

〔特論〕 徹底的吟味を要する子ども手当 および高校実質的無償化政策

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

財源なき中での目玉政策へのこだわり

少子化が進行しているわが国で、2009年の政権交代により、次世代育成の観点からは、子ども手当の創設（子ども手当法にいう子どもとは「15歳の4月1日の前日までの子ども」とされている）、高校の実質無償化政策が実施された。これらの政策に対してはさまざまな考え方が交錯している。それでも、2011年度予算でもその方向性は基本的に維持されることとなっている。それは、これらの政策が政権党のマニフェスト（政権公約）に掲載されている目玉政策であり、政権党は大きなこだわりを持っているからとされている。そして、時限立法である子ども手当法（現行法は、「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律」という当該年度のみ適用される法）が来年度についても成立すれば、来年度政府予算案によると、3歳未満の子どもは増額されて一人当たり月額2万円支給となり、また中学生以下は本年度同様、一人当たり月額1万3000円支給が継続されることとなる。そのため、総額2兆9356億円が計上されており、そのうち、支給額が引き上げられる3歳未満の子どもについての支出増を含めて、厚生労働省予算の見直しによる200億円と予備費を利用して国が2兆2077億円を支出するとしている。また、高校の実質無償化には、公立高校生徒には授業料を国費負担とし、私立高校生徒には、授業料全額に満たない場合もあるとの

批判がなされているが、高等学校就学支援金を支給し、総額ほぼ前年度並みの3922億円を計上することとしている。

これらの政策は財源が確保されない中でのばら撒きであるという指摘がある反面、長引く不況等により国民生活が厳しい中で、家計にとっては子育てないし教育への支出に対する大きな助けとなっているとの見解もある。また、子育てそして教育は、次世代を担う人材を育成する過程の主要部分を占める極めて重要なものである。けれども、その効果がすぐに出るものでないので、とかく厳しい財政事情を抱えている場合は予算編成上、軽視されたり、削減されやすい費目であることも確かで、このような面に政策的に目を向けること自体は国民生活を重視しており、一定の評価ができよう。しかし、国および地方の長期債務残高が対GDP比で184%になると見込まれ（2011年度末）、かつ来年度の国の一般会計歳入予算の半分をも租税で賄えない状況にあるわが国財政にとっては、一つ一つの歳出について、平常時以上に熟慮を求められているともいえる。このような中で、現行の子ども手当の支給や高校の実質無償化といった政策は、単なる政府から家計への資金移転であるという批判があり、それは政策の行き着くところが不明瞭であることが原因にある。

給付第2年度の子ども手当と 保育所増設等の現物給付の要求

子ども手当には、全ての子どもをその保護者の所得に関係なく公平に扱うという考え方が背後にみられる。基本的には所得税や住民税が非課税の者、つまり扶養控除の対象外となる者の子どもにも恩恵を与える必要性を意図しているようである。納税者の負担について犠牲説的な考え方をすれば話は変わってくるが、子ども一人ひとりを同じに扱うとすれば、保護者の所得により子ども一人当たりの控除による恩恵が変わってしまう扶養控除は問題であり、どの子どもにも同一額支給するという子ども手当の考え方はそれなりに筋の通ったものといえる。

しかし当初から問題とされていたように、子どもといってもどの範囲の子どもに適用するか議論が煮詰まっていない。日本国の財政で手当をするのであるから、少なくとも日本国籍を有する子どもがその範囲に含まれると多くの一般国民は想定すると考えられる。しかし、法律上の表現等が影響して、児童養護施設等で暮らす子どもへの支給がないことがある反面、外国籍の者が母国に残した子どもには支給されるといった制度的欠陥が存在している。もし国際化を表面的理由として外国籍の子どもにも支給するのであれば、その支給範囲は限りなく広がってしまう。その基準を明確にする必要がある。所得税や住民税は外国籍であっても一定の要件を満たせば納税することとなる。日本国籍の者のみに子ども手当を支給する場合、扶養控除をなくせば外国籍の者には増税となる。そのため、制度の移行を重視して子ども手当を単に所得税等の扶養控除の代替としての機能を果たす目的で運用すべきなのだろうか。それとも次世代の日本国民の育成の助成を目的としているのか。もしそうであるならば、その最終目的としてどのような日本国民を育成するかというビジョンが必要であり、そのために子ども手当はどのような意味を持って支給されるかが明確にされねばならない。しかし現在のところ、その明確な方向性がほとんど伝わってこ

ない。その他さまざまな制度的欠陥が指摘されているが、たとえ国会審議が難航したとしても、「平成23年度における子ども手当の支給に関する法律」制定に際しては、今年度の経験から既に徹底的に洗い直し済みであるはずの制度の不備を完全に是正することが、子ども手当を継続する大前提になるといえよう。

また、これを国の政策とするのであれば、行政責任の明確化の観点から、三位一体の改革等を通じて、財政的にさらに厳しさを増している地方を動員することはやや問題といえよう。地方を国の政策に便乗させる意図が明確でないからである。政府予算案では、給付初年度である今年度と同様に、国、地方（5549億円）、事業主（1731億円）により負担するとしているが、児童手当の地方負担分や住民税の扶養控除の廃止を根拠にするとしたら、地方分権もその政策の軸に掲げている政権なのだから、制度設計の段階で子ども手当支給方法と地方分権の矛盾の問題を精査しなければなるまい。地方分権を推進するためには、行政責任の明確化が極めて重要であり、それは近年の地方分権推進委員会等の報告や、古くは終戦間もない時期のシャープ勧告や神戸勧告等でも再三指摘されていることでもある。こうしたことからか、来年度の子ども手当法が成立した場合でも、地方によっては子ども手当の地方負担を拒否するという団体もあるようである。親の事情にかかわらず全ての子どもを同じように扱うという各子どもに着目した公平な支給が暗黙の趣旨であるなら、支給額に地域間で格差が出ることは問題といえよう。そのためにも、国民の立場から考えて、国の責任を明確にする必要性が大きい。むしろ、子ども手当の支給窓口となっている地方の側からは、社会的にも道徳的にも問題視されている給食費や保育料支払いを拒否している家庭に対して、子ども手当からの天引きを検討しているという頼もしい姿勢が一部でみられる。政権交代を達成し、公平を重視する政権であるならば、地方に負担を強要するのではなく、このような地方の頼もしい姿勢を中央政府が国民にわかる形で後押しすべきであると思われる。

そして来年度政府予算案では、子ども手当は今年度同様、時限立法に基づくものとされておりこれが少子化対策として効果があるかとの批判がある。また、財源として当初は所得税等の配偶者控除の廃止分6000億円も充てようとしていた。これは結果としてこの春の統一地方選挙での専業主婦層の反発を恐れた民主党の主張を取り入れて見送られたとされるが、そもそも専業主婦といっても、高額所得者の配偶者もいたり、自分の子を自ら育てたいという心ある若い女性もいたり、あるいは保育所などが整備されておらずわずかの間すら働くことができない女性もいたりしよう。女性の社会進出が増加しているとはいえ、結果的に子育てに邁進している後二者のような配偶者の事情を考慮してそれに代わるべきものを創設するのでもなく、安易に配偶者控除の廃止分を子ども手当の財源と考えるあたりは本当に国民生活をきめ細やかに重視しているのかという疑問が湧き出てくるのである。

そもそも子ども手当支給初年度には、民主党マニフェストに掲載された半額(1万3000円)しか子ども手当の支給ができなかった。これは当初の目算が狂い、財源が確保できなかったためとされている。そして国民の中からは、財政難の中で現金給付である子ども手当を支給することの是非論が出てきたりしている。子ども手当に一定の評価を認める見解でさえも、この種の現金給付よりも、現物給付に力点を置くべきという考え方を展開しているものが多い。それは、喫緊の課題ともいえる保育所増設等の現物給付政策がインパクトある政策になっていないことに起因している。

喫緊の課題の一つである幼保一体化

幼稚園と保育所は一般国民の感覚からすると、いずれも就学前の幼児を対象にした育児サービスの機関とみることができる。けれどもその差が次第に不鮮明になりつつも、両者はその創立時からの歴史的経緯による違いを現在に至っても引き摺っているの

ある。そもそも幼稚園は就学前幼児を教育する場として創立され、現在は学校教育法により規定された文部科学省管轄の「教育機関」であるのに対して、保育所は「保育に欠ける」児童をその保護者になり「保育する社会福祉施設」であり、現在は児童福祉法に規定された厚生労働省管轄の施設なのである。しかしこれはあくまで歴史的経緯と縦割行政の産物である。両者を就学時以前の教育ないし保育を担う機関として統合し、教育水準の均等化と保育ないし教育サービスの効率化を図るといった幼保一元化(一昨年の政権交代後、「幼保一体化」という表現になったとされる)の構想は、古くは1926(大正15)年には既に存在していた。それは3歳以上の幼児を幼稚園に、3歳未満のそれを託児所に統合するというものであったとされる。その方向性は終戦直後の改革に引き継がれたものの、実現には至らなかった。しかし、当時は縦割行政的ではなく、文部省と厚生省が接近を模索していたとされ、1950年代に至り、幼稚園は「教育」へ、保育所は「保護」へと縦割行政化が鮮明になってきたとされる。

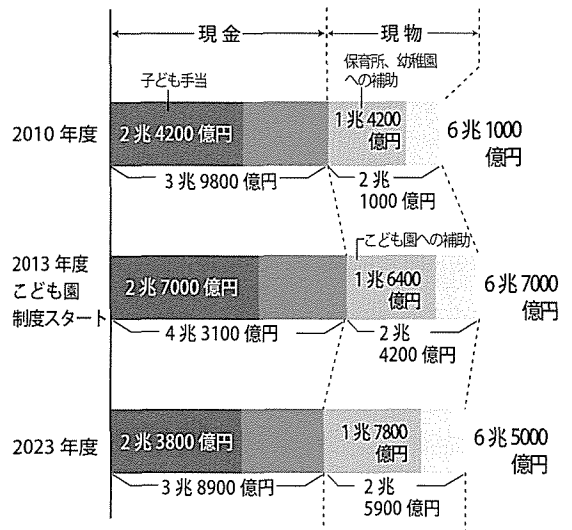
その後、核家族化の進行、女性の社会進出、少子化の進行等を通じて、幼稚園・保育所に対する社会的な考え方が大きく変わり、1996年の地方分権推進委員会第一次勧告でも、地域の実情に応じた幼稚園・保育所の施設の共用化等の弾力的運用を求めようになったりした。そして「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が2006年に制定され、就学前の子供への保育や教育を一体的に提供し、また保護者に対する子育て支援を実施する総合的施設である認定子ども園(これも政権交代後、「子ども園」という表現になったとされる)が実現した。これは、都道府県知事が文部科学大臣と厚生労働大臣の定める指針により条例を制定して認定するとされている。具体的には、①認可幼稚園と認可保育所の連携により一体的運営をする幼保連携型、②認可幼稚園が保育所的機能を備えた幼稚園型、③認可保育所が幼稚園的機能を備えた保育所型、④認可のない教育・保育施設が認定子

ども園としての機能を果たす地方裁量型があり、これらの認定子ども園では幼稚園機能として4時間程度の教育とし、保育所的機能として保育時間を4～8時間まで選択できるなどされている。

政権交代により、政府は2013年度から総合的な少子化対策として「子ども・子育て新システム」を導入すべく、①保育所や幼稚園の定員増、②幼保一体型の「子ども園」の増加、③小規模保育や事業所ない保育への公的支援などを盛り込んだ新システム関連法案を来年度予算の審議される通常国会に提出するとされている。図は、そのシステム導入による内閣府の試算を示しているが、これには現在の幼稚園や保育所の子ども園への移行のための財政支援やサービスの改善等、質向上に関する費用も含まれていないとされ、既にその問題が指摘されている。政権交代以前（自公政権下）の2007年試算では勤労女性向け保育サービスの充実には年間5兆8000億円～6兆7000億円を見積もっていたとされるが、図と比較して数値を見る限りでは、国民から期待されている政権交代によるきめ細やかな子育て支援像が見えてこない。

来年度政府予算案では、認可保育所向け予算を210億円増額したり、国の補助金を受けられない認可外保育所の支援や子どもの一時預かりサービスのための財源である子育て支援交付金を自治体向けに500億円計上している。しかしそれは単に総花的割り当てにしか見えず、政策の目玉とされている高校の実質無償化政策の4000億円と単純に比較しても、その額からは早急に待機児童問題を解決しようとする姿勢が感じられないのである。予算に比較的余裕がある場合には総花的な配分も黙認されるかもしれないが、2011年度予算のように、かなり厳しい財源の問題を抱えている場合、公共サービス供給者側の政権が目玉と自負している子ども手当や高校の実質無償化よりも、むしろ公共サービス需要者（受け手）である国民が長年もめている待機児童解消のための保育所充実等に直ちに着手すべきである。そういった国民がいま最も必要としているところを的確に

図 子ども関係の給付（内閣府試算）



出所:『朝日新聞』2010年12月16日朝刊。

掘み、そこに重点的に予算配分をするという大胆さが国民から求められていると思われる。

問題多き高校の実質無償化

高等学校には97.7%の進学があるとされている（文部科学省「平成19年度学校基本調査速報」）。その中には、一心に勉学や運動に励んだり、自らの将来に向けて努力をしている生徒もみられる。けれども全ての生徒がそうであるといえるかは、かなり疑わしいのである。およそ物事を学ぶという服装すらしておらず、教室では他の生徒の学ぶ意欲をそぐような態度の生徒がどれほどいることか。それを個性というふうにおかしな解釈をする者もいるが、その論者自身の思考回路が故障しているとか考えられない。その他、学ぶ姿勢の欠如している生徒がかなり多いといえる。それを教員の能力不足であると一蹴してしまおうとする理解不可能な教員批判論が潜在している。その半面、少しでも生徒のことを思い、やや行き過ぎた行動

をとってしまった熱血教員を特に近年、これまたどれほど弾劾するか。このような場合、問題となった生徒の行為は棚上げされてしまい、本来なされるべき生徒指導はどこかに消え去ってしまう。そして、意欲なき管理職は自己保身に走るのみで、事件を契機にしてその責任で熱血教員を育てていこうという教員としての自尊心すら感じられない者も多い。そして熱血教員のみがある種の生贖の末に教育現場から退場させられてしまう。こんなことを繰り返していたら日本はどうなってしまうか。教育政策はこのような面にこそ焦点があてられねばならないはずである。教員に精神的疾患を患う傾向が増加しているのは、このようなわが国の問題多き教育現場を改善する余地が極めて大きいことを物語っているのである。2009年度は30年前の8倍にあたる5458人が心の病で休職しているという。文部科学省は統計のとり方、教員の多忙化、保護者の期待や要求からのストレスをその要因にあげているが、要因の一つに、米国の教育制度を、その制度が生成された背景をほとんど考えずに表面的に輸入していることもあげられよう。米国でうまく機能していても、それは米国の歴史文化の中で形成されて米国の土壌に適合しているからである。わが国にそれを適用する場合はわが国の土壌に根づかせるように改良しなければならないのである。現実ではそれどころか、変に日本的な生真面目さで教員を囲い込み、多くの場合、米国で生成された教育制度の良い面すら、わが国に上陸するやいなや、ほとんどその良さが失われてしまうといつてよい。その多くは、現場で教育される子どもの実態を置き去りにした机上論のなせるところといつてもよい。こうして、教員の精神的閉塞感やその有能な教員の能力の抑制を生じさせ、結果として「日本人の恥」ともいえるような児童生徒の不見識な行動を招来してしまう事態が結果となってあらわれてくるのである。

高校の実質無償化は、「家庭の状況にかかわらず、すべての意思ある生徒が安心して勉学に打ち込める社会をつくる」ことを政権はその目的としているが、前述のような教育現場での実情を踏まえたときに、果た

してそれは真に「意思ある生徒」を無償化しているのであろうか。小中学校でも難しい前述のような子供の教育は、体力的にも成長している高等学校では困難を極めている。周りでいくら説諭したとしても、米国的な人権論を振りかざす論者がいうようには、この種の生徒はほとんど聞き入れようとはしないのが実態である。また保護者の中には、それでも説諭するのが教員であり友達のような教員であれば問題が解決されると信じ込んでいる者もいる。来年度も継続される政策である高校の実質無償化の根拠とされている「意思ある生徒」からは明らかにその立場を逸脱したものといえよう。

実際の高校の実質無償化政策の対象者は、「意思ある生徒」ではなく「高校に存在する生徒全て」となってしまうている。そもそも財源もおぼつかない中で、意思なき生徒にまでその授業料を無償化することはいかなる意味を持つというのか。高等学校は義務教育ではない。意思なき生徒を国費で強制的に学ばせる必要性は全くないといつてよい。わが国では教育政策に長期的な展望がなく単に高校を卒業すれば安心とする風潮がこれまでに形成されてしまっている。このことは現政権の政策やその編成した来年度予算案にのみにその責任が帰される問題ではない。わが国はかつて、明治以来の外国に追いつけ追い越せという国民的意欲が漲っている時代があり、真に高度な知識を求めて国を富ませようとする意識が国民の間にあった。そのような時代ならば高校の授業料無償化政策は、名実ともに意味を成すといえよう。しかし近年、生徒の中には学ぶ意欲をますます減退している者が多い。学ぶことにより自らの生活を豊かにできる路が切り開かれるという意識や意欲が欠如しているためである。高校で学ぶのではなく、高校に単に存在しただけというのが実態なのである。そうした中で、高校進学した生徒に対して一律に授業料の無償化をするという政策は、「票とりのための政策」と揶揄されても致し方ないといえる。

むしろ教育改革の一環として、「意思なき生徒」をいかに教育政策で立ち直らせて日本の将来を担う

人材に育て上げるかを考えることが先であろう。高校の授業料無償化には、前年度比0.3%減とはいえ3922億円も投入して人的投資をするのである。投資される「意思ある生徒」とみなされている高校生全員は国費をかけて学ばせてもらうのであるから、せめて明治時代に高度な教育を求めた人材が国費で育ったように、それ相応の意識を持って学んでもらう必要があるはずである。ある程度極端な教育政策になるかもしれないが、高校で学習意欲のない生徒あるいは服装も含めて学ぶ姿勢のできていない生徒については、高校通学を一時停止させ、社会で勤労させ、その厳しい過程を体験することにより、学ぶことの重要性に本人が目覚めてから高校通学を再開させるといった荒療治付の政策を伴った授業料無償化でなくては、国民の血税をどぶに捨てているようなことになってしまう。近年、公共サービス提供に際して「国民の血税を使う」ということを声高に叫ぶ傾向が強いが、2011年度予算に盛り込まれている高校の授業料無償化についても例外ではあるまい。

また、生徒が公立もしくは私立いずれの高校に通学するかは、必ずしも本人の意図したものではない場合もある。本来の高校は学びたい人間が通うところとされており、入学試験で選抜され、それに左右されるからである。2010年度の政策は、公立学校生徒は授業料を無償化としつつも、私立学校生徒には必ずしも授業料を無償化できる水準に達しない場合がみられた。この原因を公共サービスの供給者側のみの理由を押し通して財源の多寡に求めるのであれば、公平を標榜している割に一貫性のない姿勢で高校授業料無償化政策を実施しているとの批判を免れない。その通学する高校の如何により不公平が生じることを、公共サービスの需要者側から説明づけられる根拠は見当たらない。この種の政策を遂行する根底に公平の概念が存在し、「学びたい」生徒に公平に学ぶ機会を与えようというのであれば、公共サービスの需要者の事情（この場合、各生徒の授業料の額）に

合わせて支給する必要がある。そもそも財源が不足しているにもかかわらず、どうしてもこの種の給付を政策として実施する必要があるのであれば、割り当て可能な総額と該当する生徒の事情を考慮し、学びたい生徒に対して一律、授業料の一定割合支給という公平な支給方法も検討すべきである。

「意思ある生徒」という基準によるならば、本当に学びたいにもかかわらず学ぶ機会を逃してしまいそうな生徒に対して、その教育を助成する制度が望ましいということになる。まして、先進主要国の中でも巨額の長期債務残高を抱え、来年度の一般会計歳入予算の半分も租税で賄えないのがわが国の実情である。それも踏まえた政策を立案する必要があるだろう。わが国の奨学金の不備は、諸外国の学校制度などとの比較を通じてこれまでも盛んに指摘されていることでもある。学びたいが学ぶ機会を失われそうな生徒に対して、その救済策としての奨学金を創設する方が、現在の国の台所事情と将来の日本を担う世代の育成を考え合わせたときに、どれだけ意味ある政策となることか。

なお、小学校1年生対象に35人学級実現のために50億円を計上している。少人数かと学力向上との因果関係はないとする財務省を文部科学省が協議の結果説き伏せてのこととされている。教育現場での蓄積を生かしてその大なる効果を期待したい。

このことを含めて、来年度政府予算案から全ての子育て政策を垣間見たとき、政権担当者の強力なリーダーシップがあまり感じられない。単に政策のインパクトのみを追求するのではなく、まず財政事情が極めて厳しいことを常に念頭におく必要がある。その上で、効率的に予算を使うことを考えると、公共サービスの需要者に最も役立つような政策を積み重ねていくことこそが求められているはずであり、それらを国民に理解してもらうべく最大限の努力を惜しまないことも政権担当者の重要な任務と考える。■

(せきぐち ひろし)