

原田悠希著

『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程』

——中央地方関係の
視点から』



評者：北 明美

本書は、国と地方公共団体間の行財政制度のあり方（以下、政府間の「中央地方関係」）に焦点を当てつつ「社会手当」の成立・展開過程を文献調査によって跡付け、分析した書である。評者にとって行政学・財政学は専門外であるが、以下では児童手当等を主に研究対象としてきた者として、可能な範囲での概要紹介と評を試みる。

著者の問題意識・方法論を説明する序章に続く章立ては以下のとおりであるが、これらはそのまま本書の射程範囲を表している。

- 第1章 社会保障制度における社会手当の位置付け
- 第2章 中央地方関係の分析枠組み
- 第3章 社会手当の成立と中央地方関係
- 第4章 児童手当の創設と地方負担の導入
- 第5章 児童扶養手当法の改正と地方負担の導入
- 第6章 中央地方関係の改革と社会手当
- 第7章 子ども手当と中央地方関係
- 第8章 年金生活者支援給付金の創設と国直轄での現金給付の実施
- 終章 中央地方関係から見た社会手当の成立・展開過程

第一に印象的なのは社会手当に対する著者の肯定的な評価と位置付けである。著者はまず、事前の拠出を受給の条件とせず、かつ資力調査を伴うこともないという社会手当の制度的特徴に着目する。この特徴のために社会手当は、拠出要件を満たさない者に対する社会保険の排除原理や、受給者のプライバシーを侵害するミーンズテストのスティグマを回避することができる。このような解説はむろん通説である。だが現状の日本では、社会保険料納付を条件としない給付には権利性を認めず、普遍的な現金給付はすべて選挙目当てのバラマキと一蹴する論者が多数を占める。「受給者側からみたメリットが非常に大きい」制度として、社会手当を肯定的にとらえる研究者は少なくなっているのである（本書 p.2。以下、頁はすべて本書）。そうしたなか、社会手当は「今後の日本の社会保障制度の中で重要な一翼を担いうる」と考える研究者が新しく登場したことをまずは歓迎したい。ただし著者の社会手当理解には大きな疑問もあるが、それについては後述する。

社会手当の財源における地方負担の問題については、たとえば堺恵（2020）が、第二次臨時行政調査会の答申を機に従来全額国庫負担だった児童扶養手当に都道府県の負担が導入された経緯をとりあげ、その際の自治省の抵抗と妥協について記述している。評者自身も日本の児童手当法成立時において、非被用者のみならず被用者世帯の児童手当にまで地方負担が導入され、事業主負担が軽減されると同時に所得制限が全面化した経緯を分析したし、民主党政権下の「子ども手当」が全額国庫負担という当初の構想を捨てて地方負担を維持する制度になったことへの地方団体の強い反発と、それがその後の発展の足かせとなる可能性を指摘したことがある（北 2008, 2014）。また行政学の分野においても、審議会主要委員の志向や官僚の戦略と

からませながら児童手当の歴史的展開を分析した小野太一（2014）や西岡晋（2021）の研究等も存在する。しかし著者自身も述べるように、児童扶養手当、特別児童扶養手当、児童手当等を制度横断的に、かつ「中央地方関係の視点」から通史的に分析した先行研究はおそらく他に見当たらないだろう。

その中央・地方の「政府間財政関係に関する理論」に基づくと、「主として所得再分配機能を果たす現金給付」は「国がその実施に責任を負い、財源は全て国庫負担」とするのが至当であると著者は主張する（pp.7-8, 48-49）。事実1960年代に成立した最初の社会手当である児童扶養手当と特別児童扶養手当は、便宜上地方が事務を担うことになったとはいえ、財源についてはともに全額国庫負担であり、この理論にほぼ沿った制度として創設された。

しかし、1971年に成立した児童手当法においては当初から財源の公費部分に3分の1の地方負担が組み込まれており、上記の「前例・理論から逸脱した初めての事例」となった（pp.81-82）。また、児童扶養手当も国庫支出金削減圧力のもとで1985年の法改正により都道府県の2割負担が導入されるに至る。さらにこの負担は暫定的に3割に引き上げられたのち、1989年の「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」によって2.5割すなわち財源の4分の1の負担として恒久化された。

だが事態はこれにとどまらず、その後の「三位一体改革」（2006年「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う児童手当法等の一部を改正する法律」）によって児童扶養手当の地方負担は再び引き上げられ、実に財源の3分の2を占めるまでになったのである。同時に児童手当についても、公費負担部分に占める地方負担の割合をそれまでの3分の1から3分の2に引き上げ

る改正がなされた。

こうした地方の負担増は地方交付税によって財源保障されるはずだが、それは裏を返せば地方交付税の一般財源保障機能の後退、地方が自主裁量で用途を決められる財源がその分縮小することを意味する。1990年代以降目指されてきたはずの地方分権改革の趣旨に逆行するとして、著者はこの点を繰り返し批判している（pp.8, 53-54, 131-133, 159, 196）。

「中央地方関係の理論と現実の制度との乖離」がこのように拡大したのは、この理論と同様の政策選好を有する総務省（旧自治省）、国の財政再建を志向する財務省（旧大蔵省）および社会保障制度を所管する厚生労働省（厚生省）というように異なる政策選好をもつ三省の間の「相互の妥協」の積み重ねの結果であると著者は分析・総括する（pp.4, 8, 193-194）。また、「地方負担の導入ありきという議論ではなく」、「3省が合意することができる形で」「着地点を得るべく工夫をした」結果であるとも述べている（pp.121-122, 125）。だが、それは本書自体が明らかにしているように対等な立場での妥協ではない。たとえば児童手当成立時については、「企業負担に抵抗する経済界と歩調を合わせ、一貫して制度創設に反対の立場」に立ってきた当時の大蔵省が、政局上の理由からやむなく創設容認に転じた際に地方負担の組み入れを強く求めたこと、厚生省も同一歩調をとっていたことが事態を動かしがたいものとした（pp.16-17, 82, 88-89, 92-97）。そのうえで、「児童福祉施策等の一環として地域住民の福祉につながるものでもあって、国と地方公共団体との共同で運営すべきであることから、地方公共団体にも相応の負担を求めた」という公式の解説を自治省も受け入れたという経緯だったのである（p.83）。

同様に1985年改正時の児童扶養手当の地方

負担導入についても、「大蔵省が主導した第2次臨時行政調査会」が「国の財政再建のために地方負担導入が必要」、「他の類似手当でも地方負担が設定されている」と提言したことによって、そもそものルールは敷かれていた (pp.117, 121-122)。児童福祉問題懇談会が厚生省に設けられ、「児童扶養手当制度の趣旨・目的」を「母子世帯の生活の安定と自立促進を通じて児童の健全育成を図る」ことに変更する提言が行われたのは、その後である。こうして、地方負担の導入は国の財政再建のためという理由からではなく、児童扶養手当自体の趣旨・目的が変更されたためであると、いわば「論理の順序を逆転させ」ることで、自治省がそれまでの抵抗を放棄し地方負担を受け入れるロジックが提供されたのであった (pp.101-102, 114-115, 121-122)。

三位一体改革時においても、生活保護と児童扶養手当における国庫負担率ひき下げ (= 地方負担ひき上げ) を提案してきた厚労省および「それを応援する財務省」と、総務省・地方団体側との対立が先鋭化した (p.152)。最終段階となった2005年の年末には生活保護の地方負担ひき上げの案は撤回されたが、児童扶養手当の地方負担は当初案の5割よりさらにひき上げられ、新たに俎上にのせられた児童手当とともに上述のように3分の2とするという結末となった。地方団体側はこれら両手当の地方ひき上げには強い不満を表明したものの、当時は地方への3兆円の税源移譲を成果とみていたこと、また官邸から国庫負担金削減の目標額と達成期日をあらかじめ課せられたことが、厚労省・財務省側との協議において総務省が反対を後退させる背景となったという (pp.17, 155)。

なお本書では注に落とされ、その名も挙げられていないが、上記の結末は官房長官の案によるものだという (注20, p.163)。評者は本書に

挙げられた参考文献をたどるなかで、地方団体が義務教育費国庫負担の廃止とその一般財源化に対応する税源移譲も求めていたこと、当時の安倍晋三官房長官が生活保護費の地方負担ひき上げ案の撤回に動いたのは、それとひきかえにこの点でも地方を妥協させるという狙いがあったことを知った (平嶋2020)。義務教育への国の関与を堅持すべきだとしていたからであるが、このことと彼が翌年首相の座に就くや愛国心教育等を明記した教育基本法改正に赴いたことはもちろんつながっている。

さて「子ども手当」をめぐるのは、民主党政権は当初その全額国庫負担を想定していたし、総務省もまた「地域主権」をかけた「現金給付は国で、そしてサービス給付は地方でというのが原則」として、「政府部内で最も強く」全額国庫負担=地方負担廃止を主張した。だが、巨額の財源を要する「子ども手当」を全額国庫負担とすることは、財務省にとって「到底容認できるものはない」ことから、ここにおいても「財務省発で」地方負担を求める強い動きがあり、その後の迷走と後退につながっていく (pp.168-170)。

まず2009年12月原口総務相が「子ども手当」の創設に際し、児童手当の地方負担分を廃止する代わりに私立保育所運営費の国庫負担を廃止する案を示した。だが、長妻厚労相らはこれに反対して、むしろ保育に対する国の財政的関与は維持し、代わりに全額国庫負担の方針を転換して、「子ども手当」に児童手当時代の地方負担を引き継ぐという逆提案を行った。この逆提案は地方6団体の強い反発を招いたが、結局2010-11年度については創設される「子ども手当」のなかにその一部として従来の児童手当を組み込むという方策によって従来の地方負担が維持されることになる。

さらに2011年の東日本大震災を経て開始さ

れた国と地方の協議の場等でも政府と地方団体との対立は続いたが、結局、小宮山厚労相、財務省、総務省の「調整」の結果、「子ども手当」に代わって翌年復活する「児童手当」における公費部分は、国2：地方1の負担割合とすることで決着したのである。地方団体と総務省がこれを受け入れた決定的な理由は、年少扶養控除廃止による地方税増収分を、以前の民主党の公約どおり「手当の財源として活用する」（2009年12月23日の4大臣合意）のではなく、その増収の相当部分を地方の財源として残すという合意が成立したことにあった（p.176）。

だがこの決着の結果、以後も社会手当における地方負担の総額は、三位一体改革以来の高水準のまま維持されており、著者は「現状維持」・「妥協を行うためだけに、政策決定過程において多大な調整コストを要することとなっている」と批判的にコメントしている（pp.178-180）。

著者によれば、このような「逸脱事例」に対し、2012年に法制定、19年施行の「年金生活者支援給付金」は、政府間財政関係理論どおりの「先端事例」となった（pp.18, 183-184）。これは収入と所得の合計が老齢基礎年金満額相当かつ同一世帯全員が市町村住民非課税水準である老齢基礎年金受給者に対し、保険料納付済み期間等に応じて計算される給付金を支給するとともに、やはり所得額が一定以下の障害基礎年金・遺族基礎年金受給者には定額の支援給付金が支給される制度である。支給事務は国から日本年金機構に委託されている。

このように、同制度は対象者も給付額も社会保険としての年金と密接な関係を有している。だが、ねじれ国会という状況のもとで当時野党の自民・公明両党が年金法への包摂に強く反対したため、年金法の外の「福祉的給付」として法制化されることとなった（p.186）。他方で、

全額国庫負担であり、支給事務も地方が担うのではなく、上記のように委託されるとはいえ国の直轄である。中央地方の財政関係に関する理論に即した「先端事例」となったと著者が評価するゆえんである（pp.186-187）。著者はまた、こうした国による現金給付を可能にした条件として、住民基本台帳ネットワークやマイナンバー制度によって支給要件判定に必要な情報を電子的に把握できるようになった点にとくに注目している。

終章において、著者はこの年金生活者支援給付金をヒントに、「現役世代に対し、社会手当の枠組みを活用」した支援として、「年金被保険者支援給付金」（仮称）の創設を提言する。具体的にはやはり日本年金機構への事務委託によって国民年金保険料免除の実務と一体的に、低所得や失業等で経済的に困難な状況にあると判断される60歳未満の者に対して全額国庫負担で給付金を支給するという構想である。手当額は予算総額に応じて設定し、世帯の情報も勘案したうえで対象者と支給要件を定めるという（pp.2-4, 193, 199-200）。

考察

社会手当は国際的にはデモグラントやカテゴリー給付と称されることがあるように、「収入の喪失や減少」に対する救貧政策や低所得ではなく、たとえば子どもを養育する、あるいは心身に障害をもつといった属性をもつ人々に生じる特有の「追加的支出」に対応しようとする給付である。定義上その属性をもつ対象者を普遍的に包括することを目的とするため、所得制限がある場合もその限度額はできる限りゆるやかに設定される。

著者が参照したはずの日本の厚生白書（1975年・1985年）等においても収入の補完・代替としての社会保険や公的扶助と、支出の補償・

保障としての手当という区別は採用されていたし、角田豊（1977）、榎井常喜（1972）、山田晋（1994）等の一連の社会保障法研究においても児童扶養手当を母子世帯であるがゆえの特別の支出、生活負担への保障として位置付ける試みがなされてきた。

だが、著者は単に「法の定める所定の支給事由を満たす場合」に定型的に現金給付をする社会保障として社会手当を定義する（pp.1-2）。特徴的なのは最後の2つの章で明らかなように、マイナンバー制度等の活用で国家が世帯収入や世帯構成を直接に把握し所得要件を厳密化して、定型性を残しつつも収入に応じて段階的ないし逡減・逡増的に給付額を変動させること、しかもその時その時の「予算総額に応じて柔軟に設定」するというを、「法の定める支給事由」に含ませていることである。

ここでは社会手当は、公的扶助と同じではないがそれに近接する低所得対策の一種と同一視されてしまっている。著者はまた、行政機関の情報連携システムの構築により「支給実務に多大なコストが必要という社会手当の制度的課題を」克服し、国が直接現金給付を行う展望が開けているとも述べている（pp.189-190）。要するに本書においては、定型的な給付であり所得要件があっても例外的、そうであるがゆえに簡易なシステムという社会手当の本来の定義や特徴が逆転してしまっているのである。その有効性はともかくとして著者の構想する「年金被保険者支援給付金」も、無年金者を最初から排除している現行の「年金生活者支援給付金」も、どちらも国際的には社会手当に分類されないのではないかと評者は考える。

もっとも著者というより日本の社会保障政策自体が社会手当を低収入の補完としてしか認めてこなかったのは事実である。だからこそ児童扶養手当は日本の代表的な社会手当の一つに分

類されてきたにもかかわらず、低所得者層全般との均衡のもとに所得限度額を低く設定されてきたし、離婚した父親の経済状況や受給者の事実婚状態の有無を詮索されるなど公的扶助にも劣らない受給者のプライバシー侵害やスティグマが歴史的に発生してきた。児童手当においても受給者になるには自身の所得が配偶者より恒常的に高いことが条件とされ、また離婚を前提とした別居中においては子どもと同居している保護者の受給資格が優先されるが、その場合でも父母の間の生計同一関係の有無が問題とされる。特別児童扶養手当にいたってはそうした同居親優先原則さえもいまだに存在しない。

本書は受給者にとっての社会手当のメリットを強調するが、そうであればこそ、これらの手当支給が法律に基づき地方公共団体に裁量の無い定型的な事務であることを強調するだけに終わらず、所得制限から必然化する不合理かつ煩雑な諸要件の存在、申請受付や相談の領域等に散見される自治体間格差やスティグマにつながりかねない事態にも目を向けるべきではなかったろうか。

著者は、国は所得再分配のための現金給付を担い、地方公共団体は保育所整備、保育料・医療費助成、子育て相談などの「非定型な業務」に注力することがあるべき役割分担であると主張する（pp.204-205）。この命題自体に異論はないが、実際には地方団体は「地方分権改革は小泉内閣の進める『官から民へ』…への構造改革と軌を一にするもの」だとして（地方六団体『三位一体の改革』に関する政府・与党合意に対する声明』2005年12月1日）、三位一体改革で一般財源化された公立保育所の民営化を進めた。また「保育所のようなサービス給付については、それぞれの地域の実態に応じた形で自治体の創意工夫により地方が担当すべき」と主張していたにもかかわらず（pp.170-

171), 子ども手当創設の際も 2012 年度の年少扶養控除廃止による地方増収のうち, 地方の自由度を拡大するとして一般財源化された財源の 8 割は, 子育て支援以外の経費にまわされている。

のみならず 2010 年度以降, 民主党政権と地方は「子ども・子育て新システムを実現する中で, 地方の裁量で現金給付と現物サービスの組み合わせを決められる」仕組み(第 176 回国会衆議院予算委員会 2010 年 11 月 9 日答弁)や, 現金給付を子育て・教育サービス等の利用券に代える仕組みの構築に向かうことで合意していた。同様に地方側が要望していた保育料や給食費等の児童手当からの天引きや「申出」徴収は 2011 年の特別措置法で先行実施されている。これらは現金給付の一部を現物給付に代えるものにほかならず, 定型定額の給付という児童手当の性格を毀損しつつ, 子育て支援を全体として圧縮する機能を果たす。すなわち国・地方を通じた予算抑制が優先されるなかでは, 単に国と地方が現金給付とサービス給付のそれぞれを分担するというだけにとどまらず, 市場化と結びついた地方のサービス給付志向が国による社会手当の抑制・縮小志向と表裏一体に進行する傾向が作られていくのである。

さらに現在国は, その財源に子ども・子育て支援金という名の社会保険料=拠出金を国民から新たに徴収して, 国・地方の公費と企業の拠出金の負担割合をその分縮小しようと計画している。評者の目には本書の骨組みと分析の明快さは, 新自由主義の進行のもとで社会手当とい

う現金給付とサービス給付(実際には利用者への現金給付)にどのような関係がしかけられてきたのか, また日本の社会保険中心主義が社会手当の発展をどう圧迫してきたかにあえて目を向けないという研究戦略によってはじめて可能になったように見える。著者が真に日本の社会手当を対象にさらに研究を進展させようとするのであれば, その枠を超えて進む必要があるだろう。

(原田悠希著『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程——中央地方関係の視点から』日本評論社, 2024 年 1 月, ix + 235 頁, 定価 4,500 円 + 税)

(きた・あけみ 福井県立大学名誉教授)

【参考文献】

- 小野太一 (2014)『社会保障, その政策過程と理念』社会保険研究所
北明美 (2008)「日本の児童手当制度とベーシック・インカム」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
—— (2014)「社会政策の結節点としての児童手当制度とジェンダー」『社会政策』5 (3)
堺恵 (2020)『児童扶養手当制度の形成と展開』晃洋書房
角田豊 (1977)『社会保障法の現代的課題』法律文化社
西岡晋 (2021)『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制』ナカニシヤ出版
平嶋彰英 (2020)「日本の三位一体の改革を振り返る」『立教経済学研究』第 74 巻第 1 号
榎井常喜 (1972)『労働法実務大系 18 社会保障法』総合労働研究所
山田晋 (1994)「児童扶養と社会保障法」『季刊社会保障研究』第 29 巻第 4 号