

「こども保険構想」小史とその批判的検討

北 明美

福井県立大学名誉教授

2022年5月25日、財政制度等審議会は「歴史の転換点における財政運営」と題する建議を発表した。児童手当については、同審議会および財務省のかねてからの提言通り、2021年の法改正によって特例給付の一部削減が決定している（翌22年10月支給分から実施）。それを受けて、今回の建議は、所得制限における所得合算方式への変更という、もう一つのかねてからの主張の実現をめざす内容となっている。

父母等のうち主な生計維持者の所得で受給の可否を認定するという方式は、共稼ぎ世帯が主流になった時代にあわない、あるいは片稼ぎ世帯に不利だという口実の下に、所得合算方式を主張する動きはここ数年急速に強まった。だが、こうした方式への変更は、片稼ぎ世帯より所得限度額を低く設定されるという現行方式における共稼ぎ世帯の不利を温存しているだけでなく、妻の就労・収入増が受給資格喪失というペナルティにつながるという効果をもつのであり、「個人単位」の考え方にも反する時代逆行的な方策である。また、高校学校等就学支援金や保育料等の他制度が所得合算方式

であることも理由にされているが、これはとりもなおさず他制度で受給できない場合には児童手当・特例給付も受給できないようにすべきだという主張であり、このことを「不公平の是正」と称するのはまさに倒錯した論理というほかはない。

同建議はさらに、「保険料財源による少子化対策」の提唱も提起している。すなわち「少子化対策を含む子ども・子育て支援を引き続き推進していくに当たっては、引き続き、将来世代への負担の先送りとならないよう安定的な財源を確保しつつ、真に効果のある施策に重点的に取り組んでいくことが重要であるが、安定的な財源確保に当たっては、このように税財源以外の方策も含め幅広く検討を行っていく必要がある」、「社会保険制度においては、妊娠・出産、子育てに関する現金給付がかねてから存在している。少子化対策は、賦課方式をとる我が国の社会保険制度の持続性の確保や将来の給付水準の向上につながるものであることを踏まえると、医療保険制度を含め、保険料財源による少子化対策への拠出を拡充するという考え方も検討する余地がある。子ども・子育て支援の安定的な財源確保については、国民各層の理解を得ながら、税財源の検討のみならず、こうしたことも含め幅広く検討を行っていく必要がある」と述べているのである（pp.71-72）。

財政制度等審議会は2020年以降3年連続して、こうした提言をおこなってきた。この種の提言は厚生労働省・内閣の下の審議会・研究会等の名を

きた あけみ

1982年京都大学経済学部卒業。1997年京都大学経済研究科博士課程後期単位取得退学。同大月短期大学教員として勤務開始。2001年福井県立大学教員として勤務開始。2020年同定年退職。同大学名誉教授。

借りて行われることが多かったが、近年は財務省・財政制度等審議会が正面に躍り出ているという特徴がある。財務省サイドのこの強い姿勢は、安倍政権が消費税の使途に「幼保無償化」を加える等の「新しい経済政策パッケージ」を発表する一方、2019年10月からの消費税の引き上げのあとは、再度の引き上げは当分ないと宣言し、続く内閣もそれを受け継いでいることが背景にあるだろう。このようないわゆる「こども保険」構想のたぐいは消費税の引き上げが計画されている時には前景から退き、引き上げが先送りされる時には焦点化されることが多いからである。

だが、「保険料財源による少子化対策」、すなわち子育て関連のサービスとともに児童手当等の現金給付を社会保険形式ないし拠出金方式で行うというアイデアもまた、所得合算方式と同様に前時代的な側面をもっている。

国民の拠出に基づく 児童手当という構想の源流

この構想は実に戦時中の「人口政策確立要綱」（1941年1月22日閣議決定）にさかのぼる。この要綱は「東亜共栄圏」の発展のため「人口ノ急激ニシテ且ツ永続的ナル発展増殖ト其ノ資質ノ飛躍的ナル向上」をめざして、「一夫婦ノ出生数平均五児ニ達スルコト」を国の目標に掲げたものとして知られているが、その「出生増加ノ方策」として、「扶養費ノ負担軽減ヲ目的トスル家族手当制度」の制定や、そのための「家族負担調整金庫制度（仮称）」の創設がうたわれていたのである。その具体的内容は、1944年の広瀬久厚生大臣の指示により友納武人厚生事務官が研究し、1945年9月30日付『社会保険時報』に発表した「社会保険部門における戦後対策」から推し量ることができる。

タイトル通り、これは社会保険の各部門についての戦後構想であったが、その一つに「家族手当保険制度」要綱案が挙げられている。被保険者は「帝国国民」のうち18歳以上の被用者と官公吏であり、彼らと事業主からともに徴収される保険料に国

庫負担を加えて、そこから家族手当が支給されるという構想である。他方、自営業者等については、より後の時期に国民健康保険組合内で同様の制度を実施すると想定されていた。特徴的なのは、戦前から政府が研究していたフランスの家族手当制度にはない被用者の保険料負担を前提していることで、こうした負担を労働者に課していたファシズム期のイタリアやスペインの家族手当制度に範をとったものと思われる。「多子家族者の経済生活を確保し独身者等の浪費収入を吸収するの要あること」が目的の一つに挙げられていることも特徴である。

翌1946年7月31日には、政府によって設置された「社会保険制度調査会」のもとで、社会政策研究者等による「社会保障研究会」が「社会保障案」をまとめている。ここでは「家族手当制度」について「全額国庫」負担による方式も一応検討されているが、他方「醸出式とすれば」、被用者と雇主の双方、自営業者および妻以外の無職者からも同様に保険料を徴収して、それを国庫負担で補完するとされているように、友納案と同様の構想が示されていた。

さらに翌年の1947年10月9日の社会保険制度調査会答申「社会保障制度要綱」では、医療保険、失業手当、老齢年金等を六段階にわけて順次実施するとして、「児童手当金」の実施を最後の段階に置いている。この段階では「家族手当保険制度」を設けるとされており、具体的な設計は明記されていないが、上述の友納案や「社会保障案」の「醸出式」と同様、雇用主だけでなく被用者からの保険料徴収が想定されていたと思われる。

1960年代に入ってからフランスの家族手当制度等を念頭に、被用者自身に拠出させることなく事業主の拠出にもとづいて普遍主義的に児童手当を実施すべきだという主張も、研究者の間ではある程度影響力をもつようになった。1970年9月16日の児童手当審議会答申「児童手当制度の大綱について」が、非被用者家庭については公費および一定以上の所得の非被用者の拠出負担にもとづき、被用者家庭には国庫と雇用主の拠出負担にもとづいて、つまり被用者自身は無拠出のまま、どち

らの家庭に対しても所得制限なく児童手当を制度化するという構想を示したのは、他の事情は別とすればそうした論理にも依拠している。

しかし、被用者自身は拠出しないが、非被用者には拠出させるという同審議会の構想は、政治的に困難という理由から、与党・自民党の社会部会世話人会によって退けられた。その結果、児童手当(1971年成立)は、非被用者・被用者ともに拠出せず、公費と企業の事業主拠出金に基づく制度となった。その上で、公費という国と地方の税による以上、所得制限を課するのが当然とされたのである。世界の大勢では全額国庫負担ないし公費負担による児童手当であっても所得制限をしないのが通常であるが、日本では当時の大蔵省はもちろん厚生省もまたそのような「社会手当」の制度化には否定的であった。

だがその裏面として、厚生省の担当者やその周辺の研究者は非被用者・被用者双方の拠出を改めて導入することによって、日本の児童手当の所得制限を廃止し制度を拡充するという道筋の実現を常に探っていた。上記のように児童手当審議会答申ではとりえず被用者は無拠出としたが、それ以前の中央児童福祉審議会児童手当特別部会「児童手当制度について」(1964年10月5日)や、児童手当懇談会「児童手当制度に関する報告」(1968年12月20日他)等では被用者拠出の導入の可能性が示唆されていた。これらの会と児童手当審議会は有力メンバーが重なっており、同審議会もまた第3子以降(正確には18歳未満3人以上の子どもの上から数えて3番目以降)で出発した児童手当を第2子以降に拡大するタイミングで、まず非被用者に、さらに可能ならば被用者自身にも拠出させる制度変更を想定していたのである。

実際に第2子以降、第1子以降に対象を広げた1985年改正・91年改正時にも水面下ではこうした模索がなされていたが、これに立ちはだかったのは、労働者・国民の側からの反発の予想だけでなく、財界の反対であった。財界側は児童手当創設前からそのための企業拠出に強く反対し、成立後は全額国費負担(とりわけ消費税による負担)で、かつ

所得制限をいっそう強化する制度への改変を求めていたからである。所得合算方式に変更して、所得制限を強化すべきだとする提案を最初におこなったのも、1999年11月の関西経営者協会社会保障制度特別委員会・社会保障基金制度専門委員会「提言・児童手当制度のあり方」であった。

新たな「こども保険構想」

この状況を打破しようとしたのが、中央児童福祉審議会児童手当部会下の児童手当制度基本問題研究会による報告「今後の児童手当制度のあり方について」(1989年7月)である。今日の児童手当・子育て支援の総社会保険化の構想、その内容に応じて「児童年金」、「育児保険」、「こども保険」等と称されるアイデア(以下では「こども保険構想」と便宜的に呼んでおく)はここに源流をもつといってよい。

その特徴は第一に公的年金・公的医療保険・介護保険といった既存の他の社会保険制度のどれかを土台にするか、あるいはそのすべてと連結する方式を構想していること、第二に財源に占める被用者・非被用者の拠出割合を以前の構想よりはるかに大きく想定していることにある。

そもそも上述の1960年代の児童手当特別部会や児童手当懇談会審議会は税と企業負担を中心とするという前提に一応立ったうえで、財源の一部を被用者負担とするという案にとどまっていた。たとえば児童手当懇談会の報告では被用者世帯への児童手当については、事業主が費用の100分の80を拠出し、残りの100分の20を国庫が負担するという基本提案に付け加えて、前者を100分の70に減じて、代わりに被用者自身が100分の10を拠出することも考えられるというものであった。

ところが、これに対し1989年以降今日に至る「こども保険構想」では、公費は2分の1にとどまり、残りの2分の1は被用者についての労使折半の保険料と非被用者や高齢者から徴収する保険料で負担するといった財源構想がたてられることが多いのである。60年代からさらに時代をさかのぼって戦前と戦後すぐの上述の家族手当保険構想に先祖返り

したかの感があるが、のみならずこのような国民の負担によって、自分自身では子どもをもたず他人の子が財源を支える社会保障によって老後の保障を得る「フリーライダー」を防ぐ必要があるともされており、いつそうその感を強くせざるをえない。なお、家族手当金庫のもとで総合的な子育て支援策を統一しておこなっているフランスがよく引き合いに出されるが、そこには被用者拠出はないし、国民が広く負担する社会保障目的税も家族手当金庫の財源の一部にすぎないのであって、財源の2分の1の負担には到底及ばない。この点でも日本におけるこうした構想の特異性がきわだつといえよう。

さらに、この「こども保険構想」費用の公費負担部分には現行の児童手当財源の大半を占める公費負担と現行の保育サービス等への公費負担¹がそのまま移し入れられる一方、国民に対しては、現行の児童手当と保育サービスにはない保険料の納付義務が新たに課せられる。

また、介護保険では給付増大が保険料引き上げに直結し、それを避けようとするれば利用料の引き上げが必要になる、他方で国庫負担は基本的に給付費の4分の1程度に固定されるという構造が作り出されているが、子育て支援策においてもその「成功体験」を再現しようとする意図をここにみることもできるだろう。関連してこうした構想においては「拠出なくして給付なし」の原則により、基本的には拠出義務を果たした養育者についてのみ保育サービスにかかわる給付や児童手当を支給することが想定されている。免除や猶予の制度が作られるとしても、そこから漏れて給付の対象外となる困難家庭が、保険料や利用料の引き上げのたびに出現する可能性がある。

しかも、「こども保険構想」では保険料納付義務を果たしていても、保育サービスを利用する場合は児童手当を減額するか支給停止にすることが想定されており、雇用保険や健康保険等からの移行が計画されつつある育児休業給付や出産手当、出産手当育児一時金等についても同様な児童手当との「調整」が行われるだろう。すでに2011年10月施行の「平成23年度の子ども手当の支給等に関する

特別措置法」以降、現在の児童手当についても、市町村の一方的決定で滞納保育料や給食費等を児童手当から天引きする「特別徴収」や、保護者による「申出徴収」が実施されているが、それはこうした構想の部分的実施という側面をもっている。保育サービスの給付や他の現金給付とともに児童手当を支給するのではなく、それらを相殺して子育て支援給付、とりわけ現金給付を圧縮する「総合的な少子化対策」がめざされているのである。

だが、子育て支援を中心とする「家族向け社会支出」の国際比較では、日本がOECD諸国の平均を下回っていることが指摘されて久しい。なかでも日本の現金給付は対GDP比0.66%でサービス・現物給付の対GDP比1.07%の6割しかなく(2019年度)、ドイツ1.08%、フランス1.42%、イギリス2.12%、スウェーデン1.24%といった主要先進国の現金給付の3～6割で、サービス・現物給付以上に他国との差が開いてしまっている。フランスやスウェーデンでは現金給付よりサービス・現物給付に重点をおくことによって少子化対策に実をあげているとされることが多いが、この2国は日本以上に現金給付をおこなっている。現金給付を削ってサービス給付にまわしているわけではないのである。

「こども保険構想」の日本的背景

こうした社会保険方式や拠出金方式の構想が繰り返して提唱されるのは、税に基づく限り財政事情に左右されて給付の発展は望めないが、負担と給付の対応関係が明確な社会保険であれば安定的な財源が確保され、かつ受給者の権利性も確保されるという前提に基づいている。だが、世界的にみれば税に基づく児童手当制度が主流であり、所得に応じて減額される国はあっても、2022年現在の日本のように所得限度額以上の世帯には一切児童手当を支給しないという国はまれである。さらにユニセフの最近の研究²では、こうした普遍主義的な制度は政府に直接的に支えられているからこそ、不況期にも政策的に維持され、そうした時期にはか

えて引き上げられる等の安定性があること、それがまた国民の同制度に対する支持の理由になっていること等、日本で語られているのとは逆のことが指摘されているのである。

なおこのユニセフの研究では、社会保険方式と税をミックスした形の児童手当制度も否定されてはいないが、被保険者の間で受給資格や手当の水準に格差を生じやすいことに留意が必要とされた。「こども保険構想」はこの問題をかかえる可能性も高い。他の既存の社会保険制度を土台とするため、被用者については他の保険料とともにこの保険料も給与から天引きされるが、被用者保険の適用拡大を進めてもなお残るであろう非被用者については、国民年金や国民健康保険と同様の徴収困難が予測され、それが給付面での格差につながるからである。

財界は2009年の段階までは、少子化対策関連の拠出金を基金として一元化し、その運営にあたる組織を設けることは、行政組織の肥大化につながる、既存の社会保険料だけですでに負担が重くなっている等を理由にこども保険構想には反対の意見を表明していた（経済団体連合会「少子化対策についての提言」2009年2月17日）。また、2017年4月には、自民党若手議員を中心に構成された「2020年以降の経済財政構想小委員会報告書」のこども保険構想に高齢者の負担が含まれていなかったことへの不満を述べるとともに、児童手当の一部増額がかかげられていたことに対しても、現金給付よりサービス給付を優先すべきだと批判した（経済団体連合会「子育て支援策等の財源に関する基本的考え方」2017年4月27日）。逆に言えば、これらの点をクリアすれば、財界が賛成にまわる可能性があるともいえるが、方向はまだ定かでないようである。

他方、相次ぐ既成の社会保険料の引き上げに加え、出産・子育てをしない可能性があるかすでに終わった世帯にもさらに新たな負担を課そうとする「こども保険構想」に対する国民の反発は依然として大きい。雇用保険や健康保険に加入できない非被用者や非正規労働者に対する育児休業給付や出

産手当等の創設をこの構想の目玉の一つとして打ち出す等の戦略もとられているが、その効果もいまだ不確定である。

2021年12月21日の閣議決定「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」では、「こども政策を強力に進めるために必要な安定財源の確保について、…国民各層の理解を得ながら、こどもに負担を先送りすることのないよう、応能負担や歳入改革を通じて十分に安定的な財源を確保しつつ、有効性や優先順位を踏まえ、速やかに必要な支援策を講じていく。安定的な財源の確保にあたっては、企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組みについても検討する」とされている。また、2003年8月7日の次世代育成支援施策の在り方に関する研究会「社会連帯による次世代育成支援に向けて」では、「次世代の育成がすべての国民にとって重要な意味を持つという事実に着目し、その費用を含め、国民が連帯して支えていくという視点で考えていくことが重要であると思われる。すなわち、直接給付を受ける可能性の多寡にかかわらず、現役世代・高齢者、そして、企業等が一定の費用負担を行う仕組みである」と主張されていた。

だが、それならば、税の応能負担の強化と税財源による所得再分配について国民全員の「連帯」を訴えるほうがよほど整合性があり、世界の趨勢にもかなうはずなのである。

本稿が指摘した以外にも「こども保険構想」に含まれる矛盾は数多いが、国民の反発をおそれてか、その具体的な内容はバールのなかに閉ざされている。より開かれた議論が求められよう。■

《注》

- 1 3歳未満の子を養育する被用者世帯への児童手当費用の15分の7を負担する子ども子育て拠出金および地域子ども・子育て支援事業や企業主導型保育、3歳未満児保育等の費用の一部を負担する子ども子育て拠出金を含む。これらは事業主負担である)
- 2 Unicef (2020) Universal child benefits Policy

《主要参考文献》

池本美香 (2017) 「『こども保険』による幼児教育無償化の問題点」
 香取照幸 (2021) 『民主主義のための社会保障』東洋経済新報社
 規制改革会議「更なる規制改革の推進に向けて」(2009年12月4日)
 北 明美「日本の児童手当制度の展開と変質(中)」(2002)『大原社会問題研究所雑誌』No.526・527、9・10月号。
 北 明美「年功賃金をめぐる言説と児童手当制度」(2013)濱口桂一郎編著『福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房
 北 明美 (2020)「子ども・子育て支援新制度と児童手当—保育無償化における児童手当からの給食費徴収に

関わって—」『保育情報』
 北 明美「児童手当 所得制限の強化ではなく撤廃を」(2021)『子ども白書 2021』日本子どもを守る会
 駒村康平 (2017)「子ども・子育て支援を巡る政策動向」『生活経済政策』No.248
 子ども・子育て新システム検討会議「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」(2010年6月29日)
 人口問題審議会総会議事録第69回(1997年6月19日)
 鈴木真理子編著 (2002)『育児保険構想』筒井書房
 福田素生 (2017)「育児支援政策の歴史的展開と今後の方向性」『生活経済政策』No.248
 山崎泰彦 (2021)「子ども・子育て支援と財源政策の論点」DIO

