

## 1 児 童 手 当

### 1.1.1. 児童手当懇談会

児童手当制度に関する報告（43.21.20.）

われわれは、昭和42年11月28日、厚生大臣から児童手当制度創設の構想につき意見を求められた。じらい、現在までに、小委員会も含め、23回の会合を開き、慎重な検討を重ねてきたが、ここにわれわれの意見をまとめたので、別紙のとおり報告する。

（別 紙）

まえがき

児童の養育が家計を圧迫する有力な原因であることは、疑問の余地がない。社会保障は、国民共通の各種貧

困原因に対して、均整のとれた制度を整備することによって、はじめてその効果を発揮し、公正が期し得られる。児童手当制度の創設が要請される基本的な理由は、ここにある。わが国の出生力は、戦後の一時的ベビーブームを経過したのち、きわだって低下し、すでに最近10年間もひきつづいて単純再生産を下回るものとなっている。児童手当制度の創設は、少ない幼少人口を健全に育成し、将来の有為な経済人、社会人にするために、きわめて重要な意義を有する。さらに、現在直面しつつある雇用問題に関しては、労働力の流動化を促進し、中高年層の雇用を助長し、賃金形態をより望ましいものとするのに寄与することも確かである。

児童手当制度の創設については、昭和35年頃から中央児童福祉審議会、社会保障制度審議会、経済審議会、雇

用審議会，国民生活審議会，人口問題審議会等，さらに，全国知事会その他から要請されており，国会においても，しばしば実現促進に関する決議が行なわれてきた。政府も，数次の長期経済計画のなかで児童手当制度の創設を検討すべき政策課題として取り上げ，その早期実現を期してきた。地方公共団体のなかにも，すでに児童手当と称する制度を独自に実施するものが現われ，その機運は，ようやく熟しつつある。

しかしながら，児童手当制度に対する国民の認識は，まだ必ずしも十分とはいえないようである。たとえば，こどもの養育は親の責任であり，国家がこれに介入することは不相当ではないか，諸外国にあるからといって模倣の必要があるか，膨大な財源をどうして負担するか，財源を企業の拠出に求める場合，それぞれの企業において賃金に充てられるべき資金を他の企業に振り向けるのは筋がおかしいのではないか，児童養育費の家計負担の問題は税制上の扶養控除で代行されるのではないか，児童手当制度を設けるとしても特別の低所得者だけを対象にすればよいのではないか，等々の意見が見受けられる。

昨年11月，われわれは，厚生大臣から，児童手当制度についての構想を求められた。じらい，諸外国の事例や関係方面の意向を参考とし，前述の意見についても十分に検討を加え，この制度の基本理念と創設すべき児童手当制度の諸構想とについて審議してきたが，ここに，その概要をまとめることとなった。

以下に示すような制度を本格的に実施すると，給付額は数千億円となる。所期の効果をあげるには，その程度の規模であることが必要であるから，この制度に対する国民の理解と協力，財源調達のための工夫，賃金その他関連諸分野との調整などにつき，政府の格別の配慮を要請したい。あるいは順を追って整備する考え方もあるが，単に名目的に発足させ，制度の将来に障害となるようなことは差し控えなければならない。

この提案は，制度の構想，その基本的方向は一応明らかにしているが，その細目，他の制度との調整などなお検討すべき事項を残している。政府は，制度の円滑な発足を期するため，具体案を審議する公式な場を設ける等，適切な手続を進め，児童手当制度の早期実現に努力されるよう強く要望する。

## 第一 総 説

### 一，児童手当の意義

社会保障は，国民が共通の生活上の困難からひとし

くまもらなければならないことを理念とする。生活困難の原因は，所得の減少と支出の増加に大別することができるが，これを事項別に分ければ，社会保障最低基準条約（ILO条約第102号）にも掲げられているように，所得の減少は，老齢，廃疾，死亡（遺族），業務災害，失業等であり，支出の増加は，児童の養育，疾病，出産等である。これらのうち，児童の養育に対応するものが児童手当制度である。

児童の養育は，支出増加の原因として家計の最も重い負担となっている。たとえば，厚生省が昭和42年10月に全国にわたって実施した実態調査によっても，義務教育終了前の児童が2人いる世帯の家計では，家計現金支出55,808円に対し，児童養育費は17,283円で，その割合は31.0%であり，また，義務教育終了前の児童が3人いる世帯の家計では，家計現金支出58,549円に対し，児童養育費は22,716円で，その割合は38.8%に達する。

家計の支出として，しばしば医療費が問題となるが，家計に対する圧迫からみると，それよりも，児童養育費の負担は，はるかに重い。義務教育終了前の児童だけについても，医療費の4倍以上に達することはまちがいない。そのうえ，医療費は臨時の支出であるが，児童養育費は長期にわたる恒常的な支出であり，その性格は，医療費と大きく異なる。また，寿命の延長にともなって老後の生活が次第に大きな問題となっているが，児童手当は，この老齢のための年金ともその性格を異にする。必然的におとずれる老齢には，あらかじめ準備する期間があるが，児童の場合は，その養育のために準備する期間がないのが通例である。ここに，児童手当の重要性と特殊性が存する。

この児童養育費の家計負担を軽減するための制度慣行がわが国において全くないわけではない。税制における扶養控除制度，勤労者の場合には，年功賃金，家族給がそれである。しかし，これらは，さほどの効果をあげているとはいえない。

税制における扶養控除制度は，税のかからない低所得層には，なんらの恩恵がないし，また，扶養控除による児童1人あたりの税の軽減額は，年収70万円の勤労者の場合では月額約600円，年収500万円の場合では月額約3,000円というように，扶養控除の効果は，きわめて逆進的であるから，児童手当制度に代わるものとはならない。

年功賃金は，ある程度家計負担の増大に対応しているが，児童の養育費の家計負担を軽減する役割を必ず

しも果たしてはいない。むしろ、年功賃金は、個々の家庭についてみれば、こどもがないか少ない場合に有利な体系ともいえる。そのうえ、この年功賃金は、主として大企業にみられるものであり、小零細企業などでは、あまりみられない。家族給は、小零細企業を除き、全企業のうちその約7割をこえる企業で採用されているが、少数の例外を除き、その額は、近年増額をみず、次第に名目的なものになりつつあり、家族数の増加にともなって1人あたりの額を逡減し、一定数で支給を打ち切るなど、児童の養育費に見合うものということはできない。

これらの賃金体系も、その形態や構造はかなり変化しつつあり、児童をかかえる中高年層には、次第にきびしくなる傾向がある。年齢階級別賃金格差を時系列により比較すると、中高年層と若年層の賃金格差は、年々縮小してきているし、職務給・職能給の導入というような賃金体系の再編も進みつつあり、この面からも、児童をかかえた中高年労働者の生活は苦しくなりつつある。

いずれにしても、各企業における労使間の協定のなかで、児童養育費の問題に対処しようとすれば、それが、社会保障の代用たり得ないことは当然である。最近では、年功賃金にしても、家族給にしても、企業による取扱いの差がいよいよ激しくなっているが、がんらい、この種の問題を企業ごとの団体交渉の結果に期待することは、無理であるといわねばならず、これを賃金から切り放して社会保障化する必要は、ますます高まっている。

児童手当制度は、児童手当という現金給付を行なうことにより、児童の養育費の一部を社会的に保障しようとするものであり、それは、直接には、家計負担の軽減に役立ち、有子家庭の生活の安定に寄与するわけであるが、あわせて、その給付を児童に着目して行なうことにより、児童の福祉の増進を図ろうとするものである。このことは、今日のわが国にとって、とくに新たな重要な意義をもっている。

労働力不足経済への移行にともない、次代のない手である児童への関心は、いつの時代にも増して、とみに高まりつつあるが、戦後の人口革命の急速な進展は、最近十余年間、異常な出生率の低下をもたらし、わが国の人口は一見増加の途をたどっているごとくでありながら、じつは、縮小再生産の途を歩みはじめているのである。現在なおもっとこどもをもちたいと思いつつも、こども1人にかかる費用が高いために、

出生を抑制している家庭も少なくない。児童手当制度の創設により、人口の静止限界を維持しうる程度の出生率の回復を期待することもできるであろう。また、少ない児童を健全に育成し、その資質と能力を高め、次代のない手を形成することに寄与するところ大であろう。なお、この制度の創設によって、かつてのような多産時代に戻ることは、諸外国の先例に徴しても、現在のわが国の生活様式からみても、心配のないところである。

今後ますます労働力不足の深刻化が予想されるうえに、技術革新により労働力需給関係は変動しつつあり、日本経済のいっそうの発展のためには、労働力の効率的な配分が必要不可欠となると考えられる。この配分を円満に促進するためには、労働力の流動化が必要であり、賃金形態をこれに対応できるものに改めていくことが望ましい。児童手当は、そのための重要な要因であり、総賃金のうちから児童の養育に充てられる部分を優先的に控除し、これを社会保障給付として児童を養育する者に支給することによって、養育費の負担を均等化しようとするものである。また、児童手当制度の創設により、所得再分配、所得格差の是正がさらに進められることも疑いない。

## 二、適用範囲および制度のたて方

### (1) 適用範囲

児童手当制度は、社会保障制度の重要な柱のひとつである。社会保障は、すべての国民にひとしく及ぼされることを目標とするが、児童手当制度もまた、すべての国民にひとしく適用されることが望ましい。医療に対しても、年金に対しても、皆保険、皆年金に踏み切った方向は、踏襲さるべく、低所得者に限ってこの制度を考えようとするのは、問題の本筋を誤るものである。

なお、全国民に適用を図るにあたっては、従来の社会保険の区分と同様に、被用者グループと自営業者・農民等グループに分けて考えるのが、のちにも述べるように現実的と考えられる。

### (2) 制度のたて方

児童手当制度を創設すれば、家計費に占める児童養育費の比重からも、その対象者の数からも、必要な財源は巨額となる。これは諸外国の例をみてもそうであり、また、そうであるがゆえにぜひ取り上げる必要があるわけでもある。児童手当制度は、国民がつくり、維持するものであるから、財源の額によって左右されるべきでなく、結局これを負担する国

民の決意いかにかかってくる。税に対する国民感情は、常に減税を求めている。財政依存一本槍は、税制のもつ欠陥をいたずらに拡大させるおそれがあり、制度そのものを将来にわたって発展させるゆえんでもない。児童手当のように、使途が明白であって、規格性の強いものは、特別の拠出による生活の共同化、すなわち社会保険化に適するものとして拠出制により実施することが妥当である。

拠出については、場合を分けて考える必要がある。まず、被用者に対する児童手当の場合である。被用者は、賃金によって生活を維持する者であるが、この賃金は、労働の対償であると同時に、そのなかには、次代の労働力の生産に必要な額が含まなければならない。労働力の供給は十分に行なわれないことになろう。しかも、児童の養育に要する負担は、児童の数によって大きな差異が存するから、国民経済的観点に立って、総賃金のうちから、一定の額は児童の養育費のために優先的に控除し、残りを賃金として被用者の労働に応じ配分することが合理的と考えられる。したがって、この財源は、原則として事業主が負担すべきものである。もっとも、そのごく一部を、社会連帯の意味をこめ、被用者に分担させることも考えられる。

また、事業体により、児童を多くかかっている被用者を多数雇用するものと、児童がいないか、少ない被用者を多く雇用するものがあるが、事業主がその被用者について個々に家族給を支払うものとする、前者は割高な労働費用を負担しなければならない。これらの児童もやがて被用者としていずれかの事業体に雇用されることになるのであるから、このような割高となる費用を特定の事業主が個々に負担するよりは、資本全体が共同して負担の方が合理的である。

事業主の拠出についてさらに付け加えれば、人口再生産の地域構造の変化により、新たな労働力の供給を農村に依存することが困難となりつつある事情からも、今日では、企業自身が労働力の再生産に従来に増して積極的に強い関心をもつべきであり、また、企業は、膨大な児童育成費をかけて得られる労働力の供給を受けるものであることを考えれば、その養育費の一部を負担することは、公平の観念に合するものであろう。

次は、自営業者・農民等被用者以外の者に対する児童手当の場合である。これらの者に対する社会保

険の財源は、これらの者が負担するのが原則であり、これらの者についても、拠出制の児童手当制度を創設することをめざすべきである。しかし、自営業者・農民等のうちには、低所得者も多く、これらの負担能力からみて、児童手当制度をただちに全国一本で拠出制により充足させることは、国民健康保険に保険料の重い負担感があること、国民年金に所得比例保険料がまだ導入されていないことなどの現状においては困難が多く、制度の円滑な運営を期しがたい。また、児童手当制度は、拠出制による場合には、児童手当の支給を受ける者の拠出のみでは成り立たないのであり、自営業者・農民等のうち、一定の所得があれば、みずから児童を養育すると否とを問わず、また、すでに児童の養育とは無縁となった者でも、拠出しなければならぬ。このような考えは、社会連帯の立場から望まれるのであるが、これまでの社会保険制度の考え方からは、これを受け入れることは、必ずしも容易ではない。本格的な拠出制児童手当の円滑な実施を期するためには、拠出制児童手当が被用者についてまず実現し、その意義が自営業者・農民等にも十分に理解されるようになる時期まで若干の日時を要するであろう。そこで、この案では、被用者に対する拠出制児童手当に国庫負担を導入することの均衡も考え、とりあえず、これらの者のために無拠出制による児童手当制度を設けることとする。

無拠出制児童手当は、全額国庫負担によってまかなわれるものであるが、この国庫負担は、拠出制児童手当との均衡も考慮しなければならないから、さしあたり児童養育費の家計負担の重圧を強く感じている所得層以下に支給することになる。また、この場合、その給付内容は、拠出制児童手当にくらべ低いものとなるのは、やむをえない。むしろ、これを基礎として、拠出制児童手当への発展をなるべく早く実現すべきである。

### (3) 拠出制児童手当の適用対象

拠出制児童手当は、被用者について適用されるのであるが、この場合、被用者の範囲は、事務処理が複雑にならないよう、他の社会保険との関連を考慮して定めるべきであろう。

## 三、給 付

### (1) 支給対象児童の範囲

児童手当制度を単なる防貧の見地から取り上げれば、第2子あるいは第3子以降の児童を支給対象と

してもさしつかえないわけであるが、児童全体の健全育成あるいは雇用ないし賃金問題の見地を加味すれば、第1子から、支給しなければ、趣旨が徹底しない。この意味において、第1子以降を支給対象とする。

次は、支給対象とする児童の年齢についてである。児童は、15歳未満の場合労働基準法によって就労を禁止または制限されている。すなわち、将来のために育成されるべき期間とされているのである。したがって、給付対象の中心をここにおくべきは、議論の余地がない。ここに、児童手当制度の特徴があり、妻の場合と区別される理由がある。ただ、家計負担の軽減というねらいからいえば、義務教育終了後の者であっても、高等学校に進学する者は、教育費もかさみ、前にも増して家計の重圧となるという見方もあろう。しかし、高等学校の教育は、任意の教育であり、中学校を卒業した者のうち約3割は、そのまま就業している現状であるから、これは将来の問題に譲り、義務教育終了前の第1子以降の児童を支給対象とする。

なお、一定程度以上の心身障害のある児童は、働くことができず、家計の負担となることは、義務教育終了前の児童と同様であるから、適用年齢については、別に取り扱うことが適当である。

## (2) 手当の額

児童手当は、家計における児童養育費の負担の軽減をめざすものであるが、養育費を完全にカバーするものではない。親の児童を養育する責任に取り代わるものではないからである。各国の例をみても、養育費を親と社会が分担するという考え方に立って、多くの場合、その手当の額は、養育費の半額程度をめやすとしている。この考え方払わが国で児童手当の額を定める場合にも手がかりとしてよいであろう。さきに述べた昭和42年の調査によれば、義務教育終了前の児童が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1人あたりの現金支出は、6,547円である。この額を参考とし、手当の額は、月額3,000円とすることをひとつのめどにおいた。手当の型には、出生順位にかかわらず各児童とも同一額とする型と、後順位の児童について高額とし、または低額とする型その他があるが、この点では各児童同一額が妥当と考える。また、児童の養育費は年齢に応じてより多くなるので、手当の額に段階を設けることもひとつの方法であろう。

無拋出制児童手当の額については、さきに述べたように差が生ずることとなるのは、やむをえないと考えられるので、拋出制児童手当の額との均衡を考慮して定めるべきである。

児童手当の額は、生活水準、経済事情の変動等に応じ改訂することとする措置を定めるべきである。

## (3) 受給権者

児童手当が児童の権利とするならば、児童手当の受給権者は、児童自身とすべきであるという考え方も成り立つ。しかし、児童手当は、児童の福祉をねらうものではあるが、直接には、家計における児童養育費の負担の軽減を行なうものであるから、児童の扶養義務者が受給権者となるのが妥当である。なお、立法にあたっては、児童手当の支給を受けた者はこれを児童手当の趣旨に従って使用しなければならない旨を明らかにすべきである。

## (4) 所得による給付制限

わが国の社会保険制度は、所得による給付制限を行なわないのを例とする。このような拋出制度においても、高額所得者には給付制限をしてもよいという考え方もあるが、拋出制児童手当の場合は、拋出制度に加えて、児童養育費の負担の均衡は、所得のいかんにかかわらず、図られねばならぬという考え方が世界の児童手当制度に根強いし、また、このことは、次代のにない手である児童の育成という特別のねらいに着目してみれば、容易にうなずかれるところであるから、所得による給付制限は行なうべきではない。

無拋出制児童手当については、これとは別に考えなければならない。さきに述べたとおり、この児童手当は、拋出制児童手当へ移行するまでの暫定措置として、全額国庫負担によって、実施されるものであり、さしあたり、家計負担の重圧を強く感じている所得層以下に支給されるものであるから、所得による給付制限は、給付の要件のひとつになる。そこで、無拋出制児童手当については有子家庭の所得を基準として、給付制限をするのが適当であろう。

## 四、児童手当財政

われわれの案による児童手当制度は、さきに述べたように、拋出制児童手当を基本とし、暫定措置として無拋出制児童手当を含むものとする。

拋出制児童手当は、事業主に拋出を求め、これに国庫負担を合わせて、給付の財源とする。国庫負担をいくらにするかは問題であるが、被用者に関する社会保

險の例を考慮し、児童手当の給付所要額の100分の20を妥当と考える。児童手当行政の運営に要する費用は、従来の社会保険と同様に、その全額を国庫が負担することとする。

事業主は、給付所要額の100分の80を拠出することになるが、その拠出額は、支払賃金総額の100分の2程度である。しかし、この全部が児童手当創設にとまなう事業主側の新たな負担増となるわけではない。家族給の一部として従前から支給されてきた分は、当然控除されることとなる。なお、負担の一部は、被用者の拠出によることも考えられるであろう。また、企業の拠出は、まずその企業の労働者の児童手当に充て、その過不足分だけを政府機関との間で調整することとなるわけであるから、少なくとも企業がその従業員の児童手当として拠出した分は、そのまま金銭給付の増額となり、事実上の賃金引上げとなって、その企業の労働者に配分されることとなる。しかも、拠出分以上を配分される企業が過半を占めるようになることは明らかであり、拠出の相当部分を他の企業の児童手当の財源に回すようになる企業は、特殊な年齢構成をもつものに限られ、それらも他の企業の負担で生み出された労働者を雇用しているのであるから、その費用の一部を負担することもやむをえない。いずれにしても、この制度によって、該当労働者は、実質的な給与改善を受けることは確かであるから、これを賃金引上げの一部として認める姿勢が必要である。この点が労使間で理解されれば、この負担は、ほとんど全部新たな負担ではなくなり、賃金引上げの際における配分交渉の一部に対し社会保障による制約が加わるに過ぎないこととなる。このように取り扱われるならば、この負担は容易に解決されるであろう。

無拠出制児童手当の給付財源は、一般税であり、給付所要額を一般会計の負担において支出する。

由来わが国社会保障費の対国民所得比率は、国際的にみていちじるしい劣位にあり、その対財政比率は、それよりは優位にあるが、西欧諸国等に比べればまだ低い。とくにその事故別比率については検討の余地がある。国庫負担の問題は、このような見地に立って対処されなければならない。また、児童養育費は、国民の家計費に最も正確に比例するものであり、したがって児童手当の国民福祉に及ぼす効果は大きいので、その国庫負担や税との関係も、この角度から考えるべきであろう。

## 五、実施機構

実施機構については、統一的な運営の確保に重点をおくとともに、国民の利便を考慮しつつ、行政の一元化、簡素化に努め、事務手続の複雑化を避けることとし、このため児童手当行政が最も類似する従来の社会保険行政の実施機構を合理的に活用する方向で検討すべきであろう。

(被用者に対する児童手当については、事業主を代行機関とし、前に述べたように、過不足分だけを政府機関との間で調整し、賃金支給のときに、あわせてこの手当を被用者に給付するよう工夫するのが妥当である。)

## 第二 児童手当制度案

### 一、制度のたて方

- (1) 児童手当制度は、全国民を適用対象とする。
- (2) 児童手当制度は、拠出制児童手当を基本とする。ただし、当初から拠出制児童手当によりえない者については、経過措置として無拠出制児童手当を認めるものとする。
- (3) 被用者については、拠出制児童手当を実施するものとし、その適用は、現行被用者保険の例による。
- (4) 自営業者・農民等被用者以外の者および被用者のうち拠出制児童手当の適用のない者については、暫定的に無拠出制児童手当を実施する。

### 二、給付

- (1) 児童手当は、義務教育終了前のすべての児童について支給する。
- (2) 一定程度以上の心身障害のある児童の適用年齢は、別に定める。
- (3) 児童手当の額は、支給対象児童1人につき、拠出制児童手当にあっては月額3,000円、無拠出制児童手当にあっては月額1,500円とする。
- (4) 児童手当は、児童を養育する者に支給する。
- (5) 無拠出制児童手当については、受給権者本人の所得による支給の制限を行なう。支給の制限の率は、受給権者数の半数程度をめやすとする。

### 三、費用

- (1) 拠出制児童手当の給付に要する費用の100分の80は、事業主が拠出する。拠出金の額は、支払賃金総額の100分の2程度とする。

(拠出制児童手当の給付に要する費用の一部を被用者が負担するものとする場合は、その費用の100分の70は事業主、100分の10は被用者が拠出する。)

(2) 国庫は、拋出制児童手当の給付に要する費用の100分の20および無拋出制児童手当の給付に要する費用の全額ならびに児童手当事業の事務の執行に要する費用の全額を負担する。

#### 四、実施機構

児童手当制度の実施に関する事務は、現行の社会保険と同様に、政府が直接行なうものとし、中央および地方の事務機構を整備する。

### 第三 関連事項

#### 一、年金制度等

わが国の年金制度のうちには、厚生年金保険、船員保険の老齢年金、障害年金、遺族年金、国民年金の母子年金、遺児年金、母子福祉年金、恩給制度の増加恩給、公務扶助料その他に、それぞれ児童に関する加給または加算(以下「加給」という。)の制度がある。また、失業保険制度にも、児童扶養手当制度にも、同様のものがある。これらの加給は、その多くが月額400円程度の僅少の額にとどまっているが、児童に関する生計費の補助であり、その意味においては、児童手当と同一の性格をもつものとみてよい。したがって、児童手当が支給される児童については、年金給付等においてかさねて加給の対象とする必要はなく、児童手当制度の創設と並行して、児童手当に吸収する方向で検討するのが適当であろう。ただ、経過的に、被用者以外の者に拋出制児童手当がない間は、これらの制度を全面的に吸収することが困難であることを考え、暫定的に、それぞれの制度において、加給の額を児童手当に合わせるか、あるいは年金や失業保険の受給者等を対象とする特別の制度を設けることも考えられよう。

なお、重症心身障害児について支給される特別児童扶養手当制度は、介護等特別の経費に着目して支給されるものとみるべきであり、これは、原則として、一般の児童手当のほかに支給すべきであろう。

#### 二、生活保護制度

生活保護制度による保護は、資産、収入等あらゆるものを活用し、なお最低生活を維持することができない場合に限り、補足的に行なわれることを原則とする。したがって、生活扶助等を受けている者は、児童手当の支給を受けても、収入とみなされ、これに相当する額だけ、保護費が減額されるから、なんらかの措置を考えなければ、被保護者は新たに創設される児童手当の恩恵が受けられないということが考えられる。すでに、福祉年金、児童扶養手当等については、この

ような考え方から、それらの制度の創設にあたって、生活保護制度に特殊の加算措置を行なってきた。しかし、全児童に給付される児童手当については、それをただちに加算の対象とすることは、実体的には児童に関する扶助基準の額を改訂する結果となり、児童以外の者についての基準額との均衡を失することとなる。したがって、児童手当の額をそのまま生活保護の加算額とすることは不相当であると考えられる。ただ、児童手当制度の創設が新たに児童の養育費を重視したものであること、従来の母子福祉年金における児童分等がこの制度に吸収されうることなどを考えれば、この機会に、被保護者に、児童手当の利益が及びうるよう、なんらかの措置を考える必要がある。

#### 三、家族給

わが国には、被用者の家族を対象として、事業主が支給する家族給が存在する。これは戦時経済の遺産であり、戦後、生活給的な賃金体系の一環として重視され、小零細企業を除き広く普及している。もっとも、この10年ほど、賃金の大幅な上昇にもかかわらず、家族給はさほど手直しされず、1人平均月額500円程度なので、その賃金のなかで占める比重は小さくなっている。この家族給は、その性格上、少なくとも対象児童については、児童手当に置き換えられるのが妥当である。

もっとも、家族給は、現在多くの場合、労働協約のなかで協定されているので、児童手当制度の創設により、ただちに廃止されることとはならない。だが、繰り返し述べたように、児童手当は多くの問題をはらむ現行賃金体系を改善するための基本的要因のひとつであるから、労使ともに長期的視野に立って、この制度の実現に努力することを期待する。そのためには、この制度の実施が賃金引上げの時期とかさなり、賃金引上げ交渉とあわせてその調整が行なわれることが望ましいと考える。家族給を児童手当に振り替えることは、現在行なわれつつある退職手当を企業年金に振り替えることよりは、はるかに直接的であり、容易と考えられるが、このための法制的措置は、講じておくことが必要であろう。

なお、公務員に対する児童手当は、別だてとするのが妥当であろうが、この場合児童手当の支給対象である児童については、公務員給与における扶養手当を廃止することとし、給与改訂とあわせて実施するのが妥当である。

#### 四、税制における扶養控除

わが国における家計負担の軽減に関する制度慣行のひとつとして、税制における扶養控除制度がある。この制度は、家計負担の軽減を目的とするものではなく、もっぱら税負担能力の立場から設けられたものである。現行の扶養控除制度は、すべての納税者についてその所得から児童1人につき一定額を控除することになっていて、いかにも公平のようにみえるが、高額所得層ほど税の軽減がいちじるしいという効果があり、高額所得層から累進的に多額の税を徴収することによって所得の再分配を図ろうとするたてまえからみれば、不合理であり、その改善措置が必要であろう。この措置が困難であるとすれば、年々増額されてきた扶養控除の額をさしあたり現行の控除額に据え置くことが考えられる。このことによる税の増収も相当な額に達し、児童手当の有力な財源となる。

	612万家庭
自営業者・農民等グループ	1,162万人
	673万家庭
公務員グループ	303万人
	180万家庭
児童手当所要額	5,723億円
被用者グループ	3,586億円
自営業者・農民等グループ	1,046億円
公務員グループ	1,091億円
財源内訳	
被用者グループ拠出金	2,869億円
国庫負担	1,763億円
被用者グループ分	717億円
自営業者・農民等グループ分	1,046億円
公務員グループ分	1,091億円

(附表) [附表のうち、9. 社会保障費、10. 主要諸国の児童手当制度と社会保障、は略]

1. 児童手当制度案試算

義務教育終了前児童数及び家庭数	2,461万人
	1,465万家庭
被用者グループ	996万人

- (注) 1 「第二 児童手当制度案」にしたがい試算し、あわせて公務員関係についても計上したものである。  
 2 「公務員グループ」とは、国、地方公共団体及び公共企業体の職員をいい、財源内訳の「公務員グループ分」とは、国、地方公共団体及び公共企業体が負担する額である。  
 3 義務教育終了前児童数及び家庭数は、昭和44年10月1日現在の推計である。

2. 児童の養育費

義務教育終了までの児童の養育費、児童2人いる世帯平均

区分	総支出	現金支出	現金支出の構成比	エンゲル係数	主食費×100 食料費
家計	57,883円	55,808円	100.0%	41.4%	15.1%
児童分計	18,101	17,283	31.0		
第1子	10,561	10,077	18.1		
第2子	7,540	7,206	12.9		

義務教育終了までの児童の養育費、児童3人いる世帯平均

区分	総支出	現金支出	現金支出の構成比	エンゲル係数	主食費×100 食料費
家計	60,959円	58,549円	100.0%	41.2%	19.0%
児童分計	23,964	22,716	38.8		
第1子	10,002	9,504	16.2		
第2子	8,054	7,637	13.0		
第3子	5,908	5,575	9.5		

義務教育終了までの児童の養育費，月収3万円以上6万円未満の児童3人いる勤労者世帯平均

区 分	総支出	現金支出	現金支出の構成比	エンゲル係数	主食費×100 食料費
家 計	55,511円	53,919円	100.0%	40.2%	20.3%
児 童 分 計	20,423	19,641	36.4		
第 1 子	8,516	8,212	15.2		
第 2 子	7,077	6,770	12.6		
第 3 子	4,830	4,695	8.6		

義務教育終了までの児童の養育費，月収6万円以上10万円未満の児童3人いる勤労者世帯平均

区 分	総支出	現金支出	現金支出の構成比	エンゲル係数	主食費×100 食料費
家 計	73,607円	71,280円	100.0%	38.7%	18.9%
児 童 分 計	26,998	25,743	36.1		
第 1 子	11,529	11,025	15.5		
第 2 子	8,986	8,621	12.1		
第 3 子	6,483	6,097	8.6		

資料：厚生省「昭和42年度 児童手当制度基礎調査結果報告」

### 3. 児童の養育に関する世論調査

理想的だと考える子供の数より実際の子供の数が少ない理由

区 分	総 数	東京都区	6 大 市	人口10万人 以上の市	人口10万人 未満の市	町 村
(該 当 者)	2,617人	214人	330人	809人	589人	675人
最近は子供の数が少ないのが普通になっているから	7.3%	2.3%	4.5%	7.3%	8.5%	9.0%
育児に専念するだけでなく生活も楽しみたいから	11.5	7.5	16.1	11.9	11.4	10.1
夫婦の老後の生活に備えたいから	6.6	9.3	7.0	6.1	8.0	5.0
子供1人にかかる費用が高いから	30.5	34.1	28.2	36.7	27.8	24.7
子供に親の手を十分にかけたいから	10.6	8.9	7.9	13.3	9.3	10.2
家が狭いから，借家で不安定だから	9.3	22.9	19.4	9.3	5.6	3.3
家の中に子供をみてくれる人がいないから	4.2	4.2	2.7	4.4	2.5	5.9
保育所がないから	0.8	1.9	1.2	1.0	0.2	0.7
この中にはない	31.8	35.5	33.6	27.9	31.1	35.1
わからない	10.7	7.9	5.2	8.3	13.4	14.7

## 家計支出の負担感（15歳までの子供がいる家庭）家計支出のうち最も負担感の強い費目

区 分	総 数	東京都区	6 大 市	人口10万人 以上の市	人口10万人 未満の市	町 村
15歳までの子供がいる者	7,811人	525人	834人	2,345人	1,733人	2,374人
食 費	52.3%	52.6%	53.4%	54.3%	54.5%	48.1%
被 服 費	4.1	2.9	2.5	3.2	4.0	5.7
住 居 費	8.3	20.4	12.2	10.4	5.3	4.3
交 際 費	9.2	6.1	4.1	8.1	9.3	12.7
養育費（教育費および食費など 子供にかかる生計費）	10.6	8.0	10.9	10.7	11.0	10.7
光 熱 費	2.4	2.7	3.5	2.6	2.3	1.8
教 養 娯 楽 費	0.5	0.6	0.5	0.5	0.3	0.6
な い	5.6	3.2	7.4	5.6	5.3	5.9
わ か ら な い	7.0	3.5	5.5	4.6	8.0	10.2

## 家計支出のうち2番目に負担感の強い費目（前表で「ない」「わからない」と答えた者を除く）

区 分	総 数	東京都区	6 大 市	人口10万人 以上の市	人口10万人 未満の市	町 村
15歳までの子供がいる者	7,811人	525人	834人	2,345人	1,733人	2,374人
計（該 当 者）	87.4%	93.1%	87.1%	90.0%	86.8%	84.1%
食 費	16.1	22.3	15.3	17.0	13.7	15.6
被 服 費	17.7	13.3	12.8	16.8	19.6	19.8
住 居 費	8.7	11.6	10.1	11.2	7.0	6.2
交 際 費	10.7	10.9	8.9	9.3	12.3	11.7
養育費（教育費および食費など 子供にかかる生計費）	16.2	14.1	18.7	15.6	17.3	15.7
光 熱 費	7.2	8.4	9.1	7.9	7.6	5.3
教 養 娯 楽 費	2.1	4.4	1.9	2.8	1.5	1.4
な い	4.9	6.3	6.8	5.5	3.5	4.2
わ か ら な い	3.9	1.9	2.9	4.0	4.4	4.3

資料：総理府「昭和43年，国民生活に関する世論調査（第11回）」

## 4. 扶養児童数による所得税軽減額

扶養児童数による所得税軽減額

年間所得	扶養児童 1人	2人	3人	4人	5人
60万円	6,000円	6,000円	6,000円	6,000円	6,000円
70	( 633) 7,600	13,600	13,600	13,600	13,600
80	( 650) 7,800	( 633) 15,200	21,800	21,800	21,800
90	( 633) 7,600	( 646) 15,500	( 639) 23,000	29,700	29,700
100	( 992) 11,900	( 838) 20,100	( 778) 28,000	( 740) 35,500	( 713) 42,800
120	( 950) 11,400	( 950) 22,800	( 958) 34,500	( 944) 45,300	( 885) 53,100
150	(1,333) 16,000	(1,292) 31,000	(1,306) 47,000	(1,269) 60,900	(1,205) 72,300
170	(1,616) 19,400	(1,479) 35,500	(1,431) 51,500	(1,385) 66,500	(1,375) 82,500
200	(1,616) 19,400	(1,613) 38,700	(1,614) 58,100	(1,615) 77,500	(1,613) 96,800
250	(1,933) 23,200	(1,938) 46,500	(1,936) 69,700	(1,938) 93,000	(1,937) 116,200
300	(2,258) 27,100	(2,258) 54,200	(2,197) 79,100	(2,133) 102,400	(2,095) 125,600
400	(2,583) 31,000	(2,583) 62,000	(2,583) 93,000	(2,583) 124,000	(2,575) 154,500
500	(2,908) 34,900	(2,904) 69,700	(2,906) 104,600	(2,906) 139,500	(2,888) 173,300

(注) 1 昭和43年分給与所得による所得税の税額により算出した。

2 ( ) 内の数字は、扶養児童1人、1カ月当りの軽減額である。

昭和43年分給与所得による所得税の税額

年間所得	夫婦でこども のない場合	扶養児童 1人	2人	3人	4人	5人
50万円	0円	0円	0円	0円	0円	0円
60	6,000	0	0	0	0	0
70	13,600	6,000	0	0	0	0
80	21,800	14,000	6,600	0	0	0
90	29,700	22,100	14,200	6,700	0	0
100	43,400	31,500	23,300	15,400	7,900	600
120	72,800	61,400	50,000	38,300	27,500	19,700
150	131,300	115,300	100,300	84,300	70,400	59,000
170	174,800	155,400	139,300	123,300	108,300	92,300
200	248,100	228,700	209,400	190,000	170,600	151,300
250	397,300	374,100	350,800	327,600	304,300	281,100
300	555,100	528,000	500,900	476,000	452,700	429,500
400	920,300	889,300	858,300	827,300	796,300	765,800
500	1,334,400	1,299,500	1,264,700	1,229,800	1,194,900	1,161,100

(注) 1 税額は、「昭和43年分の所得税の簡易税額表」により算出した。

2 社会保険料控除は、給与の収入金額50万円以下3.88%、70万円以下3.69%、100万円以下3.19%、200万円以下2.23%、500万円以下1.06%の社会保険料を支払ったものとして計算した。

3 生命保険料控除、損害保険料控除は、ないものとした。

税制における扶養控除額と児童手当

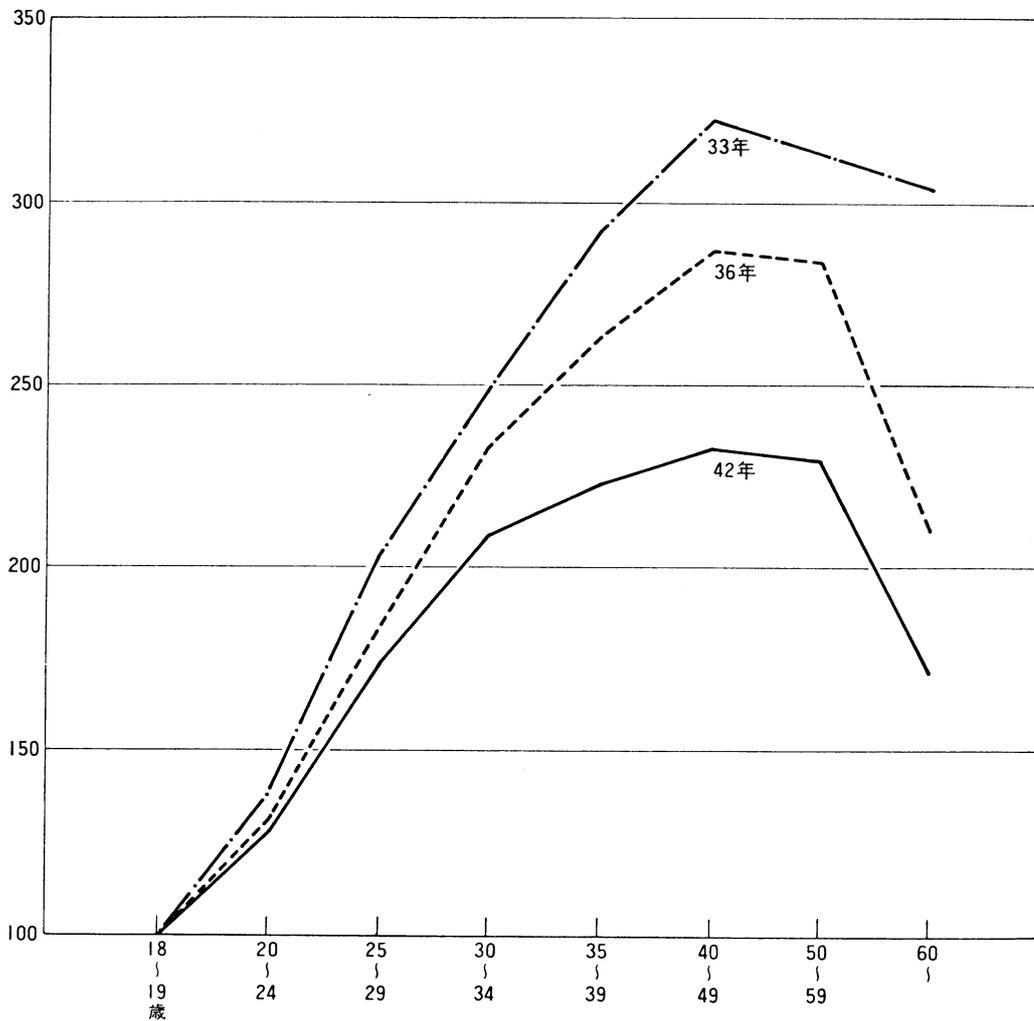
国名	扶養控除額(年額)	児童手当額(月額)							
イギリス	子女控除99,360円以下の所得を有する子女1人につき	第2子 3,110円							
	(1) 11歳未満 99,360円	第3子 3,456円							
	(2) 11歳~16歳 120,960円								
	(3) 16歳以上(在学中のもの) 142,560円								
西ドイツ	第1子 108,000円	第2子 2,250円							
	第2子 151,200円	第3子 4,500円							
	第3子以上1人につき 162,000円	第4子 5,400円							
		第5子以降 6,300円							
フランス	所得控除の制度はないが、税額計算上特殊の方式を用い、家族数が増加するに従い税額が軽減される。たとえば、子が3人いる夫婦は、子のない夫婦にくらべて、軽減額は、次のとおりである。	第2子 5,262円							
		第3子以降 7,893円							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>所得</th> <th>軽減額</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>100万円</td> <td>29,000円</td> </tr> <tr> <td>200 "</td> <td>65,100円</td> </tr> <tr> <td>300 "</td> <td>138,200円</td> </tr> </tbody> </table>	所得	軽減額	100万円	29,000円	200 "	65,100円	300 "	138,200円
所得	軽減額								
100万円	29,000円								
200 "	65,100円								
300 "	138,200円								
イタリア	総合所得税 扶養子女4人まで 1人につき 29,000円 5人以上の場合は基礎控除額を増額する	第1子以降 3,318円							
日本	扶養親族1人につき (1)控除対象配偶者がいない場合 1人目 77,500円 (2)配偶者がいない場合の1人目 80,000円 95,000円								

(注) 扶養控除額 イギリス、西ドイツ及びフランスは昭和42年1月現在、イタリアは昭和41年12月現在の現行法により、日本は昭和43年度分のものである。

5. 年齢階級別賃金格差の推移

(18~19歳=100)

年次	計	18~19歳	20~24	25~29	30~34	35~39	40~49	50~59	60~
昭和33年	209.5	100.0	136.6	204.2	260.2	293.3	322.3	304.3	
36	190.3	100.0	130.5	185.2	233.6	263.2	286.3	283.9	210.0
42	175.7	100.0	129.1	174.8	207.8	222.3	233.5	229.6	170.4



資料：労働省「昭和33年賃金構造基本調査結果報告書」「昭和36年賃金実態総合調査結果報告書」「昭和42年賃金構造基本統計調査報告」

## 6. 民間企業の家族給

支給・非支給別企業の割合

項目		企業規模		
		全規模	500人以上	500人未満
支給		77.4%	89.6%	75.2%
非支給		22.6	10.4	24.8

支給額算定方式別企業の割合

支給額算定方式別		企業規模		
		全規模	500人以上	500人未満
配偶者、子、父母等の別に定めているもの		70.4%	62.3%	72.2%
扶養家族の人員の順位別に定めているもの		29.1	36.8	27.5
上記以外の定め方をしているもの		0.5	0.9	0.3

(注) 家族給を支給する企業を100とした割合である。

支給区分別平均支給月額

支給区分		企業規模		
		全規模	500人以上	500人未満
配偶者・子・父母等の別に定めているもの	配偶者	1,421円	1,761円	1,358円
	第1子	622	724	606
	第2子	521	641	503
	第3子	500	607	483
	第4子	495	587	480
	父母	485	547	475
	弟妹	472	533	461
	その他	475	587	452
その他の定め方のもの	1人目	1,129円	1,358円	1,062円
	2人目	574	656	550
	3人目	502	554	487
	4人目	475	514	463
	5人目	459	478	453
	6人目	445	446	445
	7人目	444	447	443
	8人目以下	453	478	445

## 打切制度の実施状況

項目	企業規模		
	全規模	500人以上	500人未満
打切制度のないもの	52.3%	51.5%	52.4%
打切制度のあるもの	47.7	48.5	47.6
人数打切制度のもの	35.7	39.6	34.9
金額打切制度のもの	12.0	8.9	12.7

(注) 家族給を支給する企業を100とした割合である。

資料：人事院「昭和41年職種別民間給与実態調査」

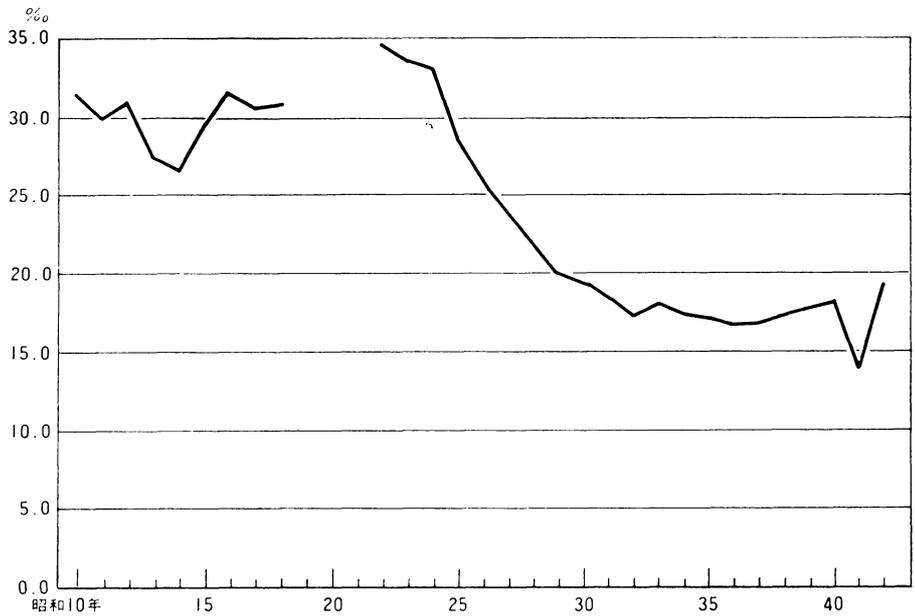
## 7. 年金制度の児童加給等

制度	年齢要件	支給額		
厚生年金保険 老齢年金 遺族年金 障害年金	} 18歳未満の子及び障害のある子	月 400円		
船員保険 老齢年金 遺族年金 障害年金				
国民年金 母子年金 準母子年金 遺児年金			} 18歳未満の子及び障害のある子 第2子以降	月 400円
母子福祉年金 準母子福祉年金				
恩 増加恩給 公務扶助料	} 20歳未満の子	月 400円		
児童扶養手当			義務教育終了前の子及び20歳未満で障害のある子	月第1子 1,900円 第2子 700円 第3子以降 400円
特別児童扶養手当	20歳未満で障害のある子	月 1,900円		
失業保険 同(船員保険)	} 18歳未満の子及び障害のある子	日額20円(子のうち1人を除いた子については、10円)		

8. 人 口

出生数および出生率

年 次	出 生 数	出 生 率 (人口千対)	年 次	出 生 数	出 生 率 (人口千対)
昭和10年	2,190,704	31.6	昭和27年	2,005,162	23.4
11	2,101,969	30.0	28	1,868,040	21.5
12	2,180,734	30.9	29	1,769,580	20.0
13	1,928,321	27.2	30	1,730,692	19.4
14	1,901,573	26.6	31	1,665,278	18.4
15	2,115,867	29.4	32	1,566,713	17.2
16	2,277,283	31.8	33	1,653,469	18.0
17	2,233,660	30.9	34	1,626,088	17.5
18	2,253,535	30.9	35	1,606,041	17.2
19	...	...	36	1,589,372	16.9
20	...	...	37	1,618,616	17.0
21	...	...	38	1,659,521	17.3
22	2,678,792	34.3	39	1,716,761	17.7
23	2,681,624	33.5	40	1,823,697	18.6
24	2,696,638	33.0	41	1,360,974	13.7
25	2,337,507	28.1	42	1,934,958	19.3
26	2,137,689	25.3	(42年は概数)		



資料：厚生省「人口動態統計」

## 純再生産率の推移

年次	日本	西ドイツ	フランス	イギリス
1940年(昭和15年)	1.44	...	0.82	0.79
1941(16)	...	...	0.77	0.78
1945(20)	...	...	0.93	0.94
1946(21)	...	...	1.28	1.14
1947(22)	1.67	0.90	1.32	1.24
1948(23)	1.75	0.92	1.34	1.11
1949(24)	1.74	0.96	1.33	1.05
1950(25)	1.53	0.93	1.33	1.02
1951(26)	1.38	0.92	1.27	1.00
1952(27)	1.28	0.93	1.27	1.01
1953(28)	1.17	0.93	1.24	1.03
1954(29)	1.09	0.95	1.25	1.03
1955(30)	1.05	0.95	1.24	1.04
1956(31)	0.99	0.99	1.25	1.11
1957(32)	0.91	1.07	1.26	1.15
1958(33)	0.96	1.07	1.26	1.18
1959(34)	0.92	1.10	1.28	1.19
1960(35)	0.92	1.11	1.29	1.25
1961(36)	0.90	1.15	1.33	1.30
1962(37)	0.91	1.14	1.31	1.34
1963(38)	0.93	1.17	1.36	
1964(39)	0.95		1.37	

資料：UN. Demographic Yearbook (1965)  
日本については、厚生省「人口動態統計」

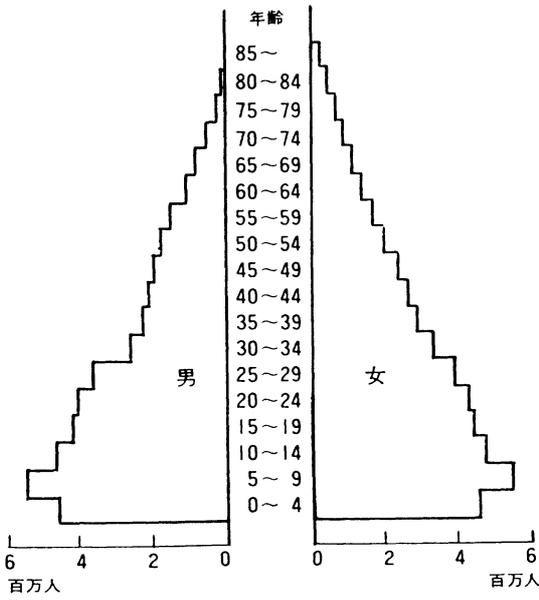
## 推計年齢(3区分)別将来人口

年次	人口 (1,000人)				割合 (総人口100.0につき)			15~64歳人口の年平均増加 (1,000人)
	総数	0~14歳	15~64歳	65歳以上	0~14歳	15~64歳	65歳以上	
昭和30年	89,276	29,798	54,729	4,747	33.4	61.3	5.3	1,157
35	93,884	28,012	60,512	5,360	29.8	64.5	5.7	1,388
40	98,403	24,767	67,453	6,183	25.2	68.6	6.3	942
45	103,327	23,810	72,162	7,355	23.0	69.8	7.1	620
50	108,635	24,620	75,259	8,756	22.7	69.3	8.1	524
55	113,265	25,087	77,882	10,296	22.2	68.8	9.1	547
60	116,458	24,335	80,617	11,506	20.9	69.2	9.9	442
65	118,619	22,722	82,826	13,072	19.2	69.8	11.0	106
70	120,225	21,545	83,357	15,323	17.9	69.3	12.9	- 199
75	121,353	21,362	82,363	17,628	17.6	67.9	14.5	- 328
80	121,698	21,481	80,724	19,493	17.7	66.3	16.0	- 487
85	120,817	21,124	78,291	21,402	17.5	64.8	17.7	- 670
90	119,015	20,226	74,941	23,848	17.0	63.0	20.0	

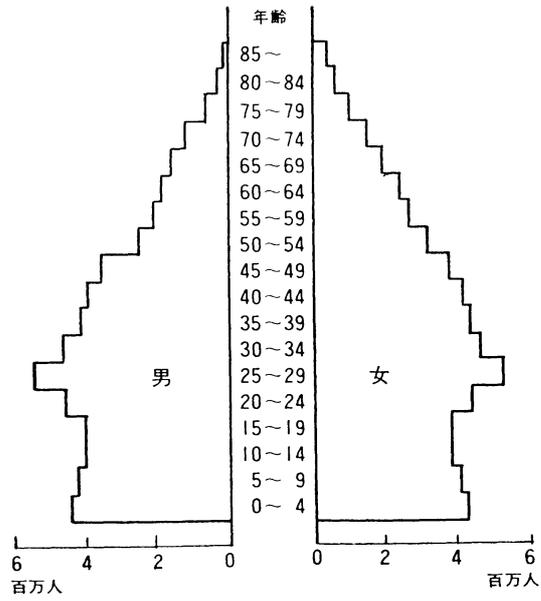
資料：人口問題研究所推計による結果(昭和39年6月推計)

人口構成図

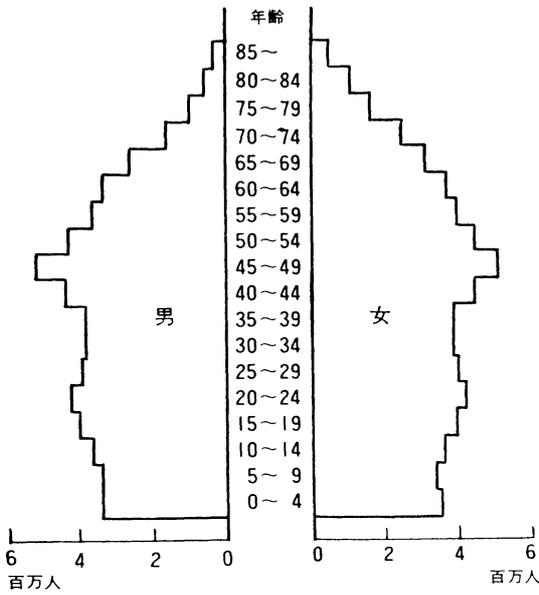
(1)昭和30年(1955年)



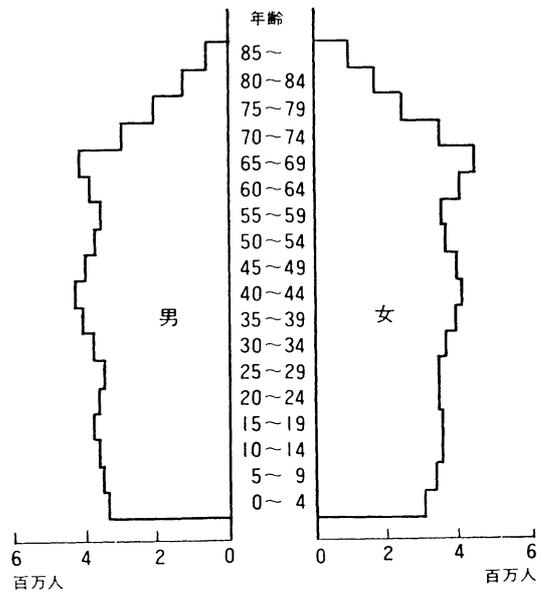
(2)昭和50年(1975年)



(3)昭和70年(1995年)



(4)昭和90年(2015年)



資料：人口問題研究所「男女年齢別将来推計人口」