

所得税の財源調達機能と所得再分配機能の
あり方についての一考察

鳴 島 安 雄

〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 主 任 教 授 〕

要 約

1 研究の目的（問題の所在）

所得税は、財源調達に基幹的な役割を担うとともに、所得再分配機能においても重要な役割を担っている。所得税の負担構造は、税率のみではなく、給与所得控除や基礎控除等の人的控除との組み合わせにより決定されるものである。所得税の負担については、平成元年の消費税の導入を含む税体系全体にわたる税制改革から平成 19 年の税源移譲に伴う改正に至るまで幾多の軽減措置等が図られた。特に、所得税の税率構造については、消費税の導入その後の消費税率の引上げに伴い、所得税率の刻み数を減少させ税率のブラケット幅を拡大する等大幅な累進緩和が図られた。更に、税源移譲に伴い個人住民税の税率を一律 10%とする一方で所得税の最低税率を 10%から 5%に引き下げる等の見直しを行った結果、所得再分配機能を担うのは所得税が中心となった。

そこで、本稿では、所得税が基幹的なものと位置づけられ、所得再分配機能が適切に発揮されているかどうかを検証するとともに、税制改革以降における経済・社会の構造変化を踏まえて、所得税の負担構造に密接に関連する①基礎的な人的控除のあり方、②給与所得控除のあり方、③税率構造のあり方について考察する。

2 研究の概要（現状等）

(1) 所得税の機能と消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に至るまでの所得税の負担構造の変遷等（第 1 章）

所得税は、公共サービスの財源調達に基幹的な役割を担うとともに、所得再分配機能においても重要な役割を担っているほか、経済の自動安定化機能を有している。

今後の所得税のあるべき姿を描く上で、所得税の負担構造の見直しがその時々々の経済・社会の構造変化の中でどのような考え方の下に行われてき

たのかを理解し、評価することが重要である。

昭和 25 年で実現されたシャープ勧告に基づく税制改正以来、税制全般の見直しが行われたのは、昭和 62 年・63 年に行われた消費税導入を含む抜本的な税制改革である。その後、消費税率の引上げに伴う税制改革が行われた。これらの税制改革に伴う所得税の改正では、我が国の終身雇用、年功序列型の賃金設定を基本とする社会状況の中で、所得水準の上昇と平準化、消費の多様化・サービス化、人口構成の高齢化等の経済・社会の構造変化を踏まえ、働き盛りの中堅所得者層の負担累増感を緩和する等の観点から、個々人のライフサイクルを通じてある程度長い期間にわたり相当程度の収入の伸びを見込んだ場合でも大多数のサラリーマンが就職してから退職するまでの所得税の税率が一本(10%)ないし二本(10%、20%)で済むよう、所得税率の刻み数を減少させ税率のブラケット幅を拡大する等の税率構造等の見直しが行われた。これにより、所得税負担は大幅に軽減された。

その後、景気に配慮した減税等が行われ、平成 19 年の税源移譲に伴う改正では、納税者の税負担を極力変動させないとの考え方の下、個人住民税の税率を一律 10%とする一方で、所得税の税率構造については、最低税率を 10%から 5%に引き下げるとともに最高税率を 37%から 40%に引き上げる等の見直しが行われた。その結果、所得税負担は、高所得者層において若干増加したものの、中低所得者層においては、大幅に軽減されている。

こうした累次の改正により所得税負担は大幅に軽減されている。

(2) 所得税収等の変化及び所得税の税負担構造の現状と分析(第 2 章)

所得税の財源調達機能及び所得再分配機能を検証するため、所得税収、納税者数及び所得税の負担状況の推移並びに所得税の負担状況を表した実効税率のグラフ及び民間給与の実態調査等からみた給与収入階級別の分布状況等を分析する。

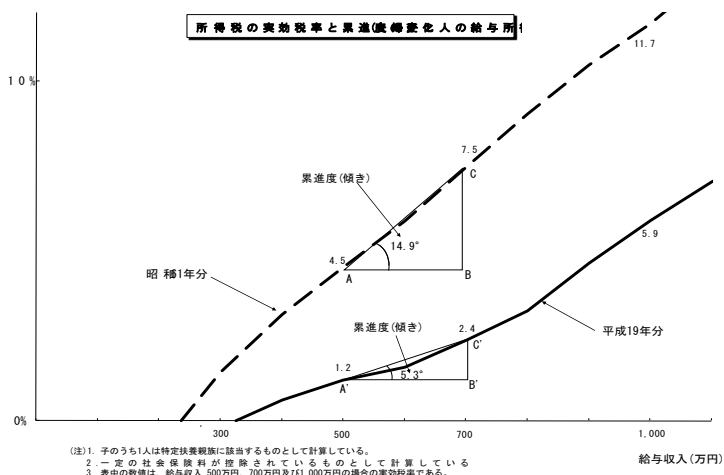
イ 所得税の税収について見ると、平成 20 年度の所得税収は国税収入の 3 割程度(33%)を占めており、基幹的な地位を占めているものの、消費税

導入前の昭和 61 年度は 4 割(40%)であったことと比べると相当低下している。また、歳出・歳入のギャップを見ても、昭和 61 年度には 8 割弱(78%)であったが、その後の景気情勢や減税等により歳出が増加し国税収入が減少したことから、歳出総額に対する国税収入の割合は低下し続け平成 20 年度の歳出総額に対する国税収入の割合は 5 割程度(52%)と歳出・歳入ギャップは一層拡大している。更に、消費税の導入等により直間比率は是正されたが、所得税の租税負担率は昭和 61 年度 6.3%から平成 19 年度 4.3%と低下しており主要諸外国と比較して最も低い状況にある。また、給与所得に係る課税総所得金額に対する平均税率は昭和 61 年度 15.9%から平成 20 年度 10.3%と低下している。

ロ 所得税の納税者数について見ると、平成 19 年の就業者数 6,412 万人に対し納税者数は 5,265 万人と 8 割を超える水準となっており、昭和 61 年と比較して納税者割合は増加している(昭和 61 年 73%⇒平成 18 年 82%)。

ハ 給与所得者の給与収入階級別の分布状況から、所得税の納税者数、給与総額及び所得税額の構成を見ると、昭和 61 年分と比べて、平成 19 年分はいずれも増加しているが、特に給与総額が著しく増加している(対昭和 61 年：納税者数で 116%、給与総額で 144%)。一方、累次の税率構造のフラット化や最低税率の引下げ等により所得税額はそれほど増加していない(対昭和 61 年：所得税の総額で 107%)。また、所得上昇に伴い納税者が給与収入階級の高い方にシフトしているものの、高い給与収入の少数の納税者によって多くの所得税負担額を依存している(給与収入 1,000 万円超 1 割弱の納税者(6%)で所得税額の 5 割弱(47%)。)

ニ 昭和 61 年分と平成 19 年分の給与所得者(夫婦子 2 人世帯)の所得税の実効税率のグラフを用いて、所得が上昇するにつれてどの程度の所得税負担が増加するのかというのを測定する尺度として所得税の累進度(傾き)の変化を示したのが、次のグラフである。

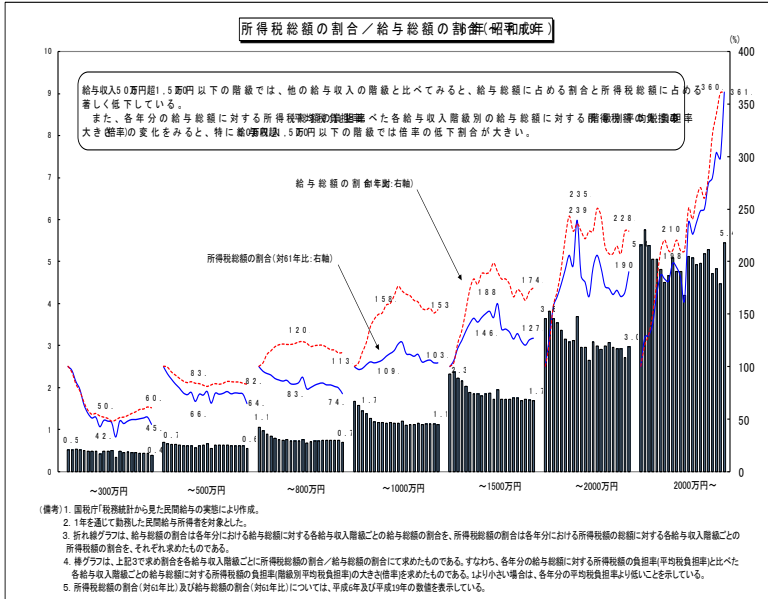


これを見ると、給与収入 500 万円の所得税額を起点 A (A[´])として給与収入の金額が 200 万円増加した場合において、その増加後の給与収入 700 万円の点 B (B[´])とその金額に対する所得税額の点 C (C[´])を線で結んだ三角形の起点 A (A[´])の角度の傾き(増加給与収入の金額に対する増加所得税額の割合)を、それぞれ比較すると、昭和 61 年分と比べ平成 19 年分の傾きが 3分の1と相当程度小さくなっている。また、このグラフの形状を見ても、中低所得者層において、昭和 61 年分はお腕をかぶせた状態でなだらかに負担が増加していく形状から、平成 19 年分はより深くえぐれた形状となっており、所得税の大幅な累進緩和等によって所得税の累進性が相当程度低下していることがわかる。

更に、平成 19 年の税源移譲の前後の給与所得者(夫婦子 2 人世帯)の税負担状況を比較して見ると、税源移譲後では給与収入 941 万円までは所得税負担額が個人住民税負担額より少なくなっており、給与収入 1,559 万円を超えると税源移譲前の所得税負担額よりも税源移譲後の所得税負担額が多くなっている。なお、給与収入 822 万円までは、税源移譲後の所得税負担額が税源移譲前の個人住民税負担額より少なくなっ

ている。

ホ 昭和 61 年分から平成 19 年分までの民間給与の実態調査の給与収入階級分布状況から所得税の累進性について検証したのが、次のグラフである。



まず、折れ線グラフは、①各年分における給与総額に対する各給与収入階級別の給与総額の割合と各年分における所得税総額に対する各給与収入階級別の所得税総額の割合の変化を示したもので、これを見ると、給与収入 500 万円を超え 1,500 万円以下の各階級において、他の給与収入階級と比べて、それぞれの割合の開きが拡大している。

次に、棒グラフは、②各年分における給与総額に対する所得税総額の負担率(平均負担率:昭和 61 年分 6.0%から平成 19 年分 4.4%と 27 ポイント低下)と比べた各給与収入階級の給与総額に対する所得税総額の負担率(階級別平均負担率)の大きさ(倍率)を示したもので、各年分の平均負担率の値を「1」とし、その値より小さい場合は、階級別

平均税負担率が平均税負担率より低いことを示している。これを見ると、給与収入 2,000 万円を超える階級を除き、平均税負担率に対する階級別平均税負担率の倍率は低下しているが、特に、その低下割合が大きいのは給与収入 500 万円を超え 1,500 万円以下の各階級である。

このことから、給与収入 500 万円を超え 1,500 万円以下の各階級において、他の給与収入階級と比べて、特に累進性が低下していることがわかる。

へ 更に、平成 19 年分に確定申告書を提出した者のうち総所得金額を有する者の確定申告事績から、世帯類型、年齢区分及び課税総所得金額階級の分布状況並びに給与収入のある者の給与収入階級の分布状況等を検証する。

(イ) 課税総所得金額別の分布状況を見ると、平成 19 年の改正前で所得税率 10%が適用されていた課税総所得金額 330 万円以下である者は全納税者の 8 割(課税総所得金額 195 万円以下 67%、195 万円超 330 万円以下 13%)を占め、算出税額の総額の 2 割弱(18%)しかカバーしていない。一方、最高税率が適用される課税総所得金額 1,800 万円超の納税者はごく少数(2%)で算出税額の総額の 4 割強(41%)をカバーしている。

(ロ) 世帯類型別の状況を見ると、扶養控除の適用を受けていない者は、申告書全体の 7 割強(単身世帯 47%、夫婦世帯 26%)を占めており、算出税額の概ね 6 割を占めている。また、扶養控除を適用している者は、全体の 3 割弱であり、そのうち、子供の扶養控除を適用している者は全体の 2 割強(21%)、子供の扶養はなく両親等の扶養控除を適用している者は 1 割弱(7%)となっている。

(ハ) 年齢階級別(10 歳ごとに区分)の分布状況を見ると、60 歳代の申告者が 3 割弱(28%)と最も多く、50 歳から 79 歳までの申告者が全体の 6 割強を占めている。算出税額では、50 歳代が 3 割弱(25%)と最も多く、40 歳から 69 歳までの申告者が全体の 7 割を占めている。

(二) 世帯類型別に年齢階層及び課税総所得金額階層の分布状況を見ると、

①子供のいる世帯では、申告者全体の課税総所得金額階層別の構成に比して課税総所得金額が高い階層に存在するものの、共働きで子供のいる世帯は、夫婦子供世帯より課税総所得金額が低い階層に多く存在している。また、子供1人世帯より子供2人世帯の申告者が比較的若い年齢層に多く存在している。更に、夫婦子供世帯と共働き子供世帯を総所得金額階層別で見ても、夫婦子供世帯よりも共働きで子供を扶養している世帯の割合が低所得階層で高くなっている。

次に、②単身世帯と夫婦世帯(子供のいない世帯)では、両世帯とも60歳代の申告者が最も多く、次いで、70歳代の申告者が多い。また、60歳未満の申告者は、給与所得を有するケースが多く、60歳以上の申告者は、公的年金等に係る雑所得と給与所得による申告が多い。更に、60歳代と70歳代の申告者は、課税総所得金額195万円以下の階層に多く存在していることがわかる。

(ホ) 給与収入のある者は申告者全体の5割弱(49%)となっている。この給与収入のある者について、給与収入階層別の分布状況を見ると、給与収入500万円以下の者は7割弱(68%)となっており、給与総額は3割強(32%)、給与所得控除総額(13.5兆円)の5割弱(48%)を占めている。一方、確定申告義務のある給与収入2,000万円を超える者はごく少数(3%)であるものの、給与総額の2割弱(18%)で、給与所得控除総額の1割弱(7%)を占めており、2,000万円を超える部分の給与所得控除総額は1,900億円となっている。

ト 給与所得者(夫婦子2人世帯)の個人所得課税及び消費税の税負担並びに社会保険料負担の給与収入に応じた実効負担率の状況を見ると、給与収入の低い者ほど、給与収入の高い者より給与収入に対する消費税及び社会保険料の負担割合が高くなっていることがわかる。

今後、社会保険料や消費税の負担が増加すると、租税負担と社会保険料負担をあわせた実効負担率のグラフの形状は、全体としてなだらかな

グラフとなり相対的に高所得者層の累進性が低下すると見込まれることから、今後の所得税の負担構造の見直しに際しては、高所得者層の累進性を高めていくことが求められるものとする。

(3) 所得税の負担構造に影響をもたらす経済・社会の構造変化等（第3章）

今後、消費税を含め税体系全体のあり方について抜本的な見直しが求められている。個人所得課税については、平成21年3月の所得税法等一部改正法（平成21年法律第13号）附則において、格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造の見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の撤廃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合わせた総合的な取組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といった基本的な方向性が示されており、今後の所得税の負担構造の見直しに影響をもたらす経済・社会の構造変化の実像等を検証する。

イ 少子・高齢化の進展については、出生数の減少や合計特殊出生率の低下等により平成16年に総人口が減少し今後も減少すると予測されている。また、団塊の世代（昭和22年から昭和24年に生まれた者）が平成24年には65歳に到達し平成25年（2013年）には4人に1人が高齢者となる。このようなことから社会的な扶養力が急速に弱まっていくとされている。

ロ 経済成長の推移については、右肩上りの高度経済成長期から安定成長期に、その後のバブル崩壊を経て低成長期へと推移し、平成20年に入って景気回復が足踏み状態となり、世界経済の減速に伴い景気は後退局面に入り、平成20年末以降も、我が国の景気は急速な悪化が続いている。高度経済成長期に定着化された標準的モデル（戦後家族モデルや日本型雇用慣行）が壊れ、その見直しが必要である。今後は、労働力人口の減少や家計貯蓄率の低下等を通じて供給面から我が国経済に制約が生じることが懸念され（潜在成長力の低下等）、社会の活力の維持・確保が重要な課題となることから、貯蓄の効率的活用や女性や高齢者の一

層の社会参画等が求められる。

賃金指数については、景気回復局面が始まった平成 14 年以降、ほとんど伸びていない（平成 17 年=100:平成 19 年 100.7（対昭和 61 年比 123.3%）。ただし、パート労働者の賃金指数は、ここ数年、一般労働者等の賃金指数より高い伸びとなっている（平成 17 年 100:平成 19 年 102.3）。また、消費者物価指数（総合）は、平成 10 年まで上昇傾向が続いたが、その後デフレ状況が続き、平成 18 年には前年比 0.3%増となりデフレ状況が改善された（平成 17 年=100:平成 19 年 100.3(対昭和 61 年比 113.2%)）。

ハ 家族形態の変化については、近年、未婚化・晩婚化・長寿化の進展に伴って更に世帯規模が縮小し、家族世帯類型の多様化が進み、「夫婦と子供だけの世帯」は、もはや標準ではなくなっている。

「片働き世帯」は減少し「共働き世帯」が急増しており、特に 25 歳から 34 歳までの妻のいる世帯(若年層世帯)の共働き率は、近年顕著に増加傾向にある。また、結婚や出産を機にそれまで就労していた女性の約 7 割が退職しており、その後の出産後の就業については、パートタイムで再就職する割合が増加している。こうした若年層の子育て世帯の平均所得金額は 300 万円から 500 万円程度と見込まれている。

ニ 働き方の多様化については、高度経済成長期に定着した日本型雇用慣行が壊れ、企業と従業員との安定的な関係が揺らぎ、正規雇用者の割合が大幅に低下している。また、パート・派遣労働者等の非正規雇用者の割合が急上昇するなど、雇用形態の多様化が進んでいる。

ホ 格差問題については、近年関心が高まっており、とりわけ雇用の分野での格差はより複雑な問題を抱えており、多様な雇用形態が可能になる中で、雇用形態の違いによる所得格差がより鮮明になっている。

(4) 今後における所得税の負担構造のあり方についての考察（第 4 章）

上記（1）及び（2）で述べたとおり、消費税導入を含む税制改革以降における累次の所得税の改正により所得税の財源調達機能及び所得再分配機

能は、税制改革以前と比較して著しく低下している現状にある。こうした現状を踏まえ、今後の所得税の負担構造の見直しに当たっては、今後の税体系全体における消費税の役割も踏まえつつ、社会保障制度とともに所得再分配を担う存在として、所得税の役割を適切に発揮させていくことが一層重要となる。また、個々人や社会全体の活力を引き出す観点から、個人の経済・社会活動の多様な選択について、税制がこれをできる限り阻害しないよう中立的な仕組みにしていくとともに、国民に分かりやすい簡素な仕組みとする必要がある。上記（3）の経済・社会の構造変化を踏まえて、所得税の負担構造のあり方について考察する。

- イ 個人単位課税の下では、基礎的な人的控除は、総所得金額等から家族に関わる様々な控除として一定額を差し引かれるものであり、家族構成など個々人の生活上の事情を斟酌して、納税者の担税力に即して超過累進税率により課税するものであることから、稼得した所得は、個人の総合的担税力を表すものとして最も優れており、所得減殺要因を勘案する基礎的な人的控除は、所得控除が適切な制度であると考えられる。しかしながら、近年、個々人の生活事情も様々であり、配慮すべき事情についての国民の価値観も多様化していることから、基礎的な人的控除の見直しについては、所得控除や税額控除の意義等を踏まえ、少子・高齢化の進展、家族形態の変化、女性の社会進出などの経済・社会の構造変化に対応して、税額控除を採用することが適当かどうかを含め検討するとともに、制度が相当複雑化している割増・加算措置の所得控除の廃止を含めた見直しにより基礎控除に簡素化・集約化する必要があると考える。
- ロ 配偶者控除等については、個人単位課税を徹底し「家族の就労に対する中立性」や「世帯単位での税負担の公平」を図る等の観点から、配偶者控除を廃止し、社会人が就労し所得を得ると一人ひとつの基礎控除を取得し、そして結婚し家族を形成した場合には、夫婦の働き方如何にかかわらず、夫婦それぞれが基礎控除を持ち、その基礎控除二つ分の控除額を享受する「移転的基礎控除」の導入を検討する必要があると考える。

具体的には、配偶者控除及び配偶者特別控除を廃止し、夫婦それぞれが各々に基礎控除を持ち、一方の配偶者（妻）の所得が、基礎控除の額に達しなかった場合には、その妻の所得と基礎控除の額の差額を他方の配偶者（夫）の基礎控除の額に加算できる制度である。なお、この制度は、配偶者の所得を把握する必要があることから、簡素で分かりやすい制度とするため、二段階程度の簡素な形での消失控除による移転的基礎控除を検討する必要がある。

ハ イで述べたとおり、総合所得税においては、扶養控除を含む基礎的人的控除は、所得控除が適切な制度であると考えられる。しかしながら、少子化が進行する中、子育て世代に係る構造変化が大きく変貌し、子育て世代の年齢層の人口は既に減少に転じていることを踏まえれば、真に必要な世帯に対し経済的支援を集中するなど、子育て支援策への集中・重点化を図ることが重要である。扶養控除については、人的控除の簡素化・集約化の要請に加え、低所得者層である若年の子育て世帯への税負担軽減による支援の観点からは所得控除としての扶養控除には限界があることから、扶養控除に係る割増や加算措置を含め廃止し、税額控除に一本化すべきであるとする。これは、扶養控除の廃止、次に述べる給与所得控除や税率構造の見直し等により得た限られた財源を、単身・夫婦世帯を含む中高所得者世帯から低所得者の子育て世帯へと財源を集約的にシフトさせるものであるといえる。なお、税制措置であることから非納税者にはその効果が及ばない、あるいは税額控除額に満たない低所得者には効果が小さくなるといった問題がある。このような低所得者世帯には、低所得者層を対象とした個人住民税からの税額控除や非納税者の子育て世帯に対する現物給付等の子育て支援策が考えられる。

ニ 給与所得控除については、働き方が多様化する中で、人々の働き方やその選択に中立的な税制とする観点から、給与所得控除の性格（勤務費用の概算控除及び負担調整特別控除をあわせ持つ性格）、勤務実態にかかわらず一律に控除されるという問題や働き方の多様化に伴う実額控

除の拡大の要請を踏まえ、現行の給与所得控除の枠組み全体を勤務に伴う経費の概算控除と捉えた上で、より純粋な概算控除に向けて、「定額控除」と「定率控除」を組み合わせた制度とすることが適当であると考ええる。具体的には、給与所得控除の最低保証額をパート等の賃金水準の伸び等を勘案して上げた額を「定額控除」部分とし、この定額控除を「勤務費用の概算控除」と「負担調整特別控除」の双方を加味したものと整理する。その上で、この定額控除の額を超える部分については、給与収入に応じて逡減する「定率控除」とし一定の給与収入の水準で概算控除の頭打ち（定額）とする。なお、今後の超高齢化社会において、働き方が多様化し就業しながら年金収入を得る高齢者が多くなり、世代間・世代内の公平を徹底する観点から、公的年金等控除の見直し等を行うほか、給与所得控除と公的年金等控除を統合した概算控除とするといったことも検討すべきであると考ええる。

ホ 税率構造については、所得税の財源調達機能や所得再分配機能が低下している現状を踏まえると、今後、消費税率の引上げにより公的負担全体の負担構造が現在よりも逆進的となる中、所得税をさらに軽減する余地はなく、上記の基礎的な人的控除や給与所得控除等の見直しによる財源を活用し、所得再分配機能を発揮させるとともに、子育て支援や所得格差の是正等の観点から、低所得者の夫婦と子供からなる世帯よりも単身世帯や夫婦世帯を含む中高所得者世帯が、相対的により大きな負担増となるよう見直す必要があると考ええる。

3 おわりに

消費税の導入や消費税率の引上げに伴う税制改革以降、基礎控除等の人的控除の引上げや給与所得控除の見直し等のほか、所得税率の刻み数を減少させ税率の引下げとブラケット幅を拡大する等の累次の改正の結果、国税収入に対する所得税収の割合が低下するとともに、国民所得に対する所得税の租税負担率も低下し主要諸外国と比較しても最も低い水準となっており、所得税の財源調達機能が低下している。また、所得税の納税者の大多数を占める

給与所得者について、給与収入階級の分布状況等を見ると給与収入 500 万円を超える中堅所得者層を中心に累進性が大幅に低下している。更に、雇用者所得等の伸びがマイナスないし鈍化傾向にある経済状況においては所得税の累進性が低下していること等から経済自動安定化機能が弱くなっている。こうした現状を踏まえると、今後の所得税の「あるべき姿」を考える上で、これ以上、基幹税としての所得税の機能を劣化させる余地はない状況にあるといえる。

また、終身雇用等の日本型雇用慣行が揺らぎ、働き方が多様化し共働き世帯が増加するなど、経済・社会の構造変化が激しく変貌しており、こうした構造変化に対応した所得税の負担構造となっていないのが現状である。

今後、消費税率の引上げにより公的負担全体の負担構造が現在よりも逆進的となる中、税制の基本原則である公平・中立・簡素を踏まえ、所得税の負担構造の見直しについては、経済の活力維持の要請も踏まえつつ、消費税率の引上げによる分配構造の変動に対し、所得再分配機能を適切に発揮させる。つまり、一定の所得水準以下は負担減、それ以上は負担増とすることにより、所得税の累進度を高めることを通じ、公的負担全体の累進度をある程度維持する必要があると考える。

また、こうした負担構造の見直しに当たっては、特に、少子・高齢化の進展、家族形態の変化、働き方の多様化や格差問題といった経済・社会の構造変化への対応等の観点から行われる諸控除、給与所得控除及び税率構造の見直し並びに子育て支援措置を適切に組み合わせる必要がある。その際、「単身・夫婦世帯を含む中高所得者世帯」から「低所得者の子育て世帯」へと財源をシフトさせるといった基本的考え方にに基づき、扶養控除の廃止等により確保される財源を用いた税額控除の導入等により、真に経済的支援を要する子育て世帯に集中的な支援を実施する。

特に、基礎的な人的控除等の諸控除の見直しについては、

- (イ) 少子・高齢化、人口減少社会が進行する中、ライフステージを通じて広く公平に負担を分かち合うため、これまでの個々人の生活事情に配慮して

きた結果、様々な歪みを生じさせている諸控除を根本から整理し、様々な要因による所得をできるだけ課税所得に取り込むこと。

(ロ) その上で、所得税のあるべき姿は、将来の社会の担い手である子供を社会全体で育むとの観点から、ライフステージの中での人々が迎える就労、結婚、出産、育児といった様々な局面に応じ、簡素化・集約化された基礎控除と税額控除や概算控除化された給与所得控除により、必要な配慮を行う。例えば、個人が就労し社会人となり、最低生活費を超える収入がある場合は、一納税者として税を負担する（基礎控除と給与所得控除の概算控除化）。その後、結婚し夫婦となり、子供を生み育てる礎となる「家族」を築く場合、これに一定の価値を認め、家族の働き方如何にかかわらず、税負担が軽減される（基礎控除の共有化）。更に、夫婦が子供を生み育てる期間に入ると税負担が集中的に軽減され、扶養期間終了後は、子育ての社会的費用を社会全体で賄うとの観点から、再び他の世代と同様の税負担を負う（扶養控除の税額控除化）。

(ハ) これは、基礎控除の共有化・扶養控除の税額控除化により、結婚・出産・育児を支援することを通じ、「子育ての社会化」を進めるとともに、少子化への歯止めにも資することになる。

また、給与所得控除の見直しについては、給与所得控除の性格、勤務実態にかかわらず一律に控除されるという問題点や働き方の多様化に伴う実額控除の拡大の要請を踏まえ、現行の給与所得控除の枠組みを全体として勤務に伴う経費の概算控除と捉えた上で、その仕組みについては、定額控除の部分と定率控除の部分による概算控除とし、給与収入の一定以上を限度額とする頭打ちを設ける。

いずれにせよ、今後における所得税の負担構造の実際の改正においては、経済・社会の構造変化に対応して、租税の基本原則である公平・中立・簡素といった視点を踏まえ、現行の税制及び財政状況、経済社会情勢、各種所得者の所得及び税負担の状況、国民生活の現状、国民の意識など様々な要因を勘案しつつ、社会保障制度、消費税など他の税制度と併せたところで検討を

行い、国民的な議論並びに平成 21 年 3 月の所得税法等一部改正法附則で示された税制改革の道筋及び基本的方向性等を踏まえて、消費税負担の引上げ等を含む税体系全体の見直しを行っていく必要があると考える。

目 次

はじめに	19
第1章 所得税の機能と消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に 至るまでの所得税の負担構造の変遷等	21
第1節 基幹税としての所得税の機能	22
1 財源調達機能	23
2 所得再分配機能	24
3 経済自動安定化機能（ビルトインスタビライザー機能）	25
第2節 消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に至るまでの 所得税の税率構造等の変化	26
1 消費税導入に伴う税制改革に関連する税率構造等の改正	26
2 消費税率の引上げに伴う税制改革に関連する所得税の税率 構造等の改正	34
3 負担軽減措置法による所得税の最高税率等の改正	38
4 所得税から個人住民税への税源移譲に伴う所得税の税率構造 の改正	39
第3節 消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に至るまでの 給与所得者の負担状況の変化	40
1 給与所得者の課税最低限の変化	41
2 所得税の限界税率の変化	42
3 所得税の実効税率の変化	43
4 所得税負担額の変化	44
第4節 小 括	45
第2章 所得税収等の変化及び所得税の税負担構造の現状と分析	47
第1節 消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に至るまでの 所得税収等の変化	48
1 所得税収等の推移	48

2	国民所得に対する個人所得課税の租税負担率の推移	49
3	所得税の納税者数等の推移	49
4	給与収入階級別の所得税の納税者数、給与総額及び所得税額の分布状況の推移	50
第2節	税源移譲後における所得税の税負担構造の現状と分析	53
1	消費税導入前と比較した所得税の実効税率のグラフからみた累進性の変化	53
2	税源移譲前後の所得税の実効税率カーブからみた累進性の変化	55
3	税務統計の民間給与の実態からみた所得税の累進性の変化	57
4	税源移譲後における確定申告をした者の申告状況	60
5	租税負担と社会保険料負担の実効負担率の状況	70
第3節	小 括	71
第3章	所得税の負担構造に影響をもたらす経済・社会の構造変化等	77
1	所得税の負担構造の見直しに関連した経済・社会の構造変化の実像	78
2	今日における経済・社会の構造変化の実像	97
第4章	今後における所得税の負担構造のあり方についての考察	101
1	基礎的な人的控除と税額控除の意義等	102
2	配偶者に係る構造変化と配偶者控除等の適用の問題	110
3	子育て世代に係る構造変化と扶養控除及び税額控除の適用の問題	115
4	働き方と給与所得控除のあり方	122
5	所得再分配機能としての税率構造のあり方	131
	おわりに	133

はじめに

所得税は、財源調達に基幹的な役割を担うとともに、所得再分配機能においても重要な役割を担っている。所得税の負担構造は、税率構造のみではなく、給与所得控除や基礎控除等の人的控除との組み合わせにより決定されるものである。所得税の負担については、平成元年における消費税の導入を含む税体系全体にわたる税制改革から平成 19 年の税源移譲に伴う改正に至るまで幾多の軽減措置等が図られた。特に、所得税の税率構造については、消費税の導入その後の消費税率の引上げに伴い、所得税率の刻み数を減少させ税率のブラケット幅を拡大する等大幅な累進緩和が図られた。更に、所得税から個人住民税への税源移譲に伴い個人住民税の税率を一律 10%とする一方で、所得税の最低税率を 10%から 5%に引き下げる等の見直しを行った結果、所得再分配機能を担うのは所得税が中心となった。このため、所得税が基幹的なものと位置づけられ、所得再分配機能が適切に発揮されているかどうか、所得税の負担構造のあり方について研究する。

そこで、本稿では、消費税導入を含む税体系全体に係る税制改革の直前から税源移譲後に至るまでの間において、所得税の負担構造の変遷等を概観するとともに、所得税の財源調達機能及び所得再分配機能としての所得税の税収及び租税負担率の推移並びに所得税負担の変化について税務統計から見た民間給与の実態等から給与収入階級ごとの検証等を行ったうえで、消費税の導入を含む税制改革以降における経済・社会の構造変化を踏まえて、所得税の負担構造に密接に関連する①基礎的な人的控除のあり方、②給与所得控除のあり方、③税率構造のあり方について考察する。

まず、第 1 章では、今後も基幹税としての役割が期待されている所得税の機能を考察するとともに、消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に至るまでの所得税の負担構造の見直しの考え方及びその改正内容の変遷並びに給与所得者の負担状況の変化を概観する。

第 2 章では、所得税が、財源調達機能として基幹的なものとなっているかど

うか、また、所得再分配機能が適切に発揮されているかどうかを検証するため、所得税の税収の推移、所得税の租税負担率の推移及び所得税の納税者数の推移等を概観するとともに、消費税導入前の昭和 61 年分と税源移譲後の平成 19 年分を比較した所得税の負担状況を表した実効税率のグラフや民間給与の実態等から見た給与収入階級別の分布状況等を分析し所得税の累進性の変化等を検証する。

第 3 章では、消費税の導入等の税制改革以降における所得税の負担構造に関連する経済・社会の構造変化の実像等を検証する。

第 4 章では、消費税の導入等の税制改革以降における経済・社会の構造変化を踏まえて、①基礎的な人的控除と税額控除の意義等を考察するとともに、②配偶者に係る構造変化と配偶者控除等の適用の問題、③子育て世代に係る構造変化と扶養控除及び税額控除の適用の問題、④働き方の多様化と給与所得控除のあり方、⑤所得再分配機能としての税率構造のあり方について考察する。

第1章 所得税の機能と消費税導入を含む 税制改革から税源移譲後に至るま での所得税の負担構造の変遷等

租税の基本的な機能は、公共サービスを提供するための資金を調達することにある⁽¹⁾。租税には様々な税があり、その税制の役割や意義を考えた上で、経済・社会の構造変化や財政状況等にかんがみ、公共サービスの財源を賄うため所得・消費・資産等に対する課税を適切に組み合わせることにより、税制全体として偏りのない税体系を選択していくことが必要である。所得税は、こうした公共サービスの財源調達に基幹的な役割を担うとともに、所得再分配機能においても重要な役割を担っているほか、経済の自動安定化機能を有している⁽²⁾。昭和25年の税制改正で実現されたシャープ勧告⁽³⁾に基づく税制改正以来、税制全般の見直しが行われたのは、昭和62年から昭和63年にかけて行われた消費税導入を含む抜本的な税制改革である。その後、平成6年に消費税率の引上げに伴う税制改革等や景気に配慮した減税等が行われた。更には、平成19年の所得税から個人住民税への税源移譲に伴い所得税の税率構造の見直しが行われた。このように税制改革から税源移譲に至るまで所得税の負担軽減等が図られてきた。今後の所得税のあるべき姿を描く上で、現在の所得税の負担構造が、その時々の経済・社会の構造変化の中でどのような考え方の下に見直されてきたのかを理解し評価することが重要である。

こうした観点から、本章では、所得税の機能について考察するとともに、納税者の大多数を占める給与所得者を中心に、消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に至るまでの所得税の負担構造の見直しの考え方やその改正内容の変遷、更には給与所得者の負担状況の変化を概観する。

-
- (1) 金子宏「租税法(第13版)」1頁(弘文堂、2008)。水野忠恒「租税法(第3版)」2頁(有斐閣、2007)。
 - (2) 金子・前掲注(1)1頁～8頁。水野・前掲注(1)117頁。
 - (3) 昭和24年の「シャープ使節団日本税制報告書」。

第1節 基幹税としての所得税の機能

我が国の所得税は、「所得」という経済活動に幅広く関わり、大きな規模を持った課税対象を持ち、相当の税收水準の確保が可能であり、また、個々の納税者の税負担能力（担税力）に応じて税負担を求めるものであることから、税制全体の中で基幹的な税目となっている⁽⁴⁾。

所得の捉え方については、経済的利得のうち、利子、配当、地代、事業からの利潤、給与などの反復的、継続的に生ずる所得のみを捉える制限的所得概念（所得源泉説）と、これらに加え、資産の譲渡益のような一時的、偶発的な利得も含める包括的所得概念（純資産増加説）の2つの考え方がある。今日では、後者の包括的所得概念が一般的な支持を受けている⁽⁵⁾。包括的所得概念が支持を受ける理由は、第一に、一時的・偶発的・恩恵的所得であっても、利得者の担税力を増加させるものである限り、課税の対象とすることが公平負担の要請に合致すること、第二に、すべての所得の利得を課税の対象とし、累進税率の適用の下におくことが所得税の再分配機能を高めることができること、第三に、所得の範囲を広く構成することによって、所得税制度のもつ景気調整機能が増大することである⁽⁶⁾。我が国でも戦前は所得を制限的に捉えていたが、昭和22年度の改正以降、利子、配当、地代、利潤、給与などの反復的、継続的に生ずる利得のみならず、譲渡益など一時的、偶発的な利得を含め包括的に捉えている。

また、所得税には、分類所得税と総合所得税の2つの類型がある。分類所得税は、所得をその源泉ないし性質に応じていくつかの種類に分類し、各種類の所得ごとに別々に課税する方式である。これに対し、総合所得税は、課税の対象とされる所得をすべて合算した上、それに一本の累進税率表を適用する方式である。所得税法は、所得をその源泉ないしその性質に応じて、利子所得ない

(4) 税制調査会平成12年7月「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—」13頁、70頁、82頁等。

(5) 水野・前掲注(1)122頁。

(6) 金子・前掲注(1)163頁。

し雑所得の10種類に分類し(所法23条~35条)、原則として各種所得の金額を合算し、それに一本の税率表を適用することとしていることから、我が国の制度は基本的には総合所得税であるといつてよいとしている⁽⁷⁾。

ただし、現実的には、利子所得、株式や土地建物の譲渡所得は分離課税とされていること、非課税規定や租税特別措置により課税の対象とされていない所得があること、各種所得金額の計算上、控除される額が大きい等の問題があり、課税ベースとなる所得を包括的所得概念で捉え、これを総合して累進税率表で課税するという特性が生かされた制度になっているとは言い難い。

しかしながら、所得税は、依然として税制全体の中で重要な地位を占め財源調達に基幹的な役割を担うとともに、所得再分配機能においても重要な役割を担っているほか、経済の自動安定化機能を有している⁽⁸⁾。この節では、これらの所得税の機能について、概念を整理する。

1 財源調達機能

人々は、経済生活において様々な形で経済的な価値(所得)を得ており、我が国の所得税は、その所得は、経済との広い関わりを有するとともに、大きな規模を持った課税対象である。また、国家の膨大な財政需要を満たすに足りる税収を上げることのできる租税として所得税は適している。これは、所得税が、担税力に応じた課税の要請に適合し、所得は各人の担税力の総合的標識と見ることができ、最も公平な税負担の配分を実現することができるからである⁽⁹⁾。

このように、所得税には、国税として必要な税収のうちある程度の割合の

(7) 金子・前掲注(1)165頁~166頁。

(8) 金子・前掲注(1)1頁~8頁。水野・前掲注(1)117頁では、「所得税が、国の税制の中心として採用された大きな理由として、以下の利点が挙げられる。すなわち、所得税は、①税収が上がること、②課税の一般性、直接性、③弾力性があり、経済効果において優れており、経済的効率性を損ねないこと、④支払者が自分の負担を認識することができる公正な租税を期待できること等である。」としている。

(9) 金子宏「租税法における所得概念の構成」『所得概念の研究(所得税の基礎理論上巻)』3頁~4頁(有斐閣、1995)。

税収を獲得することが期待されている。実際に平成 20 年度の国税収入に対する所得税収の割合は 3 割程度となっているが、消費税の導入前の昭和 61 年度以降の国税収入に対する所得税収の割合の推移を見ると、昭和 61 年度には 4 割程度であったものが 3 割程度まで低下しているものの依然として基幹的な地位を占めているといえる。一方、歳出総額に対する国税収入の割合を見ると、昭和 61 年度は 8 割弱であったものが平成 20 年度には 5 割程度に低下し、歳出・歳入のギャップは一層拡大している状況にある⁽¹⁰⁾。

2 所得再分配機能

所得税がその担税力の尺度としている「所得」は個人が行った経済活動の成果であり、消費や資産購入に向けられる支払能力の源となるものであることから、「資産」、「消費」などと比較して担税力の尺度として最も優れている。また、累進税率の適用により、税負担の累進性を持たせることが可能となる。更に、基礎控除その他の人的控除を通じて、個々の納税者が有する事情に斟酌を加え、最低生活水準の保障を図ることも可能である。このように、所得税は、税負担の公平、特に垂直的公平の確保を図る機能を持ち、富の再分配や社会保障の充実の要請にも合致するものである⁽¹¹⁾。

日本国憲法は、財産権を保障する一方で福祉国家の理念のもとに生存権を保障している。生存権の保障のためには各種の社会保障政策が必要であり、富の再分配が不可欠である。したがって、日本国憲法が、暗黙の前提として所得の再分配は国家の正当な任務の一部であると考えていることは、疑問の余地がないとされている⁽¹²⁾。国による所得の再分配として、税制によるもの

(10) 昭和 61 年度決算では、歳出総額 53.6 兆円に対し、一般会計税収 41.9 兆円のうち所得税収は 16.8 兆円とされ、平成 20 年度補正後予算では、歳出総額 88.9 兆円に対し、一般会計税収 46.4 兆円のうち所得税収は 15.5 兆円とされている(財務省ホームページ)。

<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/syukei.htm>

(11) 田中治「所得税の税率の法理論」日税研論集 49 号『税率の法理論』4 頁(日本税務研究センター、2002)

(12) 金子・前掲注(1)4 頁。

と社会保障によるものがあるが、税制によるもの、特に所得税による再分配は所得を担税力の尺度とした上で累進税率により課税が行われるため、制度の設計の仕方によって最も大きな所得再分配が可能である⁽¹³⁾。

3 経済自動安定化機能（ビルトインスタビライザー機能）

所得は経済状況に応じて変動するが、税負担は控除と累進税率によって所得の変動割合以上に大きな割合で変動する。そのため、好況期には、所得の増加率以上の比率で税負担が増加し、逆に、不況期には、所得の減少率以上の比率で税負担が減少する。このように、税負担額の増減によって可処分所得の増減幅を緩和することにより所得税は景気変動の振幅を緩和する経済自動安定化機能（ビルトインスタビライザー機能⁽¹⁴⁾）を担っているのである⁽¹⁵⁾。所得税の課税対象は個人の所得であってその大きさは景気の変動に対して敏感であり、累進税率によって課税されるから他の租税と比較して所得税の経済自動安定化機能ははるかに大きくなる⁽¹⁶⁾。したがって、所得税は課税ベースが大きく、累進性を持つため経済自動安定化機能を最も果たし得る税であると考えられる。

(13) 所得課税では比例税率の下でも控除制度により多少の累進度を設けて所得再分配を行うことは可能である。仮に控除制度がなくとも、納税額の絶対額は高所得者の方が多くなるため累進的ではないにしてもいくばくかの所得再分配を行うことは可能である。しかし、累進税率により多くの所得再分配を行うことが可能となり垂直的公平にも資することとなる。

(14) 経済安定の自動調整機能。水野教授は、所得税の利点の一つである弾力性に関して、「景気の変動を受け、景気が悪化すれば所得が減少し、租税も減少する。逆に、景気がよくなって所得が伸びれば、歳入も上がり景気の過熱を抑制することが期待される」としている。水野・前掲注(1)117頁。

(15) 税制調査会平成12年7月・前掲注(4)71頁。

(16) 金子・前掲注(9)34頁～35頁。

第2節 消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に至るまでの所得税の税率構造等の変化

1 消費税導入に伴う税制改革に関連する税率構造等の改正

昭和62年から昭和63年にかけて行われた税制改革は、高度経済成長から二度の石油危機を経て、我が国の経済社会は大きく変化してきた。所得水準の上昇と平準化、消費の多様化・サービス化、人口構成の高齢化、経済取引の国際化といった経済社会の構造変化の中で、シャープ勧告を基礎とするそれまでの税制について種々の問題が提起されたことを踏まえ、公平・中立・簡素の基本原則に基づき、社会共通の費用を賄うための負担をできるだけ国民が広く分かち合うことが望ましているとの考え方の下に行われた⁽¹⁷⁾。この税制改革においては、平成元年4月から消費税が導入されたところであるが、この消費税の導入を含む税体系全般にわたる税制の抜本的に見直しが行われた。この税制改革に関連して昭和62年から昭和63年にかけて行われた所得税の負担構造の見直しについて、次のような改正が行われている。

(1) 昭和62年9月の改正

昭和62年9月の所得税の負担構造の改正は、所得水準の大幅な上昇がみられる中で所得分配が平準化し、大半の納税者がある範囲の所得階層に集中するに至っている等の状況を勘案すれば所得課税に求められる所得再分配の要請にも十分配慮するとしても、大多数の納税者の集中する所得階層に対しては、思い切って累進構造を緩和してもよいとする⁽¹⁸⁾考え方の下に、

(17) 税制調査会平成12年7月・前掲注(4)23頁～25頁。

(18) 税制調査会昭和61年10月「税制の抜本的見直しについての答申」(14頁)において、シャープ勧告に基づく税制改革以後の社会経済情勢等の変化等に関し、「我が国の経済社会においては、長期に及んだ高度成長と2度にわたる石油危機後の安定成長を経て、産業構造・就業構造の変化が進み、知識集約化、サービス化の流れの中で、第3次産業のウェイトが増大するとともに、勤労者世帯が増加した。他方、所得水準は大幅に上昇するとともに平準化し、社会構造も極めて流動的なものとなっている。

また、全般的な高学歴化の中で、年功序列的な賃金構造等を背景としてライフサイクルに応じた所得稼得、支出の態様が一般化している。このような状況の下で、

税制の抜本改革の一環として、中堅サラリーマンの負担軽減に配慮しつつ、昭和 62 年度において、所得税の減税を先行実施することとされた⁽¹⁹⁾。

消費水準が全体として高度化するとともに、その内容も多様化、サービス化の様相を示している。人口構成の高齢化・長寿化が進む一方、経済社会の国際化や技術革新・情報化の進展に伴い、企業行動や生活様式に大きな変化がもたらされつつある。」と指摘している。また、同答申 25 頁～26 頁では、所得税の累進構造のあり方に関し、「個人所得課税の納税者の大半を占めるサラリーマン層の生涯の各段階における稼得、支出のパターンをみると、その年収は、就職時の低い水準に始まり、働き盛りのいわゆる中堅の時期を迎えて相応の水準に上昇していくが、その間、結婚、育児、教育、住宅取得等により家計上の諸支出も増加するパターンが認められる。このような中で、所得の上昇の結果累進課税により税負担が増大するため、収入の上昇が、ゆとりのある生活に必ずしも結びつかず、家計上の逼迫感が醸し出され、負担累増感をもたらす結果となっている。

このような点に着目すれば、中堅所得者層に対する税率の累進を緩和することとし、税率の適用所得幅を広くとり、所得の上昇に伴う税率の上昇頻度を減少させれば、負担累増感の緩和が図られるものと考えられる。

ひるがえって、我が国の所得水準及び所得分布の状況をみると、所得水準の大幅な上昇がみられる中で、所得分布が平準化し、大半の納税者がある範囲の所得階層に集中するに至っており、また、この間に社会保障制度も広範に充実されてきている。

このような状況を勘案すれば、所得課税に求められる所得再分配の要請にも十分配慮するとしても、大多数の納税者の集中する所得階層に対しては、思い切った累進構造を緩和してよいと考える。」と述べている。

- (19) 消費税の導入を含む税体系全般にわたる税制改革 6 法案は、昭和 63 年 12 月 24 日参議院本会議において可決・成立し、同月 30 日に公布され、消費税は翌年(平成元年)4 月 1 日から導入された。この税制の抜本の見直しの必要性については、政府税制調査会の「昭和 60 年度の税制改正に関する答申」において現行税制の部分的見直しでは様々な問題を解決することは困難であり、税制の抜本的な見直しを行うことが必要であるとの指摘がなされた。その後、国会等での議論をも踏まえ、昭和 60 年 9 月 20 日に内閣総理大臣から政府税制調査会に対して税制改革の全体的方向性について明らかにするよう新たな諮問が行われ、政府税制調査会での審議が行われた結果、昭和 61 年 4 月 25 日には中間報告(「第二特別部会中間報告」及び「第三特別部会中間報告」)が、同年 10 月 28 日には抜本答申(「税制の抜本の見直しについての答申」)がそれぞれ提出された。この中間報告や抜本答申を踏まえ、同年 12 月 23 日に、(イ)所得税の軽減及び合理化、(ロ)利子課税制度の改組、(ハ)法人税率の引下げ、(ニ)売上税導入による間接税制度の改革を柱とする「昭和 62 年度の税制改正に関する答申」がとりまとめられ、政府は、その具体的内容を定めた「昭和 62 年度税制改正の要綱」を閣議決定し、第 108 回通常国会に対して、昭和 62 年 2 月 4 日に「所得税法等の一部を改正する法律案」及び「売上税法案」を提出、同月 10 日に「所得税法等の一部を改正する法律及び売上税法施行法案」及び「租税特別措置法の一部を改正する法律案」が提出された。なお、日切れ項目を主たる内容とする「租税特別措置法の一部を改正する法律案」は審議され同年 3 月 27 日に参議院本会議で可決・成立した。しかしながら、「売上税法案」の取扱いをめぐる国会が紛糾し、4

(イ) 所得税の税率構造について見直しが行われ、次表のとおり改められた。

月に入っても売上税法案等の審議はほとんど行われない状況が続いた。そして、4月23日に予算の衆議院通過を巡って与野党で調整が行われた結果、原衆議院議長から、税制改革に関する協議機関の設置を含めた三項目にわたる議長あっせん案が示され、与野党がそれを受け容れたが、その後も売上税法案等の審議は行われずに、国会の会期末を迎え、これらの三法案は同年5月27日に審議未了廃案とされた。一方、衆議院議長あっせんに基づき、協議機関の設置については与野党調整の結果、「税制改革協議会」として同年5月25日に発足し、それ以後、同協議会は協議を重ね、減税のあり方、方法、その財源措置等について検討を行った結果、同年7月24日には協議内容をまとめた「税制改革協議会報告」が衆議院議長に提出され、同議長は、即日、その旨を内閣官房長官に対し通知した。この間、与野党国会対策委員長会談が随時開かれ、5月12日においては、「廃案となる売上税関連6法案は臨時国会に再提出することは考えておりません。」との合意がなされ、また、7月2日においては、「5月12日の与野党国会対策委員長会談における合意を尊重する」ことを確認するとともに、「税制に関することは税制改革協議会の協議を見守ることとし、協議会における与野党の合意を尊重する。ただし、地方交付税については、地方財政に重要な影響をもつので8月末までに処理するものとする」旨合意されている。

この「税制改革協議会報告」において、減税についての議論では、(a)税制の抜本改革の一環として、中堅サラリーマンの負担軽減に配慮しつつ減税を行う。(b)(a)の減税の実施に当たっては、恒久財源が確保されることが必要である。(c)昭和62年度において、減税を先行実施する。その際、「戻し税」のような、一時的な減税方式を採用ことはしない。との諸点については意見の一致を見たが、昭和62年度の減税の規模、財源等に関しては意見が対立したとされている。この協議会報告を受けて、関係各方面との調整が行われた結果、政府は昭和62年7月31日に「所得税法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。その後、その取扱いについて、与野党で協議が行われ、同年8月7日には与党幹事長から、減税額については、1兆3,000億円に2,000億円を上積みし、昭和63年度において、地方税を含め、2兆円を超える額とする等の提案がなされ、その後も国会での法案の審議と平行して与野党間と協議が行われた結果、8月26日に与党幹事長から、最低税率の適用所得の範囲を拡大すること等により、所得税の62年度の減税規模を1兆5,400億円とする旨の回答が行われた。これを受けて、国会において更に審議が行われた結果、同年9月2日、与党からの回答を内容とする修正案が提出され、その修正案を含めた「所得税法等の一部を改正する法律案」は、昭和62年9月19日に参議院本会議において可決・成立した(国税庁「昭和62年改正税法のすべて」3頁～5頁、10頁～14頁)。

昭和61年分		以前		昭和62年分	
課税所得	税率	課税所得	税率	課税所得	税率
万円以下	%	万円以下	%	万円以下	%
50	10.5				
120	12				
		150	10.5		
200	14	200	12		
300	17	300	16		
400	21				
		500	20		
600	25	600	25		
800	30	800	30		
1,000	35	1,000	35		
1,200	40	1,200	40		
1,500	45	1,500	45		
2,000	50				
3,000	55	3,000	50		
5,000	60	5,000	55		
8,000	65	5,000万円超	60		
8,000万円超	70				

この改正は、給与所得者を中心とする中堅所得者層の重圧感、不公平感等に配慮して、特に子供の教育費や住宅費などの支出がかさむ世代の負担軽減を図る等のため⁽²⁰⁾、最低税率（10.5%）の適用課税所得の上限を150万円（昭和61年分50万円）に、次の適用税率12%の適用課税所得の上限を200万円（昭和61年分120万円）に、それぞれ引き上げるとともに、適用課税所得200万円以下に適用されていた14%の税率が廃止された。また、最高税率については、これがあまり高すぎる場合には、勤労意欲や事業意欲等に好ましくない影響を与えることが懸念されるので、社会の活力を維持増大する趣旨から⁽²¹⁾、税率全体の累進構造をなだらかにしていくこととあわせて、最高税率が70%から60%に引き下げられ適用課税所得が5,000万円超（昭和61年分8,000万円超）とされた（昭和62年分以後の所得税について適用）。

(ロ) 配偶者特別控除の創設

家庭にある主婦も夫の所得の稼得に相応の貢献をしていること、事業所得者においては、青色事業専従者給与の支払による配偶者への所

(20) 国税庁・前掲注(19)29頁。

(21) 国税庁・前掲注(19)29頁。

得分与を通じて負担調整を図ることができること等を考慮し、主としてサラリーマン世帯について、税負担の調整を図る趣旨から⁽²²⁾、その年の合計所得金額が800万円以下である居住者が生計を一にする配偶者について、新たに最高16.5万円（昭和62年分最高112,500円）を所得控除する配偶者特別控除制度が創設された（昭和63年分以後の所得税について適用）。

(2) 昭和63年7月の改正

消費税の導入を含む税体系全般にわたる税制改革6法案は、昭和63年7月19日に召集された第113回臨時国会に提出することとされていたが、与野党の協議の結果、その臨時国会の冒頭において、昭和63年分限りの臨時措置として、所得税減税を処理することとされた⁽²³⁾。昭和63年分の所得税の税率については、次表のとおり、10%から60%までの6段階に簡素化することとされた。

所得税法の税率		昭和63年分税率置換後	
課税所得	税率	課税所得	税率
万円以下	%	万円以下	%
150	10.5		
200	12		
300	16	300	10
500	20		
600	25	600	20
800	30		
1,000	35	1,000	30
1,200	40		
1,500	45		
		2,000	40
3,000	50		
5,000	55	5,000	50
5,000万円超	60	5,000万円超	60

(22) 国税庁・前掲注(19)31頁。

(23) 第113回臨時国会冒頭で処理された「昭和63年分の所得税の臨時特例に関する法律」は、昭和63年5月の与党と野党三党の書記長・幹事長会談における合意や同年7月の与野党政策担当者会議での合意等を踏まえ、昭和63年分の所得税について、その負担を軽減する等のため、総額1兆3,000億円にのぼる所得税減税を行うこととしたものである（国税庁「昭和63年改正税法のすべて」233頁）。

(3) 昭和 63 年 12 月の改正

昭和 63 年 12 月の所得税の負担構造の改正は、個人所得課税が税体系全体において重要な地位を占めるものであることを考慮し、給与所得者を中心とする納税者の重税感・不公平感等に対処するため、上記(1)(昭和 62 年 9 月の改正)の減税に引き続き税負担の一層の軽減・合理化を進め、個人所得課税を税体系全体の中で均衡のとれたものとする、税制調査会の中間答申を踏まえ⁽²⁴⁾、所得税の税率構造の見直し、基礎控除等の人的控除の引上げ等が行われた。

(イ) 税率構造の見直し

所得の平準化が進んでいる我が国において大多数のサラリーマンが就職してから退職するまでの税率が一本で済むような税率構造とし、社会の活力を維持・増大する観点をも踏まえ、全体の累進構造を一層緩和する⁽²⁵⁾こととし、所得税の税率構造について、次表のとおり、最高税率を引き下げ、最低税率 10%の適用対象となる所得の範囲を課税所得 300 万円までとするとともに、10%から 50%までの 5 段階に簡素化された(平成元年分以後の所得税について適用)。

(24) 税制調査会の中間答申(税制調査会昭和 63 年 4 月「税制改革についての中間答申」)9 頁～10 頁。

(25) 国税庁・前掲注(23)301 頁。所得税の税率構造のあり方に関し、税制調査会昭和 63 年 4 月「税制改革についての中間答申」10 頁において、「現行の税率構造については、強い累進度を有しているため、収入が増加しても手取があまり増加せず、働き盛りで収入は比較的多いものの教育費や住宅費等の支出がかさむ中堅所得者層に特に負担累増感が強いという問題がある。この問題に対処するためには、所得の平準化が進んでいる我が国において大半のサラリーマンが就職してから退職するまでの間に適用される税率が一本ないし二本で済むような税率構造とすることが適当である。また、税率の累進が強すぎたり、最高税率の水準が高すぎたりする場合には、(イ)勤労意欲や事業意欲等を阻害する、(ロ)所得分割等による租税回避の誘引となり結果的に課税の公平を損なう、(ハ)経済活動の海外移転や人材の海外流出を招くことになりかねないといった弊害が生ずることが懸念されるところから、社会の活力を維持・増大する観点をも踏まえ、最高税率を引き下げ、全体の累進構造を一層緩和する必要があると考える」と述べている。

所得税法の税率		平成元年分以後	
課税所得	税率	課税所得	税率
万円以下	%	万円以下	%
150	10.5		
200	12		
300	16	300	10
500	20		
600	25	600	20
800	30		
1,000	35	1,000	30
1,200	40		
1,500	45		
		2,000	40
3,000	50	2,000万円超	50
5,000	55		
5,000万円超	60		

(注) 昭和63年分の所得税の税率は上記(2)の昭和63年7月に成立した「昭和63年分の所得税の臨時特例に関する法律」により定められている。

(ロ) 基礎的な人的控除の引上げ

所得税負担の軽減を図るため⁽²⁶⁾、基礎控除、配偶者控除、扶養控除が、それぞれ2万円引き上げられ、平成元年分以後35万円(昭和63年分33万円)とされた。

(26) 国税庁・前掲注(23)301頁。所得税の基礎控除、配偶者控除及び扶養控除といった基礎的な人的控除は、課税最低限(所得税は、給与所得等の各種所得の金額の合計額から基礎控除や社会保険料等の諸控除を差し引いた金額が課税対象となる金額となるので、この各種所得の金額の合計額が諸控除の合計額以下であれば課税されない。この点に着目して納税者の大半を占める給与所得者について、この水準以下では課税されず、その水準を超えると課税が始まる給与収入の水準を示す指標をいう(税制調査会平成12年7月・前掲注(4)88頁。))を構成する重要な要素とされているが、この課税最低限のあり方に関し、税制調査会昭和63年4月「税制改革についての中間答申」(12頁～13頁)において、「我が国の所得税の課税最低限は、主要諸外国に比較して既に高い水準に達しており、抜本答申(税制調査会昭和61年10年「税制の抜本的見直しについての答申」)においては基礎的な人的控除は据え置くことが適当であるとしたところである。しかしながら、最近においては、昭和52年及び59年を除き見直しが行われていないことから控除の水準が相対的に低くなってきており、有業人口に占める所得税納税者の割合も高くなってきていることや新しい方式の間接税の導入を含む税制改革全体を通ずる税負担のあり方という観点からすれば、中低所得者層の所得税負担の軽減を図る必要があると考えられるところから、基礎的な人的控除について見直しを行い、課税最低限の引上げを図ることが適当である」と述べている。

(ハ) 特定扶養親族に係る扶養控除（特定扶養控除）の創設

教育費を含む種々の支出がかさむ世代の所得者の税負担の軽減を図る見地から⁽²⁷⁾、年齢 16 歳以上 23 歳未満の扶養親族（「特定扶養親族」という。）については、一般の扶養控除 35 万円に代え、平成元年分以後 45 万円の扶養控除を認める制度が設けられた。

(ニ) 配偶者特別控除の引上げ

世帯としての税負担やパート問題への配慮といった観点を踏まえ⁽²⁸⁾、平成元年分以後、配偶者特別控除額が最高 35 万円（昭和 63 年分最高 16.5 万円）に引き上げられた。

(4) 消費税の導入に伴う所得税の負担構造の見直し

上記（1）から（3）までの改正をまとめると、次のとおりである。なお、給与所得控除についての見直しは行われていない。

(イ) 税率構造の見直し

昭和 61 年分		平成元年分	
課税所得	税率	課税所得	税率
万円以下	%	万円以下	%
50	10.5		
120	12		
200	14		
300	17	300	10
400	21		
600	25	600	20
800	30		
1,000	35	1,000	30
1,200	40		
1,500	45		
2,000	50	2,000	40
3,000	55	2,000万円超	50
5,000	60		
8,000	65		
8,000万円超	70		

(27) 国税庁・前掲注(23)302頁。

(28) 国税庁・前掲注(23)303頁。

(ロ) 基礎的な人的控除の引上げ

区 分	昭 和 6 1 年 分	平 成 元 年 分
基礎控除	3 3 万円	3 5 万円
配偶者控除	3 3 万円	3 5 万円
配偶者特別控除	—	最高 3 5 万円
扶養控除	3 3 万円	3 5 万円
特定扶養控除	—	4 5 万円

2 消費税率の引上げに伴う税制改革に関連する所得税の税率構造等の改正

個人所得課税の累進緩和等を通ずる負担軽減と消費税の税率の引上げ等が盛り込まれた税制改革法⁽²⁹⁾は、平成6年11月に可決・成立し、所得税の負担軽減措置については、消費税率の引上げに先行して平成7年分以後の所得税について実施することとされた⁽³⁰⁾。なお、消費税率の引上げに係る改正については、平成9年4月から実施された。

所得税の負担構造の改正は、次のとおりである。

(1) 税率構造の見直し

働き盛りの中堅所得者層の負担累増感を緩和する等の観点から⁽³¹⁾、次表

(29) 税制改革法(所得税法及び消費税法の一部を改正する法律(平成6年法律第109号))は、平成6年11月25日に参議院本会議において可決・成立し、同年12月2日に公布された。

(30) 税制改革における個人所得課税の減税は、中堅所得者層の負担累増感を緩和する恒久的な制度減税と景気対策の観点から1年限りの措置として立法化されている特別減税の二本立てとなっており、その減税規模は、税率構造の見直し等による制度減税により3.5兆円(うち所得税減税2.4兆円)と定率減税(所得税額の15%(最高5万円))による特別減税により2兆円(うち所得税減税1.4兆円)の合計5.5兆円(うち所得税減税3.8兆円)である(国税庁「平成7年改正税法のすべて」26頁～27頁)。

(31) 今回の税制改革(平成6年11月の改正)において、働き盛りの中堅所得者層の負担累増感等を緩和した意義について、「我が国のように終身雇用、年功序列型の賃金設定を基本とする社会では、給与所得者のライフサイクルの観点からは、年収700～800万円程度以上、特に1,000万円程度以上といった収入階層は、多くの場合、いわゆる働き盛りの年代に対応していると考えられます。こうした年代の人々は、収入は多いものの社会生活を送る上での様々な支出がかかるため、重税感や税の負担累増感をより強く感じており、所得課税の軽減は、勤労世代のやる気と活力を十分発揮してもらうためにきわめて重要であると考えられます。」とされている(国税庁・前掲注(30)の23頁～24頁)。

また、改革すべき個人所得課税の状況について、税制調査会平成6年6月「税制改革についての答申」（15頁）において、「我が国における個人所得課税のマクロでみた負担水準は、課税最低限が高いこと等により納税者の大多数を占める中堅所得者層の税負担が相当低い水準にあることから、国際的にみてかなり低くなっているが、それにもかかわらず、現行個人所得課税において問題となるのは、最低税率と最高税率の間の中段階における税率の適用所得区分（ブラケット）の幅が相対的にかなり狭いこと等のために、勤労世代の中でも働き盛りの中堅所得者層の負担累増感が生じている、という点である。

すなわち、個人所得課税の負担の現状をみると、年収600～700万円程度までの所得者層の税負担水準は既に相当低くなっているが、他方、年収700～800万円程度以上の中堅所得者層、とりわけ1,000万円程度を超える所得者層については、収入が増加しても限界的な税負担が急上昇するために税引き後手取り収入があまり増えず、負担累増感が生じやすい状況をきたしている。」と分析している。

その上で、所得税及び個人住民税の税率構造については、一層の累進緩和を図るための考え方及びその方向について、同答申（17頁～18頁）において、

「(1) 税率の適用ブラケットの幅については、個々人のライフサイクルを通じるある程度長い期間にわたる相当程度の収入の伸びを見込んだ場合でも適用限界税率の極端な上昇がなるべく生じないように設定することが適当である。

この場合、例えば、所得税について限界税率を10%刻みに累進させながら税負担の増加を緩やかなものにするためには、高い限界税率が適用されるブラケットほどその幅をより拡大させていく必要があると考えられる。また、所得税及び個人住民税の税率の適用ブラケットについては、両税を通じた限界的な税負担の増加が滑らかなものとなるようにすることが必要である。

今回の個人所得課税の見直しにおいては、このような考え方を基本として、最低税率（所得税10%、個人住民税5%）が適用されるブラケットの幅については、先般の抜本改革（昭和63年12月の改正）において既に相当の拡大が行われていること等を勘案して最小限度の拡大にとどめ、むしろ所得税率20%及び個人住民税率10%の適用ブラケットの幅を中心に、バランスのとれた累進構造が得られるよう、各ブラケットの幅をできる限り拡大することが適当である。

(2) 最高税率（所得税50%、個人住民税15%）については、「中期答申」（税制調査会平成5年11月「今後の税制のあり方についての答申」を指す。）の考え方を踏まえ、基本的には所得税・個人住民税を合わせて50%程度を目途に引き下げていくことが適当である。

ただ、最高税率の引下げの前提として資産性所得の総合課税化を図る必要があるのではないかとの意見、最高税率の適用対象所得を大幅に引き上げれば累進緩和が図られること等から最高税率の水準を維持してもよいのではないかとする意見があった。

(3) 最低税率の水準については、所得税制のあり方の問題としては、中堅所得者層における負担累増感を緩和させる観点から、これを引き上げるべきとの考え方があがるが、今回の税制改革における中低所得者層の負担状況に配慮すれば、現行水準を維持することもやむを得ないと考える。」と述べている。今回の税制改革（平成6年11月の改正）は、基本的にはこの答申に述べられた方向で税率構造の緩和が行われたが、最高税率については、現行の水準を維持することとされた。

のとおり、所得税率20%が適用される課税所得の範囲の上限を900万円(平成6年分以前600万円)に大幅に引き上げる等の税率構造の見直しが行われた。この結果、上記1の税制改革とあわせると、大多数のサラリーマンが就職してから退職するまでの税率が一本(10%)ないし二本(10%、20%)で済むような税率構造となった⁽³²⁾。

平成6年分以前		平成7年分以後	
課税所得	税率	課税所得	税率
万円以下	%	万円以下	%
300	10	330	10
600	20	900	20
1,000	30	1,800	30
2,000	40	3,000	40
2,000万円超	50	3,000万円超	50

(2) 基礎的な人的控除の引上げ

所得税の課税最低限については、国際的にみて高い水準にあるものの、税制改革による消費税率の引上げに伴う少額納税者への配慮から⁽³³⁾、課税

(32) 平成6年10月20日の衆議院の税制改革に関する特別委員会において、早川委員の中堅所得者層の減税についての質疑に対して、武村国務大臣は「3.5兆円につきまして・・・中堅所得者層、中堅サラリーマン層の所得税の累進税率を引下げる、緩和するところを力点を置いております。考えてみますと、数年前の税制改革は、中堅層以下のところに力点を置いて、低所得者から中堅までのところにおいて力点を置いてかなり大胆な引き下げをやっていただきました。中堅以上のところが残っていたわけですね・・・中堅層に、働き盛りの一番家計的にも出費の重なる、そういう方々の減税を断行するという事で今回の所得税減税が決まっているというふうに御理解をいただきたいと思えます。そのことが、まあ、おおよそ90%を超す方々が生涯10ないし20の所得税の税率で済ましていただけるということであり、20%までのブラケットをかなり拡大したということでもありますので、そのことがこの制度減税の最大の特色である・・・」と答弁している(平成6年10月20日衆議院税制改革に関する特別委員会議録第2号8頁)。

(33) 国税庁・前掲注(30)30頁。今回の税制改革(平成6年11月の改正)について、課税最低限のあり方に関して、税制調査会平成6年6月「税制改革についての答申」(18頁)において、「個人所得課税の課税最低限が累次にわたる引上げにより既に高い水

最低限を構成する基礎控除、配偶者控除、扶養控除の控除額及び配偶者特別控除の最高額が、それぞれ3万円引き上げられ、38万円(平成6年分35万円)とされた⁽³⁴⁾。

また、特定扶養親族に係る扶養控除の控除額も3万円引き上げられ、53万円(平成6年分50万円)とされた⁽³⁵⁾。

(参考) 基礎的な人的控除

区 分	平成6年分以前	平成7年分以後
基礎控除	35万円	38万円
配偶者控除	35万円	38万円
配偶者特別控除	最高38万円	最高38万円※1
扶養控除	35万円	38万円
特定扶養控除	50万円	53万円※2

※1 配偶者特別控除は、平成16年分から配偶者控除に上乘せされる部分の控除は廃止されている。

※2 特定扶養控除は、平成10年分に58万円に、平成11年分から63万円に、引き上げられている。

(3) 給与所得控除の見直し

給与所得控除については、給与収入金額に対する給与所得控除額の割合が約3割に達し、既に相当の水準となっているものの、中堅以下の所得者層の税負担状況にかんがみれば、控除率適用対象収入範囲の見直しにより、その控除額をある程度引き上げるのが適当であるとの指摘等を踏まえ⁽³⁶⁾、

準となっており、また、個人所得課税は広く国民に負担を求めることが適当であること等を勘案すれば、所得税制のあり方の問題として、課税最低限を構成する基礎的な人的控除について、その引上げを行うことは適当ではない。ただ、少額納税者層に対する消費税率引上げに伴う負担増への配慮から、ある程度引き上げることもやむを得ないと考える。」と述べている。

- (34) 配偶者特別控除については、平成16年分から配偶者控除の上乗せ部分が廃止されている。
- (35) 特定扶養親族に係る扶養控除については、平成10年分に58万円に、平成11年分からは63万円に、それぞれ引き上げられている。
- (36) 国税庁「平成7年改正税法のすべて」33頁。今回の税制改革(平成6年11月の改正)で給与所得控除の見直しについて指摘された税制調査会平成5年11月「今後の税制のあり方についての答申」23頁では、「現行の給与所得控除については、全体的に見ると給与収入額に対する給与所得控除額の割合が約3割に達し、既に相当の水準となっているものの、今般の税制の総合的見直しによる中堅以下の所得者層の税負担状況にかんがみれば、控除率適用対象収入範囲の見直しにより、その控除額を

給与収入 600 万円以下の給与所得控除率（40%、30%、20%）の適用対象となる給与収入の範囲が、次表のとおり、引き上げられた。

給与所得控除率 (最低控除額65万円)	平成 6 年分以前	平成 7 年分以後
40%	給与収入165万円まで	給与収入180万円まで
30%	〃 330万円まで	〃 360万円まで
20%	〃 600万円まで	〃 660万円まで
10%	〃 1,000万円まで	同 左
5%	〃 1,000万円超	同 左

3 負担軽減措置法による所得税の最高税率等の改正

所得税の最高税率の引下げ、定率減税⁽³⁷⁾及び特定扶養親族等に係る控除額の加算並びに法人税の税率の引下げを内容とする、いわゆる恒久的減税を織り込んだ負担軽減措置法⁽³⁸⁾は、平成 11 年 3 月に可決・成立し、所得税に係る改正は、平成 11 年分以後の所得税について実施することとされた。所得税の最高税率については、適用課税所得 3,000 万円超の金額 50%から適用課税所得 1,800 万円超の金額 37%に引下げられた⁽³⁹⁾。また、特定扶養親族に係る扶養控除の額については、58 万円に 5 万円加算して 63 万円とされた。

ある程度引き上げることが適当である。」としている。また、税制調査会平成 6 年 6 月「税制改革についての答申」18 頁では、「給与所得控除については、既に相当の水準となっているが、長期的に据え置かれてきている控除率適用対象収入範囲について若干の調整を行うこともやむをえないと考える。」としている。

- (37) 所得税の定率減税は、平成 11 年分以後の所得税について、その年分の所得税額からその所得税額の 20%相当額(最高 25 万円)を控除するものである。この定率減税は平成 18 年分に半減(その年分の所得税額からその所得税額の 10%相当額(最高 12.5 万円)を控除する)し、平成 19 年分から廃止された。
- (38) 負担軽減措置法(経済社会の変化等に対応して早急に講ずべき所得税及び法人税の負担軽減措置に関する法律(平成 11 年法律第 8 号))は、平成 11 年 3 月 24 日参議院本会議において可決・成立し、同年 3 月 31 日に公布された。
- (39) 個人住民税の最高税率は、平成 11 年度以降 15%から 13%に引き下げられた。その結果、所得税の最高税率 37%と合わせ個人所得課税の最高税率は 65%から 50%に引き下げられた。

4 所得税から個人住民税への税源移譲に伴う所得税の税率構造の改正

所得税から個人住民税への3兆円の税源移譲に伴う所得税の税率構造の改正や定率減税の廃止等が盛り込まれた所得税等改正法⁽⁴⁰⁾は、平成18年3月に可決・成立し、所得税の税率構造の改正は、平成19年分の所得税から実施することとされた。

税源移譲の実施に当たっては、納税者の税負担を極力変動させないとの考えの下、個人住民税及び所得税の役割分担の明確化を図る観点から個人所得課税の見直しが行われた。すなわち、個人住民税においては、応益性や偏在度の縮小といった観点から税率を一律10%（改正前：5%、10%、13%の3段階）にフラット化し、所得税においては、所得再分配機能が適切に発揮されるよう、最低税率を10%から5%に引き下げ一方で最高税率を37%から40%に引き上げることを通じ、より累進的な税率構造を構築することとされた。また、税率の設定に当たっては、個々の納税者の税負担を極力変動させない観点から、個人住民税の適用課税所得を所得税の適用課税所得に置き換えた上で、適用される合計税率に基本的に変動がないように設定された⁽⁴¹⁾。

(40) 所得税等改正法(所得税法等の一部を改正する等の法律(平成18年法律第10号))は、平成18年3月27日に参議院本会議において可決・成立し、同年3月31日に公布された。

(41) 青木孝徳ほか「平成18年改正税法のすべて」64頁(大蔵財務協会、2006)、税制調査会平成17年11月「平成18年度の税制改正に関する答申」(2頁)。

また、個人所得課税の現状や負担構造のあり方については、税制調査会平成16年11月「平成17年度の税制改正に関する答申」(6頁)において「わが国の個人所得課税は、累次の減税の結果、主要国との比較において、税負担水準が極めて低くなっている。持続可能な公的部門の構築に向け、安定的な歳入構造を確立する観点からは、個人所得課税について、財源調達や所得再分配など、本来果たすべき機能の回復に取り組んでいく必要がある。加えて、少子・高齢化の進展、家族世帯類型や雇用形態の多様化といった経済社会の構造変化に即応し、個人の経済・社会活動上の多様な選択をなるべく阻害しないような負担構造の構築が求められている。

「あるべき税制」の構築に向け、定率減税の見直しや課税ベースの拡大、税率構造、諸控除の見直しといった諸課題に取り組んでいかねばならない。」と述べたうえで、所得税から個人住民税への税源移譲に関し、同答申(6頁)において「税源移譲にあたっては、個人所得課税体系における所得税と個人住民税の役割分担の明確化が課題となる。個人住民税については、応益性や偏在度縮小が求められることを踏まえ、所得割の税率のフラット化を行うことが基本となろう。また、所得税について

所得税の税率の改正は、次表のとおりである。

平成18年分以前		平成19年分以後	
課税所得	税率	課税所得	税率
万円以下	%	万円以下	%
		195	5
330	10	330	10
		695	20
900	20	900	23
1,800	30	1,800	33
1,800万円超	37	1,800万円超	40

(参考)個人住民税の税率の改正は、次表のとおりである。

平成18年度分以前		平成19年度以後	
課税所得	税率	課税所得	税率
万円以下	%	万円以下	%
200	5		
700	10	一律	10
700万円超	13		

第3節 消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に 至るまでの給与所得者の負担状況の変化

前節で述べたように、消費税の導入及び消費税率の引上げに伴う税制改革は、所得水準の大幅な上昇が見られる中、所得分布が平準化していること等を背景に、基礎控除などの基礎的な人的控除の引上げや納税者の大多数を占めるサラリーマンが就職してから退職するまで所得税の税率が一本（10%）ないし二本（10%、20%）で済むよう中低所得者層の税負担の累増感を緩和する等を目的

は、税源移譲後においても所得再分配機能の適切な発揮が求められることを踏まえ、「あるべき税制」との整合性に留意しつつ、税率構造・控除双方の見直しを視野に入れ、具体的な移譲の手法につき今後検討を重ねていく必要がある。この税源移譲に際しては、個々の納税者に係る税負担の変動にも十分に留意すべきであり、所得税・個人住民税双方における適切な対応が求められる。」と述べている。

として税負担が軽減された。その後、景気対策としての定率減税が廃止されるなど負担水準の見直しが行われたものの、平成 19 年の所得税から個人住民税への税源移譲に伴い所得税の最低税率が引き下げられたこと等により中低所得者層の税負担が更に軽減されている。その結果、消費税導入前の昭和 61 年分と税源移譲後の平成 19 年分を比較して見ると、(イ) 基礎的な人的控除の引上げ等により課税最低限が引き上げられるとともに、(ロ) 税率については、その刻み数が大幅に簡素化され、限界税率は引下げられ税率のブラケット（適用対象所得の範囲）が大幅に拡大されたことにより累進緩和が図られ、(ハ) 所得税負担が大幅に軽減されている。

本節では、昭和 61 年分と平成 19 年分を比較した所得税について、給与所得者に係る課税最低限、限界税率、実効税率及び所得税負担額の変化を概観する。

1 給与所得者の課税最低限の変化

給与所得者の世帯構成別の課税最低限⁽⁴²⁾は、次のとおり、引き上げられて

(42) 課税最低限が何かということについては、法律によって定義されているものではなく、所得税の負担を考える場合に、どのような要素が課税最低限を構成するかという場面で用いられている。例えば、課税最低限は「単純に課税されない範囲」とする見解(金子・前掲注(1)171頁～174頁)、あるいは憲法第 25 条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障するための「最低生活費」によって構成されるとする見解(畠山武道=渡辺充「新版 租税法」101頁、110頁(青林書院・2000))がある。また、税制調査会平成 12 年 7 月・前掲注(4)88 頁においては、「課税最低限は、経済活動を通じて所得を得た国民が個人所得課税の負担を分かち合う際に、ここまでは税負担を求めないという給与収入の水準を示す」としており、「単純に課税されない範囲」と定義付けている。

本稿での課税最低限は、給与所得者が課税されない給与収入の水準を示すもので、給与所得者が一般的に適用される給与所得控除、基礎的な人的控除（納税者の世帯構成などの事情に応じて適用される基礎控除、配偶者控除及び配偶者特別控除、扶養控除の各控除をいう）、社会保険料控除の各控除額を合計した額をいう。この場合の社会保険料控除額は、昭和 61 年分については、給与収入 500 万円以下の場合は給与収入の金額に 7% を乗じて得た金額、給与収入 1,000 万円以下の場合は給与収入の金額に 2% を乗じて得た金額に 25 万円を加えた金額、給与収入 1,000 万円超の場合は 45 万円と仮定して、平成 19 年分については、給与収入 900 万円以下の場合は給与収入の金額に 10% を乗じて得た金額、給与収入 1,500 万円以下の場合は給与収入の金額に 4% を乗じて得た金額に 54 万円を加えた金額、給与収入 1,500 万円超の場合は 114 万円と仮定して、それぞれ計算している（財政金融統計月報第 672 号

いる。

給与所得者の課税最低限の変化

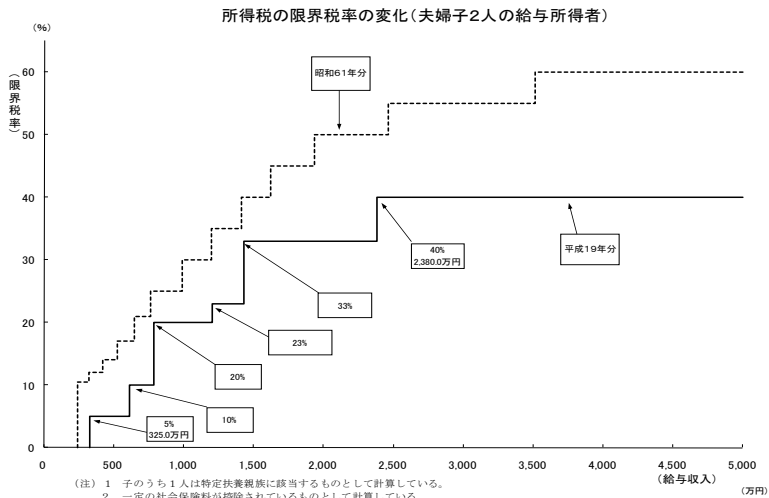
単位：千円 (%)

区分	独身	夫婦	夫婦子1人	夫婦子2人
昭和61年分	967 (100.0)	1,322 (100.0)	1,833 (100.0)	2,357 (100.0)
平成19年分	1,144 (118.3)	1,566 (118.5)	2,200 (120.0)	3,250 (137.9)

- (備考) 1 ()書は、昭和61年分の課税最低限に対する伸び率である。
 2 一定の社会保険料が控除されているものとして計算している。
 3 平成19年分は、子2人のうち子1人は特定扶養親族に該当するものとして計算している。

2 所得税の限界税率の変化

給与所得者（夫婦子2人世帯）の所得税の限界税率⁽⁴³⁾について、昭和61年分と平成19年分を比較して示したものが、次のグラフである。



このグラフを見ると、基礎的な人的控除の引上げにより課税最低限が引き

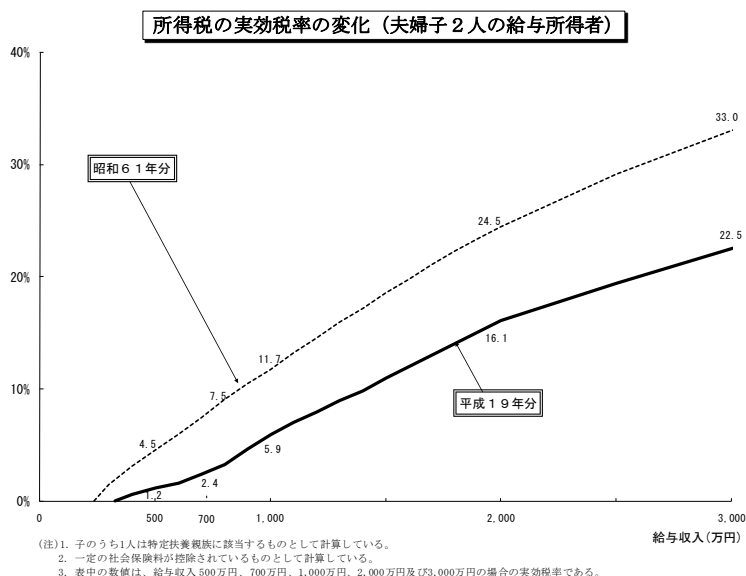
財務省 2008 年 4 月)。

- (43) 本稿での所得税の限界税率のグラフは、横軸に給与収入を、縦軸に所得税の限界税率をとり、給与収入に応じて適用される最も高い所得税の税率を表したものである。

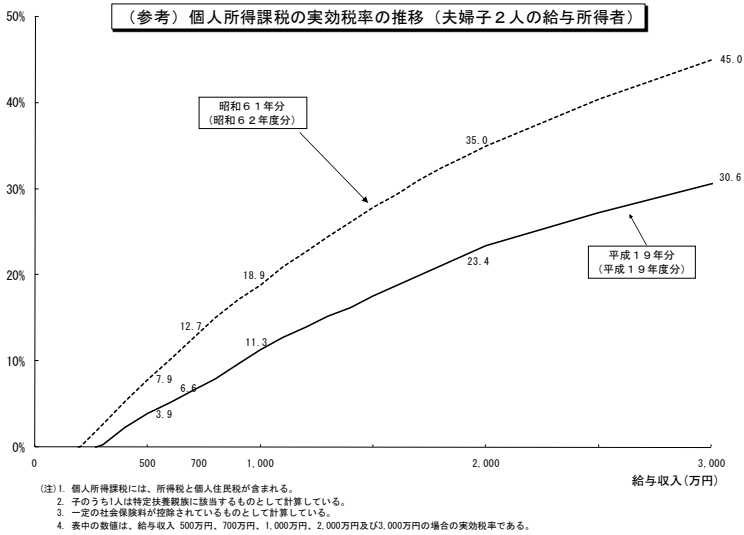
上げられ最低税率が適用されるスタートが右に移動するとともに、所得税の税率の刻み数が減少(昭和61年分の刻み数15から平成19年分の刻み数6に減少)し、最低税率が引き下げられ、その次の中間税率のブラケット幅が拡大され、最高税率が引き下げられことにより、グラフが下方に移動していることがわかる。

3 所得税の実効税率の変化

給与所得者(夫婦子2人世帯)の所得税の実効税率⁽⁴⁴⁾について、昭和61年分と平成19年分を比較して示したものが、次のグラフである。これを見ると、課税最低限の引上げや所得税率の大幅な累進緩和等によって右に移動し下に押しつぶされていることがわかる。



(44) 本稿での所得税の実効税率のグラフは、横軸に給与収入を、縦軸に所得税の負担率をとり、給与収入に応じた所得税の負担率(所得税額を給与収入の金額で除して求めた率)を表したものである。



4 所得税負担額の変化

給与所得者（夫婦子2人世帯）の所得税負担は、上記3の実効税率のグラフにおいても見てとれるように、すべての給与収入階級において、所得税負担額が軽減されており、低所得者層ほどその軽減割合は大きくなっている。

給与所得者（夫婦子2人）の所得税の負担額

給与収入階級	昭和61年分	平成19年分	軽減額(a)
万円	千円 (%)	千円 (%)	千円
500	225. ()	59.5 (1.2)	165.9 [73.6]
700	522.4 (7.9)	165.5 (2.4)	356.9 [68.3]
1,000	1,169.0 (11.7)	590.5 (5.9)	578.5 [49.5]
1,500	2,782.5 (18.6)	1,645.2 (11.0)	1,137.3 [40.9]
2,000	4,896.0 (24.5)	3,212.7 (16.1)	1,683.3 [34.4]
3,000	9,902.7 (33.0)	6,760.0 (22.5)	3,142.7 [31.7]

- (注) 1 () 書は、給与収入金額に対する所得税の負担率である。
 2 [] 書は、税制改革等による軽減割合である。
 3 子のうち1人は特定扶養親族に該当するものとして計算している。
 4 一定の社会保険料が控除されているものとして計算している。

第4節 小 括

第2節及び前節における所得税の負担構造の見直しの考え方、改正内容の変遷や給与所得者の負担状況の変化を総括すると、消費税導入及び消費税率引上げを含む税制改革に伴う所得税の改正では、我が国の終身雇用、年功序列型の賃金設定を基本とする社会状況の中で、所得水準の上昇と平準化、消費の多様化・サービス化、人口構成の高齢化等の経済社会の構造変化を踏まえ、働き盛りの中低所得者層の負担累増感を緩和する等の観点から、個々人のライフサイクルを通じてある程度長い期間にわたり相当程度の収入の伸びを見込んだ場合でも大多数のサラリーマンが就職してから退職するまで、すなわち生涯を通じて所得税の税率が一本（10%）ないし二本（10%、20%）で済むような税率構造の見直し等が行われた。これにより、所得税の負担は大幅に軽減されている。

その後、景気に配慮した減税等が行われ、平成19年の所得税から個人住民税への税源移譲に伴う改正では、納税者の税負担を極力変動させないとの考え方の下、個人住民税の税率を一律10%とする一方で所得税の税率構造については、最低税率を10%から5%に引き下げるとともに最高税率を37%から40%に引き上げる等の見直しが行われた。その結果、所得税の負担は、高所得者層においては若干増加しているものの、中低所得者層においては大幅に軽減されている。

こうした累次の改正により、所得税の負担は大幅に軽減されている。

これらの所得税の改正の変遷や負担状況の変化を一覧すると、次のとおりである。

区 分	1985(昭和60年)	1990(平成2年)	1995(平成7年)	2000(平成12年)	2007(平成19年)
	昭和63年度技術改革前	昭和63年度技術改革後	平成6年度技術改革後	負担軽減(定率減税等)後	定率減税廃止・税源移譲後
税率構造	10.5%~70%・15段階 	10%~50%・5段階 	10%~50%・5段階 	10%~37%・4段階 	5%~40%・6段階
課税最低限(給与所得者の場合)	独身 96.7万円 夫婦 132.2万円 夫婦子一人 183.3万円 夫婦子二人 235.7万円 夫婦子二人(うち一人特定扶養親族) 235.7万円	107.5万円 192.8万円 248.4万円 303.3万円 319.8万円	110.7万円 209.5万円 289.8万円 330.1万円 353.9万円	114.4万円 220.0万円 283.3万円 346.6万円 384.2万円	114.4万円 156.6万円 220.0万円 283.3万円 325.0万円
基礎的な人的控除	基礎控除 33万円 配偶者控除 33万円 配偶者特別控除 33万円 扶養控除 33万円 特定扶養 33万円	35万円 35万円 35万円 35万円 45万円	38万円 38万円 38万円 38万円 53万円	38万円 38万円 38万円 38万円 63万円	38万円 38万円 38万円 38万円 63万円
所得税の変遷	給与所得控除 給与収入300万円(給与収入に対する割合) 106.5万円(35.5%) 給与収入500万円() 149.5万円(29.9%) 給与収入700万円() 179.5万円(25.6%) 給与収入1,000万円() 209.5万円(21.0%) 給与収入1,500万円() 234.5万円(15.6%) 給与収入2,000万円() 259.5万円(13.0%) 給与総額(租税及び印紙収入予算の説明) 147.5兆円(1人当り394万円) 給与所得控除総額() 45.0兆円 給与総額に占める割合 30.5%	1889年に最低所得控除の引上げ(5万円→65万円) 108.5万円(35.5%) 149.5万円(29.9%) 179.5万円(25.6%) 209.5万円(21.0%) 234.5万円(15.6%) 259.5万円(13.0%) 192.3兆円(1人当り460万円) 55.1兆円 28.6%	1995年に中低収入部分の拡充 108.0万円(36.0%) 154.0万円(30.8%) 190.0万円(27.1%) 220.0万円(22.0%) 245.0万円(16.1%) 270.0万円(13.3%) 235.7兆円(1人当り514万円) 66.8兆円 28.3%	負担軽減(定率減税等)後 108.0万円(36.0%) 154.0万円(30.8%) 190.0万円(27.1%) 220.0万円(22.0%) 245.0万円(16.3%) 270.0万円(13.5%) 228.4兆円(1人当り497万円) 64.2兆円 28.1%	定率減税廃止・税源移譲後 108.0万円(36.0%) 154.0万円(30.8%) 190.0万円(27.1%) 220.0万円(22.0%) 245.0万円(16.3%) 270.0万円(13.5%) 208.0兆円(1人当り481万・21年度予算) 58.9兆円(21年度予算) 28.7%
所得税負担額(夫婦子二人の場合)	(昭和59~61年分) 給与収入300万円(給与収入に対する割合) 42,500円(1.4%) 給与収入500万円() 225,400円(4.5%) 給与収入700万円() 522,400円(7.5%) 給与収入1,000万円() 1,169,000円(11.7%) 給与収入1,500万円() 2,782,500円(18.6%) 給与収入2,000万円() 4,896,000円(24.5%)	(平成2~4年分) 130,500円(2.6%) 296,500円(4.2%) 821,000円(8.2%) 2,382,000円(15.9%) 4,282,000円(21.4%)	(平成7~9年分) 106,000円(2.1%) 266,000円(3.8%) 730,000円(7.3%) 1,899,000円(12.7%) 3,324,000円(16.6%)	(平成12~15年分) 81,000円(1.6%) 225,000円(3.2%) 612,000円(6.1%) 1,662,000円(11.1%) 3,087,000円(18.4%)	(平成19年分) 59,500円(1.2%) 165,500円(2.4%) 590,500円(5.9%) 1,645,200円(11.0%) 3,212,700円(16.1%)

第2章 所得税収等の変化及び所得税の 税負担構造の現状と分析

前章で述べたとおり、所得税は、我が国の税体系において財源調達に基幹的な役割を担うとともに、所得再分配機能においても重要な役割を担っている。消費税の導入に伴う抜本的な税制改革以後、累次の所得税の改正において、基礎控除等の人的控除の引上げや税率の引下げとブラット幅の拡大による累進緩和が図られた。また、平成19年の税源移譲に伴い、所得税の最低税率が引き下げられた。このような改正により所得税の負担は大幅に軽減された。更に、累進性を有する個人所得課税は税制全体の中において所得再分配機能の中心的な役割を果たしてきたところであるが、平成19年の所得税から個人住民税への3兆円規模の税源移譲が行われたことに伴い、個人住民税の税率については一律10%（改正前は5%、10%、13%）となった結果、所得再分配機能の役割を担うのは超過累進税率⁽⁴⁵⁾を採用する所得税のみとなり、税源移譲後における所得税の負担構造は大きく変化している。

本章では、所得税の財源調達機能及び所得再分配機能を検証するため、所得税の税収の推移、所得税の租税負担率の推移、所得税の納税者数の推移並びに給与収入階級別の所得税の納税者数、給与総額及び所得税額の分布状況の推移等の状況を概観するとともに、消費税導入前の昭和61年分と税源移譲後の平成19年分を比較した所得税の負担状況を表した実効税率のグラフの変化や民間給与の実態調査等からみた給与収入階級別の分布状況等を分析し所得税の累進性の変化等を検証する。

(45) 所得税の税率は、課税所得金額の増加に応じ多数の段階に区分し上の段階に進むに従って、順次に高率を適用することとされている。これを超過累進税率という。

第1節 消費税導入を含む税制改革から税源移譲後に 至るまでの所得税収等の変化

1 所得税収等の推移

我が国の国税収入は、昭和61年度は歳出総額に占める割合が8割程度であったものが、景気情勢等に伴う歳出の増加や累次の減税等により国税収入とのギャップが拡大し、平成20年度は歳出総額に占める割合が5割程度まで低下している。

国税収入のうち所得税収について見ると、一般会計税収に占める割合は消費税導入前の昭和61年度は4割程度であったが、累次の減税等により低下し一時3割を割り込んだものの、平成19年の定率減税の廃止等により平成20年度は3割台に回復している。また、所得税収のうち給与分に係る税収についても、昭和61年度は2割程度であったものが、累次の減税等により低下し平成19年度には2割を割り込み1割台に落ち込んでいる。

所 得 税 収 等 の 推 移

区 分	昭和61年度	平成9年度	平成19年度	平成20年度
一般会計税収	[78.1%] 418,768億円	[68.7%] 539,415億円	[62.3%] 510,182億円	[52.3%] 442,674億円
うち所得税収	(40.2%) 168,267	(35.6%) 191,827	(27.0%) 160,800	(33.9%) 149,851
勤労性所得	—	(25.2%) 135,941	(19.3%) 98,271	—
うち給与分	(22.5%) 94,116	(21.9%) 117,987	(16.6%) 84,940	—
うち申告分	—	(3.3%) 17,953	(2.6%) 13,331	—
(参考) 歳出総額	536,404億円	784,703億円	818,425億円	846,974億円

(注) 1 決算額による。平成20年度は決算額(概数)である。また、平成21年度当初予算の一般会計歳出総額は885,480億円、一般会計税収は461,030億円[52.1%]のうち所得税収は155,720億円である。なお、平成21年度補正後予算の一般会計歳出総額は1,024,736億円である。

2 勤労性所得は、所得税収の源泉分に、国税庁統計年報書表3-1の源泉徴収税額のうち給与所得分の割合を、所得税収の申告分に、国税庁統計年報書表2-1の申告納税額のうち各種別の所得のうち事業所得又は給与所得が最も大きい者の申告納税額の割合を、それぞれ乗じて求めた額である。

3 []は、歳出総額に占める一般会計税収の割合であり、()は、一般会計税収に占める所得税収及び給与分の割合である。

また、租税及び印紙収入予算の説明(財務省主税局)によれば、給与所得に対する課税所得見込額に占める源泉所得税額、すなわち、給与所得に係る課税総所得金額に対する平均税率については、昭和61年度は15.9%、平成9年度は12.8%、平成19年度は10.0%、平成20年度は10.3%と低下している。

2 国民所得に対する個人所得課税の租税負担率の推移

国民所得に対する租税負担率については、昭和 61 年度から平成 19 年度まで 25%前後で、ほぼ横ばいで推移している。しかしながら、その内訳を見ると、個人所得課税の租税負担率は 9.0%から 7.6%に低下している状況にあり、特に所得税の租税負担率は 6.3%（個人住民税を含めると 9.0%）から 4.3%（個人住民税を含めると 7.6%）へ大幅に低下している。

所得税の租税負担率等の推移

	昭和 61 年度 (a)	平成 9 年度	平成 19 年度 (b)	(b)/(a)
国民所得	268.1兆円	382.0兆円	377.3兆円	140.7%
租税負担額	(25.2%) 67.5	(24.0%) 91.8	(25.1%) 94.6	[99.6%]140.2%
うち国税	(16.0%) 42.9	(14.6%) 55.6	(14.4%) 54.2	[89.8%]126.4%
個人所得課税	(9.0%) 24.1	(7.8%) 29.9	(7.6%) 28.6	[84.4%]118.8%
うち所得税	(6.3%) 16.8	(5.0%) 19.2	(4.3%) 16.1	[67.9%] 95.6%

(注)1. ()は、国民所得に対する租税負担率である。

2. []は、租税負担率の伸び率である。

また、主要諸外国の国民所得に対する所得税の租税負担率は、アメリカ 9.9%（地方税を含めると 12.5%）、イギリス 13.7%、ドイツ 9.4%（地方税を含めると 11.6%）、フランス 10.5%となっており⁽⁴⁶⁾、日本の個人所得課税の租税負担率は主要諸外国と比較しても相当低いことがわかる。

3 所得税の納税者数等の推移

所得税の納税者数については、平成 19 年の就業者数が 6,412 万人であるのに対して、納税者数は 5,265 万人と 8 割を超える水準となっており、昭和 61 年と比較して納税者割合は 9.6 ポイント増加している。これは、消費税導入等に伴う課税最低限の引上げや景気対策による特別減税の実施により納税者割合が低下したものの、平成 16 年分からの配偶者特別控除の上乗せ措置の廃止等による課税最低限の引下げ等により、就業者数に対する納税者数の割合は消費税導入前より回復している。また、納税者数は増加傾向にあるが、そ

(46) 諸外国の国民所得に対する個人所得課税の租税負担率は、個人所得に課される租税に係るものであり、OECD “Revenue Statistics 1965-2007” 及び同 “National Accounts 1995-2006” に基づく 2006 年の数値である。

の内訳を見ると、事業所得者数は減少傾向にある一方で給与所得者数は増加しており、特に、不動産所得や年金収入等に係る雑所得を有する其他所得者数が大幅に増加している。

就業者数、雇用者数、所得税の納税者数の推移

	昭和61年(a)	平成9年	平成19年(b)	伸び率(b)/(a)
就業者数	5,853万人	6,557万人	6,412万人	109.6%
納税者数	(72.5%) 4,245	(76.5%) 5,019	(82.1%) 5,265	124.0%
うち給与所得者数	(63.8%) 3,736	(65.5%) 4,297	(66.0%) 4,233	113.3%
うち事業所得者数	(6.8%) 396	(5.2%) 341	(3.6%) 234	59.1%
うち其他所得者数	(1.9%) 113	(5.8%) 381	(12.5%) 799	707.1%

(注)1. ()書は、就業者数に対する納税者数の割合である。

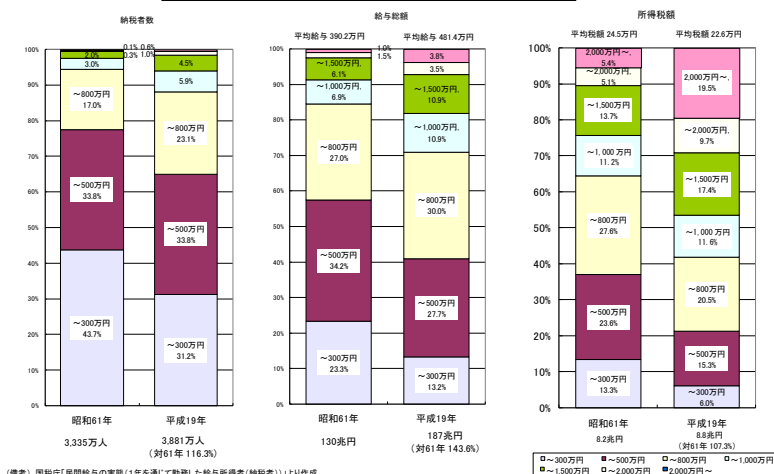
2. 就業者数は、「労働力調査年報(総務省)」による。

3. 納税者数は、「市町村課税状況の調(総務省)」による。

4 給与収入階級別の所得税の納税者数、給与総額及び所得税額の分布状況の推移

イ 税務統計からみた民間給与の実態調査から、税源移譲後の平成19年分の給与所得者の納税者数、給与総額及び所得税額のいずれについても消費税導入前の昭和61年分と比較して増加しており、特に、給与総額は4割強と著しく増加している。一方、累次の税率構造のフラット化や最低税率の引下げ等により所得税額はそれほど増加していない。これら給与収入階級別の所得税の納税者数、給与総額及び所得税額の分布状況を示したのが、次のグラフである。

給与収入階級別の納税者数、給与総額及び所得税額のシェア



これを見ると、

(イ) 納税者数については、給与収入 500 万円以下の階級では全体の 7 割弱 (65%) を占め、昭和 61 年分と比べ 13 ポイント減少しており、その内訳は、給与収入 300 万円以下では 1 割程度減少し、300 万円を超え 500 万円以下の階級ではほぼ横ばいで推移している。また、給与収入 500 万円を超える階級ではいずれの階級においても増加しており、特に、給与収入 1,000 万円を超える階級では全体の 1 割弱 (6%) となっており昭和 61 年分と比べて 4 ポイント増加している。

(ロ) 給与総額については、給与収入 500 万円以下の階級では全体の 4 割強 (41%) を占めており、昭和 61 年分と比べ 17 ポイント減少している。また、給与収入 500 万円を超える階級ではいずれの階級においても増加しており、特に、給与収入 1,000 万円を超える階級では全体の 2 割弱 (18%) となっており昭和 61 年分と比べて 10 ポイント増加している。

(ハ) 所得税額については、給与収入 500 万円以下の階級では全体の 2 割

強（21％）を占めているが昭和61年分と比べ16ポイントも減少している。また、給与収入500万円を超え800万円以下の階級でも減少している。800万円を超え1,000万円以下の階級ではほぼ横ばいとなっている。更に、給与収入1,000万円を超える階級ではいずれの階級においても増加しており、全体の5割弱（47％）を占め、昭和61年分と比べて22ポイントも増加している。特に給与収入2,000万円を超える階級では14ポイント増加しておりその増加割合の6割を占めている。

(ニ) 上記の(イ)から(ハ)までを総括すると、給与収入500万円以下の階級では、納税者数、給与総額、所得税額のいずれも昭和61年分と比べ減少しているものの、納税者数は全体の7割弱（65％）を占めており、所得税額では全体の2割強（21％）にとどまっている。また、給与収入500万円を超え1,000万円以下の階級では、納税者数、給与総額のいずれも増加しているが、所得税額は昭和61年分と比べ7ポイントも減少し全体の2割強（21％）となっている。更に、給与収入1,000万円を超える階級では、納税者数は全体の1割（6％）にも満たない中で、給与総額は昭和61年分と比べて10ポイントも増加し全体の2割弱（18％）を占めている。また、所得税額は昭和61年分と比べて22ポイントと大幅に増加しており全体の5割弱（47％）を占めている。

このように、平成19年分においては、昭和61年分と比べると納税者数は給与収入の高い階層に移動していることが窺えるものの、給与収入500万円以下の階級では、全体の7割弱（65％）の納税者が所得税額の2割強（21％）を負担している（昭和61年分は8割弱（78％）の納税者で4割弱（37％）を負担している）。また、給与収入1,000万円を超える階級では、全体の1割に満たない納税者（6％）が所得税額の5割弱（47％）を負担する状況となっているが、昭和61年分と同様に、高い給与収入の少数の者によって多くの所得税負担額を依存している傾向にある（昭和61年分はごく少数の納税者（2％）で2割強（24％）を負担している）。

ロ 年末調整を行った1年を通じて勤務した給与所得者について、基礎控除及び配偶者控除の適用状況を納税者について見ると、基礎控除のみを適用した者(配偶者控除及び扶養親族に係る扶養控除のいずれの適用も受けていない者)の割合は、昭和61年分は49.8%であったものが平成19年分は58.9%と9ポイント増加している。また、配偶者控除を適用した者の割合は、昭和61年分は37.1%であったものが平成19年分は28.1%と9ポイント減少している。このように、基礎控除のみを適用した者が増加し、配偶者控除を適用した者が減少している状況は、共働き世帯の増加などにより税法上の単身者が増加していることを窺うことができる。

第2節 税源移譲後における所得税の税負担構造の現状と分析

1 消費税導入前と比較した所得税の実効税率のグラフからみた累進性の変化

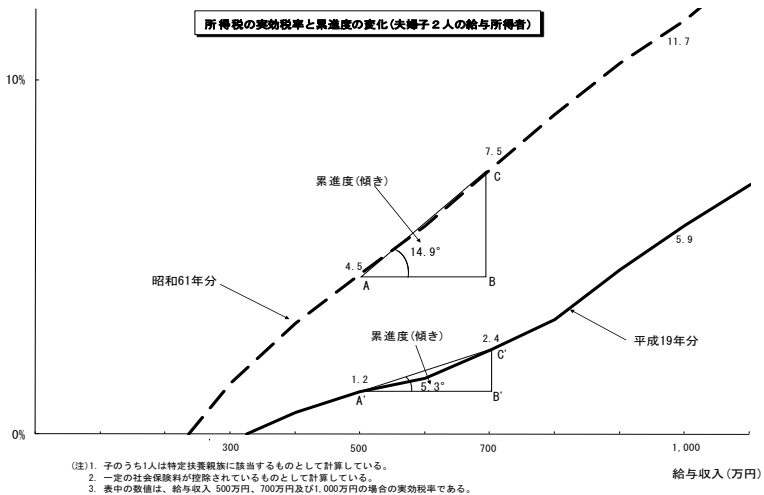
所得税は、超過累進税率が採られており、所得の上昇に応じて税負担率(給与所得者の場合、給与収入の金額に対する所得税額の割合)も上昇するという累進性をもっている。

この累進性を示したものを一般的に所得税の累進度(傾き)という。所得税の累進度を計測するため様々な指標が用いられている⁽⁴⁷⁾が、この稿では、

(47) 我が国の所得税は、超過累進税率を採用しており、所得が上がるにつれてどの程度の所得税負担が増加するのかというのを測定する尺度として、所得税の累進度というものがある。この所得税の累進度を計測するため様々な指標が用いられる。一般的には大きく分けて二つの考え方がある。一つは、所得と税額の関係を示すグラフで、所得と税額の関係をも二点間で比較することによって求められる。これには、①所得の変化率に対する平均税率の変化、すなわち所得が1%上昇したときに平均税率がどれだけ上昇するかを見る指標(平均税率累進度)、②所得の変化率に対する税負担額の変化率の比率、すなわち所得が1%上昇したときの税負担額の上昇率を示す指標(税負担累進度)、③所得の変化率に対する税引後の残余所得(可処分所得)の変化率の比率、すなわち所得が1%上昇したときに手取り所得が何%増えるかを示す指標(残余所得累進度)の3通りの指標がある。二つ目は、全体の所得分配の状況を考慮にいれて、課税前と課税後に分配状況がどのように変化するかを測ることによって所得税の累進度とする指標である(林宏昭「所得税の累進税率構造につい

一般的に理解しやすくするため、所得税の実効税率のグラフを用いて示すこととする。

そこで、所得税額の負担率（給与収入の金額に対する所得税の負担率）を縦軸に、給与収入の金額を横軸にして、給与所得者（夫婦子2人世帯）の所得税の実効税率を示したものが、次のグラフである。



これを見ると、給与収入500万円の所得税額を起点A (A^ˆ)として給与収入の金額が200万円増加した場合において、その増加後の給与収入700万円の点B (B^ˆ)とその金額に対する所得税額の点C (C^ˆ)を線で結んだ三角形の起点A (A^ˆ)の角度の傾き(増加給与収入の金額に対する増加所得税額の割合)により累進性の程度を示しており、この場合、昭和61年分の累進度の傾き(14.9°⁽⁴⁸⁾)と平成19年分の累進度の傾き(5.3°⁽⁴⁹⁾)を比較

て」租税研究444号19頁(1986))。

(48) 当該傾き(14.9° = 0.149)は、昭和61年分の給与収入500万円の所得税額22.5万円から給与収入700万円の所得税額52.2万円に増加した額29.7万円を、給与収入の増加額200万円(700万円-500万円)で除して求めた。

(49) 当該傾き(5.3° = 0.053)は、平成19年分の給与収入500万円の所得税額6.0万

すると、税率の引下げやブラケット幅の拡大等により、所得税の累進度（傾き）が、3分の1程度に低下していることがわかる。

また、グラフの形状を見ても、中低所得者層において、昭和61年分はお椀をかぶせた状態でなだらかに負担が増加していく形状から、平成19年分はより深くえぐれた形状となっており、全体的に累進性が低下していることがわかる。

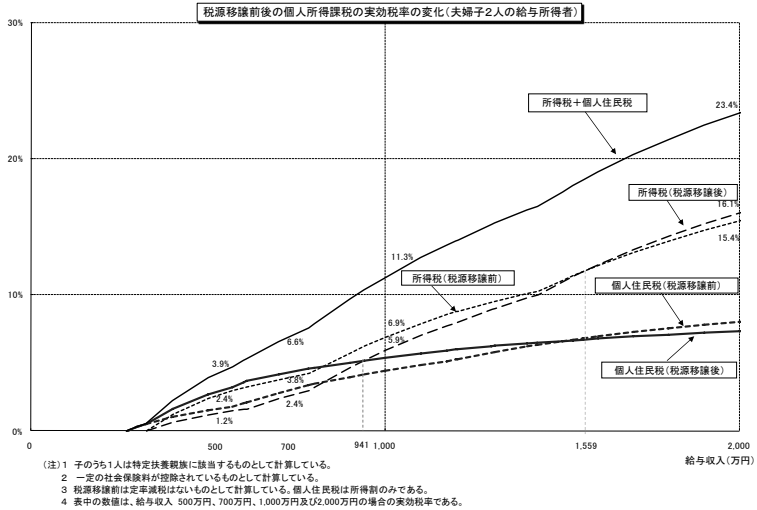
2 税源移譲前後の所得税の実効税率カーブからみた累進性の変化

平成19年分（年度分）から所得税及び個人住民税の税率構造の見直しにより、3兆円規模の所得税から個人住民税への税源移譲が行われた。これにより国税収入はもとより所得税の税収も減少し、所得税の財源調達機能は低下することとなった。また、所得税の最低税率を10%から5%に引き下げるとともに、所得税の最高税率を37%から40%に引き上げる等の税率構造の見直しを行った結果、次の所得税の実効税率のグラフのとおり、中低所得者層においてより深くえぐれた形状となり累進性が低下する一方で、高所得者層においては税源移譲前より所得税負担率が増加し累進性が若干向上している。

これを給与所得者（夫婦子2人世帯）の負担状況で見ると、税源移譲後においては、給与収入941万円までは、所得税の負担額が、個人住民税の負担額よりも少なくなっている⁽⁵⁰⁾。また、給与収入1,559万円を超えると税源移譲後の所得税の負担額が税源移譲前の所得税の負担額よりも多くなっている。

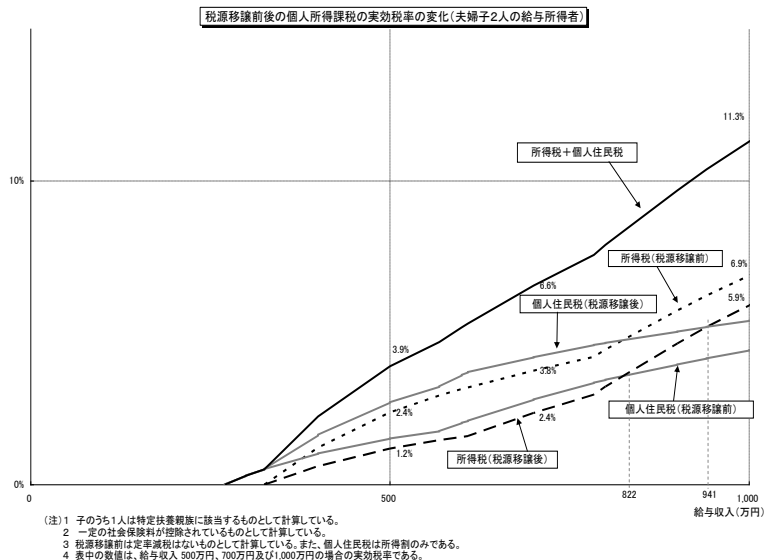
円から給与収入700万円の所得税額16.6万円に増加した額10.6万円を、給与収入の増加額200万円(700万円－500万円)で除して求めた。

- (50) 世帯類型別の税源移譲後の所得税の負担額が税源移譲後の個人住民税の負担額より少なくなる分岐点は、独身世帯では735万円、夫婦世帯では789万円、夫婦子1人世帯では843万円となっている。



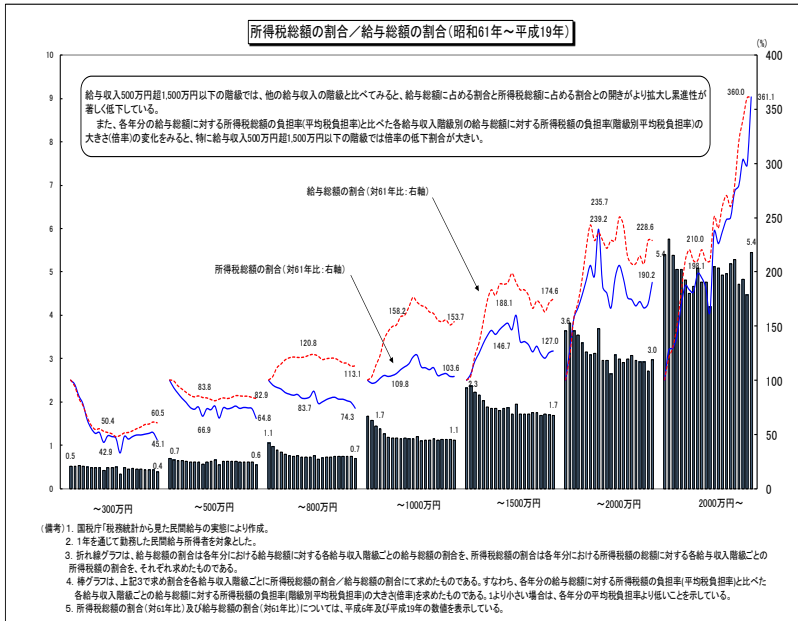
なお、給与収入 822 万円までは、税源移譲後の所得税の負担額が税源移譲前の個人住民税の負担額より少なくなっており⁽⁵¹⁾、所得税の最低税率が 10% から 5% に引き下げられたことにより中低所得者層において所得再分配機能が著しく低下していることがわかる。

(51) 世帯類型別の税源移譲後の所得税の負担額が税源移譲前の個人住民税の負担額より少なくなる分岐点は、独身世帯では 607 万円、夫婦世帯では 667 万円、夫婦子 1 人世帯では 721 万円となっている。



3 税務統計の民間給与の実態からみた所得税の累進性の変化

税務統計から見た民間給与の実態調査により、昭和61年分から平成19年分までの給与収入階級分布状況から所得税の累進性を検証するために示したものが、次のグラフである。



イ まず、各年分における給与総額に対する各給与収入階級別の給与総額の割合(以下「給与総額の割合」という。)と各年分における所得税額の総額に対する各給与収入階級別の所得税額の割合(以下「所得税総額の割合」という。)の変化を示した折れ線グラフから所得税の累進性を検証する。

この折れ線グラフで、昭和61年分から平成19年分までの変化を見ると、

- ① 給与収入500万円以下の各階級では、給与総額の割合と所得税総額の割合の双方において、昭和61年分と比較して低下傾向にある。特に平成19年分において最低税率の引下げに伴い所得税総額の割合が一段と低下しているが、昭和61年分と比較すると、それぞれの割合の開きはそれほど大きなものとはなっていない。
- ② 給与収入500万円を超え800万円以下の階級では、給与総額の割合は増加する一方で所得税総額の割合は減少し、それぞれの割合の開きは拡大しており累進性の低下は大きいものとなっている。

③ 給与収入 800 万円を超える階級では、いずれの階級も給与総額の割合と所得税総額の割合の双方において、昭和 61 年分と比較して増加している。特に、800 万円を超え 1,500 万円以下の各階級では、それぞれの割合の開きは拡大しており累進性の低下は大きい。また、1,500 万円を超え 2,000 万円以下の階級では、それぞれの割合の開きはそれほど大きなものとなっていない。更に、給与収入 2,000 万円を超える階級では、平成 18 年分まではそれぞれの割合の開きが多少みられたが、平成 19 年分にはそれぞれの割合の開きはなくなっている。

ロ 次に、各年分における給与総額に対する所得税総額の負担率（以下「平均税負担率」という。）と比較した各給与収入階級の給与総額に対する所得税額の負担率（以下「階級別平均税負担率」という。）の大きさ（倍率）を示した棒グラフの変化から所得税の累進性を検証する。

この棒グラフは、昭和 61 年分から平成 19 年分までの各年分の平均税負担率と比較して各給与収入階級の給与総額に対する階級別平均税負担率がどの程度の大きさかを倍率で示したものである。これによって求めた各年分の平均税負担率の値を「1」とし、その値より小さい場合は、階級別平均税負担率が平均税負担率より低いことを示している。なお、昭和 61 年分の給与総額に対する平均税負担率は 6.0%であったものが平成 19 年分には 4.4%と 3 割程度（27 ポイント）低下している。

この棒グラフを見ると、給与収入 2,000 万円以下のすべての階級では、昭和 61 年分と比べて平均税負担率に対する階級別平均税負担率の倍率が低下しているが、その低下割合が大きいのは給与収入 500 万円を超え 1,500 万円以下の各階級であり、他の給与収入階級と比較しても、より累進性が低下している。

具体的には、給与収入 500 万円以下の各階級では 20 ポイント程度の低下となっているが、給与収入 500 万円を超え 1,500 万円以下の各階級では 30 ポイント程度と大きく低下している。また、1,500 万円を超え 2,000 万円以下の階級では 20 ポイント程度の低下にとどまっている。なお、給与収入

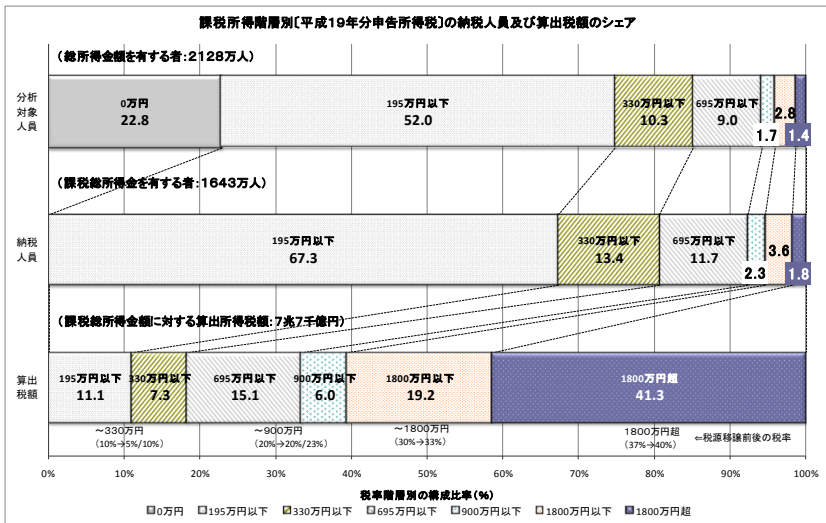
2,000万円を超える階級では、平成19年分の階級別平均税負担率が昭和61年分と同水準となっているものの、平均税負担率が低下していることから所得税の負担額は軽減されている。

4 税源移譲後における確定申告をした者の申告状況

平成19年分に確定申告書を提出した者のうち総所得金額を有する者の確定申告実績⁽⁵²⁾から、世帯類型、年齢区分及び課税総所得金額階層別の分布状況並びに給与収入のある者の給与収入階級の分布状況等を検証する。

イ 課税総所得金額階層別の分布状況

確定申告書を提出した者のうち、総所得金額を有する者及び課税総所得金額を有する者を対象として、所得税の税率階層別に、人員の構成割合及び算出税額の負担割合を示したのが、次のグラフである。



(52) この稿では、平成19年分に、確定申告書を提出した者2,430万人のうち、総所得金額を有する者2,128万人の確定申告実績を用いて分析している(税務大学校研究部調べ)。

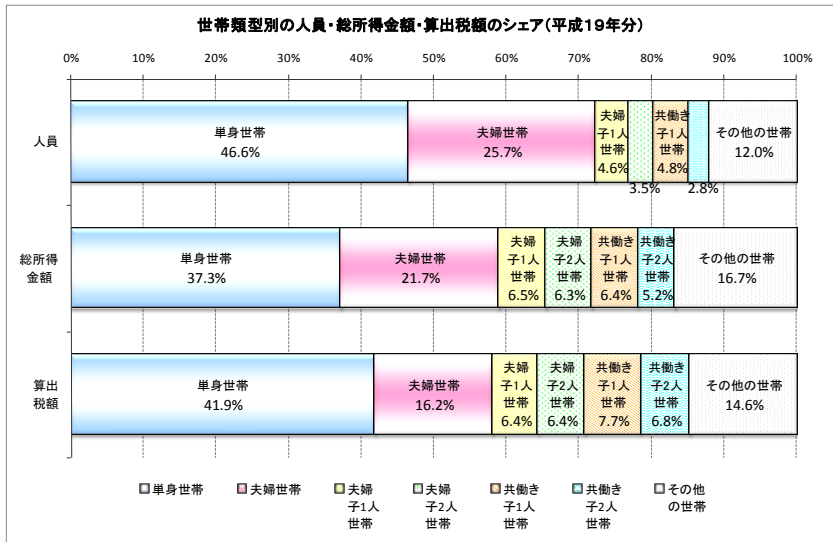
これを見ると、確定申告書を提出した者のうち、2割の者は所得控除により課税総所得金額がない非納税者となっており、残りの8割の者が課税総所得金額を有する者（納税者）である。この納税者のうち、平成19年の改正前では所得税率10%が適用されていた課税総所得金額330万円以下である者は全納税者の8割を占めている。このうち所得税率5%が適用される課税総所得金額195万円以下の者が67%、所得税率5%と10%が適用される195万円超330万円以下の者が13%となっている。

また、算出税額を見ると、納税人員で8割を占める課税総所得金額330万円以下の納税者は、算出税額の総額の2割弱（18%）しかカバーしておらず、最高税率40%が適用されるごく少数（2%）の課税総所得金額階層1,800万円超の納税者が算出税額の総額の4割強（41%）をカバーしており、所得税負担は高額所得者に依存していることがわかる。

ロ 世帯類型別の分布状況

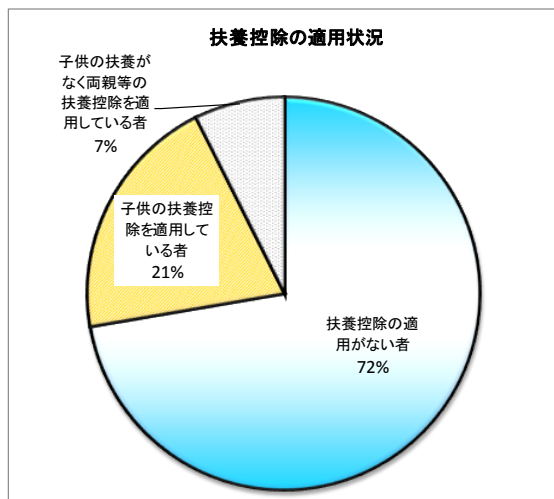
確定申告書を提出した者を世帯類型別⁽⁵³⁾に、人員、総所得金額及び算出税額の構成割合を示したのが、次のグラフである。

(53) この稿における世帯類型別の区分は、人的控除の適用状況に応じて、基礎控除を適用している者を「単身世帯」に、基礎控除及び配偶者控除を適用している者を「夫婦世帯」に、基礎控除、配偶者控除及び子供に係る扶養控除を適用している者を「夫婦子供世帯」に、基礎控除及び子供に係る扶養控除を適用している者を「共働き子供世帯」に、単身世帯、夫婦世帯、夫婦子供世帯及び共働き子供世帯以外の者を「その他の世帯」に、それぞれ区分している。



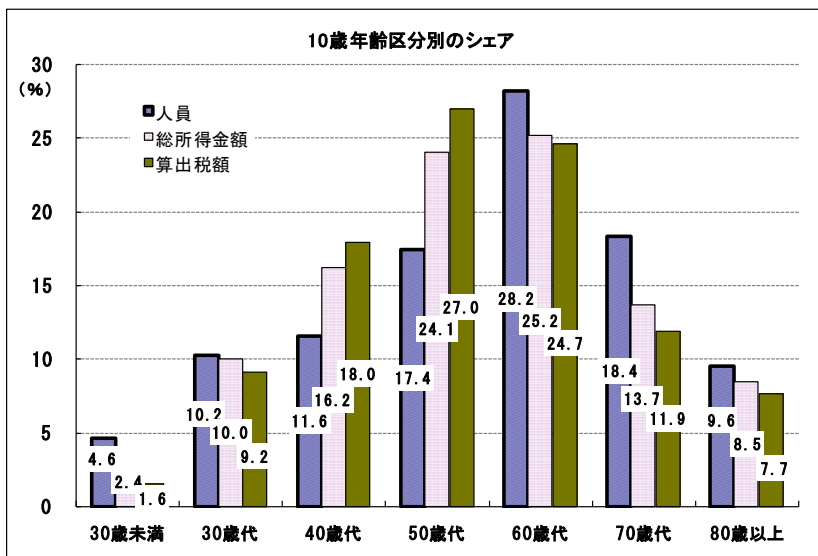
これを見ると、確定申告書を提出した者のうち7割強の者は扶養控除の適用を受けていない者である。これらの者を世帯類型別に見ると、その内訳は単身世帯が5割弱(47%)と夫婦世帯が3割弱(26%)となっている。また、この扶養控除の適用を受けていない単身世帯と夫婦世帯は、総所得金額の総額及び算出税額の総額において概ね6割を占めており、その内訳は単身世帯が4割で夫婦世帯が2割という構成になっている。

一方、扶養控除を適用している者は、全体の3割であり、次の「扶養控除の適用状況」とおり、子供の扶養控除を適用している者が2割強(21%)で、子供の扶養はなく両親等の扶養控除を適用している者が1割弱(7%)となっている。



ハ 年齢階層別の分布状況

確定申告書を提出した者を年齢階層別（10歳ごとに区分）に、人員、総所得金額及び算出税額の構成割合を示したのが、次のグラフである。



これを見ると、確定申告書を提出した者のうち、60歳代の者が3割弱（28%）と一番多く、次に70歳代と50歳代が、それぞれ2割弱（70歳代18%、50歳代17%）となっており、これら50歳から79歳までの者が全体の6割強を占めていることがわかる。

一方、算出税額で見ると、50歳代と60歳代がそれぞれ3割弱（50歳代27%、60歳代25%）と多く、次に40歳代が2割弱（18%）となっており、これら40歳から69歳までの者が全体の7割を占めていることがわかる。

このように年齢階層別の特徴としては、40歳未満の階層（30歳未満・30歳代）と60歳以上の階層（60歳代・70歳代・80歳以上）では、各階層とも人員の構成割合が多くなっているのに対して、総所得金額及び算出税額の構成割合が少なくなっている。一方、40歳から59歳までの階層（40歳代・50歳代）では、これらの年齢階層とは反対の傾向を示しており、各階層とも人員の構成割合は少なく、総所得金額及び算出税額の構成割合は多くなっている。

二 世帯類型別の年齢階層及び課税総所得金額階層の分布状況

確定申告書を提出している者のうち課税総所得金額がある者を対象として、子供のいる世帯と子供のいない世帯（単身世帯及び夫婦世帯）の世帯類型別に、年齢階層及び課税総所得金額階層の分布状況を示したのが、次の表である。

世帯類型別の年齢階層及び課税総所得金額階層の分布状況

夫婦子 1人世帯	夫婦子 2人世帯	共働き子 1人世帯	共働き子 2人世帯	単身世帯	夫婦世帯	全体
5.7%	3.6%	4.8%	2.8%	7.6%	0.4%	4.8%
19.4%	29.5%	18.5%	23.6%	11.9%	1.7%	10.6%
15.7%	37.3%	20.4%	38.9%	9.5%	1.6%	10.0%
25.4%	20.7%	28.3%	24.9%	15.3%	8.3%	14.9%
20.7%	3.4%	15.7%	4.2%	27.2%	41.5%	28.9%
7.3%	0.7%	6.1%	1.4%	17.6%	33.4%	20.1%
5.8%	4.8%	6.2%	4.1%	10.9%	13.1%	10.6%
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

夫婦子 1人世帯	夫婦子 2人世帯	共働き子 1人世帯	共働き子 2人世帯	単身世帯	夫婦世帯	全体
52.4%	42.4%	55.6%	44.8%	71.0%	75.8%	67.3%
16.4%	18.5%	15.3%	16.9%	12.3%	11.9%	13.4%
18.8%	23.1%	16.0%	19.0%	10.2%	8.1%	11.7%
3.9%	4.7%	3.4%	4.6%	2.0%	1.4%	2.3%
6.1%	8.3%	6.0%	8.6%	3.0%	2.0%	3.6%
2.4%	3.0%	3.8%	6.1%	1.5%	0.8%	1.8%
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

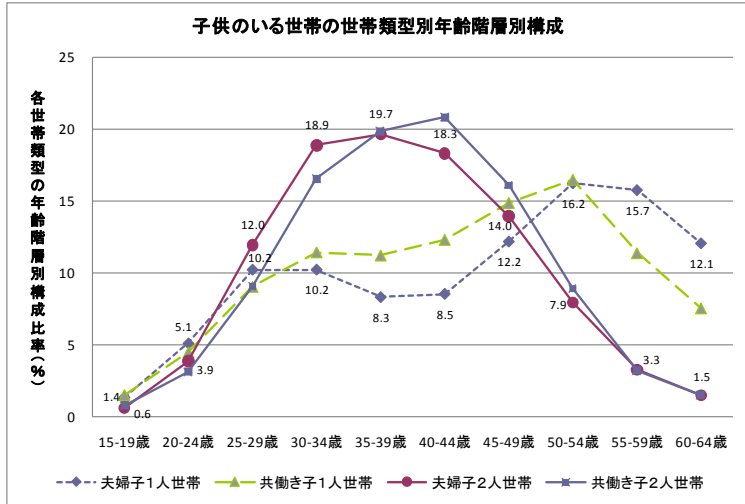
(イ) まず、子供のいる世帯を見ると、

- ① 夫婦子1人世帯では、50歳代の申告が3割弱（25%）と最も多く、次に60歳代と30歳代の申告が2割（60歳代21%、30歳代19%）と多くなっている。
- ② 夫婦子2人世帯では、40歳代の申告が4割弱（37%）と最も多く、次に30歳代の申告が3割（30%）と、そして50歳代の申告が2割強（21%）と次いで多くなっている。
- ③ 共働き子1人世帯では、50歳代の申告が3割弱（28%）と最も多く、次に40歳代と30歳代の申告が2割（40歳代20%、30歳代19%）と多くなっている。
- ④ 共働き子2人世帯では、40歳代の申告が4割弱（39%）と最も多く、次に50歳代と30歳代の申告が2割（50歳代25%、30歳代24%）と多くなっている。

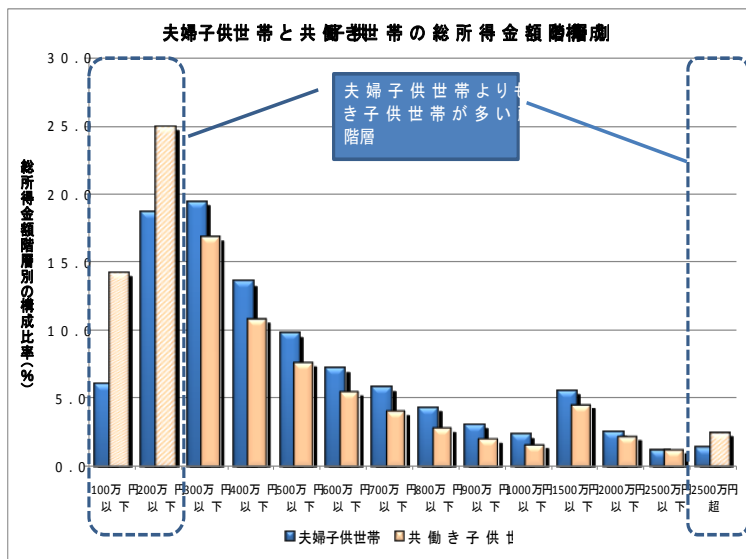
これらを課税総所得金額階層別に見ると、子供のいる世帯は、申告者全体の構成に比して所得水準が高い階層に存在するものの、共働きで子

子供のいる世帯は、夫婦子供世帯より課税総所得金額が低い階層に多く存在している。

また、次のグラフで示すとおり、子供1人の世帯より子供2人の世帯の申告者数が比較的若い世代の年齢層に多く存在している。

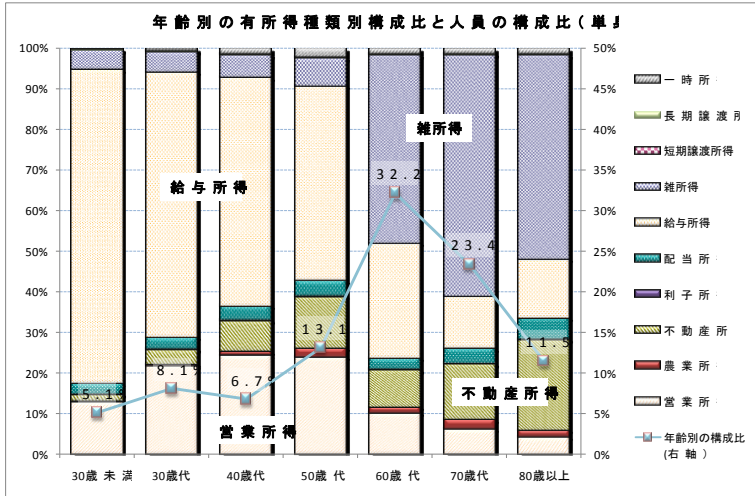


更に、子供がいる世帯を総所得金額階層別に見ると、次のグラフのとおり、総所得金額階層の低所得階層では夫婦子供世帯よりも共働きで子供を扶養している世帯の割合が高くなっている。

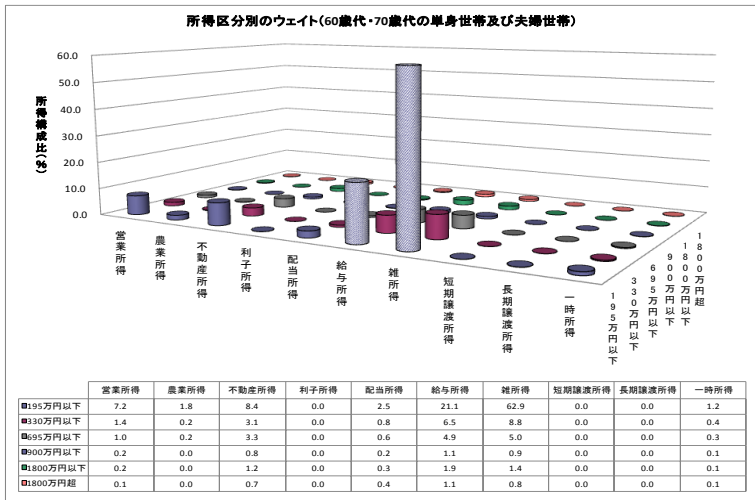


(ロ) 次に、子供のいない世帯。すなわち、単身世帯と夫婦世帯を見ると、両世帯とも60歳代の申告が最も多く、単身世帯が3割弱(27%)、夫婦世帯が4割強(42%)となっており、次に申告が多い世代は両世帯とも70歳代であり、単身世帯が2割弱(18%)、夫婦世帯が3割強(33%)となっている。

これら単身世帯と夫婦世帯について、年齢階層別に、申告者の有する所得の種類別(有所得種類別)の分布状況を見ると、60歳未満の者(30歳未満・30歳代・40歳代・50歳代)の申告は、給与所得を有するケースが多く、60歳以上の者(60歳代・70歳代・80歳以上)は、公的年金等に係る雑所得や給与所得による申告が多いことがわかる。



また、60歳代と70歳代の申告者の有所得種類と課税総所得金額階層別の分布状況を見ると、課税総所得金額195万円以下の階層に多く存在している。



ホ 給与収入のある者の給与収入階層別の分布状況等

確定申告書を提出した者のうち、総所得金額を有する者で給与収入のある者の給与収入階級別に、人員、給与総額、給与所得控除総額の分布状況を示したものが、次の表である。

確定申告をした者のうち給与収入のある者の給与収入階級別

給与収入階級	人員構成比		給与総額構成比		給与所得控除総額構成比	
	構成比	累積比	構成比(平均額)	累積比	構成比(平均額)	累積比
万円以下	%	%	% (万円)	%	% (万円)	%
～300	48.8	48.8	16.6(170.8)	16.6	28.5(75.5)	28.5
～500	19.4	68.3	15.2(391.7)	31.9	19.7(131.3)	48.2
～800	15.7	83.9	19.9(637.2)	51.8	21.6(178.7)	69.8
～1000	6.1	90	10.8(889.0)	62.6	9.8(208.9)	79.7
～1500	5.4	95.5	13.1(1,201.5)	75.7	9.7(230.1)	89.4
～2000	1.9	97.4	6.5(1,719.7)	82.2	3.7(256.0)	93.1
2000万円超	2.6	100	17.8(3,405.4)	100	6.9(340.3)	100
合計	100		100(501.0)		100(129.4)	
	人員1,046		給与総額52兆3,8		控除総額13兆5,3	

※501万円に対する
控除額は154.2万円

これを見ると、給与収入のある者は、申告者全体の5割弱(49%)を占めている。これらの者の給与収入階級別の人員の構成比を見ると、給与収入500万円以下は7割弱(68%)、500万円超1,000万円以下は2割強(22%)、1,000万円超は1割(10%)となっている。また、給与総額の構成比を見ると、給与収入500万円以下は3割強(32%)、500万円超1,000万円以下は3割強(31%)、1,000万円超は4割弱(37%)となっている。更に、給与所得控除総額の構成比を見ると、給与収入500万円以下は5割弱(48%)、500万円超1,000万円以下は3割強(32%)、1,000万円超は2割(20%)となっている。

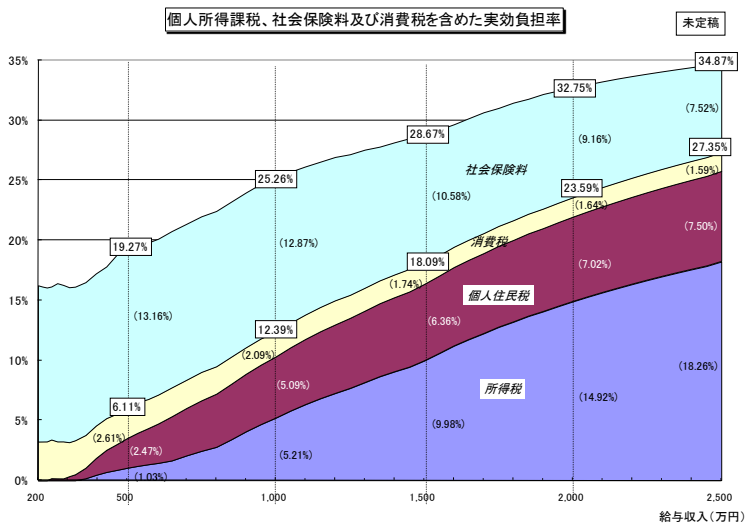
なお、給与収入1,000万円を超える者は1割(10%)で、その者の平均給与収入の金額は1,880万円となっており、給与所得控除総額は、2兆7,500億円で全体の2割(20%)で、給与収入1,000万円を超える部分の給与所得控除総額は、4,600億円となっている。

また、確定申告義務のある給与収入2,000万円を超える者はごく少数(3%)で、その者の平均給与収入の金額は3,405万円となっており、給

与所得控除総額は、9,300億円で全体の1割弱（7%）で、給与収入2,000万円を超える部分の給与所得控除総額は、1,900億円となっている。

5 租税負担と社会保険料負担の実効負担率の状況

給与所得者（夫婦子2人世帯）の個人所得課税及び消費税の税負担並びに社会保険料負担の給与収入に応じた実効負担率を示したのが、次のグラフである。



(注1) 夫婦子2人の世帯給与所得者で、子のうち1人は特定扶養親族に該当するものとして試算している。

(注2) 個人所得課税(所得税・個人住民税)は、税額控除(10年(世)から実施)後の実効負担率である。

(注3) 社会保険料については、平成20年10月時点における政府管掌健康保険、介護保険、厚生年金、雇用保険について試算している。また、ボーナスを給与4ヶ月分(年2回支給)として仮定している。

(注4) 消費税については、給与収入に対応する可処分所得(給与収入-個人所得課税-社会保険料)に、家計調査上の平均消費性向と、消費支出に占める課税対象割合(標準(夫婦子2人)勤労者世帯)をかけ、課税対象消費支出を算出し、消費税率をかけて試算したものである。

これを見ると、所得税と個人住民税の税負担の状況は、給与収入が高くなるほど給与収入に対する税負担割合が上昇しているが、消費税の税負担と社会保険料負担の状況は、給与収入の低い者ほど、給与収入の高い者より給与収入に対する負担割合が高いことがわかる。

今後、社会保険料や消費税の負担が増加すると、租税負担と社会保険料負担をあわせた実効負担率のグラフの形状は、全体としてなだらかなグラフとなり累進性が低下すると見込まれることから、今後の所得税の負担構造の見

直しに際しては、高所得者層の累進性を高めていくことが求められるものと考ええる。

第3節 小 括

- (1) 第1節で述べたように、所得税の財源調達機能と所得再分配機能を検証するため、所得税の税収の推移を見ると、平成19年分からの定率減税の廃止により平成20年度の所得税収は国税収入の3割程度となっており所得税が基幹的な役割を担っているものの、消費税導入前の昭和61年度は4割であったことと比べると相当低下している。一方、歳出・歳入のギャップを見ると、昭和61年度には歳出総額に対する一般会計税収の割合が8割弱であったものが、その後の景気情勢や税制改革等により、歳出が増加し国税収入は減少傾向となったことから、その割合は低下し平成20年度は5割程度と歳出・歳入のギャップは更に拡大している。また、給与所得に係る課税総所得金額に対する平均税率を見ると、昭和61年度の15.9%から平成19年度は10.0%、平成20年度は10.3%と著しく低下している。

こうした状況は、税制改革等の累次の減税により、基礎控除等の人的控除の引上げ、給与所得控除の拡充、税率の刻み数の簡素化、税率の引下げやブラケット幅の拡大が行われたことが一因となっている。また、消費税の導入等により直間比率は是正された⁽⁵⁴⁾が、バブル崩壊後の歳出の増加等により財政赤字が拡大する中で、国民所得に対する所得税の租税負担率は低下しており、主要諸外国と比較して最も低い水準にある。

更に、所得税の納税者数について見ると、平成19年の就業者数が6,412

(54) 国税の直間比率は、1985年度(昭和60年度)は直接税72.8%、間接税等27.2%、1990年度(平成2年度)は直接税73.7%、間接税等26.3%、1995年度(平成7年度)は直接税66.1%、間接税等33.9%、2000年度(平成12年度)は直接税61.3%、間接税等38.7%、2005年度(平成17年度)は直接税60.3%、間接税等39.7%、2007年度(平成19年度)は直接税61.4%、間接税等38.6%、2008年度(平成20年度)は直接税58.8%、間接税等41.2%となっている(平成19年度までは決算額、平成20年度は補正後予算額)。

万人であるのに対して、納税者数は5,265万人と8割を超える水準となっており、昭和61年と比較して納税者割合は9.6ポイント増加している。これは、消費税導入等に伴う課税最低限の引上げや景気対策による特別減税の実施により納税者割合は低下したものの、平成16年分からの配偶者特別控除の上乗せ措置の廃止等による課税最低限の引下げの影響等により就業者数に対する納税者数の割合は消費税導入前より回復している。

給与所得者の給与収入階級別の分布状況から、所得税の納税者数、給与総額及び所得税額の構成を見ると、昭和61年分と比べて、平成19年分はいずれも増加しているが、特に給与総額が著しく増加している(対昭和61年分：納税者数で116%、給与総額で144%)。一方、累次の税率構造のフラット化や最低税率の引下げ等により所得税額はそれほど増加していない(対昭和61年分：所得税額で107%)。

また、昭和61年分の給与収入階級別の所得税の負担状況を見ると、給与収入500万円以下の階級では、8割弱(78%)の納税者が所得税額全体の4割弱(37%)を負担する一方で、給与収入1,000万円を超えるごく少数の納税者(2%)が所得税額の2割強(24%)を負担していたが、平成19年分では、給与収入500万円以下の階級では、7割弱(65%)の納税者が所得税額全体の2割強(21%)を負担する一方で、給与収入1,000万円を超える1割に満たない納税者(6%)が所得税額の5割弱(47%)を負担する状況となっている。このように所得上昇に伴い納税者が給与収入の高い階層に移動しているものの、高い給与収入の少数の納税者によって多くの所得税負担額を依存している状況は消費税導入前と変わらない。

また、年末調整を行った1年を通じて勤務した給与所得者について、基礎控除及び配偶者控除の適用状況を納税者について見ると、基礎控除のみを適用した者の割合は、昭和61年分と比べ9ポイント増加している一方で、配偶者控除を適用した者の割合は、昭和61年分と比べ9ポイント減少している。このように共働き世帯の増加などにより税法上の単身者が増加していることを窺うことができる。

(2) 前節では、昭和 61 年分と平成 19 年分を比較した所得税の負担状況を表した実効税率のグラフや民間給与の実態調査等からみた給与収入階級別の分布状況等を分析し所得税の累進性の変化を検証した。

イ 昭和 61 年分と平成 19 年分の給与所得者（夫婦子 2 人世帯）の所得税の実効税率のグラフを用いて、所得が上昇するにつれてどの程度の所得税負担が増加するのかというのを測定する尺度として所得税の累進度（傾き）の変化を見ると、例えば、給与収入 500 万円の所得税額を起点 A（A^ˆ）として給与収入の金額が 200 万円増加した場合において、その増加後の給与収入 700 万円の点 B（B^ˆ）とその金額に対する所得税額の点 C（C^ˆ）を線で結んだ三角形の起点 A（A^ˆ）の角度の傾き（増加給与収入の金額に対する増加所得税額の割合）を、それぞれ比較すると、昭和 61 年分と比べ、平成 19 年分の傾きが 3 分の 1 と相当程度小さくなっている。また、このグラフの形状を見ても、中低所得者層において、昭和 61 年分はお椀をかぶせた状態でなだらかに負担が増加していく形状から、平成 19 年分はより深くえぐれた形状となっており、所得税の累進性が相当程度低下していることがわかる。

また、平成 19 年分の税源移譲前後の給与所得者（夫婦子 2 人）の税負担状況を比較して見ると、税源移譲後では給与収入 941 万円までは所得税負担額が個人住民税負担額より少なくなっており、給与収入 1,559 万円を超えると税源移譲前の所得税負担額よりも税源移譲後の所得税負担額が多くなっている。なお、給与収入 822 万円までは、税源移譲後の所得税負担額が税源移譲前の個人住民税負担額より少なくなっている。

ロ 次に、昭和 61 年分から平成 19 年分までの民間給与の実態調査の給与収入階級分布状況から所得税の累進性について検証すると、①各年分における給与総額に対する各給与収入階級別の給与総額の割合と各年分における所得税総額に対する各給与収入階級別の所得税額の割合の変化を見ると、給与収入 500 万円を超え 1,500 万円以下の階級において、他の給与収入階級と比べて、それぞれの割合の開きが拡大している。また、

②各年分における給与総額に対する所得税総額の負担率(平均税負担率:昭和61年分6.0%から平成19年分4.4%と27ポイント低下)と比べた各給与収入階級の給与総額に対する所得税額の負担率(階級別平均税負担率)の大きさ(倍率)の変化を見ると、給与収入2,000万円を超える階級を除き、平均税負担率に対する階級別平均税負担率の倍率は低下しているが、特に、その低下割合が大きいのは給与収入500万円を超え1,500万円以下の各階級である。

このことから、給与収入500万円を超え1,500万円以下の各階級において、他の給与収入階級と比べて、特に累進性が低下していることがわかる。

ハ 更に、平成19年分に確定申告書を提出した者のうち総所得金額を有する者の確定申告事績から、所得税の負担状況を検証すると、次のとおりである。

(イ) 課税総所得金額別の分布状況を見ると、平成19年の改正前で所得税率10%が適用されていた課税総所得金額330万円以下である者は全納税者の8割(課税総所得金額195万円以下67%、195万円超330万円以下13%)を占め、算出税額では総額の2割弱(18%)しかカバーしていない。一方、最高税率が適用される課税総所得金額1,800万円超の納税者はごく少数(2%)で算出税額の総額の4割強(41%)をカバーしている。

(ロ) 世帯類型別の状況を見ると、扶養控除の適用を受けていない者は、申告者全体の7割強(単身世帯47%、夫婦世帯26%)を占めており、算出税額の概ね6割を占めている。また、扶養控除を適用している者は、全体の3割弱であり、そのうち子供の扶養控除を適用している者は全体の2割強(21%)、子供の扶養はなく両親等の扶養控除を適用している者は1割弱(7%)となっている。

(ハ) 年齢階層別(10歳ごとに区分)の分布状況を見ると、申告者のうち、60歳代の者が3割弱(28%)と最も多く、50歳から79歳までの者が

全体の6割強を占めている。算出税額では、50歳代が3割弱（25%）と最も多く、40歳から69歳までの者が全体の7割を占めている。

(ニ) 世帯類型別に、年齢階層及び課税総所得金額階層の分布状況を見ると、

まず、①子供のいる世帯を見ると、課税総所得金額階層別では、申告者全体の構成に比して所得水準が高い階層に存在するものの、共働きで子供のいる世帯は、夫婦子供世帯より課税総所得金額が低い階層に多く存在している。また、子供1人世帯より子供2人世帯の申告者数が比較的若い世帯の年齢層に多く存在している。更に、総所得金額階層別で見ても、低所得階層では夫婦子供世帯よりも共働きで子供を扶養している世帯の割合が高くなっている。

次に、②単身世帯と夫婦世帯(子供のいない世帯)を見ると、両世帯とも60歳代の申告が最も多い。また、60歳未満の申告は、給与所得を有するケースが多く、60歳以上の者は、公的年金等に係る雑所得と給与所得による申告が多い。更に、60歳代と70歳代の申告者は、課税総所得金額195万円以下の階層に多く存在していることがわかる。

(ホ) 給与収入のある者は申告者全体の5割弱（49%）となっている。この給与収入のある者について、給与収入階層別の分布状況を見ると、給与収入500万円以下の者は7割弱（68%）となっており、給与総額は3割強（32%）、給与所得控除総額（13.5兆円）の5割弱（48%）を占めている。一方、確定申告義務のある給与収入2,000万円を超える者はごく少数（3%）であるものの、給与総額の2割弱（18%）で、給与所得控除総額の1割弱（7%）を占めており、2,000万円を超える部分の給与所得控除総額は1,900億円となっている。

ニ また、給与所得者（夫婦子供2人世帯）の個人所得課税及び消費税の税負担と社会保険料負担の給与収入に応じた実効負担率の状況を見ると、給与収入の低い者ほど、給与収入の高い者より給与収入に対する消費税及び社会保険料の負担割合が高くなっていることがわかる。

今後、社会保険料や消費税の負担が増加すると、租税負担と社会保険料負担をあわせた実効負担率のグラフの形状は、全体としてなだらかなグラフとなり累進性が低下すると見込まれることから、今後の所得税の負担構造の見直しに際しては、高所得者層の累進性を高めていくことが求められるものとする。

第3章 所得税の負担構造に影響をもたらす 経済・社会の構造変化等

消費税導入に伴う税制改革以降、我が国は経済・社会の全般にわたり激しい構造変化に直面しており、特に、少子・高齢化やグローバル化などの経済・社会の構造変化⁽⁵⁵⁾を背景とした、社会保障の安定財源確保、いわゆる格差の問題、成長力の強化といった大きな国民的課題を解決するため、今後、消費税を含め税体系全体のあり方について抜本的な見直しを求めている⁽⁵⁶⁾。また、今後の所得税の改革の方向性について、平成19年の税制調査会の抜本答申⁽⁵⁷⁾では、「個人住民税の比例税率化や、今後の税体系全体における消費税の役割も踏まえつつ、社会保障制度とともに所得再分配を担う存在として、所得税の役割を適切に発揮させていくことは重要な課題である。とりわけ、近年は、いわゆる格差問題への意識の高まり等から所得税の所得再分配機能のあり方が問われている。同時に、少子・高齢化の進展、ライフスタイルや働き方の多様化に対応し、個人や社会全体の活力を引き出す観点から、個人の経済・社会活動の多様な選択について、税制がこれをできる限り阻害しないよう中立的な仕組みとしていくことが重要である。さらに、国民にとって分かりやすい簡素な仕組みとなるよう、複雑化した制度の整理合理化を図ることも課題となる」と指摘している。

また、平成21年3月の所得税法等一部改正法附則⁽⁵⁸⁾では、「個人所得課税に

(55) 税制調査会平成19年11月「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」(2頁)において、構造変化の重要な要因として、次の二つを挙げている。

第一は、我が国において、主要先進国で類例を見ないほどの速さで少子高齢化が進行し、人口の減少と超高齢化社会への移行が始まっていることである。いわゆる「団塊の世代」が基礎年金の受給者となる時期が目前に迫るとともに、出生率の低下が進行し、平成16年をピークに人口が減少し始めている。

第二は、グローバル化の急速な進展である。世界の市場が統合されることで、人と資本が国境を越えて活発に動き回り、企業のあり方も大きく変化し、国際的競争が激しさを増している。資産の蓄積が進み、資産の効率的な活用の重要性を増す一方、資産価格の変動が経済・社会に与えるインパクトも大きなものとなっている。

(56) 税制調査会平成19年11月・前掲注(55)3～4頁。

(57) 税制調査会平成19年11月・前掲注(55)10頁～11頁。

(58) 所得税法等一部改正法附則(所得税法等の一部を改正する法律(平成21年法律第

については、格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造の見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の撤廃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（給付と税額控除を適切に組み合わせる仕組みその他これに準ずるものをいう。）の検討を含む歳出面も合わせた総合的な取組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」といった基本的な方向性が示されている。

本章では、今後の所得税の負担構造の見直しに影響をもたらすと考えられる経済・社会の構造変化の実像等を検証する。

1 所得税の負担構造の見直しに関連した経済・社会の構造変化の実像

平成 16 年 6 月に税制調査会は、「あるべき税制」の具体化に向けて、我が国の経済・社会の構造変化の「実像」を的確に把握するため、有識者からヒヤリングを行い、その審議・検討の結果を取りまとめた⁽⁵⁹⁾。また、平成 17 年 8 月に政府は、家族形態が大きく変化している現状を踏まえ、子育て世帯（これから結婚しようとする若年から、大学生の子供がいる親までで構成される世帯）が直面している現状と抱えている課題を取り上げた「子育て世帯の意識と生活」についての国民生活白書⁽⁶⁰⁾を公表した。更に、政府は、毎年、少子化社会白書⁽⁶¹⁾及び高齢社会白書⁽⁶²⁾を公表している。この稿では、所得税の負担構造の見直しに影響をもたらすと考えられる経済・社会の構造がどのような状況にあるのかを、これらの報告等から概観する。

13 号) 附則) 第 104 条第 3 項第 1 号に個人所得課税の基本的な方向性が定められている。

(59) 税制調査会平成 16 年 6 月「わが国経済社会の構造変化の『実像』について」。

(60) 内閣府「平成 17 年版国民生活白書『子育て世代の意識と生活』」。

http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h17/10_qdf/01_honpen/index.html

(61) 内閣府「平成 20 年版少子化社会白書(少子化の状況及び少子化に対処するために講じた施策の概況に関する報告書)」。

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whit/whitepaper/index-w.html>

(62) 内閣府「平成 20 年版高齢社会白書(高齢化の状況及び高齢社会対策の実施の状況に関する年次報告)」。

<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html>

(1) 少子・高齢化の進展

イ 少子化の進行

我が国の総人口は、平成 16 年（2004 年）には、1 億 2,779 万人であったものが、平成 17 年（2005 年）には 1 億 2,777 万人と、平成 16 年より 18,994 人減少し、明治 32 年（1899 年）以来初めて総人口が減少した。平成 18 年（2006 年）及び平成 19 年（2007 年）には、1 億 2,779 万人でほぼ横ばいで推移している⁽⁶³⁾。今後の我が国の総人口は、平成 17 年の 1 億 2,777 万人から長期の人口減少過程に入り、平成 42 年（2030 年）の 1 億 1,522 万人を経て、平成 58 年（2046 年）には 1 億人を割って 9,938 万人となり、平成 67 年（2055 年）には 8,993 万人になると見込まれている⁽⁶⁴⁾。

また、年間の出生数は、第一次ベビーブーム⁽⁶⁵⁾期には約 270 万人、第二次ベビーブーム期には約 210 万人であったが、昭和 50 年（1975 年）に 200 万人を割り込み、それ以降、毎年減少し続けた。昭和 59 年（1984 年）には 150 万人を割り込み、平成 3 年（1991 年）以降は増加と減少を繰り返しながら、緩やかに減少傾向となり、平成 13 年（2001 年）から 5 年連続で減少が続いた。平成 18 年には 109 万 2,674 人と前年を 3 万 144 人上回り 6 年ぶりに増加に転じたが、平成 19 年には前年を 2,929 人（概数）下回り減少した⁽⁶⁶⁾。こうした出生数の減少により我が国の年少人口（0～14 歳）は、第二次世界大戦後、減少傾向が続き、平成 9 年（1997

(63) 総務省「人口推計月報」による。各年 10 月 1 日現在の人口である。平成 17 年は国勢調査による。

(64) 内閣府・前掲注(61)13 頁の「日本の将来推計人口(平成 18 年 12 月推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)の中位推計による。

(65) ベビーブームとは、赤ちゃんの出生が一時的に急増することをいう。日本では、第二次世界大戦後、2 回のベビーブームがあった。第一次ベビーブームは昭和 22 年（1947）から昭和 24 年（1949）まで、第二次ベビーブームは昭和 46 年（1971）から昭和 49 年（1974）までである。第一次ベビーブーム世代は「団塊の世代」、第二次ベビーブーム世代は「団塊ジュニア」と呼ばれている(内閣府・前掲注(61)2 頁脚注 1)。

(66) 厚生労働省「平成 19 年人口動態統計月報年計(概数)の概況」による。

年)には、老年人口(65歳以上)より少なくなった⁽⁶⁷⁾。

更に、合計特殊出生率⁽⁶⁸⁾を見ると、昭和50年(1975年)前はほぼ2.1台で推移していたが、昭和50年に2.0を下回ってから再び低下傾向となった。平成元年(1989年)には丙午(ひのえうま)⁽⁶⁹⁾のためそれまで最低であった昭和41年(1966年)の数値を下回る1.57を記録し、平成15年(2003年)には「超少子化国」と呼ばれる水準である1.3を下回り、更に、平成17年には過去最低である1.26まで落ち込み、平成18年には1.32と6年ぶりに上昇に転じ、平成19年には1.34と二年連続で上昇したものの、出生数は平成18年に回復したが平成19年には前年を若干下回り減少した。このように合計特殊出生率は平成18年及び平成19年と二年連続で上昇に転じたが、依然として長期的に人口を維持できる水準(人口置換水準⁽⁷⁰⁾)を大きく下回っている状況が続いている。

こうした背景には、25歳から39歳までの未婚率が男女とも上昇し続けており未婚化が急速に進行している。また、平均初婚年齢についても上昇傾向が続いており結婚年齢が高くなる晩婚化が進行している⁽⁷¹⁾。こ

(67) 総務省「人口推計(平成20年3月1日現在(確定値)推計人口)」によると、年少人口(0~14歳)は1,725万3千人(総人口に占める割合13.5%)であるのに対し、老年人口(65歳以上)は2,778万7千人(同21.8%)となっている。

(68) 「合計特殊出生率」とは、その年次の15~49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が、仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に子どもを生むと仮定したときの子ども数に相当する(内閣府・前掲注(61)2頁脚注2)。

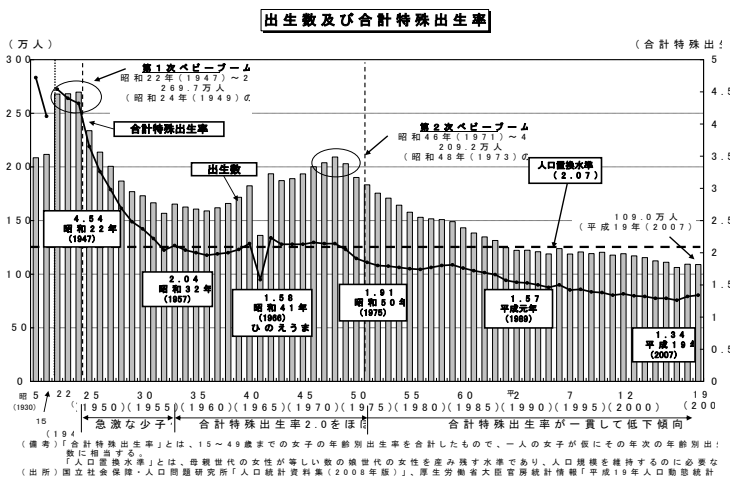
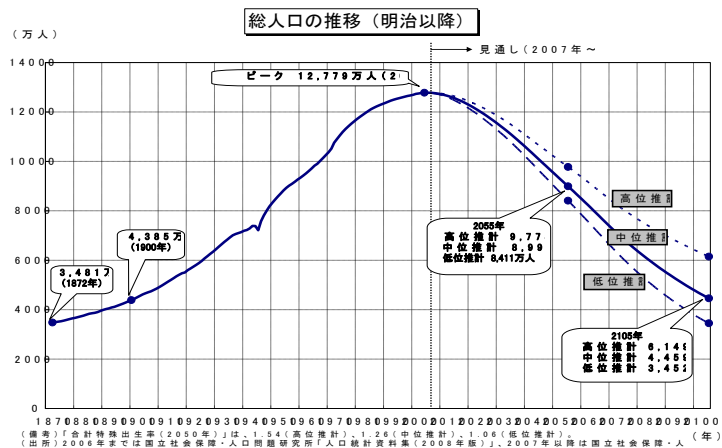
(69) 丙午(ひのえうま)とは、干支(えと)の一つで、60年に一回回ってくる。ひのえうまの年に生まれた女性は気性が激しいという迷信から、この年の子どもを設けるのを避けた夫婦が多いと考えられている(内閣府・前掲注(61)2頁脚注3)。

(70) 「人口置換水準」とは、長期的に人口が安定的に維持される合計特殊出生率の水準をいう。この人口置換水準を下回ると人口が減少することになり、人口学の世界では、この水準を相当期間下回っている状況を「少子化」と定義している。標準的な水準は2.1前後、近年の日本における値は2.07~2.08であるが、男女の出生性比等の違いによって変動する(内閣府・前掲注(61)2頁脚注4)。

(71) 平成17年(2005)の未婚率をみると、男性では25~29歳で71.4%、30~34歳で47.1%、35~39歳で30.0%、女性では25~29歳で59.0%、30~34歳で32.0%、35~39歳で18.4%となっており、昭和50年(1975)には、30歳代の男性・女性ともに9割は結婚していたことから未婚化がこの間急速に進んでいる(内閣府・前掲注(61)8頁)。

また、平均初婚年齢は、昭和50年(1975)では夫27.0歳、妻24.7歳であったが、

の晩婚化に伴い、出生したときの母親の平均年齢も遅くなるという晩産化の傾向があらわれている⁽⁷²⁾。これらが少子化の原因となっている⁽⁷³⁾。



平成18年(2006)では夫30.0歳、妻28.2歳と晩婚化が進んでいる(内閣府・前掲注(61)9頁)。

(72) 出生した母親の平均年齢は、平成18年(2006)には、第一子が29.2歳、第二子が31.2歳、第三子が32.8歳となっており、昭和50年(1975)と比べ、第一子では3.5歳、第二子では3.2歳、第三子では2.5歳、それぞれ遅くなっている(内閣府・前掲注(61)9頁)。

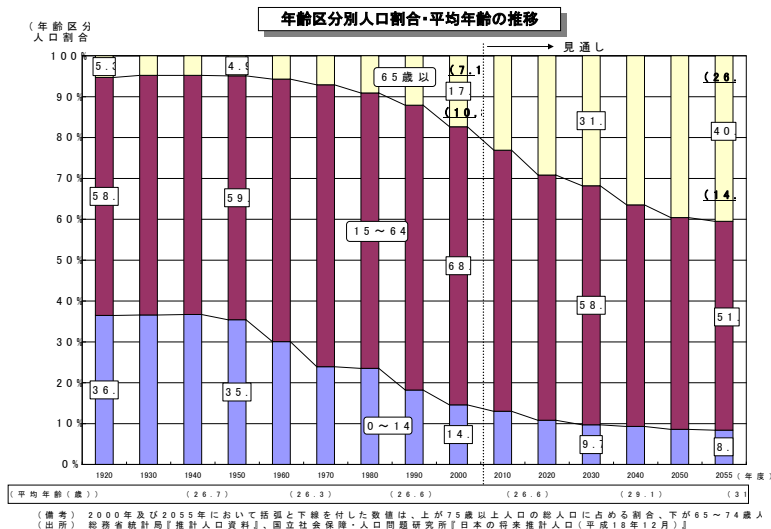
(73) 内閣府・前掲注(61)9頁。

ロ 高齢化の進行

上記イで述べたように、出生数の減少及び合計特殊出生率の低下は、年少人口（0～14歳）の減少につながり、ひいては生産年齢人口（15～64歳）にまで影響を及ぼすことになっている。一方、高齢者人口（65歳以上）は、平成19年には過去最高の2,746万人（平成18年2,660万人）となり、総人口に占める割合も21.5%（平成18年20.8%）となり、初めて21%を超え5人に1人は高齢者となっている。我が国の平均寿命は年々延伸しており、男女とも今後も高齢期が長くなっていくと予想されている。高齢者人口は今後、いわゆる団塊の世代（昭和22年（1947年）から昭和24年（1949年）に生まれた者）が65歳に到達する平成24年（2012年）には3,000万人を超え、その後も高齢者人口は増加を続け、平成50年（2042年）に3,863万人でピークを迎え、その後は減少に転じると推計されている⁽⁷⁴⁾。総人口が減少する中で高齢者が増加することになり高齢化率も上昇を続け、平成25年（2013年）には高齢化率が25.2%で4人に1人となる。平成50年（2042年）以降は高齢者人口が減少に転じても高齢化率は上昇を続け、平成67年（2055年）には40.5%に達して、国民の2.5人に1人が65歳以上の高齢者になる社会が到来する。また、高齢者人口と生産年齢人口の比率を見ると、昭和35年（1960年）には生産年齢人口11.2人に1人が高齢者であったのに対し、平成17年（2005年）には生産年齢人口3.3人に1人が高齢者となっている。今後、高齢化率は上昇を続け、生産年齢の割合が低下し、平成67年（2055年）には生産年齢人口1.3人に対し1人は高齢者となると推計されている⁽⁷⁵⁾。これは社会的な扶養力が急速に弱まっていくことを示している。

(74) 内閣府・前掲注(60)13頁の「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)の中位推計による。

(75) 内閣府・前掲注(62)2頁～3頁、6頁。



(2) 経済成長等の推移

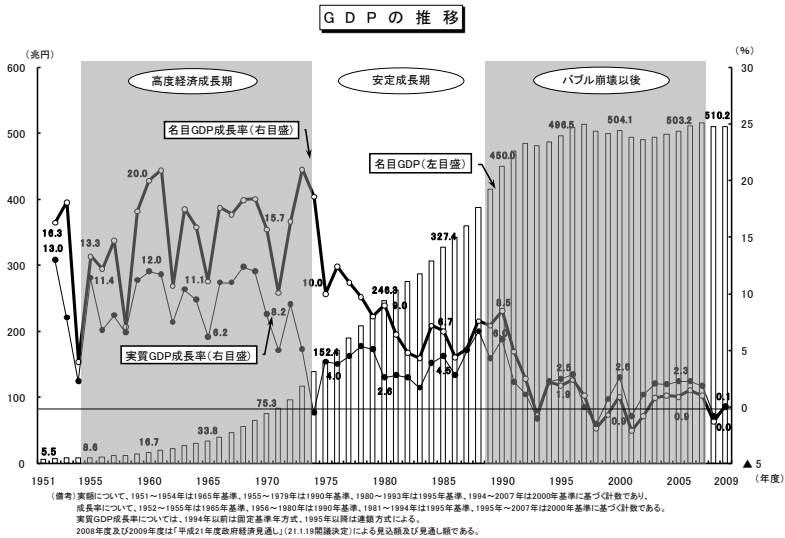
イ 我が国経済は、昭和45年(1970年)代半ばまでの高度経済成長期から、その後の安定成長期へと推移し、更には、バブル発生・崩壊を経て平成14年(2002年)初めから低成長期へと推移してきたが、平成20年(2008年)に入って景気回復が足踏み状態となっている⁽⁷⁶⁾。これは、原油・原材料価格の高騰による企業収益の圧迫など所得面への影響に加え、アメリカのサブプライム住宅ローン問題⁽⁷⁷⁾に端を発する金融市場の変動やアメリカ経済の減速から、輸出の弱含みや企業マインドの一層の慎

(76) 日本銀行金融政策決定会合平成20年10月6、7日「当面の金融政策運営について」では、日銀は我が国の景気の現状について「エネルギー・原材料価格高の影響や輸出の増勢鈍化が続いていることなどから停滞しており、当面、海外経済の減速が明確化するも、こうした状態が続く可能性が高い」としている。

(77) サブプライム住宅ローンは、一般に、通常の住宅ローンとは異なり、所得が低かったり、過去にクレジットカードの支払が何度か滞ったりして返済能力に問題がある人を対象にしているものとされており、内閣府「平成20年度年次経済財政報告(平成20年7月)」(20頁)では、サブプライム住宅ローン問題は、直接的には、アメリカの住宅ブームや証券化商品の普及がバブル的な状況に発展、崩壊したことが原因としている。

<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je08/08p00000.html>

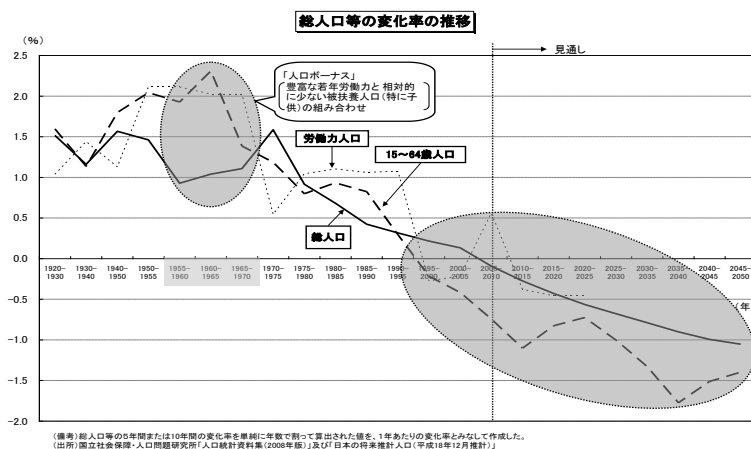
重化が生じたことなどを反映しているとされている⁽⁷⁸⁾。また、世界の金融資本市場は100年に一度と言われる混乱に陥り、平成20年9月中旬以降、欧米各国では金融機関の破綻が相次ぎ、金融市場の機能不全が生じた。世界経済は、金融の激変に加え、実体経済の弱体化が進みつつあり、まさに世界的な景気後退の兆しが強まっていた。我が国経済は、世界経済の減速に伴いすでに景気後退局面に入っており、平成20年末以降も、我が国の景気は急速な悪化が続いている。世界的な景気後退を背景に輸出や生産が大幅に減少するとともに、雇用情勢も急速に悪化しつつある。また、企業の資金繰りなど金融環境も厳しい状況にあり、我が国はまさに「経済危機」ともいえる状況に置かれているとの認識が示された⁽⁷⁹⁾。



(78) 内閣府・前掲注(77)100頁等。

(79) 「生活対策」新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議(平成20年10月30日)、第171回国会における与謝野財務大臣の財政演説(平成21年4月27日)。

また、昭和 45 年(1970 年)代半ばまでの高度経済成長期を支えていた条件が消滅し、人口減少に伴う労働力人口⁽⁸⁰⁾の減少、高齢化に伴う人口ボーナス(豊富な若年労働力と相対的に少ない被扶養人口の組合せ)の消滅や家計貯蓄率の著しい低下など構造的な変容が生じており、高度経済成長期に形成され定着化した標準的モデル(「戦後家族モデル⁽⁸¹⁾」や「日本型雇用慣行⁽⁸²⁾」)は、標準的なものとはいえなくなり、その見直しが必要である。今後は、労働力人口の減少や家計貯蓄率の低下等を通じて供給面から我が国経済に制約が生じることが懸念され(潜在成長力の低下等)、社会の活力の維持、確保が重要な課題となることから、人的資本の質の充実(潜在的能力の涵養)、貯蓄の効率的活用や女性・高齢者の一層の社会参画等が鍵となると指摘されている⁽⁸³⁾



(80) 労働力人口とは、「就業者(雇用者+自営業者等)」と「完全失業者」を合計した人数をいう。総務省「労働力調査」による。

(81) 戦後家族モデルとは、出生率 2.0 前後、夫が仕事、妻が家事・育児を担うという家族モデルをいう。税制調査会平成 16 年 6 月・前掲注(59)7 頁。

(82) 日本型雇用慣行とは、正社員中心の長期継続雇用、年功序列賃金、フリンジベネフィット(企業内福祉)等の特徴とし、従業員に対して生活給や雇用を長期的に保障する一方で、企業への忠誠心を求める雇用形態をいう。税制調査会平成 16 年 6 月・前掲注(59)8 頁。

(83) 税制調査会平成 16 年 6 月・前掲注(59)5 頁～6 頁。

ロ 賃金指数については、平成9年(1997年)まで上昇傾向が続いたが、その後、平成16年(2004年)まで下降傾向が続き、平成17年(2005年)に持ち直し平成19年(2007年)には前年比0.3%減となっているものの、景気回復局面が始まった平成14年(2002年)以降、賃金指数はほとんど伸びていない。なお、パートの賃金指数は、ここ数年、一般労働者等の賃金指数より高い伸びとなっている。

また、消費者物価指数(総合)は、平成10年(1998年)まで上昇傾向が続いた。その後、平成17年(2005年)まで下降傾向が続きデフレ状況にあったが、平成18年(2006年)には0.3%増となり、平成19年は前年と同水準となってデフレ状況が改善されてきた。

区 分	現金給与総額		現金給与総額指数(一般・パート)17年=100	現金給与総額指数(パート)17年=100	消費者物価指数	
	月 額 円	(月額×12) 円			総合 17年=100	生鮮食料品 を除く総合
昭和50年(1975)	177,213	2,126,556	45.3	—	55.7	55.8
60年(1985)	317,091	3,805,092	79.6	—	88.1	87.6
61年(1986)	327,041	3,924,492	81.7	—	88.6	88.3
62年(1987)	335,944	4,031,328	83.3	—	88.7	88.6
63年(1988)	341,160	4,093,920	86.2	—	89.3	89
平成元年(1989)	357,079	4,284,948	89.9	—	91.3	91.1
2年(1990)	370,169	4,442,028	94.1	—	94.1	93.5
3年(1991)	384,787	4,617,444	97.3	—	97.3	96.2
4年(1992)	392,608	4,711,296	99.1	—	98.9	98.4
5年(1993)	393,224	4,718,688	99.7	93.9	100.2	99.7
6年(1994)	401,128	4,813,536	101.4	94.8	100.8	100.4
7年(1995)	408,864	4,906,368	103.3	94.9	100.7	100.4
8年(1996)	413,096	4,957,152	104.9	96.8	100.8	100.6
9年(1997)	421,384	5,056,608	107	97.2	102.7	102.3
10年(1998)	415,675	4,988,100	105.6	97.7	103.3	102.7
11年(1999)	396,291	4,755,492	104.1	96.6	103	102.7
12年(2000)	398,069	4,776,828	103.9	99.4	102.2	102.2
13年(2001)	397,366	4,768,392	102.9	100.6	101.5	101.4
14年(2002)	387,638	4,651,656	99.9	97.7	100.6	100.5
15年(2003)	389,664	4,675,968	99.8	98.9	100.3	100.2
16年(2004)	376,964	4,523,568	99	99	100.3	100.1
17年(2005)	380,438	4,565,256	100	100	100	100
18年(2006)	384,401	4,612,812	101	102	100.3	100.1
19年(2007)	377,731	4,532,772	100.7	102.3	100.3	100.1

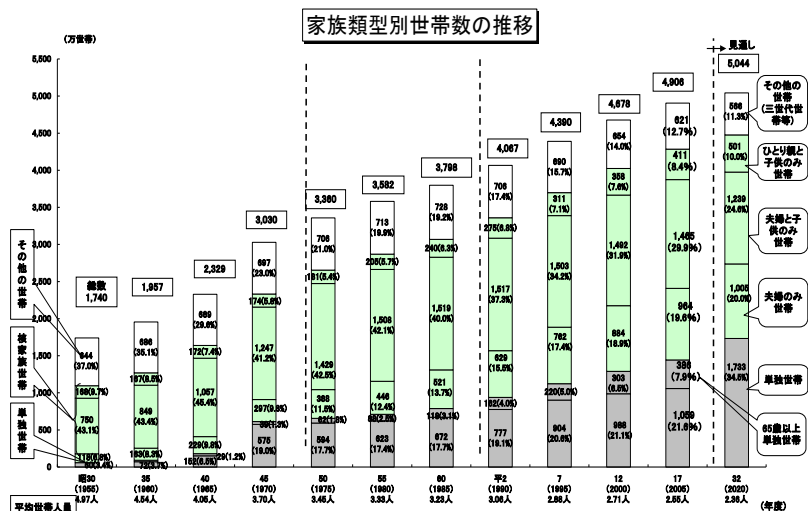
(備考)1 現金給与総額及び現金給与総額指数は、厚生労働省「毎月勤労統計調査」産業計・30人以上による。

2. 消費者物価指数は、総務省「消費者物価指数年報」による。

(3) 家族形態の変化

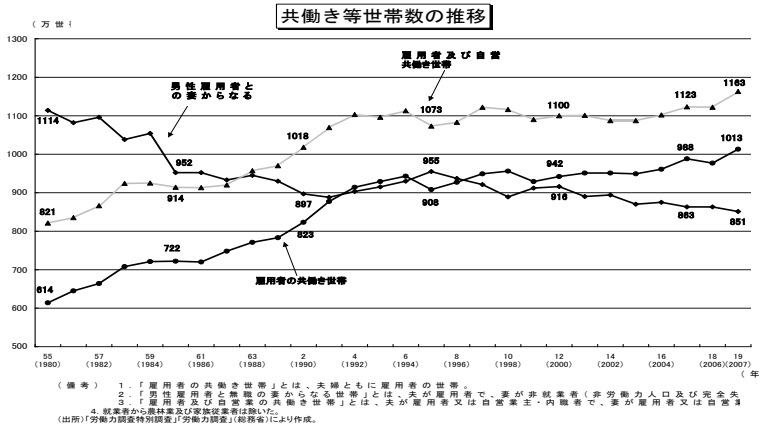
イ 家族形態の変化を見ると、戦後から高度経済成長期を通じて、就労形態の変化や都市部への大規模な人口移動等に伴い、「三世帯同居世帯」から「核家族世帯（夫婦と子どものみの世帯）」へ大きくウェイトがシフトしている。近年では、未婚化・晩婚化・長寿化の進展に伴って更に世帯規模が縮小し、「夫婦と子供のみの世帯」の割合が減少する一方で「単独世帯」の割合が上昇し、「子供のいない世帯」が増加するなど、家族世帯類型の多様化が進み、「夫婦と子供のみの世帯」は、もはや標準ではなくなっている。

家族世帯類型の推移について、昭和55年（1980年）と平成17年（2005年）を比較して見ると、全世帯に占める「夫婦と子供のみの世帯」の割合は42.1%から29.9%に減少し、「夫婦のみの世帯」は12.4%から19.6%に、「単独世帯」は19.8%から29.5%に、それぞれ増加している。



(備考)・世帯数：昭和40年(1965)以前は普通世帯、昭和45年(1970)以降は一般世帯の数値である。
 ・平均世帯人員：大正9年(1920)4.99人、昭和5年(1930)4.36人、昭和15年(1940)4.39人、昭和25年(1950)4.97人、昭和30年(1955)、平成32年(2020)についてはデータの制約より65歳以上単独世帯等の区分を行っていない。
 ・数値は四捨五入しているため一致しない場合がある。
 (出所)平成17年(2005)以前：総務省「国勢調査報告書」
 平成17年(2005)～平成32年(2020)：国は社会保障・国は社会保障研究所「日本の世帯数の将来集計(平成20年3月推計)」中位推計

また、夫が働き、妻は専業主婦という「片働き世帯」は、高度経済成長期には一般的な形態であったが、昭和50年(1980年)代を通じて、「共働き世帯」が急増し続けている。特に、雇用者世帯においては、平成9年(1997年)には「共働き世帯」が「片働き世帯」を上回るようになり、その後も「共働き世帯」の増加傾向が続いている。

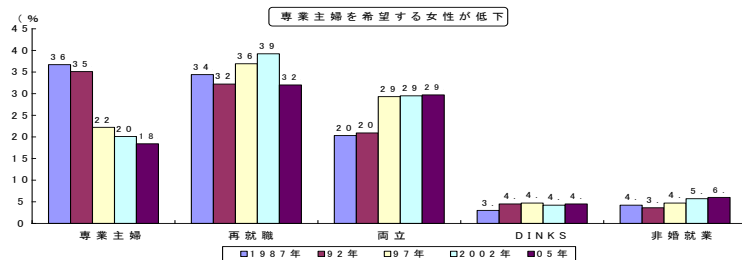


更に、独身女性の理想的とするライフコースも平成2年(1990年)代後半に「専業主婦」を理想とする者の割合が大きく減少する一方で、「子供を持ちながら就業を継続するライフコース」や「結婚あるいは出産の機会に一旦退職し、子育ての後に再び仕事を持つライフコース」を理想とする者の割合が増加している⁽⁸⁴⁾。

このように、夫が仕事、妻が家事・育児を担うという「戦後家族モデル」や、晩婚化・未婚化の進行、離婚の増加、共働き世帯の増加等により「標準的なライフコース(人生設計、生き方)」も崩れ、個人の生き方や家族との関わり方が多様化している。

(84) 内閣府・前掲注(61)100頁～101頁。

独身女性の理想とするライフコースの推移



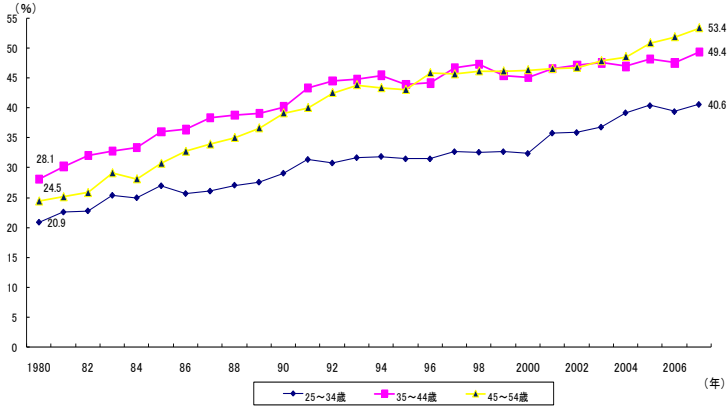
- (備考) 1. 国立社会保障・人口問題研究所「出産力調査」(1987年)、「出生動向基本調査」(1992年、1997年)。
 2. 「あなたの理想とする人生はどのタイプですか」という問に対する回答の割合で、選択肢は以下の通り。
 「専業主婦」：結婚し子どもを持ち、結婚あるいは出産の機会に退職し、その後は仕事を持たない
 「再就職」：結婚し子どもを持つが、結婚あるいは出産の機会にいったん退職し、子育て後に再就職する
 「自立」：結婚し子どもを持つが、仕事も一生続ける
 「DINKS」：結婚するが子どもは持たず、仕事を一生続ける
 「非婚就業」：結婚せず、仕事を一生続ける
 「その他」
 3. 回答者は、全国の18～34歳の未婚女性(1987年：2,423人、1992年：3,371人、1997年：3,423人)である(いずれも「わからない」「不詳」を除く)。

ロ 次に、共働き世帯のうち、子育て世代における共働き率について妻の年齢階層別で見ると、35歳から54歳までの妻のいる世帯の共働き率は、平成2年(1990年)代前半まで上昇した後ほぼ横ばいで推移していたが、近年、また上昇し始めている。特に、25歳から34歳までの妻のいる世帯(若年層世帯)の共働き率は、平成2年(1990年)代半ばから上昇し続け、近年、顕著に増加傾向にあり⁽⁸⁵⁾、4割を超える状態となっている。

(85) 内閣府・前掲注(60)95頁。

妻の年齢層別に見た共働き世帯の割合（雇用者世帯）

すべての層で共働き率の上昇が続く。

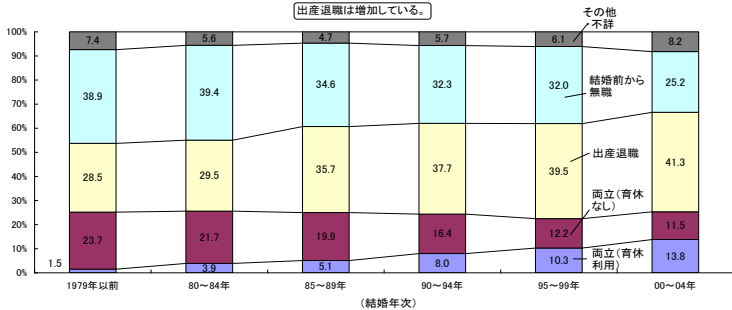


- (備考) 1. 総務省「労働力調査特別調査」(1980～2001年)、「労働力調査(詳細結果)」(2002～2007年)により作成。
 2. 「労働力調査特別調査」は各年2月の調査結果による。(ただし1980～1982年は3月の調査結果)。
 3. 「労働力調査(詳細結果)」は年平均値である。
 4. 「共働き世帯の割合(雇用者世帯)」とは、「夫婦のいる世帯」に占める「夫婦ともに非農林業雇用の世帯」の割合である。

このように、共働き率が上昇する一方で、妊娠・出産を機にそれまで就労していた女性の約7割が退職している状況にある⁽⁸⁶⁾。

出産前後の妻の就業状況

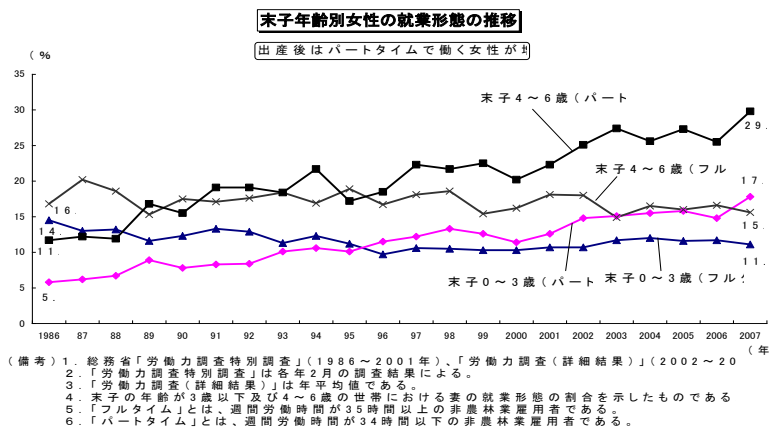
出産退職は増加している。



- (備考) 1. 国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査」(2006年)により作成。
 2. 結婚継続期間5年以上、結婚5年未満に第1子を出生した初婚同士夫婦の妻4,647人を対象とする。
 3. 妻の第1子出産前後の就業経歴を結婚年次別に示したものである。
 4. 出産前後の就業経歴とは、以下のとおりである。
 「両立(育児利用)」: 第1子妊娠前就業～育児休業取得～第1子1歳時就業
 「両立(育児なし)」: 第1子妊娠前就業～育児休業取得なし～第1子1歳時就業
 「出産退職」: 第1子妊娠前就業～第1子1歳児無業
 「妊娠前から無職」: 第1子妊娠前無業～第1子1歳児無業

(86) 内閣府・前掲注(61)37頁。

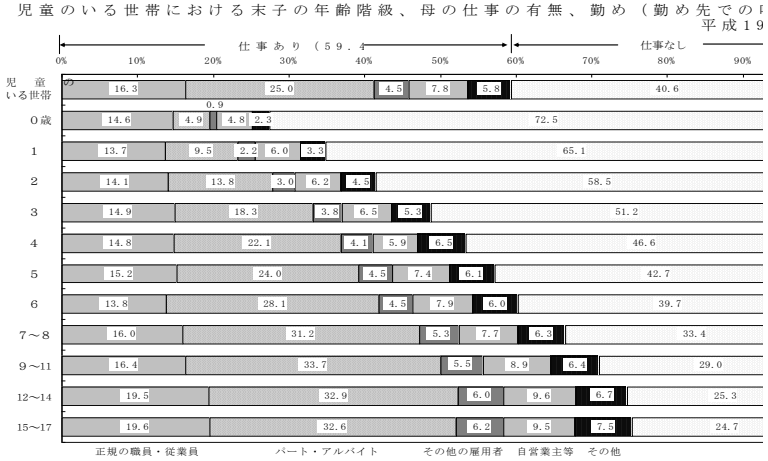
出産後の就業については、フルタイムで再就職する割合は平成2年(1990年)代を通じほぼ横ばいであるが、パートタイムで再就職する割合は着実に増加している。



ハ 更に、平成19年国民生活基礎調査⁽⁸⁷⁾において、子供のいる世帯における末子の年齢と妻の勤務状況を見ると、出産当初(0歳)から子供の年齢が3歳までは、妻が就業していない専業主婦世帯は半数を超えている一方で、子供の年齢が4歳からは、共働き世帯が半数を占めている状況にある。

(87) 厚生労働省「平成19年国民生活基礎調査」。

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa07/index.html>

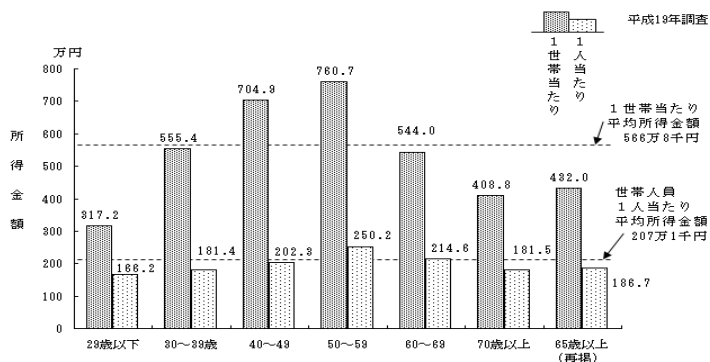


世帯収入と子供の数との関係について見ると、一定収入以上では必ずしも所得と子供の数には、明確な相関関係はみられないが、400万円未満の世帯においては子供のいない世帯に占める割合は高く、一定の経済力を下回ると子供を持ちにくくなる傾向があるとされている⁽⁸⁸⁾。

また、世帯主の年齢階級別の1世帯当たりの平均所得を見ると、第一子が多い20歳代から30歳代の子育て世帯の平均所得金額は、300万円から500万円程度と見込まれる。

(88) 内閣府・前掲注(60)83頁。

世帯主の年齢階級別にみた1世帯当たり —世帯人員1人当たり平均所得金額—

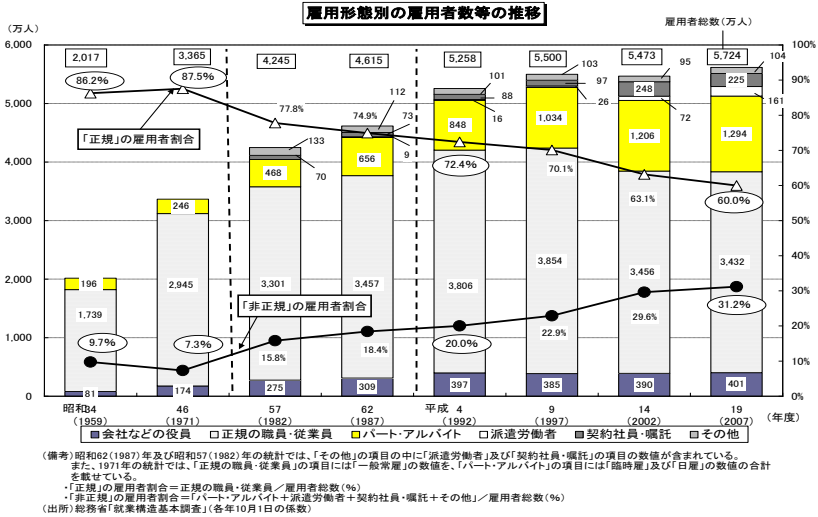


(注)厚生労働省「平成19年 国民生活基礎調査」による。

(4) 働き方の多様化

上記(2)で述べたとおり、いわゆる日本型雇用慣行(正社員中心の長期継続雇用、年功序列賃金、フリンジベネフィット(企業内福祉)等を特徴とし、従業員に対して生活給や雇用を長期的に保障する一方で、企業への忠誠心を求める雇用形態)は、本質的に右肩上りの成長を前提とし、高度経済成長期に定着したものである。しかしながら、被用者が労働力人口の8割⁽⁸⁹⁾を超える現状においては、日本型雇用慣行という企業と従業員間の安定的な関係が揺らぎ、正規雇用者の割合が大幅に低下している一方で、パート・派遣労働者・業務委託者等の非正規雇用者の割合が急上昇するなど、雇用形態の多様化が進んでいる。

(89) 総務省「労働力調査」によると、労働力人口に占める雇用者割合は、年々増加し平成19年(2007)には82.8%に達している。



また、若年者層を中心に、雇用環境の厳しさや職業観の変化を反映して、いわゆるフリーター⁽⁹⁰⁾が平成15年(2003年)にピークを迎えた後、新規学卒者の就職状況が改善したこともあり徐々に減少し平成19年(2007年)には181万人となった。これを年齢別に見ると、15歳から24歳までは平成19年には89万人となり、平成15年から30万人減と順調に減少したのに対し、25歳から34歳までは平成19年には92万人で、平成15年からの減少は6万人の減少にとどまっている。このように滞留傾向が懸念される年長フリーターが引き続き課題となっている⁽⁹¹⁾。

更に、若年完全失業者⁽⁹²⁾の推移を見ると、年々増加し平成14年(2002年)に164万人とピークを迎え、それ以後は毎年減少し平成19年(2007

(90) フリーターとは、15～34歳で、男性は卒業者、女性は卒業者で未婚の者のうち、①雇用者のうち「パート・アルバイト」の者、②完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、③非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で家事も通学も就業内定もしていない「その他」の者をいう(厚生労働省「平成20年版労働経済の分析」(20頁))。
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/08/index.html>

(91) 厚生労働省・前掲注(90)20頁。

(92) 若年完全失業者とは、15～34歳の完全失業者をいう。

年)には117万人となっているものの、その水準は依然高いといえる。また、若年無業者⁽⁹³⁾の推移を見ると、平成14年には64万人と前年の49万人から15万人増加した後、平成19年は62万人とほぼ横ばい傾向が続いている⁽⁹⁴⁾。

(5) 格差問題（所得再分配によるジニ係数の変化）

近年、所得格差や資産格差などの格差問題への関心が高まっている。これには社会や経済が大きな構造変化の中にあり、そうした変化の陰の部分として格差という問題が取り上げられている。その格差の典型的な例としてよく挙げられているのが、大都市と地方の格差の問題と、正規雇用者とパートやフリーターなどの非正規雇用者の間の格差の問題である。とりわけ、雇用の分野での格差はより複雑な問題を抱えており、多様な雇用形態が可能になる中で、雇用形態の違いによる所得格差がより鮮明になっていると指摘されている⁽⁹⁵⁾。この所得分布の格差がどのような状況となっているかどうかは、累進性を有する所得税の所得再分配機能について検証する上で重要である。

そこで、統計的に見て社会保障制度における給付と負担、租税制度における負担が所得分配にどのような影響を与えているかを明らかにした所得再分配調査⁽⁹⁶⁾を見ると、所得分布の格差（均等度）を示す指標に、ジニ係数⁽⁹⁷⁾といわれるものがある。

(93) 若年無業者とは、15～34歳の非労働力人口のうち家事も通学もしていない者をいう（厚生労働省・前掲注(90)20頁）。

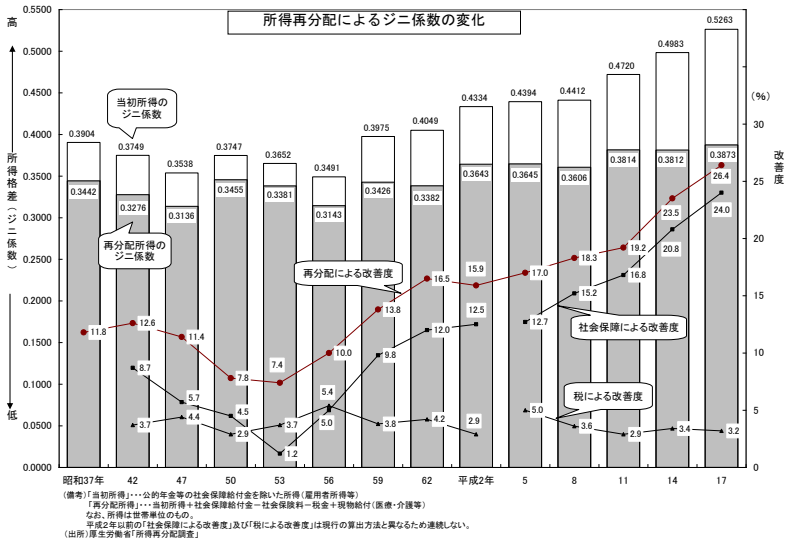
(94) 厚生労働省・前掲注(90)20頁～22頁。

(95) 伊藤元重総合研究開発機構理事長「所得格差をどうみるか」（NIRA 政策レビュー(2006No3)）1頁。

(96) 「所得再分配調査」は、厚生労働省が、昭和37年度以降、概ね3年に一度の周期で実施している。

(97) 厚生労働省平成17年「所得再分配調査」におけるジニ係数は、まず、世帯（又は世帯員）を所得の低い順に並べて、世帯数（又は人数）の累積比率を横軸に、所得額の累積比率を縦軸にとってグラフを書く（この曲線をローレンツ曲線という）。全世帯の所得が同一であれば、ローレンツ曲線は原点を通る傾斜45度の直線に一致する。これを均等分布線という。逆に、所得が不均等でバラツキが大きければ大きいほどローレンツ曲線は均等分布線から遠ざかる。ジニ係数は、ローレンツ曲線と均等分

この調査によれば、昭和 59 年調査による世帯単位の当初ジニ係数は 0.3975 であったものが、その後上昇を続けており、平成 17 年調査の当初所得のジニ係数では 0.5263 と所得格差が拡大している。これは、高齢者世帯の増加や世帯の小規模化等の要因により年々大きくなっている⁽⁹⁸⁾。一方、平成 17 年調査による再分配所得のジニ係数は 0.3873 と、平成 11 年調査以降、再分配所得のジニ係数は 0.38 台で推移している。これは、税・社会保障の再分配によるジニ係数の改善度は、近年大きくなっていることが要因である。その内容を見ると、近年の社会保障給付の低所得者層への受益額が増額傾向にあることから社会保障によるジニ係数の改善度が調査毎に大きくなっている。一方、税によるジニ係数の改善度は近年小さくなっている。



布線とで囲まれた弓型の面積が均等分布線より下の三角形部分の面積に対する比率をいい、0 から 1 までの値をとる。0 に近いほど所得格差が小さく、1 に近いほど所得格差が大きいということになる。

(98) 厚生労働省平成 17 年・前掲注(97)。

2 今日における経済・社会の構造変化の実像

上記1で述べたように、消費税導入や消費税率の引上げに伴う税制改革以降、我が国の経済・社会の構造変化は激しく変貌していることがわかる。今後の所得税の負担構造の見直しに影響をもたらすと考えられる経済・社会の構造変化の実像をまとめると、次のとおりである。

イ 少子・高齢化については、今後一層進展していく。出生数の減少や合計特殊出生率の低下等により平成16年に総人口が減少し今後も減少すると予測されている。そうした中、65歳以上の高齢者人口は増え続け、いわゆる団塊の世代（昭和22年から昭和24年生まれた者）が65歳に到達する平成24年（2012年）には3,000万人を超え高齢化率は更に上昇を続け、国民の4人に1人は高齢者となる。その結果、社会的な扶養力が急速に弱まっていく。

ロ 経済成長の推移を見ると、右肩上りの高度経済成長期から安定成長期に、そしてバブル発生・崩壊を経て平成14年初めから低成長期へと推移してきた。しかし、平成20年に入ってからには景気回復が足踏み状態となり、エネルギー・原材料価格高の影響や輸出の増勢鈍化が続いていることなどから景気は停滞した。その後、平成20年9月中旬以降、欧米各国では金融機関の破綻が相次ぎ、金融市場の機能不全が生じた。世界経済は、金融の激変に加え、実体経済の弱体化が進みつつあり、まさに世界的な景気後退の兆しが強まっていた。我が国経済は、世界経済の減速に伴い景気後退局面に入り、平成20年末以降も、我が国の景気は急速な悪化が続いている。世界的な景気後退を背景に輸出や生産が大幅に減少するとともに、雇用情勢も急速に悪化しつつある。また、企業の資金繰りなど金融環境も厳しい状況にあり、我が国はまさに「経済危機」ともいえる状況に置かれているとの認識が示された。

高度経済成長期に定着化された標準的モデル（戦後家族モデルや日本型雇用慣行）が壊れ、その見直しが必要である。今後は、労働力人口の減少や家計貯蓄率の低下等を通じて供給面から我が国経済に制約が生じること

が懸念され（潜在成長力の低下等）、社会の活力の維持、確保が重要な課題となることから、貯蓄の効率的活用や女性や高齢者の一層の社会参画等が求められる。

賃金指数については、景気回復局面が始まった平成14年以降、賃金指数はほとんど伸びていない。なお、パートの賃金指数は、ここ数年、一般労働者等の賃金指数より高い伸びとなっている。また、消費者物価指数（総合）については、平成10年まで上昇傾向が続いたが、その後デフレ状況が続き、平成18年には前年比0.3%増となりデフレ状況が改善されてきた。

- ハ 家族形態の変化については、近年、未婚化・晩婚化・長寿化の進展に伴って更に世帯規模が縮小し、「夫婦と子供だけの世帯」の割合が減少する一方、「単独世帯」の割合が増加し、「子供のいない世帯」が増加するなど、家族世帯類型の多様化が進み、「夫婦と子供だけの世帯」は、もはや標準ではなくなっている。また、夫が働き、妻は専業主婦という「片働き世帯」は減少し、「共働き世帯」が急増し、平成9年には「共働き世帯」が「片働き世帯」を上回るようになり、その後も「共働き世帯」が増加している。特に、25歳から34歳までの妻のいる世帯（若年層世帯）の共働き率は、平成2年（1990年）代半ばから上昇し続け、近年、顕著に増加傾向にあり、4割を超える状況となっている。

また、結婚や出産を機にそれまで就労していた女性の約7割が退職しており、その後の出産後の就業については、パートタイムで再就職する割合が増加している。こうした若年層の子育て世帯の平均所得金額は300万円から500万円程度と見込まれている。

- ニ 働き方の多様化については、高度経済成長期に定着した日本型雇用慣行が壊れ、被用者が労働力人口の8割を超える中、企業と従業員間の安定的な関係が揺らぎ、正規雇用者の割合が大幅に低下している。その一方、パート・派遣労働者・業務委託者等の非正規雇用者の割合が急上昇するなど、雇用形態の多様化が進んでいる。特に、若年者層を中心に、雇用環境の厳しさや職業観の変化を反映して、いわゆるフリーターは平成15年に比

ークを迎えた後、新規学卒者の就職状況が改善したこともあり徐々に減少したものの年長フリーターを中心に依然として多い。また、若年完全失業者・若年無業者についても依然高い水準となっている。

ホ 格差問題については、近年、所得格差や資産格差などへの関心が高まっている。とりわけ、雇用の分野での格差はより複雑な問題を抱えており、多様な雇用形態が可能になる中で、雇用形態の違いによる所得格差がより鮮明になっている。社会保障制度における給付と負担、租税制度における負担が所得分配にどのような影響を与えているかを明らかにした所得再分配調査を見ると、所得分布の格差（均等度）を示すジニ係数が、昭和 59 年調査による世帯単位の当初ジニ係数は 0.3975 であったものが、その後上昇を続けており、平成 17 年調査の当初所得のジニ係数では 0.5263 と所得格差が拡大している。一方、平成 17 年調査による再分配所得のジニ係数は 0.3873 と、平成 11 年調査以降、再分配所得のジニ係数は 0.38 台で推移しているが、税・社会保障の再分配によるジニ係数の改善度は、近年大きくなっている。その要因は、近年の社会保障給付の低所得者層への受益額が増額傾向にあることから社会保障によるジニ係数の改善度が大きくなっている。しかしながら、税によるジニ係数の改善度は近年小さくなっている。

上記で述べた経済・社会の構造変化の実像について、主なものを一覧すると、次のとおりである。

区 分	1975(昭和50)	1985(昭和60)	1990(平成2)	1995(平成7)	2000(平成12)	2006(平成18)	
少子・高齢化	総人口(各年10月1日現在)	1億1194万人	1億2105万人	1億2361万人	1億2557万人	1億2693万人	1億2777万人
	合計特殊出生率	1.91	1.76	1.54	1.42	1.38	1.32
	年齢構成、0～14歳	24.2%	21.5%	18.2%	15.9%	14.6%	13.5%(2008.3.1)
	15～64歳	67.7%	68.2%	69.7%	69.4%	67.9%	64.7%(2008.3.1)
	65歳～	7.9%	10.3%	12.0%	14.3%	17.5%	21.8%
平均寿命(男性/女性)	71.7/76.9歳	74.8/80.5歳	75.9/81.9歳	76.4/82.9歳	77.7/84.6歳	78.0/85.8歳	
経済成長(年率)	GDP(名目)	152.4兆円	327.4兆円	450.0兆円	496.5兆円	504.1兆円	510.9兆円(2009年510.2)
	GDP増率	10.0%	6.7%	8.5%	1.9%	0.9%	1.5%(2009年0.1%)
	国民所得	124.0兆円	261.1兆円	348.2兆円	374.3兆円	371.8兆円	373.6兆円(2009年367.7)
	国民所得増指数(一般・1970=100)	45.2	78.6(1988年51.7)	94.1	100.3	103.9	100.7(2007)
	現金与総増指数(1970=100)	56.7	88.1(1986年88.6)	93.9(1993)	94.9	99.4	102.3(2007)
	消費者物価増指数(総合2005=100)	23.1%	15.2%	13.1%	10.6%	10.2%	100.3(2007)
家族	単独世帯/一般世帯	19.5%	20.8%	23.1%	25.6%	27.6%	29.5%(2005)
	子65歳以上/一般世帯	11.8%	2.5%	3.1%	4.0%	5.9%	7.9%(2005)
	夫婦のみ世帯/一般世帯	11.5%	13.7%	15.5%	17.4%	18.9%	19.6%(2005)
	夫婦+子供世帯/一般世帯	42.5%	40.0%	37.3%	34.2%	31.9%	29.9%(2005)
	三世帯世帯/一般世帯	21.0%	19.2%	17.4%	15.0%	13.0%	12.7%(2005)
	高齢率(65～69歳/男性/女性)	2.9%/4.9%	4.7%/4.9%	6.7%/4.6%	11.2%/5.6%	14.6%/6.5%	17.1%/9.2%(2005)
経済社会の構造変化の実像	就労						
	労働力人口	5,323万人	5,963万人	6,384万人	6,666万人	6,766万人	6,669万人(2007)
	就業者	5,233万人	5,907万人	6,243万人	6,437万人	6,446万人	6,412万人(2007)
	雇用者	3,646万人	4,313万人	4,835万人	5,263万人	5,356万人	5,232万人(2007)
	自営業者等	1,123万人	1,494万人	1,414万人	1,194万人	1,090万人	899万人(2007)
	雇用者/労働力人口	68.5%	72.9%	75.7%	76.0%	76.2%	82.8%(2007)
	自営業者等/労働力人口	21.1%	25.1%	22.1%	17.9%	16.1%	13.5%(2007)
	正規雇用者割合	86.3%(74)	74.9%(87)	72.4%(92)	70.1%(97)	63.1%(02)	60.0%(2007)
	非正規雇用者割合	7.8%(74)	14.2%(87)	20.9(92)	22.9%(97)	29.6(02)	31.2%(2007)
	19～64労働者比率	-	-	13.0%	14.5%	20.3%	25.3%(2004)
	71～P比率	-	-	10.4%	12.5%	19.5%	-
	女性/雇用者総数	32.0%	35.9%	37.9%	38.9%	40.0%	41.3%(2005)
女性の労働力率(15～64歳)	49.7%	54.5%	57.1%	58.4%	59.9%	60.8%(2005)	
現金収支率(全体)	1.9%	2.6%	2.1%	3.2%	4.7%	3.9%(2007)	
分配	年間の平均収入の格差(V/I)(二人以上世帯)	4.55倍	4.48倍	4.6倍	4.74倍	-	4.60倍(2007)
	年間の平均収入の格差(X/I)(二人以上世帯)	-	6.92倍	7.05倍	7.29倍	7.09倍	6.81倍(2007)
	ジニ係数(当初所得)	0.3747	0.3975(84)	0.4334	0.4412(96)	0.4725(99)	0.5263(2005)
	ジニ係数(再分配所得)	0.3455	0.3456(84)	0.3643	0.3606(96)	0.3814(99)	0.3873(2005)
税による改善度(93年以降見直し※)	2.9%	3.8%(84)	2.9%	3.6%(96)	2.9%(99)	3.2%(2005)	
社会保険による改善度※	4.5%	8.8%(84)	12.5%	15.2%(96)	16.8%(99)	24.0%(2005)	

(参考) 1. 少子・高齢化は、総務省「人口推計月報」、厚生労働省「人口動態統計」、「簡易生命表」による。
 2. 経済成長は、内閣府「国民経済計算」、厚生労働省「毎月労働力統計調査」、総務省「消費者物価指数年報」、「平成21年度政府経済見直し」による。
 3. 家族は、総務省「国勢調査報告」による。
 4. 就労は、総務省「労働力調査」、「就業構造基本調査」による。
 5. 分配は、総務省「家計調査」、厚生労働省「所得再分配調査」による。

第4章 今後における所得税の負担構造のあり方についての考察

第1章及び第2章で述べたとおり、消費税導入を含む税制改革以降における累次の所得税の改正により所得税の財源調達機能及び所得再分配機能は、税制改革以前と比較して著しく低下している現状にある。こうした現状を踏まえ、今後の所得税の負担構造の見直しに当たっては、今後の税体系全体における消費税の役割も踏まえつつ、社会保障制度とともに所得再分配を担う存在として、所得税の役割を適切に発揮させていくことが一層重要となる。また、前章で述べたように、近年いわゆる格差問題への意識の高まり等から所得税の所得再分配機能のあり方が問われると同時に、少子・高齢化の進展、高度経済成長期に形成され定着していた標準的モデル(夫が仕事で妻が家事・育児を担うという「戦後家族モデル」・正社員中心の長期継続雇用等を特徴とし、雇用を長期的に保障する一方で企業への忠誠心を求めるという「日本型雇用慣行」等)が壊れ、共働き世帯が増加し特に若年層の子育て世帯のパートタイムでの再就職の割合が増加する等一層ライフスタイルや働き方が多様化してきている。

このように我が国の経済・社会の構造変化が激しく変貌しており、今後の所得税の負担構造の見直しにあっては、こうした構造変化に対応して、租税原則を踏まえつつ、個々人や社会全体の活力を引き出す観点から、個人の経済・社会活動の多様な選択について、税制がこれをできる限り阻害しないよう中立的な仕組みにしていくとともに、国民に分かりやすい簡素な仕組みとする必要がある。

本章では、消費税導入を含む税制改革以降における経済・社会の構造変化を踏まえて、①基礎的な人的控除と税額控除の意義等を考察するとともに、②配偶者に係る構造変化と配偶者控除等の適用の問題、③子育て世代に係る構造変化と扶養控除・税額控除の適用の問題、④働き方の多様化と給与所得控除のあり方、⑤所得再分配機能としての税率構造のあり方について考察する。

1 基礎的な人的控除と税額控除の意義等

(1) 所得税の基本的仕組みを概観すると、次の順序に従い所得税の負担を求めることになる。

- ① 課税対象となる各種所得の金額（事業、給与、配当などの収入から、それぞれの必要経費や給与所得控除等を差し引いて得られた所得金額）を合計して総所得金額、退職所得金額及び山林所得金額（以下「総所得金額等」という。）を求める。なお、総所得金額等を求める際に、不動産所得の金額、事業所得の金額、山林所得の金額又は譲渡所得の金額の計算上、損失が生じている場合には、一定の順序により、その損失を他の所得の金額から控除する。
- ② 総所得金額等から基礎控除、配偶者控除、扶養控除など個々の納税者の家族構成などの事情に応じた人的控除や、社会保険料控除、医療費控除など特別の事情に応じた控除からなる「所得控除」を差し引いて課税総所得金額、課税退職所得金額及び課税山林所得金額（以下「課税総所得金額等」という。）を求める。
- ③ 課税総所得金額等に税率を適用して「税額」を算出する。
- ④ 算出した税額から「税額控除」を差し引いて求めた金額が納付税額となる。

(2) 所得税の課税単位⁽⁹⁹⁾を「個人」とした上で、税額の計算上、家族構成な

(99) 課税単位は、納税者の世帯のうちで、配偶者や扶養親族も所得を稼得している場合に、課税対象となる所得を、所得を有する個人ごとに捉えるのか、世帯全体として捉えるのかということである。所得を稼得する個人ごとにその所得に対して課税する方式を「個人単位課税」といい、生計を同じくする世帯ごとに所得を合算して課税する方式を「世帯単位課税(夫婦を単位とする夫婦単位課税を含む)」という。この世帯単位課税には、世帯構成員の所得を合算し、分割(人数に応じて平均)しないで課税する「合算非分割制」と、分割して課税する「合算分割制」がある。我が国においては、所得税創設以来、明治民法の家族制度の下で、家族内の所得分割による租税回避防止の観点を踏まえて、同居家族の所得をすべて合算して累進税率を適用する世帯合算非分割制度が採られていた。戦後、「家」制度を廃止し、夫婦別産制とした家族制度の民法改正を背景として、シャープ勧告が世帯合算課税の廃止を勧告し、昭和25年から個人単位課税とされて以来、課税単位として個人単位が採られている(税制調査会平成12年7月・前掲注(4)115頁～116頁)。

ど個人の生活上の事情への配慮の必要性から、こうした事情を納税者の税負担能力（担税力⁽¹⁰⁰⁾）を減殺要因とみて、家族に関わる様々な控除として総所得金額等から一定額を差し引く所得控除⁽¹⁰¹⁾の仕組みが設けられている。特に、納税者本人に係る基礎控除、その配偶者に係る配偶者控除・配偶者特別控除及び扶養親族に係る扶養控除をあわせて、基礎的な人的控除と呼ばれている。

このように、基礎的な人的控除は、所得を包括的に捉えて課税するという前提の下に、総所得金額等から家族に関わる様々な控除として一定額を差し引かれるものであり、家族構成など個人個人の生活上の事情を斟酌して、納税者の「担税力に即した課税」にするものと位置付けられる⁽¹⁰²⁾。これは、総所得金額等から所得控除を差し引くことにより、所得税が課税されるかどうかが決まることから、所得の担税力の有無を推し量ることができる。

(100) 金子・前掲注(1)75～76 頁によれば、「担税力とは、各人の経済的能力のことであるが、担税力の基準としては、所得、財産及び消費の 3 つをあげることができる。このうち、消費は、担税力の尺度としては最も劣っており、消費税は、課税対象の選定の仕方によっては、逆進的となりやすい。これに対し、所得及び財産は、担税力の尺度としてよりすぐれており、しかもそれらを対象とする租税においては、消費税の場合と異なり、累進税率の適用が可能であるから、これらの租税は、公平な税負担の配分並びに富の再配分の要請によりよく適合している。」とされている。

(101) 現行の所得税においては、所得控除として①納税者本人や配偶者、扶養親族の世帯構成等に応じた基礎的な人的控除（基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除）、②障害など特別な人的要因を斟酌する特別な人的控除（障害者控除、寡婦控除、寡夫控除、勤労学生控除）、③災害、疾病などに関連して多額の支出を余儀なくされたことなどを斟酌するものや政策的に支援するその他の控除（雑損控除、医療費控除、社会保険料控除、小規模企業共済等掛金控除、生命保険料控除、地震保険料控除、寄附金控除）で 15 種類の控除を規定している。更に、④人的控除について様々な加算措置や割増措置を行う 8 種類の控除がある。具体的には、(イ)配偶者控除に関連して、老人控除対象配偶者及び同居特別障害者加算、(ロ)扶養控除に関連して、老人扶養親族、特定扶養親族、同居老親等加算及び同居特別障害者加算、(ハ)障害者控除の人的控除に関連して、特別障害者加算、(ニ)寡婦控除に関連して、特定寡婦加算がある。

(102) 水野・前掲注(1)256 頁によれば、「所得控除とは、納税者の個人的支出であり、本来、所得の消費にあたるものである。居住者またはその者と生計を一にする配偶者の親族で一定の者（所税令 205 条以下）については、担税力を減殺する事情のある場合に、その控除を認めるとされる。」と位置付けている。

一方、税額控除は、課税総所得金額等に超過累進税率を適用して得た算出税額から控除するものである。これによっても、担税力が減殺され納税者の税負担を軽減する効果はあるが、算出税額から差し引かれるものであることから、課税を前提として担税力に配慮するものであり、課税するか否かを判断する所得控除とは異なるといえる⁽¹⁰³⁾。

現行の税額控除は、所得税法において、①法人所得課税と個人所得課税の負担調整の観点から、個人株主の配当所得について税額から一定額の控除を認める配当税額控除と、②納税者が外国に源泉のある所得について、その国の法令により所得税に相当する租税が課されたときに、我が国と外国の所得課税における課税の重複を調整する目的から、税額から控除を認める外国税額控除がある。いずれも二重課税を排除するためのものである。このほか、租税特別措置法等において、①持家取得等の促進及び住宅投資等を通じた景気刺激の観点から、税額から一定額の控除を認める住宅借入金等税額控除や地方公共団体の住宅耐震改修事業を促進する観点から、既存住宅の耐震改修をした場合の税額控除、②企業の試験研究活動の支援や設備投資の促進等の観点から、試験研究費の総額に係る税額控除、事業基盤強化設備を取得した場合等の税額控除など、政策的な減税措置が認められている。このように税額控除は、二重課税の調整と一定の政策目的に沿った財政支援的なものに区分され、その性質は異なる⁽¹⁰⁴⁾。

(103) 税制調査会平成 19 年 11 月「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」14 頁～15 頁では、所得控除と税額控除の違いについて、「家族構成等の納税者の個々の事情に関し、納税者の担税力の減少に配慮するという考え方から、一定額を所得から差し引く所得控除による対応を基本としてきている。他方で、税額控除は、税額から一定額を差し引く負担調整の仕組みであり、財政的支援としての性格が強いものである。税負担面から見ると、所得控除は、高所得者ほど税負担軽減額が大きい一方で、税額控除は基本的に所得水準にかかわらず税負担軽減額を一定とすることができる。」とされている。

(104) 昭和 26 年以来、国家的補助的な性格から所得の大小にかかわらず同額とすべきである等の観点から、税額控除とされていた障害者控除、老年者控除(平成 17 年から廃止)、寡婦控除及び勤労学生控除は、昭和 42 年の改正により、①税額控除は、斟酌の程度が理解できにくいこと、②一定限度以上の所得者になると斟酌の程度が減少し、折角の追加的費用の意味が薄れるという面があること、③税制の簡素化の要

- (3) 次に、基礎的な人的控除（基礎控除、配偶者控除・配偶者特別控除、扶養控除）の変遷及びその意義等について概観する。

イ 基礎控除

我が国の所得税は、明治 20 年（1887 年）に採用され、課税標準である所得を算出するための必要経費を控除した額が免税点を超える場合に納税するという免税点方式の仕組みであった。昭和 15 年には、分類所得税と総合所得税の創設に伴い、分類所得税が課される事業所得と勤労所得の少額所得者の負担を緩和することを目的として、基礎控除が創設された⁽¹⁰⁵⁾。この分類所得税と総合所得税の二本立ての税制は、昭和 22 年に廃止され超過累進税率による総合所得税に一本化され、すべての納税者から一定額を控除する現行と同様の基礎控除制度となった。当時この基礎控除については、「必ずしも最低生活費の全部を意味するものではなく、負擔に累進性をもたせる一手段に過ぎないし、現在の財政事情等を考慮して四千八百圓とした。」と説明されている⁽¹⁰⁶⁾。この税制はシャープ勧告にも受け継がれ、

請に応える必要があることから、所得控除に改正された（税制調査会昭和 41 年 12 月「長期税制のあり方について中間答申」10 頁）。

- (105) 分類所得税とは、所得をその性質に応じて、不動産所得、配当利子所得、事業所得、勤労所得、山林所得及び退職所得の 6 種類に分けて、それぞれ異なる免税点（不動産所得・乙種の配当利子所得に適用）、基礎控除（事業・山林・勤労所得に適用）、比例税率（山林・退職所得は累進税率）で課税するものである。総合所得税は、各種の所得を総合して累進税率により課税する制度である（平田敬一郎ほか『昭和税制の回顧と展望〈上巻〉』152 頁以下（大蔵財務協会、1979））。

分類所得税が所得種類間の負担の均衡を狙った応能性を持っているのに対して、総合所得税は所得の大小による負担力の差に応じた応能性を目指すもので、両者の組み合わせによって、いわば縦横全体のバランスを図るというものである（大蔵省主税局編「所得税百年史」49 頁～50 頁（1988））。

また、基礎控除制度の導入の意義について、「基礎控除は免税点と違って、累進化の効果を持つから、比例税率たる分類所得税にも累進効果を持たしめ、低額所得者の負担を軽減されることとなった。最低生活費への非課税というよりは負担緩和措置という意味で基礎控除制度が導入された」と説明されている（大蔵省主税局編「所得税百年史」49 頁）。

- (106) 前尾繁三郎著・財政「今回の根本的税制改正について」（財団法人大蔵財務協会編（1947 年 6 月））6 頁。

今日の所得税の基礎を形づけることになった⁽¹⁰⁷⁾。その意味で、現行の基礎控除は、昭和 22 年の総合所得税の下に確立したものであるといえる。

ロ 配偶者控除等（配偶者控除・配偶者特別控除）

配偶者の控除は、昭和 15 年には、扶養親族の範囲に妻が加えられ、扶養控除として税額控除が認められた。昭和 25 年には、シャープ勧告に基づく税制改正により、扶養控除が税額控除から所得控除に改正され、一人目の扶養親族として扶養控除が適用された。昭和 36 年には、配偶者の所得の稼得に対する貢献や夫婦共稼ぎ世帯と夫婦の一方が所得を得ている世帯との税負担のバランスなどを考慮して、扶養控除から独立して配偶者控除が創設された⁽¹⁰⁸⁾。その後、昭和 52 年には、70 歳以上の控除対象配偶者に対する配偶者控除は、70 歳以上の扶養親族に対する扶養控除が昭和 47 年から既に認められていたこととのバランスや福祉政策等の見地から、一般の配

(107) 大蔵省主税局編・前掲注(105)59頁～60頁では、昭和 22 年の改正は、所得税の総合課税を強化する背景も生み出した。課税の対象とされていなかった一時的、偶発的な所得についても所得税が課されることとなった。これもシャープ勧告の包括的所得税の提案と結びつくものであるとされている。

(108) 税制調査会昭和 39 年 12 月『『今後におけるわが国の社会、経済の進展に即応する基本的な租税制度のあり方』』についての答申及びその審議の内容と経過の説明』9 頁では、配偶者控除について、「課税単位の問題に関連し、配偶者の所得の稼得に対する貢献や、夫婦共稼ぎ世帯と夫婦の一方が所得を得ている世帯との税負担のバランスを考慮して、扶養控除とは別に基礎控除と同額の控除を設けて税制を配慮することが適当である」とされている。

また、税制調査会昭和 35 年 12 月「当面実施すべき税制改正に関する答申(税制調査会第一次答申)及びその審議の内容と経過の説明」別冊 48 頁では「配偶者控除の創設は、事業所得者と給与所得者の双方にとって実質的な公平をもたらすことが期待される」とされている。

更に、武田昌輔監修「コンメンタール所得税法」第 3 巻 4873 頁(第一法規)では、「配偶者については、従来、通常は第 1 人目の扶養親族として 7 万円の控除を認めていたが、妻は家事、子女の養育等家庭の中心となって夫を援助しており、その意味では夫の所得の稼得に大きな貢献をしているといえることができる。また、夫婦という共同体の消費ないし生活水準は、夫婦のうちのいずれが所得を得たかということには関係なく、全体の所得水準と各人の必要によって認められるものであり、夫婦の所得は一体とみるのが自然である。・・・しかし、従来のように配偶者をその生計費の見地から扶養控除の対象としてのみみることは、その実情に即さないもので妻は夫の得た所得の処分に対して大きな発言権をもつ事実に着目するとともに他面、他の所得者との負担のバランスを考慮して、夫の基礎控除額と同額の配偶者控除を認めることとされたのである。」とされている。

偶者控除の額より割増の控除が認められた⁽¹⁰⁹⁾。また、昭和 57 年には、控除対象配偶者で寝たきり等特別障害者に該当する者が、在宅において介護されることを促進し福祉対策にも資する等の観点から、同居の特別障害者に係る特別控除が創設された⁽¹¹⁰⁾。

更に、昭和 62 年には、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、配偶者控除が適用されないことから、かえって世帯全体の税引後手取額が減少してしまうという手取りの逆転現象）への対応の観点等から、消失控除（配偶者の所得に応じて控除額が通減する仕組みをいう。）による配偶者特別控除が創設された⁽¹¹¹⁾が、平成 16 年には、配偶者控除に上乗せして控除される部分の配偶者特別控除が廃止された。これは、昭和 62 年の配偶者特別控除創設時は、専業主婦世帯が最も典型的な家族類型であったが、共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回り、また、女性の就業状況にも世帯主の補助的な就労から本格的な就労への移行傾向が見られるといった経済・社会の構造変化にもかんがみれば、生計を一にする配偶者が控除対象配偶者である場合には、配偶者控除に上乗せして、いわば「二つ目」の控除として配偶者特別控除が適用され、納税者本人や他の扶養親族に対する配慮と比べ、配偶者に過度な配慮を行っているとの指摘から、個々人の選択に中立的な税制を構築していくという観点から、配偶者控除に上乗せして控除される部分の配偶者特別控除が廃止された⁽¹¹²⁾。その際、パート問題に対処するため控除対象配偶者以外の配偶者に対する配偶者特別控除は存続された。

ハ 扶養控除

扶養控除は、大正 9 年（1920 年）には、少額所得者に幼年者及び老年者又は不具疾病者がいる場合には、納税者の負担力に著しい影響があるとい

(109) 国税庁「昭和 52 年改正税法のすべて」21 頁。

(110) 国税庁「昭和 57 年改正税法のすべて」41 頁。

(111) 国税庁「昭和 62 年改正税法のすべて」30 頁～31 頁。

(112) 国税庁「平成 15 年改正税法のすべて」14 頁。

う配慮に基づき⁽¹¹³⁾、所得控除として創設された⁽¹¹⁴⁾。昭和 15 年には、少額所得者を対象として扶養控除の所得要件が廃止され、扶養親族の範囲に妻が加えられた。これは、扶養親族が多い者の負担を緩和することは各所得者間の負担の衡平及び人口政策上の観点から適当である⁽¹¹⁵⁾とされ、控除方式については、分類所得税が所得の種類によって税率を異にしていることから、どの所得から控除しても負担に差を生じないよう税額控除とされた⁽¹¹⁶⁾。

その後、昭和 25 年には、シャープ勧告に基づく税制改正により、扶養控除は、税額控除から所得控除に改正された⁽¹¹⁷⁾。その際、扶養控除は、年齢制限等が撤廃され、所得制限のみとなった⁽¹¹⁸⁾。その後、昭和 47 年には、

(113) 大蔵省編纂「明治大正財政史」第 6 巻(経済往来社、1957)1088 頁。

(114) 扶養控除の範囲は、所得金額が 3,000 円以下の者のうち、18 歳未満の者若しくは 60 歳以上の者又は不具疾病者とされていた(所得税法第 16 条(大正 9 年法律第 11 号))。

(115) 大蔵省昭和財政史編集室編「昭和財政史」第 5 巻(東洋経済新報社、1957) 529 頁。

(116) 国税庁「所得税・法人税制度史草稿」(1955)82 頁。

(117) 長迫倍民「改正税法の解説—改正所得税法の解説—」税務経理協会(1950)20 頁では、税額控除を所得控除に改めた理由について「扶養控除は、本来扶養親族の扶養に要する経費を考慮して扶養者について、その負担を軽減しようとするものであるが、従来の税額控除の方式では高額所得者になるに従ってその軽減の度合は累進税率の作用によって減少するので實情にそわないうらみがあり、また基礎控除について従来から既に所得控除の方式に據っており、控除について異った二つの方法をおくことは、申告納税の簡易化を圖る點から見ても好ましくない法のこれを是正したものである。」と説明されている。

また、扶養控除の控除方式について、昭和 25 年 2 月 28 日の衆議院大蔵委員会における三宅則義議員に対する平田敬一郎主税局長は、「税額控除の方法がいいか、所得控除の方法がいいか、これはいろいろ議論があるところでございますが、やはりこの扶養控除の本質論から申しますと、一定の生活費的な控除をするという意味におきまして、むしろ所得控除の方が合理的じゃないか」と答弁している(第 7 回国会衆議院大蔵委員会議録第 22 号 1 頁)。

(118) 長迫・前掲注(117)19 頁では、扶養親族の範囲について、年齢による制限を廃止して納税義務者と生計を一にする配偶者その他の親族で、総所得金額が 12,000 円以下の者としその範囲を拡張した。その理由について、「(シャープ)勧告においては、生計費の半額以上を扶養されている者を扶養親族とし、併せてその所得を合算することによって扶養控除のらん用を防ぐことが提案されており、この考え方は理論的なものといえるが、・・・扶養親族の所得を合算する場合扶養控除を申請しても一萬二千圓を限界としてそれ以上の所得がある場合には申請が不利となるので右の金額まで控除することとした。これによって成年者であつてもその總所得金額が一萬二

老人福祉の増進の一助として、老人扶養に伴う有形無形の負担を斟酌する意味あいから、70歳以上の扶養親族に係る扶養控除は、一般の扶養控除の額より割増の控除が認められた⁽¹¹⁹⁾。昭和54年には、社会的に援助の手を差し伸べる必要がある人々に対しては、特別の控除を設けることとされ、同居の老親等に係る扶養控除が創設された⁽¹²⁰⁾。また、昭和57年には、扶養親族で寝たきり等特別障害者に該当する者が、在宅において介護されることを促進し福祉対策にも資する等の観点から、同居の特別障害者に係る特別控除が創設された⁽¹²¹⁾。更に、平成元年には、教育費を含む種々の支出がかさむ世代の所得者の税負担を軽減する見地から、特定扶養親族（扶養親族のうち、16歳以上23歳未満の者をいう。）については、一般の扶養控除の額より割増の控除が認められた⁽¹²²⁾。

- (4) 上記で述べたとおり、個人単位課税の下においては、基礎的な人的控除は、総所得金額等から家族に関わる様々な控除として一定額を差し引かれるものであり、家族構成など個々の生活上の事情を斟酌して、納税者の担税力に即して超過累進税率により課税するものであることから、稼得した所得は、個人の総合的担税力を表すものとして最も優れており、所得減殺要因を勘案する基礎的な人的控除は、所得控除が適切な制度であると考えられる。しかしながら、近年、個々の生活事情も様々であり、配慮す

千圓以下であれば扶養控除が認められることとなり実態に適用するものとなった」と説明されている。

(119) 国税庁「昭和47年改正税法のすべて」23頁。

(120) 国税庁「昭和54年改正税法のすべて」30頁。

(121) 国税庁・前掲注(110)41頁。

(122) 国税庁・前掲注(23)302頁。この特定扶養親族に係る特定扶養控除について、税制調査会平成14年11月「平成15年度における税制改革についての答申—あるべき税制の構築に向けて—」5頁では、「創設当時、中堅所得層の負担感の強かったことへの配慮として、一定年齢(16歳以上23歳未満)の扶養親族を有する者に対し、扶養控除の割増措置を設けることとしたものである。しかしながら、一概に16歳以上23歳未満の扶養親族といっても、その就学状況等の実態は様々であるほか、特定扶養控除の創設当時と比べ、最低税率のブラケット幅の拡大等がなされた結果、中堅所得者層の税負担水準は大幅に低下している。」と問題点を指摘したうえで、特定扶養控除の廃止・縮減を提言している。

べき事情についての国民の価値観も多様化していることから、基礎的な人的控除の見直しについては、上記で述べた所得控除や税額控除の意義等を踏まえ、少子・高齢化の進展、家族形態の変化、女性の社会進出など経済・社会の構造変化に対応して、税額控除を採用することが適切かどうかを含め検討するとともに、家族構成などに応じ様々な割増・加算措置の所得控除が納税者本人に係る控除に比べ家族に係る控除の方が大きくなっている等、制度が相当複雑化している割増・加算措置⁽¹²³⁾の廃止を含めた見直しにより基礎控除に簡素化・集約化する必要があると考える。

2 配偶者に係る構造変化と配偶者控除等の適用の問題

(1) 配偶者に係る構造変化

イ 共働き世帯の増加等

前章で述べたように、家族のあり方が多様化する中、男性雇用者と無業の妻からなる世帯（専業主婦世帯）の数を雇用者の共働き世帯の数が上回るなど、共働き世帯が進行している。特に、25歳から34歳までの妻のいる世帯（若年層世帯）の共働き率は、近年顕著に増加しており平成2年（1990年）代半ばから上昇し続けている。また、出産を機に退職する女性も増加しており、出産後の就業については、フルタイムで再就職する割合は平成2年（1990年）代を通じほぼ横ばいであるが、パートタイムで再就職する割合は着実に増加しライフステージに応じ女性が働き方を選択する傾向にある。更に、独身女性の理想的とするライフコースも平成2年（1990年）代後半に「専業主婦」を理想とする者の割合が大きく減少する一方で、「子供を持ちながら就業を継続する」、「結婚あるいは出産の機会に一旦退職し、子育ての後に再び仕事を持つ」を理想とする者の割合が増加している。

ロ 配偶者控除等の適用と家族（女性）の就労に対する中立性の確保等

(123) 税制調査会基礎問題小委員会平成17年6月「個人所得課税に関する論点整理」7頁。

配偶者の収入（就労形態）により、本人に対する配偶者控除の適用が左右される現行制度は、家族の就労に中立的でなく、こうした問題は、家族の共働きの傾向が強まる中、より顕在化してきている状況にある。

現行制度の下では、配偶者が、その就労のあり方を決めるにあたって、パートナーの税負担に及ぶ影響を考慮に入れざるを得ない場合があり、人口減少社会の到来に際し、女性の社会進出がより一層要請される中、配偶者控除制度の存在自体が、女性の就労を阻害しているとの指摘もある⁽¹²⁴⁾。一方で、女性の社会進出は望ましいことであるが、子育てや介護により家事に専念せざるを得ない者もおおり専業主婦世帯は依然として半数近くいること等から、家族が増えることに対する配慮としては、配偶者控除制度の廃止には疑問であり、むしろ課税単位を見直し二分二乗方式⁽¹²⁵⁾やフランスのN分N乗方式⁽¹²⁶⁾を採用してはどうかとの指摘もある⁽¹²⁷⁾。

こうした配偶者控除等に係る指摘は、社会保険負担の問題や企業等における配偶者手当の支給の問題があり、税制と同程度の所得水準で定められていることから税制固有の問題でもないともいえる。また、夫婦のいずれかが、家事労働に従事するかは租税制度により決められるわけで

(124) 全国婦人税理士連盟『配偶者控除なんかいい!?』9頁(日本評論社1996)、田近栄治「日本が今なすべき税制改革とは何かー所得税課税ベースと地方法人課税を中心としてー」税経通信59巻1号33頁(2004)、税制調査会平成19年11月・前掲注(103)11頁。

(125) 二分二乗方式とは、課税単位の一つであり、夫婦を単位として、夫婦の所得を合算し、それを均等に分割して課税する方式をいう(税制調査会平成12年7月・前掲注(4)115頁)。

(126) N分N乗方式とは、世帯単位課税の考え方に基づき、①夫婦及び被扶養子女(世帯)の所得を合算し、②この合算した所得を、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」適用所得)を控除する。③この求めた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て課税する方式をいう(税制調査会基礎問題小委員会平成17年6月・前掲注(122)9頁脚注)。なお、フランスの家族除数(N)は、単身者は1、夫婦者は2、夫婦子1人は2.5、夫婦子2人は3となり、以下被扶養子女1人増すごとに1を加算する(2008年1月現在)。

(127) 品川芳宣「少子化対策と所得税制」租税研究643号31頁～41頁(2003)。

はなく、課税以前の要因により夫婦間で決定されるとの指摘もある⁽¹²⁸⁾。いずれにせよ、配偶者が就労をするか、また、どの程度の所得を稼得するかは、本来パートナーの税負担とは離れて決定されるべき問題である。

一方、税制の問題としては、世帯（夫婦）単位での税負担の公平を図るとの見地から、就業している配偶者であっても、所得が一定額以下であれば自らは基礎控除の適用を受けて課税関係は生じない。その一方で、パートナーが基礎控除と配偶者控除の適用を受けることができる。その結果、世帯としては、配偶者の基礎控除に加えて更に控除額が追加される現行制度（基礎控除と配偶者控除の二重控除）は合理性がないとの指摘もある⁽¹²⁹⁾。また、夫婦単位又は世帯単位として課税される二分二乗方式やN分N乗方式は、適用される累進税率が高い場合には平均化されるため、同じ所得の場合であれば家族の数が多くなるほど所得税負担が緩和されるほか、配偶者控除等が専業主婦のいる高所得者世帯がより有利になるといったことが指摘されている⁽¹³⁰⁾。

このような配偶者控除等を巡る問題点に加え、配偶者の所得の稼得に対する貢献等を考慮して昭和36年に配偶者控除が設けられたとしても、

(128) 中里実「家庭と租税制度」ジュリスト1059号36頁(1995)。

(129) 税制調査会基礎問題小委員会平成17年6月・前掲注(123)8頁では、配偶者控除制度については、①結婚による担税力の影響は世帯によって区々であり、一律に論ずることはできない。②税制において、夫婦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づけることには疑問がある。③配偶者の就労に対する中立性といった面で矛盾が生じている。④パートナーが配偶者控除の適用を受けることで、夫婦で二重に控除を享受する。といった問題点が指摘されている。

また、税制調査会平成19年11月・前掲注(103)11頁では、配偶者控除等については、①男女共同参画が進んでおり、また、配偶者の家事労働には納税者本人にとっての経済的価値等がある、②現行制度は配偶者の就労の中立性を阻害している、③納税者本人は配偶者控除等の適用を受け、配偶者が基礎控除の適用を受けることで、二重の控除を享受する場合がある、④配偶者控除等を見直し、その財源を子育て支援に充ててはどうか、との観点から見直しを図るべきであると指摘されている。他方、夫婦は生活の基本的単位であり、現行制度を維持すべきとする指摘もされている。

(130) 税制調査会平成12年7月・前掲注(4)116頁、税制調査会基礎問題小委員会平成17年6月・前掲注(123)9頁、内閣府「平成17年版少子化社会白書」第1部第4章第2節欧米諸国の少子化対策の5経済的支援（フランスのN分N乗方式の項）。

ライフスタイルに応じ働き方が多様化し女性の就労が進み共働き世帯が増加している等の現状を踏まえると、配偶者控除等が家族の就労に中立的とはいえ、配偶者の存在を納税者本人の担税力の減殺要因と捉える必要はなく、本来的には稼働能力のある個人一人一人を課税単位とする個人単位課税を徹底し、配偶者控除による世帯構成への配慮は不要とも考えられる。しかしながら、配偶者控除を単純に廃止しただけでは、「専業主婦世帯」、「パート世帯」、「共働き世帯（DINKS）」との間で基礎控除に係る控除可能総額に差異が生ずる問題が残る。

したがって、個人単位課税の下でも、夫婦の働き方如何にかかわらず、夫婦の合算所得から控除できる額も一定、すなわち課税ベース（課税所得）を夫婦合算で平等に捉えるべきものとする⁽¹³¹⁾。

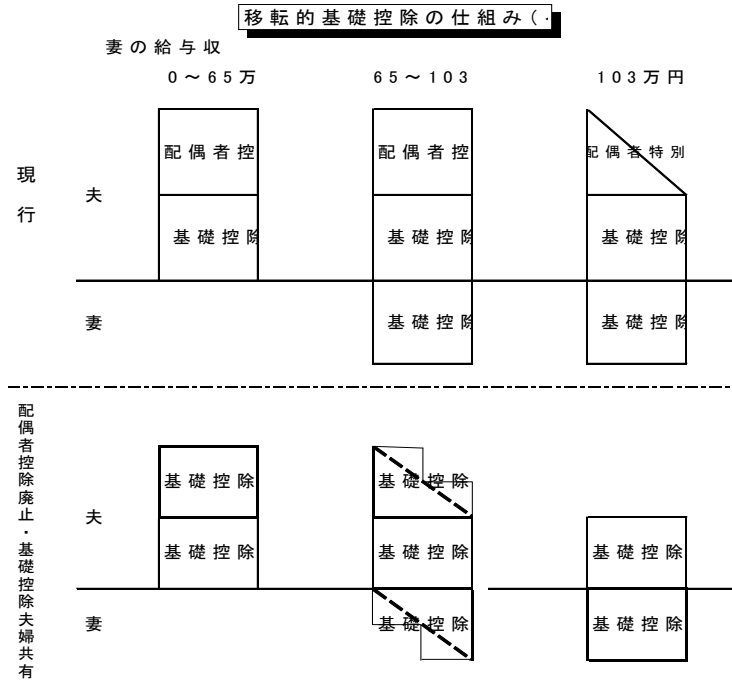
（2）配偶者控除等に係る見直しの方向性

配偶者に係る控除は、一定所得金額以下の配偶者を有する納税者について配偶者控除等によって担税力の減殺をする仕組みとなっている。配偶者控除等の見直しについては、個人単位課税を徹底し「家族の就労に対する中立性」や「世帯単位での税負担の公平」を図る等の観点から、配偶者控除を廃止し、社会人が就労し所得を得ると一人ひとつの基礎控除を取得し、そして結婚し家族を形成した場合には、夫婦の働き方如何にかかわらず、夫婦それぞれが基礎控除を持ち、その基礎控除二つ分の控除額を享受する「移転的基礎控除」の導入（基礎控除の共有化）を検討する必要があると考える⁽¹³²⁾。

(131) 夫婦世帯であれば、同じ所得の世帯は等しく課税されるべきであるが、夫婦であっても共稼ぎ夫婦や片稼ぎ夫婦もあり、更に扶養家族を抱えた世帯など様々である。その場合、何をもち同じ所得とみるのかという困難な問題がある。片稼ぎ夫婦の場合には配偶者の帰属所得を考慮しなければならないし、逆に、共稼ぎ夫婦については、それに伴う育児のコストや余暇の犠牲などを考慮しなければならないと指摘している（水野・前掲注(1)283頁）。

(132) 「移転的基礎控除」制度は、実際にデンマークやオランダで採られている制度であり、これを評価する意見が多くある（確井光明「女性の社会進出に対する税制の影響—配偶者控除等の廃止論をめぐる—」ジュリスト 1238号 78頁、藤田晴「所得課税のあり方—控除制度を中心として—」税経通信 58巻 11号(2003)50頁、遠藤み

この「移転的基礎控除」について、現行の配偶者控除制度を基に図示すると、次のとおりとなる。



具体的には、配偶者控除及び配偶者特別控除を廃止し、夫婦それぞれが各々に基礎控除を持ち、一方の配偶者（妻）の所得が、基礎控除の額に達しなかった場合には、その妻の所得と基礎控除の額の差額を他方の配偶者（夫）の基礎控除の額に加算できる制度である。なお、この制度は、現行の配偶者特別控除と同様に、配偶者の所得を把握する必要があることから、簡素で分かりやすい制度とし、二段階程度の簡素な形での消失控除による移転的基礎控除制度を検討する必要があると考える。

ち「配偶者控除廃止の代替案と児童手当一人的所得控除は基礎控除と扶養控除」税経通信 57 巻 13 号(2002)206 頁、林宏昭「所得税の控除制度と課税単位のあり方について」総合税制研究(1996 年 4 号)175 頁～177 頁、「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(座長:金子宏)」21 世紀職業財団(1996)141 頁)。

しかしながら、この移転的基礎控除制度を導入する場合、配偶者控除や配偶者特別控除の廃止により、「パート収入のある妻のいる世帯」で負担増となるが、この世帯は子供のいる世帯が多いことを踏まえれば、子育て世帯への対応と合わせて考慮する必要がある。ただし、「子供のいないパート収入のある妻のいる世帯」は、負担増となることも事実であること等から、基礎控除を引き上げるとともに、後述する給与所得控除の見直しと他の諸控除等の見直しとの組み合わせにより緩和することができる。基礎控除の引上げについては、賃金指数の伸び等を勘案して検討すべきであるが、基礎控除の引上げはすべての納税者に適用されることから税収への影響が増大すること、基礎控除の引上げは所得税が課税されない者を増大させること等に留意する必要がある。

3 子育て世代に係る構造変化と扶養控除及び税額控除の適用の問題

(1) 子育て世代に係る構造変化

前章で述べたとおり、少子化の主な要因は、未婚者の増加による晩婚化に伴い、出生したときの母親の平均年齢が遅くなるという晩産化の影響が、夫婦の出生力の低下にあらわれている。こうした状況において、子育て世帯に係る構造変化も大きく変貌しており、すべての子育て世帯において共働き率は上昇している。特に、25歳から34歳までの妻のいる世帯（若年層世帯）の共働き率は、平成2年（1990年）代半ばから上昇し続け、近年顕著に増加傾向にあり4割を超える状況となっている。

また、妊娠・出産を機にそれまで就労していた女性の約7割が退職している状況にあるものの、出産後の就業については、フルタイムで再就職する割合は平成2年（1990年）代を通じほぼ横ばいであるが、パートタイムで再就職する割合は着実に増加している。

更に、世帯収入と子供の関係について見ると、一定収入以上では必ずしも所得と子供の数には、明確な相関関係はみられないが、400万円未満の世帯においては子供のいない世帯に占める割合が高く、一定の経済力を下

回ると子供を持ちにくくなる傾向があるとされている⁽¹³³⁾。また、第一子の出生数の多い子育て世代の世帯主は、20～30歳代であり、その世帯の所得は300万円から500万円程度と見込まれる⁽¹³⁴⁾。

このように少子化が進行する中、第二次ベビーブーム世代（昭和46年（1971年）から昭和49年（1974年）生まれ）が既に30歳代半ばを迎え、子育て世代の年齢層の人口は既に減少に転じていることを踏まえれば、様々な少子化対策を集中的に講ずることが重要であるといえる。他方、財源を確保することなく、公債発行により少子化対策に係る財政支出を増大させることとなれば、結局将来世代に負担を先送りすることになる。したがって、十分な財源を確保した上、真に必要な世帯に対し経済的支援を集中するなど、子育て支援策への集中・重点化を図ることが重要であると考える。

（2）子育て支援等としての扶養控除の見直しと税額控除

イ 上記1で述べたとおり、扶養控除を含む基礎的な人的控除は、総所得金額等から家族に関わる様々な控除として一定額を差し引かれるものであり、家族構成など個々人の生活上の事情を斟酌して、納税者の担税力に即して超過累進税率により課税するものであることから、稼得した所得は、個人の総合的担税力を表すものとして最も優れており、所得減殺要因を勘案する基礎的な人的控除は、所得控除が適切な制度であると考えられる。しかしながら、税負担の軽減面のみから見ると、高所得者ほど負担軽減額が大きくなる。これは大きな所得に対し超過累進税率を適用している結果であり、より大きな税負担を求めていることの裏返しに過ぎず当然の帰着であって、これをもって所得控除を否定するものではないと考える。

一方、上記(1)で述べたように、20歳代から30歳代の若い子育て世帯

(133) 内閣府・前掲注(60)83頁。

(134) 厚生労働省・前掲注(87)。

の所得は 300 万円から 500 万円程度とそれほど多くないことから所得控除方式では税負担軽減効果は相対的に小さいものとなる。また、扶養親族の年齢によって所得控除の額に差を設けたり、あるいは納税者の所得制限を設けたりすることによっても中低所得者層に税負担軽減効果をより発揮させることも可能であるが、制度を複雑にし、公平性の観点や簡素化の要請に反するとともに、総合所得税の下での所得控除の本質を損なうことになり適切な措置とはいえないものと考ええる。

また、少子化対策の観点から、フランスで導入している N 分 N 乗方式を採用してはどうかとの意見がある⁽¹³⁵⁾。この N 分 N 乗方式は、世帯単位で担税力を把握するもので夫婦共有財産制との親和性が高く、夫婦共同の確定申告が必要となる。我が国のような扶養控除はないが、世帯にとっては税率不適用所得（いわゆる「ゼロ税率」の適用所得）を N 回使用することになり、適用税率の平均化とあいまって、子供を多く抱える世帯の負担軽減に寄与するとの指摘がある⁽¹³⁶⁾。一方、個人単位課税と N 分 N 乗方式での課税のいずれであっても、人的控除額と税率不適用所得が同じで、適用税率が同じであれば税負担に差は生じない。また、我が国の税率構造は諸外国と比べて低位の税率でフラット化しており所得水準の上昇に伴う限界税率の立ち上がり方が弱く、大多数の納税者は 5% や 10% の税率で課税されているため、N 分 N 乗方式が採用されたとしてもその効果をほとんど享受できないとの指摘もある⁽¹³⁷⁾。

他方、税額控除については、課税総所得金額等に超過累進税率を適用して得た算出税額から控除するものである。これによっても納税者の所得水準にかかわらず、担税力を減殺し、等しく同額の税負担を軽減する効果があることから、低所得者層である若年の子育て世帯への支援とい

(135) 品川・前掲注(127)、税制調査会基礎問題小委員会平成 17 年 6 月・前掲注(123) 9 頁。

(136) 税制調査会基礎問題小委員会平成 17 年 6 月・前掲注(123) 9 頁。

(137) 大和総研資本市場調査部鈴木準「～資本市場調査部情報～N 分 N 乗方式に少子化抑制効果は期待できない」3 頁(2006 年 4 月 11 日)。

う明確な政策目的をもって、現行の所得控除に代えて、税額控除を採用することも考えられる。しかしながら、税制措置であることから非納税者にはその効果が及ばない、あるいは税額控除額に満たない低所得者には効果が小さくなるといった問題がある。このような低所得者世帯には、低所得者層を対象とした個人住民税からの税額控除や非納税者の子育て世帯に対する現物給付等の子育て支援策⁽¹³⁸⁾が考えられる。

なお、こうした子育て世帯を支援するための税額控除と現物給付等の子育て支援策といった歳出措置を講じることは、財政政策に屋上屋を架すことになり政府の規模が拡大するといった問題がある。そこで、子育て支援に一定の公的支援額を定めた上、税額のある者（部分）は税額控除で、税額控除のない者（部分）は児童手当⁽¹³⁹⁾で支援を行う等、税制面と歳出面を一体的に捉えて給付と組み合わされた税額控除（いわゆる「給付つき税額控除」）制度を導入してはどうかとの議論がある⁽¹⁴⁰⁾。この制度については、平成19年11月の税制調査会の答申等で多くの論点指摘されており⁽¹⁴¹⁾、同答申において、諸外国の実施状況等を参考に

(138) 現物給付等の子育て支援策については、例えば、①保育所に子を入所する場合に、その子の世帯主に子育て支援として現金給付をするのではなく、保育所に直接給付をしてその子の保育所の費用を補填する方法、②病院で子を出産する場合に、出産後にその子の世帯主に出産給付金を支給するのではなく、出産する病院に直接給付し出産費用を補填する方法など様々な子育て支援策を総合的に実施すべきではないかと考える。

(139) 平成19年4月以降の児童手当制度については、児童手当は、12歳到達後の最初の3月31日までの間にある児童(小学校修了前の児童)を養育している者に支給される。ただし、前年(1月から5月までの月分の手当については前々年)の所得が一定額以上の場合には、児童手当は支給されない。支給月額は、3歳未満は一律1万円、3歳以上は第1子・第2子5千円、第3子以降1万円となっている。

(140) 自由民主党・公明党「平成21年税制改正大綱(平成20年12月12日)」、民主党「税制改革アクションプログラム(2008年12月24日)」、所得税法等の一部を改正する法律(平成21年法律第13号)附則第104条、森信茂樹「先進国の標準税制としての給付付き税額控除」税研145号22頁～31頁(2009)、田近栄治・八塩裕之「格差是正と税額控除制度—税と社会保険料負担の一体調整—」税研145号32頁～38頁(2009)等がある。

(141) 税制調査会平成19年11月・前掲注(103)15頁では、給付つき税額控除制度については、「この制度が給付としての性格を有するものであることを踏まえる必要がある。

しながら、その制度化の可能性や課題について議論を進めていく必要があるとされている。いずれにせよ、社会保障制度は世帯単位を基本とする一方、所得税は個人単位を基本とするものである。これらは全くその目的・性格等を異にするものであり、どのような社会保障政策と租税を

その上で、課税最低限以下の者に対する公的給付の必要性について、社会保障政策の観点から、既存の給付や各種の低所得者対策との関係を踏まえて整理が行われる必要がある。また、資産保有状況等と関係なくある年の所得水準に基づいて給付することが適切か、財源をいかに確保するか、さらには、給付に当たって適正な支給の方策、とりわけ正確な所得の補足方法をどう担保するか」といった論点が指摘されている。また、中里実「給付付き税額控除の執行上の問題」税研 145 号 45 頁～49 頁(2009)では、「給付付き税額控除において、複数の異なる目的のすべてを、所得税という単一の制度の下で実現しようとするその自体に、根本的な問題があるといわざるをえない。本来、租税制度と社会福祉制度は別個のものであり、また、そもそも、財政制度の内部において、収入と支出は厳然と分離されたものである。これらの点に目をつむって、すべての問題を租税制度で解決しようとして、租税制度に過重負担をかけても、円滑なものとは運ばないのが現実であろう。また、同じく給付付き税額控除といっても、実にいろいろで、論者により追求しようとする目的が様々であるから、議論は余計に混迷の度を加える。」と指摘した上で、給付付き税額控除のかかる手続き問題がきわめて深刻な理由として「第一に、最も深刻なのが、だれにいくら給付するかをどのように決定するかという現実の手続の問題である。第二に、年末調整も受けておらず、確定申告もしていない人全員について、仮に税務署が必要な情報を把握できたとしても、どのような人的単位で、給付付き税額控除関連の税務手続に乗せていくかが問題となる。第三に、外国で指摘されているように、不正還付という深刻な問題が発生するかもしれない。」ことについて縷々問題点を挙げている。その上で、あえて給付付き税額控除を提案するのであれば、その前提条件として、最低限、整備すべき点として、「①納税者番号制度の導入：課税庁が、対象となるすべての納税者について情報を得ることのできる手段を構築する必要がある。②納税者番号制度の下の全員申告、及び、全部名寄せ：納税者番号制度が存在するだけでなく、それに基づいて取引がすべて名寄せされているのみならず、対象となる者全員が確定申告（ないし、年末調整）に服する必要がある。③国税職員の増員：国税職員を大幅に増員するのみならず、税理士の数をも大幅に増やす必要がある。④様々な支出項目の整理：給付付き税額控除の具体的内容にもよるが、個別の税額控除と関連する他の様々な支出項目を整理し、両者の関係を整理する必要がある。⑤憲法との調整：国家の収入確保手段である租税制度の枠内において、どこまで給付のメカニズムを追及できるかという点については、基本的な議論が必要であろう。収入の話と支出の話とを混同することには、財政法的に問題がある。」といった点が指摘されている。このほか、給付付き税額控除の問題点を指摘した論文等がある（渡辺智之「所得税額はマイナスになりうるか？—いわゆる「給付付き税額控除」の問題点—」租税研究 715 号 82 頁～93 頁（2008）、山下篤史「所得税による子育て支援—児童税額控除の課題—」内閣府経済社会総合研究所（2007 年 8 月）。

一体的に捉えて実現しようとするのか、それを実現するためにどのような手段があり得るのか、その手段として最も適切なものは何か、そして費用対効果、公平かつ適正な執行体制の整備等といった幅広い観点から、慎重に検討すべき問題であると考える。

ロ また、扶養控除を廃止し、子育て世帯への支援のための税額控除を採用するに当たっては、特定扶養親族に係る扶養控除や老人扶養親族に係る扶養控除については、次のような考え方の下に整理できるものと考えらる。

(イ) 特定扶養親族に係る扶養控除については、働き盛りで収入は比較的多いものの、16歳以上23歳未満の扶養親族で一定の所得金額（平成20年分は合計所得金額が38万円）以下の者を扶養しているため、教育費を含む種々の支出がかさむ世代の税負担の軽減を図る観点から設けられている。これは、扶養控除でありながら、一部に教育費関係の支出を控除するという意味合いを有している⁽¹⁴²⁾が、そもそも、様々な国民の生活態様の中から特定の条件や特定の家計支出を抜き出して、税制上斟酌を加える客観的基準を見出すことは困難であること等からも特定扶養親族に係る扶養控除が曖昧なものとなっているのが現状である。

こうしたことから、特定扶養親族に係る扶養控除についても、扶養控除を廃止し税額控除とすることにあわせて、所得控除の簡素化・集約化のほか、子育て支援策への集中・重点化の観点から、この制度を廃止して税額控除とすることが考えられる。

また、現行の扶養控除制度について、平成19年11月の税制調査会

(142) 国税庁・前掲注(23)302頁(注)では、特定扶養親族に係る扶養控除について、「教育費を含む種々の支出がかさむ世帯の所得者の税負担を軽減する見地から設けられたものですが、消費実態調査によると、高校生、大学生である子供を抱えている世帯の教育関係等の支出割合が他の世帯のそれと比較して格段に大きいことから、「種々の支出がかさむ世帯の所得者」とは、高校生、大学生である子供を抱えている世帯、年齢16歳から22歳までの子供を抱えている世帯の所得者としたものです。」とされている。

の抜本答申において、「年齢の如何にかかわらず、所得要件を満たす扶養親族であれば一律の取扱いとしているが、このような取扱いについて、障害等の特別な人的事情がある場合を除けば、成年者を担税力の面で配慮が必要な存在として扶養控除の対象に一律に位置付ける必要性は乏しい」と指摘されており⁽¹⁴³⁾、税額控除制度の対象とする扶養親族である子供の年齢の範囲を、例えば、法令上「成人」として扱われる20歳を上限とすることも考えられる。

しかしながら、扶養する子供が成人となってもその子供に所得がない場合、あるいは所得がゼロに近い場合には、独立して生計を維持することはできないし、民法上も子供が成人したからといって親に扶養義務がなくなるわけではない。また、現行の特定扶養親族に係る扶養控除の負担軽減効果が大きいため、これを単純に廃止しただけでは、現実に大学生を扶養している世帯に大きな負担変動が生ずることになるほか、成人した子供が自立するように促す、あるいは親が成人した子供への経済的な支援をするといったことを助長させないようにするといったこと等から、税額控除の適用対象となる扶養親族を年齢で制限するのではなく、執行上の観点等も踏まえ、対象とする扶養親族の所得要件（合計所得金額が38万円以下）を引き下げることで対応すべきではないかと考える。

(ロ) 老人扶養親族に係る扶養控除についても、扶養控除を廃止し税額控除とする。この点については、個々人の生活上の事情を斟酌して設定されてきた結果、相当程度複雑化している人的控除を簡素化することができるとともに、老人扶養親族のいる世帯は世帯主の所得水準が高いと見られること等から、税額控除により、低所得者層に対して負担軽減措置を集中・重点的に講ずることができるといった意義がある。

ハ 上記で述べたとおり、扶養控除を含む基礎的な人的控除は、総所得金

(143) 税制調査会平成19年11月・前掲注(103)12頁。

額等から家族に関わる様々な控除として一定額を差し引かれるものであり、家族構成など個々人の生活上の事情を斟酌して、納税者の担税力に即して超過累進税率により課税するものであることから、稼得した所得は、個人の総合的担税力を表すものとして最も優れており、所得減殺要因を勘案する基礎的な人的控除は、所得控除が適切な制度であると考えられる。しかしながら、少子化が進行する中、子育て世代に係る構造変化が大きく変貌し、子育て世代の年齢層の人口は既に減少に転じていることを踏まえれば、真に必要な世帯に対し経済的支援を集中するなど、子育て支援策への集中・重点化を図ることが重要である。扶養控除の見直しについては、人的控除の簡素化・集約化の要請に加え、低所得者層である若年の子育て世帯への税負担軽減による支援の観点からは所得控除としての扶養控除には限界があることから、扶養控除に係る割増や加算措置を含め廃止し、税額控除に一本化すべきであると考えている。これは、扶養控除の廃止、次に述べる給与所得控除や税率構造の見直し等により得た限られた財源を、単身・夫婦世帯を含む中高所得者世帯から低所得者の子育て世帯へと財源を集中的にシフトさせるものであるといえる。

4 働き方と給与所得控除のあり方

(1) 働き方の多様化

前章で述べたとおり、被用者が労働人口の8割を超える中、日本型雇用慣行という企業と従業員の間で安定的な関係が揺らぎ、正規雇用者の割合が大幅に低下している一方で、共働き世帯が増加し、パート・派遣労働者・業務委託者等の非正規雇用者の割合が急上昇するなど、雇用形態が多様化している。また、非正規雇用の若年者層を中心に、フリーターは依然多い状況にある。

更に、総人口が減少し団塊の世代が高齢者となり高齢化率が上昇していく中で、今後、高齢者の社会参画等が増加していくものと考えられている。

こうした現状等から、カイシャを通じた雇用や社会保障機能が低下し、

個人の生活上の不確実性が高まる中、自らの市場価値を高めるため様々な自助努力を行っている給与所得者も増加しており、雇用関係の有無だけで置かれた立場の強弱を論ずることは困難である。したがって、人々の働き方やその選択に中立的な税制とすることが重要であり給与所得控除をより勤務実態に即した控除とする必要があると考える。

(2) 給与所得控除の見直し

給与所得控除については、従来からその性格を巡っては多々あるところである。また、給与所得控除の水準は、現在、給与総額に対する給与所得控除総額が約3割⁽¹⁴⁴⁾となっており相当高いものとなっている。この給与所得控除のあり方については、人々の働き方が多様化しており職業の選択に中立的な税制とすることによって、より勤務実態に即した控除とする必要がある。そこで、給与所得控除の性格等を概観するとともに、給与所得控除のあるべき姿を求めていくこととする。

イ 給与所得控除の性格等

給与所得控除は、大正2年(1913年)に勤労所得(俸給、給料、手当、歳費)について、その収入の10%相当額の控除を認めた勤労控除に端を発している。この勤労控除を設ける趣旨については、勤労所得は、資産所得又は資産勤労共同の所得(事業所得)と比べて負担能力が弱いほか、その所得を得るのに多少の経費を必要とすることが挙げられている⁽¹⁴⁵⁾。その後、昭和15年には所得税を分類所得税と総合所得税の二本立てとし、総合所得税においては、勤労所得に10%の勤労控除が存置される一方で、分類所得税においては、他の種類の所得との負担の調整を図る趣旨で基礎控除及び税率に差を設けることとされた⁽¹⁴⁶⁾。昭和19年には、総合所

(144) 平成21年度の租税及び印紙収入予算の説明(財務省主税局)(6頁)において、平成21年度予算における給与総額2,050,440億円に対する給与所得控除額588,550億円の割合は28.7%となっている。

(145) 大蔵省編纂・前掲注(113)1051頁。

(146) 昭和15年当時、分類所得税の基礎控除については、甲種勤労所得については年720円の割合により給与の支給期間に応じて算出した金額、事業所得については年500

得税においては、総所得金額が 6,000 円以下の者の勤労所得について 10%を控除することとされていたが、昭和 21 年には、分類所得税においては、勤労所得の基礎控除が年間 600 円から年間 2,400 円に引き上げられたことに伴い、勤労控除は一時的に廃止された。昭和 22 年には、分類所得税が廃止され総合所得税に一本化されたことに伴い、勤労所得は給与所得と改称され⁽¹⁴⁷⁾、勤労控除が復活し収入金額の 20%（最高 6,000 円）の控除が認められ、その控除額に上限が設けられたものの、同年 11 月の改正では勤労控除率が 25%（最高 12,500 円）に引き上げられ、昭和 23 年には、最高限度額が 37,500 円に引き上げられた⁽¹⁴⁸⁾。

その後、シャープ勧告において、勤労控除について勧告しているが、当初シャープ側は、勤労控除の廃止を示唆していた。しかし、当時の大蔵省主税局は、勤労所得者の税負担が急激に増加することの心配を訴え、勤労控除には、(イ) 個人の稼働力の消耗に対する一種の減価償却、(ロ) 余暇の犠牲、(ハ) 勤務に伴う経費の概算控除、(ニ) 把握差の 4 つの諸要素を考慮すべきであると強調した。これに対し、シャープ側は、(イ)、(ロ) 及び (ニ) の根拠づけについて否定的な見解を示した⁽¹⁴⁹⁾。特に、(ニ) については事業者等の脱税を容認することになるとして強く批判している⁽¹⁵⁰⁾。なお、(ハ) については、その控除額は当時の水準より少

円となっていた。

(147) 「俸給、給料、賃金、歳費、費用弁償、年金、恩給及び賞与並びにこれらの性質を有する給与(以下給与所得という)」(第 9 条 1 項 4 号)と規定された。

(148) 勤労控除については、昭和 22 年分は 22.5%(最高 11,250 円)、昭和 23 年分は 5 万円までの金額は 25%、5 万円を超える部分の金額は 13.54%(最高 26,040 円)、昭和 24 年分は 25%(最高 37,500 円)とされた(大蔵省主税局編・前掲注(104)154 頁)。

(149) 「A(筆者注(イ)減価償却)及び B(筆者注(ロ)余暇の犠牲)の項は、所得の大部分が財産の所有に起因するのではなく個人の努力によって得られたという点において、農業所得および中小商工業所得にも、同様に適用されるべきである。」(「シャープ使節団日本税制報告書」第一編第四章 D 節「勤労控除」参照)。

(150) 「これらの理由のうちで、最後に述べた理由(筆者注(ニ)把握差)は、税法を立案するにあたっては全く除外されなければならない。B がその税金の一部を脱税することを予想して、A の税負担が B の名目税額よりも故意に軽くなることを認められれば、B の連中は、A と同じ立場を維持するために脱税をすることは当然であるとの理由で、この脱税を正当なものとみなすようになるだろう。税務官吏も、またこれを黙認す

額になるはずであるとして勤労控除の控除率を 25%（最高 37,500 円）から 10%（最高 20,000 円）に引き下げるよう勧告した⁽¹⁵¹⁾。政府は、このような急激な引下げに反対し、司令部と折衝した結果、昭和 25 年の改正では勤労控除の控除率を 15%（最高 30,000 円）とされた⁽¹⁵²⁾。

その後、昭和 28 年には、勤労控除は給与所得控除と改称された⁽¹⁵³⁾。昭和 36 年の改正では、給与所得の経費のうち固定費的な部分を概算控除するという考え方から、給与収入の多寡にかかわらず一定額を控除する定額控除が導入され、定額控除と定率控除の組み合わせによる給与所得控

除の傾向を有することとなり、この脱税が増加し、やがて租税の全機構が崩壊するに至るであろう。このように不公平を是正するには、税率を恣意的に調整するという方法よりも税務行政を改善し、課税をより良きものとする方法がとられなければならない。」（前掲注(149)第一編第四章D節「勤労控除」参照）。

- (151) 「C項（編者注：(ハ) 概算経費）がどの程度まで営業及び農業に適用されるかは、他の算定所得や控除がいかに取り扱われているかに依存するところが大きい。農業所得の現物給與が今の程度に、少なくとも法律において現行税法の下における如くほぼ完全に所得に含まれるかぎり、給與所得と同様に勤労控除を要求する権利をもっている。いずれにせよ、C項の理由で控除を要求するにしてもそれは現在の勤労控除より相当少額になるのはまぬがれないであろう。」（前掲注(149)第一編第四章D節「勤労控除」参照）。
- (152) 長迫・前掲注(117) 21 頁では、勤労控除を従来の 25%から 15%に引き下げた理由について、「（勤労控除は）税法上勤労所得者と営業所得者等との負擔の公平を圖ろうとするものであり、現行の勤労所得者のみに對する二五%の控除は餘りに大きすぎることからである。從來給與所得について勤労控除が認められて來た理由としては、第一に、給與所得が事業所得と比べて資産、事業設備等との結び付きがなく所得者自身の純然たる勤勞によるものであり、従つて不安定、且つ、擔税力にも乏しいと考えられたこと。第二に、給與所得については他の所得と異なり必要経費の控除なるものがないこと。第三に、實際問題として所得の根據率が他の所得に比べて大きいこと等であるが、右のうち第二の理由の外はその價值がないと認められしかして、第二の理由に相當する分として一五%の控除を認めることとし、差額一〇%の控除には本来勤勞所得者以外の者にも認められるべき分であるが便宜上この部分は、これを双方から取除くこととされたのである。勧告の一〇%を一五%に引上げることに對して極めて大きな努力が拂われたことは周知のとおりである。」と述べている。
- (153) 泉美之松「サラリーマン税制の立法経緯と沿革」法律のひろば第 38 卷第 6 号（1985）15 頁では、勤労控除を給与所得控除と改称した理由については、事実上給与所得にしか認めないのに、「勤労控除」と称していると勤勞的要素の多い他の所得、例えば農業所得や事業所得のうち大工、とび、左官等の所得についても、勤勞控除を認めよという議論を誘発し、そこに一線を画することが難しくなるという国会での議論があり、それに基づいて改称させたものであると述べている。

除に改められた。

昭和 49 年の改正では、給与所得控除の大幅な拡充が行われ現行制度の枠組みが作られた。定額控除を廃止し定率控除に一本化して制度の簡明化を図るとともに、低所得者層への配慮から給与の収入金額が少額であっても一定額の控除を保証する新しい定額控除が設けられ、控除の頭打ちが廃止された⁽¹⁵⁴⁾。昭和 55 年には、高額な給与所得者に対する給与所得控除率が高すぎるとの批判に応じてその控除率が縮減された。

その後、大島訴訟⁽¹⁵⁵⁾にみられるように、給与所得者の課税標準の計算上、個別の事情を斟酌することなく、法定された給与所得控除を画一的に適用することに対し、給与所得者に不満や不平が存在したこともあり、こうした問題を背景として、昭和 62 年には、給与所得者に一定の特定支出項目を必要経費として認め、その特定支出控除の額が給与所得控除の額を超える場合には、給与所得控除に代えて特定支出控除を選択す

(154) 国税庁「昭和 49 年改正税法のすべて」9 頁～10 頁では、給与所得控除の抜本的拡充を行うに当たっての考え方が示されている。すなわち、①給与所得控除の大幅な拡充を行うのであれば、むしろ「給与所得者の勤務に伴う必要経費の概算経費」という給与所得控除の性格をより端的に示す趣旨からすれば、定率控除制度一本に統合し、併せて制度全体の簡明化を図るのが適当と考えられることから、従来の定額控除は、廃止された。ただ、定率控除制度一本に統合する場合には、低所得階層について、定率で計算した場合の控除額が従来の制度による控除額を下回ってしまうという問題が生ずるので、これに対処するため、給与収入がいくら小さくとも一定額の控除を保証するという、従来とは異なる意味の定額控除制度、あるいは最低保証制度といったものを新しく設けることとされ、低所得階層における負担の軽減を重視する必要があること等から最低控除額を思い切った高い水準に決めることが望ましいとしている。また、②定率控除の仕組みについては、仮に一律にすると、従来の制度と比較した負担の軽減度合いに大きなアンバランスが生ずることになる。また、収入が増加するにつれてなにかの経費が増加するとしても、これが収入に比例して増えるというよりは、やはり逡減的に増加すると考えた方がより実態に即している。更に、③従来の制度の頭打ちについては、事業所得者の経費が一定の収入に対応するところで頭打ちになるという考え方がないのに、給与所得控除の場合には、勤務に伴う必要経費の概算控除と説明されているにもかかわらず、収入に応じてなにかの経費が増加するという事実を反映した仕組みとなっていないのは、理論的に不徹底であるという批判が従来からあったこと等を考慮したものとされている。

(155) 京都地判昭 49・5・30 民集 39 卷 2 号 272 頁、大阪高判昭 54・11・7 民集 39 卷 2 号 310 頁、最大判昭 60・3・27 民集 39 卷 2 号 247 頁。

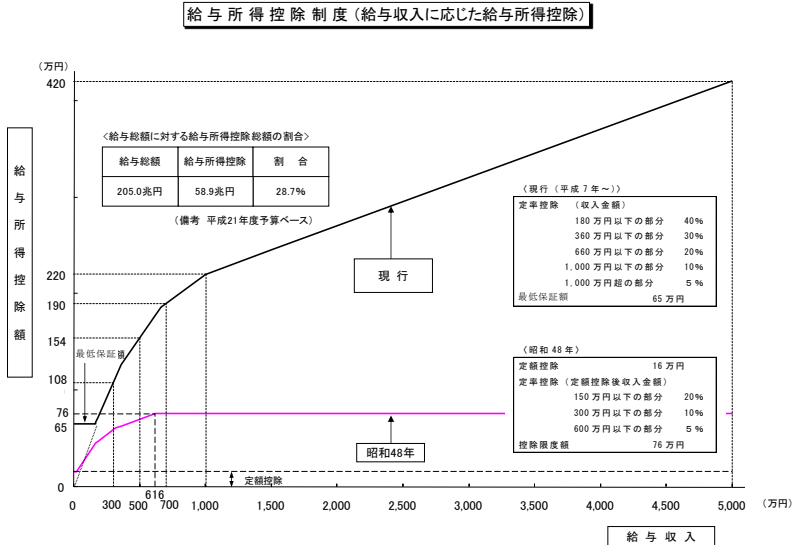
ることを認める「特定支出控除制度」が創設された。この制度の創設に先立ち、昭和61年10月の税制調査会の抜本答申において、給与所得控除のあり方について、給与所得控除の水準は、サラリーマンの勤務等に伴う費用の観点からみても十分高いと認められるにもかかわらず、サラリーマンの間に種々の不満感、不公平感が強いのは、給与所得控除の性格が必ずしも明らかでないこと、経費について実額控除が行い得ないこと等があるのではないかと指摘した上、給与所得控除の性格を明らかにする趣旨から、給与所得控除は、(イ)勤務に伴う費用を概算的に控除(以下「勤務費用の概算控除」という。)することのほか、(ロ)給与所得の特異性に基づいた他の所得との負担の調整を図ることを主眼として設けられているもの(以下「負担調整特別控除」という。)として整理を行うとともに、勤務費用の概算控除について、選択により現実の勤務費用に要した費用の控除ができるようにし、給与所得者にも申告納税の途を拓くことを答申している⁽¹⁵⁶⁾。この給与所得控除の性格の考え方は、大正2年当時とほぼ同様の内容となっている。

このような変遷を経て、近年は、雇用形態が多様化している現状等から被用者特有の事情を配慮する必要性は低下してきているといえる。このことから、平成15年6月の税制調査会の答申では、給与所得控除について、勤務に伴う経費の概算控除として明確化すべきであるとの方向を打ち出している⁽¹⁵⁷⁾。また、平成17年6月の税制調査会の答申においても、給与所得控除について、被用者特有の事情を画一的にとらえて一律の控除を行うことなく、より勤務の実態に即したものと変えていくとともに特定支出控除の範囲を拡充し、申告により経費を実額控除できる仕

(156) 税制調査会昭和61年10月・前掲注(18)30頁～32頁。

(157) 税制調査会平成15年6月「少子・高齢社会における税制のあり方」4頁では、給与所得控除については、就労形態の多様化などが進む中で、税制と経済社会の変化との間に乖離が生じているとした上で、同答申6頁では、「給与所得控除については、勤務に伴う経費の概算控除として明確化すべきである。あわせて、特定支出控除の範囲についても見直し、給与所得者にも確定申告して経費を実額控除する機会を増加させることが適当である。」と指摘している。

組みを整備する必要性を打ち出している⁽¹⁵⁸⁾。



ロ 給与所得控除の概算化に向けた見直し

上記で述べたとおり、働き方が多様化する中で、人々の働き方やその選択に中立的な税制とする観点から、給与所得控除の性格等を踏まえ、現行の給与所得控除の枠組み全体を勤務に伴う経費の概算控除と捉えた上で、より純粋な概算控除に向けて最低保証額及び定率控除を、次のように見直しをする必要がある。

(イ) 最低保証額の引上げ

給与所得控除の最低保証額（現行 65 万円）は、平成元年にパート所得者の負担軽減の観点から引き上げられて以降、当時の水準のまま据え置かれている。上記2で述べたように、パート等の共働き世帯が増加している中で、配偶者控除や配偶者特別控除を廃止し基礎控除を共

(158) 税制調査会基礎問題小委員会平成17年6月・前掲注(123)2頁～3頁。

有化とすることによるパート世帯に対する負担増が生ずることも留意して、最低保証額については、概算控除の定額控除の部分として、パート等の賃金指数の伸び等を勘案して見直すべきであるとする。

(ロ) 定率控除の見直し

現行の給与所得控除は、給与収入に応じて給与所得控除額が通増（給与収入の増加に応じて給与所得控除率は通減するが給与所得控除額は限界的に増加）する仕組みとなっている。これは、昭和 49 年度改正の頭打ちが廃止されて以来継続しているが、この控除率が通減する仕組みについては、勤務費用の概算控除として一定の合理性を有するとされている⁽¹⁵⁹⁾。

しかしながら、勤務実態に関わらず一律に控除されるという問題や働き方の多様化に伴う実額控除の拡大の要請を踏まれば、現行の給与所得控除の最低保証額をパート等の賃金指数の伸び等を勘案して引上げた額を「定額控除」部分とした上で、この定額控除を「勤務費用の概算控除」と「負担調整特別控除」の双方を加味したものと整理する。その上で、この定額控除を超える部分については、給与収入に応じて通減する「定率控除」とし一定の給与収入の水準に達した場合には、その水準を概算控除の頭打ち（定額）とする。この定額控除と定率控除の組合せによる給与所得控除額を超える部分については、「職務遂行上の経費」として認められている特定支出控除の範囲を拡充し、これに振り替えることで、確定申告を通じたより柔軟な実額控除が可能になるものと考えられる。

(159) 税制調査会昭和 48 年 12 月「昭和 49 年度の税制改正に関する答申」5 頁では、「定率控除の仕組みについては、収入のいかんを問わず、例えば 30% というように一定の率による方が単純明快で理解しやすいという考え方もありえよう。しかし、現行の給与所得控除の割合は、収入の大きさによりかなり差があるので、かりに一律 30% とすると現行制度と比較した負担の軽減割合に大きなアンバランスを生ずることとなる。また、収入が増加するにつれなにかの経費が増えてくるとしても、これが収入に比例して増えるというよりは、やはり逡減的に増加すると考えてよいであろう。」とされている。

この概算控除の頭打ちは、個人住民税負担も含め高額所得者の税負担を増加させ実効税率を高めることになる。なお、概算控除の頭打ちを設定する給与収入の水準については、①概算控除化に向けて、適用する控除率の刻み数を増やさないとという簡素化の要請の観点から、控除率の最後の刻みに対応する給与収入 1,000 万円（控除額 220 万円）を上限とする。あるいは、②確定申告義務を必要とする給与収入 2,000 万円（控除額 270 万円）を上限とする、といった選択肢が考えられる⁽¹⁶⁰⁾。

また、将来的に給与所得控除を「定額」の概算控除とすることを念頭に、最低保証額と頭打ち額間の控除額の推移については、簡素化と急激な負担変動への配慮の観点から、控除率の刻み数を少しでも減らす方向で見直しを検討すべきである。その際、実額控除による申告の拡大を実効性のあるものにするとの要請や、どの給与収入階級以上の者の実効税率を高めるのかといったことも考慮して控除率の若干の引下げを検討する必要がある。

なお、特定支出控除の範囲の拡充については、職務関連性要件やその証明方法、更には執行面にも十分配慮することが必要であるが、給与所得控除の概算化に向けた実効性のあるものとするためには、給与所得控除の水準との兼ね合いはあるものの、極力柔軟な対応を模索することも必要である。例えば、事業主が一部負担した社外研修費との関係で、個人自らがその事業主の負担する限度額を超えて負担をしたような場合については、事業主の証明をもって「職務遂行上の経費」と認めることを検討する必要がある。

(ハ) 公的年金等控除との関係

(160) 給与収入 1,000 万円以上の者に頭打ちを設ける場合において、実額控除による特定支出控除の範囲を拡大するとともに、給与収入 1,000 万円から 2,000 万円までの者に対し引き続き年末調整の対象とするのか、申告義務の水準を現行の 2,000 万円以上から 1,000 万円以上に引下げ、年末調整を行わないこととするのか、申告義務者、事業主や税務執行者の事務負担等にも留意しつつ検討する必要がある。

今後、高齢化社会が一層進行し高齢者の働き方が多様化すること等を踏まえると、就業しながら年金収入を得る高齢者が多くなることから、年金収入を有する者が被用者となり給与収入も有する者が増加すると予想されている⁽¹⁶¹⁾。現行制度は、各々の収入に公的年金等控除と給与所得控除の双方が適用される。これにより、その本人と同程度の給与収入を有する現役世代、あるいは同程度の年金収入を有する同世代との間で相当な税負担格差が生じることから、世代間・世代内の公平を徹底する観点から、公的年金等控除の見直し等を行うほか、給与所得控除と公的年金等控除の重複適用を排除するため、給与収入と年金収入を合計した上で、給与所得控除と公的年金等控除を統合した「概算控除」を適用することが考えられる。

5 所得再分配機能としての税率構造のあり方

所得税の負担構造は、基礎的な人的控除のほか、給与所得控除や税率構造の組み合わせによるものであるが、平成19年の所得税から個人住民税への税源移譲に伴い、個人住民税の税率構造については、5・10・13%の3段階から一律10%とされ、所得税の税率構造については、10・20・30・37%の4段階から5・10・20・23・33・40%の6段階とされた。所得税の税率構造の見直しについては、上記で述べた基礎的な人的控除や給与所得控除等の見直しとあいまって、税率構造の簡素化の観点や所得再分配機能を発揮するとの要請等から、次のような考え方に沿って見直しを行う必要がある。

イ 基礎控除の引上げや給与所得控除の見直し等による負担軽減効果は、納税者数の割合が多い単身世帯や夫婦世帯にまで広く波及することになるほか、扶養控除等の見直しにより得た財源も含め低所得者層である子育て世帯等に集中・重点的に投下することができなくなることはないよう、最低税率5%の適用範囲(ブラケット幅)を現行より狭く設定する、すなわち、

(161) 小野和人「高齢化社会の進展に伴う確定申告書提出件数の将来予測」(税大ジャーナル9号2008年10月)。

10%のブラケット幅を前倒しするか、基礎控除の引上げや給与所得控除の定額控除部分の引上げ等を考慮して最低税率を引き上げる。また、次の中間税率である20%、23%、33%の税率については、税負担がなだらかに増加するよう税率のブラケット幅を前倒しする。あるいは、税率の引上げとブラケット幅の拡大等を行う。

- ロ 事業意欲・勤労意欲への配慮から、個人住民税と合わせた最高税率については、諸外国の最高税率の水準⁽¹⁶²⁾とのバランス等を踏まえると、現行の50%の水準は概ね妥当なものであり、所得税の最高税率については現行の40%を原則維持することが適当である⁽¹⁶³⁾。
- ハ いずれにせよ、所得税の財源調達機能や所得再分配機能が低下している現状を踏まえると、今後、消費税率の引上げにより公的負担全体の負担構造が現在よりも逆進的となる中で、所得税をさらに軽減する余地はなく、所得再分配機能を発揮させるとともに、子育て支援や所得格差の是正等の観点から、低所得者の夫婦と子供からなる世帯よりも単身世帯や夫婦世帯を含む中高所得者世帯が、相対的により大きな負担増となるよう、税率構造の見直しにより最終的な負担調整を行う。

(162) 個人所得課税の主要諸外国の最高税率は、アメリカは45.05%(うち国税35%、ニューヨーク州10.5%を加算している)、イギリスは40%(地方税はない)、ドイツは47.48%(うち国税45%、共有税であり連邦、州及び市町村にそれぞれ税収が配分されるが、所得税に加えて課される連邦税(所得税額の5.5%)を加算している)、フランスは48%(地方税はない。給与収入に対して課される社会保障関連諸税8%を加算している)となっている(2008年7月現在、財務省調べ)。

(163) 最高税率が適用される高額所得者が、給与所得や事業所得等の総合課税の対象となる所得以外に申告分離課税の対象となる所得を有する場合には、最高税率と比べて申告分離課税の税率が低いことから、申告分離課税の対象となる所得が多くなるほど、その者の課税総所得金額等に対する税負担率は低下することに留意する必要がある。

おわりに

以上、述べたとおり、個人所得課税は、「所得」という経済活動に幅広く関わり、大きな規模の課税対象を持ち、相当の税収水準の確保が可能である。また、個々の納税者の税負担能力（担税力）に応じて税負担を求めるものであることから、税制全体の中で基幹的な税目となっている。経済活動を通じて所得を得た国民が、所得に応じて公的サービスの財源を支え合っていくことは今後とも重要であり、個人所得課税は引き続き基幹税として税体系において中心的な役割を担うべきである⁽¹⁶⁴⁾。

ところが、昭和 55 年（1980 年）代において所得水準が大幅に上昇している状況の下で所得分布が平準化していること等を背景に、消費税導入や消費税率の引上げに伴う税制改革等において、基礎控除等の基礎的な人的控除の引上げや給与所得控除の見直し等のほか、所得税率の刻み数を減少させ税率の引下げとブラケット幅を拡大するなど大幅な累進緩和が図られたことから、納税者の大多数を占めるサラリーマンが就職してから退職するまで、すなわち生涯を通じて所得税の税率が一本（10%）ないし二本（10%、20%）で済むように中低所得者層の税負担の累増感が緩和された。その後、その時々々の社会経済状況等に応じ、景気対策による減税や所得税から個人住民税への税源移譲に伴って所得税の最低税率が 10%から 5%に引下げられるなど、中低所得者層における所得税負担が税源移譲前の個人住民税負担より低くなり更に軽減されている。

こうした累次の改正の結果、国税収入に対する所得税収の割合が 3 割程度に低下するとともに、国民所得に対する所得税の租税負担率も低下し主要諸外国と比較しても最も低い水準となっており、所得税の財源調達機能は低下している。また、所得税の納税者の大多数を占める給与所得者について、給与収入階級の分布状況等を見ると給与収入 500 万円を超える中堅所得者層を中心に累進性が大幅に低下している。更に、雇用者所得等の伸びがマイナスないし鈍化傾

(164) 税制調査会平成 12 年 7 月・前掲注(4)82 頁。

向にある経済状況において、所得税の累進性が低下していること等から経済自動安定化機能も弱くなっている。

こうした現状を踏まえると、今後の所得税の「あるべき姿」を描く上で、これ以上、基幹税としての所得税の機能を劣化させる余地はない状況にあるといえる。

更に、終身雇用等の日本型雇用慣行が揺らぎ、所得格差の問題や配偶者等の働き方が多様化し特に子育ての若い共働き世帯が増加するなど、経済・社会の構造変化が激しく変貌しており、こうした構造変化に対応した所得税の負担構造となっていないのが現状である。

本稿においては、このような現状分析等を通じて所得税の機能である「財源調達機能」、「経済自動安定化機能」及び「所得再分配機能」が適切に機能されてきたかどうか、消費税導入を含む税制改革以降における所得税の負担構造の見直しの考え方や所得税の負担状況の変化等を分析するとともに、経済・社会の構造変化を踏まえた所得税の負担構造の今後のあるべき姿について、その基本的な考え方を示すことを試みた。

今後、消費税率の引上げにより公的負担全体の負担構造が現在よりも逆進的となると予想される中、税制の基本原則である公平・中立・簡素を踏まえ、所得税の負担構造の見直しについては、経済の活力維持の要請も踏まえつつ、消費税率の引上げによる分配構造の変動に対し、所得再分配機能を適切に発揮させる。つまり、一定の所得水準以下は負担減、それ以上は負担増とすることにより、所得税の累進度を高めることを通じ、公的負担全体の累進度をある程度維持する必要があると考える。

また、こうした負担構造の見直しに当たっては、少子・高齢化の進展、家族形態の変化、働き方の多様化や格差問題といった経済・社会の構造変化への対応等の観点から行われる諸控除、給与所得控除及び税率構造の見直し並びに子育て支援措置を適切に組み合わせる必要がある。その際、「単身・夫婦世帯を含む中高所得者世帯」から「低所得者の子育て世帯」へと財源をシフトさせるといった基本的考え方にに基づき、扶養控除の廃止等により確保される財源を用い

た税額控除の導入等により、真に経済的支援を要する子育て世帯に集中的な支援を実施する。

特に、基礎的な人的控除等の諸控除の見直しについては、

(イ) 少子・高齢化、人口減少社会が進行する中、ライフステージを通じて広く公平に負担を分かち合うため、これまでの個々人の生活事情に配慮してきた結果、様々な歪みを生じさせている諸控除を根本から整理し、様々な要因による所得をできるだけ課税所得に取り込むこと。

(ロ) その上で、所得税のあるべき姿は、将来の社会の担い手である子供を社会全体で育むとの観点から、ライフステージの中での人々が迎える就労、結婚、出産、育児といった様々な局面に応じ、簡素化・集約化された基礎控除と税額控除や概算控除化された給与所得控除により、必要な配慮を行う。例えば、個人が就労し社会人となり、最低生活費を超える収入がある場合は、一納税者として税を負担する（基礎控除と給与所得控除の概算控除化）。その後、結婚し夫婦となり、子供を生み育てる礎となる「家族」を築く場合、これに一定の価値を認め、家族の働き方如何にかかわらず、税負担が軽減される（基礎控除の共有化）。更に、夫婦が子供を生み育てる期間に入ると税負担が集中的に軽減され、扶養期間終了後は、子育ての社会的費用を社会全体で賄うとの観点から、再び他の世代と同様の税負担を負う（扶養控除の税額控除化）。

(ハ) これは、基礎控除の共有化・扶養控除の税額控除化により、結婚・出産・育児を支援することを通じ、「子育ての社会化」を進めるとともに、少子化への歯止めにも資することになる。

また、給与所得控除の見直しについては、給与所得控除の性格、勤務実態にかかわらず一律に控除されるという問題点や働き方の多様化に伴う実額控除の拡大の要請を踏まえ、現行の給与所得控除の枠組みを全体として勤務に伴う経費の概算控除と捉えた上で、その仕組みについては、定額控除の部分と定率控除の部分による概算控除とし、給与収入の一定以上を限度額とする頭打ちを設ける。

いずれにせよ、今後における所得税の負担構造の実際的な改正においては、経済・社会の構造変化に対応して、租税の基本原則である公平・中立・簡素といった視点を踏まえ、現行の税制及び財政状況、経済社会情勢、各種所得者の所得及び税負担の状況、国民生活の現状、国民の意識など様々な要因を勘案しつつ、社会保障制度、消費税など他の税制度と併せたところで検討を行い、国民的な議論や平成 21 年 3 月の所得税法等一部改正法附則で示された税制抜本改革の道筋及び基本的方向性⁽¹⁶⁵⁾等を踏まえて消費税負担の引上げ等を含む税体系全体の見直しを行っていく必要があると考える。

(165) 所得税法等一部改正法（所得税法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 13 号））附則第 104 条第 1 項において、「政府は、基礎年金の国庫負担割合の二分の一への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成二十年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、二十十年（平成二十二年から平成三十一年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。」とされ、この措置は、同条第 3 項に定める基本的方向性により検討を加え、その結果に基づいて講じられるものとされており、同項第 1 号において、「個人所得課税については、格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造の見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の撤廃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（給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものをいう。）の検討を含む歳出面も合わせた総合的な取組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こと並びに金融所得課税の一体化を更に推進すること。」とする基本的方向性が定められている。