

子どもへの現金給付施策の拡充をめぐる

—地方自治体が担うことは適切なのか—

原田 悠希

東海大学政治経済学部特任講師

はじめに

子どもへの現金給付施策の拡充が続いている。2023年12月22日、政府は「こども未来戦略」の閣議決定を行った。この中には、児童手当の抜本的拡充（所得制限の撤廃、支給期間の18歳の年度末までの延長、第3子以降の支給額増額¹）が盛り込まれており、「異次元の少子化対策」を進めている岸田政権の目玉施策となっている。2024年の通常国会に所要の法案を提出し、2024年10月から実施するというスケジュールも示されている。

また、東京都は、都内に在住する18歳以下の子どもに対し、一人当たり月額5,000円（年額6万円）を支給する「018（ゼロイチハチ）サポート」を2023年度から開始し、2024年1月から順次支給を開始している。2024年1月26日に公表された令和6年度東京都予算案では、018サポートを2024

年度も継続して実施する方向性が示されている。

こうした施策の妥当性については、現金給付の拡充を主とした少子化対策の問題点を指摘する論考（西沢2023）などが提起されており、今後も様々な議論が行われていくものと考えられるが、本稿では、政府間財政関係の視点から、子どもへの現金給付を「地方自治体が担うことは適切なのか」との問題意識を持って考察を進めていくこととする。

政府間財政関係に関する理論の検討

財政の機能は、マズグレイブによって、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能の3つに定式化されている。このうち、所得再分配機能は、オーツによって提唱された財政連邦主義の議論に基づくと、中央政府にしか担えないとされている（ウォレス・E・オーツ1972=1997）。地方政府が所得再分配機能を担うべきではないとする背景には、国境を管理する中央政府とは異なり、地方自治体は境界を管理しない入退自由なオープン・システムの政府との認識が存在する。地方財政が所得再分配機能を担い、所得再分配政策を地方自治体ごとに実施すれば、所得再分配政策の手厚い地方への貧困者の流入、富裕者の流出という人口移動が生じてしまう（神野2021：288-289）。本稿が題材とする子どもへの現金給付施策は、個人・世帯間の所得移転を伴うものであり所得再分配機能を果たすことから、中央政府が担うべきということになる。

はらだ ゆうき

法政大学大学院公共政策研究科公共政策学専攻博士後期課程修了。博士（公共政策学）。専門は、行政学、公共政策学、財政学、社会保障論。東京大学法学部（第3類、政治コース）卒業後、2011年4月厚生労働省入省。12年間勤務（子ども家庭局家庭福祉課課長補佐、総務省自治行政局公務員部公務員課課長補佐等を経験）した後に退官し、2023年4月より現職。

著書に『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程—中央地方関係の視点から—』（日本評論社、2024年）。

表 児童手当の財源構成（改正前後の比較）

	現行制度	改正後
3歳未満の被用者	拠出金 : 7/15 国 : 16/45 地方 : 8/45	支援金 : 3/5 拠出金 : 2/5
3歳未満の非被用者	国 : 2/3 地方 : 1/3	支援金 : 3/5 国 : 4/15 地方 : 2/15
3歳以上の被用者・非被用者	国 : 2/3 地方 : 1/3	支援金 : 1/3 国 : 4/9 地方 : 2/9
特例給付（所得制限を超える者への給付）	国 : 2/3 地方 : 1/3	— （所得制限撤廃による廃止）

（注）「拠出金」は、事業主から徴収する子ども・子育て拠出金。「地方」の負担については、都道府県・市町村での折半。

「3歳以上の被用者・非被用者」は、制度改正により支給対象が18歳年度末まで拡充（現行は15歳年度末）。公務員に関する財源構成は割愛。

〔出所〕こども家庭庁ホームページ及び「こども未来戦略」の記述に基づき筆者作成。

また、地方自治体が境界を管理しないことから、人々は、提供される行政サービスを比較して、自らの判断でどこの住民になるかを定めることができる（いわゆる「足による投票」）。このため、例えば本稿が題材とする子どもへの現金給付施策を特定の地方自治体のみが実施した場合、施策に魅力を感じる子育て世代を引きつけることができ、当該自治体にとっては喜ばしい帰結になる。しかし、財政に余裕がなく同様の現金給付施策を実施することができない他の自治体からみれば、貴重な子育て世代を奪われることに繋がりがかねない。これは、自治体間で「悪い競争」が生じている状況と考えられ、財政力格差に起因する地域間の不公平が生じているとみることができる²。少子高齢化が急速に進展する中で、子育て世代という限られたパイを奪い合う「ゼロサムゲーム」が実施されることは、一国の社会全体で見たときにも非効率が生じている状況にあると理解すべきであろう。

理論と現実のギャップ

上記理論の検討を踏まえると、子どもへの現金給付施策は、中央政府が財政面で専ら責任を果た

すべきものであると考えられる³。しかしながら、児童手当には地方負担が存在している。令和6年度地方財政計画における地方負担額は5,127億円となっており、今般の抜本的拡充に際しても地方財政に多額の負担が生じている状況に変化はない。また、018サポートは東京都のみが実施しており、018サポートと同規模で独自の現金給付施策を行っている地方自治体は他に存在しない状況にある。2024年度も018サポートは継続される方向性であることから、「東京一人勝ち」の状況は、当面の間継続していくものと考えられる。

以下本稿では、児童手当に関する過去の政策決定過程から示唆を得つつ、児童手当の地方負担のあり方、東京都による018サポートの是非について、政府間財政関係の視点から、どのように捉えるべきなのか論じていく。

児童手当の地方負担のあり方

児童手当の拡充をはじめ、出産・子育て応援給付金の制度化、こども誰でも通園制度の創設など、今般の「こども未来戦略」に盛り込まれている施策の実施には、多額の財源が必要となる。この財源を

確保するための仕組みとして新たに創設されるのが、「こども・子育て支援金制度」である。支援金制度は、「少子化対策に受益を有する全世代・全経済主体が、子育て世帯を支える、新しい分かち合い・連帯の仕組み」であるとされ、支援金は現行の医療保険制度の枠組みを活用して賦課・徴収されることとなっている。この支援金制度そのものの是非についても様々な議論があるものと考えられるが、本稿では「こども未来戦略」に基づき、児童手当の拡充、支援金制度の導入が行われた後の児童手当の財源構成がどのように構想されているのかについて確認していく⁴。

「こども未来戦略」の注47として明らかにされた今般の制度改正後(2028年度以降の本則ベース)の財源構成を基に、現行制度と改正後の違いを整理すると表のようになる。支援金が新たに児童手当の財源に用いられることにより、3歳未満の被用者での地方負担がなくなる、3歳未満の非被用者での地方負担割合が軽減される(1/3→2/15)など、地方負担が割合としては軽減されていることが分かる。しかしながら、児童手当が制度全体として拡充されているため、地方負担の総額は同水準で維持されている状況にある(令和6年度地方財政計画における地方負担額は5,127億円(令和5年度5,318億円)、今般の児童手当の抜本的拡充に対応する地方交付税措置は294億円)⁵。

児童手当の地方負担は、制度創設時に妥協の産物として導入された後、民主党政権期に子ども手当の創設が議論された際に廃止が試みられたものの存続した経過がある(原田2024)⁶。支援金制度の創設に当たって、政府間財政関係の理論に反する地方負担を廃止することも考えられたはずだが、今般の政策決定過程においてはそのような議論が行われた形跡は存在しない。「こども未来戦略」に「現行制度における財源構成も踏まえつつ」という記載があることから、何処まで意識的であったかは定かでないが、関係者が現行水準の地方負担の存置を容認したことがうかがえる⁷。

児童手当に導入されている地方負担は、その水準を含めて過去の経緯を引きずっているに過ぎな

いものであり、現行の制度を自明の前提とする必要のないものである。政府間財政関係の理論を踏まえれば、支援金制度の導入という好機を活かして、地方負担を廃止していく方向で議論を行っていくべきであったといえるだろう。

東京都による018サポートの是非

東京都が都内在住の18歳以下の子どもに対し月5,000円を支給するという現金給付施策の構想が披露されたのは、2023年1月4日の小池都知事の新年あいさつにおいてである。その後、同月27日に公表された令和5年度東京都予算案に、新規施策の「018サポート」(予算額:1,261億円)が盛り込まれることとなった。

018サポートには、国の児童手当との関係で2つの意図が込められていた。まず、所得制限を設けず、支給対象を18歳の年度末までとすることで、現行の児童手当では支給対象とならない所得制限対象者や高校生年代も支給対象にするということである。また、その上で、これらの者を含めて都内在住の18歳以下の全ての子どもに対し月5,000円を支給するということである。前者の面で児童手当の「横出し」に、後者の面では児童手当の「上乘せ」ということになる。

この東京都による児童手当の横出し・上乘せの提案は、国に先駆けて拡充策を提示することにより、国における児童手当の拡充に関する議論を促す側面もあったものと考えられる。実際小池都知事は、2023年1月27日の予算案を発表した記者会見において、「国の方でも児童手当の議論が始まってきたが、東京都が018サポートを示したことで国が都を後追いしてきたように見えるがどうか」という旨の質問に対し、「これまでは最優先の課題ではなかったが、国会での様々な動きが出ているので、是非実現していただくよう岸田総理のリーダーシップを期待したい」という旨の回答を行っている。その後の国における児童手当の拡充に関する議論の結果、横出し部分(所得制限の撤廃、支給期間の18歳の年度末までの延長)は今般の拡充で東京都の提

案と同様の対応なされることになった一方で、上乗せ部分是对应されないこととなった。こうした状況の中で、上乗せ部分の対応を継続すべく、東京都は令和6年度予算案において018サポートの継続(予算額:1,245億円)を打ち出したことになる。

こうした地方先行の議論は、児童手当の創設時にもみられる(原田2024)⁸。児童手当は、1966年頃から一部の地方自治体において先行実施されはじめ、1970年9月には340超の地方自治体で実施されるようになっていた。同年3月に革新知事的美濃部都政において、義務教育終了前の児童第3子以降に月額3,000円という他団体に類をみない手当が導入されたことも契機となって、1971年に国が後追いをする形で児童手当が創設された⁹。今般の政策決定過程が当時と異なる点は、東京都以外の地方自治体には動きが見られないことと、国が完全には後追いしておらず上乗せ部分が東京都独自の給付として残ってしまっている点である。

先に述べた政府間財政関係の理論を踏まえると、東京都のみが018サポートを実施した場合、その他の自治体との間で子育て世代を奪い合うという「ゼロサムゲーム」を招き、日本社会全体で見たとときに非効率が生じるようになってしまう¹⁰。財政力格差に物を言わせて「東京一人勝ち」の状況が作り上げられることは、決して望ましいことではない。国が上乗せ部分についても後追いをする、東京都が018サポートではなく都の実情に応じて実施する現物給付施策に予算を振り向けるなど、何らかの形で、東京都のみが大規模な子どもへの現金給付施策を行っている現状は見直していく方向での議論がされるべきであろう^{11, 12}。

おわりに

岸田政権が「異次元の少子化対策」として様々な政策を打ち出している一方で、その財源についての冷静な議論は、あまり行われていないように感じる。また、特別会計(こども・子育て支援特別会計、いわゆる「こども金庫」)の設置や、こども・子育て支援金制度の創設など、新しい方策が打ち出されていく中

で、財源をめぐる制度はより複雑になっていっているように感じる。

本稿では、児童手当の地方負担、東京都による018サポートを題材として、政府間財政関係の視点から、子どもへの現金給付施策を地方自治体が担うことの是非について論じてきた。これまで論じてきたように、政府間財政関係という限られた着眼点の中でも、児童手当における多額の地方負担の存置、東京都のみの大規模な子どもへの現金給付施策の実施という理論と現実との間のギャップが存在している。今後、子どもへの現金給付施策の拡充に関する議論が行われる際には、政府間財政関係に関する理論を踏まえつつ、現行の制度にとられない形で議論していくべきものであると考えられる。■

※本研究は、JSPS 科研費JP23K18763及び東海大学総合研究機構「研究スタートアップ支援」の助成を受けたものです。

《注》

- 1 第3子以降について、月額3万円とするもの。また、多子加算のカウント方法の見直し(現在の高校生年代までの扱いを見直し、大学生に限らず、22歳年度末までの上の子について、親等の経済的負担がある場合をカウント対象とする)も行われる。
- 2 現物給付施策の場合は、地方自治体が地域の実情に応じて実施することになるため、現金給付施策と同様に自治体間での競争が生じるにしても、悪い側面よりも、良い側面(創意工夫による自治体間での切磋琢磨)が強調されやすくなる。
- 3 国が出先機関を増設して事務を直接行うよりも、地方自治体に行わせることが経済上、能率上はるかに有利である等の理由から、国から委任を受けて地方自治体の実施事務を担うことまでは否定されない。
- 4 医療保険制度の仕組みを活用して賦課・徴収される支援金を児童手当の財源にすることに関しては、「少子化・人口減少は、わが国の社会・経済全体に大きな影響を及ぼすものである」こと、「実効性のある少子化対策の推進は、高齢者を含むすべての国民、企業を含む経済全体にとって、極めて重要な受益を持つものである」こと、「特に児童手当について所得制限なくその対象を高校生年代までに恒久的に拡充することは、現在は中学生以下の、あるいはこれから生まれてくる子どもたちを含め、広い範囲の子育て世帯に確かな支援拡充となる」こと

- が理由として挙げられている。
- 5 児童手当に対する令和6年度の国庫負担額（地方財政計画ベース、拠出金等を含む額）は1兆5,246億円であり、令和5年度（1兆2,199億円）と比べると制度拡充に対応して大幅な増となっていることが分かる。地方負担総額の同水準での存置は、好意的に解釈すれば「更なる地方負担増の回避」に成功した結果とみることもできる。
 - 6 児童手当へ地方負担が導入された経過は、原田（2024）第4章を参照のこと。また、子ども手当の創設期の議論（地方負担の廃止の試み失敗と、結果としての同水準での地方負担の維持）については、原田（2024）第7章を参照のこと。
 - 7 児童手当の地方負担廃止を主張するアクターとしては、総務省や地方六団体が考えられる。こども・子育て政策の強化は「こども未来戦略会議」において、また、支援金制度の構築は「支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会」においてそれぞれ議論がなされ、地方六団体の代表も構成員として加わっている。しかし、これらの会議においては、「こども・子育て支援加速化プラン」の実施に必要な地方財源の担保が要望されるにとどまり、児童手当への地方負担の是非が議論された形跡は見当たらない。総務省は、令和6年度の地方財政対策において「こども未来戦略」に掲げる「こども・子育て支援加速化プラン」の地方負担分（令和6年度：2,250億円程度）を全額地方財政計画の歳出に計上し、必要な財源を確保することに注力しており、地方六団体を含め、かつての子ども手当の議論の際とは異なり、児童手当の地方負担廃止まで議論を拡大させなかったものと考えられる。
 - 8 児童手当創設期における地方公共団体における先行実施の状況については、原田（2024）第4章を参照のこと。
 - 9 児童手当創設当時、革新自治体として充実した内容の支給していた東京都を上回る内容で制度を導入することが企図されており、制度導入後には旧自治省から国の制度に移行するよう事務次官名での指導通達が発出されている（原田2024：98、109）。
 - 10 東京都の合計特殊出生率は1.04と全国の都道府県の中で最下位となっている（令和4年人口動態統計、全国平均は1.26）。少子化対策という観点でみると、東京都への子育て世代の流入という政策効果を生じさせる可能性のある018サポートには、その政策意図（東京都在住の子育て世帯の支援及び少子化対策）とは逆に、少子化が最も進んでいる東京都に子育て世代を引きつけることで、日本社会全体の少子化を更に加速させてしまう可能性もはらんでいるとみることもできる。
 - 11 東京都のみが018サポートという巨額の予算を必要とする事業を実施できるという状況は、東京都とそれ以外の地方自治体との間で財政力の格差が大きすぎる結果であるとみることもできる。こうした状

況を是正するために、国（総務省）が地方財政制度の中に何らかの矯正措置を組み込むという方策も極論ではあるが一考の余地があるものと考えられる。

- 12 筆者は、少子化対策や子育て支援といった政策目的を実現するために子どもへの現金給付施策を実施・拡充すること自体を批判しているのではない。あくまで、政府間財政関係の視点から、子どもへの現金給付施策を地方自治体が担うことについて問題提起を行っているものである。

《参考文献》

- ウォーレス・E・オーツ（1972=1997）『地方分権の財政理論』（Wallace E Oates, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich）米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳、第一法規
- 神野直彦（2021）『財政学 第3版』有斐閣
- 西沢和彦（2023）「少子化対策は抜本的に見直しを」『生活経済政策』No.320、8-12
- 原田悠希（2024）『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程—中央地方関係の視点から—』日本評論社

《参考HP》（最終閲覧日2024年2月6日）

- 総務省ホームページ（地方財政制度）
<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>
- 内閣官房ホームページ（こども未来戦略会議）
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/index.html
- こども家庭庁ホームページ（こども未来戦略・支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会）
<https://www.cfa.go.jp/resources/kodomo-mirai/>
<https://www.cfa.go.jp/councils/shienkin-daijinkonwakai/>
- 厚生労働省ホームページ（令和4年（2022）人口動態統計（確定数）の概況）
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei22/index.html>
- 東京都ホームページ（018サポート、予算、知事の記者会見）
<https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/kosodate/018/index.html>
<https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/yosan.html>
<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/index.html>