

# 子ども手当の創設に向けて

## ～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案～

厚生労働委員会調査室 あまこ まなか  
尼子 真央

### 1. はじめに

民主党は平成 21 年 8 月の第 45 回衆議院総選挙のマニフェストにおいて、子ども手当の創設を掲げた。その内容は、「次代の社会を担う子ども 1 人ひとりの育ちを社会全体で応援する」こと及び「子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる」ことを政策目的として、「中学卒業までの子ども 1 人当たり年 31 万 2,000 円（月額 26,000 円）の子ども手当を創設する（平成 22 年度は半額）」というものであった。政権交代を経て、新政権は子ども手当創設に向けた制度設計に取り組み、平成 22 年 1 月 29 日、第 174 回国会に「平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律案」を提出した。

本稿では、本法律案提出の背景と経緯、法律案の概要を紹介するとともに、主な論点を述べる。

### 2. 法律案提出の背景及び経緯

#### (1) 背景

##### ア 児童手当制度の沿革と概要

子ども手当創設の背景として、まず、現行の児童手当制度の沿革と概要について整理したい。児童手当制度は、児童を養育している者に手当を支給することを通じて、家庭生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担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に昭和 47 年に創設された。現在、小学校修了までの児童を対象に、0 歳から 3 歳未満及び第 3 子以降の 3 歳から小学校修了までの児童に月額 10,000 円、第 1 子・第 2 子の 3 歳から小学校修了までの児童に月額 5,000 円が支給されている。なお、所得制限が設けられており、4人世帯（夫婦と児童 2 人の世帯）の場合、所得制限限度額は年収ベースで 780 万円<sup>1</sup>である。

児童手当制度創設時においては、支給対象は第 3 子以降の義務教育終了前の児童、支給額は月額 3,000 円であった<sup>2</sup>。なお、被用者に係る費用は 10 分の 7 を事業主、10 分の 2 を国、10 分の 1 を地方公共団体が負担し、被用者以外に係る費用は、3 分の 2 を国、3 分の 1 を地方公共団体が負担した。昭和 57 年には、行財政改革に伴う所得

<sup>1</sup> 被用者については特例給付があり、4人世帯（夫婦と児童 2 人の世帯）の場合、所得 780 万円～860 万円の者に対しても給付が行われる。特例給付の概要については脚注 3 参照。

<sup>2</sup> 支給額は昭和 49 年に 4,000 円、昭和 50 年に 5,000 円に引き上げられた。また、支給対象年齢は段階的に拡大（昭和 47 年 1 月～：5 歳未満、48 年度：10 歳未満、49 年度～：義務教育終了前）された。

制限強化に併せ、特例給付<sup>3</sup>を導入した。その後は、限られた財源の中での対応として、支給対象児童・支給金額の拡充を行う代わりに対象年齢を重点化する改正を行った。すなわち、昭和 60 年改正では、支給対象を第 2 子以降に拡大、支給額を第 2 子月額 2,500 円、第 3 子以降月額 5,000 円とする一方で、対象年齢を義務教育就学前までに引き下げた。次いで平成 3 年改正では、支給対象を第 1 子まで拡大、支給額を第 1 子・第 2 子月額 5,000 円、第 3 子以降月額 10,000 円に引き上げた一方で、対象年齢については 3 歳未満まで引き下げた。

平成 10 年代に入り、少子化が一層進展する中で、児童手当制度は総合的な少子化対策の一環として位置付けられるようになった。そこで、平成 12 年以降、支給対象の拡大と所得制限緩和による支給率の引上げを行った。また、平成 18 年には、支給対象を小学校修了前まで拡大、所得制限を緩和するとともに、国と地方に関する「三位一体の改革<sup>4</sup>」の一環として公費負担の見直し<sup>5</sup>を行った。

しかし、平成 17 年の合計特殊出生率が 1.26 と過去最低を記録するなど、少子化に歯止めをかけることはできなかった。そこで政府は平成 18 年、少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」を決定し、この中に「児童手当制度における乳幼児加算の創設」を盛り込んだ。そして平成 19 年、3 歳未満の支給額を 10,000 円に引き上げた。(図表 1 参照。児童手当制度の変遷の詳細等については、吉岡成子『求められる次世代育成支援とその課題』（「立法と調査」第 300 号）を参照。)

現在、児童手当の費用については、国、地方公共団体、事業主が負担している。その負担割合は、度重なる制度改正の影響で、対象児童の年齢（3 歳未満か 3 歳以上か）、被用者か非被用者か公務員かなどによって、あるいは児童手当か特例給付かによって異なっている（図表 2 参照）。平成 21 年度の児童手当給付総額予算は 1 兆 160 億円であるが、その費用負担の内訳は、国 2,690 億円、地方公共団体 5,680 億円、事業主 1,790 億円となっている。

---

<sup>3</sup> 特例給付とは、被用者と非被用者の支給の均衡を図るため、所得制限により児童手当が支給されない被用者等で一定の所得未満の者に対して行う児童手当と同額の給付である。財源は全額事業主負担。

<sup>4</sup> 国庫補助負担金、交付税及び税源移譲を含む税源配分の在り方に係る改革。

<sup>5</sup> 被用者の児童手当（特例給付を除く）の負担割合を、事業主 10 分の 7、国 10 分の 2、地方公共団体 10 分の 1 から、事業主 10 分の 7、国 10 分の 1、地方公共団体 10 分の 2 へ見直し。被用者の児童手当以外の負担割合を、国 3 分の 2、地方公共団体 3 分の 1 から、国 3 分の 1、地方公共団体 3 分の 2 へ見直し。

図表 1 児童手当制度の主な沿革

年	沿革・改正経過	支給対象児童	手当月額
昭和47年	制度発足 第3子以降を対象 義務教育終了前	義務教育終了前 支給対象年齢は段階的に拡大	第3子以降 発足当初 3,000円 S49.10~50.9 4,000円 S50.10~ 5,000円
昭和57年	特例給付の導入 (行財政改革に伴う所得制限の強化に対応) 【特例給付の財源は全額事業主拠出金】	S47.1~3:5歳未満 S48年度:10歳未満 S49年度以降:義務教育終了前	
昭和61年	第2子以降に拡大 義務教育就学前に重点化	義務教育就学前	第2子 2,500円 第3子以降 5,000円
平成4年	第1子まで拡大 3歳未満に重点化 手当額倍増	3歳未満 支給対象年齢は段階的に変更(平成6年1月から3歳未満)	第1・2子 5,000円 第3子以降 10,000円
平成12年	義務教育就学前まで拡大 【3歳以上義務教育就学前の児童に係る給付の財源は全額公費】	義務教育就学前	
平成13年	所得制限を緩和 支給率を大幅に引上げ(72.5%→85%) <所得制限>夫婦と児童2人の世帯の年収ベース 改正前 改正後 432.5万円未満 → 596.3万円未満 ただし、サラリーマン世帯は 670.0万円未満 → 780.0万円未満		
平成16年	小学校第3学年修了前まで拡大 【拡大分の児童に係る給付の財源は全額公費】	小学校第3学年修了前	
平成18年	小学校第6学年修了前まで拡大 所得制限を緩和 支給率を引上げ(85%→90%) 【支給対象年齢拡大分の児童に係る給付の財源は全額公費】 <所得制限>夫婦と児童2人の世帯の年収ベース 改正前 改正後 596.3万円未満 → 780.0万円未満 ただし、サラリーマン世帯は 780.0万円未満 → 860.0万円未満	小学校修了前	
平成19年	3歳未満の児童に係る手当額を一律月1万円(乳幼児加算) 【乳幼児加算の財源は3歳未満児の費用負担割合により負担】		第1・2子 5,000円 第3子以降 10,000円 (3歳未満児は第1子から10,000円)

(出所) 厚生労働省資料より作成

図表 2 児童手当の費用負担割合

【0歳～3歳未満】 月額10,000円

被用者	事業主 7/10	国 1/10	地方 2/10
特例給付	事業主 10/10		
非被用者	国 1/3	地方 2/3	
公務員	所属庁 10/10		

【3歳～小学校修了前】

第1・2子:月額5,000円、第3子以降:月額10,000円

被用者・非被用者	国 1/3	地方 2/3
公務員	所属庁 10/10	

(出所) 厚生労働省資料より作成

## イ 子ども手当創設に向けた動き

次に、子ども手当創設に向けた動きを整理する。民主党は平成17年の第44回衆議院総選挙のマニフェストにおいて、月額16,000円の子ども手当の創設を打ち出した。平成18年3月には、義務教育終了までの児童1人につき月額16,000円<sup>6</sup>の子ども手当を支給する「児童手当法の一部を改正する法律案」を衆参両院に提出した<sup>7</sup>。次いで民主党は同年5月、「育ち・育む“応援”プラン」を取りまとめ、チルドレン・ファースト（子ども第一）の方針を掲げ、子ども手当の充実をはじめとする民主党の未来世代応援政策を発表した。

さらに、民主党の小沢代表（当時）は平成19年1月29日、衆議院本会議における第166回国会代表質問において、民主党の政策として、6兆円規模の子ども手当を創設し子育てを支援する方針を表明した。次いで、民主党は同年3月、「民主党の「子ども手当」政策について（中間報告）」を発表した。この中で、中学卒業までの子ども1人当たり月額26,000円の子ども手当を支給する方針を示した。そして、平成19年の第21回参議院通常選挙では、子ども手当月額26,000円の創設をマニフェストに明記した。その後、平成19年12月、平成20年4月、平成20年12月の3度にわたり、子ども1人につき月額26,000円の子ども手当を支給する「子ども手当法案」を参議院に提出した<sup>8</sup>。

こうした経緯を経て、民主党は平成21年8月の第45回衆議院総選挙のマニフェストにおいて、子ども手当の創設（中学卒業までの子ども1人当たり年31万2,000円（月額26,000円）、22年度は半額）を掲げた<sup>9</sup>。そして、総選挙を経た同年9月、民主党、社会民主党、国民新党の3党連立政権合意書においても子ども手当の創設が明記された。

### （2）法律案提出の経緯

平成21年9月16日に鳩山内閣が発足し、長妻厚生労働大臣は同年9月17日、子ども手当について平成22年度の支給に間に合うタイミングで法案成立を期す旨を表明した。しかし、子ども手当の所要額は半額支給で2.7兆円、全額支給で5.3兆円と試算されており、その財源確保は容易ではないことから、所得制限の有無、地方・事業主負担の在り方等に関して、閣内からも様々な意見が相次いだ。

マニフェスト及び3党連立政権合意書を踏まえ、厚生労働省は同年10月15日、平成22

---

<sup>6</sup> 「平成17年度民主党予算案」では、月額16,000円は「子どもの食費、被服費をおおむね賄える」金額としている。

<sup>7</sup> 所得制限なし。費用負担は全額国費とするが、これまでの負担額を踏まえ、当分の間の暫定措置として、子ども手当の支給に要する費用の100分の92を国が、100分の2.5を都道府県・市町村がそれぞれ負担し、100分の3を事業主が負担することとした。内閣提出の「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う児童手当法等の一部を改正する法律案」と一括審議され（同法律案は成立）、衆法は否決、参法は審議未了となった。

<sup>8</sup> 所得制限なし。費用負担は全額国費。いずれも審議未了。

<sup>9</sup> マニフェストでは子ども手当創設と併せ、「控除」から「手当」へ転換するため、所得税の配偶者控除・扶養控除を廃止」することを明記した。

年度予算概算要求を改めて提出した。そして、新規要求事項として「子ども手当の創設等」2兆1,279億円を要求した<sup>10</sup>。この要求額は、費用負担を全額国費とすること、所得制限を設けないことを前提としたものであった。ただし、事業主負担や地方公共団体の負担、児童育成事業など制度の在り方や経費の取扱いについては、予算編成過程において検討することとした。なお、平成21年度第1次補正予算に計上されていた子育て応援特別手当1,254億円については、子ども手当の創設など子育て支援策を強力に推進するため、事務費等<sup>11</sup>を除く1,101億円の執行を停止した<sup>12</sup>。

長妻厚生労働大臣は、子ども手当は概算要求において全額国費、所得制限なしということで要求しており、その方向で努力する旨を重ねて表明していた<sup>13</sup>。しかし、国家戦略室がマニフェストの主要項目の検討を開始するなど、22年度予算の圧縮が政府全体の課題となる中で、子ども手当の地方・事業主負担や所得制限が改めて焦点となった。

地方負担については、総務省も地方自治の観点から、厚生労働省と同様に全額国費を主張し、地方負担に反対を表明していた。原口総務大臣は同年12月4日、児童手当の廃止に伴う地方負担の軽減分を保育所運営費に充当し、保育所運営費への国庫負担を廃止する案を提示した。これに対し、長妻厚生労働大臣は、保育制度に対する国の財源的関与をなくすのは問題として、その分を子ども手当に使うことを逆提案した<sup>14</sup>。その後、長妻厚生労働大臣は同年12月8日、子ども手当は全額国費を基本としつつ、現行の負担を超えない範囲内で地方に負担を求める選択もあるとの認識を示した。これに対し、全国知事会など地方6団体は同年12月10日、子ども手当の地方負担に反対する緊急声明を發表し、「子ども手当のように全国一律に実施する現金給付は地方側に工夫の余地がないため、国が担当し全額負担すべき」と主張した。

こうした中、民主党は同年12月16日、来年度予算に対する要望書として「平成22年度予算重要要点」を政府に手交した。この中で、子ども手当については、地方には新たな負担増を求めないこと、所得制限の限度額は予算編成に当たり政府与党で調整し決定することを求めた。

これを受け、政府は所得制限について更に検討を行った。所得制限限度額を現行の児童手当と同程度とする案のほか、限度額を年収2,000万円程度とし、所得制限の対象を富裕層に限定する案も検討された<sup>15</sup>。

しかし最終的に、鳩山内閣総理大臣は同年12月21日、熟慮を重ねた上の総理の決断と

---

<sup>10</sup> 平成22年度における子ども手当の要求額は、平成22年4月～23年1月分の10か月分の2兆2,554億円。また、児童手当制度の廃止に伴い、同手当の国庫負担(2,066億円)を削減するとともに、事務費を一般会計で要求。

<sup>11</sup> 地方公共団体においてこれまで生じた事務費及び執行停止に伴い新たに生じる事務費等。

<sup>12</sup> 平成21年10月16日閣議決定。

<sup>13</sup> 第173回国会参議院厚生労働委員会会議録第3号11頁(平21.11.19)等

<sup>14</sup> 『朝日新聞』(平21.12.5)、『日本経済新聞』(平21.12.5)等

<sup>15</sup> 年収2,000万円を上限とした場合、所得制限の対象となるのは約0.1%となり、所得制限を設けるに伴う財政影響額は約20億円程度とされている。一方、現行制度と同様に世帯主の年収約860万円(被用者)を上限とした場合、約1割が所得制限の対象となり、この場合の財政影響額は約2,000億円とされている。『毎日新聞』(平21.12.19)、『読売新聞』(平21.12.19)

して所得制限を設けない方針を発表した。一方、地方・事業主負担については、平成 22 年度については現行の児童手当と同程度の負担を地方公共団体、事業主に求めることとなった。

そして同年 12 月 23 日、平成 22 年度予算における子ども手当等の取扱いについて、国家戦略担当・内閣府特命担当大臣、総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣の 4 大臣間で以下のとおり合意がなされた。

1. 子ども手当に関しては、以下の方針に沿って、所要額を平成 22 年度予算に計上するとともに、平成 22 年度分の支給のための所要の法律案を次期通常国会に提出する。
  - (1) 中学校修了までの児童を対象に、1 人につき月額 13,000 円を支給する。
  - (2) 所得制限は設けない。
  - (3) 子ども手当の一部として、児童手当法に基づく児童手当を支給する仕組みとし、児童手当分については、児童手当法の規定に基づき、国、地方、事業主が費用を負担する。
  - (4) (3) 以外の費用については、全額を国庫が負担する。
  - (5) 公務員については、所属庁から支給する。
  - (6) 現行の児童育成事業については、引き続き、事業主拠出金を原資に実施する。
2. 平成 23 年度における子ども手当の支給については、平成 23 年度予算編成過程において改めて検討し、その結果に基づいて平成 23 年度以降の支給のための所要の法律案を平成 23 年通常国会に提出する。
3. 子ども手当については、国負担を基本として施行するが、所得税・住民税の扶養控除の廃止及び特定扶養控除の縮減に伴う地方財政の増収分については、最終的には子ども手当の財源として活用することが、国民に負担増をお願いする趣旨に合致する。また、児童手当の地方負担分についても、国、地方の負担調整を図る必要がある。
4. 3. の趣旨及び平成 22 年度予算における取扱いも踏まえ、所得税・住民税の扶養控除の廃止及び特定扶養控除の縮減に伴う増収分が最終的に子ども手当の財源に充当され、児童手当の地方負担分の適切な負担調整が行われるとともに、平成 21 年 12 月 8 日の閣議決定に基づいて設置される「検討の場」において、幼保一体化等を含む新たな次世代育成支援対策の検討を進めることと併せて、「地域主権」を進める観点から、「地域主権戦略会議」において補助金の一括交付金化や地方が主体的に実施するサービス給付等に係る国と地方の役割分担、経費負担のあり方の議論を行い、その見直しについて検討を行う。これらの検討については、平成 23 年度予算編成過程において結論を得て、順次、必要な措置を講ずるものとする。

これを受け、政府は、平成 22 年度予算において子ども手当の創設として 1 兆 4,722 億円<sup>16</sup>を計上した。また、子ども手当の円滑な実施を図るため、平成 21 年度第 2 次補正予算において市町村のシステム経費に対する助成 123 億円を計上した。

<sup>16</sup> 給付費 1 兆 4,556 億円（国家公務員分の給付費 425 億円は含まず。）、事務費 166 億円。なお、給付費総額は 2 兆 2,554 億円。

なお、税制に関しては、「所得控除から手当へ」等の観点から、所得税における年少扶養親族（0歳から15歳）に対する扶養控除（38万円）を廃止することとした<sup>17</sup>。また、高校授業料無償化に伴い、16歳から18歳までの特定扶養親族に対する控除の上乗せ部分（25万円）を廃止することとした<sup>18</sup>。併せて、個人住民税については、税体系上の整合性の観点等から、所得税と同様に年少扶養親族（0歳から15歳）に対する扶養控除（33万円）及び16歳から18歳までの特定扶養親族に対する扶養控除の上乗せ部分（12万円）を廃止することとした<sup>19</sup>。なお、23歳から69歳までの成年扶養控除、配偶者控除についての見直しは見送った。

こうした経緯を経て、政府は平成22年1月29日、次代の社会を担う子どもの育ちを支援するため、平成22年度において、中学校修了までの子どもに子ども手当を支給する「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律案」を閣議決定し、同日国会へ提出した。

### 3. 法律案の概要

#### （1）趣旨

次代の社会を担う子どもの健やかな育ちを支援するために、平成22年度において子ども手当を支給する制度を創設する。

#### （2）支給対象者

子ども手当は、0歳から中学校修了までの子どもを監護し、かつ同一生計にある父又は母等が、日本国内に住所を有するときに対し支給する。なお、受給者の責務として、子ども手当支給の趣旨にかんがみ、その趣旨に従って用いなければならないことが規定されている。

#### （3）子ども手当の支給

子ども手当の支給額は、0歳から中学校修了までの子ども1人につき、月額13,000円とする。なお、所得制限は設けていない。支給等の事務は市区町村長（公務員は所属庁）が行う。支払は、平成22年6月（平成22年4・5月分）、10月（平成22年6・7・8・9月分）、平成23年2月（平成22年10月・11月・12月・平成23年1月分）、平成23年6月（2月・3月分）に行う。

児童手当等を受給している者が子ども手当の支給要件に該当するときは、子ども手当に係る認定請求があったものとみなす（新たに認定請求を行う必要はない）。児童手当等を受給していない者が子ども手当の支給要件に該当するときは、認定請求が必要となるが、経過措置として平成22年9月末までを申請猶予期間とする。

---

<sup>17</sup> 平成23年分から適用。

<sup>18</sup> 平成23年分から適用。

<sup>19</sup> 平成24年度分から適用。

#### (4) 費用負担

子ども手当に要する費用のうち、児童手当等に相当する部分の支給に要する費用は、児童手当法の規定に基づき、国、地方公共団体、事業主が負担する。それ以外の費用については国が負担する。また、公務員に係る子ども手当の支給に要する費用については所属庁が負担する（図表3参照）。

なお、現行の児童手当制度の場合に特例給付や所得制限超に該当する者に係る費用負担は、児童手当及び小学校前特例給付と同様の費用負担割合を適用する。ただし、これに伴う地方負担の増分等については、地方公共団体の実質的な負担とならないよう、別途「子ども手当及び児童手当地方特例交付金」により措置することとしている。

#### (5) 児童手当法との関係

児童手当法で規定される児童手当等受給資格者に対する子ども手当に関しては、児童手当等の給付の額に相当する部分が児童手当法の規定により支給する児童手当等の給付であることを基本的認識とする。子ども手当受給資格者のうち児童手当等受給資格者に支給する子ども手当については、子ども手当の額のうち児童手当法の規定により支給されるべき児童手当等の額に相当する部分を、児童手当法の規定により支給する児童手当等とみなして、児童手当法の一部の規定を適用する。

#### (6) 寄附

子ども手当受給資格者が、子ども手当の支払を受ける前に、寄附する旨を申し出たときは、市区町村に寄附することができる仕組みを創設する。

#### (7) 施行期日

一部を除き平成22年4月1日から施行する<sup>20</sup>。

#### (8) 検討

政府は、子ども手当の平成23年度以降の制度の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

---

<sup>20</sup> 附則第20条「この附則に規定するもののほか、この法律の施行に関し必要な経過措置は政令で定める。」のみ、公布の日から施行。



図表3 平成22年度における子ども手当の費用負担割合

					負担割合	
				国	地方	
<b>【0～3歳未満】</b>						
〔被用者〕						
児童手当 所得制限額	事業主7/10	地方2/10	国1/10	国10/10	国+ 事業主 11/13	2/13
	事業主7/10	地方2/10	国1/10			
〔非被用者〕						
児童手当 所得制限額	地方2/3	国1/3		国10/10	19/39	20/39
	地方2/3	国1/3				
〔地方公務員〕						
児童手当 所得制限額	地方10/10			地方10/10	-	10/10
	地方10/10					
〔国家公務員〕						
児童手当 所得制限額	所属庁10/10			所属庁10/10	所属庁 10/10	-
	所属庁10/10					
<b>【3歳～小学校修了前】</b>						
〔被用者・非被用者〕						
第1子、第2子						
児童手当 所得制限額	地方2/3	国1/3	国10/10	国10/10	29/39	10/39
	地方2/3	国1/3	国10/10			
〔被用者・非被用者〕						
第3子以降						
児童手当 所得制限額	地方2/3	国1/3		国10/10	19/39	20/39
	地方2/3	国1/3				
〔地方公務員〕						
児童手当 所得制限額	地方10/10			地方10/10	-	10/10
	地方10/10					
〔国家公務員〕						
児童手当 所得制限額	所属庁10/10			所属庁10/10	所属庁 10/10	-
	所属庁10/10					
<b>【中学生】</b>						
				国10/10	10/10	-

(出所)厚生労働省資料より作成

## 4. 主な論点

### (1) 平成 23 年度以降の子ども手当の在り方

本法律案による子ども手当の支給は、平成 22 年度限りのものである。平成 23 年度以降における子ども手当の支給に関しては、本法律案の附則で、「政府は、子ども手当の平成 23 年度以降の制度の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定している。また、平成 21 年 12 月の 4 大臣合意においても、検討結果に基づいて所要の法律案を平成 23 年の通常国会に提出することを明記した。

民主党はマニフェスト等において、平成 23 年度以降は子ども 1 人につき月額 26,000 円を支給するとしている。しかし、国の財政事情は非常に厳しい。その上、地方公共団体からは子ども手当に関する地方負担は平成 22 年度限りとするよう求める声が上がっている。また、事業主負担に関しても、現在の経済状況の下、負担増を強いることは難しいだろう。

こうした中、両財務副大臣が相次いで平成 23 年度の満額支給は難しいとの見解を示した<sup>21</sup>。このような声に対し、鳩山内閣総理大臣は同年 2 月 2 日の衆議院本会議において、平成 23 年度以降の子ども手当について「基本的にはマニフェストどおりに行いたい」と述べるなど、満額支給を目指す方針に変更がないことを示している。だが、現段階では平成 23 年度以降の財源の見通しは立っていない。平成 23 年度以降の子ども手当支給について、支給額を月額 26,000 円とするのか、その財源をいかにして確保するかが今後の課題である。

このように、安定的な財源がなく今後の見通しが立たない不安定な制度では、国民は手当を頼りにすることができず、少子化改善等の効果は期待できないとの声もある。また、歳出削減や税制改正ではなく国債に頼って財源を確保することとなれば、次世代に負担を回す結果になるとの指摘もある。将来にわたって持続可能な制度とするための枠組みを早急に検討し国民に示すことが必要であろう。

平成 22 年度においては、児童手当法を廃止せず、児童手当の枠組みを子ども手当に組み込む形でまとめられた。児童手当法と本法律案が併存することとなり、国民から見て分かりにくいとの指摘がある。平成 23 年度以降の子ども手当の制度設計については、財源問題を含め、これまでの児童手当の枠にとらわれず子ども手当として完結した体系となるよう見直すことが求められる。

### (2) 目的

そもそも、子ども手当創設の政策目標はどこにあるのか。子ども手当を創設する一番のねらい、目標が具体的になっていないとの指摘がある。我が国では欧米諸国と比べて家族政策への財政支出が少ないことがかねてより指摘されてきた<sup>22</sup>が、子ども手当創設により

<sup>21</sup> 野田財務副大臣は平成 22 年 1 月 30 日、峰崎財務副大臣は同年 2 月 1 日、平成 23 年度の満額支給は難しいとの見解を示した。なお、野田財務副大臣は 2 月 4 日、この発言について釈明し「いずれにしてもマニフェストに書いてあることはハードルが高かろうが低かろうが実現をするべく努力するのが我々の役割」だと述べた。

<sup>22</sup> 各国の家族関係社会支出の対 GDP 比の比較（2005 年）では、スウェーデン 3.21%、フランス 3.00%、ドイツ 2.22%に対し、日本は 0.81%という水準である。

（OECD, *Social Expenditure Database* <[www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure)>、厚生労働省資料）

この構造の転換が図られることとなる。

子ども手当による政策効果としては、まず、少子化改善や子育て世帯の経済的負担軽減が期待される<sup>23</sup>。また、我が国では子どもの貧困が問題となっており<sup>24</sup>、子ども手当が子どもの貧困解消につながることも期待される。そのほか、高額な現金給付であることから消費刺激につながるとの見方もある<sup>25</sup>。

民主党は、マニフェストにおいて、子ども手当創設の目的を、「次代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体で応援する」こと及び「子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる」こととした。また、平成21年12月15日に閣議決定した「予算編成の基本方針」では、「少子化の傾向に中長期的に歯止めをかけることは、将来にわたって社会の活力と経済成長を維持するための種をまくことにつながる。こうした観点から、子ども手当を導入」とし、「子育て世代は消費性向も高く、これらの世代への支援は、消費拡大の面からも即効性が高い」と説明している。

このように、子ども手当による政策効果は様々なものが期待されるが、本法律案の趣旨としては「次代の社会を担う子どもの健やかな育ちを支援する」ことが掲げられているのみである。政府は、子ども手当創設の政策目標、目指す政策効果を明確に示すことが求められる。併せて、子ども手当の政策評価をどのように行うのかを整理することも求められるよう。

また、子育て支援の観点からは、現金給付よりも保育所整備による待機児童の解消などの現物給付を手厚くし、仕事と子育ての両立支援を図るべきだとする指摘もある。政府は本法律案の提出と同日の平成22年1月29日、「子ども・子育てビジョン」を閣議決定した。ビジョンでは、平成26年度の目標値として、保育所定員（保育ママ利用者を含む。）を現在の215万人から241万人に引き上げること等を掲げ、保育サービスなど現物給付の充実にも力を注ぐことをアピールしたが、この財源確保の見通しは立っていない。現金給付と現物給付を車の両輪としてバランス良く実施することが必要とされるのは当然である。しかし、財源は限られており、現金給付と現物給付のバランスをいかにして図るのか十分に検討すべきとの声もある。

### （3）支給対象年齢、支給額の根拠

平成22年度における子ども手当は、支給対象年齢が中学校修了まで、支給額が月額13,000円である。まず、支給対象年齢を中学校修了までとする趣旨を明確にすることが求

---

<sup>23</sup> 内閣府「少子化社会対策に関する子育て女性の意識調査」（平成21年3月）によれば、少子化対策として重要であると考えられるもの（3項目選択）との問いの回答率は、「経済的支援措置」が最も高く（72.3%）、次いで「保育所の充実をはじめとした子どもを預かる事業の拡充（38.1%）」、「出産・育児のための休業・短時間勤務（35.1%）」等であった。

<sup>24</sup> 平成19年の子どもの相対的貧困率は14.2%であった（平成21年10月厚生労働省発表）。なお、子どもの貧困率のOECD平均（2000年代半ば）は12.4%。（OECD, *Growing Unequal?*, 2008）

<sup>25</sup> 菅財務大臣は平成22年2月2日の衆議院本会議において、子ども手当の経済的効果として、経済に長期的にはプラスの影響を及ぼすことが期待されること、当面のGDP押し上げ効果として平成22年度のGDPを1兆円程度、成長率では0.2%程度押し上げると見込んでいるとした。

められる。子どもの育ちを支援するという観点からは、中学校修了までとするのではなく、18歳又は20歳まで支給すべきとの声もある。なお、諸外国における児童手当の支給対象年齢は、フランスは20歳未満、ドイツは18歳未満<sup>26</sup>、スウェーデン・イギリスは16歳未満<sup>27</sup>となっている。政府は、中学校修了後の子どもに対しては、高校無償化により支援することとしている。しかし、高校に通わない子どもとの間に格差が生じ、不公平ではないかとの指摘がある。障害や不登校により高校に通うことができない者もあり、こうした子どもたちこそ支援が必要ではないかとの指摘もある。子ども手当により中学校修了までは半額支給で年間15万6,000円、満額支給で年間31万2,000円が支給される。一方、高校無償化は年間12万円程度を国が負担するものであり、金額の水準は子ども手当より見劣りする。このため、教育費がかさむ高校生、大学生にこそ手厚い支援を行うべきとの声もある。また、高校無償化に関しては、既に低所得者については授業料の減免措置や助成が行われていることから、今回の無償化によるメリットは少ないとの見方もある。

次に、半額支給で月額13,000円、満額支給で月額26,000円という支給額の根拠が論点となり得る。民主党は、月額26,000円は「子どもが育つための基礎的な費用（被服費、教育費など）」であるとしている<sup>28</sup>。また、平成19年3月の「民主党の「子ども手当」政策について（中間報告）」では、「各種調査から、子育て費用として月平均26,000円程度掛かるというデータが示されている点や、日本と同様、少子化問題に直面する欧州諸国の「子ども手当（家族手当）」の支給水準が平均20,000円強である点などを考慮」して26,000円に設定したとしている。しかし、具体的にどのような試算に基づき算出された額なのか明確になっておらず、根拠がはっきりしているとは言えない。

また、子ども手当の支給額は、年齢や出生順位に関係なく一律に月額13,000円である。しかし、子どもの養育に必要となる費用は子どもの年齢によって異なる<sup>29</sup>。そのため、各年齢で必要とされる子育て費用に見合う支給額とした方が子育て世帯の経済的負担軽減に資するのではないかとの指摘がある。このほか、第2子、第3子など出生順位が後の子どもの方が一人当たりの養育に要する費用が少なくなると言われていることを踏まえ、子育て支援の観点から、第1子に対する支援を手厚くすべきとの指摘もある。一方、少子化対策の観点からは、出生順が遅い者に対し支給額を上乗せすることにより第2子以降の出産のインセンティブを与える仕組みも考えられる<sup>30</sup>。

---

<sup>26</sup> 失業者は21歳未満、職業教育訓練を受けている者は25歳未満が支給対象。

<sup>27</sup> スウェーデンでは多子割増手当については16歳以上20歳未満の学生も支給対象となる。イギリスでは全日制教育又は就労訓練を受けている者は20歳未満が支給対象。

<sup>28</sup> 民主党政策集INDEX2009

<sup>29</sup> 子ども未来財団「子育てコストに関する調査研究」（平成15年3月）によれば、子育てに要する年間費用の平均は、0歳児は50万6,000円、1～3歳児は50万円前後、4～6歳児は65万円前後である。

<sup>30</sup> フランスでは、第2子以降への支給額を第1子への支給額よりも高く設定している。ドイツでは第3子以降への支給額を第1・2子への支給額よりも高く設定している。スウェーデンでは、第2子以降子の人数に応じて割増手当がある。一方イギリスでは、第1子への支給額を第2子以降への支給額よりも高く設定している。

#### (4) 支給対象者

子ども手当は子どもではなく親等に支給される。支給対象者は、日本に住所を有し、子どもを監護し、子どもと生計を同じくする親等である。だが、子ども1人ひとりの育ちを支援するという観点から、子どもに着目し、子ども手当を親ではなく子どもに支給すべきとの主張もある。

これに関連し、親がいない子どもや児童虐待等で児童養護施設等へ強制入所した子どもなどについては子ども手当の支給対象とならないことが問題となっている<sup>31</sup>。このような子どもに対しては、子どもに直接支給すべきではないかとの声がある。また、児童養護施設の施設長等に支給してはどうかとの声もあるが、施設に入所している子どもの養育費は施設に対し措置費として公費で支給されており、施設長等は子どもの生計を維持しているとは言えないため、施設長等は支給要件を満たさない。政府は、このような子どもに対しては、安心子ども基金を活用して対応するとしている。だが、具体的にどのような形で対応するのが明らかになっていない。

また、子ども手当の用途は特段限定されていないことから、親等の遊興費に使用されるおそれがあるのではないかと、本当に子どもの育ちのために有効活用されるのかという疑問の声が出ている。近年、学校給食費や保育料等の悪質な滞納が問題となっていることから、全国市長会は平成22年1月27日に緊急決議を採択し、「子ども手当額と未納の保育料等の徴収すべき子育て関係費用とを必要に応じて相殺できるようにするなど、柔軟に対応できる制度設計を検討すること」を求めた<sup>32</sup>。鳩山内閣総理大臣は同年1月30日、給食費等の滞納分を子ども手当から充当できるよう前向きに検討する姿勢を示した<sup>33</sup>。しかし、法制上の調整が困難である等の理由から平成22年度は見送り、給食費納入の周知徹底を図るなど、運用面での取組を検討するととどめることとなった。このため、平成23年度以降の給食費等との相殺については更なる検討が求められる。その際には、子ども手当からの充当を可能とする債権の範囲、優先順位等が問題となろう。

さらに、子ども手当には国籍要件がないことから、日本に住所を有する外国人に対しても子ども手当が支給される。例えば、外国人労働者等が自国に子どもを残してきた場合、現行の児童手当の取扱いと同様、自国の官公署が発行する証明書等により支給要件に該当することが確認されれば、子ども手当が支給されることとなる。これについては、子ども

---

<sup>31</sup> 厚生労働省では、児童養護施設等に入所している児童（中学校修了まで）のうち、両親がいない又は不明の児童が約4,150人、強制入所の児童が約700人いると推計している。なお、児童養護施設等入所児童及び里親委託児童の総数（子ども手当支給対象外の16歳以上の者を含む）は41,602人（厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査（平成20年2月1日現在）」）。児童養護施設等入所児童及び里親委託児童で親がいる子どもについては、その親が支給要件を満たせば親に支給される（親が随時児童と面接等を行っているときは監護要件を満たすと認められる。また、施設費用を支払っている、児童に金品を送付しているなどのときは生計同一要件を満たすと認められる。）。なお、イギリス、フランス、スウェーデン、ドイツでは、児童が施設に入所した場合、児童手当の支給は停止される（厚生労働省調べ）。

<sup>32</sup> 本法律案において子ども手当は差押えが禁止されている。差押えが禁止されている債権については、民法上、相殺が禁止されている。このため、子ども手当と給食費や保育料等を相殺することは法制上不可能となる。

<sup>33</sup> 『読売新聞』（平22.1.31）、『日本経済新聞』（平22.1.31）

手当の趣旨とは異なるのではないかとの声もある<sup>34</sup>。

### (5) 費用負担

平成 22 年度厚生労働省予算案では、子ども手当創設に要する費用として 1 兆 4,722 億円（給付費 1 兆 4,556 億円、事務費 166 億円。国家公務員分 425 億円は含まず。）が計上されている。このほか、児童手当相当分の支給に要する費用として、地方公共団体が 4,652 億円（地方公務員分 1,486 億円は含まず。）<sup>35</sup>、事業主が 1,436 億円を負担する。なお、平成 22 年度の子ども手当給付費総額の予算は 2 兆 2,554 億円<sup>36</sup>である。また、前述のとおりシステム経費については 123 億円を平成 21 年度 2 次補正予算に前倒しして計上した。

民主党は当初、費用負担について、全額国費による実施を想定していた。長妻厚生労働大臣も、全額国費で実施できるよう努力する旨を繰り返し表明していた。しかし、厳しい財政事情を背景に、最終的には地方公共団体、事業主にも費用負担を求めることとなった。

平成 22 年度における地方公共団体、事業主の実質的な負担は、従来の児童手当相当分と同様であり、負担が増大するわけではない。しかし、地方公共団体側からは、全国一律に実施する現金給付は地方側に工夫の余地がないため、国が全額負担すべきとの主張があり、平成 23 年度以降は国が全額負担することを求めている。併せて、保育所運営など現物給付に係る国と地方の役割分担、費用負担の在り方について検討を求める声もある。なお、原口総務大臣は、平成 23 年度以降地方の負担が固定化することはないと考えていると述べている。一方で、社会全体で子育てを支援し、少子化対策に取り組むという観点からは、国だけでなく、地方公共団体、事業主からも広く負担を求めるべきだという見方もある。

また、費用負担に関連し、児童育成事業の在り方についても問題となり得る。児童育成事業は、児童手当の事業主拠出金<sup>37</sup>を財源に実施しており、放課後児童クラブ、病児・病後児保育事業、家庭的保育事業などを行っている。また、これまで一般会計で行ってきた延長保育事業についても、行政刷新会議の事業仕分けを踏まえ、平成 22 年度は児童育成事業として実施することとなっている。平成 22 年度においては、児童手当の枠組みを残したことから、児童育成事業は引き続き事業主拠出金を財源に実施することとなった。しかし平成 23 年度以降、子ども手当における事業主負担の在り方によっては児童育成事業の財源が問題となる可能性がある。仮に、事業主拠出金が廃止され、一般会計で児童育成事業が行われる場合、各年度の財政状況によっては児童育成事業が縮小、廃止に追い込まれる懸念もある。費用負担の検討に際しては、児童育成事業の在り方についても同時に検討する

<sup>34</sup> 『日本経済新聞』（平 22. 2. 5）。なお、イギリス、フランス、スウェーデン、ドイツでは、児童手当は親だけでなく子どもにも住所要件があるため、このようなケースには原則支給されない（厚生労働省調べ）。

<sup>35</sup> 地方公務員に係る額の引上げ、所得制限の撤廃等に伴い、地方公共団体の負担が実質的に増大しないよう、別途「子ども手当及び児童手当地方特例交付金」2,337 億円を措置。

<sup>36</sup> 給付費総額 2 兆 2,554 億円の財源内訳は、国庫負担 1 兆 4,556 億円、地方公共団体負担 4,652 億円、事業主負担 1,436 億円、国家公務員分（国庫負担）425 億円、地方公務員分（地方公共団体負担）1,486 億円。

<sup>37</sup> 厚生年金保険適用事業所の事業主等が負担する。拠出金の額は、厚生年金保険法に基づく標準報酬月額等を賦課基準として、それに拠出金率を乗じて得た額。平成 21 年度の拠出金率は 0.13%。厚生年金保険料等と合わせて徴収。

必要がある。

## （６）所得制限

所得制限については、前述したように様々な議論があったが、最終的には鳩山内閣総理大臣の決断として所得制限を設けないこととなった。子ども１人ひとりの育ちを社会全体で支援するという観点からは、親の所得の高低にかかわらず、一律に支給することが望ましいとの見方もある。また、子育ての経済的負担軽減を目的としているわけではないため、所得制限を設ける必要はないとの主張もある。これに対して、民主党はマニフェストにおいて、子ども手当の目的の一つとして子育ての経済的負担軽減を掲げており、その整合性が問題となり得る。

我が国のひっ迫した財政事情を踏まえ、所得制限を設けてメリハリのある制度設計にすべきであるとの声もある。また、子育ての経済的負担軽減や所得再分配機能による子どもの貧困解消といった観点からは、一定の所得制限を設け、低所得者層に対し重点的に支給する方が効果が高いとの指摘もある。ただし、所得制限を設ける場合、所得制限限度額をどこに設定するか、どのように所得を正確に捕そくするかといった課題が生じる。

## （７）家計への影響

控除から手当への理念の下、政府は子ども手当の創設と併せ、所得税及び個人住民税について０歳から１５歳までの子どもを控除対象とする扶養控除を廃止することとした<sup>38</sup>。子ども手当創設と扶養控除廃止による家計への影響について、負担増となる世帯が生じることが懸念されたが、鳩山内閣総理大臣は、少なくとも平成２２年度は負担増となる世帯はないとしている<sup>39</sup>。平成２２年度に限って見れば、扶養控除廃止の適用は２３年１月からの３か月分であるため、家計への影響は小さい。しかし、平成２３年度以降は所得税と住民税の扶養控除廃止の影響が大きくなる。また、現行制度の場合と比較すると、所得階層や家族構成によっては、低所得者世帯よりも所得制限により児童手当を受給していなかった高所得者世帯の方が家計の増収額が大きくなる場合もある（図表４参照）。仮に平成２３年度以降も子ども手当の支給額が月額１３,０００円に据え置かれた場合、負担増となる世帯が生じる懸念がある。

そのほか、扶養控除廃止により、保育料、国民健康保険料、医療費の自己負担限度額等がこれまでより高くなる世帯が生じる可能性がある。これは、所得税額等を基準に保育料を徴収するなど、負担額や保険料を算出する際に税額等を用いる場合があるためである。このように、扶養控除廃止が間接的に負担増をもたらす場合が想定されるため、こうした家計への影響についても考慮する必要がある。

また、民主党がマニフェストで示していた配偶者控除の見直しについては今回見送られたが、今後配偶者控除が廃止されると、一層家計への影響が大きくなるが見込まれる。

<sup>38</sup> 所得税は平成２３年分（平成２３年１月）から、個人住民税は平成２４年度分（平成２４年６月）からの適用。

<sup>39</sup> 第１７４回国会衆議院本会議録（速報版）（平２２．２．１）

なお、子ども手当の趣旨は子育てを社会全体で支援することであるから、現行制度との比較による個別の損得論にとらわれるべきではないとの見方もある。

**図表4 子ども手当創設と扶養控除廃止による家計への影響試算**  
(現行制度との比較)

家族構成 \ 年収	300万円	500万円	800万円	1,000万円
夫、専業主婦、2歳児の3人世帯	+約14万円	+約14万円	+約8万3,000円	+約20万3,000円
夫、専業主婦、小学生、中学生の4人世帯	+約46万6,000円	+約46万円	+約35万円	+約40万6,000円

(注)

- ・「現行制度(児童手当支給、扶養控除実施)の場合」と、「子ども手当月26,000円支給、所得税及び住民税の扶養控除廃止(満年度)の場合」を比較し、家計の増収額を試算。
- ・社会保険料控除は平成22年の保険料率を基にして試算。
- ・生命保険料等控除は10万円として試算。

(出所)筆者作成

## 5. おわりに

子ども手当創設は新政権が打ち出した政策の目玉の一つであり、我が国においてぜひ弱と言われてきた家族政策を充実させる第一歩と言える。これまでの枠にとらわれず、子育てを社会全体で支援するという新しい理念へ転換したことに対する期待は大きい。

一方で、財源の問題を始め、今後解決しなければならない課題は多い。今回の法律案は平成22年度限りのものであるが、平成23年度以降の在り方については、子ども手当が持続可能な制度となるよう長期的な視点に立ち検討を重ねることが必要であろう。また、子ども手当創設に当たり地方負担の在り方が議論となったが、保育サービスなど子育て支援策に係るサービス給付等における国と地方の役割分担、費用負担の在り方についても議論が求められている。子ども手当とともに、保育所整備など「子ども・子育てビジョン」で示した施策を含め、子育て支援の充実を総合的かつ計画的に進めていくことが望まれる。

### 【参考文献】

児童手当制度研究会『四訂児童手当法の解説』(中央法規 平18.12)

児童手当制度研究会『四訂児童手当事務マニュアル』(中央法規 平20.9)

みずほ総合研究所「「子ども手当」の設計はどうあるべきか～所得制限、バウチャー制度等をめぐる論点整理～」『みずほ政策インサイト』(平21.12)