

# 日本の児童手当制度の展開と変質（下）

—— 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
  - 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（以上、526・527号）
  - 14 児童手当の推進主体をめぐる逆説とジェンダー・バイアス（以下、本号）
  - 15 政府サイドの児童手当構想
  - 16 児童手当と家族賃金
  - 17 総評の家族手当法構想の停滞
  - 18 賃金の家族手当に対する評価の変遷
  - 19 児童手当と賃金の家族手当
  - 20 児童手当構想と世帯主概念
  - 21 賃金の家族手当と女性運動
  - 22 在宅育児奨励策としての児童手当構想と労働運動の中のジェンダー対立
- 結びにかえて

## 14 児童手当の推進主体をめぐる逆説とジェンダー・バイアス

日本の児童手当制度には、その支給期間の短さや額の不十分さに加え所得制限や被用者と非被用者の間の格差の存在等様々な矛盾がある。それらをもたらした諸要因としては、政府および企業サイドの児童手当に対する抑制的・否定的態度や世論の関心の低さ等がつとに指摘されてきた<sup>(103)</sup>。しかし、ここでは児童手当に対する労働運動と女性運動の側の消極的反応にも同様に焦点を当てる。

税や拠出の負担を伴う児童手当制度に対し財政当局や財界が消極的な態度をとったことはそれほど意外なことではない。だが、労働組合や女性たちの運動体も同様であったとすれば、それはより説明を要する事柄であろう。

1961年の世界労連大会が採択した「社会保障憲章」を引き合いに出すまでもなく、社会保障制度は労働者階級の闘いの歴史的成果であると言えることができる。また、少なくとも1960年代末までの日本の女性運動は、女性個人としてというよりは、いわば無私の母として子どものために要求するという立場をとる傾向があった<sup>(104)</sup>。したがって、児童手当の制度化は本来、労働運動にとっても女性運動にとっても親和的な課題であったはずである。だが、日本の現実はむしろ逆であった。以下では、こうした逆説的な現象を必然化した諸要因を検討しながら、日本の児童手当制度のジェンダー・バイアスがその構想段階にまでさかのぼることを明らかにしていく。その前に、ここで若干の見取り図を示しておこう。

社会保険における扶養家族給付に見られるように、夫が妻子を扶養するという家庭像を社会の標準とみなす家族賃金理念は社会保障制度にも拡張されていく傾向がある。こうした問題は日本の児童手当制度の展開に対しても色濃く影を落としてきたが<sup>(105)</sup>、それは成立以前、すなわち構想段階の1960年代から1970年代初頭の時期においても同様であった。これはまた、政府の児童手当法構想のみならず労働組合の家族手当法構想にも見られる特徴だったが、労働運動が求めた家族賃金理念と政府の構想との対立が明らかになるにつれ、児童手当は要求すべき目標というよりは警戒すべき対象に変わっていく。この対立とは以下のようなものであった。

すなわち労働運動の側は家族賃金の確立を基本目標とした上で児童手当はこれを補完するか、その上乘せとして機能すべきものと想定していた。他方、政府の構想は、年功賃金を職務・職能給に移行させることによって中高年男性の賃金水準を抑制すると同時に、この抑制が労働力の世代的再生産を危うくする可能性を児童手当で緩和しようとする狙いをもっていた。これは、労働運動の側から見れば、児童手当が家族賃金の上乗せどころか、逆に家族扶養がもはや不可能な水準にまで男性の賃金を押し下げておくための手段として機能することを意味する。

同時に、このような賃金政策を取ろうとしながらも、政府とりわけ厚生省は児童手当を専業主婦による在宅育児の奨励策として機能させようとしていた。これは、上記のような労働運動にとっては歓迎すべき、もしくは受容可能な政策方向であったが、女性の労働権確立をほとんど悲願としてきた日本の女性労働運動は当然こうした構想に強い警戒を示した。他方、主婦たちの運動は家族員の経済的保障という課題に関する限り、社会保障によって夫から独立な所得を確保するというより

---

(103) 拙稿「日本の児童手当制度の展開と変質（上）」『大原社会問題研究所雑誌』No.524、2002年。拙稿「日本の児童手当制度の展開と変質（中）」『大原社会問題研究所雑誌』No.526・527、2002年。横山文乃『戦後日本の女性政策』勁草書房、2002年、pp.72-77、127-130。横山和彦「最後の社会保障・家族手当」副田義也『社会福祉の社会学』一粒社、1976年、pp.97-99。

(104) 行動する会記録集編集委員会編『行動する女たちが拓いた道-メキシコからニューヨークへ-』未来社、1999、pp.12-13。

(105) 拙稿「児童手当制度におけるジェンダー問題」竹中恵美子・久場嬉子監修叢書『現代の経済・社会とジェンダー』第4巻・福祉国家とジェンダー』（大沢真理編）明石書店、2004年。

は、夫の賃上げ要求もしくは賃下げ反対運動への参加・協力に向かうように方向付けられていた<sup>(106)</sup>。したがって、児童手当についても、その支持のタイミングや程度は労働運動に追随する傾向が強く、それを越えて独自の推進主体となることはほとんどなかった<sup>(107)</sup>。

日本の児童手当はこのように賃金抑制や性別分業強化の手段として機能することを期待されたために、労働運動からも女性運動からも敬遠される存在となっていった。しかも、実際にはこうした手段としての利用価値は低いことが明らかになるにつれて、児童手当は政府・財界サイドからいわば余計者として扱われるようになったのである。

## 15 政府サイドの児童手当構想

すでに1947年から1950年までの間に社会保険制度調査会と社会保障制度審議会は児童手当の創設を提言していたが、これらの提言は1950年10月の社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」にはまったく取り入れられなかった。これは占領軍総司令部が当時の人口過剰問題等を理由に児童手当制度を強く批判したためであるという<sup>(108)</sup>。だが、1960年代に入り、逆に年少人口の減少と1970年以降の労働力不足が予測されるようになると、再び児童手当の制度化を提言する審議会答申が次々と出されるようになった。まず1960年8月4日中央児童福祉審議会答申「児童福祉行政の刷新強化に関する意見」と同年11月1日経済審議会答申「国民所得倍增計画」は、こうした人口構造の変化が経済発展を阻害する恐れがあるので、これに対処するには「限られた人口の資質及び能力の向上」が重要であると指摘しながら児童手当の制度化を求めた最初の提言である<sup>(109)</sup>。

---

(106) 日本労働組合総評議会婦人対策部編『総評婦人二十五年の歴史』労働教育センター、1976年、pp.81-82, 121。労働運動サイドにいた研究者たちのこうした主婦運動論は、高木督夫「婦人運動における労働婦人と家庭婦人-磯野論文の問題点」1960年12月号『思想』（上野千鶴子編『主婦論争を読むⅡ全記録』勁草書房、1982年所収、pp.86-87）や、毛利明子「婦人解放運動と主婦労働の位置」生活科学調査会『主婦とは何か』ドメス出版、1978年（pp.159-162）等からうかがい知ることができる。これに対し、水田珠枝「主婦労働の値段-私は“主婦年金制を要求する-”』朝日ジャーナル（1960年9月25日号）は、「主婦年金」で妻の所得を確保するという要求の歴史的な正当性について論じている。前掲上野千鶴子編所収、pp.38-42。

(107) 例えば日本母親大会は、1961年の第7回大会と1965年の第10回大会において家族手当法推進を決議やスローガンに入れているが、これは総評が家族手当法試案を準備していた年や春闘運営方針に「家族手当法」要求を入れた年にそれぞれ一致している。他方、総評がこの運動に消極的であった時期には母親大会においても推進の動きは見られない。日本労働組合総評議会編『総評二十年史下巻』労働旬報社、1974年、pp.299-300。なお、後でみるように総評は児童に加え配偶者等の扶養家族に関しても手当を支給する「家族手当法」を1960年代の初めから要求しており、当時の母親大会もこの用語を用いていた。

(108) この時には、社会保険の扶養加算があれば児童手当は不要であるということも理由に挙げられている。占領軍総司令部「社会保障制度審議会第一次報告批判」。社会保障制度調査会答申「社会保障制度要綱」1947年。社会保障制度審議会「社会保障制度確立のための覚書」1949年。社会保障制度審議会「社会保障制度研究試案要項」1950年6月。社会保障研究所『日本社会保障資料Ⅰ』至誠堂、1975年、pp.165-167, 171, 182。近藤文二「日本社会保障史の一節」『週刊社会保障』26巻663号、1972年4月3日、pp.14-15。

(109) 五島貞次『児童手当制度論』厚生出版社、1981年、pp.168-169。前掲『日本社会保障資料Ⅰ』、pp.317, 321。

さらに、答申「国民所得倍増計画」は児童手当を制度化する目的のひとつとして「年功序列型賃金制度の是正」促進を掲げている。これは同年12月27日の閣議決定にそのまま引き継がれたが<sup>(110)</sup>、のみならず、その後の答申では児童手当の導入および賃金の職務給化とともに児童の扶養費だけ賃金水準が低下するかなのような印象を与える記述が多くなった。例えば1963年5月4日厚生省児童局『児童福祉白書』は、これまで児童の生計費は年功序列的な賃金体系によって「保障」されてきたが、いまやこの賃金体系は職務給に移行していく趨勢にある。しかし、「職務給には児童の分が要素として含まれていないので、子持ちの家庭特に多子家庭の場合は、賃金でカバーされない児童の生計費分を別個の体系で保障する必要が生じてくる」としている<sup>(111)</sup>。

また、児童手当の創設のために新たな費用負担が必要になるとしても、「民間企業の家族給に肩代わりする面もあって、それだけ企業負担を軽減する点も忘れてはならない」と1965年1月22日の経済審議会「中期経済計画」が強調したように、年功賃金体系の中でもとくに家族手当に焦点が当てられる傾向があった<sup>(112)</sup>。

さらに児童手当に関するこうした提言は労働力流動化政策とも結びつけられていた。その一例は1963年1月14日の経済審議会「今後に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」で、そこでは「児童手当制度が設けられ賃金が児童数に関係なく支払われる」ことは中高年労働力の円滑な移動の必要条件であると位置づけられている<sup>(113)</sup>。

したがって、1960年代の半ば頃までは、このように意義付けられた児童手当に対する企業サイドの期待は高かった。当時の報道によれば中央雇用対策協議会調査「中高年齢層の雇用促進に関する民間業種団体の意見調査」（1965年1月20日発表）においても「賃金負担軽減」を目的に、職務給導入や賃金の家族手当の社会保障制度への繰り入れ、児童手当の制度化を求める回答が多かったという<sup>(114)</sup>。だが、後で見ると、このような児童手当構想は当然労働運動サイドからの反発を呼ぶことになった。以下では、それについて述べる前にもう少し問題の所在を整理しておきたい。

## 16 児童手当と家族賃金

政府の児童手当構想に対しては、当時次のような慨嘆が繰り返されていた。すなわち「イギリス

(110) 前掲『日本社会保障資料Ⅰ』, p.317, 320。前掲五島, p.170。

(111) 厚生省児童局『児童福祉白書』1963年（児童問題研究会監修『現代日本児童問題文献選集第42巻』日本図書センター, 2002年所収, p.130）。

(112) この答申は「児童手当制度が有する機能」として、「児童の健全な育成と資質向上、所得と家族数の不均衡による貧困の防止、年功序列型賃金体系から職務給体系への移行の円滑化、中高年労働力の流動化の促進、中高年齢層において著しい所得格差の是正」を列挙している。前掲『日本社会保障資料Ⅰ』, pp.358 - 361。なお、当時はしばしば賃金の家族手当を「家族給」と呼んでいた。

(113) 前掲『日本社会保障資料Ⅰ』, pp.324 - 325, 330。他に雇用審議会答申「最近の雇用失業情勢にかんがみ、産業構造の変化、労働事情の特性等に伴う雇用失業問題に対する対策について」（1962年8月25日）。経済審議会「国民所得倍増計画中間検討報告」（1963年12月19日）前掲『日本社会保障資料Ⅰ』 p.304, 349等。

(114) 『週刊労働ニュース』1965年1月25日。

の労働者の賃率は少なくとも夫婦と子供一人の生活を保障するに足るだけの高さをもって」おり、「したがって社会保障の家族手当は第二子以下に支払われている」、あるいは「英仏の第二子からの児童手当は、職務給という賃金のなかに、妻と第一子は含まれることを物語っている」のに対し、日本では、「この基本がちゃんとしていない」まま、「児童手当の問題が扱われている」という嘆きである<sup>(115)</sup>。

ここには、児童手当の制度化は家族賃金の確立を前提とするという固定観念と同時に<sup>(116)</sup>、児童手当の存在によって家族賃金の確立が推定されるという堂々めぐりが見られる。だが、家族賃金を伴わない児童手当を想定することに対するこのような疑念の裏には、児童手当の制度化によって日本の低賃金状況が固定化されるのではないかという強い危惧があった。例えば吉村励「家族手当と賃金」(月刊『労働問題』No. 82, 1965年3月)は、政府の児童手当構想の真意は「家族持ちの中・高年労働力を単身者なみの低賃金で雇用し」、「低賃金を公的制度をもって確保する」ことにあることは「明白である」としていたし、吉村とは別の立場に立つ角田豊「家族手当と家族給付」(『日本労働協会雑誌』No. 77, 1965年8月)も、職務給化のために賃金の家族手当を廃止して児童手当制度を創設しようとすることは低賃金政策に他ならず、「労働者階級の反対、組織的抵抗があるのは、むしろ当然であるといわねばならない」としている<sup>(117)</sup>。

すでに見たように、政府の児童手当構想が賃金抑制策として機能することに対するこうした危惧は根拠のあるものであった。また、最低賃金法推進運動の停滞という状況もこの危惧を強めていた。だが、問題は上記のような固定観念もあいまって、ここから最低賃金制度の充実や家族賃金の確立を伴わない児童手当制度は推進すべきではなく、むしろ先送りすべき課題であるという消極的意識が醸成されていったことである。

こうした意識はまた、総評が政府の児童手当構想に対置しようとした「家族手当法」構想の挫折とも結びついていた。すぐ後で見ると、この構想は男性組合員からの一致した支持を得ることに失敗したし、また、男女同一賃金や女性の労働権確立という課題ともそぐわないものであったた

---

(115) 岸本英太郎「横断賃率のはなし」月刊『労働問題』No.82, 1965年3月, p.30。松尾均「児童手当制の歴史と現実」『労働経済旬報』1967年11月下旬号, p.7。小川喜一「児童手当偶感」『関西経協』第23巻11号, 1969年11月, p.40。『エコノミスト』1968年11月12日。

(116) 実際には、父親だけで平均的規模の家族を扶養しようとするような家族賃金が確立され、その平均を越える多子家庭に児童手当が支給されるという発展だけが典型なのではない。また、家族賃金が確立しないまま児童手当が制度化されたとしても、実際の賃金額は児童手当の制度化前と変わらないか、上昇することも可能である。さらに、ヨーロッパでは、第何子からを児童手当の対象とするかということと、最低賃金や標準賃金の決定において何人の家族の生計費を採用するかという問題とを直接にリンクさせる制度や発想は、この当時においてもすでに過去のものとなりつつあった。ILO “Reports and Enquiries-The Family Allowance System:A Survey of Recent Developments.” *International Labour Review*, Vol.xxi,No.3, March 1930, pp.413-416. C.Hoffner, “Recent Developments in Compulsory Systems of Family Allowances.” *International Labour Review*, Vol.xii, No.4, pp.338-340, 349, 354-356. 拙稿「児童手当制度の発展と家族賃金」『女性労働研究』1999年, pp.34-37。前掲拙稿「児童手当制度におけるジェンダー問題」pp.167-173。S.Pedersen, *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State-Britain and France 1914-1945*, Cambridge University Press 1993, pp.329-356.

(117) 吉村励「家族手当と賃金」月刊『労働問題』1965年3月, No. 82, p.53。角田豊「家族手当と家族給付」『日本労働協会雑誌』No. 77, 1965年8月, pp.11-13。

めに労働運動内のジェンダー対立を必然化する内容をもっていた。こうして、結局日本の労働運動の大勢は自らの家族手当法構想を推進することもできず、年功賃金を前提に大幅賃上げ要求によって世帯賃金水準の男性労働者を増加させていくという当面の目標に邁進することになった<sup>(118)</sup>。そして、そのことによってますます児童手当への関心を失っていったのである。

## 17 総評の家族手当法構想の停滞

総評は1961年に家族手当法案を準備していると発表し、その翌年の1962年には家族手当法案要綱第一次試案を大会に提出した<sup>(119)</sup>。その特徴はすべての児童を対象とするだけでなく配偶者等も手当の対象に含めていること、また制度の目的を「中年者の被用者および一般家庭の生活安定におく」としていた点等にある<sup>(120)</sup>。

総評は、少なくともこの1961年頃にはこれを最重要の社会保障闘争として位置づけ重視していた。ところが、当時総評社会保障部にいた内藤武男の「家族手当法制獲得運動の前進のために」（『賃金と社会保障』No.295, 1963年11月5日）によれば、この課題に対する「労働者の側からの要求の表明は弱く、極限すれば、ほとんど要求として出され」ることさえもないという状況で、「総評大会の際に討議資料としてだされた要綱案は、ほとんど討議もされ」ずに終わったという<sup>(121)</sup>。こうした足踏み状態はその後も続くのであるが、それに触れる前に総評の指導層が児童手当ないし家族手当制度をどのように理論化していたかを見ておこう。

内藤武男「家族手当法について」（『月刊総評』No.52, 1961年8月）は次のように言う。賃金の基準となる家族の扶養費は平均であるだけでなく、資本主義の発展につれて熟練年数の減少や女子および年少労働者の増加とともに低下していく。そこで、3-4人も子供がいると、この基準どおり賃金が払われても家族を扶養できなくなるので<sup>(122)</sup>、社会保障としての家族手当制度が必要になってくる。また、現実にも中高年労働者の賃金上昇率は低下する一方だが、他方、若年労働者からは賃金配分に対する不満が出ている。したがって、この両者の対立を解決するためにも「主たる生計維持者」に対する所得保障としての家族手当制度が求められることになる<sup>(123)</sup>。

(118) 前掲『総評二十年史下巻』, pp.143-145。山田和代「戦後日本の労働組合における家族賃金の形成と展開」竹中恵美子・久場嬉子監修叢書『現代の経済・社会とジェンダー第2巻・労働とジェンダー』（竹中恵美子編）p.101。

(119) 内藤武男「家族手当法について」月刊『総評』No.52, 1961年8月, p.19, 24。同盟もこの頃に児童手当を要求するとしている。『週刊労働ニュース』1961年5月2日。厚生省児童家庭局『児童福祉三十年の歩み』1978年, pp.156-157。

(120) 「財源は被用者に対するものとしては、使用者による一定割合の拠出と国庫支出により、一般家庭に対するものは一定額の国庫負担とする」とされていた。これは、のちに成立した児童手当の財源方式にかなり近いものであることが注目される。前掲内藤, 1961年, p.22。

(121) 内藤武男「家族手当法制獲得運動の前進のために」『賃金と社会保障』No.295, 1963年11月5日, p.14。この点について渡辺多恵子「家族手当制度要求の視点」（月刊『労働問題』No.71, 1964年4月）は、「職務給化政策との対決点で議論が紛糾し、そのために実際の討議からははずされた」ようだと言っている。同, p.61。

(122) 内藤はこれを「賃金が労働力の価値どおり払われず低下していくということ」と表現している。前掲内藤, 1961年, p.20。

注意をひくのは、この説明が「家族の扶養費は本来、賃金の中に含まれるべきだとするなら、社会保障の制度として家族手当制度をつくるというのはいったいどういうことなのかという疑問」に答えるという形で始められていることである。内藤はさらにその2年後の前記の「家族手当法獲得運動の前進のために」においては、「大巾賃上げの要求には当然家族の生活保障をふくんでいるわけだから、家族手当制など無用であるなどと」するのは「危険である」と労働者の無関心に対してより踏み込んだ警告を発する。そして、家族手当法要求について「もっと強くこの権利を主張して、労働運動の基調にすえるよう組織的に努力することが大切である」と呼びかけたのである<sup>(124)</sup>。

要するに、これらから窺えるのは、指導部レベルでは一応、家族賃金もしくは大幅賃上げ要求と家族手当制度要求との理論的接合がなされていても、組合員レベルにはほとんど浸透しなかったということである。さらに、同様に内藤が繰り返し取り上げざるを得なかった2つ目の問題は、総評の案では扶養されている妻および第一子から家族手当を支給する制度を要求しているが、これに対し、「妻および第一子ないし第二子は当然基本賃金で保障すべきで、家族手当法は第二子ないし第三子からに限定すべきだという、諸外国からの例示による意見も強い」ということであった。

これについて内藤は、日本は慢性的な低賃金状態にあるから、すべての児童、被扶養者を手当に含める必要があるという説明を行っていたが、後の内藤武男「家族手当法をかちとろう」(月刊『総評』No.94, 1965年4月)では、結局のところ、「家族手当法の制定のためには、最低賃金制や失業手当、老令年金などの所得保障との関連についてもっと検討しなくてはならないし、なによりも賃金との関連をもっとつっこんで検討しなくては、ほんとうの確信もでてこない」と後退していかざるをえなくなった<sup>(125)</sup>。

しかも、その検討のために設置された賃金専門委員会の家族手当法の小委員会では、1967年になっても依然として妻および第一子ないし第二子までを扶養しうる世帯賃金基準を前提とすべきで、そう考えれば社会保障としての手当の対象からはこれらを除外するべきではないか等という議論が蒸し返されていた。そして、これに対してはまたもや「賃金要求を高めるなかで、所帯賃金<sup>(ママ)</sup>との関係を明らかにしていく」というまとめしか行われず、論議は混沌としたまま先送りされたのである<sup>(126)</sup>。

## 18 賃金の家族手当に対する評価の変遷

上記の内藤の論考からうかがえる3つめの問題は賃金の家族手当に対する評価の変化である。1947年に来日した世界労連の調査団が日本の年齢給や賃金の家族手当を厳しく批判したように、内藤も当初は賃金の家族手当は基本給を低め、労働者の企業への従属を深める管理手段にすぎないと強調して、基本給への換算を「より強く要求しなければならない」としていた。また、世界の労働者階級は企業の家族手当を賃金と分離し社会保障化することによって賃金闘争統一の基盤を固めて

---

(123) 前掲内藤, 1961年, pp.20-21。

(124) 前掲内藤, 1963年, pp.11-12。

(125) 前掲内藤, 1963年, p.14。内藤武男「家族手当法をかちとろう」月刊『総評』No.94, 1965年4月, p.23。

(126) 岡村文雄「第5回賃金専門委員会総会の報告・家族手当-第3分科会その1-」『総評調査月報』1967年7月号, pp.12-13。

きたとその意義を説明している<sup>(127)</sup>。

ところが、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」（1964年10月5日）等が賃金の家族手当の原資を児童手当の財源に移し替えるという方向を示し、かつ被用者についても本人拠出を導入する可能性を示唆したことを契機に内藤の呼びかけは一転するようになる<sup>(128)</sup>。すなわち賃金の家族手当は「よかれあしかれ」6割を超える事業所で実施され、賃金の一定部分を占めている以上、家族手当法を要求するときには、それだけでなく同時に、「既得の権利として"手当"の額を積極的に拡大」する必要があると強調するようになったのである<sup>(129)</sup>。

さらに内藤が1963年と1965年に行った2つの提起には、いっそう重要な反転が見られる。内藤はまず1963年の論考では「社会保障の家族手当と現行賃金の家族手当との差額を個別資本ごとに要求する闘い」を提起していた。ところが、1965年の論考になると、これは次のような叙述に変わる。すなわち総評が家族手当法に盛り込もうとしていた被扶養者一人につき3千円という手当を「国庫だけで支出させようとするれば、その総額はいまの厚生省予算総額をはるかにこえるものとなるだろう」から、このままでは実現はるか彼方だが、「かりに個別資本ごとに、賃金の『家族手当』との差額を国からださせていくというかたちでこれを制度化していくような闘いを組織するなら、局面はもっと明るくひらけるのではないだろうか」というのである<sup>(130)</sup>。

即座にはその意を読みとりにくい表現であるが、違いは次の点にある。1963年の提起は、新しい社会保障の家族手当と賃金の合計が、現行の賃金の家族手当と基本給の合計を下回った場合に、その差額を基本給に算入するよう要求するといういわば当然の要求を意味するが、1965年の提起は賃金の家族手当の「拡大」を運動の基本とし、その額の不足の程度に応じて国庫から社会保障としての家族手当を支出させるという方針を意味している。したがって、後者の場合は、賃金の家族手当の分だけ国庫の負担が減少すると同時に、国庫からの家族手当が中小零細企業への賃金補助金のようなものに後退・変質してしまっているのである。

こうして、基本給への算入で収入総額を確保しつつ賃金の家族手当という形態を克服することこそが労働運動の任務であると強調していた内藤は、次第にこの形態を維持したままその額を拡大するという方向に主張の力点を移していった。そこに反映しているのは、家族手当制度の本格的な実施を迫れば、財源捻出のため被用者も自己拠出を迫られる可能性があるという危惧<sup>(131)</sup>と、賃金の家族手当の廃止に対する労働者の反発への譲歩であろう。

「世帯主」が自己の収入で家族を扶養できる賃金を確保できればそれでよしとする当時の多くの労働者の意識は、社会保障としての家族手当制度や児童手当制度よりも賃金の家族手当の確保のほうに向かう。内藤は総評の家族手当法要求運動を推進するにはこのような意識状況が障害となることを当初から認識しており、そうであるがゆえに上記の3編の論考に力を注いだ。だが、結局はそれらに対する妥協を余儀なくされていったのである。

(127) 前掲内藤, 1963年, p.11。前掲内藤, 1961年, pp.20, 23 - 24。

(128) 前掲『日本社会保障資料 I』, pp.721 - 724, 727。前掲内藤, 1965年, pp.19-22。

(129) 前掲内藤, 1965年, pp.22-23。

(130) 前掲内藤, 1963年, p.11。前掲内藤, 1965年, p.23。

(131) 前掲内藤, 1963年, p.13, 15。前掲内藤, 1965年, p.21。

## 19 児童手当と賃金の家族手当

児童手当の制度化に対する労働運動からの支持が遅れた原因は、直接的には、政府の構想に年功賃金の職務・職能給化や中高年労働者の賃金抑制、それに労働力流動化という意図が含まれていたことにある。しかし、労働組合の大勢はそれに対抗して自らが提起した家族手当法構想に対してさえも同様に消極的であった。

だが、そうしたゆきづまりが明らかになってきたちよどその頃に、厚生省児童手当準備室の近藤功室長が労福協の研究集会に赴き、世界の児童手当・家族手当制度と日本政府の児童手当構想についてかなり詳細な解説を行い組合側の支持と協力を求めたこと<sup>(132)</sup>、また1966年から1968年にかけて全国の自治体から児童手当法を求める要請が出されたこと等を契機に、総評も児童手当法案に対する態度を軟化させ、内容の修正を求めつつ基本的に支持するという立場に移っていった。他方、これと入れ替わるように、大蔵省サイドと財界は児童手当の法制化に対する消極的姿勢を明らかにするようになる<sup>(133)</sup>。

こうして、1969年3月、総評は第37回臨時大会で「児童手当制度創設に関する要求要綱」を発表し、家族手当法の前段階としてという留保をつけながらも児童手当の法制化を要求すると表明した。他の要求内容は、制度実施に要する負担は国と資本家の負担とし、勤労者の自己拠出は求めないこと、被用者と非被用者間で差別なく第一子からすべての児童を支給対象とすること等、以前と同様である<sup>(134)</sup>。

さらに、ここでは賃金の家族手当の子に関する部分は基本給に繰り入れるよう企業に要求している。だが、実際にはこの繰り入れは、男性労働者の比率が高いために企業にとって賃金の家族手当の利用価値が低い鉄鋼大手企業等でしか進行しなかった。それどころか、労働組合の側も以前以上に賃金の家族手当の要求に力を注ぐようになったため<sup>(135)</sup>、この手当は額においても支給事業所数においてもその後も拡大し続けたのである<sup>(136)</sup>。

日経連は児童手当法が成立した1971年の11月に児童に関わる賃金の家族手当を削減する方針を発表した。しかし、これに労働組合側がいっせいに反対したこともあって、翌年の春闘ではそれまで以上に賃金の家族手当が拡大される結果となった<sup>(137)</sup>。他方、労働組合が第三子以降への支給として出発した児童手当制度の第二子・第一子への拡大やその額の引上げ、所得制限の廃止やその後

(132) 「資料・1－児童手当制度への道」『労働経済旬報』No.21－701, 11月下旬号, 1967年, pp. 10－16。

(133) このことは1968年に財政制度審議会報告が児童手当構想に批判的な見解を示して以来、とくに顕わになった。

前掲拙稿, 「日本の児童手当制度の展開と変質(上)」pp.25－26。前掲横山文野, pp.73－80。

(134) 「総評の児童手当制度に関する要求要綱」『労働経済旬報』5月上旬号, No.751, 1979年, p.35。

(135) 1969年に発足した児童手当審議会に総評は同盟とともに代表者を送った。労使代表が参加したこの審議会以後の変化の一つは、賃金の家族手当の帰趨については労使交渉に任されるべきであるということから、児童手当との調整を促す文言が消えたということである。社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅱ』至誠堂, 1975年, p.389。前掲五島, pp.259－260。

(136) 1950年から1960年にかけて賃金の家族手当を支給する事業所の比率は低下を続けていたが、1961年に6割を切ったのを底に翌年から再び増勢に転じた。また、支給額についてもとくに妻に関わる手当が1965年から1970年にかけて8割増と大幅に増えている。孫田良平「家族手当の歴史－名は実を現さない"主人手当"」『月刊エコノミスト』1971年11月号, p.114。

に出現した被用者・非被用者間の格差の撤廃といった課題に、真剣に取り組むことはその後もついになかったのである<sup>(138)</sup>。日本の労働運動は家族賃金の補としてどころか、いわば賃金の家族手当の補足としてしか児童手当を認めようとしなかったと言えよう。

日本の労働組合がこのように賃金の家族手当に固執した事情について、孫田良平「家族手当の歴史－名は実を現さない"主人手当"」（『月刊エコノミスト』1971年11月号）は、まず「組合からみれば、能率給・職能給に対して、家族手当は生活賃金としての安全装置であった」ことを指摘している。しかし、同時に孫田が指摘するのは、実際には賃金の家族手当は「家族に対する生活保障」等ではなく、「会社にとっても、労働組合にとっても、家族手当という名称の給与をふやすのが好都合だというだけの便宜上の名称」だということである。孫田は当時から賃金の家族手当は、残業手当や退職金の節約、女性の賃金の相対的な引き下げ、組合対策、企業意識助長策であるという指摘を行っていた。ここで組合対策とされているのは、当時、年功賃金の後退傾向の中で中高年労働者の賃金上昇の「中だるみ」が問題化していたが、「さしあたって家族手当をふやすことで労働組合のメンツを保ち、当面の対策として会社も組合も…同意する傾向が強い」ということである<sup>(139)</sup>。

すでに1963年において竹中恵美子「職務給反対闘争の現状と問題点」は、年功賃金は年齢別、家族数別等の個々の生活要求を世帯主の昇給と諸手当によって満たそうとする制度であり、これを克服して同一労働同一賃金原則を実現するには「家族数と賃金のリンクをたち切れる条件」を確立する必要があると指摘していた<sup>(140)</sup>。だが、日本の労働運動は、年功賃金制度が後退すればするほど賃金の家族手当を通して家族数と賃金のリンクを維持することに固執し続けたのである。

## 20 児童手当構想と世帯主概念

上述の竹中恵美子は、「現代婦人労働の諸問題－雇用・賃金・母性保護を中心に－」（竹中恵美子編著『現代の婦人問題』創元新書、1972年）<sup>(141)</sup>においては児童手当法等の社会保障の充実を男女同一労働同一賃金実現の「バックグラウンド」として位置付けている。しかし、このように児童手当制度を男女同一労働同一賃金原則の条件とした論者は当時は少数であった。すでに述べたように、児童手当ないし家族手当制度はむしろ家族賃金の確立と結びつけて理解され、またその限りで肯定されていたからである。

(137) 『週刊労働ニュース』1972年2月28日。同1972年5月29日。同1972年6月26日。同1972年7月31日。

(138) とはいえ、まったく目標にのぼらなかったということではない。例えば電機労連は、賃金の家族手当の維持に努力するとしながらも、児童手当の改善を基本に取り組むとして、義務教育終了前のすべての児童に無条件で最低1人月額3000円以上の支給を要求していくという運動方針を出している。『週刊労働ニュース』1972年5月29日。

(139) 前掲孫田、pp.113, 117－118。このことは『総評調査月報』（1975年12月）に掲載された春闘共闘委賃専総会小委員会「当面する賃金の諸問題に対処すべき方向についての提言」等においても、「とにもかくにも中高年層の切実な生活要請にこたえなければならないという事情が先行した単産や組合を中心にこれらの諸手当の増加、新設が促進された」と総括されている。同、pp.22, 39－40, 47－48。

(140) 竹中恵美子「職務給反対闘争の現状と問題点」竹中恵美子『増補・現代労働市場の理論』日本評論社、1979年所収、pp.187－190。

例えば上述の吉村勲「家族手当と賃金」の主張の眼目は、政府の児童手当構想に対抗して労働組合が提起すべき運動は、第一に「世帯賃金の本格的な最賃」でなければならないという点にあった。したがって、吉村は家族手当の基本給繰入れに際しては、「賃金を本来あるべき形態であるところの世帯賃金の形態にかえて、本人と配偶者と子ども1人の賃金を基礎にすえる」ために、この手当の原資を利用することを提起していた。男女の賃金には「生計費原則」から「差があつてしかるべき」とされていた当時においては、これはまさに男女賃金格差の再確立を主張したに等しい<sup>(142)</sup>。

他方、政府サイドの児童手当構想は中高年男性の賃金を抑制する代わりに、児童手当そのものを家族賃金の代替物にしようとするものであった。というのは日本の児童手当は構想段階ですでに実質的に父親に受給権を与える制度として設計されていたからである。このような設計は、児童手当の受給権者を扶養義務者とした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」によってほぼ確定し<sup>(143)</sup>、その後、1971年の児童手当法第4条として現実化したのであるが、それはまさに住民基本台帳や社会保険等において「世帯主」概念が強化されていく時期に当たっていた<sup>(144)</sup>。先にも触れた厚生省の近藤功は、この懇談会の報告を解説して当時次のように明言している。

児童手当は「児童の扶養義務者が受給権者となるのが妥当である。この場合、たとえば、児童に両親がいる場合は、通常父ということになる。外国の例では、受給権者を母と特定している国もあり、それはそれなりの政策的理由があるわけであろうが、わが国においては、家庭生活の実態に照らしても、父となることは、当然であろう」<sup>(145)</sup>。

すでに見たように、総評の家族手当法構想も狙いを「主たる生計維持者」に対する所得保障におくとしていたのであるから、児童手当のこうした設計に労働運動の指導層が反対する理由はなかった。では、女性運動はなぜ児童手当構想のこうした男性中心主義に対して沈黙していたのであろうか？そもそもこうした内容は知られていなかった可能性があるのであるが、以下ではとりあえず他にもいくつかの要因を指摘しておきたい。

---

(141) 「現代婦人労働の諸問題－雇用・賃金・母性保護を中心に－」竹中恵美子編著『現代の婦人問題』創元新書、1972年、p.77。

(142) 前掲吉村、pp.53, 55－56。「賃金専門家が語る労働組合と賃金問題<下>」『週刊労働ニュース』1971年1月11日。

(143) 社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅱ』至誠堂、1975年、p.375。前掲拙稿「日本の児童手当制度の展開と変質」pp.23－24。

(144) 1967年は住民基本台帳が制定され、「世帯主」という言葉に主として世帯の生計維持者で社会通念上世帯の代表者と認められる者という行政上の定義が与えられた年であり、1968年は社会保険各省連絡協議会が、社会保険上の被扶養者の認定においては夫・父による扶養を原則とするという通達を行った年であった。杉井静子「女性の自立を妨げる税金・年金・健康保険制度」『女性労働問題研究』No.27、1995年1月下旬号（女性労働問題研究会編『女性労働20世紀から21世紀へ』青木書店、2002年所収、pp.224－227。秋田一恵「法律上における世帯主の問題を考える－戸籍、住民基本台帳との関わりで－」婦人労働研究会会報『婦人労働』No.14、1989年、pp.32－34。全専売労組中研支部婦人部「女性にも扶養権選択の自由を」婦人労働研究会会報『婦人労働』No.6、1980年、pp.132－133。

(145) 近藤功「児童手当懇談会『児童手当制度に関する報告』」近藤功『社会保障五十年』、講談社出版サービスセンター、1997年所収、p.267。

## 21 賃金の家族手当と女性運動

上述のように児童手当法の成立期においても賃金の家族手当は維持・拡大され続けたが、のみならず、それは2つの方向から新しい展開を見せようとしていた。その1つは賃金の家族手当を共働きの夫にも支給させるという要求がなされるようになったこと、もう1つは女性労働者にも賃金の家族手当を支給するように求める運動が生まれたことである。

まず1つ目から見ていくと、1971年4月23日の『婦人民主新聞』によれば、1968年春闘において住友化学労組は専業主婦だけでなく「すべての妻に家族手当を支給する」よう要求して実現した。これは主婦会の強い要望によるもので、その後、合化労連では半分ほどの組合が同様の支給を獲得するようになったという。さらに、こうした主婦たちは児童手当法の成立を契機に賃金の家族手当を削減する企業が出始めたことに対しては、「絶対反対」の立場をとった。そして、それに対抗するためにも賃金の家族手当のこのような拡張戦術を呼びかけたのである。この時、合化労連家族組合の事務局長は「割合簡単に実現」と述べて全国的な取り組みを促している。

後で触れる、賃金の家族手当を女性労働者にも支給せよという要求は、通常容易には認められない。これに対し、男性の場合は共働きであっても妻にかかわる家族手当を「簡単」に認められるということに驚かされるが、ここでは賃金の家族手当が「妻に」「支給」されるものと表現されていることにも注意したい。上述の孫田は賃金の「家族手当」は「主人手当」に過ぎないと喝破していたが、ここに示されているように、この頃はまだ賃金の家族手当は基本給とは区別される妻・家族に対する独自の保障であるかのように表現されることが多かった。もともと日本では家事労働の経済的評価の問題が夫の家族賃金の実現と混同される傾向が強かったが<sup>(146)</sup>、このことは賃金の家族手当にはいっそう当てはまるのである。

他方、労働組合の女性活動家が賃金の家族手当や児童手当制度をどう捉えていたかを例証するものとして、高橋菊江「児童手当－児童手当制度をめぐる問題点とそのたたかい」（『労働経済旬報』No. 751, 1969年, 5月上旬号）がある。高橋は内藤と同様に、賃金の家族手当は「資本家側の意図的恩恵的なものとしてだされ、労働者の分裂支配の道具としても使われて」きたとはいえ、現に「労働者の生活補助的手当のなかで重要な」役割を果たしている以上、「児童手当を口実に既得権をうばわれる危険に十分監視の目をむけ」なければならないと言う。そして、「当然従来どおりまたは本給くり入れ」としなければならないと主張するのである<sup>(147)</sup>。

注目されるのは、先の総評の「児童手当制度創設に関する要求要綱」にもかかわらず、基本給への繰り入れよりは、どちらかと言えば「当然従来どおり」という方針のほうを前面に押し出している観があることである。ここには当時の女性労働者が遭遇したジレンマが反映しているのかもしれない。ジレンマとは、孫田の指摘どおり賃金の家族手当は男女賃金格差を拡大しているが、それを基本給に繰り入れようとするれば、今度は基本給の男女格差がさらに拡大するであろうという問題である<sup>(148)</sup>。

結局、こうした女性労働者に残された選択は、賃金の家族手当を女性労働者にも支給せよと要

(146) 前掲拙稿「児童手当制度におけるジェンダー問題」, pp.181 - 182。

(147) 高橋菊江「児童手当－児童手当制度をめぐる問題点とそのたたかい」『労働経済旬報』No. 751, 1969年, 5月上旬号, p.23。

求し、これが拒否された場合には男女賃金差別として訴えるという運動であった<sup>(149)</sup>。こうして、1970年代に入ってからはこの問題についての労働基準監督署への訴えが相次ぐようになり、1980年代には裁判所への提訴にも発展していく<sup>(150)</sup>。

こうして、女性労働運動も主婦の運動もそれぞれ反対の方向からではあるが、ともに賃金の家族手当の換骨奪胎を図ろうとしてきた。だが、それは当時の女性たちもまた児童手当制度よりは賃金の家族手当のほうを重視していたことを意味する。こうした運動が、やがて「世帯主」もしくは「主たる生計維持者」という概念そのものに挑むようになった時<sup>(151)</sup>、家族賃金の解体手段としての児童手当制度という可能性にも焦点が当てられるようになるのであるが、それにはまだかなりの時が必要だったのである<sup>(152)</sup>。

## 22 在宅育児奨励策としての児童手当構想と労働運動の中のジェンダー対立

児童手当制度の特徴の1つは母親の就労の有無にかかわらず支給される点にある<sup>(153)</sup>。ところが、日本では、児童手当は上述のように「限られた人口の資質及び能力の向上」で経済成長を維持するための手段として位置づけられただけでなく、そのためには母親による在宅育児が重要であるという考えに基いて、その奨励策として機能することをも期待されていた。たとえば上述の1963年の『児童福祉白書』の執筆責任者である厚生省の黒木克利児童局長は「婦人労働の進出傾向に伴

---

(148) 事実、労働組合の指導層は1970年代の半ばにこうした諸手当の増大を自ら問題とした時ですら、依然として「世帯賃金をどうやって確立させてゆくか」という課題の達成こそが根本的解決であるとしていた。「賃金配分をめぐる諸問題」『総評調査月報』1975年12月、p.48。

(149) 総評主婦の会も賃金の家族手当を基本給に繰り入れるという要求に向かったことがあったが、この手当の原資の配分方法をめぐる労働者間の利害の対立が障害となったという。『婦人民主新聞』1972年2月4日。

(150) 坂本福子「女性労働者の権利確立の闘い」総評弁護団編『現代労働運動と権利闘争・理論編』労働教育センター、1987年、pp.250-251。神尾真知子「家族手当と労基法四条-岩手銀行事件と日産自動車事件を中心に-」『婦人労働』No.14、1989年。なお、すでに1951年に、総評の16単産の婦人部長・対策部長が基本給と「諸手当」の男女差撤廃を大会で提起しようと準備していたが、取り上げられなかったという。前掲日本労働組合総評議会婦人対策部、pp.47-49。

(151) 伊藤セツ・居城舜子「総務庁統計局『家計調査』における『世帯主』概念をめぐる問題点」『婦人労働』No.14、1989年、p.17。前掲杉井。とはいえ、すでに1960年代前半には女性労働者の中から家族賃金理念に対する批判の声があがっていた。前掲渡辺多恵子、pp.60-61。

(152) 上述の高橋は「婦人労働者にはこれまで『家族を養う必要がないから、賃金が安くてもよい』という口実によって、差別賃金がおしつけられていたが、そうした面からの差別の口実が少なくなるので、男女同一労働同一賃金の原則を確立しやすくなるという点での進歩性はみとめられるであろう」と述べていたが、その関心のほとんどは次に見る、女性労働力の流動政策に対する批判に向けられている。前掲高橋、p.13。

(153) ただし、母親の在宅育児を奨励しようとする勢力が児童手当制度の推進に一定の役割を果たすことがある。児童手当に妻の扶養のための手当をプラスした家族手当制度はこうした勢力と結びついている。だが、児童手当の受給権を母親に与える制度とこの勢力との関係は別であって、両者は結びつく場合もそうでない場合もある。日本では長い間これらの諸点が混同されてきた。前掲拙稿「児童手当制度におけるジェンダー問題」、pp.167-173、197-198。

う保育努力の欠如、母性愛の喪失」等により、日本の児童は「危機」に瀕しているという問題意識のもとに各種審議会に精力的に働きかけ、それらから在宅育児を奨励する提言を引き出した人物であった<sup>(154)</sup>。

これを受けて、やはり1963年の中央児童福祉審議会保育制度特別部会「保育問題をこう考える」中間報告は、「子どもの福祉を守る責任は」「子どもを直接保育することではなく」、「母親が子どもの保育に専念できるように、父親の賃金をふやす労働対策」や「児童手当制度など、公的な援助や保障」を与えることにある等としたが<sup>(155)</sup>、やや驚かされるのはこうした提言が1970年代に入ってから繰り返されていたことである。まさに児童手当法成立とその施行開始の時期である1971年から73年にかけての『厚生白書』は、母親の就業は「児童のために戒めなければならない」としたうえで、「父親の賃金の改善」や「児童手当の拡充などにより、母親が育児に専念できるような条件を整備することが必要である」等と明言していた<sup>(156)</sup>。こうした状況は、当然、労働組合の女性活動家の間に児童手当構想は保育所増設要求をおさえると同時に、「資本家にとって負担の多い乳幼児をもつ母親を家庭にかえ」す「婦人労働流動化政策」の手段であるという警戒を引き起こした<sup>(157)</sup>。

他方、総評はその家族手当法構想で妻の扶養に対する手当の制度化を要求し、政府の児童手当構想にこれが欠けている点を不満としていたのみならず、児童手当法成立後にも傘下の組合からはこの要求を再開すべきではないかという提起がなされていた<sup>(158)</sup>。日本の児童手当制度に妻の扶養のための手当が加わらなかった理由としては、前述の1964年の児童手当部会中間報告と1968年の児童手当懇談会報告が女性の職場進出の時代にふさわしくないと指摘したことや労働基準法によって就労を禁止・制限されている児童と妻の場合とでは区別されるべきであるとしたこと等が挙げられ

(154) 前掲『児童福祉白書』pp.2-3。小沢牧子「乳幼児政策と母子関係心理学—つくられる母性意識の点検を軸に—」『臨床心理学研究』第26巻3号、1989年（井上輝子、上野千鶴子、江原由美子編『日本のフェミニズム5・母性』岩波書店、1995年所収、pp.62-65、橋本宏子『女性労働と保育—母と子の同時保障のために』ドメス出版、1992年、pp.100-101。

(155) この中間報告を起草した五島貞次は、のちの1980年9月10日には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」を厚生省に意見具申している。その準備段階では、五島は児童手当の受給権を専業主婦の母親に限定する改正を検討していた。社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅲ（下）』出光書店、1988年、pp.737-739。前掲五島、pp.71-76、174。前掲横山文野、p.56。前掲拙稿「日本の児童手当制度の展開と変質（中）」、pp.53-54。

(156) 中央児童福祉審議会中間答申「当面推進すべき児童福祉対策について」1973年11月27日。中央児童福祉審議会「今後推進すべき児童福祉対策について」1974年11月28日。前掲『日本社会保障資料Ⅱ』、p.578。前掲五島、p.35。前掲『日本社会保障資料Ⅲ（下）』、pp.964-965。『厚生白書』1971年、pp.76-77、109、111。『厚生白書』1972年、p.341。『厚生白書』1973年、p.385。なお1970年代以降は児童手当を育児休業給付として機能させようとする動きもめだつようになるが、本稿では論じることができない。

(157) のみならず、それは「働く母親に児童手当を与えるよりも、婦人の働く権利を保障し、…保育所等の充実に重点を」おくべきであるという主張をもたらすことになる。日本の論議においては、本来対立関係にない保育サービスと児童手当が二者択一的な関係として対置されるという問題があるが、この枠組みは構想段階ですでに必然化していたのである。前掲拙稿「児童手当制度におけるジェンダー問題」、p.196。前掲高橋、pp.12-13、23。

(158) 前掲『総評調査月報』1975年12月、p.41。

る。だが、それは中間報告が同時に述べていたように、児童手当だけでも、実質的にその「代行を務め得る」と考えられたからでもあった<sup>(159)</sup>。

しかも、前述の1961年の内藤の論考においては「日本の労働者の家庭では、世帯主の働きだけではくえず、家計補助のための共稼ぎ」等が多いために「子供に手がまわらない」として、この現状を解決するためには「どうしても良い賃金がなくてはならず」、また保育所の整備等だけでなく家族手当法確立が急がれると説明されていた<sup>(160)</sup>。したがって、ここでは家族手当ないし児童手当をめぐる労働運動の主流と女性労働者の間の齟齬はより明確であった。

事実、労働組合の女性活動家は「児童手当を家族手当とし、妻もその対象に加えるべきである、という主張」に対し批判的な態度をとっていたし、1960年代の前半までは「『家族手当』はいやだが児童手当ならよろしいと主張」していたことすらあったという<sup>(161)</sup>。だが、女性労働者からのそうした支持の可能性も、政府サイドの児童手当構想が上記のような意図をもっていたことによって完全に奪われることになった。

さらに、イギリスでは児童手当の主な受給権が母親に与えられているが、それは妻の扶養に追加的な手当を与えていたフランスの家族手当と同じく性別分業意識の強い制度であったことも知られており、これらを彼女らは強く批判していた<sup>(162)</sup>。したがって、日本の女性労働運動は児童手当の世帯主中心主義を批判して母親の受給権を要求すれば、労働運動内のジェンダー対立にぶつかるだけでなく、政府の児童手当構想の性別分業政策を強化する結果になるという構図のもとに置かれていた。おそらく、この問題だけでも、日本の女性労働運動が児童手当に距離を置く理由としては十分だったのであろう<sup>(163)</sup>。

## 結びにかえて

当時の女性運動にもう一つ残されてたはずの道は、父母どちらでも申請した方に児童手当の受給権を与えるよう求める運動であった<sup>(164)</sup>。しかし、すでに述べたように、それほどまでに関心が強まるには日本的な家族賃金理念に対抗する手段としての児童手当の意義が発見される必要があったのであり、それにはまた、男女同一賃金運動の新しい発展や児童扶養手当の拡充運動、被用者の医療保

---

(159) 前掲『日本社会保障資料Ⅰ』, p.717, 723, 725。前掲『日本社会保障資料Ⅱ』, p.375。

(160) 前掲内藤1961年, pp.20-21。

(161) 前掲高橋, p.23。前掲渡辺, 1964年, p.61。なお、1962年の第7回日本母親大会では結婚定年制と妊娠による配転等に対する反対や保育所拡大とともに、「婦人の働く権利を保障し最低賃金制を確立し家族手当法を制定させよう」という決議がなされている。

(162) 高橋がフランスの単一賃金手当を批判的に紹介しているのはほぼ同じ時期に、小島健司「最低賃金制と生活の最低保証」『総評調査月報』1968年1月号)は、フランスにおいては「一世帯で一人しか働いていない世帯では単独世帯手当とでもいうものがある」と紹介し、総評は「フランスの制度がもたらす生活保証にちかいかものも考えている」としていた。同, p.1。前掲高橋, p.12。

(163) 政府の児童手当構想が優生主義的な人口政策と間接的に結びつけられていたことも、女性運動と児童手当の間にもう1つの障壁を作る原因となったが、本稿では触れることができない。前掲拙稿「児童手当制度におけるジェンダー問題」, pp.182-184。

険において母親を子どもの扶養者として認めさせる運動等を待たねばならなかった<sup>(165)</sup>。だが、それを経た今もなお、女性運動が児童手当の推進者として立ち現れるにはいくつもの課題が残されているように思われる<sup>(166)</sup>。

他方、日本の労働運動が児童手当に対する消極的態度を克服する動機は存在し得たであろうか？ 児童手当制度は、理論的には個々の家族の生計費の相違と同一労働同一賃金原則という2要素の対立の解消形態であり<sup>(167)</sup>、その限りでは同一労働同一賃金原則の発展のない所では児童手当を制度化しようとする強い内的動機は出てこない。この場合、児童手当の代わりに登場するものは、年齢と家族数に伴う生計費の変動や相違を男性の昇給と諸手当で満たそうとする年功賃金制度しかないであろう。

しかし、こうした日本的な家族賃金理念は企業間格差の問題は別としても、若年労働者と中高年労働者、女性労働者と男性労働者の対立を必然化すると同時に、父親の経済力の差をほとんどそのまま子どもに反映させる体制を必然化する。この問題を直視するならば、児童手当の拡充は労働者の団結を回復する手段であり、労働組合の存立条件であることは明らかである。だが、現実には児童手当が構想された時代は、賃上げによって世帯賃金を追求することこそが労働者を団結させると信じられた時代であった。

ではその後、大幅賃上げや賃上げの一律配分で上記の対立と不平等を緩和しようとする戦術が困難になってきた時、労働運動の児童手当に対する姿勢は変わったであろうか？ この問題は本稿とは別の課題としなければならないが、他の諸点は別としても長期にわたる関心の空白が理論的な空白をも作り出し、そのことが成立後の児童手当の後退と変質を容易に許す大きな理由となった可能性は指摘しておきたい。とくに問題と思われるのは、労働運動サイドが税と企業拠出金による児童手当の財源方式を肯定的に評価する傾向である。だが、児童手当の諸矛盾のほとんどは企業の拠出金に結び付いて展開されている<sup>(168)</sup>。この点の分析が十分なされていない原因が、国と資本家の負担による社会保障という運動目標との安易な同一視であるとすれば、その早急な再検討が求められよう<sup>(169)</sup>。

（きた・あけみ 福井県立大学看護福祉学部専任講師）

(164) ただし、所得制限が残る限り、これだけでは児童手当のジェンダー・バイアスは解消されない。拙稿「日本の児童手当制度の展開と変質（上）」、注（25）、p.25。

(165) 藤原千紗「母子世帯の所得保障と児童扶養手当」『女性と労働21』Vol.6, No.23, 1997年12月、pp.24-25。

(166) そうした課題の一つは、「妻の扶養に対する手当」および「妻に対する専業主婦手当」と児童手当の区別、また、育児休業給付や新しい在宅育児手当と児童手当の区別と関連を理論化するアンペイド・ワーク論の発展であろう。

(167) 松尾均「付論・賃金と社会保障」舟橋尚道編『講座労働経済2 日本の賃金』日本評論社、1970年（初版1967年）は、このことを、児童手当は「賃金と生活費の乖離、すなわち賃金のジレンマをうめるべくあらわれた国家独占段階の政策の一つ」とであると表現している。同書、p.286。

(168) 拙稿「日本の児童手当制度の展開と変質（上）」、pp.25-32。拙稿「日本の児童手当制度の展開と変質（中）」、pp.39-44、49。

(169) 筆者の個人的な都合により、長期にわたり本稿（下）の掲載が遅延した。ご迷惑をおかけした法政大学大原社会問題研究所ならびに読者の方々に深くお詫びしたい。