

【特集】

# 少子化社会における 税制の役割

長寿化と少子化の進行により、わが国は世界に例を見ない速さで高齢化し、既に人口減少社会に転じている。この人口構造の変化は、労働力人口の減少、社会保障の負担増、経済成長率の低下、家族のあり方の変化等、わが国経済社会に多大な影響を及ぼしているところである。こうした観点から、国会では、N分N乗方式による課税の是非、給付付き税額控除の再度の提案、児童手当の見直しなどの質疑が行われている。また、財政状況が好転しない中、少子化対策に対する費用負担のあり方の議論も不可避なものとなっている。さらに、所得水準で就労を調整することが現実に行われている現状において、いわゆる所得の壁がない社会が望ましいとの意見が増加していると思われる。そこで、所得税における課税単位のあり方や税制と社会保険制度との関係を踏まえて、少子化社会における今後の税制の役割について議論が必要であると考える。

- 1—少子化に対する諸施策の現状と在り方●佐藤主光
- 2—所得税における課税単位のあり方—「所得合算・分割課税方式」の検討を中心に—●上西左大信
- 3—給付付き税額控除制度の今日的意義とデジタル・セーフティネット●森信茂樹
- 4—所得水準に応じた就業調整の現状と解消策●黒柳龍哉
- 5—人的控除のあり方の再検討●中村重和

# 少子化に対する諸施策の現状と在り方

佐藤主光◎一橋大学大学院経済学研究科、国際・公共政策大学院教授

## I 進む少子化と人口減少

2022年の出生率は過去最低の1.26で出生数も80万人を割った(厚労省人口動態統計)。50年後の日本の人口は現在から概ね3割減の約8,700万人になるという(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(令和5年推計)」)。65歳以上人口が4割余りを占める一方、生産年齢人口(15～64歳人口)は令和2(2020)年の約7,500万人から2070年には約4,500万人まで減少する。生産年齢人口の低下は働き手の数(労働力)を減らして、成長の足枷になるだろう。年金、医療・介護など社会保障の受益者(主に高齢者)と負担者=支え手(勤労者)との間の不均衡は社会保障制度の持続可能性自体を危うくしかねない。人口減少の要因として出生率が低迷を続けて少子化に歯止めが掛からないことが挙げられる。まさに「静かなる有事」といえるかもしれない。

政府は「これからの6～7年が、少子化傾向を反転できるかどうかのラストチャンス」として新たに「次元の異なる」少子化対策を打ち出してきた。具体的には「構造的賃上げ等と併せて経済的支援を充実させ、若い世代の所得を増やすこと」、「社会全体の構造や意識を変えること」、及び「全ての子ども・子

育て世帯をライフステージに応じて切れ目なく支援すること」の3つを基本理念として掲げる(こども未来戦略会議「こども未来戦略方針」(令和5年6月13日))。構造的賃上げに向けては「リ・スキリングによる能力向上支援、個々の企業の実態に応じた職務給の導入、成長分野への労働移動の円滑化、の三位一体の労働市場改革」を推し進めるという(新しい資本主義実現会議「三位一体の労働市場改革の指針」(令和5年5月16日))。また、「切れ目のない」支援として児童手当の所得制限を撤廃して支給対象も拡大する。児童手当は3歳未満の子ども1人につき月1万5,000円、3歳～小学生は1万円(第3子以降は1万5,000円)、中学生は1万円が原則支給されてきた。ただし、子ども2人の専業主婦世帯の場合、給与収入が960万円以上になると手当は一律5,000円に減額、1,200万円以上は不支給となる。これを改める。所得制限の撤廃については「全ての子育て世帯を社会全体で支える姿勢を示す意義がある」との評価がある一方、「経済的に余裕がある家庭へ手当を交付することになり、少子化対策として効果的な施策ではない」との批判もあって、意見が分かれているところだ(財政制度等審議会「歴史的転機における財政」(令和5年5月29日))。また、中学生までとなっている支給対象年齢を18歳まで段階的に引き上げる。この

他、出産育児一時金の42万円から50万円への増額、男性育休の取得率向上策や高等教育の奨学金拡充等からなる「加速化プラン」を提示、今後3年間で集中的に取り組むという。そのためには今後、3兆5,000億円余りの新たな支出が見込まれている。

なお、児童手当を高校生まで含めるとき、所得税・個人住民税における扶養控除の扱いが問題になる。現在、中学生（15歳）以下は児童手当が「給付」されていることから控除のような「減税」は受けられない。これは児童手当が高所得者に有利な所得控除から低所得者・非課税世帯にも恩恵が広く及ぶ「控除から手当へ」との考え方に拠っていたことに拠る。とすれば、高校生への対象拡大は扶養控除の見直しと一体でなければならない。15歳以下の子どもを持つ家庭との公平にも適わないことにもなる。鈴木財務大臣も「児童手当拡充の際には扶養控除の見直し」が必要とする。もっとも、世論は扶養控除の廃止は「本末転倒」、「子育て罰」といった反発も根強い。他方、所得制限を撤廃することで高所得者に有利になっている面も否めない。「配るべきものは配る」のであれば「取るべきものは取る」という観点があっても然るべきだろう。いずれにせよ、給付＝児童手当等に留まらず、税制＝扶養控除を含めた子育て関連政策の全体像を明らかにしておく必要があるようだ。

## II 財源をどうするか？

少子化対策でも財源が問題となる。政府は「経済財政運営と改革の基本方針2022」において「安定的な財源の確保にあたっては、企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組みについても検討する」とした。これまで消費税と社会保険料が子育て支援を含む社会保

障の基幹財源と位置付けられてきた。このうち消費税は社会保障4経費（年金、医療、介護及び子育て支援）に充てるものとされる（消費税法第1条第2項）。しかし、消費税は政治家・国民の間ですこぶる評判が悪い。代わりに社会保険料の増額分を財源とした拠出金を充てる案（「子育て支援連帯基金」）も浮上している。しかし、社会保険料の負担は勤労世代に偏っており、雇用にも悪影響が及ぶ。経済界は労使とも社会保険料の引き上げは賃上げに水を差すなど慎重だ。むしろ、「消費税を含めた様々な税財源の組み合わせによる新たな負担も選択肢とすべき」（経団連「サステイナブルな資本主義に向けた好循環の実現」（2023年4月26日））とする。他方、政府は「少子化対策の財源を確保するために、経済成長を阻害し、若者・子育て世代の所得を減らすことがあってはならない」（前掲「子ども未来戦略方針」）と慎重だ。むしろ、「速やかに少子化対策を実施することとし、その間の財源不足は必要に応じて子ども特例公債を発行する」（同上）といった具合でも国債頼みが続いている。

社会保障の財源は大きく（1）消費税と（2）社会保険料に区別される（医療・介護には自己負担もある。）。現在、約120兆円ある社会保障給付費のうち保険料が70兆円程度で、残りの50兆円は「公費」と称されるが要するに消費税などの税金で賄ってきた。前述のとおり、消費税の用途は主に社会保障の中でも年金、医療、介護及び子育て支援の4経費に充てることが決まっており、いわば社会保障目的税となっている（消費税法第1条第2項）。消費税はグローバル化の進む経済において、中長期の成長とは親和性が高い。しかし、消費税は国民・政治家の間では嫌われる傾向にある。多くの国民にとってもっとも身近な税であることもあろう。政府は既に「少子化対策の財源確保のための消費税を含めた新たな

税負担は考えない」方針だ。一方、社会保険料は「見返りとして給付を受けられることから、権利性が強く、給付と負担の関係が税と比較して明確」（社会保障制度改革国民会議「社会保障制度改革国民会議報告書」（平成25年8月6日）という。あるいは「世代間の連帯・助け合い」に資するとされる。しかし、その実態は大きく異なる。保険料の負担は総じて勤労世代に偏っており、所得税と異なる控除の仕組みがないことから低所得者にとって負担が大きい。特に非正規雇用労働者・フリーランスが加入する国民年金の保険料は収入に関わらず定額であり、国民健康保険にも応益割など定額負担がある。正規雇用労働者等が加入する厚生年金や組合健保・協会けんぽの保険料の半分は事業主負担のことも、これを避けるよう正規雇用に代えて非正規雇用を拡大する誘因を助長しかねない。働き手からみても社会保険料は所謂「130万円（あるいは106万円）の壁」としてパート、特に女性の就労の阻害要因になっている。

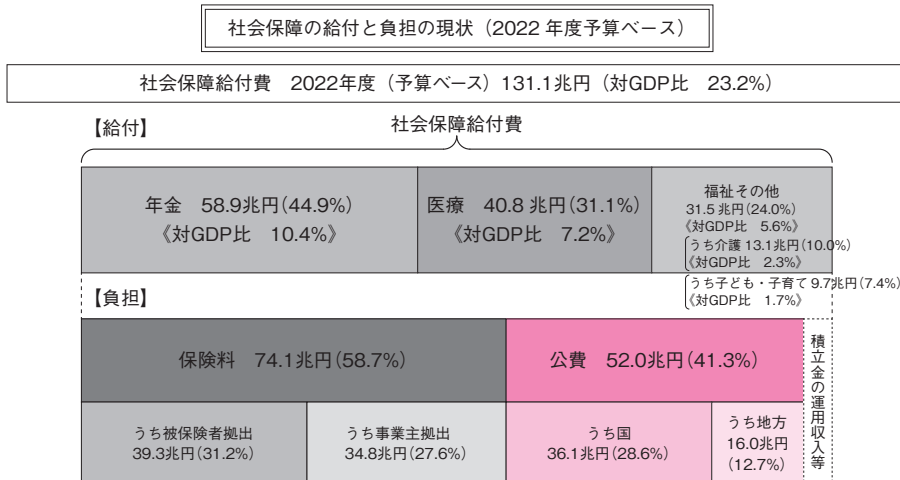
消費税とは違って、これまで社会保険料の負担への国民の抵抗は必ずしも強くはなかった。理由の1つには名前が「保険料」であり、自身への給付の原資になるという「印象」か

らかもしれない。対象的に「消費税」が嫌われるのは名前から消費者の負担感を意識させることであろう。であればこそ、「子育て支援連帯基金」のような保険料を新たな子育て支援への財源とするという「奇策」も出てくるのだろう。政府は当初、約1兆円を新たな「支援金」として公的医療保険の保険料に上乘せする形で確保するとしていた。とはいえ、いずれの増税には反対論が根強い。（実質的には雇用への課税にあたる）保険料の引き上げには経済界が「企業の賃上げ努力に水を差す」と反発、むしろ財源として消費税も排除すべきではないとする。しかし、政府は「新たな税負担は考えない」（「経済財政運営と改革の基本方針2023」（以下「基本方針2023」）と否定的だ。紆余曲折を経て、具体的な財源については年末までに結論が先送りになった。

### Ⅲ 財源は選択の問題

ではどうするか？ 防衛費であれ、子育て支援であれ、財源はその負担の「是非」ではなく、消費税か社会保険料か、あるいは他の社会保障のカットかといった「選択」の問題に

図表 社会保障の財源



出所：厚労省資料



過ぎない。「今の経済状況を見ると、個人の当面の負担を増やすわけにはいかない」としても、将来の経済状況が今より良好とは限らない。新たな感染症や大規模災害などの非常時は将来的にも発生しうる。赤字国債であれ、増税期間の延長であれ、コロナ禍や安全保障等、現在のリスクを将来世代に転嫁する一方、我々は将来に生じるリスクを予め分担しているわけではない。将来世代が自身のリスクに対処できるだけの財政余力を残すためにも、現在のリスクは現世代が負うべきであろう。さもなければ、将来に危機が生じたとき、将来世代が財政的に窮しかねない。政策形成にあたっては給付・サービス提供と財源を一体的に提示していく。「社会保障と税の一体改革」では当初、消費税率5%の引き上げ（5%⇒10%）は育児支援、年金、医療、介護を含む社会保障の充実（税率1%分）及びその持続性の確保（税率4%分）と一体だったはずである。しかし、いつしか増税と社会保障が切り離されて論じられるようになった。年金給付を抑制するにしても、現在の高齢者の不利益ばかりに関心が集まり、仮に年金給付の伸びを抑えなければ、年金保険料の増加、あるいは年金積立金の取り崩しで将来の給付が危ぶまれることに関心が払われなかった。①社会保障サービス等の充実をするならば、その財源を増税でもって確保する、②増税を回避したいならば、サービス水準は負担に見合う水準に留めるといった選択肢（保険料の更なる引き上げ）を示して、政治的判断を仰ぐ。このように歳出の拡大であれ、その削減であれ、それを実施する、あるいは実施しない財政的な帰結を明らかにするべきだ。同じことは「次元の異なる少子化対策」にもいえる。その財源は現行の社会保障費等の歳出改革、社会保険料、及び消費税の中からの選択となるだろう。問われるのは一つ一つの是非ではなく、いずれを選ぶか、あるいはどのよ

うに組み合わせるかという財源の「メニュー」（選択肢）である。さもなければ、消費税はダメ、社会保険料もダメでなし崩し的に赤字国債への依存になりかねない。仮に保険料負担を避けるなら、例えば消費税率を引き上げるか、医療や介護の歳出改革を更に進めるかのいずれかとなる。それでも財源の確保が難しければ、不足分は予算の規模自体を見直す。このように国民や政治家に少子化対策の「予算制約」への意識を促すことだ。

合わせて「時間軸」の視点を取り入れることだ。歳出改革には時間を要する。現在の増税は経済状況を見極める以上、当面は「つなぎ」で赤字国債を発行することを否定するものではない。ただし、その場合であっても、償還財源を明確にする。関連して東日本大震災（2011年）に際して発行された復興債は所得税・法人税の復興増税を償還財源としていた。同様に脱炭素に向け20兆円規模で起債される「GX経済移行債」はカーボンプライシングを財源に償還されることになっている。しかし、政府税制調査会で「消費税率を未来永劫、現行の10%に留めることはできない」といった意見が出た途端、ネットでは「政府税調は怪しからん」との批判が出た。無論、政府税調もコロナ禍・物価高の中での増税を求めているわけではないものの、その償還財源の議論さえも封印されている格好だ。もともと保険料であれ消費税であれ、負担が高まるのは人口の高齢化で社会保障給付費が増えている「結果」に過ぎないところがある。異次元の少子化対策の財源と合わせてこれをどうするのか？「怪しからん」だけでは問題を解決したことにはならない。

## IV ワイズスペンディングへ

我が国ではコロナ禍前から財政規律が弛緩

していた。ここでいう財政規律とは「緊縮財政」と同じではない。財政規律の有無は財政の総額や配分をコントロールできているかに拠る。我が国では少子化対策を含めた新たな財政ニーズに対して社会保障サービスを既存の事業の縮小や廃止と一体的に行ってこなかった。本来、予算配分の「メリハリ」とは（「張り（ハリ）」＝）新たな事業に予算を付けるなら、（「減り（メリ）」＝）他の事業の予算をカットすることだ。さもなければ予算の総額が際限なく膨張しかねない。この問題は「ワイズスペンディング」にも関わる。政府は「持続的な経済成長を実現するためには、全体最適を目指した資源配分が重要であり、歳出全体を通じた優先順位の明確化や、成果指向の支出の徹底が必要」（基本方針2023）とする。そのためには効果検証（客観的なエビデンス）を徹底した政策の不断の見直しが求められる。これを更に推し進めるなら予算全体を俯瞰して費用と効果に応じて複数の事業に「優先順位」を付けることだ。事業を個々に取り出してきて効果があるかどうか、ワイズかどうかを問うわけではない。新たな財政ニーズを満たすだけの十分な財源が捻出できないだけでなく、財政の膨張にも歯止めが掛からないことにもなりかねない。具体的には防衛であれ、少子化対策であれ、特定分野の支出を増やす場合、（関連する分野の中で）他の事業の見直しを一体的に行うことだ。例えば、子育て支援を充実させるならば、医療や介護など既存の社会保障サービスの給付を見直す。医療についていえば、診療報酬の減額、医薬品等保険給付の範囲の見直し、自己負担の引き上げである。ここで他の社会保障が絶対的に「政策効果が乏しい」のではなく、新たな政策に比べて効果が相対的に低い、よって同じ予算を投じるなら優先順位は低いという判断になる。政府は少子化対策にあ

たって、「歳出改革を徹底することで、実質的に追加負担を生じさせない」とはいうが、改革の対象になる歳出（事業）が明らかでないわけではない。このワイズスペンディングを予算制度に織り込んだのが「ペイアズユーゴー（Pay-As-You-Go）原則」といえる。「ペイアズユーゴー原則」とは、新規の政策でもって経常的に経費が増加する、あるいは減税を行った場合、同じ年度内に他の経費の削減や増税などの措置を行わなければならない制度である。1980年代に財政赤字と貿易赤字という「双子の赤字」に苦しんだ米国において、ブッシュ（父）政権が1990年「包括財政調整法」の中でこの原則を採用している。

## V 終わりに

政府は今後3年間を集中取組期間とするが、少子化問題が3年で解決するわけではない。対策が恒常的になるとすれば、その経費は安定的な財源で賄うことが求められる。「なし崩し的に赤字国債に依存して、その元利償還に係る負担を現在の子ども世代が成長した後に負わせるようであれば、それこそ「本末転倒」であろう。なお、少子化対策は将来への「投資」であり、インフラ同様、国債で財源調達しても良いという向きもある。確かに児童手当からの受益は子ども（＝将来）世代に及ぶ。しかし、ここで忘れられているのは彼等が税や保険料を通じて親（＝現在）世代の年金、医療・介護等の社会保障の費用を分担しているということだ。子ども世代からすれば、教育など自身の受益を自分で負担する一方、親世代の面倒まで負わされる格好になる。これは「二重の負担」といえよう。政府は財源問題から逃げるべきではない。

# 2 所得税における課税単位のあり方—「所得合算・分割課税方式」の検討を中心に—

上西左大信 ● 税理士

## はじめに

少子化対策として所得税の課税単位のN分N乗方式を採用してはどうかとの議論が生じた。参議院予算委員会において、国民民主党の矢田わか子参議院議員（当時）は、少子化対策の文脈で「重層的になっていないと思います。しかも、先ほどの制度、何人扶養していても、これ所得制限のラインは一緒なんですよ。扶養者の人数は変わりません。フランスのようにN分のN乗方式、採用されるおつもりはないですか。」と質問した（令和4年2月25日）。また、自由民主党の茂木敏充幹事長は、岸田総理の施政方針演説への代表質問の中で、少子化対策として「第二次世界大戦後のフランスでは、少子化による国力の低下がドイツの侵略を許してしまったとの反省から、ド・ゴール大統領が、家族の人数が増えれば増えるほど減税につながるN分N乗方式という画期的な税制を導入しました。」と紹介した（令和5年1月25日）。これらが議論の端緒であると思われる。

本稿では、課税単位の議論を整理し、「所得合算・分割課税方式」（2分2乗方式及びN分N乗方式）の是非を中心に検討してみた。

## I 課税単位

### 課税単位の意義

課税単位とは、所得税の課税に際してその担税力を測定する単位をいう。課税対象となる所得を有する個人ごとに所得を測定し、税額を算定する方式が個人単位課税であり、世帯全体で構成員の所得を合算し、税額を算定する方式が世帯単位課税である。

#### ①個人単位課税

個人単位課税は、所得を直接的に稼得する個人に着目してその個人にのみ所得を帰属させる方式であり、所得を稼得する個人ごとに担税力を測定すべきであるという考え方に基づいたものである。課税単位である稼得者ごとに税率表を適用することになるので、理念的には1種類しか存在しないことになるが、所得や税額の計算過程において、部分的に世帯単位の考え方<sup>(1)</sup>を採用する場合も含まれると考えてよいであろう。日本、イギリス、カナダ、スウェーデンなど、OECD加盟38か国中34か国で個人単位課税が採用され、世界的には個人単位課税が主流となっている<sup>(2)</sup>。

#### ②世帯単位課税

これに対して、世帯単位課税は、所得を消費する世帯ごとに担税力を測定すべきである

という考え方に基づくものであり、その範囲をどの程度にするのかにより、①夫婦を世帯単位とする方式と②一定の範囲の親族も世帯に含める方式がある。世帯での消費に着目していることから、「消費単位主義」と称することもある。個人単位課税を含めて全体を示すと、次のようになる。

〔課税単位の全体像〕

個人単位課税	
世帯単位課税 (消費単位課税)	夫婦単位課税 家族単位課税

なお、世帯単位課税について、文献上、確認できた採用国を分類すると次のようになる<sup>(3)</sup>。

〔世帯単位課税〕

類型	所得合算・非分割	所得合算	
		均等分割課税	不均等分割課税
		2分2乗	N分N乗
仕組	夫婦又は一定の世帯を課税単位として、夫婦の所得を合算し非分割課税を行う。	夫婦を課税単位として、夫婦の所得を合算し均等分割(2分2乗)課税を行う。	夫婦及び子ども(家族)を課税単位とし、世帯員の所得を合算する。 均等分割課税
採用国	戦前の日本 <sup>(4)</sup>	アメリカ、ドイツ(個人単位との選択制)	フランス 1945年~1980年 1981年~現在

## II フランスの事例

主要国の中でN分N乗方式を採用している国としてフランスの事例がしばしば引用されている(他の国の事例について筆者は未見である)。同国のN分N乗方式の概要は、次のとおりである。

まず、N分N乗方式は第二次世界大戦後の人口政策的な配慮から1945年に創設された。その後も人口政策として不十分であるとの見地から1981年に3人目以降の子どもに係る除数が0.5から1に引き上げられた。この結果、家族除数は、独身者の場合は1、夫婦の場合は2とした上で、扶養児童1人につき0.5(第3子以降は1人につき1)加算する。また、ひとり親の場合は、扶養児童1人につき0.5が加算される<sup>(5)</sup>。

一般的にN分N乗方式は、扶養児童の所得がゼロ又は少額であることが通例であることから、税負担の減少効果は多大である。特にフランスの場合における家族除数の付与方式を考慮すると、扶養児童を3人以上有する世帯及びひとり親世帯への配慮が手厚くなっている。適用税率の平均化の効果は、子どもを

(1) 現行のわが国の所得税における「事業から対価を受ける親族がある場合の必要経費の特例」(所法56。後述)のほか医療費控除や扶養控除等が該当すると考えられる。

(2) 政府税調答申「わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—」(令和5年6月30日)113頁

(3) 「諸外国の課税単位と基礎的な人的控除—給付付き税額控除を視野に入れて—」(レファレンス平成21年11月号、鎌倉治子)108頁を基礎に大幅に加工。

(4) 明治20年(1887年)に創設された所得税法では「同居ノ家族ニ属スルモノハ総テ戸主ノ所得ニ合算スルモノトス」(1条但書)と規定され、世帯単位課税が開始した。条文中の「同居ノ家族」とは、「同居ノ家族トハ其文字ノ如ク同居即チ同住スル家族ノ謂ヒナリ」との答弁(帝国議会の開設前なので、元老院での答弁である。)がある(「創設所得税法概説—明治20年の所得税法誕生物語—」(『税大論叢』30号、磯部喜久男)183頁)。その後、納税義務者及び財産権に係る多少の変容はあったが、シャウブ勧告に基づく昭和25年の税制改正において個人単位課税が創設されるまで、世帯単位課税が継続した。

(5) 前掲(3)112頁以下



多く抱える世帯の負担に寄与することは確かであり、わが国の国会において、フランスのN分N乗方式が紹介等されることも理解できる。

ただし、フランスにおける出生率の引き上げに寄与した要因については、社会保障給付を含めて慎重にかつ多角的に検証する必要がある。N分N乗方式の効果に対する素朴な疑問として、1945年に同方式が採用されてからも中長期的に出生率は減少していたことを指摘しておきたい。

### Ⅲ 「所得合算・分割課税方式」の効果

#### (1) 検討に際しての前提

N分N乗方式の制度設計には多様なものが考えられる。一般的な説明として、「N分N乗方式の下では、世帯単位課税の考え方に基づき、まず夫婦及び扶養子女の所得を合算します。次にこの合計所得を、家族の人数に応じた家族除数(N)で除した金額を算出し、ここから税率不適用所得(いわゆる「ゼロ税率ブラケット」)を控除します。最後に、この金額に税率を適用して得られる税額にNを乗じ、世帯全体で納めるべき税額を算出します。」とある<sup>(6)</sup>。

また、2分2乗方式は、対象者を夫婦に限定するだけであり、基本的な仕組はN分N乗方式と同じである。両差を包摂すると「所得合算・分割課税方式」となる。2分2乗方式の効果や問題点は、N分N乗方式において(より増幅して)当てはまるものと考えられるので、以下の計算例は単純化した2分2乗方式に基づくこととする。

#### (2) 「所得合算・分割課税方式」の税負担の減少効果

合計額が同じ所得であるとすれば、個人単位課税より2分2乗方式(除数2)の方が税負担額は減少する。当然に、N分N乗方式の場合は、除数となる子の数が追加されることになるので、税負担額が減少する。この税負担の減少分は出産や子育て資金に充当することができるとの説明が通例であるところ、「所得合算・分割課税方式」の肯定論はこの1点に集中すると考えられる(他の肯定論は見当たらない)。なお、適用される税率表がどのように工夫されようと、超過累進税率を基本とする限り、適用税率の累進性は必ず緩和される。

#### 〔税負担額の計算例〕

個人単位課税と2分2乗方式を比較すると、負担する税額は次のようになる。分割される合算所得の金額を1,000万円(片働きの場合は、一方の配偶者の所得を1,000万円、他方配偶者の所得はゼロとし、共働きの場合は、一方の配偶者の所得を900万円、他方配偶者の所得は100万円とする。)とし、便宜上、基礎控除その他の所得控除、復興特別所得税、個人住民税等は一切考慮せず、現行の所得税の税率表を適用するものとする。

〔個人単位課税方式と2分2乗方式の税負担の比較〕

個人単位課税の場合	片働き	A : $10,000,000 \times 33\% - 1,536,000$ = 1,764,000 B : 0 合計 : A+B = 1,764,000
	共働き	C : $9,000,000 \times 33\% - 1,536,000$ = 1,434,000 D : $1,000,000 \times 5\% = 50,000$ 合計 : C+D = 1,484,000
2分2乗方式の場合		$10,000,000 \div 2 = 5,000,000$ $5,000,000 \times 20\% = 427,500$ = 572,500 $572,500 \times 2 = 1,145,000$

(6) 前掲(2)113頁の注64

## Ⅳ 「所得合算・分割課税方式」の問題点

### (1) 独身者世帯の不利

個人単位課税方式と2分2乗方式を比較すると、2分2乗方式の下では、独身者が相対的に過重な税負担を負うこととなる。

超過累進税率が採用されている以上、税負担は合算分割の方が少なくなることは当然である。上記の例において、独身者AとCは、それぞれ別の相手と結婚して「AとBの夫婦」と「CとDの夫婦」の組合せとなり、それぞれ2分2乗方式を適用することとする。その結果、独身者であった場合と比較して税負担の総額は減少する。計算過程は省略するが、所得を多く稼得している側の所得水準が上昇するほど、この税負担の減少額は拡大する。

このことから、2分2乗方式の下において独身であることは、一種の「独身罰」を受けているということも可能である。税制の根幹である所得課税の基本的な計算構造にこのような税負担の差が生ずる仕組みを採用することは、独身である有権者や納税者に相当の説得を要するものと思慮する。

### (2) 高所得者世帯の優遇

夫婦の所得水準が同一ブラケットにある場合を除き、高所得者の所得金額が他方配偶者と合算分割されるので、減税効果は確実に生ずる。特に、配偶者がいわゆる専業主婦である場合などは、その効果は顕著である。「高所得の片働き世帯」への優遇税制の側面を有することになる。

他方、例えば、夫婦揃って最低税率が適用される低所得者世帯である場合には、減税効

果は基本的に生じない。

したがって、2分2乗方式は、所得税における所得再分配機能を損なう要因になるといわざるを得ない。さらに、N分N乗方式で、例えば「高所得者、専業主婦、子3人」の組合せを想定すると、所得再分配の機能不全は明白となる。

### (3) 共働き世帯の不利

上記(2)と同様の議論となるが、共働き世帯では、所得金額の平均化措置が片働き世帯ほどには機能しないで、減税効果が小さくなる。

「共働き世帯」と「専業主婦世帯（男性雇用者と無業の妻からなる世帯）」とを比べると、平成9年以降は前者の数が後者の数を上回っており、令和3年では前者が1247万世帯であり、後者が566万世帯となっている<sup>(7)</sup>。このような状況において、共働き世帯に相対的に不利な仕組みを導入することは疑問である。また、いわゆる「年収の壁」を超えて働こうとする他方配偶者（多くの場合、女性）の労働意欲を阻害する要因になる可能性もある。

### (4) 税収の減少

「所得合算・分割課税方式」を導入すれば、所得税収全体が減少することは確実である。所得税の中で税収中立を維持するのであれば、課税最低限と累進課税制度を大きく見直すなど、抜本的な改正が必要となる。現状のわが国では、約3割の世帯において所得税が非課税となっており、納税者の中でも約6割の者は最低税率（5%）が適用されているので、見直しの余地は皆無ではない。しかし、課税最低限や課税ブラケットの幅の議論は、

(7) 令和4年版『厚生労働白書』「共働き等世帯数の年次推移」160頁～161頁

消費税や社会保険料の負担も合わせてするべきものである。

### (5) 事務負担等の増加

夫婦については、正規の婚姻関係にある夫婦に限るかどうかの議論も付随する。例えば、現行の所得税制の枠内で思考すると、2分2乗方式は、不仲で別居状況が中長期にわたっている夫婦であっても婚姻関係にあれば適用され、同一生計であっても事実婚状況にある2人には適用されないこととなる。

少子化対策の観点からは、事実婚も適用対象とすべきであると考えられるが、その場合には、申告及び税務執行の現場が混乱しないように、事実婚の認定の問題を解決しておく必要がある。また、N分N乗方式になると、夫婦に加えて対象となる子の具体的な所得金額を相互に公表することになるが、当事者の感情面でも負担が増大するものと思われる。

### (6) 総括

上記のように、独身者世帯の不利益、高所得者世帯へ優遇、共働き世帯の不利益、税収の減少、事務負担等の増加があるので、2分2乗方式とN分N乗方式のいずれであれ、「所得合算・分割課税方式」を採用することは適切ではないと思慮する。わが国では、戦後の家族制度の改正を背景に課税単位は個人単位が維持されてきており、世界的な潮流も個人単位課税であることを踏まえるべきである。

結婚をしやすい社会、子どもを産んでも安心して育てられる社会、子どもを育てながら働くことができる職場環境など、引き続き改善すべき事項は多い。これらの課題については、「異次元の少子化対策」に基づき「こども未来戦略会議」が設置され、各種の施策が実行されていくものと期待される。あるべき少子化対策は、既存の個人単位課税を基礎としつつ、児童手当の拡充、子育て支援の新た

な給付制度の創設等を軸に進めることが適切である。所得税制は所得再分配機能に徹するべきである。

## V 所得税法第56条の見直し

現行の所得税制には、個人単位課税の例外的な措置が含まれている。特に議論の多い「事業から対価を受ける親族がある場合の必要経費の特例」（所法56）の是非についても触れておきたい。

### (1) 創設の経緯

所得税法第56条に規定する「事業から対価を受ける親族がある場合の必要経費の特例」は、昭和24年8月のシャープ勧告に基づき、昭和25年の税制改正において、世帯単位課税を個人単位課税に変更する際に、「要領のよい納税者」に対する防止策として創設されたものである（旧所法11の2。現行の所法56は昭和40年の全文改正以降。）。広義には、この規定も課税単位の問題として認識することが可能である。

同勧告が行われた当時においては、個人事業は「家族ぐるみ」での経営が多いことから、家族からの無償での労務提供が通例であり、記帳慣行も未成熟であった（なお、青色申告制度の導入もシャープ勧告に基づくものである。）。したがって、家族間の恣意的な所得分割を防止する措置として、同規定を必要とする社会的背景があったものと考えられる。同時に、一定範囲の親族の資産所得と扶養親族の所得については、生計の主宰者に合算する「資産合算課税制度」が創設されたことも背景の理解として有益であろう（昭和26年改正でいったん廃止の後、昭和32年改正で復活し、平成元年に廃止された。）。

## (2) 所得税法第56条に係る最高裁の判断

いわゆる「夫弁護士・妻税理士事件」(最高裁平成16年11月2日判決 税務訴訟資料第254号-297(順号9804))により、司法判断は確定している。少し長いが同判決を引用すると、「所得税法56条は、事業を営む居住者と密接な関係にある者がその事業に関して対価の支払を受ける場合にこれを居住者の事業所得等の金額の計算上必要経費にそのまま算入することを認めると、納税者間における税負担の不均衡をもたらすおそれがあるなどのため、居住者と生計を一にする配偶者その他の親族がその居住者の営む事業所得等を生ずべき事業に従事したことその他の事由により当該事業から対価の支払を受ける場合には、その対価に相当する金額は、その居住者の当該事業に係る事業所得等の金額の計算上、必要経費に算入しないものとした上で、これに伴い、その親族のその対価に係る各種所得の金額の計算上必要経費に算入されるべき金額は、その居住者の当該事業に係る事業所得等の金額の計算上、必要経費に算入することとするなどの措置を定めている。同法56条の上記の趣旨及びその文言に照らせば、居住者と生計を一にする配偶者その他の親族が居住者と別に事業を営む場合であっても、そのことを理由に同条の適用を否定することはできず、同条の要件を満たす限りその適用があるというべきである。同法56条の上記の立法目的は正当であり、同条が上記のとおり要件を定めているのは、適用の対象を明確にし、簡便な税務処理を可能にするためであって、上記の立法目的との関連で不合理であるとはいえない。」と最高裁は判示した。

すなわち、この事例のように、夫婦が専門的な国家資格を有して独立して事業をしてい

る場合であっても、所得税法第56条の適用があることになる。

## (3) 所得税法第56条の改正の方向性

上記(2)の事例のように所得分割をみなすことが適当ではないと思われるような事案であっても、同条が機械的に適用されることについては、専門家や実務家の間では異論がある。例えば、日本税理士会連合会は「家族全体の協力の下で事業を営むのではなく、個人が独立して働く形態が多くなっている今日の社会情勢を踏まえ、親族間の対価の支払についてはその経費性をより広く認めること」を建議している<sup>(8)</sup>。


すなわち、制定当時と比較すると、家族のあり方や個人の働き方などが大幅に変容しており、税理士関与の納税者を中心に記帳水準も向上している。かつ、同族会社であっても親族に対する相当な対価の支払については損金算入が認められている。これらのことを踏まえると、親族間における相当な対価の支払については、原則として必要経費として認めるべきである。ただし、コロナ感染症に対応するための助成金等の申請手続の現場において、「青色申告でありながら帳簿が不備である事例」が散見されたことは、残念ながら、改正の方向性を議論するに際しての留意事項となるであろう。

したがって、恣意的な所得分散を防止するため、①親族間の取引であっても契約書を備え付けること(コンプライアンスの確保)、②正規の簿記の原則(一般的には複式簿記)に従って記帳し、必要な帳簿書類を備え付けること(記帳義務の適正な履行)等を担保措置として、親族間の支払であっても適正な対価の金額については、原則として必要経費に

(8) 日本税理士会連合会「令和6年度税制改正に関する建議書」(令和5年6月22日)13頁



算入することが相当であると考え。なお、「事業に専従する親族がある場合の必要経費の特例等」(所法57)、配偶者控除(所法83)及び配偶者特別控除(所法83の2)並びに第3号被保険者制度(国民年金法7①三)も関連する論点を含んでいるが、本稿では省略する。結論だけ述べれば、個人課税単位を一層推進する観点から、配偶者の「年収の壁」に関連する制度その他の「就労阻害要因」はすべて廃止すべきである。



## さいごに

所得税制の機能と社会保障給付のそれぞれ

の役割を再確認し、より強化することが望ましいと考える。所得税制は、社会保障給付の財源確保のためにも再分配機能をより果たすべきである。これに対して、社会保障は世帯単位での給付が馴染む分野が多く、高齢者の介護、出産・子育て、後期高齢者の窓口負担割合などの判定の基礎は、引き続き世帯単位が適切であると考え。

したがって、少子化対策のために「所得合算・分割課税方式」を採用することは適切ではないと結論づけたい。なお、中長期的には、所得控除から税額控除への転換の是非と給付付き税額控除の議論などに期待したい。

# 給付付き税額控除制度の今日的意義と デジタル・セーフティネット

森信茂樹◎東京財団政策研究所研究主幹

## I 新たなセーフティネットの 必要性

低迷する賃金の伸びに象徴されるわが国経済停滞の原因については、日本型雇用制度の下で雇用の流動化が進まないことや、人口減少の中で経営者のリスクをとるアニマルスピリッツが欠如していることなどから、生産性が低迷してきたことが指摘されている。

筆者は、それらの要因に加えて、少子高齢化が進み、社会保障の持続可能性への信頼が揺らぎ、国民の将来不安が消費の低迷につながっていることも一因であると考えている。若者を中心として結婚や子育てなど将来の人生設計に不安があり、それが消費を抑え経済の活性化を阻み、社会の活力を失わせてきたのではないかということである。近い将来を見据えると、AIやロボットの急速な発達が、雇用を抑え所得階層の2極化を加速させ、社会を分断させる可能性も生じてきている。とりわけ、働き方改革などで増加したフリーランスやプラットフォームで単発の仕事を得るギグワーカーは、正規雇用者に比べて手薄なセーフティネットの下で結婚に踏み出せず、少子化につながっている。

最近では、勤労者の人的資本を向上させるべく、リスクリングや学び直しの重要性が指

摘されている。賃上げの必要性が求められる中、継続的な賃上げのためには、1人当たりの労働生産性を高める必要があり、そのためには、「雇用の流動化」と「人的資本の向上」をパッケージとした政策を進めていくことが必要となる。企業も労働者も、成熟分野から成長分野へとスムーズに移動していくことにより経済成長につながり、継続的な賃上げが可能になる。このように、「人的資本の向上」と「雇用の流動化」は、停滞を続けるわが国経済を活性化させる方法として「骨太の方針2023」にも明記されている。

デジタル化やDXが普及・発達し産業構造の転換・高度化が生じる中で、知識が古くなった労働者がリスクリング、能力開発を行うことで自らの人的資本を高める。雇用の流動化が進んでいけば、成長産業への移動が進み生産性が向上し、それが継続的な賃上げにつながっていくという道筋である。欧州諸国には、失業や休業中の労働者に職業訓練を義務付け個人のスキル向上により再び労働市場に復帰させる政策（積極的労働政策）とそれを支える制度として給付付き税額控除が導入されている。

## II 給付付き税額控除とは

給付付き税額控除は、勤労者に減税（税額控除）と社会保障給付（還付）を組み合わせ、勤労インセンティブを刺激し、自助努力による生活水準の向上を図るという考え方（ワークフェア）のもとに英国や米国で導入された。

基本的な仕組みは、「一定以上の勤労所得のある世帯に対して、勤労を条件に税額控除（減税）を与え、所得が低く控除し切れない場合には還付・給付する。税額控除額は、所得の増加とともに増加するが、一定の所得で頭打ちになり、それを超えると逡減し最終的には消失する」という制度である<sup>(1)</sup>。

①稼得所得が増加するにつれて控除額も増加する逡増（phase-in）段階、②所得が増加しても控除額が（最高）控除額で一定となる定額（flat）段階、③所得の増加に伴い控除

額が減額される逡減（phase-out）段階の3つに分けられる。この基本形は、各国の事情に応じて変化しているが、重要なことは、申告時に還付という形で行われている米国を除き、原則、一定の要件を満たした場合に給付措置として行われているということである。したがって、給付付き税額控除という翻訳はややミスリーディングである<sup>(2)</sup>。

筆者は、下表のとおり、先進諸国の給付付き税額控除について勤労税額控除（EITC）、児童税額控除（CTC）、社会保険料負担軽減税額控除、消費税逆進性対策税額控除の4類型に分類してきた<sup>(3)</sup>。

思想の原点としては、米国経済学者のフリードマン教授が唱えた「負の所得税」が挙げられる。この思想のもとに、米国フォード政権下で1975年、低所得者の社会保険料負担軽減を目的に勤労税額控除（Earned Income Tax Credit：EITC）が導入され、特に、子どもをもつ低所得層が対象とされた。

その後クリントン政権下の1994年から1996

図表1 給付付き税額控除の4類型

第1類型—勤労税額控除（EITC）	勤労により自助努力で生活能力を高めていくことを支援。ポバティートラップ対策。英国ブレア、米国クリントンのワークフェア思想。英国ではトランポリン型社会保障として積極的労働政策と組み合わせられ活用。英国ユニバーサル・クレジットやドイツなどでは「給付」になっている。
第2類型—児童税額控除（CTC）	世帯人数に応じ税額控除・給付。母子家庭の貧困対策・子育て支援による少子化対策に有効。米国・英国・カナダなどで導入。勤労税額控除より高い所得水準まで適用されている。
第3類型—社会保険料負担軽減税額控除	低所得層の税負担・社会保険料負担を緩和。社会保険料と相殺するので、還付・給付はなし。オランダで導入（韓国も考え方はこの類型）。
第4類型—消費税逆進性対策税額控除	消費税の逆進性緩和策として導入。基礎的生活費の消費税相当分を所得税額から控除、実際は給付。カナダ、ニュージーランドなどで導入。

筆者作成

(1) 森信（2008）18頁

(2) Refundable tax creditを筆者が財務省勤務時代に給付付き税額控除と翻訳した経緯がある。

(3) 森信（2008）、森信（2010）

年に、福祉受給者の就労インセンティブを促す目的で、社会保障給付の抑制とセットで大幅に拡充された。具体的には、「最低賃金でフルタイムで働いた者がEITCを受ければ、その（社会保障税）課税後所得が貧困ラインを超えていること」が目標とされた。

一方英国では、ブレア政権時に、勤労を通じて生活の向上を図るというワークフェア思想に基づき社会保障と税制の統合が進められ、その一環として給付付き税額控除が導入・拡充された。2003年からは、低所得者の就労促進策と児童を有する中低所得の世帯への支援とに役割分担を行い、就労要件付きの就労税額控除（Working tax credit）と、就労要件のない児童税額控除（Child tax credit）に組み替えられた。貧困・ワーキングプア対策、さらには失業対策として大きな成果を上げたこともあり、保守党政権に交代しても制度は拡充され、現在では、リアルタイムで把握した所得情報を給付につなげるユニバーサル・クレジット（Universal Credit）として英国の社会保障制度の根幹をなしている。

なお、ベーシックインカムとの関連が議論されることがあるが、勤労を条件としているかどうかという点で基本的に異なる制度である。

諸外国で導入されているのは第1類型の勤労税額控除で、その目的は、勤労しても低所得で貧困ライン（所得の中央値の半分未満）を超えない場合（いわゆるワーキングプア）や勤労を始めると税負担や社会保険料負担が生じその分手取りが減ってしまう場合（いわゆるポバティートラップ）に、国が税金の還付（米国）や給付（欧州諸国等）を行うことにより、最低賃金でフルタイムで働けば貧困ラインを抜け出せるようにすることで、勤労

にインセンティブを供与する制度である。勤労者の職業訓練の義務付けとセットなど、積極的労働政策の一環として導入されてきた。

英国では、ブレア政権時に導入された給付付き税額控除がその後の保守政権により、ユニバーサル・クレジット制度として拡充された。児童税額控除、住宅手当、所得補助、求職者給付、雇用支援給付、勤労税額控除の6種類の給付が統合され、月々の給付額が毎月の所得金額により調整され、貧困対策・子育て支援として家族単位で給付が行われている。給与所得者については、企業が毎月の給与、源泉徴収税、社会保険料等を、支払と同時に歳入関税庁に報告するリアルタイムインフォメーションの下で、ユニバーサル・クレジット受給者の所得情報は直ちに雇用年金省に情報連携され、月々の給付額に反映される。給与所得者以外の受給者は、自ら所得情報の変動を毎月、雇用年金省に報告することで給付に反映される。実施主体は雇用年金省に統合されている。

ジョンソン政権は、このインフラを活用して、困窮者やフリーランスに直接迅速なコロナ対策給付を行った。国民の所得情報をほぼリアルタイムで把握するインフラが整っているので、原則申請をしなくても、政府が対象者を見つけ出して口座に給付金を振り込むプッシュ型の対応が行われたのである。なお米国トランプ政権とバイデン政権でも、IRS（米国歳入庁）の還付システムを利用しコロナ給付金（Economic Impact Payment）をプッシュ型で迅速に給付している<sup>(4)</sup>。

---

(4) 森信 東京財団政策研究所コラム（2021年2月22日）



### Ⅲ わが国における 検討の経緯<sup>(5)</sup>

社会保障と税を一体的に運営する制度である給付付き税額控除については、これまでわが国でもたびたび議論され、法律にも書き込まれてきた。以下、「日本の消費税<sup>(6)</sup>」の記述に沿って述べてみたい。

初めて公に議論されたのは麻生内閣時で、2007年11月の税制調査会答申「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」には、「給付付き税額控除の議論について」以下の記述がある。

「近年、アメリカ、カナダ等の諸外国では、給付と組み合わせられた税額控除制度が導入されているが、我が国でもこうした制度の導入を検討してはどうかという議論がある。……若年層を中心とした低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性対応といった様々な視点から主張されている。……国民の安心を支えるため……議論を行っていくことには意義がある」としつつ、課題として「正確な所得の捕捉方法」を上げ、今後「議論が進められていく必要がある」と記している。

さらに、実際の政策現場でも議論が行われた。筆者は、2007年に与謝野馨氏が会長を務める自民党政調会・財政改革研究会で給付付き税額控除の話をするよう依頼を受け出席議員と議論を行った。2008年9月には、リーマンショック後の経済対策で、自民党は定率減税を、公明党は定額減税を主張し議論が続いていたが、自民党税制調査会幹部の柳澤伯夫先生から、減税と給付を組み合わせた制度(給付付き税額控除)が考えられないかと相談を

受けた。与党内で検討されたが、所得を把握するツールがない(マイナンバー制度が導入されていない)ので正確な所得把握ができないという理由で採用されなかった。

その後後に策定された平成21年度与党税制改正大綱(2008年12月12日)には、税制抜本改革の全体像として、「個人所得課税については、格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から、各種控除や税率構造を見直す。最高税率や給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除の検討を含む歳出面もあわせた総合的取組みの中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討する。金融所得課税の一体化を更に推進する」と記述されている。

このような政府税調や党の議論を踏まえて、社会保障・税一体改革のスタートともいえる2009年の所得税法等改正法附則第104条第3項に、「給付付き税額控除(給付と税額控除を適切に組み合わせる行う仕組みその他これに準ずるものをいう。)の検討」が書き込まれたのである。

その後政権交代した民主党政権下では、選挙マニフェストに「所得控除から給付付き税額控除へ」と書き込んで選挙を戦ったこともあり、三党合意を踏まえた社会保障・税一体改革法に、消費税の逆進性対策の1つとして給付付き税額控除が書き込まれた。その際の課題も、「正確な所得の把握」であった。しかしその後2016年にマイナンバー制度が導入され、正確な所得把握の条件は整ったが、政権交代後の自公政権は、今日まで給付付き税額控除の議論をすることはなかった。

その理由としては、安倍政権が、民主党時

(5) 森信(2022)

(6) 森信(2022)

代の政策の多くを否定するという対応をし、霞が関で給付付き税額控除を検討することが難しくなったという事情が大きいですが、もう1つの理由は、正確な所得を給付に結び付けるインフラ、システムの欠如である。給付付き税額控除は所得によって税額控除（給付）額が変動するので、正確な所得の把握とそれを給付に結び付けるインフラが必要となるが、そのためにはマイナンバー制度の導入に加えて、国・自治体のシステム統合・情報連携が必要となる。

当時所得情報は、国税庁と地方自治体に分散し、給付付き税額控除が対象とする中低所得者層（給与支払額500万円以下）の所得情報は自治体が所有しており両者の所得情報の連携の必要性が指摘された。現在これらの問題は、マイナンバー制度の創設、国・地方の情報連携等により解決されつつあることについては後述する。

現在経済財政諮問会議では、マイナンバーの利活用促進策が検討されており、2022年11月2日の会議に提出された「マイナンバーの利活用拡大による国民の利便性向上に向けて参考資料」には、「米国の子育て世代対象給付制度（2021年米国救済計画法）～所得や世帯の状況に応じ給付額が変化～<sup>(7)</sup>」として米国の給付付き税額控除の例が紹介され議論が続いている。また本年6月に公表された「わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方」（政府税調中期答申）は、英国のUniversal Creditに触れている。

## Ⅳ マイナンバーを活用したインフラの整備—デジタル・セーフティネット<sup>(8)</sup>

給付付き税額控除は所得情報と給付を結び付けるので、ITインフラの整備が必須となる。この点デジタル庁は、政府共通のクラウドサービスの利用環境であるガバメントクラウドの構築や自治体基幹業務システムの統一・標準化を進めており、2025年度を目標に、国・自治体間の情報連携の基盤（公共サービスメッシュ）が構築される予定である。これが整えば、ガバメントクラウド上で、自治体で保持している住民データを給付等のサービスに円滑に活用することが可能になる。同庁は、マイナンバーを活用したセーフティネットを「デジタル・セーフティネット」と称して「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて」（令和2年12月11日マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ）に「マイナンバーの利活用の促進」として別図を示し、所得と給付を結び付けるインフラの構築に向けた検討を続けている。

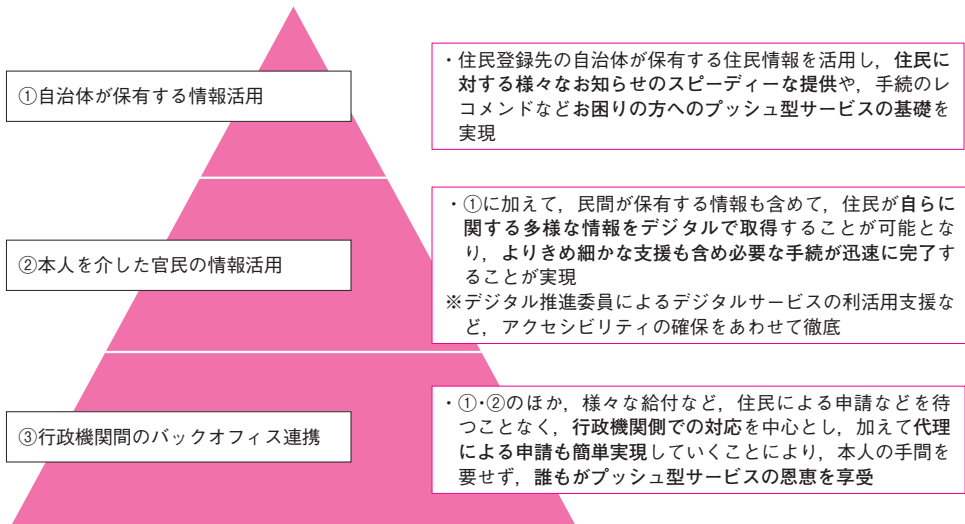
筆者はさらに、国、地方の各行政機関、日本年金機構、民間企業等がそれぞれデータを管理しつつ、給付官庁が必要に応じ給与や報酬などの支払データを利用できる仕組み（「ガバメント・データ・ハブ」）の構築をデジタル庁の有識者会議の場などで提案している<sup>(9)</sup>。このような仕組みの構築のためには、納税者個人個人の所得が正確に把握されることで、必要なセーフティネットが構築される、という認識を政府がPRし、国民がメリット

(7) [https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2022/1102/shiryo\\_03-2.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2022/1102/shiryo_03-2.pdf)

(8) 東京財団政策研究所 政策研究

(9) デジタルエコノミーと税制研究会報告書「デジタルエコノミーと税制—デジタル・セーフティネットの基盤整備—」（2022年11月）

トータルデザインを通じた「デジタル・セーフティネット」の一層の強化



これらが包括的に実現することにより、利便性の高いデジタルサービス実現と同時に、  
 正確な情報にもとづき、支援を必要とする方に手が差し伸べられ、また適切な支援等が迅速に受けられる環境整備となり、デジタル社会における「デジタル・セーフティネット」としての機能も一層強化。

(※) デジタル庁「利用者目線の行政サービス実現に向けたトータルデザインとマイナンバー法の検討について」29ページより抜粋。

を認識することが重要だ。

## V 給付付き税額控除の今日的な意義と課題

先述のように「骨太方針2023」は、「リスクリングによる能力向上支援」「職務給の導入」「成長分野への労働移動の円滑化」を三位一体の労働市場改革として明記した。しかし雇用の流動化は、20年も前から政府や有識者の間で共有されてきたにも拘わらず進んでいない。その理由として、わが国では、終身雇用制度の下で判例による厳しい解雇規制がある上、雇用者は賃上げよりも安定した雇用を望み、労働組合も正規雇用者の雇用継続を優先させ、「雇用の流動化」には大きな抵抗があることが挙げられる。

「雇用の流動化」をスムーズに進めていくためには、新たな職を求めての自己資本を高めるための時間の確保やその間の所得を国が保障し、安心してリスクリングや能力開発を

受けることができる新たなセーフティネットの構築が必要だ。それは、貧困層を国が丸抱えて支援するものではなく、本人の能力開発や勤労努力を支援することに重点を置く制度とする必要がある。このモデルとなるのが英国のユニバーサル・クレジットである。

2016年に導入されたマイナンバー制度を活用しながら、英国のユニバーサル・クレジットをモデルとした制度をわが国に導入することの今日的な意義は大きい。「第2のセーフティネット」として、離職や求職中で収入がない者を主な対象とし、リスクリングなどを条件に一定額を給付する制度である。雇用保険の対象外のフリーランスやギグワーカーなど自らスキルアップをしたいと希望する者に広げることも視野に入れる必要がある。

税・社会保障調整後のネット所得をスムーズに調整する英国の制度は、パート主婦が一定時間以上働くと社会保険料負担が生じるので働き止めをする「106万円の壁」の問題解決にも活用できる。ここにも給付付き税額控除

の今日的な意義があると考えられる。

課題も多くある。第1に、生活保護や最低賃金制度など既存の社会保障制度との整合性を考える必要がある。第2に、不正受給を防ぐための制度的な工夫である。米国はこの制度を納税申告時に適用しており、本人の申告に基づき一定の算式に基づいて還付を行うため不正が多い。英国や欧州諸国の採用している制度では、基本的に中低所得者の申請に基づき、適格性などを審査した上で給付を行うので、その分不正は少ない。また制度の簡素性も不正給付を防ぐ意味で重要である。

なお将来的には、一定以上の資産性所得がある者を適用除外することも必要で、預貯金

口座付番の義務付けが課題となる。

第3に、執行の課題である。先進諸国の例をみると、徴収の一元化を前提に税務官庁が執行する国（米国・韓国）と、情報連携により社会保障官庁が一元的に取り扱う国（英国・カナダなど）の2つがある。わが国では、国（社会保障官庁）が制度・システムを作り、地方自治体が給付事務を行うという英国型が現実的であろう。

最後に財源の問題がある。この点は、どこまでのセーフティネットを構築するかという問題で、消費税や所得税などを幅広く考えていく必要がある。

\*

\*

\*

#### 〔参考文献〕

拙著

- ・「給付つき税額控除—日本型児童税額控除の提言」中央経済社（2008年）
- ・「日本の税制 何が問題か」岩波書店（2010年）
- ・「日本の消費税 社会保障・税一体改革の経緯と重要資料」中央経済社（2022年）

拙稿

- ・東京財団政策研究所 政策研究「全世代型の社会保障の構築に向けての提案」（2023年4月）（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4224>）
- ・東京財団政策研究所連載コラム「税の交差点」第83回（2021年2月22日）「デジタルセーフティネット—「迅速」で「公平」な給付のためのインフラとは」（<https://www.tkfd.or.jp/>）

[research/detail.php?id=3686](https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3686)）

- ・同 第92回（2021年11月29日）「『新しい資本主義』とブレア『第3の道』 求職者支援制度の抜本改革と勤労税額控除の導入で人的資本の向上を」（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3853>）

その他

- ・デジタル庁「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」第5回会合（令和4年8月25日）（<https://www.digital.go.jp/councils/mynumber-digital-basis-wg/72b46e0b-fbce-43a6-bd27-f0420b5064a2/>）
- ・デジタルエコノミーと税制—デジタル・セーフティネットの基盤整備—（2022年11月）（<http://www.japantax.jp/>から入手可能）



# 4 所得水準に応じた 就業調整の現状と解消策

黒柳龍哉 ● 税理士

## I はじめに

就業調整とは、主としてパートタイムで働く主婦が、所得税の非課税限度額や、配偶者の雇用保険・厚生年金の加入要件、あるいは配偶者手当の支給要件などを意識して、年収を一定額以下に抑えるために就労時間を調整することであるとされている<sup>(1)</sup>。

## II 問題の所在

### (1) 理想の子供数を持たない理由

2015年の調査では、理想的な子供の数は2.32人、実際に持つつもりの子供の数は2.01

人で、いずれも1987年から低下傾向にあり過去最低の数値となっている<sup>(2)</sup>。理想の子供数を持たない理由として最も多い理由が経済的理由（子育てや教育にお金がかかりすぎるから）である。特に妻の年齢が35歳未満の夫婦については、2021年の調査では、この理由が77.8%で非常に大きなウエイトを占めている。妻の年齢が35歳以上の夫婦については48.6%と少なくなるが、それでも理由として最も多く挙げられている<sup>(3)</sup>。

### (2) 妻の就業状況

男女雇用機会均等法が施行された1986年には、生産年齢人口における女性の就業率は53.1%であったが<sup>(4)</sup>、2021年には71.3%に上昇しており<sup>(5)</sup>、女性の就業率の上昇に伴って共働き世帯が増加している。妻が64歳以下

(1) コトバンク (<https://kotobank.jp/word/%E5%B0%B1%E6%A5%AD%E8%AA%BF%E6%95%B4-1813050>) 参照。

夫が就業調整を行う場合も想定されるが、本稿でも、妻が就業調整を行っているものとする。

(2) 内閣府HP「令和4年版 少子化社会対策白書」第1部 少子化対策の現状（第1章5）([https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2022/r04webhonpen/html/b1\\_s1-1-5.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2022/r04webhonpen/html/b1_s1-1-5.html)) 参照。

(3) 国立社会保障・人口問題研究所「第16回出生動向基本調査結果の概要」グラフデータ図表7-6 ([https://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/db\\_16/16GaiyoBaseData/gaiyoFigure7\\_6.csv](https://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/db_16/16GaiyoBaseData/gaiyoFigure7_6.csv)) 参照。

(4) 男女共同参画局HP「男女共同参画白書平成29年版」第1節 働く女性の活躍の現状と課題 ([https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h29/zentai/html/honpen/b1\\_s00\\_01.html](https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h29/zentai/html/honpen/b1_s00_01.html)) 参照。

(5) 男女共同参画局HP「男女共同参画白書令和4年版」2-2図 女性就業率の推移 ([https://gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/r04/zentai/html/zuhyo/zuhyo02-02.html](https://gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r04/zentai/html/zuhyo/zuhyo02-02.html)) 参照。

の夫婦について、専業主婦世帯の数は、1985年の936万世帯（56.6%）から2021年には458万世帯（28.0%）まで減少し、共働き世帯の数は1985年の718万世帯（43.4%）から2021年には1,177万世帯（72.0%）まで増加している。共働き世帯のうち、妻がパートの世帯の数は1985年の228万世帯から2021年には691万世帯となり、約35年の間に大きく増加している<sup>(6)</sup>。

配偶者のあるパート女性のうち61.9%が、自身の年収額を一定の金額以下に抑えるために、就業時間や日数を「調整している」と回答している<sup>(7)</sup>。配偶者のあるパート女性の年収は、45%が100万円未満、74%が130万円未満であり<sup>(8)</sup>、就業調整をしている有配偶パート女性の78.8%は、「年収の壁」がなくなり、一定の年収額を超えて働いても手取りが減らなくなった場合、現在よりも年収が多くなるように働きたいと考えている<sup>(9)</sup>。

### (3) 少子化の要因としての就業調整

理想の子供数を持たない理由として経済的理由が最も大きいにもかかわらず、妻が就業調整を行って収入を抑えているケースが多いという現状は、少子化が進行する要因の1つとなっている。調整せずに就労することにより可処分所得が増加すれば、一定程度の少子化抑制効果が期待できると考えられる。

## Ⅲ 就業調整を行う理由

### (1) 年収の壁の存在

年収が一定額を超えると社会保険加入が必要になること、年収が一定額を超えると夫の勤務先の配偶者手当の対象外となる場合があること、年収103万円を超えると自らが所得税の対象となること、あるいは夫の所得税額の計算上での控除額など、就業調整をする理由は様々である。このような年収による基準は「年収の壁」と言われており、年収が一定額以上になるといわゆる「働き損」になると考える者が多いことから、年収を一定額以下に抑えるという判断につながっているものと思われる。

配偶者がいる女性が就業調整をする理由としては、社会保険制度が最も多く56.6%であり、自分の所得税の非課税限度額（103万円）が49.5%、配偶者控除・配偶者特別控除が36.9%、配偶者手当が16.7%であった<sup>(10)</sup>。

### (2) 社会保険制度における壁

令和4年度の改正により、1週間に20時間以上働き、毎月の給与が8.8万円（8.8万円×12ヵ月＝105.6万円）以上になると、被保険者数が101人以上の規模の企業であれば、正社員でなくパートタイム従業員であっても社会保険の対象となるよう適用範囲が拡大され

(6) 男女共同参画局HP「男女共同参画白書令和4年版」18～19頁（[https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/white\\_paper/r04/zentai/pdf/r04\\_tokusyu.pdf](https://www.gender.go.jp/about_danjo/white_paper/r04/zentai/pdf/r04_tokusyu.pdf)）参照。

(7) 野村総合研究所ニュースリリース（[https://www.nri.com/jp/news/newsrelease/lst/2022/cc/0930\\_1](https://www.nri.com/jp/news/newsrelease/lst/2022/cc/0930_1)）参照。

(8) 野村総合研究所 第345回NRIメディアフォーラム資料12頁（<https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/knowledge/report/cc/mediaforum/2022/forum345.pdf?la=ja-JP&hash=8C85C76EDDA8207EC313CF7DF1C745AF944FD2EB>）参照。

(9) 前掲注（8）23頁参照。

(10) 厚生労働省HP「令和3年パートタイム・有期雇用労働者総合実態調査の概況」（現在の就業形態を選んだ理由及び就業調整）22頁（[https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/170-1/2021/dl/2\\_02.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/170-1/2021/dl/2_02.pdf)）参照。

た。企業は健康保険と厚生年金保険の被保険者としなければならないが、社会保険の被保険者となれば、パートタイム従業員も健康保険と厚生年金保険の保険料負担が発生し、給与から保険料が天引きされることとなる。その結果、社会保険料の控除により、給与が106万円未満の従業員よりも手取りが減少することがある。この106万円未満という基準は、「106万円の壁」と言われている。

また、配偶者が夫の社会保険の扶養を外れ、自ら保険料を払わなければならない収入基準として「130万円の壁」がある。社会保険上の扶養に入っていれば夫の支払う保険料に配偶者の年金や健康保険の保険料も含まれることとなるので本人負担はないが、年収が130万円を超えると本人負担が発生することとなる。

### (3) 配偶者手当に関する壁

配偶者手当は、家事・育児等に専念する妻と仕事に専念する夫といった夫婦間の性別役割分業が一般的であった高度経済成長期に定着してきた制度である<sup>(11)</sup>。家族手当制度がある企業の割合は74.1%、そのうち配偶者手当を支給する制度がある企業は74.5%（全体の55.2%）、配偶者手当について配偶者の収入による制限がある企業は86.7%、制限がない企業は13.3%である。配偶者の収入制限の額を103万円としているのは45.4%、130万円としているのは36.9%、150万円としている

のは7.0%である。なお、企業規模が大きいほど、家族手当制度がある割合が大きくなっている<sup>(12)</sup>。この調査結果は、従業員数50人以上の企業が対象であるが、従業員数50人未満の企業については、家族手当制度がある割合はさらに小さくなるものと思われる。

東京都産業労働局の令和3年の調査によれば、業種や企業規模によって差はあるが、配偶者手当の平均額は10,498円（最高額69,000円、最低額800円）であった。従業員数100～299人の企業で平均額11,378円、従業員数10～49人の企業で平均額10,010円であり、従業員数が多い企業の方が、配偶者手当は高くなっている<sup>(13)</sup>。

### (4) 所得税制度における壁

現行の所得税制度では、給与所得者の場合、年収が103万円（給与所得控除55万円＋基礎控除48万円）を超える場合に、所得課税の対象となる。

また、配偶者の年収が103万円以下の場合には、配偶者控除（38万円）を受けることができる。配偶者控除の金額は、納税者本人の合計所得金額や配偶者の年齢によって異なってくる。

さらに、配偶者の合計所得金額が48万円超133万円以下（給与による年収103万円超201万円以下）の場合には、配偶者特別控除の対象となる。配偶者特別控除は、配偶者の収入に応じて控除額が逡減・消失する仕組みであ

(11) 厚生労働省HP「配偶者手当の在り方の検討に関し考慮すべき事項」（平成28年5月9日付基発0509第1号）  
(<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyou/0000123902.pdf>) 参照。

(12) 人事院HP「民間給与の実態（令和3年職種別民間給与実態調査の結果）」(II 統計表 3 手当の支給状況表12 家族手当の支給状況及び配偶者の収入による制限の状況) ([https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.jinji.go.jp%2Fkyuuyo%2Fminn%2Fminnhp%2FminR03\\_files%2FR03minchou%2FR03hyo12.xls&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.jinji.go.jp%2Fkyuuyo%2Fminn%2Fminnhp%2FminR03_files%2FR03minchou%2FR03hyo12.xls&wdOrigin=BROWSELINK)) 参照。

(13) 東京都産業労働局HP「中小企業の賃金事情（令和3年版）」(III 集計表 第2表 賃金制度、賞与・諸手当) 55頁 ([https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/toukei/koyou/r3chintyo\\_3-2.pdf](https://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.lg.jp/toukei/koyou/r3chintyo_3-2.pdf)) 参照。

り、控除される金額は、納税者本人と配偶者それぞれの合計所得金額によって38万円から1万円までとなっている。

## IV 就業調整の解消策

### (1) 社会保険制度における壁の解消策

令和4年5月17日に公表された「全世代型社会保障構築会議 議論の中間整理」においては、被用者保険の適用拡大が図られると、女性の就労の制約となっている、いわゆる「130万円の壁」を消失させる効果があるとして、被用者保険の対象拡大による第3号被保険者制度の縮小が提案されている<sup>(14)</sup>。また、就労を阻害せず働き方に中立的な制度の構築を目指す方向として、第3号被保険者制度の廃止を含む検討をしていることが日本労働組合総連合会の記者会見で述べられている<sup>(15)</sup>。

### (2) 配偶者手当における壁の解消策

厚生労働省は、配偶者の働き方に中立的な制度となるよう見直しを進めることが望まれるとして、配偶者の収入要件がある「配偶者手当」の見直しを推し進めている。その中で以下の事例を具体例として紹介している<sup>(16)</sup>。

- (配偶者を対象とする手当を廃止したもの)
- ・家族手当を廃止し、または配偶者を対象から除外し相当部分を基本給等に組入れ
  - ・配偶者に対する手当を廃止し、子供や障害

- を持つ家族等に対する手当を増額
- ・家族手当や住宅手当を廃止し、基礎能力に応じて支給する手当を創設  
(配偶者を対象とする手当を縮小したもの)
- ・配偶者に対する手当を減額し、子供や障害を持つ家族等に対する手当を増額
- ・配偶者に対する手当は、一定の年齢までの子供がいる場合のみ支給
- ・管理職及び総合職に対する扶養手当を廃止し、実力、成果、貢献に応じて配分  
(配偶者を対象とする手当を存続したもの)
- ・他の手当は改廃したものの、生活保障の観点から家族手当は存続

### (3) 所得税制度における壁の解消策

基礎控除、扶養控除、配偶者控除及び配偶者特別控除については、「所得のうち本人およびその家族の最低限度の生活を維持するのに必要な部分は担税力をもたない、という理由に基づくものであって、憲法25条の生存権の保障の租税法における現われである。」<sup>(17)</sup>とされている。所得税の非課税限度額(103万円)については、憲法25条に基づくとされている基礎控除の額と、概算経費控除(あるいは負担調整)としての給与所得控除の額で構成されており、これらの水準が適切であるならば、就業調整の解消策として変動させることは困難であると考える。

配偶者控除は、昭和36年度税制改正により、夫婦は相互扶助の関係にあって一方的に扶養

(14) 内閣官房HP「全世代型社会保障構築会議 議論の中間整理」3頁 ([https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai\\_hosyo/pdf/20220517chukanseiri.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai_hosyo/pdf/20220517chukanseiri.pdf)) 参照。

(15) 日本労働組合総連合会HP「記者会見 2023年5月」(<https://www.jtuc-rengo.or.jp/info/rengotv/kaiken/20230518.html>) 参照。

(16) 厚生労働省HP「配偶者手当の在り方の検討」(別添2 配偶者を対象とした手当に関する見直しが実施・検討された事例等) 37頁 (<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11200000-Roudoukijunkyouku/0000123734.pdf>) 参照。

(17) 金子宏『租税法第24版』弘文堂(2021年)210頁。



している親族と異なる事情があることなどに鑑み<sup>(18)</sup>、扶養控除に代えて創設された。また、配偶者特別控除は、「所得の稼得に対する配偶者の貢献といった事情をも念頭に置きつつ、世帯としての税負担の軽減を図る趣旨」<sup>(19)</sup>から、昭和62年度税制改正により創設された。配偶者にかかる所得税の負担調整制度は、昭和36年以降、現在に至るまで数回にわたって改正が行われてきたが、いずれもその枠組みの中での調整であった。

現行制度は、平成29年度税制改正により控除額が38万円となる配偶者の給与収入が150万円まで引き上げられ、さらに150万円を超える場合においても、段階的に控除額が減少する構造となっている。したがって、基準額を超えることで世帯の手取り金額が大きく減少することはなく、就業調整に対する影響は一定程度解消されていると考えられるが、その一方で、控除を受ける納税者本人の合計所得金額によって控除額が異なるなど複雑な形式であり、納税者（あるいは源泉徴収義務者）の事務負担が大きい制度になっている。

配偶者控除創設当時から現在に至るまでに、専業主婦が主流であった家族形態は大きく変化し、結婚や家族に対する考え方が多様化している。さらに、女性の就業率の上昇、あるいは雇用形態や働き方の多様化などから、就労に対する中立性確保の要請が強くなってきており、配偶者控除・配偶者特別控除を廃止するという方向も考えられる。

平成14年6月税制調査会「あるべき税制の構築に向けた基本方針」においては、配偶者控除・配偶者特別控除を廃止した場合の代替案として、以下の3つの案を提示している<sup>(20)</sup>。

- ①配偶者と扶養親族との区別をなくし「家族控除」と「基礎控除」の2つに集約する。
- ②配偶者控除を廃止し扶養控除については児童及び老齢の親族のみを対象を限定する。
- ③配偶者控除及び扶養控除を廃止する一方、児童の扶養について税額控除を設ける。

①については、扶養による担税力の減殺に配慮するという、現行の人的控除の趣旨を踏まえたものであるとしているが、就業調整の問題は残されることとなる。②と③については就業調整の解消策となり得るが、②については親族が一定の年齢に達するだけで本人の税負担が急変してしまうなどの問題が、③については他の所得控除と税額控除が混在することとなるため制度として複雑になるといった問題が示されている。

その他にも、平成29年度税制改正大綱においては、夫婦世帯を対象とする新たな控除（夫婦控除）が示されたが、所得制限を設ける場合に世帯単位での所得把握が困難であることや、夫婦世帯を対象にした控除についての国民の理解が深まっていないことなどから、採用は難しいとしている<sup>(21)</sup>。

(18) 内閣府HP「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—」(平成12年7月税制調査会答申) 92頁 (<https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/1996-2009/etc/2000/pdf/zeichof07.pdf>) 参照。

(19) 公益社団法人日本租税研究協会HP「税制の抜本的見直しについての答申」(昭和61年10月税制調査会答申) 38頁 ([https://www.soken.or.jp/sozei/wp-content/uploads/2019/09/s\\_s6110\\_zeiseibappontekiminaosi.pdf](https://www.soken.or.jp/sozei/wp-content/uploads/2019/09/s_s6110_zeiseibappontekiminaosi.pdf)) 参照。

(20) 公益社団法人日本租税研究協会HP「あるべき税制の構築に向けた基本方針」(平成14年6月税制調査会答申) 8頁 ([https://www.soken.or.jp/sozei/wp-content/uploads/2019/09/h1406\\_arubekizeiseinokoutiku.pdf](https://www.soken.or.jp/sozei/wp-content/uploads/2019/09/h1406_arubekizeiseinokoutiku.pdf)) 参照。

(21) 自民党HP「平成29年度税制改正大綱」3頁 ([https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/133810\\_1.pdf](https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/133810_1.pdf)) 参照。

## V おわりに

年収の壁の問題が解消して、年収が増えても手取りが減少する逆転現象が生じなくなったとしても、就業調整を行う理由が全くなくなるわけではない。働きながら子育てできる環境を整えなければ、就業時間や日数については制限せざるを得なくなるケースも多く残されるものと思われるからである。

この点に対する方策としては、企業内ある

いは地域の保育施設を充実させる、在宅勤務や男性の育児参加を促進させる、3世代同居・近居を促進し親族による子育て支援を可能にする、などが考えられる。また、国が実施している企業主導型ベビーシッター利用者支援事業<sup>(22)</sup>や、一部の地方公共団体が実施している一定の年齢に満たない子供がいる世帯に対する支援事業（例えば、民間事業者が提供する家事代行サービスに対して利用できるクーポンの配布など）は、働きながら子育てする夫婦の育児支援として有効であると思われる。

---

(22) 内閣府HP「企業主導型ベビーシッター利用者支援事業における『ベビーシッター派遣事業』の令和4年度の取扱いについて」([https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/sitter\\_atukai.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/sitter_atukai.html)) 参照。

# 人的控除のあり方の再検討

中村重和●税理士

## はじめに

近年では、長寿化に加え、未婚化、晩婚化、離婚の増加、親子の同居率の低下などにより、世帯規模が縮小する傾向にあり、家族形態の多様化とともに、女性の社会進出が進んでいる。価値観の変化や社会規範の緩みなどを背景にして、個人のライフコースの選択が多様化しており、雇用環境の悪化や賃金の伸び悩みなども影響して、わが国では家族形成の意欲や家族への帰属意識が薄れてきているといわれている。

このような状況のもとで、わが国では少子化の進行が加速しており、社会の持続可能性が大きく揺らいでいる。

本稿では、少子化に対応する税制上の課題のうち、個人所得課税制度における人的控除について、現行制度における主要な問題を確認するとともに、少子化社会における人的控除のあり方について考える。

## I 人的控除の意義・役割・機能

### 1. 人的控除の意義

所得控除は、個人所得課税において、課税標準から一定の金額を差し引く制度である。

所得控除のうち、納税者とその家族の事情を考慮するために定めた控除を人的控除という。また人的控除のうち、基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除及び扶養控除を基礎的な人的控除といい、障害者控除、寡婦控除、ひとり親控除及び勤労学生控除を特別な人的控除という。

人的控除には、親族の年齢、同居や別居などの事情を考慮して、控除額を加算する措置がとられるものがある。

### 2. 人的控除の役割

租税公平主義は、税負担が国民の間に担税力に即して公平に配分されることを要請しており、担税力に応じた課税の実現を求めると考えられる<sup>(1)</sup>。

現行所得税法では、所得金額から所得控除額を差し引いた課税所得金額に税率を適用す

(1) 金子宏『租税法（第24版）』（弘文堂・2021年）88頁。

ることとしており、計算体系からみて、所得控除後の金額を担税力の指標に位置づけていることがわかる。

個人所得課税の納税義務者である個人は、所得を生み出すとともに、生み出した所得を消費する主体でもあり、二面性を有している。そのため、生み出された所得の大きさだけでなく、所得計算上では考慮されない家事上の支出や各人それぞれの置かれた個人的事情を考慮しなければ真の担税力は把握することはできない。人的控除は、所得計算以外に、納税者の置かれている状況を考慮して、実質的な担税力を把握する役割を担う負担調整の仕組みであるといえる。

### 3. 人的控除の機能

人的控除については、基礎的な人的控除と特別な人的控除とで果たすべき機能が異なる。

担税力に即した課税の実現を求める観点からは、担税力がない者は課税されるべきではなく、また、所得のうち担税力がない部分は課税対象から除外すべきこととなる。基礎的な人的控除は、所得のうち最低生活費部分を課税対象から除外するためのものであり、これは憲法25条が定める生存権の保障を目的としたものと解されている<sup>(2)</sup>。また、基礎的な人的控除は、健康で文化的な最低限度の生活を維持するために侵害してはならない課税最低限を構成するものである<sup>(3)</sup>。

一方、特別な人的控除については、特別な

事情に基づく追加的費用を考慮して担税力に応じた負担を求めるために控除されるものであり、社会保障の観点から設けられている税制上の措置と位置づけられる。

## Ⅱ 人的控除の現行制度上の基本問題

### 1. 人的控除の控除方式

現行制度では、人的控除に所得控除方式を採用している。しかし、この方法には高所得者ほど税負担の軽減額が大きくなるという批判があり、この点を考慮して、税額控除方式に移行すべきであるとする意見がある。

所得控除方式以外の負担調整の方法には、税額控除やゼロ税率を適用する方法があるが、諸外国の状況を見ると、各国で採用されている方式はまちまちである。具体的には、納税者本人に適用される方法として、日本、アメリカ及びイギリスは所得控除方式、カナダは税額控除方式、フランス及びドイツはゼロ税率方式を採用している<sup>(4)</sup>。また、配偶者や扶養親族に対する方法として、日本が所得控除方式、カナダが税額控除方式であるほか、世帯単位で負担調整を行う2分2乗（アメリカ、ドイツ）やn分n乗（フランス）の方法を組み合わせるなどして負担調整が行われている。いずれの国も、納税者とその家族の事情などを考慮して負担調整を行うことは共通するが、それぞれの国の歴史的な経緯や考え方、税務行政の実情などにより採用する

(2) 前掲注(1) 210頁。

(3) 前掲注(1) 213頁。

(4) アメリカでは、2017年12月に成立した税制改革法により、納税者本人や配偶者、被扶養者を対象に認められていた人的控除が概算控除に統合され、その分、概算控除の金額が単身者で6,350ドルから12,000ドルまで拡大されることとされた。石黒真理「欧米主要国における近年の税制改革の動向」(財務総合政策研究所、財政金融統計月報806号(2019年6月号)) 2頁 ([https://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin\\_geppo/hyou/g806/806\\_a.pdf](https://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g806/806_a.pdf) (2023年7月20日訪問))。



方法が異なっていると考えられる。

基礎的な人的控除について、わが国では、扶養控除が税額控除方式に変更された一時期を除き、長く所得控除方式を採用してきた。特に、基礎的な人的控除は所得控除方式と結びついて、憲法上の生存権保障との関係が強く意識されながら、現在のわが国に定着しているといえる。加えて、所得控除方式が申告義務の有無を判断するのに簡便であることや、他の方式に比べて納税者の事務負担や徴税コストの軽減に寄与していることも同方式を採用している理由に挙げることができる。

これらの点を踏まえると、基礎的な人的控除は、現行方式のまま存置することが適当であると考えられる。高所得者ほど税負担の軽減額が大きいという問題については、基礎的な人的控除の機能を踏まえ、課税所得金額に適用される税率の累進性において対応することが適当である。

## 2. 逡減・消失の仕組み

平成29年度税制改正において配偶者控除に、また平成30年度税制改正では基礎控除に、それぞれ控除額を逡減・消失する仕組みが導入された。これは、所得控除方式が高所得者ほど税負担の軽減額が大きいことを踏まえ、所得再分配機能を回復する観点から、そのあり方について見直しを行う必要があるとする税制調査会の議論を踏まえたものである<sup>(5)</sup>。

従来の所得控除方式と比べて、逡減・消失型の方式は所得の再分配機能が高いと説明されているが、同仕組みの導入により、現行制度のもとでは、一定額以上の所得がある者の最低生活費部分に課税が行われていることに

なる。

しかし、憲法25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定めており、この理念を実現するために、租税法において具体化したのが基礎的な人的控除であるとされている。このことを踏まえれば、最低生活費部分の課税対象からの除外は、所得の多寡にかかわらず、すべての納税者に等しく適用される必要がある。

所得再分配機能の回復を図るという観点からは、人的控除以外に見直すべき点が多数存在していることから、基礎的な人的控除の逡減・消失のあり方については、引き続き、議論されることが適当であると考えられる。

なお、今後においては、逡減・消失の対象となる所得上限額の見直しが容易に行われる可能性があることには注意が必要である。

## 3. 所得計算上の控除から所得控除への移行

平成30年度税制改正では、給与所得控除額等を10万円減額し、同額だけ基礎控除額を増額する改正が行われた。これは働き方の多様化を踏まえて、働き方改革を後押しする観点から、特定の収入にのみ適用される給与所得控除や公的年金等控除から、どのような所得にでも適用される基礎控除に負担調整の比重を移す必要があるとする考え方により見直されたものである<sup>(6)</sup>。

給与所得控除については、「勤務費用の概算控除」と「他の所得との負担調整」という2つの性格を有しており、他の所得との負担調整は、給与所得が他の所得に比べて担税力が弱いことに配慮するものとされている。

しかし、給与所得者の勤務に必要な経費の大部分については、使用者が負担しているこ

(5) 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中間報告」(平成28年11月) 6頁。

(6) 財務省「平成30年度 税制改正の解説」83頁。

とが通常であり、現行の控除額の水準が実際の経費に比べて過大であることや、就労形態が近似している場合には、給与所得と雇用類似の所得との担税力は大きく異ならないため、両者の税負担の差異は、公平を欠くとともに、就労形態に対する中立性からみて問題がある。

また、基礎的な人的控除については、現行の控除額では最低生活費を保障する水準として十分ではないことから、さらなる控除額の引上げが必要であることは明らかである。

所得計算の適正化を図るとともに、基礎的な人的控除についての控除額の水準を引き上げる観点からは、今後において、さらに負担調整の比重を移すことが適当であると考えられる。

#### 4. 配偶者と人的控除

女性の就労を制限しているとされた、いわゆる「103万円の壁」の問題については、これまでの見直しにより、現行制度では一定の解決が図られている。しかし、論ずべき点も依然として残されており、以下のような問題が挙げられる。

まず、配偶者を他の扶養親族と同列に扱うべきかという問題があり、いまだ意見が分かれている。この点、配偶者控除が最低生活費を考慮する負担調整の要素と考えれば、引き続き配偶者控除を所得控除として存置することが適当である。しかし、配偶者特別控除については、専業主婦世帯の内助の功を評価して優遇するという理由で導入されたものであり、負担調整の必要性とは無関係であるから、社会状況の変化も踏まえると、当該制度は廃止を含めて再評価される必要があると考えられる。

また、配偶者の所得が一定額以下の場合に基礎控除との二重控除が生じるという問題がある。この問題については、公平の観点から

今後において見直しが必要であると考えられる。その際には、夫婦それぞれに適用される基礎控除額について、各自の所得額から控除しきれない控除額の残額を、他方の配偶者に移転する措置などを検討する必要があると考えられる。

#### 5. 地方税と人的控除

現行の個人住民税は、国税と同様の仕組みにより課税が行われているが、人的控除額の水準については、広く住民に負担を求めるといふ住民税の性格からみて、所得税における控除額よりも低く設定されている。

この点については、国税と地方税で最低生活費が異なるのは適切ではないから、国税と同額の控除額とするべきであるとする意見がある。

地方税の負担分任の観点からは、広く地域住民に負担を求めることが必要であるが、担税力がない最低生活費部分を課税対象から除外することを重視すれば、地方税における基礎的な人的控除についても国税と同額の控除額とすることが適当である。

なお、負担分任の観点から必要となる税収については、政策的な所得控除の廃止や均等割額を含む税率の見直しなどにより確保することが適当であると考えられる。

### Ⅲ 少子化社会と人的控除のあり方

#### 1. 家族の形態・機能の変化と人的控除

近年では、子供がいる世帯の割合が減少する一方で、夫婦のみの世帯や高齢者を含む単独世帯の割合が増加するなど家族形態の多様化が進んでいる。また、女性の社会進出とともに、共働き世帯が増加し、子育てや介護の負担軽減のために、従来、家庭が担ってきた役割がアウトソーシングされる外部化が進ん

でいる。

現在では、個人のライフコースの選択が多様化しており、家族形態を含めて、あらゆる面で標準的なモデルがなくなりつつある<sup>(7)</sup>。家族の生活スタイルについても、夫が仕事、妻が家事と育児を担うという姿は、標準的なものとはいえなくなっている。

また、少子高齢化が進むわが国では、社会保障費の増大とともに、社会保険料等が現役世代の重い負担となっている。特に、非正規雇用の広がり、雇用環境の悪化、賃金の伸び悩みなどの影響を受けて、若年層や子育て世代の生活環境が厳しい状況にある。

以上のような社会の変化とその現状を踏まえると、現行の人的控除のあり方について、抜本的な見直しを検討する必要があると考えられる。

人的控除については、従来から世帯としての負担調整を行うことが重視され、主に標準的な世帯（片稼ぎの夫婦と子供2人の世帯）の課税最低限を前提にして検討がされるが多かった。しかし、標準的な世帯を前提に設計された人的控除を、基礎控除しか適用されない単独世帯に適用するのは、最低生活費の水準から乖離するという点で適当であるとはいえない。基礎控除の金額を他の人的控除の金額よりも高額な水準とすることなどを含めて、今後における人的控除による負担調整については、世帯を重視したものから、より個人を重視したものに見直す必要があると考えられる<sup>(8)</sup>。

## 2. 今後の見直しの視点と制度のあり方

人的控除の基本的なあり方として、担税力に即した課税の実現のために高い負担調整の

必要性があること、公平であるとともに、就労や結婚といった個人の選択に中立的なものであること、さらに税制の複雑化を避けるための簡素なものであることが必要である。

その上で、社会の多様化に適応したものとするために、以下の視点から、人的控除の見直しを検討する必要があると考えられる。

### (1) 基礎控除

基礎控除は、多様な働き方や所得の稼得形態に対して中立的であり、また世帯構成にも影響を受けないことから、社会の変化への適応において他の人的控除より柔軟性が高いと考えられる。また、世帯構成の多様化を踏まえると、担税力の測定については、今後はより個人を重視して負担調整を行う必要性が高まっていると考えることができるから、基礎的な人的控除は、基礎控除を中心としたものに見直すことが適当であると考えられる。

具体的には、基礎控除の金額を相当程度引き上げ、基礎的な人的控除の機能の大部分を基礎控除が担うように見直す。また、基礎控除の金額については、財政上の制約がある中でも、最低生活費を保障する水準として生活保護基準に近づけることが適当である。

### (2) 配偶者控除・扶養控除

配偶者控除及び扶養控除については、基礎控除の引上げ額とのバランスを考慮して金額の水準を見直し、増額された基礎控除額と合わせて世帯全体の担税力に配慮するものとする。これに伴い、現行制度のような独立した控除ではなく、独立の控除を廃止して、生活保護基準に準じて基礎控除額に加算する措置として再構築することも検討すべきである。

なお、基礎控除額の引上げに合わせて、配偶者控除と扶養控除の金額を減額すれば、控

(7) 税制調査会 基礎問題小委員会「わが国経済社会の構造変化の「実像」について」（平成16年6月）6頁。

(8) 税制調査会「少子・高齢社会における税制のあり方」（平成15年6月）6頁。



除対象となる者に所得がある場合の基礎控除との間で二重控除が生じるという問題は相当程度解消されると考えられる。

### (3) 特別な人的控除

特別な人的控除については、個人的な事情に基づく負担能力の減殺を考慮するためのものであり、本来は社会保障制度で対応すべきものであるといえる。しかし、税制と社会保障制度のいずれで措置すべきかについては、最終的には政策的な判断に委ねられることになる。

そのため、特別な人的控除のあり方を検討するにあたっては、それぞれの性格や位置づけを明確にすることが重要であるといえる。その上で、担税力の調整要素であるものは、独立した所得控除又は基礎控除額への加算措置を行う所得控除として存置する。一方、社会生活上のハンディキャップを負う者等に対する公的な支援を考慮するものである場合には、税額控除方式に移行して、支出額の明確化を図ることを検討すべきである。その際には、社会保障制度で措置するより効率的であると判断される場合には、給付付き税額控除制度として措置することも検討する必要がある。

### (4) 基礎控除額の引上げと財源確保

基礎控除の金額の引上げを実現するための財源については、基礎控除の金額を相当程度引き上げることを前提にして、次の見直しを検討する必要がある。すなわち、前述した配偶者控除と扶養控除の控除額の減額、配偶者特別控除の廃止、年齢や同居・別居などの事情を考慮する控除額の加算措置の廃止、所得計算上の概算控除の適正化と基礎控除額への振替え、さらに、租税特別措置の整理・縮減や税率構造の見直しなど、制度全般の見直し

により財源確保を図ることを検討する必要がある。

## 3. 少子化と新たな負担調整のあり方

少子化への対応として、子育てを社会全体で対応するという考え方が示されている。税制において、結婚、出産、子育て、住居費などの支出が考慮されれば、税負担が軽減されることで一定程度、少子化に対して有効に働くと考えられる。しかし、本来的に税制が果たすべき役割と政策の効率性を考えると、これらを担税力の調整項目として組み入れるべきかについては、慎重に検討する必要がある。

税制調査会が「子育て支援の拡充に当たっては、税制が多く役割を果たすことには限界があるため、社会保障制度における給付の方がより効果的に支援を行うことができると考えられる」と指摘しているとおり、未婚化・晩婚化、雇用の不安定、賃金の低迷、教育費の家計負担など、少子化の主な原因とされる問題への対応については、税制で措置するよりも、社会保障制度による給付を優先して検討することが適当である<sup>(9)</sup>。少子化対応として考えられる項目の多くは、納税者のすべてに必要とされるものではなく、支援を必要とする者が、その必要に応じて給付を受けることが適当なものである。この観点からは、税制で一律に措置するよりも、社会保障制度による給付として、可能な限り現物給付で対応することが望ましいと考えられる。

現物による給付が望ましいのは、現金給付の場合には、その使い道が給付を受けた者の自由意思に委ねられる場合が多く、目的外に使用されて、いわゆるバラマキ政策となるおそれがあるからである。教育・保育施設の利用の無償化、住宅の提供などが現物で給付さ

(9) 前掲注(5) 4頁。



れる場合には、支援を必要とする者が、その必要に応じて給付を受けることになるから、予算の拡大を防ぐことができ、バラマキにもなりにくい。また、その政策効果も給付を受ける者に個別かつ直接的なものとなる。

現在、児童手当の拡充、保育士の充実などの育児支援、公営住宅への子育て世帯の優先入居などの経済的な支援政策が政府において検討されている。これらの公的なサービスに必要な財源については、税制において担税力に即した負担を求めるとともに、支援が必要な者に適切な給付を行うことにより、社会保障制度と連動して適切な所得再分配を実現するとともに、少子化の背景にある問題に制度全体で取り組むことが重要である。



## おわりに

担税力に即した税負担には適切な担税力の

測定が必要であり、その主要な役割を担うのが人的控除にほかならない。少子化が進む中で、働き方や家族の形態・機能が変化しており、これらの変化に適応する必要から、税制を含む既存制度の見直しが求められている。

現行制度における人的控除の問題点やその見直しの視点については、本文において記載したとおりであるが、少子化の進行と社会の多様化・脱標準化を踏まえると、今後の人的控除による負担調整のあり方については、社会の変化に合わせて、より個人を重視したものにする必要があるから、現行の人的控除制度については、基礎控除を中心としたものに再構築することが適当であると考えられる。

以上のような見直しにより、人的控除による適切な担税力の測定が行われ、課税に対する公平性と中立性を確保しつつ、複雑化している所得控除の整理・合理化が進むことが期待される。