

児童手当制度に関する当面の改善策について（意見具申）

昭和52年12月12日
中央児童福祉審議会

第1 まえがき

児童手当制度は発足後5年余を経過したが、この間の経済不況、財政状況等をも反映して、そのあり方については各方面において制度の拡充から縮小廃止まで種々の意見が出されている。

また、先般実施された児童手当制度調査（意識調査）においては、児童手当制度は一般国民のいちおうの支持を得たといえるが、全面的に肯定されているものともいえず、むしろ国民は、児童の健全育成、資質の向上のために児童手当を含めて関係施策がより効果的に実施されることを望んでいるとみることができよう。

このような状況にかんがみ、本審議会は、児童手当部会において本年7月から制度の基本的なあり方について検討を開始し、まず、今日の我が国社会における児童手当の役割について検討した結果、児童手当制度の必要性に関して後述するような基本的見解に達し、今後これに基づき、児童手当制度のより合理的なあり方について、継続して検討を進めて行く方針であるが、今般とりあえず、児童手当制度の必要性に関する基本的見解及び今後の検討の方向について、中間報告の意味で、これを明らかにするとともに、当面、早急に改善すべき事項について意見具申することとした。

第2 児童手当制度の必要性

1 児童手当制度は、我が国においていかなる役割を期待されるべきものかを考えるに際し、本制度創設時にその必要性の背景として指摘された各般の社会状況は本質的に変りはないが、今日、

第1に、(1) 我が国社会の急速な人口高齢化の進展によって、今後、公的にも私的にも次代の国民に対する高齢人口扶養の負担は大きなものになることは避けられない趨勢にある。(2) また、上述のような負担に対処しつつ、資源が乏しく、国土も狭小な我が国の発展を支えて行く上で、頼るべき条件としては、秀れた人口資質以外にないのであるが、我が国の経済活動に対する国際的な批判や資源問題にみられるように、厳しさを増している国際経済環境等に適應して、我が国の繁栄を維持、発展させるためには、高い教養・知識、広い国際的視野などさらに優秀な人口資質が要求される趨勢にあるなど、従来より以上に次代をになう児童の資質の向上を図る必要性が増大してきているといえよう。

第2に、児童の健全育成、資質向上を図る上での基本的な場である家庭においては、核家族化、環境条件の悪化、家庭に関する生活意識の変化等により、その児童養育機能が着しく低下しており、その強化、助長が必要な状況にあると思われる。

第3に、一般家庭においては、児童を養育することは家計に対して依然大きな負担となっており、特に、子供の多い家庭においては、その家庭の生活水準の相対的低下は避けがたいところである。一方、児童が将来の我が国をになう社会的存在であることを考えれば、その養育費について、児童を養育している家庭と養育していない家庭との間における負担の均衡を図ることが必要と思われる。

2 以上のような状況に対処するためには、児童のいる家庭の生活安定及び児童の健全育成、資質の

向上の両面にわたって各種の児童のための施策を講ずる必要があるが、家庭児童相談や母子保健対策等の家庭に対する公的サービスのみをもってしては、全面的には対応し得ず、やはり、児童手当のような施策も極めて重要な役割をになうものである。

この場合、児童手当にみられるような金銭給付という形態は、児童養育費負担という経済的側面での社会的公平を図る上においても、また各家庭の自主性を尊重しつつ、その児童養育機能の強化を図る上においても有効な役割を果し得るものであることに留意する必要がある。

- 3 以上述べたところからも明らかのように、児童手当制度の目的としている児童のいる家庭の生活安定、次代をになう児童の健全育成・資質向上を図るということは、国の政策目標として、今日ますますその必要性を増してきているものといえよう。

なお、西欧先進諸国においては、低成長経済下にあっても制度の改革と拡充が行われているが、これは児童の養育に関し社会的公平を図る施策としての児童手当制度のあり方を考えるに際して、参考とすべきであろう。

以上の認識の下に、次の段階として、本審議会は、今後制度の目的に即した合理的、効果的な制度の仕組みはいかにあるべきかを、検討の中心課題として取り上げる方針である。

第3 今後の検討の方向

今後、引き続き児童手当制度のあり方について検討を進めるに際し、その基本的方向は次のとおりである。

- 1 児童手当が所得保障と児童の健全育成・資質向上の二つの目的を有し、これらの目的に沿った機能を発揮すべきであることは、上述するところから明らかである。

この場合、児童手当制度の所得保障機能と健全育成・資質向上の機能との関係については、まず家庭の生活安定があってこそ児童手当を健全育成のために生かすことも可能となるのであるから、まず、所得保障制度として十分に機能する仕組みとすることが必要である。

しかしながら、当制度の目的は所得保障のみに

とどまるものではなく、児童の健全育成・資質向上を図るという理念を制度の仕組みの上に十分に反映させなければならない。

また、金銭給付にとどまらず、次代をになう児童の健全育成・資質向上の意識の啓発、健全育成施設の整備、優秀な児童文化財の普及、その他の健全育成施策を併せて実施し、金銭給付、施設、サービスが有機的関連性をもって運用され、十分な効果を発揮するような施策体系とすることが望ましい。

以上の考え方に基づいて、児童手当の支給範囲、手当額の水準、受給者の所得制限、財源、福祉施設等、制度の具体的な仕組みはいかにあるべきかを明らかにする必要がある。

- 2 次に、一般家庭の児童養育機能を維持・助長する公的施策、社会的制度として、児童手当のほか母子保健対策、家庭児童相談、家庭教育振興等の児童健全育成、教育施策及び税の児童扶養控除制度、家族手当等の賃金制度、児童に対する公的諸手当等の所得関係制度があるが、これらの諸制度の相互の関連性に重点をおいて総合的に検討し、児童手当制度として最も効果的、合理的なあり方を確立することが必要である。

この場合、特に児童手当と税の児童扶養控除制度との関係については、その合理的なあり方に関して検討する意義が大きいものと思われる。

第4 当面の改善に関する意見

- 1 手当額については、前回（昭和50年）の手当額引上げ後の物価動向等にかんがみ、出来得ればその実質価値を維持する程度の引き上げ措置が望ましいが、所得保障機能を基本とするという今後の方向に沿い、かつ、制度の効率的運用を図るという見地に立てば、児童養育費負担が相対的に大きい低所得層について手当額の引き上げを行うことを配慮すべきである。

また、手当を受給していない家庭の児童をも含めて児童の健全育成対策の推進を図るため、児童手当制度独自の立場から、当面実施可能な範囲で各種健全育成施策を実施することについても、併せて考慮すべきである。

- 2 所得制限については、本審議会は、先に、本来はこれを行わないことが望ましく、逐次緩和の方

児童手当制度に関する当面の改善策について（意見具申）

向をとるべきとしているが、所得制限のあり方は、児童手当制度の基本的性格に深いかわりあいを有するものであるため、制度の基本的な検討を控えている段階で大幅な改定を行うことは適当でな

いと考える。

なお、当面の所得制限の水準設定に際しては、本制度の目的、国民感情、他制度との均衡などを十分に考慮する必要がある。