

令和 2 年 7 月 13 日現在

機関番号：17201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K03350

研究課題名(和文) 子どもの法益主体性を支える社会保障法制に関する比較法的検討

研究課題名(英文) support for the legal independence of children in social security law

研究代表者

平部 康子(Hirabe, Yasuko)

佐賀大学・経済学部・教授

研究者番号：60316164

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：従来の社会保障制度では、子どもへの支援は、親の扶養責任と強く関連する給付や支給要件、子どもへの援助を世帯への給付に包含する給付、親の選択が重視される給付手続き等、親の状況に強く依拠している。

本研究では英独との比較法的検討から、子どもの貧困防止法に鑑みると教育訓練課程年限や子どもの数を世帯への給付に反映すべきである、親の給付と子どもの給付との一部切り離しが見られるものの限定的である、子を持つ親の就労時間・継続的就労等について社会保険において扶助原理の拡大の余地がある、福祉サービスの受給過程について子どもの主体的利益と保護との調和を目指す「間接的主体性保護」が重要であることを指摘した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

従来の社会保障法制は、子どもの最善の利益を保護者や行政機関の判断に委ね、子どもを保護の客体と位置付ける保護主義の方向で展開してきた。しかし、発達が保障されるべき子どもの期間(若者を含む)を考慮すると、子どもが主体的に社会保障給付を受けつつそのニーズを満たす仕組みが求められる。本研究では、一足飛びに給付主体を子どもに設定するのではなく、給付の要件、給付の水準、対象となる子どもの年齢、子どもに対する加算、給付手続きにおける司法の関与など、阻害要因に対応する仕組みを段階的に入れることが必要であることを提示した。

研究成果の概要(英文)：In social security system in Japan, supports for children heavily depend on parent's condition, such as emphasizing parental responsibilities for social benefit requirements, benefits which are calculated and paid as a household, ignoring children's choice in social service delivery process.

From the comparative legal examination with the UK and Germany this study concludes below;(1) Considering the aim of the Child Poverty Prevention Law, the period of educational and training enrollment and the number of children should be reflected in the benefits frame. (2) Separation between parents' benefit and children's benefits can be seen in health insurance and it should be widen. (3) Strong insurance principle in social insurance should be modifies regarding working hours and continuous employment for parents with children. (4) Regarding the process of delivering social services indirect independence protection system for children is important

研究分野：社会保障法

キーワード：子ども支援 扶助原理 社会手当 子どもの主体的利益 間接的主体性保障

1. 研究開始当初の背景

児童虐待防止、子育て支援制度の拡大、選挙権年齢の引下げなど、近年子どもをめぐる様々な制度の改正が行われている。その背景には、子どもを取り巻く家族・社会への対応および子ども観の変化がある。子どもの権利条約は、子どもが権利の享有主体になれること、子どもの成長および発達のための固有の権利があること、一方で子どもがそのような権利を享受できるよう特別な保護が必要なことを示した。1994年の批准から10年以上が経過し、条約が示した理念は少しずつ浸透してきた一方で、子どもの権利に関する包括的法律の不在も指摘されている。「子どもの貧困」問題の顕在化も、社会保障制度改正を促す要因になっている。OECD やユニセフの調査によって最低限保障されるべき生活が維持できていない子どもの実態が数値で示され、これまでの社会保障制度が子どもにとって適切に機能していないことが明白になったからである。親の扶養責任と強く連動する給付や支給要件、子どもへの援助を世帯主への包含する給付、親の選択が重視される給付手続き等は、親が条件を満たせない場合には子どもにも不利が波及してしまう。また、親子の利益が相反する場合等、親が適切に子どものニーズを充足できない可能性も考えられる。変容する社会経済や家族の中で、いかに子どもを社会保障法制に位置付けるかを再検討することが必要であると考えられる。

子どもへの法的対応の方向性を概観すると、子どものニーズが充足されることを要求する法的地位およびそれに対応する親や国の責務を重視する保護主義と、子どもの自立・自己決定権を重視する解放主義が存在する。従来の社会保障法制は、私的な保護が十分に機能しない部分に公的介入をするものであり、子どもは保護を受ける客体として位置づけられてきた。すなわち、生活主体である親にとっての「児童扶養」、あるいは労働者にとっての労働能力活用の障害要因たる「家庭責任」という概念を軸に所得保障制度が構築され、加えて、行政による保護を核とする児童福祉サービスが設けられていた。全体から見れば、社会保障法制は保護主義の方向で展開してきたと言えるだろう。

社会保障制度が前述のような機能を主に持つとしても、子どもの法主体性を認めることは困難なのであろうか。子どもの権利条約においては両者のどちらかを選択するのではなく、生命への権利（6条）、名前・国籍を得る権利（7条）などの実体的権利を定めつつ、その実現方法については、国や父母による保護と、子どもが自ら情報にアクセスし（17条）意見を表明する（12条）自己決定とを併存させている。社会保障法研究では、労働者から（家族をもつ）生活主体という観点で法体系や給付構造が議論されてきたが、子どもの法益・権利に着目する視点はあった。例えば1970年代後半には角田豊は、児童の成長に不当な差別が生じないようにするため、生活危険給付および生活不能給付とは別に、児童養育の負担を軽減する「生活負担給付」が求められるとした。また、佐藤進は、1980年代後半には児童の「生活権」を中心とする生活保障という発想から、「所得保障法」とは別に「社会福祉 = 社会援護関係法」という分類を設け、私的扶養を軸に、児童福祉法・母子福祉法上の現物給付と児童扶養における補足的金銭給付とを総合化・一体化することを主張した。

これらの体系論の中では、児童手当を念頭に「児童扶養」という保障事故の特質が論点になったが、「客体としての子ども」以外の面は踏み込まれていなかった。しかし、近年では、扶養される個々の子ども自身の法益・権利を指摘する研究が見られる。菊池は、社会保障の目的を国民の生活保障と個人の自律の支援に置く立場から、社会サービス保障に位置付けられる「児童・育児支援」について養育される児童の福祉自体が重要な法益であると指摘する。社会保障法学会においても、家族機能の社会化という問題提起が行われたのに続き、成人期への移行時（若者）における自立に対する社会的支援の必要性と給付の個人単位化、育児支援が「社会的支援」であることと受益者である子どもの利益を積極的に配慮する視点の必要性が示されている。ただし、個別の分野、あるいは具体的な特性に着目した研究の蓄積は多くなく、社会保障法学として実態的な子どもの自己決定と保護を受ける権利の調和点を探求する必要がある。

2. 研究の目的

本研究では、家族が画一的には把握できなくなっているにもかかわらず、子どもの生活保障を私的扶養の引き受けたる親に過度に依存する仕組みを持つ、現行の社会保障制度に問題はないかという問題関心から、我が国とイギリスおよびドイツの子どもに対する社会保障給付の形式の特徴を検討した。

本研究は、「子どもの貧困」という社会的課題に対して、イギリス・ドイツを中心にフランス・アメリカを加えた比較法的検討を踏まえ、子どもの法益主体性および「子どものニーズ」の社会保障法制度上の位置づけを明らかにし、子どもの発達・自立という価値の重点化に対応した具体的な法枠組みを提示することを目的とする。この課題に対して、社会保障法制度における「子ども」及び「子どものニーズ」の位置づけの変容、給付の名宛人、給付手続き、子どもの意見表明権の保障、給付要件・形式、公的介入の限度など、子どもの法益主体性の拡大に対応した新たな法的枠組み、教育的給付など新たな社会保障関連給付の社会保障法学上の位置づけを明らかにする

3. 研究の方法

本研究は、以下の3つの柱を立て、研究代表者および研究分担者によって、比較法的検討を行う。研究は主として文献研究によって行うが、国および地方自治体の実施状況や内部基準について諸外国の制度理解の確認や補完を要するため、現地調査も予定している。論点1では、社会保障法制度における「子どものニーズ」の位置づけを検討する。論点2では、子どもの法益主体性の拡大に対応する給付方法の法的検討を制度横断的に行う。論点3では、新たな社会保障（関連）給付の社会保障法学上の位置づけを検討する。

4. 研究成果

我が国の場合、制度を横断して比較すると、子どものニーズのうち、医療、福祉サービ

スおよび教育に関連する給付は、世帯から独立して把握され、子に着目した受給権者・要件・給付の提供方法を見ることができる。子どもの実質的な受給権の拡大、子どもへの給付と親の条件との切り離しを図る措置を一部の制度で見ることができるが、この方向性は限定的であり、子どものニーズが社会保障制度内で体系的に把握されているとは言い難い。

イギリスにおいても、金銭給付については、その使用に自己決定権が及ぶことが重要であり、子どものニーズが世帯の給付に包含される構造は継続が求められている。世帯一体型の給付に関しては、特に親の就労要件など子どもの利益に配慮することが必要である。世帯に給付が支給されているにもかかわらず、内部で適切に配分されず、子どもの発達確保されない場合、程度がひどい場合は虐待類型の介入を行うが、そうでなければ可能な限り非介入的な方法を用いることが望ましい。その一つとしては、アメリカやイギリスで見られる現物給付化という方法も検討すべきだろう。また、受給者たる親に制限的規制を課すよりも親義務の履行について支援を行って適切な選択を促すことが重要である。

また、社会福祉サービスの利用関係および利用手続きから見ると、ドイツの児童青少年援助法は「希望・選択権」(5条)及び「参画権」(8条)を創設して、従来の職権介入的な支援から協働的な支援に転換した。これにより、法制度における子どもの権利の保障や拡充を親に対する義務としてではなく、子ども自身への義務として構成するとともに、従来は一定の年齢を基準にして個別具体的な状況を捨象されていた子どもについて、各人の能力や固有の利益に応じて直接法律行為に関与させることが可能になった。子どもを給付の申請者や受給権者として位置付け権利を付与するのではなく、事実上の当事者として給付決定手続過程に参画させる「間接的主体性保障」という手法は、親子関係を前提に子どもの権利を論じざるを得ない福祉サービスの受給過程という局面では我が国への示唆を見出すことができる。

さらに、税の占める割合が増える我が国の社会保険の方向性をイギリスの国民保険と比較した。社会保険の特質である「給付反対給付金等の原則」および「収支相当の原則」という保険原理を修正する理念を、社会保障法学では「扶助原理」と呼び、基本的人権を実質化のツールとしてきた。社会保険において子どもに対応する給付は世帯全体を包含した給付として支給され、「親の被保険者資格」、「支給要件(保険事由が発生するまでの保険料の拠出、保険事由が発生するまでの保険加入期間)」に強く依拠する。これらの条件は、親の就労形態、労働時間、就労継続期間がその内容を決定する。他方、子どもの状態が直接的に給付水準(額)に影響する要素として、子どもの人数、年齢、障害の有無があるが、公的扶助に比較すると影響する範囲は限定的であり、子どもの現実のニーズをカバーできていない。このような現象が生じるのは、現在の社会保険給付が、対象者および給付水準について保険原理の維持に比重を置いた制度設計であるためといえる。最低生活水準の維持を目的とする生活保護制度を除けば、このような社会保険の限定性に対する「補足」は、社会手当が担うことが予定されている。しかし、現行の児童手当および児童扶養手当は、給付水準の低さ、所得制限の設定という点からみて、補足としての役割が果たせていない。

単一の社会保険の中で特に「扶養原理」を拡大することによって、上記の課題に対応している例として、イギリスの育児休業給付の構造を明らかにした。イギリスの育児休業制度は、実質的には出産休暇の延長（56 週）によって担われてきた。この期間の所得は国民保険において、報酬比例給付（法定出産給付）と定額の基礎的給付（法定出産手当）の 2 層構造で保障されることが特徴である。法定出産給付は、継続的雇用の要件を満たせる被用者を対象にした給付で、39 週間を限度に、6 週間は被用者の平均報酬の 90%（上限なし）が支給され、残る期間（33 週間）は定額（2019 年は週当たり 148.68 ポンド）が支給される。法定出産給付の費用は一義的には使用者が負担するが、法定出産給付で負担した費用のうち 92%について、国民保険料の事業主負担が減額され、実質的には使用者に還付される。当初、「継続的雇用要件」が満たせない者の受け皿として、法定出産手当が設けられた。その後、法定出産給付については、継続的雇用要件が削除され、法定出産手当は「雇用（employment）要件」に替えて国民保険の保険料拠出によって自営業による稼働（work）もカバーすることとなった。さらに、現在では保険料拠出要件を縮小し、稼働と所得獲得の相関関係も強く求めなくなっている。

子どもに関連する社会保険給付のあり方は大きく 2 つの方向性が考えられる。一つは、社会保険における扶助原理の拡大である。その方法として、緩やかなものとしては、特定の給付の支給要件について「継続的就労要件」を緩和・削除することである。さらに支給の普遍化を進める方法として、年金制度のように、同一の給付事由（リスク）について拠出に応じた二層構造の給付を設けることである。第 2 の方向性は、社会保険を補完する社会手当の役割を再検討することである。フランスの家族手当が示唆するのは、家族手当に求められているのは、「目的」・「家族形態」の多様化への対応という点であり、給付の水準や種類の決定および財源負担のバランスを含めた、独自の役割を維持するには、家族という政策目的に関与する団体の存在が重要であるということである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 6件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 倉田 賀世	4. 巻 1525
2. 論文標題 働き方改革における育児・介護支援の意義と課題」ジュリスト1525号	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 ジュリスト1525号	6. 最初と最後の頁 80-85
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 平部 康子	4. 巻 32巻
2. 論文標題 子どもに対する給付の形式	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 68 - 84
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 倉田 賀世	4. 巻 32巻
2. 論文標題 福祉サービス供給体制における子どもの法的主体性保障のあり方	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 40 - 53
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 福田 素生	4. 巻 32巻
2. 論文標題 子育て・子育ての経済的支援策の再検討	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 54 - 67
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 平部 康子	4. 巻 32巻
2. 論文標題 子どもに対する給付の形式	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 68 - 84
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 倉田 賀世	4. 巻 32巻
2. 論文標題 社会福祉サービス供給体制における子どもの法的主体性保障のあり方	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 40 - 53
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 福田素生	4. 巻 32巻
2. 論文標題 子育て・子育ての経済的支援策の再検討	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 社会保障法	6. 最初と最後の頁 54 - 67
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 平部 康子
2. 発表標題 子どもに対する給付の形式
3. 学会等名 社会保障法学会第69回大会
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 倉田 賀世
2. 発表標題 社会福祉サービス供給体制における子どもの主体的利益・権利保障のあり方
3. 学会等名 社会保障法学会第69回大会
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 福田素生
2. 発表標題 子育て・子育ての経済的支援策の再検討
3. 学会等名 社会保障法学会第69回大会
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	倉田 賀世 (KURATA Kayo) (10431298)	熊本大学・大学院人文社会科学部(法)・教授 (17401)	