

## 子ども手当を含む一連の施策が世帯所得に与える影響（２）

～子二人・専業主婦世帯のケースでみる所得税・住民税控除廃止による家計負担増～

発表日：2009年11月19日（木）

第一生命経済研究所 経済調査部

担当 副主任エコノミスト 有馬 めい

TEL:03-5221-4573

### （要旨）

- 子ども手当の議論が、民主党マニフェストで提示された枠組みを越え展開している。11月17日の政府税制調査会では、マニフェストに記載のなかった住民税への控除廃止拡大や特定扶養控除の縮小などが新たな論点として加わった。単に財源不足だけでなく、子ども手当の実現に向けた検討段階に入って様々な課題が浮かび上がり、こうした議論の発端となっている。
- 夫婦二人と子ども二人（中学生と高校生）の専業主婦世帯をモデルに、家計の税負担がどのように変わるかを試算したところ、住民税まで控除廃止を拡大する場合、所得税と住民税の合計額は年収500万の世帯で10.4万円、年収700万の世帯で14.2万円の増税となる。所得税のみ控除廃止の場合の増税額3.8万円、7.6万円に比べ倍近い増税になる計算で、家計にとって大きな負担増となるだろう。
- 2010年度の子ども手当半額支給にあたって財源をどこから確保するかが目先の問題となっている。配偶者控除は、その廃止によって約6千億円の財源が見込め、もともと扶養控除とは性格が異なるため、制度設計全体と切り離して考えることも不可能ではない。家計への影響も大きく、制度設計全体に関することから慎重な議論を要する扶養控除に比べ、議論の余地が比較的少ない配偶者控除の廃止を前倒しで実施し、来年度いっぱい時間を使って新たな税負担の枠組みを考えてはどうか。
- 子ども手当を含む一連の施策には、所得の再分配を通して、（手当が子どものための支出に使われると仮定した上で）教育機会や教育の質における不平等を是正するといった効果を期待したい。

### ○子ども手当はマニフェストの枠組みを越えるか

子ども手当の議論が、民主党マニフェストで提示された枠組みを越え展開している。11月17日の政府税制調査会では、マニフェストに記載のなかった住民税への控除廃止拡大や特定扶養控除の縮小などが新たな論点として加わった（資料1）。単に財源不足だけでなく、子ども手当の実現に向けた検討段階に入って様々な課題が浮かび上がり、こうした議論の発端となっている。

マニフェストで示された枠組みを超えた検討が必要となっている中で、子ども手当をめぐる議論は、少子化対策や景気対策としての評価を超えて、家計の税負担の枠組みそのものに疑問を投げかけているといえる。

本稿では、夫婦二人と子ども二人（中学生と高校生）の専業主婦世帯をモデル（以下、モデルケースとす

資料1 子ども手当の導入に関して、11月17日現在議論に上がっている施策と民主党マニフェスト記載の有無

	2010年度	2011年度～
子ども手当の導入	△	○
高校授業料の実質無償化	○	○
配偶者控除の廃止	?	?
一般扶養控除の廃止	?	?
給付つき税額控除の導入	?	?
給与所得控除に上限	?	?
扶養控除の廃止を住民税にも拡大		
特定扶養控除の縮小		

注) ○：マニフェスト記載あり、△：半額支給、  
?：記載はあるが実施時期については明記されていない

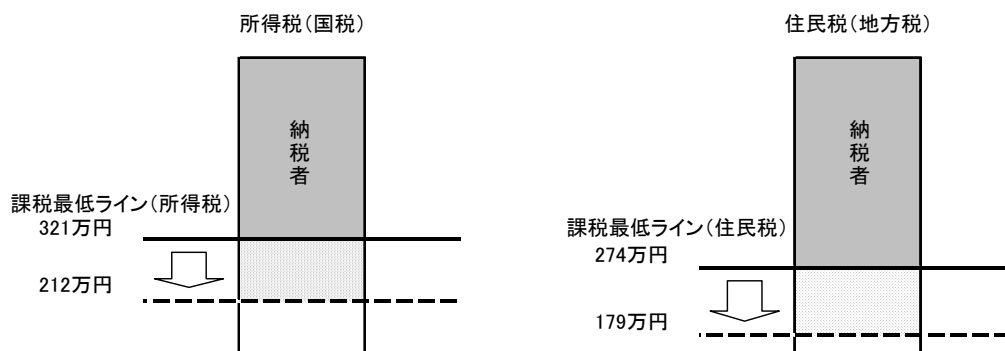
る)に、実質的な家計の税負担がどのように変わるかを追いながら、新たな論点についてみていく。

### (1) 住民税の控除廃止は必要か? ~課税最低ラインの逆転現象で生じる不具合~

ここへきて、住民税にまで扶養控除廃止を拡大するという意見が出されている。そもそも扶養控除は、所得税、住民税それぞれの計算において扶養親族一人あたり一定額を所得から差し引くことで、家族の多い世帯の税負担を軽減するものだ。しかし、所得税と住民税では控除額は異なっている。これは、住民税が「地域社会の会費」としての性格を持つことから、控除額を所得税(扶養親族一人あたり38万円) > 住民税(同33万円)となるように設定することで、所得税の納税者より多くの人から徴収する仕組みをとっているためだ。いいかえると、控除を通じて課税最低ライン<sup>1</sup>が所得税 > 住民税となる仕組みとすることで、住民税は「広く薄く」徴収する仕組みをなしている。

モデルケースを例に考えると、現行の課税最低ラインは所得税が321万円、住民税が274万円であることから、確かに所得税に比べ住民税の納税者は多いといえよう(資料2)。ここで、所得税のみ控除を廃止すると、所得税の課税最低ラインは212万円に下がり、その結果年収212万~274万の世帯では「所得税は払っているが住民税は払っていない」という事態が発生する。先に述べた住民税の理念と相反することとなり、これでは住民税の制度設計が崩れることになる。住民税まで控除廃止を拡大すればこれを回避できるため、住民税をも対象とする案が浮上しているのである。

資料2 所属税と住民税の課税最低ライン(モデルケース、扶養控除(16歳未満)廃止の場合)



注) モデルケースは子ども二人(中学生と高校生)の専業主婦世帯(以下同様)。

基礎控除、配偶者控除、扶養控除(16歳未満)は所得税で38万円、住民税で33万円とした。

特定扶養控除(16歳以上23歳未満)は所得税で63万円、住民税で45万円とした。

出所) 国税庁「民間給与実態調査」などからDLRI作成

しかし、仮に住民税にも適用を拡大したとしても別の問題が発生する。つまり、住民税の課税最低ラインが低すぎるため、低所得世帯にも課税を強いることになる。モデルケースでは、住民税の課税最低ラインは179万円に下がることから、年収200万円前後の世帯からも税を徴収することになってしまう

また、所得税のみ控除を廃止にする場合、実務的な問題も発生する。現在、給与所得者の住民税を計算する際に必要な扶養に関する情報は、(所得税の計算の際)毎年行われる年末調整で把握したものを転用している。国税で扶養に関する情報を扱わなくなる場合、地方が独自で給与所得者の情報を集める事務が発生することになり、実務的にこうしたシステムの構築が可能か否かも問題となっている。

以上のように、所得税のみ扶養控除を廃止すると、個人にかかる税の制度設計全体が覆されることとなるため、整合性をとるべく住民税にまで議論が飛び火している。

そこで、manifestoに記載のあった配偶者控除の廃止と一般の扶養控除廃止で、家計にとってはいくらの増税となるだろうか。モデルケースで試算すると、所得税と住民税の合計額は、年収500万の世帯で10.4

<sup>1</sup> 算出税額がゼロとなる年収で、納税者の範囲を決める目安となる。世帯構成により異なる。

万円の増税となる。また、住民税まで控除廃止を拡大すると、所得税のみ控除廃止の場合の増税額 3.8 万円に比べ、倍以上の増税になる計算である（資料 3）。家計にとっては大きな負担増となり、当然子ども手当を受け取るメリットも薄れることになる。

資料 3 住民税まで控除廃止を拡大する場合の増税額（モデルケース、子ども手当の支給・児童手当の廃止を含まない）

年収	所得税			住民税			所得税+住民税		
	現行	改正後	差引	現行	改正後	差引	現行	改正後	差引
300	0.0	2.8	△ 2.8	1.7	8.3	△ 6.6	1.7	11.1	△ 9.4
500	5.5	9.3	△ 3.8	14.7	21.3	△ 6.6	20.2	30.6	△ 10.4
700	15.3	22.9	△ 7.6	28.7	35.3	△ 6.6	44.0	58.2	△ 14.2
1000	56.2	71.4	△ 15.2	53.2	59.8	△ 6.6	109.4	131.2	△ 21.8

注) △は増税の意。

基礎控除、配偶者控除、扶養控除（16 歳未満）は所得税で 38 万円、住民税で 33 万円とした。

給与所得のみとし、社会保険料控除、生命保険料控除、損害保険料控除は給与所得者の平均とした。

住民税の均等割りは 4 千円とした。

出所) 国税庁「民間給与実態調査」などから D L R I 作成

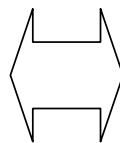
## (2) 高校授業料の実質無償化に関連し、特定扶養控除はどう在るべきか？

～19 歳以上の子どもがいる世帯には大幅な負担増～

特定扶養控除を残せば、高校生の子どものいる世帯では高校授業料の実質無償化と合わせた二重取りになるとの意見もある。モデルケースで特定扶養控除まで廃止する場合の所得税、住民税それぞれの追加的な増税額を試算すると、所得税は年収 500 万の世帯で 5.8 万円、年収 700 万の世帯では 12.2 万円の追加的な増税になる（資料 4）。また、住民税まで控除廃止となる場合は、所得税と住民税合わせて、年収 500 万の世帯で 10.3 万円、年収 700 万の世帯で 16.7 万円の追加的な増税となる。マニフェストによれば、高校生のいる世帯では 12～24 万円の授業料相当分が無償化されるため、これを見込めば低所得世帯では手取り収入が増加する。しかし、大学生または非就学で 19 歳以上の子どもがいる場合は増税となってしまう。マニフェストでは大学奨学金制度を拡充する案も掲げられているが、これが実現しない場合は学費が最もかかる時期の増税に備えて子ども手当を貯蓄する世帯もあろう。

資料 4 特定扶養控除の廃止による追加的な増税額（モデルケース、16 歳以上 23 歳未満の子ども一人に対して）

年収	税額(△は増税)		
	所得税	住民税	計
300	△ 3.2	△ 4.5	△ 7.7
500	△ 5.8	△ 4.5	△ 10.3
700	△ 12.2	△ 4.5	△ 16.7
1000	△ 12.6	△ 4.5	△ 17.1



高校授業料の実質無償化  
(12～24万)

注・出所) 資料 3 に同じ

モデルケースで試算した、特定扶養控除の廃止まで含めた場合の増税額は資料 5 の通りである。所得税は年収 500 万の世帯で 9.6 万円、年収 700 万の世帯では 19.8 万円の増税になる。住民税まで控除廃止になる場合は、所得税と住民税合わせて、年収 500 万の世帯で 20.7 万円、年収 700 万の世帯で 30.9 万円の追加的な増税となる。これに子ども手当と高校授業料の実質無償化（ここでは一律 12 万円とした）を織り込むと、世帯の手取り収入は、年収 500 万の世帯で 22.5 万円、年収 700 万の世帯で 12.3 万円増加する計算になる（資料 6、下段）。ただし、高校卒業後は年収 700 万以上の世帯で確実に増税となる。将来の増税に備え、子

も手当の支給対象世帯で貯蓄性向が上がる可能性もある。マニフェストに記載のある大学奨学金制度拡充の早期実施や、諸外国で行われている成人手当の導入（例えば18歳時に手当として50万程度の一時金を支給するなど）といった代替策も一考に価する。

資料5 特定扶養控除廃止を含めた場合の増税額（モデルケース、子ども手当の支給・児童手当の廃止を含まない）

(万円)

年収	所得税			住民税			所得税+住民税		
	現行	改正後	差引	現行	改正後	差引	現行	改正後	差引
300	0.0	5.9	△ 5.9	1.7	12.8	△ 11.1	1.7	18.7	△ 17.0
500	5.5	15.1	△ 9.6	14.7	25.8	△ 11.1	20.2	40.9	△ 20.7
700	15.3	35.1	△ 19.8	28.7	39.8	△ 11.1	44.0	75.0	△ 30.9
1000	56.2	84.0	△ 27.8	53.2	64.3	△ 11.1	109.4	148.3	△ 38.9

注) △は増税の意。

基礎控除、配偶者控除、扶養控除（16歳未満）は所得税で38万円、住民税で33万円とした。

特定扶養控除（16歳以上23歳未満）は所得税で63万円、住民税で45万円とした。

給与所得のみとし、社会保険料控除、生命保険料控除、損害保険料控除は給与所得者の平均とした。

住民税の均等割りは4千円とした。

出所) 国税庁「民間給与実態調査」などからDLRI作成

資料6 子ども手当を含む一連の施策による手取り収入額（モデルケース）

(万円)

年収	税額(△は増税)			手当			高校授業料 実質無償化(c)	合計	
	所得税	住民税	計(a)	児童手当廃止	子ども手当支給	計(b)		(a)+(b)+(c)	年収比(%)
300	△ 2.8	△ 6.6	△ 9.4	0.0	31.2	31.2	12.0	33.8	11.3%
500	△ 3.8	△ 6.6	△ 10.4	0.0	31.2	31.2	12.0	32.8	6.6%
700	△ 7.6	△ 6.6	△ 14.2	0.0	31.2	31.2	12.0	29.0	4.1%
1000	△ 15.2	△ 6.6	△ 21.8	0.0	31.2	31.2	12.0	21.4	2.1%

特定扶養控除まで廃止すると

(万円)

年収	税額(△は増税)			手当			高校授業料 実質無償化(c)	合計	
	所得税	住民税	計(a)	児童手当廃止	子ども手当支給	計(b)		(a)+(b)+(c)	年収比(%)
300	△ 5.9	△ 11.1	△ 17.0	0.0	31.2	31.2	12.0	26.2	8.7%
500	△ 9.6	△ 11.1	△ 20.7	0.0	31.2	31.2	12.0	22.5	4.5%
700	△ 19.8	△ 11.1	△ 30.9	0.0	31.2	31.2	12.0	12.3	1.8%
1000	△ 27.8	△ 11.1	△ 38.9	0.0	31.2	31.2	12.0	4.3	0.4%

注) 出所) 資料5に同じ

### (3) 子ども手当に所得制限を設けるべきか? ~設けない場合は給付つき税額控除で所得の再分配を~

今一度、子ども手当が浮上した経緯について振り返って考える。ここでは子育て支援に関する「控除から手当へ」の流れに注目するため、配偶者控除の影響を除いて、単純に扶養控除から子ども手当に切り替わることで、所得税の実質的な負担率にどのような変化があるかを考えてみよう。

そもそも、扶養控除額は所得の大きさによらず一定額で、家族構成に応じて税負担を軽減するという考えに基づいた設計になっている。所得税の計算では、これらを収入から差し引いた額に対して、所得に応じた（累進的な）税率が適用されて算出税額が出される。したがって、この計算に従えば世帯所得が高くなるほど実際に控除される額は増えていく（逆進的）ことになり、これが同一家族構成で比較した場合、公平性を欠いているとの批判があった（資料7）。

また、時代とともに養育費が高くなったことから、低所得世帯の母親が子どもを保育所に預けられない、といった問題も浮上した。こうしたことから、減税による子育て支援について、逆進的な控除から手当に変えていくべきだという議論が活発になり、そのような流れの中で民主党の子ども手当案が提示されたわけである。モデルケースにおいても、同一世帯構成で年収別に比較すると、手取り収入額は、金額・年収比ともに低所得世帯ほど有利な変更となっていることが確認できる（資料6）。

資料7 税率掛後の一般扶養控除額

(モデルケース、16歳未満の子ども一人に対して)

(万円)			
年収	扶養控除 (一般)①	税率②	①×②
300	38.0	5.0%	1.9
500	38.0	5.0%	1.9
700	38.0	10.0%	3.8
1000	38.0	20.0%	7.6

注) 出所) 資料3に同じ

だが一方、世帯所得と子ども数の関係をみると、子どもの多い世帯ほど高所得である傾向がある。結局のところ、逆進的な控除を廃止して（子ども数に応じて支給される）子ども手当を導入しても、子どものいる世帯で均してみると、なお高所得世帯が有利になってしまうことも事実である。これを理由に、子ども手当に所得制限を設けるべきだとの意見もある。

子ども手当にどのような政策効果を期待するか。民主党は子ども手当を少子化対策としての位置づけているが、少子化対策としては現金給付のような経済的支援よりも、仕事と育児の両立を可能とする基盤整備の方が有効であることが研究結果から明らかになっている<sup>2</sup>。少子化対策は子ども手当とは別に、保育所・託児所の整備や育児休業制度の充実などを中心に行われるべきであろう。ならば、子ども手当を含む一連の施策には、所得の再分配を通して教育機会や教育の質における不平等を是正する（手当が子どものための支出に使われると仮定した上で）といった効果を期待したい。子ども手当に所得制限を設けない場合は、給付つき税額控除<sup>3</sup>などで所得の再分配を図っていくことが望まれる。

#### (4) 子ども手当はマニフェストの枠組みを超えるか？ ～配偶者控除の前倒し実施も検討すべき～

以上でみてきたように、扶養控除の廃止はそれに伴って大幅な制度設計の見直しを迫り、それに付随した事務体系の構築や低所得世帯への配慮も欠かせない。2010年度の子ども手当半額支給の財源をどこから確保するかが目先の問題となっているが、優先順位をどのように考えるべきか。

配偶者控除は、その廃止によって約6千億円の財源が見込め、もともと扶養控除とは性格が異なるため、制度設計全体と切り離して考えることも不可能ではない。家計への影響も大きく、制度設計全体にかかわることから慎重な議論を要する扶養控除に比べ、議論の余地が比較的少ない配偶者控除の廃止を前倒しで実施し、来年度いっぱい時間を使って新たな税負担の枠組みを考えてはどうか。

以上

<sup>2</sup> 山口一男, 2005, 「少子化の決定要因と具体的対策—有配偶者の場合—」, RIETI Policy Analysis Paper No. 6

山口一男, 2005, 「女性の労働力参加と出生率の真の関係：OECD諸国の分析」, 経済産業研究所, 2005. 12

<sup>3</sup> 税額控除の額より税額が低い場合、控除しきれなかった額の一定割合を給付するもの。手当の性格を併せ持ち、中・低所得世帯に有利。