

貧困の再生産・格差の固定化と福祉国家

分担研究者 堀江 孝司（首都大学東京）

研究要旨

本稿は現代日本社会において生活保護受給有子世帯研究がもつ意義を考察するものである。まず先行研究によりながら、子どもの貧困の実態についての既存のデータを整理する。ついで、子どもの貧困の問題性について、考察を行う。子どもの貧困には固定的性格があり、そのことが貧困世帯の子どもの貧困に陥るといふ貧困の再生産、貧困の連鎖につながっている。次に、日本における子どもの貧困や貧困の再生産の問題の背景をなす、福祉国家の特質について考察する。日本は、もともと社会保障支出の少ない国であるが、高齢者関連への支出の割合が高く、子ども向けの支出の割合が低くなっていることが確認されるとともに、こうした支出構造と子どもの貧困率には関係があることが示唆される。最後に、こうした問題をめぐる社会意識に焦点を当て、親の貧困や格差を子どもが引き継いでしまうことを防ぐ政策には、本来、人びとの支持があるはずだという点を論じている。

1. はじめに

首都大学東京と東京都板橋区の共同プロジェクトである本研究は、生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策を、実態調査に基づいて探求している（岡部ほか 2008）。本稿は、現代日本社会においてそうした研究がもつ意義について、若干の考察を試みるものである。近年、日本で「格差」や「貧困」への関心が高まっていることは、多くの人の同意するところであろう。確かに研究者の間では、日本において本当に格差が拡大しているかを疑問視する見解もある。だが、2006年の世論調査では、「最近の日本は、所得などの格差が拡大している」という見方があります。

あなたの実感として、格差は広がってきていると思いますか。そうは思いませんか」に対し、「広がってきている」は71%、「そうは思わない」が20%であった（『朝日新聞』2006年2月21日）。また、連合総合生活開発研究所が同年、首都圏と関西圏の民間企業に勤める20～50代の人を対象に行った調査では、個人の収入の格差について、63.6%が5年前と比較して「拡大した」と答えた。「変化していない」は14.5%、「縮小した」は5.9%だった（『朝日新聞』2006年5月6日、夕刊）。多くの日本人は格差の拡大を意識しているといえる。1980年代の「一億総中流」とは隔世の感がある。

そして2008年には、子どもの貧困や格差に対する関心が、にわかに高まってきた感

がある。子どもの貧困をめぐる書籍の刊行が相次ぎ（浅井ほか編 2008; 阿部 2008; 山野 2008）、『週刊東洋経済』は 2008 年 5 月 19 日号で「子ども格差」を、『週刊ダイヤモンド』は 2008 年 8 月 30 日号で、『下流』の子は下流? 格差世襲」をそれぞれ特集した。

もちろん、日本においては、子どもの貧困に関する認識はまだ十分とはいえない。阿部彩は、日本とイギリスで子どもの貧困率がほとんど変わらなかった 1999 年当時、イギリスではブレア政権が子どもの貧困克服を宣言したのに対し、日本では子どもの貧困が社会問題であるという認識はほとんどなく、またその傾向は現在まで続いていると指摘している（阿部 2008: 216）。研究者の指摘が、一部ジャーナリズムに広まりつつあるのが、現段階といったところかもしれない。

本共同研究が、生活保護世帯の中でもとりわけ有子世帯に焦点を当てていることは、実に時宜にかなったことであるといえる。

本稿は 2 節で、先行研究によりながら、子どもの貧困の実態についての既存のデータを整理する。3 節では、子どもの貧困の問題性について、考察を行う。そして 4 節では、日本における子どもの貧困や貧困の再生産の問題の背景をなす、福祉国家の特質について考察する。最後に 5 節で、親の貧困や格差を子どもが引き継いでしまうことを防ぐ政策には、本来、人びとの支持があるはずだという点について論じる。

2. 子どもの貧困

ユニセフ・イノセント・リサーチセンタ

ーが 2005 年に発表したレポートによれば、2000 年時点で貧困状態にある日本の子どもは 14.3%と、実に 7 人に 1 人に達し、日本は先進国 26 カ国中、10 番目に貧困率が高い国になっている。しかも、それは増えているのである。OECD のデータによれば、1980 年代中頃から 1990 年代中頃にかけてと、1990 年代中頃から 2000 年にかけてという、二つの時期の双方で、子どもの貧困率を上昇させているのは、OECD 主要国の中で、日本とニュージーランドだけである。80 年代中ごろの日本では、約 10 人に 1 人の子どもが貧困状況にあり、それが 90 年代中ごろには 8 人に 1 人、そして 2000 年に 7 人に 1 人となったのである（松本 2007: 49; 山野 2008: 8; 33; 37）。既存の推計で共通して指摘されていることは、①子どもの貧困率が 14~15%程度と推計されること、②母子世帯（ひとり親世帯）で高いこと、③上昇傾向にあること、だという（松本 2008: 38）。

また、2007 年に文部科学省が発表した「学校給食費徴収状況調査結果」（2005 年度）によれば、全体の 1%に当たる全国約 9 万 9000 人の小中学生が、給食費未納となっている。主な原因として学校側は、6 割が「保護者としての責任感や規範意識」を挙げるが、3 分の 1 は「保護者の経済的な問題」を挙げている。就学支援児童の数は、1997 年度の 6.6%（約 78 万 5000 人）から 2006 年度には 13.6%（約 141 万人）へと割合・実数ともに倍増している。義務教育は無償のはずであるが、かくも就学援助を必要とする生徒・児童が多いのは、授業料や教科書代が無償であっても、子どもを学校に通わせるには、さまざまな経費がかか

るからである。文部科学省「平成18年度子どもの学習費調査」によれば、子ども一人に学校教育を受けさせるために保護者が支出した年間の経費は、公立中学校で約17万円、公立小学校で約10万円となる。内訳は中学校では「通学関係費（制服・通学費含む）」3万6819円、「学校給食費」3万6563円、「教科外活動費（クラブ活動費）」2万6497円、「修学旅行・遠足・見学費」2万5317円、「図書・学用品・実習材料費等」2万4682円、「学校納付金（学級費・PTA会費等）」1万5611円、「その他」4257円となっており、小学校では「学校給食費」4万937円、「図書・学用品・実習材料費等」1万8640円、「通学関係費」1万5969円、「学校納付金」8912円、「修学旅行・遠足・見学費」6422円、「教科外活動費」2550円、「その他」4162円となっている。また、文部科学省が教育委員会を対象として行った「就学援助に関する調査結果について」（2006年）によれば、就学援助受給者増加の要因・背景（複数回答）としては、「企業の倒産やリストラなど経済状況の変化によるもの」76%、「離婚等による母子・父子家庭の増加、児童扶養手当受給者の増」60%、「就学援助制度の周知」12%、「就学援助を受ける保護者の意識の変化」6%、などとなっている（鷹 2009）。

3. 子どもの貧困の何が問題か

もちろん、子どもの貧困だけが問題なわけではないことは、いうまでもない。「格差」には、「ある程度の格差はやむを得ない」または「必要だ」といった議論を立てる論者も少なからず存在するが、「貧困」はそれじ

たい「あってはならない」ものである（岩田 2007）。大人の貧困だからといって、容認されるわけではないことはもちろんである。

とはいえ、子どもの貧困には大人の貧困と異なる固有の問題があるということもいえるのではないだろうか。例えば、子どもの貧困には「固定的性格」があるとする松本伊智朗は、その「固定的性格」に二つの意味を当てる。すなわち、「家族の貧困が子ども世代に継続するという側面」と、「子ども期の貧困が人生の機会、ケイパビリティを制限し、その人の生涯にわたる貧困の継続を結果するという側面」である（松本 2007: 63）。

現代社会は、属性より業績がものを言うメリトクラシーの社会であるとされている。小泉政権時代に日本でももてはやされた新自由主義的経済思想は、格差の大きいアメリカ型社会を称揚し、日本も「悪平等」をやめてアメリカのように「頑張った人が報われる社会」を目指すべきだとした。「大きすぎる政府」の規制が「健全な競争」を妨げ、「既得権」が跋扈しているといった社会像が信じられ、日本はもっと政府の規制を緩和して「新規参入」が容易な競争社会になるべきだとする議論が横行した。また、「機会の平等」は必要だが「結果の平等」は「社会主義」的だから好ましくないといった主張も、広く受け入れられた。

だが、現代日本社会は、果たして「競争」が欠如した「悪平等」社会なのであろうか。日本政府の規制は多すぎるのだろうか。「健全な競争」を可能ならしめるために十分な条件は揃っているといえるのであろうか。今の社会で現にある「格差」は、「健全な競

争」によってもたらされたものだといえるのであろうか。「負け組」とされる人たちは、公正な競争の敗者なのであろうか。競争のスタートラインが同じでない場合も、実は少なくないのではないか。

学校の成績は、そういった問題を考える上で格好の素材である。確かに学業成績は、競争原理が貫徹する場のように見える面がある。現代の先進社会においては、出自や性別、親の職業などを理由に進学を妨げられることは、原則としてない。その意味では、学業成績を通じた競争とは、頑張った人が誰でも望む学歴を手に入れる機会を平等に保証された、自由で公正な競争であるかのようにみえる。

だが教育社会学は、家庭環境と学業成績に深い関係があることを、繰り返し調査で確認してきた。例えば、小学5、6年生の授業の理解度を社会階層別に比較した最近の調査でも、授業の内容について「ほとんどわかっている」と「まあわかっている」の合計が、「階層上位」では78.2%、「階層中位」では52.3%、「階層下位」では30.9%と明確に大きな差が出ている(荻谷 2008: 17)。また、就学援助制度を利用している生徒の割合が高い学校ではそうでない学校より、全国一斉学力テストの平均正答率が低いという。日教組が行った教員へのアンケートによれば、教員の83%が家庭の経済力の差が子どもの学力に影響していると感じているという(山野 2008: 88-89)。これらはいずれも、親の経済力が子どもの学力と関連することを示している。

こうした知見は、本プロジェクトが焦点を当てる生活保護有子世帯の子どもたちが、学業の面でよい成績を挙げにくいことを予

言している。

教育社会学においては、「生徒の社会的背景が、学業達成に何らかの影響を及ぼしていること、言い換えれば、子どもが生まれ育つ家庭の社会・経済・文化的な環境によって、学業達成に差異が見られることは、一種の『定説』とされ、「社会的出自 (social origin、いわゆる「生まれ」) が、学校における学業的なパフォーマンスに何らかの影響を及ぼしていること自体は、日本に限らず、現在では疑われることのない、実証された社会学的事実であるといえる」(荻谷 2008: 22、傍点は引用者)とさえいわれている。

むしろ近年は、その先への議論が進んでいる。すなわち、子どもにとって家庭は、単に成績に影響を及ぼしているだけではない。例えば、2005年の調査によれば、小学校5・6年生の学校外での学習時間の平均(分)を階層グループごとに見ると、階層上位グループの子どもが1日あたり76.7分学習しているのに対し、中位グループの子どもは60.7分、下位グループの子どもは55.4分と明らかに差がある。「総合的な学習の時間」で求められる学習活動への関わり方にも階層ごとに差異があり、「調べ学習の時には積極的に活動する」に「とても当てはまる」「まあ当てはまる」と答えたのは、階層上位グループでは60.8%、中位グループでは61.7%、下位グループでは59.2%と肯定面では差がないのだが、「当てはまらない」という強い否定の回答を見ると、階層上位、階層下位はともに4.0%にとどまるのに対し、階層下位のグループでは12.4%がそう答えている(荻谷 2008: 16-17)。

実際にどれくらい努力するかや、がんば

ろうとする「意欲」、「やる気」すら、家庭によって大きく影響を受けていることが、わかってきたのである。このことはしかし、「自由な競争」が保証された社会において「頑張った人が報われる」というメリトクラシーの原則に重大な疑義を差し挟む。すなわち、誰が頑張るか、誰が頑張らないかは、もしかしたらあらかじめ「生まれ」によって、決まっているのではないかと。

親の貧困が子どもに及ぼす影響が現れるのは学業成績だけではないことは、別の調査でも確認されている。北海道大学教育学部教育福祉研究グループの調査でも、①学業成績は所得階層が高いほどよい傾向がある、ということに加え、②学校の欠席は所得階層が低いほど多い、③年収 200 万円以下層は休日に子どもと十分に過ごす者の比率が低い、④家族での旅行などは所得階層が高いほど比率が高い、⑤相談相手や事故などの対応では、所得階層が低いほど孤立的である、などが明らかにされている（松本 2007: 51; 松本 2008: 39）。アメリカの調査では、貧困ライン以下の所得しか得ていない家庭の子どもたちは、所得が平均以上の家庭の子どもたちに比べ、約 25 倍もの高さで児童虐待・ネグレクトの危険にさらされており、貧困ラインと平均的所得の間にある」中間的な所得の家庭と比べても約 3 倍の危険にさらされているという。日本でも、いくつかの調査から、貧困と虐待に関係がありそうなことが示唆される（山野 2008: 105-111）。つまり、学業成績以外のさまざまな面において、貧困家庭の子どもたちは、問題を抱えがちなのである。

この度の板橋区の調査で、生活保護を受ける世帯の中学生の不登校発生率が、生活

保護や就学援助を受けない中学生の 4.8 倍に上がることが明らかになったのも、こうした流れの中に位置づけることができる。板橋区は、中学生の不登校が多いため調査を実施、区立中の 06 年度の全生徒 8844 人のうち、援助を受けていないのは 5267 人、不登校はうち 127 人で、発生率は 2.41% だった。一方、生活保護を受ける中学生 449 人中、不登校は 52 人、発生率は 11.58% で援助を受けない子の 4.8 倍に達した。また杉並区も 08 年、生活保護を受ける中学生 70 人を調査、ケースワーカーが「いつも家にいる」ことから不登校と判断した中学生は 6 人で発生率は 8.6%、前年同期の区全体の不登校発生率 (2.19%) の約 4 倍だった。国も、不登校と経済状況との関連を調べていないが、低所得も大きな要因となっていそうなことがわかり、これらの一部自治体では、生活保護の不登校児童制度を支援する事業を始めた。板橋区は 08 年秋から、生活保護世帯で不登校の小中学生に、学習ボランティアの派遣費を年 6 万 4000 円助成、杉並区もフリースクールの受講費と通学費で年最大約 20 万円を支給する（『毎日新聞』09 年 1 月 30 日）。こうした生活保護世帯の生徒・児童の生活実態について、光が当たり始めたことは意義深いことであるが、おそらくは調べられていないことがまだまだあるはずである。本共同研究が、生活保護受給有子世帯の実態調査を通じてなしうる貢献には、大きなものが期待される。

ただ、この問題で難しいのは、子どもに影響を及ぼす要素が単に金銭に換算できるという意味での経済力だけではないという点である。社会学者の P. ブルデューは、家庭がもつ文化的財や文化的能力が合わさ

って資本のように世代を越えて階層の再生産に寄与することを指摘し（文化資本）、中でも話し方や立ち居振る舞いなど、身体化された文化的要素をハビトゥスと呼んだ。実際に文化資本が子どもの学力と関係することも確認されている。例えば、家に10冊未満しか本のない家庭の子どもは、その冊数が国の平均値に近づけば筆記能力が9%改善されるであろうことが、計算上いえるという（エスピノーア・アンデルセン 2008: 73）。「家の人にはテレビでニュース番組を見る」「家の人から手作りのお菓子を作ってくれる」「小さいとき、家の人に絵本を読んでもらった」「家の人に博物館や美術館に連れて行ってもらったことがある」「家にはコンピュータがある」などの項目で測る家庭の文化階層は、学業成績とも、また子どもたちの意欲、やる気と相関する。小学校5年生から文化階層下位の子どもたちほど学ぶ意欲が減退しており、成績も悪い。中学校でその差はさらに拡大する（荻谷 2008: 28-31）。

もちろん、家庭の経済的困窮が、子どもが塾や参考書の費用¹、高校・大学の入学金・授業料という形で、直接的に子どもの将来に影響する場合も少なくない。日本学生支援機構の「学生生活調査」（2006年）によれば、大学生の学費と生活費の合計は、自宅から国立大学に通っても年間105万円かかり、アパート暮らしで私立大学に通うと247万円にもなる。大学4年間で少なくとも400万円、多ければ1000万円以上

¹ 小学生、中学生いずれにおいても、家庭の文化的階層が高くなるほど通塾率が高くなるという関係があり（荻谷 2008: 27-28）、塾に通うかどうかは、費用の問題だけではないことが推察される。

かかるとなれば、「いまや大学進学は人生で二番目に高い買い物」（小林 2008: 14-15）ということになる。

だが、こうした経済的な負担に加え、親から子へ継承される「文化資本」を媒介にした形で、高等教育への進学率が階層ごとに大きく異なるとすれば、教育を通じて階層が相続される面があるということになる。

4. 子どもの貧困と福祉国家

次に本節では、以上のような問題が、福祉国家のあり方とどのように関係しているかについて、若干の考察を行う。

出自と子どもに与えられるチャンスの間に、いまだに強いつながりがあり、ほとんどの先進国で機会平等が達成されていないと指摘するG. エスピノーア・アンデルセンは、「教育の普及に努めたにもかかわらず、さらには福祉国家による所得再分配政策にもかかわらず、この分野で本当の進歩が見られないのは、我々の時代における大きなパラドックスである」と述べる（エスピノーア・アンデルセン 2008: 51-52）。その意味では、この問題は多かれ少なかれ、ほとんどの国でみられる問題だといえる。

とはいえ、国による差異は小さくない。たしかに、文化的再生産論の観点からいうと、政策によってできることは限られているようにもみえる。政府が家庭の中に手をつき込んでハビトゥスを変えることはできないし、またそれは望ましいことでもないであろう。「家族の『文化資本』の重要性に納得したとしても、親が子どもに割く時間の質と量を修正させる政策を構想することは困難」、「学習不足は家族の『文化』とも

強いつながりにあり、これに対して行政は、じかに修復を図るわけにはいかない」といった面が確かにある（エスピノーア・アンデルセン 2008:95; 97）。しかし、政策に何もできないというわけではない。政策の効果には大きなものがあるのである。子どもの貧困率が国ごとに大きく異なるのは、そのことを示唆しているであろう。

特に阿部彰が紹介する、子どもの貧困率が再分配前よりも再分配後の方が高くなっているのはOECD18カ国のうち、唯一日本だけというデータは示唆的である。その原因は、子どものいる世帯はほとんどが現役世帯であるが、社会保障給付の最大項目が年金であるなど（このこと自体はもちろん、日本だけに当てはまるわけではないが）、日本においては現役世代から高齢者への所得移転が大きいと、結果として所得再分配前に比べ所得再分配後には若い世代の方が不利になる、という関係があるためと考えられる（阿部 2008: 96-97）。

実際、日本は社会保障支出のうち、高齢者関連に使われている割合がきわめて高い国である²。OECD加盟20カ国で、1985

年から2000年の平均における高齢者関連支出とそれ以外の支出の比率を比べると、高齢者関連の支出の割合が高い順に、①日本、②アメリカ、③イタリア、④ギリシア、⑤ポルトガル、⑥オーストリア、⑦ドイツ、⑧スペイン、⑨カナダ、⑩フランス、⑪ニュージーランド、⑫イギリス、⑬オランダ、⑭ノルウェー、⑮オーストラリア、⑯フィンランド、⑰ベルギー、⑱アイルランド、⑲スウェーデン、⑳デンマークの順になっており、日本は高齢者関連に最もお金を使っている国ということになる（Lynch 2006: 5）。

また、「人生前半の社会保障」を唱える広井良典は、社会保障支出のうちの「人生前半関係」の割合を算出し、それを国際比較しているが、それによれば、スウェーデン、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカ、日本の中で、日本が最低であり、日本はスウェーデンのおよそ5分の1程度しか、「人生前半関係」にお金を使っていない。公的教育支出の国際比較（2002年）でも、OECD加盟30カ国のうち、日本はトルコに次いで下から2位である（広井 2006: 22; 24-25）。

ここに、福祉国家の構造の影響が見て取れる。日本は単に社会保障支出が少ないだけでなく、そのうちに占める高齢者関連の支出割合が高い、逆にいうと子どもにお金を使っていない国なのである。日本は、生まれによって不利な条件に立たされた者を、公平なスタートラインに立たせる役割を、政府が十分に果たしていない国であるといえる。

ちなみに、2005年のOECD26カ国における子どもの貧困率をみると、高い順に

² 日本では社会保障費の七割が高齢者関連に用いられており、子どもや若者向けにほとんど使われていない状況を是正しようとする議論が、昨今なされるようになってきているが、そこには社会保障支出の総額に対し抑制圧力がかかる中で、高齢者に「我慢」をせよという口実として、「子ども」や「若者」が使われている気配もある（堀江 2008）。とはいえ、それはあくまで「少子化対策」の文脈でのみ語られ、「子どもの貧困」という視点は希薄である（所 2005）。なお、『週刊東洋経済』2005年3月5日号の特集「大切な「子供」にもっと税金を使おう 「少子化」まだ止められる！ 「子育て支援省」創設を」も参照。

メキシコ、アメリカ、イタリア、ニュージーランド、アイルランド、ポルトガル、イギリス、カナダ、オーストラリア、日本、スペイン、ポーランド、ギリシア、オーストリア、ドイツ、オランダ、ルクセンブルク、ハンガリー、ベルギー、フランス、チェコ、スイス、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、デンマークの順となっている（山野 2008: 27）³。メキシコや東欧圏を除けば、エスピナーアンデルセンの福祉レジーム論にいう「自由主義レジーム」、「保守主義レジーム」、「社会民主主義レジーム」の順に高いことは一目瞭然である（エスピナーアンデルセン 2001）。このことも福祉国家の型と子どもの貧困が関係していそうなことを示している。逆にいえば、福祉国家による介入のあり方によっては、子どもの貧困を減少させることができる、ということである。

確かに、文化資本の問題は、政策の力によって完全に解消することは難しいかもしれない。だが、政策はその影響を緩和することはできるのである。例えば、エスピナーアンデルセンは北欧諸国において乳幼児の集団保育が文化資本の不平等を補うことができるとしており、そのことは文化資本の影響は、スカンジナビア諸国で軽微であることから確認できるという（エスピナーアンデルセン 2008: 81-84）。また、アメリカでは 1965 年以来、低所得の就学前児童の教育プログラムであるヘッド・スタートが成果を挙げているという。1994 年からは 3 歳児未満を対象を拡大したアーリー・ヘッ

ド・スタートも開始された（阿部 2008: 174-176）⁴。

もちろん、親の貧困をなくすことを通じて、子どもの貧困をなくしていくことが王道であるのは、いうまでもない。だが、そのことと同時に、現在既に平等でないスタートラインをできるだけ等しくしていくことが、政府の役割として求められているのではないだろうか。

5. 階層の固定化と社会意識

最後に本節では、こうした問題をめぐる社会意識について検討を加え、不利な立場にある子どもたち向けの施策には、本来は幅広い支持があつて然るべきだという点を指摘したい。

というのは、上記のようなプログラムには反対も少なからず表明されそうなことも予想されるからである。予想される反対理由の一つは、費用の問題である。新自由主義的思想の台頭後、過去 30 年ほどにわたって、福祉国家は税金が高く、無駄遣いが多く、人びとのやる気を失わせるといった批判にさらされてきた。

しかし、乳幼児の貧困率がきわめて高いアメリカにおいても、乳幼児の貧困撲滅にかかる費用は、GDP の 0.4% 程度と見積もられており、逆に乳幼児の貧困をそのまま放置すると社会的費用が発生するという面がある。マクロ経済に与える主な影響として具体的には、対 GDP 比で生産性の低下で 1.3%、犯罪で 1.3%、健康への影響で

³ 90 年代のデータでも、ほぼ同様の傾向が示されている（ブラッドベリーほか 2003: 7）。

⁴ ただし、ヘッド・スタートはカバーしている範囲が狭すぎると指摘されている（エスピナーアンデルセン 2008: 90）。

1.2%と、合計で約4%程度の影響があるとされる（エスピン＝アンデルセン 2008: 76-77）。子どもの貧困をなくすために政府が介入を行うことは、経済の活力という観点からいっても、子どもの貧困を放置するよりもはるかに合理的である。

エスピン＝アンデルセンは、能力と人的資本に関する最低限の平等を担保することには、規範的なもの以外にも効率性の観点から二つの理由があると指摘する。一つは、今後少子・高齢化がさらに進む中で、より人数の少ない若年層が急増する大量の高齢者人口を扶養しなければならないので、若年層の潜在的な生産力に対して、最大限に投資しなければならないからである。第二に、知識経済が要求する学習到達度が大きくなったということが挙げられる⁵。「子どもたちに大きく投資すれば、投資の成果は個人のみならず、社会全体にとって大きなものとなる」のである（エスピン＝アンデルセン 2008: 54-55）。子どもの貧困に限らず、貧困はそれ自体「あってはならない」ものであるが、そうした規範的な立場をひとまずカッコに入れたとしても、子どもの貧困をなくすことは、社会にとって必要なことだと考えられるのである。子どもの貧困は、社会全体の問題なのである。

そして、子どもたちに平等なスタートラ

⁵ 「21世紀型の経済社会においては、知識技術の陳腐化がスピードアップし、それに対応できる能力の形成が問われるようになる」とする苅谷剛彦は、「自ら学び、自ら考える力」、「学習能力」といったものが、「詰め込まれた知識以上に重要である」として、「人的資本」の内容が、獲得される知識のストックから知識獲得のためのスキルへと変わりつつあると指摘する（苅谷 2008: 14）。

インを与えられるかどうかは、単に経済効率性の問題だけではなく、社会の正統性に関わる問題でもある。この点には、実は多くの有権者の合意もあるはずなのである。というのも例えば、『格差社会』をどう思いますか?」に対し、

「格差が問題なのではなく、格差の固定化こそが問題だ」49.7%

「大いに問題で、もっと格差の少ない平等な社会を目指すべきだ」23.7%

「格差を敵視するのは社会の活力を奪うものだから、好ましくない風潮である」14.0%というのが、回答の分布である（『エコノミスト』2007年2月6日号）。格差を容認する意見も14%ほどあるが、少なくとも、階層が「固定化」することを問題視する人が約半分に上っている。より積極的に「格差の少ない平等な社会」を目指すべきだとする人と合わせれば、七割を超える。

また、「いまの日本は、まじめに努力すれば報われる社会だと思いますか」に対しては、

「まじめに努力すれば報われる社会だ」28%

「そうは思わない」65%

という結果であった（『朝日新聞』2008年3月21日）。3人に2人が、日本社会を真面目に努力しても報われない社会だと考えていることは、自由で公正な競争を尊ぶ人びとにとって、由々しき事態であるはずである。多くの日本人は、現代日本社会における階層の固定化を実感しているといえる。そして、そのことが真面目に努力するインセンティブを削いでいると考えられるのである。だとすれば、「社会の活力」や「公正な競争」を求める者こそ、貧困が世代を超

えて連鎖し、子どもが貧困の中で成長することを防がなければならない。真面目に努力すれば報われる社会を作るためにも、子どもたちにより平等なスタートラインを準備することが求められている。その意味では、政府による介入は経済の活力を妨げるという議論は、一面的にすぎる。

貧困に陥る原因は個人にあるのか社会にあるのか、というのは、古くから繰り返し問われつづけてきた問題である。そして、貧困を個人的な理由で説明する人は、社会的理由で説明する人に比べ、税や社会保障支出などに対し消極的、または反対する傾向があることも確認されてきた (Bowles and Gintis 2000: 47; van Oorschot and Halman 2000: 3)。貧困自体がそもそも「あってはならないこと」だという立場からすれば、貧困に陥った原因が誰にあるかはさして重要ではない。だが、ここでその点にはひとまず目をつぶるとしても、少なくとも、子どもの貧困は個人に責任がないことは明らかである。そうであるならば、子どもの貧困を根絶し、親の貧困を子どもたちが相続しないで済むようにすること、子どもたちを社会的にアンフェアではないスタートラインに立たせることについて、大人たちは合意できるはずである。

もちろん、介入の仕方にはさまざまなバリエーションがある。諸外国で行われている施策がそのまま日本でも機能するという保証はない。その意味では、現に日本で貧困な家庭に育つ子どもたちが、学業のみならず、その他、生活のさまざまな面において、あるいは成長のそれぞれの段階においてどのような困難に直面しているか、将来についてどのような不安や見通しをも

っているかなどを、より詳細に調査していく必要があるであろう。本共同研究が、それらすべての課題に答えられるわけではないとしても、こうした研究の積み重ねが必要であることは確かなことであり、板橋区のデータは、重要な糸口を提供しているように思われる。

- ・健康危険情報 なし
- ・研究発表 なし
- ・知的財産権の登録・出願状況 該当なし

参考文献

- ・ 浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美編 (2008)『子どもの貧困 子ども時代のしあわせ平等のために』明石書店。
- ・ 阿部彩 (2008)『子どもの貧困—日本の不公平を考える』岩波新書。
- ・ 岩田正美 (2007)『現代の貧困 ワーキング・プア/ホームレス/生活保護』ちくま新書。
- ・ エスピン—アンデルセン, G. (2001)『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房。
- ・ ————— (2008)『アンデルセン、福祉を語る 女性・子ども・高齢者』NTT出版。
- ・ 岡部卓・副田あけみ・矢嶋里絵・稲葉昭英・和気純子・堀江孝司・植野葉月 (2008)『生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策に関する研究』厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業。
- ・ 鷹咲子 (2009)「子どもの貧困と就学援助制度～国庫補助制度廃止で顕在化し

た自治体間格差〜』『経済のプリズム』
第 65 号。

- ・ 荻谷剛彦 (2008) 『学力と階層 教育の
綻びをどう修正するか』朝日新聞出版。
- ・ 小林雅之 (2008) 『進学格差 深刻化する
教育費負担』ちくま新書。
- ・ 所道彦 (2005) 「少子化社会対策と経済
的支援 国際比較からみた日本の特徴」
社会政策学会編『社会政策学会誌第 14
号 少子化・家族・社会政策』法律文化
社。
- ・ 広井良典 (2006) 『持続可能な福祉社会
「もうひとつの日本」の構想』ちくま新
書。
- ・ ブラッドベリー, ブルース, マークス・
ジョンティ (2003) 「先進工業国におけ
る子どもの貧困」『季刊社会保障研究』
第 39 巻第 1 号。
- ・ 堀江孝司 (2008) 「少子化問題をめぐる
アイディアと政治」首都大学東京『人文
学報』第 394 号。
- ・ 松本伊智朗 (2007) 「子ども : 子どもの
貧困と社会的公正」青木紀・杉村宏編『現
代の貧困と不平等 日本・アメリカの現

実と反貧困戦略』明石書店。

- ・ ——— (2008) 「貧困の再発見と子
ども」浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美
編『子どもの貧困 子ども時代のしあわ
せ平等のために』明石書店。
- ・ 山野良一 (2008) 『子どもの最貧国・日
本 学力・心身・社会におよぶ諸影響』
光文社新書。
- ・ Bowles, Samuel and Herbert Gintis
(2000) Reciprocity, Self-Interest, and
the Welfare State, *Nordic Journal of
Political Economy*, vol.26, no.4,
pp.33-53.
- ・ Lynch, Julia (2006) *Age in the Welfare
State: The Origins of Social Spending
on Pensioners, Workers, and Children*,
Cambridge University Press.
- ・ van Oorschot, Wim and Loek Halman
(2000) Blame of Fate? Individual or
Social?: An International Comparison
of Popular Explanations of Poverty,
European Societies, vol.2, no.1,
pp.1-28.

児童扶養手当制度に関する論点整理

分担研究者 矢嶋 里絵（首都大学東京）

研究要旨：母子家庭の貧困率は他の世帯類型とくらべ高いと言われる。母子家庭の約 7 割にあたる世帯が受給しているのが児童扶養手当である。本稿では児童扶養手当制度の沿革を概観した上で、本制度をめぐる論点を①目的・趣旨、②要保障事故、③扶養義務との関係、④制度の広報義務の 4 点に絞って整理することを目的とする。

I. はじめに

122.5 万世帯（2003 年現在、厚生労働省 [2005]）の母子世帯の貧困率（66%）は、他の世帯類型とくらべ「突出して高い」といわれる（阿部 [2008] 57 頁）。

では、かれらの生活状況はいかなるものであろうか。阿部（[2008] 109 頁）は「母親の就労率が非常に高いにもかかわらず、経済状況が厳しく、政府や子どもの父親からの援助も少ない」と要約しているが、先行調査・研究に基づき、その特徴を整理しておこう。

第一に就業率が高い。2006 年時点で母子世帯の母の 84.5% が就業しており、うち常用雇用者 42.5%、臨時・パートが 43.6% である。不就業者のうち就職希望者は 78.7% である（厚生労働省 [2007]）。

第二に仕事時間が長く育児時間が少ない。ヨーロッパ 10 カ国、アメリカとの比較で、日本のシングルマザーの仕事時間は 315 分と最長、育児時間は 23 分と最短とされる（田宮・四方 [2007]）。

第三に所得が少ない。母子世帯 1 世帯あたりの年間平均所得は 211.9 万円であり、同年の全世帯の平均所得 563.8 万円の 4 割に満たない。平均所得の内訳は、「稼働所得」が 82.1%、「公的年金・恩給以外の社会保障給付金」は 10.6% である（厚生労働省 [2008]）。

第四に預貯金額が少なく、「50 万円未満」が 48% を占める（厚生労働省 [2007]）。

第五に離別した父から養育費を受け取っているものはわずか 19% であり、受けたことがない者が 59.1% にのぼる（同上）。

第六に暮らしが「苦しい」とする者の率が高い。厚生労働省 [2008] によれば、「大変苦しい」「やや苦しい」が併せて約 9 割で、全世帯のそれ（56.3%）とくらべ「苦しい」とする者の率が高い。シングルマザーの集まりであるしんぐるまざあず・ふぉーらむの調査 [2007] でも、近年、経済面・健康面・情緒面において困

難さが増していることが明らかにされている。具体的な悩みとしては、子どもについては「教育・進学」（男の子 50.3%、女の子 55.9%）が、親自身は「家計」（46.3%）をあげる者が多い（厚生労働省[2007]）。ここから、生活が苦しいと感じつつも、子どもには十分な教育を受けさせたいという親の願いをよみとることができる（日本労働研究機構 [2001]）。

母子世帯の約 7 割にあたる（阿部 [2008] 85 頁）998942 人（2008 年 2 月現在）が受給しているのが児童扶養手当である（厚生労働省 [2008]）。児童扶養手当は、離婚による母子世帯のほか、実質的に父が不在で母子家庭と同様の状態にある世帯等に支給される社会手当であり、2人世帯の場合、収入が 130 万未満のときは 41720 円、収入が 130 万円以上 365 万円未満のときは 41710 円から 9850 円まで、10 円刻みで支給額が設定されている。また、児童が 2 人の場合には 5000 円、3 人以上の場合は 1 人あたり 3000 円加算される。

「死別」母子世帯よりさらに就労率が高く、経済的に一層厳しい（年間収入・就労収入・預貯金のいずれも低い）状況にある「生別」母子世帯にとって、児童扶養手当は「子を 18 歳まで育てあげるのに不可欠な生計費の一部」とであるとされるが（藤原 [2008]）、「福祉から雇用へ」（厚生労働省[2007.12]「『福祉から雇用へ』推進 5 か年計画」）の基本方針の下、手当は削減される傾向にある。

本稿では、児童扶養手当制度の沿革を概観した上で、本制度をめぐる論点を一

①目的・趣旨、②要保障事故、③扶養義務との関係、④制度の広報義務—の 4 点に絞って整理したい。

II. 制度の沿革

1961 年、「母子福祉年金の補完的制度」として創設された児童扶養手当は、制度拡充期（下夷 [2008] 22 頁）を経て、1985 年改正で「独自の福祉制度」へ、さらには 2002 年改正で、「離婚直後の生活の激変緩和・母子家庭の自立促進」へと、制度の基本的性格が見直され今日に至っている（資料 1 参照）。

III. 論点 1 目的・趣旨

（1）1961（昭和 36）年制定法

死別母子世帯には母子福祉年金をはじめ各種の公的年金制度があるのに対し、離別母子世帯には年金による所得保障制度が無いことは、両者の間の均衡を欠くとして、「経済的支柱である父と生計を同じくしていない児童の世帯に手当を支給し、もって児童の福祉の増進を図る」（「児童扶養手当法等の施行について」昭和 36 年 12 月 21 日発児 318 号）ことを趣旨に制定されたのが、児童扶養手当法である。

これをうけ第 1 条は法律の目的として、

「この法律は、国が、父と生計を同じくしていない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。」

と定めた。

つづく第 2 条は児童扶養手当の趣旨として、

「児童扶養手当は、児童の心身の健や

資料1 制度創設とその後の動向

- 1961 (昭36) 児童扶養手当法(法律第238号)公布
母子福祉年金の補完的制度、離別母子世帯と生別母子世帯の格差をうめるものとして構想。
- 1963 (昭38) 支給対象に、20歳未満の身体に障害の有する者を加える
- 1964 (昭39) 児童の障害の範囲に内部障害・精神障害を加える
- 1965 (昭40) 児童の障害の範囲に精神薄弱を加える
- 1972 (昭47) 堀木訴訟神戸地裁判決(9月20日)
- 1973 (昭48) 老齢福祉年金、障害福祉年金との併給可(10月)
- 1974 (昭49) 義務教育終了後20歳に達するまでに児童で障害の程度が「特別児童扶養手当等の支給に関する政令」別表第3の2級に相当するものを支給対象とする(9月)
- 1975 (昭50) 児童の国籍要件を撤廃(10月)
堀木訴訟大阪高裁判決11月10日
- 1976 (昭51) 支給対象児童を義務教育終了前から段階的(3年計画)に18歳未満の者にまで引き上げ(10月)
- 1982 (昭57) 受給者の国籍要件撤廃(1月)
堀木訴訟最高裁判決(7月7日)
- 1985 (昭60) 法改正(8月)。目的規定改正、手当額2段階制、所得制限引き下げ。都道府県負担導入。
- 1989 (平元) 手当額改定に自動物価スライド制導入(12月)
- 1991 (平3) 永井訴訟京都地裁判決(2月5日)
- 1993 (平5) 永井訴訟大阪高裁判決(10月5日)
- 1994 (平6) 児童扶養手当資格喪失処分取消請求事件奈良地裁判決(9月28日)
- 1995 (平7) 支給対象を18歳未満の者から18歳に達する日以後最初の3月31日にまでの間にある者まで拡大(4月)
児童扶養手当資格喪失処分取消請求事件大阪高裁判決(11月21日)
- 1998 (平10) 母が婚姻によらないで懐胎した児童で父が認知した児童を支給対象とする(8月)
永井訴訟最高裁判決(9月10日)
- 2002 (平14) 児童扶養手当資格喪失処分取消請求事件最高裁判決(1月31日)
所得により支給制限を行う場合の限度額とその算定方法について見直し一母の支給制限における所得の範囲に父の養育費を算入(8月)
受給期間が5年を越える場合には手当の一部を支給停止(11月)
- 2008 (平20) 児童福祉法施行令の一部を改正する政令を公布・施行一受給者やその子ども等の障害、疾病などの理由により就業が困難な状況が無いにもかかわらず就業意欲がみられない者についてのみ、支給額の2分の1を支給停止し、それ以外については支給停止を行わない(4月)

資料出所：福田 [1998.2.1]、厚生統計協会 [2008] より作成

かな成長に寄与することを趣旨として支給されるものであって、その支給を受けた者は、これをその趣旨に従って用いなければならない]

と規定し、受給者は児童の心身の健やかな成長のためにこれを用いなければならない義務を負うことを明らかにしたのである(坂本[1987]17頁)。

(2) 1985(昭和60)年法改正

母子福祉年金の受給者がほとんど消滅した一方、離婚の増加に伴う児童扶養手当の受給者増加の事情に鑑み、児童扶養手当を「従来の母子福祉年金の補完的制度から、母子家庭の生活の安定と自立の促進を通じて児童の健全育成を図ることを目的とする福祉制度に改める」(「児童扶養手当法の一部を改正する法律の施行について」昭和60年7月31日発児134号)として法が改正された。

この改正の趣旨を踏まえてまず第1条は

「この法律は、父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もつて児童の福祉の増進を図ることを目的とする」

と改正された。

つぎに第2条第2項として、

「児童扶養手当の支給は、婚姻を解消した父等が児童に対して履行すべき扶養義務の程度又は内容を変更するものではない」

が追加された。これについて坂本[1987]16頁によれば、本手当は「父親の扶養義

務を免除・削減するためのものではなく、私的扶養義務が尽くされても、なお困難な状態の解消が図られない母子家庭等を公費によって援助する趣旨のものであることを明示した」と説明されている。ただし、本改正では扶養義務優先を具体的に担保する調整規定を設けなかったゆえ、本規定は訓示的にすぎないといわれる(嶋貫[2005]101頁)。

(3) 2002(平成14)年法改正

本改正は、「離婚等による生活の激変を一定期間で緩和し、母子家庭の自立を促進する制度に改める観点」(母子寡婦福祉法研究会[2004]27頁)に基づくものである。本法改正は、母子及び寡婦福祉法改正とあわせて、従来の「児童扶養手当中心の支援」から「就業・自立に向けた総合的な支援」へと、母子世帯支援の転換をめざすものと位置づけられている(厚生労働省[2007.12])。

これによって第2条第2項に、「児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図り、家庭の生活の安定と向上に努めなければならない」との文言が加わり(旧2条第2項は第3項に)、第14条第4号に、母である受給資格者が正当な理由なく自立を図るための活動をしなかったときは、手当の全部又は一部を支給しないことができる旨を定めた。さらに13条の2で、手当受給期間が5年または受給資格要件該当日から7年経過した者に対する一部支給停止を定めた(ただし本条については、就労困難な事情がないにもかかわらず就労意欲が認められない者についてのみ2分の1支給停

資料2 児童扶養手当法目的規定の改正経緯

| 1961年制定法 | 1985年改正 | 2002年改正 |
|---|--|---|
| 第1条（この法律の目的） | 第1条（この法律の目的） | |
| 「この法律は、国が、父と生計を同じくしていない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。」 | 「この法律は、父と生計を同じくしていない児童が育成される家庭の生活の安定と自立の促進に寄与するため、当該児童について児童扶養手当を支給し、もつて児童の福祉の増進を図ることを目的とする」 | |
| 第2条（児童扶養手当の趣旨） | | |
| 「児童扶養手当は、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ものであつて、その支給を受けた者は、これをその趣旨に従つて用いなければならない」 | | |
| | 第2条第2項〈追加〉 「児童扶養手当の支給は、婚姻を解消した父等が児童に対して履行すべき扶養義務の程度又は内容を変更するものではない」 | 第2条第2項〈追加〉 「児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図り、家庭の生活の安定と向上に努めなければならない」 |
| | | ※旧第2条第2項は第3項に |

(筆者作成)

止するが、それ以外の者には支給停止しないとされた。平成20年2月8日政令23号)。

IV. 小括

以上のように、近年、法改正によりしだいに母子家庭および母の「自立」が強調される傾向にあり、しかもこの自立は、明らかに雇用・就労による自立すなわち

職業的自立をさしている。

⁶ こうした近年の動向について緒方〔2008〕144頁は、「勤労の義務の不履行を理由に母子世帯の生存を脅かすような施策を行うことは許されない」「日本の労働市場においてそういった移動（よりよい労働条件を提供する職場への移動）を行うことは非常に大きな困難を伴うものであり、またそれだけでなく、そのような形でも問題解消は、なぜ母子世帯の就業条件が低水準にとどまるのかという

しかし、そもそも「自立」とは、かように狭い概念であろうか。生活保護法においても、また障害者福祉関係法においても「自立」は決して、職業的自立に矮小化してとらえられてはいない。

まず生活保護法が目的とする「自立の助長」とは、「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適應した生活を営むことのできるように助け育てて行くこと」(小山 [1975] 94 頁)であるが、その際に重要なのは「人をして人たるに値する存在たらしめること」であり、すべての人が有する「内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相應しい状態において社会生活に適應させること」(同上 92~93 頁)であるとされる。

つぎに身体障害者福祉法では、主に更生概念の拡大という形ではあるが、職業的・経済的自立のみではなく生活上の便宜の回復を、さらには日常生活の安定、人間の尊厳の回復と、精神的・社会的な自立の側面を重視することを、法の目的の中に取りこんできたのである(矢嶋 [2008])。

児童扶養手当法における「自立」も、単に職業的自立のみでなく、人たるに値する存在たらしめ、人間としての尊厳に値する精神的・社会的自立をも含んだより広範な概念として捉えられるべきであろう。

根本的な問題への視角を失ってしまう危険性がある」と批判し、「就業支援への参加の機会を公平に提供したということだけで国家の責任は果たされたといえるのか」と疑問を呈している。

さらにいえば、こうした職業的自立に偏った母子世帯の自立の強調は、かれらの生活実態に即したものとはいえない点で問題が大きい。すでにみたように、母子世帯のほとんどの母親は現に就業しており、阿部・大石の指摘どおり、手当受給が就労意欲を阻害する要因とはなっていないのである(阿部・大石 [2005] 157 頁⁷)。近年の深刻な雇用情勢において「自立」の名の下に支給制限を行うことは、かえって母の自立・子の自立をともに妨げる結果となるのではなかろうか(同上 159~160 頁)。

なお、児童扶養手当法は、「自立」と並列して「生活の安定」も法の目的としている点にあらためて留意する必要がある。この「生活の安定」には、経済的安定に加え、石山 [2007] が指摘する「時間の貧困」の解消による時間的・精神的安定も含まれると解すべきである。

V. 論点 2 要保障事故

児童扶養手当が保障対象とする事故とは、「児童の養育にともなう特別な支出の増大」なのか、それとも「稼得能力の減退・喪失」なのか。

福田 ([1998.3.1] 22 頁) は、法自体が「受給者は手当てを児童の養育のため

⁷ 阿部・大石 [2005] 157 頁「児童扶養手当が就労意欲を阻害しているという仮説は支持されない。母親の就労率は失業率に大きく影響されているため、マクロの雇用情勢が改善しない状況で支給条件を厳格化させたり、支給期間に制限を設けたりしても、『自立』促進にはつながらないばかりか、母子世帯の子どもの経済状況を悪化させる恐れがある」

に使うべきなのか、それとも受給者たる母が、稼得能力を高めて自立するため、例えば、技能や資格の習得に手当てを活用することを期待、想定しているのか、またその両方なのかはっきりしない」とする一方、山田（[1994] 394頁）は、「児童扶養手当は、児童の扶養による特別の出費の増大という児童手当の基本的性格に、離別した家庭のもつ特殊な出費を加味しようという制度」であると解しており、学説上見解は一致してない。

この点に関しては裁判上も争点となっている。それが堀木訴訟である⁸。

堀木訴訟とは、母子家庭の全盲の母親Xが、児童扶養手当の認定請求をしたところ、兵庫県知事Yは、Xが障害福祉年金を受給していることを理由に、請求を却下したためXは、併給を禁止する旧児童扶養手当法4条3項3号は、母が障害福祉年金を受けている児童を不当に差別し、かつ個人として尊重しないものであって、憲法13条・14条・25条2項に違反し無効であるとして、Yの処分を取消しを求めて提訴した事案である。

神戸地裁は1972（昭和47）年9月20日、本規定は、憲法第14条に違反するとしてXの請求を認めた。Yは控訴し、大阪高裁は1975（昭和50）年11月10日、一審判決を取り消し、本規定は憲法第14条・第25条のどちらにも違反しないとした。最高裁も1982（昭和57）年7月7日「社会保障給付の全般的公平を図るため公的年金相互間における併給調

整を行うかどうかは・・・立法府の裁量の範囲に属する事柄と見るべき」であり本規定は、憲法第25条に違反しないし、合理的理由のない不当な差別も生じさせていない、また児童の個人の尊厳を害するものではないとして、広い立法裁量論を採用し、上告を棄却した。

本事案では児童扶養手当の性質について、Xは稼得能力の低下・喪失ではなく児童扶養という特別の支出に対する所得保障であり児童手当とかわらないと主張し、地裁判決はこれを認めた。だが、高裁および最高裁は、児童の養育に伴う支出に対する保障である児童手当とは性格が異なり、児童扶養手当は母子福祉年金と同様、生別母子世帯状態という稼得能力の低下・喪失に対する所得保障としての性質を有すると判断した。

VI. 論点3 扶養義務との関係

子どもの養育責任は保護者・親にあるが、だからといって子育ては個人的なこととして保護者・親の自助努力に委ねられてよいということではなく、養育責任を果たせるよう社会が積極的に支援する必要がある。このことは児童福祉法2条の趣旨からも明らかである。

児童扶養手当においても、親の扶養義務との関係調整は問題となるところである。

（1）離別した父の所得要件

1985年の法改正で、法第4条第4項に、婚姻解消前年の父の所得が政令に定める額以上である場合には、児童扶養手当を支給しない旨が定められた。

⁸ 判例時報678号19頁、判例時報795号3頁、判例時報1051号29頁。堀木訴訟運動史編集委員会[1987]。

これに対し学説は、扶養の実態が無いままに父の所得要件を受給資格に関連させることには合理的な理由がないとして否定的である。たとえば山田（〔1994〕394頁）は、「児童扶養手当は、児童の扶養による特別の出費の増大という児童手当の基本的性格に、離別した家庭のもつ特殊な出費を加味しようとする制度であり、私的扶養関係と連動するものではない。さらに、社会保障にあつては、公的扶助のような他法優先の原則を採る制度でさえ、扶養義務者の援助という事実を要するのであり、扶養義務者の所得それ自体を、社会保障給付の欠格事項とするのは不適切である」としている。

なお本項の施行は、「父の扶養義務の履行状況等を勘案して別途政令で定める日から」（「児童扶養手当法の一部を改正する法律の施行について」昭和60年7月31日発児134号）とされたが、未だ施行日が定められないままである。

（2）父の養育費支給

離別した父からの養育費を受給資格に関連づけないとすることについて、福田は以下の理由から否定的であった。それは、第一に潤沢な養育費を得た母子世帯に児童扶養手当を支給することは私的扶養義務によって生活している一般国民とくらべ不公平である、第二に離別した父の扶養義務履行に負のインセンティブを与えるというものである（福田〔1998.3.1〕20頁）。

2002年改正法第9条第2項は、児童が父から受けた養育費を児童扶養手当支給制限の際の母の所得に算入することを定

めており、政令により養育費の8割を算入することになった。

これについては、（上記の）「不公平感はある程度緩和される」（金川〔2003〕32頁）と評される一方、養育費確保の手段が用意されないままの養育費の所得算入は、実質的所得制限の強化であると懸念する見解がある（下夷〔2008〕30頁、40～41頁）。

（3）婚外子の父による認知

児童扶養手当法4条1項5号の委任に基づき児童扶養手当の支給対象児童を定める旧児童扶養手当法施行令1条の2第3号は括弧書で、「母が婚姻によらないで懐胎した児童」から「父から認知された児童」を除外していた。

その理由として坂本（〔1987〕40頁）は、「父によって認知されれば、出生のときにさかのぼって父子関係が生じ、認知した父に対して当然扶養義務が生ずる」ゆえである、と説明している。

この合憲性をめぐって争われた裁判事例がある。Xは婚姻外懐胎児童Aを監護し児童扶養手当を受けていたが、Aが認知されたため、Y（県知事）は、上記括弧書により児童扶養手当資格喪失処分を行った。そこでXは本件処分の取消しを求め提訴したのである。第1審（奈良地裁平成6年9月28日）と控訴審（大阪高裁平成7年11月21日）で判断が分かれたが、最高裁第一小法廷は、平成14年1月31日、

「確かに、婚姻外懐胎児童が父から認知されることによって、法律上の父が存在する状態になるのであるが、法4条

1項1号ないし4号が法律上の父の存否のみによって支給対象児童の類型化をする趣旨でないことは明らかであるし、認知によって当然に母との婚姻関係が形成されるなどして世帯の生計維持者としての父が存在する状態になるわけでもない。また、父から認知されれば通常父による現実の扶養を期待することができるともいえない。したがって、婚姻外懐胎児童が認知により法律上の父がいる状態になったとしても、依然として法4条1項1号ないし4号に準ずる状態が続いているものというべきである。そうすると、施行令1条の2第3号が本件括弧書を除いた本文において、法4条1項1号ないし4号に準ずる状態にある婚姻外懐胎児童を支給対象児童としながら、本件括弧書により父から認知された婚姻外懐胎児童を除外することは、法の趣旨、目的に照らし両者の間の均衡を欠き、法の委任の趣旨に反するものといわざるを得ない」として、児童扶養手当法施行令1条の2第3号は児童扶養手当法の委任の範囲を逸脱した違法な規定として無効であると判断した⁹。

なお1998年、上記施行令は改正され、父に認知された婚外子は児童扶養手当の支給対象となった。

Ⅶ. 論点4 制度の広報義務

社会福祉サービスに関する情報提供は、情報の非対称性を解消して適切な選択行動を確保するため、また紛争予防のため、事業の透明性や事業者間の公正な競争を

確保するため、その必要性が説かれる(全社協[2000]349頁)。そしてこの情報は、当該サービス利用希望者が選択するか否かを判断するのに十分な質・量を備えていること、またかれらが容易にアクセス可能であることが肝要である。そこで、社会福祉法第75条第2項も「国及び地方公共団体は、福祉サービスを利用しようとする者が必要な情報を容易に得られるように、必要な措置を講ずるよう努めなければならない」として、国・地方公共団体の情報提供の努力義務を定める。

とくに児童扶養手当の広報義務をめぐる争われた事案に永井訴訟がある¹⁰。事実の概要は以下のとおりである。X1は聴覚障害者である夫X2との間に、1979(昭和54)年11月4日に子Aを出産し、児童扶養手当法による児童扶養手当の受給資格を取得したが、X1らは手当を受給できることを知らなかったので、受給資格の認定請求をせず1981(昭和56)年3月4日になってから京都府知事Y1に認定請求をしたところ、Y1は同手当の支給を同年4月からとする通知をした。そこでX1とX2は、Y1に対してこの処分の取消しを求めるとともに、知事Y1が制度の存在や内容を広報周知させる義務を怠ったために損害を被ったとして、国Y2に対して国賠法1条に基づく賠償を請求したものである。

¹⁰ この他に、児童扶養手当の請求・相談者に対する市及び県職員の教示義務違反を認めた平成17年6月30日大阪高裁判決がある(判例自治278号57頁、小久保[2005])。

⁹ 判例時報1776号49頁、水島[2008]。