

## 児童手当の拡充と子育て世帯の家計

田中 慶子

(財団法人 家計経済研究所 研究員)

### 1. はじめに

1990年代以降、「少子化」問題が議論されているが、その主たる原因として、子どもを産み・育てることに対する経済的な負担の重さがあげられる。妊娠から出産、保育、子どもの教育費など、子ども1人を育てることにかかる負担が重く、そのために子どもが欲しくても（希望の子ども数まで）子どもがもてない帰結として少子化となるというものである。子どもをもつことや子育ての経済的な負担感は、とりわけ出産・育児の「現役世代」に強く意識されている。『出生動向基本調査』においても、理想の子ども数をもてない理由（複数回答）として、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」をあげる者が最も多く、全体の半数を超えている。とくに近年では25～39歳の若年層で増加しており、20代後半から30代前半では、8割近くと、ほかの理由を大きく引き離している（国立社会保障・人口問題研究所 2005）。また、若年雇用の悪化などにより、若い子育て世帯で所得格差が拡大している（大石 2005）。

わが国の子育て世帯に対する支援（「家族手当」）は、国際的にみても低水準であることが知られている。家族関係社会支出は、出生率の高い国では対GDP比で3%近くになるが（スウェーデン3.54%、フランス3.02%、イギリス2.93%、ドイツ2.01%）、わが国では0.75%（2003年、3兆6,849億円）と低く、現物給付、現金給付ともに主要国の中で最も低水準である（内閣府 2008）。子どもをもつことのコストの多くを社会が担う欧米諸国と

違い、わが国では、もっぱら子どもをもつ家族（加えて「企業」による家族手当の給付）によって負担される構造となっている。現状では、主として女性が就労を断念して育児に専念するか、「家事・育児と仕事」を両立するかという選択を迫られており、いずれの場合も家族が多大な「負担」を負っている。少子化問題の対策という点だけでなく、現役の子育て世帯の負担感を改善することが求められているだろう。

このような状況に対して、政策的に就業と結婚・出産・子育てという「二者択一の構造」を解消し、包括的な次世代育成支援の枠組みを構築することを目指した動きがみられる（内閣府 2008）。その主要な柱のひとつとして、「子育て支援」政策の充実が目指され、育児休業法の改正や児童手当の拡充など、子育て世帯や女性を支援する大きな改革が行われている。このような子育て支援策の変更によるマクロな影響（例えば出生率の回復など）だけでなく、ミクロでの影響、すなわち実際の子育て世帯の経済的な負担の解消にどの程度効果があったのかを検証することが必要である。

本稿では、一般的な子育て世帯への経済的支援策である、児童手当の制度変更に注目し、2006年の改正による手当の拡充によって、子育て世帯の家計に「潤い」をもたらしたのか、パネルデータの特徴を生かして、制度変更が実際の家計に及ぼす影響を検討することを目的とする。

以下では、まず児童手当の概要と2006年の制度変更について概観する。次に「消費生活に関するパネル調査」（以下、JPSCと略す）を用いて、子

図表-1 児童手当の支給年齢・金額・所得制限の変遷（2000年度以降）

支給対象児童の範囲および 手当月額	小学6年生 小学5年生 小学4年生	第1子: 5千円 第2子: 5千円 第3子以降: 1万円	第1子: 5千円 第2子: 5千円 第3子以降: 1万円	第1子: 5千円 第2子: 5千円 第3子以降: 1万円	第1子: 5千円 第2子: 5千円 第3子以降: 1万円
	小学3年生 小学2年生 小学1年生				
	5歳 4歳 3歳 2歳 1歳 0歳	第1子: 5千円 第2子: 5千円 第3子以降: 1万円			一律: 1万円
年次		00～03年度	04～05年度	06年度	07年度
所得制限*	児童手当 特例給付	596.3万円 780.0万円		780.0万円 860.0万円	

\*所得制限の限度額は、扶養親族等3人の場合の年収  
出典: 児童手当研究会監修（2007）より作成

どもがいる核家族世帯の家計について、制度変更の前後の違いを比較する。

## 2. 児童手当制度の概要と近年の改正

児童手当制度は、児童手当法を根拠とし、児童養育家庭の生活の安定に寄与するとともに、児童の健全な育成及び資質の向上を図ることを目的としている。①「日本国内に住所を有する」という住所要件、②支給要件児童を監護し、一定の生計関係を有するという養育要件、③所得が一定額に満たないという所得要件、という3つの要件を満たす者に支給される。現行（2008年現在）では、支給対象は、第1子以降、0歳から小学校修了前（12歳に到達後初めての年度末まで）まで。手当額は、3歳未満の場合、出生順位にかかわらず月あたり1万円、3歳以上小学校修了前までは、第1子・第2子は月あたり5千円、第3子以降は1万円となっている。ただし、所得制限があり、扶養親族等および養育する児童の数に応じて、一定額以上の所得のあった者については支給されない。

児童手当法は1971（昭和46）年に制定され、創設以来、①支給対象児童の範囲、②対象年齢、③支給額等について数次にわたる改正が行われてきている。制度創設当初は、「第3子」以降とあく

まで「多子世帯向け施策」であったが、1992（平成4）年までの間に、「第1子」から「すべての子育て家庭向け施策」へと転換がなされた。ただし財政的な制約から、支給年齢が「3歳未満」に重点化されていた（河村2007）。しかし、少子化対策の重要性の高まりの中で、2000（平成12）年、2004（平成16）年、2006（平成18）年、2007（平成19）年と、この数年の

間に度重なる改正が行われた。各年次の変更については、図表-1に整理したので参照されたい。ここでは、本稿の対象とする2006（平成18）年の改正の詳細について確認する。

2006（平成18）年改正では、支給対象年齢の拡大と所得制限限度額の緩和という2つの大きな改革が行われた。まず前者については、2004（平成16）年改正によって小学校3年修了前までとなっていた支給対象が、小学校修了前（小学校6年）まで延長された。また、所得制限限度額も緩和され、扶養親族等3人の世帯を基準として比較すると、児童手当（自営業者などの国民年金加入世帯）の所得制限の限度額が、収入ベースで596.3万円から780.0万円に、特例給付（サラリーマンなどの厚生年金加入世帯）では、780.0万円から860.0万円にそれぞれ拡大された。また国庫負担割合の見直しも行われている。この改正によって、支給児童数は、2005年の9,604千人から13,073千人と約1.4倍になった。

制度改正によって「恩恵」を受けたのは、支給対象拡大により小学校高学年（4年生は支給継続、5、6年生の子どもがいる世帯では支給が「復活」して）の子どもがいる世帯と、サラリーマン世帯の収入ベースで年収780万円～860万円という、家計に比較的ゆとりがあると思われる世帯である。子ども1人当たり年間6万円（5千円×

12カ月)、3人以上子どもがいる場合は、第3子以降で1人当たり12万円(1万円×12カ月)のいわば「ボーナス」が支給されたことになる。

### 3. 児童手当制度の諸問題

以上のように、児童手当制度は、創設当初の救貧的な性格から普遍的な給付へ、経済的に困難な世帯を対象とする給付から、子どもがいる世帯全般へと拡充されてきた。わが国の児童手当制度の特徴として、受給要件・給付が全国単一であること、費用負担に事業主からの拠出金制度があること、ほかの公的給付と併給されること、所得制限があること、支給対象を低年齢に限定していること(諸外国では、16歳～20歳までの給付が多い)などがあげられる(尾澤 2005)。とりわけ、給付水準の設定の問題が議論となっている。先述のように現在は1カ月あたり1人5千円(第3子以降であれば1万円)給付される。しかし、この給付額では、少子化対策としての効果も、子育て世帯の経済的支援策としても不十分であり(河村 2007)、制度自体の位置づけも、家庭の所得保障のためなのか、子どもの健全育成のためなのか、次世代労働力としての児童の資質向上のためなのか、不明確である(鳥崎 2005)。

これまでの給付額では経済的負担の軽減効果は乏しいことから、さらなる支給額引き上げの提案がなされてきた。竹沢(2006)は、制度発足当時、児童手当は「児童養育費の2分の1」とする基準があったが、近年の児童手当拡充論議においてほとんど注目されていないとし、児童手当によって世帯の経済的負担の半分を支給するという前提にたち支給額算定の基準となる「子どもコスト」を試算している。それによると、児童手当が当初の理念としていた、社会保障給付で負担すべき金額は、0歳児で月額1万円程度、1～5歳児は2万円台半ば、6～11歳児で3万円台前半になるといふ。これをひとつの基準として考えれば現行制度への拡充でも十分であるとはいえない。今後も金額の拡充が望まれるが、財源が厳しい今日、今回の給付額の拡充が家計にどの程度「潤い」とな

るインパクトがあったのか。今回の制度変更それ自体の影響を確かめることは、今後の給付水準および対象を考える上で重要であろう。制度変更によって給付が増額された世帯ではどのような影響があったのか。1年間で約6万円の給付増額は、家計全体にとって、また子どもの費用の補完という点から、「恩恵」となっていたのか、家計にとってのインパクトを実証的に確認することが必要であろう。

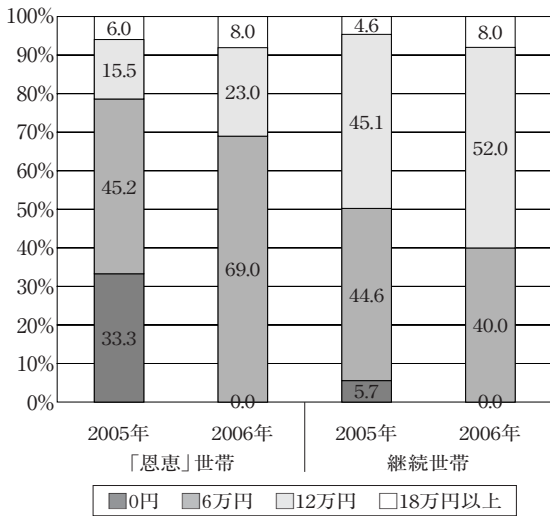
### 4. データ

JPSCのパネル13～15を用いる。分析対象は、該当期間中、有配偶・有子で、核家族世帯であり<sup>1)</sup>、2006年(パネル14)時点で小学校6年生までの子どもがいる者とする。JPSCでは、児童手当の受給については、小学6年生までの子どもがいる人を対象に、「児童手当給付は受けていますか」と尋ね、「受けている」「受けていない」「知らない」という選択肢から1つを選ぶ方式になっている。想定上は、当年の10月時点での受給の有無(10月は支給月にあたる)によって回答すると考えられる。いっぽう受給額については、翌年に「昨年1年間の年収」のうち、「社会保障給付」として把握される。ただし、「社会保障給付」は、児童手当以外に何らかの社会保障給付を受けている場合もある(調査票には、「児童手当、失業給付、年金など」と例示している)。そこで、本稿では、回答者から得た給付額だけでなく、子ども人数および給付の該当者の人数から、児童手当の支給額を算出した<sup>2)</sup>。

該当期間中の子ども人数が同じであり、児童手当の受給についての回答がある(すなわち「知らない」および無回答を含む場合は除外とした)世帯に限定して分析を行う。

サンプル数は349世帯である。父親の平均年齢は37.2歳、母親は35.3歳、子ども数は1人が24.4%、2人が57.1%、3人が15.1%、4人以上が3.5%である。また世帯年収の平均は、2005年が634.7万円、2006年は658.2万円となっている。

図表-2 2006年改正前後の児童手当額の変化



## 5. 結果

### (1) JPSCにみる児童手当改正による変化

#### (2005～2006年)

最初に児童手当の受給率を確認しよう。JPSCの子育て核家族世帯全体では、2005年の77.6%から、84.0%と制度変更によって受給率が6.4ポイント増加した。2時点での受給状況を見ると、継続して受給している世帯が76.6%、前年の非受給から2006年は受給となった世帯が、7.4%となっている。

次に、社会保障給付額の変化についてみてみよう<sup>3)</sup>。児童手当を受給していると回答している場合でも、翌年尋ねる該当年の社会保障給付額を0円と回答する者が全体の4分の1程度(2005年：29.1%、2006年：25.6%)いるため、ここでは0円を除いて集計した。2005年は1世帯あたり平均11.3万円、2006年は12.6万円と、年間平均1.3万円、社会保障給付額が増えている。

今回の改正により「恩恵」があった(小学校高学年の子どもがいる、所得制限限度額緩和によって給付対象となった、その両方が該当する。以下「恩恵」あり世帯とする)世帯は、27.9%、前年同様の給付が継続している世帯(以下、給付継続世帯とする)は56.1%、非受給世帯は16.0%である。

以下では、この3つのグループを比較していく。

「恩恵」あり世帯で、2005～2006年間の受給額(計算値)をくらべると、ひと月当たり平均2.5万円増額となっている。子どもの人数別に平均受給額を求めると、子ども1人の世帯では、6万円、2人では平均22,641円、3人以上では23,076円と、いずれも増額となり、給付額の拡充を確認できる。

2006年時に児童手当を受給している世帯に限定し、2005～2006年の支給額の割合を図表-2に示した。「恩恵」ありの世帯の約3割は、年間6万円の給付を受けるようになり、継続世帯においても、前年より高額な層に分布が移動している。

以上のように、制度変更による支援対象の拡大と支給額の拡充はJPSCからも確認され、社会保障給付額でみると、1世帯あたり、年間平均1.3万円、児童手当の給付額(計算値)からみると、2.5万円受給額が増えている<sup>4)</sup>。

### (2) 家計への影響

では、制度変更によって、家計、特に子どもに関する費用はどのような影響があったのであろうか。結果は図表-3にまとめて示す。子どもに関する費用について、JPSCでは9月の支出の内訳のひとつとして「子どものため」という項目がある。ここでは、子どもに関する費用を個別に算出するのではなく、回答者が主観的に判断する費用を子どもに関する費用とみなす。0円を除いてグループごとに平均を求めたところ、「恩恵」あり世帯では1,900円、給付継続世帯では2,800円支出が増えているが、非受給世帯ではわずかではあるが減っている。非受給世帯の支出額は他2つのグループに比べ高くなっている。ただし、世帯全体の支出に占める「子どものため」の支出割合は、いずれも16%前後ではほぼ同じである。同様に貯蓄についても、JPSCでは9月の貯蓄の内訳のひとつとして「子どものため」という項目を用意している。「子どものため」の貯蓄は、0円の世帯が2005年は91.0%、2006年でも91.9%と圧倒的に多い。貯蓄があった世帯について、その金額をみると「恩恵あり」世帯、給付継続世帯で、わず

図表-3 2006年制度変更前後の家計と「子どものため」費用

	「子どものため」の支出		「子どものため」の支出/世帯支出		「子どものため」の貯蓄	
	2005年	2006年 (千円)	2005年	2006年 (%)	2005年	2006年 (千円)
恩恵あり世帯	35.6	37.5	16.3	16.1	9.3	10.0
給付継続世帯	29.8	32.6	14.7	15.7	10.9	14.4
非受給世帯	50.6	49.0	18.2	16.4	10.7	9.7
計	35.0	36.6	15.8	15.9	10.3	13.4

	「子どものため」の支出/児童手当(計算値)		児童手当/世帯年収	
	2005年	2006年 (%)	2005年	2006年 (%)
恩恵あり世帯	46.5	46.8	1.76	1.61
給付継続世帯	34.4	34.4	1.91	2.07
非受給世帯	56.8	63.2	0.93	0.91
計	40.7	42.5	1.73	1.76

かではあるが前年に比べ貯蓄額が増加している。「恩恵あり」世帯でプラス700円、給付継続世帯では、プラス3,500円であり、「恩恵」があった世帯で、2006年の児童手当の増額が「ボーナス」として家計に潤いを与えたり貯蓄にまわす余裕を与えたとは言いがたい。

いっぽう、児童手当の給付水準についてみると、「子どものため」の支出のうち、全体で約4割をカバーしている。当初、制度が期待した「2分の1」の支給という水準に近いグループもある。しかし、「家族全体」の支出に含まれていると思われる食費や住居費などの基礎生活費も計上すれば、給付水準が十分であるとは言えず、子どもに関する費用の支出の増加に対して給付が追いついていないと思われる。世帯年収に占める児童手当の受給額の比率をみても、全体で1.73%から1.76%とほぼ変化はない。児童手当の増額に伴う変化は家計に大きなインパクトとして実感されにくかったのではないだろうか。

## 6. まとめ

本稿では、児童手当制度の2006年改正によって、受給対象の子どもがいる核家族世帯の家計にどのようなインパクトがあったのか確認した。JPSCでも、社会保障給付の受給額が増加していた。制度変更による「恩恵」があった世帯では(小学校高学年の子どもがいる、所得制限枠の拡大による新たな受給世帯)、子ども1人の場合は

6万円、子ども2人以上の場合でも平均2万円程度の「ボーナス」給付となった。しかし、「子どものため」の支出や貯蓄額では、制度変更前後であまり変化がみられないことから、増額分は世帯全体の生活費などに分散して吸収されていると考えられる。児童手当は、個々の「子どものために」使われているというよりも、世帯全体で使われており、子どもの養育家庭の生活安定(所得保障)機能が中心となっていると予想される。また、JPSCでは子どもにかかるコストを、「子どものため」の支出や貯蓄という、回答者の主観に依拠した金額として捉えた。その場合でも、児童手当による補完は4割程度であり、当初制度が想定した2分の1、そしておそらく「家族共通の支出」に含まれている子どもの食費など、基礎生活費もあわせて考えると、拡充した給付水準でも十分であるとは言いがたい。しかし給付水準を上げることを簡単には期待できない昨今、現金給付だけではなく、サービスの給付や他の政策(例えば税控除など)とあわせて、子育て世帯のニーズを反映し、効率的に負担感の軽減につながるような施策が行われることが望まれる。

### 注

- 1) 核家族世帯に限定するのは、児童手当の所得制限を考える上で、他の扶養親族がいる場合は条件が複雑になるからである。
- 2) もちろん、この場合もあくまでも標準的な支給を想定した値であり、実際の受給額とは異なる可能性がある(たとえば、養育者が別世帯にいる場合や、障がいな



- どによる加算があるなど) ことにも注意が必要である。
- 3) ほかの社会保障費の給付を考慮して、平均+(標準偏差×3) 以上の場合は、はずれ値として、分析から除外した。
- 4) 社会保障給付額の平均と、給付額(計算値)の差が大きい理由として、次のようなことが考えられる。(1) 世帯表の申告によって判断しているため、子どものきょうだい内地位を必ずしも正確には特定できないこと。(2) 児童手当が「社会保障給付」として認識されていないケースが一定数存在していることから、回答者が収入とみなさず、他の給付と混同されているなど、過少に回答されている可能性。(3) 児童手当は、1～5月分は前前年の所得、6～12月分は前年所得を基準とするが、JPSCでは年収でしか指定できない。そのため、所得制限のボーダーにある世帯の受給の可否が計算値と異なり、差を大きくしている可能性である。

#### 文献

- 大石亜希子, 2005, 「子どものいる世帯の経済状況」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会, 29-52.
- 大塩まゆみ, 1996, 『家族手当の研究——児童手当から家族政策を展望する』法律文化社.
- 尾澤恵, 2005, 「家族形態の変容と子どもを持つ家族への

所得保障——児童手当・扶養控除の対象の考察」『季刊社会保障研究』41(2):122-136.

河村のり子, 2007, 「法令解説 児童手当の引き上げと少子化の現状・今後の方向性——児童手当法の一部を改正する法律」『時の法令』1793:32-43.

国立社会保障・人口問題研究所, 2005, 「第13回 出生動向基本調査」.

児童手当制度研究会監修, 2007, 『児童手当法の解説(4訂)』中央法規出版.

島崎謙治, 2005, 「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会, 85-117.

竹沢純子, 2006, 「児童手当支給額に関する考察」『季刊社会保障研究』42(3):279-287.

内閣府, 2008, 『平成20年版 少子化社会白書』.

たなか・けいこ 財団法人 家計経済研究所 研究員。  
主な論文に「家族領域での時間と妻の関係満足度」(『季刊家計経済研究』76, 2007)。家族社会学専攻。  
(tanaka@kakeiken.or.jp)