

## 児童手当と年少扶養控除の所得格差是正効果の マイクロ・シミュレーション

阿 部 彩

### I はじめに

近年、我が国においては「少子化問題」がクローズアップされ、未来の社会保障制度の担い手である子供の減少を懸念する声が高まった。「少子化対策」として、児童手当の拡充や保育園の充実などが挙げられ、多くが既に実施されている。特に児童手当は、近年になって様々な改革が行われてきた。平成12年には、対象児童年齢を3歳以下から6歳以下に拡大し、さらに平成13年には所得制限が引き上げられている。しかし、平成12年における児童手当の拡充は、その財源として税制の年少扶養控除が引き下げられたことで、大きな論争となった。

児童手当の引き上げを扶養控除の引き下げで賄うという上記改正は、両者の制度の対象が共に「子どものある世帯」であることから正当化されてきた。しかし、児童手当には所得制限があり、給付額が定額であるのに対し、扶養控除は所得が高く所得税率が高い世帯ほど高い便益を受けるなど、その制度設計には大きな違いがある。また、児童手当の対象児童が(改訂後)6歳以下であるのに対し、今回改正があった年少扶養控除の対象児童は16歳未満であるため、改正の影響を受ける世帯も同一ではない。しかし、平成12年の改正にあたって、それぞれの果たす役割と効果がどう影響されるかについての深い議論はなされなかった。

本稿では、厚生労働省『平成8年度所得再分配

調査』のマイクロ・データを用いて、児童手当と所得税制上の子に対する扶養控除の効果を検証し、平成12年に行われた児童手当拡大と年少扶養控除削減が有子世帯内および有子・無子世帯間の所得格差に及ぼす影響を実証的に分析するものである。本稿の構成は、以下の通りである。まず、第一に、児童手当の目的と扶養控除との関係について理念的な議論を述べる。次に、手法の説明、データの説明を行い、最後に実証分析の結果を示す。実証分析では、第一に当初所得における所得格差が可処分所得においてどれだけ解消されているかを分析し、第二に児童手当と23歳以下の子に対する所得税制上の扶養控除が所得格差是正に働く効果を検証する。次に、平成12年に行われた児童手当の対象児童年齢の引き上げと年少扶養控除の引き下げの影響を推計する。最後に、財政均衡制約の元で、児童手当と扶養控除の一元化を図った場合の影響を分析する。

### 児童手当・扶養控除の近年の改正

平成11年	年少扶養控除(16歳未満)の引き上げ(38→48万)
平成12年6月	児童手当の対象児童を3歳以下→6歳以下、所得制限、支給額は変更なし
平成12年	年少扶養控除の引き下げ(48→38万)
平成13年10月	児童手当:所得制限の引き上げ

## II 児童手当と扶養控除の関係

児童手当制度と子の扶養控除制度は、その対象がともに子どものある世帯であるため、比較されることが多く、この二つの制度を調整する必要性が叫ばれている。この問題を論じる前に、まず、そもそも、児童手当はどのような目的を持って実施されているのか、または、どのような目的をもつ制度とするべきかを整理することとしたい。

児童手当法に記述される目的は、「児童を養育しているものに児童手当を支給することにより、家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健全な育成及び資質の向上に資する(第一条)」ことである。児童手当制度は、発足当時、18歳以下の3人目以降の子どもを対象とし、給付額は月額3,000円であった。この額は子ども1人当たりの養育費の2分の1を目安に決められたとのことである(宇野, 2001)。これをみると、児童手当は、多子世帯における子どもの養育費の多くを国が負担するという、防貧的かつ特殊世帯を対象としたカテゴリー的な所得保障施策の一つと位置づけられていたと言えよう(児童手当制度研究会, 2000, p. 42)。しかし、少子化が進み制度が改正されていく中で、児童手当も「将来の社会のにな手である児童世代を現役世代が社会的に扶養する(Ibid.)」役割を担うようになり、その支給対象も1人目からの全児童となった。また、所得制限の引き上げ、支給額の据え置きの結果として、児童手当は特殊世帯における防貧機能を徐々に低下させ、現在では準普遍的な制度となる一方、その支給額は子どもの養育費に遠く及ばない額となった。一方で、対象児童の年齢を18歳以下から3歳以下に縮小した理由として、この時期は母親の就業率が低く親の年齢も若いため収入が低いことがあげられている(Ibid., p. 32)ように、依然救貧的な目的を掲げている一面もある。このように、児童手当の機能は当初の目的から大きく逸脱してきたが、その新しい目的についての整理がなされていない状態であった。

宇野(2001)は、児童手当の新しい機能として有子世帯と無子世帯の格差是正を挙げている。これは、実質的な養育費と児童手当額が大きく乖離した今、児童手当が担うべき機能は、子どもの養育費の支出によってもたらされる低所得を補うことよりも、有子世帯と無子世帯の所得格差を是正することであるという考えに基づく理由からである。児童手当を単に「少子化支援策」と片づけてしまうのではなく、積極的にその機能を見直すことは重要であり、その点で宇野の論点は貴重である。ここでは、宇野の言う児童手当の格差是正機能についてさらに深い議論をしていきたい。

「所得格差是正」には二つの視点があると考えられる。一つは、宇野の言う有子世帯と無子世帯間の所得格差是正である。もう一つは、有子世帯内の所得格差是正である。このうち、後者は、実は児童手当制度の設立当時からその目的として挙げられていたものである。中央児童福祉審議会の特別部会である児童手当部会が昭和39年に出した中間報告は、児童手当の目的を、児童福祉、社会保障、賃金体系の観点と共に、所得格差是正の観点から検討しており、これによると、我が国の大企業と小零細企業との被用者の所得格差は特に子どもの養育費がかさむ40歳前後から急速に拡大するため、その格差の是正の方法として全国民を適用とする児童手当が望ましいとしている(児童手当制度研究会, 2000)。

仮に、児童手当の目的を格差是正とした場合、いくつかの疑問が生じる。第一に、児童手当の対象年齢が何故6歳以下であるかということである。有子世帯内の所得格差については、児童手当部会が言うように、それが拡大するのは40歳代からであり、多くの世帯において子どもは既に6歳以上となっている。また、有子世帯と無子世帯間の格差についても、子どもが小さい時期に特に格差が大きいという確証もない。第二に、給付額と所得制限である。有子世帯内での格差是正効果を児童手当に求めるのであれば、その給付額は一定ではなく段階的にするべきであり、所得制限もきつくするべきである。しかし、所得制限は緩和の方向に向かっており、現在は厚生労働省の推計で該

当年齢児童の85%が対象内である。また、有子世帯と無子世帯の所得格差是正については、一子あたり月5,000円の手当でどこまでその効果が期待できるのか疑問である。

最後に、所得税制上の子に対する扶養控除と児童手当の調整の問題である。一般に、扶養控除は、税率が高いものほどその便益が多いため、有子世帯内における所得格差の是正効果は少なく、逆に、児童手当は所得制限があるため、その効果は高いと言われている。しかし、有子世帯と無子世帯間の格差是正効果については、所得が上がり格差も広がる40代に便益もあがる扶養控除のほうが、子どもが6歳以下の時期のみしか給付されない児童手当よりも高い可能性がある。また、対象児童の人口をみても、扶養控除が2,300万人なのに対し、児童手当は350万人(1999年,統計局,2002)なことを考慮すると、どちらがより大きな格差是正効果を持っているかは一概に言えない。

### III 先行研究

児童手当と扶養控除の調整の必要性については、多くの研究者が長年指摘してきた。早くは、1980年の中央児童福祉審議会の意見具申にて、その「検討をすすめるべき」との見解が報告されている(『児童手当』,1982)。近年においては、大塩(1999)が、「有子世帯に手当を出したり、税制での優遇措置をする理由は、児童扶養に費用がかかるからであるが、……日本の児童手当はこのような費用がかかる時期には支給されず、乳幼児期に限定されており、しかも所得制限がある(略筆者)」と児童手当の制度上の問題を指摘している。

しかし、児童手当と扶養控除の「調整」の必要性は叫ばれるものの、これを行った場合の実証分析を実際に行っている研究は非常に少ない。古くは、都村(1977)の試算が挙げられる。都村は、1975年の総理府「家計調査年報」より、世帯主の年間所得階級別の子ども数を割り出し、それにより総控除税額をもとめている。都村の試算によると、1975年の児童手当支給額の9.8倍相当の

額が児童および学生の扶養控除額として控除されていた。さらに都村は、子どもに対する扶養控除を廃止し、それによる増税分をすべて児童手当に充当すると仮定した18のケース・シナリオを描いて児童手当額を試算し、例えば現行(1975時点)の児童手当の支給対象、所得制限を変えない場合、月額5,000円から月額45,900円に児童手当額を増額することができるとしている。都村の分析は、児童手当と扶養控除を一体化するシナリオを実際に試算しており、大変興味深い。しかし、データが1975年とかなり古く、その時点から児童手当も大きく改正されているため、この結果をそのまま現在に当てはめることはできない。例えば、1975年時点においては、児童手当は第三子以降のみに給付されており、現在においては控除税額と児童手当給付額の差は9.8倍という比率よりも少なくなっていると考えられる。また、都村は、児童3人のモデルケースについてシナリオの改正が可処分所得に与える影響を推計し、低所得層では可処分所得が増加、高所得層では減少している。しかし、試算はモデルケースのみで行われているため、本稿のトピックとする有子世帯内の不平等度、有子世帯と無子世帯間の格差などについては言及していない。

### IV データ

以下の分析に用いられるデータは、厚生労働省『平成8年度所得再分配調査』<sup>2)</sup>の個票(サンプル数8,152世帯)である。『所得再分配調査』は、世帯員全員の年齢や世帯主との関係など世帯構成を細やかに調査している他、世帯員それぞれの所得および公的部門からのさまざまな所得移転(正と負)の詳細も把握しているため、現金給付の効果进行分析するのに適している。また、単身世帯など他の大規模調査の対象となっていない世帯類型も調査の対象としているため、所得格差の分析をするためには好ましい。

『所得再分配調査』に含まれるこどもに関する所得移転には、「児童手当等による社会保障給付金」と「児童福祉法措置費」がある。前者には、

児童手当のみならず児童扶養手当、特別児童扶養手当、障害児福祉手当なども含まれている。しかし、サンプル内の3歳以下の子どもは1,025人のうち「児童手当等による社会保障給付金」が記入されている世帯に属する子どもは209人しかなく、その受給率は約20%に過ぎない(Abe, 2002)。これは、公式に発表されている受給率<sup>3)</sup>から大きく乖離しているため、このデータには記入漏れが多く発生している可能性がある。そのため、分析にあたっては、子どもの年齢、扶養者の所得などからその額を推計した「推計児童手当額」と、『所得再分配調査』の「児童手当等による社会保障給付金」の二つのデータを用いて児童手当の効果を計測する。児童手当受給の実態は、この二つの値の間にあると考えられる。また、所得税制上における子どもに関する扶養控除の便益額は、『所得再分配調査』で調査されていないため、扶養者の所得、所得税額から所得税率などを逆算し子どもの扶養控除があることで得る便益を計算した(詳細は付録2を参照されたい)。なお、住民税の扶養控除における便益は、ここでは考慮していない。

推計にあたっては、サンプル数8,152世帯の中から高齢者のみの世帯を除いた6,659世帯を用いた。このうち20歳以下の扶養児童<sup>4)</sup>をもつ有子世帯は3,172世帯、無子世帯は3,487世帯である<sup>5)</sup>。

## V 手 法

本稿で用いる手法は、平均対数偏差(Mean Log Deviation: MLD)分解である。MLDは、エントロピー(entropy)尺度の一つであり、以下の数式で定義される。

$$MLD = \ln \mu - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \ln Y_i$$

$Y_i$ は、第*i*世帯の(等価)可処分所得、 $\mu$ はその平均である。所得の分布が完全に平等である場合、MLDは0の値をとる。

よく用いられる不平等指数には、ジニ係数、MLD、平方変動係数(SCV)、対数分散(VL)などがあるが、その中でも、MLDをはじめとする

エントロピー尺度は、サンプル全体の不平等度を、グループ内とグループ間の寄与度に分解できる性質をもつ<sup>6)</sup>(Chakravarty, 1999)ため、本稿の分析に適している。また、MLDは、対数であるため<sup>7)</sup>、低所得層における変化に敏感(西崎・山田・安藤, 1998)であり、そのため、低所得層に給付され、その額も比較的にかさい児童手当の効果のみをみるためには適している指標と言えよう。本稿は、MLDのこの性質を用いて世帯員数で調整した可処分所得(等価世帯可処分所得=調整の手法については次頁を参照のこと)のサンプル内の不平等度を有子世帯と無子世帯のグループ内効果とグループ間効果に分解する。分解の方法は以下の通りである。MLD<sub>1</sub>は、有子世帯グループ内のMLD、MLD<sub>2</sub>は、無子世帯グループ内のMLDを指す。

$$MLD = \underbrace{[a_1 MLD_1 + a_2 MLD_2]}_{\text{グループ内効果}} + \underbrace{\left[ a_1 \ln \frac{\mu}{\mu_1} + a_2 \ln \frac{\mu}{\mu_2} \right]}_{\text{グループ間効果}}$$

1=有子世帯グループ、2=無子世帯グループ、

MLD<sub>1</sub>=有子世帯グループ内のMLD、MLD<sub>2</sub>=無子世帯グループ内のMLD、

$a_1$ =有子世帯グループの割合、 $a_2$ =無子世帯グループの割合、

$\mu_1$ =有子世帯グループの平均、 $\mu_2$ =無子世帯グループの平均、 $\mu$ =全世帯の平均。

ここで、有子世帯と無子世帯を比較の対象とすることについての留意点を記しておきたい。後述にもあるように、有子世帯は比較的に世帯主の年齢、所得などの分散が無子世帯に比べ小さく均一であるが、無子世帯の場合は世帯主年齢もさながら世帯構造・所得などにおいてもばらつきがあると考えられる。これは、無子世帯の中には単身の若者もいれば、子どもがない夫婦、子どもが既に成年となった熟年夫婦、結婚しなかった単身壮年層など様々な世帯が存在するからである(本稿の分析では高齢者のみの世帯は分析の対象から外している)。そこで、有子世帯と無子世帯の比較において、どのような世帯とどのような世帯を比較

の対象とするか、という問題が発生する。分析の一つの手法として、無子世帯のサンプルを細分化し、例えば、有子夫婦と無子夫婦を比較することも考えられよう。しかし、無子夫婦の中でも子どもがいない夫婦と子どもが成年となった夫婦がおり、『所得再分配調査』の中ではこの2者は分別できない。子どもが成年となった夫婦と有子夫婦は、単にライフサイクル上の2時点に位置するだけで、この二つの属性のグループを比較することには疑問を感じる読者も多いであろう。また、子どものない夫婦の中にも、まだ子どもがない夫婦と一生活どもを持たないと決断をした夫婦が存在する。このように、完璧に比較可能な有子世帯と無子世帯の属性を抽出するのは困難であり、また、抽出したとしてもサンプル数が非常に少なくなってしまう。このため、本稿においては、あえて、無子世帯全体と有子世帯全体を比較の対象とする。

次に、児童手当と扶養控除の効果を推計するために、児童手当がなかった場合、扶養控除がなかった場合の各世帯の等価可処分所得を求め、児童手当がある場合とない場合のMLDの差分、扶養控除がある場合とない場合のMLDの差分をそれぞれ分解する。MLDの差分の分解は以下の通りである。

$$\Delta MLD = \underbrace{a_1 \Delta MLD_1 + a_2 \Delta MLD_2}_{\text{グループ内効果}} + \underbrace{\left[ a_1 \Delta \ln \left( \frac{\mu}{\mu_1} \right) + a_2 \Delta \ln \left( \frac{\mu}{\mu_2} \right) \right]}_{\text{グループ間効果}}$$

$\Delta MLD$ 、 $\Delta MLD_1$ 等は、児童手当(扶養控除)がなかった場合の値と児童手当(扶養控除)がある場合の値の差

実際には、児童手当がなかった場合、また扶養控除がなかった場合には、世帯における出生行動、経済的行動の変化がおこる可能性があるが、本稿においてはそれを考慮に入れていない。

最後に、平成12年の改正の影響を見るために、以下の三つの改正シミュレーションを行い、特に①→②と②→③の改正におけるMLDの変化の分解を行う。

- ① 平成8年のデータから、年少扶養控除の引き上げ(38万→48万)のシミュレート
  - ② ①に、児童手当引き上げ
  - ③ ②に年少扶養控除引き下げ(48万→38万)
- なお、可処分所得の定義は、以下の通りである。医療、保育費(児童福祉法措置費)など現物給付を社会保障給付金に含んでいない点を除けば、この定義は厚生労働省が発表する「再分配所得」と同じである<sup>9)</sup>。なお、本稿で用いる所得は世帯単位であり、世帯員全員の収入、年金、その他社会保障給付金、税、社会保険料などを加算したものである。

$$\begin{aligned} \text{可処分所得} &= \text{当初所得}^9 + \text{公的年金} \\ &\quad + \text{その他社会保障給付金}^{10)} \\ &\quad - (\text{直接税} + \text{消費税}) \\ &\quad - \text{社会保険料} \end{aligned}$$

また、可処分所得を世帯人員数で調整した等価世帯可処分所得を計算するために、Equivalent scaleを用いる。Equivalent Scaleには、世帯人員数、世帯人員数の二乗など多くが提案されているが、ここではOECD等で一般的である、Equivalent Scale = (大人の数 + (子供の数 × 0.7))<sup>0.7</sup>を用いる<sup>11)</sup>。等価世帯可処分所得は、以下のように定義される。

$$\begin{aligned} \text{等価世帯可処分所得} \\ &= \text{可処分所得} / \text{Equivalent Scale} \end{aligned}$$

## VI 結 果

### 1 当初所得と等価可処分所得のMLD分解

表1は、(等価)当初所得と(等価)可処分所得のMLDを有子世帯グループ内、無子世帯グループ内および有子と無子世帯のグループ間効果に分解したものである。可処分所得には、データに含まれる「児童手当等による社会保障給付金」を用いたもの(実データ)と推計による児童手当を用いたものの二つを記載している。まず、当初所得をみると、無子世帯内の方が有子世帯内より高いMLDを示しており、この傾向は可処分所得にても同じである。当初所得における全世帯のMLDは0.39であり、これを分解すると27%が有子世

表1 当初所得と可処分所得のMLD分解

(所得の平均値の単位：万円)

	n	MLDの分解						MLDの変化分の分解			
		当初所得		等価可処分所得 (実データ)		等価可処分所得 (推計児童手当)		等価可処分所得 (実) - 等価当初所得		等価可処分所得(推計) - 等価当初所得	
		MLD	平均	MLD	平均	MLD	平均	MLD		MLD	
有子世帯内(1)	3172	0.2279	291.6	0.1519	250.3	0.1490	251.2	-0.0760		-0.0788	
無子世帯内(2)	3487	0.5329	363.9	0.2031	321.2	0.2034	321.1	-0.3299		-0.3295	
有子世帯と無子世帯間	2	0.0061		0.0077		0.0075		0.0016		0.0014	
全世帯	6659	0.3937	329.5	0.1864	287.4	0.1850	287.8	-0.2073		-0.2087	
			%		%		%		%		%
有子世帯内効果	3172	0.1085	27%	0.0723	38%	0.0710	37%	-0.0362	17%	-0.0376	18%
無子世帯内効果	3487	0.2791	71%	0.1063	59%	0.1065	60%	-0.1727	83%	-0.1725	83%
グループ間効果	2	0.0061	1%	0.0077	4%	0.0075	3%	0.0016	-1%	0.0014	-1%
全世帯	0.91	0.3937	100%	0.1864	100%	0.1850	100%	-0.2073	100%	-0.2087	100%

出典) 『平成8年度所得再分配調査』より筆者計算。

帯内効果, 71%が無子世帯内効果であり, グループ間効果は1%であった。次に可処分所得をみると, 両方の定義においても, すべての世帯属性にてMLDは減少している。全世帯のMLDは約0.18, 有子世帯内は約0.15, 無子世帯内では0.20であり, 有子世帯内においても無子世帯内においてもMLDは下がっているが, 無子世帯の方が当初所得のMLDが大きい分その減少幅は大きい。その結果として, 全体のMLDに対する寄与度は無子世帯内が減少し, その分有子世帯内で上昇している。有子世帯と無子世帯のグループ間においては, 当初所得に比べ可処分所得の方が若干MLDが上昇している。

表1の右側には, 当初所得と可処分所得のMLDの変化分とその分解を示している。可処分所得の両方の定義にて, 全世帯のMLDは約0.21減少しており, 減少分の殆ど(83%)は無子世帯内のMLDの減少によるものである。有子世帯内でも若干MLDは減少しているが, 有子世帯と無子世帯の格差はむしろ拡大している。

この分析の主な結果として, 有子世帯においては無子世帯より大きな格差が見られるものの税制および社会保障制度による再分配によって大きくその格差が減少されていること<sup>12)</sup>, また, 有子世帯においては当初の格差は小さいものの, 再分配政策による格差是正が殆ど認められないことの2

点が挙げられる。

## 2 児童手当と扶養控除の所得格差是正効果

前節においては税制と社会保障制度全般が有子・無子世帯内の格差, また有子・無子世帯間の格差に及ぼす影響を検証したが, それでは本稿の関心である児童手当と子どもの扶養控除によるそれぞれの格差に対する影響はどうであろうか。表2は, 推計児童手当がまったくないと仮定した場合の等価可処分所得とあるとした場合の等価可処分所得, また, 22歳以下の子に対する扶養控除がまったくないと仮定した場合の可処分所得とあるとした場合の可処分所得のMLDの変化分を分解したものである。児童手当に実データではなく, 推計児童手当を用いたのは, 実データには児童扶養手当, 特別児童扶養手当など児童手当以外の給付も含まれており, これらを児童手当と区別することができないからである。

まず, 児童手当の効果についてみると, 児童手当があることによる有子世帯内のMLDの減少は-0.0015であり, これは, 社会保障と税全体の格差縮小(表1)に比べると微小な効果といえる。有子世帯と無子世帯間の格差是正効果は, 社会保障と税全体のそれがプラスであるのに対し, マイナスではあるが, その数値はわずか-0.0002でありゼロに近い。次に扶養控除の効果をもてみる

表2 推計児童手当と扶養控除による MLD 変化分の分解

	n	推計児童手当 の効果*		扶養控除 の効果**	
		Δ MLD		Δ MLD	
有子世帯内(1)	3178	-0.00149		-0.00496	
無子世帯内(2)	3500	0		-0.00015	
有子世帯と無子世帯間	2	-0.00018		-0.00138	
全世帯	6678	-0.00089		-0.00382	
			%		%
有子世帯内効果	3178	-0.00071	80%	-0.00236	62%
無子世帯内効果	3500	0	0%	-7.9 E-05	2%
グループ間効果	2	-0.00017	20%	-0.00137	36%
全世帯	6678	-0.00088	100%	-0.00381	100%

注) \* 推計児童手当がまったくなかったと仮定した可処分所得と実際の可処分所得(実データ)のMLDの変化。

\*\* 22歳以下の子供の扶養控除がまったくなかったと仮定した可処分所得と実際の可処分所得(実データ)のMLDの変化。

出典) 『平成8年度所得再分配調査』より筆者計算。

と、扶養控除のほうが児童手当より高い格差縮小効果を検証できるものの有子世帯のMLDの変化は-0.0050であり、社会保障と税全体による格差縮小の10分の1にも満たない。有子・無子世帯間においての格差減少は-0.0014と、児童手当のそれと比べると遙かに上回る数値である。社会保障や税全体が、有子世帯と無子世帯間の格差をむしろ助長していること(表1)を考慮すると、これはわずかではあるが、子の扶養控除が有子世帯と無子世帯間の格差の減少に効果をもたらしていることを示している。

換言すると、児童手当による格差是正効果は殆どなく、そのわずかな効果も殆どが有子世帯内効果である。子の扶養控除による格差是正効果は児童手当よりも大きいものの、税・社会保障全体の効果に比べると、そのごく一部であり、また、その2/3は有子世帯内の効果である。

### 3 平成12年改正のシミュレーション結果

表3は、平成12年の改正をシミュレートした上で、可処分所得のMLDがどう変化するかを推計したものである。シミュレーションのベースには、平成7年の制度に年少扶養控除の拡大を行った上で、児童手当の対象児童年齢の引き上げ(3歳以下から6歳以下へ)と年少扶養控除の引き下

げ(48万→38万)が順に行われたと仮定したものである。まず児童手当の改正の影響についてみると、全世帯のMLDが若干(-0.0005)減少していることがわかる。この減少を分解すると、その79%が有子世帯内のMLD減少によるもの、21%が有子・無子世帯間のMLDの減少によるものである。次に、扶養控除の減額の影響をみると、全世帯のMLDは上昇しており(+0.0006)、この上昇分は児童手当拡充の減少分より大きい。上昇の56%は、有子世帯内のMLD上昇によるものであり、42%が有子・無子世帯間のMLDの上昇によるものである。財政的には、減額されたことにより、年少扶養控除額の支出が16%削減される。

すなわち、児童手当拡充と年少扶養手当減額の二つの改正のトータルな影響(①+②)としては、有子世帯内の格差は児童手当拡充によって減少したが、ほぼそれと同じ大きさの上昇が扶養控除減額によってもたらされているため、最終的な格差の減少は微々たるものである。もちろん、児童手当の拡充によって影響を受けたのは3歳から6歳までの子供を持つ世帯であり、年少扶養控除の減少の影響を受けたのは15歳以下の子を持つ世帯であるから、この二つの改正によって有子世帯内の再分配は行われたと考えるべきである。しかし、

表3 平成12年の改正によるMLD変化分の分解と財政支出の変化

	n	児童手当拡充 (3歳→6歳)① Δ MLD		扶養控除減額(年少扶養 控除48万→38万)② Δ MLD		①+② (=③) Δ MLD	
有子世帯内(1)	3178	-0.000750		0.000690		-0.000060	
無子世帯内(2)	3500	0.000000		0.000010		0.000010	
有子世帯と無子世帯間	2	-0.000099		0.000258		0.000159	
全世界帯	6678	-0.000460		0.000590		0.000130	
		%		%		%	
有子世帯内効果		-0.000357	79%	0.000329	56%	-0.000029	-21%
無子世帯内効果		0.000000	0%	0.000005	1%	0.000005	4%
グループ間効果		-0.000098	21%	0.000256	43%	0.000158	117%
全世界帯		-0.000455	100%	0.000590	100%	0.000140	100%
財政支出(児童手当)						68%	
財政支出(扶養控除)						-16%	
財政支出(合計)						-11%	

注) ①ベースは、平成8年のデータを基に児童手当は3歳以下を対象とする推計児童手当、扶養控除は年少扶養控除額48万と仮定した場合。

②ベースは、①の改正後。

出典) 「平成8年度所得再分配調査」より筆者計算。

有子世帯内全体の格差の減少は殆ど認められない。一方で、有子世帯と無子世帯の間の格差については、児童手当拡充で減少した分よりも大きい規模で扶養控除削減によって拡大しているの、結果として格差が広がっている。つまり、この二つの改正の結果として、有子世帯内の格差はほぼ変化せず、有子世帯と無子世帯間の格差はむしろ拡大している。

一方、財政面に視点をあててみると、児童手当の拡充分の3分の2を国が負担したと仮定した場合、児童手当のための国の支出は改革前の68%増の支出となる。また、年少扶養控除の減額は、扶養控除による財源ロスを16%減少させる。扶養控除による財源ロスの方が、児童手当の支出より数倍大きいため、この二つの改革を合わせると、全体として11%の支出減となる。

## VII 財源制約条件下のケース・シナリオ

前節の推計においては、現行制度の児童手当の格差是正効果は扶養控除に比べ小さく、特に有子世帯と無子世帯間の格差是正の効果は微々たるものであることがわかった。この理由の一つは、現

在の児童手当額が子ども1人あたり年間6万円と少額であること、また対象年齢が6歳以下と限られていることなど制度設計において児童手当制度の規模が小さいことが挙げられる。平成11-12年の改正においても、若干の拡大はあったものの給付額は据え置きされており、年間子ども1人あたり6万円の給付では大きな格差是正効果が期待できないという根本的な問題が残されている。それでは、財政悪化のおりこれ以上の児童に関する財政措置が許されないという制約の下で、児童手当と扶養控除をどのように設計すれば、格差是正効果が大きくなるのであろうか。

ここでは、現在の児童手当給付額と扶養控除税額の合計額を維持した条件下において、以下の七つのシナリオにおける格差是正効果を推計する。

- ① 児童手当給付額と扶養控除税額の全てを児童手当に充当、児童に対する扶養控除は廃止。児童手当の対象年齢6歳以下、所得制限は平成7年のものと同じ
- ② 同上、児童手当対象年齢18歳以下、所得制限は平成7年のものと同じ
- ③ 同上、6歳以下、所得制限なし
- ④ 同上、18歳以下、所得制限なし



- ⑤ 同上, 23歳以下, 所得制限あり  
 ⑥ 同上, 23歳以下, 所得制限なし  
 ⑦ 同上, 全てを扶養控除に充当, 児童手当は廃止

どのシナリオにおいても, ベースとなるシナリオは, 対象年齢6歳以下とした児童手当(手当額と所得制限は同じ)と年少扶養控除38万円, 特定扶養控除(16歳以上23歳未満)が53万円であるケースである。①から⑥のシナリオにおける児童手当額は, 現行制度と同じく三子以降は一子・二子の2倍の給付額と仮定し, これを財源制約条件<sup>13)</sup>の元に試算すると, ベース・シナリオにおける児童手当額年間6万円(一, 二子目)からシナリオ①については年間36万円からシナリオ⑤の年間9万円へ増額されることとなる。所得制限があるシナリオ(①, ②, ⑤)については, 対象児童年齢が高いほど世帯の所得も高くなるため, 該当児童数が総児童数に対して少なくなることに留意されたい。⑦のシナリオにおいてはすべての児童に対する扶養控除が同率に増額されると仮定すると, 扶養控除額はベース・シナリオの約1.98倍となる。結果を, 表4に示す。

有子世帯内の格差については, すべての扶養控除廃止・児童手当拡充シナリオ(①~⑥)において格差が減少しており, 逆に児童手当廃止・扶養控除拡大シナリオ(⑦)においては格差が拡大している。一番格差が小さくなるケースは, シナリオ①, ②, ⑤であり児童手当に所得制限が設けられている場合である。有子・無子世帯間の格差については, シナリオ①~⑥については, ベースケースよりも若干の減少, シナリオ⑦については若干の拡大が見られた。一番格差が小さくなるケースは, シナリオ①と③であり, 対象児童年齢が6歳以下のシナリオである。しかし, どのシナリオにおいても, 有子・無子世帯間の格差に大きな違いは見られない。

つまり, 現在と同じ財源制約の元では, 扶養控除を廃止しその財源を児童手当に充当した場合のほうが大きな有子世帯内の格差是正効果が見られる。その効果は, 児童手当を特に低所得層に配分するように所得制限を設けた場合が一番大きい。しかし, どのシナリオにおいても, 税・社会保障全体の格差是正効果に比べるとその効果はごく微小であることは留意するべきであろう。この格差

表4 七つのシナリオにおけるMLDと等価可処分所得

(所得の平均値の単位: 万円)

	n	ベースケース		シナリオ1		シナリオ2		シナリオ3		シナリオ4		シナリオ5		シナリオ6		シナリオ7	
		MLD	平均	MLD	平均	MLD	平均	MLD	平均	MLD	平均	MLD	平均	MLD	平均	MLD	平均
有子世帯内(1)	3172	0.1483	251.6	0.1434	251.9	0.1433	251.6	0.1442	251.9	0.1445	251.7	0.1433	251.6	0.1439	251.7	0.1497	251.6
無子世帯内(2)	3487	0.2034	321.1	0.2036	320.9	0.2036	320.9	0.2036	320.9	0.2036	320.9	0.2036	320.9	0.2036	320.9	0.2034	321.1
有子世帯と無子世帯間	2	0.00741		0.00731		0.00737		0.00730		0.00735		0.00737		0.00735		0.00743	
全世帯	6659	0.1845	288.0	0.1822	288.0	0.1822	287.9	0.1825	288.0	0.1827	287.9	0.1822	287.9	0.1824	287.9	0.1852	288.0
			%		%		%		%		%		%		%		%
有子世帯内効果		0.0706	38%	0.0683	37%	0.0682	37%	0.0686	38%	0.0688	38%	0.0750	36%	0.0682	37%	0.0713	38%
無子世帯内効果		0.1065	58%	0.1067	59%	0.1067	59%	0.1067	58%	0.1067	58%	0.1246	60%	0.1067	59%	0.1066	58%
グループ間効果		0.0074	4%	0.0072	4%	0.0072	4%	0.0071	4%	0.0072	4%	0.0072	3%	0.0072	4%	0.0073	4%
全世帯	0	0.1845		0.1821		0.1821		0.1825		0.1827		0.2067		0.1821		0.1851	
児童手当対象年齢		6歳以下		6歳以下		18歳以下		6歳以下		18歳以下		23歳以下		23歳以下			
所得制限		あり		あり		あり		なし		なし		あり		なし		なし	
児童手当額(1, 2人目)/年		60,000		359,000		235,000		325,000		103,000		90,000		235,000			
扶養控除額		1-15: ¥380,000 16-22: ¥530,000		なし		なし		なし		なし		なし		なし		ベースケースの 1.98倍	

出典) 『平成8年度所得再分配調査』より筆者計算。

を大きく是正するためには、現在の財源よりも大きな財源を充当する必要があることが窺われる。有子・無子世帯間の格差についても、扶養控除廃止・児童手当拡充のシナリオの方が大きな効果があり、この場合は、6歳以下の子に絞って児童手当を充当するほうが大きな効果が見られるが、どのシナリオにおいてもその差は微少である。税・社会保障全体もこの格差の縮小には効果がないため、有子・無子世帯間の格差是正を政策目標とするのであれば、新たな財源と新たな手法を検討する必要があるであろう。

## VIII ま と め

本稿では、児童手当と児童を対象とする所得税制上の扶養控除の所得格差是正効果を、特に平成12年の児童手当改正、年少扶養控除減額に焦点をあてて、検証したものである。推計によると、現行の児童手当による所得格差是正効果は、有子世帯内および有子・無子世帯間の両方において少なく、むしろ扶養控除のほうが大きな効果が認められた。しかし、両者において、税・社会保障全体の効果のごく小さな一部の効果しか検証されなかった。また、平成12年の改正は若干の財政支出の削減が見られるものの、所得格差の縮小の効果はほぼ認められなかった。この一つの理由は、現行の児童手当の額が扶養控除に比べ少額であり、平成12年の改正も現行制度に若干手を加えたものだけであるため、その効果も限定的であるからである。このため、もし児童手当の役割の一つとして格差是正効果を求めるのであれば、現行の制度を大きく改正する必要がある。仮に、児童手当と所得税制上の児童のための扶養控除を一元化し、扶養控除を廃止してその増収分をすべて現行の所得制限付きの児童手当に充てるといふシナリオを描くと、有子世帯内の格差が若干ではあるが縮小されることがシミュレートされた。逆に、児童手当を廃止して、すべてを扶養控除の減税分に充てるといふシナリオでは、現行の制度よりも有子世帯内の格差が若干ではあるが拡大した。この結果から、有子世帯の格差是正効果においては、制度

的には児童手当の方が扶養控除よりも効果が高いと言えることができよう。しかし、どのシナリオにおいても格差是正効果は少なく、もし有子世帯内の格差是正を求めるのであれば、現在の財政措置を大きく上回る資金を有子世帯の再分配に振り分ける必要があることが示唆される。一方で、有子・無子世帯間の格差は、様々な一元化のシナリオ下においてもその格差は殆ど是正されない。しかし、有子・無子世帯間の格差は、全体の格差の数%にしか過ぎず、これを是正することの必要性とその手法は、今後さらに検討を重ねる必要がある。

## 付録1 日本における子どものいる世帯への所得移転制度

日本における子どものいる世帯への所得移転制度は税制上の扶養控除、社会保障制度の一環である児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当などがある。税制上では、扶養控除が子どものいる世帯に最も重要な制度であろう。扶養控除は、所得控除の一種であり、扶養家族の年齢や障害状態によってその金額は異なる。扶養家族が15歳以下の場合(年少扶養控除)は38万円、16歳以上23歳以下の場合(特定扶養親族控除)は63万円である(特別障害者である場合は、35万円加算)。所得控除であるので、実際の便益は、殆どの場合、控除金額にその扶養者の所得税率をかけたものであるが、扶養控除によって課税所得が減り税率が下がる場合は、それ以上の便益となる。一方、子どもに関わる現金給付制度としては、6歳以下の子どもがあり、所得制限以下のものを対象とする児童手当とその特例給付、母子世帯を対象とする児童扶養手当、20歳未満の障害児を持つものを対象とする特別児童扶養手当、重度の障害をもつ20歳未満の子をもつものを対象とする障害児福祉手当がある。この内、唯一普遍的な制度である児童手当(及び特例給付)を説明すると、その給付額は第一子、第二子は年額6万円、第三子以降は年額12万円となっている。児童手当は、実質

的には二つの制度が融合して成りたっており、自営業者のための制度と被用者および公務員のための制度とは財源も所得制限も異なる（被用者および公務員は、通常の児童手当制度より高い所得制限が定められており、この部分は特例給付と呼ばれる）。前者の場合は国と地方自治体はその財源を負担しており、後者に関しては事業主、国、地方自治体の3者がその財源を負担している。所得制限は、扶養者の扶養家族数によって左右し（表1参照）、各種所得控除後の課税所得をベースに所得制限内か外かを判断される。ここで忘れてはならないのは、児童手当は、「世帯単位」ではなく、「扶養者」の「個人単位」で支給されることである。これは、扶養手当も同様である。

近年になって、年少扶養控除と児童手当は数々の改革がなされた。児童手当が、平成12年、13年において拡大される中、年少扶養控除は平成11年に引き上げられ、その1年後の平成12年には改正前の額に引き下げられている。

## 付録2 「推定児童手当額」と「推定扶養控除額」の計算方法

本稿では、世帯および個人データの個票から、以下の手順にて「推計児童手当額＝世帯が受け取る資格がある児童手当額」を計算した<sup>14)</sup>。

- ① 児童手当の給付先は、該当児童の扶養者であり、世帯主とは限らない。どの子が誰の扶養親族かは個票からわからないので、夫と妻の所得税額が高いほうが扶養者と仮定した<sup>15)</sup>。
- ② 児童手当の所得制限のベースは、扶養者の各種控除後の所得である。扶養者がどのような控除を他に受けているかはわからないので、ここでは、所得税額から所得税率、税控除額などを推測し課税所得を逆算し、課税所得が所得制限内か外かを推測した。
- ③ 児童手当の給付額は扶養親族数によって異なる。上記同様に、世帯内の誰が誰の扶養親族かはわからないので、配偶者、扶養者と配偶者の両親、子の世帯員の中から、所得が税制上の扶養家族枠内であるものを扶養親族と

仮定した。各世帯員が、扶養親族かどうかについての判定は、世帯員の給与給付>103万か事業所得>35万か年金所得－年金控除>38万である時は扶養家族でないとし、それ以外の時は扶養家族であるとした（退職金、その他所得は省略）。

次に、子の扶養控除による便益については、『所得再分配調査』には、所得税のデータはあるが、控除額や課税所得のデータはないため、以下の手順で推計された。

- ① 『所得再分配調査』の個人票より22歳以下、未婚、被扶養者（勤労収入<103万&年金－年金控除<38万&事業所得<35万の親族）の世帯員すべてについて、その父親と母親を世帯内の他の世帯員から探しだし、所得税が高い方が、その世帯員の被扶養者を扶養している（扶養者）と仮定した。ここでいう「扶養者」とは税制上にその被扶養者を扶養家族としているものとしている。
- ② 子の扶養控除による便益は、子の扶養控除がないと仮定した場合の所得税額から、実際の所得税額を引いたものである。子の扶養控除がない場合の所得税額は、上記の児童手当の推測の過程で推測した扶養者の課税所得に、扶養控除額を加算し、その課税所得にあたいする税率、税額を計算したものである。

## 謝 辞

本研究は、厚生労働科学研究費補助金政策科学推進事業「こどものいる世帯に対する所得保障、税制、保育サービス等の効果に関する総合的研究」（平成13～14年、主任研究者：勝又幸子）および「社会保障の改革動向に関する国際共同研究」（平成11～13年、主任研究者：池上直己）の一環として行ったものである。両プロジェクトの分担研究者ならびに研究協力者の皆様方には討論機会において多大なコメントと奨励を頂いた。また、レフェリーの先生方のコメントは適切かつ建設的であり、本稿のみならず今後の研究にも非常に有益なものであった。ここに記して御礼申し上げたい。

(平成 14 年 10 月投稿受理)

(平成 15 年 3 月採用決定)

## 注

- 1) 正確には、義務教育就学前(6歳になってから最初の年度末まで)である。
- 2) データは、平成8年に収集されているが、数値は平成7年度のものである(つまり、児童手当などの改革の前)。なお、本データの使用は、厚生労働省より許可を得て行うものである(平成13年4月3日統発117号)。
- 3) 厚生労働省による平成8年の児童手当の受給児童数は225万人であり(厚生省『平成9年厚生白書』)、これを3歳以下の人口数358万人で割るとその率は約63%である。
- 4) 『平成8年度所得再分配調査』の世帯員の年齢のデータは調査時(平成8年6月)のものであるが所得のデータは平成7年のものであるため、平成8年に生まれた0歳の子は扶養児童に含めず、また平成8年に21歳になった子は扶養児童とした。
- 5) また、子供が存在するがその親とみられる世帯員が存在しない世帯(例:子と祖父・祖母世帯)もサンプルから除いた。
- 6) Chakravarty(1999)は、サブサンプルが重ならない場合においてはジニ係数も分解可能であるとしているが、西崎・山田・安藤(1998)は、ジニ係数の非線形性をあげ要因分解に適さないとしている。
- 7) MLDは、対数であるため、所得が負の場合には定義されていない。そのため、本稿では、所得が負の世帯(6,678世帯中19世帯)はサンプルから除いた。
- 8) 直接税、消費税、社会保険料は、「所得再分配調査」で調査された数値である。直接税は、所得税、住民税、固定資産税、自動車税・軽自動車税を含み、雇用者の場合は源泉徴収票、自営業者・農林漁業者などの場合は確定申告された額などから記述される。消費税は、推計値である。社会保険料は、健康保険、船員保険、共済組合、厚生年金保険(厚生年金基金を含む)、国民年金(国民年金保険を含む)、雇用保険などの保険料である。
- 9) 当初所得には、雇用者所得、事業所得、農耕・畜産所得、家内労働所得、家賃・地代所得、利子・配当金、仕送り、その他、私的受給が含まれる。
- 10) その他社会保障受給金には、生活保護法による扶助、医療保険による傷病・出産手当、雇用保険・労災等による給付金、児童手当等(児童手当、児童扶養手当、特別児童手当等)が含まれる。
- 11) 特に有子世帯と無子世帯のグループ間の格差

は、Equivalent Scaleにおける子の比重の大きさによって大きく左右されると考えられる。上記のEquivalent Scaleは、子供の経済的負荷を大人の0.7倍としているが、子供と大人を同等に扱った代替Equivalent Scale  $ES2 = (\text{世帯人員数})^{**1/2}$ を用いた感度分析を行ったところ、ES2を用いると、有子世帯と無子世帯間の格差が拡大し、結果として扶養控除と児童手当の両方にて有子・無子世帯間の格差是正効果が高くなった。しかし、後節で述べるおおまかな結果は変化しなかった。

- 12) 無子世帯の格差が大きい理由の一つは、無子世帯には多くの形態の世帯が含まれることが挙げられる(例えば、成人した息子と夫婦世帯、単身女性)。これに対して、有子世帯は比較的に同質であるため、格差が小さい。
- 13) 児童手当の財源は、雇用者(被用者の場合)、国、地方の三者で分割されている。ここでは、比較のために、雇用者と地方の支出はベースケースから変わらないと仮定し、扶養控除の廃止で浮いた財源を全て児童手当に充てると仮定している。
- 14) 児童手当、児童扶養手当額以外の給付(特別児童扶養手当、障害児福祉手当など)については障害の情報がデータの中に入らないので推測することはできない。
- 15) 『所得再分配調査』の個人票には、各世帯員の年齢および世帯主からみた関係が記されている。しかし、この情報のみでは、どの子の扶養者かどの世帯員であるか、すべてのケースにおいて判断することはできない。例えば、世帯主+子+子の配偶者+子+孫の5人家族の場合、孫が第二世帯員と第三世帯員の子か、第四世帯員の子かは判断がつかない。このような場合には、年齢、配偶関係などの情報から一番常識的であると思われる家族構成を仮定した。また、①の手順において、該当被扶養者の母親と父親のどちらかが世帯内に見つからない場合は(例:母+子、祖母+母+子、これらは必ずしも母子世帯ではない)、もう一方の親の情報を入手することが困難であるため、見つかった親を扶養者とした。実際に、父親が世帯員の中にいない世帯は散見され、これらは父親が単身赴任しており、父親が扶養者であるとも考えられるが、この父親はサンプル内にはいっておらず情報を得ることができないため、母親を扶養者とした。両親とも見つからない場合は(例:祖父母+孫、姉妹)、扶養者なしとした。これは、子と別居している親がこどもを扶養していることも考えられるため、同居者を扶養者と仮定することに無理があるためである。

## 参考文献

- (1982) 「児童手当と税制の扶養控除」『児童手当』第22巻第4号。
- Abe, Aya (2002) “Child related benefits in Japan,” *Journal of Population and Social Security Research*, Vol. 1, August 2002.
- Chakravarty, Satya R. (1999) “Measuring Inequality: The Axiomatic Approach,” in Silber (ed.) *Handbook on Income Inequality Measurement*, Kluwer Academic Publishers.
- 宇野 裕 (2001 a) 「児童手当はいかに改定されるべきか」『社会保険旬報』No. 2098 (2001.5.21)。
- (2001 b) 「『児童手当はいかに改定されるべきか』に対する批判と反論」『社会保険旬報』No. 2120 (2001.12.21), No. 2122 (2002.1.11)。
- (2002) 「保育手当の可能性：『児童手当はいかに改定されるべきか』別論」『社会保険旬報』No. 2136 (2002.6.1)。
- 大塩まゆみ (1999) 「児童手当の国際比較」『海外社会保障研究』No. 127, Summer 1999。
- 厚生労働省児童家庭局 (2000) 『平成11年度児童手当事業年報』。
- 児童手当制度研究会監修 (2000) 『改訂 児童手当法の解説』, 中央法規。
- 税務研究会出版局『税務便覧』平成7年度版, 平成13年度版。
- 都村敦子 (1977) 「福祉政策の“Harmonization”問題について：児童扶養控除制度と児童手当制度の一元化」『季刊社会保障研究』Vol. 13, No. 1。
- 内閣府「1990年代における所得税制改正の効果について」政策効果分析レポート No. 9。
- 西崎文平・山田 泰・安藤栄祐 (1998) 『日本の所得格差—国際比較の視点から—』経済企画庁経済研究所。
- 福田素生 (1999) 『社会保障の構造改革：子育て支援重視型システムへの転換』, 中央法規。  
(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所 国際関係部第2室長)