

各論

第4編 社会福祉はどのように進められているか

第2章 児童手当制度

第1節 制度創設の経緯

わが国社会保障制度のなかで、いまだ実現をみなかつた唯一の制度として、かねてよりその創設が懸案となっていた児童手当制度は、昭和46年5月27日法律第73号として児童手当法が公布されたことにより、47年1月から実施されることとなった。

この制度の創設については、かなり以前から検討が行なわれていたが、具体的な政策課題として論議が始められるようになったのは、わが国の経済復興も一段落し、社会保障制度において、いわゆる国民皆保険、国民皆年金が達成された昭和30年代中頃からである。

すなわち、35年、中央児童福祉審議会は、厚生大臣に対する「児童福祉行政の刷新に関する意見」のなかで、「国民皆保険、国民皆年金が整備された今日、諸外国と同様、すみやかに児童手当を実施するための検討を急ぐべきである」と述べ、同年閣議決定された「国民所得倍増計画」のなかにも、この制度創設の検討の必要性が指摘された。

このような背景のもとに、36年、政府は、中央児童福祉審議会に児童手当部会を設け、制度の検討を求めたところ、同部会は、3年有余を費やして昭和39年中間報告をとりまとめた。この報告は、そのなかで述べているように「力半ばを内外事情の調査とその分析にさき、また成案の組み立てよりも、むしろ問題点の解明に意を用い、今後の検討のための基礎となることを期したもの」であつたが、包括的、体系的に制度の検討を行ない、特に、児童手当の考え方として、第1の考え方(児童福祉の観点を中心として)、第2の考え方(社会保障の観点を中心として)、第3の考え方(賃金体系の観点を中心として)、第4の考え方(所得格差の是正と人間能力開発の観点を中心として)の四つの考え方を示して、それぞれの考え方をとつた場合における制度のたて方等について検討を加え、これに示された考え方は、その後における制度の検討に大きな影響を与えることとなった。

他方、この間政府の各種審議会においても児童手当がしばしば取り上げられており、雇用審議会、人口問題審議会、社会保障制度審議会、経済審議会の答申等において、それぞれの立場なり観点から、児童手当制度の創設について言及している。

このように、児童手当制度は、本来、広範囲な社会、経済諸制度と関連を有するものであり、また、その制度のめざす目的や効果について多角的な見方が可能であることから、各国においても、それぞれの歴史的、社会経済的背景に応じて制度のあり方等が異なっているものであり、わが国における児童手当制度の創設にあつて賃金制度等関連諸分野、諸制度を踏まえてどのような基本的姿勢に立つてこの制度を構築するかについてわが国の国情に即した検討がさらになされる必要があつた。

このため、わが国において実施する児童手当制度の基本的構想についてあらためて学識経験者による専門的な検討が必要であるという判断から、41年、有澤廣己東大名書教授を座長とする児童手当懇談会が厚生大臣の私的諮問機関として設けられた。

同懇談会は、43年末その検討結果を「児童手当制度に関する報告」として、厚生大臣に提出した。この報告では、抛出制を原則として義務教育終了前の第一子から支給するという意欲的な構想を示したが、この構想をただちに実施しようとするれば、巨額の費用を要するのみならず、その財源負担のあり方や被用者と自営業者等で制度を別だてとしその間に給付内容に格差をつける考え方など制度の基本的仕組みや制度実施の

細目,他の関連諸制度との調整など検討すべき問題が残された。報告においても,これらの点は「公式の場」を設けてさらに検討すべきことが提案されていたので,政府は,厚生省の附属機関として,44年児童手当審議会(会長有澤廣己氏)を発足させた。

同審議会において,当時の齋藤厚生大臣が諮問にあたって,そのあいさつのなかで,制度の早急な実施の必要性を勧告し,

- (1) 児童手当の支給対象は,さしあたり第三子以降とする。
- (2) 児童手当の額は一律とし,懇談会報告の示す3,000円を勧告して定める。
- (3) 財源は,企業,国,地方公共団体が分担し,これをプール化する。

という3点を中核とする制度の構想を示した。

児童手当審議会は,懇談会の構想,齋藤厚生大臣の構想を素材として審議を開始し,制度の目的,たて方,給付内容,財源負担,他の制度との関連等について広く検討を重ね,さらには,近年における諸外国の事情等についても調査団を編成し,イギリス,フランス,オーストリア,西ドイツおよびカナダにおける児童手当制度の実施状況等についても調査を行なった。この調査団の調査を契機に審議が急速に展開し,45年9月全会一致をもって中間答申がまとめられ,ただちに厚生大臣に提出された。この答申では,児童手当制度を現時点において発足させることの意義を強調し,制度の早期実現が望まれている情勢にかんがみ,児童手当制度の構想の骨子となるべき事項を「児童手当制度の大綱」としてとりまとめて示した。同審議会は,この制度の具体化に際し,その円滑な発足と的確な実施を期するためには,幅広い検討を加える必要があり,また,その効果,段階的な実施をはかることが必要となる場合もあると考えられると指摘し,政府がそれらについてすみやかに検討し,早急に児童手当制度を創設するよう強く要望した。大綱の内容は,つぎのとおりである。

児童手当制度の大綱

各論

第4編 社会福祉はどのように進められているか

第2章 児童手当制度

第1節 制度創設の経緯

1 目的

児童手当制度は、児童養育費の家計負担の軽減をはかることにより、家庭生活の安定に寄与するとともに、次代のにない手である児童の健全な育成と資質の向上を期することを目的とする。

各論

第4編 社会福祉はどのように進められているか

第2章 児童手当制度

第1節 制度創設の経緯

2 制度のたて方

制度は単一のものとし、被用者と被用者以外の者につきそれぞれ別個の収支によるものとする。

各論

第4編 社会福祉はどのように進められているか

第2章 児童手当制度

第1節 制度創設の経緯

3 給付

- (1) 児童手当の支給対象児童は、義務教育終了前の児童が3人以上いる場合の年齢順に数えて第3位以降の児童とする。
 - (2) 児童手当は、支給対象となる児童を養育する者に対して支給する。
 - (3) 児童手当の額は、月額3,000円とする。
 - (4) 児童手当の支給にあたっては、所得制限は行なわない。
-

各論

第4編 社会福祉はどのように進められているか

第2章 児童手当制度

第1節 制度創設の経緯

4 費用

(1) 被用者に対する児童手当の財源は、事業主の拠出および国の負担による。

(2) 被用者以外の者に対する児童手当の財源は、被用者以外の者のうち一定限度以上の所得を有するものの拠出および公費の負担による。

政府は、この答申を受けてその実施の細部を含めさらに十分な検討を加えた結果、46年度から実施するための制度の大筋を決定し、46年度の予算案に制度実施のための所要の経費を計上するとともに、これに基づき児童手当法案の作成を進め、社会保障制度審議会に諮問したのち、2月26日、児童手当法案を閣議決定し、ただちに国会に提出した。児童手当法案は、児童手当審議会の答申の趣旨に従い具体的な検討を行ないまとめられたものであり、大筋としては答申に示された制度の大綱に沿うものであるが、児童の年齢を引き上げたこと、農業従事者その他自営業者等の拠出を求めないこととしたこと、一定限度以上の所得を有する者には支給しないこととしたこと、費用負担関係について若干の変更をしたことなどの点で答申の内容と若干異なるものとなった。

国会に提出された児童手当法案は、衆参両院においてそれぞれ全会一致をもつて可決され成立をみた。なお、衆参両院の社会労働委員会において同法案を可決するに際して、それぞれ、支給範囲の拡大、額の引き上げ、心身障害児についての年齢制限の緩和等この制度の将来における改善について努力するよう付帯決議が行なわれた。

児童手当法案に対する付帯決議(衆議院社会労働委員会49.5.14)

政府は、児童手当制度の創設の経緯とその重要性にかんがみ、つぎの事項につき、すみやかに検討し、改善をはかるべきである。

(1) 児童憲章の精神にのっとり、児童の福祉の増進を期するため、さらに児童手当制度の充実をはかるとともに、児童福祉対策の大幅な拡充に努めること。

(2) 児童手当の額は、児童養育費の増この傾向を勘案して今後さらに引き上げるよう努めるとともに、その改定の時期については他の社会保障制度との関連を考慮すること。

(3) 支給要件児童の18歳未満という制限は、一定程度以上の心身の障害のある児童については、これを緩和することを検討すること。

(4) 第三子以降の児童となつている支給対象児童は、将来できるだけ早急に拡大するよう努めること。

(5) 児童収容施設に収容されている措置児童についても、児童手当の支給要件児童とするよう努めること。

(6) 児童手当の支給についての所得制限をさらに緩和すること。

(7) 児童手当の認定,支払等については,生活の実情に即して,その運用について万全を期すること。

(8) 特別児童扶養手当の支給の対象となる障害の範囲を拡大するよう努めること。

各論

第4編 社会福祉はどのように進められているか

第2章 児童手当制度

第2節 児童手当制度の意義および内容

1 児童手当制度の意義

社会保障は、国民が共通した生活上の困難のいずれからも等しく守られなければならないことをその理念としている。生活上の困難の原因には、所得の減少と支出の増加に大別することができるが、これを社会保障の最低基準に関する条約(ILO第102号条約)に掲げられている事項別にみると、所得の減少は、老齢、廃疾、死亡(遺族)、業務災害等であり、支出の増加は、児童の養育、疾病、出産等である。児童手当制度は、このうち児童の養育に対応するものであり、社会保障の一環として、年金制度、失業保険制度等と並んで所得保障の役割をになう重要な支柱であり、すでに世界62か国において実施されている制度である。

わが国の場合、社会保障各部門のうち、児童の養育に伴う家計支出の増大に対処するこの部門のみが取り残されており、39年度から42年度までの児童手当制度基礎調査をはじめ各種の調査に示されるように、児童養育費が家計の大きな負担となつている現状から、その早急な創設が望まれていたものである。しかも、児童の養育に伴う支出面をカバーすることは、同時に、関連する他の社会保障諸制度のふまえる基盤を固める役割を有しており、わが国社会保障制度の体系が整い、その総合的な効果をも高めるとともに今後における均衡ある発展が期待されるものである。

このような所得保障としての役割と並んで児童福祉の見地からも、この制度の創設が強く望まれていたものである。

すなわち、児童手当制度は児童の養育に着目して給付を行なうものであり、各国の制度の背景には児童の育成の場である家庭の保護尊重と児童の健全育成をはかろうとする国や社会の強い関心があるといわれている。次代の社会をになう児童の育成の基盤となるところは家庭であり、児童手当制度は、児童福祉施策の一環として、家庭における児童の育成について、国や社会も、積極的に支援し、その責務を分かち合うことをもねらいとしている。

特に、今後において老齢化が予測されるわが国の人口構成を考えると、将来の高齢化社会をささえていくこととなる現在の児童を健全に育成し、その資質の向上をはかることは、わが国が将来にわたつて活力にあふれて発展し続けるために、今日においてとるべき緊急の課題と考えられる。現時点において児童手当制度を発足させることの意義がここにも存する。

このように、児童手当制度は、所得保障と児童福祉という二つの面を同時に有する制度である。

各論

第4編 社会福祉はどのように進められているか

第2章 児童手当制度

第2節 児童手当制度の意義および内容

2 制度のたて方

(1) 目的

児童手当制度の創設にあたって、制度の目的をどこに置くかについては種種議論がなされてきたが、児童手当法においては、審議会の答申に従い、諸外国の制度にも共通してみられる理念である「家庭における生活の安定」および「次代の社会をになう児童の健全な育成と資質の向上に資すること」の二つを目的としたものであり、それ以外の、たとえば、賃金政策、雇用政策あるいは人口政策等に資することをねらいとするものではない。これらに対しても間接的には影響を与えることがあるとも考えられるが、その影響はこの制度の実施に伴う副次的な効果と考えられるものである。

したがって、賃金制度特に家族給との関係についても、この制度は、被用者、自営業者等を問わずすべての国民を対象とする社会保障施策であり、一方、賃金の形態、家族給のあり方等は労使間の交渉により決定されるべき筋合いのものであつて、直接的関連はない。しかしながら、この制度の定着化に伴い、家族給が整理される等の誘因ないし広い意味の環境整備として働くことは考えられる。

(2) 全国民を通じた名実ともに単一の制度としたこと

この制度は、次代の社会をになう児童の健全育成という目的に照らし、一般に養育費負担が重いと考えられる3人以上の児童を養育している者を等しく対象として、給付内容等も被用者、自営業者等の別なくまったく同一としており、支給も一元的になされる。ただし、公務員グループについては認定および支給は所属庁の長が行なう。

(3) 新しい社会保障拠出金をこの制度に導入したこと

従来のがが国の社会保障各制度の実態や諸外国の例をみると、拠出制の制度は、経済の成長に即応して比較的容易にその給付内容等の充実発展が行なわれることがうかがわれることにかんがみ、この制度においても、被用者の児童手当の費用について、事業主の拠出を求めることとしている。この拠出金は、拠出の対象となる被用者と拠出の対象とならない自営業者等も同一の給付がなされるように、拠出と給付の相互関連がないこと等において従来の社会保険の事業主負担と異なる面を有する新しい性格の拠出金である。

事業主に拠出を求めるゆえんは、事業主は、人を雇用して事業活動を行なうものであり、事業活動を継続するためには本来労働力の維持確保をはからなければならない立場にあると考えられるが、この制度は次代の社会をになう児童を健全に育成し、資質の向上をはかることにおいて、事業主の立場と密接に結びつくと考えられる。

えられるからである。

(4) 他の社会保障制度との関連

この制度においては、他の公的給付にかかわらず児童を一定数以上養育している者について等しく給付を行なうものであり、しかも、相互間の給付の調整はなくすべて併給するという考え方に立っている。

したがって、生別母子世帯を対象とする児童扶養手当法の体系とも併存するとともに、生活保護との関係についても、児童手当の額がそのまま受給者の所得にプラスされる扱いとなるよう検討している。

(5) 費用に関するたて方

まず、費用分担については、この制度の目的、趣旨に照らし、国はもちろんのこと、地方自治体も、地域住民の福祉をはかる観点から、事業主については、前述の観点から応分の負担を求めており、従来の社会保険、社会福祉のいずれとも異なつた独特の負担割合となつている。

また、この制度の拠出金の徴収については、事業主の便宜、事務の簡素化の見地から、社会保障の立場から事業主を包括的にとらえている厚生年金保険などの一連の被用者年金保険制度の徴収機構をそのまま活用し、賦課標準等もこれらと同一とし、実際には、被用者年金保険の保険料等に上乗せした形で行なわれる。

各論

第4編 社会福祉はどのように進められているか

第2章 児童手当制度

第2節 児童手当制度の意義および内容

3 児童手当制度の内容

児童手当制度の内容は、つぎのとおりである。

(1) 給付

ア 児童手当は、義務教育終了前の児童を含む3人以上の児童を養育している者に対して支給することとし、その額は、月額3,000円に義務教育終了前の第3位以降の児童の数を乗じて得た額とする。

イ 児童手当は、アに該当する者の前年の所得が、政令で定める額(46年度では、扶養親族5人の場合、前年の収入200万円)以上であるときは、支給しないものとする。

ウ 児童手当には、租税その他の公課は課さないものとする。

(2) 支給方法

ア 児童手当の支給を受けようとする者は、住所地の市町村長の認定を受けなければならない。

イ 市町村長は、認定を受けた者に対して、児童手当を支給する。

ウ 児童手当は、毎年2月、6月および10月の3期に、それぞれ前月までの分を支払う。

(3) 費用

ア 被用者に対して支給する児童手当の財源負担は、事業主の拠出金10分の7、国庫10分の2、都道府県10分の0.5および市町村10分の0.5とする。

イ 被用者等でない者に対して支給する児童手当の財源負担は、国庫6分の4、都道府県6分の1および市

町村6分の1とする。

ウ 事業主の拠出金については、拠出義務を負う事業主の範囲は、厚生年金保険の保険料等を納付する事業主とし、拠出金の額は、厚生年金保険の保険料等の計算の基礎となる標準報酬等を賦課標準としてこれに厚生大臣が定める拠出金率を乗じて得た額を合計した額とし、その徴収は、厚生年金保険の保険料等の例により行なうものとする。

(4) 公務員についての特例

公務員および3公社職員に対する児童手当については、国、地方公共団体または3公社が直接支給し、その費用は、それぞれ支給者において全額を負担する。

(5) 施行期日等

ア 児童手当制度は、47年1月1日から実施する。ただし、47年1月および2月分の児童手当は特例として同年3月に支払う等所要の経過措置を講ずる。

イ 支給の対象となる第3位以降の児童は、当初は5歳未満の児童とし、48年度から10歳未満の児童とし、49年度から義務教育終了前の児童とするよう段階的に実施する。

(6) その他

46年度の支給の対象となる児童数は約94万人、これに要する給付費総額は約56億円と見込まれている。これが本来の義務教育終了前の児童を支給対象とすると、児童数約248万人(昭和47年1月現在、推計値)、これに要する給付総額は約893億円と見込まれる。