社会保障制度における社会手当の成立・展開 過程：中央地方関係の視点から

原田, 悠希 / HARADA, Yuki

(発行年 / Year)

2023-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第571号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2023-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026663>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	原田 悠希
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 825 号
学位授与の日付	2023 年 3 月 24 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 中筋 直哉 副査 准教授 糸久 正人 副査（学外） 法政大学名誉教授 間嶋 正秀

社会保障制度における社会手当の成立・展開過程
—中央地方関係の視点から—

I. 論文内容の要旨

1. 本論文の目的と意義

原田悠希氏は、2019 年 4 月に法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程に入学し、2022 年 9 月に博士学位請求論文『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程—中央地方関係の視点から—』（以下、「本論文」と呼ぶ）を提出した。それを受けて設置された学位論文審査小委員会は、公共政策研究科学位授与基準に準拠しながら厳正かつ慎重に審査を進めてきた。

（本論文の目的）

本論文は、中央地方関係の視点から、日本において初めて社会手当が創設された 1960 年代から現在までの約 60 年間の社会手当の成立・展開に関する政策決定過程の分析を行うものである。また、この分析を手掛かりに、歴史から教訓を得て、日本の社会保障制度における社会手当の可能性を探る試みである。

社会手当は、法の定める所定の支給事由を満たす場合に定型的に現金給付をする社会保障制度であり、事前の拠出を前提とせず、また、資力調査を伴わない制度である。社会手当は、社会保険と公的扶助が有するそれぞれの短所を修正する保障方法であり、受給者側からみたメリットが非常に大きい。日本では社会手当は十分に発達してこなかった。日本の社会保障制度は、主に社会保険を中心に運営され、それを公的扶助で補完するという形で制度が構築されてきたが、現役世代の支援が必要な者への所得保障政策が十分なものになっていない。厳しい財政状況を前提としつつも、従来の社会保険中心の枠組

みでは支えることができない現役世代に対し、社会手当の枠組みを活用し、持続可能な形で支援をすることができないか、可能性を模索する必要がある時期にある。

本論文は、政策の省庁間の調整プロセスや中央地方関係の構築のあり方に関心を持ち続けてきた行政学の先行研究に依拠し、財政学の知見を交えながら、社会保障制度における社会手当の成立・展開過程を題材として分析を行うものである。本論文は、「なぜ、社会手当の実施事務や財源について、国ではなく地方が負担している制度があるのか。」をリサーチクエスチョンとする。その上で、1960年代・1970年代に創設された地方公共団体が支給事務を実施する社会手当については「なぜ、地方公共団体が実施事務を担う制度として創設され、地方負担が導入・拡大しているのか。」という点を、2010年代になって新たに創設された国直轄で支給事務を実施する社会手当については「どのようにして、これまでの社会手当と異なり、国直轄で支給事務を実施する仕組みとすることが可能となったのか。」という点を、それぞれ明らかにすることを目的とするものである。また、その結果を踏まえ、社会手当を活用して持続可能な形で社会保障制度の機能を強化していくという今後の社会保障政策の方向性について提言を試みることも目的とするものである。

(本論文の意義)

本論文は、以下の観点から行政学及び公共政策学（社会保障研究）に新たな業績を付加することに成功しており、学術的意義を認めることができる。

まず、現金給付の社会保障制度である社会手当に関して、総務省（旧自治省）、財務省（旧大蔵省）及び厚生労働省（旧厚生省）の間の妥協の積み重ねが、中央地方関係の理論と現実の制度との乖離をもたらしたことを明らかにしている。社会手当の成立・展開に関する政策決定過程という具体的な事例の分析を通じて、中央地方関係について関係省庁間の政策選好が異なることに起因して政策決定過程において妥協が行われていることを論述している。省庁間の調整プロセスや中央地方関係の構築のあり方に関心を持ち続けてきた行政学の研究に新たな業績を付加している。

また、日本の社会保障制度において社会手当が長らく発展してこなかった阻害要因の一つに、関係省庁間の妥協の積み重ねにより理論と現実の制度との乖離が生じたことがあることを明らかにしている。社会保障制度の成立・展開過程は、一般的には、支給要件や支給額といった給付の設計に着目して論じられる場合が多いが、実際には、事務の実施主体や財源の構成が定まることなしに、給付の設計が定まることはない。中央地方関係の構造と過程に焦点を当てて分析を行い新たな説明を行っており、公共政策学（社会保障研究）に新たな業績を付加している。

さらに、本論文は、日本の社会保障制度の機能を持続可能な形で強化していくに当たって、社会手当を活用することが考えられるという政策的示唆を示した点でも重要な意義を認めることができる。現役世代への所得保障政策を十分に実施することができないなど、社会保険中心の従来型の日本の社会保障制度で対応できない状況が生じている中で、現役

世代の支援が必要な者を支えていくために社会手当を活用するという提言は、実務的にも参照されるべきものである。

2. 本論文の構成と内容

本論文は以下の目次のとおり、序章・終章を含めた全 10 章と補論で構成されている。

序章

第 1 節 問題意識

第 2 節 分析対象・視点

1. 「社会手当」という社会保障法学による制度分類への着目
2. 社会手当に関する「中央地方関係」への着目

第 3 節 リサーチクエスション・方法論

1. リサーチクエスション
2. 方法論

第 4 節 本稿の構成

第 1 章 社会保障制度における社会手当の位置付け

第 1 節 社会手当の位置付け

1. 社会保障法学による社会手当の定義
2. 児童扶養手当法
3. 特別児童扶養手当等の支給に関する法律
4. 児童手当法
5. 年金生活者支援給付金の支給に関する法律
6. 日本の社会手当の多様性

第 2 節 社会手当の事務の実施主体と財源の構成

第 3 節 小括（本稿における政策決定過程分析の焦点）

第 2 章 中央地方関係の分析枠組み

第 1 節 日本の中央地方関係

1. 日本の中央地方関係の特徴
2. 政府間財政関係に関する先行研究

第 2 節 地方財政法に基づく政府間財政関係に関する法的枠組み

1. 国庫支出金
2. 地方交付税
3. 中央から地方への財政移転方策の特徴と曖昧な法的枠組み

第 3 節 中央省庁の施策選好

1. 総務省（旧自治省）の施策選好
2. 財務省（旧大蔵省）の施策選好

- 3. 厚生労働省（旧厚生省）の施策選好
- 第4節 小括（中央地方関係に着目して政策決定過程を分析する意義）
- 第3章 社会手当の成立と中央地方関係
 - 第1節 はじめに
 - 第2節 社会手当の創設時の政策決定過程の分析
 - 1. 児童扶養手当法の成立（1961年）
 - 2. 重度精神薄弱児扶養手当法の成立（1964年）
 - 3. 国民年金法に基づき支給される福祉年金との関係
 - 第3節 小括（中央地方関係の理論どおりの制度創設）
- 第4章 児童手当の創設と地方負担の導入
 - 第1節 はじめに
 - 第2節 児童手当の創設時の政策決定過程の分析
 - 1. 児童手当法の成立（1971年）
 - 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）
 - 3. 1967（昭和42）年～1968（昭和43）年の議論
 - 4. 1969（昭和44）年～1970（昭和45）年の議論
 - 5. 1971（昭和46）年の議論
 - 第3節 小括（政治的・行政的妥協の産物としての地方負担導入）
- 第5章 児童扶養手当法の改正と地方負担の導入
 - 第1節 はじめに
 - 第2節 児童扶養手当法改正時の政策決定過程の分析
 - 1. 児童扶養手当法の改正（1985年）
 - 2. 1981（昭和56）年～1983（昭和58）年の議論
 - 3. 1984（昭和59）年～1985（昭和60）年の議論
 - 第3節 小括（更なる妥協の産物としての地方負担導入）
- 第6章 中央地方関係の改革と社会手当
 - 第1節 はじめに
 - 第2節 国庫補助率の大幅引き下げに至る政策決定過程の分析
 - 1. 臨調・行革審期の議論（高率の国庫補助金の一律引き下げ）
 - 2. 第一次地方分権改革期の議論（機関委任事務の廃止）
 - 3. 三位一体改革期の議論（児童手当・児童扶養手当の国庫補助率の大幅引き下げ）
 - 4. 社会手当関係経費の地方負担の増加と地方交付税の財源保障機能の制約
 - 第3節 小括（妥協の積み重ねとしての地方負担増大）
- 第7章 子ども手当と中央地方関係
 - 第1節 はじめに
 - 第2節 子ども手当の創設・児童手当への回帰時の政策決定過程の分析

1. 子ども手当の創設時の議論（2009（平成 21）年～）

2. 児童手当への回帰時の議論（2011（平成 23）年～）

第 3 節 小括（制度改正の帰趨を決める地方負担の存在）

第 8 章 年金生活者支援給付金の創設と国直轄での現金給付の実施

第 1 節 はじめに

第 2 節 年金生活者支援給付金の創設時の政策決定過程と事務の実施方法

1. 年金生活者支援給付金創設時の政策決定過程

2. 年金生活者支援給付金の事務の実施方法

第 3 節 小括（国直轄での現金給付という先駆的な制度の構築）

終章 中央地方関係から見た社会手当の成立・展開過程

第 1 節 本稿の結論

1. 妥協の積み重ねによる地方負担の導入・拡大

2. 国直轄で社会手当を支給する新たな仕組みの創設

3. 本稿の理論的貢献

第 2 節 政策的示唆（社会手当の可能性—「年金被保険者支援給付金」（仮称）の創設—）

第 3 節 本稿の限界と今後の研究課題

1. 本稿の限界

2. 今後の研究課題

補論 新型コロナウイルス感染症流行下における社会手当の活用

参考文献

あとがき

初出一覧

参照条文

序章では、本論文の問題意識、分析対象・視点、リサーチクエスチョン・方法論及び論文全体の構成について述べられている。分析対象・視点に関しては、「社会手当」という社会保障法学による制度分類と、社会手当に関する「中央地方関係」に着目する理由が論じられている。また、政策決定過程が記載された文献の調査に当たって、客観的かつ多面的な政策決定過程を浮かび上がらせるため、関係省庁の公式の記録、国会の会議録、専門誌の記事、政策担当者の日記・オーラルヒストリーなど、様々な種類の公式・非公式の文献を調査する手法を採用したことが説明されている。

第 1 章及び第 2 章では、本論文の分析枠組みが提示されている。

第 1 章では、日本の社会保障制度の中で社会手当に該当する制度について、その概要と創設から現在に至るまでの変遷を確認している。制度ごとにバラバラで一貫性のない社会手当の中央地方関係がどのように形成されてきたかが分析の焦点となることが述べられている。

第2章では、行政学・財政学の先行研究に基づき中央地方関係に関する分析枠組みの理論的検討を行っている。中央地方関係に関する分析枠組みに従った場合、現金給付の社会保障制度である各種の社会手当は、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ことが指摘されている。また、中央から地方への財政移転方策に関しては、総務省（旧自治省）と財務省（旧大蔵省）とで政策選好が異なり、制度を所管する厚生労働省（旧厚生省）を含めた3省庁による折衝の結果が、政策決定の帰結に大きく影響してることが指摘されている。各省庁の政策選好を踏まえ、各制度においてどのような形で中央地方関係が構築されてきたかに分析の焦点を当てることが述べられている。

第3章から第8章まででは、中央地方関係の視点から着目すべき政策決定過程を特定した上で、それぞれについて事例研究を行っている。

第3章では、1960年代の社会手当の成立時（児童扶養手当・重度精神薄弱児扶養手当の創設）の中央地方関係について確認している。社会手当の創設当初、事務執行の都合上地方公共団体に実施事務が委託されたものの、専ら国の利害に関係のある事務であると整理され、現状とは異なり財源は全額国庫負担となっていたことを明らかにしている。

第4章では、1971（昭和46）年の児童手当の創設時に、なぜ地方負担が導入されたのかを確認している。児童手当は、中央地方関係の理論や先行する制度との整合性を踏まえれば、全額国庫負担の制度として創設されることとなる。しかし、実際には、先行する制度とは異なり地方負担が導入された。この理由について、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地方公共団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、自治省・大蔵省・厚生省の3省が相互に妥協をしつつ合意形成を行う過程で、特に自治省が当初から主張を後退させざるを得なかった結果とみることができることが明らかにされている。

第5章では、1985（昭和60）年の児童扶養手当法改正時に、なぜ地方負担が導入されたのかを確認している。当初は全額国庫負担の制度として創設されたが、制度創設当時の整理を覆す形で地方負担が導入された理由について、中央政府の財政再建に取り組む第2次臨時行政調査会の答申に基づき、大蔵省主導で地方負担の導入が提案され、最終的には再び自治省が当初から主張を後退させ、地方負担が導入されたものであることが明らかにされている。

第6章では、1980年代後半から2000年代にかけての中央地方関係の改革期において、なぜ、改革の趣旨に反する形で社会手当の国庫負担率が大幅に引き下げられたのかを確認している。三位一体改革期に児童手当・児童扶養手当の国庫負担率の大幅引下げが決定されたことなどが指摘され、総務省・財務省・厚生労働省の3省が相互の主張を戦わせる中で、総務省が当初から主張を後退させざるを得なかった結果とみることができることが明らかにされている。

第7章では、2010（平成22）年に創設された子ども手当について、なぜ、全額国庫負担との民主党政権の方針にもかかわらず、地方負担が維持され続けることになったのかを確

認している。政権の方針を受けて、厚生労働省のみならず、地域主権の立場から総務省が全国一律に実施する現金給付は全額国費で実施すべきとの積極的な主張を繰り返したが、巨額の財源確保は容易ではなく、財務省との調整の中で、現行の児童手当と同水準の地方負担が維持され続けることになったことが明らかにされている。

第8章では、2012（平成24）年に創設された年金生活者支援給付金を題材に、どのようにして、国直轄での支給事務が実施可能となったのかを確認している。前例のない国直轄での実施に踏み切ることができた背景には、マイナンバー制度などの行政機関間の情報連携の仕組みの発展があった。年金生活者支援給付金の創設は、国直轄で、様々な行政機関が保有する情報を組み合わせることで効果的・効率的な支給事務を実現することが可能であることを示した先端事例であるといえることが明らかにされている。

終章では、本論文の分析により得られた知見が要約されている。社会手当は、1960年代の成立当初、中央地方関係の理論どおり、全額国庫負担の制度として創設された。しかし、その後の展開過程において、総務省（旧自治省）、財務省（旧大蔵省）及び厚生労働省（旧厚生省）の間で妥協が積み重ねられていった結果、中央地方関係の理論と現実の制度との乖離が徐々に広がり固定化していった。また、行政機関間の情報連携の仕組みの発展が、国直轄で支給事務を実施する新たな社会手当（年金生活者支援給付金）の創設に繋がった。この結論から、①現行の社会手当の中央地方関係は、関係省庁間の妥協の産物により理論から乖離した形で構築されてきているものであり、必ずしも自明の前提とする必要はないこと、②社会手当の枠組みにより、地方に実施事務を委託せずとも、限られた財源の中で効果的・効率的に国が自ら現金給付を行うことが可能であること、という2点の政策的示唆を導出し、そこから「年金被保険者支援給付金」（仮称）の創設という政策提言を行っている。また、最後に本論文の限界と今後の研究課題を明らかにして結ばれている。

II. 審査結果の要旨

1. 審査経過

本論文の審査小委員は、書面による審査と電子メールによる意見交換を経て、2022年11月5日に1回目の対面形式の審査小委員会を実施した。審査を進める方針で一致したうえで、論述の内容に関し修正と改善をすべき点について、指導教員である副査を通じて原田氏に伝達した。その後、同年12月17日に原田氏自身を交えて第2回の対面形式の審査小委員会を開催し、修正・改善に関する原田氏の説明を踏まえてさらに審査を進め、2023年1月7日の公開審査会を経て、本論文が博士の学位を授与するに相応しい水準に達しているとの審査結果を得るに至った。

2. 評価

本論文の高く評価すべき点は、以下の3点にまとめることができる。

第一に、社会手当の成立・展開過程を論じるに当たって、「中央地方関係」という軸を持って分析を行ったことである。社会保障制度の成立・展開過程は、一般的には、支給要件や支給額といった給付の設計に着目して論じられる場合が多いが、実際には、事務の実施主体や財源の構成が定まることなしに、給付の設計が定まることはない。社会保障政策を理解するには、中央地方関係の構造と過程に焦点が当てられなければならないとの考え方に立って、行政学・財政学の先行研究に依拠しながら、「中央地方関係」の視点から分析を行ったことで、本論文全体の論旨が明快になり、説得的な論証を行うことに成功している。

第二に、文献調査に当たって、様々な種類の公式・非公式の文献を調査する手法を採用したことである。関係省庁が事後的に作成する公式の記録には、必ずしも行政府内部における折衝過程・意思決定過程が残されていない可能性があること、また、自らの府省庁にとって都合の悪い事実は積極的に記述されない傾向があることを踏まえ、政策担当者の日記・オーラルヒストリーなど政策決定過程に携わった人物による非公式の記録を組み合わせて調査を行ったことで、本論文全体を「厚い記述」とすることに成功している。特に、第4章から第6章までについては、関係省庁の公式の記録はもとより、専門誌の記事、政策担当者の日記・オーラルヒストリーなど多種多様な資料を論文に反映している。多種多様な膨大な文献を丹念に渉猟して、論点を整理し、それを実証している点で、高い水準の質的社会調査を実施していると評価できる。

第三に、本論文から得られる政策的示唆に、社会的な意義が認められる点である。新型コロナウイルス感染症の感染拡大の経験は、支援を必要とする者に対し、迅速に現金給付を行うことの必要性を浮かび上がらせた。また、政府は全世代型社会保障を推し進めようとしているものの、現時点で現役世代の支援が必要な者への所得保障政策が十分なものになっているとはいえない。こうした中で、本論文は、厳しい財政状況を前提としつつも、従来の社会保険の枠組みでは支えることができない現役世代に対し、社会手当の枠組みを活用して持続可能な形で支援をしていくという、今後の社会保障政策の方向性を示すものであり、政策として検討されていくに値する提言を行っているとは評価できる。

一方で、本論文には、いくつかの検討を要する課題を指摘することができる。

第一に、研究の限界としても記述されているが、同時期に政策決定された他の案件との兼ね合いを考慮に入れるに至っていない点である。本論文は、社会手当の成立・展開過程に関して省庁間の交渉過程に中心的な焦点を当てているが、現実には、社会手当以外の案件も含めてセットで省庁間の交渉は行われているものと考えられる。こうした点も考慮に入れて、今後論述をより深めていくことが期待される。

第二に、依拠する理論枠組みをより明確化し、理論志向の論述を行っていくことが期待される点である。本論文は、行政学、財政学及び公共政策学（社会保障研究）のいわばハイブリッドのような形で記述されている。この試みにより論文に広がりが見られる一方で、その分、依拠する理論的枠組みが不明確になっている面もある。この点に自覚的になって、今後の研究を続けて欲しい。

以上のように、課題を指摘することもできるが、本論文はオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、博士論文に値する業績であると評価できる。

3. 試問による学識確認

2023年1月7日に、本審査小委員会の主査、副査の臨席のもとで、本論文を中心とする原田悠希氏の研究成果について公開審査会を開催し、口頭試問を行なった。これを踏まえて、本審査小委員会は、原田悠希氏の学識と研究能力が博士の学位に相応しいものであることを確認した。

4. 結論

以上述べたように、原田悠希氏の学位請求論文は、オリジナリティを備えた、価値ある研究成果として学術的貢献が顕著に認められるものであり、研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であり、博士の学位を授与するに値するものと考えられる。

したがって、本論文審査小委員会は、委員全員の一致した意見として、原田悠希氏に博士（公共政策学）の学位が授与されるべきであるとの結論に達した。