

テーマ：所得税をめぐる環境とその見直し

発表日：2010年7月22日(木)

～社会保障給付に見合った負担が必要とされる～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之 (03-5221-4547)

(要旨)

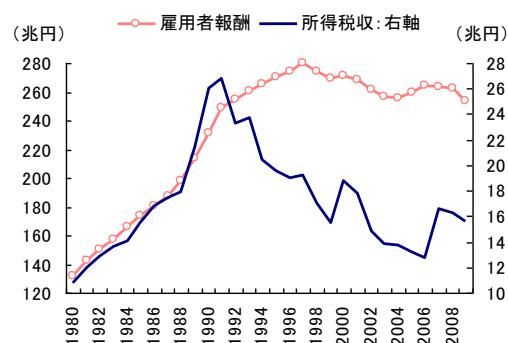
- 所得税収は減少の一途を辿っており、税収に占める所得税の割合は低下している。社会保障財源の確保や財政再建の観点から、消費税率引き上げとともに所得税制度の見直しが必要である。また、消費税率引き上げの逆進性対策として議論されている給付つき税額控除は税制と社会保障の性格を合わせもつ制度である。このため、導入に際しては所得税の再配分効果と整合的である必要がある。
- 日本の累進税率の最高税率が他の先進国とほぼ同水準であるにもかかわらず、所得税の負担は相対的に軽い。それは所得税額を計算する基準となる課税ベースが消費税率引き上げとともに実施された所得税減税によって縮小していることに起因する。また、所得税制度が前提としてきた世帯構成や経済社会環境が大きく変化しており、現実の世帯と制度の乖離も税収減に影響している。
- 税収拡大のためには、現実の世帯構成に合った所得控除に整理し、課税ベースを拡大することが必要である。所得税の見直しは、消費税率引き上げや給付つき税額控除との密接な関係を考慮して、これらを一体的に調整しなければならない。
- 社会保障費は拡大し、財政再建に残された時間は多くない。高齢化が進む日本の国民所得に対する税負担は社会保障をまかなうには著しく小さく、社会保障の給付水準を海外並みに保つためには税収を増加させなければならない。増税実施の合意形成のために税金の使途である社会保障と財政再建についての具体的な説明を通じ、より信頼性の高い社会制度確立への現実的な道筋を示すことがもとめられている。

## ○所得税制度見直しの必要性

財政再建と社会保障費の確保ために、消費税率の引き上げが議論されている。消費税は低所得者層ほど相対的な負担が重くなるという逆進性があるため、給付つき税額控除による対策などもあわせて検討されている。これは、税制と社会保障の性格を合わせもつ制度であり、既存の所得税制度と整合性をはかる必要がある。

所得税の問題点として、所得税収の減少があげられる(資料1)。雇用者報酬の伸び悩みを背景にしているものの、消費税導入や税率引き上げの際に行われた所得税減税が税収を大きく減少させている。足元の所得税収は、1990年代のピークから約10兆円も減少している。税収に占める所得税の割合は低下し、所得税が基幹税としての役割を十分に果たしているとはいえない

資料1 減少している所得税収



(出所) 内閣府『国民経済計算』、財務省『財政統計』

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

い。そのため、所得税の見直しがもとめられている。

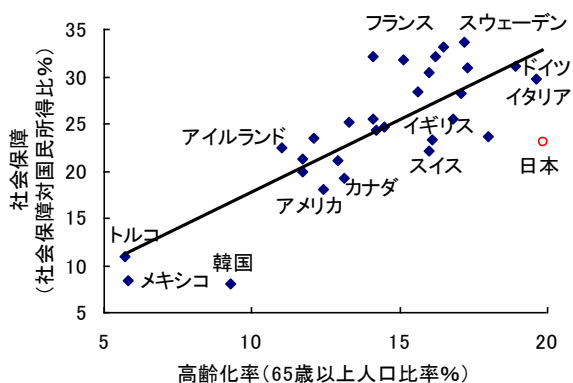
## ○社会保障の充実に必要とされる所得税の見直し

所得税の見直しが必要となる理由は、マクロ経済の視点からみると社会保障費の財源確保とそれに関連した財政再建の2つである。高齢化が進展することで社会保障費の自然増は毎年1兆円以上ともいわれる一方、長期債務の拡大に歯止めをかけるためにも財源確保は喫緊の課題である。

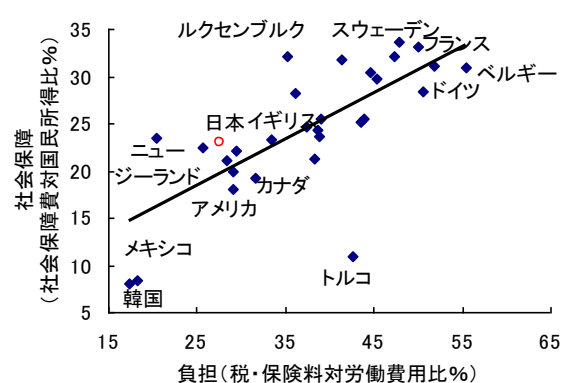
まず、高齢化率（65歳以上人口比率）と社会保障の関係を見ると、海外と比べて日本は高齢化率に比べて社会保障の水準は低い（資料2）。これは、日本の年齢構成からみて、海外並みの水準の実現には、大幅な社会保障の拡大が必要になることを表している。また、社会保障と国民負担の関係から、社会保障を拡大するには相応の負担が必要となることが確認できる（資料3）。

こうした負担と受益のバランスのとり方は、アメリカのような自由主義的福祉国家型か、それともスウェーデンのような社会民主主義的福祉国家型か、日本の目指す経済社会像に依存する。アメリカ型は公的部門の役割が小さいため、社会保障支出は個人責任となる。そのため、マクロでみると他国と同様にみえるが、社会保障には所得階層に応じた差がある。一方、公的部門が大きい場合、年金など報酬比例部分を除き、所得階層に応じた社会保障の差は小さい。また、社会保障分野には、年金のように拠出と給付に明確な関係があるわけではない上、いつ、どれだけ必要になるのかについて不確実性をもつ医療、介護が含まれる。こうした不確実性を個人で保有するよりも公的部門で共有した方がのぞましいと考える人が多ければ、日本は他の先進国のような社会保障制度にすすみ、それをのぞましくないとする人が多ければ、アメリカ型の社会保障にすむことになる。先進国の社会保障において、アメリカが自由主義的であるのに対して、多くの国では公的部門が大きな役割を果たしている。経済規模も大きく、高齢化が最も進展している日本が海外並みに社会保障を拡大させる道を選択するならば、それ相応の負担が必要不可欠となる。

資料2 高齢化に比べて低福祉な日本



資料3 福祉を高めるには負担が必要



(出所) OECD *Social Expenditure*, UNSD *World Population Prospects* (注) 2005年

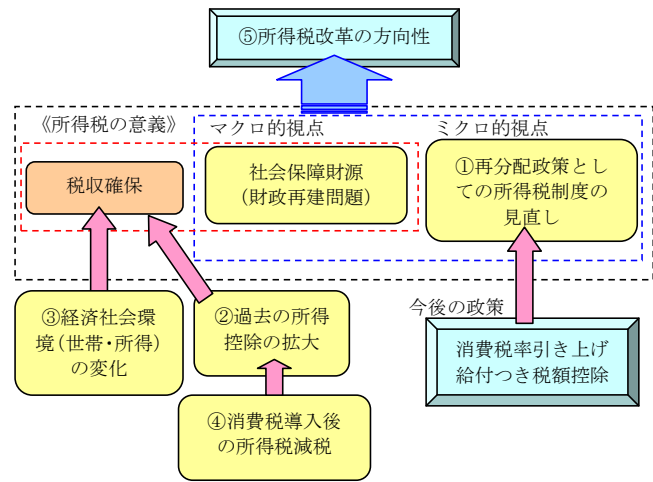
(出所) OECD, *Taxing Wages*, UNSD *World Population Prospects* (注)2005年

社会保障関係費は、27.3兆円と国の一般会計歳出総額の29.5%を占めるほど大きく、年間1兆円以上拡大するといわれている。こうした財源を確保しなければ、日本経済の大きな課題である財政再建は進展しない。無駄使いをなくし財源を確保することは勿論必要であるが、そのみで対応できない金額規模であるため、社会保障に見合った負担の増加は避けられない。消費税率引き上げに加えて、所得税改革によって、現在より高い課税徴収力を確保しておく必要がある。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

本稿では、マクロ的な視点からみた社会保障財源としての所得税の重要性を考察した。この結果、以下のような結論に至った（資料4）。①ミクロの視点から再分配効果を持つ所得税制度において、消費税率引き上げや給付つき税額控除の導入が新たな歪みをもたらす可能性があり、それを是正する必要がある。②所得税制度の問題点として、増額されてきた基礎的な所得控除によって縮小した課税ベース（税率をかける基礎となる所得額）が、結果的に所得税収を減少させたことが指摘できる。③もう一つの問題点として、所得税制度が想定するモデル世帯と現実社会の世帯との乖離が生じていることなどから、所得税制度の見直しが必要とされる。④所得減税が行われてきた背景には消費税の導入や税率引き上げ時の円滑化への配慮があった。⑤消費税率引き上げによる負担増に対する給付つき税額控除の導入による逆進性の緩和とあわせて、所得税制度全体を見直す必要がある。

資料4 所得税をめぐる議論（本稿のフロー）

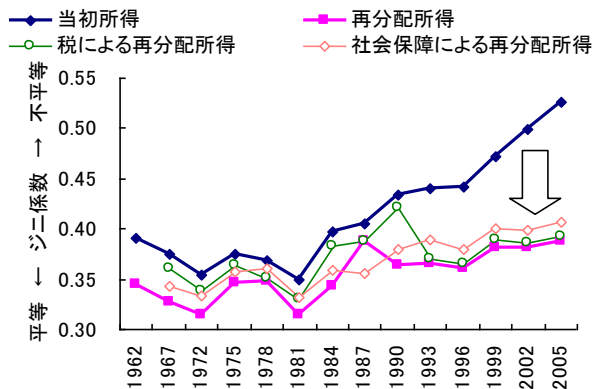


（出所）第一生命経済研究所作成

### 〇不平等是正のためにも必要とされる所得税見直し

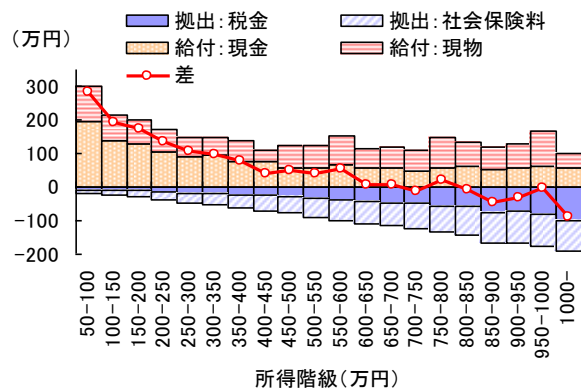
所得税制度における所得控除は世帯のタイプに対応しており、再分配政策の一環として捉えられる。そこで、ミクロ的な視点から再分配政策の効果を確認しておく。時系列でみると、不平等度の尺度であるジニ係数は、当初所得よりも低下しており、事後的な再分配所得の不平等度は改善している様子が確認できる（資料5）。次に、同時点における所得階級別の負担・受益関係をみると、負担の少ない低所得者層の受益が多い一方、高所得者の負担は受益よりも多い傾向がある（資料6）。このような負担と受益のバランスによって、不平等度は改善されているといえる。

資料5 再分配政策による不平等度の縮小



（出所）厚生労働省『所得再分配調査』

資料6 負担と受益からみた所得再分配



（出所）厚生労働省『所得再分配調査』（2005年）

しかし、税収増の前提となる消費税率引き上げは、逆進性によって再分配所得の不平等を悪化させる可能性が高い。また、逆進性対策としては有効である給付つき税額控除は、消費税率引き上げによる不平等度を緩和させる。しかし、その導入には別途財源が必要であり、効果的な制度

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

として導入できない可能性がある。そのため、現行制度が改善した不平等度が損なわれることが懸念され、再分配政策の側面をもつ所得税制度全体を見直す必要があると考えられる。

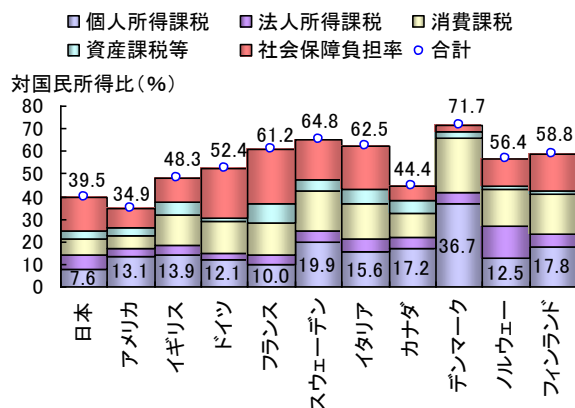
### ○人的三控除など所得控除により縮小する課税ベース

先進国に比べて、日本の個人所得課税の税収（対国民所得比）は 7.6%と圧倒的に少ない（資料 7）。この原因として、人的三控除（基礎控除、扶養控除、配偶者控除）などの所得控除による課税ベースの縮小があげられている。課税ベースとは、所得控除や税額控除などが除かれた後の所得であり、それに累進的な所得税率がかけられる。

$$\text{所得税額} = \text{課税ベース} \times \text{所得税率} - \text{税額控除} \quad \text{ただし、課税ベース} = \text{所得} - \text{所得控除}$$

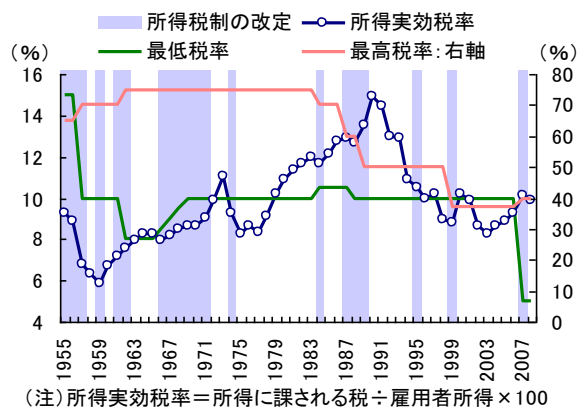
累進税率の簡素化・低率化が、所得税収の縮小の背景の 1 つである（資料 8）。累進税率の最高税率は 75%から現行 40%まで、長い間 10%であった最低税率は 5%に引き下げられた。国際的にみれば、現在の日本の累進税の最高税率は、アメリカの 35%、イギリスの 40%などと同水準である。税額控除は所得税収に比べ小額であるため、税収を大きく減少させるものではない。よって、所得税収が少ない理由は、主に課税ベースの縮小だといえる。

資料 7 負担が軽い日本の所得課税



（出所）財務省資料より作成

資料 8 累進税率の低下



（出所）内閣府、財務省、税制調査会資料より作成

そこで、所得控除の動向を確認しておく、国際的にみて日本の所得税の控除は小さくない。例えば、給与所得控除の最低控除額は日本では 65 万円であり、控除額の上限もない。一方、アメリカは 101.5 万円（夫婦共同申告）、ドイツは 12.2 万円、フランスは 5.5 万円であり、イギリスでは給与控除そのものがない<sup>1</sup>。

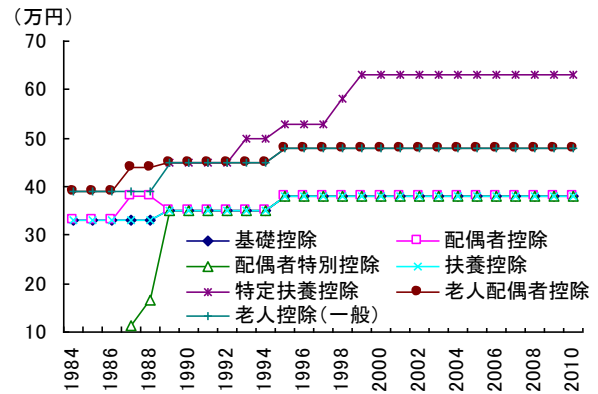
過去、所得控除は拡大され続けてきた（資料 9）。例えば、基礎控除は 1990 年に 3 万円増の 35 万円、1995 年も同額増で 38 万円に増えた。その他の所得控除の一樣に増額されている傾向にある。また、1987 年には配偶者特別控除、1989 年には特定扶養控除が創設されるなど、金額、幅ともに所得控除の厚みが増している。

<sup>1</sup> アメリカでは 11,400 ドル、ドイツでは 920 ユーロ、フランスでは 415~13,948 ユーロを円ベースに変換した後の金額。ただし、欧米では給付つき税額控除により、給付と負担のバランスがとられている。

## ○経済社会環境から大きく乖離しはじめた所得税制度

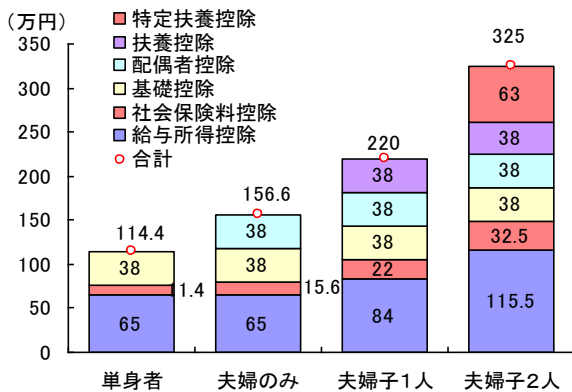
所得税が想定していた世帯モデルが大きく変化したため、現実の経済社会と税制の意図と乖離が生じている。所得控除の意義は、世帯構成やライフスタイルを考慮した再分配政策の一端を担ってきたことである。例えば、モデル世帯の課税最低限は、夫婦のみ世帯で156.6万円、夫婦子1人世帯で220万円、夫婦子2人世帯で325万円と年齢によって変化する世帯構成を念頭において設定されている（資料10）。実際には、その所得控除のうち90年代を中心に増額されてきた扶養控除、配偶者控除の適用割合をみると、所得が高いほど適用割合は著しく高くなっている（資料11）。さらに、単身者世帯数や共働き世帯数が増加しており、所得税制度の想定した世帯構成とは大きく乖離している。これらをみると、当初想定していた再分配効果と税収とのバランスが崩れていると考えられる。

資料9 厚みを増す所得控除制度



(資料) 内閣府、税制調査会資料より作成

資料10 世帯によって異なる課税最低限

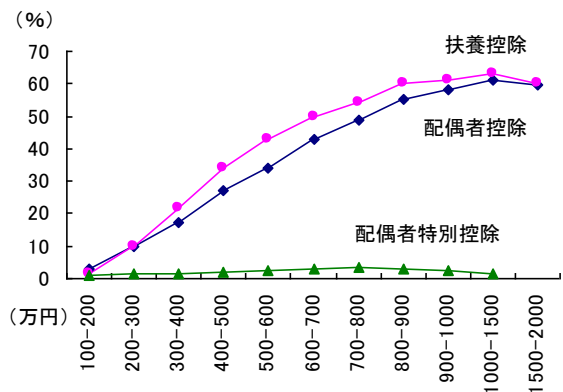


(出所) 財務省資料より作成

また、現実社会と税制度の想定との乖離は、非納税者割合の増加としても現れている。1990年代以降、非納税者の割合は拡大傾向にあり、2008年には16%を超えた（資料12）。この背景の1つに、一般的に所得の低い非正規労働者の数が、雇用者数の3分の1を越えるまで増加したことがある。また、特に2000年以降は正規労働者においても賃金が伸び悩み、雇用者の所得環境は大きく変化した。

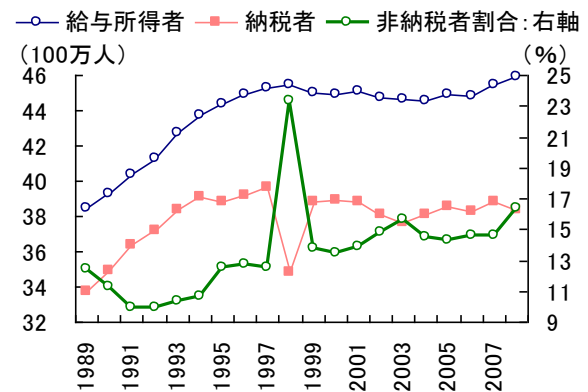
現在の単身者世帯や、夫婦共働きによる税制上の単身者の増加、非正規労働者の増加な

資料11 高所得者ほど所得控除の適用割合は高い



(出所) 国税庁『民間給与の実態調査結果』

資料12 非納税者割合は上昇傾向



(出所) 国税庁『民間給与の実態調査結果』

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

どによる所得の伸び悩みなどは当初想定していた年齢によって変化するモデル世帯とは大きく異なっている。その一方、基礎的な所得控除、非納税者の拡大の結果として、所得税収を確保することが難しくなっている。所得再分配に一定の役割のある所得控除を現実の世帯に適合するように改めた上で、課税ベースを拡大させることが必要である。

### ○過去の消費税率引き上げと所得税減税

つぎに、所得控除が拡大してきた歴史的な背景を振りかえっておく。1989年の消費税導入期には、導入を円滑にするために、消費税率3%の増税分4.4兆円を上回る実質的な減税が行われた(資料13)。また、1997年の3%から5%への消費税率引き上げ時には、引き上げによる負担増を単年度で相殺することが難しかったため、先行減税との組み合わせによって、短期的な税収中立性(消費税負担増を所得税負担減などで税収が一定になること)を保ち、長期的には増税になるような制度設計が行われた(資料14)。具体的には、1994年に不況対策として所得税の特別減税5.5兆円を実施し、1995年から消費税率引き上げの影響緩和の目的の先行減税が行われた。1994年の税制改正の段階では、1995年の特別減税が計画されていたものの、その後の経済環境の悪化から1996年に追加の特別減税2.4兆円、1998年には金融危機による不況のため特別減税4兆円(当初2兆円、追加2兆円)が実施された(資料15)。それと同時に、累進税の緩和、課税最低限の引き下げなど制度減税として3.5兆円が実施された。

過去の所得税減税による5.8兆円(消費税導入時の2.3兆円、税率引き上げ時の3.5兆円)は、1990年代初頭の所得税収のピークからの減少分である約10兆円のおおよそ半分に相当する。こうした部分のうち、制度変更前後で税収が一定に保たれるという税収中立性を越えた減税部分について、所得控除の整理を行う必要があると考えられる。

資料13 消費税導入時の税収増減額

項目	(兆円)
1 所得税減税	-2.3
2 相続税・贈与税減税	-0.7
3 法人税減税	-1.5
4 課税の適正化	0.8
5 間接税	2.0
消費税	4.4
既存間接税の廃止	-2.3
合計	-1.7

資料14 消費税率引き上げ(3%→5%)の税収増減額

減税		増税	
(兆円)		(兆円)	
1 所得税等減税	-3.8	4 消費税率引き上げ	4.1
恒久減税	-3.5	引き上げによる増収	4.8
相続税減税	-0.3	消費税の政府負担	-0.7
2 つなぎ国債の償還財源	-0.5	5 消費税の改革	0.3
3 社会保障関係	-0.5	6 公債発行分	0.4
年金等の物価スライド	-0.1		
社会福祉	-0.4		
合計	-4.8	合計	4.8

(出所) 財務省資料より作成

(出所) 財務省資料より作成

(資料13注) 「4. 課税の適正化」には、有価証券譲渡益課税の見直し(0.3兆円)、社会保険診療報酬課税の特例の是正(0.1兆円)、相続前取得不動産の取得価額課税への移行等(0.1兆円)、法人の土地取得に係る借入金利子の損金算入の制限(0.1兆円)、配当軽減税率の廃止・外国税額控除制度の見直し等(0.2兆円)などが含まれる。

資料15 消費税率引き上げ時の所得税の減税

1994年	特別減税(20%定率減税) ▲5.5兆円
1995年	特別減税(15%定率減税) ▲2.4兆円
1996年	特別減税(15%定率減税) ▲2.4兆円
1997年	制度減税 (累進税の緩和・課税最低限の引き下げ) ▲3.5兆円
1998年	

(出所) 財務省資料より作成

(注) 1996年、1998年の特別減税は1994年の税制改革時点では想定されていなかった減税である。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

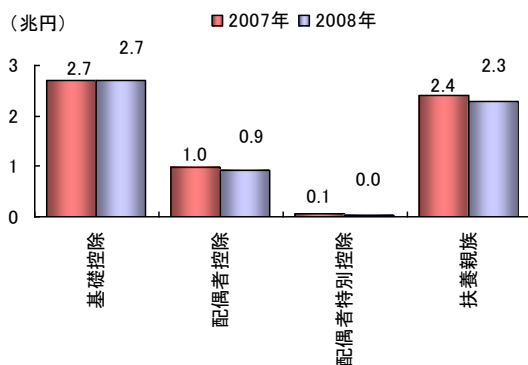
## ○所得税改革の方向性～受益に見合った負担～

所得税収確保および現在の世帯構成と整合性をとるために、所得控除を整理する必要がある。まず、税収確保の視点から、所得控除による逸失税額（所得控除によって実現しなかった所得税収額について、所得控除がなかった場合の税額）を試算してみた。特に、消費税導入、引き上げ時に増額された扶養控除、配偶者控除などに基礎控除を加えた人的三控除と、規模の大きい給与所得控除を対象にした。

この結果、基礎控除がなければ実現していたと考えられる税収増額は2.7兆円である（資料16）。同様に、配偶者控除では0.9兆円、扶養控除では2.3兆円と試算された。基礎控除、配偶者控除、扶養控除の三控除合計で約6兆円と、消費税率に換算で2.4%に相当する。一方、給与所得控除では約11兆円と試算され、消費税率換算で4.4%相当となった。これらの合計は16.6兆円であり、消費税率換算で6.6%相当となる。

この結果からは、他国に比べて課税最低限が高額で、上限のない給与所得控除は、規模の縮小や上限を設定することも検討がもとめられる。また、扶養控除については、子ども手当への創設や高校の実質無償化にともない、15歳以下の年少扶養親族に対する扶養控除、16～18歳の特別扶養控除の上乗せ部分が廃止された。今後、子ども手当への増額が検討されていることに加えて、更にイギリスなどのような子育て支援としての給付つき税額控除を導入するならば、所得控除との整合性を図らなければならない。主に、女性労働者の就業実態とのかねあいでは扶養控除の意義について検討する必要がある。

資料16 各所得控除に相当する所得税収額



(出所) 国税庁『民間給与の実態調査結果』より試算

(資料17注) 「税収中立性のための消費税率」は給付つき税額控除導入前後の税収を一定に保つための必要財源を仮にすべて消費税率の引き上げによってまかなった場合の消費税率である。「必要財源(消費税率換算)」は給付つき税額控除の財源を消費税率換算したものであり、「税収増(消費税率換算)」は消費税率(5%、10%)の税収から給付つき税額控除の導入による支出を引いたネットの税収増加分の消費税率換算したものをそれぞれあらわす。

資料17 給付つき税額控除と税収の関係

ケース 消費税率	消費税率5%		
	ケース① カナダ版	ケース② 家計調査	ケース③ 生活保護
税収中立性のための消費税率			
5%	5.5%	8.7%	11.1%
10%	10.5%	17.4%	21.2%
必要財源(消費税率換算)			
5%	0.5%	3.7%	6.1%
10%	0.5%	7.4%	11.2%
税収増(消費税率換算)			
5%	4.5%	1.3%	-1.1%
10%	9.5%	2.6%	-1.2%

(出所) 総務省『家計調査』などから推計

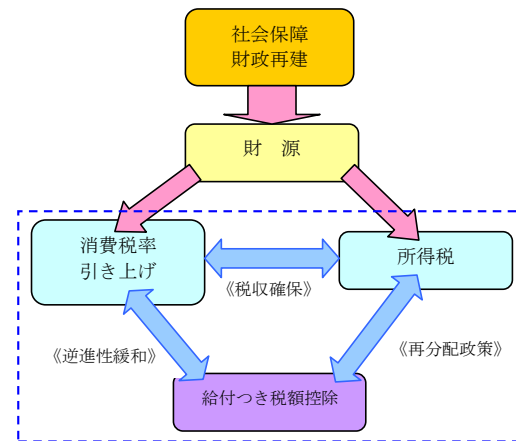
これに対して、給付つき税額控除の導入を想定した場合には、財源の必要性が示唆される。例えば、ケース②（『家計調査』の所得分類の第I階級の消費支出額を基礎的支出とみなし、それに相当する消費税額を給付する）の給付つき税額控除相当の3.7%分（=8.7-5.0）を所得控除のみでまかなうならば、現行の控除を4割以上削減しなければならない計算となる（資料17）。こうした所得控除の整理によっても、給付つき税額控除導入の財源負担をすべてまかなうことは難しい。所得控除の縮小のみで給付つき税額控除の財源を確保するならば給付額を低く設定する必要がある。給付額を厚くするならば、所得控除の縮小のみでは財源が足りず、消費税率引き上

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

げの一部をあてなければならぬため、消費税率引き上げにより当初予定していた税収が確保できないことになる。

この試算結果は、消費税率引き上げ、給付つき税額控除の導入、所得税制度の見直しがそれぞれ密接に関係しており、いずれか1つを調整することによって財政問題が解決されるわけではないことを示唆している（資料18）。そのため、①消費税と給付つき税額控除は逆進性緩和のバランス、②給付つき税額控除と所得税制度は再分配政策のバランス、③逆進性対策と関連して消費税と所得税は税収のバランスの3つすべてを一体的に調整しなければならないと考えられる。

資料18 一体的に調整する必要のある所得税制度



（出所）第一生命経済研究所作成

以上のように、所得税見直しの目的は、社会保障費の確保や財政再建のために、税収を増加させることである。それと同時に、現実の経済社会構造から乖離した所得控除制度を改め、税収と再分配効果の双方を高めることである。無駄遣いの削減は勿論必要であるが、それと同時に税収増加をはからなければ解決は難しい。社会保障費は毎年1兆円以上拡大し、財政再建に残された時間は多くないため、早期に対応する必要がある。低負担・高福祉が実現できれば、それはのぞましい。しかし、財政上、それは実現不可能であり、社会保障水準に応じた負担が必要である。実際、高齢化が進む日本での税負担は、社会保障をまかなうには著しく少ない。増税の必要性への理解は次第に進んでいるが、次の段階として、負担と受益のバランス調整への合意を形成するためには、税金の用途である社会保障と財政再建などについて具体的に説明し、より信頼性の高い社会制度確立への現実的な道筋を示すことがもとめられている。

<参考文献>

跡田直澄・橋本恭之・前川聡子・吉田有里(1999) 「日本の所得課税を振り返る」『フィナンシャル・レビュー』第50巻。  
石弘光(2009) 『消費税の政治経済学』日本経済新聞社。  
田近栄治・古谷泉生(2000) 「日本の所得税—現状と理論—」『フィナンシャル・レビュー』第53巻 pp.129-161。  
内閣府(2001) 「1990年代における所得税制改正の効果について」政策効果分析レポート No.9。  
内閣府(2002) 「個人所得税の課税ベースと税負担について」政策効果分析レポート No.15。  
鳴島安雄(2009) 「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」『税大論叢』第61号 pp.1-136。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。