

児童手当への地方負担導入に関する政策決定 過程：1971（昭和46）年の児童手当法制定 の分析

原田，悠希 / Harada, Yuki

（出版者 / Publisher）

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

（雑誌名 / Journal or Publication Title）

Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance / 公共政策志林

（巻 / Volume）

10

（開始ページ / Start Page）

122

（終了ページ / End Page）

139

（発行年 / Year）

2022-03-24

（URL）

<https://doi.org/10.15002/00025654>

児童手当への地方負担導入に関する政策決定過程 —1971（昭和46）年の児童手当法制定の分析—

Policy decision-making process regarding introduction of local burden to child allowance
: Analysis about the Child Allowance Act in 1971

原 田 悠 希

要旨

地方財政制度における地方負担に関する理論を踏まえれば、現金給付の社会保障制度である児童手当は、国がその実施に責任を負い、財源も全て国庫負担となると考えられる。しかしながら、制度創設当初から現在に至るまで、児童手当はその実施事務を市区町村が担い、財源においても地方負担が存在している。

児童手当制度創設時の政策決定過程については、社会保障論の立場からの先行研究が見られ、給付目的や制度の意義等について研究がなされている。しかしながら、地方自治論・地方財政論の立場から、費用負担の在り方について深く研究しているものは見受けられない。児童手当は法律上支給要件が明確に定まっており、地方公共団体には支給に当たっての裁量がないにもかかわらず、令和3年度の地方負担額が5,630億円となるなど児童手当は地方財政に多額の負担を生じさせている。何故、児童手当に地方負担が導入されたのか、その経緯を明らかにすることは、社会保障制度における国と地方の役割分担の在り方を議論するに当たって大きな意義があると考えられる。

このため、本稿では、児童手当について、「何故、市区町村が実施事務を担い、地方負担が存在する制度として創設されることとなったのか。」という問題意識に基づき、児童手当制度が創設され地方負担が導入された1971（昭和46）年の児童手当法の政策決定過程を分析することとした。具体的には、厚生省サイドの公式の記録のみならず、大蔵省・自治省サイドの公式の記録や国会の会議録、雑誌・新聞記事、政策担当者の日記・オーラルヒストリーなど様々な種類の文献を調査することにより、客観的かつ多面的な政策決定過程を浮かび上がらせ、地方負担が導入された経緯を明らかにすることとした。

この結果、児童手当における地方負担は、児童手当の制度創設が長年の政治的課題となり、また、革新自治体を含む数多くの自治体が独自の財源で類似の手当を先行して実施する環境下において、大蔵省・厚生省・自治省の3省が相互に妥協をしつつ合意形成を行っていった結果、導入されたものであることが明らかとなった。今後、児童手当における地方負担の見直しを議論する際には、政治的・行政的妥協の産物ともいえる現行の制度を必ずしも自明の前提とすることなく議論していくべきではないかと考えられる。

キーワード

児童手当, 地方負担, 社会保障, 社会手当, 地方財政, 政策決定過程, 国会審議

1. はじめに

児童手当は、令和3年度予算案で国・地方併せて1兆8,579億円（国1兆2,949億円、地方5,630億円）

という巨額の公費を負担して運営されている制度である。令和3年度における国の一般歳出が61.7兆円（うち社会保障関係費が35.7兆円）であること、また、令和3年度地方財政計画における一般行政経費

が40.9兆円であることを踏まえると、児童手当という1つの社会保障制度に多額の予算が投じられている状況にあることが分かる。

また、児童手当は、令和3年度現在、中学校修了（国内に住所を有する15歳に到達後の最初の年度末）までの児童を養育する父母等を対象とする現金給付の社会保障制度となっている。受給資格者の認定や給付事務といった実施事務は市区町村が担っているが、その支給要件は法律上明確に定まっており、市区町村に制度実施に当たっての裁量が与えられているわけではない。それにもかかわらず、児童手当の地方負担額は令和3年度で5,630億円となっており、地方財政に多額の負担が生じている。児童手当には、制度創設当初から地方負担が導入されているが、現在における多額の地方負担の起源を知るためには、制度創設時に遡って地方負担導入に関する政策決定過程を分析する必要がある。

児童手当創設以前の現金給付の社会保障制度には地方負担が導入されていなかった。そこで、本稿では、1971（昭和46）年の児童手当法制定時の政策決定過程について、現金給付の社会保障制度に初めて地方負担が導入された逸脱事例として事例研究することとした。日本の社会保障制度における国の財政と地方財政の役割分担については、2.1において述べるように制度によって様々なのが現状であるが、政策決定過程を丁寧に分析することを通じて、児童手当に地方負担が導入された経緯を明らかにすることには、社会保障制度における国と地方の役割分担の在り方を議論するに当たって大きな意義があると考えられる。

以下、第2節では社会保障制度における地方負担に関する既存研究、児童手当制度創設時の政策決定過程に関する既存研究についてレビューする。第3節では、本稿の問題意識と方法論・方法の提示を行う。第4節では、1971（昭和46）年の児童手当法改正について、その概要を確認するとともに、制度創設に向けた政策決定過程の分析を行うことにより、どのような経緯を経て新たに地方負担が導入されたのかを明らかにする。第5節では、本稿の分析結果を示すとともに、本稿から得られる現金給付の

社会保障制度における地方負担の在り方への示唆、今後の研究課題を述べる。

2. 社会保障制度における地方負担

2.1 社会保障制度における地方負担に関する既存研究

財政の機能には、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能の3機能があるとされるが、財政の3機能において国と地方自治体がそれぞれ得意とする分野は異なっていると考えられている。3機能のうち所得再分配機能と経済安定化機能は主として国がその役割を担うべきであるとして一般に認められている（林 2010, P145）。地方政府が所得再分配機能や経済安定化機能に専念しても政策効果が域外に漏出してしまうと考えられるため、地方自治体は域内の住民に公共財・サービスを提供する資源配分機能を重視すべきとするオーツの見解が有名である（佐藤・関口 2019, P273）。

こうした地方財政制度における地方負担に関する理論に基づくと、主として所得再分配機能を果たす社会保障制度は国が担い費用負担すべきであり、その中でも、現金給付の社会保障制度は国が、公共財・サービスを提供し資源配分機能も併せ持つ現物給付の社会保障制度は地方自治体が、それぞれ役割を果たすのが妥当ということとなる。しかしながら、実際には、社会保障制度はそれぞれの制度ごとで様々な事務実施方法や費用負担方法が定められており、現金給付の社会保障制度でも、地方自治体が事務を実施し、費用も負担しているものが存在する¹。本稿が題材とする児童手当制度にも、制度創設時から地方負担が導入されている。

行政学の先行研究では、戦後改革や分権改革を経て緩和されつつあるとはいえ、日本の中央地方関係は、今なお集権・融合型であると理解されている（西尾 2001, P72-96）。また、財政学の先行研究においても日本の政府間財政関係は決定は中央政府、執行は地方政府という集権的分散システムであると理解されている（神野 2007, P295-298）。

現金給付の社会保障制度についても、集権・融合型で、決定は中央、執行は地方という日本の中央地

方関係を前提とすると、地方に事務を委任する形で制度が構築されているのは極めて自然なことである。従来の沿革、事務執行のスタッフや能力あるいは地方公共団体の担当している他の事務との関連性等を考慮して、国が出先機関を増設してこれらの事務を直接行うよりも、地方公共団体に行わせることが経済上、能率上はるかに有利である等の理由から、受給資格者の認定や給付事務といった実施面で、地方がその任を負うことが効率的な場合もあると考えられる（林 2010, P146）。

しかしながら、この考え方は国の事務を地方に委任する説明にはなっても、地方が費用を負担することまでの説明にはなっていない。地方財政制度における地方負担に関する理論に基づくと、国が制度設計を行い全国一律に実施する制度なのであれば、地方が事務を実施する場合であっても、財政面では国が責任を果たすべきものであると考えられる。

地方財政法は、このような本来的に国が直接実施すべき事業を執行の便宜上地方自治体に委託する場合を想定して、国庫委託金にかかる規定（第10条の4）を整備しており、同条においては、国民年金に要する経費等が「専ら国の利害に関係のある事務」と位置付けられ、「地方自治体は、その経費を負担する義務を負わない」ことが定められている（天羽 2018, P60）。国庫委託金は、都道府県又は市町村の機関に事務を委任するという形をとったに過ぎないものであり、専ら国の利害に関係のある事務で本来国の機関により執行すべきものを地方公共団体が処理することとしているものであるため、これらの事務に要する経費は、当然国が全部負担すべきものと解されている（石原・二橋 2000, P143-147）。

しかしながら、地方公共団体に裁量の余地を認めず事務を委任しているような、本来的には国の機関により直接執行すべきと評価される現金給付の社会保障制度でも、国庫委託金に指定されていないものが実際には存在する。本稿が題材とする児童手当制度も、法律で定められている支給要件に該当する児童を監護する父母等に対し一定の所得制限を満たす場合に定型的に手当を支給する制度であり、事務の実施主体である地方公共団体には支給に当たっての

裁量の余地が全くない制度であるが、制度創設時から実施事務が委任されるのみならず、地方財政法において国庫委託金ではなく国庫負担金に指定され、地方自治体にも児童手当法で定める経費負担区分に基づく地方負担が生じている。児童手当法制定当時に既に創設されていた現金給付の社会保障制度であって国が法律で定める支給要件に該当する場合に定型的に給付を行うものには、国民年金や児童扶養手当があるが、これらの制度は、地方公共団体に実施事務を委任するものの、財源は全額国庫負担の制度として創設されている。地方財政制度における地方負担に関する理論に基づかず、また、先行する現金給付の社会保障制度における国と地方の財源分担とは異なる形で、児童手当に地方負担が導入された理由について、既存の先行研究から説得的な説明をすることは現状できない状況にある²。

2.2 児童手当創設以前の現金給付の社会保障制度における地方負担

1971（昭和46）年の児童手当創設以前に存在した現金給付の社会保障制度であって国が法律で定める支給要件に該当する場合に定型的に給付を行うものには、国民年金や児童扶養手当などがあるが、これらはいずれも、全額国庫負担の制度として、当時国庫委託金に指定されていた³。

地方財政制度における地方負担に関する理論に基づかず、現金給付の社会保障制度に地方負担が導入されたのは、本稿が題材とする児童手当の創設が初めての事例である。このことから、児童手当への地方負担導入は逸脱事例であるといえ、何故、新たに地方負担が導入されることとなったのかという疑問が生じてくることとなる。

2.3 児童手当制度創設時の政策決定過程に関する既存研究

児童手当制度創設時の政策決定過程については、社会保障論の立場から行われた、江口（2011）と小野（2014）による先行研究が存在している。

江口（2011）は、「子ども手当」への関心が社会的に高まっていた民主党政権期に「民主党内でも大

きな政治的争点となった財源問題はさておき、子ども手当をどう評価すべきなのか」(P106)との問題意識をもって、わが国における児童手当制度の変遷を解説している。また、小野(2014)は、「児童手当にかかる議論の黎明期から創設に至るまでの政策形成過程を叙述的に振り返る作業」(P17)を行った上で、制度の目的を確立することの困難さなどの児童手当の性質に関わる指摘(P129)等を行っている。これらの研究は、社会保障論の立場から政策決定過程を分析し、児童手当を給付する目的や制度の意義を明らかにしようとする研究であるといえる。

一方、児童手当について、費用負担の在り方について地方自治論・地方財政論の立場から政策決定過程を分析した先行研究は見受けられない。これらの研究分野の立場から、児童手当の実施機構や費用負担の状況を見ると、国が法律に基づき地方公共団体に裁量の無い定型的な事務を実施させている上に、地方に多額の負担が生じさせており、中央・地方関係の理論に反する状況となっているが、何故こうした状況が生じているのかについて研究は行われていない状況にある。

3. 本稿の問題意識と方法論・方法

3.1 本稿の問題意識

本稿の問題意識は、現金給付の社会保障制度である児童手当を制度として創設する際に、児童手当創設以前の従来の現金給付の社会保障制度とは異なり、何故、地方負担が導入されることとなったのかという点にある。市町村が児童手当の支給機関を担うこととされているが、これは住民基本台帳等の市町村の現有公簿の活用により事務の簡素化を図るため(坂元 1972, P44)に過ぎない。児童手当は機関委任事務と位置付けられた現金給付の社会保障制度であり、地方公共団体に裁量の余地を認めず事務を委任していることを踏まえれば、国がその実施に責任を負い、財源も国庫委託金の形で全額国庫負担となることが地方財政制度における地方負担に関する理論に整合的であると考えられる⁴。しかしながら、実際にはそのようになっておらず、国庫負担金の形

で一部が地方負担となっている。

児童手当法制定後に出版された厚生省サイドの公式の解説書としては、児童手当法制定時に厚生省児童家庭局長であった坂元貞一郎が著者になって1972年(昭和47年)に発刊された『児童手当法の解説』がある。この中の第18条の費用負担に関する条文の解説では、「本制度は、従来の社会保険とは異なった児童福祉的色彩の強い社会保障制度として、国、地方公共団体および事業主について、それぞれの立場や役割を勘案して応分の負担が求められたもの」、「本制度が、児童福祉施策等の一環として地域住民の福祉につながるものでもあって、国と地方公共団体との共同で運営すべきであることから、地方公共団体にも相応の負担を求めたもの」であるとの地方負担導入の説明は非常に抽象的なものとなっている(坂元 1972, P150-153)。「本制度における負担割合は、新しい社会保障としての児童手当制度独特のものとして定められたのであり、従来の社会保障各制度における財源分担のあり方とは、直接かわるものではない」(坂元1972, P151)との説明もされているが、国民年金や児童扶養手当など児童手当制度の創設以前から実施されている現金給付の社会保障制度が全て全額国庫負担の制度であるにもかかわらず、児童手当制度において新たに地方負担が導入されることとなった理由が詳細に述べられている訳でもない。

そこで、本稿では、児童手当制度について、「何故、市区町村が実施事務を担い、地方負担が存在する制度として創設されることとなったのか。」という問題意識に基づき、児童手当制度が創設され地方負担が導入された1971年(昭和46年)の児童手当法の政策決定過程を分析することとする。

この問題意識に基づき逸脱事例の分析を行うことにより、どのような経緯を経て他の先行する社会保障制度における費用負担方法とは異なる形で制度が創設されたのかを明らかにすることを、本稿では目指している。

3.2 本稿の方法論

本稿では、1971(昭和46)年の児童手当法制定

時の政策決定過程を題材とした事例研究を行う。事例研究に関しては、イン（1994=1996, P6-10）が、「どのように（How?）」、「なぜ（Why?）」という問いおよび探索的に「何が（What）」を問う研究に適していると指摘している。また、ジョージ・ベネット（2005=2013, P27-31）は、事例研究の長所として、逸脱事例の研究を通じて、新たな変数や仮説を見出し発見する点で、圧倒的に優位であると指摘している。さらに、井上（2014, P59-61）は、事例研究に①先端事例、②代表事例、③逸脱事例、④原型事例という4つの分類があると述べた上で、これまでの通説に適合しない事例である逸脱事例の研究であって新たな定説を促すようなものは価値が高く、単一の事例でも分析を工夫することで十分な示唆を引き出すことができると指摘している。本稿は、「何故、市区町村が実施事務を担い、地方負担が存在する制度として創設されることとなったのか。」を問う研究であり、2.2において述べたように現金給付の社会保障制度への地方負担導入というこれまでの整理から逸脱する初めての事例を題材とするものである。このことから、本稿では、単一の事例に基づく事例研究という方法論を採用する。

3.3 本稿の方法

また、本稿では、児童手当法制定時の政策決定過程が記載された文献による調査を行う。事例研究の方法に関しては、イン（1994=1996, P122-125）が、トライアンギュレーション（三角測量的手法）を用い、複数の証拠源を利用して情報の収斂を行うことにより、論文の説得力・正確性を高めることの重要性を述べている。本稿における文献調査においても、単一の文献のみではなく、厚生省サイドの公式の記録、大蔵省・自治省サイドの公式の記録、国会の会議録、雑誌・新聞記事、政策担当者の日記・オーラルヒストリーなど様々な種類の文献を調査することによりトライアンギュレーションを行い、客観的かつ多面的な政策決定過程を浮かび上がらせることを試みることとする。

まず、厚生省サイドの公式の記録としては、3.1で触れた『児童手当法の解説』から児童手当法を所

管する厚生省の公式見解を確認することとする。その際には、政策決定過程において大きな役割を果たした厚生省の私的諮問機関である児童手当懇談会や厚生省の附属機関として設置された児童手当審議会における議論の経過を確認することとする。

また、社会保障制度の費用負担に関する研究となるため、国の財政をつかさどる大蔵省サイド、地方財政をつかさどる自治省サイドの公式の記録について、大蔵省の財政制度審議会や自治省の地方財政審議会の取りまとめ文書など、児童手当に関する記載のある資料を幅広く収集することとする。

さらに、児童手当の制度創設は長年の政治課題となっていたこともあり、国会でかなりの質疑がなされている。国会会議録検索システムにおいて、検索語として「児童手当」を、日付として「昭和41年1月1日から昭和46年12月31日まで」の6年間を指定して会議録を検索すると330件の該当があるが、その全てを読み、地方負担に関する言及がある会議録を分析することとする。

最後に、公的な資料ではないが、政策決定過程に関わっていた者に取材をして書かれた当時の雑誌・新聞記事や、当時厚生省において児童手当制度創設を担当していた近藤功氏（1924（大正13）年生まれ、1947（昭和22）年厚生省入省。元厚生省大臣官房参事官・児童手当準備室長）の当時の日記である『児童手当創設日録』（近藤 2006）及び同氏へのオーラルヒストリーの記録（菅沼ほか 2014, 菅沼・土田・岩永・田中 2018）も併せて参照することとする。半世紀前の政策決定過程の分析となるので、文献調査によらざるを得ない部分があるが、行政府・立法府の公的な資料に加えて、雑誌・新聞記事や、日記・オーラルヒストリーを分析することにより、インタビュー調査等を行うことが出来ない点を補うことができている。

上記の方法で政策決定過程を丁寧な分析することにより、本稿では、どのような経過を経て児童手当に地方負担が導入されたのかを明らかにすることとする。

4. 1971（昭和46）年児童手当法制定時の政策決定過程の分析

4.1 1971（昭和46）年の児童手当法概要

まず、1971（昭和46）年の児童手当法について、坂元（1972）を基に確認することとする。児童手当は、「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、家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上に資する」（法制定時の第1条目的規定）ことを目的として制度化された。満18歳未満の3人以上の児童を養育している者に対して、義務教育終了前の第3子以降の児童1人につき月額3,000円を支給する制度となっており、その支給は市町村を通じて行うこととされた。また、児童手当の支給に要する費用は、被用者の児童については事業主の拠出金10分の7、国庫負担10分の2、地方負担10分の1（都道府県と市町村が折半）をもって充て、被用者以外の児童については国庫負担3分の2、地方負担3分の1（都道府県と市町村が折半）をもって充てることとされた⁵。

3.1において述べたように、坂元（1972）における地方負担導入の説明は非常に抽象的なものにとどまっており、現金給付の社会保障制度に初めて地方負担が新たに導入された理由が詳細に述べられていない。以下、時系列に従って客観的かつ多面的に政策決定過程を分析することとする。

4.2 戦後の児童手当創設に関する議論の状況（戦後～1966年（昭和41）年）

戦後、児童手当制度創設の必要性が本格的に訴えられはじめたのは昭和30年代中期に入ってからである。国民皆保険・皆年金を1961（昭和36）年に実現する中で、我が国が1955（昭和30）年に発効したILO第102号条約（社会保障の最低基準に関する条約）を批准できていないのは我が国に児童手当制度がないからとされ、世界の62か国で児童手当が実施されているにもかかわらず、我が国の社会保障制度の中で唯一実現をみていない制度であるとして、創設を求める声が徐々に強まってきた。

昭和39年10月には厚生省中央児童福祉審議会児童手当部会で中間報告がまとめられたが、今後の検討のための基礎を示すものにとどまった。児童手当制度の実現に向けた具体的な検討は、1965（昭和40）年5月に厚生省に児童手当準備室が置かれ、1967（昭和42）年11月28日に厚生省の私的諮問機関として児童手当懇談会が設けられてからになる。

4.3 1967（昭和42）年～1968（昭和43）年の議論

4.3.1 制度創設時期に関する国会審議

1967（昭和42）年3月23日の衆議院予算委員会における佐藤栄作内閣総理大臣の答弁は、その後の児童手当の制度創設に向けて大きな影響を与えることとなった。既に、前年1966（昭和41）年6月7日の参議院社会労働委員会において、当時の鈴木厚生大臣が「昭和四十三年度からこの制度を発足させる、そういう目途でただいま準備を進めておる」と答弁していた⁶が、この前鈴木厚生大臣の答弁を引き合いに、佐藤総理が「確かに四十三年にはこれを実現するようにしようというのでいろいろ各方面でただいま検討している最中」と答弁を行った⁷。結果的に制度創設が昭和46年度にずれ込んだため、以後4年間、この総理答弁を引き合いに佐藤内閣は「公約違反」との批判を野党から受けることとなる。

4.3.2 大蔵省の制度導入への抵抗

所管省庁である厚生省が、未だ実現を見ていない唯一の社会保障制度である児童手当の創設のために前向きに取組みを進める一方で、国の財政を預かる大蔵省は、企業負担に抵抗する経済界と歩調を合わせ、一貫して制度創設に反対の立場をとっていた。1967（昭和42）年5月18日の参議院予算委員会では、総理答弁を受けての見解を求められた水田大蔵大臣が、「ざっと九千億円くらいの金が必要」、「一、二年で日本でこの問題が解決できるようなやさしい問題じゃない」との答弁を行っている⁸。

厚生省の児童手当懇談会において議論が始まった後も、1968（昭和43）年11月6日の衆議院大蔵委員会では、「端的にお伺いしますが、児童手当のこの問題については実施すべきであると思うか、どうですか。」との問に対し、水田大蔵大臣が、「私は、

最初から児童手当にあまり賛成しないので、ここでだいぶ皆さん方からきょうまでたたかれています。私にはあまりこの制度には賛成しません。」とはっきり述べている⁹。

こうした状況下で、大蔵省の財政制度審議会も、昭和43年11月28日の報告において、「この制度をわが国において実施する意義及びその方法等については未だ総合的な検討が十分につくされているとはいえない」と指摘し、児童手当の制度導入に極めて否定的な見解を提起している（財政調査会編 1969, P879-889）。

4.3.3 児童手当懇談会

大蔵省が一貫して制度創設に反対の立場を崩さない一方で、厚生省では児童手当準備室において事務的な検討を推進していた。これに加え、制度の基本的構想について、あらためて学識経験者による専門的な検討が必要であるという判断から、1967（昭和42）年11月28日に、私的諮問機関である児童手当懇談会を設け、有澤廣巳氏（日本経済研究センター会長、東京大学名誉教授）を座長に検討が進められることとなった（坂元 1972, P15-17）。

懇談会は、23回の会合を開き、昭和43年12月20日に検討結果を「児童手当制度に関する報告」として厚生大臣に提出した。この報告においては、児童手当の意義が強調され、義務教育終了前のすべての児童を対象に、抛出制（被用者）3,000円、無抛出制（自営業者・農民等）1,500円の児童手当を支給する構想が提示された。しかしながら、これと同時に、「制度を本格的に実施すると、給付額は数千億円となる」こと、「その細目、他の制度との調整などなお検討すべき事項を残している」ことから、「政府は、制度の円滑な発足を期するため、具体案を審議する公式な場を設ける等、適切な手続を進め、児童手当制度の早期実現に努力されるよう強く要望する」という形で取りまとめられることとなった（坂元 1972, P275-292）。上記の経過を経て、再び児童手当法案の提出は見送られ、翌1969（昭和44）年の第61回国会には、厚生省の付属機関として新たに児童手当審議会を設置することを内容とする「厚生省設置法等の一部を改正する法律案」が提出されることとなった。

更なる議論は、同法案の可決成立後に設置された審議会において継続されることとなった。

なお、児童手当懇談会において示された案は、社会保険と同様に政府が直接実施を担い、費用負担は、抛出制児童手当が事業主10分の8、国10分の2、無抛出制児童手当が全額国庫負担というものであった。この懇談会の段階では、地方公共団体による事務実施や地方の財源負担は議論されていない。

4.3.4 地方公共団体における児童手当の先行実施

上記のように政府における検討が進まない中で、地方公共団体において児童手当（類似制度を含む）が先行実施されたのがこの時期である。1966（昭和41）年度には、神奈川県秦野市で3人以上の子を産んだ母に褒奨金を贈る児童手当関連制度が創設された（菅沼隆ほか 2014, P92-93）。また、1967（昭和42）年4月には、岩手県久慈市・東京都武蔵野市が、条例を設け独自に児童手当の支給を開始した（坂元1972, P18-19）。その後も、実施自治体は増え、児童手当懇談会の報告が取りまとめられた1968（昭和43）年12月には、8団体において実施されていることを厚生省が確認している¹⁰。

これらの自治体における活発な動きについて、近藤功氏は、政府の児童手当実施を鞭撻するためという趣旨に基づくものがあったと指摘している（菅沼隆ほか 2014, P92-93）。また、近藤功氏は、「地方自治体が独自の児童関連給付を出し始めたことについては、どのような印象だったのでしょうか。」と問われ、「普通だったら警戒するのかもしれませんが、我々としては、ここまで児童手当に対する機運が醸成されてきたのかなと思って、私などは内心喜んでいました。」と回顧している（菅沼隆ほか 2014, P36）。

4.4 1969（昭和44）年～1970（昭和45）年

4.4.1 齋藤大臣構想（児童手当審議会第一回会合）

4.3.3において述べたように、更なる議論は、厚生省設置法に基づく正式な審議会である児童手当審議会に引き継がれることとなった。審議会の委員には、経営者、労働団体、地方公共団体を代表する立場にある者をはじめ社会保障、社会福祉、法律

学，経営学，財政学等の専門家が選考された（坂元 1972, P22-25）。地方負担導入に関する政策決定過程を研究する本稿の問題関心に照らすと，委員に大蔵省と自治省の大物OBが2名（荻田保（公営企業金融公庫総裁，元地方財政委員会事務局長）及び河野一之（太陽銀行頭取，元大蔵事務次官））が含まれていることに留意する必要がある。

児童手当審議会は，1969（昭和44）年7月28日に第1回の会合を開いた。その際の齋藤厚生大臣が行った挨拶の中で示された構想が「齋藤大臣構想」である。児童手当懇談会の報告に沿った案のままでは，財源その他の事情から，ただちに実施することは容易なことではないとの認識の下，制度の早急な実施の必要性を勘案し，①支給対象は発足時はさしあたり第三子以降とする，②児童手当の額は，被用者とその他の者とを区別することなく，一律とし，懇談会報告に示す額（月額3,000円）を勘案して定める，③財源は企業側と国，地方公共団体が分担し，これをプールする，という3点を中核とする制度の構想を示したものである。この構想は，懇談会の構想に比べ規模はかなり小さく，制度の早期実施をねらいとしており，従来の社会保険制度にみられるような被用者と被用者以外の者として制度を分けるものではなく，全国民をひとつの制度にとりこんだものとして，制度の新しいあり方を示すものであった。この点は，財源負担のあり方にも現われており，あたらしく地方公共団体（都道府県および市町村）の負担を求めることとされ，その負担割合は，企業，国，地方公共団体が四・四・二で分担する考え方であることが示された（坂元 1972, P25-26）。ここに，「市区町村が実施事務を担い，地方負担が存在する制度」の原型が，初めて示されたこととなる。

この齋藤大臣構想において地方負担導入を提案した理由について，齋藤厚生大臣は，1969（昭和44）年9月10日の衆議院社会労働委員会において，「地方公共団体におきましても，金額はわずかではありますが，すでに児童手当というものをやっているところもあるわけでありますので，公共団体自身，そういった事柄に関心を持ち，地方費を支弁するという，何と申しますか，一つのニーズもある」，「した

がって，国費と企業負担，地方団体の負担，この三者を適当に負担割合をきめて，そうして一括した財源として支給をすることはどうであろうか，この点を御諮問を申し上げている」と答弁している¹¹。

また，近藤功氏は，齋藤大臣について「齋藤大臣は初めから積極的でね。2人でよく勉強しました」と回顧している（菅沼隆ほか2014, P31）。近藤功氏は，「児童手当は，社会保険ではなく，新しい社会保障の型として，地方自治体も積極的に参加し，その事務の一部を分掌するばかりでなく，進んでその費用の一部をも負担すべきである」との持論を持っており（近藤 2006, P302-303），こうした厚生省の事務方の意見を汲んだ齋藤大臣が地方負担導入を提案したことが分かる。

4.4.2 自治省の地方負担導入への抵抗

費用負担の関係で，これまでも企業負担に対する経済界の抵抗，国庫負担に対する大蔵省の抵抗があった児童手当制度であるが，この齋藤大臣構想は，新たに自治省からの地方負担導入への抵抗を引き起こすこととなった。結果的には，経済界及び自治省の強固な反対があり，1970（昭和45）年度の実施も再度見送らざるを得ない状況となった。

自治省財政局が編集する月刊誌である『地方財政』の1969年12月号には，財政課の職員が寄稿した「児童手当制度について」という論文が掲載されている。同論文は，その冒頭で「地方行財政の立場からも看過することのできないこの制度について若干の概説を加え参考に供したい」（時政 1969, P12）と述べており，地方負担の導入に自治省が組織的に抵抗していたことが分かる。

同論文では，地方負担の是非について論拠を整理しているが（時政 1969, P20-25），これをまとめ直すと，下記の表1のとおりとなる。

「地方公共団体にも児童手当の財源を負担させるべきであるとする論拠」は，厚生省，大蔵省の見解をまとめたものといえる。地域住民の福祉の向上を図る立場から，地方公共団体も児童手当の実施に参画し，費用の一部を負担すべきとする見解は，4.4.1において述べた齋藤大臣構想により明らかにされているものである。また，地方公共団体において先行

表1 地方公共団体の負担に関する論拠の整理

地方公共団体にも児童手当の財源を負担させるべきであるとする論拠	児童手当の財源を地方公共団体に負担させることは適当でないとする論拠
① 一般に社会福祉行政については、生活保護費等にみられるように、地方公共団体もその経費の一部を負担するのが通例である。 ② 地域住民の福祉の向上を図る立場から、地方公共団体も児童手当の実施に参画し、費用の一部を負担すべきである。 ③ 地方公共団体のなかには、現に児童手当を実施しているものもあり、これが国の制度に併合されるものとすれば、地方公共団体も財源負担するのは当然である。 ④ 児童手当の財源を国のみが負担することは国庫財政や厚生行政予算の現状からみて困難である。一方、地方財政は最近かなり余裕が出てきているので、この制度の円滑な発足を促進するいみにおいても地方公共団体も財源負担をする必要がある。	① 児童手当制度は、児童の養育費の一部を社会的に保障することにより所得の再分配をはかるとともに、次代の労働力の確保に要する企業の負担の均衡化をはかるものであって、地域社会の責任において解決すべき問題ではなく、全国的な社会保険制度によって実施されるべきものである。その費用は、企業の拠出金と、他の社会保険制度と同様に国庫の負担によって賄うべきものである。 ② 生活保護費や児童措置費の一部や地方が負担しているのは、認定が濫に流れないよう地方にも責任をもたせるためであり、児童手当のように規格性の強いものはその必要はない。 ③ 一部の地方公共団体において実施しているのは、国が本格的な児童手当制度を速やかに発足させる気運の醸成を意図してのことであり、これをもって地方公共団体に負担させる理由とすることは筋違いの議論である。 ④ 地域の実情に応じて補足的に附加給付などを行なう必要がある場合の負担ならともかく、児童手当一般について地方公共団体に負担させる理由はない。 ⑤ 地方財政の好転を理由に地方公共団体に負担を求めるのは、児童手当の本質や国と地方の財源配分の意義を無視する誤まった議論である。さらに、地方財政は現在でも決して余裕があるわけではない。

[出所] 時政（1969, P20-25）に基づき筆者作成

実施されている実態を踏まえ、地方公共団体も財源負担するのは当然としている。国庫負担のみに財源を求めることは困難という見解は、地方財政にはかなりの余裕があるというこの時期の地方財政への大蔵省の見解を表したものと見える。大蔵省は制度導入への抵抗を続ける一方で、仮に制度を導入せざるを得ない状況に追い込まれた場合には、その負担を一部地方財政に回そうとしていた。

一方で、「児童手当の財源を地方公共団体に負担させることは適当でないとする論拠」は、自治省の見解をまとめたものと見える。全国的に実施されるべき制度は国庫の負担によって賄うべきものであり、児童手当のように規格性の強い制度に地方負担は必要ないとしているが、この見解は、2.1において述べた地方財政制度における地方負担に関する理論と整合的である。地方公共団体の先行実施も、気運の醸成を意図してのことであり、これをもって地方公共団体に負担させる理由とすることは筋違いの議論としている。自治省の対応は、中央において地方を「代弁・擁護」するという正当性を主張しながら、地方財政を軸に各省の「個別行政」に「牽制・干渉」をしていくという、この時期確立された自治省の霞が関における組織行動（谷本

2019, P110-112）を反映したものと見える¹²。

4.4.3 地方公共団体における児童手当の先行実施の更なる広がり

地方公共団体における児童手当の先行実施は、この時期更なる広がりを見せている。4.3.4において述べたように、1968（昭和43）年12月に8団体において実施されていたが、1969（昭和44）年に入ると、4月に35団体¹³、7月に105団体¹⁴、8月に126団体¹⁵における実施になっている。1970（昭和45）年3月には、革新知事的美濃部都政において東京都が条例で独自の児童手当の支給を開始し、その内容は、義務教育終了前の児童の第3子以降に月額3,000円を支給するという他団体に類をみない充実したものであった¹⁶。実施団体は、同年4月に242団体¹⁷、7月に289団体¹⁸、9月に340団体超¹⁹となっており、地方公共団体の間で加速度的に広がりを見せていた実態が見受けられる。このような独自の制度の発足とともに、1966（昭和41）年8月の全国知事会の要望をはじめとし、国の制度の早期実現を求める意見書等が、地方関係団体から毎年厚生省に寄せられるようになった（坂元 1972, P18-19）。

4.4.4 児童手当審議会の答申に向けた調整

1970（昭和45）年度の実施も再度見送った佐藤

内閣は、「公約違反」との批判を強く受けることとなった。内閣改造により同年1月14日から厚生大臣となった内田常雄は、昭和46年度予算の概算要求を見据え、8月頃までに審議会の案をまとめたいとの意向を表明した。最終的には、同年8月末に最終案が示され、これを基に翌9月16日に全会一致で中間答申がまとめられることとなった（坂元 1972, P26-28）。

中間答申において、費用負担については、被用者に対する児童手当の財源は、事業主の拠出および国の負担による（事業主8/10、国2/10を想定）、被用者以外の者に対する児童手当の財源は、被用者以外の者のうち一定限度以上の所得を有するものの拠出および公費の負担による、とされた（坂元 1972, P293-295）。

被用者以外の者に対する財源に、「一定限度以上の所得を有する者の拠出」が加えられたのは、「農民・自営業者からは金を取らないで、企業だけが拠出するのはおかしい」と主張する財界の了解を取り付けるため、農民・自営業者グループに一部きょ出を求めるという妥協案であった（『地方行政』第6155号, P7-8）。また、「公費の負担」とされ、地方負担が含まれているか否かが分からない形での答申となっている点に特徴がある。この点について、近藤功氏の8月31日の日記を見ると、「第十七回児童手当審議会に出席する」、「地方負担についてかなりの議論が出た」、「私が児童手当の仕事から離れてから、自治省との折衝がたいへんだという役所側の事情で、急に地方負担を引っ込めてしまったのであるが、大蔵側が地方負担を強く主張していることもあり、大綱案では、自営業者分につき、国庫負担は「国庫負担又は国庫負担および地方負担」と二本だての書き方となっている。これに荻田委員が噛み付き、議論が分かれた」とある（近藤 2006, P302-303）。荻田（1984, P328-329）は、児童手当審議会の議論に委員として参画したことを回顧する中で、児童手当制度の創設自体に反対であったという見解を述べた上で、仮に手当を実施するとしても「こういう国家的規模の社会保障的なものは、国で全額負担するべきだ」と述べている。

この後、中間答申では単に「公費」によるとのみ記されることとなった背景は、「地方負担明記を望む大蔵省と断固反対を主張する自治省の間に立たされた有沢会長が、その点は“政府間で調整するように”とゲタをあずけた」からだとされる（『地方行政』第6155号, P7-8）²⁰。

4.4.5 自民党における議論

児童手当審議会の答申が行われた翌日9月17日、有澤会長が佐藤総理と会見して、答申の趣旨を説明し、児童手当制度の発足を決断すべきことを進言した。また、9月18日の閣議後には、佐藤総理から1971（昭和46）年度から児童手当を発足させるという関係大臣への指示があり、政府部内での方向が固まった（坂元 1972, P30）。

しかしながら、4.4.4において述べたように答申段階では詳細が固まりきらなかった地方負担導入のは是非については、法案の閣議決定に向けて政府部内で調整が続けられることとなった。また、この政府部内の調整と平行して、自由民主党政務調査会社会部会に「児童手当に関する世話人会」が設けられ、9月25日に第1回が開催され、前後10回の会合の後「児童手当制度の構想」がまとめられ、11月17日に社会部会です承されることとなった（坂元 1972, P30）。

自民党世話人会構想において、費用負担は、①被用者に対する児童手当の財源は、事業主拠出7/10、国庫負担2/10、都道府県負担0.5/10、市区町村負担0.5/10、②被用者以外の者に対する児童手当の財源は、国庫負担4/6、都道府県負担1/6、市区町村負担1/6、とされた（坂元 1972, P293-295）。自民党世話人会構想と児童手当審議会の中間答申の最大の違いは、被用者以外の者について拠出制を見送った点である。対象児童をおおむね持たない高額所得者から反対給付（児童手当）なしで負担だけを求めることは事実上無理である、政治的にも来年の参院選を控えて、このグループの反発を受けることはまずい――などの観点から全額公費となった（『地方行政』第6192号, P8-9）。また、これでは被用者グループだけ受益者（事業主）負担があることとなり不公平になるので、企業の負担割合を答申の8割から7割に落とし、その1割分は新たに地方負担（都道府

県と市町村で折半)を求めることになった(小野 2014, P114-116)。この自民党における議論のプロセスにおいて、被用者以外の者のみならず、被用者も含める形で、児童手当審議会の中間答申で想定していたよりも広く地方負担導入が決定されたということとなる²¹。

これまで手当新設に反対してきた大蔵、自治両省とも、統一地方選、参院選を控えた政治情勢の中で児童手当の実施が避けられなくなった現在、できるだけ負担分を減らすという条件闘争に切り替えざるをえなくなった(『地方行政』第6186号, P8-10)とされる。国と地方の負担割合を二対一とする案については、自治省が「生活保護費なみに、企業負担以外は国八、地方二の割合に改めるよう主張した」が、厚生省は「のりくらりと逃げ回」ったと伝えられている(小野 2014, P118-119)^{22, 23}。

地方公共団体における児童手当の先行実施との関係では、「せっかく国の制度として発足させる以上、美濃部知事を出しぬいた内容にしなければ——という自民党の考え方が反映」されたとされ(『地方行政』第6192号, P8-9)、東京都を上回る内容の制度として導入することが企図されていた²⁴。4.4.2において述べたように、大蔵省は、先行する地方の制度を吸収することとなるので、地方も財源負担をするのは当然であるという考えであり、現実の政策決定過程もこの考えで進むこととなった。

4.4.6 年末の昭和46年度の予算編成過程での決着

昭和46年度予算の編成に向けて、1970(昭和45)年の年末には、大蔵省と自治省の審議会が、それぞれ制度創設、地方負担の導入に否定的な見解を改めて示している。

まず、大蔵省の財政制度審議会は、財政制度審議会報告(昭和45年12月16日財政制度審議会)と昭和46年度予算の編成に関する建議(昭和45年12月19日)の中で「児童手当の創設については、企業、国および地方公共団体にとつて、将来多額の財源を要する制度であること…に照らして、その実施については、なお、一層慎重に検討すべき」と指摘している(財政調査会編 1971, P923-932)。

また、自治省の地方財政審議会は、昭和46年度の

地方財政対策についての意見(昭和45年12月18日)の中で、「児童手当制度については、…これを国の制度として実施する場合には、現行の社会保険、社会保障の各制度、扶養家族に対する諸措置等とにらみあわせて慎重に検討すべき」と指摘している(地方財務協会編 1971, P558-561)。

しかしながら、これらの大蔵、自治両省の審議会の否定的な見解は、「最後の反対のポーズ」であり、実際には、政府部内で制度創設、地方負担の導入に向けた調整が進められていた。昭和46年度予算案の大蔵原案は1970(昭和45)年12月23日に内示されたが、内示前の段階で、児童手当の創設については大筋ではほぼ合意が得られていた(宮島1996, P381-384)。昭和46年度政府予算案は1970(昭和45)年12月30日に閣議決定され、児童手当の財源問題は、制度創設、地方負担導入は、自民党世話人会構想のとおりに決着することとなった²⁵。

4.5 1971(昭和46)年

4.5.1 児童手当法案の閣議決定後の議論

児童手当法案は、年末の予算編成過程で決着した内容に沿って条文化作業が進められ、同月16日に閣議決定された。閣議決定された法案には、被用者に対する児童手当への地方負担(都道府県0.5/10、市区町村0.5/10)、被用者以外の者に対する児童手当への地方負担(都道府県1/6、市区町村1/6)に係る規定が盛り込まれることとなった。

また、地方負担の導入に当たって、児童手当に要する経費について国庫負担金に位置付けるべく、改正法案の附則第4条には、地方財政法第10条の改正が盛り込まれた。

閣議決定3日後の2月19日の衆議院本会議において、山口鶴男議員から、「地方財政が国の財政のしりぬぐいをさせられている」、「国と地方との負担の割合は二対一という状況で…生活保護の、国と地方との負担の割合四対一に比べて、地方の負担がはなはだしく大きい」との問題意識の下、「地方財政を大きく圧迫することは明白といわなければなりません。大蔵大臣は、なぜかかる地方の負担を強制したのか、これを是正する考えはないのか」との質問がなされ

たが、これに対し、佐藤総理が「本来、国が持つべき経費を地方財政に押しつけたのではないかとの御意見でありましたが、決してそのようなことはありません。児童手当にいたしましても、地域住民の福祉の向上に直接つながる問題でもありますので、地方公共団体にも応分の負担をしていただくこととしたもの」と、福田赳夫財務大臣が「児童手当はそもそもが地方から始まっているのです。その地方で始められた施策を受けまして、国においてもやっておりますわけですが、しかし、児童手当は基本的には国の施策であります。しかし、同時に地域社会のための施策でもあるんです。そういうことを考えまして、二対一というくらいな比率をもって、地方団体がその負担に応ずる、これは私は適切なことである、かように考えておる」と答弁している²⁶。

また、2月25日の衆議院本会議における児童手当法案の趣旨説明質疑において、秋田大助自治大臣は、「元来、この種の児童手当は、国の責任のもと、全国統一的な制度のもとに確立されるべきものと考えまして、そのように指導してまいりましたのでありますが、今回、政府提案の児童手当におきましては、児童福祉という点を主眼にいたしました新しい社会制度の創設に踏み切りました。しこうして、この児童福祉という点を通じまして、住民の福祉の向上に資するわけでありまして、このことはまさに新しい自治行政の責務でございますので、思いを新たに、地方財政といたしましても、国とともに児童手当の一部を負担いたしまして、国及び住民の社会福祉充実向上に資するという趣旨から、この分担に任ずることにいたしました次第でございます」と答弁している²⁷。

この後、衆参両院の社会労働委員会での審議を経て、児童手当法案は、全会一致で1971（昭和46）年5月21日に成立し、同月27日に昭和46年法律第73号として公布された。

4.5.2 自治省による地方負担導入容認の論理とその影響

4.5.1において引用した答弁から、政府部内の調整の結果、地方負担導入を容認せざるを得なくなった自治省が、児童手当の制度説明を地方負担導入の説

明が付く形に再整理し直していることが分かる。実際には地方自治体は現金を裁量なく給付する制度であるが、この点は一旦脇において、児童手当は「児童福祉」の制度であり、「地域住民の福祉向上」に資する制度であるというロジックを自治省が受け入れることで、自治省が地方負担の導入を容認する方向に舵を切ったことが分かる。この後の法案審議においても地方負担導入の経緯等について質問がなされているが、再整理し直した説明に沿った答弁を、厚生、大蔵、自治の3省が共通して繰り返すという状況となった。

また、5月13日の衆議院社会労働委員会において、川俣健二郎議員から「昭和49年度から完全実施され、費用負担が平年度化された場合に地方負担は耐えられるのか」との問に対し、森岡敏説明員（自治省財政局財政課長）は、「児童手当の地方負担額は、昭和四十六年度は初年度でございますが、十五億円程度でございます。平年度化いたしますと約二百四十億円というかなりな額に達します」、「現段階では国が三分の二、地方が三分の一の負担をする仕組みになっておりますが、地方負担分の財源措置につきましては地方交付税で措置をしております」、「国庫負担率の充実の問題等につきましては、制度発足の当初でもありますし、三分の二、三分の一ということに踏み切ったわけでございますけれども、将来の問題といたしまして、関係各省とも相談をしてみたい」と答弁している^{28, 29}。自治省として、将来の地方負担の見直しについては関係各省と相談すると意欲を見せつつも、この時点では議論を先送りしたということとなる。

5. 結論

5.1 本稿の分析結果

ここまで1971（昭和46）年の児童手当法制定の政策決定過程について、地方負担の導入に関する議論に絞って丁寧に確認してきたが、まず、児童手当法案の決定に至るまでの論点ごとの経過を費用負担に関係する部分に絞って整理すると、次の表2のようになる。

また、地方負担導入に関する議論の経過について、政府部内・国会における議論と地方公共団体における先行実施状況を時系列に沿って整理すると、次の表3のようになる。

総理や厚生大臣が1968（昭和43）年度からの制度発足を言及し、厚生省が児童手当の創設のために前向きに取組みを進める一方で、大蔵省は当初から制度導入に抵抗していた。齋藤大臣構想において地方負担導入が提案された後は、自治省も地方負担導入への抵抗し、昭和43年度から昭和45年度までの予算編成過程では制度創設の結論を得ることが出来ず、先送りが続く状況となっていた。

この間、国における検討が進まない中で、地方公共団体における先行実施は加速度的に広がりを見せていった。こうした動きには、国における制度導入を促す意図があったとされているが、大蔵省・厚生省はこの動きを逆手に取り、地方公共団体も財源負担するのが当然と主張することとなった。最終的

に、政府部内の調整の結果、地方負担導入を容認せざるを得なくなった自治省は、児童手当は「児童福祉」の制度であり、「地域住民の福祉向上」に資する制度であるという厚生省が主張するロジックを受け入れるという妥協を行うこととなった³⁰。

この長い議論の経過からも分かるように、児童手当における地方負担の導入は、地方財政制度における地方負担に関する理論を当てはめたものとはいえない。児童手当の制度創設が長年の政治的課題となり、また、革新自治体を含む数多くの自治体が独自の財源で類似の手当を先行して実施する環境下において、大蔵省・厚生省・自治省の3省が相互に妥協をしつつ合意形成を行っていった結果、導入されたものであることが明らかとなった。

5.2 現金給付の社会保障制度における地方負担の在り方への示唆

1971（昭和46）年の児童手当法制定に当たって、

表2 児童手当法案の決定に至るまでの論点ごとの経過（費用負担関係部分）

区分	児童手当懇談会報告 (43. 12. 20)	齋藤厚生大臣構想 (44. 7. 28)	児童手当審議会中 間答申 (45. 9. 16)	自民党世話人会構想 (45. 11. 17)	児童手当法案 (46. 2. 16)
支給対象 児童	義務教育終了前のすべての児童	義務教育終了前の児童が3人以上いる場合の第3子以降の児童	同左	18歳未満の児童が3人以上いる場合の義務教育終了前の第3子以降の児童	同左
児童手当 の月額	拠出制（被用者）： 3,000円 無拠出制（自営業者・農民等）： 1,500円	被用者とその他の者とを区別することなく、一律。懇談会報告に示す額(3000円)を勘案して定める	支給対象児童1人につき、3000円	同左	同左
費用負担	拠出制 事業主 8/10 国 2/10 無拠出制 全額国庫負担	企業、国、都道府県、市町村が分担し、これをプールして支給の財源とする	対被用者 事業主の拠出及び国の負担 対被用者以外 一定限度以上の所得を有するものの拠出および公費の負担	対被用者 事業主 7/10 国 2/10 都道府県 0.5/10 市町村 0.5/10 対被用者以外 国 4/6 都道府県 1/6 市町村 1/6	対被用者 同左 対被用者以外 同左 公務員 国、地方公共団体及び公共企業体がそれぞれ負担
実施機構	社会保険と同様に政府が直接実施	政府、都道府県及び市町村が行う	未記述	事業主からの拠出金徴収：政府 支給事務：市町村	同左 ※公務員への支給はそれぞれ実施

[出所] 坂元（1972, P45-48）に基づき筆者作成

表3 地方負担導入に関する議論の経過

	政府部内・国会における議論	地方公共団体における先行実施状況	その他（備考）
1966年 (昭和41年)	6月7日 ・参議院社会労働委員会 鈴木善幸厚生大臣、昭和43年度からの制度発足を答弁	・神奈川県秦野市 で3人以上の子 を産んだ母への 褒奨金制度創設	6月1日 ・近藤功氏、大臣官房児童手 当参事官に着任 12月3日 ・坊秀男厚生大臣着任
1967年 (昭和42年)	3月23日 ・衆議院予算委員会 佐藤内閣総理大臣、昭和43年の実現に言 及 11月28日 ・児童手当懇談会初回 大蔵省の制度導入への抵抗	4月 ・岩手県久慈市・ 東京都武蔵野市 が、条例を設け 独自に児童手当 の支給を開始	11月25日 ・園田直厚生大臣着任
1968年 (昭和43年)	11月28日 ・財政制度審議会報告【否定的見解】 12月20日 ・児童手当懇談会報告 【地方負担の記載なし】	12月 ・8団体	11月30日 ・齋藤昇厚生大臣着任
1969年 (昭和44年)	7月28日 ・児童手当審議会初回 齋藤大臣構想 【地方負担導入の構想】 自治省の地方負担導入への抵抗	4月 ・35団体 7月 ・105団体 8月 ・126団体	
1970年 (昭和45年)	9月16日 ・児童手当審議会中間答申 【地方負担導入の明記なし】 11月17日 ・自民党社会部会 世話人会構想を了承 【地方負担導入明記】 12月16日～19日 ・財政制度審議会・地方財政審議会 【否定的見解】 12月30日 ・昭和46年度政府予算案閣議決定 【地方負担導入決定】 妥協の成立	3月 ・東京都が条例で 独自の児童手当 の支給を開始 4月 ・242団体 7月 ・289団体 9月 ・340団体超	1月14日 ・内田常雄厚生大臣着任 7月31日 ・近藤功氏、児童家庭局児童 手当準備室長を離任
1971年 (昭和46年) <～法案成立 まで>	2月10日 ・社会保障制度審議会答申 2月16日 ・法案閣議決定・国会提出 5月21日 ・法案国会成立（全会一致）	「地域住民の福祉向上」に資する というロジックでの地方負担導入	

[出所] 筆者作成

児童手当は「児童福祉」の制度であり、「地域住民の福祉向上」に資する制度であるという説明が行われたが、制度の理念上そのような説明が行われることがあったとしても、これによって児童手当が現物給付の制度となった訳ではない。児童手当は現金給付の社会保障制度であり、法令に基づき国から委任された事務を地方自治体が裁量なく機関委任事務として実施する制度として創設された。地方財政制度における地方負担に関する理論に照らすと、自治省は行うべきでない妥協をしたといえる。

法案審議当時、自治省は将来の地方負担の見直しに意欲を見せていたが、その後の経過を見ると、児童手当の前例に倣って児童扶養手当に地方負担が導入される、三位一体の改革において地方負担が更に増加するなど、より地方負担が重くなる制度改正しか行われていないのが実情である。児童手当法制定時に自治省が行った妥協は、将来に禍根を残したともいえる。

本稿では、児童手当への地方負担導入が、大蔵省・厚生省・自治省の3省が相互に妥協をしつつ合意形成を行っていった結果であることを明らかにした。このことは、現行の制度が政治的・行政的妥協の産物であり、必ずしも自明の前提とする必要があるものではないことを示唆している。今後、児童手当における地方負担の見直しを議論する際には、地方財政制度における地方負担に関する理論を踏まえつつ、現行の制度にとらわれない議論していくべきものであると考えられる。

5.3 今後の研究課題

本稿は、政策決定過程についての文献調査を行っている。半世紀前の分析となるので、インタビュー調査など文献調査以外の方法による調査を行うことができていない。この点については、様々な種類の文献を調査することによりトライアングレーションを行い、可能な限り複数の証拠源を利用することで試みを行ったが、網羅的に文献調査を行えているという確証を持つことはできていない。今後とも、更に様々な種類の文献収集をすすめて、より説得力のある分析をできるよう研究を続けていく必要がある。

る。

また、本稿は、制度創設時の児童手当への地方負担導入に関する分析に留まっている。児童手当と同様の社会手当の制度である児童扶養手当や特別児童扶養手当、年金生活者支援給付金についての制度創設時の費用負担に関する分析は行うことが出来ていない。こうした他の制度の創設時における財源構成についても、今後政策決定過程の分析をしていくことが必要であると考えられる。これらについては、今後の研究課題としたい。

注

- 1 今日現金給付の社会保障制度における地方負担の現状については、国民年金や特別児童扶養手当のように全額国庫負担のものが一方、児童手当や児童扶養手当のように国庫負担に加え地方負担が入っているものなどがあり、その負担割合は様々となっている（原田 2021, P152）。
- 2 当時の財政学者である肥後（1976, P211-213）は、地方財政の収支構造の特徴と問題点を述べる中で、「最近の地方の事務膨張は、従来国家が担当してきた行政領域の仕事が委任されてきたものが非常に多い」との認識を示した上で、財政問題上は、「国からの委任という形をとって事務量→歳出額が増大しても、同時に財源付与が100%伴うならばその限り問題はない」としつつ、実際には国庫委託金としてではなく国庫負担金が増大し、「力関係や政策的配慮が優先されてしまい、どうしても国より地方の負担が重くなってしまう」現状があると問題視している。
- 3 現金給付施策である生活扶助を含む生活保護制度には地方負担が導入されており、地方財政制度における地方負担に関する理論と、実際の地方公共団体における歳出にはずれが生じている（田中 2015, P98-103）が、これは、生活保護が資産調査を伴う非定型的な現金給付施策であるからである。1950（昭和25）年の生活保護法制定時の解説書には、「この法律による保護が国家事務であるとの建前を機械的に貫けば、その費用も亦原則として国がその全額を負担すべしということになる」が、「施行につき特に国の出先機関を設けることなく地方公共団体の長をしてこれに当たらせている現状の下では、この事務処理の適否が地方公共団体の財政に影響を及ぼすようにしておく方がその取扱を慎重ならしめ、濫救が自ら抑制される点において効果的であるという利点がある」とされている（小山 1950, P771-773）。資産調査を伴わない定型的な現金給付施策である児童手当については、資産調査を伴うがための濫救抑制といった特別な事情はないことから、同様に資産調査を伴わない定型的な現金給付施策である国民年金（1959（昭和34）年制定）や児童扶養手当（1961（昭和36）年制定）の際と同様に全額国

- 庫負担の制度として創設することが、制度の均衡上自然と考えられる。
- 4 機関委任事務と位置付けられている生活保護制度についても地方負担が導入されているが、生活保護制度に地方負担が導入されているのは、注3において述べたように資産調査を伴うがための濫救抑制という特別の事情があったためである。
- 5 正確には、公務員及び公共企業体の職員に対する児童手当は、事務実施の都合を踏まえ、国、地方公共団体又は公共企業体が直接支給し、その費用もそれぞれ支給者が全額を負担することとなっており、この取扱いは現在に至るまで続いている。
- 6 第51回国会参議院社会労働委員会会議録第19号（昭和41年6月7日）20-21頁における、藤田藤太郎委員への鈴木善幸厚生大臣による答弁。
- 7 第55回国会参議院予算委員会会議録第4号（昭和42年3月23日）27頁における、大原亨委員への佐藤栄作内閣総理大臣による答弁。
- 8 第55回国会参議院予算委員会会議録第15号（昭和42年5月18日）5-6頁における、小平芳平委員及び鈴木一弘委員への水田三喜男大蔵大臣による答弁。
- 9 第59回国会衆議院大蔵委員会会議録第5号（昭和43年11月6日）11頁における、広沢直樹委員への水田三喜男大蔵大臣による答弁。
- 10 第60回国会参議院予算委員会会議録第1号（昭和43年12月16日）28頁における、二宮文造委員への近藤功説明員（厚生大臣官房参事官）による答弁。
- 11 第61回国会衆議院社会労働委員会会議録第40号（昭和44年9月10日）17頁における、岡本富夫委員への齋藤昇厚生大臣による答弁。
- 12 谷本（2019, P130-138）は、この時期の自治省による地方財政を通じた各省の個別行政への「牽制・干渉」体制の確立を論じている。逆に、本稿が題材とする児童手当への地方負担導入は、大蔵省・厚生省サイドから地方財源が狙われ、組織的な抵抗にもかかわらず最終的には自治省が妥協せざるを得なかった興味深い事例と考えられる。
- 13 第61回国会衆議院予算委員会第三分科会会議録第5号（昭和44年2月28日）32頁における、有島重武分科員への首尾木一説明員（厚生大臣官房企画室長）による答弁。
- 14 坂元（1972, P18-19）参照。
- 15 菅沼隆ほか（2014, P92-93）参照。
- 16 第65回国会衆議院社会労働委員会会議録第22号（昭和46年5月12日）8頁における、川俣健二郎委員への坂元貞一郎政府委員（厚生省児童家庭局長）による答弁。
- 17 第63回国会参議院社会労働委員会会議録第20号（昭和45年5月12日）7-8頁における、大橋和孝委員への橋本龍太郎政務次官による答弁。
- 18 坂元（1972, P18-19）参照。2県、172市、23特別区、66町、26村の計289団体（東京都については18市23区として計算）。

- 19 菅沼隆ほか（2014, P92-93）参照。
- 20 当時厚生事務次官であった熊崎正夫氏は、厚生省五十年史に当時の思い出を寄せる中で「児童手当審議会では会長の有澤広巳先生のお骨折で、河野大蔵、荻田自治両元事務次官の強い反対を押し切り…審議をまとめた」と回顧している（厚生省五十年史編集委員会編 1988, P1487-1490）。
- 21 近藤功氏の9月16日の日記には、「自民党の児童手当小委員会が開かれ、これに出席する。齋藤、谷垣、田中（正）の各氏が出席」、齋藤氏は、前厚生大臣として児童手当創設のために卓越した指揮をとられた方であるから、要所要所は押さえておられ、なんとかまとまることと思う」とある。明確な資料を見出すことは出来なかったが、齋藤大臣構想において最初に地方負担導入を提案した齋藤前大臣が、自民党所属の国会議員として再度政策決定プロセスに関わり、地方負担導入の後押しをした可能性が高い。
- 22 実際には、厚生省、大蔵省、自治省の3省による児童手当への地方負担導入をめぐる政府部内の調整は、児童手当以外の案件を含めた地方財政対策全般の調整状況に左右されていたと考えられる。『地方行政』第6196号（P8-10）は、来年度の地方財政対策について、「児童手当を除きまず成功」と記事にしている。「三年続いた地方交付税の貸し借りに終止符を打ったほか、ねらわれた国民健康保険給付費補助金と小中学校教科書無償給付費の一部都道府県肩代わりが見送られた」と評価し、「ほぼ自治省の思惑どおりに運んだ」とした上で、「児童手当の地方負担のみが大蔵省案どおりに決まったのが唯一の失点」としている。
- 23 前出の熊崎正夫氏は、「児童手当法は、その後、自民党政調社会部会の田中正巳小委員長のご尽力で成案を得、自治省の猛反対を押し切って国会に提出され、私の退任後成立をみた」と回顧している（厚生省五十年史編集委員会編 1988, P1487-1490）。
- 24 明確な資料を見出すことは出来なかったが、児童手当が、革新自治体の東京都を上回る内容で発足させることとなったことは、革新自治体勢力を標的に定めて積極的に「監督・統制」機能を発動させ（谷本 2019, P141）ていた当時の自治省から地方負担導入に関する妥協を引き出す要因となった可能性が高い。実際、児童手当法の成立後、自治省は事務次官通達により、地方の単独財源による独自の児童手当を抑制する指導を行っている（地方財務協会編 1971, P545-555）。
- 25 正確には、この段階での政府部内の実務的な調整により、公務員及び公共企業体の職員に対する児童手当はその費用もそれぞれ支給者が全額を負担することとなった。この点のみが自民党世話人会構想と異なる。
- 26 第65回国会衆議院本会議会議録第9号（昭和46年2月19日）2-5頁における、山口鶴男委員への佐藤栄作内閣総理大臣及び福田赳夫財務大臣による答弁。
- 27 第65回国会衆議院本会議会議録第11号（昭和46年2月25日）7-9頁における、川俣健二郎委員への秋田大助

自治大臣による答弁。

- 28 第65回国会衆議院社会労働委員会会議録第23号（昭和46年5月13日）8頁における、古川雅司委員への森岡敏説明員（自治省財政局財政課長）による答弁。
- 29 地方財政法は、国庫負担金に関し、地方公共団体が負担すべき経費について、地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入することを定めている（同法第11条の2）。このいわゆる「裏負担」について、地方交付税の基準財政需要額の算定に当たって全額加味し交付税措置する仕組みによって、地方財政全体としてマクロで財源保障しているとの説明が企図されている。しかしながら、地方交付税総額の算定基礎は国税の一定割合と決まっていることから、この裏負担は、地方交付税の一般財源保障としての性格を著しく制約し、地方が自主的裁量的に利用できる財源を少なくするという結果を引き起こしている（金子 1994, P164-165）。また、マクロで財源保障しているとの説明がされたとしても、そもそも地方交付税は財政力のある不交付団体に對しては一切交付されず、基準財政需要が基準財政収入を上回る部分に限って一括して交付されるものであるから、交付税措置がなされていることをもって児童手当の給付財源が確保されているという解釈は成り立たない。
- 30 自治省が妥協を行うことが出来た背景には、国と地方の行政責任を明確化していない日本の地方自治法及び地方財政法があると考えられる。地方自治法に基づき国の事務を地方に機関委任するなど集権・融合型の中央地方関係が構築され、また、地方財政法に基づき国と地方の利害関係という曖昧な基準によって中央と地方の負担区分が定められている。国と地方公共団体相互の利害に關係がある事務（地方財政法第10条）である国庫負担金には、地方財政法に基づき地方負担が導入可能となるが、本稿が分析の対象とした児童手当に限らず、社会保障制度であればどのような制度でも「地域住民の福祉につながるもので、国と地方公共団体の相互に利害がある」といった説明をすることが可能であると考えられる。国庫負担金と、専ら国の利害に關係のある事務（地方財政法第10条の4）である国庫委託金との線引きは極めて不明確なものとなっている。1949（昭和24）年のシャウブ勧告は、国と地方の行政責任を明確化するために事務再配分を実行したうえで補助金は財政調整的な一般補助金を基本とするべきであると指摘したが、金子（1994, P160-165）は、シャウブ勧告が実行されないままに、国と地方の利害關係による負担区分という曖昧な基準によって国庫補助・負担金を存続・拡大させてきた日本の地方財政のあり方を問題点として指摘している。まさにこのような行政責任を明確化していない法制度が、政治的・行政的妥協を可能としたといえる。

参考文献

天羽正継（2018）「福祉を支える政府間財政関係」 高端正幸・伊集守直 編『福祉財政』 ミネルヴァ書房, P51-P70

- 石原信雄・二橋正弘（2000）『新版 地方財政法逐条解説』ぎょうせい
- 井上達彦（2014）『ブラックスワンの経営学 通説をくつがえした世界最優秀ケーススタディ』 日経BP
- イン, R.（1994=1996）『ケース・スタディの方法』（R.Yin. *Case Study Research*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA:Sage） 近藤公彦 訳, 千倉書房
- 江口隆裕（2011）『「子ども手当」と少子化対策』 法律文化社
- 荻田保（1984）『地方財政とともに 50年の回顧』 地方財務協会
- 小野太一（2014）「児童手当の創設過程について」『社会保障, その政策過程と理念』 社会保険研究所
- 金子勝（1994）「国庫補助・負担金」 佐藤進・林健久 編『地方財政読本（第4版）』 東洋経済新報社
- 熊崎正夫（1988）「思い出すままに」 厚生省五十年史編集委員会 編『厚生省五十年史（記述篇）』 中央法規出版, P1487-1490
- 小山進次郎（1950）『生活保護法の解釈と運用』 中央社会福祉協議会
- 近藤功（2006）『児童手当創設日録』 講談社出版サービスセンター
- 財政調査会編（1969）『國の予算 昭和44年度予算・昭和43年度補正予算』 同友書房
- 財政調査会編（1971）『國の予算 昭和46年度予算・昭和45年度補正予算』 同友書房
- 坂元貞一郎（1972）『児童手当法の解説』 社会保険研究所
- 佐藤進・関口浩（2019）『（新版）財政学入門』 同文館出版
- ジョージ, A.・ベネット, A.（2005=2013）『社会科学のケース・スタディ 理論形成のための定性的手法』（A.L.George and A.Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London:MIT Press） 泉川泰博訳, 勁草書房
- 神野直彦（2007）『財政学〔改訂版〕』 有斐閣
- 神野直彦・小西砂千夫（2020）『日本の地方財政〔第2版〕』 有斐閣
- 菅沼隆・土田武史・岩永理恵・田中聡一郎 編（2018）『戦後社会保障の証言——厚生官僚120時間オーラルヒストリー』 有斐閣
- 菅沼隆ほか（2014）『近藤功〔元厚生省大臣官房参事官・児童手当準備室長〕報告書』 平成25～27年度科学研究費基盤研究（B）「国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー研究
- 田中聡一郎（2015）「社会保障の財政」 駒村康平・山田篤裕・四方理人・田中聡一郎・丸山桂『社会政策—福祉と労働の経済学』 有斐閣アルマ, P97-116
- 谷本有美子（2019）『「地方自治の責任部局」の研究』 公人の友社
- 地方財務協会編（1971）『昭和46年 改正地方財政詳解』 地方財務協会
- 時政基資（1969）「児童手当制度について」『地方財政』 1969年12月号, P12-25
- 西尾勝（2001）『行政学〔新版〕』 有斐閣

- 林宜嗣（2010）「社会保障と地方財政」宮島洋・西村周三・京極高宣 編『社会保障と経済 2 財政と所得保障』東京大学出版会, P145-166
- 原田悠希（2021）「社会保障制度における地方負担導入に関する政策決定過程—1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正の分析—」『公共政策志林』no.9, P149-P164
- 肥後和夫（1976）『財政学要論 新版』有斐閣双書
- 宮島洋（1996）『昭和財政史—昭和27～48年度 第4巻 予算（2）』東洋経済新報社
- 森岡徹（1971）「国の予算編成と地方財政対策」『地方財政』1971年2月号, P11-20

参照記事

- 「予断許さぬ児童手当——厚生省の来年度予算要求」『地方行政』第6151号（1970年9月16日）, p9～10
- 「児童手当の来年度実施——見通しはついたがなお問題山積」『地方行政』第6155号（1970年9月28日）, p7～8
- 「波乱含みの地方財政折衝——大蔵・自治両省の作戦は…？」『地方行政』第6186号（1970年12月11日）, p8～10
- 「来年度から段階的に実施——日の目みる児童手当」『地方行政』第6192号（1970年12月25日）, p8～9
- 「児童手当を除きまず成功——来年度の地方財政対策」『地方行政』第6196号（1971年1月18日）, p8～10