

1 4 児童手当

1. はじめに

1971年に児童手当法が成立し、1972年1月より児童手当制度が発足した。児童手当法制定に向けた議論の中で、児童手当の目的や性格については、次の4点が挙げられていた¹。①児童の権利確立と福祉向上のためという児童福祉の観点、②子を養育する家庭の生活安定、とくに多子養育による貧困の救済または防貧のためという社会保障の観点、③生活給的かつ年功序列型の労働者の賃金から家族給部分を児童手当として分化させることで賃金を職務給型とし、労働力流動性を高めるという賃金体系の観点、および④生活給的な大企業と職務給的な中小零細企業の労働者の所得格差是正と、全児童の養育を経済的に支援することによる人間能力開発の効果を挙げる所得格差是正・人間能力開発の観点である。最終的には、児童手当の目的は家庭等の生活の安定に寄与すること（社会保障の観点）と、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資すること（児童福祉の観点）であるとされ、制度設計された。児童手当は、全国民が1つの制度に入り、支給要件や給付内容も統一されていることに加え、児童の健やかな成長は将来の労働力確保につながるという観点から、国・地方公共団体だけでなく事業主もその費用を拠出している。

児童手当のおもな目的をどうとらえるかで、支給対象範囲、所得制限の有無や程度、費用負担者や負担率等の制度設計が異なる。児童手当制度は発足以降これまでに、幾度も制度改正を経てきた。

2. 児童手当制度の変遷概要：2000年代以降の改正を中心として

児童手当制度は、発足後、オイルショック後の財政逼迫の中で所得制限の強化等が行われたが、長らく義務教育終了前の第3子以降に1人月額5,000円が給付されていた。これが大きく変わったのが1986年で、このとき児童の健全育成の観点を重視して支給対象に第2子が加わった（1人当りの支給月額第2子2,500円、第3子以降5,000円）。ただ、財源の制約により支給期間は義務教育就学前に短縮され、強化された所得制限も継続された。

1990年代に入ると、1.57ショックを契機に少子化問題が社会的注目を集め、その対策を検討する中で児童手当制度に対する期待も大きくなった。1991年の法律改正では、児童の健全育成と社会的な子育て支援の観点が重視され、支給対象の第1子への拡大と手当額の倍増（1人当りの月額第1・2子5,000円、第3子以降10,000円）が行われた。しかし、財源の規模拡大は難しかったことから支給期間はさらに短縮され、3歳未満の児童が対象となった。また、児童手当制度では、1978年より事業主拠出金の剰余を原資として福祉施設事業を行っていたが、低出生率が問題となる中で現金給付だけでなくその他の子育て支援も重要であるという観点から、1994年の法改正では福祉施設を「児童育成事業」と改称し、

¹ 中央児童福祉審議会児童手当部会中間報告を参照のこと。

事業所内保育施設の整備、延長保育等促進基盤整備事業、放課後児童健全育成事業、在宅保育サービス事業等)を行うこととした。

1990年代までの制度変遷をみると、児童手当制度は、当初は多子貧困救済の色彩が強かったが、国民の所得水準の上昇、夫婦が持つ平均子ども数の減少、低出生率の社会問題化といった状況の変化に応じて、その目的・性格は徐々に子育ての社会的支援という観点も強めてきたといえる。

1999年10月には自民党・自由党・公明党の三党連立政権が発足し、公明党が児童手当の充実化に積極的であったことから、児童手当制度を少子化対策の柱と位置付けての拡充検討が本格化した。同年12月に策定された、新エンゼルプランの基となっている「少子化対策推進基本方針」では、「児童手当については、少子化対策を推進する観点から、具体的財源確保、扶養控除制度や他の社会保障制度等との関係等に留意しつつ、給付及び費用負担の在り方等について引き続き検討する。」と記された。翌2000年1月には厚生省から中央児童福祉審議会および社会保障制度審議会に児童手当制度改正案要綱が諮問され、「総合的な少子化対策の一環として、児童手当について当面の改善措置を講ずるものとして、了承する」との答申を得た。

こうした流れを経て、2000年に児童手当法改正が行われた。所得税における年少扶養控除の加算廃止を財源として、児童手当の支給期間を3歳未満から義務教育就学前までとした。引き続き、連立与党は支給対象年齢や支給額の拡充を検討したが、具体的な財源を確保できなかったことから、2001年の法律改正では所得制限の緩和のみ行われた。具体的には、所得制限が284万円から415万円（被用者向けの特例給付では475万円から574万円）へ引き上げられ（夫婦と子ども2人の世帯の場合）、児童手当の支給率はそれまでの72.5%から85%へと大幅に上昇した。

少子化対策は、2003年にそのバックボーンとなる「少子化社会対策基本法」、「次世代育成支援対策推進法」が成立し、取組みが強化されたが、現実の出生率は低下が止まらなかった。そうした中で、2004年度より行われることになった配偶者特別控除の上乗せ部分廃止に伴う税増収分の使途について、これを児童手当の拡充の財源とすることが自民党・公明党の連立与党の間で合意され、2004年6月に児童手当法改正が行われた。改正の概要は、児童手当の支給対象年齢を義務教育就学前から小学校第三学年修了まで引き上げるというものである。さらに、同年12月には、少子化社会対策基本法に基づいた最初の「少子化社会対策大綱」が閣議決定され、その具体的行動計画として「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）」が策定された。ここでは、児童手当については末尾の「検討課題」で言及されているにすぎないが、別途与党内では一層の拡充を行うことが合意され、2006年の法改正につながった。

児童手当法の2006年改正では、児童手当の支給対象年齢を小学校第3学年修了時から小学校第六学年修了時まで引き上げ、所得制限も緩和して415万円から574万円（被用者向けの特例給付では574万円から646万円）とし（夫婦と子ども2人の世帯の場合）、支給

率を 85%から 90%とした。また、三位一体改革の一環として、児童手当についても国庫補助負担金の縮減が行われ、国と地方公共団体の負担割合が、従来の 2 : 1 から 1 : 2 に変更された。

合計特殊出生率は、2005 年に 1.26 と最低値を記録したが、それが判明した 2006 年 6 月には、少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」が策定された。ここでは、働き方の改革とともに子どもの年齢別に子育て支援策が提示されており、「I 新生児・乳幼児期」の子どもを持つ家庭への支援策の一つとして、「児童手当制度における乳幼児加算の創設」が挙げられた。「新しい少子化対策について」で列挙された施策は 2007 年度予算編成過程において検討することとされており、同年 12 月に関係大臣合意「児童手当について」が取りまとめられた。これを受けて児童手当法改正案が作成され、2009 年 3 月に成立した。2009 年改正で、3 歳未満の児童に係る児童手当額は第 1 子から一律に月額 10,000 円となった。また、3 歳未満の児童に係る被用者（公務員を除く）の児童手当については、従来から事業主もその費用を負担していたことから、今回の改正で事業主拠出金率の引き上げも定められた。

2009 年秋に自民党から民主党へ政権交代が行われると、民主党がマニフェストとして掲げていた「子ども手当」の創設が進められた。初年度の 2010 年度に関しては、2010 年 3 月に「平成 22 年度子ども手当支給法」が成立し、中学生までの子どもに一人当たり月額 13,000 円が支給されることになった。これまでの児童手当に比べ大幅な内容の拡充となったわけだが、その費用負担については、従来の児童手当法に基づく児童手当分は従来通り国・地方公共団体・事業主が費用を拠出し、残りは全額国庫負担とされた。また、親の所得の多寡にかかわらず次代を担うすべての子どもの健やかな成長を社会的に支援するという観点から、子ども手当制度では所得制限は設けなかった。政府は、この新しい制度創設に伴い、高所得者に有利な税の控除制度から低所得者に恩恵が大きい現金給付の手当へ政策をシフトさせるという考え方に従って、2010 年度税制改正で年少扶養控除の廃止、特定扶養控除の上乗せ部分廃止を行った（所得税は 2011 年度、住民税は 2012 年度から実施）。

子ども手当制度の継続に当たっては、必要な財源が大幅に増えることからその費用負担について調整が難航した。2011 年度には、子ども一人当たり 26,000 円を支給するという選挙時のマニフェスト実現に向けて一層の支給額増額が目指されたが、2011 年 3 月の東日本大震災発生の影響もあり、ひとまず「平成 22 年度子ども手当支給法」を 2011 年 9 月まで延長する法律が制定された。

2011 年 10 月以降の子ども手当制度の存続については、民主党、自民党、公明党の間で協議が行われ、2011 年 8 月に「子どもに対する手当の制度のあり方について」と題した合意が結ばれた。これを受け、同年 8 月に 2011 年 10 月から 2012 年 3 月までの制度内容を定めた「平成 23 年度子ども手当支給特別措置法」が成立した。

平成 23 年度特措法では、所得制限を設けず、支給対象年齢は中学校修了前までを維持したものの、支給額が変更された。具体的には、3 歳未満の児童には一人月額 15,000 円、三

歳以上小学校修了前の第1子・第2子は月額10,000円、同第3子以降は月額15,000円、中学生は一律に1人月額10,000円である。また、支給要件について、留学中を除き国内居住の児童にのみ支給すること（国内居住要件）、児童養護施設入所児童についても施設設置者に子ども手当を支給すること等の見直しが行われ、受給資格者の申し出があれば給食費や保育料の支払いに児童手当を使うことが可能となった。これは当時社会問題化していた給食費や保育料の滞納に対する措置として導入された。

2012年4月からの子ども手当に代わる制度については、手当の名称、所得制限導入時に手当支給対象外となる世帯への対応、手当に係る費用負担の在り方等について議論が重ねられた。当初、「子どものための手当の支給に関する法律」という名称にするとして児童手当法の一部を改正する法律案が国会に提出された。しかし、国会提出後も法律の内容について議論が紛糾し、最終的には「児童手当法の一部を改正する法律案の修正について」という合意が民主党・自民党・公明党の間で結ばれ、それに沿った修正法案が2012年3月に可決・成立した。

この改正により、手当の名称は「児童手当」に戻った。以前の児童手当制度より拡充された分の財源については、子ども手当創設時に行われた年少扶養控除と特定扶養控除上乘せ部分の廃止に伴う税増収分を充てた。法改正後の制度概要は以下の通りである。

①支給額（児童1人当りの月額）と支給期間

3歳未満の児童は、一律に15,000円、3歳以上小学校修了前の第1子・第2子は10,000円、3歳以上小学校修了前の第3子以降は15,000円、小学校修了後中学校修了前の児童は10,000円を支給する。所得制限導入により手当支給対象外となる世帯については、児童手当法附則に基づき当分の間は特例給付として5,000円を支給する。

②所得制限

所得制限を再び導入し、その限度額は被用者・非被用者にかかわらず736万円（夫婦と児童2人の世帯の場合）とする。これにより、支給率はおおむね90%となる。

③費用負担

2006年改正時に、国と地方公共団体の費用負担割合を1:2とする改革を行ったが、これを元に戻し、地方公共団体の負担（都道府県と市町村で折半）は国の2分の1とした。児童手当の支給対象となる被用者の3歳未満の児童に係る支給部分の費用負担は、事業主15分の7、国45分の16、都道府県と市町村は45分の4ずつとする。公務員に対する支給分については、所属庁10分の10とする。その他の被用者・非被用者については、国3分の2、都道府県と市町村は6分の1ずつとする。特例給付の費用負担は、国3分の2、都道府県と市町村が6分の1ずつ、公務員は所属庁10分の10とする。

2012年の法改正後、2012年8月には子育て支援制度の包括的見直しとして、子ども・子育て支援法など関連3法²が成立した。これらに基づき2015年4月より開始された「子ど

² 子ども・子育て支援法、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に

も・子育て支援新制度」において、子育て支援給付のうちの現金給付策に「児童手当」が位置づけられた（第9条）。また、事業主の拠出金で行われてきた児童育成事業について、延長保育事業、放課後児童健全育成事業、病児保育事業の3事業が法定されることとなった。

3. 児童手当制度の今後の展望

少子化が社会問題として注目を集め、2000年代後半以降には日本でも総人口の減少が始まり、いまや少子化対策は人口減少の根本的解決策として政府の優先政策課題となっている。日本より出生率の高い他の先進諸国と比較してみると、日本の児童手当は手厚いとはいえず、改善の余地があるといえるだろう。児童手当に出生率を引き上げる効果がどの程度あるのかについては議論があるが、理想の子ども数を持たない理由には、子どもの養育・教育費の高さがネックになっていることが「出生動向基本調査」（国立社会保障・人口問題研究所 2017、p.74）など各種調査からわかっている。仕事と家庭の両立支援策など、他の少子化対策の充実も同時に進めていくことが必要だが、子育ての経済的支援策の柱となる児童手当制度は、今後もその額や支給期間について拡充が求められていくだろう。

参考文献

『五訂 児童手当法の解説』中央法規（2013年）

国立社会保障・人口問題研究所『現代日本の結婚と出産—第15回出生動向基本調査（独身者調査ならびに夫婦調査）報告書』厚生労働統計協会（2017年）

（守泉理恵）

関する法律の一部を改正する法律、子ども・子育て支援法及び就学間の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律。