

子ども・子育て支援の将来について (少子化対策から家族政策への転換を目指す育児保険構想を読み直す)

埼玉県福祉部福祉政策課 飯塚 健人

1 はじめに

これまで少子化対策として、様々な施策が講じられてきた。しかし、それが目に見える成果として実感できているのかというのが、政府の見解である。2010年6月に刊行された政府の「子ども・子育て白書」の担当国務大臣の巻頭言では、子どもが主人公（チルドレン・ファースト）、少子化対策から子ども・子育て支援へという言葉が出てくるが、こういった考えは、決して新しい考えではない。しかし、政府が改めてこのことを明確に表明したことは、保育サービスを中心とした少子化対策から、家庭で子育てをしている家庭を含めた総合的な子育て支援へ、その施策のパラダイムを転換したと言うのは少々大袈裟かも知れないが、基本的な考えが変わったものとして大きなインパクトを社会に与えるものと言える。

子ども・子育て支援は、家族政策と呼んでもいいかも知れないが、我が国は家族政策が十分でなかったとか、あるいはなかったという意見はよく聞かれるところである。フランスやスウェーデンの家族政策の先進性はよく紹介されるところであるが、それと比較し我が国の家族政策の遅れを批判することは誰にでもできることであるから、それは本稿の目的ではない。そのような後ろ向きな議論ではなく、家族政策は未来への投資であるという言葉もあるよう、将来に向けた明るい展望を論じることが本稿の目的である。そのために、これまでの政府の取組を振り返る。そして、家族政策が重要だという考えは、決して新しくはないと前述したが、その代表的な考え

として「育児保険構想」について読み直してみたい。

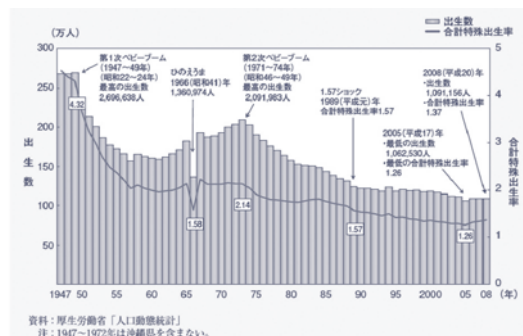
なぜ、今育児保険構想なのか。政府は少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）第7条の規定に基づく大綱として（少子化対策から転換を図ったはずなのにおかしい気もするが）、「子ども・子育てビジョン」を2010年1月に定め、同年6月にはビジョンの実行部隊である「子ども・子育て新システム検討会議」が「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」を発表したが、これらの内容を見てみると、育児保険構想の影響を受けていると思えることが散りばめられているように感じたからである。同要綱の理解もそうであるが、今後の我が国の家族政策の将来を考える上で、育児保険構想を読み直すことは不可欠であると考えたからに他ならない。

2 我が国の出生率・家族政策費用の現状

育児保険構想に入る前に、我が国の現状を確認しておきたい。

2008年の全国の合計特殊出生率は1.37であり（図表1）、埼玉県は1.28となっている。

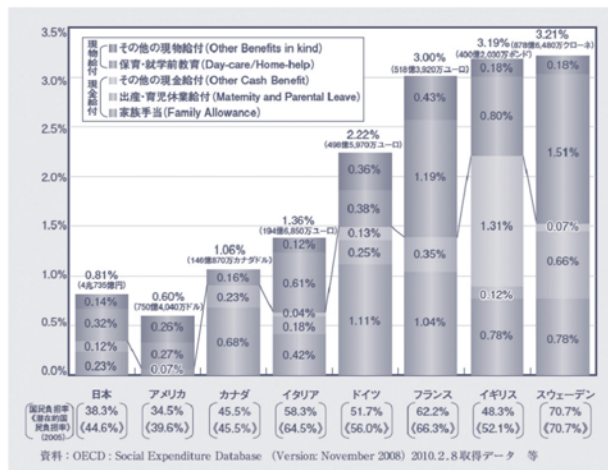
図表1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



出典：内閣府 平成22年版 子ども・子育て白書

家族政策費用を国際比較すれば、2005年の対GDP比で0.81%となっておりアメリカより若干高いものの低水準と言える（図表2）。

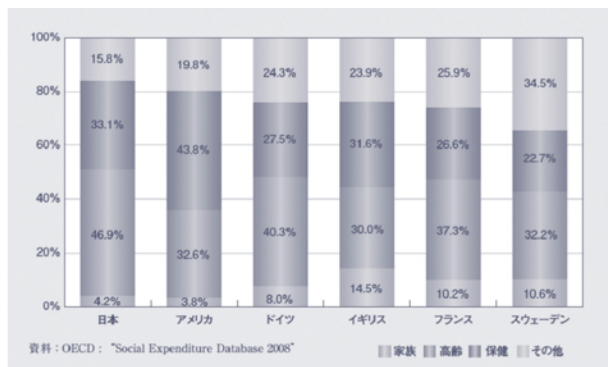
図表2 各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較（2005年）



出典：内閣府 平成22年版 子ども・子育て白書

また、社会保障関係費に占める家族政策費用の割合は2005年に4.2%となっており、アメリカより若干高いものの低水準となっている（図表3）。

図表3 各国の社会保障給付費の構成比（2005年）



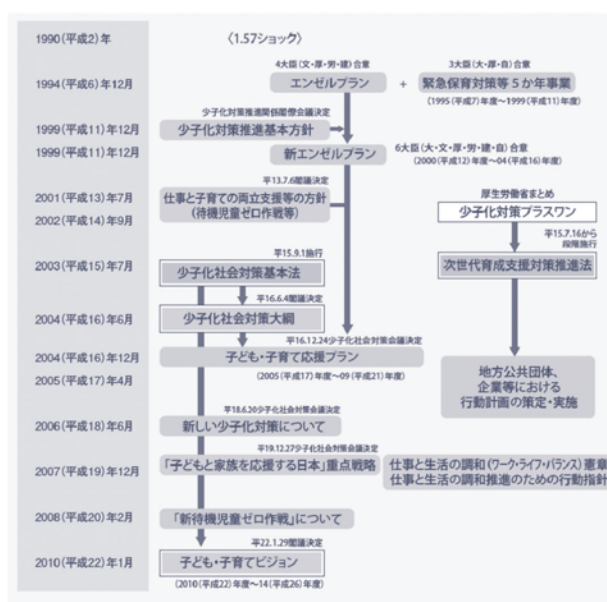
出典：内閣府 平成22年版 子ども・子育て白書

3 これまでの取組

1990年のいわゆる1.57ショックを受け、国は1994年に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」を策定した。1999年には、雇用、母子保健・相談、教育等の事業を含めた「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」を策定

した。これらの取組は、仕事と子育ての両立支援の観点から、保育に関する施策が中心であった。2003年には事業主の役割も定めた次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）が制定された。2003年には議員立法によって少子化社会対策基本法も制定され、その第7条には政府が施策の大綱を定めることが書かれた。同法は、長文の前文を持ち、この前文を読むと今でも当時の立法の背景を伺い知ることができる。また、同法の第7条は後述する子ども・子育てビジョンの根拠となっている（図表4）。

図表4 これまでの取組



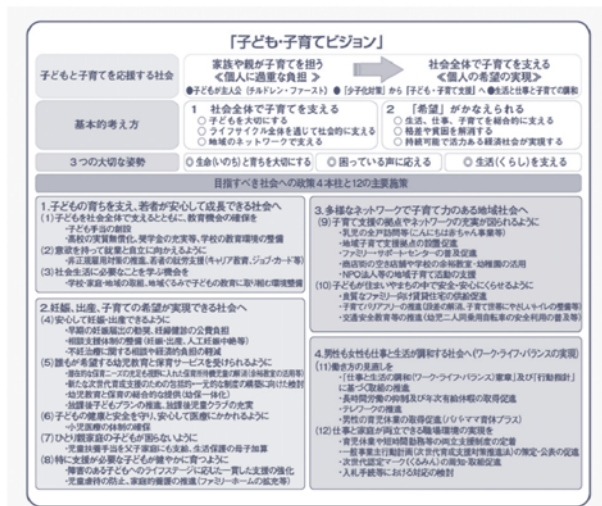
出典：内閣府 平成22年版 子ども・子育て白書

4 子ども・子育てビジョン

少子化社会対策基本法に基づいて少子化社会対策大綱が制定されていたが、政権交代もあり、2010年1月に、この大綱が子ども・子育てビジョンとして生まれ変わった（図表5）。

家族や親が子育てを担う、個人に過重な負担がかかっていたこれまでの社会を、社会全体で子育てを支える、個人の希望が実現する社会に変えていこうとするものである。前述のとおり、チルドレン・ファーストや少子化対策から子ども・子育て支援へなどが表明されている。

図表 5 「子ども・子育てビジョン」 概要



出典：内閣府 平成22年版 子ども・子育て白書

子どもの育ちを支え、若者が安心して成長できる社会へ、妊娠、出産、子育ての希望が実現できる社会へ、多様なネットワークで子育て力のある地域社会へ、男性も女性も仕事と生活が調和する社会へ（ワーク・ライフ・バランスの実現）を4本柱に、12の主要施策が盛り込まれている。

5 育児保険構想

(1) 介護保険と育児保険

2000年から2002年にかけて、厚生労働省に「社会保障の枠内での少子化対策に効果的育児支援」の研究学会が設置され、その中で育児保険が提案された。背景には、介護保険の施行があった。当時の研究員鈴木真理子は、『認可外保育との不公平さ』など、矛盾のある認可保育制度を社会保険化によって公平にすべき¹と考え、育児保険を提言したと言う（図表6、7）。

図表 6

育児保険試算1（平成10年の数を基準にした概算金額）	
保険者	市町村・特別区
被保険者	国民年金第1号、第2号、第3号被保険者
給付対象	就学前の児童を養育している保護者に児童の数に応じて
国	児童手当国庫負担分、児童扶養手当国庫負担、保育所運営費への国庫負担、遺族年金の子加算分、税の扶養者控除廃止分、幼稚園の就園奨励金関係費など（約2.3兆円）
地方自治体	保育所運営費の自治体負担、児童扶養手当の自治体負担分、独自の保育手当、出産奨励金、税の扶養者控除廃止分（約1.5兆円）
保険料	負担なし
保険料からの拠出	医療保険の出産祝い金廃止分（約0.5兆円）
基本給付	0～1歳児は月5万円、2～3歳児は月3万円、4～5歳児は月2万円相当の育児支援クーポン（この育児支援クーポンは保育所、幼稚園、育児サークル、ベビーシッターなど都道府県が指定する指定事業者の月謝・利用料に交換できる。市町村は国や都道府県が決める基準の範囲で地域の個人やNPO団体など小規模事業者も対象にできる）（約3.2兆円）
所得制限無（現物給付）	ひとり親の場合一所得制限を設けて（父親からの養育費含む）単親手当を加算（約0.6兆円）
出産祝い金	40万円（未納期間の長さで減額）（約0.5兆円）
特別給付	市町村の財源で独自の現金・現物給付を上乗せできる

* 徴収は年金と一括で社会保険庁（育児保険支払基金）が行い、各市町村に総費用4.3兆円（児童数×3.4.5万円＋出産祝い金）の半分を交付し、残りを国と都道府県・市町村が折半。
出典：鈴木真理子編著『育児保険構想—社会保障による子育て支援』（簡井書房、2002年）

図表 7

育児保険試算2（平成10年の数を基準にした概算金額）	
保険者	市町村・特別区
被保険者	国民年金第1号、第2号、第3号被保険者
給付対象	18歳までの児童を養育している保護者に児童の数に応じて給付
国	児童手当国庫負担分、児童扶養手当国庫負担、保育所運営費への国庫負担、遺族年金の子加算分、税の扶養者控除廃止分、幼稚園の就園奨励金関係費など（約2.9兆円）
地方自治体	保育所運営費の自治体負担、児童扶養手当の自治体負担分、独自の保育手当、出産奨励金、税の扶養者控除廃止分（約1.9兆円）
保険料	1号～3.000円 2号～平均3.000円（事業主と折半） 3号一未成年の子ども2人以上扶養の場合、育児保険料免除。3人以上（約2.0兆円）の場合、育児保険料と年金保険料免除
保険料からの拠出	医療保険の出産祝い金廃止分（約0.5兆円） 年金積み立て分の1部（財源の不足分を年金から拠出）（約0.6兆円）
基本給付	第1子・第2子一2万円相当の育児支援クーポン（第3子以降一3万円相当の育児支援クーポン）（この育児支援クーポンは保育所、幼稚園、育児サークル、ベビーシッターなど都道府県が指定する指定事業者の月謝・利用料に交換できる。市町村は国や都道府県が決める基準の範囲で地域の個人やNPO団体など小規模事業者も対象にできる）（約6兆円）
所得制限無（現物給付）	ひとり親の場合一所得制限を設けて（父親からの養育費含む）単親手当を加算（約1.4兆円）
出産祝い金	40万円（未納期間の長さで減額）（約0.5兆円）
特別給付	市町村の財源で独自の現金・現物給付を上乗せできる

* 徴収は年金と一括で社会保険庁（育児保険支払基金）が行い、各市町村に総費用7.9兆円（児童数×2.3万円＋出産祝い金）の半分を交付し、残りを国と都道府県・市町村が折半。
出典：鈴木真理子編著『育児保険構想—社会保障による子育て支援』（簡井書房、2002年）

また、「日本より児童や子育て家庭への財源配分が多い国は、雇用・家族政策を重要視して高齢化による世代間の給付の差を調整してきたため、結果としてある程度の出生率をキープできた」²とも言う。育児保険構想は、「少子化対策ではなく、『子ども・家族の幸せのため』の次世代育成支援策として財源を若い世代に移動」³すべきという問題意識の下に提案されたものであり、政府の子ども・子育てビジョンは問題意識を共有している。

より端的には、「認可保育利用世帯と在宅育児世帯の公費恩恵の格差は近年まで表面化しなかった。それは未就労の母親は組織、団体には属さず社会的影響力が少なく、個々の母親は子育てで手一杯で声を上げる余裕もないから」⁴であって、これまで個々

の家庭に任せきりであった子育てを社会保険という方法を用い社会全体で支える発想と言える。

育児保険構想は2案ある。試案1は、乳幼児期に厚く、保険給付を就学前に限っている。試案2は、18歳までを給付対象期間としている。家庭で子育てする家庭と保育を利用して子育てする家庭に公平にサービスを提供するという発想である。民間事業者を参入させ、民間と公的機関の運営条件の平等化（イコールフットィング）という考えも示されている。さらに育児支援クーポンというバウチャーを導入する。運営条件の平等化（イコールフットィング）や幼保一体化という考えが子ども・子育て新システム基本制度案要綱では示されているが、育児保険構想では既にその考えが盛り込まれていたと言える。

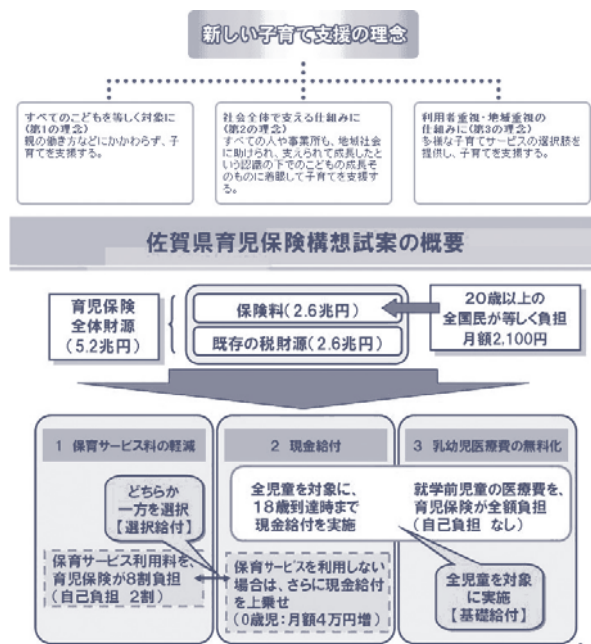
また、同要綱では、子ども・子育て勘定（仮称）を設け、財源を一元化するとしているが、育児保険も財源の一元化という点では同様の発想である。

なお、同要綱では「子ども家庭省（仮称）」を創設するとも書かれている。

（2）佐賀県育児保険構想

佐賀県では、県庁内にプロジェクトチームを設けて、2006年6月に「佐賀県育児保険構想試案」を公表した。保育サービスを利用しない場合は、現金給付を上乗せするなど、家庭で子育てする家庭と保育サービスを利用する家庭のバランスをとっている点については、鈴木真理子の育児保険構想と同様の問題意識があると言える。また、現在ほとんどの自治体が独自に乳幼児医療費を助成しているが、それを育児保険の給付に盛り込んでいることも特徴である（図表8）。

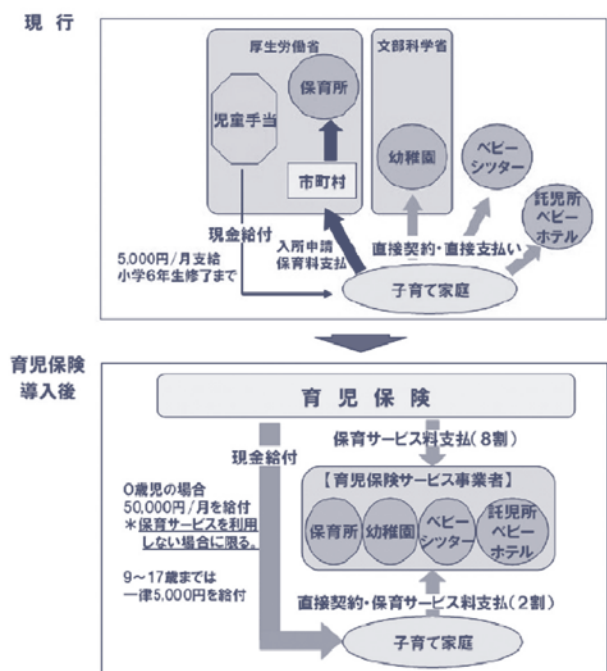
図表 8 佐賀県育児保険構想試案の概要



出典：佐賀県ホームページ

佐賀県の考えでは、育児保険導入により、育児保険サービス事業者が多様化することになる（図表9）。ここでも民間と公的機関の運営条件の平等化（イコールフットィング）という考えが見てとれる。

図表 9 佐賀県育児保険構想試案導入による子育て支援サービスの変化



出典：佐賀県ホームページ

6 おわりに

以上、子ども・子育てビジョンと2つの育児保険構想を分析し、その共通点を見てきた。その根本思想は大きくは変わらない。被保険者が同じ属性を持ちリスクが一定割合で発生し得るという保険原理が保険制度設計においては求められるが、育児保険については、出産育児は誰もが持つ普遍的なリスクではなく、保険になじまないという批判はよくなされるところである。しかしながら、社会保険は保険と名がつくものの、保険原理のみで成り立っているものではない。社会保険の本質が、社会全体で様々な社会問題を支え合うことにあれば、名称はともかくとして、育児保険のような発想が出てきてもおかしくはなく、むしろ積極的に評価していいように思える。自助、互助、共助、公助という考えがあるが、社会保険のようなしくみは共助に分類される。そこ

では、保険原理というよりも、社会全体で「支え合う」という機能に注目しているように見てとれる。育児保険も共助としてとらえられよう。

菅首相直属の「待機児童ゼロ特命チーム」が、2010年10月、村木内閣府政策統括官を事務局長に発足したが、待機児童ゼロにするため認可保育所を増やしましょうという結論とならないよう注視すべきである。保育サービスを利用しないで子育てをしている家庭にも、保育サービスを利用して働く家庭に対しても双方に納得のゆくバランスのとれた家族政策こそが求められているのである。

育児保険構想はもともとそのような発想が原点にある。誰もが納得できるフェアな子ども・子育て新システムを検討する中で、育児保険構想を一つの着想として読み直し、評価し、新システムの制度設計に反映していくことが求められる。

脚注

- 1 鈴木真理子「子育て基金・育児保険の意義と可能性」汐見稔幸編『子育て支援の潮流と課題』ぎょうせい、2008.11、p141
- 2 鈴木真理子「世代連帯による次世代育成制度の創設－少子化対策ではない家族政策として－」『週刊社会保障』、2005.8、p50
- 3 同上
- 4 鈴木真理子「社会保険による育児支援の意義と可能性（上）」『週刊社会保障』、2001.7、p55

参考文献

- ◎ 内閣府、平成22年版子ども・子育て白書、2010
- ◎ 『社会福祉学習双書』編集委員会、『社会福祉学習双書2010 第5巻児童家庭福祉論』、全国社会福祉協議会、2010
- ◎ 鈴木真理子編、『育児保険構想』、筒井書房、2002
- ◎ 勝部雅史、「『育児保険』構想の批判的検討－育児支援策の社会保険化案を巡って」『総合社会福祉研究』第32号、総合社会福祉研究所、2008.3、p120-131
- ◎ 佐賀県ホームページ：「http://www.pref.saga.lg.jp/web/at-contents/ikuji_kyoiku/kosodate/ouen/torikumi/ikujihoken.html」
- ◎ 内閣府ホームページ：「<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/index.html>」
- ◎ 『福祉新聞』2010年9月5日
- ◎ 『福祉新聞』2010年10月11日
- ◎ 『読売新聞』2010年10月23日