

子どもの貧困を終わらせるための基盤

——一律給付による児童手当が、より公正で包摂的で回復力のある未来を創る

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）がもたらした未曾有の世界的な経済への打撃は、これまでに子どもの貧困と剥奪を削減してきた10年以上の成果を後退させてしまう可能性があります。分析によると、財政的な貧困の中に暮らす子どもたちは、2020年中に1億人も増えると予測されています¹。これに対処する行動をとらない限り、COVID-19によって最も長くもたらされるレガシーは、未だかつてないほどの子どもの貧困の増加であり、これは長引く結果を伴うものです。

世界の国々や家族がCOVID-19のパンデミックの経済的な影響を受け続ける中で、政府の社会的保護の措置の拡大・強化は、市民を保護し、地域経済を支援する方策としてほぼ普遍的に受け入れられています。このコンセンサスが広がる中で問われるのは、**どのような社会的保護の仕組みが優先されるべきか**、ということです。

一律給付の児童手当とは、子どもの妊娠または誕生から18歳の誕生日まで、子どもの養育者に定期的かつ無条件で支給される現金支給または税の移転をいいます。しかし、場合によっては乳幼児などの期間に狭められることもあります。

この報告書では、私たちは各国政府、ドナー、その他の開発パートナーに対し、子どもとその養育者（主に女性）に対する社会的保護を早急に拡大し、一律給付の児童手当の導入に向けて漸進的に取り組むことを求めています。これは、2030年までにすべての国において最低限の基準を含む社会的保護制度の確立を目指す、持続可能な開発目標（SDGs）の目標1ターゲット1.3に沿い、子どもにとって基礎的な所得を保障するものです。

多くの国々がかつて前例のない財政的な困難に直面する中で、この報告書では、ほとんどの国において一律給付の児童手当に向けた歩みを進めることは可能であり、この措置を取らないことの代償の方が高つくつくということを、事例や手法を示して説明します。

子どもの社会的保護を迅速に拡大しなければならない理由は主に3点あります：

- 1. 世界的に、飢餓や栄養不良、その他の複合的な貧困から苦しんでいる子どもたちが多すぎます。**

絶対的貧困の中に暮らす子どもは大人と比較しても多く、たとえ経験する期間は短くても、子どもは貧困がもたらす負の影響に対し脆弱で、これは取り返しがつかないものです。

2. 数百万人もの子どもが直面している貧困は、彼らの未来に立ちほだかり、生産性、経済成長、社会的融和に負の影響を及ぼします。

子どもへの基礎的な所得保障を優先することは、他の必須サービスへのアクセスを確保し、政府がとれる最も経済的（また社会的）に賢明な投資の一つと言えるでしょう。

3. すべての子どもは国連子どもの権利条約その他の国際的に批准された条約により、社会的保護を受ける権利を保障されています。

しかし、社会的保護制度の対象となっている子どもは少ないのが現状です。

養育者に対する直接的な現金給付は、様々な形態の子どもの貧困と剥奪を削減する最も即効性のある対応策の一つとして実証されています。

現金給付は、栄養、保健、教育、子どもの保護を含む幅広い子どもの状況改善へのインパクトをもたらすことが示されています。また、児童労働、児童婚、家庭内の暴力といった有害な慣行を削減することも示されています。しかし、最大の成果を出すためには、政府は現金給付プログラムの受給者が質の高い公的サービスにアクセスできるよう保障することが必要です。

児童手当は子どもの主な、あるいは唯一の養育者である女性に支給されることが多く、これは子どもを支援することに加え、パートナーからの暴力を減らし、女性や少女のエンパワーメントの効果をもたらします。しかし、これらの効果をもたらすためには、現金給付プログラムが不平等なジェンダー規範や考え方や力関係を考慮し、対応するものである必要があります。

国際的な人権規約に基づき、現金給付は政府の市民に対する社会保護政策の中心に位置づけられるべきです。しかし、国の社会的保護制度がない、あるいは政府当局が支援を行うことが不可能または支援に前向きでない場合は、人道支援がこの役割を負わなくてはなりません。

現金給付は最も効果的な人道支援策の一つとして認識されるようになってきています。ドナーではなく受給者世帯が支出の優先事項を選択出来るようにすることで、より裨益者の尊厳を重視したアプローチとなります。

COVID-19 に対する経済的な打撃への短期的な対応策は不可欠であるものの、本レポートは、各国政府や開発パートナーが、短期的な支援からより長期的な政府主導の社会的保護制度に移行する方法を検討するよう、強く要請しています。

このレポートでは、政府が対象者の子どもを絞った手当よりも、一律給付の手当を検討すべき 8 つの理由を示しています。これは経済的および社会的な利益におよび、最も貧しい世帯に対象を狭めることの負の結果を回避し、すべての子どもの人権としての社会保障の恩恵を受けることを含むものです。一方、可能な場合には低所得世帯により高い手当を支払うことは、貧困削減により大きなインパクトをもたらすと見られます。

一律給付による現金手当は、ほぼすべての国にとって意外なほど支払い可能なものである一方で、多くの国々ではそれに向けた十分な投資が行われていません。この報告書では、各国においていかに財政的な余地をつくり、完全な一律給付による現金手当に向けて漸進的な取り組みを進めるための土台を作っていけるかということにつき、具体的な例を示しています。

取り組みを始めるにあたり重要な点は、子どもの妊娠から 5 歳の誕生日までの乳幼児期については、政府がすべての子どもを対象とすることです。これは、子どもにとって重要な、栄養不良の 70% が起こる期間である「最初の 1,000 日」が対象となります。この乳幼児発達にとって重要な時期は、子どもの将来の道筋を決めるものとなります。

報告書では、全体として以下の 3 つの主要な提案を行っています：

- 1. 各国政府は、子どもにフォーカスした社会的保護のため、国内総生産（GDP）の最低でも 1% の財政的余地をつくることを目指し、子どもに対する投資を優先する必要があります。**

国によっては、ドナーや開発パートナーが、例えば債務停止や社会的保護のための国際基金などを通じた一時的な財政措置を確保することが求められます。

- 2. 各国政府は、一律給付に向けて漸進的に進むことが必要です。**

すべての子ども、特に乳幼児に対して普遍性の原則を適用し、他の必須サービスとのつながりを確保することで、最大の投資効果を得る他、人的資本を構築し、どの子どもも取り残されないようにすることができます。しかし、障害を持った子どもや大人の養育者のいない子どもなど、脆弱な立場に置かれたグループや、最も貧しく、周縁化された子どもの特別なニ

ーズは、特に配慮が必要です。

- 3. 各国政府は、一律給付による現金手当を、ショックに対応するものとして設計する必要があり、人道危機を経験している国々では、すべてのアクターが政府主導の社会的保護に投資する努力を行うことが求められます。**

児童手当の主な利点として、大きな打撃を受けた際に、政府が迅速に特定し、支援を拡充することを可能にすることが挙げられます。こうしたプログラムは、早期警告システムとつなぎ、緊急事態が起きた際には適応し、拡充を可能にするように設定されるべきです。人道危機を経験している国々においては、すべてのアクターはより長期的な政府主導の社会的保護制度により多くの投資を行うことが求められています。

¹ Save the Children and UNICEF (2020). *Coronavirus Invisible Victims – Children in Monetary Poor Households*.