

子ども支援の「予算」「人員」を増やしつつ「政策効果」の検証を

柴田 悠¹

1. 「すべての子どもが安全に育ち、健康的に能力を発揮できる社会」へ

「こども庁」については、コロナ対応で逼迫している子ども支援現場を混乱させないように、もし創設するとしてもコロナ収束後にすべきと考えます。他方で、子ども支援について新省庁創設も選択肢に入れて積極的に議論することは歓迎したいと考えます。

新省庁創設是非の議論では、新省庁の担う子ども支援政策が「すべての子どもが安全に育ち健康的に能力を発揮できる社会」の実現に寄与するか、の検討が重要です。そしてその検討には「現行の子ども支援政策が子どもたちや社会にもたらしている効果」を把握することが必要でしょう。そこで本報告では、その効果に関するエビデンスと論点を提示したいと思います。

2. 子ども支援の「予算」と「人員」を増やそう

新省庁が担うと思われる子ども支援政策は、現物給付としての「就学前教育・保育（2020年支出額は対GDP比0.7%）」「ホームヘルプ・施設（児童福祉施設等）（0.1%）」「その他の現物給付（児童相談所等）（0.5%）」と、現金給付としての「家族手当（児童手当等）（0.5%）」「出産・育児休業給付（0.1%）」「その他の現金給付（給付型奨学金等）（0.1%未満）」から構成されます（次頁図²）。

コロナ禍以前から子どもの自殺率が上昇³（2010年から急増した10～14歳の自殺の動機は「家族関係・学業不振」が最多⁴）、少子化も加速していました（少子化の主要因は「非婚化」）。

このように子どもが生きづらく、家族形成がしづらくなってきたにもかかわらず、子ども支援政策全体の20年支出額は対GDP比1.9%で、17年のスウェーデンの3.4%、フランスの2.9%に遠く及ばず、OECD平均の2.1%にさえ届いていないのが現状です⁵。逼迫する児童相談所や保育所等の子ども支援現場の処遇改善・人手増員には、速やかな予算増額が必要です。

こども庁創設を提唱した「Children First の子ども行政のあり方勉強会」の提言書⁶では、「40年までに対GDP比3%台半ばまで引き上げる」との旨が書いてあります。まずは、新省庁創設によって子ども支援の予算と人員が実際に増えるかどうかが問われるべきでしょう。

なお報告者は、財政学については素人ではありますが、予算増額のための財源は、「国債発行」以外の方法も考えるならば「資産税増税」が経済へのダメージが最小で望ましいと考えています⁷。

¹ 京都大学大学院人間・環境学研究科准教授。専門：社会学、社会保障論。

² 内閣府「選択する未来 2.0 中間報告参考資料」2020年7月1日

(<https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/future2/sankou.pdf>)、8頁。

³ 舞田敏彦「絶望の国 日本は世界一「若者自殺者」を量産している」『PRESIDENT Online』2016年1月12日
<https://president.jp/articles/-/17058>。舞田敏彦「子どもの自殺だけは増えている」2020年1月17日
http://tmaita77.blogspot.com/2020/01/blog-post_17.html。

⁴ 舞田敏彦「日本の子どもの自殺率が2010年以降、急上昇している」『ニューズウィーク日本版』2019年3月13日
<https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2019/03/2010-6.php>

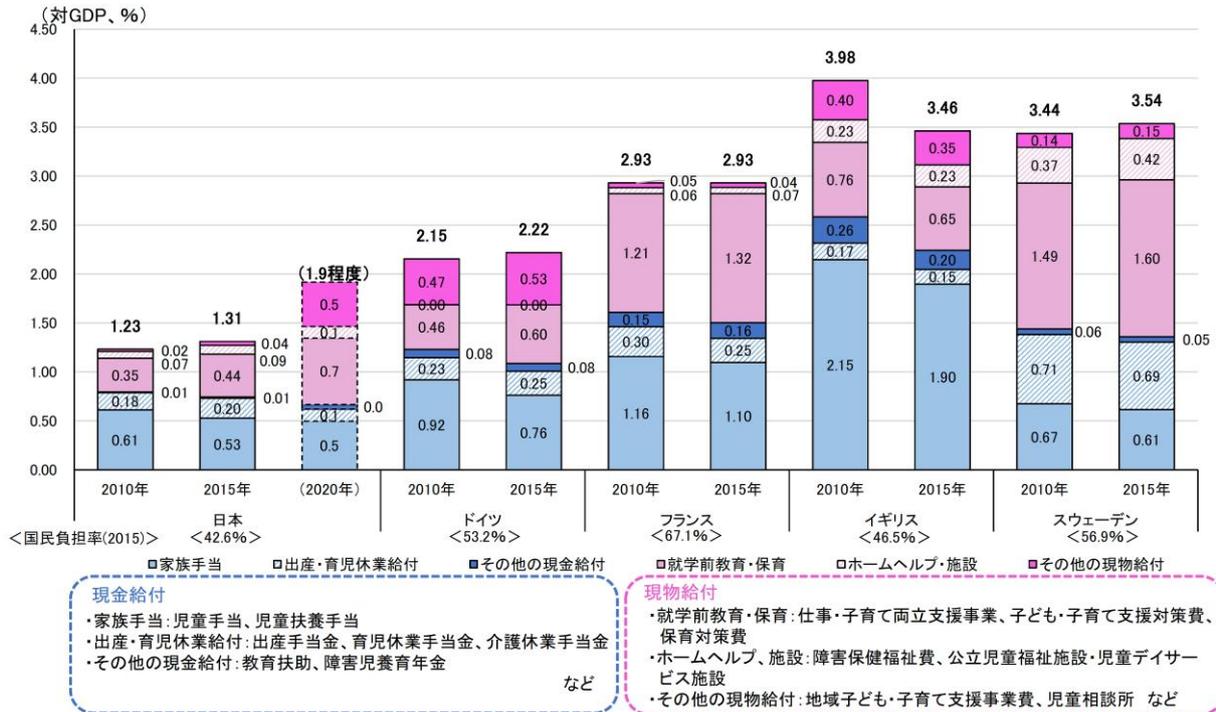
⁵ 内閣府「選択する未来 2.0 中間報告参考資料」2020年7月1日

(<https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/future2/sankou.pdf>)、8頁。OECD.Stat - Social Expenditure - Aggregated data
(https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG)。

⁶ https://13c9eb87-5c30-462a-bf45-1415a998a4a9.filesusr.com/ugd/3200a1_78faa026a35b4b8b83d4def98125c8c0.pdf

⁷ 増税（税込中立）による国内経済（一人当たりGDP）へのダメージは、「法人税＞個人所得税・社会保険料＞消費税＞資産税」。つまり、経済へのダメージが最も小さい増税は「資産税」増税。参照：Arnold, J. (2008) "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries," *OECD Economics Department Working Papers, No. 643*,

子ども支援支出（家族関係支出）の国際比較



(備考) 1. OECD "Social Expenditure Database" (2019年12月データ取得)により作成。
 2. 日本の2020年の数値については、社人研「社会保障費用統計」(平成27~29年度)の値、2018年度以降の国・少子化関連予算の増額分、子ども・子育て支援制度予算の増額分、高等教育無償化予算の増額分を用いて推計。なお、消費税率引上げに伴う高等教育無償化について、給付型奨学金の上乗せ分は「その他の現金給付」に計上し、その他は「その他の現物給付」として便宜的に計上。
 3. 国民負担率は財務省資料により引用、対国民所得比。
 (注) 内閣府「選択する未来 2.0 中間報告参考資料」(2020年7月1日) 8頁より引用。

3. 子ども支援の「政策効果」を検証しよう

次に、子ども支援政策の中で支出規模が最大なのは「就学前教育・保育」(保育所・幼稚園等への支出)で、子ども支援支出の約4割を占めています。そのうち特に「保育所への支出」は、女性就業化や2019年10月からの保育無償化に伴って拡大しています。では、最大規模の支出が今後も拡大するだろう「保育」は、子どもたちや日本社会にいかなる効果をもたらしているのでしょうか。

4. 検証例： 保育の「短期」効果と「中期」効果

保育の「短期」効果としては、報告者が行った国際比較時系列データの分析⁸によれば、就学前教育・保育への支出が増えると、数年以内に労働力女性比率と出生率の上昇、子ども貧困率の減少が見られました。

また、山口慎太郎・東京大教授らが全国の親子の追跡データで行った因果推論⁹によれば、2歳半時に保育所に通っていると、子どもの言語発達の向上や、母親が高卒未満の家庭での子どもの攻撃性・多動性の減少や親の育児ストレス・不適切養育行動の減少が、3歳半までに見られました。無通園よりも保育所通園のほうが、特に社会経済的に不利な家庭で発達を促すようです。

OECD Publishing, Paris (Table 3. Additional results using tax indicators).

https://www.oecd-ilibrary.org/economics/do-tax-structures-affect-aggregate-economic-growth_236001777843

⁸ 柴田悠『子育て支援が日本を救う——政策効果の統計分析』(勁草書房、2016年)、『子育て支援と経済成長』(朝日新聞出版、2017年)。

⁹ Yamaguchi, Shintaro, Yukiko Asai and Ryo Kambayashi, 2018, "How does early childcare enrollment affect children, parents, and their interactions?" *Labour Economics* 55: 56-71. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0927537118300885>
 →紹介記事： <http://www.crepe.e.u-tokyo.ac.jp/material/crepepf7p.html>

保育の「中期」効果としては、赤林英夫・慶応大教授らが全都道府県の時系列データで行った因果推論¹⁰によれば、1957～83年の保育所通園率と幼稚園通園率の上昇は、その後の高校進学率と大学進学率の上昇に寄与しましたが、保育所通園の方がより大きく寄与しました。では保育所通園が幼稚園通園よりも発達を促すとすればそれはなぜなのでしょう。

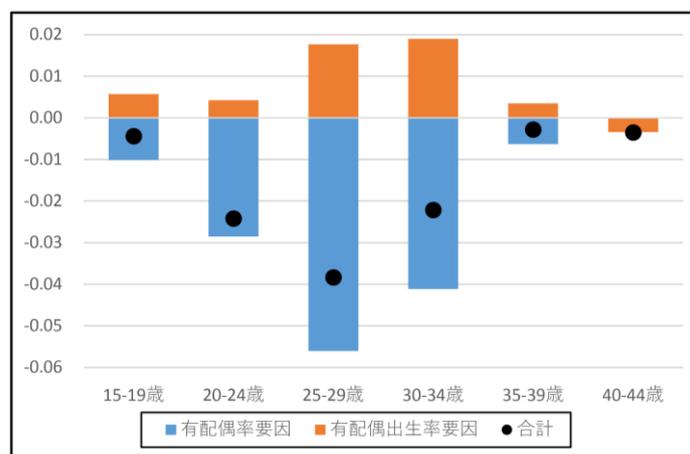
三村国雄・一橋大講師が全国の親子の追跡データで行った因果推論¹¹によれば、3～5歳時に継続して母親が週20時間以上就業していた（つまり通園の時間・期間が一定以上の）子どもたちに限定すると、保育所通園群と幼稚園通園群の間で、小1～中1での学校適応や問題行動に有意な差は認められませんでした。よって、保育所通園が幼稚園通園よりも子どもの発達を促すとしても、それは教育保育の「質」の違いよりむしろ、通園の「量」（時間・期間）の違いに起因している可能性があります。

まとめると、保育所や幼稚園に通うことは、生育環境の改善に繋がることで、子どもの社会情動的発達や認知的発達を促す可能性があります。特に社会経済的に不利な家庭出身の子どもの場合に、さらに2歳頃から長期的に保育所に通園した場合に、発達促進効果が大きいようです。

5. 検証例： 保育の「長期」効果——報告者の研究内容

ただし保育の「長期」効果、つまり「保育所通園が子どもの成人以降の状態にいかなる影響をもたらすか」については、日本では未だ不明な状況です。社会情動能力等に影響があるなら、34歳以下非婚者の8割以上が望んでいる「結婚」や、生活の基盤となる「所得」にどう影響するかは検証に値するでしょう。しかもこれらは「希望出生率実現」や「生産性向上」という日本の課題にも直結しています（下図¹²のように少子化の主要因は20～34歳女性有配偶率の低下です）。

2015～2019年の合計特殊出生率の変動要因（女性の年齢層別）



（備考）厚生労働省「人口動態統計」、総務省「国勢調査」をもとにした推計値。有配偶率には婚姻率がプラスに、離婚率がマイナスに寄与する。有配偶者出生率には、夫婦完結出生力（夫婦の最終的な子供数）がプラスに寄与する他、シングルマザーの増加傾向（離婚増、婚外子増）等もプラスに寄与することに留意。

（注）令和3年第5回経済財政諮問会議（2021年4月26日）有識者議員提出資料「少子化対策・子育て支援の加速（参考資料）」5頁より引用。

¹⁰ Akabayashi, H., and Tanaka, R., 2013, “Long-term effects of preschooling on educational attainments,” GRIPS Discussion Paper (Vols. 12–21), National Graduate Institute for Policy Studies. <https://ideas.repec.org/p/ngi/dpaper/12-21.html>

¹¹ 三村国雄、2017、「就学前における教育・保育施設の選択が就学後の児童の学校適応・問題行動に与える影響——大規模縦断調査を用いた分析」『厚生学の指標』64(11): 1-7。

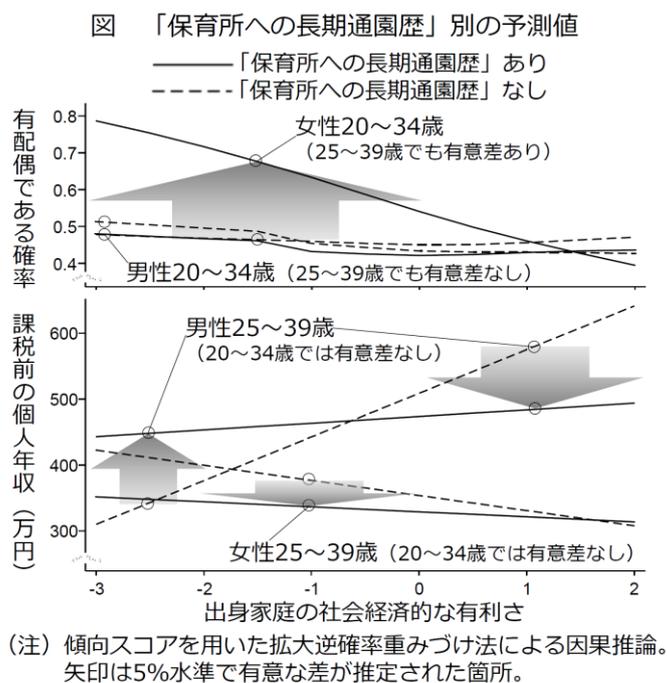
<http://hws-kyokai.or.jp/paper/120-2016-02-15-03-07-32/2076-201709-1.html>

¹² 令和3年第5回経済財政諮問会議（2021年4月26日）有識者議員提出資料「少子化対策・子育て支援の加速（参考資料）」（https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2021/0426/shiryo_01-2.pdf）、5頁。

そこで報告者は、「保育所への長期通園がその後の結婚や所得等にどう影響するか」を独自の調査で検証しました。具体的には、文科省科研費 JP20H05805¹³の助成を受けて本年2月にウェブ調査を実施し、全国20～69歳男女2万人から回答を得ました。回答者は、47都道府県×性別×5歳幅年齢層の人口比に合うように構成されています。幼少期の生育環境について詳細に尋ねた点が、この調査の特徴です。

保育の効果を捉えるためには、「保育所通園の背景要因を統制する因果推論が必要です。そこで、「保育所への長期通園」の確率（傾向スコア）と共変量とを統制して従属変数を比較する、「拡大逆確率重みづけ法¹⁴」という分析方法を用いました。傾向スコアの推定には、出身家庭の同世代内での社会的有利さや、その有利さの推定に用いた両親学歴・出生時両親年齢・出身世帯構成・出身地域等の変数を用いました。

今回、通園効果（長期通園「あり」群と「なし」群の従属変数平均差）を推定した全モデルでは、傾向スコアの予測能（AUCという指標で測られ0.5～1の値をとる）は0.8以上、共変量の不均衡率（共変量主効果に占める標準化平均差0.1以上のものの割合）は6%以下で、一定以上妥当な因果推論といえるでしょう¹⁵。



上の図は暫定的な分析結果を示したものです。これによれば、不利家庭出身の男性では、保育所への長期通園は、将来の有配偶確率には影響しませんでしたが、個人年収を上昇させました。他方、不利家庭出身の女性では、保育所長期通園は、将来の有配偶確率を上昇させ、さらに（主に結婚・出産に伴う就業抑制によって）個人年収を低下させました。つまり保育所長期通園が、成育環境の改善をもたらした社会情動能力等の発達を助けたとしても、その成果は男性では所得で、女性では結婚で表れたようです。

¹³ <https://www.lifelong-sci.jinkan.kyoto-u.ac.jp/b02/>

¹⁴ 星野崇宏、2009、『調査観察データの統計科学—因果推論・選択バイアス・データ融合』岩波書店、87-91頁。より具体的には、そのうちのeffect modification and marginal structural models (Hernán, Miguel A. and James M. Robins, 2020, *Causal Inference: What If*, Boca Raton: Chapman & Hall/CRC, pp.157-158)。

¹⁵ なお「3歳未満での保育所通園の有無が不明な場合」と「3歳以降に保育所にも幼稚園にも通園しなかった場合」は稀なので各々ダミー変数で統制しました。

ここには未だ根深い日本のジェンダー構造が反映されています。女性を経済的に脆弱にしやすいこの構造では、有配偶女性はもし離婚すれば貧困に陥りやすい傾向にあります。保育所通園が不利家庭の女性の発達を助けるとしても、それが彼女らの将来の「結婚希望の実現」だけでなく「不利連鎖からの脱却」にも繋がるには、「女性が就業能力を発揮しにくい日本のジェンダー格差」の縮小が必要でしょう。

今回の分析結果によれば、保育は、希望出生率の実現に向けて既に貢献し、男性の不利連鎖脱却や生産性向上にも貢献しています。しかし保育が、女性の不利連鎖脱却にも貢献するには、社会のジェンダー格差の縮小が必要でしょう。「すべての子どもが安全に育ち、健康的に能力を発揮できる社会」を実現するために、新省庁創設によってジェンダー格差をどう縮小できるか、そのような論点も提示したいと思います。