
特集：社会保障と税の一体改革の成果とその後

幼保無償化をどうみるか ——保育料負担の歴史的・制度的文脈と普遍主義——

高 端 正 幸*

抄 録

本稿は、2019年10月に実施された幼保無償化を評価する前提として押さえておくべき基本論点を整理する。従来の保育料のあり方については、応能負担の正当性や保育料負担そのものの必要性がかねてより問われていたが、財政学的見地から再検討を加えると、それらはいずれも明らかではないと結論付けざるをえない。それでは、無償化に意義が認められるとすればそれは何でありうるのか。それは利用者の確実な権利保障を図る観点、および普遍主義の観点から見出すことができる。また、幼保無償化の意義を踏まえることをつうじて、その日本の文脈における困難や、制度的不確定性の問題を見出すことも可能となる。幼保無償化に至る政策決定過程においてこうした議論が十分に深まらなかったことは大きな課題であり、それが今後の幼保無償化をめぐる検証作業の手前でまず求められる。

キーワード：利用者負担、負担配分原則、普遍主義、権利保障

社会保障研究 2021, vol.5, no.4, pp.502-515.

I 幼保無償化を論じるために

幼児教育・保育無償化（以下、幼保無償化とする¹⁾）が、2019年10月に実施された。その実施から1年しか経っていない現段階では、それが子育て世帯の家計状況や保育利用動向、保育所・幼稚園の運営等に及ぼした影響をつぶさに把握することは難しい。

しかし、事後的な評価を下すための前提とし

て、まずは幼保無償化が日本の今日的な文脈において持ちうる意義や限界を確認しておく必要がある。2017年の衆議院議員総選挙にあたって幼保無償化が与党の政権公約に掲げられてから、実施に至るまでの間に、その是非めぐって一定の論争がみられた。ところが、幼保無償化を推し進めた政府・与党においても、その是非を論じた専門家やメディア等においても、無償化、すなわち幼児教育という対人社会サービスの無償性を実現することの意味が、十分に掘り下げられなかったから

* 埼玉大学人文社会科学部 准教授

¹⁾ 本稿では、日本において2019年に実施された幼児教育・保育無償化を「幼保無償化」とし、就学前段階の幼児教育・保育に係る利用者負担の無償化を一般的に指す場合には「幼児教育の無償化」という語をあてることとする。また、単に「幼児教育」と述べる時、それは保育を含めた就学前教育全般を指すこととする。さらに本稿では、単に「無償」「無償制」あるいは「無償化」という場合には、ある公共サービスの利用者のすべてに利用者負担を求めないこと（完全無償、完全無償化）を指すものとする。

いがある。

無償化は、単なる利用者負担の軽減とは質的に異なる。それは何を目的とし、いかなる意義を伴うものなのか。無償化の目的や意義、および日本における幼児教育・保育をめぐる制度的・歴史的な文脈との関係で、幼保無償化はいかに評価されるべきなのか。本稿は、こうした問いに答えるための材料を提供する。

具体的にはまず、従来の保育料負担をめぐる基本論点として、応能負担の是非および保育料負担の必要性という2点を抽出し（第II節）、それぞれの歴史的な文脈や過去の議論を吟味していく（第III節、第IV節）。そこで確認されるのは、保育料の応能負担の正当性も保育料の存在根拠そのものも、必ずしも自明ではないということである。そのうえで、保育料、あるいは福祉サービス一般の無償化が本来内包しうる意義や可能性をいくつかの視点から検討し、幼保無償化との関係を見る（第V節）。こうした考察をつうじ、今後本格化するであろう幼保無償化に対する事後的な検証作業において前提とされるべき、若干の基礎的な認識を提供することが、本稿の目的である。

II 従来の保育料負担をめぐる論点

まずは歴史的観点から、保育所の利用者負担すなわち保育料には重要な意味があったことを確認しておきたい。

周知のとおり、戦後、保育を含む福祉サービス一般においては、関連各法（児童福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法等）によって、入所等の措置に係る費用の全部または一部を利用者（本人またはその扶養義務者）に負担させることが可能とされ、実施されてきた。そして、国および地方自治体の財政事情が悪化した1970年代中頃から、いわゆる「臨調行革」の下での「増税なき財政再建」が推し進められた80年代にかけて、この利用

者負担が次々と強化され、これが社会福祉行政における一つの大きな問題と化した。

そのさい保育料負担は、つぎの2点において特徴的な位置を占めた。第一に、利用者負担の導入およびその強化は、保育料を先行形態として福祉サービス一般に展開していった。1948年施行の児童福祉法は、その56条において保育の措置費用の全部または一部を利用者（本人またはその扶養義務者）から徴収する旨を規定していた。当初、保育料の決定は収入認定方式（ミーンズテスト）によっていたが、1958年7月から所得税・個人住民税の課税状況を基準とするいわゆる税制転用方式に変更された。そしてこの税制転用方式に基づく応能負担制度が、1972年に精神薄弱者施設、老人福祉施設、地域福祉施設さらには身体障害者施設にも援用されることとなる。つまり保育料は、広範な福祉サービスにおける利用料徴収制度の原型をなしたのであり、その意味で社会福祉全般の費用徴収問題の中でも重要な位置を占めていた〔垣内（1993）、pp.146-151〕。

第二に、高齢者福祉・障害者福祉諸施設と比較して、保育所については1970年代より以前から利用者負担（保育料）が相対的に高水準に設定されていたうえに、その後さらなる引き上げが進んだ²⁾。ゆえに、保育料負担の水準やその決定メカニズムに対する問題意識は比較的早期からみられ、かつ80年代にはとりわけ問題とされることとなった。

さて、今日の観点から興味深いのは、過去に提起された保育料のあり方をめぐる諸論点に明確な決着が付けられないまま、1990年代以降さらには幼保無償化の実施にいたる近年まで、応能負担型保育料負担が維持されてきたことである。未解決の諸論点のなかには、幼保無償化の意味を確認するうえでとりわけ注目すべきポイントが2つある。ひとつは保育料（および社会福祉サービス全般における利用者負担）における応能負担の是非であ

²⁾ 地方自治体の歳入科目の1つとしての保育所使用料（公立保育所のみ）の全国総歳入額は、1970年度から75年度に約3.2倍、70年度から78年度に約5.6倍の伸びを示していた〔堀（1981）、p.295〕。また寺脇（1982）は、措置費を分母とした場合の保育料の水準を「利用者負担率」として推計し、その水準が他の社会福祉諸施設より著しく高いこと、およびそれが1975年度の37.6%から80年度には47.4%へと上昇したことを明らかにしている。

り、もうひとつは保育料（および社会福祉サービス全般における利用者負担）の必要性あるいは正当性そのものである。

このうち前者は、従来の保育料が応能負担制をとり、かつ低所得世帯についてはすでに無償であったことから、無償化が所得水準の高い世帯により大きな負担軽減効果をもたらすという、幼保無償化に対する主要な批判点にかかわっている。そして後者は、幼保無償化の必要性の如何に直接かかわる論点である。これらを以下で順次整理し、考察を加えていくこととする。

Ⅲ 応能的保育料負担とは何か

1 負担配分原則をめぐる混乱

前述のとおり、1948年の児童福祉法施行当初から、保育所措置費用の全部または一部の利用者負担の徴収が規定され、1958年には税制転用方式に基づく応能負担制が導入されて、その後の保育料のあり方を基礎づけた。

堀勝洋は、保育料徴収に関する児童福祉法の「基本原理」を次のように整理した。第1は、保育所への入所要件に経済的要件が付されていないことである。したがって、高所得層も含めて、「保育に欠ける」要件を満たせば保育所の利用が認められる。ここから第2に、高所得層にまで福祉サービスを無料で行う必要はなく、適正な負担を求めることが社会的公正にもかない、また限られた福祉資源の効率的な利用を図るうえでも必要不可欠なことだとする。ただし第3に、利用者に負担能力が欠ける場合には、その負担能力に応じて負担が減免されることが当然だとする〔堀（1981）、p.297〕。

このうち第1の点は児童福祉法上の規定をそのまま確認したにすぎないが、第2、第3の点は堀自

身の規範的な法解釈である。要するに、保育所の保育サービスが選別的・救済的施策ではなく、ニーズに応じて費用負担能力を十分有する者を含めて提供されるがゆえに、利用者はその負担能力に応じて保育料を負担すべきだというのが堀の主張である。これは当時の応能的保育料負担制度を是認する代表的な見解であるだけでなく、経済的・社会的状況の異なる今日においてもなお、応能負担型保育料を支持する場合の典型的な考え方だといってよい。

さて、保育料徴収そのものの必要性の如何については次節で検討することとし、まずは応能負担の是非に着目すると、その軸をなしたのは「応能負担か、応益負担か」という論点であった。

上述のように応能負担の正当性を主張する堀は、保育料を含めた公共サービスの受益者負担の目的の第1に、「受益に応ずる負担」を挙げ、サービスの利用により生じる社会的便益と私的便益のうち私的便益に相当する負担を利用者に求めること〔堀（1981）、p.307〕が可能であり、「社会福祉施策における利用者負担の多くは、この受益に応ずる負担を課すことをねらいとしている」〔堀（1984）、p.332〕としていた。つまり堀は、保育料徴収の根拠を受益に求めながらも、負担配分については応能負担を是認するという論理構成をとっていたわけである³⁾。

これに対し、ほぼ同時期に、保育料の応益負担を主張し応能負担を退けたのが成瀬龍夫である。成瀬は、「保育所や老人ホームの利用者においては、サービスからの『受益』は基本的に同一であって、料金差を設ける経済的根拠が明白ではない。むしろ、負担の『公平』という見地に立てば、同一サービス同一負担の原則、すなわちサービスの受益の程度が同一ならば料金の負担も同一という考え方が、負担の『公平』の理念により忠実で

³⁾ この矛盾に関する堀の見解は明らかでない。堀（1981）においては、保育料の上限である措置費用全額徴収の場合は応益負担、減免する場合は応能負担というように、両原則が混在する状態にあるとの認識が示されるとともに、応能負担を肯定する趣旨の議論がなされているが〔堀（1981）、p.303、p.316〕、応益・応能両原則の保育料負担制度における混在を理論的に正当化する作業はなされていない。後年の堀（1987）でも、応益原則を「便益基準」、応能原則を「能力基準」と言い換えたうえで、両者を並立させているのみである。なお、こうした堀における負担原則の一貫性の欠如が、1980年代に至るまでに進んだ「受益者負担論」に基づく利用者負担強化傾向それ自体がはらむ性格を反映したものである点については後述する。

あるといえる」〔成瀬（1981），p.59〕と主張した。急いで付け加えれば、この成瀬の主張には、サービスの内容とサービスからの受益とを混同し、受益に着目した負担が保育所利用者（正確には保育料負担者である児童の扶養義務者）の別によらず同一水準になると即断している点で粗さが含まれている⁴⁾。

それでもなお成瀬の議論に着目すべき理由は、彼の議論が応能負担の基本問題を萌芽的に指摘していたことにある。というのも、成瀬はまず、応能的利用者負担が（ほかの社会福祉施設に比して中・高所得層を利用者に多く含む保育所の場合においては特に）高所得層に租税負担および利用者負担の両面で二重に重い負担を負わせる点を不合理であるとみた。そして、高所得者に高保育料を負担させることを公平だとする見方を退け、「負担の不公平に問題があれば、まず租税負担の領域で社会的な調整をはかることが先決であってしかるべきだ」とした〔成瀬（1981），pp.59-60〕。ここでは、公共サービスに対する一般的かつ第一義的な財源調達手段としての租税において高所得層は累進的な負担を求められているのに、なぜ保育所の利用という特定の場面においても高い負担を求められるのかという疑問、および、負担の垂直的公平を図るなら、公共サービスの利用者負担ではなく、租税負担によって図るべきだという見解が示されている。

後年に、こうした疑問が生じる根本的な原因を指摘したのが内山昭である。内山は、「応能原則というのは、公共サービスや財政支出と無関係に、あるいはそれらと切り離して負担を求めるところに本質的特徴がある」〔内山（1995），p.53〕ことに注意を促す。つまり租税の本質は、反対給付への請求権がないという意味での無償性にあり〔神野（2007），p.151〕、反対給付の受け取りとは無関係に負担を求めるものであるがゆえに、受益とは無関係に応能原則に基づく負担を求めることが租税においては可能となる。しかし、「保育料

は保育サービスを受けていることに料金負担の根拠があるから、これに応能原則＝累進負担を適用することははじめから無理」〔内山（1995），pp.53-54〕なはずである。したがって、保育料（を含めた公共サービスの利用者負担）を負担させるとしても、それはサービスの提供費用もしくはサービスからの受益に着目した負担配分方式をとるべきだということになる。

2 応能的保育料負担の歴史的 성격

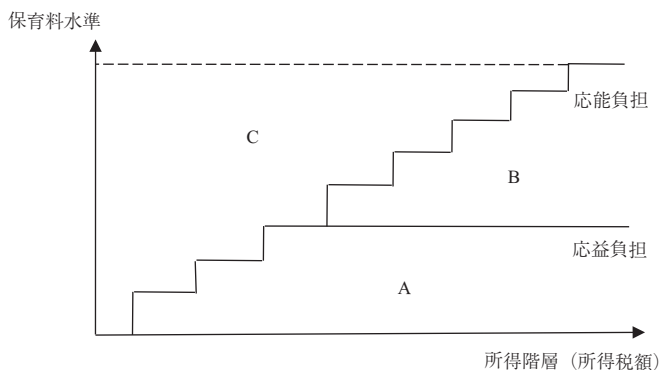
こうした根本的問題の存在にもかかわらず、なぜ保育料の応能負担制は定着したのか。

確認すると、保育料は1958年から税制転用方式に基づく一種の応能負担制をとっており、具体的には所得税額を基準に階層を設定し、保育料に差をつけるものであった。ただし1962年までは、3歳以上児についてはABCDの4階層区分で、最上位のD階層の保育料を保育所措置費用（保育単価）の半額とし、以下3段階にわたって軽減するものであり、3歳未満児については一律料金制をとっていたため、減免制度つき応益（定額）負担制に近いものであった〔内山（1995），p.54〕。しかしその後、最上位における措置費用全額徴収と、階層区分の細分化が進み、1980年度時点では措置費全額を最高額とする15階層（3歳以上児は11階層）の段階的保育料が設定されていた〔寺脇（1982），p.36〕。

重要なのは、こうした保育料制度については、「福祉費用（すなわち財政支出—筆者注）をできるだけ低位にとどめるため、利用者負担をできるだけ高め、支弁費全額を利用者負担額の最高額とし、以下を適宜税額で調整するという方式」〔右田（1973），p.323〕であり、「実態をみる限り、応能負担原則は高額保育料政策の論拠として用いられている」〔田村（1982），p.24〕という指摘がなされていたことである。

歴史的な文脈を押さえておこう。1965年の昭和41年度予算編成において国が戦後初の赤字公債発行

⁴⁾ 保育料負担者である扶養義務者を受益者とみなしたうえで、扶養義務者にもたらされる私的便益を保育所の利用により実現された就労による稼得として把握するならば、扶養義務者の所得の多寡に応じた差別的負担設定が応益負担として正当化しうるなど、応益負担イコール均一負担となる必然性はない。



出所：筆者作成。

図1 利用者負担配分と公費負担

に踏み切り、均衡財政主義の放棄を迫られたことをうけて、財政合理化を機とする大蔵省主導の「受益者負担論」に基づく福祉サービス利用者負担強化の流れが形作られていった。「受益者負担論」は当初、主に医療保険制度に対する国庫負担の引き下げを正当化するために展開されたが、1970年代には次第に社会福祉領域における利用者負担へと援用が進み、オイルショックを経た1975年度以降にはかなりの浸透をみせた〔佐藤・古市(2014), pp.55-69〕。1975年には、財政当局ではなく福祉当局サイドから初めて、社会保障長期計画懇談会が「保健、福祉サービスにおいても、必要な場合には受益者にも相応の負担を求める等費用負担の合理化を行う」ことを提言し(『今後の社会保障のあり方について』1975年8月12日)、同年の厚生白書(昭和50年版)にもほぼ同様の記述があらわれた。そして1970年代末以降には、中央社会福祉審議会が老人ホームの入所措置や老人家庭奉仕員の派遣に係る利用者負担の導入および強化を具申していくこととなる⁵⁾。

こうした動向のもと、保育料水準はほかの社会福祉施設の利用料に先駆けて引き上げが重ねられ、同時に応能負担化が進んだ。国が定める社会福祉施設の利用者負担徴収基準をみると、「(1980年時点で)保育所の徴収基準だけは、(中略)他の通所施設のおよそ2~3倍にも及ぶ金額」〔寺脇

(1982), p.32〕に達していたが、それは保育料の徴収基準を「毎年改定(他施設はほぼ1年おき)して、設定金額を引上げ、経費(保育単価)とのズレを最小限にする」とともに、「階層区分の区分方法をその分布状況の変動に即して、次々に細分化したことで、課税状況のわずかの変動(名目所得の上昇)でも、階層ランクが移動し、徴収金額が自動的に引きあげられる仕組み」を整えていった結果であった〔寺脇(1982), p.33〕。つまり財政的観点からみれば、当時進行した保育料の応能負担化とは、措置費用の全額を上限とし、細かな階層別保育料を用意することによって、低所得層から高所得層まで「応能的」に可能なかぎりの保育料負担を実現させることで、措置費用に対する公費負担を縮減しようとしたものにほかならない。

理解を容易にするため図式化すれば、図1のようになる。点線の水準を措置費用の全額とする。上述した1962年までの減免付き応益負担制の保育料設定の場合、利用者負担額はA、公費負担額はB+Cとなるが、措置費用全額を上限とする応能負担制をとれば、Bに相当する額を利用者負担に変え、公費負担額をCに削減することができる。利用者の負担能力に配慮しつつも公費負担を極力抑制しようとしたからこそ、保育料制度は応益負担から応能負担へとシフトしていったわけである。こうした公費負担の抑制と利用者負担の強化が、

⁵⁾ 中央社会福祉審議会(1979)および同(1981)。

費用負担面における国家責任の後退と保育サービスの「私化」を意味することはいうまでもない。

それゆえに、1970年代後半から80年代にかけて、上述した成瀬に代表される応益負担論は、保育を受ける権利の保障と、その一環としての保育料軽減を求める立場から展開された。成瀬は、租税でまかなわれるべき行政サービスの費用が国民の税外負担に転嫁させられていくことが、国民の主権者、納税者としての権利を著しく損なうことを懸念するがゆえに、「(利用料負担者としての個別的資格ではなく一筆者注)納税者としての一般的資格で無償あるいは低料金でサービスが利用されるようにする必要がある」としたうえで、そのためには応能負担を税制の領域に限定し、利用者負担は定額均一料金制をとることが望ましいと論じた〔成瀬(1981), pp.60-61, 同(1984), p.10〕。つまり、成瀬の応益負担論には、「社会福祉法制における現実の応能負担制度が措置費の全額自己負担を思想上の前提としており、つねに公的責任の縮減、需要抑制、自助の強要と直結してきたという事実に対する批判がこめられて」〔河野(1982), p.19〕いたわけである⁶⁾。

いったんまとめよう。前項で指摘したように、そもそも、保育料を含めた公共サービスの利用者負担に応能原則を持ち込むことには根本的な矛盾が存在する。それにもかかわらず、国レベルの徴収基準において、措置費全額を上限とする応能負担制は1997年度まで維持された。なお、1990年代

には階層区分の若干の簡素化が進んだし、1998年度以降は保育料最高額と措置費全額とのリンクも解消された。ただし、それらは主に共働きの中高所得階層における保育料の負担感の高まり、および国庫負担制度上の保育料徴収基準と各地方自治体における(軽減)保育料設定との乖離に起因する自治体負担の過重化といった問題への対応であって、応益負担原則への接近が理論的根拠に基づいて進められたものとはみなしがたい⁷⁾。

以上をつうじて押さえておきたいのは、3歳以上児について2019年10月の幼保無償化まで存続し、0~2歳児については今なお存続する保育料の応能負担制は、負担配分原則上の難点を有するのみならず、利用者負担の最大化と公費負担の最小化を図る手段として発展・定着した保育料制度の残滓だということである。前述のとおり、幼保無償化に対しては、保育料の応能負担を正当とみる立場からの批判がみられた。無償化を保育サービス利用に係る金銭的負担の単なる軽減策とみなすなら、この指摘に誤りはない。しかし、利用者負担の配分原則としての応能原則の妥当性や、応能負担制が帯びる歴史的性格といった点を含めた応能負担の正当性に関する省察が、そこには決定的に欠けていると言わざるをえない。

⁶⁾ こうした立場とは異なり、公共経済学の立場から、保育料の応能負担を根拠薄弱としつつ保育費用の利用者全額負担を唱えたものとして、高山(1982)および同(1984)がある。なお、高山の議論に対して、堀(1987)は全面的な批判を展開している。

⁷⁾ このことを当時の審議会・委員会等の報告で確認すると、まず1993年の社会保障将来像委員会第一次報告では、医療や福祉サービスの「費用については、サービスの性質に応じ負担能力のある者に応分の負担を求めることが適当である」と応能負担が支持されていた。また同年の「これからの保育所懇談会」による提言は、応能負担型保育料制度に「応益負担を加味しながら徴収区分を簡素化する」ことを検討すべきだとしたが、その目的は、共働きの勤労者世帯や3歳未満児を持つ若年世帯、多子世帯の負担感が大きいことに起因する負担感や不公平感の解消とされていた。そして翌94年の『保育問題検討会報告書』は保育料階層区分の統合・簡素化および上限額設定を行うべきだとしたが、その目的は「共働きサラリーマン世帯の高額保育料負担の軽減及び不公平感の解消を図る」とこととされた。さらに1996年の中央児童福祉審議会基本問題部会『少子社会にふさわしい保育システムについて(中間報告)』は、均一料金制の考え方に踏み込んでいるが、そこでもその理由は主として中堅所得層の共働き世帯の負担感、およびサラリーマン世帯の抱く不公平感に求められた。なお周知のとおり、応益負担論は1990年代半ば以降の文脈において、異なる政策的インプリケーションを伴いつつ高齢者福祉(介護保険制度)や障害者福祉(支援費制度、自立支援法等)へと援用されていくこととなるが、本稿の課題を外れるため、ここではその点を指摘するのみにとどめておく。

Ⅳ 無償化の意義はどこにあるのか

1 「普遍主義＝利用者負担主義」の再検討

幼保無償化は、自明に近いものとされていた保育料の存在そのものについて、否応なく再考を迫った。そもそも、保育料の徴収は必要なのか。もし単なる軽減ではなく、無償とすべきなのだとすれば、それはなぜなのか。

手始めに、1970年代後半から80年代にかけての福祉サービス利用者負担の導入・強化の背景にあった考え方を確認すると、それはおおむね4点に要約することができる。

- ①福祉サービスが、低所得者のみならず福祉ニーズを有する幅広い層にも利用されるようになってきたため、負担能力を有する高所得層に費用を負担させることが社会的公正にかなう。
- ②所得保障制度の相次ぐ改善により、福祉サービスの利用者の負担能力が高まったため、適正な利用者負担を課すべきである。
- ③財政事情の悪化にともない、国庫負担の軽減を図るため、福祉サービスについても利用者負担を導入強化すべきである。
- ④高齢化により年金・医療の費用増大が見込まれ、そこに財源を充当するために、その他の福祉ニーズについては自助努力（の一環としての利用者負担）によって可能な限り対応させるべきである。

〔堀（1987），pp.66-67〕

このうち③・④は、福祉サービスの性格・ニーズ自体ではなく財政事情という外在的要因から発するものであるため、ここで検討の対象とはしない。それに対して①（および付随して②）は、保育料のあり方をめぐって多くの論者⁸⁾に共有された「無料化＝選別主義，有料化＝普遍主義」〔里見（2002），p.100〕というとらえ方であり、ここで若

干の検討を加える必要がある。なぜなら、「有料化＝普遍主義」志向とは対照的に、本稿がテーマとする今日の幼保無償化は、保育の必要性に応じて所得によらず保育ニーズを充足していくという、普遍主義を指向する保育政策の下で実施されたからである。

保育所については制度上、戦後早い時期から利用要件に所得の欠如が含まれなかったうえに、高度経済成長期の家計所得の向上もあって、中・高所得層による利用が増加していった。こうして、いわば救済的選別主義から普遍主義への移行が早期に進行するなかで、負担能力に応じて利用者負担を求めるべきとの見解が強まり、前節で検討した応能的利用者負担の定着と強化が進んだ。このとき、普遍主義への移行を保育料あるいは福祉サービス全般における利用者負担の必要性に結びつける論拠として、つぎの2点がしばしば強調された。

第一に、利用者と非利用者間の公平・公正の確保である。利用者も非利用者も負担する国税・地方税によって保育サービス費用はまかなわれる半面、保育サービスから私的便益を受けるのは利用者のみである。このように利用者には特別の利益が発生するため、その対価として保育料を負担することが公平であるという⁹⁾。なお周知のとおり、この意味での公平・公正論は、保育あるいは社会福祉領域にかぎらず、社会保険制度を含めた社会保障全般における利用者負担の必要性やその引き上げの根拠として、今日に至るまで繰り返し主張されている。

第二に、利用者の自立意識の醸成、あるいはスティグマの除去である。これは、高齢者福祉や障害者福祉に利用者負担を拡張するさいに、「応分の費用を負担することは、自立意識を醸成し、さらに施設を生活施設として発展させていくための 方途の一つとして多大な役割を有する」〔中央社

⁸⁾ 例えば大野（1984，pp.7-8）、三浦（1985，p.211）、堀（1987，p.77）等。

⁹⁾ なお、1962年の社会保障制度審議会勧告（いわゆる「総合調整勧告」）が、社会福祉においては原則として受益者に費用を負担させるべきではないとしつつも、「当人に負担能力があり、かつ受益できない者との権衡上適当である場合には、費用の一部を当人に負担させることもある」としたさいには、当時すでに利用者負担が存在した保育所が念頭におかれていたと思われる。

会福祉審議会(1979)],あるいは「その利用者層を課税世帯に拡大していくに当たっては、利用者が(中略)応分の負担をする制度の導入は避けられず、「負担制度の導入は、福祉サービスについて利用者の側から主体的に利用するものであるという認識を醸成する役割を果たす」〔中央社会福祉審議会(1981)]す、という形で展開された(いずれも傍点は筆者)。つまり、救貧的・残余的施設サービスの生活施設への発展や、利用者層の拡大といった普遍主義化傾向にともない、利用者の自立意識の向上のために利用者負担が重要となるというわけである。

しかし、これらの論拠には説得力に欠ける面がある。まず、受益の有無によって利用者と非利用者を分け、前者の受益に着目して保育料負担を正当化する第一の論拠に基づくかぎり、応能的保育料負担は正当化しがたい。しかも保育料負担の強化が図られた時期に社会的便益に比して私的便益が増大したとも考えにくい。そのため、この考え方は必ずしも現実の保育料政策を理論的次元で規定したわけではない。むしろそれは、公費節減を目的に「サービスの便益が及ぶ範囲を狭く見積もることで、サービスの利用者と非利用者を区分し、この両者の間で公平性を確保するということを建前に利用者から受益者負担を徴収」〔佐藤・古市(2014), pp.68-69]するため、あるいは利用者負担への政治的支持を非利用者の側から調達するための、言説戦略としての性格が強かったとみるべきである。

また、利用者・非利用者間の不公平は利用者の中・高所得層が増えるほど顕在化することとなるため、この論理は救貧的・選別的制度の擁護に接近していく。すなわちこの論理は、「現在の保育所のように低所得者とは考えられない一般の者にも、原価の60%から85%もの公費(租税)が充てられているということは、少なくとも租税の使い方としては公正を欠くといえる」〔日本都市センター(1979), p.208]し、「このことは、保育所の

『利用者』と『非利用者』との間にも著しい不正を生んでいる」〔同, p.214]ため、「保育所運営費に対する国庫負担制度は、(中略)その対象を保護者が病気である等のため、真に保育に欠けていると認められる児童に限定」〔同, p.215]すべきだという論理的帰結に陥りかねない¹⁰⁾。

つぎに、上の第二の論拠については、里見賢治による批判をみておきたい。里見は、費用を負担すれば自立意識が養われるという考え方が「負担できないものは、その限りで自立意識をもてなくても当然とする考え方を伏在させている」〔里見(1986), p.80]ことを問題としたうえで、「自立や参加を強調するのであれば、むしろ費用負担の有無や程度による差別やスティグマを除去するために、費用負担をはずすことの方が有効であろう」と指摘している。さらに里見は、スティグマ、すなわちサービスの利用に伴い恥辱感・屈辱感が発生するのは、低所得層に対象を限定する選別主義的サービスが(低所得層に限定されるがゆえに)無償で提供される場合であって、幅広い層の利用が進む普遍主義的状况にそれを当てはめることはできないとし、そのことは原則無償制の義務教育をみれば明らかであるとする。つまり、スティグマを防ぐために利用者負担が必要だとする見解は、「低所得階層に限定された選別主義的サービス(それは無料となる)のもつスティグマ性を、無料のサービス一般に拡大し(混同し)て理解するもの」〔里見(2002), p.100]だというわけである。

2 権利保障手段としての無償化

以上のことから保育料負担の必要性に疑問が呈されるとしても、無償化がただちに正当化されるわけではない。そこでさらに、幼保無償化そのものが内包する積極的意義を確かめておくことしよう。

手がかりとして、まず他の対人社会サービスに目を向けてみたい。特に、幼児教育が接続する教

¹⁰⁾ 近年に至っても、税という国民一般の強制的負担によってまかなわれる福祉サービスが対象とするニーズは特別に公が責任を持って直接に対応すべきニーズとして選定されねばならないため、福祉サービスを自力で買うことのできない低所得層に給付対象を限定すべきだ、という考え方は根強く存在する〔堤(2015), 小塩(2016)]。

育段階であるところの義務教育は、いかなる根拠により長年無償とされてきたのだろうか¹¹⁾。教育へのアクセスを費用負担が阻害しないようにすることが目的であれば、応能負担制や低所得層への減免を伴う応益負担制でも事足りるかもしれない。また、国際人権規約（A規約）に基づき、日本政府が義務教育のみならず高等学校や大学の漸進的無償化にコミットする今日では、無償制の根拠を義務教育であることに求めることもできない。

まず明確にしておくべきことは、無償化は単なる費用負担軽減策ではないという点である。例えば義務教育の分野においては、日本国憲法や教育基本法に基づく無償制と並んで、教育基本法第4条の3（「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。」）や学校教育法第19条（「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」）に基づく就学援助制度が存在する。無償制も就学援助も、教育の機会均等を目的とする点は共通している。

しかし、二者間には重要な性格の異なりがある。すなわち、「就学援助は経済的ハンディを持つ保護者を一定の方法でもって抽出選別して無償の対象を決定するのであって（選択・選別の方式）、しかも就学援助をする側（無償義務の当事者）の『立法政策上の問題』という大幅な裁量権の事柄とされてしまっており、それゆえその就学援助の内容は予算の範囲内であったり、時々政策上の選択（政治的な意図や力関係に依存した）であったりという特徴を持つ」〔江幡（2014）、p.47〕。ゆえに就学援助制度は「保護者の経済力に対応させた選択・選別を公権力の側の広い裁量でもって遂行することになってしまっている点（および）慈恵的恩恵的な性格を克服し得ているかという点」〔同、p.51〕において、無償制とは根本的に性格を異にする。

こうした見地に立てば、義務教育における無償制の特質は、負担軽減の対象の選択・選別という国家の裁量権が生じる余地をなくし、普遍的な権利保障を目的とする国家の義務の履行として、無条件に教育という公共サービスの無対価性を確保する点に見いだされる。言い換えれば、選別性や国家の裁量権の排除が、すべての国民に等しくその能力に応じた教育を受ける機会が与えられなければならない（教育基本法第4条）という意味での、教育を受ける権利の確実な保障のために重要だと考えられているわけである。国際人権規約（A規約）の教育無償化条項が、初等教育の無償、および中等・高等教育について「すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入」（13条2（b）、（c））により教育機会を保障することを掲げ、教育の無償化に特段の重要性を付与していることも、同様の趣旨によるものと考えられる。

この点を幼児教育にひきつけてみよう。経済成長や所得保障（現金給付）の発達等により子育て世帯の費用負担能力が十分に高まれば、上述のような権利保障手段としての無償制の必要性の程度は減じられうるかもしれないが、若年世代の所得の不安定化や世帯構成の多様化、ひとり親世帯の貧困率の高さ等が指摘される今日の状況はむしろその必要性を高めている。加えて、日本の財政をめぐる政治的文脈に照らした場合に重要となるのは、財政事情の悪化に応じて、社会保障全般にわたり利用者負担の引き上げが追求されてきたことであり、本稿で触れたように保育分野にもそれが典型的にみられてきたことである。したがって、今日および今後の日本において、乳幼児期における良好な生育環境の保障（およびそのための集団保育の重視）が義務教育期のそれに近い重要性を持つものと認められ、かつ女性の「キャリア権」の保障〔三浦（2018）〕による就労とケアの両面にわたるジェンダー平等の追求が望まれるとするならば、財政事情に応じた幼児教育費用負担の「私化」を防ぎ、幼児教育へのアクセスの確実な保障

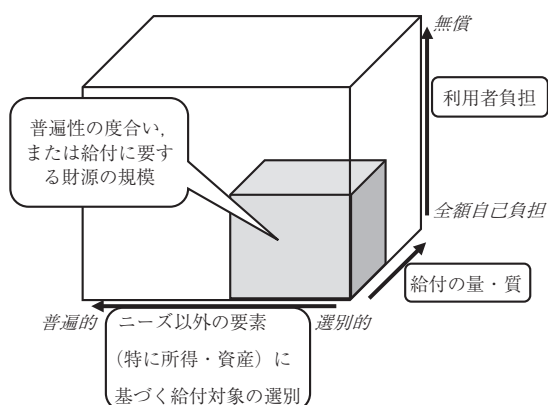
¹¹⁾ ここでは考察の手がかりとして義務教育における無償制の論理に着目するにすぎない。実態としての義務教育の無償制が教育を受ける権利を十全に保障し得ているか否かについて、無償の範囲（授業料、教科書、給食費、その他学習費用）、私立学校の扱いなど具体論の次元で常に議論の余地が存在することは、周知のとおりである。

を期するための手段として、幼児教育の無償化という選択が明確な意義を有することとなる。

3 普遍主義の構成要素としての無償制

関連して、普遍主義もしくは普遍的給付の構成要素としての無償制の重要性にも言及しておかねばならない。まず阿部彩によれば、家族の相互扶助機能の減退や子供期の貧困（に起因する生育環境の悪化）がもたらす甚大な社会的コストを踏まえると、「子どもの育成という大事業を、それぞれの家庭の責任の範疇にとどめておくことが、社会の持続可能性から言っても、賢い選択肢ではない」〔阿部（2012），p.253〕。続いて阿部は「すべての子どもの健全な育成を保障すること」が不可欠であり、それがすなわち「普遍的制度の基本理念」であるとしたうえで、そこでは「子どもが属する家族や諸事情について『不問』でなければならない」とする〔阿部（2012），p.254〕。ここで阿部が論じたのは児童扶養手当等の現金給付における普遍的給付の正当性であるが、これを幼児教育の現物給付に敷衍することも可能である。すなわち、保育ニーズのみに着目し、（子どもの属する世帯の所得状況など）そのほかの諸事情については不問とすべきで、ゆえに幼児教育の利用者負担は極めて低額の応益負担制さらには無償制をとるべきだという立場を導くことができる。

利用者負担を抑制もしくは無償化することによって、あるニーズ（例えば保育ニーズ）への対応責任を費用負担の面からも利用者（保育ニーズの場合は扶養義務者）から切り離すことは、普遍主義的福祉サービスの重要な構成要素である¹²⁾。世界保健機関（WHO）は、医療保障制度の普遍化を、①適用される医療サービスの範囲、②給付対象者の範囲、③制度的に支弁される費用の範囲という3つの側面から把握する〔WHO（2010），p.15〕。このうち③は、公費負担の拡大すなわち私的負担（患者負担）の抑制を普遍化のポイントとするものである。こうした把握を福祉サービスに適用すると図2のようになり、ここで色付きの直方体の



出所：WHO（2010），p.XVの図をもとに筆者作成。

図2 福祉給付の3つの側面

体積が大きいほど、その給付は利用者のニーズを普遍的にカバーすることとなる。

また、ブロムクイストとパルメは、福祉政策分析に用いる理念型としての普遍主義を、①同様の条件にあるすべての市民を制度的に包含すること、②公的な財源のみでまかなわれること、③給付が同等のものとなるよう単一主体により運営されること、④量的・質的に十分な給付によって困窮しない層も含めたすべての集団を対象とすること、の4点で定義しており、このうち②が無償制を指し示している〔Blomqvist and Palme（2020），pp.114-115〕。こうした理解に基づけば、子どものニーズの充足に対する責任について脱家族化を図るために、普遍主義を指向するならば、費用負担面では無償制をとることが理想となる。

加えて、こうした普遍主義の多面的把握が、日本の幼保無償化をめぐる議論を再構成するための手がかりを与えてくれることも指摘しておきたい。周知のとおり、幼保無償化に際しては、待機児童の解消が優先されるべきだという批判や、認可外保育所への無償化適用に関する疑問が沸き起こった。このうち前者は保育サービスの量的不足に起因するサービスからの排除の問題である。そして後者は給付の質的問題、あるいは上記のブロムクイストとパルメの整理に従えば、単一主体

¹²⁾ 従来の日本での福祉政策論議において、むしろ普遍主義を利用者負担の導入・強化と結びつける見解が強かったことは、既述のとおりである。

(あるいは単一制度)により運営されていないため給付が同等のものになっておらず(上記③)、同様の条件にあるすべての市民を制度的に包含することができていないこと(上記①)に起因する問題である。幼稚園の扱いをめぐる問題についても、ここに含めることができよう。

このことが示唆するのは、第一に、日本の保育ひいては幼児教育全般の制度的現実と、普遍主義的制度との間の懸隔が、決して小さくないということである。幼保無償化は費用負担面で普遍主義へと大きく接近する政策であるが、そのほかの側面にも普遍主義の観点から重要課題が存在するため、優先順位の是非が問われることとなった。

関連して第二に指摘すべきは、普遍主義的制度と従来制度との懸隔が小さくないがゆえに、普遍主義への接近が困難化するという点である。もちろん、日本の保育制度に歴史的に定着した利用者負担重視の傾向を幼保無償化が覆したことに重みがある。しかし、待機児童が解消せず、(特に大都市部では)認可外保育サービスへのサービス供給の依存が進み、認可・認可外それぞれに保育の質の確保が保育士の待遇問題も絡みつつ問われ、幼保一元化も道半ばにあるといった現状のもとでは、幼保無償化によるある種の「一点突破」がそれ自体として意義があるとしても、一定の無理が生じる。

重要なのは、これらのことが、幼保無償化に制度的不確定性をもたらしたように思われる点である。確実な権利保障の手段として無償化を期するならば、義務教育や公共図書館の例と同様に、保育料を無償とする旨を法定することが当然にして不可欠であろう。ところが、幼保無償化後も子ども・子育て支援法に無償化の規定は存在せず、保育料徴収に関する規定はむしろ維持されている。同法施行令において、利用者負担の決定枠組みを維持したまま、無償化対象となる保護者の利用者負担上限額をゼロ円に定めることによって、それは実施されたのである(認可外保育所については施設等利用費の給付制度を新設することにより対応)。これは、内閣が施行令の関係規定を改正するだけで、容易に再有償化されうることを意味す

る〔田村(2020), pp.4-7〕。こうした点を踏まえると、幼保無償化が幼児教育の普遍化への確かな橋頭保となるのか否かについては、今後の動向を注視する必要があるといえよう。

V おわりに―理念・原則の重要性

以上、幼保無償化を評価するための前提として押さえておくべき論点を、いくつかの角度から提示した。そのうえで、改めて最後に指摘しておかねばならないのは、幼保無償化の政策決定過程において、本稿が提起したような視点から無償化の根拠や理念が議論されたり、打ち出されたりした形跡があまりみられない点である。

『新しい経済政策パッケージ』(2017年12月8日閣議決定)は「人づくり革命」の筆頭に「幼児教育の無償化」を掲げ、子育てと仕事の両立や子育てにかかる費用が子育て世代への大きな負担となっていること、幼児期の能力開発・身体育成・人格形成等にとっての重要性、将来の貧困の防止といった点を列挙したが、なぜ単なる利用者負担軽減ではなく無償化が必要なのかについては明示されなかった。さかのぼっても、文部科学省が設置した「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」の『幼児教育の無償化について(中間報告)』(2009年5月18日)は、幼児教育の無償化が「喫緊の課題」である理由として、幼児教育の重要性に関する認識が高まってきていること、教育的・社会経済的効果を実証的に明らかになってきたこと、経済的負担の軽減が少子化対策上の施策として求められていること、諸外国が無償化の取組を進めていることを列挙したが、やはり利用者負担軽減ではなく無償化が求められる根拠は明らかでない。紙幅の制約上、例示はかなわないが、審議会・委員会さらには国会における議論も含め、利用者負担の要否、単なる負担軽減を超えた無償化の必要性、それを根拠づける理念や原則論が深められないままに、幼保無償化は実現へと向かったきらいがある。

幼保無償化の理念・原則を見つめ直すことが、今後の幼保無償化をめぐる検証作業の手前でまず

求められるのではないだろうか。その過程が省略されてしまえば、今後の検証作業も、評価軸がいまいなまま個別的論点に拘泥することとなりかねない。無償化は、オーソドックスな経済学の視点のみでは正当化しがたい。また、利用者負担の存在が当然視されがちな日本の状況において、その意義は一般に容易に理解されにくい。そうであるからこそ、いったん立ち止まり、その根本を丁寧に確認する必要がある。本稿はそのためのいくつかの切り口を提示したが、今後もさらに、多様な観点から議論を深めていくことが期待される。

<参考文献>

- 阿部 彩 (2012) 「子どもに対する政策」, 国立社会保障・人口問題研究所編『日本社会の生活不安—自助・共助・公助の新たなかたち』, pp.251-255。
- 右田紀久恵 (1973) 「社会福祉施設と受益者負担—費用徴収(利用料)についての諸問題—」, 『ジュリスト』, No. 537, pp.321-333。
- 内山 昭 (1995) 「保育所制度改革の動向と保育料」, 『都市問題』, Vol. 86, No. 1, pp.49-63。
- 江幡 裕 (2014) 「義務教育における無償制という課題—方法論的な視点からの問題提起—」, 『教育制度学研究』, No. 21, pp.40-55。
- 大厚吉輝 (1984) 「成熟社会における社会福祉の自己負担」, 『季刊社会保障研究』, Vol. 20, No. 1, pp.5-13。
- 小塩隆士 (2016) 「社会保険制度の効率と公平」, 後藤玲子編『正義(福祉 + α)』, ミネルヴァ書房, pp.107-117。
- 垣内国光 (1993) 「福祉『改革』と保育料徴収問題」, 小川政亮・垣内国光・河合克義編著『社会福祉の利用者負担を考える』, ミネルヴァ書房, pp.145-169。
- 河野正輝 (1982) 「社会福祉行政と費用負担の法的側面」, 『ジュリスト』, No. 766, pp.15-20。
- 厚生労働省 (1975) 『厚生白書 昭和50年版』。
- これからの保育所懇談会『今後の保育所のあり方について～これからの保育サービスの目指す方向～(提言)』(1993年4月7日)。
- 今後の幼児教育の振興方策に関する研究会『幼児教育の無償化について(中間報告)』(2009年5月18日)。
- 佐藤滋・古市将人 (2014) 『租税抵抗の財政学—信頼と合意に基づく社会へ』, 岩波書店。
- 里見賢治 (1986) 「社会福祉政策の動向と課題」, 『社会福祉学』, Vol. 28, No. 1, pp.65-85。
- (2002) 「社会福祉再編期における社会福祉パラダイム—普遍主義・選別主義の概念を中心として」, 阿部志郎・右田紀久恵・宮田和明・松井二郎編『講座 戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望』, pp.73-132。
- 社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会『社会保障将来像委員会第一次報告～社会保障の理念等の見直しについて～』(1993年2月)。
- 社会保障長期計画懇談会『今後の社会保障のあり方について』(1975年8月12日)。
- 神野直彦 (1997) 『財政学 改訂版』, 有斐閣。
- 高山憲之 (1982) 「保育サービスの費用負担—応能負担原則の再検討—」, 『経済研究』, Vol. 33, No. 3, pp.239-250。
- (1984) 「福祉の将来像を求めて—保育と年金を例にして」, 『月刊福祉』, Vol. 67, No. 1, pp.46-51。
- 田村和之 (1982) 「保育所の保育費負担のあり方—その法的側面の検討—」, 『ジュリスト』, No. 766, pp.21-25。
- (2020) 「子ども・子育て支援法の2019年5月改正について—幼保『無償化』, 認可外保育施設の法定化, 3歳児給食有償化」, 『ジュリスト』, No. 1753, pp.4-13。
- 中央児童福祉審議会基本問題部会『少子社会にふさわしい保育システムについて(中間報告)』(1996年12月3日)。
- 中央社会福祉審議会『養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに係る費用徴収基準の当面の改善について』(1979年11月20日)。
- 『当面の在宅老人福祉対策のあり方について(意見具申)』(1981年12月10日)。
- 堤 修三 (2015) 『社会保険の政策原理—連帯と強制の間』, 関西社会保障法研究会報告論文, 2015年9月12日。
- 寺脇隆夫 (1982) 「社会福祉施設での利用者負担—費用徴収制度の実態と問題点—」, 『ジュリスト』, No. 766, pp.26-41。
- 成瀬龍夫 (1981) 「社会福祉行政と『受益者負担』」, 『都市問題』, Vol. 72, No. 6, pp.50-62。
- (1984) 「福祉行政サービスと費用負担—地域福祉体系とのかかわりで」, 『ジュリスト』, No. 894, pp.6-12。
- 日本都市センター(都市行財政研究委員会) (1979) 『新しい都市経営の方向』, ぎょうせい。
- 保育問題検討会『保育問題検討会報告書』(1994年1月19日)。
- 堀 勝洋 (1981) 「保育料徴収に関する児童福祉法の法的構造の分析と保育料徴収制度のあり方について」, 『季刊社会保障研究』, Vol. 17, No. 3, pp.293-321。
- (1984) 「社会福祉における費用負担」, 社会保障研究所編『社会福祉改革論I 社会福祉政策の展望』, pp.314-342。
- (1987) 『福祉改革の戦略的課題』, 中央法規出版。
- 三浦文夫 (1985) 『社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート』, 全国社会福祉協議会。
- 三浦まり (2018) 「変革の鍵としてのジェンダー平等と

ケア」, 三浦まり編『社会への投資—〈個人〉を支える〈つながり〉を築く』, pp.218-247。
Blomqvist, Paula and Joakim Palme (2020) “Universalism in Welfare Policy: The Swedish Case beyond 1990” , *Social Inclusion*, Vol. 8, No. 1, pp.114-123.

World Health Organization (WHO) (2010) *The World Health Report: Health Systems Financing: The Path to Universal Coverage*.

(たかはし・まさゆき)

The Introduction of Free ECEC Fee in Japan: Its Historical and Institutional Context and the Idea of Universalism

TAKAHASHI Masayuki*

Abstract

This paper summarizes the fundamental issues to be considered as the basis for evaluating the free childcare program implemented in Japan in October 2019. There have been questions in the past about the legitimacy of redistributive fee structure and the necessity of the fee itself, and a re-examination from a fiscal perspective leads us to conclude that none of these issues are clear. Then, what could be the significance of free education, if any? It can be found from the viewpoint of ensuring users' rights to childcare and from the viewpoint of universalism. In addition, by considering the rationale for the free childcare, it is possible to identify the difficulties inherent to the Japanese context and the problem of institutional uncertainty. The fact that such issues were not sufficiently discussed in the policy-making process leading up to the introduction of free childcare raises a serious concern, and it needs to be addressed before any ex-post examination on the free childcare policy.

Keywords : Childcare Fee, Tax and Fee Principles, Universalism, The Right to Childcare

* Associate Professor, Graduate School of Humanities and Social Sciences, Saitama University