

## 4. 税制からみた少子化対策の国際比較 － 所得税制を中心に －

(分担研究：少子化対策に関する国際比較研究)

金澤 史男  
(横浜国立大学)

### < 要約 >

少子化対策と税制は、①少子化対策の財源問題、②所得税制と家族構成の関連、③子ども（以下、児童と呼ぶことがある）扶養に係る諸費用と税制の3つの領域で制度的に関連している。そのうち②について主要国の制度の概要を検討すると、税制を通じて明示的な政策を採用しているのがフランスであり、所得課税のN分N乗方式、充実した家族手当、その財源を確保する目的税創設などが注目される。一方、スウェーデンでは、所得税の誘因措置ではなく、公的支出の充実の方向での制度整備が進んでいる。アメリカ、ドイツでは課税最低限の設定や教育費用負担の軽減に主たる関心があり、こうした配慮が、結果として少子化対策としての効果をもっている。もっとも、各国とも財政制約のもとで政策展開に厳しい枠がはめられつつあり、政策対象の絞り込み、雇用対策の促進につながる政策の優先、目的税など確実な財源の確保とセットとなった政策の維持・拡充などの傾向が強まるものと予想される。

< 見出し語 > 所得税課税単位、N分N乗方式、人的所得控除、扶養控除、課税最低限度、少子化対策

### 1. はじめに

少子化対策と税制との制度的関連は、多岐にわたっているが、大別すると以下のよう整理できる。第1に、少子化対策に係る諸施策の財源をどのように調達するか、第2は、現代福祉国家の主要税源となっている所得税制が、家族構成の相違をどのように取り扱っているか、さらに第3に、結婚、出産、子育て、住宅など子どもの扶養に係る諸費用について、関連する税制がどのような配慮を行っているかの3つである。

第1は、少子化対策、家族政策の財源調達のあるり方の問題であり、租税か社会保険料か、あるいは税種の選択や普通税か目的税かなどの制度設計のあり方が問われる。後二者は、少子化対策、家族政策の政策目的に対する租税誘因（インセンティブ）のあり方をめぐる問題といえることができる。

ここでは、以上のうち、主として第2の所得税の問題に焦点を当てる。この場合の所得税とは、もっぱら給与所得者に対する個人所得税のことをさす。また多くの主要

国では国税を検討することになる。ただし、スウェーデンでは地方所得税があり、その比重も高い。また、日本の住民税も個人所得税の一種とすることができる点には注意が必要である。

所得税制が少子化対策と深く関わる問題としては、まずなによりも第1に課税単位の設定のあり方、第2に家族構成に応じた人的諸控除や税額控除の設定のあり方の2つを挙げることができる。小論の課題は、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデンの主要国について、この2つの制度がどのように設計されているか、そこに少子化対策の契機を読み取ることができるか否かを検証することである。そうした所得税制のあり方は、冒頭で分類した第1、第3の問題とも深く関わっているのであり、それらを含めた最近の動向を把握することに努めた。

むしろ、最終的な目的は、こうした諸制度の国際比較を通じて、日本の現行制度に適用可能で、かつ少子化対策として効果的な税制の基本方向を導き出すことにある。以下の作業の中心は、主要国の制度の概略を紹介することにならざるをえないが、それは上記の最終的な課題を果たすための不可欠の前提となるものである。

## 2. 所得税の課税単位

所得税の課税単位の設定については、表1のように主要国で多様な形態がとられている。日本、スウェーデンは稼得者個人の単位であり、アメリカ、ドイツは合算分割課税のうち2分2乗方式をとる。同じ合算分割課税でもフランスは、N分N乗方式をとっている。イギリスは長らく合算非分離課税であったが、1972年から妻の勤労所得

について個人課税の選択が可能となり、1990年から個人単位課税制度に移行した。合算非分離課税の個人課税への移行は、特に累進税率のもとでは、女性の労働供給の抑止要因を取り除く効果があると考えられるが、イギリスの場合、婚姻促進や少子化とは直接に関係のない制度変更とみられる。

日本の場合は、1887（明治20）年の所得税法以来、戸主制度と連動した世帯合算課税方式がとられてきた。しかし、1950年のシャープ勧告は、こうした制度が「伝統的な日本家族制度に従うもの」とし、「同居親族の所得合算は、これを廃止して各納税者が独立の申告書を提出し、他の所得と合算することなく各人の所得額に対する税額を別々に納めさせるように勧告する」として個人単位方式が導入された。

1940～50年代には、1948年にアメリカ、1958年に西ドイツで2分2乗方式が採用されたため、日本でも同制度への関心が高まり、1972年の税制改正の当初案には2分2乗方式の採用が含まれていた。しかし、他方、同方式には既婚者が優遇されているのではないか、中高所得層ほど税負担軽減率が高いのではないか、といった批判もあり具体化には至っていない。

OECD諸国の総体的な動向を見ると、合算方式よりも、むしろ個人課税方式が増大する傾向が読み取れる。これは、多かれ少なかれ各国共通に見られる女性の社会進出や婚姻形態の多様化の影響が関係していると考えられる。

少子化対策を強く意識した制度となっているのはフランスである。すなわち家族を課税単位とし、夫婦及び子供の数に応じて除数を定め不均等分割（N分N乗）を行う。その際の除数は、表2の通りである。基本

表1 OECD諸国の所得税課税単位

国名	個人単位	夫婦単位または世帯単位				備考
		合算分割課税		合算分離課税		
		2分2乗	N分N乗			
日本	○					
オーストラリア	○					
カナダ	○					
ギリシャ	○					
ニュージーランド	○					
トルコ	○					
デンマーク	○					
スウェーデン	○					
オランダ	○					
オーストリア	○					
イタリア	○					
フィンランド	○					
アメリカ		○				1969年まで合算課税。 1970年まで合算課税。但し低所得者に限り2分2乗。 1972年まで合算課税。 1972年まで合算課税。 1975年まで合算課税。 1975年まで合算課税。 1975年まで合算課税。 複数税率表、個人単位の選択可。1948年より2分2乗方式を採用。「税法を適用 単一税率表、個人単位の選択可。1957年まで合算非分割課税。*1991年東ドイツにも所得 複数税率表。1980年以降、個人単位の選択可。 家族控除制度。1944年まで合算非分割課税。 家族控除制度。 複数税率表、勤労所得について個人単位の選択可。 複数税率表。 1972年以降、妻の勤労所得は個人単位の選択可。*1990年より個人単位課税に移行。 一定額以下の勤労所得について個人単位の選択可。
西ドイツ		○				
アイルランド		○				
フランス			○			
ルクセンブルグ			○			
ノルウェー				○		
ポルトガル				○		
イギリス					○	
スペイン					○	
ベルギー					○	
スイス					○	

資料：OECD, "Personal Income Tax System under Changing Economic Condition", 1986, 大蔵省『財政金融統計月報』（各月号）、金子宏編著『所得税の理論と歴史』税務経理協会、1996年など。

注：1986年時点の調査を基本とし、その後の主要国の動向を\*で示したものの。

表 3 扶養児童に関わる税制改正の動向

	ア メ リ カ	イ ギ リ ス	ド イ ツ	フ ラ ン ス
主 な 特 徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 低額所得者税額控除制度あり；未婚の寡子・養子・まま子・里子等を有する低額所得者の所得税、健康保険料が対象。</li> <li>● 児童養育費税額控除制度あり；納税者が働くために扶養家族（13歳未満の子供・心身障害者）、病氣等で自己の費用を足せない配偶者の世話に要した費用（女中、保育所等）は納税者の役務に応じて支払額の20～30%が税額控除</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所得税について児童に対する扶養控除制度なし；1975年児童扶養控除制度を廃止、対象を拡充した児童手当制度に変更。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ドイツ連邦憲法裁判所が最低生活費（Existenzminimum）を非課税とするため所得税の人的控除水準について具体的な判断を示している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所得税の課税単位にN分N乗方式を採用</li> <li>● 家族手当が、子育てに関する費用について多岐にわたり保障</li> <li>● 家族手当の目的税として一般福祉税あり；税金は社会保障会計へ繰り入れられ全額が家族手当の財源に充当される。</li> </ul>
一 九 九 〇 年 代 の 動 向	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1990年：同年以降、人的控除は物価上昇に対応して改訂</li> <li>● 1995～97年：クリントン政権が「中間層の権利章典」と称する中間層向け減税を柱とする政策パッケージを提案</li> <li>● ① 扶養児童税額控除の拡充（13歳未満の扶養児童に対して300ドルの税額控除を認める。2000年に500ドルに引き上げ。控除額は所得が60,000ドルを超えると減額、75,000ドルでゼロ）、② 教育に係る特別措置（高等教育の最初の2年間の授業料、入学金につき学生1人当たり1,500ドルまでの税額控除を認める。控除額は所得が80,000ドルを超えると減額、100,000ドルでゼロ）、③ 教育と職業訓練に係る特別措置（納税者本人、配偶者、児童に関する大学、大学院、適格生涯教育の授業料・受講料を対象とし5,000ドルまでの所得控除を認める）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1990年：所得税に夫婦の独立課税を導入</li> <li>● 1992年：追加児童控除の対象が税率20%適用所得に制限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1990年：ドイツ連邦憲法裁判所が所得税の基礎控除額は生活を営むために必要な最低限の所得を非課税としていないため違憲と判決。</li> <li>● 1990年：児童控除引上（2,484→3,024マルク）</li> <li>● 1992年：ドイツ連邦憲法裁判所が同様の判決。1996年までに新規制定を求め。</li> <li>● 1992年：児童控除引上（93年1月以降3,024→4,104マルク）。児童手当を認められない被扶養者に係る扶養費用控除額の引上。児童手当改正（第1子への児童手当の増額、低所得のため児童控除の恩恵を受けない家庭を対象とした児童手当加算額の引上）</li> <li>● 1995年：児童手当額の引上。児童手当が児童の最低限の生活保障に不足する場合に、児童控除の選択適用を認める。児童手当は原則として所得税の源泉徴収額から税額控除される方式を採用。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1991年：家族手当等の目的税として一般社会税を創設（税率1.1%）</li> <li>● 1993年：扶養児童の就学費用に係る税額控除の創設</li> <li>● 1993年：一般福祉税の税率引上（1.1%→2.4%）。引上分1.3%に相当する税額の所得控除を独身者3,000フラン、夫婦6,000フランを限度に認める。</li> <li>● 家庭内労働者報酬税額控除制度の拡充；家庭内で家事、育児、介護等を行う者を雇用した者を対象とし支払報酬の50%を税額控除できる制度の上限を26,000→90,000フランに引上。</li> <li>● 1996年：臨時的な増税として社会保障債務返済税の導入（実質的な一般福祉税の増税）</li> <li>● 1997年：扶養児童の就学費用に係る税額控除の段階的廃止。</li> <li>● 1997年：育児休業手当に対する非課税制度の廃止</li> <li>● 1997年：一般福祉税の税率引上（2.4%→3.4%）</li> </ul>

資料：大蔵省『財政金融統計月報』（各月号）、金子宏編著『所得税の理論と歴史』税務経理協会、1996年、阿藤誠編『先進諸国の人口問題』東京大学出版会、1996年など。

的には大人1人を1とし、子供は2子までを1人0.5加算し、3子以降は1人1を加算する。片親の場合は大人が1人1.5とカウントされる。当該制度により節約できる税額には上限が定められているが、①子供を除数に加えていること、②3子以上の除数が大きく設定されていること、③片親の除数が大きく設定されていること、などから少子化対策としての効果は小さくないと考えられる。

表2 N分N乗方式の除数（フランス）

家族構成	除数
独身者	1
夫婦	2
夫婦、子供1人(+0.5)	2.5
夫婦、子供2人(+0.5)	3
夫婦、子供3人(+1)	4
夫婦、子供4人(+1)	5
親1人、子供1人	2
親1人、子供2人	2.5

### 3. 所得控除・税額控除制度の動向

主要国の扶養児童に関する税制改正の動向は、表3の通りである。

アメリカでは、1990年以降人的控除が物価に対応して引き上げられるようになった。その背景には、政府が貧困水準を公式に計算・発表しており、これを下回らないことの必要制が近年強く意識されてきたからである。また、勤労所得税額控除制度があり、これは、勤労所得額の増加につれて、その額が逡増、定額、消失というカーブを描く制度であり、勤労所得額8,890ドルから11,

610ドルの範囲で定額、最大となっている（1996年、子供2人の場合）。このほか、未婚で子供を養育する低額所得者のための税額控除制度や働く納税者のための、児童の世話に要する費用（女中、保育所など）に関する税額控除制度などがある。クリントン政権は、さらに中間層をターゲットとした減税プログラムを提案しており、そのなかには扶養児童税額控除の拡充、教育費、職業訓練費に係る特別措置などが含まれている。

ドイツでは、1990年代初頭にドイツ連邦憲法裁判所が所得税の基礎控除額では最低生活費の非課税となっていないという違憲判決を出した。これを受けて政府は、1992年から95年にかけて児童手当および児童控除を表4、表5のように、抜本的に拡充する措置をとった。

これらは、ドイツにおいて「家族給付調整」と呼ばれる施策の一環であり、子供の最低限度の生活を保障することを目的としている。また児童手当が、そうした水準に不足する場合、児童控除の選択適用が認められることになった。

表4 児童扶養控除額の推移（ドイツ）

1990	1992	1996	1997
3,024	4,104	6,264	6,912

注：子供1人当たり、単位：マルク

表5 児童手当の推移（ドイツ）マルク/月

	1995	1996	1997
第1子	70	200	220
第2子	130	200	220
第3子	220	300	300
第4子	240	350	350

フランスは、家族手当の充実を通して意識的な家族政策、少子化対策を実施している点に特徴がある。1990年代は、そうした福祉政策の財源をいかに確保するかが焦点の一つとなり、1991年には、家族手当の目的税である一般福祉税が創設され、その後税率の引き上げが続いている。

また1990年代前半には、扶養児童就学控除制度の創設や家庭内労働報酬税額控除制度の拡充など、子育て支援に係る税制の拡充が行われた。しかし、90年代後半に入ると欧州通貨統合への参加をめざした財政削減策が最優先課題となり、その影響を受けて扶養児童就学控除制度の段階的廃止や育児休業手当に対する非課税制度の廃止などの逆行現象がみられる。

イギリスでは、この間大きな制度改正はないが、児童の所得控除制度廃止が妥当であったか、復活すべきか否かをめぐる論争が続いている。

スウェーデンについては、今回表出していないが、制度の概要は以下の通りである（数字は1996年度）。個人所得税の課税は、まず地方所得税について行われる。課税標

準は、人的所得控除と社会保険料の合計を超えた部分である。人的控除は、所得階層によって範囲が決められており、所得額66,800クローネから200,100クローネの中間層部分が多額となるよう制度設計されている。さらに、地方所得税の課税標準から基礎控除（209,100クローネ）を差し引いた部分に25%の税率が適用される。なお、地方所得税の税率は地方によって異なる。配偶者控除はなく、扶養児童控除も要件が厳しく適用が限定的と言われている。

要するに、スウェーデンの場合は、所得税の人的控除制度や特別措置を通じて少子化対策を行うという直接の意図はみられない。従来から指摘されているように、家族政策に係る手厚いサービス（親保険、児童手当、保育サービスなど）は、主として公費負担で行われ、所得税は、中央政府、地方政府双方の主要な財源として位置づけられていると言えよう。なお、福祉サービスの向上に伴うこれ以上の負担増の回避や勤労階層の税負担軽減の観点から、1991年に抜本的税制改正が実施され、税率の大幅引き下げが行われた経緯がある。もっとも、充実した家族政策維持の方向に大きな変化はなく、財政支出の見直しによる支出削減やキャピタル・ゲイン課税の強化の方向が模索されている。

#### 4. 小括と展望－日本の制度への示唆－

税制を通じた家族政策、少子化対策、とりわけ目的が明示的な政策パッケージとしては、なによりもフランスの制度が目される。所得税課税におけるN分N乗方式、子育て費用を多岐にわたって保障する家族手当、その家族手当の財源確保のための目的税創設という制度が、その政策を支える

柱となっている。

一方、少子化対策、家族政策に積極的姿勢をとっているスウェーデンの場合は、所得税についての誘因措置ではなく、公的支出の充実の方向での制度整備が進んでいる。

アメリカ、ドイツの場合も、所得税制へ少子化、家族政策という観点を導入しようとする志向は希薄であると言ってよい。たとえば所得税の人的控除の場合、むしろ、課税最低限の設定に主たる関心が集まっている点が共通している。また、子育てに関する過重な負担をいかに緩和するかという観点から制度設計が試みられている。その際、ドイツでは、あらゆる階層に対して子供の最低生活をいかに保障するかが問題関心であり、アメリカの場合は、中間層の教育費負担増軽減が主要な関心事となっている。

留意すべきなのは、こうした育児、養育費に関する負担軽減の配慮が、結果として少子化対策としての効果をもつことである。逆に言えば、ライフサイクルに応じて子育て費用を正確に把握し、それとの関係で応能課税を徹底させていくという制度が、十分に機能しないときには、少子化を促進する作用を果たすのである。

イギリスで論争されている手当か、所得控除かについては、ドイツの政策が参考となろう。一般に所得制限のある児童手当の場合、その増額は高所得層の恩恵にはつながらない。そこで高所得層には所得控除の方法が用意される。逆にすでに非課税限度以下の低所得層は、所得控除の拡充の効果が及ばないので、児童手当の加算がなされる。要するに各階層にきめ細かく政策効果

を及ぼそうとすれば、両者は相補的な政策手段として立ち現れるのである。もっとも、各国とも財政制約のもとにあり政策展開には厳しい枠がはめられつつある。クリントン政権の減税政策も、本格的な実現には至っていない。ヨーロッパ諸国は、マーストリヒト条約にある欧州通貨統合への参加条件をクリアすべく緊縮政策を余儀なくされており、少子化対策、家族政策の進んでいるフランス、スウェーデンの場合も例外ではない。今後、家族政策、少子化対策を含む福祉政策についても、政策対象の絞り込み、雇用対策の促進につながる政策の優先、目的税など確実な財源の確保とセットとなった政策の維持・拡充などの傾向が強まるものと予想される。

以上を踏まえ、北欧諸国も含め、広義の少子化対策についての制度をさらに詳しく追跡し、その政策意図と政策効果を検討し、最終的には、日本の現行制度に適用可能で、かつ少子化対策として効果的な税制の基本方向を導き出すことが今後の課題である。

#### 参考文献

- 1)阿藤誠編『先進諸国の人口問題』東京大学出版会、1996年
- 2)金子宏編著『所得税の理論と課題』税務経理協会、1996年
- 3)OECD, "Personal Income Tax System under Changing Economic Condition", 1986
- 4)大蔵省『財政金融統計月報』租税特集号、各年度版



## 検索用テキスト OCR(光学的文字認識)ソフト使用 論文の一部ですが、認識率の関係で誤字が含まれる場合があります



### <要約>

少子化対策と税制は、少子化対策の財源問題、所得税制と家族構成の関連、子ども(以下、児童と呼ぶことがある)扶養に係る諸費用と税制の3つの領域で制度的に関連している。そのうちについて主要国の制度の概要を検討すると、税制を通じて明示的な政策を採用しているのがフランスであり、所得課税のN分N乗方式、充実した家族手当、その財源を確保する目的税創設などが注目される。一方、スウェーデンでは、所得税の誘因措置ではなく、公的支出の充実の方向での制度整備が進んでいる。アメリカ、ドイツでは課税最低限の設定や教育費用負担の軽減に主たる関心があり、こうした配慮が、結果として少子化対策としての効果をもっている。もっとも、各国とも財政制約のもとで政策展開に厳しい枠がはめられつつあり、政策対象の絞り込み、雇用対策の促進につながる政策の優先、目的税など確実な財源の確保とセットとなった政策の維持・拡充などの傾向が強まるものと予想される。