

駒村 康平 慶応義塾大学経済学部教授

子ども・子育て支援を巡る政策動向——子ども保険や奨学金政策をどう評価するか

子ども・子育て支援政策を巡る最近の議論

子ども子育て向け政策、待機児童の解消や幼児教育無償化、大学進学奨学金を巡る議場が重要な局面を迎えている。すなわち子ども・子育て向けの政策の安定財源の確保をめぐり、教育国債、子ども保険などの議論がスタートし、さらには安倍総理が教育無償化を憲法改正の1つの論点にあげている¹。今回の特集は、幼児教育無償化、奨学金の充実、待機児童対策とその財源政策としての子ども保険をめぐる動向について取り扱う。

まず子ども・子育て向け政策を巡る各団体や政党の取り組みを見てみよう。

まず連合であるが、奨学金の充実・授業料の引き下げ、保育園・幼稚園などの「幼児教育無償化」を掲げている²。経済界では経済同友会が子どもの貧困防止の視点から3-5歳の就学前教育の義務化、無償化、高等教育を受けるのにふさわしい学生に対する、給付型奨学金制度の整備、義務教育の拡大と無償化を掲げている³。

主要政党については、2016年の参議院のマニフェストを見ると自民党は、「幼児教育無償化、大学生等への給付型奨学金制度の創設」、公明党は「幼児教育の無償化推進、返済不要の「給付型奨学金」の創設と無利子奨学金の拡充」、民進党は「給付型奨学金の創設と奨学金の利子をなくす」などを掲げている。各党とも大学生等の給付型奨学金の拡充や奨学金の返済負担の軽減は共通している。

幼稚園・保育所の無償化の支持は広がっているがその意義はどのくらい真剣に検討されているのだろうか

か。見栄えのよい大衆受けのする政策という理由で各団体・政党は支持してるのだろうか。そこには別の政治的な思惑はないのか。そして、財源については明確ではない点も課題である。

大学進学の特奨学金については、貸与型奨学金が一般的であり、現在、大学生の半数近くが奨学金を利用し、特に低所得世帯での利用が拡大している。政府は2017年度から児童養護施設出身者や住民税非課税世帯の子どもたち2万人程度を対象とした給付型奨学金制度を導入している。しかし、日本の奨学金制度は先進国に遙かに見劣りするとされている。また貸与型奨学金の返済が卒業後、利用者の大きな負担になっており、経済成長の鈍化が続き、賃金が伸び悩むことになると貸与型奨学金を利用した若い世代の負担はより大きくなる。

こうしたなか、自民党内では、教育は将来投資の一つであるのだから、社会資本投資における建設国債同様に「教育国債」で財源をまかなおうという議論もある。しかし、1000兆円ならんとする国の公的債務があるなかで、安易な国債発行はさらなる財政規律を弛緩させ、かえって将来世代の負担になる。結局、現在、発言力のない子どもたちにつけを回すこと becoming だけである。こうしたなか2017年3月29日、自民党の「2020年以降の経済財政構想小委員会」で、小泉進次郎議員によって子ども保険構想が発表され、政府も9月に「人生100年時代構想会議」を発足させ、議論を本格化させることにした⁴。

特集の解題

本特集は子ども子育て支援政策全体を展望し、そ

の課題を整理した福田論文、こども保険と幼児教育無償化を扱った池本論文、奨学金が進学、賃金等与える影響を分析した萩原論文の3つの論文からなる。

福田は、現在の児童手当や保育制度の経緯を整理した上で、現行の児童手当、児童扶養手当、保育政策の問題点を指摘している。その上で、今後の子ども・子育て支援政策については、こども保険が教育費無償化を目的している問題点、児童手当制度の再構築の議論を行っている。

池本は、子育て支援強化といふこども保険の「理念自体」には異論はないものの、その給付対象が幼児教育無償化という点で異議を唱えている。優先順位の高い政策としては、まず保育サービスの量的拡充による待機児童の解消であり、次に幼児教育・保育の質的改善、そして保育者の処遇改善としている。また無料化による長時間保育の増加の危惧や定員割れした地方の幼稚園・保育所の統合が遅れる危険性も指摘している。

萩原は、日本学生支援機構の貸与型奨学金(予約採用)の効果について実証分析を行った結果、大学進学の特奨効果がある一方で、奨学金を利用しないで大学卒業したものに比較して賃金増加や正規社員になる確率を高める効果は確認できなかったとしている。

《注》

- 1 日経新聞「大学授業料、出世払いで「教育国債」で政府が新構想」日経新聞2017年8月13日朝刊。
- 2 連合ホームページ <https://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashinosokoage/nursery/>
- 3 経団連ホームページ <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2016/170330a.html>
- 4 子ども・子育て支援に関する最近の動向と子ども保険を巡る議論については榊原(2017)参照。

[総論]

子ども・子育て支援を巡る政策動向

—子ども保険や奨学金政策をどう評価するか—

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

子ども保険料を何に使うのか

にわかに議論に上ってきた子ども保険の最大の課題は、その具体的な政策目的が判然としない点である。子ども保険の政策目標は、子育て世帯の経済負担の軽減、少子化対策、仕事と暮らしの両立、教育無償化、子どもの貧困防止、世代間の不公平の是正のうち、いったい何が主要な政策目標なのか。

推進する論者の主張は世代間公平論と賦課方式の社会保険制度を維持するという視点からの財源論ありきの議論であるが、「子どものため」を錦の御旗にしているに過ぎないようにも見える。

政策目標とその優先順位が明確にならないと、具体的な給付も決まらない。児童手当のような現金給付なのか、教育無償化なのか、保育サービスの充実につかうのか。とにかく、しばらく消費税の引き上げは困難であり、子ども向けの予算とその財源

が脆弱だから、新たな財政負担を子どもための保険料という名称で国民から徴収し、あとから使い道を考えようという議論に見える。ただし、そうしたなかでも、保険料の使い道として、必ず上位にくるのが幼児教育無償化である。

1. 課題の多い幼児教育無償化

いうまでもなく就学前教育(幼稚園、保育所、認定こども園等)の質的・量的充実はきわめて重要である。就学前の期間の子どもの育ちは認知能力、非認知能力を通じて人生に大きな影響を与えることが確認されている。したがって、子どもへの良好な成育環境の保障、特に劣悪な成育環境にある「不運な」子どもたちへの給付充実が優先されるべきである。すなわちネグレクトや虐待を受けている子どもたち、社会的養護とくに大規模児童養護施設で生活する子どもたち、そして施設から自立する際に大きなハンディに直面している子どもたちへの支援の充実がまず最優先である¹。身体、知的、精神、発達障害、難病(小児慢性疾患)を抱えた子どもたち、医療的ケアを必要とする子どもたちへの政策の充実、ひとり親世帯や生活保護世帯の子どもたちの大学等への進学のための保障など「不運な子どもへのセーフティネット」として優先順位の高い政策はいくらでもある²。そして、当然ながらユニバーサルな保育サービスの量的・質的拡充も「子どもたちに不可欠な社会資本」である。

他方、現金給付と実質的に効果を持つ幼児教

こまむら こうへい

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に『中間層消滅』(角川新書、2015年)『日本の年金』(岩波新書、2014年)、『最低所得保障』(岩波書店、編著、2009年)、『大貧困社会』(角川SSC新書、2009年)、『社会保障の新たな制度設計』(慶応大学出版、編著、2005年)『年金はどうなる』(岩波書店、2003年)など。

育無償化は、実質的には普遍的な給付であり、子育て世帯から広く支持されるであろう。しかし、池本や福田が指摘しているように幼稚園・保育所の保育料は応能負担となっており、無償化は高所得世帯ほど高い現金給付するのと同じになる。自分の子どもだけは良好な成育環境で育て、勝ち組にしたいという「ペアレントクラシー」³に駆られる高所得層の親たちは、幼児教育無償化で浮いたお金をさらなる子どもへの塾やお稽古事に使うであろう⁴。さらに幼稚園・保育所側は負担軽減分だけ有料サービスを増やし、施設の追加収入源とするかもしれない⁵。そうだとすると子ども保険と幼児教育無償化の政策目的は、子ども・子育て支援ではなく、少子化で経営が苦しくなっている幼稚園救済策に過ぎない⁶。現行制度の下での幼児教育無償化は「子どもセーフティーネット」への社会的投資にならず、むしろデメリットのほうが大きい⁷。

2. 給付型奨学金の拡大と大学教育の将来

問題の多い幼児教育無償化と異なり、大学教育の給付型奨学金の対象拡大は評価が難しい⁸。日本では大学教育は私的便益を高めるためであり、その費用は受益者負担、そして親負担が当然であるという意見は根強い。世論調査でも、医療、介護、年金などの高齢者給付の優先順位が高く、高等・大学教育への公費支援は劣位にあることが知られている⁹。

この一方で、大学の進学率は50%を超えているものの、先進国のなかでは決して高い方ではない。また親の所得階層別に見ると進学率に格差が大きく、樋口・萩原(2017)が指摘するように、都市部と地方部では進学格差も拡大している。親の負担が応能負担で4～5歳のほとんどが利用している幼稚園・保育所とは状況が異なる。

他方で高校生が減少するなか定員割れを起こした私立大学も増加しており、無試験に近いような大学等での学生の勉強意欲の低さや教育の劣化も指摘され、大学教育の意義も問われている。こうしたなかでの全面的な大学教育無償化は幼稚園同様に大学の救済策と評価される可能性もある。

また大学教育の全面的な無償化に対する批判としては、就学意欲、能力のないものがモラトリアム的に大学を利用するといった指摘や生活費に苦勞する貧困世帯では、学費無償化だけでは進学できないという課題もある。大学が賃金上昇などの私的便益にとどまる限り、大学教育の全面的無償化を進めることは難しいだろう¹⁰。給付型奨学金は低所得世帯などに限定し、低利の所得連動返済型奨学金の拡大などにとどめるべきである¹¹。

しかし、大学教育は私的便益だけをもたらすものではなく、公共財的・普遍的意義があれば、大学進学に公的支援を入れることは正当化できる。

かつて日本社会では、「読み書き計算」できるものはわずかで、一握りの貴族、僧、武士のみが「読み書き計算」という「高度な能力」を持っていた。しかし、行政、交易など、社会が発展するためには、多くの人が「読み書き計算」する能力が必要であった。江戸時代を通じて、寺子屋などの教育施設の普及によって次第に「読み書き計算」の能力が民衆に広がった¹²。多くの人々が一定の「読み書き計算」能力があつて初めて政治や経済が機能する。明治維新後、日本が急激な経済成長を達成できたのは、すでに国民の多くが「読み書き計算」の能力を持っていたためである。教育の歴史を振り返ると、普遍的に必要な教育水準とその価値は社会経済の変化のなかで相対的に決まっている。明治維新以降、普遍的な教育の範囲は、小学校、中学校と拡大し、最近では97%の子どもが高等学校に進学している。では今日、どのような点から大学教育が普遍的価値と公共性を持つだろうか¹³。

現在、グローバル化と技術革新という社会経済構造の変化により人間の知識と労働の価値は大きく変化している。代表的な議論としては、AIの進歩がある。子どもたちが将来過ごす社会ではAIによって仕事の内容は大きく変化するであろう。なかには消滅する仕事・職業もでるかもしれず、人間が機械に駆逐されると言説も流布されている¹⁴。他方で、フリン効果¹⁵として、知られるように人間の知能も向上しており、現在は存在しない仕事・職業も生まれてくるであろう。暦本(2017)は人間とAIが

協働することで、人間の能力がより拡張される可能性を指摘している¹⁶。21世紀では人間がAIと協働する能力が求められるだろう。それは、かつての「読み書き計算」と同じように誰もが持ち、それがないと社会が機能しない公共財的価値を持つかもしれない。あるいは、AIが持ち得ない人間独自の知性、独創性を高め、それを生涯にわたって維持、発展させる能力は、誰もが求められる21世紀の新しい普遍的な能力になるかもしれない。

そしてグローバル社会では子どもたちは世界市民としての素養も求められる。政府の見解、マスコミ、インターネット上に溢れる情報を批判的に評価でき、国籍・宗教も違う多様な人々と議論し、連帯するためのグローバルな「シチズンシップ教育」は民主主義を支える市民、すべての人が持つべき普遍的知識である。大学教育がこうした効果を持つならば、なるべく多くの子どもたちに大学進学を保障するために公的補助を導入することが正当化できるであろう。これは今後、大学が提供する教育次第である¹⁷。

また忘れてはいけないのが、小・中・高等学校の役割である。英語、プログラミング教育など初等中等教育でも学ぶものが増えている。加えて格差の拡大、地域社会の衰退のなかで、特に義務教育における学校教育、そしてその基礎になる公教育の役割は重要になっている。にも関わらず公教育の予算は抑制され、教員も疲弊しきっている。まず義務教育、高等学校教育と公教育の充実とその財源確保が急がれる¹⁸。

3. 子ども子育て支援の拡充は必要であるが、 まず消費税の引き上げを再開すべき

待機児童解消のために導入された子ども・子育て支援新制度のための財源は社会保障・税一体改革で消費税に求められることが決まっていた。しかし、安倍総理は参議院選挙を前に政治判断で消費税の追加引き上げを回避し、待機児童解消のための安定財源は確保されなかった。加えて財源のめどがつかないにもかかわらず、幼児教育無料化などの議論が広がっている。他方で、財政に責任を持

つ財務省は教育国債の議論を回避したいと望み、増税感が薄いこども保険が浮上した。建前上は、高齢者に偏っている公的給付を解消するため、子育てを社会で支えるという根拠になっているが、そもそも子ども保険の給付の柱になっている幼児教育無償化は根拠薄弱である¹⁹。

なお子ども保険の批判のなかに保険料とリスク・給付に関係がないので厳密には社会保険とはいえないという原理主義的な批判もある。決して、今回提案されている「こども保険」を擁護するわけではないが、こうした批判は適当ではない。現実の社会保険の多くも保険と給付・リスクとの対応関係がなくなっている。たとえば介護保険2号被保険者の保険料と給付の間関係は弱い。医療保険でも現役世代が負担する後期高齢者医療支援金も給付との関係は全くなく、実質的な目的税となっている。子ども保険を待つまでもなく、すでに社会保険制度の目的税化は進んでいる。また、現行制度でも厚生年金と一体となって徴収されている事業主拠出金(報酬に比例して企業が厚生年金と一体して納付する負担金。子ども・子育て拠出金)が存在し、年金特別会計の子ども・子育て勘定として、税財源と合算され児童手当ほか子育てサービスに使われている。この拠出制度を改組し、自営業、労使負担や高齢者負担を組み込めば、実質的に子ども保険と同じものができる²⁰。

実は著者も以前、1990年代後半から2000年代前半にかけて、子ども・子育て支援新制度をイメージした「保育サービスの量的・質的拡充のための財源」として子ども保険と類似した「育児保険」の導入を支持、主張したことがある²¹。しかし、当時と今では状況が異なっている。すでに社会保障・税一体改革により、保育サービスの量的・質的拡充を含めた子ども・子育て支援を目的とした消費税は導入されている²²。以前に議論した育児保険料は社会保障目的の消費税に代替することでおおむね決着済みである。消費税の先送りは、政権を維持したい安倍総理の政治的な判断によるものであり、今後も、不人気の消費税の先延ばしを続けたいために、子ども保険といった目的不明な政策手段を安

易に持ち出すべきではない。

ただし、前述のように劣悪な成育環境にある子どもに対し社会システムとして「子どものセーフティーネット」を確立し、そして多くの子どもに新しい普遍的価値のある知識取得の機会の保障や公教育の充実のためには、現在、先延ばしされている消費税以上の安定財源の確保は必要となる。その財源をどのように確保するか。相続税や贈与税、その他資産税をこうした次世代支援の目的税にすることも検討すべきである。ただその前にまず延期された消費税の追加引き上げを行うべきである。もちろん消費税の追加引き上げに対する国民の拒否感はい依然として強いものがある。また国民のなかに児童手当や幼児教育無償化などの世帯向け現金給付を歓迎する向きが多い²³。消費税に対する拒否感はいこうした現金給付を歓迎する風潮と表裏一体となっている。そこには公共の価値を信じず、なるべくお金を自分の手元に置いてきたいという動機がある。

しかし、現実の社会は「ペアレントクラシー」が考えるように、親の富と願望だけで子どもの成功が決まるわけではない。「運」も人生に大きな影響を与える²⁸。豊かな両親のもとに生まれるか、不幸な家庭環境に生まれるのか子どもには選択できない。現在、グローバル経済と技術変化のなかで、先進国では中間層が衰退し、所得格差は深刻になっている。どのような親のもとに生まれてくるかという「運」が子どもの人生を決定する傾向が強まっている。すでにアメリカでは、意欲、努力、才能があれば人生が開けるといふ「アメリカンドリーム」は過去のものとなった。格差・貧困の世代間連鎖が決定的になり、その閉塞感、不満がアメリカ経済、民主主義を蝕みアメリカ社会は危機に直面している²⁴。

現在の日本社会は「運の悪い子どもたち」に十分な手を差し出しているだろうか。不運な人を見捨てる社会、貧困が連鎖する社会は、アメリカを例に挙げるまでもなく、社会不安が広がる。裕福な家の親は自分の子どもだけは幸せになってほしいと望むが、自分の子どもだけが幸せになれる社会は存在しない。私たちが社会という同じ船に乗っている以

上、社会が不安定になれば全員が不幸になる。現在の日本社会はよい方向に向かっているのか。

選択してよい社会、よい時代に生まれることはできないが、すべての人がその能力に応じて負担し、よい社会を作ることにはできる。まずは子どものセーフティーネットの拡充であり、そのための増税であることを国民に広く理解してもらうことが政治の責任である。

以上、本稿では、子ども保険と幼児教育無償化について批判ばかりおこなったが、子ども保険の議論がもたらした重要な意義もある。福田も指摘しているように、シルバー民主主義が強まるなかで、真正面から子ども向けの給付のための国民負担増の議論を打ち出した点である。幼児教育無償化には課題があるものの、子ども・子育て向け政策の拡充と財源の確保は必要である。これには高齢世代の協力、すなわちシルバー民主主義の克服は重要である。高齢化のなかで有権者の構造も高齢化し、政治的に高齢者の発言力が増す。子ども向けの社会保障は軽視され、高齢者向けの社会保障が増大し、社会保障の世代間の不公平は拡大していく。少子化は続き、次世代に残されるのは膨大な債務と負担ばかりとなる。高齢世代は自分の子孫は大事だが、次世代には関心がない。しかし、ここでも大事なのは自分の子孫だけが幸福になる社会など存在しないということである。高齢世代が次世代に対して倫理的責任をもつことこそが解決のカギであり、その喚起は政治の責任である。子ども保険のような姑息な手をつかわずに世代間、世代内の問題を真正面から取り上げた議論が必要である。

政治的な思惑を背景に、子ども保険が政策理念のない子ども不在の議論となり、今後、政争の具や別目的の政策に不健全に変質しないように、この議論を注意深く「監視」する必要がある。■

《注》

- 1 実際に社会保障・税一体改革に導入された社会保障目的の消費税について、こうした使い道がされている。
- 2 「不運な子どもへのセーフティーネット」は所得再分配政策でも救貧政策でもない。すべての子どもたち

- が安心して暮らすことができる社会資本の整備である。
- 3 人材の選抜は「能力+努力=業績」というメリトクラシー方程式ではなく、「富+願望=選択」というペアレントクラシー方程式に沿って行われる、つまり、選抜は本人の業績に基づくのではなく、富を背景とした親の願望がかたちづくる選択次第となること言う。ベネッセ教育総合研究所（耳塚寛明「学力格差と「ペアレントクラシー」の問題—教育資源の重点配分と「底上げ指導」を」）[http://berd.benesse.jp/berd/center/open/berd/backnumber/2007_08/fea_mimizuka_01.html 及び耳塚寛明（2014）p13 参照。
 - 4 赤林英夫（2017）は「日本の4～5歳は就園率を上昇させる余地がほとんどない。従って4～5歳の幼児教育を無償化することは、保護者が進んで行ってきた私的支出を税金で肩代わりすることにすぎない。では無償化は教育格差の解消にはなるだろうか。保育所や幼稚園の保育料は低所得者世帯では減免措置があるので、貧困世帯には恩恵はない。一方、保育料を払っていた中高所得世帯にはゆとりができ、習い事や塾に通わせるための支出を増やすことができる。その結果、低所得家庭と中高所得家庭の教育支出の格差は広がる可能性が高い。」と指摘している。
 - 5 子ども子育て支援制度では、公定価格によって親が負担する基本的な保育料に加えて教育・保育の質の向上のための実費負担や上乘せ負担を幼稚園・保育所は親に請求できることになっている。
 - 6 鈴木亘（2013）参照。
 - 7 ただし、幼児教育を義務教育化することになると無償化の意味は異なってくる。
 - 8 土居丈朗（2017）参照。
 - 9 矢野真和・濱中淳子・小川 和孝（2016）参照
 - 10 樋口美雄・萩原里沙（2017）によると高卒に比較して大卒の生涯所得は1.52倍となっており、先進国平均の1.6倍より多少低いものの、大卒と高卒の賃金格差は拡大傾向にあるとしている。
 - 11 大学教育の全面的な無償化のためには3.1兆円必要であるとされている。
 - 12 古代律令国家では、統治（法令施行、公共事業、戦争、租税）のために貴族、地方豪族、にとっては読み書き計算の能力は不可欠であった。また寺院は仏教の理解、普及のために読み書きの拠点になった。11世紀から13世紀になると貴族に代わって統治主体になる武士階級にも読み書き計算の能力が広がった。16世紀以降、兵農分離をきっかけに農民が自ら地域の管理、自治を行うことになると地域における決めごと、地域の財政管理（年貢の計算、住民管理・記録、村落の経営、要望・意見）のために読み書き計算の能力の必要性が高まり、その教育を担ったのが寺院や寺子屋であった。この結果、17世紀末までにすべての本百姓（土地を保有する上位の農民。全農民の約半分）は読み書き能力を持っていたとされる。リチャード ルビンジャー（2008）参照。
 - 13 戦後の高校進学率上昇については香川めい・児玉英靖・相澤真一（2014）参照。
 - 14 2045年に起きるだろうとされるシンギュラリティ（特異点）などの議論である。マーティン・フォード（2015）、ニコラス・G・カー（2015）、ジョージ・ザルカダキス（2015）、ケヴィン・ケリー（2014）など参照。
 - 15 若い世代ほど認知能力とくに抽象的な思考能力の向上が見られていることをフリン効果という。年齢とともに認知能力が変化するという認知能力のライフサイクル的な変化とは異なる。
 - 16 暦本純一（2017）
 - 17 現在、教育現場ではディープラーニングなどの手法で学生に主体的、創造的な学習スキルを身に付けさせる取り組みが行われている。
 - 18 リヒテルズ直子・苫野一徳（2016）参照。小学校・中学校義務教育における学修費の負担の問題と無償化については世取山洋介・福祉国家構想研究会編（2012）参照。
 - 19 朝日新聞 WEBRONZA「こども保険」をどう考える？ http://webronza.asahi.com/politics/articles/2017072400008.html?iref=wrp_rnavi_rank 参照。
 - 20 たとえば公的年金の積立金の一部を流用するなどの方法がある。
 - 21 鈴木真理子編著（2002）参照。
 - 22 保育サービスの量的・質的拡充として1兆円が必要と そのうち0.7兆円は消費税で確保されることになっていたが、0.3兆円の財源は不明確であった。
 - 23 民主党政権によって導入された子ども手当が子どもの貧困率を引き下げた効果があったことが確認されており、世帯向け現金給付の拡充を決して否定するものではないが、政策の優先順位には疑問がある。
 - 24 ロバート・フランク（2017）参照。
 - 25 ロバート・パットナム（2017）参照。

【参考文献】

- 赤林英夫（2017）「幼児教育「無償化」は意味がない」日経新聞 2017年6月28日
- 榎原智子（2017）「こども保険は少子化対策の切り札になるか」『読売クォーターリー 2017年夏号』
- 香川めい・児玉英靖・相澤真一（2014）『高卒当然社会の戦後史』新曜社
- 鈴木真理子編著（2002）『育児保険構想 社会保障による子育て支援』筒井書房
- 鈴木亘（2013）「露骨な幼稚園の経営救済策になり下がった自民党の「幼児教育無償化」（上）」アゴラ 2013年06月02日 <http://agora-web.jp/archives/1539430.html>.
- 世取山洋介・福祉国家構想研究会編（2012）『公教育の無償性を実現する』大月書店
- 土居丈朗（2017）「「こども保険」と「教育国債」は、何か違うのか」東洋経済 ONELIN 2017年04月03日
- 樋口美雄・萩原里沙（2017）『大学への教育投資と世代間所得移転：奨学金は救世主か』勁草書房
- 耳塚寛明（2014）『教育格差の社会学』有斐閣
- 矢野真和・濱中淳子・小川 和孝（2016）『教育劣位社会—

教育費をめぐる世論の社会学』岩波書店
 暦本純一 (2017) 「人間の能力も拡張 AI普及仕事どうなる 東大・暦本教授に聞く」日経新聞 2017年8月7日
 ジョージ・ザルカダキス (2015) 『AIは心を持てるのか』(長尾高弘訳) 日経BP社
 ケヴィン・ケリー (2014) 『テクニウム テクノロジーはどこに向かうのか』(服部桂訳) みすず書房
 マーティン・フォード (2015) 『テクノロジーが雇用の75%を奪う』(秋山勝訳) 朝日新聞出版

ニコラス・G・カー (2015) 『オートメーション・バカ』(篠儀直子訳) 青土社
 リヒテルズ直子・苫野一徳 (2016) 『公教育をイチから考えよう』日本評論社
 リチャード・ビンジャー (2008) 『日本人のリテラシー—1600-1900年』川村肇訳、柏書房参照
 ロバート・パットナム (2017) 『われらの子ども』(柴内康文訳) 創元社
 ロバート・フランク (2017) 『成功する偶然を味方にする』(月沢李歌子訳) 日本経済新聞社



育児支援政策の歴史的展開と今後の方向性

—「子ども保険」の構想を受けて—

福田 素生

埼玉県立大学教授

はじめに

ちょうど20年前、拙著¹で、我が国の社会保障を通じた再分配が、歴史的にも、国際的にも、育児支援の給付(特に児童手当)と比べ、高齢者給付に著しく偏っており、少子化の進行や高齢者の生活水準の向上にも関わらず、偏りがさらに拡大していることを定量化して指摘した。そして、児童手当をはじめ育児支援の総合的な拡充を主張するとともに、その財源を、新たな負担に求めたり、将来世代に先送りすることは厳に慎み、社会的入院など高齢者給付の無駄の是正と抱き合わせで行うことを条件として求めた。さらに、子育てを普遍的に支援するとともに、医療による介護の肩代わりをやめ、利用者本位の福祉サービスを効率的に提供するため、保育などを養育支援給付として介護保険に組み込んだ総合福祉保険の構想を提案²した。

その後、子ども手当の創設、廃止と現行児童手当の開始、子ども・子育て支援の新制度などが行

われたが、高齢者給付の無駄は是正されず³、期待した方向には進んでいない。一方、子どもの6～7人に1人が貧困状態にあるとして大きな問題になっている⁴。そうした中、小泉進次郎衆議院議員らによる「子ども保険」の構想が関心を集め、閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」でも、幼児教育と保育の早期無償化や待機児童の解消を進め、財源として「子ども保険」も検討するとされている。本稿では、育児支援策の柱となる児童手当などの経済的支援策と保育政策の歴史的展開を概観し、課題と今後の方向性を展望するとともに、関連して子ども保険の構想にも論及してみたい。

育児支援策の歴史的展開

1. 経済的支援策⁵

(1) 児童手当

児童手当は、財政当局、経営者団体などが消極的だったため、EU主要国から大幅に遅れ、1972年に創設された。対象は義務教育終了前の第3子以降に限られ、手当額も長期間、低水準に据置かれたため、同時期に名目で約10倍になった年金や児童扶養手当に比べ、実質価値は大幅に下落した。費用は、被用者の手当は7割が事業主の拠出金で、賃金である扶養手当の共同化の要素が大きいに対し、非被用者の手当は全額公費で、当初から異質な性質を内包する趣旨の不明確な制度だったが、行政改革の対象となり公費負担は急減

ふくだ もとお

東京大学法学部卒。法学士。専門は、社会保障政策。厚生省、OECD、岩手県庁、国立社会保障・人口問題研究所、岩手県立大学を経て埼玉県立大学教授。

著書に『社会保障の構造改革—子育て支援重視型システムへの転換』中央法規、『医療制度改革と保険者機能』(共著、東洋経済新報社)、『社会保険の法原理』(共著、法律文化社)など。

した。

その後、第2子、第1子まで対象になったが、同時に年齢を3歳未満に下げたため、実質的に乳幼児手当になった。総給付費の対GDP比で、概ね1%程度のEU主要国と比べ、全額事業主負担の特例給付を含めても2桁小さく(0.03%、公費負担分だと0.01%)、21世紀まで実質的に児童手当はなかったと言ってよい。

2000年以降、小学校修了までの特例給付が公費で創設されたが、費用負担は、3歳を境につぎはぎになり、手当の趣旨はさらに不明確になった。総給付費の対GDP比は0.2%程度で、育児費用の大部分は私的に負担されていた。

その後、民主党の政権により2010年度に子ども手当が創設された。当初、扶養控除などの廃止と無駄の根絶により、全額国費で賄うとされ、年少扶養控除などは廃止されたが、無駄の排除による財源捻出はできなかった。また、児童手当法は存続し、単年度立法による子ども手当は、その一部に児童手当を含む奇妙な仕組みとなり、一層つぎはぎとなった。その後、民・自・公3党の合意に基づき、2012年度から所得制限付きの現行児童手当が始まった。総給付費の対GDP比で0.5%弱と、規模的には最低限のレベルに達したが、手当額の根拠は不明で、費用負担も依然ばらばらであり、理論的に説明できない制度になっている。

(2) 児童扶養手当

国民年金に母子福祉年金が設けられたことに伴い、その補完的的制度として児童手当より10年早く創設され、手当額、費用負担(全額国費)などが母子福祉年金並に設定された。その後、手当額の改善と離婚による受給者の急増により給付費が激増する一方、母子福祉年金は急減したため、行政改革で福祉制度に改正されて、手当額が所得により2段階となり、地方負担が導入された。さらに、一部支給の手当額が所得に応じ10円きざみになるなど低所得者へ重点化され、対象が父子世帯に拡大された。

2. 保育政策⁶

児童福祉法施行当時の保育所入所児童は、現在の6%約14万人で、利用者のお大半は、必需的就労で児童の保育に欠ける被保護者や低所得者だった。その後、要件が緩和され、選択的就労者の利用も増え、公立を過半に含みながら保育所の整備が進んだ。非正規雇用の増加など労働市場が変化する中、共働きは、女性の自己実現のみならず、育児世帯の生活保障手段となり、保育ニーズの増大と多様化が進んだ。しかし、行政が「保育に欠ける児童」にサービス提供を決定する措置制度は半世紀変わらなかった。私立保育所の運営費は、市町村が全額を委託費として支払い、利用者から応能で保育料を徴収する。なお、三位一体改革で公立保育所の運営費のみ一般財源化されたが、入所保育所の公私により支援の仕組みが異なるという説明できないことが現在も続いている。こうした中、待機児童を解消し、幼児教育を含め育児支援を総合的に推進するとして2017年度から本格実施されたのが、子ども・子育て支援の新制度である。従来の措置的な制度から、原則として個人給付になり、小規模の地域型保育も法定給付となったが、私立保育所には、ほぼ変わらない仕組みが適用され、私立幼稚園も3分の1程しか新制度に参加しないなど供給側の既得権が維持されている。

育児支援策の課題と今後の展望

1. 経済的支援策

育児の経済的支援策の歴史を検証すると、中心となる児童手当は、賃金調整的な要素を残した趣旨の不明確な制度で、意味ある規模になって10年足らずに過ぎない。これに対し、変則的にスタートした児童扶養手当は急膨張し、削減を強いられるなど、社会経済や財政の状況に翻弄されながらばらばらに実施され⁷、特別児童扶養手当などを含め、育児世帯の実態を踏まえ、体系化された有効な制度になっていない。子ども手当関連の動きが一段落した今、以下の論点について掘り下げた検討を

行い、体系的な再構築、拡充が求められる。

(1) 児童手当

例えば、1955年の創設時、第3子以降を対象に、財源は事業主の拠出とするなど、日本と類似点の多かった西ドイツでは、論点の宝庫という重厚な議論を経て飛躍的な拡充が図られ、シュミット政権で制度が確立したとされる⁸。それらも参考に、事業主負担を廃して賃金調整的な性格を払拭し、育児世帯の追加的費用の一部を社会的に支援する制度として手当の趣旨を明確化する必要がある。その際、出生順位、年齢、手当額(根拠を含む)の組み合わせや所得制限の有無と水準など給付構造の具体的な制度設計について、育児費用の実態や主要国の例を踏まえ、子どもの貧困も視野に入れつつ(具体的には、低所得者の加算)、基本理念に合わせて再設計する必要がある。量的には、現在の倍の対GDP比1%の総給付費を目途に拡充を検討する。

また、児童手当とは別に実施されてきた(特別)児童扶養手当などを、ひとり親や障害児の追加的費用に対応する児童手当の加算として位置づける。さらに、フランスなどを参考に、住宅手当や入学・進学手当なども、就学援助との関係を含め、加算の可能性を検討する。北欧などの在宅保育手当も検討課題である。

加えて、十分検討されてこなかった児童手当と所得税制の関係について、育児世帯にそれ以外の世帯の負担で再分配する方向で抜本的に見直す必要がある。手当と児童控除の有利な方が適用されるドイツの仕組みや税額控除が検討対象になる。

(2) 児童扶養手当

児童扶養手当は、世界に例のない特異な制度である。北欧の先払い養育手当は、手当を支給した上で、非監護親の賃金から養育費を特別徴収する。非監護親の扶養義務を優先し、不足する場合に支援する制度で、児童の権利条約とも整合するのに対し、児童扶養手当は、扶養義務の履行と無関係で、非監護親の扶養義務を肩代わりする機能を持

ち、無責任な対応を助長する。また、手当を受給できない両親のいる低所得の世帯にとって不公平である。当面、児童手当のひとり親加算としつつ、中期的には北欧型の養育費補助制度に改革することを、離婚法制を含め検討する。

2. 保育政策

都市部の公立保育所の高コスト体質⁹などのため、利用者と非利用者の不公平が拡大しているとの批判があった。また、低年齢児ほど都市部ほど待機児童が増えるが、市町村がサービス提供を決定する仕組みの中で、費用やその負担構造など供給面がネックになって利用者本位のサービスが効率的に提供されないことが指摘されていた。こうした中、子ども・子育て支援の新制度が導入されたが、保育サービスの質や費用の透明性は依然低く、待機児童の問題はいたちごっこの状況が続いている。なしくずしで行われてきた保育制度に内在する課題の解決に新制度が役立っているのか、透明化を進めて実証的に検証し、改革を検討する必要がある。

むすびにかえて

— 「子ども保険」構想に関連して—

詳細まで把握できていないわけではないが、大筋、労使折半負担の厚生年金保険料の料率に各0.1%、また、自営業者などには国民年金保険料に160円程度をそれぞれ上乗せし、それを財源として未就学児の児童手当に1人5000円を増額する。さらに保険料(率)を0.5%(830円程度)まで段階的に引上げて25000円を増額し、保育・幼児教育を実質無償化するのが小泉議員らの構想のようである。与野党を通じ、政治家が負担増の議論を回避し、また、シルバー民主主義といわれる中での提案であり、その発信力や支援の優先度が高い人を見抜く慧眼には、率直に敬意を表したい。ここでは、関連する論点について、議論の在り方や方向性を指摘し、本稿の締めくくりとしたい。

まず、少子化対策と構想の関係である。提案が少

子化対策だとすれば、1997年の人口問題審議会報告のように、「戦前・戦中の人口増加政策を意図するものでは毛頭なく」、産み育てたい個人やカップルの希望を叶える環境整備が国家の役割であることを確認する必要がある。

次に、教育無償化との関係である。精算基準上、市町村民税所得割の課税額が年39万7000円を超える世帯の保育料(月額)は10万円を超える。構想は、裕福な育児世帯の保育料まで無償化するのではなく、親の就労(保育所などの利用)に関わらず未就学児の児童手当に増額するものと思われ、保育・幼児教育の実質無償化というのは、誤解を招く表現ではないか。(高等教育を含めた)教育の無償化は、憲法改正の材料や手段として利用される可能性もあり、切り離して議論すべきであろう。

構想は、消費税率引上げが2度延期され、「社会保障と税の一体改革」が事実上頓挫する中、財源論を契機に出てきたように思われる。高齢者に偏った社会保障の改革が進まず、その思いは理解できるが、だから社会保険を通じた財源調達というのは飛躍ではないか。今回の構想を保険と呼べるかはさておき、育児支援の財源調達に社会保険を利用する提案¹⁰と考えると、検討課題は多い。年金は、定年があり所得把握が可能な被用者と、その被扶養配偶者、自営業者などそれ以外の者で給付が異なり、それに応じて負担も異なる仕組みになっている。一方、構想が負担を一つの財布にまとめ、それを財源に児童手当に同一、同額の給付を加算するものだとすれば、負担も公平、公正でなければならないが、厚生年金と国民年金の被保険者の負担の差異を合理的に説明できるだろうか¹¹。さらに、児童手当では、創設時から厚生年金を通じて事業主拠出金を徴収し、被用者の手当などに充てており、それとの整理も求められる¹²。団塊ジュニアが出産適齢期を過ぎ、少子化対策としては、ほぼ手遅れだし、前述のように給付面にも改革を要する多くの課題があり、財源の在り方とも密接に関係する。税制を含め、給付と負担の両面に渡り、歴史を踏まえ、正面からの重厚な検討と総合的な改革が求められる。

構想は児童手当の拡充案ともとれるが、賃金調整から始まり公費の制度を確立したドイツなど主要国の歴史を見ても、児童手当の財源は公費に求めるべきではないか。その場合、公債による負担の先送りでは意味がないので、前述の所得税制の見直しや消費税率の引上げの検討が必須である。構想は、現役世代が就学前児童の育成世帯を支援するものようだが、高齢者給付に偏った社会保障の是正には、まず第1に、これまでできなかった高齢者給付の無駄の排除に取り組むことが不可欠である。例えば、1人当たり医療費がそれ以外の者の5倍という特異な状況の老人医療費¹³を他国並みに3倍程度にできれば、粗い試算で約9兆円(公費で約4.5兆円)適正化できる。政治的な応援団のいない児童手当と異なり、供給側には強力な利益団体が控え、困難な作業になるが、利用者や一般国民の側に立った勇気ある議論と改革を期待したい。■

《注》

- 1 福田素生(1999)『社会保障の構造改革―子育て支援重視型システムへの転換』中央法規
- 2 福田素生(2003)「総合福祉保険制度の構想―子育て支援の強化と利用者本位の効率的な福祉サービスの提供のために」『年金と経済』22巻1号、32-38頁
- 3 例えば、今年の介護保険法改正では、廃止が法定され、経過措置で残っていた介護療養型医療施設が6年間再々延長されたばかりか、介護医療院という世界に例のない医療提供施設が新設され、社会的入院が12年ぶりに是認された。
- 4 日本の社会保障の状況が特異かつ深刻なのは、高齢者に偏った再分配の結果、子どもの貧困が増加したり、改善しない点にある。
- 5 詳細は、福田素生(2017)「子育て・子育ての経済的支援策の再検討―社会手当制度を中心に―」『社会保障法』第32号、54-67頁
- 6 詳細は、福田素生(2005)「保育サービスの供給システムとサービス供給の実態―家族政策としての保育政策を考える」岩村正彦・大村敦志編『融ける境を超える法①個を支えるもの』東京大学出版会所収
- 7 創設時の担当局長は、児童扶養手当は児童手当の一部とも理解可能と答弁し、関係審議会でも、両者の関係を整理すべきとの議論があったが、別々に実施され、貧弱な児童手当に、膨張した児童扶養手当がのる異例の体系になった。

- 8 1975年、18歳未満の全児童に、所得制限なしで公費による手当を支給する抜本改革を行い、受給者は3倍、支給額は3.6倍に拡大し、児童扶養家族の負担を調整する制度として完成したとされる。ドイツについては、田中耕太郎(1999年)「家族手当」古瀬徹・塩野谷裕一編『先進諸国の社会保障(4)ドイツ』東京大学出版会所収、斎藤純子(2010年)「ドイツの児童手当と新しい家族政策」『レファレンス』No.716を参照。
- 9 筆者が参加した調査では、0歳児1人当たりの月額保育費用が60万円超の例があった。近年は、公立保育所で非正規の保育士が増加し、私立保育所の保育士とともに、その低賃金が伝えられる一方、公立保育所の正規の保育士との格差は報じられない。
- 10 菊池馨実(2017)「「こども保険」構想」『週刊社会保障』2929号
- 11 共通する基礎年金の費用は、被保険者の頭割りがベースで、第3号被保険者の負担分は第2号被保険者がまとめて負担するが、構想では第3号被保険者は負担しないのか、他方、共働きや自営業者は、夫婦それぞれ(定率、定額で)負担するとすれば、それは公平、公正と言えるのだろうか。
- 12 事業主負担公費による児童手当とする場合、職業生活と家庭生活の両立支援という事業主の責務(次世代育成支援対策推進法5条)を踏まえ、事業主拠出金は、産・育休、労働時間短縮、保育などに充てる方向で検討する。
- 13 社会的入院の問題に加え、生涯医療費の相当部分を占める胃ろうなど終末期の医療もテーマになる。

《参考文献》

- 注に掲げたものの他、
- 尾澤 恵(2009)「子育て支援策にかかわる社会保障給付と税制—制度分析と国際比較—」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障財源の制度分析』東京大学出版会所収
- 福田素生(2012)「子育て・子育て支援の法体系とその展開」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法第2巻 地域生活を支える社会福祉』法律文化社所収



「こども保険」による幼児教育無償化の問題点

池本 美香

日本総合研究所調査部主任研究員

「こども保険」構想の概要

2017年3月に自民党「2020年以降の経済財政構想小委員会」から「こども保険」の創設が提言された¹。この「こども保険」は、高齢者偏重の社会保障を変え、全世代型社会保障を実現するために、社会保障のしくみで財源を確保し、就学前の幼児教育・保育の負担を軽減するものである。具体的には、当面、年金保険料に付加して徴収した約3,400億円(厚生年金の場合、事業主0.1%、勤労者0.1%)で、小学校就学前の児童全員(約600万人)に、現行の児童手当に加え、こども保険給付金として月5千円(年間6万円)を上乗せ支給するという。保険料率を1%(事業主0.5%、勤労者0.5%)まで引き上げれば、財源規模は約1.7兆円となり、こども保険給付金は月2万5千円(年間30万円)、現在の月当たりの平均保育料1~3万円を実質的に無償化できるという構想である。

いけもと みか

1989年日本女子大学文学部英文学科卒業、三井銀行入行、三井銀総合研究所出向。所属先の合併に伴い2001年より現職。2000年千葉大学大学院社会文化科学研究科博士課程修了、博士(学術)。専門は保育・教育政策、社会保障。著書に『失われる子育ての時間』(2003年、勁草書房)、編著書に『子どもの放課後を考える』(2009年、勁草書房)、『親が参画する保育をつくる』(2014年、勁草書房)など。

「こども保険」を巡っては、財源確保の方法論に議論が集中し、それにより実現が目指されている幼児教育無償化のそもそもの是非や、無償化が幼児教育現場にもたらす影響など、より本質的な部分についての検討が不十分である。こども保険の概要資料²では、消費税や教育国債と比較して、保険を提案する理由について詳しく論じているが、子育て支援のなかでなぜ幼児教育無償化を前面に出すのか、その理由が説明されていない。以下では、こうした重要でありながら抜け落ちている論点について考察する。

幼児教育無償化より優先すべき課題

子育て支援を強化するという「こども保険」の根本の理念自体に異論はない。ただし、幼児教育・保育の現場から見れば、幼児教育無償化よりも優先度の高い政策課題が多くある。

第一に、保育所の待機児童解消である。国が最初に「待機児童ゼロ作戦」を打ち出したのは2001年と20年近くも前のことであるが、2017年度末までに待機児童をゼロにするという目標も、2020年度末までに3年先送りされた。待機児童問題は、世帯収入の減少が子どもの貧困につながるリスクを生むほか、待機児童となって仕事が続けられなくなるリスクは出産を躊躇させ、企業の女性登用意欲も削ぐことになる。子どもの貧困対策、少子化対策、女性の活躍推進を掲げる政府としては、最優先

に取り組むべき課題のはずである。

第二に、幼児教育・保育の質の確保である。保育所が急増するなか、経験の浅い保育士の増加や自治体の監査が手薄になるなど、質の低下が懸念されている（池本 2016）。保育所の質確保に関して、国は都道府県に対して、年一回以上の実地検査を行うことを求めている。しかし、保育所が急増している東京都では、2015年度の実地検査率が11%にとどまっている。全国の保育施設での死亡事故件数は、過去3年間で44件に上り、十分な食事が与えられていなかったケースなど、不適切な保育の実態があることも報じられている³。保育の質が確保されていない状況は、そもそも子どもの福祉の観点からみて大きな問題だが、経済的な観点から見ても、安心して預けられないため女性の就労を抑制することや、親の労働生産性の低下につながることで、子どもが能力を十分に伸ばせないことなど、大きな損失である。質確保の方策が早急に検討されるべきである。

第三に、保育者の処遇改善である。保育士不足が深刻化しており、保育士の有効求人倍率（1月時点）は、2012年の1.36から2017年には2.76に上昇している。保育士の賃金は一般労働者の約4分の3と低い一方で、保育の長時間化、支援を必要とする子どもの増加、保護者とのトラブルの増加などで、保育者の業務負担は増している（池本 2015）。事務的な負担を軽減するためのICTの活用も遅れている（池本 2017）。保育の量および質を確保するためには、保育者の業務負担の軽減、研修時間の確保、賃金の引き上げ、保育時間の長時間化に歯止めをかけるための働き方改革、ICTの積極的活用など、保育者の処遇の在り方を総合的に見直す必要がある。

こうした喫緊の課題と比べて、幼児教育無償化は政策としての優先順位が明らかに低い。すでに保育料については、家庭の負担能力に応じた減免措置があり、一定の所得以下の家庭では実質的に無償化されている。幼児教育・保育の現場から見て納得感のある制度へと改革を行うことこそ重要であり、質が確保されていない保育の無償化には、

財源確保の方法が税であれ保険であれ、国民の支持は得られない。

幼児教育無償化のデメリット

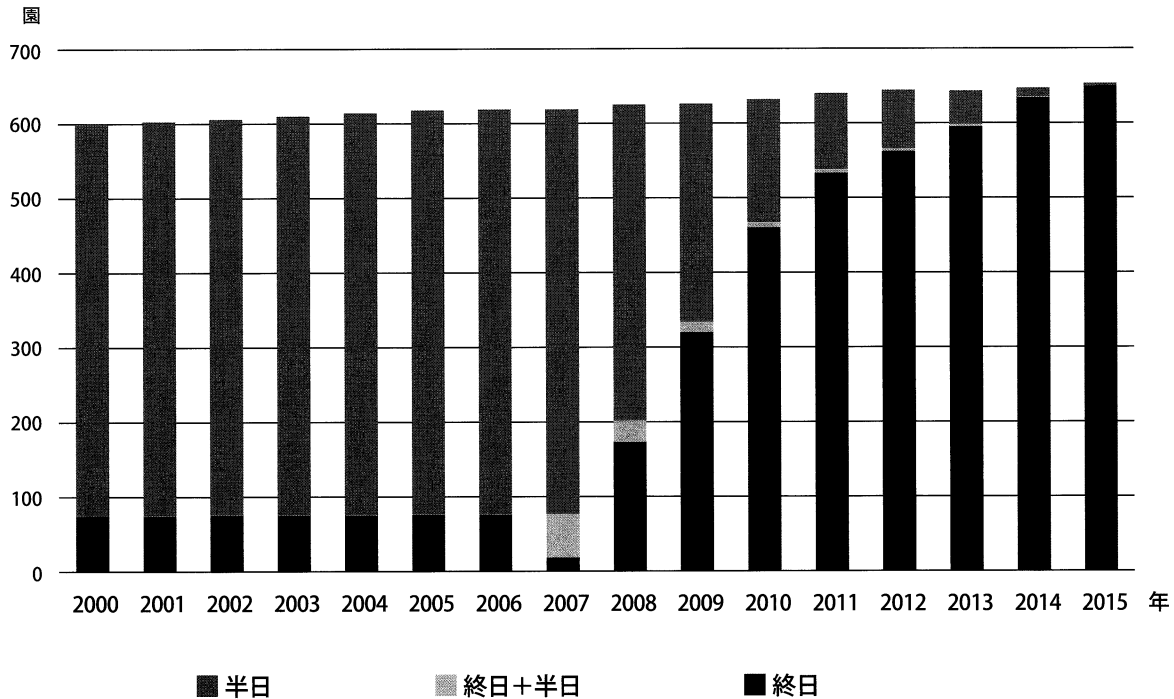
「こども保険」による幼児教育無償化は、政策としての優先度が低だけでなく、実現した場合にはデメリットも予想される。

一つは、幼稚園・保育所サービスの需給が歪みかねないことである。仮に「こども保険」が実現すると、幼稚園・保育所を利用している家庭にとっては、これまで支払っていた保育料負担がなくなるので、保育事業者の側は追加的な有料サービスを提供しやすい環境となる。その結果、保育の長時間化が促され、保育現場が抱える待機児童問題、保育士不足、保育の質の低下などが、改善するどころか、むしろ深刻化することが懸念される。

幼児教育無償化は、1973年の老人医療費無料化の幼児教育版ともなりかねない。老人医療費無料化は、「コスト意識を喪失させ過剰診療や社会的入院の増大をはじめ数々の弊害を招いた」とされている（島崎 2011）。実際に、幼児教育を無償化したニュージーランドでは、利用率の上昇や保育時間の長時間化が確認できる。2007年に3～5歳児の保育料が週20時間まで無償化されたが、無償化をはさんだ2000年から2015年の間に、小学校就学前に保育を利用していた子どもの割合は90.0%から96.2%に上昇し、一週間の保育施設利用時間の平均も、2000年の13.5時間から2014年には20.7時間に大幅に増加した。とりわけ、幼児教育を目的に半日の保育を行ってきた幼稚園では、2007年の無償化を境に終日保育の施設が急増した（図表1）。

もう一つは、提供体制に改革が求められているにもかかわらず、それが遅れかねないことである。都市部では待機児童問題が注目を集めているが、全国的に見れば定員割れの施設が増えており、今後は子どもの数の一段の減少と女性の就業率の上昇により、とりわけ幼稚園需要の大幅な減少が見込まれる（池本・立岡 2017）。最もあり得べきケース

図表1 保育時間別に見たニュージーランドの幼稚園数の推移



(資料) Education Counts

(注) 半日は、毎日すべての子どもが1日4時間未満の利用、終日は毎日すべての子どもが1日4時間以上利用可能。

での試算では4、2040年の幼稚園ニーズは2015年実績の半分以下となり、幼稚園と保育所を合わせた保育ニーズも、2040年には2015年実績から15%程度減少する。幼稚園の認定こども園への移行、さらには幼稚園・保育所をあわせた統廃合や小規模化など、提供体制の大胆な改革が求められている。その際、各施設が園児確保に向けて、質の改善に積極的に取り組むことも期待されている。そうしたなかで「こども保険」が導入されれば、現行の幼稚園・保育所の救済補助金として機能してしまい、本来必要とされる改革が停滞しかねない。

子育て支援強化の方向性

こうしてみると、用途の妥当性の観点からみて、幼児教育無償化のための「こども保険」導入は支持できない。子育て支援の強化を目指すのであれば、前述のとおり、当事者の立場に立って、保育の量および質の確保、そのための保育者の処遇改善などを優先すべきである。そして、それらを進めるにあつ

ては、対症療法的に対策を講じ、それぞれに予算を確保するのではなく、財源の制約をふまえ、制度の効率性も重視すべきである。

待機児童解消については、ニーズに応じて整備してだけでなく、働き方改革で男女ともに労働時間を短縮して保育ニーズの膨張を抑制することや、定員に余裕のある郊外や地方の保育施設の活用を促すこと、保育所が見つからない親たちが自ら小規模保育を立ち上げることを支援するなど、従来の待機児童対策の枠組みを超えた検討も期待される。

保育の質確保については、国として全国共通の第三者評価の仕組みを設けて、すべての施設に評価受審を義務づけ、その結果を公表することが検討されるべきである(池本 2016)。とりわけ、今後少子化により施設の統廃合も必要になってくることを考えれば、質の良い施設を残すべきであり、質の現状を把握する必要がある。加えて、保育の質に最も関心が高く、また質を日常的にチェックすることが可能な親の声を活かす意味で、親の代表と施設の

代表とで定期的に協議する運営委員会の設置を、すべての施設に義務付けることも検討されるべきである。運営委員会の設置は、韓国でも2012年に義務化されている。

保育者の処遇改善については、働き方改革により保育時間の短縮を目指し、保育者のワークライフバランスや研修時間を確保することが重要である。あるいはICTの活用で、事務作業を効率化したり、ウェブ上で研修を受けられるようにする。さらに保育者の資格にも更新制を導入する。こうした取り組みにより、保育者の仕事に対する信頼性が高まれば、おのずと賃金の引き上げも可能となる。

制度の効率性については、「こども保険」構想のなかで、現状の縦割り行政の問題を解決する必要があるとして「子ども・子育て省」を創設すべきとしている。現行の厚生労働省、文部科学省、内閣府のいわば3元体制がもたらす非効率を考えると、担当省庁の一元化は是非とも成し遂げられるべきである。ただし、一元化は「子ども・子育て省」を創設するよりも、文部科学省での一元化が検討されるべきである。

その理由は、文部科学省による一元化は、保育所も教育機関であるという国民の理解を促すうえで、重要な転換点となり、前述の改革の推進力になることが期待できるからである。現状、保育が教育を含むという意識が国民の間に共有されているとは言いがたく、そのことが保育士の処遇改善や保育の質確保に向けた取り組みを遅らせてもいる。保育とは、経済的理由から母親がやむにやまねず働きに出る場合、子どもを預かるものに過ぎない—そのような旧態依然とした保育観からは、質の確保や保育者の処遇改善の検討は進みにくい。

同様の問題意識から、海外でも、幼児教育・保育施設の所管を教育省で一元化する動きが注目されている⁵。たとえばニュージーランドは、財政難の時期に行政事務の合理化が求められていたこと、保育の量だけでなく質の確保が重要だと考えられたことなどから、1986年、社会福祉省が所管していた保育所等を、幼稚園等を所管する教育省に移した。以降、1989年に成立した新しい教育法

(Education Act 1989)をベースに、次のような改革が進められた(UNESCO Education Sector 2010)。

第一に、すべての教育機関の質を評価する国の機関(ERO(Education Review Office))が1989年に設置され、幼児教育・保育施設にも同じ枠組みで評価受審が義務付けられた。

第二に、1996年には、すべての幼児教育・保育施設に共通の幼児教育指針が策定され、2008年からはこの指針に沿うことが義務化された。

第三に、教員資格の基準を定め、教員養成機関の質を管理し、教員の登録を行う機関(NZTC(New Zealand Teachers' Council))が1989年に設置され、保育者養成もその枠組みに置かれることとなった。

第四に、保育者の組合が小学校教員の組合と1994年に統合し、教育分野における最大の組合となった⁶。その後、2002年には幼稚園の教員、2004年には非営利の保育所の保育者の給与水準が、小学校教員並みに引き上げられた。

第五に、教育分野におけるICT活用の議論の一環として、2005年に保育におけるICT活用の在り方についての指針が策定され、事務作業の効率化や保育者の研修の充実などに活用していく方向が示された。

このようにニュージーランドでは、保育を教育省で一元化したことを起点に、保育の質確保と、公的財源の有効活用を強く意識した、国民に信頼される効果的な制度づくりが進められた。そして、無償化はこれら一連の改革の後の2007年に実施されたのである。よって、前述のとおり、無償化は利用率の上昇や保育時間の増加を促したが、それは質の高い幼児教育の恩恵をより多くの子どもが、より長い時間享受できるしくみとして支持され、予算が確保されている。無償化は約20年にわたる幼児教育改革のいわば仕上げとしての位置づけだったのである。

質の確保や制度の効率化に向けた改革より前に、「こども保険」によって幼児教育を無償化すれば、少子化で園児が減少している幼稚園・保育所の救済策、選挙対策との批判も免れない。子育て

支援の強化に向けて、文部科学省での一元化など、新しい保育の在り方を大胆に打ち出すことが、今求められている。■

付記：本稿は、「幼児教育・保育の現場からみた『こども保険』の問題点と改革の方向性」(日本総研『リサーチ・フォーカス』2017年6月12日)を加除修正したものである。

《注》

- 1 2020年以降の経済財政構想小委員会『『こども保険』の導入～世代間公平のための新たなフレームワークの構築～』平成29年3月 (https://fumiaki-kobayashi.jp/wp-content/uploads/こども保険_提言本文.pdf)
- 2 https://fumiaki-kobayashi.jp/wp-content/uploads/こども保険_概要資料.pdf
- 3 小林美希『ルポ保育崩壊』、脇貴志『事故と事件が多発するブラック保育園のリアル』、大川えみる『ブラック化する保育』など。
- 4 出生率は中位推計、乳幼児を持つ妻の就業率が過去10年と同様のペースで上昇するケース。
- 5 1996年にスウェーデン、1998年にイギリス、2006年にノルウェー、2007年にオーストラリア、

2011年にデンマーク、2013年にフィンランドが、すべての幼児教育・保育施設を学校担当省庁で所管する改革を行っている。

- 6 Early Childhood Union of Aotearoa と NZEI/Te Riu Roa が統合して、保育者と小学校教員が加入する組合 (NZEI/Te Riu Roa) となった。

《参考文献》

- 池本美香 (2014) 『親が参画する保育をつくる—国際比較調査をふまえて』(編著) 勁草書房
- 池本美香 (2015) 「保育士不足を考える—幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方」日本総研『JRIレビュー』2015 Vol.9, No.28
- 池本美香 (2016) 「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総研『JRIレビュー』2016 Vol.13, No.32
- 池本美香・立岡健二郎 (2017) 「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」日本総研『JRIレビュー』2017 Vol.3, No.42
- 池本美香 (2017) 「ニュージーランドの保育におけるICTの活用とわが国への示唆」日本総研『JRIレビュー』2017 Vol.6, No.45
- 島崎謙治 (2011) 『日本の医療 制度と政策』東京大学出版会
- UNESCO Education Sector (2010) *Caring and Learning Together: A Case Study of New Zealand* (Early Childhood and Family Policy Series N°16-2010)



奨学金受給は大学進学、大学卒業後の 収入・正規就業に寄与しているのか¹

萩原 里紗

明海大学経済学部講師

親から子への格差継承と奨学金

近年、奨学金の返還負担が社会問題としてクローズアップされている。奨学金は、経済的余裕のない世帯の子どもでも、高い学力と進学意欲があれば教育の機会を与える点で、教育投資を促し、かつ所得再分配機能を高めるという2つの役割を持つ。ところが、わが国の奨学金利用者の多くが利用する日本学生支援機構の奨学金は貸与型が主であり、奨学金受給者は卒業後に返還義務を負う。景気低迷により、失業者や非正規雇用者になるリスクが高い不確実な状況下では、返還ができなくなることを危惧して、奨学金を利用して進学することを選択しないケースも出てくることが予想される。もしこのようなケースが増えてきているとするならば、奨学金の大学進学促進効果は限定的とならざるを得ないだろう。

しかし、奨学金を即座に悪と決めつけることはできない。奨学金を受けることは、良い影響と悪い影

響の両方を生じさせることが考えられる。良い影響というのは、例えば、高卒で就職するよりも、大学に進学し、卒業してから就職するほうが高い収入を得られるようになるという影響である。他にも、将来の返還の必要性が現在のスキルアップや熱心な就職活動へのインセンティブになれば、他の大学生よりも好条件で就職できるかもしれない。他方、悪い影響というのは、例えば、奨学金の返還という将来の重荷が交渉上の地歩を弱め、雇用条件が悪くとも就職してしまうということが考えられる。

現実には、奨学金受給により、良い影響を受けた者もいれば、悪い影響を受けた者もいることだろう。したがって、奨学金受給者は低所得で、しかも返還負担が申し掛かっているという二重苦のストーリーは、それ自体、検証する必要がある。返還負担や生活への影響に関する議論は、実証分析に基づかない悲観論に走るケースが少なくない。奨学金受給者の卒業後の経済状況を見た上で、返還額を考慮しても十分生活をしていく余裕があるのかについて、統計的に確認する作業を経なければ、前提を見誤った議論が行われる恐れがある。また、貸与型奨学金制度を維持する上で、受給者が卒業後に返還能力を持つのかは重要な論点となる。

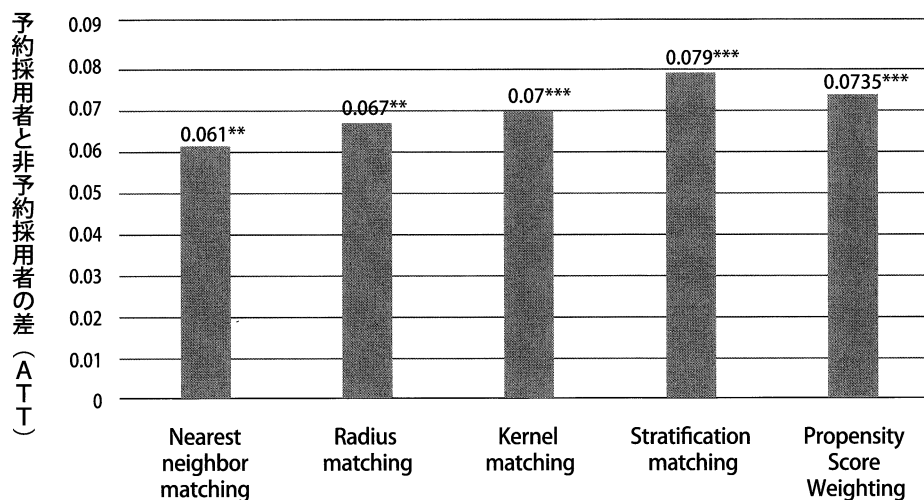
本稿では、我が国において大学進学の際に多くの学生が利用している日本学生支援機構の奨学金受給が、①大学進学を促しているのか、そして、②大学卒業後の収入や正規就業の面で有利に働いたのかについて検証する。

はぎわら りさ

慶應義塾大学大学院商学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（商学）。専門は、労働経済学、教育経済学、人口経済学。日本学術振興会特別研究員（DC1）、慶應義塾大学商学部助教等を経て、現職。

著書に『大学への教育投資と世代間所得移転—奨学金は救世主か』（2017年、勁草書房、樋口美雄との共著）など。

図1 奨学金が大学進学率に与える影響の推定結果



分析方法

(データ出典) 東京大学大学院教育学研究科 大学経営・政策研究センター「高校生の進路についての調査」(第1回(2005年)～第6回(2011年)調査)

(注) ***は1%水準有意、**は5%水準有意であることを示す。分析には、Propensity Score Matching法とPropensity Score Weighting法を使用している。

本稿の分析に使用するデータは、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター SSJデータアーカイブから提供されている「高校生の進路についての調査(第1回～第6回)2005-2011」(東京大学大学院教育学研究科 大学経営・政策研究センター)の個票データである。このデータは、第1回目(2005年)の調査で対象となった高校3年生をその後2011年まで追跡調査したデータである。以下では、このデータと計量経済学的手法を用いて行った分析の結果を紹介する。

奨学金受給が大学進学率に与える影響

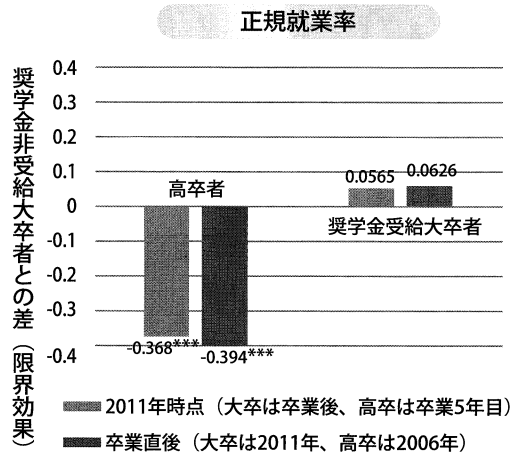
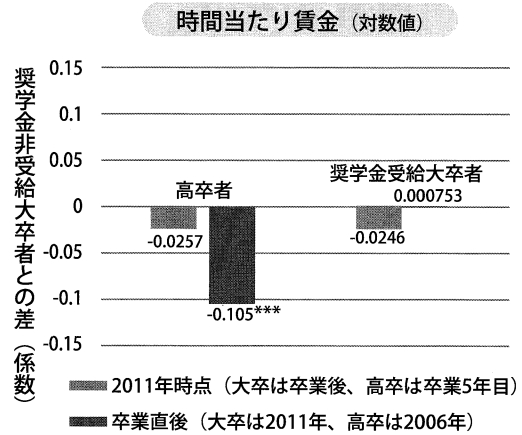
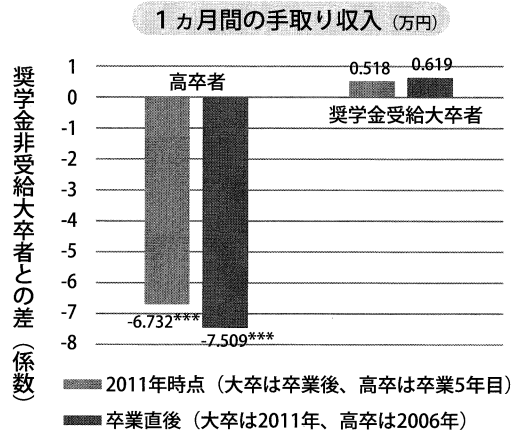
奨学金受給が大学進学を促しているのかを検証するには、近年、採用規模が拡大している日本学生支援機構の奨学金の予約採用制度を利用する。予約採用は、高校在学中に採用が決定するため、大学進学後に採用が決まる奨学金受給(在学採用)よりも、進学促進効果が高いと考えられ、また、因果関係の特定が可能なため分析に使用する。本稿では、奨学金を得やすい者の特性をコントロールしたうえで、予約採用による奨学金受給が大学進学に与える影響を確認する。予約採用者

と、予約採用者と似通った特徴を持つそれ以外の者(非予約採用者)を比較したときの大学進学率の差(Average Treatment Effect: ATT)を図1で比較すると、全て正であり、5%水準以下で有意という結果を得られている。これは、予約採用者のほうが大学進学率は高いことを意味しており、予約採用制度には大学進学を促す効果があることがわかった。

奨学金受給が大学卒業後の収入、時間当たり賃金、正規就業選択に与える影響

続いて、大学在学中の奨学金受給は大学卒業後の収入や時間当たり賃金、正規就業選択確率(ここでは正規就業率と呼ぶ。就業を選択する場合=1、非正規就業または無業を選択する場合=0とするダミー変数を被説明変数として推定に使用)を高めているのかを確認する。奨学金受給が大学卒業後の収入や時間当たり賃金、正規就業率に与える影響は、正負どちらの影響も考えられる。奨学金を得ていれば、学業や就職活動に専念しやすくなり、好条件の職に就けるかもしれない。また、返済が必要な奨学金を受給すると、収入の多い仕事に就くインセン

図2 奨学金が大学卒業後の収入、時間当たり賃金、正規就業率に与える影響の推定結果



(データ出典) 東京大学大学院教育学研究科 大学経営・政策研究センター「高校生の進路についての調査」(第1回(2005年)～第6回(2011年)調査)

(注1) ***は1%水準有意、**は5%水準有意であることを示す。収入、時間当たり賃金は最小二乗法、正規就業率はProbitモデルでの分析結果を示している。

(注2) 卒業直後のデータを使用した推定では、異なる時点での収入と時間当たり賃金を比較することから、推定に使用する収入と時間当たり賃金を実質化して使用している。

タイプが強まるかもしれない。他方で、返還を急ぐあまり、交渉上の地歩を弱め、悪条件での雇用に甘んじるかもしれない。どちらの影響が見られるのかを以下では、高校卒業後に進学しなかった者(高卒者)、高校卒業後に奨学金を受給して進学した者(奨学金受給大卒者)、高校卒業後に奨学金を受給せず進学した者(奨学金非受給大卒者)を比較することによって確認する。また、高卒者とも比較することで、大学に進学することがその後の経済状況をよくしているかについても確認する。

図2には、卒業直後(大卒は2011年、高卒は2006年)と高校を卒業して5年後の2011年時点(高卒者は卒業後すぐに就職していれば5年分の勤続経験を有する。一方、大卒者は勤続年数が1年にも満たない状況)の2つのデータを用いて、奨学金が卒業直後の収入、時間当たり賃金、正規就業率に与える影響を推定した結果を掲載している。まず、卒業後の収入、時間当たり賃金に与える影響を見ると、高卒者

ダミーの推定値が負であることから、奨学金非受給大卒者と比べて、高卒者は収入や時間当たり賃金が低いことを示している。一方、奨学金受給大卒者ダミーは有意な結果を得られていない。これは、同じ大卒同士を比べると、収入や時間当たり賃金には奨学金受給の有無による違いが見られないことを示している。ただし、この収入や時間当たり賃金のデータは卒業後1年未満のものであり、その後、長期的に見た場合に差が見られるかどうかはわからないという限界がある²⁾。

生涯所得に影響する要因としては、就業形態が正規か非正規かという問題もある。初職が非正規雇用の場合は、正規雇用に転換・転職しにくいことから、卒業後の正規就業率に着目することは重要である。正規就業率について見ると、収入や時間当たり賃金の推定結果と同じような結果を得られている。すなわち、正規就業率は高卒と大卒を比較すると高卒のほうが低く、同じ大卒同士を比べると、

奨学金受給による違いは見られない。なお、以上で見られた奨学金が大学卒業後の収入、時間当たり賃金、正規就業率に与える影響については、高校を卒業してから5年後の2011年時点においても、変わっていない。

最後に、今後の奨学金政策の在り方について述べたい。本稿の分析結果から、明らかになったことが2つある。1つは、卒業後の収入、時間当たり賃金、正規就業率の差は学歴によって異なること、そしてもう1つは、卒業直後では、同じ大卒同士を奨学金受給の有無別に比較しても、卒業後の収入、時間当たり賃金、正規就業率に有意な差は見られないことである。

しかしながら、これらの結果はデータ上の問題から、調査年月の違いや勤続年数の違いを含むものとなっているため、留意しなければならない。この点に関しては、卒業・就職時期が多様なサンプル別のデータによる検証が必要である。

今後求められる奨学金政策

本稿では、奨学金受給が大学進学促進や卒業後の就業・収入・時間当たり賃金の上昇に寄与しているのかについて検証した。その結果、主に以下の2点が明らかになった。

1点目は、奨学金の予約採用制度は大学進学を促進させる効果を持つということ、2点目は、奨学金を得て大学を卒業した者は、高卒と比べて、卒業直後の収入、時間当たり賃金、正規就業率は高いが、同じ大卒で比べると、差は見られないということである。また、高卒と大卒の差は、高校を卒業して5年が経過して勤続年数を積み重ねた高卒と勤続年数が1年に満たない大卒を比べても見られる。

上記の2点目は、奨学金の受給状況が正規就業や賃金といった雇用条件と相関していないことを示している。したがって、少なくとも平均的な影響を見る限り、奨学金が交渉上の地歩を弱めているとは言いがたく、同様に、好条件での就業につながるといってもいい。先行研究によれば、奨学金の使途が教育投資的な支出に向かっていないという指

摘もある(伊藤・鈴木 2003)。そのため、本稿の結果は、受給した奨学金を有効に使っているのかという視点から再検証する必要があるかもしれない。今回は利用したデータに支出項目がないため詳しく検証することができなかった。しかし、奨学金が受給者の意欲や人的資本の蓄積を促すのかは、奨学金制度の効率性の観点からも重要であり、詳細な分析は今後の課題としたい。

本稿の推定結果から、近年の日本学生支援機構奨学金の予約採用規模の拡大は、本来進学困難だった者の大学進学を促した可能性が示唆された。奨学金貸与金額の引き上げや、併用可能な奨学金の拡充を給付・貸与を問わず行うこと(ないしは授業料減免³⁾)によって、低所得者層をはじめとする奨学金利用者のニーズに応える支援を行っていくことが、今後の奨学金政策における課題である。特に、併用可能な奨学金(給付型を含む)の拡充の担い手としては、行政だけでなく、民間団体や大学も考えられ、これらがより多くの量と種類を提供することが必要であろう。

同時に、低成長時代においては将来の不確実性が大きいと、奨学金の返還猶予や減額の制度について周知徹底してだけでなく、所得連動返還型無利子奨学金制度などに見られる返還の柔軟性について、より一層確保していくことが求められる。なぜなら、卒業後の自身の賃金水準が不確実である場合、大学教育投資の採算が取れるのかわからないため、柔軟性の低い貸与型奨学金では、大学進学促進に限界が生じると考えられるからである。その他、在学中の成績または卒業後の成果に応じた返還免除制度の拡充という政策も、貸与型奨学金の返還負担を軽減させることに加え、修学・就業のモチベーションを高めることの2点において有効であると考えられる。

先行研究や本研究の結果を踏まえると、貸与型奨学金の利用可能性の拡大や給付型奨学金創設は、これまでの制度では不十分なために大学進学を断念していた層の進学へのモチベーションを高めることが期待できる。しかし、懸念材料がないわけではない。

第一に、奨学金利用を拡大させる方法として、安易に学力基準を撤廃することは、格差を広げる可能性がある。奨学金の応募条件のうち、第2種奨学金の学力基準が1999年から緩和された。それ以前は予約採用で高校成績3.2以上、在学採用では大学成績の平均水準以上という成績に特化した基準であったが、1999年からは基準が曖昧になっている⁴。これはすなわち、大学の授業についていくことが難しい者についても、安易に進学させてしまうことになりはしないかという懸念がある。樋口・萩原・野崎(2017)では、大学に進学したとしても、中退してしまった場合は、高卒者よりも失業者や非正規雇用になりやすいことを確認している。

第二に、給付型奨学金制度は、進学後の修学態度の面でモラルハザードを引き起こす恐れがある。高校在学中に予約採用されることの進学効果は高い一方で、予約採用され、しかも返還不要であれば、大学での修学態度の面でモラルハザードを起こす恐れがある。モニタリングについては、日本学生支援機構においても適格認定という形式で行われているが、引き続き実施していくことが必要である。■

《注》

- 1 本稿は、樋口・萩原(2017)の第2章、第5章、終章のエッセンスをまとめたものである。
- 2 生涯所得に関しては、樋口・萩原・野崎(2017)で分析を行っている。分析結果からは、現在割引率や物価上昇率をゼロとして奨学金返還額と生涯期待所得を比較すると、奨学金返還額を生生涯期待所得が上回るという結果を得ている。
- 3 ただし、奨学金はアルバイトや家族からの経済支援を減少させるのに対して、学費免除はそうした効果がないという指摘(小林2009)があることから、2つの性質はやや異なり、完全な代替策にはならないと考えられる。
- 4 1999年以降、第2種奨学金の学力基準に関しては、高校成績または大学成績が平均水準と認められる者、特定の分野においてとくに優れた資質能力を有すると認められる者、修学意欲があり、学業を確実に修了できる見込があると認められる者という基準が示されるようになった。

《参考文献》

- 伊藤由樹子・鈴木亘(2003)「奨学金は有効に使われているか」『季刊家計経済研究』No.58, pp.86-96.
- 小林雅之(2009)『大学進学の問題—均等化政策の検証』東京大学出版会
- 樋口美雄・萩原里紗(2017)『大学への教育投資と世代間所得移転—奨学金は救世主か』勁草書房
- 樋口美雄・萩原里紗・野崎華世(2017)「奨学金受給が高等教育機関卒業後の就業・所得に与える影響」Panel Data Research Center at Keio University Discussion Paper, DP2017-004, pp.1-32.

