

い前に、施策の進展の状況を見た上で決めようということです。ある意味では、行政にも自立支援、就労であったり、子育て支援についての努力を求める仕掛けになっております。

減額についても障害とか、あるいは重い病気ではなかなか働けないというような方にやるとか、あるいは、0～3歳までのお子さんを養育している期間についてはカウントしないとか、そういうような配慮をするということにしました。15年4月から法律が動き出したので、この減額措置が発動されるとすれば、20年4月からということで、その間、行政には子育て支援、就労支援、養育費問題について相当な努力が求められており、大臣も非常に重い荷物を背負ったというような答弁をされております。

併せて、この法律とは別に議員立法で、母子家庭のお母さんの就業を促進するための特別措置法が作られており、それに基づいて国の各機関あるいは地方公共団体でも就労支援が進められるように、厚生労働省としても旗振りをしながらやっている、というのが今のところの取組みです。

(5)に国の基本方針、都道府県・市等の自立促進計画という規定がありますが、それに基づいて作ったのが別にお配りした厚いものです。その前提として、法律を出す前に予算等も含めて、先ほどちょっとご紹介をしました各党の報告を踏まえつつ、全体としての考え方を、施策大綱ということで14年3月にまとめたわけですが、それをさらに、法律が通った後、指針という形で整理したという位置付けです。大体お話ししたいことはお話ししたと思います。もし何か、ご質問があれば受けたいと思います。

それから、この話とは別の観点かもしれませんが、今回三位一体の改革の中で保育所の運営費の公分が一般財源化されたのですが、その前には、厚生労働省としては、やはり三位一体の改革の中では、まずは高率補助の問題について議論をしてほしいという問題提起をして、相当各省の間で議論になったわけですが、その話とも関連して、児童扶養手当は生活保護と同じように4分の3という高率の補助になっております。それがなぜ高率になっているかという点については、もともとが10割であったということもあると思いますが、今回高率補助のお話というのは、事務の性格論みたいな話があり、生活保護もそうですが、児童扶養手当も法定受託事務ということになっております。これは前回、児童手当を議論されたそうですが、児童手当も法定受託事務となっております。

三位一体の議論は、あと2年続くスケジュールになっています。今後、高率補助の話を議論するのであれば、やはり事務の性格論のところに戻って議論をすべき話かなと思っております。もともと手当と就労、福祉サービスについて、できるだけ手当に偏らないような施策をと言ったのも、いまの福祉の施策というのは、手当については法定受託事務ということで、すごく国の役割、負担について守られている。反面、母子家庭のお母さんの就労施策であるとか、それを助けるための子育て支援の部分というのは、任意的なサービスになって非常にアンバランスになっています。これはこの改正でも変わっておりません。

生活保護の議論をされているときも、ほぼ似たような図式で、就労と手当というのを議

論するのであれば、手当のほうだけが法定受託事務ということで、国の役割が厳しく問われて、そうでない就労の問題は軽く扱われるような、制度としての根本に立ち返った議論をやらない限り、なかなかものはうまく進まないのではないかと考えております。これからもう一回生活保護のラウンドがあると思いますが、その辺を少しやっつけていくべきかなと考えていますし、児童扶養手当についても同じ課題は残っていると考えています。

また、児童手当についても高率補助ですが、私が言っているのは、やはり児童手当も同じような話で、子育てについての話を見ても、施設について負担金のような形で守られている。一方、子育て、いま法定化したものは裁量的な経費です。だけど、いちばん守られているのは児童手当で、これは国の法定受託事務ということです。このような構造が3段階ぐらいに分かれているものを、同じようなレベルでの国の関与の方向にもっていかない限り、地方の裁量でやるにしても、やはりアンバランスということがあるのかなと思います。

この問題意識は高齢者の話をやっているとき、入所と在宅という切り口で補助率が8割と3分の1では、ちょっとアンバランスではないですか、同じようにするべきだという話で、その際には入所の事務を機関委任事務から団体委任事務にするということで同じように合わせたのです。ただ補助金を負担金にできずにやる。その辺よくよく見ますと、事務の性格やら国の関与のあり様を福祉サービスの中で見直していくことが必要なのかなと。高率補助金の問題としてはそういう話としてやるべきかと考えております。

就労と手当の関係、それから福祉サービス（在宅でも入所でも）と児童手当のような手当の関係。2つの違った話とは思いますが、そういう議論を進めていくのが子育て保険化、子育て支援システム化といろいろな言い方をされていますが、そういう話にもつながるのかなと考えております。今後、総合施設の話やら、三位一体の議論やら、これから1年いろいろ議論になると思いますが、そういう目で見て取り組めていけたらと考えております。

○山崎教授 ありがとうございます。続いて島崎副所長、お願いします。

○島崎副所長（国立社会保障・人口問題研究所） 簡単な4枚紙ぐらいのメモを用意しておりますので、それに即してお話をさせていただきます。考えてみますと、皆さんは全員関係者です。新保先生は、当時われわれと要保護対策を一緒にやっていた「仲間」です。山崎先生は、後で出てきますが、児童扶養手当に関して、父親からの費用徴収に関して、それは何としてもやるべきだということで、審議会でもそういうご発言をいただいております。渡辺審議官は、大変申し訳ないことに児童扶養手当の改正が挫折した後の家庭福祉課長であり、これは後で申し上げますが、いろいろご迷惑をおかけいたしました。河審議官は、当時、私の上司にあたります。ただし、特に任期の後半は児童福祉法の改正のほうに関わっておりましたので、あまり育成環境課の仕事はしておりません。いずれにしても皆さんはみんな関係者であります。

最初に当時の状況ですが、平成9年の児童福祉法等の改正は、当初、3本柱で考えてい

ました。1つ目は保育制度の改革であり、言うまでもなく措置制度の見直しが中心ですが、放課後児童対策というようなことも広い意味での保育関連の施策ということになります。2つ目は要保護施策の見直しです。特に施設体系、こども家庭センター等の相談支援体制、さらに言うと、虐待の防止についてもきちんと手をつけないといけない。そういう状況でした。3つ目は児童扶養手当の見直しです。当時の局長は高木局長であり、「私はこういうことをやりたかったのだ、医療保険でお金の勘定ばかりする仕事はやりたくなかったのだ、やっと自分が思う仕事ができるようになった」と口ぐせのように言っておられ、毎週いろいろな施設を訪問しておられました。そういう中で、この3つの柱でやるのだということをおっしゃっていました。当時、私は室長企画官クラスだったわけですが、「局長、そんなこと言ったって、兵站が続きません。太平洋戦争になぞらえると、太平洋戦線と北方戦線と南方戦線と3つ戦線をはったが、これは絶対つぶれますよ」と。「何を君、そんな弱気のことを言ってるんだ、馬鹿者。とにかくやるんだ」と強く怒られた記憶があります。

それはともかくとして、財政当局はどのようなスタンスでいたかと言いますと、保育と要保護の問題については、それほど強く反対したわけではないのですが、財政負担増を警戒していました。つまり、当時この保育制度の改革は国庫補助を減らすという考え方ではなかったために、保育のところは財政ニュートラル、要保護のところはちょっと金がかかるだろうということです。しかも、国会に持ち出せば、子供の関係でもっと金を使えという議論が出てくるし、高木局長は、「子供にもっと金を使うべきだ」と思っておりましたので、そこを警戒していたということです。

児童扶養手当の見直しについては、先ほど中村課長からもお話がありましたとおり、給付費がどんどん膨らみ、それに連動して国庫負担も急増しているという中で、これはやるべきだというスタンスだったと思います。逆に言うと、この3本柱、つまり、児童扶養手当の見直しとセットでなければ、法案を出すというのはまかりならないというスタンスがありました。

それから、省内、特に官房ですが、健保法改正とのほかにもいくつか重要法案があったと思いますが、そういう中で不要不急の法案は出すべきではないということでした。このうち保育制度の改革については、保育の一般財源化が、これまでに2度チャレンジして失敗しておりましたので、3度目の失敗は絶対に許されない、3度失敗したら、しばらく立ち直れなくなる。比喩的に言うと、グラウンドを2周遅れて、今度またここでストップされたら、どんどん老人とますます引き離されて立ち直れなくなってしまう。だから、やるのなら何としても成功させなければいけない、という雰囲気でした。

このときの基本的な考え方は、措置と財政負担の問題を分け、つまり、措置と、いわゆる措置費というお金の話がごちゃごちゃになってしまっている。けれども、措置というのは、そもそも考え方を改めなければいけない、しかし、国庫負担はきちんと行うべきだという考え方だったと思います。

市町村と保護者との関係は、措置ではなくて契約関係に変えるが、国庫負担は残すとい

う構成です。本来、言うまでもないことですが、保育については、実態としてみれば、保育所と保護者の契約関係にするのがいちばん素直だと私や課長補佐クラスは思っていました。

しかし、いま申し上げた背景、特に、失敗は許されないという状況の中では、硬直的な仕組みが少しでも良い方向に変わるのであれば、第一歩を踏み出すのであればよしとすべきではないかと思っておりました。

②については、特に養護施設に見られますように、戦災孤児を対象にしていた戦後の状況と、この当時の状況は全然、一変しているわけでありまして、教護院にしても、言葉は悪いかもしれませんが、少年院よりも犯罪性がちょっと低い子供が入る施設というふうな、そういうスティグマがおされていて、本来児童を自立させていくという理念、あるいは、いろいろなプログラムにしましても、そういうことになっていない。そういうところから変えていかなければいけないのだ、という考え方だったと思います。

虐待などにしましても、もっと通知レベルできちんとやっていけば相当対応できるにもかかわらず、そういうことが現場できていないということがありました。児童を自立援助ホームという、平成9年の法律改正によって法制化した施設がありますが、これは民間ではかなり、非常に大変なご努力を払われて、いろいろな活動をしていたということがありますが、法制化は難航しました。

これはちょっと新保先生と認識が違うかもしれませんが、私の印象で言うと、例えば、民間の虐待防止センターとか、児童自立援助ホームなどの民間の自主的な動きに対し、当時、児童家庭局は必ずしも積極的ではなかったと思います。例えば象徴的な話としては、局長が、「虐待防止センターに行きたい」と言うと、「そこは、局長、行かないほうがいいですよ」という感じがあったと思います。ただ、実際に行ってみると、いろいろな先駆的なことをやっておられて、民間がこういうことをやっていくということをベースに、いろいろなものを考えなければいけないのではないかということだったと思います。

「児童自立援助ホームのエピソード」と書いてありますが局内でも、要保護児童よりも、やはり保育をきちんと、これだけでもきちんと改正すべきだということがあって、逆に言いますと、余計な枝葉の部分は全部剃り落とすという雰囲気も、法案を書く段になってなかったわけではないのですが、私は児童自立援助ホームは、どうしても法制化しなければいけないと思っていました。というのは、関係者の間では、とにかく何年間も自分だけが実績を積んできて、これはやっとな法制化ができる。最大の理解者は高木局長だったわけですから、法律改正ができると思っていました。ところが11月末に、局長が保険局長に代わられたことがあって、後で新聞記者から聞いたのですが、ちょうどその後ぐらいに、全国の自立援助ホームの人たちの集いがあった。悲願であった法制化ができるのに、これができなくなってしまうと。それでお通夜みたいだったということです。これではいけない、何としても法律改正は行うべきだと当時思っていました。

そこで、児童扶養手当の関係ですが、当初どのようなイメージでいたかということ、1つ

は母子家庭の相談体制の強化。これも後で申し上げますが、リーガルサービスをもっとやっていかなければいけないだろう、というようなことを含めて、相談体制の強化を通じて自立の援助を図っていかなければいけない。ということがありました。もう1つは児童扶養手当の合理化です。児童扶養手当の合理化については、当初は有期化というか、先ほどちょっと話がありましたが、離婚をして、特に当初は非常にお金もかかったり、いろいろ大変なわけですから、そこに集中をし、なおかつ就業支援などとして、3年間がいいのか5年間がいいのか分かりませんが、短期間に重点的に給付を行う。逆に言うと、ダラダラ、ダラダラと給付を続けることはしないようにすればいいのではないか、というイメージでございました。

しかし、これも後で申し上げたいのですが、実態がよく分からない。つまり、母子家庭と一口で言っても、中には、いま申し上げたようなケースもあるでしょうし、自立したくてもなかなかできない。例えば病気がちだったり、障害を持っていたり、いろいろな問題、トラブルを抱えていたり、といったいろいろな事情があって、自立しようにもなかなかできないケースも、当然のことながらあるだろう。

そうした観点で見たときに、母子家庭実態調査は、施策を打つための調査としては非常に不十分だということがありました。実態が分からないままに施策を打っていいわけではないのであって、方向を少し変えていかなければいけない、ということで出てきたのが、別れた父親からの費用徴収という考え方でした。この基本的な考え方は、どのくらい皆様方のご関心があるかどうか分かりませんが、児童扶養手当は、実は昭和60年改正によって、年金制度の補完という位置付けから福祉制度に改められているわけです。その際に、離婚しても父親は子供に対する養育義務を持っているわけですから、離婚時の夫の年収が一定以上であるときには特別な事情を除いて、手当は支給されないということになったわけです。

基本的なものの考え方は、いま申し上げた昭和60年改正の延長であって、もう一度ちょっと整理して言えば、児童扶養手当というのは、母子家庭の生活の安定と自立促進に寄与して、それを通じて児童の福祉の増進を図るものである。だからといって、児童扶養手当の支給というのは、父親の扶養義務を決して免責しているわけではなく、養育費の適正な支払履行と相俟って、母子家庭の生活の安定、児童福祉の増進ということになるのだろう。しかし現実はどうかという、離婚件数は増加する一方であるのに対し、養育費の取り決めであるとか、履行状況は芳しくない。

こうした状況の中で、つまり、養育費の支払いが十分になされていない実態を放置したまま全額公費による児童扶養手当を支給するということは、社会的な正義というか、公正という観点からみて、いいのだろうか、おかしいのではないかという考え方です。特に、先ほど言った60年改正とも平仄を合わせることになれば、夫に一定以上の所得があって、十分な養育費の支払能力がありながら、これをそのまま放置しておいて、児童扶養手当を払うというのは、これは許されないだろう。いろいろなケースがあるにしても、管理職以

上の給与がありながら養育費をきちんと払っていない。そのために児童扶養手当が代替的に役割を果たしているというのは、おかしいのではないのかという考え方です。

それではどのようなことを考えていたかと言うと、いま申し上げたように高額所得の父親からの費用徴収をする。ここに当時の局長室のペーパーを、この間実家に帰って物置きから引っ張り出してみたのですが、それによると、上位十分位ぐらいとっていますが、それで母親が児童扶養手当の認定請求をする際、別れた父親の住所を記載させる。そして行政のほうで照会をして、あなたの所得水準はいくらですか、いくら以下だったら免責されます、いくら以上だったらちゃんと払ってください、とって徴収するイメージでした。

それから徴収期間はエンドレスではなくて一定期間だろうなど。それと徴収根拠、法律的にこの徴収はどういうふうに位置づけるのかということですが、対象者は違いますが、老人施設に例えば特養で入所していた場合に扶養義務者からの費用徴収という規定はあったわけです。それをよくよく考えてみると、例えば扶養の程度などが調停等によって決められていたとしても、例えば長男でない次男が扶養義務を履行することになる、あるいは扶養の程度は皆で分担してやりましょうと。これが仮に決められていたとしても、老人福祉法の規定というのは、そういう取決めとは関わりなく、特定の者にかかっているという構成をとっている。換言して言えば、調停等によって決められていたとしても、それは拘束されないというメリットがある。

何を言いたいのかと言うと、この問題を考えるときに、扶養義務との調整、あるいは裁判所なり調停なりということで取り決めが行われてきたことをどう整理するのか。例えば両者がサインをして、養育費は払いません、財産分与ですべて片付けますと言ったとしても、その後、取りに行けるのか行けないのかといった問題を調整しなければいけないということがあって、そこが非常に難しい問題の1つだったということでありました。そこはどうかこういう構成でいけるのではないのかという考え方でありました。

この案は、児童福祉審議会でもっとすごい大議論になるかなと思ったのですが、社会的な正義という観点から言えば、是非やるべきだというご意見でした。また、その当時、たしか12月に児童扶養手当だけではないのですが、ほかの改正条文も全部作って法制局で審査に入っていました。ほかのところは比較的順調にいったのですが、やはりこれはかなり揉めたのですが、最終的には法制局も一応クリアして、各省協議できる状態になりました。ただ、こういう言い方をすると責任逃れかもしれませんが、正直言うと、自治省とは難航を極めるだろうし、仮にそこをクリアしたとしても、後輩たちには相当迷惑かけるだろうなとも思っていました。

特に難しいのは高額所得者を引っ張り出してくるのが非常に難しいのです。別れた亭主の現住所を特定しなければいけないし、そここのところに照会をかけなければいけない。照会をかけたとしても、先ほど言ったように、母子家庭の別れた父親というのは概して言えば、ほかの人と比べると所得水準は相当低いのです。仮にその中の十分位だとしても、逆に言うと、9割の人は空振るわけです。そのために全部に投網を掛けなければいけないと

いう問題がある。そもそも別れた父親が、本当にどこに住んでいるのかが分からない。離婚して暴力亭主から逃げ回るといようなケースだってあるわけです。そんなことも考えると、実務が非常に複雑になりすぎて大変だろうなと思っていました。

その前の年、確か平成8年1月だと思いますが、海外調査をしました。先ほど中村課長からも紹介がありましたように、ほかの国でも実を言うと、費用徴収をやっている国があります。アメリカでやっていることも知っていたのですが、スウェーデン、イギリスでもそういうようなことをやっています。実際にスウェーデンにも行きました。イギリスでは、そのエージェンシーはかなり遠い所にあつたものですから、学者の話などを聞くと、制度の評判が芳しくなく、中には自殺した父親もいるという話もありました。

つまり、離婚のケースはさまざまで、必ずしも父親に責任があるわけではないケースだってあるわけです。にもかかわらず、そこに国がお金を取り立てに行く、それも一種の屈辱であつて。それと先ほど言いましたように、ほかの国だって事務がなかなかうまく回らない、コスト倒れになるというようなこともあつて、ここは正直、なかなか大変だなと思つていた。けれどもとにかく出してみようということになった。

そうしたら、自民党の社会部会で、大問題になりました。議員の中には、社会正義の観点から、別れた父親も扶養履行するのは当然だという議員もおられたのですが、一方、「何をこんな馬鹿なことを考えているんだ、離婚に至る事情は千差万別だ、扶養義務があるということだけでプライベートな問題に国家が介入してくるというのは行きすぎだ」という議員もあり、何回か押し問答があつたのですが、結論的に言うと、この案は見送られたということです。これが顛末です。

その結果どうということになったかと言うと、母子家庭対策に関する法律上の手当としては母子寡婦福祉法の改正を行い、母子家庭の就労者のために相互に協力を図る機関等として、母子生活支援施設（母子寮）。それと母子家庭支援センター、母子福祉団体を追加せいと。つまり、相互協力団体は行政機関同士しかなかったのですが、そこに民間施設も加えることにしたわけです。いずれにしても3本柱の1つの柱にもなっていないわけで、非常にシャブシーな内容にとどまつたということです。

以上が直接的な山崎先生からのリクエストに対する答えですが、先ほどの中村課長との関係もあり、また、私も実を言うと、ほかの部分について思い入れがあり、あるいは、将来の施策の上で多少参考になるのではないかと思いますので、2つばかり追加をさせていただきます。

1つは「母子家庭調査の分析」です。実は母子家庭実態調査はデータ上の制約が非常に多い調査です。例えばプライバシーとの関係で平成5年調査から、面接調査ではなくなっています。したがって、収入に児童扶養手当や遺族年金を記入していない者が相当あると思われまふ。例えば国民生活基礎調査、これもあまり信頼ができない調査ですが、母子家庭調査の収入と国民生活基礎調査の母子家庭の収入とは相当大きな違いがあります。もし数字が必要でしたら後で申し上げます。

きちんとした母子家庭対策を行おうとしますと、母子世帯となった理由・年齢。つまり年をとって別れたのか、まだ若くて別れたのかということです。それと子供の年齢。子供が小さいと就業阻害要因になりますので。それから母親の学歴・職歴の有無、実家との実質的な生計関係、家計支出の内訳（例えば住宅費）。それから養育費等の受給額、財産分与等の状況などのデータをきちんと取って、必要なものをクロスチェックをしなければ、母子家庭の生活実態はよく分からないということになるのだらうと思います。

1つだけ例を挙げると、いちばん最後のグラフを見ていただきたいのですが、私の記憶では、こういう分析をしたのもそのときが初めてだと思うのですが、このグラフの見方は、黒いほうが平成5年の母子家庭実態調査の全数の分布です。ここでは収入が100～149万円の所に集中していて、なだらかなカーブを描いている状態が見てとれると思います。ちょっと薄いほうが三世帯世帯をとったものです。これを見ると母子家庭の全体よりも概して収入はいいです。しかも、非常に奇妙なことに3つぐらいコブがありまして、1つのコブが100～149万と、もう1つは400～499万円のところにあり、そこからまた下がっていつて、700～749万とか、800万以上のところも結構いるわけです。

これはどう理解すべきだろうかということですが、例えば実家と生計が実質的に同じであって、収入が低くても、そこそこ生計はできるというタイプが1つ。子供の面倒を実家が見てくれるために常用雇用が可能で、そこそこ稼げる。それが年収500万前後かなど。もう1つは、キャリアウーマンタイプの高所得グループ。つまり、別れて実家に戻って来て、バリバリ働いているケースも中にはいるだろうと。そういうふうに一応推測はできるわけですが、ただそれを実証するバックデータは何もないわけです。先ほど言ったように、職歴・学歴などはプライバシーの問題もあって調査できないわけですから、そういう分析がきちんとできない制約があるということです。

ただ、これだけでもかなり、例えば家が、つまり別れた母子家庭の実家の支援なり何なりがあるかないかによって、いろいろ条件が変わってくるということは推測できると思います。実は、このときに結構細かいことを調べたのです。これほどここに書こうかなと思っていて時間がなくて書いていないという状況になっています。同じような分析を、もし時間があればやってみたいと個人的に思っています。

もう1つ申し上げたいのは相談体制の話です。これも結構いろいろ調べました。たしか中野区のさつき寮に新保先生も行って、いくつか母子家庭も回って調べたのですが、いろいろ話を聞くと、旧労働省の職業訓練校や旧厚生省の母子相談員は十分機能していない。正確に言うと、母子相談員の場合は個人によって全然違って、非常に頼りになるという人もいれば、そうではない人もいます。あまり一緒に括っちゃかわいそうなのですが、概していうと、職業訓練校も相談員もあまり機能していない。なぜかという、例えばトレースなどはそんなニーズがない。職業訓練校でいろいろなカリキュラムを組んでいるのですが、実際の職業上のニーズとマッチしていないのです。

例えば医療事務なども、PCスキルがなければやっていけないわけですから、採用して



くれない。また、ヘルパー科か何か出ても、やはり介護福祉の専門学校の人の方が同じ条件だったら、どうしても向こうのほうを採用されてしまう。それから簿記講座みたいなものもやっているのですが、経理も簿記の3級程度では技能として評価されない。多少悪口を言いますと、母子相談員は母子福祉貸付業務が主で、母子福祉団体の就業対策になっているのではないか、というところも中にはある。

そこで、当時考えていたのは、子供家庭支援センターなどで、リーガルサービスを含めたワンストップの総合相談サービスの展開だったのです。これは何を言っているかというところ、相談は誰も反対しないので、何か改正があると、何とか相談事業など、いろいろ作るわけですが、それが山のようにある。しかし、どこへ行ってもきちんとした対応がなされていない。たらい回しとはちょっと違うのですが、こちらが求めている、非常に個別性が強い、いろいろと複合した相談ニーズに、その場で、ワンストップでなかなか答えきれない。あるいは専門性が低く、十分満足できるものになっていないという問題があると思います。

例えば、母子家庭などの場合で言えば、離婚前後には親権や養育費の取り決めであるとか、どこで働くか、子供の教育をどうするのか、といった多くの問題を短時間で処理しなければいけないわけです。実際に当時、家裁のOB、裁判官などの所へもよく行ったのですが、よく聞くと、実際は親権ほしさに、養育料とか財産分与の放棄をしてしまうというケースが少なくないわけです。そうすると後で、そういう取り決めをしていなくて、あるいは暗黙というか文書まで書いていないにしても、養育料は要らないから、とにかく親権はくださいと。後で、2～3年経って教育費が必要だと言っても、やはり向こうには向こうの生活ができていますから、なかなかうまくいかない。そういうケースもあるし、中には圧迫離婚のようなケースもあるわけです。離婚するときに、要するにキッチリ合意をしておかなければいけない。

もちろん法律上は、そのところで仮に放棄をしたとしても後の事情が変更すれば養育料の請求ができるといっても、それは手間暇がかかってしょうがないし、かえっていろいろな紛争が複雑化するだけ。こういうことを考えると、やはり離婚の前後に法律相談も含めて、総合的な相談をできるようなことがどうしても必要だと思っていたということです。

これは全く余談で、最近思っていることは、実はこういうサービスが必要なのは高齢者の場合も同じでして、成年後見というのがあって、成年後見というのはご承知のとおりあまり十分機能していなくて、費用の問題もありますが、非常に固すぎる制度になっている。もちろん財産分割というか、相続の問題など法律上の問題がいろいろ絡むので大変だろうと思いますが、こういうサービスが必要なことは間違いない。それ以上に、離婚をめぐる問題は法律問題が絡むケースが当然多いわけです。

私、先ほどの中村課長の話を聞いていて意外だったのは、当時は法務省は冷たかったです。それがずいぶん感じが変わってきたなと思って聞いておりましたが、是非こういうことが必要と。これは当時の河課長から言われて、なるほどなと思ったことがありました。

法務省はそれぞれ地方の足腰が弱い。したがって、いろいろなことをやろうと思っても、要するに実務がついていかないわけです。例えば離婚するとき、離婚届を出したときに、もしそれが厚生労働省の所管だとすれば、そのときにいろいろなことを絡ませることができのですが、法務省はそれぞれの足腰が弱いですから、判こが押してあれば離婚届を受理しますという形しかとれない。したがって、そこを契機にすることはできない。だとすると、先ほど言ったように気軽にサービスができ、なおかつ、リーガルサービスもきちんと行われるような体制を組んでおかなければいけない。

最後になりますが、母子寮も概して評判が悪いのですが、中には非常に立派なサービスを行っている所もあります。私が訪問した1つは中野区のさつき寮ですが、ここでは寮内保育をやっています。夜間に働きに行かなければいけないときには寮内できちんと保育もやっています。夜間保育も休日保育もやっています。子供の学力も、やはり勉強できないと学校も面白くないというようなこともあって児童の補習もしている。寮内の就業講座、例えばパソコン、簿記などはある程度のレベルまで教える。緊急一時保護、退寮してからもアフター相談に乗っている。また、同系列の法人、多摩同胞援護財団には顧問弁護士がいて、常駐しているわけではありませんが、何か問題が出たら相談体制が整備されるというようなことで、入寮者から非常に信頼が厚いという印象を受けました。そうしたきちんとやっている所をモデルにして、施策を組み立てていくことも必要だと思っていました。雑駁な話になりましたが、以上です。

○山崎教授 渡辺審議官、河審議官、続いて島崎副所長にお願いします。

○渡辺審議官 先ほど島崎副所長が冒頭おっしゃったのですが、平成9年改正で児童扶養手当改正が抜け落ちてしまった直後に内閣から戻ってきて、担当課長をすることになりました。着任の前から、新聞報道上も、厚生省は平成10年度予算の概算要求で200億円の削減をやることに決めているという中で、とまどいながら着任したのを覚えております。仕事の中身がわかるより前に、まず当時の会計課長に、あれこれ理屈をつけて200億円の値切り交渉を始めて、概算要求の前の条件を半額に値切らせていただきました。夏ですから、相当無理を言ったことになると思いますが、それで秋から予算編成までの3カ月ぐらいの間に全部やることになりました。

蓄積が全部なくなっていましたから、ゼロ発進でどうすればよいのだろうということだったのですが、家庭福祉部会を起こして、そこで司法関係、福祉サービスの関係等々、有識者の方に集まっていたいで議論を進めました。出来の善し悪しはいろいろありますが、自立支援や就労支援を柱に切り替えていき、児童扶養手当も重点化していかなければいけない、ということだけ述べていただくような審議会となりました。

しかし、とにかく3カ月の間にそういう政策の方向性の整理だけでなく、100億円削減の結果を出すべく検討しなければいけません。10月の半ばぐらいになると、いまでいう財務省との間では、金目を含めた制度の次年度における具体的な手直しの内容、シナリオをセットしなければいけないということで、精力的に調整しました。その意味で審議会には、

まとめ上げる文章と出来上がる予算案とのギャップを申し訳なく思っておりました。短期間勝負でしたので、とにかく所得制限の手直しに集中的にターゲットを絞って対応したのを覚えています。

ここから1回余談になりますが、私は児童家庭局の行政に3回係わって、3回とも児童扶養手当の改正に遭遇しています。3回やった人は私しかいないでしょう。但し、最初からやったことのない3回という、妙な経歴で、昭和60年改正のときは、外務研修中に障害福祉課の課長補佐という発令を受けて、夕方からでも来いという話になりました。老人保健部に所属していたのが急に発令を受けて、夜からは障害福祉課の補佐という名前で、児童扶養手当の仕事をしていたという、訳のわからないところが記憶に残っています。当時は、未婚の母を対象から落とすと言って大騒ぎをしていた時代です。

2回目が平成9年改正の頓挫のあとの財政的なつけの支払いということで、これもあとから入ってきました。それから、平成14年の通常国会で継続審議になってしまった母子寡婦福祉法等改正に入っている児童扶養手当法改正を、秋になったら担当の審議官として臨時国会で取り扱わせていただくという、誠に中途半端な発言権しかない、その時その時で一応、仕事は括っているという立場での人間です。

もう1点余談を申し上げると、昭和60年改正のころは児童扶養手当の改正のお手伝いをしていながら、すぐスウェーデンに赴任になりましたので、日本語では先払養育料といわれる、ビードラック・フルスコテット (Bidragforskotet) の研究をさせていただく機会がありました。わが国との条件の違いが大きかったです。つまり平成9年改正に盛り込もうとした制度の典型的なケースなのですが、まずID番号、納税者番号制度が徹底している国であり、別れた夫がどこに行っても番号で全部管理できているということが1つです。

それから、すべて裁判離婚であるという違いがあります。制度運営がうまくいっているかという様々な問題がありました。離婚繰り返しのケースが非常に多いわけです。1930年代にスタートした時とは様変わりです。その結果どの子供のどの養育費かということも含めて、子供が成人するまでの間、行政がずっと別れた夫の所得管理をしていかなければならないという、膨大な管理コストと事務の複雑性がスウェーデン国の担当者の大きな課題で、これから作るべき制度ではないが、止められないという解決不能な悩みを持った制度でありました。

結果として、また父親から費用徴収をするわけですが、大量の不良債権の累積ということで、強制徴収もするのです。3割ぐらいしか返ってこないし、強制徴収をかけてもその7割しか返ってこないということです。ただ、スウェーデン国における所得税の滞納処分をしても、7割しか取れないのだからいいではないかと、担当者から聞き直されたことを覚えています。日本でやる場合は、その基盤も含めて、さらに大変困難な点が多いとレポートしたのを覚えています。

話を本題に戻します。平成10年の所得制限強化の改革の背景には、平成9年改正による

保育所の措置制度から切り替えた新しい仕組みを実施ということがありました。保育料の徴収表を何とかシンプルなものにしていかなければいけない。改正法の条文上も、そういうことを強く示唆する条文を盛り込んで、それをやるためには、どうしても一定の財源が要る。その平成9年改正の新しい保育制度の実を示すための保育料改革に必要な財源は、児童扶養手当の縮減によって生み出さざるを得なかったのです。これは当時の自社さ政権の中では、保育サービスか現金給付かという政策選択のバランスの問題として捉えられて、その政権枠組みでいうと、児童扶養手当の現金給付よりも保育サービス、保育料徴収表の改革ということにウエイトが置かれました。そうした中で、政府与党を通じて何とか結果を出そうという流れになっていたと思っています。

所得制限を見直す中でも、この児童扶養手当の性格というのは、当時の私もなかなか整理ができない問題でしたが、かなり思い切った所得制限の引下げを考えざるを得ない以上、これは年金に変わる手当ということではなく、低所得児童養育シングルマザー世帯の所得手当、すなわち「第二生活保護的な要素」を強く持たざるを得ないという整理で説明し根回ししていたのを覚えています。それでも性格は、制度全体としては不分明なものであることは明らかで、近いか遠いかは別にして、生活保護そのものをどう見直していくかということの中で、必ずこの児童扶養手当の位置づけを再整理していかなければいけない、という意義づけをしていたのを覚えています。

いくつかのポイントがあったのですが、所得制限を引き下げるに当たって、統計資料を特別集計をしていただきました。児童を養育している片親世帯だけではなくて、父母そろっている世帯も含めた所得分布を特別集計して、収入ベースでいうと、400万円未満の家計の苦しい世帯で父母のそろった子育て世帯は非常に数多くいる。父母が揃っている低所得児童養育世帯も母子家庭と同じぐらい、あるいはそれ以上、全国で数がある。苦しいのは母子家庭だけでないということを訴えました。しかし、落ち着いて考えると、父母が揃っているほうは、親2人の将来の職業的な安定なり成功なりという可能性を、単身母子世帯より強く持っているので、そのことだけで論じてはいけないという面もあるのです。それでも一方において、酒飲み亭主を抱えて、低所得の父母のいる世帯に比べて、どっちが大変かという議論だってあるだろうという、乱暴ではあるのですが、それも1つの現実という議論もそのとき交錯していたように思います。

そういう中で、所得制限を強化したのですが、結果としては最初は自社さの政調会長の合意では、一部支給の限度額が収入ベースで270万円ということで結論がまとめられました。その結論で予算編成も動いていた最中に、社民党の強い要請で、一晩で300万円になってしまったという経緯がありました。私どもは、予算審議開始以降、社民党として党の下部、支援組織その他からの声も出てくるだろうと、その後の心配をたくさんしていたのですが、逆に社民党自ら300万円という数字を出してこられたということで、その意味では連立を脅かす要素からは遠ざかったと安堵したのを覚えています。なお、当然増の削減幅は80億円にとどまりました。

もう1つ、養育費には手をつけないということをシングルマザーの関係の団体等との暗黙の合意をする中で、議論を進めることができましたことも大きなポイントでした。当時の養育費に関する彼女たちの位置づけは、それこそ自分の自助努力の成果であり、非常に危うい、移ろいやすいものである。それを固い公の制度の中で、手当を控除する原資として使われてしまうのは堪えがたい、という声が非常に強かったわけです。逆にそこをきちんと自分たちの確保したものとして別に置いてくれるのであれば、非常に多い低所得者の方々は所得制限強化の対象となりませんので、何とか受け入れていただけたということだと思います。

また、併せてこの児童扶養手当問題には、離婚後父親が養育費を支払っていてもいなくても手当は出るのに認知後の未婚の母が、子の認知を取り付けたら養育費をもらうべきだとして(?)支給は止めることになっていたため、さまざまな訴訟もあり、最高裁まで行っても敗けるのではないかという状態がありました。その後、中村課長にもご苦労をおかけしたと思いますが、これも要件を撤廃するということを決断して、そのようにやりました。ただ、それは金額的には、予算面ではネグレクトな部分で、どういう扱いにするかは公にはあまり決まっていなかったような状態でした。しかし、当時の自社さ政権の外にいた公明党が平成10年度予算案の成立に協力するための自社さ対公明の政策協議の中で、大きくこれを取り上げることを通じて、その要件の撤廃が確実にになりました。

実はこの要件の撤廃は、昭和60年改正で残されている法律条文との関係ではなかなか説明のつかないというか、法制的にきれいではないという関係もあって、政府として認知後も手当を出すようにするためには、出来れば児童扶養手当法の改正をして、昭和60年改正の残されている条文の痕跡を全部消し去るということ、政策的な改正ではなく条文の形式的整理にすぎない改正法案を作らなければいけない。それが実際、現実的、政治的にも可能か意味があるのかという点もあって、政省令以下で要件撤廃をすることが、政府内では非常に困難とみなされていたことも事実です。当時の大蔵省、いまの財務省的には別にどういった問題があったということではなくて、純粹に法制的、政治的な問題として困難であったという事態でした。幸い、財政当局の理解も得、かつそういう連立与党と野党との間の予算協議という中でこなされていったという特別なストーリーがあります。

そのほか、税制改正の成果の関係もあって、母子家庭の支援も視野に入れた基金というものができるとなりました。当時の社会福祉医療事業団にある基金の一部を増強する形で、当時300億円か何かの基金の積み増しの中で、母子家庭の支援対策も組み込んでいけるということにしたのです。そういうことも手伝って、あまり大きな波瀾もなく予算案が通り、関係の政令をきちんと直すことができたというものです。

中村課長の時代になって非常に大きく様変わりしたのですが、母子寡婦団体活用です。その実務能力という意味において、当時は新しい時代に向けた母子世帯の支援部隊として、育成することのできる可能性がどのくらいあるのか、大変悩んで、あまり手をつけられませんでした。ただ、その後、さまざまな条件変化の中で、いま就労支援の拠点として積極

的な取り組みを模索する団体が増えてきていることは、非常にありがたいことだと思っています。

それから平成9年から平成10年ぐらいの司法当局との関係、それから労働省との関係でいうと、大変疎遠な関係であったというのも事実だと思います。養育費の問題等を含めて、司法当局にご協力いただけるような環境には乏しかったこと。あるいは、家庭裁判所そのものの機能をどんどん後退させられるのではないかと、思われていた時代であったということもありまして、いまとは大分違う。

それから、労働政策、特に女性労働政策の中でも、こうした母子家庭の母親の就労支援ということは、率直に言って困難、施策的に限界があるという感じで、どちらかといえば女性の活躍のためいかに条件整備するか支援するかが基本であるという感じでした。母子福祉施策と女性労働政策の政策理念の大きな違いが壁になっていた要素も否定できませんでした。これはまさしく両省、両局の統合を通じて劇的に変化したところで、また最高裁、法務省との関係も、いまもそうだと思いますが、非常に有能な検事が局に人事交流で来ていただいて、一緒に仕事をしていただけるという体制もとれるようになっていきますので、今と昔は随分違いがあります。ただ、問題の根は今も昔も非常に深く困難なものがありますので、政策的な付まいは随分変わっているのですが、厳しい経済環境の中で実績を上げていくというのは大変難しい。ちなみに、今回の年金改革の中でも、子なし若妻の5年有期というのは、一昨年の児童扶養手当法改正なしには、なおここまでは存在していないという意味においても、一步一步、前に進んでいるのかという感じはしております。

○河審議員 渡辺審議員がポイントをおっしゃられたのに対して、私は多少いい加減な流れを3つ、4つ言わせていただきたいと思います。先ほど島崎副所長がおっしゃったように、母子家庭の実態がわからなかった。例えば私が最初に母子福祉の仕事に携わったのは昭和56年(1981年)だったのですが、母子福祉対策というのは全部、母子団体からのご意見をうかがっていました。ところが、母子団体というのは、当時60何歳の方たちだけで、子供が大人になった方々で構成する母子団体だったので、結局、現在の母子家庭がどうなのかが全然わからない。

2回目に児童扶養手当などに携わったのは、昭和63年(1988年)です。その前に、7年有期や夫の所得による制限の議論が行われていました。しかし実態がわからないということで、昭和63年のときは母子家庭を知っていそうな人を追いかけてきました。1つは、新宿で毎月集まっていた母子家庭グループがありまして、貧しい人たちだったのです。会費1,000円ぐらいでビールを飲みながら話し合っただけでストレスを解消されておられた。それに何回か顔を出したのです。

もう1人は、いま参議院議員になられている円より子さんと、円さんの所に5,000人ぐらいの母子家庭のデータが溜まっていたので、個票の名前を消して見せてもらいました。その結果、私なりの母子家庭像というのができたように思います。1つは所得が一般的に低いということ。もう1つは、離婚のときの苦労話が非常に多いということ。それから、

養育費の話はほとんど出てこない。出てこないののでどうしたらいいかということをお話、円さんが悩んでおられました。

そこで、この3つを重く受け止めて考えるようになったわけです。また、これは円さんから言われたのですが、何年有期などと言うけれども、少なくとも自分の仲間たちは児童扶養手当をもらえなくなった、つまり、それなりの所得が出たときに卒業式だと言って、喜ぶのですよと強く言われました。その意味では働いて収入を得ることの大切さをもっと真面目に考えなければいけないと、当時思いました。ただ、いまお話がありましたとおり、これは労働の話だろうということで、あつけらんとしていたというのが率直なところです。

児童扶養手当について、当時は年金との連動を切るという話で、切ったあとで。実はこれは前にここでお話しましたが、年金の平成元年改正のときに財政再計算で給付額をジャンプしたときに、児童扶養手当というのは、それと一緒にジャンプするべきか、しないべきか。1回物価スライドを止めていたので、1回分の差がついていたのですが、財政再計算のジャンプでくっついていくべきか、くっついていくべきでないかという議論がありまして、たしか差額だけ載せてもらった覚えがあります。ある面では年金との関係が切れたような、切れないようなままできた、というのがちょうどその頃だと思えます。

先ほど、養育費と児童扶養手当について、中村課長がおっしゃったことにつけるわけですが、年金制度との関係についても留意しておく必要があると思います。また、児童扶養手当というのは児童手当の尖兵で育てていくという話が物の本で出てきましたが、その流れはどうなったかも分析しておく必要があるのではないのでしょうか。

それでは、フランス流の家族手当論に吸収するという議論が、児童扶養手当論には出てこないということが一つの例証なのかもしれません。

それから、島崎さんがおっしゃったところで、実は大事なポイントがあると思います。母子家庭対策という実は福祉事務所を用いている社会福祉系統の仕事の体系でつくられているということです。一方、児童家庭局の仕事は、児童相談所を中心に行政体系があり、母子家庭における子どもの問題をどう扱うべきかが分かれてしまう問題があります。

いわゆる子どものいる家庭の離婚というのは、本当に協議離婚でいいのかという問題もあります。一方、有子の離婚というのは、先進国ではほとんどが裁判所が関係する仕組みになっています。わが国の場合、有子の協議離婚を認めているということについて疑問もあるのではないのでしょうか。

有子の協議離婚を認めているということは、どう見ても親の子どもに対する考え方が社会的な存在であるということよりも、親の所有物であるということが非常に強く言われていて、それを日本の社会では当たり前なこととして受け止めていて、児童虐待などもある面では当たり前だとして認めていた文化が背景にあると思うのです。有子の協議離婚を認めるか否かというのは、子どもの存在を認める、子どもの位置づけをどうするかにかかっていると最近思うようになりました。虐待問題についても、そういうことの係わり合いの

中で考えていくべきだと思っています。

最後に、母子家庭における住まい論も必要なのではないでしょうか。

○中村課長 補足させていただきます。認知された場合、児童扶養手当をとめるという事件で、最高裁の判決で負けました。この件については平成十年に改正していただきました。その前の方々の扱いが問題になりまして、法制局とも相談して、どういうふうにすべきか、悩みましたが、結局、証拠書類が揃っていれば、言ってこられたら、判決に照らして支給しようという扱いにさせていただきました。

それからもうひとつ、在任中に議論になりました話に、離婚をしてお母さんが親の元に帰ってきたのですが、そのうち、また別のところに行ってしまう、お子さんだけが取り残されたケースがあります。ご両親が年金をもらっておられたものですから、児童扶養手当は併給調整にひっかかる。年金をもらっていると児童扶養手当が出ないということで、総務省系統のいろいろな行政相談所みたなところで、問題になって、併給調整問題を見直して下さいという話がありました。

私どもは併給調整は所得保障の1つのどうしても避けられない制度なのでできませんという話のスタンスでもって、大臣にお話したのでありますが、大臣が会見で、ちょっと考えてみるとおっしゃったものですから、宿題が出てまいりまして、これをどういうふうに解決するか本当に考えまして、結局、私が考えたのは、よく扶助扶養手当の調整規定を見ても、里親に出されているケースは支給しないなどあったものですから、従来、里親制度のほうでは3親等内の親族というのは、民法の扶養義務の責任の話もあって、非常に厳しく制限していたのですが、ちょうど里親制度を見直す時期で、虐待に対応するために専門里親という仕組みを作るのに合わせて、親族里親というものを導入することにして、そこは解決させていただいたということがありました。

3つ目は年金との関係ですが、昨日の時点で平成16年度は-3%の物価スライドということになりましたが、今後、年金のほうで新しいスライドの話を考えられる。児童扶養手当についての額の改定の考え方をどうするかが、実は非常に大きな議論になりました。

○河審議官 すごい生々しいことを言ってしまつて。

○中村課長 いよいよどうするかという話になって、平成17年度以降、残っている1.7の扱いは検討しようということになっています。

○河審議官 年金の中に入っている。

○中村課長 ええ、それはそれで考えることにして、いちばん議論になったのは、既裁定の年金と新規の裁定の年金を違った考え方で整理をされるという話になって、それを手当に導入したら、既にもらっている人と今度新たにもらう人の間で話が違ってくるという議論は、とても手当の世界では堪えきれないだろうということです。年金制度と長いこと傘の下にあったのですが、物価スライドのみでものを考えていくことは、おそらくここで一旦、傘の外に出ていくことになるのかなというような覚悟を決めて、いろいろな意味で児童の世界はいつもトップランナーのあとを付いていくという仕事のやり方があったのです



が、少子化対策も含めて、気がついたら誰もトップランナーがおられなくて、局がいつの間にか走らざるを得ないような局面が展開しているのかというのがあります。三位一体議論でやっているときも、あれっと思って見たら、いちばん先頭にいたなど。

○河審議員 日が当たるようになったということで、いいのではないですか。

○中村課長 余談ですが、仕事をしている仲間とそう言い合っているという話です。

○河審議員 すごい初歩的なことなのですが、いまの最後のことというのは、財政再計算のときに、法律を乗せられなくなるということなのですか。

○中村課長 別途何か考えて、手当の世界は原爆や特別児童扶養手当等を含めて、手当は手当として検討していくことになります。

○河審議員 物価スライド分と同じようなものを。

○中村課長 考えていかなければいけないのですが、手当の中でも児童扶養手当がいちばん巨額のウエイトを占めているものですから、こちらで手当全体を取りまとめるという世界が起こりつつあって、いつも2番目で行っていたのが、機関車になる世界が起こりつつあるかと思っています。

4つ目は、実態の話がいろいろ出てまいりましたが、先ほど少し申し上げた特別措置法の中で毎年、白書を作ることになっていますので、実態把握をきちんとしながら、非常にコンパクトなものでもいいから、新しいデータを作って載せるように努力したらどうか、ということをお家庭福祉課のほうには言っています。いままで母子家庭の調査は5年に1回しかできていないのですが、網羅的でなくていいから、とにかく新しい材料で話を書けるようになったらいいのではないかと思っています。

5つ目は、先ほども母子寮の話、母子生活支援施設の話が出ておりましたが、最近の状況として、母子家庭の問題の1つの要因でDV問題との係わり合いは避けて通れないですし、母子生活支援施設に入ってこられるケースのうち、4割ぐらいはそういうものです。いま参議院の共生調査会のプロジェクトチームでDV法の見直しが行われていますが、やはり自立が1つの柱です。そういう中で母子家庭対策との連動といいますか、そういう議論がより必要になっていくのかと思っています。

もう1点、相談体制の話がありました。虐待の関係で、ちょうど児童相談所の見直しをやっていますが、家庭の中で起こることですので、例えば先ほど申し上げたDVとの関係で、一体的に扱えるような議論ができないということもあります。中には高齢者虐待の話について、いまは全然まだ手がついていませんが、そういうものを含めて対応できるように考えたらどうだろうかという話もありました。

今回の要保護児童の改正というのは、去年、子育て支援を市町村の役割にさせていただいたのですが、要保護児童も、市町村でできることは市町村でということで、話を持っていこうとは思っています。ほかの障害や高齢者の場合と違って、厳然と、どうしても厳しい部分があるものですから、政府提案の児童福祉法はほぼ固まっていますが、別途、児童虐待防止法の議員立法での修正がありますので、その辺がどのようになるか。これから1

カ月ちょっとぐらいが大きなタイミングポイントになるのかと思います。ちょうど世間を騒がせるような事件もあって、家庭におけるそういう問題についてどのようにかかわっていくか、いま一度議論になっているということです。

○渡辺審議官 先ほど当時使った用語で言っただけではありますが、「第二生活保護」という言葉を使ってしまいました。これから近い将来にかけて、生活保護をどのように政策デザインしていくか、手直しの可能性があるか。別に私はいま直接担当しているわけではないのですが、それに関して1つだけ申し上げます。これは思い出話ですが、スウェーデンに赴任して驚いたことのいくつかのうちの1つは、憲法 25 条がないということです。生活保護というのは自治体の行政であって、国が一応インスペクター的な機能は持っておりますし、行政的な提言やガイドラインなどはできるのですが、自治体の政策としての社会的手当というものでしかない。

結論的に言うと、福祉関係の手当は全部同じではないのです。先ほど言ったように、障害者の手当の関係はまた違うかもしれませんが、児童扶養手当などを念頭に置いて手当類を考えたときには、自治体における手当とサービスとの一体的な政策の企画、立案という体制に向かっていくべきではないかと、一般論的には思います。その意味では、中村課長がおっしゃっていたように、手当類と施設類とサービス類で、そもそも国の財政的な関与のルールも全然違うということがあります。極端なものは義務的な負担で、補正予算で何でもやってしまうという世界もありますし、奨励補助もあるわけです。

前回、子育て支援で成立させていただいたように、国からは一定の交付金のような形で支援しその代わり補正予算なしです。そういうもので一体的な財政枠組みで自治体に交付して、手当類もサービス類も、自治体の政策の裁量幅を作っていけるようにならないと、母子家庭実態調査のきめの粗さがありますが、現場の生活実態がベースになった政策の展開というのには向いていかないのか。

これはまだ暴論だと思いますが、そういうことを考えると、生活保護というのも、本当に憲法 25 条があるということだけで、箸の上げ下ろしに至るまですべて国の基準という姿・形だけが日本の姿・形なのか、その辺りが1つの議論になります。その議論が起きてきたときには、この児童扶養手当の問題は、まさしく中心的な素材の1つになるだろうと思います。

河審議官がおっしゃったように、フランス等にあるような家族手当あるいは社会手当というものを、大きな政策体系で国がやっていくのも1つの方向として魅力的な方向です。それと生活保護的なものか、児童扶養手当の世界でいうと養育費的なものか。日本の場合は、この3つの政策選択の中で、いかにこれからの新しい地方自治体の福祉政策の中に活かしていくかというのは、長期的な課題なのではないかとは思っております。

○河審議官 これはいまの渡辺審議官のお考えに近いのですが、私が石川県にいたときに、地域区分の見直しを何十年ぶりかにやるというときに担当課長だったのです。私はその前に地方課にいたので、地域区分の見直しというのは郡単位で全部並べて決めてやるしか

い。決めて知事の所へ持っていったら、「米価というのは北から南まで同じだろ。地域区分を作るんだ」といわれました。当時の古典的な社会保障論に非常にお詳しくった中西知事の厳命でした。そんなことを言っても地域区分の見直しをしなければいけないので、秘書課長から知事の判こを借りて押して、厚生省に出したのです。

それは知事の信念のような性格があつて、そのときに、「米価というのは北から南まで同じだろ」と言われたのが非常に印象に残っていて、米価が北から南まで同じでなくなったら、生活保護というのはもっと地域差を作らなければいけないのだろうと、いま非常に強く思っているわけです。自治体は実はそこを求めているのだと思うのです。だから、この間の厚生省の提案もそのつもりでおられたのだと思うのですが、一律何割補助というやり方を1回通すべきかどうかとなったら、私は通さないで何か考えたほうがいいのではないかと思います。あれでまた1回固定してしまうのが本当にいいかどうかというのはわかりません。ほかの役所にいるものだから、財政論から言ったら非常によくわかるのですが、もう少し深掘りして案を作ったほうがいいのではないか。そうすれば、自治体はいけるのではないか。いまのままで率だけ歩いていると、自治体は絶対受けないだろうと思います。それは政治的な意味というより、むしろ論理がなくなっているのではないかというのが気になっていました。

だから、そういう意味で本当に自治体論に展開したほうが、むしろ先の希望があるというか、次の政策につながるような気がします。これは内閣の意見ではないですが、それはまさに三位一体会議の中でも議論があるのかという感じです。

○島崎副所長 1つ聞きたいのですが、いわゆる生活保護加算の見直しがあります。特に高齢加算ですが、母子加算はまだあるのですか。

○中村課長 いろいろ議論になりましたが、残りました。

○島崎副所長 どんな議論になっているのですか。先ほどの生保との関係などでいうと。

○中村課長 今回は残っていますが、そこはちょっとどうされるのか、まだ今後の話です。

○新保助教授 かなり大枠ができてきたという感じはするのですが、その大枠ができてきた中で、数寄せというのが、現在、第一線職員である母子相談員を改め母子自立支援員に來ているような気がします。全国の協会に呼んでいただいてお話をしてきたりすると、この方の収入自体が大体10万円から15万円ぐらいの間で、週4日ぐらい働いていらっしゃるイメージがある。しかも、この方が家庭児童相談室の家庭相談員と婦人相談員も兼務されていたりする。兼務すること自体は、いろいろな人がいろいろな仕事をできて面白いのかもしれないですが、いますごくきついところがあるかと思ひます。ここのところをしっかりとしないと、就労支援も養育費の問題も、なかなか先に進みにくい感じがしています。

1例を挙げると、大きな会場で、「パソコンをどのぐらい使えるようになっていきますか」と聞きましたら、職務時間中にパソコンが自由に使える方は15%ぐらいでした。しかも、そのパソコンのほとんどがインターネットに接続されていない。つまり、就労支援のためには就労のデータを得なければいけないと思うのですが、現在そういうものを得られにく

い環境があるということなどがありました。

いま家庭福祉課のほうから、マニュアルを作りなさいということで仕事をいただいているのですが、このマニュアルを作るためにも、どのレベルのところまで母子自立支援員にお願いするのか、考えていかなければいけないと思います。先ほど手当やサービスを一貫して自治体へという話があったと思うのですが、これはやはり母子自立支援員の仕事をもう少し自治体の方に注目してもらうためにも、私はその方向は必要ではないかという感じがします。お金を流していてもということと、相談事業を強化することとで、お金を流したほうが、ほかからいっぱいお金がもらえるという仕組みだとすると、相談事業に力が入らないのではないかという気がしていて、そこのところは財源問題等も考えていく必要があるかという気がしています。

もう1つ、母子会などに行っているいろいろお話を伺ってきますと、養育費などの問題を考えるときに、元夫の住所はどうか。これを押さえる作業はどうしても必要だろう、という話が出てきます。住民票をどのように追いかけるのかということ、現住所をどう追いかけるのかということです。母子会などでは、これを行政にやってほしいとおっしゃっておられるのですが、ちょっとやりにくいだろうということで、先ほど事務能力に少しクエスチョンマークが付くという話でしたが、例えば母子会の中のNPOなどが、これをやりやすいような仕組みがあったらいいという感じがしています。

○河審議員 新保先生のいまの議論は、むしろ専門官の方々に申し訳ないのですが、社会福祉の世界全部そうで、相談でも何でも、その仕事の分野を行政機関の中に置いておくのは無理だと思っているのです。児童相談所も、もし措置のようなものが必要ならば、それに徹するべきである。いわゆるソーシャルワークというか、ケースワークのような社会は、全部外に出すべきだと私はずっと思っているわけです。でも、良いかどうかは別です。その部分を、ある面で恒常的に担う部隊がほしいと思っているわけです。

だから、先ほど島崎副所長がおっしゃった中で言うと、平成9年改正の中で子供家庭センターは非常に難しい作り方をしたのですが、あれはサービス部門の所で、相談機能を作り出したいということなのです。児童相談所にその機能を残したいとは思っていないのです。ただ、そんなことを言ってもややこしいから、児童相談所紛いの専門的な相談機能を、それを専門にやっていらっしゃる方にやってもらおうではないか、という提案のつもりです。同床異夢だったのですが、それは福祉事務所も同じだと思うのです。生活保護のケースワークも、私は同じだと思っています。そこの部分が決まっていけば、先ほどの福祉事務所、児童相談所あるいは市町村問題のようなものは、もう少し解決できると思います。もちろん、行政機関に専門的な機能を借りるための審議会なのか、顧問団なのか、それはあっても全然構わないのです。だけど、それは行政機関の中に置くのではなくて、外に置くべきだということです。そうでないと、本当の意味での専門的仕事はできないのではないかと強く思っています。

今回の児童相談所の虐待の問題も、虐待問題の問題なのか、公権力が行使できない問題