



ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 14



家族給付と人口動態の変化

このソーシャル・ポリシー・ハイライトでは、人口動態の変化、進化する社会構造と家族給付プログラムの役割および目的との関連を取り上げる。多くの国々において、家族給付プログラムは、人口の高齢化、危険に曝された新しい社会集団の出現、社会における女性の役割の変化を含め、共通する要素の影響を数多く受けている。このような複雑な状況は一連の難しい課題を投げかける。例えば、多くの家族給付プログラムは、貧困のあらゆる側面、特に子どもの貧困により上手に対応する方法を模索している。しかしながら、人口の高齢化と衰退する労働人口に対処するための取り組みにおいて、今のところまだ完全には答えがでていないのが、家族給付が出生率の促進に与える影響という問題である。いずれにせよ、子どもの社会的ニーズに合わせて調整された積極的な政策措置への要求が高まっており、その政策は人的資本の開発や恒常的貧困との闘いにも役立つものであり、家族が仕事と生活のバランスを上手く調和させることを可能にするというのが、ソーシャル・ポリシー・ハイライトの結論である。

ISSA 事務総長 ハンス・ホルスト・コンコルスキー

進化する状況における家族給付

ほとんどの社会で、世帯や家族の構造は進化しており、一部では著しい進化を遂げている。母子(父子)家庭、再構成家族、稼ぎ手のない世帯などの構造は確かに目新しいことではないが、かつて非定型であると考えられていた構造が次第にそうではなくなっているという認識がいまや高まりつつある。進化する構造は、より広い公共政策の一部である家族給付プログラムの設計と調整に対して、新たな課題を生み出している。

家族給付プログラムはヨーロッパ社会保障制度の重要な要素であるものの、他の地域では必ずしもそうでない。家族給付プログラムは、アフリカとアメリカ地域の国々の半数ほどに、

本号は:

- ・家族給付プログラムが直面している人口動態、政治、財政の課題を概説する。
- ・家族給付の設計と実施に影響を与える社会的要素を要約する。
- ・子どもの貧困に対応するための統合施策の証拠を提示する。
- ・家族給付の役割について進化する期待を強調する。
- ・家族給付プログラムという共通政策の役割と目的に関して報告する。

アジア太平洋沿岸地域の国々の 3 分の 1 に見られる。

先進諸国での家族給付プログラムの発展は、第二次世界大戦直後の期間まで遡ることができる。これらのプログラムは、当時主流であった主要な家族/世帯構造に関連する社会保障ニーズに対応しようとするものであった。プログラムは、一般的に、女性が主婦と母親の役割を担うものとされ、一方男性は有給雇用で働くという、男性が稼ぎ手である世帯モデルをサポートする目的で設計された。それに加えて、多くの国々において、プログラムは多世代と一緒に生活する拡大家族をサポートするように設計された。

発展途上国の場合、家族給付プログラムの導入は植民地保有国の影響まで遡ることができる。プログラムは一般的に宗主国のプログラムをモデルにしたものであり、海外に居住する国民に本国の家族に支給される支援と同等の支援を提供する目的で、しばしば植民地保有国によって構築された。最終的に、これらのプログラムは一定のカテゴリーの地元労働者、公務員、正規部門労働者にまで拡大された。

世界中で、現在すべての家族給付プログラムが運用されている事情の形成に、多数の要素が働いている。これから論じるように、その要素として、出生率の低下と高齢人口（人口統計学的高齢化）、危険に曝されている新しい社会集団の出現、社会的排除と貧困の増加、女性の労働人口参加の増加が含まれる。

人口の高齢化

人口の高齢化が家族給付にもたらす結果は、財政的であり政治的である。第 1 に、高齢化した人口は、多くの国々において、社会保障制度の財政均衡に影響を与えるだろう。いくつかの国では、完全依存人口比率が下がるかもしれない（現役労働者対非活動的な被扶養者の比率、若者と高齢者の両方を含む）。人口の高齢化は、主に、年金、医療、長期介護の支出に関連して追加費用を生む。しかしながら、出生率の低下、つまり少子化は、教育や家族給付にかかる支出を相対的に低くする可能性もある。

高齢化という背景においては、若者と高齢者に要するそれぞれの支出に国民所得をどの程度配分すべきか、また当該支出を公費または民間資本で調達すべき割合に関して、難しい政治的選択が求められる。人口規模の減少に直面すると予想される国では、家族政策は未来の人的資本への投資と見なされるだけでなく、より高い出生率を奨励するための積極的ツールであると考えられかもしれない。貧困を削減し（図 1 参照）、子どもの健康、栄養摂取、学業成績の指標にポジティブな影響を与える現金移転プログラムについて、国際的な証拠

がある（ISSA、2008 年）。この点に関して、ブラジルのボルサ・ファミリア・プログラムが代表的である（Box を参照）。ヨーロッパのいくつかの国では、これより寛大な現金家族給付が大家族に支給されており、体外受精処置の費用が家族給付プログラムで賄われている国もある。だが、家族給付プログラムだけで出生率の上昇が促進されるかどうか、議論はいまも続いている。これは、出生率が女性一人当たりの子ども平均 2.1 人という人口置換水準を下回っている多くの先進国にとって重要な議論であると証明されるかもしれない（ISSA、2010 年）。

危機に曝されている社会集団

伝統的な（祖父母を含む）拡大家族の重要性の低下や、都市化によって激化する傾向、構造的失業の増加、グローバル化の影響は、世界中で、危機に曝される新たな社会集団の出現をもたらした。その集団には、長期失業、母子（父子）家庭、再構成家族、児童貧困、児童労働が含まれる。

結果として、個人が居住する社会のあらゆる局面に必ずしも完全に参加することができず、かくして貧困のリスクに曝されるプロセスと広義に定義される社会的排除は、貧富の別なく、すべての社会に影響を与える現象であり、増加の一途にある。

発展途上国の場合、特に低所得国では、貧困は社会や人口動態が変化した結末であるのみならず、経済発展が常に低い結果でもある。いくつかの国では、慢性的な貧困が、軍事衝突、避難民の移動、飢饉、流行病、自然災害を含む悲惨なリスク事象によって悪化している。

ブラジルのボルサ・ファミリア

2003 年に実施され連邦レベルで調整されたボルサ・ファミリアは、貧困ライン以下で暮らす家族に的を絞った条件付現金給付プログラムで、貧困の撲滅と社会的受容の促進を目指す施策である。母親と子どもが健康診断を受ける、ワクチン接種を受ける、子どもが学校に通っているなど、一定の条件を満たすことを条件に手当が支給される。プログラムの現金給付は直接家族に、なるべく母親に支給される。

2008 年、プログラムは全国をカバーし（推定費用 GDP の 0.45 パーセント）、月 20 レアルから 182 レアルの所得で生活するブラジル人約 1,055 万人を助けた。これは国の総人口のほぼ 4 分の 1 に相当する。プログラムは、対象家族の所得を平均で約 25 パーセント増やした。

プログラムの主たる成果は：

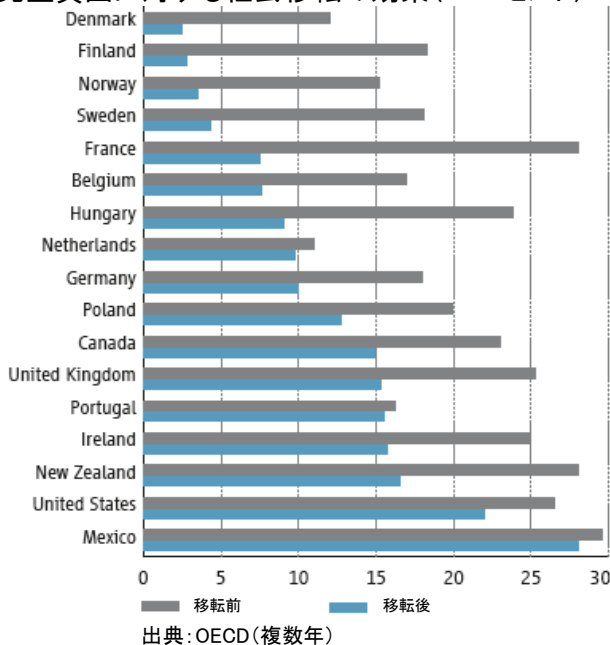
- ・現金給付の提供による貧困の直接的軽減。プログラムは 13 歳未満の子どもの貧困率を 52.2 パーセントから 49.2 パーセントに削減した。

- ・いくつかの家族で、貧困の世代間サイクルの断絶を助けている。
- ・家族の絆を強化することによって社会的結合を改善した。
- ・税金から資金提供を受けるプログラムとして、所得再分配の改善に貢献している。
- ・世帯の可処分所得を増やすことにより、地方の経済活動の触媒としての役割を果たす。

リスク対応メカニズムとしての拡大家族の重要性が低下しているとはいえ、世代間の団結は、正式な社会的保護制度の外で、相互扶助の形で引き続き機能している。例えば、特定のサハラ以南アフリカ諸国では、AIDSの影響をそれほど受けなかった祖父母世代が、両親が病気に罹った孫や、両親が流行病に罹って死亡した孫を頻りに訪問して面倒をみている。この観察結果は、祖父母への公的現金給付による支援の要求へと導いた。しかし、発展途上国にとって相互扶助はそれほど特別なことではない。フランスでは、例えば、高齢者世代は約150億ユーロを子どもに残すと推定されるが、社会保障による給付額の3分の2に相当する額ちょうどその分が再び孫にも残される。

重大なことに、そして家族政策や給付プログラムが多くの国で存在しているにもかかわらず、また相互扶助があるにもかかわらず、貧困の相対的レベル、特に子どもの貧困レベルが悪化している。この傾向は包括的な社会保障制度をもつ豊かな国々の多くにも当てはまる。例えば、比較可能なデータが入手可能な1995年-2005年の期間に、「貧困の中で暮らしている子どもの割合が、OECD24カ国のうち17カ国で上昇した」(UNICEF、2005年)。地球規模の危機の長期影響を見極めるにはまだ早過ぎるが、長引く影響は最も立場の弱い人々を襲い、そしてかつての状態より高い水準の貧困を残すかもしれない。

図1: 児童貧困に対する社会移転の効果(パーセント)

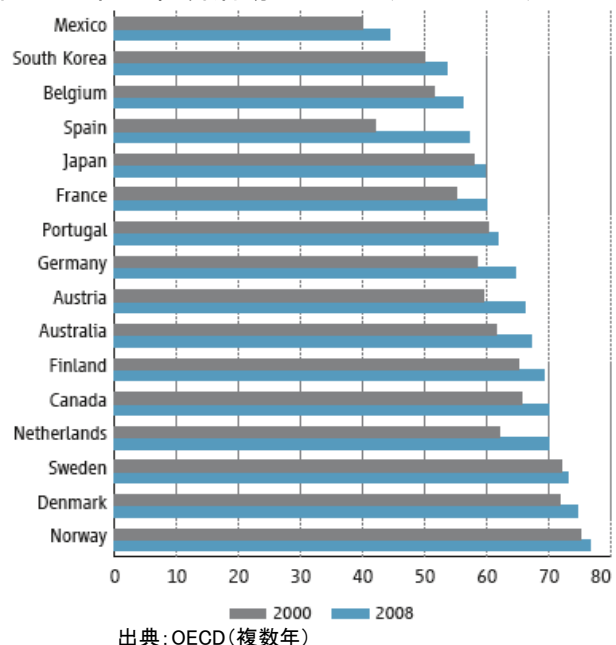


社会における女性の役割

伝統的な主婦の役割から距離を置くことを選択し、労働人口に加わる女性がますます多くなってきている(図2)。この傾向の根本にある理由は、国によって異なるかもしれない。しかしながら、教育を受ける機会や権利の増大がひとつの重要な要素であるように見える。さらに、教育は女性が仕事を求めて競い合うことを可能にするばかりでなく、多くの女性が人生で達成したいと望むことについての期待を高めた。いくつかの国では、高齢化と労働人口減少へのひとつの政策対応として、長期失業者や若者、少数民族集団、障害者、同様に女性など、目標母集団の活動率を上げる努力がさらにこの傾向を裏付けている。

アメリカ、ガーナ、南アフリカ、タイ、バルバドスで、女性が現在多くの労働市場で果している重要な役割の指標として、男女それぞれの労働人口シェアが、いまや同等に達しつつあるか、または同等に達した。女性が経済活動でまだ非常に小さな役割しか担っていない国においてさえ、教育を受ける機会に関して女性が進歩しつづけていることは、必然的に意識の変化につながるだろう。したがって、男女ともに家族や世帯の責任をより上手く分担しなければならないだけでなく、家族給付プログラムの設計も進歩し続けていく必要がある。さらに、そのようなプログラムを他の公共政策イニシアチブと上手く調整させる必要性が高まっている。例えば、チリでは、退職後の所得における男女平等を改善するための広範囲に及ぶイニシアチブの一環として、生存期間中の各生児出生または子ども養子縁組に対して女性に支給される社会保障給付は、65歳で利用可能となる母親の個人退職貯蓄口座に支払われる。

図2: 女性の経済活動のレベル(パーセント)



家族給付プログラムを適合させる

変わる社会的経済的リスクと人口統計が示す現実の結果として、家族給付プログラムは進化する新たな社会的ニーズに対応している。共通する政策課題と背景の問題から、各国の給付プログラムの目的において、ある程度の類似性を識別することが可能である。国内政策や制度、歴史、文化的要素といった伝統的影響にもかかわらず、類似性は識別可能である。ジャマイカ、メキシコ、ブラジルなど、いくつかの国では、貧困を減らし、児童の健康と教育の指標改善を実現するために、目標を絞った制度的アプローチがより重視されている。そのようなアプローチでは、多くの場合、家族が仕事と家庭のバランスを調和できるようにすることも模索する。ウルグアイやアルゼンチンなどの国々では、この目的を皆適用によって達成しようと努めている。さらに普遍的なアプローチが南アフリカでも見られる。同国では、15歳未満の貧しい子どもを養育している者に支給される児童支援助成金が、いまでは18歳未満の貧しい子どもを養育している者へ拡大されている。

家族政策の中心は、以前よりも、幼い子どもの利益に置かれるようになってきている。北欧諸国は貧困児童の削減で最高の実績があるが、社会サービスと幼い子どもの保育施設の提供に関しても上位を占めていることは注目に値する。範囲は狭いものの、同じポジティブなメッセージがフランスとベルギーでも見られる。

重要なことだが、社会サービスと保育施設の整備も働く親たちに基本的な支援を提供する。いくつかの国では、保育の提供に関する取り決めが次第に柔軟になっており、自宅で自分の子どもの面倒をみている親、他の子どもの面倒をみて報酬を得ながら自分の子どもの面倒をみている親、自分の子どもの面倒をみてもらう人を雇っている親、あるいは保育所に預けている親も対象に含まれる。いくつかの国、特にヨーロッパでは、育児休暇取得資格の改革も父親と母親の育児責任の分担を奨励している。一部の例では、税金控除や育児休暇期間の延長という形でインセンティブを与えることによって、これを達成しようと努めている (ISSA、2010年)。

手頃で便利な保育施設の利用可能性を高めることは、結果として女性と男性が労働市場にアクセスする障害を取り除き、家族は所得を高める大きな機会を得る。より高い所得を稼ぐ可能性が高まることは、貧困レベルを下げるのに役立つはずである。結果として、技術やプロセスの将来の改善がもたらすと想定される影響と同時に、労働市場の参加水準が上がることは国の生産力にプラスに貢献する。労働人口の減少に直面する高齢化社会にとって、この方針は将来の経済競争力と成長にとって非常に重要であるかも知れない。

結論: 共通の政策

役割と目的

国際的に、家族に給付を支給するプログラムの中で、共通の政策役割と目的を多数識別することが可能である。このような進展において人口の高齢化は重要であるが、唯一の推進要素ではない。

総合的にみて、家族給付プログラムは、測定可能な政策結果の追求により積極的になることを視野に入れて設計されているという証拠、つまり、ISSAの「ダイナミックな社会保障」の戦略的ビジョンと一致するスタンスである。

- ・家族給付プログラムは、中期的には家族の貧困を軽減する目的で、長期的には子どもの健康と学業成績の指標の改善を実現する目的で設計される。統合された制度アプローチのなかでますます主要な要素になっており、それ自体、将来の人的資本に投資するための積極的なツールである。
- ・家族給付プログラムは、家庭と仕事のプレッシャーを上手く調整すること、特に労働年齢人口により高い水準の労働市場活動を奨励することを追求している。
- ・家族給付プログラムは、母親と父親の育児責任の分担における男女平等の拡大を促進している。
- ・家族給付プログラムは子どもを持ちたいと望む家族に大きな支援を提供している。
- ・条件付家族給付プログラムは、特に子どもの長期的な利益になるものを上手くサポートするために、大人に行動パターンを変えさせるよう努める。
- ・子ども、親、高齢者世代を支援するための現金移転の能力は、社会的排除の増大を減らし、しばしば壊れやすく非定型な家族/世帯単位を支援する能力があると、ますます建設的であると考えられている。

参考文献

ISSA「家族政策における児童の位置づけを再考する」ファタラ Fathallah, M. 2005. "Rethinking the place of children within family policy", in R. Levinsky and R. McKinnon (eds.) Social security: Towards newfound confidence (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.

ISSA「アフリカ地域のダイナミックな社会保障: 開発に向けた課題」ISSA. 2008. Dynamic social security for Africa: An agenda for development (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.

ISSA「ヨーロッパ地域のダイナミックな社会保障: 選択と責任」ISSA. 2010. Dynamic social security for Europe: Choice and responsibility (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.

OECD 各年統計情報 抜粋 OECD. various years. OECD. Stat Extracts. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

ISSA「家族構成における課題への対応」ステック Steck, P. 2009. Addressing changes in family structures: Adapting family policies to global changes in family life (Technical Report, No. 29). Geneva, International Social Security Association.

UNICEF「富める国における児童貧困」UNICEF. 2005. Child poverty in rich countries 2005 (Innocenti Report Card, No.6). Florence, UNICEF – Innocenti Research Centre.