

# 戦後の家族政策と子どもの養育

## — 児童手当と子ども手当をめぐる —

広 井 多鶴子  
実践女子大学人間社会学部

### はじめに

2009年9月の民主党政権の発足により、翌2010年度から中学生以下の子どもを養育するすべての家庭に対して、子ども手当が支給されるようになった。以来、子ども手当は政争の最も渦中にあり続けてきた感がある。その反映か、世論も子ども手当に厳しい。子ども手当は財政問題とからんで、「ばらまき福祉」の典型として捉えられている。だが、なぜ子ども手当が「ばらまき」なのか。あるいは、なぜ人々の支持がそれほど得られないのか。このことを戦後の児童福祉政策や家族政策の変遷の中で考えてみたいというのが、本稿の出発点である。

子ども手当の「前身」である児童手当が発足したのは1972年である。児童手当は、子ども手当と同様、すべての子どもを対象とした制度として構想された。だが、発足した児童手当は第3子以降に限定され（中学修了まで）、かつ、所得制限が設けられた。そのため、当初は支給額の増額や所得制限の撤廃、対象児童の拡大などをめざして、徐々に制度が拡充された。しかし、70年代末には早くも抑制政策に転じる。92年には第1子から支給されるようになるが、それと引き換えに、支給期間が乳幼児期にまで短縮される。児童手当が拡充に向かうのは、少子化問題がいよいよ深刻化した2000年代に入ってからである。だが、ついに所得制限が撤廃されることはなかった。

こうした経緯から、子ども手当をめぐる、主に所得制限を設けるかどうか争われてきた。すべての子どもを対象とする子ども手当は、児童手当制度のそもそもの構想に沿うものであり、また、自公政権時代、公明党も所得制限の撤廃を検討していたはずである。だが、民主党政権下で、自民党と公明党が所得制限の導入を強固に主張し、2012年度から所得制限が設けられることになった。

それにしても、なぜこれほど所得制限が問題にされるのか。所得制限を設けるべきだという主張は、厳しい財政事情の中、貧困や格差といった問題を重視するものであるかのように見える。しかし、実はそうとは言えない。大塩まゆみは、スウェーデンのように所得制限のないユニバーサルな家族手当（児童手当）が整備されている国では、「女性の貧困化は問題とならない」のに対し、ユニバーサルな家族手当がないアメリカなどでは、「母子家庭世帯や未婚の母の問題が解決され

ず、女性の貧困化が深刻である」という国際比較調査の結果を紹介している（大塩 1996:29 頁）。

この分析結果に示されるように、近年まで児童手当制度を抑制し、所得制限を設け続けてきた日本は、ひとり親世帯の貧困率が先進国で最も高い国の一つである<sup>(1)</sup>。また、税や社会保障の再配分後に、子どもの貧困率がかえって上がる希有な国でもある。つまり、ユニバーサルな手当の否定と貧困や格差問題の軽視は、原理的にはともあれ、歴史的な経緯においては通底するものだったのである。

したがって、自民党が所得制限を堅持すべきだと主張するのは、格差や貧困問題を重視するからではない。自民党国家戦略本部の中長期政策「日本再興」（2011年7月）は、子ども手当は『子どもは親が育てる』という日本人の常識を捨て去り、『子どもは社会が育てる』という誤った考え方に基づくものだと断言する。子ども手当を批判する自民党の主要な根拠は、実は格差や貧困問題でも、財源問題でもなく、「子どもは親が育てる」という「日本人の常識」にあるのである。自民党が高校授業料無償化に反対するもの、同様の根拠からだろう。

この自民党の主張にあるように、子ども手当にしろ、児童手当にしろ、養育費用に対する社会保障は、子どもという次世代の育成に関する国家の責任と家族の責任との関係を最も端的に問う問題であり続けてきた。本稿では児童手当制度の成立過程とその後の変化をたどる中で、政策が子どもの養育に関する国家と家族の責任をどのように捉えてきたのかについて考察する<sup>(2)</sup>。子ども手当への支持が広がらない最も大きな要因は、児童手当制度成立以後の政策の変化にあると考えるからである。

## 1. 児童手当制度成立に向けて

### （1）児童福祉から児童家庭福祉へ

戦前の児童保護制度は、基本的に子どもの養育が困難な家庭の子どものみを国家が直接保護するものであった。子どもの養育に対する公的扶助も、貧困のため子どもの養育ができない場合などに限られていた。すなわち、戦前の制度は主として「問題」のある家族の中にいる子どもや、家族を持ちえない子どもを国家が保護・救済するための制度だった<sup>(3)</sup>。

それに対し、1947年に制定・公布された児童福祉法（翌48年施行）は、国家が「問題」のある「特殊」な子どもを保護する「児童保護」から、子ども一般の「福祉」を保障する「児童福祉」への転換を構想するものだった<sup>(4)</sup>。それゆえ、同法は「国及び地方公共団体は、児童の保護者ととともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」（第2条）と定め、国と自治体の責任を明記した。社会保障に関しても、国民一般を対象とする制度が構想され、その一環として「家族手当」や「児童手当」が盛り込まれた。しかしながら、実際には要保護児童の救済が優先され、優先度の低さや人口増加の懸念などから、児童手当の導入は見送られた<sup>(5)</sup>。

だが、1960年代に入ると、児童福祉政策は家族一般に対する政策の必要性を強調するようになる。1963年5月に出された厚生省児童局の『児童福祉白書』は、わが国の児童は「危機的段階」にあると述べ、これまで「児童をとりまいてる家庭とか社会環境に対する配慮が乏しきにすぎ

た」として、「新しい時代の児童観と家庭づくり」「家庭生活の安定策を目標とした社会投資、人間投資」を主張した（厚生省児童局 1963：2-3 頁）。

中央児童福祉審議会家庭対策特別部会も、同年 8 月、「健全家庭の建設と児童の健全育成」をねらいとして、「家庭対策に関する中間報告」を提出する。この報告は、児童福祉行政が「事後の救済措置のみにとらわれてきたのは遺憾である」とし、児童福祉の世界の趨勢は「治療から予防へ、そして家庭と両親の問題へ」と転換していると指摘する。同報告は、そのために厚生省の児童局（1947 年設置）を「児童家庭局」に変更するよう求め、これを受けて翌 64 年 7 月に児童家庭局が設置される。

このように家族一般のありかたに関心を強めるようになった 60 年代の政策は、母親が育児に専念する性別役割分業型の家族の形成を促す<sup>(6)</sup>。1963 年 7 月の中央児童福祉審議会中間報告「保育問題をこう考える」は、あるべき保育の 7 原則を提示するが、その第 1 原則は「両親による愛情に満ちた家庭保育」、第 2 原則は「母親の保育責任と父親の協力義務」、第 3 原則は「保育方法の選択の自由と、こどもの、母親に保育される権利」である。そして、行政にできることは、母親が「少なくとも乳幼児期においては、他の労働よりも、こどもの保育の方を選びやすいように、施策の面において配慮すること」だとし、「経済的理由により、家庭保育が阻害されることのないよう」、児童手当制度の導入を求める〔30 年の歩み：422-435 頁〕。そのため、戦後当初、労働婦人の「育児からの解放」や女性の労働の権利を保障するものと捉えられていた保育所が、やむを得ない事情で「保育に欠ける」場合にのみ利用すべき施設として確認される<sup>(7)</sup>。

## （2）人的能力政策と福祉国家

一方、経済政策もこの時期児童手当制度の導入を提唱する。1960 年 11 月の経済審議会「国民所得倍增計画」は、「社会保障を重視することが自由競争を原理とする経済成長を可能」にする、社会保障は「経済成長を最大にする原動力」である、「社会保障のもつ経済効果は、減税のもつ漠然たる生産意欲、蓄積意欲の刺激などよりはむしろ勝る」などと述べ、10 年後までに「すべての世帯に一律に児童手当を支給する」と提起した〔社会保障 I：371、318、320 頁〕。

同審議会の「人的能力政策に関する答申」（1963 年 1 月）も、「すべての児童の能力」の開発、「賃金体系の合理化」による「職能給」への移行、「生活水準の実質的な均衡化」「中高年労働力の流動化」を促進するものとして児童手当を位置づける〔社会保障 I：330 頁〕。また、経済政策にはじめて家族を登場させた政策と言われる 1965 年 1 月の同審議会「中期経済計画」は、家族の「規模の縮小化とこれに伴う親族扶養の減退傾向」などが、「社会保障の充実に対する要請を強める」と捉え、「わが国において残された唯一の社会保障部門」である児童手当の機能を活用すると指摘する〔利谷 1975：154 頁、社会保障 I：358-359、360-361 頁〕。

こうした経済政策の背景には、出生率の低下による将来の労働力人口の減少という問題がある。だが、この時期の人口政策は出生率の上昇を目指したわけではない。厚生省人口問題審議会の「人口の質的向上対策に関する決議」（1962 年 7 月）は、フランスの人口増加政策に追随することは賢明ではないとして、人口増加策ではなく、人的能力の「質的向上」を提唱する<sup>(8)</sup>。そのため、

人口政策も経済政策と同様、児童手当を「幼少人口の質的向上」と「労働力の流動性」を高めるための制度として位置づける〔社会保障Ⅰ：692、695頁〕。

このように、60年代の経済政策は、児童手当を賃金体系と産業構造の転換および人的能力開発政策の一環に位置づけることで、その導入を主張した。それは、この時期の政策が社会保障こそ経済成長の「原動力」であり、社会保障制度の拡充による「福祉国家」の建設が経済成長を保障すると考えていたからである。当時、児童手当はすでに60カ国以上で実施されていたとされる。

ただし、「福祉国家への道」と題する特集を組んだ1960年版『厚生白書』がめざしたのは、まずは「貧困の追放」である。同白書は、国家の積極的な経済政策と社会保障政策によって、「自由経済の体制を尊重しつつ、貧困を追放することこそ、人間の自由と平等を名実ともに保障するゆえん」であるとし、このことが「国家に課せられた新しい務責である」と明言する〔第1部1章〕。したがって、同白書は児童手当を基本的に「多子家庭に対する社会保障政策」として捉えていた〔第1部3章4節〕。

### (3) 近代化としての核家族化

以上のように、1960年代は福祉政策や経済政策が家族一般に関心を向けるようになった時代である。家族規模の縮小や親族扶養の減退も問題にされ始める。しかしながら、60年代の政策はこれらの問題を必ずしも否定的には捉えてはいなかった。

たとえば、1961年7月の厚生省「厚生行政長期計画基本構想」は、「夫婦とその子を中心とした小家族化への傾向は、合理主義的基盤に立つ社会の一般的傾向である」とし、社会の近代化にともなって、わが国の家族もそのような傾向を迎えると予測する。そして、それとともに「親族扶養」は減退するが、それゆえ、「社会保障の方向は、私的扶養を強く前提とする立場から、次第に社会的扶養としての色彩が強い立場へと転化していく」とし、そのことが「近代的意識を身にまといつつある国民の要請に応えることにもなる」と述べる〔社会保障Ⅰ：402頁〕。

先の『児童福祉白書』は、子どもの非行や自殺、情緒障害、母性愛の喪失などを挙げて、子どもの危機的な状況を告発したが、他方で、「新らたなる家族像の再建途にあるので、過渡的な現象として危機的な様相が発生するのは避けられない」とも指摘する（厚生省児童局1963：3頁）。子どもの「危機的段階」は「過渡期」のやむを得ない段階として理解されていたのである。

経済企画庁の見方はさらに楽観的である。同庁の1971年版『国民生活白書』は、核家族の「不安定性」について言及しつつも、核家族化は「古い伝統的な家族制度からの解放と家庭機能の純化を通じて家庭生活における家族構成員相互の自由な個性発揮の可能性を与えるものであり」「新しい家庭確立の基礎をなすものである」と言う（経済企画庁1971：34-35頁）。核家族化は家庭機能を「低下」させるものではなく、「純化」させるものだったのである。だが、この71年版『国民生活白書』は、核家族化を近代化に伴う必然的な趨勢として肯定的・積極的に評価する最後の白書と言えるかもしれない。70年代に入ると、政策は核家族化が家族機能を低下させたとして、一斉に核家族化批判と家族機能の低下論を展開するようになるからである（広井・小玉2010）。

ともあれ、1960年代の政策は家族の現状について様々な問題を指摘しつつも、その変動や将

来についてはかなり楽観的・肯定的に理解していた。「親族扶養」の減退も、「私的扶養」から「社会的扶養」への転換を要請するものとして捉えられていた。そのため、60年代の政策は「社会的扶養」の制度化を進める。1960年に医療保険制度、1961年には国民年金制度が発足し、生別母子家庭を対象とする児童扶養手当制度（1961年）と、障害児を養育する家庭に対する特別児童扶養手当制度（1964年）も導入される。残るは最後の社会保障制度と言われた児童手当となった。

#### （4）児童手当制度の成立

児童手当制度は、1961年に設置された中央児童福祉審議会児童手当部会（部会長今井一男）において、はじめて本格的に審議される。だが、同部会の答申「児童手当制度について」（1964年10月）は、児童手当の理念や意義を整理しつつも、具体的な制度構想は示さなかった。

児童手当制度を具体化したのは、厚生大臣の私的諮問機関である児童手当懇談会（座長有澤廣巳）である。同懇談会の「児童手当制度に関する報告」（1968年12月）は、幼少人口の減少と家庭における児童養育費の負担の重さを指摘しつつ、児童手当は、「児童の養育費の一部を社会的に保障する」ことによって、家計負担の軽減、有子家庭の生活の安定、児童福祉の増進を図るものと位置づけた。そして、義務教育終了までのすべての子に対して、勤労世帯（月収3万円から6万円）の児童1人当たりの養育費の半額程度（3,000円）を支給すべきだと提案した。「社会保障はすべての国民にひとしく及ぼされることを目標」とするものであり、児童手当は「次代の担い手である児童の育成という特別のねらい」に基づくものであるというのがその理由である〔児童手当：315、316、320頁〕。

しかしながら、1970年9月の児童手当審議会（会長有澤廣巳）の中間答申「児童手当制度の大綱について」では、支給対象が第3子以降に限定され〔児童手当：329頁〕、さらに、自民党世話人会で所得制限が設けられた。それは、抛出金の負担に否定的な経済界、および大蔵省と自民党の中に根強い反対論があったからである。日本経営者団体連盟（日経連）は、「児童手当制度に対する見解」（1969年11月）において、「児童の教育は、本来親の義務でもあり、しかも近年の所得水準の上昇に伴って大部分の家庭については、養育費の負担を困難にしているとは考えられない」などと述べる〔児童手当：19-20頁〕。児童手当は家庭の児童養育費の一部を社会的に負担する制度であって、親の「責任に取り代わるものではない」のだが〔児童手当懇談会、児童手当：319頁〕、財界は児童手当が親本来の義務を揺るがすものであるかのように主張した。

こうした中、1971年5月ようやく児童手当法が成立する（翌72年1月から段階的に実施、74年度完全実施）。その目的は「家庭における生活の安定」と「次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上」であり（児童手当法第1条）、それ以外の賃金・雇用政策や人口政策に資するものとは位置づけられなかった（厚生省1971：39頁）。1971年版『厚生白書』は児童手当の意義について次のように書く。児童手当は「児童養育に社会が積極的に参加することを示した社会的制度」であり、「心身の状態や家庭環境に問題のある児童の援助措置を中心に進んできた児童福祉行政の転機ともいえる」ものであって、その意義は社会が「こどもの座」を確保することを決定したことにある〔総論序章5〕。なお、費用は被用者については事業主が7割、国2割、

自治体1割、非被用者（自営業・農業等）は国3分の2、自治体3分の1、公務員は所属庁が負担することになった。

しかしながら、すべての子どもを対象とするというそもそもの構想からすれば、成立した制度ははるかに後退したものだ。そのため、内田常雄厚生大臣は国会の審議で「小さく生んで、大きく育てる」旨の発言をし（1971年2月25日衆議院本会議）、衆参両議院の社会労働委員会も、支給金額の増額、支給対象の拡大、所得制限の緩和などを求める付帯決議を採択する〔児童手当：408-409頁〕。

実際、児童手当はその後徐々に拡充に向かう。5歳未満からはじまった対象年齢が義務教育終了まで引き上げられ（74年）、金額も3,000円から4,000円（74年）、5,000円（75年）へと上がり、所得制限も緩和に向かった（73年、74年、76年）。78年は支給金額の増額を見送ったが、代わりに低所得者特例を設けた（78年6,000円、79年6,500円、81年7,000円）。制度発足当時、大蔵省や企業はもちろん、マスコミや労働団体、女性団体も児童手当に否定的・懐疑的だったとされるが（北2004）<sup>(9)</sup>、この頃までは児童手当は拡充の方向に向かっていたのである。

しかし、完全実施された74年度でも、支給された児童は当該年齢児童のわずか9%だったという（大塩1996：243頁）。児童手当は子どもの養育を社会的に保障する制度として発足したが、支給対象者のあまりの少なさからすると、「次代の担い手である児童の育成」に対して「社会が積極的に参加」することによって「子どもの座」を確保する制度とはとても言い難いものだったのである。しかも、後に見るように、低所得世帯に対する所得の再配分という点でも、不公平を温存するものだった。

## 2. 1980年代の「家族政策」

### （1）福祉見直しと公費抑制

児童手当の拡充が頓挫したのは1970年代半ば過ぎである。大蔵省と財政制度審議会は75年にはすでに児童手当の縮小・廃止を求めるようになっていたとされ（北2002上：30頁）、同年、厚生省も児童手当の見直しを検討し始める（横山1975）。

実際に見直しを提起したのは、79年12月の財政制度審議会第2特別部会「歳出の合理化に関する報告」とされる。同報告が児童手当の問題点としてまず挙げたのは、我が国の場合、「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ヨーロッパ諸国のような考え方になじみにくい状況があること」だった〔児童手当：26頁〕。その後、臨時行政調査会の第1次答申（1981年7月）が、児童手当について「公費負担に係る支給を低所得者世帯に限定する等制度の抜本的見直しを行う」という方針を出す〔社会保障Ⅲ下：143頁〕。そして、行革関連特例法（1981年12月）によって、最も厳しいとされる「老人福祉年金並」に所得限度額が引き下げられる。

これによって所得限度額は、扶養親族3人の世帯の場合、80年の432万円が81年377.5万円、82年318.5万円へと大幅に引き下げられる。もっとも、この所得制限の強化は非被用者（自営業

等) に対して支給する公費分(本則給付)についてである。他方、企業の拠出金が7割を占める被用者分については、82年度から設けられた「特例給付」によって、逆に所得限度が大幅に緩和される(81年377.5万円から82年度487.5万円へ)。それは事業主拠出金が余剰になっているにもかかわらず、企業が被用者以外に拠出金を回すことを拒んだからだとされる<sup>(10)</sup>。このような企業の姿勢と公費抑制政策が、財源の違いによる不公平を恒常化させるとともに、児童手当制度を低い水準のまま放置したのである(75年から91年まで児童1人当たり月額5,000円)。

それだけではない。1985年には、母子家庭の「児童の福祉の増進を図る」ための制度である児童扶養手当に、「自立促進」という目的が加えられ、所得制限が強化される<sup>(11)</sup>。翌86年には児童手当の低所得世帯に対する特例も廃止される。80年代の政策は、子どもを養育する非被用者世帯に対する公費支出を削減するとともに、母子世帯や低所得世帯に対する経済的保障をも大幅に削減したのである。

こうした公費抑制政策の前提には、国家の負担軽減や市場原理の導入を打ち出した「日本型福祉社会」論がある。田端博邦によれば、「福祉国家」や「大きな政府」への批判を最初に展開したのは、1979年の経済企画庁「新経済社会7カ年計画」とされる(田端1988:5頁)。同計画は、日本は欧米先進国へのキャッチ・アップを完了し、社会保障制度も欧米諸国と遜色のない水準に達していると強調する。その上で、「公共部門が肥大化して経済社会の非効率をもたらすおそれがある」とし、個人の自助努力や家族の相互扶助、近隣社会との連帯の重要性を繰り返し語る。したがって同計画がめざすのは、国家が家族や個人の生活を保障する福祉国家ではなく、「個人の自助努力と家庭及び社会の連携の基礎のうえに適正な公的福祉を形成する」新しい日本型福祉社会である〔社会保障Ⅲ下:48-50頁〕。こうした日本型福祉社会論の下で、かつて経済発展の原動力として位置づけられていたはずの社会保障費や教育費が抑制・削減され、他方で高所得者に対する大幅な減税が進められていくのである<sup>(12)</sup>。

## (2) 「家族政策」の登場

このような日本型福祉社会の実現は、家族にその成否がかかっている。そこで策定されたはじめての「家族政策」が、1980年に出された大平総理の政策研究会報告書「家庭基盤の充実」政策である<sup>(13)</sup>。同政策は「家庭の自立性強化」、「家庭の多様性尊重」、「家庭の助け合いと連帯」、「地域特性尊重」、「総合性」の五つを「家庭基盤充実のための基本原則」と位置づける〔家庭基盤:148-149頁〕。それゆえ、同政策は養育費の公的保障には言及しない<sup>(14)</sup>。「政治が家庭に介入するようなことは、なすべきことではない」からである。にもかかわらず、同政策は、家庭の「育児・教育機能」が低下しているとして、父親役割の重要性や母親としての「プロ意識、専業主婦としての自信と誇りの確立」などを提唱し、「父親と母親はそれぞれに異なる重要な役割を分担している。両親は、協力してこの責任を果たさなければならない」などと語る〔家庭基盤:15、98頁〕。

また、はじめての「家族白書」と言われる1983年版『国民生活白書』は、前掲の71年版『国民生活白書』と打って変わって、家族機能低下論を前面に押し出す。核家族化、家族規模の縮小、

都市化が家族機能の弱体化をもたらしているというのである。にもかかわらず、同白書が示した家族に対する政策の「基本原則」は、第1に家族の「自主性」「自立性」を尊重する、第2に公共部門は「安易に家族の領域に介入することなく」「側面支援に努力する」、第3に家族は「社会の基礎的構成要素」であるがゆえに「総合性」を十分考慮するというものである（経済企画庁1983：254、256頁）。

後述するように、児童福祉政策は1980年までは児童手当制度の拡充をめざしたが、1984年9月の中央児童福祉審議会意見具申「家庭における児童養育の在り方とこれを支える地域の役割について」は、上記の政策とほとんど変わらないものになっている。同意見具申が「家庭養育機能の強化」策として打ち出したのは、まず「家庭の自助努力の促進」であり、次いで「家庭養育に関する知識・技能の習得」と「相談指導体制の充実」である〔40年のあゆみ：298-299頁〕。臨時教育審議会も同様である。同審議会の第二次答申（1986年）は、家庭の教育機能が低下していると指摘する一方で、家庭の「反省」や「自覚」を促しつつ、「本来家庭が果たすべき役割」を家庭に「押し戻してみる」ことによって、家庭の機能回復を図るという（文部省1987：110-114頁）。

このように、80年代に登場した家族政策は、家族を「社会の基礎的構成要素」と捉え、日本型福祉社会の基盤に据える。だが、この家族政策は70年代前半までの政策とは違って、子どもの養育費用を国家が自ら進んで負担しようとはしない。家族は日本型福祉社会を実現するための政治的・戦略的領域として位置づけられながら、同時に「自立」し、「自助努力」すべき私的領域と見なされたからである<sup>(15)</sup>。つまり、80年代の政策は家族を国家が介入すべきではない私的・自律的領域と見なすことで、子どもの養育や教育に対する国家の役割を制限・縮小しようとするものだったのである。

### (3) 家族機能の低下論

こうした国家役割の制限・縮小を正当化するために採用された論理が「家族機能の低下」論である。「家族機能の低下」は、社会学では一般的な概念であって、それゆえ客観的な現状分析であるかのように見える<sup>(16)</sup>。だが、政策の言う家族機能の低下は、客観的な現状分析を意味するものではない。『厚生白書』を分析した厚生省人口問題研究所の研究報告書は、同白書の家庭機能論について次のように指摘する。『厚生白書』では家庭機能の低下によって問題が生じたと考えられているが、「以前の家庭の機能が強力であったという根拠はどこにも示されて」おらず、「何を持って機能が弱体化したといえるのかははっきりしない」。また、常に理念的な「望ましい家庭像」が設定され、「この理想的家庭像に向けて画一的な視点で家庭への支援がなされてきた」。この「望ましい家庭像」こそが、「実は家庭の弱体化という前提になって」いる（厚生省人口問題研究所1993：24頁）。『厚生白書』の家族機能の低下論は、「望ましい家族像」を基準に家族の現状を批判することによって、あるべき家族を形成しようとするものだったのである。

しかも、80年代の政策には、実は家族に対する全く逆の評価が潜んでいる。財政制度審議会は、前述のように日本では親子の「結びつき」が強いと述べ、「家庭基盤の充実」政策は、日本の家



庭の「自立自助の努力」や「家族の一体感」を讃える〔家庭基盤：34、102頁〕。83年版『国民生活白書』も、家族問題の深刻度は欧米に比べて「総じてまだ良い状況」にあると分析する（経済企画庁1983：251頁）。80年代の政策は、日本の家族は欧米と違っていまだ深刻な問題状況にはなく、したがって、家族にさらなる自助努力や自己責任を求めることが可能だと判断していたものと思われる。

つまり、80年代の政策が家族に関するかつての肯定的・積極的な評価を一転させ、家族機能の低下論を前面に打ち出したのは、家族機能の低下論が政策にとって有益・有効だったからである。家族機能の低下論は子どもの養育と教育を家族の本来の機能として見なすものであり、政策はそうした機能論に基づいて、子どもの養育と教育、およびその費用負担を家族の本来の責務として位置づける。そして、本来の機能が低下していると家族を批判することによって、政策は非行などの子どもをめぐる問題の責任や原因を家族に帰し、家族に対して自己責任とさらなる自助努力を求めることができるのである。

80年代の政策はこのような機能低下論を根拠にして、国家役割や公費負担の削減・縮小を正当化する。子どもの養育と教育が家族の本来の機能である以上、親が子どもの養育責任を負い得ない場合を除いて、国家は次世代育成の責任を直接負うものではないからである。したがって、国家が担うべき役割は、家族に対する「側面支援」であり、それは「よい父親、母親」になるための親自身の努力を支援するサービスの提供（教育相談、情報提供など）に限定される〔家庭基盤：168頁〕。こうした国家役割の限定は、「望ましい家庭像」に向けて親を教育し指導することを国家の最も基本的な役割として位置づけるものであり、介入すべきでない自ら語る家族に対して規範的な介入を強めるものでもあったのである。

#### （4）児童手当の改革と再配分

一方、児童福祉政策は、1980年までは児童手当制度の理念や意義を再構築し、すべての子どもを対象とする制度へと改革しようとした。

中央児童福祉審議会は、1974年11月の「今後推進すべき児童福祉対策について」において、児童手当の基本的な理念として、子どもの「人権」と「福祉」「平等」「全国民の連帯感」を掲げる。77年12月の同審議会「児童手当制度に関する当面の改善策について」は、児童手当を家庭の「自主性を尊重」しつつ、家族機能の強化を図るものと捉えるとともに、児童を養育する家庭としない家庭の負担の均衡などを提案する〔児童手当：333-341頁〕。また、80年9月の同審議会「児童手当制度の基本的なあり方について」は、高齢化社会を支える次世代を育成するために児童手当を拡充すべきだとし、子どもを「社会の子」として位置づける〔児童手当：344-348頁〕。

この「社会の子」という認識は、児童手当制度基本問題研究会の最終報告（80年4月）を踏襲したものだろう。同報告は児童を「社会の子」と捉え、児童手当は家庭が果たしている「社会的貢献」に対して明示的な評価を行うとともに、「児童福祉に対する国の姿勢を明確に示す」ものであると述べる〔社会保障Ⅲ下：732-733、736頁〕。そして、同報告書は、児童の養育を平等に保障し、かつ低所得者層への再配分を強化するために、扶養控除を廃止して児童手当に一本化

し、すべての子に対して児童手当を支給すべきであると提案する<sup>(17)</sup>。

それは、児童手当制度には看過しえない再配分の不公平が潜んでいたからである。一つは「かくれた補助金」といわれる扶養控除と児童手当との調整がはかられていないことである。同報告書によれば、子ども3人以上の世帯の場合、年収300から400万の課税世帯は扶養控除と児童手当の両方を受けることができるが(500万円以上は扶養控除のみ)、年収150万以下の非課税世帯は児童手当しか受け取れない。また、扶養控除は子ども1人でも受けられるのに対し、児童手当は3人以上でなければ支給されない。そのため、子どもが1人か2人の場合、課税世帯には扶養控除があるが、非課税世帯には何もないのである。もう一つは、所得制限である。児童手当を受けることのできる上限(臨界点)において、可処分所得の逆転現象が起きるといふ〔社会保障Ⅲ下：733-734頁〕。

これらの改革案は、しかし、児童手当を「ばらまき」と評するようになった時代にあって、ほとんど受容されなかっただろう。『朝日新聞』の社説(1980年9月3日)は、児童手当の拡充案に対し、「そもそも、子どもにカネをばらまくことで、世代間の信頼と連帯を醸成できるのだろうか」と批判している<sup>(18)</sup>。先の児童手当制度基本問題研究会の報告書は、日本は西欧諸国と比較して児童の養育に対する公的援助が著しく低く、「児童養育家庭に対する社会的配慮に極めて乏しい社会である」と指摘したが〔社会保障Ⅲ下：736頁〕、子どもの養育を「社会への貢献」と捉え、その費用を社会的に負担しようとする発想は、この時代きわめて乏しかったのである。

図表1 児童手当の支給金額(月額)と所得制限の推移

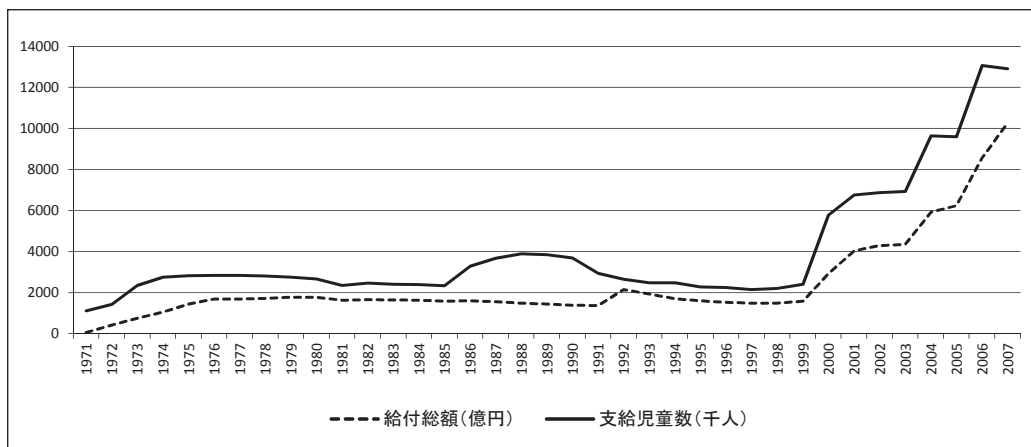
年度	第1子(円)		第2子(円)		第3子以降(円)		所得限度額(万円)	
1985	—		—		中学校修了	5,000	本 334.0	特 525.0
1986	—		2歳未満	2,500	中学校修了	5,000	340.6	558.8
1987	—		4歳未満	2,500	9歳未満	5,000	341.4	581.3
1988	—		小学校入学前	2,500	小学校入学前	5,000	342.4	592.5
1991*	1歳未満	5,000	5歳未満	5,000	5歳未満	10,000	358.9	625.0
1992	2歳未満	5,000	4歳未満	5,000	4歳未満	10,000	358.9	625.0
1993	3歳未満	5,000	3歳未満	5,000	3歳未満	10,000	358.9	625.0
2000	小学校入学前	5,000	小学校入学前	5,000	小学校入学前	10,000	432.5	670.0
2004	小学校3年	5,000	小学校3年	5,000	小学校3年	10,000	596.3	780.0
2006	小学校終了	5,000	小学校終了	5,000	小学校終了	10,000	780.0	860.0
2007	3歳未満	10,000	3歳未満	10,000	3歳未満	10,000	780.0	860.0
	3歳～小学校修了	5,000	3歳～小学校修了	5,000	3歳～小学校修了	10,000		

\* 91年度の変更は92年1月から実施。所得限度額は扶養親族等3人の場合の年収。「本」は本則給付(自営業者等)、「特」は特例給付(被用者)の年収。児童手当制度研究会監修『児童手当法の解説』(2007)より作成。

そのため、80年代半ば以降になると、中央児童福祉審議会は公費抑制政策を前提とした制度の再編を提案するようになる。それにより、支給対象者は第2子（1986年）、第1子（1992年）に拡大されるが、支給期間は中学校修了までから乳幼児期に短縮される（図表1）。乳幼児期は「人格形成に最も重要な時期」であり、また、親の可処分所得の少ない時期でもあるため、この期間に「重点化」するのだという〔児童手当：357頁〕。こうした制度改革によって、対象となる児童は拡大したものの、支給総額は抑制され続ける（図表2）。その間、子どものいる家庭の養育費と教育費は増大し続け、結果、児童手当の存在意義そのものが減じていく<sup>(19)</sup>。

80年代半ば以降のこうした改革は、児童福祉政策にとっては、児童手当をすべての子どもの養育を保障する制度に近づけるための苦肉の策だっただろう。第1子から支給することで、かつて支給対象外だった子ども1人、2人の低所得者世帯が児童手当を受け取れるようになるからである。しかし、その期間は乳幼児期にすぎない。それに対し、一定所得以上の世帯は乳幼児期をすぎても扶養控除を受けることができる。すなわち、80年代の政策は子どもの養育に対する社会保障費を抑制・削減しただけでなく、再配分の不公平を温存し、低所得世帯への保障をも軽視し続けたのである。

図表2 児童手当の支給総額と支給児童数



厚生労働省「児童手当事業年報」（2009）より作成。

### 3. 少子化対策と親の責任

#### (1) 仕事と家庭の両立支援

1990年の1.57ショックによって、1990年代に入ると出生率の低下がにわかに「社会問題」として注目を集めるようになる。それとともに、政策はこれまでの路線をかなり大きく軌道修正することになった。一つは、性別役割分業に基づく母親による家庭保育を前提とした政策から、「男女共同参画社会」の実現を目指す政策へと方針転換したことである（1991年育児休業法制定、1994年高校家庭科男女共修、1999年男女共同参画社会基本法制定）。

1980年の「家庭基盤の充実」政策でも、「女性の優れた能力、資質」を「幅広い経済社会活動」において活用すると述べられている。だがそれは、女性にとって「多様な選択の可能な社会」の形成を前提に、「男性と同じような勤務条件で働くことを希望する女性」のために、「その能力に応じた雇用・職場における男女平等を促進する」というものだった〔家庭基盤：15、185頁〕。つまり、「家庭基盤の充実」政策は、男性並に働くことを希望し、かつ「能力」のある女性を経済活動において活用しようとするものであって、基本的に男女性別役割分業体制を堅持していたのである（1985年男女雇用機会均等法制定）。

それに対して、90年代の少子化対策は性別役割分業体制そのものを見直し、女性が働き続けられるようにするための仕事と子育ての両立支援を推進する。それは、出生率低下の要因が主に「社会進出」した20代女性の未婚化・晩婚化・晩産化にあると認識されたからである。「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する省庁連絡会議」は、出生率の低下は女性の社会進出の一方で、結婚・育児に対する「負担感」が重くなったからであり、その背景には「就業と家事・育児の両立支援体制の不備」などがあると指摘している〔1991年1月、発達21：76-77頁〕。だが政策が両立支援に転換したのは、出生率回復のためだけではない。若年労働力の減少が避けられない以上、出産退職を減らして女性労働力を活用することが不可欠であると認識されるようになったからである。

こうして90年代、両立支援が最も重要な少子化対策として展開される。しかしながら、それによって保育所の増設が大幅に進んだわけではない。エンゼルプラン（1994年12月）の方針は、基本的に「保育システムの多様化・弾力化」であり〔発達21：134-136頁〕、2000年には市町村と社会福祉法人に限定していた保育所の設置主体の制限が撤廃されて、株式会社、NPO、学校法人等が保育所を開設できるようになった。小泉政権時代の閣議決定「仕事と子育ての両立支援策の方針について」（2001年7月）は「待機児童ゼロ作戦」を打ち出したが、それは「最小コストで最良・最大のサービスを」という方針のもと、公立保育園の「公設民営」化と民営保育園の新設を促進するものだった（鈴木2004）。

こうした「作戦」が展開された結果、保育所数も入所定員も1980年代の水準に回復した程度にしか増えず（保育所数1980年2万2,899、2010年2万3,068）、民営化ばかりが進行することになった。80年代には6割を占めていた公立保育所は、とりわけ2000年代に入って減少し、2010年には46.7%にまで低下する（子どもと保育総合研究所2011：第Ⅱ部21、26頁）。

## （2）次世代育成の社会的責任

少子化問題が政策にもたらしたもう一つの大きな変化は、子どもの出生や養育が、家族の自己責任や自助努力に委ねるべき私的領域の問題としてではなく、国家・社会の存続にかかわる公的領域の問題として位置づけ直され、それゆえ国家・社会が介入・支援すべき問題として捉えられるようになったことである。

少子化対策は80年代の家族政策と違って、子どもを「社会的存在」と捉え、次世代育成の「社会的責任」を提起する。「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する省庁連絡会議」の文書

(1991年1月)は、「子どもは夫婦のプライベートな存在であると同時に、明日の時代を担うという社会的な役割を有している」とし〔発達21：78頁〕、人口問題審議会報告書「少子化に関する基本的な考え方について」(1997年10月)は、「子どもを育てることを私的な責任(家族の責任)としてだけ捉えるのではなく、社会的な責任である、との考え方をより深めるべきである」と述べる(人口問題審議会1998:34頁)。中央教育審議会報告「少子化と教育について」(2000年4月)も、「そもそも社会全体で子どもを育てていくのだという視点をはっきり打ち出すことが必要である」と指摘する。

そのため、少子化対策は子どもを養育する家庭に対する「社会的支援」を打ち出す。それは、家族が自ら出生力や養育機能を回復させることは、もはや困難だと認識するからだろう。2004年6月の閣議決定「少子化社会対策大綱」は、「近年、核家族化、地域社会の変化など、子育てをめぐる環境が大きく変化したため、家庭のみでは子育てを負い切れなくなってきた」として、「新たな支え合いと連帯による子育て支援」体制の構築を提案する。少子化問題は、機能低下したはずの家族に自助努力を求める80年代の政策を、社会的支援によって機能回復を図る政策へと転換させたのである。

この子育て支援には経済的支援も含まれる。先の関係省庁連絡会議は、「子育ての負担は親だけでなく社会としても負担すべきであり、特に、子どものある家庭と子どものない家庭との間の負担の均衡といった公平の確保を図る意味からも、必要な支援を講じていく必要がある」と指摘する〔発達21：78頁〕。少子化社会対策会議『子どもと家族を応援する日本』重点戦略(2007年12月)は、次世代育成支援のための社会的コストは「未来への投資」であると訴える。80年代の政策では子どもの養育費用に関する公的負担をいかに減らすかが課題だったが、少子化対策では養育費用をどのように「社会」が支援・負担するかが課題となった。

また、このような政策転換によって、家族を社会的に支援するための新たな「家族政策」が必要となった<sup>(20)</sup>。1990年版の『厚生白書』は、家族政策とは「家族・家庭の有する諸機能の低下に注目し、これを補強・強化していくことを目的とした施策」であると捉える。そして、近年のヨーロッパ諸国の家族政策では、「女性の社会進出等による出産・育児と就労の両立を支援するという視点が強調」されているとし、わが国でも狭義の福祉政策にとどまらない「総合的な家庭政策」の視点が求められていると指摘する〔第1編1部2章4節2〕。家族政策は性別役割分業と自己責任を前提とした政策から、仕事と家庭の両立を支援し、家族を社会的に補強するための政策へと転換することになった。

しかし、こうした家族政策と少子化対策との間には、その目的という点でかなりのズレがある。そのため、少子化社会対策推進専門会議の「これからの少子化対策」(2006年5月)は、「すべての子どもや子育て家庭に対する支援である『家族政策』(ファミリー・ポリシー)という観点から、少子化対策を考えることが大切である」と指摘する〔社会福祉25：71頁〕。同専門会議がこのように家族政策の一環に少子化対策を位置づけるよう提案したのは、逆にこれまで家族政策が少子化対策という枠組の中に組み込まれ、出生率向上の手段であるかのように見なされてきたからだろう。この後述べるように、子どもの養育費用に対する経済的保障は後回しにされ続ける

が、少子化対策が家族政策に脱皮し得ないできたことにも、その一因があると思われる。

### (3) 子どもの養育に対する経済的支援

少子化対策は経済的支援を掲げたものの、なかなか具体化されなかった。それどころか、児童手当の支給総額は1990年代を通じて厳しく抑制される。1992年には第1子からの支給と第3子以上への増額(5,000円から1万円へ)によって一旦増加したものの、93年から99年にかけて支給総額はかえって減少する。支給対象年齢が3歳未満にまで短縮されたためである。

それはなぜなのか。国の財政事情だけでなく、少子化対策に内在する要因がある。一つは、1990年代の政策が出生率の低下をかなり楽観視していたからだろう。当時、出生率は第2次ベビーブーム人口が母親世代となる2000年にかけて、「緩やかに上昇していく」と考えられていた(人口問題審議会等1988:5-6頁)。もう一つは、前述のように、90年代の少子化対策が主として両立支援の推進だったからである。北明美は、ヨーロッパ諸国では「児童手当制度を保育サービスに対立させる日本のような議論」はもはや見られないと指摘するが(北2002:19頁)、少子化対策は両立支援策と経済的支援を対立させることで、経済的支援を効果が薄いか、あるいは優先度が低いものと見なし続けたのである。

だが、90年代の少子化対策は何ら効を奏さなかった。出生率は1.57ショック以後もほぼ一貫して下がり続け、2005年には最低の1.26を記録する。しかも、2000年代に入ると、夫婦の出生率の低下という現象が新たに顕在化する。2002年1月に出版された国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来人口推計」は、「これまでは、少子化の原因は、晩婚化であり、結婚した夫婦の出生児数は減少しないと見ていたが、今回の推計においては、晩婚化に加えて、結婚した夫婦の出生児数が減少するという新しい傾向が認められた」と分析する。2005年版の『国民生活白書』も、80年代の出生率の低下は「主として未婚者の増加」によるものだったが、90年代はそれ以上に「夫婦の出生行動の変化が出生数を抑制している」と指摘する〔第1章1節〕。2005年に人口減少が始まるが、夫婦の生む子ども数の減少により、少子化、高齢化と人口減少がさらに加速するという危機感が増すことになった。

こうした中、2000年代に入ると、児童手当の支給対象年齢が徐々に上がり(2007年小学校修了まで)、所得制限も緩和され、支給総額が増えていく<sup>(21)</sup>。また、2006年6月にはこれまでになく経済的支援を重視した少子化対策が策定される。少子化社会対策会議の「新しい少子化対策について」である。同対策は、妊娠・出産に対する経済的負担の軽減策とともに、児童手当の「乳幼児加算」を提案する。乳幼児加算は3歳になるまで一律1万円を支給するもので、翌2007年から実施された。今を生きる子どもの育成を保障するものであるはずの児童手当が、少子化対策に組み込まれることによって、ようやく拡大に転じたのである。

しかし、当時内閣府で少子化担当参事を務めた増田雅暢によれば、同対策に対して、経済的支援に偏っている、両立支援より経済的支援を重視するのは問題だといった批判があったという。経済的支援に予算を取られることで、他の施策の財源が確保できなくなる、経済的支援に出生率を回復させる効果があるかどうか明らかでないというのがその主な理由とされる(増田2008:

50、55-56頁)。同対策の素案を検討した少子化社会対策推進専門委員会（猪口邦子少子化担当大臣主宰）においても、経済的支援よりも子育て支援や働き方に係る施策を優先する意見の方が多かったとされる。核家族化や専業主婦の孤立が問題にされたためである〔社会福祉 25：71、77-79頁〕。

増田は経済的支援に消極的あるいは否定的なこうした議論を「小さなコップの中の議論」と評し、社会保障給付費に占める児童・家族関係給付（保育サービス、児童手当、児童扶養手当等）の少なさを指摘する（増田 2008：58頁）。増田が言うように、児童・家族関係給付費の割合は少子化対策以後も3～4%を占めるにすぎない<sup>(22)</sup>。児童手当をはじめとした経済的支援はそうした「小さなコップ」の中ですら、あるいはだからこそ、隅に追いやられてきたのである。

かくして、2000年以降も政策は経済的支援に消極的、否定的な姿勢を取り続ける<sup>(23)</sup>。少子化対策の一環に位置づけられることによって、児童手当はようやく拡充に向かうものの、他方、母子家庭に対する児童扶養手当については、2002年に全額支給（子ども1人の場合、月額4万2,370円）の収入限度額が204.8万円から130万円へと引き下げられる。この130万円という限度額は、85年の限度額171万円よりも低い。しかも、児童扶養手当の支給開始5年後には、収入のいかににかかわらず最大半額にまで減額しうようされた<sup>(24)</sup>。生活保護の母子加算も2005年から段階的に削減され、2009年4月に一旦廃止される。少子化問題以後の政策は次世代を育成する「社会の責任」を提起しながら、貧困家庭や母子家庭に厳しく「自立」を迫る80年代の家族政策をより一層強化したのである。

#### （4）親の責任と国家の責任

このように政策が経済的保障に消極的あるいは否定的なのは、少子化問題以後の政策もまた、従来と同様、否、それ以上に家族機能の低下を重大視し、家族の現状をネガティブに捉えているからである。とりわけ1997年の神戸事件（酒鬼薔薇事件）を発端とした少年犯罪の「凶悪化」問題（2000年少年法改正）と、同時期、急速に社会の関心を集めるようになった児童虐待問題（2000年児童虐待防止法制定）によって、政策はそうした認識を一層強めることになった<sup>(25)</sup>。少子化も少年犯罪の「凶悪化」も児童虐待も、都市化や核家族化による家庭と地域の教育機能の低下が生み出した問題であり、「孤立」「育児不安」「未熟さ」「負担感」といった親（とくに母親）の意識や心理の問題として考えられているからである<sup>(26)</sup>。そのため、政策はなかなか経済的保障を進めようとはしない。家族機能の低下論は、政策が社会の責任を提起するようになってからも、子どもの養育に対する経済的保障の拡充を抑制する言説として生き続けているのである。

したがって、家族機能の低下論を前提とした社会的支援政策は、家族への介入を一定程度自戒した80年代の政策以上に、家族に対して規範的な介入を強める。中央教育審議会（会長 有馬朗人）は、1998年6月の答申「新しい時代を拓く心を育てるために」において、「悪いことは悪いとしっかりしつけよう」「思いやりのある子どもを育てよう」「子どもの個性を大切にし、未来への夢を持たせよう」「家庭で守るべきルールをつくろう」等々と親に呼びかける。文部科学省生涯学習政策局に設置された「今後の家庭教育支援の充実についての懇談会」の報告『『社会の宝』

として子どもを育てよう！」(2002年9月)も、乳幼児期には「しっかり抱きしめ、愛することが大切です」などと語りかける。政策が育児や子育ての方法・心得等を直接親に説くのである。

それゆえ政策は親の「負担感」の軽減を言いつつも、その責任や任務を軽くしようとはしない。子どもを教育する親の「第一義的責任」は、2003年制定の少子化対策基本法と同年制定の次世代育成支援対策法、および、2007年の改正児童虐待防止法に盛り込まれる<sup>(27)</sup>。また、2006年制定の新教育基本法は、旧法にはなかった「家庭教育」の項目を設け、「父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有する」ものであって、生活習慣を身に付けさせ、自立心を育成し、心身の発達を図るよう努めるものとする<sup>(28)</sup>と定める(第10条1項)。同法はさらに、「学校、家庭及び地域住民その他の関係者」は、「それぞれの役割と責任を自覚」し、「相互の連携及び協力に努める」という条文を加える(第13条)。

このように政策は親の責任を強化するとともに、家庭と学校・地域等との連携をさらに強めようとする。それは、少子化問題のみならず、少年犯罪の「凶悪化」問題や虐待問題を経る中で、政策が家族に対してこれまで以上に強い不信感を募らせたからだろう。家族機能の低下がいよいよ深刻化した以上、子どもの教育はもはや親だけに任せてはおかず、「社会総がかり」で子どもの教育にあたらなくてはならないというのである(教育改革国民会議「教育を変える17の提案」2000年、教育再生会議「社会総がかりで教育再生を」2007、2008年)。

そのため、少子化対策も地域における「子育て支援」に力をいれる。預かり保育や放課後対策、親同士の交流事業などである。こうした地域での事業は親の負担を軽減し、子育ての責任を国や自治体、地域で分かち合おうとするもののように思える。だが必ずしもそうとは位置づけられていない。これらは「単に親の負担を軽減することのみが目的」ではなく、「親子の関係を良好にし、子育ての喜びを実感できることを通じて、家族機能や家族の絆を強めることにつながる」ものであるという(「新しい少子化対策について」2006年6月)。つまり、子育て支援は子どもを養育する責任を国や地域社会が担うための政策というよりは、地域の支援によって家族に本来の機能と責任を果たさせようとする政策なのである。

では、国や自治体は子どもの養育と教育に対し、どのような責任を負うのか。少子化社会対策基本法は「少子化に対処するための施策」(第3条、第4条)、次世代育成支援対策法は「次世代育成支援対策」(第4条)、そして、教育基本法は「教育に関する施策」(第16条)を国および自治体が策定し実施しなければならないと規定する。だが、いずれも国や自治体が次世代の育成に責任を負うとは明記しない。このことは、1947年制定の児童福祉法が、国と地方公共団体は保護者とともに児童を育成する責任を負うと定めたのと対照的である。

それは、やはり親の「第一義的責任」という法論理が前提にあるからだろう。それゆえ、新教育基本法は、家庭での教育に関して、国及び地方公共団体は「学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない」(第10条第2項)と規定するにすぎない。少子化問題以降の政策は、確かに80年代の政策にはなかった様々な子育て支援を展開するようになったが、次世代育成の第一義的責任を親に課す一方で、国家の責務を「学習の機会や情報の提供」に限定する80年代以来の政策を継承するものでもあったのである。



## おわりに

1972年から支給が開始された児童手当は、1970年代末には早くも見直しが提案される。それは1970年代末以降の政策が福祉国家を批判し、福祉見直し＝公費抑制政策に転じたからである。

この路線を具体化した1980年代の家族政策は、国家は私的領域である家族に安易に介入すべきではないとして、子どもの養育に対する経済的保障を抑制・削減し、機能低下したはずの家族に対して自助努力・自己責任を求めた。こうした一見して無謀で無策とも言える政策の前提には、子どもの養育と教育こそ家族の本来的な機能であり責任であるとする規範論と家族に対する楽観的な現状認識があった。それゆえ、80年代の政策はあるべき家族像に基づき、家族に対して規範的な介入を強める。子どもの養育費用の公的保障を削減する福祉見直し政策は、次世代育成のための国家の責任を親に対する教育・指導等に限定するものだったからである。

だが、1.57ショック以後、政策は子どもの出生と養育を国家や社会が介入・支援すべき公的領域の問題として位置づけ直し、自己責任・自助努力型の政策から家族に対する社会的支援へと方針を転換することになった。つまり、本来あるべき機能が低下しているから家族は自助努力すべきだという80年代の論理が、少子化問題によって、機能が低下しているから家族への社会的な支援が必要だという論理へと転換したのである。そのため、90年代以降の政策は、仕事と子育ての両立支援や地域での子育て支援を進める。2000年代に入ると、児童手当もようやく拡充に向かう。

しかしながら、児童手当の拡充は出生率回復のための手段であり、子どもの養育費用を国家・社会が保障することの意味や重要性が確認されたためでは必ずしもなかった。それゆえ、政策は養育費用の公的保障に消極的な姿勢を取り続ける。それどころか、母子家庭や低所得世帯に対する経済的保障を80年代以上に切り詰める。少子化問題以降の政策は、子育てへの社会的支援を提唱しながら、母子家庭や低所得世帯に対してより厳しく自立や自己責任を求めたのである。

それは、少子化問題以降の政策が80年代の規範的な親の責任論と家族機能の低下論を前提にして、社会的支援策を組み立てているからである。少子化対策において繰り返し言及され、法律上に明記されるようになった親の「第一義的責任」は、子どもを養育する親の責任を国家・社会の維持・発展に直接かかわる重大な責任として再定義するものであり、同時に、親とともに次世代育成の責任を負っていたはずの国や自治体を、親を支援する二次的な立場に置くものである。したがって、国や自治体はかつてよりも家族を支援する責任を引き受けようになったものの、次世代の育成に直接責任を負おうとはしない。少子化対策が推進する子育て支援も、次世代育成の責任を国や自治体が担うための政策ではなく、地域での支援によって家族に本来の機能と責任を果たさせるための政策である。

こうした親の「第一義的責任」論と家族機能の低下論を前提とした政策は、養育費用の負担を基本的に家族の責任・機能として位置づけることで、その公的保障を否定あるいは抑制する。ユニバーサルな児童手当を否定し続けた政策が、貧困や格差をも軽視したのは、それが親の責任論に基づく政策であって、子どもの養育を社会的に保障するという理念・思想を欠くものだったか

らである。かくして、少子化問題以降の政策も、経済的保障を抑制する一方で、あるべき家族像に基づいて、家族に対する規範的な介入をさらに強めたのである。

さて、民主党政権の閣議決定「子ども・子育てビジョン」(2010年1月)は、「少子化対策」から「子ども・子育て支援」への転換を提起した。そのためか、この「ビジョン」には家族機能の低下論は登場しない。また、教育の格差や子どもの貧困が取り上げられ、子ども手当と高校授業料の実質無償化(2010年度から実施)は、「子育て負担の軽減を図りつつ、次世代を担う子どもたちを社会全体で支える」ものと位置づけられる<sup>(28)</sup>。これまで、経済成長のため、高齢化社会を支えるため、出生率向上のためなど、他の目的に半ば従属させられてきた児童手当が子ども手当に変わることで、ようやく子どもを「社会全体で支える」ための制度として意味づけられることになった。

他方、自民党国家戦略本部の中長期政策「日本再興」(2011年7月)は、前述のように、子ども手当は「子どもは社会が育てる」という「誤った考え方」に基づくものだとして批判する。そして、0歳児については「家庭で育てることを原則」とし、「家庭保育支援」や「親の再教育」「意識改革」を進めるといふ。それは、今日の教育の「危機的状況」をもたらしている第一の原因が「家庭の教育力低下や過保護な親と無関心な親の存在」にあると捉えるからである。

つまり、子ども手当をめぐる論点は、単なる財源問題ではない。養育機能の低下というネガティブな評価に基づいて、子どもを養育する家庭を批判し、家族への規範的な介入を進めるのかどうか。そして、親の第一義的な養育責任を根拠に、次世代を育成するための費用を基本的に家庭の負担とする政策を継続するのかどうかか問われているのである。

## 注

- (1) 2005年のデータによると、OECD加盟国の中で日本はひとり親世帯の就労率が高いにもかかわらず(30カ国中4位)、貧困率はトルコに次ぐ2位。「貧困の女性化」が言われるアメリカ(4位)より高い(阿部2008:10頁)。
- (2) 児童手当制度の成立過程やその後の変遷については、大塩(1996)と北(2002,2004)の研究に多くを負った。北によれば、ヨーロッパでは1970-80年代に児童手当の受給権を母親に変更する改革が進められ、そのことが児童手当を削減しようとする新自由主義的な改革を押しとどめたという。
- (3) 1929年制定の「救護法」は、貧困のため生活できない13歳以下の「幼者」を救護するとし、1937年の「母子保護法」は、13歳以下の子を持つ母が貧困のため子を養育できない場合に、母に対して扶助するとした。なお、「生めよ、増やせよ」のスローガンで知られる1941年の閣議決定「人口政策確立要綱」は、「家族手当制度」の導入を提案したが、実現には至らなかった。
- (4) 戦後直後、厚生省は「浮浪児、棄児、孤児、虐待児、不良児、不具児、精神薄弱児、貧児」など、「広い意味の異常児」を対象とする「児童保護法」を制定しようとした〔「児童保護法を制定しようとする理由」1946年11月、続児童福祉法:74頁〕。だが、法案の作成を諮問された中央社会事業委員会では、「浮浪児保護=非行児対策への偏り」に対して「暗い」「消極的」とする批判が出され、その結果、「母子保健や文化施設などのいわゆる一般児童対策を前面」に出した「児童福祉」法案が作成されたという(寺脇1980:60-61頁)。

- (5) 社会保障研究会「社会保障案」(1946年)、社会保障制度調査会「社会保障制度要綱」(1947年)、社会保障制度審議会「社会保障制度確立のための覚え書」(1949年)などが児童手当(家族手当)の導入を提唱している。1950年6月の社会保障制度審議会「社会保障制度研究試案要綱」は、「多子家庭」に対する貧困対策として児童手当を挙げたが、同年10月の同審議会「社会保障制度に関する勧告」は、児童手当を削除した〔社会保障Ⅰ〕。
- (6) 中学校では1962年から女子は家庭科、男子は技術を履修することになり、高校では翌63年から女子のみ家庭科が「原則として必修」となる。また、1961年には配偶者控除が設けられる(横山2002)。こうした政策の前提には共稼ぎの増加、すなわち母親の就労への批判がある。中央児童福祉審議会の同報告は、共稼ぎの増加は「児童の心身の発達上」から「好ましくない影響を生ぜしめることは必然である」と指摘する〔婦人教育課：173-179頁〕。
- (7) 厚生省児童局は児童福祉法制定当時、保育所は「保護者の負担を軽減し、考える暇さえもたないわが国の母親等に愉快に勤労する余裕を与えようとすることに主眼があります」と述べている〔「予想質問答弁資料第3集」1947年8月、児童福祉法上：886頁〕。だが、1963年10月に出された文部省初等中等教育局長と厚生省児童局長による通知「幼稚園と保育所との関係について」は、保育所に入所する児童の決定を「今後いっそう厳正」に行ない、「保育に欠ける幼児」以外は幼稚園に入園するよう措置するとした〔婦人教育課：130頁〕。
- (8) 1969年8月の人口問題審議会「わが国人口再生の動向についての意見」は、人口の再生産率の回復を提唱し、「子女の扶養負担の軽減」を提案する〔社会保障Ⅱ：3頁〕。だが、71年10月の同審議会「最近における人口動向と留意すべき問題点について」は、「人口の質的向上」政策へと戻り〔社会保障Ⅱ：10頁〕、以後少子化問題が登場する90年代に入るまで、出生率向上を意図した政策は出されなかった。
- (9) ただし、受給者の多くは児童手当を支持し、その拡充を求めていた。厚生省が72年11月に行なった「児童手当受給者意識調査」では、受給者は児童手当についてよい制度だ(61%)、不十分だ(30%)、当然だ(7%)などと回答したとされる(30年のあゆみ：167頁)。
- (10) 北明美によれば、当時、「年々生ずる企業拠出金の余剰金」の処理が問題になりつつあったという。事業所数や従業員数の増大による自然増、第2次ベビーブーム後の出生数の減少、所得制限の強化による支給対象児童数の減少などによって、余剰金が増加していたからである。そのため、政府は余剰金で福祉施設を設置することができるようにし(78年)、前述の被用者向けの特例給付を設け、さらに、事業主の拠出金率を引き下げた。この福祉施設費は企業の事業所内保育施設への助成金などに回され、94年には「児童育成事業」へと拡大される(北2002上：32頁、2002中：40-44頁)。つまり、児童手当制度が拡充されなかったのは、こうした政府と財界の方針によるものであって、財源がなかったからではないのである。
- (11) 1962年から支給が開始された児童扶養手当は、76年に支給対象児童が義務教育修了から18歳までに延長されるなど、70年代半ばまで拡充される。だが、85年の法改正で全額支給と一部支給に分けられ、所得制限が強化される。子ども1人の場合、84年は年収361万円未満まで3万2,700円が支給されたが、85年は、年収171万円未満まで3万3,000円(全額支給)、171万円から300万円未満まで1万1,000円(一部支給)となった。
- (12) 74年の所得税の最高税率は8,000万以上75%だったが、84年8,000万以上70%、87年5,000万以上60%、89年2,000万以上50%、95年3,000万以上50%となる。最高税率が最も引き下げられたのが1999-2007年で、1,800万以上37%。相続税も88年に大幅に引き下げられる。
- (13) 家族政策に関するこれまでの主な研究は、70年代以降の政策と同様、高度成長期の核家族化や都市化、産業化等によって家族機能が低下したとし、それが家族政策の形成につながったと捉えてきた(福島1975、利谷1975、原田1988)。それに対し、渋谷敦司は、1970年代から80年代の国際的な福祉見直し路線、新保守主義的な福祉政策において家族機能の低下や家族の解体が強調され、それによって「社会統制の手段」としての「家族政策」が登場すると分析する。渋谷によれば、福祉見直し路線とともに登場した家族政策は、家族にあるべき「本来の機能」を取り戻させようとする政策であり、それによって、「生命と生活の再生産活動における国家、家族、市場の役割を再定義する政策的な試み」である(渋谷1999：375-376頁)。
- (14) 同政策は養育費に関して、「給与体系における扶養手当の増額」を挙げるに過ぎない〔家庭基盤：171頁〕。

- (15) 家族は公権力が関与し得ない（すべきでない）「私的領域」と見なされてきたが、家族という私的領域は、近代社会において「公的領域に合致する限りにおいて『放任』された、公的領域と不可分」の領域として成立したのであり（広瀬 2006）、「公的領域」を支えるべく、「公私の相互依存関係のもとにおかれてきた」とされる（上野 2009）。
- (16) しかし、家族機能の低下は、調査研究によって実証されてきたわけではない。1992 年の厚生省人口問題研究所の研究報告書は、経済企画庁国民生活局が 1984 年に行なった「家族機能とその施策の充実に関する調査」が「家族機能それ自体を問題にして実施した唯一の調査」だと指摘する。だがこれは有識者を対象とした意識調査に過ぎない（厚生省人口問題研究所 1992：8 頁）。
- (17) 都村敦子によれば、ヨーロッパでは 1970 年代に扶養控除を廃止して児童手当に統合し、再配分機能を高める改革が進められたという（都村 2002：25 頁）。もともと、阿部彩は 1996 年のデータを基に、日本では児童手当以上に扶養控除が貧困の削減に効果を上げていると分析する。だがそれは、「児童手当の給付額が少額なため、逆進的な構造の扶養控除と比べても、その貧困削減効果が劣ってしまうからである」（阿部 2005：137-138 頁）。
- (18) 『朝日新聞』の社説は、児童手当制度発足当時、「いま児童手当制度を老人対策より優先させる理由はない」（1971 年 2 月 23 日）と主張した。そればかりか、「そもそもカネで子どもを育てるといふふうな考え方には異論もあろう」（1980 年 9 月 9 日）と述べるなど、児童手当そのものに疑念を示す。こうした主張は 80 年代を通じて変わらない。少子化問題が登場した 90 年代になると、児童手当よりも保育所の整備など両立支援を優先すべきだとして、児童手当の拡充に反対する。同社説は、「同じ額の現金を一律に配るのは、理念に乏しく底の浅い政策である」（1999 年 12 月 10 日）、児童手当の拡充は、「所得制限の撤廃が前提となっており、もはやまともな社会保障政策とはいえない」（1999 年 12 月 16 日）とまで言う。それが一転して児童手当の拡充を主張するようになるのは 2004 年以降である。2004 年 11 月 29 日の社説は、「社会保障給付の 70%が高齢者向けだ。児童手当や保育所など児童・家庭向けは 4%にすぎない。子育てはすべて自分の責任で、と言わんばかりだ」と書く。
- (19) 2001 年版『国民生活白書』によると、家計支出に占める「教育関係費」（給食費、通学費、授業料、教材費、補習教育の月謝等）の割合は、74 年の 5.8%から 99 年 12.6%に増加する〔第 3 章 5〕。一方、「1 人当たりの GDP に対する受給者 1 人当たり児童手当額」は、72 年の 0.58%から 98 年 0.13%に低下する（都村 2002：33 頁）。
- (20) この時期、児童福祉分野でも児童福祉から「児童家庭施策」や「子ども家庭福祉」への転換が提唱される。
- (21) 政策側の要因としては、1999 年 10 月に自民党、自由党、公明党の連立政権が発足したことが大きい。公明党の主張により、児童手当の拡充が三党の合意書に盛り込まれた（児童手当：37 頁）。
- (22) 国立社会保障・人口問題研究所の「平成 21 年度社会保障給付費」（2011 年）によると、社会保障給付費に占める児童・家族関係給付費は、1975 年には 5.6%を占めていたが、以後減少し、90 年代半ばには 3.3%にまで低下した。2000 年代に入ると若干上昇するが、2009 年度の児童・家族関係は 3.8 兆円、3.8%。他方、高齢者関係給付（年金、医療等）は約 68.6 兆円で、ほぼ 7 割を占める。ただし、2004 年から公立保育所運営費負担金が一般財源化されたことにより、以後この経費は上記の数値に含まれない（増田 2008：192 頁）。
- (23) 少子化社会対策基本法が挙げた八つの基本的施策のうち、「経済的負担の軽減」は最後から 2 番目にすぎない。少子化社会対策会議の『『子どもと家族を応援する日本』重点戦略』（2007 年 12 月）は、現金給付（児童手当など）と現物給付（保育所など）のバランスをとった家族政策が必要と言いつつも、現物給付を優先するという。
- (24) この減額措置は強い反対により 2007 年に凍結され、受給者が就職しているか就職活動中の場合、および、病気、けが、障害がある場合には、従来通りの支給額を受け取れることになった。
- (25) 神戸事件の翌 98 年 4 月には、橋本総理主宰の「次世代を担う青少年について考える有識者会議」（石川忠雄座長）が「次世代を担う青少年のために」を提出する〔40 年の歩み：458-471 頁〕。以後、中央児童福祉審議会（98 年 7 月）、中央教育審議会（98 年 6 月、2000 年 4 月）、生涯学習審議会（99 年 6 月、2000 年 11 月）、青少年問題審議会（99 年 7 月）などが一斉に家庭教育や青少年の育成に関する政策を発表する。

- (26) だが、これらの問題と核家族化との相関関係は見られず、児童虐待や少年犯罪の「増加」「深刻化」といった認識自体も、検証される必要がある（広井 2012、広井・小玉 2010、内田 2009）。
- (27) 少子化対策基本法第 2 条は、「少子化に対処するための施策」は「保護者が子育てについての第一義的責任を有するとの認識の下に」講ぜられなければならないとし、次世代育成支援対策法第 3 条は、次世代育成支援対策は「保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識」の下に、「子育ての意義についての理解が深められ、かつ、子育てに伴う喜びが実感されるように配慮して行われなければならない」と定める。また、児童虐待防止法は、2007 年の改正で、第 4 条に次のような条文を加える（第 6 項）。「児童の親権を行う者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を有するものであって、親権を行うに当たっては、できる限り児童の利益を尊重するよう努めなければならない」。
- (28) 民主党政権の発足後、生活保護の母子加算が復活し（2009 年 12 月）、父子家庭にも児童扶養手当が支給されるようになった（2010 年 8 月）。一方、保育所の民営化や規制緩和の方向は従来と変わらない。民主党が 2013 年導入をめざす「子ども・子育て新システム」は、行政の保育責任の軽減と保育のさらなる市場化を進めようとしている（大宮 2012）。子ども手当もその一環に組み入れられる可能性がある。

## 引用・参考文献

- 阿部彩「子どもの貧困」国立社会保障・人口問題研究所『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会、2005 年。
- 阿部彩『子どもの貧困』岩波新書、2008 年。
- 上野千鶴子「家族の臨界」牟田和恵編『家族を超える社会学』新曜社、2009 年。
- 内田良『「児童虐待」へのまなざし』世界思想社、2009 年。
- 大塩まゆみ『家族手当の研究』法律文化社、1996 年。
- 大宮勇雄「子ども・子育て新システムとは何か」教育科学研究会『教育』国土社、2012 年 2 月号。
- 北明美「日本の児童手当制度の展開と変質」上・中・下『大原社会問題研究所雑誌』524、526・527、547 号、2002 年、2004 年。
- 厚生省児童局『児童福祉白書』1963 年。復刻版、児童問題史研究会監修『現代日本児童問題文献選集（第 IV 期）』第 42 巻、日本図書センター、1988 年。
- 厚生省児童家庭局児童手当準備室「児童手当制度略解③」社会保険法規研究会『週刊社会保障』Vol.25 No.625、1971 年。
- 厚生省人口問題研究所『平成 3 年度家庭機能とその変化に関する研究 家庭機能に関する研究動向』1992 年。
- 厚生省人口問題研究所『平成 4 年度家庭機能とその変化に関する研究 厚生白書、国民生活白書にみる家庭機能のとらえ方』1993 年。
- 子どもと保育総合研究所編『最新保育資料集』ミネルヴァ書房、2011 年。
- 渋谷敦司「少子化問題の社会的構成と家族政策」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』Vol.34 No.4、1999 年 3 月。
- 人口問題審議会・厚生省大臣官房政策課・厚生省人口問題研究所編『日本の人口・日本の家族』東洋経済新報社、1988 年。
- 人口問題審議会『人口減少社会、未来への責任と選択』ぎょうせい、1998 年。
- 鈴木尚子「保育分野の規制緩和と改革の行方」国立国会図書館『レファレンス』2004 年 4 月号。
- 田端博邦「福祉国家論の現在」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家（上）』東京大学出版会、1988 年。
- 都村敦子「家族政策の国際比較」国立社会保障・人口問題研究所『少子化社会の子育て支援』東京大学出版会、2002 年。

- 寺脇隆夫「児童福祉法の成立と保育所」1980年。池田祥子・友松諦道編『戦後保育50年史4 保育制度改革構想』栄光教育文化研究所、1997年。
- 利谷信義「戦後の家族政策と家族法」福島正夫編『家族 政策と法1』東京大学出版会、1975年。
- 原田淳孝「『日本型福祉社会』論の家族像」東京大学社会科学研究所『転換期の福祉国家（下）』東京大学出版会、1988年。
- 広井多鶴子「児童虐待をめぐる言説と政策」『日本教育政策学会年報』八月書館、第19号、2012年。
- 広井多鶴子・小玉亮子『現代の親子問題』日本図書センター、2010年。
- 広瀬裕子「公私二元論の批判的再考—今後の教育行政学展開の出発点として」日本教育行政学会編『学会創立40周年記念 教育行政学の回顧と展望』教育開発研究所、2006年。
- 福島正夫「現代日本の家族政策と法」福島正夫編『家族 政策と法1』東京大学出版会、1975年。
- 増田雅暢『これでいいのか少子化対策』ミネルヴァ書房、2008年。
- 文部省『文部時報 臨教審答申総集編』臨時増刊号、1987年8月。
- 横山和彦「児童手当の見直し」社会保険法規研究会『週刊社会保障』Vol.29 No.852、1975年。
- 横山文野『戦後日本の女性政策』勁草書房、2002年。

## 参照資料集

---

- 〔家庭基盤〕大平総理の政策研究会報告書『家庭基盤の充実』大蔵省印刷局、1980年。
- 〔30年の歩み〕厚生省『児童福祉30年の歩み』1978年。  
復刻版、網野武博他編『児童福祉文献ライブラリーシリーズ1 児童福祉基本法制』第17巻、2006年。
- 〔児童手当〕児童手当制度研究会監修『児童手当法の解説』中央法規出版、2007年。
- 〔児童福祉法〕児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成』上巻、ドメス出版、1987年。
- 〔社会福祉〕『月刊福祉増刊号社会福祉関係施策資料集』全国社会福祉協議会
- 〔社会保障〕社会保障研究所編『日本社会保障資料』I・II巻、至誠堂、1975年。  
社会保障研究所編『日本社会保障資料』III上・下巻、出光書店、1988年。
- 〔続児童福祉法〕寺脇隆夫編『続児童福祉法成立資料集成』ドメス出版、1996年。
- 〔発達21〕日本総合愛育研究所編『別冊発達21 子ども家庭施策の動向』ミネルヴァ書房、1996年。
- 〔婦人教育課〕文部省社会教育局婦人教育課『家庭生活に関する基礎資料』1966年。
- 〔40年の歩み〕厚生省『児童福祉40年の歩み』日本児童問題調査会、1988年。

\*〔 〕内は略号。参照したサイトについては紙幅の関係で「引用・参考文献」に記載しなかった。