。しかし、改正後のケースと従来の制度によるケースの新旧2種類のケースを同時に扱うことになったため、制度の運用はさらに複雑になり、結局、政府内でも養育費制度は失敗と評されるようになっていた。そこで、政府は、養育費制度の抜本改革を企図し、ヘンショウ卿（Sir David Henshaw）に改革案を提案するよう委託している⁽²⁰⁾。そして、その報告書、いわゆるヘンショウ・レポートが2006年6月に公表されている（Henshaw 2006）。

政府がヘンショウに検討を依頼した事項は、「親の扶養責任を果たさせるための最善の方法」「コスト効率の最も良い方法」「サービスの提供レベルを維持しながら新システムへの移行を実現するための選択肢」の3点である（Henshaw 2006：1）。

ヘンショウ・レポートでは、納税者の負担を軽減するために導入された養育費制度が、かえって納税者に負担となっている、との見方が示され、抜本的な改革が検討されている。そこでは、制度の利用を望まないケースの金銭授受にまで公的資源を投入する必要はなく、政府の義務は親が責任を果たすための制度を提供することである、と指摘されている。

(19) 具体的には、算定方式の簡略化や養育費の徴収手段の強化が示されている（下夷 2008）。

(20) 労働・年金大臣に養育費庁から運用改善計画も提出されたが、大臣は養育費庁を廃止する考えを持っており、ヘンショウ卿に養育費制度の抜本改革の提言を求めたという（川田 2007：99-101）。

そこで、養育費の新しいシステムとして、「私的ルート」「司法ルート」「行政ルート」から当事者が選択できるようにする、という提案が示されている。私的ルートとは当事者の合意によるもので、公的機関が関与しない方法、司法ルートとは当事者が合意した内容を、裁判所に合意命令として認めてもらう方法、行政ルートとは当事者が合意に達しない場合に用いるもので、養育費制度による方法である。ようするに、当事者間で解決できるケースに行政機関は介入しない、ということである。ヘンショウ・レポートでは、養育費制度によるよりも、当事者間で取り決めた養育費のほうが支払率が高い、という調査結果をもとに、私的ルートが評価されている。

また、福祉受給ケースに対する養育費制度の強制適用と、支払われた養育費の福祉給付との相殺については、どちらも廃止することが提案されている。つまり、福祉受給のひとり親も養育費制度を利用する必要はなく、支払われた養育費の全額がひとり親世帯の所得になる、ということである。

こうした改革の意図は、養育費制度の利用者を減らし、償還のための行政の手間も省くことで、制度運用の効率化をはかり、養育費制度のコストを節約することにある。そのことは、ヘンショウ・レポートに明確に示されている。よって、この改革案は子どもの貧困対策の視点から検討されたものではない。ただし、改革による子どもの貧困削減効果はアピールされている。それによると、福祉給付への償還の廃止で8-9万人、さらに私的ルートの利用による養育費の支払の増加で、全体として12万人の子どもを貧困から救済できる、という。

そのほか、養育費制度の利用に対して、料金を課すことも提案されている。それは、司法ルートにも支払いが生じることから、行政ルートについても利用料を課すべき、との主張である。具体的な提案はなされていないが、前払い金やサービス利用料などが指摘されている。この点は、のちに連立政権の改革案で大きく取り上げられることになる。

もうひとつ、ヘンショウ・レポートで注目される点がある。それは改革案の提言にあたって、北欧の立替払い制度の検討が行われたことである。そのことは、レポートの本論ではなく、本論の後の付録に記述されている。それによると、立替払い制度は多くの子どもの貧困救済になるが、第1に財政支出を要する、第2に国が徴収と支払いの責任を担うことになり、親の支払意欲を減退させる、第3に世帯構造により（ひとり親世帯のみに）経済支援を行うことは不公正であり、また、こうした支援がひとり親世帯の形成の誘因になる可能性がある、第4にひとり親の就労率が高い北欧とは社会状況が異なる、と論じられている。このように、立替払い手当については、子どもの貧困対策としての有効性を認めながら、財政抑制と親の責任を根拠に、導入を却下している。このことから、ヘンショウ・レポートの改革案は、子どもの貧困対策という視点ではなく、養育費制度の効率化の視点によるものであることは明らかである。

③ 2006年の抜本改革案 政府はヘンショウ・レポートの提言を支持したうえで（DWP 2006a）、2006年の白書で養育費制度の抜本改革案を示している（DWP 2006b）。ただし、ヘンショウ・レポートとは異なり、白書では子どもの貧困に焦点が当てられている。

はじめに、イギリスは他国に比べて、養育費が子どもの貧困削減に貢献していない、という調査結果が示され、従来、イギリスの養育費制度は子どもの貧困対策を主たる目的に含めてこなかった、と指摘されている。

そして、養育費制度改革の新しい理念として、4点があげられている。それは、第1に子どもの貧困対策の助けとなること、第2に親の責任を推奨すること、第3に費用効率の良い、専門的なサービスを提供すること、第4にシンプルで透明性のある制度であることである。なかでも1点目が改革の基盤であり、制度改革によって、より多くの子どもを貧困から救う、と強調されている。

示された改革案は、ヘンショウの提案に即したもので、両親の合意による取り決めに支援するサービスを開始することと、現行の養育費制度は廃止して、新しい強力な養育費制度を創設することである⁽²¹⁾。白書では、両親の合意による取り決めが推進されているが、それも子どもの貧困対策の一助と位置づけられており、行政の査定よりも合意によるほうが、親としての責任感が高まり、その後の支払いが順調に進み、結果的に子どもの貧困の削減に貢献する、と説明されている。

そして、実際、2008年7月には、養育費問題を管轄する非政府の公的機関として、養育費強制委員会（Child Maintenance and Enforcement Commission）が設立され、この委員会のもとで、当事者の合意による取り決めや支払いに関する情報提供サービス（Child Maintenance Options）が開始されている。

また、改革案には、ヘンショウの提案どおり、福祉受給ケースに対する養育費制度の強制適用の廃止と、支払われた養育費の福祉給付との相殺の廃止も盛り込まれている。実際に、前者は2008年10月から、後者は経過措置を経て⁽²²⁾、2010年4月から行われている。

これにより、イギリスの養育費制度は、ひとり親への福祉給付を別居親から取り戻す、という当初の目的から完全に離脱したことになる。政府は、1999年の白書では、納税者の負担とのバランスを理由に、養育費プレミアムを週10ポンドにとどめていたが、今回の白書でその限界を超えられたのは、子どもの貧困救済を改革の理念としたことによるといえる。しかし、その意図は、ヘンショウ・レポートと同様、養育費制度を利用する福祉受給ケースを減らし、制度運用を効率化することにある⁽²³⁾。

というのも、白書では、立替払い手当について十分に検討されていないからである。たしかに、ヘンショウ・レポートでは、立替払い手当は子どもの貧困対策として有効と認めながら、財政抑制と親の責任を根拠にその導入が却下されているが、このレポートは効率的な養育費制度の提案という諮問にこたえたものである。白書はそれとは異なり、子どもの貧困対策を制度改革の第一の理念に掲げている。そうであれば、当然、立替払いの導入は検討の対象となるはずである。しかし、そうした観点からの検討については何ら示されていない。

こうしてみると、2006年の白書は子どもの貧困に焦点をあてた記述がされているが、その改革案自体は、子どもの貧困対策を主眼としたものではないといえる。

(21) 新しい養育費制度の開始予定は、2015年頃とされており、それまでは現行の養育費制度が運用される。

(22) 経過措置として、2008年8月から養育費プレミアムが週10ポンドから週20ポンドに引き上げられている。

(23) 実際、養育費制度の新規受入件数をみると、2008年10月以降は激減している。2008年10月から12月の四半期は20,400件で、これは前年の同じ期の72,402件の3分の1以下である（CMEC 2012）。これには、2008年10月に福祉受給ケースの強制適用が廃止されたことが影響していると考えられる。

(2) 保守・自由連立政権：養育費制度の例外化

連立政権は、労働党政権がすすめてきた養育費制度の抜本改革を支持し、福祉受給ケースへの強制適用の廃止や、養育費の福祉給付への償還の廃止をそのまま維持しているが、2011年1月に緑書を公表し、さらなる改革案を示している（DWP 2011）。それは、両親による取り決めに支援するサービスと、新しい養育費制度という制度設計となっており、労働党政権の改革を基本的に継承している。しかし、労働党政権の2006年の白書では、制度改革の基礎理念に子どもの貧困対策が掲げられていたが、この連立政権の緑書には、子どもの貧困対策に関する言及がまったくみられない。

緑書では家族責任が強調されており、政府の役割は家族の責任遂行を支援すること、という考え方が基本になっている。よって、両親の合意による解決を強力にすすめる改革案が提案されている。その内容をみると、両親に対する支援サービスについては、サービスの内容と量を拡大する提案となっている。具体的には、養育費に限らず、離別する家族向けのアドバイスやサポートのサービスを全国各地で利用できるように拡充するという。そのサービス提供には、ボランティア団体などの協力が想定されている。

そして、新しい養育費制度についても、両親の合意をこれまで以上にすすめる改革案となっており、そのために2つの重大な提案がなされている。ひとつは、養育費制度を利用する前に、「ゲートウェイ」の通過を義務づけることである。ゲートウェイで家族に適切な支援（情報、アドバイス、ガイダンス、調停など）が紹介され、それでも合意に達しないケースについてのみ、養育費制度の利用を認めるという仕組みである。

もうひとつは、養育費制度の利用者に料金を課すということである。利用料の導入は、ヘンショウ・レポートでも指摘されていたが、ここでは具体的に、制度の利用申請料、養育費の査定料、徴収料、不払いの場合の履行強制料の導入が提案されている。それによると、利用料は別居親だけでなく、同居親にも課されることになる。利用料の導入については、当事者団体から反対運動も起こっているが、政府はそれに対して、利用料を課すことは、両親を合意に向かわせるインセンティブになると説明している。しかし、前述のとおり、改革案ではゲートウェイの通過が義務づけられており、制度の利用を申請するまでに、すでに合意のための努力がなされている。そのうえで、制度によって養育費を求めようとする同居親に対して、利用料の支払いを求めることは、合意のインセンティブというより、制度利用のディスインセンティブとなるのは明らかである。たとえ、両親による合意が最終的に子どもの利益につながるとしても、同居親に対して利用料を課するという提案は、子どもの貧困対策と相容れるものではない。

このように、連立政権の改革案は、両親の合意による解決を徹底的に追求し、実質的に養育費制度の利用を抑制するものである。そこには、子どもの貧困対策の視点はない。こうしてみると、改革案自体は、連立政権の家族イデオロギーに根差したものだといえる。

4 政策展開にみる扶養責任の構図

以上、子どもの貧困対策と養育費政策についてみてきた。さいごに、それぞれの政策展開を整理

し、政策間の関連をとらえたうえで、子どもの扶養責任をめぐる、同居親と別居親と国家の関係について考えてみたい。

（1）政策展開のまとめ

1997年のブレア政権以降、イギリスでは労働党政権も連立政権も、子どもの貧困対策、ならびに養育費制度改革に取り組んでいる。それぞれの政策展開をまとめると次のようになる。

子どもの貧困政策については、労働党政権が子どもの貧困対策に着手し、親の就労促進と就労に関連づけた給付、とくにタックス・クレジットによる支援を展開し、連立政権もその政策フレームを継承し、対策を実施している。ただし、政権により、就労促進とその関連給付のどちらに力点を置くかは異なっており、労働党政権は就労関連の給付を、連立政権は親の就労促進をより重視している。

養育費政策については、労働党政権が養育費制度の抜本改革に着手し、両親の合意のための支援と新しい養育費制度という方向で改革をすすめる、連立政権もその基本的な政策フレームを維持し、さらなる改革に向かっている。しかし、政権によって、両親への支援と養育費制度の位置づけ方には違いがあり、労働党政権は両親への支援と養育費制度を相補的にとらえているが、連立政権は両親の合意を原則とし、養育費制度は残余的なものとみなしている。

（2）子どもの貧困対策と養育費政策の関係

子どもの貧困対策という視点から、各政権による養育費制度改革をとらえなおすことで、子どもの貧困対策と養育費政策の関係をみることができる。

労働党政権は改革の理念に子どもの貧困対策を掲げ、制度の抜本改革をすすめている。しかし、その改革はアングロサクソンモデルから、子どもの貧困対策として有効性の高い、スカンジナビアモデルへ向かうものではない。よって、子どもの貧困対策の理念に基づいて、養育費政策を刷新したわけではなく、養育費制度の重点化を目指しただけにすぎない。

連立政権は労働党政権の抜本改革を引き継ぎながらも、子どもの貧困対策とは相容れない改革をすすめるようとしている。それを裏打ちするかのように、連立政権は、制度改革にあたり、その理念から子どもの貧困対策を排除している。つまり、養育費政策からひとり親世帯の子どもの貧困問題を切り離すことで、政策の矛盾を回避しながら、養育費制度を縮小、抑制しようとしているのである。

このように、各政権はそれぞれの論理で養育費政策を展開しており、ときどきの養育費政策の方向にあわせて、子どもの貧困対策を政策の論拠に取り入れたり、取り除いたりしている。本論のはじめに、養育費政策は子どもの貧困対策のひとつとして位置づけられると指摘したが、実際のイギリスの政策展開においては、そのような位置づけはみられない。

（3）子どもの扶養をめぐる責任の構図

結局、子どもの貧困対策と養育費政策はそれぞれが異なる論理で展開しているが、その両方の政策を視野におさめることで、ひとり親世帯の子どもの扶養責任をめぐる、同居親と別居親と国家の

関係、およびその変容をとらえることができる。

まず、子どもの貧困対策についてみると、一貫して、親の就労促進がすすめられているが、このことは、子どもの扶養に関して、同居親（主に母親）に責任の遂行が強く求められるようになった、ということである。また、政府は就労と関連づけた給付を行っており、国家も子どもの扶養の役割を果たしている。しかし、給付の形態が福祉手当からタックス・クレジットに移行しており、子どもの扶養における国家の役割は間接的になってきている。このような、同居親の扶養役割の強化と、直接的な扶養役割からの国家の後退という傾向は、連立政権においてより顕著になっている。

一方、養育費政策については、両親の合意による解決を重視し、養育費制度を縮小する方向で改革がすすんでいるが、このことは、別居親（主に父親）の扶養責任の問題は家族の自治にゆだね、国家は家族不介入の立場をとるようになってきた、ということである。それは、国家がこれまで担ってきた、別居親の扶養責任の追及という役割から後退することであり、それにより結果的に、別居親の扶養責任は選択的なものになっていく。こうした傾向も、連立政権の改革案で、より鮮明になっている。

以上のように、子どもの貧困政策と養育費政策をあわせてみると、イギリスでは、ひとり親の子どもの扶養に関して、同居親の責任は強化され、別居親の責任は選択的となり、国家の責任は後退している、といえる。このような扶養体制は、子どもの扶養を家族責任とみなし、私的扶養を公的扶養に優先させる考え方に基づいている。しかし、ひとり親世帯の子どもの扶養問題は、家族の多様化によりもたらされたものであり、これを家族に戻すだけで、問題が解決するとは考えられない。そもそも、「家族」と「国家」に対応した「私的扶養」と「公的扶養」という従来の公私二分の考え方は、家族の一体性を前提としたものであるが、すでに家族は常に一体のものではなくなってきている。ひとり親家族で暮らす子どもは増大しており、その子どもたちの生活保障は社会全体の課題である。家族の多様化とそれともなう家族関係の複雑化を前提に、夫婦（カップル）と親子の分断、私的扶養の複線化を視野にいれた、子どもの扶養体制の理論とその政策の構築に取り組みなくてはならない⁽²⁴⁾。

(しもえびす・みゆき 東北大学大学院文学研究科准教授)

【参考文献】

- Adema, W., 2012, "Setting the Scene : The Mix of Family Policy Objectives and Packages across the OECD," *Children and Youth Services Review*, 34 : 487-498.
- Aldridge, H., Parekh, A., MacInnes, T. and Kenway, P., 2011, *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2011*, Joseph Rowntree Foundation.
- Brewer, M., Browne, J. and Joyce, R., 2011, *Child and Working-Age Poverty from 2010 to 2020*, The Institute for Fiscal Studies.
- Cancian, M., Meyer, D. R., and Han, E., 2011, "Child Support : Responsible Fatherhood and the Quid Pro Quo," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 635 : 140- 162.
- Child Maintenance and Enforcement Commission (CMEC), 2012, *Child Support Agency National Statistics : March 2012*. Available at : <http://statistics.dwp.gov.uk/asd/index.php?page=csa> (July 30, 2012).

24) 筆者は、家族と国家という公私区分の考え方自体は破棄すべきではないと考えている。

- Department of Social Security (DSS), 1998, *Children First : A New Approach to Child Support*, Cm 3992, TSO.
- Department of Social Security (DSS), 1999, *A New Contract for Welfare : Children's Rights and Parent's Responsibilities*, Cm 4349, TSO.
- Department of Work and Pensions (DWP), 2003, *Measuring Child Poverty*, DWP.
- Department of Work and Pensions (DWP), 2006a, *A Fresh Start : Child Support Redesign- the Government's Response to Sir David Henshaw*, Cm 6895, TSO.
- Department of Work and Pensions (DWP), 2006b, *A New System of Child Maintenance*, Cm 6979, TSO.
- Department of Work and Pensions (DWP), 2010, *Universal Credit : Welfare That Works*, Cm 7957, TSO.
- Department for Work and Pensions (DWP), 2011, *Strengthening Families, Promoting Parental Responsibility : The Future of Child Maintenance*, Cm 7990, TSO.
- Department of Work and Pensions (DWP), 2012, *Households Below Average Income : An Analysis of the Income Distribution 1994/95-2010/11*, DWP.
- Department for Work and Pensions and Department for Education (DWP & DfE), 2011, *A New Approach to Child Poverty : Tackling the Causes of Disadvantage and Transforming Families' Lives*, Cm 8061, TSO.
- Department for Work and Pensions and Department for Education (DWP & DfE), 2012, *Child Poverty in the UK : The Report on the 2010 target*, TSO.
- Dickens, R., 2011, "Child Poverty in Britain : Past Lessons and Future Prospects," *National Institute Economic Review*, 218 : R7-R19.
- Henshaw, D., 2006, *Recovering Child Support : Routes to Responsibility : Sir David Henshaw's Report to the Secretary of State for Work and Pensions*, Cm6894, TSO.
- Huang, C-C, Han, K-Q., 2012, "Child Support Enforcement in the United States : Has Policy Made a Difference?," *Children and Youth Services Review*, 34 : 622-627.
- 岩間大和子, 2006, 「英国ブレア政権の保育政策の展開—統合化, 普遍化, 質の確保へ—」『レファレンス』 663 : 6-34.
- 川田昇, 2007, 「イギリスにおける児童扶養政策の再出発」『神奈川法学』 40 (3) : 830-867.
- OECD, 2011a, *Doing Better for Families*, OECD.
- OECD, 2011b, OECD Family Database, OECD. Available at : www.oecd.org/social/family/database (July 8, 2012).
- 岡久慶, 2008, 「英国の格差対策—児童貧困撲滅2020」『外国の立法』 236 : 32-40.
- Piachaud, D., 2012, "Poverty and Social Protection in Britain : Policy Developments Since 1997," *Journal of Policy Practice*, 11 : 92-105.
- 下夷美幸, 2008, 『養育費政策にみる国家と家族 : 母子世帯の社会学』 勁草書房.
- 下夷美幸, 2011, 「養育費問題からみた日本の家族政策—国際比較の視点から—」『比較家族史研究』 25 : 81-104.
- Skinner, C. and Main, G., 2011, "The Contribution of Child Maintenance Payments to The Income Packages of Lone Mothers," Available at : <http://www.gingerbread.org.uk/content.aspx?CategoryID=686&ArticleID=579> (January 6, 2012).
- 所道彦, 2007, 「ブレア政権の子育て支援策の展開と到達点」『海外社会保障研究』 160 : 87-98.
- 所道彦, 2009, 「ニューレイバーの社会保障の10年」『海外社会保障研究』 169 : 4-14.