

家族政策・男女平等と社会保障

都村 敦子

- 1 家族政策とは
- 2 家族政策の動向と課題
 - (1) 家族に関する法制
 - (2) 出産・育児に対する公的な経済的支援
 - (3) 子ども家庭福祉サービス
 - (4) 家族政策の課題
- 3 男女平等と社会保障

1 家族政策とは

(1) 家族の定義

家族を定義し分析しようとする試みは、社会学者、人類学者、社会構造史学者などにより行われてきた。マードック（G.P.Murdock）は『社会構造』⁽¹⁾（1949年）において、家族を次のように定義している。「家族（family）とは、同居、経済的な協働、生殖によって特徴づけられる社会集団である」。しかし、現代社会においては、マードックが定義づけた三つのカテゴリーはかならずしも家族を定義する特徴とは限らない。

“典型的な家族”というようなものが存在するのではない。どの家族でもそれが置かれている環境と条件は常に変化しており、この変化が個人や家族に重要な影響を及ぼす。どの家族も時間の流れに従って、さまざまな「型」を経験する。その変化は流動的であり、家族を過程としてとらえることが必要であろう。高齢期には、家族の変化の結果として、単独世帯になる可能性が高いが、かつての家族の定義からすると単独世帯は家族とはいえないことになる。また、現代社会ではひとり親世帯も増加している。家族（family）よりも世帯（household）という消費生活の単位のほうが適切な用語であるかもしれない。

家族がどのような柄柄の親族からなるかを第1回国勢調査（1920年）の千分の1抽出票をもとに初めて分析したのは、家族社会学を創設した戸田貞三⁽²⁾であった。戸田貞三は家族構成に注目し

(1) G. P. Murdock, *Social Structure*, 1949.

(2) 戸田貞三『家族構成』弘文堂、1937年。

て世帯を分類し、その構成比を採用する方法を考えたが、「国勢調査」や「国民生活基礎調査」はこの方法を採用している⁽³⁾。

（２） 家族政策とは

社会組織の単位である家族は防衛の第一線である。社会・経済変動は家族の役割や機能を変化させてきたが、家族内の助け合い（情緒的・経済的・物質的なサポート）は、家族の構成員、とくに幼児や児童の成長や発達にとって、また高齢者や障害者や病人等のケアにとって、不可欠な要素であり続けている。一方では、ポジティブな意味で家族は社会の発展および建設的变化をもたらす主体として重要な役割を果たすことができるが、他方で、社会問題、搾取、虐待等、社会のネガティブな側面が家族関係のなかで明らかになる場合がしばしばある。家族によってコントロールできない諸事情によって、家族の構成員の基礎的ニーズを満たす能力の低下や満たそうとする意思の低下が、多くの家族でみられるようになっている⁽⁴⁾。

家族政策とは、家族および家庭内の個人の基礎的ニーズに対応し、家族をサポートする国の政策である。家族を対象とする国の政策は、家族法、労働法、社会保障法、税法等、広範な領域に及ぶ。世界的に広く、家族を対象とする政策が取りいれられるようになったのは、第2次大戦後のことである。1948年に国際連合で採択された「世界人権宣言」は「家族は社会の自然かつ基礎的な集団単位であって、社会および国の保護を受ける権利を有する」（第16条3項）ことを明確にした。

家族政策は3つのカテゴリーに分けられる⁽⁵⁾。第1は、婚姻、親子、離婚、（未成年者の）保護、児童扶養、相続等、家族に関する法制を含む。第2は、児童手当、税制の扶養控除、育児休業給付、離婚後の養育費支払い等、家計所得をサポートするための政策を含む。第3は、保育サービス、要保護児童に対するサービス、児童虐待への対応、母子・父子家庭支援サービス、母子保健等、直接的なサービスの提供を含む。

家族政策の目的は、子どもの養育についての平等な機会、自立に困難を抱える家族への援助、家族的責任と職業生活の両立の確保、すべての成人の経済的自立（経済の担い手としての女性に対する新しい視点）、多様なライフパターンを許容しうるような条件の整備（拘束的な条件の排除）、男女平等の促進である。

わが国の家族をとりまく環境は大きく変化しつつある。1960～1980年の20年間と1980～2000年の20年間を比較し、家族の変容をみると、次のような傾向が認められる（表1）。

第1に、この20年間の出生数の減少は著しく、子ども数（15歳未満）と高齢者数（65歳以上）は1997年に逆転した。第2に、世帯数を世帯構造別にみると、この20年間の「夫婦と子ども」世帯の減少、「ひとり親と子」世帯の増加、「三世帯」世帯の減少傾向が顕著である。核家族化の進行により、平均世帯人員は1960年の4.52人から1980年の3.25人、2000年の2.70人へ減少した。第3に、わ

(3) 総務省の「国勢調査」の一般世帯は「親族世帯」「非親族世帯」「単独世帯」に分かれる。親族世帯は「核家族世帯」と「その他の親族世帯」（すなわち三世帯世帯等）に分かれる。

(4) UN, *International Year of the Family*, 1991.

(5) S. A. McDaniel, *Towards Family Policies in Canada with Women in Mind*, 1990.

表1 家族の変容(1960~2000年)

		1960	1980	2000	変化率(%)			
					1960	1980	1980	2000
人 口	出生数(万人)	160.6	157.7	119.1	2	32		
	合計特殊出生率	2.00	1.75	1.35	14	30		
	子ども数(万人)	2,843	2,751	1,851	3	49		
	高齢者数(万人)	540	1,065	2,204	97	107		
世 帯	核家族世帯(千世帯)	11,788	21,594	27,332	83	27		
	夫婦のみ(")	1,630	4,460	8,835	174	98		
	夫婦と子(")	8,489	15,081	14,919	78	1		
	ひとり親と子(")	1,669	2,053	3,577	23	74		
	三世帯世帯(")	6,790	7,063	6,347	4	11		
	単独世帯(")	3,579	7,105	12,911	99	82		
	平均世帯人員(人)	4.52	3.25	2.70	39	20		
婚 姻 ・ 離 婚	婚姻率(‰)	9.3	6.7	6.4	39	5		
	離婚率(‰)	0.74	1.22	2.10	65	72		
	離婚件数(万件)	6.9	14.2	26.4	106	86		
	離婚によるひとり親世帯(万世帯)	13.6(67年)	44.3(83年)	74.7(98年)	226	69		
	死別・生別ひとり親世帯(万世帯)	51.5(67年)	88.5(83年)	111.8	72	26		
労 働	女性雇用者数(万人)	701	1,345	2,125	92	58		
	女性パートタイム労働者(万人)	57	256	754	349	195		
	男女賃金格差(男子=100)	45.0	55.3	63.5	23	15		
	完全失業者数(万人)	75	114	320	52	181		
	完全失業率(%)	1.7	2.0	4.7	18	135		
福 祉 ・ 社 会 手 当 等	児童相談所相談受付件数	222,723	249,255	362,142	12	45		
	知的障害の相談受付件数	78,342(63年)	253,375	440,325	223	74		
	児童手当受給者数(万人)	103(71年)	233	483	126	107		
	児童扶養手当受給者数(")	16.9(63年)	47.0	70.8	178	51		
	特別児童扶養手当受給者(")	1.5(66年)	10.3	14.1	587	37		
	児童手当額(1人当たり月額円)	3,000(72年)	5,000	5,000	67	-		
	児童扶養手当額(1人当たり月額円)	800(62年)	29,300	42,370	3,563	45		
特別児童扶養手当額(1級)	1,000(64年)	33,800	51,550	3,280	53			

が国はこれまで外国に比べ離婚率の低い国として知られていたが、離婚件数は急増傾向にあり、有子離婚が6割(2000年)を占めている。その結果、ひとり親世帯が増加している。第4に、女性の強い就労願望、家計の経済的必要性、経済の労働力需要の増加等を背景に、女性雇用者数が増加した。1983年には有配偶の女性雇用者数が専業主婦の数を上回った。子どものいる世帯の母の就業率は54.6%(2001年)となっている。第5に、完全失業者数、完全失業率が上昇した。とくに世帯主の失業が急増し、2002年4月には108万人と過去最多となった。また新規高卒・大卒の失業者数も増えている。第6に、勤労者世帯の実収入の実質上昇率はオイルショック以前の10年間は5.7%という大幅な上昇であったが、1974年から後の10年間のそれは1.5%に低下した。1998年~2001年の4年間は連続して、家計の実収入および可処分所得が前年度に比べて減少している。第7に、児童相談所における児童の福祉に関する相談件数(虐待を含む)および福祉事務所等における知的障害に関する相談件数は大幅に増加した。このように、家族の構造と機能の変化が急速に進行してきたという事実は政策上重要な意味をもつ。

2 家族政策の動向と課題

（１） 家族に関する法制

家族は社会の基本的単位であり、家族を対象とする国の政策の策定および現行の政策の改善について検討がなされるべきである。家族が社会のなかで責任を引き受けるためには、「世界人権宣言」「女性差別撤廃条約」「ILO家族的責任条約」「子どもの権利条約」等に基づいて、家族に対して可能な限りの保護と援助が与えられるべきである。

男女平等社会に向けた国際的潮流は、わが国における家族に関する法律や制度の改革に大きなインパクトを与えた。1975年の国際女性年は世界が女性差別撤廃への展開をめざす出発点となった。1979年に、女性の人権宣言ともいうべき「女性差別撤廃条約」が国連で採択された。条約16条において、婚姻・家族関係における差別撤廃を締結国に義務づけ、とくに男女の平等を基礎とし、諸権利が確保されるべきことが規定された。わが国は、「国籍法」改正（1984年）、「男女雇用機会均等法」の制定（1985年制定・86年施行）をはじめとする男女平等に関する法律・制度面の整備を進め、1985年にこの条約を批准した。

ILOは、男女ともに家族的責任を有する労働者が職業と家庭を調和させ、差別されることなく働く権利を保障する「家族的責任条約（156号条約）」を1981年に採択し、1995年にわが国もこの条約を批准した。“家族的責任”とは子に対する責任だけではなく、保護または援助が必要な子以外の家族に対する責任も含まれる（具体的な施策 - 育児休業、看護・介護休業、パートタイム労働者の権利等は勧告165号に書かれている）。156号条約の前文には、家族的責任を有する男女労働者間および家族的責任を有する労働者その他の労働者との間の実効的な均等を実現することの必要性が書かれている。すなわち、この条約は家族的責任を有する労働者はもちろん、他方、単身者や子のいない共働き夫婦の労働者を含め、家庭と職業における男女平等を達成することを目的としている。条約の目的を達成するための措置として、家族的責任を有する労働者が職業を自由に選択する権利、そのニーズを反映した雇用条件および社会保障、保育および家族に関するサービスや施設の充実、職業指導および職業訓練の実施をあげている。「女性差別撤廃条約」と「ILO家族的責任条約」は、男女がともに職業生活と家庭生活を両立させて、差別されずに働くことを基本理念としている。

わが国では、1991年に「育児休業法」が制定され（1992年施行）、1995年には介護休業を含む「育児・介護休業法」へと改正された。1993年には、通常の労働者との均等待遇を目指し、「パートタイム労働法」が制定された（しかし、賃金格差等は拡大している）。子育て支援を社会保障だけでなく、教育、雇用、住宅などの分野も含めて総合的に拡充する計画（エンゼルプラン）が1994年に策定された。「子どもの権利条約」は1989年に国連で採択され、わが国は1994年にこの条約を批准した。この条約は差別の禁止、生命・教育に関する権利等子どもの権利に関して規定するとともに、虐待・搾取等からの保護に関する条約も加えられている。男女平等法の国際的な基準に近づけるため、「男女雇用機会均等法」は1997年に改正・施行された。

日本国憲法は、婚姻および家族に関する法律が個人の尊厳と両性の本質的の平等に基づくべきであ

る（第24条）という基本原則を明らかにした。憲法に基づき、「家」制度を原則とする明治民法を根本的に改正し、近代家族（婚姻家族）の原則を具体化するにいたった（1947年）。民法改正後、50年間に家族は大きく変容し、多様化した。1991年から、法制審議会において婚姻・離婚法制の見直しの検討が進められた。法制審議会は、1996年に、選択的夫婦別姓制度の導入および女性に対する再婚禁止期間の短縮を含む婚姻・離婚制度の改正について、答申「民法の一部を改正する法律案要綱」をまとめた。しかし、民法改正案は国会に上程されず、「更に検討を進める」としてホームページへの掲載等を通じ、国民に情報提供するにとどまっている。

（２） 出産・育児に対する公的な経済的支援

子育てに対する公的な経済的支援は前世紀初頭にはじまった。1909年に、ロイド・ジョージ（Lloyd George）は所得税の扶養控除を実施した。1930年代には、西欧の数カ国で児童手当が導入された。グンナー・ミュルダール（Gunnar Myrdal）は、従来の治療的な社会政策から予防的な社会政策へ重点を置き換えることの重要性を主張した⁽⁶⁾。ミュルダールによれば、「予防的社会政策は家族や将来の人的資源たる児童に向けられなければならない。このような政策は、一国の人的資源への投資である。児童を養育する大部分の経済的重荷は、個々の家族から全体としての社会へ移されなければならない、すなわち子どものない個人および家族から子どもをもつ家庭への所得の移転が達成されなければならない。スウェーデンの社会政策は、子どもを生もうという切なる気持ちを抱いた者にふりかかる障害を除去することに意見の一致をみたのである」と強調している。ミュルダール夫妻の参加した王立人口問題委員会の提案に基づいて、スウェーデンの社会政策のうち手当の分野で最大の改革といわれる児童手当は1948年に実施された。高所得層に有利であり、低所得層にほとんど効果のなかった従来の児童扶養控除（税制）はその年に廃止された。1942年、ベバリッジ（W. Beveridge）⁽⁷⁾は包括的な社会保障制度を構想するにあたって、児童手当はすべての社会保障制度に先行して整備されなければならないとした。ブルース（M. Bruce）は『福祉国家への歩み』（1968年）⁽⁸⁾のなかで、福祉国家の意味するものの要素の一つとして「児童を十分に養育できるように、児童手当を通じて児童に特別の保護が与えられること」を含めた。社会保障の最低基準を定めたILO102号条約（1952年）では、加盟国が整備すべき給付の一つとして家族給付を掲げ、「この給付の対象とするリスクは所定の子に対する扶養の義務」とし、「給付総額は普通成年男子労働者の賃金の1.5%にすべての居住者の子の総数を乗じた額以上」とすべきことを規定している（わが国では、家族給付に関する最低基準を定めたILO102号条約第7部は、給付総額が条約の基準に満たないため、まだ義務を受諾するに至っていない）。

さらに、1959年の国連の子どもの権利宣言は「児童に対し最善のものを与える」おとなの義務に

(6) G. Myrdal, *Population : A Problem for Democracy*, 1940.

(7) W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942（山田雄三監訳『ベバリッジ報告』至誠堂、1969年）。

(8) M. Bruce, *The Coming of the Welfare State*, forth edition 1968（秋田成就訳『福祉国家への歩み』法政大学出版社、1984年）。

ついて述べ、児童の養育を援助するため国その他の機関による費用の負担が望ましいこと、すなわち児童手当の必要性を明記している。1989年に国連で採択された「子どもの権利条約」においても、「国は児童を養育する責任を遂行する親等に対して適切な援助を与えなければならない」ことを謳っている。

わが国における出産・育児に対する公的な経済的支援は、現在、税制の扶養控除・寡婦控除・寡夫控除等、および社会保障制度の児童手当・社会手当（児童扶養手当・特別児童扶養手当等）・雇用保険の育児休業給付・医療保険の出産育児一時金等を通じて行われている。

税制の扶養控除等

わが国の所得税は1887年に創設されたが、納税者の人的事情は一切考慮されていなかった。1920年の所得税法改正において、はじめて扶養家族に対する控除制度が導入されたが、控除額はきわめて少額であった。1950年のシャウプ勧告に基づく税制改正において、扶養親族の生計費を納税義務者が負担することによる担税力の減殺を斟酌する制度となった。1951年改正では、寡婦が子どもを扶養している場合には、寡婦控除が受けられることになった。その後、所得の上昇と最低生活費の状況を考慮しつつ、扶養控除は引き上げられた。

1980年の扶養控除は29万円、寡婦控除は23万円であった。1981年の税制改正では、父子世帯の増加傾向にかんがみ、寡夫が子どもを扶養している場合には父子世帯対策として、寡夫控除が創設された。1984年改正では、中堅所得者層を中心に負担の累増感が高まっていること、および独身者に比して多人数世帯では生活のゆとりが相対的に小さいと考えられることから、扶養控除の大幅引き上げ（33万円）が行われた。寡婦・寡夫控除についても、社会保障制度を補完し、また追加的費用を斟酌する機能を有していることから引き上げ（25万円）ることとされた。

シャウプ税制改革以来と称される抜本的な税制改革が1987・1988年に行われた。サラリーマン世帯の税負担率は1975年の4.6%から1986年の9.4%へと倍増し、また給与所得に対する源泉所得税の国税収入に占めるウエイトも大幅に増大してきた結果、重税感が高まってきた。そのため、所得税の税率構造の見直し、人的控除の引き上げ等の改正（扶養控除35万円、寡婦・寡夫控除27万円）が行われることとなった。また、教育費を含む種々の支出がかさむ世代の所得者の税負担の軽減を図る見地から、16歳以上23歳未満の特定扶養親族について、扶養控除の割増控除が創設された。特定扶養親族の扶養控除（45万円）は、1993年に50万円に引き上げられた。その後の経済社会の急速な変化に対応するため、1994年に課税最低限の引き上げ等の税制改革が行われ、扶養控除は38万円、特定扶養親族の扶養控除は53万円に引き上げられた。1998年には、特定扶養親族の扶養控除はさらに引き上げられ58万円となった。1999年度税制改正においては、個人所得課税および法人課税のあり方についての抜本的な見直しを行うまでの間の措置として、扶養控除額の加算等減税が行われた。特定扶養親族については扶養控除を5万円加算（63万円）すると共に、16歳未満の年少扶養親族の扶養控除を10万円加算（48万円）することとなった。しかし、2000年には、社会保障・税制を通じて少子化対策の重点化を図る観点から、年少扶養控除の10万円の加算措置を廃止し、児童手当を拡充することになった。すなわち、就学前児童および中低所得層に重点をおくことになり、児童手当の支給対象年齢は「3歳未満」から「義務教育就学前まで」に延長された。この延長に必要な財源約2,200億円のうち2,000億円は、年少扶養控除を48万円から38万円へ引き下げることにより賄われ

た。

扶養控除、寡婦・寡夫控除の他、本人自身障害をもつ、または障害のある家族を扶養している場合には、障害者控除（重度の者については特別障害者に対する控除）の制度がある。

なお、住民税の扶養控除についても、同様の経過を経て、1980年の控除額22万円から2000年の33万円へ、特定扶養親族については1990年の35万円から2000年の45万円へ引き上げられている。寡婦控除については、1980年の21万円（寡夫控除については、1982年の21万円）から2000年の26万円に引き上げられている。所得税および住民税の税率は課税所得階級ごとに異なるので、扶養控除等所得控除の価値は所得水準によって異なる。

児童手当

わが国の児童手当制度が導入された1972年には、すでに世界の62カ国で児童手当が実施されていた。“小さく生んで大きく育てる”ことをねらいとして創設されたが、実施直後オイルショックを経て、さらに財政再建の波に直撃され、児童手当制度をめぐる環境は厳しくなった。1970年代後半には、制度の存続を含め制度を見直すべきであるという論議（たとえば財政制度審議会）まで出てくる状況となった。1981年の臨時行政調査会の「行政改革に関する第1次答申」および行革関連特例法では「児童手当制度については、公費負担に係る支給を低所得世帯に限定する等制度の抜本的見直しを行う」という見解が出された。1982年より所得制限は強化されたが、かなりの被用者が児童手当の支給を受けられなくなるという事態が発生するため、一定所得以下の被用者については全額事業主負担による特例給付を行うこととされた。1986年には、支給対象を第2子に拡大するが、支給期間は従来の「中学校卒業前」を「小学校入学前」に大幅短縮する改正が行われた。さらに1992年には、第1子から支給し、手当額を引き上げるが、支給期間は短縮し、3歳未満とする改正が行われた。1994年法改正では、児童手当制度の福祉施設事業（1978年法改正で導入）を拡充することにより、各種育児支援サービスの充実を図るため、児童育成事業が創設された。その事業費充当のため、事業主から拠出金を徴収することとなった。2000年5月改正では、児童手当の支給対象年齢が「3歳未満」から「義務教育就学前まで」に延長された。1人あたり手当額は、1980年5,000円、2000年5,000円である（所得制限あり）。総務省「家計調査年報」の勤労者世帯の平均実収入に対する1人当たり児童手当額の割合は、1980年の1.4%から2000年の0.9%へ低下している（受給者数の推移は表1参照）。

児童扶養手当

死別母子世帯に対しては、遺族基礎年金が支給されることとなっているが、離婚による母子世帯等、父と生計を同じくしていない児童を養育している世帯に対しては、児童扶養手当が支給される。父から遺棄されている世帯、父がいても父が一定の障害にある世帯等も支給対象とされる。

児童扶養手当は、もともと死別母子世帯に支給される母子福祉年金を補完する制度として1962年から実施されたが、1985年には福祉制度に改める改正法が施行された。所得制限および手当の二段階制を導入し、新規認定分から他の福祉制度と同様に国と地方が応分の負担を分かち合う仕組みとなった。1989年には法改正により、手当額の改定に自動物価スライド制が導入された。手当額（児童1人の場合）は、1980年29,300円、2000年非課税世帯42,370円、それ以外28,350円である（所得制限あり）。家計の平均実収入に対する割合は、1980年の8.4%から2000年の7.6%へ低下している

（受給者数の推移は表 1 参照）

なお、離婚後の養育費の支払いについては、「司法統計年報」（2000年）によれば、家庭裁判所での「養育費支払いの取り決めなし」の件数は約 4 割強を占めている。支払いの取り決めのある場合についてみると、月額 2 万円以下が 15%、2 ～ 4 万円が 37% となっており、夫から妻への養育費支払額は低い。

特別児童扶養手当

特別児童扶養手当は、精神または身体に障害を有する 20 歳未満の児童を家庭で監護・養育している父母または養育者に対して支給される（1964 年に実施、当初は重度知的障害児に支給）。1972 年から、対象障害の範囲を拡大し、従来の重度知的障害および重度身体障害（外部障害に限る）に、新たに内臓疾患等の内部障害、精神病等の精神障害と身体障害の併合障害が含まれることとなった。1989 年からは、自動物価スライド制が導入された。手当額（1 級障害）は、1980 年 33,800 円、2000 年 51,550 円である（所得制限あり）。家計の平均実収入に対する割合は、1980 年の 8.6% から 2000 年の 9.2% へ上昇している（受給者数の推移は表 1 参照）。

育児休業給付

働く両親のための主な休暇のタイプとしては、出産休暇（出産前後の限られた期間母親に保証される休暇）、看護等休暇（子どもの病気等家族のために労働者に保証される休暇）、育児休業（比較的長い期間乳幼児を養育できるように父親と母親のいずれかに保証される休暇）がある。先進諸国では、出産前後の限られた期間、母親に与えられる出産休暇は前世紀の早い時期に法制化されたが、育児休業は比較的最近実施されてきた。スウェーデンは最も早く 1974 年に育児休業を法制化した。わが国では、仕事と育児の両立を図り、労働者の雇用の継続を促進するための中核的施策として、「育児休業法」（現育児・介護休業法）が 1991 年 5 月に公布された。1992 年 4 月より、31 人以上規模の事業所で義務化され、1995 年 4 月からはすべての事業主の義務となった。わが国の法制は子どもの養育とともに子どもを育てる労働者の雇用の継続と再就職の促進を図ることを目的としている点に特徴がある（諸外国の育児休業法は原則として子どもの養育を目的とする）。

1994 年には、育児休業中の本人負担分の社会保険料（年金保険・医療保険）の免除が行われることとなった。育児休業の期間中について経済的支援なしでは、雇用の継続が困難になるおそれがある。1994 年 6 月には、雇用保険改正法が公布され、「雇用継続給付」として「育児休業給付」が新設された。1 歳未満の子を養育するため育児休業を取得した被保険者は、休業前賃金の 25%（2000 年改正により 40% へ引き上げ）相当額が支給されることとなった。給付率の設定にあたっては、求職者給付の給付率が原則 60% とされていることとの均衡および育児休業中の者については社会保険の本人負担分（賃金の約 13%）が免除されていること等が考慮された。

育児休業給付の基本給付金の初回受給者数は、1997 年度の 6 万 5,343 人から 2000 年度の 8 万 5,144 人（うち女性が 99.7%）へ 3 年間で 30.3% 増加した。給付総額は 1997 年度の 257.5 億円から 2000 年度の 372.4 億円へ 44.6% 増加した。「女性雇用管理基本調査」によると、出産者に占める育児休業取得者の割合は、1993 年には女性 48.1%、男性 0.02% であったが、1996 年には女性 44.5%、男性 0.16%、1999 年には女性 56.4%、男性 0.42% へ上昇している。しかし育児休業後の復職率は、1993 年 84.7%、1996 年 87.3%、1999 年 82.4% となっている。

医療保険における出産・育児支援

医療保険は世帯単位であり、被保険者本人および被扶養者となっている配偶者が分娩し、その出生児を育てたとき、保険給付が行われる。1980年改正では、分娩費の改正が行われ、1子につき標準報酬月額半額の半額（最低20万円）、配偶者の場合は1子につき20万円の定額が支給されることとなった。1992年には、出産給付の改善（分娩費の引き上げ、出産手当金支給期間の改定）が行われた。1994年には、医療保険制度においても、出産・育児支援を充実するため、分娩という保険事故に対する一時金である「分娩費」と「育児手当金」を包括化し、出産前後の諸費用の家計負担が軽減されるよう「出産育児一時金」を創設することになった。配偶者については「配偶者出産育児一時金」が支給される。収入にかかわらず、分娩に伴う費用は基本的に同一と考えられるため、従来の報酬比例の仕組みを改め、被保険者も家族も定額（30万円）の支給とされた。なお、被保険者が出産休業期間、労務に服さず、事業主より報酬を受けられないときは、その期間「出産手当金」（1日につき標準報酬日額の6割相当額）が支給される。

子育て家庭の経済的ニーズ

ベバリッジは社会調査を基にして、貧困の原因の一つに子どもの数の多いことをあげ、所得を家族のニーズに応じるように調整する必要性を指摘した。児童の養育に社会支出上の最優先的地位を与えるべきであるとして、社会保険と並んで児童手当による所得再分配を重視した。現代においては世帯当たりの子ども数は減少したけれども、やはり児童の養育が家計のもっとも重い負担となっている。世帯類型別の家計支出を分析すると⁽⁹⁾、(i)子どもの数が多い、また子どもの年齢が高いほど生活のゆとりは少ない、(ii)2子・3子世帯で長子が大学生の世帯では、家計の基礎的支出（食料、住居、光熱、水道）よりも教育関係費のほうが高い、(iii)子どものいる世帯では、相対的に貯蓄現在高は低く、負債現在高は高い、(iv)ひとり親世帯では、実収入が低い生活のゆとり度は高齢の単身無職世帯の約5分の1である。

年間収入5分位階級別にみると、子どもの年齢が低いほど低所得層に属する割合が高い（表2）、高校生を扶養している世帯（世帯主の中年期）では、各種の生活コストが集中し、養育費・教育費は家計を圧迫するが、15～17歳の子のいる世帯の4分の1弱は、の低い階層に属している。また、時系列でみると、義務教育終了前児童を扶養している世帯について、最も低い階層であるの占める割合は、1975年の15.5%から1998年の20.7%へ増加した。

「全国母子世帯等調査結果」（1998年）によると、平均年収は母子世帯229万円、父子世帯422万円であり、一般世帯の平均年収（658万円）に比べると、母子世帯は約3割、父子世帯は約

表2 年間収入五分位階級別児童数（勤労者世帯）
1998年（単位：%）

	計						
0～5歳	100	29.7	31.3	21.3	10.7	7.0	
6～11	100	15.8	22.1	27.0	21.4	13.6	
12～14	100	12.8	15.7	25.5	26.0	19.9	
15～17	100	11.7	11.8	21.2	29.3	25.9	
義務教育終了前児童数 (0～14歳)	100	20.7	24.5	24.5	18.1	12.2	
18歳未満	100	19.3	22.5	24.0	19.9	14.4	
	計						
義務教育	1975年	100	15.5	21.6	22.8	21.7	18.4
終了前児童数	1982年	100	16.2	23.6	23.0	21.1	16.1
(0～14歳)	1998年	100	20.7	24.5	24.5	18.1	12.2

資料：（旧）総務庁「家計調査年報」を用いて算出。

(9) 都村敦子「家計管理における公的年金の位置」『日本年金学会誌』1996年。

6割となっている。母子世帯では経済的な困難を有している世帯が多い。

また、「全国児童相談所における家庭内虐待調査」（1997年）によると（複数回答）、児童虐待につながる家庭の状況の第1位は「経済的困難」（44.6%）である。

「労働力調査」によると、2002年4月の完全失業者数は375万人であり、世帯主の非自発的失業が増加している（世帯主の失業者108万人）。とくに中高年者の再就職は困難であり、子どもの教育費負担のある世帯では家計はきわめて厳しい。

子育て家庭の経済的ニーズに対する政策的対応の効果はどうであろうか。「所得再分配調査」（1999年）によると、社会保障・税制を通じる再分配係数は「夫婦のみ世帯」（23.2%）および「単独世帯」（16.9%）に比べ、「夫婦と未婚の子のみの世帯」（マイナス10.2%）では著しく低い（表3）。時系列でも、前二者の改善度のほうが「夫婦と未婚の子のみの世帯」よりも高い。

1人当たりGDPに対する受給者1人当たり児童手当額比率は1972年の0.58%から1998年の0.13%へ低下している。また、2子世帯の平均手取り年収に対する税制の児童扶養控除の価値の比率も1981年の2.35%から2000年の1.61%へ低下している。

「国民生活選好度調査」（2001年）によると、出生率低下の原因の第1位は「子育ての費用負担が大きいから」であった。理想の数だけ子どもを持ってない理由を尋ねた「第11回出生動向基本調査」（1997年）および「国民生活選好度調査」（1997年）においても、回答の第1位は「子どもを育てるのにお金がかかるから」であった。家計の養育費負担の軽減は、今後の重要な課題である。

表3 世帯構造別所得再分配状況の推移

	再分配係数（%）			
	1984	1987	1993	1996
総数	1.4	0.4	0.3	2.8
単独世帯	11.4	15.0	13.4	16.9
夫婦のみの世帯	6.3	13.3	15.9	23.2
夫婦と未婚の子のみの世帯	9.3	10.7	10.9	10.2
ひとり親と子のみの世帯	13.8	19.4	12.8	8.7
三世帯世帯	6.7	8.1	3.3	9.6

注：再分配係数 = $\frac{\text{再分配所得} - \text{当初所得}}{\text{当初所得}} \times 100$

資料：（旧）厚生省「所得再分配調査結果」

（3）子ども家庭福祉サービス

子ども家庭福祉サービスは、1947年制定（1948年施行）の児童福祉法を中心として発展してきた。子育て支援策の重要な要素の一つである保育所に対する需要は、共働き世帯の一般化等により著しく増加した。児童福祉法施行当時（1948年）の保育所数は1476カ所、保育児童数は13万5503人にすぎなかったが、2000年には2万2200カ所、定員192万3397人と10倍以上になっている。1980年（194万人）をピークに保育所の入所児童数は減少に転じたが、1996年以降再び増加傾向にある。とくに都市部では、3歳未満児の待機児童数が増えている。1981年から、延長保育・夜間保育が国の事業として実施された。同年、法改正により、厚生大臣はベビーホテルを含む無認可保育施設への立入調査等や事業停止等を行えることとなった。1984年からは、都市部における母親の育児不安に対処するため、保育所を中心とした乳幼児健全育成相談事業が実施されることになった。1994年には、「エンゼルプラン」が策定され、保育サービスを含む広範な子育て支援策を10年目途に行う計画がたてられた。エンゼルプラン具体化の一環として、同年、「緊急保育対策等5ヵ年計画」が策定された。計画では低年齢時保育、延長保育、一時的保育、放課後児童クラブについて1999年度末の目

標値が示された。地域子育て支援センターの整備も計画された。

1997年には児童福祉法の改正（1998年施行）が行われ、保育所については、入所システムの改正（市町村の措置から保育所を選択して利用する仕組みへ変更）、保育体系の見直し（負担能力に応じた保育料負担方式から児童の年齢等に応じて定める方式へ変更）、放課後児童クラブの法制化（小学校低学年児童に対する事業）が行われた。1997年改正において利用者の選択方式が導入されたことにより、利用者のニーズに応じた保育サービスを柔軟に供給できるよう、1999年には保育所に係る規制・基準の緩和・弾力化が図られた。1999年12月には、2000年度を初年度として2004年度までに推進すべき少子化対策の具体的な実施計画として新エンゼルプランが策定された。働く親の負担感を緩和・除去し、安心して子育てができるよう保育サービスの多様化を図るとともに、在宅児を含めた地域による子育て支援が計画に組み入れられている。

地域における子育て支援サービスは、家庭や地域の子育て機能の低下に伴い、その必要性が増大している。子ども家庭福祉の第一線機関である児童相談所における相談受付件数は、1980年度の約25万件から2000年度には過去最高の36万件に増加している（表1）。相談内容は多岐にわたるが、障害相談（うち知的障害相談が64%）が最も多く全体の50%強を占めている。近年増加傾向を示しているのは養護相談であり、保護者の病気、家出、離婚等家庭環境にかかわるものが多い。相談の対象児童の34.4%が3歳以下の年少幼児である。おとなによる子どもへの虐待の相談も急増している。1997年の法改正では、児童相談所が継続的に相談・指導を行うことが困難な地域を中心に、きめ細かな相談・支援体制の強化を図るため、新たに「児童家庭支援センター」が創設された。2000年5月には「児童虐待の防止等に関する法律」が公布され、同年11月施行された。

（4） 家族政策の課題

わが国においては、これまで家族政策は「家族・家庭の有する諸機能の低下に注目し、これを補強・強化することを目的とする施策」であると考えられてきた。この考え方の背景には、「典型的な家族」と呼びうるような単一の家族型（理想的家族）が存在するという前提があった。望ましい家族の状態について一定のビジョンが想定され、家族に社会維持の不可欠な要素として大きな期待が寄せられていた。しかし、急激な経済・社会の変動の過程で、家族、家庭生活、または個人の価値観が変化するにつれ、「典型的家族」と現実の家族との乖離が生じるようになる。そこで、家族機能の低下を補強・強化する必要から、家族に関する政策が策定されるようになる。1980年代の民法、社会保障、税制等の改正は家庭基盤の充実、日本型福祉社会の名目のもとで自助努力を強調するものであった（1980年家族法改正 配偶者相続分の引き上げ・寄与分制度の新設、1987年税制改正 配偶者特別控除の新設、1988年同控除の所得要件の緩和、1988年相続税改正 配偶者の税額負担軽減措置の拡充、1986年年金改正 専業主婦等に対する第3号被保険者制度の創設等）。

この数十年間に日本社会は大きな変動を経てきたにもかかわらず、家族政策はもはや現実を反映していない家族のモデルに基づいている傾向がある。家族に向けたより適切な政策を講じる必要がある。家族政策の重要な三つの要素、養育、教育に伴う経済的負担の軽減、仕事と育児の両立のための雇用環境の整備、保育サービスおよび子育て相談体制の拡充について、現行システムの問題点と課題を取り上げよう。

家族政策・男女平等と社会保障（都村敦子）

第1に、養育・教育に伴う経済的負担の軽減は諸施策のなかで最も遅れている。現在、子育て家庭に対する経済的支援は、社会保障（児童手当）と税制（扶養控除）を通じる混合システムによって行われている。しかし、累進課税のもとでは扶養控除は高所得層ほど減税効果が大きく、低所得層は対象にならないなど公平の視点から問題がある。たとえば、高校生2人を扶養している給与所得者を比較すると、平均給与の2分の1の世帯では月額580円、平均給与の3.5倍の裕福な世帯では月額4万1,250円が税制を通じて児童給付として支給されている（表4）。子育て支援の総合的効果は扶養控除の逆進的性格によって強く影響される（表5）。高所得層は中・低所得層よりも子育てのために国から大きな援助を受けている。改善の方向としては、児童手当と類似の機能をもつ税制の扶養控除との統合を行うことである⁽¹⁰⁾。児童・学生に対する扶養控除を廃止すると2兆3,795億円（2000年）の財源がうみ出される。これは児童手当給付総額の約7.4倍に相当する。統合により所得再分配効果は高まる。

平均年収の67%を稼得し、子ども2人を養育しているひとり親世帯に対する公的な支援を国際比較すると表6のようになる。北欧諸国やベルギー・オーストラリアなどでは、ひとり親世帯の手取り年収の20～30%が税制・社会保障における子育て支援として支給されている。わが国の公的支援は手取り年収の2.9%にすぎず、他の国に比べると著しく低い。1998年に母子世帯で養育されている子どもの数は約152万人（15年前より37万人増加）、父子世帯で養育されている子どもの数は26万人（15年前より千人減）である。ひとり親世帯の178万人の子どもたちを安心して育てられるような支援を先進諸国並みに充実する必要がある。

政府税制調査会の基本方針（2002年6月）によれば、今後の改革の方向として、特定扶養控除、寡婦（夫）控除の廃止が提案されている。また、2002年6月、児童扶養手当法施行令改正が決定され、8月から児童扶養手当の支給制限（所得制限）の強化が実施された。さらに、高校・大学生の奨学金貸与を行っている日本育英会の廃止が決定された。諸施策のなかで最も遅れている養育費・教育費負担への公的援助がこのように縮小されることは憂慮すべき事態である。財政事情から子育て支援策の仕組みを動かすのではなく、子育てに対する公的な経済的支援の将来に対する意義を考慮し、子どもの育成を社会的に支援する制度を確立すべきである。

第2に、仕事と育児の両立のための雇用環境の整備の柱は育児休業である。育児休業の取得率は、

表4 扶養控除の価値（年額）1999年（単位：万円）

所得水準	0～15歳の子2人			16～22歳の子2人		
	所得税	住民税	合計	所得税	住民税	合計
0.5W	0	0.7	0.7	0	0.7	0.7
W	9.6	3.3	12.9	12.6	4.5	17.1
2W	19.2	6.6	25.8	25.2	9.0	34.2
3.5W	28.8	8.6	37.4	37.8	11.7	49.5
5.5W	35.5	8.6	44.1	46.6	11.7	58.3

注：片働き，子ども2人の勤労者世界，Wは平均給与。

表5 所得水準別・子育て家庭への援助（年額）

1999年（単位：万円）

所得水準	児童手当	税制上の給付	合計
0.4W	12.0	0	12.0
0.5W	12.0	0.7	12.7
W	12.0	12.9	24.9
2W	0	25.8	25.8
3.5W	0	37.4	37.4
5.5W	0	44.1	44.1

注：表4の注に同じ，ただし子ども2人の年齢は0～3歳未満（児童手当支給対象年齢）。税制上の給付は扶養控除。

(10) 都村敦子「福祉政策の“Harmonization”問題について - 児童扶養控除制度と児童手当制度の一元化」『季刊社会保障研究』1977年6月。

1999年には56.4%と、はじめて半数を超えた。西欧諸国では育児休業の取得率は非常に高い。取得率と育児休業期間の経済的支援、すなわち育児休業給付のレベルの間には密接な関連がある。給付率はスウェーデン80%、ノルウェー80%、デンマーク80%、フィンランド66%、カナダ57%など外国の制度では高い。わが国の育児休業給付の給付率は2001年1月より40%に引き上げられたが、さらなる給付改善が期待される。と同時に、休暇の質、すなわち休暇にフレキシビリティをもたせることが重要である。たとえば、育児休業の期間を分割して取得できる、パートタイムベースで取得できる、就学年齢まで利用できる等である。さらに、子育て中の労働者にとって必要不可欠な短期間の子どもの病気・けがのときの家族看護休暇については、「女性雇用管理基本調査」(1999年度)によれば、制度のある事業所は8%、休業中に「有給」は28.5%にすぎない。2002年4月より、小学校就学前の子の看護のための休暇制度が導入されたことは一歩前進であるが、子どもの年齢の引き上げ等さらなる改善が必要である。

第3に、保育サービスおよび子育て相談体制の拡充について、保育所は子どもにとって“昼間の家庭”であり、子どもと親のニーズに応じて多様な形態のサービスを提供することが望ましい。女性の労働市場への参加を前提とした社会では、保育および家族にかかるサービスや施設を整備することが不可欠である。育児休業制度の定着も必要であるが、この制度により対応できるのは1～3年が限度である。保育所のあり方についての基本理念は、家庭の延長線上に保育所を位置づけることである。一日の生活時間のほとんどを保育所で過ごす子どもにとっては、保育所が日常生活の仕方や遊びや文化を学び、社会性を育み、生活のセンスを身につける場となる。保育所は子どもが歩いて通える生活圏の範囲内に設置されること、そして少子化時代には同年齢別ではなく異なる年齢のクラス編成が望ましい。近年、保育政策の基本的枠組みは改善されつつあるが、働く母親の切実な要求である延長・夜間保育や低年齢児保育はまだ不十分である。育児休業後の復職率は8割であり、10年前よりも低下している。労働時間短縮によるゆとりある生活、そして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が重要である。

保育所・学童保育の拡充の他、地域において子育て相談体制を整備することが必要である。児童相談所の虐待相談処理件数は、統計を取り始めた1990年度の1,101件から2000年度には17,725件へ増加した(図1)。知的障害相談も増加している。子どもの問題にその専門性を発揮し、的確に対応することが求められる。

表6 ひとり親世帯に対する児童扶養に対する給付の価値の推計
(子ども2人) 1998年 (単位: %)

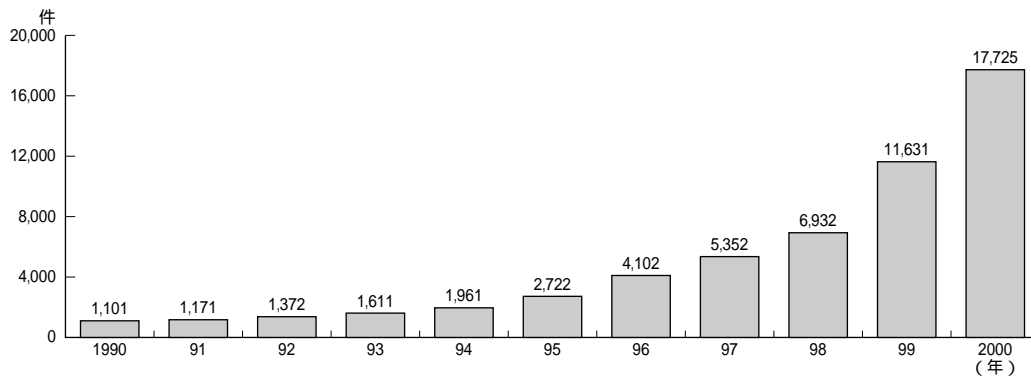
国	社会保障	税制		総給付
	児童手当	税額控除	扶養控除	
デンマーク	31.1			31.1
ベルギー	17.5	9.5		27.0
オーストラリア	19.0	4.5		23.5
ノルウェー	21.0	2.1		23.1
フィンランド	22.4			22.4
オーストリア	17.4	4.9		22.3
イタリア	16.4	5.6		22.0
ドイツ		16.3		16.3
スウェーデン	15.7			15.7
カナダ		13.8		13.8
イスラエル	13.0			13.0
ギリシャ	12.7			12.7
オランダ	11.8			11.8
フランス	10.4			10.4
アメリカ			4.4	4.4
日本			2.9	2.9

注: 1. 児童扶養に対する給付は子ども2人に対して国から支給される給付。

2. 平均年収の67%を稼得しているひとり親世帯の手取り年収に対する給付年額の割合を示す。

資料: OECD, *Taxing Wages* 1998-1999 を用いて算出。

図1 福祉事務所における児童虐待相談処理件数の推移



資料：厚生労働省「福祉行政報告例」（2000年）

3 男女平等と社会保障

ILOは、1944年のフィラデルフィア宣言において、「すべての人間が、人種、信条、または性別にかかわらず、物質的な豊かさや精神的成長を追求できるための自由と尊厳および経済的保障と平等の機会をもつ権利を有する」ことを表明した。1948年の「世界人権宣言」には、「すべて人は、社会の一員として社会保障を受ける権利を有する」と明記されている。

社会保障はもともと、社会がしかるべき組織を通じてその構成員がさらされている一定の危険に対して与える保障であり、その保障は性別に関係なく、それぞれのニーズに基づくものである。それにもかかわらず、社会保障における男女平等が問題となるのは、社会保障制度には婚姻と家族に関する伝統的な考え方が反映されているためである。社会保障制度創設期の政策決定者は、既婚女性は有給の仕事に従事しないこと、夫は生計維持の法的義務を果たし妻は夫の被扶養者であること、一度結婚するとその婚姻関係は一生継続すると仮定した。最も影響力のある社会保障制度の立案者であったペバリッジは、1942年の『ペバリッジ報告』において、家族維持の法律に関するモデルを設定した。それは、世界各国の社会保障制度に多大の影響を及ぼすことになった。社会保障制度は20世紀の大きな功績であったが、現在、急速に変化する社会において、制度の構造、有効性および公平性を問い直す必要に迫られている。その一つは、ジェンダー平等の視点である。

社会保障における男女平等の国際的な潮流は、雇用の機会と待遇における男女平等のそれに比して、かなり遅れて始まった。1970年代になり、ラロックの問題提起をはじめ、ILO、ISSA、UN、EEC等において、社会保障と男女平等に関する研究調査や会議が積極的に展開された。ILOは、男女平等の権利に関する原則は、社会保障のみならず職域制度（企業年金・扶養家族手当・育児休暇等）についても適用されるべきことを勧告した。このような国際的な動きに刺激され、多くの国々で、結婚の定義や家族の定義、受給権や給付レベルの男女平等待遇、家族責任をもつものの社会的保護などに関して、原則の確認ならびに制度の改正が行われた。社会保障制度のなかに社会における女性の役割や地位が反映されているか否かは、社会保障の社会的目的の達成に重大な影響を及ぼす。

わが国の社会保障制度における女性のとらえ方には次の2つの面があった。1つは被用者として

の女性の保護であり、いま1つは夫の被扶養者としての保護である。前者では、女性も独立の被保険者として抛出し、給付を受ける権利をもつが、女性の労働との関連で不利な取り扱いがビルトインされている（家族的責任のため受給資格を欠くこと、パートタイム労働等の適用除外、また低賃金のため低い給付となるなど）。後者では、社会保障の独立の権利がないか、あるいはきわめて制約された形でしか与えられない場合が多い。また、有給の仕事に従事しなかった女性が夫と死別した場合の遺族給付のレベルは低い場合が多い。さらに、別居、離婚、遺棄の際にはもろもろの困難が生じる。

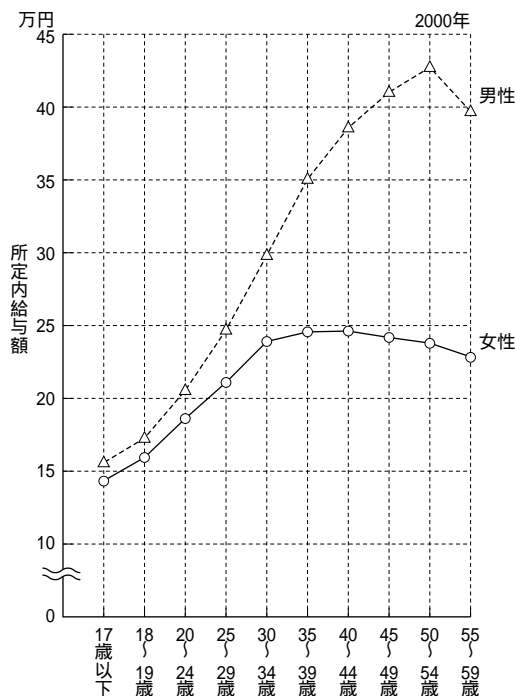
通常、抛出者に受給権のある社会保険の給付額は、所得水準および抛出年数に依存する。男女間賃金格差は20歳代までは小さいが、その後、年齢とともに拡大していく傾向にある。賃金構造の不平等が、社会保険システムにも持ち込まれるわけである。既婚の女性が労働に参加したとしても、家族の維持はたいいていの場合、妻ひとりの責任とみなされ二重の負担を負わせられる。女性の雇用のパターンが、男性のそれとは異なるのはこの理由による。産業化社会では、パートタイムの仕事は常に女性の仕事とされる傾向にあるが、パートタイム労働の場合、十分な保障を与えられないことが多い。

図2は年齢階級別・男女別の平均賃金を示すが、男性の場合、賃金は年齢とともに増加し、50～54歳層でピークとなり、その後は減少する。しかし、女性の場合は、35～39歳層をピークとして40歳前後で下降する。社会保障の一つの例として、年金保険をとりあげてみよう。2001年3月末における厚生年金の老齢年金受給権者の平均加入期間は男性33年9ヵ月、女性22年7ヵ月であり、男女間に11年2ヵ月の差がある。平均標準報酬月額額は男性36.6万円、女性22.3万円であり、男性のそれを100とすると、女性は60.8にすぎない。抛期間と賃金の格差は年金額に反映される。平均老齢年金月額額は男性20.5万円に対して、女性のそれは11.2万円であり、女性の年金額は男性の54.6%にすぎない（表7）。ただし、国家公務員、地方公務員については、平均加入期間および標準給与の平均額の男女間格差が小さいため、退職年金の男女間格差も小さい（国家公務員共済82.1%、地方公務員共済

85.6%）。私学共済、農林共済と比較しても、厚生年金は男女間格差が最も大きい。とくに、民間企業の雇用において男女の均等な機会と待遇が確保されることが必要である。

21世紀職業財団「多様な就業形態のあり方に関する調査」（2001年）によれば、女性のパートタイム労働者が非正社員を希望した動機として育児・介護等の負担をあげた者が多い（30～34歳層で

図2 年齢階級別所定内給与額



資料：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」2000年を用いて作成。

表7 制度別の平均年金月額・男女間格差

2001年3月末現在

	老齢（退職）年金平均年金月額（万円）			平均加入期間（月）			平均標準報酬月額（万円）		
	男性	女性	男女間格差（%）	男性	女性	男女間格差（%）	男性	女性	男女間格差（%）
厚生年金保険	20.5	11.2	54.6	405	271	67.4	36.6	22.3	60.8
国家公務員共済	20.2	16.6	82.1	419	395	94.3	42.3	35.4	83.7
地方公務員共済	22.0	18.9	85.6	424	376	88.7	37.7	34.9	92.6
私学共済	21.6	15.8	73.2	378	347	91.8	45.4	28.8	63.4
農林共済	17.6	11.6	65.9	367	315	85.8	33.6	23.0	68.3

注：1．男女間格差は男性=100

2．国共済・地共済の退職年金は職域部分を含む

資料：各保険者調べの統計を用いて算定

は55.6%)。その結果として、女性の被用者年金の加入期間が短くなったり、賃金が低くなっている状況もみられる。旧労働省の「パートタイム労働者総合実態調査報告」(1995年)によれば、パートタイム労働者のうち社会保険の適用を受けている者は35.8%にとどまっている。パートタイム労働者について、現行の厚生年金の適用基準（通常の一般社員の所定労働時間および所定労働日数のおおむね4分の3以上あること）および被扶養者認定基準（年間収入が130万円未満であること）を廃止し、厚生年金に加入できるようにすべきである。

遺族年金についても、夫婦世帯で現役期の賃金の合計額が同じ場合、共働き世帯の遺族の方が片働き世帯の遺族よりも受給できる遺族年金額が少なくなり、給付と負担の関係が同一とならない場合がある。支給要件における男女間の相違を見直す必要がある。

家庭における女性の労働、すなわち出産・育児、家族の看病・介護等は社会保障給付に結びつく労働としては認められていない。給付額が拠出した保険料に依存するシステムのもとでは、労働力となっていない女性の給付は制約された形でしか与えられない。西欧諸国では改善策として、すでに1970年代前半に、育児または介護を行った期間を年金制度上考慮に入れるという方法が導入されている（たとえば、フランスでは1972年、ベルギーでは1973年に育児クレジットを導入）。わが国においても、より平等な給付を保障するよう育児クレジットの導入を検討すべきである。

厚生年金は、妻が専業主婦であることを前提として世帯単位に設計されている。基礎年金は夫と妻それぞれに支給されるが、報酬比例部分については被保険者本人のみに支給される。無業の妻には報酬比例部分の給付はない。離婚した場合は夫の年金に関する権利を失った妻は、基礎年金だけで高齢期の生活を送らなければならない。夫の年金を婚姻期間に応じて平等に分割できるような制度を整備する必要がある。

社会保障制度において女性を平等に取り扱い、かつ独立の地位を与えるには、制度のフレームワークをどのように改めればよいかはきわめて重要な課題である。単身女性、既婚女性、夫と死別した女性、夫と離婚した女性を公平な社会保障制度に適合させることは容易ではない。男女平等な労働政策を前提としたとしても、母親としての責任 長期間にわたる子どもの養育 の問題は女性と切り離せないからである。

1984年のILO報告書⁽¹¹⁾においては、社会保障と男女平等に関連して、将来における政策は以下

(11) ILO, *Into the Twenty-first Century: The Development of Social Security*, 1984.

の原則に基づくべきであるとの勧告が行われた。第1に、性別を理由として女性を不利に取り扱うことは基本的人権に反するものであり、受け入れられない。第2に、同居する男女は婚姻の有無にかかわらず、被扶養者として位置づけられるのではなく、独自の受給権を持つべきである。もし必要があるならば、パートナーが収入の中から相手を保障するための保険料を支払うべきである。第3に、受給権が拠出や所得の記録に基づいて得られる場合、夫婦の権利はどちらからも自活の途を奪うことのないよう夫婦の間で分割すべきである。必要があるならば最低保障額を引き上げるべきである。第4に、育児や介護のために労働力となれなかった期間については、手当を支給するか、または拠出期間として社会的に認めるべきである。第5に、社会保障の権利を確保するために、生計を共にするあらゆるタイプの夫婦を認めるべきである。

社会保障制度における女性の地位は従属的立場に基づくのではなく、独立の、平等な権利として位置づけるべきであるという勧告は、各国の制度改革に影響を及ぼした。婚姻と家族に関する伝統的な考え方を前提とする“世帯単位”を“個人単位”に組み替える、または拠出と給付の構造に関する重要な修正を行うことなく、現行制度を適用除外層にも拡大するなどジェンダー平等への努力が行われた。

社会保障における男女平等を達成するためには、“ポジティブな男女平等”および“男女の役割の平等”を促進することが重要である。“ポジティブな男女平等”とは、女子差別撤廃条約4条1項のポジティブ・アクション（積極的な特別措置）であり、たとえば拠出記録が給付レベルを決定することを認めるが、特別の考慮事項やその他の規定をシステムに組み込んで、より平等な給付を保障しようとするものである。子どもの養育、障害者や高齢者の介護のように、社会的に承認された機能を果たす者に対して、養育や介護を行った期間を拠出期間として認める、または所得の不平等が給付にも反映されることを防止し、平等な給付を保障するなどである。この基準の適用は、必然的に何が公正かについてのイクスプリシットな社会的判断を必要とする。しかし、重要な点は、同一の社会的判断が男女いずれにも適用されるということである。育児クレジットは、1999年現在12カ国の年金制度で導入されているが、子育て家庭を“優遇”するための措置ではなく、“より平等な”給付を保障しようとするものである（ポジティブな男女平等の促進）。

社会保障におけるジェンダー平等を実現するためには、“男女の役割の平等”を促進することが重要である。男女平等を達成するためには、家庭および社会の中の男女の伝統的な役割を変える必要がある。“男女の役割の平等”のねらいは“給付”をもっと平等にすることではなくて、“役割”をもっと平等にする（これは前者の結果であるかもしれないが）ことである。その目的は、有給の仕事への平等な参加を容易にすること、および男性にも女性にも仕事のキャリアをもたせることにある。女性をあらゆる社会活動に同等に参加させるために不可欠な施策（保育サービス、育児・介護休業、児童手当、再就職のための職業訓練等）が拡充されなければならない。社会保障と雇用政策は密接に関連しているがゆえに、女性にディセントワーク（権利が保護され、十分な収入を生み、適切な社会的保護が供与された生産的な仕事）を確保するための機会を拡大することが必要である。

（つむら・あつこ 中京大学経済学部教授）