

児童扶養手当法・批判

—— 社会保障の有期給付と「条件」をめぐる

山 田 晋

はじめに

社会保障法学の新たな潮流あるいはキーワードとして「自立」が語られることが多い¹⁾。実定法—とりわけ社会福祉法制—中に「自立」が登場することはしばしばある（社会福祉法3条，介護保険法1条，障害者自立支援法など）²⁾。生活保護法をみれば実は制定以来、「自立」の文言が存在したので、これが「新たな」潮流といえるのかという疑問もあろう。しかしこんにち語られる「自立」は，社会保障の基礎を憲法25条から離れ，保護から自立，受動的から主体的へという文脈において語られる点に特徴がある。アメリカのワークフェア(workfare)，ヨーロッパ諸国のアクティベーション(activation)の動向もわが国のこのような議論に影響を与えているといえよう³⁾。

しかし憲法25条に基礎を置くこと，あるいは社会保障制度が保護中心だから利用者（要保護・支援者）が受動的であるわけではない。逆に現在語られているような文脈での「自立」が必ずしも利用者の主体性発揮に直結するわけではない。

本稿では，従来の社会保障法とは異質の要素を導入し，「自立の促進」を目的とすると称されている児童扶養手当制度について概観し，「自立」について検討する。「異質の要素」とは，給付に期間を設定したこと（給付の有期化），および給付の受給に受給者に一定の行為を要求する「条件」を課したことである。

1) 例えば，日本社会保障法学会編『社会保障法22号 「自立」を問う社会保障の将来像』法律文化社（2007年），菊池馨実編著『自立支援と社会保障 主体性を尊重する福祉，

医療, 所得保障を求めて』日本加除出版 (2008年) など。

- 2) 社会福祉法における自立につき, 品田充儀「社会福祉立法の基本理念 「権利としての自立」か「義務としての自立」か」大曾根寛・金川めぐみ・森田慎二郎編『社会保障法のプロブレマティーク』法律文化社 (2008年) 所収, 参照。
- 3) 「特集・ワークフェアの概念と実践」『海外社会保障研究』147号 (2004年), OECD 編著・井原辰雄訳『世界の社会政策の動向 能動的な社会政策による機会の拡大に向けて』明石書店 (2005年), 河野正輝「自立支援サービスの新展開と権利擁護の課題」『民商法雑誌』132巻2号 (2005年) 129頁以下, 埋橋孝文編著『ワークフェア-排除から包摂へ?』法律文化社 (2007年) など参照。

1 節 児童扶養手当制度の概要

児童扶養手当は, 父と生計を同じくしていない児童が育成・養育されている「家庭の生活の安定」と「自立を助け」, 児童の健全育成を図ることを目的として支給される現金給付である (児童扶養手当法1条)。①父母が婚姻を解消 (離婚等) した児童, ②父が死亡した児童, ③父が政令で定める程度の障害 (概ね重度以上の障害) の状態にある児童, ④父の生死が明らかでない児童, ⑤父から引き続き1年以上遺棄されている児童, ⑥父が法令により引き続き1年以上拘禁されている児童, ⑦婚姻によらないで生まれた児童などを養育する母に対し, 都道府県知事, 市長, および福祉事務所を管理する町村長が, その児童の母または母がいないか母がその児童を監護しない場合には, その児童を養育する者に支給される (4条)。

手当額は, 請求者または配偶者及び扶養義務者 (同居している請求者の父母や兄弟姉妹など) の前年度所得と, 税法上の扶養する人数に応じ規定されている所得制限限度額によって全部支給, 一部支給, 全部停止 (支給なし) が決まる。

手当月額は, 全部支給 (児童一人) 41,720円を基本に扶養する児童二人目

につき5000円の加算，三人目には更に3000円の加算がつく。児童の4人以上の時は，1人増えるごとに3,000円加算される。一部支給額は，受給者の所得により10円単位で決定され，児童1人の場合には9,850円～41,710円，児童2人の場合には14,850円～46,710円，三人目には17,850円～49,710円となる。

一部支給額は以下の式により算出される。

$$\text{一部支給額} = 41,710 - (\text{受給者の所得額} - a) \times 0.0184162 \quad (\text{所得制限計数})$$

※1 ※2 ※3

※1 受給者の所得額 = 年間収入金額 - 必要経費 (給与所得控除額等) + 養育費等の8割分 - 80,000 - 諸控除

諸控除とは勤労学生控除，配偶者特別控除，雑損控除，医療費控除，障害者控除，特別障害者控除，寡婦 (夫) 控除，特別寡婦控除などをさす。なお受給者が母の場合，寡婦控除及び特別寡婦控除は控除されない。

※2 aは，所得制限限度額表の「母または養育者」欄の扶養親族等の数に応じた全部支給の所得制限限度額をさす。ただし，当該扶養親族が所得税法に規定する老人控除対象配偶者又は老人扶養親族であるときは1人につき10万円加算，同じく，特定扶養親族のあるときは1人につき15万円加算する。

※3 この所得制限計数も物価変動等の要因により，改定される場合がある。

受給者の所得が，政令で定める額以上の場合には，8月から翌年の7月までは一部支給停止または全部支給停止となる。受給者が母の場合，所得の中には，離婚された場合等，その監護する児童の父から当該児童の養育に必要な費用の支払いとして受ける金品その他の経済的な利益 (いわゆる「養育費」) を受け取っていれば，その金額の8割分も含まれる。

このような児童扶養手当に受給期間の有期化がなされている。母である受給資格者は、①手当の支給開始月の初日から起算して5年（認定請求した日において、3歳未満の児童を監護する人は、当該児童が3歳に達した日の翌月の初日から起算して5年）を経過、または②手当の支給要件（離婚、父の死亡等）に該当するに至った日の属する月の初日から起算して7年の経過により、最大給付額が半減する（児童扶養手当法13条の2）。

支給停止の適用除外事由は、就労または求職活動に従事していることか、障害・要介護状態にあり就業は困難なことである。具体的には、①受給資格者が就業していること、②受給資格者が求職活動等その他自立に向けた活動を行っていること（福祉事務所等において母子自立支援プログラムを策定することが予定されていること又は当該プログラムに基づいて支援を受けていること、母子家庭等就業・自立支援センターにおいて、就業相談、講習会等を受けていること、公共職業安定所において求人情報の提供、職業相談等を受けていること、民間職業紹介事業者又は派遣事業所において、求職相談、派遣労働者登録等を行っていること、求人者に採用選考を受けたこと、雇用保険法の求職者給付（傷病手当を除く）を受給していること、職業訓練校、専修学校、その他養成機関に在学していること）、受給資格者が児童扶養手当法施行令別表第1に定める障害状態にあること、などである。

2節 児童扶養手当制度の展開

以上のような児童扶養手当制度については種々の問題点が指摘されているが、ここでは①給付の有期化と、②条件の二点について検討することとする。この二点は2002年の改正によって付加されたものであるので、ここで児童扶養手当法の改正の流れを見ておく¹⁾。

児童扶養手当制度は、国民年金法成立時（1958年）、死別母子への経済的支援として、母子年金制度および無拠出の母子福祉年金制度が導入されたのに対して、生別母子世帯が困窮にありながら何の支援もないことへの対策と

して、1961年に制定された。ここで児童扶養手当制度がいわば「母子福祉年金の補完」として出発したことが、児童扶養手当制度の目的や性格上の不明瞭さにつながったと福田素夫教授は指摘する²⁾。

1985年の法改正により法の目的が「児童の福祉の増進を図ること」に「家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため」が付加された。金住典子弁護士はこのことで「法の性格が、権利としてのものから、恩恵的、救貧的なものへと根本的に改変された³⁾とし、金川めぐみ准教授は「ここから、児童扶養手当制度の目的が、児童の福祉という児童に対する直接的な福祉目的から、児童が扶養される家庭の社会的経済的事情をより考慮されたものに変化している」と指摘する⁴⁾。

その他、責任主体が国から都道府県に移行し国庫負担は10割から8割へ減少したこと、手当額が一律支給から所得に応じて二段階になったことなど、1985年法改正では重大な変化があった。

2002年に経済財政諮問会議・骨太の方針に盛り込まれた社会保障費用の削減方針を受けて、児童扶養手当受給者の増加により制度そのものが財政的に維持できないとし、2002年3月に厚生労働省は「母子家庭等自立支援対策大綱」(平成14年3月7日)(以下、「大綱」)を決定した。

2002年法改正の枠組みは、「大綱」に現れている。ここでは児童扶養手当は所得保障による経済的支援から就労支援への方向転換の道筋が示された。

「大綱」は、与党三党の母子家庭対策、「今後の母子家庭等対策の基本方針について(報告)」(自由民主党12月14日)、「今後の母子家庭等対策についての基本的方針」(公明党12月6日)、「今後の母子家庭等対策についての基本的方針」(保守党12月6日)を踏まえ策定された。

「基本的な考え方」として、離婚の急激な増大により母子家庭等単親家庭で養育される子どもたちの増加の中、特に母子家庭については、「母親の就労等による収入をもって自立できること、そしてその上で子育てができることが子どもの成長にとって重要であり、また、子どもを地域や社会全体で育てていくことが併せて必要となっている」という観点から、「昭和27年に戦

争未亡人対策から始まり50年の歴史を持つ我が国の母子寡婦対策を根本的に見直し、新しい時代の要請に的確に対応できるよう、その再構築を目指す。」

「子どものしあわせを第一に考えて、単親家庭に対する「きめ細かな福祉サービスの展開」と母子家庭の母に対する「自立の支援」に主眼を置いた改革を実施する。その際、離婚後等の生活の激変を緩和するために、母子家庭となった直後の支援を重点的に実施するとともに、就労による自立、子を監護しない親からの養育費の支払いの確保を重視する。」とし、児童扶養手当制度に関連しては、就労支援策、経済的支援策が策定された。児童扶養手当制度については、「離婚後等の激変期に集中的に対応するものとして見直し、増大する離婚の中でもその機能が維持できるよう配慮する。また中長期的には生活保護制度や他の所得保障制度との関係やさらには養育費確保制度のあり方との関連で、児童扶養手当制度そのもののあり方を含めて給付の内容に検討を加え、必要な改革の検討をすすめる」として、以下の点が指摘された。

児童扶養手当制度が将来にわたり維持できるよう、以下の改正を行う。

- (1) 児童扶養手当の支給を受けた母の自立に向けての責務を明確化する。
- (2) 離婚後などの生活の激変を一定期間内で緩和し、自立を促進するという趣旨で施策を組み直すという観点から、きめ細かい配慮を行いつつ、支給期間と手当の額の関係を見直す。
- (3) 児童扶養手当の支給要件の認定に係る請求期限を廃止し、施行の際に認定の請求権を持つ者から適用する。
- (4) 所得の範囲に養育費（一定割合を控除したあとの養育費）を含めることに伴い、手当を支給する福祉事務所を設置する自治体（市等）は、養育費に関する書類の提出要求等をできることとするとともに、養育費支払いのインセンティブを阻害しないよう、「所得」に含める額は養育費の一定割合を控除した後の額とする。
- (5) 支給期間と手当の関係の見直しを法施行後5年を目途に適用する際には、さらに一層の就労支援策等の充実を図る。』（「母子家庭支援大綱」）

就労支援としては、就職に結びつく確率の高い内容の講習の重点的実施や、

自立支援教育訓練給付，母子家庭高等職業訓練促進費，技能修得中の生活資金貸付け制度，事業主に対する常用雇用転換奨励金の創設など各種給付金の創設，母子家庭等就業支援センター事業，母子寡婦福祉貸付金の充実などが，母子寡婦福祉法の改正として提言された。

「大綱」を受けて2002年法改正は，児童扶養手当法の受給者の所得制限額の引き下げと，母の収入による10円刻みの支給額の削減制度が導入された。2003年には，三位一体の改革を受け，支給に関する国庫負担が国1/3，地方2/3へと変更された，一連の費用削減の流れの中で，2003年4月に，5年間の受給有期化と，求職活動の条件が導入された。同時に法の趣旨（2条）に，受給者の母に対し，自立を図り，家庭生活の向上につとめる旨の文言も挿入された。また2003年，母子寡婦福祉法が改正され，児童扶養手当の削減とひきかえの就労指導・就労支援が導入された。この点に関して，福祉と就労との「架橋」ともとれるがその実効性には疑問なしとしない⁵⁾。

- 1) 改正の流れについて，金川めぐみ「児童扶養手当の性質とその検討課題」『経済理論』（和歌山大学）311号（2003年）21頁以下；湯澤直美「ひとり親世帯の生活問題と所得保障」『社会福祉研究』90号（2004年）52頁以下；湯澤直美「日本における母子家族政策の展開 福祉と労働の再編」埋橋・前掲書143頁以下所収；石山直樹「母子世帯に対する経済的支援施策の意義について」『横浜女子短期大学研究紀要』22号（2007年）35頁以下，参照。
- 2) 福田素夫『社会保障の構造改革－子育て支援重視型システムへの転換』中央法規出版（1999年）。
- 3) 金住典子「児童扶養手当制度法「改正」の骨子と問題点」『世紀をひらく児童の権利保障』を出版する会編『世紀をひらく児童の権利保障－児童扶養手当制度を考える』径書房（1985年）17頁以下所収，19頁。
- 4) 金川・前掲論文26頁。
- 5) 就労支援について，橋爪幸代「ひとり親家庭に対する就労支援施策－児童扶養手当法と母子及び寡婦福祉法の改正を通して」『季刊労働法』211号（2005年）175頁以下；金

川めぐみ「母子自立支援施策の現状と課題－自治体レベルでのより実効性のある就労支援をめざして」『週刊社会保障』2460号（2007年）42頁以下；橋爪幸代「ひとり親家庭と自立支援」菊池馨実編著『自立支援と社会保障 主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて』日本加除出版（2008年）147頁以下所収；藤原千沙「2002年改革後の母子世帯と就業支援策の状況－児童扶養手当の削減と凍結をめぐって」『女性と労働』17巻65号（2008年）6頁以下、参照。

3節 児童扶養手当の社会保障法上の位置づけ¹⁾

そもそも児童扶養手当とは社会保障の体系の中でどのような位置づけにあるのだろうか。社会保障の体系論に関しては、それを議論することに懐疑的な見解もあるが²⁾、逐次変貌を遂げる個々の制度を、社会保障全体の中で理解することは必要であるし、解釈論としての意義も少なくない（例えば、多くの訴訟は当該給付の性質について言及する）。

周知のように社会保障の法体系をめぐっては、制度別体系論、給付別体系論（要保障事故別体系論）、目的別体系論が存在する。現在の通説である給付別体系論（要保障事故別体系論）も論者によって若干の差がある。

給付別体系論（要保障事故別体系論）の提唱者であるも荒木誠之教授³⁾の児童扶養手当（「社会手当」）についての見解を見てみよう。筆者はかつて「児童手当」について、荒木・給付別体系論では十分にこの課題に答えきれていないのではないかと指摘した⁴⁾。

荒木教授の関連記述を以下に挙げる。

「家族扶養給付は、その性格からみて、生活危険給付として位置づけるべきである。家族扶養給付は、実際には、労働能力の未だ生じていない児童扶養給付となる一労働年齢をすぎた者については老齢給付によって生活保障が行われる一から、それは家計を圧迫する一般的生活危険として捉え、所得保障給付体系のうち、疾病・傷病等と同一のカテゴリーに属せしめるのが適当である。わが現行扶養手当立法は、最低生活水準に近接した一定の低所得層のみを対象とし、生活不能の一類型として児童扶養を考えるものであるが、

これは過渡的形態というべく、英・仏におけるように、一般的生活危険給付として構成する方向をとるべきである。』⁵⁾

この記述は1966年発表の論文で、当時、「手当」類似の法制は、1962年施行の児童扶養手当制度のみであった。児童扶養手当制度は、この当時紛れもなく、母子福祉年金の補完物であり、その意味では「過渡的」なもので、低所得層への給付であった。それゆえ「わが現行扶養手当立法は、最低生活水準に近接した一定の低所得層のみを対象とし、生活不能の一類型として児童扶養を考えるものであるが、これは過渡的形態というべく、英・仏におけるように、一般的生活危険給付として構成する方向をとるべきである。」という評価につながる。同論文は1983年に荒木誠之『社会保障の法的構造』有斐閣に再録されたが、そのときの記述では、「生活不能の一類型として児童扶養を考えるものである」の部分が削除されている⁶⁾。1971年の児童手当法の制定を反映してのことであろう。

ところが『社会保障法読本（初版）』（1983年）では、児童扶養手当は「第六章 生活障害に対する保障」の「3 老人・児童の福祉法」におかれ、次のような記述となる。

「社会福祉とは区別されるが、実際にはそれと関係の深い制度として、児童に対する各種手当がある。これらの手当は社会保険給付と違って無拠出給付の形をとっており、社会手当と称する学者もある。児童の健全な生育に資するという目的は福祉サービスと共通しているが、所得保障の側面からの金銭的給付であるから、福祉サービスと補完的關係にあるといえる。』⁷⁾

この記述はその後の版（同書は1987年に改訂版初版、1991年に改訂版2版、1996年に新版が出版されている）でも基本的に変化はない。

佐藤進教授は、社会保障の体系に関して制度区分説にたちつつ、社会保障の体系を所得保障給付法（公的扶助および社会保険制度、社会手当）、障害保障給付法（社会福祉・社会援護）、生活関連環境保全法に三分する⁸⁾。教授の用語は一定しておらず、全体像を把握することは困難であるが、児童扶養手当法を「社会福祉＝社会援護関係法」（＝「国庫負担＝無拠出して緩

和された法定条件のもとで、平等適用原則により、現金給付、あるいは現物給付、あるいは対人的な社会福祉サービス=非所得サービス給付、加えて現金給付、あるいは現物給付をする⁹⁾のグループに含ませている。佐藤教授の特色は、児童扶養手当を所得保障としながら、金銭給付に純化せず、現物給付との連携を強く意識しているところにある¹⁰⁾。

片岡直教授は、児童扶養手当を「単に、児童扶養のための特別出費に対するためばかりなく、実質的には、遺族給付としての性格をも有するものと理解しなければならない¹¹⁾」とし、離婚を家族における稼ぎ手の喪失と把握する。

高藤教授はきわめて特異な位置づけを示す。教授は社会保障を、所得保障、健康保障、住宅保障の三制度からなるとする¹²⁾。所得保障法制は更に、最低生活保障法制と生活維持法制にわかれ、児童扶養手当制度は児童手当と同じく、最低生活保障法制に属する¹³⁾。ただし児童扶養手当制度は、補足性の原則に立脚しない「人々に典型的な特定の生活障害形態別に最低生活保障をなす¹⁴⁾生活障害別最低生活保障法制に、児童手当は「一定の典型的な特別支出の最低額を保障する¹⁵⁾最低特別支出保障法制に属する。一方で、育児保障は出産保障と並び、健康保障法制に属し、児童手当はここにも含まれる¹⁶⁾。高藤教授の理論は、児童扶養手当制度、児童手当ともに「憲法二五条一項に基づき、すべての居住者に最低生活を保障する最低生活原理にたった¹⁷⁾最低生活保障法制に属するとするが、児童手当は教授も指摘するように最低額保障であり、最低生活を保障するものではない。また児童手当が所得保障法制と健康保障法制に重層的に分類されている点、かならずしも整合的なものとはいえない。仮に児童手当が重層的に分類されるのであれば、なぜ児童扶養手当制度は違うのかという疑問が生じる。

特別の支出はそれが高額なものとなれば、生活危険をもたらす。かつこの特別の出費は、その影響を被る人間の所得、収入に何ら変化をもたらすものではない。したがって給付のニーズは、従前所得等と連動しない。このよう

な特別の支出をカバーするものを一般的には社会手当と呼ぶ¹⁸⁾。

このような特別の支出は二つの性質を持つものがある。第一の類型として他の社会保障の要保障事故がもたらす高額の出費で、本来の要保障事故は社会保障給付によって一義的にカバーされているものがある（例えば、医療保険法の高額療養費）。これらは、他の社会保障制度の限界を補うものとして機能している。例えば、社会保険のもつ、保険性の限界の補完するための各種福祉年金などを挙げることもできよう¹⁹⁾。これに対して、要保障事故自体が他の生活危険などとは異質のもので、要保障事故それ自体が特別の支出である、本来的にカバーされなければならないものがある。児童手当や児童扶養手当がこれに当たる。

児童扶養手当制度は児童手当とならんで、児童扶養についての特別の支出を保障する社会保障給付である。児童手当が児童の扶養に対する一般的な給付であるのに対して、児童扶養手当は生別・未婚の単親有子家庭での児童扶養のニーズをカバーしている。死別の有子家庭についてはすでに社会保障でカバーされているが、生別・未婚の単親有子家庭については、離婚・未婚が自発的・意思的なことによって生じるものであり、古典的な社会保障の概念では、社会保障の要保障事故の範疇に入らない。その一方で、児童扶養の社会性を考慮した場合には何らかの社会的介入（＝社会的保護）が必要となり、定額による社会保障給付がなされる。

児童扶養手当制度は児童手当と同様、児童扶養のニーズをカバーする社会保障であるが、生別・未婚の単親有子家庭の抱える、単親による児童の扶養、機会喪失など単親家庭の特別なニーズに対応している。したがって児童扶養手当は、児童手当のような児童扶養の一般的な社会的給付に対して、特別の社会的給付と観念できる。したがって児童手当が持つ基本的性格は児童扶養手当制度にあっても適用される。

生別・未婚の母子家庭の貧困については、わが国の現行児童扶養手当制度は、生別・未婚の単親有子家庭の生存保障的機能を包摂しているが、これは本来の児童扶養手当制度のあるべき姿ではない。生別・未婚の単親有子家庭

の貧困は、もとをただせば、家族責任を担う男女に敵対的な、わが国の労働市場、住宅政策の貧困がもたらしている事象である。男女同一（価値）労働・同一賃金の原則が貫徹されていない、ワーク・ライフ・アンバランスの労働法制・慣行、長時間労働、公的住宅政策の不備などの貧困を解消・緩和できないが故に、児童扶養手当制度に生存保障的機能をおしつけているにすぎない。したがって、現行児童扶養手当制度を公的扶助の一類型と把握する見解は誤りである。

将来の課題として、錯綜し曖昧な性格の手当の整理・改革の提言が既になされている。福田素夫教授は、児童手当を拡充した上で、児童扶養手当をそれに対する母子加算的なものとして再構成すべきであるとする²⁰⁾。また金川めぐみ教授は児童手当を「児童の福祉」を主目的とする手当、児童扶養手当を「単親家庭の自立促進」を主目的とする手当とに明確に区分し、児童扶養手当の用途は「あくまで、単親家庭の自立促進のために使用されるべきであり、その意味で例えば、児童扶養手当の受給にあたって、就労や生活相談等のカウンセリングを受けやすい体制づくりを整えるというあり方が考えられる。児童扶養手当というよりは、単親家庭自立促進手当の類に再構成する必要があるだろう」とする²¹⁾。

- 1) 児童扶養手当制度を理論的に検討した近時の労作として、金川めぐみ「児童扶養手当の性質とその検討課題」『経済理論』（和歌山大学）311号（2003年）21頁以下参照。
- 2) 岩村正彦『社会保障法Ⅰ』弘文堂（平成13年）17頁。
- 3) いわゆる「荒木理論」を全面的に検討した注目すべき労作として、柳澤旭「荒木「社会法」理論の基点と展開—労働関係（労働法）から社会保障法へ」『山口経済学雑誌』55巻5号（平成19年3月）149頁、柳澤旭「荒木「社会法」理論の展開と到達点—労働条件法理から生活保障法理へ」『広島法学』31巻1号（平成19年6月）19頁、柳澤旭「荒木「社会法」論の法的構造と特質—社会保障法から労働法へ」『山口経済学雑誌』56巻2号（平成19年7月）43頁がある。さらに柳澤旭教授の「荒木理論」の検討について、山田晋「荒

- 木理論にとって社会保障法とは何か—柳澤旭教授・三論文に学ぶ』『社会学・社会福祉学研究』(明治学院大) 127号 (2007年) 1頁以下, 参照。
- 4) 山田晋「児童扶養と社会保障法」『季刊・社会保障研究』29巻4号 (1994年) 387頁以下。
 - 5) 荒木誠之「社会保障の法的構造—その法体系試論 (二・完)」『熊本法学』6号 (1966年), 21頁。
 - 6) 荒木誠之『社会保障の法的構造』有斐閣 (1983年), 38頁。
 - 7) 荒木誠之『社会保障法読本 (初版)』有斐閣 (1983年), 210頁。
 - 8) 佐藤進『社会保障の法体系 (全)』勁草書房 (1990年) 154頁。
 - 9) 佐藤・前掲書344頁。
 - 10) 佐藤教授自身はアメリカ連邦社会保障長官アイダ・メリアム (Ida Meriam) の見解に影響をうけ触発されたと述べている。「インタビュー 先輩からの助言 (第6回) 佐藤進先生」『社会事業史研究』35号 (2008年) 102頁以下, 125頁参照。
 - 11) 片岡直「わが国における所得保障制度の構造と体系に関する一考察」『林迪廣先生還暦祝賀論文集・社会法の現代的課題』法律文化社 (1983年), 464頁。
 - 12) 高藤昭『社会保障法制概論 (2版) 少子・高齢・国際化時代を視座に』龍星出版 (2001年) 77頁。
 - 13) 高藤・前掲書117~8頁。
 - 14) 高藤・前掲書117頁。
 - 15) 高藤・前掲書118頁。
 - 16) 高藤・前掲書258頁。
 - 17) 高藤・前掲書117頁。
 - 18) 社会手当については, 山田晋「社会手当給付」清正寛・良永彌太郎編『論点社会保障法』中央経済社 (平成8年), 235頁以下, 参照。
 - 19) 倉田聡「社会手当」加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子『社会保障法 (第4版)』有斐閣 (2009年) 121頁以下, 特に124頁。
 - 20) 福田素夫「児童扶養手当制度の現状と課題」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 2 所得保障法』法律文化社 (2001年) 325頁。
 - 21) 金川めぐみ「児童扶養手当の性質とその検討課題」『経済理論』(和歌山大学)311号(2003

年) 21頁以下, 38頁。

4節 児童扶養手当の評価・自立をめぐる

児童扶養手当法は、1985年の改正により自立促進を法の目的に挙げた。このことで児童扶養手当法は母子年金の補完的制度から転換を遂げたと評価されている。

社会保障法制において「自立」を強調するのは近年の強い傾向である。児童扶養手当法における「自立」とは一体何を指しているのであろうか。児童扶養手当制度が所得保障であるから、その目的とする「自立」も、経済的自立を指すことといえる。経済的自立を「衣食住等の生活費の多くを、自己の就労による所得、貯蓄等によって賄っていること」¹⁾と仮に定義したとき、児童扶養手当制度の「自立」とは何なのか。このことは児童扶養手当制度の社会保障法としての要保障事故をどのように把握するかという問題につながる。

児童扶養手当の社会保障法としての要保障事故を把握するということは、<単親（特に母）有子世帯における社会保障法上の要保障事故>とは何かということである。単親（特に母）有子世帯の直面する問題としては、子供の教育の問題、経済的コスト、雇用問題など多様なものが考えられる。しかしここに経済的依存は存在しない。たしかにわが国の実情を考慮すれば、むしろ最大の問題は生別母子世帯の経済的貧困であることは確かである²⁾。しかし、理論的に考えたときには、単親（特に母）有子世帯という枠組から必然的に貧困が導き出されることはない。単親有子世帯ということは、両親有子世帯ではないということの意味するに過ぎず、経済的依存状態を示すものではない。単親有子世帯と他を区別するのは単親ということだけで、そのことで何か経済的依存状態にあると考える必要はない。

そう考えると、単親有子世帯に対する社会保障法によって成就すべき目標として経済的「自立」を想定することは意味がない。したがって所得保障を

中心とする法である児童扶養手当法の目的に「自立」を挿入したことは意味のないことであり、誤りである。

法制定の経緯からすると、母子年金の補完的給付として児童扶養手当制度は成立し、そのような機能をになってきたことは事実であろう。かつて児童扶養手当をそのように評価する見解があったとしてもそれは誤りではない³⁾。給付額も少額とはいえ、生存保障的機能を有していたことは否定できない。しかしそうであっても、受給世帯が給付に依存し、「自立」を法目的に挿入せなければならぬ必然性は存在しなかった。単親有子世帯は、貧困に導くような社会保障的事故が生じたことにより発生したものではない。一般的な社会保障の適用対象は、失業、疾病、障害、一家の稼ぎ手の死亡といった生活危険をもたらすような事項が発生することを契機とする。しかし単親有子世帯を発生させるのは、死別、生別、未婚である。死別については一般的な社会保障事故と観念され古くから社会保障の対象事故となってきた。生別、未婚ともそれ自体が生活危険を引き起こしはしない。児童扶養のニーズを惹起するのみである。ただ結果としては、貧困をもたらしている。したがって、児童扶養のニーズに対応して「自立」を挙げるのであれば、それは被扶養児童の「自立」ということになる。そしてその場合、児童が就労し稼働者となることはありえないから（労働基準法56条）、経済的自立ではなく、社会福祉法制で論じられる社会的自立ということになろう。いずれにしろ、現行児童扶養手当法の「自立」とは異なるものになる。

ではわが国の児童扶養手当は、児童扶養のためのみの社会保障制度と言い切れるのか。わが国の児童扶養手当が、母子年金の補完として出発したことは事実である。そしてそこに生存保障の役割が担われてきたことも事実である。それは当時の社会状況から必然であった。そして今日なお、単親有子世帯を取り巻く社会的状況は改善されておらず、児童扶養手当制度には生存保障的機能を担わざるを得ない。その意味では公的扶助的な役割を含んでいるといえよう。しかし公的扶助が、最低限度の生活線が想定されそれを割り

込む生活状況にあっては、稼得能力に何らかのハンディがあると推定され、ケースワークを伴う助言・指導が準備されている生活保護法とは異なり（生活保護法27条, 27条の2）、単親有子世帯の親に対しては、稼得能力のハンディという推定は当然には働かず（なぜなら、生別、未婚は稼得能力とは無関係な事象である）、ケースワークを伴う助言・指導や自立への要請は直接的には働かないし、働かせるべきではない。

児童扶養手当の対象となる単親有子世帯は、親の離婚または未婚の出産によって生じる。離婚は当事者の意思による通常のあるべき法律行為であり、婚姻を解消するにすぎない。未婚ということも婚姻せずに出産することに過ぎない。市民法レベルでのありふれた通常法律行為は、しかし実態としてはしばしば貧困を引き起こす。親の扶養義務があり、離婚に際して養育費の支払いの取り決めがなされ履行されれば、離婚というありふれた行為によって貧困が生じるはずがない。市民法にとっては、合意でなされた離婚に際して、必要な養育費の取り決めをしないということは養育費が不要であるという意思の現れ過ぎず、DVによる逃避的離婚や、離婚の交渉すら不可能な状態は想定できない。しかし市民法の想定とは逆に、離婚によって貧困（ないしその危機）に直面しない母と家庭の方がおそらくは少数であろう。ここに、市民法上の通常行為にである離婚に、社会保障制度が対応せねばならない理由がある。

- 1) 堀勝洋「所得保障と経済的自立」日本社会保障法学会編『社会保障法22号「自立」を問う社会保障の将来像』法律文化社（2007年）、28頁以下所収、32頁。
- 2) 緒方桂子「母子世帯母親の就業と児童扶養手当削減の問題・覚書」『広島法科大学院論集』4号（2008年）、115頁以下、参照。
- 3) 畠中宗一「母子家庭の社会保障」『季刊・社会保障研究』28巻3号（1992年）270頁以下所収、など。

5節 給付に「条件」を付すこと

児童扶養手当制度は正当な理由無く求職活動をしていないことを一部不支給の条件とした（法14条4号）。逆に言えば、全額受給のためには、受給者は求職活動をしなければならない。職業訓練を受けていることその他職業能力の開発及び向上を図るための活動（施行規則24条の3）を怠れば、支給は最大半額まで停止される。そもそも何故、半額停止なのかの理由が理解できないが、ここではそれに立ち入らない¹⁾。実際に全国で6384人が半額の支給停止となっている。

2002年改正で挿入されたこの条項により、受給者は就労による「自立」へ向けて誘導ないし強制されることになる²⁾。アメリカ合衆国の「ワークフェア」、ヨーロッパの「アクティブエイション」と類似の動向と見て良い。事実、わが国の改正は「ワークフェア」の模倣であるとする見解もある³⁾。

社会保障の給付にあたって受給者に一定の行為を要求するのはわが国ではまれである。従来は抽象的・訓示的な生活上の義務（生活保護法60条）や現況届けの提出義務（生保法61条、児童手当法26条、児童扶養手当法28条）といったものであったが、児童扶養手当制度では自助努力を課している点で従来の受給者の義務とは質的に異なるものである。失業給付では求職活動を要件とするが、これは要保障事故の特徴が当然にもたらすものであり、社会保障給付に条件を課すことは一般論では論ずべきではない。失業の場合は<働く意思>と<能力>があるにもかかわらず、職がないというのが要保障事故たる失業の定義であり（雇用保険法4条3号）、そのことが給付と連携しているにすぎない。

一般論として言えば、社会保障給付に条件を課すことは望ましいことではない。社会保障によって特定の価値または行為の方向づけないし誘導を課すことは、権力による強制となるおそれが強く、利用者、受給者の自己決定を阻害することになる。特に求職活動や就労は最も困難な条件である。なぜな

ら、社会保障給付の目的の達成や促進とは全く無関係であるからである。求職活動によっては、児童扶養手当制度の究極の機能である、児童扶養のための特別の支出を保障するという、所得保障の目的が達成せられることにはならない。

児童扶養手当制度の要保障事故・ニーズは、生別・未婚による母子家庭における所得保障である。離婚または未婚による所得保障上のニーズが生じているが、このニーズは労働市場から退場・離脱したこと（失業、引退、障害など）によって生じたわけではない。したがって本来的に労働市場へ復帰することによって、直接的には、このニーズが解消されるべき性質のものではない。しかし資本主義社会にあってはほとんどの収入・所得は労働によって生み出される。所得保障のニーズは労働することによって解消される以外にない。ここに所得保障制度の困難な側面がある。労働市場とは異なる側面に対応されるべき社会保障法上の事柄が、従属労働の「売買」の場である労働市場に「命がけの飛躍」をして解決されねばならないことになる。以上のような理由から、求職・就労を社会保障法上の給付の条件とすることには慎重でなければならない。

また求職活動や就労を条件としても、現実に就労できるか否かは、本人の能力・努力だけで達成されるものではなく、労働市場が決することがらである。したがって、求職活動をいかに懸命に行おうとも労働市場如何によっては、永久に就労できないこともある。またわが国の単親有子家庭の母親の就労率は高く、さらに重ねて求職活動という「条件」を課してもほとんど意味はない⁴⁾。

社会保障給付に条件をつけるには、①条件が法の目的に沿うこと・・・整合性があること、②条件が費用—効率的であること、③条件が合理的であること、などの基準を充たさねばならないであろう。

なおラテンアメリカを中心に展開される「条件付き所得保障」(Conditional Cash Transfer CCT)⁵⁾は、受給者本人が家族（主に児童）に一定の行動を

とらせるまたは将来的に家族の利益となる行動を本人がとることを条件としている点で、ワークフェア、アクティベーションとは異なる。「条件付き所得保障」では、母子家族に限らず、貧困世帯の母親がその養育する子どもを学校に通わせ一定以上出席させることや、保健所で定期的な健康診断を受診することなどを条件に金銭給付を行うものである。ここでは貧困の世代間連鎖を断ち切ることが目的となっている。

- 1) 受給者にとっては、この半額停止は「いつまでも”自立”できず、低賃金のままにいる母子家庭への“罰”としか思えない」という。関千枝子『ルポ母子家庭 「母」の老後、「子」のこれから』岩波書店（2009年）、117頁。
- 2) 湯澤教授は本条項の挿入を「第三者が制裁的な対処を含めて努力姿勢を評価する項目が新設されたと解される」とし、「制裁的規定」であるとする。湯澤直美「日本における母子家族政策の展開 福祉と労働の再編」埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社（2007年）143頁以下所収、153頁。
- 3) 湯澤直美「ひとり親家族政策とワークフェア」『社会政策学会誌13号 若者：長期化する移行期と社会政策』法律文化社（2005年）92頁以下所収、94頁；赤石千枝子「新政権は母子家庭フレンドリーな政権なのか」『現代思想』37巻13号（2009年）189頁以下所収、192頁など参照。
- 4) 「日本の母子世帯の貧困・低所得問題は、当事者の自助努力では解消困難な社会構造的な問題であり、欧米型のワークフェア政策を形式的に導入しても生活問題の緩和・解消に実質的にそれだけ貢献できるかは疑わしい」とする指摘として、湯澤直美「ひとり親世帯の生活問題と所得保障」『社会福祉研究』90号（2004年）52頁以下、60頁。

これに対して、児童扶養手当法の改正は、就労を義務づけその忌避に対してペナルティを課すような「ワークファースト・モデル」を志向するものではない、「なぜなら厚生労働省は、雇用の機会を広げるためにさまざまな資金を導入しているからです」とする著しい楽観論が宮本太郎・北大教授によって主張されている。武川正吾・宮本太郎・小沢修一「座談会 ワークフェアとベーシック・インカム：福祉国家における新しい対立軸」『海外社会保障研究』147号（2004年）、3頁以下、17頁（宮本・発言）。

- 5) 「条件付き所得保障」については、山田晋「社会保障の役割の再検討—先進国・工業化諸国と発展途上国における社会保障の異同から」大曾根寛・金川めぐみ・森田慎二郎編『社会保障法のプロブレマティーク』法律文化社(2008年)所収、同「ラテンアメリカの社会政策～社会保障法となり得るか?」『明治学院大学社会学部付属研究所・研究所年報』39号(2009年)、同「メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について—<新しい>社会扶助?」『(明治学院大学)社会学・社会福祉学研究』132号(2010年)、参照。

6節 児童扶養手当給付の有期化

児童扶養手当は満額受給に関しては、条件付きの5年間の有期給付である(児童扶養手当法13条の2)。

そもそも社会保障給付に有期化一期限を切ること—の意味はどこにあるのであろうか。社会保障給付は要保障事故の発生を契機として開始され、要保障事故の消滅をもって給付は終了する。したがって通常は、要保障事故が継続している限り保障ニーズは存続し、給付は継続され停止・廃止されることはない。医療給付が障害給付に転換するのは、要保障事故の変換であり、同一の要保障事故についての給付が停止したわけではない。したがって社会保障給付について有期はきわめて例外的な場合に限定される。わが国の現行法制では、遺族厚生年金の5年有期給付(厚生年金保険法63条1項5号)や雇用保険法上の失業給付である基本手当の所定日数給付(雇用保険法22条)を挙げることができる。

遺族厚生年金の5年有期給付の場合は、受給者が子のない30歳未満の妻の場合であるが、これは受給者自身の労働能力に何らの喪失・減少等がなく、しかも児童扶養というニーズがなく、受給者の直面する所得保障のニーズが本人の就労によって解消される可能性が高いことから、夫の死亡による生活の激変にたいする緩和措置としての性質を正当化できる。

失業給付は、失業による所得の中断・喪失という生活危険に対して、生活

の不安定を解消・軽減するための所得保障給付である。比較法的にみても有期給付が一般的であるが、これは失業給付が短期的失業を想定して制度設計されていること、および社会保険の限界に由来するものといってよい。また失業という要保障事故が、受給者に直接的には無関係な経済状況、労働市場の動向などによって決定されるという側面も影響している。

失業は労働関係に特有の社会保障法上の要保障事故である。失業は「労働の意思と能力があるが就労していない状態」とされるが、労働能力（＝所得稼得能力）があるにもかかわらず社会保障給付をなすという点で、老齢、障害などの他の所得保障の要保障事故と異なる。また労働能力は毀損・減少していないのであるから、労働市場への復帰が想定され、当然に一時的状態であることが想定されている¹⁾。

児童扶養手当給付の有期化はすでに1983年の厚生大臣の私的諮問機関である「児童福祉問題懇談会」の答申にあらわれ（ここでは具体的な期間の明示はされていない）、1984年児童扶養手当法改正案に給付期間が離婚後7年間という形であらわれた。1985年改正法では結局、有期化は立ち消え（凍結）となった。1997年中央児童福祉審議会に設けられた児童扶養手当部会は報告書「今後の児童扶養手当制度の在り方について」で、「財政状況も極めて厳しい中で、離婚の増加等に伴う母子家庭の福祉需要の増大に対応しつつ、…、母子家庭の自立促進と児童の健全育成を図っていくためには、児童扶養手当制度を幅広い観点から見直し、間近に迫った新たな世紀にふさわしい制度に再構築するための構造改革を図っていくことが必要」との立場にたち、「必要度の高い者に給付を重点化・効率化、有期化することなど」を検討課題とした。結局、有期化は2002年改正により挿入された。

2002年改正は児童扶養手当法の性質そのものを転換させたものとされているが、既に多くの論者が指摘しているように、5年間の有期給付は何ら理論的根拠のあるものではない。政府は、受給者の平均受給期間が5.01年であること、所得限度額を超えて支給停止となる者の平均受給期間が5.56年だった

こと挙げているといわれるが、これを5年の根拠とするのは適切ではないと指摘される²⁾。離婚後の生活の激変緩和措置へと、児童扶養手当制度の性質転換によるものと改正理由が説明されるが、離婚後の激変緩和措置であるとするならば、支給開始直後は当然現行支給額より高額の給付がなされねばならないはずだが、給付額に改正前後で変化は無く、激変緩和措置ということが法に積極的な形では反映されてはいない。またそもそも激変緩和というのが、離婚後時間の経過とともに出費はむしろ増加してゆく、あるいは年月が経過したからといって生活が安定するわけではないという事実も指摘されている。激変緩和が正当化されないとすれば、児童扶養のニーズに対する所得保障政策としてみた場合、5年と言う時の経過によるニーズの減少は考えられず、結局のところ、児童扶養手当給付の有期化は児童扶養手当制度に要する費用削減以外の何ら理由があるものとはしない。

生活の激変緩和措置として、社会保障給付を位置づけたときのみ、社会保障給付の有期化は正当化されるが、そのための条件の成立が必要である。

- 1) 清正寛「失業給付の法的構造」『荒木誠之先生還暦記念論集・現代の生存権の法理と制度』法律文化社(1986年), 317頁。
- 2) 阿部彩「母子世帯に対する政策—児童扶養手当の満額支給有期化の意味」『生活経済政策』127号(2007年), 3頁以下。

結び

近年、社会保障法と雇用政策の「架橋」が論じられる。しかし両者を「連結」することについては慎重でなければならない。個々の社会保障給付の性質を十分吟味した上でなければ、「架橋」は「強制」になりかねない¹⁾。

従来、社会保障法学は、労働法の対比によって自己確立を試みてきた。例えば、荒木誠之教授は、労働法を労働契約を媒介にして(=労働条件を通して)労働者の生存権を保障するものであり、社会保障法は生存権が無媒介的

に展開するものとした²⁾。

本稿で検討してきた児童扶養手当制度の有期化、給付に条件を課すという問題は、そのような対比を超えて、「社会保障法における労働」という課題を惹起している。社会保障法が商品生産（＝労働力の消費）の属性よりもむしろ、商品の購買・消費（＝労働力の再生産）に注目してきた従来の視点を一歩すすめて、「社会保障法における労働」を検討すべきか、検討すべきでないか—が今日、問われている。

柳澤旭教授は、三十余年前に発表した論文「労働法と社会保障法—政策論的アプローチによる同異性」『大憲論叢』17巻1号（1977年）53頁以下において、労働法と社会保障法の同異性と、社会保障法の分析の視点として「労働力視点」を提起した。労働法と社会保障法を区別するメルクマールとして「必ずしも法学的であるということにとらわれないならば」、そのメルクマールは「労働力視点」に求めることができるという。

「労働力視点」とは「労働能力の有無により<人>を労働能力保有者と労働能力喪失者に分け、<能力>の有無により区別された<人>に対して国家の政策は如何に対応しようとしているかを見定めようとする」³⁾ものである。この視点によれば、労働法とは「労働能力者を対象とした法—労働能力、の生存（権）確保に関する法」であり、社会保障法とは「労働能力喪失者を対象とした法—労働能力喪失者の生存（権）確保に関する法」と定式化できる⁴⁾。

労働能力保有者とは、労働能力は稼得能力として具体化・現実化されているか、本人の意思次第でそうなる状態にある者であり、労働能力喪失者とは二つの意味を内包し、労働能力が肉体的・精神的に一時的あるいは永久的にか喪失している者と、労働能力を保有しつつも、それが何らかの事情で稼得能力と直結しない状態にある者を意味する⁵⁾。

柳澤教授の「労働力視点」による社会保障法の分析によれば、分離されていたと思われていた「労働」が実は、社会保障法に潜んでいたことが明らかになる。現在、社会保障法で論じられる「自立」は実は、この潜んでいた「労働」が表出してきているのである。

児童扶養手当制度の今日の状況は柳澤教授の「労働力視点」からはどのよ
よなものとして把握されるのだろうか。「労働能力を保有しつつも、それが
何らかの事情で稼働能力と直結しない状態にある」労働能力喪失者を対象と
する社会保障法制度に対して、今日議論されている「自立」は、その特色を
捨象して就労を連結している側面が、少なくとも、児童扶養手当制度には見
られる。「何らかの事情」で結びつかない状態に本来的にあるものを、その
事情を捨象し、結びつけるという（それゆえ結びつくはずはない）愚行を児
童扶養手当制度は行っている。

「架橋」か「強制労働」かは、本来、「社会保障における労働」の検討ぬき
にしては解決できない問題である。

- 1) 近時の社会保障法における自立支援施策の中で展開される誘導的な政策手法について
分析するものとして、長沼建一郎「自立「支援」のための政策手法の検討－社会保障
給付における誘導手法」菊池馨実編著『自立支援と社会保障 主体性を尊重する福祉、
医療、所得保障を求めて』日本加除出版（2008年）97頁以下所収、参照。
- 2) 荒木誠之「社会保障法と労働法」荒木誠之『社会保障の法的構造』有斐閣（1983年）
63頁以下所収、参照。
- 3) 柳澤旭「労働法と社会保障法－政策論的アプローチによる同異性」『大憲論叢』17巻1
号（1977年）53頁以下所収、80頁。
- 4) 柳澤・前掲論文79頁。
- 5) 柳澤・前掲論文80頁。