

## 日本の児童手当制度の展開と変質（中）

その発展を制約したもの

北 明美

---

はじめに

- 1 児童手当の給付規模の推移と今日的意義
- 2 受給資格のジェンダー・バイアス
- 3 所得制限の導入
- 4 推進主体の不在
- 5 所得制限の強化と特例給付（以上、524号）
- 6 児童手当制度による「福祉施設」・「児童育成事業」の開始（以下、本号）
- 7 1990年代の福祉施設・児童育成事業の展開
- 8 児童育成事業の拠出金
- 9 児童手当制度の2000年度改正
- 10 児童年金構想
- 11 児童年金構想と年金の「フリーライダー」論
- 12 五島貞次『児童手当制度論』と児童年金構想
- 13 児童年金構想と児童手当の育児手当化

### 6 児童手当制度による「福祉施設」・「児童育成事業」の開始

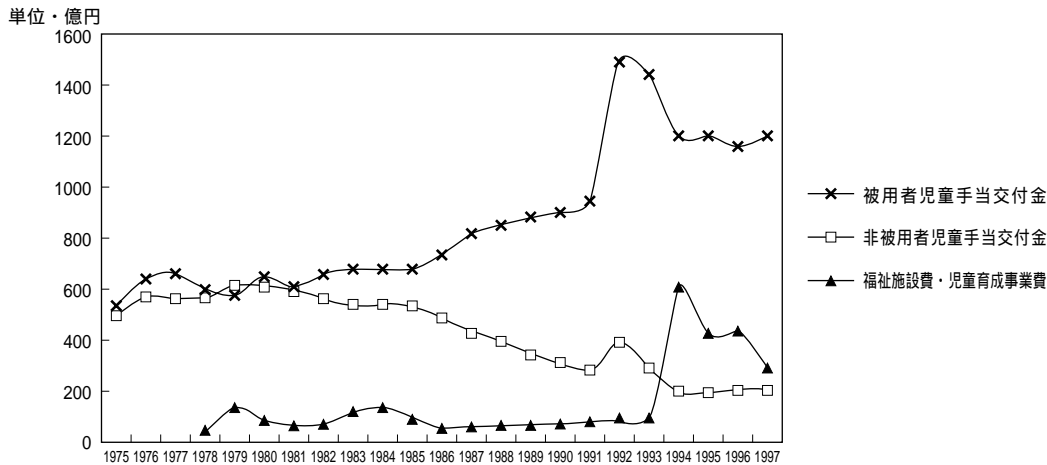
事業主拠出金は被用者に対する児童手当<sup>(47)</sup>の財源となっているだけではない。それは、児童手当法の1978年改正以降は「福祉施設費」として、1994年改正以降は「児童育成事業費」として、企業の事業所内保育所や民間育児産業の助成等にも支出されてきた。図2のように、こうした費用はとくに1994年以降、非被用者に対する児童手当費用を上回る規模となっている<sup>(48)</sup>。このように、もともと児童手当法成立時には想定されていなかった支出項目が新たに設けられ、本来の給付が停滞・後退する中で、この支出のみが継続・拡大したのはどのような事情によるのであろうか？すで

---

(47) 以下では、本則給付だけでなく特例給付も含めて児童手当と呼ぶことにする。

(48) 大塩まゆみも「十分に児童手当を支給しているとはいえないにもかかわらず、児童育成事業を拡大している」と指摘している。「児童手当の理念と課題 - 児童養育の社会化に向けて」『総合社会福祉研究』第17号，2000年10月，p.135。

図2 児童手当交付金と福祉施設・児童育成事業費



出所：厚生省児童家庭局『児童福祉五十年の歩み』pp.207-210，表3-2「厚生保険特別会計児童手当勘定予算」より作成。

に見たように、福祉施設費が新設された1978年は、まさに公費支出削減を求める圧力のもとで所得制限限度額の据え置きが開始された年であった<sup>(49)</sup>。こうした時期でありながら新たな支出が開始された最大の要因は、事業主拠出金の余剰にある。

もともと拠出金収入には適用事業所やそれらの従業員数の増大による自然増があるため、一定の余剰は常に生じうるし、給付総額の変動に対応するためのある程度の積み立ても当然である。しかし、第2次ベビーブームの終了後開始された出生数の低下とそれまでの所得制限と手当額引き上げの凍結に影響されて、当時すでに給付総額の伸びは停滞しており<sup>(50)</sup>、そのために、この当然のレベルを超えて「年々生ずる企業拠出金の余剰金」の処理が問題化しつつあった。そこに、行政改革の推進によって今後さらに給付総額が抑制・削減される見通しが加わったのであるから、消化しきれない事業主拠出金収入の累増がこの先いっそう問題化することは必至であった<sup>(51)</sup>。国の財政難を理由に所得制限が厳格化し、その結果、児童手当を受給できない資格喪失者が増大していくにも

(49) 当時の社会保障制度審議会も、児童手当について「本来の給付改善に格段の努力をなすべきであって、新たに福祉施設に着手することには疑問もあるので慎重に対処されたい」と述べていた。社会保障制度審議会答申「国民年金法等の一部改正について」(1978年2月8日)児童手当制度研究会監修『改訂・児童手当法の解説』中央法規出版、2000年、p.384。

(50) 本稿(上)、p.21の図1。児童手当の受給者数は1978年に初めて減少に転じた(1977年度244万7866人に対し、1978年度242万9080人)。当時、粥川正敏は、出生数の減少等による影響よりも、所得制限の基準額が所得の伸びに比して低く抑えられたことによる影響のほうが大きいことを指摘した。1978年度における事由別消滅状況のうち所得制限のために受給資格を失った者の比率は約22%で、これは1976年度の約13%と比べて大幅な増加であるという。粥川正敏「児童手当制度の動向」『週刊社会保障』No.1051、1979年12月3日、p.46。1999年度について見ると、所得制限による喪失は28.4%、子が三歳という年齢制限に達したことによる喪失は51.7%である。厚生省児童家庭局『平成11年度児童手当事業年報』、pp.6-7。

(51) 厚生省児童家庭局『児童福祉五十年の歩み』1998年、p.124。桜田百合子「児童手当改正をめぐる問題点と課題」『週刊社会保障』No.1045、1979年9月17日、pp.14 - 17。

拘わらず、他方で、このような財源の余剰が累積していくというのはまさに矛盾である。しかし、この矛盾は、非被用者への手当支給に事業主拠出金を用いることを阻む法制上の壁とその壁を要求した財界の意向<sup>(52)</sup>、さらに財源方式の抜本的変更がなされるまでは児童手当の本格的拡充は行うべきでないとする大蔵省・政府の方針が必然的にもたらしたものであった。

被用者と非被用者を問わず、全体の所得制限を緩和するために事業主拠出金を利用する道は切り拓かれず、代わりになされたのは、上記のように事業主拠出金の余剰を「福祉施設費」として支出するための1978年の改正だった。見方によっては、この改正によって、厚生省は積立金の返還や拠出金率の引下げを求める財界の要求をかわし、財源の重要な要素である拠出金収入の大幅な減少を回避することに成功したとも言えよう。しかし、以後は、児童手当の財源となるべきものがこのように児童手当以外の用途に投じられていく一方<sup>(53)</sup>、児童手当そのものの改善はなごりにされ、むしろ後退の側面が強くなっていくのであるから、児童手当制度の矛盾はこの改正によって新しい形で拡大することになったと言えるのである。

この改正に向けて、1977年12月12日の中央児童福祉審議会「児童手当に関する当面の改善策について」は、金銭給付と施設・サービスが総合的に実施されることが望ましく、また手当を受給していない家庭の児童も対象として、「児童手当制度の立場から」施設やサービスへの助成を行うべきだと提言していた<sup>(54)</sup>。これらの助成対象のうちには児童館等の整備や都市児童の健全育成事業等も含まれるが、しかし、実際の眼目は児童手当の財源を、企業がその従業員向けに事業所内保育施設を整備する際の助成金として利用することにある。児童手当のための公的資金を企業福祉に利用すること - これが事業主の拠出モチベーションを多少なりとも保つために厚生省が行き着いた方策だった。この時から、事業主拠出の積立金は企業への利益還元策としての性格を強めていくことになる<sup>(55)</sup>。

## 7 1990年代の福祉施設・児童育成事業の展開

近年の財界やマスコミは現金支給で出生率が上がるのか疑問であり、児童手当の拡充より子育てと仕事の両立を図る環境整備を優先すべきだとコメントするのが常である。しかし、実際には、上

<sup>(52)</sup> 本稿(上), pp.31 - 32。

<sup>(53)</sup> 世界でも有数の規模と言われる東京青山の「子どもの城」の建設・運営も、この「福祉施設費」によるものであった。なお1978年の改正時には、福祉施設費の運用と「子どもの城」の運営を委託するために、財団法人「児童手当協会」が設置されている。厚生省児童家庭局『児童福祉四十年の歩み』財団法人日本児童問題調査会発行、1988年、p.69。前掲『児童福祉五十年の歩み』、p.31。

<sup>(54)</sup> 前掲『改訂・児童手当法の解説』、pp.341 - 342。

<sup>(55)</sup> 角田博道「児童手当制度の現状と課題」『週刊社会保障』No.1752、1993年8月9 - 16日、p.121。前掲桜田、p.15。児童手当制度研究会「児童手当制度の現状と展望」『週刊社会保障』No.1654、1991年9月9日、pp.53 - 54。本稿の(上)で述べたように、児童手当の拠出金を負担する事業主(「一般事業主」)は厚生年金保険適用事業所の事業主と連動している。したがって、当時まだ厚生年金保険が強制適用されていなかった5人未満の零細事業所等とその従業員は、非被用者と同様に、事業所内保育施設へのこうした助成から排除されていたし、1982年からの特例給付の適用もなかった。

述のように20年以上も前から児童手当の財源は事業所内保育所の助成等にまわされてきたのであり、こうして企業の負担を軽減する手段とされる一方で、現金給付としての児童手当は常に改善を先送りされ縮小すらしめてきた。1990年代に入る頃からは、少子化問題が大きく取り上げられ出したことを背景に、児童手当制度の福祉施設・児童育成事業は、「女性の就労形態の多様化」や「育児支援の観点」から共働き世帯の新しいニーズに対応するための施策として説明されるようになった。しかし、そのかげで、この時代に以前にもまして重視されるようになったのは、一般事業主（拠出者）の「理解と協力が失われることのないよう意を払う」必要や「拠出者への還元的な意義を持たせる観点」であり<sup>(56)</sup>、さらに、1997年の児童福祉法改正を先取りして民間企業の育児サービス参入を準備するという役割だった。以下ではこの点を見ていこう。

1991年の児童手当法改正に先立って、日経連は1989年9月12日「児童手当制度の見直しに関する見解」等において事業主負担を継続したままの児童手当の存続に反対し、また、子どもの遊び場を整備する等の健全育成事業は地方公共団体の任務であって児童手当制度の中で行うべきものではないと批判した。厚生省と日経連との間で児童手当制度についての定期協議会がもたれるようになるのは、この1989年からである。両者の間でとくに検討されたのは、福祉施設費について「企業と保育界の連携の必要性や児童手当制度における現金給付中心主義から施設整備への施策のシフトなど、拠出者への配慮を踏まえた」政策の立案であった<sup>(57)</sup>。これらの方向は1991年の児童手当法改正時に早速具体化された。この改正では、児童手当の支給対象を第一子に拡大する一方、財政の制約を理由に三歳未満までに期間を短縮したが、福祉施設事業については新しく「企業委託型保育サービス事業」（児童手当の拠出者である事業主が日曜・祝祭日や深夜の保育サービスを社会福祉法人に委託する契約への助成）や夜10時までの長時間保育サービス事業への助成が決定されている<sup>(58)</sup>。こうした事業は児童福祉法の求める最低基準と措置費の外で拡大されていくのであるが、このことは後で見るように、児童手当の変質と解体が公的保育の解体と表裏一体のものとして進められていることを示すものである。

しかし、本稿（上）でも触れた児童手当給付総額の停滞・減少の結果、厚生保険特別会計の児童手当勘定にはその後もなお児童手当拠出金の余剰が積み上げられ、財界からはこれに対する返還要求が出始めた<sup>(59)</sup>。この時、厚生省がとった対応も以前と同様であった。すなわち、1994年に福祉

(56) 1990年12月18日中央児童福祉審議会意見具申「今後の児童手当制度の在り方について」前掲『改訂・児童手当法の解説』、p.363。『週刊社会保障』No.1784、1994年4月4日、pp.26、29。角田博道「児童手当制度の現状と課題」『週刊社会保障』No.1752、1993年8月9日、p.121。

(57) 日本経営者団体連盟「児童手当制度の見直しに関する見解」、1989年9月、p.2。長田逸平「保育行政に思う」『週刊社会保障』No.1734、1993年4月5日、p.33。

(58) 前掲角田博道、p.121。北場勉「児童手当制度の現状と課題」『週刊社会保障』No.1701、1992年8月10日、p.97。この頃、経団連は、保育行政や児童手当等の「改善」の必要を提言している。1991年4月23日「高齢化時代における福祉システムの再構築」大原社会問題研究所『日本労働年鑑』第62集、労働旬報社、1992年、p.113。

(59) 本稿（上）pp.20 - 21、30 - 31。1993年度には拠出金率は前年の1000分の1.2から1.1へと引き下げられた。1994年以降の拠出金率については、次節で後述。なお、この児童手当拠出金の余剰問題を報じた『日本経済新聞』は、その原因を少子化の影響としてしか捉えていないが、現金給付以外へのこうした支出が制度本来の趣旨から外れていることは明確に指摘している。『日本経済新聞』1996年10月8日。

施設費を児童育成事業と改称するとともにその規模を拡大するための児童手当法改正が行われ、そのもとで厚生省サイドと日経連との協議等に基づいて新たな事業や財団の設立が推進されたのである。この児童育成事業は当時のエンゼルプラン・プレリウドとその後のエンゼルプランの一部となり、「時間延長型保育サービス事業」(延長保育・長時間保育)や乳児保育・一時保育等に対する助成が拡大すると同時に、営利法人の事業所内保育施設への助成についてもそれまでは施設整備費中心だったものが運営費にも拡張されるようになった<sup>(60)</sup>。さらに、拠出事業主とベビーシッター会社の年間利用契約を補助する「在宅保育サービス割引券制度」<sup>(61)</sup>や「駅型保育モデル事業」等、新しいタイプの民間保育産業を育成する施策も開始された。また、これらの事業を委託される他、事業所内保育施設整備のための利子補給事業を行って、「民間主導」の理念のもとに児童育成事業を運営するための「こども未来財団」も設立されている<sup>(62)</sup>。

## 8 児童育成事業の拠出金

福祉施設費の支出は、児童手当法第29条の2により児童手当の支給に支障がない限りにおいて行うこととされていた。1994年改正以降の児童育成事業においてもこの規定は受け継がれており、また、この改正によって専用の拠出金が児童手当制度の中に新たに設けられたため、児童育成事業はそれ以前のように児童手当のための拠出金の余剰に依存するのではなく独自の財源を確保されることになった。だが、このような規定にも拘わらず、現金支給のための財源が児童育成事業によって抑制されてきたことは1994年の改正前後の拠出金率の推移からもうかがうことができる。

すなわち、厚生省は、1993年夏の概算要求の時点では、翌年の改正により児童育成事業のための拠出金が新設されるのを見込んで、全体としての拠出金率を引き上げる計画を立てていた。ところが、事業主サイド、とくに日経連や経団連とのその後の交渉により、拠出金率は全体として当時の1000分の1.1のまま据え置くことになったため、最終的には、児童手当支給のための拠出金率を1000分の1.1から0.9へと切り下げることによって児童育成事業のための新たな拠出金率である1000

(60) 『週刊社会保障』No.1784, 1994年4月4日, p.290。同, No.1755, 1993年9月6日, p.42。なお1994年度以降の事業所内保育施設整備費への助成は、新設施設の場合は労働省の「事業所内託児施設助成金」によることになり、既設施設と院内保育所のみが厚生省の助成によることになった。また事業所内保育施設の運営費に対する助成は、1997年度以降は労働省のもとで行われ、院内保育所についてのみが厚生省のもとで行われることになった。前掲『児童福祉五十年の歩み』1998年, pp.23, 31 - 32。

(61) 厚生省が認可する「全国ベビーシッター協会」加盟のベビーシッター会社のサービスを利用した拠出企業の従業員が料金割引を受けられる制度で、その際、当該企業は協会に払う手数料を負担するだけでよい。『朝日新聞』1998年1月25日。

(62) この財団の会長には、日経連会長の永野健が就任している。1994年2月16日中央児童福祉審議会答申「児童手当制度の改正について」前掲『改訂・児童手当法の解説』, pp.367 - 369。角田博道「児童手当制度の現状と課題」『週刊社会保障』No.1801, 1994年8月8日, p.121。大原社会問題研究所『日本労働年鑑』第66集, 労働旬報社, 1996年, p.124。なお、児童育成事業費は育児支援のためのキャラバン隊派遣、子どもにやさしい街づくり支援、育児の電話相談等にも支出されている。

分の0.2を確保したのである。したがって、1993年度から2002年度まで拠出金率は全体として1000分の1.1のまま変化がないように見えるが、実際には児童手当のための拠出金率は児童育成事業の導入によって引き下げられたのである。当時は1990年度からの所得制限限度額の据え置きや1991年改正による支給期間短縮の影響で年々80万～100万人台の受給資格喪失者が出現する状況であった。こうした事態を尻目に、上述のような福祉施設・児童育成事業は実施されたのであり、また、それまでの拠出金の余剰積立金約486億円（1993年度末）のうち約348億円が育児関連産業の振興を使命とする「子ども未来財団」設立のために取り崩されたのである<sup>(63)</sup>。

だが、児童育成事業にも拠出金そのもの問題による限界がある。第1に、児童手当法第21条3項は、この拠出金率は前年度の率を標準とし、かつ当該年度以前5年間の率を勘案しなければならないとして財源の増大に決定的な制約を課している<sup>(64)</sup>。第2に、金銭支給としての児童手当であれ児童育成事業であれ、それらの財源としての事業主拠出金の欠点の一つは不況に直接に影響されることである。事業主拠出金の総額は、拠出金率を別とすれば給与総額と従業員数に比例するから、不況によるそれらの減少と同時に減少することになる。第3に、乳児保育や延長・長時間・休日保育等のいわゆる特別保育事業に対する補助金の一部は上述の児童育成事業費の拠出金だけでなく、児童手当の拠出積立金の取り崩しで賄われてきた。その結果、この積立金が底を尽きそうになるたびにこの種の保育施策も脅かされることになる。要するに、児童手当制度の福祉施設・児童育成事業は、国の一般会計において確保されるべき保育政策を問題の多い財源で肩代わりすることによって公的保育を不安定化してきたのである。この第3の点は、支給率引き上げ等、児童手当の改善のために拠出積立金が用いられる場合にも特別保育事業の危機が作り出されることを意味する。そのために、児童手当の拡充と公的保育の発展の間には対立の構図が存在するように見えるが<sup>(65)</sup>、本稿がこれまで述べてきたように、むしろ企業福祉への従属と公的保育の解体によるチャイルドビジネスの育成という政策によって、金銭支給としての児童手当と保育の公的保障はともにその発展を阻害されてきたと言えよう。児童手当制度の廃止を前提とする新たな児童年金構想はこうした過程の最終局面をなしているものであり、次に見る児童手当制度の2000年度の改正も、そこに至る橋渡しとしてなされたということができる。

(63) 『週刊社会保障』No.1780, 1994年3月7日, pp.7 - 9, 30。『週刊社会保障』1994年4月4日, pp.26 - 29。前掲「児童手当制度の改正について」『改訂・児童手当法の解説』, p.368。

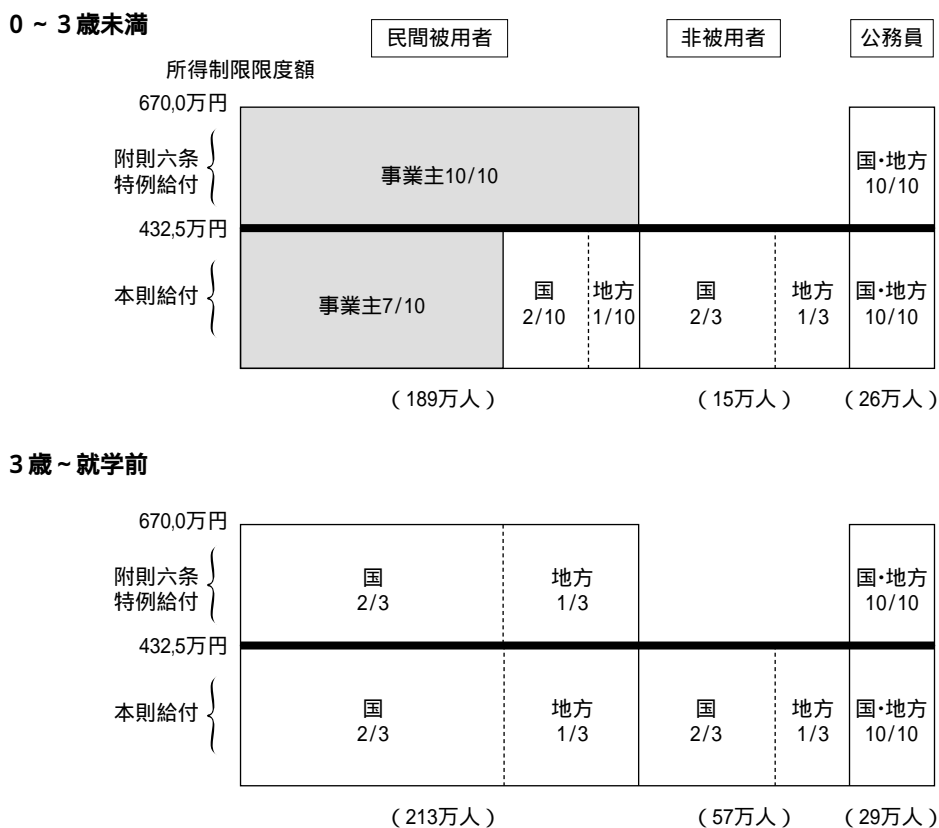
(64) この条項は、拠出者である事業主の「理解と協力が失われることのないよう」に、拠出金率の上昇に歯止めをかけなければならないという諮問機関の提言を受けて導入されたものである。『週刊社会保障』1994年3月7日, pp.6 - 9, 30。児童育成事業のもとでなされる保育サービスの質に関する批判としては、大塩まゆみ「女性労働と育児支援策 エンゼルプランは、子どもと働く女性を救うか」Vita Futura, 第3号, 1995年12月, pp.18-23。

(65) 『日本経済新聞』1996年11月8日。1997年7月29日中央児童福祉審議会基本問題部会議事録。1999年3月8日全国児童福祉主管課長会議会議録。『ぜんほきょう』No.94, 2001年2月号, p.5。日野徹子「仕事と育児の両立できる社会づくり」『前衛』2001年5月号, p.59。大きな問題の一つは、児童手当制度の全体について、手当受給者や保育職場の代表、労働運動・フェミニズム運動の分野からの参加者等が運営と決定に関与できる民主的な機構が欠けているということであろう。この点に関連する議論として、賃金体系問題研究会「ディスカッション・児童手当を考える」『賃金と社会保障』No.1081, 1992年5月上旬号, p.24。

### 9 児童手当制度の2000年度改正

2000年5月19日成立の児童手当法改正の結果、手当支給期間はそれまでの三歳未満から小学校入学前までへと延長された。この給付の延長は三歳以上就学前までの期間について「附則第七条」と「附則第八条」を新設し、これらに基づいて手当を支給するという形で行われている<sup>(66)</sup>。三歳未満までについては従来どおり「本則給付」と「附則第六条」に基づく特例給付が支給される。どの給付についても、支給額は従前どおり第一・二子につき月額5000円、第三子以降10000円であり、所得制限限度額も2000年度については変更はなく前年と同じであった<sup>(67)</sup>。支給期間だけを見れば、これは就学前まで支給されていた1991年改正以前(1985年改正以降)の状態に戻っただけのように見える。しかし、そこには本質的な変更が生じていることに注意すべきである。

図3 児童手当の財源



所得制限限度額は扶養親族等が3人の家庭の年収で2000年度についてのもの。  
児童手当制度研究会『児童手当法改正のすべて』2000年8月、107頁より作成。

(66) 児童手当制度研究会監修『改訂・児童手当法の解説』, pp.201 - 214。

(67) 本稿(上)表2, p.24。

すなわち図3に示したように、今回の改正で新たに延長された期間の給付はすべて税によって賄われている。非被用者についてはもちろん被用者への給付の財源においても事業主拠出分（網かけ部分）は一切ないのである。これは、日経連や関西経営者協会等の財界側が事業主の拠出負担分を維持したまま児童手当の拡充を行うことに断固反対したことの結果であった<sup>(68)</sup>。この改正は児童手当制度の矛盾をいっそう決定的なものにした。というのも、このように子が3歳以上就学前の期間の手当については、被用者も非被用者も同様に公費で賄われているにも拘わらず、両者の間の所得制限限度額の格差は維持されたままだからである。したがって、非被用者の場合、子が三歳未満の時は「本則給付」、三歳以上就学前は「附則第七条」の特例給付のみが適用され、どちらの期間についても、たとえば扶養親族等が3人の場合、2000年度の基準では年所得が284万円（年収で約432.5万円）以上で手当が支給停止となる。ところが、被用者の場合は、この限度額を超えたとしても、さらに「附則第六条」の特例給付（子が三歳未満）と「附則第八条」の特例給付（子が三歳以上就学前）が適用されることによって、所得が475万円（年収で約670.0万円）未満までは手当が支給されるのである。

2000年度の改正による支給年齢の延長とともに、支給対象児童数は前年の約241万人から約578万人に増大した<sup>(69)</sup>。だが、公費支出の新たな財源は16歳未満の子どもについての扶養控除の引き下げ（前年度に創設された年少扶養控除の10万円の割増特例の廃止）による所得税の増税等によったため、所得税非課税の家庭以外では、この増税分だけ児童手当が減額されたのと実質的に同様の結果となった<sup>(70)</sup>。また、子どもの年齢や所得制限のために手当を受給していない有子家庭では、増税による家計のマイナスのみが生じている。無論、このことの原因は控除の引下げに合わせて手当の支給期間を16歳未満までに延長し、所得制限を緩和ないし廃止するとともに中間所得層の増税分を超える程度にまで手当額の引き上げを行うという調整を行わなかったことにある<sup>(71)</sup>。

たびたび指摘されているように、扶養控除は高額所得者ほど減税効果が大きく、かつ非課税世帯にはまったくメリットがないのに対し、児童手当は定額給付であるため、逆に中所得者や低所得者に対する効果がより大きい。また、扶養控除による父の実質的収入増と異なり、児童手当は離婚後

(68) 前掲『児童福祉五十年の歩み』, p.80。『日本経済新聞』1999年11月5日, 11月30日。『朝日新聞』1999年11月10日。『朝日新聞』2000年6月9日。日経連「児童手当制度『拡充』についての日経連の考え方」(1999年11月30日)。

(69) 平成12年度『児童手当事業年報』, pp.5,11。給付総額は前年の約1587億円から2935億円に増大した。

(70) ただし、児童手当自体は非課税所得である。

(71) この改正について、都村敦子は社会保障と税制の相互調整が徹底されなかった点に問題があったのであり、イギリスが1968年と1975年からの3年計画で児童扶養控除から児童手当への移行を果たしたように、日本においてもこうした段階的移行を行う第一歩とすべきであるという。また、子どもに対する扶養控除を実施している国は、1998年現在で日本を含め4カ国に過ぎず、児童に対する給付レベルの高い国は、児童手当と税額控除の両方、または児童手当のみを採用していることを合わせて指摘している。都村敦子「児童手当と世代間連帯」『週刊社会保障』No.2091, 2000年6月19日, pp.24 - 27。扶養控除の逆進的性格を指摘し、これに対して直接給付としての児童手当の意義を強調する論者は少なくないが、その一人である小林迪夫は、所得を高所得者から低所得者に移転する国税の機能が近年では逆転していることを批判的に指摘している。小林迪夫「少子化と児童手当」『週刊社会保障』No.2080, 2000年3月27日, p.25等。



## 日本の児童手当制度の展開と変質(中)(北 明美)

においても母子家庭の子どもに離婚前と変わらぬ収入をもたらす<sup>(72)</sup>。したがって、扶養控除の整理を進め、代わりに児童手当に重点を移すこと自体は妥当な選択であるが、同時に、児童手当の国庫負担は過去最高時の1980年度においても一般会計の0.27%、813億円に過ぎず、その後1998年には286億円と実に3分の1にまで低下し続けたのに対し<sup>(73)</sup>、高額所得者の最高税率は大きく引き下げられ続けてきたのであるから、この最高税率を元の水準に引き上げ、さらに不要な公共事業を整理するなどで捻出される新たな財源を児童手当の拡充にまわすという方策がとられるべきであった。さらに、改正後は、給付費用の約6割が税から支出されることになったのを契機に、この際、事業主拠出金と税を全体の共通財源とし官民の被用者と非被用者を一体化した制度にして、格差を撤廃することも検討すべきであったろう。

翌2001年には所得制限限度額が表3のように引き上げられた。この結果、手当の支給対象となる児童数は約660万人に増大して、支給率も前年の72.5%から約85%へと久しぶりに上昇した<sup>(74)</sup>。だが、これに必要な国費の財源は、公務員給与の改定見送りと厚生・自治省の予算削減等の一時的方策で捻出されただけであった。これは、以下に見るように、この所得制限緩和の措置が児童手当の廃止の計画と結びついていたことによる。

表3 平成13年度所得制限限度額表

扶養親族等の数	児童手当(万円)	特例給付(万円)
0人	301	460
1人	339	498
2人	377	536
3人	415	574
4人	453	612
5人	491	650

(注1) 表の「特例給付」の欄は、厚生年金等に加しているサラリーマンの場合のみ適用がある。

(注2) 所得税法に規定する老人控除対象配偶者または老人扶養親族がある場合は、表の額に当該老人控除対象配偶者または老人扶養親族1人につき6万円を加算した額となる。

出所：『週刊社会保障』No.2147,2001年8月6-13日,p.137。

(72) 各国のフェミニストは、扶養控除が主に父親の所得の実質的増大を意味するのに対し、所得制限をもたず、かつ母親を主な受給者とするタイプの児童手当は、直接に母親と子どもに対して、父の収入とは独立の収入を保障するという点を評価してきた。なお、日本では、児童手当はしばしば「ばらまき政策」のひとつであるかのように捉えられているが、大沢真理が評するように、逆進的性格をもつ児童扶養控除こそ、まさに「児童の最低生活を保障するうえでもっとも非効率なバラマキ」であろう。大沢真理「個人単位の社会的セイフティネットを」社会政策学会編『社会政策学会誌』第5号「自己選択と共同性 - 20世紀の労働と福祉」御茶の水書房、2001年、p.129。これらの問題に関わって想起されるのは、戦前の各国の出産奨励主義者や民族主義的な優生主義者は、児童手当より児童扶養控除のほうをより高く評価していたということである。彼らは、児童手当と違い、扶養控除の場合はまさに高所得層ほどその恩恵を受けるが故に、「質の良い家庭の質の良い子ども」を重点的に増やすことができると考えたのである。A.Carlson, *The Swedish Experiment in Family Politics: The Myrdals and the Interwar Population Crisis*, Transaction Publishers, 1990, pp.16 - 21.

(73) 『改訂・児童手当法の解説』, pp.412 - 417。

(74) 表3は年収ではなく所得の限度額である。平成13年度『厚生労働白書』, p.254。厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課「児童手当制度の現状と課題」『週刊社会保障』No.2147, 2001年8月6日 - 13日, pp.136 - 137。なお、改正前の1999年度にも、子ども3人以上の世帯に限り支給率が75%程度になるように所得制限が緩和されている。『日本経済新聞』1998年12月20日。

## 10 児童年金構想

経団連は、2000年10月2日の「経済・財政等のグランドデザイン策定と当面の財政運営について」で、現行の児童手当制度のまま、所得制限の撤廃や対象年齢の拡大を行うことに改めて反対を表明していた。児童手当に対するこうした逆風を利用して浮上したのが、児童年金という新制度の構想である。この構想は1980年代末にさかのぼるが、政府・与党も1997年頃からこの案を本格的に検討しており、すでに2001年度から実施する計画もあった。しかし、年金制度全体にわたる論議が必要とされたことから、現在、実施計画は2004年度まで繰り延べられている。上記の2001年度の所得制限限度額の引き上げは、その代わりのつなぎの措置として行われたものだったのである<sup>(75)</sup>。

この児童年金構想については所得制限を撤廃し、支給年齢を子が15歳未満までに延長して、額も第一・二子が月1万円、第三子以降2万円と倍増する等の点が主に注目されている。このため、現行児童手当制度の大幅改善という印象を与えるかもしれない。しかし、この構想の主眼とするところは児童手当制度を完全に廃止して、介護保険をモデルに、被用者と非被用者双方から新たに育児保険ないし児童年金の保険料を徴収し、実に財源の2分の1をこの本人拠出に担わせようとする点にある。したがって、公費支出と企業側の拠出は残り2分の1の負担のみに後退するのであり、しかも、それらの負担は年少扶養控除の廃止による税収増だけでなく、現行児童手当制度の廃止によって浮く税や事業主拠出金がここに移し入れられることによって大きく相殺されるのである<sup>(76)</sup>。この保険料は、非被用者の場合は国民年金保険料に上乘せされ、被用者の場合は労使折半の被用者年金保険料に上乘せられて徴収される。こうして、子を持つ者もそうでない者も含めて年金被保険者全員に新たな保険料を課すとともに、基礎年金制度の中に新設される児童扶養給付を子育て期間の被保険者に支給するという構想なのである<sup>(77)</sup>。

このような児童年金構想の端緒となったのは、1988年に中央児童福祉審議会児童手当部会の下に設置された児童手当制度基本問題研究会による1989年7月の報告「今後の児童手当制度のあり方について」である<sup>(78)</sup>。しかし、本稿の(上)でも触れたように、本人負担の拠出を導入しようとする発想自体は児童手当法成立の以前から存在している。また、1971年に児童手当法が成立した後も、

(75) 『日本経済新聞』1997年4月24日、11月27日。1997年6月19日第69回人口問題審議会総会議事録。1999年11月25日第146回国会厚生委員会公聴会第1号議事録。『読売新聞』2001年11月5日。なお、東京商工会議所は1997年4月10日に、児童手当の所得制限の緩和と額の2倍以上の引き上げ、小学校入学までの支給期間の延長等を定める「人口減少社会対策基本法（仮称）」の制定を提言している。『日本経済新聞』1997年4月11日。

(76) 『日本経済新聞』1998年8月3日。『読売新聞』2001年11月5日。山崎泰彦「少子化時代の社会保障改革の課題」『週刊社会保障』No.2049、1999年8月9日 - 16日。各紙によれば、児童年金は経費2兆9千億円、支給所要額2兆7千億円、対象児童は1900万人と試算されている。

(77) 『朝日新聞』2000年10月1日、10月11日。育児保険ないし児童年金の（以下では児童年金という名称に統一する）本人負担の保険料は当面月1800円程度の予定とされている。この新たな負担増は、基礎年金の国庫負担分の引き上げや第3号被保険者制度の廃止に基づく従来の年金保険料の軽減によって当面相殺される可能性があるという。

(78) 山崎泰彦「少子化時代の社会保障改革の課題」『週刊社会保障』No.2049、1999年8月9日 - 16日、pp.126 - 127。

とくに財界団体は一般事業主だけでなく、自営業者および従業員5人未満の零細事業所(当時は厚生年金保険の強制適用がなかったため児童手当を拠出する一般事業主には含まれなかった)等にも拠出させるべきだと絶えず主張していた<sup>(79)</sup>。審議会の報告等においても、1974年11月28日の中央児童福祉審議会答申「今後推進すべき児童福祉対策について」は、第二子に支給拡大をする場合は、「財政負担の均衡を図るため」一般事業主だけでなく一定以上の所得を有する非被用者から本人拠出を求めるべきであると提言した<sup>(80)</sup>、1980年9月10日の中央児童福祉審議会児童手当部会意見具申「児童手当制度の基本的あり方について」も第一子からの支給を提言するとともに、やはり自営業者・農民等からの拠出が望ましいとしていた<sup>(81)</sup>。とくに、この1980年の「児童手当制度の基本的あり方について」は、後で見ると他の点においても、今日の児童年金構想の序奏ともいえるべき内容を含んでいる。

とはいえ、被用者からも非被用者からも拠出させようとする児童年金とは異なり、これらは主に零細企業の事業主や自営業者等に拠出を求めるものであった。これに対して、被用者自身にも拠出させようとする案は、1960年代のいくつかの審議会で提起されたきり、その後は、上記の児童手当制度基本問題研究会による1989年の報告が被用者の本人拠出の導入を検討すべきだとした時まで表面化してこなかった。被用者に本人拠出を課す案がこのように長期にわたり俎上に上らなかったのは、もともと戦後の諸外国の児童手当・家族手当制度においては被用者本人に拠出させる例はほとんどなく<sup>(82)</sup>、また、事業主の拠出は賃金の一部が社会化したものとみなされるから<sup>(83)</sup>、被用者本人からさらに拠出させるのはいわば負担の二重化であると考えられてきたこと、また、当然のこと

(79) 五島貞次『児童手当制度論』厚生出版社、1981年、pp.83 - 86。

(80) 前掲、『改訂・児童手当法の解説』、pp.336 - 337。

(81) 社会保障研究所編『日本社会保障資料(下)』pp.737 - 739、出光書店、1988年。

(82) この制度に本人拠出を初めて導入したのはファシズムが支配的だった時期の戦前のイタリア(1936年)とスペイン(1938年)等である。C.Hoffner, Recent Developments in Compulsory Systems of Family Allowances, *International Labour Review*, Vol.XLI, No.6, April 1940, pp.344-347. 拙稿「ジェンダー平等: 家族政策と労働政策の接点」岡沢憲英・宮本太郎編著『比較福祉国家論 - 揺らぎとオルタナティブ』法律文化社、1997年、pp.190 - 194。

(83) なお、戦前のフランスの経営者たちは、家族手当が賃金の一部と解されて労働者側の権利とされることを嫌い、家族手当を経営者の恩恵として位置付けようとしていた。これに対し、フランスの労働組合運動は、家族手当については国家が責任をもち、国家の財源によるのが適当であると主張してきたが、結局、企業の拠出に基づく家族手当基金の目覚ましい発展を前に、国家の補助と監督のもとで労使の合同管理によって基金を運営すること、および産業全体に基金への参加を法的に義務づけること等の要求に転換せざるを得なくなった。こうした中で、とくに1933年の労働組合連合の大会決議以降、企業の拠出は労働に対する全体的な賦課金であるということが、家族手当基金の管理に労働者が参加する権利の根拠とされるようになる。R.Picard, Family Allowances in French Industry, *International Labour Review*, Vol. . No.2, February 1924, pp.169-173. ILO, Wages and Allowances for Worker's Dependents, *International Labour Review*, Vol. . No.3, September 1924, p.473. C.Hoffner, The Compulsory Payment of Family Allowances in Belgium, France, and Italy, *International Labour Review*, Vol.32 No.4, October 1935, pp.485-486. A.H.Gauthier, *The State and Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford University Press, 1996, p.44.

ながら、こうした案は労働運動サイドの強い反発を引き起こすからであった<sup>(84)</sup>。だが、被用者の本人拠出を提起した1960年代の審議会の発想は、現在の児童年金構想とは大きく異なっていたことにも注意すべきである。すなわち、それらは一応使用者負担を中心とするという前提に立った上で財源の一部分を被用者負担とするという案にとどまっていたのであり、たとえば1968年12月20日の児童手当懇談会「児童手当制度に関する報告」も、被用者グループの児童手当について事業主が費用の100分の80を拠出し、残りの100分の20を国庫が負担するという提案に付け加えて、前者を100分の70に減じて、代わりに被用者自身が100分の10を拠出することも考えられるというものであった<sup>(85)</sup>。これに対し児童年金構想は労使折半方式なのであるから、この構想の大きな特徴が被用者本人に課せられる拠出負担の大きさと使用者負担のさらなる軽減にあることは明らかである。

児童手当を廃止して児童年金を創設する目的として強調されることの一つは、企業の拠出と税のみを財源とし国民の拠出負担がない現行制度のままでは、所得制限の撤廃は不可能だが、このように社会保険方式をとれば、それが可能になるということである。実際には、税に基づいて所得制限のない児童手当制度を実施している国の方がむしろ通常なのであるが、児童年金構想の中心的な設計者の一人である山崎泰彦によれば、日本は「税金を使うのであれば『バラマキ福祉』にならないように、低所得者に重点的に配分すべきだ」という国である以上、所得制限のない普遍的制度を作るには国民の保険料負担を導入するしかないという<sup>(86)</sup>。

だが、このような制度のもとでは、児童年金の保険料を十分支払うことができない親は受給資格

<sup>(84)</sup> 1964年10月5日中央児童福祉審議会児童手当部会中間報告「児童手当制度について」『日本社会保障資料』, p.720。高橋三男「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『社会保障の財源政策』東京大学出版会, 1994年, pp.265 - 266。内藤武男「家族手当法をかちとろう」『月刊総評』第94号, 1965年4月, pp. 19 - 20他。なお、本稿の(上) pp.26 - 27で見たように、一定以上の所得の自営業者に拠出させることで児童手当を所得制限のない制度にしようとした1970年9月16日の児童手当審議会中間答申「児童手当制度の大綱」のもくろみは、自民党社会部会の児童手当に関する世話人会の反対を契機に覆されたが、この時、世話人会側が挙げた論拠の一つは、被用者の本人拠出がないのに、自営業者等から拠出させるのはおかしいということであった。これに対し、厚生省サイドは、事業主拠出は被用者の賃金放棄とも捉えられるので、事業主の拠出は実質的には被用者本人の負担であると説明したが、世話人会はそれを日本では通用しない考え方と一蹴したという。前掲『児童福祉五十年の歩み』, pp.82 - 83。

<sup>(85)</sup> 社会保障研究所『日本社会保障資料』至誠堂, 1975年, pp.374 - 376。他に、1963年1月14日経済審議会「今後予想される技術革新の進展、労働需給の変化等に対応し、わが国経済を健全に発展させるためにとるべき人的能力政策に関する答申」社会保障研究所『日本社会保障資料』至誠堂, 1975年, p.337。1964年10月5日中央児童福祉審議会児童手当部会中間報告「児童手当制度について」同, p.720。

<sup>(86)</sup> 山崎泰彦「年金改革の論点と課題」『勤労よこはま』2000年10月, p.5。前掲山崎「少子化時代の社会保障改革の課題」, p.127。政府サイドからも、所得の多寡に拘わらず公費で現金給付を行うという方式の児童手当は日本にはそぐわないという説明が常になされてきた。前掲、『改訂・児童手当法の解説』, p.6。なお児童手当制度基本問題研究会のメンバーとして現役世代の拠出の導入を主張した山崎は、当時からすでに「私が求める児童手当制度はもはや教科書にある児童手当ではないのかも知れない」としており、児童手当制度の存続を前提としない立場に立っていた。山崎泰彦「児童手当制度の再構築のために」『児童手当』1992年3月, Vol.21 - 12, pp.6 - 7。

を失うことになる。また、国民年金保険料のみでも支払いが困難な層はいつそう困窮する可能性がある。便宜上、児童年金保険料と国民年金保険料が一括して徴収され、片方だけの支払いが許されない制度になるとすれば、さらに問題は増幅するだろう。所得制限は日本の児童手当を低所得者中心の制度としてしまったが、逆に児童年金の拠出義務は低所得者を排除する傾向をもつであろう。その場合、拠出能力すなわち経済力が安定している父親をもつ子どもと、そうでない子どもや母子家庭の子どもとの間の不平等はむしろ拡大することになるのである<sup>(87)</sup>。

## 11 児童年金構想と年金の「フリーライダー」論

児童年金構想は、上述の1980年の中央児童福祉審議会児童手当部会意見具申「児童手当制度の基本的あり方について」から、2つの点を引き継いでいる。その第一は、三世代にわたる世代間扶養の社会化という問題を持ち込んだことであり、第二は、児童手当を、在宅で育児に専念する親を対象とする育児手当に解消しようとしている点である。まず、第一の点から見ていこう。

1980年の「児童手当制度の基本的あり方について」においては「生産年齢世代は、年金保険料負担等を通じて老人を社会的に扶養するとともに、児童手当制度を通じて児童の養育に参加し、老人になってからはその扶養を受ける」という世代間扶養の連鎖が描かれている<sup>(88)</sup>。これは、将来、年金保険料の担い手となる子どもの育成が必要であるということから、老齢年金制度の円滑な存続と児童手当制度の意義を結びつけようとしているだけではない。ポイントは、「児童手当制度を通じた児童の養育への参加」という表現が、単に児童手当を給付されることだけでなく、「社会の構成員たる企業と家庭がこぞって応分の負担をすること」、とくに国民が児童手当の拠出負担を担うことを指しているという点にある。それは、現役時代に自分の子どもを養育しただけでなく児童の社会的扶養にも参加したこと、すなわち児童手当に拠出する義務を果たしたことを、高齢者となった時に年金制度等を通して社会的扶養を受ける権利と結びつけようとした試みなのである。

このようにして児童手当に、年金保険料の負担をめぐる世代間の摩擦を緩和するという役割を与えようとしたこの報告は、発表当時はあまり支持されなかったと言われるが、10年を経て、この立論に着目し、のちの児童年金構想に発展させる契機となったのが、1991年に児童手当制度研究会の名で『週刊社会保障』に連載された「児童手当制度の現状と展望」であった。この論考の重要な特徴は、児童手当制度の改革を子育ての「外部経済効果」や子どもを養育する者としいない者との間の「不公平」という問題意識から論じる点にある<sup>(89)</sup>。すなわち、これによれば、子どもの養育は将来

<sup>(87)</sup> また「被用者世帯の子については労使の追加的負担金によって付加給付を行うことも検討して良い」ともされているから、被用者と非被用者の間で児童年金給付額の格差が生じる可能性もある。前掲山崎「少子化時代の社会保障改革の課題」、p.127。児童手当制度基本問題研究会報告書「今後の児童手当制度のあり方について」、1989年7月、p.20。

<sup>(88)</sup> 前掲『改訂・児童手当法の解説』、pp.346 - 347。なお、児童手当制度による児童の健全育成・資質向上を、年金に限らず広く高齢者のための社会保障制度の基盤として位置づける記述は、1970年の厚生白書等にもすでに見られる。前掲、五島、p.205。

<sup>(89)</sup> 「児童手当制度の現状と展望・終」『週刊社会保障』No.1659、1991年10月14日、pp.62 - 63。なお、この連載は1991年の8月から10月にかけて9回にわたって行われた。『週刊社会保障』No.1653 - 1657、1659。

の労働力および社会保障の担い手を育てるという便益を社会にもたらすが、これに対し、子どもを養育しない者は「年金制度のフリーライダー」であり、「費用の負担をしないタダ乗り」をしていることになるという。そこで、子どもを扶養する者や就労によって得られるはずだった所得を犠牲にして育児に専念する者がその社会的貢献を経済的に評価されると同時に、そうでない者は子どもの養育コストを共同負担するという社会的仕組みを考案することによって公平を確保する必要があると提起されるのである。

すでに見たように、この仕組みとして、社会的な世代間扶養を原理とする公的年金制度の中に「育児支援事業」を組み込んだものが児童年金構想であった。子を養育する者に児童年金の現金給付や育児関連サービスが提供される一方、子のない者も児童年金制度のための税や拠出を負担することで、「他人の子が財源を支える社会保険によって老後の保障を得る」フリーライダーの発生が防止される。子どもを養育しない者が「有利になっている」という「ゆがみ」がこうして正されることによって、外部経済効果をもつ財が過小供給になりがちであるという問題すなわち少子化問題の改善が期待され、それがまた年金制度の安定化にもつながると構想されるのである<sup>(90)</sup>。

この児童年金構想は遅くとも1997年頃には政府・与党サイドで本格的に検討され始めたが、その背景となったのは、少子化に対する苛立ちと結びついた出産奨励的な言動であった。まさに、この1997年は「産めよ増やせよというのは今、国が求めている。個人の選択ではなく、指導していくくらいの気持ちがいい」という地方議会での議員の発言や、中央の政治家の間で「子供のいない共働き夫婦に懲罰税を待望するかの声」があること等が新聞その他で伝えられた年だった<sup>(91)</sup>。もっとも、児童年金を提唱する者の多くは、子供を産むかどうかについての選択の自由を必ずしも否定しないし、直接に出産増を目指すという立場に常に立つわけでもない。だが、そうした留保も、「年をとったら他人が産んで育てた子供に年金等で面倒をみてもらう。結果的に、これが今もっともラクでありトクな選択」であるとして、このような理由から子育てという「苦難な道を選ばず」、「易きにつく」者が増大したことが出生率低下の要因の一つであると述べることや、子どもをつくらぬという生き方は「社会連帯の精神を欠如」しているといった評言を排除するものではないのである<sup>(92)</sup>。

しかし、すでに、こうした構想に対しては、児童年金を受給する世帯とそうでない世帯の間の公平性が逆に問題とされている。有子家庭と無子家庭との間における所得の再分配は児童手当制度の基本的機能の一つであるが、児童年金構想は新たな保険料負担を国民に求めることによって、子育てをめぐる連帯よりはむしろ新たな対立を作り出す可能性が高いと言えよう<sup>(93)</sup>。

(90) 前掲1997年6月19日第69回人口問題審議会総会議事録。前掲山崎泰彦「年金改革の論点と課題」、p.9。前掲「児童手当制度の現状と展望・終」、p.63他。

(91) 日本経済新聞社『わたしの静かな革命 「個」の時代が始まる』日本経済新聞社、1998年、pp.131 - 132。『日本経済新聞』1997年4月24日、11月27日他。

(92) 高山憲之「年金改革：欧米における最近の動向と日本の課題」『経済研究』1998年1月号、pp.70 - 73。京極高宣「児童手当と児童年金」『週刊社会保障』、No.2124、2月19日、p.47。

(93) 『読売新聞』2001年11月5日。飛田英子「『児童年金』構想の不毛を衝く」Japan Research Review、2001年1月号。

1980年の中央児童福祉審議会児童手当部会「児童手当制度の基本的あり方について」と児童年金構想を結ぶもう一つのラインは、保育所を利用する・しないに拘わらず支給される現行の児童手当を、在宅で育児を行う片働き家庭に対する育児手当として再編しようとする発想である。保育所を利用する家庭に対する児童手当の支給停止という措置がそのまま実施されることはなかったものの、1985年の児童手当法改正と1991年の児童手当法改正が「妻の就業率が特に低い」こと等に注目して、児童手当の支給期間を就学前までの期間や三歳未満までの乳幼児期に「重点化」したのも、実はこのラインに沿ってなされた決定であった<sup>(94)</sup>。これは児童手当法以前の保育政策に端を発する問題であるが、以下では、1980年の中央児童福祉審議会児童手当部会「児童手当制度の基本的あり方について」と現在の児童年金構想の異同に主な焦点を当てよう。

## 12 五島貞次『児童手当制度論』と児童年金構想

この1980年の「児童手当制度の基本的あり方について」では、児童手当を育児手当に改変しようとする意図が明示されているわけではない。しかし、それを示唆するのは、この意見具申が受給権者の問題に触れている箇所である。すなわち、ここでは「現行制度では児童の生計を維持する程度の高い者を受給権者としているため、その多くは父親となっている。児童の養育は父母が共同で行うものであるが、その家庭が希望するならば、日常、児童により密接な関係をもつ母親に支給することも考えてよい」という注目すべき提案がなされているのである。だが、無論、これは本稿(上)が冒頭で述べたような家族賃金の解体過程のうちに児童手当を位置づけるフェミニズムの立場ではありえない。その意図は、この意見具申を行った中央児童福祉審議会の当時の委員長五島貞次が1981年に発表した『児童手当制度論』(厚生出版社)によって以下のように説明されている。

日本の現行の児童手当制度においては、このように父母のうち生計維持の程度の高い者が児童の養育者として児童手当を支給されることとなっているが、「そうすると母親が父親と同じように何らかの職業をもち、父親よりも高い収入を得て、児童の生計費について父親よりも多くの部分を負担するようになると、母親の方が児童手当の受給資格者になる。ところが母親がそうになると、ますます家事や育児にたずさわる時間的または肉体的、精神的余裕がなくなってきた、家事や育児から手を抜かざるを得なくなる。そのことは「母親や妻の役割を果たすことが一段と困難になった母親に児童手当を支給することを意味する」のであり、これは「児童手当制度の根本的改革に当たって」「メスを入れなくてはならない」問題である<sup>(95)</sup>。

そこで、「育児や家事に精励する母親や妻の役割を価値づけて母親を児童手当の受給者とする、という発想」が出てくるが、「国際婦人年を契機として母親の働く権利や男女平等、男女同権が一

<sup>(94)</sup> 前掲五島, p.75。前掲高橋三男, pp.276 - 277。1984年12月12日中央児童福祉審議会「児童手当制度の当面の改革策について」。前掲児童手当制度基本問題研究会報告書, p.19。1991年12月18日中央児童福祉審議会「今後の児童手当制度の在り方について」前掲児童手当制度研究会『改訂・児童手当法の解説』pp.358 - 359, 362 - 363。

<sup>(95)</sup> 前掲五島, pp. 73 - 74, 76。

段と強調されているわが国の現状からすれば、こうした発想は「おそらく一般に受け容れられない」だろうから、その点を考慮した「弾力的な表現にした」というわけである。さらに、五島は、母親が外で就労し保育園を利用している場合、その家庭が児童手当を保育料に当てるとしても、児童手当の目的にかなっていないとはいえないかもしれないと一応留保しつつも、児童手当に「乳幼児の保育手当的な給付を上積みし、その上積みの保育手当は、家庭保育を行う母親だけに対して支給し、家庭保育への刺激または誘導の役割を果たさせてはどうか」と提案する。そして、結局は、「児童手当の根本的な改革に当たっては、養育費の経済的な保障というだけではなく」、「少なくとも乳児や低年齢幼児の期間においては、母親なり両親が保育所保育より家庭保育の方を選びやすいように、保育所保育との調整について検討すべきであろう」と結論するのである<sup>(96)</sup>。

五島の念頭には、イギリスのE.ラスボーン等戦前のフェミニストの要求があった。しかし、彼女らが母親に受給権を与えることを要求したのは、育児を女性の天職と想定しつつも、国家の家族手当制度によって男性からの経済的独立を獲得しようとしたためであったのに対し、彼はあくまで性分業家族の維持を目的としたに過ぎなかった。したがって、1964年10月5日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」や上記の1968年の児童手当懇談会報告「児童手当制度に関する報告」が、児童手当制度の中に妻手当を導入する案をしりぞけたことについて、彼が強く反発したことにも示されているように、1980年の意見具申「児童手当制度の基本的あり方について」を通じて五島が求めたのは夫が妻子を扶養する経済力を補完する手当に他ならなかったと言えるのである<sup>(97)</sup>。

### 13 児童年金構想と児童手当の育児手当化

上述の五島貞次の保育手当論を受け継ぐとともに、さらに、乳児保育の公的保障は割高で経済的に非効率であるという批判を結びつけながら、「児童手当を育児手当に再編成すること」を提案したのが堀勝洋「低年齢児の家庭保育」(『季刊社会保障研究』第23巻第1号、1987年6月)である。堀は「低年齢児の家庭保育を進めるためには、育児期間中の母親の所得保障や雇用保障などの施策が必要」であるとして、単に保育所の整備を抑制するよりは、育児休業や再雇用制度等の施策に加え、「家庭で保育している親にのみ児童手当を支給することによって、家庭保育のインセンティブを高める」方策を選ぶべきだと主張した<sup>(98)</sup>。

児童年金構想は、上述の児童手当の福祉施設・児童育成事業や1989年の児童手当制度基本問題研究会報告書が切り拓いてきたチャイルド・ビジネス促進政策とこの堀の育児手当論を統合・発展さ

<sup>(96)</sup> 前掲五島、pp.73, 80。五島は「育児手当」を「保育手当」と呼んでいる。

<sup>(97)</sup> 前掲社会保障研究所『日本社会保障資料』、p.725。前掲社会保障研究所『日本社会保障資料』、p.375。前掲五島、pp.80 - 81。もっとも妻手当をしりぞけた上記の報告書の真意は、必ずしもジェンダー中立的なものではなかった。この点については本稿(下)で再論する。

<sup>(98)</sup> 堀勝洋「低年齢児の家庭保育」『季刊社会保障研究』第23巻第1号、1987年6月、pp.59 - 62。元厚生省児童家庭局児童手当課長の高橋三男は、児童手当の支給期間を三歳未満に「重点化」した1991年の改革は、この堀の提案方向を「正しく具現したものといえる」と述べている。前掲高橋三男、pp.276 - 277。



せたものと言える。それは公的保育の解体を求めるが、五島とは違って、民間育児産業の促進を積極的に主張する。同時に、五島や堀と同様に児童手当を、在宅育児を行う養育者に対する育児手当に解消しようとするのである。すなわち、児童年金構想において計画されているのは、公費補助のある保育所を利用する家庭に対し、児童年金給付をその補助額分だけ減額するか、あるいはまったく支給停止にするという「調整」である。もしくは、保育所への公費補助を全廃し利用料を全額自己負担とした上で、種々の保育サービス事業と利用者との直接契約制を実施し、料金割引の育児クーポンを支給するパウチャー制度等が構想されている<sup>(99)</sup>。この場合も、育児クーポンを使って保育サービスを利用する共働きに対しては現金給付は減額が停止で、児童年金の現金給付が満額支給されるのは在宅で育児を行う片働き家庭のみということになる<sup>(100)</sup>。

このような構想は、公的補助のつく保育所を利用しながら共働きで所得を得ている家庭が、さらに児童手当を受給しているのは過剰給付であるのに対し、在宅での育児を選択した片働きの家庭では所得機会の損失が生じているが、にも拘わらずその補償としての育児手当がないのは不公平であるという認識に基づいている。そこで、保育サービス利用者を現金支給の児童年金給付から排除することによって、「家庭保育との均衡を図る」必要があると説明されるのである。これはまた、与党政治家として児童年金制度を提唱する熊代昭彦によれば、「子育ては母親等の育てる人の所得機会を全面的、又は部分的に喪失させるので、年金保険制度がその所得機会喪失を保険することは、年金保険制度の永続のために極めて合理的」ということになる<sup>(101)</sup>。さらに、認可保育所への公的補助をなくすと、経費は基本的に利用者の保育料で賄われるので、乳幼児保育料は大幅に上昇し、「現在平均2万円台である保育利用料が5倍以上になれば、就労している母親も収入と保育料負担を天秤にかけ、家庭育児を選ぶ場合も出てくる」と期待する論者もいる<sup>(102)</sup>。

児童年金の育児手当の対象は必ずしも女性に限るとは言明されていない。しかし、月1～2万円の現金給付で育児専念のために失われた収入、機会費用が補償されることはできないから、児童年金構想のこうした育児手当は結局、夫が妻子を経済的に扶養することを前提に乳幼児のいる片働き家庭を補助する機能を果たす。児童年金構想においてはチャイルドビジネスの奨励と性分業家族の維持という新旧の政策が密接に結びつけられているのである。(つづく)

(きた・あけみ 福井県立大学看護福祉学部専任講師)

(99) 上述の児童手当の児童育成事業における在宅保育サービス割引券制度は、その先行形態の一つである。注61。このパウチャー等の財源も、 $\frac{1}{2}$ は被保険者本人負担の保険料で賄われることになる。

(100) このことは、「特に就学前は保育手当として位置づけ重点的に引き上げる」と表現されている。前掲山崎泰彦「少子化時代の社会保障改革の課題」p.127。前掲山崎泰彦「年金改革の論点と課題」p.9。『週刊社会保障』No.2111, 2000年11月13日, p.59他。また、前掲児童手当制度基本問題研究会報告書, pp.20-24。

(101) 前掲山崎泰彦「少子化時代の社会保障改革の課題」p.127。『朝日新聞』2000年10月1日, 10月11日。[www2u.biglobe.ne.jp/~AKICHAN/childp.htm](http://www2u.biglobe.ne.jp/~AKICHAN/childp.htm)

(102) 鈴木真理子「社会保険による育児支援の意義と可能性(下)」『週刊社会保障』No.2144, 2001年7月16日, p.56。