

---

**特集：戦後社会保障改革史—オーラルヒストリーと史資料で描くその軌跡—**

---

## 児童手当／家族手当の導入をめぐる国際比較

浅井 亜希\*

---

### 抄 録

本稿の目的は、児童手当／家族手当がいかに形成されたのか、その背景や歴史、理念や目的についてスウェーデン、フランス、イギリス、日本の比較検討を行うことにある。児童福祉や所得保障の観点からは共通して見出すことができるが、各国でいかなる差異があるのか、児童手当導入におけるパターンを検討している。そのための視点は、第1に、児童手当の目的としての出生率への言及である。スウェーデンおよびフランスにおいては、明確に出生率の向上がそのひとつとされた。他方、イギリスは国家の役割を最小限に抑える規範があり、また日本は出生率に関する議論はタブー視されており、さらに当時は少子化が社会問題とされていない段階であった。第2に、児童手当形成のためのアクターの差異である。スウェーデンおよび日本は、官僚および政治家が児童手当のアイデアを作り出し、上からの制度実現が目指された。他方フランスおよびイギリスにおいては、社会運動や労働組合による訴えを制度化する、下からの動きが重要であった。

キーワード：児童手当、スウェーデン、フランス、イギリス、日本

社会保障研究 2018, vol.3, no.1, pp.111-125.

---

### I はじめに

#### 1 本稿の目的と先行研究

児童手当（家族手当）は現金給付の社会保障のひとつであるが、社会政策のなかでどのように位置づけられるのだろうか。本稿の目的は、児童手当（家族手当）がどのように形成されたのか、その背景や歴史について国際比較を行い、児童手当の導入パターンを検討するものである。

児童手当（家族手当）は、児童福祉や家族政策、女性をめぐる問題のなかで扱われることが多い

め、日本においてもこれまで多くの研究が行われてきた。日本の児童手当の形成や展開については北や小野が詳しく〔北（2001, 2002a, 2002b）〕〔小野（2014）〕、また日本を含めた国際比較研究については大塩〔大塩（1996）〕があげられるだろう。大塩は、女性の人権、児童福祉、家族福祉という観点から、女性の貧困を防止するための児童手当形成を歴史的に比較研究しているが、「国際的にも家族手当を中心とする家族政策の概念については、研究が進んでいない」と述べている〔大塩（1996）、p.60〕。つまり、これまで児童手当や家族手当に関して、ジェンダー視点の比較福祉国家研

---

\* 東海大学文化社会学部 講師

表1 子どもの年齢と子ども手当（または減税）支給率

より低い年齢の子どもにより高い給付	カナダ、デンマーク、アイスランド、日本、ポルトガル、スイス（いくつかの州）
より年齢の高い子どもにより高い給付	オーストラリア、オーストリア、ベルギー、チェコ、フランス、オランダ、ルクセンブルク、ニュージーランド、ポーランド
子どもの年齢によって給付の変化なし	フィンランド、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ノルウェー、スロバキア、スペイン、スウェーデン、イギリス、アメリカ

出所：OECD（2009=2011）、p.126より。

究のなかでは扱われていても、女性の就労（商品化）やケアの脱家族化に影響を及ぼすだろう家族関連給付が、その中心とされることはない。その理由としては、児童手当や家族手当がもつ制度や理念の多様性が、標準化を妨げるからであるだろう。

家族関連給付としての児童手当や家族手当は、各国での名称が異なっている。この違いには、どのような差異が含まれているのだろうか。田中は、家族政策が女性の労働市場参入を推進する側面と、家庭内にとどめて育児を推進する側面、相反する政策的意図が内在すると指摘したうえで、家族手当を後者に位置づけている。「女性の家庭外労働を推進する目的で実施される諸政策は、保育サービスや夫婦合算ではなく個人単位の税制導入、子供の病気の際の休暇制度などがあげられる。一方女性の家庭での育児を推進する目的で実施される政策は、家族手当（児童手当）や育児休暇があげられる。家族手当は家庭内での無償の労働である子育てに対して母親に報酬として支給するという意味において出産奨励的政策である〔田中（2009）、p.29〕」。しかしながら、田中のいう家族手当は、育児手当（養育親手当など呼び方は各国で異なる）と混同しないよう注意が必要であるだろう。「家族」という伝統的な用語が含まれるため混乱しやすいが、家族手当は養育を行う母親ではなく世帯主に支払われることも多く、労働者の権利として発展し、また児童手当は世帯主ではなく、母親に支払われる場合もあり、専業主婦を必ずしも促進しているとは言えないだろう。また本稿で扱うように、家族手当（児童手当）が出産奨励的な意味を持つ場合もある。

児童手当（家族手当）の国際比較研究は、OECDによる*Doing Better for Children*（『子どもの

福祉を改善する一より良い未来に向けた比較実証分析』）に代表される、OECD社会支出データベース（Social Expenditure Database）に基づく実証分析が主として行われてきた〔OECD（2009=2011）〕。UNICEFによる「子どもの福祉報告」における限られた指標による国際分類も行われてきたように、国際比較のためには、はじめに指標の標準化が求められる。また最新のデータによる短期的分析が主となるため、各国の特徴を多層的に捉えることは難しいだろう。またOECDデータベースにおける「物的福祉」指標は、17歳までの平均可処分所得であり、子どもの貧困や家族の養育にかかわる支出データである。現在、すべてのOECD諸国は何らかの現金給付をもつため、各国の家族関連給付の特徴を捉えることはさらに難しい。そこでOECDでは国際比較指標を標準化するため、子ども時代を初期（出生から5歳）・中期（6歳から11歳）・後期（12歳から17歳）の3段階に分類した。児童手当（家族手当）または子ども減税による支給率についてもこの分類を利用し、「より低い年齢の子どもにより高い給付」をもつ国、「より年齢の高い子どもにより高い給付」をもつ国、「子どもの年齢によって給付の変化なし」という国に分けることで各国の特徴をとらえようとしている（表1）。

## 2 本稿のアプローチ

児童手当や家族手当を比較研究する際のアプローチ方法としては、給付額、年齢制限、所得制限の有無、運営主体、費用負担、支給対象等がある。本稿においては、歴史的アプローチにより制度の形成および児童手当・家族手当の理念と目的に着目する。その際、児童手当や家族手当という名称自体もひとつの手がかりになるだろう。各国

において名称はさまざまであるが、その目的の違いがまず考えられる。児童手当も家族手当も子どもの福祉の向上を目指すことは共通するが、児童手当child allowanceという名称を用いる理由は、児童福祉を重要視し、養育費の補助という側面を重視していると考えられる。一方家族手当family allowancesという名称を持つ場合、世帯主に支払う労働賃金のなかの家族給が発展したものであるため、子育て世帯（特に労働者の多子家族）の貧困解消を目的としているだろう。また、家族政策の一部として家族に対する給付を位置づける場合、諸給付をあわせた総称として家族手当family benefitsという名称も使われる。

本稿においては児童手当（家族手当）の導入について、日本、スウェーデン、フランス、イギリスを比較対象国とする。比較対象国の選定にあたっては、OECDによる対象年齢別児童手当／家族手当の国際分類指標（表1）のなかで別のグループに分類されていることを考慮した。また、エスピ＝アンデルセンを端緒とした多くの福祉国家類型論によって導かれてきたように、スウェーデン、フランス、イギリス、日本はそれぞれ社会民主主義レジーム、保守主義レジーム、自由主義レジーム、家族主義レジームと、異なる福祉国家レジームに分類されてきたため、児童手当／家族手当の導入パターンを検討する意義は大きいだろう。さらにスウェーデンやフランスについては、日本の現在の少子化対策を議論する際にも家族政策の先進国、少子化を克服した国として紹介されることが多いため、その特色や差異を理解する必要がある。

## II 出生率を目的とした児童手当／家族手当 —スウェーデン、フランス

本節では、少子化を背景として出生率改善を目的とした児童手当（家族手当）制度を形成した、スウェーデンおよびフランスを検討する。スウェーデンにおける児童手当は、出生率の急激な低下（人口問題）を背景とし、家族政策の一部として形成されたが、現物給付がその中心であった

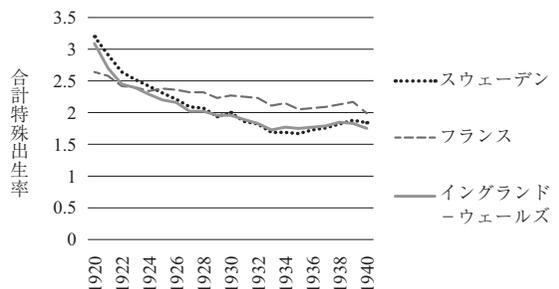
ため、普遍的な児童手当の成立は1947年と比較的遅かった。フランスにおいては、労働者の権利として19世紀末から家族手当が発展していたが、人口減少が国家の危機として認識されていたため、出生率向上を明確にした多子家族のための家族手当が形成された。

### 1 スウェーデン

#### (1) 人口問題の危機

スウェーデンにおいて社会民主労働党がはじめて政権についた1932年より、「国民の家」をスローガンとした福祉国家が建設されていく。その背景には、1930年代の経済危機によって引き起こされた失業問題、増加する貧困問題（特に高齢者および多子家族）、そして出生率の急激な低下の人口問題という、多くの社会的危機が存在していた。スウェーデンにおける合計特殊出生率は1890年代以降低下しはじめ、1930年には2.00であったが、1933年には1.69とヨーロッパで最も低い数値であった。同時期のスウェーデン、フランス、イギリス（イングランドおよびウェールズ）の出生率の推移は以下である（図1）。

スウェーデン社会民主党は国家と政治制度の力で社会改革するという新しい公約をもち、国会の委員会制度を利用し広く調査と議論を行うことを求めた。少子化問題の解決のためには、王立人口問題委員会は1935年5月に設置され、ミュルダー



出所：Mitchell, B. R. (1980) *European Historical Statistics, 1750-1975*, Macmillan, 中村宏・中村牧子訳 (2001) 『マクミラン新編世界歴史統計1 ヨーロッパ歴史統計：1750～1993』, 東洋書林より筆者作成。

図1 ヨーロッパにおける出生率の推移

ル夫妻（グンナル・ミュルダール、アルヴァ・ミュルダール）がその中心的な役割を担っていた。

ミュルダール夫妻は社会的投資として、社会政策（労働政策および家族政策）の有効性を強調した。1934年の彼らの著書『人口問題の危機』は、出生率の上昇のための社会政策の形成という、実践的な政策提言をおこなっている。ミュルダール夫妻は少子化問題に対し、まずは子どもの有無による経済的格差を解消することが必要であること、また所得の再配分政策としての家族への税控除を提案した。また新たな社会政策のかたちとして、それまでの貧民救済のような対処的な手段ではなく、「予防的社会政策」が必要であるとした〔Myrdal (1941)〕。しかしながら、「未来への投資」という理念と、子どもに対する確実な社会政策を行うためには、児童手当のような現金給付ではなく現物給付（公的サービスの充実）をより重視していた〔浅井 (2015)〕。当時のブルジョア政党も人口問題（少子化）に危機感を持っていたため、1911年に避妊具の公表や販売を禁止する反出産コントロール法を制定し、民族的・国家主義的な議論を混ぜ合わせながら、保守的な産児奨励主義の運動を展開していた。他方、スウェーデンにおいても新マルサス主義<sup>1)</sup>が1870年代末に登場し、労働者を中心に出生率を引き下げる運動が活発となり、社会民主党にも影響を与えるほどであった〔Myrdals (1935), pp.37-49〕

社会民主党およびミュルダール夫妻はブルジョア政党とは異なり、人口問題の解決（出生率の向上）を糸口としながら、社会改革を行い、社会政策を改良し新しい家族政策を形成しようとしていた。そのため1930年代から1940年代にかけて多くの法律が国会を通過し、家族政策が形成された〔Hatje (1974)〕。新しい家族政策は、男性が失業した際のリスクへの補償だけでなく、女性や子どもの経済的自立を推進するものであった。例えば1931年には女性に対してはじめて産休制度、1938

年にはシングルマザーのための公的扶助や部分的な出産給付制度が導入された。1937年に法制化された養育費先払い制度は、シングルマザーもしくは離婚した父親が養育費を支払わない場合に、国家が養育費を負担し母親に支払うものであった。さらに妊娠中の女性や出産後の母親に対するケア制度も設けられた。また1939年には世界ではじめて結婚・出産を理由とした女性の解雇を禁止する法が制定されている。

## (2) 児童手当制度の形成

1941年には少子化問題に関する第2次調査委員会である人口問題調査委員会が設置されたが、ミュルダール夫妻はすでに渡米していたため、委員会に直接関わってはいない。1947年人口問題調査委員会の答申に基づき、すべての子どもに対し普遍的な児童手当を支給することが決定され、1948年「児童手当基本法」として施行された。児童扶養控除は1920年よりはじまっていたが、対象が孤児および寡婦と限定的であったことから、戦後すぐの普遍的な児童手当の創設は画期的なものであった。スウェーデンにおける児童手当は、1948年1月から導入され、子ども一人あたり65 SEK（4半期あたり）支給された。また、児童手当の開始にあたり、それまでの税制上の児童扶養控除は廃止されている。児童手当は、所得制限を設けず、父親ではなく母親に対し支払われるものとされた。これは家族への金銭的補助という意味付けではないことを明確にしたこと、また父親が養育費を払わない場合にも備えられるものであった。当時、保守党は高所得者に有利な児童扶養控除を含む古い制度を守ろうと児童手当には反対であったし、農民党も子どもがいる家庭への優遇だけではなく単身者への再配分が必要だとして反対していた。またスウェーデンにおいては同時期に、専業主婦による在宅育児のための母親賃金（母親手当）<sup>2)</sup>については議論されていなかった。

<sup>1)</sup> 新マルサス主義とは、アメリカにおけるマーガレット・サンガーやマリー・ストープスを端緒とした運動があげられる。貧困の原因が多子にあると位置づけ、夫婦間による産児制限（バースコントロール）を行うことで、親子の愛情が高められ、また国家には「最適人口」があるとして、イギリスやスウェーデンで労働運動と結びつきながら、広く普及していた。

児童手当制度が導入された目的は、第1に出生率の向上、第2に子どもがいない家庭と多子家庭の生活を平準化すること、第3に貧困に陥っている子どもを救うことであった。

### (3) スウェーデンの特徴

戦後のスウェーデンの家族政策は、児童手当（現金給付）と公的保育サービスの拡充（現物給付）を中心として発展した。スウェーデンにおいて戦前から戦後にかけて一貫していた家族政策の目的は、子どもの生活の質を向上させること、また母親である女性も、仕事と家庭の両立ができる社会環境を整備することである。つまり、男女平等に働く社会を前提としながら、子どもへの投資としての家族政策を目指してきた。そのため、子どもを持つ／持たないを自由に選択できること、また子どもを持つ／持たない家庭間の家計負担の不均衡を回復させること、親の所得に関係なくすべての子どもに平等な機会を与えることである。

これらの「人間への投資」は、将来の国の富の増大にも繋がるのが国民の合意を得ているため実現したといえる。これは、ミュルダール夫妻がまさしく訴え続けた、社会的投資の理念と通じるものである。今日における児童手当の中心目標は、「子どもの有無にかかわらず、児童手当によって経済状況を平等にすること」である。そのため、児童手当は両親の収入にかかわらず平等な額<sup>3)</sup>が支給されている。

以上のとおり、スウェーデンの児童手当制度形成のためには、少子化という社会的危機、社会民主党とミュルダール夫妻のアイデアと戦略、そして家族政策の主要な要素として発展するという特徴があげられる。次に、スウェーデンと同様出生率の向上を明確にし、家族手当を発展させてきたフランスの特徴を検討する。

## 2 フランス

### (1) 少子化に対する危機意識の形成

グラスによると、人口の増大を明確にして伝統的に家族手当を発展させてきたのは、フランスとベルギーであった〔Glass (1940), p.99〕。フランスにおける少子化問題は、ソーヴィーによると「自発的な出生制限による出生率の低下は、1760年代頃から始まり、それはほかのヨーロッパ諸国より一世紀早かった」という〔Sauvy (1973) p.111〕。19世紀後半、普仏戦争の敗因がフランスの人口の伸び悩みにあり、人口の増大が国益とされ、出生率の低下が社会的危機と認識されたのである。パリ市統計局局長であったベルティオンは、1911年の著書『フランスの人口減退』のなかで、フランスの人口減少の主な原因は文明化、つまり他国に先駆けて進歩した近代文明的な要素（身分制の崩壊、都市の発達、娯楽や芸術の発達）にあるとしている〔Bertillon (1911)〕。また彼は1896年に医師や将校らとともに、フランス人口増加国民連盟を創設し、3人以上の多子家族への税制上の優遇措置や生活費の扶助制度などの経済的支援を求めるとともに、国家の未来は家族の多産にかかっていると、プロパガンダの重要性を論じたのである〔福島 (2015), p.83〕。ベルティオンの著書『フランスの人口減退』では、新マルサス主義に明確に反対したうえで、出生率の低下による社会的・経済的影響として、フランスの政治的低下、国富発展の低減、福祉発展の縮小、農工業発展の停止、移民と侵略、道徳的および知的低下という6つをあげている。人口減退への救済策としては、「幻想的方策」と「有効な方策」を区別したうえで、前者のためには社会改革（女性解放、離婚の簡易化、宗教心の恢復など）や婚姻数の増大、非自発的不妊の減少、死亡率の低下をあげているが、これらは出生率の向上には直接関係はな

<sup>2)</sup> スウェーデンにおいて、母親賃金（母親手当）が導入されたのは、1994年の中道右派政権による、子どもケア手当のみである。これは公的保育所に子どもを預けず、自宅で養育する場合に支給される手当であった。しかし子どもケア手当は、専業主婦を増やすものとして批判され、社会民主党への政権交代後すぐに撤回された。

<sup>3)</sup> 現在スウェーデンにおける児童手当は、養育権を一人で持つ場合は月額1,250クローナ、両親で養育権を共有している場合は月額625クローナを受け取ることができる。さらに、第2子以降は多子加算がある（スウェーデン社会保険庁、<https://www.forsakringskassan.se/>, 2018年3月10日最終確認）。

いと述べる。後者の人口問題に対する有効な方策としては、子どもの数に比例する減税（子ども4人以上の場合は完全免除）、相続税および相続権の変更、軍役を一家族あたり1人とする、家族手当と出産奨励金（第3子以上の出生に対する報酬）、3人以上の子どもの場合に公職の確保ならびに住宅ローン等の補助金の優先、多子家族の父親に対する政治的権利の拡大をあげている〔Bertillon (1911), pp.9-61〕。

他方、フランスにおける新マルサス主義は、1896年ロバンが人類再生連盟を創設し労働者を対象とした産児制限運動を展開していたが、会員数も150程度と支持は低いものにとどまっていた〔福島 (2015), p.88〕。ベルティヨンの主張と活動は、フランスの家族政策の形成過程において、戦後の家族政策の発展まで引き続く、目的の決定と理念の役割を果たしたと考えられる。

1902年ヴァルテック＝ルソー内閣のもとで、人口減少院外委員会（第1委員会）が設置された。ベルティオンを含め、初回の会合に参加した68人のうち18人が国民連盟の会員であったため、フランスにおいては、新マルサス主義ではなく出産奨励運動が公権力と結びつき、少子化対策が制度化されていったといえる。同時期には、第一次世界大戦により将来の人口減少という危機意識がさらに高まったため、新マルサス主義運動の抑制を図るために「1920年7月31日法」も制定され、避妊情報流布の禁止が目指された。

フランス政府による少子化問題への対応は、1902年の人口減少院外委員会（第1委員会）に続き、1912年人口減少院外委員会（第2委員会）、1920年出生率上級評議会が社会保険省のもとに設置され、長期的に議論されていたことが特徴である〔Gauthier (1996), p.19〕。1939年の人口高等委員会においては90もの部会が設けられ、後の家族法典が作成された。人口高等委員会には、家族手当法案を作成したランドリーら国民連盟のメンバーが多く参加していたため、家族法典にもベルティヨンの影響が見受けられる。1939年7月に公

布された家族法典は、正式には「フランスの家族と出生率に関するデクレ」という名称であり、人口問題と家族政策の繋がりがはっきりと表れている。家族法典の目的は、その正式名称の通り出生率の上昇およびフランスの人口増加であった。それは、家族に対する物質的な援助すなわち現金給付が主とされている。家族法典は、フランスにおける伝統であった家族手当制度を一般化、そして改革する目的があった。

## (2) 家族手当法の成立

フランスにおける家族手当の歴史は長い。19世紀末から20世紀初頭にかけて、政府や軍、民間企業において独自に、労働者に対し家族手当を支払うという慣例があった。家族手当には労働意欲を向上させる効果があると考えられ、第一次世界大戦中は家族手当を労働力確保のための手段として採用していた。また、第一次世界大戦後の革命的な労働運動への対策としてなど、家族手当は多くの企業家が採用していた〔上村 (1973), p.3〕。特に、1918年にロマネやマルセッシュによる家族手当補償金庫<sup>4)</sup>が考案されて以降、急速に広がったのである。企業による家族手当は1930年までに急速に増加し、慣行の広がりを背景として1932年に家族手当法（「家族手当に関する1932年3月11日の法律」）が制定された。フランスにおける家族給付は、1913年多子家族扶助法が制定され、4人以上の子どもをもつ貧困家族のみと対象が限定的ではあるが、第4子以降への手当が国家から支給されていた。

家族手当の制度化のための動きは、公務員（とそれに準ずる者）を対象としたものと、民間企業の労働者を対象とした政策とが同時期に進んでいた。1911年に提出されたランドリー法案に基づき、1923年までにすべての公務員に対し家族手当が支給対象となり、第1子から家族手当が支給されていたため、民間労働者にも拡大する必要があった。労働組合の支持も背景として、1929年ロールによる家族手当法案、翌日にランドリーに

<sup>4)</sup> 企業が家族手当を支払う際の経済的負担を金庫に加盟することで均衡化するために、補償金庫は設置された。フランスにおける家族手当の起源については、宮本 (2017) を参照。

よる法案が提出された。政府は提出された2つの法案をもとに、家族手当上級委員会を設置し検討を行い、政府案が作成された。家族手当法の基本原則は、すべての企業家による家族手当補償金庫への加入義務化、および家族手当の最低額を設定することであった。しかしながら、政府案による家族手当法は段階的なものにとどまり、農民は除外されるという問題があった。ランドリーは国民連盟のメンバーであり、1932年の家族手当法は通称ランドリー法とも呼ばれ、後の家族法典にも影響を及している<sup>5)</sup>。

1938年には家族手当は改革された。農業経営者および労働者への家族手当が支給され、また専業主婦手当金も創設された。そして1939年の家族法典によって、家族手当はシステムとしてさらに統一され、一般化される。その内容は第1に、対象が全活動人口（労働者および雇用者、独立勤労者）に拡大されたこと、第2に公務員と民間の家族手当制度を統一化したこと、第3に出生率の上昇のため第1子への手当を廃止し第2子以降の累進的な制度となったこと、第4に家族手当に対する国家の責任を明確にしたことであった〔宮本（2017）、pp.58-64〕。

### (3) フランスの特徴

フランスは、ニュージーランド、ベルギーに続き家族手当法を制定したため、早い時期に家族手当が制度化された。フランスは労働者の権利として家族手当が形成されたが、出生率の低下を危機とみなした政府や運動・団体が家族手当によって、人口政策と家族政策が結び付けられたといえる。1920年には多子家族の母親に対し「家族メダル」が贈呈され、軍役の場所や期間が優遇されるなど、フランスは大家族を明示的に推奨するようになった〔Gauthier（1996）、p.42〕。家族法典が制定された1939年は第二次世界大戦が勃発した年にもかかわらず、法典は予定通り施行された。そしてヴィシー政権下においても、人口政策はプロパガンダとして強化されていく〔福島（2015）〕。さ

らに戦後、ド・ゴール政権においても政府は人口に対して強い関心を示していた。1945年保健省は人口および保健省と改称され、人口増大と児童福祉に責任を持つこととなり、同年10月には国立人口研究所（I. N. E. D）が設立されたのである。

## Ⅲ ナショナル・ミニマムとしての家族手当 —イギリス

### 1 少子化と新マルサス主義の影響

1885年以降イングランドとウェールズにおいても、人口減少がほかのヨーロッパ諸国同様に生じていた〔Glass（1940）、p.84〕。しかし産児制限運動による避妊法の普及から、イギリスでは新マルサス主義運動が盛んになり、1877年マルサス主義連盟が設立され、国際的な活動機関となっていた。新マルサス主義の強い影響から、イギリスにおいては出産コントロールが進み、出生率が低下した。それに対抗する形で、国民生活連盟といった出産奨励主義団体も現れ、出生率の上昇も訴えられはじめた〔Spengler（1979）、p.84〕。少子化に対する社会的・政策的な対応のあり方は、イギリスにおいて1920年代より議論されていた〔Gauthier（1996）、p.18〕。その内容は、社会階層による出生率の差が経済面や軍事面、道徳といった観点から、国家や社会にどのような影響を及ぼすかという点であった。1930年代になると、出生率の低下が人口の高齢化を引き起こし、高齢化がもたらす社会的、経済的な弊害が焦点となり、同時に妊産婦の死亡率の高さについての論議も活発になったため、少子化問題は拡大・拡散していったといえる〔Thane（1990）、pp.283-305〕。労働者の低賃金は家族の貧困の要因であり、家族の規模が大きくなるほどその影響が大きいことは明白であった。しかし労働者の賃金引き上げどころか、1920年代以降は多くの職業で賃金が切り下げられる状況が生じていた〔大沢（1986）〕。同時期に行われていた貧困に関する多くの社会調査の結果は、子どもの貧困も明らかにするものであった。

<sup>5)</sup> フランスにおける家族手当法の成立および家族政策の歴史については、大塩（1996）、福島（2015）、宮本（2017）など近年盛んに研究がなされている。

例えばラウントリーによる1936年のヨーク調査の際には、法定最低賃金こそ貧困の唯一の解決策であるという提案で締めくくられている。

## 2 家族への給付のために

イギリスにおける家族手当の必要性に関しては、世界恐慌による失業の深刻化や社会調査によって貧困状態が明らかにされたことにより<sup>6)</sup>、政府がその責任を負うべきだという議論や女性運動の拡大によって訴えられるようになっていた〔Lewis (1991)〕。ラスボーンは1912年『女性の賃金の問題』というパンフレットを出版した。ここでは、男女の賃金格差を問題としながら、母性手当の創設、女性の地位向上、職場の同一労働同一賃金を訴えられている〔Pedersen (2004), pp.107-115〕。母子保健施策や学校給食といった現物給付が次第に拡大していた背景から、ラスボーンは1917年に家族手当協会を創設し、現金給付を求める運動をはじめた。家族手当は、既に実施されていた軍人の妻に対する別居手当を参考にして、家族手当の対象を妻と子どもとし、国庫負担による均一給付が構想された。ラスボーンは1918年『同一賃金と家族』を出版し、ここで提起された家族手当の内容は、全国的制度、全額国庫負担、夫ではなく妻に支給される、所得制限を設けない、という4つの特徴を持っていた〔Rathbone (1986), pp.50-70〕。第一次世界大戦後の低賃金と失業率の増加により、ラスボーンの訴えは支持を広げていく。ウェップ夫妻も1918年「産業における女性に関する戦時内閣委員会」報告において、国庫負担による家族手当が望ましいとラスボーンを支持していた。さらに1924年にラスボーンは『相続権を奪われた家族』を出版し、ここでの主張も、家族手当を母親のケア労働に対して与えることを訴えていた。さらに家族手当の導入方法のために国際比較を行い、雇用を関連させた（社会保険方式

の）システムと国庫による均一給付という2つの方法をあげている〔Rathbone (1986), pp.257-310〕。

第一次世界大戦後、失業者対策のための失業給付に家族給付が組み込まれ、1921年には失業保険労働者扶養家族（臨時規定）法によって、妻と子どもに対する扶養給付が実現した。しかしラスボーンは、労働者の失業手当に家族手当を付け加えるのではなく、あくまで妻に対する家族手当制度化のための運動を展開し続け、1940年代までにイギリス議会においても支持を拡大していく。こうしてイギリスの家族手当形成は、女性解放運動と結びついた社会運動として拡大し、労働者の貧困や児童福祉、という観点を含むものであった。

当時ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスの学長であったベヴァリッジも家族手当協会に加入し、1924年には彼の学校の教職員に児童手当を導入するなど関心が高かった。それは『ベヴァリッジ報告』においても現れている。「現在の人口の再生産率をもってしてはイギリス民族は存続することはできない。出生率の最近の傾向を逆転させるための手段をみつける必要がある。（中略）もっと子どもの欲しい両親には、すでに生まれている子どもに不利益を与えることなく子どもを生むことができるようになるからであり、またそれによって児童に対する国民的関心を表明し、人びとの意見を望ましい方向に導くことができるからである。（中略）児童手当は、両親が責任を果たすための支援であると同時に、社会による新しい責任の引き受けともみなされるべきである〔Beveridge (1942=2014), pp.241-242〕」。さらに児童手当の財源は、無拠出制（国庫負担）であることが求められた。その理由としては、必要な保険料を人头税または雇用税の形でまかなうと拡大が難しいこと、また児童福祉はそもそも現物給付を主とするものであるため、児童手当の額は現物

<sup>6)</sup> 児童の問題は19世紀末から、ブースやラウントリーの社会調査によって、多子家族における貧困問題として明らかにされてきた。母子保健や児童の健康への関心の高まりから、1906年に学校給食が教育（給食）法として法制化され、また1907年には学校での健康診断が教育（管理規定）法として定められた。こうして母子および児童に対する福祉は、民間の慈善団体ではなく公的責任として制度化され、1908年には児童法としてまとめられた〔大塩 (1996), p.149〕。

給付と随時調整される必要があるという理由からであった。さらに、児童手当は両親に対して補助的なものとどまるべきという原則を強調するため、両親ともに就業している場合には第1子への児童手当は支給しないことを求めていた。児童扶養の費用を両親と国とで分担するため、児童手当は欠乏の防止に効果を発揮し、「また大家族を奨励する上で児童手当がもつかもしれない影響が強められる〔Beveridge (1942=2014), p.244〕」と、出生率への影響も示されている。

イギリスにおいては1945年、家族手当法が成立した。しかしその給付額は、ラウントリーらの社会調査の結果から、科学的に必要とされた栄養を与え、かつ就労の最低賃金よりも低い手当水準でなければ就労のインセンティブを奪うだろうという懸念から、少額にとどまった。さらに、国ができるだけ家族に介入せず、自由な経済活動を確保しながら実現されなければならない、失業者は給付対象から外され、あくまで就労者に対し、家族手当を与えるものとなったのである。戦後イギリスの社会保障は、1946年の国民保健サービス法、1948年の国民扶助法および児童法が成立し、体系化されていく。所得保障のみならず、保健医療サービスや、児童、高齢者、障害者に対する社会福祉サービスを、ナショナル・ミニマムとして実現させたことは、日本にも大きな影響を与えているだろう。イギリスにおける家族手当は、その後1952年および1956年に給付額が引き上げられたが、次第に子どもがいる世帯の貧困が社会問題となり、その改善は1975年の児童給付法の成立まで待たなければならない。

### 3 イギリスの特徴

ベヴァリッジによる戦後の社会保障計画においても、出生率の上昇が児童手当の効果として書かれていたにもかかわらず、イギリスにおける家族政策は、低賃金や失業、多子家族による貧困に焦点が当てられ、出生率の増加を目的とするものにはなりえなかった。平岡によると「イギリスには、人口政策と呼ぶべきものはなく、いかなる経済・社会政策も出生促進をその目的に含めていな

いという点は、イギリス内外の専門家の意見が一致するところである」と、政府による人口への関与は明確に否定されている〔平岡 (1996), pp.151-152〕。家族手当を求める団体や社会運動が支持を集めたにもかかわらず、なぜ児童手当が大きく発展しなかったのだろうか。その理由として、以下4点をあげる。第1に当時の家族手当を推し進める運動の戦略が、児童福祉という観点ではなく、貧困問題（失業や労働者の低賃金）、女性問題、人口問題（出生率の低下や高齢化）、保健や栄養の問題など、多様な目的を盛り込んで多くの支持者を集めていたことから、かえって家族手当の目的を集約できなかった。第2に新マルサス主義の影響が強かったため人口増大への懸念が強く、出生率の上昇が支持を集められなかったことである。第3に、ナショナル・ミニマムの徹底により、現金給付に対する懸念が強く、児童福祉は現物給付形式が中心とされていた。最後に、イギリスにおける自由主義的な伝統ともいえる、国家の家族への介入に対する拒否的な価値観が見出せるだろう。

ミュルダールは、家族政策を考察する際、イギリスについて以下のように結論付けている。「イングランドは、統合された家族政策は見られず、ワイマールドイツにすらおよびない。イングランドにおける個人主義という社会哲学の影響は強く、家族の価値など公共の場には決して響かない〔Myrdal, A. (1941), p.9.〕」つまり、これはゴティエによる家族政策の比較研究におけるイギリスの位置づけである、「非介入主義モデル」にも通じる〔Gauthier (1996), pp.204-205〕。家族は重要な要素ではあるが、国家はあくまでも個人が必要とする最低限のサポートにとどまるべきであり、社会保障はあくまで「家族の外」にあるもの、すなわち貧困や失業、疾病等を対象とするという、イギリスの特徴を見出すことができる〔浅井 (2011)〕。

## Ⅳ 日本—理念なき児童手当の形成

### 1 児童手当制度の形成プロセス

日本の児童手当法は1971年5月に公布され、翌

1972年1月より施行されている。児童手当は「最後の社会保障」といわれるように、ほかの社会保障制度より遅れて実現しただけでなく、国際的にみても比較的遅い時期<sup>7)</sup>に成立した。本節においては、児童手当の形成過程から、その特徴を折出したい<sup>8)</sup>。

日本においては、少子化（人口問題）が、児童手当の形成に直接影響してはいない。というのも、日本における少子化が社会問題となったのは、1990年「1.57ショック」以降である。しかしヨーロッパ同様、日本の出生率低下も1930年代に議論されていた。1941年には「人口政策確立要綱」が閣議決定され、日本の人口政策がはじまるが、このなかでは家族手当の創設も訴えられていた。当時すでに民間企業や官庁では家族給が支給されていたが、政府による戦争のための人口政策が行われたことは、戦後の家族手当（児童手当）形成に対する「国民の強い抵抗感」の一因であることが指摘されている〔小野（2014），pp.18-25〕。

第2次世界大戦後、来日した労働諮問委員会（LAC）による報告やアメリカ社会保障調査団による連合軍最高司令官に対する「社会保障制度への勧告」（ワンデル報告書）においては、労働賃金のなかの家族給を社会化するフランスをモデルとした家族手当制度が構想された。

日本における児童手当制度への提言は、1946年の社会保障研究会「社会保障案」における家族手当への言及であった。このなかで家族手当は、全額国庫負担が原則としながら拠出制も検討されている。また社会保険制度調査会は、1947年「社会保障制度要綱」答申において、生活窮乏の原因として傷病、廃疾、死亡、出産、老齢、失業とともに育児をあげている。さらに児童手当は憲法第25条の趣旨である、健康にして文化的な国民の最低生活を保障する社会保障制度の確立のため、所得制限のない給付を原則とされた。さらに1949年11月の社会保障制度審議会「社会保障制度確立のた

めの覚書」（社会保障の原則）にも家族手当は明記された。これらの報告には、イギリスのベヴァリッジ報告の影響が強い（部分的にはベヴァリッジ報告以上に社会主義的である）といわれている〔社会保障研究所（1975），pp.158-159〕。

しかし、戦後の混乱のなかで浮浪児対策等、緊急性の高い施策に重点が置かれていたことや、ベビーブームによる人口増加をさらに刺激する効果も懸念されたため、児童手当制度は、具体的な検討まで至らなかった。しかし国際的な動きとしては、1944年にILO「所得保障に関する勧告（フィラデルフィア宣言）」や、1952年「社会保障の最低基準に関する条約（第102号）」第7部には家族給付が設けられていた。また1959年11月、国連第14回総会において「児童権利宣言」が採択され、国際的には児童手当が波及していく状況であった。1950年代後半になると日本の人口構造は少産少死型に移行していき、高度経済成長による将来の労働力不足の懸念から、児童手当制度をめぐる論議が再び活発になる。

1961年5月厚生大臣が児童手当制度を検討する旨を閣議で報告し、6月に中央児童福祉審議会における特別部会として児童手当部会が設置された。児童手当部会は3年余にわたる審議から、1964年中間報告「児童手当について」を行った。この報告は日本ではじめて児童手当制度のあり方に関して総合的な検討が行われたものとして、その後の検討の出発点となっている。この報告では、児童福祉・社会保障・賃金体系・所得格差は正と人間能力開発、という4つの観点から児童手当の必要性が主張されている〔小野（2014），pp.47-80〕。

地方自治体による独自の児童手当の実施や国会での言及といった、児童手当制度の早期実現が求められるなかで、厚生省は1966年児童手当準備室を設置し、近藤功児童手当準備室長を中心としながら、児童養育費調査や海外調査を行い、具体的

<sup>7)</sup> 1964年の児童手当部会による中間報告「児童手当制度について」のなかにも、すでに当時、児童手当が世界62カ国で実施されていた状況が説明されている。

<sup>8)</sup> 日本における児童手当の導入プロセスについては、北（2001）、大塩（1996）、小野（2014）、浅井（2014a, 2014b）等、詳細な歴史的アプローチの研究を参照。

な制度設計が行われた。近藤のアイデアにより<sup>9)</sup>、1967年11月厚生大臣の私的な諮問機関として児童手当懇談会が設置され、1968年12月、具体的な制度案を含めた報告「児童手当制度に関する報告」が行われた。この報告において、児童手当は義務教育終了前の児童を養育するものに対し支給するため、被用者と非被用者（自営業者・農民）と2本立ての制度とし、前者には拠出制（雇用主負担）、後者には無拠出制（全額国庫負担）で財源を賄い、後者には所得制限を設けるというものであった。懇談会の報告を受け、1969年7月に児童手当審議会が設置され、児童手当制度の実現にむけた手続きが開始された。同審議会第1回の会合において、斎藤昇厚生大臣よりいわゆる「斎藤大臣構想」が示され、被用者および非被用者をひとつの制度に統一、地方公共団体に負担を求めること等、新しい制度のあり方が具体的に示された。斎藤大臣構想、審議会による海外調査、および国会の要請を背景として、1970年9月最終答申としての意味を持つ、児童手当審議会中間答申「児童手当制度の大綱」が示された。大綱では、所得制限は行わないが、非被用者については一部拠出を求めた。支給対象については、斎藤大臣構想と同様、義務教育終了前の児童が3人以上いる場合の第3子以降とされた。

児童手当審議会の答申を受けて、厚生省において自民党と調整しながら政府案が作成される。1970年11月の自民党世話人会「児童手当制度の構想」は、支給対象年齢を18歳未満と拡大、非被用者に対する給付は公費負担とされたが、所得制限が設けられた。最終的な児童手当法案は、おおむね自民党世話人会の構想に沿ったものであるが、実現に至った内容は当初のアイデアよりも貧弱なものであった。しかしながら佐藤榮作総理大臣の強い意向により、まずは制度創設、すなわち「小

さく生んで大きく育てる」という強い方針によって、児童手当法案は1971年5月21日に全会一致で可決された。1972年より月額3000円ではじまった児童手当は、支給対象児童を段階的に拡大し、1974年4月から4000円と完全実施されたが、オイルショックを契機に児童手当制度もまもなく見直しの対象となった〔浅井（2014a）〕。

## 2 児童手当からみる日本の特徴

成立した児童手当法は、「児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代をになう児童の健全な育成及び資質の幸寿に資すること（第1条）」を目的とされた。これは当時多くの国で実施されていた児童手当（家族手当）を、日本は「最後の社会保障」としてまずは実現させることが重視された結果、目的と給付内容のギャップが大きい、貧弱な内容であった。児童手当成立時の制度的な問題点は、第1に支給対象が第3子以降であることであった。フランスとは異なり、日本の児童手当は出生率の上昇を明示的な目標としていないため、これには企業や政府による費用負担を最小に抑えることで実施を促す以外の理由はないだろう。さらに核家族化という家族形態の変化にも対応できていないものであった。第2に、所得制限の導入と支給額の低さである。児童手当は「将来早い機会に対象をさらに拡大するようにつとめること」、「支給額は、児童の養育費の増昇の傾向を勘案して今後さらに引き上げるようにつとめること」という付帯決議からも、明らかに拡大の目標を持っていた。しかし手当額は1980年代まで5000円と、「小さく生んで大きく育てる」方針とはかけ離れたものであった。所得制限については、経団連および日経連による制度創設反対に対する配慮から設けられた。第3に民間企業につい

<sup>9)</sup> 厚生省において児童手当制度形成に向けた児童手当審議会の設置の前に、厚生大臣の私的諮問機関である、児童手当懇談会が設置された。この二段構えのアイデアについて近藤氏は『児童手当日録』において、当時の日記に以下のように記している。「昭和44年1月30日（木）もともとこの懇談会、審議会という二段方式は、みずからの経験に基づくものであった。かつて総理府恩給問題審議室長として恩給制度の改正に取り組んだとき、まず設置に容易な大臣の私的諮問機関である懇談会においておおよその方向を定め、これを基にして法律に基づく審議会を設置し、その答申を得て、制度の改正を行うことにしたのであった〔近藤（2006）、p.185〕。』

ては、独自の家族手当との制度調整が必要となり、子どもをもつ家庭への所得保障制度として創設された児童手当と、労働賃金の一部である家族手当を混同することになってしまう。すなわち、日本の企業福祉の構造的な問題であり、ほかの社会保障や福祉サービスとの連携がなされることがなかった。

日本の児童手当形成がどのような特徴をもっていたのかについて、近藤は海外との格差こそが児童手当導入の圧力であったと、オーラルヒストリーのなかで以下のように述べている。「いろいろな審議会の答申とかは、抛り所にならないですよ。枯れ木の賑わいみたいなもので、いろいろあると話はしやすいというのはあったけれども。やっぱり基本は、ILO条約<sup>10)</sup>とかああいう関係です。それから、もちろん外国の事情です。外国でここまでいっているのに、どうして日本はいかないんだと。それがいちばん大きいんじゃないですか〔『近藤功報告書』, p.39.〕」また、元厚生事務次官の幸田正孝も児童手当導入について、「経済成長とか日本の社会全体がこんなに少子化するということは、当時は少なくともまったくその気配もないような時代」と述べたうえで、斎藤厚生大臣の「日本の社会福祉法制度のなかで、唯一欠けているのが家族手当だ」という認識から進められ、「要するに間口はぜんぶきちっとつくるというのが児童手当をつくった趣旨なんです」と証言している〔『幸田正孝報告書』, p.152.〕。つまり、国際的に遅れをとらないよう、児童手当制度を導入することが目的であり、その理念や目的は希薄なものであったといえる。

## V 考察—児童手当の導入パターン

本稿において、児童手当／家族手当がどのように形成されたのか、その背景や歴史、理念や目的についてスウェーデン、フランス、イギリス、日本を検討した。紙幅の都合により、各国の詳細が

述べられなかったが、当然ながら4カ国ともに児童手当の目的としては、児童福祉や所得保障の観点は共通している。本稿で対象とした4カ国には、歴史的にいかなる特徴があるのか、児童手当導入におけるパターンを導き出すことができるだろうか。そのための視点は以下2点である。

第1に、児童手当導入の目的として、少子化（出生率の低下による人口問題）への言及の有無である。スウェーデンおよびフランスにおいては、明確に出生率の向上が児童手当／家族手当の目的のひとつとされた。他方、イギリスにおいては新マルサス主義の影響が強く、国家の役割を最小限に抑える社会規範のため、出生率の向上を明確に示せなかった。また日本においては、戦中の人口政策の影響から出生率に関する議論はタブーであったこと、さらに児童手当導入が議論された当時は未だ少子化は社会問題とされていない段階であった。第2に、児童手当形成のためのアクターの差異である。スウェーデンおよび日本においては、官僚および政治家が児童手当のアイデアを作り出し、「上から」の制度実現を目指し制度が形成されてきた。他方フランスおよびイギリスの場合は、社会運動や労働組合による訴えや企業による取り組みを制度化するという、「下から」のアクターの存在が重要であった。以上から4カ国を図に表すと、図2のようになる。

本稿において対象とした4カ国について、形成された児童手当や家族手当の給付方法等のパターン化まで行えなかったが、通史的にヨーロッパの家族政策を比較したゴートイエの類型が参考になる。ゴートイエによるとフランスの家族政策は「出産奨励主義モデル」、スウェーデンは「平等主義モデル」、イギリスは「非介入主義モデル」と位置づけられている〔Gauthier (1996), pp.203-205.〕。「出産奨励主義モデル」は、出生率を関心としながら国家が家族や子どもに対し責任をもつものである。一方、「平等主義モデル」は、ジェンダー平等に重点が置かれ、国家が家族特に男女共

<sup>10)</sup> 1952年の社会保障（最低基準）条約（第102号）、正式名称は「社会保障の最低基準に関する条約」であり、その第7部に家族給付も含まれている。（ILOホームページ、[http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS\\_239077/lang-ja/index.htm](http://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_239077/lang-ja/index.htm)、2018年3月10日最終確認）。

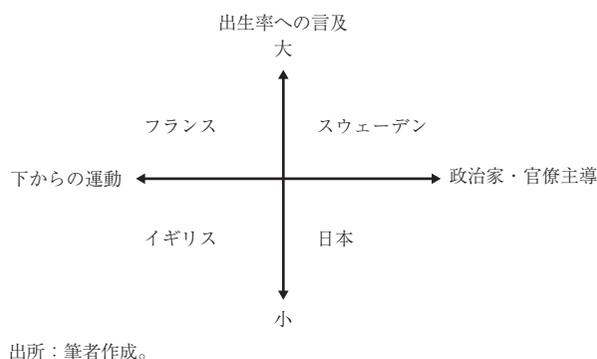


図2 児童手当の導入パターン

稼ぎモデル家族に対し責任をもつ。「非介入主義モデル」は、国家は最低限の保障にとどまり、自由な市場と雇用主との合意を重視する。出産奨励主義モデルは平等主義モデルよりも現金給付が重視されるのに対し、育児休暇制度、子育て支援といった現物給付は平等主義モデルの中心とされる。日本は「家族政策」という政策のパッケージ化が行われていないため位置づけが難しいが、非介入主義モデルからの出発が考えられるだろう。

最後に、児童手当（家族手当）は社会政策のなかでどのように位置づけられるのだろうか。フランスは雇用主による拠出の伝統と現金給付が社会保障の軸であり、労働者のための社会保障の中心に属してきたため、家族手当は重要視されてきた。イギリスや日本において、児童福祉の軸は現物給付にあるため、児童手当を拡大することは難しかった。児童福祉が子どもへの社会的投資として、また経済政策の一部として位置づけられるのは、イギリスにおいてはブレア政権、日本においては少子化が社会問題となる1990年代まで待たなければならない。スウェーデンにおいては、児童手当の形成は福祉国家建設および高度経済成長の時期であったために、普遍的に拡大を続けることは可能であったが、次第にジェンダー平等に議論の焦点が移り、現物給付がその中心となってきた。児童手当（家族手当）は子どものための福祉だけでなく、子育ての社会化や女性の就労やライフコースにも影響を与えるものであるため、いまあらためて議論される必要があるだろう。

参考文献

Bertillon, J. (1911) *La dépopulation de la France: ses conséquences, ses cause, mesures à prendre pour la combattre*, Paris: Félix Alcan.

Beveridge, W. (1942) *Social Insurance and Allied Services: report by Sir William Beveridge*. 一圓光彌監訳 (2014) 『ベヴァリッジ報告：社会保険および関連サービス』, 法律文化社。

Gauthier, A.H. (1996) *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon Press.

Glass, D. V. (1940) *Population: Politics and Movements in Europe*, Frank Cass.

Hatje, A.K. (1974) *Befolkningsfrågan och välfärdaren. Debatten om familjepolitik och nativitetssökning under 1930-och 1940-talen*, Allmänna förlaget, Stockholm.

Lewis, J. (1991) “Models of equality for women: the case of state support for children in twentieth-century Britain,” Bock, G. and P. Thane eds. (1991), *Maternity & Gender Policies: Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s-1950s*, Routledge.

OECD (2009) *Doing Better for Children*. 高木郁朗監訳 (2011) 『子どもの福祉を改善する—より良い未来に向けた比較実証分析』, 明石書店。

Pedersen, S. (2004) *Eleanor Rathbone and the Politics of Conscience*, Yale University Press.

Myrdal, A. (With Myrdal, G.) (1935) *Kris i befolkningsfrågan*, Albert Bonniers Förlag.

Myrdal, A. (1941) *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, Harper and Brothers.

Rathbone, E. (1986) *The Disinherited Family, third edition*, Falling Wall Press.

Sauvy, A. (1973) *La population; sa mesure, ses mouvements, ses lois, 11e édition*, Presses Universitaires de France. 岡崎陽一訳 (1973) 『人口』, 白水社。

- Spengler, J. (1979) *France Faces Depopulation: postlude edition, 1936-1976*, Duke University Press.
- Thane, P. M. (1990) "The Debate on the Declining Birthrate in Britain: the 'Menace' of an Ageing Population, 1920s-1950s," *Continuity and Change*, 5(2), pp.283-305.
- 浅井亜希 (2015) 「スウェーデンにおける家族政策の発展—社会的投資戦略として」, 一般財団法人スウェーデン交流センター『ビョルク』, 第125号, pp.6-10。
- (2014a) 「児童手当制度の形成過程にみる日本の家族政策の限界と可能性」, 菅沼隆他編『多元的共生社会の構想』, 現代書館, pp.110-132。
- (2014b) 「少子化対策にみる日本の家族政策の可能性—フランス, スウェーデンの経験から」, 立教大学社会福祉研究所『立教社会福祉研究』, 第33号, pp.23-33。
- (2011) 「人口問題にみる福祉国家の比較政治—スウェーデン・フランス・イギリス」, 社会政策学会『社会政策』, 第2巻3号, pp.55-66。
- 上村政彦 (1973) 「フランス家族手当法の生成と発展」, 『国際社会保障研究』, 第10号, 健康保険組合連合会, pp.1-19。
- 大沢真理 (1986) 『イギリス社会政策史』, 東京大学出版会。
- 大塩まゆみ (1996) 『家族手当の研究: 児童手当から家族政策を展望する』, 法律文化社。
- 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 (2001) 「家族手当・児童手当をめぐる諸問題 (下)」, 大月短期大学『大月短大論集』, 第32号, pp.47-90。
- (2002a) 「日本の児童手当制度の展開と変質—その発展を制約したもの (上)」, 法政大学大原社会問題研究所『大原社会問題研究所雑誌』, 524号, pp.18-32。
- (2002b) 「日本の児童手当制度の展開と変質—その発展を制約したもの (中)」, 法政大学大原社会問題研究所『大原社会問題研究所雑誌』, 526号, pp.39-55。
- 近藤功 (2006) 『児童手当創設日録』, 講談社出版サービスセンター。
- 社会保障研究所 (1975) 『日本社会保障資料 I』, 至誠堂。
- 田中恭子 (2009) 『保育と女性就労の都市空間構造—スウェーデン, アメリカ, 日本の国際比較』, 時潮社。
- 平岡公一 (1996) 「イギリスの人口・出生動向と家族政策」, 阿藤誠編『先進諸国の人口問題』, 東京大学出版会, pp.121-156。
- 福島都茂子 (2015) 『フランスにおける家族政策の起源と発展—第三共和制から戦後までの「連続性」』, 法律文化社。
- 宮本悟 (2017) 『フランス家族手当の史的研究—企業内福利から社会保障へ』, 御茶ノ水書房。
- オーラルヒストリー報告書 (※本報告書は, 基盤研究 (B) 「国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー」の一環として刊行されている。) 『近藤功: 元厚生省大臣官房参事官・児童手当準備室長: 報告書』, 2014年。
- 『幸田正孝: 元厚生省事務次官: 報告書』, 2014年。

(あさい・あき)

## **A Comparative Study of Child Allowance / Family Allowance: Sweden, France, United Kingdom and Japan**

Aki ASAI\*

### Abstract

How was the difference between child allowance / family allowances established? In this paper, I compared the background, history, idea and purpose of how child allowance / family allowance was formed, in Sweden, France, UK, Japan. To classify the introduction of them, I show two perspectives. First, whether they are for the purpose of increase in the fertility rate. In Sweden and France, the birthrate improvement was clearly regarded as one of these objectives. Britain had a norm to suppress the role of the state, so child allowance was kept to a minimum. Discussions on birthrate tended to be avoided in Japan. Also, at that time the declining birthrate was not yet captured as a social problem. Secondly, it is the difference of actor of child allowance / family allowances. In Sweden and Japan, bureaucrats and politicians created ideas for these child allowances and aimed to form institutions from above. In France and the UK, child allowances / family allowances were institutionalized by social movements and complaints by labor unions. Therefore, in both countries “from the bottom” movement is important. From these above perspectives, I consider the introduction pattern of child allowance / family allowances in this paper.

Keywords : Child Allowance, Sweden, France, United Kingdom, Japan

---

\* Junior Associate Professor, School of Culture and Social Studies, Tokai University