

1985年における児童扶養手当法改正の検討

ー改正の目的に着目してー

○ 首都大学東京大学院 高西 圭太 (8734)

キーワード：児童扶養手当，内在的目的，外在的目的

1. 研究目的

母子家族政策における，いわゆる「2002年改革」は，アメリカ型のワークフェアを参照していると言われており，児童扶養手当などの所得保障に重点をおく政策から就労による自立を促進する政策へと転換した点が問題視されてきた．一方，こうした母子家族に自立を迫る政策動向はそれ以前から見て取ることができ，その明確な端緒は1985年における児童扶養手当法改正に求めることができる．

では，この85年における改正はどのような性格のものであったのだろうか．先行研究では，「児童手当としての性格が一層強化された」（田中明彦），児童扶養手当行政に『自立促進』というフレームワークが導入され」（湯澤直美）などの評価がなされており，85年の法改正の性格について見解が分かれている．

本研究は，こうした現状を背景に，1985年における児童扶養手当法改正がどのような趣旨のもとで行われ，どのような目的をもったものであったのかを再検討し，現在まで続く母子家族に対する政策動向に対して示唆を与えることを目的とする．

2. 研究の視点および方法

本研究では政府が表明した改正の趣旨に着目して1985年の児童扶養手当法改正を検討していく．その際に次の二つに焦点を当てる．ひとつは，改正の外在的な目的であり，改正を行うことで政府が達成しようとした目的に着目する．もうひとつは，改正の内在的な目的であり，改正された児童扶養手当法の目的そのものに着目する．

本研究ではこれら二つに着目しながらこれまで政府により公表されてきた資料を検討していく．具体的な材料としては，「行政改革に関する第5次答申〈最終答申〉」（第二次臨時行政調査会最終答申），「児童福祉問題懇談会報告」，「児童扶養手当制度の改正について（答申）」，「児童扶養手当法の一部を改正する法律案要綱」，「第百二回国会参議院社会労働委員会会議録」（児童扶養手当法の一部を改正する法律案要綱提案理由説明）を取り上げる．

3. 倫理的配慮

日本社会福祉学会が定める「研究倫理指針」を遵守する．

4. 研究結果

研究の結果、1985年における児童扶養手当法改正は、(i) 外在的には、財政支出削減を目的としており、(ii) 内在的には、児童扶養手当を母親の就労を通じて母子家族の児童の福祉の増進を目指す制度に改めることを目的としていたことが明らかにされた。具体的な分析に関しては、上記資料の文言を具体的に挙げながら当日報告する。

一方、先行研究に翻ってみると、これまで85年児童扶養手当法改正についてなされてきた指摘はこれら外在的な目的と内在的な目的を明確に区別してこなかったために見解が分かれてきたといえる。すなわち、児童手当としての性格が一層明確になったという指摘は内在的な目的のみに着目した指摘であり、「自立促進」というフレームワークが導入されたという指摘は外在的な目的及び内在的な目的があくまで母親の就労を媒介としてのものであった点に着目した指摘であったと分析することができる。

5. 考察

本改正は、児童扶養手当を「母子福祉年金の補完的制度から、独自の福祉制度となった」ことを明確にする趣旨で行われ、そして児童扶養手当の目的として、児童手当と共通する「児童の福祉の増進」が掲げられることになった。しかし一方で、こうした「児童の福祉の増進」とは、あくまで母親の就労による自立を通じてのものとされた。これは一体どういった事情によるものであるのだろうか。

本研究では、政府が表明した改正の趣旨を、その外在的な目的と内在的な目的に分けて分析を行ってきた。その点を踏まえて考察をしてみると、以下のようなことが推察される。つまり、(i) 1985年における児童扶養手当法の改正は内在的な目的とは別に外在的な目的として、財政支出の削減があった。(ii) 一方、同制度が「母子福祉年金の補完的制度から、独自の福祉制度となった」ことを明確にするという趣旨から、「児童の福祉の増進」という制度の目的が掲げられることになった。これが改正の内在的な目的と考えられる。(iii) しかし、単に「児童の福祉の増進」を目指すだけであるなら、所得制限の強化や手当額の二段階性の導入を行わず、一律の手当額を増額し母子家族の貧困を削減するという方法も考えられる。だが、この方法では改正の外在的な目的を達成できない。(iv) 従って、児童扶養手当を「児童の福祉の増進」のための制度とするという内在的な目的は、あくまで母親の就労による自立を通じて行うこととされることになった、と考察することができる。

以上を踏まえて本研究から、今後の母子家族政策に対する提言として、以下の二つをあげることができる：①財政支出に関する議論とは独立した形で児童扶養手当の理念に関する議論が行われるべきであること；②児童扶養手当の理念に関して議論を行う際には、母親の就労による自立が母子家族の児童の福祉の促進につながるのかが深く吟味されるべきであること、である。