

2019年9月11日 全8頁

# 英国でなぜ「子どもの貧困」が改善したのか

## 子どもを扶養する親の就労促進及び就労と紐づけた給付制度が奏功

経済調査部  
研究員 矢澤 朋子

### [要約]

- EU は成長戦略の中で貧困撲滅を目標の一つとして掲げているが、子どもの貧困に限ると EU 主要 6 カ国の中で英国が過去十年で唯一改善している。本稿では、国の経済や社会に対する将来的な悪影響が大きく、その影響も多岐にわたる子どもの貧困に焦点を当てた英国の政策を取り上げる。
- 17 年の英国の子どもの相対的貧困率は 21.3% で、子どもの約 5 人に 1 人が相対的貧困状態にいることになる。英国では、①ひとり親世帯、②両親の教育水準が低い、③外国生まれの親を持つ場合、子どもの相対的貧困率がその他と比べて高いという特徴が見られる。
- 英国政府は、子どもの貧困の撲滅、さらに貧困の連鎖の断絶のためには、扶養者が就業し収入を得ることが重要であるとし、親の就業支援、就業を促進するための育児支援、所得保障などを組み合わせた施策を講じてきた。ひとり親世帯、移民、教育水準が低い者の就業率はいずれも上昇しており、施策の成果が出ていると言えるだろう。
- もっとも、13 年以降は子どもの相対的貧困率は緩やかな上昇傾向にある。ワーキングプアの増加や政府の家族・子ども関連支出の削減などがマイナスの影響を与えていると考えられよう。その他課題として、保育サービス費用の負担が重いことが挙げられる。これまでの英国の経験に鑑みると、子どもの貧困は国の政策や財政の優先度に大きく左右されると言えよう。

## はじめに

子どもの貧困は、当事者である子どもはもとより国の経済や社会に対する将来的な悪影響が大きく、その影響も多岐にわたる。日本では子どもの貧困は表面化しづらく、次世代の貧困につながる問題として報道されることが多くなっているが、EUでは10年に採択された成長戦略「欧州2020」において貧困撲滅を目標の一つとして掲げている。本稿では、EUの中でも特に子どもの貧困に焦点を当てた施策を施し、顕著な改善が見られる英国を取り上げる。

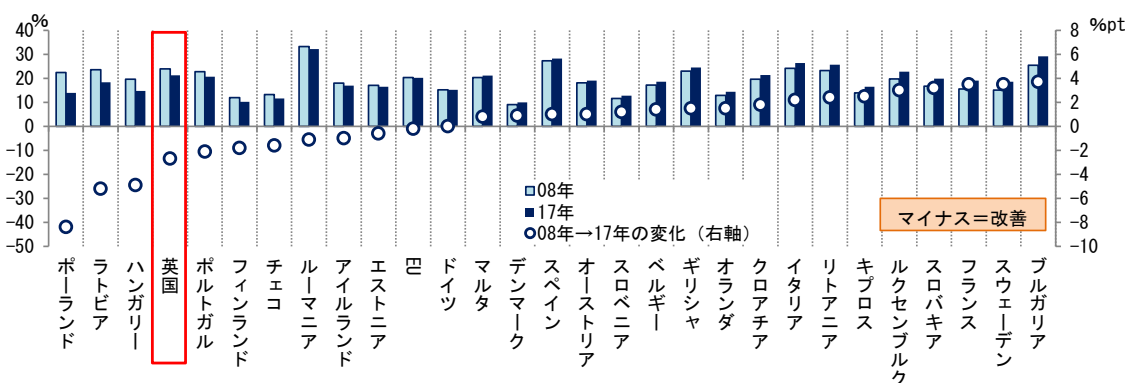
現在日本や欧州を含む先進国では、「相対的貧困」が対処すべき問題として注目されることが多い。人間が生存していくのが難しい、もしくは人間らしい生活からかけ離れた状態である「絶対的貧困」に対し、相対的貧困とは当該国の所得水準と比較して困窮している状態のことである。生きていくことは可能だが十分な食事をとれない、必要な教育を受けられない、レジャー・旅行などの機会が得られないなど、目に見えづらいのが特徴である。

本稿における「相対的貧困率」とは、「社会保障移転後の等価可処分所得<sup>1</sup>が全国中央値の60%」を貧困ラインとし<sup>2</sup>、その貧困ライン未満にある者の全人口に占める割合のことを言う。また、「子ども」とは18歳未満の者とする。

## EU 主要 6 カ国のうち、英国のみ子どもの相対的貧困率が改善

EU 及び EU 加盟国の子どもの相対的貧困率を見ると、加盟国間で大きなばらつきが見られる(図表1)。17年では、最高はルーマニアの32.2%、最低はデンマークの10.0%、EU 平均は20.2%となっている。08年から17年の変化率に注目すると、改善したのは28カ国中10カ国にすぎず、その大半は中東欧の新興国である。EU 主要6カ国(ドイツ、フランス、イタリア、スペイン、オランダ、英国)の中では、改善したのは英国のみであった。なぜ、英国だけが子どもの相対的貧困率を改善させることができたのだろうか。

図表1 EU 及び EU 加盟国の子どもの相対的貧困率



注1: 「欧州2020」における貧困削減の目標値は08年を基準としているため、08年と17年を比較した

注2: クロアチアは、08年ではなく10年の数値を使用(13年7月にEU加盟)。左から改善度合いが高い順

出所: Eurostat より大和総研作成

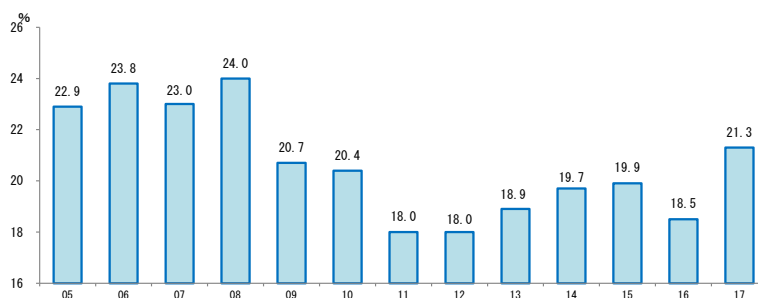
<sup>1</sup> 世帯の可処分所得を世帯員数の平方根で割った値。

<sup>2</sup> 国や機関により基準は異なり、経済協力開発機構(OECD)では50%を基準としている。

## 英国における「子どもの貧困」の現状

英国の子どもの相対的貧困率は08年の24.0%から低下し11年及び12年に18.0%まで改善した(図表2)。その後16年までは20%を下回る水準にあったが、17年は21.3%に上昇している。英国では293.3万人の子ども(約5人に1人)が相対的貧困状態にあるということになる。

図表2 英国の子どもの相対的貧困率の推移

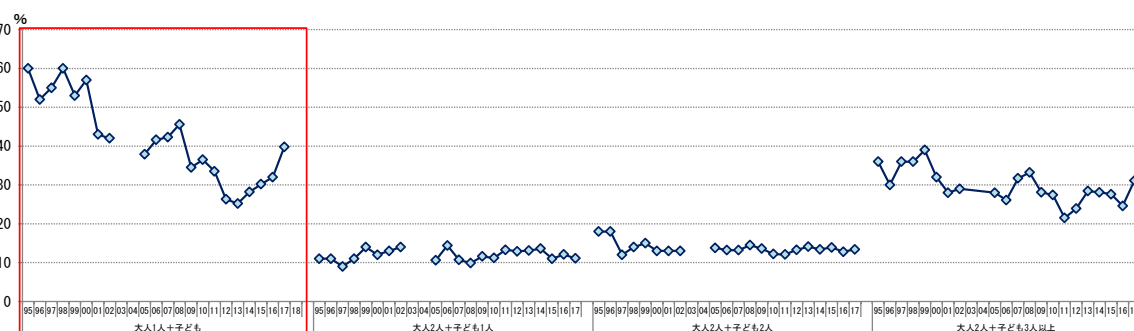


出所：Eurostat より大和総研作成

### ひとり親世帯の相対的貧困率は、その他の世帯と比べて非常に高い

英国の子どもの相対的貧困率の特徴をとらえるため、子どもを扶養している世帯別で見てみる。英国では「大人1人+子ども(1人もしくは複数)」の世帯(以下、ひとり親世帯とする)の相対的貧困率が最も高く、17年では「大人2人+子ども1人」や「大人2人+子ども2人」世帯の約4倍となっている(図表3)。相対的貧困率の変化に目を転じると、ひとり親世帯では改善が見られる一方、それ以外の世帯ではほぼ横ばいで推移している。ひとり親世帯の相対的貧困率は95年から13年にかけて低下傾向が続き、14年以降は上昇しているものの、17年は05年をわずかに上回る水準にとどまり、95年と比べると大幅に低下していることがわかる。

図表3 相対的貧困率(世帯別)



注：03及び04年の相対的貧困率のデータはなし

出所：Eurostat、英国統計局より大和総研作成

### 両親の教育水準が低ければ低いほど、子どもの相対的貧困率は高い

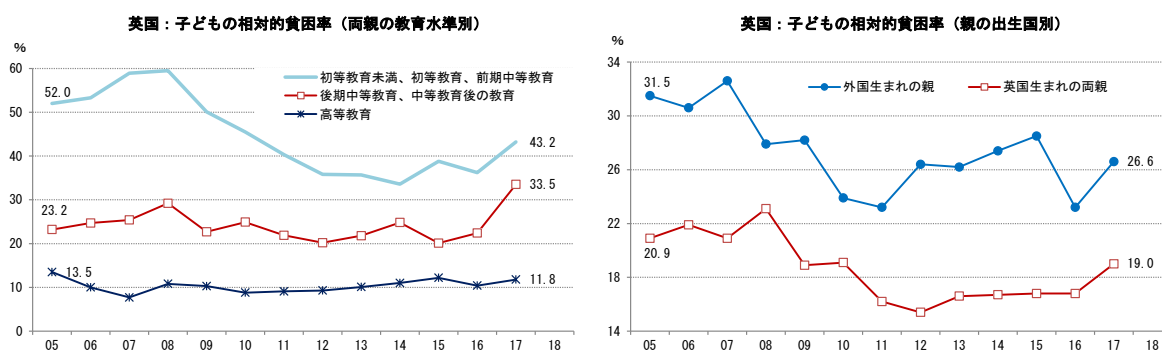
次に、両親の教育水準別で見てみよう。教育水準はユネスコ統計研究所によるISCED(国際標準教育分類)に基づき、①初等教育未満、初等教育、前期中等教育(ISCED 0-2)、②後期中等

教育、中等教育後の教育（ISCED 3-4）、③高等教育（ISCED 5-8）の3つに分類する<sup>3</sup>。図表4左図によると、両親の教育水準が高ければ高いほど子どもの相対的貧困率は低くなっている。過去の推移を確認すると、①の子どもの相対的貧困率は05年から08年にかけて上昇したが、それ以降14年まで低下した。14年から17年まではやや上昇傾向にあるものの、05年と比較すれば低水準にある。

### 移民の親を持つ子どもは、英国生まれの両親を持つ子どもよりも相対的貧困に陥りやすい

親の出生国別では、外国生まれ（移民）の親（両親もしくはいずれか一方）を持つ子どもの方が当該国（英国）生まれの両親を持つ子どもより相対的貧困率が高い（図表4右図）。英国以外のEU主要5カ国においても同様の傾向が見られるが、英国では両者の差が相対的に小さいという特徴がある。

図表4 両親の教育水準別及び親の出生国別子どもの相対的貧困率



出所：Eurostat より大和総研作成

### 英国の「子どもの貧困」対策

英国で、子どもの貧困が取り組むべき課題であると打ち出されたのは99年であった。当時のブレア首相は子どもの貧困撲滅のための対策を実施することを宣言し、10年までに子どもの貧困を98年比で半分に減らし、20年までに撲滅することを目標として掲げた。また、同時に社会的排除<sup>4</sup>の撲滅にも取り組んでいる。労働党のブラウン政権の下、10年3月25日には子どもの貧困法が可決されており、そこでは子どもの相対的貧困率を20年までに10%以下にするなどの数値目標を掲げ、3年ごとの子どもの貧困戦略の策定、目標達成のための具体的施策、地方自治体や関係団体との連携、監督機関の設置、定期的な進捗状況の確認などを政府に義務付けた。

英国政府は、子どもの貧困の撲滅、さらに貧困の連鎖の断絶のためには、扶養者が就業し十分な収入を得ることが重要であるとし、子どもを養育する親の就業支援、就業を促進するため

<sup>3</sup> 日本の教育課程では、0-2は幼稚園・保育園、小学校、中学校、3-4は高校、高等学校専科（水産など）、大学学部別科（留学生別科など）、5-8は短期大学、4年制大学、大学院修士・博士に相当。

<sup>4</sup> 社会的排除とは、「人々もしくは地域が失業、低技能、低所得、貧しい住宅、高犯罪（率）、不健康、家族崩壊などの関連のある問題の組み合わせによって苦境に立たされている状態」と定義づけられている。

の育児支援、所得保障などを組み合わせた施策を講じている。

### 「福祉から就労へ (Welfare to Work)」

英国は98年4月より「福祉から就労へ」という施策を実施しており、当初その主な内容は「ニューディール」と呼ばれる雇用対策であった。そこには若年層、長期失業者に加え、ひとり親に対する就労支援策が盛り込まれている。その内容は、就学年齢の子どもを持つ求職者給付（失業者給付の一種）の受給者もしくは請求中の者を地域の職業センターに招き、職業、職業訓練及び育児に関する助言や支援を提供するというものであった。支援対象者には個々のケースワーカーが付き、それぞれに適した計画が立てられ、求職活動を促される。ただし、これは強制ではなく、参加しなかったとしても給付停止などの制裁は課されない。ニューディールは09年10月より「フレキシブル・ニューディール」に引き継がれ、12カ月以上の求職者給付受給者を対象として、専門家による強制的な求職プログラムが1年間提供されるようになった。11年6月からはフレキシブル・ニューディールに代わり、求職者給付、雇用・支援給付、所得補助、障害給付の受給者を対象とし、各人に合わせた就労支援が提供される「ワークプログラム」が開始された。そして、17年11月からはワークプログラムの後継制度として「雇用と健康プログラム」が段階的に開始されている。失業期間が2年以上、かつ、求職者給付もしくは普遍的給付<sup>5</sup>を受給する者は、同プログラムへの参加が義務付けられている。

英国の雇用対策は求職に消極的な失業者から積極的な失業者への変換を促し、失業者がより確実に職を得られるよう求職プログラム参加の強制度を段階的に強めていっている。

### 低所得世帯の親に就業を促すことを目的とした現金給付制度

政府からの現金給付制度は就業が困難な状況にいる低所得者の所得の底上げと同時に、就業していない者に就業を促すという目的を達成するよう設計されている。上述したひとり親世帯、教育水準の低い者、移民は所得が相対的に低く、給付制度の対象となりやすい。また就業率が低い場合、給付要件となる求職活動により強く就業を後押しされる。

子どもがいる世帯に向けた給付では、育児や介護のために十分に就業できない低所得世帯向けの「所得補助」、16歳未満の子どもがいる低所得世帯に対する「児童税額控除」がある。後者は税額控除と呼ばれるが実際には給付であり、子どもが増えると支給金額が増加するようになっている（家族要素に加え、子ども要素が支給される）。また、原則16歳未満の子どもを扶養する親に対しては「児童手当」が支払われる。

03年4月から「就労税額控除」が導入された。これは99年4月～03年3月まで採用されていた「就業家族税額控除」の後継制度<sup>6</sup>で、給付と就業が紐付けられた制度である。こちらも児童税額控除と同様、実際には給付となっている。原則として25歳以上で、設定されている週最

<sup>5</sup> 求職者及び低所得者向け給付。後述。

<sup>6</sup> 就労税額控除と児童税額控除の二つに再編された。

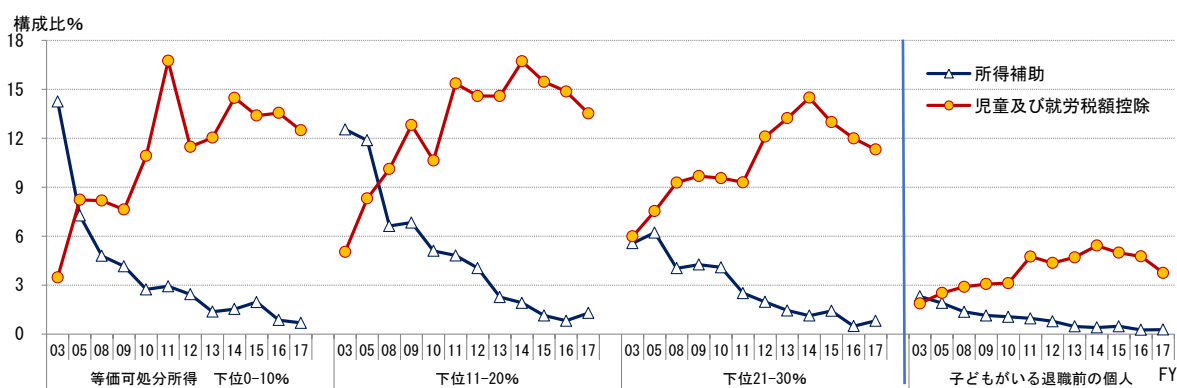


低労働時間以上就労している者に給付される。週最低労働時間や給付金額は、年齢、世帯の種類、子どもの有無などによって異なる。

所得補助、就労税額控除、児童税額控除などの6つの福祉給付<sup>7</sup>は23年末までに廃止され、求職者及び低所得者向けの「普遍的給付」に統合される予定である（13年10月に導入が開始され、現在移行中）。普遍的給付では、就労できる者をより確実に就労に近づけるための義務（給付要件）を設定し、義務を果たさない場合には給付を中止する制裁措置も導入された。

図表5は、子どもがいる個人（退職前）の平均最終所得に占める所得補助と児童及び就労税額控除の割合を示したものである。等価可処分所得の水準で最上位から最下位まで10段階に分け、そのうち相対的貧困層（等価可処分所得中央値の60%未満）に相当する下位0-10%、11-20%、21-30%を掲載している。03年度から17年度にかけて所得補助の割合は大幅に低下する一方、児童及び就労税額控除はその割合が大きく増加しているのがわかる。

図表5 子どもがいる退職前の個人の平均最終所得に占める所得補助及び税額控除の割合



注1：子どもがいる退職前の個人の等価可処分所得を最下位から最上位にかけて10段階に分けている。「退職前の子どもがいる個人」は比較対象として掲載

注2：最終所得＝賃金など本人の収入＋現金給付＋現物給付－直接税－国民保険料－間接税

出所：英国統計局より大和総研作成

ただし、15年度以降は児童及び就労税額控除の割合が低下傾向にある。13年7月より16歳～年金支給開始年齢までの者を有する世帯には、給付総額に上限が設定された。適用される給付は所得補助、児童手当、児童税額控除、雇用・支援給付を含む12の現金給付で<sup>8</sup>、これらの給付の合計額に対して上限を設けている<sup>9</sup>。16年11月7日からは上限額が引き下げられた。また、児童税額控除は17年4月6日以降に生まれた3人目以降の子どもに対して子ども要素の支給が廃止された。さらに、17年4月5日以前生まれの子どもがいない場合には、家族要素の支給も廃止となった。普遍的給付は17年4月以降、子どもに対する追加手当が2人までに制限されている。

普遍的給付及びそれに統一される6つの福祉給付は財源が税であるため、財政政策の変更（緊

<sup>7</sup> 求職者給付、雇用・支援給付、所得補助、住宅給付、児童税額控除、就労税額控除。

<sup>8</sup> 所得補助、就労税額控除、児童税額控除は同時に受給することが可能。

<sup>9</sup> 普遍的給付に移行済みの場合は、給付額に上限を設定。

縮財政)によりマイナスの影響が出現したと考えられよう。

### 就労を支える無料保育サービス及び保育費補助と課題

就労支援や就業を条件とした給付制度が整っても、親は子どもの預け先がなくては就業が難しい。育児事由で就業が妨げられるのを防ぐため、政府は無料の保育サービスを提供している。

イングランド地方に居住するすべての3-4歳児に対しては、年間570時間(週15時間、年間38週)の無料保育サービスが提供される。親が就労している場合は<sup>10</sup>、年間1,140時間(最長週30時間)まで延長される<sup>11</sup>。また、子どもが11歳以下で一定以上の収入を得ている場合、子ども1人につき年間最大2,000ポンドの非課税の保育費補助が支給されるが、これは無料保育サービスと同時に受給できる。さらに、低所得世帯で、イングランド地方に居住し、所得補助、求職者給付、雇用・支援給付、就労税額控除などを受給しているなどの条件を満たす場合、子どもが2歳児でも無料の早期教育や保育サービスを利用することが可能となっている。

ただし、政府から提供される無料保育サービスは基本的に3歳からであり、2歳及び2歳未満の子どもを持つ就業する親は有償の保育サービスを利用しなくてはならない。また3歳以上であっても、特にフルタイムで就業する親にとっては週30時間の無料保育時間では不十分であり、それを超過する場合は別途有料の保育サービスが必要となる。イングランド地方における2歳未満の子どもの保育費は、週25時間で平均114.37~128.98ポンド、週50時間で222.99~245.95ポンドとなり<sup>12</sup>、英国の世帯平均食費(食料及びアルコールを除く飲料)の60.6ポンド/週(18年度)と比べると<sup>13</sup>、いかに負担が大きいかわかるであろう。

16年の調査によると、子どもがいる相対的貧困世帯の半数以上(中でもひとり親世帯では7割以上)が子どもを正規の保育サービスに預けることに困難を感じており<sup>14</sup>、負担の重い保育サービス費は、就業を妨げる、あるいはより長時間の就業を妨げる要因であると言えよう。

### 「福祉から就労へ」施策の効果と新たに浮かび上がる課題

上述した子どもが相対的貧困に陥りやすい世帯や親の就業率(15-64歳)を確認してみると、いずれも上昇しており(図表6左図)、社会給付と結びつけた雇用対策の成果が出ていると言えるだろう。ひとり親世帯の就業率は05年から18年にかけて大きく上昇しており、その上昇幅はふたり親世帯や全世帯を大幅に上回っている。子どものいる世帯のうち就業している者がいない<sup>15</sup>世帯の割合は、96年Q2時点の19.7%から05年Q2には15.3%、19年Q1には9.5%にまで低下している。移民の就業率は英国生まれのそれより大幅に上昇した。教育水準が初等教育

<sup>10</sup> 傷病休暇、産前・産後休暇、育児休暇中などでも適用される。

<sup>11</sup> 最低賃金で週16時間以上就労すると同水準の収入を3カ月以上得られることが条件である。

<sup>12</sup> 15もしくは30時間の無料保育含む。18年11月~19年1月調べ。出所: Coram Family and Childcare

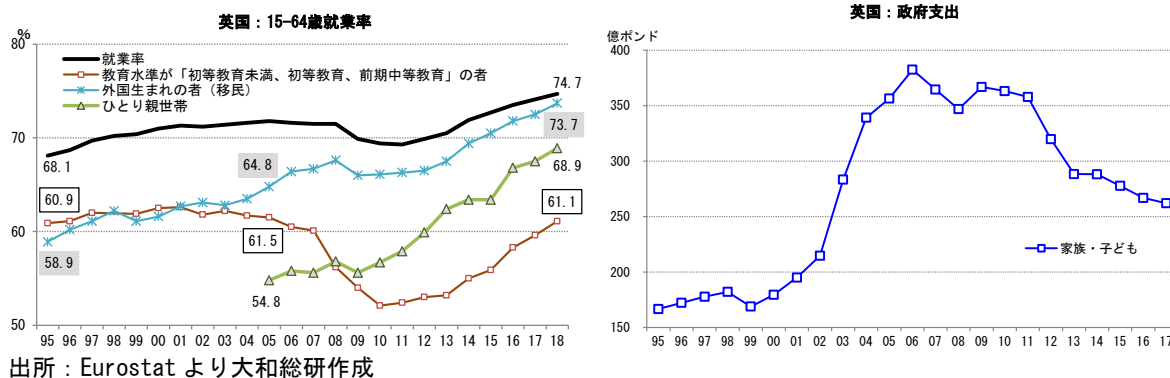
<sup>13</sup> 出所: "Family spending in the UK: April 2017 to March 2018", 19年1月24日、英国統計局

<sup>14</sup> 困難を「非常に感じる」「適度に感じる」「多少感じる」と答えた割合。出所: Eurostat

<sup>15</sup> 「就業していない」とは、失業中もしくは非労働力(働く意思がない)を指す(学生世帯を除く)。

未満、初等教育、前期中等教育の者の就業率は08～10年に大きく低下するも、その後は上昇傾向にあり、18年には05年とほぼ同水準まで回復している。

図表 6 就業率と政府支出の推移



ただし、子どもの相対的貧困率は13年以降緩やかな上昇傾向にあり、16年に一旦低下するも17年には21.3%と大きく上昇した。この要因の一つと言われているのが、英国の緊縮財政である。児童及び就労税額控除の部分でややふれたが、政府の家族・子ども関連支出は10年6月に財政健全化を目的とした福祉関連予算の削減（110億ポンド）が発表されたのを手始めに、減少が続いている（図表6右図）。もう一つは、就労している者の貧困（ワーキングペア）である。就労している者の相対的貧困率は、子どもあり世帯全体<sup>16</sup>と比べてひとり親世帯の方が高い。05～17年の推移を見ると、子どもあり世帯では8～11%で推移している一方、ひとり親世帯では15年から17年にかけて急激に上昇した（15年：15.5%→16年：20.4%→17年：24.4%）。

## まとめ

英国の子どもの貧困対策の大きな特徴は、子どもを養育する親の就労促進に注力したことだと考えられる。特に子どもが相対的貧困に陥りやすいひとり親などに焦点を当て、「福祉から就労へ」に基づく雇用対策や給付と就労を結びつける社会福祉制度を実施している。英国の全世帯に占めるひとり親世帯の割合は6.3%（17年）とEU主要6カ国の中で最も高く、ひとり親世帯をターゲットとした施策は効果的であろう。これらの施策によって子どもの相対的貧困率は改善し、一定の成果を上げたと評価できる。しかし、政府の家族・子ども関連支出の縮小やワーキングペアの増加により、近年では就業率の上昇が子どもの相対的貧困率の低下に寄与しづらくなってきている。これまでの英国の経験に鑑みると、子どもの貧困は国の政策や財政の優先度に大きく左右されると言えよう。

<sup>16</sup> 子どもあり世帯とは、ひとり親世帯、ふたり親世帯、大人3人＋子どもなど子どもがいる世帯全体を示す。