

子ども手当の意義を考える

～拙速な廃止は将来の労働力を質・量の両面から減少させることに～

経済調査部 柵山 順子

(要旨)

- 東日本大震災の復興財源案の一つとして、子ども手当の廃止が議論されている。子ども手当に廃止が様々な世帯にどのような影響を及ぼすのかを確認し、子ども手当の意義を確認したい。
- 子ども手当導入の目的は、①児童手当の対象拡大、給付額増額、②高所得者に有利とされる扶養控除から直接給付への切り替え、であった。①は少子化対策であり、②は再分配政策である。そのため、子ども手当導入により、児童手当は吸収され、年少扶養控除は廃止された。
- 仮に今後復興財源として子ども手当が廃止され児童手当が復活した場合、子育て世帯の可処分所得がどのように変化するか見てみると、年収300万円以上世帯で扶養控除廃止分、従来よりも給付が減少する。高所得者層や、児童手当の対象ではなかった中学生の子を持つ世帯では負担が増加する。
- 子ども手当において、給付対象を中学生に拡大したことは意味が大きい。給与水準が切り下がる中、学習費負担は中学から大幅に上昇する。そうした中、授業内容の高度化もあり、追加的な学習費を負担できる家庭とそうでない家庭の間での教育格差が目立ち始める時期だからである。
- 子ども手当については、所得制限のあり方や労働市場改革の進展度合いなどを考慮しながら、制度改革をする必要はある。具体的には扶養控除廃止分の一定額＋所得逓減型の給付にし、給付付き税額控除に収束させることが一案となろう。若年層の雇用が不安定化する中で育児負担を分かちあうことや、高所得層に有利な制度の見直しなど趣旨は正しいと思われ、拙速な廃止は日本の中長期的な成長観点から見ると問題だ。

1. 復興財源として見直しが検討される子ども手当

2009年民主党政権になり、目玉政策とされた「子ども手当」であるが、11年度については実施が危ぶまれる状況が続いた。とりあえず、11年9月までは実施の目処がたったものの、東日本大震災の復興財源として10月以降の廃止・縮小が再び議論されている。

本レポートでは、仮に10月に子ども手当が廃止され、児童手当が復活した場合に、そうした政策変化が子育て世帯の所得にどのような変化を与えるのかをみた上で、子ども手当の意義や問題点を確認する。そして、復興財源として廃止などを検討するのであれば

どのような問題点を認識しておくべきかを再確認する。また、復興後を見据えた中長期的な視点からみて子ども手当のあり方を考えることとしたい。

2. 子ども手当導入の経緯

はじめに、子ども手当導入の目的を確認したい。09年に発表された民主党のマニフェストによると、「子育ての心配をなくし、みんなに教育のチャンスを与えます」、「社会全体で子育てする国にします」という目標のもと、子ども手当の導入、高校授業料の無償化、大学などの奨学金制度拡大の実施が挙げられた。子ども手当に関する各論をみると、政策目的は「次

代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体で応援する」、「子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる」とされている。つまり、子ども手当で導入には、日本の将来のためには子どもが必要であり、子育て費用は広く社会で負担しようという意図があった。そのため、児童手当から額を増額し、対象を中学生にまで拡大した。

一方で、具体策として「相対的に高所得者に有利な所得控除から、中・低所得者に有利な手当などに切り替える」とされた。つまり、子ども手当で所得制限が撤廃されたのは、扶養控除の廃止とセットであったためだ。結果として、児童手当（所得制限あり）+扶養控除（高所得層に有利）が子ども手当（所得制限なし）に一本化されたということだ。このように子ども手当での導入には、①児童手当からの対象・支給額の拡大という少子化対策、②控除から給付への切り替えといった所得再分配的な狙いの2つがあった。

こうして漕ぎ出した子ども手当であるが、当初から導入に難航した。初年度10年度はとりあえず成立したものの、当初想定していた配偶者控除廃止が難航し財源の目処が経たない中、10年6月には早くも11年度からの26,000円への増額を断念せざるを得なくなった。年少扶養控除の廃止に伴い月額13,000円のままでは、従来児童手当が10,000円と多額であった3歳未満児童について給付が減るという事態を防ぐため、3歳児未満のみ月額20,000円に増額する案も出たが、地震復興支援の必要性が重視される中、増額案での成立は困難となり、月額13,000円のまま延長期間半年のつなぎ法案をどうにか年度末に通すという綱渡りが続いた。さらには、復興財源として10月以降の子ども手当廃止を訴える声が出てきており、子ども手当の先行きは非常に不安定な状況である。

そのような中ではあるが、もう一方の所得控除の廃止は粛々と進められており、すでに11年1月からは所得税における年少扶養控除が廃止され、12年6月には住民税における年少扶養控除も廃止される見込みである。

3. 子ども手当廃止が可処分所得に与える影響

今後、上述のような制度変更が実施された場合、各世帯にどのような影響がでるのか試算した。想定したのは、世帯主と専業主婦の妻、子1人の3人世帯である。ここでは制度の変遷に応じて5つの期間に分けた。①09年度までの児童手当時代（3歳未満10,000円、3歳以上小学生まで5,000円、所得制限あり）、②10年4月～12月までの子ども手当時代（中学生まで13,000円、所得制限なし）、③子ども手当での支給と所得税扶養控除廃止が行われている現在の3期と、今後については子ども手当が廃止され児童手当が復活すると想定し、④11年10月～12年5月には児童手当の支給と所得税扶養控除廃止の継続、⑤12年6月以降についてはさらに住民税の扶養控除も廃止されると仮定した。そして、この5期において世帯の可処分所得が支援策によってどの程度支えられているのかを子どもの年齢に応じた3つのケースで試算した。世帯については、所得税と住民税の合計税率別に分けている。

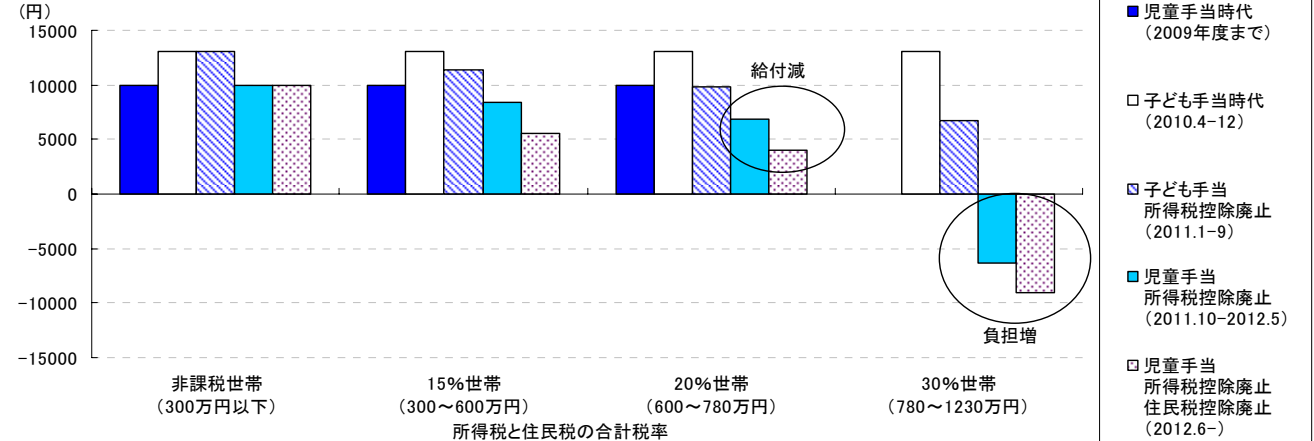
（1）3歳未満の子1人の場合（資料1）

3歳未満の子の場合、児童手当の給付が10,000円と比較的多額である。それでも、扶養控除が廃止される影響で、差し引きの支援額は5,000円程度へ減少する。さらに、児童手当の対象とならない世帯においては、支援が打ち切られる一方で扶養控除が廃止されるため、09年度よりも負担が増え、年収780万円～1,230万円世帯では月に10,000円近い負担増となる。

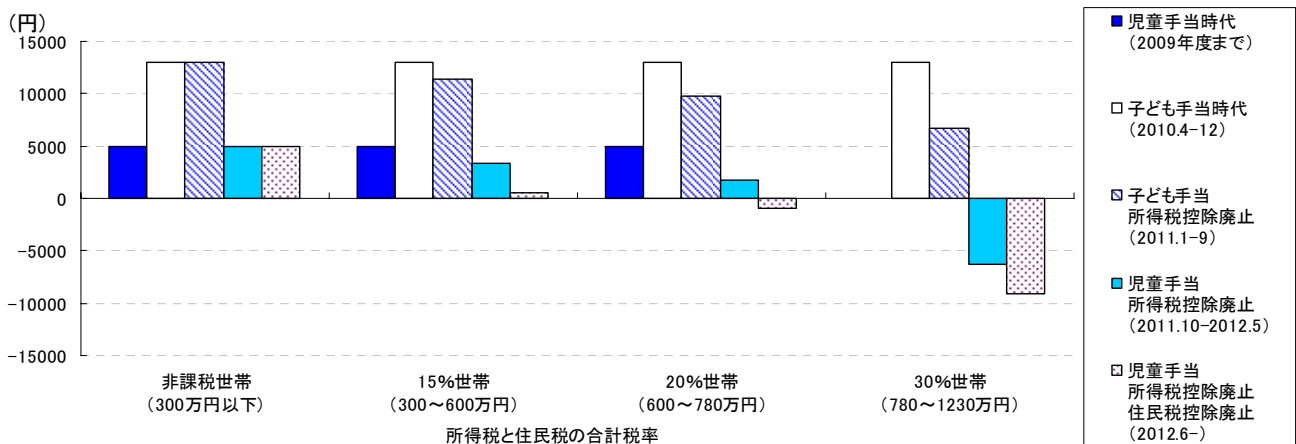
（2）3歳から小学生の子1人の場合（資料2）

3歳から小学生の子の場合、児童手当の給付が5,000円となる。非課税世帯では、支援額が子ども手当13,000円から5,000円に減少する。課税世帯では扶養控除廃止による税負担増加分との差し引きで見ると、支援がほぼゼロとなってしまふほか、児童手当の対象でない世帯においては（1）の場合同様、09年度より月に10,000円程度負担が増える。

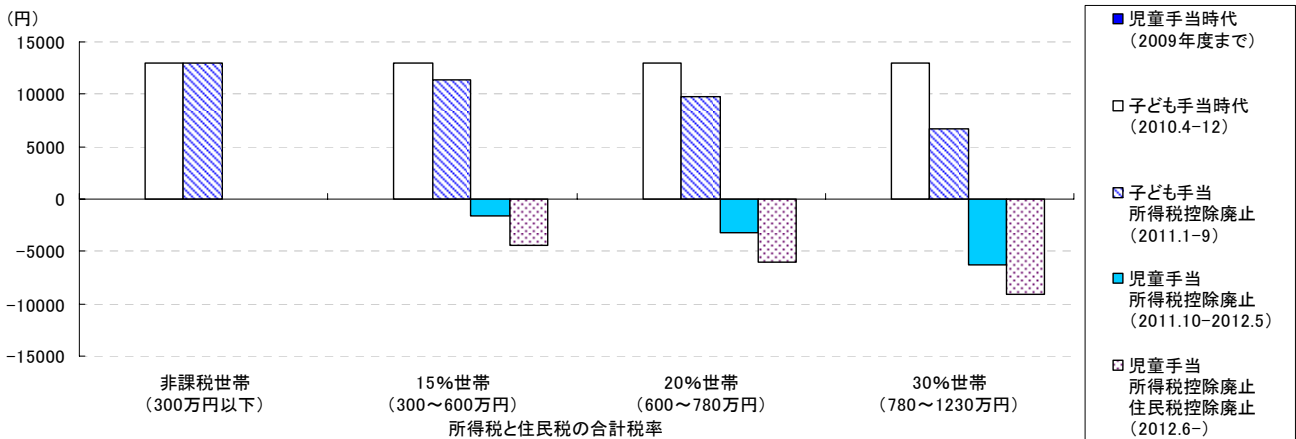
資料1 月あたり可処分所得への影響（主婦＋3歳未満の子）



資料2 月あたり可処分所得への影響（主婦＋3歳～小学生の子）



資料3 月あたり可処分所得への影響（主婦＋中学生の子）



（出所）各種資料より筆者計算。

（注）収入は給与とし、給与所得控除、基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、社会保険料控除を考慮した。社会保険料は収入の13%とした。可処分所得は収入から所得税、住民税、社会保険料を引いたもの。

（3）中学生の子1人の場合（資料3）

中学生の場合はそもそも児童手当の対象ではないため、非課税世帯で支援ゼロ、課税世帯においては扶養控除廃止分だけ09年度より

も負担が高まる。年収300万円～600万円程度という子育て世帯の中心所得であり、高所得とは言えない世帯においても、月に5,000円近い負担増となる。

これまで見てきた推移は税率ごとの区分であったが、実際には所得控除の廃止による課税対象所得の増加により、これまで非課税世帯だった世帯への課税や税率テーブルの繰り上がりの影響で大幅な増税となる世帯も多い。具体的には子持ち世帯の課税最低限所得が低下することにより、年収 240～290 万円世帯で最大年間 6 万円の増税となる。また、税率テーブルの繰り上がりにより年収 550～600 万円世帯で 16、7 万円の増税、740～780 万円世帯では 40 万円を超える大幅な増税となる。

以上の試算をもとにすれば、年少扶養控除の復活なしに子ども手当の廃止（児童手当の復活）を実施するなら、高所得層はもとより、300 万円～600 万円という多くの子育て世帯でも子どもが 3 歳を超えると給付がほぼゼロとなるなど、実態的には 3 歳未満の子を持つ世帯と非課税世帯のみへの支援となる。また、児童手当の対象とならない中学生以上では 240 万円以上の世帯では子ども手当導入前と比べると負担増となる。さらに、課税対象所得の増加により、より大きな負担増を強いられる世帯もでてくる。扶養控除の廃止にあたっては、これまで所得制限のあった児童手当の所得制限のない子ども手当への変更がセットとなっていた。子ども手当を廃止し児童手当を給付しても、所得控除の廃止を撤回することがなければ、子育て世帯の多くで支援減、負担増となるのである。

仮に、年少扶養控除の復活と児童手当という対応にした場合には、09 年度に戻るということで給付額は低下するものの新たな負担増というような問題の多くは解決されるが、それにより捻出できる財源は 8,000～9,000 億円程度にとどまる。

4. 子ども手当の意義

これまで見てきたとおり、子ども手当を児童手当に戻すにあたっては年少扶養控除の廃止も取りやめなければ問題が多く、一方でそうした対応を取った場合には復興に回せる財源が限定的になる。にもかかわらず、増税

の前にまずはこれら政策の廃止を行うべきとの声は根強い。ここではまずしばしば目にする子ども手当への批判を検証し、次に子ども手当の意義を確認したい。

(1) 子ども手当に向けられる批判

①所得制限を付与すべきだ

そもそも子ども手当において所得制限が廃止されたのは控除から給付に切り替えることで高所得層に有利な制度を廃止しようという狙いがあったからである。高所得層はその分高額な税負担軽減効果を失っており、差し引きで得た支援額は年収 800 万円世帯で月に 3,500 円、年収 1,200 万円世帯で 2,500 円と限定的なものである。現在の日本の社会保障制度においては将来世代が現役世代の年金など社会保障を賄うことになり、高所得層の子であれ、将来の私たちの社会保障を支えてくれる人材であることに変わりはない。また、子どもは将来の日本経済活性化の源泉であることを考慮するならば、高所得層だからという理由で子育て支援の給付を批判することが、どれほど合理的なことであるかは疑問である。

一方、高所得世帯に給付制限をつけることで、子ども手当をより有効な制度に改善できる可能性は十分にある。高所得世帯においては税負担増加分を埋め合わせる程度の給付に押さえ、その分を低所得課税世帯に手厚く支給できればより良い制度となろう。

② 子どものために使われているのか不透明

昨年 12 月に公表された厚生労働省の資料によれば、子ども手当の使途（複数回答）として、1 位に挙げられたのは「子どもの将来のための貯蓄・保険料」（41.6%）であり、4 位には「家庭の日常生活費」（13.8%）が入ったものの、それを除けば 7 位までは子ども向けの支出が占めた。また、児童手当では対象にならなかった中学生の子がいる世帯についてみれば、他の世帯で貯蓄が 1 位となる中、学校外教育費が 1 位となっている。後述の通り、中学校時代は世帯所得の差による教育の差が目立ち始める時期で

あることを考えると、こうした傾向は非常に好ましい。

確かに、教育など一定の目的にのみ使えるクーポン制にすることは検討に値するが、現状を見る限り、そうした対応をとらなくても家計は十分に政策目的に沿った行動をとっている。加えて、使途を子どものために限定利用できない理由としては「家計に余裕がないため」（64.2%）が圧倒的に多い。子育て世帯をとりまく所得環境が悪化していることを考慮すれば、教育は重要ではあるが教育の土台に生活があることは明白である。教育に限定しないことで支援できる世帯もあり、現金支給であることに問題はないと思われる。

③ 保育所設立などの方が効果的だ

OECDを筆頭に、子ども手当のような現金給付よりも保育所整備などが、少子化対策としての効果も高いとする研究は多い。筆者も、保育所設置は女性の就労継続を促進し、出産へのハードルを下げるという意味で非常に重要であると考えます。

しかし、日本の現実をみると保育所設置だけでは解決しない問題も多い。育児休業制度などが十分に整備され活用できる大企業正規雇用者に対しては保育所設置による支援は意味が大きく、出産抑制を軽減する効果があるとみられる。一方で、育児休業制度の活用がままならない中小企業や非正規雇用の労働者においてはそもそも妊娠や出産と同時に退職することが多い。けれども、出産を機に退職した女性の再就職は非常

に困難であり、その障害は保育所への入園が難しいからということに限らない。育児休業を取りやすい、また一旦退職しても再就職が容易であるような労働市場への改革が進まなければ、保育所設置だけで対応できる世帯は限られる。母親の就業環境が十分に整備された後には、徐々に資金を直接給付から保育所設置や学童保育の充実へと振り向けることに意味があるが、そうした労働環境の整備が十分でない内に手当を保育所設置に切り替えると、支援の外に残される子育て世帯が多数出ることになる。現段階で給付を打ち切り、保育所設置費用に回すというのは時期尚早ではないだろうか。

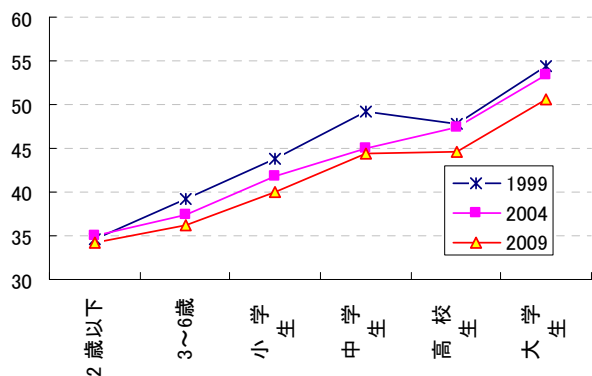
さらに、諸外国対比でみると、日本の子育て支援は保育所などへの支出だけでなく、直接の家計支援も非常に少ない。直接給付か保育所設置かというのは、女性の就労政策にも絡む複雑な問題であり、現段階では両者がそろわなければ子育て世帯をカバーできない。これらは二者択一ではないのだ。

(2) 子ども手当の長所

次に、子ども手当の優れている点について見てみたい。子ども手当と児童手当を比較すると、まず給付額の拡大が挙げられる。それ自体も重要ではあるが、ここでは中長期的な日本経済の成長に資する点として、給付対象を中学生までに拡大したことを評価したい。

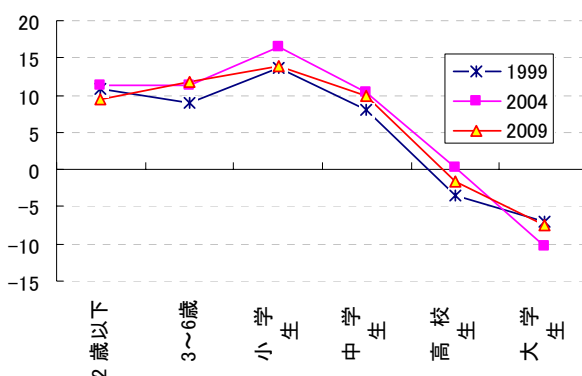
非正規雇用の増加や賃金カーブのフラット化などを背景に子育て世帯の所得環境は悪化傾向にある。例えば、夫婦と中学生の子が1人とい

資料4 夫婦と子一人世帯：世帯主勤め先収入
(月、万円)



(出所) 総務省「全国消費実態調査」

資料5 夫婦と子一人世帯：平均貯蓄率 (%)

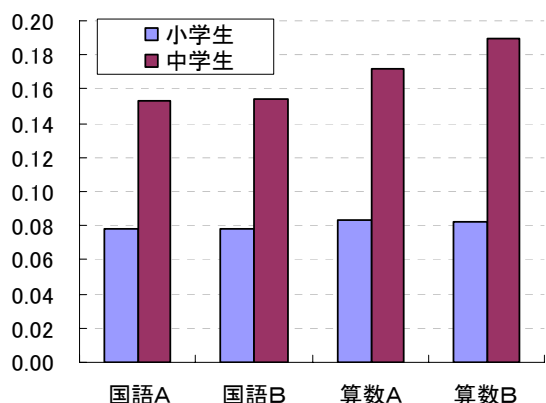


(出所) 総務省「全国消費実態調査」

う世帯の世帯主の収入についてみると、この10年で月に5万円、1割も低下している(資料4)。こうした中、塾などの学校以外の学習費の負担が高まる中学以降、家計の貯蓄率は低下し始め、高校、大学入学時には赤字におちいる(資料5)。

このような苦しい家計状況の結果、学習費を十分かけられる世帯と余裕のない世帯との間に教育格差が生まれている。そうした差は小学生の間は目立たないが、塾などの活用が増える中学生になると目立ち始める。平成22年度全国学力・学習状況調査の結果によると、低所得のために就学援助を受ける生徒が少ないクラスほどテストの正答率が高い傾向にある。こうした傾向は小学6年生時点では、相関係数で0.08前後の弱いものであるが、中学3年生になると0.19とかなり強い相関を示す科目が出てくる(資料6)。

資料6 就学援助を受ける生徒数と正答率の相関関係



(出所) 文部科学省「平成22年度全国学力・学習状況調査」

少子化対策の目的が将来の労働力確保であるとするならば、子どもの教育水準の低下は労働力の質にかかわる大きな問題である。前述の通り、中学生の子を持つ世帯において子ども手当が教育費に使われていることを考えると、教育費負担がかさむ中学生世帯への給付は重要であり、安易に児童手当へ戻るべきではない。

5. 拙速な廃止は中長期的に問題

復興は急を要するものではあるが、そのために日本の中長期的課題に逆行することは望ましくない。また、本来、復興財源は専ら子育て世

帯に負担させるのではなく、広く国民が負担をするべきものである。こうした状況を考えると、仮に子ども手当を復興財源とするのであれば、それが非常事態の対応であることを認識しつつ、その状態を長期化させず、期限付きとするべきであろう。加えて、扶養控除が廃止されていることを考慮し、特に新たに課税対象となる低所得層や中学生の子を持つ世帯への十分な配慮が必要である。

また、復興体制が整った後には、日本の中長期的課題への対応として再び少子化対策に力を入れるべきである。子ども手当については、給付額は世界的にみても決して多くはなく、若年層の雇用が不安定化する中で、育児負担を分かちあうことで、産み育てやすい環境をつくらうという趣旨は正しいと思われる。所得制限の撤廃についても、その本来の趣旨は高所得層に有利な制度の見直しであり、合理的である。母親の就労環境整備が十分でない中、教育格差の広がる中学生の子どもを持つ世帯の所得環境が厳しくなる中で、子ども手当が果たしている役割は大きい。将来的には所得制限のあり方や労働市場改革の進展度合いなどを考慮しながら、子ども手当は発展的に制度を改革していくことが求められよう。具体的には扶養控除廃止分相当の一定額+所得逓減型の給付にすることが一考となろう。加えて、母親の就労環境を整えば、こうした給付は保育所整備などにも振り分けたり、手当を給付付き税額控除としたりすることで、母親の就労を促進することも出来るだろう。

以上見てきたとおり、現在は非常事態ではあるものの、子ども手当の安易な廃止は、子育て世帯への負担増加を招き、さらなる少子化の進展や教育が不十分な子どもの増加を生み出す恐れがあり、日本の中長期的な成長観点からみると問題だ。財源の手当てにあたっては、十分な配慮を行い、中長期的には労働市場改革や税社会保障改革とあわせながら少子化対策に取り組む必要がある。

さくやま じゅんこ (副主任エコノミスト)