

# 社会保障としての保育施策のあり方

—幼児教育・保育無償化とコロナ禍の視点から—

榊原 剛

## Childcare System in Social Security : From the Viewpoint of Free Preschool Education and Childcare Amidst the Covid-19 Pandemic

Takeshi SAKAKIBARA

### 抄 録

本稿では、わが国における社会保障としての保育施策のあり方について、幼児教育・保育無償化とコロナ禍の視点から検討し、社会保障として保育施策をどのように位置づけることが妥当なのかを整理し、取り組むべき課題と施策の整備における要点を示した。幼児教育・保育無償化によって子育て世帯の女性の就業率引き上げが実現すれば、社会保障の支え手確保として一定のインパクトをもたらす可能性があると考えられるが、これを実現可能なものとしていくためには完全型の待機児童対策への着手と、若年親世代の雇用状況の改善という課題も残されている。また、コロナ禍における保育現場の状況としては、保育のエッセンシャル・ワークとしての位置づけと、「公助」としての保育施策の位置づけが際立ち、新自由主義的政策による公助の後退と規制緩和による保育の市場化の促進に抵抗していたことが、コロナ禍における社会保障としての保育施策を崩壊せずにとどまらせた。保育施策の整備においては、改めて公助と共助・自助のバランスを再検討する必要がある。

キーワード：社会保障，保育施策，幼児教育・保育無償化，コロナ禍，公助・自助

### 1. 緒言

わが国の社会保障改革は1970年の高齢化社会への突入とその後の低成長経済への移行を契機に、爾來半世紀近く、常に時の政府の最重要課題とされてきた。現在の基本方針は2008年に設置された「社会保障国民会議」（2011年の民主党政権では「社会保障制度改革国民会議」、2014年の自民政権では「社会保障制度改革推進会議」）から引き継がれた「全世代型社会保障検討会議」において、2020年12月14日に最終報告として「全世代型社会保障改革の方針」として取りまとめられ、翌15日に閣議決定された。その基本的な考え方は、①長年の課題である少子化対策を大きく前進させること、②2022年には団塊の世代が75歳以上となり始めるなかで現役世代の負担上昇を抑制することが課題であり、高齢者医療の見直しの方針を示すこと、③これまでの社会保障の構造を見直し、全ての世代が公平に支え合う「全世代型社会保障」への改革

を更に前進させることの3つである。そして少子化対策としては、①不妊治療への保険適用、②待機児童の解消、③男性の育児休業の取得促進が示された。なかでも待機児童の解消として、公費に加え経済界にも協力を求めることや、児童手当について高所得の主たる生計維持者（こども2人の専業主婦世帯で年収1,200万円以上）の特例給付（月額一律5,000円）を廃止することにより安定的な財源を確保し、2021～2024年度末までの4年間で新たに約14万人分の保育の受け皿を整備し、遅くとも2024年度末までに待機児童を解消することを目指している（厚生労働省「新子育て安心プラン」）。待機児童対策としてはこれまで、「待機児童解消加速化プラン」（2013～2017年度末の5年間）で約50万人分（実際の整備状況は53.5万人分）、「子育て安心プラン」（2018～2020年度末の3年間）で約32万人分（実際の整備状況は31.2万人分）の保育の受け皿整備を進めてきた。その結果、待機児童はピーク時（約2.6万人）から減少しつつあるものの、2021年4月1日時点でも5,634人（ただし2020年から2021年の半数近い減少には新型コロナウイルス感染症への不安から多くの人がこどもを預けることを控えた影響との指摘もある<sup>1)</sup>）と政府目標は未達である（Fig.1）。また、保育所利用児童数がここ数年毎年6～7万人増加していることをふまえると、2024年度末までに14万人分増やしても将来不足する可能性があり、毎年度状況を確認しながら場合によってはさらに上乗せする必要も指摘されている<sup>2)</sup>。

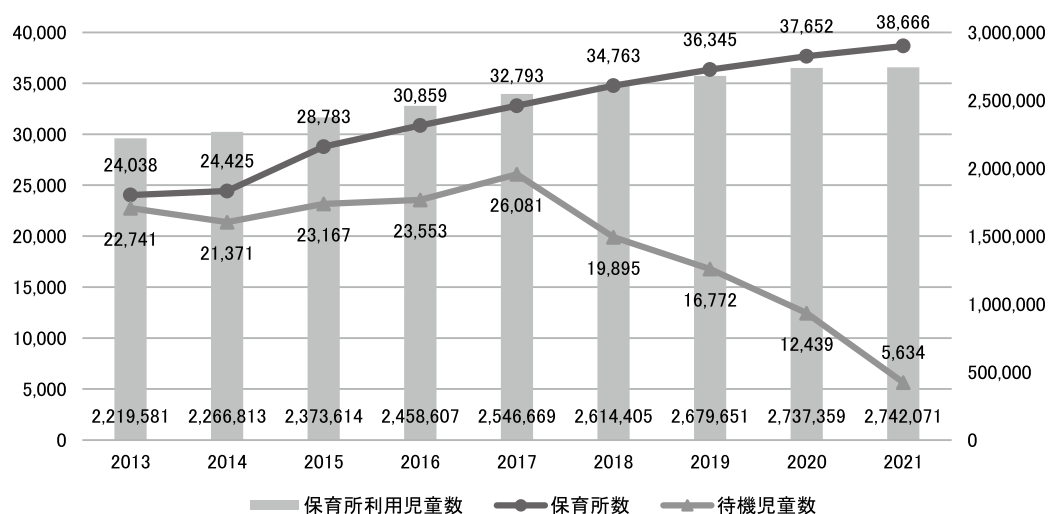


Fig. 1 保育所利用児童数・保育所数・待機児童数の推移

資料）厚生労働省：保育所等関連状況取りまとめ<sup>3)</sup>より著者作成

ところで、今回取りまとめられた「全世代型社会保障改革の方針」は、前述の通り少子化対策と75歳以上人口が増えるなかで現役世代の負担上昇を抑制することに主眼を置いたものである。少子化対策は教育費負担の軽減をはじめとしてこれまでも取り組みが進められているが、合計特殊出生率は2015年の1.45から2019年には1.36、2020年も1.34（概数）と低下が続いており、2020年5月29日に閣議決定された「第4次少子化社会対策大綱」にて掲げられた希望出生率1.8にはほど遠い（Fig.2）。

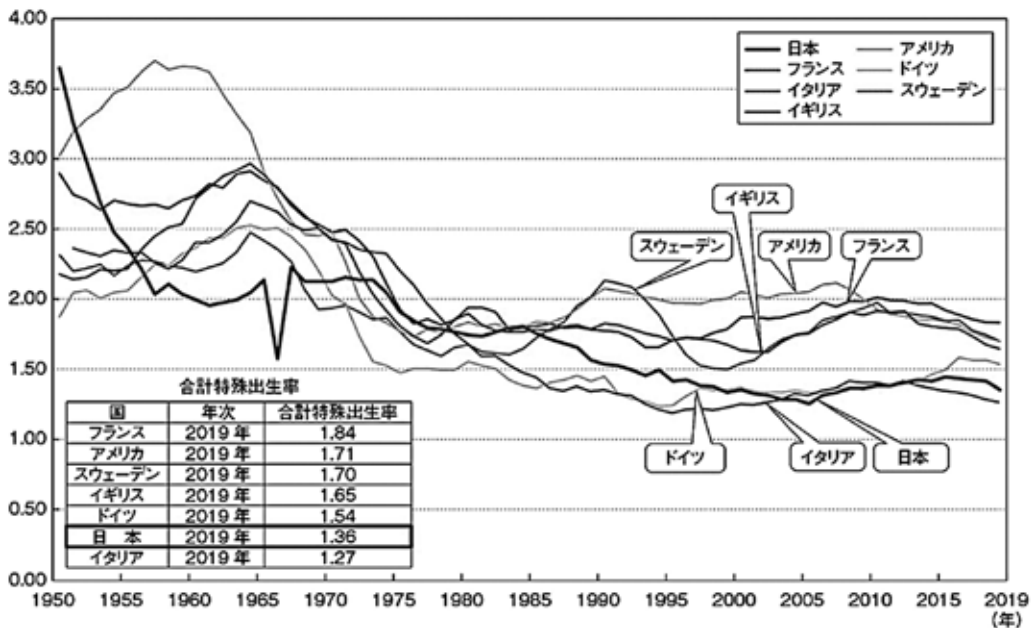


Fig.2 諸外国と日本の合計特殊出生率の推移の比較

出典) 内閣府：令和3年版少子化対策白書<sup>4)</sup>

わが国のこうした状況と比較して、フランスは少子化対策に成功したとされるが、その要因のひとつが教育制度改革である。フランスは2019年9月から（フランスの学期は9月始まり）義務教育が始まる年齢を6歳から3歳に引き下げ、欧州ではハンガリーと並んで最も低い年齢から義務教育が始まる国となった。フランスではそれ以前からすでに97%以上の3歳児が日本の幼稚園にあたる保育学校などに通っていたが、そこを敢えて義務化に踏み切った。その狙いは「格差の是正」である。もともと3歳から18歳の高校卒業までに一人のこどもにかかる平均的な教育費が日本のおよそ10分の1であり、経済的に困窮している家庭に対してはさらにさまざまな補助制度が整備されているため、経済的な事情で小学校以前に学校に通えないこどもというのは制度上は存在しないといえたが、上述の保育学校などの小学校以前の学校に通わない3%足らずのこどもの親の多くは移民系であった。そうした社会的背景の格差と語彙力を中心とした学力格差の相関関係を重くみたフランスは、おとなの不平等を償うのは学校の役割であるとし、3歳からの義務教育という抜本的な改革を施した。その結果、こどもが3歳以上の義務教育段階に入ると母親も働きやすくなり、働く女性が非常にこどもを産みやすくなった。こうしたこどもを育てることに係る経済的負担の軽さと、母親（女性）が働ける、ないしは働き続けられる環境が整っていることで、フランスの出生率は欧州でもトップクラスの水準を保っている。

教育では世界から3周半遅れているといわれる日本も、児童（子ども）手当の拡充についてはフランスをモデルに力を入れてきた。教育制度改革としても、2019年10月から「幼児教育・保育の無償化」が始まった。社会保障と税の一体改革として、8%から10%への消費増税の財源の一部8,000億円を充てたこの一大改革は、社会保障対策としてどれだけの効果をもたらすと期待できるのか。また、奇しくも同じ年の12月に中国の武漢市で第1例目の感染者が報告されてからわずか数か月でパンデミックといわれるまでの世界的な流行となった新型コロナウイ

ルス感染症の拡大は、わが国の社会保障の脆弱さを浮き彫りにしており、今まさに日本の社会保障のあり方の検証が求められている。

そこで本稿では、わが国における社会保障としての保育施策のあり方について、幼児教育・保育無償化とコロナ禍の視点から、今後それをどのように位置づけ、そのために何が求められるのかを検討することを目的とする。そこで以下、第2節では、幼児教育・保育無償化の社会保障としてのねらいを整理し、それが社会保障にもたらす効果と課題について検討する。そして第3節では、コロナ禍において顕在化した社会保障としての保育施策のあり方について検討する。そして第4節でそれらを総括し、これからのわが国において社会保障として保育施策をどのように位置づけることが妥当なのかを整理し、取り組むべき課題と施策の整備における要点を示す。

## 2. 全世代型の社会保障と幼児教育・保育無償化

国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」によると、社会支出の政策分野別の内訳においては、待機児童対策としての保育の受け皿の整備拡充が始まった2013年からの推移をみると、児童手当や就学前教育・保育などを含む「家族」に関する支出の割合は低いものの、2013年度の5.3%から2019年度は7.6%へやや拡大した。しかし、全体としては「高齢」と「保健」に関する支出だけでおよそ8割を占める（Fig.3）。「保健」は全世代が対象になるものの、厚生労働省「国民医療費の概況」によると、65歳以上の医療費が全医療費に占める割合は2013年度が57.7%<sup>5)</sup>、2018年度（2019年度については2021年末頃に公表される）が60.6%<sup>6)</sup>であり、社会保障費の高齢分野への傾斜が著しい。

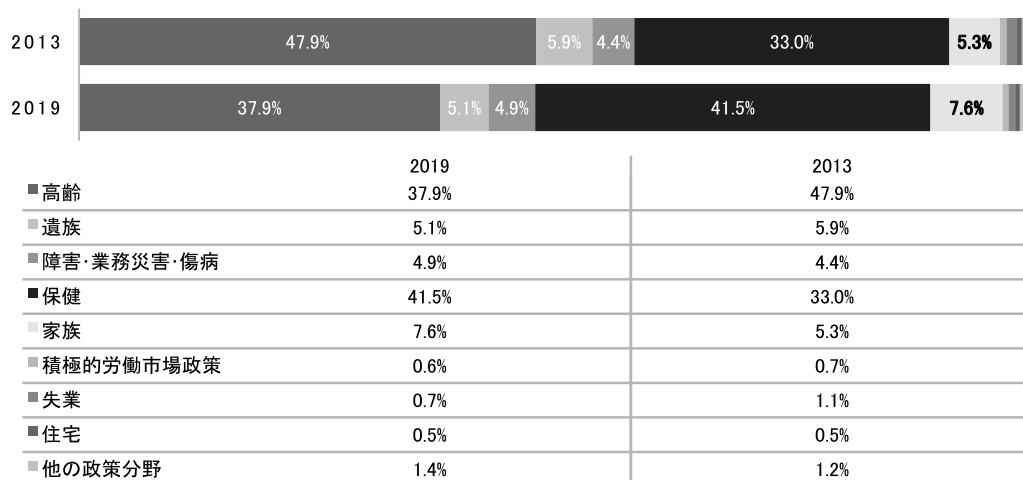


Fig.3 社会支出の政策分野別割合（2013年と2019年の比較）

資料）国立社会保障・人口問題研究所：社会保障費用統計<sup>7) 8)</sup> より著者作成

前述の「全世代型社会保障改革の方針」は、現状の高齢分野に偏っている社会保障のあり方を是正し、教育無償化や子育て支援等を通じて現役世帯への給付を拡充するという施策である。

2017年の衆議院選挙で自民党の公約にこの是正方針が入ってきたことをきっかけに全世代型社会保障の施策機運が上昇し、高齢者からこどもへの投資に向けようということで「幼児教育・保育無償化」が政策化された。

### （１）幼児教育・保育無償化の社会保障としてのねらい

これまでも低所得世帯等を中心に幼児教育の無償化は段階的に進められてきたが、2019年10月からの幼児教育・保育無償化は、利用（保育）料について原則として3～5歳は無償化、0～2歳の保育の必要性がある住民税非課税世帯が無償化された。対象となる施設は幼稚園、保育所、認定こども園等であり、認可外保育施設等については一定の制限があるものの、3～5歳は世帯の所得要件がなく無償化されることが大きな特徴である。幼児教育・保育無償化の実施は、その効果に係る投資効率の観点からの指摘（Heckman, 1999<sup>9)</sup>；Heckman et al., 2006<sup>10)</sup>；Heckman & Masterov, 2007<sup>11)</sup>）や、OECDの幼児教育・保育（ECEC：Early Childhood Education and Care）に関する報告書“Starting Strong”等を背景にその重要性が考慮されたものでもあるが、社会保障としてのねらいはどこにあったのか。伊藤（2019）は、①待機児童の受け皿として認可外保育施設を活用するというねらい、②女性の就業率の引き上げというねらい、③市町村責任の縮小というねらいがあると指摘している<sup>12)</sup>。このうち、待機児童の受け皿として認可外保育施設を活用するというねらいは、待機児童数の減少として一定の効果があるようにみえる。しかしこのことは、市町村責任の縮小というねらいに関して伊藤が言及しているように、保護者が選択した保育の利用にあたりその費用の一部を補助すれば、それで公的責任を果たしたことにすることで市町村の責任を縮小し、将来的には市町村の保育実施義務をもなくしていこうとする政策志向が窺われることとも関連して慎重な解釈が必要であろう。このことは次節において詳述することとし、本節では女性の就業率引き上げというねらいについて整理し、幼児教育・保育無償化が全世代型の社会保障にどのようにコミットするのかまとめてみたい。

### （２）幼児教育・保育無償化（女性の就業率引き上げ）が社会保障にもたらす効果と課題

伊藤（2019）は、前述の通り幼児教育・保育無償化には女性の就業率の引き上げというねらいがあることを指摘し、こどもが3歳以上であれば4時間保育の幼稚園でも、最大11時間保育の保育所でも利用（保育）料が無償となることから、同じ無償なら保育所に入所させ就労しようとする女性が増大することは容易に想定されるとしている。ただし、現状では女性の就業は一部の専門職を除きパート就労・非正規雇用が多く、幼児教育・保育無償化による女性の就業率引き上げは、結局は女性を不安定・低賃金労働に動員することに他ならないことも指摘している<sup>13)</sup>。

全世代型の社会保障を実現し、それを持続可能なものにするためには、負担についても年齢に関わりなく全世代が支え合うことが必要であり、十分な支え手（労働力）の確保が不可欠である。現在わが国は深刻な労働力不足に悩まされており、その対策の一丁目一番地が出生率回復に向けた施策であるが、たとえ出生率が回復しても、それが社会保障の支え手として反映されるまでには20年程度必要であることから、当面の社会保障の支え手を増やす対策が必要である。それには70歳までの就業機会の確保、中途採用・経験者採用の促進、疾病・介護の予防による生涯現役社会の実現に加え、待機児童の解消を着実に進め、出産後の女性が就労しやすくする環境整備が重要である。

現在、少子化にもかかわらず保育所利用児童数が増加しているのは、出産後の女性が早期に就労開始を希望しているからであり、それを示すように女性の就業率を示すM字型雇用のへこみ部分は近年上昇している (Fig.4)。しかし、30～40歳代の女性の就業状況を未就学のこどもの有無別に確認すると、未就学のこどもがいない女性の有業率は80.7%であるのに対し、

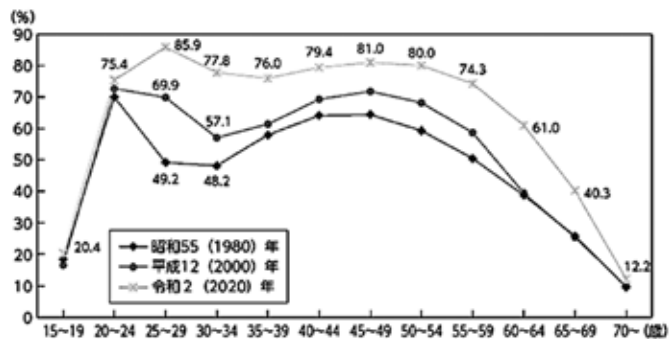


Fig.4 女性の年齢階級別労働力率の推移  
出典) 男女共同参画局: 令和3年版男女共同参画白書<sup>14)</sup>

未就学のこどもがいる女性の有業率は65.2%と、およそ15ポイントも低く、子育て世代の女性の就業率引き上げによる労働力確保の余地はまだあることが分かる<sup>15)</sup>。

また、梅屋ら (2019) は、未就学のこどものいる母親を対象に実施したアンケート調査によって、未就学のこどものいる現在非就労の母親の過半数 (55.9%) が「こどもが未就学のうちに働き始めたい」と回答しており、かつ2019年4月からの保育所利用があったにもかかわらず利用できていない現在非就労の母親 (38.9%) のうち、84.5%の保育所利用希望理由が「保護者 (大半は母親) が就労を開始したため」であったことを報告している。このことは、前述した伊藤の「幼児教育・保育無償化によって就労しようとする女性が増大することが想定される」という指摘を支持するものである。そして梅屋らは2019年4月時点において、保育所を利用できなかったことにより約9.1万人の就労意欲のある子育て世代の女性の就労が実現しなかった可能性があることを示唆している<sup>16)</sup>。

以上のことから、幼児教育・保育無償化が社会保障対策としてもたらす効果として、女性の就業率引き上げによる社会保障の支え手の確保が期待できる側面があることが窺える。しかしこのことについては、出産後、短期間で就労開始を希望する女性が増加している背景に、子育て世帯の経済的困難が存在していることも指摘しておかなければならない。2019年国民生活基礎調査によると、子育て世帯で生活に「苦しい」と答えた世帯は60.4%にのぼる (大変苦しい25.5%、やや苦しい34.9%)<sup>17)</sup>。子育ての世帯の貧困化は、近年の経済政策による若年親世代の雇用状況の悪化によって進展しており、幼児教育・保育無償化は、この格差をさらに深刻化させる恐れがある。前述の通り、厚生労働省の発表による2021年4月1日時点の待機児童は5634人だが、これにはカウントされていない「潜在的待機児童」というのが実際にはこの何倍も存在し、一部報道によればその数はむしろ増加しているとの指摘もある<sup>18)</sup>。「潜在的待機児童」とは、保育所利用申込みをして入所保留となった者のうち、①特定の保育所等のみ希望している者、②求職活動を休止している者 (保護者が求職活動をおこなっておらず、「保育の必要性」が認められない状況にあることが確認された場合)、③育児休業中の者 (育児休業中の保護者について、入園できたときに復職する意向が確認できない場合)、④地方公共団体が一定の施設等基準に基づき運営費支援等をおこなっている単独保育施策を利用している者である。このうち、求職活動を休止している者のなかには、上記の雇用状況の悪化によりそもそも就労意欲に乏しいケースもある。また、前述の梅屋ら (2019) によるアンケート調査からは、就労意欲はあっても現在非就労の母親の場合、「申し込んでも (現在就労していないので) どうせ無理

だろう（利用できないだろう）」とはじめから保育所利用申込みをしなかった割合が半数以上（53.9%）あったことが報告されている<sup>19)</sup>。さらに、幼児教育・保育無償化は消費増税とセットで打ち出された政策であり、利用（保育）料について、これまでは負担能力があるとして一定の負担をしてきた高所得世帯ほど恩恵が大きく、これまでは軽減が図られてきた低所得世帯にとっての恩恵は少ないうえ、消費増税による家計の負担は増えることになる。また、利用（保育）料負担は低年齢児の保護者により重く、0～2歳の無償化を住民税非課税世帯に限定することは、とりわけ住民税課税ボーダー層の負担軽減にならず、消費増税の分だけ負担が増すことを意味する。

幼児教育・保育無償化は、全世代型の社会保障を実現するうえで、子育て世代の女性の就業率引き上げによる社会保障の支え手の確保という側面において一定の効果が期待できるが、そのためには保育の受け皿を充足させて就労意欲のある母親が確実に保育を利用できるような環境整備を着実に進めるとともに、多様な働き方を拡充し、若年親世代の雇用状況の改善にも取り組んでいかなければ、期待される効果はもたらされないだろう。

### 3. コロナ禍において顕在化した社会保障としての保育施策のあり方

2020年に入ってから新型コロナウイルス感染症の拡大は、医療・介護をはじめとするわが国の社会保障の脆弱さを浮き彫りにし、2021年9月現在、未だ収束していない。このコロナ禍は、こどもや子育て家庭にも様々な問題を引き起こすとともに、社会保障としての保育施策のあり方にも様々な課題を突きつけている。

厚生労働省より新型コロナウイルス感染症に関する保育所における対応等についての最初の通知・事務連絡が発出されたのは2020年1月31日付「保育所等における新型コロナウイルスへの対応について」である。以降2021年9月現在までに様々な通知・事務連絡が発出されているが、最初の緊急事態宣言の発出とその全国拡大までの3か月余りの保育現場の状況を、厚生労働省の通知・事務連絡を中心に整理してみると（Table 1）、下線に示す通り、①保育のエッセンシャル・ワークとしての位置づけと、②「公助」としての保育施策の位置づけが際立っていることが窺える。

#### （1）保育のエッセンシャル・ワークとしての位置づけ

コロナ禍において社会の根幹を支える人々の存在と重要性に注目が集まるなか、エッセンシャル・ワーク（ワーカー）という用語も頻繁に耳にするようになった。保育はそもそもエッセンシャル・ワークに位置づけられる業種ではあったが、コロナ禍にあって改めてそれが認知されるようになったといえる。建井（2020）によれば、日本にはエッセンシャル・ワークの国家レベルでの明確化された定義は存在しないが、米国と英国の政府が運営するウェブサイトではエッセンシャル・ワークを表す用語が存在し、それに該当する産業および労働者が明確に定義されているとしている<sup>20)</sup>。ニューヨーク市ではフロントライン・ワーカーズという名称が用いられ、Rho, Brown & Fremstad（2020）は、フロントライン・ワーカーズには他の労働者よりも生活保障全般において配慮が必要であり、新型コロナウイルス感染症の検査と治療を無料で提供する包括的な健康保険や無料の保育所など、5つの保障と支援について勧告している<sup>21)</sup>。いわば保育はエッセンシャル・ワーカーを支えるエッセンシャル・ワークという側面もあり、

Table 1 新型コロナウイルス感染症に関する保育現場の状況（最初の3か月余り）

資料）伊藤周平（2020）<sup>22）</sup>を参考に著者作成

2020/1/31 厚生労働省事務連絡	「保育所等における新型コロナウイルスへの対応について」を発出。同連絡はこれ以降何 度も更新され、2021/9/10 現在の最新版は 2020/3/19 に発出されたもの。
2020/2/25 厚生労働省事務連絡	「新型コロナウイルス感染症の発生に伴う保育所等の人員基準の取扱いについて」を発 出。感染症に伴って保育士等が一時的に不足する場合には、「利用児童の保育に可能な 限り影響が生じない範囲」という条件付きで、基準の適用についての配慮を自治体に求め た。これは <u>人員基準を下回る場合があっても保育を許容するというものであり、他の社会 福祉施設に対して求めた、職員の確保が困難な場合には他の施設等から応援を確保する よう通知した内容とは一線を画した。</u>
2020/2/27 厚生労働省事務連絡	「新型コロナウイルス感染症防止のための学校の臨時休業に関連しての保育所等の対応 について」を発出。政府による 3 月はじめからの全国の小中学校一斉休校の要請を受け、 <u>保護者の就労や春休みのないことなどを理由に保育所は「原則開所」とされた。</u> 密な環境 をつくらないための一斉休校であったにもかかわらず、学校よりも子ども同士や保育者との 接触が多く、密集度の高い保育所を原則開所とする方針は感染症対策として整合性のと れないものであった。
2020/3/5 厚生労働省事務連絡	「保育所等における新型コロナウイルスへの対応にかかる Q&A について」を発出（同連絡 もこれ以降何度も更新され、2021/9/10 現在の最新版は 2021/4/23 に発出された第十 報）。2020/2/25 の事務連絡ふまえ、長期間にわたり人員基準を満たさないのは問題とし、 <u>こどもの休校などで仕事を休んでいる家庭の保護者に「園児の登園を控えるようお願いす る」と登園の自粛要請をおこなうことが提案された。</u> ただし、最終的な判断は自治体に委ね られたため、自治体ごとに判断と対応はバラバラとなり、保育現場は大きな混乱に見舞わ れた。
2020/4/16 緊急事態宣言の適用対象が 全国に拡大	緊急事態宣言下でも保育所は休止要請の対象外となったが、保護者に登園自粛を要請し たり、原則休園を打ち出す自治体もあり、自治体間の対応が分かれた。自治体によっては エッセンシャルワーカーの保護者の子どもしか保育をおこなわないといった対応もみられた が、自主的な登園自粛もみられ、保育所の利用はこの時期大きく減少し、保育の縮小がみ られた。 <u>ただし保育所は利用実績にかかわらず、通常の状態に基づき公定価格等の算定 がおこなわれ、認可保育所には委託費が支払われるため収入は保障された。</u> この点は個 人給付・直接契約方式に完全移行し、利用実績に応じて給付費が支払われる介護事業所 や障害者の事業所とは大きく異なり、 <u>保育の公的責任が新制度でも維持されたことでコロ ナ禍でも保育所は経営難に陥らなかった。</u>

コロナ禍にあっても必ずしも十分とはいえない難い人員で社会全体を下支えしている。一方で、池本（2020）によれば、効果的なコロナ対策で注目されるニュージーランドでは、国家非常事態宣言中、学校と同じように保育施設もすべて閉鎖され、保育を必要とする家庭に対しては国が予算をつけて家庭的保育を個別に利用できるようにしつつ、保育施設は閉鎖中においても家で過ごす子どもを支え、保護者の相談にも対応するという明確な方針が国から示されていることを指摘しており<sup>23）</sup>、わが国の社会保障としての保育施策のあり方にはまだまだ検討すべき課題が残されている。



## (2)「公助」としての保育施策の位置づけ

しかるに、コロナ禍は新自由主義的政策によって切り崩されつつあった社会保障としての保育施策を再建・再構築していく方向を展望する契機にもなった。わが国の社会保障は社会福祉の分野において、いわゆる「措置から契約へ」の理念のもと、1990年代後半以降の社会福祉基礎構造改革にて、自治体の責任でサービスを提供（現物給付）する措置制度から、認定により給付資格を認められた者へのサービス費用を助成（現金給付）する個人給付方式へと大きく転換していった。そして、株式会社などの多様なサービス供給主体の参入を促進し、利用者が事業者と契約を締結してサービスを利用する直接契約方式とされた。これは高齢者福祉では介護保険法、障害者福祉では障害者総合支援法として立法化され、児童福祉においては子ども・子育て支援法として立法化された。しかし、保育所保育に関しては児童福祉法24条1項の市町村による保育所保育の実施義務が継続され、保育施策としては個人給付方式だけではなく従来型の自治体責任方式が維持されたことで高齢者福祉や障害者福祉のようなドラスティックな改革とはならず、社会福祉基礎構造改革は「未完の改革」となっている。そしてこれは図らずも、このコロナ禍において多くの介護事業所や障害者の事業所が利用者の減少による減収で経営難に陥ったのに対して、保育所においては自治体責任方式によって利用が縮小しても運営費は自治体によって保障されるため、深刻な経営難に陥る事態を免れることにつながった。すなわち、新自由主義的政策による公的責任（公助）の後退と規制緩和による保育の市場化の促進にかりうじて抵抗していたことが、コロナ禍という有事における社会保障としての保育施策を崩壊せしめたとどまらせたといえる。

一方で、個人給付方式となったことで介護保険法や障害者総合支援法には給付資格認定の仕組みが設けられ、受給要件や給付内容が詳細かつ明確に規定されたが、それはつまり高齢者福祉や障害者福祉における公的責任（公助）を画一化・定型化することによって後退させるものであり、代わりに共助（あるいは互助）、そして自助による社会保障の充足を意図する新自由主義的政策である。子ども・子育て支援法においても、改正前の児童福祉法施行令27条の「保育に欠ける」要件6項目が、子ども・子育て支援法施行規則において「保育の必要性」10項目となった。そして児童福祉法24条1項で規定する保育所保育だけでなく、法24条2項における認可外保育施設を含む多様な保育施設・事業も含めることで保育実施義務と保育権確保を規定している。つまり、利用が拡大する保育施策に対して、市場化という規制緩和と、地域型保育事業のように保育士資格を有していない保育者による保育を受けることになる内容の規制緩和による公的責任（公助）の後退がみられる。これは前節で示した、伊藤（2019）による幼児教育・保育無償化には「待機児童の受け皿として認可外保育施設を活用」して「市町村責任の縮小」を図るというねらいがあるという指摘とも同義である。ただし、今般のコロナ禍においては、こどもの休校などで保護者が仕事を休んでいて親とこどもが一緒にいるのであれば保育の必要はないであろうから登園の自粛要請をおこなうといった、保護者の就労等で「保育に欠ける」こどもを保育するという従来型の保育施策観が垣間見られたり、立法過程を概観すると改正前の児童福祉法24条1項の但書（市町村は保育に対する需要の増大などの「やむを得ない事由」がある場合には、「その他の適切な保護」をおこなう代替措置義務があることを規定）の削除を含め、改正後の法24条1項2項は自治体の公的責任の強化を意識したものであるという指摘もあり（伊奈川（2016）<sup>24)</sup>・伊藤（2014）<sup>25)</sup>）、法24条1項2項については学説的にも様々な解釈がなされている。

いずれにせよ、コロナ禍は有事におけるわが国の社会保障の脆弱さを浮き彫りにし、様々な

課題を突きつけている。有事における社会保障のあり方として、医療崩壊・介護崩壊に際して迅速・柔軟に対応できていない反省に立ち、保育施策においても改めて公的責任（公助）と共助・自助のバランスを再検討する必要があるのではないだろうか。

#### 4. 総括

本稿では、わが国の社会保障としての保育施策のあり方について、幼児教育・保育無償化がもたらす効果と課題、ならびに新型コロナウイルス感染症の拡大が浮き彫りにした実態をもとに検証した。

わが国が世界に類を見ない超少子高齢社会に突入するなかで、2018年10月、当時の安倍晋三首相は所信表明演説で「こどもから現役世代、お年寄りまで、すべての世代が安心できる社会保障制度へと改革を進めます」と述べ、全世代型の社会保障を掲げた。

全世代型の社会保障の実現に向けては、高齢分野に偏っている社会保障給付を是正し、現役世帯、とりわけ子育て世帯への給付を拡充するとともに、負担については世代に関係なく能力に応じて支え合うことが求められ、「給付」と「負担」、その両面での制度改革が必要である。給付面においては、幼児教育・保育無償化によりこどもの教育費支援をおこなうことで、子育て世帯により手厚い社会保障給付をおこなうことは重要な施策である。なお、本稿ではふれなかったが、現役（子育て）世帯向けの給付拡充としては幼児教育・保育無償化の他にも、高等教育無償化（給付型奨学金の大幅拡充による高等教育の就学支援新制度の実施）、私立高等学校の実質無償化（高等学校等に通う生徒を対象とした授業料支援の仕組みとしての就学支援金の支給）もはじまっている。特にわが国の場合は、欧米主要国と比較して就学前教育と高等教育の公費負担割合が低いという特徴があり、教育費支援の範囲を拡大する意義は大きい。そしてこの現役（子育て）世帯への給付拡充は、第2節で指摘したように、負担面における全世代型転換への効果ももたらす。つまり、幼児教育・保育無償化によって子育て世帯の女性（母親）の就業率引き上げが実現すれば、70歳までの就業機会の確保等による生涯現役社会の実現に加え、若年親世代の就業者数（労働力）の底上げが期待され、それは社会保障の支え手確保として、負担面において一定のインパクトをもたらす可能性があると考えられる。ただし、これを実現可能なものとしていくためには、潜在的待機児童も視野に入れた完全型の待機児童対策への着手と、若年親世代（なかでもとりわけ女性）の雇用状況の改善という課題も残されている。

また、2020年に入ってから新型コロナウイルス感染症の拡大は、医療提供体制が逼迫し機能不全に陥る「医療崩壊」を引き起こし、深刻な人手不足でサービスの基盤が大きく揺らいでいた介護現場を直撃して「介護崩壊」を現実化させた。これは新自由主義的政策の下、自助・共助・公助を掲げて国民に自助努力を強要し、国の役割（公助）を最小限にとどめるために平常時を基準とした効率的な財政運営を図ってきた結果でもある。超少子高齢社会において現実的な社会保障政策を企図していくためには、自由主義的福祉レジームは基本的には認められなければならないが、保育施策において児童福祉法24条1項の市町村による保育所保育の実施義務が継続されたことでいみじくもコロナ禍における「保育崩壊」が免れたことは、第3節において指摘した通りである。

深堀（2008）は、わが国の保育施策改革が自由主義的福祉レジームにおいて民間により多くの権限を委譲する形で進行している現状について、自助が重んじられてきたアメリカの保育施

策を質保証と平等性の観点から検討することを通して言及している。深堀によれば、緊縮財政のもとでなし崩し的に推進されている規制緩和の動向を批判的に吟味する必要があると、1990年代後半以降の社会福祉基礎構造改革にて規制緩和が進められてきた①利用者規制（「保育に欠ける」児童）、②参入規制（市町村と社会福祉法人）、③内容規制（児童福祉施設最低基準）、④利益規制（社会福祉法人会計原則）、⑤料金規制（保育単価上限）の5つの公的規制のうち、①②④については国民に対する福祉の供給において民間に積極的な役割を期待する自由主義的福祉国家として基本的には認めていく必要があるが、③⑤については慎重に対処する必要があることをアメリカの経験は明らかにしていると指摘している。すなわち、内容規制については親子の福祉を損なう危険のある保育サービスが保育市場に流通しないよう十分に注意しなければならないし、料金規制については保護者の経済力による保育サービスへのアクセス格差によって必要とする層に福祉が届きにくくならないよう配慮を怠ってはならないということである<sup>26)</sup>。

サービス提供者の立場によるのではない、利用者の個人の尊厳を守るにふさわしい質保証を確実にとおこないつつ、誰もが利用可能な適正な条件のもとで、公平かつ有事においても安定的に利用できる保育施策を整備することが社会保障としての保育施策として重要であり、コロナ禍はそのことを再認識させる契機となったといえよう。わが国が自由主義的福祉国家として全世代型の社会保障を実現させ、かつ持続可能なものとするために、保育施策をそこに位置づけていくならば、自助・共助・公助はそれぞれに補完的でありつつ、そして補完的にとどまらなければならないという「補完性原則」に依拠しながら、改めて社会保障としての保育施策における自助・共助・公助のバランスを問い直すことから始める必要があるのではないだろうか。

## 文 献

- 1) 共同通信（2021/8/27）待機児童、最小5634人、<https://nordot.app/803799374940405760?c=39546741839462401>（Retrieved：2021.9.10）
- 2) みずほ総合研究所（2020/12/16）全世代型社会保障改革の方針決定、<https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/mhri/research/pdf/insight/pl201216.pdf>（Retrieved：2021.9.10）
- 3) 厚生労働省（2021/8/27）保育所等関連状況取りまとめ、<https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000821949.pdf>（Retrieved：2021.9.10）
- 4) 内閣府：令和3年版少子化対策白書、[https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2021/r03webgaiyoh/html/gb1\\_sl.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2021/r03webgaiyoh/html/gb1_sl.html)（Retrieved：2021.9.10）
- 5) 厚生労働省（2020/10/7）平成25年度国民医療費の概況、<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-iryohi/13/dl/data.pdf>（Retrieved：2021.9.10）
- 6) 厚生労働省（2020/11/30）平成30年度国民医療費の概況、<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-iryohi/18/dl/data.pdf>（Retrieved：2021.9.10）
- 7) 国立社会保障・人口問題研究所（2017）平成25年度社会保障費用統計
- 8) 国立社会保障・人口問題研究所（2021）令和元年度社会保障費用統計
- 9) James J. Heckman（1999）POLICIES TO FOSTER HUMAN CAPITAL. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Working Paper 7288.
- 10) James J. Heckman, Jora Stixrud, Sergio Urzua（2006）THE EFFECTS OF COGNITIVE AND NONCOGNITIVE ABILITIES ON LABOR MARKET OUTCOMES AND SOCIAL BEHAVIOR. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Working Paper 12006.
- 11) James J. Heckman, Dimitriy V. Masterov（2007）THE PRODUCTIVITY ARGUMENT FOR INVESTING IN YOUNG CHILDREN. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Working

Paper 13016.

- 12) 伊藤周平 (2019) 児童福祉の法：子ども・子育て支援法と保育制度改革の課題，賃金と社会保障 1737, 13-44.
- 13) 同上
- 14) 男女共同参画局 (2021) 男女共同参画白書 (令和3年版)
- 15) 総務省統計局：平成29年就業構造基本調査の結果，<https://www.stat.go.jp/data/shugyou/2017/index2.html> (Retrieved：2021.9.10)
- 16) 梅屋真一郎・岩崎千恵・武田佳奈 (2019) 子育て世代の「窮屈からの脱却」が日本を持続可能な国にする，知的資産創造 27 (8), 18-29.
- 17) 厚生労働省 (2020/7/17) 2019年国民生活基礎調査の概況，<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa19/dl/14.pdf> (Retrieved：2021.9.10)
- 18) 東京新聞 (2019/9/7) 「潜在待機児童」7.3万人最多 待機1.6万人、厚労省発表 実態と乖離，<https://www.tokyo-np.co.jp/article/19548> (Retrieved：2021.9.10)
- 19) 16) 前掲
- 20) 建井順子 (2020) 「エッセンシャル・ワーカー」とは誰かに関する一考察，山陽論叢 27, 151-163.
- 21) Hye Jin Rho Hayley Brown, Shawn Fremstad (2020) A Basic Demographic Profile of Workers in Frontline Industries, Center for economic and policy research.
- 22) 伊藤周平 (2020) コロナ禍で明らかになった社会保障の脆弱さと保育政策の課題 (下)，保育情報 529, 7-13.
- 23) 池本美香 (2020) コロナ禍で明らかになった子ども・子育て支援の課題：ニュージーランドとの比較をふまえて，日本総研ResearchFocus No2020-016.
- 24) 伊奈川秀和 (2016) 子ども・子育て支援新制度の立法過程，社会保障法研究 6, 97-140.
- 25) 伊藤周平 (2014) 子ども・子育て支援新制度における市町村の保育実施義務と子どもの保育を受ける権利 (下)，賃金と社会保障 1609, 4-17.
- 26) 深堀聡子 (2008) 自助主義にもとづく子育て支援のあり方に関する研究：アメリカの保育事業の特徴と課題に着目して，比較教育学研究 36, 45-65.