

フランスおよび英国における 児童手当制度改革の背景と評価

都 村 敦 子

(社会 保 障 研 究 所 主 任 研 究 員)

はじめに

諸外国の児童手当制度の最近の動きとして注目すべきことは、適用拡大、給付改善を実現するための制度の改革がおこなわれたことである。その方法には二つの傾向がみられ、1つは児童手当制度そのものの改革によるものであり、もう1つは、児童手当と税制の児童扶養控除の一元化によるものである。前者はたとえば、すでに児童手当が社会保障制度のなかで重要な位置を占め、諸外国よりも給付水準の高かったフランスで最近行なわれた改革である。後者は、家族政策の大きな改革として、近年諸外国たとえば、オーストラリア、西ドイツ、イスラエル、英国、ニュージーランド、オランダ、カナダ等でみられる動きである。ここではフランスおよび英国の制度改革の背景、改正点および評価をとりあげる。

1. フランスの改革

フランスの児童手当制度は世界の他の国々の児童手当よりも広義の所得維持制度を意味するものである。1978年の改革前には、家族手当制度として次の諸手当が支給されていた。第1は、資力調査のないものであり、通常の児童手当(第2子以降支給)、遺児手当、障害児特別教育手当および産前・産後手当である。第2は、資力調査を伴うものであり、単一賃金手当、主婦手当、保育手当、住宅手当、新学年手当、片親手当等である。

フランスの改革は、(1)人口問題への関心、(2)制度の適用範囲の拡張および各種給付の統合による制度の単純化の要請、(3)婦人の役割の変化の認識を反映するものである。フランスの児童手当はかつて出生率の増加を刺激することを1つのねらいとしていたが、近年、この目的が再び福祉政策論議のトピックスとして登場してきた。出生率は1940年代の終りから低下傾向を続けており、1975年以降は人口増加がマイナスになった。フランスの政策担当者は人口の減少が重大な社会・経済問題をひき起こ

すことをおそれている。この傾向は労働力を減少させ、また生活必需品から奢侈品にいたるまで消費者の需要に変化をもたらすことになる。児童に関連した部門に始まり、多くの基幹部門の失業は経済成長を鈍化させる。出生率の低下はまた人口の老齢化を強め、年金受給者比率を増大させ、経済的負担に重圧をかけることになる。その結果生じる緊張が引金となり世代間のコンフリクトをひきおこす。このような諸要因を配慮して、政府の家族政策は第三子の出生を奨励し、かつ数少ない幼少人口を積極的に援助することをねらいとしている。

1978年に、フランスの家族手当は多くの点で改革されたが、その第1は、制度の適用範囲を拡大したことである。改革前には、被用者と労働不能者しか家族手当を受給できなかったが、1978年以降は雇用との関連をとり除き、制度の適用はユニバーサルなものになった。

第2は、従来フランスの家族政策は家族の特殊なニーズにあわせて多くの異なる手当を導入したが、各種の給付を一つの給付に統合し、制度の管理を単純化したことである。すなわち、資力調査を伴う給付のなかで、単一の収入しかない世帯に対する4種類の手当と共働き世帯に対する保育手当を廃止し、1つの給付（家族補足給付）に統合した。従来制度では、被用者の妻が就労すると家族給付を受給できなかったが、新しい家族補足給付は母親の就労に関して中立性を確保する制度となった。

3人以上の児童を養育しているか、または3歳未満の児童を1人以上養育している

世帯は、家族規模に関係なく同一額の家族補足給付（月額395フラン）を受給できる。ただし、児童数に応じて所得制限の上限額を増額させる方法で資力調査が行なわれる。また、共働き世帯の所得上限は双方の所得を合算することを反映して引上げられた。片親世帯の所得上限はもっと高く設定された。1978年の前半期には270万世帯（総世帯の約89%）が新しい家族補足給付を受給した。1978年の家族給付の総支出は前年レベルの60%増であった。

第3の改革点は、給付レベルが改善されたことである。通常の子童手当は物価変動を基準にして毎年7月1日に自動調整される。改革では、物価スライド制による給付額の調整の他に、給付レベルの特別の引上げをおこなった。その結果、三子世帯の子童手当は前年レベルに比して14.6%増額された。

制度改革の評価

第1に、適用範囲の拡大については、労働要件の廃止される前に、すでに家族手当の事実上の一般化が実現していたといわれる。というのは、従来法律の例外規定によって適用が拡大され、未適用者割合はきわめて小さかったからである。この点で改革の影響は小さいが、この一般化によって、すべての児童が両親の雇用上の地位に関係なく、児童手当を受ける権利をもつという原則が確立された。しかしながら、家族が属す金庫を決める際には今なお職業活動が基準になる。農業従事者は独自の金庫をも

海外の動き

ち、その金庫が保険料を徴集し、給付を支払う。さらに、一般制度内のいくつかの職業グループのメンバーはそれぞれの事業主から直接給付を支給される。ユニバーサル・システムを批判するものの論点の一つは、その財源が一般歳入から調達される点にあるが、フランスの児童手当は事業主の拠出によってまかなわれている。財源および管理の面で職業との関連が除去されていないので、フランスのユニバーサル・システムは一種の混成システムといわれる。なお、フランスの事業主連盟は年金・医療金庫に対する事業主負担（支払賃金総額の21.65%）の増加傾向を指摘し、児童手当制度の財源は漸次一般財源に移行するよう主張している。

第2に、制度の単純化への努力については、いくつかの手当を家族補足給付に統一することは制度を明確にし、理解を容易にするための第一歩として評価されている。制度が複雑であり、支給要件や給付の種類や所得制限が異なると、家族手当の有効な管理が妨げられるし、またもっとも必要度の高い世帯にそのような給付を受ける権利があることを知らせるのが困難になるからである。制度を単純化するためのもう一つの方法は、所得制限を廃止することである。資力調査に反対する人達は、世帯間の不公平を減ずるためのよりよい方法は、権利としての平等な家族給付を保障する一方、給付を課税対象とし、高所得層からその給付の一部を税としてとり戻すことであると議論している。

第3に、人口問題への効果については、

家族手当が出生率にプラスの効果をもたらすことを示す実証研究はほとんどないといわれてよい。家族規模の決定は給付水準とは独立になされる。現在、フランスでは第三子世帯は減少傾向にある。フランス政府の審議会である経済社会委員会は近年の報告において、出生率の低下傾向を憂慮し、人口政策の必要性を強調している。児童手当は第1子から支給すべきであるし、またすべての家族手当を実際の児童養育費を充たすよう増額すべきであると勧告している。家族手当が人口増加に何らかの効果を与えるかどうかに関して、社会科学者の間で一致した見解はみられないが、フランスの政策担当者は、人口政策上のツールとして家族手当を拡張しようとしている。

第4に、婦人に対する中立的なとり扱いについては、児童を養育している婦人が職業に従事するか、家庭内にとどまるかに関係なく、家族給付では同じ扱いをすることになった。過去には、フランスの家族政策は、父親は一家の生計を支える人であり、母親は家庭を守り、子どもを養育する人という、家族についての伝統的な考え方を支持する傾向にあった。しかし、現在は15～64歳の婦人の約半数が被用者として職業に従事しているので、婦人の役割の変化を認めることになった。

一つの批判は、資力調査が行なわれるため「中立性」は十分達成されていないという点である。婦人の収入が一定水準を超えると家族補足給付を受給する資格を失う。他方、家族補足給付は家庭で児童の養育に専念するために失う所得を補う「母親の賃

金」としては低額すぎるといわれている。

フランスにおける最近の諸対策は母親の就労を容易にしてきた。出産休暇は14週から16週に拡張されたし、両親のいずれか一方が児童出生後2年間、無給の育児休暇を認められ再雇用を保証されるし、また保育施設も整備されている。

同時に、政府は就労していない婦人に、社会保障における独立の地位を与えるための努力をしつつある。たとえば、家族補足給付では、3歳未満の児童を1人以上養育しているか、または3人以上の児童を養育している低所得世帯の母親に対して、拠出なしで退職年金の受給資格期間を認める。このような適用は障害児特別教育手当を受給している重度障害児の母親にも拡張された。片親世帯は無料で医療の適用を受けられる。これらのばあいには、家族手当金庫が他の社会保障部門へ必要な拠出を支払う。

2. 英国の改革

英国で1977年に実施された新しい児童手当制度（児童給付）は3年間の段階的改革期間を最近完了した。新制度はベバリッジ報告に基づいて1946年に児童手当が実施されて以来、はじめての大改革であった。それは、児童のいる家庭に対して従来行なわれていた二種類の給付——児童手当と税制の児童扶養控除——を単一の制度に統合し、すべての児童に非課税の給付を支給する制度である。新制度の財源は一般歳入から調達される。

改革前には、児童手当が所得水準に関係なく、2人以上児童のいる家庭に支給され

ていた。同時に、税制では児童扶養控除が実施され、控除額は年齢別に3段階（11歳未満、11～16歳、16歳以上）に差がつけられていた。二つの制度の統合は3年計画で行なわれた。3年間に児童手当のレベルを徐々に引上げ、他方、扶養控除額は毎年引下げ、4年目にはすべての児童について扶養控除を廃止した（表1参照）。

改革のねらいは二つあった。1つは、適用範囲を第一子にまで拡張し、給付額も増額して、有子家庭への援助を強化することであり、もう1つは、児童扶養控除を廃止することにより、不公平を除去することであった。扶養控除は高額所得者に便益を与え、多くのばあい、扶養控除による税の軽減額の方が児童手当額よりもかなり大きかった。他方、課税最低限以下の家庭では、この制度から全く恩恵をうけなかった。

児童給付法は1975年に制定されたが、1977年4月まで実施されなかった。

1976年夏、政府は公共支出の抑制および扶養控除廃止に伴う手取給与の減少が次期の所得政策をおびやかすことを理由に、新制度の実施を延期しようとした。この提案は多くの批判をまき起こし、国民の圧力の結果として、1977—80年の3年間にわたる段階的実施にふみ切るという妥協案により一段落した。新制度では適用範囲を第1子にまで拡張したため、児童手当の受給世帯は450万から700万世帯に増加した。改革前後の給付額の比較およびその後の引上げ経過は表2に示す通りである。片親家庭の第1子の給付額は両親のいる家庭の給付額よりも高い。1979年11月

海外の動き

にも上げが予告されていたが、政権を引き継いだサッチャー女史は給付改善をとりやめた。1980年11月には1人当り週

75シリングの上げを行なうことが発表されている。

なお、表3は児童手当額の平均収入に対

表1 税制の児童扶養控除

1976-77年

1977-80年

単位：ポンド

年 度	児 童 の 年 齢			
	11歳未満	11~16歳	16歳以上 (全日制学生)	
1976-77	改 革 前			
	300	335	365	
1977-78	改 革 後			
	196	231	261	
	第1子	170	205	235
	第2子以降	100	135	165
	1978-79	0	0	0
1979-80				

表2 児童手当(家族手当, 児童給付)のレベル

——1977年改革前後の比較およびその後の改定

単位：週当りポンド

	1977年 4月以前 の家族手当	1977年 4月 児童給付	1978年 4月 児童給付	1978年 11月 児童給付	1979年 4月 児童給付	1980年11月 (引上予定)
両親のいる家庭						
1子世帯	0	1.00	2.30	3.00	4.00	4.75
2子 "	1.50	2.50	4.60	6.00	8.00	9.50
3子 "	3.00	4.00	6.90	9.00	12.00	14.25
4子 "	4.50	5.50	9.20	12.00	16.00	19.00
片親家庭						
1子世帯	0	1.50	3.30	5.00	6.00	6.75
2子 "	1.50	3.00	5.60	8.00	10.00	11.50
3子 "	3.00	4.50	7.90	11.00	14.00	16.25
4子 "	4.50	6.00	10.20	14.00	18.00	21.00

表3 児童手当（家族手当，児童給付）の平均収入に対する割合(%)¹⁾

1946—79年

年 度	家族規模（児童数）		
	2人	3人	4人
1946 ²⁾	4.0	8.0	12.0
1951.....	3.0	6.0	9.0
1952.....	4.5	9.0	13.4
1955.....	3.6	7.2	10.8
1956.....	3.4	7.6	10.9
1967.....	1.9	4.2	7.7
1968 ³⁾	3.9	8.3	12.6
1974.....	1.9	3.9	6.0
1975.....	2.5	5.0	7.6
1977.....	3.4	5.5	7.6
1978 ⁴⁾	7.2	10.8	14.4
1979.....	8.3	12.4	16.5

(注) 1) フルタイムの男子被用者の週当り平均収入に対する児童手当の割合。

2) 推定

3) 児童手当額は引上げられたが，クローバック・システムにより，ほとんどの世帯で，1968-76年の間，課税後の割合は低下した。

4) 11月以降手当額引上げ。

する割合を家族規模別にみたものである。

1952年および1956年に給付額の引上げが行なわれたが，実質価値はどんどん下落してきた。他の社会保障給付とは異なり，児童手当制度には実質価値を維持するための努力がなされていなかったからである。三子世帯の平均収入に対する手当額の割合をみると，20年間にその価値は約半分以下に下落した。このため，1968年には手当額は引上げられたが，他方，児童扶養控除は削減（クローバック）されたため，実質給付が増加したのは低所得世帯のみであった。その後は1975年に手当額が増額された。

各世帯にとってもっとも重大な関心事は改革が家計所得に及ぼす効果であるが，それはそれぞれの所得税率によって決まる。標準的な税率（1977-78年に34%）の1子世帯では，1978年4月に週67シリングの純増収となった。課税水準以下の世帯では当然，毎年給付引上げの全額が純増収となった。

給付の総費用は改革の第1年目には9億600万ポンド（改革の前年は5億6,700万ポンド），2年目は18億5,800万ポンドであった。ただし，この数字には児童扶養控除の削減に伴う税収入の増加は含まれていない。改革の純費用は，給付費か

海外の動き

ら税収入の増加分を差引いたものである。一例として、1978年4月をとりあげると、給付総費用6億3,000万ポンドから税収の増加分3億2,000万ポンドを差引いた3億1,000万ポンドが給付の純費用と推計されている。

制度改革の評価

この統合の論理はすでに約10年前に労働党と保守党両者により公式に認められていた。この改革は家族の貧困を緩和し、ニードの大きい家族に援助を集中するためのもっとも有効なツールであると各方面から支持されている。制度改革により、これまで給付を受けられなかった非課税世帯にも便益が及ぶことになったし、すべての児童に給付が拡張されたからである。また、新制度は労働のインセンティブを保持する点でもその役割を評価されている。その理由は、非課税の給付は稼働世帯に対しては全額支給されるが、公的扶助受給世帯に支給される給付からは差引かれるからである。新しい制度のもう一つの利点は、それは資力調査を伴う給付への依存を減少させ、そのため、多くの家庭がいわゆる“Poverty trap”から引き上げられた点である。これは、貧困世帯の稼得所得が増加すると、資力調査を伴う給付の受給資格を失い、追加所得に対して税を負担しなければならないので、実際には生活が悪化するという貧困世帯が直面していた状況に関連するものである。

新制度に対する批判は給付の適正さに集中している。児童給付の水準は退職・遺族

・障害年金等その他の社会保障給付の扶養家族加給額に示されるような、児童のニードを充たすための最低必要水準以下である点が指摘されている。実例を示すと、年金受給者は扶養児童1人につき（児童手当の他に）週7.10ポンドの加給を受けるし、また公的扶助の扶養家族加算も平均7.13ポンド（年齢により異なる）であるが、児童給付額は週4ポンドにすぎない。

新制度の第2の問題点は自動調整機能を欠く点である。そのため、インフレに対して、その価値を維持できるという保証は何もない。調整方法としては、次の二つの方法が示されている。1つは、児童給付を毎年11月に実施されるその他の社会保障給付の調整と連動することである。従来、調整は物価か賃金いずれか高い方で行なわれていたが、1980年11月に決められた新社会保障法では物価のみで調整されることになった。もう1つは、児童給付を税制の人的控除と同じ方法で調整することである（単身者および既婚者に対する税制上の控除額は消費者物価指数を基準として毎年4月に引き上げられる）。

英国の児童手当制度改革の成否は、家族援助の価値をどの程度維持できるかにかかっているとされている。

- (1) L.M.Ellingson, "Recent Changes in French Family Allowance Policy" *Social Security Bulletin*, December 1979.
- (2) L.M. Ellingson, "Children's Allowances in the United Kingdom," *Social Security Bulletin*, October 1980.