

児童手当制度基本問題研究会報告書

- 今後の児童手当制度のあり方について -

平成元年7月

児童手当制度基本問題研究会（厚生省）

はじめに

児童手当制度は児童の健全育成と資質の向上を目的として昭和47年から実施されている。昭和60年には支給対象の変更等の改正が行われたところであるが、現行の特例措置は平成3年5月までとされており、制度全般について見直しを行うことが課題となっている。

こうした状況を踏まえ、中央児童福祉審議会児童手当部会の下に当研究会が設けられたところであり、今後の児童手当制度のあり方について昨年10月以来9回の検討を重ねてきた。検討に当たっては、人口動向と児童の問題、賃金体系と児童手当制度の関係、諸外国の制度の状況などについて専門家を招き研究するとともに、児童や家庭を取り巻く環境の

変化を踏まえ、幅広い観点から検討を行ったところである。

児童手当制度のあり方については、様々な考え方があるが、制度の見直しに当たっては国民各層の幅広い合意を得ることが必要である。また、制度のあり方は費用負担の問題と切り離して議論することはできない。

我々は、研究者という立場から今後の児童手当制度のあり方について一つの試案を取りまとめたが、今後、児童手当部会において幅広い観点から十分な審議が行われることを望みたい。また、この研究報告が各方面において児童手当制度のあり方についての議論を深める上で、参考となれば幸いである。

人口動向及び社会経済状況の変化

1 高齢化社会と児童

(1) 人口構造の変化と新しい人口問題

我が国の人口構造は、急速に高齢化しつつある。65歳以上の老年人口は、1985年に総人口の1割を越えているが、今後、この割合は増加し、2020年頃には23.6%とピークを迎えるものと推計されている。我が国の高齢化のスピードは極めて急速であ

り、2000年時点で今日の西欧諸国とほぼ並び、2020年頃には、主要国の中でも最も高齢化の進んだ国になるものと予想されている。

一方、年少人口（0～14歳）は減少傾向にあり、年少人口の割合は、1960年には総人口の30.2%であったが、1985年には21.5%に低下している。この割合は、2010年には18.6%となり、老年人口割合と逆転することが予測されている。このように、高齢化社会は、一方では児童の少ない社会である。

また、社会の中核となる生産年齢人口の比率も徐々に低下することが予測されており、このことは、年金や医療費など高齢者の扶養に係る負担が生産年齢人口に対して重くのしかかってくることを示している。

人口の高齢化とともに21世紀の社会を支えるべき児童の数が減少するという人口構造の変化は、今後の我が国の社会・経済のあり方に大きな影響を及ぼすものと考えられる。

(2) 出生率の低下と児童問題

我が国の出生率は、近年、低下の一途をたどっており、これが前述したような高齢化の進展に一層拍車をかけている。

我が国の合計特殊出生率（注）は、昭和63年で1.66であり、人口の置き換え水準を大きく下回っている。この数値は国際的に比較しても、主要欧米諸国の中では西ドイツ（昭和61年で1.35）に次ぐ低い水準である。

出生率低下の要因としては、女性の社会進出、高学歴化を背景とした晩婚化、子育てや教育コストの上昇、子供を持つことに対する意識の変化など、様々なものが考えられる。また、理想とする子供数と現実の子供数との間にギャップが大きくなっているが、より多くの子供を持ちたいと考えながらも、子育ての費用・教育費が高いといった経済的理由や出産・子育てと仕事を両立させることの難しさ等が、「もう一人」をためらわせている面も考えられる。

所得水準の上昇や生活水準の向上により、子育て以外に生きがいを求める意識の高まりがみられるが、我が国の場合、欧米諸国と比較すれば女性の出産・子育てに対する意識は強いものと考えられる。したがって、女性が出産を控え、社会全体の出生率を低下させるような外的な要因を軽減していくことが重要であろう。

（注）合計特殊出生率とは、女性の年齢別出生率を合計したものであり、一人の女性が平均何人の子供を産むかを長期的に示す指標である。人口が増えも減りもしない水準（人口の置き換え水準）は、2.1とされている。

(3) 高齢化社会と児童

次に、高齢化社会における児童の問題を社会資源

の配分という観点からとらえてみよう。

この点について、アメリカの人口学者プレストンは、高齢化社会の中で高齢者が増えると、社会資源の配分も高齢者中心になるという見解を示している。

すなわち、年少人口が減少すれば、その数の少なさのゆえに、一人当たりのパイは大きくなり、様々な面で児童は恩恵を受けるものと一般に考えられているが、実際にはこれとは逆に、人口サイズが小さくなるために児童はむしろ「割を食う」というのである。具体的には、高齢者のための医療や年金といった領域が拡大する一方、年少人口の減少により、育児や教育などの産業分野に対する需要は減退し、衰退化していくという指摘である。

このように、人口の高齢化は必ずしも高齢者にとって悪い影響ばかりを与えるものではなく、割を食っているのはむしろ児童ではないかという考え方は、我々も十分検討する必要がある。

こうした考え方がそのまま我が国に当てはまるかどうかについては、慎重な分析を待つ必要があるが、社会保障給付費全体を年齢別に区切ってみると、高齢者関係給付費のウェイトが増大しているのに対し、児童関係給付費（0-14歳）のウェイトは年々減少している。

これからは社会保障施策全体の中で21世紀の社会を支えるべき児童に対する諸施策を重視していくことが必要である。

2 児童と家庭を取り巻く状況

(1) 家族・家庭の役割の変化と児童

我が国の家族形態は、戦後大きな変化を遂げた。核家族世帯が増大し、三世帯世帯は減少してきたが、近年、核家族化の進行は純って、単独世帯が増加しつつあり、その結果、平均世帯人員も昭和29年に5人を割って以来減少を続け、昭和63年には3.12人と、「家族のミクロ化」とも呼べるような家族規模の縮小が進んでいる。

こうした状況を背景に、家族・家庭の役割も変化してきている。とりわけ指摘されるのが、家庭機能の弱化であり、特に児童の養育機能の低下である。

すなわち、核家族化の進行する中で、会社中心の生活を強えられる「父親の不在」傾向が進み、一

方、女性の社会進出に伴い母親もいないというケースが多くなっている。また、経済のサービス化・ソフト化の進展により、家庭機能のうち、育児、家事などのかなりの部分が学校や塾、家事代行サービスなどによって代わられる「家事・育児機能の外部化」現象も進んでいる。

この結果、家庭が本来持っていた養育、しつけ、教育などの機能が十分機能しなくなっており、特に児童の養育の面で、育児経験の不足による育児不安、児童虐待や放任、あるいはその対極の過保護などの問題を引き起こしていることが指摘される。

これらの現象があいまって、本来児童を養育する基本的な場であるはずの家庭が十分に機能せず、家庭の情緒的機能が低下し、逆に児童にストレスを与え、それが家庭内暴力や登校拒否などにつながる場合さえ生じている。

今後の児童対策は、こうした家族・家庭の変化を踏まえながら、家庭が持つ養育機能を改めて評価し、それを強めていく家庭支援という観点を重視した施策を推進していく必要がある。

(2) 女性の社会進出と児童

産業化、都市化等の進展に伴って、女性の社会進出が進んでいる。雇用者全体に占める女性の割合は昭和30年代以降ほぼ一貫して増加傾向にあり、現在では有配偶女子の半数以上が何らかの形態で就業し、家事専業主婦よりも就業主婦の方が多いという状況にある。

従来、我が国の女子労働の特徴は、結婚・出産期に離職し、子育て終了後に再び労働市場に参入するというM字型の就業パターンにあったが、近年、女性の就労意識の変化等を背景として、結婚・出産にかかわらず、就業を続けるケースが増加し、欧米諸国のような台形の就業パターンに近づきつつある。また、有配偶女子の就業形態も、パートタイム就労が増加する一方でキャリア化も進んでいる。

これに対して、企業の雇用環境や保育所における保育サービスは、このような女性の社会進出の増大に対応した就労と子育ての両立という観点からは、必ずしも十分でない状況にあると言えよう。

例えば、育児休業制度（注）は、昭和61年で、実施している事業所は全体の14.6%、それらの実施企業で出産した女子労働者のうち、実際の制度利用者

は約4割にとどまっている。

また、保育所における保育サービスについても、乳児保育や延長保育の実施状況は必ずしも十分ではなく、平成元年度予算において拡充策が採られ、むしろこれからに期待されるところである。

一方、子連れ出勤論争で話題となった事業所内の保育施設、最近成長が著しいベビーシッターなど、女性の社会進出の増大や就業形態の多様化に対応して新しい民間の児童関連産業（チャイルド・ビジネス）が生まれつつあるが、かつてのベビーホテル問題にみられるように、まだ提供されるサービスの質にかなりの格差がみられる状況にある。

このように、現状では、女性の社会進出に伴う新しいニーズに対応した制度やサービスはまだ十分整備されているとは言えない状況にあるが、今後は公的な施策の拡充と併せて、企業の雇用環境の整備、民間の児童関連産業（チャイルド・ビジネス）の育成等が望まれる。

（注）乳幼児を有する女性（又は男性）が雇用関係上の身分や地位を失うことなく、一定期間休業を認める制度。

(3) 児童の生活環境の変化

少子化、産業化・都市化の進展、受験競争などによって、児童の生活環境にも大きな変化がみられる。

三世帯世帯の減少や少子化により、一人の児童が毎日の生活の中でかわりを持つ兄弟や友達、大人の数が少なくなっている。前述したように、世帯人員の減少によって家庭内で兄弟や祖父母などと接する機会が限られていることに加えて、地域コミュニティが弱化している中で、地域で人と接する機会や遊び仲間も減っている。

また、都市化の進展によって、原っぱなど自然の遊び場が急速に失われており、児童が自然に接したり、自ら遊びを創造していきることができるような場所や機会が失われつつある。特に、戸外の遊び場は、その量的不足が深刻であり、遊具の種類や配置も、画一的で魅力に乏しい。児童の健全育成の中核施設として児童館、児童センターが整備されつつあるが、児童の行動範囲を考えればまだ十分ではない。

さらに、遊びの内容をみても、戸外での遊びに代

わって、テレビ視聴やテレビゲームなど室内で過ごす時間が多くなっており、マスメディアによる受動的・間接的な体験の増加が指摘されている。また、多くの児童は学校での勉強以外に塾やけいこごとなどに通っており、戸外遊びの時間が少なくなっている。

こうした生活環境の変化の中で、児童は多様な人間関係を経験したり、社会の中でもまれるチャンスが減少しており、その結果、児童自身のバイタリティーやパワーが減少して社会性の喪失や創造性の欠如、また、戸外遊びの不足からくる体力や活動力の低下、さらには情緒面の問題等を引き起こしているものと考えられる。

このため、児童福祉の向上の観点から、官民一体となった児童の健全育成対策の一層の推進が求められる。

(4) 21世紀の高齢化社会を支える児童

21世紀に向けて、我が国は高齢化社会の中で技術革新を進めるとともに、国際的役割を高め、経済規模の拡大と国民生活の質の向上を達成していかなければならないが、このような21世紀の「豊かな社会」を支えるのは現在の児童であり、その資質の向上と健全な育成はこれからの大きな課題であると言えよう。

児童の健全育成を図る観点から、家庭が安心して子供を産み育てることができるように、かつての「産めよ殖やせよ」の時代とは異なった、新しい児童対策と家庭政策（ファミリーポリシー）が求められている。

3 児童手当制度をめぐる状況

(1) 制度の沿革

(児童手当制度の創設)

児童手当制度は社会保障制度の体系的な整備の一環として昭和47年1月から実施されている。

児童手当制度の創設が本格的に提唱されたのは昭和30年代半ばの国民所得倍増計画であり、国民皆保険、皆年金体制が実現し、社会保障制度が整備されていく中で、各方面からその創設が求められるようになった。

しかしながら、児童手当制度の創設に当たって

は、その基本的な目的、制度内容のあり方、賃金制度、税制上の扶養控除その他の諸制度との関係等について種々の考え方があり、制度化まではかなりの時日を要したが、西欧諸国では普遍的な制度である児童手当制度を我が国にも導入しようという関係者の熱意もあって、紆余曲折を経て昭和47年に実施されるに至った。

(当初の児童手当制度)

以上のような経緯を経て創設された児童手当制度は、「児童養育家庭の生活安定」と「児童の健全育成・資質の向上」を目的とし、財源負担の面も考慮して、まず第3子以降の児童を支給対象として、児童1人につき月額3,000円の児童手当を中学校卒業までの間支給するという形でスタートした。

(児童手当制度の特色)

このようにして誕生した児童手当制度は、以下のような点で、他の社会保障制度とは異なる独特な性格を有している。

第一に、被用者と自営業者等の非被用者を区別することなく全国民を単一の制度の中に包摂するとともに、支給要件、給付内容等も同一にしていることである。

第二に、費用負担について、事業主、国、地方公共団体（都道府県、市町村）の三者構成としていることである。事業主については、児童手当の支給によって児童の健全育成が図られ、将来の労働力の維持、確保につながるという観点から、被用者に係る費用の相当部分について拠出を求めることとしたものである。

(福祉施設の導入)

児童手当制度は、段階的な実施を経て、昭和50年度から本格実施されたが、昭和48年のオイルショック以降の経済不況、財政状況の悪化等を背景として、各方面から制度のあり方についてその存廃をも含めた問題が投げかけられるに至った。

こうした状況の中で、昭和53年には、限定的な位置付けではあるが福祉施設が導入されている。これにより、現金給付である児童手当の支給とあいまって、児童の健全育成を図るために福祉施設として各種の健全育成サービスを実施することができること

とされた。

(特例措置の実施)

昭和50年代に入ると、国債の累増等による国の財政状況の悪化と行財政改革の推進という状況の中で、昭和56年7月の臨時行政調査会の第一次答申において「児童手当制度については、公費負担に係る支給を低所得世帯に限定する等制度の抜本的見直しを行う」という指摘を受け、制度見直しの要請がなされた。

この指摘を受けて、いわゆる行革関連特例法

(注)に基づき、所得制限を老齢福祉年金並みにするとともに、これにより手当を受給できなくなる被用者世帯に対しては全額事業主負担による特例給付の支給を行うという特例措置が実施されて、現在に至っている。

(注) 行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律

(支給対象の拡大)

昭和60年には、行革関連特例法の費用負担の枠組みを前提としながら、当面の制度改革として支給対象の拡大が行われている。

この60年改正において、児童を養育している者が広く手当を受けられるようにし、制度の定着を図るという観点から、支給対象を、従来、中学校卒業までの第3子以降の児童としていたのを小学校入学前の第2子以降の児童に改めた。なお、所得制限の強化と特例給付の実施という特例措置は、引き続き、平成3年5月まで延長されることとなった。

これは、当面の改革と位置付けられているが、第2子以降の児童を支給対象としたことにより、受給者数が大幅に増加し、これにより制度の普及、定着が図られた。

(2) 制度の現状

昭和62年度における児童手当の受給者数は323万人(うち特例給付153万人)、支給対象児童数は368万人(うち特例給付169万人)となっている。

児童手当の支給額の水準については、当初、児童の養育に係る費用の半分程度を手当として支給するとの考え方に基づき、月額3,000円でスタートした

が、昭和50年に月額5,000円に改定されて以降、支給額の水準は据え置かれたままである。

また、所得制限は昭和56年7月の臨時行政調査会の第一次答申に基づき強化されたところであるが、これにより被用者に対する児童手当の支給率が低下することとなるため、被用者については特例措置として全額事業主負担による特例給付が支給される仕組みとなっている。この結果、国庫負担額が特例措置の導入前よりも縮小している。

昭和53年に創設された福祉施設は、児童館や児童センター等の施設整備、事業所内の保育施設の整備、地域における児童の健全育成活動への助成などを通じて都市児童の健全育成対策として大きな役割を果たしている。しかしながら、その財源は事業主拠出金を財源とし、給付費との差額を充てるというものである。

(3) 諸外国の児童手当制度

児童手当制度は、主要先進各国においては、アメリカを除いて制度化されており、世界各国における実施状況は、1985年現在、64か国である。

諸外国の児童手当制度は、大きく所得保障と児童福祉の二つを目的として実施されているが、児童の養育に関する意識や社会経済諸制度の相違、更には歴史的な経緯等により、制度の仕組み、内容はそれぞれの国ごとにかなり異なっている。

また、児童手当制度は、児童、婦人、家庭等に対する各種の制度の一環として機能しているものであり、単に児童手当制度のみを抜き出して論ずるのではなく、各国における社会保障体系全体の中でその位置付けを理解する必要がある。

欧米諸国においては、近年、低出生率の長期化、未婚や同棲の一般化、離婚の増加が進み、「家庭の崩壊」が社会的な問題となっている。

欧米諸国の出生率は、第二次大戦後のベビーブームの後、1965年頃から低下の一途をたどり始め、ほとんどの国で合計特殊出生率は、人口の置き換え水準である2.1を下回っている。特に、西ドイツでは、1.4をも下回って、その結果人口の減少が生じており、将来の労働力不足、更には民族としての活力の喪失という問題が論じられている。また、低出生率の長期化は人口の高齢化に拍車をかけ、高齢者を扶養するための社会的な負担がますます重くなる

が、これをいかに負担するかということが欧米諸国共通の大きな課題となっている。

このような状況に対応して、欧米諸国においては、各種の児童施策を講じている。

こうした施策の目的は大きく()低出生率や人口減少に対応するための人口政策を目的とするもの、()貧困から児童・家庭を保護するための所得再配分を目的とするもの、()女性の選択権を確保するという観点から子供の出生・育児に伴う制約の軽減を目的とするもの、に分けることができる。実際はこれらの目的が組み合わされて施策が実施されているが、最近の新しい方向として、女性の高学歴化、就労の増大といった役割・地位の変化を背景として、女性の就労と出産子育てに対する選択権の確保やその両立に配慮した施策が進められていることは注目に値しよう。

また、各国とも家族政策全体の中で児童施策を位置付けるよう努力がなされており、例えばイギリス、西ドイツ等における育児期間の年金制度の保険

期間への算入、フランスの就労女性に対する育児手当、スウェーデンの育児休暇など、各種の社会サービスが家庭機能の補強という目的で統合され、整合化が図られつつある。

主要各国の児童手当制度の概要は次表のとおりである。西ドイツ、スウェーデン、イギリスの制度は、いわゆるユニバーサルなタイプとなっており、全額国庫負担により居住を要件として、児童のいる家庭すべてに第1子から手当を支給している。フランスの制度は、我が国の制度に類似し、事業主及び自営業者の拠出に基づき第2子から手当が支給されている。

児童手当と税制上の扶養控除の調整については、西ドイツ、スウェーデン、イギリス等で税制上の扶養控除を廃止し、児童手当に統合が行われている。ただし、西ドイツでは一旦廃止された扶養控除が1983年に復活され、現在は児童手当と扶養控除の二本建てとなっている。

今後の児童対策及び児童手当制度のあり方

1 今後の児童対策の基本的方向

(1) 児童に対する社会資源の配分

高齢化社会というと、これまであまり児童の問題には目を向けられず、専ら高齢者の問題としてとらえられてきた。しかしながら、前述したように高齢化社会は児童の少ない社会であり、21世紀の「豊かな社会」を担う児童の資質の向上と健全育成という観点から、高齢者対策と合わせて児童に対しても社会資源の配分を配慮していくことが必要であろう。

(2) 一般児童の健全育成対策の重視

これまで児童対策は、どちらかと言えば低所得家庭、母子家庭の児童や心身にハンディキャップを持つ要保護児童に対するものが中心であった。

しかしながら、前述したように、近年、友達や大人との交流の機会を喪失した児童や遊びをしない児童の増大など、児童全体を取り巻く環境の変化は著

しく、新しい児童問題が生じている。このような観点から、要保護児童対策だけでなく一般児童の健全育成を図るための施策に一層の配慮が必要である。

なお、児童の健全育成は、福祉の分野のみならず、教育、雇用・労働等の分野とも深いかかわりを有するものであり、文教行政や雇用・労働行政などとも密接な連携を図りながら総合的な施策の展開が必要である。

(3) 女性の社会進出に応じた児童対策の展開

これまでの児童対策は、主として生活上の理由からやむを得ず就労する場合など、「仕事か家庭か」という二者択一の状況を前提に考えられていたといえる。しかしながら、女性の意識も、自己実現を図るために就労するなど「仕事も家庭も」という方向に変わりつつある。このような状況に対応して、女性が「仕事か家庭か」という選択を迫られるのではなく、仕事を持ちながらも子供を安心して生み、育てることができるように、女性の社会進

出に対応した家庭支援という観点を重視した児童対策を考えていかなければならない。

(4) 幅の広い児童対策の必要性

これまでの児童対策は、いわゆる「措置制度」に基づく要保護児童に対する個別対策が中心であったと言えよう。今後は、社会経済状況の変化や、国民の意識の変化に応じて、児童や家庭をトータルにとらえ、多様なニーズに対応する総合的な施策の展開という観点も重視していくことが重要である。

また、ベビーシッター、優良な育児書等の民間の児童関連産業（チャイルド・ビジネス）についても、その指導、育成を図りながら、公的な施策と合わせて総合的な展開を進めることが必要であろう。

(5) 児童対策と高齢者対策の体的実施

児童対策と高齢者対策の一体的な実施ということも施策を進める上で必要な視点である。

人間は、生活の基本的な場である家庭に生まれ、育ち、そして老後を迎えるが、急速な高齢化や女性の社会進出は、高齢者の介護や児童の新たな保育ニーズを顕在化させつつある。これらはいずれも家庭を中心とした問題であり、共通のものとしてとらえることができる。こうした問題に対しては、家庭に対する支援、女性の選択権の確保という観点から、高齢者と児童に対する施策を一体的に進めていくことが考えられよう。

また、児童が家庭では得られない高齢者とのふれあいを経験し、高齢者も児童と交流することによって喜びを感じることができるよう、例えば保育所に高齢者のデイ・サービスセンターを併設するなど児童に関する施設と高齢者に関する施設との連携を図っていくことも今後の検討課題の一つであろう。

2 児童手当制度のあり方

(1) 新しいニーズに対応した制度の見直し

児童手当制度は、制度発足以来、既に17年余が経過しようとしているが、この制度に対する国民の理解と認識はまだ必ずしも十分とは言えない。これは、我が国の児童手当制度の位置付けが明確でなく、制度がその機能を十分発揮していなかったためと考えられる。

しかしながら、人口構造や社会経済状況が変化し、児童の健全育成のための環境づくりや女性就労と子育ての両立のための支援など、児童及び家庭施策に対する新しいニーズが生じてきている今日、このような新しいニーズも踏まえて制度のあり方を見直し、我が国の実情に沿った制度として再構築していく必要がある。

(2) 見直しに当たっての基本的な考え方

(制度の位置付け)

我が国は、出生率の低下という状況の中で、高齢化社会を迎えることになる。高齢化社会が「豊かな社会」となるよう我が国の経済社会基盤を拡充していくためには、これからを担う児童の資質の向上と健全な育成は極めて重要な課題である。

しかしながら、児童を取り巻く生活環境は、少子化や都市化の進展等によりむしろ悪化している現状にある。

こうした状況を踏まえ、第一に、減少する児童の健全育成を図るという観点から、制度の位置付けを考えていくことが必要である。

次に、女性の就労が一般化する中で、就労と出産・子育ての両立が困難となる一方、子供を有する家庭と子供を持たない家庭との間で養育費用や仕事の中断に伴う機会費用の負担の不公平という問題が生じ、子供を持たない方が有利という意識すら招きかねない現状にある。このため、第二に、女性の就労を前提とした有子家庭に対する経済的援助のあり方や児童の養育費用の負担のあり方を踏まえた制度の位置付けを考えていくことが必要である。

(現金給付と児童の健全育成サービス)

児童手当制度は、これまで現金給付である児童手当の支給を中心とした制度であったが、上記のような制度の位置付けを踏まえ、現金給付（児童手当）と現物給付（健全育成サービス）を総合的に実施する制度という方向で見直しを行っていく必要がある。

(現金給付のあり方)

現金給付である児童手当、i) 児童の人格形成に最も重要な時期であること、) 出産・育児に係る経済的な負担や女性の就労が一般化する中で出産・

育児に伴う所得喪失が大きいこと、)育児に伴う生活上の制約が大きく、子供のいない家庭に比べて物心ともに負担が大きいことなどを踏まえ、3歳未満の児童を支給対象とすることが適当と考えられる。3歳以上の児童は、むしろ保育サービスや健全育成サービスの充実により対応していくことが適当であろう。

なお、児童手当の支給は、児童の健全育成と資質の向上という制度の趣旨や近年における少子化の状況に配慮して、第1子から支給を行うことも検討する必要がある。

また、児童手当の支給額については、費用負担の問題と密接に関連するが、ある程度経済的に価値のある額を確保することを検討すべきであろう。

(特例措置の取扱い)

現在、平成3年5月までの措置として所得制限の強化と特例給付の支給を内容とする特例措置が実施されているが、このように制度を長く臨時、特例的な姿のままにしておくことは適当ではなく、国の財政状況等も踏まえつつ、本来のあり方を考える必要がある。

所得制限については、今後とも必要と考えられるが、幅広い児童を対象とするという制度本来の趣旨も踏まえて検討する必要がある。

(就労女性に対する支援)

女性の社会進出が進み、就労する女性が増加しているが、就労と出産・子育てを両立できるような条件はまだ十分整備されていない現状にある。

企業側の努力において、育児休業制度の導入など、雇用環境の整備が望まれるところであるが、制度面からも、出産・子育てを行う就労女性に対する経済的な支援や育児休業制度の普及のための支援など、多様な対応を図っていく必要がある。

このような観点から、児童手当を二階建てにし、出産・子育てに伴う所得の中断と教育費用が集中し、子供を保育所などに預ける前の乳児期について、特別に手厚い保障を行うなどの形が考えられよう。

また、現金給付(児童手当)は育児手当的な性格を強め、3歳未満の保育所に入所している児童については、特に乳児保育や延長保育などに係る保育料

が高くなっている現状にかんがみ、現金給付の一部を直接保育料の軽減に充てる等の方策も一つの検討課題である。

この場合、現行の給付内容は被用者と非被用者とを区別せず同一の給付を行っているが、被用者に対する給付は事業主からの拠出金を主な財源とし、非被用者に対する給付の財源は全額公費となっているなど、その費用負担の仕組みは異なっており、こうした費用負担の仕組みの相違を踏まえて被用者と非被用者で異なる給付設計を考えることもできよう。

(費用負担のあり方)

費用負担の仕組みは、基本的には現行制度の仕組みを今後とも踏襲することが適当であるが、児童の健全育成を図るという観点を踏まえて、公費負担や事業主負担のあり方を検討する必要がある。

公費負担

国の財政状況は、「平成2年度における赤字国債からの脱却」という財政運営の基本的目標の達成がほぼ確実な見通しとなったが、こうした状況も踏まえつつ、幅広く公費負担のあり方を検討していく必要がある。

事業主拠出と被用者拠出

事業主については、従来からの児童の健全育成は将来の労働力の維持・確保につながることから、拠出を求めているところであるが、高齢化社会における児童の健全育成の重要性にかんがみ、応分の負担を求めていくことが適当である。

また、有子家庭と無子家庭の負担の公平に配慮するとともに、女性の社会進出や就労と出産・子育ての両立を支援する制度という方向を明確にしていくために、国・地方公共団体や事業主だけでなく、新たに被用者本人に負担を求めることも一つの検討の方向である。

なお、自営業者等の負担のあり方や給付のあり方については、別途検討する必要がある。

また、新たに被用者本人に負担を求める場合には、これによって社会保険全体の負担増を招くことがないように、児童手当と医療保険制度の出産手当金や育児手当金など社会保険の類似、重複する給付との間で整理、調整を考える必要がある。

(健全育成サービスのあり方)

児童の健全育成を積極的に図るために、これまで福祉施設という形で付随的に行われていた健全育成サービスを制度化して総合的、計画的に実施していくことが必要である。特に、児童が成長の各段階において有効な体験や活動が得られるよう遊びなどの環境条件の整備やそれを支援する以下のようなサービスに取り組んでいくことが適当であろう。

i) 児童の生活圏に見合った児童館，児童遊園などの遊びの環境づくりや施設の整備及びその技となる児童センター，地方こどもの城などの整備

）女性就労の多様化に対応した一時的保育（パートタイム・デイケア）や小学校低学年の児童の放課後における育成指導（学童保育）の実施

）地域における子育てに関する情報の提供，相談コーナーの設置や児童館等を拠点とした児童健全育成事業の育成

これら児童の健全育成の拠点として，児童館等のほか，保育所を地域の「保育センター」として積極的に活用していくことも必要と考えられる。

）事業所保育施設や企業立児童館など職域における児童健全育成事業の育成

v) ベビーシッター，児童のための優良図書，映画等の民間の児童関連産業（チャイルド・ビジネス）の育成，指導

国や地方公共団体は，こうした官民合わせた健全育成事業の基準を明らかにして，総合的，計画的に推進していくことが重要である。

また，民間の児童健全育成サービスについては，これまでのような「規制と補助」という考え方だけでなく，自主基準の策定や政策融資，税制上の措置など幅広い施策を講じていく必要がある。

（健全育成サービスの財源）

これからの健全育成サービスは，都市化の進展や女性の就労，社会進出と子育ての両立に配慮した事業に積極的に取り組んでいく必要があり，このような観点から，事業主の拠出金や被用者本人の拠出金をその財源に充てていくことが妥当と考えられる。

同時に，これら特定の財源だけでなく，健全育成サービスの総合的な実施のため，公費負担導入の是非を含め安定的な財源の確保についても検討する必要がある。

（その他）

児童手当制度は一般児童の健全育成を目的とする制度であり，児童に着目した児童扶養手当，特別児童扶養手当等，他の手当制度とはその趣旨に異なるところもあるため，児童手当制度とこれらの手当制度のあり方については，ここでは議論の対象から除いている。しかしながら，今後具体的な制度の見直しの検討を行う際には，各手当制度の整合性等について，制度の基本に立ち返って検討を行う必要がある。

次に，児童手当と我が国固有の賃金形態である家族手当との関係や児童手当と税制上の扶養控除との関係について制度創設当初から論議が行われている。我が国の家族手当は児童に係る手当より子供の有無に関係なく支給される配偶者手当が大部分であり，賃金配分の一つの方法という性格を持つだけでなく，我が国の賃金体系が年功序列型から変化しつつあることを考えれば，児童手当との調整という考え方は現実的ではないものと考えられる。また，扶養控除との関係については，前述したように諸外国では両者を調整している例もあるが，扶養控除は扶養親族の有無，多寡に応じて担税力の調整を図るための仕組みであり，両者の調整は税体系上の問題のほか，事務的にも検討すべき問題が多いと考えられる。

（制度の名称）

最後に，以上のように，児童手当制度を現金給付である児童手当の支給と児童の健全育成サービスの実施を二つの柱とする制度として位置付けることとすれば，制度の名称についても児童手当制度から総合的な児童の健全育成を図る制度へと，それにふさわしいものに見直す必要がある。

主要国の児童手当制度

	西ドイツ [児童手当]	スウェーデン [児童手当]	イギリス [児童給付]	フランス [家族手当]
発足及び 改正経過	1955年発足(第3子以降) 1961年改正(第2子拡大) 1975年改正 第1子以降全児童対象 児童扶養控除の廃止 (1983年復活)	1948年発足 1974年改正 申請主義から自動的給付 へ	1946年発足 〔家族手当法〕(第2子以 降) 1975年改正 児童給付制度(第1子以降) 児童扶養控除の廃止	1946年改正 現行制度の基本的枠組み
支給対象児童	第1子から	第1子から	第1子から	第2子から
支給期間	16歳未満(学生は27歳)	16歳未満(学生は20歳まで 「奨学手当」)	16歳未満(学生は19歳)	16歳未満(学生は20歳)
支給対象者	国内に居住すること	国内に居住すること	直前52週のうち26週の居住 母親に支給	国内に居住すること
支給月額	〔1987年〕 第1子 DM50(4024円) 第2子 100(8047円) 第3子 220(17703円) 第4子以降 240(19313円) *低所得世帯には1人当 たりDM46を限度として加算	〔1987年〕 第1子 Kr485(11063円) 第2子 485(11063円) 第3子 727.5(16594円) 第4子以降 970(22126円)	〔1988年〕 第1子以降 £31.50 (7467円)	〔算定基礎月額 F1770.18 (1988年)〕 第2子 32%(13629円) 第3子以降 41%(17462円)
対平均賃金 (製造業 比)	第1子 1.70% 第2子 3.39% 第3子 7.46% 第4子以降 8.14%	第1子 4.65% 第2子 4.65% 第3子 6.98% 第4子以降 9.30%	第1子以降 4.40%	第2子 8.57% 第3子 10.98%
所得制限	第2子以降、所得により段階 的に減額 第2子 DM70まで 第3子以降 DM140まで	なし	なし	なし
財源	全額国庫	全額国庫	全額国庫	事業主拠出 (支払賃金の9%) 自営業主拠出 (所得の9%)
運営	政府	政府	政府	家族手当金庫

(注)1. 資料は、Social Security Programs Throughout The World 1985. Yearbook of Labour Statistics(1987)ほか
による。

2. 手当額の定め方には、それぞれの児童に着目するもの、扶養する児童数に着目するもの等がある。なおイギ
リスでは週単位で手当額を定めており、 $365 \div (12 \times 7)$ を乗じて算出した。

3. 換算レートはIMF資料(1987)による。

DM1 = ¥80.47 Kr1 = ¥22.81 £1 = ¥237.05 F1 = ¥24.06