

あります。ここで大きなことをぶち上げる、突破口を開くという形のものだったら、もっと高らかにやってもらったほうがよかったと思うし、もっと地に足のついた、これから一歩でも進めるための現実的な議論をやるのだということだったら、そういうことは必要なくて、もっと具体的なものにしたほうがいいと思いました。どちらの性格のものなのかということがつかみ切れない感じがしましたので、福田先生の全体的な印象のところに共感しました。

意識改革が大事だということだけ書いてあると、よく言われることだと思ったのですが、ご説明の中で、計画づくりにどれだけ参加できるかということが大事なのだと言われたので、よくわかりました。企業や自治体に計画をつくってもらうという説明を聞いたときに、ああ、実際に変わり得る手段になるなと思ったのですけれども、そこで誰が参加するのかという辺りが問題なのだろうなと思いました。どういう人たちが参加しなさい、ということまでは言えないので、現実には誰が参加して、どういう層の人たちが意識を変えてくれるか。

変えてほしい層というのは、いろいろあると思うのです。男性に変えてほしいとか、休暇を取りたいと言ったときに喜んで取らせてくれるような上司の層に変えてもらいたいとか。それで、意識を変えてほしい人たちに本当にこの行動計画にコミットしてもらえるにはどうやったらいいのか、ということとその次に思いました。うまく意識改革をしていくいい手立てはないのかと思ったときに、計画づくりに関与するということが出て、ああ、いいものが来たと思ったのですけれども、またもう一歩先があるなと感じました。

あとは、同じ話になりますけれども、男女共同参画ということはこれだけ言われてきているので、もう少し男性の育児参加というところに突っ込んでもらったほうがよかったような気がしました。ご説明でも、やはり「母親が」というイメージが全体にあって、母親が子どもを連れて「つどいの広場」に行き、そのあと何年かしたら子育てサポーターのような形で地域でまた次の母親に教えるのよ、力をつけるのよ、というトーンがどうしても出ている。いろいろな子育て負担というのがあるのでしょうけれども、1人でやるというのが辛いと思うのです。だから地域でやるというのも確かに大事なのですが、やはり子どものもう一方の親と2人でやるのがいいと思うのです。誰とやっても大変なことだし、誰とやっても喜びはあるけれども、誰と分かち合えるのがいちばんいいかというところ、もう一方の親と分かち合って子育てをするのがいちばんで、負担感の軽減にはそこなのだろうと思うのです。ですから、働き方のところも含めて、2人の親がかかわるとい

ろをもう少し強く出してもらったほうがよかったかなという気がします。

○山・教授 新保さんは学生時代からずっと児童福祉をやっておられたので、この中で子どもを研究対象にした期間がいちばん長いのではないかと思います。

○新保助教授 お話を伺って、意識改革のところは、企画官の思いというのが県とか市のレベルに伝わっていないなということを感じました。もう一つ、理論的なことを突き詰めてという意見が出ていましたが、そのことについては、私自身は、合意しやすいところから方向性を示した上で一步進めていくことのほうが大切ではないか、という考え方を持っています。研究者としてどうなのか、という感じもしますけれども、私は、そのほうが現実に進むし、理論的に整理する上でも、微調整をしながら進めていったほうが確実な理論が構成されるだろうと思っています。

中でも、対象としての子どもというものの特徴を見ると、これから来るのが子ども時代ではなくて、大人にしても、小学生ぐらいの人間にしても、高齢者の方にとっても、子ども時代というのは過去であって、自分が育った環境とか歴史的要因を抜きにして語ることはできないのだと思うのです。過去のことをやると価値観の対立はどうしても発生しますから、子どもについては、方向性を示した上で合意しやすいところから進めていくのが正道ではないかという感じがしています。理論的に詰めるということになれば、当然二人親を前提にするのかもしれませんが、一人親の方たちのことについても考えなければいけないでしょうし、虐待問題・非行問題というのも理論的に整理して一緒に進んでいかなければいけないと思います。

意識改革については、いま私は県のレベルと市のレベルと両方で次世代育成のことにかかわらせていただいているのですが、市のレベルにいけばいくほど、教育、保険、労働の分野が遠く感じるような気がします。最近、厚生労働省と文部科学省はだいぶいろいろな意見交換が活発にできるような状況が整いつつあるようですけれども、国よりも県のほうが、県よりも市のほうが遠いという感じがしています。これは一般財源化などの話とも絡んでくるとは思いますけれども、県の人たちの意識を改革し、市の人たちの意識を改革するためにも、少し時間がかかるかなという感じがしています。それから、意識改革のためには当然、一般市民の方、場合によれば労働組合の方なども含めて、いろいろな意見を交換するための場をつくるのが大事ですが、その上では、今回の次世代育成というのは、やり方としては進みやすいのではないかという感じがしています。

○島崎副所長 まず全体的なことと言いますと、山・先生を中心に行うこの研究会のテー

マとしては、非常にいろいろなものがあるなと強く思いました。その一つは、財源の配分の問題であり、社会資源のプロポーシオンが悪いということです。高齢者のところにお金が行きすぎていて、相対的に子どものところにお金が回っていないということなのだろうと思うのです。

参考になるかどうかわかりませんが、児童手当の創設に携りながら児童手当課長としてその縮小をせざるを得ない役回りをする事となった荻島さんが、平成3年改正に向けた審議会か検討会の、レポートの中で、プレストン効果ということをしていました。ご承知の方もたくさんいらっしゃると思いますが、高齢化が進んでいくとマスとしての高齢者のところにお金は行くけれども、1人当たりで割り返してみると、相対的にはお金の行き具合が小さくなるのではないかと思われがちだが、実はそうではない。高齢者はポリティカルに非常に大きな勢力になるし、高齢者産業が活性化されたりして、むしろそこに投入されるお金は増える。その結果、高齢化によっていちばん割を食っているのは子どもの世代なのだ。単にマスだけではなくて、1人当たりで見てもそうなのだ。こういうことを人口学者であるプレストンは主張したのですが、レポートはそれを引用していました。

そのときの人口研の所長は河野さんで、国民生活基礎調査を使って日本ではどうなのか計測をしました。そうしたら、支出は両方とも伸びているけれども、やはり高齢者のほうが伸びていて、やはりプロポーシオンが悪いのだね、ということを行った。そのあとフォローはしていないけれども、おそらく配分はさらに悪くなっているかもしれません。今後研究会を進めていく基軸というか視座はここに据えるべきだろうと私は思います。実感としても、一部は別にして、子育てをしている30代前後の層というのは、精神的にも非常に苦しいし、経済的にも相当苦しいという実態があるのは事実だろうと思います。

卑近な例で言えば、うちの家内は専業主婦ですけれども、80年代、90年代に流行った歌などの番組を聞いても、娘と息子が小さかった0歳から3歳ぐらいの歌の記憶はほとんどないのです。育児に追われて歌番組を見ていないということです。家計的に見ても、子どもはかわいいし楽しかったけれども結構苦しかった、というのが個人的な実感だし、おそらく全体的にもそうでしょう。

出産すると医療保険から最低でも30万円給付が出ますけれども、後払いなので、病院に払う費用の捻出が大変だという話はよくきく。育児期の若い夫婦では、これはほんの一例ですが、高齢化が進んで、高齢化の部分についての給付が増えていくことはやむを得ないけれども、全体としてどういうルールで分配していくのかということについて、きちんと

した合意を取りつけるのは難しいにしても、連綿と続く社会の在り方として、一定の資源は子どもたちにも配分していかなければいけないということで、そのコンセンサスをどうやってつくっていくかということは重要なテーマだと思います。

私は堀さんの論文にそのまま同感するつもりはないし、特に大学生の進学費用が大変だということについては、各家庭の選択の問題だと個人的には思うけれども、子育てにどうというニーズがあるかということは、金銭的な意味でも、サービスの中身にしても、きちんとさせておかなければいけない。そこで問題になるのは、サービスの質と量をどう確保するか、効率のよいアクセスが公平になるようにするためにはどうすればよいのかという議論だと思うのです。

前の職場の話ですが、2人子どもがいて、3人目がほしいというので、産んでみたら双子が生まれて4人になった。そのときに育児休業を取得したわけですが、1人目の子どもと、2人目の子どもと、3人目と4人目は双子ですけれども、それぞれ保育所の場所が違うというのです。それをおかしいとも思わない現場の職員がいるとすると、どうかなという気がしますよね。いずれにしても、単に量的整備の面だけでなく意識の面でも変えていかなければいけない問題がある。

もう一つ、教育と児童福祉の関係でいうと、平成9年の法律改正のときには、ご承知のとおり放課後児童クラブを法制化したわけですが、それは、法制化してもっと拡充していこうということだったのですが、その結果何が起きているかという、これは私が複数から耳にした話で、定量的なデータはないのですが、むしろその結果、学校の現場が手を引いてしまっているというのです。つまり、放課後児童クラブ、文部省の所管なのか厚生省の所管なのかでずっとがたがたして、なかなかうまく進まなかった。ところが、国が厚生省の児童福祉法の中に位置付けたということで、これはもう教育の問題ではないのだということで学校は手を引いてしまった。その結果、教員と放課後児童クラブの関係がうまくいかなくなっているケースも出てきている。もし本当だとすると、それはあのときの改正の理念が結果的にねじまがった非常に問題のあることだと思っています。

以上は、意識を変えないとダメだという話ですが、もちろんお金も重要です。お金の面でいうと、児童手当をどうするかという問題が一つあると思います。私は以前児童手当管理室にいたので、児童手当の問題点はそもそも何なのかと考えていました。なぜ駄目なのかというと、いろいろあるのですが、一番本質的な理由は思想が混乱しているのです。三枚舌を使っているのです。理念のところもそうなのですけれども、ある面では「社会の子」

というような発想をとってみたり、多子の世帯は生活レベルが下がるから、そこに対して金を出さなければいけないと言ってみたり、もう一つ何かあって（今は忘れてしまいましたが）、理念のところでは3つの理念を並存させていた。その結果、各給付要件などのところにくると、そういうことが如実に反映されてくるわけです。

つまり、一方では普遍性のようなことを言っておきながら、低所得者対策だから所得制限を当然かける。できた当時は、課長クラスぐらいはご勘弁いただくという話だったのですが、その当時は係長になってももらえるかももらえないかという水準の所得制限になった。

もう一つ由々しい問題があったのは財源構成です。財源構成としても、特例給付は全額事業主負担だけれども、通常の児童手当に関しては、いわゆる自営業者や農林水産業者は拠出をしていないわけです。これは制度の生い立ちのときにそういう問題が大きな問題だということはわかっていながら見切り発車してしまって、そのまま残っている。だから、連帯とか何とか言いながら、一方では普遍性とか何とか言いながら、その問題を引きずったままでは事業主に対してなかなか説得できないわけです。

そのときに言っていたのは、発足当時できなかったのは基礎年金みたいなものがなかったからだ、ということでした。平成9年にはもう基礎年金はありますから、そこを借用すればその問題も解決できるはずだ、それを拠出金として構成するとか何とかというのは、ちょっと工夫の余地があるかもしれないけれども、というような議論をしていたわけです。そのときに、外国の例などもかなり調べて、自分で書いたもので多少覚えていますが、10何枚かのレポートを一応作ったような記憶があります。もし残っていれば、いずれご披露できると思います。

もう一つ、平成9年の児童福祉法の改正というのはどういう理念であったかということも多少お話したいと思います。そのときの状況は、あとから見ると保育の改正についても中途半端だという批判はあって、それは甘んじて受けなければいけないと思いますが、実はそれ以前に二度失敗していたのです。もう失敗は絶対許されなかったという状況だったということです。

いちばん反対が強かった理由は、措置でなくなることによって公的なきちんとしたお金が出されなくなるのではないかと、という不安でした。それで、措置費の話と措置の話は切り離そうという発想でいった。私は、中途半端だったとしても、結果的にはそれなりに今日的な方向に道筋をつけたのではないかと思うのです。どれだけ金がかかっているのかも

全部クリアにして、利用についても一方的に与えるものではないものに変えていこうという、ベクトルのスカラーはともかくとして、ベクトルの方向自体は間違っていなかったと思うのです。

そのときに、もう一つきちんとやらなければいけないと思っていたのは要保護児童の話だったのです。先ほどどなたかが発言されたことに関して、むしろ私は違和感がありました。要保護児童の問題については、本当はもっとお金を使わなければいけないのに、マスとして実はそれほど強くはなくて、現実問題として少年院、昔で言う教護院、児童自立支援施設を出た人間はどこに行くのかということについて、十分受け皿がないわけです。それで、民間でやっているようなものを法制化してきちんとレールに乗せていこうということで、すったもんだの議論がありました。そんな余計なものはやめてしまえ、などと言われながらも一応つくった。ところが、この間聞いてみたら、あまり施設の数も伸びていないし、補助金も伸びていない。需要は高いはずなのに伸びていないという状況なのです。それは非常に残念だと思っています。

もう一つ、そのときに、少子化対策を児童家庭局でやれ、ということがありました。そのときの省内の雰囲気は、児童家庭局は、児童がもうちょっときちんとできるような折角のチャンスを逃した、という評価だったのですけれども、私なりに解釈をすると、当時の局長が言いたかったのは、もっと子どものところにお金を使わないと駄目だ、児童という枠の中でやっている限り絶対に伸びない、この問題は大きな問題なのだから、省の中でもパワーのある局を巻き込んでやっていくぐらいの形でなければ、中途半端になってしまって、また2周遅れ3周遅れになってしまう、ということでした。

○山・教授 それで、人口問題審議会で取り上げたのですか。

○島崎副所長 いや、それとは関係ありません。だから私は、先ほどの伊原君の報告を見たときに、その時の思いというのがこういう流れになってほしいと思いました。そういう意味からいくと、やっと本来の方向になったと思うのです。細かいことを言うと、なぜ高齢者のところにバイパスをして、そこから子どものところに配分しなければいけないのかとか、テクニカルな問題はいろいろありますが、これはこういう方向でやっていくより仕方ない。

事業主負担の問題というのは、ほんのちょっと児童手当の拠出金率を上げるのだって、大騒ぎしたわけです。ただ、彼らは、お金をばらまくのではなくて、実際に保育の水準がこれだけよくなって、従業員も安心して働けるという状態をつくってもらえるのだったら、

それは費用対効果の話なのだ、と言っていました。今はもっと世知辛くなっているから、状況は厳しいと思いますけれども、お金を全体としてマクロ的にどう分配し、また、その質と効率性のようなことをどうやって高めていくか、というのが基本的な方向だと思います。労働や教育など、周辺分野との間でいろいろな問題が起きているのは事実だと思います。それを具体的にどうやっていくのかは、一つひとつ議論して、問題提起して、解決していくべき性格の話ではないかという気がします。

○山・教授 今後はどのようなスケジュールを考えているのですか。

○伊原企画官 さっき下夷さんが言われた話で、世代間扶養をもっと強調すべきだという議論がありました。山・先生もいらっしゃったので覚えておられると思いますが、これはこの研究会の報告書を書くときにも結構ありました。世代間扶養を強調すべきだというのは、ある意味では少子化対策なのです。どうしてかということ、世代間扶養が連綿と続くためには次世代が生まれてこなければいけない。座長を含めた皆さんはそういう意見が非常に強かったのですが、他方では、先ほどの子育て権の保障に近い話があって、それを強調すればするほど、「産めよ増やせよ」の印象が強くなって嫌だという話になる、という反論が出されました。

次世代育成支援について基本コンセプトをきちんと整理してほしいという気持は、みんな痛いほど持っていると思います。でも、私は、この議論は実際にはあまりやれないと思います。特に政府というような場では、やればやるほど答えは出なくなる。そういう意味では、先ほど新保先生が言われたように、やはり合意できるところから進めていくというアプローチしかないのではないかと思うのです。非常にフラストレーションが高まるでしょうけれども。

そのときには、このニーズはあるでしょう、と具体的なデータを示して、これについてお金を出すことについては納得してくれますよね、という形でやっていくのが、遠回りのようですけども、いちばん合意を得やすいのではないかと思います。次世代育成支援の世界でどれだけきちんと「こういうニーズがあって、これは必要でしょう」ということを言えるかということが、ひいては、高齢者の給付を減らしてでもこちらへ回すということを制度化するときの説得材料になるのではないかと思います。

今回はそれを探そうと思って研究会でやってみたわけですが、今の段階で整理されているのは、子育て支援、保育、児童手当については、さっき申し上げたようなところが、これから2年、3年の間に議論されるときにテーマに挙がってくると思います。例えば国会

議員の先生の中にも、乳幼児を持つ低所得者世帯は大変だという認識をやっと持って、児童手当の改正も年齢引上げだけが答えではないということが少しずつわかり始めたという感じがします。そして保育も、総合施設という概念が出てきました。先ほど福田さんが言われた、公立保育所の民営化を進めていくとか、保育所の待機問題に答えを出すためには、保育所でも幼稚園でもない別の第三の類型をつくって、そこで新しい就学前の児童の施設体系の秩序をつくれればいい。保育所も幼稚園も残しても、世の中のニーズに応えるのがこの施設だったら、大きな変化が起こると思うのです。そういうふうに、ニーズは何かというのを整理していかなければいけない。

地域子育て支援のところは、まだあまり人口に膾炙していないけれども、親子が一緒に集まるような場所をつくり、そこでのサービスを月曜日から日曜日までやる。月曜日から金曜日まではお母ちゃんが行くのもかもしれないけれども、土日はお父ちゃんが行く。こういうのを全国に展開していくということが一つ整理されてきているので、それがこれから1、2年のうちにだんだん見えてくると思うのです。

そういうことを積み重ねていったときに、最後に財源問題が出てきて、どういう形でお金を捻出するのかということになる。年金保険料は20%を上限としたときに、そのうち0.2%ぐらいを必ずこちらへ回すというようなルールにするのか、消費税の引上げのときに消費税を回すのか、そこは多分いくつか選択肢があると思いますが、こうした選択肢の中から答えを探していくのではないかと思います。

山・先生が言われた当面のスケジュールという面から見れば、この年末に配偶者特別控除の廃止に伴って2,500億円の財源を決めることになっています。2,000億円は児童手当に使うことは決まっているので、あとの500億円の使い道というのがまず一つのターニングポイントになると思います。

それから、来年の7月には、今回の行動計画を策定するに当たってやっているニーズ調査が全国レベルで集計されて、これを踏まえて「新々エンゼルプラン」を来年の年末に決めることになっていますが、このときにどこに力点を置いてサービス目標を立てるか。これが第2のステップだと思います。そのときに財源問題が課題になって、次の議論へとつながっていくことを期待しています。また、別のシナリオとして、来年3月に年金制度改革の法案を出すのですが、その際に今後の課題として、次世代育成支援の問題が挙がってくるかもしれません。

ただ、いずれにしろ話は元に戻って、ニーズは何なのかというところについてどれだけ

きちんとしたものを積み上げられるか、世の中の人が、総論ではなくて各論ベースで、ここを大事にしようということについてどれだけ整理できるかが、次の財源問題につながってくるのではないかと思います。

○山・教授 どうもありがとうございました。それでは、これで終わりたいと思います。

平成3年・平成6年児童手当法改正をめぐって

- 高尾 佳巳 (医療法人溪仁会副理事長)
河 幹夫 (内閣府国民生活担当審議官)
林 重夫 (厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課長)
下夷 美幸 (法政大学社会学部助教授)
長沼建一郎 (日本福祉大学社会福祉学部助教授)
新保 幸男 (神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部助教授)

日時 平成15年11月15日(土)

○山崎教授 ただいまから、第2回「児童と社会保障研究会」を開催いたします。今回は、児童手当法の平成3年改正から平成6年改正辺りまでを中心に置きながら、さらに今後の課題についても少しお話を伺います。高尾さんは少し遅れられますが、河審議員、林課長の3人に、当時の状況についてお話を伺い、今後の我々の研究のヒントになるようなご意見をいただければと思います。

河審議員には、このレジュメに沿って1時間ぐらい話をさせていただき、あと高尾さんに入らせていただきます。必要に応じて、林課長に口をはさんでいただいてもいいし、補足していただいてもいいと思いますので、よろしくお願いいたします。

○河審議員（内閣府国民生活担当） 2枚紙のレジュメに沿って、この20年ぐらいの話を大雑把にさせていただきます。ここにいらっしゃる方々は、児童手当制度基本問題研究会に皆さん参画されていまして、その部分がいろいろな意味で大きかったと思います。逆に言えば、そこは後の議論につなげていただければと思います。

私がおりましたのは、平成7年から平成9年までの2年間でした。そのころの児童手当というのは、ある面で高尾さんたちの改正の後、それを実施に移していた段階で、「制度論も多少やりたいね」と言いながら、局としては児童福祉法の改正に大きなエネルギーが使われており、そちらの応援団みたいな形になっていましたので、児童手当そのものは全く動いていないということです。自分がいたときの児童手当論はほとんどお話できない、ということはお許しいただきたいと思います。

私は、児童家庭局に3回おりまして、いま申し上げました平成7年夏から平成9年夏までの児童手当担当、育成環境課長時代が3回目です。1回目は、昭和50年代半ば、2回目は昭和63年から平成元年で、このときに、先ほどの研究会が始められていました。3回いたときの、それぞれ当時の児童家庭局の課題を書かせていただきました。

昭和56年夏から昭和58年1月の段階では、私は母子福祉課におりましたが、ベビーホテル問題が大きな火を吹いていた時代でしたので、ベビーホテルの規制をどうするのかということ、ベビーホテルへ行っている子どもたちを保育所で引き受けられないかというのが、児童家庭局のいちばん大きな課題だったと思います。

延長保育や夜間保育はそのときにできました。延長保育・夜間保育ができる過程で、保育所問題という児童関係のサービス問題に直面していました。このときに私が思ったのは、サービスをつくるというのは、お金と法律だけではないということを非常に強く感じました。保育については今もそうだと思うのですが、延長保育や夜間保育に消極的な保育所の方々は、お金のことを言い、保母さんたちの組合のことを言うのですが、いちばんのポイントは延長保育や夜間保育を、保母さんたちがあまり善しとしてこない、というのが当時からいちばんの根っこだったのではないかと考えて

いました。

昭和 56 年から昭和 58 年の時期に、児童手当で「特例給付」が始まりました。後から考えると、特例給付の意味が面白い意味を持っていたと思うのです。当時、私はあまりそういうふうには思っておりませんでしたので、ほとんど記憶がなくて、これは非常に恥じ入る話であります。

当時の児童家庭局の中で、子どもの問題というのは、子どもがかわいい、大事だという問題を越えて、社会の中での子どもを考えるきっかけをどこかでつくらなければいけないのではないかというので、若手の職員たちが、企画課の酒井補佐の所で週何回か集まり、ある面では人口問題といましようか、高齢者問題と児童問題みたいな形での勉強会をかなり頻繁にやっていましたが、具体的な話にはなっていません。ただ、当時からそのような議論が始められていたというのは、名誉のために記録に残しておいていただきたいと思いました。

それから 5 年ぐらい経って、また児童家庭局にお世話になったわけですが、この間に老人の世界では、老人保健法や老人福祉、平成元年は「ゴールドプラン」ができた年ですから、介護保険へ向けての議論が始まっていた時期でした。

そのころの児童家庭局の課題というのは、2 番目に書いてありますが長尾局長が 4 つのプロジェクトを打ち出しました。これは、課長たちが提案したものを、局のプロジェクトという形に整理したものです。

1 番目は、その後非常に広く定着し、高齢者の社会にも飛び火をした「グループホーム」という制度を障害の世界で創設しました。当時の浅野障害福祉課長は、この分野で障害者福祉の新しい分野を切り開いたということで、障害者、知的障害者の世界では非常に幅広く知られて、知事になれる元になった制度政策だったと思います。

2 番目は、保育の世界では乳児保育を拡充したいということ。それから、これは制度的にはあまり知られていないのですが、それまで延長保育は措置費で行われていたのですが、補助金にするという施策の切り換えをしております。多少携わっていた人間として言うと、福祉関係は全部措置費で給付をつくるという体形であったものを、もう少し自由度をつけるためには補助金化も必要なのではないか、という議論もありましたし、背景には財源手当の問題があったのは事実であります。理念としては、措置費の制約の強さを議論していたように思います。

3 番目は、児童手当制度基本問題研究会がつくられて、皆様方がそれに参画されたわけです。これは、後で申し上げます。

4 番目は、「これからの児童福祉の懇談会（これから懇）」で、児童福祉を社会の中でのものに位置付けるための提案をしよう、問題提起をしようということで、懇談会をつくったり、全国を巡

業したりして、いろいろ問題を掘り起こそうとしました。必ずしも成功しなかったと思うのですが、底流にあったことというのは、この懇談会の意味は間違いなかったのではないかと。ただ、その整理の方向が必ずしも見えないままやっていた、というのが率直なところだと思います。

この4つがプロジェクトとしてありました。制度論からいうと、障害、保育、児童手当はそれぞれそれなりに意義のある時代だったのではないかと考えています。

当時、私は企画課にいて、児童扶養手当と特別児童扶養手当の担当もさせていただいていました。その後もそうなのですが、児童扶養手当、特別児童扶養手当のもともとの生まれは、本当かどうかわからないのですが、年金制度とのバランスということで生まれた部分と、児童手当の先がけとして生まれた部分と2つ兼ね備えていた手当でした。

児童手当との関係では、その後ほとんど議論されていません。年金との関係では、昭和57年に児童扶養手当を母子福祉年金の水準から切り離すということをやった結果、路頭に迷ったというのが率直なところですね。それ以後は、児童扶養手当自身がどう歩んでいくか、という問題に常に直面するようになりました。

私がいたころは、その切り離しをなした直後の段階で、平成元年には年金の大改正があり、児童扶養手当水準を年金水準に戻すか戻さないかというのは、制度論的には意味があると勝手に思って問題提起をしたのですが、その後、年金水準との関係では、一步後を歩くみたいな形のままになり、先ほど申し上げましたような歩みをしました。これは、年金水準論との関係においても、児童手当との関係においても、1度検証してみる必要があるのではないかとということで、私自身は非常に気になっています。

3回目は、平成7年から平成9年に、育成環境課長をやらせていただきました。平成6年に「エンゼルプラン」ができて、平成6年に「健全育成サービス」の提案から始まった、「児童育成事業」の創設が行われた後でしたので、これらをどう安定化させていくかが議論のポイントでしたが、特に制度論はやっておりません。

制度論的な議論として、あまり外には言いにくかった話があります。当時の健全育成事業ができた結果、「手当論」と「サービス論」はどういう組合わせにしていくのかというのは、必ずしもきちんとした形での法体系になっていない中で、実際の執行、あるいは予算をどうしていくのかという悩みを抱えながら歩んでいたのが率直なところですね。

平成7年ごろから、児童家庭局では、児童福祉法を50年ぶりに改正したいということで、言葉からいえば「選べる保育所」「放課後児童健全育成事業」、あるいは養護施設の名称や児童養護の世界の自立支援みたいな要素を強めるといった法改正が議論としては幅広く、結果としては必ずしも

全部はできなかったですが、行われたのが平成9年であります。

小泉厚生大臣が、この法改正のときにずっと携わってくれていました。いまは、あまり子どものことはおっしゃいませんが、非常に思い入れが深いということ、国会答弁等を通じて非常に強く思いました。あるいは、「待機児童ゼロ」ということが、総理の発案で強く言われたのもそういうことなのかと思っております。

たまたま私がいたときが3回あったということで申し上げるわけではないのですが、1980年から2000年までの20年ぐらいの間、児童手当の世界からいうと、手当制度ができてから10年、それからの20年ですから、児童手当ができてから30年のうちの後半の20年の3つのポイントで、定点観測みたいなことを結果的にしていた人間の立場からいうと、冒頭に申し上げましたように、昭和63年から平成元年にかけて、この研究会があった意義は、当時やっていた者が思う以上に大きな転換のときだったということ、いま改めて感じております。

それは結果論というよりも、この研究会の提案が、その後そういうことを導き出した、ということがいちばん大きいと思うのです。先ほど来申し上げているように、サービスの話と手当の話はどうするか、ということの具体的な政策論と、その背景としてそれらを提案する上で、端的に言えば「多子貧困論」みたいなものはほとんど関係ない世界になりつつあって、「健全育成論」へ焦点が絞られていった。

健全育成論の背景にある社会の動きが、ある面では同じような動きをしてくれたので、バックアップしたことになる。私は、必ずしも社会の動きを引っ張ったとは必ずしも思いませんが、社会の動きと、研究会の方向がちょうど合っていたことが、その後の政策の展開には意味があったのではないかと思っています。

2番目の「児童手当制度基本問題研究会の意義」というのは、後知恵で振り返ってみてという意味と、当時、多少関与していた者としての感覚がごっちゃになっている部分がありますが、2つに分けて書いております。

1つ目は、社会との関係での新しい視点を随分入れ込みました。その中でいちばん大きかったのは、「多子貧困論からの脱却」ではないかと思えます。健全育成論への特化みたいなことです。

もう1つは、「少子化」という言葉、あるいは扶養の問題で高齢者の扶養も大事だけれども、子どもの扶養の問題も、もう1つの面として考えなければいけないということを非常に強く強調して提案しています。

それとの関係で、山崎教授が言われた「プレストン効果」ですが、レーガン政権のときに、アメリカの予算は高齢者予算が伸びているのに比して、子どもの数が減るとともに児童予算はそれ以上

に削減を受けている、これは、正確にはよくわからないけれども、民主主義社会において、そういう行動に傾きがちなものが人間社会にあるのではないか、ということの世界人口学会の会長であったプレストンが指摘し、提案し、もう少し児童予算への財源に重点を置くべきだということを提案した初代でした。

それを早速引用しています。そのこと自身は、ほとんど国内では問題になりませんでしたし、議論の広まりはなかったのですが、厚生労働省においてはその課題が、このころからだんだん大きな課題になってきました。この2、3年ぐらいの厚生労働省の政策提案の中に、ある面では高齢者と児童のバランスがいろいろなところで入ってくるようになりました。これは、社会保障全体の規模をどれぐらいにするかという問題もあるわけですが、それと合わせた中でのバランスを言ったきっかけになっていることは間違いない。それから15年ぐらい経つわけですが、この芽はだんだん大きくなっているのかと思います。

新しい視点の中で、「子育てと仕事の両立支援」というのは、当時からそういう言葉がいろいろ飛び交う時代になっていましたが、それをかなり強調したことが大きかったように思います。当時の委員でした袖井先生が、この報告書のいちばんの価値はこれだとおっしゃっています。まさに、子育てと仕事の両立支援の延長で、それをやるための具体的な政策として「健全育成サービス」を提案しました。

研究会の意味、世の中との関係、その後の制度の改正の中でどういう位置付けになるのかをもう一回検証してみますと、サービスと現金をうまく調和することにより、全体を公平にしよう、という議論をしています。それを背景にして「現金給付の重点化」、当時の就学前から0・1・2に給付を重点化するべきである、という提案につながっています。一方において、健全育成サービスの提案と併せて、現金給付の重点化というのは組み合わさっているというところが、当時の研究会の方々の思い入れかと思っております。

これは、提案したけれども、必ずしもうまくいっているとは思いませんが、「ファミリーポリシー」をつくっていく必要があるという提案をしていて、当時は非常に斬新だったわけです。今でも、必ずしも世の中で議論が深まっているとは思いませんが、ファミリーポリシーみたいな議論は、むしろヨーロッパでの議論が進み始めているのか。これは、これからの日本の児童福祉の非常に大きなポイントなのではないかと思っております。怖々ではありますが、ファミリーポリシーということをかなりはっきり提案しています。

これら新しい視点の導入というのは、いずれにしろ児童手当は当面お金がどうのこうのということでの議論で膠着状態に入っていた中で、いろいろな社会政策、予算の配分、あるいは当時高齢者

のほうで始まりつつあった、現金給付とサービス給付をどう組み合わせていくのか、という議論を活用して膠着状態を脱却しようとした、画期的な時期だったという気がしております。

そういう意味で、その後児童関係が世の中に乗り遅れないで済んだという意味では、後から考えると、より大きなものがあつたのかという感じがしております。

もう1つは、政策手当制度としての財源論をしています。これは隠れていますが、財源論の検討の中で面白いのは、児童手当の議論の場合に、かつて企業の扶養手当と児童手当をどう調整するかというのが、企業負担もあるということでもあり、その調整論に鍵がかかるようになっていたのだらうと思います。この研究会では、児童手当との調整論は、先ほどの多子貧困論ではないのですが、ほとんど除去して、むしろ税の扶養控除との調整論の世界にシフトしているのではないかと。

これは、ある面で先ほど申し上げました膠着状態から脱却する上で大事なポイントだったのかということ、いまから思うと感ずます。税の扶養控除との調整論というのは、この4、5年真っ盛りなわけですが、厚生労働省は表立っては必ずしも言っていないところもあるかもしれませんが、扶養控除を減らしても、児童福祉のほうへ国庫を投入するという議論を一部しています。このことを、もう少し明確に主張している政党もあるというのは、ある面で税の扶養控除との調整論は、単なるお題目だけではない議論につながつたのかという気がしております。

財源論について、本人負担論の問題、他の社会保障給付との調整、税の拠出金の作り方など、かなり議論はされているのですが、問題点を指摘するにとどまっているように思います。財源論の中では、その財源論がどういう道に行くかというのが必ずしも明確ではない。これは、児童手当が始まって以来明確ではないのですが、その問題をここでも整理できないで、その後も引きずっているという気がしております。財源論の問題はいろいろ議論されているのですが、企業の扶養手当との調整論から離れたというところでの価値がいちばん大きく見えるように思います。

3番目は、「平成時代の歩みについての評価」です。平成時代の歩みということからいうと、平成時代の初めにこの研究会報告で言われている、結果的に言えば2つのポイントである「現金給付の重点化」が平成3年に経過措置をとって行われました。そこで多少芽が出ていたのですが、平成6年に児童育成事業が制度的に創設されたという意味では、研究会報告の制度論としての2つのポイントはこれで実現した形になっていると思います。

もう1つ、新しい視点として導入されたものが、平成元年のゴールドプランからの5年後、まさにゴールドプランの改定のときに、子どものほうも作るべきではないかということで、かなり多く使われてエンゼルプランという形で策定されました。研究会報告の意義ということで先ほど申し上げたことの方が明確に出ている部分というのは、それからの5年間の間に概ね実現されたのかと

思います。近年においては、税と扶養控除との調整の議論も、かなり難しい議論ではありますが、立ち入って議論されるようになってきている気がしています。

「残された課題」としては、研究会報告に書いてあるけれども、その後、必ずしも実現への歩みになっていない、という意味での残された課題ということと、研究会報告で書こうとしたけれども、必ずしも解決の道筋が書けなかったがゆえに残された課題になっているもの、という2つの意味での残された課題ではありますが、それは4つあると思います。

1番は、財源論として、特に税と拠出金の分担の問題が残された。研究会報告は、サービスの部分は税をもっと厚くするべきだということになっています。サービス論と手当論の中でどうするか、という政策論と、その財源を税と拠出金でどう組み合わせるのかという問題。特例給付の問題を含めてなのですが、その問題というのは必ずしも解決の道筋が明確でないがゆえに問題としても残っている気がしています。

これは、やや個人的な意見になりますが、児童手当が昭和47年に発足したときに、提案者側は本人負担を入れたい、ただ技術論として本人負担を入れるのは難しいという議論と、政治的に本人負担を入れるのは難しいという議論の2つがあったがゆえに、2本立ての手当になっている。その財源論は、必ずしも論理的にうまくできていないという意味で、そのコアになるのが本人負担論だと思うのです。それは、保険であろうが、拠出金であろうが、本人負担の問題をできたらやれるようにすべきだ、という議論があるわけです。この本人負担が入れば、いくつかの問題が財源論の世界では解決できるように思うわけです。研究会報告も、本人負担論にあえて触れています。この問題の筋道が必ずしもできていないという意味では残された課題であると思います。

担当課長だった時代も含めて、特例給付の扱いの問題は、いまの財源論、本人負担論と全部一緒になる問題ですが、その形が本当にいいのかということが残された課題になっている。これらは、給付と財源がうまく組み合わせられていないのではないのかという指摘に対して、こういう形で組み合わせているということの回答が必ずしも出ていないということだろうと思います。現状は制度として肯定されているわけですが、これは検討課題であるけれども、制度的な課題ではないという意見もあるかもしれません。検討課題である以上に、制度的な課題として残っているのではないのか。

ファミリーポリシーという提案は、当時は非常に苦しい中でも斬新だったと思います。この問題は、この2、3年私自身が携わっていた、例えば参事官室でやっていた少子化の中での家庭政策みたいなものを、どこまで言うか言わないかということに対しては、厚生労働省自身もかなり躊躇していますし、メディアの方々も躊躇している部分があります。もう少し言えば、家庭が社会の中でどういう存在であるのか、それに対してどうバックアップするのかというのが、たぶん児童福祉の

ポイントだと思います。その、コアになるファミリーポリシーをうまく提案できていないというのが残された課題なのではないかと思います。

「新たに生じた検討課題」というのは、次の香取さんのときにどういう議論だったのか、ということをご様方で議論していただいたほうがいいと思います。いちばんの問題は、財源論が残されている中で、給付の改正が抜本的に行われ、大幅な国庫の投入が新たになされたときに、財源論と給付論がうまく結び付いているのだろうか、という課題はより大きくなったところがあります。その際は、児童扶養手当、特別障害児手当との関係論も、年齢を高くしていけば当然重なってくる問題として出てくるのだらうと思います。乳幼児扶養手当ということであるならば、あの3つを並べておいてもいいのかもしれませんが、年齢が上がると、まさに児童扶養手当、特別障害児手当の問題と重なってくるのではないかと思います。当初からの児童手当の生まれ方と、この両手当との関係はずっと残っていたわけですが、年齢範囲を上げる中で、それ自身を是とするときの論拠と、この手当との関係をもう一回考えてみる必要があるのではないかという気がしております。

わりと育成事業にシフトした中で、今度また手当を強調したわけですが。その全体をどういうものにしていくかという合理的な分配理念から、サービスにおける合理的な分配理念というのは、育成事業の与えられた額をどう分配するのが、児童手当法上合理的な分配であるとするのかというのは、必ずしも判断基準ができていないので、それは法律上明確にする必要があるのではないかと思います。それが、先ほどの手当の拡大との関係でもう一回考えなければいけないのではないかと。

これは、児童の世界の問題ではないのかもしれませんが、私がかねてから勝手に思っていることですが、当時、何もこの分野でできない課の中で多少勉強会をやっていましたが、そのときに、本人負担というのはなぜできなかったのだろうかといういろいろ調べてみました。結局のところ、徴収システムがつかれなかった、ということがいちばん大きいのではないかと。

なぜ本人負担論ができなかったかというのは、1つは事務処理論と政治的な反対論の2つだということです。政治的な反対論の分野は、ますます少なくなっているとすると、事務処理論がわりと大きくなっている。事務処理論の世界からいうと、基礎年金制度が昭和60年にできたときに、本人負担論ができる事務処理論、拠出金の徴収システムはある程度出来上がっているわけです。それを使えるかどうかという問題があるのではないかと感じてきました。課の中の議論でも、その議論が勉強会の中でありました。

一方において、年金制度のほうでの空洞化という議論が行われているときに、この議論を一緒にくっ付ければ、両方とも議論がおかしくなるというのは、私も役人の一人ですからよくわかります。

その意味では、検討課題として基礎年金の安定化というか、空洞化の問題がなければ、この議論

はそろそろやったらいいのではないかと思っていたのですが、なかなかできる状況になりません。年金との世界でも、徴収システムのところでは切り離さざるを得ないのかと思っています。

なぜこのことにこだわるのかというと、一方において年金制度における児童扶養の問題はかなり大きな問題である。それをどういう関係で組み立てるかは別にして、年金制度の安定と、児童扶養の問題、子育て、育児支援、家庭支援の問題というのは、かなり近いところにあるので、それを大きく組み合わせていくべきだという議論が、山崎先生を筆頭に強くなっています。その方向は間違いないと思うわけですが、その方向の議論をするときに、このポイントは4、5年前までだと、これでやれば組み合わせ方ができるのではないかと思っていたのですが、先ほど申し上げましたような年金制度自身、特に国民年金の空洞化問題との組み合わせになると、いちばん大事なコアの部分の組み合わせができないのかという意味では、この関係の問題として検討課題に加えていただければいいのではないかと思います、最後に1行入れさせていただきます。私からの話は以上で終わらせていただき、皆様方のご批判を仰ぎたいと思います。

○山崎教授 林課長から補足がありますか。

○林課長（厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課） 「残された課題」の中で、児童育成事業は平成6年に創設されましたが、現在の児童福祉法の動きという形になると、従来、要保護児童、保育を中心に進めてきました。この前の改正で、専業主婦を含めた一般児童も児童福祉法の中でやっていこうというときに、さすが児童手当法の中の育成事業との住み分けはますます難しくなったということと、財源の配分がどうあるべきなのか、再度考える必要があるのかということで、いま課の中で議論しています。河審議官のころからやっているのですが、なかなかその線引きができないというのが正直なところですよ。

○山崎教授 基本問題研究会報告書でも提起しているのですが、児童手当制度を児童手当の支給と児童の健全育成サービスの実施を二つの柱とする制度として位置付けるとすれば、法律の名称そのものをそれにふさわしいものに変えてはどうかということがあります。

○河審議官 最後は、全体で1つなのだと思うのですが、そこはどのような部分で役割分担しているかということなのです。財源確保法だと特化できればいいのでしょうけれども、児童福祉法は児童福祉法で、保育などは自ら財源確保しています。それが措置制度であれ何であれです。そういう意味で、全体の財源確保にもなっていない。給付の世界は、児童福祉法の中に混ざったのですが、それをどう住み分けているのだということなのです。

労基法がよくできているのは、全体の給付を、全体の財源で組み合わせているから、出と入りが全部パッケージになります。ところが、児童の場合、給付は児童福祉法と、児童手当のサービス給

付法と、児童手当があって、財源のほうは、その右側の2つは手当財源で、こちらは措置費財源プラス補助金の組み合わせです。

それは、児童手当法の中の財源論が明確になると、児童福祉法との関係はもう少しわかりやすくなると思うのです。児童福祉法の責任ではなくて、児童手当法の責任だと思うのです。

○林課長 いちばん感じているのはそんなことですが、あとは平成3年、平成6年の関係を今回お話するということですが、平成3年、平成6年改正の根っこには、平成元年7月の研究会の流れが来ているのかと思います。平成3年には、給付の重点化ということで現金のほうで改善し、平成6年には育成事業の財源を確保したという形でできております。

その後、制度論として今に至ってくると、折角3歳未満児までいった年齢が、また就学前まで上がり、また今度は低学年まで延ばそうという動きもあります。手当そのものが、どこまで本質的にあるべきなのだろうか、現金給付だけでいいのだろうか、というのは私自身大きな問題であるし、なかなか結論が出ないというのが正直なところです。手当ができたときから、財源論が頭にあって、その中で制度論がこなされていたのかという感じがしております。

○河審議官 いまの2番目の話は林課長が言ってくれたので挑発に乗って申し上げますが、香取さんがなされたときの話を別にする、国庫負担はずっと同額なのです。いろいろな制度が出入りして、3歳だとか6歳だとかやっているのですが、児童手当の国庫負担額だけは350~450億円の間です。私が育成環境課長をやっていたときに、いろいろ資料を見て、昔からの制度改革を頭に入れてみるのですが、児童家庭局の持っている表のいちばん下の国庫負担額だけはきれいに揃っています。

いま、林課長は遠慮深くおっしゃいましたが、制度論をやっているのか、財源論の枠の中で制度論をやっているのかよくわからないのです。もっと言えば、国庫負担の枠の中で制度論をやっている。かなり制約を受けてやってきた、という印象は非常に強いです。研究会は、その枠をどうやって突破するかというときに、いろいろな知恵を出して、新しい視点を導入する。財源論のところにあまり制約を付けると、300何十億円の世界に戻ってしまいます。先ほど、そこについてはやや明確でないで申し上げたのは、そこを明確にできない、突破しなければ身動きできないというところで、結果的には財源論の制約を突破したかったのだらうと思います。

非常に社会的な、新しい視点を入れることにより、結果的に財源論を突破したい、ということがあったのだらうし、研究会の方々も、そこは暗黙の了解事項だったのかと思います。研究会報告でも、そういうことを意識していたのだけれども、結果的に先ほどの2つのポイントに絞って制度改革し、財源論の制約は必ずしも突破していないのです。

それが、この2、3年の間に突破できたということをどう評価するのか。それが本当に政策論と