

こうした中で、12月12日の自民党税制調査会では、特定扶養控除及び配偶者特別控除の廃止などを党として決定し、同日の3党税制協議会に臨んだが、この3党税制協議会において、公明党が、今まで容認していた、特定扶養控除と配偶者特別控除の廃止について、これら双方の廃止は認められないこと、控除の見直しによる増収分については、子育て支援に当てることを主張しはじめた。このため、同日夜に開催された、3党の3政調会長、3幹事長会合において、「平成15年度予算・税制に係る与党幹事長・政調会長合意」が決定され、「平成16年度・国・地方を通じた歳出面の措置として、総額2,500億円の枠内で児童手当支給対象年齢等を見直すことを柱とした少子化対策の施策を行うこととする。よって、政府・与党は少子化の流れを変えるための政策協議の場を設け、上記児童手当全体の見直しを含む実効的、効率的な少子化対策のあり方について早急に検討を始める」こととされた。

平成15年11月には、自民党と公明党の間で、「平成16年度・少子化対策に関する与党合意」がとりまとめられ、「児童手当法を改正し、平成16年4月1日より、児童手当支給対象年齢を就学前から小学校3学年修了前までに引き上げる」こととされた。

この合意を踏まえ、平成16年度改正法案が国会に提出され、平成16年6月に、児童手当法が成立した（表2）。

表2 平成10年以降の政治の動向と税制改正、児童手当制度改正の動向

| | 政治の動向 | 税制改革 | 児童手当 | 少子化対策 |
|-------------|-----------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| 平成10年7月30日 | 小淵内閣成立 | | | |
| 平成10年11月19日 | 自民党・自由党連立合意 | | | |
| 平成10年12月12日 | | 平成11年度自民党税制改正大綱 ・年少扶養控除の創設 | | |
| 平成11年1月14日 | 自自連立政権発足 | | | |
| 平成11年5月28日 | | | | 「少子化対策推進関係閣僚会議」設置 |
| 平成11年6月30日 | | | | 「少子化への対応を推進する国民会議」設置 |
| 平成11年7月25日 | 自民党・自由党・公明党連立合意 | | | |
| 平成11年10月4日 | 自自公連立合意書作成 | | 3党合意書において、「直ちに協議を開始」とされる | |
| 平成11年10月5日 | 自自公連立政権発足 | | | |
| 平成11年12月16日 | | 平成12年度自民党税制改正大綱 ・年少扶養控除の廃止 | | |
| 平成11年12月17日 | | | | 「少子化対策推進基本方針」策定 「新エンゼルプラン」策定 |
| 平成11年12月22日 | | | 与党3党において、児童手当などに関する合意書とりまとめ | |
| 平成12年6月1日 | | | 平成12年度改正児童手当法施行 | |
| 平成12年6月25日 | 第42回衆議院総選挙 | | | |
| 平成12年12月13日 | | | 児童手当等に関する3党合意 | |
| 平成13年6月1日 | | | 平成13年度児童手当法施行令施行 | |
| 平成13年7月29日 | 第19回参議院選挙 | | | |
| 平成14年12月12日 | | | 平成15年度予算・税制に係る与党幹事長・政調会長合意 | |
| 平成14年12月13日 | | 平成15年度与党税制改正大綱 ・配偶者特別控除の廃止 | | |
| 平成15年7月30日 | | | | 少子化対策基本法公布 |
| 平成15年11月9日 | 第43回衆議院総選挙 | | | |
| 平成15年11月19日 | | | 平成16年度・少子化対策に関する与党合意 | |
| 平成16年6月1日 | | | 平成16年度改正児童手当法施行 | |
| 平成16年7月11日 | 第20回参議院選挙 | | | |

3. 政策決定過程のまとめ

(1) 最近の児童手当制度の政策過程の特徴

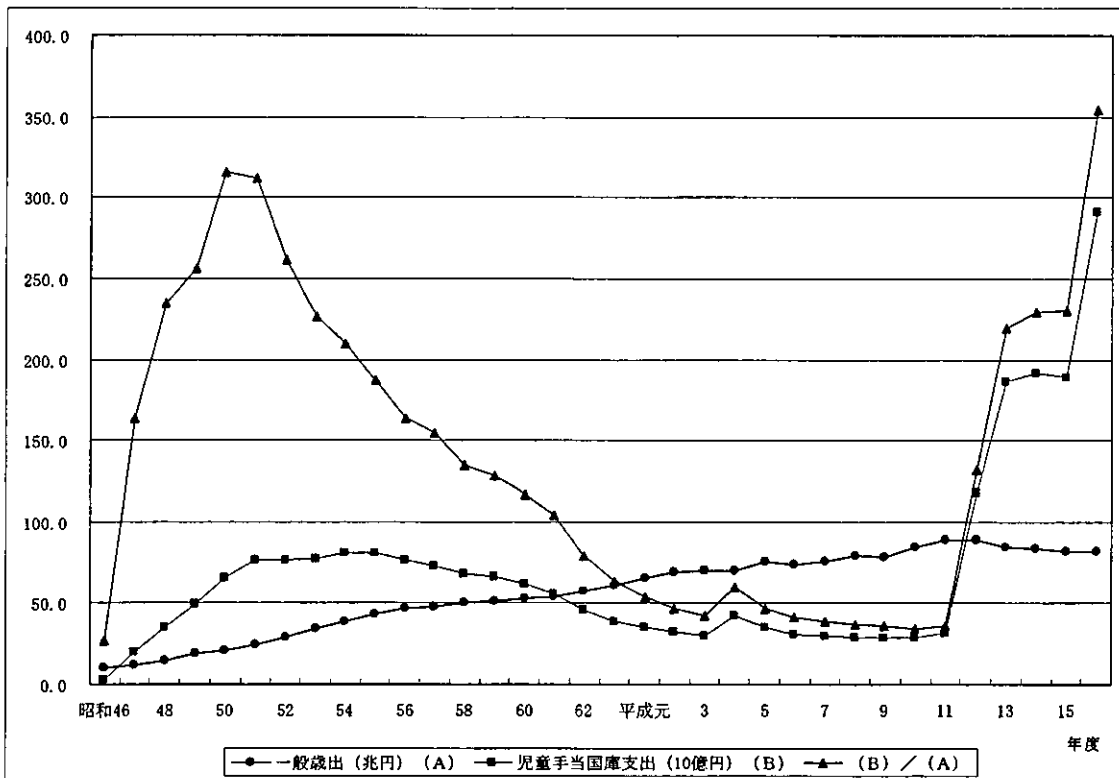
① 財政当局主導から政治主導の改正

昭和47年の制度発足から、3年間は、手当が増額されてきたが、経済の低成長時代に入り、昭和50年以降は、制度の在り方の見直しを含めた議論が行われてきた。こうした中で、昭和57年には、行革関連特例法の一環として、所得制限の強化が行われた。以降、昭和60年度改正も、平成3年度改正も、主として、支給対象児童の改正ではあったものの、結果としては、財政緊縮、財政中立的な制度改正であり（図1参照）、いわば、児童手当制度の縮小傾向とも言える傾向が続いた。

こうした制度の見直しは、財政当局（あるいは行政改革当局）からの圧力により実施されたものであると言える。ただし、制度の見直しに当たっては、初めから支給対象年齢の引き下げありきということではなく、審議会などにおいて議論が行われ、改正の考え方を整理して、政府により法律改正案が作成されるという、自民党単独政権下においては、典型的な内閣提出法律案の政策過程をたどってきた。

しかしながら、平成12年度改正以降は、公明党により、制度の拡充が強く主張され、その主張が与党の合意となり、制度改正が決定され、行政府による法案作成へと至るという状況になっている。

図1 児童手当国庫支出金と一般歳出の比較



② 税制改正との連携

平成 3 年度改正までは、児童手当制度は、審議会等では扶養控除との調整が必要であるとの指摘がありながらも、児童手当は児童手当制度のみの改正として、税制改正についても、平成 11 年度税制改正までは、他の制度改正の状況如何に関わらず、税制改正単体として、審議が進められてきた。

しかしながら、平成 12 年度改正では、児童手当の拡充のための財源を捻出するため、平成 12 年度税制改正において、年少扶養控除を廃止することとされ、平成 16 年度改正では、平成 15 年度税制改正において控除の見直しを行った結果、捻出された増収額を児童手当の拡充に当てることとされた。

これらを表にすると以下のとおりである。

表 3 児童手当制度改正の政策決定過程の変遷

| |
|--|
| ・ 平成 3 年までの児童手当法改正 行財政改革 → 政府発案 → 審議会審議（実質的） → 自民党審査 → 閣議決定 |
| ・ 平成 12 年度児童手当法改正 政党発案 → 審議会審議（形式的） → 与党審査 → 閣議決定 → 税制改正 |
| ・ 平成 16 年度児童手当法改正 税制改正 → 政党発案 → 審議会審議（形式的） → 与党審査 → 閣議決定 |

なお、表 2 からわかるとおり、平成 12 年度改正は、平成 12 年 6 月 25 日の衆議院総選挙に先立つ 6 月 1 日に施行され、平成 13 年度政令改正は、平成 13 年 7 月の第 19 回参議院選挙に先立つ 6 月に施行され、平成 16 年度改正は、平成 16 年 7 月の第 20 回参議院選挙に先立つ 4 月に施行されているという点にも留意する必要がある。

(2) 政策決定過程の変化がもたらした影響

① 児童手当と扶養控除

従来は、別の場で議論されてきた「児童手当」と「扶養控除」という別制度のものが、同じ組上で議論されるようになったというメリットがある。

そもそも、社会的な手当である児童手当と、税制において各種の配慮を講じる控除は、その役割も異なるものであり、制度論的には、必ずしも同列に議論しなければならないものではないが、家庭における経済的負担の減少を計るという面を持っていることから、こ

れら2つの制度を併せて議論し、制度間の調整を図ることは有益なことと言える。

ただし、年少扶養控除の改廃に当たっては、児童手当拡充のための財源捻出という目的のために、税制の控除はどうあるべきかといった本質的な議論がなされないまま、「朝令暮改」的に制度が改正されることになったのは、あるべき税制を構築するという観点からは、望ましくないものであった。

② 児童手当制度の在り方

議論の積み上げではなく、初めから、「支給対象年齢を引き上げる」といった結論ありきなので、審議会等において、手当額や支給対象年齢について、緻密な議論を積み重ねるとい形にはならなかった。したがって、どのような思想、理念に基づいて、法律改正を行うのか、また、将来的にどのような制度にしていくのかといった議論が不十分にならざるを得なかった。こうした帰結として、制度改正自体が、いわゆる「バラマキ」ではないかとの批判を受けることになる原因ともなった。

4. 今後の児童手当制度検討の在り方

(1) 現在の状況

平成15年度税制改正では、当所予定されていた特定扶養控除の廃止は公明党の強い反対により見送られたが、公明党は、この時点では、「(配偶者特別控除と特定扶養控除を)一気に両方廃止することは断じてできない⁵。」としていることから、今後、特定扶養控除については、廃止の方向で検討が進められるものと考えられる。

一方、公明党の公約では、児童手当の支給対象年齢を「小学校6年生まで延長」としていることから、特定扶養控除を廃止した財源が、さらなる支給対象年齢の引き上げに充てられることは自明な状況となっており、後は、その時期が、定率減税の廃止、消費税率の引き上げなどの、一連の税制改革のスケジュールの中でどのように位置付けられていくかということになる。

(2) 今後の望まれる政策決定過程

平成12年度改正については、改正が決定したのが、平成11年12月であり、平成12年の通常国会に法案を提出しなければならない政治的状況にあったことから、政府として十分な検討が出来なかったことはやむを得ないが、平成16年度改正については、平成14年

⁵ 平成14年12月15日付け、公明党デイリーニュースの北側政調会長インタビューより

12月に改正が決定し、平成16年の法案提出まで1年間という時間があつたのであるから、児童手当の将来の在り方等を議論し、論点を整理した上で、平成16年度改正に臨むべきであつたと思われる。

したがって、今後、さらなる支給対象年齢引き上げの議論が必ず出てくる中で、政府としては、早々に社会保障審議会児童手当部会などを立ち上げ、あるべき児童手当のあり方について検討を始める必要がある。この際、税制との関係をどう整理するか、政府税制調査会とも連携を図りながら、審議を進めていく必要があるだろう。

第2章 現行児童手当の制度の変遷とその考え方

今後の児童手当制度の在り方を検討するに当たっては、まず、そもそも児童手当制度というものがいかなるものなのか、すなわち、少子化対策の一層の充実が必要とされている現在、児童手当制度というものがどのような位置付けを占めているのかを確認する。

次に、児童手当制度の手当額、支給対象年齢、出生順位、所得制限がどのような考え方に基づき変遷してきたかの経緯を追い、現在の児童手当制度のあり方を考察する。

次に、扶養控除との関係について、果たして児童手当が適当なのか、扶養控除が適当なのか、あるいは現在のように、両者混在した形が適当なのかを考える必要がある。

こうした点の考察をした上で、あるべき児童手当制度の在り方を考える。

1. 児童手当法の位置付け～少子化対策との関連で～

児童手当法は、第1条において、「この法律は、児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭における生活の安定に資するとともに、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ことを目的とする」とされている。

すなわち、「家庭における生活の安定」という面において所得保障施策の一貫としての役割を有し、「次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上」という面において児童福祉施策の一貫としての役割を有しており、他の目的、例えば、人口政策、賃金政策、雇用政策等に資することをねらいとするものではない⁶。

実際に、平成3年度改正法における提案理由説明においては、「世代間における社会的な扶養及び経済的な支援の必要性の高い児童養育家庭に対する育児支援の強化という観点から、支給対象を第1子に拡大するなど、我が国の実情に即して児童手当制度の見直しを行

⁶ 児童手当研究会（監修）（2000）p41-42

うため、本改正案を提出した次第であります⁷⁾」と、平成6年度改正法における提案理由説明においては、「今般、児童手当制度の福祉施設事業を拡充することにより、夫婦共働き世帯の増加などに対応したきめ細かな育児支援サービスや児童の健全育成のための事業の充実を図るために、事業主からその事業に要する費用に充てるための拠出金を徴収すること等を内容とする本改正案を提出した次第であります⁸⁾」としている。

また、少子化対策の嚆矢ともいえる、平成6年12月に策定された「今後の子育てのための施策の基本方向について(エンゼルプラン)」においても、児童手当に関する記述はない。

ところが、平成12年度改正法における提案理由説明においては、「我が国の合計特殊出生率は、1.38と過去最低の水準になっており、このような少子化の傾向は、我が国にとって大きな社会問題になりつつあります。このため、政府といたしましては、少子化への対応として、仕事と子育ての両立の負担感などを緩和し、安心して子育てができるような環境の整備を進める観点に立って、昨年末、少子化対策推進基本方針や新エンゼルプランを策定し、幅広い分野にわたる施策を推進しております。今回の改正は、こうした総合的な少子化対策を推進する一環として行うものであります⁹⁾」と、明確に、「少子化対策」であることを言明している。

このような流れの中で、平成15年7月に公布された少子化社会対策基本法においても、第2章の基本的施策の第16条において、「国及び地方公共団体は、子どもを生み、育てる者の経済的負担の軽減を図るため、児童手当、奨学事業及び子どもの医療に係る措置、税制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする」と児童手当が明確に位置付けられている。

このように、児童手当法の目的規定自体は、児童手当法制定以来、改正されていないものの、実態として、児童手当は少子化対策の一環という位置付けになりつつある。

⁷ 平成3年3月8日、衆議院社会労働委員会における下条国務大臣による児童手当法の一部を改正する法律案の提案理由説明。

⁸ 平成6年3月25日、衆議院厚生委員会における大内国務大臣による児童手当法の一部を改正する法律案の提案理由説明。

⁹ 平成12年4月12日、衆議院厚生委員会における丹羽国務大臣による児童手当法の一部を改正する法律案の提案理由説明。

2. 支給対象年齢、支給対象出生順位、手当額、所得制限の変遷とその考え方

表4 児童手当制度における支給対象年齢、支給対象出生順位、手当額の変遷

| 暦年 | 対象年齢 | 第1子 | 第2子 | 第3子 | 低所得者 |
|------|-------------|-------|-------|--------|-------|
| 昭和47 | 中学校卒業まで | — | — | 3,000 | — |
| 昭和49 | | — | — | 4,000 | — |
| 昭和50 | | — | — | 5,000 | — |
| 昭和53 | | — | — | 5,000 | 6,000 |
| 昭和54 | | — | — | 5,000 | 6,500 |
| 昭和56 | | — | — | 5,000 | 7,000 |
| 昭和61 | 就学前 | — | 2,500 | 5,000 | 特例廃止 |
| 平成4 | 3歳未満 | 5,000 | 5,000 | 10,000 | — |
| 平成12 | 就学前 | 5,000 | 5,000 | 10,000 | — |
| 平成16 | 小学校第3学年修了まで | 5,000 | 5,000 | 10,000 | — |

(1) 支給対象年齢

支給対象年齢については、平成3年度改正まで、順次、引き下げられていったが、平成12年度改正、平成16年度改正と、逆に、引き上げが図られている。

平成4年1月の「児童手当制度基本問題研究会報告書」「今後の児童手当制度のあり方について」においては、「i) 児童の人間形成に最も重要な時期であること、(中略)などを踏まえ、3歳未満の児童を支給対象とすることが適当と考えられる」「3歳以上の児童はむしろ保育サービスや健全育成サービスの充実により対応していくことが適当であろう」としている一方で、平成12年度改正においては、支給対象年齢の拡大を図っている。

平成12年1月の「児童手当制度の改正について」(中央児童福祉審議会答申)においては、「少子化対策が急がれる下、総合的な少子対策の一環として、児童手当について当面の改善措置を講ずるものとして、了承する」とされており、善解すれば、平成4年までは、所得保障施策と児童福祉施策としての児童手当については、支給対象年齢の重点化を図ることが適当であったが、少子化対策の一環としては、支給対象年齢を拡大することが適当ということであろうか。

いずれにせよ、現時点で、支給対象年齢についての考え方は明確なものとはなっていない

いと思われる。

(2) 支給対象出生順位

支給対象出生順位については、制度発足当初から、第1子からの支給が望ましいとしながらも、財政的な事情から、第3子から、あるいは第2子から支給されていたものであり、平成3年度改正で、現行制度の第1子から支給することとされた。

制度発足時に、審議会等において、第1子からの支給が望ましいとされながらも、結果として、第3子から支給していたことから、児童手当制度が、いわゆる「多子貧困」の救済という色彩を帯びていたものが、第1子から手当が支給されるようになったことにより、あらゆる児童の養育を社会的に支援していくという方向性が明確になったと言える。

(3) 手当額

手当額については、昭和42年の調査によれば、義務教育修了前の児童が3人いる月収3万円以上6万円未満の勤労世帯の家計では、児童一人あたりの現金支出は、6,547円であり、この金額を参考とし、手当の額は、月額3,000円とすることが一つの目途とされた。その後、昭和50年までは、順次5,000円まで引き上げられていったものの、オイルショックなどによる経済停滞により、手当額は据え置かれ、平成3年度改正では、第1子、第2子5,000円、第3子10,000円と引き上げられ、現在に至っている。

この額は、現在の児童一人当たりの現金支出の半額には到底及ばない額になっており、支給額の考え方は曖昧なものとなっている。

(4) 所得制限

所得制限については、制度発足当初の昭和47年には、200万円¹⁰に設定された。これは、「本制度が、低所得者対策というせまい見地からではなく、一般家庭をもひろく対象とするものであることにかんがみ、一般家庭の所得水準を踏まえて、他の社会保障給付における所得制限との均衡、事業主抛出との関連、国民感情等を総合勘案のうえ定められたものである。なお、法第4条の支給要件に該当するが、本条により児童手当の支給の対象から除外される者は、現行施行令の基準によれば、約1割程度と見込まれる。ちなみに、国家公務員にあてはめてみると、給与所得のみでおおむね本省の課長クラス程度以上の所得を有する者が除外されることとなる¹¹」という趣旨からである。

¹⁰ 所得制限の額については、扶養親族等5人の場合の額である。

¹¹ 坂本（1972）P84-P85

この支給水準を維持できるよう、昭和 52 年度まで所得制限限度額については、順次引き上げられていったが、その後昭和 55 年度までは、この昭和 52 年度の水準である 497 万円に据え置かれた、昭和 56 年度には、450 万円に引き下げられた。

昭和 57 年度は、行革特例法により財政負担の縮減措置が講ぜられることとなり、児童手当の所得制限を、当時、社会保障制度の中では最も厳しい老齢福祉年金の所得制限の限度額を基準として定めることとされ、所得制限額は 391 万円とされた。併せて、被用者及び公務員に対する特例給付が実施されることになり、この所得制限額は、560 万円とされた。

その後、物価上昇等に応じ、随時所得制限額は引き上げられたが、平成 13 年度には、与党三党合意を踏まえ、支給率を 85%に引き上げるにより、支給対象児童の拡充を図るため、大幅に所得制限額を引き上げた。(本則給付 平成 12 年度 527.5 万円 → 平成 13 年度 687.8 万円)

このように、所得制限額も、そのときどきの財政状況や政治状況により、強化されたり、緩和されたりしている。

3. 拠出の在り方

児童手当の財源については、0 歳～3 歳未満児の本則給付は、被用者にあつては、事業主拠出金が 10 分の 7、国が 10 分の 2、地方公共団体が 10 分の 1 となっているが、被用者でない者は、国が 6 分の 4、地方公共団体が 6 分の 2 となっており、特例給付については、事業主が 10 分の 10 負担することとされている。

事業主負担を求めている制度は、そう多くはないが、児童手当制度において、事業主負担を求める理由は、「事業主は、人を雇用して事業活動を行うものであり、事業活動を継続、発展していくためには、本来、労働力の維持、確保に強い関心を払わなければならない立場にあると考えられる。一方、本制度は、「次代の社会をになう児童」を健全に育成し、資質の向上を図るということを目的としてかかっているところから、将来の労働力の維持、確保につながる効果が期待させることから、事業主の立場と密接にむすびつくものである」¹²という理由によるものである。

ところが、平成 12 年度改正法や平成 16 年度改正法で支給対象年齢が延長された 3 歳以上児については、特例給付も含めて、国が 6 分の 4、地方公共団体が 6 分の 2 負担することとされている。

¹² 坂本 (1972) P84・P85

4. 児童手当と控除の関係

税制上の扶養控除については、基礎控除などの人的控除とあわせて、各家庭の家族構成に応じ、基礎的生計費には所得税を課さないという観点から設けられたものであり、本質的には、児童手当とは政策体系を異にするものであるが、児童の養育に着目して経済的負担の軽減を図るといった目的は同じであり、その関係について整理することが望まれてきた。

(1) 税務当局における控除の考え方

昭和 55 年 9 月 10 日に中央児童福祉審議会できとりまとめられた「児童手当制度の基本的あり方について」において、児童手当制度と控除の調整を図る必要があるという指摘に対して、当時の大蔵省の政府委員は、「制度の財源に関しまして税制上の扶養控除との統合なり調整を行ったかどうかという御意見もあるわけでございますけれども、この問題につきましては税制の基本といたしまして、諸控除からなる課税最低限の設定と、それから税率と、この二つの組み合わせによりまして適切な負担を実現するという所得税の基本的な体系を無視したものではないだろうかというような問題意識も持っておるわけでございまして、そういったような感想を持っていることをお答えを申し上げたいと思います¹³⁾」と答弁しており、児童手当と所得税の控除は切り離して考えるべきとの主張をしている。

また、現在では、所得税の控除については、平成 15 年度税制改正で配偶者特別控除が廃止されたものの、基礎控除、配偶者控除、扶養控除だけでなく、特定扶養控除、老人扶養控除、障害者控除、寡婦控除、勤労学生控除など、様々な控除が存在する。こうした控除について、政府税制調査会では、「今後の個人所得課税のあるべき負担構造としては、広く公平に負担を分かち合うため、様々な要因による収入をできるだけ課税ベースに取り込んだ上で、個々人の諸事情への配慮は、基礎控除や扶養控除といった人的控除にまとめて措置する方向が基本的に望ましい¹⁴⁾」としているとともに、「少子化の進展に対し、社会保障制度との関連にも配慮しながら、次世代の担い手である子供の扶養へ配慮することも考慮すべきである¹⁵⁾」と、児童税額控除の創設に含みを持たせている。

(2) 中央児童福祉審議会等における控除の考え方

昭和 39 年 10 月 5 日にとりまとめられた「児童手当制度について」(中央児童福祉審議会児童手当部会中間報告)においては、所得税の扶養控除について、「扶養控除制度は、専ら

¹³⁾ 昭和 55 年 10 月 16 日、衆議院社会労働委員会における矢崎大蔵省主計局次長の答弁。

¹⁴⁾ 政府税制調査会 (2003) P4

¹⁵⁾ 政府税制調査会 (2003) P4

児童の生活の必要度を勘案して手当を支給する児童（家族）手当の代用とはなりえないものといわざるを得ない。しかしながら、児童（家族）手当が創設されれば、その影響を受けて、扶養控除の細目につき、若干の変更を要することとなろう」としている。また、昭和43年12月20日にとりまとめられた「児童手当制度に関する報告」（児童手当懇談会報告）においても、扶養控除の問題点が指摘されている。

さらに、昭和55年9月10日にとりまとめられた「児童手当制度の基本的あり方について」においては、「我が国では、現行税制が直接税に重点を置き、所得税の課税最低限も税率の累進度も諸外国に比べて極めて高いことから児童手当と税の児童扶養控除の調整は税制の根幹に触れるため、これに及ぼす影響は大きい。当審議会としては、諸外国の例に徴しつつ我が国においても両制度の統合調整を図ることは、全体として合理的かつ公平な政策体系を確立する見地から十分意義あることであり、さらにその検討を進めるべきである¹⁶⁾」とし、こうした見直しには困難が伴うことも指摘しながら、扶養控除との調整の必要性を指摘している。

(3) 児童手当と扶養控除の関係

児童手当と扶養控除の比較については、既に多くの研究によってそのメリット・デメリットが明らかにされているが、その要点をまとめると以下のとおりとなる¹⁷⁾。

表5 児童手当と扶養控除の比較

| 児童手当 | 扶養控除 |
|--|---------------------|
| ○低所得者層に恩恵が及ぶ | ○低所得者層に恩恵が及ばない |
| ○所得の多寡に関わらず定額 ○比較的高所得者層が生活上当然と考える子どもの生計費まではカバーできない 第1子・第2子 6万円（年額） 第3子 12万円（年額） | ○所得額が高いほど減税効果が大きくなる |
| ○現金給付であり、目に見えやすい | ○税額計算の一要素であり目に見えにくい |
| ○特定財源（事業主）の拠出が仕組み得る | ○一般財源 |

¹⁶⁾ 当該意見書は中央児童福祉審議会の意見書ではあるが、当該文章の前段部分は財政当局たる大蔵省の意向を踏まえ、挿入された文言ではないかと推察される。

¹⁷⁾ 雇用均等・児童家庭局育成環境課（2004）

(4) 児童手当と税額控除

税額控除についても、児童手当と政策体系が異なるものであることは、扶養控除と同様であるが、税額控除は、算出税額から一定金額を控除するので、より児童手当に性質が近いものといえる。

第3章 今後の児童手当の在り方

家族政策においては、現物給付を重視する考えと、金銭給付を重視する考え方がある。筆者としては、現状のように、児童手当が拡大していくことに必ずしも賛成するものではないが、少なくとも、昨今の経緯を踏まえれば、児童手当については、拡充の方向に向かっていることは間違いない。

しかしながら、第1章、第2章で見てきたとおり、児童手当制度については、その時々々の財政状況や政治状況により、曲折を経て、現在の制度が構築されており、その理念、位置付けについては明確になっていない。

第1章、第2章で提起した点をまとめ、今後の児童手当制度の在り方を考える上での論点をまとめると以下のとおりとなる。

(1) 児童手当制度変遷の過程のまとめ

児童手当制度は、その制度の必要性を指摘されてから、長い年月を経て、ようやく昭和47年に創設されたものの、同年のオイルショックにより、高度経済成長から、低成長時代へと移り、行財政改革が進む中で、制度の縮減を迫られてきた。

ところが、平成11年から、公明党が与党になったことにより、一転、拡充傾向となり、その傾向は今後も続いていくものと考えられる。

このような、制度に対しての考え方が、拡充→縮小→拡充とぶれたことにより、制度自体が一貫性のあるものとなっていない状況となっている。

また、最近では、政党主導による改正が続いたため、将来的に児童手当をどうしていくかという議論が審議会等においてなされていない。

(2) 児童手当制度変遷の過程から生じる課題

① 児童手当の位置付けの明確化

まず、児童手当制度の、少子化対策、児童福祉施策における位置付けを明確化する必要がある。

近年、児童手当は、少子化対策の一つとして位置付けられてきているが、児童手当法の目的は、法制定以来、所得保障施策と児童福祉施策に限られたもののはずである（児童手当法第1条）。そもそも、児童手当の給付が少子化対策として効果があるかどうかという本質的な点についての議論もあるだろうが、今後の児童手当制度を考えるに当たっては、政府として、児童手当をどのように位置付けるのかということを明確に整理しなければならない時期に来ているであろう。

こうした基本的なスタンスを明確にした上で、手当額をいくりにするか、支給対象年齢をどうするか、所得制限をどうするかといった議論をしていく必要がある¹⁸。

なお、仮に、制度を拡大する場合であっても、限られた財源の中では優先順位をつける必要がある。特に、所得制限を課すことは、手当が普遍的に児童の扶養を社会的に支援するという意味が後退し、低所得者層への所得保障という意味を強調することになり、適当ではないとする見解もある¹⁹。確かに、制度論的には妥当な考え方かもしれないが、現実の財政状況と、児童手当の対費用効果を勘案した場合には、高額所得者に対し、児童手当を給付するという政策効果には疑問を呈し得ない。

② 財源の拠出方法の見直し

児童手当の財源については、0歳～3歳未満児の本則給付は、被用者にあつては、事業主拠出金が10分の7、国が10分の2、地方公共団体が10分の1となっているが、被用者でない者は、国が6分の4、地方公共団体が6分の2となっており、特例給付については、事業主が10分の10負担することとされている。

しかしながら、平成12年度改正法や平成16年度改正法で支給対象年齢が延長された3歳以上児については、特例給付も含めて、国が6分の4、地方公共団体が6分の2負担することとされている。

このように、特例給付において、3歳以上児の事業主拠出については、経済界からの反対が強いこと²⁰から、税金により賄っているという実態は理解できるものの、3歳未満児については、事業主拠出金があり、3歳以上児については、事業主拠出金がないというのでは、制度として、どのような考え方に基づいて財源が拠出されているのか整合性が確保されて

¹⁸ 支給対象児童については、第1子を支給対象としていることにより、子どもを社会全体で支援していくという方向性が明確になっているものと考えられる。

¹⁹ 山田（2001）。

²⁰ 平成11年12月に、日本経営者団体連合会から、「児童手当制度「拡充」についての日経連の考え方」と題する文書が出されており、その中で、「事業主負担を主な財源とする現行児童手当制度の枠組を前提とした「拡充」策には反対。少子化問題は、国民的課題であるとの観点から、欧州各国と同様、児童手当の財源は、本来全額税で賄うべき。」としている。

いない。

財源構成及び特例給付の位置付けや在り方を根本的に整理し直す必要がある。

③ 税制との関係の明確化及び制度間の調整

児童手当と扶養控除の関係については、中央児童福祉審議会では、その調整の必要性が指摘されてきたにも関わらず、政府レベルでは両制度間の調整はなされてこなかった。

確かに、児童手当制度が存在しなかった昭和 46 年以前には、所得控除は、担税力の調整という税制面における役割とともに、児童を扶養する家庭に対する経済的支援の主要な役割を担っていたものと思われる。

また、昭和 55 年 9 月 10 日にとりまとめられた「児童手当制度の基本的あり方について」においては、「我が国では、現行税制が直接税に重点を置き、所得税の課税最低限も税率の累進度も諸外国に比べて極めて高いことから児童手当と税の児童扶養控除の調整は税制の根幹に触れるため、これに及ぼす影響は大きい」と指摘されていたり、前述の大蔵省主計局次長の答弁のように、児童手当と所得税の扶養控除の調整は、所得税の根幹に触れる問題であるとの認識があった。

しかしながら、児童手当制度が導入されるとともに、消費税という本格的な間接税が導入され、所得税の累進度も相当程度緩和してきており、児童扶養控除の見直しは、「税制の根幹に触れる」とは言えなくなっていることを考えても、その逆進性等が指摘される扶養控除の役割は縮小されるべきであろう。

政府税制調査会では、様々な控除を「基礎控除や扶養控除といった人的控除にまとめて措置することが望ましい」としているが、児童手当との関係を考えれば、控除の集約は基礎控除にまとめていくことが望ましいのではないかと思われる。

こうした点について、関係審議会、関係省庁においては、連携を図り、制度間の調整をしていくべきである。

④ 政策決定過程の見直し

平成 12 年度改正や平成 16 年度改正については、政党主導で審議が進められた結果、政府部内、すなわち審議会等における審議が不十分となっている。第 1 章で述べたとおり、制度改正に当たっては、十分な時間をとって、今後のあるべき児童手当制度の在り方を議論した上で、制度改正をすべきであり、次期児童手当法改正に向けて、早急に審議会において議論を開始する必要がある。また、審議会における審議については、十分な議論ができるという点と、国民に対して、情報提供することにより、議論を喚起するという役割も

担っていることに留意すべきである。

⑤ その他

議論に当たっては、児童扶養手当制度との関係をどうするか、在宅保育給付といったものをどう考えるかといった論点も提示されていることから、こうした観点からの検討も必要であろう²¹。

まとめ

以上、児童手当制度の変遷と今後の課題を抽出してきた。

筆者は、児童手当制度については、諸外国並に拡充すべきではないかとか、所得制限を撤廃すべきではないかといった意見には、現下の財政状況にかんがみれば、必ずしも肯定できるものではないと考えている。むしろ、現物サービスの給付に重点を置き、子どもを生み育てやすい環境をつくっていくことが、次世代支援につながるとともに、少子化対策にも資することになると考えている。

私見はさておくとして、児童手当制度は発足以来 30 年以上を経て、縮小期から拡大期に移行してきているが、縷々述べてきたように、思想的な整理が全くされていない状況にある。まずは、第 3 章で述べたような、制度としての性格付けを明確にさせるということが、この児童手当という制度の今後の在り方を決めることになるかと確信している。

参考文献

- 宇野裕 (2001) 「児童手当はいかに改革されるべきか」『社会保険旬報』2098 号
- 大塩まゆみ (1996) 『家族手当の研究』法律文化社
- 大嶽秀夫 (1990) 『政策過程』東京大学出版会
- 菊池馨実 (2002) 「育児支援と社会保障—法的側面からの検討—」清家篤、岩村正彦編『子育て支援策の論点』社会経済生産性本部生産性労働情報センター
- 草野厚 (1997) 『政策過程分析入門』東京大学出版会
- 黒木利克 (1965) 『私本児童手当白書』白桃書房
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課 (2004) 『児童手当法改正関係参考資料』厚生労働省

²¹ 福田 (1999) 等が詳しい。

- 五島貞次（1981）『児童手当制度論』厚生出版社
（財）日本児童手当協会（1985）『児童手当 その歩み』国際児童福祉文化研究会
（財）日本児童福祉協会（1966）『児童手当制度』（財）日本児童福祉協会
佐藤進、宮島洋（1979）『戦後税制史』税務経理協会
児童手当研究会監修（2000）『改訂 児童手当法の解説』中央法規
坂本貞一郎（1972）『児童手当法の解説』社会保険研究所
清正寛、良永彌太郎（1996）『論点 社会保障』中央経済所
政府税制調査会（2003）『少子・高齢社会における税制のあり方』
高橋三男（1994）「児童手当の財源政策」社会保障研究所編『社会保障の財源政策』東京大
学出版会
都村敦子（1977）「福祉政策の Harmonization 問題について」『季刊社会保障研究』13 卷 1
号
都村敦子（2002）「家族政策の国際比較」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子
育て支援』東京大学出版会
福田素生（1999）『社会保障の構造改革—子育て支援重視型システムへの転換』中央法規
宮島洋（1996）「社会保障の予算政策」『季刊社会保障研究』31 卷 4 号
山田晋（2001）「児童手当制度の展望」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第 2 卷所得
保障法』法律文化社
吉田和男（2000）『21 世紀日本のための税制改正《所得税の改革》』（財）大蔵財務協会

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
「社会保障における少子化対策の位置付けに関する研究」
分担研究報告書

「親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査」
－政策インプリケーションへの一考察－
分担研究者 勝又 幸子（国立社会保障・人口問題研究所室長）

研究要旨

「親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査」の分析結果から、政策インプリケーションとして考察できることをまとめた。経済的支援の実態からは、祖父母世帯から成人子世帯への孫を理由とした支援は、こづかいとプレゼント以外は支援自体が少なく、私的経済支援としては公的に介入するまでも無い規模であった。しかし、高額贈与については祖父母世帯の経済状況に影響を受けており、資産の継承を通じて、親子世代間の移転がおこなわれている実態をあらわしていた。生前贈与が住宅取得に促進的に働いていることから、住環境の改善を通じて少子化対策の一助になるのではないかと政策インプリケーションを示した。意識と世話的支援の実態からは、育児支援を公的な役割に期待する成人子世帯と家族内の支援に期待する祖父母世帯とのあいだの価値観のギャップが明らかになり、その実態を踏まえて、祖父母に対する現代の育児支援のための研修の必要と意味を政策インプリケーションのひとつとして提案した。

A. 研究目的

本研究の目的は、中期的視野にたち今後10年間にわたり日本で行うべき少子化政策とはどのような社会状況を想定して立案すべきなのかを検討する基礎資料を提供することにある。今回実施した「親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査」には、私的な移転の実態を明らかにすることが重要であるとの視点に立っている。

B. 研究方法

本文では、「親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査」の分析や考察において、各分担及び協力研究者が個別の論文において明らかにした結果や成果に学びつつ、ここからどのような政策インプリケーシ

ョンが可能かという視点で課題の整理をおこなうものである。

（倫理面への配慮）

該当無し

C. 研究成果

「親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査－結果の概要－」（以下「結果の概要」と呼ぶ）6.1でまとめられているように、全体では9割以上が夫と妻の親のいずれからも全く保育料・学費や子どもの習い事や塾の費用については援助を受けていない。それに対して、孫へのプレゼントやこづかいについては多くが援助を受けているが金額は年額5万円未満が9割以上だった。上枝は研究報告においてどのような要因が援

助額の多寡に影響しているかを分析したが、祖父母世帯から孫へのプレゼントやこづかいは子ども世帯の収入とは無関係に行われていると述べている。また、祖父母世帯の年齢、世帯収入や高額預貯金保有の有無も孫へのプレゼント・こづかいの金額には影響を与えていないとしている。意識面では「孫にはお金がかかる」と考えている場合やこれまでに高額な贈与の経験のある高齢者は孫へのプレゼント・こづかいの金額がともに多くなっていると分析している。成人子に対する調査では、同居・敷地内別居の近居が孫へのプレゼント・こづかいの金額を多くする傾向があると分析している。

一方、「結果の概要」7.2 でまとめられているように、成人子へ的高額贈与の有無が祖父母世帯の資産額に大きく左右されることが明らかになった。1000万円以上の預貯金資産をもつ経済的に豊かな祖父母世帯の約7割が成人子に対して何らかの高額贈与を行っている一方で、預貯金資産が100万円以下の経済的にはそれほど豊かとは言えない祖父母世帯の約2~3割しか高額贈与をしていないことがわかった。

「結果の概要」4.2 でまとめられているように、高齢者への公的機関の支援は親・子世代とも必要であるという意見が多数を占めたが、子育てに関する公的援助では意識に差が出ている。親世代は公的援助より家族間で支援すべきという考え方が半数近くいるが、子ども世代では8割がその意見には反対している。子育てに関する意識においては、世代間にずれがあることがわかった。

「結果の概要」3.1 でまとめられているように、親からの育児支援は妻側の両親からの支援が最も多い。緊急時の子どもの世話と子育てに関する精神的支援に関することでも夫側より妻側祖父母からの支援の大きさが読み取れる。

千年は研究報告において父親（夫）の育児サポート力が低いと妻方祖母からの孫に対する日常的・緊急時支援が有意に高くなること、父親の育児サポート力は妻方・夫方にかかわらず精神的支援には関係していないと分析した。

D. 考察

祖父母世帯から成人子世帯への孫を理由とした経済的支援は祖父母世帯が豊かであればより多く行うというものでも、成人子世帯の所得が低ければより多く行うというものでも無いという結果がでた。むしろ、世帯間の距離や価値観や考え方の違いによる場合が大きいことがわかった。

周は研究報告において、成人子の世帯収入が低いほど親から経済的援助を受けやすいと分析している。住宅取得と生前贈与との関係では、生前贈与を受けることで住宅購入の頭金額が増加し取得住宅の床面積が広がると分析している。

千年は研究報告において、世話的支援を規定する要因（どの程度育児支援が得られているか）は、夫方・妻方で異なっており、例えば、妻方祖母からの支援に母親の就業状況は関係ないが、夫方祖母からの支援は母親の就業状況に影響を受けていたとまとめた。精神的支援は祖母や父親の育児サポート力や母親の支援ニーズよりも、母親や地域の属性が大きく関係していたと分析している。また、妻方祖父の育児支援における貢献は夫方祖母よりも大きいことが確認されたとしている。

E. 結論

■研究の政策的含意

金銭や物の授受による私的経済的援助は極めて限定的に行われているため、政策的インプリケーションとしては、それ自体に公的に関与する理由はみあたらない。

高額贈与の分析からの政策インプリケーションは、経済政策や住宅政策の視点からは周が述べているような景気刺激策や住宅購入年齢の引き下げによる家族形成（家族成員の増加、多々問えば追加の子どもを持つことも一つの選択肢）の促進が考えられるだろう。一方で、所得再分配政策からすれば、高齢者が蓄積した資産が直接子世帯に相続されることで、富める親を持った成人子はより富んでいくという、貧富の差を助長するかもしれない。

意識と世話的支援の実態と分析から考えられる政策インプリケーションは、「子育て支援」には世代間で意識に違いがあり、その違いを政策的にどう考慮できるかということである。成人子世帯は公的な援助により期待し、高齢者世帯は家族間の支援で行うべきと考えており、その意見の異なる世代が「子育て」で協力する場合には精神的な摩擦が起こることが想像できる。したがって、たとえ祖父母の育児支援が得られる状況におかれた成人子であっても、全面的にその支援の恩恵にあずかることはできないであろうし、またそれを望まない可能性がある。すなわち世代間の摩擦を最小にする方法で家族による育児支援を促進する方法が提案されるべきだろう。

具体的な提案としては、「祖父母学級」のような研修プログラムをシルバー人材センターのような組織で主催して、経済的な余裕の有無にかかわらず、高齢者が成人子の子育て世帯のサポート力をつけるように援助することを提案した。

F. 研究発表(※本プロジェクト関連の研究
成果の発表のみ)

無し

1. 論文発表

無し

2. 学会発表

無し

G. 知的所有件の取得状況

無し