

育児支援政策の歴史的展開と今後の方向性

—「子ども保険」の構想を受けて—

福田 素生

埼玉県立大学教授

はじめに

ちょうど20年前、拙著¹で、我が国の社会保障を通じた再分配が、歴史的にも、国際的にも、育児支援の給付(特に児童手当)と比べ、高齢者給付に著しく偏っており、少子化の進行や高齢者の生活水準の向上にも関わらず、偏りがさらに拡大していることを定量化して指摘した。そして、児童手当をはじめ育児支援の総合的な拡充を主張するとともに、その財源を、新たな負担に求めたり、将来世代に先送りすることは厳に慎み、社会的入院など高齢者給付の無駄の是正と抱き合わせで行うことを条件として求めた。さらに、子育てを普遍的に支援するとともに、医療による介護の肩代わりをやめ、利用者本位の福祉サービスを効率的に提供するため、保育などを養育支援給付として介護保険に組み込んだ総合福祉保険の構想を提案²した。

その後、子ども手当の創設、廃止と現行児童手当の開始、子ども・子育て支援の新制度などが行

われたが、高齢者給付の無駄は是正されず³、期待した方向には進んでいない。一方、子どもの6～7人に1人が貧困状態にあるとして大きな問題になっている⁴。そうした中、小泉進次郎衆議院議員らによる「子ども保険」の構想が関心を集め、閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」でも、幼児教育と保育の早期無償化や待機児童の解消を進め、財源として「子ども保険」も検討するとされている。本稿では、育児支援策の柱となる児童手当などの経済的支援策と保育政策の歴史的展開を概観し、課題と今後の方向性を展望するとともに、関連して子ども保険の構想にも論及してみたい。

育児支援策の歴史的展開

1. 経済的支援策⁵

(1) 児童手当

児童手当は、財政当局、経営者団体などが消極的だったため、EU主要国から大幅に遅れ、1972年に創設された。対象は義務教育終了前の第3子以降に限られ、手当額も長期間、低水準に据置かれたため、同時期に名目で約10倍になった年金や児童扶養手当に比べ、実質価値は大幅に下落した。費用は、被用者の手当は7割が事業主の拠出金で、賃金である扶養手当の共同化の要素が大きいに対し、非被用者の手当は全額公費で、当初から異質な性質を内包する趣旨の不明確な制度だったが、行政改革の対象となり公費負担は急減

ふくだ もとお

東京大学法学部卒。法学士。専門は、社会保障政策。厚生省、OECD、岩手県庁、国立社会保障・人口問題研究所、岩手県立大学を経て埼玉県立大学教授。

著書に『社会保障の構造改革—子育て支援重視型システムへの転換』中央法規、『医療制度改革と保険者機能』(共著、東洋経済新報社)、『社会保険の法原理』(共著、法律文化社)など。

した。

その後、第2子、第1子まで対象になったが、同時に年齢を3歳未満に下げたため、実質的に乳幼児手当になった。総給付費の対GDP比で、概ね1%程度のEU主要国と比べ、全額事業主負担の特例給付を含めても2桁小さく(0.03%、公費負担分だと0.01%)、21世紀まで実質的に児童手当はなかったと言ってよい。

2000年以降、小学校修了までの特例給付が公費で創設されたが、費用負担は、3歳を境につぎはぎになり、手当の趣旨はさらに不明確になった。総給付費の対GDP比は0.2%程度で、育児費用の大部分は私的に負担されていた。

その後、民主党の政権により2010年度に子ども手当が創設された。当初、扶養控除などの廃止と無駄の根絶により、全額国費で賄うとされ、年少扶養控除などは廃止されたが、無駄の排除による財源捻出はできなかった。また、児童手当法は存続し、単年度立法による子ども手当は、その一部に児童手当を含む奇妙な仕組みとなり、一層つぎはぎとなった。その後、民・自・公3党の合意に基づき、2012年度から所得制限付きの現行児童手当が始まった。総給付費の対GDP比で0.5%弱と、規模的には最低限のレベルに達したが、手当額の根拠は不明で、費用負担も依然ばらばらであり、理論的に説明できない制度になっている。

(2) 児童扶養手当

国民年金に母子福祉年金が設けられたことに伴い、その補完的的制度として児童手当より10年早く創設され、手当額、費用負担(全額国費)などが母子福祉年金並に設定された。その後、手当額の改善と離婚による受給者の急増により給付費が激増する一方、母子福祉年金は急減したため、行政改革で福祉制度に改正されて、手当額が所得により2段階となり、地方負担が導入された。さらに、一部支給の手当額が所得に応じ10円きざみになるなど低所得者へ重点化され、対象が父子世帯に拡大された。

2. 保育政策⁶

児童福祉法施行当時の保育所入所児童は、現在の6%約14万人で、利用者のお大半は、必需的就労で児童の保育に欠ける被保護者や低所得者だった。その後、要件が緩和され、選択的就労者の利用も増え、公立を過半に含みながら保育所の整備が進んだ。非正規雇用の増加など労働市場が変化する中、共働きは、女性の自己実現のみならず、育児世帯の生活保障手段となり、保育ニーズの増大と多様化が進んだ。しかし、行政が「保育に欠ける児童」にサービス提供を決定する措置制度は半世紀変わらなかった。私立保育所の運営費は、市町村が全額を委託費として支払い、利用者から応能で保育料を徴収する。なお、三位一体改革で公立保育所の運営費のみ一般財源化されたが、入所保育所の公私により支援の仕組みが異なるという説明できないことが現在も続いている。こうした中、待機児童を解消し、幼児教育を含め育児支援を総合的に推進するとして2017年度から本格実施されたのが、子ども・子育て支援の新制度である。従来の措置的な制度から、原則として個人給付になり、小規模の地域型保育も法定給付となったが、私立保育所には、ほぼ変わらない仕組みが適用され、私立幼稚園も3分の1程しか新制度に参加しないなど供給側の既得権が維持されている。

育児支援策の課題と今後の展望

1. 経済的支援策

育児の経済的支援策の歴史を検証すると、中心となる児童手当は、賃金調整的な要素を残した趣旨の不明確な制度で、意味ある規模になって10年足らずに過ぎない。これに対し、変則的にスタートした児童扶養手当は急膨張し、削減を強いられるなど、社会経済や財政の状況に翻弄されながらばらばらに実施され⁷、特別児童扶養手当などを含め、育児世帯の実態を踏まえ、体系化された有効な制度になっていない。子ども手当関連の動きが一段落した今、以下の論点について掘り下げた検討を

行い、体系的な再構築、拡充が求められる。

(1) 児童手当

例えば、1955年の創設時、第3子以降を対象に、財源は事業主の拠出とするなど、日本と類似点の多かった西ドイツでは、論点の宝庫という重厚な議論を経て飛躍的な拡充が図られ、シュミット政権で制度が確立したとされる⁸。それらも参考に、事業主負担を廃して賃金調整的な性格を払拭し、育児世帯の追加的費用の一部を社会的に支援する制度として手当の趣旨を明確化する必要がある。その際、出生順位、年齢、手当額(根拠を含む)の組み合わせや所得制限の有無と水準など給付構造の具体的な制度設計について、育児費用の実態や主要国の例を踏まえ、子どもの貧困も視野に入れつつ(具体的には、低所得者の加算)、基本理念に合わせて再設計する必要がある。量的には、現在の倍の対GDP比1%の総給付費を目途に拡充を検討する。

また、児童手当とは別に実施されてきた(特別)児童扶養手当などを、ひとり親や障害児の追加的費用に対応する児童手当の加算として位置づける。さらに、フランスなどを参考に、住宅手当や入学・進学手当なども、就学援助との関係を含め、加算の可能性を検討する。北欧などの在宅保育手当も検討課題である。

加えて、十分検討されてこなかった児童手当と所得税制の関係について、育児世帯にそれ以外の世帯の負担で再分配する方向で抜本的に見直す必要がある。手当と児童控除の有利な方が適用されるドイツの仕組みや税額控除が検討対象になる。

(2) 児童扶養手当

児童扶養手当は、世界に例のない特異な制度である。北欧の先払い養育手当は、手当を支給した上で、非監護親の賃金から養育費を特別徴収する。非監護親の扶養義務を優先し、不足する場合に支援する制度で、児童の権利条約とも整合するのに対し、児童扶養手当は、扶養義務の履行と無関係で、非監護親の扶養義務を肩代わりする機能を持

ち、無責任な対応を助長する。また、手当を受給できない両親のいる低所得の世帯にとって不公平である。当面、児童手当のひとり親加算としつつ、中期的には北欧型の養育費補助制度に改革することを、離婚法制を含め検討する。

2. 保育政策

都市部の公立保育所の高コスト体質⁹などのため、利用者と非利用者の不公平が拡大しているとの批判があった。また、低年齢児ほど都市部ほど待機児童が増えるが、市町村がサービス提供を決定する仕組みの中で、費用やその負担構造など供給面がネックになって利用者本位のサービスが効率的に提供されないことが指摘されていた。こうした中、子ども・子育て支援の新制度が導入されたが、保育サービスの質や費用の透明性は依然低く、待機児童の問題はいたちごっこの状況が続いている。なしくずしで行われてきた保育制度に内在する課題の解決に新制度が役立っているのか、透明化を進めて実証的に検証し、改革を検討する必要がある。

むすびにかえて

— 「子ども保険」構想に関連して—

詳細まで把握できていないわけではないが、大筋、労使折半負担の厚生年金保険料の料率に各0.1%、また、自営業者などには国民年金保険料に160円程度をそれぞれ上乗せし、それを財源として未就学児の児童手当に1人5000円を増額する。さらに保険料(率)を0.5%(830円程度)まで段階的に引上げて25000円を増額し、保育・幼児教育を実質無償化するのが小泉議員らの構想のようである。与野党を通じ、政治家が負担増の議論を回避し、また、シルバー民主主義といわれる中での提案であり、その発信力や支援の優先度が高い人を見抜く慧眼には、率直に敬意を表したい。ここでは、関連する論点について、議論の在り方や方向性を指摘し、本稿の締めくくりとしたい。

まず、少子化対策と構想の関係である。提案が少

子化対策だとすれば、1997年の人口問題審議会報告のように、「戦前・戦中の人口増加政策を意図するものでは毛頭なく」、産み育てたい個人やカップルの希望を叶える環境整備が国家の役割であることを確認する必要がある。

次に、教育無償化との関係である。精算基準上、市町村民税所得割の課税額が年39万7000円を超える世帯の保育料(月額)は10万円を超える。構想は、裕福な育児世帯の保育料まで無償化するのではなく、親の就労(保育所などの利用)に関わらず未就学児の児童手当に増額するものと思われ、保育・幼児教育の実質無償化というのは、誤解を招く表現ではないか。(高等教育を含めた)教育の無償化は、憲法改正の材料や手段として利用される可能性もあり、切り離して議論すべきであろう。

構想は、消費税率引上げが2度延期され、「社会保障と税の一体改革」が事実上頓挫する中、財源論を契機に出てきたように思われる。高齢者に偏った社会保障の改革が進まず、その思いは理解できるが、だから社会保険を通じた財源調達というのは飛躍ではないか。今回の構想を保険と呼べるかはさておき、育児支援の財源調達に社会保険を利用する提案¹⁰と考えると、検討課題は多い。年金は、定年があり所得把握が可能な被用者と、その被扶養配偶者、自営業者などそれ以外の者で給付が異なり、それに応じて負担も異なる仕組みになっている。一方、構想が負担を一つの財布にまとめ、それを財源に児童手当に同一、同額の給付を加算するものだとすれば、負担も公平、公正でなければならないが、厚生年金と国民年金の被保険者の負担の差異を合理的に説明できるだろうか¹¹。さらに、児童手当では、創設時から厚生年金を通じて事業主拠出金を徴収し、被用者の手当などに充てており、それとの整理も求められる¹²。団塊ジュニアが出産適齢期を過ぎ、少子化対策としては、ほぼ手遅れだし、前述のように給付面にも改革を要する多くの課題があり、財源の在り方とも密接に関係する。税制を含め、給付と負担の両面に渡り、歴史を踏まえ、正面からの重厚な検討と総合的な改革が求められる。

構想は児童手当の拡充案ともとれるが、賃金調整から始まり公費の制度を確立したドイツなど主要国の歴史を見ても、児童手当の財源は公費に求めるべきではないか。その場合、公債による負担の先送りでは意味がないので、前述の所得税制の見直しや消費税率の引上げの検討が必須である。構想は、現役世代が就学前児童の育成世帯を支援するものようだが、高齢者給付に偏った社会保障の是正には、まず第1に、これまでできなかった高齢者給付の無駄の排除に取り組むことが不可欠である。例えば、1人当たり医療費がそれ以外の者の5倍という特異な状況の老人医療費¹³を他国並みに3倍程度にできれば、粗い試算で約9兆円(公費で約4.5兆円)適正化できる。政治的な応援団のいない児童手当と異なり、供給側には強力な利益団体が控え、困難な作業になるが、利用者や一般国民の側に立った勇気ある議論と改革を期待したい。■

《注》

- 1 福田素生(1999)『社会保障の構造改革―子育て支援重視型システムへの転換』中央法規
- 2 福田素生(2003)「総合福祉保険制度の構想―子育て支援の強化と利用者本位の効率的な福祉サービスの提供のために」『年金と経済』22巻1号、32-38頁
- 3 例えば、今年の介護保険法改正では、廃止が法定され、経過措置で残っていた介護療養型医療施設が6年間再々延長されたばかりか、介護医療院という世界に例のない医療提供施設が新設され、社会的入院が12年ぶりに是認された。
- 4 日本の社会保障の状況が特異かつ深刻なのは、高齢者に偏った再分配の結果、子どもの貧困が増加したり、改善しない点にある。
- 5 詳細は、福田素生(2017)「子育て・子育ての経済的支援策の再検討―社会手当制度を中心に―」『社会保障法』第32号、54-67頁
- 6 詳細は、福田素生(2005)「保育サービスの供給システムとサービス供給の実態―家族政策としての保育政策を考える」岩村正彦・大村敦志編『融ける境を超える法①個を支えるもの』東京大学出版会所収
- 7 創設時の担当局長は、児童扶養手当は児童手当の一部とも理解可能と答弁し、関係審議会でも、両者の関係を整理すべきとの議論があったが、別々に実施され、貧弱な児童手当に、膨張した児童扶養手当がのる異例の体系になった。

- 8 1975年、18歳未満の全児童に、所得制限なしで公費による手当を支給する抜本改革を行い、受給者は3倍、支給額は3.6倍に拡大し、児童扶養家族の負担を調整する制度として完成したとされる。ドイツについては、田中耕太郎(1999年)「家族手当」古瀬徹・塩野谷裕一編『先進諸国の社会保障(4)ドイツ』東京大学出版会所収、斎藤純子(2010年)「ドイツの児童手当と新しい家族政策」『レファレンス』No.716を参照。
- 9 筆者が参加した調査では、0歳児1人当たりの月額保育費用が60万円超の例があった。近年は、公立保育所で非正規の保育士が増加し、私立保育所の保育士とともに、その低賃金が伝えられる一方、公立保育所の正規の保育士との格差は報じられない。
- 10 菊池馨実(2017)「「こども保険」構想」『週刊社会保障』2929号
- 11 共通する基礎年金の費用は、被保険者の頭割りがベースで、第3号被保険者の負担分は第2号被保険者がまとめて負担するが、構想では第3号被保険者は負担しないのか、他方、共働きや自営業者は、夫婦それぞれ(定率、定額で)負担するとすれば、それは公平、公正と言えるのだろうか。
- 12 事業主負担公費による児童手当とする場合、職業生活と家庭生活の両立支援という事業主の責務(次世代育成支援対策推進法5条)を踏まえ、事業主拠出金は、産・育休、労働時間短縮、保育などに充てる方向で検討する。
- 13 社会的入院の問題に加え、生涯医療費の相当部分を占める胃ろうなど終末期の医療もテーマになる。

《参考文献》

- 注に掲げたものの他、
- 尾澤 恵(2009)「子育て支援策にかかわる社会保障給付と税制—制度分析と国際比較—」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障財源の制度分析』東京大学出版会所収
- 福田素生(2012)「子育て・子育て支援の法体系とその展開」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法第2巻 地域生活を支える社会福祉』法律文化社所収

