



2010年3月1日(月) 開催

テーマ:「子ども手当は成長戦略に資するか？」

報告者: 小黒一正(主任研究員)

概要

いま鳩山政権は、昨年の衆院選で掲げた政権公約(マニフェスト)を実行する観点から、成長戦略の一環として子ども手当の拡充に力を注いでいるが、この政策の主目的は、子育て支援による「内需拡大」にあると説明している。他方で、この内需拡大のメカニズムには懐疑的な意見も多い。これら論争に終止符を打ち、建設的な議論を進めるためには、想定できる子ども手当の政策目的を再検討し、経済学的にその効果を考察する必要がある。そこで、今回の報告では、成長戦略との関係も含め、子ども手当のあり方について考察してみたい。

子ども手当の内需拡大効果は薄い

さて、子ども手当の政策目的として主に想定できるのは、① 内需拡大、② 人口維持(規模効果の維持)、③ 再分配(格差是正)、④ 賦課方式がもつ外部性の内部化、⑤ 人的資本蓄積(教育支援等)の5つである。以下、順に考察していこう。

まず、第1の内需拡大である。雇用が悪化し賃金上昇が伸び悩む中、家計における子どもの教育費等の支出は重い負担となっている。このような状況の中、成長戦略との関係で、子ども手当拡充はその家計負担を軽減し、消費拡大を促す効果が期待されている。しかし、子ども手当拡充と同様の政策は、既に1998年度の地域振興券や、最近の麻生政権の総額2兆円規模に上る「定額給付金」(1.2万円+特定年齢加算)でも行われており、その効果は薄い可能性が高い。実際、内閣府(2010)は、定額給付金の限界消費性向 c (追加的所得に対する追加的消費の割合)は、1998年度の地域振興券と同様、約0.3と推計している¹。仮に、子ども手当の限界消費性向がこの0.3に等しいとすると、乗数効果は1以下の $c/(1-c)=0.3/(1-0.3)=0.4$ となる²。なお、厚労相は国会で「2.5兆円の子ども手当は2010年度のGDPを0.2%(1兆円)押し上げる」旨の答弁をしているがその場合の乗数効果は $1/2.5=0.4$ であり、これは限界消費性向 $c=0.3$ のケースと整合的だ。しかも、Hori et al.(2002)の推計によると、一旦拡大した消費は異時点間でその後減少するため、地域振興券の最終的な限界消費性向 c は約0.1に過ぎないと推計もある³。子ども手当がこれと同じときの乗数効果は $c/(1-c)=0.1/(1-0.1)=0.12$ であり、2.5兆円の子ども手当はGDPを0.06%($2.5兆円 \times 0.12=0.3兆円$)しか押し上げない試算となる。すなわち、内需拡大は見込めないだろう⁴。

¹ 内閣府政策統括官(2010)「定額給付金に関連した消費等に関する調査」の結果について」等を参照せよ。

² 仮に子供手当の限界消費性向が0.7のケースでは、乗数効果は $0.7/(1-0.7)=2.3$ となる。

³ 堀ほか(2002)「90年代の経済政策と消費行動の研究—地域振興券の消費刺激効果—」ESRI Discussion Paper Series No.12を参照せよ。

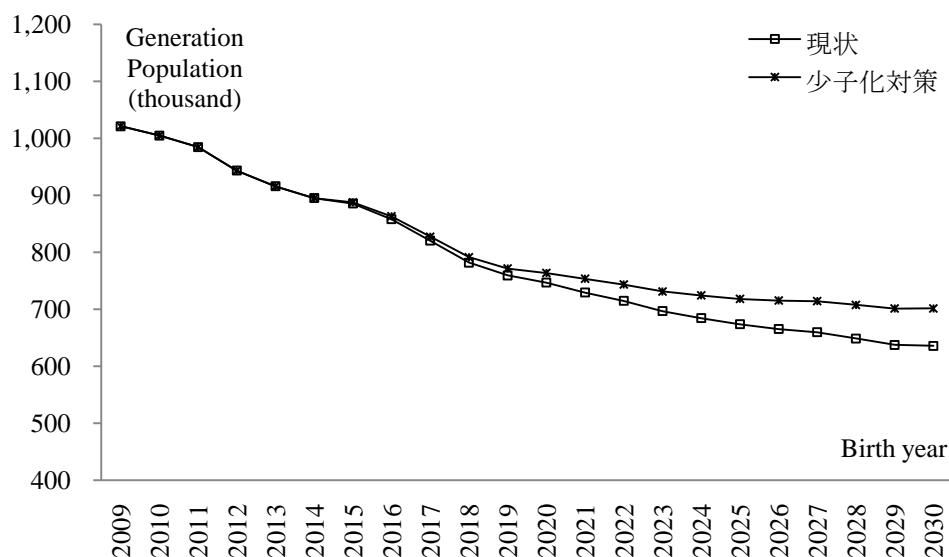
⁴ 「子ども手当」(年額31.2万円×18歳まで)は、一回限りの地域振興券や定額給付金と違い、各家計の生涯賃金に大きな影響を与えることから効果が異なるとの指摘も考えられる。だが通常、受取る「子ども手当」が子どもにかかる費用を上回らない限り、むしろ従属人口の増加分、生涯賃金は減少する可能性が高い。なお、「子ども手当」の財源には公債や租税の2つがあるが、それによる人口増は、将来の財政・社

なお、上記の実証分析でも確認されるように、定額給付金等の効果が低いのは、その財源の多くが公債によるための可能性もある。公債発行で財源を賄うと、合理的な家計なら、将来の増税を見越して貯蓄を増やし、消費は変化させない。むしろ、消費を増やすのは、流動性制約等に直面している家計のみである。その場合、定額給付金等の効果は低下し、これは子ども手当の議論にも当てはまる。

人口減少は脱出できるか？

第 2 は、人口維持(規模効果の維持)である。一般的に、人口規模が大きい方がニュートンのような賢者が多く存在し、発明や開発などの技術進歩を通じて、経済成長が高まる可能性がある。これを規模効果というが、この維持・拡充を目的として、出生数の増加を期待するものである。子ども手当が出生率の改善にある程度寄与する点は否定し難いが、一般の関心は、それが人口減少からの脱出に効果をもつか否かにあろう。図表 1 は、筆者らがその効果を分析するため、現金給付・現物給付を問わず、政府による子育て支援(児童手当や教育補助等)を全て 50%増とした場合の出生数の変化を推計したものである⁵。この図表をみると、このような巨額の拡充を行っても、残念ながら、人口減少からの脱出は見込めない推計結果になっている。また、仮に子ども手当の政策目的が出生数の増加のみにあるならば、理論的には、既に生まれている子どもの数は変化しないから、これから生まれてくる子どもに対してのみ適用し、子ども手当を配ることにすれば十分である。

図表 1: 子育て支援の効果



会保障負担を軽減し、手取りベースの生涯賃金を増加させる可能性もある（詳細は脚注 5 の Oguro et al.(2009)を参考）。

⁵ Oguro, Takahata and Simasawa(2009)"[Child Benefit and Fiscal Burden: OLG Model with Endogenous Fertility](#)", IPSS(国立社会保障・人口問題研究所) Discussion Paper Series 2009-E01 を参照せよ。なお、厳密には、同論文の目的は少子化対策の効果分析でなく、RC 改善の可能性の分析にある。

(出所)筆者作成

いずれにせよ、人口維持の目的は、そもそも、最適な人口規模をどう想定するかによっても変化する。仮に、現在よりも少ない人口規模が最適な場合、無理に人口を増やす必要はない。逆に、現在よりも多い人口規模が最適な場合、図表 1 の推計は子ども手当拡充のみでその実現は不可能であることを示唆する。

第 3 は、再分配(格差是正)である。一般に、再分配は、社会の価値観によるところが大きく、経済学が不得意とする分野だが、扶養控除や児童手当には、水平的公平性に資するという考え方もある。同じ世帯年収でも、子どもを持つ家庭(夫婦 2 人+子ども)は、持たない家庭(夫婦 2 人のみ)と比較して支出が厳しくなる。仮に子どもを消費財とみなす場合、子どもがいればコストもかかるが、それは親の選択の結果であり、親の効用も高まるので支援は必要ないという考え方もあるものの、子どもは親や生活環境を選択できないことから、ある程度の支援を行う根拠もある。つまり、子ども手当がこのような政策目的をもつ是非は否定できない。だが、その場合でも、いくつかの問題は残る。一つは、欲しくても子どもを持ってない世帯との関係であり、この場合には、「子どもを欲しくても様々な理由から持てない世帯もあるのに、なぜ子どもを持つ世帯のみを優遇するのか」との問いに対する説明が求められよう。また、もう一つは、所得制限との関係である。もし子ども手当の目的が再分配にあるなら、垂直的公平性との関係で、高所得世帯にまで配る必要はない。所得制限のため、世帯収入の把握は難しいとの議論もあるが、もしそうならば、高所得世帯の収入に関する累進税率を引き上げて、子ども手当を取り返す方法もある。

第 4 は、賦課方式がもつ外部性を内部化するという議論である。「子どもは公共財的性質をもつから、子育てを社会全体で支援する」という説明もあるが、一般に、賦課方式の社会保障(年金・医療・介護)は、他人の子どもにフリーライドし少子化を加速させる外部性をもち、この外部性の内部化には、政府による子育て支援が必要となる。だがこの議論は、社会保障が賦課方式のケースのみで成立するものである。賦課方式を維持するときには子ども手当が正当化されるが、賦課方式は特定世代に過重な負担を押し付ける仕組みであり、現在、高齢世代と将来世代との間で 1 億円にも及ぶ世代間格差を引き起こしている。これは若い世代にとって許容し難い格差であり、賦課方式の社会保障は、事前積立の導入等により、できるだけ早期に見直す必要がある。その際、事前積立の導入等の社会保障改革によって世代間格差が改善すると、他人の子どもにフリーライドする誘因が低下するから、この文脈での子育て支援の意義は消滅することになる。

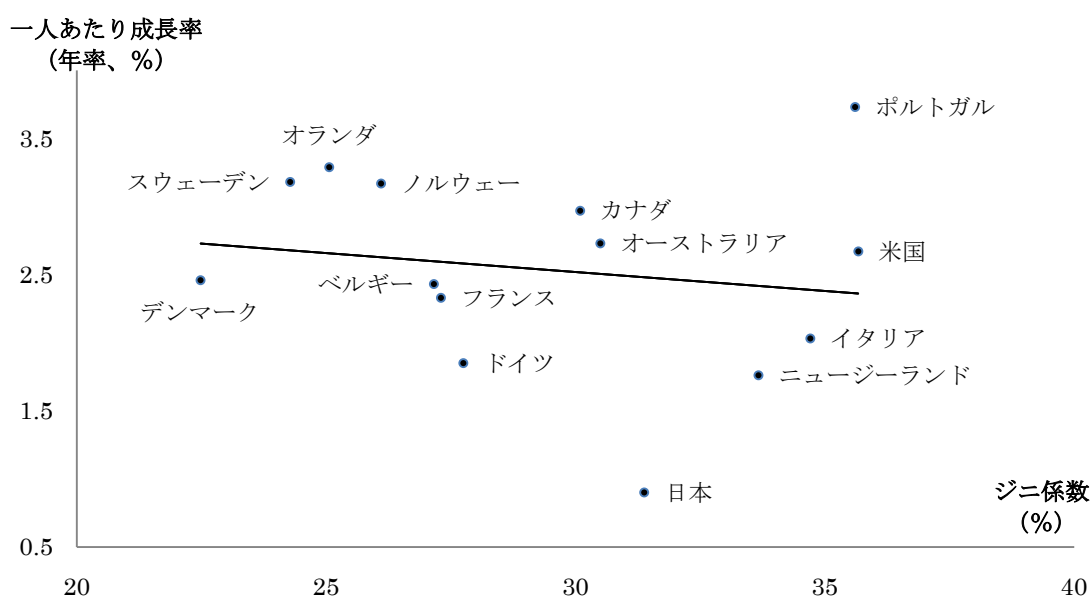
ところで、筆者は何も「子育て支援」の意義や必要性を否定している訳ではない。むしろ子育て支援としては、育児と就労のトレードオフ縮減が最大の課題である。出産・育児の機会費用という点では、頻りに議論される「幼保一元化」や「待機児童解消」のみでなく、高学年の子どもをもつ親も安心して育児・就労ができる環境整備や社会的支援が最も重要であり、北欧の取り組みも参考としつつ、労働法制も含む規制改革を推し進める等、政府はこのテーマに全力を傾けるべきであろう。

格差が少ないほど成長率は高い可能性

以上から、成長戦略との関係で、第 1 から第 4 を子ども手当の政策目的とする根拠は薄い。最後に、第 5 の人的資本蓄積(教育支援等)についての考察を行おう。

図表 2 は、先進主要国のジニ係数を横軸、一人あたり成長率を縦軸にプロットしたものである。この図表は、これまでトレードオフの関係にあると思われてきた格差と成長が「神話」に過ぎず、むしろ格差が小さいほど成長率が高くなるという事実を示唆している。

図表 2: ジニ係数と一人あたり成長率(90 年代後半)



(出所) OECD(2005), "Selection of figures from OECD Questionnaire on Income Distribution and Poverty" および The World Bank(2008), "World Development Indicators" から作成

このメカニズムは、最近の De La Croix and Doepke (2003) 等の研究によって明らかにされつつある⁶。少し極論だが、それは次のように説明できる。一般に、高所得世帯は、子どもの「量」でなく「質」を重視する。その結果、高所得世帯の子どもは、高い教育を受け、高い人的資本を蓄積して、労働市場に参入する。逆に、低所得世帯は、子どもの「質」よりも「量」を重視する。その結果、低所得世帯の子どもは、高い教育を受けることができず、低い人的資本のままで、労働市場に参入する。そして、経済全体の生産量は、労働力を提供する労働者の人的資本に依存するとしよう。このとき、これら子どもが労働市場に参入する時期において、高い人的資本をもつ労働者(=高所得世帯の子ども)よりも、低い人的資本をもつ労働者(=低所得世帯の子ども)の方が多いケースでは、所得の格差は大きくなり、ジニ係数は拡大するとともに、一人あたり成長率は低下してしま

⁶ De la Croix, D. and Doepke, M. (2003), "Inequality and Growth: Why Differential Fertility Matters," *American Economic Review* 93(4), pp. 1091-1113.

う。逆に、適当な教育支援(例:財源は高所得世帯への課税で、低所得世帯に教育支援)により、低所得世帯の子どももある程度、高い教育を受け、高い人的資本を蓄積できるようになると、これら子どもが労働市場に参入する時期において、高い人的資本をもつ労働者が増加するので、所得格差は小さくなり、ジニ係数は縮小するとともに、一人あたり成長率は上昇するという説明である。

以上のように、子ども手当が人的資本蓄積に貢献する場合には、子ども手当拡充は一定の妥当性が見込める。だが、それでも、いくつかの問題点がある。一つは、「なぜ現金給付なのか」という問題である。Lundberg et al.(1997)等も指摘するように、子ども手当が家族の誰に渡るかという視点も重要であり⁷、それが子どもの人的資本蓄積に必ず活用されるとは限らない。むしろ娯楽費等として、親が自らの消費に使用してしまう可能性も否定できない。むしろ、その用途を人的資本蓄積に限定するには、子ども手当として配るよりも、教育バウチャーや教育サービスを担う機関に補助として配る方が適切であり、その方が効果を発揮する可能性が高い。

もう一つは、高等教育との関係である。人的資本蓄積という観点では、高等教育機関の役割も大きいものの、現在は、財源の限界もあり、無償の教育支援は高校までに留め、大学等の高等教育は主に有償の奨学金拡充で対応する方向で検討している。他方で、奨学金は1999年の改革以降、有利子事業を中心に拡大してきており、奨学金を受けた学生の中には、卒業後の雇用環境の悪化に伴い、その返済を滞納する者が急増している。このため、「教育の機会均等」を目標に低所得世帯支援として発展してきた奨学金の性格も変貌しつつあり、その選択と集中を図る観点から、奨学金の家計基準限度額の引下げも含め、奨学金のあり方も検討していく必要がある。その際、子ども手当をスクラップ財源に、その拡充に活用する方策も検討に値しよう。

なお、以上に加えて、教育サービスの供給側の強化も重要である。特に、知識経済の強化に向けた「教育の再構築」において、人的資本蓄積の向上を図る観点から、その質的向上も進めていく必要があろう。

いずれにせよ、現在のところ、子ども手当の政策目的は不明確で、焦点が絞り切れていない。また、繰り返しになるが、筆者は「子育て支援」の意義や必要性を否定している訳ではない。既に生まれてきた子どもたちの子育てをどう支えるか、という視点も重要である。これは、(1)子どもの教育費や、(2)(女性が勤めに出るようになった結果)子どもの出産・育児に関する機会費用、など子どもを育てる経済的負担が大きく変化したためである。しかし仮に、子ども手当が「子育て支援」という点で正当化できた場合でも、それを現金給付で行うか、現物給付で行うかという議論も深めるべきである。そして、(1)については人的資本蓄積(教育支援等)の観点から授業料の引下げ・補助といった政策が、また(2)については保育料金の引下げ・補助といった女性の就業環境整備等の政策が既にあることから、それらの拡充・改善でなく、あえて「子ども手当」を「子育て支援」として追加的に給付する説明が求められる。

他方、将来の成長を担う生産要素は主に、技術、資本、人財の3つであり、人財(=人的資本)

⁷ Lundberg, et al. (1997), "Do Husbands and Wives Pool Their Resources: Evidence from the United Kingdom Child Tax Credit," *Journal of Human Resources* 32(3), pp.463-480.

はその根幹をなすものである。この関係で、成長戦略の一環で最も重要なものは、子育て支援のうち人的資本蓄積に対する支援であろう。限られた予算を有効活用し、日本の潜在成長力を高めていくためにも、改めて、子ども手当の意義や用途に関する再検討を望みたい。