

# 博士学位論文審査要旨

2008年2月18日

論文題目： 少子化対策としての児童福祉施策の有効性

学位申請者： 塩津 ゆりか

審査委員：

主査： 経済学研究科 教授 伊多波良雄

副査： 経済学研究科 教授 八木 匡

副査： 経済学研究科 准教授 宮澤 和俊

要 旨：

本論文は、少子化対策としての児童福祉施策の有効性について理論的・実証的に分析を試みている。

論文は第1章で目的と背景について述べた後、3部構成の形を取りながら分析が本格的に展開される。第1部では少子化対策の現状が述べられるとともに、論文で使われるさまざまな評価手法についての検討が行われている。もう少し具体的に述べると、第2章では、社会保障制度における児童福祉施策の位置づけを確認した上で、特に現物給付としての保育サービスと児童手当などの現金給付に関する現状について説明している。第3章ではさまざまな評価手法を定量的評価法と定性的評価法から分類して紹介している。

このような準備をした後、第2部では保育サービスに焦点を当て、その評価を供給サイドと需要サイドから試みている。供給サイドを取り扱う第4章では、保育サービスの供給効率性に関する分析をサーヴェイした後、先行研究では単独の手法を用いているので分析に限界があるという問題を乗り越えるために、Fried et al. (2002)によって提唱された分析手順を応用して大阪府に焦点を当て保育サービスの供給効率性の要因分析を試みている。この分析から、コスト非効率性が存在し、この非効率性は常勤保育士の過剰投入に原因があるという興味深い結果を得ている。需要サイドを取り扱う第5章では、同志社大学少子高齢化研究会が実施したアンケート調査を基に、保育所の運営主体による保育の質について分析を試みている。分析を通じて、保育所の運営主体は保育の質に影響を与えていないという結論を得ている。このことは保育所の民営化の観点から極めて重要な情報であるということが言える。第6章では、需要サイドの一つの問題である保育所の利用と出産意欲について分析を試みている。政府はさまざまな少子化対策を講じているが、保育所の整備・拡充施策がどのような影響を及ぼすのかは興味ある課題である。第5章で用いたデータを基に、階層クラスター分析やロジット分析を利用しながら、保育所の整備・拡充施策は出産を促進しないということや、出産選択は既存の子供数に依存していることなどを結論として得ている。

第3部は第7章からなり、少子化対策としての児童手当の役割について理論的に検討を加えている。児童手当は親の育児時間に影響を与えることになるが、このことが人的資本形成に寄与する。他方で、育児時間の増大は親に機会費用を発生させることにもなる。このような状況の下で、賦課方式による公的年金制度と児童手当が併存する世界では、児童手当が少子化対策として有効であることなどをGroezen et al. (2003)を援用しながら示している。このような世界での先行研究は十分行われておらず貴重な分析と言える。そして、第8章で本論文のまとめと今後の課題を述べて論文を閉じている。

以上が本論文の要約である。少子化が進展する日本において少子化対策は極めて重要な施策であり、国によってもさまざまな対策が講じられている。このような状況の中で、一つの重要な施策である児童福祉施策の分析を試みることは意義が大きい。本論文の学術的貢献はさまざまな少子化対策がある中で、児童福祉施策に焦点を絞り多くの先行研究を整理した上で、その有効性のミクロ的ファンデーションを政策評価手法を駆使しながら提示している点にある。同時に、第5章と第6章ではアンケート調査を通じて需要サイドから分析を試みているが、このような形で保育の質について分析する本格的試みは本論文が嚆矢となっており、高く評価することが出来る。

ただ、本論文でも言及しているように児童福祉施策などの個々の施策では少子化対策としては不十分である。したがって、今後少子化対策を効果的に実施するためには、本論文で得た知見を利用しながら個別の施策を連携させて少子化対策を論じる必要がある。このようないわゆる包括的少子化対策のあり方に関して分析を試みることが本論文の課題として残されている。

以上の点を踏まえて総合的に判断すると、本論文は、博士(経済学)(同志社大学)の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

## 総合試験結果の要旨

2008年2月18日

論文題目： 少子化対策としての児童福祉施策の有効性

学位申請者： 塩津 ゆりか

審査委員：

主査： 経済学研究科 教授 伊多波良雄

副査： 経済学研究科 教授 八木 匡

副査： 経済学研究科 准教授 宮澤 和俊

要 旨：

学位申請者に対する試問会は光塩館第1共同研究室において2008年2月17日に午後0時より約1時間40分にわたって行われた。そこで、申請者は、研究の背景、意義ならびに結論を述べた後、審査委員から出された多くの質問に対して、的確に回答することによって本論文の学術的価値を明らかにした。同時に、経済学に関して高い見識と研究能力を有していることも示した。

また、研究に必要な英語の外国語にも通じており、十分な能力を有していることが確認できた。よって、審査委員一同は総合試験の結果は合格であると認める。

# 博士学位論文要旨

論文題目：「少子化対策としての児童福祉施策の有効性」

氏名：塩津 ゆりか

## 要旨：

少子化対策は、国の最重要課題と位置づけられており、少子化対策としてさまざまな政策がとられている。先行研究で明らかにされてきたように、単独の施策のみでは限界があり、包括的少子化対策が必要である。この包括的少子化対策を実効性のあるものとする上で、各々の施策についてもよりいっそう研究を深化させることが、重要である。

本論文は、このような問題意識に基づき、現行の少子化対策とされる施策を整理した上で、特に社会保障政策のうちの児童福祉施策に焦点をあて、少子化対策としての有効性を論じることを目的とする。

はじめに、第1章で経済学からみて少子化は問題であるといえるかどうかを記述的便益帰着構成表に基づいて論じた。それによると、少子化は「子ども」を希望しながらその費用負担を理由として断念すれば、当該個人にとっての Welfare はもちろん社会的便益がスピル・オーバーすることで、社会全体にとっても損失となることをみた。しかし、日本の現行制度下においては著しく高齢者に偏った再分配がなされており、何らかの政策を行わない限り、少子化傾向に歯止めがかかるとは考えられない。つまり、社会全体での Welfare を改善させるためには、子育てをする親への支援が必要である。ここに、少子化対策の必要性が見出される。

次に、第1部では少子化対策の現状と評価手法を検討した。冒頭でも述べたとおり、現在、包括的少子化対策として、広く労働慣行の改善や子どもの社会性・自立支援、地域での育児支援策など多くの施策が含まれている。

そこで、第2章で現行の日本の少子化対策を広義、狭義、社会保障政策に分類・整理した。本論文で取り上げる社会保障制度における児童福祉施策は、子育ての金銭的費用負担を支援する少子化対策と位置づけられ、対象者を広範にとれば、間接的な支援を行う保育サービス（現物給付）と直接的な支援を行う児童手当（現金給付）と解釈できる。本論文では、この2つの施策の有効性を評価するために、それぞれ次の課題を設定した。

保育サービスについては、「既存の保育サービスは効率的に運営できているのか、配慮すべき保育の「質」とは何か、保育サービスを拡充すれば、出生率は改善するのか」という3つの課題である。また、児童手当については、「親の育児時間が子の人的資本形成に寄与するが、同時に機会費用も発生させるという前提を加え、公的年金制度と児童手当の双方向の世代間所得移転政策が少子化対策となりうるか」という課題である。

これらの課題に答えるために、第3章でさまざまな政策評価手法を定量的評価手法と定性的評価手法に分類し、次いで定量的評価手法を効率性と有効性に着目して整理した。その上で、市町村合併を事例にあげ、定量的政策評価手法のうち有効性に着目した評価方法および効率性に着目した評価方法での分析を行い、手法の特徴をつかんだ。

続く第2部では、少子化対策としての保育サービスの政策評価を行った。

最初に、既存の保育サービスは効率的に運営できているのかという問題に対して、第4章で分析した。本章の特徴は、頑健性を高めるために効率性分析の2つの手法を併用し、非効率性の要因分析も行っている点と因子分析により保育の質指標を構成した点である。本章から次の結論が得られた。まず、待機児童の多い地域では公営保育所のコスト非効率性がある。これは、先行研究とも整合的な結論であり、たとえ保育の質を考慮したとしても公営保育所のコスト非効率性の存在はまぬがれないことが示された。さらにコスト非効率性を分解したところ、過剰な生産要素としての常勤保育士投入が大きな要因であった。常勤保育士の過剰投入が発達心理指標を有意に低めており、少ないスタッフであってもよりよい「保育の質」を追及することは可能であると考えられる。結局、保育所の運営改善を行っていくためには、ドラスティックに運営主体を変更してしまうという方法も選択肢のひとつではある。だが、民営化のみならず、現行の配置基準が乳幼児にとって望ましいものであるならば、これに沿った保育士の適正配置を行うことでも改善が見込まれる。また、スタッフが少なくても「保育の質」を維持・向上することは可能であることから、意欲的な人材を確保していくことで、質を担保しつつ事業運営の効率性を高めることが期待できる。

次に、限られた財源のもとでの量的拡充と質的充実を図るために、サービス需要者の視点で、保育の「質」とは何か、また公営か民営かという運営主体のちがいがサービス需要者の評価に影響を与えるかということを明らかにすることで、保育所民営化問題に貢献できると考え、第二の課題を設定した。この課題については、独自アンケートを実施の上、政策評価の有効性に着目した手法である統計解析法のうち、多変量解析と検定・推定を使って第5章で分析をおこなった。既存研究では、保育の「質」については供給側からみた「質」をさすことが多く、それが果たして消費者の望むものと合致しているかについては、ほぼ定量的分析が行われたことがなかった。特に第4章でみた保育サービスが抱えるコスト非効率性などを議論すると必ず問題になる保育の「質」については、まだ十分研究蓄積があるとはいえなかった。第5章の分析からは、既存の保育サービスの「質」は子どもが快適に過ごせる環境の整備と育児についての情報共有であって、これは保育士の人数や経験年数、運営主体によって決定されるものではないことが明らかにされた。これは民営化によって保育士加配数が減ることが即、保育の「質」低下につながることは考えられないことを示している。むしろ、各乳幼児の様子や保育所全体の情報を開示することで保護者にとってよき育児のパートナーとなることが各保育所に求められていることの表れといえるだろう。よって、民営化問題を議論する際に考

慮すべき保育の「質」は、運営主体が問題なのではなく、最低限の保育環境を保障することはもとより、保護者との情報共有をすすめていくことと考えられる。

このように、保育サービスの量的・質的拡充によって、サービス利用者にとっての利便性が向上するわけだが、はたして当初の目標である出生率と女性の就業率改善に寄与しているのだろうか。この点を保育サービスに関する3つめの課題とし、第6章でマイクロ・データを使って、政策評価の有効性に関する手法である統計解析法のなかから、多変量解析を使って実証分析を行った。先行研究では、広く女性に対して行ったアンケート調査から、出生児数の決定には希望する子ども数と既にいる子ども数が決定的に重要な変数であることが得られていた。しかし、本章では、保育サービスによる間接的な子育ての費用負担に対する支援を受けられている家庭に限定することで、支援が得られることを前提として出生行動が異なるかを確認できた。ここでの推定結果から、以下の点が考察される。まず、追加的な出産を考えると、母親の就労形態にかかわらず、すでに希望子ども数に到達していれば公的育児支援政策である保育サービスを利用しても出産は促進されない。世帯所得の代理変数でもある保育所保育料が出産の促進要因となるのは既存子ども数が1人である場合のみであり、それ以外のケースでは直接的な育児費用は追加的な出産に影響しない。したがって、出産を促進させるために子育ての費用負担に対する間接的支援である保育サービスにアクセスできても施策を実施して政策効果が考えられるのは、現在1人っ子で経済的事情により出産をためらっている家庭に限定される。しかし、たとえ1人しか子どもを持たなくても希望の子ども数がすでに達成されている場合はこの限りではない。

さらに、第3部では、少子化対策としての児童手当の役割として、児童福祉施策の他方の柱である現金給付を取り上げ、理論分析を試みた。この背景には、現物給付が給付対象を限定していることや労働慣行、育児に関する個人の意識がある。多くの論者が指摘するように子どもへの公的世代間移転が諸外国に比べ極端に少なく、賦課方式の年金制度には他人の子どもが納める年金保険料にフリーライドするインセンティブが働く。そこで、「親の育児時間が子の人的資本形成に寄与するが、同時に機会費用も発生させるという前提を加え、公的年金制度と児童手当の双方向の世代間所得移転政策が少子化対策となりうるか」という課題を設定し、第7章で世代重複モデルによる理論分析を行った。本章での分析からは、小国開放経済下で育児時間が子どもの人的資本形成に影響を与えるという仮定をおくと、育児の機会費用を内部化する賦課方式の年金制度を導入すれば育児時間と子ども数が増加することがわかった。さらに児童手当政策を実施することでファーストベストに到達しうることが明らかとなった。

第8章では、本論文の結論を述べた。すなわち、児童福祉施策のうち現物給付については、現時点ではまだ経営効率改善に余地があり、担保すべき質も子どもの生育環境への配慮と保護者との情報共有などであって、質が運営主体によって決定的に異なるというわけではないことがわかった。つまり保育サービスの拡充は、少子化対策としての有

効性には疑問が残ることが明らかになった。また、児童手当が少子化対策となりうるかについては、現行の賦課方式の年金保険制度に育児への貢献分を明示的に取り込み、かつ児童手当政策を実施することによって、社会保障制度を通じたスピル・オーバーを少なくすることで政策目標を達成できることが示された。