

日本における子育て支援政策の構造

— モデルファミリー法を用いた子育て支援パッケージの
構造に関する日英比較から —

永田祐

The structure of the child benefit packages in Japan

— A comparison of child benefit packages between UK and Japan —

Yu Nagata

要旨：本研究は「子育てを行う家族に対する税・社会保障給付の配置」を一体的に把握し、分析するために、モデルファミリー法という方法を用いて、子どものいる世帯への支援政策（子育て支援政策）の構造を明らかにするとともに、イギリスの子育て支援政策と比較することで日本の子育て支援政策の特徴を明らかにすることを目的とする。すなわち、家族政策の目的を問わず、「明示的な」かつ「直接的な」家族政策、そのうちでも、「税・社会保障」を通じた政策を分析の対象とする。まず、モデルファミリー法の概要とこの方法に基づいて日本の支援パッケージを計算するための根拠を示し（2.）、次に、日本の支援パッケージの内容を詳細に検討することで、日本の子育て支援政策の特徴を示す（3.）。さらに、同様の方法で計算したイギリスの支援パッケージと日本の支援パッケージを比較することで、日本の特徴を他国との比較から明らかにする（4.）。こうした分析を踏まえ、日本の子育て支援政策の「構造」がどのような特徴を持っているのか考察し（5.）、最後に結論と政策的なインプリケーションを述べる（6.）。

Keywords：家族政策，子育て支援政策，モデルファミリー法
family policy, child benefit package, model family method

1. はじめに

日本において子育て支援政策というと、合計特殊出生率の低下にともない、その進展を遅らせ、回復を意図する諸政策としての「少子化対策」としてのみとらえられることが多い。政策動向を見ても、いわゆる1990年の「1.57ショック」以後、子育てを支援するためのさまざまな政策的取り組みが「少子化対策」「次世代育成支援」として推進されている。しかしながら、先進国で出生率を回復させるという少子化対策を明示している国はあまりなく、こうした家族の子育てを支援する一連の政策は、家族政策（family policy）として、子どもの貧困の解消、子育て支援、育児と就業の両立支援、男女平等政策の推進というさまざまな目的の中でとらえられている（浅子他 2001:2）。ゴーチエは家族政策のモデルとして、①「出産奨励政策」（出産を奨励するための家族政策）②「伝統的家族政策」（女性が家庭にとどまることを政策的に支援するような伝統的な家族を保護することを目的とした家族政策）③「平等主義的家族政策」（家族政策の中心は男女平等におかれ、男女が稼ぎ手とケアの担い手としての役割を果たせるような支援を行う政策）④「非介入的家族政策」（基本的には私的な領域である家族には介入せず、特別なニーズのある家族にのみ支援を行う政策）

という4つに分類しているが (Gauthier 1996), 少なくとも「出生率の回復」は家族政策の唯一の目的ではなく、多様な目的を取りうるものであることを確認しておく必要がある。

また、家族政策の様態・方法についてカマーマンとカーンは家族政策を明示的な (explicit) 家族政策と隠れた (implicit) 家族政策に分類している (Kamerma n and Kahn 1997)。前者は家族が明確に政策のターゲットとなっている諸政策で、後者は結果的に家族に大きな影響を与えるような諸政策のことをいう。ミラーはこのことを、直接的家族政策と間接的家族政策と呼び、直接的な家族政策は、①家族行動を規制する法政策、②所得保障政策、③社会サービスや保育といったサービス、に分類できるとしている (Millar 1998)。

以上のように、家族政策の目的や様態、方法は多様であり、「家族政策について国際比較を行うための共通の土台を準備するというのは容易なことではない」(所 1999)。そもそも家族政策の国際比較は比較対象とする具体的な制度が定まらないという固有の問題を抱えているのである。本稿は、こうした困難を踏まえ、家族政策のうちでもさまざまな形態の子育てを行う家族に対する「税と社会保障給付の配置」に着目する。子育てを行う家族に対する「税と社会保障給付の配置」は、社会保障 (児童手当など) や、財政福祉 (扶養控除など)、企業福祉 (家族手当など) といった多様な方法で行われている。また、保育サービスや子どものいる世帯への住宅手当などもこうした政策の一環であろう。従来、こうした諸政策へのアプローチは2通りであった。第1は、異なるディシプリンに属する研究者が個別に各制度に関する研究を行うというアプローチである (例えば児童手当の国際比較)。このアプローチは、それ自体意義があるとしても、子育てを行う家族に対する「税と社会保障給付の配置」の全体像をとらえることができず、個別政策の国際比較が行われ、個別政策の問題点が指摘されるのみであるという問題点があった。第2は社会保障費に占めるこうした支出の国際比較というアプローチである。しかしながら、支出総額を比較するアプローチはその国の政策の「努力」は測れても、その政策の「中身」を考察することができないという問題がある。

こうした問題点を踏まえ、本研究は「子育てを行う家族に対する税・社会保障給付の配置」を一体的に把握し、分析するための方法として、モデルファミリー法を用いて、子どものいる世帯への支援政策 (以下本稿では「子育てを行う家族に対する税・社会保障給付の配置」を子育て支援政策という) の構造を明らかにするとともに、イギリスの子育て支援政策と比較することで日本の子育て支援政策の特徴を明らかにすることを目的とする。すなわち、家族政策の目的を問わず、「明示的」かつ「直接的な」家族政策、そのうちでも、「税・社会保障」を通じた政策を分析の対象とする。以下では、まず、モデルファミリー法の概要とこの方法に基づいて日本の支援パッケージを計算するための根拠を示し (2.)、次に、日本の支援パッケージの内容を詳細に検討することで、日本の子育て支援政策の特徴を示す (3.)。さらに、同様の方法で計算したイギリスの支援パッケージと日本の支援パッケージを比較することで、日本の特徴を他国との比較から明らかにする (4.)。こうした分析を踏まえ、日本の子育て支援政策の「構造」がどのような特徴を持っているのか考察し (5.)、最後に結論と政策的なインプリケーションを述べる (6.)。

2. 研究方法 モデルファミリー法の概要と日本のパッケージ

モデルファミリー法は、各国共通の所得水準別に複数の家族形態を任意に設定し (これをモデルファミリーという) それぞれの家族に対して各国の税控除や社会保障給付を当てはめ、保育コストや住宅コストを換算し、各国のこれらの子育て支援政策全体 (これを支援パッケージという) の価値を可処分所得の形で算出するという方法である (所 2004, Bradshaw and Finch 2001)。パッケージの価値は可処分所得額を直接に比較するのではなく、「子どものいないカップル世帯」と「子ど

ものいる世帯」との可処分所得の「差」によって評価される。この両世帯の「差」が子どもについての給付とみなされ、その大きさがパッケージの価値として評価されるのである。

この方法の利点としては、第1に個別政策を検討するよりも複数の施策を同時に把握できること、第2に社会支出の総額を比較する方法に比べ、家族形態や所得水準の違う家族にどのような支援がなされているかという政策の「中身」を明らかにすることができることなどがあげられる。逆に短所としては、第1に想定される制度はすべて利用されることを前提にしており、実情と必ずしも一致しないこと、第2にパッケージは金銭で表現されるため、サービスの質などは考慮されず、例えば、質の低い保育サービスを提供している国であってもコストが低ければ評価が高くなること、第3に分析が世帯単位で行われているため、世帯内において可処分所得がどのように配分されているかという世帯内分配の問題は扱えないこと、さらに第4に制度が男女によって異なる対応をとっている場合に、対応できないこと（例えば、日本の児童扶養手当のように母子家庭のみに給付され、父子家庭には給付されないような手当が存在する場合）といった点があげられる。

こうした長短を踏まえ、本研究ではこうした方法で22カ国を比較したヨーク大学社会政策研究所（Social Policy Research Unit=以下SPRUと略）のプロジェクト「子どもをもつ家庭への経済的支援策の22ヶ国比較研究プロジェクト」（Bradshaw and Finch 2001）のモデルファミリー法による方法を踏襲し、筆者が集計した2003年度の日本のパッケージのデータを用いて日本の子育て支援政策の構造を明らかにするとともに、2003年度のイギリスのパッケージのデータと比較することで、両国の子育て支援政策の構造の差異を検討し、日本の特徴を明らかにする。

なお、日本のケースで2001年度のパッケージとの大きな変化についてあげておく。第1に児童扶養手当法の改正による所得制限の強化と給付ベースの拡大、第2に社会保険料（健康保険、厚生年金）における総報酬制の導入（2003年）と雇用保険料率の改定（6/1000から7/1000）、第3に児童手当が6歳から9歳まで拡大されたことである。配偶者特別控除の一部廃止については、2004年度からであり、今回は配偶者特別控除をパッケージの計算に含めている。

さて、SPRUの研究プロジェクトでは、9つの家族形態と8つの収入水準のケースに基づいたモデルファミリーが設定されている。9つの家族形態は、それぞれ、単身者世帯、夫婦のみの世帯、ひとり親世帯（子ども1人、年齢2歳11ヶ月）、ひとり親世帯（子ども1人、年齢7歳）、ひとり親世帯（子ども2人、年齢7歳と14歳）、ふたり親世帯（子ども1人、年齢2歳11ヶ月）、ふたり親世帯（子ども2人、年齢7歳と14歳）、ふたり親世帯（子ども3人、年齢7歳、14歳、17歳）である。また、所得水準として以下の8つのバリエーションが想定される。

- ケース1 単身稼得者（最低賃金で週16時間就労）
- ケース2 単身稼得者（平均男性勤労者世帯の年収の半分）
- ケース3 単身稼得者（平均女性勤労者世帯の年収の半分）
- ケース4 単身稼得者（平均男性勤労者の年収）
- ケース5 単身稼得者（平均女性勤労者の年収）
- ケース6 共働き（平均男性勤労者年収＋平均女性勤労者年収の3分の2）
- ケース7 共働き（平均男性勤労者年収＋平均女性勤労者年収）
- ケース8 公的扶助受給世帯

本研究では、このうち日本の子どものいる世帯に対する支援を検討するため、ケース2から5についての計算結果を示し、イギリスとの比較は、ケース2及びケース4について行う。こうして対象ケースを限定するのは、紙幅の都合及び、支援パッケージの基本的な構造を理解するという目的上、

共働きのケースを対象としないこと、また、ケース1の世帯は公的扶助基準以下の世帯になりあまり現実的ではないこと、公的扶助世帯（ケース8）は今回の分析対象としないこと、という理由に基づいている。また、日英比較については男性の平均的賃金の世帯とその半分の所得の世帯について比較すれば両国の大まかなパッケージの構造を把握することが可能であるという理由もある。

次に、パッケージに含まれる施策は「所得税」「社会保険料」「（制限付きの）児童・家族手当」「（普遍的な）児童・家族手当」「保育費」「地方税」「住居費」であり、それぞれ月額がパッケージに代入され、可処分所得が計算される。

ここでは、日本のパッケージの計算の根拠を示しておこう。まず所得は賃金構造基本統計調査（平成15年）を用い、男女それぞれの「決まって支給する現金給与額」と「年間賞与・その他特別給与額」を12で除したものの合計を男女それぞれの平均勤労者の賃金とした。所得税は、この年収に各種控除（給与所得控除、配偶者控除、配偶者特別控除、特定扶養親族控除、扶養控除、基礎控除、寡婦控除、社会保険料控除）を適用し、控除合計を算出し、課税額を求めた。住民税は控除額が所得税とは異なるが、算出プロセスは同様である（ただし、住民税には均等割がありこれを計算に含めている）。社会保険料は標準報酬による「保険料月額表」からそれぞれ健康保険料は82/1000、厚生年金保険料は135.8/1000の労使折半額を、同じく雇用保険料も等級別の被保険者負担保険料額を求めた。児童手当は給与所得から児童手当に用いられる「所得」を算出し、所得制限以下の世帯は受給することを想定している。同じく児童扶養手当についても児童扶養手当制度における「所得」を算出し、一部支給の場合は、計算式に当てはめ、額を算出した。すでに述べたように、児童扶養手当は母子家庭であることが受給資格となっており、父子家庭は受給できない。本研究では、モデルファミリーのひとり親世帯は母子家庭であることを想定して計算している。保育費は世帯の所得税額に応じて保育料基準額表に当ては算出した（名古屋市の保育料基準）。住居費は一律に全労働者（男女）の平均月収の20%としている（これはSPRUの研究プロジェクトと同一の方法である）。ただし、日本では住宅手当は存在しないため、カップルとの比較で、子育て世帯のパッケージが改善されることはない。

日本のパッケージを計算する際に議論になるのは、企業が支給する家族手当や住宅手当といった諸手当である。「福祉の社会的分業」（テイトマス）ということを考えれば、税制を通じた財政福祉や社会保障と同様、企業福祉も子育て支援のパッケージの構成要素ではあるが、以下の理由から本研究ではこの数値をパッケージの計算に含めていない。第1に家族手当については、「制度あり」としているのが大企業で87.2%、中小企業では68.5%、住宅手当については同じく68.3%、53.0%であり、支給率が一定ではない。こうした諸手当は「慣行」であり、「制度」ではないため、「パッケージ」として国際比較する際には問題がある。また、支給額も企業によって異なり、支給率、支給額ともに大企業の方が高いという問題もある。第2に企業の家族手当を含めることはパッケージの計算上も問題を引き起こす。賃金構造基本統計調査にいう「決まって支給する現金給与額」には、本来こうした手当額が含まれているため、手当額を過剰に評価することになるという問題である。また、こうした手当が所得に含まれる概念であり、課税され、社会保険料計算の対象となる以上、パッケージを計算する際には、各モデルファミリーの所得にこうした手当額を上乗せして、社会保険料や税額を計算する必要が生じる。実は、SPRUの2001年研究では日本のパッケージに企業の家族手当を含めていた。ここでの計算には、ケース4では大企業の平均値、ケース2, 3, 5では中小企業の平均値を用いて計算されていた（数値は、大企業の平均値については中央労働委員会「賃金事業調査」、中小企業の平均値は東京都産業労働局「中小企業の賃金事情」のデータが用いられていた）。また、住宅手当についてもすべての世帯が2002年度の平均的な住宅手当額を企業から支給されていることを想定して設定されていた（データは中央労働委員会「賃金事情調査」。）こうした結果、あたか

も日本の子どもに対する支援パッケージの特徴が企業の扶養手当にあるかのような印象を与え、またそのことを過大評価してしまうという問題があった。本研究ではこうした理由によって、日本の子育て支援パッケージを計算する際には、企業による家族手当を含まないことにした。

3. 日本のパッケージの内容の分析

まず、具体的に日本のパッケージの内容を検討する。以下では、ケース2から5までのモデルファミリーのパッケージを世帯所得の低い順に検討していくⁱⁱ⁾。

表1はケース3（平均女性勤労者世帯の年収の半分）の世帯のパッケージの構造と価値を示している。この世帯は、年収が170万円程度であり単身稼得者を除いて所得税は非課税、住民税は均等割のみが課税される世帯である。したがって、税による扶養控除等は子どものいないカップル世帯との比較では価値をもたない。このケースのふたり親世帯に対する支援として価値を持っているのは、9歳まで拡大された児童手当のみであり、低所得のふたり親世帯に対する子育ての支援のレベルは非常に低いといえる。他方、ひとり親世帯の場合、児童扶養手当が一部支給される。この世帯は2002年の児童扶養手当法改正以前であれば全部支給されていた世帯であり、改正前と比較してパッケージは悪化しているが、それでも同じ所得レベルの有子世帯と比較するとパッケージの価値は高い。

表2はケース2（平均男性勤労者世帯の年収の半分）の世帯のパッケージの価値を示している。ケース2の2歳の子どもを持つひとり親世帯の場合、所得レベルが上昇したことにより、児童扶養手当額が減少し、逆に応能負担である保育費用が上昇するためパッケージの価値はケース3のひとり親世帯よりも悪化している。なお、この所得レベルのひとり親世帯は、2002年の制度改正前の児童扶養手当支給額は一部支給の28,350円であったが、改正により手当額が減額されている。税控除の価値がマイナスになるのは、子どものいないカップル世帯の配偶者控除の価値が扶養控除と寡婦控除の価値を上回るからである。しかし、学齢期の子を持つひとり親世帯の場合、児童手当、児童扶養手当の効果により、ケース3の場合と同様にふたり親世帯と比較して支援パッケージはプラスになる。一方、ふたり親世帯の場合、所得レベルが上昇したことにより課税対象世帯となり、税控除の価値が現れるようになる。しかし、課税額が低いいため、その価値は小さくなく、また子の数に対応していないⁱⁱⁱ⁾。なお、同じ就学前の子どもを養育していても、配偶者のいないひとり親世帯は、配偶者の控除がないため、同所得でありながら税額が高くなり、税額を基礎として算出される保育費負担も大きくなるという現象が生じているⁱⁱⁱⁱ⁾。

表3はケース5（平均女性勤労者の年収）のパッケージの価値である。このレベルのひとり親世帯の場合、児童扶養手当がケース2、3の場合と比べて減額され、パッケージの価値が悪化している。また、就学前の子どもがいる場合、所得の上昇にともなって保育費用も増大している。保育費用負担がふたり親世帯よりも重くなる理由はすでに述べたとおりである。ふたり親の場合、児童手当と税控除という構造はケース2の場合と同様であるが、所得が上昇しているため、税控除の価値も大きくなっている^{iv)}。

表4はケース4（平均男性勤労者の年収）のパッケージの価値である。このケースではひとり親世帯のパッケージが相対的に悪化している。まず、すでに示したような理由からひとり親世帯の税控除の価値は、子どものいないカップル世帯と比べて低い。児童扶養手当はこのレベルのひとり親世帯には支給されない。日本の保育費用は応能負担であるため、所得レベルが上がることで負担が増している。さらに、保育費用負担はすでに述べたような理由により、ふたり親世帯よりも重い。ふたり親の場合、このケースでも9歳までの子がいる場合、児童手当と税控除、9歳以上の子は税控除のみという構造はケース2、3の場合と同様である。ただし、税控除の価値は、所得レベルが高くな

るにしたがって価値が大きくなる。なお、子どもが3人の場合、17歳の子どもがいることが想定されており、16歳以上の子どもを扶養している場合に適用される特定扶養控除（630,000円）が扶養控除（330,000円）よりも高額であるため、税控除の価値が高くなっている。

表1 パッケージの価値①(ケース3子どものいないカップルとの差)

	ひとり親(子ども 2歳11ヶ月)	ひとり親(子ども 7歳)	ひとり親(子ども 7歳・14歳)	ふたり親(子ども の2歳11ヶ月)	ふたり親(子ども 7歳)	ふたり親(子ども 7歳・14歳)	ふたり親(子ども 7歳・14歳・17 歳)
平均月収	145429	145429	145429	145429	145429	145429	145429
所得税	0	0	0	0	0	0	0
社会保険料	0	0	0	0	0	0	0
(制限付き) 児童手当	39620	34520	46650	5000	5000	5000	5000
住宅費	0	0	0	0	0	0	0
地方税	0	0	0	0	0	0	0
保育費	-5300	0	0	-5300	0	0	0
パッケージの価値	34320	34520	46650	-300	5000	5000	5000

表2 パッケージの構造と価値②(ケース2子どものいないカップルとの差)

	ひとり親(子ども 2歳11ヶ月)	ひとり親(子ども 7歳)	ひとり親(子ども 7歳・14歳)	ふたり親(子ども の2歳11ヶ月)	ふたり親(子ども 7歳)	ふたり親(子ども 7歳・14歳)	ふたり親(子ども 7歳・14歳・17 歳)
平均月収	228254	228254	228254	228254	228254	228254	228254
所得税	-900	-900	2300	2400	2400	2400	2400
社会保険料	0	0	0	0	0	0	0
(制限付き) 児童手当	26760	21760	33790	5000	5000	5000	5000
住宅費	0	0	0	0	0	0	0
地方税	-300	-300	900	1100	1100	1467	1467
保育費	-20700	0	0	-6000	0	0	0
パッケージの価値	4860	20560	36990	2500	8500	8867	8867

表3 パッケージの価値③(ケース5子どものいないカップルとの差)

	ひとり親(子ども 2歳11ヶ月)	ひとり親(子ども 7歳)	ひとり親(子ども 7歳・14歳)	ふたり親(子ども の2歳11ヶ月)	ふたり親(子ども 7歳)	ふたり親(子ども 7歳・14歳)	ふたり親(子ども 7歳・14歳・17 歳)
平均月収	290858	290858	290858	290858	290858	290858	290858
所得税	-400	-400	2500	3000	3000	7800	7800
社会保険料	0	0	0	0	0	0	0
(制限付き) 児童手当	17040	17040	24960	5000	5000	5000	5000
住宅費	0	0	0	0	0	0	0
地方税	-300	-300	900	1100	1100	2400	2867
保育費	-27600	0	0	-20700	0	0	0
パッケージの価値	-11260	16340	23360	-11600	9100	15200	15667

表4 パッケージの価値④(ケース4子どものいないカップルとの差)

	ひとり親(子ども 2歳11ヶ月)	ひとり親(子ども 7歳)	ひとり親(子ども 7歳・14歳)	ふたり親(子ども の2歳11ヶ月)	ふたり親(子ども 7歳)	ふたり親(子ども 7歳・14歳)	ふたり親(子ども 7歳・14歳・17 歳)
平均月収	456508	456508	456508	456508	456508	456508	456508
所得税	-1000	-1000	2200	3100	3100	6300	11500
社会保険料	0	0	0	0	0	0	0
(制限付き) 児童手当	5000	5000	5000	5000	5000	5000	5000
住宅費	0	0	0	0	0	0	0
地方税	-500	-500	1900	2300	2300	4600	7800
保育費	-40100	0	0	-32800	0	0	0
パッケージの価値	-36600	3500	9100	-22400	10400	15900	24300

4. パッケージの構造の日英比較

こうした日本の家族政策のパッケージは国際比較上、どのような位置にあるのだろうか。このことを検討するために、同様の方法で計算したイギリスのパッケージ^{v)}について、低所得者のケースと、平均的な労働者のケース(ともに片働き)を検討することにする。

表5, 6は、日本とイギリスのケース2(「男性平均的労働者の半分の年収の世帯」)とケース4(「男性平均的労働者の年収の世帯」)の子どもに対する支援パッケージを比較したものである^{vi)}。

ケース2について日本とイギリスを比較した場合、第1に、日本のこのケースのふたり親世帯に対する支援が著しく脆弱なことがわかる。イギリスの場合、税額控除に加えて、普遍的な児童手当、住宅手当によってこうした世帯に対する支援を行っているが、日本は低額の児童手当のみで、9歳以降の子ども数に対応しておらず、さらにこの所得レベルの世帯では、税控除の価値が現れない。このレベルのふたり親世帯に対する子育て支援のパッケージが極端に低いことは明白である(表5)。第2にひとり親世帯の場合、日本は児童扶養手当が支給されるため^{vii)}、ふたり親世帯よりは支援パッケージの価値が高い。ただし、これもイギリスとの比較で見ると明らかに高いというレベルではない。保育費用についてみると、イギリスは公的保育制度が存在しないため、保育費用はすべて自己負担であり負担が重い。就労している場合は税制を通じた保育費用の支給制度があり、その分給付が高くなっている。応能負担の日本の制度ではこのレベルでのひとり親世帯の保育費用負担は軽くなっている。

次に、男性労働者の平均的な賃金を得ている世帯についてみると、ケース2の場合と異なり、ひとり親世帯への支援が脆弱になっている。イギリスの場合も所得レベルの高いひとり親世帯に対する支援は低所得世帯と比較すると低くなっているが、それでも日本の支援パッケージの価値の低さは際立っている(表6)。ふたり親世帯については、日本の税控除の仕組みは高所得になるほど税控除が価値をもつので、低所得のふたり親(ケース2)よりも高所得のふたり親(ケース4)のほうが、支援パッケージの価値が高く、イギリスとの差が縮小している。イギリスの場合、税制における評価は、所得が上がることにより低くなるが、子どもの数に応じて普遍的に給付される児童手当が存在するために、就学前の子どもを持つひとり親世帯を除いてはパッケージの価値はプラスになっている。

表5 ケース2のパッケージの価値の日英比較

	英：ひとり親 (子2歳)	日：ひとり親 (子2歳)	英：ひとり親 (子7歳)	日：ひとり親 (子7歳)	英：ふたり親 (子7歳)	日：ふたり親 (子7歳)	英：ふたり親 (子7歳と 14歳)	日：ふたり親 (子7歳と 14歳)	英：ふたり親 (子7歳、14 歳、17歳)	日：ふたり親 (子7歳、14 歳、17歳)
所得税	779	-6	265	-6	265	17	454	17	643	17
社会保険料	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
制限付き児童手当	0	191	0	155	0	36	0	36	0	36
普遍的児童手当	109	0	109	0	109	0	182	0	255	0
住宅費	133	0	133	0	204	0	204	0	204	0
地方税	25	-2	25	-2	-21	8	-42	10	-42	10
保育費用	-735	-148	0	0	0	0	0	0	0	0
パッケージの価値	312	35	532	147	558	61	799	63	1061	63

※単位は、ドル。それぞれの額は購買力平価によって換算してある

表6 ケース4のパッケージの価値の日英比較

	英：ひとり親 (子2歳)	日：ひとり親 (子2歳)	英：ひとり親 (子7歳)	日：ひとり親 (子7歳)	英：ふたり親 (子7歳)	日：ふたり親 (子7歳)	英：ふたり親 (子7歳と 14歳)	日：ふたり親 (子7歳と 14歳)	英：ふたり親 (子7歳、14 歳、17歳)	日：ふたり親 (子7歳、14 歳、17歳)
所得税	243	-7	71	-7	71	22	71	45	107	82
社会保険料	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
制限付き児童手当	0	36	0	36	0	36	0	36	0	36
普遍的児童手当	109	0	109	0	109	0	182	0	255	0
住宅費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
地方税	25	-4	25	-4	-21	16	-42	33	-42	56
保育費用	-735	-286	0	0	0	0	0	0	0	0
パッケージの価値	-358	-261	205	25	160	74	212	114	320	174

※単位は、ドル。それぞれの額は購買力平価によって換算してある

5. 結果と考察

第1に日本の子育て支援パッケージは、税控除と年齢制限のある定額児童手当、応能負担の保育費用負担という構造が基本となっていることである。こうした基本構造が、イギリスと比較して著しく異なっているのは、児童手当の普遍性と額、税制を通じた支援の方法であった。

第2にこうした基本構造により、日本の子育て支援パッケージには以下のような特徴が見出された。
 ①日本は所得レベルが低いふたり親世帯に対する支援が非常に脆弱である。日本のふたり親世帯に対する公的な施策は、低額の児童手当のみである。イギリスと比較した場合、ケース2のふたり親世帯の支援パッケージの価値の差は歴然としている。
 ②児童手当は額が低いことに加え、普遍主義的ではないため（年齢制限がある）、子どもの年齢の上昇に対応できていない。例えば、モデルファミリーのケースでも14歳、17歳の子が対象とならないため、子ども3人の世帯と子どもが1人の世帯とで手当の学が同額になってしまう。
 ③税控除の原理からすれば当然であるが、モデルファミリーの所得が上がるにしたがってパッケージの価値が改善される。ケース4の比較ではイギリスとの支援パッケージの価値の差は、縮小しており、日本の税控除の仕組みは結果的に低所得者の子育てよりも高所得者の子育てを支援する構造になっている。
 ④ひとり親世帯は、低所得の場合、児童扶養手当によって支援パッケージが相対的に高くなっている。日本では所得レベルが低く、かつ特定世帯（女性を世帯主としたひとり親世帯）に限ってパッケージの価値が高くなるという特徴がある（Tokoro 2003）。ただし、イギリスとの比較から、所得の低いひとり親世帯の支援パッケージが極端に高いわけではない。また、所得レベルが上昇するとパッケージの価値は極端に低下する。
 ⑤保

育費用が応能負担であり、子育てをしている所得の低い層にとっては負担が軽くなっている。

6. 結論

以上のことから、日本の子育て支援政策の特徴は、①基本的には年齢及び所得制限つきで低額の児童手当、税控除と応能負担の保育費用負担という基本構造であり(図1)、そのため、②低所得のふたり親世帯の支援パッケージの価値が著しく低い、③児童手当が低額・制限つきであるため、子どもの年齢の上昇に対応できない、④女性を世帯主とした低所得のひとり親世帯に限定した給付を行うが、所得の高いひとり親世帯の支援パッケージの価値が著しく低い、⑤所得が上昇すると税控除により価値が出現し、パッケージの価値が高くなる、⑥保育費用が応能負担であるため、低所得層の保育費用負担は軽い、かといった点であると結論できる。

以下ではこうした結果から導かれる政策的インプリケーションを指摘して本稿を閉じることにしたい。

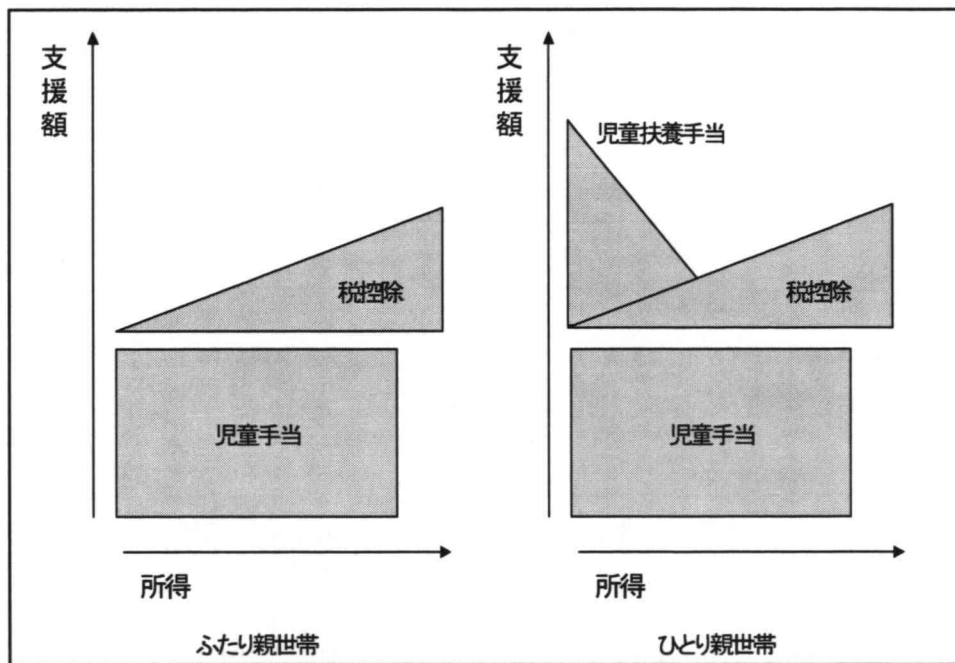


図1 日本の支援パッケージの特徴

第1に税控除を用いた子育て支援の方法を見直す必要がある。税控除は、高所得者に有利なだけでなく、すでに見たように現在の仕組みでは、ひとり親の子育てよりも配偶者を扶養することを高く評価する仕組みとなっている。また、税控除を中心にすることによって特に低所得の有子世帯に対する子育て支援政策が不十分となっている。低所得世帯のうち、非課税世帯の場合、税控除はまったく価値をもたない。これには、児童手当による所得保障の拡充が有効な選択肢である。税控除(扶養控除)を廃止して、児童手当を金額・支給範囲ともに拡充することが政策的に合理的であり、これにより1万円程度の児童手当を18歳まで支給することも可能になるという試算されている(都村1999)。これは、図1のような基本構造を図2のように整理するということである。本来は、児童扶養手当も図1のような形で児童手当制度におけるひとり親の子育てに対する加算として行うという方法が合理的であると思われるが、これはここでの課題ではないので論じない。これにより、「低所得のふたり親世帯の支援パッケージの価値が著しく低い」「児童手当が低額・制限つきである

ため、子どもの数の増加と年齢の上昇に対応できない」「所得の高いひとり親世帯の支援パッケージの価値が著しく低い」という問題を解消でき、「所得が上昇すると税控除により価値が出現し、パッケージの価値が高くなる」といった公平性の問題も解消することができる。

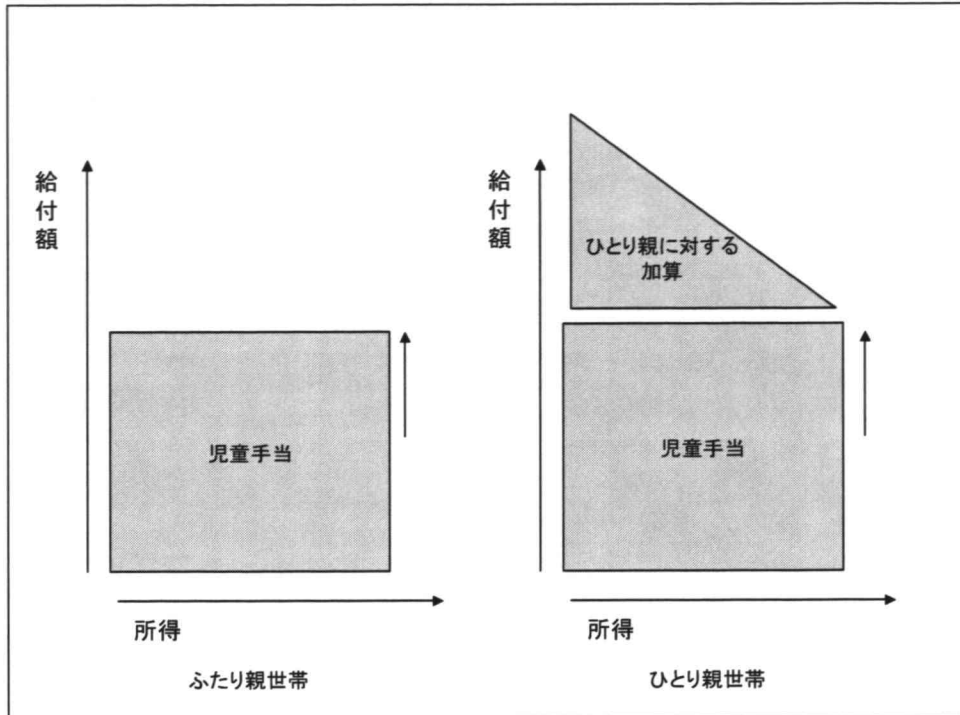


図2 児童手当制度拡充のイメージ

第2に、日本は、イギリスと比較して保育費用が応能負担である点に特徴があったが、この仕組みは低所得世帯には有利であるが、所得が高くなるほど負担が重くなる。また、負担は税額によって算定されるため、現在の仕組みでは同所得で同年齢の子どもを養育していても配偶者が扶養限度内で就労している場合、ひとり親世帯の負担が重くなるという問題もある。介護保険制度のような定率負担にすることは低所得者の負担を重くするが、低所得者には利用料の減免を行うことで対応することもできる。高所得者の保育所利用負担を軽減しつつ、低所得者にも配慮するような制度設計は可能である。ここでの直接の課題ではないが、イギリスは保育費用を給付し、完全に民間の保育サービスを購入するという形態であるが、日本の場合、公的な保育システムが一応整備され、その費用を負担するという形態であり、公的な保育の保障という点では明らかに進んでいる。この仕組みを維持しつつ、例えば、比較的所得が高くてひとり親世帯のような保育ニーズの高い世帯類型の保育費用負担が軽減できるような仕組みを取り入れることで、有効な子育て支援となりうるといえる。

日本においては、少子化対策への関心が高く、出生率を回復させることが政策目的となっているが、子育て支援に対する政策は、本来「子どもの福祉（well-being）」を向上させること、そのために子育てをする親を支援することにあるはずである。本研究で明らかにしたように、日本の子育て支援は非常に脆弱であると同時に、支援を必要とする世帯に的確に支援がなされていないという問題があった。少子化対策というよりは、子どもの福祉という観点から、世帯の所得、世帯類型や子どもの数に応じた子育て支援政策を展開する必要があるといえるだろう。

参考文献

浅子和美, 井口泰, 金子能宏, 府川哲夫「少子社会の制度設計—国際比較と保育サービスの分析—」国立社会保障・人口問題研究所編「少子社会の子育て支援」東京大学出版会. 1999.

Bradshaw, J. and Finch, N. *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 countries*, London: DWP, Research Report 174. 2001.

Gauthier, A.H. *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford: Clarendon Press. 1996.

Kamerman, S. and Kahn, A. *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*, Oxford: Clarendon Press. 1997.

Miller, J. *Social Policy and Family Policy*, In Alcock, P (ed) *The Student Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell. 1998.

永田祐「ひとり親家庭に対する政策論理の変化 - イギリスとオランダにおける就労支援政策の比較から -」日本社会福祉学会『社会福祉学』第44巻, 第2号, 34-44. 2003.

所道彦「家族政策の国際比較—現状・課題・方法に関する一考察—」『海外社会保障情報』No.127, 49-58. 1999.

所道彦「比較の中の家族政策」埋橋孝文編『比較の中の福祉国家』ミネルヴァ書房. 2003.

所道彦「子どもを持つ家庭への経済的支援策の国際比較研究：税・社会保障パッケージと家族の多様化」生活経済学会『生活経済学』第19巻. 2004.

Tokoro, M. *Social Policy and Lone Parenthood in Japan: A Workfare Tradition?*, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol.2, No.2, 45-58. 2003.

都村敦子「家族政策の国際比較」国立社会保障・人口問題研究所編「少子社会の子育て支援」東京大学出版会. 1999.

-
- i) すでに述べたように、以下の表では、パッケージの価値は可処分所得額を直接に比較するのではなく、「子どものいないカップル世帯」と「子どものいる世帯」との可処分所得の「差」によって示されている。この両世帯の「差」が子どもについての給付とみなし、その大きさをパッケージの価値としており、表中の額は純粋な給付額ではない。
- ii) ふたり親世帯の税控除の価値がカップル世帯との比較ですべて同じ価値になっているのは、このケースのふたり親世帯が各種控除によってすべて非課税世帯となっており、カップル世帯の月額税額との差が子どもの数に関わらず同じになるためである。
- iii) 保育は「保育にかかる児童」が対象であるため、専業主婦世帯では保育所を利用できない。したがって、ここで専業主婦世帯を想定すれば、本来は保育所を利用することはできず、利用料を想定できない。ここでは配偶者控除の範囲内で、妻が就労していることを想定して保育所費用を算定しているが、そうであれば世帯所得もその分、増加させなければならないという問題がある。
- iv) このケースでも「ふたり親（子ども7歳と14歳）」「ふたり親（子ども7歳，14歳，17歳）」の両世帯は、各種控除により非課税世帯であり、カップル世帯のとの差は同額である。
- v) イギリスのパッケージについては、ヨーク大学ジョナサンブラッドショー（Jonathan Bradshaw）教授が計算したものを提供していただいた。ここではその詳細な計算方法については検討しない。
- vi) なお、図1, 2の単位はドルで、金額は購買力平価によって換算してある。
- vii) ただしこれは母子世帯の場合のみ当てはまることに注意が必要である。