

200/0013

厚生省厚生科学研究費補助金
政策科学推進研究事業
平成13年度研究報告書

「社会保障の枠内での少子化対策に効果的育児支援」

報告書

平成14年3月

主任研究員 鈴木真理子（岩手県立大学社会福祉学部）

まえがき

本報告書は、厚生科学研究費補助金、政策科学推進研究事業にかかわる「社会保障制度の枠内での少子化対策に効果的育児支援」研究事業の総合研究報告書である。

本研究事業は平成 12 年度から 2 年間、少子化対策というより「育児中家庭への社会保険による実質的支援を」を目標にかかげる研究プロジェクト・通称「育児保険研究会」として発足した。

およそ 2 年間の間、分担研究員の他、新たな視点をもつ民間保育実践家、育児研究者による研究協力者や行政・政策担当者からのヒアリングと助言を基に、教育から保育まで児童手当などの現金給付を含めて、これからの社会保障制度の中での育児支援がいかにあるべきか議論を重ねてきた。

また、海外では独英から北欧の家族政策の具体例についての報告を始め、内外の文献調査、実態調査を踏まえて保育サービスや児童福祉サービスを包含した育児支援策を模索した。

その調査研究結果として、就労と育児を両立させる女性への両立支援でもあり、在宅の児童にも公平な育児支援として、利用者に多様な選択の幅を提供し、民間サービス提供者に参入と経営努力を助長させる介護保険の育児版である育児保険・家族保険案をここに提示するものである。

研究会に協力いただいた方々、特に研究調査の方向性について貴重なご示唆とご助言をいただいた厚生労働省雇用均等・児童家庭局 皆川尚史 総務課長、同 本田一 前育成環境課長、同社会・援護局 宇野裕 援護企画課長、幼児教育 21 研究会 吉田正幸「遊育」編集長、の方々には、この場を借りて厚く御礼申し上げます。

平成 14 年 3 月

研究代表者 鈴木 真理子

序論

1 社会保障システムと家庭生活の変化

ここ30年、先進国では家庭機能のほとんどが外に吐き出され、女性の生き方から家族のあり方、家庭生活が根底から大きく変った。日本でも女性の高学歴化と社会進出の可能性が拡大し、子育てや家事に向ける女性の時間と精力は減少していく傾向にある。そして合計特殊出生率は1.57ショックから低下し続け、1.34と人口水準維持の2.01から遥かに低位を推移し、緩やかな人口減少とともに、高齢者と生産人口、そして年少人口のアンバランスが危機感をもって注目されるようになった。

このように高齢者の寿命が伸びる一方で有病者や要介護者の割合も高まり、医療や年金の社会保障給付費の総額があまりに大きくなると、現役世代への偏った負担となり出産や子育てにブレーキがかかるという、福祉国家ならではのジレンマがおこる。高齢者にかかる社会保障給付費の額と割合が増大するのは福祉国家の宿命であるが、それを支える生産人口の減少、経済の低迷し、税収の減少など、あまりに社会保障費財源のマイナス要因が大きくなりすぎたのが我が国の近年の状況である。社会保障の財源は税であれ社会保険であれ、20代から50代の国民の働きに多くを依存しているからである。

2 女性の社会進出と社会扶養

ヨーロッパ先進諸国では女性の自己実現のためにも労働力としての期待からも、社会と家庭での男女共同参画を第2次大戦後進めてきた。特に人口の少ない北欧諸国では修正社会主義といわれるごとく、婚姻・家族法、労働・雇用制度、税・社会保障法などあらゆる面から年齢、性別や障害での差別を改善して女性の就労と子育て環境を改善してきた。特に次の社会の担い手を育てるという子育てについては家族政策として出産・育児だけでなく、母子保健から医療まで広くその権利を保障している。そして親として子供を育てる権利は、「児童の権利条約」で保障される子供も一人の人格をもった権利主体として、より良い環境で育てられる権利、つまり国の児童への保護と同様、親の子育て義務も課せられることになる。

これが健全な社会での子供の社会扶養のあり方であり、家庭という最小の次世代育成の潜在能力を生かし、親子の安定した情緒的つながりをもった社会構成員を社会に供給するしかけとなる。この家庭の基本的機能である再生産——出産と養育・教育を将来支えてもらう世代が家族政策として税や社会保険料で支える、これこそ世代と世代の助け合いである社会保障の基本理念にあったシステムである。同じ世代間の所得の高低による水平分配

による相互扶助と縦の世代間での年代をつなぐ垂直の相互扶助、この二つがセットで機能しなければ、市場経済や金融変化の著しい先進諸国では社会保障そのものが存続できない。

3 日本の家族政策の不在

日本では戦後50年、経済成長と高齢化があまりに急激で、次の世代への社会扶養について国民全体のコンセンサスを得る前に、少子化の波に吞まれてしまった。次世代育成については、社会の個人主義の傾向から女性や若い夫婦のライフスタイルやより豊かな生活をもとめる自己決定に委ねられてしまい、少ない人数の子供を過剰な教育や情報で集約的に育て、児童の健全育成からするとむしろ逆効果となる風土を生んでしまった。

このいきつく果てが現在児童の領域で問題になっている、育児ノイローゼ、虐待、いじめ、ひきこもり、学級崩壊、非行問題、少年犯罪の増加である。学校教育以外あまりに家族政策、親や家庭の育児機能の下支えをおろそかにしすぎた深刻なつけが、今きてしまった。すべては戦後の出産という家庭の聖域を侵さないという逃げの日和見主義が、子供を育てない方が女性の自己実現が有利になる社会、つまり女性が産みにくく育てにくい家庭、職場、社会環境を作ってしまった。これには「戦前の産めよ増やせよ」に投影される軍国主義への過敏反応とトラウマ、そして国による人口政策へのタブー視が大きい。

しかし、家庭を形成したすべての男女が育児で自らも成長してより円熟した社会人になれる絶好の機会である育児期間を、どうにかして社会的に有効に活用できないのだろうか。親にとっても育つ子供にとっても安定した生活と経験を保障できる家族政策、親子の情緒の交流と成長を保障する、様々な親子に多様な経済的、肉体的、精神的支援はできないものだろうか。

4 親の潜在力を生かす普遍的育児支援

家族政策は全く戦前の人口政策とは別物である。個人と家庭中心の家族政策と全体主義国家の人口政策を混同して考える過敏体質が福祉関係者にみられた。子供を労働力とか人材とみることへのタブー視、障害や児童そのものに過剰に反応し、大人への一プロセスとしてクールにとらえられない感情論が児童福祉、保育業界関係者の陥りやすい傾向であった。

すべての子供は社会の未来の人材だからこそ子育て家庭に対して一定の社会扶養による公平な育児支援が必要なのである。一部の児童福祉専門家や保育専門家が言うように、問題や障害のある児童や家庭にだけ手厚い福祉サービスや援助が必要なのではない。それらと同時に①普遍的な家族政策での育児支援、②社会保険による家庭中心の育児支援、が多くの中間層を占める家庭の子育てを支援することになり、健康な多くの国民を育てることに

つながる。経済界、社会保障関係者では、子供を総体として社会資源、未来の人材・労働力とみて、資本の投資対象とみることに違和感をもたない。そこで社会保険によるユニバーサルな育児支援（現金給付と現物給付を含めて）の可能性を探るため、「社会保障の枠内での少子化対策に効果的育児支援」の研究プロジェクトを2年にわたって実施した。

5 研究の方向性と報告書概要

研究メンバーは福祉、経済、社会保障専門家で、研究協力者として保育や子育て支援の実践者や福祉行政の担当者などの参加も得て、多くの研究会や見学会、合宿の機会をもった。「子育ての社会扶養の意義」「児童手当など子供への現金給付の理論的根拠」「少子化対策と育児支援はどう違うか」「介護と育児の社会保障の中での位置づけ」「社会保障の枠内での育児支援策とは何か」など数々のテーマで議論を重ねた。また「社会福祉法人での認可保育」、「地域の個人による子育てサークル」、「共働き夫婦のための駅型保育」「個人契約のベビーシッター派遣」「女性の就労の多様化と人材派遣」など実践現場の見学や実践・経営者から現状についてのヒアリングも行った。そこで介護保険という高齢者介護の新たな制度にヒントを得て、在宅も施設も包括した公平な育児支援として育児保険構想を考えてみた。またそのようなサービスや現金給付との関連で学童、育児休業、保育・幼稚園教育、海外の事例などを概観してみた。

以下一部から五部までが研究メンバーの関心分野についての研究論文である。一部はこの研究プロジェクトの根拠でもある「何故育児保険なのか」を2つの論文で問うている。我が国の少子化と社会保障との関係、育児支援としての家族政策の意義を述べた。二部は二つの育児保険の構想と試案を「子育て支援保険制度」「保育サービスを含めた育児保険」としてまとめた。三部は育児支援の中で従来給付されている現物サービスである保育や学童、そして教育ではあるが、近年あずかり保育など育児支援サービスにも拡大している幼稚園教育、また就労する母親への育児支援である育児休業などを特に利用者側からみた経済的メリットに注目して解説した。四部は海外の育児支援としての現金給付の事例としてイギリスの保育選択券、北欧の保育サービスを利用しない場合の現金給付について報告した。

以上の報告書の論文はこのテーマに関してほんの手をつけた程度で、社会保険による育児支援サービスの可能性としては方法論も領域も多様に展開できる可能性がある。今回の研究報告書については未踏の地に挑戦した自負はあるものの、研究や調査量には不十分なもので、遣り残したことも大きく反省は多い。ただ、社会保障や児童福祉関係者への多少の関心を喚起し、今後、この領域についてより豊富な研究調査と議論が巻き起こることを期待して、研究者メンバーを代表してはじめての言葉とする。

育児研究会関係者リスト

●研究協力者名簿

名前	所属・勤務先	肩書
桑原 哲也	(社福法人) 桑の実会	理事長
佐藤 敦子	(株) パソナチャイルド	社長
浜名 紹代	多摩地区家庭福祉員会	会長
中館 慈子	(株) ファミリーサポート	社長
清水紳一郎	(社福法人) 清水地域奉仕会	理事長

●研究者名簿

名前	所属・勤務先	肩書	執筆分担
山崎 泰彦	上智大学社会福祉学科	教授	第1部第1章
福田 素生	岩手県立大学社会福祉学部	教授	第2部第1章
駒村 康平	東洋大学経済学部	助教授	第4部第2章
鈴木 真理子	岩手県立大学社会福祉学部	助教授	第1部第2章 第2部第2章 第3部第3章
池本 美香	(株) 日本総合研究所・調査部	主任研究員	第3部第2章 第4部第1章
丸山 桂	恵泉女子大学	講師	第3部第1章

目次

まえがき	1	
序論	2	
研究者・関係者リスト	5	
第1部 育児保険の意義		7
第1章 少子高齢社会と社会保障改革	7	
第2章 育児コストと社会的扶養	17	
第2部 育児保険の構想・試案		27
第1章 総合福祉保険制度による子育て支援	27	
第2部 育児保険試案	53	
第3部 関連制度の整理		67
第1章 育児休業制度	67	
第2章 学校教育・学童保育	87	
第3章 幼稚園と保育	97	
第4部 現金給付による育児支援の海外事例		155
第1章 北欧の在宅育児手当について	155	
第2章 知識経済社会における保育政策と保育バウチャーの可能性	187	
研究会活動記録	205	
研究会案内文	206	

第1部 育児保険の意義

第1章 少子高齢社会と社会保障改革

1 少子高齢化の進展

2002年1月30日、国立社会保障・人口問題研究所より、2050年までの新しい人口推計が発表された。推計では出生率の仮定に応じて高位、中位、低位の三つの推計が行われている。このうち中位推計について5年前の旧推計と今回の新推計を比較すると、2050年の高齢化率は、旧推計の32.3%から新推計では35.7%へと一層進展する。2000年が17.4%だから、50年間にほぼ2倍に上昇する。その原因は、旧推計と比べて少子化と平均寿命の伸長が一層進むためである。

少子化については、2050年の合計特殊出生率（1人の女性が生涯に産む子供の数）が、旧推計の1.61から新推計では1.39に低下する。2000年の実績が1.36だから、現状からほとんど回復しない。その主要な原因は、夫婦の完結出生児数が1.96人から1.72人に低下することと、生涯未婚率が13.8%から16.8%に上昇することである。旧推計では夫婦の完結出生児数の低下は晩婚化によるものとされていたが、新推計では晩婚化のほかに夫婦の出生力自体の低下傾向が見られることを考慮した結果、出生児数は2000年の120万人から2050年には67万人へと、ほぼ半減する。

2050年の平均寿命も旧推計の男79.43年、女86.47年から、新推計では男80.95年、女89.22年へと伸長するものとされている。

問題は出生率の低下である。その背景としての経済・社会的要因としては、バブル経済の崩壊、都市部で働く女性の増加、女性の高学歴化の進展などが考えられるとされているが、育児支援策の遅れが相当に大きいのではないか。1998年の厚生白書のサブタイトルは「子どもを産み育てることに夢を持てる社会を」であったが、夢がますます遠のいているという政策の遅れに危機感を持たなければならない。

このような少子高齢社会における社会保障政策の方向性として、支え手を増やし財政基盤を強化することの重要性が各方面から指摘されている。そのような観点から本稿では、女性の就業促進、子育て支援の強化、高齢者の負担の適正化について考えてみたい。

2 社会保険制度等の見直しによる女性の就業促進

女性については、サラリーマンの被扶養配偶者である女性が 1999 年度末で約 1200 万人いる（実際には妻の被扶養者配偶者である若干の夫を含む）。年金制度では国民年金の第 3 号被保険者として、個別には保険料を納付せず、夫の年金制度（厚生年金・共済年金）で一括して妻分の保険料を負担し、老齢基礎年金（月額 6.7 万円）を受給する。この第 3 号被保険者は健康保険の被扶養者でもあり、年金と同様に個別には保険料を納付せず、医療給付が受けられる。

このように約 1200 万人もの人が、個別の保険料負担を免れ、公共サービスや社会保障の「受け手」ととどまっている。この女性が就業し、一定の所得を得て、税金を納め、社会保険料を負担する「支え手」になれば、社会保障の将来は一変する。

問題の一つは、そのうちの相当数が短時間労働者で、しかも就業調整をしている人が少ないということである。

厚生年金や健康保険での短時間労働者の適用条件は、労働日数および労働時間の双方において正規の従業員の 4 分の 3 以上であることとされているので、多くの短時間労働者は適用外におかれている。また、年金の第 3 号被保険者と健康保険の被扶養者の要件は、年収が 130 万円未満であることとされている。さらに、所得税では年収 103 万円以下であれば、配偶者控除の対象にもなる。そして多くの企業が、給与の家族手当の支給要件を、社会保険の被扶養者や所得税の配偶者控除の要件と連動させている。その結果、税の控除、社会保険の被扶養者や家族手当などの対象になれるよう、収入を 103 万円なり 130 万円以下にとどめようとする就業調整が広まっているという問題である。

解決の方向として、社会保険および税制ともに就業に対して中立化して女性の就業を促すとともに、たとえ僅かな負担であっても、支え手の側に回ってもらい負担のすそ野を拡大すべきだという意見が強まっている。厚生労働省に置かれた「女性と年金の検討会（正式名称：女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会）」でもこの問題が議論になった。昨年 12 月の報告書では、最大の問題であった第 3 号被保険者の見直しについては、6 つの案に分かれ、合意が得られなかった。しかし、短時間労働者への厚生年金の適用拡大については合意され、具体的には労働時間および労働日数については正規の従業員の 2 分の 1 以上、あるいは労働時間等が 2 分の 1 以下であっても年収で 65 万円以上あれば適用してはどうかという提案がなされている。

このような短時間労働者への適用拡大は、厚生年金にとどまらず健康保険にも波及することは必至であり、社会保障における支え手の拡大に資する。さらに、また、税制改革でも人的控除を縮小し課税最低限を引き下げる方向での議論が始まっており、税制面でも負担のベースが拡大されることになる。

3 育児支援の現状と目指すべき理念

ひのえうまでであった1966年の合計特殊出生率は1.58であったが、それをさらに下回ったのが1989年の1.57で、その後も出生率の持続的低下が続いている。

この1.57ショックを契機に、仕事と育児の両立支援、子育て支援という観点から、育児休業法の制定、エンゼルプランの推進、保育制度改革、育児休業期間中の社会保険料免除の導入、雇用保険による育児休業給付の創設等の施策の改善が進められてきた。

だが、その政策効果には疑問を持たざるを得ない。例えば、雇用保険事業年報によれば、2000年度の育児休業給付の受給者で職場に復帰した人(育児休業職場復帰給付金の受給者)は63,338人(そのうち男性はわずか163人)にすぎない。育児休業をとらないで就業を継続した人もいるにはせよ、年間120万の出生数に比べるとあまりにも少ない。大半の女性は出産を契機に退職していることになる。

わが国の女性の労働力率はM字型で、欧米諸国の逆U字型と大きな違いがあるが、そのわが国でも近年ではM字型の底の部分が次第に上昇しつつあるとされている。しかしそれは、結婚しないで、あるいは子どもを産まないで働き続ける人が増えていることや、パートで働く人が増えているのであって、租税や社会保険料の負担者としてはそれほど増えていない。

仕事と育児の両立を困難にさせている原因には、長い労働時間等の職場環境、大都市部を中心とした保育所不足や利用者のニーズに対応しない硬直的運営などがある。近年では、認可保育所についても社会福祉法人以外の民間事業者の参入や、土地・建物の賃貸借契約が認められるなど、認可保育所の設置主体の規制緩和が進められているが、大都市部の待機児童は一向に減らない。

しかし、子育て支援が遅れている決定的な理由は、わが国では子どもを社会の子としてとらえる意識が乏しいからではないか。年金、医療から介護に至るまで、今日の高齢者の生活の基礎的部分は社会保障によって支えられている。しかもその社会保障は、次世代が財源を支えるという世代間扶養の色彩を濃くしている。この社会保障が成り立つためには、長期的に安定し

た次世代が存在することが不可欠である。その意味で、子どもは社会の子なのである。

育児の社会化を欠いた社会保障は、自分は子どもを産まないで、他人の子が財源を担う社会保障によって老後の扶養を受けるという、フリーライダー（無賃乗車）を生み、少子化を促進する。今日の少子化の主要な原因の一つが高齢者に偏った社会保障制度を構築してしまったことにあることは間違いあるまい。

こうして論理的には、高齢者扶養の社会化は育児の社会化を必然化する。育児の社会化という観点からすると、児童手当はあまりにも貧弱だ。就学前の児童を対象にして、第1子と第2子に各々月額 5,000 円、第3子以降に1人につき各1万円と低く、しかも所得制限がある。先進諸国の相場は、少なくとも義務教育期間中（国によっては大学生にまで）、所得制限なしで、月額1～2万円だから、比較にならない。また、保育料の負担は応能負担で、低所得者に重点をおいて公費を投入しているから、一般階層では相当に重い負担になる。

どの子も等しく次代を担う社会の子として存在するのであるから、所得階層に関係なく、一律に支援の対象とされるべきである。それが児童の世界については選別的・福祉的対応にとどまっている。高齢者の社会保障は、年金も医療も介護も基本的には所得要件を撤廃して普遍的に対応しているのに、である。

4 社会保険システムによる育児支援

わが国で育児の社会化を進めるには、社会保険システムの活用が最も有力な手段になろう。租税財源では、どうしても低所得者中心になり、発展性に乏しい。介護保険を導入した決定的な理由もそこにあった。保育を含めた子どもの養育費の相当な部分について、現役世代の社会保険料的な子育て負担金と公費負担を組み合わせた財源により賄う方向で、育児の社会化を進めてはどうか。

伝統的な社会保険理論では、児童は保険給付の対象になり得ない、とされてきた。「子をもつこと」は、親の意思によるもので、偶発的な事故を保険事故とする社会保険制度にはなじまない、という根拠による。だが、現実はそのような理論を乗り越えている。医療保険における出産育児一時金（健康保険では1児につき月額 30 万円、国保も大多数の市町村で 30 万円）、出産手当金（健康保険では産前6週間、産後8週間に標準報酬日額の 60%、市町村国保では実施していない）、および雇用保険の育児休業給付（子が1歳に達するまで賃金の 40%）、育児休業期間中の厚生年金および健康保険の保険料免除などは、いずれも出産にともなう給付であ

るが、それについて社会保険理論の立場からの否定的意見を耳にしたことはない。出産育児を社会保険によって支え合うことに、国民的合意が成立しているとみてよいのである。

児童給付の社会保険化という考え方は決して唐突なものではない。一時は廃止論まで登場していた児童手当を再構築するために、1988年10月に中央児童福祉審議会児童手当部会の下に児童手当制度基本問題研究会が設置され、筆者も参加させていただいた。同研究会は1989年7月に報告書をまとめたが、そのなかに「国・地方公共団体や事業主だけでなく、新たに被用者本人に負担を求めることも一つの検討方向であろう」という記述がある。報告書全体のなかでは控え目な表現だったし、世間の話題にもならず、1991年の児童手当法の改正にも結びつかなかった。だが、研究会での検討過程では、医療保険の出産手当金や育児手当金などの類似給付と調整しつつ、特に被用者グループについて本人拠出を導入することによって、児童手当の普遍化と水準引き上げを実現すべく、真剣に検討した。特に当時の児童手当課長・荻島國男氏が熱心で、課長の求めに応じて私も具体的な制度設計を提示したことがあった。

それからほぼ10年を経て、少子化の一層の進展の下で、やっと保育サービスや児童手当について、本格的な改革論が高まってきた。

児童手当については、2000年の改正で「当分の間の特例給付」ではあるが、それまで3歳未満であった支給対象が3歳以上義務教育就学前の児童にまで拡大され、所得制限も緩和された。その財源として、税の年少扶養控除の縮小が充てられるという新たな財源措置も行われた。

この改正をめぐって、民主党、自由党、社会民主党、公明党が、年齢および支給額の引き上げ、所得制限の緩和または撤廃など、いずれも大幅な改善を求めている。財源については、社会民主党は全額国庫負担であるが、民主党と公明党が所得税の扶養控除の廃止を提言しているのが注目される。

これに対して、自民党には改革案はないが、故・小淵総理の自民党総裁選挙の際の政権構想のなかで提案された「児童年金」に注目したい。これは、「年金改革において、児童年金〔18歳未満の児童を持つ年金被保険者に月額3万円（児童3人の場合）支給〕の創設を推進し、少子化の流れを変え、年金制度のさらなる安定を図る」というもので、他の政党の提案と違って、社会保険システムにより児童手当の改善を図ろうとするものである。この小淵構想を具体化したものに自民党の衆議院議員・熊代昭彦氏の「児童年金試案」がある。

筆者の提案はこの小淵・熊代構想に類似している。社会保険化することのメリットは、第1に、所得制限の撤廃など普遍化が容易になり、社会化の理念に沿う。第2に、新たに被保険者の拠出を求めることにより、財政規模を拡充することができる。第3に、拠出にともなって、

国民の関心が高まり参加意識を醸成できる、などである。

5 基礎年金制度の活用による制度化

社会保険化するにあたっては、世代間の順送りの扶養システムを原理としている基礎年金制度のなかに、次代の担い手育成の観点から育児支援事業を組み込むべきではないかと考えている。具体案は以下の通りである。

まず第1に、児童手当を基礎年金制度に吸収し、受給要件として加入期間の要件を設け、所得制限を廃止した上で、対象年齢の引き上げ（少なくとも義務教育終了まで）と経済的に意味のある水準にまで給付の改善を行う。特に就学前は保育手当として位置づけ、重点的に引き上げる。

改善に要する費用は、現役世代の負担金と公費によって賄う。現役世代の負担金は年金保険料に上乗せして徴収し、被用者については労使の折半負担とする。また、介護や育児に資源を重点配分するという社会保障構造改革の方向性からして、公費の思い切った増額を行う。その際、所得税の子に係る扶養控除の廃止による財源の捻出も検討課題になろう。さらに、被用者世帯の子に対しては、労使の追加的な負担金により、付加給付を行うことも検討してよい。

以上の児童手当の改善にあたっては、施設保育との調整が不可欠の条件になる。調整方法は次のいずれかになろう。

- ① 保育所への公費補助を廃止し、利用料を全額自己負担とする。この場合、保育施設と利用者との関係は直接契約制になり、児童手当で無認可保育所や幼稚園を含む保育サービスを買うという形になる。
- ② 児童手当の財源の一部を保育施設へ補助し、所得に関係なく保育料を一律に軽減する現物給付制を採用する。

この場合は、児童手当の支給停止を行うなどの児童手当との給付調整を行い、家庭保育と施設保育との均衡を図る必要がある。

なお、筆者は、保育サービス利用の自由度が増す①の方が望ましいと考えている。

第2に、医療保険の出産育児一時金を基礎年金の給付に移管し、加入期間の要件を設ける。財源的には医療保険から年金保険への振り替わりにすぎないが、若い世代と年金との新たな関わりが生まれ、国民年金の基盤強化にも資する。出産育児一時金はわずか30万円ではあるが、国民年金の保険料に置き替えると子一人でも約2年分に相当する。しかも、年金制度の給付と

すると当然に受給要件に加入期間の要件がつくから、若い世代の拠出インセンティブを高める効果も期待できる。もちろん、たんなる医療保険から年金保険への振り替えでなく、一時金の額を30万円以上に高めるということも検討課題になろう。

さらにこの政策を進めると、社会保障のうちの普遍的な現金給付の年金制度への統合論にまで発展せざるを得ない。出産手当金や育児休業給付のほか、傷病手当金も年金保険に移管する。これにより、短期・長期の現金給付を年金保険の給付として体系化することができるとともに、医療保険を医療保障制度として純化できる。

なお、2000年の年金改正により、次期財政再計算期までに基礎年金の国庫負担率を二分の一に引き上げることとしているが、今のところ財源確保の見通しはない。租税財源の制約からしても、基礎年金のなかに育児支援事業を組み込み、この部分に重点をおいて、国庫負担率を引き上げるほうが時代の要請にかなうものだと思う。丁度、老人医療において介護重視部分について公費負担割合を引き上げ、さらにこの考え方を介護保険に引き継いだように、である。さらに、次節で述べるように公的年金等控除の優遇税制の見直しによる国庫負担財源も考えるべきであろう。

6 高齢者の負担の適正化

寿命の伸長は、健康寿命の伸長でもある。高齢者もできるだけ支え手に回ってもらう施策を進めるべきである。

雇用については、60歳定年制がほぼ定着した今、当面は60歳代前半期、将来的には60歳代後半期までを視野に入れた雇用の拡大が必要であろう。その場合、フルタイムでの就業だけでなく、パートなど個人的な状況に応じた多様な就業と、年金給付との弾力的な組み合わせを工夫すべきだろう。

社会保険料や税についても、高齢者に応分の負担を求めなければならない。今日の高齢者は一般的には決して経済的弱者ではない。「国民生活基礎調査」によれば、世帯員1人当たり平均可処分所得（所得から税・社会保険料負担を控除した後の手取り所得）は、全世界帯が184万円であるのに対して、高齢者世帯は198万円で、高齢者世帯の方がやや高い。預貯金や住宅等の資産保有においては、高齢者世帯のほうが現役世代よりも恵まれている。その結果、世帯主の生活意識で「苦しい」とする者は、60歳未満はすべて50%を超え、40～49歳では55.8%と最も高くなっているのに対して、65歳以上は46.5%である。

このように現状を踏まえ、介護保険では、高齢世代にも個人単位で現役世代と同等の保険料負担を求めるとともに、サービスの利用者負担も老人医療に先駆けて定率1割負担とした。

今後の課題は、医療保険での高齢者の保険料負担である。医療保険の被扶養認定の収入基準は、原則130万円未満であるが、65歳以上の高齢者と障害者は180万円未満とされている。そのため、年金を含めて月額15万円近い収入がありながら、子どもの健康保険の被扶養者となり、保険料を負担しないで、医療を受けることになる。国民健康保険や介護保険では、わずかな年金収入の者でも、個人単位で応分の保険料負担をしているのだから、大きな不公平である。これは、高齢者医療制度の見直しの課題でもある。

さらに、高齢者優遇税制の見直しも課題になる。夫婦二人世帯の所得税の課税最低限は、給与所得者が220万円であるのに対して、65歳以上の公的年金受給者で配偶者が70歳以上であれば354万円となっている。住民税でも同様に、給与所得者195万円、公的年金受給者323万円という格差がある。これは公的年金等控除、老年者控除という給与所得控除を上回る優遇税制によるものである。その結果、65歳以上の高齢者の74%は住民税非課税の「低所得者」で、しばしば保険料や利用者負担の軽減対象になっている。給与所得であれ、年金所得であれ、同じ所得には同じ税・社会保険料負担という仕組みに改めなければならない。

7 その他の課題

その他の課題で特に重要な事項は、給付の効率化と費用負担の枠組み等がある。

給付の効率化については、自助努力と社会連帯としての社会保障の調和を図る観点から、特に医療サービスでの適切な利用者負担が求められよう。なかでも、高齢者が長期に病院や介護施設に入院・入所した場合には、ホテルコスト分（部屋代・食費等）の応分の負担は不可欠であろう。現状では、厚生年金や共済年金の受給者とかその遺族年金の受給者では、入院・入所して年金がたまるという過剰給付がある。

また、介護保険はできたけれども、社会的入院が相当に残っている。特に在宅サービスの強化が特に重要で、介護報酬においても在宅への十分な配慮が必要である。費用負担については、社会保険方式を堅持するという節度を守りたい。社会保険方式のメリットは、社会保険料を理由なく滞納した者には給付制限があること、それゆえ抛出意欲を確保できることである。選別的・救貧的福祉への逆戻りを回避するには、社会保障の基本を社会保険に置かなければならない。

そのことを前提に、国庫負担等の公費負担については、財政基盤の弱い制度や低所得者等の補強のためや、介護や育児支援など 21 世紀社会保障の重点課題とされる分野に、重点的・効率的な配分を行うことである。

さらに重要なことは、租税・社会保険料の徴収強化である。国民年金だけでなく、最近では厚生年金までも空洞化が叫ばれている。納めるべき人や企業が負担を逃れている、それに対して効果的な対策を講じていないことが国民の不信感を高め、社会保障に対する信頼を低下させているのである。

【参考文献】

山崎 泰彦「どうする国民年金」、『毎日新聞』、1992.11.22.

- ◇ 「出産・育児の社会化を進める」、厚生省大臣官房政策課監修・人口問題審議会編集『人口減少社会、未来への責任と選択』、ぎょうせい、1998.3.
- ◇ 「遅れる育児支援：社会全体で手厚く」『日本経済新聞』、1997.11.6.
- ◇ 「増える女性の就労：社会保険の加入者増えず」、『日本経済新聞』、1997. 12.11.
- ◇ 「保険で支える育児：少子化への新機軸を」、『日本経済新聞』、1998.12.10
- ◇ 「少子化時代の社会保障改革の課題」、『週刊社会保障』第 2049 号、1999.8.9
- ◇ 「国民年金の空洞化対策：育児支援で魅力向上」、『読売新聞』、2000.4.11.
- ◇ 「児童手当の再構築：育児の社会化を目指して」、『保育界』第 318 号、2001.2.

第2章 育児コストと社会的扶養

1 近代家族の育児負担増

親の子育て負担は時代によって大きく変化してきた。近代家族が発展するまで、子育ては労働としても経済的負担としても、あまり負担が大きくなかった。それは人の生存のための労働の方が苛酷な時代であったこと、農業など家内制産業形態のため家での労働が多く、子育てと労働が両立できたこと、大家族や地域社会内での共同保育であったこと、家族とは経済共同体であり情緒共同体ではなく、子供はどんどん生まれてくるもので愛情の対象ではなく精神的負担が少ない上、養育および教育期間が短かったからである。

それが西欧先進国におけるここ 200 年の近代核家族の進展過程で児童の地位が上昇するとともに、高度技術化した社会は一人前の労働者にするため、多くのしつけの労力と教育投資が親に期待されるようになった。

そのコスト負担のため、裕福な階層以外では少子化の傾向をたどり、母親がパート就労せざる得なくなった。家族社会学の中には避妊の発達と女性の高学歴化こそが少子化の主な原因で、その派生結果として親は子供に過大な期待と投資をするようになったという説もある。しかし母親や女性自体が子供の数を減少させるイニシアチブを持ったというより、むしろ社会経済、産業構造や条件が少子化を誘発したという方が妥当であろう。というのは、家族はその人数や形態を内部から変容させる要因は持たず、常に外界の変化への適応として変化するのである。そのことを多くの未開地域に今も残る原始社会の家族形態が証明している。

近代家族以後子供が親の愛情、投資の対象になるにつれ、子供を産み育てかつ家での家事、外での労働に参加する母親にとっては、育児への肉体的、精神的、つまり非物質的負担も重くなった。所得の高い階層でも子供の数が減少していることは、経済的負担だけが少子化の要因でないことを示している。

家事とともに育児を性差別を背景にした「愛という無償の労働」¹⁾と呼んだのはマルクス主義フェミニズムの流れを組むグラ・コスタであった。もし彼女が現代の高齢者社会を視野に入れていれば、かならずや介護も無償の労働に加えたであろう。マルクス主義フェミニズムは育児

を不払い労働、国家、資本家、男性と幾重に搾取された再生産労働として規定したことは頷ける。このように子育て、少子現象をすべて経済のレベルに還元して女性と社会を解説する立場が、経済還元主義であり、古くは伝統的マルクス主義フェミニズムの再生産論者、新しくは家族の問題を人的資本理論で説き明かした「シカゴ学派」のゲイリー・ベッカーなどがある²⁾。

前者は出産、養育を生産労働と賃金労働という古典派経済用語を駆使して説き明かそうとし、後者は金銭交換と利益追及の市場という近代経済用語で説明しようとしている。どちらも労働の賃金交換という狭い枠組、利益とコストのバランス選択という一面的な領域で、母性や家族のもつ精神的価値の複雑なイデオロギーを持ち込むことを避けるには大変有益である。しかし一方、モノとカネという物質レベルに束縛され、心理文化的人間社会の変化を加味するには限界がある。特に後者は親にとっての子供は大人になっての扶養を期待しない、単なる愛情の対象、消費財としてみなされ、子育て中の機会コストが子供を産むメリットを凌ぐ状況が、少子化の主な原因とみなす。実際わが国では、住宅事情とともに公的教育以外の衣料費、お稽古ごと、遊興費、高等教育費など子育てコストは近年驚くほど高騰した。つい最近ではひとりを大学まで出すのに 2400 万円、私立なら 3400 万円とも言われる。この負担を予測して子供の数を減らしている家庭は実際多く、多くの若い夫婦への子育てアンケートでは教育費の増大が子供の数をセーブする大きな要因になっている。この収支決算による選択傾向は近年の結婚のコストにおいてもあてはまり、離婚、シングルの増加、家族崩壊が顕著となっており、これらは家族価値の低下の表れとみなされる。

2 子育ての経済的収支

たしかに経済的メリットは、人々の選択決定の重要な一つのファクターではある。それゆえこの経済還元論は、消費者化した家族をイデオロギーのない透明感のある切口で擁護し、個人の経済的選択動機を正当化してくれる。また、それゆえ国家としては、親に任せていた未来の人的資源を、経済コストと経済メリットのバランスを土台にした、家族政策という社会的扶養で補う必要があるという明快な政策論にもつながる。

しかしこの経済効率決定論に基づく経済還元論は、中途半端に援用すると世界的規模で市場を考えた場合、先進国が食糧、人間の労働力など一次的なものすべて集中利用し、消費していく過程、後進国から農業産物と移民労働者など、資源と労働力をグローバルな規模で搾取する現在のグローバル市場経済を認める危険も孕む。

このように出生率回復をただ経済的要因から、金銭的バランスシートで対応しようとする試みは急所を押えてはいるものの、それだけでは限界がある。できればこの効率決定論を一步進めて長い時間、文化歴史のスケールを盛り込んだ、環境汚染、南北問題の禍根まで包括するバランスシートを用いることが好ましい。これこそがエコロジカルフェミニズムを加味した母子中心、児童中心の出産育児を支援する家族政策となる。母親願望を育児束縛、家庭囲い込み、失業、無収入の恐怖から解放し、パートナーと自分が望む適度な子供の数だけ養育できる育児休業、育児手当、児童手当である。それは家庭に再び生産の息吹を取り戻させ夫婦内の役割変容を喚起し、後進国を侵食しない社会の在り方のように思われる。

産むことは生物的に女性にしかできないが、多くの先進国憲法では家庭において両性の平等責任がうたわれているように、育児労働、経済負担は両性で相補に負担することが可能であり、また担わなければならない義務であろう。歴史が示すように産業経済のありかたが、封建制による重農主義、家内制手工業による貿易主義、高度工業化による産業市場主義へと移行するにしたがって、典型的家族形態も村落共同体の中での多世代同居の大家族、共に働く近代家族による核家族、シングルインカムによる賃金労働者と主婦とに変遷した。その中で子育ての負担も村、一族から両親、そして母親一人に集中するようになり、教育、社会化への負担が増大するにもかかわらず、逆にそれが母親のみに集中するというこの矛盾が、現在の少子化の大きな要因のひとつと考えられる。そのうえ第三次産業の隆盛などの経済構造からも女性の労働者としての需要は高まっている。宗教的、本能的子孫繁栄の家族価値から物質的価値、個人主義への移行、女性も自分個人の現世的自己実現に重きを置き、自己犠牲、愛他主義、母性愛を尊ばなくなったなど、育児を避けて人任せにしたくなる要因は多くなるばかりである。3)これは18世紀のヨーロッパ都市での里子状況と、大変酷似している現象である。ただし現代は、その時代に効を奏した母性喚起、児童の文化の啓蒙主義、イデオロギー操作では、賢く、利己的になった現代の男女にたいしてはもはや効果はない。

現在の共働き家庭のようにダブルインカムの傾向が強くなれば、おのずから育児、家事の負担も北欧先進諸国での動きが示すように4)、夫婦で分担する方向に流れるはずであるが、わが国では企業の労働時間、男性の家事参加の不足に示されように、まだ育児中の若い共働き夫婦においてさえも、その流れは一般的とは言えない。

その上わが国でも社会保障の発達、度重なる年金改正、医療、介護サービスなどの充実によりいざという時、老後の保障を子供に頼らなくてもよくなった。つまり子供を育てるメリットはますます減少し、養育負担は増加する一方である。社会保障の充実は児童手当、わずかの税