

浮上してきた子ども手当の問題点

発表日：2009年10月30日（金）

～少子化対策における受益と負担の姿～

第一生命経済研究所 経済調査部

担当 熊野英生（Tel：03-5221-5223）

子ども手当の実施に当たって、扶養控除廃止と児童手当廃止が組み合わせられそうだ。一般的に、扶養控除の廃止については財源確保の議論になりがちであるが、そう考えてよいのか。少子化対策として受益と負担の原則を考えることがより重要なのではないか。財源論は、子ども手当に所得制限をかけた上で、直接税の見直しではなく、消費税率引き上げを検討の方が好ましい。また、成長制約として問題が、少子化なのか、高齢化なのかも見極めた方がよいだろう。

扶養控除が廃止されると

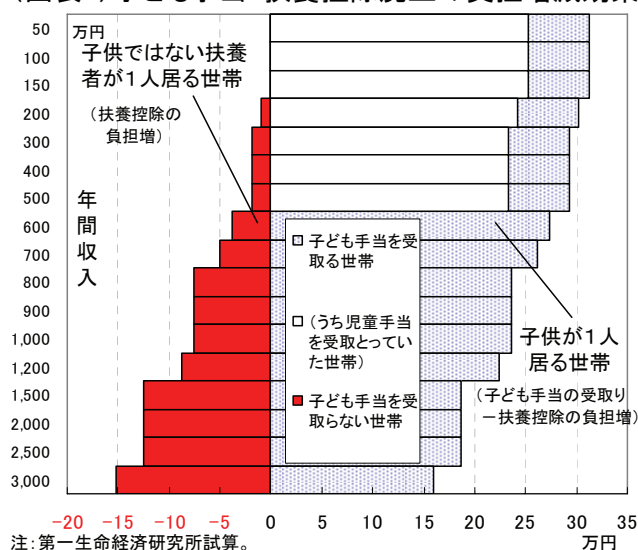
鳩山政権は、子ども手当の支給の代わりに、財源として扶養控除を廃止する構えである。以前から民主党は「控除よりも手当」へ切り替えるという方針を掲げている。そのため、子ども手当の実施に向けては、2010年度2.25兆円（2011年度以降5.3兆円）の財源確保のために、扶養控除廃止▲1.0兆円を試みようとしている。また、別の財源として、児童手当も廃止して国庫負担▲2千億円を捻出しようとしている。そのほか、公立高校授業料の無償化（5千億円）との見合いで、特定扶養控除▲5千億円を縮減するという観測もある。

「控除よりも手当」という方針は、所得に応じた累進負担を定額負担に切り替えて、水平的公平を目指すものであろう。人的控除の場合、収入から扶養控除38万円が差し引かれて課税所得となるので、課税所得ごとに適用税率が異なってきた恩恵に差が出る。一方、手当の場合は、所得とは無関係に一定額が支給されるので、高所得者には相対的に薄く、低所得者に相対的に手厚くなる。結果的に、今回のように、子ども手当を実施して扶養控除を廃止すれば、低所得者ほど子ども手当の恩恵が相対的に大きくなるかたちになる（図表1）。

この方針の趣旨は、経済格差の是正という方針に沿って行われていると理解するが、筆者が観察するところ、扶養控除が廃止されるマグニチュードはその利害に関係する多くの世帯でまだ十分に実感してはいないように思われる。それは、子供が居なくて扶養控除を適用されているタイプの世帯に増税されることの関心が高くないからだ。例えば、高校学校を卒業して同居している23歳以上の子供がいる世帯では、子供の収入が年間103万円未満の場合に、親が扶養控除を適用されていることがある。子供でなくとも、生計をともにしている自分の両親（70歳未満）が給与を得ていない場合には、扶養控除の適用を受けられる。つまり、働いていない同居人が22歳以下ではない場合には、扶養控除が適用されなくなって世帯主は負担増になる。また、特定扶養控除が縮減されると、公立高校授業料が無償化されても、大学生に相当する18～22歳の子供がいる世帯には同様の変化が起こると予想される。

最低課税限度についても、現在、上記のような扶養者がいて所得水準が低い場合には、扶養控除の廃止によって課税限度が引き下がることの影響があるはずである。さらに、子ども手当を受け取らない同居人のいる世帯において扶養控

（図表1）子ども手当・扶養控除廃止の負担増減効果



本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

除が廃止されることの影響は、おそらく、家計の労働供給のスタンスを変化させると予想される。これまで扶養控除でまかなわれてきた同居人の家計負担が、世帯主の所得だけで賄いきれなくなるので、同居人ができるだけ労働供給を増やさざるを得ないプレッシャーになるからである。

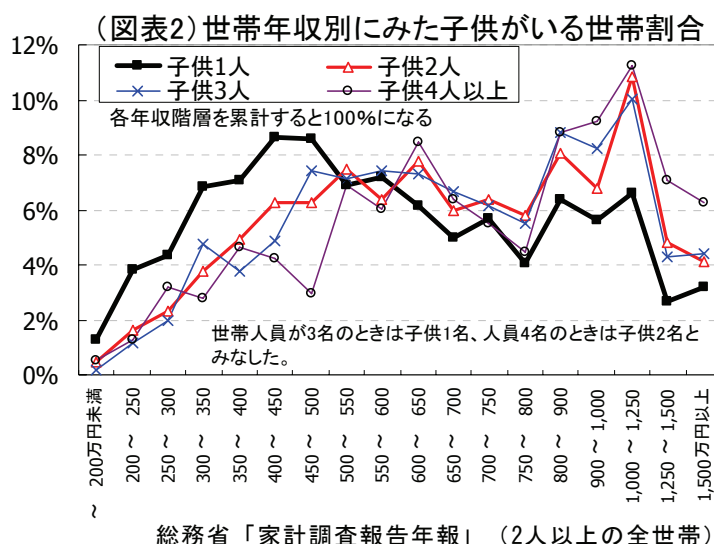
なお、扶養控除の廃止は所得税だけについて適用し、地方税である住民税の方には今のところ適用される扱いではない。確かに、住民税の扶養控除（33万円）がなくなると、子ども手当を将来年間31.2万円受け取っても、課税税率が高い場合には負担増になる人も現れてショックが大きくなる。一方、地方税については、地方自治体の税収不足の問題が深刻な中で、地方自治体が扶養控除を廃止して税収増を図りたいという気持ちがあるのではないかとこの観測も成り立つ。そうした扱いはせずに、住民税の扶養控除は現状維持にしたのは、地方自治体が子ども手当の負担を背負ってまで住民税を増やしたくはなかったからだろう。地方と中央の負担の分担が難しいので、住民税の扶養控除は現状維持に止めたのが実情ではないか。

所得制限に関する見方

筆者は、当初、子ども手当が年間31.2万円（2010年度は15.6万円）の金額になることを聞いたとき、これは所得制限をかけて高所得者は受け取らない方が好ましいのではないかと考えた。しかし、子ども手当と同時に扶養控除廃止が併用されそうだという観測が強まってくると、子ども手当の所得制限をかけると高所得者に大きな負担増の圧力がかかるので、議論は単純ではないと考え直した。負担増が累進課税を通じて大きくなる弊害は、子ども手当で補わないと、負担増のアンバランスが大きくなってしまう。扶養控除の廃止によって、所得制限が事実上かけられなくなったように思える。

筆者の推定では、子供が2人以上いる世帯は相対的に世帯年収が高いと考えられる（図表2、この点は多くの人の直感とは食い違うであろう）。扶養控除の廃止がなかりせば、子ども手当に所得制限をかけて、子ども手当の総支出額を抑え込みながら、低所得層に子ども手当の恩恵をより大きくできたとも考えられる。それが、扶養控除廃止を組み合わせることで、子ども手当の規模を制限し、かつ、限られた財源の中で低所得層に傾斜配分することがしにくくなったと考える。

上記の議論とは別に、子ども手当の恩恵については、いくつかの問題点を指摘することができる。1人当たりに定額で支給する方法は、すでに子供が多い地域には恩恵が多くなり、子供が少ない地域では恩恵が少ないという側面がある。わかりやすく例示すれば、子供が少ない東京都では相対的に子ども手当の支給額は少なく、沖縄県のような子供が多い地域では支給額が多くなるという面である。もともと東京都のような地域では、子育てニーズに対してインフラが不足している。そうした中では、子ども手当のような需要対策が、中長期的に供給制約を解消する刺激になることが期待されるが、今回のように1人当たりの定額給付方式で実施することは、そうした問題点には有効に作用しにくい。結局、子ども手当の支給は、少子化問題について都市部の人々が抱えている悩みを解消しにくいのだろう。逆に、子供の多い地域では、所得制限をかけないことがよりプラスに働いて、より子供が増えて、供給体制の拡充が進むという結果になる。少子化対策に地域間格差がある問題は別途解決法を探らねばならない。



本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見通しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

定額給付と消費税率引き上げ

扶養控除の廃止は、子ども手当の財源確保という発想からくるが、別の選択肢として消費税率引き上げという考え方もできる。「控除から手当」という発想を広げれば、負担側でも一定額を所得に関係なく薄く広くとることになる。「少子化は社会的な問題である」という意見が国民の総意を得られれば、消費税率を割り当てて定額支給・定率負担というバランスは悪くない。

半面、「少子化は社会的な問題である」という見方は、この議論の意味がまだ十分に尽くされていない印象が強い。しばしば「欧米では少子化対策に国費が使われているのだから、日本でもそれなりの国費を使ってはどうか」と語られるが、そうした意見は受益と負担のうち、受益側ばかりで負担側の有り様に注意を払っていないことが多い。

私たちが財政問題で苦しんでいるのは、高成長時代のレガシーで、成長すれば直接税のボリュームが増えやすいという発想を温存しているからだ。今は、そのまま高齢社会に突入してしまい、巨大な社会保障関係費を昔からの直接税主体の税体系でまかなう格好になっていることにある。人口構成が高齢者比率を高め、同時に勤労者比率を低めているのに、消費税をそのまま凍結しているのは、受益と負担に関して未解決の問題がたなざらしになっている印象がある。そこからさらに専ら直接税の所得控除だけを見直していこうとするのは、問題の本質的解決からは遠いところで勤労者だけが振り回されるようにも見える。「少子化対策を国費でまかなうべきだ」という見方は、財政面で高齢化の負担増を歳入面でまかない切れていないことを考慮して、高齢化と少子化のバランスを再検討した方がよい。おそらく、そうすると封印した消費税率引き上げの問題を含めて考えることにならざるを得ないはずだ。

現在、2010年度予算編成では、子ども手当などで膨らんだ概算要求の規模を歳出カットでしのごうとしている。冷静に考えると、子ども手当を最優先して、そのほかの歳出をカットすることが果たして公正なのであろうか。このままでは、歳出カットの痛みが大きくなり、子ども手当の優先順位の比較がうまくできなくなる弊害も起こるかもしれない。

少子化対策と成長制約論

少子化対策については、「将来の経済成長のために今のうちから国費をかけて対策を打つ」という考え方を耳にする。少子化が成長制約であることは間違いないが、目下のところより大きな成長制約は高齢化に伴う社会保険などの負担増の方である。少子化対策をしなくてよいという極論には反対であるが、一方で、高齢化負担の成長制約に目を瞑ってしまう態度には警鐘を鳴らしたい。例えば、2003年4月に健康保険・厚生年金などに総報酬制が導入され、2004年10月から厚生年金保険料率が段階的に引き上げられている。こうした公的負担の見直しによって、企業は正社員を雇いづらくなって、非正規化を押し進めてきた。そのことは、日本経済の労働生産性を低下させる作用を及ぼしてきた可能性は強い。基本的に1人当たりの労働生産性を高めることなしに、公的負担増の拡大に耐えることはできない。それなのに、安易に公的負担の範囲を少子化対策にまで大規模に適用してしまうと、公的負担増がいよいよ過重感を増して自分の首を絞めることになる。危険なのは、少子化対策に巨大な政府支出を使ってよいという発想が、高齢化負担を消費税率でまかなうという問題を積み残したまま、限られた直接税をより少子化対策に振り向けさせることである。受益と負担を分離した改革は、将来に禍根を残すと考えるべきではなかろうか。

往々にして私たちは財政問題に関して、「政府支出にはきつと無駄が多くあるはずだ」というマインドコントロールにかかってしまう。政治的レトリックから思考をもう一段引き上げて、日本の財政が置かれている立場を見つめ直す必要がある。そもそも、なぜ歳出がカットされなくてはいけないうか。子ども手当のために、大幅な歳出カットが行われることは、暗黙のうちに少子化対策のプライオリティが削減対象の歳出よりも上ということになるのだ

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見通しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

ろう。

当面、概算要求から本予算の編成までには、きっと厳しい歳出の絞込みが行われるだろう。本予算は、小泉政権時代から厳しく絞り込まれていて、「痛み」を感じずにカットできる余地は限定的であるだろう。そこから歳出削減が進むとなると、「痛み」の実感は小さくないはずだ。

冷静に考えると、少子化対策はその財源として消費税率の引き上げで対応した方が、バランスが良いのではないか。消費税率を引き上げるのならば、扶養控除は廃止しないにおいて、子ども手当に所得制限をかけて支給額を総額として抑え込むという選択肢を採りやすくなる。廃止される児童手当にしても、そうした思想で所得制限がかけられていたと考えられる。受益と負担のバランスを考えると、金額が小さくて効果が大きな少子化対策を講じて、消費税率の引き上げを最小限度に止めるというのが妥当なのだろう。

少子化対策の必要性

最後に、誤解のないように述べておくと、筆者は現状の子ども手当と扶養控除のあり方に疑問を呈しているから、少子化対策に反対なのかというところではない。筆者は、少子化対策は大賛成であり、子ども手当も政府が少子化対策に前向きになった姿勢は歓迎する。しかし、毎月 2.6 万円の手厚い支給額を配布することが、少子化対策としてベストな選択なのかという点には注意したい。2005 年の民主党マニフェストでは、当時は毎月 1.6 万円の子ども手当が念頭に置かれていたはずである。それがいつの間にか、月 2.6 万円と公約の金額が大きくなった。

確かに、都市部では、子育てにお金がかかる。しかし、その原因は、働く女性が仕事の時間制約やインフラの不足という供給制約によって、子供を育てるのに金銭的負担が大きいことに起因する。子ども手当だけを手厚くするだけでは、供給制約はうまく解消できない。さらに言えば、公的資金をかけて保育所などを大量に建設してしまうと、数十年後には、建設した保育所が空室だらけになってしまうリスクがあることも避けなくてはならない。企業社会がもっと子育てに寛容になって、働く女性にとって保育所の必要性が少なくて済むように柔軟になることが先決であろう。

また、子育てのみならず、高齢者福祉まで考慮すると、扶養控除などを廃止して、家族の単位が小さくなってしまふことを目指すよりも、逆に税制では大きな家族を促すように考慮して子育て・介護の負担を大家族で分担する方が社会的なコストを低くできるかもしれない。フランスの税制が、N 分 N 乗方式で家族の人数が多い方が有利な税制になっているのも、大家族で子育ての負担軽減を図ろうという意図があるのだろう。

子ども手当についての議論は、問題解決に向けて、より包括的な視角が必要だという理解を深めて、少子化問題を解決していく確かな一歩として活かしていくべきであろう。