

2011年8月22日 全7頁

新旧児童手当と子ども手当の比較分析

資本市場調査部 制度調査課
是枝 俊悟

高所得世帯を除いて、新児童手当は旧児童手当とほぼ同水準

[要約]

- 現行の子ども手当については、2011年9月分（実際の支給は10月）までしか法律に裏付けられていなかった。2011年8月5日に、民主党・自民党・公明党の3党は、10月以降分の手当の枠組みについて合意し、「子どもに対する手当の制度のあり方について」（以下、「3党合意」）を発表した。これで、10月以降の手当の枠組みがほぼ決まったものといえる。
- 3党合意では、2011年10月分から2012年5月分は「特別措置の子ども手当」とし、支給額は原則月1万円（3歳未満または「第3子以降の小学生以下」は月1万5,000円）で、所得制限なしとした。2012年6月分以降は、「新児童手当」とし、支給額は「特別措置による子ども手当」と同じだが所得制限（年収960万円程度）が設けられる。所得制限世帯に対する税制・財政上の措置は2012年度税制改正に向けた検討課題となる。
- 旧児童手当と新児童手当の下での（税制を含めた）世帯手取り収入を比較してみると、旧児童手当が支給されていた世帯については、ほぼ変わらない（子ども1人につき年収±1万円程度）ケースが多い。旧児童手当の所得制限を少し超える程度の年収（年収900万円前後）の世帯は年収が増え、新児童手当が支給されない年収の世帯（年収1,000万円以上）は、何らかの税制・財政上の措置が採られないとすると、大幅な収入減となる。

[目次]

1. 2011年度当初予算から「3党合意」までの経緯 … 2ページ
2. 児童手当（新・旧）・子ども手当（現行・特別措置）の比較分析 … 3ページ
3. 所得制限世帯への対応の可能性 … 7ページ

1. 2011 年度当初予算から「3 党合意」までの経緯

◆2011 年度当初予算における「子ども手当」

- 2010 年度の子ども手当は、中学生以下の子どもがいる世帯に、子ども 1 人につき一律月 1 万 3,000 円が所得制限なしに支給された。
- 2011 年度当初予算では、政府・与党は 2011 年度の子ども手当は、3 歳以上中学生以下の子どもについては月 1 万 3,000 円を維持し、3 歳未満の子どもについて月 7,000 円上乗せし、月 2 万円にするものとしていた。
- 3 歳未満の子どもについては旧児童手当¹の時代も支給額が上乗せされていた。子ども手当の創設と同時に実施された所得税・住民税の年少扶養控除の廃止の影響を考慮すると、子ども手当の支給額が一律月 1 万 3,000 円のままでは、3 歳未満の子どもがいる世帯については、旧児童手当が支給されていたときよりも手取り収入が減少する世帯が多く発生してしまう。これを防ぐため、3 歳未満の子どもについては子ども手当の支給額を上乗せすることとしていた。

◆3 歳未満上乗せの断念と「子ども手当つなぎ法」の成立

- しかしながら、3 月の東日本大震災の発生により復旧・復興のための財源が必要不可欠となり、野党から子ども手当の見直しを強く要求されることとなった。
- このため、政府・与党は 3 歳未満について月 7,000 円の支給額上乗せを行う「2011 年度子ども手当法案」²を撤回し、とりあえず支給額を 2010 年度のまま（一律月 1 万 3,000 円）として子ども手当の支給を 2011 年 9 月分（実際の支給は 2011 年 10 月）まで延長する「子ども手当つなぎ法」³を一部野党の合意を得て成立させた。
- 5 月 2 日に 2011 年度第 1 次補正予算が成立し、3 歳未満の子どもに対して子ども手当を月 7,000 円増額するための財源であった 2,083 億円は、震災復旧・復興のための費用に充てられた。

◆10 月分以降の子ども手当（児童手当）の枠組みの協議、「3 党合意」の成立

- 第 1 次補正予算成立後、与野党の間で 2011 年 10 月分以降の子ども手当の枠組み、または児童手当を復活させるか否かなどの協議が繰り返された。
- 8 月 4 日、民主党・自民党・公明党の 3 党の間で新しい手当の枠組みについての合意が得られ、「子どもに対する手当の制度のあり方について」⁴（以下、「3 党合意」）が発表された。
- 3 党合意には、2011 年 10 月分以降の手当の名称については明記されていない。しかし、根拠法から鑑みると、2011 年 10 月分から 2012 年 3 月分は「子ども手当」、2012 年 4 月分以降は「児童手当」となるものと考えられる⁵。なお、「子ども手当」と「児童手当」の最大の違いである所得制限の有無については

¹ 2009 年度まで支給されていた自公政権時代の「児童手当」のことを本レポートでは「旧児童手当」と呼ぶ

² 正式名称は、「平成二十三年度における子ども手当の支給等に関する法律案」

³ 正式名称は、「国民生活等の混乱を回避するための平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律の一部を改正する法律」

⁴ <http://admin.dpj.or.jp/download/4354.pdf>

⁵ 2011 年 10 月分から 2012 年 3 月分の手当については、「平成 23 年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法(案)」

2012年4月分ではなく、2012年6月分（実際の支給は2012年10月）から切り替わる。本レポートでは根拠法（案）の位置づけではなく、所得制限の有無により手当の名称を区別し、2011年10月分から2012年5月分までの手当を「特別措置の子ども手当」、2012年6月分以降の手当を「新児童手当」と呼ぶ。

- 2011年10月分から2012年5月分の「特別措置の子ども手当」は、支給対象は中学校卒業までの子どもで現行の子ども手当と同じで、支給額は原則月1万円（3歳未満または「第3子以降の小学生以下」は月1万5,000円）、所得制限なしとした。
- 2012年6月分以降の「新児童手当」は、支給額は「特別措置の子ども手当」と同じだが所得制限（年収960万円程度）が設けられるものとされている。所得制限世帯に対する税制・財政上の措置は2012年度税制改正に向けた検討課題とされた（手当の違いについては、次項で詳しく説明する）。

2. 児童手当（新・旧）・子ども手当（現行・特別措置）の比較分析

◆手当の枠組み比較

○各手当の枠組みについてまとめると、以下の図表1のようになる。

図表1 児童手当・子ども手当の枠組みの違い

	旧児童手当	子ども手当	特別措置の子ども手当(案)	新児童手当(案)
時期	～2010年3月分まで	2010年4月分～ 2011年9月分	2011年10月分～ 2012年5月分?	2012年6月分?～
実際の支給時期	毎年2・6・10月に前月分までの4か月分を支給			
支給対象の児童(子ども)	小学校卒業まで	中学校卒業まで		
所得制限	所得制限あり (制限世帯には一切支給なし) 所得制限の目安: 年収860万円 (世帯構成により所得制限 ラインは異なる)	所得制限なし		所得制限あり (制限世帯には何らかの措置?) 所得制限の目安: 年収960万円 (世帯構成により所得制限 ラインは異なる?)
1人あたりの支給額	【所得制限にならない世帯】 3歳未満→月1万円 3歳以上小学校卒業まで →原則月0.5万円 (第3子以降は月1万円) 【所得制限になる世帯】 支給なし	一律月1.3万円	3歳未満→月1.5万円 3歳以上小学校卒業まで →原則月1万円 (第3子以降は月1.5万円) 中学生→月1万円	【所得制限にならない世帯】 3歳未満→月1.5万円 3歳以上小学校卒業まで →原則月1万円 (第3子以降は月1.5万円) 中学生→月1万円 【所得制限になる世帯】 今後検討
総支給額(年間換算)	約1兆円	約2.7兆円(注)	約2.5兆円(注)	約2.2～約2.3兆円

(注) 手当の支給を同じ金額で1年間行つたと仮定した場合(平年度)の総支給額である。

(出所) 法令、3党合意等をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

○2010年4月に、「旧児童手当」から「子ども手当」に変わった際の主な変更点は、①支給対象を小学校卒業までから中学校卒業までに拡充したこと、②所得制限を撤廃したこと、③支給額を増やし一律化したこと、の3点であった。

によって支給し、2012年度以降の手当については、児童手当法の改正によって支給することが記載されているため。なお、民主党内には「子ども手当」の名称を残すよう強く主張している議員も相当数いる。

- このため、総支給額（年間換算）は約 1 兆円から約 2.7 兆円に拡大した。この増額部分の財源の半分程度は所得税・住民税の年少扶養控除の廃止（約 0.9 兆円）で賄われるものとされたが、実際の増税時期は所得税が 2011 年 1 月から、住民税が 2012 年 6 月からとなるため、給付が先行する形となった。
- 2011 年 10 月に、「子ども手当」から「特別措置の子ども手当」に切り替わると、支給額が年齢や世帯構成によって変わる。月 1 万円をベースとして、「3 歳未満および 3 歳以上小学校卒業までの第 3 子」に対しては支給額を月 5,000 円上乗せして月 1 万 5,000 円とする。「3 歳未満および 3 歳以上小学校卒業までの第 3 子」に月 5,000 円を上乗せするという枠組みは、旧児童手当と全く同じである（旧児童手当の支給額も月 5,000 円をベースとして、「3 歳未満および 3 歳以上小学校卒業までの第 3 子」に対しては支給額を月 5,000 円上乗せして月 1 万円としていた）。
- 2012 年 6 月に、「特別措置の子ども手当」から「新児童手当」に切り替わると、所得制限が設けられる。所得制限の水準は、3 党合意では夫婦子ども 2 人の 4 人世帯で年収 960 万円程度とされている。「旧児童手当」における所得制限の基準は夫婦子ども 2 人の 4 人世帯で年収 860 万円⁶であったので、それより約 100 万円高い水準であるといえる。
- 仮に、新児童手当の所得制限基準を旧児童手当+100 万円とするならば、所得制限の基準は以下の図表 2 のようにまとめられる。

図表 2 所得制限の基準年収（新児童手当の基準は、旧児童手当+100 万円とした場合）

子どもの人数	配偶者が配偶者控除の対象か	旧児童手当の所得制限基準	新児童手当の所得制限基準
1人	対象でない	775万円	875万円程度？
	対象である	817万円	917万円程度？
2人	対象でない	817万円	917万円程度？
	対象である	860万円	960万円程度
3人	対象でない	860万円	960万円程度？
	対象である	902万円	1,002万円程度？

(注)この表の旧児童手当の所得制限基準は、夫婦のうち年収の多い者が厚生年金または共済年金の被保険者である場合の基準である(国民年金第1号被保険者の場合は、所得制限の基準金額がこれより低くなる)。

旧児童手当の所得制限の判断基準は、夫婦のうち年収の多い者に対して適用されている所得税の扶養親族の人数と配偶者控除の人数を足した人数で判定される。このため、ここでいう「子どもの人数」には旧児童手当の支給対象とならない中学生以上の子どもの人数も含まれ、親を扶養している場合などもその人数に含まれた。

(出所)法令等をもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

◆子ども手当と新児童手当の総支給額（必要財源）の違い

- 「新児童手当」の 1 年あたりの支給額は年 2.2~2.3 兆円程度とされ、子ども手当の 1 年あたりの支給額年 2.7 兆円よりも、年 0.4~0.5 兆円程度支給額が抑えられる。
- 政府の「東日本大震災復興対策本部」が 7 月 29 日に決定した「東日本大震災からの復興の基本方針」⁷では、復興のため、歳出削減・税外収入（国有資産売却等）で賄う金額を 3 兆円と仮置きしていた。新児童手当により子ども手当と比べて歳出削減が行える金額は、5 年間の累計では 2 兆円程度となり、「歳出削減・税外収入（国有資産売却等）」で賄うとされる 3 兆円のうち大部分について目途が立ったものといえる。

⁶ 正確には、夫婦のうちいずれかが配偶者に扶養されている世帯である（多くは、夫がサラリーマン、妻が専業主婦の世帯が想定される）。

⁷ <http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>

◆児童手当・子ども手当・年少扶養控除の変遷

○税制を含めて、児童手当と子ども手当の変遷を表に表すと、以下の図表3のようになる。

図表3 児童手当・子ども手当・年少扶養控除の変遷

年 月	2009年			2010年			2011年				2012年			2013年			
	1	5	6	12	1	3	4	5	6	12	1	5	6	12	1	5	6
児童手当・ 子ども手当	旧児童手当			子ども手当			特別措置の 子ども手当				新児童手当						
所得税の 年少扶養控除	控除あり			控除あり			控除なし				控除なし(注)			控除なし(注)			
住民税の 年少扶養控除	控除あり	控除あり		控除あり		控除あり		控除あり		控除なし(注)			控除なし(注)				

(注)3党合意では、「所得制限世帯も含めた扶養控除のあり方について、平成24年度税制改正までに総合的に検討する」とある。

この表では、所得税・住民税の年少扶養控除の有無については現行法における予定を記載している。

(出所)法令、3党合意などをもとに大和総研資本市場調査部制度調査課作成

◆モデル世帯（年収500万円・3人世帯）における「実質的な子育て支援の額」の変遷

○手当であれ、税制上の控除であれ、子どもを扶養していることに対する政府による金銭的な支援であることに変わりはない。そこで、モデル世帯を設定して、手当と税制上の控除を合わせて実質的な子育て支援の額がどのように推移してきたのかを概観する。

○モデル世帯を、「夫婦のうちいずれかが働き、3歳以上小学生以下の子どもが1人いる年収500万円の世帯」⁸を設定して実質的な子育て支援の額の変化（この増減がそのまま「手取り収入」の増減ともなる）を試算した。試算結果は以下の図表4に示される。

図表4 手当・税制上の控除を合わせた実質的な子育て支援の額の推移（年収500万円・3人世帯）

年額、単位：円		2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
手当	旧児童手当支給	60,000	15,000			
	子ども手当支給		117,000	117,000		
	特別措置の子ども手当支給			30,000	50,000	
	新児童手当支給				70,000	120,000
税制	所得税の年少扶養控除による 実質的な税負担軽減額	19,000	19,000			
	住民税の年少扶養控除による 実質的な税負担軽減額	33,000	33,000	33,000	13,750	
実質的な子育て支援の合計金額		112,000	184,000	180,000	133,750	120,000
2009年比の金額		0	72,000	68,000	21,750	8,000

世帯条件：夫婦のうちいずれかが働き、3歳以上小学生以下の子どもが1人いる年収500万円の世帯。標準的な社会保険に加入（社会保険料は2010年度の水準で固定して考えた）、生命保険料控除5万円を適用しているものとした。

(出所)大和総研資本市場調査部制度調査課試算

⁸ 2009年の国税庁「民間給与実態統計調査」における「1年を通じて勤務した給与所得者」の平均年収が402万円（うち男性は500万円）であること、2010年の合計特殊出生率が1.39であることを考慮しモデル世帯を設定した。

○図表 4 を見ると、所得税・住民税の年少扶養控除廃止に先行して手当の額を増やしたため、2009 年と比較して 2010 年・2011 年は手取り収入が大きく増えたが、税制改正の影響が完全に反映される 2013 年にはほぼ 2009 年の水準に戻っていることがわかる。

◆税制を含めた、新児童手当（完全移行後）と旧児童手当の比較

○旧児童手当が支給され、所得税・住民税ともに年少扶養控除のあった 2009 年と、新児童手当が支給され、（現行法のスケジュールで）所得税・住民税ともに年少扶養控除がなくなる 2013 年を比較し、制度の最終的な姿を分析する。

○夫婦のうちいずれかが働き、子どもが 1 人いる世帯について、世帯年収と子どもの年齢別に新児童手当（完全移行後）と旧児童手当の下での手取り収入の変化について試算を行った。

○試算結果は図表 5 に示される。

図表 5 新児童手当（完全移行後）の旧児童手当と比べた手取り収入の変化

年額、単位：円		世帯年収				
		300万円	500万円	700万円	1,000万円	1,500万円
①	3歳未満	8,000	8,000	-11,700	-109,000	-158,400
②	3歳以上小学生以下	8,000	8,000	-11,700	-109,000	-158,400
③	中学生	68,000	68,000	48,300	-109,000	-158,400

（注）夫婦のうちいずれかが働き、子どもが1人いる世帯。標準的な社会保険に加入。

社会保険料率は2010年度の水準で固定して分析した。生命保険料控除は5万円を適用した。

所得制限世帯（年収1,000万円・年収1,500万円の世帯）は、税制上・財政上の措置は採られないものとした。

（出所）大和総研資本市場調査部制度調査課試算

○子どもの年齢が小学生以下で、旧児童手当が支給されていた世帯（図表 5 のうちでは年収 300 万円・500 万円・700 万円の世帯）⁹については、新児童手当の下でも手取り収入に大きな違いはない。年収 300 万円・500 万円の世帯では新児童手当は旧児童手当より年 8,000 円のプラスになり、年収 700 万円の世帯では年 1 万 1,700 円のマイナスになる程度である。

○子どもが中学生の場合は、新児童手当の所得制限にかからなければ（図表 5 のうちでは年収 300 万円・500 万円・700 万円の世帯）、手取り収入はプラスになる（旧児童手当は中学生には支給はなかった）。

○新児童手当の所得制限世帯（年収 1,000 万円・年収 1,500 万円の世帯）では、手取り収入は大きく減少する。年収 1,000 万円の世帯では年 10 万 9,000 円、年収 1,500 万円の世帯では年 15 万 8,400 円の収入減となる。ちなみに、試算の前提として、所得制限世帯には税制上・財政上の措置は採られないものと仮定している。

○今後、所得制限世帯に何らかの手当の給付を行うのか、税制上の措置を講じるのかが議論されることとなる。

⁹ この例では、配偶者控除の適用があり、子どもが 1 人のため、旧児童手当の所得制限基準は 817 万円である。新児童手当の所得制限基準は 917 万円程度と予想される（図表 2 参照）。

3. 所得制限世帯への対応の可能性

- 3 党合意では、所得制限世帯への対応および年少扶養控除について、以下のように記述されている。
- ・「所得制限世帯における所得税及び住民税の扶養控除（所得控除）の廃止による減収に対する必要な税制上、財政上の措置を検討し、平成 24 年度から所要の措置を講じるものとする」
 - ・「所得制限世帯も含めた扶養控除のあり方について、平成 24 年度税制改正までに総合的に検討する」
- これらの記述について、民主党側からは、「（前略）『所得制限』を設けることで合意をしていますが、これも自公政権時代の児童手当における『所得制限』とは異なり、基準額を超える世帯にも『必要な税制上（＝税額控除）、財政上（＝手当の給付）を（原文ママ）措置』を講じることで合意をしています。すなわち、高所得世帯であっても給付（あるいは税額控除）が全く無いということではなく、すべての子どもの育ちを支援する観点から、一定の給付を行うこととしています。民主党が従来から主張してきた『控除から手当へ』に沿った形となっています」¹⁰とコメントがあり、民主党としては、所得制限世帯に対しては、手当の給付か「税額控除」を行うことを目指しているものと考えられる。
- 一方、自民党側からは、「年末の平成 24 年度税制改正までに、扶養控除のあり方について検討し、年少扶養控除の復活に向けて努力することが可能となった」¹¹とコメントがある。新児童手当の給付対象となる世帯も含めて年少扶養控除を復活するためには約 0.9 兆円の財源が必要となり、非現実的である。このため、自民党としては所得制限世帯には「所得控除」としての年少扶養控除の復活を求めているものと考えられる。
- 定額の手当の給付（もしくは定額の税額控除）か、所得控除かのいずれかを選択できるものとする、一般的には高所得世帯ほど所得控除を選択した方が有利である¹²。新児童手当について所得制限がかかる世帯に対し年少扶養控除を復活させた」とすると、新児童手当を支給するよりもかえって高所得世帯に有利になる場合もある。
- たとえば、年収 1,500 万円の 3 人世帯¹³では、年少扶養控除を廃止したまま新児童手当を支給しても旧児童手当のときと比べて手取り収入が年 3 万 8,400 円減少する。一方、年少扶養控除を復活させて新児童手当の支給をゼロとすれば、旧児童手当のときと同じ手取り収入となる。
- 所得制限世帯への対応は今後の調整に委ねられるが、子ども手当に対する迷走は、同制度の仕組みや効果をわかりにくいものにしており、早期の決着が望まれるところである。

¹⁰ 「『子ども手当』にかかわる 3 党合意について」玄葉光一郎民主党政策調査会長（民主党ウェブサイト上の 8 月 5 日付のリリース）<http://admin.dpj.or.jp/download/4355.pdf>

¹¹ 「『子ども手当』廃止の合意について」石破茂自民党政策調査会長（自民党ウェブサイト上の 8 月 4 日付のリリース）http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/112373.html

¹² 手当と控除を組み合わせたものとしてドイツの例がある。ドイツでは、児童手当（給付）か児童控除（所得税の所得控除）の有利な方を選択できる方式を取っており、事実上、高所得層は児童控除を受け、中低所得層は児童手当を受ける形となっている。この場合、高所得者ほど実質的な子育て支援の絶対額が多くなるため、日本においてドイツと同様の制度を設けることは難しいものと思われる。

¹³ その他の条件は図表 5 の条件と同じ。