



Title	児童手当制度の変遷に関する一考察
Author(s)	佐藤, 雅代; Sato, Masayo
Citation	年報 公共政策学, 16, 79-99
Issue Date	2022-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/84842
Type	departmental bulletin paper
File Information	16-08_Sato.pdf



【特別寄稿】

児童手当制度の変遷に関する一考察

佐藤 雅代*

1. はじめに

2021年（令和3）度補正予算が、21年11月26日の臨時閣議決定を経て、同年12月20日に成立した。一般会計の追加歳出総額が補正予算として過去最大の35兆9,895億円となることや、当初予算と合わせた歳出が142.5兆円に上ることなどが報道された¹⁾が、特に大きく取り上げられたのが、18歳以下（0歳から高校3年生まで）の子どもを対象とする1人あたり10万円相当の給付についてである。この18歳以下への10万円相当の給付（子育て世帯への臨時特別給付金）には、1兆2,162億円が充てられる他、年内に先行支給する5万円分に関してはコロナ対応予備費から7,311億円が支出されることとなった。

一般会計歳出全体と比べると、約2兆円という規模は決して大きいわけではない。しかし、小さいわけでもない。コロナ対策として1人当たり一律10万円が支給された2020年夏の特別定額給付金が記憶に新しい中で、今回の臨時特別給付金に関しては、給付の是非を含めて支給対象²⁾や支給方法³⁾などの細部についてまでも非常に注目度が高かったのである。この給付金を、内閣府は「新型コロナウイルス感染症が長期化しその影響が様々な人々に及ぶ中、我が国の子供たちを力強く支援し、その未来を拓く観点から、子育て世帯に対する臨時特別給付を実施」と説明⁴⁾している。明らかに子育て支援政策の説明であるが、内閣府はこの給付金を経済財政政策に区分している。

さて、子育て支援を目的とする現金給付の政策といえば、児童関係の3手当（児童手当・児童扶養手当・特別児童扶養手当）⁵⁾である。今回の臨時特別給付金は児童手

* 関西大学経済学部教授、北海道大学公共政策学研究センター研究員
E-Mail: msy_sato@kansai-u.ac.jp

- 1) 日本経済新聞 2021年12月21日 朝刊を参照。
- 2) 対象児童は、児童手当（本則給付）支給対象児童と高校生。（児童手当の所得制限額以上の方に、児童1人当たり月額5,000円を支給している特例給付支給対象児童は、非対象。）支給対象者は、児童手当（本則給付）受給者もしくはそれに準ずる対象者。
- 3) 政府は10万円相当分について、現金5万円と5万円相当のクーポンを原則とした。なお、自治体の判断で10万円を現金で一括給付した場合も、適切であれば事後に補助金を交付される。
- 4) 内閣府ウェブサイト「子育て世帯への臨時特別給付について」を参照。
- 5) 児童手当は、子ども・子育て支援法で子どものための現金給付と位置付けられ、2015年度より内閣府が所管している。主としてひとり親世帯等を対象とする児童扶養手当は子育て

当制度の枠組みを用いて支給されることになったが、そもそもこの児童手当制度はどのような制度なのであろうか。1972年（昭和47年）の制度創設から半世紀となるこのタイミングで、一般の児童を対象とする児童手当制度の変遷について考察することを本稿の目的とする。

2. 人口構造の変化

昨今の政策課題については、たいていの場合、“少子高齢化が喫緊の課題”との発語で説明できるが、児童手当創設のタイミングは状況が異なる。ここでは、第2次世界大戦後からの人口構造を概観することで、社会的な背景を考察する。

2.1 出生数の推移

2019年までの出生数の推移を図1に示している。特筆すべきなのが2つのベビーブームの発生である。1947年～1949年の第1次は年間約270万人、1971～1974年の第2次は年間約200万人の出生数であった。

第1次ベビーブーム期の1947年の乳児死亡率⁶⁾は76.7、つまり乳児1000人あたり76.7人が死亡するような状況であった。その厳しい状況を生き延びたのが、いわゆる“団塊の世代”である。そして、その団塊の世代の子ども世代にあたるのが第2次ベビーブーム世代の“団塊ジュニア”で、1973年には乳児死亡率は11.3にまで下がっていた。



図1. 出生数の推移 (1947～2019年)⁷⁾

支援政策として、精神又は身体に障がいをもつ児童を対象とする特別児童扶養手当は障がい者福祉政策として、厚生労働省が所管している。

6) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集 (2021)』表5-2 より。

7) (出典) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集 (2021)』表4-1 より作成。

第2次世界大戦後、乳幼児死亡のみならず、妊産婦死亡などが著しく減少した。これらのことが、子どもをたくさん産まないという形で出生数に影響を与えたのが、少子傾向のきっかけである。合計特殊出生率⁸⁾は、第1次ベビーブーム期の1947年には4.54⁹⁾だったが、第2次ベビーブーム期の1973年には2.14と、半分以下の水準になった。このことは、1人の女性の平均出生児数が半分以下になったことを意味する。団塊の世代に比べると、兄弟姉妹の数が明らかに少ないという事実として認識している人が多いはずである。

児童手当制度創設は1972年1月で、第2次ベビーブーム期と重なる。第1次ベビーブーム期と比較すると出生数の規模そのものは小さいが、第1次ベビーブーム以降、出生数は順調に増加¹⁰⁾してきていた。今のような少子化の問題意識は一般にはほとんどなかった^{11)、12)}のではないだろうか。

出生数は、1975年に200万人を割り込み、それ以降、毎年減少し続けた。1984年には150万人を割り込み、1987年には出生数が大幅に減少した1966年¹³⁾の水準を下回っている。さらに、1989年には合計特殊出生率が1.57と、1966年の1.58を下回ることと

-
- 8) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集(2021)』表4-3より。
 なお、合計特殊出生率とは、再生産年齢(ここでは15～49歳)にある女性の年齢別出生率を算出し、それら出生率を合計した値のこと。1人の女性が再生産年齢を経過する間に子どもを生んだと仮定した場合の、平均出生児数を意味する指標。
- 9) 戦争の影響で延期されていた結婚や出産が、終戦後に集中した影響と考えられる。
- 10) 丙午(ひのえうま)の1966年を除く。
- 11) 『平成49年版 厚生白書』には、「我が国の人口は、戦後短期間で、多産多死から少産少死へ急速な人口転換をした結果、相対的に年少人口が縮小し、高齢人口が増加する、いわゆる人口高齢化が始まっている。」「30年後、50年後の社会を担うこととなる現在の児童たちは、その少い人口で今よりはるかに多くの扶養人口をかかえることとなる。生活水準の向上、上級学校進学率の増加その他の条件を考慮すると、今後の生産年齢人口の実際の負担、責任は今よりはるかに厳しいものであろう。このような重い扶養責任を負うこととなる児童の健全な育成を図ることは、まさに現在の問題なのであり、それ故にまた我々に課せられた当然の義務でなければならない。」との記載がある。非常に正確に将来の日本の状態が見通されており、だからこそ、児童手当制度が実現されたと考えてよいだろう。
- 12) 人口問題審議会編『日本人口の動向 一静止人口をめざして一』(p.44)には、人口増加の抑制についての方策が提言されている。日本の人口が静止人口の状態になることが望ましいとして、「出生抑制にいつその努力を注ぐべきである。」とある。少子化をさらに進める方向に舵を切るべきであるとの提言は、第2次ベビーブームの最中だったからこそのこととは思いが、今は昔、隔世の感を覚える。
 なお、静止状態とは人口規模が維持される状態を意味し、合計特殊出生率が人口置換水準である2.07であることを意味する。日本では、1974年には合計特殊出生率が2.05と人口置換水準を下回っており、それ以降、2.0を超えることはなく、減少傾向にある。
- 13) 1966年の出生数は対前年比74.6%と、実にマイナス25%の大幅減少であった。この年は60年に1回まわってくる丙午の年にあたり、丙午の年に生まれた女性は気性が激しいという迷信から、出産が避けられたようである。

なった。以後、現在に至るまで、出生数は減少傾向¹⁴⁾にある。

第1次ベビーブーム世代の子ども世代が第2次ベビーブーム世代ということを考えると、2000年前後に次のベビーブームが期待されていたはずである。しかし、**図1**では、この時期に出生数の大きな増加、すなわち山は確認できない。

出生数が減少を続ける中で2005年には総人口が減少に転じたが、この年の合計特殊出生率は1.26、出生数は106万人と、当時の過去最低を記録していた。2016年には出生数が100万人を下回り、2019年には87万人弱となっている。

2.2 総人口の推移

総人口は、第1次・第2次ベビーブーム世代人口の蓄積もあり、**図2**に示すとおり2010年の1.28億人まで増加を続けた。前節で示したように、出生数が1973年をピークに減少傾向に転じたことから、人口構造としては高齢化が進んでいることは想像に難くない。

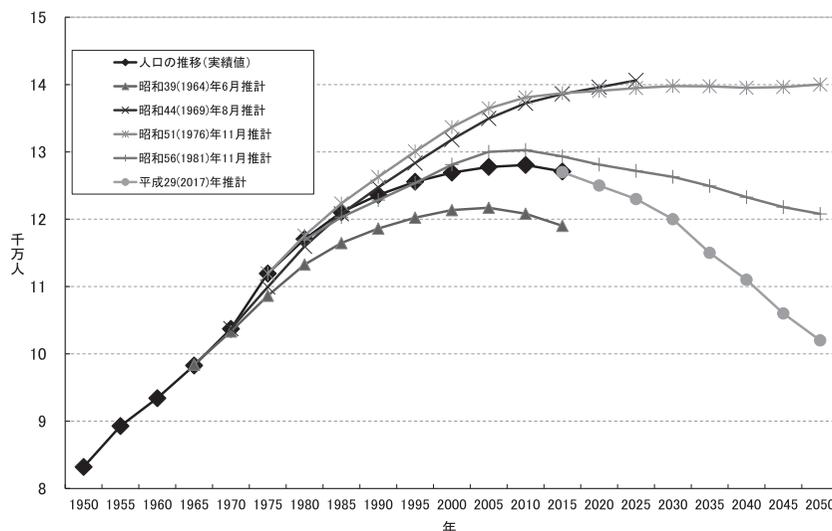


図2. 総人口の推移と将来推計人口の変遷¹⁵⁾

14) 合計特殊出生率に関しては、多少の増減はあるものの緩やかな減少傾向で、2005年の1.26が底で、2019年は1.36。

15) (出典) 以下6つの資料より作成。

- ・実績値： 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2021）』表1-1
- ・1964年（昭和39年）推計： 厚生省人口問題研究所『研究資料』第159号
- ・1969年（昭和44年）推計： 厚生省人口問題研究所『研究資料』第192号
- ・1976年（昭和51年）推計： 厚生省人口問題研究所『研究資料』第213号
- ・1981年（昭和56年）推計： 厚生省人口問題研究所『研究資料』第227号
- ・2017年（平成29年）推計： 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口 平成29年推計』

さて、**図2**には、総人口の実績値に加えて、5つの将来推計人口¹⁶⁾を示している。最新の将来推計である2017年推計値は、今後のさらなる人口減少を示しているが、昭和時代の4つの将来推計の示すトレンドは非常に興味深い。

1964年推計値は、2015年時点で0.8千万人ほど実績値を下回ってはいるが、概ね実績値に近いトレンドを示している。つまり、第2次ベビーブームの到来時期とその規模を正確に推測できていれば、それ以降の値も現実に即した値になっていたであろうことがうかがえる。

一方で、1969年推計と1976年推計は、それ以前の推計値を大幅に上回る値となっている。そして、将来的には1.4億人にまで総人口が増加すると推計されている。

1981年推計になると、第2次ベビーブームによる出生数の大幅増の実績を織り込んでいるため、将来推計はさらに実績値に近い値になっている。しかし、2010年以降の人口減少のトレンドは、2017年推計よりかなり緩やかに推計されている。

2.3 子ども数の推移

前節までで出生数ならびに総人口の推移を確認してきたので、本節では“子ども”に焦点をあてる。まずは、年齢3区分別人口の中の“年少人口”に着目する。

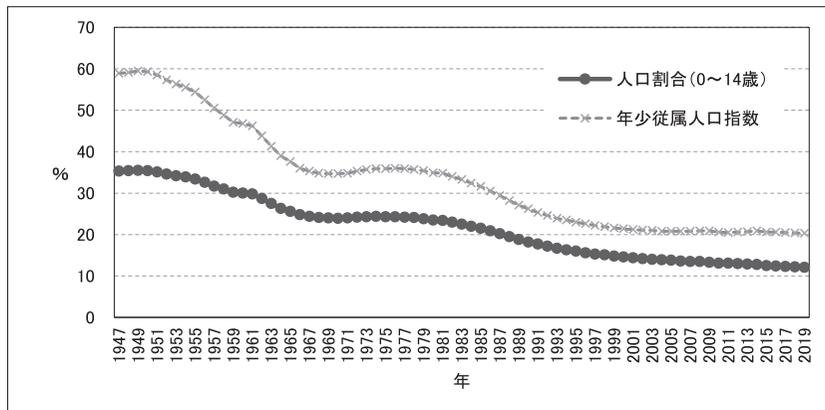


図3. 年少人口の推移 - 人口割合と年少従属人口指数¹⁷⁾

年齢3区分別人口とは、年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）、老年人口（65歳以上）の3区分の人口のことである。そこで、**図3**には、総人口に対する年

16) 国立社会保障・人口問題研究所（2016）は、将来人口推計について、「少子化等の人口動向について、観測された人口学的データの過去から現在に至る傾向・趨勢を将来に投影し、その帰結としての人口がどのようになるかを科学的に推計するものであり、未来を当てるための予言・予測を第一目的とするものではない」としている。

17) (出典) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2021）』表2-6より作成。

少人口の割合と、年少従属人口指数すなわち生産年齢人口に対する年少人口の比率を示している。

年少人口の人口割合と従属人口指数は、1947年から減少傾向にあるが、第2次ベビーブーム期に下げ止まりの傾向を示している。そして、第2次ベビーブーム世代が0～14歳である10年余りの期間はいずれの値も横ばいで、彼らが生産年齢人口に移行する時期からまた減少している。

年齢3区分別人口は、比較的容易に時系列データを入手できるため、分析に便利な数値である。しかし、児童手当制度の分析にあたっては、0～14歳人口がほとんど意味をなさない。なぜなら、児童手当の支給対象が、14歳以下ではないからである。

児童手当法では、第3条で「児童」が、“18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者”であって、“日本国内に住所を有するもの又は留学その他の内閣府令で定める理由により日本国内に住所を有しないもの”と定義されている。そこで、図4には18歳未満の子ども人口の推移を示す。0～2歳は乳幼児を、0～5歳は義務教育就業前の児童を、6～11歳は小学生を、12～14歳は中学生を、15～17歳は高校生をイメージ¹⁸⁾している。

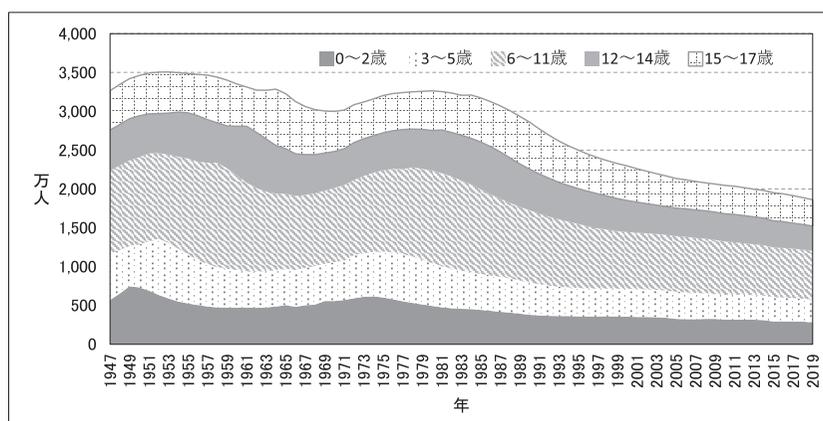


図4. 子ども（18歳未満）人口の推移¹⁹⁾

18) 児童手当の支給対象児童は、必ずしも年齢で決められているわけではない。(たとえば、中学校卒業までの場合、15歳に達する日以降の最初の3月31日までの間にある児童が支給対象である。図4では、0～14歳までを中学校卒業までとイメージして示しているが、当該年度の上半期(10月1日より前)に15歳の誕生日を迎える児童と、下半期(10月1日より後)に生まれる児童が含まれていない。そのため、当該年度の実際の支給対象年齢児童数としては、概算で1年分弱過少な値となっている。)

19) (出典) 以下の資料より作成。

- ・総務省統計局『人口推計』我が国の推計人口(大正9年～平成12年)表4
- ・国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』(2003～2019)表2-3

この図4では、第1次ベビーブームと第2次ベビーブームの山を、明確に認識することができる。また、第1次ベビーブーム期に約3,500万人であった18歳未満の子ども人口は、第2次ベビーブーム期には若干減って約3,300万人、その後は減少の一途をたどり、2019年には約1,800万人と大幅に減少した。少子化が国家的な課題となるのも、致し方ない状況なのである。

3. 児童手当制度

児童手当制度は、“児童を養育している者に対して現金給付を行うことによって、児童養育費が家計に与える負担を軽減し、更に、これを通じて積極的に児童の健全な育成と資質の向上を図ろうとするもの²⁰⁾”として設計されている。つまり、出生率向上を含めた少子化対策の制度というわけではなく、経済的支援すなわち所得保障と位置づけられていたと考えるのが適当である。

さて、児童手当法は1972年1月から実施されている。児童扶養手当が1962年1月から、特別児童扶養手当が1964年9月からそれぞれ実施されていることを考えると、その創設はいささか遅いという印象すら受ける。主要国に比較しても遅い²¹⁾。

3.1 児童手当制度の目的

厚生事務次官通達（1971年4月1日、発児第115号）を参考に、制度創設時の児童手当法の目的を整理すると、以下のとおりとなる。

- ① 家庭生活の安定に寄与するという面における所得保障施策の一環
 - 防貧の施策のひとつであるが、いわゆる低所得者対策ではない
家計における児童養育費の一部を社会的に分担
- ② 児童の健全な育成および資質の向上に資するという面における児童福祉施策の一環
 - 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
- ③ 賃金政策、雇用政策等に資することを直接のねらいとしない

20) 厚生省（1974）『昭和48年版 厚生白書』より。

21) 浅井（2018）は、児童手当の導入に関して、歴史的アプローチにより日本・スウェーデン・フランス・イギリスでの制度の形成や理念や目的を比較検討している。スウェーデンとフランスでは出生率の向上が児童手当の目的とされたが、イギリスでは国家の役割を最小限に抑える社会規範のために出生率の増加が目的とはされていなかったこと、日本では戦中の人口政策の影響から出生率に関する議論そのものがタブーであったことが明らかにされている。

- 全国民を通じたひとつの制度として構成
支給要件・給付内容等は一律

浅井（2018）は、日本にとっては、国際的に遅れをとらないよう児童手当を導入することが目的であり、その理念や目的は希薄なものであったとしている。つまり、少子化（人口問題）を含む児童福祉や社会保障に関する課題解決よりも、当時多くの国で既に実施されていた児童手当を日本でも実現させることが重視されたと主張するのである。そう考えれば、表向きに示された目的に比して児童手当の給付内容が貧弱にならざるを得なかったのは当然とも言える。

3.2 児童手当制度の沿革

具体的な政策課題として児童手当制度の創設に関する論議がはじめられるようになったのは、経済復興が一段落し、社会保障制度として国民皆保険・国民皆年金が達成された1960年頃からである²²⁾。政府の各種審議会等での検討を経て、児童手当法は、1971年6月27日に法律第73号として公布された。また、これに基づく児童手当法施行令（1971年政令第281号）と児童手当法施行規則（1971年厚生省令第33号）は、1971年9月4日に公布されている。そして、それぞれが1972年1月1日から施行されることで、児童手当制度が創設された。創設後の児童手当制度の変遷をまとめたのが、表1と表2である。

制度発足時は、義務教育終了前の児童を含む3人以上の児童を養育し、かつ、その所得が一定の限度額に達しない者が支給対象であった。手当額は、月額3,000円から段階的に引き上げられ、1975年10月には月額5,000円となり、以後は長きにわたって据え置かれている。

支給対象児童を第3子以降に限定し、支給者に対して所得制限を設けたのは、政府や企業による費用負担を最小に抑えて、制度を円滑に発足させ、的確に実施するためである。また、1978年10月からは、低所得者（住民税所得割非課税者）に対する加算²³⁾が導入されている。これらのことから、児童手当が、実際には一般的な社会手当（一般の児童を対象とする現金給付）ではなく、低所得の多子世帯の支援であることが露呈している。

少子化の進行により、1986年4月には、義務教育就学前の児童を含む2人以上の児童を監護し、これと一定の生計関係にある者に支給されるようになっていく。また、このタイミングで、段階的に支給期間が小学校入学までに短縮された。

22) 厚生省（1971）『昭和46年版 厚生白書』より。

23) 低所得者に対する手当の加算は、支給対象児童が第2子に拡大された1986年4月に廃止された。

さらに、1992年1月には、支給対象が第1子にまで拡大されるとともに、支給額が倍増されている。具体的には、第2子2,500円、第3子以降5,000円とされていた手当額が、第1子および第2子各5,000円、第3子以降10,000円に引き上げられたのである。しかし、義務教育就学前までとされていた支給対象については、公費負担の増加を避けるために、段階的に3歳未満に縮小された。つまり、実質的には低所得世帯の低年齢児手当となったのである。

2000年以降は、公費を財源²⁴⁾に、対象年齢が段階的に小学校卒業までに拡大され、所得制限などが緩和された。まず、2000年6月には、支給対象が小学校入学前までの児童に拡大された。この際、3歳以上の義務教育就学前の児童に係る給付の財源はすべて公費とされた。その翌年には、所得制限を緩和することでも、支給率を引き上げている。続いて、2004年4月には小学校3年まで、2006年4月には小学校卒業まで支給対象を拡大した。この際にも支給拡大分の児童に係る給付はすべて公費で賄われている。また2007年4月には、3歳未満の児童手当額を一律で月額10,000円とする乳幼児加算も創設されている。“子ども手当”実施の前の時点で、既に相当な給付の拡充が実施されていたのである。

児童手当の状況が大きな変貌を遂げたのは、2010年である。その前年8月30日に実施された第45回衆議院総選挙で子ども手当を公約に掲げた民主党が圧勝したことに端を発し、民主党を中心とする連立政権が誕生し、2010年度に子ども手当が創設されることとなったのである²⁵⁾。中学校卒業までの子どもに一律月額13,000円を、所得制限なしに、子どもを監護する者に支給したのである。すなわち、給付対象も給付額も大幅に拡大されることとなった。ただし、従来の児童手当制度は廃止せず、これを子ども手当の一部として取り扱うこと、児童手当対象分についてはこれまでと同様に国・都道府県・市町村ならびに事業主が負担することとされた²⁶⁾。

2011年度については、当初は3歳未満に対する支給額を増額した1年間の時限立法が提案された。しかし、年度内の成立見込みがたたないことから撤回され、子ども手当の支給を暫定的に同年9月まで半年延長²⁷⁾することとなった。

24) 『国民の福祉と介護の動向 2018/2019』p.96によれば、扶養控除の加算措置の廃止などを財源としたため、再分配の構造はあまり変わらなかったとのことである。

25) 2010年度時点では児童手当法は廃止されず、単年度立法である平成二十二年度等における子ども手当の支給に関する法律（平成22年法律第19号）により実施された。

26) 概要については、鈴木（2011）を参照。

27) 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3月31日法律第14号）により実施。

表1. 児童手当（子ども手当）の変遷1 一月額と支給対象児童—28)

	第3子以降		第2子		第1子	
	月額	対象	月額	対象	月額	対象
1972年 1月～	3,000円	中学校卒業まで	-	-	-	-
1974年 10月～	4,000円		-	-	-	-
1975年 10月～	5,000円		-	-	-	-
1978年 10月～			-	-	-	-
1979年 10月～			-	-	-	-
1981年 10月～			-	-	-	-
1982年 10月～			-	-	-	-
1986年 4月～			2,500円	2歳未満	-	-
1987年 4月～		小学校3年まで		4歳未満	-	-
1988年 4月～		小学校入学まで		小学校入学まで	-	-
1992年 1月～	10,000円	5歳未満	5,000円	5歳未満	5,000円	3歳未満
1993年 1月～		4歳未満		4歳未満		
1994年 1月～		3歳未満		3歳未満		
2000年 6月～		小学校入学まで		小学校入学まで		小学校入学まで
2004年 4月～		小学校3年まで		小学校3年まで		小学校3年まで
2006年 4月～		小学校卒業まで		小学校卒業まで		小学校卒業まで
2007年 4月～						
2010年 10月～	13,000円	中学校卒業まで	13,000円	中学校卒業まで	13,000円	中学校卒業まで
2011年 10月～	15,000円		10,000円		10,000円	
2012年 4月～						

28) (出典) 以下の資料より作成。

- ・年金特別会計児童手当勘定、平成19～21年度決算
- ・児童手当及び子ども手当勘定、平成22・23年度決算
- ・年金特別会計子どものための金銭の給付勘定、平成24～26年度決算
- ・年金特別会計子ども／子育て支援勘定、平成27～令和元年度決算
- ・厚生労働省『平成21年版 厚生労働白書』p. 181
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成17年度 児童手当事業年報』p. 33
- ・厚生省『各年版 厚生白書』
- ・「児童手当法（昭和四十六年法律第七十三号）」附則

表2. 児童手当（子ども手当）の変遷2 -その他・所得制限・特例給付-²⁹⁾

	その他	所得制限	特例給付
1972年 1月～	-	限度額以上 支給なし	-
1974年 10月～	-		-
1975年 10月～	-		-
	-		-
1978年 10月～	低所得 +1,000円		-
1979年 10月～	低所得 +1,500円		-
	-		-
1981年 10月～	低所得 +2,000円		-
1982年 10月～			あり
	-		
1986年 4月～	-		
1987年 4月～	-		
1988年 4月～	-		
	-		
1992年 1月～	-		
1993年 1月～	-		
1994年 1月～	-		
	-		
	-		
2000年 6月～	-		
	-		
	-		
2004年 4月～	-		
	-		
2006年 4月～	-		
2007年 4月～	3歳未満 10,000円		
	-		
2010年 4月～	-	-	-
2011年 10月～	3歳未満 15,000円	限度額以上	-
2012年 4月～	中学生 10,000円	5,000円	あり

29) (出典) 表1と同じ。

また、2011年10月からの半年間については、翌年度からの子ども手当の廃止と児童手当の復活・拡充との3党（民主党・自由民主党・公明党）合意にもとづき特別措置法³⁰⁾が成立して、手当額が定められた。

そして、2012年度以降の恒久的な制度については、児童手当法の改正法に基づき、名称を児童手当に戻し、所得制限を導入し、特例給付を復活させる内容となり、現在（2021年度）に至る³¹⁾。

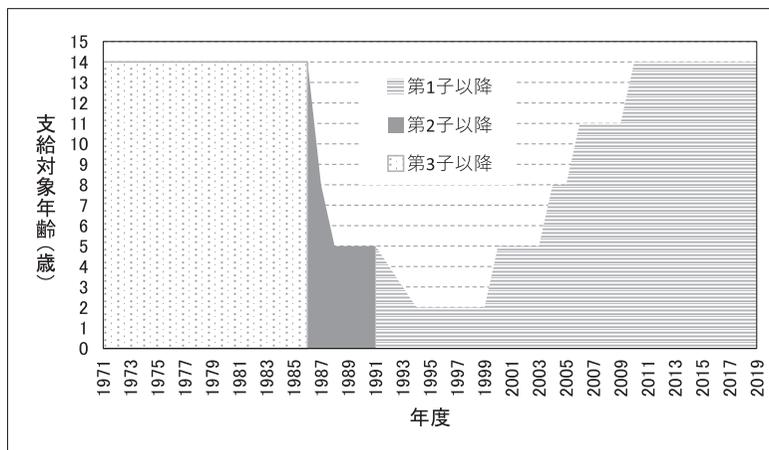


図5. 児童手当支給対象年齢の変遷<イメージ>³²⁾

表1を基にして支給対象年齢の変遷をイメージ化したのが、図5である。制度創設期には中学校卒業までだった対象年齢が、重点化の名のもとに段階的に3歳未満にまで重点化されたことと、2000年度以降は段階的に拡充されたことが、直感的に理解しやすいであろう。

制度創設期と同水準にまで支給対象児童が拡充されたのは、2010年6月以降である。なお、歴史的には段階的な対象年齢の変更がなされてきているが、この時はそうではなかった。

30) 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（2011年8月30日法律第107号）により実施。

31) 子ども・子育て支援法及び児童手当法の一部を改正する法律（2021年5月28日法律第50号）により、2022年10月からは高所得世帯への特例給付が廃止されることが決定している。

32) 表1の第3子の対象年齢をもとに作成。児童手当制度は必ずしも年齢で支給対象を限定しているわけではないため、あくまでもこの図は変遷を直感的にイメージした図であることに注意が必要である。

- ・ 中学校卒業（15歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、14歳と表示。
- ・ 小学校卒業（12歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、11歳と表示。
- ・ 小学校3年修了（8歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、8歳と表示。
- ・ 小学校入学（6歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、5歳と表示。

4. 児童手当の支給状況

前章では、児童手当制度の制度設計の変遷を概観した。支給対象となる児童の範囲だけからでも、度重なる改正があったことがわかる。これらの改正は、その時々の財政事情の他に、政治的な動きを反映していると言えるであろう。本章では、制度変更の結果、児童手当の支給（受給）状況がどのように変化したかを確認する。

なお、児童手当の受給者は、児童本人ではなく、児童を養育する者である。一般には、児童を養育する家計の主たる生計維持者が申請し、住所地の市区町村長（公務員の場合は勤務先）の認定を受けることで、申請した翌月分から支給される。ただし、前年あるいは前々年の所得が扶養親族等の数³³⁾に応じて決められている所得制限限度額以上の場合には、支給されないことがあることに注意が必要である。2021年度現在では、所得が一定額以上の場合、法律の附則に基づく特例給付が支給されている。なお、特例給付にも所得制限が設けられる場合には、限度額を超えると、児童手当は特例給付も含めて支給されない。本章では、受給者ではなく、支給対象児童に焦点をあてるものとする。

4.1 支給対象児童数の推移

児童手当支給対象児童数の推移を折れ線で示した図6から受ける印象は、図5とはだいぶ異なる。

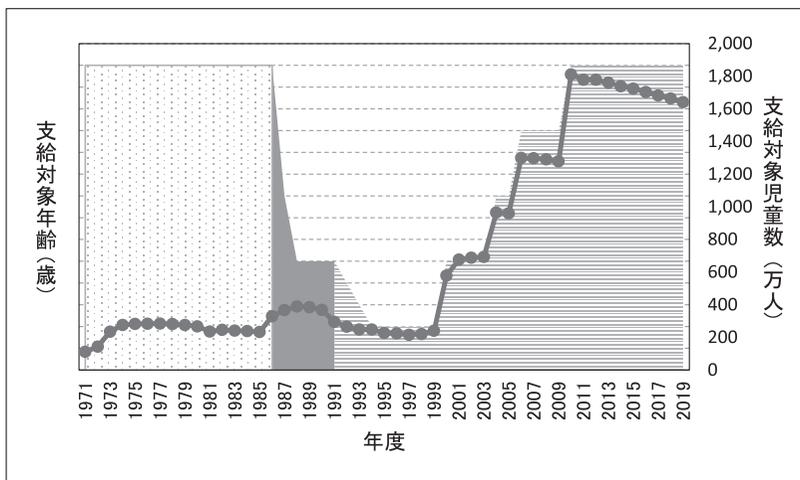


図6. 児童手当支給対象児童数の推移³⁴⁾

33) 扶養親族等の数とは、所得税法上の同一生計配偶者および扶養親族並びに扶養親族等でない児童で前年12月31日において生計を維持したものの数のこと。

34) (出典) 以下の資料より作成。

・1971～2009年度については、厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成21年度 児童手当事業年報』[参考]

図6では、制度創設から2000年までの期間について、大幅な支給対象児童数の減少はない。対象年齢を段階的に引き下げたものの、対象範囲を段階的に第2子以降に拡大した1986年以降の制度改正が、支給対象児童数の維持につながっていることが明らかである。特に、1992年に支給額を倍増させ支給対象を第1子まで拡大したにもかかわらず、対象人数がほぼ変わらないのは、対象年齢を引き下げたためであるが、その照準の合わせ方は見事としか言えない。

2000年以降は、対象年齢の拡大と人数の増加はほぼ同じトレンドを示す。もっとも、所得制限がなくなり、全ての児童が児童手当の支給対象となった2010年以降には、対象人数が減少傾向にある。この原因は、児童数そのものの減少、すなわち少子化である。

4.2 支給率の推移

図7は対象年齢人口に対する支給率の概算値を示しているが、図6ともまた印象が異なる。

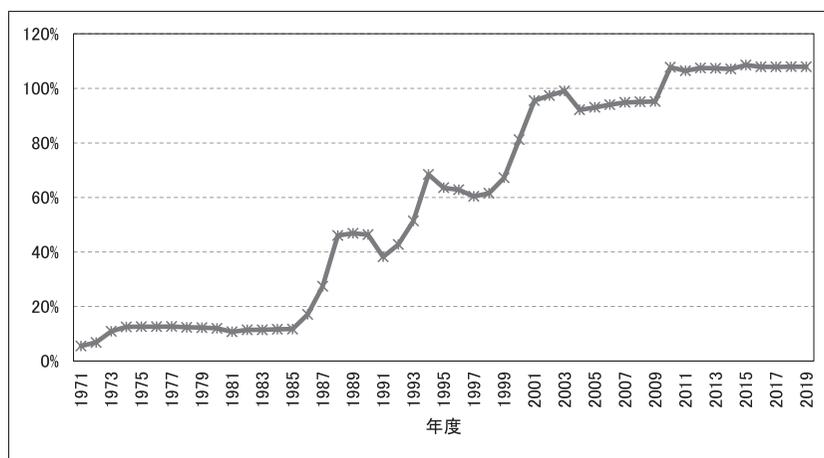


図7. 対象年齢児童人口に対する支給率（概算値）＜イメージ＞³⁵⁾

・2012年度については『平成23年度 子ども手当事業年報』表2 (p. 7)

・2011～2019年度については『児童手当事業年報』表3と表4

(注)

・『事業手当年報』は、2013年度までは厚生労働省雇用均等・児童家庭局が、2014年度からは内閣府子ども・子育て本部が作成。

・2012年度については、2012年4月～2013年1月までの児童手当（10か月分）だったため、“2012年度の支給額÷10）×12”として簡易的に調整。

35) (注) “児童手当支給対象児童数(図6)÷支給対象年齢児童の人口規模”で算出。

(出典) 支給対象年齢児童の人口規模については、以下の資料より作成。

・総務省統計局『人口推計』我が国の推計人口（大正9年～平成12年）表4

図7の特徴は、制度の拡充が図6より早く、1986年度から始まっているように見える点である。これは、支給対象が第2子以降に拡大された影響である。また、1991年度以降の増加は、1992年1月に支給対象が第1子以降に拡大された影響といえる。2000年度以降は、年齢の引き上げと、所得制限の緩和が、支給率の増加に大きく影響を与えている。

そして、2010年度からは、所得制限が撤廃され、全ての児童が対象とされた。支給率の値が100%を超えている点については、支給率を算出する際の分母である対象年齢の人口数が実際より小さいことが主たる理由であり、推計の際の誤差である。

なお、2010年度までに関しては、児童養護施設等に入所している子どもは、児童手当の支給対象ではなかった。2010年度も、子ども手当の支給はされていないが、安心子ども基金より同額の支給がなされている。そして、2021年度から³⁶⁾は、施設の設置者等に支給する形で、未成年後見人や父母指定者に対しては父母と同様の要件で、それぞれ手当が支給されることとなった。

5. おわりに

幾多の制度改正で支給対象児童の範囲が変更されている児童手当制度であるため、本稿では主として人数の点からその規模を概観した。しかし、給付規模という意味では、給付額の情報も必要である。ここでは基礎データを紹介することで、結語とする。

5.1 給付の規模

児童手当の支給額の推移を示しているのが、図8である。この値は、児童手当（子ども手当）の本則給付と特例給付の合算値である。2011年度に3兆円を超えたが、0.5兆円を超えたのが2004年度であり、それまでの金額は決して多くなかった。最新の2019年度で2兆円ほどの規模である。

-
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』、各年版
 - (注2) 支給対象年齢児童の人口規模については以下のとおり設定したため、実際より規模が小さくなっていることに注意が必要。
 - ・ 中学校卒業（15歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、0～14歳人口。
 - ・ 小学校卒業（12歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、0～11歳人口。
 - ・ 小学校3年修了（9歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、0～8歳人口。
 - ・ 小学校入学（6歳に達する日以後の最初の3月31日）までの間にある児童は、0～5歳人口。

36) 在日外国人の海外に居住する子どもについては、日本人の海外に居住する子どもと同様に、児童手当が支給されていた。2010年度については確認を厳格化した上で支給を継続したが、2011年度以降は子どもに日本国内居住要件を課している。

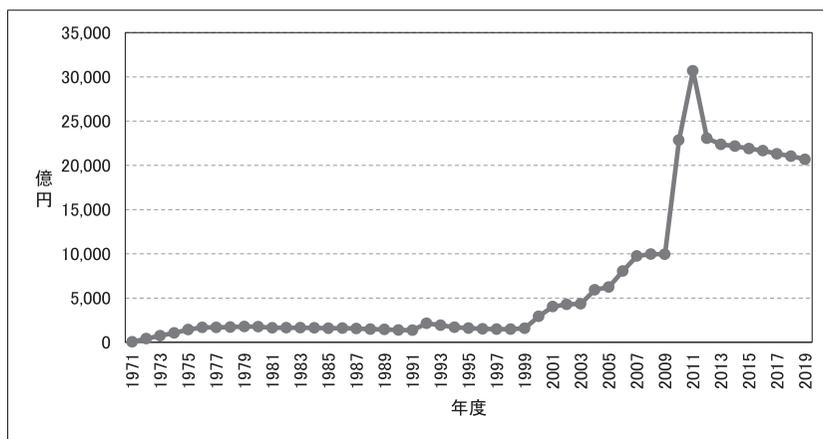


図8. 児童手当支給額の推移³⁷⁾

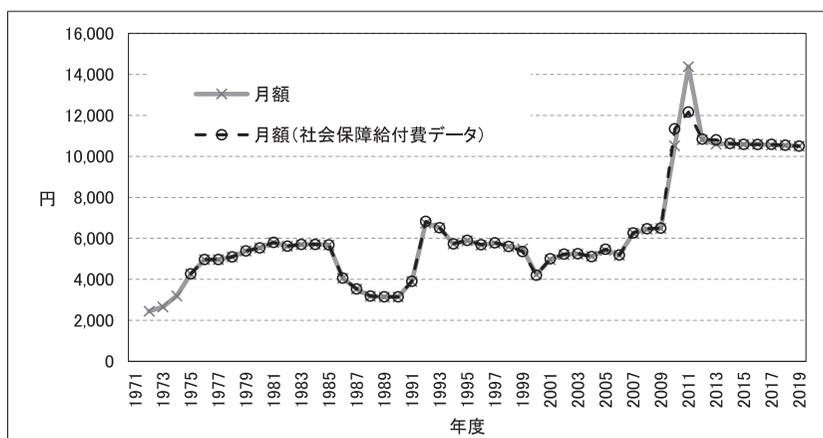


図9. 支給対象児童1人当たり平均支給月額の推移³⁸⁾

37) (出典) 以下の資料より作成。

- ・1971～2009年度については、厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成21年度 児童手当事業年報』[参考]
- ・2012年度については『平成23年度 子ども手当事業年報』表5 (p. 10)
- ・2011～2019年度については『児童手当事業年報』表5

(注) なお、2012年度については、2012年4月～2013年1月までの児童手当(10ヶ月分)だったため、{(2012年度の支給額÷10)÷12}として簡易的に調整。

38) (出典) 以下の資料より作成。

- ・月額については、{児童手当支給額(図8)÷児童手当支給対象児童数(図6)}÷12で算出。
- ・月額(社会保障給付費データ)については、{児童手当(国立社会保障・人口問題研究所(2021)第20表、『令和元年度 社会保障費用統計』)÷児童手当支給対象児童数(図6)}÷12で算出。

図9に示したのが、支給対象児童1人当たり平均支給月額である。支給されたとしても、第3子以降かどうかや、特例給付かどうかなどによって金額は異なるわけだが、トレンドはわかるはずである。1986年に支給範囲を第2子に拡大したものの、半額給付であった影響を除けば、概ね上昇傾向と言えるであろう。

5.2 児童・家族関係給付費の推移

児童・家族関係給付費とは、社会保障費用統計のILO基準（社会保障給付費³⁹⁾）のデータ区分の1つであり、子どもその他の被扶養者がいる家族（世帯）を支援するために提供される給付（現金給付と現物給付）を示す。具体的な項目は、児童手当・児童扶養手当等・児童福祉サービス・育児休業給付・出産関係費であり、1975年からの時系列データの入手が可能である。このデータを用いれば、児童手当の推移を簡単に確認できる。

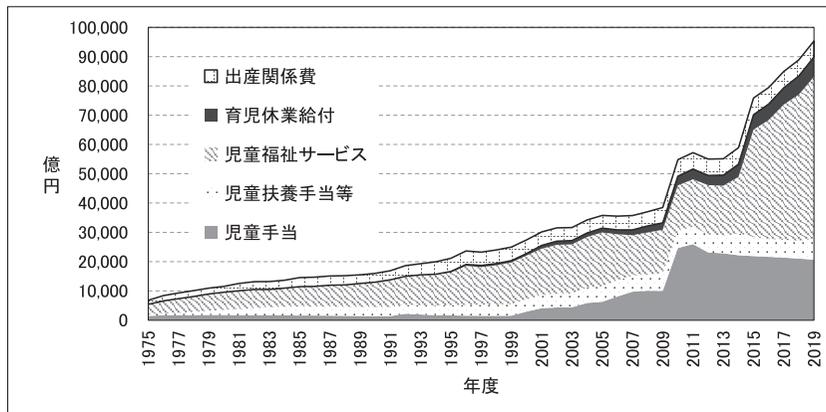


図10. 児童・家族関係給付費の推移 (1975～2019年度)⁴⁰⁾

児童・家族関係給付費は、2019年度には社会保障給付費の7.7%を占めるまでになったが、長らく4%程であった。つまり、社会給付費の規模に比して、児童手当の割合は非常に小さい。そもそも、部門別で示しても、児童・家族関係給付を含む“福祉”が、“年金”や“医療”に比して小さいため、かつては数値としては全体に埋もれがちだったと言える。

しかし、少子・高齢社会を見すえて、子育て支援等の児童・家族関係給付の充実が指向され、政策として上昇傾向に転じることとなった。図10で明らかなように、2010

39) 社会保障給付費とは、個人に帰着する社会保障に関する給付水準を示す統計であり、個人が直接・間接にどの程度の給付を受けたかを示す。

40) (出典) 国立社会保障・人口問題研究所 (2021) 『令和元年度 社会保障費用統計』第20表より作成。

年度の児童手当の大幅な伸びが全体を底上げしている。また、最近では、児童福祉サービス、特に就学前教育・保育に関する給付が重点化されている。

5.3 まとめにかえて

日本では、年金などの高齢者向け給付に比べて、子どもや家族向けの給付は手薄だと言われてきた。児童手当制度については、ごく特定の世帯を対象とする低所得者対策であり、小規模な所得保障であるという制度創設当初のイメージか、子ども・子育て支援策の必要性が広く認知され、バラマキとの評価すらありながら拡充されている昨今のイメージのいずれかしか有さない人も少なくないのではないだろうか。しかし、制度の変遷と、その影響を検証した結果、受給児童ベースでみれば児童手当は早い時期から徐々に拡充されてきていたことが明らかになった。限られた財源の中で、綿密に制度設計がなされてきていると解釈できるのである。

2021年度から2022年度にかけての18歳以下への10万円相当の給付（子育て世帯への臨時特別給付金）は、内閣府にとって経済財政政策であっても、その性格上、社会保障給付費の児童・家族関係給付に計上される性質のものであろう。2年にわたって5万円相当ずつの給付としても、各年度で1兆円相当の給付増となり、児童手当と同様に考えるのであれば1人あたり月額約4,166円の加算ということになる。つまり、所得制限の上限額を超えることにより受給できない場合⁴¹⁾を除くと、2010年度を超える水準となる。

この給付額がそもそも社会保障費に計上されるかどうかは現時点では不明だが、もし計上されるとするならば、既存の項目に計上するのか、新規項目をたてるのか、現金分とクーポン分をわけるとか等について、注視したい。なぜなら、社会保障費用統計は、日本の社会保障全体の規模や、政策分野ごとの構成を明らかにするものであり、社会保障のみならず財政等の検討の基礎資料として大きな影響を持つものだからである。

特定分野の制度については、その時の業務担当者でないとわからないぐらい細かいものが少なくない。担当者レベルでは一定程度の知識の継承がなされているとしても、政策効果を評価し、新たに効果的な政策を立案・実施するためには、制度の変遷を含めた各種の時系列情報が業務担当者以外にとってもやす確認しやすい形で蓄積されていくことが必要なのである。

41) 児童手当の所得制限限度額に相当する場合は、原則として支給対象外。ただし、独自に支給対象を追加し、所得によらずに支給実施する市区町村あり。

<参考文献>

- 浅井亜希（2018）「児童手当／家族手当の導入をめぐる国際比較」、『社会保障研究』、vol. 3、no. 1、pp. 111-125
- 厚生事務次官通達「児童手当法の施行について」、（1971年4月1日、発見第115号）
https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta9250&dataType=1&pageNo=1（閲覧日 2022年1月6日）
- 厚生労働統計協会『国民の福祉と介護の動向 2018/2019』、厚生指標 増刊・第65巻第10号 通巻第1022号
- 厚生省『厚生白書』、各年版
- 厚生労働省『厚生労働白書』、各年版
——— 「年金特別会計」
<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/nenkin01.html>（閲覧日 2022年1月3日）
- 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』、各年版
——— （2016）「資料4 将来推計人口とは—その役割と仕組み—」、第16回社会保障審議会人口部会（2016年8月1日開催）
https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000131865.pdf（閲覧日 2021年12月5日）
- （2021）「第20表 児童・家族関係給付費の推移（1975～2019年度）」、『令和元年度社会保障費用統計』
https://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-R01/fsss_R01.asp（閲覧日 2021年12月19日）
- 社会保障審議会第6回少子化対策特別部会（2008）「資料1-2 次世代育成支援に関するサービス・給付の現状(2)（現金給付）（参考資料）」、2008年4月9日開催
<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/04/dl/s0409-6c.pdf>（閲覧日 2021年11月3日）
- 人口問題審議会編（1974）『日本人口の動向 —制止人口をめざして—』
<https://www.ipss.go.jp/history/shingikai/data/101955.pdf>（閲覧日 2021年11月3日）
- 鈴木克洋（2009）「現金給付型の子育て支援の現状と課題 ～児童手当制度を中心に～」、『経済のプリズム』、No. 73、pp. 1～16
https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h21pdf/20097301.pdf（閲覧日 2021年12月19日）
- （2011）「子どもに対する手当の増額と年少扶養者控除廃止の影響 ～世帯構成別及び所得別の影響資産～」、『経済のプリズム』、No. 96、pp. 1～14
https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h23pdf/20119601.pdf（閲覧日 2021年12月19日）
- 総務省統計局「我が国の推計人口（大正9年～平成12年）表4 年齢（各歳）、男女別人口（各年10月1日現在）—総人口（大正9年～平成12年）」『人口推計』
内閣府ウェブサイト「児童手当制度の概要」

<https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/gaiyou.html> (閲覧日 2021年11月3日)

—— 「子育て世帯への臨時特別給付について」

<https://www5.cao.go.jp/keizai1/kosodatesetaikyufu/> (閲覧日 2022年1月5日)

日本経済新聞 「今年度補正予算が成立、35兆9895億円、コロナ対策や10万円。」、2021年12月21日 朝刊 1 ページ

Overview of Changes in the Child Allowance System in Japan

SATO Masayo

Abstract

The Child Allowance System covers benefits provided to families to help meet costs and needs related to child-rearing and the support of other dependents. This system has been revised many times since its enforcement in 1972. Therefore, it is complicated for the scale of payment. This study aims to examine the transition of this system for children in general.

In terms of coverage, the allowance was gradually expanded since the system's inception. It can be interpreted that the system has been carefully designed with limited financial resources.

Keywords

Child allowance / benefit, cash benefit for parents or guardians of children, changes in the benefit system, coverage