

リングといった労働時間のフレキシビリティおよび保育所・住宅といった、子どもを養育するための社会的なインフラストラクチャーの整備が必要であるとする。また、雇用慣行の是正による男女共同参画社会の促進を図ることも重要だとする<sup>16</sup>。

堀勝洋は、育児支援手当の創設を主張する。右手当は、原則として18歳未満の児童をもつすべての育児家庭に支給し、児童手当は普遍的な給付として別途充実をはかることとし、右手当と併給する。また、財源としては、公費によるが、所得税・住民税の児童扶養控除、公的年金等控除等を廃止・縮減することによる増税財源の全部または一部を財源とすることも可能であるとする。また、将来、消費税が引き上げられた場合の増税分を右手当の財源とすることが考えられるとする<sup>17</sup>。

## 2 まとめ

以上から、育児に対する経済的支援は有効である旨述べる論者は多いが、果たしてその効果がどれくらいあるのかさらに検討することが必要であると考ええる。

---

<sup>14</sup>山田晋「児童手当制度の展望」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』（法律文化社 平成13年）289-290頁。

<sup>2</sup>高橋三男「児童手当の財源政策」社会保障研究所編『社会保障の財源政策』（東京大学出版会 平成6年）285頁。

<sup>3</sup>菊池馨実「育児支援と社会保障 下」社会保険旬報2145号（平成14年）33頁。

<sup>4</sup>宇野裕「児童手当はいかに改革されるべきか」社会保険旬報2098号（平成13年）16-17頁。

<sup>5</sup>橋本宏子「児童手当を考える（下）」賃金と社会保障1349号（平成15年）28-29頁。

<sup>6</sup>福田素生『社会保障の構造改革—子育て支援重視システムへの転換』（平成11年 中央法規）64頁。

<sup>7</sup>水島郁子「育児・介護休業給付」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』（法律文化社 平成13年）266-267頁。

<sup>8</sup>鈴木真理子編著『社会保障による子育て支援 育児保険構想』（筒井書房 平成14年）（鈴木真理子執筆部分）72-73頁。

<sup>9</sup>福田素生「総合福祉保険制度による子育て支援の構想 下」2139号（平成14年）24-27頁。

<sup>10</sup>大脇雅子ほか『介護保険？家族保険！』（法政出版 平成8年）（大脇雅子執筆部分）92-105頁。

<sup>11</sup>京極高宣「児童手当と児童年金 1」週刊社会保障2119号（平成13年）49頁、同「児童手当と児童年金 2」週刊社会保障2124号（平成13年）47頁。

<sup>12</sup>竹本善次『年金はどう変わるか』（講談社 平成15年）144、150頁。

<sup>13</sup>駒村康平『年金はどうなる』（岩波書店 平成15年）161頁。

<sup>14</sup>山崎泰彦「少子化時代の社会保障改革の課題」週刊社会保障2049号（平成11年）126-127頁。

<sup>15</sup>前田正子『子育ては、いま』（岩波書店 平成15年）194-195頁。

<sup>16</sup>都村敦子「家族政策の国際比較」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』（国立社会保障・人口問題研究所 平成14年）42-42頁。

<sup>17</sup>堀勝洋「次世代育成のための育児支援手当試案」週刊社会保障2252号（平成15年）48-49頁。

## 次世代育成支援施策と近年の児童手当制度改革

分担研究者 山崎 泰彦

はしがき

分担研究の課題「児童手当などの子育て支援施策と年金制度との関係に関する研究」を行うための母体として「児童と社会保障研究会」を設置し、初年度である平成 15 年度においては 4 回の研究会を開催した。

第 1 回研究会では、平成 15 年 8 月に取りまとめられた、次世代育成支援施策の在り方に関する研究会の報告書「社会連帯による次世代育成支援に向けて」を取り上げ、問題の所在と政策の方向性に関する認識を深めた。

第 2 回～第 4 回研究会では、児童に関する現金給付である児童手当と児童扶養手当の近年の改正について、当時の政策担当者の証言をもとに、改正の背景、内容、問題点等についての理解を深めるとともに、将来にむけての政策課題について討論した。

以下は、このうち第 3 回までの研究会の議事録である。

「児童と社会保障研究会」メンバー

助言者

河 幹夫（内閣府国民生活担当審議官）

島崎 謙治（国立社会保障・人口問題研究所副所長）

研究協力者

下夷 美幸（法政大学社会学部助教授）

新保 幸男（神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部助教授）

長沼建一郎（日本福祉大学社会福祉学部助教授）

主査

山崎 泰彦（神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授）



「次世代育成支援施策の在り方に関する研究会報告」をめぐって

- 伊原 和人 (厚生労働省社会保障担当参事官室企画官)  
福田 素生 (岩手県立大学大学院社会福祉学研究科教授)  
池本 美香 (日本総合研究所調査部主任研究員)  
大石亜希子 (国立社会保障・人口問題研究所社会保障理論研究第2室長)  
島崎 謙治 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)  
下夷 美幸 (法政大学社会学部助教授)  
新保 幸男 (神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部助教授)  
山・ 泰彦 (神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授)

日時 平成15年10月4日(土)

○山・教授 本日は、今回の「社会連帯による次世代育成支援に向けて」という研究会の報告を巡り、厚生労働省でこれを担当されました伊原企画官からお話を伺います。

○伊原企画官 本来であれば、もう少し早い時間からやらせていただければ、皆さんも早く帰れるのですが、実は、下の娘の幼稚園の運動会があり、祖父母も来るので、いなくなると子どもががっかりすることもあると、山・先生にわがままを言って遅い時間からのスタートとさせていただきました。去年9月から次世代育成支援の仕事をするようになり、私を見る家族の目が非常に厳しくなっています。仕事でやっていることや言っていることと、家でやっていることがあまりにも食い違っていると、妻も子どもも厳しく言う状況になってまいりましたので、最近ではできるだけ家庭を優先するようにしております。本日はご迷惑をおかけいたしました。

本日は、山・先生にも委員になっていただいた研究会の報告について少しレポートさせていただければと思ってまいりました。私の希望としては、単にこの報告を説明するというよりは、やっと「次世代育成支援」という一つのキーワードを得て、新しいステップに入った少子化対策について、これをどのように育てていけるのか、あるいは育てていくのがいいのかという辺りについて、建設的なご意見をいただければと思ってまいりました。

今回がスタートなのかもしれませんが、この研究会でこれからの切り口といいますか、糸口といいますか、あるいは具体的な政策提案をまとめていただければいいのではないかと思います。

これまでも、山・先生、あるいは鈴木真理子先生の『育児保険構想』、あるいは福田先生の御著書のように、この領域では、いくつか先駆的な研究がみられるようになっています。今回の報告書も、これらをベースに考えていきました。そろそろ、単なるアイディアの領域から、もう少し現実の政策へと転換していかなければいけない時期に来ているのではないかと。逆に、時期を失すれば失するほど、大きな転換が難しくなっている状況もあり、正直なところ非常に厳しく、困難な状況にあると思っています。

そういう意味で、できるだけ具体的なアイディアや構想、あるいはその具体策というところまで進む時期に来ているのではないかと思います。期待しておりますので、何なりといろいろなご提案をいただければと思います。

本日は、この報告書を説明するに当たり3枚のレジュメを作りましたので、これに沿ってご説明いたします。皆さんは、大体この領域はフォローされていると思いますので、あまりベーシックな話は省略したいと思います。去年1月の新人口推計以来、いわゆる少子

化対策は、新しい段階に転換してきたと私は理解しておりまして、その辺からお話をして、今回の研究会の報告のねらいは何なのか、そこで言われていることを踏まえて次の課題は何なのか、という辺りについて少しお話をしたいと思います。

研究会報告の背景ですが、去年1月に新人口推計が出て、数字の面で将来の出生見通しが非常に厳しくなりました。その数字自体も重い意味を持っているわけですが、「夫婦の出生力の低下」が政府の機関で正式に認められたというのは大きな意味を持つことだったと思います。要は、結婚しても子どもを持とうとしない。従来は、晩婚か未婚かということが少子化の原因だと言われていましたが、それ以外の要因もあるのだということが立証されました。それも、男女雇用機会均等法世代（1960年代）以降の世代がそういう状況になっているわけです。

これを受けて、過去10数年の「少子化対策」について全然不十分ではないか、あるいは見当違いなことをしているのではないかという議論が始まり、去年9月に「少子化対策プラスワン」をまとめました。少子化対策プラスワンのポイントは、待機児童ゼロ作戦に代表される、「仕事と子育ての両立支援」に加えて4つの視点が加わっています。

「男性を含めた働き方の見直し」。そして、「地域における子育て支援」と書いていますが、要は働く女性をどう支援するかという対策だけではなく、すべての子どもたちをターゲットに入れた対策へと転換すべきだということを言っています。また、社会保障制度、特に年金制度が中心ですが、そこにおける次世代支援を考えていくべきだ。さらに、「子どもの社会性の向上や自立の促進」。フリーター問題などに代表されるように、若者が、大人になれない、大人になれていない。逆に言えば、そういう子どもたちに対して社会全体が十分に対応できていない。働く場もないし、育つ場もないので、そういうところへのアプローチが必要だ。こういう4つの視点が新たに加えられました。

振り返ってみますと、従前の少子化対策として盛り込まれているような事項にも、これらの項目は入ってはいるのですが、あまり明示的に重視されてきませんでした。やはり従来は、待機児童ゼロ作戦がメインでした。これを少子化対策プラスワンでは少し切り換えがされています。

これは、見る人から見れば保守化したのではないか、という議論が一方にあります。私は少子化対策プラスワンをまとめる1カ月前からこの仕事を始めましたが、感覚としては、保育から他領域へのシフトというよりは、むしろ過去10何年間、介護と比べると投資額も、人的にも物的にも十分資源を投入してこなかったことへの反省というか、見直しという視

点があるように思います。

保育のみを中心にやってきたのではニーズに応えていないということが、多くの政府関係者の中でもだんだんわかってきて、リベラルか保守かみたいなことを超えて、政策面で考えたときに不十分だと。特に、3歳未満の子どもを抱える専業主婦世帯層に対する対策が非常に欠けているのではないかという問題意識が一つありました。

もう一つは、子どもの犯罪やフリーター問題など、中高生以上、あるいはもう少し大人になったところを見たときに、これは政策の対象になり得るかどうか甚だ難しいところはあるわけですが、そこをも対象にして社会全体が考えていくことが必要だという意識が広がっている。こうした問題認識が、政治家であろうが、役人であろうが、メディアの人たちも含め共有されつつあり、プラスワンで前述のような4つの方向が打ち出されたのではないかと思います。

とにかく時間がなかったものですから、まず法案を出そうということを考えました。去年8月段階では、法案を出すという話はありませんでした。ひとまず新しい少子化対策のコンセプトを考えてまとめようという段階でした。

いざ「プラスワン」をまとめる段階になった際、果たして文書だけまとめても意味があるのだろうか、という指摘が各方面からあり、かなり大きな方向転換といいますか、もう一歩二歩前に進めようということになりました。

そのときに考えたのは、国民運動というのはちょっと大げさかもしれませんが、少子化や子育て支援を、職域と地域のそれぞれの場で多くの人に考えてもらう。政府が何をやっているかを傍観者的に眺めるのではなくて、いろいろな場所で考えてもらうことが必要ではないかということが一つありました。

もう一つは、ゴールドプランのアプローチを参考に取り組んでみようとの考え方がありました。高齢者介護分野では、福祉八法の改正を行い、老人福祉計画を作り、サービス基盤を思いきり引き上げました。それを、全国の自治体で実行し、それを踏まえて、次にファイナンスの仕組みである介護保険を導入していく、という手順を辿りました。

こうした体験も踏まえて、保育も含めて、サービス量の大幅な切り上げが必要ではないかという問題意識がありました。そういう意味からも、行動計画を作ろうということになりました。

普通、政府で法案を出すという場合、法律事項も必要ですし、また、現実問題として、予算と絡めてでないといけません。ところが予算要求は8月末で終わっていて、一切この

予算は要求していませんでしたから、それから年末に向けてどうやって法律を出すかということで七転八倒しました。関係省庁とも随分もめました。非常にイレギュラーではありましたが、この少子化という問題は緊急性があり、役所の幹部や政治家も含めて皆さん危機感を持っていますので、多少無理でも目をつむって法案を出すことについて了解が得られました。こうした年末を経て、この「対策推進法」は日の目を見ることになりました。

そのときに、名称をどうするかが議論になりました。少子化対策に関連しては、既に議員立法で少子化社会対策基本法案が国会に提出されていましたが、2年ちょっと国会で吊されたまま審議されませんでした。「少子化対策」という言葉については、非常にアレルギーといただきますが、嫌悪感を持つ議員が結構います。特に、女性議員を中心に多かったことが、なかなか審議されなかった背景にあるようです。

子どもが少なくなっても大変だ、という問題意識はほとんどの方が共通意識として持っていますが、そのために政府が何かをするというのは、過去の第2次大戦時の経験もありますし、また、お金の話をみんなの前でしないのと同じように、子どもを産み、育てている家庭に経済的支援をすると直接語ることにはどこか心理的な抵抗感がある。女性の目から見れば、社会のために子どもを産んでいるわけではないし、そんな問題意識の中で議論されることについて失礼だという感じもあるようです。こうした認識もあって、別のキーワードを探すことになりました。

そのときに、いろいろ議論はしたのですが、山・先生が以前から言われていた、年金制度などでよく言われる「次世代支援」というキーワードがいいのではないかと。次世代という言葉は、携帯電話をはじめとして、かなり人口に膾炙してしまっていて、法令用語でも使えるのではないかとということもありました。次世代支援という言葉としてはやや不正確ということもあって、次世代を育成することを支援するのだということで、「次世代育成支援」と名付けて法案を出していくことにしました。

この法案のねらいを私なりに解釈しているところで申し上げますと、2つあります。その第一は、サービス量を拡大していくということです。待機児童ゼロの話に代表されるように、保育所を中心とした、幼稚園も視野に入れた就学前の子どもたちが通う施設の量を増やしていく。また、子どもを預かるだけではなく、親子が揃って行けるような「つどいの広場」をコンビニエンスストアの数ほどつくっていかうといった内容です。

我々のイメージの中では、高齢者介護分野において、デイ・サービス・センターが全国各地でつくられて、それが一挙に小学校区に1カ所できていったように、子育て支援の分



野でも育児休業中の人も、あるいは幼稚園へ行く前の子どもを抱えている人も集まれる場をつくっていくことを目標に掲げられないか。もちろん、放課後児童クラブなどもありますが、大きくいうとその辺りを視野に入れて、自治体に頑張ってもらえないかということです。

法案のもう一つのねらいは意識改革です。これは、特に職域を念頭に置いています。手当を増やすとかサービス量を拡大するというだけでは、およそ次世代育成支援の問題は解決しないのではないかと。介護の場合は、サービス量を拡大することがほぼ答えになったのかもしれませんが、子どもを持つとか、育てるとするのは、自分自身を振り返っても、あるいは自分の周りを見ても、サービスがあるから子どもを持つというわけではありません。サービスの問題というのは、必要条件なのかもしれませんが、決して必要十分な条件ではないということです。

そうすると2つあって、1つ目は、今後、親になるような世代である20代後半や30代の世代、あるいは既に子どもを持っている人に、子どもを持つとはどういうことか、自分の子育てをどう考えるか、我が子にどういう大人になってもらいたいと考えるか、ひいてはどういう社会にしたいか、ということを考えてもらう。普通は、毎日忙しくて気が回らないわけですが、ちょっと立ち止まって、それを考えてもらうことが大事ではないか。

2つ目は、その周囲です。子どもというものが、単に個人の家庭のものだけではなくて、社会的な存在なわけです。地域社会にとっても大事だし、将来の社会にとっても非常に大事です。それは、年金制度を支えるとか、日本経済を支えることもあるでしょうし、また、将来に向けて、夢をつなぐみたいな意味でもあると思います。

それを職場で考える。生産性、効率性を追求する職場にはそぐわないかもしれませんが、そこで考えてもらわないとこの問題は解決しないだろうということです。また、地域社会の中でも、子育て支援の在り方を考えてもらう。これによって地域の意識、環境を変えていく。そこで、意識改革をする、というのが今回の行動計画の大きなねらいです。

後者の意識改革という視点からすると、今回の行動計画で大事なものは、サービス量として何施設つくるとか、どのぐらいやるかということだけではなく、そういう結論を得るためのプロセスです。どれだけ多くの人々が、この行動計画づくりに、職場においても地域においても参画したか、というのが非常に大事なのです。

このプロセスを省くと、おそらく半分ぐらい行動計画の意味がなくなってしまうのではないかと思います。それは、サービス量の拡充が最大の眼目であった介護などの計画とは

違うところです。むしろ、男女共同参画や環境の計画に近い領域だと思います。

余談になりますが、最近、いくつかの自治体で講演した際に、自治体の方と話をしてみることがありました。平成17年までに合併しなければいけないという状況の下で、自治体の職員はそこまで手が回らないという話をしばしば聞きました。それでも、最低限やるだけやろうということで、サービス量の拡大はやろうとしています。自分の所の財政力との見合いで、どれだけサービスを増やせばいいかという方向で作業が進み始めています。でも肝心の策定のプロセスを重視する姿勢はあまりみられません。私は、そこを非常に懸念しています。

いま、こういうプロセスを大事にしているいくつかの自治体を、メディアにどんどん取り上げて欲しいと思っています。今回の行動計画というのはどういう意味があるのか、その策定プロセスが大事だということを少しでもわかってもらうようにしたいということであせています。これなくして、今回の計画のねらいのひとつは達成されないと思っています。

次の課題は、実際にこの計画を作った後どうするかということです。今の予算の規模では十分なことはやれなくなってしまう。子どもの数は減ってくるので、確かに1人当たりの予算額はある程度維持できるのかもしれませんが、それでは潜在的にあるニーズには応えきれないのではないかと。そうすると、ある程度の財源確保をしていかなければいけない。

もう一つの課題は、ちょっと前後しますけれども、子育て支援給付と呼ばれる、地域子育て支援、保育、児童手当というものについて、どういう形で強化していくのがいいかということについて整理が必要であることです。少子化問題は大変だ、次世代育成も大事だ、ということは総論では大体一致していますが、少し議論していくとイデオロギー論争みたいに必ずなります。本日も、もしやり始めると、なってしまうかもしれません。

また、個々の政策をみていくと、これまたあまり詰めた議論は進んでいません。保育は過去10年近く、直接契約はどうだというようなことをずっとやってきていますが、あまり進んでいません。児童手当も、ここのところ公明党が頑張って随分拡充されてきています。ただ、児童手当の政策的有効性については相当批判的な議論があります。費用対効果を考えると、あまり意義があるとは思えないわけです。長期的に見れば、年金をこれだけの高い水準で給付している一方で、次世代にこれだけお金を回していない、アンバランスを考えていくと、若い世代にかなり高い水準のベネフィットを出さないと均衡がとれないと思います。

ただ、短期的に考えると、先ほどの「つどいの広場」など、いま専業主婦の目の前にあるニーズと比較して、月額 5,000 円とか 1 万円という現金給付の意義はどの程度あるのか、むしろ優先順位付けをすべきではないかという問題意識もあります。

今後の子育て支援給付の充実強化を、どういう方向で進めていくのかということについて 1 回整理することが必要だと思います。そこで研究会を立ち上げることになり、メンバーとしては山・先生にも入っていただきましたが、報告書の 113 頁に委員名簿がありますように、日本社会事業大学の京極高宣学長に座長になっていただきました。あとは、この領域であまり偏らないように、いろいろな意見の方に入っていただき、議論をしていただきました。

何をしたかという、今後の子育て支援給付の充実強化の基本的方向ということで、すべての子どもたちを対象とした施策の展開を進めていくという流れから、地域子育て支援をどう発展させていくのか、規制改革や地方分権という流れの中で、保育所の将来像をどう描くか、保育所とは書いていますが、正直言いますと幼稚園と保育所をどうするか、という基本的なところを少し出したかったということです。もう一つは児童手当の問題です。児童手当というより、経済的支援の在り方の問題です。

費用負担の在り方については、平成 17 年度以降、ポスト「新エンゼルプラン」という課題が出てくるわけですが、それをどうするか。その財源問題もあります。他方、この議論をしている途中から、国と地方の役割分担の見直しということで、保育所運営費の一般財源化がクローズアップされてきました。いまや保育所運営費どころか、国の役割である社会保障の領域の大部分を地方に任せて、国の政策ではなくそうという根本の議論が進められていますが、こうした問題についてどう考えるかが要請されてきています。

報告書は刊行されていますので、説明は端折りますが、報告書のポイントとしては 5 つの基本的方向が挙げられています。新しい面としては、普遍化・多様化という辺りです。従来のような福祉でやられてきた、対象を限った、あるいは所得制限を入れたような世界から、普遍化といった、子どもすべてを対象にしたものへと転換していくべきだということ。③の家庭と地域の「子育て力」を高めるのだという視点が重要であるということ。それから、具体策には欠けているのですが、出産から青少年まで視野に入れた対策をしていく、といった辺りが基本のポイントとしては新しいものです。

各論に入りまして、給付の在り方という面です。地域子育て支援に関しては、親子が揃って身近に安心して利用できる体制の整備ということで、つどいの広場が挙げられていま

す。北欧でも、開放型保育所みたいなものがあります。こうしたものをより広げていく必要があります。

報告書の73頁、74頁、池本さんの本にも随分書かれていましたが、73頁の保育所利用世帯と非利用世帯の公的支援の格差の表にあるように、特に0～2歳の公的支援の格差が気になっています。3歳以上になると幼稚園へ行くものですから、かなり公的支援が入ってきますが、3歳未満児の格差が非常に大きいです。ニーズがないのなら、これもそれなりに説明が付きますが、例えば、専業主婦のほうが育児ストレスを感じているということからするとニーズもある。

74頁にあるように、現在、保育所に通っている児童は、3歳未満の2歳児、1歳児を考えていくと、子どもの中の16%ぐらいで、残りの8割以上は家にいるわけです。量的に考えても、圧倒的マジョリティは家にいる子どもであるということからして、不十分なのではないかという問題認識がありまして、「つどいの広場」の充実というアプローチが出てきています。

保育のところは、従来、直接契約という議論があり、何度か議論がなされてきていますが、ここでは「保護者と保育所が『直接、向き合うような関係』を基本とする仕組みへと転換する」と書かれています。ここは、「直接契約」という言葉を単に言い換えたのかと言われると、実はそうではないのではないかとこのように思っています。

今回の研究会の報告は、基本的な理念のところ、すべての子どもたちを対象にして普遍化していこう、一般化していこうというのが基本原則です。報告書に書かれていますが、保育所も共働きの家庭の子どもたちだけを預かる施設ではなくなって、地域に開かれた、すべての子どもを相手にする施設へと変わるべきだと言っています。それは、単に預かるだけではなくて、保育所が地域子育て支援サービスをやっていくのだということです。

特養も、昔は要介護のお年寄りのうち、入所を必要とする人だけを相手にしていたのが、だんだん、ショートステイをやり、デイ・サービスをやるという中で、地域全体の介護施設へと変わっていったのと同じように、保育所はそう変わっていくべきだと書かれています。

そうなったときに、今の保育所の市町村委託方式というのは、市町村から委託を受けて、一部の人だけを預かる仕組みになっていますが、こうした仕組みは、今後の保育所のあるべき方向を考えた場合、馴染まないのではないかと。むしろ、地域と向き合うのであれば、保育を受ける保護者との関係でも向き合う関係になる。法律の言葉でいけば、直接契約に

なるのが当たり前ではないか。こういう意味での考え方の転換をしたらどうかということです。

具体論としては、「要保育認定」という仕組みを入れて、15 時間でも 24 時間でも無制限で預かります、というのではなく、基本的に子どもの幸せや児童の福祉という視点を持ちながら、保護者と保育者が向き合うことを基本に据えて、さらに地域のすべての子どもを対象とするものへと変わっていくのだと言われています。

もう一つは、ソーシャルワーク機能の強化です。これは、保育所の園長さんのヒアリングでも指摘されたのですが、口々に言われているのは、朝ご飯も食べさせてこない、朝起きれず子どもを連れてこられないような家庭が増えている。それも、片手の指では数えられないくらい出てきている、というのが最近の現状としてある。単に保育所が子どもを預かるということでは不十分で、親自身への、家庭全体へのソーシャルワークみたいなことができるようなものへと展開していく必要があるのではないかという問題意識です。

それから、育児休業施策と保育施策との整合性です。厚生省と労働省が 2000 年に統合したことが一つのきっかけだったのですが、雇用均等児童家庭局ということで、育児休業をやっている部局と保育をやっている部局が同じ組織になったことが幸いし、こうしたことを提案しても引き受けてくれる土壌ができたということは大きかったと思います。

私が所属している少子化対策本部には、4 人の補佐と企画官がいて、そのうち 2 人は幼稚園ユーザーで、2 人が保育園ユーザーです。その 2 人というのは、2 人とも若い課長補佐クラスで、2 人とも連れ合いが子どもを産んだのが 10 月、11 月で、復職しようと思ったら、4 月に復職しないと保育園に預けられないということで、育児休業は 3 月で切り上げて、4 月から預けているという状況でした。こうした状況はしばしば指摘されており、やはり、今の育児休業と保育の関係はおかしいのではないかとということになりました。1 年間育児休業を取れる、取ったら、保育所に必ず入れる、こういう政策をやっていくべきではないかということです。

今年 1 月に、私はノルウェーとスウェーデンへ行ったのですが、ノルウェーの現場の人や政府の人と話をしていて、日本で保育の課題は何なのと言われて、私はゼロ歳児保育や待機児童の問題だという話をしたら、馬鹿ではないかと言われました。調べてみたら、スウェーデンでは、ゼロ歳児保育は 52 人しかいないということです。ノルウェーでも 3 % でした。なぜゼロ歳児保育を一生懸命やるのだ、育児休業をやればいいのか、日本人はそんなに働きたいのかと言われました。

延長保育についても同様の指摘を受けました。夫婦がそれぞれ 35 時間働いて、世帯で 70 時間働けば十分な稼ぎになるのではないかと、それを、夫婦合わせて 100 時間も働くのはおかしいではないかと言われました。そういう意味からすると、今の育児休業と保育というのは、もう少し整合的な考え方ができるのではないかと。

来年、育児休業法の改正をしようとしていますが、そうした中でこの問題も少し取り組んでいけないかと考えています。例えば、生まれて 1 年プラス年度末まで育児休業が取れるようにする。ゼロ歳児保育よりも、1 歳児保育の定員を大幅に増やし、育児休業を取ったら、必ず保育所が利用できるようにする。早く預けないと枠がなくなってしまうのではないかと、といった心配や懸念をなくすような保育政策をとっていくべきではないかと。

もう一つは在宅育児手当の話です。これは、完全に意見が分かれました。

研究会の中では、社会保障というのはニーズに対応していくべきものだが、そのときに、在宅育児手当はどのニーズに込んでいるのだ、という根本論が指摘されました。金がない、所得が少ない、それがないと暮らせないということであれば社会保障は出ていくけれども、単に子どもがいる、保育所を使っていないという理由で、いわゆる公平論ですが、使っているか使っていないか、損か得かというところでお金を出していく政策的な意義は何なのだ、ということを問われました。

在宅育児手当は、政策論としては組み立てられると思いますが、実際に一般の国民から負担を求めて、在宅育児手当を 1 人 1 万円とか 2 万円を出していくとすると、兆という金が必要になります。兆という金を、ほかの人から負担を求めてやっていくために、説得力のある論理とは何なのかということは、今日の段階では、結構まだ苦しいのではないかと感じがしました。結論としては、72 頁に書いてあるように両論併記になっています。

総合施設というのは、研究会がスタートした後、降ってきた話です。幼稚園と保育所の間に総合施設をつくる、ということは官邸主導で決まったのですが、これをどう位置付けていくかという課題です。研究会ではほとんど議論されてなくて、報告書でも「施設ごとの機能・役割に応じた適切な形で、公的支援を行っていく」と書かれています。

この総合施設というのは、5 年、10 年のタームで考えていくと、幼稚園と保育所という枠組み、就学前の子どもの在り方をかなりドラスティックに変えていくだろう。単に、幼稚園と保育所の間にポロッとできるのだろうというレベルではないのではないかと。逆に、これをきっかけに、次世代育成の、就学前の問題を議論するにはいい機会なのではないかと思っています。

いちばん難しいのは、「一般財源化」の問題です。本日議論しようとしている育児保険とか、次世代システムみたいな話というのは、「一般財源化」、つまり次世代育成の仕事を、国の仕事ではないと位置付けた瞬間に遠のくことになります。全部地方の仕事だということになると、国として法律を作ったり、制度を作るということではなくて、基本的には地方が自分の判断で、保育をやるとかやらないとか、どういう施設をつくるかということになってきます。

正直言って私は、そういうやり方というのは、今日の現状の日本においてはあまりよくないのではないかと考えています。厚生労働省の省益という問題ではなくて、次世代育成支援の問題を、国の利害というか、観点から完全に切り離して、完全に地域のローカルな問題に還元してしまうのはかなり無理があるのではないかと。結果的に何が生まれるかというと、税源を移譲しても税収の上がらない郡部は全部切り捨てられてしまうだろうと思います。この辺りについてどう考えるかという問題があります。

経済的支援の問題については、税で一元化するか、手当で一元化するかは、政策論として両方あると思います。児童手当と扶養控除の一元化の必要性というのは何度も言われ続けていますが、次第に、税制の側の論議でも取り上げられるようになってきています。

93 頁に、「所得控除と児童手当の合算効果」を、一種のモデル的な世帯で示してあります。これを見ても、所得の高い人のほうがベネフィットがある仕組みになっています。この格差はかなり大きいです。こう考えていくと、ドイツやアメリカがやっているみたいに負の所得税、税制で一元化するのも一つの方法かもしれませんが、あるいは控除はやめて手当で一元化していく、という形でもいいのかもしれませんが、やはり一元化していくことを考えるべきだと思います。

これに関して、いままで税調はほとんど議論してこなかったのですが、今年6月に初めて「児童控除制度」というのが、はっきりと答申に書かれました。92 頁に「人的控除の見直し」というのがありますが、所得控除ではなくて、税額控除とすることを考えるということです。時間はかかると思いますが、ちょっとしたきっかけで前へ行く可能性はあるのではないかと思います。

もう一つは、この研究会で議論をしている途中で、いくつかファクトファインディングしてみようということで、子どもを持つ家庭の所得の状況がどうなっているかを調べたものが 88 頁、89 頁に出ています。

これを見て驚いたのは、平成3年と平成13年を見たときに、「児童のいる世帯の世帯主

の年齢階級別にみた1世帯当たりの平均所得額」ですが、普通の人の印象だと、中高年のサラリーマンがリストラされて、あるいは給料が下がって家計の状況も厳しくなっているのだと思うのですが、あにはからんや、40～49歳、50～59歳というのは、10年前に比べて上がっています。これに対して、20代は全体的に下がっています。30代もこれしか上がっていません。この原因は何かというのは、「国民生活基礎調査」からはすぐには取れなかったのですが、いくつか補強的に調べてみると、これは妻の就労なのです。夫の給料が下がると、妻が働きに出る。乳幼児を抱えている20代、30代の世代はそれができなくて貧乏になっている。

89頁では、もう少し数字が取れるものをやってみたのですが、3歳未満の児童のいる世帯と、児童一般の世帯の所得の下落率を平成6年から取ったものです。0歳から3歳未満の児童のいる世帯の場合は5.4%低下している。それに対し児童一般の場合、2.7%ですから、下げ具合が大きいです。年功序列賃金が崩壊しつつある中で、いちばんダメージを受けているのは乳幼児を持つ世帯と言えるのではないかと思います。

児童手当の改革というのは、今回、配偶者特別控除の廃止で、来年は児童手当の支給対象を9歳なり12歳に引き上げる方向になると思います。ただ、政策的に考えると、3歳未満の子どもを持つ、かつ所得の少ない世帯に対して1万円にするとか、1万5,000円にするという政策の方が優先度は高いと思います。

もう一つはサービスと現金との議論です。これは、社会保障・人口問題研究所が面白い調査をしまして、96頁に「児童手当を何に使いましたか」というデータを載せています。1番の問いに対して、「特に用途は決めず、月々の家計に足して使う」というのが50%です。「子どものために使う」と答えた人が46.3%です。「子どものために使う」と答えた46.3%のうち、何に使いますかとさらに聞いてみると、「子どもの為の貯蓄」が7割です。学資保険などに充てているのだと思います。

この数字は母集団が少ないので、これをもって統計的な意義があるとは必ずしも言い切れませんが、多くの人の実感として、今日、児童手当を配っても、それが本当に直接その瞬間に子どもたちに使われているわけではないのです。もちろん、こうした議論に対しては、月額5,000円という水準が低過ぎるとの指摘もあります。

97頁の表にあるように、経済との関係でいけば、雇用創出効果というのは、保育や地域子育て支援もそうですが、サービスを拡充するほうが大きいわけです。もし目の前に財源があって、現金給付を拡充すべきかサービスを拡充すべきかということになって、もしト



レードオフの関係にあるのであれば、サービスの拡充に充てるべきではないかというのが、この報告書の一つのポイントになっています。

費用負担についてですが、給付の将来のイメージを前提にして、今後、費用の負担をどう考えていくか。この報告では、財源の統合ということを102頁で言っています。いま、地域子育て支援、保育、児童手当を合わせると約1兆4,000億円が給付に使われています。保育が断トツで9,000億円、児童手当が4,370億円、地域子育て支援が617億円となっています。

これを構成する財源はバラバラです。保育は公費だけで賄われています。児童手当は事業主も入っています。地域子育て支援は、児童手当の拠出金を使っていることもあり、それなりの事業主も使われていますが、基本的には公費です。これを統合したらどうかという考え方です。

今後、公費のみで対応することは容易ではないということから、国民一人ひとりが次世代育成支援のために拠出する新たな枠組みを検討すべきである。これを、「社会連帯」という言葉で表現しています。

育児保険という議論に関してはどういう整理をしているかということ、給付の受給可能性のみに着目して制度を構想することについては慎重に考えるべきだということです。これは、子どもを持つか持たないかということが人によってさまざまな中で、いわゆるリスク論を基本とする保険スキームをそのまま持ってくるのはちょっと無理があるのではないかと。むしろ、受給可能性が高い低いに関係なく、現役世代・高齢者、企業が自覚的に拠出する仕組みを検討していくことが必要であると言っています。受給可能性の多寡にかかわらず、現役世代・高齢者、企業が負担する仕組みといたら、これは税も対象になりますが、「自覚的に」というのがポイントで、もちろん税もその選択肢の一つではあるけれども、むしろ特定財源として、このために充てるのだということがはっきりする費用負担を求める選択肢があるのではないかと。

そのための具体的な制度設計としては、社会保険の徴収機構を活用する仕組みを考えてはどうか。年金ルートを使うとか、介護保険ルートを使うとか、いくつか選択肢はあると思いますが、これは考えられないか。

もう一つは、トータルな社会保障負担増というのは、今後、実際現実には無理だとすると、高齢者関係給付の伸びをある程度抑制する中で、財源の捻出をしていく、給付構造の見直しを図っていく。高齢者に対しては、孫のための支援なのだからちょっと我慢してく

れ、というメッセージで理解を求められないかという考え方です。

最後に、どういう論理で、国民一人ひとりから負担を求めていくかの問題です。この問題は本日もご議論いただければと思いますが、いちばん難しい問題で、かなり難易度が高いです。「次世代育成支援」という総論については、反対する人はそういないと思いますが、ただ、金を出してまで支援するかとなると話は変わってきます。いま、介護保険料は若い人でも、夫婦分合わせると2,500円か3,000円ぐらい出していると思いますが、その他に、次世代育成支援のためにお金を出してくれと言ったときに、出すと言ってくれるかというのはなかなか簡単なことではない。男女共同参画や環境問題というのは、かなりこれに近いわけです。環境問題は環境税というアプローチで今後やろうとしています。男女共同参画というのはなかなか簡単ではない。

負担に関して了解を得られる説得力のある考え方は何なのかという問題です。次世代育成支援について、法律までできて、みんなが一生懸命取り組もうとしている背景には、どう表現するかは別としてやはり、少子化という切迫感や危機感があると思います。ただ、それが人の心をつかむか、逆にそういうアプローチが少子化問題の解決につながるかというと、必ずしもそうではない。大変だということを言えば言うほど、逆にみんなは将来に対して夢を持てなくなって、別の行動をとる可能性が高いです。

それでは、女性の就労支援なのか、働く環境を整えていくのかというと、これも先ほどご覧いただきましたように、3歳未満の子どもを持つ世帯の8割がいまだに家にいるという状況からすると、なかなか説得力を持たないのではないかと。ただ、2025年までの10年、15年のタームで考えてみると、こうした就労促進という視点は重要となるのではないかと思います。例えば家計に占める公的負担割合を見ると、今から10ポイント以上上がるのは避けられず、やはり共働きを基本としたシステムに切り換えていかざるを得ないと思うからです。

北欧、あるいはドイツやフランスもそうですが、家計に占める税金と保険料の負担割合は大体3割です。いま、日本では18%ぐらいです。3割ぐらいになるときに、今のような片働きの家計構造、世帯構造ではまず無理です。ヨーロッパ諸国の30代前半の女性の就労率は8割近くあることを考えると、方向として先ほどノルウェーの話をしていましたが、男も女も35時間ぐらいずつそれぞれが働いて、家計としては1馬力の1.5倍ぐらいの所得を得て、そこから高い負担をしていく。育児も、ある程度社会的に対応しながら、そうかといって長時間労働をしないで、育児を続けていく。こういった社会を実現していくしかない

のではないかというイメージを持っています。ただ、それを言ったところで現時点で多くの人に理解してもらえるかというと、なかなか難しいような感じがします。

したがって私の答えは、言葉としては「次世代育成支援」しかないのではないかと思います。少子化の危機感はひしひしと感じながらも、次の社会に夢をつないでいく。我々は夢がないと生きていけないわけですから、夢ということで人々の理解を求めて、ある程度の負担も受忍していただくことは必要ではないか。それは、高齢者からも負担していただくことが必要ではないでしょうか。

最近、池本さんが書かれた本や、法学者で高藤さんでしたか、「子育て権」の保障という観点からやっていくべきだという意見を出されています。これは、非常に面白いというか、興味深いアプローチだと思います。

最近、社会保障法学の世界で、早稲田大学の菊池先生などが、自由基底的なアプローチで、憲法第25条ではなくて、憲法第13条から社会保障をもう一回構成し直したらどうかと言われて、一種のはやりになっていますが、こうした議論とも通底するところがあると思います。

ただ、この難しさというのは、子育てをする権利というのは、ほかの人から侵害されないという意味においては、保障されるのは間違いないと思うのですが、その人たちに対して経済的負担を強制するところまで積極的なものとして位置付けられるか。子育てを、誰からも邪魔されない権利として位置付けるのはできると思うのですが、ほかの人が負担してまでそれを支援していこう、ということまでの強い根拠付けになるかということ、なかなか難しいのではないかと。

簡単に言えば、私は子育てしているから5万円よこせというようなことを権利として主張できるかということ、今の日本の中ではちょっと難しいかなという気もしています。ただ、いずれにしろこの辺り、どれだけ説得力のある考え方がつくれるかが、次世代育成について財源を拡充できるかの問題と裏表の関係にあるような気がします。いちばんあり得るのは、もっと少子化が進めば進むほどみんなの危機感が高まっていき、お金も出すという話になっていくと思うのです。でも、それを正面から言ったところで出生率が反転するとも思えないので、その辺りは少し整理が必要かなという気がします。

あと、具体的な仕組みです。社会保険方式については、さっきも言いましたように、「保険」に馴染むかという基本問題があって、これは少しハードルが高いかなという気がしています。

拠出金方式は、年金ルート、介護保険ルートが考えられます。年金ルートのやり方というのは、いま児童手当の事業主拠出金というのが、厚生年金のルートで使われていますから、あれに個人負担分を載せて取ってきて、次世代育成支援のために充当するという仕組みです。勘定は完全に分けて、年金の給付とは区別した仕組みとするという構成だと思います。

介護保険ルートの場合は、若い世代は医療保険ルートで、高齢者の部分は介護保険の部分から取りますが、実質的には年金天引きです。

この案が議論となり得るのは、介護保険の対象年齢を引き下げるときが、可能性の一つかと思います。実際、介護保険対象年齢を引き下げるときというのは、また、高齢者のために若い世代は保険料を負担するのか、という問題が出てくるわけです。このときに、いや、やはり若い世代にも、障害者の介護給付とあわせて、次世代育成支援の反対給付があるんだ、みたいな形で入れ込んでいくということがあるかと思っています。

ただ、この拠出金方式の最大の問題というのは、意外に地味な問題のようですが、結構ハードルが高いのは、これは「目的税」なのか「受益者負担金」なのかということです。これは、常識的にいうと目的税なので、まさに次世代のための税金ということになると思います。

唯一、租税法定主義を適用しないで受益者負担金として構成できるアプローチは、年金ルートでやる方法かと思っています。次世代育成支援のための拠出金を一応、年金の保険料として位置づけるというアプローチです。年金制度というのは次世代から受益があるんだと。だから、制度全体として、拠出する負担義務がある。したがって、年金の被保険者、あるいは年金の受給者が、次世代育成支援のために一定の額の負担をするということを構成する。これはもう受益者負担金なので、目的税ではないという構成です。介護保険のルートだと、多分、こうした論理を組み立てることは難しく、そうするとやはり目的税の額分になってくる。

福田さんが提案された総合福祉保険構想というのは、その目的税の議論を回避するという意味では、社会保険に位置づけてしまうと一応できるわけですが、この問題になると、今度は逆に前に述べた「子育てが保険になじむのか」という辺りがしんどくなるかと思っています。

私が個人的に思っているのは、社会保険方式や拠出金方式でとり得る選択肢というのは、制度論として考えると、やはり年金ルートしかないのではないかと。それ以外の方法は、多