

子ども手当をめぐる反発にみる日本の福祉思想の課題

福井県立大学看護福祉学部 北 明美

1. 前政権の児童手当システム

税制における所得制限なき年少扶養控除と、社会保障制度における所得制限を維持した児童手当制度という組み合わせ

- 再分配後の可処分所得の逆転や高所得層に有利な可処分所得の上昇。
 - ・ もっぱら年少扶養控除のみを適用される家庭と同控除と児童手当の二重適用をうける家庭と児童手当のみを適用される家庭の格差と分断。
 - ・ 正規労働者が大半を占める被用者家庭と非正規労働者を含む非被用者家庭の間、および片稼ぎ・共稼ぎ家庭の間の格差と分断。

2. 子ども手当システム

2-1. 評価すべき（実現を追求すべき）点

上記の解消。

- 所得が上位にある者ほど税負担が増えるが、この層もまた子ども手当の共通の受益者となるという普遍主義制度の体裁。
 - ・ 児童手当制度の本来の長所—累進課税に結びついた財源と定額給付であることがあいまって格差縮小効果をもたらすという構造の出現；子どもがいないか少ない家庭から有子家庭への水平的再分配（児童手当を制度化した国では、このことは肯定されている）と、高所得者から低所得者有子家庭への垂直的再分配の組み合わせ。
 - ・ 手当額の上昇と中学校入学後への支給期間拡大の結果、子どもが各自、受け取る総額は前政権の児童手当よりはるかに増大。

2-2 上記に係る今後の課題

- ・ 手当額の引き上げと所得税の累進強化（下層の税負担軽減と上層における税率引き上げ）と資産課税の強化による格差縮小効果の拡大。
- ・ これらに法人に対する課税ベースの拡大等を加えた財源確保。
- ・ 課税最低限の変更が保育料金等に波及する影響の防止。
- ・ 児童手当受給家庭における変動への対処：とくに年収 800—900 万円家庭（子ども 2 人の場合の例）および三子以上を養育する家庭について。
- ・ 支給期間の拡大：中学校卒業までというのは世界の最低限のレベル等。

3. 前政権担当者等による子ども手当批判の特徴

- ・ 所得制限のある手当制度からそれが無い普遍主義的制度に移行すれば、それまで手当受給資格がなかった高所得家庭においては、手当額ゼロ円から月 1 万 3 千円（満額の場合は 2 万 6 千円）への上昇が生じる。この増加度合いが以前から受給資格のある中低所得家庭の手当額の増加度合い（8 千円・3 千円。満額の場合は 2 万 1 千円・1 万 3 千円）より常に大きいのは当然であり、その原因は子ども手当というより児童手時代の所得制限にあるが、それをすりかえて「高所得者に有利な子ども手当」というラベリングを行う。
- ・ 3 歳および中学校卒業を境に手当額が半減するかゼロになるという児童手時代の欠陥には触れずに、3 歳未満および第 3 子以降の手当額（1 万円）のみを子ども手当と比較して、児童手当の効果を過大

に、子ども手当の効果を通小に見せようとする。

- ・前政権の児童手当システムに内蔵されていた逆進性や逆転に触れないまま、前政権では必要などころに給付を集中してきたと所得制限を美化する。
- ・年少扶養控除も子どものために使われるという保証はなかったが、そのことは不問にしたまま、用途を制限しない「金銭給付」である子ども手当は親の遊興費になると非難する（児童手当時代においても「父親の酒代」説があった）。
- ・「一律の金銭給付」の児童手当より「多様な保育サービス」による両立支援のほうが「少子化対策」に有効であるという口実のもとに、これまでも児童手当の育児保険化、保育の市場化を進めようとしてきた勢力が、子ども手当に対しても同じ論法を向けることによって、新政権のもとでもこうした政策を推進しようとしている。

例 「子ども・子育て新システムの基本的な考え方」への子ども手当の取り込み。

子ども手当を「一括交付金化」のもとにおく計画等。

4. 児童手当制度をめぐる言説の日本の特殊性

- ・低収入や収入低下の補完・補填とは別の次元の施策；収入や稼働の有無に係らず、子の養育のための支出・費用を保障する制度であることが理解、受容されにくい。
- ・日本の児童手当における所得制限は必要度の高低に適切に対応するためのシステムではなく、予算削減の手段にすぎなかったにも関わらず、そのことが認識されていない。
(c f. スウェーデンでは、高所得者を適用外におこうとして所得制限を求めた労働運動サイドと、扶養控除の拡大のほうを求めた保守勢力との間に妥協が成立した結果、所得制限のない普遍主義的な児童手当の制度化と扶養控除の廃止が決定された。こうしてすべての有子家庭に適用されるようになったことが結果的に児童手当の制度的安定につながった)
- ・児童手当の成立が遅れている間に出現した児童扶養手当、特別児童扶養手当、母子福祉年金等はすべて所得制限つきのものとなり、国民はそれに慣らされてしまう一方、無拋出であるが所得制限のない児童手当というものを一度も経験したことがない状態におかれ続けた。
- ・家族賃金や世帯主への社会保険給付を通じて家族成員に生活保障を与えようとした派生的システムは、その当初は進歩的なものであったとしても今では次の発展の桎梏となりつつある。児童手当の受給資格における「世帯主」中心主義の是正もその克服を目指す運動の一環に他ならなかったが、日本では、夫の収入を自由に使えない西洋の妻の悩みの問題であるかのように矮小化され、その意義にほとんど関心を持たれなかった。
- ・児童手当制度は、受給権者は親（養育者）であるが、真の受益者は子どもであるという構造をもつ。子どもが真に受益者といえる地位におかれるためには、所得制限や受給資格のジェンダー・バイアス、職域による格差・分断の除去といった問題が分析され解決されなければならないが、これについても、「子どものための制度」であって親のための制度ではない、誰を受給権者にするかは夫婦・子ども間で話し合っただけで決めることにすればよいといった空文句に終始するだけの言説が少なくなかった。
- ・日本においては、児童手当は「社会的賃金」であるという表現が好んで用いられる。事業主の拋出責任や労働者の無拋出、手当の権利性を主張し、児童手当制度の推進を労働者に呼びかけようとするのに、この概念は有効だったかもしれない。しかし、そこで分析は止まってしまい、賃金との「結びつき」ではなく、賃金と手当との「切断」の意義、すなわち市場・労働市場からも「世帯主」からも相

対的に独立な所得を直接に家族成員に保障するという社会給付としての意義には関心が向かわない傾向があった。

- ・事業主の拠出を主要財源とする方式こそが、児童手当制度の本質に最もふさわしいとされ、こうした制度は資本から労働者への超過利潤の「垂直的再分配」、あるいは「収奪された労働力価値部分」の回復を意味する等と解説される一方、逆に全額国庫負担に基づく制度は、資本の負担を国家、国民に転嫁する制度であるとするという解釈が信じられてきた（Cf. 諸外国では事業主拠出が財源の中心となる制度は水平的再分配の性格が強く、累進課税と結びついた全額国庫負担の制度のほうが垂直的再分配の要素が加味されるというのがむしろ定説である）。
- ・最低賃金制度の確立がないところでは児童手当制度は賃金の切り下げの手段となるから、前者を「先行」させ、「後者」は「先送り」すべきだという主張がかなりの影響力をもった時代があった。
- ・1人の男性が妻と2人ないし1人の子どもを扶養できる賃金を獲得した上で、3人めないし2人めの子どもから児童手当を支給されるという構図こそが、賃金と児童手当の本来の関係であるかのような解説が戦後も長く続いた。
- ・保育サービスは労働運動フェミニズムに資する施策であるが、児童手当は出産奨励か専業主婦のための施策であると解釈され、共稼ぎ・片稼ぎ、2人親家庭・1人親家庭に共有される制度としての児童手当の特性が評価されてこなかった等。

5. 上記言説が生じた歴史的経緯の諸断片

5-1 生活賃金と生活給の区別、最低賃金と社会保障としての児童手当

氏原正次郎は1950年に山川菊枝労働省婦人少年局長が召集した中央婦人問題会議労働委員会において、同一価値労働同一賃金原則の基底をなす「生活賃金」とは、単純労働者であっても、少なくとも労働者ともう一人の人間の生活が確保される賃金水準のことであり、日本の「生活給」のように「年齢の高い者にはたくさん払えあるいは子供の多い者にはたくさん払えということでは絶対にない」こと、したがってこの生活賃金と個々の労働者世帯の実際の生計費は一致しないことを強調して、この格差は「貯蓄による所得の時間的再配分」か、児童手当制度等の「社会的追加によって調整される」べきだと述べた。

これに対し宮島久義労働基準局給与課長は、「最低賃金の制度及び家族手当制度」ができれば、「あとは比較的容易に賃金を労働の質及び量に即して払って行く方法が採用しうる」と語り、「そのことも決して非常な困難を伴うものではないと私は考えております」等と応じていた。だが、宮島の予想とは反対に、その後の歴史が示したのは、最低賃金制度と児童手当制度のどちらについても「非常な困難」が生じたということであった。

5-2 労働者の消極的な反応

1960年代の初め、当時の総評の方針をうけて内藤武男は家族手当法の実現に取り組む運動を傘下の組合によびかけ、世界の労働運動は「賃金と家族手当を明確に分離し、家族手当はILOの勧告どおり社会保障的なものとする」ことを要求して、賃金闘争における労働者の統一の基盤をかためてきた」と解説していた。だが、返ってきたのは「家族の扶養費は本来、賃金の中に含まれるべき」であるからこのような制度はなくとも「大巾賃上げの要求」でこと足りるはずだ、「社会保障としての家族手当を要求すると、現行の手当をけずられ、実質的には賃下げになる危険が強くなるから困る、という消極的な」反応であった。内藤はこれを、「賃金闘争そのものが、長い間の年功序列、企業依存のワクから脱けだせな

い弱さ」があり、そのために「最低賃金制、家族手当制の必要さが切実な要求になり得なかった」と総括している。

5-3 厚生省のもくろみの挫折と姿勢の転換

① 1960年代の厚生省の構想

- ・当時の厚生官僚は「国民皆保育」要求への対抗手段として、育児に専念する母親に対する育児手当の役割を児童手当に担わせようとしていた。
 - ・厚生省はまた賃金の家族手当と賃上げ原資の一部を繰り入れた拠出金をもとに被用者家庭に対する児童手当を制度化するという構想をたて、これによって職務給化を促進すると説明していた。このようにして財界と大蔵省の同意（企業の拠出負担によって国費の節約が可能になる）をとりつけるもくろみであったが、挫折。
 - ・60年代の最後の4半世紀以降は、支給対象を第3子以降に限定することによって企業の拠出負担を軽減し、同時に出生率低下の歯止めを児童手当の目的にあげることで財界の同意を得ようとした。
 - ・他方で、年少扶養控除の削減・廃止による財源捻出を示唆したが、これを機に大蔵省・財政制度審議会の猛反撃が開始された。
- 第3子以降で、かつ全面的に所得制限が付された貧弱な制度として児童手当が制度化されることになった（1971年）。
- ・こうした動きに呼応するかのようになり、青木茂は「本来企業がその利潤から出さなければならないものを、児童手当という名目で国民負担にすりかえてしまうとさえいえる。扶養控除を実態に即したものに改善、家族手当を生計費の実際の線まで引き上げれば、児童手当を創設する必要はない」。「養育費は労働力の再生産原価として賃金に含まれるべきだ」と述べている（『読売新聞』1969年1月17日）。
 - ・また、代表的単産の賃金対策部長等が、ヨーロッパでは児童手当等の社会保障を最低賃金制度と組み合わせているが、その結果としての労働者の生涯収入のカーブは日本の労働者の年功的昇給カーブとほぼ同様の形になるのであるから、日本の方式を変える必要はない、賃金の家族手当等の諸手当もむしろ再確立すべきである等と述べあう状況も生じていた（『週刊労働ニュース』（1971年1月11日））。

② 厚生省の消極的姿勢と財界・大蔵省の廃止攻勢

- ・1970年代半ば以降は、厚生大臣自身が賃金の家族手当、年功的上昇、年少扶養控除の存在を理由に挙げて、児童手当の拡充・存続に消極的な姿勢に転じるようになった。
- ・同時に、1970年代末以降は、所得制限強化と複線化、児童手当の支給期間短縮が行われ、また、事業主拠出金を事業所内保育所の補助等に流用するシステムも創設された。また、この間事業主拠出金率は据え置かれ、児童手当に投入される公費も削減されていった。
- ・その一方で、年少扶養控除・配偶者控除は引き上げられ、特定扶養控除・配偶者特別控除も新設され額も引き上げられていく。

5-4 厚生省・厚生労働省の育児保険構想

- ・1990年代以降は、公的保育と児童手当をともに解体し、国民から新たに拠出金を徴収することによって、保育の市場化を進めると同時に、育児手当を創設する構想が体系化され始めた。
- ・2000年代に入ると公明党の政権参加を契機に児童手当の拡大が始まったが、それと同時に金銭給付バ

ラマキ論も以前以上の勢いで再燃した。→公明党は上記の育児保険構想に宗旨替えしていく。

- ・民主党政権下では「子ども・子育て新システム」構想が打ち出されつつある。新たな特徴は連合のとりこみと地方「主権」化構想との連動である。

6. 子ども手当をどう見るか

- ・年少扶養控除の廃止を前提にした制度化であることに批判もあるが、このことが所得制限の全面的な廃止という歴史的な 1 歩につながったのも事実である。∴所得制限を残すと税負担増のみが生じる家庭が出現するため。
- ・生計費非課税の原則を体現するものとして所得控除を重視する見解もあるが、子どもの扶養控除を廃止し児童手当に一本化するという動きが世界史的傾向であることも否定できない。年少扶養控除が廃止されれば該当する所得部分が新たに課税対象となるが、それと同時に児童手当（子ども手当）が非課税で給付されるのであれば、生計費非課税の原則が実質的に確保されたとみなせるのではないだろうか。
- ・他方で民主党はもともと配偶者控除・配偶者特別控除や成年扶養控除の廃止も子ども手当の財源として想定していたが、それが賢明な方策かどうかは再考の余地がある。かつての厚生省のもくろみはともかくとして、概念的には児童手当は専業主婦の生活費の保障や機会費用の補償ではなく、その意味では配偶者控除等とは無関係だからである。その改廃については子ども手当とは一応別の文脈で考えるほうが得策のように思われる。また、成年扶養控除のほうは児童手当制度とはなおさら関係がなく、「障害」「難病」等を認定して支給する手当への切り替えを進めるとしても、それでは解決できない事情がある家庭のことも無視すべきでない。こうした家庭と子ども手当受給家庭の利害を対立関係におくことは子ども手当の発展にとってもマイナスである。
- ・児童手当時代の事業主拠出金が 2010 年度の子ども手当に引き継がれたことを肯定的に評価する人々の多くは、この拠出金が公費負担分と一括され、各自治体の子ども数に応じて配分されるという単純なシステムを想定しているのではないかと思われる。

しかし、実際にはこの拠出金は被用者世帯主家庭への手当にしか使えない規定になっており、したがって、被用者である受給者が養育している子どもの総数を予測して、彼らへの給付に必要な事業主拠出金総額を計算し、それを被用者総数で割って算出された事業主拠出金率をもとに事業主からの徴収がなされている。

そのため、各自治体は配分された事業主拠出金の過不足を清算するために、被用者である受給資格者の細かな変動を確認するという非生産的な作業を強いられる。また、このことは児童手当時代からひきついだ世帯主中心主義の受給資格規定を撤廃しようとする際にも障害となりうる（たとえば、受給資格を父親から母親に自由に移行させることが可能になり、そうした選択をする家庭が増えるとなれば、子育て世代の女性被用者の総数は男性被用者の総数より少ないから、徴収される事業主拠出金は大きく減少することになる）。

- ・したがって、事業主拠出金の存在意義にこだわって、それを存続させようとするのであれば、上記のような財源の分断を解消するシステム改正を行うべきである。もっともその場合は、財源一括プール方式か、毎年度の事業主拠出金をその都度決定する方式にするしかないであろうが、前者は児童手当成立時に財界が最後まで同意しなかった方式であり、また、どちらにしても財界の意向に子ども手当の将来が左右される危険性は大きい。財界は拠出金負担の重さを理由に子ども手当の拡充に頑強に

反対し、子ども手当そのものの廃止を求めるか、あるいは、その事業主拠出金を子ども手当ではなく育児サービスの市場化のための補助金に振り向けるよう要求するだろうからである。

- ・子ども手当が家庭への直接的な金銭給付であるということから、公的保育への補助金の廃止とセットになった利用者補助方式化につながるものとして、子ども手当に警戒の目を向ける見解もある。実際、2011年度以降の子ども手当の引き上げのかわりに（子ども手当の上乗せと称して）このような保育バウチャーが支給される可能性がある。しかし、この点についてまずなすべきことは、まさにこのような動きと子ども手当を切り離すことであり、子ども手当と保育バウチャーのすりかえ、二者択一化を許さず、あくまで本来の児童手当制度として子ども手当を制度的に確立することのはずである。そのようにして、親の所得や就労程度にかかわらず有子家庭が等しく児童手当を受給できる国の国民のほうに、保育の無節操な市場化より公的保育の充実のほうを支持する傾向があることをここで想起すべきであろう。

婦人労働資料No.6 「男女同一労働同一賃金について 中央婦人問題会議労働委員会記録 1950年」労働省婦人少年局、1951年。

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。

北 明美「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」武川正吾編『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、2008年。

北 明美「児童手当政策におけるジェンダー」木本喜美子・大森真紀・室住真麻子編『社会政策のなかのジェンダー』明石書店、2010年。

北 明美「1960年代の児童手当構想と賃金・人口・ジェンダー政策」大門正克他編『過熱と揺らぎ 高度成長の時代2』大月書店、近刊。