

社会手当の意義と課題 ——児童手当制度及び児童扶養手当制度からの示唆——

黒田 有志弥*

抄 録

本稿では、いわゆる社会手当制度のうち、児童手当及び児童扶養手当に焦点をあて、それらの制度の歴史的変遷や併給調整などを含む他の社会保障給付との関係について明らかにし、社会保険とも公的扶助とも異なる社会手当の意義、機能について検討した上で、その今日的な課題について論じる。児童手当と児童扶養手当は、制度の趣旨は共通する部分があるものの、前者は普遍的な給付を指向する（子ども手当がその最たる例である）が、後者はひとり親の世帯を対象とし、かつ所得制限を設けているなど、比較的具体的な所得保障のニーズを前提とした制度である。他方で、より普遍的な制度であればあるほど、個別の具体的なニーズからは乖離すること、社会保険のように抛出との牽連性などが存在しないことなどから、財政的な制約の影響を受けやすくなる。社会手当は、マイナンバー制度等により個人あるいは世帯の所得をより正確に把握することができるようになることで、所得保障施策としての重要な一翼を担いうるが、今後何を目的としてどのような制度設計を行うかについて検討する上でも、このような社会手当の性質を考慮する必要がある。

キーワード：社会手当，児童手当，児童扶養手当

社会保障研究 2016, vol.1, no.2, pp.370-381.

I はじめに

いわゆる社会手当は、法の定める所定の支給事由を満たす場合に支給されるものであり、事前の抛出を前提とせず、また、基本的に資力調査を伴

わない定型的な給付である¹⁾。わが国の社会保障制度の中では、児童手当、児童扶養手当、特別児童手当などが該当する。社会手当は、わが国では、その歴史も比較的浅く、占める地位も大きくはなかった²⁾。しかし、近年は、子ども・子育て支援法の制定により、子ども・子育て支援給付が、

* 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第3室長

¹⁾ 社会手当は、社会保障法学では、「法の定める所定の支給事由が満たされる場合に、厳密な資力調査を必要とせず、また、抛出を前提としない定型的な給付を行う」制度（西村健一郎（2003）『社会保障法』有斐閣、p.425）、「財源を公費または事業主負担に求める（本人抛出を前提としない）一方で、厳格な資産調査を行わず所定の要件を満たす場合に定型的給付を行う制度」（菊池馨実（2014）『社会保障法』有斐閣、p.187）などと定義される。後述のように本稿では、前者の定義に依っている。

²⁾ その要因として、各企業が賃金体系的なかに労働者の扶養にかかる配偶者及び子について、配偶者手当とともに家族手当、扶養手当を設ける例が多いことが挙げられている〔前掲注1〕西村（2003）p.426〕、〔菊池（2010）p.172〕。

児童手当を含む形で子どものための現金給付と子どものための教育・保育給付と構成されたり、(未だ実施されていないが)年金生活者支援給付金支給法による新たな給付制度が創設されるなど、社会手当(あるいはそれに類似する制度)の意義も大きくなりつつある³⁾。

そこで、本稿では、主として、児童手当及び児童扶養手当に焦点をあて、それらの制度の歴史の変遷や併給調整などを含む他の社会保障給付との関係について明らかにし、社会保険とも公的扶助とも異なる社会手当の意義、機能について検討した上で、その今日的な課題について論じる。

II 社会手当の意義

1 社会手当の定義

前述のように、社会手当は、一般的には、法律に定める所定の要件を満たす場合に、定型的な給付を行うものである。社会保険との違いは、保険料等の拠出を前提としないこと、公的扶助(生活保護)との違いは、資産調査がないことである。また、自立支援給付のようにサービス給付を目的とした金銭給付でない点で、社会福祉サービス給付とも異なる。しかし、社会手当の目的及び機能としては、例えば児童手当や児童扶養手当ならば、育児等による支出の増大あるいは所得の喪失に対する保障であるという面で、ある特定の事由による所得の喪失あるいは喪失の可能性がある場合に給付される社会保険や公的扶助の金銭給付と共通する。

わが国において、典型的な社会手当として挙げられるのは、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当である。本稿では社会手当について、さしあたり拠出を受給の要件とせず、法律の定める所定の要件を満たす場合に定型的に行われる社会保障給付と定義する。ただ、社会手当をこのように定義すると、現行の制度の中では無拠出の障害

基礎年金等も社会手当含まれることになる。また、現在わが国の制度には存在しないが、いわゆるベーシックインカムも社会手当に含まれる余地がある。しかし、社会保障法学における従来の制度的体系論においては、社会保険法、公的扶助法、社会福祉サービス法、社会手当法と区分し、社会手当法は児童手当関係法(児童手当法、児童扶養手当法等)を言うことが通常である⁴⁾。また、本稿の目的として、社会手当という法政策上の手法が今後の社会保障制度においてどのような意義を有するかを明らかにすることにあるから、その典型例であり、社会手当の中では比較的歴史のある児童手当関係法をもって社会手当と呼称することとする。

2 社会手当の特徴

社会手当の特徴としては、以下を挙げることができる。まず、社会手当は、基本的に租税を財源とする。しかしながら、このことは政策上必ずしも拠出が存在しないことを意味しない。つまり、社会手当の財源を何に求めるかは政策的な選択の問題であり⁵⁾、ある社会手当の受給者となる可能性のある集団からの拠出を財源としたり、あるいは、ある社会手当の政策目的に対して社会的責任を有する主体に拠出を求めるという制度設計もありうる。例えば、わが国の児童手当も事業主に拠出を求めている。この点について、とりわけ社会手当の受給者となる可能性のある集団から拠出を求めるという制度設計をした場合、その制度は、社会保険に類似する。しかし、この場合でも社会保険との相違は依然として存在する。すなわち、先に社会手当を定義したように、拠出をしたという事実が受給の要件となっていないという点である。ただ、わが国における社会手当制度においては、その受給者あるいは受給者になりうる集団に当該社会手当制度のための拠出を求めるものはないので、社会保険と明らかに異なる制度として把

³⁾ 前掲注1) 菊池(2014) p.201。

⁴⁾ わが国では、社会手当は有子の家庭を対象とした手当が中心的事から、社会保障法の体系上、社会手当を児童手当関連法として整理されることもある〔岩村正彦(2001)『社会保障法I』弘文堂、p.17〕。

⁵⁾ 児童手当につき〔山田(2001) p.287〕参照。

握できる。その結果、社会手当を受給する権利という意味では、社会保険における受給権と比較して脆弱である。もちろん、法律によって受給要件及び受給内容が設定されている限りにおいては、その要件を満たす限り、社会手当の給付を受ける権利は発生する。しかしながら、ある時点で法律に規定されている給付内容が、将来にわたって保障されるかという点においては、社会保険とは異なる。社会手当は、政策目的として、あるいは、財政上の制約などから支給の要件を変更したり、給付内容を変更することがよく行われる。例えば、支給額の変更等により、ある受給者の受給額が減額されたとしても、法的にはほぼ問題とされないと考えられる。これに対して、社会保険の場合は、事前の拋出に対する対価の性格があることから、支給額の変更には経過措置が置かれるなどより慎重な対応が求められる⁶⁾。

社会手当のもう1つの特徴は、その社会手当によって保障しようとする事由が、社会保険、公的扶助、社会福祉サービスの制度と比較して、それほど具体的なものではない点である。逆に、国民が直面する生活上のリスクの内容が比較的明確であり、それに対して保障すべき内容も明らかで、かつその保障を行うことが政策的に必要であるならば、それは社会手当以外の社会保障制度として設計される。

その結果、立法府あるいは行政府がどのような社会手当制度を設けるか、設けるとして、どのような内容の制度にするかは、立法府あるいは行政府の広範な裁量に委ねられる。社会手当以外の社会保障制度の内容についてもそもそも立法府あるいは行政府の裁量に委ねられていることに鑑みれば⁷⁾、社会手当に関して言えば、ほぼフリーハンド

に制度設計が可能である。それゆえ、社会手当は、当然ながら政策目的を達成するための手段として設計されるのであるが、その給付内容は財政制約を受けやすく、また、政争の具となることもある。

ただし、これらの社会手当の特徴は、制度によって当然ながら濃淡があり、制度の目的と制度設計のあり方によって、制度としての安定性も異なる。そこで以下では、代表的な社会手当である児童手当（子ども手当を含む）と児童扶養手当について、その制度の変遷を概観しそれぞれの特徴を明らかにする。

Ⅲ 児童手当

1 沿革

(1) 児童手当制度の創設⁸⁾と展開

わが国では、各企業が賃金体系の中に労働者の扶養にかかる配偶者及び子について、配偶者手当とともに家族手当、扶養手当を設ける例が多いこともあって、社会保障制度として児童手当が創設されたのは1972年という比較的遅い時期であった。

制度創設当時の児童手当の目的は、「家庭における生活の安定」と「次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上」であるが、これは、児童手当審議会の答申に従ったものであり、それ以外の目的として人口政策、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とされていた⁹⁾。この児童手当の目的である「家庭における生活の安定」と「次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上」は、所得保障の面と児童福祉の面から説明されている。当時わが国

⁶⁾ 法的には、社会保険の場合は、立法府あるいは行政府の裁量がより制約されると言える。ただし、例えば、社会保険における金銭給付の支給額の減額について、どのような場合に立法府あるいは行政府の裁量権の逸脱・濫用と認められるかは必ずしも明らかではなく、近年の最高裁の判断が、支給内容そのものよりは、支給内容の変更に至った過程に対する司法統制を重視する傾向にあることを考慮すれば、事実上は社会保険と社会手当でそれほど大きな違いが生じるわけではない。

⁷⁾ 立法府の裁量につき最判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁（堀木訴訟）、行政府の裁量につき最判平成24年2月28日民集66巻3号1240頁等（生活保護の老齢加算廃止にかかる事例）参照。

⁸⁾ 児童手当の創設の経緯についての詳細は、坂元（1962）参照。

⁹⁾ 坂元（1962）p.54。

においては、社会保障制度の各部門のうち、児童の養育に伴う家計支出の増大に対処する部門のみが取り残されており、また、児童養育費が家計の大きな負担になっているという現状に鑑み、児童手当制度の早急な創設が望まれていたこと、さらに、児童の養育に伴う支出面をカバーすることで、同時に、関連する他の諸施策が踏まえる基盤を固める役割を果たすこととなり、わが国の社会保障制度の総合的な効果をも高めると期待された。

児童福祉の面については、次代を担う児童の育成の基盤は、家庭であり、児童福祉の観点から、児童の育成の場である家庭により保護、尊重されなければならないものであるとともに、家庭における児童の育成について、国や社会も、親ともどもに育成の責務を分かち合うことが望まれるとされた。

養育に関する要件は、「義務教育終了前の児童を含む3人以上の児童」を養育していることであった。当時の児童の養育の実態からみて、一般にその養育費負担が重く、児童福祉の観点からも配慮すべきであるとみられる養育者を対象とするという考え方から定められたものであり、人口政策的な見地に立つものではないとされた。支給額は、義務教育終了前の第3子以降の児童1人当たり月3,000円であった。

1978年、79年、81年には、低所得者のみに加算を設け、低所得者の手当額を、それぞれ6,000円、6,500円、7,000円に引き上げた。この低所得者加算は、江口（2011）によれば、福祉的発想に基づく施策であるとされる。その理由として、そもそも当時の児童手当の水準が最低生活費 $+\alpha$ に設定されていたとすれば加算は不要なはずであり、他方、手当の水準が最低生活費に近いものになっていたとすれば、加算の必要性は認められるものの、児童手当自体が防貧ではなく救貧的施策に変質していたことになるという¹⁰⁾。

その後、1984年、中央児童福祉審議会から意見具申が出され、そこでは、児童手当が第3子以降を

対象としていると多子防貧対策的に受け止められがちであるとの反省に立ち、高齢者の社会的扶養（年金制度）を支える児童の扶養を社会的に支援するためには、第1子、少なくとも第2子からを支給対象とすべきであるとされた。しかし同時に財政上の制約等を勘案すると現行財源の枠内で対応せざるをえないため、支給期間の短縮等による「給付の重点化」を行うこととされた。これを受け、1985年に児童手当法が一部改正され、支給対象を第2子以降に拡大し、給付期間を義務教育終了前に縮小した。また、低所得者加算を廃止し、手当額を第2子2,500円、第3子以降5,000円に引き下げることなどを内容とする改正が行われた。この改正では、多子による貧困の防止という観点からの脱却を目指したものであるが、結局は、財源の制約から第2子までの拡充に留まっただけでなく、給付の重点化という手法を容認することになった。

その後、1989年には「1.57ショック」と呼ばれる出生率の著しい低下がみられ、少子化対策の必要性が社会的に認識されるようになった。それにもかかわらず、1990年には、給付の重点化路線に基づき支給対象を第1子に拡大しつつ支給期間を3歳未満に短縮すること、他方、手当額を第1子及び第2子5,000円、第3子以降1万円に引き上げることなどを内容とする改正が行われた。

これらの改正に際しては第1子への支給拡大の理由として、高齢者の扶養は年金制度によって社会化されているので、年金をはじめとする社会保障制度を支える児童も社会的に扶養する必要があるとする考え方がとられている。この社会的な扶養という考え方は、生産力確保説と同じ発想に立つものの、後者は、将来の労働力の確保という社会全体の効用に着目するのに対し、前者は、社会保障制度の枠内の世代間扶養に視野を限定している点に違いがある¹¹⁾。

その後、少子化対策への取組が本格化し、児童手当の拡充等の少子化対策の推進と所得課税の諸控除の整理が合意された。これを受け、新エンゼ

¹⁰⁾ 江口（2011）p.112。

¹¹⁾ 江口（2011）p.113。

ルプランが策定され、翌年には、児童手当の支給期間を3歳から義務教育就学前までに延長する改正が行われた。その際、財源には、16歳未満の扶養親族に係る扶養控除の加算措置の廃止により生じた税収を充てるとされた。税制を見直して給付財源を確保するという政策手法はこのときに初めて用いられた。

これらの努力にもかかわらず、少子化の進行には歯止めがかからなかったため、2003年12月には、少子化社会対策基本法及び次世代育成支援対策推進法が成立する。自民公明保守の連立与党は、2003年度の税制改革における配偶者特別控除の廃止等による増収分を、児童手当の支給対象年齢の見直し等の少子化対策に充てることで合意し、翌年、支給期間を義務教育就学前から小学校3年修了前まで延長する改正が行われた。

さらに、2006年には、支給期間の小学校6年修了前までの延長と手当の支給率をおおむね90%まで引き上げるための所得制限の緩和が行われた。これは三位一体の改革の一環として行われたため、児童手当の公費部分にかかる国と地方の負担割合を2:1から1:2に逆転させて、地方の負担割合を引き上げ、その財源は、国庫補助金の見直し、税源移譲等の三位一体改革全体の中で賄うこととされた。2005年には、死亡数が出生数を上回る人口減少が現実のものとなり、合計特殊出生率は1.26と過去最低を更新した。このため、2007年には、3歳未満の児童について乳幼児加算が設けられ、手当額が1万円に引き上げられた。

(2) 子ども手当から再び児童手当へ¹²⁾

2009年に民主党に政権交代し、2010年、次代の社会を担う子どもの育ちを支援するため、「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律」が単年度法として施行され、児童手当に替わり子ども手当制度が創設された。これにより、中学校修了までの児童を対象に、月1万3,000円の子ども手当が支給され、それまでの児童手当における所得制限は撤廃されることとなった。

2011年度以降の子ども手当については、同法附則において、「政府は、平成23年度以降の子育て支援に係る全般的な施策の拡充について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定した(2条2項)。民主党は、当初2011年度以降は、月額2万6,000円に増額するとしていたが、3歳未満児の支給額を2万円とする「平成23年度における子ども手当の支給等に関する法律案」が国会に提出された。しかし、同法案には自民党のみならず公明党も反対しており、審議が進まず、その後、東日本大震災が起きたこともあり、さらに国会審議の継続が難しくなった。そのような中で提出されたのが、「国民生活等の混乱を回避するための平成22年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律案」である。これは「つなぎ法案」とも呼ばれ、暫定的に2011年9月まで子ども手当の支給を延長させるというものであった。他方、平成23年度子ども手当法案は撤回された。

2011年8月、同年10月以降の子ども手当のあり方について、民主党・自民党・公明党間で協議され、3党合意が締結された。これに基づき、「平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」が施行された。同法は、「現下の子ども及び子育て家庭をめぐる状況に鑑み、平成24年度からの恒久的な子どものための金銭の給付の制度に円滑に移行できるよう」、2011年度の子ども手当の支給等について必要な事項を定めた。これにより、2012年3月まで子ども手当が継続されることとなった。3歳未満児及び小学校修了までの第3子以降は月額1万5,000円、それ以外は中学校修了まで月額1万円の手当を支給するとされた。

2012年3月15日、民主党・自民党・公明党の3党合意が結ばれ、これを受けて、修正案が提出され、2012年3月30日、「児童手当法の一部を改正する法律」が成立し、翌16日公布された。同法は、従来の児童手当制度の目的を維持しつつ、「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下」に、児童の健やかな

¹²⁾ 以下は橋爪(2014)に依拠している。詳細については同論文参照。

成長を支援するものとされた(1条)。支給額は、平成23年度特措法の水準を維持しつつ、夫婦及び児童2人の世帯で960万円を基準とする所得制限を設けた。ただし、当分の間は、制限額以上の所得の者に対しても、特例給付として児童1人当たり一律月額5,000円を支給するとされた。

2 社会手当としての児童手当

児童手当について、どのような制度設計を行うか、例えば拋出制の制度とするか、あるいは非拋出制の制度とするか、受給に所得制限を設けるか否か等は政策的選択の問題とされる¹³⁾。

山田(2001)によれば、まず、前提として、社会保障制度は、通常的生活を脅かす事由が生じた場合、あるいは生じる可能性がある場合に、事前あるいは事後的に金銭またはサービスを提供する制度である。通常的生活を脅かす要因としては、収入の喪失、減少などの外的な要因と、児童の扶養による家計負担の発生といった支出の増大などの内的要因とに区分できる。育児や家族の介護といった生活を脅かす内的要因は、その事由の発生が基本的に私的な生活の領域内で起こることや、その対応が家計の処理によりある程度解決可能なため、社会保障制度の対象とは認められにくい。しかし、他方で、次代を担う児童の育成は、その成果を社会全体が享受するのであるから、社会性も有する。また、育児や介護による過重な家計への負担は、放置すれば、生活危険や生活不能へとつながりうる。このため、これらの生活を脅かす要因が、社会保障の対象となる事故としても把握される。この2つの異なる性質から、育児を要保障事故ととらえた場合、それによりもたらされる支出を定型的に填補する給付形式に帰着する。定型的な給付は、私生活上の選択に比較的介入しない方法だからである。

児童手当の支給対象を第1子以降とするか、第2子以降の児童にするかは、児童手当の目的に関わる問題であるが、第1子以降を支給対象とする場合、その児童手当の性質は、あらゆる児童の扶養

を社会的に支援するという性格が強くなる。第2子以降の児童から支給対象とする場合、そこにはあらゆる児童の扶養を社会的に支援するという目的ではなく、特定の人口政策を誘導するための手段や、多子家庭の支援策としての性格が強くなる。例えば、児童手当の支給対象を第n子以降とした場合、n人以上の児童を扶養する者をそうでない者より優遇することになり、そのことは一定の政策遂行の誘導を意味する。

児童手当の支給期間は、出生時から義務教育修了までの期間である場合が多い。これは、労働可能年齢との関係で説明されている(なお制度発足時については坂元(1962) p.68参照)。

所得要件は一般的には当該給付が低所得者に必要が高く、低所得者に限定して給付した方が効果がある場合に設定される。したがって所得要件を課した場合は、低所得者対策としての意味を有する。児童手当に所得要件を課すことは、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る。

支給額は、児童にかかる養育費の全額をカバーするものではない。児童手当は全面的な生活保障の制度ではない。出生が基本的には私的領域に生じるものである以上、かかる費用の全額を保障することは適切ではない。

IV 児童扶養手当

1 沿革¹⁴⁾

児童扶養手当は、無拋出制の母子福祉年金の補完的制度として1961年に創設された。1959年に制定された国民年金法は、死別母子世帯に対する拋出制の母子年金及び準母子年金を設けていたが、その拋出の要件を満たせず、受給できない者を対象に無拋出制の母子福祉年金を用意していた。この母子福祉年金を補完する制度として、児童扶養手当は創設されたのである。その趣旨は、生別の母子世帯に対し、母子福祉年金の支給対象である

¹³⁾ 山田(2001) 286頁。

¹⁴⁾ 児童扶養手当の沿革については、坂本(1987)参照。

死別母子世帯と同様の所得保障を行うことである。国民年金法の枠内で生別の母子世帯に対する給付を用意しなかったのは、生別が保険事故になじまないと考えられたからである。児童扶養手当には、母子福祉年金と同様、所得制限が設けられていた。

1985年の国民年金法の改正まで、児童扶養手当の支給額、所得制限、費用負担などは、母子福祉年金と同じであった。しかし、1985年の国民年金法の改正により、母子年金、母子福祉年金、準母子福祉年金が廃止され、遺族基礎年金として支給されるようになると、従来の母子年金等から遺族基礎年金が大幅に増額されたのに対し、児童扶養手当は年金制度から切り離され、独自の制度として展開することになった。児童扶養手当は、年金のように所得の減少や生活の悪化に対して給付がなされるものではなく、父が不在の世帯の経済状況に着目して児童の養育の費用を保障する制度となったのである。すなわち児童扶養手当は、1985年の改正により、母子福祉年金の補完的的制度としての性格はなくなり、所得の減少や生活の悪化に対して給付されるという性格は失った¹⁵⁾¹⁶⁾。

さらに、2002年の児童扶養手当法の改正では、受給期間による児童扶養手当の減額、所得限度額の変更、所得範囲の見直しがなされた。それまでは児童扶養手当は、所得に応じて全額支給と一部支給の2段階制であったが、改正後の一部支給は一律の手当額ではなく、所得税非課税額の130万円以下の受給者に対する全額支給とそれ以外の一部支給に2分して、一部支給は所得が増えるごと

に10円単位で定められ、手当額が逡減し、就労収入が増えれば世帯の所得が増加するように改正された。配偶者及び扶養義務者がいる場合には、その所得が所得限度額以上であれば手当は支給されない。

この所得限度額の計算においては、母親の所得から控除されていた寡婦控除と寡婦特別控除が参入されなくなった。母親が非監護者から受け取った養育費は、母親の所得額に参入されていたが、児童本人が受けた養育費の8割も参入されることになった。非監護母子世帯等の母の所得限度額から寡婦控除、特定控除を除外し、児童本人の養育費の8割を所得に参入することは、事実上の所得制限の強化であるとされる¹⁷⁾。

また、1985年の児童扶養手当法改正では見送られていた児童扶養手当受給期間の制限と減額措置が規定された。児童扶養手当支給開始の月から5年または離婚等の支給要件に該当するに至った月の初日から7年のいずれかの早い方が経過したとき、その時点での手当額が最大5割まで減額する改正が行われた¹⁸⁾。

さらに、児童扶養手当の減額対象者を受給資格者やその親族の障害・疾病等により就業が困難な事情がないにもかかわらず、就業意欲が見られない者に限定することによって実質的に減額を凍結する政令改正が行われた。あくまで凍結であって制度自体は存続しているために受給者は「5年等経過者一部支給停止」の適用除外を申請しなければならず、対象となる受給者は、「一部支給停止適用除外事由届出書」及び事由を証明する書類を、

¹⁵⁾ 坂本 (1987) p.14。

¹⁶⁾ この点に関連して、最判平成14年1月31日民集56巻1号246頁では、児童扶養手当法（平成22年法律40号による改正前のもの4条1項5号の委任により定められた児童扶養手当法施行令（平成10年政令224号による改正前のもの）1条の2第3号が支給対象児童として「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。）」と規定していたことによる処分が違法と判断されたが、1985年の改正により、母子福祉年金の補完的的制度としての性格は消滅しており、「所得の減少や生活の悪化に対して給付」されるという性格を失っている〔中野妙子（2002）「認知された婚姻外懐胎児童に対する児童扶養手当不支給」、『ジュリスト』、1230号、p.127〕ことから上記最高裁の立場は妥当と考えられている〔高田清恵（2016）「婚姻によらないで懐胎した児童の父による認知と児童扶養手当」、岩村正彦編『社会保障判例百選 第5版 [No.227]』、有斐閣、p.201〕。

¹⁷⁾ 林（2012）p.187。

¹⁸⁾ これにより、2002年8月分から児童扶養手当の減額が始まり、46%の母子家庭の児童扶養手当が減額されたと考えられる。改正法施行後の2008年4月に手当支給後5年を経過したとして手当が削減されるのは、2007年3月時点での受給世帯95万5844世帯の約3割に相当する約30万世帯であった〔林（2012）p.188〕。

児童扶養手当受給開始から5年を経過するまでに市町村に提出する義務があり、受給から5年経過以降の現況届提出時に、あわせて届出書及びその証明書類を毎年提出しなければならないこととされた。この手続を怠った場合及び適用事由に該当しなくなった場合には、5年経過後の手当が最大で半額まで減額されることとなった。

また、受給資格者が正当な理由なく求職活動、その他、自立のための活動をしなかった場合には、児童扶養手当の全部または一部を支給しないこととし、就労や自立を促進する規定が設けられている。

2 現行制度

児童扶養手当は、父または母と生計を同じくしていない児童を育成する家庭の生活の安定と自立の促進のために支給される（児童扶養手当法1条）。平成22年法律40号による改正前の児童扶養手当法では、支給対象となる児童は、①父母の婚姻の解消、②父の死亡、③父の障害、④父の生死不明、⑤「その他全各号に準ずる状態にある児童で政令で定めるもの」のいずれかであったが、現在は父子家庭にも支給される。

児童扶養手当の月額（平成28年度）は、子どもが1人の場合、42,330円の全部支給、または、一定以上の所得がある者については、その所得に応じて42,320円～9,990円の一部支給がなされる。これについては、従来から物価スライド制が採られている¹⁹⁾。

子ども2人目の加算額は、全部支給の場合10,000円、一定以上の所得がある者については、その所得に応じて9,990円～5,000円の一部支給がなされる。子ども3人目以降の加算額（1人につき）は、同様に全部支給が6,000円、一部支給が5,990円～3,000円である。ひとり親世帯は、子育てと生計を1人で担わなければならない、生活上のさまざまな困難を抱えていること、特に子どもが2人以上いるひとり親世帯は、より経済的に厳し

い状況にあるため、平成28年8月から、第2子の加算額と第3子以降の加算額が増額されている。また、子どもが2人以上の場合の加算額にも、平成29年4月から物価スライドが導入されることとなっている。

このように、児童扶養手当の支給額は、第2子あるいは第3子以降は加算という形式が取られている。これは児童手当とは対照的である。前述のとおり、児童扶養手当の目的は救貧施策であるから、第2子以降を単に加算とするのは、貧困の子どもを増やさないという政策的な意図がある。これは受給に所得制限が存在することとも整合的な制度設計である。

また、児童扶養手当は社会保障給付との併給調整が行われる。併給調整は、同じ目的を有する2つ以上の社会保障給付を受けられる場合に、1つまたは複数の社会保障給付の支給を一部または全部停止する仕組みである。

児童扶養手当の併給調整は、国民年金法や厚生年金保険法などによる老齢年金、遺族年金、障害年金、労働者災害補償保険法による労災年金などの公的年金、労働基準法による遺族補償などの公的年金等との調整である。従来はこの併給調整は、公的年金保険を受給していれば、児童扶養手当の支給が停止されるというものであった。しかし、これには特に被用者年金等との併給調整の場面で、問題があったため、法改正がなされた²⁰⁾。この改正により、現在は、公的年金等を受給していても、その額が児童扶養手当の額より低い場合には、差額分の手当が受給できる。

V 社会手当としての児童手当と児童扶養手当

1 児童手当と児童扶養手当の相違

わが国で社会手当の中核をなす児童手当と児童扶養手当をみても、社会手当の範疇に含まれる制度の中で大きな違いがあることが分かる。ここであらためて児童手当と児童扶養手当の違いを確認

¹⁹⁾ 物価スライドの仕組みは年金制度のそれとほぼ同様である。平成11年から平成13年にかけて物価が下落したにもかかわらず、特例法で額を据え置いていたが（特例水準）、平成24年の改正で平成25年度から平成27年度の3年間で特例水準を解消することとされたことも年金額の改定の仕組みと平仄を合わせている。

しておく。

まず、支給対象となる児童であるが、児童手当は、児童を有する親等であるのに対し、児童扶養手当は、ひとり親世帯の親等である。もともと、児童手当は、義務教育修了前の児童を含む3人以上の児童を養育する親等に対し、3人目以降の児童数に応じて支給するとされていたが、その後の制度の変更によって、現在では、若干の所得制限はあるものの、児童を養育する多くの親等に支給されている。これに対し、児童扶養手当は、制度の沿革の影響が大きいものの、当初は母子世帯、近年、父子世帯にも適用範囲が拡大し、ひとり親世帯全般を対象とすることになったという点で、児童手当と児童扶養手当は、制度発足以降、一貫して対象は異なっている。これは、それぞれの制度の目的に起因するものである。簡潔に述べれば、児童手当は児童の養育にかかる費用の援助、児童扶養手当はひとり親世帯で児童を養育するための所得がない者に対する所得保障という性格が強い。

この目的の違いは、支給対象や支給額にも現れている。すなわち、現行の児童手当制度は、所得制限は比較的緩く、また、第1子、第2子よりも第3子の場合に手厚い給付がなされている。支給額については、定額であり、物価スライド等もない。

これは、児童手当は、普遍性を指向し、社会的扶養の目的に重点が置かれていることを意味する。ただ、普遍性を指向することで、児童の養育を援助するという目的ではあるが、厳密な養育費のニーズに対応したものではない。

他方、児童扶養手当は、所得が低く養育のための支出が十分に支出できないひとり親世帯を対象とする所得保障の給付であるから、比較的厳格な所得制限が設けられているが、支給額は、児童手当よりも高く養育費を勘案して設定され、物価スライドも存在する。ただ、第2子以降については、加算がされるのみである。

このような児童手当と児童扶養手当の違いは、制度改正においても現れる。すなわち、先に見たように、児童手当は、支給額の改定について財政的な制約の影響が大きく、また、子ども手当の創設と児童手当の復活の時の状況のように、時の政治状況の影響も受ける。他方で、児童扶養手当については、児童手当ほど財政的な制約や政治状況の影響は大きくないが、他方で、男女の異なる取扱いの是非や、受給者の自立に関する考え方などの社会的コンセンサスなどから、制度の変更がなされてきたと評価することができ、支給額の決定の仕組みやその額について大きな変動はないが、所得要件や受給者の就労に向けた活動の義務な

²⁰⁾ この法改正は、行政苦情救済推進会議の意見を踏まえた総務省行政評価局長による厚生労働省雇用均等・児童家庭局長及び厚生労働省年金局長宛の「遺族年金と児童扶養手当の併給制限の見直しについて（通知）」（総評相第43号平成24年2月28日）を契機によってなされた。それによると、以下の指摘がなされている

厚生年金の被保険者であった母が亡くなったことにより、父子家庭となった「父」に対する遺族年金（遺族基礎年金及び遺族厚生年金）は、遺族基礎年金については支給対象者に該当しないため支給されず（国民年金法（昭和34年法律第141号）第37条）、遺族厚生年金については、「被保険者又は被保険者であつた者の配偶者、子、父母、孫又は祖父母であつて、被保険者又は被保険者であつた者の死亡の当時その者によつて生計を維持したものを支給対象とし（厚生年金保険法（昭和29年法律第115号）第59条第1項）、「夫、父母又は祖父母については、55歳以上であること」を支給要件としている（同項第1号）ため、年齢により支給されない場合がある。

また、父子家庭の「子」に対する遺族年金は、遺族基礎年金については、生計を同じくする父があるときは、国民年金法第41条第2項の規定により支給が停止されるが、遺族厚生年金には同様の規定がないため、遺族厚生年金のみが支給される。

このように、父子家庭においては、子の遺族厚生年金のみが支給され、その年金支給額は、児童扶養手当の支給額に比べて少ない場合がある。一方、改正前の児童扶養手当は、「父又は母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、もつて児童の福祉の増進を図ることを目的」（児童扶養手当法第1条）として、父又は母が死亡した場合などに支給されるが（第4条第1項）、年金制度を補完するため立案された制度であることから、支給されない場合として、「父又は母の死亡について支給される公的年金給付を受けることができる。ただし、その全額につきその支給が停止されているときを除く。」（同条第2項第2号）と規定されており、公的年金との併給が制限されている。その結果、児童扶養手当額より低い公的年金の支給しか受けられない父子家庭が生じることとなる。

ど、主に支給要件について制度改正がなされている。

また、理論的には、私的な扶養義務との関係も児童手当と児童扶養手当では異なる。民法では、父母の子に対する扶養の義務があるので（民法877条）、児童の養育に係る全ての費用を社会で賄うことは、民法上の扶養義務との関係で問題となる。児童手当は、養育に係る費用を社会が一部負担するという制度であるが、どの程度の支給額が妥当であるか等について私的な扶養義務と関連させた議論はそれほどなく、さまざまな理由付けがあるものの、結局のところ、その財源の問題が支給額を左右する。

他方、児童扶養手当は、制度としては明確に養育にかかる費用が欠如している世帯を対象にし、ある程度その必要性に応じた給付額の設定がなされている。離婚し親権を持たない父または母であっても子に対する扶養義務は解除されないこととの関係では、離婚後の父母等から子に支払われる養育費もひとり親の所得としてみなされる。時代の変遷とともに、制度の趣旨は変わった点があるものの、私的な扶養義務との関係も比較的明らかとなっている。

2 社会手当の性格

以上の児童手当と児童扶養手当の対比から、社会保障制度としての社会手当についてまとめる。

社会手当は、支給対象及び内容について普遍性を指向すればするほど、実際のニーズと乖離し、その結果、財政制約の影響を受けやすく、また、場合によっては政治の影響によって大きく制度が変更される余地がある。このこと自体は、必ずしも妥当ではないとは言えない。しかしながら、制度の安定性という面を考慮すれば、受給者にとっては、制度の頻繁な変更は、受給への期待に反することであり望ましくない。

逆に、支給対象及び内容について個別のニーズに即した制度設計を行う場合、当該給付はその個別のニーズが実際に存在し、社会保障制度によって保障すべきものである限り、その給付制度は比較的頑健なものとなる。しかしながら、個別の

ニーズに即した給付であればあるほど、社会手当という方式で行う意義は薄れるものの、他の社会保障制度を補完するという役割では重要である。

したがって、結局のところ、社会保障制度における社会手当の独自の意義は、給付の普遍性にあると考える。しかしながら、上に述べたように、普遍的な給付を行う制度は、制度の安定性、すなわち、その給付をしなければならないニーズをある程度具体的に示すことが必要である。この点からすれば、児童手当は、その給付額によって、実際の養育費用のどの程度を賄うべきかを明確にすべきであろう。

VI おわりに

冒頭で述べたように、社会手当は、わが国では、その歴史も比較的浅く、占める地位も大きくはなかったが、近年は、社会手当あるいはそれに類似する制度の意義も大きくなりつつある。

また、社会手当は、マイナンバー制度等により個人あるいは世帯の所得をより正確に把握することができるようになることで、所得保障施策としての重要な一翼を担いうるが、今後何を目的としてどのような制度設計を行うかについて検討する上でも、本稿で述べたような社会手当の性質を考慮する必要がある。この点については今後の課題としたい。

参考文献

- 福田素生（2001）「児童扶養手当の現状と課題」, 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, pp.299-327。
- 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巻所得保障法』, 法律文化社, pp.273-298。
- 増田幸弘（2012）「子育て・子育てのための金銭給付」, 日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法2地域生活を支える社会福祉』, 法律文化社, pp.144-162。
- 江口隆裕（2011）『子ども手当』と少子化対策』, 法律文化社。
- 橋爪幸代（2014）「児童手当, 育児休業, 育児休業給付」, 『論究ジュリスト』, 11号, pp.50-57。
- 坂元貞一郎（1962）『児童手当法の解説』, 社会保険研究所。

- 坂本龍彦 (1987)『児童扶養手当法 特別児童扶養手当等の支給に関する法律の解釈と運用』, 中央法規出版。
- 島崎謙治 (2005)「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」, 国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世代の社会保障』, 国立社会保障・人口問題研究所, pp.85-117。
- 林弘子 (2012)「ひとり親世帯と社会保障」, 日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法3ナショナルミニマムの再構築』, 法律文化社。
- 菊池馨実 (2010)『社会保障法制の将来構想』, 有斐閣。
- 山田晋 (2014)「児童扶養手当法・批判—社会保障の有期給付と『条件』をめぐって」, 『山口経済学雑誌』, 58巻, 5号, pp.1-24。

(くろだ・あしや)

Significance and issue of social allowances: Implications from the child allowance system and child-rearing allowance system

Ashiya KURODA*

Abstract

In this paper, it focused on the child allowance and child-rearing allowance, clarified the relationship between them and other social security benefits, including the historical transition of the system, and considered significance and function of social allowance.

Although child allowance and child-rearing allowance, on the purpose of the systems, have common parts, the former is directed to universal benefits, and the latter is directed to a household of one person parent, provided with the income limit, which is a system that assumes the needs of a relatively specific income security.

Since social allowance has no relationship between contributions and benefit exists, if social allowance is more universal system, it has a tendency to deviate from the individual specific needs, and the impact of financial constraints to social allowance becomes susceptible.

By making it possible to more accurately grasp the individual or household income by My Number System, social allowance can play an important role as an income security measures, but to design social allowance in social security system in the future, it is needed to consider the nature of such social allowances.

Keywords : social allowance, child allowance, child-rearing allowance

* Senior Researcher , National Institute of Population and Social Security Research