

[総論]

子ども・子育て支援を巡る政策動向

—子ども保険や奨学金政策をどう評価するか—

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

子ども保険料を何に使うのか

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

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

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

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

1. 課題の多い幼児教育無償化

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

他方、現金給付と実質的に効果を持つ幼児教

こまむら こうへい

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

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

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

2. 給付型奨学金の拡大と大学教育の将来

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

易に持ち出すべきではない。

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

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

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

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

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

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

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

《注》

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

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

【参考文献】

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

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

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

