

(3) 経済的支援

(児童手当を取り巻く状況)

- 児童手当は、欧米主要国の枠組みを参考にして、子育て家庭に対する所得保障や児童福祉の増進の観点から昭和47年に実施された。その後、一時、給付の重点化が図られたが、近年では、対象年齢の引上げ（平成12年）、所得制限の緩和（平成13年）と、制度の拡充が図られ、現在、義務教育就学前までの児童のうち、約85%を対象に、第1子・第2子月額を5,000円、第3子以降月額1万円が支給されている。
- 欧州諸国における類似制度をみると、16歳あるいは18歳未満までを対象に、第1子でも月額1万円以上を所得制限なしで支給するというのが平均的な姿である。米国の場合には、現在、扶養控除（所得控除）のほか、児童1人年間約12万円（1,000ドル）の子女控除（税額控除又は還付）の仕組みが設けられている。
- 児童手当は、大部分の企業において給与の一環として支給されてきた扶養手当と同様の機能を有しており、また、手当額の設定に当たっては我が国の年功序列的賃金体系が考慮されてきた経緯がある。児童手当が欧米諸国と対象年齢や水準が異なっている背景には、欧米ではあまりみられない、こうした扶養手当や年功序列賃金体系の存在が指摘されている。しかしながら、近年、企業の賃金体系が年功序列といった考え方や労働者の生活全般の面倒をみるという考え方から、より能力に対応したものへと変貌を遂げつつある中で、扶養手当についても、支給企業の割合や支給額の両面において、縮小傾向がみられる。
- そうした中で、乳幼児を抱える子育て家庭の所得水準は、近年の経済状況、雇用環境の変化の中で、平均的にみれば他の子育て家庭に比べ低い水準にある。また、今後、年功序列的賃金体系が見直されていくことが予想される中で、従来のような右肩上がりの賃金カーブを期待することは難しい状況にある。

（税制（扶養控除等）との関係）

- 子育て家庭に対する経済的支援という観点からすれば、税制における扶養控除も児童手当と同様の効果を有しているが、所得階層別にみると、両者の間では大きな違いがある。現在の扶養控除は所得控除であるために、所得の高い世帯は、減税額が大きい一方で所得が低い場合には減税額は小さく、非課税世帯に至っては減税の対象とはならない。所得階層別に、扶養控除と児童手当と合わせてみた場合にも、児童手当の対象となる中低所得者階層と比べ、高所得者階層にはより多くの便益が生じている。
- この点に関し、本年6月の政府税制調査会の「少子・高齢社会における税制のあり方」においては、今後、児童など真に社会として支えるべきものに対して扶養控除を集中することが考えられるとし、その際、控除の仕組みを所得控除制度ではなく税額控除制度とすることも検討課題であるとされている。これは、諸外国における子育て家庭の経済的支援の在り方が、所得控除から税額控除ないしは児童手当による対応へと進んでいる潮流と軌を一にするものであるが、我が国の税額控除制度は米国、英国の制度と異なり非課税世帯は対象とならないこと等を踏まえ、次世代育成支援施策の基本理念に立脚して、政策体系の統一性・効率性等の観点もあわせ考え、児童手当制度との関係を整理することが必要と思われる。

（見直しの方向）

- 昨年末、配偶者特別控除の廃止が決定されるに当たり、与党三党において、平成16年度に総額2,500億円の枠内で児童手当支給対象年齢等を見直すことを柱とした少子化対策の充実を図ることが合意されているが、まずその実現を図ることが必要である。
- 今後、欧米主要国との比較、企業の扶養手当の縮小、年功序列賃金から能力別賃金への変更といった状況の変化や、少子化の進行、子育てコストの増加、加えて、世代間の公平性を確保する観点からは、税制との関係を整理しつつ、子育て家庭への経済的支援を一層拡充することが望まれる。

- その際、子育て世帯間の経済状況を比較すれば、まずは所得水準の低い低年齢の児童を有する家庭への支援の強化など、重点的な対応を図ることも検討されるべきである。
- しかしながら、経済的支援（現金給付）については、現物給付（サービス）と比べ、子育て支援という直接的効果に結びつきにくい、雇用創出効果という点では、現物給付の方が有効である、また、少子化対策としての効果を疑問視する考え方も根強くあり、限られた財源を効率的に使用する観点からは、現在ニーズに対して取組が遅れている地域子育て支援サービスの充実や保育所の待機児童の解消など、施策の優先度に配慮した取組を進めていくことが必要である。
- さらに、総合的な子育て支援を図る観点から、市町村の判断によりサービス利用に応じ支給額等を調整するといった弾力的な仕組みについて検討することが考えられる。また、将来的には、総合的な子育て支援給付を支える財源について統一すべきといった観点から、児童手当の財源の在り方について検討することも考えられる。

(4) 他の関連施策の取扱い

- 地域子育て支援、保育、児童手当といった子育て支援施策のほか、これに関連する施策としては、雇用保険による育児休業給付、医療保険による出産育児一時金や療養の給付、母子保健、児童扶養手当などがある。

これらのうち、雇用保険や医療保険による給付は、職域に関連して給付されるものであるとともに、地域子育て支援、保育、児童手当がいずれも市町村において実施されているのに比べ、雇用保険では政府管掌により、医療保険では各保険者により行われており、実施主体も異なることから、一連の子育て支援給付と位置づけることについては、慎重に考える必要がある。しかしながら、いずれも子育て支援に関連する重要な給付であり、育児休業制度と保育制度のように相互に密接な関係があることから、相互の関係が整合的となるように施策の総合的な展開を図っていくことが重要である。
- 母子保健については、市町村において実施されており、また、保健と福祉の連携の観点からも、子育て支援給付と位置づけることについて、今後検討することが適当である。

- 児童扶養手当については、諸外国においては児童手当の上乗せ給付と位置づけられているところがある一方で、低所得者対策として生活保護との関係について整理が必要との議論や養育費の代替という性格があるのではないかといった議論もあり、将来的に、こうした諸点を考慮しつつその在り方を検討していくことが必要である。
- さらに、教育コストの上昇、所得水準の伸び悩みといった状況の下で、高等教育に係る奨学金制度の充実を求める声が高まっており、年金制度における対応を含め、その具体化に向けた検討を期待したい。
- なお、住民という視点に立てば、子育てに必要な様々な公的支援は、できるだけ身近な場所で、かつ気軽に受けられることが重要である。子育て支援に関する情報、相談などの窓口、さらにコーディネート機能は、市町村が核となって利用者の立場に立って整備されることが期待される。

3. 費用負担の在り方

(1) 基本的な考え方

- これまでみてきたとおり、次世代育成支援施策の中核的役割を果たす子育て支援施策に関しては、その充実強化を図る必要があり、その費用を支える負担（財源）についても、あわせて強化を図っていくことが必要である。
- この場合、子育て支援施策の財源構成は、現在のところ、施策ごとにそれぞれ異なっているが、効率化を図りつつ全体的に抜本的な強化を図る観点から、選択肢としてこれを総合的に見直し、新たな次世代育成支援システムの下で、財源の統合を図ることが考えられる。
- 子育て支援施策の中には、公費のみを財源としているものもあるが、厳しい財政状況の下で、今後公費のみで各種のニーズに対応していくことは容易ではないと考えられる。このため、国民一人ひとりが次世代育成支援のために拠出するという新たな枠組みを検討するとともに、あわせて、高齢者関係給付の伸びをある程度抑制し、これを支える若い世代の負担の急増を抑えるとともに、子育て支援施策の充実を図るといった給付構造の見直しを推進することが適当である。

(2) 現役世代・高齢者、企業・団体、国・都道府県・市町村の役割

（現役世代・高齢者）

- これまで、児童手当について、制度を拡充する観点から、国民個人の拠出が検討された経緯があるように、次代を担う子どもたちの健全育成を図る次世代育成支援施策については、その充実を図る観点から、子の有無や年齢を問わず国民皆が費用を分かち合う仕組みとすることが適当ではないかと考えられる。
- この場合、高齢者については、国民皆が連帯して分かち合うという意味でも、また、社会保障制度を支える現役世代の子育ての負担に対する理解を示すためにも、目に見える形でこの連帯の仕組みに加わり、費用の一部を担っていくことが考えられる。

(企業・団体)

- 次世代育成支援施策と企業や団体の関係をみると、
 - ア) 児童手当については、将来の労働力の維持・確保の観点や企業等の扶養手当の代替という性格から、企業等もその費用の一部を負担しているほか、
 - イ) 保育所についてみると、就学前の子を持つ労働者が安心して就業を継続するために必要なサービスであり、その充実は企業等にとっても大きなメリットとなっている。

- 次世代育成支援は、将来の労働力となる子どもの健全な育成を図るという面があるとともに、こうした子どもの育成が、現在そして将来の日本市場の消費の担い手となっていく面があることからすれば、企業等も、個々の国民とともに、次世代育成支援に関する費用の一部を担っていくことが求められる。
 - とりわけ保育については、現在、事業主からの拠出金の一部が充当されているが、事業主にとってのメリットやゼロ歳児保育と育児休業制度の代替関係も踏まえた両制度の整合性の観点から、企業等の負担の在り方を検討すべきである。

- ただし、実際の負担を考えるに当たっては、他の社会保障分野における企業等の負担の状況も踏まえつつ、社会保障負担全体を見渡す中で、その在り方や水準を検討する必要がある。

(国・都道府県・市町村)

- 子育て支援施策については、これまで国、都道府県、市町村が中心となってその費用を負担してきたところであるが、今後は、地域の実情に応じたきめ細かな取組が積極的に進められる仕組みとするとともに、少子化が急速に進行する中で、国の基本政策としてその充実強化を図っていくことが求められている。
 - こうした状況を踏まえ、国・都道府県・市町村は、費用負担の面でも、それぞれの役割を踏まえつつ、引き続き重要な役割を果たしていくことが必要である。

- こうした費用については、そのすべてを市町村の一般財源で賄うべきとの議論がみられるが、2の(2)で述べた問題点を踏まえれば、市町村の自主的な取組を最大限尊重しつつも、国民全体で費用を分担

するという形で、国・都道府県等が重層的に財政支援を行う仕組み（例えば、国全体で資金をプールし、これを次世代育成支援交付金といった形で児童数や事業量に応じて市町村に交付し、併せて都道府県が公費負担するなど）についてもあわせて検討し、最適な結論を得ていくことを期待したい。

(3) 共助の視点に基づく費用負担

- 次代を担う子どもの育成は、個々の子を持つ家庭のみならず、すべての国民にとって重要な意味を持つ営みである。このため、新たな次世代育成支援システムの費用負担も、親が子育てについての第一義的責任を有することを踏まえつつ、社会連帯の理念に基づき、「共助」の視点からすべての国民が分担していくことを基本とする仕組みが考えられる。
- その際、我が国の社会保障制度において中心的な役割を担っている社会保険の仕組みを活用して、国民が等しく費用を負担する枠組みを検討すべきではないかとの考え方がある。
- 具体的には、構想段階ではあるが、既存の介護保険や年金保険の保険事故に出生や子育てを追加して、新しい保険給付を創設してはどうかといった提案がなされている。一方、出生は、親の選択・裁量の下にあるものであり、いわゆる保険事故とすることにはなじまないのではないかといった意見や、子を持つ意思のない者や高齢者など給付を受けられる可能性が低い者も多数存在することから、リスク分散を本旨とする社会保険として位置付けることは困難ではないかとの意見もある。
- 新たな次世代育成支援システムの費用負担の在り方を考える際には、国民一人ひとり、子どもを持ち、育てる立場となるかどうかについて、置かれた状況は大きく異なることから、給付の受給可能性のみに着目した制度を構想することについては慎重に考える必要がある。むしろ、次世代の育成がすべての国民にとって重要な意味を持つという事実に着目し、その費用を含め、国民が連帯して支えていくという視点で考えていくことが重要であると思われる。すなわち、直接給付を受ける可能性の多寡にかかわらず、現役世代・高齢者、そして、企業等が一定の費用負担を行う仕組みである。

- こうした仕組みの中には、税を通じた財源確保も含まれよう。しかし、次世代育成支援という大きな目標に対し、国民が自覚的に参加し、これを支えていくという観点からは、国民一人ひとりがこの目的のために拠出するという枠組みの方が、よりその趣旨が明確となる。
- こうした枠組みの具体的な設計を考えるに当たっては、制度の効率的な運営という観点からも、白地に絵を描くことは適当ではない。年金制度を始め既存の社会保険制度は世代間扶養を基本として設計されており、次世代の存在によってその持続可能性が確保されるという宿命を有していることを踏まえると、既存の社会保険の徴収機構の活用を検討することが適当である。また、「拠出なくして給付なし」の原則を採り、拠出した者についてのみ保育や児童手当といった子育て支援給付を行うような制度設計を検討することも重要である。

こうした措置を講じることにより、徴収の確実性を高めるとともに、既存の社会保険制度にとっても、若い世代にとって保険料負担の見返りを実感できる仕組みとなり、保険料の納付意欲の向上を期待できるものと思われる。
- なお、受給可能性の多寡にかかわらず、次世代育成支援のために幅広く拠出を求めるとの考え方については、国民、企業等の理解と納得が得られるかなどの課題もあり、今後、様々な観点からさらに掘り下げた検討が行われることを期待したい。

(4) 社会保障に要する費用の増大

- 次世代育成支援施策の充実を検討するに当たっては、今後とも高齢化の進行が見込まれる中で、社会保障負担の増加を懸念する声が多いことを踏まえ、社会保障費用全体を視野に入れながら考えていくことが必要である。一方、子育て支援施策は、高齢化の進行に伴い費用の増大が予想される高齢者関係施策と異なり、対象者（児童）が減少していくという傾向にあり、将来的に費用が増大していくものではない。
- これらの点を踏まえれば、制度を構想するに当たっては、社会保障全体でみた場合、新たに大幅な負担増とならないよう、高齢者世代の理解を得ながら、高齢者関係給付の伸びをある程度抑制し、これを支える若い世代の負担の急増を抑えるとともに、子育て支援施策の充実を図るといった給付構造の見直しを推進することが適当である。

- こうした給付構造の見直しを通じ、現役世代の実質的な負担水準を軽減することができれば、世代間の公平の確保、ひいては年金制度を始めとする世代間扶養を基本とする社会保障制度に対する若い世代の理解を高めることにつながるほか、結果として、少子化に歯止めがかかり将来の支え手が増えることとなれば、社会保障制度の安定という点でも意義あるものと考えられる。

おわりに

- 本報告書で提案された「社会連帯による子どもと子育て家庭の育成・自立支援」を基本理念とする新たな「次世代育成支援システム」の構築に向けて、今後、国民的な議論が喚起され、21世紀にふさわしい次世代育成支援施策が実現されることを強く期待したい。