

子育て世帯に対する現金給付制度に関する一考察

——親の所得が子育てにもたらす影響という視点から——

上 坂 真名美

目 次

- 第1章 はじめに
- 第2章 現行の児童手当制度とその制度変遷
 - 第1節 児童手当制度の現状と子ども像
 - 第2節 児童手当制度の変遷とその意図・目的
 - 第3節 民主党政権と「子ども手当」制度
- 第3章 勤労者層への生活費保障と家族像
 - 第1節 勤労者層への生活費保障と日本の社会保障制度の構造
 - 第2節 近現代日本の勤労者層と家族像
 - 第3節 政府が示したあるべき家族像と子育ての責任の所在
- 第4章 制度目的と実効性
 - 第1節 ドイツの家族政策とその実効性
 - 第2節 小 括
- 第5章 おわりに

第1章 はじめに

戦後欧州では、①所得再分配政策（家族手当、住宅手当、教育費補助、税金控除等）、②人口政策、家族計画、③要扶養家族（児童、障害者、老人等）とケアする家族を支援するための保険福祉サービス、④子どもと女性の福祉に関する政策、を含む総合的な家族政策（Family Policy）が重視されている。しかし、日本においては、欧州のような家族政策、とりわけ働く親の直面する育児と仕事のジレンマを社会的に解決する政策は、取り組まれてはいるものの未だに不十分で、実効性に乏しい。特に1980年代以降の日本では、核家族化と女性の就労化の進行で、家事・育児のサービス化や就業先での家事・育児に対する理解の促進が求められてきた。しかし、それらは未だに望まれた状態になってはいない。それどころか、非正規労働者の増加や正規労働者の賃金低下で、若年

層を中心とする所得の減少が生じたことや、子育てに非常にお金がかかるという日本の特徴が子育てへのハードルを高くすることにつながっている。他方で、婚姻に対する意識の変化も存在する。内閣府「平成26年度結婚・家族形成に関する意識調査」では、「結婚観」について、「結婚しなくて良い」と答えた男性は26.8%、女性は34.0%と少なくない。また、同調査の「現在結婚していない理由（未婚者回答）」では、「適当な相手がいない（54.3%）」が群を抜いて多く、自分の良いと思う相手がいないければ結婚しないという考えが浸透してきているといえる。

これらのことが相互に影響しあい、結果として、少子化（合計特殊出生率の低下）や子育て世帯の貧困を招いている。

以上のような現状に対し、日本においては、年功賃金・諸手当によって、「おおよそ子育てでお金を要するであろう年齢層」により多くの賃金が支払われるような制度を構築してきた一方で、子育て世帯に対する普遍的な経済的支援（保育・学費・医療費に対する負担軽減策や所得保障が普遍的にまた、親の所得に左右されないよう制度で確立されてこなかった。そこには、自民党国家戦略本部の中長期政策「日本再興」（2011年7月）における「子ども手当とは『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」との主張に代表されるような「自助」の考え方の影響が大きいのではないだろうか。この考え方は、現行児童手当法の目的にも「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」という文言で反映されている。子育てに対する経済的なハードルを下げるためには、まずは、未だに不十分である保育所の整備や、学費や医療費の負担

軽減など子育てを支援するサービスが全ての子育て世帯に行きわたるよう充実させることが重要である。このことを念頭におきつつ、日本の子育てに関わる施策で最も宙ぶらりんになっている児童手当制度に注目して、日本子育て支援制度のあり方を見直したい。

そこで、本論文では、まず、第2章で現行の児童手当制度とその制度変遷を確認し、第3章で日本において子育て世帯に対する普遍的な所得保障が、十分に確立されてこなかった歴史的経緯を整理したい。そして、第4章で子育て世帯への給付政策のあり方について、ドイツの家族政策を紹介し、日本の施策のあり方を検討し、今後の日本において子育て世帯に対する現金給付制度がどのような目的で、どのように機能していくべきかについて考えたい。

第2章 現行の児童手当制度とその制度変遷

第1節 児童手当制度の現状とその問題点

現行制度における児童手当制度の目的は、「この法律は、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という基本的認識の下に、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、家庭等における生活の安定に寄与する（社会保障・所得保障の視点）とともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資する（児童福祉の視点）ことを目的とする。」というものである。

児童手当の支給額は、①所得限度額未満である者については、3歳未満は、月額1万5千円、3歳以上小学校修了前の第1子・第2子は月額1万円、同第3子は月額1万5千円、中学生は月額1万円となっている。②所得制限額以上である者については、当分の間は特例給付を給付することとしており、0歳～中学校修了前まで一律月額5千円となっている。また、費用負担は、国と地方（都道府県・市町村）の負担割合を、2：1としており、被用者の3歳未満（所得制限額未満）の子については、7/15を事業主の負担としている。公務員の子については全額所属庁の負担である。

なお、旧児童手当法との主要な相違点として、①児童に対しても国内居住要件を設ける（留学中の場合等を除く）、②児童養護施設に入所している児童等についても、施設の設置者等に支給する形で手当を支給、③保育料を手当から直接徴収できる仕組み、学校給食費等を本人同意により手当から納付することができる仕組みとする、との3点がある。

次に、現行制度で想定されている子ども像とはいかなるものだろうか。おそらく自身で生計を立てることが不可能な年齢の子（就業の最低年齢が義務教育終了年齢後となっているため、15歳未満）を対象としているように思われる。しかし、対象児童の範囲は本当にそれでよいだろうか。諸外国では、学生である場合に限り、対象年齢を引き上げる国も見受けられる。あるいは、一定年齢以上は、児童ではなく、親から自立した存在として、児童手当とは別の本人に給付が行われるような制度を設けるべき、という考え方もあり得る。

なぜこのようなことを検討すべきかといえば、教育期間が拡充される経過のなかで、子ども期と成人期の間に、子ども期ではないものの、全日制の教育を受けるなど、社会人として自立する前段階であり、成人（一人前の大人）になり切れない期間が「青年期」が登場したからである。

日本では、おおむね1990年代前半まで、「生徒・学生」（＝親の保護のもとにおかれる存在）と「社会人」（＝親の保護から外れた存在）とを「最終学校卒業＝就職」を境に明確に峻別していた。そこでは、就学期間中は経済的側面を含む生活全般を基本的に親に依存するとともに、卒業＝就職は多くの場合経済的な側面ばかりでなく家を離れることを含め生活全般の親の保護からの離脱を伴っていた。しかし、若者労働市場の崩壊から、「最終学校卒業＝就職」を境とした自立が必ずしも達成できなくなってきた。本論文では、この論点にはこれ以上踏み込まないこととするが、このような状況を考慮して日本でも子ども像の再検討の必要があることを指摘しておきたい。

第2節 児童手当制度の変遷とその意図・目的

児童手当制度の給付範囲（対象児童、金額）の

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）	
1972					5歳未満	3,000	本204.2	
1973					10歳未満	3,000	238.0	
1974					中学校修了	4,000	288.2	
1975					中学校修了	5,000	362.0	
1982					中学校修了	5,000	318.5	特487.5
1986			2歳未満		中学校修了	5,000	340.6	558.8
1987			4歳未満		9歳未満	5,000	341.4	581.3
1988			小学校入学前		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	小学校修了	5,000	小学校修了	5,000	小学校修了	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
	小学校修了	5,000	小学校修了	5,000	小学校修了	10,000		
2010	中学校修了	13,000	中学校修了	13,000	中学校修了	13,000	なし	なし
2011	3歳未満	15,000	3歳未満	15,000	3歳未満	15,000	なし	なし
	小学校修了	10,000	小学校修了	10,000	小学校修了	15,000		
	中学生	10,000	中学生	10,000	中学生	10,000		
2012	3歳未満	15,000	3歳未満	15,000	3歳未満	15,000		960.0
	小学校修了	10,000	小学校修了	10,000	小学校修了	15,000		
	中学生	10,000	中学生	10,000	中学生	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）、大和総研「新旧児童手当、子ども手当と税制改正のQ&A」（2012年）より作成。

変遷（児童手当制度施行年から最新の改正があった年まで）を表にすると表1のようになる。

児童手当制度は、法律の内容は大きく変化しないにもかかわらず、時期によって、その給付目的や意図が異なり、一貫せず、どこか不安定なのが特徴である。しかし、児童手当制度の変遷については、時期ごとの制度の拡充・縮減の様子によって、ざっくりと3つの期間に区分することが可能である。

まず第1期は、施行当初の制度拡大期である。1972年の制度施行から1981年までは、「18歳未満の児童が3人以上の家庭でかつ5歳未満の第3子以降」とすでにかなり限定されて、所得制限も低く設定されていたことから、主に多子家庭の貧困の解決が目的とされていたといえる。また、支給額については、月3000円と当時の養育費の約2分

の1をカバーするものであったことから、それなりに多子貧困世帯の救済としては機能していたのではないと思われる。1975年まで順調に制度が拡充されていったのは、当時、革新自治体やその影響下によって社会保障や社会福祉政策の拡大が進められており¹⁾、社会保障を拡大していくこと

- 1) 1960年代後半には、労働者世帯の急増、核家族化などの社会変化に起因して社会保障需要がさまざまな局面で拡大するとともに、都市部の生活基盤の整備の遅れによる「都市問題」が顕在化し、さらに「公害問題」が全国で噴出した。高度成長のこうした諸矛盾は、自民党得票率の減少（総保守で1958年総選挙の61.16%から1976年総選挙の48.91%へ）と都市部での革新自治体の叢生となってあらわれた。革新自治体下あるいはその影響の下で、労働運動の活発化し、1973年を頂点として1970年代前半には、社会保障の大幅な拡充がなされ、大都市部では、保育所、各種福祉施設、病

が一般的に歓迎されていたからであろう²⁾。

第2期は、福祉抑制策における停滞期である。1982年から1999年までの時期は、政府の「臨調行革」路線によって、1970年代に大幅に拡大してきた社会保障・社会福祉政策に歯止めをかけられる。これは福祉抑制策がとられた期間に一致する。この期間においては、第2子・第1子への拡大が特徴的であるが、支給対象が第2子・第1子へと拡大され、所得制限以下のすべての子どもが対象となるとともに、他方で対象年齢が大きく引き下げられた。この対象年齢の引き下げについては、乳幼児期は「人格形成に最も重要な時期」であり、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」するのだと説明されていた³⁾。しかし、この間の制度改革では、支給総額が抑制され4,000億円を超えない範囲で推移している。そのため、これは単なる制度拡大と見ることはできず、抑制政策を行う一方で、手当の普遍性を求める声に表面的に対応していたものといえるだろう。そして、児童手当が、「薄く、広い」手当となってしまったのはこの時期に端を発している。

第3期は、少子化対策と連動しての拡大期である。少子化対策が政策として実施されていくのは、1990年代以降だが、少子化対策に伴う児童手当の拡大は、2000年以降と10年遅れた。とはいえ、少子化対策の1つとして位置づけられたのちは、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り、2006年6月にはこれまでにない経済的支援を重視した少子化対策が策定された。児童手当は、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。

第3節 民主党政権と「子ども手当」制度

制定当初から常に所得制限が設定され選別主義的であった日本の児童手当制度を、はじめて普遍主義的に変革したのが、民主党政権下で実施された「子ども手当」である。新自由主義改革が一挙的にすすんだ小泉構造改革のさなか、格差と貧困問題が社会的な問題として認識されるようになり、こうした世論と運動を追い風にして、貧困や低所得世帯に目を向けた政策を広くマニフェストに取り込んだ民主党に期待が向けられ、政権交代がおこった。そして、2009年に民主党政権が誕生した。民主党政権はマニフェストの目玉としていた子ども手当法を若干強引ともとれるようなスピードで成立させ、2010年から施行されることになった。子どもの貧困等を研究する学者からは、日本に初めて誕生した普遍的現金給付制度を支持する声もあがったが、しかし、第2子・第3子を出産するインセンティブのない子ども手当制度は、少子化対策としては後退する制度であるとの主張もあった。

また、選挙の票集めの道具としても用いられた側面もあった子ども手当は、財政問題とからんで「バラマキ福祉」の典型として捉えられ、世間一般からは厳しい視線が向けられた。さらに、財源として、所得税における年少扶養控除（対象者1人につき38万円）と住民税における扶養控除（対象者1人につき33万円控除、「子ども手当」支給対象者のみの廃止で、それ以外は「一般扶養控除」として存続）を廃止したことも批判をもたらした。民主党は「控除から手当へ」という政策で、所得の高い人ほど有利な「控除」から金額が一律で低所得者への恩恵が大きい「手当」への切り替えを行おうとしたが、年少扶養控除の廃止により今まで非課税であった低所得世帯が一部、課税世

▼院、小中学校、高校、住宅、各種文化施設、公園などがいっせいにつくられ、現業部門を含めてそれらの運営を担う公務員も大幅に増員された。石井拓児「第6章 日本における青年期の学習費保障と生活費保障制度の横断的検討」細川孝編『無償教育の漸進的導入』と大学界改革（龍谷大学社会科学研究所叢書第101号）見洋書房、2014年、124頁。

2) 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、受給者の多くは児童手当を支持し、その拡充を求めている。厚生省が1972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。厚生省『児童福祉30年の歩み』1978年、167頁。

3) 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、357頁。

帯へと転化し新たな格差を招いてしまった⁴⁾。年少扶養控除があることでぎりぎり非課税世帯となっていた低所得世帯に負担を強いる方向に手を貸す形となってしまったのである⁵⁾。

「子ども手当」は、2年2カ月の間（特別措置の子ども手当の期間を含む）続いたが、2012年度からは所得制限が入り、名称も児童手当へと変更された。こうして「子ども手当」は廃止され、再び普遍的現金給付制度としての性格を失った。このように、現金給付制度は、福祉抑制政策になるとまずもって切り下げられる。他方で、施策の実施が簡易で制度による恩恵が直接的で速効性がある。そのため、選挙の票稼ぎの道具としても用いられ、確固たる意味を見出すことのできない制度と化してしまっているのである。

第3章 勤労者層への生活費保障と家族像

日本においては、児童手当が未発達である理由について、一般的に子育て世帯の生活費保障が、企業型福祉社会に基づく年功賃金・諸手当を中心に展開され、他方で、子育て世帯に対する普遍的な所得保障が十分に確立されてこなかったからであると説明される。本章では、日本で、(1)児童手当をはじめとする勤労者への所得保障制度がなぜ十分に整備されなかったのか、さらに、(2)勤労者の賃金依存度（すなわち、子どもの養育費は親の所得で賄わなければならないという意識）が強いのはなぜなのか、について、後藤教授の論文に依

拠しつつ、その歴史的経緯を明らかにしたい。また、日本における近代以降の家族のありようを確認し、資本主義社会において少子化が進行する理由と親の第一義的責任を強調するようになった経緯をみていく。

第1節 勤労者層への生活費保障と日本の社会保障制度の構造

流動的雇用市場を前提として、欧米諸国のような福祉国家を構想しようとする政策アイデアは、日本においては、1950年代、1960年代を通じて経済界ならびに政府においてみられた。具体例として、1960年「国民所得倍増計画」と1963年の経済審議会「人的能力政策に関する答申」がある。ともに日本型雇用の特徴である長期雇用と年功賃金が経済発展の桎梏となるという認識に基づき、「賃金の年功性を弱め、中高年齢層の労働力の流動性を高める」手段として児童手当制度を主張した⁶⁾。これは、職務給への切り替えをめざす動きの一環であり、賃金のうち社会保障に相当する部分は児童手当に純化させることが職務給への移行に寄与すると考えられた。

しかし、次第に終身雇用・年功序列を軸とするいわゆる「日本的雇用」が、経済界において再び評価されるようになり、1970年代には「福祉国家構想」は挫折し、いわゆる「日本型企业社会」が成立していく⁷⁾。その背景として、児童手当の拠

4) 竹信三恵子「竹信三恵子の経済私考—民主党「子ども手当」が照らし出す政策の基礎としての貧困統計の必要性—」『金曜日』第17巻第31号（2009年8月）p.53。

5) 経済アナリストの森永卓郎氏の「日本は、所得税を納めなければならない最低限度額である「課税最低限」が先進国中ドイツに次いで低く、税を払う低所得層が多い」という指摘からも、日本において「控除」は単なる所得の高い人ほど有利な制度としてとらえてはいけなくのかもしれない。なお、所得税の課税最低限度（夫婦二人の世帯で、夫婦のうちいずれか一方のみが給与所得を得ており、子は16歳未満が1人、16歳～18歳までが1人のケース）は、2015年現在、261万円である。

6) 後藤と同様、北明美は、1960年代の児童手当構想を人口政策との関係で分析をすすめ、年功賃金制度を是正するための構想として登場してきたことを明らかにしている。北明美「1960年代の児童手当構想と賃金・人口・ジェンダー政策」大門正克・大槻奈巳・岡田知弘・佐藤隆・進藤兵・高岡裕之・柳沢遊編『高度成長の時代2 過熱と揺らぎ』大月書店、2010年、263-301頁。

7) 後藤道夫「日本型社会保障の構造」渡辺治編『日本の時代史27 高度成長と企業社会』吉川弘文館、2004年。なお、類似の整理なされている論文として、石井拓児「第6章日本における青年期の学習費保障と生活費保障制度の横断的検討」細川孝編『「無償教育の漸進的導入」と大学界改革（龍谷大学社会科学研究所叢書第101号）』晃洋書房、2014年、濱口桂一郎「同一（価値）労働同一賃金の法政策（「労働法の立法学」シリーズ第23回）」『季刊労働法』第230号、2010年、144-166頁。

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。

財政制度審議会では、「児童養育費保障より老齢保障を優先的に制度構築すべきであって、また賃金制度の合理化が先行して児童手当の必要性が生ずべき筋合いだ」と報告がまとめられた。日本経営者団体連盟（日経連）も、1969年11月「児童手当制度に対する見解」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」などと述べており、児童手当の必要性について懐疑的であったことが分かる。また、橘木俊詔教授による「日本では政府の提供する社会保障制度のレベルが貧弱なので、…少なくとも自分の企業の従業員には福祉の提供が必要と判断して」おり、「企業は従業員に福祉を提供することによって、長期にわたる勤続と高い生産性を期待している」⁸⁾との指摘から、企業が強く反対したのは、社会保障の拡充にあたって、企業が社会保障よりも企業福祉に確実性とメリットを感じていたため、児童手当の制度構築による大幅な企業負担の増加に対して敬遠したのであろうと推測する。

経済界と大蔵省のこのような主張に、ヨーロッパ諸国であれば児童手当を推進する中心となるはずの労働組合勢力は、児童手当制度に強い関心を示さなかった。政府・厚生省によって「人口政策」が位置づけられた結果を反映して、女性運動内部においては児童手当制度を「出産奨励策」「専業主婦奨励策」とみなす傾向も残されたとされる⁹⁾。また、総評の社会保障運動部隊とでもい

ゝ頁、がある。

8) 橘木俊詔『企業福祉の終焉』中公新書、2005年、70頁。

9) 北明美「1960年代の児童手当構想と賃金・人口・ジェンダー政策」、大門正克・大概奈巳・岡田知弘・佐藤隆・進藤兵・高岡裕之・柳沢遊編『高度成長の時代2 過熱と揺らぎ』大月書店、2010年、296頁。当該論文では、1970年代には「年功的賃金カーブや賃金の家族手当の存続を前提としてそれらを女性労働者にも適用するよう求める運動や、社会保険における扶養家族の認定の適用を求める運動」があらわれるようになったことなども指摘されている。

うべき「社会保障推進協議会」にかかわる人々は編纂した『社会保障運動全史』にも、児童手当制度に関する記事はほとんどみられなかった。

当時の労働組合が児童手当に強い興味を示さなかったのは、組合自体が社会保障と社会的支援策へ期待・要求をするよりも、企業における賃金増額要求の方に、より大きなリアリティを見いだしていたためではないかと考えられる。さらに、日本の労働運動は基本的に企業別の交渉であり、規模別格差が前提とされ、広範な連帯を要求する社会保障制度要求にはなじまないものであったことも要因の1つかもしれない。

この日本型雇用を標準とする労働力市場を全体としてポジティブに受け止める方向への転換は、具体的には1960年代末から1970年代初頭にかけて起こり、1960年代半ばまでの社会保障制度整備の理念の転換をもたらした。

日本経営者団体連盟（日経連）は、1969年に取りまとめた報告書『能力主義管理』で、日経連はそれまでの職務中心主義を捨て、「能力主義」という名の下に職務とは切り離された能力に基づく賃金制度（職能資格給制度）を主張するようになった。

政府においては、「雇用審議会」の答申で確認するかぎり、職務中心主義を捨て、はっきりを認識を転換させたのは1970年代前半であった。政府が手のひらをかえすように政策を転換させたのは、政府にとって社会保障制度整備の理念的推進力は、日本型雇用と「二重構造」に共通する後進性への対処と、西欧福祉国家の社会保障枠組みへの接近の必要の認識であったからである。高率の経済成長が持続し、日本型雇用を転換する必要がなく、「二重構造」は経済成長で解消に向かっている、という認識にたてば、「後進性」に対処するための社会保障整備という発想を固持する必要はなかった。ここに、勤労者の生活は近代化された市場に委ね、引退労働者を含む勤労不能者への対策を社会保障制度は受け持てばよい、という認識枠組みが生じた。

二重構造の解消が、職務給による必要がないとの認識にいたったことをきっかけとして、児童手当制度は、子育て世帯の所得保障的機能を担う制

度（賃金・雇用政策に資する位置づけ）ではなくなり、子どもの養育費、高校・大学の教育費、住宅取得費などは、企業による支援をふくめ労働者が賃金によって私的に解決する問題とされるようになり、勤労者世帯の賃金依存度を強めていった。大企業中心に、新卒定期一括採用、長期雇用、年功賃金¹⁰⁾、さらには、家族手当や健康保険組合の独自給付などを含む手厚い企業福利¹¹⁾が定着し、労働者の期待は企業に向けられるようになった。なお、児童手当確立とほぼ同時期に、財政福祉としての「扶養控除制度」基本骨格が形作られている¹²⁾。

こうして、社会保障による子育て世帯の生活費保障は、実態として空白であったといえることができる。

第2節 近現代日本の勤労者層と家族像

日本では、近代以降どのように家族形成が行われ、現代はどのような状況にあるのか。その歴史的経緯からは、資本主義社会において少子化が進行する理由の一端を見て取ることができる。これらについて、石崎教授の『近現代日本の家族形成と出生児数』¹³⁾に依拠しつつ、確認していきたい。

10) 親の生活費や介護費の負担、子どもの生活費や教育費の負担が最も増加する40代後半から50代の時期に最も高い賃金が支払われるような、日本に特殊な「賃金カーブ」が形成されるようになった。石井拓児「第6章 日本における青年期の学習費保障と生活費保障制度の横断的検討」細川孝編『「無償教育の漸進的導入」と大学界改革（龍谷大学社会科学研究所叢書第101号）』見洋書房、2014年、124頁。

11) 1975年ごろから福利厚生等の付加的諸給付として、つまり労働者賃金への諸手当の一つとして、「家族手当（扶養手当）」が拡大したことがあげられる。この時期、「社宅・独身寮」「病院」「医療保険制度」などの法定外福利制度（企業福祉）が充実・拡大していく。石井・前掲論文、124頁。

12) 石井・前掲論文、124頁。

13) 石崎教授の研究課題は、近代後半期から現在に至るまでの、家族の出生児数を決めてきた家族のシステムを明らかにすることであり、各時代に多数を占める農民や労働者などの庶民の男女がどのように家族を形成し、子の出生養育を決めてきたかを追求することである。農民や労働者など庶民の男女が家族を形成していった条件によって合

(1) 労働者家族が形成される以前の社会と家族像

明治・大正・昭和戦前期の近代社会の家族を近世後半期の家族や現代の家族と比較してみると、最も特徴的なことは、多子家族が多かったということである。しかしながら、明治政府は、「富国強兵」の名目による人口増加政策をとってはならず、近代の人口増加の様相には疑問が残る¹⁴⁾。近代社会で合計特殊出生率が初めて算出された1925年の全国合計特殊出生率は5.10人であるが、その多産化の度合いは地域によって大きく異なっており、大きく3つに分類することができる。出生児数が3～4人程度の都市部と、5人程度の都市近郊農村地域と、6～9人もの多子をもつ東北農山村を代表とする日本の多くの農山村地域である。なお、近世後半期におけるそれぞれの地域の出生児数は、都市部が3～4人程度、都市近郊農村地域が5人程度、東北農山村型地域は2～3人程度であり、近代になって大きく出生児数に変化があったのは、東北農山村型地域のみであって、東北農山村型地域の多産化が大きく影響しているといえる。

ㄨ 計特殊出生率が異なるグループとして、A都市型 B都市近郊農村型 C東北農村型という3つの類型を選び、各々の類型の家族が出生する子どもの平均値＝合計特殊出生率の変動と農民家族や労働者家族をとりまく環境と、家族・夫婦の意識の変化を明らかにしている。石崎昇子『近現代日本の家族形成と出生児数』明石書店、2015年。

14) 明治期の著しい人口増加を、富国強兵政策としての徴兵による強大な軍隊の創出、そのための20歳以上の壮丁（成人男子）の確保という国家政策による結果だとする議論がある。ここでは、墮胎罪の制定や明治初期の産婆制度や売薬制度の改定は、人口増加のための墮胎禁止によるものだったと説明される。しかし、この議論は、明治期における徴兵制の実際をみずに、アジア太平洋戦争時の「産めよ育てよ」政策を明治期にもあてはめ、当時も同様であったであろうと考えて、明治政府が人口増加策をとったと想像するものに過ぎない。明治期において徴兵されたのは徴兵検査に合格した壮丁のごく一部にすぎず、アジア太平洋戦争末期のような根こそぎ動員のなかで徴兵する壮丁の不足をきたすような事態は明治期にはなかった。さらには、当時明治政府は人口増加策とは相容れない棄民的移民政策をとっていた。

近世後半期の東北地域の村落を典型とする都市への人口流出がほとんどない純農山村においては、耕地可能面積に対応した戸数と人口維持が必要であり、限定された耕地可能面積を越えた戸数や人口増加は村落を不安定にするため、村落規制が強く働いた。村落規制は、大きな災害や伝染病、飢餓等による村落の戸数や人口減少のときには、生き延びた農民家族への出産奨励へと働いたが、通常は下層農民家族への出生抑制として働き、2～3人程度の子をもつ少子家族を保つことで村落の人口増加を防いでいた。加えて、当時はこれが農民家族の生活保障としても機能していた。

しかし、時代が明治へと変わり、明治政府のもとで行われたさまざまな改革が行われた。それらの改革は農民家族の生活保障とともにあった近世的村落規制は崩壊させ、幕末の天保の飢饉以降、村落規制の働きにより高くなっていた¹⁵⁾多産化に歯止めをかけるものがなくなった。そして、それまで村落規制に従って生活を保障されていた農民家族の多くは、新しい変化に対応して自らの生活を自律化できないまま、今度は計画によらない多産を続けていったのである。

他方、家の自立化が進み村落規制があまり強く働かない都市近郊農村型農村部においては、近世後半期のころより、各家の将来設計のもとで出生教育が行われ、家に余った子は近隣の都市部や機業地へ奉公にだすなどしていた。余剰の人口は都市に放出することが可能であったため、とくに計画的に出産しなくても何とかなることは、都市近郊農村の特徴でもあった。その結果として、都市への流入が村落の戸数と人口を安定させていたが、村落維持の範囲を超えて都市部に移動する場合もあり、関東地域のように多くの村落が人口減少で荒廃することもあった。

都市部においては、近郊農村から出てくる若い男女は基本的に住み込み奉公であり、人口密集地の都市は伝染病などの蔓延や不衛生は環境により死亡率が高かったため、安定的家族は少なく合計

特殊出生率は低かったが、近郊農村部から人口を吸収して都市は生き延びていた。この都市と都市近郊農村の出生システムは、明治期に入っても変わらなかった。

(2) 労働者家族の出現と家族像

明治期までは、都市部で安定的家族を形成することは困難をとまっていた。しかし、1910年代以降、資本主義経済の本格的展開にともなって都市部を中心に労働者家族や新中間層家族が形成され、都市部でも安定的家族が形成された¹⁶⁾。これらの新しい家族層は、それまでとは打って変わって、出生児数3～4人前後の少産家族である。

職工層や下級官吏（公務員）などの労働者家族において、安定的再生産システムとしての家族の形成がみられるようになるのは、産業革命後の1910年前後からである。1914年の第一次世界大戦の勃発以降、製鉄・鉄鋼など金属工業や造船業、石炭などの鉱業や電力や化学などの基幹的重化学工業が拡大し、それは都市部で結婚して家族を形成することが可能な男性労働者たちを生み出した。

この時期には、職工家族の家計調査が社会政策的に関心を持たれた¹⁷⁾。これらの調査の家計分析を行った経済学者の中川清教授は、1910年代に入ると基幹的重化学工業の職工世帯は、世帯主収入に家族収入を加え「夫婦と子ども」という単位で8割以上が2室以上の普通長屋に住み、飲食費を切り詰めても被服費や衛生費、教育費を捻出するという「生活上の緊張¹⁸⁾」によって、学齢期の子

16) 1920年の国勢調査によると、全国の世帯の有業者構成比は、工鉱業は約21%、農林水産業は約54%、商業は約15%、公務・自由業（いわゆる新中間層）は約6%、その他若干である。割合は、大橋隆憲『日本の階級構成』岩波新書、1971年、23頁による。

17) 東京においては、1910年に稲葉良太郎「工人の生計」、1911年の内務省「職工家庭調査」、1912年農商務省工務局長・岡実「職工の生計状態」などいくつかの調査が行われた。

18) 中川教授のいう「生活上の緊張」とは、夫婦と子どもが互いの生存を確保するため、夫婦が自己の状況を認識して家計を予算化し、病気や緊急時や、子の将来の教育費のために少額でも貯金をし、怪我にそなえて傷害保険に入るなど将来生活を設計して、そのために努力する自律的生活態度を

15) 幕末の1838年～40年の天保の飢饉により大幅に減少した戸数と人口を回復するため、通常時は3人程度であった合計特殊出生率は、村落規制により1840年から5～6人程度と高くなっていた。

どもは小学校に通わせるという生活を形成していることを明らかにしている。このことから、1910年代ころには、「生活上の緊張」という自律的生活態度をもって夫婦と子どもの生存を確保し安定的に家族生活を送ろうとする労働者家族が形成されてきたことが分かる。1920年代に入ると、普通の労働者家族でも尋常小学校に通わせるようになり、さらに高等小学校にも通わせるようになった。小学校を卒業した女兒には裁縫を習わせたり内職の技能を身につけさせたりし、男児は高等小学校を出ると工具になれるようになった。

労働者家族は、1920年代の賃上げ闘争や雇用者に対し人格の対等を求める労働組合運動のなかで生活設計を行うようになっていった。「これ以上子供ができれば家族共倒れ」ということを自覚していき、自分たちの稼ぎの内で養えるだけの子を産み育てたいと、計画的出生養育を志向することが顕著になってきた。そのなかで、例えば日本労働組合総同盟神戸連合会は1923年4月から開催した労働学校の講座のなかに医師の馬島憐が避妊の具体的方法を解説する「産児制限」講座を加えたが、労働組合の組合員ばかりではなく一般の人々の関心も呼び、産児制限講座には「三十歳前後の主婦で乳児をかかえて出かけてくる者」もいたという。

共同体の規制が失われた近代社会においては、1910年代以降都市部に形成されてきた労働者家族にみられるように、生存に不可欠の生活共同体である夫婦と未婚の子の家族が、これを独立の単位としていわば「裸」で資本主義経済社会に対峙して、構成員の生存を確保しなければならなかった。そのため、都市部の労働者層にとっては家族を形成すること自体が将来生活設計なしではありえず、夫婦が共に生活し子どもを出生養育するためには自己の生活を設計する自律的生活態度を身につけなければならなかった。そして、家族内で養う出生児数についても自律的な決定が要求されて、夫婦の意志としての計画的出生養育が志向され、実施されていったのである。近代社会における少産化とは、新中間層や労働者階層の家族が、資本主

義経済社会に対して自律的生活設計を行い、その一環として計画的出生養育を選んだ結果なのである。

少産化が進行したのは決して都市部だけではない。歴史学者の大門正克教授により指摘されているとおり、都市近郊農村地域でも1930年代に出産コントロールが行われた例がある。都市近郊農村地域では、近世後半期のころから家に余った労働力は都市に吸収されていたが、都市が発展し近郊農村から流入した農民が都市部で労働者家族を安定的に形成できるようになってくると、都市へ流入は単なる余剰労働力の放出ではなく、小作農民家族として農業を営むことと同等の職業を都市部で獲得する手段としての認識をもつようになった。また、「独立した経営体としての意識＝人格」を獲得していく小作農民運動が行われ、1920年代には小作料永久3割減免を獲得し、小作農民も自立した経営体としての家族を形成していくようになった。小作農民家族が将来を考えて経営するためには、後継者の育成から後継者とならない子どもたちの養育や教育も含めた将来像を持たねばならず、そのために何人の子どもなら十分に養育できるかを考えて子どもを「つくる」ことを計画することが必要だったからである。さらに、都市に流入して一人前に生活するには、学歴や職歴を身につけなければ、まともな給与を得ることが難しいことが明らかになってくる。子どもを都市に送り出すためにも教育が必要だということが、農民の共通意識となっていった。農民は自らの責任として、子どもの将来を保障できるだけの学歴を身につけさせたいと望み、そうした養育が可能となるだけの子どもの数にとどめることを望んだのである。

これに対して東北農山村型地域では、多産による過剰人口¹⁹⁾が流入していく都市を近くに持た

19) 1898年から1945年までの間の地域人口増加率は、東北地方6県平均では、単位1000人比のパーミルで、1898年14.0、1903年16.0、1908年18.5、1913年18.3、1920年16.2、1925年20.0、1930年19.2、1935年19.2である。農家の戸数も、1920年から1940年にかけて東北では、青森県21.7%増、岩手県16.7%増、宮城県16.21%増、秋田県16.2%増、山形県15.7%増、福島県2.9%増と、すべての県ノ

ノ持つことである。

ないまま、人口は農村に滞留し、小作地に比して小作人が過剰である状態が続き、明治期以来、地主の小作地供給と小作人の小作地需要の関係は、小作人による小作地需要の方が圧倒的に高かった。このため、小作農民家族は地主への従属的關係から脱することはできず、地主と小作人の賃貸借に関する力関係は地主に有利であり、小作料も高額で、小作人は小作地を取り上げられる不安から地主の契約外の奉仕要求にも応えざるをえない状態に置かれていた。その結果、抑制されないままの出生が続いたのである。

しかし、これら都市近郊農村型農村部を含む県も1955年には都市家族と変わらない子ども2人程度の家族になっていった。

1910年代以降の計画的な出生は、未婚である等子どもが生まれても育てることが現実的でない場合には積極的に避妊を選択し、また、家族あるいは夫婦の賃金の範囲で産み育てることが可能な人数だけ子どもをつくるという常識が形作られることに大きく寄与してきたといえる。

第3節 政府が示したあるべき家族像と子育ての責任の所在

それでは、子育てに対する「親の第一義的責任」が強調されるようになったのはいつからで、なぜそれが強調されたのだろうか。

1980年代以降には、経済停滞傾向による非正規の増加の一方で、福祉抑制策が展開されていた。その前提には、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。たとえば、1979年の経済企画庁「新経済社会7カ年計画」では、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している。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「福祉国家」や「大きな政府」を批判し、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られてきた。

この考えを反映して登場した1980年代の家族政策は、家族を「社会の基礎的構成要素」と捉え、

↘で人口と農家戸数が、かなり増加していたことをうかがい知ることができる。

日本型福祉社会の基盤に据える。だが、この家族政策は1970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の考えはなかった。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のである。つまり、1980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。

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」である²⁰⁾。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、「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、国家にとって望ましい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、1980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」を讃えている²¹⁾。1983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。このように1980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

20) 広井多鶴子「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一—」『実践女子大学人間社会学部紀要第8集』2012年。

21) 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、34、102頁。

ていたものと思われる。これは、年功加給の賃金によって、偶然的ともいえるような状況下で各家庭が自らの力で養育費支出が可能となってしまうていたこととも大きく関係する。子どもの養育と教育を家族の本来の機能として見なし、それに基づいて、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。

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た。そのため、政策が経済的支援を進めようとせずとも、大きな批判は起こらなかった。そして、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。というのも政策は親の「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からである。この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。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定めている（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）。これは、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。つまりは、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であるという。責任はあくまで親にあり、国や地域は子育ての一部すら分かちあわず、なんら責任を持たない政策となっているのである。

第4章 制度目的と実効性

第1節 ドイツの家族政策とその実効性

ここで、日本と比較的近似の家族政策を実施しているといわれるドイツの政策を比較対象として考えてみたい。ドイツ（特に旧西ドイツ）は、日本と同様、家事や育児は女性がするものという考え方が根強い国の1つとされている。しかし、そのドイツが近年家族政策の大きな転換を行い、「収入（経済支援）」「インフラ」「時間」の面で政策改善が試みられた。そして、その効果は着実に上がっているとみられている²²⁾。

そもそも何がドイツを家族政策の大きな転換に踏み切らせたのか。そして、政策がうまく進みつつある秘訣は何なのだろうか。

ドイツの家族政策は、これまで貧困回避という社会福祉政策として児童手当の給付を中心にしてきたが、2000年代に入って、人口減少はドイツの経済衰退をもたらすとの認識から経済力維持を中心とする政策に転換された。

特に旧西ドイツでは、少なくとも子どもが3歳になるまでは、母親が子育てに専念すべきだとの考えが今なお強く残る。そのため、子どもができる家事・育児は女性の仕事だという意識が男性側に根強くあり、男性が育児をするということはほとんど期待できず、これを補う保育施設も保育施設の開園時間の拡張や、0～3歳児への対応が不十分であった。こうした環境のなかで、高学歴化し、職場へ進出した女性たちは、そのキャリアを中断したくないと出産を躊躇し、あるいはあきらめ、少子化が一段とすすんだ。結果、合計出生率は低下し、1995年にはヨーロッパで最低水準の1.25まで下がった。その後、多少回復したものの、出生率は低い水準が続いていた。

22) 新飯田哲夫「『親手当』導入で増加した男性の育休取得率」『厚生福祉 No.5678』2009年。

このような中で、2000年代以降、結婚観や男女の役割認識の変化から顕在化した少子化に伴う人口構造の変質が国家の継続的存立を危うくするという根本的な危機感が大きくなり、連邦政府は2001年に親時間やパートタイム法の導入、2005年1月に「保育拡充法（保育設置促進法）」を施行することに踏み切った。これは、子育ては家庭の問題という考えから、子育ては社会の利益になる」という認識に変化したことを示している。第2次世界大戦後の旧西ドイツの家族政策では、国家が家族という私的領域の意思決定に直接関与しないという補完原則の立場に立ち、経済的な負担調整に重点を置いてきた。これに対して、新しい家族政策は持続可能な社会の構築に向けて積極的な支援を行う姿勢を明らかにしており、変化が期待される。

このように家族政策大きな転換を行った現在のドイツにおける子育て支援の施策を紹介したい。それは、現在のドイツ家族が抱える3つ問題点²³⁾を中心に構築されている。

1つ目は、家族が出産に際して直面する経済的リスクへの対処についてである。ドイツでは、出産前のカップルは8割以上共働きだが、出産を機に母親が退職することで家計の収入が大幅に減少（「経済力のジェットコースター」）するため、それに対応した重点的な経済支援である。2つ目は、就学期間の延長に伴って職業生活の開始時期と家族形成の時期が重なり、しばしば後者が犠牲になることである。寿命の伸長にも拘わらず忙しい時期（「人生のラッシュアワー」）が出現し、両立支援をはじめとする時間政策が必要である。3つ目は、生活形態の多様化に伴い家族相互の時間がかみ合わなくなっていること（「家族の同時他地域性」）である。つまり、職場や地域における両立支援や連携に加えて、保育施設などのインフラ整備である。

「収入（経済支援）」では、児童手当をはじめとする有子家庭への直接的な支援の充実と親手当（親時間取得中の所得保障）が中心的な施策である。

有子家庭への経済支援として旧西ドイツで第3子への児童手当（Kindergeld）の支給が開始されたのは1955年であり長い歴史がある。児童手当は1975年以降すべての子どもへと拡大され、現在は第1子から第3子までは月額154ユーロ、第4子以降は179ユーロが18歳まで支給される（子どもが失業中の場合は21歳まで、教育や職業訓練を受けている場合は25歳まで支給される）。なお、児童控除は2009年以降、子ども1人あたりの控除額が年間5,808ユーロから6,000ユーロ（日本円で約75万円）に拡大されている。

また、「親手当」制度という育児手当に代わるものとして創設された制度がある。1986年の育児休暇制度の導入とともに支給が始まった育児手当（Erziehungsgeld）は、子どもが満2歳になるまで就業の有無に拘らず子を養育するすべての親に月額300ユーロを支給したが、これは2007年より親手当（Elterngeld）へと改められた。25～45歳の女性の約8割が就業し、子どもを持つとするカップルのほとんどが共働きである実情から、片方の親が育児に専念するとその期間の家計収入が激減することを防ぐ必要があるとされた。結果、2007年1月1日以降、子どもを養育する親の税抜き所得総額の67%を両親手当として保障されることとなった。親手当受給の要件は、「親時間取得中で休職しているか、週労働時間を30時間以下に短縮していること」で、月額最高支給額は1,800ユーロ、最低補償額もしくは非就業の親への支給額は一律300ユーロである。収入が1,000ユーロ以下、特にパートで400ユーロ（日本円で約5万円）以下の収入であれば、100%が支給される。両親が子どもと過ごせる時間を確保するために育児休暇期間中の手当は重要な意味をもつ。両親手当は14カ月間、両親が分けて受給できるが、片方の親が受給できるのは最長12カ月である（ひとり親世帯では14カ月間）。例えば母親が12カ月間受給すれば、残りの2カ月間を父親が受給することで合計14カ月となる。これは「パパの月（Vätermonat）」とも呼ばれ、父親の育児休暇取得を促進するべく北欧で導入された「パバクォーター」のドイツ版である。2006年までは育児手当が支給されるのみで、休暇中の所得保障がなかったため、

23) 「第7次報告書」の執筆責任者H・ベルトラムの指摘による。

育児休暇の取得が家庭内で相対的に賃金の低い母親に集中し、父親の取得率は2%に満たなかった。父親の育児休暇取得に関する調査研究によれば、期間中の所得保障がない、職場に代替要員が不在である、職場の理解が得られないなどの問題が取得の障害となっていた。しかし、親手当導入後、父親の親時間取得率は向上しつつあり、連邦政府家族省はこの制度が父親に短期間の親時間を取得させる強いインセンティブを与えたと評価している。また、最初の子どもが誕生して2年以内に次子を出産し職場復帰が困難となった場合には、現受給額と最低支給（300ユーロ）の差額の半額が最低支給額に加算される。さらに、両親休暇明けから発生する保育費用の負担を軽減するため、2006年より支出費用の一部が所得控除の対象とされた。これにより年最高4000ユーロ（保育費用の3分の2）の所得控除が受けられることになった。「インフラ」では、親の両立のための保育施設の整備、全日制学校（ドイツではもともと小学校が半日制で昼食時間に子どもが帰宅する）の拡充などが中心的な施策である。

ドイツでは、乳幼児の保育施設は、基本的に3歳未満を対象とした施設（保育所、キンダークリッペ）と3歳前後以上を対象とした施設（幼稚園、キンダーガルテン）とに分けられ、年齢で施設が区別されている。少なくとも3歳までは母親が育てるべきという考え方のあるドイツでは、キンダーガルテンは整備されているが、キンダークリッペは比較的未整備の状態にある。また、もとも女性の労働力が社会に組み込まれ、女性が子どもを託児施設に預けるのは当然とされていた旧東ドイツは保育サービスがかなり供給されているが、旧西ドイツでは伝統的に子どもは家庭で育てるものとされており、託児制度が未発達であるとされている。

保育所は福祉施設として、幼稚園は就学前教育施設として位置づけられているが、いずれも福祉関係を担当する連邦家族省の管轄下にある。国は大まかな方針や枠組みを定め、実際の権限は各州にあるため、予算、施設基準や施設種類などは州によってまちまちである。近年では、0～6歳の年齢混合型施設（場合によっては12歳までの学童

保育を含む場合もあり）が加わっている。これらと学童保育を合わせて、0～12歳までの保育を受ける施設をすべて「児童通所施設」と総称し、児童福祉における社会福祉施設として一元的に位置づけている。2008年3月現在の施設数は、3歳未満を対象とした施設が1006カ所、2～8歳（未就学）を対象とした施設が2万5069カ所、年齢混合型施設が2万468カ所となっている。保育サービスの利用料は、例えばミュンヘンでは、円換算で年収200万円程度の低所得者層はかなりの低額か無料になっており、700万円以上の高額所得者層でも、3歳未満児を1日9時間以上保育所に預けたとしても月額約5万円である。

さらに、「時間」の問題に取り組むために、ワーク・ライフ・バランス支援の充実などが行われ、具体的施策の核をなすのが、「時間政策」である。時間政策は新しい概念であり、人生の特定の時期における負担を分散するとともに、長期的観点からもさまざまな生活モデルを提示しようとするものである。時間政策で、最も普及しているのが「長期時間口座制度」で、これはいわば労働時間の貯蓄で、残業時間をためておき、これを家族や社会的活動のために自由に休日にすることができ。また、仕事の時間を選択可能にするため、フレックスタイム制や裁量労働時間制が積極的に導入されているが、これは労働時間の延長に作用しており、時間政策はまだまだ道半ばのところもあるようだ。

以上のような政策をドイツがとるなかで、それらが成功への結びつきつつあるのは、個々人の出産・育児についての選択の自由を守った上で、少子高齢化と人口減少への対応は国民全体に関係のある重大な課題だと認識を共有することができているからである。さらには、ドイツのあるべき社会像を構想し、そこに近づくための仕組みをつくるという手順で、政策に取り組んでいることがポイントであると思われる。

ドイツでは、家族政策の転換にあたり、「労働」や「家族」の概念を根本的に再定義し直してドイツのあるべき社会像を組み立てた上で、そこ

に近づく仕組みをつくられた²⁴⁾。

新・労働概念では、雇用労働を唯一とする固定概念を捨て、家事労働や育児・介護などのケア労働、福祉・ボランティアといった社会的労働などの労働形態も「同等」と位置付けた。社会像構想の試みの1つが、1990年代後半から2000年代初頭にかけて大きな議論になった「労働の未来」論である。そこでは、高い生産性と利益を実現してきた雇用労働は、必ずしも社会全体の豊かさをもたらさず、逆に多くの失業者や無業者と対になっているのではないかという問題提起が行われた。そして、雇用労働・収入労働を「労働」の唯一の形とせず、労働概念を根本的に見直して広く定義し直すことにより、個人としても社会としても、よりよい生活と仕事のバランスを得るべきであるという議論が展開された。この議論では、収入を得る労働だけでなく、これまで社会的に認められてこなかったさまざまな労働にも同等の価値を置くべきであるとされる。これまで収入労働と家事や育児を分離し、社会的位置付けに差（男女差含む）を設けてきたことを反省し、それらを同格に置いた上で、必要や希望に応じてさまざまな労働の間を相互移動できるようにし、一人ひとりの労働と時間を可変的に人生の中で分配できるようにしようという議論が行われた。

もう1つの社会像を探るアプローチは「家族」の概念の見直しだった。ドイツでは1968年から家族の定義や社会的位置付けをめぐる家族報告書が出されてきたが、2005年に提出された第7次家族報告書では「持続可能な家族政策」が提起され、家族概念が大きく転換した。その目標は社会的な不公平性の調整と社会の持続性を確保することであり、具体的な目標として①両立支援による女性の就労促進②経済の持続性の確保と社会統合③家族負担の調整④早期保育の促進と出生率の向上⑤世代間の関係性の強化の5点があげられた。

長い間、男性が稼ぎ、女性が育児・家事を担当する「典型的家族」を基準に税制をはじめ多くの制度が設計されてきたが、報告書は現実の家族の

変化と多様化を認めた上で、さまざまな形の家族が、男女、世代を超えて互いにケアし、責任を引き受ける存在としてあることが保障されるような、新たな社会の制度設計を提言した。そこでは、「さまざまな形でいろいろな人をケアする（面倒をみる、思いやる、伸ばす）こと、それを自分の人生の中に自分の意思で組み込めるようにすること」が必要だとされ、家族政策の立場から、そのための時間を調整できるようにすることの重要性が強調された。同時に、家族政策は社会と経済の持続可能性と深く結びついていることも強調された。つまり、グローバル競争の激化の下で少子高齢化や学力低下、高学歴女性の未婚の増加などが進行する中、育児をはじめ、雇用労働以外のことを行う時間を積極的に社会の中に導入することは、長期的に社会的資本、人的資本、持続的な経済的活動を保障し、強化していく重要な鍵である、とされた。

持続的な家族政策は「すべての人生の段階における家族を支援する政策」として、これまで低い社会的評価しか受けてこなかった家庭や地域でのさまざまな形の労働を、社会・経済の持続可能性の観点から大きく再評価したと考えられる。

第2節 小 括

日本においても、輪郭ははっきりしないが目指す社会像として、男女平等の雇用社会をつくり、ワーク・ライフ・バランスを実現することで、子育てをしやすい社会をつくり、さらには少子化を防ぐ、というものがおおよそあるように思う。しかし、「収入（経済支援）」「インフラ」「時間」のどの面でも壁に直面し、成功しているとはいえない。

例えば、「収入（経済支援）」では、育児休暇時における育児手当は存在するものの、そもそも育児手当を取得できるのは、ほとんど安定した職に就く女性正社員に限られている。また、育児休暇取得後の職場復帰のシステムが構築されている職場は少なく、育児休暇取得後に職場を去る女性も多い。ましてや、男性の育児休暇取得は微々たる件数である。「インフラ」では、都市における保育園・幼稚園の「待機児童」問題がこのところ解

24) 新飯田哲夫「『労働』『家族』を根本から再定義、あるべき社会像から描く」『厚生福祉 No.5680』2009年。

消されずに来ているが、国による計画的な設置よりも、企業参入による施設拡充が中心的な対処であり、利用料の増額など今後の制度への不安も大きい。「時間」では、ワーク・ライフ・バランスという単語を耳にすることは多くなったが、日本の残業時間は依然として多い。「正社員」として働く場合には、パートタイムという選択はほぼ無いどころか、むしろ長時間労働が可能でなければ「正社員」として働くことができないという実態もある。

これらの問題に直面し、対処ができずにいるというのも、日本では、少子高齢化と人口減少への対応は、国の持続可能性に影響する重大な課題とは認識されているものの、解決のための子育て世帯に支援を行うことへの理解や子育てに対する寛容さが不十分であるからであろう。つまりは、子育て世帯に支援が当該家庭のみならず社会の利益となりうることだという共通認識が不十分なのではないだろうか。

自民党国家戦略本部の中長期政策「日本再興」（2011年7月）で、子ども手当とは「『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」に基づくものだとの主張が書かれた。確かに、親が自分の子どもを、責任をもって育てるということ自体はそのとおりであると思う。しかしながら、子育てを経済的にも時間的にも、そのすべてを親が負担するべきというようにとらえてはならない。それでは、核家族である共働きの夫婦は子育てができなくなってしまう。子育ては国の持続可能性という面で、社会全体に利益のあることとして、その経済的負担や時間的負担を社会で分担する必要がある。そういった意味で、「子どもを社会で育てていく」という考え方が日本に必要である。

第5章 おわりに

イギリスやフランスでは、家族手当が創設される以前では、低所得者世帯は、親の私的 effort では、児童を十分に養育することができず、児童を捨てたり、里子に出したり、虐待・酷使が児童に行われていた。これは、イギリスのラウントリーによ

る社会調査においても、「仕事に追われる労働者階級の過程では、児童虐待や養育の怠慢、放任が顕著であり、児童は大切に保護養育される存在とみなされていなかった」等、うかがい知ることができる。日本でも、1897年にはすでに『統計学雑誌』に死産や乳幼児死亡の増加に着目する論文があらわれ、死産率や乳幼児死亡率が増加するのは、「職業激甚と生活困難による悪習であり」男女労働者の労働環境や生活そのものの悪化に関する調査の必要性が主張され、1903年の『職事情』発行に至った。ただし、日本においては、家族手当の創設ではなく、1914年の第一次世界大戦の勃発以降、基幹的重化学工業が拡大され、会社員や職工など男性労働者が増加したことが児童の健全育成のための政策のきっかけとなっている。しかし、いずれにしても、親の金銭的余裕が精神的余裕につながることを前提として、児童の健全育成につながっていくという傾向が確かに存在するといえるだろう。

また、前述のように、近代以降に登場した労働者家族は、必然的に少産家族になる傾向がある。したがって、人口維持の政策をとるのであれば、子育て世帯への国による支援（サービス給付および現金給付）は念頭に置かざるを得ないものといえよう。

日本においても1972年に児童手当制度が成立し、1989年の「1.57ショック」以降には、少子化対策という観点から、比較的手積極的に取り組まれるようにはなった。だが、その内容は、少ない予算をサービス給付と現金給付にどう切り分けるかという議論に終始するところに留まり続けている。

日本においては、これまで年功賃金・諸手当・税政策など個人の所得を基礎として生活費を保障することを主な子育て世帯に対する経済支援としてきた。

地方で、医療費、学費、保育料の確保は親の責任に委ねられ（地方自治体はともかく）、国はその費用を国家の社会的責任として負おうとしてこなかった。少子化にあせる一方で、「親の第一義的責任」を強調し、矛盾の一端を歩んできたのである。

今後の課題として、待機児童対策や、長時間労

働の横行を断ち子育てを可能とする労働時間の確立を目指すことはもちろん必要であるが、それ以外にもう一つ提案したいことがある。それは、児童手当を、家事・育児労働というアンペイド・ワークに対する社会的対価として位置づけしなおすことである。児童手当は実質、児童本人ではなく家庭（世帯主）に給付される特徴を持つ。そのため、純粋に子どもに対する給付と考えるのは、どうにも無理がある。しかも、ベーシック・インカムの発想は無条件の支給を連想させ、批判的にもなりやすい。だからこそ、子育てを社会の責任と捉えなおし、家事・育児というアンペイド・ワークに対する社会的対価としての給付という意味合いを持たせるのはどうだろうか。これは、単に子育て世帯への給付を合理化させるだけではなく、家事・育児労働というアンペイド・ワーク

に対し、社会的に可視化された対価を付与することにもなりうる。それによって、保育などの労働の価値を高めることにも貢献する可能性も考えられるし、出産・育児が単なる個人の自由な選択の結果という意味合いだけに落とし込まずに済むというようにも思われる。

現金給付はサービス給付とは異なり、その使用目的・用途が限られず、政策の実行にも準備のための年月を要しないため、その給付には厳しい目が向けられる。しかしながら、個人の自由な選択を可能にするという点では、サービス給付よりも現金給付が求められることもある。だからこそ、今後はさらに、多くの人が納得できる子育て世帯に対するサービス給付や現金給付のあり方を試行錯誤していく必要がある。