

---

**特集：子ども・子育て支援新制度の成果と課題**

---

## 新制度の課題と改善策 ——保育サービス需給と財源の問題を中心に——

山重 慎二\*

---

### 抄 録

子育て支援は、日本社会の持続可能性を高めるために、最も重要な政策の一つである。子ども・子育て支援新制度は、効果的な支援を行うために有用な制度として高く評価できるが、十分な財源を確保できない中で、期待通りの成果を実現できていない。政府による甘い見込みが、財源確保の努力や試みを弱めているように思われる。出生率の引き上げに成功した海外の子育て支援の取り組みを参考にすれば、持続可能性のために必要な子育て支援のための公的支出の規模は政府の説明よりもはるかに大きいと考えられる。そのような「異次元の子育て支援」を実施できるようになるために、「子ども保険」を国の特別会計として創設し、新制度を財源面から支える仕組みを新たに導入することも、消費税率の引き上げに対する反対が根強い日本の特殊状況を考慮すると、検討に値するだろう。

キーワード：子育て支援、待機児童、子ども保険

社会保障研究 2018, vol.3, no.2, pp.174-189.

---

### I はじめに

2012年8月に成立した「子ども・子育て関連3法案」に基づく子ども・子育て支援新制度は、社会保障・税一体改革の一項目として、消費税率の引き上げによる財源の一部で実施されるものとして、2015年度から本格施行された。そのような新制度の検討の背景や経緯について、『平成26年版少子化社会対策白書』は次のように説明している。

「現在、我が国では出生率の低下に伴い少子化が進んでいる。子どもや子育てをめぐる環境は厳しく、核家族化や地域のつながりの希

薄化により、子育てに不安や孤立感を覚える家庭も少なくない。また、保育所に子どもを預けたいと考えていても、希望する保育所が満員であること等から、多くの待機児童が生じていることや、仕事と子育てを両立できる環境の整備が必ずしも十分でないこと等が問題となっており、そうした状況を前に、子どもが欲しいという希望を叶えられない人も多い。(中略)これらの課題に対処し、子どもが欲しいという希望が叶い、子育てをしやすい社会にしていけるためにも、国や地域を挙げて、子どもや家庭を支援する新しい支え合いの仕組みを構築することが求められている。」(第1部第2章第2節)

---

\* 一橋大学大学院経済学研究科および国際・公共政策大学院 教授

新制度は「少子化対策」の一つとして生み出された。それが目指している目標は、「子どもが欲しいという希望が叶い、子育てをしやすい社会にしていく」ことであり、そのことを通じて、出生率が上昇していくことが期待されている。

実際、2016年には、政府は「ニッポン一億総活躍プラン」の中で、人口1億人を維持するために、2025年度に出生率を1.8にすることを目標とし、子育て支援として保育人材の確保や受け皿拡大を進めることを宣言した。社会保障・人口問題研究所（2018）の将来人口推計によれば、出生率が急速に上昇し、2025年以降は1.8にとどまると仮定した場合、2065年に1億人を維持できることが示されている。

しかし、2066年には、人口は1億人を下回り、今世紀の終わりには約8千5百万人になると推計されている。出生率が1.8になっても、人口1億人を維持することはできないのである。実は、新制度が2015年から本格的に始まり、現在3年目を迎えているが、2017年の出生率は1.43と、前年の出生率を下回っている。これから2025年までの7年間で、30年以上も前の日本の出生率1.8を実現できると考えられるだろうか（図1）。

データに基づいて冷静に考えれば実現が難しいと思われる目標を掲げて、それがあたかも実現できるかのように説明し、国民に夢を見させるような日本政府の言動は、枚挙にいとまがない。「基礎的財政収支を黒字化する」という目標、そして

「待機児童をゼロにする」という目標は、いずれも実現することなく先送りされ続けてきた。「1.8という出生率を実現する」という目標もまた同じ運命をたどり、「日本社会」の消滅リスクはますます高まっていくことになるだろう。

子ども・子育て支援新制度は、本稿で議論するように、これまでの制度と比べて、改善されている点が多い。しかし、例えば「待機児童をゼロにする」あるいは「出生率を1.8にする」といった目標を、目標期限までに実現するという点では、大きな問題を抱えている。

最大の問題は、政府の見込みの甘さである。特に、財源に関して、「幼児教育・保育・子育て支援の質・量の拡充を図るためには、消費税率の引き上げにより確保する0.7兆円程度を含めて1兆円超程度の追加財源が必要だ」という新制度の説明が、政府の見込みの甘さをよく表している。

制度が巧く設計されていても、それを運用する財源が十分なければ、目標を達成することはできない。1兆円というわずかな財源で、目標が実現できるという説明では、必要な財源をいつまでたっても確保できず、新制度の目標を実現することができない。

言うまでもなく、財源確保のためには、増税が必要であり、増税への国民の抵抗を予想すると、新制度の導入のために、必要な費用に関する「見込みの甘さ」が政治的に必要だったのかもしれない。しかし、制度導入後、2年が経過し、待機児童

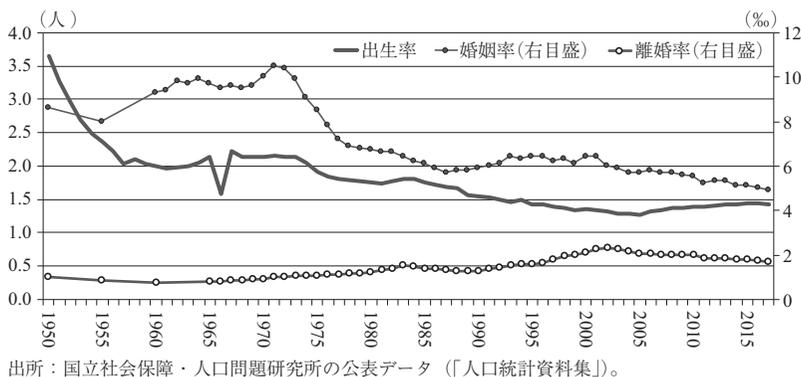


図1 出生率・婚姻率・離婚率

に減少傾向がみられず、出生率にも向上が見られないことが明らかになっているにも関わらず、政府は保育の受け皿の量的拡大という表面的な成果を強調するだけで、目標の実現からは程遠い<sup>1)</sup>。

本稿では、経済学的な観点から、保育サービス需給と財源の問題を中心に、新制度の課題を明らかにし（Ⅱ節およびⅢ節）、「子ども保険」創設の提案を含む改善策に関する議論を行う（Ⅳ節）。

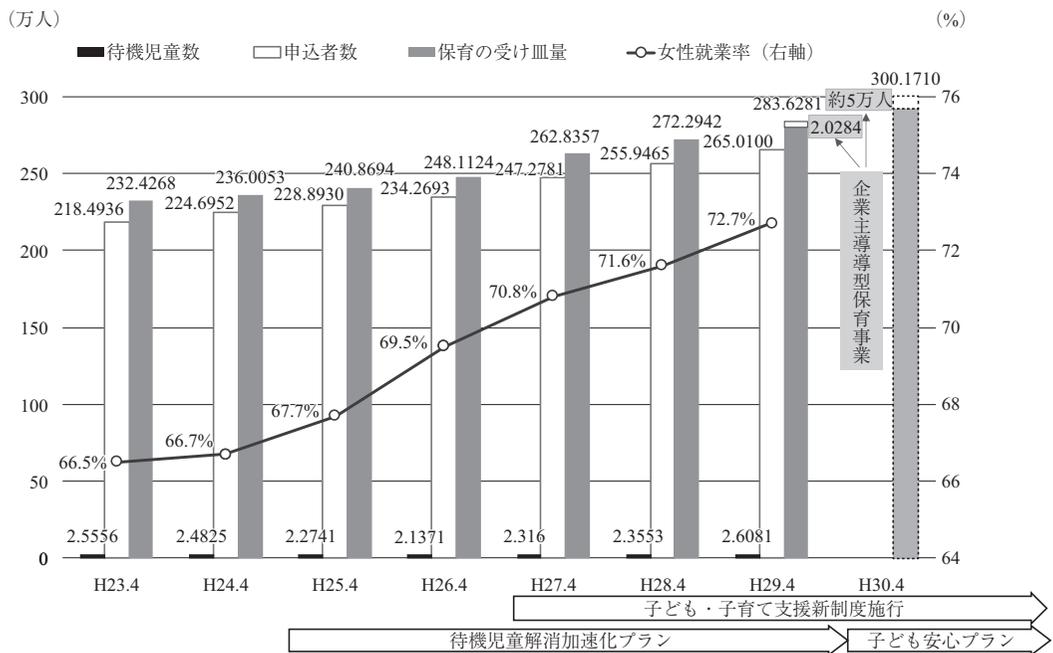
## Ⅱ 待機児童はなぜ減らないのか：保育サービス需給の問題

### 1 超過需要としての待機児童

新制度の特色の一つは、待機児童を減らすために、市町村が、潜在的なニーズを含め、地域の幼

児教育・保育のニーズ調査を基に「事業計画」を策定し、受け皿の確保を計画的に進めることになっていることである。現在、基礎自治体では、ニーズ調査に基づいて、保育サービスの整備計画を立てて、量的拡大に取り組んでいる。しかし、図2が示すように、量的拡大は図られているものの、今なお都市部を中心に待機児童が存在し続けている。

子ども・子育て支援新制度の下での計画的な量の確保の取り組みは、2015年度から2019年度までの5年間の計画に基づいて行われており、2017年度の段階で、まだ待機児童が存在することは不思議ではない。ただ、保育サービスの量的拡大にもかかわらず、待機児童が減少していく傾向が見られないことは、ニーズ調査に基づいて待機児童を



出所：厚生労働省「待機児童の解消に向けた取組の状況について」(<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000176134.pdf>)を基に作成。

図2 保育サービス拡充の成果

<sup>1)</sup> 例えば、厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成29年4月1日）」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000176137.html>, 2018年6月25日最終確認)では、「平成28年度までの4年間で約42.8万人分の保育の受け入れ枠拡大を達成」との説明があるが、平成25年4月から平成29年4月の「保育所利用者」の増加は約32.7万人であり、待機児童が最も多い3歳未満の利用者の増加は約20.4万人にとどまっている。

減らしていくという現在の新制度の限界を示している。政府は2017年の11月に「子ども安心プラン」を加速するとして、支援を追加し、2019年度末、遅くとも2020年度末までに待機児童をゼロにするという目標を、あらためて提示している。

政府は、待機児童をゼロにするという目標を、これまで何度も掲げてきた。2001年には、小泉内閣が、保育所、保育ママ、幼稚園の預かり保育などでの受け入れ児童数を15万人増やすことで待機児童の解消を目指す「待機児童ゼロ作戦」を掲げた。2008年には、福田内閣が「新・待機児ゼロ作戦」を発表し、10年間で保育所などでの受け入れ児童数を100万人増やすなどの目標を設定した。しかし、今なお、待機児童が存在し続けている。

「待機児童をゼロ」にするという目標は、「基礎的財政収支をゼロにする」という目標と同様、日本では、おそらく「実現すべき目標」とはなっておらず、「実現したい目標」、つまり「夢」になっている。その「目標」を信じる国民は騙され続けている。保育所に子どもを預けられない数多くの母親が、働く権利を奪われ、苦しんでいる。

ここではまず、なぜ待機児童が発生するのかを理論的に考察し、供給が増え続けているにもかかわらず、それが減らない理由について考えてみる。

待機児童とは、経済学的に言えば、保育サービスへの需要が、保育サービスの供給を上回る「超過需要」の現象である（山重（2001）や山重（2013、注8.3）などを参照）。市場でも、一時的に超過需要が発生し、待ち行列ができることがあるが、価格の上昇を通じて徐々に解消されていく。

保育サービスで、それが起こらないのは、保育サービスの中心となる認可保育所等の保育料が公的に決定されているからである。保育サービスは、いわば計画経済の枠組みで提供されているために、「待ち行列」すなわち待機児童が自然に減ることはないのである。

このことに気づけば、待機児童は明日にでも解消できることがわかる。超過需要は価格の上昇によって消滅するので、保育料を引き上げればよいのである。所得階層ごとに決まっている保育料を

2倍に引き上げれば、待機児童はすぐなくなるだろう。むしろ需要が減りすぎて、超過供給の状態になりそうなので、現実的には保育料を少しずつ引き上げて、需要と供給が一致する価格を見出していくことが考えられる。

日本政府は、2001年から20年近く「待機児童をゼロにする」ことを明確な目標として掲げてきた。それが目標であれば、「保育料を上げれば待機児童はゼロになる」という政策を実施することで、すぐに目標を実現できることは、誰でも理解できると思われるが、政府はなぜそれを行ってこなかったのだろうか。さらに政府は、待機児童が存在する状況で、2019年10月から「幼児教育・保育の無償化」を進めるという方針を打ち出した。保育料の引き下げは、需要を増加させ、待機児童問題を悪化させる要因となる。政府は、そのことを理解しているのだろうか。

## 2 新制度における保育サービス拡充の仕組みと課題

新制度での保育サービス拡充の仕組みと課題について議論するために、まず、乳幼児に対する保育サービスにはさまざまなタイプがあることを理解することから始めたい。図3では、5種類の保育サービスを取り上げている。

まずは、父母による保育がある（最下段）。伝統的には、子どもの祖父母による保育サービスが、父母による保育を補完するものとして重要だった。3歳以上の幼児期には幼稚園が保育サービスとして一定の役割を果たしてきた。近年、「保育サービス」として重要な役割を果たすようになったのが、認可保育所である。そして、認可保育所に入所できなかったり、認可保育所で提供されていないサービスが必要になったりした場合に補完的な役割を果たす認可外保育所も、現在は、保育サービスの重要な供給者となっている。

新制度では、保育ニーズ調査に基づいて、計画的に供給を増やしていく仕組みになっており、待機児童は徐々に減少していくことが期待されるが、実際には待機児童は減少していかない。供給が計画通り増えた自治体が多い中で、待機児童が

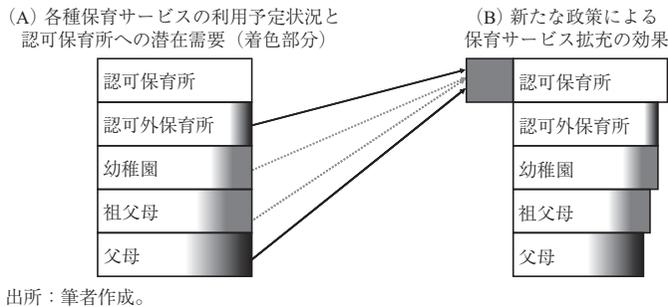


図3 多様な保育サービスと保育サービス拡充の効果

減らなかった最大の理由は、過小な保育ニーズ推計にある。

現状が図3 (A) の状況にあり、認可保育所利用への希望をニーズ調査として行う状況を考えてみる。ニーズ調査の第1の問題は、認可保育所利用の希望は、保育料によって影響を受けるにもかかわらず、その情報を明記することなく調査が行われた自治体が多かったことである。また、「認可保育所」と表現した保育サービスにはさまざまなものがあり、それぞれのメリットやデメリットに関する説明が十分行われない中で、回答者は明確な希望表明を行えなかった可能性もある。

さらに、実際の需要は、労働市場の状況（働く機会や賃金率）、祖父母の状況、利用時点でどの程度の待機児童があるかにも大きく影響を受ける。待機児童が多い場合、保育の必要性が相対的に低いと判断される可能性が高い世帯は、申請しても利用できない可能性が高いため、利用希望表明を行わない可能性も高い。ニーズ調査は、さまざまな不確実性や情報欠如の下で行われていた。図3が示唆するように、認可保育所のサービス需要には強弱があり、潜在需要の一部のみが、利用希望（ニーズ）として表明された可能性が高い。

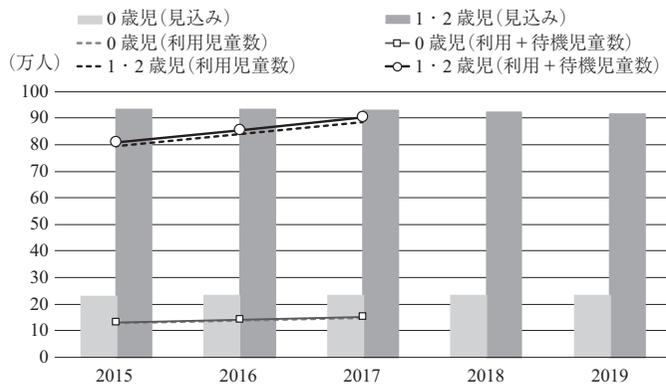
なお、認可保育所の拡大で、父母が就労を諦めて家で保育している子どもや、認可外保育所に通う子どもを受け入れることが一般には想定されて

いるが、近年の研究では、祖父母の保育を受けるはずだった子どもが認可保育所を利用ようになった可能性（山重（2013, p.194）や Asai, Kambayashi and Yamaguchi（2015）など）、幼稚園を利用するはずだった子どもが認可保育所を利用ようになった可能性（Nishitatenno and Shikata（2017）など）が指摘されるようになった。このような「クラウドニング・アウト効果」が、認可保育所への需要を想定以上に高め、待機児童が減らないことに貢献した可能性もある<sup>2)</sup>。

さて、新制度スタート後の3歳未満の乳幼児の保育量の見込みと実際の利用者および待機児童数の推移を見たのが図4である。保育量の見込みに関しては、0歳児に関しては少しずつ増えていくと想定されていたが、1・2歳児に関しては2016年をピークとして徐々に減少していくと予想されていた。しかし、実際には、想定外のスピードで増えていった。現時点でも、多くの待機児童が生まれているのは、1・2歳児である。そのような状況で、育児休業明けに保育所に入れないことを懸念して、比較的余裕のある0歳児から保育所に入所させる行動が見られるとの指摘は、自治体へのヒアリングでよく聞かれた。

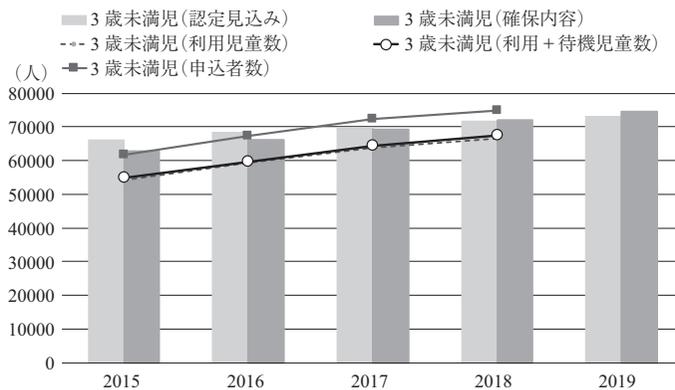
ところで、急速な保育需要の増加が見られ、その結果として待機児童が発生しているのは、都市的地域のみで、それ以外では保育所の定員割れが

<sup>2)</sup> 脚注1は、2015年からの4年間で増加した保育所利用者のうち約3分の1は3歳児以上の児童であったことを示している。この年齢層では幼稚園の利用者が減っていることが指摘されており、クラウドニング・アウトが発生した可能性がある。なお、クラウドニング・アウト効果が発生する場合、保育サービスの形態が変わっただけで、総量にはあまり変化がないため、保育所利用者が増えても出生率等にはあまり影響を与えない可能性が高い。



出所：内閣府（2014）「参考資料 市町村子ども・子育て支援事業計画「量の見込み」「確保方策」調査集計結果」（第20回子ども・子育て会議2014年11月28日資料）および厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」（各年度）。

図4 全国の保育サービスの見込みと確保のギャップ



出所：A県ホームページでのデータ。

図5 A県における保育サービスの見込みと確保のギャップ

発生していることが多いため、全国データでは、待機児童の実態が必ずしも明確に見えない。そこで、関東圏にあるA県での保育量の見込みと確保の計画、そして利用の実態を図5で見よう。A県では3歳未満児の保育量は継続的に増えていくと見込み、2019年までにその増加量を上回るスピードで保育量を確保していく計画を立て、着実に実行していた。

しかし、2017年には、保育利用の認定を受けて利用申請を行った人は、見込みを超えてしまった。2018年にA県で申し込みを行った3歳未満児数は74.9千人であったが実際に認可保育所等で受

け入れられたのは約66.7千人であった。希望が叶わなかった（保留児童）約9.1千人（3歳以上児を含む）の多くは、「自治体の支援を受けている認可外保育所に入所」という選択（約2.4千人）や「特定の保育所を希望し、保育所の私的理由により待機」という選択（約3.6千人）を行い、最終的に「待機児童」となったのは867人であった。

表面的には「待機児童」が少ないように見えても、認可保育所に入所できない3歳未満児はかなり存在している。新制度では、自治体が「一定の施設基準に基づき運営費支援等を行っている認可外保育施設等については、当分の間、確保方策に

記載することが可能」とされているが、最終的にそれが目指しているのは、認可保育所等での受け入れである。A県でも、上記のような状況を踏まえて、2018年および19年の確保量を上積みする計画の見直しを行っている。

このように、保育ニーズを推計し、計画的にサービス供給を増やしていく手法には一定の合理性がある。しかし、表明されない保育サービスへの潜在需要が存在し続ける限り、供給を増やしても、潜在需要が実需となり、「いちごっこ」の状況が生まれ、いつまでたっても待機児童が減らないことになる。

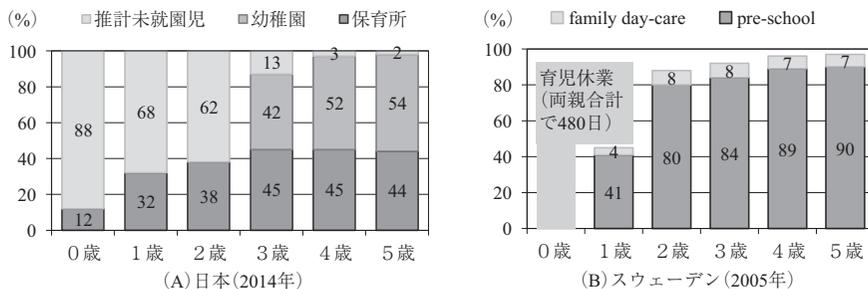
そのような観点からは、理論的に需要量を推計し、その水準を意識して、保育サービスの計画的な拡大を行っていくことが望ましいと考えられる。実際、潜在需要を理論的に推計する試みは行われている（例えば、清水谷・野口（2004）など）。しかし、将来の人々の保育需要を推計することは難しい。そこで、子育て支援に取り組んできた先進国の状況を分析することで、将来の保育需要を予想してみたい。

例えば、図6は、日本とスウェーデンの乳幼児の年齢ごとの保育利用率を比較したものである<sup>3)</sup>。スウェーデンでは、育児休業を夫婦合計で約1年半取得できるため、それまでは保育所利用はほと

んど発生しない。しかし、育児休業後はいずれの年齢でも利用率は約9割に達している。このような利用率の高さが、スウェーデンの女性の就業率と出生率（2016年時点で1.85）の高さを支えている。

日本では、2014年時点でも、例えば2歳児の保育利用率は4割未満である。スウェーデンでの保育利用率を将来の日本での潜在需要とみなすならば、2歳児だけでも、約50万人分の需要が生まれることが予想される（近年の日本の出生数は約100万人）。日本では、スウェーデンほどの育児休業が充実していないことを考えると、1歳児の保育利用に関しても50万人ほどの需要が生まれる可能性がある。2013年以降、1・2歳児の保育利用は20万人ほど増えたが（脚注1）かなりの潜在需要が今後顕在化する可能性が高い。

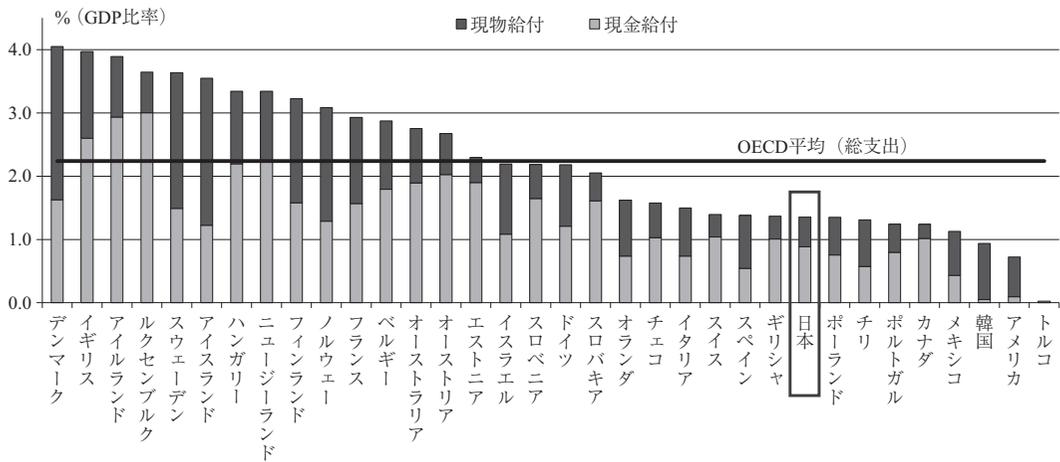
高い女性の就業率と出生率を実現している多くのヨーロッパ諸国（山重（2015）を参照）では、高い保育需要を満たすために、GDP比で3%を超える子育て支援のための公的支出（家族向け社会支出）を行っている（図7）。一方、日本政府のそれは、GDP比で約1.35%である。女性の就業率のみならず、出生率もスウェーデン並に高めるためには、GDP比で約2%つまり10兆円以上の公的支出の追加が期待される。



出所：内閣府、[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/priority/kihon/k\\_4/pdf/s2\\_1\\_2.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/priority/kihon/k_4/pdf/s2_1_2.pdf)および  
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg1/290425/shiryu2.pdf>（2018年6月25日最終閲覧）。

図6 日本とスウェーデンの保育所利用率

<sup>3)</sup> 現在の政府の「子育て安心プラン」では、スウェーデンの女性の高い就業率（82.5%）に言及しながら、2022年までに日本でも女性の就業率が80%になることを想定している。政府もスウェーデンを一つのモデルと見ていると考えられる。



出所：OECD, Social Expenditure Database (2014年のデータ)。

図7 OECD諸国における家族向け社会支出

しかし、新制度で想定された子育て支援のための追加額は約1兆円。今後「幼児教育・保育の無償化」のための財源約2兆円を上乗せしても、その程度の財源では、政府が目標とする出生率および女性の就業率の実現は極めて困難と考えられるのである。もし、その程度の財源で保育所の量的拡大を図ろうとすれば、保育の質の低下を招く可能性が高い。実際、保育の質の低下を示唆する事例や状況も生まれており（山重（2016a, 2017）やそこでの参考文献を参照）、新制度が目標とする「保育の量と質の拡大」のためには、十分な財源の確保が必要と考えられる。次に、この財源問題について検討する。

### Ⅲ 保育サービスの拡充をどのように図るか：財源の問題

#### 1 どのように財源を調達するか：税・子ども国債・子ども保険

現在想定されている財源では、待機児童を解消しようと試みても、解消しない可能性が高い。特に、今後「幼児教育・保育の無償化」が実施されると、保育需要が拡大し、待機児童が増加する可

能性がさらに高まる。

現在、消費税の8%から10%への引き上げによる増収分のうち約2兆円を「幼児教育・保育の無償化」の財源として用いることが予定されている。実は、この増収分は、国債の返済に用いられる予定であった。それを、幼児教育・保育の無償化に用いるということは、公債発行によって子育て支援のための財源調達が行われた考えることもできる。

この点への批判がある一方で、子育て支援のための財源を国債で調達することはむしろ正当化できるという「子ども国債」の議論もある。本節では、子育てへの公的補助の根拠を理解した上で、財源調達の望ましいあり方について、効率性および公平性の観点から整理しておきたい<sup>4)</sup>。

#### (1) 子育てへ公的補助の根拠

効率性の観点から、子育てに対して公的補助を与えるべき理由として考えられるのは、子育てが社会全体に正の外部効果を持つことである。特に賦課方式の社会保障制度の下では、自分では子どもを産み育てなくても、ほかの人が子どもを産み育ててくれたら、社会保障の財源が確保される。

<sup>4)</sup> 税制、公債発行、社会保障制度などを、公平性と効率性の観点から経済学的に分析するための基礎的な知識や考え方については、山重（2016b）などを参照。

ほかの人の子どもの「ただ乗り」できることになるのである。子育ての便益が無料でほかの人に提供されるという「正の外部効果」は、放っておくと非効率性を生む。この非効率性を緩和するために、正の外部効果を持つ「子育て」に対する補助金を与えることが正当化される（山重（2013, 第8章）などを参照）。

賦課方式の社会保障制度の充実、他人の子への「ただ乗り」を可能にすることで、非効率的な出生率の低下を招く。この副作用を緩和するために、多くの国で、公的な子育て支援が積極的に行われるようになったと考えられる。

効率性の観点から正当化される子育て支援のための公的支出を、どのように調達するかという問題を考える上で、公平性の観点は重要である。子育て支援の便益はすべての国民に及ぶため、応益原則（受益者負担）という観点からは、幅広く負担してもらう財源調達が望ましい。国民全員が負担し、かつ効率的な課税方式として消費税が知られている。

一般に、子育て支援は、子育て世帯が受益者という認識が持たれやすい。その結果、便益を受けない独身者や子どもを持たない夫婦からは、子育て支援のための課税への不満が聞かれることもある。しかし、上記の議論が示唆するのは、支援の便益は、子育てを行わない人たちも、社会保障制度を通じて及んでくるということである。子育てを行わない人たちは、最低でも約1,000万円必要と言われる子育ての費用を自らは負担していない。その分余裕があると考えれば、子育てを行っている人たちの支援するための財源を負担してもらうことは、応能原則の観点からも正当化できると考えられる。

## (2) 子ども国債

さて、子育て支援のための財源調達方法として、国民全体から効率的に財源を集められる消費税を想定して議論を行ってきた<sup>5)</sup>。しかし、財源調達の手法としては、ほかにも公債発行（子ども

国債）や社会保険（子ども保険）なども考えられる。公平性や効率性の観点から、それぞれの財源調達の望ましさを考えてみる。

まず、公債発行が応益原則の観点から正当化されるのは、子育て支援が、将来世代にも便益をもたらす場合である。子育て支援により、人口減少が抑制できるならば、将来世代にも大きな便益をもたらす。人口は一種のインフラであり、応益原則の観点から建設国債の発行が正当化されるように、子ども国債も正当化できる〔山重（2008）〕。

しかし、応能原則の観点からは、公債が世代間の不公平を生み出す道具となることに注意すべきである。子育て支援のための支出は、社会が持続するために、すべての世代が負担していく必要があると考えれば、子ども国債は、本来、現在世代が担うべき負担を将来世代に先送りする道具になる。つまり応能原則（世代間の公平性）の観点からは、正当化が難しいと考えられる。

## (3) 子ども保険

一方、子ども保険に関しては、子育て支援をそもそも社会保険とみなせるのかという議論が行われる。しかし、それを、子育てに必要な費用を負担できないリスクへの対応と考えることは可能である。低く見積もっても、子育てには1千万円前後の費用（教育費を含む）が必要であるため、子どもを持つことになったときに発生する費用を軽減するような保険を政府が提供することは正当化できるだろう。

悩ましいのは、一般に保険料は、対象となるリスクが起りうる期間またはその前に拠出してもらうことが多いため、「子ども保険」への加入期間をどう考えたらよいかという疑問である。この疑問に対しては、理論的には、子ども保険には子どもを生む可能性が十分にある年齢（例えば16歳頃）に加入してもらい、保険料を一括で支払ってもらう仕組みを考えることができる。しかし、若年期に保険料を一括で支払うことは難しいため、生涯を通じて「分割払い」という仕組みを考

<sup>5)</sup> 子育て支援のための効率的な税の分析については、安岡（2006）などを参照のこと。

えれば、子ども保険は社会保険として正当化できる。

多くの人が子どもを持ち、子育てのための費用は所得や貯蓄で賄えている観点から、「保険」という考えには馴染まないという議論もある。しかし、老齢年金という保険が類似の特徴を持っていることを考えると、子ども保険も十分に社会保険とみなすことができる。

公的保険として国民全員に加入してもらえば、出産・育児の期間を超えて保険料を分割払いしてもらうことも実現可能となる。それによって、子どもがたくさん生まれそうな人だけが保険に加入しようとする逆選択の問題や、保険があることで安心して子どもを持ちすぎてしまうというモラル・ハザード問題を、政府が緩和することも可能になる<sup>6)</sup>。

そのような「子ども保険」は、市場の失敗のために民間市場では提供されにくいいため、政府が提供する根拠は十分ある。保険料を、生涯にわたり定額で分割払いしてもらうことも想定できるが、定額負担の逆進性が望ましくないと考えられるのであれば、国民全員が支払う消費税で賄うことも考えられる。

いずれにしても、子ども保険があれば、若い夫婦は、出産・育児のための高額な費用を心配することなく、子どもを産み育てることができる。子ども保険を、国民が全員加入する社会保険として、国の特別会計に創設し、モラル・ハザード問題や子育ての正の外部性を考慮しながら、子育てに対する補助金額を適切に調整すれば、市場の失敗の問題を緩和しながら、子ども数を社会的に見て望ましい水準に誘導することが可能となる。

## 2 どのように負担を配分するか：中央政府・地方政府

子育て支援の財源に関する議論の一つは、中央政府（国）と地方政府（自治体）のいずれが負担すべきかという問題である。応益原則の観点からは、子育て支援の便益が地域に限定されるなら、

負担も地方政府が住民に求めることが望ましい。しかし、子育て支援に期待される便益は「子ども」であり、人は国内に自由に移動できるため、子育て支援の便益は全国に及ぶと考えられる。したがって、子育て支援の財源は、基本的には中央政府が確保することが望ましい。

効率性の観点からも、人口移動は、子育て支援が他地域に正の外部効果をもたらす、つまり「ただ乗り」されてしまうことを意味する。したがって、地方政府に負担が求められると、子育て支援は過小になる。つまり、効率性の観点からも、子育て支援の財源は、基本的には中央政府が確保することが望ましい。

ただし、子育て支援の便益は、当該地域に帰着する部分も大きい。便益を受けた多くの人が地域に住み続けるだろう。また、地域での子育て支援を充実させることで、子育て期の若い家族を地域に呼び込むことができる。そのような世帯の税収や財・サービス需要は、子育て支援が地域にもたらす便益と考えられる。実際、現在、多くの自治体が子育て支援に積極的に取り組み始めた理由の一つは、それが地域にもたらす便益が少なくないことを認識するようになったからであろう。

中央政府が子育て支援の財源をすべて負担する場合、地方政府は自らの負担なく、便益のみを享受できるため、過剰な（非効率的な）子育て支援を行う可能性がある。それは、地方政府の間での競争が激しい状況では、特に深刻になる可能性があるため、財源負担を地方政府にも求めることには一定の合理性がある。

しかし、現在の問題は、待機児童という現象に見られる「過小な子育て支援」の問題であり、子育て支援をさらに充実させることが期待されている。したがって、当面は、中央政府による財源負担の割合を高めて、自治体に子育て支援の充実を競ってもらう方が、効率性の観点からは望ましい<sup>7)</sup>。その便益が全国に及ぶことを考えると、それは公平性の観点からも望ましいと考えられる。

言うまでもなく、子育て支援が過剰になり、全

<sup>6)</sup> 逆選択やモラル・ハザードの問題については、山重（2016b、第6章1節）を参照。

国に及ぼす便益が小さくなってきた場合には、中央政府による財源負担は低下させることが効率性の観点からも公平性の観点からも望ましい。財源負担の政府間配分は、状況に応じて見直していくことが重要である。

なお、子育て支援は、子育て世帯の居住地選択に影響を与えるため、政府が現在取り組んでいる「地方創生」や「地域のコンパクト化」といった地域政策にも活用できると認識することは重要である。現在、待機児童が発生しているのは、主として都市的な地域であり、日本全国では保育所定員が利用者を上回っている（図4）。

定員に余裕がある地域に移り住んでもらうことで、新たな保育所を整備する必要性が低下する。一方で、都市的地域へのコンパクト化を進めたい場合、そのような地域での保育所整備を行うことで、短期的には費用が発生するとしても、長期的な便益が期待される。

理論的な観点から望ましい財源負担のわかりやすい形として、例えば、次のような仕組みが考えられる。

- (a) 子育て世帯の基本的なニーズになっていると考えられる保育サービスへの現物補助や低所得子育て世帯への現金給付に関しては、中央政府が全額財源負担する。
- (b) 保育所の新設や地域独自の子育て支援の取り組みに関しては、中央政府が戦略的な補助を行いつつも、地方政府にも財源負担を行ってもらう。

言うまでもなく、(a)は、保育料を無料にすべきという意味ではない。保育料は、保育需要に大きな影響を与える要因の一つであり、保育サービスへの補助率を戦略的に設定することで、効率性や公平性を改善できる。(b)に関しても、地方創生や地域のコンパクト化を進めることが中央政府の目標とすれば、地方政府による子育て支援が、その目標の実現に資するように、地方政府への補助率や補助方式を戦略的に決めることが重要であ

る。

実は、現在の財源負担の政府間配分は、上記のような仕組みに近い形となっている。しかし、重要なのは、負担配分の割合の程度であり、戦略的な負担配分のルールである。現在の仕組みにはまだ大きな改善の余地がある。

#### Ⅳ 新制度の改善

本論文では、2015年度から本格施行された「子ども・子育て支援新制度」の現状と課題について、特に、保育サービスの需給と財源の問題を中心に、効率性と公平性の観点から議論を行ってきた。課題を明らかにする過程で提示した「望ましいあり方」を踏まえて、今後の改善策について、最後にまとめておきたい。

##### 1 保育サービスの需要見込みの見直し

新制度の最大の特徴は、保育サービスの供給の仕組みを大きく変えたことである。本稿との関連では、自治体が保育ニーズの推計に基づいて供給計画をとりまとめ、計画を実行するという仕組みが導入されたが、望ましい仕組みと考えられる。しかし、保育サービス需要が拡大している都市部でのニーズの推計は、(おそらく実行可能な無理のない整備計画を作るために)過小になる傾向があり、いまなお数多くの待機児童が存在する。

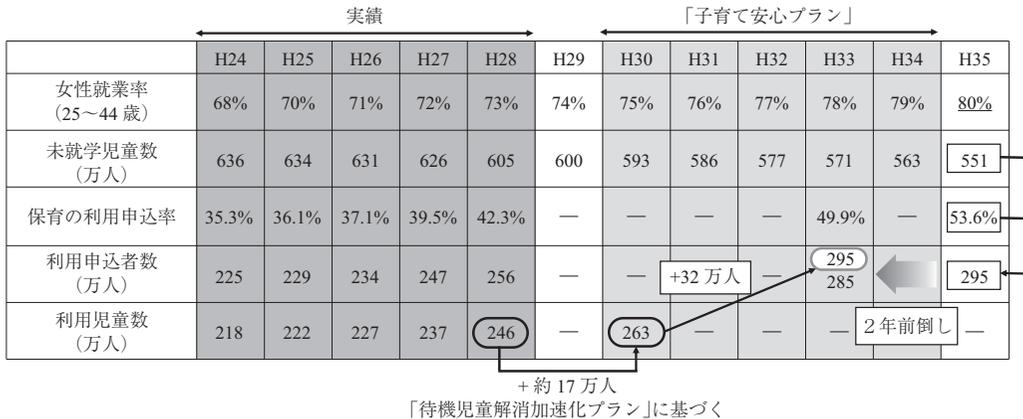
そのような状況を踏まえて、自治体は計画を見直し、中央政府も追加支援を行うことを表明した。国の計画を示す図8では、女性の就業率が2023年に80%に増加することを目標とした場合、2023年の保育利用率は53.6%になるため、待機児童を解消するためには、2021年までに32万人分の保育利用率を追加で確保することが必要としている。

しかし、ほかの先進国の経験に関する分析を踏まえると、その追加供給の規模でさえ新制度の目標を実現するためには不十分と考えられる。特

<sup>7)</sup> 現在、多くの地方自治体が、国からの財源が十分でないことや自治体固有の子育ての支援の必要性を根拠に、地方単独事業として子育て支援を実施している。総務省(2000)によれば、子育て支援のための地方単独事業は合計で年間約1.72兆円に達している。

「子育て安心プラン」推計方法

551万人(平成35年未就学児童数※1) × 53.6%(保育の利用申込率※2) = 295万人(平成35年利用申込者数(見込))  
 295万人(平成35年利用申込者数(見込)) - 263万人(平成30年利用児童数(見込)) = **32万人(必要整備量)**  
 ※1「未就学児童数」は「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)の出生中位推計を使用。  
 ※2「保育の利用申込率」は、「女性就業率(25~44歳)」と「保育の年齢毎の利用申込者数」との間の相関関係等から算定。



出所：内閣府「子育て安心プラン」における保育の受け皿整備量について。

[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo\\_kosodate/kijun\\_35/pdf/s2.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/kijun_35/pdf/s2.pdf)

図8 子育て安心プランにおける保育の受け皿の整備

に、保育所の利用率(53.6%)の仮定は、必要な保育利用枠を推計する上で重要な役割を果たすが、その推計方法については、「女性就業率(25~44歳)」と「保育の年齢毎の利用申込者数」との間の相関関係等から算定」とされるだけで、詳しい推計方法や推計結果は明示されていない。

そこで、以下では、その仮定の妥当性についていくつかのデータを基に検討してみる。まず、スウェーデンの女性の就業率が一つの目標として挙げられているので、今後の日本社会の変容や出生率に与える影響なども考慮して、国際的な比較により保育利用率を推計してみる。図9は、3歳未満児の保育所利用率がスウェーデンでは約47%であり、それは国際的には決して高いとは言えないことが見られる。その理由の一つは、図6(B)で見たように、スウェーデンでは育児休業が充実しているため、1歳半までは保育所を利用しないという選択が行われているからと考えられる。

ここで0歳児から5歳児までの子ども数が同じであると仮定し、3歳から5歳までの子どもについては(図6を参考に)保育所利用率は90%と仮定すれ

ば、スウェーデンにおける保育所利用率は(47% × 3 + 90% × 3) / 6 = 68.5%と計算できる。

以上の推計は、海外データに基づく分析であるが、日本のデータの分析も類似の結果を示唆している。図10には、各都道府県の女性(25~44歳)の就業率と保育所利用率の関係が描かれている(上方のグラフ)。そこには明らかな正の相関が見られ、就業率が80%の場合の保育利用率は約64.7%であることが示されている。これは、政府の見込み(53.6%)よりもはるかに大きな値となっている。

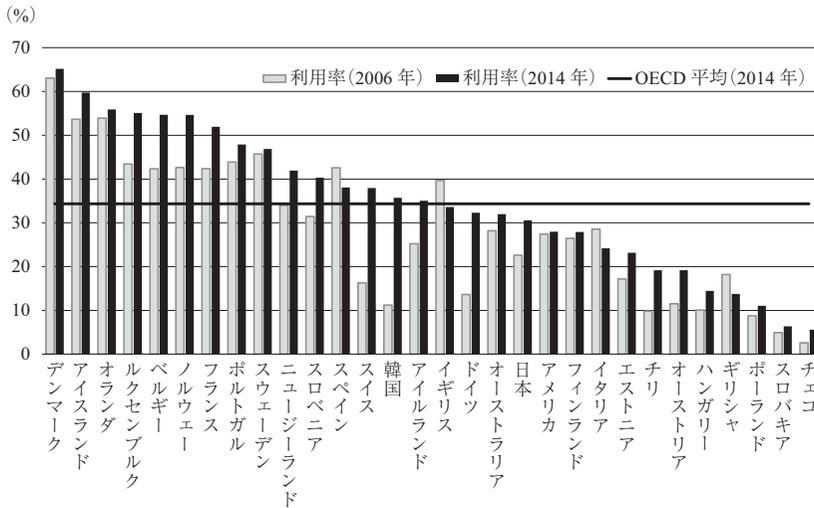
この推計値は、図10の中の近似式の結果に基づくものであり、近似式がわずかに変化すると予測される保育利用率の結果も異なる。しかし、図10は、就業率が80%を超えているほとんどの都道府県で、保育所利用率は60%を超えている(例外は岩手県と山形県という3世代世帯が非常に高い都道府県のみ)ということを示している。就業率80%の場合の「保育所の利用率=53.6%」という仮定は、甘い見込みと判断せざるをえない。

仮に60%という控えめな仮定(推計値)に基づ

いて、確保すべき保育利用枠を再推計すると、551万人×60%＝263万人＝約68万人となる。政府が主張する32万人の2倍以上である。都道府県データの回帰式から予想される上述の利用率64.7%の

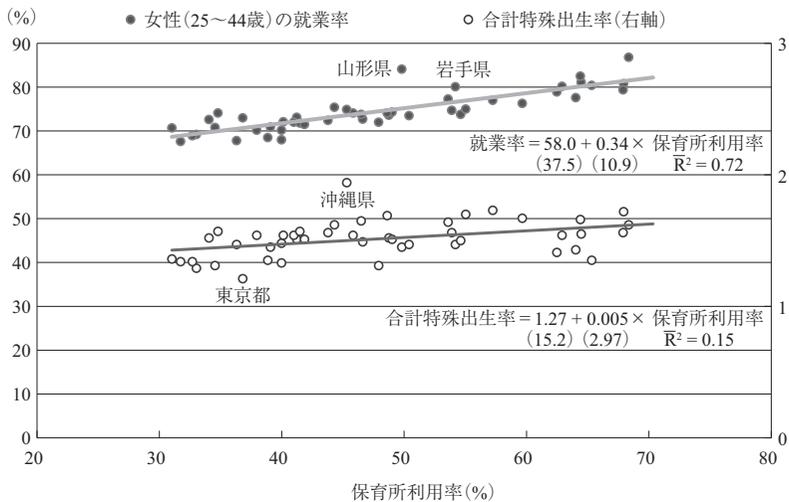
場合、必要な増加量は93.5万人となる。

政府の甘い推計や見込みに基づいて、保育所整備が行われていることが、新制度においても待機児童が解消していない理由であり、今後とも当面



出所：保育所利用率は、0～2歳の子どもがフォーマルな保育サービスを利用している割合。OECD Family Database (2006年のデータが存在しなかったオーストラリアは2005年、日本は2007年、スイスは2008年のデータ)。

図9 OECD諸国の保育所利用率



出所：女性(25～44歳)の就業率は2015年国勢調査、保育利用率は厚生労働省の保育所利用者数(2016年)を5歳以下子ども数(国勢調査)で割った値、合計特殊出生率は厚生労働省発表の2017年のデータ。推計式のカッコ内の数値はt値、 $R^2$ は自由度修正済み決定係数。

図10 保育所利用率・就業率・合計特殊出生率

は待機児童が解消することはないだろうと考えられる根拠である。

政府は、さまざまなデータにアクセス可能で、その緻密な分析に基づいて53.6%という推計値を導出したのかもしれない。しかし、本稿の分析は、その推計値が疑問の多いものであることを示唆している。32万人分の保育利用枠を確保すれば、80%の就労率と待機児童解消を実現できると主張するのであれば、その推計の根拠を政府は明確にすべきである。

楽観的な将来推計を提示することで、現在の政府の負担が軽減されるため、政府は楽観的な将来推計を提示するインセンティブを持つ。しかし、そのつけは現在そして将来の若者世代に回される。年金制度に関しても財政赤字に関しても、政府による楽観的な将来推計が、持続可能性を低下させ続けてきた。社会経済の持続可能性や世代間の公平性の問題に深い懸念を抱くのであれば、研究者も政府の将来推計の妥当性を検証し、より正確な推計に基づいて、政策的対応を行うことを政府に求め続けていく必要があるだろう。

## 2 財源調達額・方式の見直し

新制度の根源的な目的である少子化問題を改善しながら、女性の労働参加を促し、社会の持続可能性を高めるには、子育て支援をさらに充実させることが必要と考えられる。図10には、保育所利用率と出生率の間には、ゆるやかであるが正の相関が見られる。今後、32万人ではなく、約100万人分の保育利用枠の拡大を図れば、日本でも、出生率は1.6を超え、就労率も80%を超える可能性があることを、図10の推計は示唆している。拡大が特に必要な年齢層が1・2歳であることを踏まえて、良質な保育に要する年間費用を一人あたり約300万円と仮定すれば、3兆円の財源が必要となる。

このような「異次元の子育て支援政策」のために必要な追加財源は、実は消費税換算で1%を少し超える程度である。上記の政策だけでは、政府が目標としている出生率1.8に届かないので、子育て支援のために消費税を2%引き上げ、約5.5兆

円の財源で保育サービスの拡充とともに低所得の子育て世帯への現金給付や育児休業の充実なども図ることで、出生率1.8程度を実現できる可能性が生まれる。

社会の持続可能性を高めるための子育て支援のために、2%の消費税の追加負担を国民に求めることは難しいだろうか。子育て支援を充実させて、出生率と女性の就労率の上昇を実現してきた欧州の国々では、GDP比で3%を超える子育て支援のための公的支出を行い、それを支える消費税率は20%を超えている。そして、国民はそれを受け入れている。

消費税の引き上げが、子育て支援以外の目的に使われてしまうことへの懸念が国民の間に存在するのであれば、新制度の理念を実現するために「子ども保険」を創設することも検討に値することを前節の議論は示唆する(Ⅲ. 1 (3) 節)。「子ども保険」とは、子どもを持つという事態が起こったときに、個人が膨大な費用(養育費、教育費、就労の停止など)を負担しなくてはならなくなるリスクへの保険である(この保険がないために、子どもの貧困や機会の不平等が生まれるとも考えられる)。そのような保険への保険料支払いは、本来、親になる前に行うべきである。しかし、子育ての費用は大きいと、保険料もかなりの額に達し、若年者がそれを負担することは困難である。したがって、政府が一時的に保険料を建て替え、国民は生涯にわたって保険料を分割払いする仕組みとすることは合理的と考えられる。

生まれた時点で、すべての国民が親になる可能性がある。したがって(年金などの社会保険と同様、逆選択の問題を回避するためにも)子ども保険には国民全員が加入することにすれば、分割払いの保険料も国民全員が支払うことになる。応益原則の観点からは、定額の保険料負担を国民一人ひとりに求めることは望ましいが、それがかなりの額に達することを考えると、応能原則に基づいて、消費・所得の高い人に多くの負担を求める消費税を主たる財源とすることにも合理性がある。

「子ども保険」の存在から大きな便益を得られるのは国民だが、それによって親が就業を継続で

きるのであれば、企業などの雇用者も便益を受ける。したがって、応益原則の観点から、雇用者にも保険料を支払ってもらうことが正当化される。基礎年金の財源調達方式を見習って、「子ども保険」の財源は、例えば3分の1を企業による負担とし、残りを国費（例えば消費税収）で賄う仕組みとすることも考えられる。

「子ども保険」の特別会計の規模は、新制度の理念に近い状態を実現できている欧州の国々での歳出規模を参考にすれば、最終的にはGDPの約3%（16兆円程度）をイメージすることが合理的である。現在の日本の子育て支援のための歳出はGDP比で約1.5%なので、最終的には現在の2倍の財源を確保することを目標とすべきだろう。

そのような仕組みの創設は必須ではない。しかし、消費税増税への反対が根強い日本の特殊事情を鑑みれば、新制度を財源面から支える仕組みとして、「子ども保険」を創設すること、少なくとも子育て支援事業の特別会計を創設することは、日本社会の持続可能性を高めるために有効かもしれない。

保育所の拡充や質の確保のためには、サービス供給の現場に近い地方自治体が主な役割を果たすべきである。しかし、子育て支援の拡充を目指す現段階では、財源に関しては主に国が負担すべきだろう。一方、地方自治体の独自の子育て支援の取り組みに対しては、それが社会全体の効率性に与える影響を考慮しながら、試行錯誤を積み重ねて、戦略的に補助率や補助方式を決めていくことが重要である。

子育て支援は、日本社会の持続可能性を高めるために、最も重要な政策の一つである。新制度は、効果的な支援を行うための制度として高く評価できるが、十分な財源を確保できない中で、期待通りの成果を実現できていない。日本社会を維持するためには「異次元の子育て支援」が必要であり、そのために、新制度を財源面から支える仕組みを考案・導入することも必要と考えられる。

#### 参考文献

- 内閣府 (2014) 「市町村子ども・子育て支援事業計画に定める教育・保育及び地域子ども・子育て－支援事業の量の見込みを算出等のための「作業の手引き」について」 2014年1月20日, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h260124/pdf/s9.pdf> (2018年6月25日最終閲覧)。
- 総務省 (2000) 「社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果 (2001年11月10日, 報道資料)」 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000134597.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000134597.pdf) (2018年6月25日最終閲覧)。
- 清水谷諭・野口晴子 (2004) 『介護・保育サービス市場の経済分析－マイクロデータによる実態解明と政策提言』 東洋経済新報社。
- 安岡匡也 (2006) 「出生率と課税政策の関係」 『季刊社会保障研究』 第42巻第1号, 80-90頁。
- 山重慎二 (2001) 「日本の保育所政策の現状と課題－経済学的分析－」 『一橋論叢』 第125号第6号, 633-650頁。
- (2002) 「保育所充実政策の効果と費用－家族・政府・市場による保育サービス供給の分析－」 国立社会保障・人口問題研究所編 『少子社会の子育て支援』 第11章, 東京大学出版会, 241-264頁。
- (2008) 「少子高齢化・人口減少社会における財政負担－「投資としての子育て支援」の観点から」 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所 [編著] 『人口減少社会の社会保障制度改革の研究』 第6章, 中央経済社。
- (2015) 「少子化対策の必要性と具体策」 『季刊個人金融』 2-11頁。
- (2016a) 「保育所政策の現状と改善策：経済学的考察」 『教育と医学』 12月号, 20-27頁。
- (2016b) 『財政学』 中央経済社, 2016年。
- (2017) 「保育所政策の現状と課題：『子どものための保育』の観点から」 『租税研究』 807号, 7-23頁。
- Asai, Yukiko, Ryo Kambayashi, and Shintaro Yamaguchi (2015) “Childcare availability, household structure, and maternal employment,” *Journal of the Japanese and International Economies*, vol.38, pp.172-192.
- Nishitateno, Shuhei and Masato Shikata (2017) “Has improved daycare accessibility increased Japan’s maternal employment rate? Municipal evidence from 2000-2010,” *Journal of the Japanese and International Economies*, vol.44, pp.67-77.

(やましげ・しんじ)

# **Issues and Improvement of New Comprehensive Support System for Children and Child-Rearing: How to Meet and Finance the Expansion of Demand for Childcare Services**

Shinji YAMASHIGE\*

## Abstract

A new comprehensive support system for children and child-rearing enacted in 2012 is an important system to improve sustainability of the Japanese society which has been suffering from low fertility and declining population. The system is well designed to expand childcare services that people strongly demand especially in urban areas in Japan. There exists a serious problem, however, that the budget for the new system is too small to meet the strong demand. The government's optimistic estimate for the necessary budget to achieve the goal of the new system seems to be reducing its efforts and attempts to increase the budget to support children and child-rearing. Experiences in European countries that succeeded in increasing the total fertility rate suggest that the budget to achieve the goal of the new system is much larger than the one the Japanese government estimates. The Japanese government probably need to double its social expenditure for families. In order to make the new system work well, setting up a new social insurance for children in the national special account may be worth considering in Japan where the people show strong objections against raising taxes.

Keywords : Childcare Services, Waiting List, Social Expenditure

---

\* Professor, Graduate School of Economics, and School of International and Public Policy, Hitotsubashi University