

# 調査研究報告書

(平成25年度 全国知事会 自主調査研究委託事業)

## 子ども・子育て支援の財政学

### —国際比較からみた日本の現状と課題—

新潟県立大学国際地域学部准教授 高端正幸

平成26年3月

## 目次

1	はじめに	・ ・ ・ 1
2	子ども・子育て支援の今日的意義	・ ・ ・ 2
	－ 「周回遅れ」の日本－	
2－1	少子化対策—量の限界、質の限界	・ ・ ・ 2
	・ 少子化対策20年の「成果」	・ ・ ・ 2
	・ 「少子化対策」でよいのか	・ ・ ・ 4
2－2	転換戦略としての社会的投資アプローチ	・ ・ ・ 6
2－3	社会的投資と財政支出の国際的動向	・ ・ ・ 7
	・ 事後的補償から社会的投資へ？	・ ・ ・ 8
	・ 日本の状況をどうみるか	・ ・ ・ 13
3	国際比較からみた日本の子ども・子育て支援政策とその財政	・ ・ ・ 17
	3－1 公的社会支出の国際比較	・ ・ ・ 17
	3－2 脱家族化と家族主義	・ ・ ・ 22
	3－3 子ども・子育て支援の政策手段別検討	・ ・ ・ 33
	・ 家族手当（児童手当）	・ ・ ・ 33
	・ 出産・育児休業給付	・ ・ ・ 35
	・ 就学前教育・保育サービス	・ ・ ・ 39
	3－4 子育て支援の政策ミックス	・ ・ ・ 42
4	日本の子ども・子育て支援政策の政府間財政関係	・ ・ ・ 47
	4－1 児童福祉財政のあゆみ	・ ・ ・ 47
	・ 戦後児童福祉の基本的枠組みと財政	・ ・ ・ 47
	・ 「1.57ショック」以後の政策展開	・ ・ ・ 48
	・ 地方分権、「三位一体改革」と児童福祉財政	・ ・ ・ 51
	4－2 児童福祉財政の現状	・ ・ ・ 51
	・ 国家財政と児童福祉	・ ・ ・ 51
	・ 地方財政と児童福祉	・ ・ ・ 53
	・ 地方交付税と児童福祉	・ ・ ・ 59
	4－3 最近の動向と今後の課題	・ ・ ・ 64
	・ 社会保障・税一体改革と子ども・子育て支援新制度	・ ・ ・ 64
	4－4 おわりに	・ ・ ・ 67
	参考文献	・ ・ ・ 70

## 1 はじめに

本報告書は、昨今その充実が叫ばれてやまない子ども・子育て支援政策の現状と課題を、主に国際比較に基づく財政的な観点から整理し、提示するものである。

日本においては、未曾有の少子高齢化を背景に、子ども・子育て支援政策の充実が喫緊の課題と目されている。それでは、国際的動向との関係で、日本の現状の取組みはいかに評価されうるであろうか。また、今後の政策推進にあたり、いかなる方向性を追求すべきなのであるか。

こうした問いに答えるための手がかりを、以下では3つの章に分けて提供する。まず第2章では、日本の少子化対策の到達点と問題点を押さえたうえで、EUおよびOECDレベルで1990年代以降、前面に押し出されてきた「社会的投資」アプローチを紹介し、世界的な福祉国家再編の文脈の下で進む、子ども・子育て支援政策の意味づけの転換について紹介する。そのうえで、政策指針としての「社会的投資」アプローチが、1990年代以降の主要先進諸国における社会支出のパターンにどの程度、どのように影響を与えてきたかを明らかにし、それとの関連で日本の社会保障財政、さらには子ども・子育て支援政策の財政的課題を明らかにする。

第3章では、子ども・子育て支援の政策手段と政策ミックスについて、福祉レジーム論に言及しつつ、OECDの社会支出データを用いた国際比較を行う。これを通じて、日本の子ども・子育て支援政策の現状と課題をより詳細に検討し、今後とられるべき基本的な方向性を探るための手がかりを示す。

第4章では、子ども・子育て支援の財政の基本的枠組みを、とくに国と地方をつうじた政府間財政関係に着目して整理する。多くは基本的な事項の解説および考察となっているが、子ども・子育て支援財政の全体像を明確に把握することは、基礎的な背景を巨視的に押さえるという意味で、有益であると考えている。

本報告書が、多少なりとも都道府県、さらには区市町村の政策形成に資することを、筆者は願ってやまない。

## 2 子ども・子育て支援の今日的意義 －「周回遅れ」の日本－

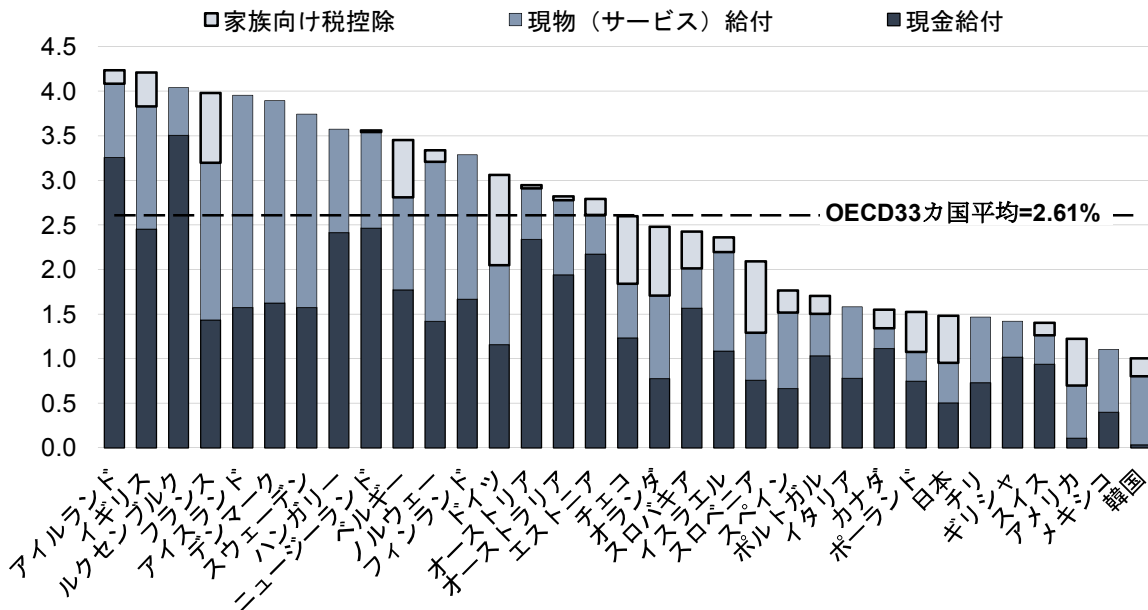
### 2-1 少子化対策一量の限界、質の限界

周知のとおり、1989年の合計特殊出生率が「ひのえうま」の1.58を下回って「1.57ショック」と騒がれて以来、子ども・子育て支援政策が、何よりも少子化対策として位置付けられるようになり、すでに20年余が経過した。そこではじめに、二つの点に絞って少子化対策を問い直してみたい。一つは、少子化対策が叫ばれてきたにもかかわらず、依然として量的にお粗末な状態にとどまっていることであり、もう一つは、「少子化対策」という問題の立て方が、政策の偏向を生んでいることである。

#### 少子化対策20年の「成果」

図1は、2009年のOECD諸国における公的な家族向け給付の大きさを、GDP比で示したものである。家族向け給付は、現金給付、現物給付、税（主に個人所得課税）における控除（給付ではないが擬似的な給付とみなしうる）の三つを合わせたもので、おおむね子ども・子育て支援政策の諸給付と重なる。現金給付には、児童手当、出産・育児休業給付、出産一時金などが含まれる。現物給付としては保育・就学前教育サービス、児童養護・保護サービス、訪問型ケアや育児相談サービスなどがある。税控除には、日本における所得税・個人住民税の扶養控除のような課税所得の軽減措置にくわえて、税額そのものから差し引く税額控除もある。いずれの国でも、これらの政策手段を組み合わせて一定の政策目標の達成を目指しているわけだが、まずは総額に着目しよう。家族向け給付の規模は、大きい国でGDP比4%前後、小さい国で1%台前半となっている。日本のそれは1.48%と非常に低く、OECD33か国平均の2.61%には遠く及ばない。日本の家族向け給付は増加傾向にあるが、OECD諸国全般でも同様に増加傾向がみられている（2005年のOECD諸国平均は2.3%であり、4年間で約0.3%ポイントの増加）。日本はいわば「周回遅れのランナー」なのである。

図 1 家族向け給付の GDP 比、2009 年（単位：％）



出所) OECD, Family Database (<http://www.oecd.org/els/soc/oecdfamilydatabase.htm>).

細かいことになるが、この種のデータに詳しい方のために一点のみ補足しておきたい。OECD の国別データは各国中央政府の責任においてまとめられ、OECD に報告されているため、地方政府の支出のうち中央政府が把握していない部分はデータから漏れている。この点はとりわけオーストラリア、カナダ、アメリカなどの連邦制諸国において問題となるが、日本の場合にも、都道府県・市区町村が国庫支出金を受けずに実施している独自の事業（地方単独事業）による給付が、この統計には含まれていない。つまり、現実には日本の数字がもっと大きくなる可能性がある。

そこで、都道府県・市区町村の 2010 年度決算から、児童福祉費のうちの扶助費（≒給付費）の地方単独事業分を抜き出すと、都道府県が 1046 億円、市区町村が 8154 億円で、合計 9200 億円であった。これを図のデータに合わせれば、日本における家族向け給付の実態に近くなるわけだが、2010 年の日本の名目 GDP は約 480 兆円であるから、9200 億円はその 0.19% に過ぎない。これは、図の国際比較に違いを生み出すほどのものではなく、上記の結論は変わらないのである。

なお、2014 年 4 月を皮切りに予定されている消費税率の 8%、10% への引上げにより確保される財源のうち、少子化対策に回さ

れるのは 7000 億円とされており、これに他の財源確保努力を加えて総額 1 兆円程度を少子化対策に充てていくことが、2012 年夏の社会保障・税一体改革で掲げられている。しかし、1 兆円というのは GDP の 0.2% 程度に過ぎないうえに、現状では、それさえ実際に確保されるのか未だ定かではない。

しかも、家族向け給付の中身を見ると、日本では税控除が大きな部分を占めているため、現金給付やサービスの規模は OECD 最低レベルである。そのうえ、税控除の主力である所得税・住民税の所得控除では、課税所得が小さいほど税負担の軽減幅が小さくなるため、子育て世帯への経済的支援としてはきわめて非効率である。

要するに、財源確保がままならないうえに、中身の転換さえ進められないのが、日本における家族政策、あるいは子ども・子育て支援の現状であるといつてよい。

#### 「少子化対策」でよいのか

それでは、子ども・子育て支援の拡充を、いかなる指針のもとで追求していくべきなのであろうか。まずは、従来から支配的である、少子化対策という問題の立て方がはらむ難点を確認しておこう。

そもそも、少子化に「歯止めをかける」ことは、政策目標とはならない。少子化対策という問題設定は、出生率の向上が中心的な目標となることを意味する。字句通りに受け取ると、出生率が回復すればよいわけである。

ところが、日本における出生率は、社会や政策の現状を維持するだけでも今後は緩やかに回復していく可能性が、人口学の見地から指摘されている (Goldstein 他 2009)。というのも、先進工業国における出生率 (合計特殊出生率) 低下の原因の 1 つは出産の先送り、つまり出産時期の高齢化であること、出産時期の高齢化はある時期急速に進行するもののいずれペースが落ちること、そしてこのペースダウンにより、出生率は回復に転じるか、少なくとも 1.3 前後の超低出生率を脱する可能性が高いことが、国際的な実証研究により明らかにされているのである。したがって、現在の日本の状況において、出生率の多少の回復はそもそも政策目標とはならない。

それでも、たとえば 2.0 を超える人口置換水準まで出生率を上げることを目論むならば、相当の「少子化対策」への注力が必要となる。ところが、昨今の「少子化対策」の問題の立て方が、子ども・子育て支援政策にゆがみをもたらしている。さらに、それが結果として出生率の本格的回復を阻む可能性が指摘されなければならない。

象徴的なのが、本年 6 月に少子化社会対策会議が決定した『少子化危機突破のための緊急対策』の冒頭のくだりである。そこでは、「我が国は、社会経済の根幹を揺るがしかねない「少子化危機」ともいうべき状況に直面している」と宣言したうえで、「少子化等による人口構造の変化は、(中略)年金、医療、介護に係る経費など社会保障費用の増大を招くとともに、経済成長への深刻な影響も懸念されるという点で、社会的課題であるということ」を念頭におくべきとしている。

この言明は、事実としては何の間違ひもない。ただし、少子化が経済・社会を揺るがす脅威であるという点を前面に押し出すことは、問題の定義の仕方として適切ではない。というのも、少子化は経済・社会の機能不全によって生み出された現象である。翻って少子化が経済・社会を揺るがすという側面は、問題の本質ではない。少子化対策が直視すべきは、少子化という症状を生み出した経済・社会の病理なのである。

少子化は、大沢真理氏(東京大学社会科学研究所)の言葉を借りれば、「男性稼ぎ主」型社会の行き詰まりという病理から生じている(大沢 2007)。したがって、保育サービスの充実により育児の負担を社会化しつつ、男性も含めた育児休業制度の充実や短時間勤務制度の普及により、仕事と育児とを性別にかかわらず同等に分担できるような社会を創ることがカギとなる。それが、結果として出生率の改善にもつながっていくことは、主要先進諸国の経験が如実に物語っている。

ところが、少子化が経済・社会にもたらす危機を強調すると、政策がゆがんでいく。子どもが増え、女性の労働力が増えればよいと考えれば、保育サービスの量的拡充や女性の出産・育児休業の充実に力点がおかれてしまう。しかし、それは「育児は女性の役割」という価値観を前提としている。価値観云々をおいたとしても、労働力の確保により経済・社会を救うことが主眼であれば、男性の長時間労働はそのままにしつつ、より多くの女性を労働市

場に送り出す方向が追求されることとなる。

日本の少子化対策は、こうした偏向を未だに拭えていない。とくに、近視眼的な雇用主の都合にとらわれて、育児休業や短時間勤務制度の男性を含めた実質化をためらうことは避けねばならない。表面的な対症療法に終始することを止め、社会の病理を根治する以外に道はないのである。

## 2-2 転換戦略としての社会的投資アプローチ

それでは、子ども・子育て支援政策は、いかなるアプローチに基づいて舵を切っていくべきであろうか。それを考えるための有力なヒントとして、1990年代以降、EUさらにはOECDにおいて主流化してきた、「社会的投資」(social investment)という概念を取り上げたい。

社会的投資という概念が福祉国家再編論の中で用いられるとき、それは前世紀末以来のポスト工業化社会において決定的となった知識基盤経済への移行と、雇用の流動化、家族構造の変化などが生み出した「新しい社会的リスク」とに対応する福祉国家の積極的再編のことを指す。重視されるのは、まず人的資源への投資であり、その手段として幼児教育・保育から成人を対象とする生涯教育、技能訓練までを含んだ教育機会の充実が強調される。さらに、人的資源の効率的活用の観点から、失業者に対する再教育・再訓練サービス(=積極的労働市場政策)の充実や女性の就業の促進などが目標として掲げられる。

社会的投資アプローチの特色は、「大きな政府」か「小さな政府」かという問題の立て方に象徴される経済的効率と社会的公正との二者択一的把握を脱して、社会的公正の向上が経済的効率を高めるという側面に着目することにある。知識基盤経済においては、人的資源の質が経済成長を大きく左右する。そこで、成育環境の改善、教育の質の向上、労働市場へ出た後の教育・訓練機会の保障、さらには女性の家事・育児負担からの解放(による就業促進)が重要性を増す。これらの施策は貧困の世代間連鎖を食い止め、機会の平等を生み出し、雇用のミスマッチによる失業リスクを軽減することにより、貧困削減や所得格差の是正にもつながる。社会的公正を追求するための政策の重点を、所得の喪失に対する年



金や失業給付のような「事後の保障」から、将来的な人的資源の蓄積に貢献する政策分野へとシフトさせることによる、効率と公正の両立の推進が、社会的投資のエッセンスである。

1990年代後半以来、EUは社会的投資を公式の政策方針として摂取し、2000年に欧州理事会が採択した「リスボン戦略」では、人間への投資と能動的かつ動態的な福祉国家の発展を、知識基盤経済における効率と公正の両立を目指すEU共通戦略として掲げるにいたった。歩調を合わせるように、OECDも旧来の新自由主義的政策志向を見直し、就学前教育や生涯学習の重視、雇用・家族生活における男女平等の追求といった方向に舵を切った。

もちろん、社会的投資アプローチに対する批判もある。経済効率・成長重視という点で、社会的投資は政府の役割を否定的にとらえる新自由主義の思想と重なる面がある。ゆえに、失業者への就労「支援」と就労「強制」が紙一重であるように、社会的投資の発想を具体的な制度に落とし込む方法の如何により、新自由主義と社会的投資との違いはきわめてあいまいとなる。また、物理的・精神的な困難を抱え、支援を強化しても就労に結びつきにくい人々に対する社会権保障は、社会的投資のロジックに照らせば投資効果が薄いため軽視されかねない。

とはいえ、福祉国家が新自由主義からの攻撃にさらされる中で、効率と公正の両立に向けた積極的指針を示した意義は大きい。また、社会保障を重視する立場と市場的効率を重視する立場の双方と親和的なアプローチであるからこそ、社会的投資というアイデアの受容が進んだのも事実である。

### 2-3 社会的投資と財政支出の国際的動向

このような社会的投資という考え方は、各国の政策分野別社会支出の重点にいかほどの影響を現実にも与えてきたのであろうか。また、そこから日本の財政支出の動向を読み解くためのヒントは見出せるのであろうか。

ニコライ（Nikolai 2012）は、OECD諸国の社会支出を、伝統的な「補償的社会政策（支出）」と社会的投資アプローチで重視される「投資的社会政策（支出）」とに分類し、1980年代以降の両者の動向を分析した。補償的社会支出には、老齢・遺族年金と失業

給付が含まれ、投資的社会支出には家族向け給付、教育、積極的労働市場政策が含まれる。

ここでは、このニコライによる分類に従いつつ、社会的投資アプローチの主流化が、各国の社会支出のパターンにどの程度、どのように反映してきたのか、独自に確認してみたい。ただし、教育支出については比較可能な詳細データが入手しづらいため、以下では家族向け給付と積極的労働市場政策の2つのみを投資的社会支出として扱うこととする。なお、ニコライの分類において、医療は補償的社会政策と投資的社会政策のいずれにも位置づけられていない。医療関連支出はその社会支出に占める規模の大きさからみて重要であることは事実である。しかし、医療は伝統的に重要な社会保障政策分野であったと同時に、人的資本の向上にも資するという意味で社会的投資としての性格も帯びているため、いずれかに分類することは難しいので除外されている。

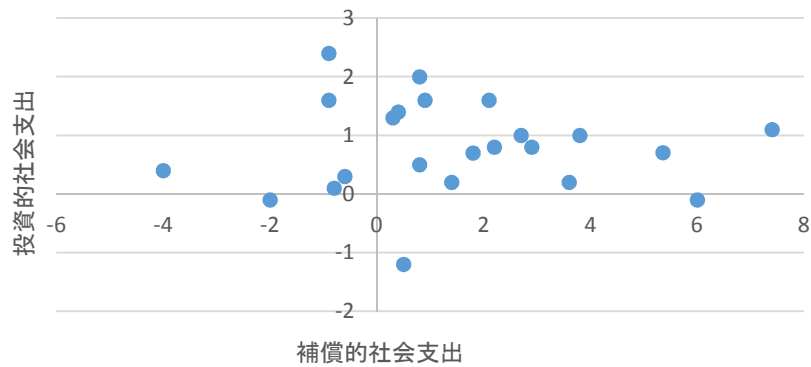
#### 事後的補償から社会的投資へ？

主要先進諸国において、伝統的な事後的補償を目的とする補償的社会支出（老齢・遺族年金、失業給付）から社会的投資としての性格が濃い投資的社会支出（家族、積極的労働市場政策）への財政支出の転換はどれほど進んでいるのであろうか。

図2では、1990年から2005年（国により2009年）の主要先進諸国における20年弱の間の補償的社会支出と投資的社会支出の規模の変化（GDP比、%ポイント）をプロットした。図3では、それを棒グラフで示している。

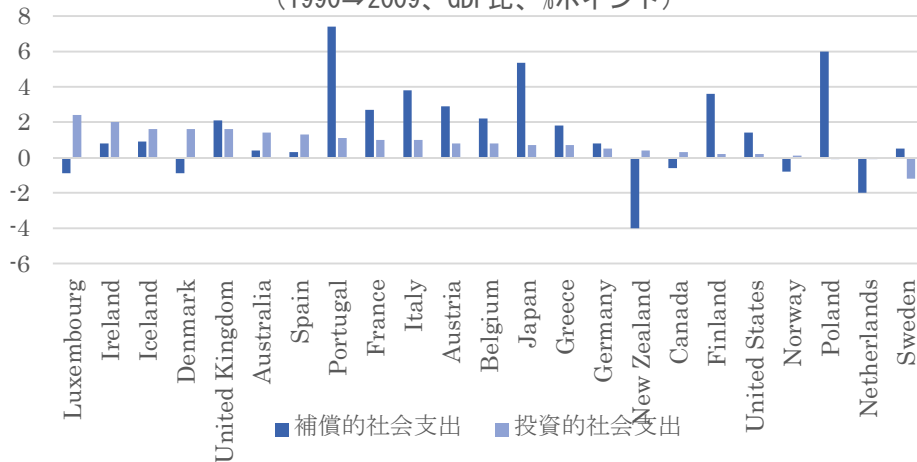
まず図2で全体的傾向を確認しよう。1990年代以来、EUそしてOECDレベルにおいて、社会的投資アプローチに基づく福祉国家の政策転換が唱導されてきたものの、それは財政支出のドラスティックな変化に直結してきたわけではない。図2において、右上の象限に多くの国が収まっているように、高齢化や失業率の上昇という圧力をうけ、伝統的な補償的社会支出の膨張は容易に避けられなかったためである。

図2 補償的・投資的社會支出の變化  
(1990⇒2005または2009、GDP比、%ポイント)



出所) 図2～図10まで: OECD Stat Extracts.

図3 補償的・投資的社會支出の變化  
(1990⇒2009、GDP比、%ポイント)



しかし、図3で確認できるように、1990年代以降の財政支出の転換度合いは国ごとに多様である。そのパターンは、おおむね3つに分けて把握することができる。第1に、ルクセンブルク、アイルランド、アイスランド、デンマーク、オーストラリア、スペインといった国々では、投資的社會支出の伸びが補償的社會支出のそれを上回っており、これらは社会的投資への重点シフトが財政支出の變化に表れた国々であるといえる。

第2に、ポルトガル、フランス、イタリア、オーストリア、ベルギー、日本、フィンランド、ポーランドは、補償的社會支出の膨張が顕著である反面、投資的社會支出の伸びは限定的であった。

図4 高齢者向け現金給付・家族向け支出の変化  
(1990⇒2009、GDP比、%ポイント)

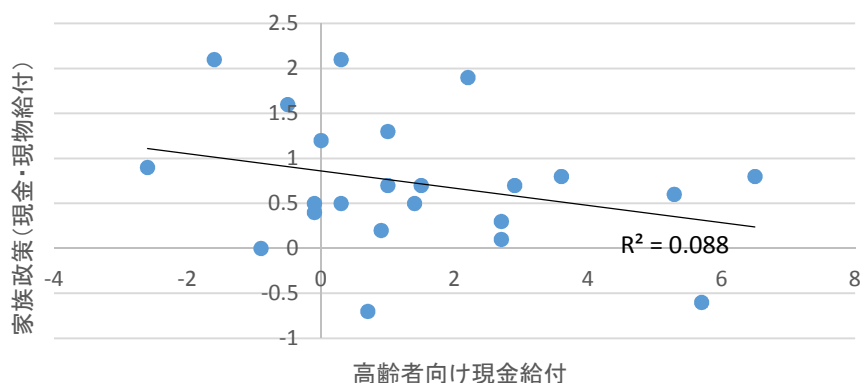
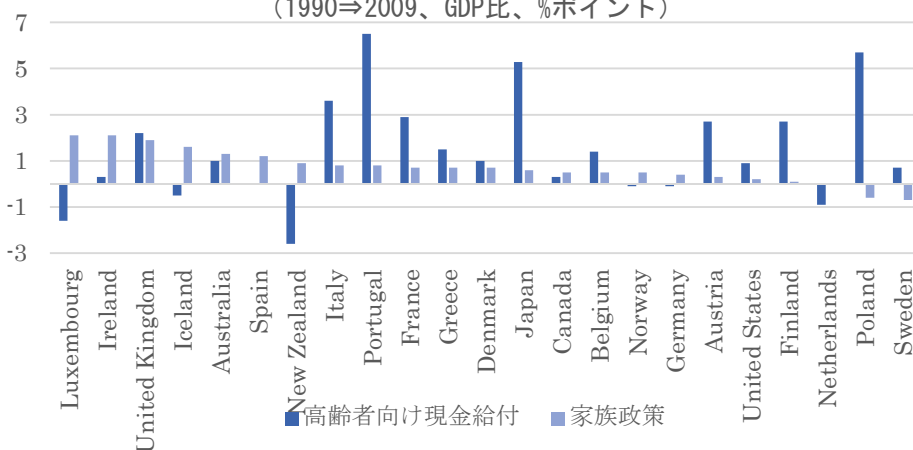


図5 高齢者向け現金給付・家族向け給付の変化  
(1990⇒2009、GDP比、%ポイント)



これらの国々では、補償的社会支出の伸びが社会保障財政を圧迫し、投資的社会支出への振り向けを阻んできたともみることができる。

第3に、ドイツ、ニュージーランド、カナダ、アメリカ、ノルウェー、オランダ、スウェーデンでは、補償的社会支出と投資的社会支出の両方が抑制基調をたどった。

つぎに、補償的社会支出・投資的社会支出のそれぞれをブレークダウンし、高齢者向け現金給付（老齢年金）と家族向け給付との間の関係をみよう。これにより、「補償的社会支出から投資的社会支出へ」の変化に「高齢者向け給付から家族（・子ども）向け給付へ」の変化が内在しているか否かを確認することができる。

各国の1990年以降の変化をプロットしたのが図4であり、国ごとの変化を棒グラフで表したのが図5である。図4では、高齢者

向け現金給付の伸びが大きいほど、家族向け給付の伸びが小さくなるという、緩やかなトレードオフ関係がみられる（ただし統計的に有意な程度ではない）。図5で国別にみると、ルクセンブルク、アイルランド、アイスランド、オーストラリア、スペイン、ニュージーランドといった国々は、高齢者向け現金給付を強く抑制しつつ、家族向け給付を増やしてきたことがわかる。イギリスも、高齢者向け現金給付をある程度抑制しつつ、家族向け給付を拡大させてきたといえる。その反面、イタリア、ポルトガル、フランス、日本、オーストリア、フィンランド、ポーランドは、高齢者向け現金給付の伸びが著しい。

また、全体として、家族向け給付の変化度合いよりむしろ、高齢者向け現金給付の変化度合いのほうが、一国における変化も、国際的なばらつきも大きい。この点に着目すれば、社会的投資アプローチは、財政支出動向をみるかぎり、投資的社会支出の拡大より、むしろ老齢年金を中心とする補償的社会支出の抑制を促す方向に寄与しているというべきであろう。いずれの国においても財政事情が厳しい昨今、こうした高齢者向け給付の抑制が、家族向け給付の拡大へと結実するか否かが問われる状況にあるといつてよい。

同じように、補償的社会支出のうちの伝統的失業給付と、投資的社会支出のうちの積極的労働市場政策との財政支出変化の関係をみたのが図6、および図7である。社会的投資アプローチの「事後的補償から予防的・投資的プログラムへ」の考え方にしたがえば、伝統的失業給付から積極的労働市場政策への財政支出のシフトが進むこととなる。

しかし、図に明らかかなように、そうした明快な変化は今のところ生じていない。唯一の例外はデンマークで、伝統的失業給付の大胆な抑制と積極的労働市場政策への財源投入が進められた。しかし、目立つのはオランダ、スペイン、カナダ、ノルウェーなど積極的労働市場政策の支出拡大を伴わずに伝統的失業給付の抑制がなされた国々の存在である。また、ポルトガル、フィンランド、ドイツでは、伝統的失業給付が拡大した。

図6 伝統的失業給付・積極的労働市場政策の変化  
(1990⇒2005、GDP比、%ポイント)

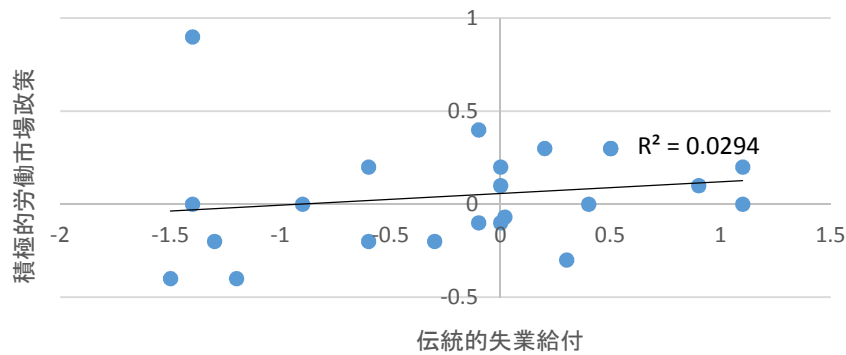
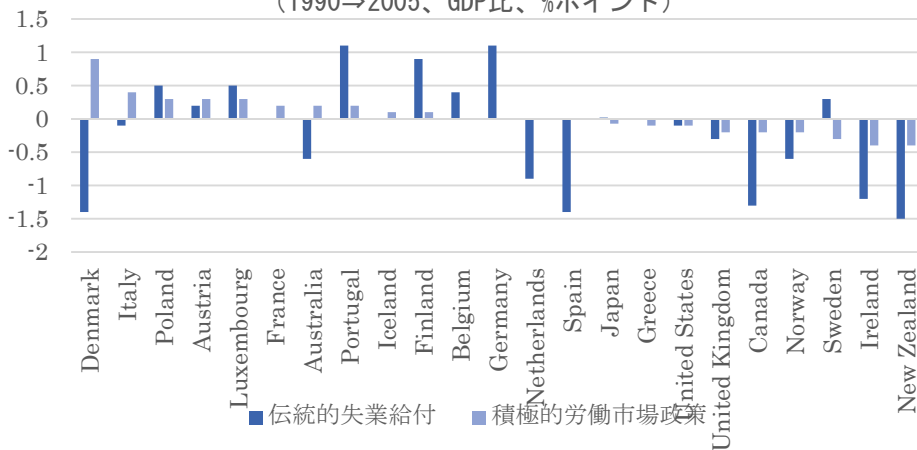


図7 伝統的失業給付・積極的労働市場政策の変化  
(1990⇒2005、GDP比、%ポイント)



失業対策は、時々の失業の深刻さやその原因の移り変わりなどによって左右される面が強い。したがって、単純に伝統的失業給付から積極的労働市場政策への財政支出のシフトが進むと期待することは、そもそも適切でないという事情がある。また、財政支出の規模より、むしろ失業給付の制度変化（給付要件、期間、そして就労インセンティブ付与の仕組みなど）のほうが実質的な政策の性格を左右するのも事実である。そうした観点からみれば、財政支出パターンにも明確な社会的投資へのシフトがみられるデンマークの事例はやはり例外的であるし、ゆえに注目されるべきであろう。

## 日本の状況をどうみるか

以上を踏まえ、現在の日本がおかれた状況をどのようにみるべきであろうか。

まず留意したいのは、次の表 1 が示す事実である。これは、以上の分析で対象とした主要先進諸国 23 カ国について、1990 年時点の各種支出の大きさと、その後の変化との関係を見たものである。補償的社会支出と投資的社会支出のいずれも、1990 年時点で支出規模が大きかった国ほど、その後は抑制的な傾向をたどった。逆に、1990 年時点の支出規模が小さい場合ほど、その後は支出規模を拡大させたわけである。この傾向は、個別の政策分野をみてもおおむね当てはまるが、とくに伝統的失業給付についてはその傾向が明瞭であり、それに積極的労働市場政策、家族政策が続くが、高齢者向け現金給付についてはそのような傾向はほとんどみられない。

ここから読み取れる一般的な傾向は 3 つある。第 1 に、1980 年代までに社会保障の充実を先んじて進めた国々では、90 年代以降にその再編・抑制が図られる傾向にあった。そうした一般的状況の下で、80 年代までに家族政策や積極的労働市場政策を他の国々より充実させていた北欧諸国では、90 年代以降のそれら政策にかかる支出の伸びが抑制される傾向にあった。これが、90 年代以降に社会的投資への傾斜という財政支出の傾向が国際動向として明確化しなかったことの一因である。裏返せば、80 年代までの社会支出の規模が限定的な国においては、比較的明確に社会的投資へのシフトがみられてよいこととなる。

第 2 に、北欧諸国のように、かねてより伝統的失業給付が手厚

表 1 23 か国における 1990 年時点の社会支出規模 (GDP 比) と  
その後の変化との一般的関係

支出項目	補償的 社会支出		投資的 社会支出			
	うち高齢者向け現金給付	うち伝統的失業給付	うち家族政策	うち積極的労働市場政策		
相関係数	-0.251746987	-0.067646513	-0.645668411	-0.322137209	-0.216588877	-0.385989805

出所) OECD Stat Extracts.

く行われていた国々では、その抑制がとりわけ明確に図られていった。これが、伝統的失業給付の抑制という国際的・一般的傾向が際立った一因であるといえる。

第3に、高齢化の進展にともない、高齢者向け現金給付の膨張を抑制するための年金制度改革に踏み切った国もあれば、そうでない国もある中で、一般的傾向としては、1980年代までの高齢者向け現金給付の大小に関わらず、その後の支出規模は推移した。このことは、高齢者向け現金給付が膨張しても、その抑制のための制度改革が容易でない場合が国際的にみて多いことを意味している。しかしながら、先の図4で確認した高齢者向け現金給付と家族向け給付との間のトレードオフ関係を踏まえれば、社会支出膨張の主因をなす高齢者向け現金給付のコントロールを実現するか否かが、社会的投資の一つの核である家族向け給付の充実の成否を左右する側面が指摘されなければならない。

これらを念頭に、日本の状況を先の分析から確認しよう。図3および図5に明らかかなように、財政支出でみるかぎり、日本では補償的社会支出から投資的社会支出へのシフトはみられない。より正確には、高齢者向け現金給付の突出した伸びに対して、家族向け給付のそれは実に限られた規模でしかない。これが、1990年代以降、少子化危機が喧伝される中で進められた少子化対策の結果である。

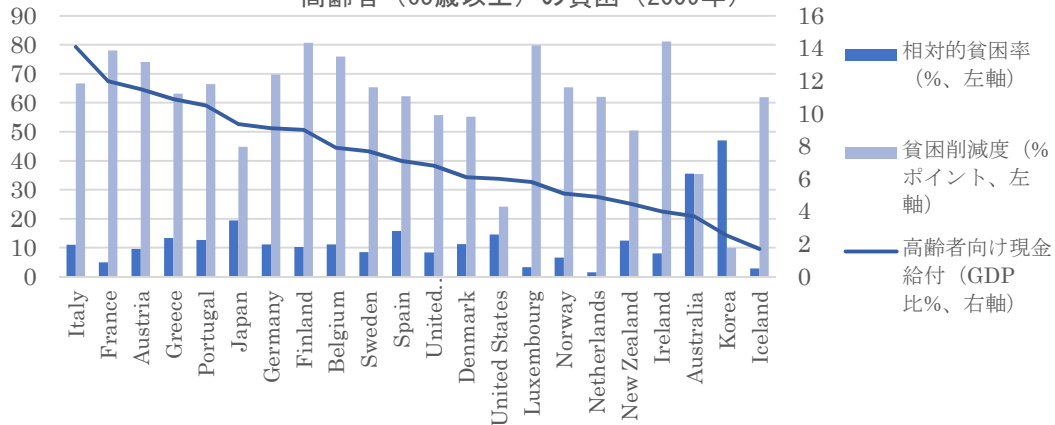
それでは、社会的投資アプローチをベースとした場合の日本の課題は、高齢者向け現金給付の厳格な抑制と家族政策の充実であるといっていよいのだろうか。

そのように断じるのは適切ではない。まず図8をみておきたい。この図は、折れ線で高齢者向け現金給付のGDP比が示され、その大きさの順に各国が並べられている。色の濃い棒グラフは高齢者の可処分所得ベースの相対的貧困率を、色の薄い棒グラフは年金給付等の所得再分配の結果、当初所得と可処分所得の間で相対的貧困率が何%ポイント削減されたか（貧困削減度）を表している。

この図は、日本の年金制度が著しく非効率的なものであることを如実に物語っている。なぜなら、給付規模は大きい、高齢者の相対的貧困率が20%程度に達している。その主因は、給付規模が大きいにもかかわらず貧困削減度が低いことにある。他の高齢者向け現金給付が大きい国々と比べれば、日本の貧困削減度の低

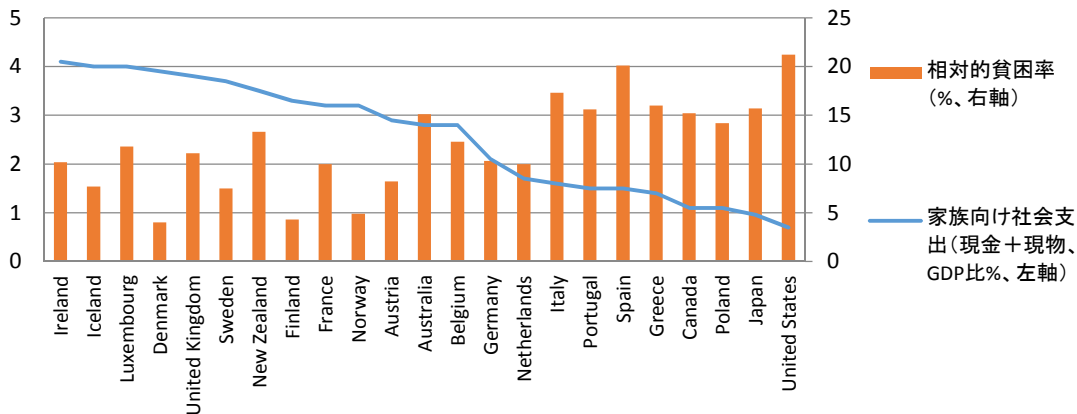


図8 高齢者向け現金給付の規模と  
高齢者（65歳以上）の貧困（2009年）



注) アメリカとオーストラリアの相対的貧困率と貧困削減度は 2010 年のもの。  
出所) OECD Stat Extracts.

図9 家族向け社会支出の規模と  
子ども(17歳以下)の貧困(2009年)



注) アメリカとオーストラリアの相対的貧困率は 2010 年のもの。

さは突出しているのである。

他方で、図9に示したとおり、日本における家族向け支出の規模は現在でも非常に小さく、結果として子どもの相対的貧困率が高い。これらの事実を合わせみれば、日本では、非効率な年金制度が、高齢者の所得保障を十全に果たさぬまま年金支出の膨張を生み出し、それが社会保障財政全体を圧迫する結果、家族政策の充実も十分に進まない状況にあるといえる。その意味で、非効率な年金制度の温存は、世代を超えて全般的な貧困問題の放置に帰結しているといつてよい。

したがって、日本が現在直面する課題は、社会的投資アプローチに基づく財政支出の再編（高齢者向け現金給付の抑制と家族向け給付への振向け）ではない。そのようなグローバル化対応の社会保障再編に踏み出す以前の重要課題として、高齢者の所得保障を効果的に果たしうる年金制度の創出がある。それが実現されてはじめて、社会的投資アプローチに基づく社会保障政策の現代的再編が目標となりうる。こうした意味においても、日本はやはり「周回遅れのランナー」なのである。

### 3 国際比較からみた日本の子ども・子育て支援政策とその財政

つぎに、日本の子ども・子育て支援政策とその財政の現状を的確に理解するために、もう一步踏み込んだ国際比較を行っていく。

#### 3-1 公的社会支出の国際比較

今日では、いずれの先進諸国においても、社会保障支出が政府支出の中心的な項目となっている。資本主義に基づく市場経済中心の発展プロセスは、社会全体でみた生産力と物質的な豊かさを飛躍的に高める一方で、景気循環に伴う失業の発生や、生活様式の現代化にともなう家族やコミュニティの相互扶助の減退を通じて、生活保障のための社会保障政策の拡充を必然的に呼ぶこととなった。

このように、社会保障政策の拡充が資本主義的発展の必然的な産物であるという見方は、かつてのウィレンスキーに代表される産業主義の立場が強調するものであった（Wilensky 1975）。しかし、より重要なのは、社会保障支出の規模や政策の具体的な中身には、国ごとに無視しえない重要な相違が存在するという事実であり、こうした相違の存在とその生成要因に焦点を当てることによって、比較福祉国家論は発展を遂げてきた。

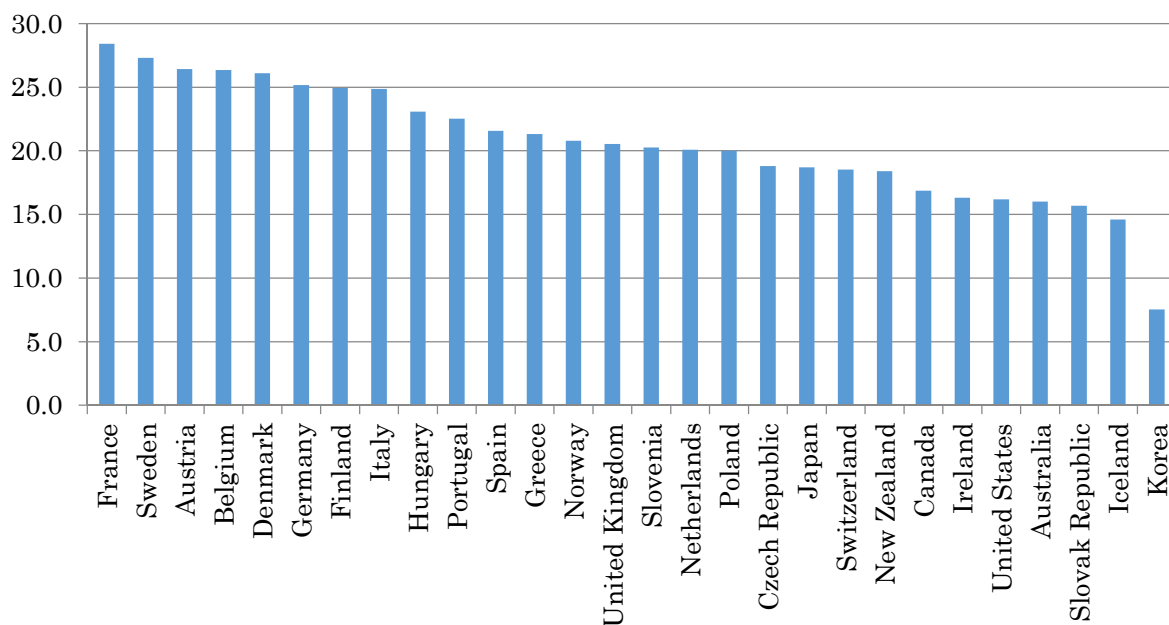
まずは基本的な事実を確認しよう。図 10 は、2007 年における公的社会支出の対 GDP 比を主だった OECD 諸国について示している。通説的な理解では、北欧諸国やフランス、ドイツといった国々の公的社会支出が大きいとされている。これらの国は、エスピン・アンデルセンの類型化にしたがえば、社会民主主義レジームと保守主義レジームの代表例である（Esping-Andersen 1990）。対して、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどの自由主義レジーム諸国、およびイタリア、スペインなどの南欧諸国、そして日本は、公的社会支出が一般に小さいという整理がなされる。

しかし、図 10 から、少なくとも最近においては、そのような通説的な理解がすんなりと当てはまらないことがみてとれる。たとえば、イタリアの公的社会支出の規模は、ドイツおよびフィンランドのそれに肉薄している。ノルウェーの公的社会支出は、イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャといった南欧諸国のそれ

より小さく、イギリスのそれに近い。アメリカ、カナダそしてオーストラリアの公的社会支出は依然として小さいが、イギリスは図に挙げた国々のうちでは中位にあり、日本のそれはアメリカ、カナダなどとイギリスとの間に位置するようになっている。

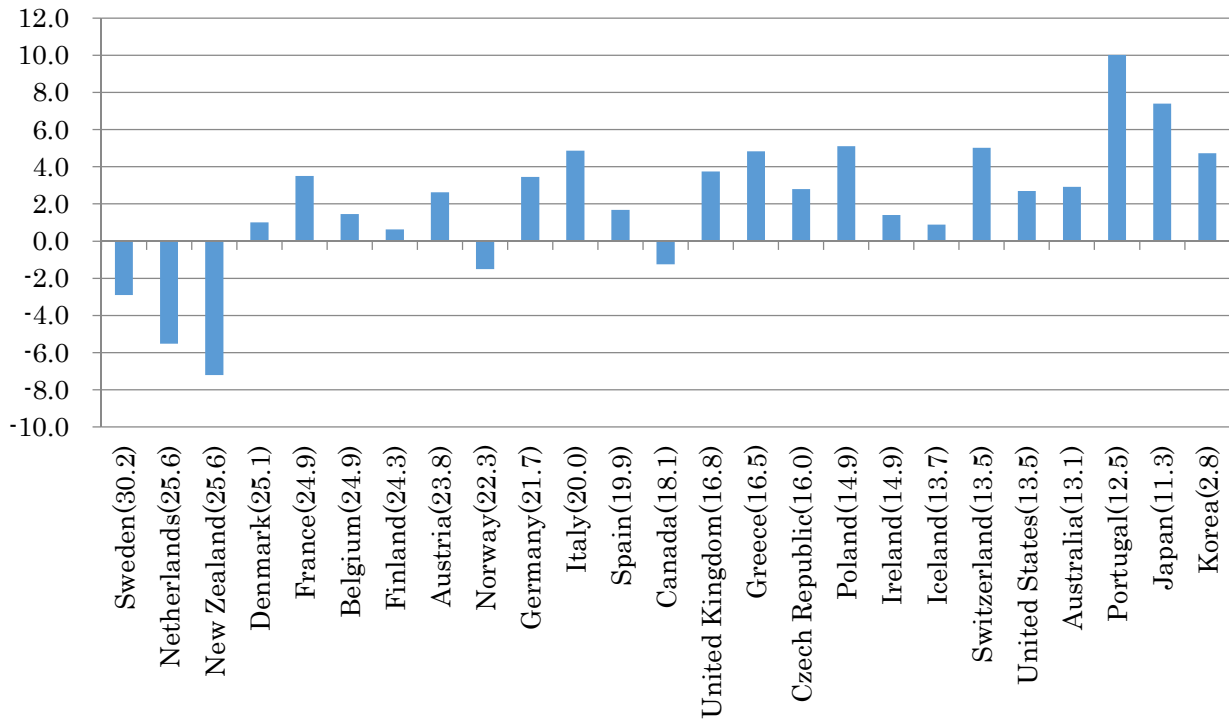
このようなレジーム間における公的社会支出規模の差異の曖昧化は、1990年代以来の各国における公的社会支出の推移によって生み出された。図11にみるとおり、1990年時点において公的社会支出の対GDP比が主要国中の上位3カ国であったスウェーデン、オランダ、ニュージーランドにおいて、90年代以降に公的社会支出の抑制が図られた一方、下位3カ国のポルトガル、日本、韓国、およびいくつかの中位国において顕著な伸びがみられた。結果として、図表11に挙げた諸国における公的社会支出の規模(GDP比)の標準偏差は、1990年における6.22から2007年においては4.84となり、ばらつきがやや減少した。こうした趨勢のもとで、1980年代までにみられ、エスピン・アンデルセンがその類型化論において指摘したような、レジーム類型間の社会支出規模の差異パターンがさほど明確ではなくなったのである。

図10 公的社会支出の対GDP比  
(2007年。単位：%)



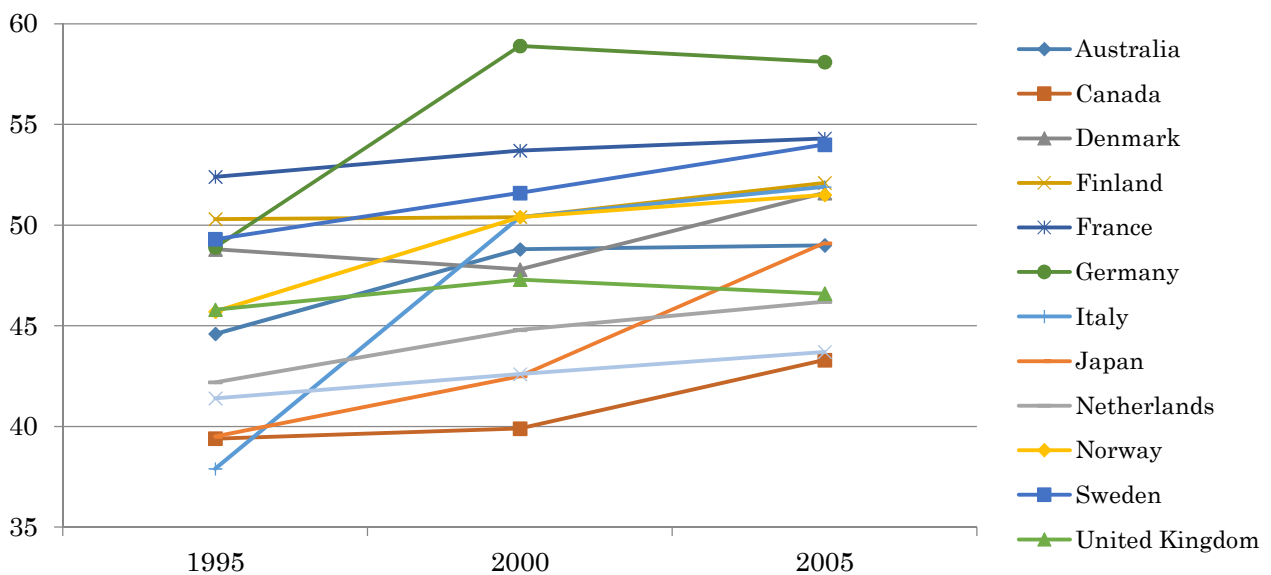
出所) OECD, Social Expenditure Database, OECD ウェブページより。

図 11 1990 年～2007 年における公的社会支出（対 GDP 比）の伸び  
 （国名のあとのカッコ内は 1990 年における公的社会支出の対 GDP 比（%））。  
 単位：%ポイント



出所) 図 10 と同じ。

図 12 一般政府支出に占める公的社会支出の割合  
 （単位：%）



出所) 図 10 と同じ。

ただし、このことをもって、「大きな福祉国家」における公的社会支出の抑制と「小さな福祉国家」におけるその拡大が1990年代以降に進行し、社会保障の財政規模に収斂が生じたと一般化することは、やや単純化が過ぎる。というのも、1990年時点の公的社会支出規模上位3カ国における支出抑制と下位3カ国における支出拡大は明確であるが、その他の国々における支出トレンドを収斂傾向にあると断定することはできない。さらに、各国の一般政府支出に占める公的社会支出の割合をみれば（図12）、スウェーデン、オランダ、あるいはノルウェーといった公的社会支出（対GDP比）の抑制が進んだ国においても、一般政府支出のより大きな割合を公的社会支出に振り向けるようになっている。つまり、これらの国においては、GDP比でみた公的社会支出の規模は抑制傾向を示しているものの、緊縮財政のもとで、財政支出のより大きな部分を社会支出に振り向けることによって、社会保障財源の確保に努力してきたことが読みとれるのである。

この点について付け加えれば、主要国の中でイタリア、イギリス、日本といった1990年代以降の公的社会支出（対GDP比）の伸びが大きいケースのうち、イタリアと日本において、一般政府支出に占める公的社会支出の割合を著しく高めることによって公的社会支出の増加が図られた一方で、イギリスにおいては一般政府支出に占める割合がほぼ一定のまま（つまり財政支出全体の伸びを伴いつつ）、公的社会支出の増加がみられたことが指摘できる。

さらに、これら3カ国の社会保障政策の規模的特徴を確認するために、公的社会支出の目的および現金給付/現物給付の別による内訳をみておこう（表2）。まず日本については、公的社会支出の総額が小さいうえに、それは「高齢」の現金（公的年金）・現物（介護保険）給付と「保健・医療」の現物（公的医療保険）給付に偏っており、「障がい」「家族」「失業」については現金・現物ともに給付規模が極めて限定的であることがわかる。換言すれば、伝統的に社会保障制度の核となっている公的年金・医療保険に日本の公的社会支出の大きな部分が向けられており、これらは人口の高齢化に伴う給付増が不可避な分野でもある。つぎに、イギリスにおいては、「保健・医療」の現物給付と「家族」の現金給付の規模が大きいものの、「高齢」および「失業」の現金・現物給付が小さい。そしてスウェーデンにおいては、公的社会支出総額の大きさ

表2 主要諸国の公的社会支出（2005年）

a. 現金給付の対GDP比（単位：％）

	現金給付	高齢	保健・医療	障がい	家族	失業	積極的労働市場政策
日本	10.2	7.4	-	0.6	0.3	0.3	-
アメリカ	8.0	5.3	-	1.3	0.1	0.3	-
イギリス	10.3	5.5	-	2.0	2.2	0.3	-
ドイツ	15.9	11.0	-	1.3	1.4	1.7	-
フランス	17.5	10.6	-	1.7	1.4	1.7	-
スウェーデン	14.5	7.0	-	3.7	1.5	1.2	-

b. 現物給付の対GDP比（単位：％）

	現物給付	高齢	保健・医療	障がい	家族	失業	積極的労働市場政策
日本	8.1	1.2	6.3	0.1	0.5	-	-
アメリカ	7.8	0.0	7.0	-	0.5	-	-
イギリス	10.5	0.6	7.0	0.4	1.0	-	-
ドイツ	9.9	0.2	7.7	0.6	0.7	-	-
フランス	10.8	0.3	7.8	0.2	1.6	-	-
スウェーデン	13.7	2.5	6.8	1.9	1.7	-	-

c. 総給付（現金＋現物）の対GDP比（単位：％）

	総給付	高齢	保健・医療	障がい	家族	失業	積極的労働市場政策
日本	18.6	8.6	6.3	0.7	0.8	0.3	0.3
アメリカ	15.9	5.3	7.0	1.3	0.6	0.3	0.1
イギリス	21.3	6.1	7.0	2.4	3.2	0.3	0.5
ドイツ	26.7	11.2	7.7	1.9	2.2	1.7	1.0
フランス	29.2	10.9	7.8	1.9	3.0	1.7	0.9
スウェーデン	29.4	9.6	6.8	5.6	3.2	1.2	1.3

出所) 図10と同じ。

に裏打ちされて、各項目にわたって比較的給付規模が大きいのが、とりわけ「障がい」の現金給付、および「高齢」「障がい」「家族」の現物給付が充実していることがみてとれる。

概して、現金給付は所得保障を目的とする。失業あるいは高齢による稼得機会の喪失、子育てに起因するコスト増などに着目し、

現金給付を通じて所得を保障していくわけである。対して現物給付は、高齢者や障がい者の生活支援や就学前児童の保育といった、具体的なケアを提供するものである。こうした現物給付は、家族やコミュニティにおける相互扶助を代替し、ケアを社会化するものである。つまり、現金給付は経済的困窮に起因する「生きづらさ」を、そして現物給付はケアの担い手の不在やケアに従事することにより就業その他の機会を失うことに起因する「生きづらさ」を緩和する機能を持つ。こうした観点から、各国における公的社会保障支出の現金・現物給付への振り分けられ方を解釈すると、各国における社会保障政策の性格の違いがみえてくる。この点については、後段にて子ども・子育て支援政策に焦点を当てて掘り下げることにする。

なお、子ども・子育て支援政策に関わる給付の大半は、この分類において「家族」給付に含まれる。出産・育児に関する手当や一時金、出産・育児休業にともなう所得保障は「家族」の現金給付であり、保育サービスは「家族」の現物給付である。

### 3-2 脱家族化と家族主義

比較福祉国家論において、子ども・子育て支援政策のあり方が関わってくるのは主として福祉国家の「脱家族化」的側面についてである。エスピン・アンデルセンによれば、「脱家族化は、社会政策（または市場）が女性に『商品化』のための自律性、あるいは、まずなによりも独立世帯を築き上げるための自律性を与えられるかどうかの度合いを示すものである」（Esping-Andersen, 邦訳 2000）。

20世紀における福祉国家の発展は、一般に、生活保障機能を、家族やコミュニティといった相互扶助の基礎単位から政府に移していくプロセスを伴ってきた。しかし、伝統的な家族形態が果たす生活保障機能を重視する「家族主義」的認識の強弱は、現在もなお国により様々である。また、福祉国家の発展は男性を家族における唯一の稼ぎ手とする「男性稼ぎ主（male-breadwinner）モデル」（ひいては3世代同居の家族モデル）を各国において一様に消し去るものではなかった。女性が家事労働の引き受け手であることを前提として、男性がフルタイム労働に従事するという「モ



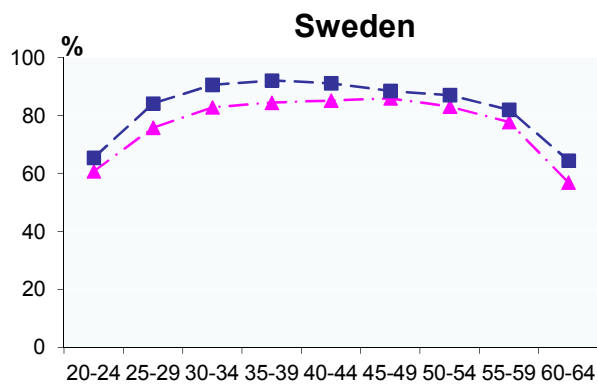
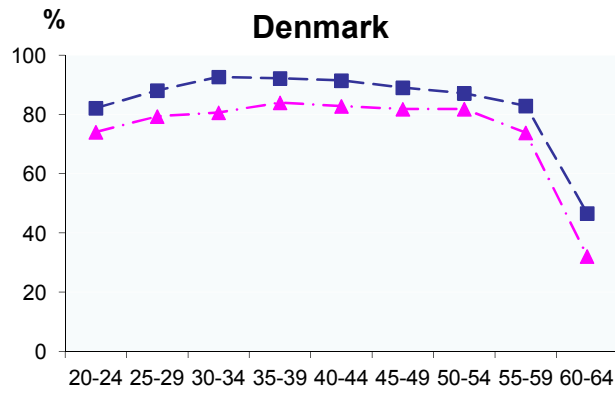
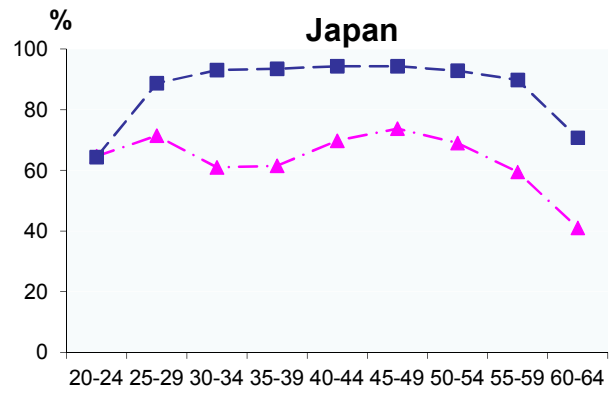
デル」は、実際にはほとんどの国において幻想となりつつある。それでもなお、女性が経済的な自律性を獲得している程度には差異があり、課税・給付単位の設定（世帯か個人か）や家族内ケア（介護・保育など）の社会化の程度を通じて、社会保障制度のあり方が家族主義と脱家族化の状況に重要な影響を与えている。

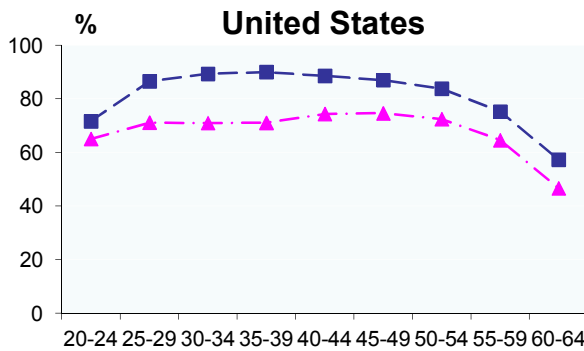
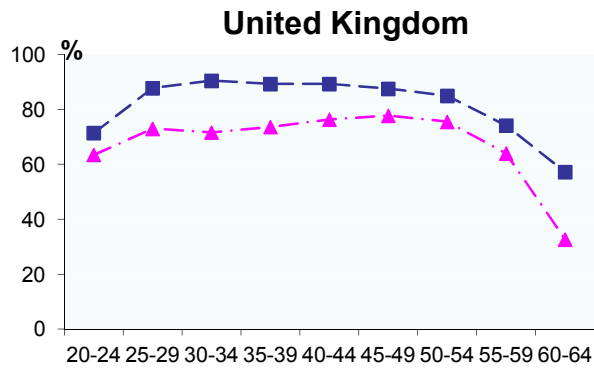
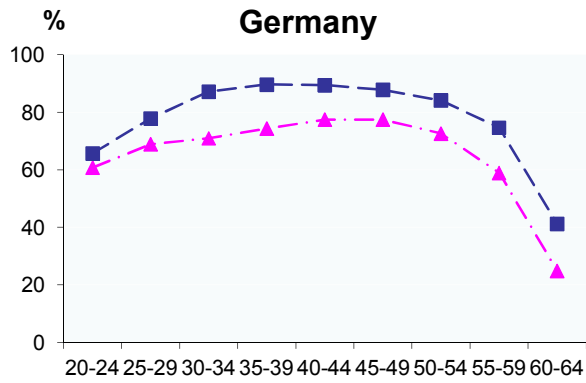
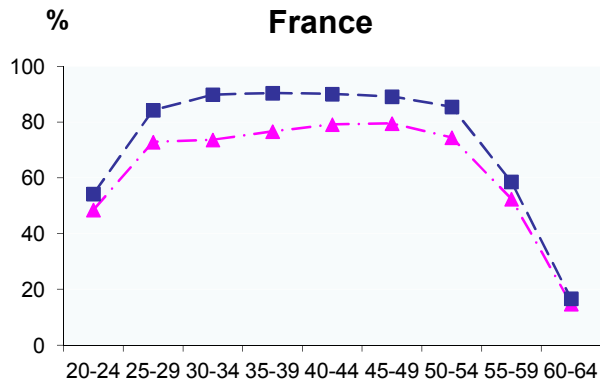
家族政策もしくは子育て支援政策の現代的意義は、こうした家族主義と脱家族化の問題と密接に関連する形で、いくつかの角度から見出される（代表的な整理として OECD（2006）、とくに保育サービスに着目するものとして European Commission（2009）を挙げておく）。第1に、ジェンダー平等の観点から、女性が男性と同様のライフコースに関する選択の自由を持ちうるか否かが、極めて重要な問題となる。具体的には、男性稼ぎ主モデルにおける家庭内ケアの担い手としての女性の役割負担を軽減し、その負担を男性も担うようにしていくとともに、家庭内ケアを公共サービスとして社会化するか、市場化することが必要となる。同時に、女性の就業機会を拡大し、男性との賃金・職種の格差を解消していくような労働市場の変革も求められる。このとき、女性の就業可能性や職業上の地位を確保するために、出産・育児休業の充実や、男性による育児休業の取得促進も望まれることとなる。これらの点において、子育て支援政策の拡充がジェンダー平等の観点から要請されることとなる。

図13は、主要国における性別・年齢別就業率をグラフ化したものである。スウェーデン、デンマークなど北欧諸国において、年齢階層に関わらず男女間の就業率の差が最も小さい。これらの国においては、脱家族化が非常に進んでおり、実際にそのための政策が積極的に展開され、それを国民の男女平等意識の高さが支えてきた。対照的に、日本においては、男女間の就業率の格差が全ての年齢層において著しく、かつ一般に女性が出産・育児に携わることの多い30歳代において、女性の就業率が落ち込み、よく知られる「M字型カーブ」が現れている。近年の日本で、女性の就業意欲の高まりがみられ、政策的にも「男女共同参画社会」が目指されているとはいえ、国際比較における日本の現状は、ジェンダー平等の視点からみるかぎりポジティブなものではない。

第2に、貧困対策、とりわけ一人親世帯における就労促進を通じて稼得機会を保障し、所得の向上を図るという観点がある。お

図 13 女性の年齢別就業率（2007 年または 2008 年）





出所) OECD, Family Database, OECD ウェブページより。

おむね 1970 年代から顕著となった失業率の上昇、サービス経済化に伴う賃金格差の拡大、および離婚や婚外子の増加を主とする家族形態の多様化に伴って、失業者世帯、なかでも職を持たない一人親の世帯が増加をみせ、これが社会問題化してきたことが、その背景にある。近年の趨勢であるワークフェア（workfare）的施策においては、貧困世帯に対する就労支援が強化され、親の就労を通じて子どもを持つ世帯の貧困を緩和することが意識される場合が多い。

この点との関係で、各国における子どもを持つ世帯の貧困率の状況をおきたい（表 3）。特筆すべきは、日本における一人親世帯の貧困率の高さである（58.7%）。全ての子どもを持つ世帯の貧困率も OECD 平均を超えていることも合わせみれば、日本における一人親世帯を中心とする子どもを持つ世帯の経済状況は、極めて深刻であるといわざるをえない。ただし、こうした実態は、日本の社会保障制度と労働市場のあり方に根ざすものであって、単に親の就業促進を図れば済むわけではないし、逆に子育て支援政策のみに関わるものでもないことを付言しておく。

スウェーデンは、デンマークと並んで、親が 1 人・2 人であるに関わらず、比較的低い貧困率を達成している。イギリスについては、貧困率は親の数に関わらず OECD 平均を下回ってはいるが、1997 年のブレア労働党政権成立以降のイギリスでは、保育サービスの積極的拡充策が親（特に一人親世帯の母親）の就労促進との絡みで強調されてきた。

この点について、表 4 に基づいて敷衍しておきたい。イギリスのブレア政権下で貧困世帯の就労促進が強調された背景には、特に一人親世帯における失業率が高いという事情がある。これを、そうした世帯の貧困率はさほど高くないことと合わせて解釈すれば、イギリスにおいては、親が失業しているものの、就業による稼得以外の方法により貧困水準を脱する所得水準を確保している一人親世帯が少なくないこととなる。現実には、イギリスにおける就労促進政策は、貧困世帯の福祉依存の解消を通じた社会扶助支出の節約を一つの政策目標としてきた（Rahilly and Johnston 2002）。

一方、同じ図表 4 において日本の状況を見れば、二人親世帯において両親ともに失業しているケースは極めてまれであるとともに、一人親世帯で親が失業している子どもの割合も、OECD 平均を

表3 2000年代中頃における子ども(15歳以下)を持つ世帯タイプ別の貧困率  
(2000年代中葉、単位：%)

	全ての子ども を持つ世帯	1人親世帯	2人親世帯
デンマーク	2.2	6.8	2.0
スウェーデン	3.6	7.9	2.8
ノルウェー	3.7	13.3	2.1
フランス	6.9	19.3	5.8
イギリス	8.9	23.7	6.1
韓国	9.6	26.7	8.1
オーストラリア	10.1	38.3	6.5
OECD-30カ国平均	10.6	30.8	5.4
日本	12.5	58.7	10.5
カナダ	12.6	44.7	9.3
ドイツ	13.2	41.5	8.6
イタリア	14.3	25.6	14.0
アメリカ	17.6	47.5	13.6

出所) 図13と同じ。

大きく下回っている。このことを、イギリスの場合と同様に貧困率の状況と絡めてみると、日本においては、就業していながら貧困水準を下回る所得しか得られていない、ワーキングプア状態の1人親世帯が非常に多いこととなる。つまり問題は、1人親世帯の親の無業状態より、むしろ就業状態にある彼ら（彼女ら）に十分な収入を実現しうる就業機会が提供されていないことにあると考えられる。いずれにせよ、このように、子を持つ世帯が直面する経済状況の傾向には国による違いがあるが、男性稼ぎ主モデルが想定するような家族形態や性別役割分業がますます期待できなくなる中で、多様な家族形態における生活保障の実現を図るための政策革新が求められている。子育て支援政策も、そうした各国それぞれの文脈に位置付けられ、展開されている。

家族主義と脱家族化の問題を考察する意義として、第3に、就学前児童に対する教育やケアが、子どもの将来的な知的・精神的発達に与える影響を重視し、家庭事情の如何にかかわらず、子ど

表4 失業世帯の子ども(15歳以下)の割合  
(2007年。単位：%)

	失業世帯の 子ども	2人親の失業 世帯の子ども	1人親の失業 世帯の子ども
Australia	14.8	5.5	54.5
Austria	5.9	3.7	25
Denmark	7.2	2.4	4.8
Finland	4.5	3.6	30.1
France	8.9	4.6	33.2
Germany	9.9	5.9	36.4
Italy	5.6	4.1	23.8
Japan	2.4	0.6	13.3
Netherlands	7.3	3.3	37.2
Sweden	4.8	1.5	3.2
United Kingdom	17.6	6.6	50.9
United States	8	2.8	26.6
OECD 平均	8.7	5.0	36.1

注) デンマーク、スウェーデン、アメリカについては17歳以下の子ども。

出所) 図13と同じ。

もに対して教育あるいはケアを受ける権利を保障すべきとする観点がある。より多くの親が就業によって家庭内ケアに従事できなくなり、家族外で提供される教育サービス・ケアサービスに支えられるようになれば、そうしたサービスの質を確保することの重要性は当然に高まる。

そうした状況を背景に、1990年代以降には、ケアとしての保育と就学前教育を統合していく動きが主流化した。こうした傾向は日本における幼保一体化推進の1つの根拠ともなっている。

なお、就学前児童に対する教育サービス・ケアサービスに対して、義務教育として普遍的に提供されている初等教育に近い教育上の重要性を認めていくことは、就学前児童に対するサービスを

普遍化する方向を生み出していく。言い換えれば、サービスの質的向上への志向は、その量的充実や利用者負担の抑制あるいは無償化をつうじた普遍的アクセスへの要請を高める性格を有している。こうした方向性を積極的に選択し、保育と就学前教育の一本化を図りながらサービスの普遍的供給を目指したのが、1990年代以降のスウェーデンである。他国においても、就学前教育・保育の教育的意義の重視は、サービスの普遍化指向を根拠づけ、各国間の就学前教育・保育政策の差異を縮める方向にはたらいっているといつてよい。

最後に、家族主義、脱家族化と少子化との関係について、基本的な事実を確認しておこう。女性の就業率の高まりは、程度の差こそあれ、先進諸国に共通の中長期的傾向であるといつてよい。そして、女性の生活における就業時間と育児など家庭内ケアに従事する時間との間にトレードオフが存在するとすれば、女性の就業率の高まりは少子化を促進する要因となる。

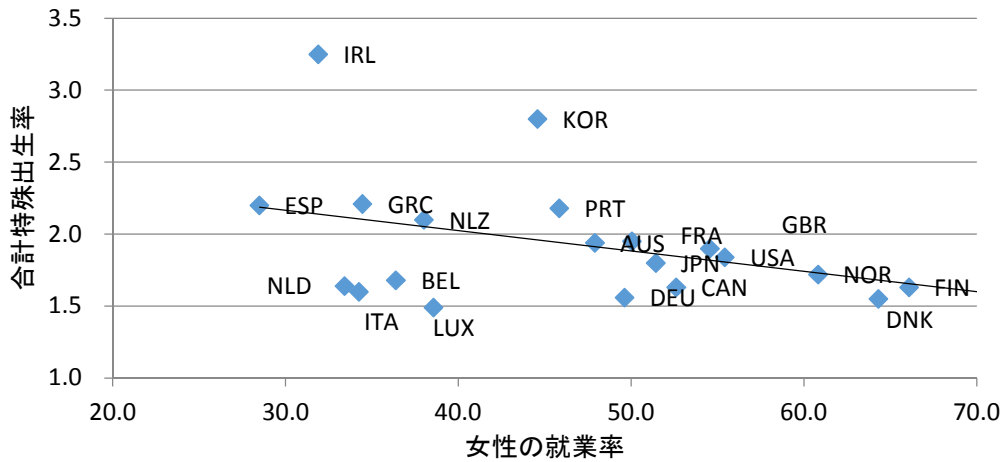
ところが、近年の先進諸国においてそうした因果関係が観察されなくなっていることは、すでによく知られている（ネイヤー2003、丸尾2007など）。まず、各国における女性の就業率と合計特殊出生率をとると、かつては両者の間に反比例関係がみられたが、近年では逆に正比例関係が明確となっている（図14）。つまり、近年では、女性の就業率が高い国ほど、合計特殊出生率も高くなっているのである。

もちろん、女性の就業率の高まりそのものが原因となって出生率を押し上げているとは考えにくい。むしろ、育児を含めた家事労働からの女性の解放が進んでいるにもかかわらず一定の出生率が実現されている国が増えているというべきであろう。

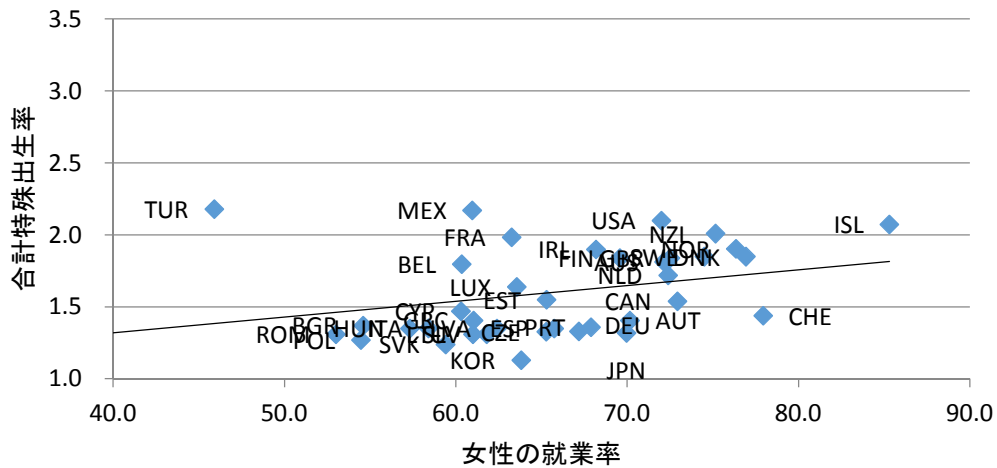
なぜこうした傾向が生まれたのか。丸尾直美は、既存の計量分析の諸成果を踏まえ、出生率に影響を与える要因を、表5のようにまとめている。ここでは、出生率に影響を与える具体的な要因を「保守的要因（マイナス要因）」、「家族政策の積極性（プラス要因）」、「経済活性度（プラス要因）」の3つに分けたうえで、「家庭」「職場」「社会」という3つの場に対応させて整理している。これらのうち「家庭」と「職場」に関する「保守的要因」および「家族政策の積極性」に含まれる諸要因が、より直接的に出生率を左右するものと考えられる。つまり、「家庭」と「職場」におけるジェンダー平等の強化（「保守的要因」の解消）と、それを促進する

図 14 女性の就業率と合計特殊出生率の関係

a. 1980 年



b. 2006 年



出所) 図 13 と同じ。

ための諸政策の充実（「家族政策の積極性」の向上）が、結果として出生率の向上につながるという整理がなされている。

このことは、就学前児童を子に持つ母親の就業率が高いほど、出生率が高いという国際的傾向によっても明確に支持される。0～2歳児の母親と3～5歳児の末子を持つ母親の両方において、就業率と出生率の間に強い正の相関がみられる（それぞれ 0.5931、0.6582）。また図上でみると、とくに0～2歳児の母親の場合に（図 15a）、出生率の高いグループにおける就業率の高さが明確に表れている。なお、図 15a の平面の右上のエリアには、デンマーク、スウェーデン、ベルギー、オランダといった国々が入っている。



以上の整理を念頭に置いたうえで、つぎに各国における子ども・子育て支援政策の大まかな特徴について、国際比較により検討を加えてみたい。

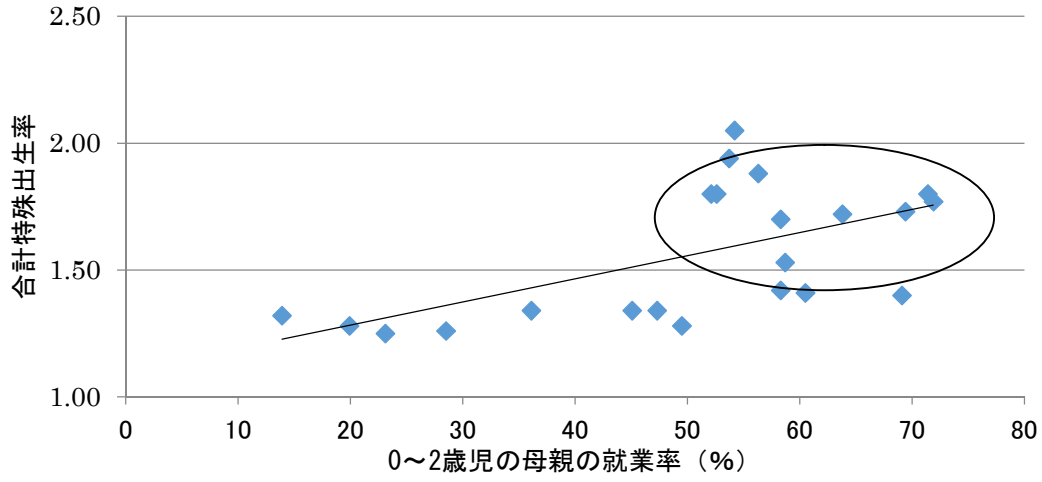
表5 出生率にかかわる3つの要因

	保守的要因 (マイナス要因)	家族政策の積極性 (プラス要因)	経済活性化度 (プラス要因)
家庭	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭内での男女の伝統的地位と役割分担の維持</li> <li>・女性は家庭で子どもの世話をすべしという意識と慣行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・働く女性のニーズに応える保育所の普及</li> <li>・待機児童数の減少</li> <li>・児童手当（給付額増額と期間延長）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家計の経済的ゆとりと明るい経済展望</li> </ul>
職場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・男女の賃金率および処遇格差</li> <li>・正社員と非正社員との処遇格差</li> <li>・管理職数の大きな男女格差・子育て期の女性への配慮に乏しい労働環境</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・働く女性に対する優しい施策</li> <li>・育児休暇の取得率</li> <li>・育児休暇の期間や育児休暇・出産休暇給付の所得代替率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用の安定</li> <li>・出産後の職場復帰の可能性</li> </ul>
社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大臣、議員、管理職の男女数の格差</li> <li>・婚外子に対する差別</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童・家族関係給付費の対GDP比</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安定的な経済成長</li> <li>・低い失業率</li> <li>・高い求人倍率</li> </ul>

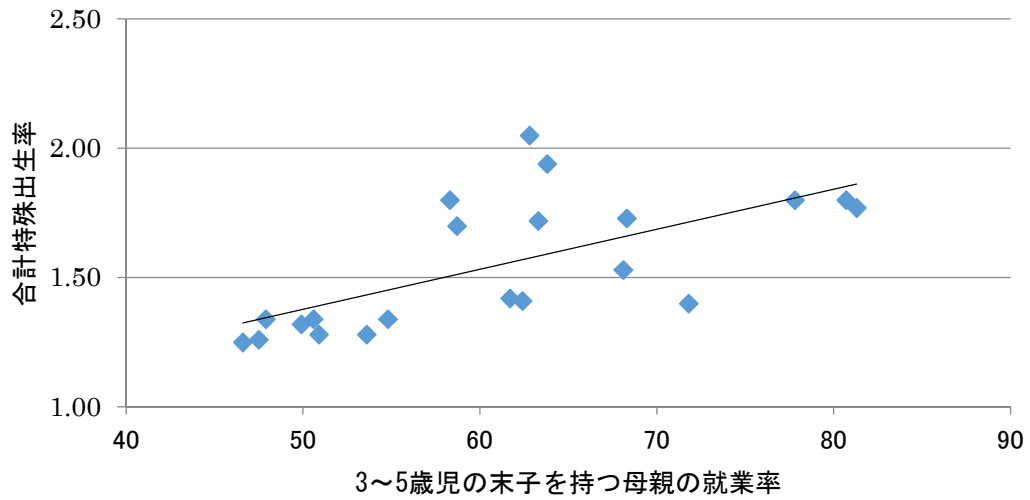
出所) 丸尾 2007, p.16 より引用。一部修正。

図 15 就学前児童を子に持つ女性の就業率と合計特殊出生率の関係  
(2005年)

a. 0～2歳児の母親



b. 3～5歳児の末子を持つ母親



出所) OECD (2007)。

### 3-3 子ども・子育て支援の政策手段別検討

子育て支援政策は、いくつかの個別的な政策あるいはプログラムによって成り立つ。給付の形態に着目すると、それを現金給付、現物給付、税（特に個人所得課税）における控除の3つに分類することが可能である。現金給付は、出産・育児休業給付や出産一時金、児童手当が含まれる。現物給付としては保育・就学前教育サービスがあり、他に育児相談など様々な支援サービスがありうる。税控除には、日本における所得税・個人住民税の扶養控除のような所得控除による課税所得の減額にくわえて、税額控除の方法もある。

いずれの国においても、これらの政策手段を組み合わせることによって、一定の政策目標の達成を目指しているが、政策ミックスのあり方にはかなりの違いがみられ、それが各国における子育て支援政策の特徴を生み出している。そのことを、いくつかの比較可能なデータに基づいて確認したい。

まず、各国における家族向け給付・控除の規模を、GDP比でとらえたのが、先に示した図1である。総額に大きな差がみられ、日本のそれは1.59%で、OECD33カ国の平均である2.61%に遠く及ばない。

そのうえで、給付・控除の種別による比重に着目して各国を分類すると、表6の通りとなる。各国における給付・控除総額の規模と給付・控除の種別比重との間に明瞭な関係はみられないが、現金給付に重点をおくパターンは総額が小さい国に多くみられ、現物給付に重点をおくパターンは総額が大きい国に多くみられることが指摘できる。また、デンマーク、スウェーデンの北欧2カ国とイタリア、スペインの南欧2カ国において現物給付の比重がとりわけ高いこともみてとれる。また、総額が最も小さい部類に入る日本およびアメリカについては、税控除の比重が著しく高い。イギリスにおいては、現金給付にやや比重がおかれているが、これには1人親世帯に対する所得保障給付が含まれていることを指摘しておく。

表6 現金・現物給付、税控除の比重

(2007年。単位：各国の家族向け給付・税控除総額に対する%)

国（カッコ内は家族向け給付・控除総額の対GDP比）	現金給付に重点（総額の50%超）	現物給付に重点（総額の40%超）	税控除に重点（総額の15%超）
フランス		○(45.24)	○(19.54)
デンマーク		○(59.58)	
イギリス	○(58.88)		
ベルギー	○(51.14)		○(18.72)
スウェーデン		○(60.54)	
オーストリア	○(70.47)		
ノルウェー		○(49.82)	
オランダ		○(48.79)	○(29.82)
ドイツ			○(32.45)
オーストラリア	○(64.18)		
フィンランド	○(50.34)	○(49.66)	
アイルランド	○(79.62)		
ニュージーランド	○(63.90)		
スペイン		○(53.00)	
スイス	○(67.30)		
カナダ	○(57.66)		○(30.76)
イタリア		○(54.19)	
ポルトガル	○(54.15)		
日本			○(39.02)
アメリカ		○(46.55)	○(44.73)
20カ国平均 (%)	48.73	38.84	12.44

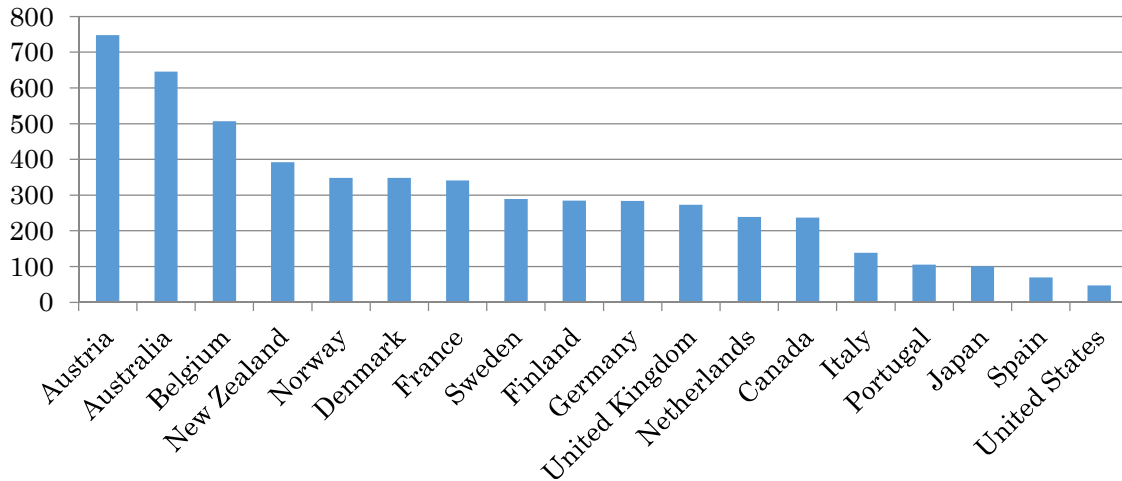
出所) OECD, Family Database.

### 家族手当（児童手当）

つぎに、主要な子育て支援政策の手段について、順次国際比較を加えていきたい。まず、子どもを持つ世帯に給付される家族手当（児童手当）の1人当たり給付額を比較したのが、図16である。家族手当の給付対象や給付ルールは各国様々であり、普遍的な一律給付に近い場合もあれば所得制限が設けられる場合もある。前者の場合は、所得に関わらず子育てにかかる基礎的な費用を社会化することが意図され、後者の場合は子育て費用の増加に着目した経済的支援の性格を帯びる。また、ここでは給付つき税額控除も家族手当に含まれている。さらに、第二子以降の給付額の増加方法も各国多様であることも言うまでもない。図16ではそうした詳細はひとまずおき、給付額の規模を比較している。

家族手当は現金給付の主要な部分をなしているため、先の比較において現金給付重点型の支出構造がみられたオーストリア、オーストラリア、ベルギー、ニュージーランドが上位を占め、つぎ

図 16 1人当たり家族手当給付額  
(2007年、PPP換算、単位：USドル)



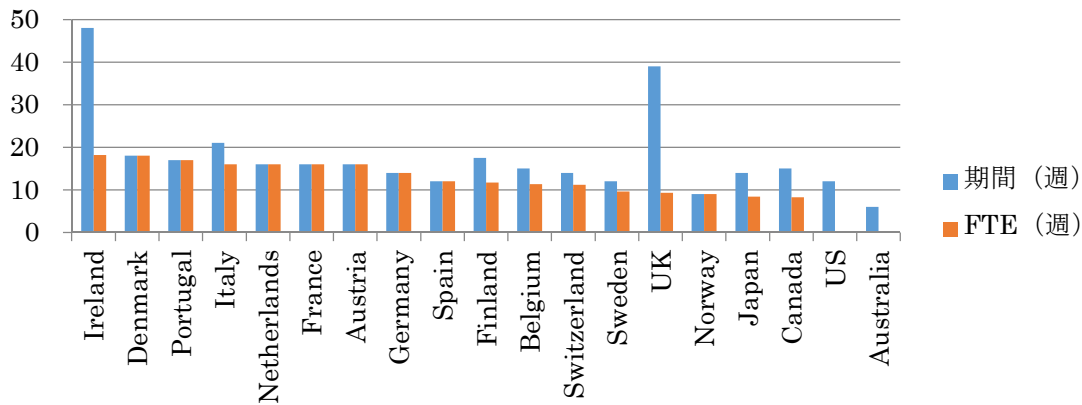
出所) 表 6 と同じ。

に現金給付重点型ではないが家族向け給付全体の規模が大きい北欧諸国やフランスが位置している。イギリスは欧州諸国の中でも給付規模が小さく、日本のそれは図にあげられた諸国の中では非常に小さい。なお、スウェーデンの家族手当は所得制限なしの普遍的給付である。イギリスの場合は第二子から給付がなされる普遍的給付と、低所得世帯に限定された給付つき税額控除が存在する。周知のとおり、日本では近年、所得制限付きの児童手当に対し、民主党政権において普遍的給付としての子ども手当が試みられた結果、所得制限の緩和と給付額の引上げが若干進んだ(図 16 は 2007 年)。なお、他に所得税および個人住民税における扶養控除があるが、所得控除であり非課税世帯に適用されないため「給付」としてみなされず、図 16 ではカウントされていない。

#### 出産・育児休業給付

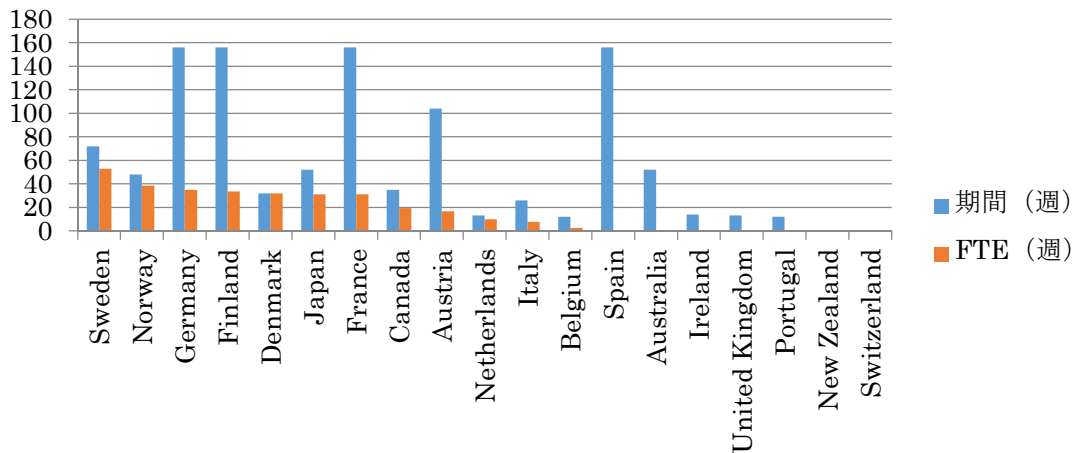
つぎに、出産休業・育児休業の期間と期間中の休業給付の水準についてみておく。一般に、期間が長いほど、また給付水準が高いほど、出産する、あるいは低年齢児を持つ有業者にとって仕事と出産・育児との両立が容易となる。まず出産休業については、イギリスとアイルランドにおいて期間が突出して長い、両国にお

図 17 出産休業の法定期間  
(2006年または2007年)



出所) 表 6 と同じ。

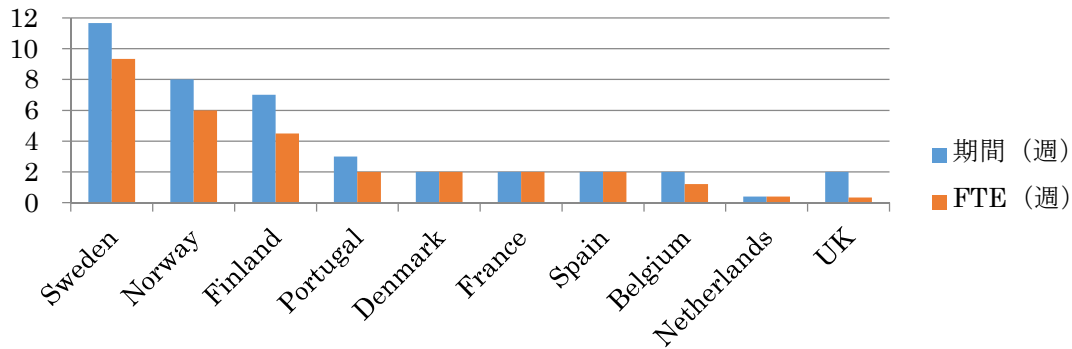
図 18 育児休業の法定期間  
(2006年または2007年)



出所) 表 6 と同じ。

ける休業給付の水準は低い。そのため、休業給付の所得代替率で休業期間を割り引いた FTE (Full Time Equivalent) でみると、国ごとの大きな差はなくなる (図 17)。育児休業についても、法定期間が非常に長い場合には休業給付水準が抑えられているという関係があるため、同様に FTE をとると、極端な国別の期間格差は消える (図 18)。加えて、一部の国では父親出産休業 (paternal leave) が制度化されており、とりわけ北欧諸国において充実している (図 19)。

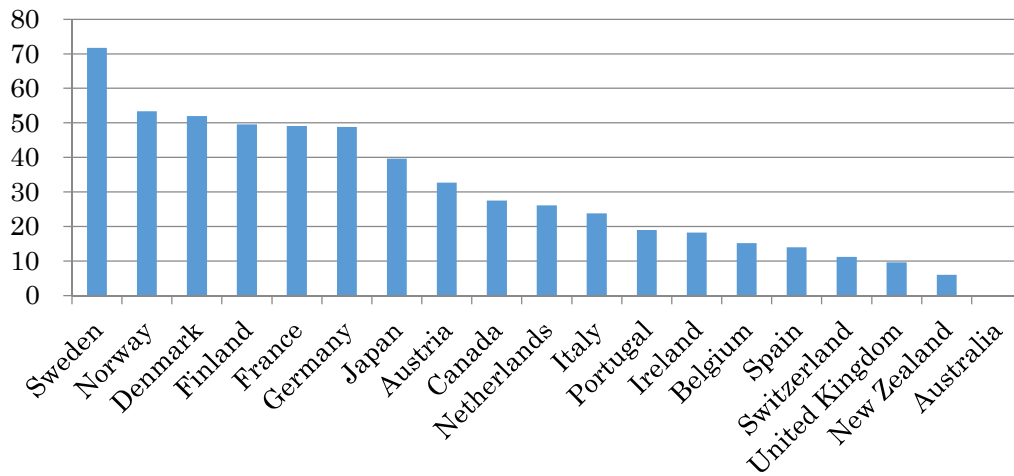
図 19 父親出産休業の法定期間  
(2006年または2007年)



出所) 表 6 と同じ。

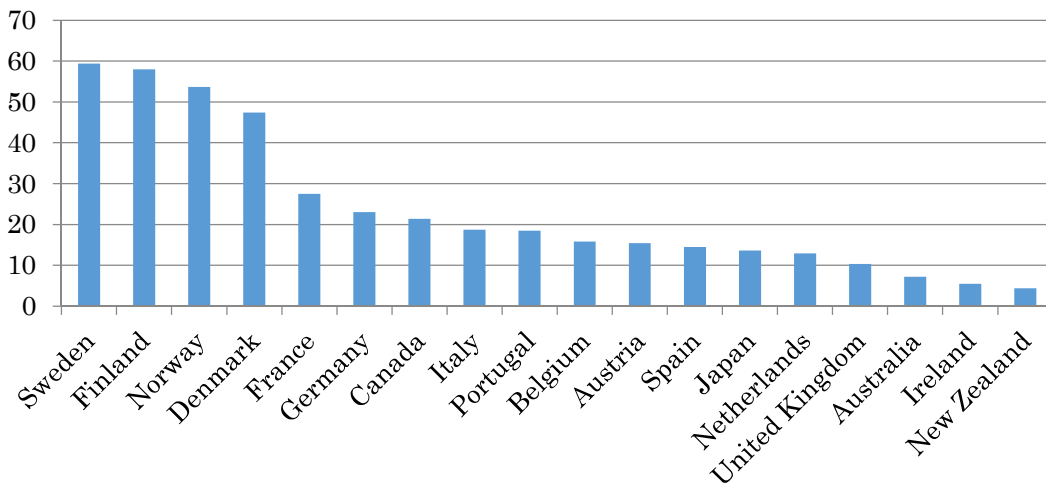
出産・育児に係るこれら3種の休業制度のFTEを合計して比較したのが、図20である。スウェーデン以下、北欧4カ国が上位を占め、仏・独がそれに続く。北欧諸国>大陸ヨーロッパ諸国>南欧諸国>アングロ・サクソン諸国という大まかな序列がみられるという意味で、出産・父親出産・育児休業を合わせた総合的な充実度は、既存の福祉レジーム論におけるレジーム類型と親和的なパターンを示しているといえよう。ただし、日本のFTEが北欧4カ国および仏・独のつぎに位置していることは、そうしたパターンの例外であるといえる。ただし、日本における出産・育児休業給付の実給付額は極めて小さい(図21)。日本では休業取得率が徐々に改善しているものの、そもそも出産を機に仕事と育児の両立をあきらめ退職を選択する女性が多いこともあり(内閣府2009)、制度の充実度と実給付額との間に著しいかい離が存在している。なお、その原因(労働時間の長さ、休業取得方法の柔軟性の欠如、事業者の休業取得に対する理解の欠如、職務復帰後の待遇への不安など)には根深いものがある点にも留意する必要があるだろう。

図 20 出産・父親出産・育児 3 休業の FTE の合計  
(2006 年または 2007 年、単位：週)



出所) 表 6 と同じ。

図 21 出生児 1 人当たり出産・育児休業給付の対 1 人当たり GDP 比  
(2005 年、単位：%)



出所) OECD, Social Expenditure Database.

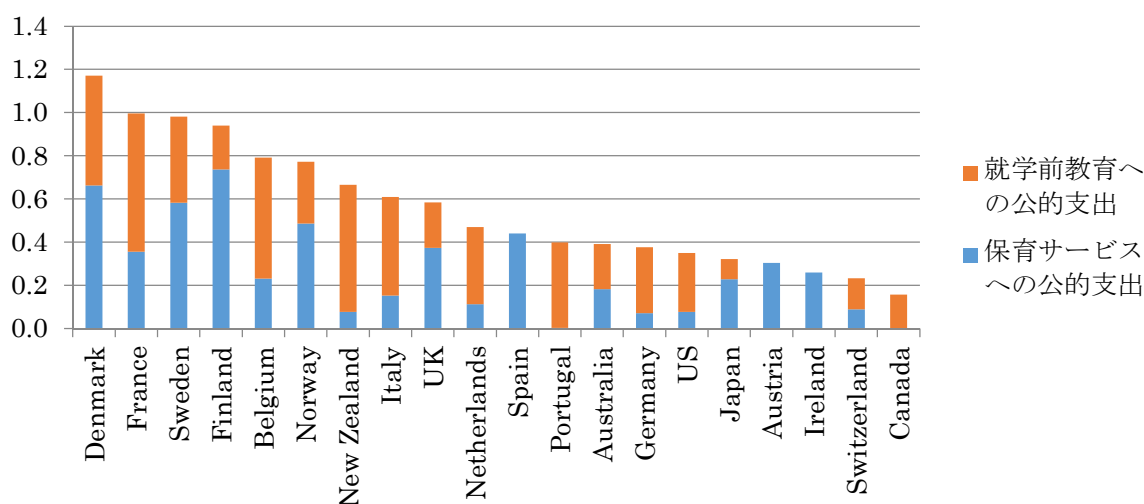


## 就学前教育・保育サービス

つぎに、現物給付に着目して比較を行う。ほとんどの先進諸国において、教育としての就学前教育と福祉としての保育サービスという伝統的な色分けが存在してきたが、日本を含めた多くの国において、両者の接近・融合が進みつつある。また、日本では就学前教育＝幼稚園が3歳児または4歳児からの2～3年プログラムであると同時に、保育所が3歳児以上を基本としつつ0～2歳児保育も増加している、というようなカバレッジ関係があるが、各国において両者が対象とする年齢層はまちまちである。したがって、ここでは就学前教育と保育サービスの区別には着目せずに、データを見ていくこととする。

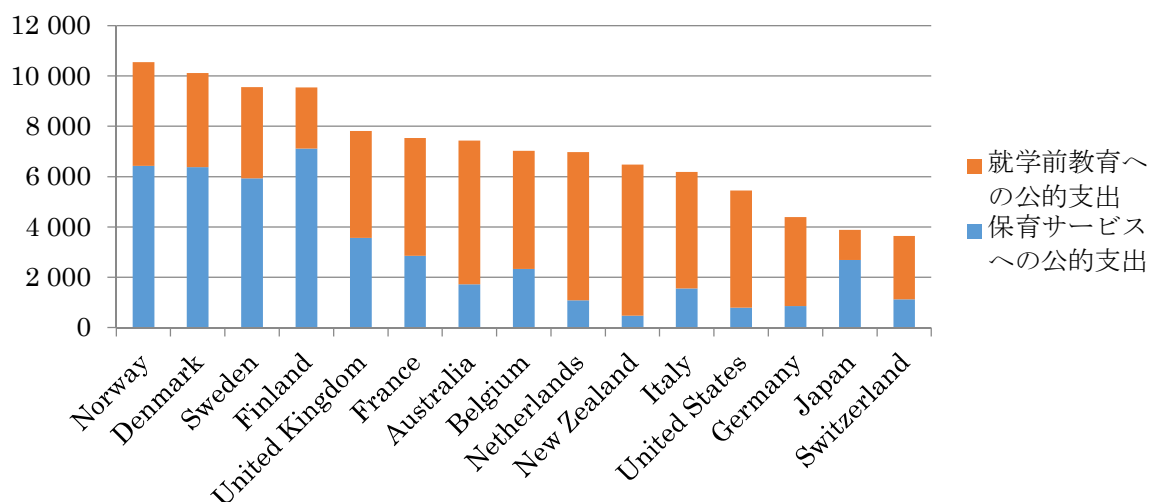
すでに現物給付を含めた家族向け給付・控除の国別規模はみたが、ここでは現物給付、とりわけ就学前教育・保育サービスに係る公的支出のそれをみると、図22のようになる。また、対象年齢児童1人当たりの公的支出の規模は、図23のとおりである。家族向け給付・控除の規模に反映している総合的な子育て支援政策への積極度と、その中での就学前教育・保育サービスへの公的部門の財源的関与の度合いが、こうした国際的な相異となって表れる。

図22 就学前教育・保育サービスへの公的支出の対GDP比  
(2005年。単位：%)



出所) OECD, Family Database.

図 23 児童 1 人当たり就学前教育・保育サービスへの公的支出  
(2005 年。単位：ドル (PPP 換算))



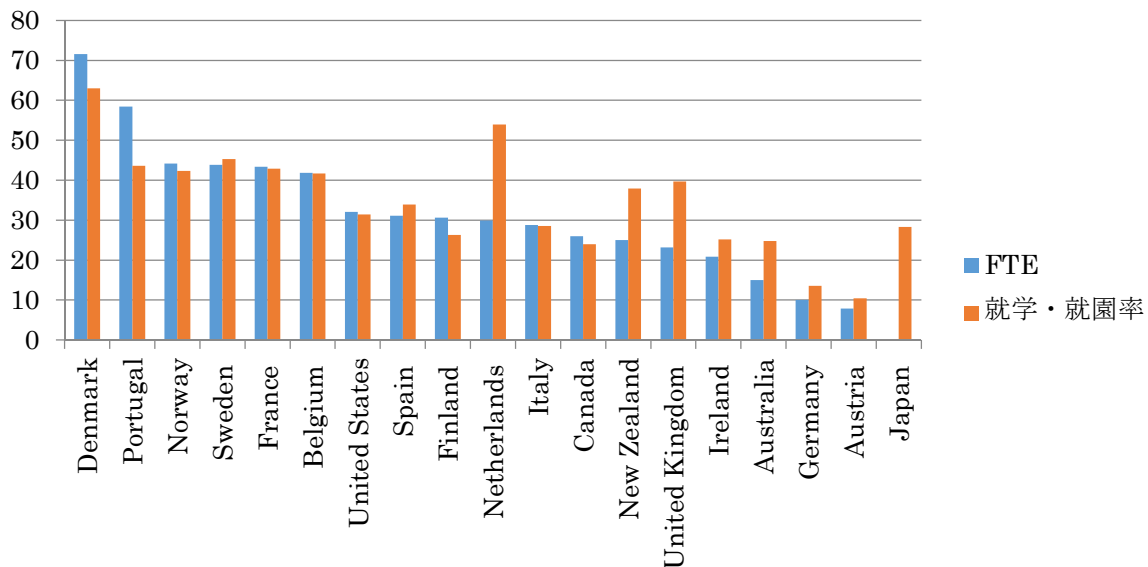
出所) 図 22 と同じ。

対 GDP と児童 1 人当たりのいずれにおいても、北欧 4 カ国が上位を占めている点がまず指摘できる。一方、日本はアメリカ、スイスと共に、いずれの指標をとっても公的支出が非常に小さい。

つぎに、就学前教育・保育サービスの就学・就園率を検討するが、ここではとくに福祉の領域における共働き世帯・1 人親世帯への育児支援サービスとして実施されてきた 0~2 歳児の就学・就園率に着目する。この年齢層への就学前教育・保育サービスの提供は、現代的な社会・人口構造の転換やジェンダー平等意識の高揚に伴う「脱家族化」、つまり女性の家庭内ケア負担からの解放を通じた経済的自立の問題に直結するからである。

図 24 は、0~2 歳児の就学・就園率とその FTE をとり、FTE が高い順に各国を並べている。就学・就園率は、フルタイムかパートタイムかに関わらず就学・就園の有無に着目した数字である一方、ここでの FTE (Full Time Equivalent) は、週 30 時間の就学・就園を 100% とみなし、当該国の就学・就園児童の平均就学・就園時間が週 30 時間に満たない場合は就学・就園率を割り引き、週 30 時間を超える場合は割り増した数値である (例: 就学・就園率が 100% で平均就学・就園時間が 15 時間であれば、FTE は  $100 \times 50\% = 50\%$  となる)。したがって、パートタイム利用が多いほど FTE は下がり、反対に平均就学・就園時間が週 30 時間を超える

図 24 0～2 歳児の就学・就園率と FTE  
(2006 年。単位：%)



注) 日本について、FTE はデータが欠如している。

出所) 図 22 と同じ。

国においては、FTE が就学・就園率を上回ることとなる。

以上を踏まえて図 24 をみると、FTE についてフィンランドを除く北欧 3 カ国とベルギー、フランスが上位を占める中で、ポルトガルがデンマークに次ぐ FTE の高さを示すことがまず注目される。ポルトガルでは FTE が就学・就園率を大幅に上回っていることから、長時間利用が一般的であることが読みとれるが、就学・就園率も低いわけではない。逆に、就学・就園率が 40%前後またはそれ以上と高い国々の中では、オランダ、ニュージーランド、イギリスの FTE の低さが際立っており、これらの国ではパートタイム利用が一般的であると言ってよい。

なお、図 24 では日本の FTE が算定されていないが、就学・就園率とのかい離はさほど大きくないと考えられる。ただし、就学・就園率そのものが低いため、日本における 0～2 歳児に対する就学前教育・保育サービスのカバレッジは低い部類に入るとみてよいであろう。

### 3-4 子育て支援の政策ミックス

ここまでは、個別の政策手段ごとに分けて国際的な比較、整理を行った。つぎに注目したいのは、政策手段の組合せに関する国別の差異である。ここでは特に、0~2歳児に関わる政策およびアウトカムの諸指標の相互関係を概観したい。というのも、低年齢児のケアに係る負担が仕事と子育ての両立を阻害する要因として大きいことから、この年齢層の子を持つ親（とくに母親）に対する仕事からの解放（出産・育児休業）と子育てからの解放（サービス利用）の両面からの支援のあり方が、女性の就業継続と出産・子育ての自由、およびジェンダー平等のいずれの関連からも、子育て支援政策の1つの要点となる。さらに、前述のとおり、0~2歳児の就学前教育・保育サービス就学・就園率は、3~5歳児のそれと比べておしなべて低いが、サービス経済化やジェンダー平等志向の発展という現代的動向に対する各国の政策対応を反映して、就学・就園率に大きな違いが生まれている。そして、0~2歳児を子に持つ母親の就業率と出生率の間には、3~5歳児の場合と同様に、強い正の相関関係が認められることも念頭においている（前掲図15a）<sup>1</sup>。

そこで表7では、子育て支援関連の政策指標として1人当たり家族手当給付額、出産・育児休業のFTE、1人当たり出産・育児休業給付額、0~2歳児の就学前教育・保育サービス就学・就園率のFTEを、そして経済・社会的指標として0~2歳児を子に持つ母親の就業率、出生率、そして世界経済フォーラムが発表しているグローバル・ジェンダー・ギャップ指数（Global Gender Gap Index）の「経済的参加・機会」（Economic Participation and Opportunity）指数を示した<sup>2</sup>。ジェンダー・ギャップ指数をのぞく全ての指標は、すでに上で個別に取り上げたものである。なお、先の表6で整理

<sup>1</sup> 母親の育児負担の軽減は、就学前教育・保育サービスの利用という「育児の社会化」の方向だけでなく、父親や祖父母などとの負担分任によっても実現される。この側面に関する国際的な差異にも注目すべきであるが、ここでは便宜上、省略している。

<sup>2</sup> 「経済的参加・機会」指数は、「教育水準」（Educational Attainment）、「健康・寿命」（Health and Survival）、「政治的エンパワメント」（Political Empowerment）とともにグローバル・ジェンダー・ギャップ指数を決定する一要素で、女性の就業率、賃金水準、議員・行政の長・民間経営者数、専門職・技術職従事者数のそれぞれについて男性のそれに対する相対的水準をとることによって、経済的な男女平等度を数値化したものである。World Economic Forum（2010）を参照されたい。

表7 主に0～2歳児に関連する諸施策とアウトカム指標  
(カッコ内の数値は順位)

	家族向け給付・控除の重点 (現金・現物・税控除)	0～2歳児の母親の就業率 (%) [2005]	合計特殊出生率 (%) [2005]	グローバル・ジェンダー・ギャップ指数 (経済的参加・機会) [2010 (注1)]	1人当たり家族手当 (PPP換算、USドル) [2007]	出産・育児休業の充実度 (FTE) [2006/07]	1人当たり出産・育児休業給付 (PPP換算、USドル) [2007]	0～2歳児の就学前教育・保育サービス就学・就園率 (FTE)
Sweden	現物	71.9 (1)	1.77	0.7695 (5)	289.1 (8)	71.7 (1)	259.0 (2)	43.9 (4)
Denmark	現物	71.4 (2)	1.80 (6)	0.7438 (7)	348.4 (6)	52.0 (3)	204.2 (4)	71.6 (1)
Netherlands	現物	69.4 (3)	1.73	0.7230	239.3	26.2	0.0	29.9
Portugal	現金	69.1 (4)	1.40	0.6723	105.4	19.0	51.4	58.4 (2)
Belgium	現金	63.8 (5)	1.72	0.7097	506.6 (3)	15.1	62.0	41.9 (6)
Austria	現金	60.5 (6)	1.41	0.5952	747.8 (1)	32.7 (8)	51.9	7.9
Canada	現金/税控除	58.7 (7)	1.53	0.7768 (3)	237.0	27.5	69.8	26.0
United States	現物/税控除	54.2 (8)	2.05 (1)	0.7992 (2)	47.6	—	—	32.0 (7)
France	現物	53.7	1.94 (3)	0.6610	341.0 (7)	49.1 (5)	100.4 (6)	43.4 (5)
Spain	現物	52.6	1.34	0.6240	69.7	14.0	75.8 (8)	31.1
United Kingdom	現金	52.6 (11)	1.80 (6)	0.7210 (10)	272.9 (11)	9.6 (15)	128.8 (5)	23.2 (14)
Finland	現金/現物	52.1	1.80 (6)	0.7566 (6)	284.2	49.6 (4)	228.8 (3)	30.6 (8)
Australia	現金	48.3 (注2)	1.81 (5)	0.7428 (8)	645.9 (2)	0.0	42.1	15.0
Italy	現物	47.3	1.34	0.5893	139.0	23.8	58.0	28.8
New Zealand	現金	45.1	2.00 (2)	0.7743 (4)	392.4 (4)	6.0	21.3	25.0
Germany	税控除	36.1	1.34	0.7138	283.8	48.8 (6)	94.2 (7)	10.0
Japan	税控除	28.5 (17)	1.26 (18)	0.5718 (18)	100.8 (16)	39.6 (7)	44.1 (15)	28.3 (注3)
Norway	現物	—	1.84 (4)	0.8306 (1)	348.6 (5)	53.4 (2)	320.2 (1)	44.2 (3)

注1) 2010年発表の指数であるが、指数の算出に用いられた諸データは2010年までに利用可能な最新のものであり、国により年が異なる。

注2) オーストラリアの数値のみ、0～5歳児の母親の就業率である。

注3) 日本の数値のみ、FTE換算前の就学・就園率である。

出所) OECD, Family Database、同, Social Expenditure Database、同(2006)、および World Economic Forum(2010)のデータに基づき作成。

した各国における家族向け給付・税控除の重点のおかれ方も同時に再掲している。また、各国は0～2歳児の母親の就業率の高い順に列挙されている。

日本については、0～2歳児の母親の就業率、出生率、経済的ジェンダー・ギャップ指数のいずれも、表中のデータが挙げられた諸国のうちで最下位であり、著しく低いと言ってよい。ちなみに女性全体の就業率は58.8%（2006年）で、ベルギー（53.6%）、スペイン（54.0%）、フランス（57.1%）をわずかに上回るものの、パートタイム比率は40.9%で最も高い（OECD 2007）。これらは、多くの女性が出産を機に離職し、子どもが一定年齢に達すると再び就業するがパートタイム就労<sup>3</sup>にとどまるという、よく知られた日本の現状を表すと同時に、女性の就業継続の困難や男女間の賃金格差といった経済的なジェンダー・ギャップが大きいことを示している。同時に、家族手当、出産・育児休業の所得実績（1人当たり出産・育児休業給付）、0～2歳児の就学・就園率のいずれも低く、これら政策面の改善が女性の就業・育児選択の両立可能性を高める可能性は高い。

比較対象として、社会民主主義レジームの代表と目される北欧のスウェーデンについてみておこう。スウェーデンにおいては、まず0～2歳児の母親の就業率が非常に高く、同国における女性全体の就業率（72.1%、2006年）とほぼ同水準である。そして女性のパートタイム比率は19.0%と低い。総じて、経済的なジェンダー・ギャップの小ささと、政策面での手厚い出産・育児休業および就学前教育・保育サービスとがあいまって、女性の就業や社会的地位の向上を促進することに成功しているといえる。

ところで、日本では子育て支援政策の充実が主として少子化対策の文脈で進められているが、諸施策の充実は出生率の向上にどの程度貢献するのであろうか。結論から言えば、先の表5に示したように、出生率を左右する政策要因としての子ども・子育て支援諸施策の重要性が実証されているものの、諸施策の相対的な重要性やあるべき組み合わせ方といった点について、国際的に一般かしうる明確な傾向は見出されない。スウェーデンに関しても、1970年代以降における家族政策の充実が出生率の低下を防止し

---

<sup>3</sup> 加えて、時給換算での給与水準が抑制され、その他の雇用条件においてもフルタイムの正規就労と差別化されている日本におけるパートタイム就労と、同一労働同一賃金の原則が比較的保たれている欧米一般におけるそれとの違いも念頭におかれるべきである。

たことがいわれるものの、統計的にその因果関係を特定することに必ずしも成功しているわけではない（ビョルクランド 2008）。また、子育て支援の諸施策が必ずしも充実しているといえなくても出生率が高い国は存在する。このことは、出生率が、子育て支援政策の量的・質的内容だけでなく、雇用環境や家計所得など経済的要因や、性別家庭内分業や社会参加に関する家族主義的価値観の強弱など、幅広い要因が複合的に作用した結果として決まってくるという、ある意味常識的な事実を示唆している。

そうした留保を認めつつも、表 7 に挙げた諸指標の間の 1 対 1 の相関関係のみ確認してみると、出生率との相関関係は経済的ジェンダー・ギャップ指数のみが有意であり、強い正の相関が認められる（相関係数 0.7345）。出生率が高いことが経済的ジェンダー・ギャップの縮小に貢献するという方向の因果関係は考えにくいので、経済的ジェンダー・ギャップの小ささが、何らかの経路を通じて高い出生率に結果しているか、もしくは経済的・社会的・政策的要因が複合的に作用した結果として、出生率が高い場合には経済的ジェンダー・ギャップも小さい（＝指数が高い）ケースが多いこととなる。反対に、就学前教育・保育サービスや出産・育児休業の充実度と出生率との間には、有意な相関は見出せない。なお、就業率と就学・就園率との間、および経済的ジェンダー・ギャップと出産・育児休業の充実度（1 人当たり出産・育児休業給付額）との間には正の相関が成り立っている（それぞれ相関係数 0.5907、0.5362、いずれも有意水準  $\alpha = 0.05$  において有意）が、一般的に考えれば、因果関係は双方向に認められよう。

それでもなお、日本のように子育て支援政策が量的にも質的にも著しく劣っているような場合においては、その充実が出生率の低下の防止や母親の就業率の向上に多少なりとも寄与することは間違いないであろうし、就業と育児の両立可能性の向上を通じた女性の社会的地位の向上のために子育て支援政策の充実が必須であることは、統計的に実証するまでもない事実である。

ただし、いま試みた若干の整理を踏まえれば、子ども手当の導入や保育サービス供給の若干の充実といった部分的・限定的な前進が、出生率の改善という明確な成果に結びつくとは考えにくいことに、留意すべきである。むしろ、女性の社会的地位の向上や家庭内の性別役割分業のあり方の転換といった、女性をめぐる経済的・社会的な機会の改善、すなわち「脱家族化」の推進が、結

果として出生率の向上に帰結するという可能性に、眼を向けるべきであろう。ジェンダーの視点からエスピン・アンデルセンの類型化論を再検討した大沢真理の議論を借りれば、日本で根強く残存する「男性稼ぎ主」型の生活保障システム（大沢 2007）の総体を見直していく作業が、今日の日本に求められているとあってよい。



## 4 日本の子ども・子育て支援政策の政府間財政関係

この章では、日本における子ども・子育て支援分野の財政的な状況を、児童福祉全般のそれを踏まえつつ、国と地方の垂直的な財政関係の観点から概観する。

### 4-1 児童福祉財政のあゆみ

#### 戦後児童福祉の基本的枠組みと財政

1947年に制定された児童福祉法により、児童福祉は戦前・戦中までの救護法、母子保護法、社会事業法等による貧困児童、非行児童、貧困母子世帯を対象とする選別的な保護施策から、すべての児童の健全育成と福祉増進へとその理念・目的を変えた。しかし、戦後の混乱のもと、当初は孤児、浮浪児や少年非行が深刻化しており、施策の実態は児童福祉法の理念とはほど遠いものであった。なお、制定当初の児童福祉法に施設整備と運営に関する基本的事項が規定された児童福祉施設は、助産施設、乳児院、母子寮（現在の母子生活支援施設）、保育所、児童厚生施設、養護施設（現在の児童養護施設）、精神薄弱児施設（現在の知的障害児施設）、療育施設（1950年に改編・廃止）、教護院（現在の児童自立支援施設）の9種である。また、翌48年には児童福祉施設最低基準が制定され、施設が満たすべき設備・人員等の要件が全国統一的に示されることとなった。

その後、徐々に児童福祉施策はその範囲と対象を広げていく。1960年代には、児童扶養手当法（1961年）、母子福祉法（現在の母子及び寡婦福祉法、1964年）、特別児童扶養手当等の支給に関する法律（1964年）、母子保健法（1965年）が制定され、母子世帯等への経済的支援や周産期・小児保健等の分野に基礎法制が整っていく。そして1971年には児童手当法が制定され、今日につながる児童福祉6法がそろったこととなる。

児童福祉施設のなかでも性質上最も広範なニーズを有し、ゆえに施設数も圧倒的に多いのが保育サービスである。高度成長期には、共働き世帯や母子・父子世帯の増加が進み、保育ニーズが高まりをみせはじめた。しかし、当時は男性稼ぎ主モデルが前提と

され、女性の社会進出が政策上の課題に位置付けられることはなかったうえに、母子不分離の原則のもと延長保育、夜間保育、休日保育の必要性は顧みられず、通常の平日日中保育でさえ低所得世帯や母子・父子世帯に対する選別的な福祉的支援の域を出ることはなかった。こうした状況がようやく多少なりとも変わりはじめたのは、延長保育等の事業化や0歳児保育の所得制限の緩和がみられた1980年代のことである。

財政問題として言及しておくべきは、1980年代のいわゆる「臨調・行革路線」・「増税なき財政再建」の一環として進められた高率補助金の見直しにおいて、児童福祉関連の国庫支出金の補助率についても引き下げが行われたことである。具体的には、児童保護費等補助金（児童保護措置費補助金、精神薄弱者援護措置費補助金等）や母子保健衛生費補助金（未熟児養育費等補助金、妊婦乳児健康診査費等補助金）等、従来は国庫補助率が8/10であったものが、1986年には1/2に引き下げられた。そのさい、都道府県における児童福祉施設への入所措置や里親等への委託措置、市町村における保育所への入所措置等が機関委任事務から団体委任事務へと切り替えられ、自治体の裁量範囲が若干拡大された。しかし、許認可や規制・監督の権限が自治体に委ねられたわけではないうえに、政令や補助金の補助要綱によるしほりが緩和されたわけではなかったため、この時期の改革は、国庫補助率の引下げによる国の費用負担の軽減という意図が強く反映したものとなった（森 1998）。

### 「1.57ショック」以後の政策展開

1990年代以降の児童福祉政策は、「1.57ショック」に象徴されるように、先進諸国中で最低水準に落ち込んだ出生率の回復、すなわち少子化対策という政策意図に強く規定されて展開していく。それは、児童福祉政策の発展・変容を促す積極的な影響をもたらした半面、今日に至るまで払しょくされない日本の児童福祉、あるいは子どもの福祉（welfare）の保障に係る政策の限界を生み出すことともなった。

今日的課題は後ほど述べることとして、ここでは1990年代以降の政策展開を概観しておこう。まず、1994年12月に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（通称「エンゼルプ

ラン」) が厚生・文部・労働・建設 4 大臣合意により策定された。エンゼルプランでは、子育て支援の重点施策として、

- 1) 仕事と育児の両立のための雇用環境の整備
- 2) 多様な保育サービスの充実
- 3) 安心して子どもを生み育てることができる母子保健医療体制の充実
- 4) 住居及び生活環境の整備
- 5) ゆとりある学校教育の推進と学校外活動・家庭教育の充実
- 6) 子育てに伴う経済的負担の軽減
- 7) 子育て支援のための基盤整備

の 7 点が掲げられた。しかし、別途「緊急保育対策等 5 か年事業」により 0 歳児保育、延長・一時保育、放課後児童クラブ等の整備に数値目標と事業費規模が示された保育サービス分野を除けば、具体的な施策推進目標に欠けたため、実効性を伴う計画とはならなかった。

歯止めの効かない少子化傾向に促迫され、1999 年には「少子化対策推進基本方針」に基づく「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画」(通称「新エンゼルプラン」) が策定された。新エンゼルプランは大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治 6 大臣の同意によるものとなり、保育サービスのみならず、雇用や母子保健、相談等の事業分野についても具体的な数値目標が設定された。2004 年度までの計画期間において、施策の内実はともかく、数値目標は多くの分野について達成された。

さらに、2003 年には少子化社会対策基本法が制定され、少子化社会対策を着実かつ省庁横断的に進めるための体制として、総理大臣を会長としてすべての閣僚が構成員となる少子化社会対策会議が設置されることとなった。また、同法に基づく「少子化社会対策大綱」、およびその実施計画である「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画」(通称「子ども・子育て応援プラン」) が 2004 年に策定された。子ども・子育て応援プランでは、次世代育成支援対策推進法(2003 年制定)によって個々の都道府県・市町村が定めることとなった次世代育成支援行動計画に掲げられた子育て支援関連施策の全国集計値が全国的な数値目標とされた。介護保険事業計画等の福祉分野における他の計画体制と同様に、ボトムアップ型の計画立案が図られるようになった点に一定の意義はあるものの、国によるトップダウンのイニシアティブとの整合性を

いかに図り、少子化対策を強力に推進しうるのかという課題も生じることとなった。

少子化対策が児童福祉分野を超えて労働・雇用、教育を含めた分野横断的な取組みとしてアジェンダ化されていく一方、従来からの児童福祉の範疇における政策展開もみられた。背景には、子どもの権利条約の批准（1994年）、および要保護児童の人権侵害への着目、虐待・育児放棄等の増加・顕在化等があった。

児童福祉法の主な改正にそくしてみれば、まず1997年の改正によって、保育所の措置制度が廃止（ただし保育所と利用者との直接契約は導入されず）された。また、児童養護施設・児童自立支援施設・母子生活支援施設の事業目的に「退院・退所した者に対する相談その他の援助を行うこと」が追加され、自立支援機能の強化が図られた。前者の保育所の措置制度の廃止については、当時の社会福祉基礎構造改革の成果の1つであるが、保育分野への市場原理の導入が萌芽的に実現されたものとして批判する立場もある。また、子どもの虐待や夫婦間の暴力などDV（ドメスティック・バイオレンス）問題への公的対応が要請されるなか、児童委員を介した児童相談所・福祉事務所への虐待等の通告制度の導入（2000年）や児童相談や児童福祉施設の機能の見直しと支援強化（主に2004年、2008年）が進められた。

こうした一連の過程におけるより具体的な政策展開やその帰結、福祉論的な評価にここでは踏み込まないが、総じてこの時期は、少子化が社会問題のみならず経済問題（将来的な労働力の減少、現役世代の相対的縮小による1人あたり社会保障負担の増大さらには年金・医療・介護保険財政の持続可能性の低下等）として前面に押し出され、子育て支援というくくりの下での政策推進が確立していく時期であった。それは、保育サービスの量的拡充への政策的偏向を生み出したが、地域子育て支援事業に代表されるような、すべての子育て世帯への支援サービスの展開や、地域の住民・NPO等との協働への志向といった支援対象および支援体制の広がりをももたらしたといえる。

同時に、利用者・関係者以外の一般市民にはみえにくい部分であるが、要保護児童のための施策の改善、母子自立支援の推進も図られ、児童福祉法の本来の趣旨を具現化する方向性も生まれている。

## 地方分権、「三位一体改革」と児童福祉財政

以上のような趨勢の下、児童福祉財政は拡大基調をたどったが、近年は地方分権改革との絡みで大きな動きもあった。

まず、2000年4月の地方分権一括法の施行により、機関委任事務が廃止され、自治体の事務が法定受託事務と自治事務の2つに再編された。児童福祉分野についても、旧来は機関委任事務として厳格な国の関与の下におかれていた許認可および規制・監督権限を中心とする多くの事務が自治事務に転換するとともに、施設・組織・人員配置に係る必置規制が見直され、自治体の自主性、裁量の範囲が拡大した。

しかし、財政面での地方分権を目的として2000年代に進められた「三位一体改革」では、2004年度に公立保育所運営費補助金が廃止され、2006年度には児童手当国庫負担金および児童扶養手当給付費負担金の国庫負担率の引下げ（前者は $2/3 \rightarrow 1/3$ 、後者は $3/4 \rightarrow 1/3$ ）が実施されるなど、論議を呼ぶ改革がなされた。いずれの場合も、補助金廃止および国庫負担率引下げにより生じる地方負担分が地方交付税における基準財政需要の算定に確実に反映されたとはいえ、地方交付税の総額削減が続くさなかであったことも踏まえれば、これら児童福祉の基幹的事務に対する国の財源責任が後退したことに変わりはない。とくに児童手当・児童扶養手当の国庫負担率削減は、「三位一体改革」における国庫補助負担金改革の最終年度に、生活保護費国庫負担金の国庫負担率が堅持されることで決着したことをうけていわば駆け込みで決まったため、熟議の結果であるとは到底言うことができないものであった。

### 4-2 児童福祉財政の現状

#### 国家財政と児童福祉

児童福祉の諸施策を直接に担うのは主に都道府県と市町村であり、国は根拠法令の制定や通知の発出等をつうじて各種事務事業の目的・内容等の枠組みを定めたり、計画の策定を義務付けたりしている。また、財政面では主に国庫支出金（負担金・補助金）の交付により児童福祉関連経費の応分の負担を行うとともに、地

方交付税制度の運用をつうじて地方一般財源を保障している。

ここではその最近の姿を確認しておこう。まず、国の一般会計歳出予算における児童福祉関連経費の状況は、表 8 のとおりとなっている。平成 22 年度決算においては、年金特別会計の児童手当及び子ども手当勘定（子ども手当は平成 23 年度をもって廃止されたため、現在は児童手当勘定）への繰出しが 1,506 億円にのぼり、これに保育所運営費がつづく。前者はさらに年金特別会計から自治体に対して交付され、児童手当の給付に係る国庫負担分がまかなわれる。後者の保育所運営費は、私立保育所の経常的な運営費に対する補助であり、市町村への財源の移転である。他の項目も同様に、歳出額のほとんどを国から地方自治体への負担金・補助金・交付金の形をとった財源移転が占めている。

表 8 国の一般会計における児童福祉関連経費—平成 22 年度決算

事項	支出済歳出額 (千円)	社会保障関係費に 占める割合 (%)
地域子育て支援対策費	43,249.3	0.15
保育所運営費	348,949.8	1.24
児童手当及子ども手当年金 特別会計へ繰入	1,506,752.9	5.33
児童虐待等防止対策費	85,029.0	0.30
母子保健衛生対策費	22,001.1	0.08
母子家庭等対策費	168,181.5	0.60
子ども・子育て支援対策費	96,787.0	0.34
児童福祉施設整備費	2,312.4	0.01
合計	2,273,263.0	8.05

出所) 財務省『平成 22 年度決算の説明』。

児童福祉関連経費の合計は約 2 兆 2730 億円であり、社会保障関係費に占める割合は 8.05%となっている。子ども・子育て関連施策の充実が叫ばれる昨今、児童福祉関連経費は着実に増加しているものの、規模としては依然として年金・医療・介護の 3 大経費に遠く及ばない。しかも、高齢人口の増加により、3 大経費が急速な自然増を示している一方、児童福祉関連経費は自然増が基本的に見込まれない。今後、出生率が多少改善したとしても、出産・育児世代の人口が減少していくため、出生数が増加基調に転じることは考えにくいからである。つまり、年金・医療・介護分野に比べれば、児童福祉分野においては歳出の増加を経費の自然増への手当ではなく、政策の充実にあてる余地が大きいと言ってよい。もちろん、その余地が生かされるか否かは、今後の政治動向にかかっている。

## 地方財政と児童福祉

つぎに、地方における児童福祉財政の状況を見るが、以下にみる地方財政統計はすべて普通会計決算であり、公営事業会計は含まれないということに、あらかじめ留意しておきたい。したがって、市町村の国民健康保険事業や介護保険事業、都道府県・市町村の病院事業の特別会計などはここでのデータに含まれていない。ただし、都道府県・市町村の一般会計からこれら特別会計への操出金は、普通会計の支出としてデータに含まれている。

さて、地方財政統計において、社会保障関連の経費は民生費に分類される。この民生費の目的別内訳を都道府県、市町村およびそれらの合計（両者間の補助金等による財源移転を除外した純計）について示したのが表 9 である。児童福祉費が民生費のうち相当の割合を占めており、都道府県・市町村をつうじた地方財政における児童福祉費の規模的重要性が確認できる。これは国の社会保障関係費に占める児童福祉費の割合の低さとは対照的であると言ってよい。さらに、都道府県と市町村の別に着目すると、民生費の総額で市町村が都道府県を上回り、児童福祉費の規模では市町村が都道府県の約 5 倍に達している。

児童福祉分野においては保育・子育て支援サービスや児童養護など、対人的な現物給付が中心であり、その実施主体はほぼ全面的に地方自治体である。また、児童手当、児童扶養手当等の現金

給付についても、その給付事務は地方自治体が担っている。そして、とりわけ基礎自治体としての市町村の果たす役割が大きい。それが、財政支出の規模に反映されている。

都道府県と市町村との役割の違いがより明確に表れるのは、児童福祉費の性質別内訳においてである。図 25 にみるように、扶助費が市町村における児童福祉費の 7 割にのぼるのに対し、都道府県では 3 割弱にとどまっており、児童福祉費の半分近くが補助費等で占められることがわかる。都道府県の補助費等の大部分は、市町村に対して交付する補助金・負担金の支出金である。こうした性質別内訳から、児童福祉の諸施策に直接携わるのは主に市町村であり、都道府県は児童福祉費が相対的に小さいだけでなく、市町村に対する補助金・負担金の交付が主な役割だということがわかる。

つぎに、地方財政において、児童福祉費がどのようにまかなわれているのかを整理したのが、図 26 である。児童福祉費のうち、市町村で 43%、都道府県で 67%が、地方税・地方譲与税・地方交付税など用途の限定されない一般財源でまかなわれている。市町村で一般財源の割合が低いのは、国庫支出金および都道府県支出金の財源としての比重が大きいからである。つまり、市町村の一般財源、および国と都道府県それぞれの支出金の市町村への交付という形で、3 層の政府が児童福祉諸施策の主な実施主体であ

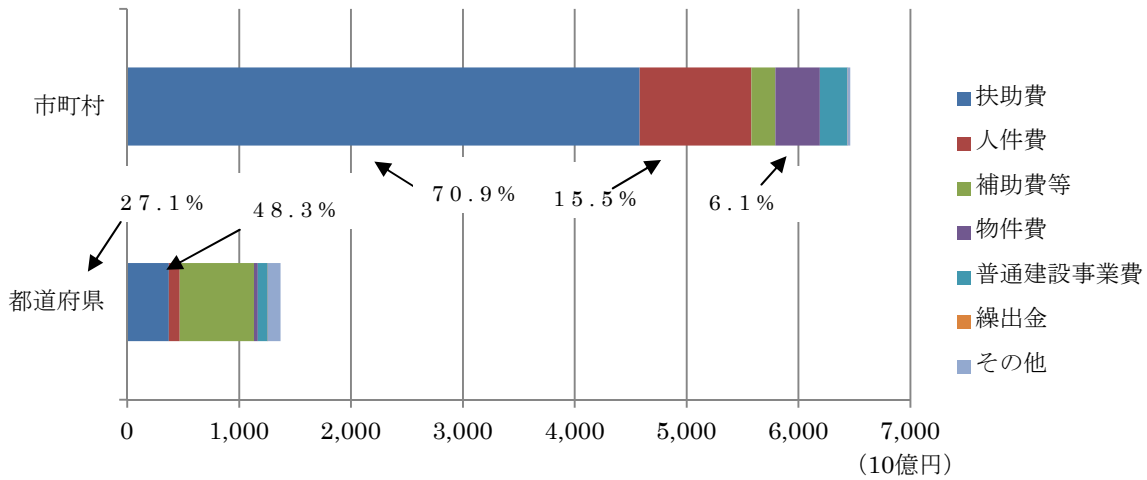
表 9 民生費の目的別規模と割合－平成 22 年度決算（単位：百万円、%）

費目	都道府県		市町村		純計額	
	百万円	%	百万円	%	百万円	%
社会福祉費	2,006,523	31.3	3,963,439	23.3	5,063,743	23.8
老人福祉費	2,753,668	42.9	3,176,285	18.7	5,482,322	25.7
児童福祉費	1,369,453	21.3	6,461,406	38.0	7,138,815	33.5
生活保護費	266,454	4.2	3,384,067	19.9	3,596,662	16.9
災害救助費	19,998	0.3	17,501	0.1	34,795	0.2
合計	6,416,097	100.0	17,002,698	100.0	21,316,337	100.0

出所) 総務省『地方財政白書 平成 24 年版』。

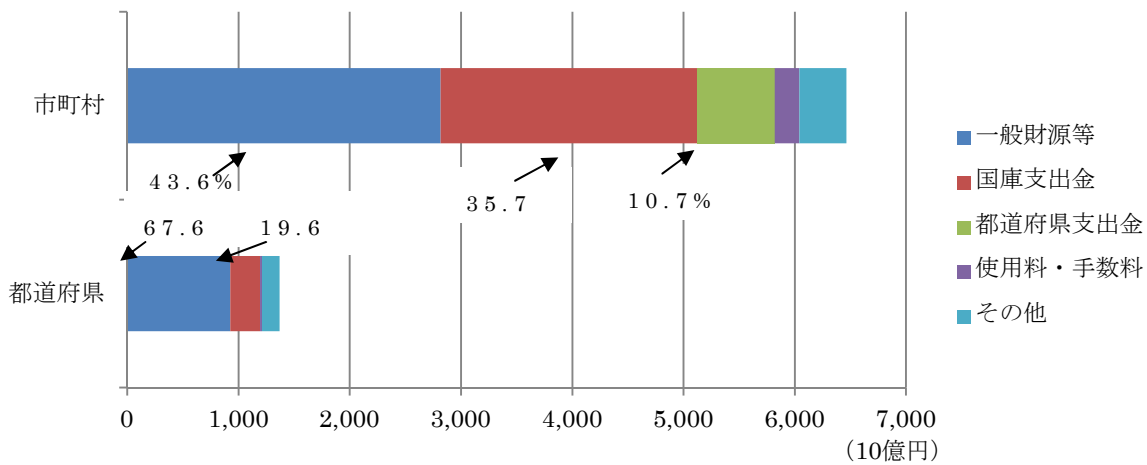


図 25 児童福祉費の性質別内訳－平成 22 年度決算



出所) 総務省『地方財政統計年報 平成 22 年度』。

図 26 児童福祉費の財源充当状況－平成 22 年度決算



出所) 総務省『地方財政統計年報 平成 22 年度』。

る市町村の経費を分担しているわけである。なお、使用料・手数料、すなわち施設・サービス利用者の自己負担も児童福祉の財源を構成しているが、その児童福祉充当財源に占める割合は市町村で 3.4%、都道府県で 1.3%と、財源規模としては小さい。

さらに、国と地方の垂直的な関係のもとの経費負担割合を具体的な費目別に整理したのが、表 10 である。国・都道府県・市町村の垂直的な政府間関係に対し、費目ごとに経費負担割合が法令、

表 10 主な児童福祉関連諸経費の負担割合－平成 24 年度

経費の項目		経費負担割合						注	
		国	都道府県	市町村	指定都市	児童相談 所設置市	中核市		
児童福祉審議会	都道府県設置		10/10						
	市町村設置			10/10	10/10	10/10	10/10		
児童福祉司			10/10		10/10	10/10			
児童委員			10/10		10/10	10/10	10/10		
児童相談所（設備を除く）			10/10		10/10	10/10			
療育の給付		1/2	1/2		1/2	1/2	1/2		
小児慢性特定疾患治療研究事業		1/2	1/2		1/2	1/2	1/2		
障害福祉サービスに係るやむを得ない事由による措置費		1/2	1/4	1/4	1/2	1/2	1/2		
子育て短期支援事業				10/10	10/10	10/10	10/10	注 1	
乳児家庭全戸訪問事業				10/10	10/10	10/10	10/10		
養育支援訪問事業				10/10	10/10	10/10	10/10		
家庭的保育事業				10/10	10/10	10/10	10/10		
保育所運営費	都道府県立施設		10/10						
	市町村立施設			10/10	10/10	10/10	10/10		
	私立施設	1/2	1/4	1/4	1/2	1/2	1/2		
助産施設、母子生活支援施設の運営費	市及び福祉事務所を管理する町村の実施	都道府県立施設	1/2	1/2		1/2	1/2	1/2	
	市町村立・私立施設		1/2	1/4	1/4	1/2	1/2	1/2	
	都道府県の実施		1/2	1/2					
障害児施設給付費等		1/2	1/2		1/2	1/2			
その他の児童福祉施設の措置費		1/2	1/2		1/2	1/2			
里親		1/2	1/2		1/2	1/2			
国立児童福祉施設入所者の措置費		10/10							
児童自立生活援助		1/2	1/2		1/2	1/2	1/2		
一時保護		1/2	1/2		1/2	1/2			
児童相談所の設備費			10/10		10/10	10/10			
児童福祉施設の設備費	都道府県立		10/10						
	市町村立			10/10	10/10	10/10	10/10		

児童福祉施設の職 員の養成施設	都道府県立		10/10					
	市町村立			10/10	10/10	10/10	10/10	
私立児童福祉施設の設備費			3/4		3/4	3/4	3/4	注2
児童手当の給付費		2/3	1/6	1/6	1/6	1/6	1/6	注3
児童扶養手当の給付費		1/3	2/3					
特別児童扶養手当の給付費		10/10						

注 1)

国が次世代育成支援対策交付金により、1/2相当を負担する。

注 2) 本項の費用は施設設置者(社会福祉法人等)に対して交付される補助金であり、補助の割合は補助の最高限度を示す(児童福祉法第56条の2を参照のこと)。また、国が次世代育成支援対策交付金により、都道府県・市町村の負担分の1/2相当を負担する。

注 3) 受給者が被用者である場合には、事業主拠出金による7/15の負担があり、残る8/15を表中の割合で国・都道府県・市町村が負担する。受給者が非被用者である場合には、表中の割合で国・都道府県・市町村が負担する。受給者が公務員である場合には、所属庁の全額負担となる。

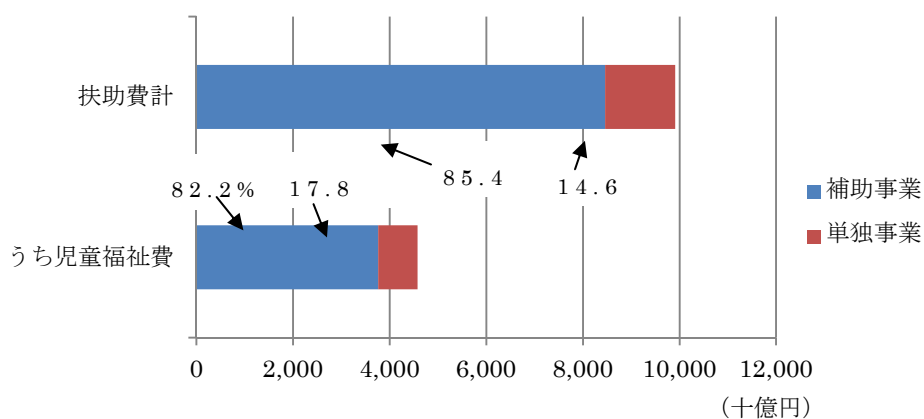
出所) 児童福祉法、児童手当法、児童扶養手当法等の規定に基づく。

とりわけ児童福祉法で定められている(児童手当、児童扶養手当等については児童手当法、児童扶養手当法等)。市町村のなかでも、政令指定都市や中核市は一般市より幅広い事務・権限を有している。また、児童相談所設置市は、児童福祉分野の様々な事務を都道府県に代わって担う。それに伴い、政令指定都市、中核市、および児童相談所設置市が、都道府県に代わって経費負担を行う費目がある(児童委員、児童相談所、療育の給付など)。このように、国庫支出金、都道府県支出金の活用による重層的な経費分担を基軸とする児童福祉財政ではあるが、地方単独事業、すなわち国庫支出金によらない都道府県独自の事業や、国庫支出金・都道府県支出金によらない市町村独自の事業も実施されている。そこで、民生費の扶助費における補助事業と単独事業の歳出規模をみたのが図27である。児童福祉費の扶助費における単独事業の割合は市町村で17.8%、都道府県で28.1%と、補助事業に比べて限られるものの、一定の規模を有している。単独事業として実施されている事業内容は、乳幼児医療助成、認可保育所の職員加配、認可外保育施設への補助、学童保育への追加的補助などを典型として、個々の自治体により様々である。児童福祉における政策体系の根

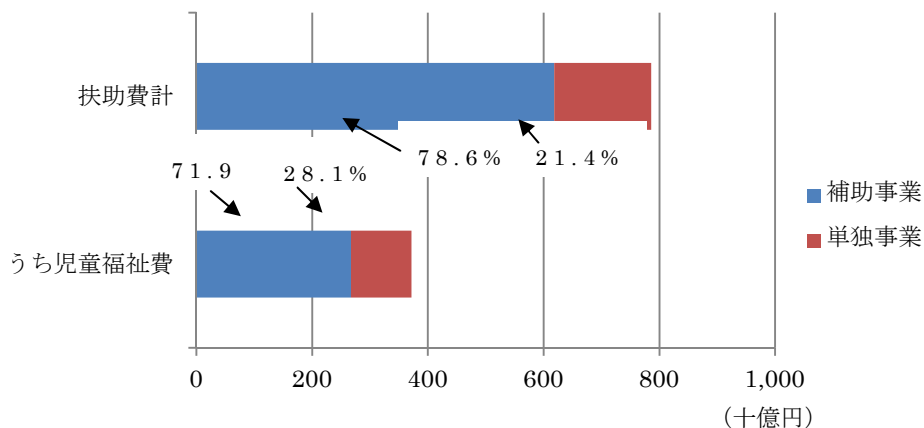
幹をなすような事業の多くは補助事業として確実な実施が図られているが、昨今の子どもや子育て世帯、地域をめぐる状況の変化や、その地域ごとの多様な表れは、自治体の単独事業による地域ニーズへの柔軟な対応を不可欠のものとしている。

図 27 民生費中の扶助費における補助・単独別事業規模  
— 平成 22 年度決算

① 市町村



② 都道府県



出所) 総務省『地方財政白書 平成 24 年版』。

## 地方交付税と児童福祉

国庫支出金・都道府県支出金が一定の役割を果たしているとはいえ、自治体における一般財源の確保が児童福祉財政において重要であることは、先の図 26 から明らかである。このとき、一般

財源を構成し、自治体ごとの財政需要と課税力とを勘案して財源保障を図るのが、地方交付税制度である。その制度の詳細については他章にゆずるとして、ここでは児童福祉関連の基準財政需要の算定について、2011年度を例としてみておこう。

基準財政需要の算定にあたり、児童福祉および子育て支援に関する経費は、都道府県については厚生労働費中の社会福祉費、市町村については厚生費中の社会福祉費のうちに位置付けられており、測定単位は人口である（母子保健費は、都道府県においては衛生費、市町村においては保健衛生費に位置付けられている）。想定される標準団体における測定単位当たり（人口1人当たり）社会福祉費は、都道府県について1万1600円、市町村について1万8800円と算定されており、これがすなわち単位費用である。

社会福祉費の単位費用の算定にあたって用いられる児童福祉費の行政事務内容は表11のとおりであり、これらの事務が一般に言われる「地方交付税で措置される」事務であることとなる。これらの行政事務内容について、法令による規定や都道府県・市町村における実績等を踏まえ、給与費・需用費・扶助費等の所要経費

表11 単位費用の算定基礎をなす行政事務内容  
（社会福祉費のうち児童福祉・子育て支援関連）

① 道府県分

細目	細節	行政事務内容
児童福祉費	児童福祉共通費	児童福祉事務に従事する職員の配置、市町村児童福祉施設の指導監督に関する事務、都道府県児童福祉審議会の設置及び運営にかんする事務並びに児童委員の指導監督に関する事務
	児童措置費	児童福祉施設に入所させた児童に対する措置に関する事務
	産休代替保育士等	産休等代替保育士、保育士試験等に関する事務
	児童相談所費	児童福祉司の設置及び児童相談所の運営に関する事務並びに里親保護受託者の指導と希望者の開拓に関する事務

	児童一時保護所費	児童一時保護所の運営に関する事務
	身体障害児等援護費	身体障害児、骨間接結核児及びその他の結核児の療育及び育成医療の給付等に関する事務
	児童扶養手当及び母子・寡婦福祉対策費	母子福祉資金及び寡婦福祉資金貸付業務、償還事務、母子自立支援員の設置及び児童扶養手当の支給等に関する事務
青少年対策費	青少年保護育成費	青少年の不良化防止、児童の虐待防止に必要な補導を行うための事務及び児童福祉週間の諸行事の実施等に関する事務
児童手当・子ども手当費	児童手当・子ども手当費	児童手当及び子ども手当の支給に関する事務
子育て支援サービス充実推進事業費	子育て支援サービス充実推進事業費	子育て支援サービスの充実及び推進を図る事業に関する事務

## ② 市町村分

細目	細節	行政事務内容
児童福祉費	児童福祉共通費	児童及び妊産婦の福祉事務に従事する職員の設置に関する事務、児童委員に対する指示連絡に関する事務並びに市町村児童福祉審議会の設置及び運営に関する事務
	児童措置費	児童福祉施設に入所させた児童に対する措置に関する事務
	青少年福祉対策費	青少年の不良化防止に必要な補導を行うための事務及び児童福祉週間の諸行事の実施等に関する事務
	児童福祉施設費	児童厚生施設の事務に従事する職員の設置並びに児童厚生施設、保育所及び保育遊園等児童福祉施設の整備に関する事務

児童手当・子ども手当費	児童手当・子ども手当費	児童手当及び子ども手当の支給に関する事務
母子・寡婦福祉対策費	児童扶養手当及び母子・寡婦福祉対策費	児童扶養手当の支給、母子自立支援員の設置等に関する事務
活性化推進事業費	活性化推進事業費	少子化対策に関する各種事業に関する事務、結婚支援活動の支援に関する事務等
子育て支援サービス充実推進事業費	子育て支援サービス充実推進事業費	子育て支援サービスの充実及び推進を図る事業に関する事務

出所) 地方交付税制度研究会編(2011)『平成23年度 地方交付税制度解説(単位費用篇)』、地方財務協会。

が積算されたうえで、国庫支出金の充当分が差し引かれ、標準団体における所要の一般財源額が算定される。

そのうえで、個別の都道府県・市町村について基準財政需要額を算定するさいには、標準団体との諸条件(人口および人口密度、産業構造、遠隔地・離島等の地理的条件、出生率等)の異なりを個別に反映させるため、補正係数が適用される。社会福祉費においては、都道府県分は段階補正、密度補正、普通態容補正の3種、市町村分は段階補正、密度補正、普通態容補正、寒冷補正(給与差)の4種が適用される。

以上の概略を踏まえたうえで、児童福祉財政と地方交付税制度とのかかわりについて留意すべき点を述べておこう。まず最も基本的なこととして、以上のような児童福祉および子育て支援に係る基準財政需要の算定は、あくまで用途が限定されない一般財源と

しての地方交付税の個別自治体への交付額を決定するために、各種行政事務内容ごとに行われるものである。したがって、実際に個別の自治体が表11に掲げた事務に対してどれだけの財源を振り向けるかは、地方交付税の基準財政需要として算定された所要一般財源の規模がどうであるかとは制度上はまったく別問題であり、ひとえに個別の自治体における政策判断による。

このことは、つぎの2つの、やや相反する留意点につながってくる。第一に、個別の自治体において実際に児童福祉や子育て支援事業の財源を十分に確保できるか否かは、いま述べたとおり各自治体においてこの施策分野にいかなる優先順位を与えるかにか

かっている。ただし、地方税や地方交付税交付金を合わせた一般財源の総額に余裕があれば児童福祉の財源の確保は容易となろうし、財源制約が厳しければ児童福祉に財源を回すことは難しくなる。その意味では、地方財政における児童福祉財源の確保にとって重要なのは、いま概観したような児童福祉・子育て支援関連の基準財政需要算定の詳細の如何より、むしろ総体としての基準財政需要算定（および基準財政収入算定）の結果として実現される地方交付税の交付額が、個別の自治体における一般財源を十分に保障する額となっているか否かのほうである。

たとえば、2000年代の初頭から半ばにかけて、地方交付税総額の削減が重ねられ、多くの自治体において交付額が抑制基調をたどった。このような状況では、いかに児童福祉分野の基準財政需要算定が精緻かつ手厚く行われたとしても、結果として自治体が確保できる一般財源総額は抑制されるのであるから、児童福祉の財源調達も当然厳しいものとなる。したがって、児童福祉財政との関係で地方交付税の機能を評価するさいにも、児童福祉関連の基準財政需要算定のあり方を吟味するだけでは意味がない。地方交付税制度が自治体の一般財源をどの程度保障しているかという、全体的な財源問題を問わなければならないのである。

第二に、地方交付税は用途の自由な一般財源であり、その用途の決定は自治体の判断によるとはいえ、基準財政需要の算定内容が自治体の政策判断を誘導するという側面も、事実として存在する。たとえば、ある特定の事務が基準財政需要の算定基礎から外されたとする。このとき、多くの自治体はそれに着目し、その事務に充当する一般財源を減らすことを検討しがちとなる。反対に、特定の事務に関する基準財政需要の算定が大幅に手厚いものに変われば、自治体はそれを参照してその事務に充てる一般財源の増額を考える可能性がある。このように、基準財政需要が個別の事務についてきめ細かに行われるがゆえに、その算定内容の変更は国の政策的意思を反映するものとなり、自治体はそれを参照しがちとなるわけである。

とくに地方財源が逼迫する状況では、特定の事務に係る基準財政需要の算定において抑制が図られた場合、個別の自治体においてその事務に係る予算を削減するための根拠として、基準財政需要が抑制されたことが持ち出される場合が多い。本来、それは根拠として成り立たないにもかかわらず、しばしば自治体の予算編



成における理屈として通用してしまう背景には、地方の行政当局、議会、および住民の間での地方交付税制度に対する理解不足がある。しかし、それ以上に大きな要因として、国が地方交付税を地方自治体に対する政策誘導の手段として活用してきた経緯があることも忘れてはならない。

さらに付け加えれば、「三位一体改革」における国庫補助負担金の廃止・縮減は、その一般財源化、すなわち地方交付税の基準財政需要算定への反映によって手当されることをいわばクッションとして進められた。これは、地方財源への影響を除去するために不可欠な措置である反面、特定財源たる国庫支出金による財源保障と地方交付税による一般財源保障とをある意味で等置する手法でもあるため、本来性質が異なる両者の混同を助長する面があったことは否めない。なお、このような国庫支出金の整理を地方交付税措置と絡めて進める手法は、1980年代の補助金見直しをはじめ、過去にもしばしばとられている。

#### 4-3 最近の動向と今後の課題

##### 社会保障・税一体改革と子ども・子育て支援新制度

児童福祉のなかでもとくに子育て支援分野については、いわゆる「社会保障・税一体改革」の一環として大きな制度改革が予定されている。

1999年の消費税率の3%から5%への引上げ以降、国の消費税収はすべて高齢者三経費（年金・医療・介護）にあてられることになっている。2012年の夏に関連法が成立した「社会保障・税一体改革」では、消費税率（地方消費税を含む）を2014年4月に8%へ、2015年10月に10%へ引き上げることが予定されているが、それらによる国の増収分は従来の高齢者三経費に少子化対策を加えた社会保障四経費に、そして地方消費税の増収分は社会保障全般に充当することとされた。これに合わせて子ども・子育て関連三法（子ども・子育て支援法、認定こども園法改正法、関係整備法。いずれも略称）も成立し、幼稚園と保育所を含めた就学前教育・保育の制度改革や、教育・保育を含めた子育て支援の各種事業にかんする国と地方の財政関係の再編が、2015年度の本格実施を目標に具体化されつつある。

財政的観点から注目されるのは、子ども・子育て関連三法により実現が目指される「子ども・子育て新システム」（2012年末の民主党から自民党（・公明党）への政権交代ののち、「子ども・子育て支援新制度」と改称）における、国と地方の財政関係の再編である。新制度においては、表12のとおり各種事業が分類され、関係する既存の国庫支出金、次世代育成支援対策交付金、さらには2008年度から都道府県において造成・運用されてきた安心子ども基金も含めた子育て支援関連の財源が再編されることとなる。

個々の財源設計は未だ流動的であるが、大枠の要点は次のとおりである。幼稚園・認定こども園・保育所という施設分類は残されるが、施設型給付はそれらを同等にカバーする点に特徴があり、

表12 子ども・子育て支援新制度における給付・事業の全体像

【子ども・子育て支援給付】 (個人に対する給付として実施するもの)	【地域子ども・子育て支援事業】 (市町村の事業として実施するもの)
<p>○施設型給付</p> <p>－市町村の確認を受けた教育・保育施設に支給（法定代理受領）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育・保育施設： 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付</li> <li>・私立保育所については、現行どおり市町村が保育所に委託費を支払い、利用者負担の徴収も市町村が行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 地域子育て支援拠点事業</li> <li>② 一時預かり</li> <li>③ 乳児家庭全戸訪問事業</li> <li>④ 養育支援訪問事業その他要支援児童、要保護児童等の支援に資する事業</li> <li>⑤ ファミリー・サポート・センター事業</li> <li>⑥ 子育て短期支援事業</li> <li>⑦ 延長保育事業</li> <li>⑧ 病児・病後児保育事業</li> <li>⑨ 放課後児童クラブ</li> <li>⑩ 妊婦健診</li> <li>⑪ 実費徴収に係る補足給付を行う事業</li> <li>⑫ 多様な主体が新制度に参入することを促進するための事業（例：特別支援教育にかんする支援等）</li> </ul>
<p>○地域型保育給付</p> <p>－市町村の確認を受けた地域保育事業に支給（法定代理受領）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域型保育事業： 小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育</li> </ul>	

※施設型給付・地域型保育給付は、早朝・夜間・休日保育も対象	⑬利用者支援事業（例：子ども及び保護者からの給付・事業の利用にかんする相談事業）
○児童手当	

注) 出産・育児休業給付も新制度のうちに位置付けられる予定であるが、雇用主負担の扱いを中心に検討課題が残り、さしあたり除外されている(2013年4月現在)。

出所) 内閣府・文部科学省・厚生労働省資料、および総務省資料より作成。

私立保育所に対する財源措置も制度的には異なるものの実質的に同等になる。つまり、財源面における一定の一元化が図られることとなる。

また、小規模保育、家庭的保育など多様な事業形態を地域型保育事業として位置づけ、認可制度の整備(市町村による認可制度を導入)に合わせて地域型保育給付の対象とすることによって、事業の促進が図られる。なお、施設・事業が施設型給付および地域型保育給付の給付対象となるには、市町村による「確認」(新規導入)を受ける必要があることとされた。さらに、子どもや子育て家庭を対象とし、地域の実情に応じた実施が期待される市町村の諸事業を地域子ども・子育て支援事業と総称し、国および地方の財源責任が整理、明確化されることとなった。

国と地方の経費負担割合や、個別の補助金がどの程度統合・交付金化されるかなど、財源システムの確定はみていない。参考までに、2012年夏に成立した子ども・子育て支援法で示された基本的な枠組みとその背景にある費用負担の考え方は、表13のとおりである。このように、児童手当、施設型給付、地域型保育給付、地域子ども・子育て支援事業のそれぞれの給付・事業の性格に応じて、法令上・予算上区分して国庫負担・国庫補助を実施するものとされている。また、これらの国庫支出金を「子ども・子育て包括交付金(仮称)」と総称することが考えられている。

表 13 子ども・子育て支援新制度における経費負担の枠組みイメージ

項目	性格	負担割合	考え方
児童手当	負担金	国 2/3 地方 1/3	全国一律の現金給付であることから、国：地方=1：2とする
施設型給付、 地域型保育給付	負担金	国 1/2 地方 1/2	国と地方の共同責任という観点から、国が義務的に支出すべき経費であることを踏まえ、介護給付や障害者自立支援給付と同様に、国：地方=1：1とする。
地域子ども・子育て支援事業	補助金	国 1/3 地方 2/3	地方の役割や現行の事業を踏まえ、国：地方=1：2とする

注) 公立施設に対する施設型給付は市町村の全額負担（現在の公立保育所の運営費の扱いに準じるもの）。

出所) 総務省資料。

現行の細分化された国庫負担金・補助金において定められた国と地方の経費分担を、表 13 のように再編、整理することについては、すでに国と地方を通じた合意形成が済んでいる。しかし、当初からこのような財源枠組みが構想されたわけではなかった。政府は当初、すべての事業・給付をひとくくりにした交付金の創設を目指していたが、成立した子ども・子育て支援法では表 13 にある事業・給付区分に対応して別々の国庫負担・補助を設けることとされた。方針転換の背景には、すべてを一括して交付金化すると、地方においては児童手当をはじめとする義務的な経費の財源確保を優先せざるを得ず、より裁量的な経費にしわ寄せが来ることになるのではないかと、という地方側の懸念があった。

大枠は定まったものの、新制度の最終的な詳細は未だ確定をみていない。しかし、保育サービスの量的拡充と質の保障とを両立させていくことについて、市町村の自主性と責任が高まることは間違いない。具体的には、施設型給付および地域型保育給付について、公的な財源措置を受けるための事業者の適格性が市町村により「確認」されることとなる。また、施設型給付の事業者を都道府県が認可するにあたっては、地域の保育需要を反映させるために市町村への協議を行うこととされた。とくに注目されるのは、認可制がとられてこなかった地域型保育給付（小規模保育、家庭的保育等）に市町村の認可制が導入される点である。現在の児童福祉施設最低基準の対象外となる多様な保育サービス手法は、保育需要が増大する大都市部を中心に、サービスの量的拡充を速やかに実現する手段として位置付けられている。このように量的拡充が進められるなかで、市町村の認可制のもとでのサービスの質

的保障のあり方がより鋭く問われていくこととなる。

#### 4-4 おわりに

今日、共働き世帯数は夫婦のどちらかのみが働く世帯のそれをはるかに上回っている。若年世代の雇用・所得の不安定化に歯止めは効かず、共働き世帯の増加や子育て世帯の困窮化に拍車をかけているが、大都市部を中心に保育サービス供給が恒常的に不足している。離婚率の上昇は、生き方の選択の自由の表れでもあるが、母子・父子家庭の増加は児童福祉ニーズをかつてなく高めている。もとより、核家族化や地域の間人関係の希薄化は、子育ての生理的・心理的負担の親（とくに母親）への集中をもたらし、子育て全般がかつてない困難をはらむようになった。子どもへの暴力や育児放棄といった問題も、潜在的可能性を抱えているという意味では、どの親も無縁ではないとって過言ではない。

こうした状況を真摯に受け止めれば、男性稼ぎ主モデルへの政治的・社会的執着を主因に生まれた家族向け給付全体の貧弱さは、きわめて重大な問題だというほかない。今後、2014年と15年に予定される消費税率の引上げによる増収分のうち、7000億円が子ども・子育て支援の量的・質的充実に充てられ、この7000億円を含めた総額1兆円程度の財源が、子ども・子育て支援新制度の実施に必要なと見込まれている（なお、1兆円はGDP比で0.2%強にすぎない）。政府はいかにして必要な財源を調達しうるか。最も基本的なこの問いが、児童福祉財政の今後をめぐる大問題であることはいうまでもない。

子ども・子育て支援政策とその財政をめぐる今日的課題は、枚挙にいとまがない。少子化対策の掛け声のもと、保育サービス拡充に政策が偏向する傾向に、実質的な変化はみられない。正規・非正規雇用格差の是正や長時間労働の解消、短時間勤務など柔軟な働き方の普及といった労働・雇用面の状況改善を本格的に図ることなしに、母子・父子世帯そして子育て世帯全般の所得向上や男性・女性双方における育児時間の確保は見込めない。とくに、主要欧米諸国の経験上、ジェンダー平等度の高い国において出生率が高い傾向がみられることを踏まえれば、男性の家事・育児参加が著しく少ない日本においては、男女をつうじたワーク・ライ

フ・バランスの改善による性別役割分業の解消を軸とする少子化対策が不可欠である。

子どもの権利の保障を実質化するための児童福祉施設における保護児童等の生育環境の改善や、DV、育児放棄をはじめニーズの増加・多様化が進む児童相談、母子支援等の拡充、職員の専門性の向上等、少子化対策の前面化によって看過されがちな分野においても課題は山積している。とくに一点のみ付言するならば、父子世帯に対する公的支援の整備も喫緊の課題である（児童扶養手当が父子世帯を給付対象に含めたのは2010年8月のことである）。こうした広範にわたる課題への対応が、財源面の制約により進まないということは避けねばならない。

行財政体制に着目すれば、2000年代以降の地域福祉の主流化にもなっており、行政機関、NPO等の市民活動、地縁的組織、福祉事業者さらには民間企業を巻き込んだ、地域ぐるみの支援体制を、高齢者介護・障害者福祉さらにはまちづくりといった多様な領域を統合する観点から模索していくことが求められている。ここに地方分権の潮流が結びつき、市町村を主とする自治体の主体的な努力や工夫がますます重要性を増している。

こうした方向性を踏まえつつ、私たちは今後も、児童福祉の担い手たる自治体の活動を効果的に担保しうる国と地方の財政関係のあり方を、不断に追究していかねばならない。そのさい、子ども・子育て支援新制度の帰趨もさることながら、児童福祉財政の今後のあり方を、現場のニーズを基点にして考える姿勢を忘れてはならない。

## 【参考文献】

- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム：座標とゆくえ』、岩波書店。
- 内閣府 (2009) 『男女共同参画白書』。
- ネイヤー、ゲルダ (2003) 「西欧諸国における家族政策と出生率」、『海外社会保障研究』第143号、p.17-38。
- ビョルクランド、アンデシュ (2008) 「日本とスウェーデンの出生率－家族政策の役割」、丸尾直美、カール・レグランド他編『福祉政策と労働市場－変容する日本モデル・スウェーデンモデル』ノルディック出版、p.135-154。
- 丸尾直美 (2007) 「女性の就業と出生率の関係」、丸尾直美、川野辺裕幸他編『出生率の回復とワークライフ・バランス』中央法規。
- 森克己 (1998) 「社会福祉行政における地方自治－八〇年代改革から地方分権推進委員会の勧告まで」、『早稲田法学会誌』第48巻、p.237-284。
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press (渡辺雅男・渡辺景子訳 (2000) 『ポスト工業経済の社会的基礎』、桜井書店。)
- European Commission (2009) *The Provision of Childcare Services: A Comparative Review of 30 European Countries*.
- Goldstein, J. R., Sobotka, T. and Jasilioniene, A. (2009) 'The End of "Lowest-Low" Fertility?', *Population and Development Review* 35(4), p.663-699.
- Nikolai, R. (2012) 'Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World', in Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, The Policy Press.
- OECD (2006) *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.
- OECD (2007) *Babies and Bosses Vol.5 (Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries)*, OECD Publishing.

- Rahilly, S. and Johnston, E. (2002) "Opportunity for Childcare: The Impact of Government Initiatives in England upon Childcare Provision", *Social Policy & Administration* 36(5), p.482-495.
- Wilensky, Harold L. (1975) *The Welfare State and Inequality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press.
- World Economic Forum (2010) *The Global Gender Gap Report 2010*.