

児童手当の国際比較

大塩 まゆみ

■ 要約

有子世帯の防貧対策として創始された児童手当は、近年の少子化や家族の変化により変質している。特に日本の児童手当は創設が遅く、その後何回かの改革が行われたが、現在は3歳未満児が対象という限定的な制度であり、今後の拡充が期待される。そこで、日本の児童手当のより良い発達のために、諸外国ではどのような児童手当が実施されているのかを比較検討して現在の日本の児童手当の特徴や問題点を明確にし、今後の制度改革の材料を提供する。

■ キーワード

児童手当、家族手当、家族政策、児童福祉、少子化対策

はじめに

1997年の日本の合計特殊出生率は1.39で、年少人口が老年人口を下回った。1994年には「エンゼルプラン」で少子化対策の必要性が述べられ、「緊急保育対策等5か年事業」が出された。しかし少子化は進み、最近では児童手当に対する関心が高まってきた¹⁾。

児童手当は、もともとは「貧乏の子だくさん」家庭に対する防貧対策として始まったが、現在では、もはや防貧対策というよりも出産奨励のための人口政策であるかのようにとらえられている。

家族形態や児童養育のあり方が変化している現在、児童手当は、どのような役割を果たせばよいのだろうか。国際比較により日本の児童手当の今後のあり方の検討材料を示したい。

1. 現在の日本の児童手当と関連する諸制度

(1) 現在の児童手当制度の概要

日本の児童手当は、1971年成立の「児童手当法」により実施されている。「児童手当法」第一条では、

その目的を「家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会をになう児童の健全な育成及び資質の向上に資することを目的とする」と記されている。つまり、(a)有子家庭の生活の安定、(b)児童の健全育成・資質向上、という、児童とともに家庭生活を支援する制度となっている²⁾。

児童手当の支給対象となる児童は3歳未満児で、支給額は、第一子、第二子が5千円、第三子以降が1万円となっている(1992年1月実施)。

受給するのは、子を扶養する親または保護者であり、支給要件は、(a)国内に住所があること、(b)3歳未満の児童を監護し、生計を同一とする父母または児童を監護し生計を維持する保護者であること(親権がない場合も受給できる)、(c)所得が一定未満であること、である。

(2) 児童手当制度の変遷

児童手当が現在のような形になるまでには、表1のような経過をたどっている。

児童手当の導入が中央児童福祉審議会から最

表 1 児童手当制度の改正経緯および給付総額などの推移

区分	昭和46年度	47年度	48年度	49年度	50年度	51年度	52年度	53年度	54年度	55年度	56年度	57年度	
児童手当制度の沿革	47年1月制度発足 第3子以降義務教育終了前(段階実施)							法律改正 (福祉施設の導入)			所得制限の強化	臨調答申を受けて 所得義限の強化 特例給付の導入	
支給対象児童の範囲	5歳未満		10歳未満	義務教育終了前の児童									
手当月額(円)	実施年月	47年1月		49年10月	50年10月			53年10月	54年10月		56年10月		
	児童1人につき	市町村民税所得割非課税者											
		3,000	3,000	3,000	4,000	5,000	5,000	5,000	6,000	6,500	6,500	7,000	7,000
上記以外の者													
		5,000	5,000	5,000	5,000	5,000							
所得制限(万円)	実施年月	47年1月	47年6月	48年6月	49年6月	50年6月	51年6月	52年6月	53年6月	54年6月	55年6月	56年6月	57年6月
	限度額	200	233	268	322	415	464.5	497	497	497	497	450	児童手当 391 特例給付 560
支給児童数(千人)	1,119	1,435	2,353	2,762	2,823	2,837	2,845	2,814	2,763	2,678	2,358	2,462	
給付総額(億円) (うち特例給付分)	65	422	750	1,060	1,445	1,690	1,695	1,719	1,784	1,777	1,640	1,659 (238)	
国庫負担金(億円)	27	195	347	490	659	764	760	773	813	813	768	731	
拠出金額(億円)	13	120	199	283	398	477	489	496	507	505	451	516	
拠出金率	0.5/1000	0.5/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.2/1000	1.0/1000	0.9/1000	

区分	58年度	59年度	60年度	61年度	62年度	63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	
児童手当制度の沿革			法律改正 ・支給対象の変更(第2子拡大)					法律改正 ・支給対象の変更(第1子拡大) ・手当月額の増額					
支給対象児童の範囲				61年6月から第2子2歳未満 第3子以降義務教育終了前	62年4月から第2子4歳未満 第3子以降9歳未満	63年4月から義務教育就学前			4年1月から第1子1歳未満 (H3.1.2以降に生まれた者) 第2子以降5歳未満	5年1月から第1子2歳未満 第2子以降4歳未満	6年1月から第1子3歳未満 第2子以降3歳未満		
手当月額(円)	実施年月			61年6月					4年1月				
	児童1人につき	市町村民税所得割非課税者			廃止	第2子 2,500	第2子 2,500	第2子 2,500	第2子 2,500	第1子第2子 5,000	第1子第2子 5,000	第1子第2子 5,000	第1子第2子 5,000
		上記以外の者			第2子2,500 第3子以降5,000	第3子以降5,000	第3子以降5,000	第3子以降5,000	第3子以降5,000	第3子以降10,000	第3子以降10,000	第3子以降10,000	第3子以降10,000
		5,000	5,000	5,000									
所得制限(万円)	実施年月	58年1月	59年6月	60年6月	61年6月	62年6月	63年6月	元年6月	2年6月	3年6月	4年6月	5年6月	6年6月
	限度額	児童手当 391.9 特例給付 570	401 580	409.4 600	415.6 630	416.4 650	417.4 660	422.7 670	433.9 691.7	433.9 691.7	433.9 691.7	433.9 691.7	433.9 691.7
支給児童数(千人)	2,411	2,391	2,333	3,296	3,678	3,899	3,851	3,687	2,939	2,653	2,634	2,135	
給付総額(億円) (うち特例給付分)	1,648 (396)	1,636 (434)	1,589 (445)	1,604 (557)	1,556 (659)	1,485 (708)	1,452 (741)	1,389 (738)	1,379 (790)	2,147 (1,334)	1,933 (970)	1,523 (928)	
国庫負担金(億円)	682	663	619	561	455	390	354	322	296	422	395	255	
拠出金額(億円)	569	579	593	674	755	777	797	795	822	1,375	1,341	1,141	
拠出金率	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	0.9/1000	1.2/1000	1.1/1000	1.1/1000	

注 1 : 所得制限の限度額は、扶養親族など5人の場合の年収である。

2 : 支給児童数は、昭和46年度は3月末、昭和47年度から平成4年度は2月末、5～6年度は予算上の数字である。

3 : 給付総額は、平成4年度までは実績、平成5～6年度は予算上の数字である。

4 : 支給児童数、給付総額、国庫負担額ともに平成4年度までは公務員分を含み、平成5～6年度は公務員分を含まない数字である。

出典 : 厚生省児童家庭局育成環境課監修『児童手当法の解説』厚生広報研究会 1994年 pp. 74-75.

初に提言されたのは、制度創設より11年前の1960年であった。しかし、その当時は必要性が認識されず、地方自治体が独自施策として先取的に児童手当を実施したり、諸団体の要請が強まった後によく制度化された。

その後、第三子以降に義務教育終了前まで支給していた時期から、第二子以降に義務教育就学前まで支給という時期を経て、1991年(平成3年)の改正で現在のようになった。その間に所得制限の限度額が変動しており、発足後約10年は限度額を上げていたが、1981年には第二次臨時行政調査会で児童手当が行革の対象として取り上げられ、所得制限が強化された。そのために支給対象からはずれる被用者・公務員に対しては、別に設定された限度額による特例給付を翌年から実施した。

さらに、1978年に導入されたサービス給付部門である児童手当の特別会計による「福祉施設」が、1994年の改正で「児童育成事業」となり、約602億円(児童手当支給額の39.5%)が計上された³⁾。つまり、児童手当のサービス給付部門を拡大し、所得保障よりも学童保育や保育サービスなどの児童健全育成施策を重視するようになっていく。

表2に海外14カ国の社会保障支出に占める家族手当の比率を示したが、日本のそれは0.4と際立って低く、この中には「児童育成事業費」も含まれる。本来、児童手当は保育対策予算とは別に確保されるべきであるが、1998年度予算でも330億円が児童手当の特別会計として「児童育成事業費」に計上されており、児童手当の国庫負担金額は、97年度予算279.4億円から98年度は254.3億円に減少している⁴⁾。

(3) 児童扶養費補助のニーズと制度

所得保障制度である児童手当の現物給付部門が拡大された背景には、社会や家族の変化がある。ベビーブーム期には、人口千人につき12.0であっ

た婚姻率は、1996年には6.4と約半分になり、人口の自然増加率は2.2(97年)になった。近年、晩婚化・出産の自由化や性の解放が進んだが、1996年の初婚年齢は、男性28.5、女性26.4、婚姻外出生率は1%程度で、人口妊娠中絶率は28.3である。また、日本の乳幼児死亡率は3.8と世界的にみても低く、平均寿命は世界一長い(これらの海外の数値については、表2に示した)。

少ない子を大事に育てる風潮が強くなる一方で、家庭での育児不安や児童虐待、児童養育力の低下があり、働く親の仕事と家庭の両立支援のニーズも高くなっている。少子化の要因として、女性の社会進出が指摘されることが多いが、日本ではM字型就労の谷底となっている30～34歳の女性の労働力率が54.8%で欧米諸国よりも低い。同比率は、スウェーデンでは83.0%、フランスでは80.9%、ドイツ・イギリスでは、72.0～73.0%と高い。また、日本の女性の賃金水準は、男性の約半分程度で、欧米諸国に比べかなり低い⁵⁾。

日本で男女賃金格差が大きいのは、妻帯者の男性の賃金に通常、家族手当が付き、男性が妻子を扶養することを当然と想定した「家族賃金」体系になっているからである。また、税制でも扶養控除があり、子どもや配偶者・老人などの被扶養家族をもつ世帯主の税金を控除している。

有子世帯に手当を出したり、税制での優遇措置をする理由は、児童扶養に費用がかかるからである。特に、近年のような高学歴社会では、親が子を扶養する期間が長くなり、学費・教育費・生活費支出が多くなっている。

しかし、日本の児童手当は、このような費用がかかる時期には支給されず、乳幼児期に限定されており、しかも所得制限がある。つまり児童手当は、有子世帯の生活の安定と児童の健全育成を目的としているが、全児童・全有子世帯が対象となるのではない。

地方自治体によっては、児童手当以外に育児手

当や出産奨励金などの現金給付を地方振興策として支給して、家計の補助をしている地域もある。

また、児童扶養を支える社会手当制度として、児童扶養手当、特別児童扶養手当、障害児福祉手当が所得制限付きで実施されている。児童扶養手当は、離別母子家庭等の、父親によって生計を維持されない母子世帯に対する現金給付である。特別児童扶養手当と障害児福祉手当は、重度障害児を家庭で養育している世帯に支給される。

このような児童に関する社会手当には、無子世帯と有子世帯との生活水準の格差や施設入所児と在宅の障害児との公的補助の差を縮める目的もある。

しかし、現在の日本の児童手当では、その目的が果たしているだろうか。児童扶養手当や特別児童扶養手当では、1子あたり月額2万円台から5万円台の金額が支給され、支給期間も長い。児童扶養手当では、18歳になった日以降の最初の3月31日まで(障害児なら20歳まで)支給され、特別児童扶養手当、障害児福祉手当は、20歳まで支給される。児童手当は3歳までである。

このように、日本の児童手当は、国内の他の社会手当との差が大きい、海外の同制度と比較するとさらにその特異性が明らかになる。それでは、世界各国では、どのような制度設計で児童手当を実施しているのだろうか。

2. 海外の児童手当

(1) 児童手当の国際比較の問題点

筆者は、1996年発行の拙書『家族手当の研究』(法律文化社)により家族手当の国際比較を試みたが、今回さらに新しい情報を入手して国際比較をしようとしたが、主に次のような難点があり、児童手当の国際比較が簡単にはできないことを再認識した。

A. 海外の家族手当について正確で最新の情報を入手することは困難である。特に、社会保障費削減の動向のある昨今では、制度改革を

盛んに行っている国もあり、児童手当に関しても変化が多い。

- B. 各国の家族手当に関する文献・資料は、執筆者によって、またはその情報源によって説明内容や視点が異なり、統一的な角度からの比較がしにくい。さらに原書の文章では、読解に語学力の限界もあり、個人の力では各国の詳細な制度の正確な掌握は困難を極める。
- C. そもそも児童手当の体系が国によって異なる。児童手当以外にさらに細分化した手当を実施していたり、児童手当に別の機能を加えたりする国もあり、どこまでを児童手当の範疇とするのかの線引きが難しい。特に、育児に関する手当や障害児への手当との峻別が困難な国もある。
- D. 特に児童手当という用語を使わず、家族手当として日本の児童手当と同様の制度を実施している国がある一方、家族手当・家族給付が他の手当を含めた総称として使われており、用語や概念規定が統一されていない。
- E. 日本の児童手当に該当する社会保障としての家族手当のみを比較したとしても、日本のように地方自治体の手当や賃金の家族手当、税制の扶養控除等がある国、または日本では実施していない手当を実施している国もあるので、それらについての比較検討をしなければ本当の比較にはならない。

このように多くの難点があるものの、日本の児童手当の特徴を明確にすることを主眼として、国際比較を始めたい。

(2) 家族手当の分類

アメリカの社会保障庁発行の *Social Security Programs Throughout the World—1997* によると、家族手当実施国は、1997年で86カ国である。しかし、その中には、児童手当を税制に統合した国や逆に各種の手当を実施している国も含まれてお

り、統一された基準でのデータとはなっていない。実施方法に関しても、財源負担方法についても国による違いがあるが、主として次のようなタイプに分けられる。

- A. 雇用関連システム…職場の有子労働者の賃金に追加される手当から始まり、その後法制化され社会保障として実施されているものである。
- B. ユニバーサル・システム…住民型ともいわれ、被用者・自営業者・失業者にかかわらず、その国の住民が対象になる。北欧やイギリスのほか、もともとは他のタイプであったフランスやオランダなどもこれに移行している。
- C. 社会保険システム…被用者を対象にし、保険料拠出を労働者からも求めるタイプである。
- D. 社会扶助システム…資力調査をして低所得世帯に限定して手当を支給する方法である。
- E. 混合システム…上記のうちの二つの方法を組み合わせている。

以上のうち、C、D、Eの方法で実施している国は少数で、Aの方法によって実施している国が最も多いが、近年はユニバーサル・システムに変更する国が増えている。また、財源負担方法については、次のように分類できる。(a) 全額公費負担、(b) 雇用主だけが負担、(c) 雇用主と公費で負担、(d) 雇用主と被用者が負担、(e) 公費・雇用主・被用者の三者負担、(f) 公費と被用者負担。

ユニバーサル・システムをとる国、および社会扶助システムの国では、一部の例外を除いて全額公費負担であり、この方式をとる国が最も多い。また雇用関連システムの国では、(b)、(c)が多い。(d)、(e)、(f)の国は少ない。

このような分類の中で、日本はどこに入るかというと、タイプとしては混合システムであり、財源負担方法は雇用主と公費負担の部類に属する。日本の児童手当は、民間被用者と公務員・自営業者により費用負担方法が異なる。民間被用者分は、事

業主負担が7割、公費負担が3割であり、公務員および自営業者等分は、全額公費負担である。また特例給付分は全額事業主負担となっている。

次に対象児童の年齢制限については、大多数の国が14歳以上であり、義務教育終了年齢、または最小労働年齢を基準として支給される。3歳未満児が対象となる日本の制度は、世界的にみても異例である。

表2には、OECD加盟国の中から14カ国の実施状況と関連する統計を一覧表にした。なお、アメリカは児童手当を実施していない。

3. 主要国の家族手当の比較

次に、欧州4カ国について、具体的にどのような家族手当を実施しているかを簡単に紹介する⁶⁾。

(1) フランス

世界の中でも最も家族手当を重視している国は、フランスであろう。社会保障支出に占める家族手当の比率は13.7で、スウェーデンよりやや下回るが、家族手当の歴史は古い。フランスの家族手当は、最初は雇用関連システムとして始まったが、その後自営業者などをも含むユニバーサル・システムへと変革されていった。その運営は、家族手当金庫が担い、労働社会省が監督している。フランスの家族手当の特徴は、基本的な家族手当以外に以下のようなさまざまな種類の手当を実施している点であるが、それぞれの手当によって支給要件が異なるので、非常に複雑でわかりにくい。

- A. 家族手当…第二子以降の子に、通常は18歳まで、学生や訓練生または障害児の場合には20歳まで支給される。支給額は子どもの数によって増額され、算定基礎月額が基準になる。子どもが二人の場合では、月額682フラン(1フラン22円として15,004円)である。また10歳以上の子どもには金額が加算される。以前は所得制限がなかったが、赤字財政のため

表2 海外14カ国の家族手当制度と関連する統計

	フランス	スウェーデン	ドイツ	イギリス	オーストリア	オランダ	ベルギー
創設年	1932年	1947年	1954年	1945年	1948年	1939年	1930年
タイプ	ユニバーサル	ユニバーサル	ユニバーサル	ユニバーサル	ユニバーサル	ユニバーサル	雇用関連
財源負担	雇用主と国庫	全額国庫	全額国庫	全額国庫	雇用主と国庫	全額国庫	雇用主と国庫
支給対象児	第2子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から
支給期間	18歳まで	16歳まで	18歳まで	16歳まで	19歳まで	18歳まで	18歳まで
社会保障支出に占める家族手当費	13.7	14.5	3.4	9.3	11.3	9.4	—
合計特殊出生率	1.72 (96)	1.61 (96)	1.29 (96)	1.71 (96)	1.42 (96)	1.54 (95)	1.55 (95)
乳幼児死亡率	6.4	4.9	5.6	6.2	6.3	5.6	7.6
結婚率(千人中)	4.4	3.9	5.4	5.9	5.4	5.4	5.1
婚姻外出生率	34.9	50.0	15.4	32.0	26.8	13.1	12.6
初婚年齢(歳)	男 28.4 女 26.4	30.6 28.1	28.8 26.1	27.7 25.6	28.1 25.6	29.0 26.7	26.9 24.9
人工妊娠中絶率	21.1 (90)	28.8 (94)	13.5 (94)	22.3 (95)	—	10.6 (94)	—
人口自然増加率	3.4	0.2	-1.1	1.6	0.9	3.3	1.0
男女賃金格差	79.1	90.0	73.9	70.7	66.5	78.8	74.3

	デンマーク	フィンランド	ギリシャ	イタリー	ルクセンブルク	ポルトガル	スペイン
創設年	1952年	1948年	1958年	1937年	1947年	1942年	1938年
タイプ	ユニバーサル	ユニバーサル	雇用関連	雇用関連	ユニバーサル	雇用関連	雇用関連
財源負担	全額国庫	全額国庫	雇用主と被用者	雇用主と国庫	全額国庫	三者負担	三者負担
支給対象児	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から	第1子から
支給期間	18歳まで	17歳まで	18歳まで	18歳まで	18歳まで	15歳まで	18歳まで
社会保障支出に占める家族手当費	5.2	4.1	—	3.4	10.7	7.9	0.8
合計特殊出生率	1.82 (95)	1.81 (95)	1.32 (95)	1.27 (91)	1.70 (95)	1.41 (95)	1.21 (94)
乳幼児死亡率	5.5	4.7	8.3	6.5	5.3	8.7	7.2
結婚率(千人中)	6.8	4.9	5.7	5.0	5.8	6.7	5.0
婚姻外出生率	46.8	31.3	2.9	7.3	12.9	17.0	10.5
初婚年齢(歳)	男 30.8 女 28.5	28.6 26.6	29.4 25.3	28.9 26.0	28.3 25.7	26.4 24.5	30.6 28.1
人工妊娠中絶率	25.4 (95)	18.7 (90)	11.5 (92)	23.6 (94)	—	—	—
人口自然増加率	1.3	2.2	0.1	-0.3	—	0.4	0.4
男女賃金格差	85.0	79.4	80.4	—	—	68.6	—

注：社会保障支出に占める家族手当費は、89年の数値。合計特殊出生率は()内に年を示した。乳幼児死亡率、結婚率、婚姻外出生率は、94年のもの。初婚年齢は、93年のもの。人工妊娠中絶率は、出生100に対する中絶数で()内に年次を示した。男女賃金格差は、生産労働者における96年のデータであり、男性の賃金に占める女性の賃金の割合を示す。人口自然増加率については96年の数値である。財源の三者負担とは、国庫と事業主、被用者の負担を意味する。

資料：創設年から支給期間までについては、U.S. Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World—1997*、社会保障支出に占める家族手当費については、ILO, *The Cost of Social Security, 1987—1989*、乳幼児死亡率、結婚率、婚姻外出生率、初婚年齢については、Statistical Office of the European Communities, *1996 Facts through Figures*、合計特殊出生率と人工妊娠中絶率、人口自然増加率については、国立社会保障・人口問題研究所編『1998人口の動向—日本と世界—』厚生統計協会1998年、男女賃金格差については、矢野恒太記念会編『世界国勢図会1998—99年版』国勢社により作成。

1998年から収入に限度額を設けた。フランスに3カ月以上在住している家族が対象になる。

- B. 乳幼児手当…妊娠5カ月から生後3カ月までの全員に支給される手当と生後4カ月から3歳までに同一家族に1回だけ支給される手当に分かれ、所得制限がある。
- C. 家族補足手当…3歳以上の子を3人以上育てている世帯に所得制限付きで支給される。
- D. 養育親手当…子どもの出産または養子縁組以前の10年間に24カ月就労していた2子以上(以前は3子以上だった)をもつ親が子育てのために仕事を中断したり時間短縮した場合に、子が3歳になるまで支給される。
- E. 保育手当…両親または単親世帯の親が、働くために6歳未満の子を自宅で保育するため、認可された保母を雇う場合に支給される。3歳から6歳未満の子についての手当は減額された金額で支給され、養育親手当と併給する場合にも減額される。
- F. 新学期手当…義務教育年齢である6歳以上16歳未満の子を養育する親に所得制限付きで支給される。

上記以外に特定の世帯を対象とする手当がある。

- G. 家族扶養手当…両親または片親の扶養がない子の養育者に支給される。
- H. 単親手当…離別者、別居者、遺棄された人、独身者で児童を養育または妊娠している人に支給される。
- I. 特別教育手当…20歳未満の障害児を養育している世帯に支給される。
- J. その他…養子手当や住宅手当、引越し手当、遺児手当などがある。

上記のようにフランスでは、日本の児童手当にあたる基本的な家族手当は、第二子以降をもつ親が対象となり、それ以外にも2子以上をもつ親が対象となる手当があり、多産を奨励している。以前には、専業主婦のための主婦手当があったが、女

性が家庭で家事・育児をすることを奨励すると批判され廃止された。現在の実際のフランスの20歳代30歳代の女性の労働力率は、日本よりも高く、M字型にはなっていない。また、フランスでは、税制でも児童扶養は考慮され、家族手当には所得税は課税されない。

(2) スウェーデン

世界屈指の福祉先進国として名高いスウェーデンも、1990年代に入り、財政赤字削減のために社会保障の抑制が進められており、児童手当もその例外ではない。しかし、それに対する反対論も強く、制度が目まぐるしく変わっている。

スウェーデンでは、1930年代からミュルダール夫妻が、人口問題的視点から家族政策の必要性を論じていたことにより、児童手当は、1948年に税制の児童扶養控除を廃止して創設された。児童手当以外に医療保険から手厚い両親手当などが実施されている点も特徴的である。ともに管理運営は、全国社会保険庁と地方の社会保険事務所である。

- A. 児童手当…ユニバーサル・システムで全額国庫負担の児童手当が、住民であるすべての有子世帯に支給される。第一子から16歳になるまで所得制限なしで支給され、20歳までは学生であれば奨学手当が支給される。知的障害児が通学する場合は23歳まで支給される。子どもの数が増えると、支給額が増額する仕組みであるが、1996年には手当基本額が引き下げられ、多子加算が段階的に廃止されたが、1998年にこれらが復活した。一人あたり月額を日本円に換算すると約12,750円(1クローナを17円とする)になり、3子以降は増額される。

ほかに次のような手当がある。

- B. 国民保険(医療保険)の両親手当…子が生まれると、すべての親は子が8歳になるまでの

間に父母合計(単親の場合は一人で)450日まで育児休業がとれ、その間に両親手当が支給される。働いている親は最初の360日間は休業前の80%(98年1月に75%に引き下げられていた率が上がった)の手当が支給され、残りの90日間は1日60クローネが支給される。また、最初の360日間のうち父母それぞれに30日間は割り当てられ、母親のみならず父親も育児にかかわるような仕組みになっている。それ以外の親は、450日間一律に60クローネを受給する。

- C. 一時介護両親手当…子が12歳になるまで(障害児または慢性病の子など特別な場合には16~23歳まで)の間に、子の世話のために親が仕事を休む場合に休業給付として本人の給与の80%の手当が支給される。
- D. 父親のための一時介護両親手当…子どもの出生時に父親が10日間仕事を休み、出産に立ち会ったり、家事をしたり出生児の上の子の世話をするとき、給与の80%が支給される。
- E. その他…単親世帯に支給される養育費代替金(先払い養育手当)が、養育費援助法となって実施されている。また海外養子に関する扶養手当も同法のもとで実施されている。それ以外に障害児介護手当が医療保険制度から実施されている。また、住宅手当制度もある。

1993年には、1歳以上3歳未満の子を自宅で育てる場合に手当を支給するという保育手当を政府は公表し、その代わりに両親手当の保障日である90日間を廃止するという法案が通り、94年の保守・中道政権時代に実施されたが、社民党が政権に復帰してから廃止された。

スウェーデンでは、手厚い家族手当を実施しているため、1976年から1984年の間に1.6台に落ち込んだ合計特殊出生率を1985年以降上昇させ、1989年から1992年には2.1前後までに回復したが、1996年には再び1.61に下がった。

(3) ドイツ

世界に先駆けて社会保険を創始したドイツであるが、児童手当の発足は、東ドイツが1950年、西ドイツが1954年で、ヨーロッパ諸国の中では早い方ではない。その後、1990年の東西ドイツの統一により、西ドイツの社会保障に統合され、1996年には税制改革とともに家族政策の大改革が行われた。それにより、家族負担調整については、税制の児童扶養控除か児童手当かのどちらかを選択することになった。

西ドイツの児童手当は、最初は雇用関連システムとして始まったが、現在では、ユニバーサル・システムとして全住民を対象に全額国庫負担で実施されている。連邦雇用庁の児童手当金庫が取り扱ってきた児童手当は、1996年の改革により所得税非課税世帯に対しては児童手当金庫が支払うが、課税世帯では所得税額の控除の形で実施されることになった。

- A. 児童手当…18歳未満の子(95年までは16歳未満だった)は、すべて児童手当の対象となり、所得制限はない。例外として、27歳までで就学中または職業訓練中、社会奉仕促進法による社会奉仕期間などの場合には対象となる。身体・知的・精神の各障害児の場合には年齢制限がないが、その障害が27歳までに発生していなければならない。また21歳までの失業中で職業紹介を受けている子や職業訓練を受けられないか続けられない子は、対象となる。また21歳、27歳までの期限は、法定の兵役または兵役代替業務についていた期間は、延長できる。対象となる子は、婚姻上の子のみならず、認知された子、婚姻外の子や養子、継子、里子も含まれ、児童手当受給権者と生計を同じくする兄弟姉妹も含まれる。受給権者は、原則的にドイツ連邦内に居住している住民であるが、外国に住んでいても仕事上赴任している場合や隣接する国で仕事をしてい

るなどの場合には例外的に受給できる。連邦内に居住していれば、受給者の国籍は問わない。またEC加盟国国籍の被用者の場合には、EC加盟国内にいる子は対象となる。支給金額は、第一子のみの場合では月額220マルク(1マルク72円とすると15,840円)である。

以上のように、ドイツでは、児童手当の中で、日本でいう特別児童扶養手当や障害児福祉手当にあたる手当を総合して実施している。その他の手当としては、育児手当がある。

B. 育児手当…ドイツでは、育児休暇を3年取得できるが、1993年1月以降に出生した子については、2年間の育児手当が支給される。その金額は、受給権者の所得により、また6カ月以前と7カ月以降で、さらに子の数により異なる。

これら以外にもドイツでは、就学促進法により経済的理由から本人の適性や志望に見合った教育が受けられないということを防ぐために、高校生、専門学校生、大学生などに補助金が支給される制度がある。これは、両親が子の生活費および教育費を支払うべき扶養義務があるといっても、負担の程度には限度があるという考えから実施されており、家族扶養負担調整の必要性が明確に認識され実行されている。

(4) イギリス

1942年のベヴァリッジ報告で、児童手当が社会保障の三つの前提のうちの1つとして重視されたイギリスでは、その後、1977年に所得税の扶養児童控除との一本化を実施する制度改革が行われ、それまでの家族手当が児童給付となった。現在では、次のようないくつかの手当が実施されている。社会保障省が監督し、地域の社会保障事務所が取り扱い事務を行っている。

A. 児童給付…イギリスに6カ月以上在住している全有子世帯を対象として、全額国庫負担の児童給付が、ユニバーサル・システムで支給

される。所得制限はなく、非課税で第一子から支給される。支給期間は、通常は16歳までだが、フルタイムの基礎教育を認可された教育機関で受けている場合には、19歳まで支給される。また、基礎教育を卒業しても、求職登録中か職業訓練中の場合には、16歳から17歳の期間にも延長できる。支給額は、夫婦世帯の第一子の場合には、週あたり11.45ポンドで、月額にして日本円に換算すると11,213円(1ポンド226円として換算)、第二子以降は、一人あたり9.30ポンド増額される。また、単親世帯の場合には、給付額は、第一子が週17.10ポンドに増額される。この部分は、1976年までは「一人親給付」といわれていたが、1977年から変更された。ただし、この給付は、単親世帯といっても夫婦のような生活をする人が同居している場合、法律的に離婚していない12週間以内の短期間の別居や、入院している場合、他の類似する手当を受けている場合などには支給されない。

B. 保護者手当…通常は両親のいない子を育てている里親に、その子の法律的な後見人になっているいないにかかわらず、児童給付に加えて支給される。孤児だけでなく、場合によっては、片親が死亡し、他方は行方不明であったり、刑務所に入っているなどの場合には受給できる。

C. 家族クレジット…低所得の有子世帯(単親世帯も含まれる)に所得制限付きで非課税で支給される。どちらかの親が1週間に平均16時間以上働いていなければならないが、被用者であっても自営業であってもよい。支給対象児童は、通常16歳未満で、フルタイムの基礎教育を受けている場合は19歳未満である。

これらの給付以外に特別なニーズをもつ世帯には次のような手当が支給される。

D. 未亡人母手当…児童給付の支給対象となる子

を少なくとも1人以上育てている(死亡した夫の子を妊娠中の場合も含まれる)未亡人の母親に支給され、課税対象となる手当である。

- E. 障害者生活手当…かなりのパーソナルケアが必要で、歩行・移動に介助が必要な障害児・病児を育てている場合に支給される。
- F. 障害者介護手当…障害者生活手当のうち中度・重度の障害児のための手当を受給できる障害児を育てている場合には、追加して受給できる。ただし、週35時間以上その子をケアしていて、週に50ポンド以上の収入が得られない場合に該当する。
- G. 重度障害者手当…16歳以上の人が、病気や障害のために連続して28週以上働けない場合に支給される。
- H. 障害者労働手当…16歳以上の人が、週平均16時間以上働いているが、病気や障害のために十分な収入が得られない場合に支給される。
- I. その他…単親世帯には、児童養育費援助制度が別にあり、税制でも配慮される。

イギリスでは、1997～98年の社会保障給付費は国家歳出の最大規模(約3分の1)を占め、財政を圧迫している。そのために、社会保障給付への依存を減らし「福祉から労働」へ誘導する政策に力が入れている。そのような中で、社会保障給付の家族に対する支出割合は19.4%であり、高齢者への支出割合43.9%、病者・障害者24.1%の次であり、失業者への支出割合8.9%よりも高い。

(5) 主要国の家族手当の考察

各国が独自のシステムで実施している家族手当では、支給内容や方法の違いが大きい。対象児童の年齢や金額の差のみならず、ニーズの高い世帯にどのような方法で給付するかの違いがある。つまり、障害児や単親世帯、孤児、低所得世帯に対しては、各国が金額の上乗せをしたり、支給期間を延長したり、別の手当を支給したりしているが、

それを児童手当の中に組み込んでいる国もあれば、別の手当として支給している国もある。このような違いがあるものの、全般的には日本の児童手当が小規模であることがわかる。

特に、上記の欧州4カ国に共通する点は、義務教育年齢までは児童手当を支給しており、原則的な支給年齢期間を過ぎても学生であったり、基礎的学校に通学している場合には延長するという点である。さらにこれらの国では、高等教育の学費も学生の個人負担がなかったり、奨学金制度を多くの学生が受給できるようになっている。つまり、子の成長や教育が家庭の経済事情によって左右されないよう社会的に助成する制度が設けられている。

おわりに

家族の扶養役割を補助する家族手当は、さまざまな見方がされる。そのため各国は歴史の中で試行錯誤を繰り返し、時代のニーズに応じて制度の改変を重ねてきた。

中でも、ドイツの人口の自然増加率は近年マイナスに転じたが、児童養育の不利益が認識され、児童扶養負担調整の考え方が非常に明確に打ち出されている⁷⁾。

またフランスやスウェーデンは、家族手当が社会保障支出に占める比率が高いが、両国は1900年の時点で高齢化率が8%を超えており、また20～30歳代の女性の労働力率が高く、早くから若年労働力不足を解決するためにも家族政策の必要性を認識していた。

一方、現在の日本では、家族政策についての理念がなく、児童手当の必要性の認識が希薄である。現在では、児童手当が出生率回復の措置として短絡的にとらえられているような印象を免れえない。今後は、なぜ家族政策が必要なのかを多角的に分析し、どのような制度を実施することが児童と家族の福祉にかなうのかを考え、その理念を実施できる制度設計にすることが望まれる。

注

- 1) 同年2月には国会で、児童手当の改正が税制の扶養控除の改廃とともに検討された(『週間社会保障』1999年 No. 2027 p. 13, 朝日新聞 1999年2月11日付など)。
- 2) 所轄庁である厚生省児童家庭局の解説によると、児童手当は「一般児童の健全育成施策の一環として位置づけられるものである」という(厚生省児童家庭局監修『児童手当法の解説』中央法規出版 1992年 p. 4)。
- 3) 96年では、約419億円(児童手当支給額の27.4%)が計上された。(厚生省児童家庭局成環境課監修『平成6年改正児童手当法改正の解説』厚生広報研究会 1994年, 全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書 1997年版』草土文化 1997年参照)
- 4) 全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書 1998年版』草土文化 1998年参照。
- 5) 厚生省大臣官房統計情報部「平成8年人口動態統計月報年計(概数)の概況」1996年, 国立社会保障・人口問題研究所編『1998人口の動向—日本と世界—』厚生統計協会 1998年, 矢野恒太記念会編『世界国勢図会 1998/99年版』国勢社 1998年参照。
- 6) 参照した文献は、まとめて参考文献欄に記載する。
- 7) 松本勝明『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向—』信山社出版 1998年, ドイツ連邦労働社会省編『ドイツ社会保障総覧』ぎょうせい 1993年参照。

参考文献

- 日仏女性資料センター編・発行 1995『女性空間』第12号
 日仏女性資料センター編・発行 1996『センター通信』第50号
 小島宏 1992「フランス—貫した家族政策をとり続けて」『愛育』第57巻第12号
 小島宏 1994「フランスにおける家族政策の効果」『人口問題研究』第49巻第4号

- 船橋恵子 1993「出産・育児に対する支援制度のあり方—フランスの例を検討しながら日本の制度形成を考える—」『季刊社会保障研究』Vol. 29 No. 1
 ドイツ連邦労働社会省編 1993『ドイツ社会保障総覧』ぎょうせい
 足立正樹 1996『現代ドイツの社会保障』法律文化社
 星野信也 1992「ベヴァリッジと児童手当」『海外社会保障情報』No. 100
 Allirajah, Duleep, Denny McIntyre, and Susan Mitchell. 1998. *Rights Guide to Non-Means-Tested Benefits*. Child Poverty Action Group.
 National Statistics, the Stationery Office. Britain 1998.
 International Labour Office. 1996. *The Cost of Social Security, Fourteenth International Inquiry, 1987-1989*.
 厚生省編 1998『厚生白書(平成10年版)』ぎょうせい
 総理府社会保障制度審議会事務局編 1998『社会保障統計年報(平成9年版)』法研
 健康保険組合連合会編 1998『社会保障年鑑 1998年版』東洋経済新報社
 厚生省大臣官房統計情報部 1998「平成8年人口動態統計月報年計(概数)の概況」
 国立社会保障・人口問題研究所編 1998『1998人口の動向—日本と世界—』厚生統計協会
 松本勝明 1998『社会保障構造改革—ドイツにおける取組みと政策の方向—』信山社出版
 Bradshaw, Jonathan, John Ditch, Hilary Holmes, and Peter Whiteford. 1993. *Support for Children*. HMSO.
 Social Security Administration. 1997. *Social Security Programs Throughout the World*.
 * 上記以外に、埋橋孝文先生、古橋エツ子先生、所道彦氏から海外の資料のご提供とご助言をいただいたので感謝とともに記したい。
 (おおしお・まゆみ 福井県立大学教授)