

【1984年12月12日】児童手当制度の当面の改革方策について（意見具申）

中央児童福祉審議会

昭和59年12月12日

厚生大臣 増岡博之殿

中央児童福祉審議会委員長 大山正

児童手当制度の当面の改革方策について（意見具申）

本審議会は、児童手当制度について、昭和55年9月、長期的な観点に立って、将来的に目指すべき制度のあり方について提言（「児童手当制度の基本的なあり方について」）を行った。

しかしながら、その後の社会経済情勢の変化、特に、国債の累増等のいわゆる財政危機の深刻化及びこれを克服するため行われている行財政改革の推進という背景の中で、昭和56年7月の第二次臨時行政調査会第一次答申において、制度の見直しの要請がなされた。

これを受けて、同年12月、いわゆる行革国会で成立した行革関連特例法（「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時特例措置に関する法律」）により、所得制限の強化及びこのため手当を受給できなくなる被用者に対する特例給付の支給という措置が実施された。

このような動きの背景としては、本制度が、一般に防貧的な多子手当とみられがちなことともあげられよう。

また、同法では、昭和60年5月を目途として制度全般を見直す旨も規定されており、さらに、本年7月の臨時行政改革推進審議会の意見書でも、臨調答申の趣旨に沿って速やかに措置する旨の要望を受けている。

本審議会は、このような状況を踏まえ、現時点において採り得る改革方策についての審議を重ねてきたが、今般、次のように意見をとりまとめたので、意見具申する。

児童手当制度の当面の改革方策について

児童手当制度の必要性

我が国においては、都市化、工業化社会への移行、核家族化の進行等社会構造の変化を背景として、年金制度等が充実され、高齢者の社会的扶養が急速に進展しつつある。このことは、換言すれば、扶養する側の生産年齢世代と扶養される高齢者世代との間で、「自分の親の面倒は、自分でみる」という親子の対一の私的対応のみに委ねることが不可能に

なり、高齢者世代は、子の扶養を行った経験を有すると否とにかかわらず、等しく生産年齢世代によって扶養される部分の比重が相当高まっているということの意味する。

現在の我が国は、既に、高齢者の扶養という側面に関し、世代が世代を連帯して扶養するという社会システムを選択しているといえる。生産年齢世代が高齢者世代を扶養するという社会システムの下では、次代の生産年齢世代である現在の児童の養育について、「子の養育は親の責任分野に属するものであり、子の扶養は私的扶養で十分」とは言い切れず、この際、我々は、世代間で相互に依存し合っているということに深く思いを致す必要があると考える。

平均寿命の伸びにより、高齢者人口が増加する一方で、出生数が減少していることは、高齢化社会の進展に一段と拍車をかける要因となっている。我が国では、ここ十年来、出生数が予想以上に減少し、出生力の指標である合計特殊出生率でみても、近年は、人口の置き換え水準の 2.1 を大きく下回る 1.8 程度で推移しているという状況にあり、昭和 90 年には、生産年齢世代（20～64 歳）2.6 人で高齢者（65 歳以上）1 人を養うという重い負担を担うこととなる。

高齢者に対する生産年齢世代の扶養内容の一つである年金制度では、被保険者は、親あるいは子の有無に関係なく定率又は定額という一定の負担を行っている。高齢化社会を控え、今後、高齢者についての扶養負担は、より重くなろうが、そうであればこそ、その重い負担を担う現在の児童の扶養についても、生産年齢世代が子どもの有無に関係なく一定の負担を行うことが、社会的公平からみて必要であろう。

高齢化社会を控え、これまで、ともすれば、高齢者の福祉の充実、そのために要する負担の増大という側面に、論議が集中してきた観があるが、このことは、とりもなおさず、その負担者とならざるを得ない現在の児童の問題でもあるとの視点が従来の我が国の高齢化社会に関する論議から欠けていたのではなかろうか。

今後の我が国社会を展望すれば、特に、次代を担う児童数の動向も問題になるところであり、社会・経済基盤を安定的に維持・充実していくためには、子を生子、育てることを全て親に委ねるだけでなく、社会全体が児童についての関心を高め、その養育に係る費用を公的にも分担する制度を定着させる必要があると考えられる。

既に高齢化社会を迎えているヨーロッパ諸国においては、世代と世代、有子家庭と無子家庭との間の社会的公平、社会連帯の下に社会・経済基盤を安定的に維持充実していくという観点から、逐次、児童の養育費を社会的に負担する制度の整備を進め、現在では、高齢者及び児童について、等しく公的な扶養の措置を講ずる制度を完成させている。

ちなみに、世界各国の状況を見ると、高齢化問題がそれほど深刻でないアメリカを除いて、既に、殆どの先進国を含む 66 か国において、児童手当制度が実施されている。しかも、大多数の国においては、全ての子どもが支給対象となっており、我が国のように支給対象を限定している例は、極めて少ない（第二子以降としているのがフランス等四か国、第三子以降としているのが我が国を含め三か国）。

当面の制度改革

一、改革案の検討に当たって

今後の高齢化社会において、本制度が果たすべき役割を考えれば、第三子以降というごく限られた児童を対象としている制度の現状は、決して満足すべき姿ではない。

一方、現行制度の給付財源となっている公費負担の増大を伴う制度の拡充は、現在の財政状況等を勘案すれば、残念ながら、当面、困難と言わざるを得ない。また、社会の連帯の下で児童の養育を図るといふ制度の趣旨に照らし、例えば、広く国民一般からの拠出を求めるといふ改革を行うことも考えられるが、そのためには、本制度に対する国民の合意が十分に醸成されている必要があるほか、拠出の性格づけ、徴収の仕組み等さらに検討を要する問題があり、現段階において、直ちに、国民に新たな負担を求めて制度の拡大を行うという方向もとりがたい状況にあると考える。

このような状況の下で、制度の改革を行うのは、時宜を得ておらず、児童手当本来の趣旨からは満足できる姿とは言い難いとしても、現行制度が、中間所得層以下の多子家庭に対して現実に果たしている役割も率直に評価すべきであり、当面は、現行制度を維持することとし、制度の拡充を図ることのできる時期を待ち、本制度についての国民的論議を深めた上で、改革に着手すべきであるとの意見もあった。

しかしながら、現行制度は、第三子以降という限られた世帯を対象にしているため、単なる多子防貧対策的に受けとめられがちな面があり、児童手当本来の趣旨での理解を得がたいきらいがある。我が国は、本格的な高齢化社会の入り口に立ち、これに対応した社会保障制度を構築していくためには、既に、着手した年金制度、医療保険制度の改革に合わせて児童手当制度の改革が不可欠であり、この際、上述のように、給付規模、財源等についてのやむを得ざる制約はあるが、制度本来の趣旨に照らし、子育てを行っている者が広く、手当を受けられるという方向で、制度の改革を行うべきであるとの結論に達した。

二、改革の具体的方向について

(1) 支給対象児童の範囲

次代を担う児童の養育費を社会的に分担し、児童の健全育成の基本的な場である家庭の経済的な基盤強化に資するという児童手当制度の意義に照らし、本来、第一子からを支給対象とすべきである。しかしながら、当面の財政上の制約、有子家庭の約九割が二人ないしはそれを上回る数の児童を養育しているという状況、さらには、出生数の動向等にも配慮した社会保障政策という位置づけ等を勘案すると、当面の措置としては、第二子からを支給対象とすることにも、政策的妥当性を認め得るものと思われる。

(2) 支給額

支給額は、児童の養育費を公的に分担するという観点から、ある程度価値ある額を確保する必要がある。

(3) 支給期間

このように、第一子又は第二子から現行水準程度の手当を支給するということとすれば、支給対象児童数は、飛躍的に増加することは、不可避であり、現行財源枠内で対応しなければならないという厳しい前提の下では、遺憾ながら、本来、義務教育終了時までであるべき支給期間を相当絞り込む等により、給付の重点化を図らざるを得ない。

この場合、いずれの年齢層に重点化して支給するかということが問題になるが、次のような理由から、出生の時から一定期間支給するものとするのが妥当であろう。

児童発達学及び児童臨床学では、児童の人格形成に最も重要な時期は、乳幼児期とされており、その時期に給付を重点化する。

サラリーマン世帯(年功序列賃金) 自営業者世帯(創業時代若しくは代替りで、生活基盤が不安定な、いわゆる「物入り」の時期)とも可処分所得の絶対額が低い時期であるので、その時期に重点的に給付する。

乳幼児を養育する家庭では、妻の就業率が特に低いことにみられるように、この年齢層では、児童養育に伴う生活上の制約が強く、子のない家庭と比べて、物心ともに負担が重いので、その面に着目した給付とする。

フランスの児童手当制度では、以上のような理由もあって、家族補足手当として、乳幼児期に着目した加算制度がある。

今後の課題

今回の改革は、財源面の制約等極めて厳しい状況の下、万やむを得ざる選択として行うものであって、将来的には、昭和 55 年 9 月の意見具申において指摘したように、義務教育終了時までのすべての児童を対象とした制度とすべきである。それには、巨額の財源を必要とするが、今後の高齢化社会を安定的に維持していくには、児童手当制度の拡充整備が不可欠であると考えられるので、今後、財源調達の方法を含め、児童手当についての幅広い論議を深め、本制度のあるべき姿に向かって、さらに検討を尽くすべきであると考え