

税制調査会会長 中里 実 様

税制調査会委員 土居丈朗
(慶應義塾大学経済学部)

意見書

税制調査会を所用により欠席しますので、書面にて下記の通り意見を述べます。

記

配偶者控除に端を発した所得税制における控除のあり方の議論は、極めて重要な問題提起である。この機会に、今一度所得税制において、控除がもたらす効果を検証し、所得再分配機能について国民的議論を喚起することが求められる。

以下では、次の2点について、私見を申し上げたい。

(1) 基礎控除・配偶者控除をはじめとする所得控除は、税額控除よりも所得再分配機能(所得格差是正効果)が弱い。理想的には所得控除主体から税額控除主体に改めるべきであるが、所得控除を工夫することによって擬似的に税額控除に転換することで、実質的に所得再分配効果を強めることができる。

(2) 所得税の負担は勤労世代に偏っており、それに比べて高齢世代が負担する所得税は少なくなっている。その原因は、老人控除対象配偶者の配偶者控除(70歳以上の配偶者は48万円;69歳以下の配偶者は38万円)、手厚い公的年金等控除と非課税所得となっている高齢者への遺族年金である。これらは、高齢世代内の所得再分配機能を弱めるだけでなく、給付と負担の世代間格差を助長しており、人口減少・少子高齢化社会において看過できない。これらを抜本的に見直すべきである。

次に、この2点について、詳細を記す。

(1) 税額控除への実質的な転換

所得税によって、所得再分配機能を果たすことができる。所得税で所得再分配機能を果

たすことを考えるとき、多くの人は累進課税の強化を思い浮かべるかもしれない。しかし、それは効果が小さいばかりか、現実的でない。

過度な累進課税によって所得再分配を強化することは、グローバル化が進む今日においては不向きである。むしろ、わが国の所得税制で所得再分配機能が十分に果たせていない原因は、控除が手厚すぎることにある。

わが国の所得税制で多用されている所得控除は、税額控除に比べて、所得再分配効果を小さくする性質がある。

例えば、高所得者と低所得者がいて、所得税の累進税率構造により、高所得者は 30%の税率に直面していて、低所得者は 10%の税率に直面しているとする。そこに、高所得者にも低所得者にも同じように、10 万円の所得控除が与えられたらどうなるか。低所得者は、この所得控除がなければ課税所得が 10 万円多くなって所得税が 10%の税率で課税されるから 1 万円の負担となっていたのだが、所得控除が与えられたことで負担が軽減される。つまり、低所得者は 1 万円の負担減となる。

一方、高所得者も、この所得控除がなければ課税所得が 10 万円多くなって所得税が 30%の税率で課税されるから 3 万円の負担となっていた。だが、所得控除が与えられたことで 3 万円の負担減となる。

このように、所得控除だと、直面する税率が高い高所得者ほど、税負担軽減効果が大きくなる。ところが、これが税額控除だとどうなるか。例えば、前述の高所得者にも低所得者にも同じように、1 万円の税額控除が与えられたとする。税額控除の仕組みにより、高所得者も低所得者も、直面する税率に関わらず、1 万円の負担減となる。

このように、国民の所得税負担を軽減するにしても、所得控除という仕組みを多用すると、所得再分配効果が弱ってしまう。

日本全体で同じ金額の負担軽減効果を発揮させるにしても、所得控除で行っている現行制度を、税額控除で行う仕組みに改めるだけで、低所得者には従来通りの税負担軽減ができるとともに、高所得者により多く及ぶ税負担軽減効果を取り除くことができ、所得格差はより大きく是正されることになる。したがって、わが国の所得税制は、所得控除を税額控除に改める方向に進めるべきである。

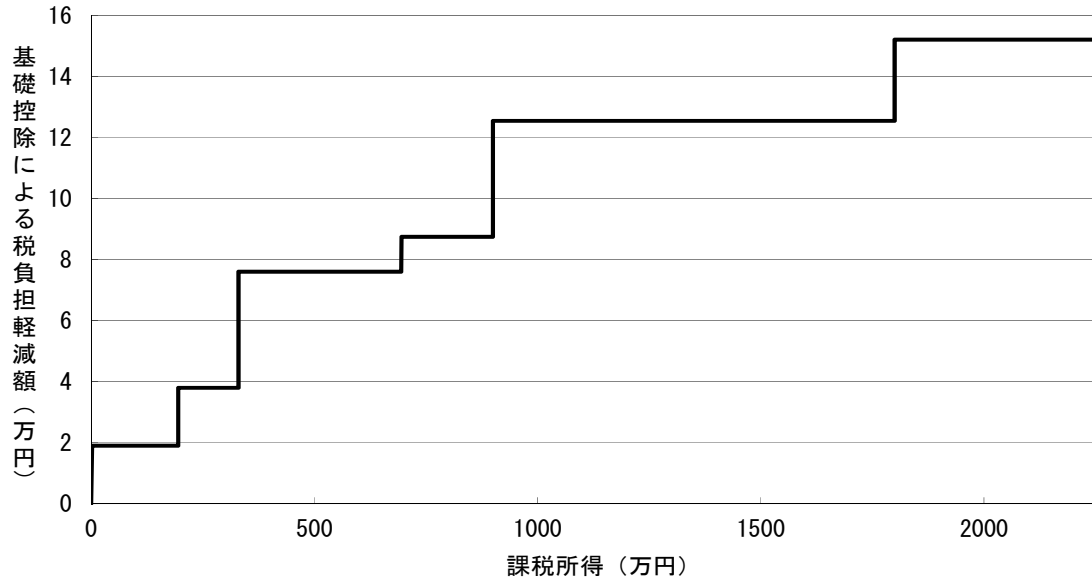
ただ、税額控除には、実務的に配慮すべき課題も残されており、単純に所得控除から税額控除に改められない可能性もある。そこで、理想的には所得控除主体から税額控除主体に改めるべきであるが、それに近似する形で現行の所得控除を所得控除のまま改めることが次善の策として考えられる。

以下では、議論を簡素化するため、基礎控除に焦点を当てるが、同様の議論は配偶者控除や他の人的控除にも援用できる。

現行の基礎控除は、全納税者に 38 万円付与されている。しかし、先に述べたように、高所得者ほど税負担軽減額が多くなる。現行制度下での税負担軽減額は、図 1 や表 1 のようになっている。

図 1

現行制度下における課税所得と基礎控除による税負担軽減額



※横軸は、諸控除を差し引いた後の課税所得であって、実収入ではないことに注意。

ちなみに、税制調査会第6回総会「財務省説明資料（所得税の現状）」（総6-1）9ページ（本意見書6ページ）によると、納税者の約60%は直面している限界税率が5%で、図1でいえば基礎控除による税負担軽減額が1.9万円である。

表 1

現行制度下における基礎控除による税負担軽減額

	課税される所得金額	基礎控除による 税負担軽減額
	0 円	0 円
全納税者の 基礎控除額 38 万円	1 千円～1, 949 千円	19, 000 円
	1, 950 千円～3, 299 千円	38, 000 円
	3, 300 千円～6, 949 千円	76, 000 円
	6, 950 千円～8, 999 千円	87, 400 円
	9, 000 千円～17, 999 千円	125, 400 円
	18, 000 千円～	152, 000 円

そこで、もし全納税者に1.9万円の税負担軽減効果を与えることとするならば、全納税者に対して1.9万円の税額控除を与える形で基礎控除を改める方法が考えられる。¹ こうすることで、所得再分配効果をより強めることができる。

しかし、税額控除に転換することは、革命的な制度変更を意図していない。ここで述べていることは、純粋に所得再分配効果をより強めるための一策である。所得控除を工夫することで、擬似的に税額控除に転換することと同様の効果が得られる。

例えば、先の例のように、全納税者に1.9万円の税負担軽減効果を与えることとするならば、表2のように基礎控除を所得控除として設定すれば実現できる。すなわち、基礎控除の消失控除化である。

ここではあくまでも数値例だが、所得控除を表2が意図するような消失控除化する方向で改めて、所得再分配効果を強めるべきである。

表2

全納税者で同額の税負担軽減額を与えるための所得控除の設定

課税される所得金額	(所得控除としての) 基礎控除
0円	0円
1千円～1,949千円	380,000円
1,950千円～3,299千円	190,000円
3,300千円～6,949千円	95,000円
6,950千円～8,999千円	82,700円
9,000千円～17,999千円	57,600円
18,000千円～	47,500円

} 基礎控除による
税負担軽減額
1.9万円

※この表では課税所得に応じた(所得控除としての)基礎控除額として記されているが、税法上に既定する際にはこれと整合的になるように既定すればよい。

(2) 高齢者に対する所得税の課し方

所得税の負担は勤労世代に偏っており、それに比べて高齢世代が負担する所得税は少なくなっている。この現状は、高齢世代内の所得再分配機能を弱めるとともに、給付と負担

¹ ただし、現行制度を踏まえ、差引所得税額が赤字(計算上の所得税額が負)となる場合、税額控除はそれ以上適用されないこととする方法も考えられる。

の世代間格差を助長している。改めるべき点としては、老人控除対象配偶者の配偶者控除、公的年金等控除と高齢者への遺族年金である。

配偶者控除については、老人控除対象配偶者（70歳以上）は48万円となっており、69歳以下の配偶者の38万円に比べて手厚くなっている。

公的年金等控除は、勤労世代に適用される給与所得控除より手厚くなっており、世代間格差を助長する一因ともなっている。また、わが国の年金制度における負担と給付は、保険料負担時に社会保険料控除、給付時に公的年金等控除と、どちらの時点でも所得税が控除されている。世界の他の国では、負担時か給付時のどちらかで課税されており、どちらの時点でも控除されているのは稀である。

今後は、高齢世代内の所得格差是正、世代間格差是正の観点からも、老人控除対象配偶者の配偶者控除と公的年金等控除を早期に縮小すべきである。

さらに、高齢者への遺族年金は、そもそも非課税所得とされている。これは、本意見書7ページにある拙稿「遺族年金を課税対象にすべき」、『週刊東洋経済』2014年2月1日号80頁にも記したように、所得税負担の面だけでなく、社会保障の給付と負担においても不公平を助長している。高齢者への遺族年金は所得税・住民税の課税対象とすべきである。

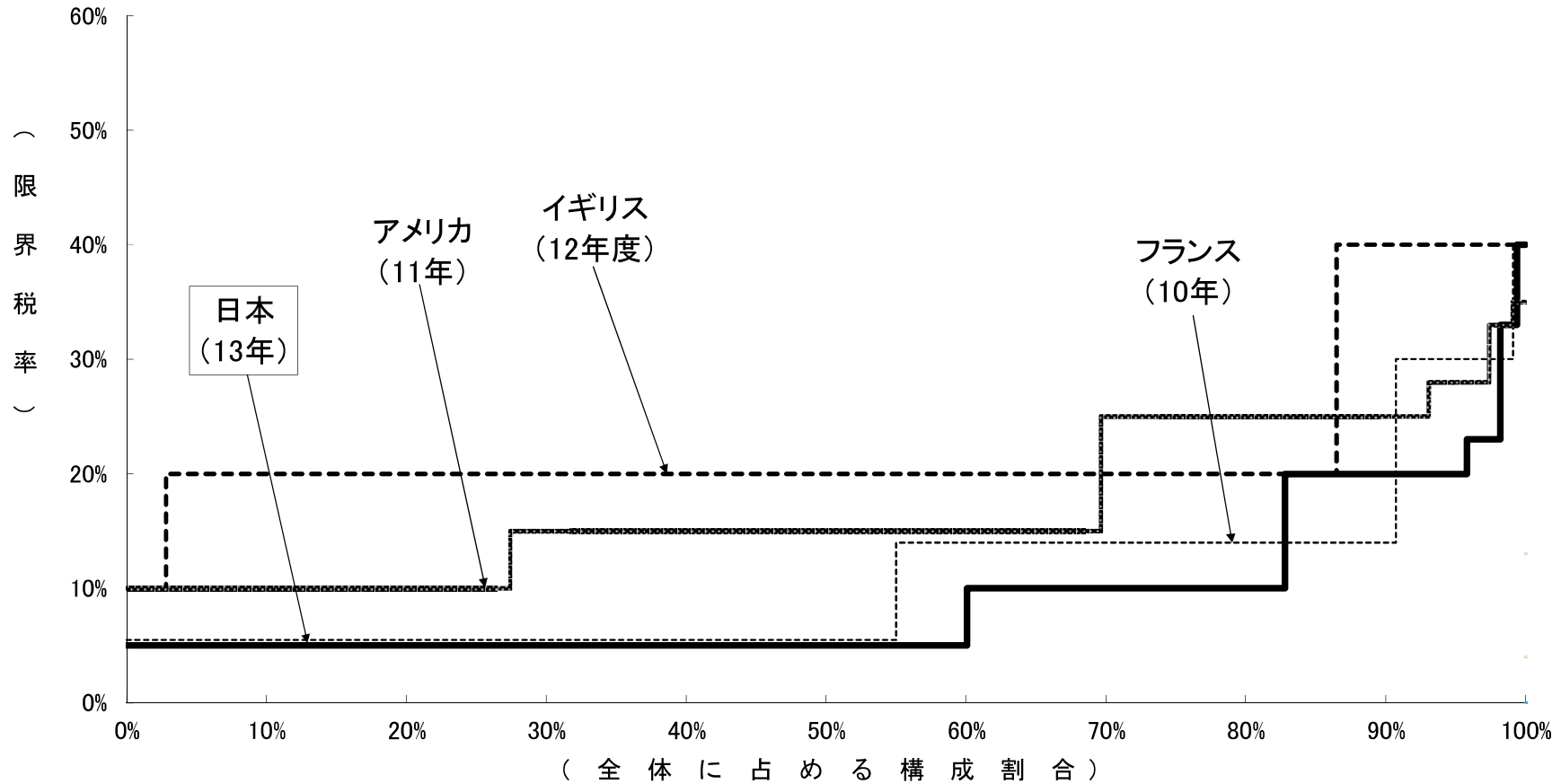
2

以上

² ただし、若年世代への遺族年金はその限りではない。

所得税の限界税率ブラケット別納税者（又は申告書）数割合の国際比較

（2014年1月現在）



限界税率	10%以下	10%超～20%以下	20%超
日本（13年）	83%	13%	4%
アメリカ（11年）	29%	43%	28%
イギリス（12年度）	3%	84%	14%
フランス（10年）	55%	36%	9%

- (注) 1. 日本のデータは、平成25年度予算ベース。
 2. 諸外国のデータは各国の税務統計に基づいて作成した(ただし、日本と異なり、一部分離課税に係るものが含まれる)。
 3. アメリカは個人単位と夫婦単位課税の選択制であり、フランスは世帯単位課税であるため、納税者数の割合は推計が困難である。このため、ここでは申告書数の割合を掲げている。
 4. ドイツは課税所得に応じて税率が連続的に変化するため、ブラケット別納税者数割合は不明。
 5. 各国の税率構造について、表中の課税期間においては、日本は6段階(5・10・20・23・33・40%)、アメリカは6段階(10・15・25・28・33・35%)、イギリスは3段階(20・40・50%)、フランスは4段階(5.5・14・30・40%)である。なお、2014年1月現在においては、アメリカは7段階(10・15・25・28・33・35・39.6%)、フランスは5段階(5.5・14・30・41・45%)となっている。

日本の税にモノ申す!^②

遺族年金を課税対象にすべき

慶応義塾大学経済学部教授 ● 土居文朗

同じ「年金」といっても、課税される年金、課税されない年金がある。自分が保険料を納めた見返りに受け取る年金（国民年金・厚生年金・共済年金）は、課税対象であり、一定以上の収入だと所得税や住民税が課される。

一方で、いっさい課税されないのが「遺族年金」だ。遺族年金とは、年金に加入していた配偶者や親が亡くなった後、本人に代わり遺族が受け取る年金である。稼働能力のある配偶者や親を亡くすと、生計が成り立たないのを踏まえて、遺された者の生

活を支えている。

確かに若い遺族なら、配慮は必要である。しかし高齢の遺族はどうなるか。結婚せず独身のまま、自らの年金を年200万円もらう高齢者は、税金を納める。一方で、夫に先立たれたが、遺族年金を合わせて200万円もらう妻は税金がゼロ、という現象が起きてしまっている。

たとえば、厚生年金を受けている75歳の妻で、夫が亡くなったとして（左下図）。夫の死で遺族年金を受け取る際、①死亡した夫の年金の4分の3か、②死亡した夫の年金の2分

遺族年金は公的年金より優遇

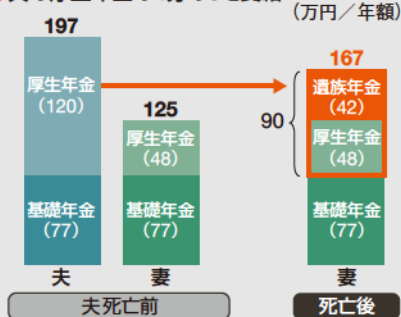
課税前収入額	手取りの所得額	
	遺族年金	公的年金
100万円	97万円	96万円
120万円	117万円	116万円
155万円	152万円	145万円
175万円	172万円	161万円
200万円	197万円	181万円
250万円	247万円	217万円

(注) 税・保険料は東京23区に住む75歳以上の単身高齢者を想定。数字は概算

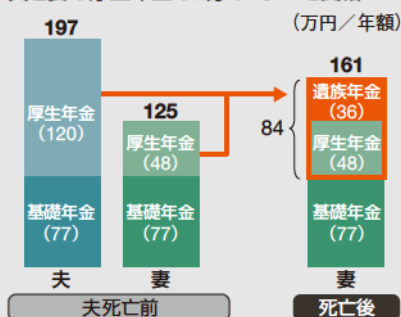
①か②のどちらが多いほうをもらえる

—遺族年金の計算方法—

① 夫の厚生年金の4分の3を受給



② 夫と妻の厚生年金の2分の1ずつを受給



(注) 遺族年金では夫の死亡後は「夫の厚生年金の4分の3」か、「夫と妻の厚生年金の2分の1ずつ」のうち、多いほうを受給できる
(出所) 厚生労働省年金局「2013年度年金制度のポイント」を基に筆者作成

の1と本人の年金の2分の1を合計した額か、どちらが多いほうを受け取る。図のケースではより多い①を採用。ただ実際に年金をもらう際は、計算で決まった年金額と本人の厚生年金との差額が、遺族年金として支給される。遺族年金は非課税だ。妻は自分の厚生年金だけだと48万円だったが、①では夫の年金の4分の3に相当する額がもらえるので、42万円の遺族年金が追加で支給。そのうえ遺族年金は非課税である。夫婦で生活している間の年金は2人で322万円、1人当たり161万円だったのが、遺族年金を受け取る妻になると、これが1人当たり167万円に増える。

対照的に、ずっと独身で自分の年金として167万円もらう75歳の高齢者なら、1・6万円の所得税と住民税が課される。先の例の妻は同じ収入で税負担はゼロなのだ（自分

の年金として125万円もらうが、税制上の控除で課税対象所得はゼロとなる）。そもそも65歳以上の高齢者の年金に対し、少なくとも155万円までは、所得税や住民税はかからない。ところがそれを超えると、状況次第で課税されてしまう。

そのうえ、支払っている医療保険料や介護保険料の負担は、高齢者でも所得が増えるほど重くなるのだが、その所得には遺族年金がカウントされない。保険料の計算上、妻の所得は167万円ではなく、125万円なのである。

そこで、全額を遺族年金でもらう場合と、課税対象になる公的年金でもらう場合とで、手取りの所得にどれだけ差が出るか、表にしてみた（左上図）。遺族年金だけだと、所得税や住民税が非課税になるだけでなく、保険料も最低限しか課されないのだ。

確かに、若くして遺された配偶者や子どもなら、配慮は必要だろう。しかし高齢者にとって、年金の種類が異なるだけで課税か非課税かが決まるのでは、不公平が生じてしまう。遺族年金はほかの年金と同様に、課税対象とすべきである。

どい・たけろう ● 1970年生まれ。大阪大学卒。東京大学大学院修了。2009年より現職。著書に「日本の税をどう見直すか」（日本経済新聞出版社）。