書評

江口隆裕著

『「子ども手当」と少子化対策』

（法律文化社，2011年）

大塩　まゆみ

本書は，子ども手当と少子化対策をテーマとして，家族政策先進国フランスの動向や思想も研究したうえで，わが国の人口政策や児童手当制度を検討した好著である。とても興味深く展開され，要所要所にある小括で簡潔に整理されているので理解しやすく，家族政策に関心のある研究者には必読の書である。以後，章を追って紹介したい。

第１章　フランスの家族政策 ―出産奨励策から一般施策へ

フランスの家族給付の軌跡を1860年から2007年に至るまで辿り，どのような社会経済状況の下で，どのような政策がとられたのかの変遷を明らかにしている。これにより現在のフランスの家族政策の到達点を相対的に評価し，わが国の少子化対策への示唆を得ることがこの章の研究のねらいである。フランスでは家族手当が出産奨励策として推奨され，政権交代によって対象が拡大されたり後退したり，種類が増えたり統合されたりした，という変遷を歴史の流れを追って明らかにされている。その後に，家族政策の考え方や思想，家族政策の範囲がまとめられ，最後に家族政策の課題が指摘されている。

1970年代前半には，それまでの家族政策の単位に含まれていなかった若者世帯や高齢者・障がい者も対象にし，家族給付から社会給付への政策転換が行われた。また，1970年代後半に，ひとり親世帯の最低所得保障としての単身手当が創設され，家族政策から社会政策へと発展した。フランスは，日本の生活保護の生活扶助のような一般的性格の最低所得保障制度がなく，そのような最低所得保障制度としても家族給付が機能していた。その後，1990年代に，「国家の未来は，家族にかかっている。それゆえ家族政策は総合的（globale）でなければならない」という家族に関する法律（1994年7月25日成立）の理念にもとづき，育児親休業や保育サービス，職業と家庭の両立，大きな子ども・児童虐待・住居等の現金給付以外の対策や新設の全国家族会議を含めた総合化が図られた。フランスでは，家族政策が出産奨励策としての性格から家族の自由な選択を保障する一般施策に変質している。

このようなフランスの家族政策について，「扶養機能社会化論」という，家族が果たしていた世代間扶養機能を社会化することが家族政策だと論じているのが，ビショである。つまり，産業革命後，家族内の世代間扶養機能が年金等によって社会化されてきた。年金制度を維持するためには，単に子どもの数を増やすだけではなく，必要な教育を受けさせた質の高い子どもを養育する必要性がある。子どもによる果実は社会全体で享受するにもかかわらず子育て費用はその親だけが負担するというのでは子どもを産もうとしなくなる。しかし，国が出産という個人の自由に介入することはできず，国ができることは，子どもへの投資者である親に公的な財政援助を行うことだけであり，これが家族政策の基本的な役割であるとしている。したがって，世代間扶養機能を社会化する家族政策には，母性保護や子育て・教育・医療・青少年の文化スポーツ・職業訓練，年金も含まれる。これに対して国が出生率向上などの大義名分の下に，個人の私生活に介入することはよくないとの反論もある。また，新たな家族政策は，総合的な社会経済政策でなければならず，失業，多重債務，消費者保護等の経済政策を含み個人が家族のきずな，社会とのきずなを再構築できるようにする社会政策全般を意味する，というリブらの説も紹介されている。

フランスの社会事業および家族法典では，「家族政策」と題する章があり，家族政策の具体的内容として，子育てを支援するためのさまざまな給付（諸手当，乳

幼児監護のための雇用支援，税減免，国鉄運賃軽減，教育支出のための給付・授業料軽減等）が例示されている。家族政策関係費用は2003年時点で約730億ユーロ，国内総生産（PIB）の4.6％に相当する規模になる。

フランスでは，男女の自由な結びつきや離婚，同性愛などの生き方の多様化が進んでおり，親権は，社会的規範的観点からではなく，親としての条件に付与されるものとなったという。また，親の地位や役割がゆるんでおり，夫婦や両親とは別に，「親性（parentalité)」という概念が作られたという。その背景には，多くの社会問題の原因に親の機能低下があると指摘され，2006年には，学校の長期欠席や学校内でのトラブルを防止するため親責任契約（contrat de responsabilité parentale）が導入されたという。このような課題に対して，家族の絆を維持するための多種多様な社会的取り組みが行われている。また，家族政策のあり方を議論する場として，「全国家族会議」が1994年に創設され毎年テーマを決めて論議される。参加者は，関係閣僚・行政機関代表者・学識経験者等50人以上で，家族に関する重点政策を実質的に検討決定する役割をもっており，政治的にも重要な意味がある。

以上のように，ここでは簡略化したが，フランスの現状や課題について広範に紹介されており，非常に興味深く，フランスの動向や考え方は日本にも参考になる。

第2章　戦前の人口増加政策
第3章　戦後の少子化対策

2章，3章は，4章1章分よりも量的に少ないので，両方をあわせて紹介する。

2章では，わが国の戦前の人口増加政策，3章では戦後の少子化対策について，出生率や人口の推移と関連政策の変遷を外観している。少子化対策によって出生率が向上するのか，という疑問が著者の出発点にある一方，人口減少を食い止めることがわが国の将来の喫緊の課題となっている。その特効薬的な施策として「子ども手当」が浮上したが，その効果を評価する前に，戦前，戦後の人口動向や関連する施策を検討したのが，これらの両章である。

その結果，少子化対策を一つの目的とする子ども手当の出産奨励策としての効果については，出生率向上の効果をあげていないと評価されている。出生率と正の相関があるのは賃金の伸びの低下であり，少子化対策として重要なのは，その国や社会全体のあり方で，少子化対策よりも一般的施策そのものが課題となることが明らかにされている。これは，出産を奨励してきたフランスでも同様で，育児負担軽減や出産奨励策から一般的な社会政策へと家族政策が変質しているという。この背景には，家族政策を構築するためには，モデルとなる「家族」とは何かを定める必要があるが，最近は，家族が多様化しており，モデルとしての家族像を描けないので，「チルドレン・ファースト」よりも「エヴォリワン・ファースト」を目指すことが求められている。それが出生率向上にむけた王道だという。

第4章 「子ども手当」の意義と課題

子ども手当について論じた4章は，本書の核心部分である。まず，子ども手当の前身である児童手当制度について前史を含め概括されている。児童手当創設に際しては，中央児童福祉審議会児童手当部会中間報告で示された児童手当の考え方として，①児童育成説（児童福祉の観点中心)，②多子保険説（社会保障の観点中心)，③賃金体系見直し説（賃金の家族給付相当額を社会保障化することによる年功賃金の見直し)，④生産力確保説（所得格差是正と人間能力開発の観点中心）があり，このうち②④が推奨された。実施後については，手当額や財源負担の変遷を概観し，1982年改正までは，多子保険説的立場が中心であったが，1985年改正では，社会的扶養説≒生産力確保説へと転換させる試みがなされたが，財源不足のため効果がかえって低下したと述べられている。

1989年の「1.57ショック」で少子化が認識されて以後は，総花的に打ち出された少子化対策の一つとして児童手当が組み込まれるようになった。2000年改正以後はさらに少子化対策としての性格を強め，税制改革とセットで給付改善の財源捻出が行われた。しかし，政策目的が明確でなく，少子化対策としての効果についての検証が不十分なまま民主党政権の目玉政策として「子ども手当」が登場する。

これまでの児童手当と名称を変更した子ども手当は，所得制限がない普遍的給付とした点が目新しく，有権者の関心を惹きつけた。しかし，実際の子ども手当法は，マニフェストの大胆さとは裏腹に，「ヌエ的な法律である」（p.117）と，その弱点が指摘されている。子ども手当の内容と問題点については，仕組みや政策

目的，子ども手当に関する国会質疑や子ども未来財団による子育て費用の調査結果等を元に検討されている。

マニフェストでの公約は，「控除から手当へ」の転換を進め，「子育てを社会全体で支える観点から，配偶者控除，扶養控除（一般。高校生・大学生等を対象とする特定扶養控除，老人扶養控除は含まない。）は子ども手当へ転換する」と述べられていた。このような観点から実施された控除と手当の改革の家計への具体的影響を，子ども手当満額2万6000円と仮定し，子ども一人の高所得世帯と中所得世帯と低所得世帯の年額を例にとり試算されている。その結果は，どの所得階層でも差し引きの影響は，プラスになることが分かった。当然，給付総額が大きくなり，財源不足になる。にもかかわらず，所得制限を設けなかった理由は，民主党が，子ども手当は親に対する給付ではなく子どもに対する給付で，子の育ちを社会全体で支援するという考え方を重視したからだった。このような子の扶養に対して，社会全体が義務を負うという考え方自体は，私生活は個人の責任と負担で行うという原理原則があるわが国において，画期的であった。しかし，子どもは一人で成長するのではなく保護者の存在が不可欠で，実際上は，便宜的にせよ親に給付せざるをえない。親と社会の扶養義務や子育てに関する家庭の責任との関係をどう考えるのかという問題が残されており，第5章で，別途，検討されている。第4章では，高校の実質無償化や諸外国との家族手当の比較，賃金体系との関係，子ども・子育て新システム案についても検討し，子ども手当と国家のあり方が論じられている。つまり，子どもや高齢者扶養を家族が担うのか，国が担うのかという問題は，国家の政治体制のあり方上，決定的な要因となる。エスピン・アンデルセンの分類による社会民主主義的福祉国家体制を民主党が目指すのならば，普遍的な給付としての子ども手当は目指すべき政策目標となる。さらに，社会保険料や消費税を含めた税の負担についてもビジョンと議論が必要であると締めくくっている。

第 5 章　少子化対策―若干の法制度的考察

本章では，少子化対策の意義が確認されている。少子化対策というのは，国の側からみた施策の総称であり，個人の側から見ると，子どもを生み育てる権利，という観点になるという。これを憲法の幸福追求権や生存権，民法の親権の視点から検討されている。少子化対策関連立法は，生活個人責任の原則の修正を招くとしても，親権は親に属し，「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有する」ことには変わりはない。育児・介護休業法や育児休業給付，次世代育成支援対策推進法等の子育て支援関連の法制度についても簡潔に紹介されているが，それらは，直接的に出産奨励をするものではなく，子どもを安心して生み育てられるような環境整備の一環であり，間接的に少子化を防ごうとしている。そのように国をあげて少子化対策を講じるのは，人口減少は社会の根源を揺るがしかねない事態であるからである。しかし，個人レベルの視点で見ると，子どもを持たないことは，選択の自由の結果ということになる。社会保障は，個人が自ら望んで選択した事故に対してではなく，疾病や老齢・障害・失業等の個人の生活を脅かす事故や状態に対して保障を行うもので，少子化対策と社会保障とは視点が正反対だが，社会保障に属する制度や権利に還元されるという。

わが国の少子化対策は，メリット・デメリットの両方を持ち，出生率向上には大きな成果がなかった。が，一般施策として個人の多様な生き方を選択できる社会を目指す方向へと転換しつつある。つまり，子ども手当を契機として家族と国家のかかわり方，国家がどのような社会保障政策・福祉国家を目指すのかを真剣に問い直すことが我々の責務だという。つまり，家族政策から社会政策全体の充実を考える，これが，本書のメッセージであろう。

考察と感想

「はしがき」によると，著者は，民主党が目玉政策とした子ども手当で少子化が改善するのだろうか，と素朴な疑問を抱かれたことが，本書執筆の動機であった。少子化対策は，社会の様々な要因や施策と同時に存在しており，それだけの効果を測定することはできず，いかに分析してもその効果だけをはっきりと表せるものではない。それは，フランスの家族政策と出生促進の効果についても同様であった。そのような政策評価についての限界や観点が，明らかにされたといえる。

著者は，「むしろ個人が自由な生き方を選択できるような一般施策を充実させていくことが，少子化対策という観点からも重要ではないか」という結論を導かれ，また，それが家族政策先進国，フランスの動向と

も一致するという点は，本研究から得られた大きな収穫であった。また，フランスの「扶養機能社会化論」等の家族政策の理論や全国家族会議は，大変刺激的で，議論の結果，実施される制度政策には，民主主義の重みを感じる。

最近は，わが国でも家族政策の研究に関心がもたれるようになってきたが，本書は，今後の家族政策の発展にとって，価値のある研究である。少子化や子ども手当を契機として，どのような福祉国家を目指していくかについて問い直すことができれば，一過性に終わった子ども手当への世論の盛り上がりも，意義があったのではないかと考える。

（おおしお・まゆみ　龍谷大学教授）