

少子化問題と税制を考える

森 信 茂 樹

I 少子化問題の重要性

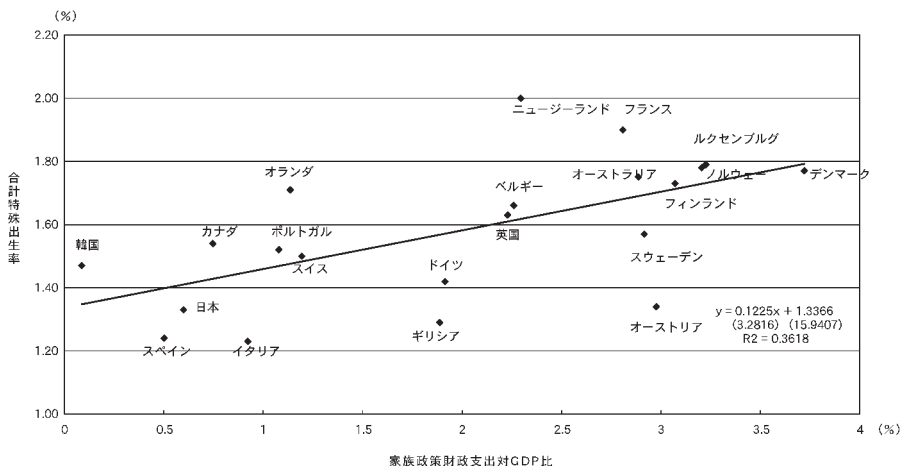
少子化問題は、国家の浮沈にかかわる問題で、将来の国民負担に大きな影響を与える。とりわけ高齢化が進むわが国社会保障の財源とその負担の問題は深刻である。

わが国の年金、医療、介護制度においては、基本的に、現役世代の保険料負担が高齢者の給付にまわる構造となっていることから、現在の仕組みのままでは、社会保障給付費の増大はただちに現役世代の負担増に直結する。そこで、世代間の負担と給付のバランスという観点から現行制度の見

直しをする必要が生じるとともに、根本問題としての、少子化対策の重要性を改めて認識させる。

それゆえ先進諸国は、さまざまな努力を積み重ねてきた。図1は、OECD諸国の家族政策関連財政支出(GDP比)と合計特殊出生率との関係を見たものだが、これを見ると双方には正の相関関係が見て取れる。子育て支援のための財政支出額が多いほど出生率は高くなるということで、出生率が一部の評論家の言う社会ファッションの問題ではなく政策しだいで動きうる変数であることがわかる。

他方わが国の少子化対策は、高齢者重点型の施策がとられてきており、これを少子化社会対策強



注) カナダは1998年、日本、フランス、ドイツ、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、英国は2001年
その他の国は2000年のデータを使用。なお、米国は除いている。

出所) OECD Social Expenditure Database (2004年), OECD Social Indicators (2002年), 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 (2004年版)」。

図1 家族政策に係る財政支出と合計特殊出生率

化型に切り替えることが重要である。ここ数年のわが国の社会保障給付費を対象者別にみると、高齢者関係給付費（年金保険給付費や老人医療費、老人福祉サービスなどの給付の合計）が全体の約7割を占めているのに対し、子供や現役世代に対する給付費は全体の3割弱となっている。後者のうち、保育所運営費や児童手当、児童扶養手当など、児童・家族関係給付費に限ると、全体の4%弱にすぎない。高齢者関係給付費と比較すると、約20分の1の水準である。1975年時点では、高齢者関係給付費の割合が全体の3分の1程度であったことを考えると、その後の高齢化の進展により年金給付の改善、老人保健制度の導入、介護サービスの充実等高齢者関係給付費は急速に肥大化していったことがわかる。欧州諸国の社会保障給付の対象者別構成割合と比較しても、わが国の政策は高齢者給付に偏っているといえることができる。少子化問題の深刻さに鑑みると、若い世代や将来世代の負担増を抑えつつ、少子化社会対策を充実させる必要がある¹⁾。

具体的にどのような政策が有効なのか検討していくに当たっては、まず少子化の原因を明らかにする必要がある。その上で、それに沿って税制としての対策を考えていく必要がある。

II 少子化の3つの要因

平成16年版 少子化社会白書(全体版)は、「第2節 少子化の原因の背景」で、少子化の原因として、次の4点をあげている。

仕事と子育てを両立できる環境整備の遅れや高学歴化、結婚・出産に対する価値観の変化、子育てに対する負担感の増大(育児・教育費用負担の重さ、就業と家庭のバランスなど)、経済的不安定の増大としての若者の失業率上昇と低い賃金収入などである。

税制として対応可能な経済問題に焦点を当てて検討してみたい。

第1点目は、育児・教育費用負担の問題である。野村證券「第8回家計と子育て調査」(2003(平成15)年)によると、教育費は、子育て費用(教育

費、医療費、食費、被服費のほか、こづかい、子供のための保険など子供のための支出全般)の38%を占めている。母親の年代別にみると、年齢層が上がるほど、教育費の割合が高くなる傾向があり、40代以上では平均46%と、子育て費用の半分は教育費となっている²⁾。そこで、この点への配慮をどうするかを政策課題となる。

第2点目に白書は、「1990年代以降の経済の長期停滞の中で、10~20歳代の若者の失業率が最も高い状況にあり、若者の将来不安を高めている。若年失業者やフリーターの増大など、若者が社会的に自立することが難しい社会経済状況がある。こうした若者の経済的不安定が、結婚や子どもの出生に影響を与えていると指摘されている」。また、「親と同居する未婚者(いわゆるパラサイトシングル)が数多く存在するが、親元に同居し基礎的生活コストを親に支援してもらいながら自らの生活を楽しむというライフスタイルが、未婚化を進展させている」とも指摘している。

さらに、「1990年代以降の経済の長期停滞の中で、企業のリストラや労働費用の削減、パートや派遣労働等の雇用形態の多様化が進み、若者を取り巻く雇用環境は厳しさを増している。……(若年層の)失業率は……中高年層に比べても高い水準となっている。特に、雇用形態の多様化は、求人に占めるパートタイム雇用の割合を増加させ……フリーターの増加をもたらしてきている。さらに、……ニートと呼ばれる若年者の増加」を指摘しつつ、これら若者の経済力の低下に少子化の一因を求めている。したがって、これらへの対応が政策課題となる。

第3点目に、平成15年度経済財政白書は、子育てにかかるコストの面に検討の対象を向け、次のような分析をしている。

「子どもを持つことが生計を維持するための必須要件でなくなってきたなか、人々は『子どもを作ることの効用』と『子どもを生まなかった場合にその費用でできるほかのこと』を比較考量して子どもを作るかどうか決めていると考えられる。後者を『機会費用』というが、これは子どもを養育する直接的な費用とは別で、『子どもを生むこと

で、稼ぎそこなう費用』のことである。出産・育児に伴う機会費用は、女性の高学歴化、男女の賃金格差の縮小などを理由に、近年高まっていると考えられる。実際に男女の賃金格差は、一般労働者の所定内給与額でみると縮小傾向が続いており、2002年には全年齢階級平均で66.5(男性=100とした場合)となっている。また、大卒女性の賃金カーブをもとに、具体的に女性の所得の面における機会費用を試算してみると、大卒女子の場合で、28歳で出産、同時に退職し、子どもが小学校に入学後34歳で再就職するケースでは、就業を継続した場合と比べ、約8500万円の所得逸失が発生するという結果になる。このように、出産・育児に伴う就業中断により多額の機会費用が生じることが、子どもを生むことを控える大きな要因となっていると考えられる。」として、機会費用の問題を前面に指摘している。

以上のように、少子化の原因としての経済的な側面という場合、「子育てに伴う教育費を中心とした経済的な負担の問題」「機会費用の問題」「若年層の低所得という経済問題」という3つの原因があることがわかる。税制としての対応を考えるにあたっては、それぞれの要因に対応する政策にたぎるをえないのである。

III 現行所得税制の問題

具体論を考えるにあたって、少子化に関連するわが国所得税制度の問題として、配偶者控除を取り上げてみたい。新たな制度を提言する場合には財源が必要で、そのためには、現行制度で役割を終えたり、非効率となっている制度の縮小・廃止を求めていくことが重要である。両方をスクラップ・アンド・ビルドでパッケージとして提案することが、財政資金の効率化につながり、政策提言に、よりいっそうの現実味を増すことになるからである。

1 配偶者控除

(1) 経緯・意義

わが国の所得税制は、シャープ勧告以来、個人を課税単位として構築してきた。配偶者が所得を有する場合に、納税者本人と合算して世帯単位(夫婦単位)で個人所得課税の負担を求める世帯単位課税(夫婦単位課税)制度はとられていない。

他方で、世帯の事情については、世帯主に各種の控除を与えるということで斟酌してきた。その1つが配偶者控除で、一定の所得以下の配偶者(以下便宜上、「専業主婦」と呼ぶ)を抱えていると、納税者本人(夫)の税負担能力を減殺するので、それを調整するという趣旨で設けられたものである。配偶者は、かつて扶養親族として扶養控除が適用されていたが、夫婦は相互扶助の関係にあるので、「扶養している」という扱いはおかしいという理由で、昭和36年に扶養控除から独立して配偶者控除となった。現在の控除額は、所得税として38万円、個人住民税として33万円である。

その後、昭和62・63年の抜本的税制改革の際に、納税者本人の所得の稼得に対する配偶者の貢献に配慮し、税負担の調整を図る観点や、いわゆるパート問題(パートで働く主婦の所得が一定額を超える場合に、配偶者控除が適用されなくなり世帯全体の税引後手取額が減少してしまう逆転現象)への対応から、配偶者特別控除が消失控除の形で創設された。この制度は、女性の社会進出、男女共同参画社会の進展などをふまえ、就業に対する税の中立性の観点から、その性格、あり方の見直しが必要であるとの意見が高まり、配偶者控除に上乘せして適用される部分については、過度な控除として平成16年以降廃止された。その結果、現行の配偶者特別控除は、所得税で最高38万円、個人住民税で最高33万円となっている。

このような配偶者に関して何らかの配慮をする税制度は、わが国特有のものではなく、主要国においても設けられている。

アメリカでは納税者本人、その他の扶養親族と同一の人的控除が適用される。また、夫婦単位課税の選択が認められている。ドイツでは控除はないが、夫婦単位課税の選択が認められている。フ

ランスも控除はなく、家族数に応じたN分N乗方式（後述）により配慮が行われている。

(2) 今日のな問題点

配偶者控除制度については、男女共同参画社会の進展や、ライフスタイルの多様化の下、個人の自由な選択に介入しないような中立的な税制にすべきであるという立場から、近年、控除の縮小・廃止が叫ばれている³⁾。この背景には、1970年ごろから、世帯における子供の数が減少してきたことや、家族向けの各種サービスの拡充などもあり、専業主婦の比率が一貫して低下してきたこと、とりわけ1990年代初頭以降、企業側の雇用者形態の見直しも加わり、共働き世帯数が専業主婦の世帯数を上回る状況が続いていることがある。このように、女性の社会進出が増加してくるに従い、専業主婦に限って適用される配偶者控除と配偶者特別控除は、女性の社会進出を妨げているのではないかと、といったデメリットが大きくクローズアップされ始めたのである。

具体的にはどのような点が問題となるのであろうか。

第1に、配偶者控除の背後にあるのは、「専業主婦」は家計に追加的な生計費がかかるので、その分負担を減じるべきであるという考え方である。その上で、家事や育児を一手に引き受けることによる「内助の功」を評価して、税負担を軽減すべきであるという思想がこめられている。しかし、結婚により担税力がどのような影響を受けるのかは世帯によってさまざまで、一律に論ずることはできないのではないかと。配偶者を、担税力という面での配慮が必要な関係と一方的に位置付けることには疑問があるのではないかと、「内助の功」があることは間違いないとしても、それは専業主婦の専売特許ではないはずで、共稼ぎの増えている今日、家事・育児は働く女性も負担しているのではないかと、という反論である。

次に、「内助の功」のおかげで夫は安心して働くことが出来、より高い所得を稼ぐことが可能になっていると考えれば、「内助の功」は既に金銭的に評価されているといえなくもない。つまり、配偶者

の存在が納税者本人の担税力を減殺させているとの考え方については、夫婦のあり方や配偶者の家事労働の経済的価値もあることなどから、改めて検討する必要がある、という問題提起である。

第2に、税制の簡素化という観点からの問題点である。わが国所得税には、さまざまな種類の人的控除があり、課税ベースを大きく縮減させてきている。「婚姻、育児、高齢といった個人の事情を斟酌し税負担の調整を図るということは所得税の長所であるが、社会保障など生活のインフラが整備されてきたことから、税制として簡素化・集約化を進めることが必要である⁴⁾」ということである。これは、雇用者の4人に1人が所得税を負担していないという「税の空洞化」の観点からの問題意識でもある。

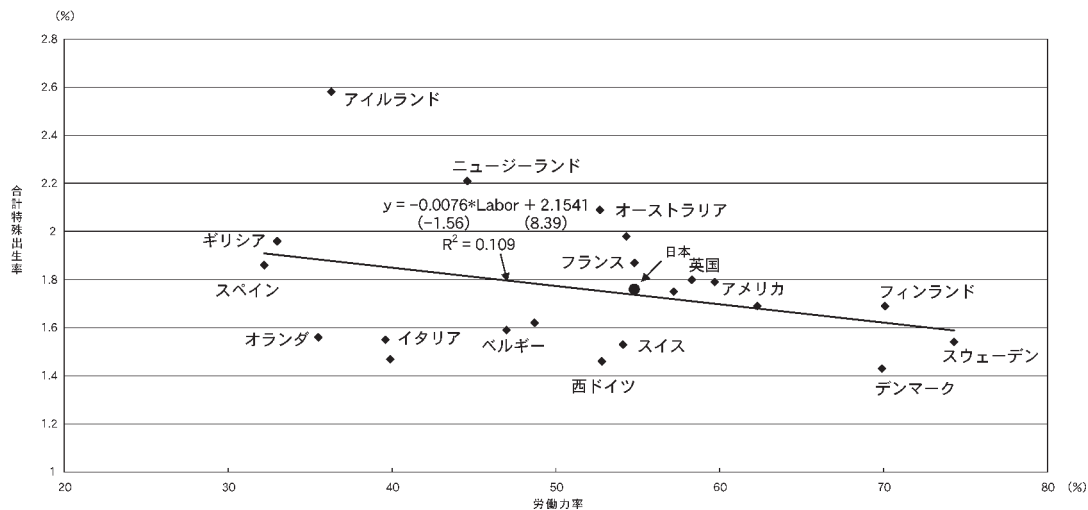
このようなことから政府税調は、ほぼ毎年の答申で「配偶者に関する現行の人的控除のあり方については、根本的な見直しが必要である」としている。

(3) 女性の社会進出と出生率

配偶者控除の問題を少子化との関連で考えるに際しては、少子化と女性の社会進出の関係について、事実関係を押さえておくことが重要である。

図2、図3は、出生率と女性の労働力率の関係を示したものであるが、1980年のOECD諸国の統計によると、双方は「負の相関関係」、つまり女性の労働力率が高いほど出生率は低い傾向がある。ところが、2000年にはこの関係が逆になり、女性の労働力率と出生率は「正の相関関係」になる。この20年間にOECD諸国は「女性の労働力率が高いほど出生率も高い」という姿に変化したのである。他方わが国をみると、この関係がほとんど変わっていないことに気がつく。

もっとも、双方にどのような因果関係があるのかということについては必ずしも明確でなく、女性の労働力率が増えれば増えるほど、合計特殊出生率が「自動的に」高くなるものではない。女性の労働力を支えるような公的な制度、企業の支援、家庭における夫の役割の見直しなどがなければ、このような変化は生じないであろう。女性の労働



注) デンマーク労働力率は、1980年のデータがないため1979年のデータ、ギリシャ労働力率は、2000年のデータがないため1999年のデータを使用。

対象国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、イタリア、アイルランド、日本、ルクセンブルク、ノルウェー、オランダ、ニュージーランド、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、アメリカの23カ国。

出所) OECD “Labour Force Statistics”, UN “World Population Prospect”, 樋口等編「少子化と日本の経済社会」(日本評論社)。

図2 女子労働力率(年齢計)と合計特殊出生率(1980年)

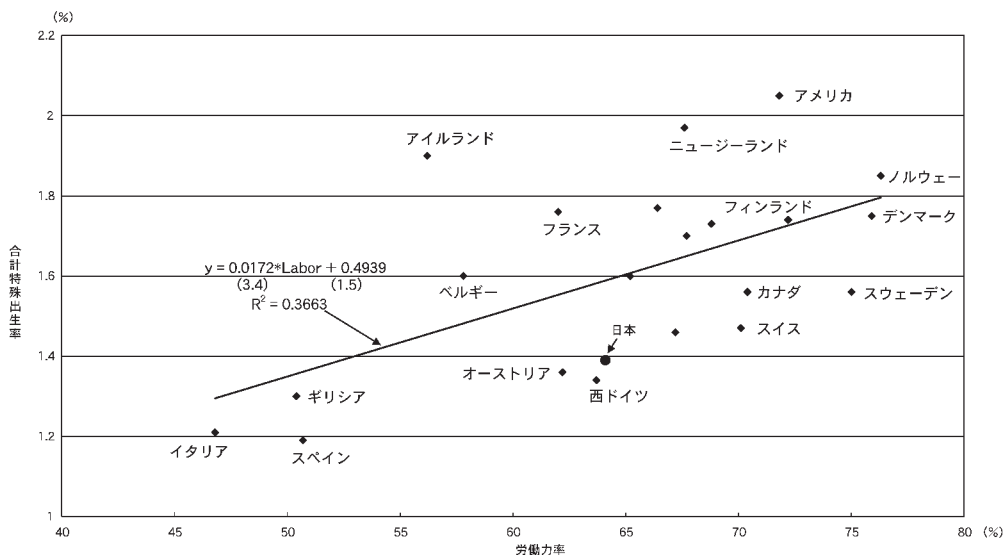


図3 女子労働力率(年齢計)と合計特殊出生率(2000年)

力率が上がる中で出生率を上げることが可能だということ、そのような政策が諸外国でとられてきて効果を挙げたということ、そのような変化をふまえて対応を考える必要があること、これが学ぶべき点である。

以上のような事実関係等をふまえつつ、以下検討を行っていきたい。

(4) 改革の方向

以上見てきたように、「専業主婦のいる家庭は、税を負担する能力が低い」という考え方はすでに時代遅れのものになっている。「内助の功を評価した」という理由も、共稼ぎ世帯が多くなっている時代には正当性を失いかけている。このように考えて来ると、配偶者控除のあり方としては、縮小・廃止の方向で考えざるを得ないであろう。

見直しの方向としては、子供の扶養を担税力の減殺要因ととらえ「所得控除」によって対処してきた現状をあらため、政策的に子育てを支援するとの見地から、財政的支援という意味合いが強い税額控除という形態を活用しながら検討して行くことが必要である。私自身の具体的提言については後述する。

2 課税単位の問題——個人単位か家族単位か

次に、税負担を求めるのは家族か個人かという問題を考えてみたい。共稼ぎ世帯が増えるにつれて、個人単位で課税することと世帯単位で課税することとの税負担の有利、不利が問題となり、改めて納税単位の問題が議論されている。これは、結婚に対して税制がどうかかわっていくのかという問題でもある。

わが国の現行税制は、夫婦別産制度を前提に、個人単位で担税力を捕捉し課税するという前提で構築されている。その上で、子供の扶養を担税力の減殺要因ととらえ、扶養親族の人数などの世帯構成に応じて税負担能力を調整するという考え方に立って、扶養控除という所得控除が設けられている。

これに対しフランスでは、N分N乗税制と呼ばれる家族単位の税制を導入するとともに、近年出生率が回復してきている。双方に明確な因果関係

があるとの実証はなされていないものの、わが国でも、フランスの採る税制であるN分N乗方式の導入を主張する論調が増えてきている。

N分N乗方式というのは、次のような内容の税制である。世帯単位課税の考え方にに基づき、まず夫婦および扶養子女の所得を合算する。次にこの合計所得を、家族の人数に応じた家族除数⁹⁾(N)で除した金額を算出し、ここから一定額(税率不適用所得、「ゼロ税率」適用所得ともいう)を控除する。最後に、この金額に税率を適用して得られる税額を計算した上で、Nを乗じ、世帯全体で納めるべき税額を算出する。この結果家族が多いほど適用税率が平均化され税負担の軽減が図れるので、子供を多く抱える世帯の負担軽減を通じて、少子化対策に資すると言われている。フランスでは、夫婦共同財産制度を採っていることが、世帯単位で担税力を把握するこのような税制が受け入れられる背景となっている。

しかしN分N乗税制には、次のような問題がある。

適用される累進税率が平均化されるために、同一の所得を稼ぐ独身世帯と夫婦世帯を比べると、後者のほうが有利になり、婚姻に対する中立性の問題が生じる(税制のために結婚が促進される)ことである。また、同じ所得を稼ぐ世帯においては、共稼ぎ世帯に比べて片稼ぎ世帯(専業主婦世帯)が有利になるので、働く女性にとって見れば、相対的に不公平感が増すことになる。さらに、税制上のメリットには上限が設けられているものの、高額所得者の子沢山ほど税制上の利益が大きくなるという基本的な問題が指摘されている。私が07年9月に面会したフランス財務省の税制担当者は、フランスにおいてもN分N乗税制の見直しの気運があることを示唆していた。

このような問題に加え、英国、北欧において世帯単位課税から個人単位課税へ移行するなど、OECD諸国全体では29カ国中25カ国で個人単位が採られており、世界的には個人単位課税が主流となっていることを勘案すると、N分N乗税制をわが国に導入することについては問題が多い。

Ⅳ 少子化対策税制を考える

以上の考察をもとに、わが国の少子化対策税制を考えてみよう。これまで、税制で対応可能な少子化の原因としてあげた、「子育てに伴う教育費を中心とした経済的な負担の問題」「機会費用の問題」「若年層の低所得という経済問題」の3つにしばって、考えてみたい。

1 子育て費用の軽減——子育て税額控除の創設

(1) 所得控除と税額控除

まず、「子育てに伴う経済的な問題」への対応として、現行税制には、扶養控除と特定扶養控除(16歳以上23歳未満の扶養者を対象)という2つの所得控除がある⁶⁾。

しかし、所得控除には、いろいろな問題があることは前述した。より詳しく述べると、所得控除は、累進税率のもとで、高所得者の税負担をより多く軽減するという逆進的な効果を持つ。したがって、課税最低限に近い層をターゲットとする政策税制を考える場合、高所得者層に恩恵の偏る所得控除では、財源上の非効率が生じる。これに対し、所得の多寡にかかわらず一定の税額を直接軽減する税額控除は、低所得者層ほど減税の恩典が手厚くなるというメリットがある。また、税額控除を特定の所得以下の者に限定することにより、課税ベースの侵食を限定的にすることが可能である。これらの結果、所得控除を縮減し、その財源で税額控除に変えていくという政策を採れば、経済的支援を必要とする層に財源を集中させることが可能になる。

さらに、社会保障給付と税額控除を一体として設計することにより、税額控除の効果を控除額以下の納税をしている者、あるいはまったく納税をしていない者にも及ぼすことにすれば、所得再分配機能はより大きくなる。いずれにしても、このようなことから、欧米諸国では、低所得者の貧困・就労対策、消費税の逆進性対策を目的とした税額控除が活用されている。

税額控除の活用については、わが国でも、平成14年6月の政府税調答申「あるべき税制の構築に向けた基本方針」で、人的控除の基本構造の更なる見直しの1つの案として、「児童の扶養について税額控除を設けること」を提示しているところである。

(2) 児童税額控除の具体案

そこで、税収中立のもとで、税制で支援する目的を「内助の功」から「働く女性」へと切り替えつつ、所得控除を税額控除に変える具体案を考えてみた。

「配偶者控除を、現行の38万円から28万円に10万円削減し、その財源で、15歳以下の扶養親族の人数に応じた税額控除制度を導入する。ただし、モデル世帯(夫婦・子2人)で年収700万円以下の納税者(限界税率10%)に限定する。」

この前提で試算すると、配偶者控除の削減による増収額は約2000億円、年収700万円以下の納税者に扶養されている15歳以下の扶養者は約1000万人、扶養者1人当たりの税額控除額は2万円となる。年収700万円程度の納税者の税負担は、配偶者控除の削減により1万円増加する(10万円×10%)が、子供が2人いるので4万円(2万円×2)の税額控除が受けられ、差し引き3万円の減税になる。

他方このような税制改革は、年収700万円超の納税者や子供のいない専業主婦家庭の増税を招くが、子育て家庭への経済援助となり少子化対策となるだけでなく、所得税の累進機能を回復させ格差問題にも役立つ。配偶者控除の削減で、女性労働への非中立性の問題も縮小する。また、このような税制の先には、減税の恩恵を受けない人まで恩恵を及ぼすための給付付き税額控除制度があり、それに向けての検討開始も期待される。

先進諸国の制度をみると、フランスでは教育費税額控除(納税義務者の子女が中学校、高等学校、大学に通っている場合、子女1人当たり61ユーロから153ユーロの税額控除が認められる)があり、米国でも教育費については、HOPE奨学控除、生

涯教育税額控除などさまざまな税制支援措置がとられている⁷⁾。

2 子育て費用の実額控除

次に、「機会費用の問題」をどうとらえて政策対応するかという問題である。この問題への対処は、女性の社会進出と子育ての両立を図ることを支援することで、そのためには、政府・企業・コミュニティなどさまざまなレベルで多様な取り組みが必要となる。具体的には、子育てをしながら働きやすい雇用環境の整備等や保育サービスの充実を図ることなどが課題となる。

現在のわが国の少子化対策は、かならずしも仕事と育児の両立に焦点を当てるものではないので、出生率を2.0にまで引き上げること成功したフランスの少子化対策を見てみたい。

「フランスでは、90年代半ばに出生率が低下した時期、家族政策の目的が変更された。それまでは貧しい家族に対して支援し家族間の所得格差を縮めることが主たる目的だった。それが、収入にかかわらず、個人の選択肢を広げるという考え方に立った。仕事と家庭の両方の支援に変わった。」「個人の選択の自由の保障を目的とする」家族政策として、「子どもを持つという選択をした者が、仕事の手で払うことになる犠牲（筆者注・機会費用）を可能な限り小さくすることで、子どもを生まないか、生んだ場合でも、家で仕事をせず子どもを育てるか、仕事をしながらベビーシッターなどを活用して子どもを育てるかといった選択肢を提供すべきものである。こうした政策により、職業と家庭生活との両立が可能となり、その結果として出生率が上昇した」という租税政策当局者の発言がある⁸⁾。

具体的なフランスの制度は、次の2つである。第1に、幼年者扶養経費控除で、単身者、離婚者、寡婦・寡夫など、共稼ぎの夫婦で、6歳未満の児童を託児所、保育園などに託している者は、その費用（児童1人当たり2300ユーロが上限）の25%の税額控除が認められる。控除しきれない部分は、給付される。第2に、家庭内労働者控除で、自宅（別荘を含む）で、家事・育児・介護を行うものを

雇用している者は、支払報酬額の50%の税額控除が認められる。ただし、支払報酬額は、12000ユーロ（年間15000ユーロを限度に、扶養子女1人につき1500ユーロ加算）を上限とする制度である。このように、家庭内保育と家庭外保育の両方に対して支援税制が構築されており、ワークライフバランスをふまえたきめ細かい制度となっている。

このほかにも、子供がいる家庭について、雇用のための手当（PPE、給付付き税額控除）があり、06年に拡充されている。

そこで、わが国でも、ベビーシッター代など子育てに必要な経費を実額控除できるような制度を設けることにより、子育てに対する機会費用を低減させることが考えられる。このような提案に対しては、医療費控除のような実額控除の導入に伴う執行上の問題、具体的には、子育てに必要な経費が何かを特定する必要性があり税務執行コストが嵩むという反論があるが、米国・英国・フランスでこのような制度が執行され効果を挙げていることを学ぶ必要があるとそうだ。

V 英国の児童税額控除制度

最後に、「若年層の低所得という経済問題」への対応である。この問題は、子育てという観点からだけでなく、総合的な観点から検討をしていく必要がある。その際参考になるのが英国の制度である。英国では、貧困対策、就労対策として、税と社会保障を一体的に運用する給付付き税額控除として、「勤労税額控除」と「児童税額控除」が導入され、大きな効果を上げているので、その制度の経緯・現状・問題点等を整理することにより、わが国の子育て支援税制検討の参考にすることとしたい。

1 ブレア政権と第3の道⁹⁾

ブレア労働党政権が誕生した1997年当時の英国は、失業者の増大のもとで、社会保障への依存というモラルハザードを招き、そのための財政支出が増大する悪循環に見舞われていた。また、Lone Parent（片親）世帯の貧困問題が深刻化し、就労促進政策と育児支援の拡大が求められていた。

これまでのセーフティーネットを重視する政策への回帰は社会保障の肥大化、大きな政府を招いたという反省から、市場メカニズムを前提として政府の役割を強化し個人のインセンティブを引出し生活能力を高めるという考え方(ワークフェア)の下で、サプライサイド型税制として、労働による稼得行為と減税を直接リンクさせ労働インセンティブを高める勤労税額控除が考えられ実施された。弱者の生活を保障する「セーフティーネット」の再構築ではなく、弱者を再び市場に送り出す支援策である「トランポリン」(「スプリング・ボード」とも呼ばれる)政策により、個人の市場における競争力を高め、経済力をつけ、失業問題や貧困問題、さらには少子化への対応を図るという考え方である。「勤労を通じて経済的に自立し貧困から脱出する」「教育により個人の市場対応力を高め、機会の平等を確保する」という基本思想は、ワークフェアともアングロ・ソーシャル・モデルとも呼ばれる。

2 給付付き税額控除¹⁰⁾

具体的な政策としては、子供のいる世帯に対し就労を促しつつ経済的支援を図る観点から、既存の Family Income Support (FIS) 制度を抜本的に改正し、1988年に、Family Credit (FC) が導入された。しかしこの制度は、就労所得が増えると給付額が7割削減される制度であったため、就労インセンティブが働きにくく、社会保障に依存し、働かない人が多く、依然モラルハザードの問題を抱えていた。そこで1999年、低所得層に対する支援を社会保障の枠組み(歳出)から、給付付きの税額控除という方式に変更し、Working Families Tax Credit (WFTC) 制度として衣替えされた。WFTCでは、就労所得の増加に対して、55%しか給付を減らさないようにし、就労インセンティブが働くようにした。

また、就労にあたり必要となる保育園の費用などは、FCでは所得控除とされており、課税最低限以下の所得層では効果がなかったが、WFTCでは、その費用を税額控除化し、さらに控除しきれない者には給付を行うという制度変更を行なった。給

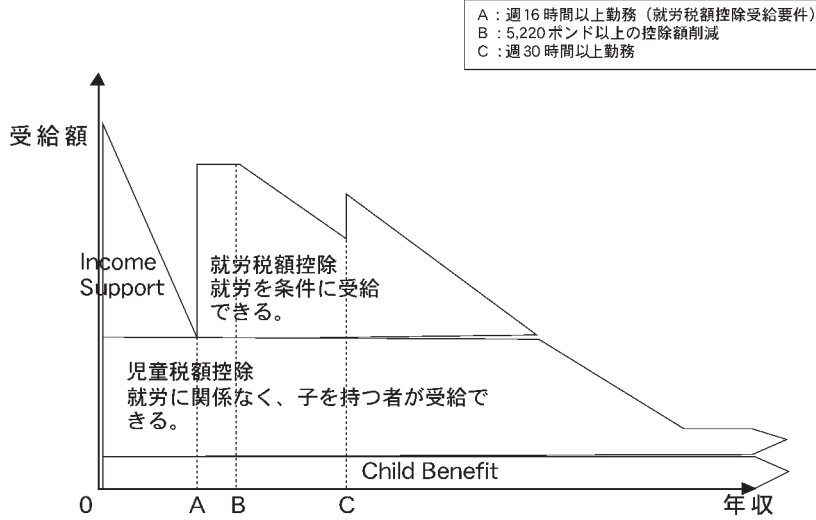
付部分については、雇用主が従業員に支払うという形をとったことから、政府の補助というより賃金のように受け止められた。また、それまで個人ベースであった英国の税制をこの制度に限り世帯ベースとした。

このような WFTC の就労促進効果が高かったため、対象の拡大が図られ2003年 WTC が導入された。WTC では、それまで子供のいる世帯のみしか対象となっていなかったのを、障害者や高齢者、子のない世帯にまで対象を拡大した。また WFTC の一部であった児童1人当たり単位の定額部分と、児童扶養税額控除の世帯当たり単位の定額部分を統合し、新しく給付付きの児童税額控除 (Child Tax Credit, CTC) を導入した。CTC は子供さえいれば働いていなくても受給できる一方で、年収58000ポンド程度の世帯まで受給できる。この結果、中間層を含めて多くの世帯が WTC や CTC を受給することになり、現在約600万世帯が TC を受けている(うち子供のいない世帯は1/3、百万世帯)。多くの世帯が対象となるので、WFTC のようなスティグマがなくなったと言われている。

もうひとつの流れとして、2001年には所得税の基礎控除の1つである夫婦者税額控除を児童扶養税額控除に変更し、低所得世帯の Lone Parent 世帯に焦点を当てつつ就労促進を図った。

このように、英国の現行制度は、就労を条件に受給できる勤労税額控除と、就労に関係なく子を持つ者が受給できる児童税額控除の2つが重なる制度となっている。さらに、勤労税額控除の内訳として、適格養育費を支出した場合には、子供1人当たり週175ポンド、子供2人以上週300ポンドの上限で、使用額の80%を控除することができる。また、2003年から、ミーンズテスト(8000ポンド未満の金融資産でなければならない)が貯蓄に対して負のインセンティブが働くことから廃止されるとともに制度が簡素化された。

税制の流れとしては、所得控除から税額控除(給付なし)、さらに税額控除(給付付き)という流れである。

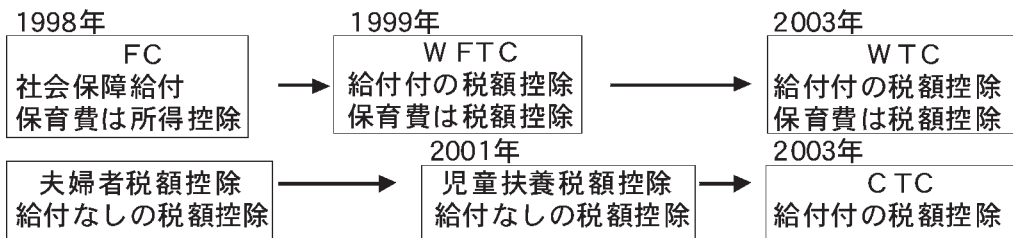


(2005年度給付額)

児童税額控除額	Family Element	545 ポンド
	子ども1人当たり	1690 ポンド
就労税額控除額	Basic Element	1620 ポンド
	単身・子どもなし以外への上乗せ給付	1595 ポンド
	就労30時間以上の世帯への上乗せ	660 ポンド
	適格保育費に対する給付	子1人週175ポンド,
	: 実額(上限あり)の70%	子2人以上週300ポンド

出所) Treasury HP より筆者作成。

図4 現行制度の概要 (WTC, CTC 給付イメージ)



注) 図4, 5については, 木原・柵山 (2006) 参照。

図5 制度変更の流れと概要

3 評価

税制と社会保障制度を統合する手段として、勤労所得の増加に応じて税額控除を与え、負担する税額から控除し切れない額は還付（給付）する勤労税額控除制度（Earned Income Tax Credit 以下 EITC）は、貧困対策として、公的扶助政策や最低賃金制度を補完する観点から、ニクソン政権時代に導入されたものであるが、その制度に新たな意味合いを持たせたのは、93年に誕生したクリントン政権、97年に誕生した英国ブレア政権で、非効率な公共部門の肥大化、福祉国家への依存、経済成長の鈍化などの中で、行き詰った福祉国家を打破する新たな政策として、セーフティーネット型社会保障にかわるインセンティブ税制として活用され、フランス、オランダなどに広まっていった。

本制度の主眼は、子供のいる低所得世帯について、親の労働を促すとともに、生産力を高めて所得を増加させることとされている。英国の場合、税額控除額が大きいので、労働供給には大きなインパクトがあったと評価されている。特に子供のいる家庭、Lone Parentの受給額が寛大なことから、働くインセンティブは大きく、Lone Parentの就業率は45%から55%になるなど労働促進効果が実証されている。また、子供がいれば、週16時間労働で有資格となり、パートタイム労働についても給付資格が得られるため、Lone Parentにとってきわめて重要な制度となっている。これらの結果、貧困人口は減少したといわれている。

他方、世帯単位であるため、働き手が1人の家庭には効果的であるが、共働き家庭では妻の就労意欲をそいでしまうという問題、つまり世帯の中での2人目の働き手の労働供給に対する悪影響が課題となっている。その他にもWTCは、所得や子供の年齢、人数により給付額が変わる制度であるため、受給者からの報告が遅れると、超過支払いが起きやすいという、超過支払い（Overpayment）や不正受給の問題があり、制度の手直しが必要とされている。

4 導入にむけての課題

このように勤労税額控除と児童税額控除を組み合わせた英国の税制は、有効に機能しているといえ、わが国でも、検討の価値のある制度である。とりわけ、今後、年金保険料や消費税負担の増加が避けられず、その際に生じる社会全体の逆進性の拡大という問題への対応として、また今日、非正規雇用の若年層を中心とした格差が大きな問題となるなかで、検討の価値はますます高まりつつあると言えよう。

他方で、わが国への導入にあたっては、乗り越えなければならない課題も数多くある。

第1に、政策目標、政策のターゲットを明確にすることである。若年層を中心としたワーキングプアと呼ばれる人たちや、母子家庭に対する就労を通じた貧困対策を念頭において検討すべきであると考ええる。子育て家庭への経済的な支援としての税額控除（一定の所得以下の家族に、児童1人当たりいくら、という支給）を考える場合、乳幼児家庭だけでなく、中高校生もカバーすることが望ましい。

第2に、政策効果の十分な検討を、ほかの政策手段との比較で、行うことである。就労インセンティブの拡大策は、所得アプローチであり、バラマキにならないように、効率的・有効的な方法を十分検討する必要がある。低所得就労者の給与に連動して給付することがかえって低所得への依存を招かないか、企業側がその分の賃金引下げを行うことはないか等々も詰めておくべき点である。

第3に、不正給付（還付）問題の防止、クロヨンと呼ばれる事業者の所得の正確な捕捉が必要である。そのためには、導入当初の英国のように、給付（還付）事務を会社レベルで行うこと、さらには、納税者番号制度の導入が課題となる。もっとも、英国・フランスなど欧州諸国では、納税者番号制度なしに導入しており、その経験を学ぶことが重要である。

第4に、税務当局と社会保障官庁との協力・徴収の一元化の検討である。課税最低限以下の所得情報については、社会保険事務所や地方自治体と協力する必要がある。

第5に、本制度は、家族全体の所得をベースに設計しているため、世帯単位での所得の捕捉を前提とした仕組みにする必要がある。また、個人単位税制として厳格な定義の行われている配偶者、扶養家族と、社会保障制度との整合性を保つ必要性もある。分離課税となっている金融所得の取り扱いや、資産テスト（ミーンズテスト）の導入の可否などを検討する必要もある。

第6に、児童手当、児童扶養手当、生活保護などの現行社会保障給付、配偶者控除を始めとする各種所得控除、最低賃金制度のあり方を根本的・総合的に見直しつつ制度設計することである。考え方としては、「最低賃金でフルタイムで働いた者がEITCを受ければ、税と社会保険料を引いた後の所得が貧困ラインを超えること」を目標とすべきである。

いずれにしても、中期のプランを立てつつ、「所得控除を税額控除に変えていく」ことから実施に移していくことが必要であろう。

最後に、「歳出・歳入一体改革」と整合性をとり、税収中立、さらには歳出面も含めた「財政中立」という考え方の下で制度設計をする必要がある。

以上、子育て支援税制について、諸外国の例を引き合いに出しながら、わが国として検討すべき具体的なアイデアを考えてみた。これらについて細部の詰めるべき点は数多く残っている。しかし、少子化がわが国にとって取り返しのつかない大きな問題となるまえに、あらゆる方策を講じる必要がある。そのような認識で残された論点を詰めて、議論が巻き起こることを期待する。

注

- 1) 経済財政白書（2003）を参照した。
- 2) 経済財政白書（2003）を参照した。
- 3) 男女共同参画会議報告書（2002）では、ライフスタイルの選択等に中立的な税制・社会保障制度・雇用システムの基本的考え方として、「わが国の税制は個人単位だが、世帯への過大な配慮が含まれているのではないか。配偶者控除、配偶者特別控除は、制度変更が国民の負担に与える影響を調整するよう配慮しつつ、見直すべ

きではないか」としている。

- 4) 「あるべき税制の構築に向けた基本方針」（政府税調答申、2002年6月）。
- 5) 夫婦の場合、家族除数は、子供1人で2.5、子2人で3、子3人で4となっている。
- 6) 扶養控除については、年齢の如何にかかわらず、単に対象者の所得が一定水準以下にとどまることを理由として一律の取扱いを行っていることは問題で、対象者に年齢制限の導入を検討すべきである、という意見がある。
- 7) 森信（2006a）。
- 8) 政府税制調査会海外出張報告（2007年4月13日）フランス当局へのインタビュー。
- 9) この項、森信（2006b）参照。
- 10) 木原・柵山（2006）を参照した。

参考文献

- 阿部 彩（2002）「アメリカのEITC（Earned Income Tax Credit）の歴史と現状」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』No. 140。
- 木原・柵山（2006）「イギリスの雇用政策・人材育成政策とその評価」『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』樋口・財務省財務総合政策研究所、日本評論社。
- 経済財政白書（2003）「改革なくして成長なしII」。
- 内閣府（2002）「海外諸国における経済活性化税制の事例について」政策効果分析レポートNo.12 内閣府政策統括官。
- 森信茂樹（2001）「ワークシェアリングは税額控除と一体で」ヌーベル・エポーク5号。
- （2001）『わが国所得税課税ベースの研究』日本租税研究協会。
- （2003年）『日本が生まれ変わる 税制改革』中公新書ラクレ。
- （2006a）「人的資本蓄積と税制を考える」『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』樋口・財務省財務総合政策研究所編著、日本評論社。
- （2006b）「格差問題と税制—勤労税額控除制度の提言」『経済格差の研究』（貝塚・財務省財務総合政策研究所編、中央経済社）。
- （2007）「新たな税制改革の潮流とわが国の税制改革」国際金融。
- OECD（2006）“Fundamental Reform of Personal Income Tax”。
- The Earned Income Tax Credit at Age 30（Brookings Institute）（2006）。

（もりのぶ・しげき 中央大学法科大学院教授）