



**JRI news release**

# **所得税改革の方向性を考える**

**- 公正・透明、チャレンジへのサポート、高齢化を乗り切る税制改革 -**

**2002年5月29日**

**株式会社 日本総合研究所**

**調査部 税制研究会**

**<http://www.jri.co.jp/>**

本レポートに関するご照会は、下記宛にお願い致します。

調査部 経済・社会政策研究センター 湯元  
(tel: 03-3288-4737 e-mail: yumoto.kenji@jri.co.jp)

経済・社会政策研究センター 蜂屋  
(tel: 03-3288-4522 e-mail: hachiya.katsuhiko@jri.co.jp)

# 要旨

1．現在、政府税制調査会、経済財政諮問会議、与党税制調査会の三者が三つ巴の形で、抜本的な税制改革が議論されている。中でも、所得税の改革論議は、政府税調が「税の空洞化」論を主張し、課税最低限の引き下げなど増税不可避の方向性を打ち出している一方、経済財政諮問会議は、最高税率引き下げや税率の累進構造見直しなどとセットで経済活力を生み出す税制改革の必要性を唱える等、その方向性は必ずしも定まっていない。

2．そもそも、今何故所得税制の抜本改革が必要かを原点に立ち返って考えれば、それは単なる財政バランスの改善のためでも、減税を通じた景気回復のためでもないはずである。所得税制の改革は、大多数の国民が望ましいと考える経済社会の将来像を明確に描いた上で、その実現に向けた官民の努力と整合性の取れた制度設計を中長期的な視野から行うべきである。

3．望まれる経済社会の姿として、国民のコンセンサスがあると考えられるのは、公正・透明な制度・政策運営に基づく信頼感のある社会、将来に対する安心が確保されている社会、努力した人が報われる社会。そうした経済社会の実現を最終目標に据えた上で、所得税の抜本改革を行うための大前提として、次の3点を重視する必要がある。

(1) 公正・透明な税制を構築することを通じて、国民の税制に対する信頼感を確保すること。その意味で、消費税に関する益税の解消と合わせて、納税者番号制度の導入等による「クロヨン」の是正は、所得税改革を行う上で必須の改革である。

(2) 安心できる経済社会を構築するには、将来の国民負担の議論は避けて通れない。その場合、中期的なタイムスケジュールに基づいて、税制と社会保障制度の一体的かつ整合的な改革を行う必要がある。

(3) 努力した人が報われる経済社会を実現するには、政策運営の基本軸を「弱者救済」から「チャレンジへのサポート」にシフトする必要がある。所得税制面では、最高税率引き下げ等の税率引き下げではなく、個人の転職・起業、女性の就労、子育てなどを側面支援する措置が重要である。

4．有意義な所得税改革論議のためには、次の2つの論点に関する正しい認識が必要。

(1) 第1は、「税の空洞化」である。わが国の所得税収（対国民所得比率）が米国や欧州諸国と比べて少ない真の理由は、非納税者の比率が高いためではなく、給与所得控除や配偶者控除など欧米諸国と比べて手厚い諸控除の存在によって、課税ベースが狭いこと、わが国の場合、欧米諸国と比べて高額所得者の数が少なく、所得水準も相対的に低い（所得格差が小さい）ことにある。米国、英国対比高いとされる課税最低限についても、両国ではEITC（米国）、WFTC（英国）と呼ばれる低所得者向け所得税還付制度の存在により、実質的な課税最低限は日本とさほど変わらないことに留意する必要。

(2) 第2は、最高税率の引下げである。最高税率の引き下げについては、労働供給の拡大や貯蓄率の上昇といったサプライサイドへの好影響は、理論面・実証面（80年代のレーガン税制改革の結果）の双方で効果が不明確と言わざるを得ない。また、現実的観点からも、恩恵を受ける層が国民の1%未満に過ぎないこと、退職金やフリンジベネフィットが実質的にタックスシェルターとして機能している点を勘案すると、現時点で敢えて行う必然性は乏しいと判断される。最高税率の問題は、経済活性化ではなく、税負担の公正性の観点から論じられるべきで、将来的に引下げを目指す場合には、企業の役員等高額所得者の退職金課税の見直しやフリンジベネフィットへの課税が大前提。

5．わが国の課税ベースを拡大し、国民所得比で米国並みの所得税収を確保するためには、23.4兆円もの大幅増税が必要となるが、これは日本経済再生の大きな足かせとなりかねず、中期的にもやるべきでない。10年後にプライマリー・バランスの黒字化を目標とする場合、増税は不可避との見方もあるが、経済の再生を最優先課題とすれば、財政バランスの改善のために安易な増税に頼るべきではなく、歳出削減のみでプライマリー黒字を達成する努力が不可欠である。その場合、公共事業だけでなく現行の手厚い社会保障制度のスリム化・効率化や国から地方に対する補助金・交付金の廃止・削減は避けて通れない道であり、小泉政権は真摯な姿勢で国民に対して理解を求めていくべきである。

# 要旨

6. 以上の点を踏まえて、当面10年間で最低限行うべき所得税改革は、以下のとおり。

## (1) 個人のチャレンジをサポートする改革

女性の就労意欲を阻害している配偶者控除・配偶者特別控除の廃止（2003年度以降、+2.1兆円）…ただし、税収増加分は女性の就業・子育てを条件としたタックス・クレジットの創設、育児施設・サービスの充実、少子化対策の拡充に充当する。

長期勤続を優遇している退職金控除の見直し（2003年度、+数10億円）  
起業支援税制の創設（2003年度、退職所得の非課税措置および所得税の繰り戻し還付制度の創設）

## (2) 高齢化を乗り切るための改革

以下の改革による税収増加分（5.1兆円）は、基礎年金の国庫負担を現行の3分の1から2分の1に引き上げる際の必要財源及び高齢化に伴う財源（2005年度時点で合計6兆円）の一部に充当する。

公的年金等控除の廃止（2003年度、+1.5兆円）

公的年金が生活資金の太宗を占める高齢者には一定の配慮が必要。

給与所得控除の縮小（2000万円超の限界控除率をゼロ％に、2003年度、0.2兆円）2010年度以降は、限界控除率引き下げを通じた控除の一段の圧縮も視野に。

税制としての基本的ビジョンを欠く定率減税は廃止へ（2005年度以降、+3.4兆円）

## (3) 税制に対する信頼確保のための改革（2003年度～）

納税者番号制度の導入によるクロヨン是正（+1兆円）

益税解消のための消費税改革（免税点の引き下げ、簡易課税制度の廃止、インボイスの導入）（+1.2兆円）

7. 2010年度以降の超長期の所得税改革の課題として、以下のような点が挙げられる。

(1) よりフラットな税体系を目指した税率区分の削減に関して、わが国の場合、所得税と住民税のブラケット（税率区分）が異なることから、両方を合わせた税率の刻みは7段階と累進性がきつくなっており、これを是正することには一定の意味がある。

もっとも、仮に、税収中立で英国型に近い3段階のフラット・タックスを実現しようとする場合には、年収200～600万円、1000～1400万円の所得階層で限界税率が上昇し増税となってしまう。 また、住民税のブラケットを所得税に合わせることもよっても、ある程度フラット化を実現できるが、その場合、1.2兆円の地方税の減収が見込まれることから、国・地方の財源配分、補助金・交付税制度の抜本的な改革も同時に議論する必要。

(2) 累進構造の見直しにあたっては、社会保障給付とのバランスにも注意が必要。英国ではフラットな税体系を構築し税負担を広く国民で分かち合う一方で、低所得層に対しては所得税還付制度の他、手厚い社会保障給付によって、負担と給付のバランスを保っており、わが国でも英国型の所得税体系を目指す場合には、同様の制度的配慮が必要と判断される。

(3) 課税ベースを縮小させることの影響は、新たに税負担を強いられる人だけでなく、すべての納税者にとって増税となる、とくに限界税率が高い高所得層ほど増税規模が大きくなるというマイナス面だけでなく、課税ベースが拡大することによって、所得の増え方よりも税負担の増えの方が大きくなる累進度の高い所得階層の累進度が緩和されるというプラス効果を持つ点にも留意すべき。

8. 少子・高齢化の進行に伴う財政負担の増加は、2010年度以降も持続し、2025年度には年金・医療・介護の財源に必要な公費負担は、57兆円にも達すると試算される。 このため、当面10年間で財政バランスの改善を達成したとしても、その後の財政収支は再び大幅に悪化する可能性が大きい。したがって、長期的には消費税率の引き上げを含めて国民負担が一段と増加することは避けられない。 消費税は「世代間の不公平是正」に資するという意義を持っており、長期的には欧州諸国並みの消費税率への引き上げは不可避と判断される。 構造改革を通じて、そうした国民負担にも耐えられる経済構造を一刻も早く作り上げることが小泉政権に課された最重要の課題といえよう。

9. 本レポートで積み残した以下の課題は、次回レポートで提言したい。

(1) 少子・高齢化社会に適応した税・社会保障制度改革の具体像

(2) 国と地方の税・歳出構造と交付金・補助金制度の改革の具体策。

(3) 金融システムの活性化を促す金融所得税制のあり方

# 税制改革に求められる視点

## (1) 現在の税制改革論議の問題点

・現在の税制改革論議は、「税収の確保」か「経済活性化」に議論が矮小化。

・課税の透明性や公正性の確保、高齢化に伴って見込まれる社会保障負担の増加への対応、という最も重要な課題に対する明確な回答が未だに得られていない状況。

## (2) 税制改革に求められる視点

・税制改革は、大多数の国民が望ましいと考える経済社会の将来像を明確に描いた上で、その実現に向けた官民の努力と整合性の取れた制度設計を中長期的な視野から行うべき

公正・透明な制度・政策運営に基づく信頼感のある社会。

将来に対する安心が確保されている社会。

努力した人が報われる社会。

・こうしたもとで、税制改革論議にあたっては、以下の点を重視。

公正・透明な税制を構築することを通じて、国民の税制に対する信頼感を確保すること。その意味で、消費税に関する益税の解消と合わせて、納税者番号制度の導入等による「クロヨン」の是正は、所得税改革を行う上で必須の改革である。

安心できる経済社会を構築するには、将来の国民負担の議論は避けて通れない。その場合、中期的なタイムスケジュールに基づいて、税制と社会保障制度の一体的かつ整合的な改革を行う必要がある。

努力した人が報われる経済社会を実現するには、政策運営の基本軸を「弱者救済」から「チャレンジへのサポート」にシフトする必要がある。所得税制面では、最高税率引き下げ等の税率引き下げではなく、個人の転職・起業、女性の就労、子育てなどを側面支援する措置が重要である。

・加えて、改革による増税額の規模にも目配りが必要。仮に、所得税改革の見直し対象の候補とされる主な項目について、全て実施すると、23.8兆円もの大幅増税となる。

(図表) 所得税・住民税の主な制度による減収額

|         | (兆円、%) |        |      |     |
|---------|--------|--------|------|-----|
|         | 合計     | 消費税率換算 | 所得税  | 住民税 |
| 給与所得控除  | 8.8    | 3.5    | 5.9  | 2.9 |
| 社会保険料控除 | 5.0    | 2.0    | 3.3  | 1.7 |
| 定率減税    | 3.4    | 1.4    | 2.6  | 0.8 |
| 扶養控除    | 2.7    | 1.1    | 1.9  | 0.8 |
| 公的年金控除  | 1.5    | 0.6    | 1.0  | 0.5 |
| 配偶者控除   | 1.2    | 0.5    | 0.8  | 0.4 |
| 配偶者特別控除 | 0.9    | 0.4    | 0.6  | 0.3 |
| 老年者控除   | 0.3    | 0.1    | 0.2  | 0.1 |
| 合計      | 23.8   | 9.5    | 16.4 | 7.4 |

(注1) 公的年金控除による減収額は、所得税についての財務省試算値(1兆円程度)を基に試算。

(注2) 定率減税による減収額は、1999年度予算値。

# 財政健全化と税負担

・2002年度のプライマリー・バランス（国＋地方）の赤字は、19.6兆円（名目GDP比▲3.9％）に達しており、これを当面10年間で黒字化することが目標となっているが、仮に2％程度の黒字化を目標とする場合、中期的に30兆円もの財政バランスの改善が必要となる。

・しかし、これは現在の財政赤字がこの10年間で不可避免的に増大する下記の要因を勘案していない。

高齢化に伴って、今後、社会保障に係る公費負担の増加は不可避。2005年度に必要な公費負担額は27兆円と、2002年度予算対比3兆円増加する見込み。2010年度には、これが9兆円に膨らむ。

2004年以降、基礎年金財源の公費負担率を現行の1／3から1／2に引き上げることが決まっており、これに必要な財源は3兆円。

・したがって、2005年度に必要な公費負担額は現行対比6兆円、2010年度時点では13兆円に上る。

・社会保障制度の抜本的な改革による社会保障給付のスリム化・効率化を大胆に行う場合でも、これだけの財源を賄うことは困難であり、社会保障財源として数兆円規模の新規財源を確保しておくことが必要。

（図表）社会保障に係る公費負担の将来推計

基礎年金国庫負担割合 1／3 (兆円)

| 年度      | 2002 | 2005 | 2010 | 2025 |
|---------|------|------|------|------|
| 公費計     | 24   | 27   | 33   | 58   |
| 年金      | 7    | 8    | 9    | 13   |
| 医療      | 9    | 11   | 14   | 27   |
| 介護      | 3    | 3    | 5    | 11   |
| 福祉（除介護） | 4    | 5    | 5    | 7    |

2004年から基礎年金国庫負担割合 1／2

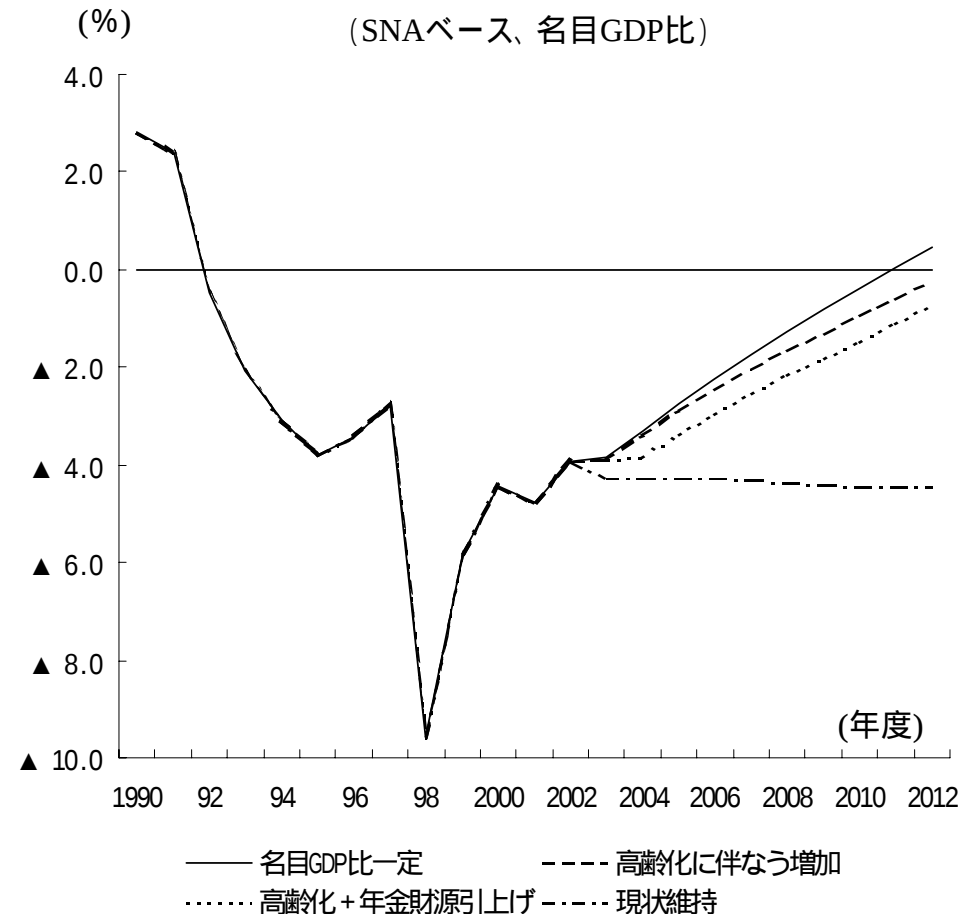
| 年度      | 2002 | 2005 | 2010 | 2025 |
|---------|------|------|------|------|
| 公費計     | 24   | 30   | 37   | 64   |
| 年金      | 7    | 11   | 12   | 19   |
| 医療      | 9    | 11   | 14   | 27   |
| 介護      | 3    | 3    | 5    | 11   |
| 福祉（除介護） | 4    | 5    | 5    | 7    |

（資料）厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し - 平成12年10月改訂版 - 」

# 財政健全化は歳出構造の見直しで

- ・現状の歳出構造を放置すると、プライマリー赤字は次第に拡大し、10年後の2012年度時点でも28兆円（名目GDP比▲4.4％）と現行水準よりも悪化。
- ・今後10年かけて歳出構造の見直しによってプライマリー黒字を目指す場合、社会保障給付に係る公費負担の対名目GDP比率を一定に抑制、公共投資の水準を10年間で80年代の水準まで削減（14年度予算対比25％程度の削減、年平均▲2.8％）、政府消費（人件費などの経常経費）の水準を10年間横這い、といった厳しい歳出削減が必要。
- ・政府の行っている歳出削減は、公共事業の削減や特殊法人向け補助金の削減など点で一定の評価はできるが、他方で、社会保障給付費のスリム化・効率化が可能となる具体的な改革の姿が示されていない、国家・地方公務員数の削減や中央省庁・地方行政当局の経常経費について一段と厳しい切り込みが不足しており、公共事業に過度に偏重した歳出削減になっている。

（図表）プライマリー・バランス（国＋地方）の推計



（注）名目GDP成長率＝年2.5％。金利＝2.5％として推計。

# 空洞化論議の問題点

いわゆる「所得税の空洞化」として、就業者の26%が所得税を払っていないことが俚上に。しかしながら、以下の点を勘案すると、このことを問題視することには疑問。

26%という水準が高いか否かの判断基準が不明確。

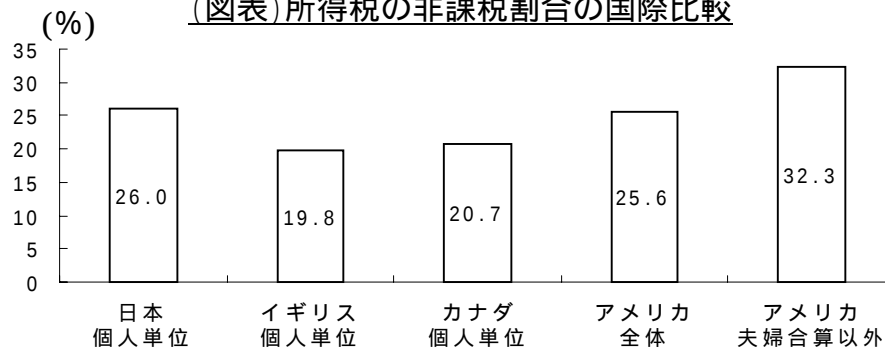
- ・非納税者割合の国際比較をみると、わが国と同様に個人単位課税であるイギリス、カナダでは、それぞれ20%、21%と、わが国よりも低い。

- ・一方、米国では、個人単位と夫婦合算の選択性のため単純な比較は困難であるものの、納税申告書のうち非課税となる申告書の割合は26%で、夫婦合算申告を除いた個人単位の申告書のみでは、32%とわが国より高い。

第2に、納税者割合を高めたとしても、新たに得られる税収の規模は限られる。

- ・仮に、非納税者割合をイギリス並の20%に下げたとしても、増収規模は約0.9兆円程度（所得税）にとどまり、さらに、このうち新たに納税者となる約380万人からの税収は750億円程度と試算。

(図表) 所得税の非課税割合の国際比較



(注1) 日本、イギリス、カナダは財務省資料に掲載の「就業者数」、「就業者に占める納税者数」より作成。

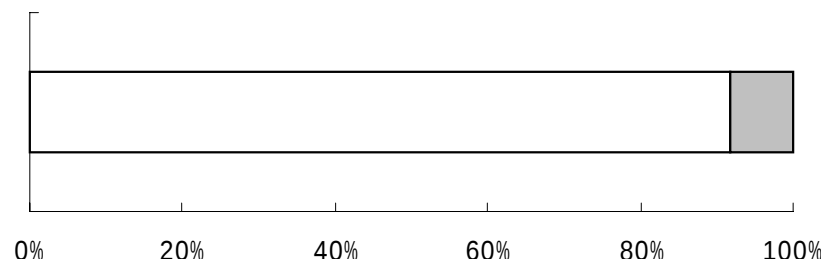
(注2) アメリカは、個人単位と夫婦単位の選択性のため、他の3国と同様のデータでの比較が不可能であることから、「提出申告書数」に占める「非課税件数」の割合を算出。

(注3) アメリカについては、個人単位と考えられる夫婦合算申告以外の申告書数についても算出。ちなみに、提出申告書数に占める夫婦合算申告以外の件数の割合は約6割。

(注4) 日本は2000年、その他の国は1999年。

(図表) 非納税者割合を低下させた場合の増収効果の内訳

(試算)



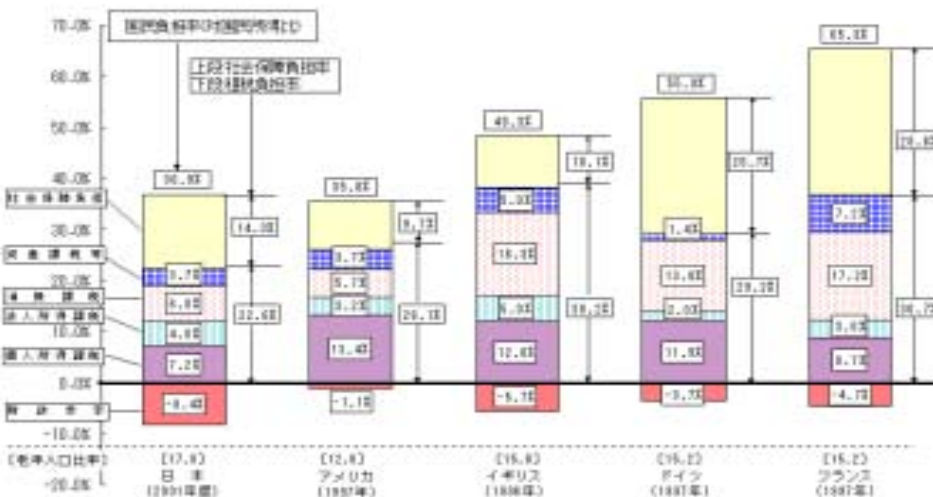
□ 既存納税者からの税収 ■ 新規納税者からの税収

(注) 全ての就業者の所得控除(課税最低限)を一律に一定額引下げ、非納税者割合を、イギリス、カナダ並の20%まで低下させると想定。

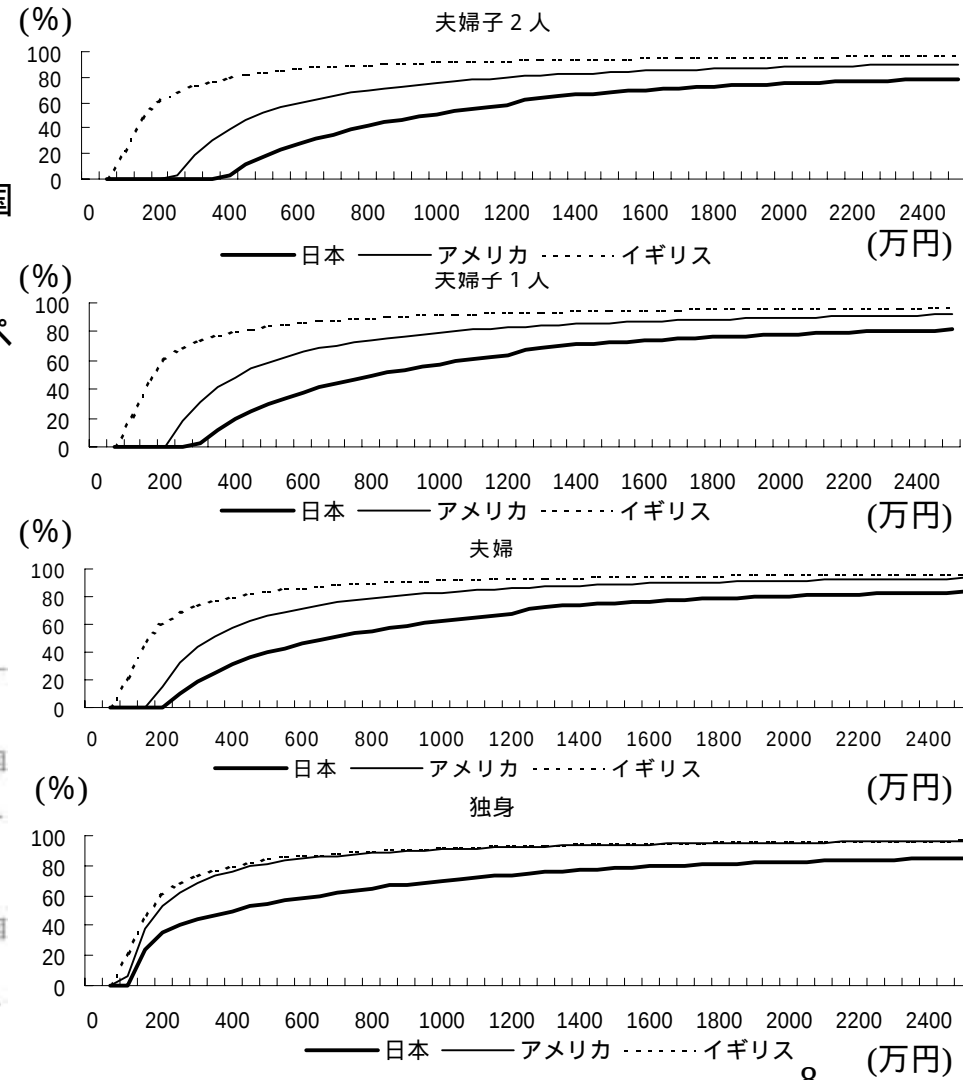
# 所得税負担の低いことの背景

- ・「空洞化」問題の本質は、各種の所得控除によって、課税ベースが侵食されていること。
- ・給与収入に占める課税所得の比率をみると、確かに、わが国の課税ベースは米・英に比べて狭い。
- ・課税ベースの侵食は、わが国の所得税負担率が主要国に比べて低いことの要因。
- ・ちなみに、日本の所得課税の国民所得比を米国並の13.4%の引上げに必要な増税額は23.4兆円となり、1ページの図表の改革を全て行わなければならない。

(図表) 国民負担率の内訳の国際比較



(図表) 給与収入に占める課税所得の割合の日米英比較



# 所得税負担の所得階層別分布

・もっとも、わが国の所得税負担率の低いことの要因として、課税ベースが狭いことに加えて、以下の点が指摘できる。

高額所得者の割合が低い。

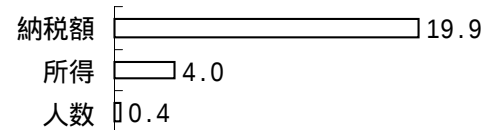
日本では、年収2000万円超の人数が全体の0.4%であるのに対し、アメリカでは、年収20万ドル以上の納税申告書が全体の1.9%となっている。

高額所得者の所得水準が低い。

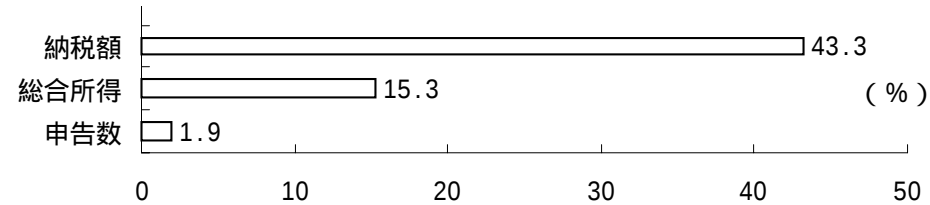
所得水準上位10%以内の高額所得者への所得の集中度をみると、日本の19.8%に対し、アメリカは36.6%、イギリスは23.4%と、日本より高い。

(図表) 高所得者の人数(申告書数)・所得・納税額の割合

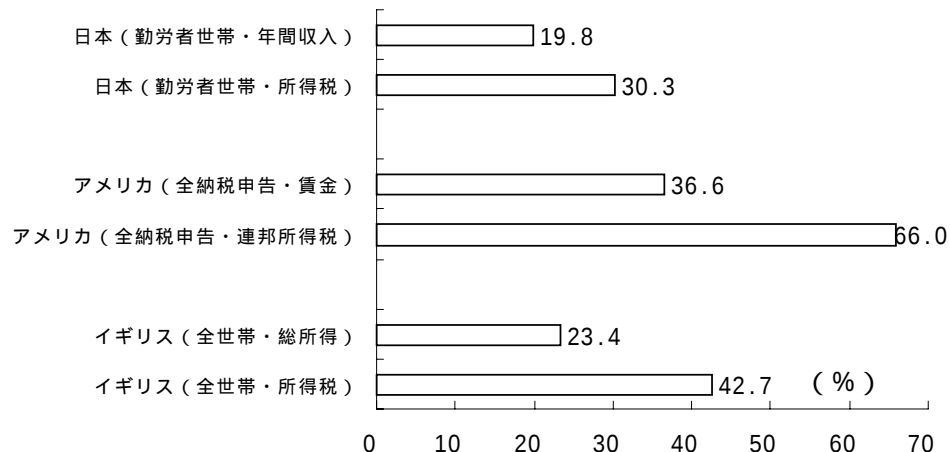
日本：年収2000万円超



アメリカ：年収20万ドル以上



(図表) 所得水準上位10%への所得と税負担の集中の程度



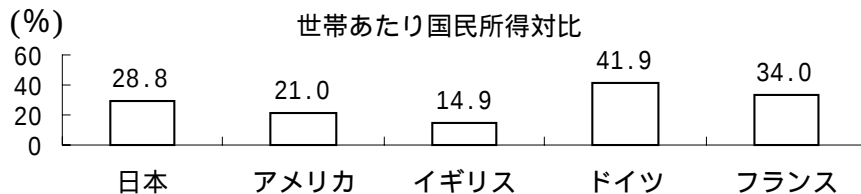
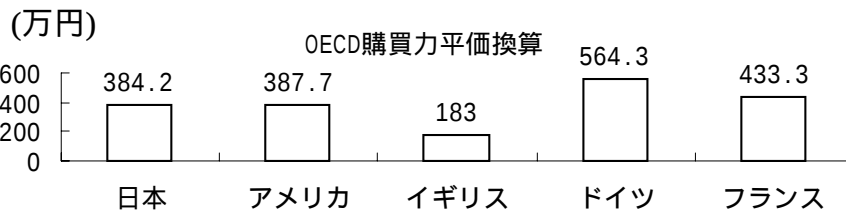
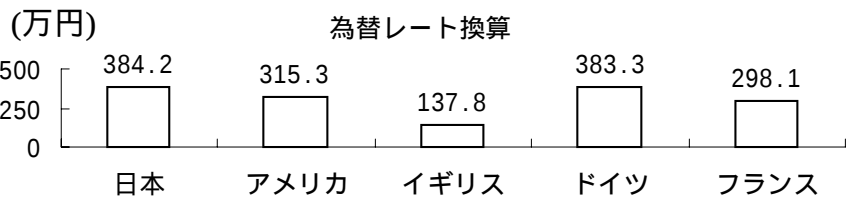
# 課税最低限の水準とタックス・クレジット

日本の課税最低限は、一般に高いといわれる。国際比較をみると、確かに、為替レート換算の課税最低限は高い。しかしながら、購買力平価換算および世帯あたり国民所得対比でみると、日本の課税最低限は、中程度の高さとなる。

もっとも、購買力平価換算、国民所得対比でみても、日本の課税最低限は、アメリカ、イギリスと同程度が高い。しかしながら、両国とも、EITC（EIC）、WFTCと呼ばれる日本にない制度によって、低所得で資産を持たない就業者の所得を補助。

（図表）課税最低限の国際比較

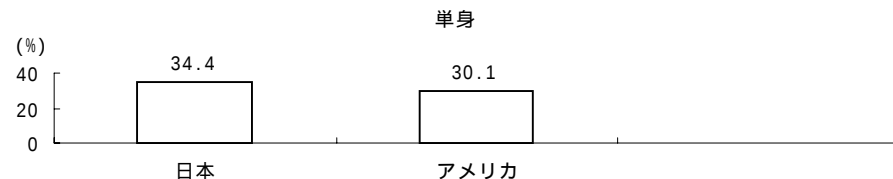
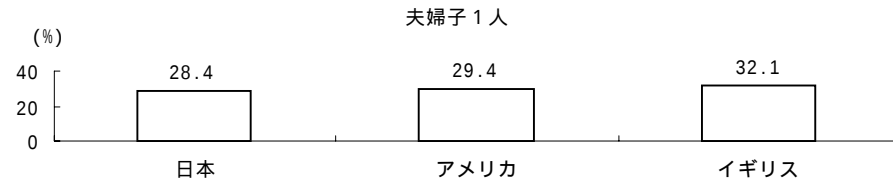
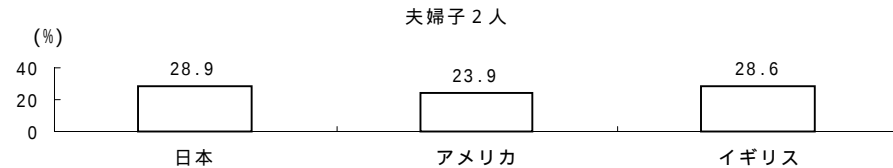
（夫婦子2人世帯）



EITC、WFTCを勘案すると、アメリカ、イギリスの真に担税力の乏しい就業者の課税最低限は、日本の水準に近くなる。

（図表）EITC・WFTC適用後の課税最低限の比較

（2000年時点）



# (参考) 担税力に応じた配慮

## - 米国のEITC、英国のWFTC -

### アメリカのEITC (Earned Income Tax Credit) (2000年時点の制度概要)

#### イ. 主な給付条件

- 1年以内の稼得所得がある。
- 資産所得が2400ドルを超えない。
- 所得税申告方式が夫婦分割方式以外...等

#### ロ. 給付額

- 扶養子女の数、所得額に応じて決まる。
- 所得の増加に伴って以下の3局面が存在。
- 給付額逡増局面...所得額の一定割合を 上限に給付。
- 給付額一定局面...所得額に関係なく一定額を給付。
  - 扶養子女なし353ドル、同1人2353ドル、
  - 同2人以上3888ドル(年額)
- 給付額逡減局面...所得額の増加に伴って の給付額を減額。

#### ハ. その他

- 扶養子女の主な条件
  - ・19歳未満、または、24歳未満の学生
  - ・半年以上米国内で同居...等
- 納税者は所得申告の際に給付額を計算し、
- 所得税額から控除する。
- 給付額が所得税額を超える場合は、還付(給付)を受ける。

### イギリスのWFTC (Working Family Tax Credit) (2000年時点の制度概要)

#### イ. 主な給付条件

- 扶養子女を養育している。
- 週16時間以上働いている大人が少なくとも1人いる。
- 貯蓄残高が8000ポンド以下...等

#### ロ. 給付額

- 以下の4つの手当の合計額が給付される(週額)。
- 基本手当...53.15ポンド
- 30時間手当...週30時間以上就業した場合、11.25ポンド
- 子供手当... ~ 15歳 21.25ポンド
- 16歳 ~ 18歳 26.35ポンド
- 保育手当...子1人 週100ポンドを上限に実費の7割
- 子2人 週150ポンドを上限に実費の7割

#### ただし、

- 週当り所得(税・社会保険料支払後)が91.45ポンドを超える場合、
- 超過分の55%を上記合計額から減額。
- 貯蓄が3000ポンドを超える場合、
- 超過250ポンドにつき1ポンドを上記合計額から減額。

# 最高税率引下げの論議の検討

1. 最高税率引き下げによる経済効果の論議にあたっては、以下の2つの観点から再検討が必要。

## 経済理論的・実証的観点

- ・最高税率引下げの効果として、需要サイドの効果と供給サイドの効果が存在。
- ・需要サイドの効果とは、税負担の軽減による可処分所得の増加を通してGDPを押し上げる効果(ケインズ効果)。
- ・供給サイドの効果とは、税率の引下げが労働供給や貯蓄率の変化を通じて経済に影響を与える効果。
- ・このうち、税率引下げによる経済活性化効果が確実に現れるのは理論的には需要サイドの効果。ただし、財源が同額ならば、減税を行うよりも財政支出を行うほうが効果は大きい。
- ・一方、供給サイドの効果は一義的に定まらない。これは、税引後実質賃金率の上昇によって労働供給が増えるか否かは、所得効果と代替効果の大きさに依存するため。
- ・実際、81年、86年のレーガン税制改革では、最高税率の引下げを含む税率構造のフラット化が実施されたにもかかわらず、労働供給増加や貯蓄率は上昇はほとんど観測されなかったという見解がアメリカ学会での主流。

## 現実的観点

- ・最高税率の引下げは、実際問題として、恩恵が国民の1%未満にしか及ばないこと、退職金やフリンジベネフィットが実質的にタックスシェルターとして機能している点、を勘案すると、現時点で敢えて行う必然性に乏しい。

## 2. アメリカの税率構造の変遷

- ・アメリカでは、88年のレーガン政権時に2段階に税率構造を簡素化したものの、税収の落ち込みによる財政赤字の拡大に陥ったため、その後、91年のブッシュ政権、93年のクリントン政権まで最高税率を引上げている。なお、2001年には、ブッシュ政権が最低税率、最高税率をともに引下げる改革を実施しているが、日本の所得税の最高税率(37%)を依然上回っている。

(図表) アメリカの所得税率構造の変遷

| 年    | 政権     | 最低税率 | 最高税率  | 段階 |
|------|--------|------|-------|----|
| 1988 | レーガン   | 15%  | 28%   | 2  |
| 1991 | ブッシュ.S | 15%  | 31%   | 3  |
| 1993 | クリントン  | 15%  | 39.6% | 5  |
| 2001 | ブッシュ.J | 10%  | 38.6% | 6  |

# アメリカ学会でのレーガン税制に対する評価

## 学界のレーガン税制に対する評価

### <労働への影響>

Feldstein, M., "Behavioral Response to Tax Rates: Evidence from the Tax Reform Act of 1986," *American Economic Review*, 1995

- ・多くの研究によれば、男性に関しては、労働時間、労働参加率の税引後賃金への反応は認められない一方で、既婚女性に関しては男性よりも反応あり。

Heckman, J., "What has been Learned about Labor Supply in the Past Twenty Years?" *American Economic Review*, 1993

- ・過去20年間に行われてきた研究によれば、男性労働者の労働時間に対する税の影響はきわめて弱い。労働参加に対する影響はそれよりも幾分強いものの、なお弱いことになりなし。

Slemrod, J., "Income Creation or Income Shifting? Behavioral Responses to the Tax Reform Act of 1986" *American Economic Review*, 1995

- ・86年税制改革によって、高額所得者は税制上有利な所得へ所得をシフト（事業をC法人<法人税の対象>からS法人やパートナーシップ<株主、パートナーの所得課税の対象>に移し替え。最高税率が法人で34%、個人で28%となったため）。労働力拡大による所得の創造は確認できず。

Auerbach, A. and Slemrod, J., "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986," *Journal of Economic Literature*, 1997

- ・影響は限定的。初期の研究で見出された強い関係は、その後の研究では確認できず。
- ・男性労働力は税引後所得に皆無ではないもののほとんど反応せず。

### <貯蓄への影響>

Auerbach, A. and Slemrod, J., "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986," *Journal of Economic Literature*, 1997

- ・影響は限定的。初期の研究で見出された強い関係は、その後の研究では確認できず。
- ・貯蓄率と税引後の実質利子との間には明確な関係は見出せず。

### <キャピタル・ゲインへの影響>

Auerbach, A. and Slemrod, J., "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986," *Journal of Economic Literature*, 1997

- ・一時的には影響大：税率引き上げ前に急増。長期的影響は限定的。

### <設備投資への影響>

Corker, C., Evans, O. and Kenward, L., "Tax Policy and Business Investment: Evidence from the 1980s" in *The United States Economy: Performance and Issues*, IMF, 1992

- ・税制の変化によって、設備投資行動に根本的な変化が生じたとの証拠は確認できず。80年代前半の設備投資の盛り上がりの主因は生産の急増であり、81・82年の税制改革の影響は大きいものの、副次的役割にとどまる。
- ・85～87年の設備投資の低調は、生産の低迷が主因であり、86年税制改革の影響は大きいものの、副次的。

Auerbach, A. and Slemrod, J., "The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986," *Journal of Economic Literature*, 1997

- ・税制の変更は機械投資に大きく影響。建造物投資に対しては影響を見出せず。

(資料) 日本総研作成

(注) TRA86の設備投資への影響は、短期的なもの。

# 個別の控除項目等に関する主要な論点

## (1) 給与所得控除の経費概算控除化

### (a) 給与所得控除で指摘されている問題点

所得捕捉率格差(クロヨン)の是正としては過大。

給与所得者が就業者の83%(2001年)を占める状況で、給与所得に対して負担調整を行うことの意義が希薄化。

高額所得者や個人事業主の法人成りを助長することで、所得税収が減少。

### (b) 経費概算控除化の問題・課題

給与所得控除にはクロヨンの負担調整の意味もあるため、給与所得控除の経費概算控除化に向けた縮小にはクロヨンの是正が先決。

高額所得者の給与所得控除に関して、所得の増加に伴って青天井で控除が認められている状況の見直しは必要。

## (2) 定率減税の廃止

### (a) 定率減税の問題点

景気対策として導入された制度であることから、恒久的措置であること自体が、そもそも非論理的。

### (b) 廃止に向けた課題

増税規模が大きいことから、景気動向に留意するなど、廃止の時期を慎重に見極める必要。

## (3) 社会保険料控除の廃止

### (a) 社会保険料控除の問題点

・今後、社会保険料の増加に伴って、課税ベースが一段と侵食。

(年金保険料は、現行の13.58%から2025年度には24.8%まで上昇)

### (b) 問題への対応

社会保険料の増加の抑制策の検討が先決。

### 社会保険料の増加抑制策

#### 年金改革

・基礎年金財源の税方式化

・厚生年金給付の削減

#### 医療・介護改革

・医療保険と介護保険の統合

・財源に占める公費負担比率の引き上げ

# 個別の控除項目等に関する主要な論点

## (4) 配偶者控除・配偶者特別控除の廃止

### (a) 指摘される問題点

・共稼ぎ世帯に比べて、片稼ぎ世帯のほうが有利。共稼ぎ世帯(夫婦)に適用される人的控除が76万円(基礎控除×2人分)であるのに対し、片稼ぎ世帯(夫婦)に適用される人的控除は114万円(基礎控除+配偶者控除+配偶者特別控除)。

・専業主婦に有利であるため、女性の就業に対して非中立となり、女性の社会進出の阻害要因。

### (b) 廃止に向けた課題

・税収を、育児サービスや介護サービスの充実の充てるなど、就労環境の改善に使う。  
・少子化対策の観点から、低所得者を中心に、育児コストに対する配慮。

## (5) 公的年金等控除の廃止

### (a) 指摘される問題点

・控除の規模が大きいため、年金受給者(年金給付額)の大半が非課税となっている。現役世代の負担を極力軽減するためには、高齢者にも応分の負担を課す必要。

### (b) 廃止に向けた課題

・持てる高齢者と持たざる高齢者を区別し、持てる高齢者ほど税負担や自助努力を課す制度を社会保障制度と一体で設計。

## (6) 退職金課税の見直し

### (a) 指摘される問題点

退職給与額の規模によるものの、勤続年数によって控除額が大きくなる(勤続年数20年まで1年につき40万円、同20年超同70万円)ために、短期勤続に比べて長期勤続が有利に扱われている。

役員など在职期間が短期間になることが予めわかっている場合に、毎年 of 給与所得を減らし、退職金を増やすといった節税行為。

### (b) 見直しに向けた課題

・退職金は生産手段を持たない給与所得者の老後の生活資金となることから、給与所得とは区別することは、引き続き必要。

# 所得税・住民税改革のメニュー

・以下の改革案は2010年度までに最低限行うべき所得税改革。増収分は、税制の信頼確保に伴う分を除いて、高齢化によって新たに発生する社会保障、少子・高齢化対策の財源とし、財政健全化の財源には充当しない。財政健全化はあくまで歳出構造の見直しを中心に取組むことが必要。

## (1) チャレンジをサポートするための改革

### 配偶者控除・配偶者特別控除の廃止 (2.1兆円)

配偶者控除・配偶者特別控除の廃止を行い、得られた財源を、タックス・クレジットの財源、育児サービスや介護サービスの充実、育児コストの軽減、等の少子・高齢化対策に充当。なお、中高齢専業主婦の「内助の功」に対する配慮は別途必要。

### 起業支援税制の創設

・退職後、1年以内に新たに事業を起こす場合、退職所得への課税を免除。  
・退職後1年以内に新たに起こした事業で損失が生じた場合、前年の給与所得税を繰戻還付。

### 退職所得控除の見直し (数10億円)

・当面は、20年超勤続に適用される控除額70万円を、20年までの40万円と同額に引下げる。  
・退職所得控除の適用を一生に一度とし、どのタイミングで適用するかは、納税者の選択に任せる。  
・2010年度以降の超長期では、N分N乗方式の採用など抜本的な見直しを行い、増収分を社会保障財源に充てる。

## (2) 高齢化を乗り切るための改革

・以下の改革による増収分(5.1兆円)は、5ページで指摘した社会保障に係る公費の追加負担の財源(2005年時点で6兆円)の一部に充当。

### 定率減税の廃止 (3.4兆円) ...2005年度以降

算定された税額を一律20%(上限29万円)カットするという現行の定率減税は、税制としてのビジョンが全くかけている。基本的には緊急避難的景気対策として導入された経緯を考えれば、当面は景気配慮の観点から減税を維持することは止むを得ないものの、経済再生が実現した段階で廃止する必要。

# 所得税・住民税改革のメニュー

## 給与所得控除の縮小(0.2兆円)

- ・当面、2000万円超(確定申告が必要となる金額)の給与収入に対しては限界控除率をゼロ%(定額控除)とする(事実上の控除限度額の復活)。
- ・2010年度以降の超長期では、納税者番号制の導入による徴税の公正性確保を前提に、限界控除率の低下を通じた控除額の一段の圧縮も視野に。

## 公的年金等控除の廃止(全廃の場合、1.5兆円)

- ・公的年金等控除を原則廃止し、高齢者にも一定の負担を求める。
- ・ただし、高齢者間の所得格差に配慮し、以下の取扱。

A. 年金以外の所得がない場合、全額非課税。

B. 年金以外の所得があり、「年金 > 所得」の場合、「年金 - 所得」分のみ非課税、それ以外は総合課税

C. 年金以外の所得があり、「年金 < 所得」の場合、全額総合課税

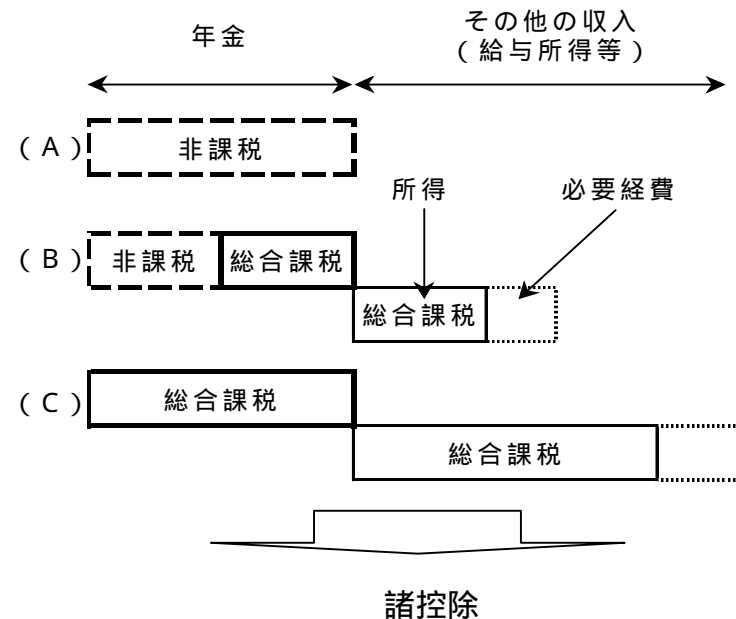
- ・以上の改革によって、高額所得の高齢者の年金は、所得額に応じて、「年金 × 所得・住民税率」分(最大50%)、事実上削減されることになる。

## (3) 税制に対する信頼確保のための改革

### 納税者番号制度の導入(1兆円...クロヨン解消の場合)

- ・納税者番号制度の導入によって資産の捕捉を強化。導入による、メリットは以下の通り。
  - 資産所得に対する課税の適正化
  - 上記によって、所得段階での徴税漏れをある程度カバー可能となり、クロヨンの是正にも資する。
  - 持てるものと持たざるものの区別が明確になり、年金給付等の適正化や、税以外の分野での不公平感の是正に資する。

(図表) 高齢者間の所得格差への配慮



# 所得税・住民税改革の具体案

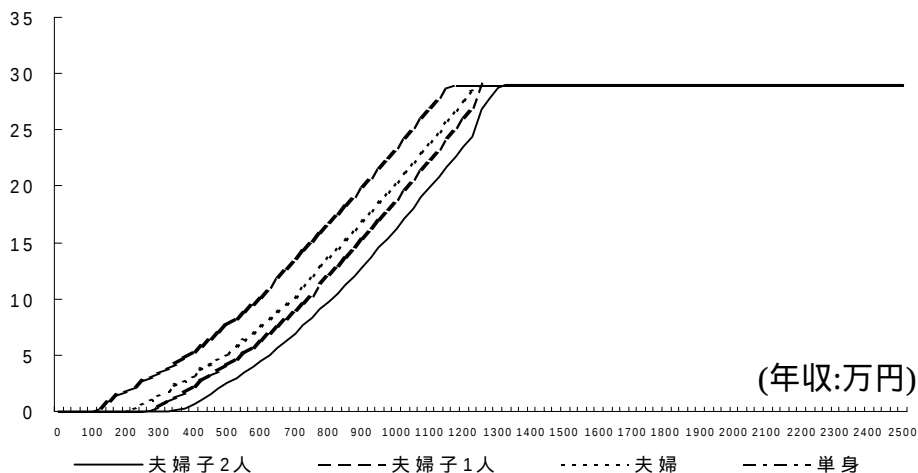
|                   | 実施時期    | 増減税   | 財源の使途   |
|-------------------|---------|-------|---------|
| チャレンジをサポートするための改革 |         |       |         |
| 配偶者控除・配偶者特別控除の廃止  | 2003年度～ | 2.1兆円 | 育児・就業支援 |
| 退職所得控除の見直し        | 2003年度  | 数10億円 | 起業支援    |
| 起業支援税制の創設         | 2003年度  | 減税    | 起業支援    |
| 高齢化を乗り切るための改革     |         |       |         |
| 定率減税の廃止           | 2005年度～ | 3.4兆円 | 社会保障    |
| 公的年金等控除の廃止        | 2003年度  | 1.5兆円 | 社会保障    |
| 給与所得控除の縮小         | 2003年度  | 0.2兆円 | 社会保障    |
| 税制に対する信頼確保のための改革  |         |       |         |
| 納税者番号制度の導入        | 2003年度～ | 1兆円   | 財政健全化   |
| (益税解消のための消費税改革)   | 2003年度～ | 1.2兆円 | 財政健全化   |

(注)納税者番号制度導入による増収額は以下のように試算。

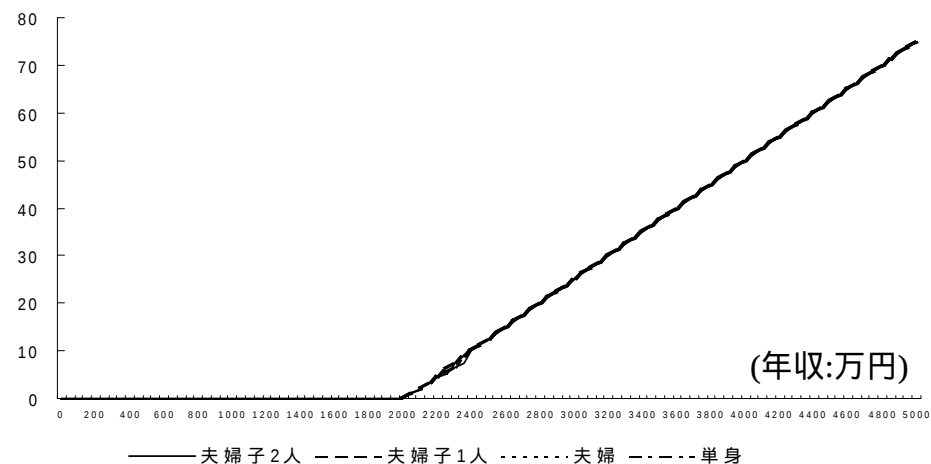
税務統計ベースの給与所得：農業所得：営業所得の比率が、SNAベースの雇用者所得：農業所得：営業所得と等しくなるために必要な、農業所得と営業所得の増加額を試算。これに、税務統計の所得額と税額から算出した平均税率を乗じて試算。

# 所得階層別の所得税・住民税の増加額

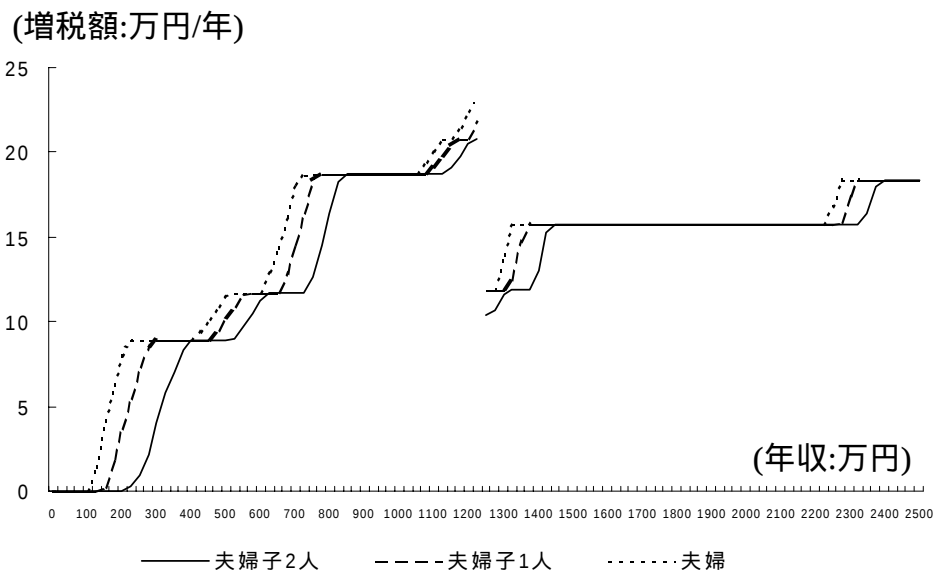
(増税額:万円/年) (図表) 定率減税の廃止



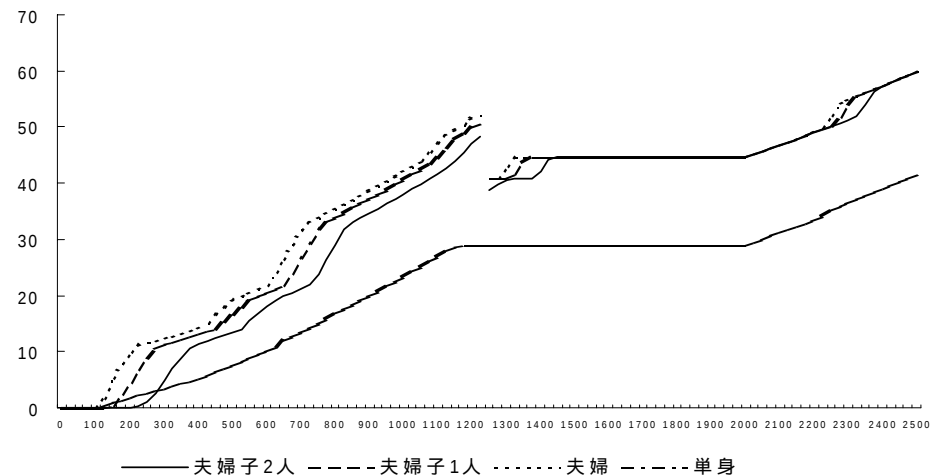
(増税額:万円/年) (図表) 給与所得控除の見直し



(図表) 配偶者控除・配偶者特別控除の廃止



(増税額:万円/年) (図表) 3改革による増加額の合計



夫婦世帯は片稼ぎ。  
 夫婦1人の子の年齢は、15歳以下。  
 夫婦2人の子の年齢は、15歳以下と16歳以上23歳未満。

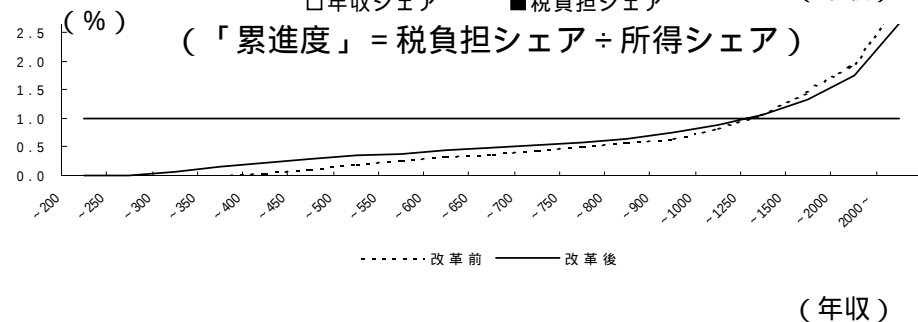
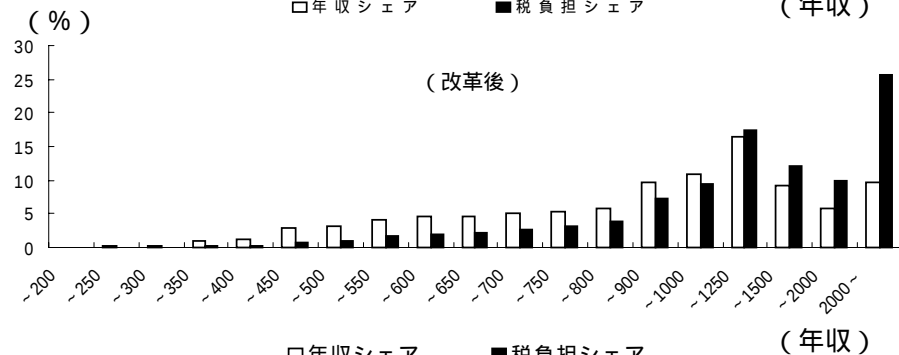
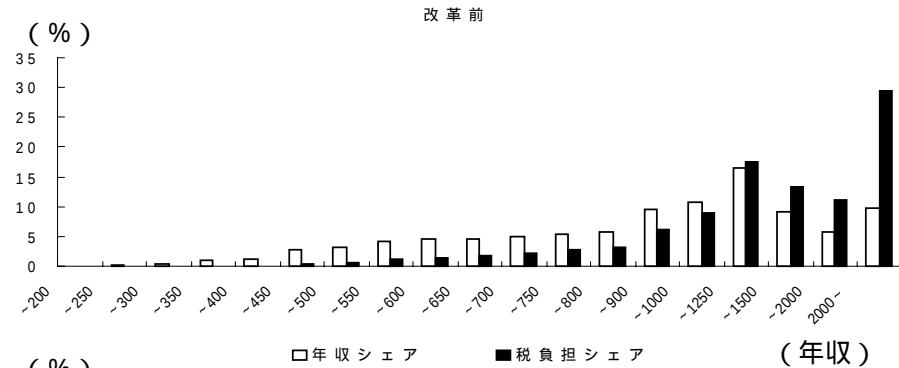
# 課税ベース拡大の影響

- ・課税ベース拡大には、累進税率のもとでは高額所得者ほど増税額が多くなる、広く所得税を課すことで所得税負担の偏りを緩和する、といった効果がある。
- ・配偶者控除・配偶者特別控除を全廃した場合の増税額をみると、両控除の対象となっている1000万円以下の世帯では、夫婦子2人世帯の増税額は年収500万円です8.9万円、1000万円です18.8万円
- ・両控除の廃止による、税負担の偏りの変化をみると、250～350万円の階層の「累進度」がゼロから、若干上昇する一方で、年収2000万円超の「累進度」が、3.0から2.7に低下するなど、高所得層の「累進度」は低下している。

(図表) 配偶者控除・配偶者特別控除廃止による増税額

|     |       |      | (万円)  |       |       |       |
|-----|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| 現行  | 課税最低限 | 所得税  | 夫婦子2人 | 夫婦子1人 | 夫婦    | 単身    |
|     |       | 住民税  | 384.2 | 283.3 | 220.0 | 114.4 |
|     | 年収別税額 | 500  | 11.5  | 18.5  | 22.9  | 34.5  |
|     |       | 1000 | 85.9  | 100.4 | 109.8 | 128.6 |
|     |       | 1500 | 235.8 | 260.6 | 276.3 | 291.9 |
|     |       | 2000 | 440.1 | 464.8 | 480.5 | 496.2 |
|     |       | 2500 | 652.3 | 681.5 | 699.8 | 718.2 |
| 改革後 | 課税最低限 | 所得税  | 384.2 | 283.3 | 220.0 | 114.4 |
|     |       | 住民税  | 325.0 | 250.0 | 195.0 | 108.8 |
|     | 年収別税額 | 500  | 20.4  | 28.7  | 34.5  | 34.5  |
|     |       | 1000 | 104.6 | 119.2 | 128.6 | 128.6 |
|     |       | 1500 | 251.5 | 276.3 | 291.9 | 291.9 |
|     |       | 2000 | 455.8 | 480.5 | 496.2 | 496.2 |
|     |       | 2500 | 670.6 | 699.8 | 718.2 | 718.2 |
| 増減  | 課税最低限 | 所得税  | 0.0   | 0.0   | 0.0   | 0.0   |
|     |       | 住民税  | 0.0   | 0.0   | 0.0   | 0.0   |
|     | 年収別税額 | 500  | 8.9   | 10.2  | 11.6  | 0.0   |
|     |       | 1000 | 18.8  | 18.8  | 18.8  | 0.0   |
|     |       | 1500 | 15.7  | 15.7  | 15.7  | 0.0   |
|     |       | 2000 | 15.7  | 15.7  | 15.7  | 0.0   |
|     |       | 2500 | 18.4  | 18.3  | 18.4  | 0.0   |

(図表) 課税ベース引下げの影響



# 累進構造の緩和に関する考察

## (1) 累進構造の緩やかな税体系とは

・累進構造の緩やか(フラット)な税体系とは、本質的には、平均的な所得水準の国民が、生涯に直面する税率に大きな変化のない税体系。すなわち、大多数の国民に同じ税率が適用されていれば、フラットな税体系といえる。

・例えば、イギリスの所得税は、80%の納税者に22%の基本税率が適用されていることから、フラットな体系といえる。

・同様に日本の所得税も、80%の納税者に10%の税率が適用されていることから、フラットな体系といえる。もっとも、日本では、住民税のブラケットが所得税と異なっているため、所得税・住民税をトータルでみると、所得税のみに比べてフラットでないことは事実。

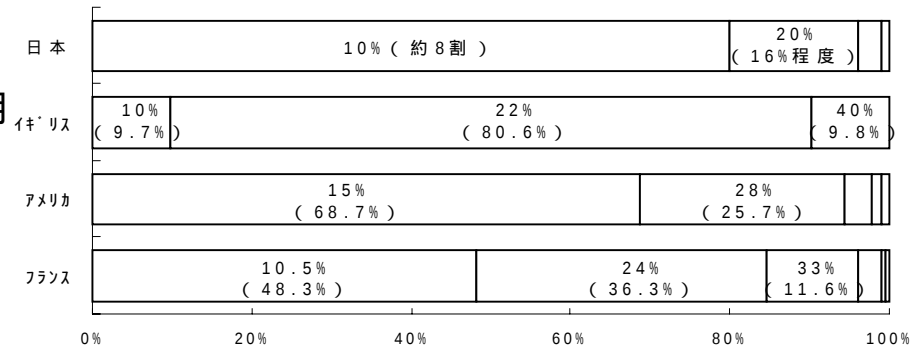
## (2) イギリス型の累進構造の検討

・効果的な累進構造の緩和策は、中間層を中心に所得税・住民税併せた限界税率の刻みを少なくすること。

・わが国の所得税・住民税体系に即してみると、年収200～600万円、1000～1400万円の階層にみられる、小刻みな税率の変化を簡素化することで、効果的な累進構造の緩和がはかれると思われる。

・具体的には、右図のように、各階層に適用されている限界税率の平均値をそれぞれの階層の新たな限界税率とする場合、イギリスの税体系に近い税率構造になるが、200～600万円、1200～1400万円の所得層の限界税率が現行より上昇し、税負担が増加するという問題が発生する。

(図表) 限界税率別の納税者(申告書)数の割合

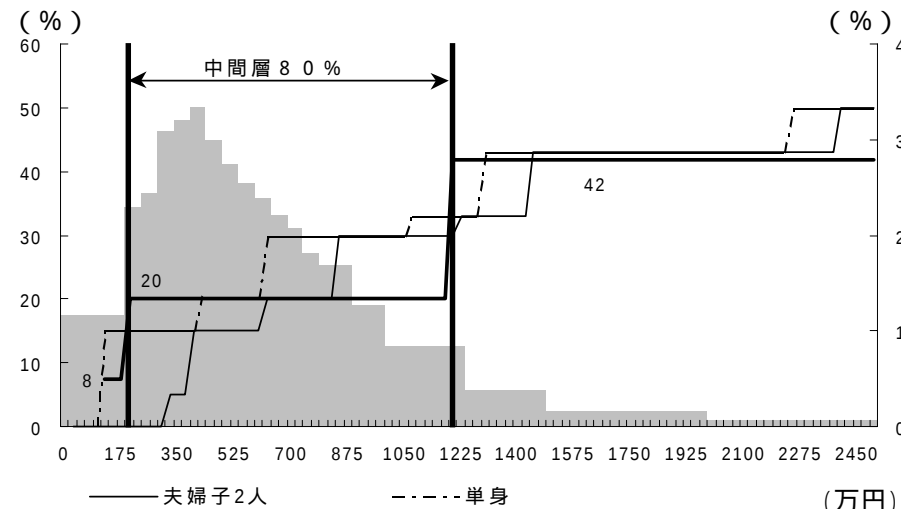


(資料)財務省資料。

(注1)日本、イギリスは納税者数。アメリカ、フランスは申告書数。

(注2)上段が限界税率、下段( )内が割合。

(図表) 所得税・住民税の限界税率と所得階級別世帯分布



# 累進構造緩和に向けた住民税改革

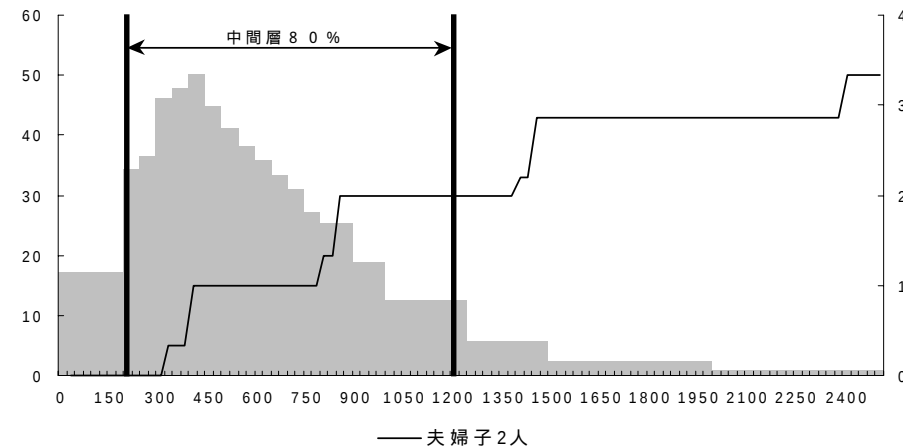
## (3) 効果的な累進構造緩和の具体策

・現行制度をベースに、効果的な累進構造の緩和を図るとすると、一例として、以下のように住民税ブラケットを所得税と揃えることが考えられる。

・ただし、この場合、住民税の減収額は1.2兆円(2002年度計画の住民税所得割税収の14%に相当)に上ると試算。

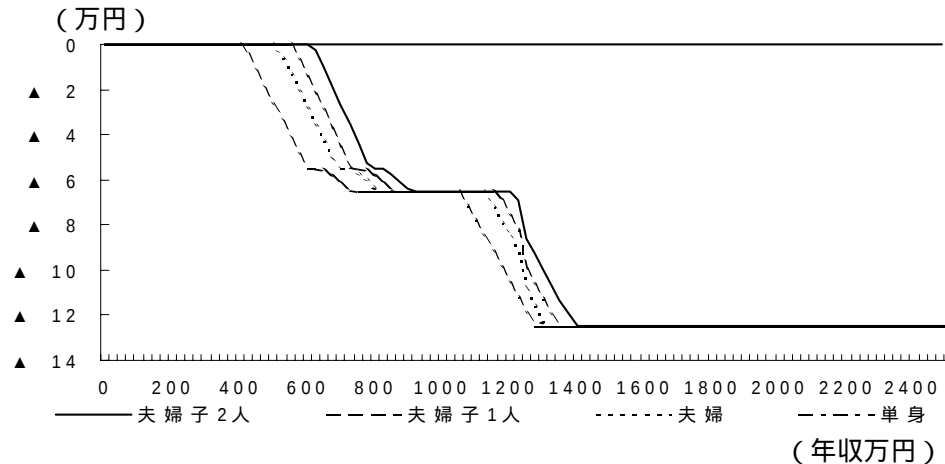
・したがって、この累進緩和策を実施する場合には、単なる税率構造の見直しにとどまらず、国と地方の税・歳出構造の抜本的な見直しや、高齢化に伴うコスト負担のあり方も視野に入れた幅広い観点からの検討が不可欠。

(図表) 改革後の所得税・地方税の限界税率



(注)800万円、1400万円付近に残る若干の段差は、所得控除額の相違に起因するもの。

(図表) 地方税のブラケット変更による税負担への影響



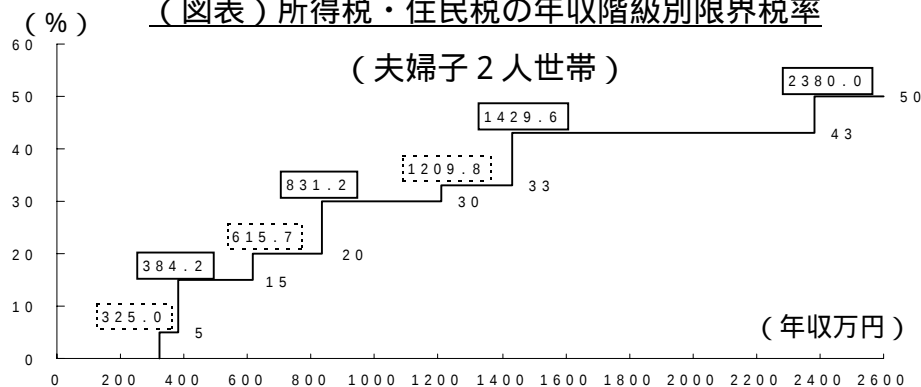
(図表) 累進構造緩和に向けた地方税率の見直し方法

|     | 市町村税      |     | 都道府県民税 |    |
|-----|-----------|-----|--------|----|
|     | 万円        |     | 万円     |    |
| 改革前 | ～ 200     | 3%  |        |    |
|     | 200 ～ 700 | 8%  | ～ 700  | 2% |
|     | 700 ～     | 10% | 700 ～  | 3% |
| 改革後 | ～ 330     | 3%  |        |    |
|     | 330 ～ 900 | 8%  | ～ 900  | 2% |
|     | 900 ～     | 10% | 900 ～  | 3% |

(参考) 所得税率

| 所得税        |     |
|------------|-----|
| 万円         |     |
| ～ 330      | 10% |
| 330 ～ 900  | 20% |
| 900 ～ 1800 | 30% |
| 1800 ～     | 37% |

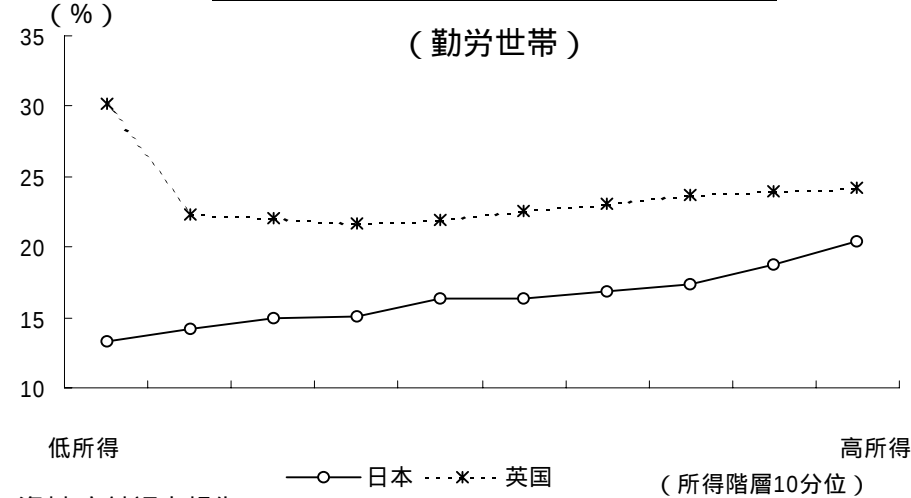
(図表) 所得税・住民税の年収階級別限界税率



# 累進構造の日英比較

- ・所得税の税負担構造の見直しにあたっては、社会保障給付とのバランスにも目配りが必要。
- ・例えば、イギリスでは、日本に比べて所得再分配前の所得格差が大きいにもかかわらず、直接税(所得税+カウンスル税等)は低所得層からある程度の負担を求めるフラットな税負担構造である。しかしながら、低所得層に対する社会保障給付は日本より手厚い。
- ・イギリスでは、低所得層を含めて税負担を広く国民で分かち合う一方で、税負担を上回る手厚い社会保障を低所得層に施すことで、負担と給付のバランスを保つ体系。
- ・わが国でも、所得税改革の方向性として、イギリス型を目指す場合には、一方で、イギリス並の手厚い社会保障やタックス・クレジットを用意する必要がある。

(図表) (直接税+社会保険料) 負担率

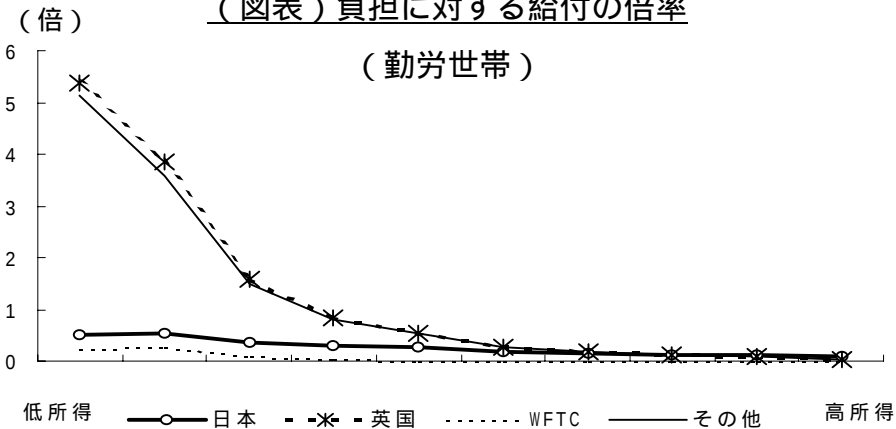


(資料)家計調査報告、Economic Trends

(注1)直接税+社会保険料を社会保障給付以外の実収入で割り算。

(注2)日本の直接税は、所得税、住民税、上下水道料の合計。イギリスはIncome Tax, local Tax(Water Chargeを含む)の合計。

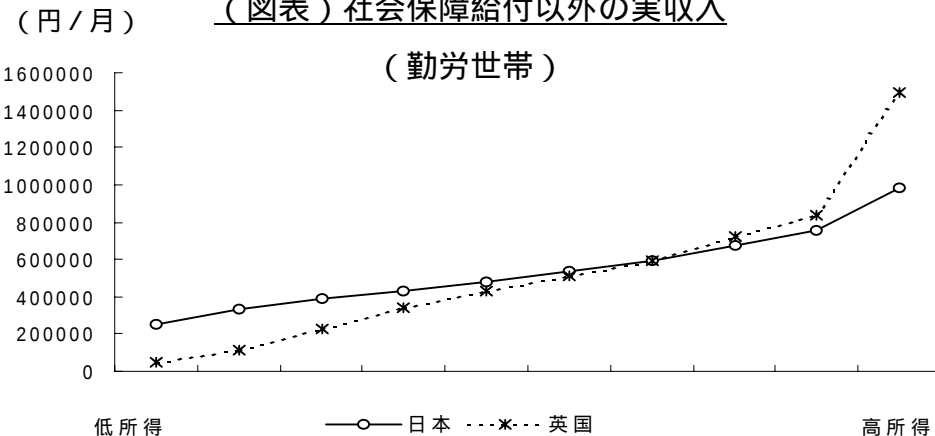
(図表) 負担に対する給付の倍率



(資料)家計調査報告、Economic Trends

(注)社会保障給付 / (直接税+社会保険料)

(図表) 社会保障給付以外の実収入



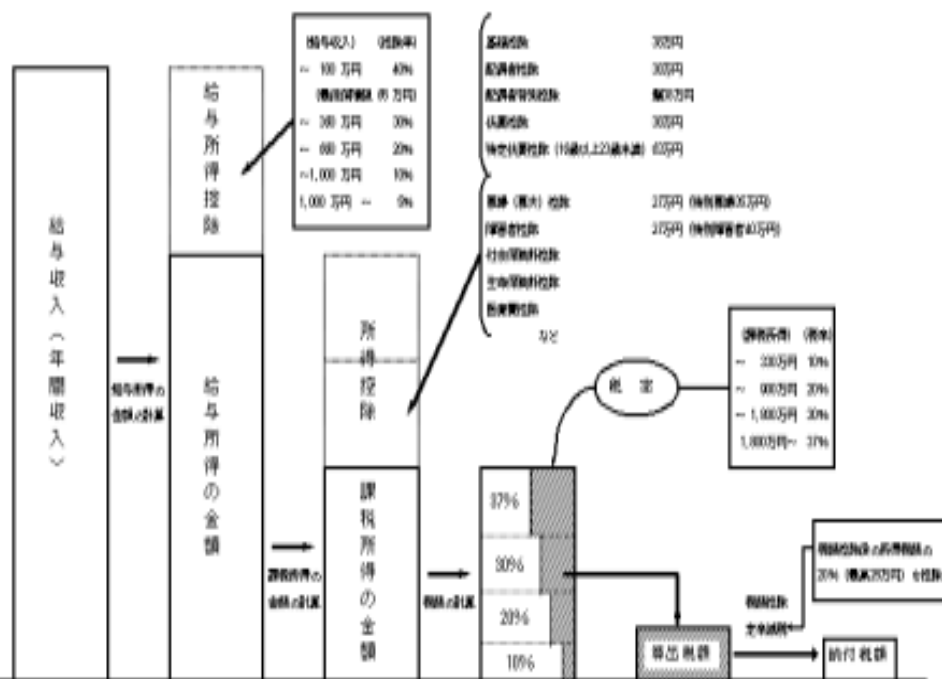
(注)英国は購買力平価(OECD)換算値。

(資料)家計調査報告、Economic Trends

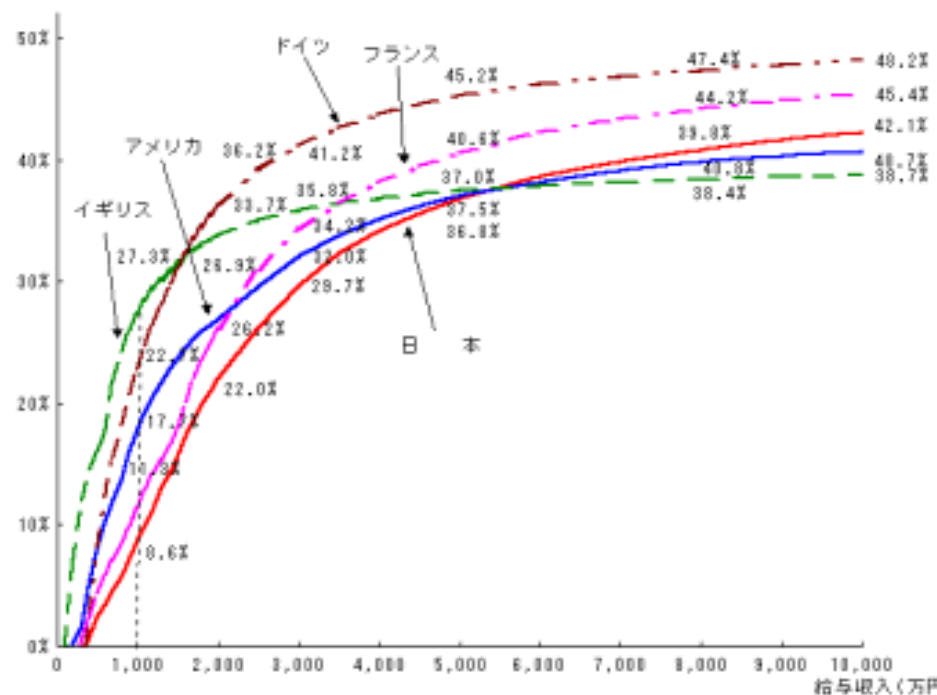
(注)日本は実収入から社会保障給付を減じた値。イギリスはOriginal IncomeからCash Benefitを減じた値。社会保障給付には学校給食等の実物給付は含まれない。

# 参考資料

(参考図表) 給与所得者の税額の計算方法

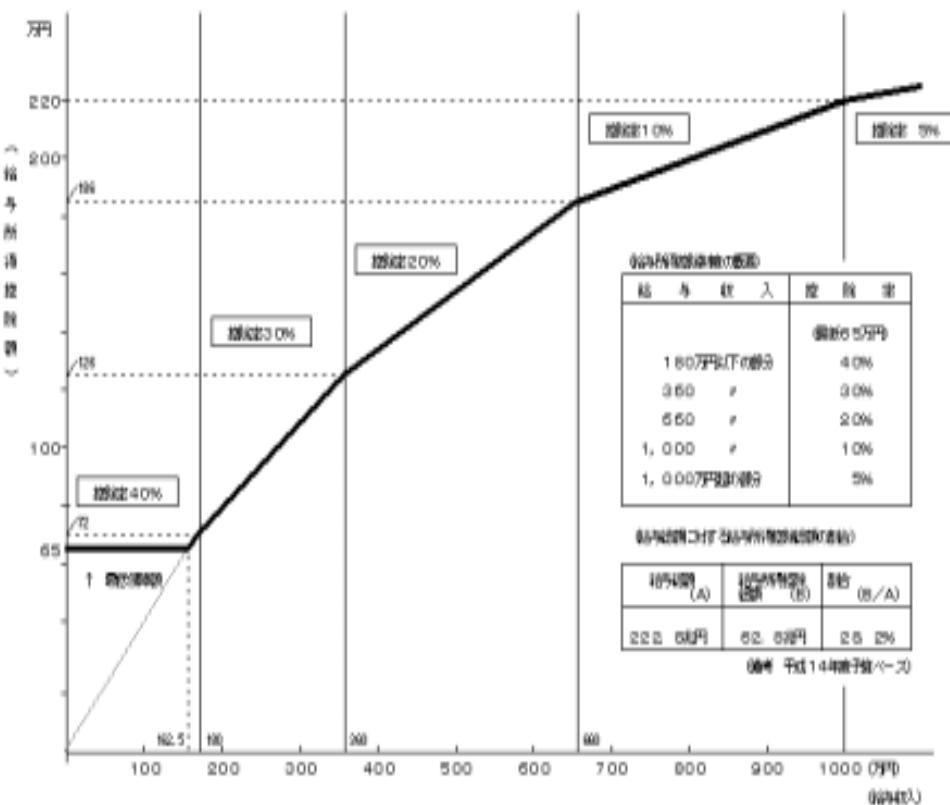


(参考図表) 所得税・住民税の実効税率の国際比較



# 参考資料

(参考図表) 給与所得控除の概要



(参考図表) 退職所得への課税の概要

他の所得と区分して次により分離課税

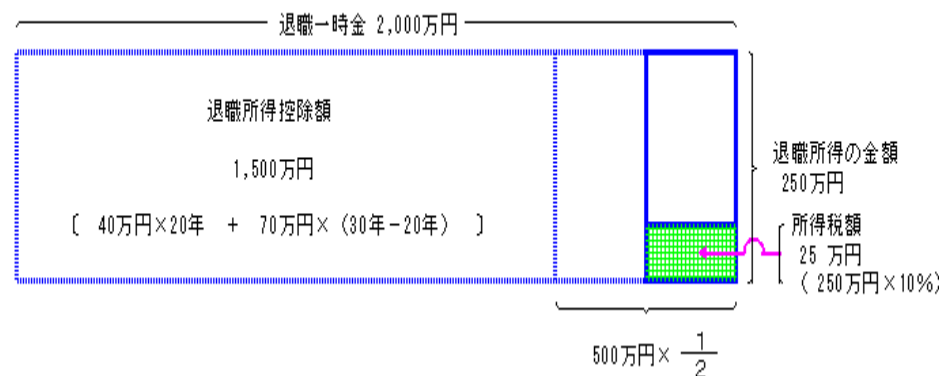
$$(\text{収入金額} - \text{退職所得控除額}) \times \frac{1}{2} = \text{退職所得の金額}$$

勤続年数20年まで 1年につき40万円 | 勤続年数20年超 1年につき70万円

$$\text{退職所得の金額} \times \text{税率} = \text{所得税額}$$

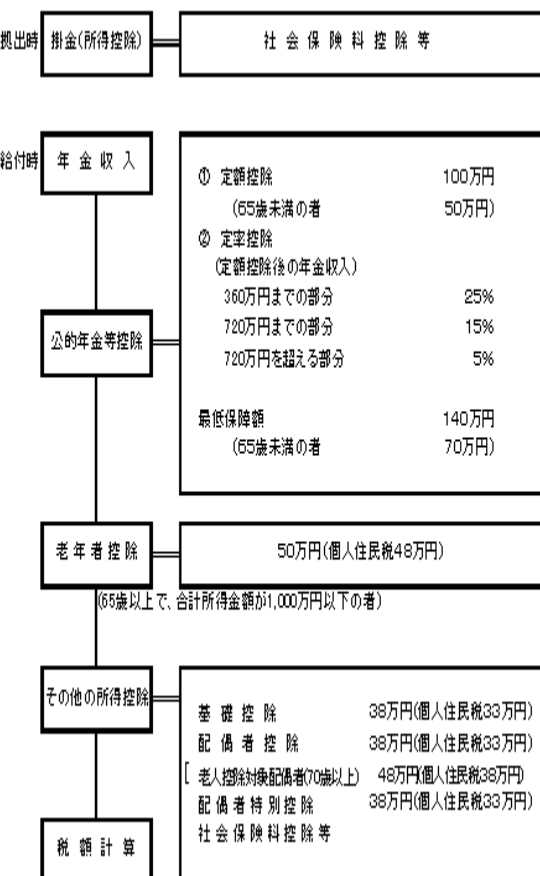
| 課税所得金額   | 税率  | 控除額   |
|----------|-----|-------|
| 330万円以下  | 10% | —     |
| 300 "    | 20% | 33万円  |
| 1,800 "  | 30% | 123 " |
| 1,800万円超 | 37% | 249 " |

(例) 勤続年数30年の場合



# 参考資料

(参考図表) 公的年金等への課税の仕組み



(参考) 課税最低限の比較 (所得税)

|                 | 独身      | 夫婦      |         |
|-----------------|---------|---------|---------|
|                 |         | 老人配偶者なし | 老人配偶者あり |
| 公的年金受給者 (65歳以上) | 2,353千円 | 3,399千円 | 3,543千円 |
| 公的年金受給者 (65歳未満) | 1,125千円 | 2,183千円 | 2,326千円 |
| 給与所得者           | 1,144千円 | 2,200千円 |         |

(個人住民税)

|                 | 公的年金受給者 (65歳以上) | 老年者等 非課税限度額 2,666千円 | 老年者等 非課税限度額 2,666千円 | 老年者等 非課税限度額 2,666千円 |
|-----------------|-----------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 公的年金受給者 (65歳未満) | 1,071千円         | 1,967千円             | 2,039千円             |                     |
| 給与所得者           | 1,088千円         | 1,950千円             |                     |                     |

(参考図表) 配偶者控除・配偶者特別控除の概要

