

3 税制からみた少子化対策の国際比較

- 所得税制を中心に -

金澤 史男
(横浜国立大学)

<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、子女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を検討すると、税財政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、社会保険料を財源とする家族手当、その財源充実のための目的税創設などが注目される。一方、スウェーデンでは、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。今後我が国でも、出産、子育て費用に留意した担税力の把握が必要になると考えられる。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と予想される。さらに、国際比較研究の進展のためには、租税・社会保険料、財政支出構造を含めた公的システムの総体を比較対象としていかなばならない。

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に整理できる。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、住宅など児童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。

また、これらの制度の総体が、女性労働の供給のあり方に対し、どのような影響を及ぼすの

か、さらには、いわゆる男女共同参画型の社会システムの構築に資するものかどうか、という点にも注目する必要がある(この点、(財)労働問題リサーチセンター[1995]、阿藤[1995]などが論点を整理している)。

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。

むろん、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。これらについては、末尾に掲げた参考文献などにおいて、すでになりに詳細な検討が加えられている（特に（財）労働問題リサーチセンター〔1995〕が参考になる）。そこで、以下では、簡単に制度の要点を確認しておく。

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（人見・木村〔1998〕）。

日本の場合、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年のシャウプ勧告は、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と、中高所得層ほど税負担軽減率が高いのではないかと、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（一般に家族指数制度と呼ばれる仕組みの一環であり、その成立経過については、金子〔1976〕、阿藤〔1996〕、藤井〔1998〕など参照）。基本的には大人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、子供を除数に加えていること、3子以上の除数が大きく設定されていること、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。

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性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。

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、年金・保険給付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(フランスの財政赤字と再建策については、青木[1998]参照)。

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 クロネから 200,100 クロ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の位置づけられているといえると言えよう。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 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注目される。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（阿藤 [1996]）。

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性格に把握し、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る。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。

ところで、このような国際比較の際には、表面的な制度比較には限界がある。小論で注目したフランス(あるいはスウェーデン)にしても、この間の社会保障制度実態調査(1998年11月にフランス、スウェーデン調査を実施)を踏まえて、分析の基本的方向を示せば、以下のようになる。

フランスの公的負担は、国民所得比で租税負担が33.5%であり、これに社会保険料負担の28.6%が加わる(数値は1995年)。日本の場合、後者は13.2%だからフランスの社会保険料負担の重さが際だっている。この負担は雇用者と折半され、被用者は所得比例で一定割合を負担することになる。この保険料によって、老齢年金、医療保険だけでなく、家族手当の給付金を賄うのである。フランス国民は、扶養家族数や家族形態がどのようになるかを一種のリスクとして捉え、保険方式を基本とする相互扶助のシステムを形成してきたのである。

その相互扶助のシステムも進化しつつある。社会保険料負担が給与所得に対する比例税だけでなく、資産所得にも課税ベースを広げた一般福祉税のかたちをとることになったことも、そうした進化の一つであろう。

このように、たんに所得税制の及ぼす効果だけでなく、公的保険制度の一環に出産、子育て費用の負担緩和措置が組み込まれ、全体として扶養家族や家族形態の相違に由来する担税力の格差を緩和しようとする「連帯社会」が構築されている点に注目する必要があると考えられる。

なお、最後に項を改めて、この扶養家族数や家族形態に由来する「担税力」の差異の問題と従来の議論との関係を確認しておこう。

5 扶養家族数、家族形態と担税力

従来、所得税制における課税単位と人的控除の問題は、もっぱら独身者及び片稼ぎ世帯、共稼ぎ世帯(さらには共働き世帯)など世帯間相互の負担の公平の問題として議論されてきた

(従来の論点は、(財)労働問題リサーチセンター[1995]にほぼ出尽くしている)。その際、有力な基準とされてきたのが、オールドマン=テンプレの3原則である。すなわち、独身者は、同額の所得を有する片稼ぎ世帯よりも多くの租税を負担すべきである、片稼ぎ世帯は、同額の所得を有する共稼ぎ世帯よりも多く租税を負担すべきである、共稼ぎ世帯は、合計で同額の所得を有する2人の独身者よりも多く租税を負担すべきである、というものである。こうした基準に照らして、配偶者控除、配偶者特別控除の是非や2分2乗方式採用のメリット、デメリットが検討されてきた。

また、上記の議論と密接に関連しつつ、女性の労働力供給に及ぼす影響が検討の対象となってきた。特に、配偶者控除、配偶者特別控除が、女性の労働力供給に抑制的効果を及ぼし、結果として女性の社会的進出を阻害する制度的要因をなすという批判がされてきた。

しかし、単一の累進税率と単純な人的控除制度という道具立てのみでは、所得課税単位をどのように選択したとしても、結婚や労働力供給に中立で、かつ世帯間の公平を実現することは原理的に不可能である。かつて、合算非分離課税方式であったイギリスでも、夫婦世帯に特別の控除を認めたり、2分2乗方式をとるアメリカで世帯類型別に異なる税率表を用意したりしている。日本の配偶者控除にしても、夫婦それぞれに基礎控除を認め、各自の所得額でどちらかが控除を消化しきれない場合は、所得の多い方へ残余の控除額を移転しうる制度とすれば一応筋が通る。要するに、どのような課税単位を取るにせよ、歴史的経緯に留意しつつ、様々な補足的な制度を準備して、相互の関係を調整していかなばならないのである。

では、相互の関係を調整する基準は何かということになる。それは、オールドマン=テンプレの3原則も依拠した担税力に見合った負担ということになる。問題は、この「担税力に見合った負担」という概念に出産、子育てに係る費用をどのように組み入れるかという点である。オールドマン=テンプレの3原則では、世帯を構成す

ることによる「規模の経済」が担税力の差異の原因として着目された。ここでは、通常の消費生活が想定されているが、それだけでよいかどうかである。

仮に、出産、子育てを完全に私事と考えれば、ことさら担税力の問題として取り上げることもない。しかし、出産、子育てが社会の維持・再生産に不可欠であり、その機能の重要部分を家族という単位が担っているとすれば、それらの費用の大小は、担税力の概念と交錯してくることになる。

むろん、現行の扶養控除や割増控除(一般に教育控除と呼ばれる)限定的ではあるが児童手当の存在などは、最低生活費非課税の考え方とともに、そうした担税力の差異に配慮した制度ということができる。だが、日本の場合、まず出産、子育て費用は、直接市場価格に反映される教育費や保育費用をはじめとして莫大なものとなっている。また、退職や休職によって失われる機会費用は、出産、子育てによる女性の退職を当然視する日本的雇用慣行のもとで、これもまた莫大なものと試算される。その結果、担税力について、著しい実質的な格差が生じていると考えることができる。

少子化対策の今後は、出産、子育てをどの程度、相互扶助を含む公的システムで支援していくのか、その点に関する国民的合意のいかんにかかっている。そうした合意が形成される方向に進んでいくとすれば、出産、子育てに関する広義の費用の問題を組み込んだ担税力の把握のあり方が、理論的にも実践的にも深められていく必要がある。ここでは、出産、子育てに関する総合的な施策が、租税、社会保険料の制度にも本格的にビルトインされ、「連帯社会」の一部を構成することになる。

参考文献

- ・金子 宏[1976]「所得税における課税単位の研究」(『田中二郎先生古稀記念・公法の理論』)
- ・OECD[1986]"Personal Income Tax System under Changing Economic Condition"

片山信子 [1991] 「所得税制と世帯形態」(『調査と情報』 151 号)

・神野直彦 [1995] 「結婚に関する税金」 『税金』 東京大学出版社)

・(財)労働問題リサーチセンター [1995] 『女性の能力発揮促進のための税制のあり方研究会報告書』

・阿藤 誠 [1996] 『先進諸国の人口問題』 東京大学出版会

・金子 宏 [1996] 『所得税の理論と課題』 税務経理協会

・藤井良治 [1996] 『現代フランスの社会保障』 東京大学出版会

・阿藤 誠 [1997] 「人口問題と社会保障」(『年金と雇用』 第 16 巻第 3 号)

・青木宗明 [1998] 「EU 統合と慢性失業に揺れるフランスの財政赤字」(古川卓萬編『世界の財政再建』 敬文堂

・人見康子・木村弘之亮 [1998] 『家族と税制』 弘文堂

・大蔵省 『財政金融統計月報』 租税特集号、各年度版

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

表 4 児童控除額の推移 (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

表1 OECD諸国の所得税課税単位(1986年基準)

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			合算非 分離 課税	
		2分2乗	N分N乗	その他		
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	○					1969年まで合算課税。
スウェーデン	○					1970年まで合算課税。但し低所得者に限り2分2乗。
オランダ	○					1972年まで合算課税。
オーストリア	○					1972年まで合算課税。
イタリア	○					1975年まで合算課税。
フィンランド	○					1975年まで合算課税。
アメリカ		○				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
西ドイツ		○				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
アイルランド		○				複数税率表。1980年以降、個人単位の選択可。
フランス			○			家族控除制度。1944年まで合算非分割課税。
ルクセンブルグ			○			家族控除制度。
ルウェー				○		複数税率表。勤労所得について個人単位の選択可。
ポルトガル				○		複数税率表。
イギリス					○	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。
スペイン					○	
ベルギー					○	
スイス					○	一定額以下の勤労所得について個人単位の選択可。

資料：OECD [1986]、金子 [1996]、人見・木村 [1998]、大蔵省『財政金融統計月報』（各月号）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。

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	<p>低額所得者税額控除制度あり；未婚の実子・養子・まま子・里子を有する低額所得者の所得税、健康保険料が対象。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）、病気等で自己の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</p>	<p>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。</p>	<p>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。</p>	<p>所得税の課税方式にN分N乗方式を採用。保険方式を基本とする家族手当が、子育てに関する費用について多岐にわたり保障。年金保険給付の目的税として一般社会税導入；税収は社会保障会計へ繰り入れられる。</p>
一九九〇年代の動向	<p>1990年：同年以降、人的控除は物価上昇に対応して改訂 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；扶養児童税額控除の拡充、教育に係る特別措置、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・受講料を対象とする所得控除） 1997年：1997年納税者負担軽減法により扶養児童税額控除制度、教育関連の税額控除制度などが創設</p>	<p>1990年：所得税に夫婦の独立課税を導入 1992年：追加児童控除の対象が税率20%適用所得に制限 1999年：低所得者に対する一定の福祉給付廃止の代わりに、1999年10月より低所得者対象の就労家族税額控除制度が導入予定</p>	<p>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。 1990年：児童控除引上（2,484 3,024 マルク） 1992年：ドイツ連邦憲法裁判所が同様の判決。1996年までに新規定制定求める。 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。児童手当法改正（第1子への児童手当の増額。低所得のために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） 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。</p>	<p>1991年：年金保険給付の目的税として一般福祉税を創設（税率1.1%） 1993年：扶養児童の就学費用に係る税額控除の創設 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。 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。 1996年：臨時的な増税として社会保障債務返済税の導入 1997年：扶養児童の就学費用に係る税額控除の段階的廃止 1997年：育児休業手当に対する非課税制度の廃止 1997年：一般福祉税の税率引上（2.4% 3.4%） 1998年：同上税率引上（7.5%）</p>

資料：大蔵省『財政金融統計月報』（各月号）、金子[1996]、阿藤[1996]など。