

子育てに係る経済的支援の制度設計

～児童手当法の一部を改正する法律案～

厚生労働委員会調査室 やまだ せんしゅう
山田 千秀

1. はじめに

我が国における子どものための現金給付の制度としては、昭和 47 年以降、児童手当制度が続いてきたが、平成 21 年の政権交代を経て、民主党が掲げた目玉政策の一つである子ども手当制度が平成 22 年度に創設された。同制度は、「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」（以下「平成 22 年度子ども手当法」という。）、「国民生活等の混乱を回避するための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の一部を改正する法律」（以下「子ども手当つなぎ法」という。）、平成 24 年 3 月までの支給等を規定している「平成二十三年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」（以下「平成 23 年度子ども手当特措法」という。）と、単年度あるいは半年ごとの細切れの立法措置で実施されてきた。そして今回、平成 24 年度以降の制度については、「児童手当法の一部を改正する法律案」（閣法第 10 号）が提出された（図表 1 参照）。

本稿では、法律案提出に至るまでの背景及び経緯、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）児童手当制度

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（所得制限あり）。創設当初、支給対象は第 3 子以降の義務教育終了前¹の児童、支給額は月額 3,000 円²であった。費用負担は、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 を地方が負担した。昭和 57 年には、行財政改革に伴う所得制限強化に併せ、特例給付³が導入された。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・支給額の拡充を行う一方で対象年齢を重点化する改正を行った⁴。

1 支給対象は、昭和 47 年 1 月から 5 歳未満、昭和 48 年度は 10 歳未満、昭和 49 年度から義務教育終了前と、段階的に拡大された。

2 支給額は、昭和 49 年に月額 4,000 円、昭和 50 年に月額 5,000 円に引き上げられた。

3 特例給付は、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。

4 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。

図表 1 子どものための現金給付制度の比較

	児童手当 (～平成21年度)	平成22年度子ども手当 子ども手当つなぎ法 (平成22年4月～23年9月)	平成23年度子ども手当特措法 (平成23年10月～24年3月)	子どものための手当法 (平成24年度～)
支給対象となる子ども・支給額(月額)	【0～3歳未満】 一律 10,000円 【3歳～小学校修了】 第1子・第2子 5,000円 第3子以降 10,000円 【中学生】 (支給せず)	【0歳～中学生】 一律 13,000円	【0～3歳未満】 一律 15,000円 【3歳～小学校修了】 第1子・第2子 10,000円 第3子以降 15,000円 【中学生】 一律 10,000円	【0～3歳未満】 一律 15,000円 【3歳～小学校修了】 第1子・第2子 10,000円 第3子以降 15,000円 【中学生】 一律 10,000円 【所得制限超】(平成24年6月分～) 一律 5,000円
給付総額	1兆円(平成21年度)	2.7兆円(平成23年度第1次補正後)	2.6兆円(平成23年度第3次補正後) ※特措法の影響は4か月分 (平成23年度)	2.3兆円(平成24年度) ※3党合意:2.2～2.3兆円程度
所得制限	あり 被用者:年収860万円 非被用者:年収780万円 (いずれも専業主婦、児童2人世帯) ※扶養親族数により差がある	なし	特措法附則 平成24年6月分から所得制限を実施。 所得制限を超える者に税制上・財政上の措置を講ずる。	あり(平成24年6月分～) 年収960万円 (専業主婦、児童2人世帯) ※扶養親族数により差がある ※3党合意:年収960万円程度 (夫婦・児童2人)
手当を必要とする子どもに届く改善	【施設入所の子ども、里親】 ・親が監護している → 親へ支給 ・親がいない 又は → 支給 親から虐待 → されない	・親が監護している → 親へ支給 ・親がいない 又は → 安心こども 基金から 親から虐待 → 支給	全ての子どもについて施設(設置者)等へ支給	
	【両親の別居】 子どもの生活費を主に負担している親へ支給		子どもと同居している親に支給	
	【子どもの居住地】 国外でも支給	国外でも支給(確認事務の厳格化)	留学を除き、国外に居住する子どもには支給しない	
地域の実情に対応するための措置			①保育料の特別徴収 ②学校給食費等の本人同意による充当	
		地域独自の子育て支援施策等のための交付金の規定の創設	一部事業の一般財源化等に伴い、規定を設けない	

(出所) 厚生労働省資料より作成

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り、数次にわたり拡充されてきた。平成 12 年には対象年齢が義務教育就学前まで拡大され、平成 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、平成 16 年には小学校 3 学年修了前まで対象年齢が拡大された。平成 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⁵されるとともに、国と地方に関する「三位一体改革」の一環として公費負担の見直しを行った⁶。そして、平成 19 年には 3 歳未満の支給額が月額 10,000 円に引き上げられた。

5 夫婦と児童 2 人世帯の年収ベースで、被用者は 780.0 万円から 860.0 万円に、非被用者は 596.3 万円から 780.0 万円にそれぞれ引き上げた。

6 「三位一体改革」は、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。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 10 分の 1」から「事業主 10 分の 7、国 10 分の 1、地方 10 分の 2」に、被用者の児童手当以外の負担割合を「国 3 分の 2、地方 3 分の 1」から「国 3 分の 1、地方 3 分の 2」にそれぞれ見直した。

このような変遷を経て、平成 21 年度において、児童手当の支給額は、3歳未満は月額 10,000 円、3歳から小学校修了前までは、第1子・第2子が月額 5,000 円、第3子以降が月額 10,000 円となった。費用負担は、対象児童の年齢（3歳未満か否か）、受給者の働き方（被用者か非被用者か公務員⁷か）、あるいは受給者の所得状況（児童手当か特例給付か）によって異なっている。平成 21 年度の児童手当給付総額予算（公務員分を含む）は 1 兆 160 億円、費用負担の内訳は、国 2,690 億円、地方 5,680 億円、事業主 1,790 億円であった。また、所得制限額は、夫婦と児童 2 人の世帯の年収ベースで、被用者は 860.0 万円、非被用者は 780.0 万円であった。

（2）平成 22 年度の子ども手当制度

民主党は、平成 21 年衆議院議員総選挙のマニフェスト（以下「平成 21 年マニフェスト」という。）において、「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」、「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」ため、「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」を創設する（平成 22 年度は半額）」⁸とし、また、「相対的に高所得者に有利な所得控除から、中・低所得者に有利な手当などへ切り替える」とした。そして、総選挙を経た平成 21 年 9 月の民主党、社会民主党、国民新党による「連立政権樹立に当たった政策合意」においても、子ども手当の創設が明記された。

その後、子ども手当の制度設計をめぐるのは、政府・与党内でも約 2.7 兆円の財源確保の在り方等について様々な議論が行われたが、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」（以下「平成 21 年 4 大臣合意」⁹という。）が合意された。

こうした経緯を経て、平成 22 年 1 月 29 日、平成 22 年度子ども手当法案が閣議決定され、同日、第 174 回国会（常会）に提出された。その主な内容は、①子ども手当は平成 22 年度限りの立法でその支給を行うとともに、②中学校修了までの子ども 1 人につき月額 13,000 円を支給する、③所得制限は設けない、④費用負担に関しては、子ども手当の一部として児童手当を支給するとの考え方の下、児童手当分は児童手当法の規定に基づいて国、地方及び事業主が負担し、それ以外の費用は全額国が負担する、等である。

給付総額は 2 兆 2,554 億円（10 か月分¹⁰）、そのうち、所属庁負担である公務員分 1,910 億円を除く費用負担の内訳は、国 1 兆 4,556 億円、地方 4,652 億円、事業主 1,436 億円とされた。なお、所得制限を設けないこと等に伴って地方負担が実質的に増大しない

7 公務員に係る費用は所属庁負担。

8 民主党のマニフェストでは、これまで、平成 16 年（参議院議員通常選挙）には子ども手当（児童手当）を拡充する、平成 17 年（衆議院議員総選挙）には月額 16,000 円の子ども手当を支給する、また、平成 19 年（参議院議員通常選挙）には月額 26,000 円の子ども手当を支給するとされている。

9 国家戦略担当・内閣府特命担当、総務、財務及び厚生労働の 4 大臣間の合意

10 平成 22 年 4 月分から平成 23 年 1 月分までの 10 か月分。n 年度における児童手当、子ども手当の予算計上は、n 年 2 月分から (n+1) 年 1 月分までとなっている。したがって、平成 22 年度の予算は、児童手当 2 か月分（平成 22 年 2 月分及び 3 月分）と、4 月創設の子ども手当 10 か月分（平成 22 年 4 月分から平成 23 年 1 月分）となる。

よう、別途「児童手当及子ども手当特例交付金」（以下「地方特例交付金」という。）2,337億円が措置された。

一方、平成22年度税制改正では、「控除から手当へ」の考え方の下、所得税及び住民税について、0歳から15歳までの子どもを控除対象とする年少扶養控除（所得税38万円、住民税33万円）を廃止することとし、所得税は平成23年分から、住民税は平成24年度分から適用することとされた¹¹。この結果、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、子ども手当制度創設前と比較して家計の実質手取り額が減少する世帯が生じることが懸念された。

法案審議においては、平成23年度以降の在り方、手当の目的・効果、子育て支援における現金給付と現物給付の在り方、費用負担の在り方等のほか、児童養護施設等に入所している親のいない子ども等が支給対象とならない、在日外国人の国外に居住している子どもが支給対象となる等の問題点が指摘された¹²。また、保育料や学校給食費等の悪質な滞納に対しては子ども手当から滞納分を天引きすべきとの指摘もあった。

そして、衆議院において、児童養護施設入所児等に対する支援を含めた制度の在り方及び平成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る旨の修正が行われた後、参議院に送付され、平成22年3月26日に参議院本会議で可決・成立した（4月1日施行）。

（3）平成23年度の子ども手当制度

ア 平成23年度子ども手当法案の撤回とつなぎ法

民主党において、平成22年7月の参議院議員通常選挙に向けたマニフェストの検討過程の中で、平成23年度からの満額支給（月額26,000円）は財政上の制約もあり難しいとの認識が強まっていき、同通常選挙におけるマニフェスト（以下「平成22年マニフェスト」という。）では、①財源を確保しつつ、月額13,000円から上積みする、②この上積み分については、地域の実情に応じて、保育サービス等の現物サービスにも代えられるようにする、③平成23年度から子ども手当に国内居住要件を課し、海外に住んでいる子どもは対象にしない、とされた。

平成23年度以降の子ども手当の取扱いに関しては、平成21年4大臣合意により、平成23年度予算編成過程において改めて検討することとされており、政府・与党内では、

11 なお、高校の実質無償化に伴い、所得税及び住民税について、16歳から18歳の特定扶養親族に対する扶養控除の上乗せ分（所得税25万円、住民税12万円）の廃止も併せて行われることとなった。

12 平成22年度子ども手当法では、児童養護施設等に入所している親のいない子どもや児童虐待で強制入所している子ども等については「親の監護がない」こととなり、子ども手当の支給対象とはならない。これらの子どもに対しては、平成22年度においては、安心こども基金を活用して子ども手当と同額を施設に対して支給する特別支援事業を実施することとされた。なお、上述のような児童養護施設入所児等が支給対象とならないこと及び在日外国人の国外に居住している子どもが支給対象となることは、従来の児童手当も同様の取扱いであった（図表1参照）。

子ども手当の上積み額とその財源確保の方策、地方負担の在り方¹³等について議論が行われ、最終的に、平成22年12月20日、「5大臣合意」¹⁴がなされた。

こうした経緯を経て、平成23年1月28日、「平成二十三年度における子ども手当の支給等に関する法律案」（以下「平成23年度子ども手当法案」という。）が閣議決定され、同日、第177回国会（常会）に提出された。その主な内容は、①子ども手当は平成23年度も単年度限りの立法でその支給を行うとともに、②3歳未満の子どもに限り月額7,000円上積みして月額20,000円とし¹⁵、3歳以上は据置き（月額13,000円）とする、③所得制限は設けない、④引き続き児童手当分については地方及び事業主の費用負担を求めるとともに、⑤これ以外の費用については全額国庫負担とする、とされた。また、新たに、⑥支給対象となる子どもについては、留学中の場合等を除き国内居住要件を課す、⑦児童養護施設に入所している子ども等についても法律に基づき子ども手当を支給する、⑧未成年後見人や父母等が国外にいる場合には父母の指定する者に対しても父母と同様の要件（監護・生計同一）で子ども手当を支給する、⑨要件を満たす者が複数いる場合には子どもと同居している者に支給する、⑩保育料を子ども手当から直接徴収できるようにするとともに、学校給食費については本人の同意により同手当から納付することができる仕組みとする、⑪次世代育成支援対策交付金を改組し、地域の実情に応じた子育て支援サービスを拡充するための交付金を設ける、等である。

給付総額は2兆9,356億円、公務員分（所属庁負担）を含め、かつ地方特例交付金（2,038億円）による地方負担の軽減を図った場合の費用負担の内訳は、国2兆2,077億円（うち3歳未満の上積み分（10か月分）は2,085億円）、地方5,549億円、事業主1,731億円とされた。

第177回国会において、平成23年度予算は、1月24日に提出され、3月2日に参議院に送付されたが、参議院で与党（民主党、国民新党）が過半数割れしている状況の下、「平成二十三年度における公債の発行の特例に関する法律案」（以下「特例公債法案」という。）等の歳入に係る予算関連法案は予算と同時に送付されなかった。平成23年度子ども手当法案についても、与野党間で修正等の協議が続けられる中、3月11日に東日本大震災が発生、制度の期限等を迎える年度末に向けて、同法案等の取扱いが大きな焦点となった¹⁶。

13 地方負担の在り方をめぐっては、地方から全額国庫負担とすべきとの強い主張がなされ、平成23年度子ども手当法案提出後も地方負担の拒否を表明する自治体があったが、最終的には、後述の子ども手当つなぎ法案の成立に沿って負担を受け入れた。

14 国家戦略担当、総務、財務、厚生労働及び内閣府特命担当（少子化対策）の5大臣間の合意

15 この増額に関しては、年少扶養控除廃止との関係で、従来の児童手当支給時より家計の実質手取り額が減少する世帯が主に3歳未満の子どもを持つ世帯であること（後述の図表5参照）、この年齢層の子どもを持つ親は、年齢も若く収入も低いと考えられること、出産、育児の負担感が比較的高いと考えられること等を総合的に勘案したものと説明されている（第177回国会衆議院本会議録第5号4頁（平23.2.24）等）。

16 野党からは、子ども手当等の政策を撤回し、震災復旧・復興財源に充てるべきとの主張もなされた。一方、政府・与党からは、仮に平成23年度子ども手当法案が年度内に成立しない場合、4月1日より所得制限があり子ども手当より支給額が低い児童手当法が適用されることになるが、多くの市町村では電算処理システムが整備されず、所得データの把握も困難なことから、実務上手当の支給が困難となる等の主張がなされた。

こうした中、与党は3月22日、子ども手当つなぎ法案を議員立法として国会に提出した。同法案は、平成22年度子ども手当法に基づく子ども手当の支給が平成23年3月で終了することにより生ずる国民生活等の混乱を回避するため、同法に基づく支給を暫定的に平成23年9月まで6か月延長する措置を講じようとするものである。

3月29日、子ども手当つなぎ法案は衆議院本会議で可決され、参議院に提出された。翌30日、内閣より平成23年度子ども手当法案について衆議院に対し撤回の求めがなされ、翌31日に撤回が承諾された。同じく31日、子ども手当つなぎ法案は参議院本会議で可否同数となり、議長決裁により可決・成立（4月1日施行）、平成23年9月まで平成22年度の子どもの手当と同様の制度が続くこととなった。

イ 子ども手当特措法

子ども手当つなぎ法案の審査において、同法案提出の趣旨に関し、発議者は、平成22年度子ども手当法を延長した上で、各党の提案を真摯に受け止め積極的な討議を行い、平成23年度以降の制度の在り方について各党で合意したい旨の答弁を行った¹⁷。また、平成23年度子ども手当法案の撤回の趣旨に関し、細川厚生労働大臣（当時）は、今後与野党協議を行って平成23年10月以降の制度の在り方を検討するため、政府提出法案を撤回する旨の答弁を行った¹⁸。

こうした中、民主党、自民党、公明党の政調会長は、平成23年4月29日、平成23年度第一次補正予算等に関して合意をし、そこでは、「子どもに対する手当の制度的なあり方や高速道路料金割引制度をはじめとする歳出の見直し及び法人税減税等を含む平成23年度税制改正法案の扱いについて、各党で早急に検討を進める。〈中略〉これらを前提として、特例公債を発行可能とするための法案について、各党で、成立に向け真摯に検討を進める」ことが盛り込まれた¹⁹。

これ以降、3党は所得制限導入の是非等について協議を重ね、8月4日、3党の幹事長・政調会長の間で「子どもに対する手当の制度のあり方について」（以下「3党合意」という。）が合意された。その中で、平成24年度からの恒久的な現金給付の仕組みへの円滑な移行のための措置として、平成23年度における半年間の特別措置法案の骨子が示された。3党合意の主な内容は、①手当の在り方の見直しは、平成23年度10月（平成24年2月支給分）から実施する。ただし、所得制限の導入は被災地の状況を見定め平成24年度（6月分）から実施する、②所要額は、2.2～2.3兆円程度、③具体的な支給額は、非所得制限世帯で、3歳未満及び3歳から12歳の第3子以降については月額15,000円、それ以外は中学生まで月額10,000円の手当を支給する、④所得制限の基準は、年収960万円程度（夫婦と児童2人世帯）とし、所得制限世帯に対しては、所得税及び住民税の扶養控除の廃止による減収に対する必要な税制上、財政上の措置を

17 第177回国会参議院厚生労働委員会会議録第4号2頁（平23.3.31）

18 同上

19 東日本大震災からの早期復旧に必要な財政措置を講ずることを内容とする平成23年度第一次補正予算（5月2日成立）では、2,083億円（3歳未満の子どもに対する上積み分の給付費（国家公務員分を含む）及び地方特例交付金）の減額が行われた。

検討し、平成 24 年度から所要の措置を講ずるものとする、⑤所得制限世帯も含めた扶養控除の在り方について、平成 24 年度税制改正までに総合的に検討する、⑥平成 24 年度以降の子どものための現金給付については、上記の支給額等を基にして、児童手当法に所要の改正を行うことを基本とする。その際、地方等と十分に協議を行い、その理解を得るよう努めるものとする、等である²⁰。

なお、8月9日には、3党の幹事長の間で「子ども手当等の見直しによる歳出の削減について、平成 23 年度補正予算において減額措置することを、特例公債を発行可能とするための法案の附則に明記する」ことを含む、特例公債法案²¹の取扱いに関する確認書が取り交わされた²²。

3党合意及びその中で示された半年間の特別措置法案の骨子を受けて、8月17日、平成 23 年度子ども手当特措法案が閣議決定され、同日、第 177 回国会に提出された²³。同法案は8月26日に参議院本会議で可決・成立（10月1日施行）、平成 23 年度下半期の道筋がついた。そして、平成 24 年度以降の制度設計については、3党合意及び平成 23 年度子ども手当特措法附則第 2 条（図表 2 参照）に基づき、検討されることとなった。

図表 2 平成 23 年度子ども手当特措法 附則第 2 条

<p>① 政府は、平成 24 年度以降の恒久的な子どものための金銭の給付の制度について、この法律に規定する子ども手当の額等を基に、児童手当法に所要の改正を行うことを基本として、法制上の措置を講ずるものとする。その際、全国的連合組織（地方自治法第 263 条の 3 第 1 項に規定する全国的連合組織で同項の規定による届出をしたものをいう。）の代表者その他の関係者と十分に協議を行い、当該措置についてこれらの者の理解を得るよう努めるものとする。</p> <p>② 前項の法制上の措置を講ずるに当たっては、当該給付を受けようとする者の所得の額が一定の基準を超える場合に当該給付を制限する措置について、当該基準について検討を加えた上で、平成 24 年 6 月分以降の給付から適用することとし、併せて当該制限を受ける者に対する税制上又は財政上の措置等について検討を加え、所要の措置を講ずるものとする。</p>
--

（４）児童手当法改正案の提出

平成 24 年度概算要求において、厚生労働省は、平成 23 年度予算の負担ルールを当てはめて国庫負担額を要求し、財源構成等については、予算編成過程で検討して結論を得ることとした。また、所得制限世帯への措置を含めた制度の在り方についても、予算編成過程で検討して結論を得ることとし、平成 24 年 6 月分以降の所得制限世帯への措置に必要な

20 なお、この合意を受けて8月12日、国と地方の協議の場（第1回臨時会合）が開催され、子どもに対する手当の制度の在り方等について協議が行われた。

21 特例公債法案は、8月11日、衆議院において、附則に「政府は、子ども手当の支給等の見直しによる歳出の削減について、平成 23 年度の補正予算において必要な措置を講ずるものとする。」との規定を追加する修正が行われて参議院に送付され、同月26日、参議院本会議で可決・成立した。

22 東日本大震災からの本格的な復興に必要な財政措置を講ずること等を内容とする平成 23 年度第三次補正予算（11月21日成立）では、1,155 億円（給付費（国家公務員分を含む）及び地方特例交付金）の減額が行われた。

23 法案には、撤回された平成 23 年度子ども手当法案に盛り込まれていた諸事項（前述の平成 23 年度子ども手当法案の主な内容⑥から⑩）についても盛り込まれた。

経費は要求しなかった。この結果、平成 24 年度概算要求における給付総額は 2 兆 2,232 億円、所属庁負担の公務員分を含め、かつ地方特例交付金 1,353 億円による地方負担の軽減を図った場合の費用負担の内訳は、国 1 兆 5,099 億円、地方 5,391 億円、事業主 1,742 億円とされた。

費用負担に係る地方との協議においては、年少扶養控除等の見直しによる地方増収分（平成 24 年度 5,050 億円）の取扱いが大きな焦点となった。平成 23 年 10 月 12 日、厚生労働大臣・地方六団体意見交換会が開催され、厚生労働省は地方負担の継続を、地方は全額国庫負担を求めた。11 月 7 日には、小宮山厚生労働大臣が、年少扶養控除等の見直しに伴う地方増収分を手当に充当し、手当に係る国と地方の負担割合を 1 対 1 とする案を地方六団体に提示した²⁴。地方負担が見直し前と比較して約 4,400 億円増加するこの案に対し、地方六団体は翌 8 日、「地方に裁量の余地がない現金給付に関する地方負担を一方的に拡大しようとするものであり、かつ、地方固有の財源である住民税の増収分等を一方的に子どもに対する手当に用途を限定するもので、到底受け入れられるものではない」と反対、国と地方の協議の場を早急に開催することを要求した。その後、11 月 29 日に国と地方の協議の場（第 2 回臨時会合）が開催されたが、結論は出なかった。そして、12 月 20 日の国と地方の協議の場（第 3 回臨時会合）において、国は、地方増収分の平成 24 年度における取扱いについて、手当における国と地方の負担割合は 2 対 1（地方分 1,087 億円）、地方特例交付金の整理（1,353 億円）、地方の自由度の拡大に併せた一般財源化（1,841 億円）等を提案した。この案によれば、手当に係る地方負担は見直し前と比較して約 2,400 億円増加することとなるが、地方は、地方の裁量が増えること及び国と地方の協議の場における協議という過程も評価して国と合意した。

一方、この間、民主党、自民党、公明党の政党間協議は目立った進展がなかった。所得制限世帯への対応に関し、12 月 7 日の 3 党実務者協議では、民主党が所得制限世帯に対し子ども 1 人当たり月額 9,000 円の支給を提案するも、自民党は所得控除での対応を求めた²⁵。そして、民主党は 12 月 14 日、所得制限世帯へは「子ども 1 人当たり月額 5,000 円²⁶の手当を支給」、手当の名称は「子どものための手当」とする案を取りまとめ、自民党、公明党の了解を得られなくてもこの方針を盛り込んだ関連法案を次期常会に提出した上で修正協議に入る方針を固めた²⁷。翌 15 日に開かれた 3 党政調会長会談において、民主党の提案に対し、自民党、公明党は、制度、名称共に反対を表明した²⁸。

手当の名称や所得制限等については自民党、公明党との間で合意に至らなかったが、政府・与党は 12 月 20 日、「平成 24 年度以降の子どものための手当等の取扱いについて」

24 国は、年少扶養控除等の見直しは子どもへの手当の充実と併せて実施したものであり、控除見直しに伴う増収分は、最終的には子どもに対する手当制度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等の考え方の下、1 対 1 の負担割合を提示した。

25 『読売新聞』（平 23.12.8）

26 月額 9,000 円の場合、高所得世帯よりも中所得世帯の方が負担増になるケースもあるため、民主党は金額の見直しを考え、月額 5,000 円とした（『毎日新聞』（平 23.12.14）等）。

27 『朝日新聞』（平 23.12.15）等

28 『産経新聞』（平 23.12.16）等

図表3 平成23年4大臣合意（平成23年12月20日）（抜粋）

1. 平成24年度以降の子どものための手当制度に関しては、以下の方針に沿って、所要額を平成24年度予算に計上するとともに、平成二十三年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法（以下「特別措置法」という。）附則第2条第1項の規定を踏まえ、児童手当法を改正する所要の法律案を次期通常国会に提出する。
 - (1) 3歳未満の子ども一人につき月額15,000円を、3歳以上小学校修了までの子ども（第1子・第2子）一人につき月額10,000円を、3歳以上小学校修了までの子ども（第3子以降）一人につき月額15,000円を、小学校修了後中学校修了までの子ども一人につき月額10,000円を支給する。年少扶養控除廃止に伴う手取り額の減少に対応するため、所得制限以上の者については、中学校修了までの子ども一人につき5,000円を支給する。
 - (2) 所得制限は960万円（夫婦、子ども2人）を基準とし、これまでの児童手当制度と同様に扶養親族数等に応じた加減等を行い、被用者・非被用者の水準は同一とする。また、所得制限は、平成24年6月分から適用する。
 - (3) 所得制限額未満の被用者に対する3歳未満の子どもに係る手当の費用の15分の7を事業主が負担し、その他の子どもに係る手当の費用を国と地方が2対1の割合で負担する仕組みとする。なお、都道府県と市町村の負担割合は、1対1とする。
 - (4) 公務員については、所属庁から支給する。
 - (5) 特別措置法で設けられた、保育料の手当からの直接徴収、学校給食費等の本人同意による手当からの納付、子どもの国内居住要件、施設入所子どもの施設の設置者への支給等については、同様の仕組みを設ける。
2. 平成22年度税制改正による所得税・住民税の年少扶養控除の廃止及び特定扶養控除の縮減（（1）及び（3）において「年少扶養控除の廃止等」という。）による地方財政の増収分については、平成21年12月23日付け4大臣合意における「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。」との趣旨及び平成22年12月20日付け5大臣合意において「子ども手当及びこれに関連する現物サービスに係る国と地方の役割分担及び経費負担のあり方」を幅広く検討するとされている趣旨を踏まえ、1.（3）に掲げる費用負担による子どものための手当の負担として充てる（24年度：1,087億円）ことに加え、次のとおり国と地方の負担調整等を行う。
 - (1) 平成24年度の取扱い
 - ① 平成22年度の子ども手当の創設に伴う負担の増大に対応する地方特例交付金（所要額：1,353億円）について、子ども手当から子どものための手当への制度改正に伴い、整理する。
 - ② (略)
 - ③ 地方の自由度の拡大に併せ、以下の国庫補助負担金の一般財源化等を実施する。（1,841億円）
 - ・ 子育て支援交付金（次世代育成支援対策推進事業の一部、地方独自の子育て支援推進事業及び子育て支援環境整備事業に限る。）（93億円）
 - ・ 地域子育て創生事業（地方独自の事業への補助。平成24年度からは、地方財政の増収分に対応する。）（124億円）
 - ・ 子ども手当事務取扱交付金（98億円）
 - ・ 国民健康保険都道府県調整交付金（1,526億円）
 - ・ これらの措置による地方の事業の内容については、地方の裁量を尊重するため、国は、法令上の基準を新たに設けないこととする。
 - ④ (略)
 - (2) (略)
 - (3) 平成25年度以降の取扱い

年少扶養控除の廃止等による地方増収であることに鑑み、平成25年度に平年度化する地方財政の追加増収分及び2.（1）④の暫定対応分は、平成24年度増収分に係る対応に代えて、基金設置による国庫補助事業の財源に代わる恒久的な財源として、子育て分野の現物サービスに活用することとし、その具体的内容は今後検討する。

（以下略）

（出所）厚生労働省資料より引用

(以下「平成 23 年 4 大臣合意」²⁹ という。) を合意した (図表 3 参照)。

給付総額は 2 兆 2,857 億円、所属庁負担の公務員分を含めた費用負担の内訳は、国 1 兆 3,283 億円、地方 7,831 億円、事業主 1,742 億円とされた。なお、新たな負担割合が適用される平成 24 年 4 月から平成 25 年 1 月までの 10 か月分の費用負担の内訳 (公務員分を除く) は、国 1 兆 481 億円、地方 5,241 億円、事業主 1,432 億円とされた (図表 4 参照)。

こうした経緯を経て、平成 24 年 1 月 27 日、「児童手当法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、第 180 回国会 (常会) に提出された。

図表 4 子どものための手当の費用負担 (平成 24 年度予算)

給付総額 2兆730億円(2兆2,857億円)			
10か月分(平成24年4月～平成25年1月)			
国 1兆481億円 (1兆844億円)	地方 5,241億円 (6,635億円)		事業主 1,432億円
2か月分(平成24年2月～3月)			
国 1,909億円(1,950億円)			
国 452億円 (489億円)	地方 904億円 (1,196億円)	事業主 310億円	

(注) 数字は、公務員分を含めないもの。

なお、()内の数字は、公務員分(国家公務員:441億円、地方公務員:1,686億円)を含めた金額。

(出所) 厚生労働省資料より作成

3. 法律案の概要

(1) 目的

この法律は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、子どもを養育している者に子どものための手当を支給することにより、家庭等における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う子どもの健やかな育ちに資することを目的とする。

(2) 題名

「子どものための手当の支給に関する法律」に改正する。

(3) 子どものための手当の支給額

ア 所得制限額未満である者

3歳未満は月額 15,000 円、3歳以上小学校修了前 (第 1 子・第 2 子) は月額 10,000

29 内閣官房長官、総務、財務及び厚生労働の 4 大臣間の合意

円、3歳以上小学校修了前（第3子以降）は月額15,000円、中学生は月額10,000円とする。

イ 所得制限額以上である者

月額5,000円とする。所得制限額は、960万円（夫婦・子ども2人世帯）を基準に設定し（政令で規定）、平成24年6月分から適用する。

（4）費用負担

国と地方（都道府県・市町村）の負担割合を2対1とし、被用者の3歳未満（所得制限額未満）については15分の7を事業主の負担とする。公務員については所属庁の負担とする。

（5）その他

①子どもに対しても国内居住要件を設ける（留学中の場合等を除く）、②児童養護施設に入所している子ども等についても、施設の設置者等に支給する形で手当を支給する、③未成年後見人や父母指定者（父母等が国外にいる場合のみ）に対しても、父母と同様（監護・生計同一）の要件で手当を支給する、④監護・生計同一要件を満たす者が複数いる場合は、子どもと同居している者に支給する、⑤保育料を手当から直接徴収できる仕組み、学校給食費等を本人同意により手当から納付することができる仕組みとする。

（6）施行期日

一部を除き平成24年4月1日から施行する（所得制限は、平成24年6月分から適用）。

4. 主な論点

（1）手当の名称、所得制限世帯への対応等

手当の名称と所得制限世帯への対応については、民主党、自民党、公明党の間で合意に至らなかった。手当の名称については、民主党の「子どものための手当」に対し、自民党は子ども手当に近い名称は受け入れない考えを示しており³⁰、公明党も「児童手当法という名称を変える必要はない」³¹といった主張である。所得制限世帯への対応については、平成23年12月15日の3党政調会長会談において、民主党の「1人当たり月額5,000円の手当を支給する」に対し、自民党は「手当ではなく控除で対応すべきだ」と反対し、公明党も「手当も控除も必要ない」と反対したと伝えられている³²。また、公明党の山口代表は同日の記者会見で、「所得制限を超えた子育て家庭には財源面で復興に協力いただくのが3党合意の基本精神だ。手当支給は趣旨から離れる」と批判したと伝えられている³³。これらについては、以下に述べる論点等とも絡み合いながら議論となる。

30 『産経新聞』（平24.1.10）

31 『公明新聞』（平23.12.16）

32 『読売新聞』（平23.12.16）

33 『毎日新聞』（平23.12.16）

また、本改正案全体について、法律の定義や支給要件を子ども手当法と同じ条文に置き換えるなど、子ども手当存続の印象が強いとの指摘がある。「児童手当法」を「子どものための手当支給法」という名称に変え、法律の骨格は実質的に従来の子ども手当法とほとんど変わらないものにしようとしているとの指摘に対し、野田内閣総理大臣は、与野党協議が進展せず時間が限られる中で3党合意に即して児童手当法を改正する法案を閣議決定した、今後は与野党で協議を開始し、法案の成立に向け協力を願う旨の答弁を行った³⁴。

(2) 手当の政策目的

子ども手当の政策目的について、政府は、「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支給するものであり、他の政策とあいまって、子どもを安心して生み、育てることができる社会の構築と少子化の流れを変えること等に資するものである」と答弁している³⁵。今回の改正により、新しい手当の政策目的はどのようなのか。

本改正案の目的規定（第1条）には、従来の児童手当と同様、「家庭等³⁶における生活の安定」、すなわち家計の経済的負担の軽減が記されている。この目的の場合、高所得層への給付は不要、あるいは低所得層に対する給付をより厚くすべきであるとの考え方が成り立つ。また、少子化対策という付随的目的を持つのであれば、支給額の多子加算を行うべきであるとの考え方が成り立つ。

一方、同条には、「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に」との文言が新たに加えられるとともに、「次代の社会を担う子どもの健やかな育ち」との修正文言がある。これらを見ると、家庭で育てるのが第一義的であるが、第二義的には子ども一人一人の育ちを社会全体で支援するという民主党の理念が行間にあると言える。平成23年度子ども手当法案の審議において、菅内閣総理大臣（当時）は、子ども手当は社会全体で一人一人の子どもの育ちを支援するという観点から実施するものであり、家計の収入にかかわらず確実に支給されるよう所得制限は設けない旨の答弁を行っている³⁷。したがって、子どもの年齢や出生順位で支給額に差が生じ、さらに今回、所得制限が導入されることとなれば、子ども一人一人の育ちを社会全体で支援するという目的と矛盾するのではないかとの指摘がある。そして、そうなった以上、名称も子ども手当を連想させるものは避けるべきであるとの考え方がある。一方、支給額に違いはあるが全ての子どもへの支援であるとの見方もある。子どものための手当の政策目的を明確にするとともに、子どもの年齢や出生順位によって支給額が異なる理由と子どもの育ちを社会全体で支援することとの整合性を説明することが求められよう。

なお、マニフェストとの関係については、月額26,000円という形ではないが一定額は実現できた³⁸、額は削らざるを得なかったが控除から手当へという大きな流れはつくるこ

34 第180回国会参議院本会議録第2号5頁（平24.1.27）

35 子ども手当に関する質問に対する答弁書（内閣衆質174第327号、平22.4.9）

36 現行は「家庭」であり、改正案で「等」が付け加えられているが、これは、児童養護施設等を指す。

37 第177回国会衆議院本会議録第5号9頁（平23.2.24）

38 第180回国会衆議院予算委員会議録第2号4頁（平24.1.31）

とができた³⁹等の答弁がされている。しかし、平成 21 年マニフェストあるいは平成 22 年マニフェストの内容と本改正案の内容は大きく異なっており、マニフェストとの整合性が議論となり得る。一方、3 党合意という公党間の合意に基づいたことをマニフェスト違反だと批判する手法は公正でないとの意見もある⁴⁰。

(3) 子ども・子育て支援に係る所得再分配の在り方

現政権は、社会保障と税の一体改革を進めており、給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心という現在の社会保障制度を見直し、今後は、給付面では子ども・子育て支援などを中心に未来への投資という性格を強め、全世代対応型の制度としていくこと等が必要であるとしている⁴¹。

厚生労働省の「平成 20 年所得再分配調査」によると、所得再分配によるジニ係数の変化は、高齢者世帯が 0.8073 から 0.4038 への改善であるのに対し、一般世帯は 0.4204 から 0.3492 への改善にとどまっており、再分配による格差縮小効果は高齢者世帯以外ではあまり発揮されていない状況にある。また、我が国の子どもの貧困率（再分配後、2005 年前後）は、13.7 %と国際的に見て高い水準にあり、かつ、主な欧米諸国の中で我が国のみ再分配前より再分配後の方が貧困率が高くなることが指摘されている⁴²。さらに、各国の家族関係社会支出の対 GDP 比（2007 年）についても、我が国は 0.79 %と、フランス（3.00 %）、ドイツ（1.88 %）等の国々よりも低い水準にある⁴³。

子ども手当の創設は、このような状況の改善も期待するものであったが、政権交代後の動向を概観すると、主に年少扶養控除の廃止等によって捻出された財源を手当に充当するといった、子どものいる世帯という枠内のみで所得再分配を完結させようとしている感が否めない。これでは子どもの育ちを社会全体で支援するとは言えず、また、全世代対応型という方向性が見えてこないとの指摘がなされよう。今後、社会保障と税の一体改革等によってどのように変化していくのか、注視する必要がある。

(4) 家計への影響

平成 22 年度税制改正で決定された所得税及び住民税の扶養控除の廃止について、所得税は平成 23 年 1 月から適用されており、住民税は平成 24 年 6 月（自営業等の普通徴収は同年 4 月）から適用となる。これにより、子ども手当制度創設前と比較して家計の実質手取り額が減少する世帯が生じることが見込まれる。負担増となる世帯が生じることは、今までの子ども手当の場合も同様であったが、これは、平成 21 年マニフェストの月額 26,000 円支給が実現されていれば惹起されなかった問題である。月額 13,000 円で所得制

39 第 180 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号（平 24. 2. 7）

40 第 180 回国会衆議院予算委員会会議録第 7 号（平 24. 2. 10）

41 「社会保障・税一体改革大綱」（平 24. 2. 17 閣議決定）1～2 頁

42 『厚生労働白書（平成 23 年版）』（厚生労働省）109 頁

43 社会保障改革に関する集中検討会議（第 10 回）（平 23. 6. 2）参考資料 2 による。また、同資料では、子ども手当（月額 13,000 円）導入後は、この割合が 1.13 %に上昇するとなっている。

限なしの場合、高所得世帯よりも中所得世帯の方が負担増がより大きくなる構造であったが、本改正案では、おおむね高所得世帯ほど負担増が大きくなる構造となる（図表5参照）。現金給付にせよ控除にせよ、その水準によって家計への影響額は異なることとなるが、家庭における生活の安定、経済的負担の軽減の観点からも考慮する必要があるだろう。なお、児童手当の支給額と年少扶養控除による控除額の合計は約 2.1 兆円であるが、平成 24 年度予算における給付総額は約 2.3 兆円であり、子育て世帯全体でプラスになっていることを評価すべきであるとの見方もある。

図表5 子ども手当制度創設前との比較
（平成 24 年 6 月以降の家計の実質手取り額の変化、月額）

① 平成22年度子ども手当法

年収	300万円	500万円	800万円	1,000万円	1,500万円
3歳未満 ※児童手当1.0万円	▲0.1万円	▲0.2万円	▲0.6万円	+0.4万円	▲0.0万円
3歳～小学生 ※児童手当0.5万円	+0.4万円	+0.3万円	▲0.1万円	+0.4万円	▲0.0万円
中学生 ※児童手当なし	+0.9万円	+0.8万円	+0.4万円	+0.4万円	▲0.0万円

② 児童手当法改正案

年収	300万円	500万円	800万円	1,000万円	1,500万円
3歳未満 ※児童手当1.0万円	+0.1万円	▲0.0万円	▲0.4万円	▲0.4万円	▲0.8万円
3歳～小学生 ※児童手当0.5万円	+0.1万円	▲0.0万円	▲0.4万円	▲0.4万円	▲0.8万円
中学生 ※児童手当なし	+0.6万円	+0.5万円	+0.1万円	▲0.4万円	▲0.8万円

（注1）夫婦・子ども1人（妻：専業主婦、夫：給与所得者）を想定。

（注2）「子ども手当」「子どものための手当」の手取り額から、「児童手当」+「年少扶養控除あり（所得税・住民税）」の手取り額を差し引いた額。

（出所）厚生労働省資料より作成

なお、所得制限の基準となる年収は、夫婦どちらか一方の収入（原則として、子どもの生計を維持する程度の高い者）によって判断される。夫婦・子ども1人の世帯を例にとると、夫の年収が1,000万円 で妻が専業主婦の場合は手当を受給できないが、共働きで夫が年収800万円、妻が年収700万円の場合、世帯年収は1,500万円になるが、夫が手当を受給できることになる⁴⁴。こうした点も今後議論が必要であろう。

（5）手当の用途

子ども手当については、その給付が確実に子ども・子育て関連の費用に充てられるかどうか分からないとの批判があり、その用途を限定するため、子育て・教育サービス等の利用券方式（バウチャー）とすべきとの議論もあった。

厚生労働省は、平成 23 年 6 月に支給された子ども手当の用途に関する調査を行い、その結果を同年 12 月に公表した。それによると、用途（複数回答）については、「子どもの教育費等」46.4%、「子どもの生活費」30.4%、「子どもに限定しない家庭の日常生活

44 この点は、従来の児童手当も同様の取扱いであった。

費」22.3%の順となった。使途別使用（予定）額については、子どもに限定した使途の合計は34,820円となり、支給額（13,000円×4か月分＝52,000円）の7割弱であった。

平成24年度以降は、支給額の変更や住民税に係る年少扶養控除廃止の適用開始により、多くの世帯でこの調査対象時よりも家計の実質手取り額が減少することが見込まれる（図表5参照）。このような環境の中、今後、子どもに関係のない日常生活費等に手当が充当される割合が上昇する可能性もある。

（6）費用負担

ア 地方負担

国と地方の費用負担については、数回にわたる国と地方の協議を経て、2対1の割合で決着した。地方は従来より、子育て関係経費に関する地方負担の在り方については、保育サービスを始めとする現物給付と現金給付とのバランスに配慮し、国と地方の役割分担（現金給付は国、現物給付は地方）に基づき、地方の裁量が発揮される形での制度設計を求めてきた。

平成23年4大臣合意には、年少扶養控除等の見直しによる地方増収分の取扱いについても記されている（図表3参照）。平成24年度増収分の取扱いについて、地方の自由度の拡大に併せた国庫補助負担金の一般財源化等は1,841億円である。そのうち、子育て支援交付金、地域子育て創生事業、子ども手当事務取扱交付金の合計は315億円である。一方、国民健康保険都道府県調整交付金は1,526億円と、地方増収分5,050億円の約3割、一般財源化等に係る経費の約8割を占めている。増収分は子どものために使うべきであると主張しながらも、子育て支援と直接関係のない分野に財源の多くを充当する点には疑問も呈されよう。

また、平成25年度以降（平年度化による追加増収分等）の取扱いについては、「基金設置による国庫補助事業の財源に代わる恒久的な財源として、子育て分野の現物サービスに活用することとし、その具体的内容は今後検討する」とある。地方に裁量のある子育て分野の現物給付に活用する点では地方も異論が無いであろうが、今後の検討次第では、国庫補助による子育て分野に係る基金が整理される可能性がある。

なお、地域の実情に対応するための措置として、平成23年度子ども手当特措法では、地域独自の子育て支援施策のための交付金に係る規定が創設された。しかし、本改正案では、一部事業の一般財源化に伴い、規定を設けないこととした。地方にとって自由度は拡大したが、法律の裏付けが無くなる点には不安が残る。

イ 事業主負担

事業主負担については、平成24年度から事業主拠出金率が0.13%から0.15%へと0.02%引き上げられることとなった（拠出金率は政令事項）。これは、育成事業費の増加等によって年金特別会計の「子どものための金銭の給付勘定」の収支が悪化してきているためである。これにより、事業主拠出金は約300億円増加し、約2,300億円となる。本改正案には、全国的な事業主団体は拠出金率や育成事業の内容に関し意見を申し出ることができるという項目も新たに盛り込まれたが、育成事業の内容や費用負担の在り方

等についても検討する必要がある。

5. おわりに

子ども手当制度は民主党政権が打ち出した目玉政策の一つであり、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なったと言える。また、法案審議等を通じて、児童養護施設入所児等や外国人への支給の在り方など、従来の児童手当制度時から潜在していた問題点を顕在化させ、子ども手当特措法によって対応策を措置することもできた。

しかしながら、財源問題等が障壁となり、単年度法、つなぎ法、特措法と、細切れの立法措置が続いてきた。今回の改正案は恒久法ではあるが、与野党協議が十分に進展することなく、積み残しの課題を残したまま提出された。これらの課題について、小宮山厚生労働大臣は本改正案閣議決定後の記者会見で、この案が全部通るとは思っていない、名称や所得制限世帯への在り方もこれから与野党で協議していただく旨の発言を行っている⁴⁵。

子育ては長期にわたるものである。国民が安心して子育て等の将来設計を行うためには、持続可能な制度を構築することが必要である。そして、持続可能な制度とするためには、長期的な視点に立って検討を重ねることが必要である。今後は、子ども・子育て新システムも含め、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 19. 7）
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）
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』NO. 300（2010. 1）
尼子真央「子ども手当の創設に向けて」『立法と調査』NO. 302（2010. 3）
尼子真央「子ども手当の創設と課題」『立法と調査』NO. 306（2010. 7）
山口秀樹「子ども・子育て支援をめぐる課題」『立法と調査』NO. 312（2011. 1）

45 小宮山大臣閣議後記者会見概要（平 24. 1. 27）