

日本の児童手当制度の 展開と変質(上)

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

はじめに

2001年11月5日、数紙の新聞が、政府は児童手当制度を廃止する計画であると報じた。だが、3年後に廃止の予定という事態の重大さに比して記事の扱いは小さく、反響もまったくと言ってよいほどなかった⁽¹⁾。このような反応の鈍さ、無関心は何を意味するのであろうか？

周知のように、日本の児童手当の額は低く支給期間も短い。また、他国の児童手当・家族手当制度には通常見られない特徴として、受給には所得制限が課せられている。さらに、これまであまり言及されてこなかったもう一つの特徴は、日本の児童手当制度においては受給者の中心は男性世帯主であるということである。本稿が見るように、日本の児童手当制度の不十分さはジェンダー・バイアスと密接に絡み合い補強し合っている。このことが児童手当の発展を阻み、その後退と変質を許す大きな要因となったのである。

日本以外の国でも、児童手当は新保守主義による財政改革のターゲットとなったが、受給権が母親中心に構成されている国では、児童手当の縮小は女性運動からの強い抵抗に出会う。例えばイギリスでは、1980年代の後半に保守党政権が児童手当の引き上げの凍結を行い、手当の実質価値を低下させたが、児童手当制度に対する世論の支持は依然として高かったために廃止に追い込むことはできず、1990年からは手当額の引き上げを再開せざるを得なくなった。当時の社会サービス大臣は、児童手当は一家の資産に関係なく母親に支払われるから、父親の勤労意欲や家族の自助精神の妨げになると述べていたが、イギリスの女性たちは、まさに夫の所得の高低に関わらない独立の収入を母と子にもたらず点において児童手当を擁護したのである。

(1) 『読売新聞』2001年11月5日他。

日本に限らず多くの国で児童手当・家族手当はいわば家族賃金の補足物として、また専業主婦による育児を奨励する目的のもとに成立・発展したが、先進国の女性運動は次第にこれらの手当を家族賃金の解体過程のなかに新たに位置づけ直していった。こうした動きを反映して、戦後のイギリスやスウェーデン等の児童手当は、就労の有無に拘わらず母親に基本的な受給権を与える制度として展開していったし、フランスやオランダ等でも1970年代後半から1980年代にかけて改革が行われ、父から母への受給権の移行が同様に生じた。さらに同時期のフランスでは主に片働き家庭の夫に追加的に支給されてきた単一賃金手当・専業主婦手当の廃止もなされている。こうして、児童手当・家族手当制度は当初の性格を逆転させ、今日では、母と子が男性に経済的に依存・従属する度合いを低め、同時に、男性により高い家族賃金を支払う根拠を掘り崩す重要な方策のひとつとなりつつあるのである⁽²⁾。

2000年の日本の児童手当法改正時においては、少子化対策というならば、児童手当よりも育児と仕事を両立するための保育サービスを優先すべきだという主張が新聞紙上その他で繰り返された。しかし、上記のような諸国では、児童手当制度を保育サービスに対立させる日本のような議論はもはや見られない。公的保育サービスと対置させられるのは、1980年代以降いくつかの国で新たに創設され始めた在宅親手当(養育親手当)である。これは、育児を理由に就労を控えている親に支給される手当で、共働き・片働きの如何を問わず支給される児童手当とは異なる別の制度であり、児童手当と併存している。ところが、日本では今日に至るまで、児童手当は、上記の単一賃金手当・専業主婦手当やこの在宅親手当と絶えず混同されて論じられてきた⁽³⁾。そこにも日本の児童手当が成立時から抱えてきたジェンダー・バイアスの反映を見ることができるのであるが、本稿はこの点に言及するとともに、現在新たに浮上しつつある児童年金構想もこの延長線上にあることを指摘す

(2) L. Dominelli, *Women Across Continents: Feminist Comparative Social Policy*, HAVESTER WHEATSHEAF, 1991, pp.28, 69, 71. A.H.Gauthier, *The State and Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford University Press, 1996, pp.44, 164. N. Ginsburg, *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, SAGE Publications, 1992, 158, 166-167. D.Sainsbury, Women's and men's social rights: Gendering Dimensions of welfare states, in D. Sainsbury ed. *Gendering welfare States*, SAGE Publications, 1994, pp.156-157, 164. J. Bussemaker and K.v.Kersbergen, Gender and welfare state: Some theoretical reflection, in D.Sainsbury ed. *ibid.*, p.22. L.Hantrais, Women, work and welfare in France, in J.Lewis ed. *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*, Edward Elgar, 1994, p.125. D.Sainsbury, *Gender, Equality and Welfare States*, CAMBRIDGE university press, 1996, pp.45, 52, 65-66, 73, 93, 189, 223. 藤野美都子「自立を支える社会保障法」林瑞枝編『いま女の権利は』学陽書房, 1989年, pp.189 - 190.

(3) 古橋エツ子「児童福祉サービス」丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』東京大学出版会, 1999年, p.304. 財団法人こども未来財団『平成11年度諸外国の児童育成環境対策に関する現状調査事業・海外調査報告書』2000年, pp.71 - 72, 78. 前田正子「働く母親への支援比較 - 先進6カ国を取り上げて(上)」『週刊社会保障』No.2152, 2001年9月17日, p.50. K.Scheiwe, Equal opportunities policies and the management of care in Germany, in Hantrais ed. *Gendered Policies in Europe: Reconciling Employment and Family life*, PALGRAVE, 2000, pp.97 - 98. 育児休業手当と児童手当についても、同様の混同が見られた。大塩まゆみ『家族手当の研究』法律文化社(1996年, pp.259, 264)は、この問題を的確に指摘している。

るつもりである。

児童は将来の労働力とみなされるために、また児童手当は賃金政策と間接的な関わりをもつために、どこの国でも、児童手当は、女性運動だけでなく政府、財界、労働組合など様々な勢力の影響を受けて制度化される。本稿はこれらの諸影響がどのように日本の児童手当の成立と展開を規定したかを探る試みでもある。なお、日本では少子化問題を背景に新たな出産奨励主義とも呼べる動きが生じており⁽⁴⁾、これに対する警戒から児童手当拡充に否定的な目を向ける論者もいるが、本稿は、日本では出産奨励主義は児童手当の推進ではなく、むしろその縮小や後退と結びつくことにも言及するつもりである。

1 児童手当の給付規模の推移と今日的意義

児童手当は、養育者に手当を支給することにより子育てに伴う家計負担を軽減する社会保障制度である。1971年成立の児童手当法に重要な影響を与えた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」⁽⁵⁾が子ども一人月額3000円を提案したのも、世界の大勢にならない養育費の2分の1程度をめどとする金額を支給して、子育ての経済的負担を軽減するという根拠によるものであった⁽⁶⁾。だが、この基準に従うならば、法の成立時には、当時の物価上昇を勘案して金額をかなり引き上げる必要があったにも拘わらず3000円という額のまま実施された。こうして、日本においては養育費の軽減という目的は当初から有名無実化されていたのである。

周知の通り、手当額はその後月額5000円まで上がった後、1975年以降15年間にわたって引き上げが凍結されたため、児童手当はいっそう経済的価値を失っていった。しかも、日本の児童手当は、1985年の改正までは18歳未満の子が3人以上いる家庭の第3子以降にしか支給されなかったし、改正後支給されるようになった第2子の手当額は半額の2500円に過ぎなかった。第1子からの支給を決定した1991年の改正時に、第1子・第2子5000円、第3子10000円という改善がようやく行われたが、2002年の今日にいたるまで、その後一度も額の引き上げはない。

図1は、児童手当を支給された児童数と給付総額を表している。ここに示されているように、児童手当法の成立から30年の間、手当の給付総額は毎年1千700億円から2千億円前後の間に固定されてきた⁽⁷⁾。このような伸び悩みは単なる少子化の結果ではなく、給付総額を一定に抑えようとする意図的な政策の結果である。たとえば1978年前後から支給児童数と給付総額が停滞・減少しているが、これは、それまで徐々に引き上げられてきた所得制限限度額がこの年から据え置かれ、さら

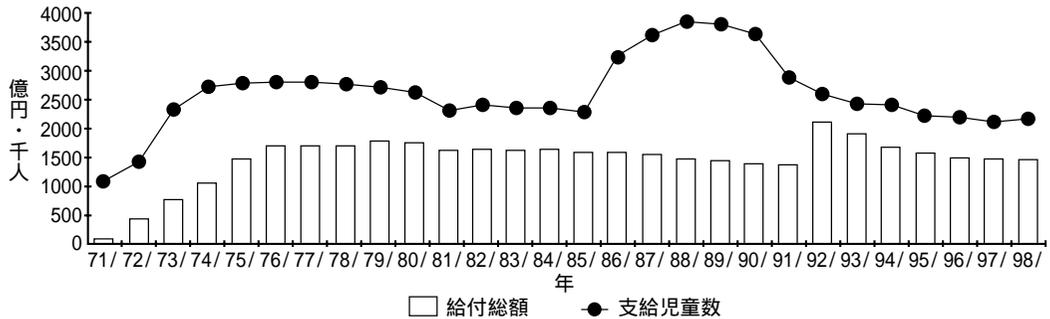
(4) 日本経済新聞社『女たちの静かな革命 「個」の時代が始まる』1998年、pp.131 - 132。

(5) 厚相の私的諮問機関。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、pp.312 - 328。

(6) これは、1967年の厚生省の児童養育費調査に基づいて、義務教育終了前児童が3人いる世帯（月収3万円以上6万円未満）の児童一人あたりの現金支出を月約6500円と計算し、その半額程度をメドに考えられた金額であった。前掲『改訂・児童手当法の解説』、p.320。

(7) 『週刊社会保障』No.2093、2000年7月3日、p.6。

図1 児童手当の給付規模の推移



出所：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，pp.412-417表より作成。

以後で触れる臨時行政調査会の答申等を契機として、1981年度と1982年度に大幅な引き下げが行われたことと一致している。このような所得制限の強化により受給資格を喪失する家庭が増大し、手当支給率は低下した。1977年度には9割を超えていたものが、1982年度には約8割となり、その後、さらに6割から7割で低迷する状態が2000年度まで続いたのである。給付総額の停滞は、第一にこのような支給率の操作の結果に他ならない⁽⁸⁾。無論、これは支給期間が短縮された結果でもある。支給対象を拡大した1985年と1991年の改正の後、支給総額がむしろ減少していくのは⁽⁹⁾、もともと義務教育終了までという世界の最低限のレベルであった支給期間が1985年には小学校入学前まで、1991年には3歳未満までと極端に短縮されたためである⁽¹⁰⁾。

こうした政策の結果、日本の児童手当制度が常に世界の最下位レベルに位置することは、都村敦子の先駆的な研究によって明らかにされてきた⁽¹¹⁾。また、日本の児童手当と少子化の関係を論じたものとして、最近注目されているのは、老齢年金と比較した児童手当の給付水準を指標にとった池本美香の論考である。池本は、日本、イタリア、スペイン、ドイツといった低出生率の国は、年

(8) 支給率とは、支給対象年齢の児童数に対して、所得額が限度額を下回る、即ち受給資格をもつ家庭の児童数が占める率のことである。比較的所得の高い都市部では、5割程度にまで下がると言われている。厚生省児童家庭局編『児童福祉三十年の歩み』財団法人日本児童問題調査会発行，1978年，p.167。厚生省児童家庭局編『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.60。『週刊社会保障』No.2094，2000年7月10日，p.7。下夷美幸「家族・児童政策の課題と展望」庄司洋子・松原康雄・山縣文治編『これからの社会福祉』有斐閣，1998年，p.237。

(9) なお、1978年からは市町村民税所得割非課税世帯・生活保護受給者や保護基準のボーダーライン層に限定して、月額1000円の手当額の加算が行われたが、これは2000円まで上がったのち1986年に廃止された。

(10) 2000年の改正の内容や以後の状況は後で触れる。

(11) 1995年の時点で日本の児童手当給付総額はGDPの0.03%に過ぎず、日本に次いで低いイタリアと比べてもその10分の1に満たない。また、児童手当を支給されている児童が総人口に占める比率も日本は1.6%であり、20%を越えている諸外国に比べ、文字通り桁違いの少なさである。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，p.26。制度の変更があった2000年度で推計しても、GDPの0.06%にしかならないと言う。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。

金と比較した児童手当の給付水準が低く、逆に、スウェーデン、イギリス、フランスなど、比較的出生率が高い国は、児童手当の給付水準も高い傾向にあるということを明らかにした⁽¹²⁾。

さらに池本は、日本ではGDPに対する公的な教育投資の水準が低いことや、年功賃金の衰退と企業の家族手当実施率の減少に加え、失業率上昇、とくに若年層の失業率の増大といった「企業福祉」の変化を挙げて⁽¹³⁾、出生率以外の理由からも、日本では諸外国以上に児童手当の必要性が大きいとす。最近のエスピン・アンデルセン等の論考によれば、アメリカとイタリア、スペインに見られる子どもの貧困化の原因は、家族向け給付の不十分さに、ドイツの場合は母親の就労に対する障害の大きさに主に求められるが⁽¹⁴⁾、上記の都村も、日本では、表1のように義務教育終了前の児童の約半数が・の低所得階層に属しており、児童手当の改善が急務となっていることを指摘している⁽¹⁵⁾。児童手当と女性の就労条件の改善に共通する今日的意義のひとつは、経済の変動がもたらす悪影響から子どもたちをできる限り守る必要にあると言えよう。しかし、日本では、児童手当を受給しようとする家庭は、受給権者についてのジェンダー・バイアスと所得制限の壁に突き当たる。次にこれらの点を見ていこう。

表1 年間収入五分位階級別児童数(勤労者世帯)1998年
(単位:%)

	計					
0～5歳	100	29.7	31.3	21.3	10.7	7.0
6～11	100	15.8	22.1	27.0	21.4	13.6
12～14	100	12.8	15.7	25.5	26.0	19.9
15～17	100	11.7	11.8	21.2	29.3	25.9
義務教育終了前児童数 (0～14歳)	100	20.7	24.5	24.5	18.1	12.2
18歳未満	100	19.3	22.5	24.0	19.9	14.4
	～494万円、	494～646万円、	646～808万円、	808～1047万円、	1047万円～	

総務庁「家計調査年報」1998年を用いて算出

出所: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, p.26.

(12) 池本美香「少子高齢化と社会保障制度のバランス - 児童手当から考える」『月刊福祉』2001年1月, pp.41 - 42。ただし、ここから、年金が手厚過ぎるために児童手当が不十分になるという因果関係が出てくるわけではない。たとえばG.E-Andersen and S.Sarasa "The generational conflict reconsidered", JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY, Volume 12 Number1 February 2002 (pp. 9 - 11) は、1990年代半ばのOECDの社会保障データベースをもとに、年金、高齢者向けサービス等の「対高齢者支出」が、家族向け移転支出とサービスおよび失業・疾病給付や積極的労働市場政策への支出等の「対非高齢者支出」に対してとる比率を算出しているが、それによれば、「対高齢者支出」へのバイアスは、大陸ヨーロッパとくに南欧諸国で最も大きく、自由主義諸国、スカンジナビアの社会民主主義諸国の順に小さいという傾向が見られた。しかし、このように有子家族に優先的な公的支出を行っているスカンジナビア諸国では、同時に年金生活者への公的支出も高いレベルにあるという一事からも分かるように、有子家庭向け福祉と高齢者向け福祉との間にトレードオフの関係は見られないと言う。なお、各国の高齢化率の相違が上記の比率に与える影響はごくわずかであった。

(13) 1992年から1997年において、18歳未満の子どものを要件に家族手当を支給する企業は74.1%から63.0%に減少した。30 - 99人規模の従業員の企業では70.8%から58.6%の減少である(労働省「賃金労働時間制度等総合調査」)。前掲池本, pp.42 - 43。埋橋孝文も、社会保障としての児童手当と企業の家族手当を合わせても、その水準は国際的にみて低位グループにあることを指摘し、日本では、国家福祉の低さを企業、家族、地域などが十分に補完しているといわれることがあるが、このことは児童支援パッケージにはあてはまらないと言う。埋橋孝文『現代福祉国家の国際比較 - 日本モデルの位置づけと展望』日本評論社, 1997年, p.119。

2 受給資格のジェンダー・バイアス

女性従業員には家族手当が支給されないという賃金差別については、1973年以降、各地の銀行等で労働基準監督署の是正勧告や指導が相次ぎ、さらに1982年の岩手銀行事件や翌年の日産自動車事件を皮切りに裁判所への提訴も始まる等、すでに久しい以前から社会的な問題とされてきた。これに対し、社会保障としての児童手当の支給においても同様の問題があることは、これまであまり取り上げられてこなかった。役所の窓口で「父親に支給するもの」と言われ、母親の申請が認められない等のトラブルが、国会や新聞等で取り上げられるようになったのはごく最近である⁽¹⁶⁾。

児童手当法第1条では、児童手当の基本目的は、児童を養育している者に手当を支給することにより、家庭の生活安定に寄与するとともに、児童の健全育成と資質の向上に資することにあるとされている。だが、この養育者は父・母どちらでも良いと言うわけではなく、現実には母子家庭でない限り、ほとんど父親が受給者となっている。こうした結果になる直接の原因は、児童手当法第4条にある⁽¹⁷⁾。この第4条によれば、父と母が同時に養育している場合は、その児童の生計を維持する程度の高い者いずれか一人のみを養育者とみなすことになっており、さらに、この程度の高い者とは、「家計においてより中心的な役割を果たしていると社会通念上認められる者」と説明されているからである⁽¹⁸⁾。一人を定めなければならないのは、同じ児童についての二重支給を避けるためと説明されている。しかし、それだけでなく、厚生省児童家庭局は、少なくとも1992年の時点までは、児童の生計を維持する程度の高い者とは「通常は父がこれに該当すると考えられる」と明言していた。そして、母がこれに該当する場合を、「父が障害、長期の疾病又は勤労意欲が無いこと等のため無収入に近い状況にある場合」か、父が児童手当法にもとるほど、家計や児童の養育についてかえりみるのが少ない場合であって、かつ母が「家計の主宰者」と認められる実態があるときと極度に限定していたのである⁽¹⁹⁾。

だが、2000年の改正を機に徐々に児童手当制度に注目が集まり、同時に、この問題についても関

(14) G.E-Andersen and S.Sarasa, *ibid.* p.15.ドイツの例でも分かるように、手厚い児童手当がある国と女性のための就労支援策に力をいれる国とが一致するとは限らない。その意味で、両者は別の次元に属する事柄である。堀江孝司「福祉国家類型論と女性の就労」『大原社会問題研究所雑誌』No.509, 2001年4月, pp.26 - 27。本稿の狙いのひとつは、そのうえで、児童手当制度の形態や発展が、母親の就労を含め、その国の政策のジェンダー・バイアスと相互規定的な関係に立つこと、さらに、児童手当には「はじめに」で述べた歴史的な移行の傾向が窺われるが、労働政策と児童手当の双方に強いジェンダー・バイアスが見られる日本では、この移行に向う動きが鈍いという問題を指摘することにある。

(15) 前掲都村, p.27。

(16) 『朝日新聞』1999年8月22日, 2000年6月9日。

(17) 前掲『改訂・児童手当法の解説』p.41。

(18) 児童手当制度研究会監修『児童手当関係法令通知集・平成十二年版』中央法規出版, p.323。なお親でなくとも、法に定める養育者としての条件を満たす者であれば支給されるが、以下では簡単化のために父母どちらかに支給されるものとする。

(19) 厚生省児童家庭局『児童手当法の解説』中央法規出版, 1992年, p.57。

心が持たれ始める中で、厚生省は2000年7月31日付で、「一律に父を受給資格者として認定する取り扱い是不適当」であるとの見解を出した。だが、結局のところ、共働き家庭で父母どちらが家計の中心を占めているかは、個別の家庭の状況に応じて総合的に判断しなければならないと、以前からの解釈を繰り返している。そこで示された一般的な判定基準とは、父母の収入のどちらが恒常的に高いか、また給与中の児童に係る家族手当がどちらに支払われているか、さらに所得税等の扶養控除や健康保険でどちらの扶養家族になっているか、そして、住民票上どちらが世帯主になっているか等である⁽²⁰⁾。これらの基準は男性により多く当てはまる。要するに、こうした間接的な性差別の結果、日本の児童手当制度においては受給権者は主に父親になってしまうのである⁽²¹⁾。

このことは日本に特有の所得制限と結びついて、子どもたちに大きな影響を及ぼす。第1に、所得制限に関して収入を審査されるのは主な生計維持者の所得のみであるから、妻の所得が所得制限限度額を下回っていたとしても、夫の所得が制限を越える限り児童手当は支給されない。こうした家庭の母親が、自身の所得水準を根拠に子のための手当を獲得することはできないのである。第2に、親の職業上の立場により受給の可能性に大きな格差が生じる。これは、後でも述べるように、1982年に導入された特例給付制度によって、所得制限が実質的に二重化したためである。この制度により、主な生計維持者が被用者である場合は、収入が児童手当の所得制限限度額を超えたとしても、特例給付の所得制限の限度額未満であれば、特例給付を受給できる。この特例給付の支給内容は児童手当と同一であるが、その所得制限限度額は、表2のように、児童手当の限度額よりかなり高い⁽²²⁾。

こうした「特例」は厚生年金や共済年金といった被用者年金に加入している「被用者」にしか適用されない。いわゆる「非被用者」グループは事実上より厳しい所得制限を受けるわけであるが、この非被用者の中には、法人でない零細自営業者や厚生年金から排除されている多くの非正規労働者、そして失業者が含まれている⁽²³⁾。こうして、たとえば大企業の正社員の父が子を扶養する家庭より、非正規身分で働く一人親の母が子を扶養する家庭のほうが、より厳しい所得制限を受けるという矛

表2 平成12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	170	361
1人	208	399
2人	246	437
3人	284	475
4人	322	513
5人	360	551

(注1) 表の「特例給付」の欄は、厚生年金等に加入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。

(20) 前掲『改訂・児童手当法の解説』, p.62。児童手当制度研究会監修『児童手当法改正のすべて』中央法規出版, 2000年, p.71。前掲『児童手当関係法令通知集・平成十二年版』, p.323。

(21) 児童手当の受給権は、市区町村の認定があって初めて発生するとされている。『週刊社会保障』No.2094, 2000年7月20日, p.8。深沢和子は、児童手当等の家族関連給付が父・母どちらに支払われるかという問題は、フェミニストのジェンダー・センシティブな福祉国家分析にとって決定的に重要であるとする。深沢和子「福祉国家のジェンダー化」『大原社会問題研究所雑誌』No.485, 1999年4月, pp.13, 15。児童手当が母親に支給される意義の歴史的変遷に言及したものとして拙稿「各国の児童手当・家族手当制度とジェンダー問題」大阪市立大学経済学会『経済学雑誌』第99巻第5・6号, 1999年3月, pp.34-37。

(22) 表2は年収ではなく所得の限度額である。前掲『改訂・児童手当法の解説』, pp.62-68。

(23) 被用者、非被用者の範囲は児童手当法の第18条による。前掲『改訂・児童手当法の解説』, pp.118-127。

盾した結果が生じるのである。また、これまで特例給付を受けていた父親が失業した場合、失業によって特例給付の受給資格は失われるが、にもかかわらず前年の所得が児童手当の所得制限限度額を上回っているために児童手当の受給に移行することもできないという事例も生じている。この家庭は失業と受給資格の喪失という二重の打撃を受けることになる⁽²⁴⁾。

第3に、やはり表2に示されるように、所得制限の限度額は、扶養家族の数につれて高くなるように設定されている。これは、主婦（主夫）を扶養する片働き家庭より共働きの家庭のほうが児童手当や特例給付の受給のハードルを一段高くされていることを意味する。このように、主に父の所得水準や職業によって、また母が専業主婦であるか否かによって、手当が支給されたり、されなかったりすることは、他国の児童手当には見られない日本の特徴である。日本の児童手当制度においては、ジェンダー差別が子ども間の不平等に直結していると言っていることができる⁽²⁵⁾。

3 所得制限の導入

2000年改正以前の日本の児童手当制度は、被用者については事業主の拠出金を主な財源とし、非被用者については税を財源としていた。日本の児童手当に所得制限が付されるようになった経緯には、この財源方式の問題が結びついている。

各国の児童手当の財源は、主に企業の拠出金に基づく方式をとる国と一般財源の税に基づく方式をとる国に大別されるが、日本では、被用者と非被用者を分け、被用者については企業の拠出金を財源の中心におくという構想のみが、戦後ほぼ一貫して提示されてきた。審議会等の提言や厚生省自身の方針もそうであり、この点は、総評が1960年代に政府サイドの児童手当案に対抗して示した家族手当法構想においても同様である⁽²⁶⁾⁽²⁷⁾。厚生省や諮問機関の専門家等の間では、税に基づく限りは、児童手当を所得制限のない普遍的権利として確立することは期待できないし、すべきでもないが、拠出に基づくならば、こうした権利性も当然であるという見解が支配的だった⁽²⁸⁾。しかし、にもかかわらず、実際に成立した児童手当制度においては、被用者に対しても非被用者に対しても全面的に所得制限が付けられている。税方式が避けられ、被用者については拠出中心方式が維持されたにも拘わらず、こうした結果をもたらした直接の原因は、児童手当の制度化に対する財政当局や財界による反対、それに与党自民党の方針にある。

すでに1968年から1970年にかけて、財政制度審議会や大蔵省と日本経営者団体連盟（日経連）等

⁽²⁴⁾ 共働きで母が被用者であれば、この家庭では、新たに母が特例給付を受給することも可能なはずだが、厚生省の通達は、こうした場合でも、失業の一事をもって父が家計の主宰者としての地位を失うわけではないとわざわざ断っている。前掲『児童手当関係法令通知集・平成十二年版』、pp.324 - 325。

⁽²⁵⁾ なお父母のどちらでも受給権者の自由選択が可能ないように制度を変更したとしても、所得制限を撤廃しない限り、新たな問題が生じる。その場合は、児童手当を受給しようとするために、母親が所得制限の限度額内に就労を制限する事態が予想されるからである。また、主な生計維持者ではなく夫婦2人の所得を合算した額について所得制限を適用する方式に改正した場合も、合算額の上昇は受給資格の喪失につながるから、共働き家庭を不利にする結果になる。児童手当制度の所得制限とジェンダー・バイアスは、まさに相互に補強しあっているのである。

は、児童手当制度の創設に否定的な見解を明らかにしていた。そこでは、当時、企業の家族手当が増大傾向にあったことや職務・職能給化の影響を受けながらも賃金の年功制的性格は依然として存続していること等を背景に、児童手当の必要性は低いと主張されるとともに、事業主の拠出金負担と公費負担の計画に対する強い不満が示されている⁽²⁹⁾。そうした中で本格的な立法化作業のために新たに設置された児童手当審議会は、1970年9月16日の中間答申「児童手当制度の大綱について」で、一定の所得以上の自営業者等からも本人拠出金を徴収するという提案を新たに行った。もともと拠出方式の場合は、自営業者等の非被用者については本人拠出金を財源とし、これを税で補うのが通常であるが、日本の場合、拠出困難な低所得の零細自営業者が多数含まれるため、これまでの諮問機関等では、非被用者については当分の間本人拠出を徴収せず、税のみを財源に、ただし、所得制限のもとで被用者より減額された給付を行うという構想が示されていた。だが、上記の児童手当審議会においては、企業側委員が非被用者から拠出金を徴収しないことに強く反発したため、一定以上の所得の非被用者については本人拠出を導入することとし、代わりに、被用者と同様、所得制限を課さず手当額も同一とするという案に落ち着いたのであった⁽³⁰⁾。

(26) 1947年10月8日社会保険制度調査会答申「社会保障制度要綱」社会保障研究所『日本社会保障資料Ⅰ』至誠堂、1975年、pp.165 - 167。1962年8月22日社会保障制度審議会「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」同、pp.261 - 264。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」同、pp.336 - 337。1965年1月22日経済審議会答申「国民所得倍増計画の残された期間における中期の経済計画」同、pp.358, 360 - 361。内藤武男「家族手当法について」月刊『総評』No.52、1961年8月号、p.22。「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、1967年、pp.10, 16。『週刊社会保障』No.2093、2000年7月3日、p.7。例外は、1946年7月31日に社会保障・社会保険学者グループの社会保障研究会がまとめた社会保障案で、拠出方式と両案並記ではあるが、原則として全額国庫負担としている。前掲『日本社会保障資料Ⅰ』、pp.158 - 159。

(27) 1964年10月5日の中央児童福祉審議会児童手当部会報告「児童手当制度について」は、税体系と納税観念上の問題が多く、絶えず減税が求められる日本の「事情」を理由に、貧富を問わず均一額の児童手当を税の財源から支給することは、「少なくともわが国においては無理と断ずるのほかはない」と主張した。上述の1968年12月20日の懇談会報告も同様の理由から児童手当は「社会保険化に適するものとして拠出制により実施することが妥当」とし、これにより、税で補うという折衷型ではあるが、事業主拠出金を中心とする方向は決定的となった。前掲『改訂・児童手当法の解説』、pp.287, 291, 317。また、前掲拙稿、pp.38 - 39。拙稿「家族手当・児童手当をめぐる諸問題（下）」『大月短大論集』32号、2001年3月、pp.48 - 52, 62。

(28) 総評の家族手当法構想は、非被用者への手当の財源を税とした場合も、手当に格差や所得制限を付けるべきでないとしていた。内藤武男「家族手当法をかちとろう」月刊『総評』No.94、1965年4月号、p.23。

(29) 『朝日新聞』1968年6月6日、12月21日。『日本経済新聞』1969年2月13日、12月6日。『朝日新聞』1969年11月18日。『毎日新聞』1970年1月31日、2月22日、9月4日、9月7日、9月15日。『日本経済新聞』1970年3月11日、7月27日、9月4日。高橋菊江「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.23 - 751、5月上旬号、1969年、p.5。前掲『児童手当法の解説』、pp.18 - 19。日経連は実施するなら全面的に税を財源とすべきだと主張していた。

(30) 前掲『日本社会保障資料』、pp.258, 261 - 262。前掲『改訂・児童手当法の解説』、pp.290, 330 - 301, 304, 308, 318 - 323, 331。厚生省児童家庭局編集・発行『児童福祉五十年の歩み』1998年、pp.82 - 83。

しかし、なおも大蔵省と自民党の大勢は児童手当の創設に反対であり、経済団体連合会（経団連）は、児童手当がこのように所得制限のない制度となることに不満を表明した。こうした事態を前に、自民党社会部会の児童手当世話人会が行った提案は、政治的に無理と判断された非被用者からの本人拠出徴収計画を取りやめ、非被用者に対する手当については全面的に税を財源とするとともに、被用者と非被用者のどちらにも所得制限をつけるというものであった⁽³¹⁾。成立した児童手当法は、これに沿って作成された政府案に基づいている。自民党社会部会が世話人会の案を了承したのは1970年の11月であったから、同年9月に児童手当審議会が一切所得制限を排した答申を出してからわずか2ヶ月の期間のうちに、児童手当に制度全体として所得制限を課すという180度の転換が行われたことになる。可能な限り所得制限を排しようとしたそれまでの努力は、あっけなく水泡に帰したわけである。

さらに、事業主拠出金が負担する割合は、児童手当審議会案では被用者への支給費用の10分の8で、残り10分の2を国が負担することになっていたが、これも世話人会の提案により事業主拠出金の割合を10分の7に軽減し、地方が10分の1を新たに負担するという構成で政府案が作られ、立法化された⁽³²⁾。加えて1968年の児童手当懇談会の段階までは、児童手当は第1子から支給される計画であったが、児童手当審議会の構想の段階で、すでに第3子からの支給に後退していた⁽³³⁾。こうした後退と所得制限のために、支給対象児童数は当初の構想より大幅に減少した。同時に、被用者についても事業主拠出負担割合が減らされ、また手当額も低い水準に留められたのであるから、こうしたことの総結果は、支給費用が節約され、とくに企業の負担が大きく軽減されたということであった。懇談会報告では、拠出金率は賃金支払い総額の100分の2程度を課すことになっていたが、1971年5月21日に成立した児童手当法のもとで実際に定められた率は、完全実施の1973年においても従業員の総標準報酬月額額の1000分の1.2に過ぎなかった。事業主の負担を当初の予定の約20分の1にまで縮小することによって、日本の児童手当法はようやく誕生した。その代償は、手当額の抑制と第1子・第2子の排除、そして所得制限であった⁽³⁴⁾。

(31) 前掲『児童福祉三十年の歩み』, pp.161 - 162。『毎日新聞』1970年9月17日, 9月18日, 10月3日。もっとも、当時の厚相は1969年の段階ですでに所得制限の全面化を考えていた。また、児童手当審議会の中でも、試案として、全体の財源を税で賄い、全体に所得制限を課す構想が示されたことがある。『日本経済新聞』1969年9月18日, 1970年8月15日。

(32) 前掲『改訂・児童手当法の解説』, pp.20 - 22。さらに政府案では、公務員をそれまでの「被用者」グループから分離し、公務員への支給費用は所属庁が負担することになった。

(33) しかも、義務教育終了前の児童が3人以上居る家庭に限るとされていた。世話人会案以降は、これが18歳未満の児童が3人以上の家庭となり、そのまま成立時の児童手当法の内容となった。

(34) 前掲『改訂・児童手当法の解説』 pp.323, 412。日本の児童手当制度では、事業主の拠出は厚生年金保険料の徴収機構を利用して行われているため、各事業主の児童手当拠出金の金額は、従業員の厚生年金保険料の賦課標準総額に政令で定められる児童手当の拠出金率を掛けた額で計算され、厚生保険特別会計に納められる。2002年度の率は1000分の1.1である。

4 推進主体の不在

戦前のヨーロッパの児童手当・家族手当の歴史においては、労働運動とフェミニストは使用者の拠出金に基づく制度に反対することが多かった。労働組合は、使用者の拠出は賃金原資の一部を割くことになるから賃金の抑制につながると警戒したし、フェミニストもまた、拠出制度は雇用や職業と結びついて父親の受給権を必然化すると批判していたからである。こうして、両者はともに児童手当を賃金から区別するために、拠出ではなく一般財源の税に基づく制度を要求したし、こうした制度は、親の立場にかかわらず、すべての子どもに均一な手当を保障するという児童手当の平等の理念とも一致していた⁽³⁵⁾。

ところが、日本の労働運動は、被用者自身からも本人拠出金を徴収するという案に対しては敏感に反応し、これを阻止することに成功したが、企業の拠出金については他国の労働組合のような警戒心を持たなかった。これは、後で見ると、日本の労働運動が児童手当の影響による男性の賃金の抑制を他の国以上に強く懸念したことと奇妙な対照をなしている。

他方、やはり後で見ると、1960年代の労働組合の中の女性たちには、政府サイドの児童手当案は育児期間中の母親労働者を専業主婦として家庭に戻すための方策であるという警戒が強かった。児童手当・家族手当制度の歴史では、他の諸国のフェミニストの間においても同様の懸念や意見の対立が生じている。しかも、日本の場合は、1960年代以降1980年代に入っても、審議会の答申や厚生白書等の中で、児童手当は母親による在宅育児を奨励するための制度として位置づけられており、また、とくに成立と時を同じくして優生保護法改正案が準備され、当時の斎藤厚相が国民には出産意欲が欠けているから、3人目からの児童手当で国の姿勢を見せると語るなど戦前の人口増強政策や出産奨励主義を想起させる文脈のもとに置かれていた⁽³⁶⁾。こうして、女性運動も労働運動も児童手当の所得制限に反対し、手当の貧弱さを批判したとはいえ、児童手当法成立当時の日本には、一般財源の税に基づき母に基本的な受給権を与える児童手当を要求する勢力は存在しなかった。

⁽³⁵⁾ 雇用主の拠出金を財源とする場合は労働者階級内部の水平的再分配に終わるということも理由の一つであった。またケインズは、累進的な直接税に基づいてナショナルミニマムを作り出す方策として一般財源に基づく家族手当制度を支持していた。パット・セイン『イギリス福祉国家の社会史』深澤和子・深澤敦監訳、ミネルヴァ書房、2000年、pp.280 - 281。長沼弘毅『各国家族手当制度論』ダイヤモンド社、1948年、pp.422, 475。A. Carlson, *The Swedish Experiment in Family Politics: The Myrdals and the Interwar Population Crisis*, Transaction Publishers, 1990, pp.64-65。S. Pedersen, *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State: Britain and France 1914-1945*, Cambridge University Press 1993, p.200。榎原朗『イギリス社会保障の史的研究』法律文化社、1980年、pp.445 - 446。A. Myrdal, *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population*, Kegan Paul, Trench, Trubner & CO., LTD. 1945, pp.133, 137, 148。

⁽³⁶⁾ 『朝日新聞』1969年9月11日。『毎日新聞』1970年9月17日。『日本経済新聞』1969年10月24日、12月12日。以上については、後述。

のみならず、これらの側に積極的に児童手当推進を求める運動主体は出現しなかったのである⁽³⁷⁾。

これに対し、政府サイド、とくに厚生省や審議会等は当初から事業主拠出金の導入に熱心であり、とくに1960年代末までは、年功賃金と給与の家族手当を特徴とする日本の賃金制度を職務給と社会保障としての児童手当という組み合わせに移行させるという構想を持っていた。その場合、すべての企業にその従業員数に比例した事業主拠出金を課して児童手当の財源とする一方、これまで個々の企業が家族手当に充てていた賃金部分が不要になるのであるから、日本企業全体としてみれば、児童手当の制度化による新たな負担は実質的に生じないし、男性世帯主の従業員を多く抱える企業にとっては負担軽減になると説明されたのである⁽³⁸⁾。

周知のように、ヨーロッパの社会保障としての家族手当制度は、個別企業が扶養家族をもつ従業員に支給していた家族手当に端を発する。この個別企業の手当は、同一労働同一賃金原則を前提に扶養家族数に関わりなく行われる全般的な賃金引き上げよりも賃金総額を節約する手段となるが、今度はその家族手当負担が扶養家族をもつ労働者を多数雇う企業を競争上不利にする。そこで、労働力の世代的再生産と企業間における競争条件の均等化のためにこの不利を克服する必要が生じ、このことが社会保障としての家族手当制度とそのための拠出負担を企業が承認する契機の一つとなる。では、日本の企業が政府サイドの児童手当構想に抵抗したのはなぜであろうか？

同一労働同一賃金原則を前提としない日本企業の賃金制度においては、扶養家族をもつ男性に支払われる相対的高賃金のコストは、若年労働者や女性労働者、さらに非正規労働者の低賃金で諸外国以上に容易に相殺することができる。そうした条件のもとでは、給与の一部としての家族手当の負担はそれだけで企業間競争を不利にするほど過重なものとは成り得ない。さらに、日本の場合、企業の家族手当は基本給を抑制する代償として役立つだけでなく、同時に基本給中心に計算されるボーナスや残業手当、退職金等の金額をも引き下げる。ボーナスに算入される場合は、女性の支給額を男性より切り下げる手段にもなる。こうして、家族手当の賃金節約効果は何重にも大きくなるのである。加えて、こうした家族手当は、労働者管理やリクルートの手段でもあるが、とりわけ1960年代後半以降の日本においては、初任給の上昇や職務・職能給化によって年功カーブが緩やかになり、物価上昇にも拘わらず昇給が頭打ちになった男性中高年労働者の不満を鎮める手段としても有効であった⁽³⁹⁾。

(37) 横山和彦は1970年代初頭に児童手当制度が誕生した客観的要因として、年齢別賃金格差の縮小を第1に挙げる。第2の要因は消費者物価の上昇、第3の要因は教育費、住宅関連費などの負担増大、第4の要因は伝統的な労働力供給源であった小営業層からの大きな流入を期待できなくなったこと等である。横山和彦「児童手当制度の制度改革」横山和彦・田多英範編著『日本社会保障の歴史』学文社、1991年、pp.385 - 389。横山和彦「最後の社会保障・家族手当」副田義也編著『社会福祉の社会学』一粒社、1976年、pp.99 - 101。

(38) 前掲『改訂・児童手当法の解説』、pp.289, 291 - 298, 305, 310, 313 - 318, 321 - 322, 325 - 326他。

(39) 『日本経済新聞』1970年9月17日。孫田良平「生活賃金復活の意味するもの」『中央労働時報』516号、1971年8月、pp.47 - 49。孫田良平「世帯主をめぐる差別＝男女間の賃金格差・現状をどう考える」『婦人労働No.14』、1989年、pp.7 - 8, 12 - 13。孫田良平「賃金と生涯生活保障・コスト抑制政策としての生活賃金保障」『社会政策叢書第21集』啓文社、1997年、pp.90, 98 - 101。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.1656、1991年9月23日、pp.54 - 55。

要するに、日本の企業にとっては、年功賃金の衰退傾向の中でも給与としての家族手当はいつそう有効な賃金管理・労務管理の手段となったのであり、これと比べれば、その社会保障化を求めることの利点はほとんど見いだされなかったと言えよう。こうして、児童手当法成立後も企業の家族手当が維持・拡大される傾向は続いた。さらに、後で見るように、労働組合の大勢もまた、社会保障としての児童手当より企業の家族手当のほうを選好した。児童手当が不十分な内容で出発したことは、日本の労働運動の児童手当制度に対する関心を弱めこそすれ、その逆ではなかったのである。

5 所得制限の強化と特例給付

以上のような負担をめぐる対立の中で成立した児童手当は、結局、民間被用者と公務員、それに非被用者の3グループごとに財源が分かれ、それぞれ別個の収支とされる制度となった。このうち、民間被用者に対する手当の費用は、すでに見たように事業主拠出金が10分の7、残りは税で国が10分の2、地方が10分の1を負担する。非被用者に対する費用は全額税に基づき、国が3分の2、地方が3分の1の負担である。公務員等の被用者に対する費用は所属庁の全額負担となる。日本における児童手当の展開の特徴は、この企業負担と政府負担のどちらもがますます軽減されていったことにある。事業主拠出金の率は1980年まで引き続き1000分の1.2のまま上昇しなかったばかりか、その後は1981年に1.0、1982年以降1991年までは0.9と逆に引き下げられていった。1992年に元の水準の1.2に復帰した後、1993年以降はまた1000分の1.1に下がっている。他方、国の負担も、1980年の813億円をピークに1998年には286億円と激減していった⁽⁴⁰⁾。

すでに述べた支給期間の短縮を別とすれば、その最大の理由は所得制限の強化にある。財政制度審議会や大蔵省は、早くも1975年には、廃止も含めた児童手当制度の見直しや所得制限の強化を求めるようになっており、1977年の「行政改革の推進について」の閣議決定時には、すでに児童手当の縮小、廃止の意向を固めていた。1978年からの所得制限緩和の据え置きは、こうした圧力を反映したものである⁽⁴¹⁾。さらに、国債残高の累増が問題化していた1979年12月には、財政制度審議会第2特別部会「歳出の合理化に関する報告」が出された。そこでは、日本では養育費の社会的負担という考え方はなじみにくいと主張され、日本の賃金は家族手当を含む年功型が多いことや税制上の扶養控除もあることから児童手当制度の必要は薄く、また、被用者に関しては企業の拠出負担があるのに対し、非被用者に関しては全額公費負担となっているのは公平・適正とは言いがたいと、以前と同じ批判が蒸し返されている。同月のうちに財政制度審議会は、これと同様の趣旨により、児童手当制度の根本的な見直しを建議した。

1981年2月には、経団連、日経連、関西経営者団体連盟等の財界代表から成る「行革推進5人委員会」が設立され、ここでも児童手当の所得制限の強化等が提言された。続く同年3月には臨時行政調査会が設置されたが、すでにこの1981年度には、それまで据え置きされていた所得制限の限度

(40) 前掲『改訂・児童手当法の解説』, pp.412 - 416。

(41) 前掲『児童福祉三十年の歩み』, p.170。

額の引き下げが開始されている。最後の仕上げは、同年7月の臨時行政調査会「行財政改革に関する第一次答申」であった。この答申が、財政負担の軽減を図るために、公費負担を伴う児童手当支給を低所得世帯に限定するよう提言したことを受けて、児童手当の所得制限は最大限に強化されたのである。この結果、児童手当の所得制限は、老齢福祉年金受給における本人限度額という最も厳しい基準によることになり、1982年の所得制限限度額は前年の扶養親族等5人で年収約450万円から約391万円へと大幅に引き下げられた。

同時に、これは特例給付制度創設の契機となった。上記の限度額の引き下げの結果、非被用者への児童手当支給率は約80%へと低下することになったが、一般に被用者の年収水準は非被用者より高かったため、そのままでは被用者への支給率が非被用者をはるかに下回る45%程度に落ち込むことは必至であった。そこで、こうした事態を避け、被用者の支給率を非被用者と同じ8割程度に保つために、年収560万円未満というより緩やかな限度額が被用者のために別に設定され、適用されることになった。こうして、従来の児童手当(本則給付)の所得制限を上回る被用者に、児童手当と同内容の特例給付を支給する制度が生まれたのである⁽⁴²⁾。これは被用者と非被用者との間で支給率の「均衡を図る」ための措置であるが、この形式的な平等は、明らかに実質的な不平等によって保たれている。上記の限度額で見ると、年収が約391万円以上約560万円未満の家庭について、たとえば年収550万円の被用者の子どもは給付の対象とされるのに、年収400万円の非被用者の子どもは対象外となるという逆格差が生じるからである。

1996年度で見ると、本則給付か特例給付のどちらかを受給した家庭の児童は約224万8千人であったが、このうち非被用者の家庭の児童は約41万2千人で2割にも満たない。他方、被用者の受給家庭の児童は官民合わせて約183万6千人いるが、このうち実に8割の約146万7千人は、本則給付ではなく特例給付を受けている家庭の児童である。この年度においては、扶養親族等が3人の場合、非被用者は年収約377万2千円未満という厳しい所得制限限度額を適用されていたが、特例給付を受けている被用者に適用されたのは年収約600万円未満という限度額であった。この年の支給率は約6割であるから、後者の限度額を非被用者家庭にも適用していれば、それだけで、もっと多くの児童が給付対象となったであろう⁽⁴³⁾。この特例給付の費用は、民間被用者については一般事業主の拠出金で、公務員は所属庁の負担でそれぞれ全額が賄われている。所得制限を平等にするために、これらの財源の一部を非被用者家庭の児童手当の費用にまわすことができないのはなぜであろうか？

1964年10月5日の中央児童福祉審議会児童手当部会の報告「児童手当制度について」は、事業主拠出金が他の財源と一括してプールされ、それらが全体として、児童手当の費用を賄うという構想を立てていた。児童手当の所得再分配効果は一般に有子家庭と無子家庭の間に水平的分配をもたら

(42) 前掲『児童福祉四十年の歩み』, p.60。前掲『改訂・児童手当法の解説』, p.33。特例給付は、当初は行政関連特例法に基づいていたが、1985年児童手当法改正によって児童手当法附則第6条となり、その後も引き継がれて現在に至っている。佐藤政男「児童手当のあり方」『週刊社会保障』No.1142, 1981年9月14日, p.3。

(43) 前掲『児童福祉五十年の歩み』, p.304。

すに過ぎないとされているが、この報告では、プール制によって大企業の拠出金が零細企業や非被用者の児童手当費用にも回されて一種の垂直的分配が生じることが期待されていたのである。しかし、このプール制が、児童手当法に取り入れられることはなかった。この構想は1968年の児童手当懇談会の段階で、被用者と非被用者を別個の制度とする日本の社会保険の通例に従うべきであるという理由からいったん捨て去られた後、1969年7月28日の斎藤厚生大臣のプール制提案をきっかけに当時の児童手当審議会でも再度論議された。しかし、そこでも、非被用者に対する手当の費用を企業が負担するのは筋が通らないという経営側委員の強い抵抗によってプール制は最終的に放棄されたからである⁽⁴⁴⁾。こうして、すでに述べたように、日本の児童手当法では、収支は受給者グループごとに別々とするという規定内容になっている。事業主拠出金はあくまで民間被用者に対する手当の費用を賄うという名目で徴収されているのであり、この拠出金が非被用者の子どもを含めた児童手当の全体的な支給率引き上げのために用いられる可能性は予め排除されているのである⁽⁴⁵⁾。

この特例給付の創設によって企業の負担が新たに増えたわけではない。本則給付の所得制限強化の結果、これまで被用者に対する児童手当の財源に用いられていた拠出金の大部分が宙に浮いたのを、そのまま特例給付の拠出金として名目変更するだけで足りたからである。それどころか先に見たとおり、特例給付が創設された1982年度以降、むしろ拠出金率は低下している。臨調答申は児童手当への公費支出削減だけでなく、特例給付が加わってもなお事業主の拠出金率を引き下げることが可能なほど、企業の負担を軽減する効果をも伴ったことになる。

厚生省児童家庭局『児童福祉五十年の歩み』（1998年）で、元厚生省児童家庭局長の長尾立子は、児童手当制度の最大の欠点は事業主の拠出モチベーションを欠いたまま事業主負担を導入したことにあると述べている。事実、厚生省はこのモチベーションをさらに後退させないために、他の面でも事業主サイドの意向に児童手当制度を従属させていったように思えるのである。（つづく）

（きた・あけみ 福井県立大学看護福祉学部専任講師）

(44) 前掲『改訂・児童手当法の解説』, pp.18, 273, 299, 308 - 309, 317, 323 - 324, 331。『毎日新聞』1969年7月18日, 9月15日, 11月9日, 12月6日。『日本経済新聞』1969年7月29日, 9月23日。『毎日新聞』1970年7月29日。

(45) 前掲『改訂・児童手当法の解説』, pp.120 - 123。

(46) 前掲『児童福祉五十年の歩み』, pp.140 - 141。