

高橋紘士発言要旨

衆議院厚生労働委員会平成 22 年 3 月 9 日

1. はじめに

- 1.1. ・世間で「子ども手当」のことをなんといっているか、ご存じですか
 - 1.1.1. 「親が使って子どもは将来倍返し」
 - 1.1.2. 「朝三暮四」よりも質の悪い制度である。
 - 1.1.3. 「いい話には裏がある。」「ただほど高いものはない」
- 1.2. ・パーキンソンの法則に「その額が巨大になればなるほどその案件の意思決定によする時間は短くなる。その意思決定は粗略になる」というものがある。
- 1.3. また、「健全な赤字部門を持つ企業は将来の成長の可能性がある企業だ」
 - 1.3.1. このアナロジーをつかえば、借金をしてもそれが未来への投資につながるならば、その借金はする価値がある。子ども手当はこれに該当するか？
 - 1.3.2. ある政策が巨額の財源を費消すれば、他の必要な政策を実現することができなくなる。これは、国家の将来にとってどのような禍根を残すかについて、しばしば政治家も国民も、その政策にかかわる利害関係者も分からない。
 - 1.3.3. なぜならばこのような政治的意思決定は長期にわたって、未来の国民と国家社会を拘束するが、意思決定の当事者はほとんどが短期的視野しか考えていないからだ。→「あとは野となれ山となれ」

2. 子ども手当制度政策形成プロセスの問題点

- 2.1. 防衛費や文教関係費を超える巨額の政策導入が一政党のマニフェストなるものを金科玉条にその政策の利害得失の検討などを抜きにして行われることは健全か。⇒**図表 1 平年度化した場合の子ども手当の財政規模**
- 2.2. ポピュリズムに依拠したマニフェストファシズムといわざるをえない。
- 2.3. なによりも、子ども手当というマニフェストがどのような経緯で作られたか設計思想もあきらかではない。
- 2.4. 選挙前に民主党のマニフェストを拝見した限り、政策の間の整合性も取れず、想定する必要財源の根拠も不明なずさんな政策群であった
- 2.5. だとすれば、これを練り上げるプロセス、国民合意を形成するプロセスが必要で、このようなプロセスをきちんと踏めば、国民すべてから支持される政策となるはずだった。
- 2.6. 毎日新聞の報道を読む限りでは、これは社会保障政策の一つのシステムとして発想されたのではなく、選挙対策として発想されたもののようである。

(<http://news.goo.ne.jp/article/mainichi/life/20100228ddm003010131000c.html>)

- 2.7. 自民党政権時代の定額給付金もこれだったが、これは一回限りだったからまだ罪は軽い。毎年三回の巨額な給付が将来にわたって続く。

3. 子ども手当を社会政策発達史のなかでみる

- 3.1. 選別主義普遍主義論争 積極的識別政策は可能か？

- 3.2. ヨーロッパ社会の選択 選別主義政策の欠陥を認識し、普遍的政策の導入をはかった、しかし、このためには巨額の財源負担が必要なので、所得税の累進性強化等の租税政策では困難であるという政策判断がおこなわれ、付加価値税（消費税）の導入を国民合意にもとづいて導入した。→ 国民負担率75%国家（スウェーデン等）⇒図表2 国民負担率の各国比較

- 3.3. 再分配政策による国家依存がもたらす自立と自由の衰退⇒自助の強調とこれを補足するものとしての社会保険、さらに補足する国民扶助（ビバリッジプランの思想）、補完性の原理（ドイツ等）

3.4. 財源調達の問題

- 3.4.1. 所得税の課税強化、資産課税の課税強化は節税行動の一般化をもたらす。
3.4.2. これを防ぐための管理強化により、管理社会化をよびおこす
3.4.3. タックスベイヤの反乱
3.4.4. 善意の政策がしばしば、善意を裏切る結果をもたらす。（権丈善一「週刊東洋経済3月6日号所収コラムより」）
3.4.5. 腐敗は国を滅ばさないが正義は国を滅ぼす。（山本夏彦）

4. 子ども手当の政策効果

4.1. 分析の枠組み

- 4.1.1. 公共システムを通ずる社会的消費と市場システムを通じる階層消費
4.1.2. 現金給付は市場サービス購入力を失った集団に所得移転をおこなって、市場サービスの購入能力を与える方式
4.1.3. しかし、市場で必要な財やサービスが供給されていなければ、この現金給付政策は意味をなさない。

- 4.2. 現物給付やサービスを公共セクターが直接供給をするか、準市場を形成して、国家管理のもと事業者参入を進めて、必要な現物サービスを供給する方式を案出してきた→医療、介護、教育（公立学校と私立学校の混合）この多くは社会保険方式をとっていた。国民相互の連帯システム

4.3. 準市場形成が困難な領域もあり、この場合は国家が公的責任に基づき供給することになるが、現実にはすべてを国家の直接供給でまかなうことは困難なので、民間の非営利組織を活用して公益事業として実施させ、これを委託という方式でコントロールするという方式を導入した。 例 社会福祉事業 義務教育

5. 子ども手当を政策として事前評価してみる⇒**図表3 家族政策の体系表**

5.1. 子育て支援政策（家族政策）には二つの領域がある。

子育て世帯の生活支援と子ども自身の発達支援 この二つの領域にどのように人モノ金の資源を配分するか

5.2. 子育て世帯への生活支援 私的扶養と社会的扶養の関係をどう理解するか

5.2.1. 通常は家族扶養が前提としてこれを補足するシステムを考える

5.2.2. 家族扶養が脆弱化し、機能しないときに児童政策としての児童福祉政策が機能する

5.2.3. 家族を前提とすると、世帯支援と児童支援につき、支援策によって効果がバラバラ

5.3. 普遍的現金給付の子ども手当は拙劣な政策。モラルハザードを助長する。

5.4. 「要求」と「必要」の狭間で。 要求を政策需要に転換するためには社会的必要という視点で評価すべき。

5.5. 以上の留意点を勘案すると、子ども手当は本当に必要な子育て世帯への支援になる保証はない。優先順位を見誤った制度である。

5.6. 政策を実現するために政策の目標となる対象を絞り込む。そしてその実現手段を構想する。ターゲットニングの必要性

5.7. 対象を限定した選別主義的な性格の旧児童手当の制度構造を維持したまま、普遍化すると、制度の矛盾が拡大する。現金給付の場合は費用が野放図に拡大する。

5.8. 最大の現在の政策課題は子どもの発達支援の欠如に起因する「あらしい子どもの貧困」である。これに親に渡る子ども手当制度は有効か

5.9. 社会保障制度の体系における課題

5.9.1. 社会手当は日本の社会保障で最も不足している制度である。

5.9.2. 児童手当、児童扶養手当もきわめて貧しい制度であった。

5.9.3. 日本の家族政策は国際的にみてもきわめて貧しいが、これが子ども手当で解消するとはいえない。（これは自民党政府の責任）⇒**図表4 OECD データより**

5.10. 現金給付ならば、養育費用の構造に適合する給付体系をたてて実施すべき。

5.10.1. その際バウチャー制度などにより、子育て関係費に支出が限定できるような給付設計をすべき。これは給付設計が難しく、コストがかかるが。

5.10.2. 最も困難を抱えている層に資源を集中する必要があるが、この場合にスティグマを発生させないように、するためには制度設計上多くの困難をようするので、あえて普遍主義的な方式を導入することが多い→前記に述べたこと、また最も困難を抱えている層とはどういう子ども達か

5.11. 子育て施策の優先順位は子育て環境の改善、保育サービスをはじめとする子育て支援策を体系的にとらえ、ここに重点配分をすべき。

5.12. 保育等の支援サービスを充実することは人材を充実させることで雇用対策にもつながる。

5.13. 子育て支援策は制度的支援の充実とともに、社会関係資本投資が必要である⇒新しい民間が必要 ある研究者からのメールより 「今、問題なのは、こどもへのケアを親に期待できないことで、この親に対する支援がほとんど整備されていなくともかもしれません。親教育をドイツやスイスは相当行いますが、日本にはこれがなくて、おそらく、これを二世帯、三世帯同居によって世代間での教育体制が代替してきたのですが、これを介護と同様に日本は捨ててしまったのかもしれない。」⇒パリソリデール（フランス）代理祖父母制度（ドイツ）、ゴッドファーザー、ゴッドマザーの慣行（キリスト教社会）日本でも伝統的な共同体にはこれがあつたし、江戸時代の長屋での相互扶助。地域ではこれが再構築をめざした実践事例がある。（鹿児島県鹿屋市の「やねだん」集落の地域再生の実践など各地で子育て支援活動の実践を想起せよ。）

6. 代替案の提示

6.1. 現状の問題解決の可能性と将来への投資という視点から代替案を考えるべき

6.2. 現在の日本では、子ども手当より住宅手当が優先されるべき。

6.3. 借家世帯、ローン返済困窮世帯等をターゲットとすると、生活不安定子育て世帯、障害者世帯、高齢世帯の借家層と、経済変動で不安定化した世帯に効果的な総合政策になる。

6.4. しかし、財源の壁は厚い。このような施策は財源対策とセットで超党派的に実施すべき。

6.5.

7. まとめにかえて

7.1. 国民合意と政治主導

7.1.1. 国民合意がとれない政策制度は国民に不幸をもたらす

7.1.2. イギリスの政策形成過程に学ぶ

7.1.2.1. イギリス 救貧法改革、ビバリッジ報告から、NCS（国民介護サービス）構想にいたるまで。

7.1.3. ロイヤルコミッションでの徹底的な調査検討（専門知識の導入）、コンサルテーションペーパーによる代替案提示（利害関係者の意見聴取） 政党のコミットメント（それぞれの政党の

スタンスでの集約) → マニフェスト化 → 選挙による国民による選択 → 国民合意を前提とした政治主導による実施 → 国民合意がとれた政策については超党派の実施

7.1.4. この過程は時間がかかり、そのためストップアンドゴーとよばれる揺り戻し繰り返しが、意思決定の停滞を招いたといわれている。

7.2. イギリスでは実はサッチャー政権下でも社会保障制度改革は漸進的改革であった。

7.3. 急進的改革は犠牲者と大きな社会的コストを生み出す。

7.3.1. 実は日本は成長期の経済社会変動が急進的改革と匹敵することをひきおこした。これにわれわれは対応できなかったという反省が必要

7.3.2. だから複雑な社会では漸進的社会改良しかありえない。がこのことを真面目に考える人は少ない。

7.4. なにより防衛費に匹敵するような、巨額の施策は一政党のマニフェストではなく、国民合意を前提とした超党派的政策として推進することが、「朝令暮改」を防ぐ安定的制度の要件である。

7.5. 「誤りを改めるに憚ることなかれ」

8. 最後に 私の時代認識

成長社会以前の社会では子捨て（「ヘンゼルとグレーテル」を想起せよ）と親捨て、親殺し（「リア王」また「嵯山節考」）がみられた。成長社会になって社会の価値転換により社会的余剰を依存人口に配分する仕組みができてこれらの問題が影に隠されてきた。ところが、ポスト成長社会では超少子高齢化社会化にともない、緩慢な親殺し（長期療養病院と施設への、とりわけ多床室への収容）と緩慢な子捨て（虐待、遺棄、などなど）が顕在化してきた。このような事態に際会して私たちは「自分たちの権利を主張することのできない重度障害の高齢者や障害をもっている人や苦難な状況におかれた子ども達」になにができるのだろうか。これは社会政策の問題を含みつつ、私達の国家・社会のあり方の問題として捉え返すべき重い課題である。

参考資料

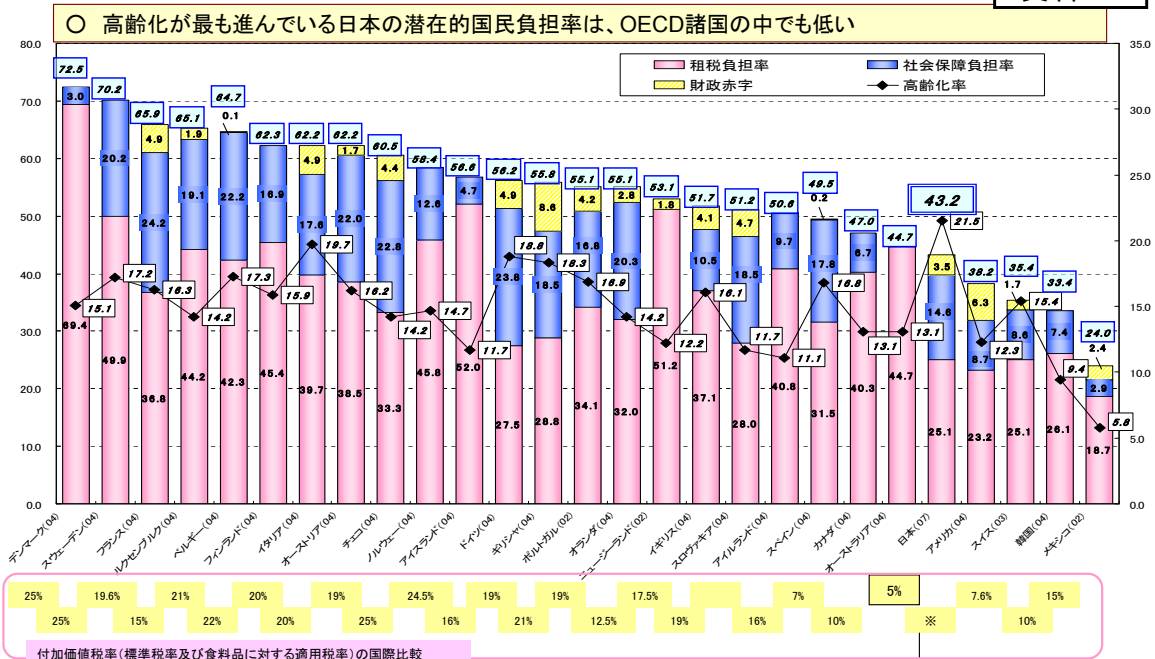
図表 1 平年度化した子ども手当の財政規模
(Yahoo!ニュース 子ども手当関連より)

満額の26000円支給を予定する2011年度以降、必要な財源は、毎年5.3兆円程度となる見込み（[NHK解説委員室ブログ 時論公論「子ども手当と少子化対策」](#)）。財務省の[平成20年度一般会計歳出歳入の内訳](#)を参考にすると、文教及び科学振興（5兆3122億円）、防衛（4兆7797億円）を上回る金額となる。

図表 2

OECD諸国の潜在的国民負担率及び高齢化率

資料12



1: 日本の07年度の係数は見直しである
 2: 国民負担率は、租税負担率と社会保障負担率の合計。四捨五入の関係上、係数の和が合計値と一致しないことがある。
 3: ポーランド、ハンガリー及びトルコについては、係数が足りず、国民負担率が算出不能であるため掲載していない。
 4: 高齢化率については、日本は2007年の推計値を、諸外国は2005年の推計値を仕様している。
 【出典】・(国民負担率) 日本:平成19年度予算案ベース、諸外国:National Accounts 2006 (OECD/Revenue Statistics (OECD))
 ・(高齢化率) 日本:「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)、諸外国:World Population Prospects 2006 Revision (UN)

※アメリカは州、郡、市により小売上税が課されている(例:ニューヨーク市8.375%)

社会保障国民会議資料

14

図表 3A

子育て世帯の様々な相 (例示)

- 富裕層 銀のスプーンをくわえて生まれた子供達 世代を超えた富裕の連鎖
- 資産形成層 世襲可能な資産を持つ子供達 上記ほどではないが、自立可能
- 中堅所得層だが生活不安要因を抱えた層 ハウスはあるがホームがない
 - 障害児、両親にリスクを抱える
- 低所得だが経済支援を中心とする生活支援で自立可能層
- 有リスク層 予防的支援が必要な子ども達 さまざまな支援が必要
- 社会的養護の対象層 リスクを持った単親、遺棄、虐待

世代を超えた貧困の連鎖を断つため 発達支援の集中が必要な層の増大
 リスク社会化が子どもに集中する時代 生活支援と発達支援の複合化への要請

図表3 B様々な子育て支援策（例示）

アセスメント、相談支援、情報提供 その他	発達支援（サービス支援、インフォ マルサポート含む）	生活支援（現金給付現物給付）
さまざまな相談支援機関 と専門職（保育士、社会 福祉士（ファミリーソー シャルワーカー等）心理 職、保健師、医療看護 職、教員等々 公共機関、民間団体、 NPO等	保育（学童保育含む） 児童館等利用施設 幼児教育 学校教育 保育ママ、里親等 児童福祉施設の支援機能 地域等の様々な子育て支援 活動	扶養控除 児童手当（養育費補助） 児童扶養手当（養育費補助） 特別児童扶養手当（障害児家計補助） 生活扶助（母子加算等含む） 就学援助等（教育費補助） 公営住宅（とりわけ二種） 児童養護施設等の各種児童福祉施設

図表 4

各国の政策分野別にみた社会支出
（OECD定義による、対国民所得比）
（2005年）

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
高齢	12.3	6.6	8.5	15.1	15.2	13.5
遺族	1.8	0.9	0.3	0.5	2.6	0.9
障害／業務災害／傷病	1.2	1.8	3.1	4.0	2.7	8.5
保健	8.7	8.9	9.0	10.3	10.7	9.5
家族	1.1	0.8	3.9	2.8	4.2	4.9
積極的労働政策	0.3	0.2	0.7	1.3	1.2	1.8
失業	0.5	0.4	0.6	2.2	2.4	1.7
住宅	？	？	1.9	0.1	1.1	0.8
生活保護その他	0.4	0.7	0.2	0.3	0.5	0.8
対国民所得社会支出計	26.24%	20.31%	28.20%	36.65%	40.65%	42.34%

国立社会保障人口問題研究所 「平成18年度社会保障給付費」

定義については同上資料参照のこと 現物給付現金給付含む

2009年4月27日月曜日