# 我が国における子育て支援政策の現状と課題



大阪商業大学公共学部教授·共同参画研究所長 的場 啓一

# ~要旨~

我が国の子育て支援政策は、1989年の1.57ショック以降、合計特殊出生率(以下、「TFR」という)の低下が継続したことを背景に2000年頃から政策の一分野としてクローズアップされてきた。

子育て支援政策は、少子化対策から派生し、結婚促進を狙った少子化対策と子育て家庭を支援する 子育て支援政策の2つの政策群が誕生した。子育て支援政策の政策目的は、子どもの健やかな成長が 実現できる社会の構築を子育ての社会化を通して具現化することである。結婚から出産、子育ては一 連のライフイベントであるので、2つの政策を一体的、総合的に捉えて、「少子化・子育て対応策」と して一つの政策群として扱うべきである。

その政策における制度設計の検討では、外向きの議論を行い、政治の介入は極力避けるべきである。 また、政策目的の達成に向けては、現金給付と現物給付の長所と短所を踏まえて具体的な取組を進め るべきである。

また、子育て支援政策における中心的実施主体である市町村には、政策の対象者が減少する子どもであり、事業拡大のリスクは大きいが、現在の取組みを将来への投資と位置付け、柔軟で弾力的な取組みが求められる。

# 1 はじめに

我が国における子育で支援政策は、1947年に制定された児童福祉法に由来する。同法の第3条の2では、「国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない」と規定している。つまり、国と地方自治体に子育で家庭の支援を義務付けているのである。

2012年の子ども・子育て支援法が制定されるまでは、児童福祉法に沿って療育、助産、保育

を中心として、福祉の観点から政策が実施されてきた。子ども・子育て支援法の制定を受けて、子育て支援事業が児童福祉法でも規定され、法定事業として総合的な子育て支援政策が展開されるようになった<sup>1)</sup>。

一方、図1をみれば、我が国では第二次世界 大戦の終結に伴い戦地から多くの男性が引き揚 げてきたため、いわゆる第一次ベビーブームが 到来し、このときに生まれた子どもが成人して 子どもを生むことによって第二次ベビーブーム

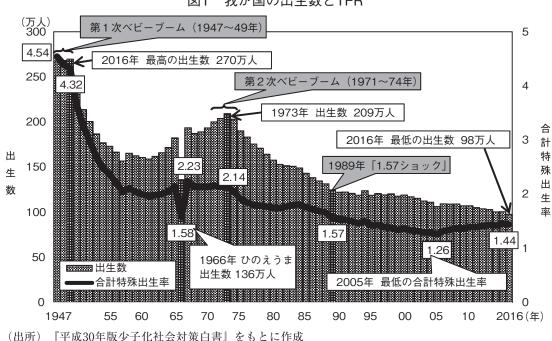


図1 我が国の出生数とTFR

が起こった。しかし、この第二次ベビーブームで生まれた子どもが成人する 1990 年代中ごろには、第三次ベビーブームは起こることなく、出産数も TFR も低下を続けた。

1989年のTFRが丙午の1966年の1.58を下回り1.57となったため、少子化が国家的課題と認知され、国では関係省庁連絡会議の発足を手始めに検討が重ねられ、2つのエンゼルプランの策定<sup>2)</sup>、次世代育成支援対策推進法及び少子化社会対策基本法の施行、少子化社会対策大綱の制定等の取組みが進められた。

これらの取組みには、出生数やTFRの低下が背景にあり、少子化への懸念から派生してきたものであり、また図2から分かるように共働き家庭の増加を受け、仕事と育児等の家庭生活の両立を支援するためのものであった。

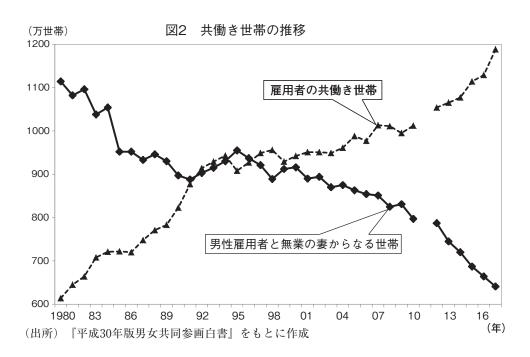
では、どのようにして少子化対策が子育て支援政策へと展開していったのであろうか。そこには、政策目的と子育て支援の概念の曖昧さがある。従来の少子化対策と子育て支援政策の違

いを明確にしなければ、子育て支援政策の本質 的意義を正しく理解できない。この点について は次節で詳しく述べたい。

また、政策の実施には財源が必要である。我が国では少子化対策や子育て支援政策を進めていくうえで、潤沢な財源があるとはいえない。財源を政策の実施に伴い恩恵を受ける受益者に負担させるのか、あるいは他の者にも一緒に負担させるのか、いずれかの方法で財源を負担することになる。後者の方法では、保険方式を採用するのか、税により負担するのか2つの方法が想定できる。

本年は、消費税の税率引き上げが予定されている。これに伴う増収分の一部も子育て支援政策の財源に充てられることになっている。これは子育て支援政策の財源を広く国民全体が負担することを意味する。

一方で、子育ての社会化が唱えられ、社会全体で子育てを支えていこうと舵が切られている (以下、社会全体で子育てを支えることを「子育



ての社会化」という)。消費税で子育て支援の財源を賄うことは、ある意味子育ての社会化といえる。では、子育ての社会化の本質は何なのか。 財源を消費税等の税で賄うことが子育ての社会化なのか。この点に関する再認識も我が国の子育て支援政策を考えるときの大きな課題といえる。

さらに、政策とは、現実社会の現状と社会の あるべき理想像を比較し、理想の実現に向けて 進むべき方向と具体的な対応策を示した理想と 現実の関係を繋げる手段である。この進むべき 方向と具体的な対応策は、通常、法律や条例と いった形で示される。つまり、法案や条例案が 作られ、審議され、実効性あるものとなるので ある。

法案や条例案の作成は、住民の福祉の向上を 図るためにさまざまな視点から議論、検討がな される。そこでは、官僚等行政の担当者、有識 者、住民、政治家など多くの主体が関わっている。 また、議論、検討は公共性を第一に考え、広く 住民の側を向いて、いわば外向きでなされるべ きであるが、逆に、私的な利害関係者や一部の 当事者の側を向いて、いわば内向きでなされて しまうこともある。子育て支援政策においては、 政治的な関与により内向きの議論が行われたこ ともある、これについては後節で述べたい。

子育て支援政策の具体的な取組み、つまり政策の内容は、現金給付と現物給付の2つの給付形式から構成される。政策の内容が各形式の特徴を踏まえたものとなっているのか検証する必要がある。2つの給付形式の特徴と子育て支援政策における給付のあり方についても後節で考えたい。

以上のような課題を内包した子育て支援政策 であるが、以下では、これらの課題について、 個人的な見解も含めて考察する。

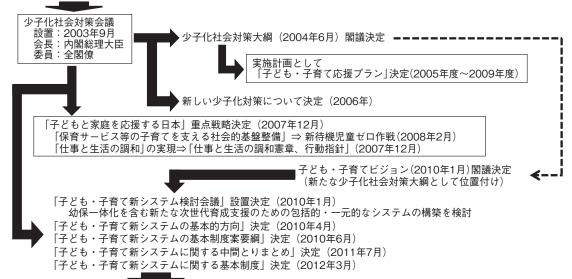
### 2 概念からみた子育て支援政策

### (1) 子育て支援か、少子化対策か

少子化への取組みは、2003年に議員立法として成立した少子化社会対策基本法がベースとなっている。図3は、2015年度から運用が始まった子ども・子育て新制度(以下、「新制度」という)の構築経緯を示したものである。

図3 少子化対策から子育て支援政策への流れ

少子化社会対策基本法制定(2003年)



2012年3月30日 「子ども・子育て支援法案」「総合こども園法案」「関係法律の関係整備法案」の3法案提出

2012年6月15日 社会保障・税一体改革に関する確認書(民主党・自由民主党・公明党)⇒ 「総合こども園法案」を廃案

2012年6月20日 「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案」国会 提出

2012年6月22日 「子ども・子育て支援法案」と「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に

関する法律案」の修正案国会提出

2012年6月26日 衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会及び衆議院本会議で3法案を可決

2012年8月10日 参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会及び参議院本会議で3法案を可決・成立

(出所) 『少子化社会対策白書』等をもとに作成

少子化社会対策基本法に則り、国には内閣総 理大臣を会長とし、各閣僚が委員となる「少子 化社会対策会議」が設置され、この少子化社会 対策会議において「少子化社会対策大綱」が策 定され、2004年6月に閣議決定された。この大 綱を受けて、実際に取組む内容を盛り込んだ実 施計画として「子ども・子育て応援プラン」が 計画期間を 2005 年度から 2009 年度までの 5 年 間として策定され、2006年には、新しい少子化 対策の基本的方向性を示し、より一層少子化対 策を進めるため「新しい少子化対策について」 が決定された。

その後、2010年1月には、新しい少子化社会 対策大綱として「子ども・子育てビジョン」が 閣議決定され、「子ども・子育て新システム検討 会議」を設置し、幼保一体化を含む包括的・一

元的な制度構築の検討が始められた。

これまでの少子化対策に関する議論は、保育 サービスと児童手当の拡大が中心となっていた が、同検討会議での議論は、保育行政のみなら ず幼児教育までを含んだ広い範囲に及んでいる。

さらに、「子ども・子育てビジョン」は、少子 化社会対策基本法に基づく大綱であるが、その 第1の部分における『「少子化対策 |から「子ども・ 子育て支援 | へ』と題した章では、『これまで「少 子化対策」として、さまざまな計画の策定や対 策が講じられてきました。しかしそれが目に見 える成果として、生活の中では実感できない現 状にあるのではないでしょうか。(中略)これま で進められてきた少子化対策の視点からは、真 に子ども・若者のニーズや不安、将来への希望 に応える政策を生み出すことはできなかったの です。わたしたちは当事者の目線で、子ども・若者の育ち、そして子育てを支援することを第一に考え、個人が希望を普通にかなえられるような教育・就労・生活の環境を社会全体で整備していかなくてはなりません。(中略)子どもと子育てを応援することは、「未来への投資」であり、(中略)子ども・若者と子育てを応援する社会をみんなで作り上げていきたいと考えています』と謳われている。

これは、従前の少子化対策から政策の方向転 換を意味している。少子化社会対策基本法第2 条の施策の基本理念では、「少子化に対処するた めの施策は、父母その他の保護者が子育てにつ いての第一義的責任を有するとの認識の下に、 国民の意識の変化、生活様式の多様化等に十分 留意しつつ、男女共同参画社会の形成とあい まって、家庭や子育てに夢を持ち、かつ、次代 の社会を担う子どもを安心して生み、育てるこ とができる環境を整備することを旨として講ぜ られなければならない」と規定しており、子育 ては子どもの保護者に責任があると謳っている。 しかし、「子ども・子育てビジョン」では、「保 護者や家族が子育てを担う社会」から「社会全 体で子育てを支える社会」へと転換を図ろうと 宣言しているのである。人口減少への対策とし て始まった少子化対策という政策が、社会全体 で子育てを支える社会の実現をスローガンとし た子育て支援政策へと変貌したのである。

これを法的に示したものとして、子ども・子 育て支援法第2条の基本理念の第1項では、「子 ども・子育て支援は、父母その他の保護者が子 育てについての第一義的責任を有するという基 本的認識の下に、家庭、学校、地域、職域その 他の社会のあらゆる分野における全ての構成員 が、各々の役割を果たすとともに、相互に協力 して行われなければならない」と謳われている。 少子化社会対策基本法、子ども・子育て支援 法のいずれもが子育てについての第一義的責任 は保護者にあるとしつつ、少子化社会対策基本 法では、子育ての環境整備を政策の理念とし、 子ども・子育て支援法では、社会の全ての構成 員の協力よる子育て支援の実施を政策の理念と している。

子育て支援を行うことは、子どもを生みやすくするので、最終的には少子化の歯止めにつながるものと考えられる。少子化対策も子育て支援も分けて考えるべきでない。両者は、一体的、総合的に捉えられるべきである。

「少子高齢化」といった言葉が飛び交い、少子 化が我が国の大きな問題だといわれながら、少 子化対策として具体的な取組みは、結婚支援が 柱となっているだけである。結婚を促し、婚姻 率を向上させ、子どもが生まれたら、社会全体 で子育てを支援する体系になっているのである。

少子化対策と子育て支援政策とをステレオタイプで政策論議するのではなく、「少子化・子育て対応策」として、結婚支援から始まり、子育て環境の整備、子育ての社会化までをパッケージとして扱うべきである。

### (2) 社会全体での子育て支援(子育ての社会化)

少子化対策を行ううえで重視すべきものの一つとして、子育てにかかる費用の引き下げがある。子育てにかかる費用には、直接費用と機会費用があり、経済学的には、それぞれの費用を如何にして引き下げ、子育ての費用負担を軽減するかが少子化対策を進めるうえでの鍵となる。

子育での費用負担を引き下げるための取組み として地方自治体が行う子育で支援政策がある。 地方自治体の子育で支援政策の財源は公金で賄 われ、子育でをしていない納税者が納めた税金 の一部も子育で支援のために使われる。子育で の社会化に向けての合意形成なくして子育て支援政策の拡充は望めない<sup>3)</sup>。

このような中、我が国では子育ての社会化を 推進するとの理念のもと、従前の子育て支援政 策に関して大きな制度変更が行われ、2015 年 度から介護保険制度をモデルとした新制度がス タートしている。

少子化対策から子育て支援へと政策のベースとなる考え方が拡張し、子育ての社会化が叫ばれるようになった。子育ての社会化を実現していく一つの手法として消費税での財源調達がある。子育ての社会化には、子育てをしていない家庭の住民に子育て中の家庭を支援することに対するインセンティブが働かなければならない。そのような場合でも、消費税をはじめとした税で行政が子育て支援政策を実施すれば、納税者として住民のすべてが財源面で子育てを支援していることになる。つまり、子育ての社会化が実践されているといえる。

しかし、子育ての社会化の本質は、社会に存在するさまざまな主体が子育でを支援することである。子ども・子育で支援法第2条第1項にある基本理念に則った子育で支援、つまり社会のさまざまな主体の相互協力による子育で支援が、子育での社会化と考えられる。税による子育で支援の財源調達は、広義の子育での社会化といえても、本質的な子育での社会化とはいえない。

新制度に基づく子育て支援は、子育ての社会 化を進めるには迫力に欠け、力不足である。新 制度において地域社会の主体間の相互協力によ る子育て支援は、ファミリー・サポート・センター 事業ぐらいである。

新制度では、子育ての社会化が政策の理念となっている限り、その具現化に向けた取組みを 充実させるべきである。地域社会による子育て 家庭の見守り、身近な子育て経験者による子育 て相談、地域の子供会事業の活性化、地域の高 齢者と子どもとの交流、企業による事業所内保 育や子育て支援イベントの実施など地域社会の 潜在力を活かした取組みの充実をそれぞれの地 域の実情に合わせて検討すべきである。

また、どのような子育て支援であれ、財源が 必要であることはいうまでもない。通常、行政 は政策実施の費用を回収する手法として、受益 者負担方式、社会保険方式及び税方式のいずれ かの手法を採用する。

公平性とフリーライダー排除の観点からは、 受益者から費用を回収すべきである。しかし、 少子化対策を視野に入れた子育で支援の場合、 子育での経済的負担を軽減すべきであるため、 受益者負担の程度については慎重な検討が望ま れる。受益者負担の程度が高くなれば、負担で きない家庭も出てきてしまう恐れもある。そう なれば、財・サービスの提供を受けなければ適 切な子育でができないにもかかわらず、受益者 負担の支払いができないために適切な子育でが 叶わない家庭が発生してしまう。これは、福祉 の観点から避けるべき状態である。

逆に受益者負担を無くせば、財・サービスは 無料となる。すべての子育て家庭が財・サービ スの提供を受けることが可能となるが、不必要 な家庭への財・サービスの提供がなされる場合 や必要以上の量的需要が生まれる場合もあり、 資源配分に非効率が発生してしまう。受益者負 担における資源配分の非効率をできるだけ抑え るには、応能応益負担の考えに基づいた制度設 計を行うべきである。

併せて、子育て支援政策の財源調達手法を検討する場合、「子育てを家庭に任せるのではなく、 子育ての社会化を推進すべきかどうか」という ことも考えなければならない。 子育ての経済的・精神的負担が大きくなり、 且つ核家族が増えて子育ての家族機能の低下が みられる中、行政は低下した家族機能の低下が みられる中、行政は低下した家族機能の代替 を担う必要がある。また、家族機能の代替 を市場に委ねた場合、必要な財・サービスを購 入することができずに市場から排除されてしま う家庭が出てくる。また、子育てを家族のみに 任せた場合、子育ての負担感が大きくなれば出 産への動機が低下することもあるし、児童虐待 などの事象の発生も懸念される。家族機能を代 替し、少子化の歯止めに対しても効果があり、 子どもの人権を尊重していくには、子育ての社 会化を推進すべきである。

広義の子育ての社会化の推進策として受益者 以外の幅広い住民から子育て支援政策実施の財 源を調達するには、住民の理解を得やすい(財 源として徴収しやすい)社会保険方式を選択す べきと考えられる。

しかし、子育では不確実なリスクによる損失ではないし、社会保険を強制加入にしたとしても保険料を負担できない者や保険料の未納者が現れる恐れがあり、それらの者は、財・サービスを受給することができなくなる可能性がある。また、社会保険で子育で家庭を支援するとなると、モラルハザードが起きる恐れも考えられる。税でも未納者は発生するが、税の場合は未納者でも一旦は財・サービスを受給することが可能である。

社会保険の場合は、保険料率を決める必要があり、保険料率は給付する財・サービスを決めてから逆算する必要がある。給付する財・サービスは、時間とともに変化するため、保険料率も時間とともに変更しなければならない。税では、給付する財・サービスの内容が変化したとしても、税率を変更する必要性は低く、柔軟な財源確保の点からは税方式が好ましいと考えら

れる。

先に述べたように社会保険制度として子育て 支援を実施した場合、その家庭にとって必要で あるにもかかわらず、必要な財・サービスが行 き届かない可能性がある。しかし、子育ての社 会化が社会の要請であると考えた場合、子育て に関する財・サービスが受給できない家庭の発 生は、どうしても避けなければならない。社会 保険制度が導入されると、財源は確保しやすい かもしれないが、財・サービスの供給から排除 される家庭が発生する可能性を考えれば、財源 確保の容易さを優先して考えるべきではない。

税方式によって住民から子育て支援の財源を 調達する場合、税負担増に関して住民が反対す る恐れがある<sup>4)</sup>。しかし、すべての子育て家庭 に対して必要な財・サービスの供給を保証しよ うとすれば、税方式によって財源を調達すべき である。

税負担に対する住民の反対がある中で、住民 に税負担を求め、安定した子育て支援政策を進 めていくには、住民を説得する力量が行政に求 められる。子育て支援政策についてのみ説明を 行い、住民の理解を得るのは難しく、総体とし ての政府活動に対する理解を住民に求める必要 がある。

新たな負担と政策の充実をセットで議論することは、非常に重要であり、あるべき好ましい姿である。この過程を通して行政に関心のない住民の目を行政に引き寄せることができ、政策のあり方、方向性について真剣に議論できるプラットホームの形成も可能にする。

子育て支援政策の費用負担は、まず、住民が 子育てに対する支援を価値財として共通認識し、 そのうえで、税方式によってその財源を確保す べきである。その際、住民の追加的な納税に対 する理解が必要不可欠な条件となる。地方分権 が進む中、地方自治体の自由度が高まる可能性 は高い。中央政府に頼らず、地方自治体自らが 住民の税負担と住民へ提供する財・サービスの 関係を的確に説明し、行政が財・サービスを提 供することの価値を住民と共有して住民の同意 を得るには、今までにない努力が地方自治体に 求められる。

# 3 政策の構築と子育て支援政策の取組み内容 (1)政治の介入

子育て支援政策は、次項で述べる現金給付と 現物給付を軸として進められている。具体的な 取組みの制度設計の段階で政治の介入があり、 制度の内容が変更されてしまったものがある。 以下で2つの介入について考えたい。

まず、現金給付の柱である「児童手当」の制度設計における政治の介入がある。児童手当法第1条では児童手当の目的を「児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭等における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資する」と謳っている。

したがって、児童手当は、防貧的所得保障政策として位置付けられるが、低所得者対策という狭い見地からのものではなく、一般家庭も対象として、児童の養育に伴う家計の経済的負担を社会的に分担することをねらいとしている。また、児童手当は次代の社会を担う児童の健全育成を目的として掲げ、児童福祉政策として児童の養育に関して社会的な支援を行い、社会連帯意識の醸成に資するものである。

つまり、児童手当は所得保障政策且つ児童福 祉政策であって、人口政策や賃金政策としての 役割を持つものではなく、少子化対策のための 政策でもない。

このような意義を持つ児童手当であるが、そ

の導入の制度設計時に政治の介入があり、時間 をかけて検討されてきた制度案が政治の力によ り変更された経緯がある。

児童手当における政治の介入は、その費用負担に関するものである。児童手当の費用負担については、制度創設に向けた検討の段階からさまざまな議論が行われていた。最終的には、児童の養育者を被用者と被用者以外に区分し、被用者については企業からの拠出金を財源とし、被用者以外は税で負担する形式となり、現在までその形式は変更されていない<sup>5)</sup>。この考え方は、当時の厚生省及び諮問機関の方針を採用したものである。

1968年から1970年にかけての制度創設に向けた検討の中で、企業の拠出金を財源とすることに対する反論があった。また、企業における家族手当の増大や就職から時間とともに賃金が上昇する年功制的賃金システムが採用されている状況では、子どもを持ち、子育てを行う際には賃金も時間とともに上昇しているという理由から、当時の財政制度審議会、大蔵省及び日本経営者団体連盟から児童手当の制度化は不要であるとの主張もあった。

このような議論が行われる中、国の諮問機関である児童手当審議会から1970年9月に、①被用者に関する企業からの拠出金徴収と整合性を図るため、被用者以外についても所得が一定以上の場合は児童の養育者本人から拠出金を徴収すること、②手当の支給に関しては、被用者と同様に所得制限を設けずに支給手当額も被用者と同一にすること、③児童手当の支給対象児童をそれまで検討されていた第1子から変更して第3子からの支給とすることが答申された。

この答申内容に対して、当時の大蔵省と自民 党は児童手当の創設自体に反対し、経済団体連 合会も所得制限を設けないことに反対したため、 自民党社会部会の児童手当世話人会は、被用者 以外の児童養育者本人からの拠出金徴収を取り やめ、被用者以外に対する児童手当の財源は全 額を税とし、被用者と被用者以外の双方ともに 所得制限を設けること、また、それまで被用者 への支給費用の10分の8を企業からの拠出金で 賄い、残り10分の2を国が税で負担することに なっていたものを企業からの拠出金の割合を10 分の7に軽減し、軽減された10分の1相当を 国ではなく地方が負担するという新たな提案を 行った。

これは、児童手当審議会の答申で出された案とは正反対のものであるが、自民党社会部会はこの児童手当世話人会から出された提案を1970年11月に了承し、これに基づき児童手当法の法案が作られ、制度化された。国の諮問機関等でさまざまな議論が行われてきたが、最終的にはわずか2ヶ月の間に政治の介入で児童手当制度が作られたのである。

2つ目の政治の介入は、新制度の構築に関するものである。少子化対策から子育て支援政策へと政策の転換に基づき、当時、新しい子育て支援政策として「子ども・子育て新システム」(以下、「新システム」という)と呼ばれる政策パッケージの検討が進められた。

検討された新システムの特徴は、子どもの良質な生育環境を保障して、子育でを社会化していくというものである。新システムに基づく各支援事業は、給付の一本化と施設の一本化の2つの一本化により提供され、幼稚園と保育所の2つの機能を持つ「(仮称)こども園」、子ども手当、地域子育で支援の創設が主な内容となっている。各支援事業の実施主体は、基礎自治体である市町村が担い、市町村は地域のニーズに基づき計画を策定して、給付及び事業を実施し、国・都道府県は実施主体である市町村を重層的に支え

る役割を担うとされた。

また、子育ての社会化の観点から、国・地方・ 事業主・個人の4者が費用を負担するとした<sup>6)</sup>。

2012年3月30日、新システムの導入を図るため、「子ども・子育て支援法案」「総合こども園法案」「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」が国会に提出された。しかし、税と社会保障の一体改革を推し進めるため、政権与党である民主党が野党の自由民主党、公明党と協議を行い、3党合意の結果、この3つの法案は、一部は修正、一部は廃案となった<sup>7)</sup>。この3党合意により修正された法案の成立を受け、新制度がスタートすることになった。

幼稚園と保育所の機能を併せ持つ施設の創設を目指した「総合こども園法案」が、政治の介入により廃案とされたことは、それまでの長期間にわたる有識者等の検討内容が否定されたことになる。「総合こども園法案」は、既存の認定こども園法を廃止して新たな総合こども園制度の創設を打ち出したもので、「総合こども園」を学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供するものと定義する一方、株式会社やNPO等の参入を認めていた。これにより、学校教育と保育の一体化及び待機児童の縮減が図れるものと期待されていた。

3党合意は、税と社会保障の一体改革に関連する法案を成立させるために当時の与党であった 民主党が野党にすり寄った産物である。消費税 率の5%から8%への引き上げもこの3党合意で 進むこととなった。消費税の引き上げを実現す るために「総合こども園法案」が廃案となった ともいえる。

児童手当、新制度の2つの制度における政治 の介入は、いずれも時間をかけた議論、検討の 結果として積み上げられた内容を短時間で変更 し、本来あるべき政策の内容から乖離させてしまったところに問題がある。民主主義による政治体制である限り、住民の代表である政治家で構成される議会での決定は第一義的なものであるが、政策の内容を政治の駆け引きにすることは避けるべきである。政治の場においても内向きの議論ではなく、外向きの議論が行われるべきである。

## (2) 現金給付か現物給付か

社会福祉における援助の手法には、大きく分けて購買力の提供と生活便益の提供の2つがある。前者は、広義の現金給付であり、後者は広義の現物給付である。

現金給付には、現金そのものの給付(狭義の 現金給付)と資金の貸付がある。現金給付の実 態は、個人や世帯に購買力を移転し、市場で商 品として売られている財・サービスを個人が必 要に応じて個人の判断、選択で個人に購入させ るものである。

現物給付には、生活援助サービスの提供(狭 義の現物給付)と社会的配慮の提供があり、狭 義の現物給付は、人的サービス、物的サービス 及びシステム的サービスからなる。

このように社会福祉の援助は区分されるが、 現金給付と現物給付の長所と短所を整理し、両 者のあるべき役割を認識したうえで政策を進め る必要がある。

まず、現金給付と現物給付の性格と特徴を整理しておく。現金給付の特徴の第一は、現実に目にみえるかたちで現金が住民へ給付されるので政策として迫力がある。個人が、給付された現金をもとに生活に必要な財・サービスを社会に存在している市場や手段を通じて通常の商取引として購入することにより現金給付の目的がはじめて達成される。しかし、個人が必要とし

ている財・サービスの取引が行われる市場や手 段が存在しないならば、個人はその財・サービ スを手に入れることはできない。

一方、現物給付は、行政が自らの責任において人手による無形のサービスも含む生活に必要な財・サービスを提供するものである。給付される財・サービスを生産して提供する仕組みや制度の構築が重要である。なお、財・サービスの供給方法には行政の直営による方法と民間委託による方法とがある。

現金給付と現物給付には、表1のようにそれぞれ長所と短所がある。これらの長所と短所から、所得格差の是正を目的として社会福祉を展開する場合、現金を給付する対象を一定の基準により特定できる場合、すなわち、現金の給付が必要な者と必要でない者を識別できる場合及び福祉の対象者が欲しているサービスに関して需要と供給の間にミスマッチが発生し、超過供給となっている場合には、現金給付の手法を採用すべきである。

一方、住民が受ける財・サービスの内容及び 水準の均等化を目的とする場合、市場で供給さ れる財・サービスの供給主体に地域的な偏りが ある場合及び必要とされる財・サービスの内容 についての専門性が高く、複雑な場合には、現 物給付の手法を採用すべきである。

地方分権が進む中では、地域の特性を活かし、 NPO なども含んだ地域の多様な主体の参加促進 を図り、住民本位の政策を推進する必要があり、 地方自治体を中心とした自治分権型、地域型の 社会福祉の実施が求められる。

そのためには、地方自治体が地域の実情に応 じて政策をコントロールできる現物給付を行う ことにより福祉を充実させるべきであり、国は 国家の責任として、生活の最低保証を行う現金 給付を中心として社会福祉の援助の手段を選択

表 1 現金給付と現物給付の長所と短所

長所			短所	
	① 作	* ****	1	一
現金給付	"	固人の意思を尊重し、効率的に福祉目的が	(1)	
	[	達成できる。		量の確保、公平な供給体制の整備を必要と
	② 男	見金の使途は受給者が決定できるので、受		する。
	糸	合者の自由を重視できる(個人の選択の自	2	給付を必要とする者の捕捉が完全にできな
	由	自を保証する)。		いと給付に過不足が発生してしまう。
	③ <b></b>	見金の使途をみれば必要なサービスが明確	3	受給者が給付目的に合致した行動をとるか
	13	こなり、そのサービスを提供するビジネス		どうか分からない。
	0,	D発生が期待できる。	4	公正な制度運用が完全に確保できない。
	④ 剪	<b>近に効果が期待できる。</b>	(5)	女性の就業を減少させる。
現物給付	1 1 2	公的機関の信用力と財政力に裏付けされ、	1	官僚主義の弊害が発生し、杓子定規になり
	多	安定した供給が可能である。		易い。
	② ※	合付目的である福祉援助が確実に実施でき	2	提供されるサービス内容が需要に合致しな
	7	<b>,</b> 0		いならば、資源の配分を歪めてしまう(サー
	③ 作	固人と政府との情報の非対称性を克服する		ビスが不必要な者にまで提供されてしまう
	2	ことができ、自己選択のメカニズムを機能		恐れがある)。
	ج ا	ざせることができる。	3	人的サービスなど経費に硬直性があり、現
	4 4	て性の就業を促進する。		金給付に比べて費用が大きくなり易い。
	⑤ 旅	施策内容を実施主体である行政が、地域の		
	)	<b>実情に合うようにコントロールできる。</b>		

(出所) 拙著「少子化と子育て支援政策の経済分析」より作成

していくべきである。

現物給付は、財・サービスが直接供給されるため、供給の実態を把握することができる。また、政策が確実に実施され、目的の達成状況も把握可能である。例えば、地域子育て支援拠点事業のひろば事業であれば、事業を行う施設があり、指導者が居てサービスが提供され、どのような活動がなされたのかも把握できる。

しかし、現金給付である児童手当の場合、支 給対象者と支給額は把握できるが、受給者が児 童手当法第2条の受給者の責務の規定に沿って 家庭等における生活の安定と次代の社会を担う 児童の健やかな成長に資するために支給現金を 使用しているかは不明である。現金給付を受け た保護者が、支給現金を預貯金に向けたり、遊 興費に充当したりしている可能性も否定できな い。

政策目的の確実な達成のためには、現物給付 の手法を優先して採用すべきである。現金給付 の手法を採用する場合には、バウチャーによる 給付や事後支払いの手法を導入するなど、検討 すべき点は多い。

### (3) 地方自治体の本気度

新制度において子育て支援政策の実施主体である市町村は、非常に重要な役割を担う主体である。したがって、新制度では、市町村の役割、権限及び責務を明確にして政策を着実に実施していくため、市町村は、潜在ニーズも含めた地域での子育てにかかるニーズを把握したうえで、新制度下での給付と事業の需要見込量、その見込量を確保するための方策などを盛り込んだ事業計画を策定し、この計画をもとに子育て支援政策を実施することとなっている。

事業計画の策定にあたっては、有識者や子育 て支援の関係者などを構成員とした会議におけ る議論、審議を経ることが法定されている。また、 事業計画の達成状況もこの会議へ報告しなけれ ばならない。

子育てのニーズ量を市民対象のアンケートを

もとに導出し、ニーズ量から需要量の見込を算出するが、最終的に事業計画に記載する需要見込量とその対応方策は、市町村の裁量による判断に委ねられている。対応方策の実施には財源が必要となるため、予算制約から本来あるべき需要見込量よりも小さい需要見込量が事業計画に載ることや達成状況の会議への報告があることから達成しやすい需要見込量が事業計画として公表されることも想定できる。

少子化が進む中、子育て支援政策の対象となる子どもの数の減少は目に見えている。このような局面で子育て支援事業を充実させても、対象者の減少を背景に将来的には事業の縮小があり得るため、現時点での事業拡大に躊躇する地方自治体の姿も容易に想定できる。

待機児童の解消のために認定こども園等を増やしても、施設利用希望者が少子化を背景に減少すれば、施設の稼働率が低下したり、不要な施設が生まれたりする。地方自治体では、事業の拡大はサービス向上につながると理解され、受け入れられやすく、一方、事業の縮小はサービスの後退と受け取られ、実現しにくい。地方自治体関係者から、「一度枠を広げると、狭めることは数倍難しい」といった声を聴くこともある。

高齢者を対象とした高齢者政策ならば対象者の増大が想定できるため、事業拡大も躊躇せずに進めることができると考えられるが、絶対数が減少する子どもを対象とした子育て支援政策の拡大には、地方自治体としてのインセンティブが働きにくい。

事業規模に弾力性を持たせた政策運用が望まれるが、そのためには地方自治体が真摯に政策と向き合うことが必要である。少子化対策にもつながる子育て支援政策であるので、地方自治体は子育て支援政策を将来への投資と位置付け、

取組みを躊躇するのではなく、逆に積極的な姿 勢で対応してもらいたい。地方自治体における 本気での取組みを期待する。

#### 4 おわりに

少子高齢化が我が国の課題とされている。ここには、少子化の進展への対策と高齢化の進展への対策の2つの対策が必要とされる。高齢化の進展への対策として高齢者福祉があり、少子化の進展への対策として少子化対策がある。

本稿において考察対象とした子育で支援政策は、少子化対策から派生した政策である。少子 化対策から子育で支援政策へと政策の舵が切ら れた結果、結婚促進を狙った少子化対策と子育 て家庭を支援する子育で支援政策の2つの政策 群が誕生した。

子育て支援政策の政策目的は、家庭、学校、 地域、NPO、企業などあらゆる主体が互いに協 力して子どもの健やかな成長が実現できる社会 の構築である。そして、子育ての社会化を進め ることによって具現化していこうとしている。

我が国では婚外子は少なく、出産の前提として結婚がある。少子化対策は、この背景に焦点を当てたものであり、結婚を促し、TFRの上昇を図ろうとするものである。子育て支援政策は、結婚を希望している男女、結婚した男女をターゲットにして、出産しやすい環境整備を図ろうとするものである。

結婚から出産、子育では一連のライフイベントであるので、2つの政策を区分して扱うのではなく、一体的、総合的に捉えて、「少子化・子育で対応策」として結婚支援、子育で環境の整備、子育での社会化までを一つの政策群として扱うべきである。

特に、子育ての社会化は社会全体で子育て家 庭を支えるといった理念的な側面が強く、具体 的に子育ての社会化を実現する方策が見えにくい。子育て支援政策の財源を消費税等の税で賄うことは、納税者全員で子育てを支援していることになり、子育ての社会化の一形態ともいえる。

しかし、子育ての社会化の本質的な形態は、 税による財源負担ではない。社会のさまざまな 主体がそれぞれの役割を認識して、相互に協力 しながら子育て家庭を支えている社会が子育て の社会化が実現した社会である。そして、その ような社会の実現に向けた取組みが、子育て支 援政策において取組まれるべき政策の内容とい える。

地域社会にはそれぞれの歴史、文化、慣習がある。それら地域社会の特性を踏まえて、その地域固有の子育ての社会化を進めるべきである。 そのためには、地域コミュニティの活性化をはじめとして、地域社会の潜在力を活かす取組みを地域の実情に合わせて検討、実施すべきである。

政策推進の具体的な内容を検討し、取組みを 制度として構築していく際に政治の介入があれ ば、内向きの議論になりやすく、介入までに行 われた議論が徒労に終わってしまう。政治の介 入は、長い時間をかけて積み上げた政策の内容 を短時間で変えてしまう危険性を持っており、 政策の内容をあるべき姿から乖離させてしまう 恐れもある。政策における制度設計の検討では、 外向きの議論を行い、政治の介入は極力避ける べきである。

政策目的の達成に向けた取組みは、現金給付もしくは現物給付のいずれかの手法により行われる。それぞれの手法には長所と短所があり、 手法として向き不向きがある。政策目的を確実に達成させるには、政策実施主体が供給内容を 直接コントロールできる現物給付の手法を優先 すべきである。現金給付の手法の採用に際して は、受給者が給付の目的、すなわち政策の目的 に合致した行動をとるような工夫をしたうえで 制度実施すべきである。

子育て支援政策における中心的な実施主体は、 地方自治体の中でも市町村である。子育て支援 政策の対象となる子どもの数は今後減少する。 市町村では、対象者が縮小する分野での取組み 拡大は、進めにくい。いずれは縮小せざるを得 ない確率が高い中で、敢えて事業拡大を行うリ スクは非常に大きい。先細りのマーケットにお ける販路拡大と同じである。

少子化対策と一体となった子育で支援政策に 取組まなければ、子どもの数はさらに縮小する であろう。現在の取組みを将来への投資と考え、 事業規模に弾力性を持たせた運用が地方自治体 に求められる。地方自治体の本気度が試されて いる。

### 【注】

- 1) 総合的な政策として、それまで法的な位置付けがなく国の補助制度や通知により市町村が実施していた事業が、児童福祉法及び子ども・子育て支援法で位置付けられた。
- 2) 1995年と2000年に策定された。1995年のエンゼルプランでは緊急保育対策等5か年事業が展開された。また、2000年の新エンゼルプランでは仕事と子育ての両立支援を掲げて保育所待機児童ゼロ作戦が推進された。
- 3) スウェーデンでは社会全体で子育てを支援する 体制の整備が進んでいる。社会全体で子育てを支 える仕組みを整備し、併せて子育てにおける両親 の協同性も重視している。また、家庭の経済力に 左右されない機会の均等化にも取組むとともに、 子どもにやさしい社会、子育てしやすい労働環境 の整備も進めている。

- 4) 子育で支援政策の財源を税により調達しようとした事例として秋田県の「子育で支援税」がある。秋田県の「子育で支援税」構想は、2007年2月に骨子案が公表され、個人県民税所得割の税率4%に0.4%上乗せして4年間で約25億円の収入を見込むというものであった。その後、県民アンケートの実施や2007年6月の議会では「子育で支援・教育充実等に関する調査特別委員会」が設置されるなど、議論が重ねられた。県民アンケートは複数回行なわれたが、回を重ねるごとに新税導入に対する賛成の割合が低下していったため、知事は議会の賛同を得られる可能性がないとの判断から、2008年2月に新税の導入を断念すると発表した。
- 5) 児童手当の財源の一部に企業の拠出金がある。 被用者以外の児童手当は、全額を税で負担している一方で、企業は、被用者の0歳から3歳未満の 児童に対する児童手当に対して拠出金を納付して いる。
- 6) 国は一般会計から特別会計の「(仮称)子ども・子育で勘定」へ負担金を繰出し、併せて、事業主と被用者が拠出金を収め、財源を一つにまとめたうえで、「(仮称)子ども・子育で包括交付金」として市町村に配分する仕組みとされた。また、支援の実施主体である市町村には都道府県の一般会計からも財源が交付され、国からの財源と都道府県からの財源、それに市町村自らの負担分を合わせて、子育て家庭への支援事業が展開される制度となっていた。
- 7)「子ども・子育て支援法案」と「子ども・子育 て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法 律の整備等に関する法律案」は修正し、「総合こ ども園法案」は廃案となり「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案(認定こども園法の 改正法案)」に置き換えられた。

### 【参考文献】

- 阿藤誠(2005)「少子化をめぐる研究の課題と展望」 『人口学研究』、第 37 号、pp.1-9。
- 伊藤正次 (2015)「人口減少社会の自治体間連携」『都市とガバナンス』、第23号、pp.3-9。
- 岩澤美帆 (2002)「近年の期間 TRF 変動における 結婚行動および夫婦の出生行動の変化の寄与につ いて」『人口問題研究』、第58巻第3号、pp.15-44。
- 江澤雅彦·李洪茂·土田武史·中出哲·大幸一(2008) 『保険論第2版』成文堂。
- 大淵寛、森岡仁(1981)『経済人口学』、新評論。 大淵寛・高橋重郷編(2004)『少子化の人口学』、 原書房。
- 大淵寛·阿藤誠編 (2005)『少子化の政策学』、原書房。 小塩隆士 (2005)『社会保障の経済学第3版』、日 本評論社。
- 加藤久和(2001)『人口経済学入門』、日本評論社。 神尾真知子(2005)「少子化対策の展開と論点」『少 子化・高齢化とその対策 - 総合調査報告書 - 』、 国立国会図書館調査及び立法考査局、pp.23-43。
- 北明美(2002)「日本の児童手当の展開と変質(上)」 『大原社会問題研究所雑誌』(法制大学大原社会問 題研究所)、No.524、7月、pp.18-32。
- 北明美(2004)「日本の児童手当の展開と変質(下)」 『大原社会問題研究所雑誌』(法制大学大原社会問題研究所)、No.527、6月、pp.32-47。
- 坂田周一(2007)『社会福祉政策』、有斐閣。
- 神野直彦(2002)『地域再生の経済学 豊かさを問い直す』、中央公論新社。
- 鈴木真理子(2002)「育児保険試案」『育児保険構想』、 筒井書房。
- 炭谷茂編 (2003) 『社会福祉基礎構造改革の視座』、 ぎょうせい。
- 津谷憲子 (1999)「出生率低下と子育て支援政策」『季刊社会保障研究』、第34巻第4号、pp.348-360。

西尾勝(2007)『地方分権改革』、東京大学出版会。 福田素生(2002)「総合福祉保険制度による子育て 支援」『育児保険構想』、筒井書房。

古川孝順(2005)『社会福祉原論第2版』、誠信書房。 堀田一吉(2003)『保険理論と保健政策』東洋経済 新報社。

的場啓一(2013)「少子化と子育て支援政策の経済 分析」関西学院大学博士論文。

宮島洋(1994)「出生率の低下と公共政策」社会保 障研究所編『現代社会と社会保障-結婚・出産・ 育児-』、東京大学出版会。

村上雅子(1999)『社会保障の経済学第2版』、東 洋経済新報社。

八木匡(2004)「なぜ包括的対少子化対策が必要 か?」『都市問題研究』、6月、pp.32-46。

八代尚宏(1999)『少子・高齢化の経済学』、東洋 経済新報社。

八代尚宏、鈴木亘、白石小百合(2006)「保育所の 規制改革と育児保険」『日本経済研究』日本経済 研究センター、No.53、pp.194-220。

安川正彬(1975)『人口の経済学改訂増補第二版』、 春秋社。

Becker, G.S. (1965) "A Theory of the Allocation of Time" Economic Journal, Vol.75, No.299, pp.493-517.

Becker, G.S. (1981) A Treatise on the Family, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Friedman.M. and R.Friedman (1980) Free to Choose: A Personal Statement, Harcourt, Chapter 4. Spenger, J.J. (1972) Population Economics, Duke University Press.

まとば けいいち

1960年11月大阪府八尾市生まれ。1984年3月、香川大学経済学部経済学科卒業。2003年3月、関西学院大学大 学院経済学研究科博士課程前期課程修了。2009年3月 関西学院大学大学院経済学研究科博士課程後期課程単位 取得満期退学。2013年3月 博士(経済学)の学位取得(関 西学院大学)。

1984年4月、大阪府八尾市役所勤務(~2005年8月)。 2009年4月、関西大学経済学部非常勤講師(~2011年3 月)

2010年4月、大阪産業大学経済学部非常勤講師(~2012 年3月)。

2011年4月、静岡大学男女共同参画推進室特任准教授(~ 2016年3月)。

2016年4月、浜松学院大学現代コミュニケーション学部 地域共創学科教授 (~2018年3月)。

2018年4月、大阪商業大学公共学部教授、同大学共同参 画研究所長(~現在に至る)。

【専門分野】

公共政策、地方財政、地方自治、少子化対策、男女共同 参画

【所属学会】

自治体学会、日本財政学会、日本地方財政学会、日本地 方自治学会

【著書】

自治体改革第8巻』(共著) 2004年2月、ぎょうせい 【論文】

「少子化対策にかかる財政支出の数量分析 - 児童福祉費と 合計特殊出生率の要因分析を中心に-」(単著) 2008 年3 月、『産研論集第35号

「財政規律と財政の持続可能性」(単著) 2008 年 9 月、『お おさか自治体政策②』

「保育行政における地方分権改革と義務付けの緩和」(単 著) 2010 年 3 月、『日本地方財政学会研究叢書第 17 号』 「子育て支援政策における児童手当のあり方について - 現 金給付と現物給付のバランスの中で-」(単著) 2010 年 12月、『日本地方財政学会研究叢書第16号』 「少子化と子育て支援政策の経済分析」(単著) 2013年3

月、博士論文

「子育て支援政策の変革と課題」(単著) 2017 年 3 月、『浜 松学院大学研究論集』

「静岡県西部における少子化対策の実態と課題」(単著) 2018年3月、『浜松学院大学地域共創センター紀要』