

求められる次世代育成支援とその課題

厚生労働委員会調査室 よしおか せいこ
吉岡 成子

1. はじめに

急速な少子化の進展により我が国はすでに人口減少社会に突入している。その一方で、貧困問題、中でも「子どもの貧困」が大きな課題として認識されるようになった。こうした中で、次世代育成支援策の拡充を求める声がかつてないほど高まりを見せている。

平成 21 年 8 月に行われた第 45 回衆議院総選挙においては各党とも子育て支援策の充実をマニフェストの柱に据えて国民の支持を訴えた。政権交代を経た現在、子ども手当の創設や「子ども・子育てビジョン（仮称）」（新たな少子化社会対策大綱と新たな子ども・子育て応援プラン）の策定等、次世代育成支援は、大きな政策課題となっている。本稿では、少子化の進行や子どもの貧困問題等、子どもの置かれている状況や政府のこれまでの取組を概説するとともに、次世代育成支援策の取組と当面する課題について、子ども手当、保育サービス、ひとり親家庭等への支援策を中心に述べることにしたい。

なお、本稿が出る頃にはすでに平成 22 年度予算が編成されていると思われるが、現時点（21 年 12 月 22 日現在）では未だ編成途上であり、不確定要素が多いことをあらかじめお断りしておきたい。

2. 子どもを取り巻く現状

（1）少子化の進展と人口減少社会の到来

現在、我が国では急速に少子化が進行している。いわゆる 1 人の女性が一生に生む子どもの数を示す合計特殊出生率は、平成 17（2005）年に 1.26 と過去最低を記録して以降、3 年連続して上昇し、20 年には 1.37 となったが、依然として低い水準にとどまっている。

我が国の総人口は平成 17 年に初めて減少した。しかし、今後の少子化・高齢化の進行に伴い、人口減少も加速化し、本格的な人口減少社会が到来するとの見通しが示されている。平成 18 年末に公表された人口推計¹では、総人口は、2005 年の 1 億 2,777 万人から 2030 年に 1 億 1,522 万人、2055 年に 8,993 万人にまで減少すると見込まれ、0～14 歳の年少人口も 2005 年の 1,759 万人から 2030 年 1,115 万人、2055 年には 752 万人まで減少する。これに伴い年少人口割合も 2005 年の 13.7%²から 2030 年 9.7%、2055 年 8.4%まで減少する。

我が国における少子化の進行の原因としてはこれまで、結婚や出産に関する希望と現実との乖離が指摘されてきた。しかし、内閣府の「男女共同参画社会に関する世論調査」（21 年 10 月調査）では、「結婚しても必ずしも子どもをもつ必要はない」という考え方に賛成する者の割合が 42.8%を占め、前回調査（19 年 8 月）と比べ 6 ポイント増えている。特に、20 代女性

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成 18 年 12 月推計）中位推計

² 総務省統計局「国勢調査」（平成 17 年）

の7割、20代男性及び30代男女の6割が賛成と回答しており、若い世代を中心に子どもを生き育てることに対する意識に変化が生じていることが懸念される。

一方、我が国においては、欧州諸国と比べて現金給付、現物給付のいずれかを問わず、家族政策への財政支出が少ないことが指摘されている。国の家族関係社会支出の対GDP比の比較(2005年)では、スウェーデンが3.21%、フランスが3.00%、イギリスが3.15%、ドイツが2.22%であるのに対し、我が国は0.81%と低い水準にある。さらに社会支出に占める家族関係支出の構成割合を見ると、スウェーデン10.76%、フランス10.22%、イギリス14.46%、ドイツ7.97%に対し、我が国は4.23%にとどまっている³。

これに対し「子どもと家族を応援する日本」重点戦略(平成19年12月)では、包括的な次世代育成支援を「未来への投資」と位置付け、効果的な財政投資の必要性を訴えたが、そのための追加的社会的コストを1.5兆円～2.4兆円と試算した。これは、19年度の児童・家族関連社会支出額(推計)の35～55%に達する。ただし、この試算には児童手当の改善分は含まれていない。

(2) 子どもの貧困

いわゆる貧困問題が国民の間に広く認識される中で、子どもの貧困問題も重要な課題となっている。子どもの貧困は、子どもの学業成績やその子どもの育ち全般に影響を与え、

図表1 子どもがいる現役世帯(世帯主が18歳以上～65歳未満)の世帯員の相対的貧困率の年次推移

	平成10年	13年	16年	19年
子どもがいる現役世帯 (世帯主が18～64歳)	12.2	13.1	12.5	12.2
大人が一人	63.1	58.2	58.7	54.3
大人が二人以上	10.8	11.5	10.5	10.2
(参考)				
相対的貧困率	14.6	15.3	14.9	15.7
子どもの貧困率	13.4	14.5	13.7	14.2
中央値	259	240	233	228
貧困線	130	120	117	114

資料:厚生労働省(「国民生活基礎調査」を基に算出)資料を一部編集。

注:1)「所得」は、表示年前年1年間(1月～12月)の所得である。

2) 所得には、現金給付の社会保障給付金は含まれるが、現物給付は含まない。

3) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者、現役世帯とは世帯主が18～64歳の世帯。

4) 中央値及び貧困線は、1985年を基準とした物価指数で調整をしたもの。

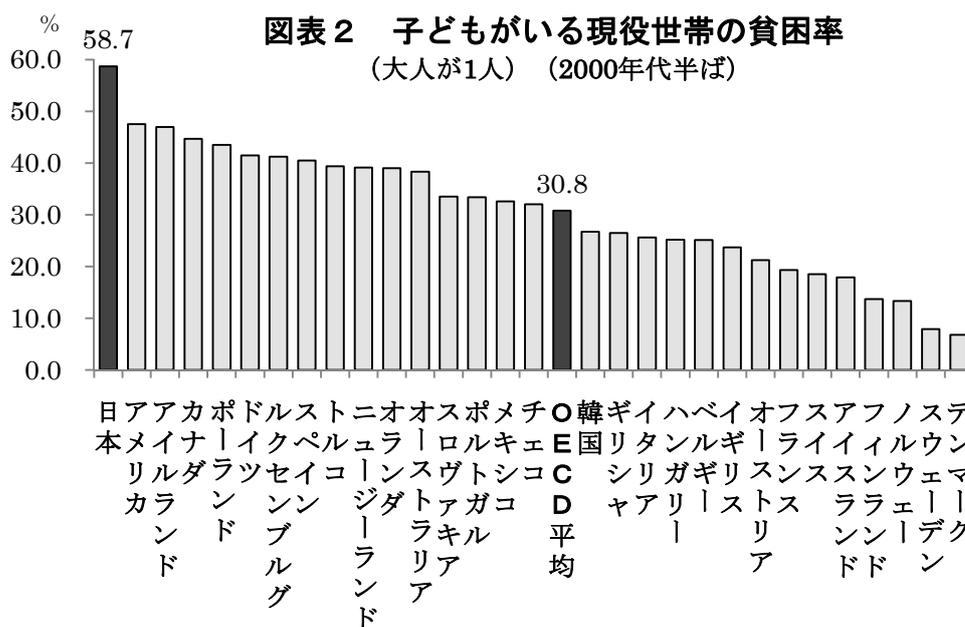
5) 相対的貧困率は、国立社会保障・人口問題研究所作業班がOECDに提供する貧困率の作成基準による。

³ 国立社会保障・人口問題研究所「平成19年度社会保障給付費」

児童虐待との関連も指摘される⁴。さらに、世代を超えた貧困の連鎖を断ち切るためにも、ひとり親世帯をはじめとする低所得世帯に対する支援が重要な課題である。

長妻厚生労働大臣の指示により厚生労働省は、平成 21 年 10 月 20 日、政府として初めて我が国の相対的貧困率⁵及び子どもの相対的貧困率⁶を算出した（図表 1）。これによると、平成 19 年⁷の貧困率は 15.7%であり、10 年の 14.6%と比べ増加傾向にある。諸外国と比べると、我が国の貧困率は、OECD30 か国のうちメキシコ、トルコ、アメリカに次ぐ 4 番目の高さである。また、子どもの貧困率は 14.2%であり、貧困率が急上昇した 13 年の 14.5%よりは低いものの、長期的には増加傾向にある⁸。

次いで、11 月 13 日には子どもがいる現役世帯の世帯員の相対的貧困率が公表された（図表 1）。これによると、大人が 1 人の世帯、すなわちひとり親家庭の相対的貧困率は 54.3%に上る。なお、ひとり親世帯の相対的貧困率は、10 年の 63.1%と比べ改善しているが、この間、所得の中央値も 259 万円から 228 万円に下がり、これに伴い貧困線⁹も 130 万円から 114 万円まで減少している。OECD 諸国の中でひとり親世帯の貧困率が 50%を超えている国は日本のみであり、第 2 位のアメリカを 10 ポイント以上上回る（図表 2）。



(資料) 厚生労働省資料、OECD *Growing Unequal?* 等より筆者作成。

⁴ 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会「第 1 次報告から第 4 次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告」(平 20. 6. 17) によれば、虐待による死亡事例のうち「生活保護世帯」、「市町村民税非課税世帯」、「同 (所得割)」の割合は、平成 17 年 66.7%、18 年 84.2%であった。
⁵ 可処分所得中央割合の 50%以下の所得しか得ていない者の割合。なお、資産、現物給付は考慮されていない。
⁶ 17 歳以下の子ども全体に占める、中央値の半分未満の 17 歳以下の子どもの割合。
⁷ 実際の調査対象年は前年 (平成 18 年 1 年間の所得が調査対象。他年の調査も同じ)。
⁸ OECD, “Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries” 2008.
⁹ 中央値の半分

さらに、ひとり親世帯の中でも母子世帯の置かれている状況は極めて厳しい¹⁰。

そこで我が国の母子世帯の状況を見ると、19年において母子世帯の1世帯当たり平均所得金額は年243万2,000円、世帯人員1人当たりの平均所得金額は93万6,000円にとどまる。これに対し、全世帯の1世帯当たり平均所得金額は年556万2,000円（1人当たり207万1,000円）、児童のいる世帯は1世帯当たり年691万4,000円（1人当たり165万2,000円）である¹¹。母子世帯の1世帯当たりの平均所得は児童のいる世帯の35%にとどまる。

その一方で、我が国の母子世帯の母の就業率は極めて高く、85%が就労している。しかし、そのうち常用雇用者は42.5%、臨時・パートが43.6%で、平均年間就労収入も171万円（常用雇用者257万円、臨時・パート113万円）にすぎない¹²。このため、我が国の単親世帯は、親が就業している世帯と非就業の世帯で貧困率がほとんど変わらない¹³という特異な特徴を持つ。

なお、就業が貧困に及ぼす影響という点で、我が国に特異的なもう1つの特徴は、両親と子どものいる家庭においても、就業者が1人か2人以上かで貧困率がほとんど変わらないという点である¹⁴。すなわち我が国においては主たる家計の担い手が低所得である場合、もう1人が働きに出ても貧困の解消にはつながりにくいという状況がうかがえる。

さらに、諸外国と比して我が国に特徴的なのは、再分配前の子どものいる世帯の相対的貧困率よりも再分配後の所得の貧困率の方が高くなるという点である¹⁵。我が国の社会保障給付は高齢者に重点が置かれ、低所得の現役世代への所得の再分配は少ない¹⁶。加えて、低所得の現役世代の社会保険料負担は相対的に大きい¹⁷。その結果、可処分所得としては当初所得よりもマイナスになるという逆転現象が生じている。こうした中で、2006年のOECD「対日経済審査報告」では、低所得世帯向けの割合を増加させるために社会支出を再配分し、公的支出の対象を片親などの社会的弱者により重点化することを求めている。

3. 次世代育成支援に係る政府の対応

我が国においては、平成2年の「1.57ショック」¹⁸を経て、平成6年12月に策定された

¹⁰ 阿部彩『子どもの貧困』（岩波新書）（平20.11）によれば、「国民生活基礎調査」（2004年版）からの推計では父子世帯の貧困率は19%であるのに対し、母子家庭の貧困率は66%である。

¹¹ 厚生労働省「平成20年国民生活基礎調査」

¹² 厚生労働省「平成18年度全国母子世帯等調査結果報告」（平19.10）

¹³ OECD, “Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries” 2008. 単親家庭で就業している場合の貧困率は58%、非就業の場合の貧困率は60%でほとんど変わらない。

¹⁴ 同上。両親・子どものいる家庭で、就業者が1人の場合の貧困率は11%、2人以上の場合は10%。

¹⁵ 平成21年第11回経済財政諮問会議（平21.4.22）有識者議員提出資料 平成15年において所得再分配前の当初所得における子どもの貧困率12.8%に対し、所得再分配後の可処分所得は13.7%と逆転している。

¹⁶ 国立社会保障・人口問題研究所「平成19年度社会保障給付費」によれば、我が国の高齢者関係給付費が社会保障給付費に占める割合は平成19年度で69.5%に対し、児童・家族関係給付費の割合は3.9%である。

¹⁷ 平成20年国民生活基礎調査（平成19年調査）によれば、所得に占める社会保険料額の割合は全体で9.9%であり、これを所得5分位で見ると第I-5分位階級（最も所得が少ない2割）が9.1%に対し、第V-5分位階級（最も所得が多い2割）は9.0%とほとんど変わらない。また、母子世帯における所得に占める社会保険料額の割合は10.5%、児童のいる家庭における割合は10.4%であり、全体（9.9%）より負担割合が大きい。

¹⁸ 平成2年に、平成元年の合計特殊出生率が1.57と「ひのえうま」に当たるため過去最低であった昭和41年の1.58を下回ったことが発表され、我が国の少子化傾向が社会的に衝撃を与えた。

「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）（7～11年度）以降数次にわたり子育て支援のための計画が策定されてきた。また、15年には少子化社会対策基本法が制定され、翌16年には少子化社会対策大綱が決定された。そして同年、17～21年度を対象期間とする「子ども・子育て応援プラン」が策定された。

さらに、17年に初めて総人口が減少に転じ、合計特殊出生率も1.26と過去最低を記録したことを受け、18年6月には「新しい少子化対策について」が決定され、「出生率の低下傾向の反転」に向け、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るとされた。さらに、同年の将来推計人口において少子高齢化のより厳しい見通しが示されたことを受け、翌19年12月には「子どもと家族を応援する日本」重点戦略、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が策定された。重点戦略では、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現」と「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」が車の両輪として位置づけられた。

次いで、20年7月の「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」では緊急に講ずべき対策の1つとして「未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会」が掲げられ、同年11月の社会保障国民会議最終報告で、少子化・次世代育成支援は最優先で取り組むべき待ったなしの課題とされた。そして、同年12月の「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」の社会保障の機能強化の工程表に、①仕事と子育ての両立を支えるサービスの質と量の確保、②すべての家庭に対する子育て支援の強化、③子育て支援サービスを一元的に提供する新たな制度体系の構築が盛り込まれた。

そして、平成21年6月の安心社会実現会議報告「安心と活力の日本へ」においては5つの安心改革の1つとして「安心して子どもを産み育てる環境」が掲げられ、社会保障国民会議が提起した「次世代支援新システム」の構築、子育て世帯に対する給付付き税額控除の導入が打ち出された。これを受けて「経済財政改革の基本方針2009」（21年6月23日閣議決定）では、少子化対策を抜本的に拡充し、社会の「安心」と「活力」を両立させる必要があるとし、2020年代初めまでの政策目標を3つの局面に沿って掲げ、保育のサービスの充実・効率化・総合的な提供の推進、子育て等に配慮した低所得者支援策（給付付き税額控除等）、少子化傾向の反転につながる充実した子育てと就労の両立支援等を進めるとした。

政権交代を経て、鳩山内閣総理大臣は、21年10月26日、第173回国会所信表明演説において、子育ては「もはや個人の問題でなく、未来への投資として、社会全体が助け合い負担するという発想が必要」として、子ども手当の創設等を訴えた。さらに同年12月22日に閣議決定された「平成22年度税制改正大綱」（以下「税制改正大綱」という。）では、「チルドレンファーストの考え方に立ち、子どもは「社会の宝」として、社会全体で責任をもって育て上げる体制を作り、少子化に歯止めをかけることを目指す」方針を明記した。

4. 子ども手当の創設

（1）児童手当の創設と沿革

我が国における子育て世帯に対する経済的支援としては、昭和47年に創設された児童

手当制度があり、現在、小学校修了前の児童を対象に、3歳未満児及び3歳以上の第3子以降に月1万円、3歳以上の第1・2子に5,000円が支給されている（所得制限あり）。

民主党は、マニフェストで児童手当に代えて、中学卒業まで1人当たり年31万2,000円（月2万6,000円）の子ども手当を支給することとしており（22年度半額実施、23年度以降本格実施）、連立政権樹立に当たっての3党政策合意にも手当創設が盛り込まれている。

我が国の児童手当は、その目的、財源、所得制限等をめぐり検討段階から様々な議論があった。制度創設に当たっても事業主や地方自治体、財政当局から費用負担について慎重意見が示され、最終的に、義務教育終了前¹⁹の第3子以降に対し月額3,000円を支給し（所得制限あり）、被用者に係る費用負担は10分の7が事業主負担、残りは公費負担（国10分の2、地方10分の1）、被用者以外は全額公費負担（国3分の2、地方3分の1）とすることで決着した²⁰。当時の内田厚生大臣は、児童手当を「小さく生んで大きく育てる」旨答弁した²¹が、翌48年には第1次オイルショックが起き、なかなか大きくは育たなかった。

そして、昭和57年の行財政改革に伴う所得制限強化に伴い、被用者等を対象に全額事業主拠出で賄う特例給付²²が導入された。その後も財政支出の拡大が見込めない中、支給対象児童・支給金額の拡充の代わりに対象年齢を重点化する改正が相次ぎ、60年には、児童手当の支給対象を第2子以降に拡大し、第2子2,500円、第3子以降5,000円とする代わりに、対象年齢は義務教育就学前に重点化する改正を行った²³。さらに、平成3年に第1子まで拡大し、第1・2子5,000円、第3子以降10,000円とする改正を行った際には、対象年齢を3歳未満に引き下げる改正を行った²⁴。

（2）児童手当の拡充と子ども手当をめぐる経緯

平成10年代に入り、少子化が一層進展し、総合的な少子化対策の一環として児童手当制度が位置づけられる中で、児童手当も数次にわたり拡充されてきた。12年には対象年齢は義務教育就学前まで拡大され²⁵、翌13年には所得制限の緩和により支給率が大幅に引き上げられた²⁶。次いで、16年には小学校3学年修了前まで、18年には小学校修了前まで対象年齢が拡大され、所得制限が緩和されるとともに²⁷、19年には3歳未満の支給額が1万円

¹⁹ 支給対象年齢は、47年1月～：5歳未満、48年度：10歳未満、49年度～：義務教育終了前と段階的に拡大。

²⁰ 公務員についてはすべて所属官庁が負担する。

²¹ 第65回国会衆議院本会議録第11号（昭46.2.25）

²² 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（昭和57年当時、扶養親族等5名の場合の年収で560万円）のものに対して行う児童手当と同額の給付。

²³ 支給対象年齢は、61年6月～：第2子2歳未満、第3子義務教育終了前、62年度：第2子4歳未満、第3子9歳未満、63年度～：義務教育就学前と段階的に実施。

²⁴ 支給対象年齢は、4年1月～：第1子1歳未満、第2子以降5歳未満、5年1月～：第1子2歳未満、第2子以降4歳未満、6年1月～：3歳未満と段階的に実施。

²⁵ 3歳以上の給付財源は全額公費。

²⁶ 夫婦・児童2人世帯の年収で432.5万円から596.3万円（被用者は670.0万円から780.0万円）に引上げ。

²⁷ 夫婦と児童2人世帯の年収で596.3万円から780.0万円（被用者は780.0万円から860.0万円）に引上げ。あわせて公費の負担割合の見直し（国3分の2→3分の1、地方3分の1→3分の2）が行われている。

に引き上げられた。なお、平成12年以降の支給対象年齢の拡大分については全額公費負担で行われ、3歳以上小学校修了前までの児童手当、特例給付についてはすべて公費負担によって行われている。

このような経緯によって、現在の児童手当の財源は、年齢（3歳未満と3歳以上）、被用者、非被用者、公務員によって、あるいは児童手当か特例給付かによって費用負担が異なる。平成21年度予算における給付総額1兆160億円のうち、国庫負担2,690億円、地方負担5,680億円、事業主拠出金1,790億円となっている。

一方、民主党は、平成17年の衆議院選挙において月額1万6,000円の子ども手当の創設を打ち出し、18年3月には義務教育終了までの児童1人につき月額1万6,000円²⁸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²⁹。次いで同年5月にはチルドレン・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「育ち・育む“応援”プラン」を取りまとめた。

さらに、19年3月、「民主党の「子ども手当」政策について（中間報告）」を公表し、各種の調査からの子育て費用のデータや、欧州諸国の子ども手当（家族手当）の支給水準などを考慮し、中学卒業までの子ども1人当たり月額2万6,000円の子ども手当を支給する方針を示した。そして、19年の参議院通常選挙では子ども手当月額2万6,000円の創設を訴え、平成19年12月以降3度にわたり同内容の「子ども手当法案」を参議院に提出した³⁰。この方針は21年8月の第45回衆議院総選挙のマニフェストでも踏襲され、中学卒業までの子ども1人当たり年31万2,000円（月額2万6,000円）の子ども手当の創設（22年度は半額）と所得控除から手当などへの切替えが盛り込まれ、3党連立政権合意にも子ども手当の創設が明記された。そして、12月の税制改革大綱においては、子ども手当の創設と所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当への方向性が明らかにされた。

（3）子ども手当の財源確保

子ども手当については、半額実施で2.7兆円、本格実施で5.5兆円が見込まれている。しかし、2万6,000円の根拠は必ずしも明確ではなく、子育て費用のどこまでを社会全体で負担しようとしているのかも明らかであるとは言えない。

子ども手当については、子育て世帯の消費性向を高め、需給ギャップの解消や内需拡大につながる等、景気の浮揚効果を期待する声がある³¹。しかし、税収が落ち込む中、安定的な財源の確保なしに恒久的な子ども手当を導入すれば、その負担は結局次世代が担うこ

²⁸ 「平成17年度民主党予算案」で1万6,000円は「子どもの食費、被服費を概ね賄える」金額とされている。

²⁹ 閣法の児童手当法改正案と一括審議され、衆法は否決、参法は審議未了となった。

³⁰ 168回、169回、170回国会。いずれも審議未了。

³¹ 21年12月15日の「予算編成の基本方針」（閣議決定）では、子育て世帯への支援は「消費拡大の面からも即効性が高い」としている。また、電通総研の調査によれば、子ども手当の開始1年間の消費押し上げ効果は全国で1兆2,889億円、経済波及効果（生産誘発額）は総額2兆4,377億円と見込まれ、教育関連を中心に経済活性化が期待できるとされる（電通総研『消費気分調査』「レポートVol. 4」（平21.12.21））。一方、経済効果は限定的とするものもある（関西社会経済研究所『子ども手当等に関する調査研究』政策レポート第2号（平21.12.1）等）。

とになりかねず、財源確保が課題である。

これについて、民主党は、扶養控除、配偶者控除の見直しと徹底した無駄の排除を掲げてきた。しかし、所得税における一般の扶養控除の減収見込額は平成 21 年度予算ベースで 0.8 兆円、配偶者控除は 0.6 兆円で³²、合わせても子ども手当の財源には足りない。配偶者控除の廃止については早々と先送りの方針が決定され、扶養控除については 15 歳以下の年少部分について、当初予定されていた所得税に加え地方税も廃止されることとなった³³。また、23 歳～69 歳の成年部分の扶養控除は、引き続き存続することとされた。

一方の無駄の排除による財源確保も容易ではない。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の執行停止に当たり、長妻厚生労働大臣は、「その趣旨を活かしつつ、より充実した新しい「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、執行を停止」したと説明した³⁴が、21 年度第 1 次補正予算の執行停止減額 2 兆 7,000 億円は、既に第 2 次補正予算に充当されている。

子ども手当の財源構成も論点のひとつである。厚生労働省は、10 月の 22 年度予算概算要求において全額国費を前提に 2 兆 2,554 億円を要求したが、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とした。現行の児童手当は国、地方、事業主の拠出金によって構成されており、社会全体で次代を担う子どもたちを支援していくという観点からは、地方や事業主にも一定の負担を求めべきとの議論がある。現実問題として国費での安定的な財源確保が困難な中で、地方に一定の負担を求めべきとの声もあるが、自治体の反対意見は根強い。

一方、事業主拠出を求めない前提で、これまで事業主拠出によって実施されてきた放課後児童クラブ等の児童育成事業（21 年度 560 億円、8 月の 22 年度概算要求では 741 億円）についても、10 月の概算要求においては一般会計に振り替えた上での事項要求となった。予算の確保ができなければ、放課後児童クラブ、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業や休日・夜間、病児・病後児保育等の運営に支障が生じることとなる。なお、行政刷新会議の事業仕分けでは、次世代育成支援対策交付金で行われている延長保育事業について、年金特別会計（児童手当勘定）で行う方向で見直すこととされたが、子ども手当の事業主拠出や次世代育成事業の行方によっては児童手当勘定そのものがなくなることになる。

この問題について、22 年度においては児童手当を活用し、その範囲内で地方と事業主の負担を存続する方向であり、23 年度以降については改めて協議することとなる。

（４）所得制限、子どもの貧困に与える影響等

一人ひとりの子どもの育ちに着目し、社会全体で支えるという観点からは、出生順位や

³² 参議院予算委員会の平成 21 年度本予算に関する要求資料に対し財務省が提出した「第 3 次参議院予算委員会要求資料」（平成 21 年 7 月）による。

³³ 所得税分は平成 23 年 1 月、住民税分は 24 年 6 月から廃止。なお、16～22 歳を対象とする特定扶養控除は、高校実質無償化に伴い 16～18 歳について縮小される。

³⁴ 「お詫び 子育て応援特別手当（平成 21 年度版）の執行停止について」（平 21.10.15 厚生労働大臣 長妻昭）

親の所得にかかわらずすべての子どもに一律に同額の手当を支給するというのも合目的的である。諸外国においてもイギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンでは所得制限が設けられていない³⁵。

しかし子ども 1 人 31 万 2,000 円、2 人ならば 62 万 4,000 円、3 人ならば 93 万 6,000 円という金額を所得制限なしで高所得者に対しても支給することについて疑問の声もある。毎日新聞が行った全国世論調査では、子ども手当に所得制限を設ける案に 71%が賛成と答え、反対の 25%を大きく上回った³⁶。

他方、子ども手当に所得制限を設ける場合には、所得制限の水準、支給率をどう設定するかという課題のほか、事務負担や所得の捕捉等の問題がある。また、所得制限を設け扶養控除を廃止する場合、負担増となる子育て世帯が出ることは避けられない。さらに、現行の児童手当の所得制限は、児童を養育する受給者本人の所得のみに着目し、配偶者や扶養義務者等他の世帯構成員の所得を問わない。これは、昭和 47 年の制度発足時においては受給者本人が最多収入者であることが通常で、その所得を把握すれば足りると考えられたからだが、共働き世帯が増加している現状に必ずしもそぐわない。しかし、所得制限の対象所得を受給者本人から世帯単位に変えた場合、共働き世帯に与える影響は大きい。

財源捻出が困難な中、所得制限の是非は平成 22 年度予算編成の大きな争点となった。21 年 12 月 16 日、民主党の小沢幹事長から示された平成 22 年度予算重要要点は、子ども手当の所得制限導入を打ち出したが、鳩山内閣総理大臣は、同 21 日、子ども手当には所得制限を設けない方針を表明した。

また、長妻厚生労働大臣は、貧困率を公表した 21 年 10 月 20 日の記者会見において、子ども手当の導入による貧困率の推移について試算を行う旨表明した。一般的に累進所得税のもとで所得控除は高所得層に有利であり、一律に支給される手当は中・低所得層に相対的に有利とされる。民主党が主張してきた「控除から手当への転換」は、所得の再分配に一定の効果をもたらすことが期待される。しかし、子どもの貧困の解消という観点からは、所得にかかわらず一律に手当を支給するよりも低所得層の子どもに重点的に投入する方が効果的という声もある。

子どもの貧困解消に家族手当等と与える影響に関し、ユニセフは、1990 年代のノルウェーが子どもの貧困率を低下 (5.2%→2.0%) させた最大の要因が家族向けの手当 (政府移転) 等であるとする一方で、米国の貧困率の低下 (24.3%→17.0%) の半分以上が労働市場の変化、特に母親の収入の増加によるものと分析している³⁷。一方、OECD は、社会政策関連の支出の増大に一定の評価をしつつ、増税と歳出増は格差対策としては一時しのぎにしかならず、雇用による賃金確保が重要であるとしている³⁸。さらに、現行の児童手当は子どもを養育している親に対して支給され、児童福祉施設に入所している子どもや里

³⁵ 厚生労働省資料。ただしドイツでは所得が大きい場合には児童控除が適用される。なお、国立国会図書館調査及び立法考査局社会労働調査室：調査レポート「各国の児童手当制度概要」(平 21.9) も参照されたい。

³⁶ 『毎日新聞』(平 21.12.21)

³⁷ Unicef, “Child Poverty in Rich Countries 2005”

³⁸ OECD, “Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries” 2008.

親に委託された子どもには支給されない。子ども手当の制度設計によっては同様の問題が生じ、社会的養護が必要な子どもたちに子ども手当が支給されない可能性がある³⁹。

他方、我が国は現金給付のみでなく現物給付の家族関係社会支出も少ない。諸外国では保育サービスや育児休業制度の充実など手厚い就業と子育ての両立支援策によって出生率の低下傾向に歯止めをかけており、後述するように保育所待機児童が多数存在する現状では、むしろ保育サービス等の現物給付に重点を置いて財政投入を図るべきとの指摘もある。

さらに、義務教育終了後の子どもに対する支援との公平感や施策の整合性の問題もある。この点について、民主党のマニフェストでは公立高校の実質無償化、私立高校生の学費負担の軽減、大学生等に対する奨学金の創設が示されている。しかし、例えば公立高等学校の授業料は12万円程度であり、子ども手当の金額とは格差がある。特定扶養控除の縮小により負担増となる家庭も生じる。また、既に授業料の減免措置が講じられている低所得者には無償化の恩恵がない、授業料以外の教科書費、学用品費、修学旅行費などの負担が大きい等の指摘もある。子ども手当が直接補助で、所得や子どもの学校種別にかかわらず一律に支給され用途も限定されないこと等との整合性の問題もある⁴⁰。

諸外国では、例えばフランスでは子ども手当の支給対象を20歳未満⁴¹、ドイツは18歳未満としつつ失業者には21歳（職業訓練中は25歳）未満まで支給している。また、原則16歳未満とするイギリス、スウェーデンも学生等については全部若しくは一部について20歳未満まで延長しており、子ども手当の支給対象年齢の在り方も議論となりえよう。

5. 保育所待機児童解消と保育制度改革

(1) 待機児童の解消と保育所整備

政府は、現在、新待機児童ゼロ作戦（平成20年2月）を通じて低年齢児を中心とする保育施策の拡充を図っている。同作戦は、質と量の両面から保育施策を充実し、必要な社会的基盤の構築に取り組むことを基本方針に、3歳未満の保育サービスの提供割合を10年間で20%から38%に引き上げる（0～5歳児の利用児童数100万人増）とともに、放課後児童クラブ（小学1年～3年）の提供割合を19%から60%に引き上げる（登録児童数145万人増）ことを目標に掲げている。特に、20年度から22年度までの3年間を集中重点期間として15万人分の保育所整備等を推進するとともに、放課後児童健全育成事業の推進、保育の提供手段の多様化、認定こども園の設置促進等を進めることとし、平成20年度第2次補正予算において「安心こども基金」を創設した（21年度第1次補正予算で拡充）。

しかし、現下の経済状況を受けて働く母親が急増し、21年4月1日の待機児童数は2年

³⁹ 平成20年度福祉行政報告例によれば乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設に在籍している子どもは20年度末現在36,122人、里親に委託されている子どもは3,870人である。

⁴⁰ 一方、規制改革会議は、「更なる規制改革の推進に向けて～今後の改革課題～」（平21.12.4）において「子ども手当に対する見解」として、「使途制限を付したバウチャーで支給すべき。保育施設やベビーシッターなどの保育サービスや幼児教育関連サービス、育児用品などの物品類など利用できる対象を「子育て」に限定」すべきとしている。

⁴¹ ただし、フランスの子ども手当は第2子以降。

連続して増加し2万5,384人となり（前年に比べ5,834人、30%増加）、特に都市部の増加は著しい⁴²。待機児童のうち8割以上が0～2歳の低年齢児であり、都市部への集中と⁴³地域の固定化が見られる⁴⁴。一方、待機児童ゼロ作戦等（13年6月）策定後の14年から21年までの保育所の整備状況を見ると、保育所数は657か所増、3.0%の伸びに対し、保育所定員数は16万1,406人増、8.6%増、利用児童数は17万4,577人増、9.0%増となっており、21年4月の保育所定員充足率は全体で95.7%、私立保育所では103.0%に達している。近年の受入れ児童数の増加は、主に施設数の増加ではなく、定員増や定員の弾力化により図られてきたが、定員弾力化等による待機児童解消は限界を迎えつつある。

一方、放課後児童クラブの登録児童数は、平成21年5月1日現在で80万7,857人であり、クラブを利用できない待機児童数は、1万1,438人に上る⁴⁵。

こうした状況のもとで、新待機児童ゼロ作戦の集中重点期間中の保育所整備等によって待機児童の解消は困難な状況にあり、更なる加速化、計画の見直しが求められている。

この点、民主党のマニフェストは、保育所待機児童解消の具体策として、小・中学校の余裕教室・廃校を利用した認可保育所分園の増設、「保育ママ」の増員、認可保育所の増設を進めるとしている。また、平成21年12月8日の「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（以下「緊急経済対策」という。）においては、待機児童解消への取組として、地域の余裕スペースの活用等による認可保育所の分園等設置の促進、家庭的保育の拡充により、待機児童の大半を占める低年齢児の良質な保育を拡充するとともに、沖縄県においては、独自の事業基金を活用した補助制度の見直しにより認可外保育施設の認可化や質の向上の取組を推進することとされている。さらに、平成22年1月にも策定が予定される「子ども・子育てビジョン（仮称）」において保育サービス等を含めた新たな数値目標が設定されることが見込まれている。

（2）保育制度改革

保育制度に関しては、平成9年に児童福祉法が改正され、現在の保育実施制度に改められた。しかし、一連の福祉改革の中で福祉サービスが措置制度から契約制度に改められる中で、保育所については保育園を選択した保護者の市町村への「申込み」を介在させつつ、市町村が入所決定を行う仕組みは維持されてきた。また、認可保育所に対しては運営費に対して多額の公的助成が投入されているのに対し、無認可保育所等で保育を受ける場合には公的助成はほとんどない。このため、規制改革等の観点から、利用者が保育所と直接利用契約を結ぶ直接契約方式の導入や保育に係る公的助成を保育所に対してではなく利用者

⁴² 例えば横浜市の待機児童数は前年度比82%増の583人増、東京都世田谷区は83%増の335人増、待機児童数が200人を超えた板橋区、足立区ではいずれも前年の2倍以上となった。

⁴³ 首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都府県（政令指定都市・中核市含む）及びその他の政令指定都市・中核市の合計で全体の8割を占める。

⁴⁴ 厚生労働省「保育所の状況（平成21年4月1日）等について」（平21.9）

⁴⁵ 厚生労働省「平成21年5月1日現在放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況について」（平21.10）

に対して行う直接補助方式やバウチャー方式の導入を求める声等があがっていた。

こうした中で、平成20年の「地方分権改革推進要綱（第1次）」（6月20日地方分権改革推進本部決定）、「経済財政改革の基本方針2008」（6月27日閣議決定）は、保育の規制改革について20年度中に結論を出すことを求めた。これを受けて、次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向け検討を進めていた社会保障審議会少子化対策特別部会は、21年2月、保育を中心とする議論の中間的な取りまとめとしての第1次報告を公表し、市町村が母子家庭や児童虐待等保育の必要性・量、優先的利用確保の要否を認定し、利用者が保育所と公的保育契約を結ぶ「新たな保育の仕組み」を提言した。

しかし、第1次報告書に対しては、保育への財政拡充がなければ何ら改善にはならない、保育の実施や施設整備に対する公的責任の後退につながりかねない、保育単価引下げや公費負担削減に結びつく懸念がある等の指摘がある一方で、入所者の決定や利用料の徴収等保育所の事務負担が増大する、入所決定まで何か所も保育所を回らなければならない利用者の負担が大きい等の反対意見も寄せられている。厚生労働省は、21年5月、保育について2つの専門委員会を設置し、更なる詳細設計に向けた検討を重ねている。

さらに、21年12月の緊急経済対策では「幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革」として、幼保一体化を含め、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築を進め、22年度前半を目途に新たな制度の基本的な方向を定め、23年通常国会までに所要の法案を提出することとしている。ここでは、利用者本位の保育制度に向けた抜本的な改革として、利用者と事業者の間の公的契約制度の導入、保育に欠ける要件の見直し、利用者補助方式への転換の方向など、利用者本位の制度を実現するとともに、保育料設定の在り方について、水準の在り方も含め、制度設計の中で検討することとしており、株式会社、NPO・社会的企業も含めた更なる参入促進を図るべく、客観的基準による指定制度の導入を検討するとともに、施設整備補助の在り方、運営費の使途範囲・会計基準等の見直しについても検討することとしている。

（3）保育所最低基準の見直し

保育所等の児童福祉施設については、児童福祉法に基づき人員、設備及び運営について全国一律の最低基準（児童福祉施設最低基準）が定められている。しかし、昭和23年の制定以来ほとんど改定されておらず、明確な科学的根拠が乏しい基準⁴⁶が長年にわたり適用されている等の指摘がなされているほか、地方分権の観点から地域の実情に応じた柔軟な対応を求める声も強くなってきた。

地方分権改革推進委員会は21年10月7日、「第3次勧告」を決定し、保育所等の児童福祉施設の設備・運営基準について廃止又は条例委任を行うとともに、条例へ委任する場合

⁴⁶ 例えば、規制改革会議は、最低基準が乳児のほふく室の面積基準を1人当たり3.3㎡（畳2畳分）、従事者全員が保育士資格を保有するものと定めていることに対し、東京都の認証保育所制度では、それぞれ年度途中は2.5㎡まで弾力化、資格保有者は6割以上としており、特段問題は生じていない旨の指摘を行っている。ただしその一方で、現在の最低基準は、諸外国と比べ貧弱であり、むしろ改善・強化すべきという声も少なくない。

に条例制定の基準を設定するに当たっては、士業等の資格について特に「従うべき基準」⁴⁷を定める必要がある場合、人員配置基準、利用者の数について特に「標準」⁴⁸を示す必要がある場合等を除き、居室面積基準やその他の運営基準については「参酌すべき基準」⁴⁹とすべきと勧告した。これに対し、厚生労働省が11月4日にまとめた対応方針では、第3次勧告を最大限尊重し、地方分権を推進するとしつつ、保育・介護・福祉の質等に深刻な悪影響が生じかねないもののみ、例外的に、全国一律の最低基準（規制）を維持することとした。そして、施設等基準については、すべて条例に委任した上で、「人員配置基準」「居室面積基準」「人権に直結する運営基準」⁵⁰に限り「従うべき基準」とするが、保育所については、東京等に限り、待機児童解消までの一時的措置として、「居室面積基準」のみ「標準」とするとした。

これを受けて、翌12月15日に閣議決定された地方分権改革推進計画では、児童福祉施設最低基準を条例に委任することとし、条例制定の規準については、職員の資格基準、人員配置基準、居室面積基準及び施設の利用者や家族に対する人権侵害の防止等に関する基準については「従うべき基準」とし、施設の利用者の数に関する規準については「標準」、その他の設備及び運営に関する基準については「参酌すべき基準」とするとした。また、保育所については、東京等の一部の区域に限り、待機児童解消までの一時的措置として、居室面積基準は「標準」とするとした。

保育所における東京等での居室面積基準の取扱いは、待機児童が多く、地価が高く保育所整備が進まない都市部に限り、緊急措置として面積基準の弾力化を認めるものであり、待機児童問題が深刻な中、受入れ児童数の増加を歓迎する声の一方で、最低基準の緩和による保育の質の低下を懸念する声もある。厚生労働省は、21年12月7日、保育施設における死亡例について自治体からの報告を初めて公表したが、これによると16年4月から21年11月までの間に認可保育所で19件19人、認可外保育施設で30件33人が亡くなっている。認可外保育施設の利用者が認可保育所の1割強にすぎない現状を見ても、認可外保育施設での死亡事故の発生が格段に多いことがわかるが、認可保育所の設置主体の規制緩和が行われた12年度以降、認可保育所でも事故が増加しているとして基準緩和を懸念する声もある。

（４）認定こども園の見直しと幼保一元化

ア 認定こども園の創設

就学前の子どもの保育・教育への支援という観点からは、幼保一体型の施設である認

⁴⁷ 「従うべき基準」とは、必ず適合しなければならない基準であり、条例の内容は、原則として法令の「従うべき基準」に従わなければならない。

⁴⁸ 通常よるべき基準であり、条例の内容は、法令の「標準」を標準とする範囲内でなければならないが、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることは許容される。

⁴⁹ 十分参照しなければならない基準であり、条例制定に当たり十分参照した上で判断しなければならないが、十分参照した結果としてであれば地域の実情に応じて異なる内容を定めることは許容される。

⁵⁰ 運営基準のうちサービス内容の説明と同意、サービス提供拒否禁止、虐待・身体拘束禁止、秘密保持、保育指針、保育所調理室自園調理などについての基準とされる。ただし、保育所調理室自園調理については、規制改革会議等から見直すべきとの意見もある。

定こども園の普及や更なる幼保一元化の推進も大きな課題として認識されている。

従来就学前の子どもは、親が働いて「保育に欠ける」状況であれば厚生労働省が所管する保育所、そうでなければ文部科学省が所管する幼稚園と、利用施設が親の就労の有無によって分断、限定されていた。しかし、働く母親からは就学前に幼児教育を受けさせたいという要望がある一方で、4時間の枠を超えた預かり保育を幼稚園に希望する声もあり、母親の就労の有無にかかわらず、子どもが同内容の保育・教育を受けられる幼保一元化は長年の課題とされていた。特に近年、保育所の待機児童の増加の一方で幼稚園の利用者数の減少や定員割れ等の問題が生じており、定員割れしている幼稚園施設の活用による待機児童の解消や、子育てに関する孤立化・育児負担に対応した地域の子育て支援機能の充実が強く求められるようになった。こうした中で、平成18年、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」により就学前の保育・教育を一体としてとらえた一貫した総合施設として認定こども園が制度化された。

認定こども園は、保育所、幼稚園等のうち①就学前の子どもに保育・教育を提供する機能、②地域における子育て支援を行う機能を備える施設として都道府県知事による認定を受けた施設である。保育所でも幼稚園でもない新たな第三の施設類型ではなく、保育所や幼稚園の従来の法的枠組みを残したままでの認定制度となっており、地域の実情に応じて①幼保連携型、②幼稚園型、③保育所型、④地域裁量型の4類型⁵¹がある。

しかし、保育所、幼稚園の根拠法令や所管省庁が異なる二重行政の弊害により、事務手続が煩雑で、施設整備や無認可部分の運営に対する財政支援も不十分であり、平成20年の「経済財政改革の基本方針2008」（6月27日閣議決定）や「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」(7月29日)において、認定こども園の二重行政の解消や制度改革について20年度中に結論を得ることが求められた。

イ 認定こども園の見直しと幼保一元化

厚生労働・文部科学両省は、20年7月、「認定こども園の普及促進について」として、会計処理の改善や申請手続の簡素化等に関する運用改善方策をまとめた。

さらに、21年3月、少子化対策担当・文部科学・厚生労働の3大臣合意による「認定こども園制度の在り方に関する検討会」が報告書を発表した。報告書は、22年度までに「安心子ども基金」等の新たな財政措置の活用などにより認定こども園の緊急整備を図り、23年度には認定件数が2,000件以上になることを目指すとするとともに、①財政支援の充実、②二重行政の解消、③教育と保育の総合的な提供の推進、④家庭や地域の子育て支援機能の強化、⑤質の維持・向上への対応に取り組み、必要な見直しを早急に行うべきとしている。

さらに、財政支援に関しては、平成22年度までを期間とする「安心子ども基金」によ

⁵¹ ①は認可保育所と認可幼稚園が連携し、一体的な運営を行う施設、②は認可幼稚園が保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど保育所的な機能を備えるタイプ、③は認可保育所が保育に欠ける子ども以外の子どもを受け入れるなど幼稚園的な機能を備えるタイプ、④は、保育所、幼稚園のいずれの認可もない認可外施設が両方の機能を果たすタイプ。

り新たな財政支援措置が行われ、認定こども園の施設整備費補助やこれまで財政支援のなかった幼稚園型の保育所機能部分、保育所型の幼稚園機能部分にも新たな財政支援が制度化された。また、これらの新たな財政措置に関しては補助要綱、申請・交付・報告手続、スケジュールを一本化するとともに、従来の財政措置（私学助成、保育所運営費負担金）についても申請・執行手続の一本化を促進することとされた。これを受け、厚生労働・文部科学両省は、認定こども園の申請手続等の簡素化のため、21年3月に申請手続等に関する事務マニュアルを作成し、補助手続の一本化、行政窓口の一本化等関係機関の連携、認定手続の簡素化等「認定こども園制度の普及促進について」を通知した。

なお、認定こども園の認定件数は、21年4月時点で前年より129件増加し358件（幼保連携型158件、幼稚園型125件、保育所型55件、地方裁量型20件）である。

一方、民主党のマニフェストは、縦割り行政になっている子どもに関する施策を一本化し、質の高い保育の環境を整備するとし、子ども家庭省（仮称）の設置の検討を明記した。加えて、民主党政策集 INDEX2009 では、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省という二元行政を改め、幼稚園と保育所の一本化を推進するとしている。さらに、21年12月の緊急経済対策では「幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革」として、幼保一体化を含めた新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築を盛り込むとともに、認定こども園制度の在り方など幼児教育、保育の総合的な提供（幼保一体化）の在り方についても検討し、結論を得るとしている。

なお、規制改革会議は、21年12月4日、保育制度に関し、重ねて抜本的な制度改革と現行制度における運用改善等を求めるとともに、幼保一元化に関し、文部科学省・厚生労働省による縦割り行政・制度を融合し、すべての就学前児童を対象とする一元的な教育・保育制度を構築すべきとするとともに、認定こども園について法律で規定された施行後5年（23年10月）を待たずとも必要に応じ見直しを行う旨提言している⁵²。

6. ひとり親家庭等子どもを持つ低所得世帯への支援

(1) 児童扶養手当の見直し

ア 平成14年母子寡婦福祉法等改正

ひとり親家庭、中でも母子家庭は、育児と生計の担い手という二重の役割を1人で担う中、経済面だけでなく様々な面で不安定な状態に置かれがちである。このため、昭和36年に生別母子世帯を対象とする児童扶養手当法⁵³、39年には母子福祉法（56年に母子及び寡婦福祉法）が制定された。さらに、離婚の急増など母子家庭をめぐる状況に対応し、その自立を促進するため、平成14年に母子及び寡婦福祉法等が改正され、「児童扶養手当中心の支援」から①子育て・生活支援策、②就業支援策、③養育者の確保策、④経済支援策の4本柱による「就業・自立に向けた総合的な支援」への転換が図られた。

⁵² 規制改革会議「更なる規制改革の推進に向けて～今後の改革課題～」 「規制改革の課題～機会の均等化と成長による豊かさの実現のために～」（いずれも平21.12.4）

⁵³ これに先立ち昭和34年には死別母子世帯に対する母子年金、母子福祉年金（国民年金）が制度化された。

同改正法は、子育て・生活支援の充実、就業支援の強化、扶養義務の履行の確保等を図るとともに、児童扶養手当法を見直した。児童扶養手当に関しては、離婚直後の一定期間の重点的支給により離婚などによる生活の激変を一定期間で緩和し、母子家庭の自立を促進するという観点から、手当の支給制限事由に、母である受給資格者が正当な理由なしに求職活動その他自立を図るための活動をしなかった時等を追加するとともに、法施行後5年後の20年度から児童扶養手当の受給開始から5年を経過した者等に対する一部支給停止措置を実施することとした。同改正を受けて、政府は、15年3月、15年度から19年度の5年間を対象期間とする「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」を策定した⁵⁴。さらに、この児童扶養手当の一部支給停止措置が実施されるまでの5年間に母子家庭の就業促進を図る必要があることから、翌15年には20年3月31日限りで失効する時限立法として「母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法」が参議院の議員立法により制定された。

なお、14年には母子寡婦福祉法等の一部改正に加え、児童扶養手当の所得制限が見直され、就労等による収入の増加に応じ手当を加えた総収入額がなだらかに増加するように設定された⁵⁵。しかし、全部支給の対象が年収204万8,000円から130万円に下がったことで、33万人（受給者の46%）の手当額が減額され⁵⁶、14年度において約120億円（平年度360億円）削減されることが見込まれた⁵⁷。全部支給から一部支給停止に変更になった受給者は、13年度の2万4,217人から14年度には16万4,767人に急増した⁵⁸。

イ 児童扶養手当の見直しに向けた動き

自立に向けた集中的取組にもかかわらず、母子家庭の生活は依然非常に厳しい。このため、20年度からの児童扶養手当の一部支給停止については、与党プロジェクトチーム（自民党及び公明党）の取りまとめを受け、受給者本人等の障害疾病等就業が困難な事情がないのに就業意欲がみられない者についてのみ適用するとして実質的に凍結された。しかし、母子家庭からは一部支給停止の規定そのものの削除を求める声も強い。

民主党は、平成19年12月、第168回国会に一部支給停止に係る規定を削除する児童扶養手当法の一部改正案を衆議院に提出し、同法案は継続審議の後、翌20年5月、第169回国会において衆議院で否決された。民主党のマニフェストにおいては、5年以上の受給者等を対象に行っている児童扶養手当の減額制度を廃止するとしている。

一方、父子家庭に対しては、政府は、これまでヘルパーの派遣等の子育て、生活支援策を講じてきたものの児童扶養手当による経済的支援は行ってこなかった。しかし、先述したように父子家庭の貧困率は19%と2人親世帯よりも高く⁵⁹、父子家庭の父の年間

⁵⁴ 平成16年2月一部改定。なお、20年3月には20～24年度の新たな基本的な方針が策定されている。

⁵⁵ それまで母子2人世帯で年収204万8,000円までは手当が全部支給（月額4万2,370円）され、300万円までは一部支給（月額2万8,350円）の2段階であったものを、母子2人世帯で年収130万円までは全部支給とし、それ以上365万円までは月額4万2,360円から1万円まで一部支給金額が細かく設定された。

⁵⁶ 増額あるいは新規に受給できるのは受給者の3%に当たる2万人と見込まれた。

⁵⁷ 第154回国会参議院予算委員会会議録第10号12頁（平14.3.12）

⁵⁸ 厚生労働省「福祉行政報告例」

⁵⁹ 注10参照

就労収入も年収 200 万円未満が 16.1%、300 万円未満では 37.2%を占めている⁶⁰。このため、収入の低い父子家庭に対し、児童扶養手当の支給を求める声も高まっている⁶¹。

こうしたことを踏まえ、民主党、社民党及び国民新党は、平成 21 年 6 月、第 171 回国会に父子家庭に特例的に児童扶養手当を支給するとともに、児童扶養手当全般について、ひとり親家庭の生活状況等を踏まえ、速やかに検討し、必要な措置を講じるものとする児童扶養手当法の一部改正案を参議院に提出した。同法案は、同月、参議院で可決され、衆議院に提出されたが、衆議院解散に伴い審議未了廃案となった。

民主党のマニフェストでは、母子家庭と同様に父子家庭に対しても児童扶養手当を支給することを掲げており、22 年度予算にも盛り込まれる見通しである。

(2) 生活保護の母子加算の復活と子どもの貧困対策

一方、平成 17 年度から 21 年度にかけて段階的に廃止された生活保護の母子加算についても母子世帯を中心にその復活を望む声が強く出された。

生活保護の母子加算は、昭和 24 年、子育てを 1 人でする母親には追加的な飲食物費が必要であることを理由に創設されたもので、満 18 歳になる年の年度末までの児童を抱えるひとり親世帯の生活扶助に加算して支給されていた⁶²。しかし、16 年の厚生労働省社会保障審議会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」報告において、母子加算を加えた保護基準は、中位の所得の一般母子世帯の消費水準と比較しても高く、加算は妥当であるとは言えないとして、一律・機械的な給付を見直し、世帯の自立に向けた給付に転換すること、その際、支給要件・支給金額等を見直すことが考えられるとされた⁶³。これを受けて、厚生労働省は、まず、16 歳以上の子に係る母子加算（1 級地 23,260 円）について、17 年度から 3 年かけて減額し、19 年度に廃止した。さらに、19 年度からは 15 歳以下の子に係る母子加算を減額し、21 年度に廃止した。その一方で、17 年度から高等学校等就学費の給付（1 世帯当たり約 1 万 5,000 円）を開始し、19 年度には就労している母子世帯や職業訓練等を受けている母子世帯を対象に、ひとり親世帯就労促進費の給付を創設した（月 3 万以上の就労収入を得ている場合月額 1 万円、職業訓練等の場合月 5,000 円）。しかし、病気等で働けない世帯も少なくなく⁶⁴、生活の困窮を訴える声が高まった。

こうした状況を踏まえ、民主党、共産党、社民党、国民新党は、平成 21 年 6 月、第 171 回国会に母子加算を復活するための「生活保護法の一部を改正する法律案」を共同で衆議

⁶⁰ 厚生労働省「平成 18 年度全国母子世帯等調査結果報告」（平 19.10）

⁶¹ 内閣府「ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム」提言（平 21.6.23）外

⁶² 母子加算受給世帯は平成 18 年で 9 万 9,380 世帯。

⁶³ 専門委員会委員長の岩田正美日本女子大学人間社会学部教授は、21 年 6 月 8 日、民主党の部会において「母子加算を廃止した方がよいとまでは書けなかった」と発言した（『朝日新聞』（平 21.6.9）外）。また、廃止の論拠データのサンプル数が非常に少なく、現存する資料では統計的に有意か否かは確認できない（生活保護制度の在り方に関する専門委員会資料に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 171 第 541 号、平 21.6.22））。

⁶⁴ 厚生労働省「生活保護母子世帯調査等の暫定集計結果」（平 21.12.11）によると被保護母子世帯で仕事ありの割合は 42.2%と一般母子世帯 81.4%の約半分に過ぎず、被保護母子世帯の仕事に就かない理由は 64.7%が「健康に自信がない」である。無職の被保護母子世帯の 70.0%が健康がよくない、余りよくないとしている。

院及び参議院に提出した⁶⁵。さらに、当時の民主党鳩山代表は、6月の国家基本政策委員会合同審査会における党首討論において、アニメの殿堂のお金があれば、まず生活保護の母子加算を復活させるべきと訴えた⁶⁶。参法の生活保護法改正案は参議院で可決され、衆議院に提出されたが、衆議院解散に伴い審議未了、廃案となった。この母子加算の復活は、民主党マニフェストにも明記され、3党連立政権合意においてもその趣旨が盛り込まれた。

母子加算の復活は大臣告示で行える。このため、長妻厚生労働大臣も大臣就任直後から10月ないしは11月の年内のなるべく早い時期の復活を表明したが、母子加算廃止の代替で開始された高等学校等就学費等の取扱いや財源をめぐる財務省との交渉が難航した。しかし、10月19日、長妻厚生労働大臣と鳩山内閣総理大臣との会談で合意され、21年12月から母子加算が復活された。なお、これに伴いひとり親世帯就労促進費は廃止される。

母子加算の復活は、現政権のマニフェスト実行の象徴としてマスコミにも大きく取り上げられた。しかし、課題はある。母子世帯の約13%が生活保護を受給している⁶⁷が、世帯の収入実態及び貧困率の高さから考えると、生活保護水準以下の低所得にもかかわらず生活保護を受給していない母子世帯が少なくないことが予想される。我が国の生活保護の捕捉率はかなり低いことが指摘されており⁶⁸、21年12月11日に公表された生活保護実態調査暫定報告によれば、被保護母子世帯の保障水準額（母子加算を含まない）の平均は、一般母子世帯の所得（税込み）第Ⅲ－5分位階級の平均を上回っており、可処分所得（税・社会保険料控除後）の第Ⅳ－5分位階級の平均とおおむね均衡している。生活保護の捕捉率を高め、我が国の生活保護制度が貧困防止の役割を十分に果たせるよう、生活保護全般の見直しが求められている。長妻大臣は、平成21年12月11日に憲法で保障する最低限度の生活の定義を検討するナショナル・ミニマム研究会を設置した。今後の議論が注目される。

さらに、母子家庭に対する就業支援の拡充が課題であり、常用雇用等安定した職場の確保とパートタイム労働者と正規労働者との均等待遇確保が求められる。

しかし、子どもの貧困問題は、ひとり親家庭に限られた問題ではない。厚生労働省の調査でも大人が2人以上いる家庭で10.2%、10人に1人が貧困であることが明らかである。給付付き税額控除の検討や現役世代の低所得層に相対的に重い負担となっている社会保険料負担の見直し等、現役世代の低所得層に対する貧困対策が望まれる。この点、21年12月の税制改正大綱では、所得再分配機能を高めるため、給付付き税額控除導入を検討する旨盛り込まれており、今後の検討が急がれる。

7. おわりに

先に述べたとおり、現行の子ども子育て応援プランは、今年度で終了する。現在福島少子化特命担当大臣のもとで22～26年度を対象期間とする「子ども・子育てビジョン(仮称)」

⁶⁵ 衆法（衆第35号）は、21年6月4日に提出され、同15日に撤回された。参法（参第25号）は翌16日提出。

⁶⁶ 第171回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第2号5頁（平21.6.17）

⁶⁷ 国立社会保障・人口問題研究所「生活保護に関する公的データ一覧」

⁶⁸ 橋木俊詔 浦川邦夫「生活保護制度の貧困削減効果」『日本の貧困研究』（東京大学出版会 平18.6）124頁

の策定が進められている。新たなプランでは保育所待機児童解消等、次世代育成のための具体的な数値目標が示される予定だが、これまで子ども手当等現金給付のみに焦点が当てられがちであった現政権が、現物給付も含めた総合的な次世代育成ビジョンをどのように描き、財源規模とその確保のための道筋をどこまで明らかにできるかが注目される。

同時に、次世代育成施策や貧困対策は、雇用の問題を抜きにしては語れない。近年、若年世代において拡大している非正規雇用等の不安定就労や低収入の問題は、未婚化・晩婚化を加速させ、少子化の進展に拍車をかける懸念がある。一方、子どものいる家庭においても非正規雇用等の割合は確実に増加してきており、これが子どもの貧困問題を深刻化する懸念がある。雇用問題については、本号の「雇用の現状と雇用対策等をめぐる課題」に詳しいが、少子化対策・次世代育成支援を考えていく上でもこの問題は重要な意味を持つ。

子育て支援は、未来への投資であり、次の世代の社会の活力や経済成長にもつながる。1.57 ショックの平成元年誕生世代が成人を迎え、第2次ベビーブーマー世代も数年の間に40歳を迎える今日、総合的な次世代育成支援は待ったなしの課題である。子育て支援の拡充とその財源確保は正念場を迎えようとしている。

【参考文献】

阿部彩『子どもの貧困』（岩波新書 平20.11）

子どもの貧困白書編集委員会編『子どもの貧困白書』（明石書店 平21.9）

国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』（国立社会保障・人口問題研究所 平17.3）

ネオパラダイム研究会「「貧困率」特に「子どもの貧困率」をめぐる考察—OECD相対的貧困率データを読む」『社会保険旬報』 No.2392（平21.7.1）～No.2394（平成21.7.21）

岩本康志外「特集：「格差」社会と所得再分配」『季刊社会保障研究』Vol.44 Winter2008 No.3（国立社会保障・人口問題研究所）

橘木俊詔 浦川邦夫『日本の貧困研究』（東京大学出版会 平18.6）

貝塚啓明『経済格差の研究』（中央経済社 平18.12）

児童手当研究会『四訂児童手当法の解説』（中央法規 平19.7）

認定こども園法研究会『認定こども園法の解説』（中央法規 平18.12）

内閣府『平成20年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況』

厚生労働省『平成19年度母子家庭の母の就業支援施策の実施状況』

内閣府男女共同参画会議監視・影響調査専門調査会『新たな経済社会の潮流の中で生活困難を抱える男女に関する監視・影響調査報告書』（平21.11）

Unicef, “Child Poverty in Rich Countries 2005”

OECD, “Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries” 2008.