

児童手当懇談会「児童手当に関する報告」について

近 藤 功

I 児童手当制度促進の動き

1 社会保障と児童手当

児童手当制度は、わが国の社会保障制度のなかで残された唯一の部門である。社会保障制度は、すべての国民に共通な保障を要するすべての原因からすべての国民をひとしくまもられることを理念とする。したがって、児童手当制度の創設は、有子家庭の生活の安定を図るものであるが、国民経済的見地からみれば、社会保障の効果を高め、その公正を期することとなる。

児童手当制度は、次に述べるように、外国での普及が著しい。しかし、わが国は、わが道を行けばよいのであって、外国の猿真似をする必要はないから、児童手当制度は、必要がないという意見にしばしば際会するが、それは、皮相の見解にすぎまい。さきにも述べたように、児童手当制度は、外国で行われているからわが国でも必要であるというのではなくて、社会保障制度の確立を望む以上、これを欠いてはならないのである。

近年、わが国の社会保障制度が逐次整備をみるにつれて、児童手当制度創設への関心がとみに高まってきたのは、このような理由に基くが、この制度は、単に、有子家庭の生活の安定を図るのみではない。次代の担い手としての児童の健全な育成や資質の向上をねらうものとして、「次代の栄光」に直結する問題である。最近の社会経済事情の推移のなかから、この面への関心もとみに高まりつつあることは、故なきことではない。

2 世界における児童手当制度の発展

世界の歴史のなかで児童手当制度が確立をみるのは、1930年代はじめのヨーロッパ諸国やこれよりやや早くニュージーランドにおいてであるが、第2次世界大戦後、社会保障制度が世界の国々で幅広く実施されるに伴い、児童手当制度も急速に普及する。その急速な発展は目をみはるばかりであるが、それは、イギリス社会保障の基礎をなした有名なピバリッジの報告「社会保険及び関連事業」のなかで児童手当制度が社会保障制度創設の基盤ないし前提の第1に掲げられているように、各国におい

て児童手当制度の重要性が認識されたからであろう。そればかりではない。国際機関を中心とした社会保障の発展に関する国際協力も、児童手当制度の普及に多くの貢献をしたものとみてよい。ここで、そのいちいちについて述べる誌幅をもたないが、その主なものは、国際労働機関「所得保障に関する勧告」(1944年)、国際連合「世界人権宣言」(1948年)、国際社会保障協会「社会保障による母および児童の保護に関する決議」(1949年)、国際連合「児童権利宣言」(1959年)などであり、とくに、国際労働機関「社会保障の最低基準に関する条約 (ILO条約第102号)」(1952年)は、その第7部で児童手当を規定し、この部を適用する加盟国に児童手当の給付を行うよう義務づけるとともに、その規模、程度に関する所要の規定を設けている。

このような背景のもとに、児童手当制度は、世界の国で急速に進展し、1930年代においては、ヨーロッパを中心としてわずかに8カ国で実施されていたにすぎなかったのが、1960年代に入ると世界で62もの多くの国々で実施されるにいたった。また、これらの国々で、児童手当制度が社会保障制度のなかで、いかに重要な地位を占めているかは国際労働機関の調査『社会保障の費用』(1967年)(表1)によっても明らかである。

3 わが国における児童手当制度促進の動き

わが国において、児童手当制度の創設が社会保障発展上の課題として認識しはじめられたのは、かなり古く、昭和22年ごろまでさかのぼることができるが、活発な動きを示すこととなったのは、やや遅れて昭和35年ごろからとみてよい。このころから、社会保障制度審議会、中央児童福祉審議会、経済審議会、臨時行政調査会、社会開発懇談会、国民生活審議会、家庭生活問題審議会、人口問題審議会、雇用審議会、全国知事会、全国市議会議長会、全国社会福祉会議、全国児童福祉会議などから児童手当制度の早期実施が要請され、総評、同盟などの労働組合も、毎年その運動方針において早期実現を訴え、国民の声としても、たとえば、第51回国会には、10万人を越える人々から児童手当制度創設に関する請願が提

表 1 主要諸国における社会保障給付費の事故別構成 (1963年)

(単位 %)

国名	総数	疾病出産	年金	児童手当	業務災害	失業	公衆保健サービス
オーストラリア	100.0	24.5	38.3	12.5	6.6	2.0	16.1
オーストリア	100.0	22.9	51.0	18.2	3.4	4.0	0.5
ベルギー	100.0	27.3	30.7	24.0	6.8	8.4	2.8
カナダ	100.0	—	27.7	17.2	4.8	13.0	37.3
デンマーク	100.0	13.3	42.7	12.8	1.8	3.9	25.5
フランス	100.0	30.4	30.6	31.2	7.7	0.1	—
西ドイツ	100.0	30.1	57.1	3.7	5.0	2.9	1.2
イタリア	100.0	25.5	46.1	19.9	4.9	2.6	1.0
オランダ	100.0	27.5	46.5	17.7	2.6	5.7	—
ニュージーランド	100.0	17.1	38.6	21.7	2.4	0.1	20.1
スウェーデン	100.0	18.6	40.8	10.6	1.2	1.1	27.7
イギリス	100.0	8.7	42.0	5.5	2.7	2.7	38.4
日本	100.0	61.6	7.5	—	6.3	14.0	10.6

資料 ILO, *The Cost of Social Security*, 1967.

出された。また、最近国民からの政府や新聞に対するこの制度の早期実施を訴える投書は、枚挙にいとまがないほどであるし、早期実施を訴える署名運動も各地で展開され、たとえば、昭和43年12月の神奈川県下のこの運動では、37万を越える署名が寄せられた。

児童手当制度への関心のたかまりは、地方公共団体においても著しく、政府にさきがけて児童手当と称する制度を実施する地方公共団体が相ついでいる。この新しい動きは、一昨年初にはじまったが、いままでにこの制度を実施している地方公共団体は、富山県、岩手県久慈市、東京都武蔵野市、同府中市、千葉県市川市、新潟県三条市、同豊浦村、同黒川村および富山県滑川市であり、これらのほか、これに類似する制度を実施しているものに、神奈川県秦野市、埼玉県妻沼町などがある。このような動きは、さらに各地に普及しようとしており、この4月に児童手当を実施する地方公共団体は、30を越えるものと報告されている。このような動きに合せて、地方公共団体の議会から、地方自治法の規定に基づき、児童手当制度の早期実施に関する意見書を政府に提出するものが相つぎ、昭和43年中においても、府県、六大都市をはじめとして意見書提出の地方公共団体は、300を越えることとなった。

各政党が、それぞれの重要な政策課題として、児童手当制度の創設に取組むのは、当然でもある。この数年、いくたびか衆参両院議員の選挙が行われてきたが、そのいずれの選挙にさいしても、自民、社会、民社、公明、共産の五大政党が、その選挙公約に児童手当制度の創設を掲げている。このような政党の態度は、国会での論議にも反映し、国会では、この数年の間に毎年、付帯決議をもって、その早期実施を迫っており、たとえば、昭和

43年の第58回通常国会においては、衆議院社会労働委員会が、「政府は、児童手当に関する法律を昭和44年度から実現に努めること」(昭和43年5月17日)とし、参議院社会労働委員会は、「政府は、包括的な児童手当制度を昭和44年度から実施するよう努めること」(昭和43年5月21日)と決議している。なお、この国会では、議員立法として、児童手当法案が提出されたが、これは、画期的なものとして、特筆に値しよう。

政府においても、社会保障の充実強化を図る新たな政策課題とし、すでに国民所得倍增計画、中期経済計画、経済社会発展計画にも児童手当制度の創設を登場させている。佐藤総理大臣は、昭和41年、就任最初の国会における施政方針演説のなかで、みずからの政策課題として、児童手当制度の創設を掲げ、また、その年の参議院議員選挙全国遊説第一声においても、自民党総裁として、「児童を健全に育成するための児童手当は、政治の課題である」と述べ、国会その他において、早期実現を語り、第55回国会では、はじめて創設の時期を明らかにして、昭和43年から実施したいと述べ(昭和42年3月23日衆議院予算委員会)、さらにかさねて同様の所信を明らかにした(同年7月13日同委員会)。その後も、衆参両院の本会議、予算委員会においてしばしばくりかえし早期実現の方針を明らかにしている。

厚生省は、はやくから児童手当制度の実施のための諸般の調査、検討さらに国民の啓発を進めてきたが、さきに述べたように、総理大臣の言明もあり、早急に制度の具体化を進めることとなった。しかし、この制度は、関係する分野が広範であり、その及ぼす効果、影響も多岐にわたるので、総合的見地から根本的な検討を加え、具体的な構想を明らかにする必要があるとし、昭和42年

11月28日、児童手当懇談会を設け、その構想を聞くこととなった。この懇談会のメンバーは、有沢広巳（日本経済研究センター会長）、石原周夫（日本開発銀行総裁）、今井一男（共済組合連盟会長）、近藤文二（大阪市立大学名誉教授）、隅谷三喜男（東京大学教授）、高田正巳（年金福祉事業団理事長）、館稔（人口問題研究所長）および福良俊之（経済評論家）の8氏であり、有沢広巳氏が座長に選ばれた。

児童手当懇談会は、昭和42年11月28日の初会合以来、小委員会を含め、23回にわたる会合を開き、経営者、労働組合の有力な関係者の意見をも聞き、終始熱心な検討を進め、昭和43年12月20日、次に述べる「児童手当制度に関する報告」をまとめ、同日、これを斉藤厚生大臣に提出した。この報告は、すぐれて具体的な提案をふくみ、今後児童手当制度の実施案を定めてゆくうえに、有力なよりどころとなることは、いうまでもない。

もっとも、この報告がその「まえがき」において述べているように、報告の提案する児童手当制度を本格的に実施するについては、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、賃金その他関連分野との調整などについて、政府の格別の配慮が要請される。また、報告は、そこでの提案が制度の構想、その基本的方向は明らかにしているが、関連分野との調整などなお検討すべき事項を残しているため、制度の円滑な発足を期するため、政府が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するよう強く要望する。政府は、この提案に従い、昭和44年度において、公式な場としての児童手当審議会を設置することとなったが、児童手当の焦点は、児童手当審議会に移ることとなる。

II 児童手当懇談会の「児童手当制度に関する報告」

1 報告の構成

児童手当懇談会の経緯については、すでに述べたので、以下では、主として、その「児童手当制度に関する報告」の内容について述べることにする。報告は、かなりの長文であり、その全文をここに掲げて解説をすることは、誌幅が許さない。したがって、ここでは、報告本文については、報告の主眼である構想（児童手当制度案）を掲げるとともに、その他のについては、その要点を述べるとともに、補足的な説明を加えることにする。

報告は、まえがき、第1 総説、第2 児童手当制度案、第3 関連事項、付表の5部からなる。まえがきは、児童手当制度の概括的な意義、児童手当制度の促進に関

する動き、懇談会の検討の経緯等を簡単に述べ、終りに、さきに述べたところではあるが、政府に対する要望を述べる。第1 総説は、第2 児童手当制度案の考え方について述べたものであり、ここでは、さまざまな角度から構想上の問題点の解明を行う。第2 児童手当制度案は、児童手当構想の主眼であり、いわば、児童手当制度要綱ともいべきものである。第3 関連事項は、児童手当制度の関連分野との調整等に関する見解を示したものであり、構想との関係では、補足説明といってもよい。最後の付表は、懇談会がさまざまな検討を加えるにあたって用いた資料のうちとくに重要と思われるものを掲げたものであるが、この報告を理解するうえに有力な手がかりとなろう。なお、ここには、児童手当制度案による財源試算も掲げられている。

報告の構成は、以上のとおりであるが、この稿においては、順序をかえて、まずその構想を示すものとして、第2 児童手当制度案の全文を掲げ、次に、主として第1 総説に準拠しながらこの構想を解説するという方法をとることとする。

2 児童手当制度案

(1) 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。

(2) 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う。支給の制限の率は、受給権者の半数程度とする。

(3) 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ものとする。)
- 2 国庫は、拠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。

(4) 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、政府が直接行うものとし、中央および地方の事務機構を整備する。

3 児童手当の意義

社会保障は、国民に共通な生活上の困難からひとしく国民をまもらなければならない。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、社会保障の最低基準に関する条約(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、失業であり、支出の増加は、疾病、出産、児童の養育である。老齢、廃疾、死亡(遺族)については、厚生年金、国民年金等の年金保険、業務災害については労働者災害補償保険、失業については失業保険、疾病・出産については健康保険、国民健康保険等の医療保険がすでに社会保障制度の一環として設けられているが、児童の養育に対応するものが、わが国ではまだ設けられていない児童手当である。

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児童養育費の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り、それゆえにこそ、医療費については、すでに医療保険という社会保障上の措置が講じられているわけであるが、児童養育費は、あまり認識されていないとしても、医療費にくらべはるかに巨額である。全国的にみたばあい、児

童養育費の総額は、義務教育終了前の児童だけについてみても、2兆8,000億円と推計され、医療費の総額1兆3,000億円(昭和41年)のほぼ2倍とみてよい。医療費は、医療保険があるために、家計の支出は、保険料と一部負担金だけで、他に事業主負担や国庫負担があるため、6,400億円であり、家計の支出からみれば、全国的には、児童養育費は、医療費の4倍以上に達するものとみられる。そのうえ、医療費は、臨時の支出であるが、児童養育費は、長期にわたる支出であり、その性格は、医療費と大きく異なる。老人の増加に伴い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、児童の場合には、その養育のために準備する期間がないのが通例である。このように、児童手当は、医療保険や年金とくらべてみても、放置しえない緊急性と重要性があり、このことは、総理府「昭和43年 国民生活に関する世論調査」による家計支出の負担感によっても明らかである。

このように重い児童養育費の家計負担を軽減するため、社会保障上の措置が望ましいが、わが国においてその他の軽減のための制度慣行が全くないわけではない。たとえば、税制における扶養控除制度、さらに、勤労者の場合には、年功賃金、家族給がそれである。しかし、次に述べるように、これらは、さほどの効果をあげていないといえない。

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(昭和43年、77,500円)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、児童1人当りの税の軽減額は、たとえば、昭和43年の例では、年収70万円の

表2 昭和43年分給与所得による所得税の税額

年間所得	夫婦で子供 のない場合	扶養児童1人	2人	3人
万円	円	円	円	円
60	6,000	0	0	0
70	13,600	6,000	0	0
80	21,800	14,000	6,600	0
90	29,700	22,100	14,200	6,700
100	43,400	31,500	23,300	15,400
120	72,800	61,400	50,000	38,300
150	131,300	115,300	100,300	84,300
200	248,100	228,700	209,400	190,000
300	555,100	528,000	500,900	476,000
500	1,334,400	1,299,500	1,264,700	1,229,800

資料 『財政金融統計月報』

表3 税制における扶養控除額と児童手当

国名	扶養控除額(月額)	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
日本	扶養親族1人につき 77,500円	
	(1) 控除対象配偶者がいない場合1人目80,000円	
	(2) 配偶者がいない場合の1人目 95,000円	

注 扶養控除額 イギリスおよび西ドイツは昭和42年1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。

表4 民間企業の家族給

支給区分	家族給額(月額)
第1子	622 ^円
第2子	521
第3子	500
第4子	495

資料 人事院「昭和41年職種別民間給与実態調査」

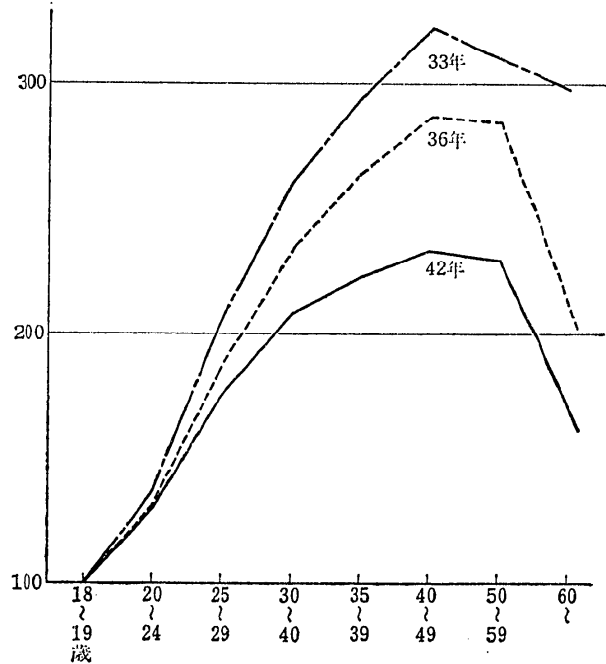
勤労者の場合では月額約600円、年収500万円の場合では月額3,000円というように(表2)、高額所得者ほど税の軽減が著しく、一般所得層はわずかな額にすぎないから、扶養控除制度があるからといって児童手当制度が必要でないとはいえない。むしろ、諸外国の例をみても、扶養控除は、児童手当と両立させるべきものである(表3)。

年功賃金は、家計負担の増大に対応するようであるが、じつは、こどもがい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、主として大企業に限られる。家族給も小零細企業を除きかなり普及はしているが、児童1人につき月額500円程度(表4)で、近年増額をみず、名目的なものとなっており、児童の養育費に見合うものとはいえない。

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(表5)、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

表5 年齢階級別賃金格差の推移

年次	計	18～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～49歳	50～59歳	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」

る。

児童手当制度は、児童手当という現金給付を行うことにより、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、すでに述べたような児童養育費の重い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、合せて、その給付を児童に着目して行うことにより、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次に述べるように、とくに新たな重要な意義をもつ。

労働力不足経済への移行にともない、次代の担い手である児童への関心は、いつの世にも増して、今日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10余年間、異常な出生率の低下をもたらした(表6)、わが国の人口は、寿命の延長により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たのである。出生は、人口を再生産する原動力であるから、ある程度以上の出生がなければ、

表6 出生数および出生率

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

表7 純再生産率の推移

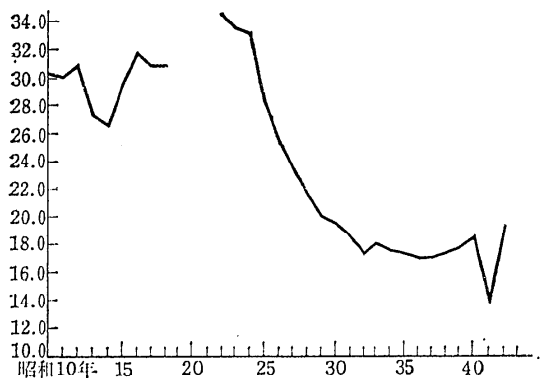
年次	日本	西ドイツ	フランス	イギリス
1940(昭和15年)	1.44	...	0.82	0.79
1945(20)	...	...	0.93	0.94
1950(25)	1.53	0.93	1.33	1.02
1951(26)	1.38	0.92	1.27	1.00
1952(27)	1.28	0.93	1.27	1.01
1953(28)	1.17	0.93	1.24	1.03
1954(29)	1.09	0.95	1.25	1.03
1955(30)	1.05	0.95	1.24	1.04
1956(31)	0.99	0.99	1.25	1.11
1957(32)	0.91	1.07	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」。

をみてみよう。

わが国では、昭和31年以来引き続いて1を割り(表7)、人口の基調は、縮小再生産であることを示している。表7をみてもわかるように、ここでは主要な数カ国しか掲げられていないが、先進国では、1を割っている国はなく、わが国が将来にわたり、現在の人口を維持することができない状態にあることは、きわめて重大な問題である。

わが国の今日における出生率の低下は、国家百年の将来を考えると、憂うべき事態であるが、その回復の可能性がないわけではない。総理府「昭和43年 国民生活に関する世論調査」によっても、理想的だと考える子供の数は、3人がいちばん多いのである。それにもかかわらず、実際の子供の数は、1人あるいは2人となっているのであるが、その理由は、「子供1人にかかる費用が高いから」が30.5%でもっとも多く、2番目に多い「育児に専念するだけでなく生活も楽しみたいから」は11.5%で、1番目との差はかなりはげしい。また、3番目に多い「子供に親の手を十分にかけたいから」は10.6%であるが、これも、実質的には、1番目の理由と同様と考えてさしつかえあるまい。このようにみえてくると、現在、なおもっと子供をもちたいと思いながらも、子供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が少なくないことがわかる。したがって、児童手当制度を創設し、児童の養育費を社会的に保障することになれば、子供をもちたいと願っている母親が安心して子供を産め



資料 厚生省「人口動態統計」。

国の人口を維持することができない。出生が人口を再生産するにたりるか否かをみるために、人口の純再生産率

ることとなり、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でもできるであろう。このようなことは、外国の例によっても明らかであり、たとえば、イギリスでは1945年、西ドイツでは1954年に児童手当制度を実施し、フランスでは1946年に児童手当制度の充実強化を行っていることを思えば、児童手当制度の実施による出生率の回復および維持がわかる(表7)。

また、児童手当制度の創設は、児童を健全に育成し、その資質と能力を高め、次代の有為な社会人、経済人にするためにもきわめて重要な意義を有する。いずれの国においても、児童手当制度には、有子家庭の生活の安定のほか、次代の栄光のためのこの願いが秘められている。M. S. ゴードンもいうように、今日の社会保障は、救済政策や社会政策などの時代をくぐりぬけて、人間能力開発政策の時代にはいつており、各国の社会保障は、この新しい目標を目指して拡充強化の道を歩んでいる。戦後、各国の社会保障体系のなかで、人間投資としての児童手当制度が著しい普及と発展をみたことは、このことをなによりも明白に物語る。

今後ますます労働力不足の深刻化が予想されるうに、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考えられる。この配分を円滑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。

以上述べてきたように、児童手当制度には、さまざまな効果や影響をもつ。このことから、識者と思われる人からも、しばしば、児童手当制度の目的が明白でないとして、この制度に対する消極論が唱えられる。しかし、児童手当制度は、各国の実際に照らしてみても、本来多くのねらいをもつ。一つのねらいの実現のみを期待して制度を設けなければ承知しないというのであれば、それは、ものの一面にこだわりすぎるというものであり、担板漢のそしりをまぬかれまい。

4 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、どのような対象に対して適用される

かという問題である。社会保障制度は、すべての国民にひとしく及ぼされることを目標とする。社会保障制度の重要な柱の一つである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、国民皆保険、国民皆年金を実現した方向は、児童手当についても踏襲されるべきであり、そのことが社会保障の効果を高め、公正を期するゆえんでもある。児童手当制度を低所得者に限って適用しようという考えは、問題の本筋を誤るものである。このことは、さきに述べた児童手当の意義からも明らかであるが、たとえば国際労働機関の所得保障に関する勧告(1944年)においても、児童手当は、両親の所得のいかんにかかわらず、児童の生活維持費に実質的に寄与すべき所定の額を支払うべきものとする(同勧告II A28(4))。世界62ヵ国における児童手当の例も、きわめて少数の例外を除き、低所得者に限るものはみられない。

なお、全国民に適用を図るにあたっては、従来の社会保障の区分と同様に、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、財源調達の仕事等から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、その対象者からも、必要な財源は巨額となる。しかし、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んにかかる。税に対する国民感情は、つねに減税を求める。財源を国庫負担にのみ依存することは、税制のもつ欠陥を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、用途が明白であって、規格性の強いもの(児童養育費は、医療費などと違い1人当りの額は高低にそれほどの大差はない)は、特別の拠出による生活の共同化、いわば社会保障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、労働の対価であると同時に、そのなかには、次代の労働力の生産に必要な額が含まれなければ、労働力の供給は十分に行われないうことになる。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て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、児童を多くかかえている被用者を多数雇用するものと、児童がいないか、少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する方が合理的である。

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、公平の観念にも合しよう。

各国における被用者に対する児童手当制度においても、フランス、イタリアをはじめほとんどの国々で主として事業主が拠出することになっており、若干の国々ではこれに加えて被用者自身も拠出している。

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、国民健康保険および国民年金の例においても明らかなように、これらの者が負担するのが原則であり、児童手当についても同様に考えてよい。このように、児童手当についても拠出制が望ましいし、また、それが可能であると信ずるが、外国の例においても、自営業者、農民等に対する児童手当制度は、フランス、ベルギー、オランダ、オーストリア、ニュージーランドその他にみられるように、これらの者の拠出が中心となっている。

しかし、自営業者、農民等のうちには、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導入されていないことなどから、拠出の円滑が期しえられるかどうかは、疑問のあるところであろう。とくに、拠出制の児童手当制度は、児童手当の支給を受ける者の拠出のみではなり立たないのであり、このことは、国民健康保険や国民年金でも同様であるが、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ない。このような考えは、さきに掲げた国々のように、拠出制の児童手当を実施している国においては、すなおに受け入れられているのであって、わが国においても、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、必ずしも容易ではあるまい。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、被用者に対する拠出制児童手当の財源の一部について国庫負担が行われることとの均衡をも考え、とりあえず、暫定的に、自営業者、農民等のために無拠出制による児童手当制度を認めることとする。

無拠出制児童手当は、その財源は、すべて国庫負担となるが、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、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て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。

5 給 付

(1) 支給対象児童の範囲

児童手当の支給の対象となる児童の出生順位、年齢等の問題である。まず、児童手当は、すべての児童に支給するものとするか、第2子あるいは第3子以降の児童についてのみ支給するものとするかについてである。児童手当制度を単なる防貧の見地から取り上げれば、支給対象は、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、すでに述べたように、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子からすなわちすべての児童に支給するのでなければ趣旨は徹底しない。この意味において第1子以降の児童を支給対象とする。外国の例をみても、児童手当を実施している62の国々のうち、第1子以降の児童を支給対象とする国は、50ヵ国に達し、全体の80%を占める。なお、第2子以降の児童を支給対象とする国は9ヵ国、第3子以降の児童を支給対象とする国は2ヵ国、第4子以降の児童を支給対象とする国は1ヵ国である。もっとも、現在、第1子以降の児童を支給対象としている国のなかには、第2子以降の児童からはじ

めて逐次拡充し、第1子に及ぼしていったものもある。

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歳未満の場合は、労働基準法により原則として就労を禁止される。これは、児童は、将来のための育成期として保護されなければならないからである。また、この育成期には、義務として教育を受けなければならない期間を含む。児童手当の支給対象となる期間は、義務教育を終了し、みずから稼得しうる時期までとすることには、議論の余地がない。外国の例をみても、14歳以下、15歳以下というきめ方が多いが、修学期間の相違によるもので、義務教育の終了に合せていることにはかわりはない。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、中学校在学中よりも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、義務教育とは違い、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、これらの者との均衡からも、高等学校に在学している児童に児童手当を支給することは問題である。したがって、この解決は、将来に譲り、児童手当の支給対象は、義務教育終了前のすべての児童とする。

(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、児童手当の額は、養育費の半額程度をめやすとして定めるものが多いようである。このような考え方は、わが国で児童手当の額を定める場合にも参考としてよいであろう。さきに述べた昭和42年の児童養育費の実態調査によれば、義務教育終了前の児童が3人いる月収3万円以上6万円未満の勤労者世帯の家計では、児童1人当りの現金支出は、6,547円である。この額を参考とし、手当の額は、月額3,000円とすることとした。各国の例によれば、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、また低型とする型その他いろいろと趣向をこらすものもあり、それぞれに政策的な配慮によるものではあるが、わが国で児童手当制度を充足させるにあたっては、すべての児童につき手当の額は同一額とするのが妥当と考える。

無拠出制児童手当の額については、さきに述べたように、拠出制児童手当の額と差が生ずるのはやむをえないと考えられ、拠出制児童手当の額との均衡を考慮して月

表 8 主要国の児童手当

国 名	児 童 手 当 額 (月額)
イ タ リ ア	3,318 円
ニュージーランド	2,419 円
スウェーデン	5,219 円
フ ラ ン ス	第2子 5,150 円 第3子以降 7,724 円
西 ド イ ツ	第2子 2,250 円 第3子 4,500 円 第4子 5,400 円 第5子以降 6,300 円
イ ギ リ ス	第2子 3,110 円 第3子以降 3,456 円
ソ ビ エ ト	第4子 1,600 円 第5子以降 6,000 円まで逡増

額1,500円とする。この額については、問題が全くないわけではないが、無拠出制児童手当は、拠出制児童手当が実現するまでの暫定措置として特例的に認められるものであり、したがって将来における拠出額と国庫負担額との関係をあらかじめ考慮に入れておく必要があるので、この程度が限度であると考えられる。

(3) 受給権者

児童手当は、児童の権利であるから、児童手当は、直接児童に支給されるべきであるという主張もあり、この考え方に立てば、児童自身が受給権者となるはずであるが、この考え方はかならずしも实际的ではない。外国の例のなかには、手当を郵送する場合のあて名に児童の名を記載する例もあるようであるが、それも児童を法律上の受給権者としているわけではない。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。この場合、たとえば、児童に両親がある場合は、通常父ということになる。外国の例では、受給権者を母と特定している国もあり、それはそれなりの政策的理由があるわけであろうが、わが国においては、家庭生活の実際に照らしても、父となることは、当然であろう。

(4) 所得による給付制限

わが国の社会保険制度においては、所得による給付制限を行わないのを常とする。このような拠出制度においても、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、児童手当制度の場合は、単に拠出制度であるからというばかりでなく、その制度の趣旨に照らしても、所得による給付の制限を行うべきではない。すでに述べたように、国際労働機関の所得保障に関する勧告に

においても、児童手当は、両親の所得のいかににかかわらず、所定の額を支払うべきものとしているが、これは、児童養育費の負担の均衡は、所得のいかににかかわらず、図られなければならないという考え方に由来する。

わが国においては、高額所得者に児童手当を支給するのは意味がないという考え方をもつ者もいないわけではないが、それは、救貧という古い考え方にとらわれた見解ではなからうか。あるいは、さらに、児童は、親の私有物にすぎないと考え、児童は、次代の社会の担い手であると考え高い立場に立つことができない見解ではなからうか。児童養育費の負担の均衡が所得のいかにをとわず図られなければならないということは、児童を親の私有物とする見方を止揚し、社会の子供としてみなおすということでもある。世界の児童手当制度においては、このような考え方に立って、なお未発達な制度にとどまっているきわめて少数の例外を除き、受給権者の所得のいかににより支給の制限を行うという制度をそなえていない。このことは、次代の栄光の担い手である児童の育成という児童手当制度の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。

また、親が低所得者であるから児童手当を支給するとすると、児童手当を支給するために、親に貧困の烙印を押すこととなるが、このようなことは、児童にとってもその心情への影響が少くない。福祉の措置が逆福祉となる一つのよい例となる。この点が、たとえば、老人に対し貧困の烙印を押して年金を支給することとの大きな相違である。したがって、本格的な児童手当制度においては、受給権者の所得による給付制限は、行うべきではない。

無拠出制児童手当については、本格的な児童手当ではないのであるから、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、本格的な拠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のであるから、受給権者の所得による給付制限は、むしろ給付要件の一つと考えなければならない。この場合、児童手当を受ける児童については、さきに述べた逆福祉が考えられないわけではないが、被用者の児童については、拠出制児童手当の対象として、すべて児童手当が支給されるのであるから、それほど心配することはないとみてよいであろう。

このように、無拠出制児童手当については、受給権者の所得により給付制限を行うこととなるが、その限度は、

有子家庭の所得を基準として、受給権者の半数程度が児童手当を受けられるようにする。この限度は、将来、拠出制児童手当への移行を考えると、少くとも所得税を納付する程度の者は、児童手当のための拠出を求められることとなるが、農民の場合を考えると、所得税を納めている者は、半数に満たないので、これを一つのめどとして定めたものである。

6 児童手当財政

提案された児童手当制度は、すでに述べたように、拠出制児童手当を基本とし、当初から拠出制児童手当によりえない者については、暫定措置として、無拠出制児童手当を認めている。

拠出制児童手当は、事業主に拠出を求め、これに国庫負担を合せて給付の財源とする。所要財源は児童数 996 万人として、3,586 億円と推計される。国庫負担をいくらするかとは、議論の分れたところであり、次代の担い手に対する国家の関心などから、一般の社会保険に対する国庫負担よりも高率とすべきであるという意見もあったが、結局、被用者に関する社会保険の例を考慮し、厚生年金保険の場合と同様に、児童手当の給付所要額の 100 分の 20 とした。このため、国庫負担額は、717 億円と推計される。

事業主は、給付所要額の 100 分の 80 を拠出することとなるが、その拠出額は、2,869 億円と推計され、支払賃金総額の 100 分の 2 程度となる。しかし、この全部が児童手当制度創設にともなう事業主の新たな負担増となるわけではない。従前から支給されてきた家族給のうち児童に関する分は、控除されることとなるし、負担の一部は、被用者の拠出によることも考えられる。もっとも、家族給は、多くの場合、労働協約で定められているから、児童手当制度の創設とともに廃止されることとはならないが、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一つであるから、労使とも

表 9 各国の児童手当事業主拠出率

国 名	拠 出 率
アルゼンチン	賃金の 10.0%
オーストリア	賃金の 6.0%
ベルギー	賃金の 10.7%
フランス	賃金の 13.5%
イタリア	賃金の 17.5%
オランダ	賃金の 5.1%

資料 U.S. Department of Health, Education and Welfare, *Social Security Program throughout the World*, 1967.

に長期的視野に立ってこの制度の実現に努力することが期待される。

また、事業主の拠出は、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わけである。しかも、拠出分以上を配分される企業が過半数を占めることとなるはずであり、拠出の相当部分が他の企業の労働者の児童手当に向けられることとなる企業は、特殊な労働力構成をもつものに限られよう。しかし、そのような企業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、児童手当の

ための企業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すぎないこととなる。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。

無拠出制児童手当は、すでに述べたように、全額国庫負担で実施される。その財源は、一般税であり、その給付所要額は、児童数1,162万人として、1,046億円と推計される。この無拠出制児童手当分とさきの拠出制児童手当分とを合せると、国庫支出額は、1,763億円と推計される。参考までに、昭和44年度予算による社会保障関係国庫支出額を掲げると、生活保護費1,830億円、国民健康保険費2,792億円、国民年金費1,180億円、恩給費2,451億円である。

執筆者紹介

渡 辺 定	日本老年社会学会会長
森 幹 郎	厚生省社会局老人福祉専門官
三 浦 文 夫	社会保障研究所研究第3部長
平 恒 次	スタンフォード大学準教授
近 藤 功	厚生省児童手当参事官
村 山 牙 子	社会保障研究所研究員
谷 昌 恒	社会保障研究所主任研究員
三 和 治	明治学院大学助教授
都 村 教 子	社会保障研究所研究員