

「介護と子育て支援 ～二つをつなぐ危機とは」

福井県立大学看護福祉学部教員 北 明美 先生

記録:松本 学

日時:4月22日(金)

■講義録

「子ども子育て支援新制度」と「介護保険」は、子どもへの支援と高齢者への支援ということで、正反対の存在に見える。それらをつなぐ要素は何だろうか？

重要なのは現金給付ではなくサービス給付だという論調がかつての日本の世論を席捲したことがある。そうした主張においては、子ども子育て支援制度と介護保険はサービス給付の代表であるかのように想定されているが、実は逆である。あとで述べるように、以前の時代の保育所のほうが、保育サービスの直接的な提供であり、今の子ども子育て支援新制度はむしろ金銭給付である。また、介護保険は2000年に施行されたが、それ以前は市町村から在宅支援のヘルパーを派遣していたし、特別養護老人ホームも市町村に委託されて社会福祉法人が経営するという形であり、これらも直接的な介護サービスの提供であった。介護保険がこれを金銭給付に変えたのである。

子ども子育て支援新制度と聞いてなにを思い浮かべるだろうか？待機児童問題がまず頭に浮かび、保育所を増やすためにこの制度が創設されたと考えている人が多いだろう。だが、それも誤解である。子ども・子育て支援制度の本質はそこにはない。

では、それはどんなものか？資料のように子ども、「子育て支援給付」と「地域子ども・子育て支援事業」の2つに大きくわかれている。

A:子ども、子育て支援給付

- ① 児童手当
- ② 教育・保育給付

教育・保育給付は保護者に支給される金銭給付であるが、それを保育施設が代理受領する形をとる。そして、のこりの経費を保護者から利用料として徴収する制度である。この給付はさらに施設型給付と地域型保育型給付に分かれる。施設型給付の対象には、保育所、幼稚園、認定こども園が含まれる。

保育所や幼稚園と認定こども園の違いはご存知だろうか？多くの人は幼保一体化を実現したものが認定こども園だという理解だけで終わっているようだが、他にも重要な違いがあることは後で述べる。

他方、地域型保育給付の対象には、小規模保育、家庭内保育、居宅訪問型保育（ベビーシッター）、事業所内保育（会社や病院が経営しているもの）がある。

以前は、事業所内保育所の経営はそれを設置した企業の100%の負担で行われていた。児童手当の財源の一部からの補助金はあったが、その原資も、労災保険と同様に、全国の企業の拠出金からなっている。しかし、現在はそれに加え、国や自治体が国民から徴収した税金が企業の福利厚生の一つである事業所内保育のために支出されているのである。

B: 地域子ども・子育て支援事業

ここには学童保育、一時預かり、地域子育て支援拠点事業があげられる。

資料2は社会保障財源の全体像が図示されている。保育分野では主に市町村が1/4、都道府県が1/4、国が1/2を負担している。

市町村がその家庭の子どもの保育サービスの必要量を認定し、認定された保護者が教育保育給付を受け取る（実際は保育施設等が代理受領する）。認定される子どもが増えれば増えるほど、この財源は増やさないといけないことになる。

しかしBの地域子育て支援事業は異なっている。Aの子ども、子育て支援給付は国、自治体に責任のもとで必ず実施しなければならないが、Bは自治体が予算の範囲内であればよい事業となっている。そのためにこれらを2つに分けているのである。

資料1のように国の資料では児童手当＝「現金給付」、教育・保育給付＝「現物給付」と説明されているが、すでに述べたように、教育・保育給付は現物給付ではない。

保育所運営費は、保護者負担が0.89兆円、公費負担（国・自治体）が1.56兆円、事業主負担が51億円となっている。

・運営費の内訳

公費負担＋事業主負担＝子育て給付（6割）⇒『子ども子育て支援給付の財源』

＋

保護者負担 ⇒ 保育料（4割）

各負担の割合を計算すると、経費の4割が保育料から賄われており、6割が子ども子育て支援給付として保育施設等にわたされていることになる。この保育料の割合は介護保険の利用料の1-2割負担に比べ高い。このように国基準の保育料が高いので、多くの自治体は保育料を軽減する補助を行ってきた。だが、新制度の移行で保育料が上がる自治体が出てきている。

自治体の財源不足が原因だと思われがちだが、それだけではなく、政策上の問題もある。というのは、以前から、保育料が低すぎるから待機児童が増えるのだと主張する研究者がいて、かれ

らの主張が政策にとりいれられてきた節があるからである。たとえば認証保育所は認可保育所より保育料が高いため、認可保育所に申し込みが殺到する。そこで、彼らは認証子ども園のレベルまで保育料を上げる必要があると主張する。そうすると収入は減るが自宅で子育てをするという母親が増え、保育需要を抑制できるので、待機児童も減るというのである。今後の政策は、この主張に沿った方向で進められていく可能性がある。

居宅訪問型保育(ベビーシッター)は民間企業やNPOが運営しており、悪質ではないものを認めて子ども子育て支援給付の対象とするようになった。以前は民間企業が自らの資本で行っていたが、企業側の要望を受けて、そうした大企業にも公金が支出されるようになっている。

延長保育や病児保育は利用料が割高である。これらは重要な制度であるので、Aの子ども子育て支援給付の対象となってしかるべきだが、Bの地域子ども・子育て支援事業の対象となっており、自治体の予算の可能な範囲内で実施すればよい事業とされている。

国は将来認定こども園に施設型給付を一本化したいと考えている。だが、反対運動の成果で、すぐにそうはならず、現在は保育所が残っている。では認定子ども園と認可保育所はどう違うだろうか？

この違いは児童福祉法に自治体が子どもに保育を保障する責務が定められていることに関係する。また、認可保育所入所は保護者と自治体の間の契約であるので、仮に保護者が保育料を滞納した場合でも、保育所がその子どもを退所させることは認められない。ところが、認定こども園の場合はその園と保護者との直接契約なので、保育料の滞納を理由に子どもを退所させることができる。しかし、この対応が妥当かどうか？仮に保育料を払えるのに払わないというケースがあるとしたら、そうした家庭では他の面でも子どもへのネグレクトが起きている可能性がある。したがって、退所させるのではなく逆に保育を継続して、その家庭への指導・支援を行う必要がある。

もう一つの問題は、地域型保育給付の小規模保育においては保育士の比率が引き下げられたことである。ここで想定されている年齢は3歳未満の子どもである。保育士の資格を持っていなくても20時間程度の研修で従事できることになっているそうだが、しかしこれはかなりリスクが高いだろう。保育施設等における子どもの死亡事件の多くは認可保育所以外で発生していることを想起すべきである。

しかし国はこうした小規模保育や家庭内保育等を待機児童解消策の中心にしようと計画してきた。その理由としては、待機児は3歳未満が多く、その子たちのために保育所を多く作るとうると、より多くの保育士を配置しなければならず、コスト面で高くなるということがある。そのためコストがより低いこれらの地域型保育給付で対応しようとしている。

保育所を作りたがらないもうひとつの理由は、子どもの数の絶対数が減り、2030年頃にはほとんどの保育所が定員割れするという推計があることだ。小規模保育はビルの一室の賃貸でもかまわないといことになっているので、そのような事態になっても撤退が容易であると想定されているのである。

子ども子育て支援新制度を支持した人たちの多くは、この制度によって従来型の認可保育所が増えると期待していた。しかし、国がこの新制度を導入した目的はむしろ逆だったのである。

◆介護保険について

昨年より要支援1、2が介護保険の給付から外され、市町村の介護予防事業等と一体化する方向が決定している。このように市町村の事業に移されるということは、先ほどの子ども子育て支援新制度の地域子育て支援事業とよく似ている。というより、子ども子育て支援新制度は一部は介護保険をモデルに設計されてきたのである。

また、要支援3以上でなければ特別養護老人ホームに新規入所ができなくなった。このように要介護度が低く認定された場合は、介護保険の給付対象から外されていく施策が進められている。

先ほど述べたように、介護保険に比べて保育の自己負担割合は高い。だが、介護保険は財源の中に保険料が入っており、国民は、介護保険料と介護サービスの利用料の両方を負担させられている。

他方、子ども子育て支援新制度は今のところ、保険料の徴収はない。そのため厚生労働省等は将来的には保険料の導入を検討していると思う。当面は消費税の引き上げ分をこの制度に投入する予定であったが、10%への引き上げがペンディングされたので、かわりに保険料の導入という計画が今後浮上する可能性がある。また、現金給付の児童手当の金額引き下げや廃止をして、その財源を子ども子育て支援新制度に充当せよという方針が打ち出される可能性もある。

子ども子育て支援新制度で保育士の資格がない保育者が制度化されたのと同じように、市町村の介護予防事業等においても、介護者は無資格者でもよいということになっている。今後は地域ボランティアが期待されるということは、以前は「嫁、息子による介護」、今度は「地域の嫁、息子」による介護になるのねという声がある。このようなボランティア頼みの政策は、プロの介護職員の賃金を引き下げる圧力になると専門家は警告している。

特別養護老人ホームでは、補足給付適用の厳格化も行われている。以前は入所する本人の所得を基準に負担を軽減していたが、現在は夫婦の収入を合算し、資産調査も行って、適用を制限指定する。ここまでくると介護保険の生活保護制度化とさえ言えるだろう。

国の借金が増えていると喧伝され、それに対する施策は消費税の増税か社会保障の削減しかないかのような説明がなされているが、それに対する批判もあることを紹介したい。

たとえば社会保障の半分は国債で賄われている等とよく言われるが、お金には色がついていないわけだから、税収入も国債も社会保障だけでなくそれ以外にも投じられている。そこで案分計算すると、国の社会保障費の財源に占める国債の割合は5.5%しかないという。

2つ目の批判として、国債残高を理由に財政の危機を言うのは錯覚だという主張もある。国の借金の多くは国民の債権であり、後の世代に引き継がれるのは借金ではなく債権であるという。むろん仮に貸したお金がもどってこなければ損失であるが、借金が子どもに引き継がれるわけではない。しかも予算が投じられた国民生活のインフラとしての国民の資産は引き継がれるのである。

3つ目の批判は、資料2で見たように、社会保障財源の全体像は国、市町村、国民の保険料の3つで構成されているということの理解に関わっている。

この資料では、被用者の保険料が労使折半と記載されているのみで、社会保障全体に占める本人負担と事業主負担の割合はわからない。自営業者や失業者の場合は事業主負担がないので、それだけで、年金や医療費等で本人負担の割合が大きくなることは予想できるだろう。だが、それだけでなく、国際比較をすると、日本では社会保険料の事業主負担の割合が他国に比べてより低いことがわかる。日本の法人税率が他国より高いとよく言われるが、保険料の負担と合わせると、企業の負担は他の先進国より低いのである。

しかも日本では保険料の本人負担がアメリカ、イギリス、フランス、スウェーデン等よりも高い。そのため日本においては「社会保障の拡充＝保険料の本人負担の上昇」という構造が作られており、社会保障の拡充に対する抵抗が強くなる傾向が生じる。これは国民性というより、システムの問題が大きいのである。

さらに資料5では、社会保障給付費のうち、社会保険料収入では埋めきれない差額を税金で補っているような印象を与える作図がなされていることにも注意してほしい。資料2の図では、社会保障の財源は、国庫負担と社会保険料収入から構成されることが一応正しく表現されていたが、資料5のグラフでは、社会保障は本来社会保険料だけで賄うべきなのに、それが不十分で収支が赤字となっているから、しかたなく、税金や国債でそれを補てんしているかのような印象を与えようとしているのである。

ところで、そのグラフの横に、「社会保障関係費」という用語の記載があるが、これと「社会保障給付費」との違いはご承知だろうか？「社会保障関係費」は、「社会保障給付費」を賄う費用のうち国庫負担部分のみをさすものである。

他方、「社会保障 4 経費」という用語は、社会保障のうちの医療・介護・子育て・年金を取り出し、それを賄う国と地方の公費負担を表す用語である。国民は消費税の引き上げ分は、この「社会保障 4 経費」のためにすべて使われると説明されてきた。

だが、実際には消費税引き上げ分の 5 割以上の 7.3 兆円は、社会保障以外にまわされる。というのも消費税引き上げ前は、消費税が 11.2 兆円、消費税以外の財源が 26.6 兆円、社会保障のために使われていたが、引き上げ後はそれが 25. 2 兆円と 19.3 兆円という構成に変わると説明されているからである。すなわち、社会保障にこれまで投じられてきた消費税収入以外の予算を 7.3 兆円分(=26.6 兆円—19.3 兆円)減らすことが真の目的なのである。

もう一つの資料は、教育費等の名目で生前贈与を行えば税金が軽減される政策がとられていることを解説した新聞記事である。政府はこれを子育て支援としているが、高所得者の税負担軽減策に他ならない。財政危機を叫ぶ一方で、このように税収を減らす政策が行われているのはおかしくないだろうか。この記事では、子どもの貧困が進んでいることも伝えられ、NPO による学習支援活動の紹介もある。これは主に寄付金で実施されているという。高所得者へは減税による子育て支援、子どもの貧困策には寄付頼みというこの構図は、「社会保障壊し」に向かう現在の政策方向を如実に表していると思う。

住宅手当を日本でも本格化する必要がある。これは貧困対策に非常に有効であるという指摘が最近改めて出ている。もっとも、これまでの社会保障は年金等の所得保障が中心であったとして、これからは住宅保障等の現物給付に目を向けるべきだという論調であるとするれば、その趣旨には疑問がある。そのように現金給付と現物給付を対立させるのではなく、所得を補償する社会保障と支出を補てんする社会手当の補完関係を理解することが重要である。

同じ所得であってもどの地域に住むかや子どもの人数によって住宅のための支出や子育ての支出は異なるため、その支出の違いに基づく格差が必然的に生じる。それを補填し、格差を埋めるのが住宅手当や児童手当といった社会手当である。日本はこれらが不十分であるので、今後の充実が必要だ。

【質問】

・認定こども園について基本的に保育枠を確保していくという狙いだが、幼稚園が園児するが減っているという現実があり、幼稚園が崩壊する恐れがあるため、認定子ども園の導入を進めているが先生は今後の認定子ども園の導入についてはどう考えていますか？

【回答】

幼稚園の定員割れ問題が当該制度の背景であったことはその通りであり、その発想も一応納得できるものである。問題は幼保一体化や幼稚園を活用するという動機以外のものが入れこまれていることにある。認定こども園に利用者とこども園との直接契約という市場の原理を持ち込み、保育料の滞納を退所につなげるという制度になっている点が問題である。また、保育料の上乗せ徴収も園と保護者の直接契約で設定できるので、定員以上の申し込みがある場合は、その支払ができない家庭が排除される可能性がある。

そうした低所得家庭の受け皿として公立保育所が想定されており、公立保育所が貧困対策であるかのように位置づけられつつある。幼い子どもたちの間に貧富による保育格差をもちこむことになるのではないか。初等教育の無償化がより進めば、こうした格差の緩和になるかもしれないが。

【質問】

吹田市は待機児童が 1000 人以上いる。受け皿不足や保育士不足をどうしたらいいと思うか

【回答】

義務教育年齢の子どもがいる限り、小学校は必ず作らなければならないことになっており、財源問題を理由に義務教育を提供しないことは許されない。ところが、保育所の設置では財源問題が持ち出される。そこに根本的な問題がある。保育士の有資格者のうち 4 分 1 しか実際に保育に従事していないが、その理由として賃金の低さや労働時間の問題が挙げられている。しかし、現在のシステムでは、保育士の労働条件の改善のためには、保育料か消費税を上げなければならないかのような制度や政策になっている。ここでも介護保険と共通の構造的な欠陥が現れている。

【質問】

2040 年以降、高齢化率が平準化していくといていたが、経済的なマイナスインパクトはなにかあるか？

【回答】

マイナスというより、社会保障給付の拡大は GDP の拡大を意味するというようにプラスの効果の説く研究者もいる。ただ、高齢化率が一定になるとしても後期高齢者の割合は高くなり、それが経済にネガティブに影響する面もあるかもしれない。しかし、現代人はすでに昔よりも 10 歳くらい若い感じがある。その意味で、高齢者は昔より稼働能力をもっているし、新しいシルバー産業が発生する可能性もあると思う。

【質問】

ベーシックインカムについてはなにか考えがあるか？

【回答】

2008年に、「日本の児童手当制度とベーシック・インカム——試金石としての児童手当」という論文を書いたことがある。児童手当は部分的なベーシックインカムであり、それをうけいれる国民性が育てばベーシックインカムも受けいれられるだろう、逆に児童手当へのバッシングが強い国であり続けられれば、ベーシックインカムも受けいれられることは難しいだろうという趣旨だった。しかし、今思えば、ベーシックインカムは文字通り所得保障であるから、その意味で社会手当としての児童手当を部分的なベーシックインカムと位置付けたのは、妥当だったか疑問がある。また、新自由主義者は、年金や雇用保険の失業給付等をすべてなくしベーシックインカムに1本化すれば、社会保障給付の節約になると主張している。しかし、先にも述べたように、同じ所得であっても支出によって格差は発生するので、それに対応する制度は必ず必要である。したがってベーシックインカムが実現しても社会手当は必要になるはずだ。

【質問】

保育バウチャーについてはどのように考えているか？

【回答】

保育バウチャーの提唱者は、現金給付だと親が育児以外の目的に使う可能性があるので、用途を決めたクーポンがいいと主張する。また、政府筋では、育児保険の提唱者が一番熱心な保育バウチャーの提唱者でもある。その設計は、育児保険料を徴収し、その滞納がないことを条件に親にバウチャーを渡し、それを金銭に換えるのも保育料に使うのも親の選択に任せる、同時に児童手当を廃止するというものである。要するにこれは保育施設を利用しない専業主婦(夫)に対する主婦手当を意味する。他方、保育施設を利用する親に対しては保育料の軽減となるが、児童手当は支給しないという提案である。だが、本来、現物給付も必要だし現金給付も必要である。それをバウチャーでどちらかを選ばせるのは子育てへの支援の費用の圧縮策でしかないという指摘もある。児童手当は現金給付なので使い道は自由であるが、本当にそれはいけないことだろうか？子ども手時代にも家族旅行に使われたという非難があったが、ひとり親世帯が今まで子どもに我慢させていた旅行に行けたという例もある。

児童手当があるのに保育料を支払わないのはおかしいという意見もあるだろうが、たまには、いい服や靴を買ってあげたいという思いを優先してしまうこともあるだろう。いずれにせよ、もともと子ども手当、児童手当は必ず子ども用品に使わないといけないというようなものではなく、子育て家庭の家計全体に余裕をもたらすための制度である。