

1. 平成 16 年度総括研究報告

「社会保障における少子化対策の位置づけに関する研究」

（総括）研究報告書 平成 16 年度

主任研究者 勝又 幸子（国立社会保障・人口問題研究所室長）

研究要旨

本年は2ヵ年計画の最終年として、独自に実施した調査『親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査』で得られたデータを中心に、世代間の援助関係について実態を結果の概要としてまとめた。「高齢者世帯調査」と「成人子世帯調査」の両方の調査結果から、世代間の援助がどのような要因によって影響をうけているのかを経済的援助、世話的援助、意識の違いなどから分析をおこなった。経済的援助では、日々の金銭や物品の授受に加えて、生前贈与を含む高額資産の移転についても分析を行った。世話的援助では、育児サポート力を規定する要因について分析した。また、理想子ども数に援助の違いが影響しているかどうかの分析も行った。

分担研究者：

田中徹（国立社会保障・人口問題研究所
企画部第1室長）

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）

上枝朱美（東京国際大学経済学部 助教
授）

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）

研究協力者：

周燕飛（独立行政法人 労働政策研究・研
修機構 研究員）

山下志穂（社会福祉法人 恩賜財団母子愛
育会 リサーチ・レジデント）

ところであり、平成 15 年 7 月『少子化社会
対策基本法』の制定を受け、『少子化社会対
策大綱』（平成 16 年 6 月 4 日閣議決定）を
策定し、重点施策の具体的計画が平成 16 年
末に出された。行政レベルでは平成 15 年を
いわゆる次世代育成支援元年と位置づけ、
今後 10 年間の次世代育成支援対策の集中
的推進を内容とする「次世代育成支援対策
推進法」（平成 15 年 7 月制定）に基づく地
方公共団体等が策定した推進計画が実行に
移されている。

従来の行政施策は保育所や学童保育など
の要保護児童を中心とした児童福祉の向上
を目的としていたが、近年の行政施策は「こ
どもを産み育てやすい環境の整備」すなわ
ち、家族すべての支援策として位置づけら
れている。このような政策目標の変化に対
応するためには、今までの日本の社会保障
制度はどのように変わっていかなければな

A. 研究目的

近年我が国においては、人口の少子化へ
の対応が緊急の重要政策課題となっている

らないのであろうか。

本研究は、今まで実施されてきた少子化対策が、今後次世代育成支援対策へと発展させるのに、何が重要であるかを明らかにするための基礎となる情報を整理し提供するために提案された。

B. 研究方法

本研究は2つの側面をもっている。ひとつは「政策分析」でもうひとつは「社会調査」である。

政策分析においては、児童手当制度が、どのように創設され、現在に至るまで、どのような政策決定過程を経て変遷してきたか、時系列で比較しながら考察した上で、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにした。

社会調査においては、『親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査』を実施し、祖父母の世帯とその孫のいる子世帯（成人子世帯と呼ぶ）の間にどのような援助（支援）関係があるかを明らかにした。調査の視点は金銭的な移転として経済的援助の側面と養育支援として世話的援助の側面の二側面から実態をあきらかにすることであった。経済面ではいわゆるシックスポケットといわれる傾向の実態を調べた。すなわち、少子化時代となった現在、ひとりの孫世代の未成年に対して両親とその両方の祖父母という6人もの経済的支援者がいることで、経済的便益がどの程度、孫のいる子ども世帯にどのような分野でどの程度の規模で移転されているのかを調べた。またその移転の規模を規定する条件はなにかなどを観察し分析した。協力面では祖父母の世帯から孫のいる成人子世帯へ、孫を理由とした援助がどの程度行われているか、また逆に成

人子世帯からは老親である祖父母世帯（高齢者世帯）へどのような援助が行われているかを明らかにした。また、「援助関係」の理解を深めるために、心理学や社会学の分野における研究蓄積を文献サーベイとしてまとめた。

（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

政策研究において、児童手当制度が、どのように創設され、現在に至るまで、どのような政策決定過程を経て変遷してきたか、時系列的に比較しながら考察した上で、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにした。まず、第1章では、児童手当制度がどのような政策決定過程を経て、現在に至っているかを俯瞰し、最近の児童手当法改正の特徴を、所得税における控除との関係を含め、明らかにした。次に、第2章では、児童手当制度の支給額、支給対象年齢などがどのように推移し、現在どのような姿になっており、それがどのような意味を持つのかを明らかにした。そして、第3章では、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにした。

社会調査においては、2カ年にわたって実施した『親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査』の結果の概要をまとめ、併せて各研究者が分析をすすめた。

1) 世代間の世話的支援関係についての考察では次のようなことがわかった。

育児支援を受けている母親の割合を育児支援内容別、夫婦系列別に計算してみると、全ての支援項目にわたって夫方祖母よりも妻方祖母から支援を受けている母親の割合が高い。妻方祖母の貢献は特に精神的支援で高い。日常的支援においては妻方祖父の貢献も大きく、妻方祖父から支援を受けている母親の割合は夫方祖母から支援を受けている母親の割合よりも高かった。

次に夫婦系列別、支援内容別に祖父母からの支援を決定する要因について分析を行った結果、以下のような知見が得られた。まず、父親の育児サポート力の効果は妻方祖母からの日常的支援・緊急時支援においてのみ影響が見られた。すなわち、父親の育児サポート力が弱いほど妻方祖母からの日常的・緊急時支援がより多く提供されることがわかった。父親の育児サポート力は、育児支援内容にかかわらず夫方祖母からの支援には影響を及ぼしてはいなかった。また、夫婦系列にかかわらず精神的支援には影響を及ぼしてはいなかった。

日常的・緊急時支援を祖父母から受けるかどうかは、祖母の子ども数、居住形態、母親の末子年齢が大きな影響を及ぼしていた。祖母の子ども数（母親のきょうだい数）が多く、祖母が他の孫のいる成人子と同居しており、母親の末子年齢が高くなるほど祖母から支援を受ける確率は減少する。妻方祖母からの支援は父親の育児サポート力に影響を受けるが、夫方祖母からの支援は父親育児サポート力よりもむしろ母親の就業状況に影響を受けていた。つまり、夫方祖母からの支援は父親の育児サポート力にかかわらず母親が就業している場合、夫方

祖母はより支援を提供する傾向にある。精神的支援の有無はに祖母や父親の育児サポート力、母親の育児ニーズは影響を及ぼしてはおらず、むしろ母親の学歴や居住地域が関係していた。具体的には母親の学歴が高いほど夫婦系列にかかわらず精神的支援を受ける確率は高い。また、妻方祖母に関しては、関西居住者の方が関東居住者よりも祖母から精神的支援を受ける傾向が強い。

日常的支援について祖父からの支援の決定要因についても分析を進めたところ、影響を及ぼす変数は祖母のものと同様であった。妻方祖父の場合、祖父の居住形態は支援を提供するか否かに関係していないが、相手方祖父が既に死亡していると支援を提供する確率が高くなることが観察された。夫方祖父の場合、相手方祖父の生存状況には影響を受けないが、関西居住者の方が関東居住者よりも祖父からの支援を受けやすい傾向にあることが判明した。

また、全ての支援形態について祖父母と母親間の距離、祖父母の子ども数（母親のきょうだい数）が一貫して大きな影響を及ぼしていた。

2) 子ども数に関する意識の決定要因について分析を試みた。

本調査データにおける理想・予定子ども数は、両方とも1~3人のカテゴリだけで累積割合が90%を超えていた。子ども数選好は2人と3人に偏って分布しており、子ども数1人や4人以上など、少子あるいは多子を志向する夫婦は少数派である。また、理想子ども数は、最も多いのは「3人」で約半数の49.1%を占め、次いで「2人」の42.0%が続くが、予定子ども数になると、最も多いのは「2人」のカテゴリに移り、「1人」も8.3%へ増加していた。理想子ども数

3人の妻を見ると、理想通り3人の子どもを持つつもりの方より、予定2人へ減らしている妻の方が多く、3人目の壁が厚いことを示している。理想子ども数3人の妻のうち、予定子ども数2人や1人に減らしている妻は63.9%にのぼる。

予定子ども数の構造について、理想子ども数との関係も含めて観察してみると、以下の3つの点が見出された。①子ども数2人、3人への選好が強く、このカテゴリに回答が集中する、②同じ予定子ども数でも、理想子ども数と一致するケースと、理想子ども数と一致しないケースがある、③特に理想子ども数3人の場合、予定子ども数がそれより少ないケースが多く、3人目以上の高順位の子どもの対する「壁」がある。

次に祖父母の援助について、予定子ども数別にその頻度や金額について集計したところ、世話的な援助についても、経済的な援助についても、妻側の両親との結びつきが強い傾向が見出された。妻の母親と父親、夫の母親と父親の4人の世話的援助状況を比較すると、もっとも援助を行っているのが妻の母親であり、次いで夫の母親が続くが、支援項目によっては妻の父親も同じくらい援助を行っていた。夫の父親はもっとも出番が少なく、あまり子育て援助を行っていなかった。予定子ども数との関連では、おおむね、子ども数が増えるとともに援助の頻度や金額も多くなる傾向が見出された。

これらの知見を参考に、理想3人=予定3人を0、理想3人>予定2人を1とした2値変数を従属変数とし、妻の結婚年齢、いとこの数、世帯収入（夫婦収入の合計）、住宅ローンの有無、土地所有の有無、子どもの一人当たり学費・家庭教育費、妻の義

務教育後教育年数、家庭役割に関する価値観、夫の家事分担度、祖父母の経済的援助と世話的援助を説明変数とした二項ロジスティック回帰分析を行った。その結果、妻の結婚年齢、いとこ数、世帯収入、一人当たり教育費、日常的援助度、家計援助、教育費援助が、理想予定差の有無に有意に影響を及ぼしていることが確認された。

3) 人々の意識の違いが世代間の経済的援助に影響をあたえているかを見た。

子育てへの経済的援助は公的機関よりも家族が行うべきだ」という考え方については、世帯収入が高く、持家に居住する祖母は賛成する確率が高くなっていったが、祖母・成人子どもも現在住宅ローンを支払っている場合には、賛成の確率が低くなっていった。年齢や預貯金の保有額による違いは見られなかった。そして孫の数や子ども数も影響を与えていなかった。

つぎに祖父母からの孫へのプレゼントとこづかいについての分析結果からは、高額な贈与をこれまで行ったことがある祖母は、孫へのプレゼント・こづかいともに多く、逆に高額な預貯金を保有している人はプレゼントをあまり行っていないことが明らかとなった。「孫にはお金がかかる」と考えている人は、孫へのプレゼントは多いが、孫へのこづかいでは違いが見られなかった。最交流子の年齢が高い場合には、孫へのこづかいが多くなっているが、祖母の年齢、世帯収入、子育て費用の私的支援に関する考え方、最交流子の性別による違いは見られなかった。

つぎに成人子の分析結果からは、孫へのプレゼントは、夫の親、妻の親のどちらの側からの支援も妻の年齢や子ども数、世帯収入や預貯金額の影響を受けていなかった。

高額な贈与を受けている場合には、どちらの親からも孫へのプレゼントが多くなっていった。妻の親は、遠距離に住むと孫へのこづかいが少ないのに対して、夫の親からは、孫へのプレゼントが少なくなっている。親へのプレゼントについては、夫の親へのプレゼントが孫へのプレゼント、こづかいの両方を多くしているのに対して、妻の親へのプレゼントは孫へのプレゼントは多くするが、孫へのこづかいには影響していなかった。祖母の年齢が高いと、妻の親は孫へのこづかいが少なく、夫の母親は孫へのプレゼントが少なくなっている。

4) 高額贈与の調査結果を中心として資産の移転に関する世代間の援助関係の意味を考察した。具体的には、親からの土地贈与や住宅資金援助が、子供世帯の住宅購入時期、頭金額および購入価格にどのような変化をもたらしているのかを見た。

5) 「親子世帯間の援助の実態と意識に関する調査」の分析結果から、政策インプリケーションとして考察できることをまとめた。経済的支援の実態からは、祖父母世帯から成人子世帯への孫を理由とした支援は、こづかいとプレゼント以外は支援自体が少なく、私的経済支援としては公的に介入するまでも無い規模であった。しかし、高額贈与については祖父母世帯の経済状況に影響を受けており、資産の継承を通じて、親子世代間の移転がおこなわれている実態をあらわしていた。生前贈与が住宅取得に促進的に働いていることから、住環境の改善を通じて少子化対策の一助になるのではないかと政策インプリケーションを示した。意識と世話的支援の実態からは、育児支援を公的な役割に期待する成人子世帯と家族内の支援に期待する祖父母世帯とのあいだ

の価値観のギャップが明らかになり、その実態を踏まえて、祖父母に対する現代の育児支援のための研修の必要と意味を政策インプリケーションのひとつとして提案した。

D. 結論

政策研究においては、以下4つの問題点が明らかになった。

① 児童手当の位置付けの明確化

まず、児童手当制度の、少子化対策、児童福祉施策における位置付けを明確化する必要がある。

近年、児童手当は、少子化対策の一つとして位置付けられてきているが、児童手当法の目的は、法制定以来、所得保障施策と児童福祉施策に限られたものはずである(児童手当法第1条)。そもそも、児童手当の給付が少子化対策として効果があるかどうかという本質的な点についての議論もあるだろうが、今後の児童手当制度を考えるに当たっては、政府として、児童手当をどのように位置付けるのかということを明確に整理しなければならない時期に来ているであろう。

こうした基本的なスタンスを明確にした上で、手当額をいくらにするか、支給対象年齢をどうするか、所得制限をどうするかといった議論をしていく必要がある。

② 財源の拠出方法の見直し

児童手当の財源については、0歳～3歳未満児の本則給付は、被用者にあつては、事業主拠出金が10分の7、国が10分の2、地方公共団体が10分の1となっているが、被用者でない者は、国が6分の4、地方公共団体が6分の2となっており、特例給付については、事業主が10分の10負担する

こととされている。

しかしながら、平成 12 年度改正法や平成 16 年度改正法で支給対象年齢が延長された 3 歳以上児については、特例給付も含めて、国が 6 分の 4、地方公共団体が 6 分の 2 負担することとされている。

財源構成及び特例給付の位置付けや在り方を根本的に整理し直す必要がある。

③税制との関係の明確化及び制度間の調整

児童手当と扶養控除の関係については、中央児童福祉審議会では、その調整の必要性が指摘されてきたにも関わらず、政府レベルでは両制度間の調整はなされてこなかった。

確かに、児童手当制度が存在しなかった昭和 46 年以前には、所得控除は、担税力の調整という税制面における役割とともに、児童を扶養する家庭に対する経済的支援の主要な役割を担っていたものと思われる。

また、昭和 55 年 9 月 10 日にとりまとめられた「児童手当制度の基本的あり方について」においては、「我が国では、現行税制が直接税に重点を置き、所得税の課税最低限も税率の累進度も諸外国に比べて極めて高いことから児童手当と税の児童扶養控除の調整は税制の根幹に触れるため、これに及ぼす影響は大きい」と指摘されていたり、前述の大蔵省主計局次長の答弁のように、児童手当と所得税の扶養控除の調整は、所得税の根幹に触れる問題であるとの認識があった。

しかしながら、児童手当制度が導入されるとともに、消費税という本格的な間接税が導入され、所得税の累進度も相当程度緩和してきており、児童扶養控除の見直し、「税制の根幹に触れる」とは言えなくなっ

ていることを考えても、その逆進性等が指摘される扶養控除の役割は縮小されるべきであろう。

政府税制調査会では、様々な控除を「基礎控除や扶養控除といった人的控除にまとめて措置することが望ましい。」としているが、児童手当との関係を考えれば、控除の集約は基礎控除にまとめていくことが望ましいのではないかと思われる。

こうした点について、関係審議会、関係省庁においては、連携を図り、制度間の調整をしていくべきである。

④政策決定過程の見直し

平成 12 年度改正や平成 16 年度改正については、政党主導で審議が進められた結果、政府部内、すなわち審議会等における審議が不十分となっている。制度改正に当たっては、十分な時間をとって、今後のあるべき児童手当制度の在り方を議論した上で、制度改正をすべきであり、次期児童手当法改正に向けて、早急に審議会において議論を開始する必要がある。また、審議会における審議については、十分な議論ができるという点と、国民に対して、情報提供することにより、議論を喚起するという役割も担っていることに留意すべきである。

社会調査における分析からは以下のような考察がなされた。

1) 日本における父親の育児時間は国際的に見ても低く、父親の育児時間の少なさを多くを同居の祖父母が補っている。これまでは祖母の育児支援は大きいとは言っても、それは同居の場合に限定されがちであった。今回の分析では、同別居にかかわらず祖父母が大きな育児サポート資源となっていることがわかった。また、これまではもっぱ

ら祖母が育児支援サポート源として注目を浴びていたが、妻方祖父は夫方祖母を上回る支援を提供していることが判明した。

男性の育児時間に関する先行研究から、祖父母が父親の育児時間の少なさを補っていることは指摘されてきた。本分析からも先行研究の発見を裏付ける結果が得られた。更に、この分析結果から父親の育児時間不足を補っているのはもっぱら妻方祖母であること、夫方祖母はむしろ母親の育児時間不足を補っているとも言える。

2) ロジスティック回帰分析の結果のうち、親に関する変数では、妻の結婚年齢、いとこ数、世帯収入、一人当たり教育費が1%水準で有意となっていた。

結婚年齢は、上がるほど理想子ども数3人から予定子ども数2人へと減らす確率を高める。

いとこの数は、多いほど理想どおり3人の子どもを持つ確率が高まる方向で結果が出ている。これは、自分のきょうだいに子どもがいて、身近に成長過程を見ることができたり、育児相談ができるなどの要因により、出生意欲を引き出す効果を持つものかもしれない。

世帯収入は、多いほど理想と予定に差が起こる確率を低くする。子どもを3人持とうとするとき、世帯の経済状態は重要であることを示している。

また、一人当たり教育費も、多くかかるほど理想予定差を引き起こす確率を有意に高める結果が出ている。

親の援助に関しては、日常的援助を受けているほど、理想どおり3人の子どもを持つ確率が高まっていた。経済援助においては、教育費援助を受けている場合に理想どおりの子どもの持つ確率が高まっているが、家

計援助に関してはその反対の結果が出た。

これは、経済的に困難をかかえる子世帯が、祖父母から援助を受け、かつ子ども数も理想どおりには持てないといった状況にあることも考えられるので、この分析で想定しているような因果関係ではないのかもしれない。

3) 子育て費用の負担が少子化の大きな原因の一つであることは、これまで行われた多くの調査で明らかにされているが、子どもが小さいときの費用負担を軽減するだけでは十分とはいえない。親は教育費用も含めた長期的な子育て費用を考えている。

本稿の分析結果から、現在子育て中の多くの女性は、子ども数や世帯の経済的状況に関係なく、子育てへの経済的援助を家族が行うべきだとは考えていないことが明らかとなった。また家族による子育ての経済的援助に賛成している孫のいる女性は、世帯収入が多く、経済的に恵まれた人である。さらにそう考えているからといって孫に多くのプレゼントやこづかいを贈っているわけではない。

こどもの数の減少に伴い、孫の数も減少していると考えられる。祖母は孫が多いから孫にお金がかかるとは考えていないが、孫の数が多いとこづかいの額には影響を与えていないが、プレゼント額は少なくなっている。

孫へのプレゼントやこづかいは子ども世帯の収入とは無関係に行われている。子ども世帯が経済的に豊かであっても受けている場合もあるし、逆に収入が低くても支援を受けていない場合もある。孫へのプレゼントやこづかいは、金額は多くなくても、祖父母からの経済的支援を受けることによって子育て費用の負担が軽減されている。

親から高額な贈与を受けている場合、孫へのプレゼントやこづかいも多い。高額な贈与を受け、さらに小額での経済的支援を受けているのである。

祖母の年齢が高くなると、妻の親からの孫へのこづかい、夫の親からの孫へのプレゼントは少なくなっている。引退して生活にゆとりがあまりなくなると、孫への経済的支援が少なくなっている可能性がある。

世話的支援は住居の距離が影響すると考えられようが、経済的支援についても祖父母の分析結果からは、最交流子との住居の距離は影響していなかった。しかし、成人子の調査結果からは、孫へのプレゼントやこづかいは、遠距離に暮らしている場合には少なくなっていることが明らかとなった。

4) 親からの土地贈与や住宅資金援助は、子供世帯の住宅取得時期を早め、住宅購入額及び頭金額を増やす効果があることがわかった。具体的には、(1)親からの住宅資金援助があった場合、子供世帯の住宅取得時期は5.46年早まる、(2)購入金額は親からの住宅資金援助が100万円増加すると61.8万円増加する、(3)頭金額は、親からの住宅資金援助100万円増に対して29.4万円増加することなどがわかった。

政策研究：児童手当制度は発足以来30年以上を経て、縮小期から拡大期に移行してきているが、思想的な整理が全くされていない状況にある。まずは、制度としての性格付けを明確にさせるということが、この児童手当という制度の今後の在り方を決めることになる。

社会調査：

1) 父親の育児サポート力不足は、もっぱら母方祖母からの支援によって補われてい

る。祖父母が育児支援を行うかどうかは祖母の育児サポート力、母親の育児ニーズ、距離、居住地域にも影響を受ける。また、支援を決定する要因は支援内容や夫婦系列によって異なる。

■研究の政策的含意

祖父母の子ども数（母親の子ども数）が少ないほど母親への支援を提供しやすくなる、という結果から少子化は祖父母の育児サポート源としての役割をますます増大させることが示唆される。しかし、祖父母からの育児支援を受けるにあたって距離の壁は大きい。父親の帰宅時間が遅く、祖父母からの支援も期待できない母親に対する育児支援が必要であろう。そのためにはこれまでも何回も指摘されているように、男性の働き方の見直しが急務である。また、育児支援には距離が大きなバリアーとなっていることから、地域に根ざした子育て支援ネットワークの設立も急がれるべきであろう。

2) 予定子ども数の基礎分析から、子ども数選好が2人や3人に偏っていて、それ以外の1人や4人以上の子ども数はほとんど選ばれないこと、特に理想子ども数を3人と答えるサンプルはもっとも多いが、予定子ども数では半数以上がそれより減らした子ども数を回答していること、といった特徴が読み取れた。そこで、理想子ども数3人のサンプルに対して、理想どおりの数を持つつもりか、それとも減らすつもりかについて二項ロジスティック回帰分析を適用した結果、子世帯に関する変数では、世帯所得や子どもの一人当たり教育費といった経済的要因と、結婚年齢やいとこの数といった人口学的要因が有意であることがわかった。祖父母からの援助については、日常

的な世話援助や教育費への援助が多いほど、理想どおり3人の子どもを持つ確率を高める結果が出た。

上述の結果は、3人以上の高順位の子どもが減っている現在の少子社会において、次のような政策的含意を示す結果であるともいえる。夫婦出生力低下の兆しが見えてきているとはいえ、まだ多くの人々が、結婚すれば2人の子どもを持つ中で、望む人がみな「あと一人」を持てる状況にするには、若い世代の晩婚化を食い止めること、そして30～40歳代の子育て世代に対する収入の安定をはかることが重要であるということである。理想どおりの子ども数を持てるようにするには、若い世代の経済状態の安定とともに、不妊等のリスクが高くなる前に、なるべく早く再生産過程に入れるよう、これ以上の晩婚化を防ぐことが肝要である。若い世代の経済的安定には、経済・労働政策等によって幅広い観点からの対応が必要であるが、社会保障と関連した子育て世代の負担軽減も大きな問題と考えられる。少子高齢化が進む中で、人口構造の変化に対応した改革を行って現役世代の負担軽減に配慮することは、最終的には少子化を阻止して制度運営の困難を減らすことにもつながるからである。

一方、祖父母の援助に関する分析結果からは、理想子ども数と予定子ども数の差が生じる背景として、祖父母の援助という要因も有意に影響していることが明らかになった。日常的な育児・家事支援と、教育費の援助が重要であることが示唆されたが、自分の親族からそうした私的サービスを受けられない層のために、私的な育児資源の代替となる保育サービスや金銭的援助のメニューを増やすことが大切である。働く女

性への仕事と育児の両立支援、在宅で育児を行っている女性も含めた保育サービスの多様化と充実、子育て費用の軽減、若い世代の経済的安定といった項目は、すでに取り組みが行われているところであるが、それらの施策の有効性が改めて確認されたといえよう。よりいっそう施策を充実させていくことが求められている。

3) 祖父母世帯からの経済的支援として孫へのプレゼントやこづかいについて分析を行ったが、支援する側の祖父母についても援助を受ける側の成人子についても世帯収入による違いは見られなかった。

しかし分析対象としたのは祖母がいる人であって、いない場合は含まれていない。こうした私的支援が行われない子ども世帯に対しては、子育て費用の軽減のための公的な支援がより必要とされることになる。

贈与税の税額控除の拡大によって、今後住宅資金援助等の高額の私的移転が促進される可能性は高い。そのことで所得格差だけでなく、資産格差も拡大することが考えられる。

成人子の調査結果からは、同居・敷地内別居といった非常に近くに居住している場合に孫へのプレゼントやこづかいが多く、離れて暮らしている場合には少ないことが明らかとなった。しかし、仕事の関係で親との同居、近居が難しい場合もある。世話的支援だけではなく、今後公的な子育て費用の支援をさらに行うことが望ましい。

■研究の政策的含意

「子育て費用の支援は、公的機関よりも家族が行うべきだ」という考えに賛成の祖母は、経済的に恵まれた人が多いが、実際に孫へのプレゼントやこづかいを多く行っているのではない。また現在子育て中の妻の

多くはこの考えに賛成しておらず、収入による違いは見られなかった。介護のリスクを社会全体で分散するために 2000 年から公的介護保険が始まったが、子育て費用についても家族だけで負担することは困難な状況になりつつある。現在のように子育て費用の負担が家計支出に大きな割合を占めている状況では、出産を控えるのは合理的な行動であると考えられる。そこで、教育費用も含めた子育て費用の経済的支援を公的にさらに行うことが求められる。

4) 生前贈与を促進するような制度改正は、住宅投資を刺激し、マクロ的な景気刺激策として期待することができる。つまり、親世帯が本来預金していたはずの貯蓄やただ持っているだけの土地資産を子供世帯にトランスファーすることによって、住宅市場に新たな需要が生まれ、マクロな消費額が増えると考えられるのである。

5) 金銭や物の授受による私的経済的援助は極めて限定的に行われているため、政策的インプリケーションとしては、それ自体に公的に関与する理由はみあたらない。

高額贈与の分析からの政策インプリケーションは、経済政策や住宅政策の視点からは周が述べているような景気刺激策や住宅購入年齢の引き下げによる家族形成（家族成員の増加、多々問えば追加の子どもを持つことも一つの選択肢）の促進が考えられるだろう。一方で、所得再分配政策からすれば、高齢者が蓄積した資産が直接子世帯に相続されることで、富める親を持った成人子はより富んでいくという、貧富の差を助長するかもしれない。

意識と世話的支援の実態と分析から考えられる政策インプリケーションは、「子育て支援」には世代間で意識に違いがあり、その

違いを政策的にどう考慮できるかということである。成人子世帯は公的な援助により期待し、高齢者世帯は家族間の支援で行うべきと考えており、その意見の異なる世代が「子育て」で協力する場合には精神的な摩擦が起こることが想像できる。したがって、たとえ祖父母の育児支援が得られる状況におかれた成人子であっても、全面的にその支援の恩恵にあずかることはできないであろうし、またそれを望まない可能性がある。すなわち世代間の摩擦を最小にする方法で家族による育児支援を促進する方法が提案されるべきだろう。

具体的な提案としては、「祖父母学級」のような研修プログラムをシルバー人材センターのような組織で主催して、経済的な余裕の有無にかかわらず、高齢者が成人子の子育て世帯のサポート力をつけるように援助することを提案した。

E. 健康危険情報

なし

F. 研究発表

1. 論文発表

上枝朱美「(研究ノート) 三世代間の私的移転と住宅 - 親からの住宅資金援助について -」『東京国際大学論叢 経済学部編』第 31 号, pp.69-78, 2004 年 9 月

2. 学会発表

千年よしみ 2004. 「祖父母と孫の関係からみた世代間支援」第 56 回日本人口学会、東京大学 (2004.6.12)

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. 分担研究者報告

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付けに関する研究」
分担研究報告書

児童手当法の政策決定過程の変遷と児童手当制度の今後の在り方

分担研究者 田中 徹（国立社会保障・人口問題研究所室長）

研究要旨

本稿においては、児童手当制度が、どのように創設され、現在に至るまで、どのような政策決定過程を経て変遷してきたか、時系列的に比較しながら考察した上で、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにした。

まず、第1章では、児童手当制度がどのような政策決定過程を経て、現在に至っているかを俯瞰し、最近の児童手当法改正の特徴を、所得税における控除との関係を含め、明らかにした。次に、第2章では、児童手当制度の支給額、支給対象年齢などがどのように推移し、現在どのような姿になっており、それがどのような意味を持つのかを明らかにした。そして、第3章では、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにした。

A. 研究目的

本研究の目的は、児童手当制度が、どのように創設され、現在に至るまで、どのような政策決定過程を経て変遷してきたか、時系列的に比較しながら考察した上で、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにすることにある。

B. 研究方法

まず、児童手当制度がどのような政策決定過程を経て、現在に至っているかを俯瞰し、最近の児童手当法改正の特徴を、所得税における控除との関係を含め、明らかに

した。

次に、児童手当制度の支給額、支給対象年齢などがどのように推移し、現在どのような姿になっており、それがどのような意味を持つのかを明らかにした。

そして、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにした。

C. 研究成果

4つの問題点が明らかになった。

①児童手当の位置付けの明確化

まず、児童手当制度の、少子化対策、児童福祉施策における位置付けを明確化する

必要がある。

近年、児童手当は、少子化対策の一つとして位置付けられてきているが、児童手当法の目的は、法制定以来、所得保障施策と児童福祉施策に限られたもののはずである（児童手当法第1条）。そもそも、児童手当の給付が少子化対策として効果があるかどうかという本質的な点についての議論もあるだろうが、今後の児童手当制度を考えるに当たっては、政府として、児童手当をどのように位置付けるのかということを明確に整理しなければならない時期に来ているであろう。

こうした基本的なスタンスを明確にした上で、手当額をいくらにするか、支給対象年齢をどうするか、所得制限をどうするかといった議論をしていく必要がある。

②財源の拠出方法の見直し

児童手当の財源については、0歳～3歳未満児の本則給付は、被用者にあつては、事業主拠出金が10分の7、国が10分の2、地方公共団体が10分の1となっているが、被用者でない者は、国が6分の4、地方公共団体が6分の2となっており、特例給付については、事業主が10分の10負担することとされている。

しかしながら、平成12年度改正法や平成16年度改正法で支給対象年齢が延長された3歳以上児については、特例給付も含めて、国が6分の4、地方公共団体が6分の2負担することとされている。

財源構成及び特例給付の位置付けや在り方を根本的に整理し直す必要がある。

③税制との関係の明確化及び制度間の調整

児童手当と扶養控除の関係については、中央児童福祉審議会では、その調整の必要性が指摘されてきたにも関わらず、政府レベルでは両制度間の調整はなされてこなかった。

確かに、児童手当制度が存在しなかった昭和46年以前には、所得控除は、担税力の調整という税制面における役割とともに、児童を扶養する家庭に対する経済的支援の主要な役割を担っていたものと思われる。

また、昭和55年9月10日にとりまとめられた「児童手当制度の基本的あり方について」においては、「我が国では、現行税制が直接税に重点を置き、所得税の課税最低限も税率の累進度も諸外国に比べて極めて高いことから児童手当と税の児童扶養控除の調整は税制の根幹に触れるため、これに及ぼす影響は大きい」と指摘されていたり、前述の大蔵省主計局次長の答弁のように、児童手当と所得税の扶養控除の調整は、所得税の根幹に触れる問題であるとの認識があった。

しかしながら、児童手当制度が導入されるとともに、消費税という本格的な間接税が導入され、所得税の累進度も相当程度緩和してきており、児童扶養控除の見直しは、「税制の根幹に触れる」とは言えなくなっていることを考えても、その逆進性等が指

摘される扶養控除の役割は縮小されるべきであろう。

政府税制調査会では、様々な控除を「基礎控除や扶養控除といった人的控除にまとめて措置することが望ましい。」としているが、児童手当との関係を考えれば、控除の集約は基礎控除にまとめていくことが望ましいのではないかと思われる。

こうした点について、関係審議会、関係省庁においては、連携を図り、制度間の調整をしていくべきである。

④政策決定過程の見直し

平成 12 年度改正や平成 16 年度改正については、政党主導で審議が進められた結果、政府部内、すなわち審議会等における審議が不十分となっている。制度改正に当たっては、十分な時間をとって、今後のあるべき児童手当制度の在り方を議論した上で、制度改正をすべきであり、次期児童手当法改正に向けて、早急に審議会において議論を開始する必要がある。また、審議会における審議については、十分な議論ができるという点と、国民に対して、情報提供することにより、議論を喚起するという役割も担っていることに留意すべきである。

D. 結論

児童手当制度は発足以来 30 年以上を経て、縮小期から拡大期に移行してきているが、思想的な整理が全くされていない状況にある。まずは、制度としての性格付けを

明確にさせるということが、この児童手当という制度の今後の在り方を決めることになる。

E. 健康危険情報

なし

F. 研究発表

なし

G. 知的所有件の取得状況

なし

児童手当法の政策決定過程の変遷と 児童手当制度の今後の在り方

田中 徹

(国立社会保障・人口問題研究所)

はじめに

児童手当制度については、昭和 46 年の制度創設以来、紆余曲折を経た末に、最近では、公明党の主張により、支給対象年齢が引き上げられるなど、拡充されてきている。

本稿においては、児童手当制度が、どのように創設され、現在に至るまで、どのような政策決定過程を経て変遷してきたか、時系列的に比較しながら考察した上で、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにした。

まず、第 1 章では、児童手当制度がどのような政策決定過程を経て、現在に至っているかを俯瞰し、最近の児童手当法改正の特徴を、所得税における控除との関係を含め、明らかにした。次に、第 2 章では、児童手当制度の支給額、支給対象年齢などがどのように推移し、現在どのような姿になっており、それがどのような意味を持つのかを明らかにした。そして、第 3 章では、現在の児童手当制度の課題を抽出し、今後の制度改正における論点を明らかにした。

第 1 章 児童手当法の政策決定過程

1. 平成 3 年度改正法¹までの政策決定過程

(1) 児童手当法改正の経緯（平成 3 年度改正法まで）

まず、平成 3 年度改正法までの児童手当法の改正の経緯を俯瞰する。大まかな制度改正の経緯は表 1 のとおりであるが、児童手当法は、大きく、給付に関する制度改正と、児童育成事業（福祉事業）に関する制度改正が行われているが、本稿の主題は、給付に関する制度改正の政策決定過程であることから、これについて詳しくおっていくこととする。

¹ 本稿では、児童手当法の改正法については、例えば、「児童手当法の一部を改正する法律（平成 3 年 5 月 2 日法律第 54 号）」については、「平成 3 年度改正法」と略記することとする（ただし、法律が成立していない時点では、「平成 3 年度改正法案」とする）。また、税法改正については、「平成 12 年度税制改正法」と略記する。

表1 児童手当制度の改正の経緯

昭和 47 年	児童手当制度発足（段階的实施を経て、中学校卒業前の第 3 子以降に児童手当を支給）
昭和 53 年	福祉施設の導入
昭和 57 年	行政改革特例法による特例措置（所得制限の強化と特例給付の実施）
昭和 60 年	支給対象の変更（段階的实施を経て、昭和 63 年度から小学校入学前の第 2 子以降に児童手当を支給）
平成 3 年	支給対象の変更（段階的实施を経て、平成 6 年から 3 歳未満の児童に児童手当を支給）
平成 6 年	福祉施設を児童育成事業に改め、その財源を事業主により拠出金を徴収

① 児童手当制度の発足（昭和 46 年）

児童手当制度の創設については、昭和 22 年の社会保険制度調査会の答申において、その必要性が指摘され、昭和 30 年代後半以降、制度の創設について本格的な論議が行われるようになった。

昭和 36 年 6 月に、中央児童福祉審議会に、児童手当部会が設置され、制度の検討が進められ、昭和 39 年に児童手当制度について中間報告がとりまとめられている。

また、昭和 42 年 11 月に、厚生大臣の私的な諮問機関として、児童手当懇談会が設けられ、同懇談会は、昭和 43 年 12 月、報告をとりまとめ、児童手当制度案を示している。

さらに、厚生省設置法等の一部を改正する法律により、児童手当審議会が、法律に基づく審議会として設置され、7 月から活動が開始され、昭和 45 年 9 月に中間答申がまとめられた。

この児童手当審議会の答申を受けて、厚生省において政府案が作成され、昭和 45 年 11 月に、自民党社会部会で了承を得て国会に提出され、昭和 46 年 5 月 21 日に全会一致をもって可決成立した。

児童手当法は、中学校卒業までの第 3 子に対し、月額 3,000 円を支給することとされており、国会では、制度の充実が求められたが、政府からは、制度を「小さく生んで大きく育てる」といった方針が示された。

② 児童手当見直し論の高まり～昭和 57 年度改正～

このように、児童手当制度については、中央児童福祉審議会に、児童手当部会が設置されてから、10 年の歳月を経て、創設され、支給額も昭和 49 年には 4,000 円、昭和 50 年に

は5,000円に引き上げられるなど、制度の拡充が図られたが、昭和47年のオイルショックを契機とした経済低成長下で、存廃を含めた厳しい議論が行われるようになった。

まず、昭和54年12月の財政制度審議会報告において、制度の基本的な見直しが求められ、所得制限限度額の据置、引き下げといった措置が講じられることになった。

このように、児童手当制度の見直しの議論が強まる中で、厚生省は、児童手当制度基本問題研究会を設置し、児童手当の意義及び必要性を強調した最終報告をとりまとめたが、財政状況が悪化する中で、世論の受け入れるところとはならなかったようである²。

昭和56年3月には、行財政の減量化、財政の再建を図るため、臨時行政調査会（会長土光敏夫）が設置され、同年7月には、「行財政改革に関する第1次答申」がとりまとめられた。この中で、「児童手当制度については、公費負担に係る支給を低所得世帯に限定する等制度の抜本的な見直しを行う」との指摘が行われた。この指摘に基づき、いわゆる行革関連特例法により財政負担の縮減措置が講ぜられることになり、児童手当については、昭和57年6月から昭和60年5月までの間、児童手当の所得制限を老齢福祉年金の所得制限の限度額を基準として定めること、及び被用者、公務員に対する特例給付が実施されることとなった。

③ 昭和60年度改正

このように、昭和57年6月から、行革関連特例法に基づく特例措置が導入されることになったが、同法においては、児童手当制度全般に関する見直し規定が置かれていた。

この規定に基づき、昭和57年6月から、中央児童福祉審議会の児童手当部会で、制度の在り方について検討が開始され、2年余にわたって審議を重ね、昭和59年12月に意見具申が行われた。

審議会での審議を踏まえ、支給対象を第2子に拡大するとともに、支給期間は義務教育就学前とされた。

④ 平成3年度改正

昭和60年度改正については、当面の改革と位置づけられ、法律にも制度全般に関して検討すべき旨が明記された。

児童手当制度のあり方については、中央児童福祉審議会の児童手当部会を中心に検討が進められたが、まず、昭和63年秋に、児童手当部会の下に、児童手当制度基本問題研究会

² この意見具申の内容、経緯、反応などについては、五島（1981）に詳細に記述されている。

が設置され、平成元年7月に研究会の報告がとりまとめられた。また、平成元年の秋以降、児童手当部会において、研究会の報告等を踏まえて審議が重ねられ、平成2年12月に意見具申が行われた。

審議会等での審議を踏まえ、支給対象を第1子に拡大し、支給期間を3歳未満に重点化するとともに、支給額を第1子、第2子5,000円、第3子10,000円とすることとされた。

(2) 税制における控除の創設等の経緯

人的控除については、基礎控除、配偶者控除、扶養控除といった、基礎的な人的控除に加え、障害者控除（昭和25年）、老年者控除、寡婦控除、勤労学生控除（昭和26年）、などの控除が次々と創設されていった。こうした特別な控除については、昭和62年から昭和63年にかけてのいわゆる抜本的税制改革においても、配偶者特別控除（昭和62年）や特定扶養控除などが相次いで創設されていった。

また、平成11年度には、16歳未満の者について、扶養控除38万円に10万円上乗せされる年少扶養控除が創設された。

なお、こうした家族関係の控除が創設されていく中で、児童手当との関係が議論されたという形跡はない³。

2. 平成12年度法改正以降の政策決定過程

(1) 平成12年度改正及び平成12年度税制改正

平成11年1月14日に、自民党と自由党の連立内閣として、小淵内閣第一次改造内閣が発足したが、自民党は公明党との連立も模索し、小淵内閣第二次改造内閣が発足した。

同年10月4日にとりまとめられた三党連立政権課題合意書においては、「児童手当及び奨学制度の拡充等、少子化対策を進めるとともに、これとの関連で、所得課税の諸控除の整理、税率の引き下げと簡素化について直ちに協議を開始する」とされた。

平成12年度税制改正については、このように、公明党が児童手当の拡充を強く主張していたことから、まず、平成12年度税制改正大綱において、この財源を捻出するために、平成11年度税制改正で創設された年少扶養控除が廃止された⁴。

引き続き、平成12年度予算編成の過程で、児童手当に関する調整が進められ、12月22

³ 昭和62年度は売上税導入の是非、昭和63年度は消費税導入の是非が、大きな議論になっていたとともに、所得税については、所得税の税率構造の在り方についての議論が中心であり、こうした控除の創設についても、深い議論がなされた形跡はない。

⁴ このように、創設された控除が1年で廃止されることは稀であり、国会審議においても、野党から、「朝令暮改ではないか」などといった批判を受けた。

日に、以下のとおり、「児童手当等に関する合意書」がとりまとめられた。

1. 自由民主党・自由党・公明党の3党は、児童手当制度を少子化対策の柱として位置づけ、平成13年を目途として、支給対象年齢及び支給額の充実を含めた制度全体の抜本的な見直しを合意する。
2. ～4. (略)
5. 経過措置として、児童手当法(昭和46年法73号)を改正し、支給対象児童を小学校就学前(6歳に到達後初めての年度末)まで引き上げ、財源は平12年度当初予算において措置することとした。

こうした経緯を踏まえ、政府は、平成12年1月31日に児童手当改正案を社会保障審議会に諮問し、2月2日に同案への答申が出され、平成12年度改正法案が国会に提出された。

(2) 平成13年度児童手当法施行令改正

児童手当等に関する合意書(平成11年12月22日)を踏まえ、児童手当制度の在り方について引き続き協議が進められた結果、平成13年度予算編成にあたり、「児童手当等に関する3党合意」がとりまとめられ、「平成13年度当初予算においては、支給対象児童を養育する親等の所得制限を緩和し、概ね支給率を85%引き上げることとする」とされた。

これを踏まえ、政府は、児童手当法施行令を改正し、平成13年6月に改正施行令が施行され、所得制限限度額が大幅に引き上げられることとなった。(本則給付 平成12年度 527.5万円→平成13年度 687.8万円)

(3) 平成15年度税制改正及び平成16年度改正に至る政策過程

平成15年度税制改正については、平成13年12月に、総理が「抜本的な税制改革を行う」と発言したことを踏まえ、政府税制調査会では、平成14年1月から審議を重ね、6月には、「あるべき税制の構築に向けた基本方針」をとりまとめ、所得税については、特定扶養控除と配偶者特別控除の見直しを答申した。

こうした答申を踏まえ、11月から与党3党(自民党、公明党、保守党)内での議論がそれぞれ開始されるとともに、与党3党の税制協議会が開催され、平成15年度税制改正の内容について協議が進められていった。

平成15年度税制改正については、特定扶養控除、配偶者特別控除の見直しのほか、消費税の免税点制度・簡易課税制度の見直し、相続税・贈与税の一体化、研究開発減税、酒税・たばこ税の増税など、比較的重要な項目が多く、調整が難航することが予想されたが、酒税・たばこ税の税率以外の項目は、3党での調整が比較的スムーズに進んだかに思われた。