

社会保障システムの再構築に向けて

第4回：社会保障・税一体改革と子育て支援政策の課題



丸山 桂 (まるやま かつら)
成蹊大学 経済学部 教授

■略歴

1999年 お茶の水女子大学大学院人間文化研究科修了
1994年 社会保障研究所研究員
1996年 国立社会保障・人口問題研究所研究員
1999年 恵泉女子学園大学人文学部専任講師
2003年 成蹊大学経済学部助教授
2008～10年 参議院厚生労働委員会調査室客員調査員
2011年 成蹊大学経済学部教授（現在に至る）

■専門

社会保障論、女性労働論

■主な著書

「就業形態の多様化と社会保険の適用拡大に関する国際比較」(全労済協会 2008年 生活経済学会奨励賞)、「男女共同参画統計データブック 2012」(ぎょうせい 2012年)、「次世代のための家族政策の確立に向けて」((財)社会経済生産性本部生産性労働情報センター 2007年)、「家族の変容とジェンダー」(日本評論社 2006年)、「社会保障の新たな制度設計」(慶應義塾大学出版会 2005年)、「企業内福祉と社会保障」(東京大学出版会 1997年)、「先進諸国の社会保障 カナダ」(東京大学出版会 1999年)、「社会保障と世代・公正」(2002年 東京大学出版会) ほか

要旨

1. 日本の社会保障制度は、家族や地域社会による扶養機能の上に成り立ち、またその機能を前提に展開されてきた。しかし、家族をとりまく状況は、労働市場の非正規化や雇用基盤の脆弱化、格差社会の台頭、単身世帯の増加など、制度創設時に前提とした社会像とは大きく様変わりしている。本論では子ども・子育て支援の分野について、現在日本が抱える問題点を整理し、社会保障・税一体改革による影響を考察する。
2. 日本の児童・家族関係給付と公財政教育支出の対GDP比をOECD加盟国で比較すると、日本はほぼ最下位の水準である。児童をもつ親の所得水準は低下傾向にあり、子育て支援の充実が望まれる。また、乳幼児期の教育とケア(ECEC)を充実化させる動きが諸外国で広がっているが、公共投資としてみた場合の収益率は非常に高い。社会保障・税一体改革の子育て支援の分野では、幼保一体化の推進や給付の一元化などが実施されることになったが、質のモニタリングのための環境整備、保育士確保が課題として残されている。

I はじめに

社会保障制度は、個人や家族だけでは対応できないリスクに備える制度である。しかし、日本の社会保障制度は、家族や地域社会による私的扶養の上に成り立ち、またその

機能を前提に展開されてきた。

リスクに対する最初のセーフティネット機能を果たす家族をとりまく状況は、労働市場の非正規化や雇用基盤の脆弱化、格差社会の台頭、単身世帯の増加など、制度創設時に前提とした社会像とは大きく様変わりしている。急速に進む少子・高齢化は、日本の社会保障の持続可能性をゆるがす大きな問題となっている。国立社会保障・人口問題研究所の「平成 24 年日本の将来推計人口」の中位推計によれば、日本の総人口は 2048 年には 1 億人を割って 9,913 万人となり、2060 年には 8,674 万人になるものと推計されている。また、総人口に占める老年人口割合をみると、2010 年現在の 23.0%から、2013 年には 25.1%で 4 人に 1 人を上回り、2035 年に 33.4%で 3 人に 1 人を上回り、50 年後の 2060 年には 39.9%、すなわち 2.5 人に 1 人が高齢者という世界のどこの国も経験したことのない超高齢社会を迎える。

今年 8 月に成立した社会保障・税一体改革では、財政再建、安定財源調達のための消費税率引き上げばかりが注目されたが、こうした社会経済の変化に社会保障制度がいかに対応すべきかを問う改革でもあった。本論ではとくに子ども・子育て支援の分野について、現在日本が抱える問題点を整理し、改革による影響を考察する。

II 低水準の子ども・子育て支援

1. 少子化対策と低水準の児童・家族関係給付費

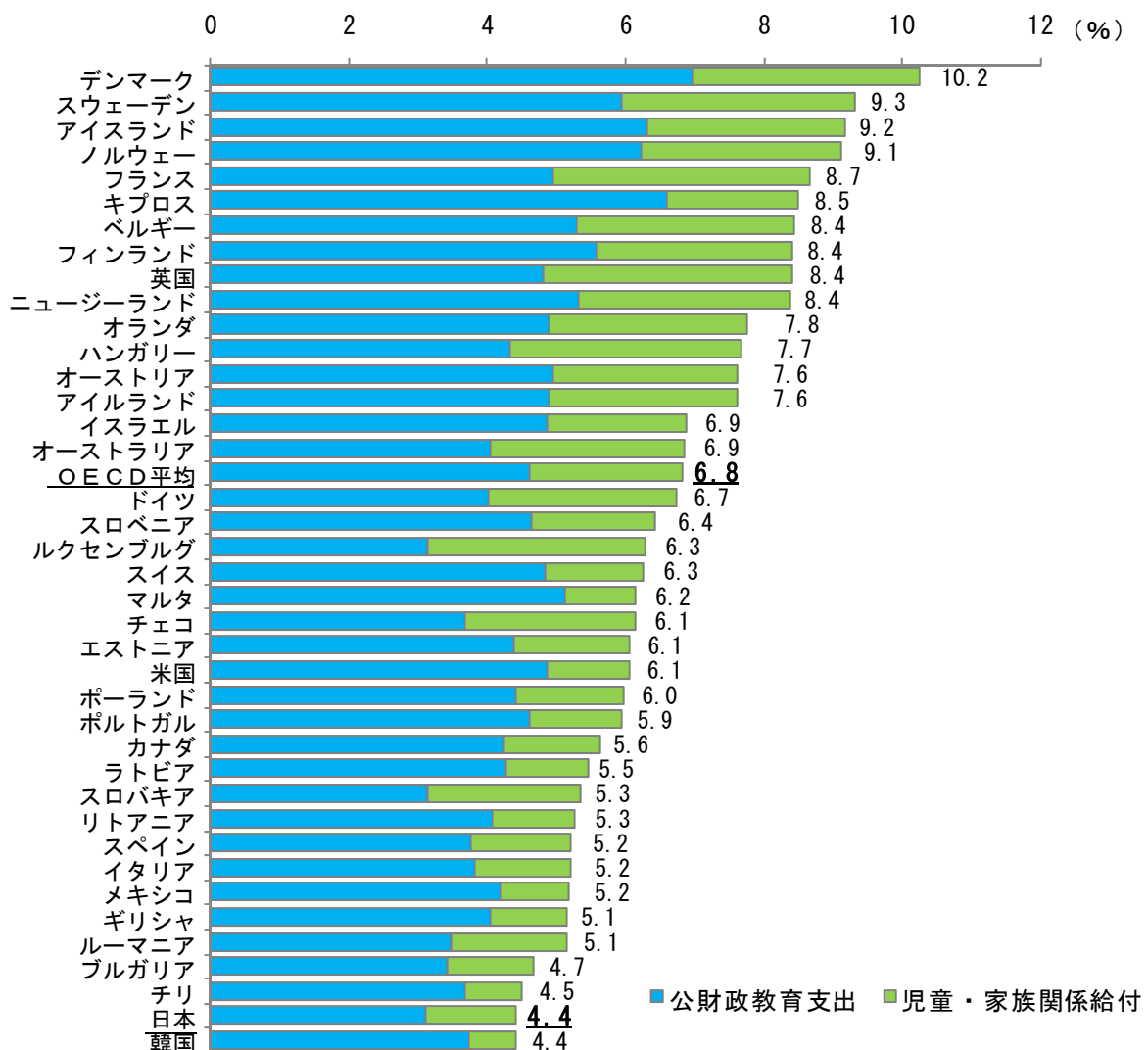
かつての日本においては、子ども・子育て支援とは少子化問題を意味していた。少子化問題を深刻に受け止める契機となったのが、1990 年の「1.57 ショック」である。「1.57 ショック」とは、女性が一生の間に生む子ども数をあらわす合計特殊出生率が、前年の 1989 年に 1.57 と、これまでの過去最低の記録であった 1966 年の「ひのえうま」の年の 1.58 を下回ったことの衝撃をあらわす。これを機に、政府はようやく具体的な少子化対策に動き出し、1994 年に文部、厚生、労働、建設の 4 大臣合意により「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン) が策定された。少子化対策の中心は、児童手当の金額・給付期間の引き上げや保育所の量的拡大、育児休業制度の充実などであったが、これらは子どもの福祉という視点よりも少子化対策という意味合いが強かった。しかし、合計特殊出生率の低下傾向に歯止めはかからず、2010 年の合計特殊出生率は 1.39 となっている。

日本の社会保障給付費は、2009 年度で 99 兆 8,507 億円にも達し、100 兆円にも迫る勢いである(国立社会保障・人口問題研究所「平成 21 年度社会保障給付費」)。そのうち年金、高齢者医療、老人福祉サービスおよび高年齢雇用継続給付をあわせた高齢者関係給付費は 68.7%を占める。反対に児童・家族関係給付費は 3.8%で、高齢者関係給付費との割合の差は 18 倍で、近年では 2005 年度の 4.1%をピークにやや逡減傾向にある。

2. 子育て支援の充実度の国際比較

子育て支援の充実度の国際比較には、児童手当や保育サービス、税制上の控除などの社会保障制度や税制を通じた支援と、家計の教育費負担軽減という視点での政府による教育費支出の程度が1つの指標となる。各国の人口構成や経済規模の違いに注意が必要であるが、2007年時点のOECD加盟国における児童・家族関係給付と公財政教育支出(全教育段階)の規模の合計を対GDP比で比較すると、日本の水準は4.4%で韓国とわずか0.01%の差で下位から第2位となる。内訳は児童・家族関係給付が1.30%で、OECD平均の2.20%より低く、先進国のなかではアメリカに次いで低い水準で、公財政教育支出は3.1%でOECD平均の4.6%を下回り、最下位である(図表1)。

図表1 OECD加盟国の児童・家族関係給付と公財政教育支出の対GDP比の比較(2007年)



注：前提条件等は原典を参照のこと。カナダとギリシャの公財政教育支出は2005年時点である。

出所：OECD Family Database より作成

図表には記載していないが、日本の児童・家族関係給付の内訳をみると、税制の控除の割合が高く、現金、サービス給付の割合が低い傾向にある。日本の子育て費用の支援は、税制上の控除と児童手当が主としてその役割を担ってきた。しかし、前者は高額所得者に有利な所得控除という仕組みで、非課税世帯などはもともと減税の恩恵にはあずかれなかった。児童手当は所得制限があり、金額も低く、子育ての経済的支援には十分な水準ではなかった。民主党政権移行後に、税制の年少扶養控除が廃止され、子ども手当が導入され、親の所得水準を問わない普遍的な現金給付制度が導入された。子ども手当の政策目的は、2009年の民主党マニフェストにあるように「次代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体で応援する」、「子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる」であった。しかし、それだけでは社会の理解を得られないと考えたのか、政権交代後に「少子化対策」や「景気対策」が後付けされ、その性格が曖昧なものとなった。結局、子ども手当は2年で廃止されることとなり、2012年度からは所得制限のある児童手当が復活し、年少扶養控除が復活することになった(注1)。しかし、児童手当に所得制限を設ければ、ある収入を境に「もらえる」、「もらえない」による所得の逆転現象が起り、所得控除による減税効果は高額所得者ほど大きいという問題が生じる。筆者は税制を通じた控除は廃止し、現金給付はすべての子どもに対する手当に統一して、手当の扱いをこれまでの非課税所得から課税所得に転換すべきと考える。これによって、児童手当は所得制限による逆転現象という事象を回避でき、高所得世帯は課税を通じて手当額が逡減するので、所得再分配機能も盛り込むことができる。

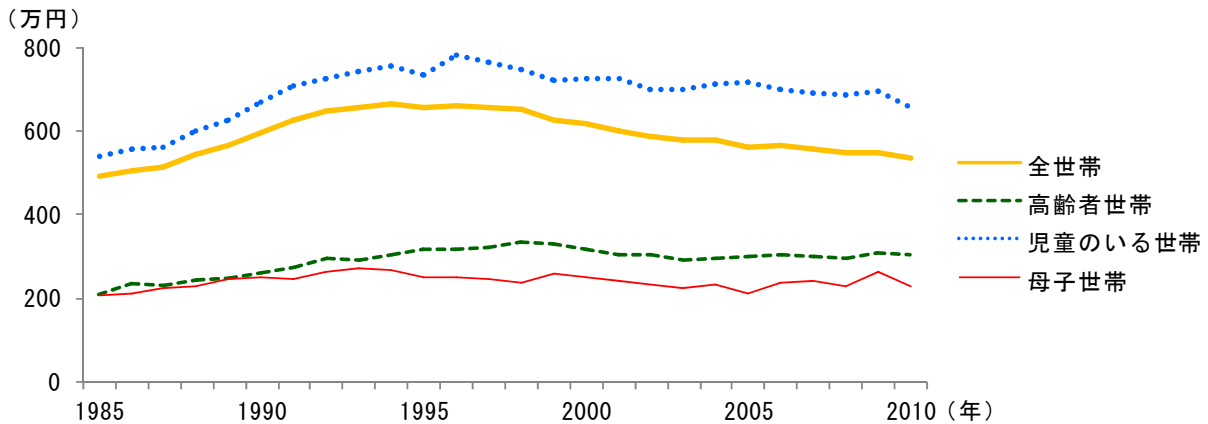
(注1) 新たな児童手当の支給対象は、中学校修了(15歳到達の年度末)までの国内に住所を有する児童である。支給額は、0～3歳未満一律15,000円、3歳～小学校修了までは第1子、第2子:10,000円、第3子以降:15,000円、中学生一律10,000円である。子ども手当と異なり、所得制限があり、夫婦と子ども2人の世帯の場合、所得限度額(年収ベース)960万円未満とされている。当分の特例給付として、所得制限以上の世帯には、一律5,000円が給付される。年少扶養控除については、2012年度に年少扶養控除(扶養親族のうち、年齢16歳未満の者)に対する扶養控除が廃止され、特定扶養親族(16歳以上23歳未満)のうち、年齢16歳以上19歳未満の者に対する扶養控除の上乗せ部分(12万円)を廃止し、扶養控除の額が33万円とされる。

3. 子育て世帯の経済環境の悪化

近年、児童を扶養する親の経済的環境は非常に厳しく、子育ての現金給付の必要性は高まっている。図表2にみるように、1990年代半ば以降、日本の1世帯あたりの平均所得金額は低下傾向にあり、とくに児童のいる世帯や母子世帯などの現役世代にみてとれる。とりわけ2009年から2010年にかけて、児童のいる世帯の平均所得金額は39.2万円、母子世帯は33.6万円も低下している。同調査によれば、生活意識についても1998年調査以降、「大変苦しい」、または「やや苦しい」と答えた世帯は増加傾向にあり、2010年に「苦しい」と答えた世帯の割合は、「母子世帯」が85.6%、「児童のいる世帯」が65.7%

であり、「高齢者世帯」の51.5%を上回っている。

図表2 1世帯あたりの平均所得金額の推移



注：1994年の数値は、兵庫県を除いたものである。また、2010年の数値は、岩手県、宮城県および福島県を除いたものである。

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」（各年版）より筆者作成

Ⅲ 子どもの貧困問題

1. 日本の子どもの貧困率—突出して高いひとり親世帯の貧困率

グローバル経済の進展とともに、格差社会とその影響は世界に広がっている。2000年以降、OECD加盟国の貧困率は上昇傾向にあり、とくにひとり親世帯など特定世帯に貧困リスクが集中し、貧困の継続性や世代間の継承という貧困の深度が増している（OECD（2008）およびD'Addio（2007））。その背景には1990年代半ば以降、多くの国で所得再分配政策が低所得者に重点を置かなくなったことがあるという（OECD 2008）。

OECDの公表による子どもの相対的貧困率（等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない世帯員の割合をいう、預貯金や不動産などの資産は考慮していない）で比較すると、日本の子どもの貧困率は14.2%で、OECD34カ国中11番目に高い貧困率の国となる（図表3）。子どもの貧困率が低い国は、デンマークやスウェーデンなどの北欧諸国が中心で、図表1でみたように手厚い児童・家族関係社会支出を行っている国である。子育て支援の手厚さは、子どものリスクヘッジにもつながる。

また、「ひとり親世帯」でも「両親がいる世帯」でも、世帯内で働いている大人が多いほど、子どもの貧困率は低下する傾向にあり、母親の就労が子どもの貧困率の低下に寄与することがOECDの分析でも指摘されている。しかし、日本のひとり親世帯だけは例外で、非就労の世帯よりも就労している世帯の方が、貧困率が高くなっている。就労しているひとり親世帯の相対的貧困率54.6%は、OECD加盟国平均の21.3%の約2.5倍に相当する高さで、加盟国中もっとも高い数値となっている。厚生労働省「平成23年度全

国母子世帯等調査」によれば、日本の母子世帯の母親は働いていてもそのほとんどが非正規労働で低収入であり、離別母子世帯の場合には養育費を元配偶者から受け取っていない世帯が多いことや、死別母子世帯だけに給付される遺族年金などの社会保障給付がないなどの影響があると思われる。

図表3 世帯類型別 子どもの相対的貧困率（2008年）（単位：％）

国名	全体	ひとり親世帯		両親がいる世帯		
		非就労	就労	非就労	片働き	共働き
オーストラリア	14.0	74.7	16.8	68.0	13.5	1.0
オーストリア	7.9	57.9	25.9	31.8	16.0	1.9
ベルギー	11.3	68.3	17.5	70.0	16.1	0.9
カナダ	15.1	84.9	29.3	73.7	27.5	4.9
チリ	22.4	65.1	9.4	56.8	15.5	2.1
チェコ	8.4	84.1	15.7	84.9	7.3	1.9
デンマーク	3.7	33.9	5.1	29.2	7.8	0.6
エストニア	12.1	59.1	30.6	64.0	16.4	5.1
フィンランド	5.4	49.0	8.6	49.2	13.4	1.4
フランス	9.3	45.7	16.5	21.8	10.5	2.3
ドイツ	8.3	46.2	11.6	23.2	3.7	0.6
ギリシャ	12.1	81.5	12.3	37.3	21.8	5.3
ハンガリー	7.2	30.8	21.3	9.6	6.5	3.1
アイスランド	5.7	..	24.7	100.0	19.1	1.9
アイルランド	11.4	62.4	10.8	21.8	9.0	1.2
イスラエル	26.6	81.1	29.6	86.4	37.5	3.6
イタリア	15.3	87.6	22.8	79.3	22.5	2.7
日本	14.2	52.5	54.6	37.8	11.0	9.5
韓国	10.3	23.1	19.7	37.5	9.5	5.3
ルクセンブルグ	13.4	81.7	47.6	40.6	17.2	4.9
メキシコ	25.8	48.2	31.6	68.7	34.7	11.2
オランダ	9.7	57.9	23.8	64.7	14.6	1.9
ニュージーランド	12.2	75.7	14.0	68.6	9.3	1.0
ノルウェー	5.5	42.5	5.9	45.4	7.3	0.2
ポーランド	14.5	79.0	20.4	52.2	26.9	4.3
ポルトガル	16.7
スロバキア	10.1	69.0	17.1	83.6	21.6	2.5
スロベニア	7.2	77.7	20.8	63.0	33.6	2.7
スペイン	17.7	68.8	26.7	88.8	29.3	5.2
スウェーデン	7.0	54.5	11.0	46.0	18.5	1.4
スイス	9.6	29.6		7.0		
トルコ	23.5	44.5	28.3	25.8	20.0	16.1
英国	12.5	47.8	6.7	31.5	9.7	1.4
米国	21.6	91.5	35.8	84.1	30.6	6.6
OECD 平均	12.6	61.1	21.3	53.1	17.1	3.7

注：日本のデータは2006年、デンマークとハンガリーは2007年、チリは2009年である。

出所：OECD Family Database より筆者作成

2. 私的負担に依存する教育

高校進学率や大学進学率が高水準で推移する社会では、親や社会が子どもに期待する

教育水準も高くなり、教育費支出は家計を圧迫する。OECD「図表でみる教育 OECD インディケータ 2012 (カントリーノート)」によれば、2009年における日本の一般政府総支出に占める公財政教育支出(全教育段階)の割合は8.9%で、OECD平均の13.0%を下回り、データの存在する国のなかでは最低となっている。その結果、日本の教育機関に対する教育支出の私費負担割合は31.9%で、OECD平均の16%の2倍近い数値となっている。私的負担に依存する教育政策は、親の所得階層によって子どもの学習費の格差を生み出すことになる。実際に、文部科学省「全国学力調査」の分析結果によれば、低所得者世帯に給食費や修学旅行費などを給付する「就学援助」を受けている児童生徒の割合が高い学校の方が、その割合が低い学校よりも平均正答率が低い傾向がみられる。とはいえ、就学援助を受けている児童生徒の割合が高い学校のなかにも平均正答率が高い学校もあり、教員の授業の工夫や地域社会の参加、児童への学習動機づけなどの努力が、経済面での不利を補っているのである。

3. 社会的養護を受ける児童の環境

2011年度に全国の児童相談所に対応した児童虐待相談対応件数は59,862件(速報値)と過去最多になり、統計をとりはじめた1990年の1,101件と比較すると、約54倍の増加となった。児童虐待の経験が将来にわたって心身に及ぼす悪影響は多くの研究で明らかにされているが、児童虐待の背景には経済的問題がつかまとう。

社会的養護を受ける児童の環境をみると、彼らの成育環境は非常に厳しい。厚生労働省調べによれば、保護者のない児童、被虐待児など家庭環境上養護を必要とする児童が入所する児童養護施設の児童のうち、約半数が児童虐待を経験しているという。彼らの高校進学率は93.6%(全国の中学校卒業者の高校進学率は98%)、大学進学率は11.9%(全国の高校卒業者の大学進学率は54.4%)で、進学面で不利を抱えている(厚生労働省「社会的養護の現状について」2012年6月)。また、母子がともに暮らす母子生活支援施設(旧母子寮)の入所世帯に目を向けると、入所理由の第1位が「配偶者からの暴力」(40.8%)で、その子どもも虐待を受けた経験率は41.4%で、入所前の家庭環境は非常に厳しい。さらに、経済的な面でも不利を抱えており、同世帯の2007年の平均年間所得(「不明」を除く)は174.5万円(厚生労働省「平成20年児童養護施設入所児童等調査結果の概要」)で、母子世帯の平均所得243.2万円(厚生労働省「平成20年国民生活基礎調査」による2007年数値)をさらに下回り、貧困と虐待という二重の困難を抱えていることがわかる。

IV 人生の初期の投資の必要性

1. 貧困の世代間連鎖

いうまでもないが、子どもは親を選べない。乳幼児期は人生のすべてを親に依存せざ

るをえない時期であると同時に、人格・行動発達・知性の基盤をつくる重要な時期である。公的扶助の世代間連鎖が深刻な問題となっているアメリカでは、養育された家庭の所得や環境面での不利益が青年期や成人後の貧困へと連鎖する状況について、多くの研究が行われている。

親の学歴以上に世帯所得が、子どもの行動や健康よりも認知能力に顕著な影響を与えるという研究 (Duncan and Brooks-Gunn 1997) や、家庭の所得水準が健康や死亡率に影響を及ぼすだけでなく、子どもたちの経済的な成功や健康、健全さに深くかかわるリテラシー (印刷・記憶された情報を社会のなかで活用し、その人の目標を達成したり、その人の知性や能力を発展させたりする能力) にも影響を与えるとする研究 (Marmot 2004) や、子ども時代の貧困やストレスによって、脳の形成に悪影響が及んだ結果、低所得者家庭の子どもの記憶力、学力が低下しているとの報告 (Evans and Schamberg 2009) など、親の経済状況が子どもの学歴、所得に及ぼす影響、子どもの人的資本面での不利益と貧困、健康、学力など幅広い分野の不利の世代間連鎖が明らかにされている。

筆者らが、生活保護を受給している母子世帯の母親の成育環境を分析した結果でも、子ども時代に3割以上が生活保護を経験しており、貧困の世代間連鎖は日本でも存在する。また、彼女たちの多くが、中学卒や高校中退といった低学歴や10代での出産経験があり、そのことが経済的自立への負荷になっている。さらに、成人してからも、DVや児童虐待、母子の健康状態の悪化などの家族内のハンディを抱えており、貧困要因になるリスクが特定の層に累積・集中していることを確認している(駒村・道中・丸山 2011)。

2. 乳幼児期の教育とケアの重要性

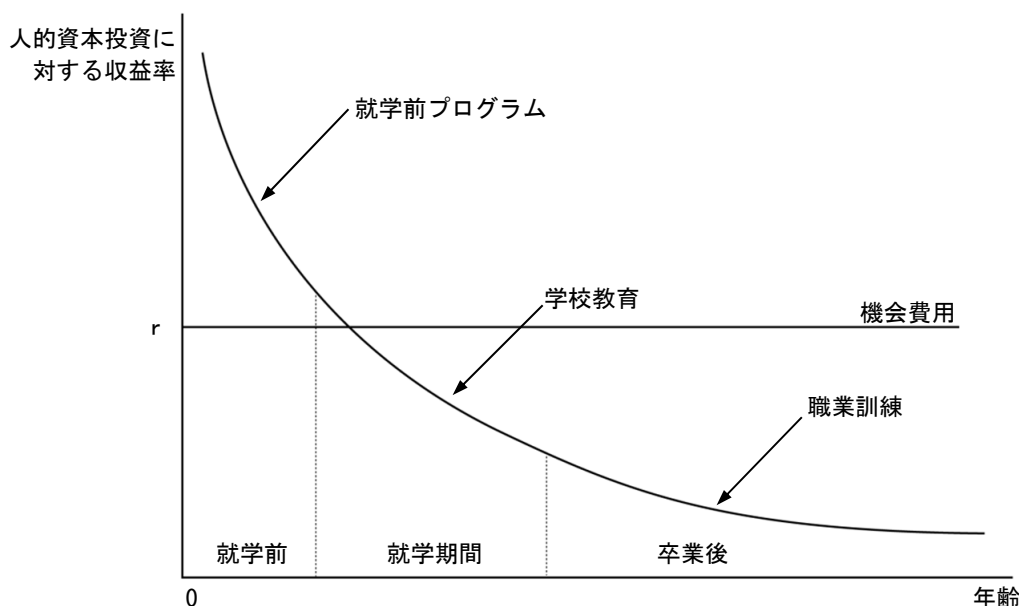
すべての子どもと家庭に良質の環境を保障するためには、虐待、障害、不安定な家庭環境といった劣悪な環境にいる子どもたちへのセーフティネットの確保、質の高いサービスを確実に保障する仕組みを構築しなければならない。OECD (2011a) では、「乳幼児期の教育とケア (ECEC : Early Childhood Education and Care)」の重要性を指摘している。近年、乳幼児期のサービスを単に子育て世代の利益や便益だけではなく、社会全体の利益に結びつく (外部性) という考え方から、その効果を検証する研究が進んでいる。つまり、乳幼児期のサービスを一種の公共財とみなし、質の向上、充実を促すという視点である。子どもの健康、基本的生活スキルの獲得、学業成績の向上などは本人や家族の利益だけでなく、公共的利益につながる。また、母親が育児と仕事の両立が可能になれば、貧困の防止、社会福祉にかかる費用削減、税収の増加などの利益も生み出す。学習は基礎の学習の上に成り立つものであり、それを繰り返すことで、人は能力を高め、人的資本 (注2) が向上する。だからこそ初期の投資が重要なのである。そのため、貧困家庭に育った子どもほど人的資本の収益率が低くなり、大学での奨学金、職業訓練、減税などの支援も効果を生みにくいという研究 (Carneiro and Heckman 2003) もある。この関係を図示化したのが図表4であり、横軸に年齢をとり、就学前、就学期間、卒業

後の3期にわけ、縦軸に投資に対する人的資本の収益率をあらわしている。縦軸に値 r をとる、横軸に平行な直線があるが、これが基金の機会費用、つまり人的資本の投資をせずにこの金額を市場で運用した場合に得られる利益、市場金利をあらわす。生涯において同一額の投資が行われる場合、人的資本投資に対する収益率は、右下がりのゆるやかな曲線を描く。つまり、人的資本に対する投資効果は、就学前の乳幼児期ほど高く、学校卒業後の職業訓練では低く、市場金利と比較した場合、その期間は就学期の初期までが高いことになる（図表4）。OECD（2011a）は、OECD加盟国のECECへの政府の投資に対する費用便益を整理しているが、その分析結果はその投資を強く支持するものとなっている。

知識経済社会においては、国民1人ひとりの人的資本をいかに高めるかが、国家戦略の鍵となる。先述したように、日本は教育費の公的支出の割合が先進国のなかでも低く、子どもの進学は、家庭の経済力による影響を受けやすい。先進国では、貧困世帯の子どもに対し、包括的な支援を導入している国が増えている。日本でも、東京都江戸川区、板橋区、埼玉県、北海道釧路市などの一部の先進的な自治体・福祉事務所では、低所得、母子、生活保護被保護世帯にいる中学3年生などに対する生活支援、教育支援が行われているものの、財政的な措置も不安定であり、全国的な広がりにはなっていない。また中学3年生の時点での学習支援では、これまでの不利を取り返すにはあまりにも遅すぎるとの声もある。

（注2）人間がもつ知識や技能などを「資本」とみなして金銭換算する経済学の考え方で、教育・訓練などによって向上すると考える経済学の専門用語

図表4 人的資本投資に対する収益率：生涯において同一額の投資が行われるとの仮定



原出典：Flavio Cunha, James J. Heckman, Lance Lochner, Dimitriy V. Masterov (2005) p. 110
出所：OECD (2011a) p. 46

3. ECEC のための環境整備

忘れてはならないのは、ECEC サービスとインフラには相当額の公的投資が必要であることである。機械化による効率化が難しい保育や教育分野では、職員養成や教育学的プログラムの作成、高度なスキルをもった職員にふさわしい労働条件、データの収集とモニタリング、ECEC 研究と評価といった様々な環境整備もあわせて行わなければならない。費用と手間が非常にかかる仕事であることを認識しなければならない。

一方で、OECD (2011b) では長時間保育がもたらす悪影響も指摘している(注3)。幼い子どもをもつ親に十分な子育てやコミュニケーション時間を確保できるためのワーク・ライフ・バランス施策の充実も図らなければならない。厚生労働省「21世紀成年者縦断調査」によれば、子どもがいる夫婦は、夫の休日の家事・育児時間が長くなるほど、第2子以降の生まれる割合が高くなる傾向がある。日本の男性の家事・育児時間は国際的にみても低い水準にあるが、その背景には長時間労働がある。ゆとりをもった職業生活と家庭生活の確保は、少子化問題への処方箋の1つともなりうる。

(注3) 安梅(2003)は、長時間保育が5年後の子どもの発達に及ぼす縦断調査を実施、分析している。それによれば、5年後の子どもの発達には「保護者へのサポートがあるかどうか」「子どもの発達に見合った適切な働きかけがなされているかどうか」が関連し、「保育利用時間」は関連要因として抽出されなかった。ただし、対象施設が認可保育所に限定されることに留意しなければならない。厚生労働省雇用均等・児童家庭局「平成22年度認可外保育施設の現況取りまとめ」によれば、ベビーホテル利用児童の1%が、24時間保育されているという状況であった。

V 保育サービスの量と質の問題

子育て支援のもう1つの重要な施策が、保育サービスの充実である。仕事と子育ての両立支援は、社会保障の費用負担の担い手を増やすという視点からも、子どもの貧困のリスク軽減という点でも重要な施策である(注4)。もはや終身雇用、年功序列を堅持する民間企業は少数派で、大企業であっても倒産、リストラや賃金カット等が行われる時代である。「男は仕事、女は家庭」というひとり稼ぎモデルは、家族内のセーフティネットを世帯内の唯一の稼得者に依存しているため、ひとたびリスクが顕在化すれば、経済的に困窮する可能性は共働きモデルよりも高い。子どもの成育を経済的に支えるという視点からも、父母が車の両輪のようにともに働いて支えることで、リスクを分散することが可能になる。これに加え、社会による雇用対策や社会保障政策という重層的なセーフティネットが整備されれば、子どもの貧困問題への対処策ともなる。

ところが、共働き世帯には不可欠な保育サービスは、量、質ともに課題を抱えている。政府は2001年にはじまる待機児童ゼロ作戦をはじめ、認可保育所の定員増を図ってきたが、いまだ待機児童数の解消には至っていない。待機児童数は2011年10月時点で46,620人と、前年より1,736人減少したが、同年4月時点の待機児童数25,556人から、21,064

人も増加（1.8 倍）している。各自治体は保育所増加に取り組んではいるものの、潜在的な待機児童数はこれの数十倍ともいわれ、認可保育所の供給増だけでは対応しきれない。一方で、幼児教育を実施する幼稚園の対象は、3歳以上児で、共働きのニーズには対応していない。少子化が進むなか、幼稚園の就学率は低下傾向で、厚生労働省管轄の保育所と文部科学省管轄の幼稚園という縦割り行政の弊害が指摘されるようになっていた。2006年に認定こども園制度という、保育と教育の一体化施設が導入されたが、二重行政の解消や財政支援の面で課題が残り、認可保育所に比べ、数はそう多くはない。

待機児童の多くは、認可外保育施設を利用している。認可外保育施設には補助金が投入されていない（注5）ため、利用料金は認可保育所より相対的に高く、質にはばらつきが大きい（注6）。

こうした福祉施設の利用者はサービスの評価ができない乳幼児であり、親も見えないサービスの水準を判断することは難しい。都道府県知事への設置届出が義務づけられている施設（届出対象施設）への立入調査は、年1回以上行うことが原則となっているが、やむを得ず、対象施設を絞って指導監督を行う場合にも、ベビーホテルについては必ず年1回以上行うこととなっている。しかし、2010年度の立ち入り調査の実施率はベビーホテルが82%、その他の認可外保育施設が72%という状況で、そのうち、指導適合基準に達している割合はベビーホテルが41%、その他の認可外保育施設が54%で、質の面では不十分な施設も多い（厚生労働省雇用均等・児童家庭局「平成22年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」）。

（注4）OECD “Growing unequal?” では、OECD加盟国において、母親の就業率が高い国ほど、子どもの相対的貧困率が低い傾向にあることを示している。

（注5）待機児童対策の一環としての、認可外保育施設ではあるが、東京都の認証保育所や横浜市の横浜保育室など、自治体独自の設置基準を設け、補助金を投入している取り組みもある。

（注6）厚生労働省の2011年1月1日から同年12月31日の間に報告のあった、保育施設における事故報告によれば、認可保育所では負傷等が66件、死亡が2件、意識不明が1件で合計69件であるが、認可外保育施設では負傷等が8件、死亡が12件、意識不明が0件で合計20件であった。件数だけでみると認可保育所の事故件数が多いが、認可保育所と認可外保育施設の母数の違い（2011年4月1日現在の認可保育所の利用児童数は2,122,951人、認可外保育施設（事業所内保育施設を除く）の利用児童数は238,000人（2010年3月31日現在））を考慮すれば、認可外保育施設の事故発生率は数倍高いことになる。また、1人あたり最低基準面積は1.65㎡で認可保育所の3.3㎡を下回っている。

VI 社会保障・税一体改革と子ども・子育て支援

社会保障・税一体改革における子育て関連3法案は、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」、「子ども・子育て支援法」、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法

律」で構成されており、保育サービスに関する制度改革が中心となっている。

この制度改革は、「子ども・子育て新システム」（以下、新システムと省略）の検討結果を反映したもので、その趣旨は、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することにある。その内容は、①基礎自治体（市町村）が実施主体となり、国・都道府県は実施主体である市町村を重層的に支えること、②消費税率引き上げによる国および地方の恒久財源の確保、③制度ごとにバラバラな政府の推進体制を一元化、財源を給付・事業に応じて一元化すること、④有識者、地方公共団体、事業主代表・労働者代表、子育て当事者、子育て支援当事者等（子ども・子育て支援に関する事業に従事する者）が、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与する、の4点となっている。

本稿では、このうち③の一元化に関する制度改革のうち、①認定こども園制度の改善、②「施設型給付」および「地域型保育給付」の創設、③保育に関する認可制度の改善についてみていくこととする。

1. 認定こども園制度の改善

認定こども園は教育と保育の両方の機能をあわせもち、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の4種類の類型がある。そのうちの半数以上を占める幼保連携型こども園は、認可幼稚園と認可保育所が連携して一体的な運営を行う施設である。だが、幼稚園は学校教育法に基づく認可、保育所は児童福祉法に基づく認可が必要で、それぞれの法体系に基づく指導監督、財政措置がなされるという二重行政の弊害が指摘されていた。認定こども園に関する改正は、当初案では認定こども園法を廃止し、新法による総合こども園制度への移行を意図していたが、3党合意の結果、従来の認定こども園法を改正することとなった。

この二重行政問題に対処するため、幼保連携型認定こども園については、単一の施設として認可・指導監督等を一本化し、学校および児童福祉施設としての法的な位置づけをもたせることとなった。新たな幼保連携型認定こども園の設置主体は、国、地方公共団体、学校法人または社会福祉法人に限定され、株式会社やNPOなどの参入は規制される。その結果、認定こども園は株式会社等の参入を認めない幼保連携型認定こども園と、幼保連携型こども園以外の認定こども園（幼稚園型、保育所型、地方裁量型）という2つの区分が残るが、財政措置はすべて後述する「施設型給付」に一本化されることとなった。

2. 「施設型給付」と「地域型保育給付」の創設

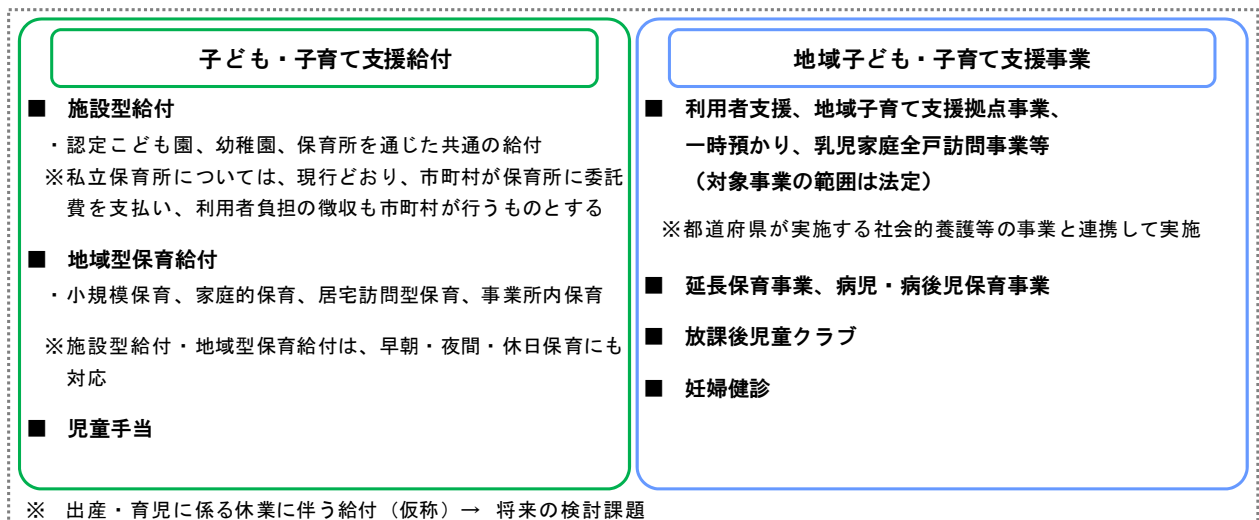
新システムでは、幼稚園、保育所、認定こども園の垣根を取り払い、すべての乳幼児、児童に必要なサービスが「子ども・子育て支援給付」として提供されるようになる。現金・現物給付は新しい一元化システムに移行し、その内容は児童手当に加え、施設型の

給付、地域の子育て支援のための事業、妊婦健診など幅広い事業が含まれることになる。

教育・保育サービスを利用する場合、市町村が客観的基準に基づき、保育の必要性の認定を行う。従来の保育に欠けるという限定的な要件から変更された。契約は市町村の関与の下、保護者が施設と契約する公的契約とし、「正当な理由」がある場合を除き、施設に応諾義務を課す仕組みとなっている。給付の体系は、図表5のとおり、子ども・子育て支援給付と地域子ども・子育て支援事業に大別される。子ども・子育て支援給付には、施設型給付（幼稚園、保育所、認定こども園への給付）に加え、地域型保育給付（保育ママなどの家庭的保育、小規模保育、ベビーシッターなど）と児童手当が含まれる。これまで幼稚園、保育所、認定こども園等に対し、省庁別に行われていた別々の助成金は、施設型給付に一本化され、これらの施設費用は施設型給付と保護者の利用者負担で賄われることになった。むろん施設の性格や子どもによって利用時間が異なることから、施設型給付は(a)満3歳以上児に対する標準的な教育時間および保護者の就労時間等に応じた保育に対応する給付と(b)満3歳未満児の保護者の就労時間等に応じた保育に対応する給付の2本建てで行われ、利用者負担は法律に基づいて決定されることになっている。

地域型保育給付は、小規模保育（利用定員6人以上19人以下）、家庭的保育（利用定員5人以下）、居宅訪問型保育（ベビーシッター）、事業所内保育（主として従業員のほか、地域において保育を必要とする子どもにも保育を提供）に対する給付である。

図表5 子ども・子育て新システムの給付・事業の全体像



出所：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」（平成24年8月）

3. 保育に関する認可制度の改善

保育に関する認可制度についても改善が行われる。待機児童問題に対処するには保育サービスの供給量を増やさなければならないが、新規事業所が認可保育所を開設するには、地方自治体の「認可」を必要とする。しかし、財政負担増を嫌う地方自治体がそれ

を制限し、供給量を調整しているのではないかとの懸念があった。このため、当初の法案では「認可制」から一定の基準を満たしていれば、教育・保育給付の対象となる「指定制」に移行し、保育サービスの供給増をねらう内容であった。しかし、3党合意の結果、悪質な業者を排除しきれないという理由から、「認可制」を前提としながら、「欠格事由に該当する場合や供給過剰による需要調整が必要な場合を除き、許可するものとする」として積極的に認可すること、また社会福祉法人・学校法人以外の者に対しては、客観的な認可基準への適合に加えて、経済的基礎、社会的信望、社会福祉事業の知識経験に関する要件を満たすことを求める制度変更となった。これにより、新規認可保育所は、既存の認可保育所と同様、施設型給付を受給できるようになり、市町村による指導・監督を受けることとなる。

保育の提供に関する市町村の役割も、政府案の「市町村が保育の提供体制の確保義務を担う」から「市町村が保育所における保育の実施義務を担うとともに、制度全体の実施主体として保育の確保義務を担う」として「実施義務」が強調された。

4. 待機児童問題は解消するか

では、新システムの導入によって、どのような効果が期待できるだろうか。まず、待機児童の解消については、供給量の増加と質の確保が鍵となる。新システムでは、これまで以上に、乳幼児を抱える保護者の教育・保育ニーズが顕在化される。これまで各種調査からの推計値であった「潜在的な保育ニーズ」が、市町村に現実のニーズとして把握されることになる。当面の間は、需要が供給を上回る現象が続く可能性は否定できないが、可視化の意義は大きい。

新システムでは、すべての市町村に区域ごとにきめ細やかなサービスの利用状況、教育・保育に関する必要利用定員、提供体制、実施時期までも記載する子ども・子育て支援事業計画の策定を義務づけている。その対象範囲は、放課後児童クラブや病児保育事業にも及ぶ。市町村は教育・保育ニーズの需要量と供給量を把握し、地域の実情に応じたきめ細やかな対応をすることが可能になり、そして責務にもなる。

国の政策目標としては、2017年度末までに3歳未満児の保育所等を今年度の86万人から122万人分に増設（3歳未満児の利用率を44%と想定）、延長保育を同89万人から103万人分に、放課後児童クラブを同83万人から129万人分にまで整備するという。この子ども・子育て関連の制度改正には0.7兆円の費用が当てられることとなっている。消費税率引き上げにより国・地方が整備に必要な安定的な財源を確保した意義は大きい。

また、新システムでは、認可外保育施設であっても、その施設が地方自治体の認可を受けていれば、給付を受けられる。つまり、これまで補助金がなかったために利用料金が高かった認可外保育施設であっても、一定の質を確保して給付金を利用すれば、利用料金の引き下げが可能となり、認可保育所との競争力も生まれる。具体的な給付水準は今後の議論に委ねられるが、既存もしくは新規の認可外保育施設の質の向上を図りなが

ら、参入インセンティブを付与する仕組みは評価すべきであろう。民間には柔軟に利用者のニーズに対応できるという利点もあり、民間活力を利用しながら、一定の質を確保した保育サービスの供給量の増加が期待される。

新システムは、公共部門の介入によって質と価格（利用者負担）を保障しながら、多様な事業所間での競争を促す、準市場の仕組みを保育サービスに取り入れた制度改正である。しかし、先述したように保育サービスの充実は手間と時間、コストが非常にかかる。改革の論議のなかでも、保育の市場化によって質が下がるのではないかという保護者の懸念があった。こうした懸念を払拭するための質のモニタリング整備はとくに急がれる。また近年、待機児童問題を抱える都市部において、保育士不足が深刻化している。保育サービス供給増には保育士の確保が不可欠であり、専門職としての職務にみあった処遇改善もまた大きな課題である。

Ⅶ おわりに

子ども・子育て支援は現金給付かサービス給付かの二元論ではなく、雇用対策、教育対策、保育サービス、現金給付と多方面にわたる対策が必要である。こうした施策はいずれもコストがかかり、また労働集約的かつ専門知識を要する業務が多く、機械化で効率化を図ることは難しい。

社会保障・税一体改革における子ども・子育て支援の改革は、幼少期の教育・保育ニーズの重要性を認識し、安定的な財源を確保して実行に移す点で評価できる。少子化問題、保育所の待機児童問題、子どもの貧困問題、児童虐待、若者の失業問題といった個別的問題はクローズアップされるようになってきたが、人生を包括的に、そして関連づけてみるには、個人を長期的に追跡できる縦断調査などの整備・研究や政策検討が必要である。欧米諸国における貧困問題や少子化問題への取り組みや研究成果が日本での研究蓄積に反映され、子どもや若者が抱える問題の処方箋となりうることを期待する。

【参考文献】

- ・安梅勅江（2003）「夜間に及ぶ長時間保育に関する5年間追跡実証研究」厚生労働科学研究費補助金 総合的プロジェクト研究分野 子ども家庭総合研究事業「保育が子どもの発達に及ぼす影響に関する研究（総括研究報告書）」
- ・OECD 編著（高木郁朗監訳 熊倉瑞恵・関谷みのぶ・永由裕美訳）（2009）『国際比較：仕事と家族生活の両立 OECD ベイビー&ボス総合報告書』明石書店
- ・OECD 編著（星三和子／首藤美香子／大和洋子／一見真理子訳）（2011a）『OECD 保育白書 人生の始まりこそ力強く：乳幼児期の教育とケア（ECEC）の国際比較』明石書店
- ・OECD 編著（高木郁朗監訳 熊倉瑞恵・関谷みのぶ・永由裕美訳）（2011b）『子どもの

-
- 福祉を改善する より良い未来に向けた比較実証分析』明石書店
- OECD (2012) 「図表でみる教育 OECD インディケータ 2012 (カントリーノート)」
 - 駒村康平・道中隆・丸山桂 (2011) 「被保護母子世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の問題」『三田学会雑誌』 Vol.103, No.4 pp.619- 645
 - 内閣府 (2011) 『平成 23 年版子ども・子育て白書』
 - 椋野美智子 (2012) 「子ども・子育て支援新制度の意義と課題」『週刊社会保障』法研、No.2690、pp.144-149
 - D’Addio, A.C. (2007) “*Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility across Generations? A Review for OECD Countries*”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No.52
 - Carneiro, P. and J. J. Heckman (2003) “Human Capital Policy” , in Heckman J. J. and A. Krueger(eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*, MIT Press, pp.77-239
 - Duncan, G. and J. Brooks-Gunn (eds.)(1997) *Consequences of Growing Up Poor.*, Russel Sage Foundation
 - Evans, Gary W. and Michelle A. Schamberg (2009) “*Childhood Poverty, Chronic Stress, and Adult Working Memory*” , in PNAS EARLY EDITION
<http://www.pnas.org/content/early/2009/03/27/0811910106.full.pdf>
 - Marmot, Michael (2004) *The Status Syndrome: How Social Standing Affects Our Health and Longevity*, Henry Halt and Company (邦訳：マイケル・マーモット (鏡森定信・橋本英樹監訳) (2007) 『ステータス症候群 社会格差という病』日本評論社)
 - OECD 編著 (2008) “*Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*” (邦訳：OECD (小島克久・金子能宏訳) (2010) 『格差は拡大しているか OECD 加盟国における所得分布と貧困』明石書店)
 - Flavio Cunha, James J. Heckman, Lance Lochner, Dimitriy V. Masterov (2005) , *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation*, NBER Working Paper No. 11331