

児童手当および児童扶養手当のあり方をめぐって

——イギリスとの比較——

星 野 信 也

I 制度の現状（今回改正前）

わが国の児童手当は、欧米先進福祉国家に追いつくうえで、残された最後の社会保障制度として、ようやく1971年に導入された。そこで掲げられた目的は、児童手当法によれば、「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、次代の社会をになう児童の健全な育成に資すること」である。それに10年先がけて成立した児童扶養手当については、児童扶養手当法は、「父と生計を同じくしていない（または父が重度の障害の状態にある）児童について児童扶養手当を支給することにより、児童の福祉の増進を図ることを目的とする」「手当は、児童の心身の健やかな成長に寄与することを趣旨として支給される」と規定している。要約すれば、家庭生活の安定、児童の健全育成、福祉増進が目的ということである。このうち、健全育成とか福祉増進という一般的・抽象的目的を除外すれば、家庭生活の安定が唯一具体的な目的である。しかし、児童手当、児童扶養手当がこの目的に即した手当であったことが、かつてあったであろうか。

（1）手 当 額

児童手当は、第3子から均一額制をとり、成立した1972年には月額3,000円であったが、1974年10月4,000円となり、1975年10月には5,000円に引き上げられた。基本額はその後長らく据え置かれているが、1978年10月から、市町村民税所得割

額のない低所得者に限って6,000円に引き上げられ、1979年10月から6,500円、さらに1981年10月から7,000円となって今日に至っている。その間、児童扶養手当は1962年に児童1人の場合800円でスタートしたものが、1970年には2,600円、1975年1万5,600円、1980年2万9,300円、1983年3万2,700円と着実に引き上げられている。

これで見ると、単価でみる限り、児童手当と児童扶養手当には大きな差があり、それは年を追ってますます拡大していることがわかる。そして、児童扶養手当額は最初の児童に関する限り、生活保護の居宅保護基準の第1類9～11歳の額にほぼ対応しており、一応実質的な意味を持つ額といえそうだが、児童手当の場合は単に名目的な額にとどまっているというべきであろう。

（2）対 象 者

形式的には受給対象者は児童の監護者ないし監護養育者であるが、児童の置かれた家族形態と支給対象者の所得面から制限されている。家族形態では、まず児童手当の場合、義務教育終了前児童を含む18歳未満の児童3人以上を監護している者に限られ、必ずしもすべての児童を対象としてはいない。児童扶養手当は、父母の離婚等により父と生計を同じくしない18歳未満（一定の障害のある場合は20歳未満）の児童を監護養育している母またはその他の者である。この年齢の上限は、1975年までは義務教育終了前であったが、1976年から78年にかけて18歳未満の者にまで引き上げられた。ここでも、必ずしも単親家庭児童すべてではなく、父と同居しない児童に限定され、父子世

表 1 児童手当制度の改正経過および事業実績

区 分	昭和48年度	47年度	48年度	49年度	50年度	51年度	52年度	53年度	54年度	55年度	56年度	57年度	58年度	59年度	60年度
支給対象児童の 範囲の拡大	5歳未満		10歳未満	義務教育 終了前の 児童											
手当月額 (円)	47年1月 3,000	3,000	3,000	4,000	5,000	5,000	5,000	53年10月 市町村民 税所得割 非課税者 6,000 上記以 外の者 5,000	54年10月	6,500	7,000	7,000	7,000	7,000	7,000
所得制限 (万円)	47年1月	47年6月	48年6月	49年6月	50年6月	51年6月	52年6月	53年6月	54年6月	55年6月	56年6月	57年6月	58年6月	59年6月	60年6月
実施年月	200	233	268	322	415	464.5	497	497	497	497	450	560	570	401	409.4
限度額															
被用者 のうち特 例給付分	438	570	900	1,071	1,126	1,159	1,187	1,182	1,177	1,149	968	1,097 (439)	1,102 (511)	1,136 (533)	1,143 (598)
非被用者	564	718	1,211	1,407	1,411	1,394	1,377	1,375	1,324	1,257	1,208	1,105	1,049	1,070	1,015
小 計	1,002	1,288	2,111	2,478	2,537	2,553	2,564	2,539	2,501	2,424	2,176	2,202	2,151	2,206	2,188
公務員分	117	147	242	284	286	284	281	275	262	254	182	260 (169)	260 (180)	—	—
合 計	1,119	1,435	2,353	2,762	2,823	2,837	2,845	2,814	2,763	2,678	2,358	2,462	2,411	—	—
拠 出 金 率	0.5 1000	0.5 1000	1.2 1000	1.2 1000	1.2 1000	1.2 1000	1.2 1000	1.2 1000	1.2 1000	1.2 1000	1.0 1000	0.9 1000	0.9 1000	0.9 1000	0.9 1000
国庫負担額(億円)	24	178	315	446	600	696	692	706	746	747	712	670	616	621	601
拠 出 金 額(億円)	13	120	199	283	398	477	489	496	507	505	451	517	569	600	611
給 付 総 額(億円)	49	387	672	952	1,298	1,521	1,527	1,555	1,627	1,626	1,519	1,522 (171)	1,494 (289)	1,532 (320)	1,513 (357)
公務員分給付総額 (うち特例給付分)	7	44	78	109	147	170	168	164	158	152	121	138 (67)	156 (108)	—	—
合計給付総額(億円)	56	431	750	1,061	1,445	1,691	1,695	1,719	1,785	1,778	1,640	1,660 (238)	1,650 (397)	1,532 (320)	1,513 (357)

(注) 1. 所得制限の限度額は、扶養親族等5人の場合の年収である。

2. 支給児童数は、46年度は3月末、47年度～58年度は2月末、59・60年度は予算上の数字である。なお、公務員分の支給児童数は58年度までの実績の数字である。

3. 給付総額は、58年度までは実績、59・60年度は予算上の数字である。なお、公務員分の給付総額は58年度までの実績である。

(資料) 『週刊社会保障』 Vol. 39, No. 1336, 44-5頁。

帯は除外されている。

次に、所得面からの制限であるが、1980年代初頭までは所得制限額が徐々に引き上げられてきていたが、その後一転して引き下げの方向に転じた。まず、児童手当の場合、1982年に「行政改革を推進するための当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時特例措置に関する法律」、いわゆる「行革関連特例法」の所得制限強化措置に伴って、6人世帯で年収497万円から450万円に、ついで391万円に引き下げられ、その後は所得税非課税額の引き上げに対応して、1984年に401万円、1985年410万円へと微調整されている。ただし、所得制限強化の影響を緩和するため、旧制限収入額（所得税非課税額の引き上げに伴ってスライド）と新制限収入額の間の被用者家族には、全額事業主（国、地方自治体を含む）負担によって児童手当と同額の特例給付が続けられている。児童扶養手当は、1982年に2人世帯の場合で、前年の年収361万円が所得限度額となってから据置かれていた。両制度の今回改正までの経過は表1～表2のとおりである。

（3）他法との関連

児童手当は、他のいかなる給付とも併給を認め

られており、生活保護においても、いったん収入認定のうえ、同額を多子加算として最低基準認定されている。他方、児童扶養手当は、福祉年金との併給が堀木訴訟を契機に1973年から認められたが、遺族年金との併給や父の受ける年金の加算との併給は認められない。生活保護においては、児童手当の場合と異なり、母子加算額は第1子の児童扶養手当額のおおむね60%にとどまっている。

（4）財 源

児童扶養手当は全額国庫負担によっていた。他方、児童手当は、①被用者の場合、事業主10分の7、国10分の2、都道府県10分の0.5、市町村10分の0.5、②自営業者、農業者等の場合、国6分の4、都道府県6分の1、市町村6分の1、③公務員の場合、全額所属庁負担である。

このうち事業主負担については、次代の社会を背負う児童の健全育成、資質の向上は、同時に将来の労働力維持・確保という経済界の要請にも応えるものであるという観点から、事業主に被用者に対する児童手当の支給に要する経費の10分の7相当額の拠出を求めるものとされている。この点は、企業の扶養家族手当を国が代行するものという批判を受ける原因ともなっているが、むしろ特

表2 児童扶養手当の推移

年 次 事 項	昭和37年度	昭和45年度	昭和50年度	昭和55年度	昭和56年度	昭和57年度	昭和59年度	昭和60年度
手 当 額 (児童1人の場合)	800円 (100)	2,600円 (325)	15,600円 (1,950)	29,300円 (3,663)	31,200円 (3,900)	32,700円 (4,088)	32,700円 (4,088)	33,000円 (4,125)
受 給 者 数 (年 度 末)	15.4万人 (100)	16.1万人 (105)	25.1万人 (163)	47.0万人 (305)	51.1万人 (332)	55.2万人 (358)	62.4万人 (405)	— 60年2月現在
離婚による受給者数 (年 度 末)	6.4万人 (100)	6.5万人 (102)	12.8万人 (200)	30.0万人 (469)	34.1万人 (533)	38.2万人 (597)	46.0万人 (717)	— 60年2月現在
給 付 費	14億円 (350)	49億円 (350)	257億円 (1,836)	1,470億円 (10,500)	1,742億円 (12,443)	2,007億円 (14,336)	2,455億円 (17,536)	2,613億円 (18,664)
給 付 費 増 (対 前 年 度)	—	2億円	100億円	367億円	272億円	265億円	256億円	158億円

(注) 1. () 内は指数である。

2. 給付費は当初予算額である。

(参考)

母子福祉年金受給者数 昭和37年度 21.5万人 (100) → 昭和50年度 0.4万人 (2) → 昭和60年1月現在 896人 (0.4)

(資料) 昭和60年度予算案資料

定財源を確保することによって、制度の発展を狙ったものとする解釈も示されている。しかし、後者の考えが甘かったことは、先にものべたとおり、行革関連特例法で所得制限が無拠出の老齢福祉年金並みに引き下げられたことに端的に示されているというべきであろう。

以上の現状を類型化すると、次のような特徴を指摘できる。①児童手当と児童扶養手当とは、手当額算出法でも対象面、財源面でも制度的統一を欠いている。②児童手当、児童扶養手当とも、家族形態面、所得面で制限があり、到底ユニバーサルな制度とはいえない。③両制度とも、広く所得保障制度のなかに整合性を持って組み込まれているとはいえない。

II 第102国会における改正

(1) 児童手当をめぐる議論

老齢年金、医療保険と並ぶ社会保障の三本柱の一つと期待されながら、児童手当はなぜか審議会は中央児童福祉審議会の審議事項とされている。同審議会は1977年12月に児童手当のあり方について中間報告と当面実施すべき施策について意見書を厚生大臣に提出している。それは、低所得者に対する給付の名目的な引き上げをもたらししたが、基本的な制度体系は今後の検討にまづものとされた。

中央児童福祉審議会は、さらに1980年9月、「児童手当制度の基本的あり方について」意見具申を行った。そこでは、児童手当を、①世代間の信頼と連帯に資する、②社会の構成員全体の協力によって児童の健全育成、資質の向上に資する、③児童養育家庭の経済的基盤の強化に資する、の3点から意義づけている。全体に、社会保障制度を通じた老人扶養の一定程度の社会化に対応して、児童扶養も、「社会の子」として社会的な養育参加の必要性を位置づけている。そして、次の諸点の改善を求めた。

①児童手当の支給対象を義務教育終了前の第1子からとする、②手当額は児童の養育費の一部を軽減するうえである程度意味のある額とする、③

原則として所得制限は行うべきでない、④受給権者が児童の生計を維持する程度の高い者となっているのを、家庭の希望により、児童と日常的に密接な母親に支給する道を開く、⑤現在財源としている租税、事業主拠出金に加え、自営業者、農業経営者からの拠出も検討する、さらに、税の扶養児童控除との調整も、合理的かつ公平な政策体系確立のために、検討すべきである、としている。

しかし、ほとんど時を同じうして同年12月、財政制度審議会第2特別部会が、財政的見地から児童手当に消極的な報告をしている。部会は次の3点から児童手当制度について疑問を提起する。①わが国の場合、親子の家庭における結びつきが強く、児童養育費を広く社会的に負担するという西欧諸国の児童手当制度の考え方にはなじみにくい、②賃金体系が家族手当を含む年功序列型の生活給体系の色彩を帯びているから、児童養育期に手当を支給しなければならない必要はあまり高いとはいえない、③児童養育期の負担軽減に資する一般的制度として、税法上の扶養児童控除がある、などである。

しかしながら、児童福祉法第2条が「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」と規定し、事実2万2,700もの保育所が200万人を超える児童保育を行っていることは、児童福祉の一面で、すでに児童養育に社会的責任を認めているというべきであろう。もっとも児童手当が単に児童養育負担の社会的分担を中心目的として存立すべきか否かについては疑問があり、その点は後述する。③の税制の扶養児童控除は所得控除方式をとっており、したがってむしろ高所得者に有利で、低所得者とともに課税最低限未満の所得者には恩恵が少ないか、まったく及ばない。すなわち、児童養育費の私的負担が相対的に最も重い層の家庭には、児童手当しか効果を持たないはずである。

財政制度審議会報告が、このように制度の存在理由に疑問を提起したのに対して、1981年7月の第2次臨時行政調査会の行財政改革案は、社会福祉をよりセレクトティブに効率化する方向への転換を求めた。

「国民の所得水準の向上と社会の成熟化という現実を踏まえ、自由で活力のある福祉社会を実現するために、国民生活と行政とのかかわり方の見直しを進め、真に救済を必要とする者への福祉の水準は堅持しつつも、国民の自立・自助の活動、自己責任の気風を最大限に尊重し、関係行政の縮減、効率化を図る。」そして、「児童手当については、公費負担に係る支給を低所得世帯に限定する等制度の抜本的見直しを行う。」「児童扶養手当、特別児童扶養手当については、他の類似手当との均衡を考慮し、かつ、認定の適正化を図る上から、支給に要する費用の一部を都道府県が負担することも制度上考えられるが、この問題については、なお財源問題もあるので、この点を含め政府部内において本年末までに検討を加え結論を得る。」

この答申を受けて成立した、いわゆる行革関連特例法は、先にものべたとおり、児童手当について1982年6月から1985年5月までの3年間、次の特例措置を講ずることとした。

- ① 児童手当に係る所得制限額を国民年金の老齢福祉年金の本人所得制限額並みに引き下げること。
- ② 所得制限により児童手当が支給されない被用者または公務員にあって、前年の所得が一定の額（1983年6月から6人世帯の場合で年収570万円）未満の者に対し、全額事業主負担による特例給付を支給すること。

なお、行革関連特例法は、「（児童手当）の全般に関して速やかに検討が加えられたうえ、当該特例措置の適用期限（1985年6月）を目途として必要な措置が講ぜられるべきものとする。」と、制度の抜本的見直しを期限つきで義務づけた。

中央児童福祉審議会は、1984年12月、「児童手当の当面の改革方策について」意見具申する。そこでは、

- ① 次代を担う児童の養育費を社会的に分担し、児童の健全育成の基本的な場である家庭の経済的基盤の強化に資するという児童手当制度の意義に照らし、本来第1子から支給対象とすべきであるが、
- ② 財政上の制約、出生数の動向を配慮して当

面は第2子以降とすることも政策的妥当性があると認められる。

- ③ 支給期間は、義務教育終了時までであるべきだが現行財源枠内で対応しなければならない前提の下では、乳幼児期に重点給付することが妥当であろう。乳幼児期は、人格形成上、最も重要な時期であるが、一般に当該世帯主の年齢が若く、可処分所得の絶対額は低い。そして、乳幼児を抱える世帯は、児童養育に伴う生活上の制約が大きいからである。などが提言されている。

（2）法改正の成立

中央児童福祉審議会の意見具申を受けた厚生省は、児童手当について、当面、行革関連特例措置を1986年5月まで1年間延長することとし、1986年6月からの改革を盛り込んだ法改正を進めた。そこでは、次のような改革が含まれている。

① 支給要件

義務教育就学前の児童（病弱等のため就学困難と認められる児童であって、現に就学していない者を含む。）を含む2人以上の児童を養育する場合に手当を支給する。

② 手当月額

第2子については2,500円、第3子以降については5,000円とする。

③ 支給要件の特例等

1986年6月から1991年5月までの月分の手当に係る所得制限の限度額は、老齢福祉年金の受給権者に係る所得制限の限度額を勘案して政令で定めるものとし、これにより手当が支給されない被用者または公務員で政令で定める額未満の所得のある者に対して、全額事業主負担による特例給付を支給する。

④ 支給要件に関する暫定措置

支給要件に関する現行制度からの移行は3年をかけて段階的に実施する。

⑤ 制度の検討条項

児童手当制度について、費用負担のあり方を含めその全般に関してさらに検討が加えられ、その結果に基づき必要な措置が講じられるべき旨訓示

規定が置かれている。

他方、児童扶養手当については、政府は最初次のような改正案を提案していた。

- ① 児童扶養手当は、所得制限内で第1子について均一額制をとっていたが、それを所得に応じて2段階とし、所得税が非課税となるおおむね171万円未満の場合3万3,000円、171万円以上300万円未満の場合は2万2,000円をそれぞれ支給し、年収300万円以上の者には支給しない（ただし、従来の受給者は1年間に限って2万2,000円を支給する）。
- ② 離婚してもなお父は子に対し民法上の扶養義務を有するから、改正法施行後の新規認定分から、父母離婚時の父の年収がおおむね600万円以上であるときは、特別の事情がある場合を除き、手当を支給しない。
- ③ 手当の支給は18歳未満の児童を対象に、原則として7年間とする。ただし、7年を経過した時点で児童がなお義務教育を終了していない場合には、義務教育終了まで支給を継続する。
- ④ 財源は従来の国庫全額負担から、一般の福祉施策と同様に、地方負担を導入し、新規認定分から国が10分の8、都道府県が10分の2

を負担する。

- ⑤ いわゆる「未婚の母」の児童については、支給対象から除外する。

これは、近年の離婚件数増加に伴う母子家庭の増加、それに伴う受給者増、財政負担増をチェックしようとする考え方、総数でも相対的な比率のうえでも、軽視できなくなった未婚の母の増加を望ましくないとする考え方に立脚している。また、離別した父親が高額所得者である場合、子に対する扶養義務を履行させようとする考え方がみられる。さらにいえば、生別母子世帯が母子世帯の大宗を占めるに至った（表3参照）事実が、母子世帯に対する社会的配慮へのコンセンサスを失わせ、この改革案に至らしめたといつて過言でなからう。

第102国会は、児童手当制度についてはほぼ原案通りの改正を認めたが、児童扶養手当については、①所得制限の強化、手当の2段階化と④都道府県の10分の2負担の導入の2点は原案通り認めたが、②離婚前の父の所得による制限については、政令で定める時期まで内容の確定と施行を延期、③支給期間の7年間への短縮、⑤未婚の母を欠格事由とすること、の2点は野党などの反発で現行通りに修正して改正案を成立させた。

この改正の意義を項目化すると、

表3 母子世帯になった理由別母子世帯数および構成割合の推移

調査年次	総数	死 別				離 別				
		総数	病	死	その他	総数	離	遺棄 生死不明	未婚の母	その他
		推 計				数 (世帯)				
昭和27年	4,700	590,900	299,800	291,100	103,700	52,400	15,300	11,200	24,800	
31年	1,150,000	896,000	547,000	348,000	254,000	168,000	40,000	22,000	24,000	
36年	1,029,000	793,000	578,000	215,000	236,000	173,000	38,000	20,000	5,000	
42年	515,300	351,100	295,200	55,900	164,200	122,100	19,000	9,400	13,800	
48年	626,200	387,300	301,100	86,300	238,900	165,100	30,500	15,300	28,000	
53年	633,700	316,100	241,900	74,200	317,500	240,100	24,300	30,300	22,800	
58年	718,100	259,300	201,600	57,700	458,700	352,500	40,600	38,300	27,300	
		構 成				割 合 (%)				
昭和27年	100.0	85.1	43.2	41.9	14.9	7.5	2.2	1.6	3.6	
31年	100.0	77.9	47.6	30.3	22.1	14.6	3.5	1.9	2.1	
36年	100.0	77.1	56.2	20.9	22.9	16.8	3.7	1.9	0.5	
42年	100.0	68.1	57.3	10.8	31.9	23.7	3.7	1.8	2.7	
48年	100.0	61.9	48.1	13.8	38.2	26.4	4.9	2.4	4.5	
53年	100.0	49.9	38.2	11.7	50.1	37.9	3.8	4.8	3.6	
58年	100.0	36.1	28.1	8.0	63.9	49.1	5.7	5.3	3.8	

(注) 「その他」には、父が障害者である世帯、法により拘禁されている世帯などを含む。

(資料) 厚生省児童家庭局「昭和58年度全国母子世帯等調査結果の概要」

- ① 児童手当が第3子から第2子からに広がったが、これは、イギリスで1975年児童給付 (Child benefits) に転換するまで存続したベバリッジ体制の家族手当制度 (Family allowance) でとられていた方法で、ベバリッジ体制に近づいたといえる。
- ② しかし、ベバリッジ体制との大きな相違は、児童手当が依然として児童福祉審議会で議論されていて、手当が社会保障制度の中に位置づけられることがなかったということである。
- ③ 第2子と第3子以降の間に、給付格差を設けたことは、これまでの均一額制からの離脱であるが、その合理的理由を欠いている。
- ④ 特例措置がさらに5年間延長されて、特定所得層の被用者家庭に事業主全額負担による児童手当特例給付を存続させた。それによって実質的に三つの財政方式が並存することとなり、制度を複雑化したばかりでなく、児童養育費の社会的分担の意義をも損った。
- ⑤ 支給対象を乳幼児に限定したことは、児童手当本来の意義を著しく損うものというべきである。また、児童扶養手当とのその点の整合性をも失った。
- (a) 児童扶養手当の場合も、第1子について所得層によって2段階の給付とすることで制度を複雑化した。
- (b) 財源について、公的扶助や一般の社会福祉サービスにモデルをとり、国10分の8、都道府県10分の2としたことは、児童手当やその他の社会保障制度との整合性を失わせるものというべきである。
- (c) 児童扶養手当が児童手当への加算として成立しているのでなく、収入認定を伴った独立の手当としてあることは、所得制限の境界で、いわゆる「貧困の罠」現象、すなわち限界税率が100%を超える場合を生ぜしめているはずである。
- (d) 今回の重要な改正の機会にも父子家庭を取り入れることをせず、問題を将来に先送りした。それは、離別母子が受給者の圧倒的多数を占めるようになった現状が示す児童の置

かれた実態と現行制度との乖離を放置するものである。

III イギリスにおける制度の沿革と最近の議論

(1) ユニバーサリズム (Universalism) 対セレクトィビズム (Selectivism)

イギリスで家族手当、児童給付は典型的にユニバーサルな施策である。ただ、筆者があえて仮名書きして普遍主義という訳語を用いないのは、いつの間にか訳語が1人歩きし、原語とかけ離れた用法になっていると考えるからである。わが国では普遍主義は、社会福祉の対象をミーンズ・テストによって選別するのではなく、国民すべてに広げる新たな発展段階の考え方であると解釈されている。こうした解釈は今一つ、個別福祉サービス (Personal social services) という用語を対人社会サービスと抽象概念化して導入したことからも生じている。普遍的個別福祉サービスは言語矛盾だが、普遍的対人社会サービスという用語は成立するからである。すなわち、方法・手段がユニバーサリティを持たない個別福祉サービスについて、そもそもユニバーサリティを論ずる余地はないというべきである。もともとイギリスでユニバーサリズム対セレクトィビズムは、援助の方法・手段にかかわる概念であって、社会福祉対象にかかわる概念ではない。たとえば、貧困な児童を社会福祉対象として合意したうえで、その同一の社会福祉対象者を援助するについて、セレクトィブな方法・手段をとるか、ユニバーサルな方法・手段をとるかの方法・手段の選択の問題として問われる。しかし、ユニバーサルな方法・手段をとったからといって、それに伴って社会福祉対象がユニバーサルになるのではなく、ただそれによって貧困児童という社会福祉対象に援助が有効に到達すると考えるにすぎない。さらにいえば、ユニバーサリズムとセレクトィビズムの区分が有効なのは、ニーズ・テストの方法もユニバーサリティを持ちうるニーズ、すなわち金銭的ニーズ、医療ニーズ、教育ニーズ、住宅ニーズ、などの福祉施策に限られるというべきである。現にイギリスで、ユニバー

サルなサービスにあげられるのは、国営保健サービス、教育、持家居住者への所得税減免、公共輸送、そして年金保険、児童手当くらいのものである。先に述べたとおり、児童、老人、障害者などへの個別福祉サービスについて、ユニバーサリティが論じられることはない。

イギリスで典型的にユニバーサルなサービスは、かつての家族手当、現在の児童給付である。家族手当は第2子からであったが、1975年からの児童給付は第1子からと拡張され、ユニバーサリティはいっそう高まった。しかし、家族手当、児童給付を通じて、絶えずその拡充を求め続けてきたのが、児童貧困問題行動グループ (Child Poverty Action Group) であった事実から明らかなとおり、貧困児童の援助こそ制度目的であって、決して第2子ないし第1子以降の全児童を福祉対象とするものではなかった。そもそも家族手当の時代には、高額所得者の場合、家族手当の大部分を税金にとられ、当該家族に及ぶ恩恵は相対的にきわめて小さかったはずで、むしろ税の扶養児童控除こそ意味があったであろうからである。以下、イギリスにおける児童給付の意義づけを沿革的に辿ってみたい。

(2) イギリスの児童関連給付

救貧法 (Poor Law) は早い時期から、院外給付についてはほぼ家族員に応じて増額する方式をとっていた (表4参照)。しかし、劣等処遇 (Less eligibility) の原則が厳存したから、勤労から得られる賃金を上回らないという制約があった。そして劣等処遇原則の影響はとりわけ多子家族に深刻であった。表4のモンド・スケールが第5子以降増額ストップとなっているのは、この原則に従ったものと考えられる。

世界大恐慌の影響を受け、1931年から失業保険の切れた者に、暫定的に失業扶助が開始され、1935年には失業扶助委員会が設置されて、失業扶助が正式のプログラムとなった。そこでも、地域差はあったが、家族員が増すごとに1人当たり5～10シリング加算されることとされていた。

このような救貧法の児童への加算に対して、20

表4 1922年の院外給付基準

家族構成	モンド基準 (冬季燃料加算を含む)	ポプラー基準 (冬季燃料加算および家賃加算を含む)
夫婦	28 s. 0 d	38 s. 0 d
夫婦と子ども1人	34 s. 0 d	39 s. 0 d
子ども2人	39 s. 0 d	44 s. 6 d
子ども3人	44 s. 0 d	49 s. 6 d
子ども4人	48 s. 0 d	54 s. 0 d
子ども5人	54 s. 0 d	59 s. 6 d
子ども6人	54 s. 0 d	64 s. 6 d
子ども7人	54 s. 0 d	69 s. 6 d
子ども8人	54 s. 0 d	74 s. 6 d

(資料) Devlin, Paddy, *Yes We have no Bananas; Outdoor Relief in Belfast 1920-1939*, Blackstaff Press, Belfast, 1981. 但し, Joan C. Brown, *Children in Social Security*, PSI, London, 1984, p. 4 から引用。

世紀初頭から次々と制度化された社会保険制度の場合、児童への加算がどの時点で組み込まれたかを示したのが、表5である。

ア 労働者災害補償保険

最も早く成立した労働者災害補償保険では、1940年まで児童への加算が認められず、ようやく制度改正されても、第1・2子それぞれ週4シリング、第3子以降各3シリングとなりながら、補償額は勤労中の平均給与の8分の7を超えないという上限の制約が付せられた。

イ 健康保険 (傷病手当金)

1912年に成立した健康保険の傷病手当は、遂に扶養家族への加算を制度化せずに終わった。ただ、認可健康保険組合のうち財政にゆとりのできた組合のなかで、配偶者と扶養児童に加算を行うものがあつたにとどまる。注目すべきは、ベバリッジ委員会に意見書の提出を求められた組合が、こぞ

表5 各種社会保障制度への扶養児童加算導入時期

制 度	制度成立年次	扶養児童加算導入年次
労働者災害補償保険	1897	1940
国民健康保険	1912(a)	None
失業保険	1912(a)	1918-1921
軍人遺族年金	1915(b)	1915-1919
寡婦年金	1925	1925
失業扶助	1935	1935
市民傷害保険	1941	1941

(注) (a) 立法は1911年で翌年施行。

(b) 制度は古いが、正式立法の年次をとった。

って被扶養者の問題は税収を財源とした家族手当によって解決すべきだとしていた点である。その一つの根拠は保険財政が均一掛金によっていたことにある。

ウ 失業保険

扶養家族への加算の最初の例は、第1次大戦中に見出せる。戦時中前線へ従軍した兵士たちは、現地と家族の居住地とに給付分割支払いを請求できたが、戦意昂揚のためもあって、政府が別居手当を加算した。第1子4シリング、以下1シリングずつ減じて第4子以降は1シリングという内訳であった。戦後、それら兵士たちが平時の市民に戻るについて、軍需産業からの転換者も含めしばらくは適当な職を得られる見込みがなかった。しかも彼らには失業保険拠出歴がなかった。そこで考え出されたのが、無拠出の「失業贈与金」である。これは、戦時中の別居手当を引き継ぐものであったから、旧軍人には扶養児童加算も継続された。1920年に失業保険制度は、ほとんどの勤労者を含むものに拡充されたが、一般市民の勤労者への扶養児童加算は最初は制度化されず、1年後に暫定措置として採用され、結局それが恒久化した。それは高い失業率のなかで、給付水準を一律に引き上げるより加算による方が経済的という判断が働いたといわれる。初め、特別困窮基金を設立してそれで扶養児童加算を賄うとしていたが、失業率が下がらないまま、2年後の1923年には失業保険基金に吸収された。扶養児童加算は長らく2シリングが続き、1935年3シリングに引き上げられた。同年失業扶助が制度化され、それまで失業保険の期限切れの者に特例として支払っていた部分の負担がはずれ、保険財政が健全化する反面で、さしもの失業率もようやく低下に向かったからである。そしてこの引き上げが、ここでも保険給付対賃金の関係の調整を必要とした。そこで給付の上限を41シリングにすると、失業前の賃金に抑制するとかが論じられたが、ここでも均一拠出金ということがいずれの方式とも矛盾するため見送られ、問題は戦後に持ち越された。

エ 失業扶助

軍人遺族年金、戦災遺族年金は省略するとして、

今日の付加給付 (Supplementary Benefits)、それ以前1966年までの国民扶助 (National Assistance) の前身である失業扶助は、いわゆる「賃金ストップ」を明確に制度化したことで特記されなければならない。それは、扶助額は児童数に応じて増額されるのだが、多子家庭の場合、失業前の賃金ないし勤労していたら得られるであろう賃金を超えないものとするという制約である。後者の制約は、失業前は熟練労働者であったものが、その技術の陳腐化や年齢、疾病等のため技術を発揮できなくなった者に適用される。この制度の趣旨は、①自助・自立している者との社会的公正、②勤労意欲へのマイナスの影響を避ける、という2点にあった。失業扶助委員会は、初め扶養児童加算を年齢階層が下がるに応じて減額することでそうした矛盾を免れようとしたが、それが不可能と判断して、結局「賃金ストップ」に踏み切った。しかし、現実の適用人員はそれほど多数ではなく、1937年12月で、6,500ケース、5,700人の男性と800人の女性が影響を受けていたということである。

(3) 不整合の存続

第2次大戦前の諸々の社会保障制度における扶養児童加算は、かくて整合性のないばらばらな制度として存在した。しかし、それらを通じて勤労中の賃金と失業中の給付との間の関係をめぐって、矛盾した処理が続けられ、重要な政策課題となっていた。第2次大戦後のベバリッジ体制と比較対照の意味で、1941年当時の状況をまとめると表6のとおりである。

なお、ベバリッジ報告に至る前史として、2点を指摘しておかなければならない。第1には、税法上の扶養児童控除についてである。それは、歴史的には1798年にウィリアム・ピット (William Pitt) によってはじめて導入されたが、ナポレオン戦争を控えた1806年には早くも廃止された。それが復活されたのは、約1世紀後の1909年、ロイド・ジョージ (Lloyd George) によってであった。当時所得税課税最低限は160ポンドであったが、所得控除は160～500ポンドの低所得層について行われ、16歳未満児1人当たり10ポンドの所得控除で

表 6 社会保障制度における扶養児童加算 (1941年)

傷 痕 軍 人			7s1d	5s5d	5s5d
戦 傷 市 民	短 期 給 付		4s	4s	3s
	長 期 給 付		7s1d	5s5d	5s5d
労働者災害補償保険			4s	4s	3s
健 康 保 険 (傷病手当)			Nil	Nil	Nil
軍 人 遺 族			10s	7s6d	7s6d
市民戦災遺族			10s	7s6d	7s6d
拠出制寡婦年金			5s	3s	3s
失 業 保 険			4s	4s	3s
失 業 扶 助	14-15 years 7s9d	11-13 years 6s3d	8-10 years 5s9d	5-7 years 5s3d	Under 5 years 4s9d

(資料) Joan C. Brown, *Children in Social Security*, PSI, London, 1984, p. 22.

あった。それは、1920年には30ポンドに引き上げられ、年齢制限も学生について緩和され、控除の対象は、500ポンドという所得の上限の撤廃によって一挙に広がった。1936年までに控除額は60ポンドに引き上げられたが、戦時下の1940年には50ポンドに引き下げられていた。

第2に、家族基金財団 (the Family Endowment Society) のエレノア・ラスボーン (Eleanor Rathbone) の家族手当要求運動をあげなければならない。1917年に設立されたこの財団は、1920年代30年代を通じて、一貫して現金による家族手当の必要性を訴え続けた。そこであげられた主な理由は次の2点であった。

- ① 現金給付が、納税者ではないため扶養児童控除の恩典を受けない親を援助する最も効率的な方法である。
- ② 手当は、多くの低賃金労働者世帯を極度の貧困から救い、新しい世代を支援、保護するものである。

(4) ベバリッジ体制

1936年に繰り返されたロウンTREE (Rowntree) の調査は、なお貧困者の38%が低賃金ゆえに貧困であると報告していた¹⁾。ラスボーンの紹介によっても20~30%の児童が、健全な最低限の生活に不足する低所得世帯に生活しているとされた²⁾。この状況と深くかわるのが、賃金と社会保険給付プラス扶養児童加算との関係であり、低賃金労働者にとって失業中の方が勤務中の賃金より若干なりとも高い所得を得ることになるという「貧困

の罌」の問題であった。

ベバリッジは第1に有力な貧困対策として、第2に賃金と給付とのギャップの問題を克服する方策として、家族手当の必要性を理解していた。家族手当は、扶養児童のある家族に、勤務中であると失業中であることを問わず給付さるべきものと考えていた。そして、家族手当はベバリッジの社会保険体系にとって、①完全雇用の維持、②総合的保健サービスの確立と並ぶ三大前提の一つに位置づけられた。彼の意図では、社会保険はナショナル・ミニマム維持のための施策であるが、ミニマムは賃金体系によって確保されない。なぜなら賃金は労働の成果に基づくもので、家族数に基づくものではないからである。しかも、賃金体系はそれまで実質賃金の増大にもかかわらず、貧困を解決することには失敗してきた。そうだとすれば、貧困解消の手段として家族手当が必要である。「さらに、社会保険だけでは、失業中に勤務中の賃金以上の給付を認めることになる恐れが大きく、それを防ぐうえでも家族手当が必要である。……完全雇用維持が三大前提で最も重要なのだが、そのためには、稼働中の所得と失業中の所得のギャップができるだけ大きくなければならない。多子家族にとってもそのギャップを保つには、失業保険給付を不十分なものにするか、さもなければ勤務中と失業中を問わず家族手当を給付する以外にない。」

ベバリッジは、手当額として、児童の最低限の生活を維持するに必要な衣食費と、児童が世帯の必要に加算する光熱水費、雑費を計算するが、家

賃の分担分は加えなかった。それは、1938年価格で7シリング、1942年価格で9シリングと計算されたが、学校給食とミルクを差し引いて8シリングを勧告した。

政府は財政上の配慮から、家族手当は児童養育の最低限のコストでなく、親の扶養を社会が援助するにとどまるものと位置づけ、①手当額を週5シリングに切り下げ、②第1子はおおむね親の勤労収入で足りるとして手当から除く、ことで妥協した。給付は原則として義務教育修了前児童が2人以上の場合、その2人目以降を対象とすることとされた。

家族手当の制度化にあたって、次のような調整が行われた。①各種社会保険の扶養児童加算を、戦災遺族年金を除き第1子に限定する、②家族手当を課税対象とし、所得税の扶養児童控除は継続する、の2点である。このうち②については、出生率の低下傾向に歯止めをかけるうえで、税制改正は望ましくないとする判断も加わったといわれている。いずれにせよ、家族手当は有力な財源を確保できないまま低水準にとどまったが、制度成立にあたって、いったんは社会保険制度との整合性がほぼ樹立されたことを特記しなければならない。ベバリッジ体制が成立した1948年の児童関連給付は表7のとおりである。

(5) 家族手当の相対的価値低落

ベバリッジ体制成立後、1948年から1966年にかけて、家族手当は2度しか引き上げられなかった。1951年に5シリングから8シリングへ引き上げられ、1956年からは均一額制を破棄して第3子以降

2シリングアップの10シリングとなった。そのことは、社会保険の扶養児童加算が8度も引き上げられたのと対照的である。しかも、1951年には早くも扶養児童加算は少額ながら第2子以降にも支給再開された。1958年にはさらに加算について短期と長期のニード区分が取り入れられ、後者には若干高い額が給付されるようになった。国民扶助もひんぱんに引き上げられたが、税の扶養控除もほぼ5年おきに引き上げられ、1948年に60ポンドであったものが、1957年には年齢別となり、100～150ポンドとなった。

1960年代に貧困が再発見され、国民扶助が働く貧困者を排除している結果放置されてきた低賃金世帯児童の貧困への関心が高まった。国民扶助の低いテイク・アップ率も問題となり、1960年には国民扶助は社会保険への付加給付に制度変えされた。それは、セレクトティブな制度をユニバーサルな制度に統合することで、セレクトティブな性格を緩和し、テイク・アップ率向上を狙った改正であった。並行して児童の貧困解消のため、ユニバーサルな家族手当の引き上げが主張されたが、イギリス経済の停滞が財政的に引き上げを不可能にしていた。そこで考え出されたのが、「むしり戻し(Claw back)」で、税の扶養児童控除を減額する反面で、その財源によって家族手当を引き上げようとするものであった。それによって、標準的な納税者にとっては、手当引き上げがほぼ増税で相殺されることとなり、引き上げは貧困世帯に集中するものとなった。大多数の家族には、母親の受け取った金額が父親から奪われる形になり、増額分を貧困世帯に集中する精巧だがいわば無駄な方

表 7 社会保障および税制における児童の扱い (1948年)

	第 1 子	第 2 子 以 降 扶養児童加算/家族手当	備 考
1. 社会保険対象児童 (失業、傷病、寡婦、労働災害)	7 s 6 d (0.375)	Nil 5 s (0.25)	
2. 軍人年金対象児童 (障害、遺族)	11 s (0.55)	11 s (0.55) 5 s (0.25)	
3. 非課税労働者の児童	Nil	Nil 5 s (0.25)	
4. 標準税率適用家族の児童	10 s 6 d (0.52)	13 s 6 d (0.68)	税率が高いほど高額となる
5. 国民扶助対象児童	Under 5 years 7 s 6 d (0.375)	5-10 years 11-15 years 9 s (0.45) 10 s 6 d (0.525)	家族手当を含む

(注) () は10進法表示。

(資料) 表6に同じ, p. 42.

式がとられたといえる。

(6) 家族所得補完給付および児童給付

1971年5月家族所得補完給付 (Family income supplement) が導入された。これはそれまで社会扶助から厳しく排除されてきた働く貧困者の児童に、はじめて給付の道を開いた。それは限度額と所得額の差の50%を給付するが、限度額と給付の上限は児童数に応じてそれぞれ均一額が増額される。

家族所得補完給付は、一時的な制度のはずであった。政府は、翌年、ユニバーサルな制度として、ニガティブな所得税を提案するグリーン・ペーパーを公表、税クレジット制度が施行されれば、家族所得補完給付の必要は消滅するとしていた。しかし、1974年の政権交替の結果、税クレジットは棚上げされ、家族所得補完給付が継続された。

税クレジットは成立しなかったが、提案に含まれていた家族手当と扶養児童控除の一本化は実現し、児童給付 (Child Benefits) となった。家族手当が第2子以降を対象としていたのに対し、児童給付は全児童を対象とする文字通りユニバーサルな制度となった。これは、とくに扶養児童控除の恩恵を受けないような低賃金労働者世帯の援助を志向していた。この制度によって、税制と社会保障の重複は解消され、1977年以降は社会保障制度のみが児童手当を給付することになった。改正によって児童給付は非課税とされた。

児童給付は、勤労者世帯よりも社会保険給付受給世帯を優遇してしまう可能性を小さくし、それを契機に、歴史的な「賃金ストップ」は廃止された。児童給付が付加給付のうえで収入認定されるのに対し、国民保険制度の扶養児童加算額は対応して引き下げられたから、その必要が減じたということである。その後児童給付の数次にわたる引き上げの反面で、1984年に国民保険短期給付の扶養児童加算が最終的に廃止されて、そのことはさらに明確になった。今、その短期給付における扶養児童加算廃止直前の1983年11月当時の児童関連給付の状況を表示すると表8のとおりである。

そこでは、児童が親の勤労状態と社会保険上の

表8 児童への加算、給付額 (1983年11月)

	第1子	第2子以降
労働者家族		
家族所得補完給付を 受けない両親の子	6.50	6.50
" " 単親の子	10.55	6.50
家族所得補完給付を 受けている両親の子	11.25	11.25
" " 単親の子	15.30	11.25
国民保険長期給付、寡婦、障害者	14.10	14.10
国民保険短期給付、傷病、失業、出産	6.65	6.65
軍人遺族	18.15	18.15
付加給付	Under 11 years 9.15	11-15 years 13.70

(注) a. 金額は児童給付、単親児童加算、家族所得補完給付、扶養児童加算の合計。

b. 家族所得補完給付については、児童への限度額加算の50%を計算し、単親者のテイク・アップ率は100%と想定。

(資料) 表6に同じ, p. 94.

地位によって、大きくは5種類、さらに細かくは8種類の異なった扱いを受けていたことがわかる。1984年以降、少なくとも短期給付の種別は廃止統合されたということである。

(7) 単親児童加算

1960年代末まで、単親家庭に対する社会保障制度は寡婦対象のものだけであった。その他の単親家庭で離別相手の養育料や自身の勤労賃金で自立できない場合には、公的扶助に依存する以外になかった。そこで政府はファイナー委員会を設けて単親家庭への施策のあり方の検討を求めた。勧告の核心は単親家庭に所得比例制の給付、保障養育手当を設けることにあった。それは事実上単親家庭に国が養育費支払いを保障し、可能な場合、養育義務者から徴収 (回収) しようとする今日のスウェーデン型の制度を志向するものであった。もっとも、政府はこの勧告を採用しなかったが、委員会が単親家庭の直面する生活難を指摘したことが、「単親家庭加算」の設置に結びついた。それは児童給付への加算で、1985年6月時点で、4.25ポンドであった。

かくて、1984~85財政年度の児童給付その他の予算および推計受給者数は表9のとおりである。

表 9 児童への主要社会保障給付推計 (1984—85年)

	金 額 (百万ポンド)	児童数 (千人)	家族数 (千世帯)
児 童 給 付	4,270	12,430	6,930
単親児童加算	120	860	570
扶養児童加算	180	450	210
監護者手当, 児童特別手当	2	5	4
家族所得補完給付	130	450	200

(注) 別に付加給付と住宅給付のなかに児童への給付が含まれている。

(資料) *Reform of Social Security: Programme for Change*, HMSO, London, 1985, p. 46.

(8) グリーン・ペーパーの提案

周知のとおり、イギリス政府は1985年6月3日、「社会保障改革」と題するグリーン・ペーパー全4冊を公表し、社会保障制度全般にわたる改革原案を世人に問い、近く実際の改革案が白書の形で公表される予定である。

グリーン・ペーパーは、児童給付についてはほぼ現状維持、家族所得補完給付は廃止、それに代わって新たに「家族クレジット」の設置を提案している。

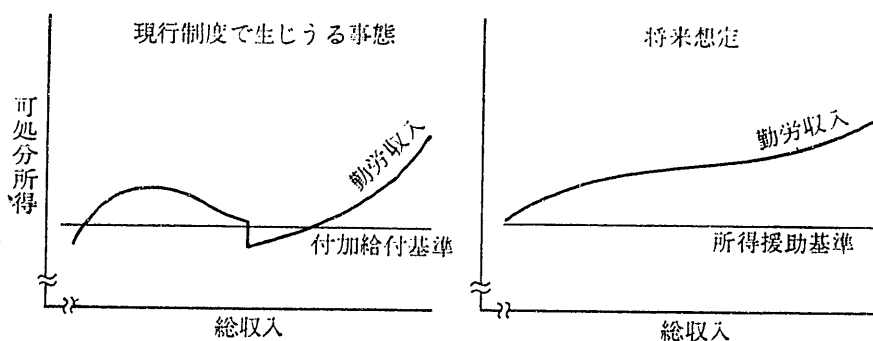
そこでは、児童給付は、①ユニバーサルに扶養児童を含む家族を援助する、②低所得家族にセレクトティブに特段の援助をする、という二つの目的のうち、もっぱら①を目標にすべきだとする。そして、①で足りない低所得家族に②の目的をこめた新設の「家族クレジット」で対応しようとする。児童給付を引き上げて①②の目標を同時に達成する、児童給付に所得制限を設けるか、児童給付を課税対象として「むしり戻し」を導入することで①を薄め、むしろ②の目標にかなうものにす

る、児童給付の均一額制(1978年4月から実現している)を改めて家族のカテゴリー別や、児童の年齢別に額を変えることで、いっそう家族のニーズに即応したものにする、などという選択肢をいずれも斥け、ユニバーサリズムの維持を提案している。

働く貧困者を対象に家族所得補完給付に代えて新設される家族クレジット制度については、五つの目的を掲げている。第1に、付加給付に代わって新設され、ミニマムの所得を保障する所得援助制度(Income Support System)と存続される児童給付の両制度の間を埋め整合性を保つ、第2に、働いている者が働いていないときより所得が下がることのないようにする、第3に、給付制度をとおして別系列で支払うのではなく、賃金の一部として支払う、第4に賃金が上昇してもかえって手取収入が下がるようなことのない制度とする。第5に、現物よりも現金による給付とし、家族の自由な消費選択を保障する、の5点である。

グリーン・ペーパーは第4の目的達成の手法として、所得上昇に応じて給付を減少するが、所得は手取収入によって認定し、給付減少が所得上昇を上回る、すなわち限界税率が100%を超える「貧困の罟」の状況が起こりえないようにする、としている(図1参照)。

ただ、新制度の詳細と実際の給付レベルが示されていないから、この段階で正確に評価することはできない。



(資料) *Reform of Social Security, Cmnd. 9517* HMSO, London, 1985.

図 1 児童給付と新設予定の家族クレジットによる「貧困の罟」解消想定

む す び

イギリスの児童手当の検討から浮かび上がるわが国との関連制度上の相違を、まず指摘しなければならない。第1に、イギリスの公的扶助がわが国のように一般扶助ではなく、今日なお働く貧困者を排除し別制度に追いやっていることであり、第2に、賃金体系がいわゆる生活給ではなく、基本的に職能給として認識されていることである。働く貧困者の公的扶助からの排除と能率給原理とが、まさに多子家庭への貧困対策として、ユニバーサルな児童手当の必要性を認識させたであろうことは、いうまでもない。しかし、もう一つの側面として、公的扶助が家族数に即応するシステムであることの延長線上の問題として、失業保険給付や健康保険の傷病手当の生活保障制度としての目的と、社会保険制度を支える保険原理との調整の問題としても、イギリスでは児童手当の必要性が認識されたということである。この点に絞って言えば、わが国でもまったく同様の問題があるはずである。したがって、しばしば指摘される賃金がより生活給的であるという差異からだけで、児童手当の必要性を否定することはできないというべきである。しかし、1960年代に貧困が再発見されて以後の児童手当の議論は、ミーンズ・テストを伴った施策の失敗が貧困存続の原因であり、ユニバーサルな制度こそ貧困解消の方策であると主張が変わっている。今日の児童給付は、ユニバーサリティを体現するニガティブな税制として打ち出された税クレジット制のいわば不本意な代替物として、税の扶養児童控除を廃止した財源をあてて、家族手当の改革として成立した。

もう1点イギリスで児童の貧困解消策に強い関心が寄せられている背景の議論に、老人の貧困と違って、児童の貧困は次の貧困世代を再生産するおそれがあるとする考え方がみられる。成人の貧困はあるいは本人の責任としても、そのために児童が福祉、教育に恵まれず、成人して低所得者になり、さらに次の世代の低所得者を育成することになる「貧困の繰り返し (Cycle of deprivation)」

といわれる議論であるが、その主張がイギリスで積極的な優遇策 (Positive discrimination)、アメリカで肯定的施策 (Affirmative action) と呼ばれる貧困児童に対する福祉、教育上の優遇施策をもたらしたという実績がある。ユニバーサルな児童手当は、そうした社会的公正に向けた施策の一環として意義づけられており、アメリカでも聞かれる児童手当主張はそうした根拠に立っている。

これらの点についていえば、わが国では児童手当、児童扶養手当を含めて、ミーンズ・テストを伴った施策の失敗という議論も調査も聞かれないし、「貧困の繰り返し」の議論も聞かれない。そうした議論のための視座、視角がそもそも欠けているというべきなのであろう。たとえば、老人福祉が生活保護から解放されたというときに、対象について選別主義から普遍主義へ進化したとしか論じられず、生活保護の方法、ミーンズ・テストではなぜいけないのかが問われないから、生活保護ないしミーンズ・テストの運用改善の議論にならない。それはいわば生活保護ないしミーンズ・テスト切り捨ての議論に終わってしまい、別にユニバーサルな制度を組み合わせる必要性の議論にはならない。もっとも、先にのべたとおり、わが国ではむしろ個別福祉サービスが普遍化したと主張されている。イギリスでは言語矛盾のはずのユニバーサル・パーソナル・ソーシャル・サービスが、二重の誤訳をとおして普遍的対人社会サービスという和製用語として成立してしまったからである。この誤訳が、わが国にすでにユニバーサリティが成立したかのような中流社会福祉意識を植えつけてしまったことは、まことに不幸なことというはかない。わが国には真にユニバーサルな社会福祉施策は、1980年代半ばの今日なお未成立というべきであるにもかかわらず、不毛の対人社会サービス普遍化論が、ユニバーサリティ対セレクトィビティの議論の本質を見失わせている。そのため、最も典型的にユニバーサルな児童手当の問題は、児童福祉の枠内でのみ論じられ、社会保険や生活保護制度との整合性はまったくといってよいほど考えられていない。ごく近い関係の児童扶養手当さえ、むしろ独立の存在である。

表 10 所得 5 分位最下層の構成の変化 (1971—82年)
(百万, %)

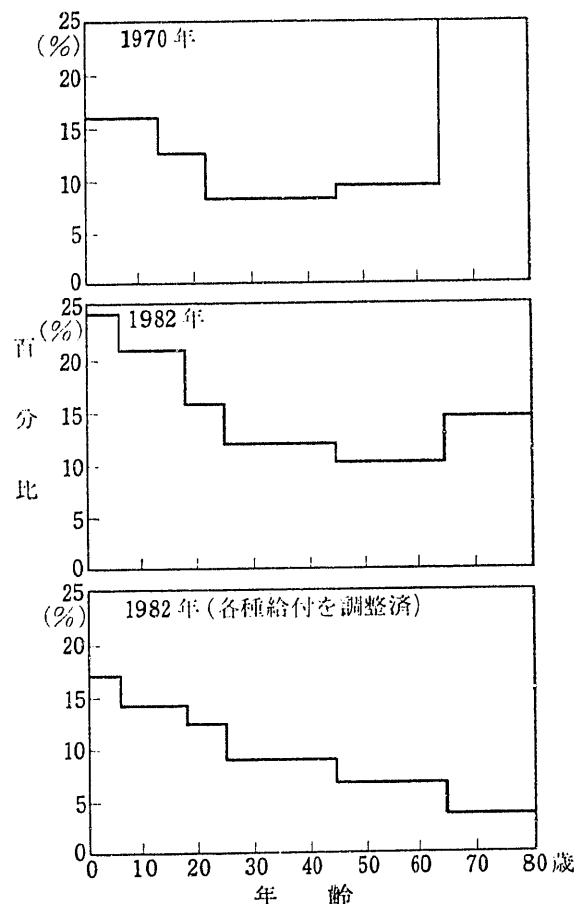
所得タイプ別	1971年			1982年		
	世帯数	人員	世帯数の 構成比	世帯数	人員	世帯数の 構成比
年金受給者	2.6	3.6	52	1.4	2.2	27
労働年齢単身者						
労働従事者	1.0	1.0	11	1.8	1.8	6
非稼働者			9			28
単親家庭						
労働従事者	0.3	0.9	1	0.4	1.1	1
非稼働者			5			6
労働年齢夫婦のみ						
労働従事者	0.4	0.7	3	0.5	0.9	2
非稼働者			4			6
労働年齢夫婦と 子ども	0.8	4.0	12	1.3	5.4	12
労働従事者			5			12
非稼働者						
	5.1	10.2	100	5.4	11.4	100

(資料) *Reform of Social Security: Background Papers*, HMSO, London, 1985, p. 10.

1960年代に欧米各国でみられた貧困の再発見は、むしろ老人の間の貧困であったが、1980年代には高失業率慢性化と家族の多様化によって、児童の貧困が大きな課題となっている。イギリスの所得 5 分位の最低所得層の年齢層別構成を1971年と82年について比較した表10が、その間の状況変化を的確に示している。同じ傾向はアメリカでも顕著である (図 2 参照)。それに対し、わが国では国民の全般的な中流意識を反映して、ロウントリーの貧乏曲線に代わって生涯の (家計) 余裕曲線が用いられるほどである。

わが国の児童手当、児童扶養手当をめぐって次のことを提案して結びとしたい。

- ① 古くて新しい問題である児童の貧困がどの程度存在するかの調査を行う必要がある。その場合、賃金体系と児童のニーズとの対応、すなわち賃金が今日の段階でどの程度生活給の性格を持つかに配慮する必要がある。
- ② あわせて貧困児童の生活保護テイク・アップ率の調査を行うべきである。
- ③ 現行児童手当、児童扶養手当を改正して、ユニバーサルな児童手当および単親児童加算を制度化するとして、それが保護児童数とテイク・アップ率にどのように影響するかを研究調査すること。
- ④ ①～③を踏まえて、生活保護と児童手当お



(注) 貧困の定義は農林省の経済的食品プランの 3 倍未満の所得者。

(資料) S.H. Preston, "Children & the Elderly in the U.S." *Scientific America*, Vol. 251, No. 6, 1984, 12, p. 45.

図 2 アメリカの年齢層別貧困者率の推移 (百分比, %)

よび社会保険の扶養児童加算の適切なバランスと整合性について、社会保障制度審議会で公開の審議を行う。

- ⑤ 新たにユニバーサルな制度として、児童手当および単親児童加算を制度化する財源として、所得税の扶養児童控除を廃止する。
- ⑥ 児童手当の受給者を原則として母親とする。要するに、潜在的貧困ないしボーダーラインを含めた低所得世帯の児童に対する第 1 子からのユニバーサルな所得保障制度として、児童手当の位置づけを明確にすべきである。社会福祉が発展的に普遍化したと主張するわが国の多くの論者が、

最も典型的にユニバーサルな児童手当制度の実現要求を、積極的に支持・主張されることを期待する。

(注)

- 1) Seebohm Rowntree, *Poverty and Progress*, Longman, London, 1941.
- 2) Eleanor Rathbone, *The Case for Family Allowances*, Penguin Books, Harmondsworth, 1940. pp. 34-5.
- 3) 川上征雄「生計費研究とその今日的適用」国民金融公庫『調査月報』1985年2月, 35-44頁。

参考文献

- (1) Richard Berthoud & John Ermisch, *Reshaping Benefits: the Political Arithmetic*, PSI, London, 1985.
- (2) Jonathan Bradshaw & David Piachaud, *Child Support in the European Community*, Bedford Square Press, London, 1980.
- (3) Joan C. Brown, *Children in Social Security*, PSI, London, 1984.
- (4) Joan C. Brown, *Family Income Supplement*, PSI, London, 1983.
- (5) Frank Field, *What Price A Child? A Historical Review of the Relative Cost of Dependents*, PSI, London, 1985.
- (6) Stewart Lansley & Joanna Mack, *Poor Britain*, Allen & Unwin, London, 1984.
- (7) Tony Lynes, *Maintaining the Value of Benefits*, PSI, London, 1985.
- (8) Roy Parker, et. al., *Change, Choice and Conflict in Social Policy*, Henemann, London, 1975.
- (9) David Piachaud, et. al., *Lone Mothers, Paid Work and Social Security*, Bedford Square Press, London, 1984.
- (10) Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth, 1979.
- (11) Peter Townsend, *Why Are the Many Poor?* Fabian Society, London, 1984.
- (12) Sue Ward (ed.), *DHSS In Crisis*, Child Poverty Action Group, London, 1985.
- (13) *Reform of Social Security*, Cmnd. 9517, HMSO, London, 1985.
- (14) *Reform of Social Security: Programme for Change*, Cmnd. 9518, HMSO, London, 1985.
- (15) *Reform of Social Security: Background Papers*, Cmnd. 9519, HMSO, London, 1985.
- (16) 都村敦子「児童手当」, 地主重美編『社会保障読本』東洋経済新報社, 東京, 1983年。
- (17) 堀勝洋「現代家族の変容と福祉政策」日本社会福祉学会『社会福祉学』No. 25-2, 東京, 1985年。

(ほしの・しんや 東京都立大学教授)