

【1980年9月10日】児童手当制度の基本的あり方について（意見具申）

中央児童福祉審議会

昭和55年9月10日

厚生大臣 斎藤 邦吉殿

中央児童福祉審議会委員長 五島貞次

児童手当制度の基本的あり方について（意見具申）

本審議会は、昨今の経済情勢の変動、児童手当についての国民の意識等にかんがみ、児童手当部会において昭和52年7月から制度の基本的あり方について検討を開始し、同年12月には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をしたところである。

今般、別紙のとおり、児童手当制度の基本的あり方について、本審議会の意見がまとまったので、ここに意見具申する。

本審議会がこの意見書で提言する制度改革については、早期実現に努めるよう、強く要請する。

児童手当制度の基本的あり方について

児童手当制度は、発足後八年余を経過したが、一般に、この制度の意義についての理解と認識は必ずしも十分ではない。これは、現行制度が種々の問題点を内包し、その目的に照らして制度が不十分にしか機能していないためである。このため、心身障害児等要保護児童に対する施策のほか一般の児童を対象とした児童手当を支給する必要があるのか、また、一般児童対策というのであれば第三子から支給し、しかも所得制限を設けているのは適当とはいえないのではないかと、低所得者に対する福祉対策などもっと喫緊を要する社会保障施策を優先すべきではないか等の疑念が出されている。また、被用者グループと非被用者グループの間に費用負担の上で不均衡があり、不公平ではないかとの指摘もある。

本審議会は、これらの諸点も念頭に置きつつ慎重に審議を行った結果、長期的観点から児童手当制度の充実を図るためその根本的な改革を行う必要があるとの見解に達した。

それは、来るべき高齢化社会の担い手となる年少世代に対し現在の生産年齢世代が何らかの形で配慮し、全世代を通ずる国民全体の連帯感のきずなを作っておくことが、人口の高齢化が急速に進み、老人扶養の負担が急増する我が国の将来にとって極めて重要であると考えからである。

以下、制度改革についての基本的な骨子を述べる。

## 一 児童手当制度の意義

児童手当制度の背景としての社会状況については、昭和 52 年 12 月の中間報告で指摘したところと本質的に変りはない。ただ、児童の出生数がその後予想以上に減少していることから高齢化社会へのテンポはさらに速まるものと推測される。

児童手当制度の意義は以下のようなものと考えが、その意義は高齢化社会においてはさらに重みを増してくるであろう。

(1) 世代間の信頼と連帯の醸成に資するものである。

今日、老人扶養は年金等によりかなり社会化されているが、このような社会的扶養が円滑に維持されていくためには、将来の社会の担い手である児童を「社会の子」として社会的に配慮していくことが当然必要となる。特に、高齢化社会においては老人扶養の負担は極めて重いものとなるので、この配慮はなおさら重要である。生産年齢世代は、年金の保険料負担等を通じて老人を社会的に扶養するとともに、児童手当制度を通じて児童の養育に参加し、老人になってからはその扶養を受ける。児童手当制度は、このような形で世代間の信頼と連帯感に満ちた活力ある社会の維持発展に資するものである。

(2) 社会の構成員全体の協力によって、児童の健全育成・資質の向上に資するものである。

資源・エネルギーに恵まれない我が国が厳しい国際経済環境のなかで今後とも繁栄・発展していくためには、優れた人的資源の確保が何よりも重要であり、同時に国民の間における強い連帯感が必要である。児童の養育は、基本的にはその家庭の責任であるが、我が国の将来の命運を託す児童の健全育成・資質の向上は社会全体の問題であるので、社会の構成員全体がすべての児童の養育に深い関心を寄せ、協力する必要がある。

児童手当制度は、こうした国民の連帯を強めながら児童の健全育成・資質の向上を図ろうとするものである。同時に児童養育者は「社会の子」としての児童を養育することによって社会的に貢献しているという事実を明らかにすることにもなる。

(3) 児童養育家庭の経済的基盤の強化に資することにもなる。

児童を養育する家庭においては、児童の養育費がかなりの負担となっており、児童を養育していない家庭に比べて生活水準が相対的に低下している。児童手当制度は、児童養育家庭の自主性を尊重しつつ、国民の連帯によりその負担を軽減し、児童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も資するものである。その結果、児童を養育している家庭と児童を養育していない家庭との間における負担の均衡も図られることとなる。

## 二 児童手当制度の内容

上記のような児童手当制度の意義に沿った制度内容を考えると以下ようになる。

#### (1) 児童手当の支給範囲

支給対象の範囲は、その意義からして当然第一子からとすべきである。また、原則として義務教育終了前の者を支給対象児童と考える。

#### (2) 手当額の水準

手当額の水準は国民が納得する負担との見合いで定まる。しかし、この制度が児童の養育についての国民の連帯感を高めるだけでなく、児童養育費の一部を軽減するという意味をももつことを考えれば、ある程度価値ある額とする必要がある。

#### (3) 所得制限

所得制限については、一で述べたようにすべての児童を「社会の子」としてとらえていることからして、原則としてこれを行うべきではない。

#### (4) 支給方法

現行制度では、児童の生計を維持する程度の高い者を受給権者としているため、その多くは父親となっている。児童の養育は父母が共同して行うものであるが、その家庭が希望するならば、日常、児童により密接な関係をもつ母親に支給することも考えてよい。

#### (5) 財源

児童は、今後の高齢化社会を支えていく「社会の子」であり、これを社会全体が連帯して健全に育てていくという児童手当制度の意義からすれば、社会の構成員たる企業と家庭がこぞって応分の負担をすることが望ましい。具体的には、租税、事業主拠出金のほか、自営業者、農民等からの拠出が考えられる。その拠出の方法としては、例えば、税、社会保険料への付加などが考えられるが、この場合、性格づけ、徴収の技術的方法等には幾多の問題が残されているので、具体化の方策を検討すべきである。

なお、以下に述べる税の児童扶養控除制度との調整も、財源問題解決の有力な一方法と考えられる。

### 三 税の児童扶養控除制度との調整

児童扶養控除は、基礎控除などの人的控除とあわせて各家庭の家族構成に応じ、基礎的生計費には所得税を課さないという観点から設けられたものであり、この児童扶養控除と児童手当は、政策体系上それぞれ独立したものである。しかし、児童扶養控除は、その機能面から見れば、児童手当と同様に児童養育家庭における家計負担を軽減する働きをもつものであるが、その軽減効果は児童手当とは異なっている。

諸外国においては、スウェーデンが児童手当制度創設の際に児童扶養控除を廃止し、また、近年は、イギリス、西ドイツ等において、税の児童に係る扶養控除制度と児童手当制度とを統合調整する措置が講ぜられている。

我が国では、現行税制が直接税に重点を置き、所得税の課税最低限も税率の累進度も諸外国に比べて極めて高いことから児童手当と税の児童扶養控除の調整は税制の根幹に触れるため、これに及ぼす影響が大きい。当審議会としては、諸外国の例に徴しつつ我が国

においても両制度の統合調整を図ることは、全体として合理的かつ公平な政策体系を確立する見地から十分意義あることであり、さらにその検討を進めるべきであると考えます。

#### 四 制度改革への対応

以上、提言した児童手当制度の改革は、高齢化社会への対策の柱として先ず取り上げるべき課題であると考えますが多額の費用負担を要するので、国民の十分な理解と協力のうえにはじめて実現されるものであり、また、昨今の厳しい財政状況の下で早急な実現を期すことは容易でないと思われる。さらに、税制との調整など関連諸制度への影響も少なくない。

厚生省は、本審議会が提言した制度改革案について、国民の十分な理解を得るため各種の方策を講ずるとともに、制度改革を実現するため政府部内において議を尽し、その条件整備に最大限の努力を傾注すべきである。

なお、現行の児童手当制度は、この制度改革への移行を円滑に行うための足がかりとして考え、それまでの間は、これを維持存続すべきである。