

子ども手当～取材記者の立場から

山田 史比古

朝日新聞東京本社オピニオン編集部

はじめに

2009年8月30日の総選挙で、民主党に480議席中308議席を獲得する大勝をもたらした最大の要因は、「政権交代」を掲げた同党のマニフェストだった。そして、国民の失望を招き、今にいたってなお、民主党が政権を担った3年余りが「暗黒の時代」などといわれる大きな要因の一つも、そこに掲げて期待を抱かせた政策の多くが実現できず、「ウソつきの代名詞」とまで揶揄されたマニフェストにあるだろう。

「コンクリートから人へ」と訴え、ひとの暮らしを支える社会保障分野にかなりの紙幅がさかれた。なかでも、個別政策としては最初に掲げられた「子ども手当」の導入は、民主党の看板政策といわれた。所得制限を伴い選別主義的な制度だった児童手当を、制限を設けない普遍主義に変えようとしたと評価できるだろう。普遍主義には財政面からの批判が根強くあるが、政策による受益を感じられる層が小さいことが増税を困難にし、さらに受益層の拡大も難しくしているという指摘もされている。

やまだ ふみひこ

京都大学文学部卒。1995年に朝日新聞社に入社。津支局、名古屋本社社会部などを経て、東京本社生活部で社会保障を担当する。その後、福島総局、名古屋報道センター社会グループを経て、現在は東京本社オピニオン編集部(名称はいずれも所属当時)。

(福田 2014)。

民主党の子ども手当も、財源の見通しが甘く、普遍主義の弱点といつていい「ばらまき」という批判を前に、主張していた形では一度も実現しないままに終わった。

筆者は、朝日新聞記者として2000年代から社会保障分野を担当し、2010年10月から2011年9月までは厚生労働省の担当として、短い期間ではあったが、政策が決定もしくは変容していく過程を間近に見る機会も得た。子ども手当をめぐる民主党政権の迷走ぶりと、新聞各紙の報道を振り返りつつ、子ども手当政策のような普遍主義的な政策を導入する難しさを改めて考えてみたい。

子ども手当をめぐる顛末

民主党が通常の国政選挙では初めて作成した2003年総選挙のマニフェスト(政権公約)には、「子ども手当」という政策は出てこない。子育て支援で掲げられたのは、少人数学級の実現など教育のほか、待機児童の解消や学童保育の充実だった。2004年参院選マニフェストで「子ども手当」という言葉が登場する。しかし、多数の項目を羅列した各論部分に短く書かれるにとどまり、「次世代育成を進める一環として、配偶者控除・配偶者特別控除を廃止するとともに、税の増収分で子ども手当(児童手当)を充実します。手当は義務教育終了年齢までを支給対象とし、食費、被服費をまかなえる水準とします」で全文である。当時の児童手当では小学

表1 児童手当と子ども手当（金額は月額）

	名称	所得制限	3歳未満	3歳～小学生	中学生	国外に住む子ども
2009年度まで	児童手当	あり (制限超は支給せず)	1万円	5千円 (第3子以降は1万円)	対象外	支給
2010年4月～2011年9月	子ども手当	なし		すべて1万3千円		
2011年10月～2012年3月	子ども手当	なし	1万5千円	1万円（第3子以降は1万5千円）	1万円	留学中以外は支給せず
2012年4月～	児童手当	2012年6月～ (制限超なら5千円)	1万5千円	1万円（第3子以降は1万5千円）	1万円	

(出所) 筆者作成。

校卒業までだった対象年齢の引き上げには触れているものの、普遍主義の考え方はまだ明示されていない。

本格的に構想が示されたのは、月額1万6千円の子ども手当創設を掲げた2005年総選挙のマニフェストである。「所得水準にかかわらず（支給する）」と、普遍主義へと転換する考え方が打ち出され、配偶者控除など控除の廃止を財源とすること（「控除から手当へ」）、支給年齢を義務教育終了まで引き上げることも盛り込まれた。2007年参院選のマニフェストでは、支給額は「1人月額2万6千円」まで増額される。それまで「子育て支援の一環として」とそつなく書かれるにとどまっていた政策目標は、「親だけに子育ての責任を負わせるのではなく、社会みんなで子育てと教育を支える仕組みをつくります」と説明され、「子育ての社会化」が明確に打ち出された。これが2009年総選挙のマニフェストに受け継がれ（ただし、初年度となる2010年度は半額支給と付記している）、地滑り的大勝を得ることで政権交代が実現する。

ところが、政権与党としてのぞんだ2010年参院選のマニフェストでは、表現が大きく後退する。金額は「1万3千円から上積みします」、上積み分については「地域の実情に応じて、現物サービスにも代えられるようにします」と記載している。2009年に示した「工程表」では、2010年度は子ども手当（1人あたり1万3千円の半額支給となる初年度の必要財源は2.7兆円）のほか、高校無償化や農家の戸別所得

表2 朝日新聞（地方版をのぞく）に掲載された子ども手当をめぐる記事の本数

	「子ども手当」を含む記事	加えて「財源」も含む記事
2009年9月	94	49
10月	90	44
11月	52	26
12月	111	64
2010年1月	52	19
2月	39	15
3月	68	33
4月	48	19
5月	44	15
6月	110	47
7月	61	19
8月	21	12
9月	37	27
10月	22	9
11月	30	19
12月	45	28
2011年1月	39	21
2月	66	28
3月	62	33
4月	37	27
5月	19	9
6月	27	10
7月	33	10
8月	58	21
9月	24	16
10月	10	3
11月	9	7
12月	16	5
2012年1月	7	1
2月	10	3
3月	15	6

(出所) 筆者作成。

補償などもあわせて7.1兆円の財源を捻出する必要があると見込んでいた。しかし、政権を獲得した後、大々的に始めた事業仕分けや埋蔵金探しなどでは、それだけの安定的な財源を生み出すことはできず、子ども手当や高速道路無償化などの財源をどう確保するかが最大の焦点となっていく。従来の児童手当が自治体と企業にも負担を求めていたことを改め、子ども手当では全額を国庫負担とするとしていた主張も財源不足で断念し、児童手当の枠組みを残して自治体と企業の負担を残したうえに子ども手当をつぎはぎするというわかりにくい形で自治体側の不満を押し切り、ようやく初年度分の財源を確保はした。しかし、現金給付への批判的な論調と、待機児童対策などほかに優先すべき課題があるという指摘も噴出。現金を給付することで子育て世帯の家計を直接支援し、それぞれの実情に応じて、どんな子育て支援サービスを選択するかは個々の世帯に委ねようという理想も、後退を余儀なくされる。

この参院選で民主党が大敗して「ねじれ国会」となって以降、子ども手当などを「ばらまき」と批判していた自民党は攻勢を強め、2011年3月に東日本大震災が発生すると、復興財源を確保するために必要な特例公債法案に賛成する条件として子ども手当などの撤回を要求する。民主、自民、公明3党が、児童手当のように所得制限を復活するか、名称を児童手当に戻すのかなどをめぐって議論を重ねた末、子ども手当の支給は2012年3月で終え、翌4月からは所得制限がついた児童手当を復活することで決着し、今に至る。ただ、完全にかつての児童手当に戻ったわけでもなく、中学生にも支給対象が広げられ、1人あたりの月額も以前よりは増額されたうえ、所得制限(たとえば、子どもが2人いる専業主婦世帯では年収960万円)を超える世帯にも、特例として一定額が給付されている=表1。

子ども手当をめぐる報道を振り返る

筆者も当事者の1人ではあるが、当時の朝日新聞の報道を振り返ってみたい。

表2は、単純に、民主党が政権を獲得してから、

子ども手当が再び児童手当に戻るまで、東京本社発行の朝日新聞紙面において「子ども手当」という言葉を含む記事がどれだけ掲載されたかをまとめたもので、地方版の記事は含まない。政権交代後、同じ年の年末にかけての掲載が圧倒的に多いことがわかる。そして、その間どの月も、うち半数ほどは「財源」という言葉も記事に含んでいる。事業仕分けなどで思ったほど財源を捻出できず、政権全体として財源確保が課題となっていた時期であり、子ども手当についてもたとえば同年12月の記事111件について見出しをみると、「子ども手当の財源めぐり閣僚が予算バトル」(12月5日付朝刊)、長妻厚生労働大臣と原口総務大臣の地方負担をめぐるさや當てに焦点をあてたもの)、「子ども手当の財源、地方・企業負担を維持」(12月23日付朝刊)といった記事が並ぶ。あるいは、与野党の幹部や、地方負担について自治体側の発信を伝えるものも目立つ。国政の焦点となっているできごとについては重点的に取材し、紙面も割かれるので、この時期に子ども手当をめぐる報道が、支給金額の裏付けとなる財源をめぐる動きに集中したのは、私たち記者の立場からすると当然といえば当然ではある。ただ、改めてリストを見ると、財源だけに報道がフォーカスしそうではないか、という思いも否めない。

その後、再び子ども手当をめぐる記事が増えるのは、2010年6月である。これは翌月に控えた参院選で、民主党が子ども手当をどう訴えるのかを取り上げた記事が増えた影響が大きい。以降、时限立法だった子ども手当法を翌2011年度にどうするかをめぐって与野党が駆け引きした2011年2月から3月にかけてまた記事が増え、子ども手当を児童手当に戻すのか、所得制限をつけるのかをめぐってやはり与野党がやりあった2011年7月から8月ごろも記事が増え、民主、自民、公明3党による協議の行方を連日のように取り上げている。そして、それ以降は記事として取り上げられる機会は減っていく。

政治の世界の日々の動きを報じた記事が載るのは、1面や2面3面、あるいは政治面といったページだ。朝日新聞でいえば、政治の動きとは別に、国民の暮らしや社会保障のあり方をとりあげるページ

表3 2009年9月から2012年12月までに、主要4紙に掲載された子ども手当に関する記事

	全体	「子ども手当」+「ばらまき」	「子ども手当」+「バラマキ」
朝日新聞	3924	158	213
毎日新聞	3166	111	182
読売新聞	3539	198	262
日経新聞	1728	58	105

(出所) 筆者作成。

として、生活面がある。しかし、民主党政権時代に生活面で子ども手当をとりあげた記事は驚くほど少なく、読者に意見を募ってまとめた「どう見る？子ども手当」(2009年9月29日付朝刊)、家計に与える影響を取り材した「手取り収入、増えるけど」(2010年4月20日付朝刊)など、3年余りに及ぶ全期間で10件程度にとどまる。

今度は、ほかの主要紙も含めて検討する。

子ども手当には、当初から「ばらまき」という批判がつきまとった。政権交代の2009年9月から、自民党政権に再交代した2012年12月まで、朝日、読売、毎日、日経の主要4紙が掲載した記事を、「子ども手当」と「ばらまき」「バラマキ」という単語をキーワードに検索した結果が、表3である¹。同じ記事中に平仮名とカタカナが混在するケースがごく少数あったが、双方に1件ずつ計上した。地方版の記事も含んでいる。

一見して、読売新聞が「ばらまき」と結びつけて報じた数が多いことがわかる。子ども手当に関する全記事に占める割合をみても、他3紙がいずれも9.3%から9.5%だったのに対し、読売新聞では13%にのぼる。とりわけ、日々の動きを報じる記事だけでなく、社の主張を直接的に訴える社説のような欄で、子ども手当をばらまきと認定しているケースが目立つ。「来年度予算 バラマキ公約のは正は当然だ」(2009年12月18日付朝刊)、「震災復旧予算 バラマキやめて財源にあてよ」(2011年3月17日付朝刊)といった社説では、見出しにも登場する。一方、朝日新聞の場合、子ども手当に関する社説で「ばらまき」という言葉を使ったケースはごく少なく、2011年4月15日付の「震災補正予算 公約を見直す時だ」の本文中で「現行の制度はバラマ

キ色が強い」と書いたほか、同年8月5日付の社説で、「バラマキ」とする野党(自民党)の主張を引用しているにすぎない。朝日新聞は、少なくとも社説においては、ばらまきとは認定していないといえる。

筆者個人が子ども手当をばらまきと考えるかどうかには、ここでは踏み込みます、続いて民主党政権の前の自民・公明による麻生政権が、経済対策として打ち出した生活支援定額給付金についてもみてみたい。所得制限を設けずに全世帯に1人あたり1万2千円(18歳以下と65歳以上は2万円)を支給するもので、やはり「ばらまき」との批判がつきまとった。実際の支給受け付けは民主党政権時代まで続いたが、経済対策が決定した2008年10月から、民主党政権への政権交代が決まった2009年総選挙があった2009年8月までに期間を区切り、主要4紙の記事を検索した結果が、表4である。記事では単に「定額給付金」と書かれるケースもあったため、「定額給付金」で検索している。

今度は、一見して朝日新聞が「ばらまき」と強く結びつけて報じていたことがわかる。読売新聞はかなり抑制的であり、毎日新聞はその中間といえそうだ。社説をみると、今度は朝日新聞が、見出しにまでばらまきという表現は使っていないものの、本文では明確に「定額給付金=ばらまき」と認定する表現も散見される。読売新聞の社説が、定額給付金をばらまきと結びつけて取り上げたケースは極めて少ないが、「ばらまき色が強い」といった婉曲的な表現だけではなく、「定額給付金=ばらまき」と認定する表現を使った社説もあった。

現在の安倍政権が打ち出している幼児教育の無償化についても、各新聞がばらまきと結びつけて報じているかを検索してみた。調べた時点では、新

表4 2008年10月から2009年8月までに、主要4紙に掲載された生活支援定額給付金に関する記事

	全体	「定額給付金」+「ばらまき」	「定額給付金」+「バラマキ」
朝日新聞	2451	122	83
毎日新聞	2208	65	55
読売新聞	2248	58	21
日経新聞	587	24	22

(出所) 筆者作成。

聞社(もしくは筆者)が「無償化=ばらまき」と認定するような表現は見当たらなかつたが、「世論のばらまき批判を避けようと、政権は○○を検討している」といった記事は散見された。幼児教育無償化も、ばらまきといえば一種のばらまきだろうし、すでに低所得者には保育料の減免措置がある以上、逆進性が高いともいえる。なぜ批判が高まらないのかは、考えてみる価値がありそうだ。

子ども手当の政策的意味

改めて、民主党の子ども手当にはどんな意味があったのかを考えてみたい。

それ以前の児童手当では、ターゲットを絞って(具体的には一定の所得以下の層)金銭的支援をしていた。1972年に始まった児童手当制度は多くの変遷を経ているが、1990年代までは支給対象児童の数は300万人前後、支給総額は1500億円前後で、ほぼ横ばいだった。少子化対策が政治的な課題となった2000年代に入ると、支給対象者の年齢が徐々に引き上げられるにつれ、対象者数も支給総額も激増し、政権交代前には約1300万人、総額約1兆円にのぼっている。ただ、1人あたりの給付額は基本的には据え置かれており、「薄く、広い」手当だったとも指摘されている(阿部 2008)。

日本は、欧州各国に比べ、家族政策に関する社会支出の財政規模が小さいといわれてきた。内閣府の2012年版「子ども・子育て白書」によると、2007年の日本の家族関係社会支出はGDPの0.79%で、支出のうち児童手当のような家族手当でみると0.3%である。スウェーデン(保育サービスなどの現物給付も含む家族関係支出の総額で3.35%、家族手当は0.75%)、フランス(同じく3%、1.03%)など

と比べて圧倒的に少ない。子ども手当は、個別政策としてみれば、こうした状況を変えようとしたものといえる。同白書によると、2012年度予算における児童手当(子ども手当からの再変更後であり、支給額や対象者の大枠は引き継がれている)の給付総額におきかえて試算すれば、社会支出全体でGDP比1.04%、家族手当は0.55%となり、カナダやイタリアに数字が近づく。もちろん、手当の規模だけで少子化対策としての効果ははかれないが、規模があまりにも小さかったことは事実である。内閣府が公表している直近の児童手当事業年報(2015年度)をみると、支給対象者は約1720万人、総額約2.2兆円にのぼっている。こうした「拡充」は政権交代がなければ難しかったと思われる。

民主党政権では、ほかにも、自民党政権下で段階的に廃止された生活保護の母子加算が2009年12月に復活し、母子世帯のみに限られていた児童扶養手当は父子世帯にも支給されるようになった。こうした実績は、確かに地味かもしれないが、もっと評価されてもよいのではないだろうか。

もう少し、広い視点で考えてみたい。

社会保障政策における戦後日本の特徴は、社会保険の重視である。男性が稼ぎ主として賃労働に従事し、女性は専業主婦として家庭を守る。「雇用がいきわたった社会」という前提のもと、勤め先を通して、扶養される者も含めて医療や年金といった公的な社会保険に加入し、病気になったり高齢になったり、障害をおったりといった「保険事故」といわれる事態になれば、それまでに支払った保険料に応じて給付を受ける。終身雇用制の下で、労使は生産性の向上をめざして協調し、成長の果実は福利厚生として労働者に還元されたし、年功型の賃

金には、教育費や住宅費といったライフステージに応じて必要となる経費をまかなう生活給の部分も含まれていた。こうした企業福祉と、子育てや介護などのケアにあたる専業主婦という存在があったことで、日本の社会保障は、限られた保険事故に対応するための社会保険だけで大方はまかなえた。支持を寄せる業界団体を保護して補助金を配分するというかつての自民党政治は、競争力の弱い業界でも雇用を守ることにつながり、戦後日本がかたちづくってきた社会保障と裏表の存在だった。賃労働に参加できず十分な生活を保障されない人向けては、残余的な制度として生活保護という扶助制度があるほかは、児童扶養手当や児童手当など、ごく限られた仕組みしか設けられてこなかった。それで十分だった、と言い切るつもりは筆者にはないが、それで十分だと考えられてきたことは確かだ。

ところが、雇用のあり方、家族のあり方は変化し、こうした仕組みはどうに立ちゆかなくなっている。成長経済から低成長へ移行するにつれ、企業のコスト削減意欲が高まり、企業福祉も削減が進んだ（橋木 2005など）。終身雇用制が崩れた以上、手厚い福祉で優秀な従業員を集め、年功型賃金で社員の生活を長期的に支える必要性も薄れる。非正規労働者の割合はすでに4割を超え、正規社員と比べて企業福祉の恩恵を得られる可能性が低いばかりか、厚生年金など公的な社会保険への加入も制約される。こうした状況にあって、社会保障は従来通り、大企業の正規社員を主な対象として想定したままでよいのだろうか。

家庭をみても、専業主婦世帯というかつてのモデル世帯はもはや少数派である。しかし、ケアを支える公的な仕組みは貧弱なままで、多くの場合は女性が、仕事か子どもかという折衷を迫られたり、介護も契機に離職を余儀なくされたりする。未婚率の上昇、出生率の低迷には様々な要因があるだろうが、不安定な職、低い賃金では結婚や子どもを育てるなど考えられないという理由が大きい。所得保証でいえば、社会保険は従前所得の一定割合を担保する仕組みである。従前に十分な所得が得られない人が増え、結果として少子化が進んだ

ことを考えても、社会保険で対応するにはやはり限界があるだろう。

非正規労働者の割合を減らし、終身雇用で手厚い企業福祉、専業主婦がケアを担う、という社会に戻ることはないだろう。企業にも家庭にも大きな役割を期待できないと考えれば、今まであまりに手薄だった公的な支えを強化するしかないのではないか。なかでも、家族支出で確認したように、あるいは住宅政策でも指摘されているように（平山 2009など）、欧州諸国と比べて貧弱な社会手当を充実させていくことが重要と考える。拠出を受給の条件としないことで社会保険よりは柔軟な制度設計や運用が可能であり、社会保険ではすくい切れないリスクをある程度はカバーできる。公的扶助と比べればステigmaが強くないことも大きい。若い世代の多くが社会保障の受益を実感できないでいる今だからこそ、こうした人たちの生活を下支えする普遍主義的な社会手当の拡充が求められている。

子ども手当は、そのきっかけになりうると筆者は考えていた。社会手当は、ばらまきといえば一種のばらまきである。普遍的であればあるほど、中間所得層以上も恩恵を受けるという効率性からの批判もある。しかし、昨今の「生活保護たたき」は受給者を絞り込んできたため、受益をえられない側に置かれた人たちの視線が厳しくなった結果ではないだろうか。振り返れば、かつての自民党政治も、支持を寄せる業界に対するばらまきだったし、今でも大きくは変わらないようにみえる。何らかの受給要件を課す社会手当より裁量が強く、かつ効率が悪いばらまきである。ばらまき方を変えれば、恩恵を得ていた層からは当然、反発が出る。どちらのばらまきがこれから時代にふさわしいか、議論すれば一定の理解は得られたのではないかと今でも思うが、筆者には、批判を受けて民主党があたふたした印象だけが強く残っている。

おわりに

民主党がなぜ失望を招いたのかは、研究者や当事者など様々な立場からの論考がある（日本再建イニシアティブ 2013など）。筆者が現場で取材してい

て強く感じたのは、マニフェスト等で掲げた政策について理念が議員の間に理解、共有されていないということである。「政治主導」として官僚を排除したことの是非はともかく、一般の議員にも意見を述べる場を担保して議論を通して物ごとを決めようとしたことは、評価すべきだろう。しかし、そうした会議は取まりがつかないことが通例で、発言を聞いてみると、「本当にこの人はこの政策の意味をわかっているのだろうか」と感じることもあった。一般の議員の間だけではなく、閣僚同士、党と政府の間でも理念をめぐって対立が生じ、誰が調整役を担うのか、決断するのは誰なのか、異論が出るなかでどうやつてものごとを決めるかの道筋は見えないままで、当時の取材メモを読み返すと、「学級崩壊みたい」「決められない連中」といった官僚らの冷ややかな言葉が並んでいる。一方で、民主党議員のこだわりを感じることが多かったのは、子ども手当の2万6千円、最低保障年金の7万円といった金額である。

「子育てを社会で支える」のであれば当然、手当と両輪であるべき保育サービスの拡充について、子ども手当の財源を地方に負担してもらう代わりに保育所への国庫補助をなくす案がとりざたされたことで、子育て支援の全体像をどう考えているのか、多くの人に疑念を持たれ、「やっぱり子ども手当は単なる人気取りか」と思われた面もあつただろう。これも理念の不在である。「控除から手当へ」も、配偶者控除など専業主婦世帯に恩恵が偏りがちな控除から、低所得者層に恩恵が手厚い手当へという変更は時代にあつていたはずだが、党内をまとめることができずに結局はふみこめなかった。

検討したように、筆者は、民主党政権時代の報道が、財源や金額の問題に偏った面は否めず、政策の本質的な意味合いまで深く考えてもらう材料を読者に提供できたかという点で、当事者の1人として反省すべきだと思っている。子ども手当がばらまきであるという批判についても、表層的だと当時から思っていた(種明かしをすると、最近、当時の民主党幹部から、子ども手当の失敗について「メディアのばらまき批判が大きかった」という愚痴を改めて聞いたのが、どの程度ばらまきと報道されたていたのかを調べたきつ

かけである)。

しかし、その根本にあるのはやはり、政権をとつて財源の壁にぶちあたったときに、掲げた理念、政策目的のもとに党内をまとめることができず、批判に対する有効な反論もできないまま、財源確保の手段に右往左往する当時の民主党の姿だ。社会政策を普遍主義に転換していくことは、むろんやさしいことではない。財源の見通しが甘かったことはもちろんだが、党内の混乱で理念を明確に発信することもしないようでは、国民のコンセンサスをえることはとうていかないだろう。民主党政権は経済政策を批判されることが多いが、筆者のように、すべて「自己責任」で片づける社会を進むのではなく、再分配のあり方を考え直すべきだと思っている立場からすると、その議論を深める絶好の機会を逃したものも、日本社会にとって大きかったのではないかと思える。■

《注》

- 1 少なくとも朝日新聞においては、「ばらまき」という言葉を平仮名で書くかカタカナで書くかは明確な決まりではなく、記事を書く記者の主義や前後の言葉などによるといってよい。平仮名ばかりが続いて読みづらい場合はカタカナにする、などである。

《主な参考文献》

- 福田直人（2014）「『普遍主義』と『選別主義』—国民の合意を引き出す福祉の条件について—」『生活経済政策』NO 210、16-21頁。
日本再建イニシアティブ（2013）『民主党政権 失敗の検証』中央公論新社。
御厨貴、牧原出、佐藤信（2013）『政権交代を超えて—政治改革の20年』岩波書店。
阿部彩（2008）『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波書店。
駒村康平（2010）『最低所得保障』岩波書店。
橋木俊詔（2005）『企業福祉の終焉 格差の時代にどう対応すべきか』中央公論新社。
宮本太郎（2017）『共生保障 〈支え合い〉の戦略』岩波書店。
平山洋介（2009）『住宅政策のどこが問題か 〈持家社会〉の次を展望する』光文社。