

福祉国家の政府間関係

——アメリカ分権システムの視点からみた日本モデルの事例研究——

木 下 武 徳
三 宅 真 里 子
加 藤 美 穂 子
渋 谷 博 史

目 次

- 第1節：アメリカ研究からの視角
：木下武徳・渋谷博史
第2節：日本の事例：武蔵野市の児童手当
導入過程：三宅真里子
第3節：福祉国家における分権的政府間関係
の論点：加藤美穂子

本稿は、アメリカ福祉国家論の勉強で構築された分析視角から、日本の福祉国家の形成過程における国と地方の政府間の関係に関わる興味深い事例を検討して、そのインプリケーションを抽出するための刺激的な共同研究である。

この第1節の総論で、この刺激的な共同研究のための出発点を提示するために、アメリカ福祉国家研究を土台にして分析視角を構築するという作業を担当するのは木下武徳と渋谷博史であるが、木下武徳はアメリカの社会福祉を研究する社会福祉学者であり、渋谷博史は古いタイプのアメリカ財政研究者である。第2節で日本側の興味深い事例である武蔵野市における先駆的な児童手当導入の過程を分析する三宅真里子は、社会政策の分野をベースとする経済学研究者であり、さらに第3節で、そのアメリカ的な視角で武蔵野児童手当

を分析した成果から、21世紀の日本で要請される分権化へのインプリケーションを抽出する加藤美穂子は、ミクロ・マクロ経済学をベースとする経済学者である。このような多様な問題意識と手法を有するメンバーによって、上記の共同研究を進めるのである。

第1節：アメリカ研究からの視角

(1) アメリカ連邦制の特質

ここでは、アメリカの公的扶助に関する1990年代の福祉改革を事例として取り上げて、分権的な政府間関係の一つの典型であるアメリカ連邦制の特質を抽出して、第2節以降の日本の事例を検討するための分析視角を提示したいⁱ。なお、ここでいうアメリカの公的扶助とは、「1996年個人責任および就労機会調整法」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)、いわゆる1996年福祉改革法に基づく公的扶助の再編に関わる1996年以前の「要扶養児童家庭扶助」(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)と1996年以降の「貧困家庭一時扶助」(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)のことを意味する。

さて、すでに根岸毅宏(2006)と木下武徳(2007)で詳しく分析されているように、

キーワード：政府間関係、アメリカ福祉国家、武蔵野市児童手当、日米の対照性

1990年代のアメリカの連邦レベルにおける福祉改革は、それに先行するウィスコンシン州等の各州レベルで進行していた福祉改革を、いわば「実験室」の成果のように活用して、連邦レベルの枠組みを形成し、さらにその連邦レベルの緩やかな枠組みを前提として、各州レベルの実際の運営上の柔軟性、独自性が確保できるものであった。

すなわち、アメリカ・モデルでは、有力州における実験的な政策実施の成功例が、連邦レベルの制度設計の骨格になることが多い。歴史的には1930年代のニューディール政策も、ルーズベルト大統領がすでにニューヨーク州知事時代に実験した「大きな政府」の志向を持ったリベラルな諸制度を持ち込んだものであった。また、州レベルの実験的な施策が連邦レベルに波及した事例は、ケネディ及びジョンソン政権による1960年代の「貧困との戦い」(War on Poverty) やニクソン政権による1970年代初期にかかわる福祉拡充期にも見られた。

しかし、1990年代のアメリカにおける福祉改革は、それまでのニューディール政策や1960年代から継続するリベラルな方向へのトレンドを逆転させて、本来のアメリカ的な本質への回帰であった。ニューディール期からのリベラルな「大きな政府」に向かう福祉拡充傾向を量的に抑制しようとするだけでなく、質的にも貧困者自身の自助的な行動を喚起する方向の福祉への再編、具体的には就労を必須条件とする福祉システムへの再構築という側面が強められた。いわば、アメリカ福祉のアメリカ的な方向への再編を目指す福祉改革であったのである。

(2) ウィスコンシン州の福祉改革の例

この福祉改革のなかで、福祉事業をNPO等の民間団体、あるいは営利企業に委託する手法が多用されることになった。福祉事業が公的機関から離れ、民間団体や営利企業で運

用されるということは、福祉受給者に自助自立を喚起する強いシグナルを示すものであり、貧困に対する政府の責任性を後退させたという重要なシンボルでもある。そして、その先駆的な成功事例が、1996年の連邦政府の福祉改革がなされる以前から福祉再編のための多くの実験を行ってきたウィスコンシン州であり、連邦政府はそれを参考にして連邦レベルの制度設計や福祉補助金改革を実施してきたのである。

その背景としては、具体的には次のような流れがあった。1990年代の連邦政府の本格的な福祉改革に先行して、1980年代にはウェイバー条項が活用されて連邦政府からの規制が緩和されて、各州政府が独自の制度設計を選択できる可能性を拡大する動きがあった。ウェイバー条項とは連邦規定を免除する条項のことであり、本来ならば、福祉補助金を連邦政府から獲得するには、連邦政府の法律や規定に適う形での制度設計が必要条件であったが、州政府が実験的な施策を実施できるようウェイバー条項について連邦政府に申請して、連邦政府の了承が得られると、連邦法の規定に沿わない制度設計をした州政府の社会福祉政策にも連邦補助金が提供されるという仕組みである。

そのウェイバー条項の活用の典型的な事例が、ウィスコンシン州の福祉改革であった。ウィスコンシン州では、貧困母子家庭等への現金扶助であるAFDCを受給するにあたって、職業訓練や教育訓練等への参加義務を現金扶助の給付条件とする等の制度改革を行い、実施してきた。そして、それが現金扶助から就業支援に重点を移行させる1990年代の連邦レベルの福祉改革の先行事例となり、いわば「実験室」的な効果を持つことになったのである。

その中でも特に、ウィスコンシン州が1987年にウェイバーを申請して連邦政府に承認されたラーンフェア (Learnfare) 事業が、そ

の後のアメリカの福祉改革の方向性を先駆的に示すものとなったと言われている。根岸(2006:101)は、ランフェアを次のように説明している。

10代のAFDC受給者に、学校に登校することを義務づけるプログラムであり、もし登校しない場合にはAFDC給付額を引き下げる制裁措置を課すものであった。このランフェアは、AFDCを受給している児童を学校に通学させるための追加的なサービスを提供するプログラムというよりも、不登校やドロップアウトに対して現金給付を停止することで制裁を与えるものであった。

そして、「ウィスコンシン州にランフェアを承認したことを契機に、AFDC受給者に社会道徳に合った行動を求め、それに反した場合には制裁措置として現金扶助を減額するプロジェクトが増える」という(根岸2006:102)。具体的には、1996年8月までに43州がウェイバー条項の承認を受け、現金扶助の受給期間の制限や、職業教育・訓練に参加しない者に対する現金扶助の減額や停止といった実験的な取り組みを行ったのであった(pp.103-104)

全国的に福祉改革実験が行われるなかで、ウィスコンシン州は、ウェイバー条項によって、ランフェア以降も、とりわけ1990年代初期に、大胆な福祉改革を推し進め、全国的な注目を浴びた。主な例を挙げると、第一に1994年にはウィスコンシン州に比較的高額の現金扶助を求めて引越しをしてきた新しい住民に対して、前に住んでいた居住地の給付額を適用する「二層デモンストレーション」(Two-Tire Demonstration)、第二に1995年には現金給付の受給期間を24ヶ月に制限したうえで、現金扶助を受ける要件として労働や職業訓練等の労働要件(Work Requirement)を課し、それができない場合は労働できなかった時間1時間毎に最低賃金4.25ドルを現金扶

助額から削減する「給付就労要件事業」(Work Not Welfare)、第三に1996年には現金扶助受給後10ヶ月以降は子どもが生まれても、その子どもの分の現金扶助を追加しない「AFDC給付制限事業」(AFDC Benefit Cap project)、第四に現金扶助申請者に対して申請後30日間は現金扶助を提供せず、求職活動を要求する「自立優先事業」(Self-Sufficiency First)などである(木下2007:85-86)。これらの改革を通じて、1990年代初期に全国的に福祉受給者が大幅に増加してきたなかで、唯一ウィスコンシン州は福祉受給者を大幅に減少させ、大きな注目を浴びたのである。このような大きなインパクトもあり、ウェイバー条項を通してウィスコンシン州が試行実験をした改革内容は、その後、連邦政府の1996年福祉改革法の諸規定に全面的に導入されることになったのである。

(3) 包括補助金化による「実験」の促進

連邦レベルの1996年福祉改革法の前には、現金扶助のAFDCのための連邦補助金は、使途が厳しく特定される「特定補助金」であったが、1996年福祉改革法によって、使途について受け手の州政府側にかなりの裁量を与える「包括補助金」に変更された。つまり、1996年法以前には、使途が制約される特定補助金という制度を前提としておいて、例外的に州政府の裁量を拡大するというウェイバー条項を活用するという状況下で、ウィスコンシン州等の有力州に、自発的な改革の「実験」をさせておいて、その「実験」が軌道に乗ると、その「実験成果」を参考にして、連邦レベルの1996年福祉改革法を制定した。そして、その1996年福祉改革法自体に州レベルの実験の裁量権限を与えたのである。このことについて、根岸(2006:149)は、以下のように述べている。

これまでは、ウェイバー条項の適用を申請して、連邦政府が権限を放棄する形で、州政府は職業教

育・訓練プログラムを中心とする独自の就労促進プロジェクトを実施してきたが、(1996年福祉改革法による一引用者) 州政府への権限委譲によって、ウェイバー条項を申請しなくても独自の就労促進・支援策が実施できるようになり、また、(…略…) TANF包括補助金によって、その資金的な裏づけが与えられたのである。

また、その「州政府側の裁量の高まり」の財政的な裏付けの典型的な事例として、州政府は、連邦政府から得たTANF包括補助金の30%を限度として、保育サービスを提供することを目的とした「保育・育成基金」や、失業者、福祉受給者、障害者等の自立支援を目的とした「社会サービス包括補助金」に転用することができるようになったことも指摘している(根岸2006:150-151)。

興味深い日米の違いとして、ウィスコンシン州を先行事例として連邦レベルの制度設計が行われるとしても、それは、州レベルの制度やその運用に対して、束縛する程度をあまり強めようとしなないことである。連邦補助金をインセンティブとして、連邦レベルで設定される全米基準に対して、各州政府がある程度の独自性を確保できることが、国民的なコンセンサスとなっている。これは連邦制というシステムの本来的な姿といえよう。

(4) 連邦制における州政府の独自性

～民間委託を例に～

その連邦レベルの枠組みが、中央集権的な性格ではなく、州政府の独自性を保証しているということは、社会福祉政策におけるアメリカ・モデルの特徴を端的に体现している。例えば、ウィスコンシン州における福祉政策や福祉制度に対して、連邦政府は全米基準を設定するが、そのウィスコンシンの独特の具体的運用を可能にする構造になっている。同様に、他の州政府も、ウィスコンシン・モデルに規定される全米基準に強く束縛されずに、

各州独自に、多様な運用が行われ得るのである。

木下(2007)によれば、連邦レベルの立法である1996年福祉改革法によって、主に母子家庭向け生活保護であるAFDCが、あらたにTANFとなって、州政府側に大幅に権限を移譲することになったが、その連邦法の成立に先立って、ウィスコンシン州では、その受け皿として、州政府側の分権的な運営を実現できるW-2という制度をすでに用意していた。

そのW-2の制度の詳細な説明は、木下(2007)第3章を参照してもらおうとして、最大の特徴は、公的扶助給付を就労支援政策と関連付けて実施すると同時に、そのような複合的な仕事を一括して、民間のNPOや営利企業に委託するという仕組みであった。そして民間業者への委託事業について競争入札を導入することで、就労支援策の効率性を高めようとするとともに、委託事業全体の予算額も抑制も図るというものであった。

しかし、全米の各州が一律にウィスコンシン州の仕組みのような先駆的な事例をモデルとして、同様の制度運営を実施するというのではない。たとえば、2001年のTANF支出に占める民間団体への委託事業の割合は、ワシントンDCが74%、ミシシッピ州が71%、アイダホ州とウィスコンシン州が43%、ニュージャージー州が42%と続くが、逆に10%を下回る州も8州もあり、サウスダコタ州では0%であった(木下2007:36-37)。

また、州政府が独自性を持つということの端的な例としては、宗教団体への民間委託の例も挙げられる。1996年福祉改革法は、それまで合衆国憲法修正第一条に基づく政教分離の観点から抑制されてきた、宗教団体への福祉サービスの民間委託を積極的に推し進める「チャリタブル・チョイス規定」を設けた。しかし、テキサス州やインディアナ州、オハイオ州、ウィスコンシン州などの一部の州を除いて、多くの州政府はチャリタブル・チョ

イス規定の実施には慎重であった。なぜなら、州レベルでも独自に政教分離の規定を設けていたり、宗教団体への公的資金の提供を禁止していたり、州政府のこれまでの歴史のなかで、その州の独自性が形成されてきたからに他ならない（木下2007：64-65）。このようにアメリカの連邦制において、州政府の社会福祉政策の実施における独自性は、連邦政府との関係のなかでもかなり大きい影響力を持っているのである。

（５）アメリカと日本の国と地方政府との違い

このようなアメリカ・モデルの典型事例と比較すると、次の第２節で三宅真里子が紹介する日本における児童手当導入過程について武蔵野市の「実験室的な役割」の検討を通して見えてくることは、アメリカとは大きく異なり、最終的に出来上がった国レベルの児童手当の枠組みは全国画一的なものとなり、各地域における多様性という面は実現していない。

詳細は第２節に委ねるとして、もう少し簡潔に述べると、日本において児童手当制度が国レベルで創設されたのは1972（昭和47）年であるが、その導入に至るプロセスで、革新系首長のイニシアティブの下で、1967（昭和42）年に先駆的に東京近郊の武蔵野市で「武蔵野市児童手当」が実施された。その武蔵野市における先駆的な実施が、実は国レベルでの創設を検討していた厚生省側と連携的な関係があり、実質的に厚生省側も後押しをしたのである。そして、それに続く全国的な地方自治体の社会福祉政策拡充の盛り上がりのおかげで、国レベルでの政策決定に大きな圧力を与えた。

厚生省は、国における児童手当制度の創設を主導していたが、後に創設された児童手当制度の構造的特質は、すでに1967（昭和42）年の武蔵野市で実施された制度にも見られた。武蔵野市児童手当制度の制度設計や実施過程

は、国での児童手当制度の創設に際して、運用面においてパイロット的な事業の役割を果たしたともいえ、武蔵野市の動きは、他の地方自治体や厚生省からも注目され、国レベルの決定へも影響を与えていたのである。

そういう意味で、先に示したアメリカ・モデルの特徴である州レベルの成功事例が、連邦レベルの制度設計の骨格を形成するというものに近いケースといえよう。

しかし、日本とアメリカの最大の相違は以下のとおりである。アメリカの場合には、連邦レベルの基本的な枠組みが形成され、その上で連邦補助金による全米基準への誘導はあるが、各州政府がその連邦補助金を使用しながら、各州の個性ある制度運営が可能であり、それゆえに全米を見渡した時に地域に応じた多様性が確保されるのである。

他方で、日本の場合には、国レベルでの基本枠組みは強い規定力を有しており、地方政府は画一的な制度運営を義務付けられ、仮に地方独自の運営を行おうとすれば、その全国一律の制度に上乘せする形になり、かなりの財政的な余力のある地方自治体しか独自の運営は行えないのである。

もし、児童手当の財源である雇用主拠出を、日本の全体の子育て策の財源と位置づければ、その財源を各県に配分して、各県レベルでそれぞれの多様な地域性を前提として、それに最も整合する形で現金給付やさまざまな現物・サービス給付で構成される子育て支援策が、多様な地域性に即した形で再編することも可能であろう。少なくとも、上記のアメリカ・モデルの福祉改革は、そのような制度設計を考えるインプリケーションを持ちうるといえよう。

このような流れを踏まえて、第３節（加藤美穂子）では、ナショナル・ミニマムと、それを上回るサービスという切り口から、福祉国家における政府間関係についてアプローチして、前者のナショナル・ミニマムについて

は、全国一律の基準で運営されるほうが適しており、後者については、各地域の特性を配慮する運営の方が実質的な効果を効率的に確保できるとしている。

第2節の児童手当をこの議論の土俵に乗せると、以下のように考えられる。当初の武蔵野市における実験的な導入の過程においては、武蔵野市ですでに実施されている重度身体障害者手当や高校入学金貸付制度などと一体化した、総合的な福祉政策の一環として、武蔵野市の独自の児童手当が考えられていた。霞ヶ関における「縦割り」的な体質と構造を前提とすれば、厚生省が国レベルの政策形成のために、武蔵野市における児童手当の導入を、「実験室」的な位置づけで活用するとしても、地方自治の現場における、その地域の特性に整合する形の総合的な政策形成や運営とは異なるようになると思われる。

したがって、第3節で加藤美穂子が提示する「ナショナル・ミニマムを上回るサービス」に関わる政策は、国の厚生省による児童手当だけの方策よりは、武蔵野市のレベルで他の決めの細かい施策と組み合わせて、総合的な子育て支援策の一環という視角で運営されるほうが、適していると思われる。

そういう意味で、第2節の武蔵野市の事例が有するインプリケーションは、第1に国レベルにおける児童手当導入にとっての「実験室」的な役割を果たすとともに、さらに第2には、21世紀初めの現在において急務とされる子育て支援策のような総合的な政策を、各地域の特性に整合する形で保障する政策では、地方レベルにおける独自の政策形成と運営が望ましいことを、先駆的に示すといえよう。

第2節：「武蔵野市児童手当」の導入

本節では、昭和46年に創設された児童手当制度の形成過程について、国レベルで実施される以前に、そのパイロット事業として実施された東京都武蔵野市の「武蔵野市児童手当」の検討を行い、その形成過程における国と革新的な地方自治体との関係の枠組みを明らかにすることにある。

武蔵野市児童手当制度は、後に国で実施された児童手当制度とは異なり、導入に際して当初から、財源が税で、所得制限のある制度を前提として議論されていた。これに対して、国レベルの形成過程の議論では、拠出制で、所得による支給制限なしの社会保険方式による児童手当制度を構想していたが、実際に創設されたのは、武蔵野市と同様の所得制限があり公的扶助ともいえる性格を有するものであった。武蔵野市は、国における児童手当制度の創設を議論していた厚生省と連携を取り、厚生省の構想に近い形での武蔵野市における児童手当制度の実施実現について、現行法との関係や具体的な実施段階で微調整に関して、厚生省の認証を取り、国政策形成におけるパイロット的な事業としての役割も担ったと考えられる。

(1) 武蔵野市児童手当制度の仕組みと対象

武蔵野市では、住民からの要望や意見を取り入れるために、「市長への手紙」という制度や、行政側による市政に関する総合調査、全市民に対するアンケート調査などを行っており、その仕組みの中から、「武蔵野市児童手当制度」の発想も出てきたとされている。

「学者からお年寄り、主婦や小さな子ども」までを含めた、意識の高い住民の要望を背景に、武蔵野市側では、福祉制度の研究が進められてきた。昭和41年度には「重度身体障害者手当制度¹⁾」や高校入学金の貸付金制度²⁾が実施され、昭和42年度での「武蔵野市児童手当

制度」の導入につながっていく。武蔵野市では、21世紀の現在に盛んに議論されている「次世代育成支援策」のような総合的支援の構想を念頭に、重度身体障害者手当制度、高校入学の貸付金制度、そして、武蔵野市児童手当制度が実施されていったと考えられる。

武蔵野市側は、地域住民の要望に答えるために、豊かな財政を使って、福祉政策を推し進めたのであり、また一方で、自分たちの試みが、国レベルの決定に影響を与えるであろうことを意識していた。そして、厚生省側は、福祉政策の発想を武蔵野市側に提供し、意見交換しながら、今後、国レベルの制度としてどのように福祉政策を展開していくか見極めるために、パイロット事業として武蔵野市での児童手当制度を推奨したと考えられる。

昭和42年に東京都武蔵野市で実施された児童手当制度の正式名称は、「児童扶養手当制度」である。しかし、それと同じ名称で、国の制度として昭和36年より、離婚・死亡・遺棄などの理由で父親と生計を同じくしていない母子世帯等の生活の安定と自立を促進するために設けられた「児童扶養手当制度」が存在するので、この制度との混同を避けるために、ここでは、「武蔵野市児童手当制度」の名称を使うことにしたい。

武蔵野市児童手当制度は、昭和42年3月6日に武蔵野市議会に議案第10号として提出され、3月9日の条例案厚生委員会審議を経て、3月13日に本会議で可決され、昭和42年4月1日から施行された。

制度の概要は以下のとおりである。

①受給要件：生活保護の適用を受けていない世帯とされ、該当する世帯に対しては18歳未満の児童を4人以上扶養し、児童と生計を共にし、世帯を同じくする保護者で市内に住む人のうち、前年の家族の総所得が所得基準以内である人を対象に、3人を超える4人目以上の児童に支給する制度である。

②受給要件の中の所得基準額：児童が4人以

上いる家庭において4人目から支給されるのであるが、所得基準額は、世帯人数が5人の場合81万8,750円、6人の場合87万7,500円、7人の場合93万6,250円、8人の場合99万5,000円、9人の場合105万3,750円、10人の場合111万2,500円で、世帯人数が10人を超えるとときは、1人増すごとに5万8,750円を加算する。この所得基準額は、福祉年金と同額である。

③給付額：該当する世帯のうち3人を越える児童を対象とし、1人につきそれぞれ月額1,000円を支給する。当初、月額500円で提案されていたのが、最終的に月額1,000円に修正された。この金額については、昭和42年3月6日に武蔵野市議会の本会議で討議された時点では、昭和41年4月1日より実施されている重度身体障害者手当が月額1,000円から1,200円であるので、武蔵野市児童手当の支給金額は月額500円が適当であると蔵元助役により説明されていたが、昭和42年3月9日の厚生委員会の審議における議論において、「ボーダーライン層に近いところが必要だ」、「1,000円出さねば足しにならないだろう」との委員からの要請を受け、「喜ばれる社会保障の一環として考え、支給額を1,000円にすべきだ」との修正動議が出され、月額1000円に倍額修正され、昭和42年3月13日に条例案本会議にて全会一致で修正可決した。

次に、給付額の決定の過程について少し立ち入ってみておこう。当時の「市報むさしのNo.457」によれば、導入時点の昭和42年4月1日では、人口が13万1,110人（男：6万7,288人、女：6万3,822人）、世帯数は4万4,445世帯であったが、その中で、武蔵野市児童手当の給付の対象となったのは88世帯であり、支給対象として該当する第4子以上で18歳未満の児童は100人であった^{iv}。武蔵野市全世帯において、18歳未満の児童が4子以上いる世帯数は133世帯、そのうち武蔵野市児童手当の対象となる児童で、その対象児童数

は157人であった(表1参照^{v)})。また、武蔵野市児童手当の支給対象となる世帯のうち、世帯主の所得分布は、50万円以下が48世帯と最も多く、50～80万円が27世帯、80～100万円が13世帯、100～150万円が11世帯、150～200万円と200万円以上がそれぞれ5世帯ずつとなっており、生活保護世帯が11世帯、世帯主所得が不明である世帯は13世帯である(表2参照)。

表1 四子以上世帯

区分	世帯数(世帯)	対象児童数(人)
4子	116	116
5子	11	22
6子	5	15
7子	1	4
合計	133	157

【出典】厚生大臣官房児童手当参事官「東京都武蔵野市で実施されている児童手当制度について」

表1にみるように、武蔵野市の全世帯の中で、4子以上いる世帯数は133世帯であり、それらの世帯の中で、4子以上にあたる児童は157人であった。同表にみるように、児童が4子の世帯116世帯については、第4子のみを取り上げると対象児童数は116人になり、第5子の世帯を取り上げるとその児童数は22人となり、そうして算出された数字を合計すると157人である。

さて、これらの児童が4子以上いる世帯133世帯の中で、武蔵野市児童手当制度の対象となる世帯数は、表2の所得基準額以下の世帯である。たとえば、母親のみの世帯で、4子いれば世帯人数は5人となるので、81万8,750円以下であれば受給資格があることになる。また、夫婦世帯で4子があれば世帯人数は6人になるので、87万7,500円以下にな

るので、受給資格が得られることとなる。

表2で、18歳未満児童が4子以上いる世帯の、昭和40年における所得の実績値を示した。この昭和40年の所得の実績値が、昭和42年4月1日の武蔵野市児童手当実施時点の支給要件の算定にも使用されたと思われる。前述のように、世帯人数によって所得基準額の上限は変わるが、最大世帯数を考えるとしても、表2に見られる児童が7子いる世帯で親が2人だとしても世帯人数は9人であり、所得基準は105万3,750円である。したがって、表2において、年間所得が50万円以下の48世帯と、50～80万円の27世帯は、この所得基準の要件を満たしている。実施時点の支給対象である88世帯から、この75世帯を引くと、残りの表2の年間所得80～100万円の13世帯か、あるいは、表1にある児童を7子有する世帯のうち、1世帯に親が2人いれば、表2の年間所得が100～150万円の11世帯のうち1世帯がこれにあたる可能性がある。しかし、おそらく、表2の80～100万円の13世帯が、支給対象となった残りの13世帯にあたることの高確率の方がかなり高いだろうと思われる^{vi)}。

なお、給付額としては、「多子対策ということだが、13万市民のうち88世帯100人に重点を置くことは理解出来ない。第4子が500円なら第5子は800円というようにできなかったか。」(昭和42年3月9日、条例案厚生委員会審議)というように、出生順位により金額に差をつける構想もあったが、第4子以降の出生順位にかかわらず同額の支給額となった。

また、昭和42年度予算額としては、給付費が60万円(500円×12ヶ月×100人分)、事務費が初年度は一件あたり約4円、平年度は一件あたり約2円を見込んで計画されている^{vii)}。

表2 18歳未満の児童が4子以上いる世帯の世帯主所得(昭和40年年間所得)

金額	50万円以下	50～80万円	80～100万円	100～150万円	150～200万円	200万円以上	生活保護	不明
世帯数(世帯)	48	27	13	11	5	5	11	13

【出典】厚生大臣官房児童手当参事官「東京都武蔵野市で実施されている児童手当制度について」

支給額が月額500円から1,000円へと修正されたため、初年度の不足額60万円は補正予算において措置された^{viii}。

このように、昭和42年に第4子以上を対象に月額1,000円で始められた武蔵野市児童手当制度は、昭和44年には第3子以降の子が対象となる。そして、昭和55年には、支給額が1,300円に改正され、対象年齢、所得制限については順次、国の児童手当制度との整合性を図る形で、平成16年4月に廃止されるまで、国の児童手当に加給する形で存続してきた^{ix}。

(2) 国にとってのパイロット的事業

市民の要望の中から発想の出された武蔵野市児童手当制度であるが、この制度が審議されたときの市政の状況はどのようなものであったか。武蔵野市児童手当制度が構想されたときの市長は、革新系の後藤市長であり、この後藤市長のもと、市議会での議論が進んだ。その時点では、市議会の勢力分布は保守系、革新系が同数であったが、武蔵野市児童手当制度が提案された昭和42年3月6日の市議会の議長は、保守系新政会の秋本利義であった。その秋本議長の下で児童手当の議論が行われ、革新系や保守系の議員からの質疑に後藤市長が答える形で論戦が行われた。児童手当に関する質疑を行ったのは、革新系の社会党議員団の岩間一と保守系の新政会の村上寛之助である。

そして、昭和42年4月の選挙で、市議会における勢力分布が、大きく革新系に変化する。昭和42年4月に実施された選挙の直前のタイミングで、日本における先駆的な社会保障制度である児童手当制度を武蔵野市で実施することについての審議が行われ、政策形成が進められたのである。しかも、その先駆的な政策形成が行われた武蔵野市とは、戦後日本の経済成長によって構築される日本的な豊かな社会の典型である高学歴のサラリーマンが中心となった人口増加を背景として、当時の日

本全体の革新的な政治状況の最先端にあった都市であった。

武蔵野市児童手当制度が決定された昭和42年3月の武蔵野市議会における審議過程を、次の4つの論点について整理しながら検討しよう。

第1は、この制度の提案理由と、その目的についてである。第2は、国の法律で制定されていない施策を自治体で行うことに関する問題であり、第3は、新しい福祉制度を先駆的に実施することによる国からの財政的補助に関する問題であり、第4は、武蔵野市での実施が国レベルの政策形成における影響についてである。

では、第1の論点について、武蔵野市児童手当制度の提案理由からみていこう。

武蔵野市児童手当制度の実施が提案された昭和42年3月の市議会において、武蔵野市児童手当制度の市議会への提案理由は、以下のとおりである。

生活費負担の多い多子世帯に対し、児童扶養手当を受給することにより、児童の健全な育成を助長し、福祉の向上を図るため、この条例を制定するものである。

この提案理由の中で特徴的であるのは、制度の目的が「児童の健全な育成の助長」であり、そのための政策手段として、「生活費の負担が多くなる多子世帯」に対して、児童扶養のための経済的な援助をするということである。これは、国での児童手当制度について、制度の創設に対して出された理由と一致しており、武蔵野市側が、厚生省側と同じ認識でこの制度を実施しようとしていたことがうかがわれる。また、この制度の実施目的について、後藤市長は、以下のように説明している。

第1条の目的に書いてございますとおり、4人以上の児童を持っているもので、所得が大体別表

(表1, 表2参照:引用者)にございますように70何万の人たち, こういう人たちについては4人目の子供から月500円, 年間6,000円を手当として支給しようという考え方にたつて提案したものであります。昨年は, 例の重度身体障害者に対する手当を月1,000円無制限に, 所得制限なしに出し, また高校入学の生徒には入学資金の貸付けとして3万円を出したわけであります。そうして子供自体を大事に育てようというふうな点から, いろいろ考えた結果児童手当というものを出すことによって, ボーダーラインにいる多くの子供をもつた人々を救うことができるだろう, またその一助になるだろうというふうな考えてここに踏み切つたわけであります。いろいろくわしく書いてございますけれども, 武蔵野市に居住して, 18歳未満の者で, 4人以上の子供をもっている人たちに, 所得約実際年間4人目で82万円くらいになるかと思いますが, いろいろな控除がございますので, そういう人たちに500円を出す, こういうことでございます。

この後藤市長の発言の4人以上の児童を持つ者の所得に関して, 前述の表1, 表2は, 厚生省側による武蔵野市児童手当制度に関する資料の一部であるが, そこにあるように, 昭和40年当時の武蔵野市において18歳未満の児童が4子いる世帯は133世帯であった。そのうち, 世帯主の年収が50万円以下の世帯が48世帯であり, 50~80万円までの世帯が27世帯であった。これらの世帯に対して4人目以上の子どもに対して月500円, 年間6,000円の給付として武蔵野市児童手当が提案されていたと考えることができる。

また, この後藤市長の説明のなかで「子供自体を大事に育てよう」という表現は大変興味深いものである。次に詳しく述べるように, 武蔵野市児童手当制度が, 後に実施される国レベルの児童手当と大きく相違する特徴点として, 教育保障や他の福祉政策との関連付けがなされた総合的な福祉システムの一環とし

て位置づけられる側面が大きいということがある。「子供自体を大事に育て」るために, 子どもを育てる親への支援も, 育っていく子ども自身への支援も含めて, 起こりうる様々な問題点に総合的に対処できる福祉システムを構築する一環として, 武蔵野市児童手当が提案されたと考えられよう。この後藤市長の発言にもあるように, 武蔵野市では前年の昭和41年に, 重度身体障害者に対する月額1,000円の手当と3万円の高校入学の貸付制度を実施している。「ボーダーラインにいる多くの子供をもつた人々を救う」ために, これらの様々な制度が提案され, 実施されたと理解したい。加えて, 後藤市長は, 現在構想されている武蔵野市児童手当制度について, 次のような意見が出ることも予想している。

むしろそれよりも同じ出すなら500円とはずいぶんけちじやないか, 最低1,000円くらい出さなきゃいけないんじゃないかということをつた人がおりますし, 言われるだろうと思っております。それから第4子目からというのはおかしいんじゃないかと3番目から出したらいいんじゃないかという声も出るのではないかというふうに思っております。

これは, 武蔵野市児童手当制度の支給額がこの昭和42年3月6日の武蔵野市議会条例本会議に提案された時点では, 月額500円という金額であったこと, 支給対象が第4子以降であり, 支給対象となりうる4子以上子を持つ世帯が88世帯と限られていることが原因であると考えられる。

このような支給金額や支給対象に対する批判が出されたという点は, 国の児童手当制度の創設における審議過程においてと同様である。しかし, 国の児童手当制度の審議過程においては, 給付に関して所得制限を行うか行わないかということが最も重要な焦点の1つであったのに対し, 武蔵野市では, 租税を財

源としており、所得制限を行うことに対する議論はなされていない。すなわち、武蔵野市では、総合的な次世代支援策の1つとして武蔵野市児童手当制度が構想されたとはいえ、あくまで低所得層に対する経済的支援という枠組みで、制度の構想が当初からなされていたということであろう。

では、第2の論点として、村上議員から出された2つ目の質問である、法律に関する質問をみてみよう。村上議員の発言は、以下のとおりである。

それからこの児童扶養手当ということが、一体児童保護法とかいろいろ法律があるかと思うのですが、そういう法律には何にもふれておらないのかどうか、この2つをお聞きしておきたいと思えます。

これに対して、後藤市長は次のように述べている。

次に、法律についてはいろいろの母子世帯がどうか、何々といういろいろな法律がたくさんございます。そういうものを全部調べた中からこれが欠けているわけでありまして。したがって、他にいろいろな法律がありますけれども、子供の手当というのは現在の法律のどこにもなく、母と子しかいないというふうな子供、それかおかあさんが死んでしまつて扶養家族がいないという子供こういう者に対する補助はあるのです。しかし、何人以上の子供がいるときどうするというこの手当については、法律のどこにもございません。

この後藤市長の発言から、武蔵野市児童手当制度が法的にも全く新しいものであるということが示されている。そして、これに続けて、後藤市長は注目すべき発言をしている。

そういう意味で、これをつくるにあたって実は厚生省方面と打ち合わせ、・・・厚生省にお

いてもやろうと思つているのだと、そうして審議会においてすでにやるべきだという答申で、出したいと思うのだがなかなかまとまらないのだというふうなことが出まして、そういう方向は望ましい方向である、こういうふうなこともございましたのでやることにいたしました。

この後藤市長の発言には注目すべきである。すなわち、武蔵野市側では、武蔵野市児童手当制度の検討と実施に向けた過程で、厚生省側と情報交換をし、さらに何らかの「打ち合わせ」を重ねていたというのである。しかも、厚生省側は、武蔵野市側の構想に賛成し、これを推奨している。将来導入されるべき国の児童手当制度も武蔵野市児童手当制度と同様の理念を持ったもので、これと似たものになると考えていたというのである³。少なくとも、制度の運用面において、厚生省は武蔵野市児童手当制度の実施を国における制度創設のパイロット的事業として試行させたのであろう。

そして、第3の論点であるが、議論の中で、保守系の村上議員から、非常に限られた給付対象に対する新しい福祉制度を導入することに関わる以下のような発言があった。

これは1つの政策として打ち出されておりますけれども、他の都市が、たとえば三鷹とか保谷とか小金井とか、隣の都市ではやっておらないで武蔵野市のみがそれをやる。先べんをつけたということでは1つの評価の価値はあろうかと思うのです。しかしわれわれは国の1つの自治体として、国から補助金をあおぎ、あるいは起債のワクをとつて、そうしてあらゆるわれわれの今後武蔵野市民が必要であろうという施策を行つていくわけでございますけれども、このつまり日本国全体の自治体の中で、こういうことが1つの市だけがやるということが、先べんをつけるという意味はあるにしてもいま言つたように国からのいろいろの補助を受けているわけです。補助を受けるという、

あるいは交付金をもらうということは、やはりわれわれ自治体の払っておる税金では施策をするために足りないから、だから国から補助を受けておるわけです。

で、その中でまだ法律には関係がないという形でこれが非常に、たとえば80世帯とかわずかな世帯ではなく、何千世帯あるいは何万世帯という対象があるなら、いま言ったような問題は解消されるかもしれませんが、市民の中には4人世帯、4人の子をもつて6人世帯で80万以下でもつと苦しい生活をしておるひとたちがあるかもしれませんし、あることは真実だと思うのです。そういう中で、こういう問題だけを取り上げていくということが、一体われわれ社会全体という立場において、社会全体が同じ方向で進もうという立場において、武蔵野市に住んでおる80世帯の人たちだけが13万市民の中から特別の待遇を受けていくという与えていくというような方法が、一体果して全体からみた場合、武蔵野市民からみた場合と、国全体からみた場合において、やはり1つの疑問が出てくると思うのです。

ここで村上議員は、三多摩地域の他の市でもまだ行っていない武蔵野市児童手当制度を実施することは、確かに「先べんをつけたという」意味においては「1つの評価の価値はあ」と一定の評価を示しながらも、国からの財政的な援助を受けながら、13万市民のうち80世帯という限られた人々を対象にした制度を実施することは、武蔵野市においても、国全体においても、果たして社会的に受け入れられることであるのかとの疑問を呈している。国の児童手当制度がその財源の一部を事業主の拠出金によって賄われているのに対し、武蔵野市児童手当制度の財源は国からの補助金や市税によって賄われている。このような国からの財源による制度が、80世帯というわずかな対象者のために運用されることは、いくら児童手当制度の創設への要望がなされている社会的状況においても、武蔵野市全体の

視点でも、日本全体の視点でも社会的に妥当だと判断されるであろうかとの疑問が投げかけられたのである。そして、村上議員は以下のように発言を続けている。

そういうような問題、つまり1つの国から1銭の補助金ももらわない、起債なんかもらわないのだというような独立独立歩でやる立場であるならば、中外に宣明して恥しくない政策だからやるのだということは言えるにしても、このような形において、これは何かそこに非常に国全体から隔離した形の武蔵野市が出てくる。また評価をされるという恐れがあるというように思うわけでございます。

そういうことはほかにまだまだ何億という、たとえば都市計画で4億5000万も吉祥寺駅周辺でお金を持つてこなければならぬ。それは持つてくると言ってもやはりわれわれが所得税として払った税金の中から……受けておってくる。あるいは補助をしてもらうということでございます。そういうような非常に大きな仕事をしなければならぬ立場においてのこのような扱い方についての1つの疑問が市民として出てくると思うのです。そういう点について市長はどういう考え方をお持ちになつておるか。

この村上議員の発言は、日本の中央政府である国と、地方自治体の財政関係を前提として、地方自治体が一方でインフラ整備等の都市計画を重要な政策課題としなければならぬ昭和40年代当時の現状を踏まえて、独自で先駆的な児童手当制度の導入よりもはるかに優先度の高い政策課題と政策のために国からの補助金等の財政援助を受けているので、もし、優先度もしくは緊急度の低い児童手当制度を実施するほどに財政的な余力があるという評価に至れば、非難される危険もあり、財政的な支援も縮小される可能性があるということにも言及しているのである。

これに対して後藤市長は、武蔵野市児童手当制度を提案した昭和42年の前年に実施され

た重度身体障害者手当と高校入学の際の貸付制度の結果を踏まえ、以下のように発言している。これ以降の議論は、第4の論点となってくる。

実は昨年重度身体障害者に月1,000円の手当を出すことをきめるときもその問題にぶつかりました。あのときは所得制限なしに、悲しい思いをしている人たちに愛の手をさしのべようというふうなことでやりました。これはすでに法律があるわけです。先ほど説明いたしましたあの予算でもおわかりのように、実際は百何人いるわけなんですけれども、実際申し込まれた方は五十何人しか申し込んで来ない。後はひたかくしにされているというふうなことであります。こういう方々調べてみましたら、武蔵野市で法律はあるけれども2人きり受けられないのです。武蔵野市でその法律はあるけれども2人しか受けられない。それなりに市では、何かやるとすれば同じようなことをやって百何人のうち80人くらい必要があるだろう。そうして実際やつてみたら56人くらいだったということになったわけでありまして。ここには法律はありますけれども、実際恩恵を受けないというふうな方もございます。この場合は法律もなく、現実もないわけでありまして、前回この手当を出すときもそのことを考えましたが、このこと自体はやはりいいことだとして受け止められました。

引き続きて行いました高校入学の貸し付けでありますけれども、これもまた金を銀行から借りながらそういうことをやるのはどうだろう、しかも3万円では実際去年あたりから6万、7万と入学金がかかるわけですから役に立たないんじゃないだろうか。しかも大へんなのに・・・半年据え置きであと3年で払っていくというのもこれも酷な話じゃないかと、やり方にも問題があるのじゃないかと言われましたが、現実にやつてみても非常に喜ばれました。こんなぐあいで、この件も数はそれぞれ高校入学は50人、これまた50人か80人、100人足らずではございませうが、こういうことを1つ1つ積み重ねていく中から新しい市政、

新しい国の政治が生まれてくるだろうと思っております。

このように、後藤市長は、重度身体障害者手当制度については、国の法律も整備されているが所得制限が付されており、武蔵野市では実際にこの制度を利用できるのは2人であることから、武蔵野市児童手当制度についても、国に似たような法律は存在しないが、法律の整備そのものが問題ではないことを述べている。そして、武蔵野市で実施した所得制限なしの重度身体障害者手当制度の対象者は100人を超えているが、実際にこの制度を利用しているのは50人程度であり、対象となる人々の範囲が大きいことと実際に利用されることは別問題であると考えている。それでも、武蔵野市では、所得制限を付さずに重度身体障害者手当制度を整備したことは評価されていると強調している。

また、高校入学の貸付制度に関しては、その制度の手段と効果に批判があったが、実際には非常に喜ばれて利用されたため、この前年の実施への反響から、「こういうことを1つ1つ積み重ねていく中から新しい市政、新しい国の政治が生まれてくるだろう」と、小さな政策でも、次世代を支援する政策を市側が実施していくことで、武蔵野市における評価も、ひいては国レベルでの評価も変わるであろうし、次世代を支援する施策を行っていかなくてはいけないという意味を読み取ることができる。

さらに、武蔵野市児童手当制度は、その先駆性ゆえに、日本における社会保障の拡充にとって大きな効果があることについて、社会全体の視点から、あるいは厚生省側や国の視点からも評価されるという立場で、以下のように発言している。

別に・・・高らかに政府にハツパをかけようというふうな考え方にはありませんでしたけれ

ども、やはり新聞等の取り上げ方は、ああいうことも期待もしておりませんでした、テレビ、ラジオ、新聞等で全国版でこれを放送し、その後、今度は投書が出たりなどいたしまして話題を呼んでおります。いろいろ問題があるかと思いますが、やはりこのような施策は広く求められているわけでありまして、国の段階においてはいろいろ考えてできないということでもあります。そこで。まあわれわれできるところで額は500円で雀の涙だけれども、やっつて行こうということに対する貴意が現れているのだらうとこう考えております。

以上のようなことで、これを出したから補助金をよこさないという性格のものでもなく、第1厚生省が諮問している審議会が急いでやれよと、こう言っているものでありますから、このことが政府を刺激して直接的に都市計画その他に影響しようとも考えられません。また政府がそういう狭い考えでものをやるとすれば、そういう政府に対してはそれは間違いですよ、暖かい政治を行うこと自体に、何でそういうふうにブレーキをかけるのですかと、はつきり言つていざらうとこういうふうに思つております。

前年に実施した重度身体障害者手当制度と高校入学の貸付制度への世論からの反響は予想外に大きく、社会的にも支持されるものであった。そのため、武蔵野市児童手当制度を実施することが原因で、都市計画やインフラ整備のための国からの財政支援が絶たれるということは考えられないし、仮に、政府がそのような方向性を示唆したときには、きっぱりと反論すべきであるとの姿勢を示している。

また、以上の発言の中で、特に留意すべきは、「厚生省が諮問している審議会が急いでやれよ」という部分である。厚生省側の担当者として武蔵野市側の後藤市長等の話し合いが重ねられており、武蔵野市児童手当制度の方向や構造が厚生省側の意図しているものとかかなり整合しているものであったので、厚生省側も武蔵野市側を支持したものと考えられる。

さらに、後藤市長は、武蔵野市児童手当制度の提案理由として以下のようにも述べている。

その後これを研究しましたところ、全国でもまだやっているところがないというふうなことがわかりました。そして、政府においても目下検討しているというふうな実態でございますから、おつけ政府においてもこれと似たようなものを出されるのではないかと考えておりますが、毎年1つずつ社会保障といいますが、社会福祉と申しますか、一歩前進の姿でのこのような施策を講じてまいりました。今年はこの児童手当を出すことによって、児童に対する暖かい愛の手を差しのべる1つの施策としたい、というふうな考え方で提出したわけでございます。

この後藤市長の発言から、武蔵野市児童手当制度と似た制度はいずれ国において創設されて全国で実施されることを予想した上で、先進的な三多摩地域の代表として武蔵野市が先駆的に実現して、日本全体の福祉拡充を先導していこうとの強い意思がうかがわれる。また、国における児童手当制度の創設についての審議とのかかわりでは、当然のことながら、厚生省からも注目される一種の実験的なパイロット事業という役割を担うことになることも意識していたはずである。

当時、児童手当制度は、世界62ヶ国で社会保障の一環として実施されているものの、日本では、まだ国の制度としても、地方自治体独自の制度としても実施されていないこと、また、政府においても制度の創設に向けて議論が進められていることを武蔵野市側は認識していた。

以上のように、武蔵野市側が、厚生省と連携を取りつつ、武蔵野市児童手当制度の構想を形成したこと、そして厚生省側も武蔵野市側の動きに大きな期待を寄せており、国での制度創設のためのパイロット事業として武蔵

野市児童手当制度を位置づけてきたことが明らかとなった。

また、国での児童手当制度が、当初は所得制限が行われない形で制度設計されていたのに対し、武蔵野市児童手当制度はその構想当初から低所得世帯の児童に対する経済的支援であり、国で実際に創設された児童手当制度も武蔵野市児童手当制度とほぼ同様の制度になったということである。

たしかに、武蔵野市での児童手当制度の場合、その財源は一般財源なので所得制限が付され公的扶助的な構造になるのは当然ともいえる。自治体では、事業主に拠出を求める手段²⁴がなく、住民から拠出を求めようとしても徴収は事実上不可能なので、拠出制は採用できないからである。

しかし、厚生省側からみれば、所得制限のある武蔵野市児童手当の制度設計や実施過程は、財源面の問題はともかく、運用面では、厚生省側が最終的な着地点として予定していた児童手当制度についての試行的な観察対象とはなりえたはずである。

さらに、武蔵野市が行ってきた児童手当制度だけでなく、重度身体障害者手当や高校入学の貸付制度等を含めた、包括的な次世代支援策ともみなすことのできる福祉施策は、厚生省をはじめ、他の地方自治体からの注目を集めていた。そして、そのことを武蔵野市側も認識しており、豊かさと革新性を背景とする武蔵野市における先駆的な取り組みが国全体を牽引する役割を担うはずであるという意気込みを持って、武蔵野市児童手当制度の実施を決定したのである。

地方自治体の1つである武蔵野市が独自に児童手当制度を実施したのは事実であるが、そこには、国で児童手当制度の創設を検討していた厚生省との連携があったのである。武蔵野市をはじめとする地方自治体が、一方的に、国における児童手当制度の創設を牽引したのではなく、厚生省もこれらの地方自治体

の動きを後押しし、相互に影響を受けながら児童手当制度の創設を推し進めたのである。まさに、この制度の実施が市議会で決定された昭和42年3月の直後に実施された4月の選挙では、革新系の後藤市長が再選されるだけでなく、市議会における革新系と保守系の割合も大きく変動するという状況の中における出来事であった。

(3)パイロット事業としての実質的效果

武蔵野市での先駆的な福祉施策が、他の自治体や厚生省にどのような影響を与えていたかについて検討を加える。

まず、武蔵野市議会議事録をもとに、他の自治体への影響についてみていこう。後藤市長は、先駆的な福祉制度を武蔵野市で実施することの、他の自治体や社会に対する影響を次のよう述べている。

いろいろ問題がございますが、昨年私どもが高校貸付けをやりましたので、小金井でもはじめあちらこちらでもはじめて、これは全国へずつと広がっている……運動になっております。そういうことでありますからこのこと自体はおそらく来年度あたりからよその市でもこのようなことをやつて、子供の多い低所得者には何らかの面で手を差し伸べていこうという行政が広がるだろうと思っております。やつてみなければわかりませんが、貸付けの問題、重度身体障害者の問題等から類推いたしました、このことは自治体及びに政府においても考えさせられる問題になろう、これによつてブレーキが、かけられるようなことがないと思えるし、あつてはならないと考えております。

前年の昭和41年に実施した重度身体障害者手当と高校入学の貸付けという2つの先駆的な福祉政策は、三多摩地域の1つである小金井市でも実施され、全国の自治体へも影響が波及していることを受け、昭和42年3月の市

議会で議論されている武蔵野市児童手当制度が実施された暁には、前年の2つの制度と同じように、「子供の多い低所得者には何らかの面で手を差しのべていこうという行政が広がる」ことを意識して、制度の提案を行っているのである。そして、それは、住民による政治参加の仕組みを整え、実際に意識の高い住民がその仕組みを利用することで住民の要望を実現させてきたという革新的な地方自治体である武蔵野市側の意識と、国や他の地方自治体を先導していかなければならないという使命感から行われたとみることも可能であろう。

このような武蔵野市側の認識を裏付けるように、武蔵野市児童手当制度に関する条例案が武蔵野市議会条例本会議で可決された昭和42年3月13日のわずか2日後、昭和42年3月15日には、厚生省の厚生大臣官房児童手当参事官が、都道府県の児童福祉主管課長宛てに「東京都武蔵野市において実施されている児童手当制度について（情報連絡）」との表題で文書を送っている³³。その内容は、武蔵野市で実施される児童手当制度の概要、武蔵野市の一般状況の概略、「武蔵野市児童扶養手当条例」などである。そして、その文書の冒頭は以下のようなものである。

児童手当制度の創設準備にあたりましては、貴職をはじめ貴県（都道府）関係者におかれて常に深い関心を示され、かつ、毎々何かと多大なご協力をいただいておりますことを深く感謝いたしております。

さて、標題のことにつきましては、過日一部の新聞等で報道されたところであります。しかしながら、「さらに詳しい実情について知りたい。」という市町村からの照会が、府県を通じて当室へ数件ありました。

そこで、ご参考までに、当方で調査いたしました同市の状況につき別紙のとおり御連絡致します。

お含みおきのうえ、市町村指導等に際しまして

は、よろしく願い申し上げます。

この文書からも、厚生省側が、国での児童手当制度の創設に際して、地方自治体と情報交換を行ってきたこと、そして地方自治体側も、国での児童手当制度の創設に大きな関心を寄せていたことが推測されよう。他の地方自治体も、武蔵野市ではなく、厚生省に対して、制度の概要について問い合わせを行っていることから、武蔵野市と厚生省が連携をとっていたことは公然の秘密であったとも考えられる。何より、武蔵野市で、国に先駆けて、児童の健全育成を目的とした多子世帯への経済的支援策である武蔵野市児童手当制度が実施されたことは、他の地方自治体にとっても、厚生省への照会を行うのに十分な事件であり、衝撃であったことがうかがわれる。そして、厚生省側は武蔵野市児童手当制度の構想段階から、幾度も武蔵野市側との打ち合わせを重ねてきたのであり、武蔵野市児童手当制度実施決定直後に、情報提供のできる程度に、地方自治体での独自の児童手当制度の実施の詳細を認識していたのである³⁴。

前述した武蔵野市議会での後藤市長の発言からは、厚生省側は単に情報を収集していただけではなく、武蔵野市側で計画された制度の構想に対して、制度の早期実施を推奨している。このような地方自治体での政治的な動きが、国における児童手当制度の創設への原動力と認識していたとも思われる。

それでは、武蔵野市が自治体独自の児童手当制度を実施して以降、その影響はどのように波及したのであろうか。東京都武蔵野市で武蔵野市児童手当制度が実施される以前も、確かに、児童に対する施策は各地方自治体で検討されてきた。神奈川県秦野市や埼玉県妻沼町では、武蔵野市児童手当制度の実施以前に、第3子以降の出生にお祝い金を送る条例が施行され、児童手当制度を先取りした形となって児童手当への関心を喚起していた（大

塩1996：235-236)。

昭和42年に、東京都武蔵野市、岩手県久慈市で、国に先駆けて地方自治体独自の児童手当制度が実施され、昭和43年には、富山県、埼玉県川口市、千葉県市川市、東京都府中市、新潟県三条市、新潟県豊浦市、富山県滑川市などで新たに児童手当が実施される。そして、岐阜県議会⁵⁹が児童手当制度の早期実現に関する要望意見書を政府へ提出したことがきっかけで、神奈川県川崎市議会、山梨県甲府市議会、愛知県碧南市議会、愛知県江南市議会でも、児童手当創設に関する意見書が議決され、政府に提出された(大塩1996：237)。

昭和42年の武蔵野市、久慈市での児童手当制度の実施以降、独自の児童手当制度の実施に踏み切る地方自治体は、昭和43年では8団体であったものが(厚生省児童家庭局児童手当準備室監修1971：11)、昭和44年7月の厚生省の調査では、105団体(1県、64市、2区、25町、13村)にのぼり(日本子どもを守る会編1976：423)、昭和45年には289団体(2県、172市、23区、66町、26村)と急増し、出生時に一時金を支給する出生手当の制度を実施する団体も計51団体(4県、5市、29町、12村)となる(厚生省児童家庭局児童手当準備室監修1971：11)。地方自治体の高い関心のあらわれであろう。

このような全国的な地方自治体の盛り上がりと前進が、国レベルの政策形成の圧力となり、昭和47年の児童手当制度の創設に大きく寄与したのは事実である。しかし他方で、革新系の市長主導で、先駆的に武蔵野市児童手当が実施されたという武蔵野市の事例のように、国レベルの政策形成を主導してきた厚生省側との連携、厚生省の後押しという側面も見逃せない。すなわち、武蔵野市児童手当制度の構想段階において、厚生省側と武蔵野市側との連携・連絡があったことが明らかにされたのである。厚生省は、国における児童手当制度の創設を主導していたが、後に創設さ

れた児童手当制度の構造的特質は、すでに昭和42年の武蔵野市での実施の時点からすすめられていた。そして、武蔵野市児童手当制度の制度設計や実施過程は、国での児童手当制度の創設に際して、運用面においてパイロット的な事業の役割を果たしたともいえ、武蔵野市の動きは、他の地方自治体や厚生省から注目され、国レベルの決定へも影響を与えていたのである。

第3節 福祉国家における分権的政府間関係の論点

(1) 日本の福祉国家改革における二つの潮流

第1節、第2節では、下位の政府が開発した手法を、中央政府が吸い上げて全国に普及させる動きが日米共に存在することが示された。しかし第1節で既に示されたように、その全国への普及プロセスは日本とアメリカでは大きな違いがある。

連邦国家のアメリカでは、連邦政府が全米基準を設けて政策を全国的に普及させる場合でも、州政府への強制的な命令としては行えないため、連邦補助金による誘導という形をとる。そしてその補助金も、受け手の州政府を強く拘束するものではなく、それぞれの州の個性に応じた制度運営が可能であることから、それぞれの州における多様性が可能となる。

それに対して日本の場合、国の決めた枠組みは、規律密度の高い義務付けを伴うため、地方公共団体が裁量を発揮する余地は極めて少なく、全国画一的な政策の普及が強いられる。そこで地方公共団体が独自の運営を行いたければ、法律等に抵触しない範囲内で、国の基準を最低ラインとして、そこに「上乘せ」や「横出し」をする形にならざるを得ず、財政力に余裕のある自治体でなければ、独自の政策を行いつらくなる。第2節で検討された武蔵野市は、財政的に裕福な革新自治体の代

表例であり、従来の国基準にはなかった高い水準のサービスを、シビル・ミニマムとして提供した事例といえる。

裕福な自治体がシビル・ミニマムとして始めたサービスを、国が自らの施策として全国画一的に普及させることで、国の保障する最低水準は高くなり、その守備範囲も広がっていく。当然、より多くの財源が必要となり、経済的効率の犠牲も生じる。だが、価値判断として、経済的負担をしてでも高い水準の保障をするべきという国民的合意に至ったのなら、それは一つの社会の在り方となる。

ところが1970年代前半までの日本では、高い経済成長率の成果として生じた自然増収により、比較的容易に福祉政策の拡充を行うことができたため、財政的・経済的負担を伴うという意識が希薄なまま、福祉国家システムが構築されてきたといえる。しかし石油危機以降、日本経済の成長が鈍化・停滞する中で、成長社会を前提とする福祉国家システムは持続困難となり、財政的制約や経済活力への影響とのトレードオフを真摯に考えねばならなくなっている。

国の厳格な監督と手厚い財源保障の下、より高い水準のサービスを全国画一的に適用させることで実現してきた日本の福祉国家システムであるが、現在、改革の方向性として、「大きな政府から小さな政府へ」、「中央集権から地方分権へ」という2つの潮流が並存する。前者は、拡大した行政の守備範囲の見直し、即ち政府部門と民間部門との資源配分に関する問題であり、後者は、国と地方との間の役割分担に関する問題といえる。

基本的な財政理論から言えば、所得再分配や経済安定化にかかわる政策は、専ら中央政府が担うべき役割であり、地方政府が担うのは資源配分機能のうちの地方公共財の供給となる。したがって、所得再分配機能の拡充は中央政府の役割の拡大につながりやすく、逆に中央政府の権限を縮小して地方分権を進め

ることは、所得再分配機能を弱めて「小さな政府」を目指す動きに適合しやすい³³⁾。

実際に日本でも、地方分権を進めることで地域間再分配を縮小し、「小さな政府」を目指そうという動きがある。しかし同時に、介護や保育政策などを地域福祉という形で充実させるために、地方分権を重要視する動きもある。地方政府ではうまく実行しえないはずの福祉政策を、一部とはいえ、あえて地方に委ねるべきとするのはなぜなのか。まずは、この背景から少し検討してみよう。

(2) 福祉政策の守備範囲の変化

地方政府では所得再分配をうまく実行しえないとされる理由としては、地方レベルでは行政区域間の人口移動が生じやすいため、富裕層の流出と貧困層の流入による財政難や福祉の切り下げ競争が起こることがあげられる。しかし裏返せば、財政的要因による人口移動の可能性がそれほど高くない場合には、地方政府でも所得再分配機能を担う余地がでてくることになる。そこで、現実には人口移動は完全ではなく、より住民に近い地方政府が、地域の実情に応じた福祉政策を担うほうが好ましいという主張が生まれてくる。

だが、日本で地域福祉が重視されてきているより大きな理由としては、経済社会の変化と共に行政の守備範囲が拡大した結果、所得再分配や福祉政策の対象とされるものの中に、資源配分的な問題が多く存在するようになったことがある³⁴⁾。すなわち林(1999)が指摘するように、行政の守備範囲は、対象とする所得階層やニーズが拡大すると同時に、公共性の薄いものや多様な嗜好も含まれるようになっていく(図1 行政の守備範囲の拡大)。

日本社会全体が貧しかった時代には、行政は限られた財源の中で、まず公共性が高く、基礎的・必需的な公的ニーズを満たすものを優先せねばならず、対象も低所得者が中心となる。

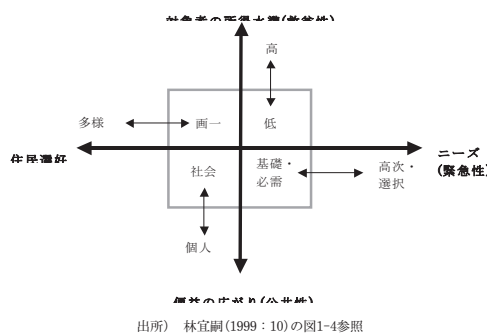


図1 行政の守備範囲の拡大

そして基礎的・必需的なサービスの場合、個人や地域間での選好差は比較的少なく、国が規模の経済を活かしながら画一的に供給する方が合理的といえる。しかし日本社会が豊かになるにつれて、対象が中・高所得者にも広がり、私的便益の様相の強い、高水準のニーズをも行政が満たすようになる。このような選好に差がでやすいサービスを国が画一的に供給すると、非効率や不公正が生じてしまう。

福祉政策ないしは所得再分配政策に焦点を絞れば、かつては、弱者救済のための生存権や最低限の生活権の保障に限定されていたものが、より普遍的で高次のサービスまで含むようになったことに他ならない。この福祉政策の範囲の拡大の中には、ナショナル・ミニマムの水準自体の上昇と、ナショナル・ミニマムを超えるサービスの増加とがある。

まず、ナショナル・ミニマム自身の上昇の例としては、基本的人権の保障という概念の解釈が、最低限の衣食住を対象とした生存権の保障から、健康で文化的な生活権の保障へと、拡大してきたなどが挙げられよう^{xvii}。ナショナル・ミニマムの基準が生存に必要な絶対的水準から、相対的な生活水準の保障へと拡大すると、具体的に何をどの程度まで保障すべきかをめぐる価値観に相違が生じやすく、合意を形成することがより難しくなる。そのせいもあって、日本ではナショナル・ミニマムに関する線引きを不明確にしたまま、

所得再分配や福祉の範囲が拡大し、準公共財的な性格をもつサービスまで、ナショナル・ミニマムとして所得再分配的に供給されるに至ったといえよう。

(3) 分権的政府間関係における福祉国家の方向性

福祉政策に分類されていても、資源配分上の問題については、財源調達を所得再分配的に行うのではなく、受益に応じた負担という視点を基本とするべきである。福祉政策における「措置から契約へ」という位置づけの変化は、今日、福祉として提供されるサービスの中に、純粋な弱者の保護救済の役割を越える、より普遍的な生活支援サービスのことを受けたものといえる。中井(2007: 47)は、「措置から契約への移行が、社会福祉の分野に『準公共財』としての資源配分機能を持ち込むため、地方の役割が増大する」と指摘している。

もし、地域によって選好や需要する水準が異なる公共サービスを、国が全国画一的な水準で供給すると、資源配分上の厚生ロスが発生する。だが、住民により近い地方政府がそれぞれの地域選好に応じたサービス水準を供給するならば、最適な資源配分に近づきうる。これを理論的に示したのが、オーツの分権化定理である^{xviii}。

ただし、この議論に則ったとしても、国がミニマムを保障する余地がなくなるわけではない。たとえば中井(2007)はこの理論を拡張し、国はナショナル・ミニマムとして最も低い需要を持つ地域の水準までを全国的に保証し、それより高い水準のサービスについては、各地方が、自らの地方税率を上げて財源調達し、望む水準までシビル・ミニマムとして供給することによって最適な資源配分を達成しうることを示している(中井 2007: 19)。

この観点から日本の状況を省みるとすれば、まず、ナショナル・ミニマムの水準を再検討

し、国が吸収・拡大させてきたサービスを絞り込むことが必要であり、その上で、地方間で選好の差が出やすいものはその地方のシビル・ミニマムとして地域の負担と責任でサービスの拡充を図るべきということになる。そしてさらに話を進めれば、この国と地方との間の役割分担に先立ってなされるべきは、現在、国や地方といった公共部門が抱えている事務事業のうち、民間で担えるものは民間に戻していくことである。

日本では、公共部門重視・中央政府重視の姿勢で様々な政策や制度が設計されてきた。これを「小さな政府」・「地方分権」という方向性で抜本的にそのシステムを見直そうとすると、一つの指針となるのが補完性の原理である。この原理に従えば、個人でできるものは個人が行い、個人でできないものは家庭が、家庭でできないものは地域社会が担う。そして、民間部門でできないものを地方政府が担い、地方政府でできないものを中央政府が担うことになる。

このような順序で考えていくと、家族形態やコミュニティの状況、民間市場の状況などによっても、地域ごとに行政が補完すべき範囲は異なってくる。地域ごとに異なる行政需要については、国の画一的な供給よりも、地域に近い地方政府部門が、自らの責任と判断のもとで供給するほうが好ましい。そして地域福祉を実行しやすい環境を整える一環として、地方分権的なシステムの構築が必要という話に戻ってくる。

(4) 地方分権システムを構築する条件

地域ごとに異なる行政需要について、自らの責任と判断で供給することができる地方政府になるためには、もちろん、それを可能にする財源が必要である。だがそれ以上に重要なのは、第2節で見たように、その地方自治体の側に責任感と判断能力と政策立案能力、さらには実施能力が備わっていることである。

そしてそれらを育むためにも、国のパターナリズム意識と関与を抑制・縮小することである。

第1節でみたアメリカの福祉改革の事例では、第1にウイスコンシン州に先駆的な改革を進める能力があり、第2に連邦政府側にはそれを学んで緩やかな全米基準モデルを作成するが、同時に各州の側で地域に即した独自性を発揮させる枠組みにとどめるスタンスがあり、さらに第3にそれを受けて各州政府の側でその緩やかな枠組みを生かして独自の制度設計をする能力と責任感があった。

21世紀の日本においても、グローバリゼーション下の国際競争の激化と高齢社会や環境制約という条件下で、地方分権システムの構築を進めるときに、地方政府側における確固たる主体性を確立することが最重要である。1990年代に始まった日本の地方分権改革は、地方公共団体の行財政構造を分権的なシステムに再構築することを目指すものであるが、地方自治は団体自治と住民自治の両輪によって成り立つとされることを思い返せば、地方政府側の主体性を支えるものとして、団体自治の環境整備と共に、自立的な住民自治の再生という条件を見逃してはならない。

かつて、1960年代のケネディ大統領は就任演説の中で、国民が国家から何をもらえるかではなく、国家のために何ができるかが重要であると述べた。これは、アメリカ社会の持つ、自立した人格としての「私」を尊重する風土を前提にして、自立した「私」個人が自発的に「公共」を形成していくことを呼びかけたものともいえる。このような視点に立つと、現在の日本の民主主義システムの中で地方分権システムの構築が語られる時、以下のことが真剣に問われるべきであろう。それは、国民が国家から何をもらえるかではなく、「自分自身」で何ができるかであり、先に述べた意味での「私」があいまいな日本では、民間部門や個人レベルでの自立と自助意識が

問い直される必要がある。

民主主義システムにおける自立的な住民自治は、この個々人の自立と自助を礎として築かれる。それに支えられることで、地方政府の側においても、責任感と判断能力と政策立案能力と実施能力という形に具体化される団体自治の内実が一層形成されうる。したがって、住民自治の再構築が、本来的には、地方分権システムを構築するための最重要な条件であり、その視点から、今後さらにこの共同研究を進めていくつもりである。

〔参考文献〕

- Buchanan, J.M., and R.A. Musgrave (1999) Public finance and public choice, The MIT Press. (関谷登・横山彰監訳 (2003) 『財政学と公共選択』 勁草書房)
- Oates, W.E. (1972), Fiscal Federalism, New York : Harcourt Brace Jovanovich. (米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳 (1997) 『地方分権の財政理論』 第一法規出版)
- 大塩まゆみ (1996) 『家族手当の研究』 法律文化社
- 北明美 (2002) 「日本の児童手当の展開と変質」 上・中 『大原社会問題研究所雑誌』 No.524, 526・527
- 木下武徳 (2007) 『アメリカ福祉の民間化』 日本経済評論社
- 齊藤慎, 林宜嗣, 中井英雄 (1991) 『地方財政論』 新世社
- 渋谷博史・前田高志編 (2006) 『アメリカの州・地方財政』 日本経済評論社
- 渋谷博史・渡瀬義男編 (2006) 『アメリカの連邦財政』 日本経済評論社
- 中井英雄 (2007) 『地方財政学—公民連携の限界責任』 有斐閣
- 根岸毅宏 (2006) 『アメリカの福祉改革』 日本経済評論社
- 林宜嗣 (1999) 『地方財政』 有斐閣
- 山本栄一 (2007) 『問いかける聖書と経済』 関西学院大学出版会

〔注〕

- i アメリカ・モデルの連邦制の本質については、渋谷博史・渡瀬義男 (2006) の第1章「アメリカ連邦財政の基本構造」と、渋谷博史・前田高志 (2006) の序章「アメリカ・モデルの分権システム」を参照されたい。
- ii 身体障害児童や精神薄弱児童を育てている保護者を対象に、障害程度や知能指数の程度によって1,000円～1,200円を福祉手当として支給するもの。こちらには所得制限が付されていない。(市報むさしのNo.430, 武蔵野市議会条例本会議事録：昭和42年3月6日)
- iii 高校入学に際し、入学金の半額ほどの3万円を貸付けするという制度。
- iv 「市報むさしのNo.457 昭和41年4月1日」
- v 表1と後出の表2は、岐阜県歴史資料館所蔵の厚生大臣官房児童手当参事官「東京都武蔵野市で実施されている児童手当制度について」をもとに作成したものであり、武蔵野市側が実際に児童手当を審議する際に使った資料であるかどうかは定かではない。しかし、昭和42年3月時点で、武蔵野市側が利用できた統計は昭和40年時点のものであり、厚生省と武蔵野市は連絡を取っていたので、武蔵野市においても同様の内容の統計を利用し、議論が進められたとみて差支えないと考える。
- vi 実際には、武蔵野市当局の民生部長により提示された所得基準額は、「家族全員の前年所得」であり、支給対象である児童自身に所得がある場合は、その所得も合算した所得額を基準としている。それについては、貧しい家庭の児童ほど、就業して家計の補助をしており、不公平ではないかとの批判も出ていた。しかし、児童が稼ぐ金額は少額であり、本文で述べたように制度導入時の給付対象88世帯は、表2における世帯主所得が年間100万円以下の88世帯に当たると考えられる。このような表1及び表2のデータは、当然のことながら、市当局が原案を作成して市議会に提出する時点で十分に検討され、武蔵野市児童手当制度の実施やその費用となる財源に

関わる検討も終えていたはずである。逆に言えば、武蔵野市児童手当制度においても支給対象を決定するに際して、児童数や児童のいる世帯の分布、該当世帯の所得分布を照らし合わせながら、予算が許される範囲に納まる対象者数を絞り込んでいったことが考えられる。

実施したインタビューによると、国の児童手当制度の創設においても同様の作業が行われ、費用の負担割合や、支給金額、支給対象が絞り込まれていったという。

vii 厚生大臣官房児童手当参事官「東京都武蔵野市で実施されている児童手当制度について」岐阜県歴史資料館所蔵

viii 武蔵野市児童手当制度は、市の一般財源をその予算としているのに対し、後に創設される国の児童手当制度は、事業主からの拠出金をその財源としており、制度のたて方という視点で考えると、同じ児童手当という名の制度であったとしても、異なる制度という見方をすることも可能である。しかし、児童手当の受給者にとってみれば、財源の相違はそれほど大きな影響を与えることなく、同様の効果を示すものである。先行研究においても、国の児童手当制度と地方自治体で実施された児童手当制度は、同様の制度として区別なく扱われている。(北2002, 大塩1996) また、国で創設された児童手当制度も、その財源構造を詳しく分析すると、ほとんどが国庫による負担とみなすことも可能であるが、それについては本稿では取り上げない。しかし、実施したインタビューでは財源構造が異なるため、国における児童手当制度と、地方自治体により実施された児童手当制度は、全く違う制度であるとの認識であった。

ix 武蔵野市児童手当の廃止理由としては、武蔵野市児童手当制度と同様の性格と持つ国の児童手当が金額的にも年々拡充されてきたこと、支給対象年齢についても当時小学3年終了時までに拡大されていることなどを踏まえ、1,300円と少額の補助である武蔵野市児童手当制度はその役割を果たしたからとの理由が述べられている。(武

蔵野市議会, 平成16年文教委員会, 2004年3月9日)

しかし、「次世代育成, 少子化対策の拡充が叫ばれる中で, 条例廃止の理由として制度(多子対策事業)の役割が終了したとすることができるか」とも意見されている。(「武蔵野市児童扶養手当の廃止について(打ち合わせメモ)」, 2006年10月2日)

x 昭和42年3月の武蔵野市議会での審議において、最初の前案では、給付金額が該当する児童1人当たり月額500円であったのが、審議過程の中で、月額1000円に増額されており、それに伴う予算額も60万円から120万円に増額している。実際に武蔵野市児童手当制度が高い給付水準で実現するには、必要な追加財源が国からの補助金で賄われたと推測されるが、ここに見たような厚生省側にとって好ましいパイロット事業としての位置づけがあることと、国での児童手当制度の創設に寄与するという面が評価されて、その追加財源については、何らかの財政援助の根拠になったのかもしれない。この詳細に関しては、まだ、明らかになっていないので、今後の検討課題としたい。

xi 国には、社会保険料の天引き納付などの仕組みがあるが、地方自治体には存在しない。

xii 岐阜県歴史資料館所蔵

xiii 実施したインタビューでは、自治体の動きも国での児童手当制度の創設を牽引するほどの大きな力はなく、児童手当制度の創設については孤立無援であったとの認識であった。しかしながら、このような情報提供がなされたことについては、国での児童手当制度の創設を見据え、厚生省側ができたことは「せいぜいこの程度であった」との見解を示しており、地方自治体での児童手当制度の実施がもしかすると何らかの影響を与えるかもしれないということを予見していたのかもしれない。

xiv 前出の、厚生大臣官房児童手当参事官の「東京都武蔵野市において実施されている児童手当制度について(情報連絡)」という表題の書簡が

- 発見されたのも、児童手当制度の早期実現についていち早く政府に要望書を提出した岐阜県の歴史資料館であった。
- xv 他にも、地方政府のほうが財政的制約の厳しいことから、地方分権的なほうが政府規模の拡大を防ぎやすいという議論もある。ただし、必ずしも地方分権が小さな政府と同値ではないことには留意する必要がある。
- xvi 齋藤・林・中井（1991：34）、林（1999：25-26）参照。
- xvii 林（1999：8）参照。
- xix Oates（1972）参照。

[Abstract]

Intergovernmental Relations of the Welfare State:
Japanese-Model Case Study from the Viewpoint
of American-Model Decentralized System

Takenori KINOSHITA

Mariko MIYAKE

Mihoko KATO

Hiroshi SHIBUYA

In this exciting cooperative research, from the viewpoint of the American-model welfare state, we analyze the intergovernmental relations of Japanese-Model welfare state.

As shown in the first section, in the 1990's American welfare reform, the federal reform framework was built on several states' experimental reform, and the federal framework was designed to permit each state self-reliant operation.

On the other hand, as closely analyzed in the second section, in the introduction process of Japanese Family Allowance, Musashino city played the role of experimental laboratory; the national government framework was so uniform that each local government could not respect diversity.

The third section, considering the intergovernmental relations of the welfare state, concluded that the national minimum can effectively be supplied to the nation-wide uniform operation, and the benefits and service, above the national minimum, should be efficiently provided in various ways, which value local diversity.

In the above-mentioned Musashino case, Musashino city tried and failed, because of national uniform framework, to operate Family Allowance as part of the comprehensive welfare system, including education aids and disability allowance, so it was also the pioneer experimental laboratory for comprehensive child-support program, which is the most important in the 21st century.

Key Words : Intergovernmental Relations, American Model Welfare State, Musashino-model Family Allowance, Japan-U.S. Contrast