

子ども手当の創設と課題

～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

平成 22 年 3 月 26 日、「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」が成立した。本法律案は、次代の社会を担う子どもの育ちを支援することを目的に、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ことを主な内容とするものである。本法律案は、平成 22 年 1 月 29 日に国会に提出された後、衆議院厚生労働委員会における審査、修正を経て、平成 22 年 3 月 16 日、衆議院本会議で修正議決、参議院に送付された。その後、参議院厚生労働委員会において審査が行われ、平成 22 年 3 月 25 日に可決、26 日の本会議において可決、成立した。

本稿では、本法律案及び衆議院における修正の概要を示した上で、国会における主な議論を紹介する。なお、本法律案提出の背景と経緯については、「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～」（『立法と調査』第 302 号）を参照されたい。

2. 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。また、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。なお、厚生労働省は、平成 22 年度の子ども手当において支給対象となる子どもの数を約 1,735 万人と推計している（図 1 参照）。

(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。

(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2参照)。

(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¹。

(8) 検討

検討条項については、衆議院において修正が行われ、以下の内容となった。修正の概要については後述する。

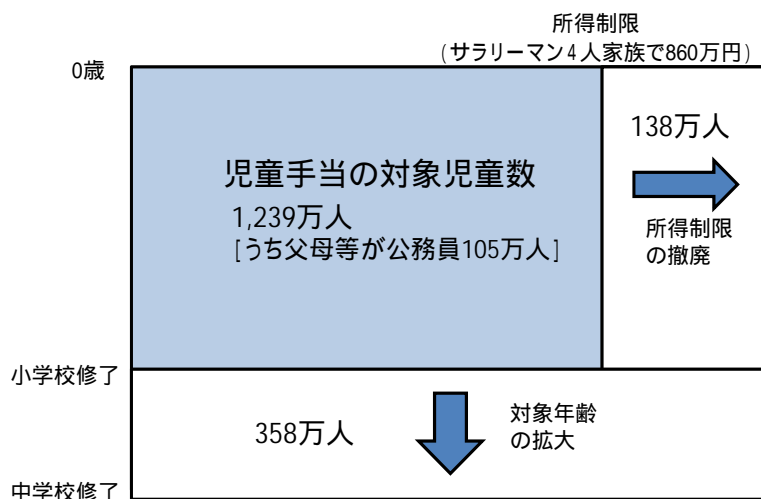
政府は、児童養護施設に入所している子どもその他の子ども手当の支給対象とならない子どもに対する支援等を含め制度の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

政府は、平成23年度以降の子育て支援に係る全般的な施策の拡充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。

¹ 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1 子ども手当の対象児童

	児童手当	子ども手当	差引
支給対象児童数	1,239万人	1,735万人	+ 496万人 (うち市町村が支給する対象者453万人)

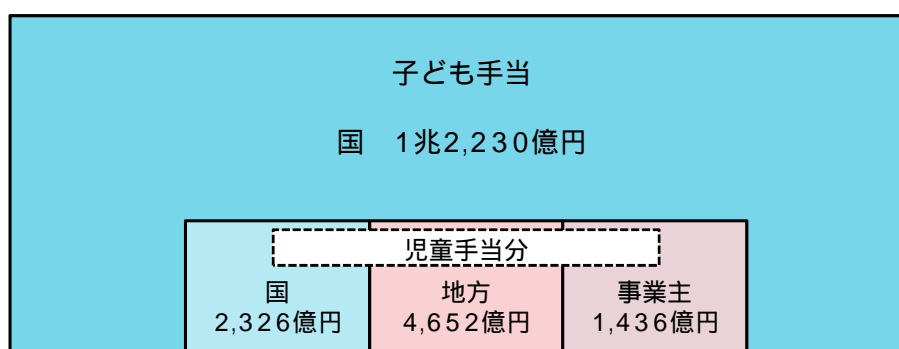


(注)対象児童数は平成22年度予算ベースの試算。

(出所)厚生労働省資料より作成

図2 子ども手当の費用負担(平成22年度予算)

子ども手当の創設(国庫負担金) 1兆4,722億円
 (うち、給付費:1兆4,556億円(10か月分を計上)
 事務費:166億円(市町村分164億円))



- 上記とは別に、公務員については所属庁から支給する。
(国家公務員分:425億円、地方公務員分:1,486億円)
- 地方公務員に係る額の引上げ等に伴い、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。
- 子ども手当の円滑な実施を図るため、システム経費(123億円)を平成21年度第2次補正予算に前倒し計上。

(出所)厚生労働省資料より作成

3. 衆議院における修正の概要

衆議院厚生労働委員会において、平成 22 年 3 月 12 日、中根康浩君外 9 名から、民主党・無所属クラブ、公明党及び社会民主党・市民連合の 3 派共同提案による修正案が提出された。その内容は、原案の附則第 2 条「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。」を、次の 2 つの内容に改めようとするものであった。

政府は、児童養護施設に入所している子どもその他の子ども手当の支給対象とならない子どもに対する支援等を含め制度の在り方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。

政府は、平成 23 年度以降の子育て支援に係る全般的な施策の拡充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。

同日の採決の結果、修正案及び修正部分を除く原案はいずれも多数で可決され、修正議決すべきものと決せられた。その後、3 月 16 日の衆議院本会議において、本法律案は多数で修正議決された。

4. 国会における主な論議

(1) 平成 23 年度以降の子ども手当の在り方

本法律案は、平成 22 年度における子ども手当の支給を規定するものであり、平成 22 年度単年度のものである。民主党は、平成 21 年の第 45 回衆議院総選挙のマニフェスト等において、平成 22 年度は半額の月額 13,000 円、平成 23 年度以降は満額の月額 26,000 円を支給するとしてきた²。平成 23 年度以降、全額国費で満額支給を行う場合には 5.3 兆円の財源が必要となるが、その財源の在り方は明確となっていない。

厳しい国家財政の中で、平成 23 年度以降の支給額を月額 26,000 円とするのか、その財源をいかにして確保するのが繰り返し問われた。これに対し、鳩山内閣総理大臣(当時)を始め政府からは、平成 23 年度以降の支給額はマニフェストどおり月額 26,000 円とすることを基本に考えているとの答弁があった³。また、財源については、国債の発行ではなく予算の見直しや歳出削減の努力の中で見出していくとの見解が示された⁴。これに対し、安定財源を伴う恒久政策となっておらず、国民は制度の将来性に不安を持っている旨の指摘もあった⁵。

さらに、平成 23 年度以降に必要な財源を歳出削減や予算の見直しで本当に確保できるのか、安定財源を確保できずにその費用を借金で賄えば、子ども手当のツケを将来の子どもたちに回すことになるのではないかととの指摘があった。これに対し政府からは、平成 23 年度以降の財源については将来の子どもたちに負担を残すことのないよう結論を得ていきたい旨の

² 平成 21 年 12 月の 4 大臣合意(注 21 参照)では、平成 23 年度における子ども手当の支給について、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が明記された。

³ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 8 号(平 22. 3. 25)なお、本稿の「5. おわりに」にあるように、平成 23 年度以降の支給額については方針が変更された。

⁴ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 8 号(平 22. 3. 25)

⁵ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 6 号 5 頁(平 22. 3. 23)

答弁があった⁶。こうした政府の考えに対し、消費税の議論をしない限り今後の財源を確保することは厳しいのではないかとの指摘もあった⁷。

また、平成 23 年度以降の支給額の決定時期について、中期財政フレームを取りまとめる平成 22 年 6 月までには結論を出すのかという指摘に対し、中期財政フレームをつくり上げる 6 月までにはめどを付けたい旨の答弁があった⁸。

(2) 目的、効果

本法律案では、その趣旨として「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が⁹、子ども手当創設の目的や効果が不明確であることが指摘された。

政府からは、子どもの育ちや子育てを社会全体で応援していくことが政策目的であり、その結果として、少子化の流れを変え、子どもの貧困率を改善し、子どもの生活や学習環境を充実させていくことが示された¹⁰。また、こうした取組を通じ、子育てに掛ける費用の対 GDP 比が先進国と比較し低い状況の改善も図っていく旨の答弁があった¹¹。

また、子ども手当の経済効果を問う声に対し、政府からは、中長期的な経済効果としては、子育ての経済的負担を軽減し総合的な少子化対策を推進することで、生産年齢人口を増加させることを通じ、長期的には経済にプラスの影響を及ぼすことが期待されるとの見解が示された。また、子ども手当の当面の GDP 押し上げ効果としては、現行の児童手当からの上乗せ分 1.3 兆円程度のうちおおむね 7 割程度が消費に回るとして、平成 22 年度の GDP を 1 兆円程度、成長率では 0.2% 程度押し上げるものと見込んでいる旨の答弁があった。あわせて、子ども手当の乗数効果については、十分なデータがないため、内閣府が一般に使っているマクロ経済モデルにより厳密な推計を行うことは困難であることが示された¹²。

子ども手当が貯蓄に回って消費刺激効果がないのではないかとの声もあるが、これに対し参考人からは、教育投資に将来使われることはむしろすばらしいことであり、現段階で消費刺激効果がなくても数年後に効果があるとの見解が示された¹³。

そのほか、具体的な政策効果をいつどのように検証するかとの指摘に対しては、平成 23 年度の本格実施に向けた制度設計の中で役立てることができるよう、それに間に合う形で子ども手当の使用状況や効果の実態把握を行い、結果を速やかに公表したい旨の答弁があ

⁶ 第 174 回国会参議院本会議録第 9 号 7 頁、8 頁（平 22. 3. 17）

⁷ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 8 号（平 22. 3. 25）

⁸ 第 174 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 7 号 17 頁、18 頁（平 22. 3. 10）

⁹ 子ども手当創設の目的に関し、平成 21 年の第 45 回衆議院総選挙の民主党マニフェストでは「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」こととされていた。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。

¹⁰ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 6 号 5 頁（平 22. 3. 23）

¹¹ 第 174 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 5 号 4 頁（平 22. 3. 5）

¹² 第 174 回国会衆議院本会議録第 6 号 21 頁（平 22. 2. 2）

¹³ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 7 号 2 頁（平 22. 3. 24）

った¹⁴。また、子ども手当の政策効果について、目標値を明らかにし、P D C Aサイクルの工程表を出すべきとの指摘もあったが、政府からは、その指摘の趣旨は分かるが今のところは目標値や工程表はない旨の答弁があった¹⁵。

(3) 現金給付と現物給付の在り方

子ども手当が支給されることで子育て支援に係る現金給付は、これまでと比較し手厚いものとなった。また、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、保育サービスなど現物給付の充実にも力を注ぐ方針を示した。子ども・子育てビジョンでは、平成26年度の目標値が掲げられ、保育所定員（家庭的保育を含む。）を現在の215万人から241万人に引き上げること等が盛り込まれた。

待機児童問題の深刻化等を踏まえ、現物給付の充実もおろそかにせず進めるべきとの指摘に対し、政府からは、子ども手当とともに、保育サービス等の現物給付の充実も重要であり、子ども・子育てビジョンの実現に向けた取組を進める旨の答弁があった¹⁶。

現金給付と現物給付のバランスが取れてこそ少子化対策の効果が出るとの観点から、双方のバランスを取る必要があるのではないかとの問いに対しては、先進国の状況も見ながら、現金給付と現物給付とワーク・ライフ・バランスの3者について適切に整備することとし、子ども・子育てビジョンの5か年計画の中で、子育て関係支出の対GDP比を先進国並みとなるようにしたい旨の答弁があった¹⁷。こうした政府の方針に対し、子ども・子育てビジョンの財源の裏付けがないことが指摘され、平成23年度以降の子ども手当の満額支給を見直し、子ども・子育てビジョンで示す現物給付の充実財源を回すべきとの主張があった¹⁸。

参考人からは、保育所の充実による出生率の引上げ効果は、子ども手当による効果よりも高いとの指摘があった¹⁹。子育て支援には様々な政策があり、それが適切に配分されることが重要であるため、子ども手当のみに突出させるべきではない旨の主張もあった²⁰。

また、現金給付と現物給付に関する国と地方の費用負担の在り方に関し、保育サービス等現物給付はすべて地方の独自財源で行うべきと考えているのかとの問いがあった。これに対し、長妻厚生労働大臣からは、子育て施策は社会全体で取り組むべき課題であり、厚生労働省としては保育所整備などについて引き続き責任を持って取り組む必要があるとの考えが示された上で、財源については、4大臣合意²¹を踏まえ、地域主権の観点からの検討とともに、子ども・子育て新システム検討会議²²において議論する旨の答弁があった²³。

¹⁴ 第174回国会参議院厚生労働委員会会議録第4号15頁（平22.3.18）

¹⁵ 第174回国会衆議院厚生労働委員会会議録第5号4頁、5頁（平22.3.5）

¹⁶ 第174回国会衆議院本会議録第9号2頁（平22.2.23）

¹⁷ 第174回国会参議院厚生労働委員会会議録第4号10頁（平22.3.18）

¹⁸ 第174回国会衆議院厚生労働委員会会議録第7号19頁（平22.3.10）

¹⁹ 第174回国会参議院厚生労働委員会会議録第7号2頁（平22.3.24）

²⁰ 第174回国会参議院厚生労働委員会会議録第7号3頁（平22.3.24）

²¹ 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大臣間において平成21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」を合意した。詳細は「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～」(『立法と調査』第302号)30頁を参照。

²² 幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行う場と

一方、原口総務大臣からは、子育て支援に係るサービス給付については地域の実情に応じて提供されるべきであり、地方が自由に使える財源を増やし、地方公共団体が地域のニーズに適切に応えられるようにすることが重要であるとの考えが示され、地域の独自財源を増やしていきたいとの意向が述べられた²⁴。

(4) 支給水準の根拠

民主党は、月額 26,000 円という子ども手当の支給額について、「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²⁵。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。この月額 26,000 円について、具体的にどのような試算に基づき算出された額なのか、26,000 円とする根拠は何かとの指摘がなされた。

これに対し、政府からは、26,000 円については、第一に、子どもの育ちに必要な基礎的な費用の相当部分をカバーする、第二に、諸外国の手当制度と比較してもそんな色のない水準とするといった点を総合的に勘案して、民主党において判断をしてマニフェストに盛り込んだものである旨の答弁があった²⁶。また、基礎的な費用とは食費、被服費、基礎的な学費などであるが、これらの積み上げで 26,000 円という数字を決めたということではなく、海外との比較や財政的な制約なども見て決めたとの見解が示された²⁷。

(5) 施設入所児等への支給

子ども手当の支給対象者は、日本国内に住所を有し、子どもを監護し、子どもと生計を同じくする親等である。このため、親がいない子どもや児童虐待で児童養護施設へ強制入所した子どもなどについては子ども手当が支給されない。政府は、この問題について、安心子ども基金の中の地域子育て創生事業を活用し、子ども手当相当額を施設に支給することで対応することとした²⁸。安心子ども基金による支給対象者数について、政府からは、親のいない子どもが約 4,150 人、強制入所の子どもが約 700 人の合計約 5,000 人と推計される旨の答弁があった²⁹。また、安心子ども基金から支給される子ども手当相当額が児童養護施設等の人件費や施設整備費に使われることもあり得るのかとの指摘に対して、政府からは、子ども手当と同様直接子どものために使う趣旨で支給するものであり、決して人件費や施設整備費に充てられるものでは

して開催。内閣府特命担当大臣（行政刷新）・国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣（少子化対策）を共同議長とし、関係大臣等を構成員とする。

²³ 第 174 回国会参議院本会議録第 9 号 6 頁（平 22. 3. 17）

²⁴ 第 174 回国会参議院本会議録第 9 号 6 頁（平 22. 3. 17）

²⁵ 民主党政策集 I N D E X 2009

²⁶ 第 174 回国会衆議院本会議録第 9 号 8 頁（平 22. 2. 23）

²⁷ 第 174 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 7 号 25 頁（平 22. 3. 10）

²⁸ 第 174 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 7 号 21 頁（平 22. 3. 10）

²⁹ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会議録第 6 号 16 頁（平 22. 3. 23）

ないことが示された³⁰。しかし、児童養護施設内には、子ども手当の支給対象となる児童と安心こども基金による支給対象となる児童の両方が入所しており、同じ施設内において取扱いに違いが出てしまい、施設側も対応に苦慮することになる旨の指摘もあった³¹。なお、児童養護施設入所児等の取扱いに関しては、前述のとおり衆議院の修正において検討条項が盛り込まれた。

(6) 子ども手当の使途

子ども手当の使途は特段限定されていない。このため、親の遊興費に使用されるおそれがあるのではないかとの指摘があった。これに対し、政府からは、本法律案では、子ども手当の受給者である親等は手当の支給の趣旨に従って子ども手当を使用しなければならない旨の責務を規定しており、子どものためにその趣旨に添ってお金を使うことを広報していく必要がある旨の答弁があった³²。

また、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、給食費滞納の実態にかんがみ、子ども手当から給食費を天引きすべきとの指摘があった。これに対し、政府からは、子ども手当は差押禁止債権であり、現在の法体系では給食費と相殺することはできないため、平成 22 年度は地方公共団体において広報等を行うことで対応し、平成 23 年度の本格実施に向けた制度設計の中で検討する旨を示した³³。一方、給食費や税金の滞納世帯に対して滞納分と子ども手当を相殺することは、子育てを社会全体で支えるという制度の趣旨にかんがみ行うべきではないとの主張もあった³⁴。

参考人からは、子ども手当が子どもたちのために使われる仕組みとして、子ども手当をバウチャー給付に切り替えるべきとの主張がなされ、保育、教育サービスに使途を限定することは子ども手当の目的にかなっていないこと、バウチャー給付に切り替えた方が 8、9 倍の経済効果があることが述べられた³⁵。

(7) 外国人への支給

子ども手当の支給には国籍要件が課されておらず、在日外国人に対しても子ども手当が支給される。さらに、子どもに対して日本国内居住要件が課されていないことから、在日外国人の子どもが海外に居住する場合でも、監護要件及び生計同一要件を満たすことが確認されれば子ども手当が支給される。これは児童手当と同様の取扱いである。

本法律案において、在日外国人へ子ども手当を支給することとした理由として、政府からは、1981（昭和 56）年の「難民の地位に関する条約」加入に当たり「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」の趣旨も踏まえ、児童手当の国籍要件を撤廃（他の国内関係法も同様に撤廃）して以来、在日外国人も児童手当の支給対象とされてきており、子

³⁰ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 4 号 4 頁（平 22. 3. 18）

³¹ 第 174 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 7 号 27 頁（平 22. 3. 10）

³² 第 174 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 5 号 12 頁、13 頁（平 22. 3. 5）

³³ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 6 号 9 頁（平 22. 3. 23）

³⁴ 第 174 回国会衆議院本会議録第 9 号 7 頁（平 22. 2. 23）

³⁵ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 7 号 4 頁、5 頁（平 22. 3. 24）

ども手当においても児童手当と同様の取扱いとした旨が示された³⁶。児童手当における取扱いを子ども手当でも引き継いだとする政府の主張に対しては、児童手当と子ども手当は支給額が全く違うため不正受給等が広がる可能性がある旨の指摘があった³⁷。

子どもが海外に居住する場合は支給対象から除外するよう本法律案を修正すべきではないかとの問いに対しては、本法律案を修正する考えはないことが示された³⁸。その上で、平成 22 年度においては適用確認を厳格化することとし、海外に居住する子どもの監護や生計同一に関する証明書類の統一化、提出徹底等を、地方公共団体へ通知する方針が示された³⁹。そして、平成 23 年度の本格施行に向けた検討の中で、支給対象となる子どもに国内居住要件を課すことを検討する方針が示された⁴⁰。これに対し、適用確認を厳格化したとしても窓口で実際に確認を行うのは地方公共団体であり、その事務負担を現場に丸投げしているとの指摘があった⁴¹。

また、具体的に、例えば自国に 50 人の養子がいる牧師が日本で活動している場合どうなるのかといった指摘もあった。これに対し、政府からは、監護要件や生計同一要件に該当するかを確認するため、海外での実態が分かる書類を求め、場合によっては現地に問い合わせるなどの形で地方公共団体が確認する旨の答弁があった⁴²。

そもそも児童手当支給において海外に居住する子どもの数は把握しているのかという問いに対しては、現在はその数を集計できる仕組みになっていない旨の答弁があった⁴³。子どもが海外に居住する在日外国人の数などの実態を調査してから支給を開始すべきとの指摘に対しては、子ども手当は児童手当と同様に 6 月に支給することとしており、今まで児童手当を受給している方を含め、6 月の受給を予定している方がいることから、スケジュールは変えずに進めていく旨の答弁があった⁴⁴。

(8) 費用負担の在り方

平成 22 年度厚生労働省予算では、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。) が計上された。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

³⁶ 第 174 回国会参議院本会議録第 9 号 5 頁 (平 22. 3. 17)

³⁷ 第 174 回国会参議院本会議録第 9 号 4 頁 (平 22. 3. 17)

³⁸ 第 174 回国会参議院本会議録第 9 号 4 頁、5 頁 (平 22. 3. 17)

³⁹ 第 174 回国会参議院本会議録第 9 号 5 頁 (平 22. 3. 17) 本法律案成立後、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律における外国人に係る事務の取扱いについて」(雇児発 0331 第 21 号 平成 22 年 3 月 31 日) が出された。この中で、子どもが海外に居住する在日外国人への支給にあたっては、年 2 回以上の面会、おおむね 4 か月に一度の送金、来日前の同居を確認すること等が示された。

⁴⁰ 第 174 回国会参議院本会議録第 9 号 5 頁 (平 22. 3. 17)

⁴¹ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 6 号 8 頁 (平 22. 3. 23)

⁴² 第 174 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 8 号 9 頁 (平 22. 3. 12) 厚生労働省ホームページに掲載されている「子ども手当一問一答」では、母国で 50 人の孤児と養子縁組を行った外国人については、監護要件及び生計同一要件に照らせば、支給要件を満たさないため、子ども手当は支給されないとされている。

⁴³ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 6 号 7 頁 (平 22. 3. 23)

⁴⁴ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 4 号 7 頁 (平 22. 3. 18)

分 1,486 億円は含まず。) ⁴⁵、事業主が 1,436 億円を負担する(図 2 参照)。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⁴⁶である。また、システム経費については 123 億円を平成 21 年度第 2 次補正予算に前倒しして計上した。

民主党は、当初、全額国費による子ども手当支給を想定しており、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。概算要求時点では全額国費と言っていたのになぜ変更したのかとの問いに対し、長妻厚生労働大臣は「私の思いとしては、就任当初、全額国費で平成 22 年度の子ども手当をやっていききたいと、こういう思いもございました。」と述べた上で、予算編成の過程において各大臣や財務当局と議論する中で今回のスキームになった旨を示した⁴⁷。これに対し、財源不足によって継ぎはぎの制度設計となったとの批判がなされた⁴⁸。

地方公共団体の費用負担に関して、参考人からは、財源をどこに使うべきかは地方が一番理解しており、仮に今後子ども手当以外の子育て政策を地方で全面的に持つとするならば全て地方に任せてほしい、現金給付と現物給付の配分は地方にゆだねてほしいとの主張があった⁴⁹。

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議論がなされた。児童育成事業は、児童手当の事業主拠出金⁵⁰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。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。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指摘された。これに対し、政府からは、児童育成事業は非常に重要な事業だと認識しており、この事業は継続していくが、財源については現物給付と現金給付の一体的議論の中で決定をしていく旨の答弁があった⁵¹。

(9) 所得制限

所得制限については、平成 22 年度の予算編成過程においても様々な議論があったが、最終的には鳩山内閣総理大臣(当時)の決断として所得制限を設けないこととなった。所得制限を設けないこととした理由について、政府からは、子ども手当は次代の社会を担う子どもの育ちを社会全体で応援するものであることから、家計の収入のいかにかわらず確実に支給するため所得制限を設けないこととした旨が示された。あわせて、先進諸国では所得制限を設けていない国が一般的であるとの説明がなされた⁵²。こうした政府の考えに対し、子ども手当につ

⁴⁵ 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。

⁴⁶ 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。

⁴⁷ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 6 号 6 頁(平 22.3.23)

⁴⁸ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 6 号 6 頁(平 22.3.23)

⁴⁹ 第 174 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 6 号 3 頁、4 頁、16 頁(平 22.3.9)

⁵⁰ 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 22 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。

⁵¹ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 4 号 13 頁(平 22.3.18)

⁵² 第 174 回国会衆議院本会議録第 9 号 3 頁(平 22.2.23)

いて経済的支援の観点から考えれば、限られた財源の中で所得制限を設けることは合理的な判断ではないかとの指摘もあった⁵³。

高所得者への支給に経済的な少子化対策の意味があるのかとの指摘に対しては、控除から手当へという流れとセットで考えており、高所得者に有利な控除を廃止することにより、子ども手当の実質的な手取りは高所得者ほど減っていく形になるため、子ども手当が届く必要がある方に十分届いていくとの見解が示された⁵⁴。

(10) 控除廃止との関係

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⁵⁵。子ども手当創設と扶養控除廃止により負担増となる世帯が生じることが懸念されたが、政府は、平成22年度においては基本的に負担増となる世帯はないとの認識を示した⁵⁶。

子ども手当創設と扶養控除廃止の関係について、政府からは、扶養控除の廃止により、子ども手当による実質的な手取りは高所得者ほど低くなるので、本当に必要とする方に手厚い手当が届くものである旨の答弁があった⁵⁷。

こうした政府の考えに対し、子ども手当創設、扶養控除廃止及び児童手当廃止による家計への影響を試算すると、年収900万円、1,000万円の世帯が最も多く実質的な手取りを得ることができ、小学生が2人いる世帯では年収が500万、700万の中間層の実質的な手取りが少なくなることが指摘された。これに対し、政府からは、児童手当との差額では高所得者層が有利に見えるが、根っこの部分から見れば決してそうではない旨の答弁があった⁵⁸。また、子ども手当が仮に平成23年度以降も月額13,000円とされ扶養控除廃止の影響が満年度となる場合、年収700万円前後の世帯は負担増となる場合があることも指摘された⁵⁹。

扶養控除廃止に連動して、保育料、国民健康保険料など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。この問題へどう対応するのかとの問いに対し、政府からは、税制調査会の下に「控除廃止の影響に係るプロジェクトチーム」を設置し、

控除廃止の影響を遮断する方法を検討する、影響の遮断が困難なものについては激変緩和措置を検討するとの方向性が示された⁶⁰。

5. おわりに

平成22年6月1日から、子ども手当の支給が順次始まった。受給者からは、家計の足しに

⁵³ 第174回国会衆議院厚生労働委員会議録第7号24頁(平22.3.10)

⁵⁴ 第174回国会参議院厚生労働委員会議録第8号(平22.3.25)

⁵⁵ 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。

⁵⁶ 第174回国会参議院厚生労働委員会議録第6号9頁(平22.3.23)

⁵⁷ 第174回国会参議院厚生労働委員会議録第4号3頁(平22.3.18)

⁵⁸ 第174回国会参議院厚生労働委員会議録第8号(平22.3.25)

⁵⁹ 第174回国会衆議院厚生労働委員会議録第7号23頁、24頁(平22.3.10)

⁶⁰ 第174回国会参議院厚生労働委員会議録第4号4頁(平22.3.18)

なるなど歓迎の声がある一方で、来年度以降はどうか分からないという声や現物給付の充実を望む声も出ている。今後は、平成 23 年度の本格実施に向けた議論が急がれる。

平成 23 年度以降の子ども手当について、長妻厚生労働大臣は平成 22 年 6 月 8 日、「満額支給は非常に難しいのではないかと述べた⁶¹。また、民主党は 6 月 17 日、平成 22 年の第 22 回参議院通常選挙におけるマニフェストを発行し、子ども手当は 13,000 円から上積みし、上積み分については現物給付に代えることも可能とした⁶²。

現金給付と現物給付の在り方や子育て支援における国と地方の役割分担に関しては、子ども・子育て新システム検討会議において検討が進められている。同検討会議が 4 月 27 日に提示した基本的方向では、市町村の裁量により現金給付と現物給付を一体的に提供できるシステムを構築する方向が示されており⁶³、6 月を目途に基本的な方向を固めて報告する予定とされている。

子ども手当の制度設計をめぐるには、支給額や財源のほか、外国人や児童養護施設入所児への支給の在り方など様々な課題が山積している。子ども手当を持続可能な制度とするためには、長期的な視点に立ち検討を重ねることが必要であろう。本法律案の成立は、我が国における子育て支援のあるべき姿を見つめ直す新たな一歩となった。今後は、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。

⁶¹ 『読売新聞』(平 22. 6. 9)

⁶² 民主党のマニフェストには、「財源を確保しつつ、すでに支給している「子ども手当」を 13,000 円から上積みします。上積み分については、地域の実情に応じて、現物サービスにも代えられるようにします。現物サービスとして、保育所定員増・保育料軽減、子どもの医療費の負担軽減、給食の無料化、ワクチン接種の公費助成などを検討します。2011 年度から「子ども手当」に国内居住要件を課します。海外に住んでいる子どもは対象にしません。」と記載された。

⁶³ 子ども・子育て新システム検討会議は平成 22 年 4 月 27 日、子ども・子育て新システムの基本的方向を提示した。この中で、実現する新システムの方向として、政府の推進体制・財源の一元化、社会全体(国・地方・事業主・個人)による費用負担、基礎自治体(市町村)の重視、幼稚園・保育所の一体化、多様な保育サービスの提供、ワーク・ライフ・バランスの実現を示した。