

児童手当報道の一考察 — 公明新聞を中心に —

Studies of Newspaper Reports on Child Allowance — With a Focus on the Komei Newspaper —

(2008年3月31日受理)

松井圭三
Keizou Matui

Key words : 少子化, 子育て支援, 家族手当

要 旨

我が国の児童手当は先進国と比較して、後発国である。1972（昭和47）年から第3子のいる保護者等に支給されたが、手当額は3,000円である。また所得制限が厳しく、受給対象は主に低所得者であった。しかし、我が国はその後未曾有の少子化国となり、同手当は子育て支援の中核として再編された。特に、公明党が1999（平成11）年連立政権に参加して以来、同党の政策として同手当の拡充整備が図られたのである。

この研究では、同党の児童手当政策に焦点を置き、同党の政策概要を研究するため、主に公明新聞を調査対象にして同手当の報道の概要、政策を整理した。

1. 研究の目的

今日の少子化、子育て支援の政策は重要な政策であり、現在でもまだ不十分である。国は1990年代以降、少子化対策、子育て支援を講じたが、少子化に歯止めがかからず、現在の合計出生率は1.34人（2007年）になっている。

このような社会状況の中で少子化対策、子育て支援政策において核になるのが所得保障である。現在の子どもを産まない背景は、子育てのコストをあげる保護者等が多く、所得保障の充実が急務となっている。この所得保障をあげれば現在、「児童手当」があげられるが、子どもの受給年齢や給付額は、ヨーロッパの国々と比較してきわめて貧弱である。

さて、この研究では今まで「児童手当」政策に関与した公明党の児童手当政策に焦点を充てて、分析した。また、同党の機関紙である公明新聞が「児童手当」をどのように報道しているのか、また「児童手当」の報道に対してどのような特徴があるのか、加えて、同党は「児童

手当」をどのような制度として検討しているのかを分析することにした。

現在の福祉政策の政治主導はめざましく、自民、公明の連立政権において「児童手当」の整備が図られてきたが、同党が与党である限り、同党の福祉政策を精査することなしに、真の福祉政策の姿を見ることができないという判断の下、ここでの研究は公明新聞の「児童手当」報道を分析し、あるべき「児童手当制度」を模索することにした。

2. 児童手当創設の経緯

児童手当がどのようにして成立したか、この節ではそのポイントについてまとめた。概要は以下のとおりである。

図 1

1964年10月 中央児童福祉審議会，児童手当部会－中間報告では児童手当を明確にした。児童手当は人口政策，出生率の増加が目的で同制度の創設が謳われた。

1964年7月18日 財界，労働界，自治体の代表が加わり，児童手当懇談会が発展し，「児童手当審議会」が発足した。

1970年9月 同審議会「中間答申」を発表。

1971年5月21日 「児童手当法」が成立。第3子以降の児童に義務教育修了まで月額3,000円の支給制度が創設した。

このように児童手当は1971（昭和46）年に創設され，先進各国の中では遅れての導入となった。（例えばイギリスでは戦後すぐに同手当が創設されている。）我が国のこの当時の児童手当の特徴を根本俊雄氏は「労働，産業社会の構造的変動制度に対応する社会政策的性格」¹⁾と定義している。

3. 公明党と児童手当制度の拡充のあゆみ

次に，この研究の中心である公明党が児童手当政策にどのように関わっていたか，また同手当がどのように拡充されたかについてまとめてみる。

概要は以下のとおりである。

図 2

1967年12月 千葉市市川議会で，公明党議員が児童手当創設を全国で初めて提案した。

1968年4月 千葉市市川市が国に先駆けて児童手当を実施した。18歳未満，第4子から1,000円を支給。

1968年5月 公明，他党に先駆け，国会に「児童手当法案」を提出。義務教育修了まで1人3,000円の支給を求める。

1972年1月 国の制度として児童手当を実施。義務教育修了までの第3子に3,000円を支給。74年，4,000円，75年，5,000円に拡大。

1982年 厚生年金加入者への給付拡大のための特例給付制度を創設。

1986年6月 支給対象を第2子にまで拡大。第1子・第2子，5,000円，第3子，10,000円に支給拡大。受給年齢は3歳未満までに期間を短縮。

1999年10月 公明党が連立政権に参加。自民との政策合意で児童手当，奨学金拡充などを合意。

2000年6月 支給対象を3歳未満から，小学入学までの6歳未満に拡大。

2001年6月 所得制限を大幅に緩和。4人家族の場合，厚生年金加入者は年収780万円未満。国民年金加入者は年収596.3万円未満。支給対象児童100万人に拡大。（支給率85パーセント）

2004年4月 支給対象を小学3年生修了，9歳未満まで拡大。支給対象児童647万人から930万人に。

2006年4月 支給対象を小学6年生修了，12歳未満まで拡大。所得制限を大幅に緩和。4人家族の場合厚生年金加入者は年収860万円未満，国民年金加入者は年収780万円未満に。支給対象児童940万人から1310万人に。支給率90パーセントに拡大。

2007年4月 2歳未満の場合，1人5,000円を加算する乳幼児手当を施行。

4. 児童手当に関係した2000（平成12）年以降の少子化対策

この節では「児童手当」に関係した政府の少子化対策のポイントについてまとめてみる。概要は以下のとおりである。

図 4

2003年 「少子化対策基本法」，「次世代育成対策推進法」－少子化に歯止めをかけるという文言等が使われている。これまでの一般的な子育て支援から出生率回復に向けた政策の転換と言えよう。

2003年 「少子化対策プラスワン」－社会保障制度における次世代支援を大きな柱に据え，公的年金制度を活用した子育て支援を打ち出している。

2004年 「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的」実施計画（子ども・子育て応援プラン）」を策定。経済的負担の軽減, 税制の優遇の検討を謳っている。

5. 児童手当のしくみ

この節では、現在の児童手当がどのような制度なのか概要を説明する。

図 5

支給対象及び手当額＝小学6年生修了前の児童(12歳到達後の年度末までの児童)。第1子, 5,000円, 第2子, 5,000円, 第3子以降10,000円。乳幼児手当, 3歳未満の者で5,000円を加算。所得制限あり。

費用負担＝0歳以上3歳未満の者の場合, 被用者＝事業主10分の7, 国10分の1, 地方10分の2。特例給付＝事業主10分の10。非被用者＝国, 3分の1, 地方3分の2。(乳幼児手当は国, 地方, 事業主で折半している。)

3歳から小学校終了前＝被用者, 非被用者, 国3分の1, 地方3分の2。

6. 研究方法

公明新聞の児童手当報道をすべて対象にした。児童手当報道記事, 児童手当特集記事, 児童手当関係記事, 家庭欄等の児童手当記事について調査分析をした。2000(平成12)年1月1日から2006(平成17)年12月31日までの7年間を対象にし, 各年度の児童手当報道の特性を整理した。

また記事は1紙面における児童手当の記事を1件した。また複数の項目がある場合, 掲載の多いトピックを拾い上げた。

具体的な研究方法は, それぞれの児童手当の見出し部分をすべてピックアップし, この見出しをカード化し, k j 法で大まかに分類した。

7. 公明党の児童手当報道の概要

2000(平成12)年度児童手当報道件数	26件
報道内容分類件数	
1. 公明党の児童手当政策, マニフェストの記事(党活動内容, 解説記事含む)	13件
2. 公明党, 自民党における児童手当協議, 決定等の記事	4件
3. 国会, 委員会における児童手当関係の記事	5件
4. 国の審議会における児童手当関係記事	1件
5. 児童手当に関する識者, 専門家のコメント等の記事	2件
6. 主張(社説)における児童手当関係の記事	1件
2001(平成13)年度児童手当報道件数	9件
報道内容分類件数	
1. 公明党の児童手当政策, マニフェスト等の記事(党活動内容, 解説記事含む)	6件
2. 国会, 委員会関係における児童手当関係の記事	2件
3. その他	1件
2002(平成14)年度児童手当報道件数	6件
1. 公明党の児童手当政策, マニフェスト等の記事(党活動内容, 解説記事含む)	4件
2. 公明党, 自民党における児童手当協議, 決定等の記事	2件
2003(平成15)年度児童手当報道件数	8件
1. 公明党の児童手当政策, マニフェスト等の記事(党活動内容, 解説記事含む)	6件
2. 主張(社説)における児童手当関係記事	2件
2004(平成16)年度児童手当報道件数	29件
1. 公明党の児童手当政策, マニフェスト等の記事(党活動内容, 解説記事含む)	17件
2. 国会, 委員会関係における児童手当関係の記事	9件
3. 児童手当に関する識者, 専門家のコメント等記事	1件
4. 主張(社説)における児童手当関係の記事	2件
2005(平成17)年度児童手当報道件数	35件
1. 公明党の児童手当政策, マニフェスト等の記事(党活動内容, 解説記事含む)	17件

2. 公明党, 自民党における児童手当協議, 決定等の記事	6件
3. 国会, 委員会関係における児童手当関係の記事	8件
4. 主張(社説)における児童手当関係の記事	4件
2006(平成18)年度児童手当報道件数	71件
1. 公明党の児童手当政策, マニフェスト等の記事(党活動内容, 解説記事も含む)	43件
2. 公明党, 自民党における児童手当協議, 決定等の記事	14件
3. 国会, 委員会関係における児童手当関係の記事	11件
4. 主張(社説)における児童手当関係の記事	3件

8. 公明党の少子化対策, 児童手当政策のポイント

公明党の児童手当報道の概要を見てきた。この節では各年度において、どのような特性があるか、同党の政策のポイントについて整理した。

1999(平成11)年度は、まず3月に公明党は2000(平成12)年度予算案に反対している。しかし、補正予算を組むことには賛成であり、子育て支援の充実を主張した。結果的には、自民、自由、公明党の3党で「少子化対策検討委員会」を発足させ、協議し、2,000億円の予算、「市町村少子化対策特別交付金」を決定し、施行している。この交付金により、全国の保育所で13,000人の定員が拡充された。また10月には自民、自由、公明党の連立政権が「児童手当の拡充や少子化対策」で合意し、その財源として所得税の控除の廃止が決定された。具体的には児童手当拡充に年少扶養控除の縮小48万円から38万円に引き下げ、約2,000億円の財源を調達した。

2000(平成12)年度は、2月に「児童手当法改正案」を国会上程し、その後成立した。同手当の支給対象を3歳未満から6歳未満に拡充したのである。この年は重要な時期であり、児童手当の意義を説いた1年であった。同党は少子化対策、子育て支援を二位一体として考えている。また12月の3党合意は児童手当拡充の内容であり、所得制限緩和を説いている。

2001(平成13)年度は、同党のマニフェストが公表された。タイトルは「子育て支援21」であり、児童手当以

外の子育て支援策を明らかにしている。内容は小児医療の充実を提言し、赴任治療への医療保険適用を含め、21の政策をあげている。

2002(平成14)年度は、同党に少子化対策本部が設置され、党内における少子化対策における福祉政策立案組織が発足した。また政策提言「子どもと子育て家庭のためのプログラム21」を発表し、「子育て年金」や学校教育における子育て支援について文部科学省に要望、提言をした。

2003(平成15)年度は、同党は年金制度で子育て支援する厚生労働省案に賛成し、「育児保険制度」の創設も主張している。また保育対策、パート労働者の処遇改善についても言及した。

2004(平成16)年度は、同党はマニフェスト100を発表し、児童手当拡充を謳い、受給年齢6歳未満から9歳未満の拡大を主張した。この提言を受け、6月には「児童手当法案」が改正され、受給年齢が9歳未満に引き上げられた。

2005(平成17)年度は、同党は「少子化対策本部」を改組し、「少子社会総合対策本部」を創設し、子育て支援に対して、積極的な福祉政策立案に着手した。その後、児童手当、育児休業の拡充を謳った「子育て20安心プラン」を発表し、独自の「少子社会トータルプラン」を2006(平成18)年度に策定することを公表した。また12月には、受給対象児童の年齢を12歳未満の拡充策が政府、与党内で合意し、所得制限も緩和されることになった。

2006(平成18)年度は、同党は児童手当の拡充のための財源を改めて所得税控除の廃止に原資を求めた。また3月には、児童手当の受給対象年齢を9歳未満から12歳未満に拡大する「児童手当改正案」が衆議院を通過し、4月に改正案は成立した。またこの年は、はじめて少子化対策政府、与党協議会が開かれ、児童手当拡充の意義が再確認された。5月には同協議会で正式に少子化対策として「育児保険制度」の検討が決定された。これを受け、6月の「骨太方針」に反映した。

次に、4月に同党は「少子社会トータルプラン」を発表し、独自の子育て支援策を公表している。8月には、同党の厚生労働部会で「仕事と生活調和法」制定に向けて議論が開始され、9月、「重点政策」を発表し、児童手当の拡充を改めて謳った。また同月に自民党、公明党

で少子化対策で合意し、12月安倍首相、北側幹事長で乳幼児加算の財源で協議し、その後決定となった。

9. 公明党の児童手当政策の概要

同党の児童手当政策を簡潔に整理すると、受給年齢は18歳未満の者で、手当額は1人につき1万円、3人目から2万円を支給することである。(2006(平成18)年の少子社会トータルプランの公表前は15歳未満であった。)所得制限は撤廃する。とりあえず4人家族サラリーマン世帯で1,000万円未満を受給対象としている。

(1) 児童手当に対する財源

2000(平成12)年以前から児童手当拡充を掲げていたが、財源問題のため受給対象年齢を少しずつ引き上げる政策をとった。受給年齢を15歳未満まで拡充した場合、同党は3兆円の財源が必要であると試算している。

(2) 各年度の改正における財源措置

同党の児童手当政策はいつも財源問題が露呈した。財源の措置として自民党と同党の協議で決まった内容は以下のとおりである。

a 2000(平成12)年改正

受給対象年齢を3歳未満から6歳未満まで拡大した。その財源は扶養控除の縮小48万円から38万円に引き上げ、約2,000億円の財源を調達している。

b 2001(平成13)年改正

所得制限を緩和している。4人家族の場合厚生年金加入者は780万円未満、国民年金加入者は596.3万円未満。その財源は歳出削減で446億円を確保している。

c 2004(平成16)年改正

受給対象年齢を9歳未満まで拡大している。その財源は配偶者特別控除38万円の廃止で約2,000億円を捻出している。

d 2006(平成18)年改正

受給対象年齢を12歳未満まで拡大し、所得制限を緩和している。その財源はたばこ税の増額、1本約1円を課し、約2,650億円を調達している。

e 2007(平成19)年改正

乳幼児加算を創設している。その負担は国、地方、事業主で折半することになった。国の財源は、2007(平成19)年に廃止予定の「緊急雇用創出特別基金」等で約1,650

億円を海保した。また2007(平成19)年度に限り暫定財源を確保し、恒久的な財源は別途政府、与党内で検討することが決定された。

(3) 公明党の児童手当財源政策の概要

同党の児童手当の財源悪保について整理した。内容は以下のとおりである。

1. 所得税控除を廃止し、児童手当給付額を増額する。
2. 児童年金制度を創設する。
3. 育児保険制度を創設する。

育児保険については同党は次のように説明している。「財源を保険料や企業負担、税財源など社会全体で賄い、出産費用や児童手当、保育サービスなどを総合的に給付する「育児保険制度」の創設をテーブルに乗せ、議論を開始しようと提案している。その上で、育児保険の創設が困難な場合には、次の策として、医療保険を活用した出産育児一時金や出産手当金、雇用保険を活用した育児休業給付などのように、既存の「年金、医療、介護、労災、雇用」の社会保険を活用した支援策の創設・教科を行い、さらに財源が必要な場合には税制からの支援を検討している。」(2006(平成18)年5月12日公明新聞を引用)

10. 最近の国、自治体の児童手当政策の動向

この節では、最近の児童手当に関係した国、自治体の動向について整理した。

2007(平成19)年に政府税制調査会で子育て支援の1つに「所得税控除」創設について議論され、公明党の主張が政策になろうとしている。また同党の政策「育児保険制度」は、政府の少子化社会対策推進会議の専門委員会の報告書において子育て支援として国民から徴収する同制度の新設を検討する内容が公表されており、この政策もまさにこれから議論の中心になっている。

最後に同党の児童手当政策のモデルというべき施策が地方では講じられている。具体的には、東京都千代田区では、2006(平成18)年2月に児童手当受給年齢を18歳未満に拡大し、現在は施行されている。(妊娠5か月以上から受給対象である。)また新宿区でも同年から受給対象を15歳未満まで拡大しており、公明党の同手当政策の実現も机上の空論とは言えないことが理解できよう。

11. これからの児童手当の論点

今まで児童手当の背景、動向、内容、また公明党の児童手当政策の概要を見てきたが、これからの同手当の視点を置いた場合、どのような論点があるか最後に整理した。

1. 参議院では野党が過半数を占めており、児童手当に限らず、政策の実現には野党の賛成が必要になる。例えば民主党はマニフェストで子ども手当の創設を謳っている。1人あたり2万6,000円の支給を求めているが、2000（平成12）年以降の同手当改正には賛成していない。同手当は今では誰もが認める子育て支援の1つであるが、現実にはこれから拡充となるのか、私たち注視しなければならない。
2. 拡充する場合、どうしても財源問題が台頭する。2000（平成12）年以降の改正はある意味では将来的展望を持った財源確保というより、政治決着で一時的な財源確保になっており、恒久的な財源確保が大きな問題である。
3. 具体的な財源確保として国、地方、事業主、国民の負担をどうするのか？新たな財源である「育児保険制度」を創設するのか？またそれぞれの負担をどうするのか？年金財源を利用する児童年金等を創設するのか、国民的議論が今後必要である。

参 考 文 献

1. 厚生労働省編「厚生労働白書平成11年度版」ぎょうせい 1999年から
2. 厚生労働省編「厚生労働白書平成19年度版」ぎょうせい 2007年
4. 公明党機関紙局編「21世紀トータルプラン生活創造の世紀へ」公明党 1989年
5. 大三文明編集部編「公明党がめざすもの」大三文明社 1994年
6. 公明党機関紙局編「政策は地域から草の根・公明党がめざすもの」大三文明社 1994年
7. 公明党機関紙局編「中道政治が開く21世紀日本」公明党 1996年
8. 公明党機関紙局編「安心できる将来めざして」公明

党 1999年

9. 公明党機関紙局編「パンフ99」公明党 1999年
10. 公明党機関紙局編「生活与党ー公明党」公明党 2002年
11. 公明党少子社会総合対策本部「少子社会トータルプランーチャイルドファースト社会の構築をめざして」公明党 2006年
12. 2000年1月1日～2006年12月31日 公明新聞