

日本および海外主要国の 児童手当の動向

大塩 まゆみ

龍谷大学社会学部教授

Written by Mayumi Ohshio

2010年3月26日に「平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律」(以後、「子ども手当法」と略す)が成立した。「次代の社会を担う子どもの健やかな育ちを支援する」ことを趣旨としたこの法律は、中学校修了前までの子どもを監護し、かつ生計を同じくする国内に在住する父母等(※1)に月額1万3千円を支給するものである。これまでの児童手当にはあった所得制限がなく、子ども手当の全部または一部を市区町村に寄付できる仕組みが設けられた。つまり、この手当を受給しなくてもよいという世帯に、寄付という選択肢が設けられた。費用については、これまでの児童手当分については国・地方・事業主が負担し、それ以外については全額国庫負担(公務員については所屬庁)となる。さらに、平成23年度以降の制度のあり方について検討し、その結果にもとづいて必要な措置を講ずることになっている。

これまでの児童手当で小学校修了前までとなっていた支給対象年齢が、中学校修了前までへのび、所得制限がなくなったので、受給対象児童数は2010年度は1,588万人(公務員分を除く)となり、給付費総額は2兆2,554円となる。うち国庫負担は、給付費が1兆4,556億円、事務費166億円と計上されている(※2)。

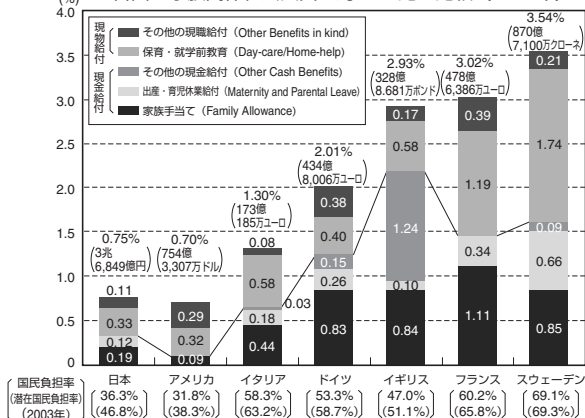
「子ども手当」は、民主党政権の看板政策として話題を呼び、現金給付よりも保育所等のサービス拡大を望む声も出ている。子ども手当は、親が保育料や給食費として使うことも、貯めて将来の学費にすることもできる。子の健全育成のために使うことが受給者の責務だと法律上は定められており、不正受給に関する規定(支給の制限・不正利得徴収・調査・罰則)もある。また、児童手当の財源から子育て支援サービスに支出していた児童育成事業が継続される。しかし、問題もあるので、受給者を実際の養育者にしたほうがよい等の他の課題も

あわせて十分に検討する必要がある。

日本の児童手当は、「最後の社会保障」として、海外約60カ国に遅れをとって1971年に創設された。60年代には、全国各地で10万人を超える児童手当制度化への請願運動がおこり、労働組合や地方自治体等も早期創設を要求した。しかし、財源問題から大変な「難産」で、「小さく産んで大きく育てる」を目標にスタートしたものの、成長は芳しくない。創設時の児童手当は多子貧困世帯への所得再分配制度として、義務教育修了前の第3子以降に支給された(※3)。その後、子ども数の減少に伴い支給対象児童を第1子からにする一方で、3歳未満に限定し、少子化が深刻になるにつれ年齢制限を緩和し2006年には小学校修了前までにした。しかし、91〜06年までの約15年、支給金額は同じだった。

このような子育てのための経済的支援が、なぜ社会的な制度として実施されているのか。それは、子育てには費用や労力がかかり、養育する親の就労や生活が制約されるからである。子どもは未来社会の担い手であり、家計が苦しく子の栄養や健康が保持できなかったり、親が子を

各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較 (2003年)



放置・虐待したりすると、子の発達に影響を及ぼし、社会的損失になる。また子をもつ負担を回避する人が多くなると人口が減少し、社会の存続に影響が出る。

ドイツでは、社会国家による「家族負担調整」や平等原則（有子世帯と無子世帯との平等、男女平等）から児童手当受給が社会権として認められている。つまり、子どもがいる人は、いない人に比べて、①子ども養育のための費用がかかる②育児を担う親がフルタイムでの勤務ができず、また子育てのために勤務時間や勤務地についても融通がきかず、子のない労働者に比べ収入を上げることができない。このような家計および労力負担や逸失利益に対しては、社会の存続のために国家が社会的に調整する必要があるとの考え方がドイツの児童手当の存在基盤となっている（※4）。

家族政策の充実度が高いフランスやスウェーデンでも、有子世帯と無子世帯の所得格差をなくし、子どもの成長・発達に必要な費用を未来への投資と考え社会全体で共有している。フランスでは、多種多様な手当により「子どもを育てる自由」を保障し、子育てを一種の「社会サービス」「社会的機能」として認めている。子どもを私的な自己責任ではなく「社会の子」として社会全体で育てようという社会連帯思想が、海外先進諸国の児童手当の基本理念となっており、母親が受給する国が多い。

日本も、老親扶養については老齢年金や介護保険で社会化しており、子育てについても社会保障によって負担を分かち合う制度が児童手当である。しかしながら、右下のグラフに示されているように日本は海外主要国に比べて子どもつ家族への給付費はかなり少ない（家族手当の対GDP比は、フランス1・11、スウェーデン0・85、イギリス0・84、ドイツ0・83に対し、日本は0・19である）（※5）。日本では、「家族主義」観念や子育てを親の自己責任に頼る傾向が根強く、また「良妻賢母」思想や性別役割分業意識が強く、父親不在の家庭で母親が仕事を断念して子育てに孤軍奮闘しなければならない。児童虐待や少子化は、このような子育て環境と無関係ではない。

子ども手当導入に際しては、所得制限をめぐる議論が沸騰したが、海外主要国の児童手当では所得制限はない（OECDのデータによると、32カ国中所得制限なしは21カ国）。年齢についてもイギリスやスウェーデンのように原則16歳未満までとする国が多い（※6）。アメリカは児童手当制度がなく、税制の児童扶養控除を実施しているが、税制の控除は非課税世帯には恩恵がなく子育て支援としての存在が見えにくい。所得制限を設けず、上限年齢までの全児童を対

象にするほうがよい理由は、次のようなものである。

①子は公共財で、養育を社会連帯で行うことは子の発達に寄与する②子どもや子育て世帯を所得により分断したり、受給世帯に低所得のステイグマ（不名誉感）を感じさせない③適正な所得制限をすることは困難を極める（※7）④子どもはやがて税・社会保険料の負担者となるので、すべての人が児童手当で還元を受けたという実績が、社会保障を自分達の共有財産として理解することにつながる。

今の日本では、多くの人が老齢年金や介護保険という社会保障によって老後を支えられている。また、いつ失業や病気になる収入減少・支出増大の憂き目にあうとも限らない。自分も対象者になることを想定すると、所得制限をせず社会全体で負担し還元を受けるユニバーサルな制度とし、公共の社会保障を民主的に維持・発展させるほうがよい。

（※1） 父母と父母以外では支給要件が異なり、父母以外の場合は監護かつ生計を維持している人。

（※2） 全国児童福祉主管課長会議資料（平成22年2月25日開催、2010年3月5日）

http://www.wan.go.jp/wanappj/bb16GS70nsl/v/AdmPbJcategory/FEFB6F19CA78CE38492576B_000058C079Qpndocumnt/2010/4/25/ および厚生労働省ホームページ参照。

（※3） 段階的实施で71〜72年は支給対象児童の年齢が5歳未満、73年は10歳未満であった。

（※4） 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、pp.266-284参照。

（※5） 内閣府編（2009）『平成21年版少子化社会白書』

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/index-w/html2010/03/08/>。

（※6） 通常は16歳または18歳未満に年齢制限しても、失業中や訓練中、全日制の学生などの場合は延長される国もある。受給権者については子と扶養者が国内在住とする国が多く、父母のどちらかが受給を選べる国（選択しない場合は母）や、実際に養育している親が受給する国がある。

（※7） これまでの所得制限は配偶者や同居親族に収入があっても世帯主の所得のみを対象とし、公務員の上限額は高く設定される等、問題が多かった。

大塩 まゆみ（おとおまゆみ）

同志社大学文学部社会学科社会学専攻卒業、同志社大学大学院文学研究科博士課程社会学専攻修了（社会学専攻博士）。専門は、社会学専攻、家族福祉政策、高齢者福祉。主な著書は、『家族手当の研究—児童手当から家族政策を展望する』（法律文化社）、『女はどこまで看るのか』（単訳、勁草書房）など。