

子育て世帯に対する手当等と扶養控除縮減の影響

～最近の制度改変に伴う所得別の影響試算～

調査情報担当室 鈴木 克洋

1. はじめに

子育て世帯に対する支援（子育て支援）の充実が政策課題の一つとなっている。この子育て支援は、次代の社会を担う子供一人ひとりの育ちを社会全体で応援することを目的として、子育てにかかる経済的負担の軽減、安心して子育てができる環境整備等を行うための施策¹とされるが、この定義で捉えるならば、社会保障政策の範囲を超えて、税制上の扶養児童に係る所得控除や児童の就学支援といった施策も広義の子育て支援として包括できるだろう。

近年、こうした広義での「子育て支援」について、民主党政権下での「(所得)控除から手当へ」という政策の方向転換などもあり、その制度設計について国会論議を経ながら、ここ数年の間に内容は大きく変遷した。最終的には、児童手当（子ども手当）における対象者・支給額の拡充、高校無償化制度の創設といった子育て世帯にとってプラス面となる政策が導入される一方で、税制面での扶養児童に係る扶養控除の廃止・縮小等による負担増といったマイナス面の政策も実施されるなど、子育て支援に係る体系は大きく変わっている。

そこで、本稿では、これら制度体系の変更によって子供を養育する世帯にどのような影響があったかを整理する²。なお、本稿では、子育て世帯への「所得（収入）面」での公的支援を中心に検証することとし、その対象の制度は、特段の断りがない限り、子育て世帯への現金給付型支援制度（児童手当）³、新たに導入された高校無償化制度⁴、税制上の措置については、扶養年少児童に係る扶養控除（年少扶養控除）、特定扶養控除⁵に限定した。

¹ 厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/>

² 本稿は、鈴木(2011)「子どもに対する手当の増額と年少扶養者控除廃止の影響」本誌第 96号、平成 23 年 10 月)のフォローアップである。

³ 子育て支援の充実策には、児童手当制度という「現金給付」のほか、地域子育て支援拠点事業、保育所や学童保育、妊婦健診助成等といった「現物給付（サービス）」があるが、これら現物給付の制度は世帯ごとの定量化が難しいため検証の対象外とした。

⁴ 就学支援には、義務教育で行われている就学援助制度もあるが、対象が低所得者世帯向けの援助という性格から検証の対象外とした。なお、就学援助制度については、鷹(2013)が詳しい。

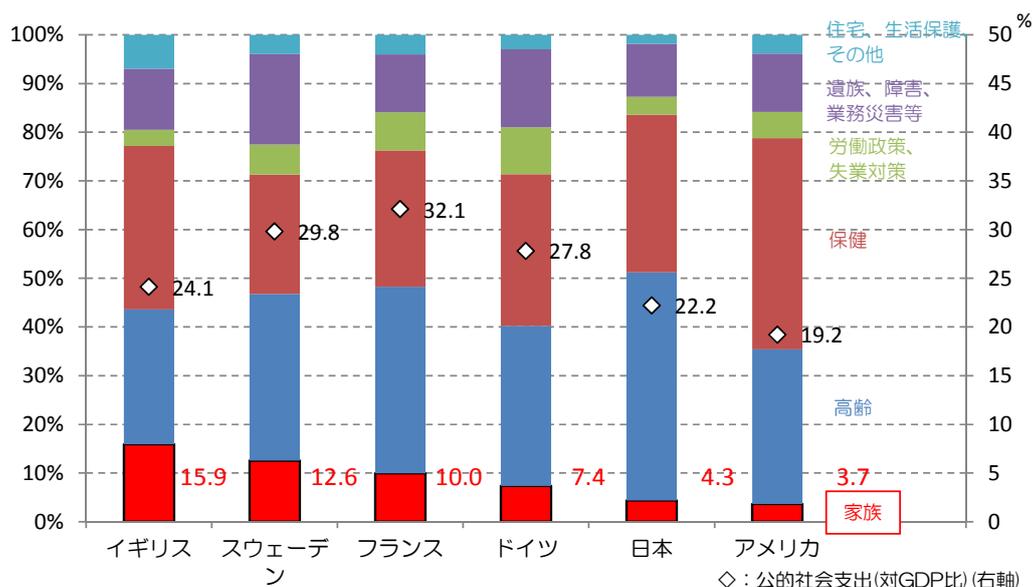
⁵ このほか、給与所得控除制度の改正の影響も加味した。

2. 子育て支援の国際比較

はじめに子育て支援の規模について、我が国の国際的な位置づけを確認する。図表1は、OECDの定義に基づく政策分野別公的社会支出の構成比率について国別に比較したものである。図表中の「家族」とあるのは、政府等の公的機関が家族を支援するために支出する現金給付及び現物給付（サービス）のことであり、具体的には、児童手当のほか、保育所運営費、児童保護費、出産一時金、就学援助等の子育て等に係る各施策が含まれる。

2009年（平成21年）の公的社会支出に占める家族支出の割合をみると、我が国は4.3%にすぎず、アメリカを除けば、欧州各国と比べてその割合は小さい上に、我が国の公的社会支出全体の対GDP比も他国と比較して大きくはないことから、家族支出の金額水準自体も低いことが確認できる。我が国における家族支援は、公的社会支出の規模ではまだまだ十分とはいえないだろう。

図表1 政策分野別公的社会支出の比較（2009年）



(注) 各国比較可能な直近2009年時点の数値。2010年時点の日本の社会支出のうち家族の構成比は5.7%、公的社会支出対GDP比22.3%である。

(出所) OECD, “Social Expenditure Database (SOCX)” (July 2013 update)から作成

なお、図表1注に記載したが、直近のデータである2010年（平成22年）の我が国の家族支出の割合は5.7%に改善している。これは児童手当（子ども手当）制度における手当の増額等（3節参照）によって家族支出の額が増加したことによるものと考えられる。

しかし、この手当増額の財源として、税法上の人的控除である年少扶養控除・特定扶養控除の廃止等をもって賄われたことから、家族支出の増加だけをみて、子育て支援が充実したとは必ずしもいえない点は注意が必要である。

そこで、各国における税制上の子育てに係る控除制度を確認する（図表2）。税制については各国の制度や慣習の違いなどがあるために単純には比較できないが、前掲図表1において公的な家族支出の割合の高い国（イギリス、フランス、ドイツ）については、おおむね税法上においても、（もちろん適用要件もあるが）子育て世帯に対する公的な支援（被扶養児童に係る税額控除等）が行われていることが確認できる。こうした中で、我が国ではこの税制上での支援については廃止・縮小されるという方向になった。

図表2 主要国における被扶養親族に対する主な税制上の配慮措置

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
課税単位	個人単位課税	個人単位課税と夫婦単位課税の選択制	個人単位課税	個人単位課税と夫婦単位課税の選択制	世帯単位課税(N分N乗方式)
被扶養親族に係る控除等	扶養控除 扶養親族 ^(注1) 16歳以上扶養親族 [38万円] 特定扶養親族(16歳以上23歳未満) [63万円] 老人扶養親族(70歳以上) [48万円]	被扶養者に係る人的控除あり [30万円] また、一定の要件(所得、年齢等)の下、子については、児童税額控除(給付付き)を受けることができる。 [17歳未満、8万円*]	なし ^(注2) ただし、一定の要件(所得、年齢等)の下、子については、児童税額控除(全額給付)を受けることができる。 [16歳未満、7万円*] ^(注3)	なし ただし、18歳未満及び一定の要件を満たす18歳以上の子については、児童控除(児童手当(23万円)との選択)を受けることができる。 [児童控除の額は子供1人につき74万円]	なし ただし、21歳未満及び一定の要件を満たす21歳以上の子については、合算課税(世帯単位課税)を適用できる。 ^(注4) [家族除数1につき税率不適用所得63万円]

(備考) 2012年1月現在。*は、納税者の所得に応じて金額が変動するもの。各国の控除等については、一般的に適用される控除等について、原則の適用要件と、その際の1人当たりの最大金額を記している。邦貨換算レートは、1ドル=78円、1ポンド=123円、1ユーロ=106円(2011年11月の実勢相場の平均値)。端数は四捨五入。

(注1) 日本の被扶養親族に係る控除等の枠内の取消し線は、2010年度(平成22年度)税制改正において廃止されたものを示す。なお、記載した控除金額は所得税についてのもの。

(注2) イギリスでは、一定の要件(労働時間、年齢等)の下、全額給付の税額控除として、就労税額控除が認められている。

(注3) イギリスにおける児童税額控除は、低所得世帯に対して子1人当たり最大31万円増額される。

(注4) フランスでは、家族除数(N)は単身者の場合1、夫婦の場合2、夫婦子1人の場合2.5、夫婦子2人の場合3、以下被扶養児童が1人増すごとに1を加算する。なお、家族除数(N)により調整を受けられない成人した子については、扶養費用を所得控除(最大60万円)できる。

(出所) 財務省資料から一部抜粋し加筆修正

3. 最近の我が国における所得面での子育て支援の変遷

次に、平成 21 年度以降の我が国における所得面での子育て支援に係る制度の変遷を振り返る（図表 3）。

平成 21 年度時点の所得面での子育て支援としては、税制上の年少扶養控除・特定扶養控除があり⁶、児童手当は所得制限付きで 3 歳未満には 1 人当たり月 1 万円、3 歳以上には 5 千円（第 3 子以降 1 万円）を給付するものであった⁷。

図表 3 我が国における子育て支援に係る制度の変遷

	平成	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
【給付制度】							
児童手当 子ども手当	名称	(児童手当)	(子ども手当)	(子ども手当) (つなぎ法) <特措法> H23.10	(児童手当)	(児童手当)	(児童手当)
3歳未満		月1万円	月1.3万円	月1.5万円			
3歳～小学校修了 (第3子以降)		月5千円 (月1万円)	月1.3万円 (月1.3万円)	月1万円 (月1.5万円)			
中学生		—	月1.3万円	月1万円			
※所得制限世帯 (所得制限額*)		860万円	なし	なし	H24.6 なし 5千円	960万円	960万円
公立高校授業料無償制 高校等就学支援金							
公立高校		—	月0.99万円相当				
私立高校 (250万円未満世帯*) (250～350万円世帯*)		—	月0.99万円 (月1.98万円) (月1.485万円)				
(所得制限額*)			なし	なし	なし	なし	
【所得控除制度】							
所得税	年少扶養控除	年38万円		H23.1 (廃止) (縮小)			
	特定扶養控除 (16～18歳)	年63万円		年33万円			
	給与所得控除					H25.1 (縮小) 上限設定	
住民税	年少扶養控除	年33万円			H24.6 (廃止) (縮小)		
	特定扶養控除 (16～18歳)	年45万円			年33万円		
	給与所得控除						H26.6 (縮小) 上限設定

(注 1) 所得制限額は、サラリーマン(世帯主)、専業主婦、子 2 名(高校生、小学生)の標準世帯の場合の総所得の場合の例。

(注 2) 高校無償化制度の変更が予定されており、支援金額の変更や所得制限(910 万円)の導入等が項目に上がっているが、執筆時点では詳細は明らかでない。

(出所) 筆者作成

⁶ 扶養控除は、納税者に扶養親族となる人がいる場合、一定の金額の所得控除が受けられる制度のことである。扶養親族 1 人に対し所得税では 38 万円、住民税では 33 万円の控除が適用できる。扶養親族のうち 0～15 歳までの扶養控除は一般的に「年少扶養控除」と呼ばれる。また、特定扶養控除は、特定の年齢(学生等)の扶養親族に対して所得税では 63 万円、住民税では 45 万円を控除することができる。

⁷ 当時の児童手当については、鈴木(2009)参照。

これら子育て支援に係る制度は、平成 22 年度に大きく転換されることになった。まず、(1)児童手当に上乘せする形で子ども手当が創設され、所得制限が撤廃されて中学生まで対象児童が拡大され、児童 1 人当たり一律で月 1.3 万円と現金給付額が増額された⁸。また、(2)高校無償化制度が導入され、高校生 1 人当たり月 9 千 9 百円相当分の公立高校授業料無償もしくは私立高校等の就学支援金（就学支援金について低所得者は収入に応じてその 2 倍もしくは 1.5 倍の金額）が受けられるようになった⁹。いずれも子育て支援の拡大策である。

その一方、(3)平成 22 年度税制改正において、0～16 歳未満に係る扶養控除（年少扶養控除：所得税 38 万円、住民税 33 万円）が廃止され、16～18 歳に係る特定扶養控除（所得税 63 万円、住民税 45 万円）が廃止された¹⁰（16～18 歳は一般の扶養控除が適用される）。いずれも所得税は平成 23 年分から、住民税は平成 24 年度分から順次適用されることとなった。所得控除制度は、課税ベースとなる課税所得の算出に当たって、1 年間に得た総所得金額から、世帯構成に対する考慮や個人的事情に適合した応能負担の実現を図ることなどのために一定の金額を控除するものであり、これら控除する金額が少なければ、税負担は重くなる。つまり、この年少扶養控除の廃止等は、所得控除できる金額が減少するため、当該年齢の子供を養育する世帯にとっては税負担が重くなること（増税）を意味する。

なお、(1)の手当は、1 年間の時限立法であったため、平成 23 年度以降の給付のためには新たな法制定の必要があった。しかし、いわゆる「ねじれ国会」の中で、平成 23 年度分の法案は撤回され、半年間はつなぎ法で平成 22 年度と同内容が措置され、残り半年間は特別措置法で給付金額が変更（3 歳未満 1.5 万円、3 歳～中学生 1 万円、第 3 子以降 1.5 万円）された上で実施された。

こうした変遷を経て、平成 24 年度からの現金給付制度については、名称が児童手当に戻され、給付金額は特別措置法と同内容（3 歳未満 1.5 万円、3 歳～中学性 1 万円、第 3 子以降 1.5 万円）とされた。併せて所得制限が設定されたが、所得制限額以上の者に対しても当面の間は特例給付として一律 5 千円の給付がされることとなった¹¹。

以上のように、平成 21 年度以後 3 年程度の期間において、所得面での子育て

⁸ 詳しくは、鈴木(2011)を参照。

⁹ 制度の詳細は、有蘭(2010)、鈴木(友)(2010)を参照。

¹⁰ 平成 24 年度改正において、高額所得者における給与所得控除に上限を設定するという給与所得控除制度の縮減が行われた。これ自体は子育て支援とは関係は薄いですが、世帯の実質収入に大きな影響を与えるものであるため付記している。

¹¹ 制度の詳細は、山田(2012)を参照。

支援に係る制度は大きく変わった。最終的には、変更前の平成 21 年度時点と比較すると、(1)の児童手当の対象児童拡大と給付額の増加によって、1人当たり月 5 千円の収入増となり、(2)の高校無償化制創設によって、1人当たり月 9 千 9 百円相当の負担減による実質的な収入増になった一方で、(3)の年少扶養控除廃止と特定扶養控除の縮小による課税額の増加で実質的な収入減になった。これらを相殺してみた場合、果たして所得面での子育て支援は拡大したのだろうか、次節ではこの点を試算する。

4. 現金給付等の増加と扶養控除等削減による世帯への影響試算

平成 22 年度以降の改正は、世帯の収入に対してプラスとマイナスの両面から影響を及ぼすことになったが、全体としてどちらの影響が強くなるのだろうか。そこで、これら所得面の子育て支援に係る制度改正の影響を試算する。試算にあたっての前提は次のとおりである。

(ア) 試算対象世帯の構成：世帯主(給与所得者)＋配偶者(無職)＋子 1 人¹²

(イ) 試算ケース：子供の年齢にあわせた 4 ケース (① 3 歳未満、② 3 歳～小学生、③ 中学生、④ 高校生)

(ウ) 児童手当改正及び高校授業料無償化制度導入に伴う実質収入増の影響：

(a) 平成 24 年 6 月以降の新たな児童手当(新児童手当)給付額と改正前の平成 21 年度時点の児童手当(旧児童手当)給付額の差額

(b) 高校等就学支援金額(高校無償化制度は低所得者世帯への支援が厚い高校等就学支援金を選択。本支援金は世帯に直接給付されるものではないが、授業料の負担軽減となることから実質収入として取り扱う。)

なお、(b)の高校無償化は平成 26 年度に制度改正が予定されているが¹³、執筆時点で制度の詳細が明らかでないため、平成 25 年度時点の制度を前提とした。

(エ) 年少扶養控除廃止等による税負担増加に伴う実質収入減の影響：

(c) 年少扶養控除廃止後の課税額と同控除廃止前の課税額の差額

(d) 特定扶養控除縮減後の課税額と同控除廃止前の課税額の差額

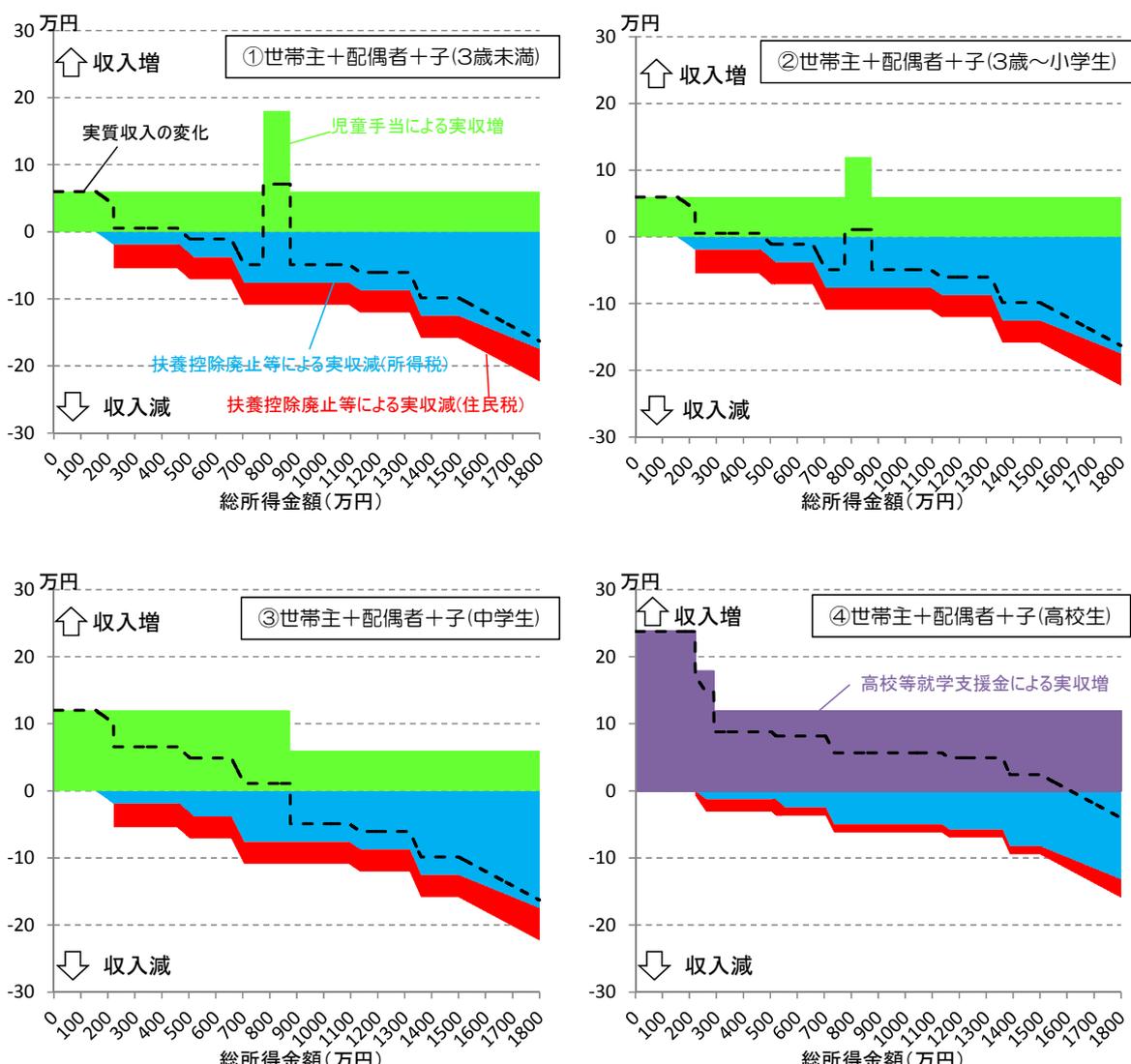
なお、実質収入減少の影響は、給与所得控除の変更が所得税・住民税ともに適用された時点(平成 26 年 6 月)以降を基準とした。

¹² 本試算での世帯は 3 人構成のため、前掲図表 3 における所得制限額は異なる。標準世帯(4 人)と比較して所得制限金額の水準は幾分か低下することになる。なお、扶養児童が増えた場合の最終的な実質収入の影響は、全体的な傾向としては大きく変わるものではない。

¹³ 所得制限(910 万円)導入とそれによって浮いた財源を基に中低所得者への支援金加算などの変更が具体的な項目として上がっているとされる(『日本経済新聞』2013 年 8 月 28 日)。制度変更後については、改めて試算することとしたい。

これらを基にして試算した結果は図表4のとおりである。図表4は子供の年齢別に総所得金額に応じて、制度改革がどの程度実質収入（年間額）を変化させたかを示すものである。このうち、(ウ)の児童手当改正及び高校無償化導入に伴う実質収入増分は緑色（児童手当分）もしくは紫色（高校等就学支援金分）の部分であり、(エ)の年少扶養控除廃止等による税負担増加に伴う実質収入減分は、青色部分（所得税分）と赤色部分（住民税分）である。また、黒線はこ

図表4 制度改革に伴う実質収入（年額）の変化（子供の年齢別）（試算）



(注1) 試算の前提は本文参照。なお、税制は所得税法令及び地方税法に則り算出。配偶者は無職。社会保険料控除は財務省の近似式を利用。医療費控除・生命保険料控除・住宅ローン控除等の控除、復興特別所得税は仮定しない。

(注2) 総所得金額は世帯主の給与所得のみと仮定し5千円刻みで算出。年額ベース。

(出所) 筆者作成

れら収入の増加と減少を相殺した場合の最終的な実質収入の変化を表す。

試算結果を順にみていくと、まず、①子供が3歳未満の場合と②3歳～小学生の場合の実質収入について、子育て支援改正の恩恵を受けて大きく増収となる世帯は、基本的に住民税の非課税世帯であることがわかる。それよりも所得の高い世帯については、年少扶養控除廃止による増税の影響で、実質収入はほとんど変わらないか、むしろ減収となっている。この減収幅は総所得金額が大きくなるほど大きくなり、所得税の累進課税による影響を強く受けていることがわかる。なお、総所得金額700万円台後半から800万円台後半の世帯域で増収世帯がみられるが、これは旧児童手当と新児童手当における所得制限額の違い（家族4人の標準世帯において、旧児童手当860万円、新児童手当960万円）による影響と考えられる。

次に、③子供が中学生の場合は、新児童手当における所得制限額を挟んで、それ以下の世帯で増収、それ以上の世帯で減収になっている。中学生は新児童手当において支給対象に加わったことで子育て支援による恩恵を受けられるようになった世帯が増えたことを意味する。ただし、総所得金額が大きい世帯においては、制度改正によって大きく減収になっていることも確認できる。

最後に、④子供が高校生の場合は、新たに創設された高校等就学支援金によって、今回試算した世帯全てで実収増になった。ただし、今後の改正で高校無償化制度に所得制限が導入された場合には、所得制限額以上の世帯においては減収となる可能性がある。

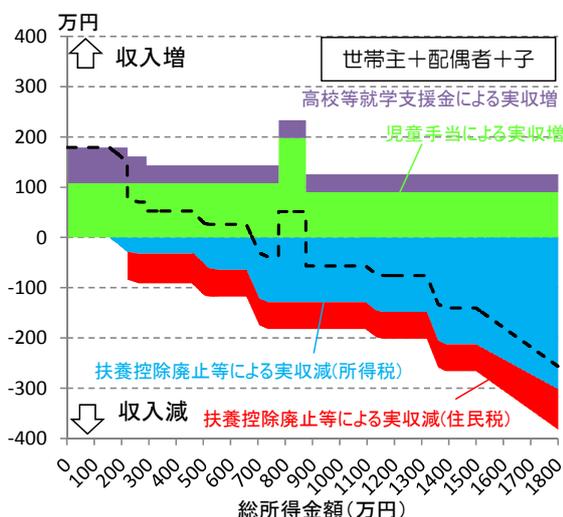
このように、総所得金額の違いのみならず、子供の年齢によっても子育て支援制度の改正による恩恵は変わってくるが、子供の成長にあわせてそれぞれ適用される内容が異なるため、子育て期間全体として、最終的にどれだけの恩恵を受けられるようになったのか総合的にみる必要がある。そこで、子供の成長に合わせて、所得面での子育て支援にかかるこれらの制度変更が全体としてどの程度の恩恵を享受できたかについて計算したものが図表5になる。

図表5は、図表4のケースごとに適用期間を掛け合わせて、それらをすべて合計したものである。つまり、旧制度下で子供を産んで高校生まで18年間子育てをした場合と新制度のもとで行った場合の所得面での子育てに係る支援の差額を取ったものである。なお、ここでは子育て期間中に制度改正がないこと、世帯主の総所得金額が変わらないことが前提になっていることに留意願いたい。

これによると低所得の世帯は、非課税であるため控除削減による増税の影響はなく給付額の増分をそのまま恩恵をうけることができる。その一方、非課税限度額以上の所得のある世帯では、その所得金額が大きくなるほど、制度改正

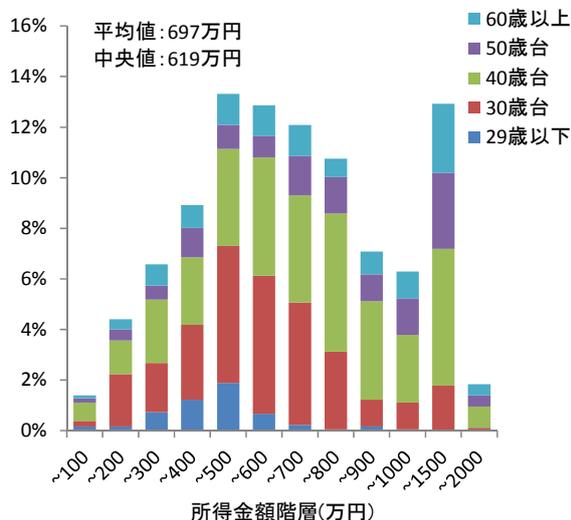
の恩恵は小さくなる。この試算においては、おおむね 680 万円の世帯から上の所得世帯においては、制度改革の恩恵は受けられずむしろ減収というマイナスの影響が強くなる。なお、前述の児童手当の所得制限の引上げに伴う総所得金額 700 万円台後半から 800 万円台後半の世帯域で制度改革の恩恵を受ける世帯が存在するが、それ以上の所得金額世帯では制度改革がより大きくマイナスに効いていく。平成 24 年の国民生活基礎調査によれば、こうしたマイナスの影響を受ける所得階層に属する世帯は、決して少なくはない可能性がある¹⁴（図表 6）。

図表 5 制度改革に伴う実質収入（年額）の変化（子育て期間全体）（試算）



(出所) 筆者作成

図表 6 児童のある世帯における所得金額階層別世帯の相対度数分布



(注) 当該年の調査では福島県が除かれている。
(出所) 厚生労働省「平成 24 年国民生活基礎調査」から作成

5. おわりに

本稿では、足下数年の間に行われた、所得面での「子育て支援」の制度改革による影響を試算した。我が国においては、社会支出など子育て世帯に対する公的な支援が欧州各国に比べて薄いことから、その充実化が政策課題の一つにもなっている。

この中で、平成 22 年度における大規模な政策の転換によって、児童手当（子

¹⁴ なお、本調査は、児童数に関係なく児童を持つ世帯全体を対象とした分布であり、本試算はその中の特定の世帯を想定している点には注意が必要である。

ども手当)が増額され、高校無償化制度が導入されたことによって、子育て支援策は充実化に向けた動きがあった一方で、その財源として年少扶養控除や特定扶養控除が廃止・縮減されることになった。

そこで本稿においては、これら所得面での子育て支援策を検証対象とし、その制度改正によって、世帯年収別にどのような実収入に対する影響があったかを試算した。その結果、制度改正による恩恵が受けられる世帯は、主に低所得世帯であるのに対して、中高所得世帯を中心として減収となるというものになった。つまり、本試算からは、所得面での子育て支援策の拡充は、経済的な観点から見れば、同じ子育て世帯という枠内において、中高所得の子育て世帯から低所得の子育て世帯への所得再配分という形で行われたものであることが示唆された。そして、実際の所得階級と照らしあわせるならば、この制度改正で減収となる子育て世帯は少なくない可能性があることも示された。

子育て支援は、次代の社会を担う子ども一人ひとりの育ちを「社会全体」で応援することを目的に掲げる。また、社会保障・税一体改革大綱¹⁵では、給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心となっている現制度を見直し、給付面で子ども・子育て支援などを中心に未来への投資という性格を強め、全世代対応型の制度を目指すとしている。こうした政策の方向性を踏まえるならば、子育て支援における現物給付(サービス)のみならず、所得面の子育て支援策についても、同じ子育て世帯内で完結することなく、社会保障制度全体の中で、更なる充実化を図ることが求められる。

【参考文献】

有菌裕章「「高校無償化」の意義～公立高校授業料不徴収及び高等学校等就学支援金支給法案～」『立法と調査』No. 302、2010年3月

鷹咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等—就学援助・学校給食・母子家庭をめぐる—』明石書店、2013年10月

鈴木克洋「現金給付型の子育て支援の現状と課題～児童手当制度を中心に～」『経済のプリズム』No. 73、2009年12月

鈴木克洋「子どもに対する手当の増額と年少扶養者控除廃止の影響～世帯構成別及び所得別の影響試算～」『経済のプリズム』No. 96、2011年10月

鈴木友紀「「高校無償化」をめぐる国会論議～公立高校授業料不徴収及び高等学校等就学支援金支給法～」『立法と調査』No. 306、2010年7月

山田千秀「子育てに係る経済的支援の制度設計～児童手当法の一部を改正する法律案～」『立法と調査』No. 326、2012年3月

(内線 75043)

¹⁵ 「社会保障・税一体改革大綱」(平成24年2月17日閣議決定)