

20030006

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

社会保障における少子化対策の位置づけに
関する研究

(H15-政策-006)

平成15年度 総括研究報告書

主任研究者 勝又 幸子

平成16(2004)年3月

研究者一覧

主任研究者： 勝又 幸子（国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部第3室長）

分担研究者： 阿萬 哲也（国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部第1室長）

研究協力者：

上枝 朱美（東京国際大学経済学部 助教授）

周 燕 飛（大阪大学社会経済研究所 非常勤研究員）

（2004年4月以降 独立行政法人 労働研究・研修機構）

千年よしみ（国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部第1室長）

守泉 理恵（社会福祉法人 恩賜財団母子愛育会 リサーチ・レジデント）

（国立社会保障・人口問題研究所人口動向研究部 客員研究員）

目 次

まえがき	1
1. 平成 15 年度総括研究報告	3
勝又 幸子	
2. 分担研究報告	11
「子育て支援対策の枠組み・位置づけと社会保障との関係の分析・国際比較」	13
阿萬 哲也	
3. 研究協力者報告	33
第 1 回家庭動向調査 ¹ (1993 年) を基礎とした分析	
(1) 成人子への育児支援からみた世代間関係	千年よしみ … 35
(2) 少子化と世代間支援の実態 :	57
別居子の性別・配偶関係・きょうだいの影響について	守泉 理恵
(3) 生前贈与の実態と動機	周 燕 飛 … 69
(4) 別居子への住宅資金援助と親の住居との関係	上枝 朱美 … 83
4. 親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査 (高齢者世帯)	93
調査の概要	95
・単純集計表リスト	96
単純集計表	98
・クロス集計表リスト	117
クロス集計表	119
調査票	141
5. 研究活動報告	155

¹2003 年 9 月国立社会保障・人口問題研究所実地調査 磁気媒体等使用願提出によって使用を許可された。

まえがき

少子化対策は、今日、国会と行政双方において取り組まれている重要課題である。国会では平成15年7月「次世代育成支援対策推進法」が成立し、9月には前年から継続審議中だった『少子化社会対策基本法』が施行された。政府は平成15年を次世代育成支援元年と位置づけ、今後10年間の集中的推進を内容とする少子化に対処するための施策の大綱を平成16年5月をめどに策定しようとしている。このような取り組みが行われている反面、ひきつづき厳しい社会経済状況の中、子育て世帯のおかれた現状にはさらに厳しいものがある。例えば、高失業率の続く今、子育て時期の女性が正規雇用者として再就職をする機会はきわめて限られている。正規雇用者ではなくパート・タイムなどの非正規雇用者として働く人が増える中、不安定な就労形態におかれていることで保育所などの公的サービスの受給が制限され、家族の協力を頼らざるを得ない状況が生まれている。特に経済的に厳しい家計にあって保育費用を節約するために、親世帯からの支援・協力が重要な役割を果たしてきた。近年、祖父母世帯から孫のいる子世帯への協力は、直接及び間接的な経済的「私的移転」として注目されつつある。本研究では、このような私的移転の実態を社会調査で明らかにする。

さらに私的移転を補完する役割を持つ公的移転のより効果的な方法を、調査の結果から模索したい。初年度（平成15年度）は、0～6歳の孫のいる高齢者世帯を対象にして、2年目（平成16年度）は0～6歳の子どものいる世帯を対象として、協力的移転の実態調査を郵送法で実施する。2カ年計画の初年度は、親子世帯間の私的援助の実態を明らかにするため実施した、独自調査票の作成準備と、その調査票による「高齢者世帯対象調査」の実施を中心に研究をすすめた。「成人子世帯対象調査」は調査票の作成のみで次年度実施。独自調査票の作成準備の一環として、独自調査によって明らかにしたいいくつかの仮説を、すでに実施された先行調査のマイクロデータを利用して分析した。

先行調査とは、国立社会保障・人口問題研究所の「第1回家庭動向調査（1993年）」である。同調査は全国調査であり5年毎に継続して行われている大規模調査である。独自調査は予算制約により関西と関東の2都市での実施になるため、全国レベルの先行調査と地方レベルの独自調査の比較を可能にするため、設問には一部共通設問を設けた。

2年目に初年度におこなった高齢者の孫に対する経済的移転と比較しながら、2つの調査結果を利用して総合的な分析をおこなう。したがって、初年度の報告書には高齢者世帯調査の簡略な単純集計結果とクロス集計結果を収載するにとどめた。

社会調査とは別途、分担研究者による政策研究を行った。ここでは「次世代育成支援対策」の定義を明らかにし、国の政策全体の中での位置づけ、さらには社会保障制度との関

連性等について分析した。子育て家庭への支援を中心として「児童手当等の経済支援」、「保育サービス」、「育児休業制度」、「その他の分野」に分けて制度やその実施状況等について国際比較を行い、その上で特にスウェーデン及びドイツについて合計特殊出生率の推移と政策との関連について分析した。

2カ年計画の初年度であり、独自調査については分析を進めるには至っていない。今年度実施した「高齢者世帯対象調査」と来年度実施する「成人子世帯対象調査」の両方のデータから、本研究の中心となる分析が可能になる。2年目の研究成果に期待してほしい。

主任研究官
勝又 幸子

1. 平成 15 年度総括研究報告

厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業
「社会保障における少子化対策の位置づけに関する研究」

平成 15 年度 総括研究報告

主任研究者 勝又 幸子
(国立社会保障・人口問題研究所)

研究要旨

2 カ年計画の初年度は、本研究の中心である社会調査の実施準備を中心に研究をすすめた。親子世帯間の私的援助の実態を明らかにするために、「高齢者世帯対象調査」「成人子世帯対象調査」の2つの独自調査票を設問案より検討した。当該年度に実施まで至ったのは、高齢者世帯調査だけだったが、2年目の成人子世帯調査の結果集計を待って、2年目に詳細な分析をおこなう。

初年度は、独自調査の設問設定に参考とした先行調査「第1回家庭動向調査(1993年)」の個票データの使用許可を得て分析をおこなった。親世代から子世代への育児支援がおこなわれやすい条件の研究、子どもの性別やきょうだい構成、配偶関係といった人口学的属性に着目して支援が行き届きやすい環境の分析、親から別居子への住宅資金援助に影響を与える要因の分析、生前贈与の実態と世帯条件などについて分析を行った。これらの分析は2年目に行う成人子調査とあわせて、親子世帯間の私的援助について、仮説を検証する試みである。最終分析において全国調査である先行調査と独自調査の接合を図るために行った。

分担研究者：

阿萬哲也 (国立社会保障・人口問題研究所 総合企画部第1室長)

研究協力者：

上枝朱美 (東京国際大学経済学部 助教授)

周燕飛 (大阪大学社会経済研究所 非常勤研究員)

千年よしみ (国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部第1室長)

守泉理恵 (国立社会保障・人口問題研究所人口動向研究部 客員研究員)

A. 研究目的

少子化対策は、今日、国会と行政双方において取り組まれている重要課題である。国会では平成15年7月「次世代育成支援対策推進法」が成立し、9月には前年から継続審議中だった『少子化社会対策基本法』が施行された。政府は平成15年を次世代育成支援元年と位置づけ、今後10年間の集中的推進を内容とする少子化に対処するための施策の大綱を平成16年5月をめぐりに策定しようとしている。このような取り組みが行われている反

面、ひきつづき厳しい社会経済状況の中、子育て世帯のおかれた現状にはさらに厳しいものがある。例えば、高失業率の続く今、子育て時期の女性が正規雇用者として再就職をする機会はきわめて限られている。正規雇用者ではなくパート・タイムなどの非正規雇用者として働く人が増える中、不安定な就労形態におかれていることで保育所などの公的サービスの受給が制限され、家族の協力を頼らざるを得ない状況が生まれている。特に経済的に厳しい家計にあって保育費用を節約するために、親世帯からの支援・協力が重要な役割を果たしてきた。近年、祖父母世帯から孫のいる子世帯への協力は、直接及び間接的な経済的「私的移転」として注目されつつある。本研究では、このような私的移転の実態を社会調査で明らかにする。さらに私的移転を補完する役割を持つ公的移転のより効果的な方法を、調査の結果から模索したい。

社会調査とは別途、分担研究者による政策研究を行った。そこでは「次世代育成支援対策」の定義を明らかにし、国の政策全体の中での位置づけ、さらには社会保障制度との関連性等について分析した。子育て家庭への支援を中心として「児童手当等の経済支援」、「保育サービス」、「育児休業制度」、「その他の分野」に分けて制度やその実施状況等について国際比較を行い、その上で特にスウェーデン及びドイツについて合計特殊出生率の推移と政策との関連について分析した。

B. 研究方法

初年度（平成 15 年度）は、0～6 歳の孫のいる高齢者世帯を対象にして、2 年目（平成 16 年度）は 0～6 歳の子どもがいる世帯を対象として、協力的移転の実態調査を郵送法で実施する。

調査実施については、調査票は参加研究者の関心や仮説を証明しうるデータを集めるよう配慮して提案されている。設問設定において先行調査と共通する設問を設けながら、先行調査の中では収集できない経済的な援助関係や遺産相続（生前贈与）の傾向などを独自調査では追加した。

（倫理面への配慮）

社会調査実施においては、被験者のプライバシーの保護と調査の効率の向上に配慮して、調査会社が独自に整備しているパネルデータを利用する。委託先調査会社とはデータ管理等に関する誓約書を主任研究官との間で取り交わし、事後のデータの管理を徹底する。

C. 研究結果

先行調査「第 1 回家庭動向調査（1993 年）」の個票データを使った研究結果を中心に記述。

（1）成人子への育児支援からみた世代間関係

本研究は、1993 年に実施された「第一回全国家庭動向調査」の個票に依拠して、現代日本社会における親世代から子世代への育児支援を、サポートを受ける子世代の状況、特に配偶者（夫）の育児サポート力に焦点

を当てて分析することを目的とする。同時に支援を提供する母親の育児サポート力、支援を受ける妻本人の育児ニーズ、親子間の距離についても考察を試みる。

育児支援全体を見た場合、夫妻どちらかの親から優先的に支援を受けている妻は 85%、どちらの両親からも優先的に支援を受けていない妻の割合は 15%であった。分析の結果、親の育児サポート力と配偶者の育児サポート力が妻本人の育児ニーズよりも、親からの育児支援を受ける上で大きな影響を及ぼしていることがわかった。母の育児サポート力では、母の健康度、居住形態、母のこども数の影響が大きい。具体的には、母の健康状態が良好であり、単身・親夫婦のみで居住している場合には、子へ支援を提供しやすい傾向にある。また、母のこども数（妻の兄弟姉妹数）が少ないほど、支援を提供しやすい。裏返せば、少子化は、育児支援提供者としての母親の役割を増大させる方向に働く。配偶者の育児サポート力では、夫が常勤であり、帰宅が遅く、育児参加程度が低いほど、妻が親へ支援を求める確率が高かった。親子間の距離は、成人子が親へ育児支援を求める上で、大きな規定要因である。親子間の距離は時間にして1時間を境に、距離が遠のくほど妻が親へ支援を求める確率は減少する。

育児支援を内容別に分析すると、親が成人子に支援を提供するか否か

は、育児ケアの内容によって影響を与える要素が異なっていた。育児相談という情緒的なケアにおいては、母親の健康程度より母の年齢が影響する。母の年齢が高齢になるほど、妻が母を育児相談相手に選ぶ確率は低下していた。また、情緒的支援にもかかわらず、親子間の距離が遠ざかるほど、相談相手となる確率は低下していた。

第一子出産時の妻の世話という短期的、且つ、ある程度予測のつくケアに関しては、母の健康状態と居住形態、夫の学歴、就業状況、帰宅時間、育児参加程度が関係していた。この支援に関しては、距離の影響は認められなかった。第一子が一歳になるまでの平日昼間の世話という長期的なケアでは、距離と妻の就業状況が主な規定要因であった。最後に、妻が病気時のこどもの世話という突発的なケアに関しては、親の健康状態、居住形態、こども数、距離、そして配偶者の帰宅時間、育児参加程度が有意な影響を及ぼしていた。この支援に関しては特に距離の影響が強力であった。一貫して、親子間の距離と配偶者の育児サポート力が、親の成人子への育児支援を大きく規定していた。

(2)少子化と世代間支援の実態：子どもの性別・配偶関係・きょうだいの影響について

別居子の性別にみた支援状況の集計によると、おおむね、世話的支援は娘に対して手厚く、息子に対しては生

活費や住宅資金といった経済的支援が多い傾向が読み取れた。息子に対しては、1人目も2人目も「なし」が16%程度あった。さらに、配偶関係別にも区分してみると、未婚子では男女とも「生活費」「買い物」「食事／洗濯」といった項目の選択率が高かった。有配偶子は、結婚によって全般的に子どもへの支援状況が高くなる傾向が認められるが、一概に男性有配偶子より女性有配偶子への支援が非常に手厚いとは言えず、孫関連の支援以外は男女であり差がみられなかった。

支援項目を世話的支援、孫支援、経済的支援に分けて○のついた数をカウントし、支援スコアとして集計した。

「世話的支援スコア」では、男性子より女性子の支援スコアが高く、女性子の中では、未婚子より有配偶子の方が高い。「孫支援スコア」では、明らかに女性有配偶子への支援スコアが高い。「経済的支援スコア」では、男性の有配偶子への支援スコアの高さが目立った。

他の別居子や同居子がいるかどうかでカテゴリ分けした集計では、男性子では、世話的支援スコアと経済的支援スコアにおいて、一人っ子の場合、他のカテゴリより平均値が高かった。男性子では、他に別居子はあるが、同居子がもういない場合、支援スコアが高い傾向がみられた。女性の場合は、カテゴリ間であまり差がみられなかった。

(3) 生前贈与の実態と動機

生前贈与の実態に関して、以下のようないことが明らかになった：(1)若い世代ほど、親から経済的援助を受けやすい確率が高い。(2)経済的援助を限ってみる場合、“親から成人子へ”という援助パターンが多く、逆に“子供から親へ”というパターンが少ないのである。(3)兄弟姉妹の多い世帯ほど、親から生前贈与を受けやすい確率が低い。そして、生前贈与の動機について、(1)子供世帯の所得および持家（流動性制約の代理変数）の有無が土地・住宅資金贈与および生活資金援助の受給確率に有意な影響を与えていることから、「利他的動機仮説」がこれらの贈与行動と整合的であると考えられる；一方、(2)結婚資金援助の行う確率が親（贈与を行う側）への世話的援助の有無と大きく関わっていると同時に、子供世帯の所得や持家ダミーの影響をとくにうけていないことから、結婚資金援助は主に「交換動機仮説」によって説明できると思われる。

このように、生前贈与をいくつかの種類に分けてみることによって、それぞれの贈与に関する動機の違いをみることができたと同時に、すべての生前贈与を一つにしてみた多くの先行研究が、なぜ贈与の動機に関する意見が矛盾しているのかを、この分析はある意味で説明をつけることができるとと思われる。

(4) 別居子への住宅資金援助と親の住居との関係

親から子どもへはさまざまな移転が行われている。遺産の規模やその動

機についてはこれまで多くの研究が行われている。しかし、その多くは二世世代間での移転を対象としている。そこで住居に関する三世代の世代間移転について、親から実物資産として継承した場合と金融資産の形で住宅所有を援助してもらった場合とで、子どもに対する住宅資金援助という金融資産での移転に違いがあるのかについて分析を行う。また子どもが遠距離に住んでいる場合、一時的な支援を除けば、経済的支援が中心になると考えられる。そこで住宅資金援助についても、親と子どもとの住居の距離が関係しているかどうかについても検討を行う。親から別居子へ住宅資金援助について以下の2つの仮説について検証を行う。

仮説1：「住居に関して親からなんらかの援助を受けた場合は、子どもに住宅資金を援助している。」

仮説2：「親の住居からの距離が、住宅資金援助を行うかどうかに影響している。」

1993年の「第1回全国家庭動向調査」の個票データを使用し、40歳以上の有配偶女子で別居子のいる人のうち、使用する変数についてすべてデータが得られた1296人を対象として、住宅資金の援助を行ったかどうかを被説明変数とするロジット・モデルで分析を行った。

親から別居子への住宅資金援助に影響を与えているのは、父親の収入、別居子の性別（男性）が正、親の土地に建てた自分たちの家に居住してい

ること、別居子との住居との距離が15分以上60分未満であることが負の影響を与えていることが明らかとなった。

そして仮説1は否定され、祖父母世代からの相続は、孫世代への住宅資金援助には影響を与えていないことが明らかとなった。

また仮説2については、親の住居からの距離が、住宅資金援助を行うかどうかに影響していることが明らかとなった。

D. 結論

平成15年度においては、実施した独自調査の分析に至っていないため、限られた結論しかえることが出来ない。しかし、先行調査においても、すでに親子関係や性別、家族成員関係、居住距離、親の所得などにより私的援助関係には差異があることが明らかになっている。

我々が平成16年度に行う成人子世帯調査とあわせて、親子世帯間の私的援助関係の条件と傾向がより鮮明に出る結果を導き出すことだろう。平成16年度の報告に期待してほしい。

E. 健康危険情報

なし

F. 研究発表

無し

G. 知的所有権の出願・登録状況

1. 特許取得

無し

2. 実用新案登録

無し

3. その他 無し

2. 分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金
社会保障における少子化対策の位置づけに関する研究

分担研究報告書

「子育て支援対策の枠組み・位置づけと社会保障との関係の分析・国際比較」

分担研究者 阿萬哲也（国立社会保障・人口問題研究所）

研究要旨

本研究では、①最近の政府の動きを踏まえつつ、「次世代育成支援対策」の定義を明らかにした上で、②国の政策全体の中での位置づけ、さらには社会保障制度との関連性等について分析する。さらに、③子育て家庭への支援を中心として「児童手当等の経済支援」、「保育サービス」、「育児休業制度」、「その他の分野」に分けて制度やその実施状況等について国際比較を行い、その上で特にスウェーデン及びドイツについて合計特殊出生率の推移と政策との関連について分析を行う。最後に、それらの分析を踏まえ、今後の我が国の関連の政策立案におけるインプリケーションを導き出す。

A. 研究目的

本研究の目的は、我が国において重要性が大きく認識されるようになってきた「次世代育成支援対策」の範囲の確定と、その中で重要な位置を占める児童手当、保育サービス、育児休業制度等子育て支援施策の在り方について分析し、我が国における今後の施策の展開へのインプリケーションを得ることにある。

B. 研究方法

「次世代育成支援対策」という言葉自体が最近政府によって用いられるようになったものであることから、最近の立法や政府文書等に基づきその範囲を確定し、一定の類型化を行う。また、社会保障の中における「次世代育成支援対策」の意義・位置づけやそれらの政策の出生率との関係についても分析する。その上で、「児童手当等の経済支援」、「保育サービス」、「育児休業制度」、「その他の分野」に分けて、各国における制度の状況やその在り方の評価等について比較分析を行った上で、ケーススタディとして、スウェーデン及びドイツにおける子

育て支援施策と出生率の関係について分析する。

（倫理面への配慮）

使用データの性格上必要なし。

C. 研究成果と考察

我が国の政府が子育て支援施策に力を入れ始めたきっかけは出生率の低下にあるが、政策レベルにおいては、（特に行政において進められている施策については）直接の目的として出生率を引き上げることが全く明示されておらず、「産む産まないは個人の自由」という考え方の下で子どもを産みたいという意志決定に対する障害を除去することが目的とされていることが分かった。

また、各国の子育て支援施策を概観し、我が国の状況と具体的に比較すると、必ずしもすべてが遅れているのではなく、個別制度やある側面で見ると他の先進諸国と支援の水準が遜色ない部分もあるが、全体的な枠組みの下で見ると例えば家族に対する公的な給付費の内容についてはかなり低い水準に止まっていることが分かつ

た。さらに、各国の施策はそれぞれの国の国民感情や規範的意識等とも関連しており必ずしも一義的に正しい政策があるものではないことも分かった。

D. 結論

子育て支援施策については、諸外国においてもそれぞれ社会的・文化的な背景に基づき独自の施策体系を築いてきており、重点を置くポイントもそれぞれ異なっていることがわかる。それらの施策を表面的な効果のみに着目して我が国に個別に取り入れるといったことは、結局は失敗することになりかねず、それぞれの国の社会的・文化的側面に十分に配慮しつつ、我が国においても活用できるものであるかどうかを慎重に見極める必要があるであろう。

また、本稿においては分析できなかったが、例えば小児医療の問題や児童虐待への対応等、「次世代育成支援対策」の一貫として子どもが健やかに育つ環境づくりに係る対策はその他にも様々なものがあり、その全体像について国際比較を行うことは困難であるが、少なくとも個別分野ごとに各国の状況を比較する取り組みが今後さらに進められることを望むものである。

■研究の政策的含意

子どもが健やかに育つ環境づくりを進める上で、個々の施策について、これだけやればよいというものではなく、労働政策、福祉政策を含めすべての行いうる手段の組み合わせ（ポリシー・ミックス）を行っていくことが必要であり、さらに、直接的な施策の効果のみではなく、オランダのような柔軟な働き方を視野に入れつつ、労働環境を改革していくことも、間接的には次世代を担う児童の育成に取り組む環境を整備するために有効な施策といえるのではないかと考えられる。その意味でも、「次世代育

成支援に関する当面の取組方針」にまとめられた各施策を、「次世代育成支援対策推進法」の枠組みの下で、政府全体で集中的に推進していくことが今後最も重要になってくるものと考えられる。

F. 研究発表

なし

G. 知的所有件の取得状況

なし

子育て支援対策の枠組み・位置づけと社会保障との関係の分析・国際比較

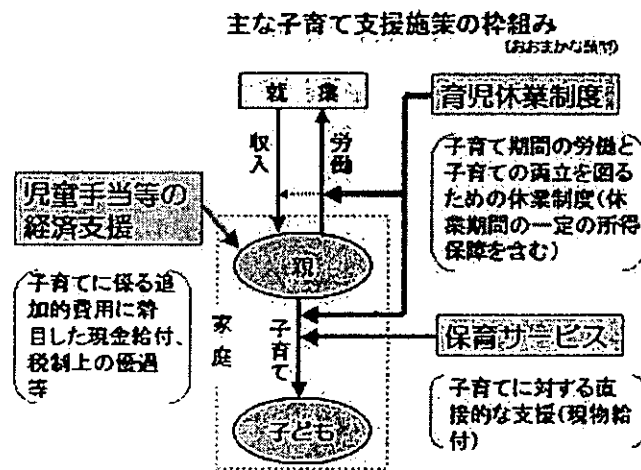
国立社会保障・人口問題研究所

総合企画部 阿萬哲也

1 はじめに

本稿においては、最近の我が国における政府等の動きを踏まえつつ「次世代育成支援対策」¹の定義を明らかにした上で、それら一連の施策について国の政策全体の中での位置づけ、さらには社会保障制度との関連性等について概観する。その上で、特に子育て支援に関する諸外国の施策及びその背景等について分析し、可能な限り我が国と諸外国の施策との横断的な評価を行いつつ、我が国における今後の施策の展開へのインプリケーションを導き出すことを試みる。

なお、先進諸国においては出生率の低下がおおむね共通の現象として見られ、自国の



出生率が低すぎると認識している国の割合は増えてきているが、「出生率を上昇させる」ことを明示的な政策目標としている国はあまり増加しておらず、むしろ、欧米諸国を中心に、政府としては出生率の上昇・下降を目的とした施策は採らないとしている国も多い。²このような流れの中、我が国の関連政策においても、最近では、従来のような「少

子化対策」ではなく「次世代育成支援対策」という文言が用いられるようになってきている。

また、「次世代育成支援対策」の枠組みの下で実施されている施策は従来の社会保障・社会福祉の枠内に止まらず住宅政策からフリーター対策や性に関する正しい知識の普及等にまで及ぶ（内容は後述）ものである。そのため、本稿においては、それらの全体像については概観するにとどめ、具体的な分析においては、子育て支援施策の代表例として、上図に示すように、親とその育てている子どもを基本単位としつつ、その子育てに対する直接的な支援として①児童手当等の経済的支援及び②現物給付である保育サービスの提供、さらにより間接的な手法として、親自身が労働していることを前提とした③育児休業制度（休業期間中の所得保障を含む）を子育て支援の基本的な3つの大きな柱として捉えて分析する。それぞれに重なり合う要素（公的な保育サービスの提供は通常は親が労働していることを前提としていること等）はあるが、本稿の後半ではその大きな柱に沿って全体を概観するものである。

2 我が国における次世代育成支援対策の経緯と今後の動き（概観）

2-1 これまでの施策の流れ

我が国において、政府として「少子化」に対する取組が意識して進められるきっかけとなったのは、1990（平成2）年のいわゆる「1.57 ショック」（1989（平成元）年の合計特殊出生率が1966（昭和41）年（丙午（ひのえうま））の1.58を下回ったこと）である。その後は、1992（平成4）年6月の関係省庁連絡会議において「健やかに子どもを産み育てる環境づくり」が取りまとめられたのを始めとして、次のように政府全体としての取組みが進められてきた。

1990（平成2）年	・「1.57 ショック」（平成元年の合計特殊出生率が昭和41年（丙午）の1.58を下回った。）
1992（平成4）年	・「健やかに子供を産み育てる環境づくり」（関係省庁連絡会議）
1994（平成6）年	・エンゼルプランの策定、緊急保育対策等5か年事業の策定
1998（平成10）年	・改正児童福祉法の施行（保育所選択制の導入） ・厚生白書「少子化問題を考える」
1999（平成11）年	・総理主宰「少子化問題への対応を考える有識者会議」からの提言 ・少子化対策推進基本方針の策定、新エンゼルプランの策定
2000（平成12）年	・「国民的な広がりのある取組みの推進について」の取りまとめ（「少子化への対応を推進する国民会議」）
2001（平成13）年	・改正児童手当法の施行（支給対象年齢を義務教育就学前まで） ・育児休業中の育児休業給付額の引き上げ（25%→40%） ・児童手当の支給対象拡大（所得制限緩和・支給率拡大約72.5%→約85.0%） ・「仕事と子育ての両立支援策の方針について」閣議決定（待機児童ゼロ作戦、放課後児童受入れ体制の整備など）

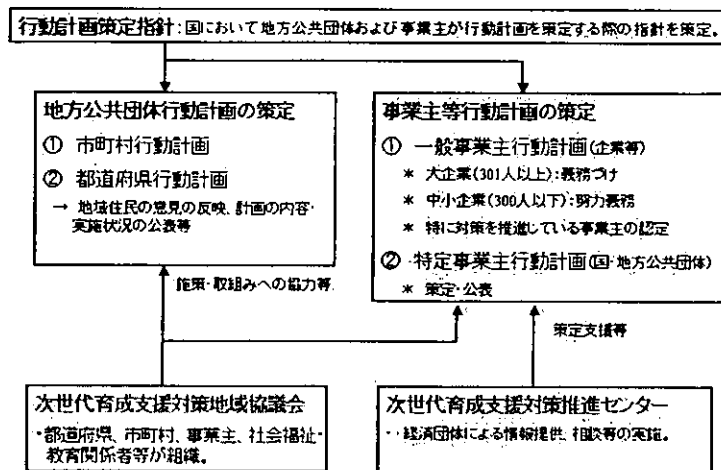
なお、これまでは、特に働く女性を念頭において保育サービスの充実等の子育てと仕事の両立支援を中心に対策が進められてきたが、依然として出生率低下の流れが変わる兆しは現れず、さらに、国立社会保障・人口問題研究所が2002（平成14）年1月に公表した新しい人口推計において「夫婦の出生力の低下」という新たな現象を勘案して将来にわたって出生率が一層低下すると推計された。それらを踏まえて、同年3月に設置された厚生労働大臣の私的懇談会である「少子化社会を考える懇談会」において今後の対策のあり方について議論が重ねられ、9月に中間取りまとめが公表された。

厚生労働省においては、この中間取りまとめを踏まえてさらにもう一段加えた対策を推進することとし、10月に設置した「少子化対策推進本部」において立法措置を含め必要な措置の内容について検討を行っていたが、早急に立法化すべき事項について、2003（平成15）年の第156回国会に「次世代育成支援施策推進法案」および「児童福祉法の一部改正案」が提出され、両法案は会期中に可決・成立した。また、既に2001（平成13）年には国会提出されていた「少子化社会対策基本法」についても同様に審議が進められ、同じく第156回国会会期中に可決・成立した。

2002（平成14）年	・将来推計人口（「夫婦の出生力の低下」が新たに観察される） ・改正育児・介護休業法の施行（育児期間中の時間外労働の制限、看護休暇制度の導入等） ・「少子化社会を考える懇談会」中間取りまとめ ・「少子化対策プラスワン」総理へ報告 ・「少子化対策推進本部」立ち上げ
2003（平成15）年	・「次世代育成支援に関する当面の取組方針」（少子化対策推進関係閣僚会議決定） ・「次世代育成支援対策推進法案」「改正児童福祉法案」の国会提出、可決・成立 ・「少子化社会対策基本法」の可決・成立
2005（平成17）年	・「次世代育成支援対策推進法」に基づく行動計画（10年計画）の開始（*予定）

この「次世代育成支援施策推進法」は、2015（平成27）年を期限とする時限立法の形をとり、短期間で次世代育成支援対策を迅速かつ重点的に推進する体制を作ることを目的としている。具体的には、都道府県、市町村および事業主が次世代育成支援のための行動計画を策定することや「次世代育成支援センター」、「次世代育成支援対策地域協議会」等について規定されている。また、同法に基づき2003年8月22日には「行動計画策定指針」が厚生労働省を含む7省・委員会の共同告示として告示されている。³

次世代育成支援対策推進法の概要(平成15年版厚生労働白書p188より抜粋)



2-2 「次世代育成支援対策」の枠組み

なお、今後の次世代育成支援対策全般の推進方策として、「次世代育成支援対策推進法案」および「児童福祉法の一部改正案」の国会提出に先立ち、2002年9月に厚生労働省が発表した「少子化対策プラスワン」を発展させた形で、2003年3月14日の少子化対策推進関係閣僚会議において「次世代育成支援に関する当面の取組方針」が決定された。今後は、この取組方針に沿って、政府・地方公共団体・企業等が一体となって計画的に次世代育成支援を進めることとなるが、この「取組方針」に含まれているものが「次世代育成支援対策」の中心となる分野であると考えられ、以下、その構造について概観する。

この「取組方針」に基づく具体的な枠組みとしては、従来の「子育てと仕事の両立支援」に加え、「男性を含めた働き方の見直し」、「地域における子育て支援」、「社会保障における次世代支援」、「子どもの社会性の向上や自立の促進」という4つの柱に沿って総合的な取組みを進めることとなっている。また、この取組方針において「基本的な施策」としてまとめられている関連施策の骨子は次のとおりである（以下、厚生労働省ホームページより抜粋）。

すべての働きながら子どもを育てている人のために

- 1 男性を含めた働き方の見直し、多様な働き方の実現
 - 子育て期間における残業時間の縮減
 - 子どもが生まれたら父親が5日間の休暇を取得 等
 - 多様就業型ワークシェアリングの普及促進、パートタイム労働者の均衡処遇の普及・社会保険の適用拡大、テレワークの推進
- 2 仕事と子育ての両立の推進
 - 社会全体での目標値を踏まえ、各般の取組を推進
 - 育児休業取得率（男性10%、女性80%）、子どもの看護休暇制度の普及率（25%）、小学校就学の始期までの勤務時間短縮等の措置の普及率（25%）
 - ・ 次世代育成支援対策推進センターによる事業主への相談援助、対策推進事業主の認定

・ 両立指標の活用、育児休業取得促進奨励金の創設 等

3 保育サービスの充実

- 待機児童解消のための計画の策定等による待機児童ゼロ作戦の一層の推進
- パートタイム労働者等のための新しい「特定保育事業」を創設・推進
- 保育ママについて、利用者の必要に応じた、利用日数・時間の弾力化
- 幼稚園等の活用も含めた放課後児童クラブの充実

子育てしているすべての家庭のために

- 1 地域の様々な子育て支援サービスの充実とネットワークづくり等の推進
 - 専業主婦家庭の急病、育児疲れ等に対応した一時預かりサービスの推進
 - 「地域子育て支援センター」や子育て中の親子が集まる「つどいの場」の設置の推進
 - 「子育て支援総合コーディネーター」による利用援助や「子育てサポーター」による相談等の推進
 - 小児医療、母子家庭等の自立支援、児童虐待防止対策、障害児施策の充実
- 2 家庭教育への支援等の充実
 - 子育て講座の実施、新家庭教育手帳・家庭教育ビデオの作成配布による子育て情報の提供
- 3 子育てを支える生活環境の整備
 - 公共施設等への託児室、授乳コーナー、乳幼児に配慮したトイレの設置を促進
 - ハートビル法等に基づく取組の促進、「子育てバリアフリー」マップの作成・配布
 - 良質なファミリー向け住宅の供給促進・公共賃貸住宅等における多子世帯等の優先入居
- 4 再就職の促進
 - 出産や育児のために仕事を離れた方に対する再就職支援を推進
- 5 社会保障における「次世代」支援
 - 年金制度改革の一環として、年金額計算における育児期間への配慮を検討
- 6 教育に伴う経済的負担の軽減
 - 若者が自立して学べるようにするための奨学金制度の充実

次世代を育む親となるために

- 1 親になるための出会い、ふれあい
 - 中高生が乳幼児とふれあう機会の拡充
- 2 子どもの生きる力の育成と子育てに関する理解の促進
 - 体験活動や世代間交流の推進
 - 家庭を築くこと、子どもを生き育てることの意義に関する教育・広報・啓発の推進
- 3 若者の安定就労や自立した生活の促進
 - 若年者に対する職業体験機会の提供・職業訓練の推進
 - フリーター対策の推進
- 4 子どもの健康と安心・安全の確保
 - 食を通じた家族形成や人間性の育成（食育）
 - 性に関する正しい理解の普及
 - 安全で快適な「いいお産」の普及
- 5 不妊治療
 - 倫理面・技術面、体制整備などの課題に取り組むとともに、経済面を含めた支援の在り方について検討
 - 不妊専門相談センターの整備

この骨子を見ても分かるように、「次代の社会を担う子どもを育成し、又は育成しようとする家庭に対する支援その他の次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備」（次世代育成支援対策推進法第2条）に資するもので政府として進めている施策については大部分が入っているのではないかと思われるものの、具体的な理由は不明であるが、法体系が異なることからか、例えば児童手当については明示的に扱われている部分は無い。住宅施策やフリーター対策等まで含めて総合的な対策を打ち出すこと自体には意味があるが、このような「なんでもあり」のアプローチに基づく、「次世代育成支援対策」全般について国際比較を行うということは非常に困難である。したがって、以下、本稿においては、「はじめに」においても述べたように、次節以降において、子育て世帯に対する支援のうち典型的なものとして「児童手当等の経済支援」、「育児休業制度」、「保育サービス」「その他の分野」に分けて制度の分析を行うものである。

なお、最後に、これら次世代育成支援対策については出生率の向上が直接の目的とはさ

れていないことに注意する必要がある。すなわち、「取組方針」の基本的な考え方としては、「家庭や地域社会における『子育て機能の再生』や「子どもを生みたいと思う人が理想どおりの数の子どもを生み育てることができる社会の実現」等を目指すものとされており、子どもを健やかに育てることができる体制・プロセスの整備を図ることによって子どもを生みたいという意志が現実化することを支援していくという論理構成をとっている。これは、そもそも強制的な要素は排除して「産む産まないは個人の選択」⁴という大前提の下で施策が組み立てられていることもあり、「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識」を示しつつ、子育て支援に関しての国の施策としてはあくまでも個々人の意志決定を側面から支援するというアプローチをとっているものである。⁵一般的には、出生率の低下が進む中で従来の社会保障制度の持続可能性が危ぶまれていることから、社会保障制度を持続させるためにも出生率を向上させる必要があるという議論も明示的になされているが、政府の施策をまとめた「取組方針」においては、社会保障制度との関連性についても、あくまでも次世代育成支援を社会保障の観点から行うということ（具体例：育児期間における年金保険料に関する配慮の拡大）にとどまり、この点においても政策的には出生率の向上は直接の目標としては掲げられていない。⁶

3 各国における子育て支援対策の現状およびその評価

3-1 各国における施策の方向性

特に先進諸国を中心として子育て支援に関連してさまざまな施策が進められてきているが、その目的・基本的考え方や具体的な施策の内容をみると、社会の中での出産・育児に対する認識等に関する文化的な違いを反映して一定の特徴をみることができる。

また、上述のように全体的な数としては少ないが、出生率の向上を明示的な政策目標としている国も多少は存在し、例えば経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）加盟国をみると、ルクセンブルグやオーストリアに加えて、1995（平成7）年以降に新規に加盟したチェコ等の東欧諸国が「出生率の向上」を明示的に政策目的として掲げている。また、アジア諸国の中ではシンガポールが当てはまる。⁷

その他先進諸国においては、出生率に影響を与えることは直接の政策目的とはされていないところが多いが、例えばフランス等においては、出産しながら仕事を続けることに力点を置きつつも仕事をせずに育児を行う選択肢も整備されている。北欧諸国では、男女共同参画の考え方に重点を置きつつ、子どもが幼い時期は育児休暇を取得して仕事を一時的に中断するが、その後は保育所に預けて仕事に復帰する体制が整備されている。男性が働いて女性は家庭を守るという伝統的な規範意識をより重視するドイツ等においては、子育ては家庭で（母親が中心となって）行うべきという基本的な考えが強いので、公的な保育サービスの整備よりも育児休業等の方に力を入れている場合が多い。英語圏諸国においては、公的施策としては低所得世帯に対する支援に重点を置いており、

他の国々のように家族支援の観点からの施策はあまり行われていないが、後述のように、最近では育児休業制度を創設するなどの動きもある。⁸

3-1-1 児童手当等の経済的支援施策

子育て家庭を支援する上で、子育てに係る追加的費用に着目し、そのコストの一部について児童手当や家族給付といった形で現金給付として支給するか税制上の優遇措置を設ける手法は、支給（控除）額の多寡や対象者の条件、現金給付と税控除のどちらで対応するか等についてはさまざまであるが、現在、先進諸国でほぼ共通して行われているものである。現金給付に関する現在の制度をみると、先進諸国の中で最も早い時期にそのような手当が導入されたのはフランス語圏諸国（ベルギー：1930（昭和5）年、フランス：1932（昭和7）年）であるが、その他の国においても遅くともおおむね1950年代半ばには制度が実施されており、我が国の制度導入時期（1972（昭和47）年施行）と比較するとかなり早い時期に制度がつくられてきたことがわかる。⁹

各国の児童手当制度の例

国の例	概要
フランス	原則として20歳未満の子どもに関して支給。 第1子に対しては支給しない（→出生促進効果のねらい） 給付額：第2子が月額108.86ユーロ。第3子以降の場合や年齢に応じた加算の他、各種付加給付あり。財源：雇用者保険料（5.4%）+国費（収入の1.1%）
スウェーデン	原則として16歳未満の子どもに関して支給。 給付額：第1子が月額950クローナ。第3子以降については付加給付あり。 財源：全額国費。
ドイツ	原則として18歳未満の子どもに関して支給。 給付額：第3子までが月額154ユーロ。第4子以降は179ユーロ。18歳以上で所得のある子の場合には、所得額に応じて支給額を減額。財源：全額国費。

資料：Social Security Administration(2002)pp78-88, pp195-199

(児童手当の額)

児童手当の額については、基礎額としては、第1子からおおむね月額1万円～2万円程度となっている例が多い¹⁰が、さまざまな付加的給付が支給されているフランスのような例もある。支給対象年齢の上限はおおむね18歳前後（上限の低いスウェーデンでも原則16歳）となっているが、当該子どもが学生になる場合等には上限を引き上げる例が多くみられ、例えばドイツでは27歳になるまで支給される場合もある。また、日本と同様の所得制限を設けている国はあまりみられない（イタリア、ポルトガル等）。¹¹

(子育て家庭に係る税制上の扱い)

また、経済的支援施策の手法として現金給付と裏表の関係にあるのが、子育て世帯に対する課税のあり方である。税制上の優遇措置をとっている国の中で、日本、米国等においては、課税所得から一定の控除を行う方式（課税控除）をとっているが、各国の状