

基礎研 レポート

制度改正による家計の負担構造 の変化から見える課題

—低所得層が恩恵を受ける制度設計を—

経済研究部 研究員 藤原 光汰

TEL:03-3512-1838 E-mail: kfujiwara@nli-research.co.jp

1—はじめに

税や社会保障等に関する制度改正は、社会環境の変化に伴って定期的実施される必要がある。少子高齢化や人口減少、働き方の多様化、家族の標準モデルが専業主婦世帯から共働き世帯へと移り変わるなど、経済社会構造は変化を続けており、その変化に適応した制度が構築されることが望ましいだろう。本稿では、児童手当の見直しなど先行きの制度改正の方向性がすでに示されている 2022 年までを含めた直近 5 年間における税や社会保障等に関する制度改正が、家計の負担に与える影響を推計した。

また、2020 年は新型コロナウイルスの感染拡大により、休業者・失業者の増加や、賞与（ボーナス）の減額を中心とした賃金の減少を通じて、家計の雇用所得環境は悪影響を受けている。こうした事情も踏まえ、制度改正の今後の在り方についても展望したい。

2—推計の前提

1 | 織り込んだ制度改正

推計に反映した制度改正とその背景は以下の通りである。

（所得税・住民税）

2014 年の消費税率引き上げの後、税に関する議論は消費税から所得税が中心となっていった¹。2015 年の政府税制調査会²では、経済社会の構造変化の結果、所得再分配機能が低下したことは否めないと

¹ 参議院常任委員会調査室「平成 30 年度税制改正の概要—個人所得税改革における諸控除の見直しの課題—」

² 政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理（本文）」（平成 27 年 11 月 13 日）

して、所得再分配機能の回復を図ることの重要性が指摘されており、経済力に応じた公平な負担を実現するための見直しを目的として所得税の諸控除全般についての議論がなされた。そして同調査会において、包括的な見直しの方向性が示され、この方向性をもとに、以下の通り税制改正が進められていくこととなった。2017年度税制改正では既婚女性が就業調整を行わずに済むよう、配偶者控除が見直された。また2018年度税制改正では、フリーランスの増加など、働き方の多様化に合わせて給与所得控除、公的年金控除および基礎控除が一体的に見直されたほか、2020年度税制改正では子どもの貧困への対応・性別による差を是正する観点から、ひとり親に対する措置および寡婦（夫）控除の見直しが行われるなど、段階的に所得税の控除の仕組みに対して改正が進められている。なお、住民税は前年の所得に対して納税額が決定される仕組みであるため、所得税の翌年に制度改正の影響が現れる。

（社会保険料）

保険料率は、健康保険が10%前後で推移しているのに対し、介護保険は毎年改定されており、高齢化の進展に伴い年々上昇している。また、2020年9月には厚生年金保険料の上限が引き上げられ、それまでの標準報酬月額の高等級（第31級・62万円）の上に新たに第32等級（65万円）が追加された。

（消費税）

2019年10月に消費税率が8%から10%に引き上げられると同時に、消費増税による家計消費の落ち込みを抑制するため、恒久的な需要平準化策として食料品など一部の品目に対して軽減税率が適用された。また、増収分の使い道として、同じタイミングで幼児教育・保育の無償化が実施された。

（給付）

新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、2020年には全国民に1人あたり10万円の特別定額給付金が支給された。また、子育て世帯・低所得のひとり親世帯に対しては「子育て世帯への臨時特別給付金」「低所得のひとり親世帯への追加的な給付」として、特別定額給付金の他にも給付が追加された。ただし、これらの給付制度は1年限りの時限措置であり、後述するが今回の推計では2017年と2022年の負担総額（ネット）の差をとっているため、これらの影響は現れてこない。

また、待機児童解消の財源に充てるため2022年10月に児童手当が見直されることになり、年収1,200万円程度を上回る高所得者層については、現在受け取っている児童手当の特例措置の支給対象から除外されることになった。

これらの制度改正を時系列順にまとめた上、所得税に関する税制改正の詳細を補記したものが図表1である。

(図表 1)

2017年～2022年における制度改正まとめ

	社会保険料	所得税	住民税	給付	消費税
2017年	厚生年金保険料18.182% 介護保険料率1.65%		配偶者控除の見直し(*1)		
2018年	厚生年金保険料18.3% 介護保険料率1.57%	配偶者(特別)控除の見直し(*2)			
2019年	介護保険料率1.73%		配偶者(特別)控除の見直し(*2)	幼児教育無償化	消費税率引き上げ (8%→10%) 軽減税率の導入
2020年	厚生年金の階級1上げ(10月) 介護保険料率1.79%	給与所得控除・基礎控除の見直し(*3) 給与金額調整控除の創設(*4) 寡婦(夫)控除の見直し、ひとり親控除の追加(*5)		特別定額給付金 子育て世帯への臨時特別給付金 低所得のひとり親世帯への追加的な給付	
2021年	介護保険料率1.80%		給与所得控除・基礎控除の見直し(*3) 給与金額調整控除の創設(*4) 寡婦(夫)控除の見直し、ひとり親控除の追加(*5)		
2022年				児童手当の見直し(10月)	

<補記: 所得税に関する税制改正の詳細>

- (*1) 配偶者控除の見直し: 合計所得金額が1,000万円を超える居住者については控除の適用外となる。
- (*2) 配偶者特別控除の見直し: 対象となる配偶者の合計所得金額を38万円超123万円以下(改正前:38万円超76万円未満)とし、控除額は配偶者の合計所得金額および居住者の合計所得金額に応じて決定される。
- (*3) 給与所得控除の見直し: 給与所得控除額を一律10万円引き下げ、その上限額が適用される給与等の収入金額が850万円(改正前:1000万円)とされるとともに、その上限額を195万円(改正前:220万円)に引き下げる。
- (*3) 基礎控除の見直し: 控除額を一律10万円引き上げるとともに、合計所得金額が2,400万円を超える場合はその合計所得金額に応じて控除額が逡減し、2,500万円を超えると基礎控除の適用外となる。
- (*4) 所得金額調整控除の新設: 給与等の収入金額が850万円を超える居住者で、23歳未満の扶養親族を有する等の場合、総所得金額を計算する際は、収入金額(1,000万円を超える場合は1,000万円)から850万円を控除した額の10%相当額を、給与所得の金額から控除する。
- (*5) 寡婦(夫)控除の見直し、ひとり親控除の追加: 未婚のひとり親についても、生計を一にする子を有する場合、寡婦控除と同等の控除を適用する。その上で、寡婦控除に所得制限が設けられ、合計所得金額が500万円超の場合、控除の適用外とする。また、寡夫控除の控除額、所得金額についても、寡婦控除と同等とする。

2 | 世帯パターンの分類

推計では、単身世帯、共働き世帯、専業主婦（夫）世帯およびひとり親世帯の4パターンの世帯を想定した。

収入は給与収入のみであると仮定し、ボーナスは7月と12月にそれぞれ給料の1.5ヵ月分が支給されているとした。また、単身世帯以外については、子どもが2人（小学生、4歳）いるとし、支払っている社会保険料や、所得税・住民税に適用されている所得控除などは図表2の通りとした。

(図表2)

パターン	収入	家族構成	社会保険(負担分)	所得税・住民税における所得控除等	備考
a	給与収入のみ	独身 単身世帯	<ul style="list-style-type: none"> 健康保険 (協会けんぽ) 厚生年金保険 雇用保険 介護保険 	<ul style="list-style-type: none"> 給与所得控除 基礎控除 社会保険料控除 	ボーナスは1.5ヵ月分を7月と12月に支給
b		夫、妻、子ども2人(小学生、4歳) 共働き世帯		<ul style="list-style-type: none"> 給与所得控除 基礎控除 社会保険料控除 配偶者特別控除 	
c		夫、妻、子ども2人(小学生、4歳) 専業主婦(夫)世帯		<ul style="list-style-type: none"> 給与所得控除 基礎控除 社会保険料控除 配偶者控除 	
d		本人、子ども2人(小学生、4歳) ひとり親世帯		<ul style="list-style-type: none"> 給与所得控除 基礎控除 社会保険料控除 寡婦(夫)控除(ひとり親控除) 	

3——世帯パターンごとの推計結果

1 | 金額ベースでみた負担の増減

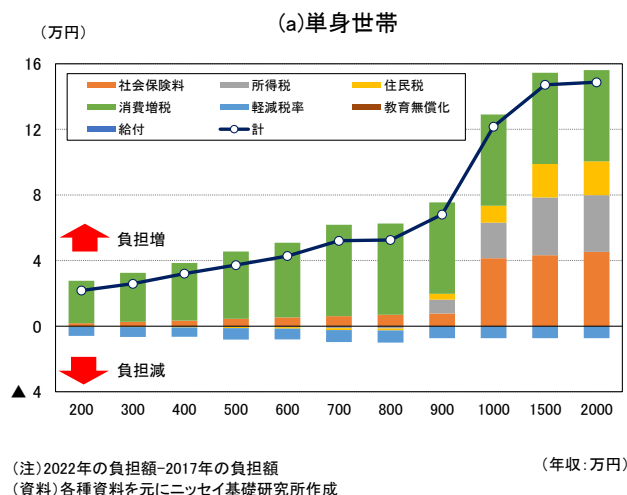
4つの世帯パターンについて収入階級別に、所得税、住民税、社会保険料などの支払額や、消費税率の引き上げと関連する措置(軽減税率、幼児教育・保育無償化)による1年間の負担総額(ネット)を、2017年と2022年についてそれぞれ計算した。そして、2017年と2022年の負担総額(ネット)の差をとることで、5年間の制度改正による負担の増減を算出した。ただし、本推計では年収や世帯パターンを設定し、それぞれで税額や給付額を計算しており、算出結果を現実のケースにあてはめた場合には差が生じる可能性があることを予め断っておきたい。

(a) 単身世帯

単身世帯では、すべての年収階級で負担が増加した。消費税率引き上げによる負担の増加に加えて、年収1,000万円以上の世帯では厚生年金の上限引き上げに伴い社会保険料負担が大きく増加している。また、給与所得控除の見直しに伴い、年収1,000万円以上の世帯から所得税負担が徐々に増加している。所得税負担の増加幅は、単身世帯以外の世帯パターンと比べても大きい。これは所得金額調整

控除が関係している。既述の通り、2020年に給与所得控除および基礎控除が見直されたが、それによって急激な負担の増加が生じないよう、子育て、介護世帯に配慮する観点から、同時に所得金額調整控除が新設された。このように、所得金額調整控除の対象には含まれていないため、単身世帯の所得負担の増加幅が大きくなっている。さらに、幼児教育・保育無償化の恩恵を受けられなかったことも大きく影響し、全ての世帯パターンの中で唯一、どの年収階級でも負担が増加しており、その増加幅も大きくなっている。

(図表 3)



(b) 共働き世帯

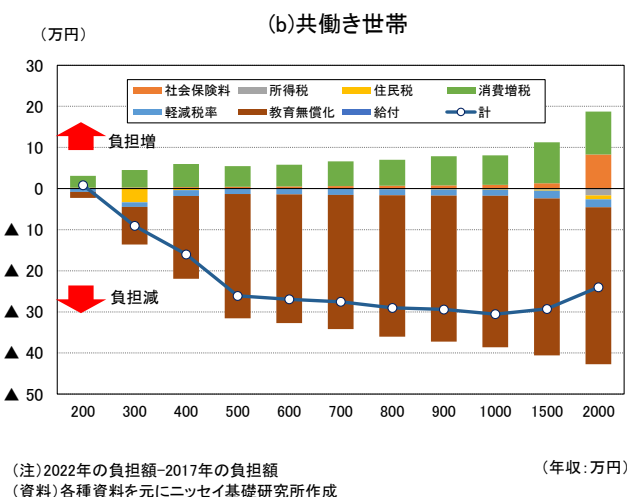
夫婦ともに有業であり、小学生と4歳の子どもがいる共働き世帯では、幼児教育・保育無償化による負担の減少が大きく寄与しており、年収300万円以上の世帯ではネットで負担が減少する結果となった。一方で、年収300万円未満の世帯は、もともとの保育料が低く設定されていたこともあり、無償化の恩恵をほとんど受けることができていない。その他の制度改正も負担の軽減に寄与していないため、消費税率引き上げに伴い、ネットで負担が増加する形となった。

また、保育料はもともと年収に応じて金額が設定されていたため、年収が大きいほど負担の減少幅が大きくなっている。年収1,000万円までの世帯では、消費税率引き上げを除きその他の制度改正による負担の変動がほとんどみられないため、ネットで負担の減少幅は年収が増加するにつれて拡大している。

年収1,000万円を超えると、厚生年金の上限引き上げに伴う社会保険料の増加や、児童手当の見直しによる給付の減少により、年収が増加するにつれて負担の減少幅が縮小した。

所得税は給与所得控除・基礎控除が見直されているものの、給与金額調整控除の影響でほとんど変化がなかった。寧ろ、厚生年金保険料の上限引き上げに伴う社会保険料の増加を受けて社会保険料控除額が増えたことにより、年収2,000万円以上の世帯では所得税負担が減少した。

(図表 4)



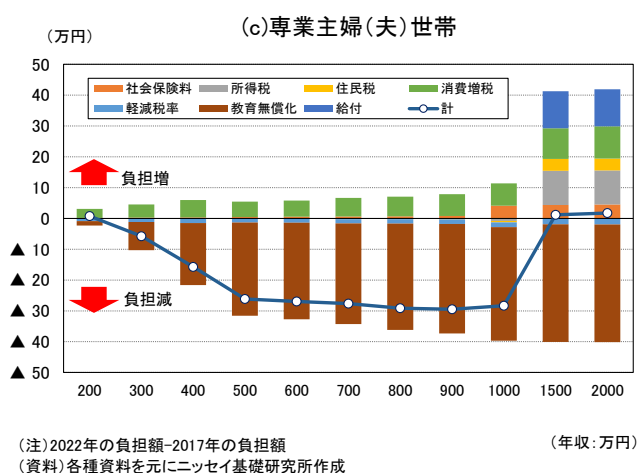
(c) 専業主婦（夫）世帯

夫婦のどちらか片方が働いており、もう片方が専業主婦（夫）であり、小学生と4歳の子どもがいる専業主婦（夫）世帯では、共働き世帯と同様に、幼児教育・保育無償化による負担の減少幅が大きい。そのため、年収300～1,000万円の世帯ではネットで負担が減少しており、年収が増えるほど負担の減少幅が拡大している。それに対して、年収300万円未満の世帯では、もともとの保育料が低く抑えられていたため、無償化の恩恵を得られず、ネットで負担が増加している。

年収1,500万円以上の世帯では、配偶者控除の見直しに伴い所得税・住民税の負担が大きく増加している。さらに、児童手当の給付が廃止される対象となっていることも影響し、ネットで負担は増加に転じている。

一方、厚生年金の上限引き上げに伴う社会保険料負担の増加幅は、共働き世帯と比べて小さくなっている。これは、ある年収を超えると標準報酬月額が上限で一定となる中で、共働き世帯では給与所得者が2人であるのに対して、専業主婦（夫）世帯では1人であるため、負担の増加幅は相対的に小さくなっている。

(図表5)



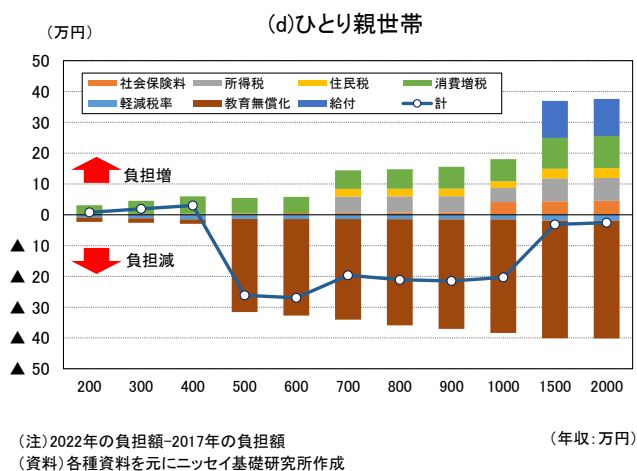
(d) ひとり親世帯

ひとり親であり、小学生と4歳の子どもがいるモデルの世帯では、共働き世帯、専業主婦（夫）世帯と同様に、幼児教育・保育無償化による負担の減少額が大きいものの、ネットで負担が減少しているのは年収500万円以上の世帯であり、年収500万円未満の世帯では負担が減少していない点において、共働き世帯、専業主婦（夫）世帯（年収300万円以上がネットで負担減）と異なっている。

もともと低所得のひとり親世帯は保育料がさらに低く設定されていたため、年収500万円未満の世帯は無償化の恩恵を受けられず、ネットで負担が増加している。

また、寡婦（夫）控除の見直しに伴い、年収700万円以上の世帯で所得税・住民税の負担が増加している。そのため、ネットで負担の減少幅は年収600万円の世帯をピークに徐々に縮小しており、年収1,500万円の世帯において、児童手当の見直しにより減少幅が一段と縮小しており、負担の変化はほぼゼロとなっている。

(図表6)



2 | 負担割合でみた変化

税金や社会保険料などの支払額から、現物給付などを差し引いた負担の総額が、世帯の収入に占める割合（以下、割合）を2017年と2022年についてそれぞれ計算し、その差をとることで割合の変化幅を求めた。割合の変化幅を世帯パターンごとに収入階級別にみると図表7の通りとなった。

単身世帯では、割合の変化幅がどの収入階級でも1.0%pt程度のプラスとなっており、年収に対して1%程度の負担の増加を示している。

専業主婦（夫）世帯、共働き世帯では、年収200万円の世帯で0.5%pt程度のプラスとなっており、負担が増加している。

一方、年収が300万円を上回ると、割合の変化幅はマイナスと

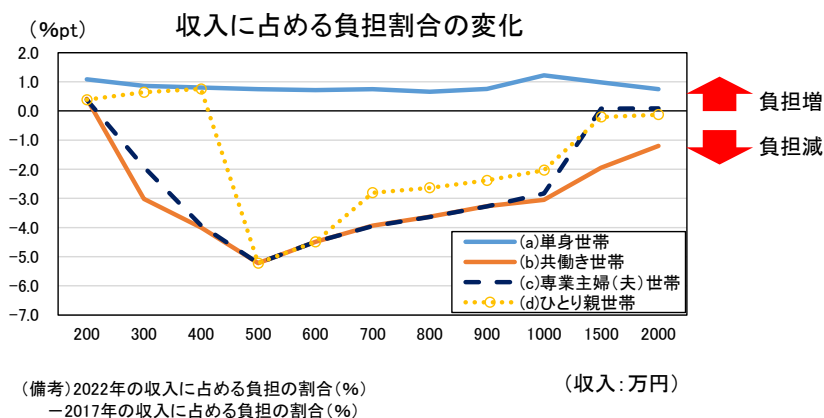
なっており、最も割合の変化幅が大きい年収500万円の世帯では▲5%pt程度のマイナスと、負担が大きく減少していることがわかる。年収600万円以上の世帯では、年収が増加するにつれて徐々にマイナス幅が縮小しており、専業主婦（夫）世帯では年収1,500万円以上の世帯で割合の変化幅がプラスに転じている。

ひとり親世帯では、年収400万円以下の世帯で割合の変化幅がプラスとなっており、負担が増加していることがわかる。年収200万円の世帯の0.5%程度から年収400万円の世帯では1%弱へと拡大したのち、年収500万円の世帯では幼児教育・保育無償化の恩恵を受けることにより▲5%程度のマイナスに転じている。その後は年収が増加するにつれて負担割合の変化幅は縮小傾向となっている。

以上の結果から、低所得者層を中心に負担が増加しているため、世帯間における格差がこの5年間で拡大していることが指摘できる。共働き世帯・専業主婦（夫）世帯では年収200万円以下の世帯、ひとり親世帯では年収400万円以下の世帯の負担が増加しており、所得の再分配を促す必要があるだろう。また、低所得者に対してより支援を厚くすることを重視した場合、負担割合のマイナス幅が低所得者層ほど大きくなることが望まれるため、年収400万円以下の世帯で、割合の変化幅が少なくとも▲5%ptを上回るような制度設計が求められる。

2019年の消費税率引き上げと同時に、消費税の有する逆進性緩和のために軽減税率が導入されるなど、低所得者の負担増加に配慮した政策が実行されてきた。所得控除の見直し等を通じて高所得者層の負担は相対的に増加し、幼児教育・保育無償化により子育て中所得者層の負担軽減は実現されたが、低所得者層の負担はネットで増加しており、低所得者層に対して政策の恩恵が行き届いていないことが推計によって明らかとなった。所得再分配機能の回復を図り、経済力に応じた公平な負担を実現することが目指されてきたが、直近の5年間は、そういった政策意図とは異なる結果が導かれていることが示唆される。

(図表7)



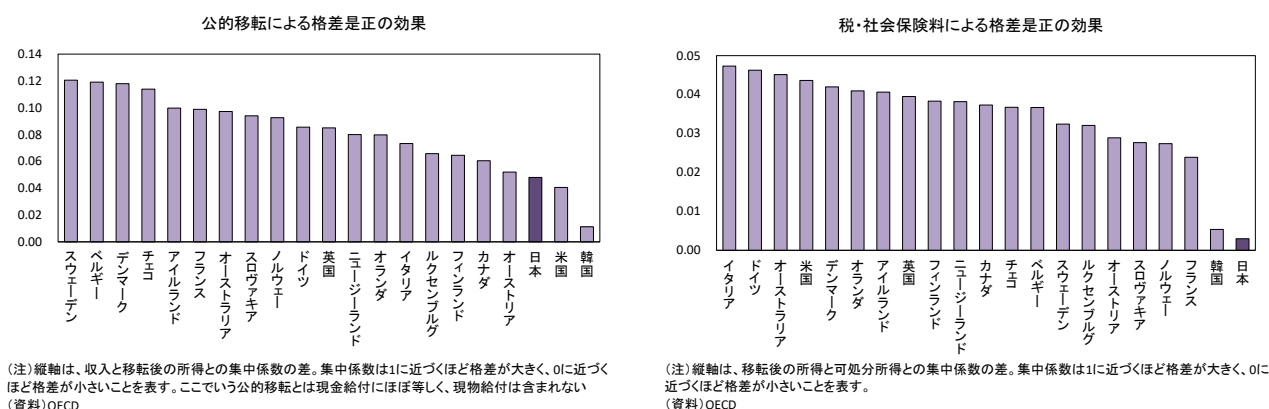
4—低所得者が恩恵を受ける制度設計を

1 | 所得再分配の効果は低い

世帯間の格差を是正するためには、所得の再分配を促す必要がある。しかし、日本は国際的にみても再分配効果が低いことが指摘されている。税や社会保障による所得の再分配効果および公的移転による所得の再分配効果を確認すると、日本は非常に低い水準に位置しており、海外諸国と比べると所得再分配があまり機能していないと考えられる（図表 8）。再分配の効果が低い要因としては、所得控除などが指摘されている。例えば 30 万円の所得控除でも、年収 300 万円の世帯（所得税率 10%）には 3 万円の節税と同じ効果があるのに対し、年収 2,000 万円の世帯（所得税率 40%）には 12 万円の節税と同じ効果があるため、累進税率の下で高所得者ほど負担の軽減額が大きくなるという構造的な現象が生じている。このことが、年収階級間の所得再分配を阻む要因となっている。

したがって、政策により所得の再分配機能を引き上げる余地は十分にあった一方で、この 5 年間は再分配効果を高める方向とは逆に進んでしまったといえよう。

（図表 8）

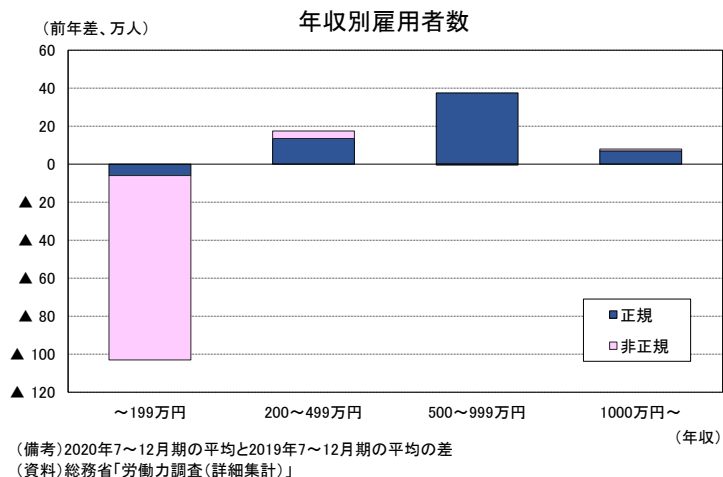


2 | コロナ禍で低所得者の雇用情勢が大きく悪化

また、新型コロナウイルス感染症により、低所得者層は雇用環境の悪化に直面している。雇用調整助成金の拡充の効果もあり、全体として雇用環境の大幅な悪化には至っていないが、年収別に雇用者数の前年差をとると、低所得者層のみ雇用者数が大幅に減少していることがわかる（図表 9）。低所得者層においては、雇用調整の対象となりやすい非正規雇用者だけでなく、正規雇用者においても減少がみられる。新型コロナウイルス感染症の影響は特に飲食・宿泊・娯楽などの対面型サービス業を中心に影響が大きく、これらの業種はもともと非正規雇用者の割合が高く、賃金も低い。このことが、低所得者層の雇用情勢の悪化につながっていると考えられる。2021 年に入り緊急事態宣言が再発令されるなど、新型コロナウイルス感染症による経済への影響は長期化することが見込まれる。今後も経済活動が抑制された状態が続けば、主に非正規雇用を対象として雇用調整が進み、低所得者層を中心とした雇用者数のさらなる減少がみられるだろう。この場合、失業者や非労働力人口の増加を通じて世帯間の所得格差がさらに拡大することが懸念される。

前節までで見てきたように、低所得者層への負担が重くなっているのは感染症前から起きていることであった。低所得者層に対して支援が必要であることははっきりしているが、そこに対してこれまで十分に対策を講じることができていなかったため、感染症の影響で低所得者へのダメージがさらに大きくなっている。一時的な措置として、ひとり親世帯臨時特別給付金など、コロナ禍で低所得者の生活を支援するための給付が実施されたが、本来必要とされているのは低所得者層が恒久的に恩恵を受けられるような制度の設計だろう。

(図表 9)



3 | 給付付き税額控除は一つの解決策

低所得者の負担を軽減する方法としては、税率の引き下げや所得控除から税額控除への見直し³、給付(現金・現物)など様々なアプローチが考えられるだろう。東京都の税制調査会では、毎年取りまとめている答申において2020年、平時から継続的に生活困窮者を支えていくセーフティネットの構築が必要であるとして、税制の観点から、社会保障給付と税額控除が一体化した「給付付き税額控除」を検討すべきとの提言がなされた。

給付付き税額控除とは、算出税額⁴から一定額を控除する税額控除に加え、算出税額より控除額が大きい場合にはその超過分を現金で給付する措置であり、税額計算によって給付額を算出することができる仕組みである。海外諸国では、米国などのように就労を促進しつつ低所得者対策を行うケースや、英国のように母子家庭の貧困対策や子育て世帯への経済的支援を目的とするケース、あるいはカナダやシンガポールのように消費税の逆進性対策を目的として活用されるケースなど、さまざま類型で多くの国で導入されている。

給付付き税額控除が導入されれば、低所得者に対して恒常的に恩恵が行き渡り、世帯間の格差の問題が解消されるだろう。また、控除の仕組みが現在日本の税制で主として活用されている所得控除から税額控除へと移行が進めば、所得再分配機能が高まることが見込まれる。

また、この考え方は2014年の消費税率引き上げを巡る議論の中で、消費平準化策として軽減税率とともに候補に挙げられていた。制度の実施には家計の全ての収入を把握することが不可欠であり、当時はその環境が整っていなかったことも導入を見送る要因の一つとなったが、現在はマイナンバー

³ 税額控除は、所得の多寡に依らず一定の金額が算出税額から差し引かれる。そのため、所得控除で生じていた、高所得者ほど控除額が大きくなる逆進性はなく、所得再分配の効果が高まると期待される。

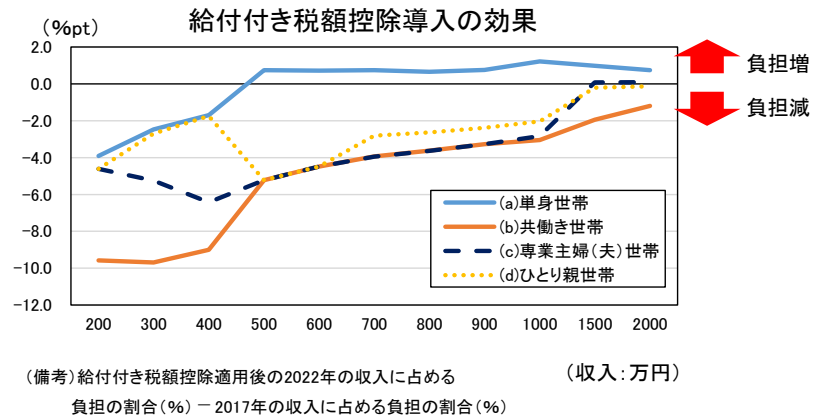
⁴ 総所得金額などの課税標準から所得控除額を控除した金額である課税所得金額に対して、累進課税制度に基づく所定の税率を乗じて求めた金額のこと。

カードの普及が進んでいるため、制度を実施する蓋然性は高まっているといえる。

実際の制度設計においては様々な側面から議論を十分に行う必要があるが、ここでは簡便に推計を行った。新型コロナ対応で10万円の特別定額給付金が支給されたことを参考にして、2022年に世帯

年収400万円未満の給与所得者に対して1人につき10万円の給付付き税額控除が適用されたと仮定し、前述の推計と同様に2017年の収入に占める負担の割合からの変化幅を計算した。この結果、低所得者層における負担が大きく軽減され、逆進性も大部分が緩和しており、格差の是正が進むことが確認できた(図表10)。

(図表10)



5—おわりに

本稿における推計の結果、2017年からの5年間で低所得者層が制度改正の恩恵を受けられず、負担が増加していることがわかった。低所得者層への支援策として、本稿では給付付き税額控除を例に挙げたが、税制の観点以外にも社会保障や現物給付の拡充など、様々な政策が考えられる。新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、数々の政策が実施されたが、これを機に十分な議論と丁寧な制度設計に基づいて、今後の政策が世帯間の格差を是正する方向に作用することが期待される。今後の政府の動きに注目したい。

(お願い) 本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。