

2013年度  
学士論文

日本における子育ての経済的支援の展開  
—児童手当・子ども手当の政策過程分析—

一橋大学社会学部

4110035c

上杉美紗子

田中拓道ゼミナール

# 目次

## 序章

第1節 問題意識 .....	3
第2節 本論の問い .....	4
第3節 本論の流れ .....	4

## 第1章 児童手当の概念整理

第1節 家族手当制度の定義 .....	5
第2節 児童手当の目的 .....	6
第3節 分析枠組み .....	7
第4節 児童手当の沿革と特徴 .....	10

## 第2章 児童手当と事業主負担

第1節 フランスの家族手当創設期の政策過程 .....	12
第2節 児童手当創設期の政策過程 .....	13
第3節 児童手当創設期のアクターの動向 .....	16
第4節 事業主負担の困難性 .....	21
第5節 本章のまとめ .....	25

## 第3章 子ども手当と普遍的給付

第1節 児童手当の展開—1971～1999年 .....	25
第2節 児童手当の展開—1999年～2009年 .....	29
第3節 民主党政権下の子ども手当 .....	33
第4節 子ども手当失敗の要因 .....	37
第5節 本章のまとめ .....	40

## 終章

第1節 本論のまとめ .....	41
第2節 本論の課題 .....	42

参考文献 .....	43
------------	----

## 序章

### 第1節 問題意識

民主党政権による子ども手当の失敗は記憶に新しい。子ども手当の大きな特徴は、従来の児童手当とは異なり所得制限が設けられず普遍的な給付がなされることであった。また、支給期間も小学校卒業から中学校卒業まで延長され、支給額も増額されることが定められていた。民主党は2009年の衆議院選挙において子ども手当の導入を前面に打ち出したものの、政権に就くと財源の確保が困難となり子ども手当の実施は苦境に立たされた。高所得者への支給に対する国民からのバラマキ批判も受け、子ども手当は2012年3月を以てわずか2年で廃止され、4月以降は児童手当が復活している<sup>1</sup>。

子ども手当の失敗は日本における家族手当の普遍的給付の難しさを示しているといえるが、そもそも子ども手当以前の児童手当の時代からその給付は決して容易に実現されたものではなかった。1971年の児童手当法成立時、その支給対象は所得制限以下の世帯の第3子以降という極めて限られたものであった。当時から児童手当制度の内容の不十分さは認識されており「小さく生んで大きく育てる」ことが目指されたものの、オイルショック後に福祉削減の動きが強まると児童手当の所得制限はむしろ強化された。また、物価が上昇したにも関わらず2000年代に入るまで児童手当の支給総額はほとんど増加せずに推移した<sup>2</sup>。2000年以降、児童手当拡充に積極的な公明党が連立政権に加わったことを契機に児童手当の支給対象は拡大し支給額も増額されたものの、2010年代始めの子ども手当の試みは失敗に終わった。

以上のことから、今日に至るまで日本における家族手当制度は茨の道を辿ってきたといえる。この理由として、日本では子育てに対する私的扶養の原則が強いため、公的な経済的支援が根付かないという意見がある。しかし、日本では従来企業による家族賃金や税制の年少扶養控除といった、手当とは異なる制度を通じて子育ての経済的支援がなされてきたことから、必ずしも日本において子育ての私的扶養の原則が強いとは言えない。むしろ家族賃金・年少扶養控除といった他の子育てに対する経済的支援制度との調整が上手くいかなかったことが、家族手当の発達を困難にしたのではないだろうか。筆者は、家族賃金は企業によって支給水準に差異があること、税制の年少扶養控除は逆進性が強い<sup>3</sup>ことから、家族手

---

<sup>1</sup> ただし、子ども手当実施以前と以後で児童手当制度の内容にも変化がある。2009年度では小学校修了時までとされた支給期間が、2013年度では子ども手当同様に中学校修了時までとされている。また、支給額も増額されており、所得制限も緩和されている。ただし、2011年に所得税における、2012年度に住民税における年少扶養控除の撤廃がなされているため、高所得世帯では負担が増えている場合もある。

<sup>2</sup> 児童手当の給付総額は、1976年で1,690億円、1986年で1,604億円、1996年で1,530億円となっている。

<sup>3</sup> この点に関しては第3章第・節において詳しく触れる。

当を推進することが望ましいという立場を取る<sup>4</sup>。そこで本論では、日本において家族手当が未発達である要因を企業の家族賃金・税の年少扶養控除といった制度を念頭に置きつつ明らかにしていく。

## 第2節 本論の問い

本論では、なぜ日本において家族手当が発達しなかったのかという問いを、時期を分けて2つのリサーチ・クエスチョンに捉えなおす。1つ目のリサーチ・クエスチョンは、児童手当制度が創設当初なぜ不十分な内容となってしまったのか、である。2つ目のリサーチ・クエスチョンは、2000年代以降児童手当の拡充が進んだにも関わらず普遍的な給付である子ども手当はなぜ失敗したのか、である。

## 第3節 本論の流れ

まず第1章において児童手当の概念整理を行う。第2章では創設期の児童手当、第3章ではそれ以降の児童手当と子ども手当の政策過程を扱う。第2章では、1970年代始めの児童手当創設期のアクターの動向、特に財界の動向に着目することで本論の1つ目のリサーチ・クエスチョンを検証する。第3章では、それ以降の児童手当・子ども手当の政策過程を3つの時期に分けて記述し、章末で2つ目のリサーチ・クエスチョンの答えを明らかにする。終章において本論のまとめと課題、今後の展望を示す。

# 第1章 児童手当の概念整理

---

本章では、第1節で本論における家族手当・児童手当の言葉の使い方を定義する。第2節

---

<sup>4</sup>児童手当のような現金給付よりも、保育園の増設といったサービス給付の拡大の方を優先させるべきだという声は根強い。それに対する反論として、ここでは辻由希（2012）による「ケア費用の社会化」と「ケア労働の社会化」という2つの概念を紹介する。「ケア労働の社会化」とは公的あるいは市場によるケアサービスを利用することにより、家族がケア労働から解放されることである。他方、「ケア費用の社会化」は家族によるケアに対し社会給付を受け取り、ケアをする人の生計が保障されることである。すなわち、サービス給付が「ケア労働の社会化」を促進し、現金給付が「ケア費用の社会化」を促進するといえる。現金給付は、女性が家庭でケアを担うことを評価・奨励し、性別役割分業の維持・強化につながるとして批判されることも多いが、公共・民間市場において安価で潤沢なケアサービスが提供されていれば、給付されたお金でそれを購入することも可能であり、必ずしもケア労働の家族化を進める訳ではない。ケア労働の社会化を進めても、家庭でケアを行いたい人には利益をもたらさないが、普遍的な給付によるケア費用の社会化の場合には、ケアをしない権利・ケアをする権利の両方を保障することが可能である。このことから、サービス給付に対する現金給付の意義を十分に指摘できる。ただし、繰り返しになるが、給付をどのように使うか選択できるためにはケアサービスの供給も十分になされていることが必要であり、また給付額の大きさも選択に影響を与えることに留意したい。

で日本の児童手当の目的を挙げ、第 3 節では本論の分析枠組みである家族手当の分類を提示し、同時に第 2 節で述べた児童手当の目的との関係を示す。第 4 節では日本の児童手当の沿革と特徴をまとめ、次章以降に備える。

## 第 1 節 家族手当制度の定義

日本において、有子世帯に対して現金給付を行う制度は児童手当という名称が付されている。しかし、海外における同様の制度が家族手当と呼ばれることも多く、その定義は論者によって異なる。そこで本節では、家族手当・児童手当といった名称の定義を確認する。

大塩は、「各国で、どの目的に重点を置くかによって手当の名称が異なる」(大塩 1996: 62-63) という。大塩によれば、「多子家庭で育つ児童が貧困により心身の発達を阻害しないように、児童の成長のための費用を補助することを重点に置く」ならば児童手当とされる。他方、「子どもがいるために生計が苦しくなる家族への経済的援助」に重点を置くならば家族手当とされる。以上を踏まえた上で大塩は、ヨーロッパ諸国では戦後、核家族や同棲といった家族の変容に対し、その影響を受ける無力な児童を保護するためにも児童の成長の基盤である家族を安定させることが必要だと考えられてきたと指摘し、単に児童のための児童手当とするよりも、総合的に家族を保護し支援する家族手当の方が発展の可能性が大きいとする(大塩 1996: 64)。本論でも、児童の成長のためには家族生活の安定も念頭に入れることが望ましいと考え、有子世帯に対する現金給付制度を一般的に家族手当と呼ぶことにする<sup>5</sup>。そこで日本において法律で定められている「児童手当」は固有名詞として扱う。なお 2010 年 4 月から 2012 年 3 月までの期間の日本の家族手当に関しては、当時の制度に合わせ児童手当ではなく子ども手当とする。

他方、企業が扶養家族を持つ労働者に対して支給する手当も家族手当と呼ばれることがある。本論では上記の家族手当との混同を避けるため、企業が支給する手当に対しては家族賃金という呼び方を用いる。ここで、本節で述べた用語の使い方をまとめると以下の表のようになる。

表 1 本論における家族手当・児童手当・子ども手当・家族賃金の定義

家族手当	有子世帯に対する公的な現金給付制度の一般的な呼称
児童手当	日本における家族手当の名称 (期間: 1972 年 1 月～2010 年 3 月, 2012 年 4 月～)
子ども手当	同上 (期間: 2010 年 4 月～2012 年 3 月)
家族賃金	企業が扶養家族を持つ労働者に支給する手当の呼称

(出典: 筆者作成)

<sup>5</sup> 大塩は、広義の家族手当と狭義の家族手当を定義している。広義の家族手当には現物給付・サービス給付が含まれ、対象も老人や障がい者まで広がるため、本論では「児童養育に対して有子世帯に直接支給する社会保障としての現金給付」(大塩 1996: 61) である狭義の家族手当に絞る。

## 第2節 児童手当の目的

児童手当法第一条において、児童手当の目的は以下のように説明されている。

この法律は、父母その他の保護者が子育ての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭等における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的とする。（一部改正＝平成24年法律24） ※下線筆者

まとめると、児童手当法の目的は「家庭等における生活の安定」と「次代の社会を担う児童の健やかな成長」の2つである。1つ目の「家庭等における生活の安定」とは、所得保障・社会保障という観点から述べられている。『児童手当法の解説』によれば、いわゆる低所得者対策という狭い見地からではなく、一般家庭をも広く対象として児童の養育に伴う家計の経済的負担を社会的に分担することが狙いとしているとされる（『児童手当法の解説』2013: 57）。これは有子、特に多子は貧困の有力な原因であるという考えに基づき、そのような原因を抱える世帯が貧困に陥るのを未然に防ぐ防貧政策といえる。防貧とは貧困になってから手を差し伸べる救貧よりも一歩進んだ社会保障の考え方である。また、今日においては年金制度等を通じて現役世代が高齢者世代を支えており、児童手当も同様に児童世代を現役世代が扶養する世代間扶養であるという捉え方もできる。2つ目の「次代の社会を担う児童の健やかな成長」は、児童福祉の観点から述べられている。これは、子育ての第一義的責任は父母やその他の保護者といった家庭であるとした上で、将来の社会の担い手である児童の養育の責務を社会や国も分かち合うといった主旨のものである。『児童手当法の解説』では、子育てを通じた社会への貢献を評価し、あわせて社会連帯意識の醸成に資するものとして説明が加えられている（『児童手当法の解説』2013: 58）。

法律上、以上の2つが児童手当の目的とされており、その他の目的は含まれないこととなっている。しかし、児童手当法成立前後から今日に至るまで、児童手当には暗にその他の役割も期待されており、それらが制度のあり方に少なからず影響を与えてきた。その他の目的とは、賃金・雇用政策と人口政策の2つである。賃金政策とは、従来の年功序列型賃金を職務給に近づける際、給与に含まれなくなる児童の養育費を公的に支払うことでカバーし、賃金体系の合理化を進めるというものである。ただし、児童手当の導入だけで完全に年功序列型賃金を廃止することは困難である。そのため、ここでは賃金体系の合理化の一環として家族賃金を児童手当に転換することを想定している。この考え方は1971年の児童手当法制定以前から存在していた。雇用政策は賃金政策と関連しており、賃金体系の合理化により、中高年層の労働力の流動化を進めることである。同時に、次世代に対する投資を行うことで、若年労働力の質・量を向上させることも狙いに含まれる。人口政策とはすなわち少子化対策のことである。日本では戦時中の「産めよ、増やせよ」という出産奨励策への反省から、戦

後は結婚・出産といった個人の選択に国家が介入することは望ましくないとされてきた。しかし、1990年代に入り少子化問題がクローズアップされるようになると、政府の施策による合計特殊出生率の回復が期待されることとなった。2000年代以降、その一環として児童手当も位置づけられる。以上の目的が、児童手当制度にどのような影響を与えたのかについては、次章以降検討していく。

### 第3節 分析枠組み

本節では、本論の枠組みとして家族手当制度の独自の分類方法を示す。これにより児童手当・子ども手当の特徴を相対化し、制度改革によりどのような方向へ変化していくのか明らかにすることを旨とする。また本節の後半では、前節で述べた児童手当の目的と分析枠組みの関係について触れる。

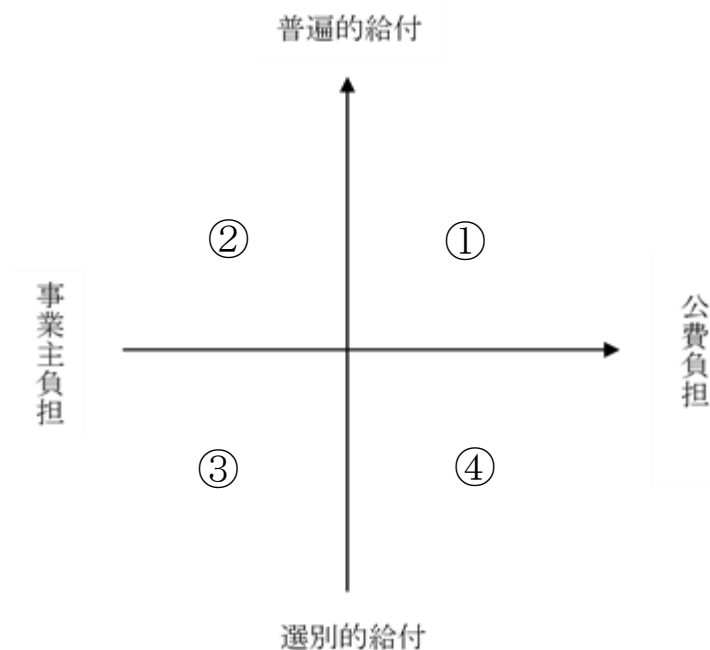
家族手当制度に関しては、従来「雇用関連システム型」と「ユニバーサルシステム型」という2つの分類が用いられてきた(大塩 1996; 都村 2002)。「雇用関連システム型」は「被用者、または社会保険加入者を対象とした雇用と関連するものであり」、「雇用主が費用を拠出して家族給として労働者の賃金に加給するという形の手当から発展しており、職場で発達した社会保険に近い」とされ、「社会保険に加入できる職場に勤める労働者だけに適用される」。他方、「ユニバーサルシステム」は「職業に関わりなく全住民が対象になる」もので、「もともと多子貧困世帯への扶助として、国の一般歳入から出されていたもので、財源面では公的扶助に近い」(大塩 1996: 94-97)とされる。以上をまとめると、雇用関連システム型は、拠出は雇用主・支給対象は被用者・社会保険よりのシステムであり、ユニバーサルシステム型は、拠出は国庫・支給対象は全住民・公的扶助よりのシステムであるといえる。

例えば、この分類方法によればフランスの家族手当は雇用関連システム型に当てはまるとされる。事実、フランスの家族手当は事業主の独自の家族賃金が公的な制度として確立したことによって成立したため、その財源は長らく事業主によって担われてきた。しかし、その支給対象には1939年以降非被用者も含まれており、近年では企業の国際競争力の強化のために国民全体が負担する一般社会拠出金が導入され事業主負担が軽減されている。そのような点を踏まえると、フランスを単純に雇用関連システム型とするのはやや安直である。他方、イギリスはユニバーサルシステム型の代表例とされており、戦後公費による財源負担と普遍的な給付がなされてきた。ところが、2013年以降所得制限が導入され、選別的給付の性質が強められている。ドイツの家族手当に着目すると、1975年に事業主負担から公費負担への転換がなされている。雇用関連システム型とユニバーサルシステム型という2分類では、このような国ごとの複雑な事情を捉えるのは困難である。

そこで、本論では諸外国の家族手当の改革が財源負担に関するものと支給対象に関するものの2つに大別できるのではないかと考え、家族手当制度を財源負担と支給対象という2つの軸に分けて捉えることとした。支給対象の広さに関しては普遍的給付と選別的給付に分類する。普遍的給付はすべての子どもに同額の手当を支給する給付形態を指す。一方選別

的給付は支給対象が限られていたり、支給額が異なったりする給付形態を指す。選別的給付には2つの方向性がある。1つ目は、兄弟の出生順によって選別を行うものである。具体的には、第2子あるいは第3子以降のみに給付するもの、あるいは第2子あるいは第3子以降の方が第1子よりも給付額が多くするものがその例である。2つ目の方向性は、世帯の所得による選別である。ここでは、例えば所得制限以下の世帯のみに支給したり、世帯収入が多い世帯ほど支給額が少なくなったりする。この違いに関して留意した上で、本論では両者を選別給付という一括りの概念で捉えることとする。

財源構成に関しては、事業主負担か公費負担かに分ける。なお公費負担の中には、国と地方自治体の負担の両方が含まれる。日本を含め事業主と国の両方が負担を負っている国も多いが、その場合は拠出金の割合をふまえ、事業主負担に近いのか公費負担に近いのかを判断する。以上の支給対象と財源構成の2つの軸を図で表すと以下のようなになる。



この分析枠組みを用いると、ほとんどが事業主負担で、第2子以降が支給対象となるフランスは分析枠組みの③に位置づけられる。ただし、近年の動向を踏まえると公費負担の割合が増やされたため、従来よりも④の方向へ動いたといえる。イギリスは従来、①に位置づけられてきた。しかし、所得制限の導入により④にシフトしたといえる。ドイツは出生順によって支給額に若干の差があるものの所得制限はなく、ほぼ普遍的な給付がなされているといえる。1975年以前は事業主負担であったため分析枠組み②に位置づけられていたといえるが、現在では公費負担によって制度が運営されているため①に当てはまる。1947年から現在に至るまで公費負担と普遍的給付による制度が実施されてきたスウェーデンも①に位置する。日本の児童手当制度をこの分析枠組みにあてはめるとどのような

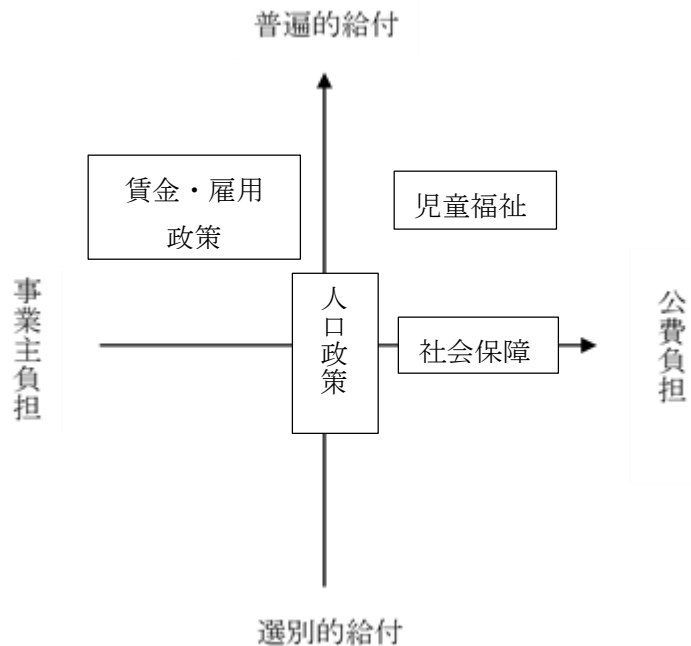


かは次節で検討する。

次に、分析枠組みと4つの児童手当の目的の関係を示す。まずは普遍的給付・選別給付と児童手当の目的の関係について述べる。児童に焦点を当てた児童福祉の目的からすれば、児童を出生順や親の世帯収入で区別せず、全ての子どもの成長を分け隔てなく支援する普遍的給付が望ましいといえる。他方、有子による貧困を防ぐという社会保障の目的に関しては『多子は貧困の原因』の原則に基づき、第1子ないし第2子に対しては、非給付あるいは減額措置をとることも考えられる」（中央児童福祉審議会児童手当部会 1964）。賃金政策・雇用政策に関しては、もともと家族賃金が所得制限もなく第1子から支給されていたことから、家族賃金を児童手当に転換する場合、児童手当も同様に普遍的な給付を行わなければ、従来家族賃金を支給されていた労働者の反発があると考えられる。人口政策と普遍的給付・選別的給付の関係は簡単には言えない。普遍的給付を行うことで子育ての経済的負担感を減らし、一般的に子どもを産みやすくするという考え方もある一方で、第2子あるいは第3子以降に支給・増額することで、1人の女性が多くの子どもを産むことを支援するという考え方もあるからである。ただし、児童手当が少子化対策にどの程度有効であるかははっきりとわかっていない。

次に、事業主負担・公費負担と児童手当の目的の関係を示す。児童福祉という観点からは事業主に拠出を求める積極的な理由はなく公費負担の方が理に適っているといえる。養育費に対する生活保障という観点からも同様である。賃金・雇用政策は、家族賃金の児童手当への転換を意味するため事業主拠出が妥当である。雇用政策としても、労働力の流動化や労働力の質や量の維持・向上は事業主が利益を受けることになるので事業主拠出の有力な根拠となり得る。他方、人口政策に関しては、人口減少を労働力の減少と捉えるならば、事業主も不利益を受けることになるので、その対策として一部負担を求められることは理に適っている。しかし、その費用負担のすべてを企業が担うのは妥当性に欠け、事業主と公費の両方による負担が望ましいと考えられる。

以上の分析枠組みと児童手当の目的の関係を図にまとめると以下のようなになる。



#### 第4節 児童手当の沿革と特徴

他国の家族手当制度と比較した際の日本の児童手当の特徴については様々な著書で言及されている（大塩 1996；都村 2002）。ここでは前節で挙げた分析枠組みを念頭に置き、支給対象と分析枠組みに着目しながら児童手当の特徴を述べたい。その前に簡単にではあるが同制度の沿革に触れておく。

##### (1) 児童手当制度の沿革

ここでは児童手当の沿革を5つの時期に分けて記述する。1つ目の時期は戦後すぐの1945年から1950年までである。この時期に初めて児童手当の創設が検討されたものの、当時は「より緊急性の高い施策を優先せざるを得なかったことや人口の過剰が問題となっていたことなどから、具体的な検討には至らなかった」（『児童手当法の解説』2013: 14）という。そのためこの時期に関しては本論では扱わない。1960年代になると国民皆年金・皆保険が実現し、また出生率の低下に伴う労働力不足が懸念されるようになり、児童手当の本格的な議論がなされるようになった。1960年代から児童手当法が成立する1971年までの期間を2番目の時期とし、第2章で扱う。この時期、拠出を求められた企業や大蔵省の強い反対があったため児童手当の創設は難航した。児童手当創設後から1999年までが3番目の時期である。当初、「小さく生んで大きく育てる」というスローガンの下で児童手当の給付水準を段階的に上昇させることが目指されたものの、1973年のオイルショック後の経済停滞のため若干の制度の変更はありつつも2000年代に入るまで給付総額がほとんど変わらずに推移した。この時期に関しては第3章第1節で扱う。4番目の時期は、児童手当の拡充に熱心な公明党が連立政権に加わった1999年から民主党への政権交代が起こる2009年までの期間

であり、本論では第3章第2節で扱う。この時期、公明党の圧力に加え、1990年代以降少子化が問題となってきたという背景もあり、支給期間の延長・所得制限の緩和などが行われて児童手当が政治の舞台で注目を浴びた。この勢いに乗り、民主党は2009年の選挙のマニフェストに従来の児童手当を大幅に発展させ、全額国庫負担・普遍的給付による「子ども手当」を掲げ、政権についた後に実行に移した。しかし、財源が調達できず、世論からの「バラマキ批判」もあり、結局自民・公明との3党合意で子ども手当は児童手当に戻されることとなった。子ども手当が実施された2010年4月から2012年3月までの期間を5番目の時期とし、第3章第3節でその時期の政策過程を、第3章第4節で子ども手当失敗の要因を探る。

## (2) 日本の児童手当制度の特徴

### 支給対象

日本の家族手当制度は、従来選別的給付という形態をとってきた。まず、所得による選別について見ていく。児童手当は制度創設当初から所得制限が導入されており、1981年に制限が強化された後は長らく所得制限限度額が300万円代で推移していたため、児童手当は多子貧困世帯に対する公的扶助に近い位置づけと考えられてきた。公明党が連立政権に入った1999年以降所得制限の緩和が進み、民主党政権下の子ども手当では所得制限は撤廃された。ここで、日本の家族手当は一度普遍的給付という形をとる。しかしながら、子ども手当が挫折し、児童手当が復活した今日においては所得制限も復活している。ただし、2013年現在では限度額は960万円となっており支給率は90%を超える。また、限度額を超える世帯についても特例給付として当面5000円が支給されるなど、子ども手当導入以前の児童手当よりも普遍的な給付に近いといえる。ただし、所得税と住民税において年少扶養控除が廃止されたため高所得世帯では負担が増加した世帯もある。

支給年齢と出生順に関してはどうだろうか。制度創設当初は、18歳未満の児童が3人以上いる場合の第3子以降に義務教育終了前まで支給されていた。1985年の法改正で第2子から、1991年の法改正で第1子からへと支給対象が拡大される代わりに、支給期間は短縮され、1991年には支給期間は3歳までとされた。2000年代に入り支給期間は義務教育終了まで延長されたものの、0～3歳未満と第3子以降では支給額が他の場合よりも高く設定されており選別的な性格もあった。子ども手当では年齢・出生順問わず一律の額が支給されたため、この点からも普遍的な給付であった。その後、児童手当が復活して選別的給付に戻り、出生順と年齢で支給額が異なっている<sup>6</sup>。

### 財源負担

現在、児童手当制度の財源は複雑な構成となっている。そもそも、制度創設当初から被用

---

<sup>6</sup> 支給額は、3歳未満は一律15,000円、3歳以上小学校修了前の第1子・第2子は10,000円で第3子以降は15,000円、中学生は一律10,000円となっている。

者分の費用については事業主が 7 割、国と地方自治体が 3 割負担し、非被用者分については全額が国・地方の負担とされ、財源が分立していた。被用者に関しては事業主負担が中心、非被用者に関しては公費負担による制度設計がなされていたといえる。1991 年の法改正で支給対象が第 1 子まで拡大し、支給期間が 3 歳までに短縮された際まで、同様の財源構成が採られていたものの、その後支給期間を延長する際はすべて公費によって賄われた。また、2012 年の児童手当法において、被用者の 3 歳未満の児童に係る部分について、事業主負担の割合が 15 分の 7 に減らされることが定められた。このことから、児童手当の財源構成は全体的に公費負担の割合を増やす方向へ向かっているといえる。2013 年度では、給付総額 2 兆 2631 億円のうち拠出金額は 1747 億円に留まり、その割合は 7% に留まっている<sup>7</sup>。

## 第 2 章 児童手当と事業主負担

---

本章の目的は、本論の 1 つ目のリサーチ・クエスチョンである、なぜ創設当初の児童手当が不十分な内容となってしまったのかという問いに答えることである。そのために注目したいのが財源である。児童手当は当初、事業主負担を基本として成立した。本章ではこの事業主負担が事業主にとってのメリット及び根拠を欠くものであったため、財界の反発を招き支給水準の低い制度となってしまったことを明らかにする。

第 1 節では、創設当初の児童手当と同様の事業主負担を基本とした家族手当制度が上手く機能しているフランスの事例を確認する。ここで、フランスでは従来企業が支払っていた家族賃金が家族手当に転換したことを指摘する。第 2 節では児童手当の政策形成過程を追い、財界及び大蔵省が拒否権アクターとして機能したために児童手当の支給規模が小さなものに留まったことを示す。続く第 3 節において各アクターの動向を観察することで、児童手当積極派の力が弱かったため反対派である財界・大蔵省が大きな影響力を持ったことを明らかにする。第 4 節において、なぜ家族賃金から児童手当への転換が失敗したのかを明らかにし、それにより児童手当における事業主負担の限界を論証する。

### 第 1 節 フランスの家族手当創設期の政策過程

フランスでは、19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて工業地帯において家族賃金の慣行が見られるようになる。上村は企業家が家族賃金を導入した理由として、労働者の労働意欲の向上、第 1 次大戦中の労働力確保、第 1 次大戦後の革命的労働運動への対策<sup>8</sup>の 3 点を挙げ

---

<sup>7</sup> ただし、所得制限の緩和が行われたため 3 歳未満の被用者の子どもに対する事業主の拠出金額は徐々に増額されており、2012 年度以降は拠出金率が 1.3% から 1.5% へ引き上げられた。

<sup>8</sup> 企業側は労働運動の賃上げ要求に対して基本給ではなく家族賃金の増額で応え、戦後の

ている（上村 1973: 3）。1918 年になるとエミール・ロマネにより「家族賃金保障金庫」が考案される。これは地域ごと、職域ごとに家族手当を複数の企業が共同で出資し運営しようとするシステムであり、家族賃金に関する負担が企業間で平準化されることとなった。そのため家族賃金補償金庫は急速に普及し、5 年後には全フランスの約半分の労働者が適用対象となった。ただしこの段階の家族賃金はあくまで企業家の一方的な意思による恩恵的な制度であり、それゆえ手当を受給する側の労働者の立場は不安定であった（上村 1973: 3）。

その後も家族賃金支払いの慣行は広がり、1930 年には全国で金庫数 230、加入企業数 3 万 2000、適用労働者数 188 万となった。このような家族賃金の普及を背景に、1932 年に家族手当法が制定され、家族賃金が公的な家族手当制度に転換されることとなった。上村はこのときの企業家側と労働組合側の態度に注目している（上村 1973: 5-6）。家族手当制度の立法化に対し、企業家側には賛成の立場と反対の立場の両方が存在した。反対側は企業の自由な慣行が国家権力に干渉されることを危惧していた。一方で、補償金庫に加入した企業家たちからなる「家族手当中央委員会」は、企業間の労務負担費の平準化あるいは競争条件の平均化といった観点から、家族手当の法制化を積極的に後押しした。労働組合側は、家族賃金に対しては受給する者としめない者の間の利害の分裂を招き労働運動の団結力の弱体化につながるとして警戒していたものの、労働と切り離された公的な手当としての家族手当には賛成の意を表明した。以上のように、企業家と労働組合側はやや複雑な立場でありながらも家族手当の制度に合意し、家族手当の制度化に積極的であった政府当局の誘導もあって 1932 年に児童手当法は成立する。このときは農業部門を除く全ての労働者と公務員が対象とされたが、1939 年の家族法典の制定までには農業部門や独立労働者、被用者も適用対象となり制度の一般化が実現した<sup>9</sup>。このとき、被用者以外の者の手当に対する拠出は当事者が負担し、被用者の分の拠出はすべて雇い主の単独負担によってまかなわれることとなった。

以上のことから、事業主負担中心の家族手当制度を持つフランスでは、労使の合意により家族賃金が家族手当に転換され、それが制度の基盤となっていたことがわかる。つまり、事業主負担を中心とする家族手当制度の創設においては、家族賃金から家族手当への転換が必要となる。これを踏まえ、同様に事業主負担を中心とした児童手当の政策過程を確認していく。

## 第 2 節 児童手当創設期の政策過程

本節では児童手当の創設期の政策過程を観察し、財源負担を求められた財界と大蔵省の反対により当初の構想よりも制度の内容が乏しいものになったことを明らかにする。この時期、児童手当創設における積極的推進派の中心的存在は厚生省が担った。そのため、本節

---

混乱が収束した後に家族賃金を廃止するという意図を持っていた。

<sup>9</sup> ただしこのとき第一子への月額手当は廃止されており、給付の選別性は強まったといえる。

では厚生省と各種審議会・財界・大蔵省の動向を中心に記述する。その他のアクターを含めた詳しいアクターの選好、動向については次節で詳しく述べる。

序章第4節で述べた通り、児童手当の本格的な議論が開始されるのは1960代に入ってからである。中央児童福祉審議会（以下、中児審）や経済審議会、人口問題審議会といった各種審議会において児童手当の創設が議論に挙がるようになり、1961年に中児審に特別部会として設置された児童手当部会が1964年10月に中間報告「児童手当制度について」を行った。これは諸外国の制度や国際的な動き、児童手当の考え方、制度の組み立て方、他の制度との関係をまとめたものであり、「児童手当を創設するにあたっての各種の問題の焦点を具体的に究明したもので、制度の確立にかんしての議論の指標をしめしたものである」（横山 1991: 383）。このことから、本論ではこの報告をもって児童手当の本格的な議論のスタートとする。

その後も1965年に厚生省内に児童手当準備室が設けられ、1967年には厚生大臣の私的諮問機関として学識経験者8名による児童手当懇談会が設置されるなど、厚生省は制度創設に向けて動きを続けた。1968年には同懇談会によって「児童手当制度に関する報告」がなされた。ここでは普遍的給付を提言していたものの、この報告は「いわば児童手当の理想的なものを示したもの<sup>10</sup>」（横山 1991: 384）であり、それゆえに実施の条件は整わなかった。他方で1966年以降、国会の場において厚相や首相が具体的な実施年次を答弁するようになった。しかし、厚相は66年に68年度実施をめざすと答弁していたものの、67年には69年からへ実施を先送りしている（横山 2002: 73）。このような先送りの背景として、根本は制度実施のための財源難と制度化に対する各界の意思統一の不足という2点を挙げている（根本 1984: 165）。ここで、財源負担に関わる大蔵省と財界、両者と密接な関係を持つ自民党内の反対派が児童手当創設の拒否権アクターとして機能していたのである。

反対派の大蔵省と財界に対し、厚生省は児童手当制度について審議してきた懇談会のメンバーに経済団体の代表を加えることで臨もうとした（根本 1984: 175）。そこで、1969年に従来の児童手当懇談会が発展的に解消され、厚生省設置法の一部改正法に基づき、労使、自治体の代表が加えられて新たに児童手当審議会が発足した。この審議会の第1回の会合で斎藤厚相による私案が示された（『児童手当法の解説』2013: 18）。斎藤構想と呼ばれるこの私案の中身は、「あくまでも企業負担の軽減と支給月額1人3,000円の確保が優先されており、支給対象については義務教育修了前の全児童ということにはこだわっていない」（根本 1984: 172）ものであった。ここでは第2子以降、第3子以降からの給付を視野に入れることが提案されており、児童手当において初めて選別的給付の方針が導入されることとなった。厚相は支給対象を狭めることも辞さずに、財界・大蔵省の協力を仰いだといえる<sup>11</sup>。

---

<sup>10</sup>この報告でなされた提言をまとめると、①被用者に関しては社会保険方式、非被用者に関しては暫定的に無拠出で税負担によって賄うこと、②義務教育終了前のすべての児童に支給し、拠出制では月額3000円、無拠出制では月額1500円を支給すること、③拠出制は事業主が8割、国が2割負担し、無拠出制では全額国が負担することの3点である。

<sup>11</sup>斎藤構想においては、財源負担は国・企業・自治体の3者分担で、総額の2~3分の1を

しかし、この斎藤構想に対しても「大蔵省と財界の反応はきわめて厳しいものであった」（根本 1984: 172）。その後の審議会においても財界側委員の強い反対があり審議は難航した。そのため、1970年度の実施もまた見送られることとなった。

児童手当審議会がようやく中間答申をまとめたのは1970年9月のことであった。この答申では、①義務教育修了前の児童が3人いる場合の年齢順に数えて3番目以降の児童に支給、②月額3000円、③所得制限なし、④被用者に関しては事業主と国の負担、⑤非被用者に関しては一定以上の所得の者の拠出と公費の負担、といった提言がなされている。ここで注目すべきなのは、①にあるように対象を大幅に狭めた点と、⑤にあるように自営業者・農業従事者といった非被用者に対しても拠出を求めたことである。⑤は『「国民全体が公平な負担」をすべきであるとする財界側の主張を取り入れたもの』（根本 1984: 178-179）であり、財界側への配慮が窺われる。

自民党政調調査会社会部会はこの答申を受け、4点を修正することで実施の協力を決める。その4点とは、①自営業者・農業従事者の拠出制は実施しない、②所得制限を行う、③「義務教育修了前の子どもが3人以上いる家庭の第3子から」としていた支給対象を、「18歳未満の子供が3人以上いる家庭で義務教育修了前の第3子から」へ広げる、④家族賃金の調整は各企業の判断に委ね、支払窓口は市町村とする、である。ここで注目したいのが②と④である<sup>12</sup>。②の所得制限の導入は、財源負担者の協力をあおぐためのもの（根本 1984: 180）であり、これにより児童手当の選別的給付としての性格が決定づけられたと見てよい。そして④で家族賃金の調整を各企業の判断に任せるとしたことは、フランスのように家族賃金を家族手当に法律によって転換することを諦めたことを意味している。

社会部会によるこの修正案を携え、内田厚相は自民党政調会長に協力を求め、水田会長の実施協力を得る。水田会長の意向を受けて大蔵省も児童手当を容認することを決め、財界側に協力を求めるに至った。そして児童手当法案がまとめられ、1971年5月21日に国会で可決された。ここに来て、蔵相時代に児童手当に難色を示していた水田会長（根本 1984: 180）を始めとする自民党が児童手当実施に方針転換したのは、選挙対策のためである。根本は「過去に三度も見送られてきた制度化が、1971年度実施も見送られるようなことになれば、野党に手ごろな攻撃材料を与え、ひいては、次の統一地方選挙や参議院選挙を勝ち抜くことは困難になる、と考えられたからである」（根本 1984: 181）という。最後の最後まで財界は反対を続けたが、最終的には自民党の政治的戦略によって制度の成立は押し切られるかたちとなった。

以上のことから、児童手当の創設までには長い歳月を要し、その中で当初の構想よりも支給規模が小さくなったことが指摘できる。支給対象に関しては1968年の児童手当懇談会に

---

企業が負担するとされた。

<sup>12</sup> 根本は他の2点について以下のように解説している（根本 1984: 180）。財界の主張する自営業者と農業従事者の拠出制をくつがえしたのは、自民党の票田が自営業者と農業従事者に依拠しているからである。他方、支給対象を「答申」案のそれよりも若干ひろげることにより、国民に対して自民党のイメージアップをはかっている。

よる報告では、義務教育終了前のすべての子どもが対象とされていたのが、最終的には 18 歳未満の児童が 3 人以上いる場合の義務教育終了前の第 3 子以降という極めて限定されたものに留まった。また、自民党の児童手当世話人構想によって所得制限が加えられることとなった。これはつまり、当初普遍的給付が構想されていたのにも関わらず、政策形成過程を通じて、選別的給付へと制度が形を変えてしまったことを意味する。今節で述べた政策過程からこのような変化の背景には財源負担を求められた財界と大蔵省の強い反対があったことが指摘できる。次節では、当時の推進派・反対派のそれぞれのアクターの動向を詳しくみることで、財界と大蔵省が大きな影響力を持った背景を探りたい。

### 第 3 節 児童手当創設期のアクターの動向

本節では、推進派として厚生省と各種審議会・自民党厚生族・野党・地方自治体・労働運動・女性運動を取り上げる。他方、反対派として大蔵省・経済団体・自民党を挙げる。

#### (1) 推進派

##### 厚生省・各種審議会

政策形成の前半において、厚生省や各種審議会が主導的な役割を担ったことは様々な論者によって指摘されている（根本 1984: 158; 小野 2011: 4）。主に関係した厚生省の管轄下の審議の場は、中央児童福祉審議会、児童手当懇談会、児童手当審議会である。このような審議会に加え、厚生省には児童手当準備室が設置され、諸外国の家族手当の調査や児童の養育費についての調査、児童手当研究会の運営等を行った。厚生大臣<sup>13</sup>は、これらの機関を指揮統括し、関係諸団体との折衝にあたった。

厚生省が児童手当を推進する立場にあるのは、同省が国民の福祉の振興を担っているからである。ただし、厚生省が制度創設の根拠を社会保障制度の中で欠けていた児童手当を早期に実施しなければ福祉の面で諸外国に遅れをとるという点に置いており、この点を根本は問題視している（根本 1984: 188）。無論、児童福祉や社会保障といった観点からも厚生省は児童手当の意義を訴えていたものの、財源を負担する大蔵省や財界に対して十分な説得力を持つことができなかった。その結果、大蔵省・財界を納得せざるため、制度の中身について譲歩を繰り返すこととなってしまった。以上のことから、厚生省は推進派の中心でありながら、制度の中身について決定権を持つことができなかった。

##### 野党

野党は、児童手当の実施が先送りにされていること（根本 1984: 164）、また政府案の内

---

<sup>13</sup>1964 年の中央児童福祉審議会児童手当部会による中間報告が出されてから、1971 年の児童手当法の成立までの間に厚生大臣は 6 人が入れ替わっている。当時、児童手当準備室長として児童手当の創設に携わった近藤（2006）によると、その中でも鈴木善幸厚相、園田直厚相、斎藤昇厚相は、制度実現にむけて熱心であったようである。



容が脆弱なこと（根本 1984: 183）を批判するポジションにあった。しかしながら、「手当支給の財源に伴う国家財政への波及という点になると、野党は詳細な分析による裏付けが欠けて」（根本 1984: 194）おり、現実的な代案を提出するには至らなかった。このように野党側が児童手当の創設において積極的な役割を担うことができなかった背景には、国家財政に対する認識が不十分だったことに加え、各政党の家族観と児童手当が合致しなかったことが考えられる。小島は、児童手当の実質的な推進力が人口政策であったことを指摘した<sup>14</sup>上で、

各野党の家族観に共通する「男女の実質的な平等の実現」の理念は、児童手当の実質的な推進力となっていた人口政策的目的への積極的な賛同を、むしろためらわせた。と同時に、この理念には、人口政策的目的に代わって、児童手当制度の積極的な推進力となり得る別の政策目を導き出す論理が乏しかったのである。公明党と民社党の家族観には、それぞれ異なるものの、「男女の実質的な平等の実現」以外の理念から児童手当を推進する可能性があったが、いずれも現実には、政府案以上のものを実現させるにはいたらなかった。（小島 1994: 287）

としている。公明党については「一貫して『将来の社会の担い手』として子どもを捉える理念がみられる」（小島 1994: 279）とされており、「公明党が児童手当制度の創設に熱心であったことは、関係者の間で広く知られている」（小島 1994: 290）と指摘されているが、公明党が実際に児童手当制度に影響を与えるようになるには 2000 年代まで待たなければならなかった。

## 自治体

児童手当の創設は 1960 年代から本格的に議論され始め、1971 年に児童手当法が成立することとなったが、その間 1967 年に岩手県久慈市が独自の児童手当の支給を開始したのを皮切りに、同様の制度は全国規模に広がっていった。独自の児童手当を実施する自治体は、1969 年までに 3 県 70 市 2 区 40 町 22 村にのぼったとされている（根本 1984: 170）。このことは、「国や保守政党の福祉政策—何度も引き伸ばされてきた児童手当制度の創設—に転換をせまる役割を担った」（根本 1984: 171）といえる。また、1969 年に発足した児童手当審議会の委員に当時の千葉県知事、東京都府中市長が入り、国政の場にも自治体の意見が取

---

<sup>14</sup>小島は、児童手当の創設・改正・反対派への説得において、人口政策的目的が公式な目的でないにも関わらず「事実上最も説得力のある起爆剤」だった理由として、以下の 3 点を挙げている。1 点目は自民党の支持を得るのに有効だったこと、2 点目は財界の協力を得るには所得保障や児童手当の観点のみでは不十分で、賃金政策・雇用政策と同時に人口政策も主張する必要があったこと、3 点目は、子育ては親の責任という世論に対し分かりやすく、説得的に児童手当の必要性を主張できると考えられたからである。

り入れられることとなった。実際には、国の児童手当制度の創設において自治体が直接的に大きな影響力を持ったわけではないが、制度創設への機運を高めるという点で間接的に児童手当を後押ししたといえるだろう。

## 労働運動

労働運動は当初、児童手当に対して警戒姿勢をとっていた。それは、前述したように児童手当の目的の中に、賃金体系の合理化と雇用の流動化が含まれていたからである。労働運動側は「政府側が児童手当の制度化を打ち出した狙いは、中高年労働者の賃金を単身者並みの低水準に押し下げ、同時にその雇用に不安定化することにあると捉えた」（北 2004: 175）。そのため、労働組合は児童手当に対して反発し、むしろ企業による家族賃金の拡大を主張した。また、1964年の中央児童審議会による報告、1968年の児童手当懇談会による報告では、児童手当の財源として企業だけではなく被用者自身からも拠出を求める可能性が示唆されていたため、児童手当案に対する組合の反発は一層強くなった（北 2004: 177）。

しかし、1966年以降児童手当制度の開始が先延ばしになり、それに対して早期実現を求める請願や地方自治体の決議、意見書等が相次いだため、政府の児童手当案に対する組合の態度も徐々に軟化し、最終的には1969年の児童手当創設に関する要求要綱において条件付きで立法化の支持に回ることとなった<sup>15</sup>。ただ、労働組合は児童手当に対して積極的な価値を見出してはおらず、児童手当法成立後には児童手当よりも家族賃金の拡大を要求した。

以上のような労働組合の態度は、家族賃金の家族手当への転換に合意したフランスの労働運動は異なるものである。この違いは日本において家族手当への転換が年功序列型賃金の是正という賃金体系全体の改革の一部として捉えられ、それが労働組合側の警戒を招いたことによって生み出されたと考えられる。また、日本では労働組合が企業別組合という形態を取っているため、企業の垣根を越えて家族手当の支給額を揃えようとする意識が希薄であったことも考えられる。いずれにしても、労働組合の消極的態度は児童手当制度に大きな影響を与えることとなった。これについては本章4節以降で詳しく述べる。

## 女性運動

児童手当制度創設期における女性運動の立場は曖昧である。それは、一口に女性と言っても一枚岩ではなく、労働組合、その中でも特に総評傘下の女性活動家と主婦層では主張が大きく異なるからである。前者は「女性の労働権の確立を最重要課題としていた」（北 2004: 180）ため、家庭での子育てを奨励し、性別役割分業を強化する恐れがあるものとして、児

---

<sup>15</sup>総評系の労働運動は当初、児童手当案に反対し、年功賃金制度の当面維持・最低賃金制度の拡充・「家族手当」を要求していた（北 2004: 175）。この「家族手当」とは、子どもだけでなく専業主婦の妻等、他の家族扶養家族に対しても支給されるものである（北 2004: 175）。そして、1969年の児童手当制度創設に関する要求要綱では、家族手当法の実現の前段階として児童手当法の立法化を支持する方針が示された（北 2004: 178）。

児童手当は歓迎すべきものではなかった。総評が 1960 年代末に児童手当案の支持に回ると、こうした女性たちも立法化推進の側に立つことになったが、それでもなお彼女たちは児童手当について、女性が結婚を機に退職し、育児期間終了後にパートタイマー等として再就職する M 字型就労を助長するものと見ていた（北 2004: 180-181）。そのため、労働組合の女性活動家たちは推進派とは言い切れない微妙なポジションにあった。

他方、主婦層は児童手当法の立法化を支持した。「1960 年代の論評の多くは、これを主婦の家事・育児労働に対する経済的評価の要求と位置付けていた」（北 2004: 181）という。しかしながら、そのような要求は「夫の賃上げないし家族賃金の実現と同一視され、児童手当・家族手当法もその延長上におかれていた」（北 2004: 181）ため、児童手当の導入の代わりに家族賃金を取り上げられることには反対の立場を示した。

以上のことから、女性運動は児童手当に対して積極的な推進主体にはなり得なかったといえるだろう。

以上、推進派についてそれぞれのアクターについて見てきた。ここから言えるのは、推進派の中に強力な力を持ったアクターが存在しなかったことである。労働運動、女性運動はそもそもあまり児童手当に積極的ではなく、消極的な賛成という立場を取っていた。野党と自治体は、政府の児童手当の創設を後押しする役割を担ったといえるが、その役割は限定的なものに留まってしまった。厚生省は児童手当制度創設を主導するポジションにあったものの、制度創設に対する説得力が十分ではなかった。

## (2) 反対派

### 自民党

自民党内部では、厚生省とのつながりが強い厚生族の一部の議員を除いて反対派が多数派であった。根本は自民党が児童手当に反対した理由として 3 点指摘している（根本 1984: 169）。1 点目は、当時児童手当を討議していた党内の政務調査会社会部会に強力な議員がおらず、部会での意見が党の大勢になりにくかった点である。2 点目は、財界から政治献金を受ける自民党は、児童手当に対して反対していた財界に対し配慮する必要があった点である。そして 3 点目は、児童手当に賛成の立場をとっていた野党に対する反発という点である。

以上の点から反対の立場を取っていた自民党は、前節で述べた通り、重なる児童手当実施の見送りが選挙に悪影響を来すとして最終的には制度の創設を決める。この自民党の方針転換の背景には党内の派閥状況もあったと根本は指摘している<sup>16</sup>。

---

<sup>16</sup>制度創設の決定に重要な時期となった 1969 年から 1970 年にかけて、事実上の党運営責任者である幹事長が佐藤派の田中角栄、党政策案の最終承認期間である総務会の会長には前尾派の鈴木善幸がついている。鈴木総務会長は、厚生大臣を務めた経験もあり、元々児童手当制度に積極的であった。また、田中幹事長も、ライバルである福田赳夫氏が経済の安定論者として児童手当に非常に積極的であったため、児童手当を推進せざるを得ない立

この方針転換は、当時の党全体の方針の中にも上手く位置づけられる。新川によれば、高度経済成長における生産第一主義により社会問題が放置・蓄積され、1960年代末に保守支配体制の危機が生じたという。そこで、自民党は国家・資本内に高度成長の弊害を是正する必要を説く声を受け入れ、大蔵省の抵抗を抑え、「経済から福祉へ」方針転換を行った。その結果、1970年代前半は日本政治史の中で特異な「福祉優先」の時代として記録されることとなった(新川 2005: 91-92)とされる。児童手当が議論されたのは1960年代後半で、法律が成立したのが1971年であることから、児童手当はまさに当時の自民党の「福祉優先」の方針と合致していたといえる。しかし、この「福祉優先」の時代は長くは続かず、オイルショック後の低成長時代に入ると福祉見直しの議論が高まることとなり、児童手当も見直しの対象となっていくのである。

## 大蔵省

大蔵省は、国家予算を統括する立場である。そのため、新しい制度の導入により財政が硬直化することを恐れ、児童手当に一貫して反対の立場をとった。大蔵省の児童手当に対する考え方は、1968年11月に財政制度審議会第二部会が発表した「社会保障における費用負担についての報告」によく表れている。この報告書の中で同部会は検討すべき事項として3点指摘している(横山 2002: 76)。1点目は、児童手当制度には多子による貧困の防止、児童福祉の向上、賃金制度の合理化、人口の増加などの目的・意義があるとされているが、その効果が明らかではない点である。そのため、老齢年金の充実が急がれていた当時において、児童手当を優先させるべきではないという考えが述べられている(根本 1984: 166)。2点目は、児童扶養手当、家族賃金、税制の扶養控除といった既に存在する子育ての経済援助を目的とする制度との調整が十分検討されていない点である。3点目は財源の問題であり、児童手当の意義と必要な費用負担のバランスの問題や事業主や国庫がどのくらい負担を担えるのかという問題が含まれる。

以上のような考えから、大蔵省は児童手当の創設に反対することとなった。そして、これらの指摘に対して、推進派が十分に答えられたとは言えない。

## 財界

財界も大蔵省と同様、児童手当の費用負担に強く反対した。しかし、その立場は大蔵省と比べてやや複雑である。ここで、1章で挙げた児童手当の4つの目的について、財界がどのように考えていたかを検討したい。まず、児童福祉と所得保障という2つの目的に関しては、養育費が家計に占める割合が増大していた当時において、特に財界は反対する理由はな

---

場にあった。このような党内事情が、政調会社会部会に影響を与え、党として制度創設に向けて動き出す要因となったのではないかと根本は主張している(根本 1984: 193)。もう1人の党三役である政調会長には、1970年に元大蔵大臣で児童手当に消極的な水田三喜男氏が就任したものの、最終的に水田会長も社会部会で修正された案に協力することを認め、児童手当制度の創設はまとまることとなった。

かったとあってよい（根本 1984: 160）。それでは、人口政策と賃金・雇用政策についてはどうであろうか。当時、高度経済成長に伴って求人難は深刻化しており、それは将来の労働力の確保という意味で、人口政策に結びつくものであった。また、賃金体系の合理化とそれに伴う中高年層の労働力の流動化も企業にとって望ましいと考えられる。以上のことを踏まえると、企業の利益と児童手当の目的は反していない。事実、財界は児童手当制度そのものには反対ではないものの、費用負担を強いられることに対して反対という姿勢をとっていたのである。

ところが、費用負担に関してもフランス同様に従来の家族賃金を児童手当に振り替えて対応することが可能だったはずである。事実、このような家族賃金から児童手当への転換という構想は日本でも、1964年の中央児童福祉審議会児童手当部会の中間報告「児童手当制度について」や、1968年の児童手当懇談会による「児童手当制度に関する報告」の中でもはっきり示されている。フランスでは企業間の労務負担費の平準化あるいは競争条件の平均化といった観点から企業家が家族手当の導入に賛成しており、児童手当制度を導入することによって日本の企業においても同様のメリットは享受されるはずである。

しかしながら、財界は児童手当に強硬に反対し続け、その結果制度の内容について推進派の譲歩を引き出した。最終的には自民党の選挙対策という事情によって制度の創設が決定され、財界もそれに押し切られる形となったものの、制度創設後も財界は一貫して児童手当の全額公費負担を主張し続け、他方で企業は独自の家族賃金を支払い続けた。その結果、企業は二重負担を背負い続けることとなった。これは些か非合理的な行動に見える。財界はなぜ従来の家族賃金を児童手当に転換しなかったのだろうか。次節ではこの疑問について検討したい。

#### 第4節 事業主負担の困難性

本節では、財界が費用負担を拒否した理由を明らかにすることで、日本における家族手当制度が事業主負担によって運営されることが困難であったことを示したい。その際、まず創設期における児童手当の目的に焦点を当て、企業にとって事業主拠出のメリットと妥当性が失われたことを述べる。また、家族賃金から児童手当への切り替えがなされなかった理由として、当時の賃金政策にも着目する。

##### (1) 事業主負担導入の背景

厚生省は当初から、主に事業主の拠出によって制度を運営することを構想していた。それは、1964年の中児審児童手当部会の報告「児童手当について」において既に明確に述べられている<sup>17</sup>。1968年の児童手当懇談会の「児童手当制度に関する報告」においては、事業主の負担は被用者を対象とした拠出制児童手当の給付所要額の100分の80とされ、負担の

---

<sup>17</sup> 「児童手当について」の第3章「本制度の組み立て方」第1節「制度のかたちと財源」において、「事業主の拠出が中心となる」と述べられている。

割合が示されている。これが、1970年に児童手当審議会答申を踏まえて出された自民党世話人会構想において、地方自治体が拠出の100分の10を負担し、事業主の負担は100分の70となることが示され、実際の制度にも取り入れられている。

それでは、なぜ厚生省は事業主負担を前提としていたのだろうか。そこには、児童手当を社会保険形式で成立させることにより、制度の安定を図ろうとする厚生省の狙いがあった。中児審児童手当部会による「児童手当制度について」では、児童手当を社会保障制度の中で防貧のための制度と位置付けた上で、社会保険方式を取ることを提唱している。そこでは、日本においては税を財源とする防貧策が国民の理解を得られないため、社会保険方式の方が制度の発展が期待できるという旨の説明がなされている。そして、社会保険方式を取る上での事業主負担の根拠を、児童手当が将来の労働力の確保につながるという点から説明している。児童手当における事業主負担の妥当性については、第1章第3節で確認した。児童手当の目的を児童福祉と社会保障と考えるのであれば、事業主負担よりも公費負担がふさわしい。児童手当を賃金・雇用政策として考えるのであれば事業主負担が妥当であり、人口政策として考えるのであれば事業主も一部を負担するのが妥当である。ここで厚生省は、将来の労働力の確保につながるとして雇用政策・人口政策に近い考え方を示して事業主負担の根拠を示している。しかし、本来社会保険方式という考え方は社会保障という目的から出てきたものであり、そこに事業主負担を結びつけるのはやや強引だったといえる。

次に、制度創設期に児童手当の目的がどのように考えられていたのかを検討する。

## (2) 制度成立期における児童手当の目的の変化

児童手当の政策形成過程において、児童手当の目的は変化している。1960年代前半には、児童手当は主に多子貧困防止と賃金体系の合理化という観点から述べられている。例えば、経済審議会の答申に基づき1960年12月に閣議決定された「国民所得倍增計画」においては「年功序列型賃金制度の是正を促進し、これによって労働生産性を高めるため」、児童手当制度の確立を検討すべきとされている。また、1962年に社会保障制度審議会が行った「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」では、「多子による貧困を防止するための施策はながらく放置されてきた。…中略…いまや本格的な児童手当制度を発足させるべき時期である」と述べられている。この後1964年に中児審児童手当部会がまとめた「児童手当制度について」では、児童手当について4つの観点から考え方が示されている。その4つとは、児童福祉の観点、社会保障の観点、賃金体系の観点、所得格差是正と人間能力開発なのである<sup>18</sup>。1968年に児童手当懇談会

---

<sup>18</sup>児童福祉・社会保障・賃金体系という観点に関しては、第1章で触れた通りである。所得格差是正・人間能力開発という考え方は、社会保険方式の児童手当制度に、大企業の被用者だけでなく、従来家族賃金を得ていない中小零細企業の被用者・自営業者・農林漁業従事者を包摂し、それぞれの負担能力に応じて負担することで大企業から他の部分へ財源を振り返るというものである、これによって所得の再分配がなされ、同時に人間能力開発もねらうことができるとしている。この4つ目の考え方によると大企業の負担が大きくな

が出した「児童手当制度に関する報告」の児童手当の意義を説明する箇所でも、ほぼ同様の考え方が示されている。

しかしながら、1970年に児童手当審議会が出した中間答申においては、児童手当の目的は「児童養育費の家計負担の軽減を図ることにより、家庭生活の安定に寄与するとともに、次代の担い手である児童の健全な育成と資質の向上を期すること」とされており、それ以前に議論されていた、賃金体系の合理化や所得の再分配といった考え方は除外されている。そして、この中間答申でまとめられた目的が、ほぼそのまま児童手当法の第一条に書き込まれたため、児童手当の表向きの目的は「社会保障」と「児童福祉」となっている。またこれ以降、再び児童手当の目的や意義として賃金政策という観点は挙げられることはなかった。

しかし、前述したように賃金・雇用政策という観点は事業主負担の強い根拠を持っていた点で重要であった。にもかかわらず、児童手当の目的から、賃金政策が削除されたのはなぜだろうか。まず考えられる理由として、審議会に労働側の代表がいたため賃金政策に対して反対の立場を取ったことが挙げられる。先ほど見たように、労働側は賃金体系の合理化や労働力の流動化は雇用を不安定化させるとして警戒していたからである。しかし、より根本的な理由として、財界側が賃金体系の合理化の方針を変えたことが挙げられる。

1960年代は日本で職務給の導入が施行された時期であった。職務給とは、アメリカ企業で多く取り入れられているもので、従業員の担当する職務の重要度や責任度、困難度に応じて賃金を決める賃金制度である（笹島 2004: 58）。梅崎によれば、日本企業における急速な技術革新が能力序列の崩壊をもたらしたため、再序列化のために職務給の導入が検討されたという（梅崎 2008: 91）。また、今まで見てきたように、職務給は労働市場の流動化を高める役割を期待されていた。しかしながら、結局職務給の導入は上手くいかなかった。梅崎は、職務給の欠点として労働者が能力を高めてもポストに空きがなければ賃金が上がらず競争原理が上手く働かなかった点、導入のために職務分析・職務評価という膨大な設置コストがかかり、しかも技術革新の激しい時期には短期間でそれらをやり直す必要があった点を指摘している（梅崎 2008: 90）。そして、1969年には日経連が刊行した『能力主義管理』という報告書の中で、日経連内における職務給推進路線が職能給推進路線へ転換したことが示された。職務給とは、職能資格制度における資格に応じて決定される賃金制度であり、職能資格制度とは個々の労働者の保有する「職務を遂行する能力」を評価基準として資格が定められる制度である（笹島 2004: 50）。ただし、この評価基準は曖昧であり、昇級や定期昇給は実質的には年齢・勤続を基準として行われ、結局職能資格制度は年功的に機能するに至った。日経連が方針転換を示した1969年は児童手当審議会が発足した年で、児童手当制度の形成過程における重要な時期に当たる。このような財界の賃金政策の転換により児童手当制度は影響を受けることとなった。賃金政策という目的が抜けたことにより、児童手当制度は事業主に負担を求める根拠を欠く同時に、事業主側の費用負担のインセンティブが失われた。

---

る。

### (3) 家族賃金存続の背景

ここまで、児童手当の目的から賃金・雇用政策が無くなり、事業主拠出の根拠が不十分となったことを確認した。ここからは、事業主がなぜ児童手当創設後も独自の家族賃金を労働者に支払い続けたのか、その理由を検討したい。結論から言うと、その理由とは労使協調が十分になされなかったという点にまとめることができる。どうして労使協調が困難であったか、以下児童手当の政策過程に沿って観察していきたい。

労使協調を困難にした最初の要因は、財界が授業主拠出に反対の立場をとったことにある。財界が事業主拠出に反対した理由は、先ほどまで見てきたように、賃金・雇用政策の転換の結果、事業主拠出の根拠がなくなってしまったことである。その結果推進派は、「将来の労働力確保につながる」という理由で事業主側に負担を迫ることになってしまった。それに対し1969年、日経連は「児童手当制度に対する見解」を発表し、児童手当を人口政策と理解するのであれば、国税・地方税等により、国民の負担能力に応じ、企業を含めたすべての国民が公平に財源を負担するべきであると反論した。このような財界の姿勢に対し、推進派は制度の内容に関して譲歩を行った。その結果、当初普遍的な給付として対象はすべての児童と構想されていたのが、最終的には支給対象は所得制限限度額以下の、義務教育終了前の子どもが3人以上いる場合の第3子以降までという極めて限定された範囲にとどまってしまった。

そのため、もし家族賃金が児童手当に転換した場合、今まで家族賃金をもらっていた、第1子・第2子や所得制限限度額以上の世帯の児童に対しては、支給が打ち切られることになる。これに対して、労働側は既得権の剥奪として断固拒否の立場をとる。実際に、児童手当制度の創設決定された後、1971年11月19日に日経連の常任理事会で児童手当と家族賃金の合理化が表明されると労働組合側は猛反発する。労働側からは「児童手当の給付対象が極度に制限され、その給付額が低い段階では、企業における家族手当を廃止して児童手当一本でゆくことは、大幅な減収ともなり、賃金水準を大幅に引き下げることになる。むしろ逆に、今日では家族手当（※本論の家族賃金に当たる）引上げに積極的にとりくまねばならない情勢にある」（高木・深見 1974: 225）という方針が示された。つまり労働側は給付額が少なく対象範囲が限られた児童手当よりも、家族賃金の拡充を求めるという立場に立った。石油ショック以後経済が低成長時代に入ると基本給の賃上げが困難になり、企業側もその代わりとして諸手当の拡充を進める方針を取った。こうして企業による家族賃金は児童手当に切り替わることなく、存続し続けることとなった。

以上の過程をまとめると、まず財界側が児童手当の財源負担に抵抗したことから、児童手当の支給額・支給対象が非常に限られたものとなってしまったことが発端である。そのため労働側は児童手当よりも従来の家族賃金の拡充を求め、低成長時代における賃上げの方針として企業側も諸手当の拡充を進めたため、家族賃金は支給され続けることとなった。これにより家族賃金から児童手当への転換は困難なものとなってしまった。



## 第5節 本章のまとめ

本章では、なぜ児童手当の創設当初の内容が不十分なものとなってしまったのかという問いに対して、日本においては家族賃金を児童手当に転換することができず、事業主が負担に反発したことが要因であるという結論を導いた。第1節でみたように、事業主負担を前提とした家族手当制度が上手く機能していたフランスでは、家族手当制度が成立した際に労使の合意のもとで家族賃金から家族手当への転換がなされていた。それに対して日本では、当時の賃金の合理化の方向性や経済的状况から労使が家族賃金から児童手当への転換の合意に至らなかった。そのため、事業主が児童手当の財源を負担するメリットも根拠も失われてしまった。それにも拘わらず、制度の安定を図るために社会保険形式の制度が望ましいという考え方に基づいて事業主負担を中心とする制度設計がなされ、これが財界の反発を招いて当初構想されていた制度内容を縮小させることとなった。

## 第3章 子ども手当と普遍的給付

第2章では児童手当の制度創設期に着目し、日本では事業主負担が困難であったことを示した。本章では本論の2つ目のリサーチ・クエスチョンである、なぜ児童手当の拡充は進んだのにも関わらず普遍的な給付である児童手当は失敗したのか、を検討する。そのために本章では1999年以降の児童手当の政策過程と2009年以降の子ども手当の政策過程を追い、後者が失敗した要因として民主党政権の税の控除撤廃が不徹底だったことを明らかにする。なお、第1節では1971年の児童手当の創設後からその拡充が始まる1990年代末までの期間を扱い、この時期は事業主負担により児童手当が制約を受けていたことと、限られた財源の中で厚生省が児童手当を普遍的給付の方向性へ改革を進めたことを明らかにする。

### 第1節 児童手当の展開—1971～1999年

本節では、1971年から1999年までの児童手当の展開を追う。オイルショック後の経済の低成長時代に福祉削減の圧力が強まり、この時期児童手当は政治の表舞台にほとんど登場しなかった<sup>19</sup>。そのため、この間物価は上昇したにも関わらず、給付総額はほとんど増えなかった。しかしながら、この間も財界や厚生省は児童手当を自らにとって望ましい制度にすべく働きかけを続けていた。本節では財界と厚生省に焦点を当て、児童手当の展開を見ていく。

---

<sup>19</sup> 1972～1998年の26年間において朝日新聞において「児童手当」という単語が用いられた記事は251件だったのに対し、1999年から2013年までの14年間では2032件に上る。

## (1) 財界

第2章で見てきたように、財界は自民党の意向に押し切られる形で児童手当の事業主負担を引き受けることとなってしまった。労働組合との折り合いや賃金体系の方針上、家族賃金を支払い続けることとなった企業側は、児童手当と二重に負担を強いられることになるため、児童手当の負担の全額公費負担を一貫して主張し続けた。例えば、中児審児童手当制度基本問題研究会の示した改革案に対し、日経連は1989年9月に発表した「児童手当制度見直し問題に関する見解」の中で

次代を担う児童の健全育成を必要とするのは、単に労働力を必要とする事業主だけではなく、生活や文化の拠り所としての国家の発展を願うすべての国民である。したがって、児童の健全育成は国家的事業としてなされるべきであって、単に財政上の観点から国民の一部（事業主や被用者本人）にその財源を負担させるべきではない。

と述べ、全額公費負担を主張している。つまり、財界は分析枠組みの4分類のうち、図の④（選別的給付×公費負担）への制度の転換を求めていたとあってよい。実際には1971年から1999年の間に公費負担への転換が進められることはなかったものの、財界は事業主負担を拒否する構えを崩さなかった。1999年以降になると児童手当の財源構成は政治主導の下で公費負担中心に転換していくこととなる。

## (2) 厚生省

厚生省は1971年-1999年の間、限られた財源の中で児童手当制度の普遍化を進めようと試みた。その結果が、第3子以降からの支給が第1子以降からの支給へと拡大したこと、その代償として支給期間が義務教育修了前から3歳までに短縮されたことである。

ここで制度創設期に財界・大蔵省を説得するために取り入れられることとなった選別的給付の意味を今一度確認することで、厚生省が普遍的な給付を目指した理由を明らかにしておく。第1章第3節では児童手当の目的と選別的給付・普遍的給付の関係を述べた。ここでは児童福祉が普遍的な給付を目指す考え方であるのに対し、社会保障は選別的給付を認める立場にあるとされた。そのため制度創設直後第3子以降に支給されていた児童手当は、児童福祉よりも社会保障の理念に近い制度となっていた。また、所得制限が課されていたことから、社会保障の中でも防貧というより救貧、特に多子貧困救済という意味合いが強かったといえる。厚生省はこのような多子貧困救済という制度のあり方を変え、子育てを行う人が広く手当を受けられる方向に制度改革を進めようと考えていた。

1980年ごろまで、厚生省は財源を獲得することで制度創設時に不十分な内容となってしまった児童手当を当初構想していたような制度に近づけようと考えていた。1974年に出された中児審答申「今後推進すべき児童福祉対策について」では、所得制限の緩和、第2子への拡大を目指すべきとしている。また1980年の中児審意見具申「児童手当制度の基本的あ

り方について」に至っても、支給対象は第1子から行うこと、所得制限を撤廃すること、手当額の水準を価値ある額にすることを主張している。そのための財源の確保としては、税の扶養控除制度との調整や自営業者・農民等からの拠出を提案している。

その一方で、財政危機に対する懸念が強まる中で大蔵省からは、児童手当の見直しの声が強くなっていった。特に1979年に出された財政制度審議会の報告では、日本では親子の家庭における結びつきが強くヨーロッパのような児童養育費を広く社会的に負担するという考え方がなじみにくいこと、保育所その他の児童福祉施策や社会保障施策全体の中で必ずしも優先度が高くないことから、児童手当は制度の存廃、費用負担のあり方を含め制度を見直すべきと提起された。1981年には特例措置として所得制限の強化が行われ、「当時社会保障制度の中で最も厳しいと老齢福祉年金の本人に係る限度額を基準として定めることとされた」<sup>20</sup>（『児童手当法の解説』2013: 29）。

このあたりを境に、厚生省の姿勢にも変化が見られるようになる。1984年に出された中児審意見具申「児童手当制度の当面の改革方策について」では、「公費負担の増大を伴う制度の拡充は、現在の財政状況等を勘案すれば、残念ながら、当面、困難と言わざるを得ない」と述べられ、公費負担による制度の拡充の困難さが述べられるようになる。無論、事業主負担による制度の拡充も同様に困難である。他方で同意見具申の中では、「現行制度は、第3子以降という限られた世帯を対象にしているため、単なる多子防貧的に受け止められがちな面があり、児童手当本来の趣旨での理解を得がたいきらいがる」のように述べられている。そこで、「給付規模、財源等についてのやむを得ざる制約はあるが、制度本来の趣旨に照らし、子育てを行っている者が広く、手当を受けられるという方向で、制度の改革を行うべきである」とする。つまり、この意見具申では財源確保の困難性を認めた上で普遍的な制度への改革が目指されているのである。そこで取られた方策が支給期間の短縮である。その根拠は同意見具申の中で以下のように述べられている。

第1子又は第2子から現行水準の手当を支給するということとすれば、支給対象児童数は、飛躍的に増加することは、不可避であり、現行財源枠内で対応しなければならぬという厳しい前提の下では、遺憾ながら、本来、義務教育終了時までであるべき支給期間を相当絞り込む等により、給付の重点化を図らざるを得ない。

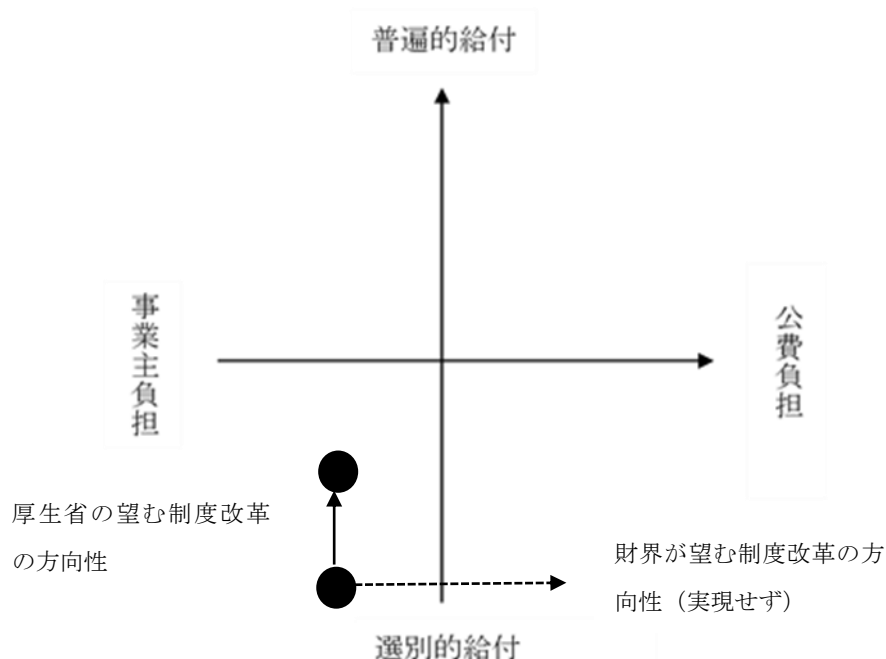
---

<sup>20</sup>所得制限額は、1982年には前年の450万円（扶養親族等5人の場合の年収）が391万円に大幅に引き下げられた（横山 1991: 29）。また、この所得制限の強化により、非被用者に比べ支給対象外になる被用者の割合が大きかったため、被用者に対する特例給付がなされることとなった。これは、被用者の所得が児童手当の所得制限限度額を上回ったとしても、それよりも高く設定される特例給付の限度額を下回れば、児童手当と同様の支給要件・支給額の手当が被用者に対して支給されるというものである。この被用者を対象とした特例給付は、2010年の子ども手当によって被用者・非被用者関係なく、普遍的な給付がなされるまで続くこととなる。

このような審議会の意見具申を受け、自民党内の政調会社会部会に児童手当問題等小委員会が設置され、政府と連携を取りながら検討が進められた。その結果がまとめられたのが1985年の法改正である。そこでは、支給対象を第2子に拡大することと、支給期間を小学校入学までとすることが定められた。ここで支給期間を出生後～小学校入学までに絞ったことに関しては、「この時期は児童の人格形成上最も重要な時期であると同時に、この間、児童は専ら家庭で養育されており、その家庭も世帯主の年齢が若く、所得が低い時期であること等に注目したものである」（『児童手当法の解説』2013: 31）という理由が挙げられている。

同様の考え方に基づき1991年にも再び法改正が行われ、支給対象を第1子まで拡大すること、支給期間が3歳未満に限定されることが定められた。以上をまとめると、厚生省は支給期間を短くしてでも、児童手当を多子貧困対策から子育てを社会全体で担うための普遍的な政策に転換しようとしたといえる。これは財源を変えずに普遍化を進めるという改革であるため、分析枠組みの③から②への移行の方向性を目指している。ただし、1981年の所得制限の強化以降、厚生省は所得制限の緩和・撤廃に関しては言及しておらず、この面での選別的給付はやむなしと捉えるようになったことが窺える。

本節で述べた財界と厚生省の制度改革の選考を分析枠組みの図にあてはめると、以下の図のように表される。



## 第2節 児童手当の展開—1999年～2009年

児童手当の拡充に強い意欲を持つ公明党が1999年10月に自民党と自由党の連立政権に加わったことは、児童手当制度にとって大きな転機となった。本節では公明党が連立政権に

加わってから民主党への政権交代が起こる 2009 年までの期間の児童手当の政策過程を見ていく。この間公明党が少子化対策の一環として児童手当の拡充を主張し、政治主導の下で漸進的にはあるが所得制限の緩和、支給期間の延長が行われた。自民党は当初財政を圧迫することから拡充に慎重であったものの、2005 年の衆議院選挙を機に拡充に前向きな姿勢を見せるようになった。これ以前の児童手当の政策過程で積極派の中心的役割を果たしてきた厚生省（2001 年 1 月から厚生労働省）は、この時期になるとむしろ児童手当の拡充に対して消極的な姿勢を見せる<sup>21</sup>ようになり、これ以後日本における家族手当の拡充は政治主導で行われていくこととなる。大蔵省（2001 年 1 月以降は財務省）は、児童手当の拡充の度に難色を示したものの、結局は政党側の意向に合わせるかたちとなった。以下では、公明党と自民党を中心に政策過程を見ていく。

1998 年の参議院選挙で自民党は大敗し、自由党と合わせても参議院の過半数に達しなかった。そこで 1999 年度の予算案の審議に際し、1999 年 2 月に自民党は公明党に協力を求めた。これに対し公明党の冬柴幹事長は減税関連法案<sup>22</sup>に賛成する条件として、児童手当の拡充を要求する。第 2 章でも指摘した通り、公明党は子どもを「社会の担い手」と見なしており、その立場から児童手当を推進する立場を取っていた。このとき公明党が主張した内容は、①所得制限の撤廃、②公費負担、③16 歳までの支給期間の延長、④第 1 子と第 2 子に月額 1 万円・第 3 子以降に月額 2 万円の支給というものであった。公費負担かつ所得制限の撤廃という点から、この公明党の主張は分析枠組み①の方向への移行を目指すものだったといえる。ただし、出生順によって支給額に差をつけることから、選別的給付の側面も持っている。このとき公明党は児童手当の拡充に伴う財源の確保として、年少扶養控除の撤廃をセットで主張した。これは相対的に高所得者に有利な控除を低・中所得者の利益が相対的に大きくなる手当に切り替えていく「控除から手当へ」という考え方によるものである。この考え方については本章第 4 節で詳述する。

公明党の強硬な姿勢に自民党は譲歩し、両党は 2000 年度からの児童手当の拡充を目指すことで合意した。この後も自民党と公明党の協力関係は続き<sup>23</sup>、1999 年 10 月には自民党・自由党・公明党の 3 党連立政権が発足した。その発足時の文章には、「児童手当及び奨学金制度の拡充等、少子化対策を進めるとともに、これとの関連で、所得課税の諸控除の整理、

<sup>21</sup> 2004 年から内閣府で参事官として少子化社会対策を担当していた増田によれば、少子化社会対策会議の「新しい少子化対策について」の中に児童手当の乳幼児加算を明記することに厚労省は最後まで消極的であったという（増田 2008: 124）。これは、財源の目途が立たない段階で提示することは所轄省として責任が持てないという厚労省の考え方によるものである。

<sup>22</sup> 減税関連法案は、「所得税・住民税の最高税率を引き下げ定率減税を組み合わせるという逆進性の強いもの」（辻 2012: 117）で、中低所得者の税負担が前年よりも重くなることが野党によって批判されていた。そこで、公明党は児童手当の拡充と同時に所得税の戻し減税を主張し、児童手当の拡充が認められると、戻し減税の要求は取り下げた。

<sup>23</sup> 日米防衛協力の指針（ガイドライン）関連法案に関しても、自民党は公明党の協力を得ることに成功した（辻 2012: 118）。

税率の引き下げと簡素化について直ちに協議を開始する」と明記され、児童手当制度の改革が政治の焦点として取り上げられることとなった。

しかし、このような 3 党の動きに対し財政から反発が起こった。その急先鋒となったのが大蔵大臣の諮問機関である財政制度審議会の制度改革・歳出合理化特別部会である（辻 2012: 118）。同部会の審議の報告がまとめられた財政制度審議会の「制度改革・歳出合理化の方策に関する報告」（1999 年 12 月 17 日）において、児童手当の抜本的な拡充について以下の 2 点の理由から反対している。1 点目は、少子化対策としての効果に対する疑問である。報告書では出生率の低下の原因は未婚率の上昇であることから、経済的な負担の軽減よりもむしろ育児と仕事の両立を図る施策を優先すべきと述べられている。2 点目は将来世代に負担を先送りする形での児童手当の拡充は望ましくないというもので、給付費規模に見合った具体的財源の確保が必要とされている。大蔵省も「財源を借金で賄えば、将来元利償還の負担を負うのは現在子どもたちになる」（『日本経済新聞』1999 年 7 月 21 日）として財源確保の観点から反対の意を示した。日経連も 1999 年 11 月 30 日に「児童手当『拡充』についての日経連の考え方」を公表し、事業主の負担が主となっている現行の制度の枠内での児童手当の拡充に異議を唱えている。また、少子化問題は国民的な課題であることから全額税で負担すべきとし、少子化対策としては「結婚・出産・育児と就労とが両立できる企業内外の環境整備についての総合的な対策による対応が肝要」という旨を示した。

以上のような反発を受けて、公明党は「取りあえずは現行制度を基本に、増額を勝ち取る方向に転換」（『朝日新聞』1999 年 12 月 11 日朝刊）し、同年 12 月には 3 党により「児童手当等に関する合意書」が出されることとなった。この合意書では「公明党の主張に配慮して、引き続き手当の拡充を検討することを約束した」（『朝日新聞』1999 年 12 月 23 日朝刊）上で、経過措置として児童手当法を改正し、支給期間を 3 歳未満から小学校就学前（6 歳に到達後初めての年度末）までに引き上げることが定められた。ただし、支給額は据え置きとなった。これを受けて厚生省から 2000 年 1 月に中児審と社会保障制度審議会に児童手当制度改正案要綱が諮問され、両審議会での審議答申を経て「児童手当法の一部を改正する法律案」が閣議決定され国会に提出された。

その後、この法案は 2000 年 3 月から衆議院厚生委員会で審議されることとなった。ここでは、野党から同法律案に対して反対意見が挙がる。辻によれば、民主党・共産党・社民党は①児童手当支給年齢の引き上げは年少扶養控除の廃止とセットになっており家計負担が増える世帯がかなりあること、②支給金額が据え置きで経済的支援として不十分であること、③被用者と非被用者で財源や所得制限額が異なり、不平等でわかりにくい制度となっていること、④制度改革によってえられるメリットや児童手当の制度設計に込められた意図やビジョンが曖昧なことなどを理由に、同法律案に異議を唱えた（辻 2012: 119）。しかし、2000 年 4 月 20 日に衆議院で、5 月 19 日には参議院で同法律案は可決され、改正法が成立した。なお、この支給期間の延長のための費用は国と地方自治体によって負担されることとなった。

その後も公明党は連立政権下で児童手当の拡充を主張し続けたものの、「バラマキ批判」を受け 2000 年 6 月の衆議院選挙で議席を減らし、9 月には児童手当の拡充に固執しない方針を明らかにした（『朝日新聞』2000 年 9 月 6 日朝刊）。与党間の調整の結果、2000 年 12 月には「児童手当等に対する三党合意」が実現し、2001 年度について所得制限を緩和し概ね支給率を 85%に引き上げることが定められた。これにより児童手当法施行令が改正され、児童手当の所得制限限度額は 284 万円から 415 万円へ、被用者を対象とした特例給付の所得制限限度額は 475 万円から 574 万円へと大幅に引き上げられた。また、この合意書の中で「三党は、これまでの三党合意を踏まえ、児童手当制度を少子化対策の柱として位置づけることが明記されている。

しかし、「2001 年に政権についた小泉首相の下で進められた少子化対策の中でその優先順位は高くなかった」（辻 2012: 121）。新自由主義路線を取る小泉政権下においては、就労環境の整備や保育サービスの充実の方に重点が置かれたからである。こうした状況の中で 2000 年代初頭の児童手当の拡充の勢いは弱まったものの、2002 年 12 月に公明党は、配偶者特別控除の廃止の見返りとして児童手当の拡充を求めた。その結果、「平成 16 年度・少子化対策に関する与党合意」がまとめられ、支給対象年齢を就学前から小学校第 3 学年まで引き上げることが定められ、2004 年に法改正が行われた。

減速気味であった児童手当の推進は、2005 年の総選挙をきっかけに再び盛り上がりを見せる。この選挙で「郵政民営化の是非という争点が全面に出たが、そのような小泉首相のフレーミング戦略への対抗手段として、民主党を筆頭に各政党がマニフェストで少子化対策を提案し」（辻 2012: 121）、少子化対策の一環として児童手当が取り上げられたからである。このとき初めて民主党が所得制限を設けず、義務教育修了までの子どもに一律に給付する「子ども手当」手当を打ち出した。このような情勢の下で、今まで児童手当に否定的な意見を持っていたアクターの態度にも変化が見られるようになる。自民党でも若手議員を中心とした少子化対策研究会が児童手当拡充の提言を行った（『朝日新聞』2005 年 6 月 25 日）。財界からも児童手当に対して好意的な意見が見られるようになり、日本商工会議所は 2005 年の「夏季政策懇談会政策アピール」の中で、「児童手当の増額など少子化対策予算を抜本的に拡充すべき」と主張している。ただし、あくまで児童手当の事業主負担の増大負担には反対の立場である。

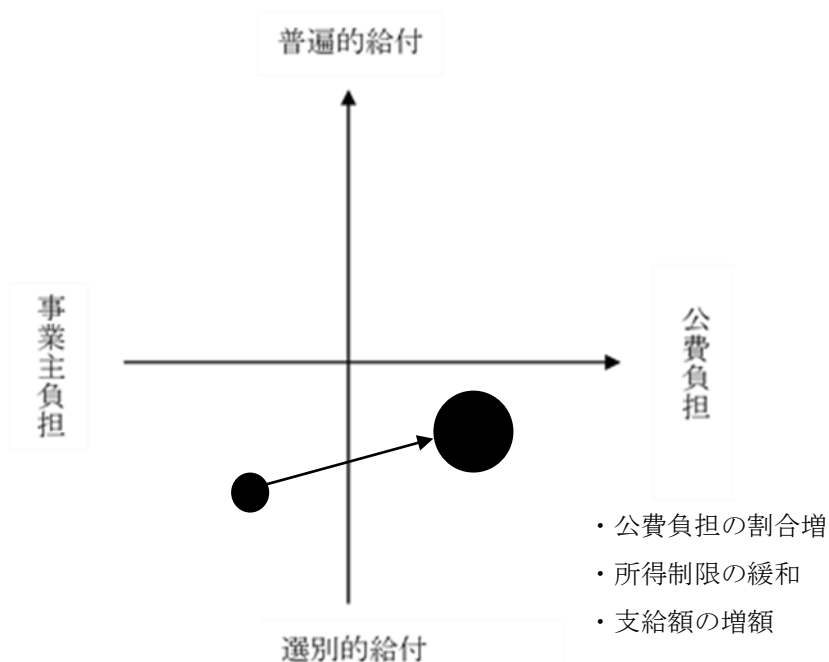
このようにして、「2005 年頃には児童手当の拡充を進めることについて政治アクター間の合意が成立した」（辻 2012: 122）。2005 年 12 月には、公明党の発案から支給対象年齢が小学校第 3 学年修了時から小学校第 6 学年修了時まで引き上げることと、所得制限を緩和し支給率を概ね 90%まで引き上げることが政府・与党で合意され、2006 年に法改正が行われた<sup>24</sup>。さらに、猪口邦子少子化担当大臣と内閣府の少子化対策の担当者の議論の中から浮

---

<sup>24</sup>夫婦と児童 2 人の世帯の場合で、児童手当の所得制限限度額を 415 万円から 574 万円へ、特例給付の所得制限限度額を 574 万円から 646 万円に引き上げることとなった。また、2005 年には「三位一体の改革について」政府・与党合意がなされ、国から地方への税

かび上がった（増田 2008: 133）0～3歳への乳幼児手当の構想を元に、2006年6月には全閣僚を委員とする少子化社会対策会議の「新しい少子化対策について」の中で児童手当の枠内で乳幼児に支給額を加算することが提案された。これを受け、政府内や経済界の調整が進められ、翌年の2007年3月に法改正が行われ、3歳未満の児童手当の支給額が一律で1万円とされることが定められた。

本節では、従来児童手当の拡充を目指していた公明党が政権に加わることで、児童手当の支給期間の延長、所得制限の緩和、支給額の増額がなされた過程を見てきた。支給期間の延長分の財源は公費によって負担されたため児童手当の支給総額全体における公費負担の割合も増えることとなった。その結果、義務教育就学前まで支給期間が延長された2000年度以降は、公費負担が事業主負担よりも多くなりその差は拡大していった。このことから、児童手当制度は分析枠組みにおける③から④へ移行したといえる。また、所得制限の緩和がはかられたことにより、給付の普遍性も高まったといえる。そこで完全な普遍的給付には至らないまでも、①の方向に近づいたといえる。以上の児童手当の変化の方向性を分析枠組みの図にあてはめて考えると以下のようなになる。



第2章と本章第1節では、事業主負担による制約のため給付が拡大できなかったことを見てきたが、ここに至り児童手当は公費負担中心の制度へ転換し、給付水準を上昇させることに成功したといえる。これ以降の子ども手当とそれに続く児童手当でも、公費負担中心と

---

源移譲が行われることとなった。そのため、従来国が地方公共団体よりも多く児童手当の財源を負担していたのが、地方公共団体の方が国よりも負担が大きくなることとなった。



いう考え方は引き継がれていくことになる。

以上、2000年代における児童手当の拡充の過程を観察してきた。次節では、失敗に終わった2010年代初めの子ども手当の政策過程を扱い、続く第4節で両者の共通点と相違点を指摘する。

### 第3節 民主党政権下の子ども手当

子ども手当とは民主党が提言した政策であり、民主党政権下で2010年と2011年の間児童手当に代わって子育て世帯に支給された。児童手当との最大の違いは所得制限が設けられず、全ての子どもに一律の金額を支給することである。出生順による支給額の違いもないため、子ども手当は完全に普遍的な給付といえることができる。支給対象年齢もそれ以前の児童手当の小学校修了時から中学校修了時まで延長され、支給金額も児童手当よりも多くなっている。よって、子ども手当は児童手当の進化系として見る事ができる。しかし、子ども手当はわずか2年間で挫折し、2012年以降は再び児童手当制度が実施されている。以下では子ども手当が構想・実施され、やがて児童手当に戻るまでの政策過程を扱う。

この時期も2000年代同様に民主党を中心とした政治主導で子ども手当・児童手当の政策過程は進められていった。そこで本節では基本的に民主党・公明党・自民党の3党の動向に着目して話を進める。ここで、児童手当創設期には推進派であった地方自治体がこの時期には財政負担を拒否する立場に回っていることに留意しておきたい。

子ども手当の構想は、2005年の衆議院選挙まで遡ることができる。前節でも触れたが、それ以前の民主党は自公政権下での児童手当の拡張に対し、共産党・社民党と共に年少扶養控除の廃止が伴うことから家計負担が増える世帯がかなりあること、制度の意図やビジョンがあいまいなことなどを理由に反対の立場を取っていた。ところが、2005年に入ると民主党は「世間の関心が高い教育改革や少子化対策を、『アジア』や『地方』と並ぶ重点政策に掲げ、次の総選挙で自民党に取って代わるための政権戦略の目玉にしたいとの判断」(『朝日新聞』2005年1月20日朝刊)から、子どもを対象とした政策に注目するようになる。先述したように、この選挙では各党がこぞって少子化対策を打ち出し、民主党もそこで初めて「子ども手当」をマニフェストに掲げた。ここでの子ども手当の内容は、配偶者控除・配偶者特別控除と老親控除以外の扶養控除を廃止し、所得水準に関わらず義務教育終了年齢までの子ども1人あたりに月額1万6000円を支給するというものであった。この1万6000円という数字は、民主党税調が廃止すべきと考えていた配偶者控除と配偶者特別控除の控除額を子どもの数で割った結果求められたものであるという(小宮山 2010: 31-32)。この選挙では、小泉首相が推し進めた郵政民営化が国民の支持を得て自民党が圧勝したため、民主党が子ども手当を実現するには2009年の衆議院選挙まで待たなければならなかった。

2009年の衆議院選挙でも民主党は子ども手当を看板政策としてマニフェストに盛り込んだ。このとき「政権につけば財源はいくらでも出てくる」という小沢代表のトップダウンに

より支給額は2万6000円に設定された（三浦 2013: 42）。これは、前回の1万6000円にさらに1万円を上積みしたものであり、選挙対策として政策のインパクトを強める狙いがあった。政権交代を見据えたこの選挙で民主党は308議席を獲得して圧勝し、民主党・社民党・国民新党の3党連立の鳩山政権下で子ども手当は実行に移されることとなった。

しかし、民主党が政権について早々、公約で半額の1万3000円の支給とされた<sup>25</sup>2010年度の子ども手当の実施も、全額国庫負担では困難であることが明らかとなった。2009年10月には、長妻厚生大臣が子ども手当の財源について地方自治体や企業にも負担を求める方向で検討を始めた（『朝日新聞』2009年10月14日朝刊）。鳩山首相はそのような案が出ていることに関して、「本来、国ががんばらなきゃいけない話で、地方に負担をさせるということは今、私の頭の中にあるわけではない」と述べ、全額国費で負担すべきとの考えを示した（『朝日新聞』2009年10月21日朝刊）ものの、2010年3月には子ども手当の中でも従来の児童手当に当たる部分については、地方公共団体と事業主が負担することを内容とする法案が国会で可決されることとなった。

それに引き続き、2011年度以降の子ども手当の制度の実施も非常に厳しい状況に置かれることとなった。2010年7月に行われた参議院選挙で民主党・国民新党の議席が過半数を下回りねじれ国会となったことにより、政策を進める上で野党の理解を得る必要が出てきたことで子ども手当はさらに難航した。2010年11月、関係閣僚の中で2011年度の子ども手当は財政難を理由に3歳未満のみ2万円に増額し、3歳以上は1万3000円に据え置く案が出された<sup>26</sup>。これに対し自治体側が翌年度以降の費用負担に反発したため、厚生省から財源確保のため年間所得1000万円以上の世帯の配偶者控除を外して財源に充てる案も出された。しかし、結局民主党内の慎重意見が根強く見送りとなってしまった。同年12月に、関係閣僚間で3歳未満のみを増額することと、増額部分は全額国庫負担することで意見がまとまったものの、1万3000円部分に関しては従来通り地方自治体と事業主に負担が求められることとなった。これに対して、全国知事会など地方6団体は「誠に遺憾」とする共同声明を出し、麻生渡福岡県知事（全国知事会長）は記者会見で「全国一律の現金給付は国が全額負担すべきだ」と地方負担の継続を批判した（『朝日新聞』2010年12月22日朝刊）。

2011年1月末に一度は3歳未満を増額する2011年度の子ども手当の法案が閣議決定されたものの、菅政権は2月初めに同法案を修正し、2012年度以降も満額支給は断念する方針を明らかにした。これはマニフェストの見直しを求める野党側に与野党協議への参加を促す狙いがあったとされる（『朝日新聞』2011年2月4日朝刊）。しかしながら、子ども手当の理念に賛同し、2010年度の法案には賛成した公明党も、2011年度に関しては反対の立場を固めつつあった。2月末に2011年度分の子ども手当を支給する法案が衆議院本会議で

---

<sup>25</sup>小宮山によれば、2010年度が半額支給とされたのは、政権交代直後で税制改革が行われていない状況に対応するためだったという（小宮山 2010: 32）

<sup>26</sup>3歳未満だけ増額という案が出されたのは、15歳以下の年少扶養控除が廃止されると、児童手当で乳幼児加算をされていた3歳未満が、児童手当時よりも損をしてしまうからである（『朝日新聞』2010年11月5日朝刊）。

審議入りされると、公明党は自民党とともに対決姿勢を示した。公明党が指摘したのは法案の有効期限である。2010年度の子ども手当法案の審議で賛成に回った際、公明党は恒久財源を確保し恒久的な制度にすることを条件としていた。しかし、2011年度の子ども手当法案も1年限りの時限立法であったため、これ以降公明党は子ども手当に否定的な立場を取る。このとき2010年度の子ども手当の期限も2011年3月に迫っており、3月中に2011年度分の法案が通らなければ4月から自動的に児童手当に戻るようになっていた。所得税と住民税の年少扶養控除は既に段階的に実施されることが決定していたため、子ども手当から児童手当へ支給額が減ると全ての世帯で受取額が減ってしまう状況にあり、民主党は法案を通すためになりふり構わない姿勢を取った。3月頭に菅政権は子ども手当を、児童手当法を改正させて実現させる検討に入り、野党が協議に応じるならば所得制限の復活も含め話し合いたいという考えを示した。

民主党はひとまず3月末に社民党・共産党の協力を得て2011年9月までは現行の子ども手当が支給されるつなぎ法案を成立させ、公明党がまとめた子ども手当の対案である児童手当拡充策を中心に、与野党協議が行うこととした<sup>27</sup>。このとき公明党が提案したのは、中学生以下一律1万円で、1200万円の所得制限を設けるというものである。他方で、自民党は3歳未満が1万円で、3歳以上小学校修了までが5000円という従来の児童手当と年少扶養控除の復活を主張した。民主党側は普遍的給付という子ども手当の理念を崩すことになる所得制限の導入には抵抗感を持っていた。このような状況の中、公明党の坂口力元厚生大臣から試案が出される。それは、専業主婦と子ども2人のサラリーマン家庭の場合で1200万円の所得制限を設け、支給額を中学生まで月1万円、3歳未満と第3子以降の子どもは月1万5000円とするものであった。この試案によれば支給対象が95%となり、民主党内の理解も得られるとして、民主党の玄葉政調会長も6月の3党の政調会長協議でこの試案に沿って3歳未満と第3子の手取り額引き上げと、それ以外の支給額引き下げの提案を行った（『朝日新聞』2011年6月17日朝刊）。7月中旬には民主党は所得制限を導入し、高額所得者の手当を基準額より減額して支給する案を示した。これは全員に支給することで制度の普遍性を保ちながらも、所得制限を導入することで自公両党の理解を得ようとするものであった。自公両党は当初厳格な所得制限を求め、限度額以上の世帯への支給に否定的であったものの、民主党が限度額を額面収入960万円にまで引き下げて譲歩することにより、最終的には8月初めに3党は合意に達した。ここで支給額は、3歳未満は1万5000円、3歳～小学校修了前の第1子・第2子は1万円、同時期の第3子以降は1万5000円、中学生は1万円と定められ、10月以降は子ども手当の制度の中でこの金額が支給されることとなった。また、翌年の4月以降に子ども手当は廃止され、児童手当法の改正による新しい制度の下で所得制限が設けられるとされた。

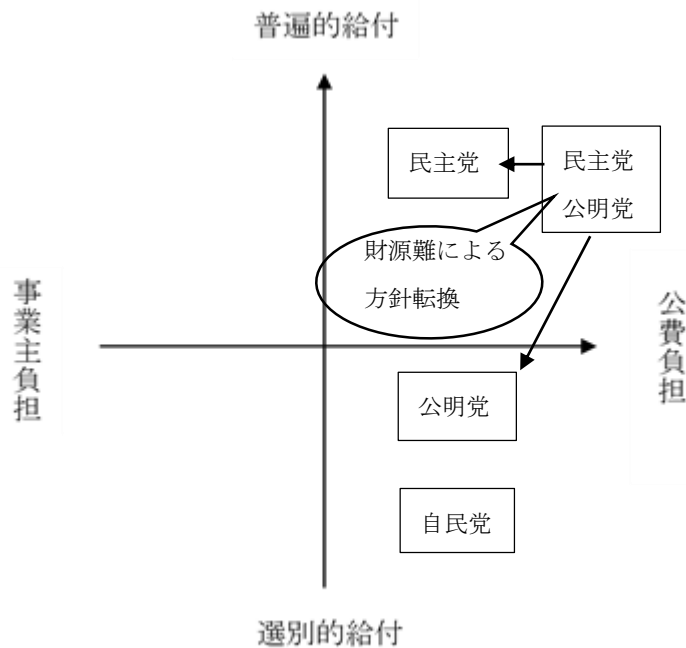
---

<sup>27</sup>民主党が公明党案を元にと野党協議に応じることとした背景には、「『看板政策』で譲る代わりに、赤字国債の発行を認める特例公債法案の成立に協力を求める」（『朝日新聞』2011年4月27日朝刊）狙いがあったとされる。

4月以降の制度についても3党は概ね合意に達していたとはいえ、2012年1月末に法案が国会に提出されると、新しい制度の名称を巡って議論が難航した。「子ども」という言葉を残したい民主党側と、「児童手当」という名称に戻すことで民主党の看板政策の失敗を印象付けたい自公両党側が対立したものの、最終的には民主党が譲歩し名称は「児童手当」に戻されることとなった。民主党の主張通り、所得制限限度額以上の世帯に対しても1人当たり月額5000円が支給されることとなったものの、支給に反対する自公側の主張に沿って「当分の間」の特例措置とされた（『朝日新聞』2012年3月16日朝刊）。将来の扱いは、民主党政権によって廃止された所得税・住民税の年少扶養控除の復活と合わせて議論されることとなった。

これにより2012年4月以降は子ども手当以前よりも拡充された形で、児童手当が復活することとなった。ただし、2012年6月には住民税の年少扶養控除が廃止され、これにより488万円以上の世帯で、元の児童手当・年少扶養控除の時代よりも減収となった。2012年12月の衆議院選挙で自民党はマニフェストに年少扶養控除の復活を掲げていたものの、政権につくと2014年以降に先送りする方向となった。復活には年約9000億の財源が必要であり、児童手当を削る必要があるため手続きには時間がかかるとされるからである（『朝日新聞』2012年12月28日朝刊）。

以上の政策過程から、民主党・公明党・自民党の当時の家族手当に対する考え方を分析枠組みに当てはめて考えてみる。民主党は普遍的給付・全額国庫負担を主張していたことから、分析枠組みの図における①を志向していたといえる。しかし、民主党は財源難に直面すると全額国庫負担を撤回し、従来通り地方自治体と事業主に拠出を求める方針に転換した。他方で所得制限の導入に関しては最後まで反対し、普遍的給付に固執した。公明党は当初民主党の子ども手当を支持する立場にあったが、財源の確保が難航すると一転して反対の立場に回る。そこで公明党が提示した代替案では、所得制限を導入することと出生順・年齢によって支給金額に差をつけることが盛り込まれていたため、このときの公明党は子ども手当以前と同様の分析枠組み④を主張することとなった。ただし元々公明党は家族手当に熱心な立場であり、その代替案は子ども手当以前の児童手当よりも充実したものであった。他方、自民党は終始子ども手当に反対の立場を取った。子ども手当の代替案として自民党が主張したのは、民主党が子ども手当の導入とセットで行った年少扶養控除の復活と子ども手当以前の児童手当と全く同じ制度内容である。このことは自民党が公明党よりもさらに選別性の高い給付を志向していたことを示す。ただ、自民党においても家族手当の財源が公費負担中心であることには異論はなかった。以上を図で表すと、以下のようになる。



#### 第4節 子ども手当失敗の要因

以上の2000年代以降の児童手当と子ども手当の政策過程・アクターの動向を踏まえ、本節では本論の研究・クエスションの1つである、児童手当の拡充は進んだのになぜ普遍的な給付である子ども手当は失敗したのかという問題について検討していく。本節始めでは、当時の児童手当の目的が主に人口政策＝少子化対策であったことを明らかにする。次に、少子化対策だけでは公明党・民主党が唱えた普遍的給付の根拠が乏しいことを示し、両党が「控除から手当へ」というアイデアを元に普遍的給付を主張していたことを指摘する。最後に、この「控除から手当へ」が実際の政策過程でどのように実行されたのかを観察し、民主党政権において配偶者控除の廃止が実行されなかったことが、研究・クエスションの答えであると明らかにする。

##### (1) 児童手当の目的の変化と子ども手当の目的

この時期児童手当の目的はどのように捉えられていたのかを確認すると、それは人口政策すなわち少子化対策としての側面が強い。日本では1990年の出生率が1.57を記録し、過去最低であった丙午の1966年の出生率1.58を下回った「1.57ショック」以降、少子化が社会問題として広く認識されるようになる。児童手当に関してははすぐに少子化対策として捉えられたわけではなく、「1990年代に実施された対策の多くは、保育所の増設や育児休業の制度化などが働く母親が育児と両立できるようにするための施策や、父親の育児参加の推奨」に重点が置かれていた。そして、「1990年代後半に公明党が連立政権の一員となっ

たことが、児童手当が少子化対策としてアジェンダ化する契機となった」（辻 2012: 116-117）。事実、2000年以降の中児審の児童手当に関する答申の書き出しに、「総合的な少子化対策の一環として」という文言が見られるようになる。2005年の衆議院選挙前後からは、児童手当＝少子化対策という図式は公明党以外の政党にも共有されるようになっていく。少子化に対する危機感により児童手当の拡充に対してアクター間で合意形成が行われた結果、自公政権下で児童手当が漸進的に拡充されていくこととなった。2009年の民主党のマニフェストにおいて、子ども手当の目的は「次代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体で応援する」と「子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる」の2つが挙げられており、少子化対策とはっきり明記された訳ではないものの、児童手当に引き続いて少子化対策の一環という位置づけであったといえよう。

## (2) 少子化対策としての家族手当の財源負担・給付方法

児童手当・子ども手当を少子化対策＝人口政策と捉えるならば、財源負担は事業主中心ではなく、国民が広く税で負担する方が理に適っている。事実、日本における家族手当の費用負担は徐々に事業主負担から公費負担へ転換していった。

他方、先述したように、少子化対策としての家族手当は支給方法に関しては選別的給付と普遍的給付の両方を取りうる。フランスの家族手当が第2子以降に支給され、出産奨励の色合いが強いことは様々な箇所指摘されている通りであり、これは選別的給付による少子化対策といえる。他方で、民主党の掲げた子ども手当は普遍的な給付である。公明党も同様に、1999年に児童手当の所得制限の撤廃、すなわち普遍的な給付を主張していた。少子化対策としては選別的給付も考えられる中、なぜ両党は普遍的給付を志向したのだろうか。両党は少子化対策として「社会全体での子育て」という考え方を強調しているものの、これだけではやや説得力に欠ける。普遍的給付を主張する際、両党は「控除から手当へ」という考え方を同時に主張していた。これは所得の再分配の発想に近く、少子化対策とは異なるところで働く論理である。両党はこの考え方にに基づき、控除を廃止することによって手当の財源を確保しようと考えていた。そのため普遍的給付という発想を財源面で支えていたのがこの論理といえる。次にこの「控除から手当へ」という考え方が、実際の政策過程の中でどのように機能したのかを見ていくことにする。

## (3) 「控除から手当へ」の転換の失敗

ここでは、「控除から手当へ」の基本的な考え方と、公明党と民主党の考え方の違いを確認した後、それが2000年代の自公政権下、民主党政権下でどのように実行に移されたのかを見ていくこととする。

控除とは、この場合税における所得控除のことを指す。所得控除とは、ある条件にあてはまる場合に、課税される前に所得から一定の金額を引き、残りの所得に課税するというものである。住民税の場合、税率は一定であるものの、所得税の場合は累進課税が取られている

ので高所得者ほど所得控除によって得られる利益が大きい。また、課税最低限以下の所得の世帯では利益を受けることはできない。そこで、このような所得控除を廃止し、徴収された税から一律で手当を支給するというのが「控除から手当へ」の基本的な考え方である。この考えに沿った改革が実行された場合、控除が廃止された分高所得者は納税額が増え、他方で今まで所得控除による利益を受けられなかった低所得者当は手当を受け取ることができようになる。そのため、手当額が所得に関わらず一定であったとしても、支援が必要な層にとって相対的に有利な効果をもたらす。ただし、同じ「控除から手当へ」というアイデアを用いていても、公明党と民主党ではその考え方に若干の違いが見られる。

所得控除には様々な種類が存在するが、0～15歳までの子どもがいる世帯に対してなされるのが年少扶養控除である。住民税では33万円、所得税では38万円が控除の対象とされていた。公明党は、「低所得世帯の所得保障という従来からの同党の主張」（辻 2012: 117）の通り、1990年代末には年少扶養控除の廃止と児童手当の拡充をセットで主張した。他方、民主党は「サラリーマンの夫と専業主婦の妻という特定の家族モデルを優遇する税制を改革し、個人個人のライフスタイルの選択に公平な税制に」（辻 2012: 127）するという考え方から、配偶者控除と配偶者特別控除の廃止を主張し控除の廃止によって生まれた財源を全ての子どもに一律に給付する（小宮山 2010: 31）として、子ども手当を構想した。つまり元々は、公明党は子育て世帯を対象とした年少扶養控除を、民主党は専業主婦世帯における配偶者控除・配偶者特別控除を廃止することを主張しており、ここに両党の違いがあった。それでは、実際の政治過程で「控除から手当へ」というアイデアはどのように実行に移されたのだろうか。

2009年までの自公政権下においては、当初の公明党の主張通り年少扶養控除の撤廃は実現できなかった。これは、連立政権を組む自民党の理解が得ることが困難であったからである。そのため、公明党の児童手当に関する主張は普遍的給付のような抜本的改革から現実路線に転換し、漸進的に拡充が進められていくこととなった。この時期の児童手当の拡充分の財源は、その都度増税や控除の加算分の廃止、他の政策の歳出削減によって調達されることとなった<sup>28</sup>。

民主党は2009年の衆議院選挙において「所得税の配偶者控除・扶養控除を廃止し、『子

---

<sup>28</sup>2000年の児童手当法改正の際の支給額の増額分は、前年に「子育て減税」として導入された年少扶養控除の10万円の増額を廃止することでまかなわれることとなった（『朝日新聞』2000年5月8日朝刊）。2001年の所得制限緩和の際は、2001年度分に関しては厚生労働省と自治省の歳出を見直して財源を生み出すことで決着した（『朝日新聞』2000年12月13日夕刊）。2004年度分に関しては、配偶者特別控除の廃止でまかなわれた（『朝日新聞』2005年12月15日朝刊）。2006年度の児童手当の拡充分に関しては、たばこ増税が税源として当てられることとなった。2007年度の乳幼児加算については、2007年度分については「中高年の離職者対策として積み立てた『緊急雇用創出特別基金』の余剰金を活用することなどで、財源を捻出する」とされ、2008年度以降については「抜本的・一体的な税制改革で、恒久的財源を確保する」（『朝日新聞』2006年12月12日朝刊）とされた。

ども手当』を創設」することを公約した。政権に就いた後民主党が実際に行ったのは、所得税と住民税における年少扶養控除の廃止と特定扶養控除の縮減<sup>29</sup>である。民主党は、マニフェストに書かれていなかった住民税における年少扶養控除の廃止を実施した一方で、配偶者控除の廃止に関しては党内に慎重論が根強いとされ実施を見送ってしまった（『朝日新聞』2010年12月7日朝刊）。配偶者控除廃止について、なぜ民主党内の意見が転換したのかについては明確になっていない。考えられる理由としては、「専業主婦のサラリーマン世帯や引退した高齢者世帯など約900万人が対象」（『朝日新聞』2010年11月06日朝刊）であり広い有権者の支持を失うことを避けようとしたこと、2010年7月の参議院選挙でねじれ国会となり法案を通すのが困難となってしまったことが考えられる。それに加え、子ども手当の財源とするには対象者が同じ年少扶養控除の廃止は比較的話が単純であるが、対象者が異なる配偶者控除の廃止は女性の働き方にも関わる問題であるため、国民の理解を得づらいついたことも考えられる。いずれにしても、民主党はライフスタイルに中立な税制に転換することを目標としており、専業主婦優遇の税制に切り込むことをマニフェストに掲げていたものの、いざ政権につくとそれを回避する方針を取ってしまった。しかし、先述したように2005年のマニフェストの子ども手当の支給額1万6000円は、配偶者控除と配偶者特別控除の控除額を子どもの数で割った結果求められたものであり、これらの控除の廃止を前提としていたため、これを実施しないとなると財源の確保が困難になるのは必至である。この支給額に1万円を上積みした2009年のマニフェストの2万6000円を支給するとなるとなおさらである。民主党は、マニフェストに含まれていなかった住民税の年少扶養控除の廃止を行ったものの、これによって増収となるのは地方自治体である。民主党はこの増収分を子ども手当の財源として負担するよう地方自治体に要請したものの、全額国庫負担というマニフェストに反するとして地方側はこれを拒否した。このため、子ども手当の恒久的財源の確保はますます困難になってしまったのである。

民主党は、自民党との連立政権であったため「控除から手当へ」というアイデアを思うように実行に移すことができなかった公明党と異なり、政権交代によって政権に就いたことにより自らの望む税制改革を実行することができた。しかし、実行された税の控除の廃止は当初民主党が構想していたものとは異なり、これが子ども手当の財源確保の困難に結びついた。

## 第5節 本章のまとめ

本章では第1節において、1970年代から1990年代にかけて事業主負担中心の限られた財源の中で行われた児童手当の制度改革の様子を明らかにした。第2節においては、公明

---

<sup>29</sup>特定扶養控除は16~23歳の子どものいる世帯に対する所得控除である。高校無償化に伴い、このうち16~18歳までの上乗せ分（住民税12万円、所得税25万円）の控除が廃止された。しかし、民主党のマニフェストでは、特定扶養控除は存続するとされていたため、これは公約違反である。



党を中心とした政治主導の下で児童手当の財源が事業主負担中心から公費負担中心に転換し、児童手当の給付水準が改善されていった過程を、第 3 節においては民主党政権下での子ども手当が挫折し児童手当が復活するまでの過程を観察した。第 4 節では第 2 節・第 3 節の内容を踏まえ、本論の 2 番目のリサーチ・クエスチョンである、児童手当の拡充は進んだのになぜ子ども手当は失敗したのかという問いに対し、民主党政権における「控除から手当へ」というアイディアの不徹底がその答えであることを明らかにした。

## 終章

### 第 1 節 本論のまとめ

本節では、本論の内容を章ごとにまとめていくことにする。第 1 章では児童手当の目的と分析枠組みを提示した。児童手当の目的は、児童手当法に明記されているものとして児童福祉と社会保障の 2 つ、法律に書かれていないものとして賃金・雇用政策と人口政策の 2 つを挙げた。分析枠組みは、家族手当を財源負担と支給対象の 2 つの観点によって分類するというものである。

第 2 章では、児童手当制度の創設期に焦点を当て、本論の 1 つ目のリサーチ・クエスチョンである、「何故児童手当は、創設当初不十分な内容となってしまったのか」という問いに対する答えを検証した。第 1 節では事業主負担中心の家族手当が順調に機能してきたフランスの家族手当創設期の政策過程を観察し、その際家族賃金から家族手当への転換がなされていたことを示した。第 2 節では児童手当創設期の政策過程、第 3 節では当時のアクターの動向を観察し、日本でもフランス同様事業主負担中心の制度設計がなされたにも関わらず、財源の負担を求められた大蔵省と財界が拒否権アクターとして機能したことを示した。第 4 節は、その中でも財界に焦点を当て、何故財界は家族賃金を児童手当に転換しなかったのかという問いをテーマとした。ここで、1 つ目のリサーチ・クエスチョンの答えが当時の賃金体系の合理化の方向性、経済状況から家族賃金から児童手当への転換に関して労使が合意に至らず、事業主負担が根拠と事業主にとってメリットを失ってしまったことにあるという結論を導いた。

第 3 章では、その後の児童手当の展開を扱った。第 1 節では、制度創設後から 1990 年代末までの期間を対象とした。この間、児童手当は政治の舞台で議論されず、その裏で厚生省が限られた財源の中で多子貧困世帯を対象とした制度から普遍的な制度へと転換を試みた。その結果、1991 年までに、支給対象が第 1 子まで拡大し、その代償として支給期間は 3 歳までに短縮されることとなった。第 2 節では、2000 年代の自公政権下での児童手当拡充の政策過程を扱った。ここでは 1970 年代から児童手当の拡充を主張してきた公明党が連立政権に加わることで、児童手当が少子化対策と位置付けられ漸進的に支給期間の延長や所得制限の緩和が行われていく様子を示した。第 3 節では、2009 年以降民主党政権で行われた

普遍的給付である子ども手当が、財源不足から実施困難に追い込まれ、児童手当制度に戻るところまでの政策過程を明らかにした。続く第4節で、第2・3節の内容を踏まえ、本論の2つ目のリサーチ・クエスチョンである児童手当制度の拡充は進んだのにも関わらず、子ども手当は失敗に追い込まれた理由を検討した。ここでは、児童手当・子ども手当が少子化対策の一環と位置付けられたことにより関係するアクター間で合意が形成され、公費を中心に拡充が進めることができた一方で、普遍的給付を実現するためには「控除から手当へ」転換していくことが必要であり、民主党が政権についた後これを回避しようとしたことが普遍的給付を困難にした要因であるという結論に達した。

以上を踏まえ、日本の家族手当の抱える問題を指摘したい。1つ目のリサーチ・クエスチョンでは、家族賃金から児童手当の転換が失敗したことが制度創設時の児童手当の問題であることを明らかにした。他方、2つ目のリサーチ・クエスチョンでは、税制の控除の廃止の不徹底が子ども手当の失敗の要因となったことを示した。この2点から言えることは、日本の家族手当はそのときどきの政治状況に制度内容が左右されており、家族賃金や税制の年少扶養控除といった子育ての経済的支援を目的とした政策全体の中での調整を欠いてきたということである。

諸外国に目を向けると、子育ての経済的支援という政策パッケージの中での調整がなされてきた例は多い。家族賃金の家族手当への転換は本論でも第2章第1節でフランスの例を扱ったが、同様の例としてベルギー（1937年）も挙げられる（北 1997: 190）。他方、税制の扶養控除を廃止して家族手当に一本化して再配分機能を強める政策を行った国として、スウェーデン（1960年）、ノルウェー（1960年）、旧西ドイツ（1975年、部分改正）、オーストラリア（1976年）、オランダ（1976年）、イギリス（1977年）、オーストリア（1978年）がある（都村 2002: 25）。

日本においても民主党政権下で年少扶養控除の廃止はなされたものの、三位一体の改革において所得税から住民税に税源移譲が行われたことと、地方公共団体が住民税の年少扶養控除廃止分の税収を子ども手当に回すことを拒否したことから、この転換はあまり上手くいかなかったといえる。また、2012年度以降の自公政権下では年少扶養控除の復活も検討されていることから、完全に転換が達成されたとはいえない。他方、家族賃金に目を向けると、今日企業の諸手当は削減される方向性が見られるが、そのことを子育ての経済的支援の一環として問題視する声は少ない。

以上のことから、現在も日本の子育ての経済的支援政策のビジョンは描けていない。今後、この問題に関して包括的かつ長期的な視野を持った議論がなされることが望まれる。

## 第2節 本論の課題

本論では日本における家族手当制度である、児童手当・子ども手当の政策過程が中心であり、フランスの制度創設期の政策過程には少し触れたものの、諸外国の事例を用いた包括的な比較を行うことができなかった。イギリスやドイツなど、家族手当制度が比較的順調に機

能している国との比較を行うことで、日本の児童手当について新たな示唆が得られるのではないかと考えられる。これについては今後の課題としたい。

## 参考文献

- 
- 阿部彩 (2008) 「日本における子育て世帯の貧困・相対的剥奪と社会政策」社会政策学会編『子育てをめぐる社会政策』
- 阿部彩 (2010) 「『子ども手当』と子どもの貧困率」『経済セミナー』 Dec09/Jan10few21
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 (2000) 『政治過程論』(有斐閣アルマ) 有斐閣
- 上村政彦 (1973) 「フランス家族手当法の生成と発展」『国際社会保障研究』 No.10,pp.1-19
- 魚住明代 (2007) 「ドイツの新しい家族政策」『海外社会保障研究』 No.160
- 梅崎修 (2008) 「賃金制度」仁田道夫・久本憲夫編『日本的雇用システム』ナカニシヤ出版
- 江口隆裕 (2011) 『「子ども手当」と少子化対策』法律文化社
- 大塩まゆみ (1996) 『家族手当の研究—児童手当から家族政策を展望する』法律文化社
- 小澤恵 (2009) 「子育て支援策にかかわる社会保障と税制—制度分析と国際比較」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障財源の制度分析』東京大学出版会
- 小野太一 (2011) 「『平成 22 年度子ども手当』の政策形成過程について (下)」『社会保障旬報』 No.2453
- 神尾真知子 (2007) 「フランスの子育て支援—家族政策と選択の自由」『海外社会保障研究』 No.160
- 菊池馨実 (2011) 「子ども手当の廃止」『週刊社会保障』 No.2644
- 北明美 (1997) 「ジェンダー平等：家族政策と労働政策の接点」岡沢憲英・宮本太郎編『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ』法律文化社, pp.178-205
- 北明美 (2002-2004) 「日本の児童手当制度の展開と変質 (上)・(中)・(下)」『大原社会題研究所雑誌』 No.524, No.526/527, No.547
- 北明美 (2004) 「児童手当制度におけるジェンダー問題」大沢真理編『福祉国家とジェンダー』明石書店
- 北明美 (2008) 「1960 年代における児童手当論の一端—『社会手当』をめぐる対立」社会政策学会『子育てをめぐる社会政策』法律文化社
- 北明美 (2008) 「日本の児童手当制度とベーシック・インカム—試金石としての児童手当」
- 北明美 (2010) 「児童手当政策におけるジェンダー」木本喜美子・大森真紀・室住眞麻子『社会政策のなかのジェンダー』(講座 現代の社会政策 第 4 卷) 明石書店
- 小島晴洋 (1994) 「政党の家族観と児童手当制度」社会保障研究所編『現代家族と社会保障—結婚・出生・育児』東京大学出版会
- 近藤功 (2006) 『児童手当当日録』講談社出版サービスセンター

- 齋藤純子 (2012) 「ドイツ社会国家と家族政策」法政大学大原社会問題研究所・原伸子編『福祉国家と家族』法政大学出版局
- 笹島芳雄 (2004) 『賃金決定の手引き』(日経文庫) 日本経済新聞社
- (2013) 『児童手当法の解説 (5訂)』中央法規出版
- 島崎謙治 (2005) 「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会
- 白波瀬佐和子 (2008) 「子どものいる世帯の経済格差に関する国際比較」社会政策学会編『子育てをめぐる社会政策』
- 新川敏光 (2005) 『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房
- 千田航 (2011) 「家族を支える福祉国家—フランスにおける家族政策とジェンダー政策」宮本太郎編『働く—雇用と社会保障の政治学』(〈政治の発見〉第2巻) 風行社
- 千田航 (2012) 「ライフスタイル選択の政治学—家族政策の子育て支援と両立支援」宮本太郎編著『福祉政治』(福祉+α②) ミネルヴァ書房
- 高木督夫・深見謙介 (1974) 『賃金体系と労働組合 (上) 年功賃金・職務給・職能給』労働旬報社
- 高橋美恵子 (2007) 「スウェーデンの子育て支援—ワークライフ・バランスと子どもの権利の実現」『海外社会保障研究』No.160
- 高橋三男 (1994) 「児童手当の財源政策—児童手当制度の課題としての本人拠出について」社会保障研究所編『社会保障の財源政策』東京大学出版会, pp.263-287
- 竹内裕 (2008) 『日本の賃金—年功序列賃金と成果主義のゆくえ』(ちくま新書) 筑摩書房
- 武川正吾編著『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社 pp.160-193
- 橋本俊詔 (2005) 『企業福祉の終焉—格差の時代にどう対応すべきか』(中公新書) 中央公論新社
- 田中耕太郎 (1999) 「家族手当」古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障4 ドイツ』東京大学出版会
- 辻由希 (2012) 『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房
- 都村敦子 (2002) 「家族政策の国際比較」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』
- 所道彦 (2012) 『福祉国家と家族政策—イギリスの子育て支援策の展開』法律文化社
- 日本経営者団体連盟 (1998) 『日経連五十年史』(本編, 資料編)
- 日本経営者団体連盟 (1981) 『日経連三十年史』
- 根本俊雄 (1984) 「福祉政策の政治過程—児童手当制度の発展と展開—」中邨章・竹下譲『日本の政策過程—自民党・野党・官僚』
- 深澤敦 (2012) 「フランスの家族手当と家族政策の歴史的展開—『主婦手当』問題を中心として」法政大学・大原社会問題研究所・原伸子編『福祉国家と家族』 p.163-192
- 藤田至孝・塩野谷祐一編 (1997) 『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

- 堀江孝司 (2009) 「少子化問題と専門知」久米郁男『専門知と政治』
- 堀江孝司 (2012) 「福祉政治と世論—学習する世論と世論に働きかける政治」宮本太郎編『働く—雇用と社会保障の政治学』(く政治の発見) 第2巻) 風行社
- 本田由紀 (2008) 「家庭教育における格差と混乱」社会政策学会編『子育てをめぐる社会政策』
- 松田茂樹 (2013) 『少子化論』勁草書房
- 三浦まり (2013) 「政権交代とカルテル政党化現象—民主党政権下における子ども・子育て支援策」『レヴァイアサン』No.53 pp.35-56
- 宮里進勇 (1997) 「家族政策と児童手当制度, 同II」『清和女子短期大学紀要』26号, 27号
- 宮本太郎 (2012) 「福祉政治の新展開—三つの言説の対抗」宮本太郎編著『福祉政治』(福祉+α②) ミネルヴァ書房
- 棕野美智子・田中耕太郎 (2011) 『はじめての社会保障 [第8版]』(有斐閣アルマ) 有斐閣
- 横山和彦 (1991) 「児童手当の制度改革」横山和彦・田多英範編『日本社会保障の歴史』学分社
- 横山文野 (2002) 『戦後日本の女性政策』勁草書房

#### 審議会等資料

国立社会保障・人口問題研究所『日本社会保障資料IV』

<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/title.html>

児童手当懇談会 (1963) 「児童手当制度に関する報告」

児童手当審議会 (1970) 「児童手当制度の大綱について (児童手当審議会中間答申)」

中央児童福祉審議会児童手当部会 (1964) 「児童手当について (中央児童福祉審議会児童手当部会中間報告)」

中央児童福祉審議会 (1973) 「当面推進すべき児童福祉対策について (中央児童福祉審議会中間答申)」

中央児童福祉審議会 (1974) 「今後推進すべき児童福祉対策について (中央児童福祉審議会答申)」

中央児童福祉審議会 (1977) 「児童手当制度に関する当面の改善策について (中央児童福祉審議会意見具申)」

中央児童福祉審議会 (1978) 「児童福祉制度に関する当面の改善策について (中央児童福祉審議会意見具申)」

中央児童福祉審議会 (1980) 「児童手当制度の基本的あり方について (中央児童福祉審議会意見具申)」

中央児童福祉審議会 (1981) 「今後のわが国児童家庭福祉の方向について (中央児童福祉審議会意見具申)」

中央児童福祉審議会 (1984) 「児童手当制度の当面の改革について (中央児童福祉審議会意

見具申)」

中央児童福祉審議会 (1990) 「今後の児童手当制度の在り方について (中央児童福祉審議会  
意見具申)」

中央児童福祉審議会 (2000) 「児童手当制度の改正について (答申)」

日本経営者団体連盟 (1989) 「児童手当制度見直し問題に関する見解」

民主党 (2005) 「マニフェスト 2005」

民主党 (2009) 「マニフェスト 2009」