

個人所得課税をめぐる諸論点

武 田 公 子

はじめに

本稿は、2010年7月に立命館大学草津キャンパスで行われた、内山昭先生の御著書『分権的地方財源システム』（法律文化社、2009年）の書評会での議論に触発されて執筆した論考である。同書が立脚する分権論の理念では、自治体は多元主義的民主主義の基礎システムであるとともに、地域住民の自己決定権と社会的共同性の相補関係によって市場システムや資本の破壊的作用に対する防御システムとして機能すべきものと位置付けられる。このことから地方分権のあるべき方向性は、地方政府と非営利部門との協力の下にセーフティネットの再構築を目指すことであると主張される点は瞠目に値するものといえる。同書はこの立場から、自治体の財源調達のあり方や、国との税源配分のあり方を導いているが、特に税源移譲論や料金論の検討を通じて、地方財源における応益性の意義を明らかにしようとする意欲的な著作であるといえる。

とはいえ本稿は同書への論評を主たる目的とするものでなく、書評会での議論を通じて得た次のような示唆に基づいての論考にとどまることをご容赦頂きたい。第一に、地方税における応能性と応益性の考え方が地方税体系を規定する問題についてである。内山先生の著作では、応益性を直接的・個別的受益に関連づける「狭量なもの」ではなく、さまざまな階層の住民や立地企業が受ける一般的かつ包括的利益に関わるものも含まれるとされる。この点に関わって筆者は、こうした包括的利益に対する負担のあり方として、応能性が同時に参酌されるべきではないかと考えた。地方税原則における応益性は本来、固定資産税等の資産課税の正当性を説明する論拠とされてきたはずであるが、近年では個人所得課税における税率のフラット化や課税最低限の低さを正当化する論拠としても用いられている観がある。地方税における応益性と応能性の相補関係について改めて整理が必要であると考えた次第である。

第二に、内山先生の著書における料金負担をめぐる検討に関して、均等負担ないし受益者負担的な原理が貫徹するものと捉えられがちな料金においても、応能性への配慮が必要なのではないかという感想を抱いた。これはたとえば保育料の設定のように、ある意味で社会保障政策的配慮を含む分野での料金にかかわる問題でもある。さらにこの点に関わって言えば、公立高校の授業料無償化に伴って所得課税における特定扶養控除が一部廃止された例に見られるように、料金的負担のあり方と所得課税における社会保障政策的機能が関連づけられてもよいのではないかと考えた。

上記のような書評会での討論に触発され、筆者はわが国における国・地方を通じた応能課税の再構築と所得再分配的な給付のあり方とを関連づけて論ずる必要性に思い至った次第である。少々我田引水的で恐縮だが、以下の論考ではこうした観点から、わが国における個人所得課税のあり方と、その社会保障政策的機能に関する私見を提示していきたいと考える。

1. 日本の個人所得課税における諸課題

(1) 税率のフラット化

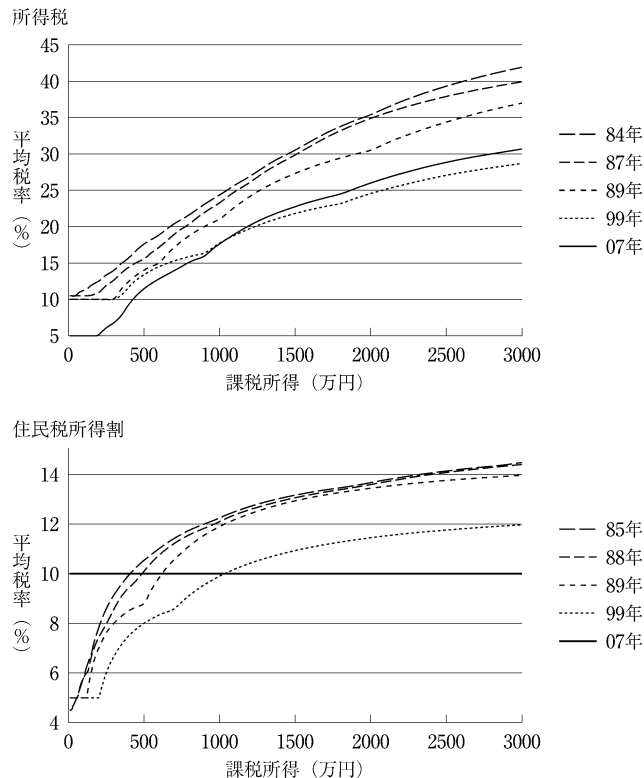
多くの研究が指摘するように¹⁾、日本における所得格差はここ10年ほどの間に拡大している。また、税制や給付を通じての再分配による貧困率削減効果が、諸外国に比べて低いことも指摘されている。日本の財務省も、日本の所得課税の実効税率が諸外国に比べて低く、またその累進性にも乏しいことを認めているところである²⁾。所得格差に対する政府の再分配機能の度合は、第一に所得課税における所得控除や税額控除における応能性配慮のあり方、第二に所得課税の税率、第三に現金給付の制度、に規定されると考えられるが、ここではまず累進税率による再分配機能に着目してみたい。

日本の所得税率は、1989年の税制改革で消費税が導入された際の所得税減税を境にフラット化に向かったといえる。89年改正前の所得税率は10.5%から60%までの12段階の税率構造をもってしたが、この改正で10%から50%までの5段階にまでブラケットが削減された。その後99年の改正ではさらにフラット化が進み、ブラケットは10%から37%までの4段階にまで減少した。また同時に住民税についてもフラット化は進められた。こちらは88年改正で、それ以前の4.5%から18%までの14段階から5%から16%までの7段階へとブラケットの大幅な削減がなされていたが、89年にはさらに5%から15%の3段階へとフラット化が進んだ。その後は若干の税率改正を行いつつ3段階の累進性を維持していたが、07年の税源移譲ではついに10%の比例税へと移行したのである。

図表1は上記のような国・地方の個人所得課税における累進性の低下を図に示したものである。なお、以下でいう平均税率とは課税所得に占める税額を指し、粗収入（再分配前所得）に対する税額を実効税率と呼ぶこととする。まず所得税の平均税率についてみると、次のような変化が見て取れる。84年から87年への変化では、最高税率の引き下げにより、特に高所得層の平均税率の減少幅が大きく表れている。87年から89年への変化では、最低税率10%の適用所得範囲が大幅に拡大しており、低所得層向けの負担減が図られている一方、課税所得1500万以上の高所得層のところで87年改正以上の負担減がなされたことがわかる。さらに、99年改正での大幅なフラット化によって、平均税率の上昇はさらに抑制されたが、他方でブラケット数が減少したことによって、限界税率が上昇するあたり（図では課税所得1000万、2000万のあたり）でカーブの歪みが大きくなっている様子も見られる。07年の税源移譲に伴って所得税の税率は5%から40%までの6段階に累進性が高められた結果、低所得層では99年より平均税率が低下し、1000万以上の課税所得のところでは所得税負担は大きくなったことがわかる。

他方で住民税の税率構造を見てみると、全体として課税所得1000万円以下のところでの累進性

図表1 平均税率の推移



が相対的に高いのに対し、2000万円以上ではほとんど比例税率に近づいていることがわかる。税制改正の影響については、88年の改正では変化はあまり大きくなく、中所得層のところでの平均税率が下がった程度であったが、89年改正では中・高所得層でさらに負担減が図られたこと、またブラケットの削減により課税所得500万円前後のところにカーブの歪みが表れていることがわかる。99年改正は国税と同様、住民税においても大幅な負担軽減が図られたことが明らかであり、最低税率適用範囲の拡大と全体的な税率引き下げがなされていたことが見て取れる。

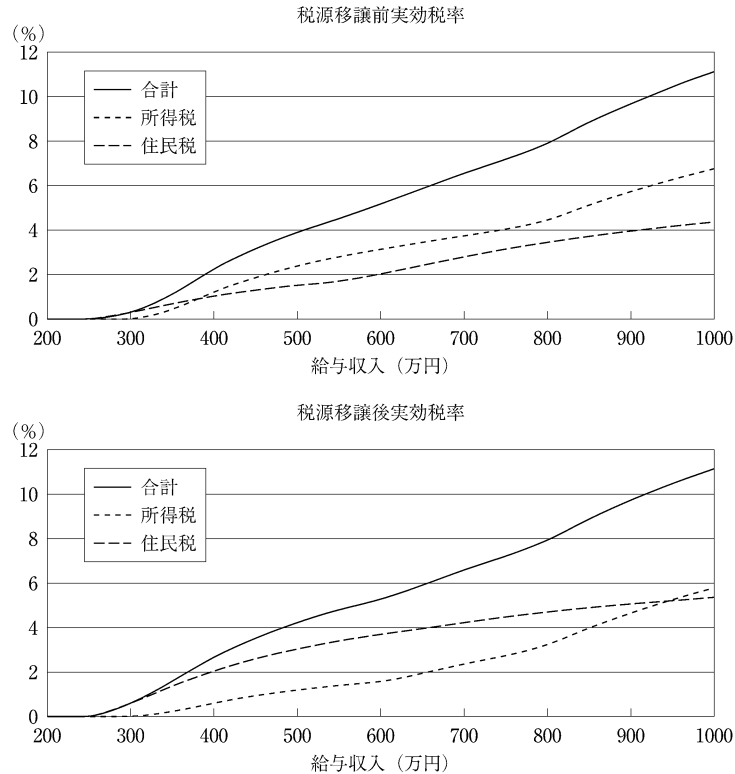
以上のように、主として89年改正および99年改正を通じて、国と地方双方における個人所得課税の税率は全般に引き下げられ、かつフラット化してきたことがうかがえる。こうしたことが所得税の再分配効果を著しく弱めてきたことは否めないであろう。

(2) 税源移譲がもたらした変化

07年より実施に移された税源移譲は、国と地方の間の租税体系や負担構造にどのような変化をもたらし、またどのような課題を残したのだろうか。³⁾

まず税収上の変化についてであるが、06年度の国税所得税の収入額は約14兆円、都道府県・市町村を合わせた個人住民税の収入額は約9兆円であった。税源移譲が行われた07年度ではそれぞれ16兆円、12兆円であり、個人所得課税に占める地方税の比率は38.9%から43.0%に増加した。しかし他方で国から地方への財政移転が31兆円から27兆円へと減少し、国庫支出金・交付税の削

図表2 税源移譲前後の個人所得課税実効税率（給与所得片稼ぎ、夫婦と中・高生の子ども2人の場合）



減が税源移譲による増収額を上回る結果となった。

税源移譲は国税所得税と住民税所得割の税率を同時に変更することで行われ、住民税が3段階の緩い累進税率から一律10%へと変更された一方で、所得税の税率は4段階から6段階へと累進度を高めたが、両者の合計税率が不変となるよう調整されている。とはいえこれは表面税率上の調整であって、後述するように所得税と住民税では課税標準に相違があるため、実際には改革前後で税額上は変化が生じている。

図表2は、税源移譲前後の実効税率を比較したものである。ここでいう実効税率は、想定した世帯形態について、各種の控除を適用させて税額を算出し、それを税引き前所得で除したものである。この図から次のようなことが指摘できる。第一に、住民税は比例税率化したとはいえ、各種所得控除の存在や超過通減的な給与所得控除により、住民税の実質負担には若干の累進性が保持されているということである。また第二に、所得税と住民税では後述するように所得控除額が異なるために、課税最低限は両者の間で異なっており、そのため税源移譲によって住民税の最低税率が引き上げられた結果、所得税の課税最低限より低い収入のところでは所得税・住民税をあわせた実効税率は高くなっているということである。但しこの部分に関しては別途調整控除がなされており、税源移譲前後での税負担増が実質的に生じないように措置されている。第三に、想定の世界形態でいえば、税源移譲前には所得税負担と住民税負担とが逆転するのは年収380万円

図表3 所得税と住民税における人的控除の相違

所得控除の種類		所得税	住民税
基礎控除		38万円	33万円
配偶者控除	一般	38万円	33万円
	老人（70歳以上）	48万円	38万円
	同居特別障害者加算	+35万円	+23万円
扶養控除	扶養親族	38万円	33万円
	特定扶養（16歳以上23歳未満）	63万円	45万円
	老人（70歳以上）	48万円	38万円
	同居老親等加算	+10万円	+7万円
	同居特別障害者加算	+35万円	+23万円
障害者控除	障害者	27万円	26万円
	特別障害者	40万円	30万円
寡婦（寡夫）控除		27万円	26万円
勤労学生控除		27万円	26万円

* 所得税では2011年、地方税では2012年度分より17歳未満への扶養控除は廃止、特定扶養控除は19歳以上23歳未満に変更。

前後の点であったが、税源移譲後にはこの点は年収960万円前後となっている。このことは、大半の給与所得者にとって、納税者意識の対象が所得税から住民税へと移行することを意味している。さらにこうした住民税と所得税の逆転は、住民の租税負担の上で次のような問題をもはらんでいる。まず、住民税額は国民健康保険料や保育料等他の公課と連動しているため、その変化がもたらす影響が大きいということである。また、住民税の課税年が所得税より1年遅れであるために、課税の時点における租税債務と負担能力との間に乖離を生じやすいということである。

以上のことから、税源移譲は以下のような検討課題を浮き彫りにしたものだといえる。第一に、所得税が累進税率で住民税が比例税率とされたことは果たして妥当であったのかどうかという問題である。第二に、所得税と住民税の課税ベースの相違とそれに起因する課税年のズレをどう考えるかという問題である。そこで次には、所得税と住民税における課税ベースの相違について言及したい。

（3）所得税と住民税の課税所得の相違

図表3に示したように、所得税と住民税所得割との間には課税標準の相違がある。例えば基礎控除や扶養控除、配偶者控除は基本的に一人当たりの控除額が所得税では38万円、住民税では33万円となっている。その他にも配偶者控除における老人加算や同居特別障害者加算、扶養控除における特定扶養（16歳以上23歳未満）、老人、同居老親、同居特別障害者に関する加算は住民税では所得税よりも低くされている。課税所得はこれらの人的控除や、給与所得控除、社会保険料控除等を差し引いて求められるため、その結果として住民税の課税所得は所得税のそれよりも大きな額となる。このことは、前出図表2に表れたように、所得税と住民税の間で課税最低限も異な

ることを意味する。片稼ぎの夫婦と子ども2人の想定世帯では、所得税で325万円、住民税では270万円が課税最低限となる。再分配前所得がこの間の金額である世帯にあっては、計算上は税源移譲が大きな負担をもたらしたことになる。実際は前述のように負担増が生じないように調整控除が行われているのであるが、しかし将来的な税率改正において、この調整控除がいつまで継続されるのかは定かではない。

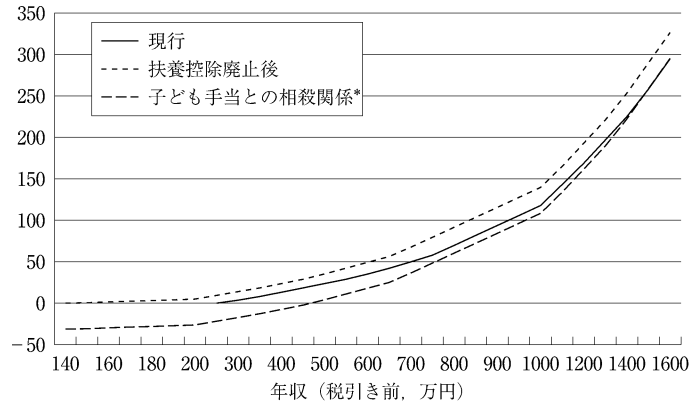
このような、所得税と住民税の課税所得の相違の根拠は何に求められるのだろうか。年々出される政府税制調査会の答申では、概して住民税における負担分任や応益性をうたうのみで、この相違について必ずしも十分な検討をしてこなかった印象がある。07年度の答申は、税源移譲によって住民税が比例税となったことを受けて次のように述べている。「所得割の諸控除については、応益的な性格がより明確となったことを踏まえ、政策誘導的な控除の見直しを行うなど課税ベースの拡大に努めていく必要がある。」⁴⁾ また、政権交代後、09年度の税制改正大綱では、「さらに、今後の所得税における控除整理も踏まえ、控除のあり方について検討を進めます」とし、また課税年のズレについても「現年課税化についても検討を行います」⁵⁾ としている。しかし所得税と住民税の課税所得の相違については明言していない。住民税の現年課税を妨げているのは、所得税の課税所得をもとに住民税の課税所得を再計算する実務的な必要があるためであって、この点を避けて現年課税を検討することは現実性を欠くように思われる。

（4）子ども手当と扶養控除の関係について

前出の09年の税制改正大綱のなかで注目すべきは、「給付つき税額控除」への言及が見られた点である。これは、課税最低限を下回る世帯に控除の恩恵がないという問題への解決策として、現金給付をもあわせて実施することとしたものである。これまで日本の社会保障制度においては、普遍的な現金給付はあまり行われてこなかった。所得保障的な現金給付としては、生活保護および児童手当・児童扶養手当があるが、いずれも所得要件等により、受給する世帯はごく一部に限られてきた経緯がある。次章以降で述べるように、諸外国の例をみると、住宅手当や児童手当が広範な層に給付されている場合や、それに相当する税額控除がなされている場合が多くみられる。こうしたなか、日本においても近年児童手当が拡充され、政権交代後には所得制限なしの「子ども手当」に転換されたところである。同税制改正大綱では所得控除から税額控除への転換も示唆されているのであるが、子ども手当といわばセットで行われる扶養控除の部分廃止（実施は所得税で2011年度、住民税で12年度に予定されている）は、いわば「給付つき税額控除」の変形版ということができる。

子ども手当と扶養控除廃止との関係は、以下の通りである。子ども手当は15歳以下の子どもを持つ全世帯に対して、子ども一人あたり月額1.3万円（年額15.6万円）の手当を支給するものであるが、この財源としてこの年齢層に対する扶養控除38万円（住民税では33万円）を廃止する。また、子ども手当と同時に実施された公立高校授業料無償化と国立・私立高校生徒に対する高等学校就学支援金制度の財源として、特定扶養控除の一部廃止もなされる。現行の特定扶養控除は、16歳から22歳までの扶養家族にかかる特別な費用（高校・大学等）への配慮から、通常の扶養控除に加えて25万円（住民税では12万）加算されているのであるが、高校授業料無償化にあわせて高校就学年齢にあたる16歳から18歳に関してはこの加算を廃止することとなった。この結果、扶養控除

図表 4 子ども手当等導入に伴う負担額の変化（所得税・住民税，万円）
（片稼ぎ給与所得，夫婦と中学生以下の子ども 2 人の場合）



* 子ども手当と同時に手当支給年齢層に対する扶養控除廃止を想定。

は16歳以上，特定扶養控除は19歳から22歳に限定されることとなった。

図表 4 は，中学生以下の子ども 2 人をもつ片稼ぎ 4 人世帯の場合について，子ども手当支給と扶養控除廃止による負担関係の変化を表したものである。想定世帯の場合，扶養控除廃止によって住民税の課税最低限は280万円程度から150万円程度まで下がり，全般に税負担は増加する。しかし子ども手当の給付をあわせて考えると，年収500万円程度までの所得層では実質的な給付の恩恵があるが，それを超える所得層では税負担が給付を上回ることになる。

他方で，子ども手当の給付に所得制限を設けるべきとの議論もあるが，図で見られるように，年収1500万円を超えるあたりで現行制度下での税負担と制度改正後の実質負担とが逆転することになる。扶養控除の廃止を伴う限りでは所得制限の必要はないといえるが，今後子ども手当の水準を引き上げる際には所得制限の必要は生じてこよう。なお，子ども手当月額引き上げの財源として，2011年度向け税制改正大綱をめぐる議論の中では配偶者控除の廃止も言及されたが，この点については課税単位のあり方に関する別の観点からの検討が必要と考えられる。

さて，以上のように日本における個人所得課税のあり方をめぐっては多くの課題がある。以下では，次の点に焦点化して，諸外国における所得課税のあり方との比較を行いつつ，その改革方向への私見を提起していきたい。第一に，所得課税における所得控除が担ってきた社会保障政策的機能をどう捉えるか，また所得税と住民税における課税所得の相違をどう捉えるか，という問題である。第二には，所得課税の税率構造，特に過度にフラット化されてきたこれまでの経緯と，税源移譲を機に比例税化された住民税のあり方の是非に関わる問題である。

以下ではこの二つの問題を念頭に置きつつ，諸外国の個人所得課税のあり方との比較を行い，各国における制度設計がこの問題に対してどのようなスタンスにたつものであるのかを整理してみたい。

2. 各国における個人所得課税制度

(1) 各国における政府間税源配分と所得課税

図表5は、OECD 租税統計でデータが得られた範囲の諸国における、地方政府の税収状況を比較したものである。社会保障基金を除く政府部門に占める地方税の比重を見比べると、税源移譲後の日本における地方税の比重は飛びぬけて大きいことがわかり、それに次いでスウェーデン、フィンランド等北欧諸国が高い状況がわかる。地方税の構成をみると、カナダ、アメリカ、ニュージーランド、イギリス等、イギリスの地方制度の影響を強く受けた国々では概して資産課税を中心とする構造となっており、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン等北欧諸国においては個人所得課税が中心となっている。他の諸国では所得課税、資産課税、流通課税等からまんべんなく税収を確保している状況がうかがわれるが、日本もその一例といえる。

次に個人所得課税の政府間配分比率（ここでは社会保障基金を除いた政府間での配分比率）に注目してみよう。連邦制諸国においては概して連邦政府と州政府の間で所得税を分け合っている状況がみられ、ドイツやオーストリアのように地方政府にも配分されている国も見られるものの、概して所得税の地方比重は小さい。単一制諸国のなかでも特に北欧諸国においては中央政府との配分関係でも地方所得税の比率は高く、フィンランドやスウェーデンでは地方所得税の方が大きな比率を占めていることがわかる。なかでもスウェーデンのそれは他に例をみないもので、地方政府が課税を行って中央政府に逆交付している状況が見て取れる。こうした中で日本の住民税の比率はイタリア、韓国など北欧以外の諸国のそれと比べて高いといえ、北欧諸国に匹敵する比重を持つものとさえいえる。

そこで以下では、地方に個人所得課税の税収のある単一制諸国に限定して、各国におけるその仕組みを比較してみたい。単一制諸国に限定するのは、以下で用いる個人所得課税に関するデータベース（Taxing Wedges）では、地方所得税が州政府と地方政府とで合算されて示されており、地方政府レベルの個人所得課税に限定した比較ができないためである。またそれ以外の単一制の国でも、課税のあり方をめぐる詳細データが得られない国々があるため、結果的にデンマーク、フィンランド、イタリア、日本、韓国、ノルウェー、スウェーデンの7ヶ国の比較となる。また以下で用いるデータは、OECDによる独自の調査に基づくもので、家族構成や稼得状況等によって設定した幾つかの世帯モデル⁶⁾に関して、各国の税制や社会保障制度を適用させて所得再分配前後の所得変化を比較したものである。

(2) 個人所得課税の国・地方間配分

図表6は、設定された世帯形態に関して各国の税制を適用した場合の所得税世帯負担率（再分配前世帯所得に占める個人所得税の世帯負担額合計の比率）を比較したものである。

まず、個人所得課税の家計における負担水準を比較してみると、概して北欧諸国で高いが、イタリアでも高い水準にあることがわかる。公課の負担水準は消費課税等の他の租税や社会保障負担を併せ考えなければその軽重を判断することはできない。とはいえ、世帯形態間の比較を通じ

図表 5 地方税の構成と所得課税の政府間配分（2008年）

単位：％

	国 名	政府部門 内*地方 比率	地方税の構成				個人所得課税の配分		
			個人所 得課税	法人所 得課税	資産課税	消費課税	中 央	州	地 方
連 邦 制	Austria	13.4	24.1	6.2	10.5	32.3	73.6	16.3	10.1
	Canada	9.9	0.0	0.0	94.5	2.2	61.2	38.8	0.0
	Germany	13.4	54.2	26.4	14.0	5.2	43.2	39.6	17.3
	Spain	13.9	16.2	5.5	28.8	43.6	56.8	36.5	6.8
	Switzerland	20.8	70.4	14.2	15.2	0.2	28.0	41.0	31.0
	United States	19.5	4.7	0.9	71.0	23.4	78.8	19.3	1.8
単 一 制	Czech Republic	26.7	25.1	27.5	2.6	44.8	85.5		14.5
	Denmark	25.6	87.3	2.3	10.2	0.1	58.4		41.6
	Finland	29.7	86.4	8.2	5.2	0.0	38.5		61.5
	France	25.1	0.0	0.0	50.6	20.0	100.0		0.0
	Hungary	9.3	0.0	0.0	21.3	78.5	100.0		0.0
	Italy	23.1	21.9	2.7	10.7	31.4	87.0		13.0
	Japan	45.1	32.9	22.3	26.8	17.1	54.5		45.5
	Korea	21.4	9.7	8.3	47.0	21.6	89.2		10.8
	New Zealand	6.5	0.0	0.0	88.7	11.3	100.0		0.0
	Norway	12.1	87.4	0.0	10.9	1.7	51.5		48.5
	Portugal	9.0	9.3	11.5	52.3	26.0	96.9		3.1
	Slovak Republic	19.3	75.5	0.0	11.0	13.6	7.0		93.0
	Sweden	39.2	97.4	0.0	2.6	0.0	－14.6		114.6
	Turkey	11.6	22.4	9.9	12.5	42.8	88.2		11.8
	United Kingdom	6.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0		0.0

* 政府部門から社会保障基金を除外している。

OECD (2010), "Revenue Statistics: Comparative tables", *OECD Tax Statistics* (database).

て各国間における制度の相違を窺い知ることができよう。

国税と地方税の量的な相違については、次のような相違が指摘できる。デンマーク、フィンランド、スウェーデンでは国税よりも地方税の方が大きな負担となっているのに対し、イタリア、韓国では地方所得税の負担比率は低いものとなっている。興味深いのは、日本とノルウェイにおいては、概して地方税の負担比率が国税を上回るものの、両者の負担比率は比較的近接しており、世帯形態 C のように高所得のところで国税と地方税の負担比率が逆転していることである。前述のように、日本では税源移譲によって国税と地方税の負担が逆転するポイントが高くなり、勤労者世帯の多くでは地方税負担が国税を上回るようになったのだが、国税における累進性の高さによって高所得層では国税負担が地方税を上回っている。同様のことがノルウェイの例でもいえると考えられる。

次に、国税と地方税における負担の累進性に注目してみよう。図表 6 の世帯形態 A ～ C は単

図表6 世帯類型別所得課税負担率

(2008年, %)

世帯形態	A	B	C	D	E	F	G	H
家族構成と収入水準	単身67%	単身100%	単身167%	非婚2子67%	夫婦2子100%	夫婦2子100%+33%	夫婦2子100%+67%	夫婦のみ100%+33%
Denmark	26.7	30.3	40.0	26.7	25.1	26.8	28.4	26.8
中央 政府	9.5	11.2	19.2	9.5	8.9	9.5	10.0	9.5
地方 政府	17.2	19.1	20.9	17.2	16.2	17.3	18.4	17.3
Finland	17.7	24.1	31.1	17.7	24.1	20.1	21.6	20.1
中央 政府	2.9	8.1	14.1	2.9	8.1	5.4	6.0	5.4
地方 政府	14.8	16.0	17.0	14.8	16.0	14.8	15.5	14.8
Italy	15.3	19.9	26.5	7.4	12.5	11.3	15.0	14.9
中央 政府	13.6	18.2	24.8	5.7	10.8	10.0	13.3	13.6
地方 政府	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.3	1.7	1.3
Japan	6.3	8.1	12.8	3.1	4.3	5.1	5.8	7.1
中央 政府	2.1	3.0	6.8	0.9	1.3	1.6	1.8	2.6
地方 政府	4.3	5.1	6.0	2.2	2.9	3.5	3.9	4.5
Korea	1.7	4.5	9.2	0.8	2.1	1.9	2.1	3.4
中央 政府	1.5	4.1	8.4	0.8	1.9	1.7	1.9	3.1
地方 政府	0.2	0.4	0.8	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3
Norway	17.9	21.7	28.0	14.2	19.2	18.9	20.2	18.9
中央 政府	8.5	10.5	15.4	6.7	9.3	9.1	9.7	9.1
地方 政府	9.4	11.2	12.6	7.4	9.9	9.8	10.5	9.8
Sweden	16.9	19.9	32.8	16.9	19.9	17.5	18.7	17.5
中央 政府	-11.7	-10.4	2.0	-11.7	-10.4	-11.0	-10.9	-11.0
地方 政府	28.6	30.4	30.8	28.6	30.4	28.5	29.7	28.5

OECD (2010), "Taxing Wages: Country tables", *OECD Tax Statistics* (database).

*収入水準は、勤労者平均賃金に対する比率。所得課税負担率は再分配前世帯収入に対する税額の世帯合計の比率。

身世帯で収入水準のみが異なるため、単純に税率構造のみを比較することができる。国と地方をあわせた負担比率でみると各国とも累進的な負担構造を示しているが、特にデンマークとスウェーデンではBとCの間の負担比率の上昇度合いが大きいことが見てとれる。また、国と地方との負担の累進性を比較してみると、各国とも国に比べて地方の累進性が低いことがわかる。

また、AとD、FとHを比較して、同一の稼得条件下で扶養児童の有無による負担の相違を比べてみると、各国の多様な対応のあり方が見て取れる。デンマーク、フィンランド、スウェーデンでは国税・地方税とも負担率に相違がなく、イタリアでは地方税では相違がないが国税において有子世帯の負担軽減がみられる。ノルウェーの場合はAとDの間では有子世帯の負担が異なっているがFとHの間では同一負担である。日本と韓国では国税・地方税ともに有子世帯への負担軽減がなされている。さらにE～Gを比較して、配偶者の稼得状況によって負担がどう異なるかを比べてみよう。Eは片稼ぎ、F～Hは共稼ぎである。デンマークと日本では世帯所得の増加とともに国・地方双方の租税負担が上昇していく傾向が見て取れるが、その他の国々で

は国・地方のいずれかあるいは双方で負担の逆転現象が生じている。これは課税の単位のあり方や日本で言う配偶者控除のような専業主婦層に対する課税のあり方の相違が作用しているものと考えられる。

これらの点については、各国のより詳細なデータを見ていく必要がある。そこで次に、同データベースの Country Tables を用いて各国制度の具体的な内容を比較していきたい。

3. 個人所得課税の負担構造

(1) 国税における所得控除と税額控除

前述のような所得課税の負担構造は、実は税率のみでなく所得控除や税額控除によってもたらされていることがある。そこで図表7で各国の所得控除や税額控除を比較してみよう。

まず、世帯形態 A ～ C の間での所得控除を比較してみよう。フィンランドとイタリアでは粗収入に対してほぼ一定比率の所得控除が行われていることがわかる。これは所得控除のほとんどが収入比例的な社会保険料控除で占められているためである。他の諸国においては、定額の勤労者控除の結果として高所得ほど課税ベースが大きくなる仕組みを採っている。なお、韓国やスウェーデンでは日本の給与所得控除のような超過通減的な控除があり、そのために収入水準による課税ベースの拡大幅が大きくなっている。

他方、所得控除でなく税額控除において応能性を確保している国もある。日本やノルウェイは所得控除による負担調整が大きく、税額控除にはこうした機能は組み込まれていないが、所得控除が収入比例的であったフィンランドやイタリアでは税額控除がその機能を代替していることが分かる。また、デンマーク、韓国、スウェーデンでは、所得控除と税額控除の双方によって応能性が確保されていることがわかる。

またこの表において、世帯形態 A と D、F と H を比較することで、世帯収入が同一の条件の下で、子どもの有無によって所得控除や税額控除がどのように異なるかをみることができる。まず所得控除のあり方を比較してみると、デンマーク、フィンランド、イタリア、スウェーデンでは子どもの有無による課税所得の相違は表れない。これに対して日本、韓国では扶養控除の存在によって課税所得がかなり小さくなっていることがわかる。ノルウェイでは F と H の間に見られるように、配偶者の所得がある場合には子どもの有無による課税所得の相違が見られない。この点は課税単位が個人単位か世帯単位かという問題にも規定されるものと考えられる。⁷⁾

税額控除の役割は各国において多様である。前述のように日本とノルウェイでは所得控除の果たす役割が大きく、税額控除はこの設例ではゼロとなっている。その他の国々では、デンマーク、フィンランド、スウェーデンでは A と D、F と H に税額控除に差がなく、前述のように子どもの扶養に対する負担調整は税額控除でなく所得控除によって行われていることがわかる。

(2) 配偶者の就労の有無による負担の相違

前出図表6に戻って、世帯形態 E ～ G の負担の相違について各国の相違を見比べてみよう。前述のように、デンマークと日本では世帯所得の増加とともに国・地方双方の租税負担が上昇し

図表7 国税所得税における所得控除と税額控除

(2008年)

世帯形態	A	B	C	D	E	F	G	H
家族構成と収入水準	単身67%	単身100%	単身167%	非婚2子67%	夫婦2子100%	夫婦2子100%+33%	夫婦2子100%+67%	夫婦のみ100%+33%
粗収入に対する課税所得の比率(%)								
Denmark	84.5	86.3	88.6	84.5	86.3	85.0	85.6	85.0
Finland	92.4	93.2	93.9	92.4	93.2	92.4	92.9	92.4
Italy	90.5	90.5	90.4	90.5	90.5	90.5	90.5	90.5
Japan	41.0	49.4	59.6	18.2	26.6	31.9	36.9	43.3
Korea	36.8	51.8	66.0	21.1	38.3	31.2	38.6	39.0
Norway	63.9	75.9	85.6	50.7	67.1	66.3	71.1	66.3
Sweden	91.1	96.5	97.9	91.1	96.5	90.7	94.4	90.7
粗収入に対する税額控除の比率(%)								
Denmark	2.3	1.5	0.9	2.3	4.6	2.3	1.8	2.3
Finland	1.6	1.0	0.2	1.6	1.0	1.5	1.2	1.5
Italy	7.5	4.0	1.2	15.3	11.4	11.8	8.4	8.2
Japan	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Korea	1.4	1.5	0.9	0.9	1.4	1.1	1.5	1.1
Norway	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sweden	11.7	11.1	7.1	11.7	11.1	11.5	11.3	11.5

ていく傾向が見て取れるが、その他の国々では国・地方のいずれかあるいは双方で負担の逆転現象が生じている。こうした相違をもたらす各国の税制のあり方を再度図表7で詳しく見ていき⁸⁾たい。

まずデンマークについては、世帯形態Eの租税負担軽減をもたらしている要素として、配偶者に所得がない場合に税額控除額が大きくなっていることが挙げられる。デンマークでは所得控除が社会保険料控除のみである一方で、税額控除において基礎控除や配偶者控除にあたる仕組みを設けている。すなわち、基本的には世帯内の稼得者ひとりあたり一定額の税額控除がなされる仕組みであるが、配偶者に所得がない場合に限り、一人分の税額控除を上乗せしているのである。このように所得のない配偶者に対する配慮を税制上に設けている例としては、イタリアにおける配偶者税額控除と、日本の配偶者所得控除がある。

世帯形態FがEよりも租税負担が軽くなっている事例のうちフィンランド、イタリア、韓国について言えば、配偶者の所得がある場合にそれぞれ独立して課税されるため、双方で所得に応じた税額控除が適用されているためと考えられる。結果として共働きへのインセンティブを高めているものとも思われる。ノルウェイ、スウェーデンにおいても同様に、世帯形態FがEよりも租税負担が軽くなっているが、所得控除・税額控除とも配偶者の就労形態に関して中立的であり、それぞれが独立して課税される結果、世帯としての租税負担比率が軽くなっているものと考えられる。

図表 8 国税課税標準に対する個人所得課税額（税額控除前）の比率

（2008年，％）

世帯形態	A	B	C	D	E	F	G	H
家族構成と収入水準	単身67%	単身100%	単身167%	非婚2子67%	夫婦2子100%	夫婦2子100%+33%	夫婦2子100%+67%	夫婦のみ100%+33%
国 税 所 得 課 税								
Denmark	13.9	14.8	22.7	13.9	13.8	13.9	13.9	13.9
Finland	4.9	9.8	15.3	4.9	9.8	7.4	7.8	7.4
Italy	23.2	24.5	28.7	23.2	24.5	24.1	24.0	24.1
Japan	5.0	6.1	11.4	5.0	5.0	5.0	5.0	5.9
Korea	8.0	10.8	14.1	8.0	8.6	9.2	8.8	10.8
Norway	13.3	13.8	18.0	13.3	13.9	13.8	13.6	13.8
Sweden	0.0	0.7	9.3	0.0	0.7	0.5	0.4	0.5
地 方 税 所 得 課 税								
Denmark	20.4	22.2	23.6	20.4	18.8	20.4	21.5	20.4
Finland	16.0	17.2	18.1	16.0	17.2	16.0	16.7	16.0
Italy	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.4	1.9	1.4
Japan	10.5	10.3	10.1	11.9	11.1	10.8	10.6	10.5
Korea	0.4	0.8	1.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.8
Norway	14.7	14.7	14.7	14.7	14.7	14.7	14.7	14.7
Sweden	31.4	31.4	31.4	31.4	31.4	31.4	31.4	31.4

以上のことから概して言えば、所得のない配偶者に対して税制上の配慮を行っている国と、それを行わないために結果的に共働きへのインセンティブを高めている国とに、制度上は明確に分かれているといえる。

（3）国税と地方税の税率構造

図表 8 は国・地方における個人所得課税の平均税率を比較したものである。ただし、国税においては税額控除前の税額に関する平均税率を示すものであり、地方税においては日本のように国と地方で課税標準が異なる国もありうるものの、さしあたり国税の課税標準に対する地方所得税の平均税率を示している。

なおイタリア、ノルウェー、スウェーデンでは、国の課税標準で地方税額を除いたときに一律の数値として表れることから国と地方は同一の課税標準を用いて、地方では比例税、国では累進税を課していることがわかる。他方デンマーク、フィンランドについては、国と同一の課税標準を用いて地方独自の税率設定を行っているのか、あるいは地方の課税標準が国と異なるのかはこの表からは判断できない。韓国については、税額控除後の国税額と比較したときに全ての世帯形態において地方税負担が一律10%となることから、国税額それ自体に対する付加税として課されていることが推測できる。

まず、国税の税率構造を比較してみよう。フィンランドでは国税所得税の累進性がきわめて高

く、AとBの間にも大きな累進性がみられる。他の国々では概してBとCの間の累進性が高く設定されている。イタリアでは累進性が低い印象があるが、前述の税額控除もあわせて累進性が確保されているといえる。

地方所得税の税率構造については、デンマーク、フィンランド、韓国では地方所得税に累進性がみられる。前述のように韓国の地方所得税は国税付加税であるが、デンマーク、フィンランドでは国税より緩やかだが独自の累進性が設けられている。他の国々、イタリア、ノルウェー、スウェーデンでは地方所得税は比例税である。日本の場合は課税標準が国税と若干異なる結果、税率の上では比例税だが負担比率でみると逆進的な構造となっていることがわかる。

なお、スウェーデンの国税における税率構造は他に例をみない独特のものといえる。地方所得税の税率は課税所得の31%程度と高水準である一方、前出図表6にみられたように世帯形態Cの場合を除き国税負担比率がマイナスになっており、低所得層においては地方税負担を相殺するほどになっている。

（4）社会保障負担・給付を含めた所得再分配

図表9は、ここまで述べてきた国・地方の所得課税に社会保障負担を含め、また現金給付による所得移転を行った上での再分配所得について表したものである。

前出図表6とあわせてみると、社会保障負担の大きさを窺い知ることもできるため、まず所得課税と社会保障負担の相対的な大きさについて比較してみたい。社会保障負担はおおむね各国とも報酬比例的であるため、どの所得形態においてもほぼ一定比率であり、場合によっては高所得層で相対的に低い比率となる傾向がある。再分配前所得に占める各国の社会保障負担の比率は、世帯形態Bの例でいえば、デンマークでは所得税負担が30.3%と表に挙げた諸国の中で最も高かったが、社会保障負担も10.6%と相対的に高い水準にある。所得課税負担率の高いノルウェー、スウェーデン、フィンランドでは社会保障負担は相対的に低く、6～7%程度である。イタリアでも社会保障負担率は9.5%と相対的に高い水準にあるが、所得税負担よりは低い水準にとどまっている。所得課税負担率の低い日本、韓国では、社会保障負担はそれぞれ12.2%、7.6%であり、両国とも所得税負担よりも社会保障負担の方が大きい。

所得課税と社会保障負担とを合わせた対政府負担の家族形態間の相違を比較してみると、次のようなことが見て取れる。まず、社会保障負担が全体的に所得比例的ないし逆進的であるために、租税負担のみで見た場合よりも、負担の累進性は弱められている。それでもなお、家族形態AとCを比べての負担の上昇度合には各国間に差がみられる。負担の累進性が相対的に高いのは、韓国、スウェーデン、フィンランド、イタリアの順であり、日本、デンマークは相対的に累進度合いが小さい。また、世帯形態AとDを比較して、扶養児童の有無による負担の相違に着目すると、デンマーク、フィンランド、スウェーデンでは両者に相違がなく、税制上での配慮はなされていないことが改めて確認できる。

他方で、現金給付に着目してみると、この表に表れる給付はもっぱら有子世帯に対するもので、児童手当の類が主であることがわかる。税制上で有子世帯への負担軽減が見られなかったデンマーク、フィンランド、スウェーデンでは、児童手当による再分配効果が大きく表れていることがわかる。なお、イタリアについてみると、現金給付の度合はEU19ヶ国平均およびOECD諸国

図表 9 再分配前所得に対する対政府負担，給付，再分配後所得の比率（2008年，％）

世帯形態	A	B	C	D	E	F	G	H
家族構成と収入水準	単身67%	単身100%	単身167%	非婚2子67%	夫婦2子100%	夫婦2子100%+33%	夫婦2子100%+67%	夫婦のみ100%+33%
Denmark								
対政府負担	38.2	40.7	49.4	38.2	35.4	38.3	39.2	38.3
現金給付	0.0	0.0	0.0	25.0	6.4	4.8	3.8	0.0
再分配後所得	61.8	59.3	50.6	86.8	71.0	66.5	64.7	61.7
Finland								
対政府負担	23.8	30.3	37.4	23.8	30.3	26.2	27.7	26.2
現金給付	0.0	0.0	0.0	14.7	6.8	5.1	4.1	0.0
再分配後所得	76.2	69.7	62.6	90.9	76.5	78.9	76.4	73.8
Italy								
対政府負担	24.8	29.4	36.1	16.9	22.0	20.8	24.5	24.4
現金給付	0.0	0.0	0.0	15.3	6.3	2.7	2.0	0.0
再分配後所得	75.2	70.6	63.9	98.4	84.4	81.8	77.4	75.6
Japan								
対政府負担	18.5	20.3	24.2	15.3	16.5	17.3	18.0	19.3
現金給付	0.0	0.0	0.0	3.6	2.4	1.8	1.4	0.0
再分配後所得	81.5	79.7	75.8	88.3	85.9	84.5	83.5	80.7
Korea								
対政府負担	9.2	12.1	15.8	8.4	9.7	9.5	9.7	11.0
現金給付	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
再分配後所得	90.8	87.9	84.2	91.6	90.3	90.5	90.3	89.0
Norway								
対政府負担	25.7	29.5	35.8	22.0	27.0	26.7	28.0	26.7
現金給付	0.0	0.0	0.0	11.9	5.3	4.0	3.2	0.0
再分配後所得	74.3	70.5	64.2	89.9	78.3	77.3	75.2	73.3
Sweden								
対政府負担	23.9	26.9	37.4	23.9	26.9	24.5	25.7	24.5
現金給付	0.0	0.0	0.0	11.2	7.5	5.6	4.5	0.0
再分配後所得	76.1	73.1	62.6	87.3	80.6	81.1	78.8	75.5
EU 19ヶ国平均								
対政府負担	24.4	29.4	35.5	18.7	22.9	23.3	25.8	25.2
現金給付	0.0	0.0	0.0	12.7	6.7	4.7	3.7	0.0
再分配後所得	75.6	70.6	64.5	93.9	83.8	81.5	77.9	74.8
OECD 平均								
対政府負担	21.9	26.4	32.1	16.7	20.8	21.2	23.3	22.8
現金給付	0.0	0.0	0.0	12.4	6.3	4.1	3.0	0.0
再分配後所得	78.2	73.6	67.9	95.8	85.5	83.0	79.7	77.2

OECD（2010），“Taxing Wages: Comparative tables”, *OECD Tax Statistics* (database).

平均とはほぼ同程度であるが、世帯形態 D に関してとりわけ手厚い給付がなされていることが分かる。この傾向はデンマークやフィンランドでも同様であり、貧困リスクの高い家族形態に対して給付を充実させていることが窺える。他方で日本について言えば、対政府負担の所得累進性は OECD 平均よりも低く、また有子世帯に対する現金給付の比率もきわめて低いといえる。なお、子ども手当と扶養控除廃止を勘案した筆者独自の試算によれば、世帯形態 D～G において現金給付の対再分配前所得比率はそれぞれ9.4%、6.2%、4.7%、3.7%と改善する一方、扶養控除の廃止によって対政府負担はそれぞれ18.5%、18.8%、20.0%、21.4%に上昇する。このため世帯形態 D と E では再分配後所得が上昇するが、世帯所得の相対的に大きい F ではほぼ変わらず、G では減少する結果となった。これはこの制度改革が所得再分配効果を高める意味があることを示している。

4. 日本の所得再分配のあり方への示唆

さて、以上のような諸外国における制度比較を踏まえ、日本における個人所得課税および現金給付を通じた所得再分配のあり方に関して考察を加えていきたい。

第一に、日本の所得課税における、所得課税負担の小ささと課税ベースの狭さという問題である。確かに社会保障負担は大きい、これを含めての対政府負担比率は OECD 諸国平均に比べて極めて小さいといえる。80年代末から繰り返されてきた税率の引き下げの結果、所得税が国の歳入に占める割合は著しく減少し、このことが国の財政を慢性的に国債依存に導く一因ともなっていると考えられる。また、こうした所得税負担の小ささの原因は、税率の引き下げのみならず、所得控除の大きさによる課税ベースの狭さにも求められる。日本の所得課税における所得控除は、図表3にも示した通り、多くの社会保障政策的要素を盛り込んでいる。扶養児童の年齢による特別な費用ニーズへの配慮、高齢者や障害者にかかる費用ニーズへの配慮、寡婦・寡夫や勤労学生への配慮など、あまりに多くの要素が所得控除に盛り込まれている観は否めない。また、かかる社会保障政策的機能を所得控除に担わせることは、累進税率の下では高所得者層ほどその恩恵をより大きく受けることを意味する。このことによって、税制上の社会保障政策的機能がむしろ相殺されているのではないかと考えられる。各国の比較のなかで、多くの国々が所得控除よりもむしろ税額控除によって最低生活保障や扶養家族への配慮を行っていることが明らかになった。日本においても所得控除から税額控除への転換が検討されるべき時期に来ているのではないかと考えられる。

第二に税率構造をめぐる問題である。80年代末以降の税率のフラット化は各国に共通した潮流としてあった。日本の所得税の税率は、表面税率で見れば諸外国に比べて決して低くはない。しかし前述のように、課税ベースのイロージョンの大きい日本の税制の下では、こうした税率のフラット化は実効税率の累進性をより大きく後退させる結果をもたらしたといえる。その結果、日本における所得再分配効果は大きく阻害され、それがこの間の所得格差拡大の一因ともなったと考えられる。また、税源移譲の結果住民税が比例税化され、それに伴って所得税の累進性は高められたとはいえ、両者をあわせた負担の累進性は基本的には変わっていない。地方所得税が日本

同様比例税率であるイタリア、ノルウェイ、スウェーデンでは、国税所得税の累進性が高く、場合によっては負の所得税ともいえる再分配効果をもたらしている国もある。日本においては今後、所得税とあわせた累進性を高めていく必要があると考えられる。その際、所得税において一層の累進性を設けるか、地方税において緩い累進税率を取り戻すかの双方の選択肢がありうるが、これは今後の更なる所得課税移譲の成否にも規定されるであろう。

第三に、所得課税と社会保障政策の関係である。前述のように、所得控除に多くの社会保障政策的機能を盛り込んだ日本の税制には、税額控除への転換が不可欠であると考えられる。それとともに、税制上の措置によって恩恵を受けない非課税層に対しては、いわば負の所得税としての現金給付がなされるべきである。その意味で「給付つき税額控除」は是非とも導入に向けて検討されるべきと考える。子ども手当と扶養控除廃止を同時に行う今回の改正は、こうした給付つき税額控除への第一歩である。

最後に、社会保障負担と給付をも含む所得再分配効果についてである。本文で述べたように、日本における現金給付の水準は、OECD 諸国に比べて極めて低いと言わざるを得ない。子ども手当の導入によって若干の改善が見られたものの、「子どもの貧困」が指摘される今日にあって、また出生率の低下が進むなかにおいて、有子世帯への一層の所得移転は不可欠であると考えられる。またその際に、母子・父子世帯のように貧困リスクの高い世帯形態に対して重点的な給付システムを設けることも必要である。なお、子ども手当に関連して、こうした給付が子どもの扶養以外の目的に使われることへの懸念が示されることがあり、物的給付への転換を主張する見解もある。しかし筆者は以下の理由から、こうした物的給付への転換は不適切と考える。第一に、そもそも子ども手当はわが国においてなお不十分な所得再分配機能を補完するものといえ、これに関して用途を限定することは適切でないということである。また第二に、この給付が有子世帯における貧困予防ないし貧困からの脱出に資するように使われるか否かはむしろケースワークやソーシャルワークの役割に求められるべきであるということである。貧困予防や貧困からの脱出に必要な用途自由な現金給付と、自立を促進する対人ケアとがセットで提供されることであると考えるためである。

注

- 1) 橘木俊詔『格差社会—何が問題なのか』岩波新書、2006年；岩田正美『現代の貧困—ワーキングプア／ホームレス／生活保護』ちくま新書、2007年；湯浅誠『反貧困—「すべり台社会」からの脱出』岩波新書、2008年；経済協力開発機構（小島克久・金子能宏訳）『格差は拡大しているか—OECD 加盟国における所得分布と貧困』明石書店、2010年他。
- 2) 財務省主税局「個人所得課税の実効税率の国際比較（夫婦2人（専業主婦）の給与所得者）」
<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryoku/028a.htm>（2010年12月参照）。
- 3) なおこの論点に関しては、拙稿「税源移譲の積み残し課題」『地方税』第57巻第7号、2007年7月（11～17頁）も参照されたい。
- 4) 税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」2007年11月。
- 5) 税制調査会「平成22年度税制改正大綱—納税者主権の確立へ向けて—」2009年12月22日。
- 6) OECD Tax Statistics (database), "Taxing Wages"; "Revenue Statistics", OECD Social Expenditure Statistics (database), "Taxes and benefits".
- 7) この点に関しては、拙稿「所得移転政策における家族政策観点をめぐって」『京都府立大学学術報

告（人文・社会）』第51号，1999年12月（145～159頁）も参照されたい。

- 8) 以下の叙述は，OECD Tax Statistics (database) における，“Taxing Wages: Country tables” すなわち各国に関する個表から読み取ったものである。正確には各国の税制に当たる必要があるが，ここではあくまでデータから制度を推測するにとどまる。