

## 育児休業給付の位置づけと財源のあり方

高 島 淳子\*

### 抄 録

育児休業給付は、改正を重ねる中で給付内容を充実させ、その目的も「休業者の雇用継続」から「休業中の所得保障」へと変化させてきた。他方で、雇用保険の基本手当との不均衡や費用の負担方法への異議、受給者の偏在といった問題が生じており、雇用の男女平等や男女共同参画といった理念での正当化は難しく、被保険者集団の利益の一部も損なわれている。

こうした課題を解決するには、育児休業給付を雇用保険制度から切り離し、別の仕組みによることが必要である。子育ての便益は社会全体が享受することから、育児休業給付の費用は広く社会全体で負担し、財源確保の確実性が高い方法が望ましい。それには、社会保険方式や全額国庫負担よりも、成人全体、事業主、自営業者ら、国庫が広く負担を分かち合う拠出金制度が適している。育児休業給付を子ども・子育て支援給付のひとつに位置づければ、より広い対象者により柔軟な形の給付を用意できる可能性がある。

キーワード：育児休業給付，財源，拠出金，子育て支援，雇用保険

社会保障研究 2020, vol. 5, no. 1, pp. 4-17.

### I はじめに

育児休業給付は、1994年に雇用保険の雇用継続給付の一つとして創設されて以来、給付期間の延長、有期雇用労働者への対象者の拡大、給付率の引き上げなど、制度を充実させる方向での改正が重ねられてきた。これに伴い、育児休業給付の給付総額は増加傾向を示しており、2018年度には5,312億円にのぼった。2018年度の一般求職者給付全体の給付額は約5,800億円で、育児休業給付

の財政規模は一般求職者給付に匹敵し得る大きさとなった<sup>1)</sup>。もちろん、一般求職者給付の給付総額は景気変動の影響を受けるため、近年は好景気を背景に減少傾向にある。それでも、雇用保険財政に占める育児休業給付の存在感が高まっていることは否定しがたい。加えて、昨今は、男性による育児休業の取得が推進されており、取得率の向上や休業期間の長期化が実現すれば、育児休業給付の給付総額はさらに増大する可能性がある。こうしたことを背景に、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では育児休業給付の財源のあり

\* 京都産業大学

<sup>1)</sup> 厚生労働省「雇用保険事業年報（平成30年度版）」[https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/koyouhoken02/pdf/all\\_h30.pdf](https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/koyouhoken02/pdf/all_h30.pdf)（2020年3月15日）。

方が議論され、2020年の雇用保険法改正において、育児休業給付の財源を求職者給付から切り離すこととなった。

他方で、育児休業給付に対しては、制度創設以来、いくつかの疑問が提示されてきた。育児休業中の所得保障を充実させるという観点からは、さらなる給付率の引き上げが、有期雇用者らの育児休業取得率とそれに伴う育児休業給付受給率の低さを問題視する立場からは、育児休業給付の受給者の拡大が、さらには、育児休業給付を雇用保険給付として位置づけること自体への疑問も示されている。

こうした議論状況を受けて、本稿では、育児休業給付の社会保障制度内での位置付けや費用負担のあり方を検討することとする。まず、育児休業給付の給付内容と目的の変遷を確認し(Ⅱ)、育児休業給付を雇用保険法上の給付とすることの問題点を指摘する(Ⅲ)。次いで、社会保険制度や拠出金制度を活用した新たな育児休業給付の可能性を模索する(Ⅳ)。

## Ⅱ 育児休業給付の内容と目的の変遷

### 1 給付内容の変遷

#### (1) 制度の創設

1990年に育児休業法が制定され、休業の権利は保障されたものの、休業期間中の経済的支援についての規定は存在しなかった。そこで、1993年の労働省婦人少年問題審議会の「『育児休業取得者に対する経済援助のあり方』について」は、育児休業取得者に対する経済的援助は労働省所管の雇用保険制度によることが当面は現実的かつ適当であると<sup>2)</sup>、中央職業安定審議会雇用保険部会に

おける検討を経て、1994年に雇用保険法上の雇用継続給付として、育児休業給付が創設された。

育児休業給付を雇用保険制度の一給付とする趣旨は、育児休業の取得による賃金収入の全部または一部の喪失を補填することで育児休業の取得と休業後の職場復帰を円滑にすることにある。休業後の職場復帰を円滑にするという趣旨は、育児休業給付が育児休業期間中に支給される育児休業基本給付金と休業から6か月経過後に支給される育児休業者職場復帰給付金とに分けられていたことにも示される。給付率は、育児休業基本給付金(20%)と育児休業者職場復帰給付金(5%)を合わせて従前賃金の25%であった。これは、離職して求職者給付を受給する者との均衡等を考慮し、当時の出産期の女性が失業した場合の求職者給付の平均給付額と10か月分<sup>3)</sup>の育児休業給付の給付額とが同程度となるよう設定したものである<sup>4)</sup>。

#### (2) 給付率の引き上げ

2000年の雇用保険法改正では、育児休業給付の給付率が40%に引き上げられた(休業中30%、復職後10%)。この給付率の引き上げは、少子化の進展に対応し、職業生活と家庭生活との両立支援をより充実し、職業生活の円滑な継続を援助、促進することを目的としていた<sup>5)</sup>。40%という給付水準は、基本手当の給付率が原則60%とされていることを考慮し、社会保険料の本人負担分(賃金の12~13%)の免除と合わせてもそれを超えない範囲で設定された<sup>6)</sup>。

さらに2007年改正では、給付率が暫定的に50%へと引き上げられた(休業中30%、復職後20%)。これにより、従前賃金の50~80%である基本手当<sup>7)</sup>に匹敵する給付率となり、社会保険料の免除

<sup>2)</sup> 八代(2001) p.227によると、背景には、1980年代から1990年代前半のバブル景気によって雇用保険財政は大幅な黒字を示し、1993年には積立金の規模も給付総額の3倍弱にまで高まっていたことがある。

<sup>3)</sup> 10か月という期間は、1年から健康保険法に基づく出産手当金の支給期間である2か月を差し引いて算出された。労務行政研究所(2004) p.755。

<sup>4)</sup> 奈尾(1994) p.132。

<sup>5)</sup> 石垣(2000) p.72。

<sup>6)</sup> 渡邊(2014) p.49。

<sup>7)</sup> 失業時の生活保障を目的として、賃金が低い場合は高い給付率、賃金が高い場合は低い給付率が用いられる(雇保16・17条)。

を合わせると、2000年改正で目安とされた60%をやや上回る水準となった。

この間の改正の背景には、1989年の合計特殊出生率によって示された「1.57ショック」があり、その後も2005年に1.26で底を打つまで出生率が下がり続け、少子化対策が重要な政策課題とされたことがある。2003年には、少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法も制定されている。こうした中、育児休業給付にも少子化対策としての役割が期待され、給付率の引き上げという形で「雇用保険制度として最大限の対応<sup>8)</sup>」を図ることとなった。50%への給付率の引き上げは、育児休業者職場復帰給付金を10%から20%に引き上げる形で実施されていることから、育児休業者の雇用の継続という創設時からの目的が失われたわけではない。しかしながら、基本手当との均衡上、最大限に給付率が引き上げられており、育児休業給付の目的として少子化対策の色彩が強められたといえよう。

### (3) 給付の一本化

2009年改正では、2007年改正による暫定措置、すなわち給付率50%への引き上げを「当分の間」に延長するとともに、育児休業基本給付金と育児休業者職場復帰給付金とを統合し、育児休業給付の全額を休業期間中に支給することとなった。

暫定措置の継続については、2009年1月7日の雇用保険部会報告書で少子化対策としての要請等を踏まえた対応であることが示されている<sup>9)</sup>。給付の統合に対しては、雇用継続給付と位置づけられることから統合に消極的な意見や給付の濫用的な利用を懸念する意見も示されたが、育児休業期間中の所得保障や育児休業給付が有する育児休業取得促進機能への期待から、給付の統合が肯定された<sup>10)</sup>。

これまで、育児休業者職場復帰給付金があることで、育児休業取得者の雇用継続へのインセンティブが高まると説明されてきたため、給付を統合すると雇用継続給付として位置づけることが難しくなる。政策担当者から育児休業給付の位置づけに変更はないことが示されたが<sup>11)</sup>、この時点では、育児休業者の雇用継続という目的は後退し、少子化対策としての側面が全面に押し出されたといえよう。また、当時の雇用保険部会では、育児休業給付に休業中の所得保障としての役割を持たせるか、そのために雇用保険以外の制度で対応すべきではないかといった指摘が散見されたが<sup>12)</sup>、政策担当者からの説明では、あくまで育児休業給付の目的は育児休業取得者の雇用継続にあるとの姿勢が貫かれた。

2009年に育児・介護休業法では、「パパ・ママ育児プラス」の導入、父親に対する取得回数の特例の創設など、男性の育児休業の取得を後押しする制度改正がなされた。育児・介護休業法には男女の雇用平等を実質化するという意義が認められるが、なかでも2009年改正は、性別役割分担の修正と少子化対策の要請により、男性の育児休業取得を促進するという積極的な手段を採用した点が注目される<sup>13)</sup>。男性労働者が育児をきっかけに離職する可能性は、それまで念頭に置かれてきた女性労働者に比してかなり小さいと考えられるため、「男性の育児休業の取得促進」という新たな課題に育児休業給付が応えるには、復職後の給付を用意するだけでは足りない。むしろ、男性の育児休業そのものへのインセンティブを高めるため、休業中の給付率の引き上げがカギとなると思われるが、これは、2014年改正で実現することとなる。

### (4) 給付率のさらなる引き上げ

2014年改正で、育児休業給付の給付率は67%に

<sup>8)</sup> 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2007）p.4。

<sup>9)</sup> 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2007）p.4。

<sup>10)</sup> 渡邊（2014）p.46。

<sup>11)</sup> 第40回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録（2008年12月5日）。

<sup>12)</sup> 第40回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録（2008年12月5日）。なお、育児休業中の所得保障は、雇用保険以外の制度で対応すべきとの意見は、2005年・2007年の雇用保険部会報告にも記されていた。

<sup>13)</sup> 梶川（2015）p.124。

引き上げられた（6か月経過後は50%）。ここでは、基本手当との均衡は考慮されず、出産手当金と同水準の67%が採用された。出産手当金が出産による不就業時の所得保障を目的とすることから、育児休業給付にも育児休業中の所得保障としての性格を与えたと考えられる。当時の雇用保険部会報告では、経済的な理由から育児休業を取得しなかった者の存在や2012年度で2%弱という男性の育児休業取得率の伸び悩みなどを背景として、男女ともに育児休業の取得率を促進するために給付水準を引き上げるべきと記されている。男性の育児休業の取得は、女性の就業率の向上や少子化対策にも資するとして、男性の育児休業の取得促進とそれを通じた少子高齢化の改善が目指された<sup>14)</sup>。

雇用保険部会の議論では、育児休業中の経済的支援は、雇用保険財源ではなく国庫で実施されるべきで、給付率の引き上げに伴う財源も全額国庫で賄うべきとの意見が出されており<sup>15)</sup>、改めて育児休業給付の財源負担のあり方の問題が浮上している。

#### (5) 2020年改正による目的の変更と財源の分離

この財政問題への対応がとられたのが、2020年改正である。育児休業制度の浸透により育児休業給付の受給者数が増加し、給付額も一貫して増加しており、今後もこの傾向が続くと見込まれた。そこで、目的規定に「労働者が子を養育するための休業をした場合に必要給付を行うことにより労働者の生活及び雇用の安定を図ること」を追加し、育児休業給付を雇用継続給付から削除して育児休業給付の章を新設し、さらに収支を失業等給付と区別するために、雇用保険料率の中に育児休業給付に与える独自の保険料率（0.4%を労使折半）を設定し、財源の8分の1は国庫で賄われるこ

ととなった<sup>16)</sup>。

雇用保険部会での議論をみると、あくまで財政運営の課題として扱われており、今後、育児休業給付だけでなく求職者給付の給付総額も増加した場合に財政状況が悪化することを懸念して、育児休業給付と失業等給付の財源を切り離す措置をとるものであることから、主眼は財政運営の変更にあると思われる<sup>17)</sup>。しかしながら、67%の給付率が維持されていることに加え、目的規定の内容や雇用保険部会での政策担当者の「育児休業期間中の生活及び雇用の安定を図ることそのものが給付の目的となる」との説明<sup>18)</sup>をみると、育児休業給付に休業中の所得保障としての性格が認められたと考えられる。

## 2 育児休業給付の目的と背景にある理念

### (1) 育児休業給付の目的の変遷

法改正をめぐる議論の中で示された育児休業給付の目的は、以下の3つに整理できる。

まず、①育児休業取得者の雇用継続である。これは、(a) 育児休業の取得促進と (b) 休業後の職場復帰への支援の2つから構成され、育児休業給付を雇用継続給付と位置づけるために不可欠な目的だと考えられてきた。しかし、給付が統合されたことで (b) の要素は消失し、2020年改正で雇用継続給付とは異なる給付と位置づけられたことにより、ついに育児休業取得者の雇用継続という目的自体が消滅した。

続いて、少子化対策としての側面であるが、これは、2000年前後に少子化対策が政府の重要課題と認識されたことに伴い、育児休業給付に付された目的だといえる。しかし、育児休業給付との関係で少子化対策をみると、結局のところ、②育児休業中の所得保障を充実させることで、① (a) 育児休業の取得を促進し、出生率を改善させること

<sup>14)</sup> 2014年1月16日第98回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料「雇用保険制度関係資料」p.8。

<sup>15)</sup> 2013年10月29日第93回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録。

<sup>16)</sup> 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」。

<sup>17)</sup> 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会参考資料「雇用保険部会報告」p.8。

<sup>18)</sup> 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録。

が意図されている。少子化対策自体が中心的な目的とされるわけではなく、①や②の目的と合わせて用いられていると考えられる。

そして、②育児休業中の所得保障という目的は、育児休業給付の統合で①(b)が消滅したことと引き換えに、③男性の育児休業の取得促進という新たな課題に 대응の中でクローズアップされてきたといえる。もちろん、②育児休業中の所得保障が充実すれば、男性だけでなく女性も育児休業を取得しやすくなることから、育児休業給付の所得保障機能を充実させるべきとの指摘は以前からなされていた<sup>19)</sup>。しかしながら、一般的に夫婦の収入を比較すると夫の方が高収入であり、いまだ低調の男性の育児休業の取得率を引き上げるには、②育児休業給付の所得保障をさらに充実させることが必要だと考えられた。

このように、①育児休業者の雇用継続を目的としてスタートした育児休業給付は、種々の改正の中で目的が変遷し、現在では②育児休業中の所得保障と③男性の育児休業の取得促進を中心としていることがわかる。以下では、これらの目的を正当化し得る根拠について考察を進めたい。

## (2) 目的の正当化根拠

### ① 雇用平等の理念による正当化

労働者が子を養育するか、同時に就労を継続するかは、本来、労働者個人の選択にゆだねられる。にもかかわらず、子を持つ労働者の雇用継続という目的を有する育児休業給付を雇用保険制度に創設することは、雇用平等の理念により正当化することができる。育児休業給付を通じて育児休業の取得と職場復帰が支援されれば、就労を継続し得る女性労働者が増加し、ひいては雇用における男女平等の実質化につながる。乳幼児の育児を担うことで就労継続が困難となる状態は、まさに失業に瀕しているものであり、雇用保険の一給付として育児休業給付を設けることを正当化しうる<sup>20)</sup>。

ただし、保険システムを採用する雇用保険制度に育児休業給付を設けるには、雇用保険制度の本

来的役割、すなわち失業の予防と再就職の促進を目的とする求職者給付（特に基本手当）とのバランスに配慮する必要がある。雇用保険制度は、育児休業給付を通じて憲法14条に基づく「雇用の男女平等の実質化」を図りつつ、求職者給付等では憲法25・27条などに基礎を置く「失業者に対する生活保障」という法的価値も実現しなければならないため、雇用平等の理念に基づく正当化には一定の制約があるといえよう。

育児休業給付の支給期間は、待機児童問題を背景とした育児休業期間の延長に伴い、最長2年にまで延長されているが、基本手当の所定給付日数は、給付の重点化が図られる特定受給資格者らの場合でも最長330日である。高い給付率と長い支給期間を考慮すると、育児休業給付は雇用保険制度の中で相当充実した給付だといえる。この状態は、失業者に対する生活保障よりも雇用の男女平等の実質化を優先する結果となっており、失業者の生活保障という雇用保険制度の本質的な目的が十分果たせていないといえよう。雇用の男女平等の理念で正当化可能なのは、あくまで基本手当と同水準の育児休業給付にとどまり、現行の育児休業給付の正当化は困難であると考えられる。

### ② 男女共同参画の理念による正当化

前述のように、2009年の育児・介護休業法改正により「パパ・ママ育休プラス」が導入されたことを受け、育児休業給付も給付を統合し、さらに給付率を67%に引き上げることで、男性の育児休業の取得促進と育児への参画を後押ししようとしている。確かに、性別役割分業の下で女性労働者が育児を一手に引き受けている状態では、現実として女性労働者が就労を継続することは難しい。育児という家庭責任を男女で担うよう、性別役割分業を修正して初めて、子を持つ女性労働者の就労継続は容易となろう。男女平等を志向する点では①に類似するが、2009年以降の改正は、雇用のみならず、育児という私的領域をも含めた男女の平等を目指しており、①よりも広い男女共同参画の理念に基づくものだと考えられる。

<sup>19)</sup> 水島 (2005) p.144, 衣笠 (2009) p.41。

<sup>20)</sup> 男女の雇用平等を根拠として育児休業給付を正当化するものに、嵩 (2017) p.58。

現在は、夫と妻の双方が6か月の育児休業を取得した場合には、パパ・ママ育休プラス制度も活用すると、出産手当金に加えて、子どもが1歳2か月になるまでの間67%という高い給付率の育児休業給付を受給できる。このように、育児という家庭責任を夫婦で50%ずつ分担することは、男女共同参画の理念からすれば望ましいことのようにも思われる。他方で、家庭責任のあり方は私的領域の事柄でもあるため、政策的な介入には慎重になるべきであること、ひとり親家庭は6か月を超えて67%の給付を受給することはできないこと<sup>21)</sup>、育児・介護休業法が夫にのみ休業の分割取得を容認しているため、男性だけが67%の育児休業給付を柔軟に活用し、ひいては共働き家庭のみが個々の実情に即した休業を実現し得ることなどの問題を指摘できる。男性のみを対象とする取得回数の特例と67%の給付率の設定は、女性に比べて著しく低い男性の育児休業取得率を向上させるための一種のポジティブ・アクションだと考えることもできよう<sup>22)</sup>。

しかし、仮に育児休業給付が男女共同参画の理念の実現に寄与したとしても、その効果は雇用保険の被保険者のみに限られる。男女共同参画の理念の実現は、広く国民を対象に進められるべきであることを考えると、同理念を用いても、現行の育児休業給付を正当化することは困難だと考えられる。

### ③ 被保険者集団の利益確保による正当化

育児休業給付により、休業後の雇用継続が実現すれば、基本手当の受給者は減少し、雇用保険の被保険者数も維持される。雇用保険の被保険者であれば保険料拠出義務を負うため、雇用保険の被保険者の確保は、雇用保険財政全体にとって利益となる。特に女性労働者が育児を理由に離職した場合、そのまま非労働力化したり、非正規雇用など雇用保険の被保険者とならない働き方を選択したりする可能性も高いため、育児休業後の雇用の継続は、被保険者を確保するという観点から雇用

保険制度にとっても重要であると考えられる<sup>23)</sup>。

しかし、育児休業給付の拡充が進み、離職すれば受給したであろう基本手当の総額を超えるようになれば、保険財政は短期的には赤字となる。このことは、基本手当の受給についての被保険者集団の利益が損なわれていることを意味する。2020年改正で収支を分離したことにより被保険者集団の利益は保持されるが、ここでまた別の問題が生じる。

育児休業給付にかかる保険料は、子の養育を希望するか否かにかかわらず賦課されるため、子の養育を希望しない、あるいは種々の事情から子の養育を断念した者からも徴収される。子の養育に対する希望は変わりうるし、養子を養育する場合にも育児休業給付は受給できるため、その意味では、確実に子を養育しないと言い切れる、すなわち育児休業給付の受給を全く想定し得ない被保険者は実際にはわずかかもしれない。また、充実した育児休業給付があることで、実際に子を養育する被保険者が増えれば少子化の改善が期待でき、子の養育を希望しない被保険者も育児休業給付にかかる保険料の負担という形で間接的に次世代育成に貢献すべきだと考えることもできよう。しかし、子を養育するか否かは個人の意思によるものであり、失業のように偶発的に発生しうるリスクと同様に考えることは困難である。育児休業給付単独の財源を用意することで、子の養育を希望しない被保険者の受益可能性が否定され、子の養育を希望する被保険者との間に存在する給付と負担の不均衡が顕在化したといえよう。失業等給付と育児休業給付、双方の収支を健全に維持する必要性は高く、育児休業給付額の大きな伸びを前になされた2020年改正の意義は認められるが、育児休業給付を雇用保険制度内にとどめることの困難さが改めて浮き彫りになったといえよう。

<sup>21)</sup> 梶川 (2015) p.122。

<sup>22)</sup> 育児休業の取得回数の特例をポジティブ・アクションと解する可能性を示すものに、梶川 (2015) p.123。

<sup>23)</sup> 嵩 (2017) p.58。

### Ⅲ 育児休業給付を雇用保険法上の給付とする ことの問題点

ここでは、2020年の改正法案の内容<sup>24)</sup>をもとに、育児休業給付を雇用保険制度内に位置づけることで生じる問題点を確認しておく。

#### 1 基本手当との不均衡

この問題には、基本手当の給付水準の引き上げや所定給付日数の延長など、失業時の生活保障を厚くすることで対応することも考えられよう<sup>25)</sup>。そのためには、2022年3月末までの期限付きで2.5%にまで引き下げられている国庫負担を本則に戻したうえで<sup>26)</sup>、十分な財源の確保を図る必要がある。ただし、「失業のわな」が生じる可能性を否定できないため、失業中の所得保障の充実には慎重にならざるを得ない。

現行の67%という給付率について、「労働者の生活の安定」を超えた「育児支援」の趣旨を目的規定に明記し、所得保障給付としての性格を明確化すれば、基本手当の水準を超える育児休業給付の給付率設定も可能となるという主張がある<sup>27)</sup>。確かに、このように目的を明確化すれば、雇用保険の中心的な役割の一つに育児支援が追加されることから、基本手当よりも給付率・支給期間ともに充実した育児休業給付を雇用保険制度内に設けることも容認できよう。しかし、恵まれた保障内容である育児休業給付の対象者を雇用保険の被保険者のみに限定するべきかという問題が残される。

#### 2 費用の負担方法への疑問

育児休業給付にかかる保険料率0.4%（労使折半）は、過去5年間の育児休業給付総額から算出されたものであるが、失業等給付の保険料率として設定される0.6%<sup>28)</sup>に近い率である。本来1.2%の失業等給付の保険料率が引き下げられていることから、育児休業給付に係る保険料率が加えられてもそれほど大きな負担ではないようにみえる。しかし、育児休業中の所得保障について、雇用保険部会では全額国庫負担によるべきとの意見が以前から示されており、特に事業主からは子ども・子育て支援法に定める拠出金率の段階的引き上げが実施されていることもあって、これ以上の負担に難色を示されていた<sup>29)</sup>。

また、国庫負担の割合は、雇用継続給付と同様に8分の1に設定された。そもそも、雇用継続給付に対する国庫負担が失業等給付の4分の1の半分に設定されたのは、雇用継続給付の対象者が完全な失業状態ではなく、失業者が受給する求職者給付に比べると国の責任の度合いは相対的に低いと考えられたことによる<sup>30)</sup>。しかし、育児休業給付の目的が雇用の継続から休業中の所得保障へと変遷した経緯を考えると、雇用継続給付と同様に「国の責任の度合いが相対的に低い」といえるかは疑問である。

#### 3 受給者の偏在

育児休業給付を受給するには、まずは、雇用保険の適用対象でなければならない。雇用保険は「労働者」を適用対象とするため（雇保4条1項）、自営業者ら労働者に該当しない者はもちろん、1

<sup>24)</sup> 本稿の執筆段階では、改正法案は成立していないため、2020年1月8日に労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（第138回）において示された「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」の内容をもとに検討を進める。

<sup>25)</sup> 離職理由による所定給付日数の区別に対して、離職理由の判定の困難さや特定受給資格者や特定理由離職者に該当しない者への保障の不十分さを指摘するものに、高島（2019）pp.37-47。

<sup>26)</sup> 雇用保険の保険事故である失業については政府もその責任の一端を担うとの考え方から、求職者給付の財源の4分の1（25%）は国庫によるとしている（雇保66条）。今回の措置は、2016年に3年の期限付きで導入されたものを、2020年改正でさらに2年、延長することによる。労使双方からは、国庫負担を本則に戻すべきとの意見が付されている。労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（2007）p.10。

<sup>27)</sup> 菊池（2010）p.176。

<sup>28)</sup> 失業等給付の保険料率は、残力条項の適用と暫定的な引き下げの延長により、2020年度は0.6%となった。

<sup>29)</sup> 2020年1月8日第138回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会議事録。

<sup>30)</sup> 労務行政研究所（2004）p.885。

週間の所定労働時間が20時間未満である者や季節的に雇用される者なども適用除外となる（雇保6条）。続いて、高年齢被保険者や短期雇用特例被保険者、日雇労働被保険者に該当しないことが求められる（雇保61条の4）。さらに、育児休業開始前2年間に被保険者期間が通算して12か月以上あることが育児休業給付の受給要件とされる<sup>31)</sup>。加えて、育児休業給付は、育児介護休業法上の育児休業を取得した際に支給されるため、①事業主に1年以上継続雇用されており、②子が1歳6か月になるまでの間に契約の満了・不更新による終了が明らかでない場合に取得できるという要件（育介5条1項但書）を満たさない有期雇用労働者は、育児休業の取得も育児休業給付の受給もなしえない<sup>32)</sup>。さらに、育児休業取得の要件を満たしていても、職場の雰囲気などから実際の取得を断念したり<sup>33)</sup>、労働時間の長さから職場復帰後の生活に不安を覚えて退職したりすることも少なくない<sup>34)</sup>。育児休業の利用率は雇用形態の格差も大きく<sup>35)</sup>、特に、有期雇用労働者にとって育児休業を実際に取得するハードルはかなり高いといえよう。育児休業の取得を断念して離職した場合は、失業等給付の受給対象にはなりうるが、相対的に充実した給付内容である育児休業給付を受給することはできない。

雇用保険は元来、雇用により生計を維持する者を対象とすること、育児休業給付額の大半は労使の保険料で賄われていることなどを考慮すると、育児休業給付の対象者が限定されることは、保険

システムである以上やむを得ない。しかしながら、育児休業給付を受給する者とそうでない者との間に格差が広がりつつあることは看過し得ない。育児休業給付の適用や受給要件の点では、正規雇用と有期雇用の格差は一定程度解消されたように思われるが、実際の育児休業の取得状況や育児休業給付額をみると、有期雇用労働者は不利な状況におかれている<sup>36)</sup>。雇用保険の適用が拡大されたことで、被保険者として保険料を負担する有期雇用労働者は増加している。にもかかわらず、有期雇用労働者による育児休業給付の受給が低調であることは、不安定な有期雇用労働者が負担する保険料を一部原資として、安定した地位にある正規雇用労働者が高水準の育児休業給付を受給していることを示す。保険システムを通じてリスクを分散するはずが、その恩恵を受ける者が正規雇用労働者に偏っており、保険システムの限界が示されているといえよう<sup>37)</sup>。

#### 4 雇用保険制度内での改善の可能性

育児休業給付を雇用保険制度内に置いたまま、上述の問題を解決するとしたら、どのような制度設計が考えられるだろうか。

永瀬は、雇用保険の被保険者を対象に、育児休業の取得ではなく、育児による収入減少を要件として育児親給付を支給し、雇用保険未加入の労働者には税を財源として同様の給付を行うことを提案する<sup>38)</sup>。これによれば、育児休業を取得できな

<sup>31)</sup> 育児休業給付の被保険者期間について、「育児休業開始前1年以上の期間について通常の就労を行っていた者に支給される」と説明されることから、育児休業と育児休業給付の受給は最長で1年と長期にわたるため、それに匹敵する期間の被保険者期間を求めたものと思われる（労務行政研究所（2004）p.145）。なお、基本手当の場合、被保険者期間は賃金支払の基礎となった日数が14日以上あるときに1か月と計算するのに対し、育児休業給付の場合は、賃金支払の基礎となった日数は11日以上と緩和される。

<sup>32)</sup> 同様の問題を指摘するものに、神尾（2010）p.524。非正規雇用労働者に対する休業中の所得保障を強化すべきとするものに、菅野（2011）p.154、笠木（2013）p.62。

<sup>33)</sup> 育児休業を含んだ育児支援制度自体は充実しているものの、それが利用しやすい企業は多くなく、利用促進が必要だと指摘するものに、（独）労働政策研究・研修機構（2013）p.47。

<sup>34)</sup> 宇南山（2011）p.15は、過去15年間の間に育児休業制度が拡充されてきたにもかかわらず、結婚・出産による離職率は時系列的に変化しておらず、育児休業制度が離職率に与える影響は小さいと指摘する。

<sup>35)</sup> 大石（2019）p.47、酒井（2020）p.137。

<sup>36)</sup> 酒井（2020）p.291。

<sup>37)</sup> 酒井（2020）p.292は、「正規雇用と非正規雇用の雇用・賃金の格差をそのまま反映させがちな制度の構造」を問題視する。

<sup>38)</sup> 永瀬（2009）p.44。



い有期雇用労働者も受給対象となるし、育児を理由に離職した場合も被保険者期間が1年以上あれば受給することができる<sup>39)</sup>。非正規雇用が増加しており、育児を理由に離職する者も多い中で、育児休業給付の受給者を拡大できる点はメリットであるが、他方で、離職者に支給するとした場合、失業等給付との関係をどのように整理するか<sup>40)</sup>、雇用保険の被保険者でない者に税を財源に支給する給付を雇用保険制度内に位置づけるべきかといった課題が残る。

また、大石は、育児休業給付の対象者を雇用保険の被保険者以外にも拡大し、財源は国庫に移行すべきと主張する<sup>41)</sup>。この方法は、雇用保険の被保険者以外の者を対象とするという点で、2011年に導入された求職者支援制度に類似する。同制度には、被保険者でない者への給付に被保険者が負担する保険料を用いることに給付と負担の関係が見いだせず、全額国庫負担で賄うべきとの批判がある<sup>42)</sup>。求職者支援制度と同様に、被保険者でない者への給付に被保険者からの保険料を充てるべきではないとすると、育児休業給付の対象者を拡大するには、やはり財源は国庫負担とするのが適切であろう。このような制度設計とする場合でも、育児休業給付の対象者をどこまで拡大するかという課題が残る。

対象者を雇用保険の被保険者に限定せず、育児・介護休業法上の育児休業を取得した者とするならば、まず育児休業の対象者そのものを拡大しなければならない。また、育児休業給付と育児・介護休業法とを関連させずに<sup>43)</sup>、広く育児のため

に休業する者を対象とするのであれば、事業主が任意で設定する長期の育児休業取得者や自営業者の扱いについて検討が必要となろう。

国庫負担を財源として対象者を拡大すればするほど、育児休業中の所得保障というよりは、育児支援を目的とする児童手当に近接するように思われる。そこで、以下では、雇用保険制度以外の方法で育児休業給付の支給が可能か<sup>44)</sup>、またその場合の具体的内容と課題について検討したい。

#### Ⅳ 別制度による育児休業給付の可能性

雇用保険制度とは異なる仕組みとして、ここでは、社会保険制度で対応する場合と拠出金制度を創設する方法の2つを取り上げる。

##### 1 新たな社会保険制度の創設

2017年には自民党から「こども保険」制度の提言<sup>45)</sup>がなされたが、これと同様の発想は以前から議論されており、そのひとつに山崎による育児保険構想がある<sup>46)</sup>。これは、次世代育成の観点から基礎年金制度の中に育児支援事業を組み込み、一定の加入要件と年齢要件を満たす場合に児童手当に相当する給付を支給するものである<sup>47)</sup>。財源は、年金保険料に上乗せして徴収される保険料と公費による。児童手当だけでなく、出産手当金、育児休業給付、傷病手当金も年金保険に移管する。ほかにも、福田は、介護保険制度を基礎に、児童福祉・障害者福祉を統合する総合福祉保険制度の創設を提案する<sup>48)</sup>。

<sup>39)</sup> 永瀬 (2004) p.51。

<sup>40)</sup> 永瀬 (2009) p.47は、「特定理由離職者」として結婚・出産を理由にやむを得ず離職した場合に受給できる失業等給付を育児親給付として構成すべきとする。

<sup>41)</sup> 大石 (2019) p.48。

<sup>42)</sup> 菊池 (2013) p.115, 水島 (2012) p.228。後期高齢者支援金や20歳前障害に係る障害基礎年金の例を挙げ、拠出と給付が必ず結びつく必要はないとしつつも、求職者支援制度の財源のうち、労働者負担部分を正当化する根拠に乏しいとするものに、丸谷 (2011) p.50。

<sup>43)</sup> 神尾 (2010) p.529。

<sup>44)</sup> 神尾 (2010) p.527, 渡邊 (2014) p.48, 橋爪 (2014) p.55, 柴田 (2017) p.283。

<sup>45)</sup> 自民党2020年以降の経済財政構想小委員会 (2017)。こども保険の少子化対策、子育て支援の強化という意義を肯定的に評価し、高齢者にも保険料負担を求める制度とすべきと主張するものに、藤本 (2017) p.44。

<sup>46)</sup> 育児保険については、山崎 (2002) p.10を参照。同様の検討を行うものに、堀 (2009) p.249がある。

<sup>47)</sup> 国民年金に児童年金を付加する提案として、京極 (2001) p.49がある。

こうした育児支援の社会保険化に対しては、①個人の選択による出産を保険事故にしようか、②どの範囲の者を被保険者とし、費用負担させるのが適切かという問題がある。①については、要保障事故である児童扶養を自ら選択し、保険給付を受けることになるため、保険事故には適さないという指摘がある一方で<sup>49)</sup>、自らの「選択」といっても相対的なものに過ぎず、また雇用保険の自己都合退職のように本人の意図が介在していても給付がなされる場合や介護保険の要介護状態のように、本人の意思を問わずに給付する場合もあるとして、育児の保険事由化に肯定的な意見もある<sup>50)</sup>。②については、社会保険システムを採用する以上、給付と負担の牽連関係を維持しなければならず、費用負担は現役世代が中心となろう<sup>51)</sup>。その場合でも、子どもの養育ができない、あるいは望まない者もいることから、20歳以上のすべての国民を被保険者とすることは困難であるし、国民年金保険料に育児保険料を付加した場合、未納・未加入者がさらに増加する可能性も指摘できる<sup>52)</sup>。

## 2 新たな拠出金制度の導入

### (1) 国庫負担とした場合の課題

子育てという社会の構成員の養育の成果は社会全体が享受するものであるから、それに係る費用は社会全体で負担すべきだと考えられる。その具体的方法としてまず思い浮かぶのは、国庫負担である。実際、子育てに係る給付のひとつである児童手当は、国庫を中心として財源が賄われている。広く負担を分かち合うという意味では、国庫負担が適切であろうが、既定の給付水準を維持するための財源確保が容易でない<sup>53)</sup>、政治的判断で増税が阻止されるといった問題がある<sup>54)</sup>。

そこで、社会保険方式にまつわる費用負担者の限定性という問題と一般の租税を財源とすることによる財源確保の困難性という問題とに対処する方法として、子育て支援を目的とする拠出金制度の創設を挙げることができる。これによれば、高齢者世代をも含んだ幅広い世代に負担を求め得るし、一種の目的税として機能するため、一般租税に比べると財源確保の確実性は増すであろう。菊池は、子育ての社会性を考慮して、高齢者世代も含んだ幅広い世代による社会的支援システムとして新たな拠出金制度の構築を検討すべきと指摘する<sup>55)</sup>。

子ども・子育て支援法では、すでに「子ども・子育て拠出金」制度が導入されており、厚生年金の事業主らに対して0.45%を上限とした拠出金率が課せられている。同拠出金は、児童手当、施設型給付費のうち満3歳未満の保育認定された子どもに係る費用、地域子ども・子育て支援事業に要する費用及び、仕事・子育て両立支援事業に要する費用に用いられる（子ども・子育て支援法69条）。ここで指摘した、育児の社会保険化の流れを汲む拠出金制度は、現行制度より費用負担者も給付内容も幅広く想定し得る。そこで、以下では、新たな拠出金制度の創設とそこに育児休業給付を位置づけ得るかという観点から検討を進める。

### (2) 拠出金制度の活用

菊池が構想する新たな拠出金制度は、高齢者を含む成人全体、厚生年金の事業主、自営業者らが費用を負担し、現物給付や拡充された児童手当を内容とする。高齢者を含む成人全体と自営業者ら国民年金の被保険者には、次世代の担い手を育成するという子育てによる社会的効用と受益の可能

<sup>48)</sup> 総合保険制度については、福田（2002）p.32を参照。同制度は、福祉サービスを中心とし、育児休業給付をはじめとした金銭給付の統合は視野に入れられていない。

<sup>49)</sup> 山田（2001）p.292。

<sup>50)</sup> 菊池（2010）p.174。

<sup>51)</sup> 山崎（2002）p.16。

<sup>52)</sup> 鈴木（2005）p.52。

<sup>53)</sup> 児童手当の拡充との関係で同様の問題を指摘するものに、堀（2009）p.231。

<sup>54)</sup> 租税による社会保障財源確保に生じる問題を指摘するものに、碓井（2009）p.90。

<sup>55)</sup> 菊池（2010）p.175。菊池（2017）p.27。山崎（2019）p.39。

性を根拠として、事業主に対しては、将来の労働力の維持確保の観点から、児童手当の事業主拠出金と同様に負担を求めることができよう<sup>56)</sup>。高齢者と国民年金の被保険者には、基礎年金と同様に、低所得を理由とした拠出金の減免制度が必要となろう。拠出金制度であることから負担と給付の牽連関係は緩やかにとらえ、拠出金の減免対象となったとしても、受給要件に該当する限り給付は減額せずに支給することができる。

給付内容は、児童手当と子どものための教育・保育給付から成る現行の子ども・子育て支援給付が想定されているが、これに、育児休業給付を一内容とする「出産・育児休業に係る給付」を含めることも検討に値しよう<sup>57)</sup>。

### (3) 「出産・育児休業に係る給付」の検討

実際、2012年の子ども・子育て支援法の制定過程では、「出産・育児休業に係る給付」の創設が検討されていた<sup>58)</sup>。内閣府の子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチームでは、仕事と子育ての両立支援と、保育サービス・幼児教育を保障するための給付の一つとして、出産手当金と育児休業給付とを統合し、子ども・子育て新システムによる「出産・育児休業に係る給付」を導入する方向での議論が重ねられた。包括的・一元的な子ども・子育て支援を行う新システムの中では、育児休業を取得して在宅で子育てをすることと、保育サービスを受けながら働くことのどちらの選択も保障されるべきとして、「出産・育児休業に係る給付」の創設が基本制度案要綱に取り上げられたのである。しかし、両制度には適用範囲や実施主体などに多くの相違点があり、意見の集約がみられなかったことから、新給付の創設は将来的な検討課題とされた（子

ども・子育て支援法附則2条）。

現在も適用範囲や実施主体の違いは残るものの、休業中の所得保障という給付の趣旨、67%という給付率、休業中の社会保険料の免除に共通点もみられる。仮に「出産・育児休業に係る給付」の導入が実現すれば、育児休業給付を雇用保険制度に位置づけたことによる問題点を解消し、利用者のニーズに合わせた柔軟な制度設計が可能になると思われる。

例えば、次のような内容が想定できる。まずは、保育サービスを拡充し、1歳前後から保育を希望する者は利用できるようにする。「出産・育児休業に係る給付」は給付率67%で統一し、原則として子が1歳になるまでとし、保育サービスの利用と選択制<sup>59)</sup>とする。育児休業の取得や育児休業給付の受給が困難であった有期雇用労働者にも、育児を理由に休業している場合は同給付の受給を認め、出産・育児をきっかけに離職した場合には、児童手当を拡充した給付を支給することが考えられる。ただし、広く有期雇用労働者に受給を認めたとしても、収入額によっては受給額が少額に過ぎ、休業中の所得保障としては不十分となる可能性に留意する必要がある。また自営業者らについては、十分な所得捕捉を前提として費用負担を求めたうえで、休業する場合には被用者と同様の給付を認めることとなろう。ほかにも、短時間勤務等で職場復帰したことで収入が減少する場合には、その補填として「出産・育児休業に係る給付」を利用することも考えられる<sup>60)</sup>。

## V おわりに

以上の検討を通じて、休業中の所得保障としての機能を強めた育児休業給付を雇用保険制度内に

<sup>56)</sup> 菊池 (2017) p.27。

<sup>57)</sup> 育児休業給付と出産手当金の統合を評価するものに、倉田 (2012) p.141。

<sup>58)</sup> 議論の過程は、以下の議事録を参照のこと。内閣府「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」基本制度ワーキングチーム <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/wg/index.html> (2020年3月15日)。

<sup>59)</sup> 鈴木 (2005) p.52は、老人保健制度に倣った「統合的次世代育成制度」を創設し、保育サービス、休業中の所得保障、出産一時金と産前産後の母子保健などを内容とする給付を各医療保険者が負担する拠出金で運営する構想を提案する。ここでは、所得保障給付と保育サービス給付は選択制とされる。

<sup>60)</sup> 神尾 (2010) p.529, 渡邊 (2014) p.48。

位置づける正当性は乏しく、むしろ育児休業給付の受給者が正規雇用労働者に偏在している問題を確認した。その状況を改善するには、育児休業給付を雇用保険制度から切り離し、成人全体・事業主・自営業者ら・国庫と広く負担を求める拠出金制度の中に位置づけることが妥当であるとして、ここでは、子ども・子育て支援法への導入が検討される「出産・育児休業に係る給付」に育児休業給付を組み込むことを試みた。しかし、国民らが負担する拠出金と国庫負担との割合、自営業者らへの負担の求め方と給付内容、児童手当との関係の整理など、残された課題も多い。また、より具体的な制度設計をするには、育児支援の多様な給付を有する諸外国の例を参照すべきであるが、本稿では触れることができなかった。

休業者の雇用継続という目的を達成するため、雇用政策の一つとしてスタートした育児休業給付は、時代の変化の中で改正を繰り返し、休業中の所得保障を担う給付へと変化してきた。今や、対象者をより拡大し、彼らが多様な働き方やライフスタイルを選択し得る給付へと転換すべき時だといえる。そのためには、子育て支援策としての給付のあり方を模索していくことが肝要であろう。

#### 参考文献

- 石垣健彦 (2000) 「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』, 1185号, pp.71-73。
- 確井光明 (2009) 「社会保障財源における社会保険料と租税」, 国立社会保障・人口問題研究所編著, 『社会保障財源の制度分析』, 東京大学出版会, pp.89-110。
- 宇南山卓 (2011) 「結婚・出産と就業の両立可能性と保育所の整備」, 『日本経済研究』, 64号, pp.1-22。
- 大石亜希子 (2019) 「増大する育児休業給付金とその課題」, 『週刊社会保障』, 3029号, pp.44-49。
- 笠木映里 (2013) 「家族形成と法」, 『日本労働研究雑誌』, 638号, pp.53-65。
- 梶川敦子 (2015) 「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, pp.103-126。
- 神尾真知子 (2010) 「雇用保険法の育児休業給付の再検討」, 荒木誠之・桑原洋子編, 『社会保障法・福祉と労働の新展開』, 信山社, pp.511-530。
- 菅野淑子 (2011) 「日本の育児休業・育児介護休業法制定過程にみる理念の変容」, 小宮文人ほか編, 『社会法の再構築』, 旬報社, pp.139-155。
- 菊池馨実 (2010) 『社会保障法制の将来構想』, 有斐閣。
- (2013) 「貧困と生活保障-社会保障法の視点から」, 『日本労働法学会誌』, 122号, pp.109-118。
- (2017) 「「こども保険」構想」, 『週刊社会保障』, 2929号, pp.26-27。
- 衣笠葉子 (2009) 「育児休業の取得促進と所得保障に関する課題」, 『ジュリスト』, 1383号, pp.35-41。
- 京極高宣 (2001) 「児童手当と児童年金 (1)」, 『週刊社会保障』, 2119号, pp.48-49。
- 倉田賀世 (2012) 「出産・育児・介護による労働生活の中断」『社会保障法』, 第27号, pp.133-146。
- 酒井 正 (2020) 『日本のセーフティネット格差』, 慶応義塾大学出版会。
- 柴田洋二郎 (2017) 「育児介護休業法の課題」, 日本労働法学会編, 『講座労働法の再生 第4巻 人格・平等・家族責任』, 日本評論社, pp.275-295。
- 自民党2020年以降の経済財政構想小委員会 (2017) 「「こども保険」の導入～世代間公平のための新たなフレームワークの構築～」。
- 鈴木眞理子 (2005) 「世代連帯による次世代育成制度の創設」, 『週刊社会保障』, 2343号, pp.50-53。
- 高島淳子 (2019) 「離職した労働者への雇用保険給付」, 『日本労働研究雑誌』, 711号, pp.37-47。
- 高さやか (2017) 「共働き化社会における社会保障制度のあり方」, 『日本労働研究雑誌』, 689号, pp.51-61。
- 永瀬伸子 (2009) 「少子化対策として必要な非正規雇用者に対する社会的保護」, 『週刊社会保障』, 2539号, pp.42-47。
- (2004) 「少子化対策に欠けている視点: これからの政策を考える」, 『週刊社会保障』, 2300号, pp.48-51。
- 奈尾基弘 (1994) 「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, pp.130-132。
- 橋爪幸代 (2014) 「児童手当, 育児休業, 育児休業給付」, 『論究ジュリスト』, 11号, pp.50-57。
- 福田素生 (2002) 「総合福祉保険制度による子育て支援」, 鈴木眞理子編著, 『育児保険構想』, 筒井書房, pp.32-57。
- 藤本健太郎 (2017) 「育児の経済的支援」, 『週刊社会保障』, 2926号, pp.44-49。
- 堀 勝洋 (2009) 『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』, ミネルヴァ書房。
- 丸谷浩介 (2011) 「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」, 『ジュリスト』, 1430号, pp.45-51。
- 水島郁子 (2005) 「改正育児・介護休業法の意義と課題」, 『ジュリスト』, 1282号, pp.139-144。
- (2012) 「長期失業・貧困と社会保障」, 菊池馨実編, 『社会保険の法原理』, 法律文化社, pp.213-231。
- 八代尚宏 (2001) 「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, pp.225-257。
- 山崎泰彦 (2002) 「少子高齢社会と社会保障改革」, 鈴木真理子編著, 『育児保険構想』, 筒井書房, pp.10-19。
- (2019) 「「育児の社会化」で保険導入の是非」, 『週刊エコノミスト』, 97巻, 29号, pp.38-39。
- 山田 晋 (2001) 「児童手当の展望」, 日本社会保障法学会編, 『講座社会保障法2所得保障法』, 法律文化社, pp.273-298。
- (独) 労働政策研究・研修機構 (2013) 『労働政策研究報告書No.159子育てと仕事のはざまにいる女性たち』。労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告書 (2007) 「雇用保険制度の見直しについて」。
- 労務行政研究所 (2004) 『新版雇用保険法 (コンメンタール)』, 労務行政。
- 渡邊絹子 (2014) 「育児休業給付の意義と課題」, 『週刊社会保障』 2771号, pp.44-49。

(たかはた・じゅんこ)

## **The System of Childcare Leave Benefits and Financial Resources in Japan**

TAKAHATA Junko\*

### Abstract

The childcare leave benefits have been enhanced and revised, and the purpose has been changed from “continuing employment of leavers” to “income security during leave”. On the other hand, issues such as imbalance with the unemployment benefits under the employment insurance system, claims about how to bear the costs, and the uneven distribution of recipients have arisen, making it difficult to justify the principle of gender equality and gender equality in employment. Furthermore, some of the interests of the insured group have also been undermined.

In order to solve these issues, it is necessary to separate childcare leave benefits from the employment insurance system and adopt another mechanism. Since the benefits of child-rearing are enjoyed by the whole society, the cost of childcare leave benefits should be widely borne by the whole society, and a method that has high reliability in securing financial resources is desirable. Rather than the social insurance system and the bearing by full national treasury, a contribution system in which the national treasury and the entire adult, employer, and self-employed person share the burden widely is more suitable. If childcare leave benefits are positioned as one of the childcare support benefits, it may be possible to provide more flexible forms of benefits to wider recipients.

Keywords : Childcare Leave Benefits, Financial Resources, Contribution System, Childcare Support, Employment Insurance

---

\* Professor, Faculty of Law, Kyoto Sangyo University