

んという女性、いまでも活躍されていますが入ってこられた。併せて、経済界のほうも、じゃあ1人入れてくれという話が出てきて、既に小山さんが入っていたので、「どう思うか」と言ったら、「いや、それ以外に」というので、キッコーマンの茂木さんが入られた。

ただ、それがいわゆる社会保険的な意味の労使とは若干違うのですが、そういう問題意識を持って入っていることは事実なのです。しかし、あそこで保険料的な議論が出るかという点、それは全然出なかったです。

○河審議員 いまの山崎先生と高尾さんのお話につなげると、労使というのは偉大なるパブリックだと思います。労働側も事業主側も社会の中で重要な政策提言をする、なおかつ負担もするパブリックの代表と。

○山崎教授 社会の担い手。

○河審議員 だから、福祉関係者で給付を受けるグループだけで議論してもしようがないじゃないかということだったと思うのだけれども、児童福祉審議会に高尾さんのご苦勞で労使が入られたのは、そういう意味で、非常によかったと私は思いますが、最近、これは年金の世界もそうですが、世の中変わってきて、老後は、まだ多少あるのかもしれないけど、死のほうはパブリックなのかなと、これは問題発言ですが、パブリック性というのはあまり感じられなくなっている。

先ほどの高尾さんのお話ともうちょっと重なるのですが、当時、外国人労働者の問題については、事業主側も割と消極的だったのですね。その後、事業主側がどう行動を取ったかという点、工場を外国に移転してしまった。そうしたら、向こうに作って人を雇うか、日本で作って人を雇うかだからというので、最近事業主側も、トヨタの奥田さんを筆頭に、外国人労働者をもっと入れるべきじゃないかということをおっしゃる財界の方が増えてきています。それも本当にパブリックでおっしゃっているのか。先ほどのよくない血が騒ぐおじいさんたちが経済界の大物であった時代は、やはり血が騒ぐ部分では、やはりパブリックの議論をしていたと思います。自分の会社の議論でなくてね。

ところが、これは経団連には申しわけないですが、最近はそういうパブリックの議論はあまりされなくなってきた、それぞれ個別業界の代表者ではありますけれども、いわゆる財界代表という感じの議論が本当になくなったので、そうすると、先ほどの外国人労働者問題も、あれはパブリックな議論としておっしゃっているのか、自動車産業の議論としておっしゃっているのか、よくわからないところがあるのですね。十何年前の土光さんにしろ、やはり間違いなくパブリックの代表で、キッコーマンの茂木さんはまだそういうカラーを今も持っていらっしゃるけれども、そこはすごく変わったという感じがします、この10年間の変化というのは。やはりバブルが終わった後の経済環

境の変化の中で。労働組合は外国人労働者問題については相変わらず絶対拒否ですね。しかし、自らは、あまり言えないのかなという感じがある。

もう1つの要因で、最近急速に常勤雇用というのがものすごく減っているのです。あるいは新卒の就職率がものすごく低い。特に製造業の世界というのは、ほとんど、この10年くらい採用しないている。職員がいるけど、みんな派遣ですね。これはもちろん山崎先生の年金の世界もそうですが、そういう前提の変化の中で、いまの経済界が本当にパブリックなことを考えるかどうかという中に、例えば若手フリーター問題なんて、あまり関心がないですね。これは社会的に由々しきことで、昔だったら、民族の血が騒ぐような話が誰も民族の血が騒いでくれないというのは、自分の会社のことだけの議論に、これは批判する意味ではなくて、非常にウエイトがかかってしまって、本当にそれでいいのかどうか。特に20代の人で常雇用が本当にどんどん減っている。新卒ではいなくなるような減り方ですが、それでいいのかという議論が本当はないですね。

労働組合はもともとそういうのは議論しないところですから、常雇用になった人だけをどうするかと考えていますから、そこはもう膨大な空白になっている。年金のときもそうですね。その層をどうするかという議論になると、当事者はいないのでね。そういう人たちをどうするかということについて、パブリックな立場で、なおかつ責任をかけて発言する方というのは、今いらっしやらないでしょう。そういう意味で、労使というのは、この10何年間ですごく変わったような気がします。

○高尾副理事長 私も河さんがおっしゃっているのと同じ問題意識があります。人口減少社会だということ、ではどうするかと言っているけれども、もう現実には動いているのではないかと思っています。それをトータルに見る視点がなくて、それは日本の若手の労働者がいなくなってくれば、当然外国に工場を出すというのが必然的に起こってくるし、全体で見て、変な言い方をすると、バランスが取れたような形になっているのかなという気がするのです。いい悪いは別ですけど。だから、少しシステムが追いつかないまま、現実が早くから動いている。それは自分がいたからというのではないですが、日本の場合、中国のウエイトというのはものすごく高いと思います。

よく言われるのですが、毛沢東時代のお陰で、日本は高度成長したとも言われるわけです。ああいう政治活動をやってくれたためにね。ところが、経済に目覚めたでしょう。共産主義社会ですが、現実にはやっていることはそれ以上ですね。しかも、膨大な農村人口を抱え込んでいるわけですから、もう未曾有のごとき動きが起こってくる。この間、20何年ぶりに行ってびっくりしました。私は今、病院関係の仕事をしています。昔一緒に仕事をしていた人は人民服ではなく、彼がいみじくも言ったのは、「高尾さん、51%金出して下さい。外資系のいい病院を作りましょう」と。完全にグロ

一バル化しており、中国の場合、医学部は5年制なのですが、優秀な人はアメリカへ留学します。アメリカでレジデントをやって、アメリカに残れない方は、日本に来まして、「中国に私たちの病院を作りたいから、ファイナンスしてくれ」と言う話も聞きました。また、向こうは外国人医師は1年ごとの更新できますから、「日本人のお医者さんどんどん来てくれ。1年ごとに衛生部はオーケーしますから」という話もありました。外資系の病院を作って、外国人免許のお医者さんが来て、どんどんやるということは、もう当然みたいな発想なのです。

それを何をか言わんやではないですが、そういう形で人と金が動き出した時代にきていて、いい悪いは別にして、結局、ヨーロッパだと東ドイツとの合併が非常にショックを起こしたのと同じで、東アジアは中国の経済政策の転換というか、その影響というのが、こちらが対応を作る以前に現実が動き出しているのではないかと思っているのです。

そんな動きが出てきている中で、河さんがおっしゃったように、外国人労働のほうがいいじゃないかという議論も出始めているし、そういうときに、じゃあ日本の子どもをどうしますかという議論を真面目に取り上げるではないかな、という気がする。むしろ、彼らから見たら、自分の職場にはいろんな民族が混ざり合っているわけだし、そういう人たちの子どもをどうするかというときに、昔のように「扶養手当を出します」なんていう話ではなくて、「それはほかにパブリックでやってください」とか、そんな話みたいな形になっており、私はかなり時代は変わってきているのではないかと思います。現実にもう始まっているという感じがします。そういう人口減少社会の対応について、事実の方が先行しているのかなと思います。どこで、どうコントロールしていいのかわからない。だから東京都知事さんが外国人犯罪が増えているから、何かしなければならないというようなもぐら叩きみたいなことをいろいろやっていますが、ではトータルに見て、どう戦略を組み立てるのか、ちょっと私には見えない。それは逆に言いますと、日本という国を本当にどうするかという話と関係するのではないかと思っています。

○山崎教授 人口減少といいながら、就職難、高失業なのですね。ですから、企業側には、人口減少という実感は現実には何も無いのではないですか。

○高尾副理事長 だから、そういう議論は関係ないという受け止め方だと思います。

○河審議員 企業は、いま高尾さんがおっしゃった長期的なスタンスがなくなったのですね。ある面で、安定社会でなくなったから、10年先の我が会社は、なんて考えている人など誰もいないと思います。「2年間の社長在任中は」みたいな感じになりつつあるので、そう意味では、かつて児童のとき、東京は駄目だけど、例えば、石川へ行けば、自分の会社の20年後を考えて、少子化問題を憂いている企業の社長は結構いっぱいいたのです。最近、本当にいなくなりました。それから言う

と、まさに当面の話として、もし児童問題を訴えるならばどうかというのは別の問題かもしれないですね。

○長沼助教授 10年前なので記憶があまりないのですが、河さんがしきりにおっしゃる現金とサービスの関係なのですが、萩島当初案はたぶん保育所の入所者には、児童手当を渡さない案だったと思います。

○山崎教授 現物給付と現金給付の調整ですね。

○長沼助教授 そうですね。そこでたぶん、理論的には決着をつけたつもりですが、それが局を出なかったから、いろいろな財源でいろいろな給付というふうなことになるを得なかったのではないかと考えています。

○山崎教授 おそらく本格的に現物給付と現金給付を調整するということになる、もう少しまともな児童手当にならないと、調整論が出てこないのではないかと。

○林課長 この前の報告書の20頁は、そんな感じです。現金給付の一部を充ててくれと。乳児保育はちょっと高いから。そう書いてあります。完全には調整できていないのです。

○長沼助教授 もともとは完全に住み分けようとしていたと思います。

○林課長 未満児はちょっと保育料が高いから、そこに一部を充ててはいかがかと。

○下夷助教授 児童手当の額が低過ぎたから、本格的な調整の議論になり得なかったのですか。つまり、たった5,000円程度では調整といっても意味がない、という感じだったのでしょうか。

○河審議員 当時のことは正確に覚えていないけど、後知恵で言うと、制度論からいえば、バウチャーみたいな制度なのです。どこまで具体的なバウチャー論にするかどうかは別にしてね。そういう議論になると思うのだけれど、バウチャー論みたいなことにするならば、介護保険のように全部サービスからの選択のバウチャー論でもいいのですが、そんな形にするならば、端的にいえば、0歳児に15万円出さなくてはいけないわけです。0歳から5歳のバウチャーがいくらかは別にして、0歳児に15万円のバウチャーを出すということがまず設計できて、15万円を選ぶか、乳児保育の15万円負担を選ぶかみたいなね。それだったら、きれいなバウチャーになるのですが、逆に言えば、みんな保育所を使わなくなるかもしれない。だけど、それはそれでバウチャーとしては、きれいなバウチャーになると思います。その議論というのがやはり私はすごく大事だと思います。

話は変わるけど、いま保育所に関して、バウチャー論をおっしゃる方と規制改革論をおっしゃる方がいらっしゃるのですが、その問題のポイントというのは、4、5歳児は、いま4万なので、月保育が1人4万円です。仮の話ですが、児童扶養手当が上限でも4万円ぐらいはいきますから、そうなったら、極端に言えば保育の世界もバウチャーになるのです。

いま現実問題としては、保育の4万円はほとんど全額自己負担してもらっているわけです。先ほどの一部負担という名の全部負担に近い形に制度上はなっているわけです。実際は自治体が補填している。4万円だったら、何か先を考えられるような気がしますが。だからそのときに、保育との関係でバウチャーみたいなのを考えるのであったら、最低4万円だったら、何か多少の論理的な、例えば半分調整するとか、屁理屈で何やかやできますが、逆に15万円のバウチャーだったらどうするかと。そのうち3,000円調整しますと言ったら、「おまえ馬鹿か」みたいな話だよ。結局そこは、わかりやすく言えばバウチャー論と言っているけど、0歳で考えるか5歳で考えるかで全然違う。これは、私は内閣府の人間だから言っただけとはいけないのですが、規制改革会議の考えていることは4万円を考えているわけです。だけど、15万円を考えるのだったら、「あなたたち、15万円の財源手当してくれるわけ」と言ったら、そんなの全然するつもりはないわけです。それだったら、どうしようもないですね。

○山崎教授 年齢別の要保育度というのを考えて、0歳児をいちばん厚く、次第に下げていくような保育手当的に児童手当を再編成すると、あり得るかもわかりませんね。

○河審議員 でも、やはり総額みたいな話がありますね。バウチャーにすると、政策がいい悪いは別にして、育児休業とか、保育の0歳児のを全部足したって、たぶん1人頭に平均すると、例えば120万人に15万円配るうちの1万円とか2万円ぐらいの部分しか、財源ないですよ。だから、あと月13万円分ぐらいの財源×12×110万人ぐらいの財源がなければ、絵物語やきれい事を言ってもしょうがないという感じは、私はありますけど。それは山崎先生がおっしゃるように考え方があると私は思いますが、4万円だったら、何か話になって絵空事とはいえない論理的な絵が描けるような気がしますが、0歳まで入れたら、どうしようもないと。いや、あきらめてはいけないんだ、きっと。

あと、これはむしろ林さんに聞きたいのですが、いまの話は私はちょっとこだわっているのです。いまの保育料というのは応益と応能を組み合わせているのですよね。だから、0歳のほうが4、5歳よりも徴収水準は高くなっていて、だからそこは応益なのですね。ところが、現実を取れているのは平均3万5,000円とか、そんなものですか。

○林課長 トータルですか

○河審議員 0歳で。

○林課長 そうです。

○河審議員 たぶん、結果的には4、5歳児と0歳児とは同じぐらいしか取れていないのですね。本当は0歳児のほうが高く取れているはずなのにね。それは若いとか、負担能力が低いとか、いろ

いろいろ現実問題があるのだとは思いますが、結果的には、アバウトな数字で恐縮ですが、3万5,000円ぐらいが徴収額になっているのではないかと思います。

ということは、何が起きているかという、今度は逆に裏の公費というのは、制度的にいうと、4、5歳児で5,000円、0歳児で11万5,000円と、こんな感じなのですね。そこに手当みたいなものを作ったときに、いまの4万円と15万円の比ではなくなるのです。

だから、0歳児問題を、いまの児童手当を高尾さんがなさっていた頃の0・1・2問題を別にして議論するのだったら、バウチャー論でも何とかでも、いろいろな面白い話ができそうなのですが、逆に、0・1・2の問題というのは、その意味で、やはり非常に難しいところに児童問題というのは、これから財源を注ぎ込まなければいけないだろうと思います。言葉は悪いですが、報告書では、児童家庭局の予算からいえば、4、5歳児予算から0歳児予算にシフトしているわけです。そうでないと、財源が0歳児はできないから。

○山崎教授 あの研究会のとき考えたことですが、児童手当の年齢を下げて、保育手当的な色彩を帯びてくると、医療保険からもアプローチできるのではないかと。分娩費と出産手当金があることからすると、これを手掛かりにして、医療保険の体系のなかに児童手当を組み込むか、あるいは医療保険の出産関連給付と調整する形でその財源を児童手当に回すという方向が考えられないか。いずれにしても本人拠出が入ることになりますが、それによって財政基盤が強化されるとともに、所得制限も撤廃されて給付の普遍化も実現できる。意外にそちらのほうが早道ではないかと考えたこともありました。つまり、保険局に預けたほうが、という気がしましたけれども。

○河審議員 当時、医療保険の分娩費と出産手当金の総額が3,000億円ぐらいあって、児童手当よりもはるかに額が多かったです。

○山崎教授 平成12年改正により就学前まで年齢が引き上げられましたが、それでも平成13年度の児童手当の総額は約4,000億円、それに対して出産育児一時金・出産手当金は約4,600億円です。児童手当と比べると、医療保険の実力は相当なものです。

○高尾副理事長 要望という大変ですが、今いる仕事場との関係で申し上げますと、病院で看護師さんのための24時間保育をやっているのです。保育所がだいぶ規制緩和されてきているでしょう。だけど、現場へ行くと、市町村はだいぶ古い頭がありまして、措置費時代のイメージが非常に強いのです。自分の所はと言うのではないですが、私の所の24時間保育は看護師さんだけではもったいないので、地域に開放すればいいじゃないかと。地域に開放して、その代わりにそちらには福祉行政のほうの予算が加わってくるというような形の仕組みにしたらいいのではないかと。これはどうもまだ縦割り行政があって進まないのです。

たまたま病児保育だけ、市から「やってくれ」と頼まれて、病児保育は始めているのですが、あ
あいう病院のかなり大きな所は自前で看護師さんの確保対策で、24 時間体制の保育施設を持ってい
るので、それを長時間なり、深夜、土日は関係ないですから、うまく活用すれば社会資源は非常に
効率的かつ、そんなに抵抗なく動くのではないかと思います。どうも、こちらを入れると、こちら
がグラグラしそうな雰囲気が出てきたり、何かあるのです。昔と変わっていないのですかね。

○林課長 その一線は、なかなか越えられないのではないですか。

○高尾副理事長 何か難しいのですね。

○林課長 そうすると、今の認可外保育所というのはどれだけありますかとか、東京都の認証保
育所をどうしますかねと。それは自治体単独でやってくださいよというわけにはいなくなるのだ
ろうと思うし。ただ、やはり認可保育所のほうに移行しやすいように規制を緩和しているわけです。
認可保育所になってくださいよと。

○高尾副理事長 聞いてみると、認可保育所になると、今度はそちらの運営費が厳しいのですね。
看護師確保対策でやっているほうがどうも潤沢な感じがします。24 時間体制でやれる仕組みで組ん
でいるような。さっきの医療関係者云々ではないけれど、そこはどうも手厚いような感じなのです。
認可保育所になると、どうも逆に厳しくなって、というようなことを言っていましたけど。

○河審議員 絵で見れば、いま高尾さんがおっしゃったようなことは出来てくるのだろうと思いま
すが、厚生労働省の中の縦割りよりも、やはり市町村がそれを認めてくれるかどうかというのは、
この4、5年福祉の関係をやっていて、いちばん悩みが多いですね。保育の場合は、多少線を引い
ていますからいいけれど、ほかの分野で線を引いていないのも、市町村が抱え込んでいるのと、は
じき出しちゃっているものの線引きを、ある意味で地方自治の時代だから、昔よりももっと厳しく
なるようになっていて、それがいい方向に向かってきている所は非常にハッピーに、厚生労働省
が思う以上に、その間を単独事業でつないで、何かうまくリョウ……事業を作ってくれるのですが、
逆に言えば、それをはじき出す力がよけい強くなっているというか、制度の境で耐えられなくな
ると、もう政治の世界で分けてしまうみたいなのが結構あるような気がしませんか。

いい悪いは別にして、これも当面の話ですが、市町村合併をやっていると、金の計算が全部変わ
りますので、そうすると、いまは引き取りたくない。例えば、認可にしたらどうですかと仮に言
ったときに、「いまはちょっと認可は増やさないでほしい」とか、市町村は反対に回る可能性があ
るのです、そういう意味で。

たまたま林さんと話して、駅型を児童局の方針で認可できるのだったら、認可にしてもらったら
いいじゃないかと。かつて、まさに育成事業で作った駅型保育、いまは株式会社でも一定の要件で

いいということになっていますから、いまはほとんど東京ですから、施設要件さえ揃えば、認可に移れるはずですが、移れるはずのところを自治体に拒否されているというのは、結構あるんですね。だから、それは制度の問題よりも、むしろ自治体の問題が強くなっているような気がします。

○山崎教授 では、そろそろ時間なので、これで終えたいと思います。どうもありがとうございました。

平成12年児童手当法改正をめぐって

香取 照幸（厚生労働省老健局振興課長）

下夷 美幸（法政大学社会学部助教授）

新保 幸男（神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部助教授）

山・ 泰彦（神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授）

日時 平成15年12月13日（土）

○山崎教授 それでは始めたいと思います。今日は、平成12年の児童手当制度改正について、当時児童手当管理室長をされていた香取さんにお話を伺いたいと思います。よろしくお願いします。

○香取課長 厚生労働省の香取です。平成12年の児童手当の改正の話をしろと言われたのですが、実はあまりしたくない。追々話しますが、この制度改正は、児童手当法の制度を論じるときには、ほとんど意味がないという気がします。政治的には、この児童手当法の改正は大きな意義がありますし、今日ただ今の少子化対策の方向性を、基本的に規定づけている改正なので、その意味では政治過程論的には非常に意義がありますし、良くも悪くも今、政府で議論している少子化対策の枠組みを決める、いわゆる少子化対策の財源問題などに関わる意味では、いろいろなインパクトを持った制度改正ですが、こと児童手当制度という観点からすると、ほとんど意味がないというか、児童手当の何たるかを議論して制度を改正するということはほとんどしていませんので、児童手当制度についての「児童と社会保障研究会」のテーマとして耐え得るようなお話ができるかどうかは、はなはだ心もとないところがあります。一応、そういう前提でお話をいたします。

平成12年の児童手当制度改正は何をやったかという、支給対象年齢の拡大をしました。当時、児童手当制度は3歳未満だったのを、義務教育就学前まで引っ張った。要するに、これだけの改正です。例えば、所得制限の問題や、第1子と第2子5000円、第3子以降1万円という支給額の問題、そういったことは一切触っていません。さらに言うと、特例給付と本体給付の、例えば企業拠出の問題、あるいは財源構成の問題、本人拠出の問題などは、一切触っていない。ですから、仕上がりの制度を見ると、被用者家庭は、旧来の0歳～3歳未満のところは拠出金構成で給付があり、3歳をすぎると国2、地方1の2対1構成の公費で、全額公費の給付が出るという、全く何の論理的整合性もない制度が出来上がっています。

これは、実は徹頭徹尾政治主導の制度改正であったということです。あとやったことは、実は子育て基金の積み増しをするのですが、これも初年度10カ月予算でお金が余ったので400億積んだという、それだけのことで、非常にこれもつかみ金のようなお金です。

唯一この制度改正が意味があったとすると、かねて議論されていた扶養控除と児童手当の関係を、財源でつないだという意味があります。ご案内のように、実はこの児童手当の改正財源は、当時0歳から中学校まで、0～15歳まで付いていた特別扶養控除の廃止によって財源出しをしました。これもまたいろいろ議論があって、政治的には大もめにもめたのですが、結果論的に言うと、実はこの前の年に文部行政のほうで、奨学金の話やいろいろ話があり、結果的に0～15歳までの、いわゆる子供の扶養控除について10万円の加算をする、ということをやりました。

税制のことで整理をすると、基本的には国税の場合には、38万円の扶養控除というベースがあり、

そのベースの扶養控除に対して、ある年齢層や、ある場合については扶養控除の加算をとる、というのが今の控除になっています。基礎控除もそうですが、例えば老人は、通常の 38 万円の控除に対して 48 万円と、10 万円ベースが高い。さらに同居老親の場合には 10 万円の加算、寝たきり老人が同居していると 35 万円の加算のようなことになっており、変な話ですが寝たきり老人を同居で介護していると、つまり扶養していると、最大 133 万円までの控除が付くという、すさまじい制度になっています。一方でこういうことをやっておきながら、介護の社会化というのも変な話だと思うのですが、このようになっています。

当時、少子化対策と称して、子供に扶養控除の加算を付けるということで、この前の年、11 年の税制改正で 38 万円から 48 万円に子供の控除を引き上げるということをやったのです。この増やした 10 万円を戻した。戻すと、財源が年間 2,200 億ぐらい出る。その財源を児童手当に振り替えるという手品のようなことをやって、財源を出したというのがこの改正です。

お金が余ったというのは、児童手当は当時、年 3 回か 4 回の給付で、初年度はたしか 10 カ月分でもよかったのです。そうすると初年度は所要額が 1,600 億ぐらいで済んでしまうので、すき間が 400 億出る。初年度分は使い切りで、どこへ持っていかうかと。これも土壇場でどうしようかとなったので、本当はいろいろ使いたかったのですが知恵が出なかったので、とりあえずボンと積んだということです。やったことは、それだけの改正です。前回の議事録を見ると、難しい話を皆さんいろいろ議論されていますが、それに耐え得るような内容のものではありません。

この児童手当改正についてお話をすることは、基本的には以上です。その前提で、この児童手当について、この改正が政治的にどういう意味を持ったかという話をいたします。

児童手当制度というのは、制度創設以来、給付の拡充をしたことはありません。年齢を縮めて給付を積むとか、額を積んで対象者の子供の数を狭める、縦のものを横にするみたいなことばかりやっていて、給付総額は同じぐらいの額で、基本的には全然増えないという世界でずっとやってきたという制度ですが、良くも悪くも初めて給付の拡大、拡充をやったというのがこの制度改正です。

児童手当は、作ったときから制度の効果の問題であるとか、制度設計、財源のあり方、あるいは企業の関与、本人負担、いろいろな意味で中途半端な制度で、こんな制度は意味がない、やめろという批判もあるし、一方でもうちょっと抜本的な拡充をしろという議論もある。公費でやれという議論もあり、もう少し社会保険的な本人救済、緊急性を拡充すべきではないかという議論もあり、とにかくいろいろな議論があって、制度の基本的なあり方についてのコンセンサスがない制度、作るときに十分議論をしていなかったということになるかと思いますが、そういう制度でした。したがって、基本的には給付を拡大するということについては、負担する人もさることながら、なかなか

か国民的な合意がとれないままきっていた制度です。

企業の扶養手当との関係も整理できていないし、扶養控除との関係、税制との関係も整理できていない。そういう中で、いわば自公合意という政治的合意を背景に、給付の拡充をするという既成事実を作ったというのが、良いか悪いかは知りませんが、この制度改正の1つの意味だったのです。これは私の理解ですが、この後、児童手当制度はほかの少子化対策との整合性や、あるいは現金給付の持つ政策効果とは全く別に、給付を拡大するとそれ自体が政治的な目的になって、自己目的化した形で議論が進んでいっています。

この次の年、これも私がやったのですが、全く同じ議論、給付の拡大をしようという議論があり、政治的な財源がないとか、制度改正はできないとかいろいろ言って、結局所得制限の一部緩和というのをやり、給付の拡大をする。結局、それでまだおさまらなくて、去年もガタガタして、ついに今年、選挙に当たって与党合意で、小学校3年生まで延ばす。財源は、老人扶養控除や配偶者控除をはがして持ってくることにする。税制の控除をはがして児童手当に持ってくる。税制と児童手当の間の整合性をとるべきであるという意味では、一種両者の調整を図るという意味では正論なのですが、やっていることは単に税制をはがしてこっちへ持ってくるという、税を財源に児童手当を積むという改正でやってしまったことになっています。果たして扶養控除と児童手当の関係に、どういう論理的な連関があるのか、おそらく誰も議論はしていないだろうと思います。児童手当は、今やそういうものになってしまっている、ということではないかと思います。

この話の震源地というか、一番にこだわっているのは公明党です。資料の終わりから3枚目、これは平成11年12月9日に公明党が出した紙です。公明党は、基本的には児童手当を少子化対策の基本の柱に据えろと考えています。かつ、所得制限をつけないユニバーサルな現金給付として児童手当を配る、という制度の創設を目指しています。ここに「欧州型を参考にする」と書いてありますが、欧州型というのは、「諸外国の制度」というのが2枚後ろに出ていて、基本的には第1子が成人するまで、16、18、20歳まで、すべての子供に所得制限なしで、額は1万円、2万円などあるのですが、そういう金額の児童手当を延べ単で配るべきという、そういう制度を作るというのが公明党の基本的なスタンスです。

これをやると実は2兆円とか、そういうオーダーの金がかかるのですが、要するにそういう児童手当を作るのだというのが公明党の主張です。そんなことを言っても財源はどうするのですか、果たしてそういう児童手当で効果があるのですか、という議論はするのですが、これは政党としてのマニフェスト、綱領なので、例えば12年の改正でもそうですが、とてもこんな財源はないですから、ある程度議論をして、言ってみれば「できる範囲内でやりましょう」ということになるわけです。

それで 2,000 億にしたのですが、2,000 億というオーダーは、当時の児童手当からすると給付がたしか倍ぐらいになっているので、すごい改正をしているはずですが、公明党の感覚からすると、それはもう値切りに値切り値切られた改正ということになります。

公明党の考え方をかいつまんで申し上げれば、要するに日本の制度というのは、整合性がないではないか。一方で扶養控除で面倒を見ますと言ったり、企業が手当を付けていますと言ったりしている。そもそも、そういうやり方をやめるべきなのだ。したがって、例えば子供の扶養控除とか、何とか控除とかいうのは要らない。全廃でいい、全廃して、その財源をすべて児童手当に回せというのが主張です。

最も強硬な、児童手当拡充論者はおそらく幹事長の冬柴さんでしょう。

ここにもありますように、いろいろな経緯があるのですが、11 年段階で公明党が主張した内容はこれで、基本的には 1 万、1 万、2 万円出すべしと。出生時から 16 歳まで出すべしと。財源は、16 歳未満の扶養控除を全廃すると。実は、これでも 2 兆円の財源は出ない、1 兆円ぐらいしか出ないので、あと半分は足りないのですが。公明党は当時どう言っていたかということ、次の頁なのですが、児童手当の拡充は与党入りの条件のひとつだ、というのです。初めて公明党が与党になったとき、平成 11 年の 2 月ですが、当時の政調会長の池田さんと、公明党の政審会長の坂口さんとで与党入りの政策合意をしているのです。その中に、新しい児童手当制度の創設というのがあって、その中に欧米の児童手当制度を参考に、新しい児童手当制度を作る、検討すると。財源は、所得税と住民税の扶養控除を廃止すると書いてある。だから、これは要するに公党間の約束だというのが公明党の主張です。

これは当たり前ですが、別に自民党と公明党が約束したからすぐにできるということではなくて、扶養控除をどうするかというのは、税制の基本骨格にかかわる話ですし、税全体の改革の話の中で議論されるべき話ですし、児童手当の財源に、扶養控除をやめた金が使えるかということ、もちろんそういう話ではない。さらに、自民党内で言えば、税の話というのは、自民党税調の話ですから、いかに政調会長、総裁と言えども、一存でどうこうなる問題ではない。そうなるとう非常に政治的にギクシャクする。

もちろん大蔵省は財源がありませんから、そんな財源はないという話になります。したがって、このときは公明党と自民党の政党間の議論ということと、税調との関係を誰がわたりをつけるかという話と、また現実問題、公明党に対してどこまでのことをするか、できるか。いわばおさまるギリギリの線はどこか、というところを考えるとというのが、政治過程論的に言うこの制度改正の意味ということになります。

公明党の話というのが、政党間の約束であることはちょっと置いておくとして、例えば税務当局であるとか、あるいは予算編成当局であるとか、あるいは厚生省であるとか、そういう立場から見て無視できないというか、全くこの話が政策論ではないのか、という、そも言えないいくつかの要素があります。

1つは、言うまでもなく、税調もそうだし大蔵省もそうだし、おそらく政府全体がそうだと思うのですが、やはり今の扶養控除の制度というのは、どこかで見直さなければいけないということは、みんな思っているわけです。扶養控除の見直しということについて、これは増税ですから、これを思惑はともかく、支持してくれる政治勢力がいるということは、とても重要なことなのです。そうすると、税務当局としても、公明党をあまり無碍にはできない。

厚生省としては、真面目な政策論として、扶養控除と税制との関係の整理という議論はあって、児童家庭局的に考えても、非常に遠い将来で考えるのであれば、扶養控除は何らかの形で整理をして、手当の一本化をするというのは、正しいかどうかは別にして1つの考え方ですから、真面目なベースの議論でいってもあることはあるわけです。

冬柴さんの言っていることは、そんなにでたらめのことを言っているわけではない。冬柴さんが描く絵というのがあるのですが、どういう絵かという、扶養控除というのは、こういうふうにくというのです。非常に彼はロジカルにものを考えていて、税の控除というのは不公平だ、というのが彼の基本的なスタンスなのです。

例えば、課税限度以下の人は、払っていないわけですから控除できないわけです。48万円の扶養控除と考えると、ファーストブラケットは税率8%ですから、4万円ぐらいの控除になります。セカンドブラケットが12%、20%、30%ということになるわけですから、具体的に控除の効果というのは、結局こうきいていくわけです。つまり、所得の高い人間ほど、負けてもらえる税額は高くなるという構図になる。彼は、これは不公平だと考えるわけです。

彼の理解では、手当というのは、これを埋めているのが手当なのだと。だから所得制限がかかっている。であるとするならば、これを全部飛ばして、こういうふうに配るのが公平だというのが彼の考えです。一応理屈は通っている。彼が同じ議論を税務当局としていて、彼は課税最低限を引き下げると言っているのです。つまり、扶養控除とか、各種人的控除がたくさんあるというのは、一見、担税力の評価について非常に実態を反映しているように見えるけれど、実はそうではなくて、所得の低いほうの人については、控除はきかない。もともと課税最低限以下の人は、何とか控除とか、住宅ローン控除をいくらもらっても全然きかない。

彼の考え方は、税というのは薄く広くとるべきである。こういう取り方をしないで、薄く広く、

こうとれと言うのです。つまり、所得の低い者でも、100 円でも 200 円でも税金を払え。税は税で公平にとって、必要なものは手当で対応するという考え方です。“貧者の一灯”という表現をされていたことをよくおぼえています。

それが典型的に出たのは、今度の年金の財源の出し方。定率減税を廃止せよというのでしょうか。物事の考え方として、薄く広く税をとって、手当で返せというのが冬柴理論です。それは、確かに1つのものの考え方でもあるし整合性があるわけです。

税務当局的には、この主張はどうなるかと言うと、これは面白くて、冬柴さんは、主税局の幹部には評判がいいわけです。主税局は、やはりそういうことを考えている。日本の税制は絶対おかしい、課税最低限が高すぎるし、税率も低すぎる。日本のサラリーマンは、確かに7割か8割税金を払っていますが、全体の7割はファーストブラケット、8%ブラケットに入っていますから、結局、累進課税でも何でもなし。一応累進で切っていますが、ここのファーストブラケットにたしか70~80%が入ってしまうのです。

年収ベースで言うと、ここが800万ぐらい、そうすると、これがみんな収まってしまいます。累進とっていますが、みんなここに入っているわけです。しかも、こっちが高いので、ここのところにドサッと自営業者の財源がたまっていますから、考えてみるとほとんど単一税率で、サラリーマンだけが税金を払っている、というようなのが日本の税制です。これはおかしいと主税局も考えている。そうすると、奇妙に冬柴さんと主税の意見が一致するのです。そのような構図の中で、扶養控除を飛ばして児童手当にくっつけると、そういう話です。

資料3枚目に、このときの合意書というのがあるのですが、合意文書は「以下の過程を踏まえ、3党で以下のことについて合意に達した。児童手当を少子化（中略）」でお金を付けますという合意なのですが、今までの経過を4つ書いてあります。これは、冬柴さんが自分で書かれた文章なのです。ここに冬柴さんの考え方が如実に表れていて、彼は児童手当制度というのは、少子化対策の総合的な対策の柱である。児童手当制度こそ柱であると言っています。現行は、手当と控除があって、整合性がとれていない。高額所得者ほど控除額が高くなって、低所得者は不利だ。しかも日本の制度は、ドイツに比較しても極めて見劣りがすると言っています。

公明党は、そもそも児手も扶養控除も廃止して、所得制限を設けず一律平等、一律に出せという制度を作ってきた。このことについては、公党間で何度も約束してきた。このことを前提に今度の改正をすると、こう書いてあります。

ちなみに言うと、このときの税制改正は、年少扶養控除の廃止で増税額が2,000億出ました。たしか、戦後はじめてネット増税の税制改正になったはずですが、それまでの税制改正は、全部ネット

減税。日本の主税局は偉そうなことを言っていますが、いまだかつて増税をしたことはありません。あの人たちは、偉そうなことを言っていますが減税しかしたことがありません。消費税を作ったときでも、所得税減税をやりましたからネット減税です。3%から5%に上げたときも、実は先行的に減税をやりましたから、それはネット減税です。形の上では3,000億の増税になりましたが、増税分は全部新ゴールドプランで使ってしまったから、やはり事実上の減税です。

それを考えたら、厚生労働省の社会保険庁は立派なもので、5年に1度年金の保険料は上げるわ、政管健保の保険料は上げるわ、市町村などは、毎年毎年国保の保険料を上げるわで、国民に負担増を求めることの怖さとか、しんどさをいちばんよく知っているのは、骨身にしみているのは市町村ですね。いかに国保の保険料を上げるのが大変かというのは、このことをもってしても分かるのです。まともに毎年毎年負担増を求めるようなことをやっている人は、世の中に首長さんしかいません。住民税だってやらない、あんなことをやっているのは国保だけです。

そう考えると、それほど主税局的に見ても大きいことではあったのです。ただ、児童手当制度が何たるかとか、そもそも1万円がどうだとか、6歳に意味があるかとかいうのは全然ない。要するに、2,000億の範囲でできることは何かと。もちろん、3歳までで金額を倍にするというのもあったわけです。要は2,000億で何ができるかという話ですから。しかし、そこはさすがにいろいろ考えて、対象者を増やすというのが正しいのでしょうか。

それで年齢を上げるということになったというのがこの制度に関しての話です。

実は、このときに裏番組で、エンゼルプランがちょうど5年で切れたので、エンゼルプランのバージョンアップをしていかなければいけなかった。そこで、連立与党で「少子化対策検討会」というのを作って、いわゆるエンゼルプランの柱立てになるような議論を並行でやっていたのです。これは公明党の福島さんと、当時の自由党の井上議員、自民党は衛藤晟一、部会長がいまの幹事長の安倍さんで、これは児童手当の話とは別に、エンゼルプランの柱立てをするということで議論をしていました。

本当だったら、扶養控除を飛ばして2,000億出るのだったら、その財源を使うのだったら、そっちの議論に持っていくべきだということで、何度もそれを提案したのですが結局は駄目で、もう扶養控除は児童手当、もうワンパッケージ、そっちはそっちで全然別の話ということになりました。

この絵は、実は少子化対策検討会で出した絵なのですが、この5本の柱、保育・雇用・母子保健・教育・住まい、の柱を立てて、これはこれでエンゼルプランのバージョンアップということにしたわけです。これは、内容的に言うと、数量目標を上げてやっただけです。前回と同じ財源対策しか付いていませんので、結局、ただの計画で終わってしまっています。

少子化対策のほうの話は、そういう意味で言うとあまりちゃんと議論ができなかったのですが、この中でいくつかやったことは、「全児童対策」というのをどこかで書いておこうと。私たちは児童手当しかできなかった、こっちはほとんど何もできなかったから役に立たなかったのですが、せめて将来のために何かコンセプトを作っておいてやろうというので、全児童対策というコンセプトを、この新エンゼルプランに入れました。どういうことかということ、従来の子育て対策というのは、要するに仕事と育児の両立だというわけです。保育所もそうだし、育休もそう、全部そうですね。そうすると、基本的にこれはサラリーマン対策なのです。働く女性対策なのです。

公明党は、ここを言うのです。お前たちの言っている少子化対策というのは、結局働いている者しか見ていないではないか。例えば、自営業者のお母さんやその子供たちとか、あるいは母子家庭はどうなるのか。こういう人は関係ないといって、何もやっていないではないか。唯一、この人たちも含めて、すべての子供に対してやっているのは児童手当だろう。だから児童手当を柱にというのが公明党の軸です。それは確かにそうなのです。

当時、私たちは介護保険を作っていましたから、保育についても何らかの形でユニバーサルスキームを作らなければいけないということは考えていて、本当は児童手当の枠の中に全部、現物給付、公費給付を全部ぶち込んで保険にしてしまう、という策ができればよかったのですが、そこまでは当時はできませんでした。いずれにしても、もしそうだとするならば、自営業者の子供も含めて、すべての子供についてユニバーサルな対応ができるようなスキームを作る、ということを前提に柱立てをするということを考えていかないと、児童手当は解けないと思ったので、これを入れることにしました。

そうは言っても、自営業者の子供は保育園には入れません。専業主婦の子供は、「お前が育てればいいだろう」ということになっていて、日本は専業主婦に対しては何もしていないわけです。ところが実際は、子育て問題であるとか、子供のいろいろな問題というのは、別にサラリーマン家庭や働くお母さんたちだけの問題ではないわけです。すべての子供に対して、施策を展開するというふうにと考えると、何が問題になるかということ、職域対応を頭にした考え方ではなくて、地域をベースにしないと駄目だということ、これが1つです。

別に自分が厚生省の人間だからというわけではありませんが、キャリアウーマンを頂点にした女性労働のヒエラルキーがあって、そのいわば裏返しとして存在する雇用対策という枠組みでは絶対駄目です。育休制度をいくら充実しても、子供は増えません。地域をベースにした、つまり基礎自治体をベースにした少子化対策、あるいは児童対策が立たないと駄目だという、これが1つです。

もう1つは、地域をベースにすべての子供に対して対策を講じると考えると、いま私たちが持つ

ている施策の中で、すべての子供に対して必ず関与している行政というのが1つだけある。それは何でしょうか。すべての子供に対して、全員行政がコンタクトしている行政は、母子保健です。だから、母子保健のスキームは使える。

公衆衛生行政というのはすごくて、公衆衛生というのは全員を相手にする行政ですから、必ず全員を相手にする。つまり、出産前から、すべてのお母さんは母子手帳を持つわけです。必ず持つ。1.6歳児健診をし、3歳児健診をし、6歳児健診をする。必ず節目節目で行政が子供とお母さんにコンタクトするというスキーム、これは確立しているのです。

とするならば、こういった行政のスキームをベースにして、地域で、基礎自治体ベースで行政をやる。今はいろいろあります。マタニティブルーとか、地域でお母さんが孤立して大変だとか、おばあちゃんがないから子育てが大変だとかとあるでしょう。いま、これは子供のヘルプしか見ていませんが、このコンタクト・ポイントにいろいろな行政を束にしてくっつけて考えていくと、実はかなりのことができるのです。これは別にサラリーマンのお母さんだって関係ない、みんな行っているでしょう。そういうことがあるので、この事とこの事を、いつかはやろうと思って、ここに「母子保健」と入れたのです。

今の厚生労働省になってからは、女性局と児童家庭局がひとつになっているので、職域の女性対策とかいうことの中で、少子化対策を考えるというスキームが、強くなっている。それは、旧児童家庭局自体が、政策の柱立てがすごく弱く、金も持っていないというところがあることも一因ですが、できれば、こういうものの考え方に立たないと、本当の意味での少子化対策はできない。全児童対策とか、地域の子育てみたいなことですね。最近、介護でも自治体とか地域の介護力とかいいますが、地域の子育て力ということですよ。

こういうロジックで考えていくと、例えば児童館であるとか、こういうのが結構意味を持ってくるわけです。働いている母親の子供だけではなく、地域の0～3歳の子供を、働いているお母さんでも、そうでなくても、一定のコンタクト、コミットする形で地域が面倒を見る場を提供する。児童館プラス母親クラブみたいなもので、地域のネットワークの中でお母さんを支えていく。そういう形で制度を組んでいくと、結構いろいろなことができる。個別の、ダイレクトの保育サービスであるとか、保育というのは、一種の預り、要するにレスパイトですから、そのようなことを考えていくと、別にそれは働いているお母さん以外でも必要だということはある。

こういう形で物事を組み立てていくと、いわば児童手当ではなくて現物で提供する、自営業者のお母さんに対するサービス、児童手当5,000円はあげないけれども、5,000円の代わりに、地域のお母さん、自営業者のお母さんでも、例えば児童館で午前中、週に3回、3時間の預り保育をいた

します。基礎的な給付としてそれを行います、すべてのお母さんに提供しますというふうに、スキームで作れるのです。結局、サラリーマンお母さん以外に対して、やっていることが何もないので、地域で提供されるサービスがない、手当しかないので、何もやっていないではないかという話になる。

とするならば、何かこういうスキームを考える、ということがあると思うのです。基本的には地域でやるということと、すべての子供を対象に行政をやるということ。すべての子供を対象に行政をやるということは、単に保育とかいうことではなく、子供を育てるということについての、もうちょっと面的なサポートをするということを考えて、今でもやっていることは結構あるし、組み立てを変えるだけでもかなりのことができる。そこにいろいろなものを積んでいく。これは、やはりすごいスキームなのです。すべての子供に対して必ずコミットするスキームというのを自治体は持っているわけだから、これを使わない手はないと私は思っています。

児童手当の話は、大した話はないのですが、一応これで終わらせていただきます。

○山崎教授 地域をベースに、すべての子供を対象に、母子保健も含めてというお考えで、昨年来の「次世代育成支援施策対策の推進」の流れの最初の震源はここにあった、ということは今聞いたような気がいたします。

○下夷助教授 大変勉強になりました。ありがとうございます。後のほうのお話からうかがいます。香取さんのお考えは、地域ベースで、母子保健のスキームを使ってということですが、どちらかという現金給付よりは現物というか、サービス給付のほうに大きくシフトさせていく、そちらを重視していくべき、というお考えですか。

○香取課長 そうです。ただ、逆に私は保育の世界はバウチャーでもいいのだと思っています。保育サービスというのは、例えば働いている人は、自分がフルタイムで働くわけだから、1日8時間、週に40時間あるいは50時間の保育サービスが必要だと。場合によっては休日なども含めて、例えば60時間、70時間の保育サービスが要るかもしれない。では、サラリーマンではない自営業のお母さんは、自分以外の人がサポートする保育のサービスを必要としていないかという、多分必要としているのです。

専業主婦の母親だって、子育ての負担はあるわけだから、例えば週に2回とか3回は、それこそ児童館で午前中預かってくれる、保育園で預かってくれるといった、その種のサービスというのは彼女たちも必要としているはずなのです。そういうふうを考えるのであれば、むしろベースとして、すべての母親に対しては一定のレベルの保育サービス、保育でも相談でも何でもいいのですが、そういうベースのサービスを提供するというふうにして、サラリーマン家庭はそれ以外に働いてい

ということに見合う、上のせのサービスが必要だと。働いているサラリーマンの子供については、サラリーマンが自分で金を出して、保険でも何でもやって財源を出していけばいいわけだけど、ベースのところは別の形でやってもいい。もちろん、それはすべての国民から保険料なり年金の保険料みたいなものをとってもかまわないし、ここはベースとしての公費をとってもかまわないけれど、要するにそういうすべての人間を対象にしたサービスができる。

そういうことになってくると、サービスは多様なので類型化できないわけですから、枠で与える。例えば、すべてのお母さんは週に 10 時間分のサービスを利用することができる。それは保育のサービスかもしれないし、映画館の何とか預かりかもしれない。何でもいい。それをスキーム的にいちばん簡単にやるのは、もうバウチャーでという話になる。つまり、30 時間分の保育サービスを利用できるチケットを切るというのがいちばん早い。その意味でいうと、保育の世界のほうがバウチャーに馴染む。

介護保険というのは、実はバウチャーなのです。定額の給付があって、その枠の中で自分でサービスを組み立てて、買いなさいとやっているわけですから、現物給付化はしていますが介護保険のスキームというのは基本的にはバウチャー的なスキームです。もし、それを使わないで現金でほしければ現金でもらうと考えれば、児童手当をバウチャーにする、あるいはバウチャーを手当にしたものが児童手当と考えれば、そこはそれでいいわけです。

○下夷助教授 いま介護保険はバウチャーだというお話が出たのですが、介護保険は要介護度によって、バウチャーの額が変わるということになりますね。子育てで考えると、一律にということになりますか。

○香取課長 その意味では、まずベーシックな何かがあって、母子保健なんかはそうですが、そういう広い意味での子育てに対して提供されるさまざまなサービスのベースに、まず給付というのがある。おそらく、言うところの保育サービスも多分必要なのです。働いているお母さん以外のお母さんは要らないということはないわけです。それを、まず政策的に組み立てて、それを基礎給付として与えるというふうに考えてはどうか。

○下夷助教授 先ほどのお話で、公明党のお考えは普遍的にすべての家族に現金給付をするということでしたが、それといまの香取さんのお話は発想的には似ていますか。

○香取課長 私は、そんなに公明党の言っていることはおかしいとは思っていないのです。つまり、今のスキームでは、金を配る以外に全児童対象のサービスがないからそういつているだけで、金以外のサービスのスキームをきちんと作って提供すれば、彼らは多分乗りますよ。

○下夷助教授 最初のほうのお話について、お伺いしたいのですが、手当と控除との調整の件です。