

# 共働き化社会における 社会保障制度のあり方

嵩 さやか

(東北大学教授)

個人の選択が介在する事由にニーズを見出すタイプの社会保障の仕組みについては、ニーズに対する保障の要請と自己決定権の尊重の要請との相克が生じる。そのため、こうした仕組みについては、常にその時々々の社会状況に照らしながら、その相対立するモーメントの間でいかなる調和点を見出すべきかが問われる必要がある。女性の就労機会が拡大し、共働き世帯が増加しつつある現状において、第3号被保険者制度や遺族年金制度の対象者を、就労阻害要因を持つ者に限定していく方法は、1つの合理的な調和点の見出し方といえる。他方で、数次の改正を経た今日の育児休業給付のように、共働き世帯を主な対象として仕事と育児の両立を支援する給付は、少子化対策の一環としても位置付けられる。そうした給付は、ライフスタイルが多様化する中、所得再分配の動員によって特定の生き方を支援・促進することで、個人の選択に対する非中立的影響をむしろ意図的に引き起こすものである。もっとも、こうした給付の存在により、国家が一定の生き方のみにも価値を見出しているという誤ったメッセージを発信して人々の多様な生き方の追求を阻害せぬよう、国家は他の生き方の尊重とのバランスを図っていく必要があろう。

## 目次

- I はじめに——本稿の検討の視点
- II 従来型の夫婦のニーズと社会保障制度
- III 共働き化等のライフスタイルの多様化と社会保障制度
- IV おわりに

## I はじめに——本稿の検討の視点

### 1 社会保障の制度化と個人の選択

人は生きていく上で、生活に困難を来す事態に遭遇し、様々なニーズを抱える。社会保障はそうした事態の一部を要保障事由として切り取り、当該事由が発生した個人（又は世帯）に対し一定の給付を行うとともに、その財源を租税や社会保険料という形で調達する<sup>1)</sup>。所得再分配機能<sup>2)</sup>が社

会保障の重要な機能の1つであることに照らせば、誰にいかなる給付を行うかのみならず、誰からどのような形で財源を調達し、その結果いかなる所得再分配が機能するのかも、社会保障制度のあり方を決定する重要な問題といえる。

そして、社会保障を制度化する際には、多くの場合、要保障事由の設定や財源のあり方に関し、客観的・画一的な判断ができるように定型化（年齢、所得額、子の有無等の要素に基づいた要件の設定）がなされる。本特集で取り上げている夫婦の共働き化といったライフスタイルの多様化に着目した場合、この定型化は大きく2つに分けることができる。個人の選択が介在する要素（家族構成、子の有無等）に基づくものと、そうでないものである。例えば、児童手当は子の養育という個人の選択が介在している事由にニーズが見出され給付が行われるのに対し、公的年金は老齢・障害・死

亡という個人の選択が介在しない事由（偶発的事由）を保険事故としている。共働きか否かは基本的に個人の選択に委ねられるものであるため、例えば、共働きという定型に基づいてそれに特有のニーズを見出して給付を行うのは前者のカテゴリーとなる。

## 2 自己決定の尊重と制度の中立性の要請

以上の整理を前提に、共働き化を背景とした社会保障制度のあり方を分析するための軸を設定する。ここでは、ライフスタイルの選択と密接に関わる規範である憲法13条に着目したい。

憲法13条に規定される幸福追求権には、自己決定権（個人が、一定の私的事項について、公権力による干渉を受けずに自ら決定できる権利）が含まれると一般に解されている<sup>3)</sup>。通説の人格的利益説は、個人の人格的生存に不可欠な私的事項に憲法の保障が及ぶと解し、家庭生活や家族の維持・形成に関わる事項がこれに含まれると解する<sup>4)</sup>。本稿で着目する共働き（又は片働き）という選択は、夫婦における就労のあり方という生活を規定する基本事項の選択を意味するだけでなく<sup>5)</sup>、人格的生存の中核に位置する夫婦関係の形成や子を持つか否かの選択とも密接に関連するため、個人の生き方を大きく左右する事項として自己決定権の保障の対象と捉えられよう。したがって、こうした選択に対し国家は極力干渉を避け、特定の選択を誘導（又は抑制）せぬよう制度の中立性を確保することが求められる。こうした憲法13条の要請を一部具体化したと捉えられるのが、男女共同参画社会基本法4条だろう<sup>6)</sup>。同条は、条文上明示するように、性別役割分担意識が反映した社会制度や慣行の中立化を主眼としたものと捉えられるが、同条の定める理念は、個人の社会活動の選択に対する普遍的な中立性を要請するもので、例えば専業主婦を否定し共働きを推奨する制度も、個人の社会活動の選択に対し非中立的影響を与えるものとして、同条に従い見直しが求められることになろう<sup>7)</sup>。

こうした憲法13条の理念（自己決定権の保障）の観点から、上述の社会保障の制度化を改めて眺めると、そこには個人のライフスタイルの決定を

歪める要素が見出される。すなわち、個人の選択が介在する事由にニーズを見出し、そのために所得再分配を機能させることは、ニーズに対する保障がなされた当該選択に個人を誘導する（あるいは、少なくとも個人の選択の幅を一方向に広げる）効果を持ちうるのである<sup>8)</sup>。社会保障がニーズに対する保障を目的とする仕組みであるとしても、自己決定権の尊重を重視するのであれば、個人の選択が介在した事由に対する再分配を排除する（その結果、個人は再分配による調整を経ない状態でライフスタイルを選び、それに伴う不利益を自己で引き受ける）という方向性が志向されることになる<sup>9)</sup>。個人の選択が介在する事由にニーズを見出すタイプの社会保障の仕組みについては、したがって、ニーズに対する保障の要請と自己決定権の尊重の要請との相克が生じ、そこでいかなる調和点を見出すべきかが問われることになる。

そこで以下では、この問題関心に照らし、まず、従来型の夫婦（専業主婦世帯）のニーズに対応する仕組みとして第3号被保険者制度（以下、第3号制度という）と遺族年金制度を検討し（Ⅱ）、次に、夫婦の共働き化に伴うニーズに対応する仕組みとして育児休業給付制度について検討する（Ⅲ）。

## Ⅱ 従来型の夫婦のニーズと社会保障制度

### 1 第3号制度

#### (1) 制度の概要

国民年金の第3号被保険者（以下、第3号という）とは、第2号被保険者（厚生年金の被保険者）の配偶者であって、主として当該第2号被保険者の収入によって生計を維持するもの（ただし、第2号被保険者である者は除く）である（国年法7条1項3号）。実務上は、原則として、年間収入が130万円未満で、かつ、配偶者たる第2号被保険者の年間収入の2分の1未満の場合に、生計維持要件を満たすと判断される（平成5年3月15日庁保発5号による改正後の昭和61年3月31日庁保発13号）。第3号は、サラリーマンの配偶者である（低賃金のパートタイム労働者も含めた）専業主婦（夫）が

その典型である。

第3号は国民年金の被保険者であり、他の被保険者類型と同様の受給権を取得しうるが、保険料を納付せず（国年法94条の6）、また厚生年金の被保険者でもないためその保険料も負担しないという特徴を持つ。第3号の保険料相当額は、厚生年金から国民年金へ拠出される基礎年金拠出金によって賄われ、その財源は厚生年金の被保険者及び事業主が負担した保険料と国庫負担（厚年法80条1項）である。

### (2) 第3号制度の導入経緯

比較法的に見ても特殊な第3号制度は、1985年の国民年金法改正（基礎年金改革）で導入された（翌年4月施行）。

同改正以前、サラリーマンの配偶者で専業主婦（夫）の者は、1961年制定の国民年金法にて任意加入の対象とされていた（国年法附則旧6条1項）。これは、1954年に全面改正された厚生年金保険法にて老齢年金が「基本年金額＋加給年金額（配偶者・子を扶養する受給権者に支給）」で構成される世帯単位の給付として設計され、専業主婦（夫）は固有の年金受給権を持たないことから離婚等の場合に無年金となることが問題視されたため、（強制加入化はさらに検討を要することから）暫定的対応として任意加入を認めたものである<sup>10)</sup>。第3号制度の導入は、1961年からの懸案であった専業主婦（夫）の年金権の確立を実現させたものである<sup>11)</sup>。

### (3) 第3号に保険料負担がない理由

上述のように、第3号制度の特殊性は保険料負担がなく、その代わりに被用者集団（と事業主集団）が保険料相当額を負担している点にある。この特徴が、基礎年金改革の審議当時から現在に至るまで、同制度をめぐる議論の中心となってきた。なぜこのような保険料の負担方法が選択されたのだろうか。

#### ①負担能力への配慮

その理由として、第1に、第3号の負担能力への配慮が挙げられる<sup>12)</sup>。基礎年金改革以前、国民年金に任意加入し保険料を負担していた被扶養

配偶者は7割に上っていたようであるが、残りの3割の存在に照らし、全被扶養者に保険料拠出を課すと、保険料が拠出できずに無年金者となる者が生じるおそれが不安視されたのである<sup>13)</sup>。他方で、その配偶者たるサラリーマンに追加的な保険料負担を求めても、支払能力の限界が懸念される<sup>14)</sup>。このように、被扶養配偶者とその配偶者それぞれの負担能力の限界に照らし、個別に保険料を課す方法では全被扶養配偶者への年金受給権の保障という目的が達成できないと判断され、被用者集団と事業主集団による集団的負担が選択されたといえる。もっとも、全ての第3号を一律に保険料負担能力がない者とみなすことについては、あまりに擬制的に過ぎるとの批判もある<sup>15)</sup>。

#### ②他の社会保険制度における費用負担方法への準拠

第2に、第3号の保険料相当額を被用者集団及び事業主集団が負担するという仕組みについては、厚生年金等の加給年金や健康保険における被扶養者への給付が、被用者集団及び事業主集団によって広く財源負担されてきたことに準拠すべきであるという考えが示されていた<sup>16)</sup>。もっとも被用者集団による負担の根拠は必ずしも明らかでないと批判されるように<sup>17)</sup>、こうした正当化は、準拠されている制度の合理性が明らかにされない限り説得的とはいえないだろう。

そこで、厚生年金の加給年金について検討するに、加給年金が導入された1954年当時は、性別役割分担意識に基づく家族モデル（夫は仕事、妻は専業主婦）が標準化した時期<sup>18)</sup>である。こうした時代背景に照らせば、加給年金の財源を被用者集団で広く負担することへの社会的コンセンサスが形成されていたものと推察される。他方で、1939年の改正によってまずは任意給付として導入された健康保険の家族給付は、家族の生活の安定を保障することで軍需産業に動員された労働者の労務への専念を図ろうとしたもので、日本の軍事的・産業的競争力の増進を目的としたものであった<sup>19)</sup>。したがって、少なくともこれらの給付を見る限り、被用者保険における被扶養配偶者への給付とその負担方法のあり方は、給付導入当時の社会状況に強く規定されるもので、かかる費

用の集団的負担が被用者保険の本質的要請であるといった普遍性を見出すことは困難だろう。

#### (4) 第3号制度の合理性の再検討

本稿の問題意識にしたがえば、第3号制度は、厚生年金への加入につながるような就労をせず個人としては無所得（又は低所得）の被扶養配偶者に対し、被扶養配偶者（主に女性）の年金権の実質的保障のため、被用者集団・事業主集団から保険料相当額が再分配される仕組みと捉えられる。したがって同制度は、とりわけ女性について専業主婦への誘導をもたらしうる制度として、自己決定権の尊重の観点からは問題を孕む制度といえる<sup>20)</sup>。そこで、そうした問題を内包しつつも再分配を行う合理性・正当性を慎重に吟味し、自己決定権の尊重との調和点を模索する必要がある。

##### ①専業主婦という生き方は選択の結果でないという正当化

この問題設定に対し、まず、被扶養配偶者（主に女性）の無所得・低所得は多くの場合個人の主体的選択によるものではなく、女性の労働市場への参加の困難さや処遇の低さといった外的要因の結果であると捉えることは可能だろう。性別役割分担意識が依然として根強かった第3号制度（あるいは、その前身ともいえる厚生年金の加給年金）の導入時は、こうした外的要因によって保険料負担能力の欠如を強いられた専業主婦に対し、年金権の実質的保障のため再分配を機能させることは合理性・正当性が肯定されやすく、したがって社会的コンセンサスも形成されやすかったといえよう。第3号制度の専業主婦への誘導効果も、そもそも社会が専業主婦という生き方を女性に実質的に強いているのであれば、問題とならない。もっとも、そうした労働市場や社会全般の状況に起因した保障のニーズを、（社会全体ではなく）被用者集団（及び事業主集団）のみに負担させることの合理性は別途問われなければならないだろう。

他方で、現在の共働き化現象に見られるように、女性についても（男性と比べ程度に違いはあるにせよ）労働市場への参加という選択肢が確実に広がりつつある状況では、労働への不参加による無所得は個人の選択の結果と捉えられる場合も少

くないだろう。また、現実に採りうる生き方の選択肢が多様化するに従い、専業主婦への誘導という第3号制度に内在する問題は一気に顕在化する。したがって、現在では、専業主婦の保険料負担能力の欠如を一律に外的要因に帰着させることによって再分配を正当化することは維持し難く、別の合理化・正当化の可能性を探る必要がある。

##### ②無年金・社会的排除の防止という意義の認識

第3号制度の正当性に関しては、ライフスタイルの選択に対する中立性よりも、国民年金制度の趣旨・目的としての「無年金の防止」を重視する考え方が主張されている<sup>21)</sup>。確かに、国民年金は第1号被保険者について低所得の理由（外的要因なのか、個人の選択なのか）を問わずに、現に（配偶者や世帯主の所得も合わせて）低所得であれば保険料免除の対象としており、こうした保険料免除の合理性・正当性が肯定されるのであれば、同じく被用者の配偶者についても（たとえそれが個人の選択の結果だとしても）現に低所得であれば保険料を免除し、年金を保障することの合理性・正当性が肯定されよう。また、経済的困窮が高齢者の社会的孤立の背景の1つであることに照らせば<sup>22)</sup>、女性を中心とした低所得者への年金の保障には、老後の社会的孤立・社会的排除という（単なる無年金よりも）深刻な事態の予防措置としての意義も見出される。

もっとも、多くの論者が指摘するように<sup>23)</sup>、第1号被保険者の保険料免除と異なり、第3号制度では保険料負担を一切求めずに、国庫負担分を超えたフルの年金を保障し、その費用負担を第2号被保険者（及び事業主）に負わせている。こうした違いの合理性は、無年金・社会的排除の防止のみでは説明しきれないだろう。

また、より根本的には、無年金や社会的排除を予防する視点から導かれる再分配の仕組みが、個人の選択に非中立的作用を及ぼして、不就労やパートタイム労働といった無（低）年金や社会的排除の危険性が高い生き方の選択をかえって助長することになってしまっただけでなく、自己決定権の尊重の観点から問題であるだけでなく、無年金・社会的排除の防止の観点からも本末転倒といえよう。無年金・社会的排除の防止という目的が再分配を

一方では正当化するとしても、(自己決定権の尊重の観点のみならず) そうした再分配が逆にその目的に反する作用を及ぼすことのないよう、その機能する範囲を限定する必要がある。

このように考えた場合、専業主婦(夫)を一律に再分配の対象とするのではなく、諸外国で採られているような<sup>24)</sup>、育児・介護等の就労阻害要因を抱えた者のみを選別してこれらの者に無年金・社会的排除防止のための再分配を限定するという方法は1つの合理的な選択肢だろう。就労阻害要因により不就労・パートタイム労働に止まる者は、上記①の観点からの正当化もなお可能な者でもあり、就労阻害要因が外在的なものである以上、そうした者への再分配は個人の選択に非中立的な作用も及ぼさない(なお、育児・介護の負担の引き受けは選択の結果ともいえるが、現実のサービス提供体制の不十分さに照らせば、個人の選択とは言い切れない面がある)。こうした就労阻害要因に着目した再分配の合理性は第1号被保険者にもあてはまると思われるため、財源を一般化しつつ対象者を普遍化するのが適当だろう。

## 2 遺族年金制度

### (1) 遺族年金の受給要件と個人の選択

日本の公的年金制度の遺族年金は、死亡した被保険者等によって死亡当時生計を維持していた遺族(配偶者等)を対象としていることから(国年法37条の2第1項柱書、厚年法59条1項柱書)、死亡した被保険者等に経済的に依存していた(そのためその死亡により生計の途を失う)配偶者等にまず対象を限定している<sup>25)</sup>。

遺族基礎年金はさらに、一定年齢以下の子、及び、そうした子と生計を同じくする配偶者に対象を限定する(国年法37条、37条の2)。遺族配偶者について子との生計同一要件が課されるのは、遺族基礎年金の前身である母子年金<sup>26)</sup>が、性別役割分担社会を背景に、子がいるため稼働が困難な遺族たる女性への所得保障を目的とした<sup>27)</sup>ことに由来する。なお、2012年の改正は、従来妻に限定されていた対象者を、子を持つ夫にも拡大し男女差を解消した。これは、性別に関わりなくひとり親家庭が抱える生活上の困難を支援するた

めと捉えられる。

遺族厚生年金では、上記の生計維持要件に加え、妻以外の遺族については年齢要件が課される(厚年法58条、59条)。遺族たる夫と妻との間の年齢要件の有無の違いは、夫は55歳未満であれば就労による自活が可能のため所得保障の必要性が低い一方で、妻は若年でも就労による自活が困難なため保障の必要性が高いとの認識に基づくものと解される<sup>28)</sup>。

以上によれば、日本の遺族年金は、受給権者について、生計維持要件にて死亡時の経済的依存関係の有無による第1段階の絞りかけた上で、遺族基礎年金では子の存在により就労に制限を受ける配偶者に、遺族厚生年金では自活可能性の低い者に、それぞれ第2段階の絞りかけてさらに受給権者を限定する仕組みとなっている。したがって、遺族配偶者の従前の就労状況という個人の選択が影響を与える生計維持要件が課されているが、この第2段階の絞りでは、典型的に、そもそも就労による自活という選択肢を持ち難い者に給付が限定されるため、理論的には、受給権を取得したことにより就労を抑制するという意味での個人の選択を歪める作用が生じにくいといえる。しかし、第2段階の要件、とりわけ遺族厚生年金について妻に年齢要件が課されていないことが、現実の自活可能性を反映していない場合(すなわち、現実には自活可能な者を同要件が排除できていない場合)には、就労インセンティブへの影響が生じるおそれがある。

### (2) 従来の状況

もっとも、これまでは配偶者の就労をめぐる個人の選択に対する遺族年金の非中立的な作用や影響は以下の事情により非常に限定的であったといえる。

#### ①女性の就労機会の乏しさ

性別役割分担意識が強かった頃は、女性の就労機会や雇用条件が限られていたため、第2段階にて女性(とりわけ、子を抱えた女性)を一般的に自活可能性が低い者としたことは現実を反映したものであった。

#### ②生計維持要件における所得基準の高さ

女性の就労機会が制限されていた時代において

も、例外的に就労し所得がある女性は生計維持要件により排除されうる。同要件は保障ニーズの有無を計るために必要な要件であるとしても、就労して所得を得ると受給しにくくなるという意味では、個人の選択との関係で非中立的な仕組み（そのため、個人の選択に影響を与えうる仕組み<sup>29)</sup>）といえる。しかし、実際には同要件の認定基準は、なるべく支給対象を制限しないよう非常に緩やかに設定されていることから（基本的に、前年の収入850万円未満（所得655.5万円未満）であること<sup>30)</sup>）、共働き世帯でも同要件を広く満たしている<sup>31)</sup>。生計維持要件のこうした認定基準の高さにより、配偶者の従前の就労に対する遺族年金の非中立性は限定的なものに止まっているといえる。

(3) 就労に対する遺族年金の非中立化のおそれ  
遺族年金が受給前後の遺族配偶者の就労に対して非中立的となることを阻止していた上記①②の要素は、しかしながら、現実に崩れつつある。すなわち、共働き化に見られるように、現実に女性の就労機会が拡大するに伴い、（とりわけ遺族厚生年金に関し）年齢に関わらず女性一般を自活可能性が低い者として扱うことと現実との間に齟齬が生じるようになってきている。他方で、2012年改正の際に議論されたように<sup>32)</sup>、上記②の認定基準の高さを問題視する動き（引き下げに向けた議論）もある。女性は一般的に自活可能性が低いとの①の前提が崩壊しつつある状況で生計維持要件のみを厳格化すれば、夫の死亡時に就労し所得のあった妻の排除が加速する一方で、自活可能性が必ずしも低くない妻が、夫の死亡時に低所得であったという理由のみで遺族年金の受給権を取得することになる。

このように、生計維持要件の厳格化（認定基準の引き下げ）は、就労してきたことが遺族年金の受給において一種のペナルティとして認識されるおそれを拡大させる一方で<sup>33)</sup>、女性就労の進展にもかかわらず第2段階の要件を現状のまま維持し自活可能性が必ずしも低くない遺族配偶者に受給権を認め続けられれば、そうした者の就労インセンティブに影響を与える可能性がある。

#### (4) 遺族年金の今後のあり方の模索

##### ①遺族厚生年金

上記のような問題状況に対し、遺族厚生年金については、諸外国を参考に給付の目的・機能を根本的に再検討しつつ、（生計維持要件の見直しを含め）個人の選択に対しより中立的な仕組みへと大幅に改正することも選択肢の1つであろう。

他方で、上記の2段階の絞りを採用する現行制度の枠組みを尊重するのとしても、妻に関する第2段階の要件は再検討されるべきだろう。この問題は、憲法上の平等原則に照らした解釈論の観点だけでなく、第2段階の要件による個人の選択（とりわけ、就労インセンティブ）への影響を適正化するという立法論的観点からも検討すべき問題である。そして、性別に基づく差別的取扱いの解消の要請と、女性就労の進展という現状に鑑みれば、女性一般を自活が困難なカテゴリーとして扱い男性と区別することの合理性は乏しくなっていると思われる<sup>34)</sup>。自活可能性に着目して第2段階の絞りをかけるのであれば、（性別に関わらない）よりきめ細かい仕組みが望ましく、遺族を年齢や就労阻害要因（傷病、障害、育児・介護責任等）の有無により区別し、それぞれに異なる仕組みを用意するという方向性を検討すべきだろう。

##### ②遺族基礎年金

遺族基礎年金では、生計維持要件に加え、子を有することが要件として課されている。子の存在は、男女問わずひとり親にとっては就労を制約する要因と捉えられることから、第2段階の要件（子を有すること）は自活可能性をある程度適切に反映しているといえる。他方で生計維持要件は、個人の選択に対する非中立性の問題の他に、遺族基礎年金の目的・機能自体に照らした合理性も再検討すべきだろう。すなわち、従前ある程度所得があった者も、ひとり親となったことで所得の維持が困難なことがある。したがって、配偶者の死亡時の所得のみを審査する生計維持要件が、将来的な所得保障のニーズを正確に把握しきれるかは疑わしく、少なくとも死亡時の所得のみを審査する仕組みは見直されるべきだろう。その上で、個人の就労インセンティブへの影響に配慮しながら、受給要件等を見直す必要があるだろう。

### Ⅲ 共働き化等のライフスタイルの多様化と社会保障制度

#### 1 仕事と育児・介護との両立をめぐる問題状況

育児も介護も、一定の長期間にわたる継続的な見守りと世話を必要とするため、多くの者にとっては仕事とトレードオフの関係にある。そのため、他者からのサポートがない限り、個人における両立は困難で、結局一方を断念する他はない。性別役割分担意識が根強い時代には、妻が専業主婦となることにより、夫婦間で機能を分担して個人での両立を回避する傾向にあった。

これに対し、個人における仕事と育児・介護の両立を目指す制度として、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」に基づく育児休業・介護休業制度、及び、雇用保険法に基づく育児休業・介護休業取得者への育児休業給付金・介護休業給付金がある<sup>35)</sup>。保育所制度を中心とした子育て支援制度も、仕事と育児の両立を（法律の主目的ではないとしても）実際に実現する機能を持つ。これらの仕組みはいずれも、仕事と育児・介護を両立させようとする個人に生ずるニーズを、他者による負担の受忍（育児・介護による労働者の不就業を使用者が受忍すること）、あるいは他者からの所得再分配（雇用保険による育児・介護休業給付金の財源負担、保育費用についての公費負担）によって保障する側面を持つ。本稿の問題関心に照らせば、そうした負担の受忍や再分配の合理性・正当性は、個人の選択への影響を踏まえながら改めて問うべき問題といえる。以下では、紙幅の関係上、育児休業給付金に焦点を絞る<sup>36)</sup>。

#### 2 育児休業給付金

##### (1) 当初の制度趣旨

1991年に制定された「育児休業等に関する法律」（以下、育児休業法という）は、子を養育する労働者に育児休業（以下、育休という）の取得を保障すること等により、かかる労働者の雇用継続の促進等を目的としていた（同法1条）。同法での育休制度は、その前身にあたる仕組みが男女雇

用機会均等法に規定されていたことから窺えるように、雇用における男女平等の実質化のための取組みとしての性格を帯びていた<sup>37)</sup>。もっとも、育児休業法では育休取得者に対する使用者の賃金支払義務は規定されていないため、育休取得者は賃金の全部又は一部を喪失する。育児休業給付は、こうした賃金喪失により雇用継続が困難となる状態を「失業」に準じた職業生活上の事故と捉え、このような事故が生じた労働者に対し職業生活の円滑な継続を援助・促進することにより失業を回避し、その雇用の安定を図ることを目的として、1994年の雇用保険法改正により創設された（翌年4月施行）<sup>38)</sup>。同給付は、その支給によって育休を取得しやすくすることにより<sup>39)</sup>、子を養育する労働者（とりわけ女性労働者）が就労を断念せずに職業生活を継続できるよう目指したものと見える。

就労継続の援助・促進という給付の目的は、創設当初の給付構造にも表れていた<sup>40)</sup>。育児休業給付は、育休期間中に支給される「育児休業基本給付金」（休業1カ月あたり、休業開始前6カ月間の月平均賃金額の20%）と、育休終了後引き続き6カ月間以上にわたり従前の事業主の下で雇用されていた場合に支給される「育児休業者職場復帰給付金」（上記月平均賃金額の5%に育休取得月数を乗じた額）とから構成されていた。育休期間中だけでなく、休業終了後の一定の雇用継続を要件とした給付を組み合わせることで、育休後の円滑な職場復帰を促進する狙いがあった<sup>41)</sup>。なお、両給付合わせて25%という給付水準は、離職して基本手当を受給する者との均衡等が考慮された結果である。つまり、出産期の女性が失業した場合に取得する基本手当の平均給付額と、10カ月分の育児休業給付の給付額とが同じになるように設定されたのである<sup>42)</sup>。

##### (2) 育児休業給付の変容

育児休業給付は、その後、数次の改正を経て徐々に拡充・変化する。給付水準は、25%から40%（2000年法改正）、50%（2007年法改正）、67%（最初の6カ月間のみ。それ以降は50%。2014年法改正）へと引き上げられた。また、2009年法改正では、

育児休業者職場復帰給付金が廃止され、休業期間中に給付される育児休業給付金に一本化された。こうした改正の動向は、審議過程でも言及されていたように、育児休業給付を少子化対策<sup>43)</sup>としても位置付ける方向性の表れと評されている<sup>44)</sup>。つまり、同給付金のこうした変化は、無給となる育児期間中に給付を集中・充実させることにより育児取得に伴う所得喪失の影響を緩和し、もって育児の取得、ひいては子を持つという労働者の選択を後押ししようとするものと捉えられる。1991年の育児休業法の制定を後押ししたのが少子化の進行(1990年の「1.57ショック」)であったと考えられることから<sup>45)</sup>、同法の制定や育児休業給付の導入の当初から、少子化対策としての意味は潜在的には含まれていたが<sup>46)</sup>、その後の少子化のさらなる深刻化が、少子化対策としての育児休業給付金の意識的な位置付けと活用をもたらしたといえる。

その一方で、これと相関して、子を持つ労働者の就労継続の援助という当初の目的は後退していったといえる。それを最も顕著に示すのが、上述の休業期間中の給付への一本化である。休業後の就労継続を要件とする給付の廃止により、就労継続のインセンティブを与えていた具体的仕組みが消失したのである。

### (3) 男女の雇用平等を理由とした育児休業給付の正当化

以上の育児休業給付の動きをライフスタイルの選択との関係で整理すれば、当初は子を養育する労働者(主に女性労働者)が就労継続を断念せずに仕事と育児を両立できるよう、育児制度及び育児休業給付制度が創設された。子を持つ女性労働者の就労継続は、男女間の雇用平等の実質化に寄与するという意義を持つ。そのため、子を持つ労働者の就労継続という選択を実現するために他者からの再分配を行うことの正当性は、雇用平等の理念にまず求めることができる。男女間の雇用格差は是正すべきであることを前提とすれば、その手段として他者からの再分配を動員することの正当性は肯定されやすいだろう。

そして、雇用保険の保険集団のみに雇用平等実

現のための負担を課すことの合理性はただちには導かれなくても、①育児負担(あるいは育児取得に伴う所得喪失)による就労継続の断念が失業に類似する事態であること、②子を養育する労働者の就労継続は雇用保険の被保険者の確保という側面も持ち保険財政の健全性に資する面もあること、を考慮すれば一定の合理性は認められるだろう。

(4) 少子化対策としての育児休業給付の正当化  
他方で、少子化対策としての側面を強調してきている2000年代以降の改正では、労働者が子を持つこと自体を断念せぬよう、子を持ち育児を取得したことに伴う不利益(賃金の喪失)を緩和する動き(休業期間中の給付の充実)が図られた。こうした動きにより、育児休業給付金の目的・機能が休業期間中の所得保障へとシフトし<sup>47)</sup>、他方で、休業終了後の給付の廃止により就労継続の支援の目的が後退していった。

かかる変化は、雇用保険での再分配を正当化しうる要素である上述の①②を損なうおそれがある。つまり、仕事と育児の両立を目指すにあたり、仕事の断念の防止は失業の防止に近接しているが、育児(子を持つこと)の断念の防止はもはや失業の防止とは接点を見出し難い(①の後退)。また、労働者が子を持つことを前提に、育児を取得して就労継続を図ることは、雇用保険の被保険者確保に対しプラスの効果を及ぼすが、労働者が就労継続を前提に、子を持つことを断念せずに育児を取得することは、(子が将来的に被保険者となりうるという長期的影響を度外視すれば)就労継続が前提となっている以上、被保険者の流出防止に直接的な効果はない(②の後退)。

なお、雇用平等ではなく、少子化対策という目的が、社会法の目指すべきことなのかという根本的な疑問も存在する。確かに、雇用平等は問題がまさに雇用の場で生じているため、その対策が雇用法制やそれと密接に関連する社会保障法制によって講じられるべきものといえるが、人口政策の側面を持つ少子化対策は、労働者保護やニーズに対する保障を担う社会法の本来的な役割とは言い難い<sup>48)</sup>。しかし、少子化による人口減少と人口



構成の歪みは、社会全体の課題であると同時に、制度の安定的持続がその本質的要請の1つと解される社会保障法制の課題でもある<sup>49)</sup>。したがって、社会保障法制においても、それが中心的役割ではないとしても、少子化対策の一環として<sup>50)</sup>、子を持つという選択を行った者に生ずるニーズに対し保障を行う仕組みを組み込むこと（そしてそのために他者に財源負担を求めること）は、制度の崩壊に対する自己防衛といった内在的要請として許容されるものと思われる。すなわち、子を持つという選択は少子化の抑制という社会的要請（あるいは社会保障制度の要請）に貢献する以上、単なる個人的選択ではなく、それに伴うニーズは他者からの再分配によって支えられるべき社会的意義のある選択といえる<sup>51)</sup>。

#### (5) 少子化対策を目的とした給付の財源のあり方

社会保障法制に少子化対策のための給付が組み込まれうるとしても、その波及効果が社会全体に及ぶことを考慮すれば、特定の費用負担者（現行では雇用保険の被保険者集団と事業主集団）のみにその負担を負わせるという財源のあり方<sup>52)</sup>は正当とはいえないだろう。より一般的な財源たる国庫負担によって賄われるべきだろう。

また、仕事と育児の両立を支える給付は、少子化対策の一環であるとしても、個人の選択の幅を広げるという意味で個人に対するメリットもある。そのため、かかる給付の対象者は、そうした選択の幅の拡大を求める者の間で不公平<sup>53)</sup>を生じさせぬよう、できる限り広く設定する必要がある<sup>54)</sup>。そうした対象者の拡大は、少子化対策としてのマクロ的効果をより高めることにもなる。対象者の普遍化も、財源を国庫負担に求める理由の1つとなろう<sup>55)</sup>。

以上の検討をまとめると、雇用保険料を財源に育児休業給付を被保険者にのみ給付することは、雇用保険の本来の目的との乖離、少子化対策のための財源のあるべき姿、給付対象者の普遍化の必要性の観点から、妥当とはいえないということになる。他方で、本稿の立場からは、主に共働き世帯を念頭に少子化対策のための給付として対象者

を普遍化した育児休業給付を、国庫負担を財源として社会保障法制に組み込むことは許容されることになる。しかし、こうした給付が、子を持つ可能性を有する就労者のみをターゲットとしてライフスタイルの選択の幅を広げる（仕事と育児の両立という選択肢を保障する）ものであるという点は忘れてはならない<sup>56)</sup>。

## IV おわりに

冒頭に述べたように、社会保障制度は、人が生きていく上で抱える様々なニーズに対する保障を行う仕組みである。そうした仕組みの中には、本稿で取り上げた各給付のように、一定の生き方を送ることに伴う不都合（就労していないため所得が少なく保険料が払えない、配偶者に経済的に依存していたため配偶者を亡くすと生活が困難となる、子を持ったため就労継続が難しくなる）から生じるニーズに対応するものもある。そうしたニーズに対しては、貧困の防止や男女平等などの観点から再分配による保障を促進するモーメントが働く一方で、生き方（ライフスタイル）に関する自己決定への国家による過剰な干渉を防ぐ観点から再分配を抑制するモーメントも働く。この相対立するモーメントの強弱は、上記の各給付について検討したように、その時々<sup>57)</sup>の社会状況によって左右され、その間の調和点は一義的に定まるものではない。そのため、個人の生き方の選択に関わるニーズへの保障については、実際の社会状況を踏まえながら、相対立するモーメントの調和点を常に模索し、望ましい再分配のあり方を探求していく必要がある。本稿での検討は、その1つの試みとして行ったものである。

他方で、少子化対策の一環として位置づけられる給付は、ライフスタイルが多様化する中、再分配の動員によって特定の生き方（仕事と育児の両立等）を支援・促進することで、個人の選択に対する非中立的影響をむしろ意図的に引き起こすものである。それゆえ、こうした国家による介入は、国家が一定の生き方<sup>58)</sup>のみに価値を見出しているという誤ったメッセージと紙一重の危うさをはらむ<sup>57)</sup>。とりわけ少子化対策により影響を受ける

のは、ライフスタイルの選択の中でも個人の人格的生存の中核に位置付けられる、子を持つか否かという生き方の選択<sup>58)</sup>である。したがって、社会保障法制の中に少子化対策のための給付を組み込めるとしても、こうした誤ったメッセージを発信して人々の多様な生き方の追求を阻害せぬよう、国家は他の生き方の尊重とのバランスを意識的に取っていく必要がある。

\* 本稿は、科研費・基盤研究(A)(課題番号:16H01991)、科研費・基盤研究(A)(課題番号:16H01985)及び科研費・若手研究(B)(課題番号:15K16934)の研究成果の一部である。

- 1) 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』(弘文堂, 2001年)13-14頁。
- 2) 岩村・前掲1)書19頁, 菊池馨実『社会保障法』(有斐閣, 2014年)10-11頁。
- 3) 佐藤幸治『憲法〔第3版〕』(青林書院, 1995年)459頁, 野中俊彦ほか『憲法Ⅰ〔第5版〕』(有斐閣, 2012年)274頁, 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第6版〕』(岩波書店, 2015年)126頁, 辻村みよ子『憲法〔第5版〕』(日本評論社, 2016年)150頁等。
- 4) 佐藤幸治「日本国憲法と『自己決定権』——その根拠と性質をめぐって」法学教室98号(1988年)15-17頁, 芦部信喜『憲法学Ⅱ 人権総論』(有斐閣, 1994年)392頁。
- 5) 「個人の人格的価値とも不可分の関連を有するもの」(最大判昭和50年4月30日民集29巻4号572頁)である職業についてその選択の自由が憲法22条1項により保障されているのであれば、その前提となる決定(そもそも職業活動を行うか否かの決定)についても、個人の人格的価値との関連は密接といえよう。
- 6) 男女共同参画社会の規範的基礎を、(憲法14条よりむしろ)憲法13条が定める個人の尊重や幸福追求権に求める見解として、辻村みよ子『ジェンダーと法〔第2版〕』(不磨書房, 2010年)87頁。
- 7) 辻村・前掲注6)79頁も、男女共同参画社会とは、差別や人権侵害を受けることなく自由に職業やライフスタイルを選択することができる社会を意味し、決して専業主婦という生き方を否定する社会ではないと主張する。
- 8) 片働き世帯のニーズを考慮した制度設計が結果的に家族のあり方を固定化・普遍化してきたとの分析として、笠木映里「家族形成と法」日本労働研究雑誌638号(2013年)56頁。
- 9) 社会保障の根源的法理念を憲法13条の個人の自律に求める見解(菊池馨実『社会保障法制の将来構想』(有斐閣, 2010年)9-15頁)でも、個々人が望む特定の生き方の実現や支援を行うのが社会保障の目的とは捉えられていないと解される。
- 10) 有泉亨・中野徹雄編『国民年金法』(日本評論社, 1983年)291-292頁, 山崎泰彦「婦人の年金保障体系をめぐって」季刊労働法131号(1984年)102頁。
- 11) 第3号制度の導入の意義について、昭和60年4月16日の衆議院社会労働委員会での政府委員(吉原健二氏)の発言参照。佐藤進「年金法改正の意義と問題」ジュリスト843号(1985年)23頁も参照。
- 12) 山崎・前掲注10)論文105頁。
- 13) 昭和60年4月16日の衆議院社会労働委員会での政府委員(吉原健二氏)の発言参照。さらに、小山路男・高梨晶・高

原須美子・山口剛彦「座談会 年金改革と今後の年金制度」ジュリスト810号(1984年)18頁〔山口氏発言〕参照。

- 14) 本沢巳代子「女性と年金制度」法律のひろば51巻4号(1998年)27頁。
- 15) 竹中康之「公的年金と女性」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻 所得保障法』(法律文化社, 2001年)151頁。なお、2016年の確定拠出年金法改正(2017年1月施行)による第3号への個人型確定拠出年金への加入拡大は、第3号を保険料負担能力のない者と一律に扱第3号制度との整合性を欠くと思われる。
- 16) 昭和60年4月16日の衆議院社会労働委員会での政府委員(吉原健二氏)の発言参照。専業主婦が果たしている社会的貢献を考慮して、健康保険と同様のシステムを支持する見解として、山崎・前掲注10)105頁。
- 17) 本沢・前掲注14)論文29頁。
- 18) 両角道代「家族の変化と労働法」長谷部恭男ほか編『岩波講座 現代法の動態 3 社会変化と法』(岩波書店, 2014年)134-135頁。
- 19) 吉原健二・和田勝『日本医療保険制度史〔増補改訂版〕』(東洋経済新報社, 2008年)96-97頁。
- 20) 竹中・前掲注15)151頁参照。また、第3号制度について、古典的性別役割分担観を維持しないし固定化するものとして、個人の自律的・主体的生の尊重の観点から問題視する見解として、尾形健「性に基づく区別と社会保障給付のあり方——憲法学の側から」甲南法学46巻1=2号(2005年)30-39頁。これに対し、第3号制度が実際に就労抑制効果を持つかについて疑問を呈する見解として、堀勝洋「年金の誤解——無責任な年金批判を斬る」(東洋経済新報社, 2005年)89-90頁。
- 21) 堀・前掲注20)88-103頁, 倉田賀世「3号被保険者制度廃止・縮小論の再検討」日本労働研究雑誌605号(2010年)49-52頁。
- 22) 内閣府『平成22年版 高齢社会白書』52-55頁([http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2010/zenbun/22pdf\\_index.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2010/zenbun/22pdf_index.html))。
- 23) 本沢・前掲注14)29頁, 竹中・前掲注15)143-144頁等参照。
- 24) 例えばフランスの「家庭の親のための老齢保険(Assurance vieillesse du parent au foyer)」では、子の養育や障害を抱える家族の世話をしている不就業者・パートタイム労働者に対し、保険料を家族手当金庫が負担することで、保険料負担なく老齢保険への加入実績を認めている。
- 25) 堀勝洋『年金保険法——基本理論と解釈・判例〔第4版〕』(法律文化社, 2017年)501頁。
- 26) もっとも、死亡した被保険者による保険料拠出が要件とされている遺族基礎年金と異なり、母子年金では、夫を亡くした妻自身が被保険者として保険料拠出要件を満たした場合に給付されるものであった(国年法旧37条1項)。
- 27) 厚生省年金局編『国民年金の歩み 昭和34年-36年度』(1962年)156頁。
- 28) 1954年制定の厚生年金保険法では、遺族たる配偶者に関し、40歳以上の妻(55歳までは支給停止)、60歳以上の夫を遺族厚生年金の対象者としていた。また、妻は、55歳未満であっても、18歳未満あるいは障害をもった子と生計を同じくしている、あるいは妻自身が障害を負っている場合には支給されていた。1965年に他の被用者制度とあわせるかたちで妻の年齢要件が撤廃されたが、当初からの仕組みに鑑みると、遺族厚生年金は自活が困難な一定の遺族を受給権者として設定しているといえる。そして、創設当初から現在まで一貫して夫に比し妻に有利な受給要件が定められているのは、女性の雇用機会や雇用条件が男性と比べて劣っているという雇用の実態を考慮したものと考えられる(堀勝洋『年金保険

- 法——基本理論と解釈・判例〔第2版〕(法律文化社, 2011年) 483-484頁)。なお、地方公務員災害補償法の遺族補償年金における同様の男女間の要件の違いに関する大阪高判平成27年6月19日判時2280号21頁も参照。
- 29) もっとも、被保険者等の死亡という一般的に発現が不確実なリスクに対する給付を得る目的で、生計維持要件を満たすように予め就労を抑制するということは現実には考えにくいだろう。
- 30) 国年法施行令6条の4、厚生年金保険法施行令3条の10及び平成23年3月23日年発0323号参照。
- 31) 笠木映里「社会保障における『個人』・『個人の選択』の位置づけ」長谷部恭男ほか編『岩波講座 現代法の動態 3 社会変化と法』(岩波書店, 2014年) 197頁。
- 32) 和田幸典「平成24年 年金制度改革の立法過程」社会保障法研究3号(2014年) 185頁。
- 33) 諸外国のように、遺族年金を所得額に応じて支給停止する仕組みに切り換えた場合でも、同様のペナルティ効果が生まれるだろう(賃金との調整を行うドイツとフランスの制度について、渡邊絹子「ドイツにおける遺族年金の概要と理念」社会保障法32号(2017年) 139頁以下、柴田洋二郎「フランスにおける遺族年金の概要と理念」社会保障法32号(2017年) 149頁以下参照)。年金給付における所得要件が個人の就労インセンティブに及ぼす影響については、在職老齢年金に関する変遷・議論が参考にならう。同制度が就労抑制効果を削減するべく漸次改正されていった経緯に関し、島村暁代『高齢期の所得保障——ブラジル・チリの法制度と日本』(東京大学出版会, 2015年) 21-28頁参照。また、近年の在職老齢年金における就労抑制効果の経済的分析について、山田篤裕「雇用と年金の接続——在職老齢年金の就業抑制効果と老齢厚生年金受給資格者の基礎年金繰上げ受給要因に関する分析」三田学会雑誌104巻4号(2012年) 587頁以下参照。
- 34) なお、最判平成29年3月21日・裁判所時報1672号3頁は、妻の置かれている社会的状況に鑑みて、地方公務員災害補償制度の遺族補償年金における男女間の区別の合理性を肯定し、憲法14条1項違反を否定した。
- 35) この他、厚生年金・健康保険では、産前産後休業期間中及び育休期間中は保険料が免除される。また、国民年金においても2016年改正法により、2019年4月より第1号被保険者について産前産後期間中の保険料が免除される。
- 36) 使用者による労働者の不就労の受忍については、育児・介護が社会的要請であることを根拠に、使用者の社会的責任として求められるとの見解として、水島郁子「育児・介護休業給付」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻 所得保障法』(法律文化社, 2001年) 255頁参照。
- 37) 笠木・前掲注8) 58頁、梶川敦子「育児休業法制の意義と課題」村中孝史ほか編『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』(有斐閣, 2015年) 113-115頁。なお、育児休業対象者を女性労働者に限定していた男女雇用機会均等法と異なり、育児休業法では男女の労働者を対象としている。育児休業制度の沿革(とりわけ、男性も対象とした経緯)について、菅野淑子「日本の育児休業法・育児介護休業法制定過程にみる理念の変容——ワーク・ライフ・バランスの時代に」小宮文人ほか編『社会法の再構築』(旬報社, 2011年) 139-149頁参照。
- 38) 奈尾基弘「雇用保険法等の一部を改正する法律について」ジュリスト1052号(1994年) 130-131頁。
- 39) 奈尾・前掲注38) 131頁。
- 40) 水島・前掲注36) 266頁も、当初の給付水準や構造等を根拠に、雇用継続支援を主眼としたもので、育休期間中の所得保障を目的としたものではなかったと分析する。
- 41) 奈尾・前掲注38) 132頁。
- 42) 奈尾・前掲注38) 132頁。
- 43) 「少子化対策」には、少子化により将来の労働力が減少するため女性や高齢者の労働力を活用する方向性と、少子化そのものを抑制するために出生率向上を目指す方向性とがあるが(水島郁子「改正育児・介護休業法の意義と課題」ジュリスト1282号(2005年) 143-144頁、梶川・前掲注37) 115-116頁参照)、ここでの少子化対策は後者の意味である。
- 44) 渡邊絹子「育児休業給付の意義と課題」週刊社会保障2771号(2014年) 45-48頁。育児休業法制全体の目的の変化について、笠木・前掲注8) 58-59頁、梶川・前掲注37) 115-116頁参照。
- 45) 菅野・前掲注37) 145-146頁。
- 46) 笠木・前掲注8) 58頁参照。
- 47) 渡邊・前掲注44) 48頁。
- 48) 笠木・前掲注8) 62頁。
- 49) 社会保障制度改革推進法1条参照。
- 50) 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律3条参照。
- 51) 水島・前掲注36) 254-255頁参照。
- 52) とりわけ現行制度では、育休取得という選択肢を持つ可能性が低い雇用保険の被保険者にも育児休業給付のための負担が課されている。こうした負担に支えられた同給付のさらなる拡充は、社会保険の原理的要請(保険加入者平等待遇の要請)に照らし困難であると主張する見解として、倉田賀世「出産・育児・介護による労働生活の中断」社会保障法27号(2012年) 141頁。
- 53) 育児休業給付の給付水準の引き上げが、自営業者、無業者、育休を取得せずに子育てを行う者との公平性の問題を生じさせるとの指摘につき、八代尚宏「雇用保険制度の再検討」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』(東京大学出版会, 2001年) 248頁参照。
- 54) 倉田・前掲注52) 142頁は、出産・育児によるキャリアの中断や経済的損失が正規雇用者のみに生じるわけではないことから、社会保険という枠組みを超えた制度設計の必要性を主張する。
- 55) 渡邊・前掲注44) 48頁。同様に、育児休業期間中の所得保障は雇用保険ではなく、全国民を対象としたより普遍的な制度で(公費を財源に)保障すべきとの方向性を示す見解として、八代・前掲注53) 249頁、藤原稔弘「雇用保険法制の再検討——基本原理に基づく制度の再設計」日本労働法学会誌103号(2004年) 65-66頁。
- 56) 育児休業法制に関しては、こうした特定の者のみのライフスタイルの選択を拡大する側面等に照らし、その手法の妥当性に疑問を呈する見解として、梶川・前掲注37) 125-126頁。
- 57) ワーク・ライフ・バランスの実現という方向性に関し、政府が、一定のワーク・ライフ・バランスのあり方を志向している(あるいはそのような誤解を生んでいる)との批判について、大内伸哉「労働法学における『ライフ』とは——仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章を読んで」季刊労働法220号(2008年) 14頁参照。
- 58) リプロダクションにかかわる事柄は、憲法学では、自己決定権の及ぶ事柄の中核の1つとして示されることが多い(芦部・前掲注4) 394-395頁参照)。

だけ・さやか 東北大学大学院法学研究科教授。主な著書に『年金制度と国家の役割——英仏の比較法的研究』(東京大学出版会, 2006年)。社会保障法専攻。