

さよなら「子ども手当」

「子ども手当」から「児童手当」へ

2009年8月の総選挙において、民主党マニフェストの「1丁目1番地」に置かれ、総選挙の大勝利と民主党の政権奪取に大いに貢献した政策であった「子ども手当」の名称が、わずか2年で消えた。2012年度からは、従来の名称である「児童手当」が復活した。

子ども手当は、民主党が、自民党・公明党政権時代の児童手当を批判して創設したもので、近年の与野党間の主要な対決テーマのひとつであった。今回の子ども手当の廃止と児童手当の名称復活は、野党の自民・公明両党にとっては、「マニフェストの破綻」と政治的勝利に位置づけ、他方、与党の民主党は「名称は変わったが、実質的には子ども手当の理念は継承」と説明する。

政治的評価はともかくとして、子どもがいる世帯や、給付事務を担当する地方自治体関係者にとって、ここ2年間の子ども手当の迷走ぶりには大いに振り回されたことだろう。何しろ、2年間に3回も制度変更が行われたのだから。

迷走を続けた子ども手当

初年度の2010（平成22）年度は、民主党マニフェストのとおり、半額実施でスタート。0歳から中学校修了までの子どもに対して1人月額1万3千円、所得制限なし。法律名は、「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律」。

2年目の2011（平成23）年度は、財源問題等から、マニフェストにあった1人月額2万6千円は実現できなかった。その代り、政府は、3歳未満の子どもに対して1人月額2万円に増額という案を作成。しかし、野党の反対に加え、東日本大震災の復興予算の財源確保等の観点から、政府は、同年9月までは2010年度と同様の内容という対応に追い込まれた。法律名は、「国民生活等

の混乱を回避するための平成 22 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」。

2011 年 8 月、民主・自民・公明 3 党の合意が成立した。2012（平成 24）年度から児童手当を復活、所得制限を導入というものであった。給付面では、同年 10 月から、3 歳未満は月額 1 万 5 千円、3 歳以上小学校修了前まで月額 1 万円、第 3 子以降は月額 1 万 5 千円、中学生は月額 1 万円。法律名は、「平成 23 年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」。

2012（平成 24）年度予算案では、3 党合意を踏まえ、これらの内容に加え、所得制限を導入し、制限世帯の子どもには月額 5 千円を支給。当初の法律案の名称は「児童手当法の一部を改正する法律案」とし、その中で、政府は「子どものための手当」という新名称を提案。これに対して、自民・公明の両党は、3 党合意違反と異を唱えた。民主党は、両党との協議の過程で、「児童生育手当」や「児童のための手当」と名称変更を提案したが、結局、「児童手当」の名称となり、年度末の 3 月 30 日に法案が成立した。

財源確保問題の壁を越えられず

このように子ども手当が迷走を続けたのは、野党の反対もあるが、そもそも政府・民主党自身が、子ども手当に要する巨額の財源確保問題を解決できなかったことにある。

マニフェストでは全額国庫負担により子ども手当を創設するとしていたが、半額実施でも当初 2 兆 2,500 億円（10 か月分）もの財源を必要とした。民主党は、「控除から手当へ」というスローガンで、所得税・地方税の年少扶養控除や配偶者控除を廃止して得られる税収を利用するとした。実際、年少扶養控除については 2010 年度から廃止することとした。しかし、この措置だけでは財源確保が不十分であるため、結局、児童手当を廃止せず、児童手当の地方負担や事業主拠出金を活用することになった。この対応は、「公約違反」と地方自治体の反発を買うこととなった。

2012 年度の恒久的な制度に要する費用、2 兆 2800 億円に対しても、政府はその財源の確保に苦しんだ。結局、年少扶養控除の廃止により地方自治体も税収が増加することから、地方に負担を求めることとなった。再び地方の反発が強かったため、国と地方の負担割合を、児童手当時代の 1 対 2 から 2 対 1 に変更することとなった。

財源構成の変遷をみると、2012 年度の児童手当は、以前の

児童手当と比べると、1兆円以上の給付増となっている。その分、国庫負担が1兆円強増加している。税収よりも公債収入の方が多という厳しい国の財政を考えると、マニフェストの月額2万6千円給付、総額で年間5兆3千億円という子ども手当の実現は、到底不可能であったことがわかる。

子ども手当と児童手当の目的の違いについては、最後まで判然としなかった。政府・民主党は、子ども手当は、次世代の社会を担う子どもの育ちを社会全体で支援するものであり、そのため所得制限を設けていないと説明し、所得制限の有無で児童手当との違いを強調した。しかし、従来の児童手当も、対象児童の9割は受給できるというゆるやかな所得制限であったので、所得制限の有無は「五十歩百歩」程度の違いしかない。どちらも英訳をすれば、チャイルド・ベネフィットで、違いはなくなる。

また、少子高齢化の急速な進行や人口減少社会の到来が重要課題となっている今日、子ども手当を少子化対策の有力な施策として位置付けるといふ政策論もあるが、この点に関する政府・民主党の発信力は弱かった。

あらためて児童手当制度の再検討を

総額2兆3千億円にも達する子ども手当の創設にあたって、厚生労働省内の審議会でも検討・議論されることがなかったというのは、わが国の政策形成過程の中では異例である。結果的に、大雑把な制度になってしまったことは否めない。その典型例のひとつが、創設1年目に話題となった在日外国人の子どもが海外に居住する場合の支給であった。海外に住む子ども（養子を含む）が500人もいるという在日外国人の申請に、市町村の担当者はさぞかし驚いたことだろう。「政治主導」の掛け声が強いあまり、精緻な制度創設という日本の役所の伝統が損なわれたのではないか。

子ども手当をめぐる2年間の迷走ぶりは、マニフェストに対する信頼性を大きく損なう結果となった。財源確保の方策ばかりでなく、未だに月額2万6千円という水準の根拠さえ正式に明らかにされていない。子ども手当は「票目当てのアイディア」であったと言われても、関係者は反論しがたいだろう。「政治主導」であったとしても、巨額の経費を伴う政策立案にあたっては、真摯な態度、精緻な検討が必要である。

2012年度から始まる新たな児童手当は、以前の制度よりも1兆円以上も規模が拡大している。財源構成の在り方をはじめ、給付水準、適用範囲、所得制限の在り方など、改めて児童手当制度

の内容について、多方面からの検討・精査が必要である。さらに、急速な人口減少という社会の根幹にかかわる大問題を抱えているわが国にとって、少子化対策の推進という観点からも、その在り方について再検討が必要である。画一的な給付よりも第2子、第3子等への給付の重点化や、効果的な給付という観点からのバウチャー制の導入など、新たなアイデアも生まれてくるだろう。

いずれにせよ、混迷の2年間を経て、改めて冷静に議論すべき時期となっている。