

【シンポジウム】

「格差問題を考える」

石見 豊，関口博久，砂田恵理加，古坂正人

目 次

1. はじめに
2. 経済的格差と政府の経済活動
3. アメリカン・ドリームは死んだのか：「格差」とアメリカ社会
4. 子どもの格差問題と保育政策

1. はじめに

(1) シンポジウムの概要

政治研究所では、2017年12月6日に「格差問題を考える」というシンポジウムを開催しました。以前の日本は「一億総中流社会」と言われていました。しかし、最近では、正規雇用と非正規雇用の格差や、生活保護世帯の増加、貧困家庭、教育格差（給食費や制服代、修学旅行の積立費の未納、塾に行けるか否か）などが問題となり、日本でも経済格差が広がっていることを感じさせられます。近年は、アベノミクス効果かオリンピック特需か、原因はよく分かりませんが、比較的景気が良く、学生の就職状況も好調なので、学生たちの間でも、将来に対する不安感はそれほど強くないかもしれませんが、「格差」のテーマは、学生たちにも他人事ではなく、リアルな問題として認識してもらえることを期待して、本年度のシンポジウムのテーマとして設定しました。

このシンポジウムでは、政治行政学科の砂田恵理加先生と古坂正人先生と共に、経済学科の関口博久先生にもご協力を頂き、3人の先生方にはバネラーとして報告と議論にご参加頂きました。関口先生からは、財政学の立場から、経

経済的格差を解消する方法として、税制上の対応(所得税や相続税などの累進課税)と社会保障制度による対応について整理した上で、これらの税制上および社会保障制度による対応のそれぞれが抱える課題についてご指摘頂きました。砂田先生からは、「格差」という言葉をめぐる日米間でのその意味や認識の微妙なちがいについて指摘した上で、アメリカにおける経済格差の広がりにより、かつてのように「アメリカン・ドリーム」を信じるができなくなった社会状況について歴史的に考察して頂きました。古坂先生からは、わが国の保育政策の変遷について概観した上で、待機児童を減らすための各地における先進的取り組みについて紹介して頂きました。

(2) 大きな政府と小さな政府

「格差」の問題を考える時に、「大きな政府」か「小さな政府」か、という伝統的な議論の立て方があります。19世紀までは各国ともに「小さな政府」で、政府(国家)の仕事は、国防・警察・裁判・徴税などに限定されていました。国家の介入は不要で、市場に任せておくのアダム・スミスの言うように「神の見えざる手」に導かれて、需要と供給が適当な点で均衡すると考えられていました。「小さな政府」は、「夜警国家」や「安価な政府(チープ・ガバメント)」とも呼ばれました。

20世紀に入ると、選挙権が拡大し、また、雇用を求めて都市に人口が集中するようになり、スラム化や住宅不足などの、さまざまな都市問題が発生するようになりました。20世紀の選挙では、新しく有権者に加わった労働者たちの支持を得るために、政党や政治家たちは、福祉(教育や医療、住宅を含めて)政策に力を入れ、都市問題に対応する姿勢を示しました。その結果、政府の仕事量は増え、また、質的にも高度な内容のものが増え、専門化・複雑化しました。つまり、「大きな政府」の登場です。この政府(国家)の形態は「福祉国家」とも呼ばれました。

20世紀における福祉国家の発展には、もう一つ別の意味がありました。産業革命を経て、資本主義が発達すると、資本家と労働者という2つの階級が生

まれ、両者の間で「持てる者」と「持てざる者」の対立が見られるようになりました。マルクスやエンゲルスなどの思想家は、経済的搾取や社会的不平等をなくすために、階級闘争（革命）により平等な社会主義社会を建設することを訴えました。この考え方は、レーニンや毛沢東などの革命家により実践されることになり、ロシアや中国、東ヨーロッパでは、社会主義国家が建設されました。

イギリスやフランス、ドイツなどでも、社会主義を求める声や社会主義政党はありましたが、革命を通じて実現するという急進的なものは主流ではなく、議会制度の枠組みや現在ある選挙のしくみの中で、政権獲得を目指す穏健なスタイルのものが主流でした。これらの「社会民主主義」と呼ばれた政党は、国民の生活（暮らし）に必要なものは、国家が責任を持って提供するという福祉国家の実現を推進しました。本来は「富める者」の利益を代表する保守主義的な政党も、大筋で福祉国家の実現には同意するという社会全体での政治的合意がありました。つまり、革命による社会主義の道には対抗しながら、現在ある政治（自由主義）や経済（資本主義）の考え方やしくみを維持しながら、格差を縮め平等な社会を実現する国家運営の方法として福祉国家が選ばれました。

しかしながら、1970年代後半になると、福祉国家の問題点が目立つようになりました。福祉国家は、国家が責任を持って国民の生活に必要なサービスを提供するしくみであり、鉄道や医療、福祉、電気、ガスなど多くの産業が国営で運営されていました。これらの国営企業で働く職員は公務員であり、身分が安定していて、ライバル企業などもないので、競争原理が働かず、サービスの質が高くなく、仕事のしかたの効率や能率も良くありませんでした。その一方で、多くの国営企業や公務員を抱えるため、国民はたくさんの税金を払っていました。これに対する社会（国民）の不満が高まってきました。

1980年代に入り、アメリカやイギリス、日本では、福祉国家体制の軌道修正や放棄を掲げる政権が誕生します。国（中央政府）の仕事を減らし、民間（企業）のできるものは民間に任せ、また、政府が民間の活動に不要な関与を控える「民営化」や「規制緩和」が目指されました。さらに、国より地元の自治体が担うほうが良い仕事は、自治体に移す「地方分権」も行われました。これら

の「小さな政府」への転換を進める際、ハイエクやフリードマンなどの経済学者の考え方が参考にされました。

以上のように多くの国々において、福祉国家の問題点が顕在化し、それらの国々は福祉国家体制からの転換を図りました。その一方で、社会主義体制を選択した国々も問題を抱えていました。社会主義体制の国々においても、福祉国家以上に、国営企業が多く、若者の進路や職業選択なども国家の計画の下に行われたので、市民の仕事への意欲が低く、生産性も低い状況が見られました。さらに、社会主義体制を維持するため、権力を中央に集中するしくみがとられ、中央の権力者やその周辺の者たちは、独裁者や貴族のように振る舞い、平等な社会は実現しませんでした。こうした状況に対する市民の不満が高まり、自由と民主主義を求めた市民運動により、多くの社会主義国家は崩壊しました。

福祉国家や社会主義国家などの「大きな政府」が軌道修正または崩壊して以降、各国は程度の差があるものの「小さな政府」を目指した国家運営を行っているように見えます。特に、元来から福祉サービスの提供が少なく、自由な競争を重視したアメリカはもちろんのこと、かつては福祉国家の代表国の一つであったイギリスも「小さな政府」を志向しました。日本も石油ショック後の経済成長の鈍化（高度成長から低成長へ）を受け、「小さな政府」路線に転換し、その路線が今日まで続けられてきました。

(3) グローバル化、格差の拡大、市民社会

1980年代以降のアメリカやイギリス、日本などで志向されている「小さな政府」路線は、新自由主義と呼ばれます。新自由主義は、自由な競争を重視した考え方ですから、当然、競争には勝ち負けがあり、勝者と敗者が生まれます。この新自由主義がグローバル化と結びつく時、勝者と敗者の差は、ますます拡大されることになります。例えば、日本の製造業も、かつては国内に生産拠点（工場）を置いていましたが、グローバル化により、海外市場でも日本の製品（例えば、自動車など）を販売するようになると、より市場に近い所に生産拠点を移すほうが輸送コストがかからず、さらに、国内より海外のほうが人件費が安

いとなると、経費削減のためにも海外に生産拠点を移す企業が増えることになります。そうになると、国内の生産拠点は閉鎖され、その地域から雇用（働き場）が失われます。

企業の自由な経済活動を重視する新自由主義ではこれは致し方ない現象です。また、新自由主義では、政府の企業に対する規制は減らすことが求められます。国家間の貿易の自由化を推進する国際的な潮流（TPP もその一つ）は、政府による規制を自由貿易にとっての障壁と見なしました。つまり、新自由主義とグローバル化が結びつく時、企業活動を規制することは難しく、格差はますます拡大されることになりました。

新自由主義の老家とも言えるアメリカで、早くから格差の正統性に着目する政治哲学的な議論が展開されました。ジョン・ロールズによる「正義論」がそれであり、どのような状況下では格差は是認されるのかという、格差が許される条件についてロールズは考えました。ヨーロッパでは、国家運営の方針決定の場に、使用者（経営者）側と並んで労働者の代表も参加することの特徴とする（ネオ）コーポラティズムの考え方などが提案されました。これも労働者の立場を守り、格差を縮めようとする取り組みの一つと言えます。

グローバル化の進展の中で、ロールズの正義論は、過度な格差の拡大に疑問を持つ多くの人々に読まれましたが、ロールズの議論は格差自体を縮減する処方箋を持っていませんでした。また、コーポラティズムもあまり多くの国々で実践されることはありませんでした。

1990年代末から登場したのが、政府と市民との連携（パートナーシップ）を重視する主張です。イギリスのブレア政権は、政策としてそれに取り組んだ代表例でした。ブレア政権は、自らの政策路線を、サッチャー政権のような新自由主義（小さな政府）でもなく、また、従来の労働党のような福祉国家（大きな政府）路線でもない「第3の道」と位置づけました。社会学者のギデンズが、そのアイデアを提供しました。財政難に苦しむ政府にとって、市民が作る多様な市民社会は丁度良い連携の担い手でした。また、政府だけではなく、企業や市民との連携による新たな統治のあり方は「ガバナンス」とも呼ば

れました。80年代の「小さな政府」を目指した改革期では、政府に代わって、企業の活動やその経営手法に期待が寄せられましたが、90年代には、政府は連携の相手として市民社会に期待しました。

しかしながら、市民社会に格差を是正するような働きを期待できるのでしょうか。現在、日本にも多くのNPOがあり、それらの団体の中には貧困問題や格差是正に取り組むものもあります。ただし、政府が積極的に格差是正に取り組む姿勢を示し、法制度上および財政上で何らかの支援をしなければ、NPOの活動だけでは限界があることは言うまでもありません。

(4) シンポジウムのねらい

これまでに述べてきたように、格差は、資本主義の発達が生み出した宿命的課題であります。福祉国家や社会主義などの考え方やしゅみ(政治体制)が、その是正への取り組みとして登場しましたが、それらの考え方やしゅみ自体にも問題があり、それらの考え方やしゅみのほうが、むしろ軌道修正を迫られ、崩壊することになりました。

新自由主義が唯一の現実的な政治経済体制として多くの国で採用されています。しかし、新自由主義がグローバル化と結びつくことにより、格差は飛躍的に拡大することになりました。近年、自らの利益のみを優先し、他人の利益や社会全体の利益を全く顧みない大資本(大企業や大口投資家)による「強欲な資本主義」に批判の目が向けられています。

市民が何でも政府に頼るのは良いことではないかもしれませんが、政府も「連携」や「協働」の名の下に市民に頼り過ぎるのは良いこととは言えません。政府の責任放棄と批判されることもあるかもしれません。この種類の議論では、政府、企業、市民の適切な役割分担と協力関係が必要との総論的な結論になりがちですが、本シンポジウムでは、財政学的な整理、アメリカ史からの視角、日本の保育政策をめぐる事例の3つの報告および質疑を通して、その具体的なあり方について、探ることに開催のねらいがありました。

(石見 豊)

2. 経済的格差と政府の経済活動

(1) はじめに

経済的な格差とは、個人間、地域間、国家間での貧富の差と本稿では定義する。その中でも個人間の経済的な格差について、格差を解消する必要性、政府による具体的な方法、今後の課題について論じる。

(2) 経済的格差

1) 経済的格差とは

「はじめに」でも示した通り、経済的な格差とは、個人間、地域間、国家間での貧富の差であり、具体的には、フローの収入のみならずストックの資産等さまざまな形で格差は存在する⁽¹⁾。

この点、そのような経済的な格差を解消すること、すなわち、政府の収入支出を通じて個人間の所得格差を調整する所得の再分配は⁽²⁾、一般的には必要だと思われるがその理由としては以下のような状況への対応が必要だからと考えられる⁽³⁾。(i) 機会の平等の確保：市場競争に参加する以前に、そもそも生まれつき多額の資産を有していたり、高い水準の教育を受けることができる者もいれば、そのような資産や機会の無い者もいる(ii) 偶然性：努力が結果に結びつく過程において偶然性が生じることもあり、機会が平等であっても、病気や災害など、回避できない原因による結果には、社会全体で対応すべきである(iii) 対立の防止：過度な格差がある場合、社会的対立が引き起こされる可能性がある。

次に、所得の再分配が必要だとしても、どのような再分配が考えられるだろうか。以下のような方法が考えられる⁽⁴⁾。(i) 同時代間での再分配：同じ時代において、所得の格差が生じた場合、所得の高い人から所得の低い人に再分配が行われる。(ii) 世代間での再分配：わが国の現在の年金制度等、就業生活から引退した引退世代は所得が少なくなると考えられることから、現役世代から引退世代への所得の再分配が行われる。(iii) 地域間での再分配：経済的

に豊かな地域から経済的に豊かでない地域に国を通じて所得の再分配が行われる。さらに、国境を越えた形で、経済的に豊かな国から経済的に豊かでない国に所得の再分配が行われる。

2) 経済的格差の現状

経済的な格差を示す指標にはさまざまなものがあるが、その一つとしてジニ係数がある。ジニ係数とは完全平等なら 0、完全不平等なら 1 であり、数値が大きくなると不平等度が増すとされており、再分配前、再分配後等いくつかの基準によって比較がなされる。近年の我が国のジニ係数については、厚生労働省「平成 26 年所得再分配調査報告書」によると、平成 26 年は当初所得の格差は 0.5704 と過去最高であるが、再分配所得の格差は 0.3759 となっており、当初所得の格差は過去最高であるが、再分配所得の格差については、近年と比してほぼ横ばいとなっている⁽⁵⁾。この点、同報告書では当初所得のジニ係数上昇の背景には、近年の人口の高齢化による高齢者世帯の増加や、単独世帯の増加など世帯の小規模化といった社会構造の変化があることに留意すると述べると共に、当初所得での格差の拡大傾向が、社会保障を中心とした所得再分配機能により再分配所得ではほぼ横ばいに抑えられていることが分かるとしている。

また、経済的な格差について国際的な比較でみた場合、OECD Income Distribution Database (2015) によると、「ここ数年、所得格差は過去最高水準にある。OECD 平均でみたジニ係数は 0.315 (2010 年) から 0.318 (2014 年) に達した。これは 1980 年代半ば以降で最高である」としている。日本はこの国際的な比較においてはジニ係数が 0.33 であり、OECD の平均よりも高い数値となっている。

いずれにしても、現在の我が国における経済的格差については検討すべき課題と考えられる。

(3) 経済的格差の解消方法

経済的な格差の解消方法としては、基本的には政府が租税等により収入とし

て集めたものを、社会保障政策の一環として何らかの基準によって分配することによってなされる。

現行の我が国の主な制度としては、以下のようなものがある。

1) 収入面による対応

①所得税の累進課税

現行のわが国の所得税は、いわゆる応能課税と呼ばれる各々の負担能力（担税力）に応じて課税するのが適当とする考え方を基礎として、その税率は、分離課税に対するものなどを除くと、段階に従って税率が高くなる超過累進税率となっている。具体的な税率は5%から40%の6段階に区分されており、高額所得者にはより重く、低額所得者にはより軽い課税を行う制度である。

②相続税、贈与税の累進課税

現行のわが国の相続税、贈与税においても、その税率は、所得税同様に累進課税（いずれも8段階）となっており、高額財産の取得者にはより重く、低額財産の取得者にはより軽い課税を行う制度である。

2) 支出面による対応

①生活保護費

資産や能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する方に対し、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、その自立を助長する制度である。

②雇用保険

労働者が失業してその所得の源泉を喪失した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に、生活及び雇用の安定と就職の促進のために失業等給付を支給したり労働者の福祉の増進を図るための制度である。

③公営住宅の供給

国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を

整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進を図る制度である。

④公的年金

公的年金には、日本国内に住所のあるすべての人が加入を義務づけられ、その人の働き方により加入する年金制度が決まっている。国民年金は、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満のすべての人が加入するもので、老齢・障害・死亡により「基礎年金」を受けることができる。サラリーマン、公務員等の厚生年金加入者は、「基礎年金」に加えて「厚生年金」の上乗せがされる⁽⁶⁾。年金財源は、自らが積み立てた分を老後に受け取る積立方式とその時の年金受給者への支払に必要な年金を現役世代が保険料として負担する賦課方式が存在するが、現在の日本では両者の折衷案である修正積立方式を採用しており、結果として、世代間での所得の再分配が行われている。

(4) 今後の課題

1) 政府の大きさ

所得の再分配も含めた政府の経済活動をどのように捉えるかということで、「大きな政府」、「小さな政府」という考え方がある。その概念は各国との比較、時代による比較による相対的なものであるが、基本的には次のように説明される。「大きな政府」とは、社会保障等による高福祉を受けられる代わりに、租税等の国民負担率が高い政府である。それに対して、「小さな政府」とは、社会保障等による福祉はあまり受けられないが、その分、租税等の負担は低くなる。

経済的格差との関係について考えると、前述の所得税、相続税、贈与税の累進課税等を前提にすると、「大きな政府」の方が相対的にみた場合、経済的格差を縮小することとなる。現在の我が国を考えてみた場合、財務省の資料によると、国民負担率(対国民所得比)を先進各国と比した場合、日本は42.2%であり、米国32.7%、イギリス45.9%、ドイツ52.5%、スウェーデン56.0%、フランス68.2%となっており⁽⁷⁾、相対的にみると「大きな政府」とまでは言え

ないと思われる。今後我が国がどのように進むかを考えると、経済格差の縮小を目指すのであれば「大きな政府」の方向が考えられるが、現実的には国民全体での価値判断に委ねられるものとなる⁽⁸⁾。

2) 収入面の課題

①タックス・ミックス

どのような対象に担税力（租税を支払える能力）の尺度を見出して租税を分類する方法として、消費や貯蓄などに向けられる支払能力に担税力を見出す所得課税、財・サービスの消費に担税力を見出す消費課税、将来的な支払能力に担税力を見出す資産課税の分類がある。所得、消費、資産に対する課税の各々には、それぞれメリット・デメリットがあり、いかにバランスよく税体系を構築していくかというタックス・ミックスという考え方が重視される。所得の再分配との関係を考えて、所得課税、資産課税は共に基本的に垂直的公平に適用税であり所得の再分配に寄与するが、消費課税は現在の消費税率が誰に対しても一律であることから水平的公平に適用ものだが、相対的には所得の再分配には寄与し難い⁽⁹⁾。しかしながら、消費課税は現役世代だけでなく高齢者を含めて国民全体で広く負担するものであり、少子高齢化の進む我が国においては適合するものであり、結果として世代間の公平を適用することが出来る。今後ますます少子高齢化が進むわが国において、経済的格差の縮小を図るというのであれば、いかにタックス・ミックスを進めていくかが課題となる。

②過度な累進課税

前述の通り、収入面で格差の縮小を担っているのが所得税、相続税、贈与税の累進課税である。この累進課税における最高税率は現在、所得税が45%、相続税55%、贈与税が55%と規定されているが、この最高税率も含めて今後各税率を引き上げて過度に累進的な課税を進めれば、結果として経済活動の意欲を失わせる可能性が考えられる。

3) 支出面の課題

①所得の再分配の程度

日本国憲法 25 条は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と定めているが、いかなる基準とすべきかについては議論が分かれる。社会保障の一つである生活保護においては、一般国民の生活水準を基礎とした相対的基準を基礎として給付額を算定するとされているが、他の社会保障も含めてどのような規準とするかについて検討が必要である。

②生活保護

生活保護については、本来生活保護を必要としていない者による不正受給者への対応と共に、必要な人に生活保護が適用されない漏給への対応が必要となる。また、生活保護の適用を受ける者の内、現時点において高齢者の伸びが大きいことから今後ますます高齢化社会が進む中でどのように対応すべきかが課題となる。

③年金制度

少子高齢化が進む我が国において、年金負担についての世代間格差をどのようにすべきかも含めて、現在の年金制度を維持していけるかが課題となる。この点、時代の変化に合わせる必要がある年金制度を中心とした社会保障制度の見直しに合わせて税制改革も進めようという改革として「社会保障と税の一体改革」と呼ばれる政策が進められてきた。具体的には、消費税率を 2014 年 4 月に 8%、15 年 10 月に 10%に引き上げるとしたが、10%への引上げは見送られた（2019 年 10 月に 10%へ引き上げる予定）。今後、年金の積立方式への移行や、さらなる増税等も含めて制度維持のためにさまざまな検討が必要とされる。

また、現役時代の年金の納付が少なく老齢になってから低額の年金しか受け取れなかったり、そもそも年金を納めておらず年金を受け取れない者に対してどのように対応すべきかが問題となる。最終的には前述の生活保護によって対

応することも考えられようが、それでは納付を義務としている意味がなくなってしまうので、納付率の向上のためにも年金制度の必要性等の周知を強く進めるべきである。

(5) おわりに

本稿では、我が国における個人間の経済的な格差について、その解消のための基本的な制度と今後の課題について示した。この他にも多くの課題はあり、少子高齢化が進む我が国において経済的格差をいかに解消していくかは重要かつ喫緊の課題であると思われる。

注

- (1) 本稿では、個人間の格差かつ収入（所得）を基本的には取り扱う。
- (2) 経済的な格差の解消については、個人間での寄付等による方法も考えられるが基本的には政府の経済活動によってなされるものとする。
- (3) 小塩隆志『コア・テキスト財政学—第2版—』新世社（2016）p. 11。
- (4) 小塩前掲注 3, p. 14。
- (5) 近年のジニ係数は、平成 14 年 0.4983（再分配後 0.3812）、平成 17 年 0.5263（再分配後 0.3873）、平成 20 年の 0.5318（再分配後 0.3758）、平成 23 年 0.5536（再分配後 0.3791）、と推移している。
- (6) 平成 27 年 10 月により「被用者年金一元化法」が施行されることに伴い厚生年金保険が私学教職員及び公務員にも適用されることとされた。
- (7) 財務省 HP：http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a04.htm。
- (8) ただし、現時点において我が国においては国、地方を合わせた公債残高は 1000 兆円以上あり、その償還を考えれば、「高負担、低福祉」という状況も考える必要はある。
- (9) 垂直的の公平とは、負担能力の大きい人にはより大きな負担をしてもらうということであり、水平的の公平とは、等しい負担能力のある人には等しい負担を求めるとのことである。

（関口博久）

3. アメリカン・ドリームは死んだのか：「格差」とアメリカ社会

「格差」が問題であると認識されるようになって久しいが、この語が英語では何なのかあらためて考えてみると、意外なほど適語が出てこないことに気がかされる。「格差」と和英辞書で引けば、disparity が最初に出てくるのであろうが、この語が日本語の「格差」ほど一般的にアメリカで使われている様子はない。Disparity は「不均衡」を指す言葉ではあるが、必ずしも経済的なアンバランスさを意味するものではなく、この一語だけでは何が不釣り合いなのかまでははっきりしない。経済的な不均衡を英語で言い表すなら、income gap, economic inequality, social polarization, the gap between rich and poor などが適当であろうが、どれも日本語の「格差」の語ほど決まった形で使われることはないように思える。考えてみれば、日本でも社会問題としての「格差」が広く認知されるのに一役買った、10年前に出されたポール・クルーグマンの『格差は作られた：保守派がアメリカを支配し続けるための呆れた戦略』でさえも、原題は *The Conscience of a Liberal*, すなわち「リベラルの良心」であり、「格差」に相当する語は使われていないのである⁽¹⁾。

実際、アメリカにおける経済的な格差が近年ますます開いてきていることは事実であるし、これを社会問題と受け止めている人も多いという点では日本でもアメリカでも変わりはない。しかし、それ自体でひとつのまとまりのある、「なんとかしなければならぬ」事項として問題視されている日本における「格差」とは、一定の距離があるようにも見える。それを単語ひとつで表す事ができないという、言語の微妙なずれが暗示しているかのように、「格差」には日米の間で前提となっている認識の相違があるように思えるのだ。私は歴史学を専攻した者として、ここで過去をふりかえりつつ、現在のアメリカの経済格差の何が問題であり、それがアメリカ社会の何を語るものであるのかについて考察していこうと思う。数字や統計のみからは見えにくい、経済的成功と失敗の言説についての歴史をふりかえりながら、分析してみたい。現実的な経済格差は、無論深刻な社会問題としてとらえられるべきであるが、同時に経済格差の広がりにより、アメリカの人々（そしてその予備軍の人々）の多くが、勤勉に働き

今より良い暮らしを手に入れること、いわゆる「アメリカン・ドリーム」を信じてことができなくなった絶望感こそが、アメリカの最大の問題である事を指摘していきたい。

注

(1) Paul Krugman, *The Conscience of a Liberal* (W. W. Norton, 2007).

(砂田恵理加)

4. 子どもの格差問題と保育政策

(1) はじめに

少子高齢化が進展するわが国において、子どもの格差や貧困の問題は、深刻かつ早急に対応すべき社会的な課題であろう。2017年10月の衆院選総選挙後、あるテレビ番組のインタビューに応じた安倍晋三首相は、衆院選公約の幼児教育の無償化を推進することや、保育所入所の待機児童問題に対応すべく2020年度までに32万人分の受け皿の整備を目指すことを力強く話した。学界では、例えば日本学術会議が、2013年7月に「格差社会における子ども子育て政策のこれから」をテーマにして学術フォーラムを開催し、「子ども子育て環境の質保証検討分科会」のなかで議論を進めている。このように社会的・政策的課題として、子どもの格差問題に取り組むことは、ますます重要になっていると考えられる。

(2) 「ガバナンス」概念が登場した背景

教育や都市の貧困、子育て格差などの複雑な社会的な問題には、従来の行政を中心としたヒエラルヒー型の統治システム (government) による問題解決能力の限界が指摘されている。それらの解決には、政府だけでなく、NPO やボランティア、企業などの多様なアクター間の協力によるガバナンス (governance) が重要な役割を果たすと言われている。

このガバナンス (governance) ということばは、広範な用語であり、それ

は、政府だけではなく、全ての種類の組織（公的、準公的機関、民間企業など）を包含し、公共の利益の追求に貢献するものであると考えられる。ガバナンスにおける協働ネットワークの議論と実践は、政府という「公的部門（public sector）」、企業という「民間部門（private sector）」、そして、公的部門と民間部門のインタラクティブゾーンとしての「非営利部門（nonprofit sector）」の3つの部門間で見られるようになっている。

(3) 保育政策の歴史的展開

政府・企業・NPOの3部門間の関係の変遷を概観すれば、1960年代と1970年代の福祉国家の全盛期では、公的部門（政府）の領域とその役割が強調されていた。1980年代になると、政府の効率化、規制緩和の流れのなかで、民間部門（企業）が、より重要な役割を持つと捉えられていた。そして、1990年代以降、非営利部門（NPOやNGO）の活動の有効性や効果に関する事例やデータが数多く提出され、ガバナンスにおける協働ネットワークが強調されるようになったと考えられる。

上記のような流れで、わが国の保育政策を事例として取り上げ、概観していきたい。元々保育施設の起源は、明治期の中ごろまでさかのぼる。当時は、弟や妹を背負って学校に通学する生徒が多数おり、学校で授業の妨げにならないよう生徒たちが背負ってきた弟や妹を別室で預かっており、これが保育施設のもとになったと言われている。保育事業としては1890年に赤沢鐘美、仲子夫妻によって始められた家塾「新潟静修学校」付設の託児所を開設したのが最初であると言われている。同じ頃には、就労女性や生活困窮者に対して民間の篤志家が援助活動として保育事業を展開するようになったと言われている。この時期における政府の保育政策の取組みとしては、1909年から当時の内務省が青少年の非行防止や労働者の家庭改善等のための事業を実施していた民間社会事業団体に対して行った補助金の交付事業が挙げられる。

大正期には、都市部の低所得勤労者の生活不安の解消のため、社会政策として大阪市（1919年）、京都市（1920年）、東京市（1921年）で公立託児所が設

置され、その後公立託児所が全国へと普及した（網野〔2007〕p. 3）。

昭和になると、託児所の振興、公的補助の根拠法制定等の要請を背景に、1938年に制定された社会事業法のなかで、託児所が社会事業施設の一つとして位置づけられ、経常費の一部助成、宮内省御下賜金、民間団体による助成等により普及し、1944年には2,000か所を超えるまでになった。

第二次世界大戦後、1946年には、旧生活保護法で「託児事業」として保育が位置づけられ、翌年の1947年には、児童福祉法において「託児事業」であったものが「保育所」として位置づけられることとなった（網野〔2007〕p. 3）。戦後直後の保育政策は、この児童福祉法の制定から開始されたと思われる。

1960年代、人口が1億人に達するなど、人口増加への対策は社会的・政策的な課題とされていた。一方、我が国経済の高度経済成長が本格化し、若年労働者の不足や技術労働者の不足が大きな問題となっていた。そして、経済の高度成長は、女性労働者に対する需要および職域を拡大させ、既婚女性の就業者数が増加し、それに伴い、保育に欠ける乳幼児数も増加したとされている。このような要保育児童数の増加に対応するため、1965年に厚生省が「保育所保育指針」を策定し、保育所の整備が図られた。また、社会福祉施設整備計画の一環として保育所緊急整備5カ年計画が策定され施設整備の促進が図られてきたとされている（網野〔2007〕pp. 5-6）。

しかし、1973年の石油ショックを境に高度経済成長は終息し低成長の時代に移行し、長引く経済の停滞のなかで国や地方自治体の財政事情が悪化したことを反映して、1970年代後半以降、「福祉の見直し」等の議論や取組みが行われることになった。この頃、子育てに対する不安感や地域社会の崩壊から、在宅で子育てをする母親は、家庭や地域で子どもたちを育てることが困難であると認識され、その状況を乗り越えようと、自発的な「子育てサークル」を作り始めた。

1980年代の保育サービスの面では、民間企業が運営するベビーホテルの増加とそこでの乳幼児の死傷事故が当時の大きな社会問題として持ち上がったのが特徴である。1980年代以降、臨時行政調査会や臨時行政改革推進審議会な

どを通じて、国と地方の機能分担や費用負担のあり方が検討され、国の財政事情の窮迫と相まって行財政改革が進められていった。

1990年には、前年の合計特殊出生率が1.57となったことを受けて、「1.57ショック」という言葉が生まれ、それが社会的、政策的にも大きな影響を与え、1990年代に入ってから、少子化社会への対応を重要な政策課題として位置づけるようになり、1994年のエンゼルプランの策定、1999年の少子化対策推進基本方針の決定、2003年の少子化社会対策基本法の制定、2004年の少子化社会対策大綱の決定に至るまで、10年以上にわたり少子化社会対策が保育政策の重要課題として取り組まれていくことになった(内閣府[2006])。

1947年に制定された児童福祉法は、社会状況や福祉ニーズの変化に伴い、1997年制定から50年ぶりに抜本的に改正され、1998年に施行された。これにより、保育所への入所のしくみが措置(行政処分)から選択利用方式に改められ、また、保育所運営および設備の規制緩和、基準の弾力化が図られるなど、保育所制度の再構築が図られることになった。さらに、同年には、総理主催の「少子化への対応を考える有識者会議」が開催された。委員は半数が公募され、子育て中の親、支援者、専門職等の30～40歳代が委員として参加し、一般市民の意見を政府が積極的に取り入れる姿勢が強く表れるものとなった(斎藤[2007] p. 69)。

このように保育政策は、当初要保護児童を対象とした児童福祉からスタートし、戦後の人口増加への対応、平成元年以降が「1.57ショック」という少子化問題発生に伴って少子化社会対策として領域を拡大し、政府だけでなく、企業やNPOなどの多様なアクターが参加していると考えられる。

(4) 現行の保育制度とNPMモデル

NPM(New Public Management)は、1980年代の半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論である。現行の保育制度は、こうしたNPM型行政改革の延長線上にあると思われる。現在の保育政策では、①在宅保育:ベビー

シッター等、②家庭的保育：保育ママ等、③施設保育：保育所等、の主に3つのサービス領域からなると考えられる。

認可保育所運営の形態には、設置主体、運営主体の組み合わせにより理論上4パターン（実際には3パターン）がある。第一は、公設公営方式で、設置主体、運営主体ともに自治体であり、一般に公立保育所と呼ばれる。第二は公設民営方式で、設置主体は自治体であるが運営主体は民間に委託したものである。第三は民設民営方式で、設置主体、運営主体ともに民間であり、一般に私立保育所と呼ばれる。第四は民設公営方式で、設置主体は民間であるが運営主体が自治体である（これは理論上あり得るが実際には存在しない）（米山〔2004〕 pp. 165-166）。

なお、保育所を設置しやすく、地方自治体が保育所入所待機児童の解消等の課題に柔軟に対応できるようにする観点から、2000年3月に、規制緩和策として、保育所設置に係る主体制限の撤廃、定員規模要件の引き下げ、資産要件の緩和を行った。また、公立保育所の運営の委託先に係る制限についても、同様に撤廃した。保育所の設置主体については、従前、原則として市町村・社会福祉法人に限られていたが、設置主体制限の撤廃を受け、株式会社やNPOなどでも保育所を設置できるように制度変更がなされた。

現行の保育政策では、こうした3つのサービス領域からなり、政府中心で実施したり、民間企業をモデルにしたり、民営化や民間委託をしたり、市場メカニズムを活用したりといった「New Public Management」型行政改革の特徴をみることができる。ただし、東京都認証保育所や横浜保育室のような自治体独自のユニークな取組みも注目すべきである。これらの制度は、NPOやボランティア組織が活動主体となり、それを政府がサポートする、政府・企業・ボランティア等の役割相乗型行政の方向性としてみることができるかもしれない。

（5）保育政策の先進事例

保育政策の先進事例としては、①「東京都認証保育所」、②「横浜保育室」、③「ファミリー・サポート・センター事業」の3つが挙げられる。

①東京都「東京都認証保育所」

東京都は、東京都認証保育所制度を平成 13 年度に創設した。これは、0 歳児保育、延長保育など大都市特有の多様な保育ニーズに対応するために、東京都独自の認証基準を満たして設置する保育施設制度である。保育士資格を持つ職員数や園児 1 人あたりの広さなど国の基準を満たした認可保育所には国が助成しているのに対し、東京都認証保育所は国の基準よりやや緩やかで、料金は認可保育所より高めに設定されている場合が多い。設置主体は、株式会社、有限会社、個人、NPO 法人、社会福祉法人などとなっている。

②横浜市「横浜保育室」

横浜市は、3 歳未満の乳幼児を預かる認可外保育所のうち、保育士の人数や床面積などの大枠で国の基準を満たす施設について、市が適格施設の認定を与える「横浜保育室事業」を平成 9 年度からスタートした。認定に当たっては、国基準にある「園庭の設置義務」や「土地は自前」など、都市部ではクリアしにくい条件を認定基準から外し、運営主体については、社会福祉法人等（民間認可保育所）だけでなく、民間企業も対象にしている。

③世田谷区「ファミリー・サポート・センター事業」

世田谷区などが行っている、育児援助を行いたい者と育児の援助を受けたい者からなる会員組織である「ファミリー・サポート・センター事業」がある。これは、その会員同士で育児と就労の両立のためにサポートし合う相互援助活動であり、特に保育所ではカバーできないニーズ（子どもの急病、急な残業、保育所までの送迎など）に対応するものとして、各地で取り組みが進められている。

(6) 結びに代えて

NPO など市民セクターが格差是正に向けて大きな役割を果たすためには、①課題解決に向けた多様なアクター間の協力的なネットワークを形成すること（ネットワーク化）、②東京都認証保育所やファミリー・サポート・センター事業など、NPO やボランティアを政府がサポートするようなしくみと設定（制度化）、③市民参加を促進し、市民の連帯感や責任感を強めつつ、市民と行政

との信頼関係を醸成すること（市民意識の向上）が、前提条件になるのではな
いかと考えられる。

〔主な引用・参考文献〕

- 網野武博・迫田圭子・栃尾勲編 [2007]『三訂 保育所運営マニュアル 子育て環境の
変化と保育所の子育て支援』中央法規出版。
- 京都新聞 [2009]「保育士バンク創設へ 滋賀県、有資格者と保育所を橋渡し」
(<http://www.kyoto-np.co.jp/article.php?mid=P2009021900043&genre=A2&area=S0>)
- 経済産業省 [2005]「産業構造審議会 中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合
同会議中間報告：コンパクトでにぎあいあふれるまちづくりを目指して」
(<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g60106a01j.pdf>)
- 経済産業省 [2008]「産業構造審議会 地域経済産業分科会報告書～地域・産業・人のつな
がりによる地域活性化～」(http://www.meti.go.jp/press/20080204005/03_houkokusho.pdf)
- 厚生労働省編 [2001]「保育所設置に係る多様な主体の認可状況について」
(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/0105/h0521-2.html>)。
- 厚生労働省編 [2006]「第1章 我が国の社会保障を取り巻く環境と国民意識の変化」『平成
18年版厚生労働白書』(<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax200601/b0001.html>)。
- 駒村康平 [2008]「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築（特集「準市場」
と社会保障）」『季刊社会保障研究』（Vol. 44, No. 1）（通号 180）4-18 頁。
- 児山正史 [2004]「準市場の概念」『年報行政研究 39』ぎょうせい 129-146 頁。
- 齋藤克子（佳津子）[2007]「子育て支援施策の変遷～1990年以降の子育て支援施策を
中心として～」『現代社会研究科論集第1号』京都女子大学大学院現代社会研究科
65-77 頁 (<http://www.cs.kyoto-wu.ac.jp/grad-bulletin/1/saito.pdf>)。
- 新谷浩二 [2004]「ネットワーク管理論の射程」『年報行政研究 39』ぎょうせい 167-178 頁。
- 鈴木政次郎編 [1999]『現代児童福祉概論』川島書店。
- 鈴木亘 [2008]「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析（特集「準市場」
と社会保障）」『季刊社会保障研究』（Vol. 44, No. 1）（通号 180）41-58 頁。
- 中小企業庁編 [2000]「2000年版中小企業白書事例」([http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/
hakusyo/h12/jirei/jirei05_2.html](http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h12/jirei/jirei05_2.html))。
- 内閣府編 [2004]「第5章 少子化対策はどのように進展してきたか」『平成16年版少子化社
会白書』(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2004/html-h/html/g1510010.html>)。
- 西岡晋 [2008]「少子化社会と厚生行政組織——「傍流」にとどまる児童家庭局——」『年
報行政研究 43』ぎょうせい 151-169 頁。

「格差問題を考える」(シンポジウム)

- 日本経済新聞 [2008]「にっけい子育て大賞 (1月21日付)」 「自治体と民間進む連携」。
- 狭間直樹 [2008]「社会保障の行政管理と『準市場』の課題」(特集「準市場」と社会保障)」
『季刊社会保障研究』(Vol. 44, No. 1) (通号 180) 70-81 頁。
- 松本佑子 [1999]「わが国における児童福祉の発展」鈴木政次郎編『現代児童福祉概論』
川島書店 37-50 頁。
- 的場啓一 [2007]「保育行政のミスマッチはなぜ起きるのか—少子化対策と三位一体
改革の影響—」『経済学研究 (第 38 号)』関西学院大学大学院経済学研究科研究会
43-64 頁。
- 水島ユミ [2002]「特別企画 拝見! ちょっと変わった ISO 取得例: (ISO9001) “経験と
勘の世界” をシステム化し、質の高い保育サービスの提供を目指す—品川区立東五
反田保育園—」『ISO マネジメント 7 月号』(Vol. 3, No. 7) 日刊工業新聞社 82-85 頁。
- 山本真実 [1999]「子ども家庭福祉施策の現状と課題 (保育サービス)」高橋重宏・才村
純編『子ども家庭福祉論』建帛社 138-156 頁。
- 吉田久一 [2004]『新・日本社会事業の歴史』勁草書房 175 頁。
- 米山正浩 [2004]「企業による保育所公設民営の効果と課題」『地域政策研究第 6 巻第 4 号』
高崎経済大学地域政策学会 165-172 頁。
- 読売新聞 [2009]「中小企業 共同で保育所: 滋賀県がモデル事業」
(<http://osaka.yomiuri.co.jp/mama/society/ms20090214kk03.htm>)

(古坂正人)