

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>

法政大学審査学位論文の要約

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

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る。事前の拋出を前提とせず、また、資力調査を伴わないことから、受給者側からみたメリットが非常に大きい。しかし、日本の社会保障制度において、財政面や事務実施面での課題が認識され、社会手当は十分に発達してこなかった。

本稿では、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。これにより、社会手当が十分に発達してこなかった要因を中央地方関係の視点から説明するとともに、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ことを試みる。

序章

社会保障法学における先行研究において、日本の社会保障制度は、社会保険、社会手当、社会福祉サービス及び公的扶助の 4 つの制度に分類されている（西村 2017、P16-22）。この中で、本稿が「社会手当」に着目するのは、社会手当が、今後の日本の社会保障制度の中で重要な一翼を担うと考えるからである。

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、事前の拋出を前提とせず、また、資力調査を伴わない制度である。現金給付を伴う制度である点は社会保険と公的扶助も同様であるが、社会保険は保険料等の拋出が前提となること、公的扶助は資力調査があることが、社会手当との違いとなっている（黒田 2016、P370-371）。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、日本で社会手当は十分に発達してこなかった（菊池 2018、P207-208）。事前の拋出を前提としないため、支給要件次第で多額の公費財源を要するなど財政面での制約を受けやすく、また、実施事務を担う組織の構築も必要となることから、制度を発展させにくいと認識されてきたといえる。

しかし、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、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。本稿は、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 年間の歴史を手掛かりに、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。しかし、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（今村・武智 1992、P21）との考え方に立って、本稿では、中央地方関係に着目して、社会手当の成立・展開に関

する政策決定過程を分析する。

「中央地方関係」は、行政学・財政学において長らく研究されてきたテーマである。本稿では、これらの分野の先行研究のレビューを行った上で、行政学・財政学の中央地方関係に関する理論的な分析枠組みを軸として、分析を進めることとする。その際、本稿では、行政学・財政学の先行研究において論じられている中央地方関係に関する理論と、実際に日本において導入されている各種の社会手当の事務の実施主体や財源の構成に関する実態との間に齟齬が生じていることに注目して分析を行う。政府間財政関係に関する理論に基づく、主として所得再分配機能を果たす現金給付の社会保障制度は、国がその実施に責任を負い、財源は全て国庫負担となると考えられる。なぜなら、地方財政が所得再分配機能を担い、所得再分配政策を地方公共団体ごとに実施すれば、所得再分配政策の手厚い地方への貧困者の流入、富裕者の流出という人口移動が生じてしまい、地方財政が経済安定化機能を担い、景気政策を実施した場合も、その効果が他の地域へスピルオーバー（漏出）してしまうからである（神野 2021、P288-289）。しかし、現実には、現金給付の社会保障制度である社会手当の中には、児童手当や児童扶養手当など実施事務を地方公共団体が担い、財源においても地方負担が存在しているものがある。

本稿において具体の分析を進めるにあっては、中央から地方への財政移転方策に関して政策選好が異なる総務省（旧自治省）及び財務省（旧大蔵省）に、制度を所管する厚生労働省（旧厚生省）を加えた3省庁による折衝の過程に着目する。本稿は、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。

本稿は、「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。」をリサーチクエスションとする。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、本稿の事例研究に当たっては、全て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、トライアングュレーション（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。また、ジョージ・ベネット（2005=2013、P113-120）は、公式・非公式の政策プロセスを考慮した分析枠

組みを用いる妥当性と有益性を指摘し、公文書に加え、インタビュー、回想録などを用いて価値ある資料を得ることの重要性を述べている。

この点、公文書は、事実を構成する第一級の史料であるが、現実には公文書だけで政府の活動が規定されるわけではない。公文書には様々な配慮から、修辭的な文言が永遠と述べられたり、肝心の部分が曖昧化されていたりすることも多い（飯尾 2019、P13）。府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に留意する必要がある。このため、複数の府省庁の公式の記録を参照する、政策決定過程当時の責任者の公式の発言を国会答弁から参照する、政策決定過程に携わった人物による非公式の記録を参照する、といったことが政策決定過程の分析に当たって極めて重要となってくると考えられる。

本稿における文献調査においては、総務省（旧自治省）サイドの公式の記録、財務省（旧大蔵省）サイドの公式の記録、厚生労働省（旧厚生省）サイドの公式の記録、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ることを試みる。

出来事が起こって直ぐに書かれた政策担当者の日記には、思い違いや記憶の曖昧さを逃れているという長所があり、その分析により公式の記録には残されていない事実を新たに確認できる可能性がある。また、事後的に語られるオーラルヒストリーには、隠蔽や忘却・記憶違いといった可能性があるという短所もあるが、リアルな政策決定過程について当事者が解説・証言するという長所があり、その分析により公式の記録では曖昧にされている事実を明らかにすることができる可能性がある。公式の文献のみならず、非公式の文献も可能な限り収集して政策決定過程の分析を行うことに、本稿の特徴がある。

第1章 社会保障制度における社会手当の位置付け

第1章では、社会保障制度における社会手当の位置付けに関し、社会保障法学による社会手当の定義を確認する。また、現行の日本の社会保障制度の中で社会手当に該当する、児童扶養手当法、特別児童扶養手当等の支給に関する法律、児童手当法及び年金生活者支援給付金の支給に関する法律に基づき支給される手当・給付金について、その制度概要と創設から現在に至るまでの制度の変遷を確認する。その上で、本稿の問題意識に沿って社会手当の事務の実施主体と財源の構成について確認し、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、本稿における政策決定過程分析の焦点となることを述べる。

第2章 中央地方関係の分析枠組み

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う。社会保障論の先行研究においては、中央地方関係が詳細に論じられることはなく、現在の法律で定められている事務の実施主体や財源の構成が解説されるにとどまり、社会手当の実施事務を地方公共団体が担い、財源も地方が負担していることについて所与のものと理解されている向きがある。しかし、行政学・財政学の先行研究に基づく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を明らかにする。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くることを指摘する。その上で、本稿の政策決定過程分析においては、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焦点を当てて分析を進めていくことを述べる。

第3章 社会手当の成立と中央地方関係

第3章では、社会手当の成立時に中央地方関係がどのように構想されていたのかを確認する。この章では、1960年代に創設された児童扶養手当と重度精神薄弱児扶養手当について、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確認する。また、その要因について、国民年金法（昭和34年法律第141号）に基づき支給される福祉年金との関係が意識されていたことを明らかにする。これらの手当は、児童の「福祉の増進」を図ることを目的とする制度として創設されたが、当時から地方負担が導入されていた養護施設への入所措置費などの現物給付の児童福祉施策との整合性ではなく、現金給付の社会保障制度として年金制度との整合性を図ったため、地方負担の導入の是非は議論されることもなかったことを明らかにする。

第4章 児童手当の創設と地方負担の導入

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する。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現金給付の社会保障制度であることから、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筈である。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、政策決定過程の分析から、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を明らかにする。

第5章 児童扶養手当法の改正と地方負担の導入

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する。第3章で明らかにするように児童扶養手当は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。この理由について、政策決定過程の分析から、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を明らかにする。政府部内の調整の過程では、特に自治省が地方負担導入に抵抗の姿勢を見せるが、最終的には自治省・大蔵省・厚生省の3省が、児童扶養手当の制度の趣旨・目的が福祉制度に変更となったとの説明を行うことで合意し、その結果として児童手当と同程度の地方負担が相当であるとの理屈で地方負担の導入に道筋が付けられることとなった。

第6章 中央地方関係の改革と社会手当

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ついて、臨調・行革審期、第一次地方分権改革期、三位一体改革期に分けて政策決定過程の分析を行う。これにより、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する。臨調・行革審期と第一次地方分権改革期の改革においては、財政面での分権を実現するための徹底された改革方針が示されることがなかった。こうした中で、三位一体改革期に「国庫補助負担金の改革」という議題設定がなされることとなる。見直し総額の数値目標が期限付きで定められる中で、最終的に2005（平成17）年末の決着において、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ることとなる。この帰結について、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を明らかにする。また、一連の改革において、社会手当関係経費の地方負担が大幅に増加し、地方交付税の財源保障機能が制約されるという帰結に至ることとなった点についても指摘を行う。

第7章 子ども手当と中央地方関係

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

のかを確認する。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。しかし、巨額の財源確保は容易ではなく、年末の予算編成過程における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。また、地方負担が導入されていたことにより、政策決定過程において総務省や地方団体との折衝が必要となり、かつ、その折衝が制度改正の帰趨を決めるほどの大きな影響を持っている点についても指摘を行う。

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する。前例のない国直轄で社会手当を支給する仕組み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ことを指摘する。地方公共団体に実施事務を委託せずとも、行政機関間の情報連携の仕組みを活用することにより、国直轄で、様々な行政機関が保有する情報を組み合わせて効果的・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点で、年金生活者支援給付金の創設の事例はこれまでにない先端事例であるといえる。

終章 中央地方関係から見た社会手当の成立・展開過程

終章では、分析により得られた知見を要約する。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）の間に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。

本稿は、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、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するものである。中央地方関係に関する省庁間の政策選好が異なることに起因して、地方財政の領域において政策決定過程で妥協が行われていることは先行研究においても示唆されている（北村2009）。この点、本稿は、現金給付の社会保障制度である社会手当に関しても、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明らかにした。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と

いえる。

また、本稿は、社会保障研究に新しい説明を加えるものでもある。日本の社会保障制度において、社会手当は、無拠出の定型的な現金給付施策という受給者側からみたメリットが活かされることなく、長らく発展してこなかった。この点、本稿では、中央地方関係に着目して、社会手当の成立・展開に関する政策決定過程を分析したが、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、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であるとみることができる。

さらに、本稿の結論から、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点の政策的示唆を得ることができる。この政策的示唆は、持続可能な形で社会保障制度の機能を強化していく際に、社会手当を活用することが考えられることを示すものである。そこで、本稿では、分析より得られた知見を踏まえて、地方公共団体へ事務を委任せずとも、国が自ら現金給付を行う新たな制度を創設することが可能な制度的環境が整っているとの考えに立って、「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う。

最後に、本稿の限界と今後の研究課題を述べる。

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

補論では、新型コロナウイルス感染症流行下に数多く打ち出された社会手当のスキームを活用した現金給付施策について確認する。これらの施策からも、社会手当の活用可能性を確認できることを指摘する。