

児童福祉と児童手当制度

嶋田津矢子

まえがき

「できることでもできぬと思えばできぬ。できぬと見えてもできると信ずるがためにできることがある。」とは、文人三宅雪嶺の遺した言葉である。わが国の社会福祉関係制度のうちで、児童手当制度のごとくに、その創設がはやくより待望せられ、速かに成就するようにみえていながら、財政的理由を中心に時期尚早論の横やりが入り、久しく実現の希望をさえぎられてきたケースは、稀有のことに属すると云わなければならない。幾変遷を経て、いま国会で議決されるところまで漕ぎつけた関係者の苦勞には、並ならぬものがあったであろう。児童福祉の研究に携わる者の一人として、私はいま深い感慨を抱かずにはいられない。

児童手当制度は、すでに62カ国で実施せられ、全ヨーロッパの27カ国はもとよりのこと、近くのカンボディア、南北ヴェトナム、あるいは社会文化水準の低いとおもわれているアフリカ大陸においてさえ、すでに20カ国がこの制度を実現し、しかも現存するこれらの制度は、すでに1960年以前に実施されているのである。このとき、国民総生産が名目で約60兆円、物価上昇分を差引いた実質でも50兆円に達し、自由諸国中で第二位を誇り、また国民所得では、一人当たりドル換算で1289弗で、フィンランドとほぼ同水準に達し、自由諸国第15位に躍進したといわれる日本が、児童手当制度の実施計画途上にあつて、現在までのような停滞状態を続けてきた社会経済的背景には、日本社会の体質的な「遅れ」を問うべきもののあることを、反省せざるを得ない。1968年夏、ヘルシンキの国際社会福祉会議の席で、アフリカのカメルーン代表から、日本におけるこの制度内容の「水準」を質問されたとき、第一子より各子とも月500フランを出しているカメルーンの友に、制度そのものさえ未だ実現していない故国の社会的風土を、どう説明したらよいのかと、顔から火の

る想いを体験した私にとって、日本社会保障制度のなかでただ一つ取り残されたこの分野が、その内容の濃淡の差はあれ、いま世界の仲間入りできることに、わが国の子どもたちと、多子家族の経済的重圧にあえぐ数多くの家庭に対する罪障感の一端を、解き放たれる感慨を覚えるのである。

児童手当制度は、日本および世界諸国においてどのような経過を辿って実現の段階に達したのか。わが国が実施しようとする児童手当制度の構想は、如何なるものであるのか。それは児童福祉にとってどのような意義をつもものであるのか。そのような検討を通して、今後の社会状況の変化のなかで、いずれの方向に改善を必要としていると考ふべきか。以下に触れようとするのは、それらの問題であるが、いまや長い夜闇がほのかに明け初める黎明の丘に立つ心境をもって筆を進めうることをこの上もなくうれしく思う。

I わが国における児童手当制度実現への動向

世界における児童手当制度の沿革は、項を改めて明らかにするように、すでに十九世紀後、即ち1870年にフランスの民間会社バル・デ・ボァ工場 (Val-des-Bois) における「家族手当」allocation familiales もしくは「ボーナス」sursalaire の形態での企業支出に始まるながい歴史的経過を辿っている。しかしそれが日本の社会的制度に係わりをもつに至るのは、日本の参加するなんらかの国際的な取り決めの成立にまたなければならない。国際条約にして、児童手当に関する最初のもの、1952年6月、ILO (国際労働局) の採択した『社会保障の最低基準に関する条約』のなかの第7部に掲げられた家族給付の項であろう。これに基づいてISSA (国際社会保障協会) は、49年および53年の両回に亘って、児童手当制度の推進を決議している。児童福祉の発展史に巨歩を印した1951年11月、国際連合採択の『児童権利宣

言』は、「子どもの多い家族に属する児童については、その援助のため、国その他の機関による費用の負担が望ましい」と明記しているが、そのときまでに、世界で38カ国が、この児童手当制度もしくは家族手当制度を実現していたのであった。

すでに1947年10月の厚生大臣に対する社会保険制度調査会の提出した「社会保障制度要綱」答申に児童手当制度の実施が要望され、その翌年10月の米国ワンデル調査団勧告、また49年11月の社会保障制度審議会覚え書にも、同様の示唆が与えられていたけれども、愈々わが国戦後の社会保障制度の具体的構想を展開する50年10月の社会保障制度審議会勧告となると、児童手当には全く触れず民生安定所内に児童相談機関を設け、保健所を通じて健康診断をおこない、児童施設の整備を計るなどの「福祉の措置」を記述するにとどめている。

しかるに、前記51年の国際連合『児童権利宣言』採択に刺戟されて、その趣旨に添う児童福祉行政の刷新強化を図るべく、同月末、厚生大臣より中央児童福祉審議会にその具本策についての諮問がおこなわれた。その答申が、実に十年後の1960年に初めて陽の目をみているという事実は、何事も経済建設中心に進行する時代の趨勢のもとで、児童福祉が如何に重い足どりを迎ったかを示す証拠とみなければならぬ。この答申は、幼少人口の質および能力の向上をはかる健康管理と母性保健対策、少年犯罪の増加に対応する非行対策、諸外国に較べて著しく遅れをとる青少年および家庭レクリエーション計画等の提言に併せて、多子と収入の不均衡を是正するための児童手当の実施について検討すべきことを強調している。

戦後の経済的再建への素地漸く固った1960年は池田内閣による「国民所得増進計画」の策定せられた記憶すべき年であるが、経済成長のための経済開発優先政策の必然的要請として、将来の雇用労働培養の視点からも、児童の健全育成が政治家の政策的課題として採り上げられざるを得なかった。中央児童福祉審議会答申のほか、経済審議会、人口問題審議会、雇用審議会、また臨時行政調査会部会報告など、15件におよぶ答申あるいは勧告が、一せいに児童手当の問題に触れたのはこの時であった。これら諸答申のうちでも、特に経済審

議会は、所得増進計画に関する答申のなかで「年功序列型賃金制度の是正を促進し、これによって労働生産性を高めるためには、すべての世帯に一律に児童手当を支給する制度の確立を検討する必要がある。」と述べ、児童手当を労働生産性向上問題と直結する観点を打出しているのが注目される。第39・40国会はその付帯決議をもって、児童手当制度の緊急性を強調し、然るべく実施措置を講ずべきことを要求している。機運漸く熟するとみた厚生省は、61年5月閣議の了承を得て、中央児童福祉審議会に児童手当部会と設けて、実現方法の検討を開始することとなった。

所得増進計画の進行するなかで、65年1月閣議決定をみた「中期経済計画」は、社会保障制度の均衡ある体系を樹立するために、児童手当を64～68年の計画期間内のなるべく早い時期に発足することできるように、準備に着手することを求めている。この中期計画に振り当てられた振替所得の総額2兆1,100億円のうち、児童手当規模としては約3,000億円が考えられていた。これを背景として、同年1月の国会において、佐藤首相はその施政方針演説のなかで、児童手当制度実現の意図を初めて公式に声明し、これに従って厚生省はその4月から担当参事官を設置することとなった。

同じく65年2月総理府に設けられた社会開発懇談会の7月中間報告は、家庭生活を安定し、児童の資質を向上せしめるために、児童手当制度の創設の必要を説いたが、同年12月雇用審議会の産業の構造改善変化等に伴う雇用政策に関する答申において、労働力の流動性の向上に資するものとして、児童手当の実施の速やかならんことを要望していることは、わが国におけるこの制度実現の動機を分析するために、忘れてはならないことである。全国社会福祉会議が、民間の要望として児童手当制度の早期実現督促の決議を行ったのも、この年の10月のことであった。

翌66年の年頭は、衆議院解散の思惑から、各政党はこぞってそれぞれの政策のなかで児童手当を採りあげたが、民社党のごときは独自の児童手当法案を示すほどの熱意のいれ方であった。もはや創設時期のみが問題であるかのような雰囲気の中で、鈴木厚相が5月の衆院社労委員会で、68年頃までには実施したいと答弁をおこなったのに対

応して、衆参社労委員会は、児童扶養手当法一部改正法の通過にさいして、「包括的な児童手当制度は、昭和43年（1968年）から実施できるように特別の努力を払うこと」という時期限定の付帯決議まで付加して、実現機運を盛りあげている。この国会には十万余の国民の請願が提出されたことを以つても、児童手当制度がひろく国民の念願とするところであることが理解されるであろう。

このように久しい間待望されながら、政府当局の敏速な行動を期待し得ぬとみた地方自治体のなかには、66年9月、神奈川県秦野市の第三子以降の出生に、お祝金を贈る条例の制定を発端として、埼玉県妻沼町、67年に入って新潟県里川村など、市町村各段階で各地に同様の条例が実施され、67年4月には東京都武蔵野市、岩手県久慈市で独自の児童手当制度を実施するものもまれてきた。現在では287の市町村と2県がこれを実施している。全国知事会、全国市長会、全国社会福祉会議、また総評、同盟、労働福祉中央協議会等の各種労働団体は、それぞれの研究、協議を通じて、早期実施要望の意見書、要望書を提出したが、『厚生白書』（昭和44年版）によれば、その数は400以上に達しているという。

67年1月の総選挙に五政党はいずれも、県児童手当制度創設を選挙公約にかかけ、自民党は67年度予算に1,000万円の児童手当制度調査費を計上し、児童手当懇談会（座長有沢広巳氏）も発足した。

総選挙後の第55回特別国会では、坊厚生大臣は68年度実施を明言し、佐藤首相も衆議員予算委員会で68年度実施を公約し、国会でも重ねて付帯決議を以つて、68年度からの実施を、7月の両院社会労働委員会においてとり決めるまでに、事は運んできたのであるから、国民が「68年」に格別の期待と信頼を寄せたのは当然のことである。しかし児童手当制度は、約束の1968年にはついに実現しなかった。それは冒頭に記した「できる事でもできぬと思えばできぬ」という三宅雪嶺の言葉をいまさらの如くに意味深く思い浮べなければならぬ時期であった。66年には、社会保障研究所（所長山田雄三氏）で、欺界の学究相会して、本制度についての堅実地味で建設的な研究がおこなわれていたし、政界でも同年「福祉社会研究会」（会

長古井喜美氏）のような組織でひろく叡知を集める研究が進められたのであるから、矢は既に弓を離れんばかりの状態にみえたが、実は、日本の政治的体質は、ほんとうに「やる気」をもたせなかったのである。できることでもできぬと思ひこませるような、財界や大蔵省、また自民党の反対という背景があったからである。佐藤首相のほか、そのち厚生大臣の地位についた園田、斉藤両氏も、児童手当懇談会の結論を待って、速急実施する旨の答弁を繰返している。その懇談会報告が厚相に提出されたのは、予定よりおくれて、68年の歳末間近い12月10日のことであつて、もはや69年予算編成には時期を失っていた。この報告は、制度実施を財政的に時期尚早とする財界の納得を得る必要からも、制度の順調進展を求める配慮から、なお公式討論の場を設けるべきことを主張している。この要請に添うて、児童手当審議会（会長有沢広巳氏）が成立したのは69年7月であり、ここで「児童手当制度の大綱」が諮問された。

児童手当審議会の18回にわたる会議の結論として、「児童手当制度の大綱について」（中間答申）が「早期実現が望まれている情勢にかんがみ」内田厚相の手に渡されたのは、70年9月16日、それは71年度予算編成には追加要求とし、制度発足に間に合わせうる時期であった。衆議院では「児童手当判度は、70年度から実施すること」という決議もおこなわれている。総選挙並びに地方選挙において、各党が猶予をゆるさぬ選挙公約をした直後のことでもあり、また全国の署名運動、請願運動は神奈川県37万人をはじめ、膨大な数に達し地方自治体の決議・議決による意見書も提出し、68年夏以来全国的運動として府県市町村の各レベルで、熱心に進められてきている。佐藤首相としても、また厚生省としても、有沢答申の出た以上もはや躊躇をゆるさぬ事態に追いこまれていたと思われた。社会保障制度成立の歴史において、この未実現の最後の制度は、広汎な国民的熱意の圧力のもとに、実現をせき立てられているといわなければならない。

にも拘らず、国会提出への道は必ずしも順調とは云い得なかった。社会保障制度における財界と国民大衆との本質的対立が、国民の前にこれほど鮮かに表面化したこととは、例がないと云つても

よいであろう。答申提出後の新聞報道の伝えるところによれば、財界の抵抗は予期にまさって執拗であった。

日経連は代表を児童手当審議会に送っていたいきさつから、正面切って制度実現に反対する立場にはいないが、経団連は正副会長会議で先ず強硬反対の態度を示した。堀越副会長の反対理由は、1)児童手当は、社会保障制度によって財政硬直化を進めつつある財政を悪化せしめ、財政負担を加重する。2)「大綱」は「児童手当の支給にあたっては、所得制限は行わない」としているが、社会保障を救済策として考えるならば、高所得者層にも一律に支給するのはおかしい。3)人口政策上も住宅難を解消せずに、月額三千円程度の児童手当を支給するだけでは効果がない。4)むしろ重症身障者対策や老人対策を優先させるべきだ、というにあった。

財界の猛反撃に処して、内田厚相としては「ともかく制度を発足させることが必要だ。さしあたっては、支給児童の範囲を審議会答申の線より狭くするなどの経過措置をとり、段階的に制度を成熟させることも考えられる。」という歩み寄りの意向を示し、その意をうけて、厚生省では、自民党社会部会にはかり、後述するように、「児童手当制度の大綱」を手直した「児童手当制度の構想」を策定し、財界主張に添って所得制限を導入し、被用者に対する児童手当の財源については、事業主拠出を軽減し、その分を都道府県負担と市町村負担に転嫁し、実施期間を46年度4・4半期支出に圧縮する措置をとることとなった。

そこで厚生省は、児童手当制度を46年度(1971年)より実施強行の肚をきめて、予算要求をまとめ、11月21日大蔵省に提出した。この予算要求は特別会計分として給付費国庫負担金35億3,000万円、事務費国庫負担金13億2,000万円の計48億5,000万円となっている。大蔵省としては、初め政府管掌健康保険の巨大な赤字解消の見当もつかない現在、児童手当の支給に着手するのは行き過ぎであり、事務的にも新年度予算に織りこむのは困難であるという阻止態度を示していたので、11月中旬頃は新年度実施は見送りになろうという報道が一般的であったが、佐藤首相の裁断で、いよいよ新年度実施ときますと、段階的導入をはかり、経

費のかかる新規機関設置をさけるという要求を出して、給付に関する事務は市区町村でおこない、段階的に実施する方向に導いたのである。

拙速を以ってしても、制度創設そのものを先ず実施したいという厚生省の悲願を語って、坂元児童家庭局長は、「国民年金の場合もそうだが、制度としてスタートさせるということに大きい意味があるわけだ。内容が非常に不完全で不満だらけであっても、それは将来の問題課題として段々と内容の改善、充実はできる。また、やっていかなければならない。」(週刊社会保障, 24巻11月23日号)と述べているが、わが国の児童手当制度成立の歴史的背景を知るならば、その真情を理解することができる。

Ⅱ 「児童手当制度の大綱」と「構想」による修正

国民多年の宿願たる児童手当制度は、以上のようなたどたどしい経過を辿りつつ、いまようやく国会会上提の段階に到達した。それでは、その実施しようとする制度内容とは一体如何なるものであるのか。

児童手当審議会より厚生大臣に提出された「児童手当制度の大綱について」(1970年9月16日中間答申)と、その後の手直しによって厚生省が国会に提出しようとする法案の骨組みとなる「児童手当制度の構想」とを比較するならば、児童手当制度を制約する日本の特殊事情を一層よく把握しうるのである。児童手当審議会「大綱」はその「まえがき」において児童手当制度の目標課題を次のように性格付けている。

「児童養育費の家計負担の軽減をはかることによって社会構成の基盤における家庭生活の安定に寄与すると共に、次代のにない手である児童の健全な育成と資質の向上とを期することは、緊急に講じなければならない重要課題である。児童手当制度は、この課題に答える一つの大きな施策である。

一方、増加する老人をめぐる問題に如何に対処するかは、当面の急務であることはいままでもないが、今後10年、20年後の将来を見通した場合、その時点において数少ない現在の児童が社会の中核となって数多い老人の生活をあわせてさきえてゆくべきものであることも、忘れてはならないところである。ここにも児童手当制度を現

時点において発足させる義務があるものとする。」

家庭生活の安定、児童の健全な育成と資質の向上、将来老令人口を支える生産年令人口の育成という児童手当制度の目標は、社会保障制度の課題としても、また児童福祉の任務としても、核心的なものを示している。それだけに、それに要する費用は、尨大なものとなる必然性をもっている。そのことこそ、財界の負担増大をおそれる根本理由であり、その懸念の存する限り、わが国における政治の勢力分布関係から考えて、制度の現実的期待はうすめられざるを得ない。財界説得のための遠慮がちな配慮が、「まえがき」の中で、一方では高い理想を掲げながら、他方では、要求を最少限にとどめ、また進んで大綱の手直しを求めるかのような緩和的表現を示している。曰く、

「本審議会としては、現在の財政規模およびこれからの審議の経過を通じて明らかにされたその他の諸事情を考慮しつつ、児童手当の趣旨に沿うことのできる内容の具体案を作成することに努力してきたところであるが、早期実現が望まれている情勢にかんがみ、児童手当制度の構想の骨子となるべき事項について別紙児童手当制度の大綱としてとりまとめた。

ここに示す大綱の考え方は、理想的な姿からみればなお不十分なものであろうが、この大綱に基づいて児童手当制度を発足させることは、この制度を最も必要としている家庭における現下の要請に答えるとともに、将来に於て児童手当の内容の充実・発展をめざす基礎を設けたこととなり、その意義は極めて深いと考えられる。

大綱に示すような費用負担関係については、ただちにこのような仕組みをとることが容易でないところもあると予想される。制度の具体化に際し、その円滑な発足と的確な実施を期するためには、拠出および公費負担のあり方、関連制度との調整、事務機構のたて方等について幅広い検討を加える必要があり、また、その結果、段階的な実施を図ることが必要となる場合もあると考えられる。」

このような前提に立って厚生大臣に提出された「児童手当制度の大綱について」（中間答申）全文は次のごときものであった。

1. 目的

児童手当制度は、児童養育資の家計負担の軽減を図ることにより、家庭生活の安定に寄与するとともに、次代のない手である児童の健全な育成と資質の向上を期することを目的とする。

2. 制度のたて方

制度は単一のものとし、被用者と被用者以外の者につき、それぞれ別個の収支によるものとする。

3. 給付

- (1) 児童手当の支給対象児童は、義務教育終了前の児童が3人以上いる場合の年令順に数えて第3位以降の児童とする。
- (2) 児童手当は、支給対象となる児童を養育する者に対して支給する。
- (3) 児童手当の額は月額3,000円とする。
- (4) 児童手当の支給にあたっては、所得制限は行わない。

4. 費用

- (1) 被用者に対する児童手当の財源は、事業主の拠出および国の負担による。
- (2) 被用者以外の者に対する児童手当の財源は、被用者以外の者のうち一定限度以上の所得を有するものの拠出および公費の負担による。

「大綱」に対する財界の批判は峻厳であった。之を緩和するために所得制限を設け、財源に対する事業主拠出比率を軽減する処置をとり、他制度との調整や実施機構、実施時期を追加したのが国会に政府案として提出することになった「児童手当の構想」であるが、これを「児童手当の大綱」と比較して表示すれば、その相違点は明瞭に理解されるであろう。併せて、児童手当給付費財源を示そう。以って、児童手当当面の制度的規模を知ることができるであろう。

「児童手当制度の大綱」との相違点

	児童手当制度の大綱	児童手当制度の構想
1. 給付		
(1)支給対象児童	義務教育終了前の児童が3人以上いる場合の第3子以降。	18才未満の児童が3人以上いる場合義務教育終了前の第3子以降
(2)所得制限	所得制限は行わない。	一定限度以上の所得（扶養親属5人の場合、前年の収入200万円）を有する者には支給しない。
(3)他制度との調整	(触れず)	①公的年金等公的制度を併給する ②児童手当は非課税とする。
2. 費用		
(1)被用者に対する児童手当の財源	事業主拠出および国庫負担 ((8/10 : 2/10を想定))	事業主拠出、国庫負担、都道府県負担、市区町村負担

(2)被用者以外の者に対する児童手当の財源	一定限度以上の所得を有する者の拠出および公費負担	(7/10 : 2/10 : 0.5/10 : 0.5/10) 国庫負担, 都道府県負担, 都道府県負担, 市区町村負担 (4/6 : 1/6 : 1/6)
3. 実施機構	(触れず)	①拠出金徴収は政府で行う。 ②給付に関する事務は市区町村で行う。
4. 実施時期	(触れず)	①昭和46年度から実施 (第4・4半期から支給) する。 ②段階的に実施する。

と云う。いま62カ国で実施されているこの制度の発端は、彼によれば、前に記した1870年フランスの民間工場で開始された家族手当 (sursalaire) に求められる。1890年には、北部フランスの幾つもの会社で「出産ボーナス」が支給されていたが1910年以後には、諸種の民間大会社が家族手当制度を導入している。しかしそれとてもまだ限定された範囲のものであった。しかるに第一次大戦による高度のインフレは急激な物価上昇を招き、実質賃金の低下は応急の策として、賃金引上げの代わりに児童扶養の緊急の必要に応ずる家族手当の形の支給を拡大し、1924年迄に7,600の雇用主が80万の労働者に毎年1億フランの手当金を支払っている。隣りのベルギーでも、同年に25万の被用者が受給している。それ以前には、雇用主は自己の恣意による支給にとどまり、他企業との連繋を意に介しなかったが、この時期にフランス金属工業大企業連盟の協同要請にもとづく「補償基金」の創設をみるに及んで、社会的に「組織化」の機運を迎えた。手当支給企業は、生産コストの点で不利を蒙る懸念から、多子家族労働者を忌避する傾向のあった企業家たちは、この補償基金の成立により、競争企業に対する家族手当支払企業の不利を免れ、手当金支払コストの公正基準による配分を受け得ることとなったため、手当制度は事業主にとって親しみ易いものとなった。雇用主は、労働者数、もしくは労働日数 (又は労働時間数) に比例する掛け金を払い込むのが普通であった。手当金は基金から労働者に支払われる場合と、事業主を通じて支払われる場合とがあった。

児童手当給付費財源
18才未満第3子以降 (義務教育終了前)

区分	支児童対象数	給付費	財源負担							
			拠出金		国		都道府県		市区町村	
			割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額
被用者	千人 1,036	億円 373	7/10	億円 261	2/10	億円 74	0.5/10	億円 19	0.5/10	億円 10
被用者以外の者	1,445	520	—	—	4/6	346	1/6	87	1/6	87
合計	2,481	893	29.2%	261	47.0%	420	11.9%	106	11.9%	106

(注) 支給対象児童数は、昭和47年1月1日現在で所得制限 (扶養親属5人の場合、前年の収入200万円) をした後のものである。

Ⅲ 児童手当制度の世界の発展と日本の後進性

日本における児童手当制度成立への道を歴史的に跡付けたいま、児童手当をめぐる世界の情勢に一瞥をあたえることによって、私どもの立つ日本の状況を一段と正確に認識また反省の機会をもつことができるであろう。

米国における児童手当問題の権威 James C. Vadakin, (*Children, Poverty and allowances*, 1968.) は家族手当 (family allowances) を定義して「扶養児童をもつ家族に対してかかる児童の福祉増進という第一次的目的のためにおこなわれる体系的給付」であり、「児童手当」 (children's allowances) と呼ばれる場合が多い

その支給方法としては、13才乃至14才の全扶養児童を対象として支払われ、支給額はフラット・レートの場合と累増または累減の場合とがあった。これに出産ボーナス、保育手当、また医療給付、訪問看護婦保護などの無料社会サービスが併給されることも多くなった。労働組合側では、初めこれをパターナリズムの一形態とみなし、賃金の鎮静剂的役割を果たすものと解せられがちであったが、次第に社会保障制度の一環と理解するようになって、強制的・普遍的手当の実施を法制化するに至った。

オーストラリアでは、既存の最低賃金制が平均以上の家族規模の家庭には不十分であり、特に

1920年代の調査では、児童人口の12.5%は極貧状態にあり、それが3人乃至それ以上の多子家族に集中している事実が明らかになったため、1926年の *The Child Endowment Act* によって、低額低所得家族の二子を越える全児童に一子当り週2シリングを支給し、受給制限は週平均の家族収入が、手当金を包含して4ポンドと二子をこえる各児童への2シリングで合計額を越えないことと定められた。初め *New South Wales* 州に適用せられ、全州に実施されたのは1941年のことであった。

ニュージーランドでも、最低賃金制の強化により児童福祉の改善を目指す見地から、1927年の *The Family Endowment Act* によって、第一子を含む各児童に週5シリングの手当金を支給することとなった。但し家族収入が生活賃金と各児童への年14ポンドの合計を越える場合には、支給は打切られる。

イタリアでは、最初の家族手当は第一次大戦中に成立したが、戦後も公的雇用にのみ限定せられ1934年に全産業被用者にその適用範囲を拡大したのは、週40時間労働制の導入による収入制限のショックを緩和しようとするムッソリーニ首相の、家父長的温情主義の所産であったが、同時に表彰その他の誘因と併せて、出生率の上昇を期待したからであった。

英国では、欧州大陸の家族手当制の発展には無関心状態が久しく続けられた。その発端となったのは、1938年の *Family Endowment Society* の設立であったが、その中心となって家族手当プログラムの実現に指導力を発揮した *Miss Eleanor Rathbone* が、学者、社会改良家に与えた感化には著しいものがあつた。その影響をうけた最重要人物が、即ち *Sir William Beveridge* であつた *John Mynard Keynes* たちの熱心な支持のもとに、*Beveridge* は家族手当を戦的財政の広汎なプログラムの一部となるべきことを主張したが、*Beveridge* 報告書に提案された家族手当の普遍的制度が実現したのは、1945年のことであつた。

U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Programs Through out the World, 1967, xxvii および *Vadakin* の書によると、家族手当制度をもつ62カ国うち、

第二次世界大戦前に実現したものは、極く少数であつたが、その大部分は1960年までに実施されている。そのうち全欧州27カ国はすべて実施し、アフリカでは旧フランス属領の18カ国とコンゴおよび南アフリカの20カ国、北米ではカナダ、南米ではアルゼンチン、ボリビア、ブラジル、チリー、コロンビア、ウルガイ、アジアおよび大濠州ではオーストラリア、カンボジア、ニュージーランドおよび南・北ベトナム、中東ではイラン、イスラエル、レバノンの諸国が、実施している。

組織類型——一定数の数の児童を有する国内居住全国民に支給することを原則とする「普遍的類型」(“*a universal*” *system*) と雇用関係の有無に依る「雇用関連類型」(“*employment-related*” *system*) との二つのカテゴリーに分類しうるが、オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、東ドイツ、西ドイツ、アイスランド、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、ソ連、英国の14カ国は遍的類型に属し、他の48カ国は雇用関連類型に属している。しかしこれらのある国々は自営者に、またフランスやルクセンブルグなどは、大部分の無業者をも受給範囲に含めている。

児童適用範囲——第何子から支給しているのか。62カ国中、50カ国は第一子より給付し、8カ国(アルバニア、フランス、西ドイツ、ハンガリー、イラン、モロッコ、ノルウェー、英国)は第二子より支給を開始している。それに較べて注目されるのは、日本が実施しようとするのと同じ第三子より開始しているのは、南アフリカの一国のみで、第四子より開始しているのはソ連のみという事実である。東ドイツも第四子からとなっているが、収入が一定額以下の場合には第一子からでも支給されている。適用範囲の上限を規定しているのは、チュニジアの第四子迄、モロッコの第七子迄、カンボジアの第十子迄という特殊ケースあるのみである。ブラジルとフィンランドでは全児童をカバーするが、特に大家族には追加プログラムを持っている。チリー、イタリア、ポルトガルでは、児童のみならず成年被扶養者にも支給される。児童手当に資産調査を行うのは、ブルガリア、コロンビア、チェコスロバキア、南アフリカ連邦、ウルガイ、ユーゴスラビアの6カ国であるが

フィンランドでは、特定の大家族の手当金額にのみ資産調査を適用している。

手当金額——個々の児童に実際に支給される手当の金額決定には、大多数国で実施されているように、家族内の児童数に係わりなく、凡ての受給資格児童に均一額を支給する比例方式 (a proportional scale) によるものとその他の諸国で行われているように児童増加につれて加給をおこなう漸増方式 (a progressive scale) によるものと二類型があるが児童数増加による漸減方式 (a regressive scale) をとるものは一国もない。カナダその他の少数国では、年長児童ほど割増支給を、ポルトガルでは賃金比例額、ベルギーおよびルクセンブルグでは、生計費と自動的に調整される金額が支給され、またブラジルでは、首都および主要工業都市では加給される。

支給年令制限は、通常15～18才であるが、就学児童および徒弟制のもとにある場合には、西ドイツをはじめ大多数の国々では5～6年の延長が認められ、また虚弱児童の場合にも加給が行われている。尚ベルギー、南欧諸国、元フランス領新アフリカの諸国では、出産および出産前手当が併給されている。

財源——普遍的給付をおこなう国々では、一般租税収入をもって支出し、雇用関連類型をとる国々では、雇用者が金額または相当程度の画一的給付料比率 (a uniform percent-of-payroll rate) での掛金を基金に納入し、基金は雇用者または直接に被用者に支給する。雇用主の金額負担でない場合には、国庫が一部を負担する。被用者拠出を求めるのは、自営者掛金を求めるギリシャなどを例外として稀有のことに属する。ニュージーランドが収入の7.5%、ポルトガルが5.5%、スペインが3.9%、チュニジアが5%の掛金を求めている。変っているのはハンガリーの場合で、子どものない家庭に特定課税して財源を補っている。

管理組織——一般課税により支出する国々では政府機関が直接管理の責任を担当するが、雇用主負担を主体とする国々では、公的監督を受ける半民間機関が管理するのが普通である。

これら世界各国の実施状態を背景として、わが国の新制度構想を再吟味すると、18才未満と比較的高年令に定めたこと、公的年金等を併給とした

こと、非課税としたことなど、苦心の配慮を評価することができる。しかし新構想は速急実現の必要からの現実主義的考慮の限界内のことであって実施の暁には、1)第三子以降を50カ国並みに第一子に引上げることは、避けることのできぬ主要課題となることは改めて説くまでもない。2)支給対象児童「18才未満の児童が3人以上いる場合」という制限あるがため、義務教育終了前の第三子が対象となる実数は極めて局限されざるを得ない。財源欠乏のなかでの制度実現に、世界でただ南アフリカあるのみの「第三子」への限定が止むを得ないとしても、まず改善すべきは、「18才未満の第三子」にあまねく支給する措置をとることである。3)所得判限は、児童手当を何よりも貧困対策の一環とする当面の日本の環境では避けられないとしても、国家・社会が児童の健全育成の責任を負う児童手当本来の課題からみれば、収入の多少を問わず普遍的に支給することが、制度のたて前からして必要なのである。しかも児童のニードは多子家族ほど高まるのが普通であるから、一率3,000円ではなく、漸増方式による割増しへと改善することが、今後の経済成長と結びついて当然のことと考えられる。4)被用者以外の者に対する児童手当財源として「大綱」の「一定限度以上の所得を有する者の拠出」を削除して、新構想では全額公費負担としたことは、優れた配慮として十分評価すべきことではあるが、その際、都道府県、市町村それぞれ1/2の負担を伴うとすれば、今日の地方財政の実状よりみれば、地域によってはその負担比率が過度の圧迫となることは明らかであって、弱体地域への財政援助の点の処置を講ずべき緊急必要あることを考えておかなければならない。

IV 児童手当制度の本質課題

わが国における児童手当制度の緊急性を実証する最近の有力な科学的文献としては、中鉢正美編『家族周期と児童養育費——児童養育費調査報告書一』（社会保障研究所研究叢書3、昭和45年8月）を挙げることができる。

児童の生活費については、すでに昭和25年労働科学研究所によって究明され、特に多子家族の生計維持には児童手当が不可欠の課題であることを強調して「一部の人は、現在の如き過剰人口の

多い国で、かかる制度が設けられると、いよいよ人口問題は深刻となるではないかと考えているが、現実の多くの児童が、かかるみじめな生活状態にあるのをそのままにしておくことは、憲法並びに児童憲章の精神からみても無策といわざるをえないであろう。」と述べている。

(厚生大臣管房総務課「児童の生活費に関する研究」昭和27年, p.212.)

しかしわが国戦後の賃金体系のなかには、戦時中の賃金統制の一形態として、賃金上昇抑制のための「家族賃金」が定着することになった特殊事情があるため、これに拘束されて、児童手当への道は阻まれてきたのである。

中鉢正美教授たちの調査研究は、戦後の日本経済の発展と変動に対応する国民生活の構造変化のもとで、特に家族生活周期の諸段階が重層している断面を特定時点における諸職業と諸地域の世帯について検討し、家族の消費行動の型と児童養育費との関係を追求する注目すべきアプローチを選んでいる。

調査対象として選定された川崎の一企業、水稲単作専業地域の北会津、地方小都市の常用勤労者地域の掛川における調査の結果として、明らかとなったことは、川崎の企業では、「家族発達の初期段階でもなお世帯主の勤め先収入だけでは実支出をまかないきれず、やがて子供が生れ、その数が増加するにつれて、その養育費は一人っ子の場合家計の3割から3.5割、2人の子どもでは4割から5割、3人の子になると6割迄膨張するにいたる。これは厚生省の昭和42年全国調査で義務教育修了前の子供2人世帯31%、同じく3人世帯で39%という結果をはるかに上廻っている。」(同書P.226)。児童の発達段階とともに確実に増加する教育・教養費の圧迫は、当然児童数増加に対応して食費を引き上げ、小学校段階児童の食費は1人の子ども6,000円、2人子5,000円、3人子4,000円というように通減し、エンゲル法則の逆現象を顕著に示しているという。

このエンゲル法則の逆現象は、北会津村や掛川町の場合にも示され、養育費が家計に占める割合は、共通に通増傾向を示し、特に掛川の場合には発達段階の後期では川崎を上廻り、その結果として栄養調査でも、蛋白質の摂取が児童数増加につれて低下し、とりわけ3人子の母親では圧迫が加

重されている。この窮境を緩和するために、妻も夫と共に働きに出るが、それも2人子から3人子の段階で収入の頭打ち現象をおこしている。

本調査の総合的結論として、次のような提言がおこなわれていることは、児童手当制度をめぐる社会福祉的配慮の重要性を強調している点で、とりわけ重要な意義をもつ。

「かくて義務教育期の児童に手当金を支給するだけにとどまらず、農家の若い母に対する保育サービスや大都市の住宅改善、とりわけ高校段階以降における教育費の軽減をも併せて推進しなければならない。これらの諸施策を前提としたうえで、なお学令前と中学段階の児童にはなんらかの付加的給付が必要であろう。」(前提書, p.229.)

児童手当制度の経済目的には、二つの要因が考えられている。第一は児童福祉措置を通しての国民最低限(a national minimum)の引上げであり、第二は購買力の培養による景気後退の防止である。英国のビバリッチ報告になぞらえて、「カナダのビバリッチ報告」と稲賛され、世界における模範的制度の一つと云われるカナダの児童手当成立の機縁をつくった『マーシュ報告』(“*Report on Social Security for Canada,*” prepared by Dr. L.C. Marsh. Ottawa, 1942)は、その貧困対策機能について曰く(同書P.87.)

「賃金や収入がいずれの場所でも、全家庭の子供に適正な生活を与えるに十分なものであるならば、児童手当へのニーズは勿論全くなくなるであろう。……しかし事実としては、全国的な不況時のみではなく、正常な時期においても、広範囲の欠乏状態が存している。児童手当は、明らかに国民的最低限(a national minimum)政策——即ち低所得の大家族に押し付けられた過重負担にまつわる貧困を、直接に攻撃する政策の一環をなすものである。」

Vadakin(前掲書PP.7~10.)によれば、児童手当の成立を促がす基礎理論として、次の三点を挙げることができる。1)家族収入と家族需要もしくは家族規模との間には、積極的な関係を欠いていること。2)かかる事実あるが故に児童の福祉はとりわけ多子家族において危くされていること。3)児童は、欠乏(want)状態にある人々のうちの相当大きな部分を占め、しかもみずからの原因によりその困窮を生ぜしめたのではなく、且つ将来の市民として、かかる欠乏状態の緩和を、最優

先的に考慮すべき立場にあること。即ち児童手当の支給は、家族収入と家族ニードとのあいだの不均衡を是正する試みによって、児童の福祉を改善する方法である。家族規模が児童数の増加によって増大するにつれて、そのニードも増大するが、もしそれに対応して家族収入が増加するのでないならば、その家族成員の経済的・社会時状態は悪化せざるを得ない。

現代の産業組織では、賃金は貢献された労働力によって決定される。即ち単身者も大家族をもつ既婚者も、同一の仕事に対しては、各自の経済的貢献に対して同一基準の賃金を受ける。各人のニードの相違は考慮されず、現今の労働市場では「社会的賃金」ではなく単に「生産賃金」を給与されるに過ぎない。経済的生産性に見合う賃金支払方式は、経済での打算的合理性の要求に応ずる資本主義的観点からは、避けられないことである。「労働者の実際のニードに対応する給与体系」という考え方を経営原理に不適合のものとする企業感覚をもって、家族ニードや家族扶養責任を離れて、賃金が単身者の労働寄与程度中心のみ算定されるところでは、賃金が扶養児童をもつ家族のニードに不適合のものとなることは疑いをいれない。もし給与が英国で建て前としているように、夫婦と長子のニードを満たすべきものとしても、それは第二子以上にはただちに不十分なものとなる。このように家族ニード充足には不適應の賃金体系のもとでは、各児童が平等に最少限の経済的保障や、生活充足の機会を与えられることは不可能となる。つまり児童が偶然に大家族のなかに生れたという事実のみで、その児童は「社会的処罰」を受けているようなものである。

『ビバリッチ報告』は、この事情に触れて示唆深い言葉を述べている。

「社会保障は国民的最低限政策の一環たるべきものである。しかし、あらゆる規模の家族のための国民的最低限というものは、実際には、単一の賃金体系によって確保されるものではない。賃金体系はその人の労働生産物を基礎としなければならず、後の家族の規模にもとづくものではない。」

カナダの児童手当成立の過程で、これに対して反対する意見は、次の諸点であったという (Vadakin, 前掲書P.75)。

1) 本手当制度は、賃金の低下をもたらす。

2) 両親は支給金を正しく使用しないかもしれぬ。

3) 本制度の費用は、カナダ連邦政府への負担を過大ならしめるであろう。

4) 他の福祉措置の方が、一層強調されるべきである。

5) 本制度は、貧困家族、特にケベックのカトリック地域の貧困家族の出生率を増大せしめることになる。

6) 本制度は、行政官庁の活動を過大なものとするであろう。

わが国に於て、児童手当に対する反対論は、主として財政負担についての懸念に集中されている。例えば、昭和45年12月14日の衆議院予算委員会で、内田厚相は「児童手当を46年度から発足させることは、蔵相、自治相、官房長官と私との四者の間で合意に達している」と答弁し、新制度実現の本決りとなったことを示唆したにもかかわらず、同月16日の財政制度審議会がまとめた中間報告では、「児童手当制度の創設については、他の社会保障制度との関連を考慮する必要があるだけでなく、抛出および公費負担のあり方、関連制度との調整、事務機構のたて方等についてなお問題が残されている。児童手当は、企業、国及び地方公共団体にとって、将来多額の財源を要する制度であること、また、社会保障の分野では、差当って健康保険赤字対策等、特に優先的に取上げるべき事項が少なくないので、実施については、なお一層慎重に検討すべきである」として、法案成立になお一抹の危惧を抱かせるものを残している。財政問題は、資本蓄積優先の伝統的な政策に対して、児童手当の本質をどのように受けとめるかという国や地方自治体の政治感覚の問題であるとともに、「雇用関連方式」を主軸とするわが国の制度のたて方からみて、企業・財界の協力を必要とする事柄である。財界の意向を代表とする日経連は、1) 直接教育費の軽減をはかる施策の方が、より実行的、2) 児童福祉をはじめ、教育・生活環境の改善など総合的対策が必要、3) 人口対策で果して効果があるか疑問、4) 必要財源は国税、地方税など国民が公平に負担すべきもの、というネガティブな態度をくずしていない。財界のエコノミック・アニマル的感覚は、いかにも日本社会の特殊性を示すものである。62カ国実施の世界的実績に

は、それをつき破る「社会的賃金」の本質的要求のあることを、ここで繰返して述べる必要はないであろう。

ただ前述の反対論に対しては、若干の点を明確にしておかねばならぬ。カナダの実際経験は、先にしるしたさまさまの懸念が誤っていた (“ill-founded”) ことを示している (Vadakin, 前掲書 P.75.)。

カナダ家族の大多数は、制度の目的である児童の生活維持、保護、成長のために、両親が支給金を正しく活用していることが、調査によって実証されている。その経済的効果は、所得の垂直的再分配効果を発揮している。手当を緊急事とする国民大衆、特に低所得層では、手当金を完全且つ速急に児童養育費に消費しているの、国民購買力の持続的、また非季節的な流れを維持させ、そのことは景気変動に対する安定要因として、それだけ労働移動や賃金低下を防止する効果をも発揮することを忘れてはならない。

企業拠出について財界負担を忌避する声が高いが、果して企業の実質的負担とみるべきであろうか。昭和45年6月の有沢広巳氏を団長とする児童手当調査団の報告 (週刊社会保障 No. 579号, p. 39.) によれば、「拠出制の国においては、労働者のための児童手当の財源の拠出については、企業のみが拠出するが、この拠出については……労働者団体の側には実際には労働者自身が負担しているという考え方がある。たとえば、オーストラリアでは、企業の拠出分については『賃金の放棄』であるという考え方がなされている。フランスの経営者団体でも、労働者団体がこのような考え方をもっていることを認めている」と述べている。

児童手当を人口政策と密着して考えるのは極めて自然のことと考えられる。第一回児童手当審議会での厚相挨拶でも、「最近の出生率の著しい低下は、将来の人口構造の変化からみて、また将来の労働力確保からみて、放置できないところとなっており、21世紀の繁栄を期するためにも、真剣にとりくむべき大きな問題であります」と述べている。人口対策的意図は、人口減少の著しいフランスをして、平均受給額300フラン (円価換算約2万円) の充実した手当制度を実現せしめたが、平山卓氏の論文「児童手当と人口政策との接点」

(週刊社会保障, No. 575, PP. 12-15.) によればフランス政府人口問題研究班 (ラロック・グループ) の1970年4月報告は、人口政策一般に占める児童手当制度の地位を極めて低く位置づけているという。Vadakin (前掲書 P.7) の言葉は示唆的である。「児童手当の目的とするところは、より多くの子供を世に送り出そうとするのではなく、世に生きている子どもたちを援助しようとするところにある。経験によれば適当水準の給付は、一方では多くの若い世代の改善に貢献するが、出生率の上昇に導くことにはならないことをあきらかにしている。フランス制度のもとでの高い給付できえ、その結果については人口問題専門家のみならず、この点に関してひろく議論がおこなわれている。」有沢調査団報告では、児童の健全育成による人口資質向上の一環として、教育を重視し、西ドイツ、オーストラリアでは進学児童については、大学に至るまで児童手当の支給対象としている事情が述べられている。

児童手当よりも他の児童福祉サービスの優先性を主張する見解に対しては、いかに答うべきであろうか。社会福祉の領域で、すではやくからカナダの Charlotte Whitton, *Dawn of Ampler Life*, 1943, やスウェーデンの Alva Myrdal, *Nation and Family*, 1945. のように金銭給付よりも施設による現物給付の重要性を強調する思想が、一般に受けいれられている。しかし児童手当か児童福祉サービスかの問題は、二者択一的に「あれかこれか」で考えられるべきものではなくニードによって相互補充的に配慮すべき問題である。両者の根本的相違は、その管理主体のあり方にかかわる。福祉サービスにおける現物給付は、官公庁または福祉施設によって管理されるが、児童手当は児童の両親がその管理者となる。福祉サービスは、直接に対象者サービスを確保し、専門的立場からのニード充足をおこなう長所をもつ。しかし衣食住や義務教育のように、児童の基本的欲求にかかわるものは、その経済的資源さえ保証されるならば、その管理はまず両親の手に委ねられなければならない。児童の日常生活の基本的欲求充足について、最も正確緻密な知識と対応能力をもつのは、生活を共にし養育の責任に任ずる両親を措いて他にはない。家族の子女養育機能を尊

重なる基本原理から、両親への金銭給付によって、基本的欲求充足への選択機会を与えることが、家庭の価値と尊厳とを認める児童福祉の第一歩である。両親が子どもの期待を裏ざり、その責任を果し得ぬケースに対して、はじめて児童福祉サービスがこれに代替することが必要となるのである。

1967年、米国ヴァージニアでの児童手当会議における講演で、「児童への現物給付についての考察」(A Consideration of Benefits-in-Kind for Children)を論じた Gerald M. Holden の論文は児童手当と福祉サービスの関係をよく示している。曰く、「最近、現金給付優先性が認められるようになったのは、単に経済的福祉の水準向上のみではなく、一連のサービスや現物給付は、適切な現金収入を基礎として、それに補充的役割を果たすものとしてのみ意味をもつということが、一層ひろく承認されるようになったことによるものである。」

以上のように、わが国における児童手当制度成立の経過を、世界状況を背景に検討し、児童福祉の課題としてその基本原理を探求し終えたいま、幼き子らのために将来世に比類なき制度の確立への第一歩を急ぎたい念願に心を燃やさないではいられない。私たち日本人は、「しろがねもこがねも玉も何せんに勝れる宝子にしかめやも」(山上憶良)の魂をもっているのである。