

1.5. 児童手当制度基本問題研究会
児童手当制度基本問題研究会
最終報告 (55.4.25.)

はじめに

児童手当制度基本問題研究会は、昭和53年11月に発足以来児童手当制度のあり方についての基本的諸問題について鋭意、多角的な研究を続けてきた。昨年7月には、それまでの研究に一応の区切りをつける意味で諸外国の児童手当制度の動向、我が国の家族手当等賃金制度の現状とすう勢を中心とした中間的なまとめを行った。

当研究会は、引き続き、児童手当制度と他の諸制度、特に税制との関連、財源調達方式等について研究を進め、このたび1年半24回に及ぶ研究の成果を取りまとめ、ここに最終報告として発表することとした。児童手当制度については昨今さまざまな観点から議論がなされているが、この研究報告が来たるべき高齢化社会にふさわしい児童手当制度の基本的あり方についての論議を深める上で何らかの参考になれば幸いである。

目次

1. 児童養育と国又は社会の役割
 - (1) 社会的存在としての子供
 - (2) 児童の養育と国又は社会
2. 我が国の児童養育環境の現状〔略〕
3. 高齢化社会への移行と児童〔略〕
4. 現行現金給付制度等の問題点〔略〕
5. 児童手当制度等の改善の方向
 - (イ) 公平と効率の確保
 - (ロ) わかりやすい政策体系の確立
6. 児童手当制度と扶養控除との調整
 - (1) 調整の必要性
 - (2) 扶養控除の意義と児童手当
 - (イ) 扶養控除の税制上の意義
 - (ロ) 扶養控除の意義の再検討〔抄〕
 - (3) 調整の諸方法並びにその比較
 - (4) 第3方式による調整に際して考慮すべき事項

- (イ) 児童手当に対する課税上の取扱い
 - (ロ) 児童手当の支給対象児童
 - (ハ) 所得制限
 - (ニ) 低所得者への給付額
 - (ホ) 住民税における扶養控除の取扱い
7. 児童手当制度の一層の充実に向けて
- (1) 児童養育家庭の地位向上の必要性
 - (2) 児童手当の望ましい給付水準〔抄〕
 - (3) 児童手当改善のための財源
 - (4) その他
 - (イ) 児童手当と他の所得保障制度
 - (ロ) 児童手当と現物給付
 - (ハ) 児童手当と家族手当
 - (ニ) 福祉施設等

1. 児童養育と国又は社会の役割

(1) 社会的存在としての子供

国際連合の児童権利宣言は、『児童が幸福な生活を送り、かつ、自己と社会の福利のためにこの宣言に掲げる権利と自由を享有することができるよう』各国政府等が措置することを求めている。児童権利宣言の起草者が明確に認識しているように、児童が健全に育てられ、幸福な生活を送ることができるよう保障することは、児童の福利につながるだけでなく、社会の利益にもつながる。

児童は、将来の社会の担い手であり、将来の社会が経済的にいかに維持されるかは彼らの能力にかかるとともに、将来よりよき家庭、よりよき地域社会を形成する主要な担い手である。

また、児童は将来の文化の担い手でもある。21世紀の社会がいかなるものになるかは、まさに現在の子供達の双肩にかかっているといえる。それ故、子供を育ててゆくということは、現在と未来との間に橋を架けることであるといえよう。

児童の健全な育成は、学校教育のみで終るものではない。家庭における児童養育が同時に大きな役割を果たすことは疑いない。学校教育と併せて、また学校教育等の開始前に家庭を中心とした児童の養育が適切に行われなければいかに学校教育等を充実しても望ましい結果は得られないであろう。児童の養育は家庭の主要な機能の一つであるが、養育された児童は将来の社会の担い手であるという点において、単にそれを養育した者にのみ利益をもたらすものではなく、児童を育てなかった者も利益を得るこ

ととなる。このことから児童は社会的存在、いふならば「社会の子」であるといえよう。

(2) 児童の養育と国又は社会

児童が将来の社会の担い手となることから、児童の養育については家庭が第一義的に責任を持つのは当然のことながら国又は社会も、児童の養育について重大な関心を寄せざるを得ない。したがって国等は、児童の福利を図る上でも、また、社会の福利を実現する上でも、家庭の相対的に重い児童養育負担の軽減のためその養育費の一部を社会的に負担したり、有子家庭と無子家庭単身世帯との負担の均衡を図る等の施策を行う必要がある。

5. 児童手当制度等の改善の方向

本格的な高齢化社会を目前にして決して十分とはいえない児童養育家庭に対する所得保障制度を改善する必要があるが、そのためにはどのような点を配慮すべきであろうか。

(イ) 公平と効率の確保

まず考慮すべきは、公平かつ効率的な制度の実現である。この要請はいつの時代でも、また、いかなる政策についても満たされなければならない基本的なものであるが、今後経済成長の長期的鈍化傾向が予測されるなかで人口の高齢化が進行するという厳しい環境の下では、この点にお一層配慮することが必要である。これからは、高い経済成長による大幅な税の自然増収をあてにした安易で惰性的な政策運営は許されないのである。

(ロ) わかりやすい政策体系の確立

本制度の改善に当たっては、できうる限り他の諸制度との総合化、ないし整合化を図りわかりやすい政策体系を確立することが必要である。すなわち、各種施策間の重複、矛盾を排し、資源の浪費を避け、行政コストの軽減を図りつつ、施策の充実を目指さなければならない。わかりやすい政策体系は、政府の政策意図とその効果に関する国民の理解を深め国民的合意の形成を容易ならしめるような体系である。複雑でわかりにくい政策体系は、不公平を隠蔽し、各種利益集団の際限ないモノトリゲームを誘発させがちである。

6. 児童手当制度と扶養控除との調整

(1) 調整の必要性

本制度と現行関連諸制度との整合性を高め公平か

つ効率的な制度に改めるためには、諸外国に見られるように、税制の扶養控除と児童手当制度との調整が考えられる。80年代は見直しと調整の時代であり、これまでのように制度間の大きな不整合、不平等をそのままにしてそれぞれの施策の拡充を図ることが許される時代ではない。

児童手当制度と扶養控除制度が併存していることから生ずる非整合的な事象としては、次のようなものがある。たとえば、夫婦と児童3人の計5人で構成される給与所得者の家庭 **A** (年収総額500万円)、**B** (400万円)、**C** (300万円)、**D** (200万円) 及び **E** (150万円) を想定してみよう。この場合、これら各家族の第3子への児童手当支給及び扶養控除による恩恵は第16表のようになる。これをみれば明らかかなように最も所得の低い **E** が児童手当しか受けることができないのに対してその倍以上の所得がある **B**、**C** は児童手当とともに扶養控除による恩恵も受けることができるという奇異な現象が生じる。この低所得者の相対的不利益は、低所得者に対する児童手当の額が若干高くなっていることによって糊塗されるようなものでもない。この背後には第1子、第2子について低所得者は扶養控除の恩恵を受けることができないというより大きな矛盾がひそんでいるからである。また、**B**、**C** 及び **D** についての児童手当と扶養控除 (**D** は住民税のみ) の二重給付は、3人以上の子供を養育している家庭は3人未満の子供を養育している家庭に比べて養育費負担が著しく重くなることが証明されるとき始めて正当化されるであろう。

なお、**A** は所得が高いため児童手当の支給を受けることができないが、児童手当制度における所得制限限度額の設定及び市町村民税の所得割の額のない者に対する特別措置が可処分所得に与える影響は第

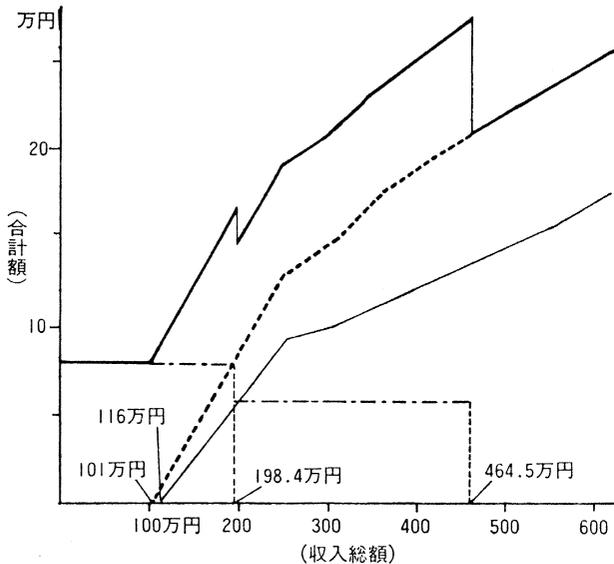
第16表 給与所得別扶養控除の恩恵及び児童手当の支給状況

給与所得	控除と手当			児童手当
	所得税扶養控除	住民税扶養控除		
A 500万円	有	有		無
B 400万円	有	有		有
C 300万円	有	有		有
D 200万円	無	有		有
E 150万円	無	無		有

注) 54年における各種制度により作成した。

第5図 収入階層別児童手当額と扶養控除による隠れた補助金額の合計額

(夫婦と子ども3人の勤労者世帯)



- 注1) ——— 合計額
 所得税と住民税による補助金の合計額
 - - - - 所得税による補助金額
 - · - · 現行児童手当額
- 注2) 児童手当額及び補助金額は昭和55年による各種制度により計算したものである。なお収入総額は54年、55年同額とした。
- 注3) この図は収入総額についてその特定の額における補助金額を計算して描いたものであり、ステップファンクションになっている部分も直線で示されている。

5図のごとくである。

(2) 扶養控除の意義と児童手当

(イ) 扶養控除の税制上の意義

今日、所得に対する課税は応能原則に基づき、余剰所得 (Residual income or discretion income) に課税すべきものと言われているが、扶養控除は、一般的には基礎控除、配偶者控除等、他の人的控除と並んで各人の個別的事情の差異に応じた租税支払能力、いいかえれば余剰所得を算出し、それへの課税を可能ならしめるために欠くことのできないものとされている。

(ロ) 扶養控除の意義の再検討

しかしながら、もし扶養控除に代りうるような国の所得保障政策が完備されたならば、余剰所得算出の過程から扶養控除を取り除いてもよいのではなかろうか。

扶養控除と所得保障給付は本来それぞれ独立したものであるが、扶養控除をその機能面から見れば、これも児童養育家庭に対する金銭的援助とし

ての働きを持っていることは疑いない。例えば、扶養控除の税額控除方式を主張する財政学者の間では、扶養控除は児童を扶養する責任を負っている人々への一種の補助金としてとらえるべきであるとする見解がかなり見られる。すなわち、明日の社会を担う児童を現に扶養している人々は大きな社会的責任を果しているのであるから、そのことに対する補助金として税の軽減措置がとられるべきであるとする。

このことからして同様の機能を有する児童手当と扶養控除の調整が考えられてもよいであろう。

(以下略)

(3) 調整の諸方法並びにその比較

税制と児童手当との調整の方法としては基本的には次の3つが考えられる。なお、第3子についてのみ税制と児童手当を調整することは、低所得者は第1子及び第2子について扶養控除の恩恵を受けることができないという矛盾をいささかも解決しえないものであることから考慮に値しない。

第1は現行扶養控除制度をそのままにし、児童手当をもっぱら低所得者に対してのみ第1子から支給する一種の救済施策とする方法である。これは、現行扶養控除制度が有するところの高所得者ほどその恩恵が大きという問題点をいささかも解決するものではなく、裏から見れば扶養者の所得が高いほど児童養育に関する補助金が高い結果となり公平の面から問題がある。また、児童養育家庭への所得保障が二本建となるため、税制の変更、所得額の変動等によって適用される制度に異動が生じ事務的にわずらわしいものとなるばかりでなく、わかりやすい政策体系の実現という点からも問題がある。また、扶養者の所得によって適用される制度が異なることは児童福祉の理念又は国民感情の点で問題であるとの議論がありうる。

第2は、現行扶養控除制度を所得控除方式から税額控除方式に改めるとともに低所得者に対して第1子からその所得額に応じた給付を行うという方法である。この場合には前述の扶養控除制度が持つ欠点は除去され、児童養育者に平等な金銭的補助を行うことが可能となる。しかし、この制度では正確な納税額は年末調整又は確定申告を待たなければ明確にならないから児童手当の支給も税額控除もその時点まで待たなければならない。従って事後給付となり児童養育の現実と照応しない結果となる。さらに所

得控除方式のもとでは課税最低限以下にあった者についても納付税額と児童手当支給額との調整が必要となり事務的に極めて煩雑となる。また、扶養控除のみを税額控除とすることは、他の人的控除が所得控除であることから税制上の整合性の上で問題がありうるであろうし、第1の方式と同様児童養育家庭への所得保障が二本建となることによる問題点も生じるであろう。

最後に、児童養育家庭への所得保障を主として税制による隠れた補助金で行うことが望ましいのか、それとも直接の支出の形をとる補助金、たとえば児童手当のようなもので行うのが望ましいのかという大きな問題点が残されている。これについては、まず税制による場合には、この隠れた補助金はどうしても租税政策のあり方によって左右されがちであることを指摘しうる。たとえば今日、税制は景気対策の一手段として考えられているからである。また、隠れた補助金はまさにその「隠れた」という性格のために、国民が政府の政策意図を十分理解しえないことがあり、施策の効率性が阻害されるおそれがある。

以上の議論からして、第3の方法、すなわち、扶養控除制度に代えて第1子から児童手当を直接支給するという形での調整を行う方式が公平と効率の面からみても理論的に最も望ましいものといえよう。この方式によれば、児童の養育費用に対する配慮の実質的な平等が確保されること、扶養者の所得によって扶養児童を区別することがなくなり児童福祉の理念から望ましいこと、低所得者の可処分所得が増加することになり、所得再分配が強化されること、制度がわかりやすく、政策目的、効果が明確にされること、租税政策のあり方によって起る問題が生じなくなる等からしてこの方式は他の方式よりも優れているといえよう。なお西ドイツ及びフランスでは、児童手当は景気対策の手段として弾力的かつ機動的な活用がなされている。また、この方式によれば、扶養控除が我が国に居住している外国人にも適用されていることから、これらの者についても児童手当を適用することとなる。

この第3方式の調整は、1975年頃より多くの国々で行われており、一般的な傾向にある。たとえばスウェーデン（国税については1948年、地方税については1952年）、西ドイツ（1975年）、イスラエル（1975年）、オーストラリア（1976年）、イギリス

（1977 - 1979年）、オランダ（1978年）、カナダ（1979年）などがその代表的なものである。

(4) 第3方式による調整に際して考慮すべき事項
公平と効率の観点からして第3方式による調整が最も望ましいといっても、それを現実のものにしようとする場合には考慮すべきいくつかの点がある。

(イ) 児童手当に対する課税上の取扱い

この児童手当は扶養控除に代るものであるから非課税とするのは当然である。

(ロ) 児童手当の支給対象児童

原則として、現に扶養控除の対象になっている子については、児童手当に置きかえるべきである。特に義務教育を受けさせることは親の義務であること、満15歳未満の児童は就労させてはならない等のことからして、義務教育修了前の児童が児童手当の支給対象児童とされるのは当然である。

(ハ) 所得制限

所得制限については、児童手当が児童福祉の観点に立ってすべての児童の健全な育成と資質の向上を目指すものである以上理論的にはこれを設けないことが当然であろう。なお、現行制度においては所得制限の設定により第5図に示すように臨界点において可処分所得の逆転現象が生じている。また、所得制限における所得は世帯単位で把握されているわけではないので、共働き世帯とそうでない世帯の間で不公平が生じている。

(ニ) 低所得者への給付額

現行の児童手当制度においては、市町村民税所得割非課税者世帯については手当額の優遇措置がとられているが、これについてはこの世帯が従来は第1子、第2子について扶養控除制度の恩恵を完全に受けることができなかったことを考慮したものと考えられる。もしそうであれば、児童手当と税制の扶養控除との調整が完全に行われた場合には、この措置を残しておく必要はないであろう。

(ホ) 住民税における扶養控除の取扱い

これまでの議論における扶養控除は主に所得税のそれを対象としてきた。地方税の住民税はその税率の累進度が所得税と比較にならない程ゆるやかであり、また、課税最低限も低いことから所得税の場合に指摘されたような扶養控除制度の問題点が軽微であるため、強いて児童手当と調整しな

くてもよいとする考えもあろう。しかし、住民税の扶養控除においても基本的には所得税の扶養控除と同様の問題があることは疑いないところであり、また、児童養育家庭に対する所得保障をわかりやすい政策体系にするという点からも、これを含めた調整を考慮することが望ましい。

なお、これ以外にも扶養控除制度の適用が児童についてなくなることの結果、扶養児童を有する給与所得者の手取り賃金の減少という事態をどう理解させるか、地方交付税との関連において公費負担部分における国と地方公共団体（都道府県、市町村）の負担割合をどうするか、また、給付額を定額にするか、児童数に応じて逓減又は逓増にするか等考慮すべき事項は少なくない。

7. 児童手当制度の一層の充実に向けて

児童手当は、児童は「社会の子」とであるという認識に基づき児童の養育負担を軽減することによって児童養育家庭が果たしている社会的貢献に対して明示的な評価を行うとともに児童福祉に対する国の姿勢を明確に示すことになる。また児童手当は、老齢年金その他の老人福祉施策とからみ合わせ、国民一人一人のライフサイクルから見れば、その人の生涯保障の上で重要な役割を担っている。そのライフサイクルを示せば次のようになる。子供の時代には両親を含めてその当時の生産年齢世代によってその生活が支えられる。成長して生産年齢世代になったときには、租税、社会保険料負担等を通じてかつて自分を育てて今は高齢者となった世代を扶養するとともに将来自分が高齢者となったときに自分を扶養してくれる現在の子供を育む。高齢者となったときにはかつて自分が育んだ世代によって扶養される。すなわち、すべての国民は、その全ライフサイクルを通じて個々の家庭環境のいかに問わず社会連帯の立場に立って社会の維持、発展のため公平な負担を行うことになる。

児童手当をこのようなものとしてみると、単に児童手当と税制の調整だけですべてが終るものではなく、より一層の充実のためにはなお考慮すべきいろいろな問題がありうる。以下、この点について考察してみよう。

(1) 児童養育家庭の地位向上の必要性

児童手当と税制の扶養軽減の調整は、児童養育家庭に対する公正かつ効率的な所得保障制度を実現させる上で欠くことのできないものである。しかしな

がら、両制度の単なる調整だけでは、児童養育家庭全体としてはその実質的な負担軽減とはならない。イギリス、西ドイツ等税制との調整を行った国々では給付の実質的改善が行われている。

ひるがえって我が国の児童養育家庭の現状をみると、先に述べたようにその社会への貢献が必ずしも適正に評価されていることはいい難いのが現状である。特に公的制度による児童養育家庭に対する援助については、我が国は他の諸国と比較して著しく低い。第3表でわかるように、我が国で2人の児童を養育している平均的収入の労働者夫婦には、その収入の2.3%が扶養控除の形で還元されているのに対して、スウェーデンでは実質価値で3.7倍、イギリスでは2.5倍、フランスでは5.3倍のものが税制を通じて又は現金給付の形で移転されている。欧米諸国と比較して我が国は、児童養育家庭に対する社会的配慮に極めて乏しい社会であるといえる。これは一面では、我が国で従来一般的であった親子の一体感を前提として児童の養育は全面的に親の責任であるとする思想の反映であるかもしれない。しかし、先に述べたように児童が社会的存在であることを考えるとき、児童の養育は、ただその両親のみが関心を示せばよいということではなく、国民全体の関心事であるべきであり、児童を養育しているものとそうでない者との負担の不均衡が是正されなければならない。

個人主義的価値観の浸透によって親子の一体感が以前ほど強固なものでなくなりつつあり、女性の社会的活動への参加が拡大することによって出産、育児の機会費用が高まっている現状では、この負担の不均衡に対して人々はより敏感になってきている。また、被用者世帯にとっては給与体系が生活給体系から職務給ないしは職能給体系へ移行していること、さらには本格的な高齢化社会を迎えて、児童養育家庭の経済的負担が相対的に加重されることが予測されるのに対して老後を子供にばかり期待することもできなくなってきて、いわば児童養育の負担のみ重く、期待される利益は少ないことを考えると、児童養育家庭の負担を更に軽減して家庭基盤の強化を図り、その養育機能を充実させるための条件を整える必要がある。

(2) 児童手当の望ましい給付水準

将来どの程度の水準の児童手当が望ましいものであるかについては一義的な解答を引き出すことは困

難である。(中略)

児童の養育が基本的には親の責任であることはいうまでもないが、児童手当が児童養育家庭の経済的負担を軽減するとともに児童の健全育成、資質の向上に資するものであるとすれば、その水準は、有子家庭と無子家庭等の間における児童養育費用の分担に関する国民的コンセンサスによって定まるものと考えられる。なお、児童手当が児童養育家庭の経済的負担を軽減して家庭基盤を充実するという機能を十分果たすためには、その額が物価ないしは生活水準の変動に即して改められることが必要であるのはいうまでもない。

(以下略)

(3) 児童手当改善のための財源

児童手当の実質的な改善を図るためには、児童に係る扶養控除を廃止したことによって生じる財源だけではなく、他の新しい財源を求めることが不可欠である。このための財源としては、一般税収入、拠出金又は目的税などが考えられる。

今日の経済社会を構成しているものは単に家計ばかりではなく、企業も家計と並ぶ社会の構成員である。次代を担う児童の資質の向上によってもたらされる利益は単に家計のみに発生するものではなく、等しく構成員としての企業にも及ぶ。従って児童手当の費用については企業も拠出金または目的税の形で等しく負担に应ずべきである。

(4) その他

(イ) 児童手当と他の所得保障制度

我が国では、児童養育家庭に対する社会保障制度による現金給付は、児童手当だけではない。これらの現金給付はそれぞれ目的が異なり支給対象も広狭さまざまである。現在は児童手当の支給対象も極めて限定されていること等からそれほど問題となっていないが、制度が抜本的に改正され、児童手当が家庭の児童養育機能強化のための主たる所得保障制度として位置づけられるようになった場合には、児童手当とその機能が多少重複しているものについては、何らかの調整が必要となろう。

制度設立の目的が異なることから、機能が完全に一致しない場合には、支給対象児童、受給者等の特殊性に応じて児童手当制度に附加給付を設けることによって調整することも考えられよう。

(ロ) 児童手当と現物給付

肉体的、精神的にハンディキャップを負っている児童に対する施策等現物給付によるのが望ましい分野も児童行政には少なくないが、それ以外については原則として現金給付を中心とすべきであろう。児童養育家庭に対する所得保障制度の充実の進展等に併せて、現物給付によらなくてもよい分野について何等かの理由で現物給付を行う場合には、受益者負担を大幅に導入するか、そのような現物給付の受益者の児童手当の減額等の調整が必要となろう。

(ハ) 児童手当と家族手当

児童手当制度が既述のとおり第1子から支給されたあかつきには、家族手当との調整が問題となりうるであろう。しかし、家族手当は貸金の一部であり、賃金は基本的には労使の交渉によって決められるものであるから、児童手当との調整問題は労使間の決定にまかせるべきであろう。

(ニ) 福祉施設等

児童手当制度における福祉施設については、児童の健全な育成を図るため中央政府の行うべき施策のなかでの役割、そのための費用負担のあり方等を検討し、適切なものにしていくことが必要であろう。この点からみて、福祉施設は児童を対象とした他の現物給付施策との役割分担等を考慮しながら、その範囲を明確にすることが望まれるが、国が直接行う全国的規模の先駆的、実験的な試みや、費用負担者に直接還元されるようなものなどは福祉施設としての妥当性が認められよう。

児童手当制度の事務処理体制については、費用負担者、受給者の便を考え効率性の高いものとしていく必要がある。