

子ども手当等の子どもに関する経済的給付についての意見書

2010年（平成22年）1月22日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

- 1 現在政府が検討中の子ども手当を含む、子どもに関する経済的給付が実現される場合には、それが子ども自身のために使われるべきものであることが、制度の説明中に明記されるとともに国民に周知徹底されるべきである。
- 2 給付にあたっては、子ども自身が実質的な利益を受けることができるよう充分慎重な制度設計がされるべきである。
- 3 子どもを現に監護する者が親権者以外である場合（乳児院、児童養護施設や里親家庭等の社会的養護の子どもや、祖父母等が事実上監護している者、シェルターに逃げている場合等）にも、当該子どもが等しく経済的給付の実質的な利益を受けることができるようすべきである。
- 4 子どもを現に監護する者が世帯主以外である場合（例えば配偶者暴力（DV）被害により居所を隠して生活せざるを得ない子どもの監護者等）に配慮し、申請・受給者を形式的に世帯主とせず、子ども自身が給付の利益を得られるように監護実態の認定調査方法、支給対象の漏れを防ぐ方策等について十分検討したうえで、給付にあたっては、例えば子どもと同居していることを疎明する資料の添付を要求するなど、申請手続又は受領手続において、子どもの実質的な監護者に給付されることを確保する手段を検討すべきである。

意見の理由

1 はじめに

政府は、来年度早期から子ども手当として、15歳以下の子どもを対象として、当該子どもを養育する者に対して毎月一定額の給付を行う制度を創設することを検討している。この制度についての当否は措くとして、同制度の目的は、基本的・第一義的には子育てにかかる費用を社会全体で負担するという考え方に基づく施策である。従って、その支給金の全額が実際に子育てにかかる費用として子ども達のために使われな

ければならず，この目的に適合した制度設計が必要となる。同制度，あるいは今後子どもに関する経済的給付が実施される場合には，以下のような問題点が生じないよう，子ども自身がその給付の利益を受けることができるよう慎重に制度設計されるべきである。

2 子ども自身のために用いられる趣旨の徹底を

また，現在運用されている児童手当については，支給された手当の用途について，児童手当法第1条において，支給の目的を「家庭における生活の安定に寄与するとともに，次代の社会をいう児童の健全な育成及び資質の向上に資すること」とし，同法第2条は，「児童手当の支給を受けた者は，児童手当が第1条の目的を達成するために支給されるものである趣旨であることにかんがみ，その趣旨に従って用いなければならない」としている。しかし，実際の支給において，この趣旨は必ずしも徹底されておらず，受給金額について必ずしも子どものために用いられないことがある。

また，先般行われた定額給付金でも，申請・受給者を世帯主としたこともあって，18歳以下の子どもについては加算があったにもかかわらず，子どもにかかる給付金について必ずしも子どものために用いられなかつた。

このような事態を避けるために，子ども手当等の子どもに関する経済的給付がなされる場合には，子ども自身のために用いられるためのものであることが周知徹底されることが必要である。

3 子どもが実質的利益を得られる制度を

子どもの中には，乳児院（2007年の入所人数約3,000人），児童養護施設（同約3万人）や里親家庭（同年の措置人数約3,600人）等の社会的養護の中で育つ子どもがいる。このような子どもに関する給付のうち，児童手当に関しては，費用負担，子どもへの面会，差入れなどの保護者の関与がない児童については，その生活全般が施設への措置費により成り立っているとして支給対象とされていない。また，虐待を理由として措置された子どもについても支給対象とされていない。保護者の関与があり児童手当の支給対象となる場合も，保護者への支給であり，保護者と生活場所を異にする子どものために利用されていない場合があると

も言われ、一般家庭において養育を受ける場合との比較で子どもに不平等が生じている可能性がある。

一方で、児童手当不支給の根拠とされている社会的養護の措置費は、徐々に改善がなされてきてはいるものの、児童虐待等の複雑な生育歴を有する子ども達のケアに充分なものとは言い難い。もともと、児童養護施設等においては、児童福祉施設最低基準が低劣なまま改善がなされていないため、現在でも職員配置は小学生以上の場合は児童6名に対して職員1名の配置基準とされているほか（現実には、この人数で24時間の養育を担当することになることから、現実に子どもを養育している状況としてはその半分程度の員数で対応している。）、中学生以上の年齢になっても個室が保障されないなど、困難な事情を抱えた子どもが物心両面から満たされた生活を送ることができない。そのような中で措置費として支給される子ども一人あたりの一般生活費は、国の基準で月額4万7,430円に過ぎず、自治体によってはこれに若干の上乗せ支給がされているとはいえ、経済的な面で子どもの育ちが充分に保障される金額とは言えない。

また、児童養護施設等の社会的養護の中で育つ子どもは、親からの虐待を受けたり、充分な養育を受けることができなかった等の子どもが数多くいる。これらの子どもの少なからずは、高校卒業後ないし高校を卒業することなく社会において自立生活を行わざるを得ず、あるいは親からの経済的支援を受けることなく、数少ない奨学金制度やアルバイトに励んでようやく大学等の高等教育を受けるという厳しい経済環境に置かれている。しかし、改善されつつあるとはいえ、社会的養護から自立生活を送る子どもたちの就職支度費としては、国の基準で7万5,000円（一人暮らしをする場合の特別加算は13万7,510円）しか用意されておらず、自立には大きな経済的困難を伴っている。

これらの社会的養護のもとにある子どもたちについて、児童福祉施設最低基準の見直しとともに、措置費の増額が要請されるところであるが、さらに今後、子ども手当以外にも子どもに関する経済的給付制度が創設される場合には、社会的養護の子どもについても給付の対象とともに、給付の利益を子ども自身が得られるような制度とすることが強く求められる。

同様に、児童虐待等の事情により、親権者ではない者（例えば祖父母

等)に事実上監護されている子どもたちや、シェルター等に避難して生活をする子どもたちもいるが、これらの子どもたちが定額給付金の給付の利益を得ることができなかつたとの実態も報じられている。

このままでは、最も立場が弱く、最も給付を必要とする子ども達に給付がなされないことになる。

これらの子どもたちにおいて実効的に子ども自身のために用いることができるよう、給付受領者や給付の時期、方法について慎重な考慮をした制度設計が必要である。特に社会的養護の子どもたちについては、措置費の増額又はイギリスのチャイルドトラストファンドのように子ども手当相当額の積立てをして将来の自立に役立てることができる給付等を検討すべきである。

4 子どもの現実監護者の確認の必要性

(1) 申請・受給者を世帯主単位とすることの問題

前政権下において立案実行された定額給付金給付事業については、「景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を行う」という目的をもつ施策であり、その「給付対象者」(受給権利者)は基準日時点で住民基本台帳に記録されている者及び外国人登録原票に記載されている者であった。ところが、行政事務の簡素化を理由に、「申請・受給者」を給付対象者の属する世帯の世帯主(外国籍住民については各受給対象者)とし、かつ、これについて例外を認めない運用上の建前が貫かれた。そのため、DV(ドメスティック・バイオレンス)被害により生命・身体に対する危険があるため住民票の異動ができずに居所を隠して生活している妻や子ども達、基準日以降に離婚した人などは、最も生活に困窮し、最も定額給付金の受給を必要とした人達であったにも関わらず、自らが世帯主である場合を除いて、給付金の申請・受給をすることができず、現実に給付金を受給できないという事態が数多く発生した。このような事態は、上記制度創設の目的を没却するだけでなく、人権擁護の観点からも看過できない問題であり、実際に給付事業を行った市町村は、独自の財源によって被害者や子ども達に同額を別途支給するなどの措置を講じた。

定額給付金は一回限りの制度であるが、子ども手当制度はすべて

の子どもに中学を卒業するまで支給する恒常的な制度として創設される予定である。従って、子ども手当制度の創設に際し、万一にも定額給付金において生じた前記のごとき不合理な制度設計がなされる場合にはその影響は著しく、一層深刻な事態がもたらされる。かかる結果は前述のような制度創設の理念を没却し、人権擁護の観点からも到底容認することができない。

そもそも法律上、「世帯」や「世帯主」の定義規定はなく、住民基本台帳事務処理要領において「世帯とは、居住と生計をともにする社会生活上の単位である。世帯を構成する者のうちで、その世帯を主催する者が世帯主である。単身世帯にあっては、当該単身者が世帯主となる。」とあるだけである。そして、例えば、世帯主である夫からDV被害を受け避難のため他の場所で居住している妻子については、既に夫と妻子とが「居住と生計をともにする社会生活上の単位」は存在せず、生活の実態は住居も生計も別に営まれているのであって、もはや同一の世帯と言うことはできない。このような場合に、夫が「世帯主」であるとして、実質的には関与していない子育てのための手当を夫に受給させるのは不當であるし、「世帯」「世帯主」の解釈を誤ったものというべきである。

ところが、万一、子ども手当の「申請・受給者」が「その子の属する世帯の世帯主」と定められ、かつ、上記のごとき適正な解釈が明確化されない場合は、市町村は、住民登録地に居住できなくなつた子のために子ども手当を支給しても補助金交付の対象にならないのではないかと考え、給付をためらう事態が予想される。

そうであれば、「申請・受給者」を「その子の属する世帯の世帯主」とするのではなく、「その子と同居し監護する者」とするなど、正しく、子ども自身の生育や子らを現実に監護する者において実質的に受給に支障のないような制度設計を行うべきである。

(2) 現実監護者と受給者とのずれによる支障

児童手当においては、別居しているが離婚未成立の場合において、現実に監護をしていない方の親に対して児童手当が支給され続けることがある制度設計となっているが、必ずしも非監護親から監護親に児童手当に対応する金銭が受領できているわけではない。

定額給付金の際には、上記のごとく世帯単位での支給とされたことか

ら、DVの被害を受けて配偶者のもとから逃げ隠れて生活している母子に支給ができなかった例があったり、給付を担当する自治体ごとの判断として支給ができた例があったりと、地域によって取扱いに違いがみられた。このような支給対象からの漏れや取扱いの違いが生じることは問題である。

子ども自身に給付の利益が得られるように、監護実態の認定調査方法、支給対象の漏れを防ぐ方策等について充分に検討されたい。

以 上