

児童扶養手当の性質とその検討課題

The Property and Perspective of Child Rearing Allowance

金 川 めぐみ
Kanagawa, Megumi

ABSTRACT

In this paper, I will discuss the property and perspective of child rearing allowance in Japan. This property can be distinguished from two factors: the factors to receive a child rearing allowance (output factor) and to decide the purpose of its use (input factor).

Further I would like to examine the problems of child rearing allowance in two factors. The problem of output factor is not clear in whether the purpose of child rearing allowance is child welfare and whether it is domestic independence promotion. The problem of input factor is that the candidate of a child allowance is limited.

In conclusion, I will point out that child rearing allowance must be considered synthetically, taking other social security systems (as kinder garden, working policy and consultation to a single-parent family) into consideration,.

1. はじめに

社会保障法および制度における家族というものを考えたとき、児童および母子に関わる政策というのは欠かせないものである。特に近年、死別母子に比べ離婚を原因とする生別母子の数が増大している傾向があるため、生別母子にかかわる生活保障がいかなる程度内容を有するべきかを考慮し、政策として組み立てていくかという点が重要な要素となっている。

母子にかかわる社会支援の制度には、児童手当・児童扶養手当を中心とする

社会手当サービス、保育所・子育て支援等の現物給付を中心とする母子および児童福祉サービス、所得税法上における児童および母子に関する各種控除等の制度があるが、本論では日本において、主に離婚母子家庭に対する社会手当として位置付けられる児童扶養手当制度について論じる。

現行児童扶養手当は、後述の通り、何回かの改正を経て現行の形となった。そして現在のところ制度への評価は手厳しい。例えば「その制度発足時においても正面から制度固有の趣旨、目的を説明することをせず、間接的であいまいな説明により創設されたため、制度の目的や性格などが不明確になったのではないか」等、現行児童扶養手当の根本を問う批判もある⁽¹⁾。

ではなぜ、児童扶養手当がその目的や性格において不明確なのかという点であるが、本稿では、これを2つの場面における状況に整理して検討する。つまり児童扶養手当における受給要件決定要因場面（本稿ではこれを以下「インプット面」と称する）と受給後における使途を決定する要因場面（以下同様「アウトプット面」）の2つの場面である。

児童扶養手当におけるインプット面とは、本稿では、「誰が」、「どのような要保障事故」に対応しているため、給付を受給できるのか、という問題を扱う場面である。児童扶養手当は必ずしも、母子世帯全部が受給可能なわけではなく、堀木訴訟または後述する婚外子児童扶養手当打ち切り無効訴訟のように、「必ず誰か」受給の対象とならないものとして選別される場面が出てくる。それは主として、児童扶養手当が「どのような保障事故」に対応するものとして設定されているか、つまり児童扶養手当がどのような家庭のどのような状態の児童に受給されるべきかという要保障事故の判断による。

一方、児童扶養手当におけるアウトプット面とは、本稿では、前者のインプット面を経て受給された後の児童扶養手当が、実際どのような趣旨や目的をもって使用されるべきかという問題を扱う場面である。児童扶養手当が必ずしも法に示された趣旨や目的でもって厳密に使用されねばならないかといえ、罰則

(1) 福田素生「児童扶養手当制度の研究(1)」『社会保険旬報』1973号20頁。

規定はない。⁽²⁾ 各々事情の異なる家庭における児童扶養手当の用途に過度に介入することを懸念してのことであろうが、だが使用にあたって児童扶養手当法に示される趣旨や目的をまったく度外視できるわけではない。この意味で、児童扶養手当の趣旨や目的を今一度明確にする必要がある。

従来議論において、このような児童扶養手当のインプット面とアウトプット面があまり意識せずに論じられてきた観がある。両者を明確に区別せず議論することにより、児童扶養手当が、「どのような状態にある」、「誰に」、「どのような目的で」、「どのような形をもって」給付すべきものであるかという点が明確に論じられないこととなり、制度の性格や趣旨がわかりにくくなっているように思われる。その流れで上記の児童扶養手当の性質そのものに対する批判もでてきたのではないだろうか。

この意味で本稿では、児童扶養手当における上記の面を意識的に区別し検討することにより、児童扶養手当の性質の解明を試みる。

本稿の構成であるが、まず児童扶養手当の現状を受給状況およびその沿革の2点から述べる。次に、児童扶養手当のアウトプット面とインプット面について概観する。その上で、現行の児童扶養制度にみられる課題点を提示した上で今後の方向性を検討する。

2. 児童扶養手当制度の現状

2-1 受給状況

児童扶養手当の受給状況は <表 1> の通りである。児童扶養手当の受給人数は、1975年には約25万人であったが、2000年には約70万人と、3倍近く受給人数が伸びている。

理由別受給者数と割合であるが、1975年には離婚を理由とした者が52.1%、

(2) 児童扶養手当法2条1項には、児童扶養手当が趣旨に従って用いられなければならないとあるが、これはあくまでも受給者に制限を課す類の規定ではない。罰則は法第35条の規定があるが、これには「偽りその他不正の手段により手当を受けた者」とあり、受給前の資格状況に関する規定であるから、ここで述べる罰則とは異なる類のものである。

遺棄が13.9%，死別が12.8%と続いているが、2000年には、離婚が87.8%，未婚の母が7.3%となっており構成割合に変化がみられる〈表2〉。

〈表1〉児童扶養手当受給者数

	受給者数(人)
1975(昭50)年	251,316
1980(昭55)年	470,052
1990(平 2)年	588,735
2000(平12)年	708,395

〈表2〉児童扶養手当の理由別受給者数と構成割合

	1975(昭50)年		2000(平12)年	
	実数	構成割合	実数	構成割合
総数	251,316	100.0%	708,395	100.0%
離婚	131,040	52.1%	622,357	87.9%
死別	32,084	12.8%	9,570	1.4%
遺棄	34,941	13.9%	7,460	1.1%
未婚の母	24,632	9.8%	51,678	7.3%
父障害	21,284	8.5%	2,919	0.4%
その他	7,335	2.9%	14,411	2.0%

出所：厚生統計協会編『2001年国民の福祉の動向』154頁

2-2 沿革

児童扶養手当制度は、「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、もって児童の福祉の増進を図ることを目的」（児童扶養手当法1条）とし、当該児童を監護養育する母又は養育者に児童扶養手当を支給するものである。

1959年、国民皆年金を理念とし国民年金法が制定された。本法は保険事故を、高齢、障害、死亡とし、本保険事故を対象に年金を給付する制度であるが、その際に、夫が死亡した場合の残された母子家庭に対する給付として母子年金給付制度を設け、また保険料負担が困難な層が存在するという社会的背景から、無拠出で給付を行う制度として母子福祉年金制度を定めた。

これは死別母子世帯を対象とするもので、死別を保険事故とするものである。だが死別であれ生別であれ、生活上の困難さにかわりはないことから社会的な援助が必要であると認識され、1961年に年金制度とは別の体系として、児童扶養手当法が制定された。

1961年3月4日第38回国会（衆議院社会労働委員会）に児童扶養手当法案が提出され、提出理由として「母子家庭等が置かれている経済的社会的理由にかんがみ、父と生計を同じくしていない児童を監護し又は養育する母その他の

者に対し、児童扶養手当を支給することによって、児童の福祉の増進を図る必要がある」とされている。

同年6月2日同委員会の審議において、同委員会は「政府は、本制度実施に当たっては、その原因の如何を問わず、父と生計を同じくしていないすべての児童を対象として、児童扶養手当を支給するよう措置すること」という附帯決議を付すことを決めた。⁽³⁾

児童扶養手当制度は上記の経緯で制定されたが、最近では、離婚の増加により受給者数が大幅に増えたことによる財政の圧迫を受け、そのあり方に見直しが迫られている。

2002年6月には、所得制限と手当額において大きな改正が行われた。従来、母と子ども1人の母子家庭で児童扶養手当を受給した場合、年収が204万8000円未満の場合は全額支給（月4万2370円）、204万8000円以上300万未満の場合には一部支給（月2万8350円）とされていたが、その基準を変更するとともに、一部支給の額を所得に応じて細かく変動するように設定した。すなわち、前述の母と子ども1人の母子世帯では、年収が130万円（所得で57万円）未満の場合には全額支給（月4万2370円）とされ、年収が130万円以上365万円未満（所得で57万円以上230万円未満）の場合には、10円きざみで変動する一部支給額が支給される。上述の「所得」の範囲だが、児童の母が受給権者でかつ児童の父（別れた夫）からの養育費を受けている場合には、その80%が算入されることになる。改正の目的であるが、一部支給を受ける世帯の範囲を広げ、職業訓練、貸付金制度、奨学金制度を充実させ、自立のための就職を支援するのが柱であるとしている。この改正の内容については、さまざまな論議があるが、一般所得と比べ環境の厳しい母子家庭の負担が増える結果になるとの懸念もされている。⁽⁴⁾

(3) この附帯決議は努力規定であり法的拘束力はないと解される。

(4) 「しわ寄せは子どもたちに 児童扶養手当」朝日新聞2002年3月3日付2面。

3. 児童扶養手当のアウトプット面

3-1 条文からみる趣旨・目的

ここでは、児童扶養手当受給のアウトプット面を構成する要因の1つである、児童扶養手当の趣旨・目的について条文から検討する。手当受給後の使用は、原則としてこの趣旨、目的に沿う必要がある。

まず、児童扶養手当1条においてその目的は定められている。本条文は、制定時と現行では変化がある。制定時条文では、「この法律は、国が、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」とされている。1985年改正後の条文では「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、もって児童の福祉の増進をはかることを目的とする」となっている。

次に、児童扶養手当法2条1項においてその趣旨が定められている。「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」とされ、制定時の条文と現行の条文では変更はない。

手当の目的が、制定時には「児童の福祉の増進」であるのに対し、改正後条文では「家庭の生活の安定」「自立の促進」「児童の福祉の増進」となっており、あらたに「家庭の生活の安定」と「自立の促進」が付加されている。ここから児童扶養手当の目的が、児童の福祉という児童に対する直接的な福祉目的から、児童が扶養される家庭の社会的経済的事情をより考慮されたものに変化しているということができよう。

このことは、社会保障法上で同じく社会手当の分類に位置付けられる児童手当法の目的と比較すると鮮明になる。同法第1条には「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」とあり、「自立の促進」という文言はない。これとの比較においても、

児童扶養手当にはその目的として、社会的ないし経済的事情が考慮されていると読むこともできる⁽⁵⁾。

社会保障関係法において、児童扶養手当法1条における「家庭の生活の安定」、
「自立の促進」のように法の目的として前述の文言が規定されたものについては、
障害者基本法1条「障害者の自立と社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動
への参加を促進することを目的とする」、障害者雇用促進法1条「自立を促進す
るための措置を総合的に講じ」、精神保健福祉法1条「自立と社会経済活動への
参加の促進」が挙げられ、自立の促進という文言は使用されていないもの、生
活保護法1条「自立の助長」、雇用保険法1条「求職活動を容易にする等その就
職を促進」等類似のものが挙げられる。この場合において、まず児童扶養手当
法における「自立の促進」そのものの意味内容および程度、および他法におけ
る文言が同様の意味内容および程度を指すものか、それとも異なるものである
かについては更に検討が必要である。

3-2 給付内容と形態

給付内容および形態の選択に際しては、前述の趣旨と目的を考慮した上、最も
当該家庭において有効性を挙げるものが選択されているはずであるから、アウ
トプット面において重要な要因である。1で述べたとおり、母子に対する社会支
援制度は現物給付を中心とする社会福祉ニーズとしてカバーされるものと、金
銭給付によりカバーされるもの⁽⁶⁾とがある。前者典型例が保育所で実施される保
育サービスであり、後者が児童手当、児童扶養手当のような社会手当である。こ
れらのサービスの関係性は、「(各種児童手当は)児童の健全な育成に資すると

(5) 児童扶養手当の目的と比較した場合に、児童手当よりも児童扶養手当のほうが、「より社会的または経済的な意味合い」を帯びている感があることを強調したいだけであり、児童扶養手当自体に社会的ないし経済的事情が反映されていないと述べるわけではない。この意味で従来⁽⁵⁾の学説を批判するものではない。社会手当を含めての学説の動向は、清正寛ほか編著『論点 社会保障法(第2版)』中央経済社 242-244頁〔山田晋執筆部分〕参照。

(6) 前掲清正編著〔山田執筆部分〕246頁。税法上の各種控除は、現物とも金銭とも判断できない部分があるので本稿では取扱わない。

いう目的は福祉サービスと共通しているが、所得保障としての金銭給付であつて、福祉サービスとは補完的關係にある」とされる⁽⁷⁾。

児童扶養手当は、金銭給付によりカバーされるもので、かつ定型給付であるという選択がされている。定型給付である理由として、「(児童の扶養という)私事たる性質も社会的事象としての性質もともに強いという要保障事故の性質が、要保障事故のもたらした支出を定型的に補填するという給付方式に帰着するのである」とする説明がある⁽⁸⁾。

ではなぜ金銭給付なのかという点を考えるときに常にある議論として、上記金銭給付を現物給付に置き換える、またはその逆が可能ではないかというものがある。この点については、金銭給付のサービスと現物給付のサービスは互いに補完的な関係にあり、扶養義務者のニーズや社会情勢、財政等の問題によりこれらの配分を変化させることは可能であろう。だが全てを現物給付、又は全てを金銭給付に置き換えてサービスを実施することは、そのサービスが提供する内容やニーズに照らし合わせると困難ではないかと思われる。

給付形態として、その給付が一時的な給付であるか継続的な給付であるかという点が問題とされる。児童扶養手当は、現在では児童が18歳に達する日以降の最初の3月31日(政令に定める程度の障害にある場合は20歳未満)まで継続的に支給される。これは、児童の扶養が、継続的に行われる事柄であるため、給付も一時給付では性質としてなじまない、または一時給付の場合、給付が児童の福祉や自立促進と別の用途に消費される恐れもあるため一時給付という形態がなじまないと考えられているからであろう。

4. 児童扶養手当のインプット面

ここでは、手当受給のインプット面を構成する要因の1つである受給要件について検討する。検討の題材としてまず、手当受給に際して私的扶養がどのよ

(7) 荒木誠之『社会保障法読本(第3版)』有斐閣 218頁。

(8) 前掲清正編著〔山田執筆部分〕246頁。

うな関係に立つかという点、次に、「どのような事故」により児童扶養手当が受給可能であるか、すなわち手当の要保障事故そのものをめぐる点について検討する。

4-1 私的扶養との関係

私的扶養関係とはここでは、①扶養義務者の一方である、別れた夫の所得水準を考慮するか、②扶養義務者の他方である母の所得水準を考慮するか、③別れた夫からの生計（費）維持関係または養育費の支給を考慮するかという3点から考えられる。

まず①の点に関してだが、これには2つの見解がある。山田晋教授は、「父母が婚姻を解消した前年の父の所得が政令で定める額以上であるときは児童扶養手当は支給されない」（法4条4項）とする1985年の改正に対し、「扶養義務者の所得それ自体を、社会給付の欠格事項とするのは不適切」であるとする⁽⁹⁾。また、宮崎定美教授も「扶養の存否にかかわらず支給制限をするとところにまずこの（法4条4項の）規定の問題点がある」と指摘しており学説は、別れた夫の所得水準それ自体を児童扶養手当の受給要件に反映する点に対して消極的に解している⁽¹⁰⁾。

一方、この規定について厚生省（当時）は、「民法によれば、離婚してもなおかつ、父には厳然として子に対する扶養義務があるので、相当高額の所得のある夫と離婚された場合には、まずその夫に扶養の履行をしてもらうという考え方にたつて、手当の受給をご遠慮してもらうということにしたのです」との説明をしており、父の所得それ自体と扶養の履行を同視する⁽¹¹⁾。この点について学説は、父の所得それ自体と扶養の履行は無関係であるとする。私見でも、父の所得水準それ自体と扶養の有無を同視するのは、離婚母子の現状に即してはならず、

(9) 前掲清正編著〔山田執筆部分〕250頁

(10) 窪田隼人ほか編『新現代社会保障法入門』法律文化社 266頁

(11) 厚生省「児童扶養手当の改正について（問答）」中垣昌美編著『離別母子世帯の自立と児童扶養手当制度』さんえい出版 310頁

見解は誤謬である。

なお、法4条4項は、「婚姻を解消した父の児童に対する扶養義務の履行状況を勘案して政令で定める日から施行する」(附則1条)とされているが、施行日を定める政令は存在しておらず、従って実際には本項は実施されていない。

次に、②の点に関し、児童扶養手当は「児童の扶養による特別な出費の増大という児童手当の基本的性格に、母子家庭の持つ特殊な出費を加味した」制度と説明されており⁽¹²⁾、この点から、母子家庭である限り母が経済的に裕福であろうがなかろうが、特殊な出費自体は変わりなく存在している為、本来扶養義務者である母の所得水準それ自体を、手当の給付要件に関連させることは理屈にあわない。だがこの点について、児童扶養手当が無拋出給付であり公的負担により財源が維持されているということを根拠として、より給付を必要とする世帯を所得制限により選別しているのであるという理由づけが可能だろう。但しこの点について、所得制限が目的に真にかなったものかという検証が常に必要である⁽¹³⁾。

最後に③の点に関して、小西國友教授は児童扶養手当における「生計」の概念と関連させつつ以下のように述べる。

教授は、まず「生計」の概念を、(ア)生活の手段としての土地・建物や家財道具や金銭その他のもの、(イ)金銭を除いた生活の手段としての土地・建物や家財道具等(生活の手段としての金銭はここでは別に「生計費」とされる)に分類し、児童手当法4条の「生計を同じくするその父又は母」および、児童扶養

(12) 前掲清正編著〔山田執筆部分〕250頁。

(13) 児童扶養手当の所得制限についてこのような意味で政策的な観点から捉えられるものであるが、現在の所得制限が適切であるかという点について、母子福祉年金の裁定替えによる遺族基礎年金と比較し疑問がある。元々、死別母子世帯に対しては1985年の基礎年金導入前の国民年金制度において、拋出制の母子年金の支給要件を満たせなかった者には、全額国庫負担による母子福祉年金が支給されていた。基礎年金の導入により、このような場合にも原則として遺族基礎年金が支給されるようになったが、この支給には所得制限が伴う。現在、母子福祉年金の裁定替えによる遺族基礎年金の所得制限は、受給権者に扶養親族等がないときには、年収301.6万円、扶養親族等があるときは301.6万円に扶養親族1人につき38万円を加算した額とされているが、これは児童扶養手当の受給権者に対する所得制限と比較すると制限が緩やかである。

手当法1条の「父と生計を同じくし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」の「生計」の概念として、(ア)のように生計の概念の中に費用の要素を含めて把握する必要性はないとする⁽¹⁴⁾。それゆえ、児童扶養手当法4条2項6号が規定する児童扶養手当の不支給要件である「父と生計を同じくしているとき」とは、児童が父と土地・建物や家財道具やその他のものを共同に利用し寝食をともにしている場合を指し、「父による生計費の負担は問題にならない」とする。

そこから、例えば、手当の支給要件に該当する「父の生死が明らかでない児童」に対し、未知の第3者が一定の金員を毎月定期的を送金していたとしても、父との生計維持関係が存在しないことに変わりはないため、手当の支給要件には該当するし、また仮にこの期間が長期にわたり、かかる第3者が父であると判明したとしても、手当の支給を受けている母との生計維持関係が主たるものであれば、母は受給した手当を市町村に返還する義務を負わない、とする。さらに、父が子を認知し、扶養義務を履行したとしても、父と子がともに生活をしていないならば事理は同様であるとする。この見解によれば、父と子がともに生活しない限りは、別れた父が扶養義務を履行する（＝養育費を支給する）としても、母が主たる生計を維持している限り、手当の支給要件にはなんら影響をおよぼさないということになる。

また二宮周平教授も、父の扶養義務の履行と児童扶養手当の関係について、未婚の母が出産後、児童扶養手当を受給し、父から認知を受けたため児童扶養手当が支給停止された判例を元に「父が児童を扶養するとは限らず、かりに扶養してもその額が低額な場合もありうるから、児童の生活は好転するとは限らない」とし、この場合における父の扶養義務の履行と児童扶養手当の関係については関連が薄いと解する⁽¹⁵⁾。

実際の制度では、2002年改正で変更があった。従来、離婚母子に対し父が扶

(14) 小西國友『社会保障法』有斐閣 377頁。この点に関しては「なぜ」生計の概念の中に費用の要素を含めて把握すべき必要性がないのかについて検討の余地があるように思われる。

養義務を履行したとしても、手当の支給要件にはなんら影響をおよぼさず、また課税所得を転用する形で所得制限を設けているため、税法上非課税とされる別れた夫からの養育費は母の所得としてはカウントされず、實際上、父の扶養と制度の関係は考慮されていなかった。この点について「例えば、自分で働く必要がないほど潤沢な養育料を別れた父から受け取っている無職の母子世帯があるとすれば、他に大きな課税所得がない限り、満額の児童扶養手当を受給できることになる。こうしたことは、生活保持義務を有する別れた夫の存在や扶養義務の履行能力を考慮することなく、一般国民の負担で生別母子世帯に所得を移転しているということに他ならず、生活自己責任（自助）の原則により私的な扶養義務を優先させてその生活を支えている一般国民との関係において不公平であろう。また機能的には、児童扶養手当は、別れた父の扶養義務の履行に対し負のインセンティブを持ち、その無責任な対応を助長する」との批判があった⁽¹⁶⁾。

今回の改正により、母の所得制限における「所得」の範囲に別れた父からの養育費の8割を算入することにより考慮されることとなった⁽¹⁷⁾。これにより、上記批判のような多額の養育費と手当を同時に受け取っている母子世帯には部分支給または支給停止されることになり、不公平感はある程度緩和されるであろう。

✓(15) 二宮周平「児童扶養手当施行令合憲判決と婚外子の平等な処遇」判例タイムズ918号76頁。但し教授が言及されているのは、この判例の場合、認知された婚外子の場合に対しての父の扶養と児童扶養手当の関連性であり、一般的な離婚母子の場合の別れた父の扶養と児童扶養手当の関連性についての是非は論じておられない。また教授は、児童扶養手当法第2条2項の「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」との文言をあげ、この場合の父による扶養と児童扶養手当の関連性を否定している。

(16) 福田素生「児童扶養手当制度の研究(3)」社会保険旬報1976号20頁。

(17) 法第9条の「養育費」の範囲の行政解釈は次のとおりである。①金品等の支払いの名義人が児童の父であること、②金品の受取の名義人が母であること、③父から母に給付されたものが金銭又は有価証券であること、④父から母への現金等の給付が、手渡し（代理人を介した手渡しを含む）、郵送、母名義の金融機関の口座の振込みであること、④給付の名目が、「養育費」、「仕送り」、「生活費」、「光熱費」、「自宅ローンの肩代わり」、「家賃」、「光熱費」、「教育費」等、児童の養育に関係ある経費として支払われていること、以上の4点を満たすもの。（「養育費の取扱いについて」平成14年7月26日雇児発第0726003号）

4-2 手当の「要保障事故」の指標

4-1 で述べたとおり、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、母子家庭の持つ特殊な出費を加味した制度」という説明がなされる。この意味において、児童扶養手当は、「児童の養育にともなう特別な出資の増大」に対する所得保障であり、「稼得能力の減退・喪失」に対する所得保障ではないとされてきた。すなわち、学説の多くは、児童扶養手当における要保障事故の指標が「特別な出費の増大」であるとみている⁽¹⁸⁾。

だが判例（堀木訴訟や認知された婚外子に対する児童扶養手当打ち切り無効訴訟）においては、この要保障事故の指標が「特別な出費の増大」か「稼得能力の喪失・減退」を巡って問題とされてきた。しかしながら堀木訴訟は、児童扶養手当と障害福祉年金の併給調整の是非を第一義に問題としたものなのでここでは扱わない⁽¹⁹⁾。本稿では児童扶養手当の要保障事故の指標について正面から問題とした後者の判例を扱う。

(1) 婚外子児童扶養手当打ち切り無効訴訟の概要

認知された婚外子に対する児童扶養手当打ち切り無効訴訟は、奈良、広島、京都で行われており、最高裁判決も確定している〈表3参照〉。事実の概要は、婚姻によらずに子を懐胎、出産した母が1998年改正前の児童扶養手当法施行令

(18) 前掲清正編著〔山田執筆部分〕250頁。学説はほぼ出費の増大自体を要保障事故とする点で一致しているが、「このような生別母子世帯に給付される児童扶養手当は、単に、児童扶養のための特別出費に対するためばかりでなく、実質的には、遺族給付としての性格をも有するものと理解しなければならないだろう。」として、児童扶養手当の要保障事故を、遺族給付に類する、すなわち稼得所得の喪失・減退としてもとらえる見解がある。片岡直「わが国における所得保障制度の構造と体系に関する一考察」（林柚広先生還暦祝賀論文集『社会法の現代的課題』法律文化社）464頁

(19) 堀木訴訟上告審における上告人の上告理由においても「児童扶養手当が稼得能力の低下、喪失に対応する給付か、または支出負担の増加に対応する給付かということはこの際問題にならない。要するに障害（廃疾）と母子という二つの事故が現に重複する者に対して、児童扶養手当の支給を禁止するという立法をなした合理的な理由はみあたらないのである」、とされており、児童扶養手当の保障事故を厳密に論じるまでもなく、併給調整の問題を述べている（判例時報1051号46頁）。

＜表3＞婚外子児童扶養手当打ち切り無効訴訟

①	奈良	奈良地裁平成6年9月28日判決	請求認容	判時1559号31頁
②	奈良	大阪高裁平成7年11月21日判決	原判決取消し、請求棄却	判時1559号26頁
③		最高裁<第一小法廷>平成14年1月31日判決	破棄自判	判時1776号49頁、賃社1322号51頁
④	広島	広島地裁平成11年3月31日判決	請求棄却	判自195号52頁、賃社1322号28頁
⑤	広島	広島高裁平成12年11月16日判決	原判決取消し	判時1765号37頁、賃社1322号38頁
⑥		最高裁<第一小法廷>平成14年1月31日判決	破棄自判	賃社1322号47頁
⑦	京都	京都地裁平成10年8月7日判決	請求認容	判タ1037号122頁、賃社1320号36頁
⑧	京都	大阪高裁平成12年5月16日判決	原判決取消し、請求棄却	賃社1320号50頁
⑨		最高裁<第二小法廷>平成14年2月22日判決	原判決破棄、上告棄却	賃社1320号60頁

略語 〔判自〕判例地方自治、〔判時〕判例時報、〔判タ〕判例タイムズ、〔賃社〕賃金と社会保障。

(以下「施行令」) 1条の2第3号により児童扶養手当を受給していたところ、血縁上の父が子を認知したため都道府県知事から受給資格喪失処分を受け、処分の取消しを求めて出訴したものである。

児童扶養手当は、児童扶養手当法(以下「法」)4条1項1号「父母が婚姻を解消した児童」から5号「その他各号に準ずる状態にある児童で政令に定めるもの」のいずれかに該当する児童を監護する母等に支給される。法4条1項5号の政令が施行令1条の2で、その第3号には事件当時(法改正前のこと)「母が婚姻・・・によらないで懐胎した児童(父から認知された児童を除く)」と定めていた。同号および法における「婚姻」とは、事実婚も含まれる。そしてこの「(父から認知された児童を除く)」の部分(以下「本件括弧書」)の違憲性・違法性を争った。なお本件括弧書は、1998年の施行令改正により削除された。また、本判決を受け厚生労働省はこの改正以前に本件括弧書を理由に手当を打ち切られていた事例について、打ち切り分をさかのぼって支給する方針を定めており、現行法および制度においては、この問題は解決済みである⁽²⁰⁾。

裁判の争点は、本件括弧書は憲法14条1項違反か否かという点と本件括弧書は法4条1項5号による委任の範囲を超えているかという点である⁽²¹⁾。

ここでは、手当の要保障事故の指標である①「父の不存在(またはそれに準ずる状態)」による、②「特別な出費のそれ自体の増大」か、③「特別な出費が

(20) 「認知の婚外子児童扶養手当 打ち切り分も支給へ」朝日新聞2002年3月8日付3面。

増大することにより生活の悪化が見込まれる点（稼得能力の減少）」の関係性を問題とする。複雑なことに一連の裁判では、上記の関係が2段階で問題とされる。すなわち、「認知をしたあとの父」が㉔の要件に該当するのかどうか、という点が1つ、次に保障事故とされるものが㉔かつ㉕である要件を満たすものなのか、それとも㉔かつ㉖という要件を満たすものなのかという点が2つめである。

(2)「父の不存在（またはそれに準ずる状態）」の指標

裁判のいくつかは、当該児童について「どの類型の手当対象児童と比較しての差別性・不合理性を問題にするのか」の指標を示す。裁判例⑤では、「本件括弧書きは、父母が婚姻を解消した児童及び事実婚を解消した児童に比較して婚姻外の児童をその社会的な地位又は身分により経済的關係において明らかに差別するものであり、右差別は合理的な理由によるものといえない」とし、当該児童と父母の婚姻・事実婚解消後の児童とを比較し、当該児童が合理的理由なき不当な差別扱いを受けているとする（裁判例①もほぼ同旨⁽²²⁾）。

一方、裁判例②では、児童扶養手当受給対象児童を「父が存在するがその父に児童を扶養することを期待することが困難な」類型と、「父が存在しないために父による扶養をうけることができない」類型に分類し、当該児童を後者の類型

✓(21) 訴訟により争点加わる。京都地裁判決では、争点として自由権規約2条1項ほか違反、児童の権利条約2条1項ほか違反を挙げているが、3訴訟共通しての争点として上記2つの争点のみ挙げておく。争点に関して評釈は多数発表されているが、本稿ではこのこと自体問題とするわけではないので注に示すのみとする（丸数字は表3の裁判番号に準じる）。裁判①のものとして、川口泰司・行政関係判例解説平成6年180頁、加藤美穂子・判例地方自治144号45頁、喜多剛久・訟務月報41巻10号2620頁、木下秀雄・平成6年度重要判例解説（ジュリスト1068号）210頁、長尾英彦・中京法学30巻1号1頁、②について、市川正人・法学セミナー501号83頁、上田真理・民商法雑誌114巻6号111頁、内野正幸・法学教室187号106頁、加藤美穂子・判例地方自治157号54頁、倉田聡・社会保障判例百選（第3版）218頁、高作正博・上智法学論集40巻3号213頁、西鳥羽和明・判例評釈456号（判例時報1685号）25頁、二宮前掲評釈、平部康子・法政研究63巻2号97頁、山元裕史・民事研修469号49頁、③について、中野妙子・ジュリスト1230号125頁、④について、横田守弘・法学セミナー557号103頁、⑤について、横田守弘・法学セミナー569号98頁。

とし、その上で同類型に分類される父の死亡・生死不明等の児童を比較し、不当な差別扱いには当たらないとした。

裁判例③⑥（最高裁）では、「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号に準ずる状態がつづいているものというべきである」という見解を示し、②⑤のように、4条各号を離婚または死別・生死不明の場合により類型化する手法をとらず、法4条1号から4号までの児童を「世帯の生計維持者としての父による現実の扶養を期待することができないと考えられる児童」と一括して認識し、当該児童についてもその範疇に含まれるとする。

ここで問題となる点は、比較対象の類型化あるいは類型化した上での比較の是非というよりも、類型化された児童間の扱いに差があるのかどうかという問題である。当該児童が離婚の場合と比較されようと生死不明の場合と比較されようと、両者の種類の扱いが同一なものであれば、実質的な問題は発生しない。

だが現行制度では、「離婚」と「父の行方不明」の場合とで異なる扱いをとる。⁽²³⁾前者の「離婚」の場合には、法律婚であれ事実婚であれ、離婚を行ったというその状態を指して、「父の不存在（またはそれに準ずる状態）」を直ちに認定しているが、「父が行方不明」の場合には、行政解釈上、父が行方不明になり遺棄されている状態が1年以上継続しないと「父の不存在（またはそれに準ずる状態）」になりえない。また、行政実務上、父の生死不明を理由に手当が支給されていても、父の生存が確認されたときには、父が扶養義務を尽くすかどうかにかかわらず、支給対象児童でなくなるとされ、手当の受給資格は直ちに廃止される。⁽²⁴⁾離婚

✓(22) 法4条1項4号の「父の生死が明らかでない児童」で婚姻による児童が、父の生死が明らかになると受給資格を失い、本件児童に類似していることをもって、本判決が「婚姻外の児童をその社会的な地位または身分により経済的關係において明らかに差別する」の結論づけが正確ではないとする見解がある（前掲加藤評釈144号46頁）。筆者もこの見解には賛成である。

(23) 法4条1項は、父が婚姻解消した児童（1号）、父が死亡した児童（2号）、父が政令で定める程度の状態にある児童（3号）、父の生死が明らかでない児童（4号）その他前各号に準ずる状態にある児童（5号）とする。本稿では、主に比較対照とされている1号と4号について問題とする。

家庭ではこのようなことはない。

(3) 「出費の増大」か「稼得能力の減少・喪失による生活の悪化」か？

裁判例①⑤では「例えば（法4条）同項（筆者注：1項のこと）3号は、当初から父が障害の状態にある場合も考えられるから、法が児童の生活環境の悪化のみを捉えてその支給要件としているものではないことは明らかである」とし、児童扶養手当の要保障事故を生活環境の悪化のみとする意見はとらない。裁判例④では「法は、父の状態に着目した児童の「生活環境の悪化」を保護範囲を画する指標としたものと解する」ことができるとしており、当該児童を「直ちに父の状態に着目した「生活環境の悪化」があるとはいえない」とし、「生活環境の悪化」が児童手当の支給要件に左右するという見解を示す。

裁判例③⑥⑨（最高裁）では、「世帯の生計維持者としての父の不存在」に当該児童は該当するとは述べるものの、児童扶養手当法の受給において「出費の増大か」、「生活の悪化」か、どちらの状態をもって要保障事由とすべきかという点に関しては明言していない。最高裁はむしろ、世帯の生計維持者としての父の不存在、つまり扶養履行がない（あるいは十分でない）という父のあり方自体が児童扶養手当の受給要件であると考えているようであり、「出費の増大か」「世帯の悪化」かという母子家庭側の事故については考慮を払っていない。

5. 児童扶養手当におけるその他課題

3および4にて、児童扶養手当におけるアウトプット面とインプット面の2つに分類し、内容をまとめた。ここでは、それぞれの面における今後の課題について示す。

✓(24) 二宮前掲評釈76頁。ただしこれは明文上の通知ではなく、条文の解釈上、支給要件がなくなるため、資格喪失届を提出してもらい、支給停止とするとされている。父が生存判明していても扶養義務を尽くさない場合は、その時点から更に1年経過のあと、遺棄の場合に該当し、受給要件が発生する。

5-1 児童扶養手当のアウトプット面における検討課題

(1) 児童扶養手当の目的の検討

3-1で、1985年改正以降、手当の目的に「家庭の生活の安定」、「自立の促進」の項目が付加されていると述べた。とすれば、児童扶養手当の目的もこの付加された項目に方向性がシフトすべきものであると考えられ、その意図で有効的に使用されるべきであるといえる。だが、現行児童扶養手当制度をみるとこの点は疑問である。実際「受給者は手当を児童の養育のために使うべきなのか、それとも受給者たる母が、稼働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を活用することを期待、想定しているのか、またはその両方なのかははっきりしない」とされる⁽²⁵⁾。

また、児童扶養手当の当初の目的である「児童の福祉」については、児童手当にも定められており、両者手当の関係性が不明確である。この点については両者の手当目的を明確にする必要性が問われている。例えば福田素生教授は、児童手当を拡充した上で、児童扶養手当を特定の追加的な必要に対して対応したいわば母子加算的なものとして再編成するといった提案をされている⁽²⁶⁾。

私見では、両者手当の整合性を勘案して、児童手当は「児童の福祉」を主目的とする類の手当、児童扶養手当は、「単身家庭の自立促進」を主目的とする手当に分離するほうが手当の性格がより明快になるのではと思われる。両方とも児童を扶養する家庭の手当という面では同趣旨であるが、目的をより特化して構成する必要があるのではないだろうか。ここでの児童扶養手当の用途としては、あくまで、単身家庭の自立促進のために使用されるべきであり、その意味で例えば、児童扶養手当の受給にあたって、就労や生活相談等のカウンセリングを受けやすい体制づくりを整えるというあり方が考えられる。児童扶養手当というよりは、単身家庭自立促進手当の類に再構成する必要がある⁽²⁷⁾。

(25) 前掲福田論文(3)の22頁。

(26) 福田素生「児童扶養手当制度の現状と課題」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻 所得保障法』法律文化社 325頁。

5-2 児童扶養手当のインプット面における検討課題

(1) 父の生存判明における扱いについて

4-2の(2)において述べたとおり、生死不明の父の生存が判明した場合における手当の取扱いの現状は、離婚母子の場合と比較して差違がある。この場合のケースに関し、二宮教授は「同居して生計を同じくするかどうか不確定の段階では、支給を継続した上で、推移を見守るべきであり、生存判明により即座に支給停止と解釈すること自体、児童扶養手当法の立法趣旨に反するもの」であるとする。⁽²⁸⁾だがこの点において最高裁(裁判例③)は、「養父の出現や父の生存の確認によって世帯の生計維持者としての父の不存在の状態が解消されたとしてその受給資格を喪失させることと、認知により法律上の父が存在するに至ったとの一時をもって受給資格を喪失させることを同一視することはできないというべきである」としており、あたかも養父出現や父の生存の確認によって、扶養義務が尽くされるため受給資格を喪失させることを肯定するような見解を示している。この点においては、二宮教授の論のように、父の生存判明等の場合、支給継続の上父が同居を同じくし扶養義務をつくすかどうか確認してから支給停止とすべきであろう。

このことと同じ問題は、父母が事実婚を含めた婚姻関係にある場合で事実上離婚状態にあるときに、母に監護される児童に関してもいえる。この場合、たとえ父の扶養義務がつかされていなくても、ただちに児童扶養手当は受給されず、父により1年以上遺棄されないと児童扶養手当の支給を受けることができない。⁽²⁹⁾

✓(27) 法1条自体の評価として金住典子氏は、改正前第一条における権利者は「児童」であり、「児童の福祉」が目的であったが、改正後の条文は、児童の権利としての現行法の性格が否定され、「児童が育成される家庭の安定と自立の促進に寄与」することが目的とされ、法の性格が権利としてのものから、恩恵的、救済的なものへと根本的に改変されたと評価しておられる(金住典子「児童扶養手当」『法学セミナー総合特集シリーズ30号 女性そして男性』1985年148頁)。この点については、むしろ児童扶養手当が児童手当と趣旨を混同しているから生じた問題であり、法の目的をはっきりさせ、家庭の自立を全面に考えたものにしたものに転換し、権利主体を児童を扶養する母に置いたほうが、権利性がより明確になるのではないかと考える。

(28) 前掲二宮評釈76頁。

この点に関しては、事実上の離婚状態の確認が困難である等の問題があるが、手当が父による現実の扶養を受けることを期待するのが困難に児童に支給されるのであれば、この場合におけるすみやかな支給の是非についても検討される必要がある。

(2) 児童扶養手当の対象者限定

手当は第1条「父と生計を同じくしていない児童」および第4条「児童の母」という文言にしたがい、原則母子家庭にしか支給されない。だが児童手当の保障事故が「離別した家庭の持つ特殊な出費」または「家得能力の減退」であるならば、父子家庭においても、片親であることにより、父親が働いている間のベビーシッターを雇用する必要がある、父親が育児を行うために就業時間を短くする必要がある等、特殊な出費または収入の減退を余儀なくされており、この点からいえば母子家庭と状況は同様である⁽³⁰⁾。

この点において、手当が父子家庭に支給されない理由として、一般的に母子家庭の経済的条件は低いのに、父子家庭はそうではないという現状認識がある⁽³¹⁾。だが父子家庭の年収は、母子家庭と比較すると多いが、一般世帯と比較すると概して少なく、このような現状認識は必ずしも事実を反映していないという点が指摘される⁽³²⁾。また父子家庭の対象除外は「男女役割分担」的家族観が急速に変化しつつある昨今、根拠に乏しいのではとの指摘もある⁽³³⁾。この点から、児童扶養手当は単親家庭の子供の健全育成にもとづく自立促進の観点から考慮され、父子家庭への児童扶養手当支給が検討されるべきである。

✓(29) 前掲高作評釈 220 頁。

(30) ただし最高裁における「父の扶養の義務」そのものに論点をおくならば結果は異なる。

(31) 堀勝洋『福祉改革の戦略的課題』中央法規出版 297 頁。

(32) 同上

(33) 前掲加藤評釈 157 号 56 頁。

(3) 養育費の問題

養育費の所得への算入がなされることにより児童扶養手当が支給されたことに関して、この点は一応、従来から指摘されていた所得の不正を改善するものとして評価できる。だが、所得制限と養育費を関連づけたため、逆に父親が養育費の支払い額をセーブする、養育費を支払わないといった事態も予想される⁽³⁴⁾。この点において、確実に養育費の履行が行われるような制度を確立することが必要である⁽³⁵⁾。また、行政解釈では、「母親に支払われること」をもって養育費としているため、母親以外の者に支払われた費用（例えば同居の祖父母）が実質的に養育費に使用されている場合等の検討も必要だろう。

6. おわりに

児童扶養手当について以上、インプット面とアウトプット面という場面からその現状と検討課題を述べた。児童扶養手当の問題については、さまざまな面から指摘されているが、今回本稿では、上記2者の側面から検討課題とされるものを分類して挙げた。だが、児童扶養手当の問題は、手当内部にある問題のみを検討するのみでは解決し難い。前述したとおり、児童扶養手当はその目的において児童手当を重複している部分があり、両者の関係を総合的に検討しなければならないし、また、単身家庭の自立促進という面は、児童や母子福祉における現物給付や就労支援、雇用対策、生活相談カウンセリング等の部分の問題も関連づけて総合的な視点をもって論じられる必要がある。これらの問題については今後の検討課題としたい⁽³⁶⁾。

(34) これは、いわゆる専業主婦（夫）のパート労働における「103万の壁」と同じ構造の問題であろう。

(35) これらに対する具体的な提言については、下夷美幸「養育費履行確保制度の設計」『ジュリスト』1059号 76-81頁。古橋エツ子「児童扶養手当制度をめぐる課題」週刊社会保障1995号 27-29頁。

(36) 総合的育児支援の考えの推進を提言しているものに、堀前掲著62頁、塩田咲子『日本の社会政策とジェンダー』日本評論社 236-243頁。

〔付記〕本稿脱稿後、第155回国会において、「母子及び寡婦福祉法等の一部を改正する法律」案が可決、成立した。これには、児童扶養手当法の改正も盛り込まれており、概略は以下の通りである。①児童扶養手当法第2条（趣旨）に、手当を支給された母に対し自立を図り、家庭の生活と向上に努める旨の文言が挿入された。②手当の請求期限が「母子家庭になって5年以内」とされていたがその規定は廃止された。③手当の支給から5年が経過した後は、一部を支給停止する（但し、支給額は従来の手当の半額以下にはならない）。受給者が身体障害者の場合この規定は適用しない。④第14条（支給停止要件）に、「受給資格者（母）が正当な理由がなくて求職活動等の自立を図る活動をしなかったとき」、「受給資格者が手当認定請求又は受給中の届出に関し、虚偽の申請又は届出をおこなったとき」の2点が付け加えられた。本改正法の施行は2002年4月だが、児童扶養手当の一部減額および停止については、施行後5年後から適用される。