

# 子ども手当から見る 日本のマニフェスト政治の課題

丸山 桂

成蹊大学経済学部准教授

## はじめに

2009年夏の衆議院総選挙は、民主党の大勝で終わった。子ども手当の創設は、民主党マニフェストの目玉政策であったが、政権交代後になって所得制限の有無や財源問題などで、混乱が生じた。本稿は、こうした混乱の経緯を整理し、子ども手当の意義と課題を概観することを目的としている。

なお、本稿脱稿時の2010年2月上旬時点では、子ども手当法案はまだ具体的な審議に入っており、今後制度変更の可能性があることをあらかじめお断りする。

## 1 民主党子育て支援策の概要

民主党マニフェストの子育て支援策には、子ども手当の導入の他、生活保護の母子加算の復活、待機児童の解決、出産手当金の引き上げ、公立高校授業料

### まるやま かつら

お茶の水女子大学人間文化研究科博士課程修了。家政学修士。専攻は社会保障論。社会保障研究所、国立社会保障・人口問題研究所研究員、恵泉女学園大学専任講師を経て現職。

著書に、『就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較』（全労済協会）、『最新社会保障の基本と仕組みがよ〜くわかる本』（秀和システム）など。

相当の無償化など、手厚い子育て支援策が並ぶ。

民主党はかねてから、配偶者控除、扶養控除などの所得控除が高額所得者に有利であることからこれらを廃止し、基礎控除の引き上げや児童手当の充実に向けよう主張していた。そのため、扶養控除や配偶者控除を廃止し、「控除から手当」に転換し、将来的には税額控除導入を提言していた。子ども手当は、親の所得水準にかかわらず、すべての児童に対して、中学校修了前まで1人あたり年31万2000円（月額2万6000円、ただし、2010年度は半額実施、2011年度以降本格実施）支給するというものである。

日本の社会保障給付費に占める児童・家族関係給付費の割合はわずか3.9%で、子育て支援は遅れている。子育ての経済的支援はもっぱら税制上の扶養控除が担い、児童手当制度は、小学校修了前までの支給で、第1子、第2子が月額5000円、第3子以降が月額1万円（3歳未満までが出生順位にかかわらず月額1万円）と非常に低額であり、所得制限があるために、2006年度時点で14%の児童が給付対象外となっていた<sup>1</sup>。子ども手当の導入は、金額の多寡だけでなく、子育て支援に「普遍性」を織り込むという点からも、日本の社会保障政策の大転換であった。

## 2 曖昧な子ども手当の目的

マニフェストには子ども手当の政策目的として、「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」とあったが、鳩山総理大臣による9月訪米時の「教育への投資であると同時に、消費刺激策であり、少子化対策となる」（産経新聞2009年10月27日）という発言のように、子ども手当には子育て費用の保障だけでなく、少子化対策や低所得者対策、さらには景気対策など多くの効果が期待されていた。子ども手当の明確な「軸」が示されないことが、与党議員間での認識の違いをもたらし、具体的な予算編成の時期になって多くの混乱を招くこととなった。

鳩山総理大臣は、2009年10月26日の第173回国会所信表明演説で、「子育てや教育は、もはや個人の問題ではなく、未来への投資として、社会全体が助け合い負担するという発想が必要」とし、「子どもを産み育てることを経済的な理由であきらめることのない国」をめざすと演説した。同演説では子ども手当に景気対策を期待する色彩は薄れたが、少子化対策や低所得者対策という色彩は残されている。

2010年1月に発表された「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律案（要綱）」では、子ども手当導入の趣旨は「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」としか記載されず、児童養育費の家計負担の軽減を目的とする児童手当よりもさらに曖昧な記述にとどまった。

### 3 子ども手当の給付水準の根拠

児童手当導入時、その給付水準は子育て費用の2分の1から3分の1を負担すると説明された。民主党の2005年衆議院選挙マニフェストでは、子ども手当の金額は、月額1万6000円で、同党は2006年3月には義務教育終了までの児童1人につき月額1万6000円の子ども手当を支給する「児童手当法の一部を改正する法律案」を衆参両院に提出している<sup>2</sup>。ところが、2007年3月の「民主党の「子ども手当」政策について（中間報告）」になると、「今の子育て世代が抱える経済的な問題を考えるときに、従来の政

策で国民の声に応えることができるのかとの問題意識から、政治の意思として思い切った拡充策が必要である」とし、「各種家計調査や欧州諸国の子ども手当（家族手当）が2万円強であることを鑑みて」、金額を1万円上乘せした月額2万6000円の子ども手当の支給が明記された。

2万6000円の根拠は、「民主党政案集INDEX 2009」では「子どもが育つための基礎的な費用（被服費、教育費など）」と説明されているにすぎない。生活保護1級地1の「生活扶助基準」（第1類）の3～5歳児の月額2万6350円を根拠とする報道（読売新聞09年10月3日）もある一方で、そもそも選挙のインパクト重視で、根拠は後付けにすぎないという報道もある。産経新聞（09年10月27日）による小宮山洋子民主党衆議院議員への聞き取りに基づく報道によれば、当代表だった小沢一郎幹事長が、女性の関心の高い「子ども手当」を参院選マニフェスト（政権公約）の目玉にしようとしたものの、月額1万6000円ではインパクトに欠けるという理由で、金額が引き上げられたという。しかも、2007年1月の通常国会の代表質問において小沢氏が突然、「6兆円規模の『子ども手当』を創設する」とぶち上げた結果、子供数で割り戻すと支給額は1万円増の2万6000円になり、「中学卒業までの子供の生活費・教育費の平均額」という積算根拠は後付けだったという内容である。

これが事実であれば、マニフェストは理念に基づいた社会像を謳ったものではなく、単なる選挙に勝つための人気取りの手段にすぎない。子育て費用を社会全体でどう負担すべきか、現行制度を的確に分析し、明確な理念、統計数値に基づいたマニフェストを掲げる政党はみられなかった。

### 4 マニフェスト遵守か政策転換か ——所得制限をめぐる混乱——

所得制限を設けるか否かの議論も、2010（平成22）年度予算案が大詰めを迎える12月になって混乱した。マニフェストでは「所得制限なし」と明記され

図表 1 子ども手当の創設（平成 22 年度予算案）

○子ども手当の創設（国庫負担金） 1兆4,722億円  
 {うち、給付費：1兆4,556億円（10か月分を計上）  
 事務費：166億円（市町村分164億円）}

子ども手当

国 1兆2,230億円



- ※ 1 上記とは別に、公務員については所属庁から支給する。（国家公務員分：425 億円、地方公務員分：1,486 億円）
- ※ 2 地方公務員に係る額の引上げ等に伴い、地方公共団体の負担が実質的に増大しないよう、別途、「子ども手当及び児童手当地方特例交付金（仮称）」（2,337 億円）を措置。
- ※ 3 子ども手当の円滑な実施を図るため、システム経費（123 億円）を平成 21 年度二次補正予算案に前倒し計上。

出所：厚生労働省「全国児童福祉主管課長会議」（2010 年 1 月 18 日）

ていたが、財源制約を理由に、民主党による「平成 22 年度予算重要要点」で、子ども手当の所得制限や地方等の負担の継続が提示された。さらに閣内からも所得制限を求める声があがり、議論は迷走したが、12 月 21 日夜に、鳩山総理大臣の決断でマニフェスト通りの「所得制限なし」に決着した。

毎日新聞社と読売新聞社がほぼ同時期に子ども手当の所得制限に関する世論調査を行っているが、毎日新聞（2009 年 12 月 21 日）では所得制限を設ける案に 71% が賛成、読売新聞（2009 年 12 月 20 日）でもほぼ同数の 72% が賛成で、子育て世代にあたる 30 歳代でも賛成が 75%、40 歳代でも 72% に上り、民主支持層でも賛成 79% が反対 16% を大きく上回る結果となった。もちろん、所得制限の具体的な金額を提示した調査ではないので、一般論としての回答である点は注意しなければならない。とはいえ、この調査からは、国民は必ずしもマニフェスト至上主義ではなく、財政制約などの社会経済要因によっては、十分な説明の上で政策変更も受け入れる余地があることを示唆している。

実際に所得制限案としてのぼった年収 2000 万円や 800 万円という金額は、国会議員の歳費や現行制度の踏襲、あるいは対象者数を考慮<sup>3</sup>にしたにすぎず、明確な論拠によるものではなかった。また、いわ

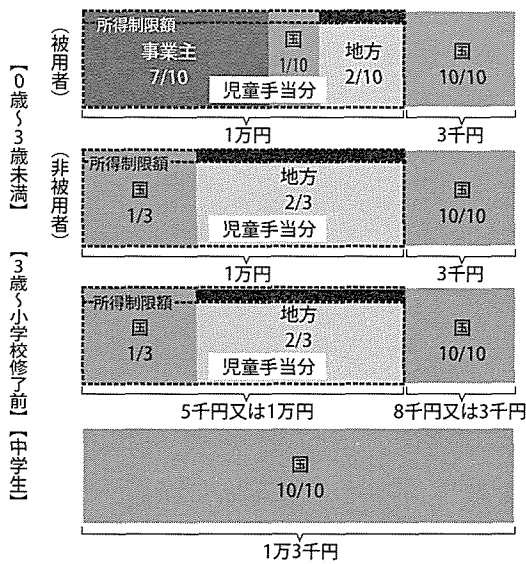
ゆる「クロヨン問題」とよばれる業種間の所得捕捉格差の問題や地方の事務負担も煩雑となる。「子育て費用の基礎的な費用」の保障という本来の政策目的に立ち返れば、すべての子どもが等しく恩恵を受ける制度には大きな意義がある。

## 5 メリハリのない控除見直しと財源問題

子ども手当の実施には巨額の財源を要する。民主党は、扶養控除と配偶者控除の見直しと無駄の排除による財源捻出をマニフェストに明記し、当初は全額国費で運営するとしていた。しかし、財源問題については、①2010 年の参議院選挙を意識した控除廃止の先送り問題、②現行の児童手当における地方や事業主負担の未調整問題という課題が残った。

まず、①の控除見直しの問題からみていこう。財源捻出の手段として期待された一般の扶養控除の減収見込み額は 2009 年度予算ベースで 0.8 兆円、配偶者控除は 0.6 兆円にすぎず、控除廃止だけでは半額実施の約 2.3 兆円には及ばない<sup>4</sup>。2010 年度税制改正大綱で、子ども手当が支給される 0 歳から 15 歳までの年少扶養控除は廃止（所得税 38 万円、住民税 33 万円）されることとなったが、16 歳からの 22 歳までの特定扶養控除（所得税、住民税 63 万円）

図表 2 平成 22 年度における子ども手当に係る費用負担について（予定）



所得制限を設けないため、特例給付や所得制限超に係る者については、児童手当（又は小学校修了前特例給付）の費用負担割合を適用。これに伴う地方負担の増（左記の■部分）については、地方公共団体の実質的な負担とならないよう、別途、新たに地方特例交付金により措置。（地方特例交付金については、上記のほか、地方公務員分の増分等を含め、2,337億円）。

出所：厚生労働省「全国児童福祉主管課長会議」（2010年1月18日）

は、子ども手当対象外の年齢となるため、マニフェストでは「存続」とされていたが、高校修学費用の実質無償化をうけ、上乘せ控除分は廃止され、通常の扶養控除と同額とされることとなった<sup>5</sup>。さらに、マニフェストでは廃止されるはずだった配偶者控除は政権交代後早々に先送りが決定され、23歳から69歳までの扶養控除とあわせて存続が決定され、見直しは2011年度以降に先送りされた。国民すべてが手放して評価する政策転換はありえないはずだが、配偶者控除廃止の先送りの背景には「配偶者控除の適用者約1400万人の中には控除廃止で収入減となる世帯もあるため、反発や批判を恐れた」（読売新聞2009年10月20日）とされ、選挙対策ゆえのマニフェスト変更という本末転倒の結果となった。また、高額所得者に有利である控除から手当、税額控除へという理念も完全には実行されず、控除額の縮小に留まっている。

②の地方や事業主負担のあり方については、当初子ども手当の財源はマニフェストには明記されていないが、「全額国費」が想定されていた。厚生労働省の2010年度予算概算要求でも全額国費として2兆2554億円が要求されるなど、現行の児童手当の地

方公共団体や事業主負担の継続は提示されていなかった。現行の児童手当制度では、放課後児童クラブや地域子育て支援拠点事業、休日・夜間、病児・病後児保育などの事業費の一部が事業主拠出金を原資として実施していたが、そのあり方や経費は、予算編成過程において検討するとされ、財源問題は先送りされていた。

12月の予算編成時期になって、控除の廃止や行政刷新会議の事業仕分けによる財源捻出だけでは子ども手当の財源は賅えず、経済不況による税収の低減も加え、全額国費で子ども手当を実施するのはきわめて厳しい局面となっていた。子ども手当の地方負担問題は、保育所運営費のあり方とともに、長妻昭厚生労働大臣や藤井裕久財務大臣（当時）は地方の負担もやむなしとする一方で、原口一博総務大臣は子ども手当を全額国費で、保育所運営費などはすべて地方で賅うとする案を提示し、閣内でも意見が割れる事態となった。最終的には、鳩山総理大臣の決断で、2010年度予算については、子ども手当の一部として児童手当法による児童手当を支給する仕組みとなり、地方公共団体および事業主には現行の児童手当における費用負担を超えない範囲で負担を求めると

なった。しかし、自治体の反対は根強く、2011年度以降については改めて協議することとなった。

2010年度予算案における子ども手当の財源構成は、**図表 1、2**のように児童手当分の財源を残した2段構成となり、父母の職業や子どもの年齢によって異なることとなった。次年度については、すでに全国市長会が子ども手当に関する緊急決議で、全額国費を要求している。また、2010年1月末になって、野田、峰崎両財務副大臣が財源問題を理由に、「次年度以降の子ども手当の全額支給は困難」と発言するなど、今後の制度設計はいまだ不透明な状況が続いている。

## 6 日本のマニフェスト政治の課題

民主党マニフェストの「コンクリートから人へ」、「控除から手当へ」というキャッチフレーズはわかりやすく、他党に比べても具体的な制度設計が示されている点は評価できる。しかし、「チルドレンファースト」の手厚い子育て支援策の一方で、老年者控除、公的年金等控除の復活など老齢世代を優遇する政策もあり、巨額の社会保障の費用を誰が負担するのか、同党が描く社会保障のビジョンは見えにくい。この点については、「項目間の整合性が整理されていないように見える」(駒村 2010)や「何か理念があつてそこから論理的に導き出されたものというよりは、アドホックな羅列の印象がないわけではない」(武川 2010)と厳しい評価もなされている。結果として、子ども手当の検証は、ほとんどが世帯類型別の損得勘定に終始し、識者の評価も景気対策、財政規律、子どもの貧困、格差問題など論点がかみ合わないものになってしまった。

政権交代後の混乱の原因は、マニフェストを掲げても議員間での共通認識が不統一であったことと、当然予測できた財源問題や他の社会保障制度との調整などの事前準備が不十分であったことだろう。一政治家がすべての政治懸案に精通するのは困難で、専門家による政策立案機能が不可欠であるが、

今年になって、財政難を理由に、民主党、自民党双方の傘下のシンクタンクが活動中止になったという。政党内で政策の全体像を整理、検討する機能が失われつつあるのは憂慮すべき事態である。

子どもの育ちには親の経済的安定が不可欠である。しかし、景気回復には金利上昇、国債の利払い増加という負の側面もある。日本のマニフェスト政治には「財政規律 (ゴールデンルール: 赤字公債禁止、サステナビリティールール: 公債残高安定水準維持) を厳格に順守」(兼村 2010) すべきという視点はまだ軽視されている。子どもの育ちの支援には、財政規律を守るという視点も忘れてはならない。■

### 《参考文献》

- 兼村高文 (2010) 「〔各論I〕新たな予算編成と『事業仕分け』」『生活経済政策』No.157
- 駒村康平 (2010) 「民主党政権下の社会保障制度の展望と課題」『週刊社会保障』No.2561
- 武川正吾 (2010) 「初心忘るべからず-民主党政権の社会保障政策」『週刊社会保障』No.2565
- 丸山桂 (2009) 「貧困の世代間連鎖・固定化を防ぐには」連合総研『月刊レポートDIO』No.244
- 吉岡成子 (2010) 「求められる次世代育成支援とその課題」参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』No.300

### 《注》

- 1 内閣総理大臣福田康夫「衆議院議員西村智奈美君提出児童手当制度に関する質問に対する答弁書」(衆議院議員西村智奈美氏による、平成20年6月10日受領、質問答弁第四五九号)による。
- 2 衆議院は否決、参議院では審議未了に終わっている。
- 3 国会議員の給料とボーナスを合わせた年収が約2200万円であることや、会社員の夫と専業主婦の妻、子ども2人の家庭で年収860万円が現行制度の所得制限であることを意識したという(朝日新聞 2009年12月18日)。
- 4 参議院予算委員会の2009年度本予算に関する要求資料に対し財務省が提出した「第3次参議院予算委員会要求資料」(2009年7月)
- 5 高校修学費用無償化の恩恵を受けられない無業者がいる世帯では、増税となる。