

## 平成 30 年度税制改正の概要

### — 個人所得税改革における諸控除の見直しの課題 —

高木 夏子

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 税制改正の概要
  - (1) 個人所得税改革
  - (2) 賃上げ・投資を促すための法人向け税制措置
  - (3) 事業承継税制の拡充
  - (4) 国際観光旅客税の創設
  - (5) たばこ税の見直し
  - (6) その他
3. 今後の課題
  - (1) 各種控除の性質を踏まえた見直しの必要性
  - (2) 所得再分配機能の回復に向けた控除方式の見直し
  - (3) 寡婦（寡夫）控除の見直し
4. おわりに

#### 1. はじめに

第 48 回衆議院議員総選挙を受け、平成 29 年 11 月 1 日、第 4 次安倍内閣が発足した。安倍政権は、引き続き「経済最優先」の政権運営を行う方針を示し、持続的な経済成長の最大の壁である少子高齢化の克服を課題とした。こうした中で平成 30 年度税制改正の議論が行われ、平成 29 年 12 月 14 日に与党税制改正大綱<sup>1</sup>が決定され、同年 12 月 22 日に政府税制改正大綱<sup>2</sup>が閣議決定された。

平成 30 年度税制改正の最大の焦点は、個人所得税改革である。具体的には、「働き方改

<sup>1</sup> 「平成 30 年度税制改正大綱」（平成 29 年 12 月 14 日自由民主党・公明党）

<sup>2</sup> 「平成 30 年度税制改正の大綱」（平成 29 年 12 月 22 日閣議決定）

革」を後押しするとともに、所得再分配機能を高める観点から、給与所得控除・公的年金等控除・基礎控除の一体的な見直しを行うとされている。また、安倍政権の最重要課題であるデフレ脱却のため、賃上げや投資を促すための法人向け優遇措置を行うほか、中小企業の事業承継を税制面で後押しする措置も採るとされている。さらに、新税である国際観光旅客税の創設や、たばこ税の抜本見直しも行うなど、所得・消費・資産にわたる全般的な見直しを行う内容となっている。

本稿では、平成 30 年度税制改正について、与党税制改正大綱及び政府税制改正大綱に基づき、改正の概要を紹介するとともに、個人所得税改革に焦点を当て、今後の課題を整理する。

## 2. 税制改正の概要

### (1) 個人所得税改革

#### ア 個人所得税改革に関する主な経緯

消費税率の引上げ等が議論の中心となった「社会保障と税の一体改革<sup>3</sup>」の後、我が国の税制問題の焦点は所得税へと移行してきた。中でも少子高齢化、人口減少、働き方の多様化といった経済社会の構造変化に対応するため、諸控除の在り方が課題とされた。政府税制調査会（以下「政府税調」という。）では、若年層・低所得層に配慮する観点から、所得税の再分配機能の回復や女性の働き方に中立的な税制を構築するため、諸控除全般について議論され、平成 27 年 11 月、「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」において、包括的な見直しの方向性が示された。こうした中で、平成 29 年度税制改正では、個人所得税改革の第一弾として、就業調整を意識しなくて済む仕組みを構築するため、配偶者控除・配偶者特別控除の見直しが行われた。当初は、女性の働き方に中立な税制を目指す観点から、税額控除方式による夫婦控除を導入する案等も検討されたが、結果的にそうした案は見送られ、対象となる配偶者の収入上限を 103 万円から 150 万円に引き上げるとともに、納税者本人についても収入制限を設け、控除額が収入に応じて逡減・消失する仕組みを取り入れることとなった。このように、所得再分配の観点から当初議論の焦点となっていた所得控除から税額控除等への移行は実現されなかった。

平成 29 年度の与党税制改正大綱においては、個人所得税改革を今後数年かけて行う方針が示され、所得再分配機能の回復に向けた控除方式の見直しや、配偶者控除以外の諸控除の見直し等が検討課題として挙げられた。今回の改正では、個人所得税改革の第二弾として、働き方の多様化への対応といった安倍政権の重要政策を実現するとともに、所得再分配機能を回復する観点から、各種控除の見直しが行われる。

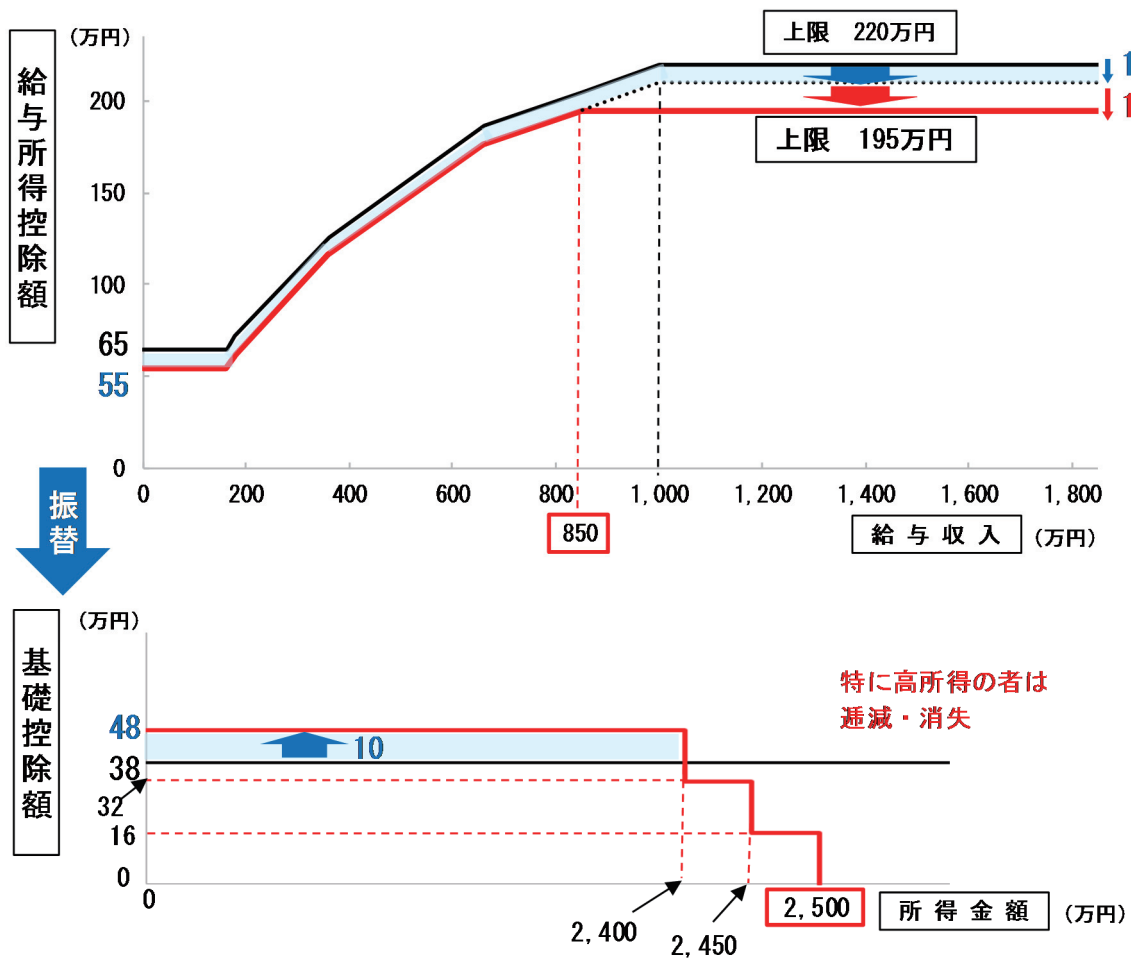
#### イ 改正内容（給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替）

近年、働き方が多様化し、特定の企業に所属せず、フリーランスや個人請負といった形で働く人が増えてきている。こうした状況を踏まえ、働き方の違いによって税制上の

<sup>3</sup> 社会保障の充実・安定化と、そのための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指すものであり、平成 24 年 6 月の民主党、自由民主党及び公明党による三党合意を踏まえ、同年 8 月に関連 8 法案が成立した。

格差が生まれないようにするため、給与所得控除、公的年金等控除及び基礎控除を一体的に見直すこととされた。その際、「特定の収入にのみ適用される給与所得控除や公的年金等控除から、どのような所得にでも適用される基礎控除に、負担調整の比重を移していく」（与党税制改正大綱）という基本的考え方の下、給与所得控除及び公的年金等控除を原則として10万円引き下げるとともに、基礎控除を同額引き上げることとされている。具体的な改正内容は、次のとおりである。

図表1 給与所得控除・基礎控除の見直し（イメージ）



（出所）『平成30年度税制改正の大綱』（平成29年12月22日閣議決定）及び財務省資料より作成

給与所得控除は、現行、給与収入の額に応じた定率控除を基本とする制度となっており、65万円の最低補償額と、収入1,000万円超について220万円の控除上限が設けられている。今回の改正では、給与収入850万円までの控除額が一律10万円引き下げられるとともに、控除上限が引き下げられ、年収が850万円を超える場合に195万円となる。これに伴う税負担の変化については、年収850万円以下であれば、給与所得控除の引下げ分と同じだけ基礎控除が引き上げられるため、全体の控除額も税額も変わらない。しかし、年収が850万円を超える場合は、基礎控除の増額分よりも給与所得控除の減額分

が大きくなるため、負担が増すこととなる<sup>4</sup>（図表1）。ただし、22歳以下の扶養親族や特別障害者控除が適用される扶養親族等が同一生計内にいる者については、負担増を生じさせないための措置が講じられる。

公的年金等控除は、現行、定額控除（50万円）と定率控除の合計額又は最低補償額（65歳以上120万円、65歳未満70万円）のうちいずれか大きい方の額が控除される仕組みとなっている。今回の改正では、収入の高い年金受給者に限定して控除額が引き下げられることとなり、具体的には、公的年金等の収入が1,000万円を超える場合、控除額に195万5千円の上限が設けられる。また、年金以外の所得金額が1,000万円を超える場合には控除額が10万円引き下げられ、2,000万円を超える場合は20万円引き下げられる。

基礎控除については、控除額が10万円引き上げられ48万円とされるが、高所得者について控除額が逡減・消失する仕組みが取り入れられる。基準となる所得金額は、基礎控除が人的控除の中でも最も基本的な控除であることを踏まえ、より広い所得階層に適用されるべきであるとの観点から、特に高い所得を有する者について控除額が逡減・消失することとされている。具体的には、所得金額2,400万円超から逡減し、2,500万円超で消失することとなる（図表1）。

与党税制改正大綱には、平成31年度以降も所得税改革を継続する方針が明記され、引き続き、給与所得控除や公的年金等控除といった所得計算上の控除から、基礎控除等の人的控除へと比重を移していく方向性が示されている。

## （2）賃上げ・投資を促すための法人向け税制措置

安倍内閣は、デフレ脱却と経済再生を最重要課題として掲げ、課税ベースを拡大しつつ税率を引き下げる「法人税改革」を実施してきた。これによって、我が国の法人実効税率は平成25年度の37.0%から平成30年度には29.74%となるなど、国際的な法人税率引下げ競争が進む中で、主要先進国と比べて遜色ない水準まで引き下げられた。さらに、研究開発投資を促すための研究開発税制や、賃上げを促すための所得拡大促進税制などの租税特別措置も多く講じられてきた。こうした施策は、企業の税負担軽減によって賃上げや設備投資が促進され、「経済の好循環」が加速することを期待するものであった。しかし、実際には、平成28年度に経常利益が過去最高となるなど企業の経営状況が大幅に好転しているにもかかわらず、企業の内部留保が平成28年度末時点で過去最高の406兆円に達するなど<sup>5</sup>、賃上げや設備投資には十分に資金が回っていないと指摘されている<sup>6</sup>。

こうした状況を受け、政府は平成29年12月8日に「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、持続的な経済成長に向けた最大の壁である少子高齢化に立ち向かうため、「生産性革命」と「人づくり革命」を断行する方針を示した。生産性革命については、平成32年

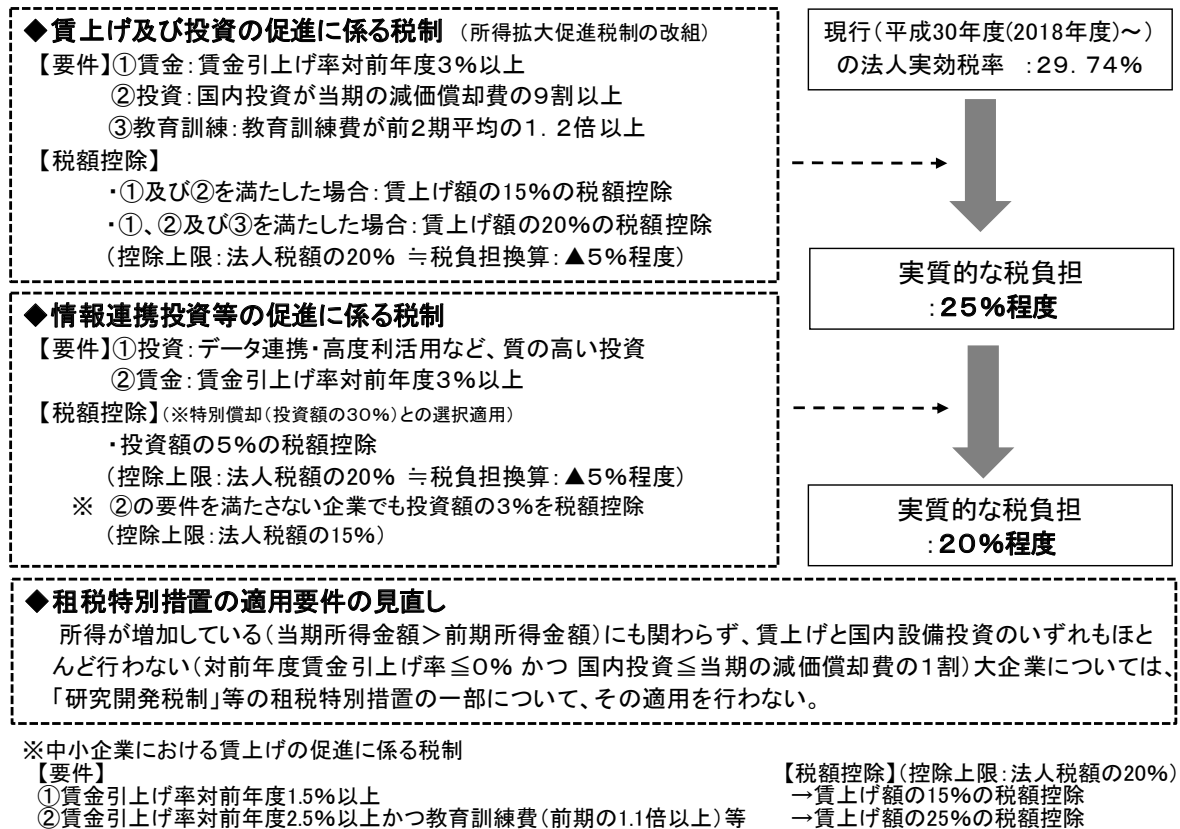
<sup>4</sup> 『日本経済新聞』（平29.12.10）等によれば、当初800万円超で増税となる案も検討されたが、中所得者への負担を懸念する声が相次いだことを受け、850万円超となった模様である。

<sup>5</sup> 『平成28年度法人企業統計調査』（財務省）

<sup>6</sup> 麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣閣議後記者会見（平成29年12月26日）〈[http://www.mof.go.jp/public\\_relations/conference/my20171226.htm](http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20171226.htm)〉（平30.1.22最終アクセス）

までの3年間を「生産性革命・集中投資期間」として、「大胆な税制、予算、規制改革等の施策を総動員する」としている。これを受け、今回の税制改正では、企業に対して賃上げや設備投資、更には人材への投資をより強く促すため、所得拡大促進税制の改組が行われる。また、生産性向上の観点からは、情報連携投資等の促進に係る税制が創設される(図表2)。

図表2 賃上げ・生産性向上のための税制措置



(出所)『平成30年度税制改正の大綱』(平成29年12月22日閣議決定)及び財務省資料より作成

所得拡大促進税制については、大法人向けの要件が強化される。具体的には、一人当たりの平均給与等支給額を前年度比で3%以上増やし(現行制度の要件は2%以上)、なおかつ国内設備投資額が当期の減価償却費の9割以上を占める場合、給与等支給総額の前年度比増加分の15%を法人税額から控除できる。これに加え、人材投資を過去2年間の平均額より2割以上増やした場合には、更に5%上乗せした20%分を差し引くことができる。他方、中小企業については、設備投資の条件は設けず、前年度比1.5%以上の賃上げを行えば、給与等支給総額の増加分の15%相当の税額控除が認められる。さらに2.5%以上の賃上げを行い、なおかつ人材投資を前期より10%以上増加させた場合には25%相当まで税額控除が受けられる。

情報連携投資等の促進に係る税制については、IoTや人工知能(AI)などの先端技術に投資した企業は、企業の内外におけるデータの連携等により生産性の向上を図る投資



であること等、一定の要件を満たせば、投資額の3%分を税額控除することができ、同時に3%以上の賃上げも行っている場合には、投資額の5%分の税額控除が受けられる<sup>7</sup>。

これらにより、企業の実質的な法人税負担は、上記の賃上げや投資による優遇措置の効果として25%程度まで、さらに情報連携投資等の促進に係る優遇措置を組み合わせれば20%程度まで引き下がるとされる。

こうした一連の優遇措置が設けられる一方で、租税特別措置の適用要件を厳しくする見直しも行われる。所得が増加しているにもかかわらず賃上げや設備投資をほとんど行っていない大企業には、研究開発税制等、生産性の向上に関連する税額控除<sup>8</sup>が適用されない。ただし、中小企業や業績が悪化している企業は例外とされる。

### (3) 事業承継税制の拡充

事業承継税制は、雇用確保や経済活力の維持の観点から、中小企業の事業承継における事業の将来性に対する不安や後継者不足などに対処するため、相続税や贈与税の特例を設ける措置である。

現行の特例では、後継者が先代経営者からの贈与、相続又は遺贈により、経済産業大臣の認定を受ける非上場会社の株式等の全部又は一定以上を取得し、その会社を経営していく場合には、発行済み株式総数の3分の2を上限に、相続時は対象株式の評価額の80%、贈与時は全額の納税が猶予される。この特例を受けるためには、会社の代表かつ筆頭株主である経営者から、役員に就いている代表者で筆頭株主になる予定の後継者に対する相続・贈与であること、承継後の5年間の平均で従業員数の8割以上の雇用を維持すること等が条件とされる。ただし、この特例を受けた後、その非上場株式等の一部を譲渡等した場合には、猶予された税額と利子税を併せて納税しなければならない。

事業承継税制は、平成21年度税制改正において創設されたが、その利用件数は伸び悩んでおり、平成27年度で500件程度にとどまっている。これを踏まえ平成29年度税制改正では、雇用確保要件を緩和して8割雇用の基準を従業員数×0.8の端数切上げから切捨てに変更する、贈与での利用時に相続時精算課税制度との併用を可能とする等の見直しが行われた。

中小企業等の事業承継に係る現状を見ると、2025（平成37）年までに70歳を超える経営者は約245万人に上り、その約半数が後継者未定である<sup>9</sup>。中小企業や小規模事業者の廃業が急増すれば我が国経済に深刻な打撃を与え得ることから、事業承継の集中支援が喫緊の課題となっている。こうした状況に鑑み、「新しい経済政策パッケージ」では、今後10年間程度を事業承継の集中実施期間として取組を強化することとされ、事業承継税制についても抜本的な拡充を行う方針が掲げられた。

今回の改正は、中小企業の集中的な代替わりを後押しする取組の一環として、10年間の

<sup>7</sup> いずれの場合も投資額の30%の特別償却との選択適用。

<sup>8</sup> 特定の地域、業種、中小企業を対象とする措置等を除く、生産性の向上に関連する租税特別措置

<sup>9</sup> 未来投資会議 構造改革徹底推進会合「地域経済・インフラ」会合（中小企業・観光・スポーツ・文化等）（第1回）（平成29年10月12日）経済産業省提出資料

時限的な特例措置として事業承継税制を拡充するものである（図表3）。具体的には、各種要件の緩和が行われ、現行、納税猶予の対象株式を発行済み総数の3分の2とする制限が撤廃され、経営者が保有する全株式とされる。また、相続の場合の納税猶予割合が課税価額の全額とされる。さらに、「5年間、平均8割」の雇用確保要件が弾力化されるとともに、特例の対象となる事業承継のパターンを拡大し、最大3人までの後継者への承継や、複数人から1人への承継の場合も対象とされる。このほか、承継後に経営環境が悪化した場合の負担軽減措置として、会社を譲渡（M&Aなど）・解散した場合に、その時点の株式価値で税額を再計算し、差額が減免されることとなる。

図表3 事業承継税制の特例措置

	現行	10年間の特例
対象株式	総株式の最大3分の2	全株式
納税猶予割合	贈与税は100%、相続税は80%	相続税も100%に
雇用確保要件	承継後5年間平均8割の雇用維持	要件を弾力化
事業承継のパターン	1人の経営者から1人の後継者への承継のみ	複数人から1人、1人から最大3人への承継も対象
経営環境変化(会社の譲渡・解散)への対応	贈与税・相続税を全額納付	その時点の株式価値で税額を再計算し、差額を減免

（出所）『平成30年度税制改正の大綱』（平成29年12月22日閣議決定）より作成

#### （4）国際観光旅客税の創設

第2次安倍内閣発足以降、政府は観光立国を目指し観光促進に取り組んできた<sup>10</sup>。平成25年には、全閣僚によって構成される観光立国推進閣僚会議が立ち上げられ、同会議は毎年「観光立国実現に向けたアクション・プログラム」を策定している。戦略的なビザ緩和、免税制度の拡充、出入国管理体制の充実などの取組を進めた結果、平成27年の訪日外国人旅行者数は約2,000万人と平成24年の約2倍、訪日外国人旅行消費額は約3.5兆円と同約3倍となった。こうした流れを更に推し進めるべく、平成28年3月30日には「明日の日本を支える観光ビジョン—世界が訪れたい日本へ—」が策定され、2020（平成32）年に訪日外国人旅行者数を4,000万人、訪日外国人旅行消費額8兆円、さらに2030（平成42）年にはそれぞれ6,000万人、15兆円とする目標<sup>11</sup>が掲げられた。同ビジョンは観光施策実施の財源確保策についても触れ、受益者負担による財源確保を目指す方針を示した。平成29年11月には、「次世代の観光立国実現に向けた観光財源のあり方検討会」による「中間とりまとめ～持続可能な質の高い観光立国の実現に向けて～」が公表され、観光施策に係る安定的な財源確保のため、諸外国の例<sup>12</sup>を参考に、税方式により出国旅客に負担を

<sup>10</sup> 観光立国を目指す取組は小泉政権時代から始まっており、平成18年12月に観光立国推進基本法が議員立法により成立した。平成19年6月には同法に基づく観光立国推進基本計画が閣議決定され、平成20年10月には観光庁が設置された。

<sup>11</sup> この目標は、「未来投資戦略2017」（平成29年6月9日閣議決定）にも記載された。

<sup>12</sup> 例えば韓国では、幼児等を除く出国旅客から、航空機であれば10,000ウォン（約1,000円）、船舶であれば

求めること、負担額は一人1回の出国につき1,000円を超えない範囲で検討すること等が提言された。

こうした経緯から、今回の政府税制改正大綱に観光促進のための税として国際観光旅客税を創設することが盛り込まれた。国際観光旅客税は、平成31年1月7日以後、我が国から出国する観光旅客に対して課税され、税率は出国1回につき1,000円となるが、航空機により入国後24時間以内に出国する乗継旅客、2歳未満の者等には課されない。なお、外国人観光客だけではなく海外出張などに行く日本人も課税対象とされる。これは、各国との間の租税条約において、一方の国民が他方の国民よりも重い租税を課されることはないとする「国籍無差別」条項が一般に付されているためである。

#### (5) たばこ税の見直し

製造たばこについては、消費税及び地方消費税に加え、国税であるたばこ税及びたばこ特別税<sup>13</sup>と、地方税である道府県たばこ税及び市町村たばこ税が課されている。現行のたばこ税（国税）の税率は千本あたり5,302円、国・地方合わせた税率は千本あたり12,244円（たばこ特別税を含む。）である。

図表4 たばこ税の税率引上げ

		現 行	改正案		
			第一段階	第二段階	第三段階
国のたばこ税	1,000本につき	5,302 円	5,802 円	6,302 円	6,802 円
たばこ特別税	1,000本につき	820 円	820 円	820 円	820 円
地方のたばこ税	1,000本につき	6,122 円	6,622 円	7,122 円	7,622 円
道府県たばこ税	1,000本につき	860 円	930 円	1,000 円	1,070 円
市町村たばこ税	1,000本につき	5,262 円	5,692 円	6,122 円	6,552 円
合 計	1,000本につき	12,244 円	13,244 円	14,244 円	15,244 円

(注)実施日は、第一段階：平成30年10月1日、第二段階：平成32年10月1日、第三段階：平成33年10月1日となっている。

(出所)『平成30年度税制改正の大綱』（平成29年12月22日閣議決定）より作成

今回の改正ではたばこ税率が引き上げられるが、これは直近の平成22年度税制改正に次ぐ大幅増税となっている。平成22年度の見直しでは、国民の健康の観点から、たばこの消費を抑制する目的で、国・地方それぞれ千本あたり1,750円ずつ、合計3,500円（1本あたり3.5円、価格上昇は5円程度）の大幅な税率引上げが行われた。他方、今回の税率

1,000ウォン（約100円）の出国納付金を徴収し、全額が観光振興基金に拠出される。オーストラリアでは、出国旅客（乗員、乗継客、幼児等を除く）から60豪ドル（約5,200円）を徴収し、出入国管理や国境警備、観光振興等の財源に充てている。

<sup>13</sup> たばこ特別税は、日本国有鉄道清算事業団の長期借入金に係る債務を一般会計において承継すること等に伴う財源確保のため、平成10年に創設された。たばこ税に併せて千本につき820円が課税されている。



引上げは、「引き続き国・地方で厳しい財政事情にあることを踏まえ、財政物資としてのたばこの基本的性格<sup>14</sup>に鑑み」（与党税制改正大綱）行われる。具体的には、国・地方合わせて千本あたり 15,244 円（たばこ特別税を含む。）まで税率が引き上げられる。この引上げは、消費者やたばこ関係事業者への影響に配慮し、平成 30 年 10 月から 3 回に分けて段階的に行われる（図表 4）。

また、加熱式たばこに係る課税方式の見直しも行われる。加熱式たばこは、葉たばこ等を燃焼させるのではなく加熱することによって発生する蒸気の味や香りを喫するものである。たばこ税法上「パイプたばこ」に分類され、重量 1 グラムを紙巻たばこ 1 本に換算し、紙巻たばこの税率を適用する方式で課税されている。その税額は紙巻たばこの 14%～78% となっており、紙巻たばこの間や加熱式たばこ間でも税負担の格差が大きく、企業間の競争にゆがみが生じ得るとして問題視されている。また、加熱式たばこは紙巻たばこの代替品としての性格が強く、紙巻たばこの販売数量が減少を続ける一方で、加熱式たばこの販売数量は急増しており、これに伴う税収減も問題となっている。

今回の改正は、新たに「加熱式たばこ」の課税区分を新設し、課税方式の適正化を図り、税率格差を是正するものである。具体的には、換算する際の重量を「葉たばこ」と「溶液」の重量とすることに加えて、「価格」（小売価格）を紙巻たばこの本数に換算する方式を導入する。「重量」と「価格」の要素を 1 対 1 の比率で紙巻たばこに換算することにより、税額を紙巻たばこの 7～9 割とすることを目指す。その際、開発努力を行った企業や消費者への影響に配慮し、平成 30 年 10 月から 5 年間かけて段階的に移行することとしている。

## （6）その他

### ア 国際課税（恒久的施設（P E）関連の見直し）

外国法人に対する課税は、当該企業が国内に恒久的施設（Permanent Establishment、以下「P E」という。）を有するかどうかによって判断される（「P E なければ課税なし」）。P E とは、事業を行う一定の場所（支店、事務所、工場等）を指すが、保管・展示・引渡しなどの特定活動のみを行う場所は除かれる。特にインターネット通販会社等が国外に保有する倉庫等が P E に該当しないとされるため、課税しにくい状況となっている。

このような企業が意図的に P E と認定されない活動のみを行うことによって P E 認定を回避する事例もあることから、これに対処するため、2015（平成 27）年 9 月に取りまとめられた「B E P S プロジェクト」<sup>15</sup>最終報告書に P E 認定の人為的回避防止措置が盛り込まれた。また、2017（平成 29）年 11 月には O E C D モデル租税条約<sup>16</sup>も同報告書を踏まえて改訂された。

<sup>14</sup> たばこは、特殊な嗜好品であり、安定的な財源を確保できるいわゆる財政物資であるとされ、たばこ事業法（昭和 59 年法律第 68 号）第 1 条は、同法の目的を「製造たばこに係る租税が財政収入において占める地位等にかんがみ、（中略）財政収入の安定的確保（中略）に資すること」と定めている。

<sup>15</sup> 「税源浸食と利益移転（Base Erosion and Profit Shifting）」に有効に対処するため、O E C D 租税委員会によって 2012（平成 24）年 6 月に立ち上げられたプロジェクトである。

<sup>16</sup> 租税条約の国際標準となるひな型であり、O E C D 加盟国を中心に、租税条約を締結する際のモデルとされている。

今回の改正は、国内法におけるPEの定義を見直し、BEP S 報告書等の国際的スタンダードに合わせるものである。具体的には、保管等の特定の活動のみを行う場所であっても、その活動が外国法人等の事業の遂行にとって準備的・補助的な性格のものでない場合にはPEと認定するなどの見直しが行われる。

#### イ 電子申告の普及に向けた措置

経済社会のICT化等を踏まえ、政府は行政手続の電子化等の取組を進めている。国税に関しては、行政コストの削減や納税者の利便性向上の観点から、電子申告の利用率向上を目指しているが、その普及は道半ばである。今回の改正では、電子申告の普及促進のための各種措置が採られる。

法人税の申告については、とりわけ大規模法人の電子申告利用率が伸び悩んでいる。こうした状況を踏まえ、まず大法人の法人税及び消費税等を対象に、平成32年4月から電子申告が義務付けられる。

また、年末調整手続の電子化も進められる。現行、生命保険料控除、地震保険料控除及び住宅ローン控除に係る年末調整関係書類は、書面で源泉徴収義務者に提出されているが、源泉徴収義務者の事務負担を軽減し、給与所得者の利便性を向上させる観点から、平成32年10月からこれらを電磁的方法によって提出できるようにする。

さらに、個人所得税の青色申告者について、電子申告を優遇する特例が設けられる。青色申告特別控除は、今般の給与所得控除の引下げと揃えて10万円引き下げられるが、電子申告を行う場合には65万円と現行と同水準にする。

#### ウ 森林環境税（仮称）の創設

森林の整備は、地球温暖化防止や国土の保全や地方創生などにつながるが、近年は所有者の管理意欲の低下等による森林の荒廃が懸念されている。こうした状況に鑑み、市町村が実施する森林整備等の財源に充てるため、平成31年度税制改正において「森林環境税」（仮称）及び「森林環境譲与税」（仮称）が創設されることとなっている。税率は年1,000円とされ、個人住民税均等割に上乗せして徴収される。現在、震災復興財源を確保するために個人住民税均等割の税率が引き上げられている措置が、平成35年度まで行われていること等を考慮し、この同額を引き継ぐ形で平成36年から導入される。森林環境税は国税として位置付けられるが、森林面積等に応じて市町村及び都道府県に配られ、使途も地方自治体が決定することとなる。

以上が今回の改正の主な概要である。平成30年度税制改正（内国税関係）による増減収額は、初年度（30年度）10億円の減収、平年度1,590億円の増収と見込まれている（図表5）。

図表5 平成30年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額  
（単位：億円）

改正事項	平年度	初年度
<b>1. 個人所得課税</b>	<b>730</b>	<b>-</b>
① 給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替	▲ 370	-
② 給与所得控除の見直し	730	-
③ 公的年金等控除の見直し	70	-
④ 基礎控除の逡減・消失化	350	-
⑤ 公募投資信託等の内外二重課税の調整等	▲ 50	-
<b>2. 資産課税</b>	<b>▲ 730</b>	<b>▲ 310</b>
① 事業承継税制の特例の創設等	▲ 710	▲ 310
② 農地等の納税猶予制度の見直し	▲ 20	0
<b>3. 法人課税</b>	<b>▲ 10</b>	<b>▲ 30</b>
① 賃上げ及び投資の促進に係る税制上の措置	▲ 1,610	▲ 1,290
② 情報連携投資等の促進に係る税制の創設	▲ 130	▲ 120
③ 所得拡大促進税制の見直し	1,740	1,390
④ その他の租税特別措置の見直し	▲ 10	▲ 10
<b>4. 消費課税</b>	<b>1,600</b>	<b>330</b>
① 国際観光旅客税（仮称）の創設	430	60
② たばこ税の見直し	1,280	270
③ 簡易課税制度のみなし仕入率の見直し（消費税）	▲ 110	-
<b>合計</b>	<b>1,590</b>	<b>▲ 10</b>

（出所）『平成30年度税制改正の大綱』（平成29年12月22日閣議決定）より作成

### 3. 今後の課題

個人所得税改革の第二弾と位置付けられる平成30年度税制改正の大きな特徴は、所得計算上の控除から人的控除への振替（給与所得控除から基礎控除へ）が行われることである。給与所得控除を減額し、その一部を人的控除に振り替える必要性については、基礎控除が最低生活保障との趣旨に照らして低水準である一方、給与所得控除が過大であるとの立場から、かねてより指摘されていた<sup>17</sup>。しかし、このような諸控除を横断的に見直す手法は、個別の控除制度の性質を踏まえたあるべき姿についての検討が部分的なものにとどまるなど、いくつかの問題点をはらんでいる。本章では、今回の個人所得税改革について、①それぞれの控除の性質を踏まえた内容になっているか、②所得再分配機能の回復に向けた見直しとして妥当な内容か、という二つの視点から課題を指摘する。また、来年度に向けた検討課題とされる寡婦（寡夫）控除の見直しについて主な論点を整理する。

#### （1）各種控除の性質を踏まえた見直しの必要性

##### ア 給与所得控除の性質

給与所得控除については、平成24年度に成立した税制抜本改革法<sup>18</sup>の附則にその水準等の見直しを進める方針が盛り込まれたことなども踏まえ、近年、高所得者の控除額を減額する見直しが行われてきた。平成24年度税制改正では、平成25年分から給与収入が1,500万円を超える場合に245万円の上限が設定された。平成26年度税制改正ではこの上限額が更に見直され、平成28年分から給与収入1,200万円超で230万円、平成

<sup>17</sup> 金子宏「総説—所得税における所得控除の研究」『日税研論集』第52号（平15.4）8頁

<sup>18</sup> 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成24年法律第68号）

29年分から1,000万円超で220万円に改められた。上限設定の理由について平成26年度の与党税制改正大綱では、「現行の水準は、所得税の課税ベースを大きく浸食しており、実際の給与所得者の勤務関連支出に比しても、また主要国の概算控除額との比較においても過大」となっていることが挙げられた。今回の見直しもこの方針に沿って行われるが、給与所得控除の「給与所得者の必要経費の概算控除」としての側面のみが強調されている印象を拭えない。

給与所得控除の性質については、従来、「必要経費の概算控除」と「他の所得との負担調整」の二つがあると整理されてきた<sup>19</sup>。給与所得が他の所得との調整を必要とする理由として多く指摘されてきたのが、給与所得は源泉徴収が行われるため事業所得等と比べて捕捉しやすいことから、所得把握の不均衡（いわゆる「クロヨン問題」）があるとされることである。現時点までにこうした所得捕捉率の不均衡が十分に解消されたかどうかについては、結論が出ているとは言えない<sup>20</sup>。

今回の改正では、給与所得控除の引下げと同時に基礎控除が引き上げられるため、大部分の納税者は増税とならないとされているが、年収850万円を超える給与所得者については、給与所得控除の引下げ幅が基礎控除の引上げ幅を上回るため、負担が増すこととなる<sup>21</sup>。さらに、基礎控除が逡減・消失する影響で、所得が2,400万円を超える給与所得者は、一層の負担増となる。他方、事業所得者等は、所得が2,400万円以下であれば、基礎控除の引上げによって減税となる。仮に現在も所得捕捉率の不均衡の問題が存在するとすれば、今回の改正によって不公平を助長することにもなりかねない。

所得税改革の方向性は、引き続き各種控除の在り方を全体として見直していくとされている。しかし、諸控除の見直しを更に進めるに当たっては、まず、制度と執行の両面から適正な所得把握に努めることが不可欠である。公平な税負担は国民の信頼の基本であり、給与所得控除の今後の見直しにおける重要な視点である。

## イ 基礎控除を始めとする人的控除

基礎控除を始めとする人的控除は、所得のうち本人及びその家族の最低限度の生活を維持するのに必要な部分は担税力を持たないという理由に基づくものであり、憲法第25条に定められた生存権の租税法における現われであるとされる<sup>22</sup>。現行の基礎控除額は38万円であるが、1年間「健康で文化的な最低限度の生活」を維持できる金額とは考えにくく、その水準が生活保護等と比較しても低いとの指摘がなされてきた<sup>23</sup>。そうした観点からは、基礎控除額を引き上げること自体には一定の合理性があると言える。

しかし、今回の給与所得控除から基礎控除への振替は、このような基礎控除の性格を踏まえ、その適正な水準についての十分な検討が行われた上での措置であるとは考えにくい。10万円という引上げ幅については、負担の変動が急激なものにならないようにするための措置であるとの説明にとどまっている。今後、基礎控除を更に引き上げていく

<sup>19</sup> 金子宏『租税法 第22版』（弘文堂、平成29年）237～238頁

<sup>20</sup> 『日本経済新聞』（平29.12.8）

<sup>21</sup> ただし、子育て世帯や介護を行う一部の世帯については、増税とならないよう措置が講じられる。

<sup>22</sup> 金子宏『租税法 第22版』（弘文堂、平成29年）200頁

<sup>23</sup> 金子宏「総説—所得税における所得控除の研究」『日税研論集』第52号（平15.4）7頁



方向性が示唆されているが、最終的に目指す水準や改革の全体像が明らかにされていないとの指摘も多い。

また、基礎控除を単独で増額することの妥当性も問題となる。基本的な人的控除である基礎控除・配偶者控除・扶養控除は一体として最低生活費非課税という憲法上の要請があり<sup>24</sup>、少なくとも昭和49年から原則として基礎控除と同額にされてきた。このような人的控除に対する憲法上の要請を踏まえると、今回諸控除の振替によって基礎控除の水準を見直すのであれば、扶養控除や配偶者控除など他の基本的な人的控除の水準も、改めて検討する必要がある。

さらに、人的控除が憲法上の要請に基づく最低生活費であるとの考え方に立てば、高所得者の控除額を逡減・消失させることの妥当性には議論の余地がある。相当高い所得を有する者にまで税負担の軽減効果を及ぼす必要性は乏しいとの考え方もあるものの、特に最も基本的な人的控除である基礎控除については、一部の納税者を対象外とすることが制度の在り方として望ましいかどうか、慎重な検討が求められる。

引き続き、所得計算上の控除から基礎控除への更なる振替が検討される見通しであるが、最も基本的な人的控除である基礎控除を見直すに当たっては、人的控除全体の在り方やあるべき水準等について、人的控除の意義も踏まえた丁寧な検討を行う必要がある。

## (2) 所得再分配機能の回復に向けた控除方式の見直し

政府が進める所得税改革の大きな目的は、所得再分配機能の回復によって、経済社会の構造変化に伴う所得格差の拡大等に対応することにある。そうした観点から、政府税調を中心に、人的控除等における控除方式の見直しが検討されてきた。現行制度では、課税所得を計算する際に総所得等から一定額を差し引く「所得控除方式」を採用しているが、適用税率の高い高所得者ほど税負担の軽減額が大きくなることが特に問題視されてきた。そのため、所得水準にかかわらず一定の税負担が軽減されるなど低所得者対策としての効果が期待できる「税額控除方式」や、「ゼロ税率方式」<sup>25</sup>を中心に検討されてきた。

そして、所得税改革の第一弾とされた平成29年度税制改正における配偶者控除・配偶者特別控除の見直しに際しても、夫婦控除を導入して税額控除方式へ移行する案等も検討されたが、結果的には、欧米諸国でも導入例のある<sup>26</sup>高所得者について控除額が逡減・消失する仕組みが取り入れられる改正となった。さらに、改革の第二弾である今回の基礎控除の見直しにおいても、現行の所得控除方式からゼロ税率方式や税額控除方式に移行した場合には負担変動が急激なものとなりかねないことから、逡減・消失型の所得控除方式が採用された。このように、我が国における控除方式の見直しは、逡減・消失型の所得控除方式を中心とする所得控除を維持する方式に当面は結着しつつある。

逡減・消失型の所得控除方式を採用すれば、高所得層の税負担軽減額が制限されるため、

<sup>24</sup> 金子宏「総説—所得税における所得控除の研究」『日税研論集』第52号(平15.4)6頁

<sup>25</sup> 「税額控除方式」は一定額を税額から控除する方式であり、「ゼロ税率方式」は課税所得の一部に対する税率をゼロとする方式である。これらの方式によれば、所得水準にかかわらず一定の税負担軽減が実現できる。

<sup>26</sup> 主要国の例を見ると、ドイツ、フランスでは、所得控除方式の基礎控除を設けず、ゼロ税率方式が導入されている。アメリカやイギリスでは、所得に応じて控除額を逡減・消失させる方式が採用されている。



現行の所得控除方式と比べれば、より累進的な税負担構造となる。しかし、控除額が逡減し始める水準までは、所得が高いほど税負担軽減額が大きくなる問題点は解決されないため、所得再分配の効果は税額控除方式やゼロ税率方式よりも弱いと言える。また、控除額を逡減・消失させる所得の基準をどう考えるかも課題である。現行、配偶者控除等は所得900万円超から逡減し1,000万円超で消失する仕組みとなっており、基礎控除は今般の改正によって2,400万円超から逡減、2,500万円超で消失することとなる。さらに、給与所得控除については控除上限の適用基準が年収850万円に設定されるなど、制度によって「高所得者」の基準が異なっている。所得再分配の視点から、今後どのような仕組みとすべきか、税額控除等への移行も含めた控除方式の抜本的な見直しが引き続き検討課題となる。

また、所得再分配機能の回復に向けた方策としては、控除方式の在り方が議論の焦点となってきたが、税率構造の見直しによって累進性を高める方法も考えられる。しかし、現在の我が国所得税の最高税率は、平成27年度税制改正において45%（国・地方合わせて55%）まで引き上げられ、既に米英などの主要国と同等あるいはやや高い水準となっている。所得再分配の観点からは、更なる累進強化も検討課題となり得るが、勤労者の労働意欲の阻害や人材の国外流出等につながるおそれがある点に留意する必要がある。

### （3）寡婦（寡夫）控除の見直し

人的控除には、基礎控除、配偶者控除などの基礎的な人的控除のほかに、障害者控除、勤労学生控除といった特別な人的控除があり、これらは「通常の者に比較して生活上追加的経費が必要である、という考慮」<sup>27</sup>により設けられている。その一つである寡婦（寡夫）控除は、配偶者と死別又は離婚した場合に、所得や扶養親族に係る要件を満たせば一定の所得控除を受けられる制度である（図表6）。つまり、法律婚をしたことが前提とされており、結婚をせず一人で子供を育てている場合などは控除を受けられない。法律婚の形を取ったかどうかによって担税力に差が出るとは考えにくく<sup>28</sup>、寡婦（寡夫）と非婚のひとり親とを税制上区別する必然性が高くないことから、非婚のひとり親に対しても寡婦（寡夫）控除と同様の税制上の配慮を行うべきとの指摘がなされてきた<sup>29</sup>。

地方自治体においては、非婚のひとり親に対して公営住宅への入居や保育料の算定において寡婦と同等に扱う寡婦控除の「みなし適用」を行うなど、対応が進んでいるのに対して、国の税制面での対応は行われていない状況にある。第2次安倍政権発足以降、与党の税制改正大綱には毎年「検討課題」として寡婦控除の見直しが挙げられてきたが、これまでに大きな議論の進展は見られなかった。しかし、今回の与党税制改正大綱には、「婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する税制上の対応」について「平成31年度税制改正において検討し、結論を得る」と具体的な検討時期が示された。寡婦（寡夫）控除の適用対象を拡大する場合には、例えば事実婚状態にある場合などにも控除が適用されるこ

<sup>27</sup> 金子宏『租税法 第22版』（弘文堂、平成29年）202頁

<sup>28</sup> 『平成28年度全国ひとり親世帯等調査』（厚生労働省）によれば、母子世帯の母の平均年間就労収入は、未婚の場合177万円であり、死別（186万円）や離婚（205万円）の場合よりも低い。

<sup>29</sup> 酒井克彦「時局論文『非婚の母に寡婦控除を！』」『税』71巻10号（平28.10）109頁

となれば、公平性の観点から問題となり得ることから、実態の適切な把握が課題となる。

ひとり親を想定した特別な人的控除には、女性を対象とする寡婦控除と、男性を対象とする寡夫控除があり、適用要件や控除額などの面で寡夫控除の方がより厳しい制度となっている（図表6）。人的控除の中で、寡婦控除及び寡夫控除についてのみ性別による差異が設けられていることの妥当性については、検討の余地がある。平成12年に政府税調で取りまとめられた「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—」には、寡婦控除と寡夫控除について、「女性の社会進出などを踏まえて、両控除の差異も含め、そのあり方を考えていくことが必要」としている。税制以外の制度<sup>30</sup>や地方自治体における取組等も参考にした議論が求められる。

図表6 寡婦控除と寡夫控除

離別理由	所得要件	扶養要件	控除額	
			寡婦控除	寡夫控除
死別	年間所得500万円以下	なし	27万円	×
死別又は離婚	なし	扶養親族を有する	27万円	×
死別又は離婚	年間所得500万円以下	扶養親族である子を有する	35万円(※)	27万円

(※)特別寡婦として8万円が加算される。

(出所) 財務省資料を基に作成

#### 4. おわりに

平成30年度税制改正は、企業及び個人事業主に対しては負担軽減策が多く採られる一方で、個人向けの所得税は増税となった。さらに、たばこ税率の引上げ、国際観光旅客税の創設など、基幹税以外の個人向け増税が目立つ内容となった。

平成29年度に引き続き増税となった背景には、我が国の厳しい財政状況がある。国・地方合わせた長期債務残高は平成30年度末で1,107兆円（対GDP比196%）に上る見込みであり、少子高齢化が進展する中、増大する社会保障費への対応が急務となっている。また、消費税との関連では、軽減税率導入による減収分の財源確保策が課題であり、増収分の用途変更による財政健全化への影響も懸念されている。こうした状況に鑑みれば、更に税収を確保していくための議論が欠かせない。所得税については、累次の減税の結果低下してきた財源調達能力の回復も主要な課題である。今回の所得税改革の議論は、所得再分配機能の回復及び働き方の多様化への対応に重点が置かれたが、財源調達機能強化の視点も合わせて検討していくことが必要である。

負担増を伴う改革に当たっては、国民の十分な理解と納得を得ることが不可欠である。個人所得税改革は今後も継続される見通しであるが、最終的にどのような税体系を目指すのか、その全体像は見えてこない。国民の理解を得られるよう、税制全体についての青写真を描きつつ、丁寧かつ慎重に議論を進めることが求められる。

(たかぎ なつこ)

<sup>30</sup> 例えば児童扶養手当は、従来は母子家庭のみに支給されていたが、改正児童扶養手当法（平成22年8月1日施行）により父子家庭にも支給されるようになった。