

新型コロナ危機後の所得税改革に向けて

— 昭和期の累進度の高い税率構造の教訓 —

伊田 賢司

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 最近の税収動向と過去最高税収の評価
3. 所得税の税率構造
 - (1) 税率構造の現状
 - (2) シャウブ税制後の税率構造の変遷
 - (3) 税率構造をめぐる主な課題
4. 所得税の課税ベース
 - (1) 諸控除の現状と主な課題
 - (2) 租税特別措置の現状と主な課題
5. おわりに

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）は、我が国経済に大きな影響をもたらしている。政府がこれまでに行った新型コロナ対策は事業規模で233.9兆円程度に達し¹、令和2年度一般会計において2度の補正予算が編成された。財源を確保するために追加した公債金は57.6兆円と、当初予算との合計額は90.2兆円に及んでいる。新型コロナの収束が不透明な状況で、財政・金融による下支えは当面必要となり、収束後においても、あらゆる施策が講じられていくこととなろう。

しかし、新型コロナウイルス感染症等の影響による危機（以下「新型コロナ危機」という。）においても財政規律を維持する姿勢を示すことの重要性は増していると言える。菅政権においては、2020年末までに、経済・財政一体改革の推進に向けた改革工程の具体化が

¹ 「令和2年度第2次補正予算について」(令2.5.29 経済財政諮問会議資料)<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2020/0529/shiryo_01.pdf> (令2.11.26 最終アクセス)

図られる²とともに、次期常会には、赤字国債の発行の根拠法である公債発行特例法³の5年ぶりの改正が見込まれる。これを契機に、財政健全化への取組や、税制の役割について改めて検討することが重要である。

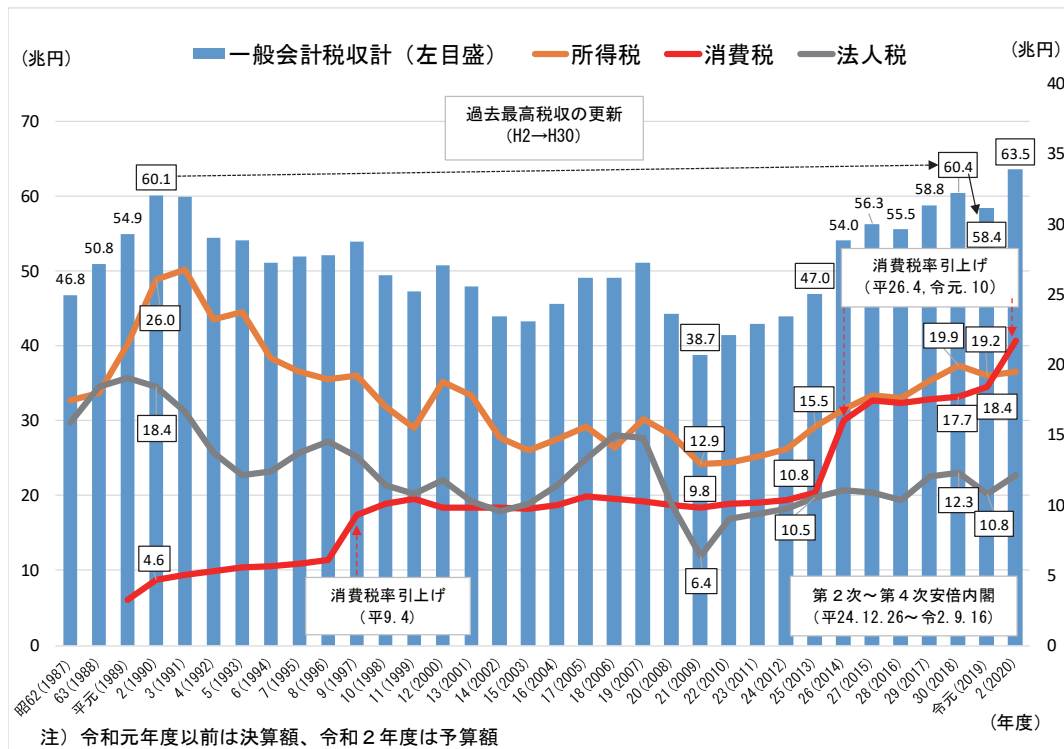
本稿は、新型コロナ危機後の財政健全化に向けた税制の抜本的な改革を見据え、所得税の税率構造の変遷を振り返りつつ、税率構造の見直しと課税ベースの適正化について、主な課題を取り上げるものである。

2. 最近の税収動向と過去最高税収の評価

まず、最近の税収動向について概観する。我が国の一般会計税収の過去最高額は、平成2年度の60.1兆円⁴であったが、平成30年度において60.4兆円と28年ぶりに更新した。しかし、令和元年度税収は当初見込み（62.5兆円）よりも4兆円下方修正（58.4兆円）された。平成30年度税収が過去最高税収となった要因とともに、令和元年度税収が政府見込みと大きく乖離した要因について検証する。

安倍政権の経済財政政策（アベノミクス）の実績の一つとして掲げられる過去最高税収であるが、その実現に最も寄与したのは消費税増税である。第二次安倍政権発足後に編成

図表1 一般会計税収の推移



(出所) 財務省資料を基に作成

² 『経済財政運営と改革の基本方針2020』（令和2年7月17日閣議決定）7頁

³ 「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」（平成24年法律第101号）。平成28年度から平成32（令和2）年度までの各年度における特例公債（いわゆる赤字国債）の発行等の特例を定めた法律である。

⁴ 本稿においては、特に断りのない限り、税収は決算額を使用している。

された平成 25 年度予算における税収と比較した平成 30 年度税収の増収額は 13.4 兆円で、消費税増税分の占める割合は約 2 分の 1 であった。税収が下方修正された令和元年度との比較では、その割合は約 3 分の 2 に達するなど、消費税に依存する傾向がますます高まった。安倍政権において、所得税・法人税の税収が増えたことは事実であるが、増収の中心的役割を果たしたのは消費税であったと言えよう。

令和元年度税収が大きく減収した要因は、景気に左右されやすい法人税収と所得税収の減少（約 2.8 兆円）にあった。これを裏付けるように、日本の景気回復局面は平成 30 年 10 月までの 5 年 11 か月で終了したことが、令和 2 年 7 月に明らかになった⁵。当時、米中貿易摩擦や、相次ぐ自然災害の発生の影響等により、各方面から景気後退局面に入ったことが指摘されていた中で、政府は、令和元年 10 月に、消費税率 10% への引上げを予定どおり行った。もちろん令和元年度税収の減収には新型コロナも影響しているが、景気後退局面の中で行われた消費税増税が日本経済の下押し圧力の要因の一つになったとの見方もある。このように、過去最高税収の主な要因が消費税増税に起因した一方、税収が下方修正されたことに消費税増税が少なからず影響したと考えられることについて、重く受け止めることが必要であろう。

このような状況の下で、令和 2 年度税収（当初予算 63.5 兆円）は、新型コロナ拡大の影響等から厳しい状況とみられる。令和 2 年度税収の行方は、今後の財政健全化目標の達成においても重要であり、その動向が注視される。

アベノミクスの継承を掲げた菅総理は、自由民主党総裁選の最中、消費税を 10 年引き上げることはない旨の発言をした⁶。政府税制調査会は、中長期的な税制の在り方の検討に向けて動き出しているが、菅総理の発言を受けて税制論議は消費税を除いた形で進む可能性もあろう。消費税増税を封印する発言は小泉政権においてもなされたが⁷、所得・資産・消費を一体として、幅広い論議が交わされることが税体系の再構築において重要である。

かつて、小泉政権においては、少子高齢化や財政赤字の累増など我が国が直面する課題に対し、中長期の時間軸の中であるべき税制の全体像について基本方針が示された。基本方針の中心課題は、所得税の基幹税としての機能回復、すなわち財源調達機能や所得再分配機能の回復であった⁸。この基本方針を踏まえ、所得税の諸控除の見直しなどにもつな

⁵ 西村内閣府特命担当大臣は、「今回の『アベノミクス景気』は、大変残念ですが、71 か月間の景気拡大、景気回復局面です。そして、戦後最長は 2002 年の 1 月から 2008 年の 2 月までの 73 か月ということです。ちなみに、よく言われる『いざなぎ景気』が 57 か月で、谷の 1965 年 10 月から山の 1970 年 7 月までであり、戦後 2 番目の長さになります。」経済財政諮問会議後の記者会見（令和 2 年 7 月 30 日）〈<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2020/0730/interview.html>〉(令 2. 11. 20 最終アクセス)

⁶ 『日本経済新聞』夕刊（令 2. 9. 11）

⁷ 第 162 回国会衆議院財務金融委員会議録第 9 号 7 頁（平 17. 3. 2）

⁸ 税制調査会『あるべき税制の構築に向けた基本方針』（平成 14 年 6 月）5 頁。「わが国の個人所得課税（国税：所得税、地方税：個人住民税）は、累次の減税の結果、主要国との比較において、税負担水準（税収の対国民所得比、個々人の税負担割合等）が極めて低く（『狭く薄い』）、基幹税として本来果たすべき財源調達や所得再分配などの機能を喪失しかねない状況にある。個人所得課税制度の検討においては、こうした『空洞化』の状況を是正し、その基幹税としての機能を回復する必要がある。同時に、少子・高齢化など経済社会の構造変化の中で、税負担に歪みが生じている面があればこれを是正するとともに、根強い『不公平感』にも対処していかなければならない。」と述べられている。

がった。菅政権においても、財政健全化目標の見直しと合わせて、新型コロナの収束後に向けて税制改革の青写真を示すことが求められよう。

これまでの税収動向から、我が国経済がバブル崩壊から累次の危機に直面した中においても消費税が税収の下支えになったことは明らかである。消費税に依存する租税構造により安定的な税収の確保、すなわち財源調達機能は高まるが、所得再分配機能の低下を通じ、我が国の経済社会への副作用を生じさせることが懸念される。このため、所得税における基幹税としての役割を高めることで、税収を生み出す租税構造を再構築し、所得再分配機能の回復につなげることが重要であろう。

3. 所得税の税率構造

以下では、近年の所得税の財源調達機能や所得再分配機能の低下の大きな要因として指摘されている税率構造について、第二次大戦後の昭和期を中心に、過去の変遷を振り返りつつ課題に触れていきたい。

(1) 税率構造の現状

現行所得税の課税方式には総合課税と分離課税が設けられており、総合課税には超過累進税率、分離課税には比例税率が適用される。超過累進税率は、所得増加の割合以上に税負担が増加するため、比例的な税率構造よりも高い所得再分配機能を有している。

図表2は、総合課税の税率構造の推移を示したものである。税率構造は、ブラケットと呼ばれる税率(所得)区分とそれに対応する税率の刻み数で構成される。現行の所得税は、5%から45%の7段階の構造で、具体的には、課税所得195万円以下に5%、195万円超330万円以下に10%、330万円超695万円以下に20%、695万円超900万円以下に23%、

図表2 所得税の主な税率構造の推移

①シャープ税制前～高度経済成長期

	昭和24年	昭和25年	昭和28年	昭和32年	昭和37年	昭和44年	昭和45年
最低税率	20%	→	15%	10%	8%	10%	→
最高税率	85%	55%	65%	70%	75%	→	→
税率の刻み数	14	8	11	13	15	16	19

②抜本的税制改革前～現行

	昭和59年	昭和62年	昭和63年	平成元年	平成11年	平成19年	平成27年
最低税率	10.5%	→	10%	→	→	5%	→
最高税率	70%	60%	→	50%	37%	40%	45%
税率の刻み数	15	12	6	5	4	6	7

(出所) 財務省資料を基に作成

900万円超 1,800万円以下に 33%、1,800万円超 4,000万円以下に 40%、4,000万円超に 45%の税率が適用される。

昭和 62 年、昭和 63 年の抜本的税制改革（以下「抜本的税制改革」という。）が行われる直前の昭和 59 年においては 10.5%から 70%の 15 段階と累進度の高い税率構造であったが、平成 11 年には 10%から 37%の 4 段階とフラット化が進んだ。平成 19 年の見直しは、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲によるものであった⁹。現行の 5%から 45%の 7 段階の税率構造は、社会保障・税一体改革の一環として、消費税率が 5%から 10%に引き上げられることから、所得再分配機能の観点から累進強化が図られたものである。

税率構造のフラット化は税収面に影響を及ぼしている。図表 3 は、所得税の累進税率を見直すとどの程度の増収力があるのかについて財務省が行った機械的試算である。この試算によれば、高所得者への課税強化では大きな増収とならない一方、最低税率 5%及び 10%の税率区分の範囲に約 8 割の納税者が集中しており、これらの層に増収力が偏っていることなどが読み取れよう。この試算については幅を持って解釈する必要はあるが¹⁰、現行所得税の税率構造を捉えるための資料の一つと見るべきである。一方、税率構造のフラット化の実態を把握した上で、所得税の財源調達機能や所得再分配機能の回復に向けた検討課題とすべきであろう。

図表 3 所得税の税率区分ごとの税収

税率区分	課税所得	税率 1%引上げ 当たりの増収力	対象納税者数の 割合（累積）
45%	4,000万円～	約260億円	0.2%
40%	1,800万円～	約330億円	0.7%
33%	900万円～	約610億円	2.3%
23%	695万円～	約360億円	4.6%
20%	330万円～	約1,590億円	17.0%
10%	195万円～	約1,730億円	42.4%
5%	0円～	約6,940億円	100.0%

（出所）財務省資料を基に作成

（２）シャープ税制後の税率構造の変遷

ア シャープ税制とその修正（昭和 20 年代）

我が国の税制は、シャープ勧告¹¹に基づき昭和 25 年に行われた税制改正（以下「シャ

⁹ 個人住民税は 5%、10%、13%の 3 段階の税率を 10%に一本化する一方、所得税は最低税率 5%を加えるとともに、20%、30%、37%の各税率に 3%を加算するなど税率の調整を図り、税源移譲の前後で税負担が生じないように手当てした。

¹⁰ 税収の計算の前提として、平成 30 年度予算ベースの推計値に、平成 30 年度税制改正における個人所得課税の見直し等が加味されている。また、平成 30 年度一般会計税収（当初予算）は 19 兆円（うち源泉分 15.7 兆円、申告分 3.3 兆円）であるが、試算の税収の合計額は 13.7 兆円と乖離している。

¹¹ 金子宏『租税法第 23 版』（弘文堂、2019 年）59～63 頁。シャープ勧告とは、昭和 24 年に来日したシャープ税制使節団の「シャープ使節団日本税制報告書」の通称であり、国と地方を通ずる我が国の税制全体の長期的な在り方を勧告したものである。その基本方針には、①公平な租税制度の確立、②租税行政の改善、③地

ウブ税制」という。)の後、日本的な発展を遂げてきた¹²。シャウブ税制における所得税は、課税ベースをできるだけ広く取り、累進税率を厳密に適用する包括的所得税の下での総合課税方式が採られた。金融所得については利子や配当の源泉分離課税が廃止され、所得税を補完するために富裕税が創設¹³された。このような総合累進課税の採用と富裕税の創設の下、所得税の税率構造はフラット化の上、最高税率は85%から55%へと大幅に引き下げられた(図表2-①)。課税ベースの拡大とともに全体的に税率が抑えられたことから、「税率のフラット化の原型」¹⁴との評価もなされている。一方、最高税率の引下げの背景には、高所得者層の納税協力を高め、実質的に課税所得の把握に努めるという税務執行上の意図もあったとされる。すなわち、累進税率を高めても税務執行上うまく機能しなければ増収が望めないからでもあった¹⁵。

このように、我が国の所得税の基礎が築かれたシャウブ税制における所得税は、広い課税ベースの下、行き過ぎた累進税率とならないよう配慮されたことが特徴であり、総合課税に忠実な包括的所得税が実現したとの評価もなされた¹⁶。

理想的とされたシャウブ税制はその後修正が重ねられ¹⁷、我が国自前の税制が動き出したのは昭和28年度税制改正以降と言われている¹⁸。シャウブ税制における所得税は、課税ベースの拡大や富裕税の創設もあり最高税率の引下げ等を含め累進緩和が図られたが、厳密な総合課税方式の下で、国民の所得税負担は軽くはなかった¹⁹。このため、シャウブ税制の修正の過程においては、人的控除の引上げや新たな控除の創設、さらには利子・配当・有価証券譲渡益など資産所得の特例措置が拡大された。そして、昭和28年度税制改正においては、富裕税の廃止²⁰、所得税の最高税率の引上げ(55%→65%、図表2-①)、有価証券譲渡益課税の廃止²¹などシャウブ税制の崩壊を象徴する国税の見直しが

方財政の強化などを掲げ、直接税中心の税制、総合累進所得税、所得税の補完税としての富裕税の創設など多岐にわたる勧告が行われた。

¹² 前掲注11、57頁。戦後の租税制度の発達について、「第二次世界大戦後の租税制度の発達は、(1)終戦から昭和24年(1949年)までの転換期、(2)昭和25年(1950年)にシャウブ税制が確立し、それが比較的純粋な形で存続していた昭和27年までの時期、(3)昭和28年(1953年)以降のシャウブ税制がなしくずし的に修正され、それが徐々に形骸化した時期、(4)昭和62年度以降の抜本的な税制改革の始まった時期の4つの時期に分けることができる。」と述べられている。

¹³ 梅田高樹『富裕税の創設とその終末』(税務大学校論叢、1982年11月)253～254頁。富裕税は、財産価額が500万円を超える者に対して、財産価額に超過累進税率(0.5%から3.0%)を課す税である。

¹⁴ 大蔵省主税局『所得税百年史』(1988年)63頁

¹⁵ 石弘光『現代税制改革史』(東洋経済新報社、2008年)52～54頁

¹⁶ 前掲注14

¹⁷ 平田敬一郎、忠佐市、泉美之松『昭和税制の回顧と展望(上巻)』(大蔵財務協会、1979年)466頁。「シャウブ税制というのは、主税局的な考え方からすると理想税制だった。しかし、理想税制だけども、いわゆるそれが本当においていいのかどうかということになってくると、もうちょっと総合的立場でみると、これはいろいろ問題があった。大部分、立法化して実施してみたが、二、三年のうちに大分修正することになった。」と述べられている。

¹⁸ 石弘光『政策の現場から—バブル崩壊後の日本経済・財政を考える—』(ぎょうせい、2006年)162頁

¹⁹ 前掲注14、65頁

²⁰ 佐藤進、宮島洋『戦後税制史』(税務経理協会、1990年)41頁。富裕税は税務執行の困難を主な理由として廃止されたとしている。

²¹ 昭和28年度税制改正で²¹有価証券譲渡所得に対する課税は廃止され、その代わりに有価証券取引税が導入されることになった。

行われた²²。

このように、シャープ税制から修正までの所得税の見直しは、課税ベースや税率構造が深く関係していた。シャープ税制においては、課税ベースの拡大とともに、累進税率は全体的に引き下げられた。そして、シャープ税制の修正においては、課税ベースの縮小とともに、富裕税の廃止を背景に最高税率の引上げが行われたのであった。

イ 高度経済成長期以降（昭和 30 年代～昭和 50 年代）

（ア）最高税率

昭和 28 年のシャープ税制の崩壊後、最高税率の引上げは 2 回行われた。昭和 32 年度税制改正においては累進強化を図るために 70%に引き上げられた。昭和 37 年度税制改正においては最高税率が 75%に引き上げられたが、この引上げは、所得税の一部を道府県民税所得割に移譲することに伴い行われたものであった。すなわち、シャープ税制の昭和 25 年から累進強化を目的とした最高税率の引上げは、昭和 28 年度及び昭和 32 年度であった。最高税率が 70%又は 75%の高い税率水準は、昭和 62 年度税制改正において 60%へと引き下げられるまで 30 年間も維持されたことになる。このような税率水準の高い最高税率となった背景について、政策決定過程の一端を見てみる。

昭和 32 年度税制改正において、当時の臨時税制調査会²³の答申では、国際的な比較とシャープ税制前の水準を基に、最高税率の 70%への引上げが答申された。当時、日本の最高税率 65%は、西ドイツの最高（限界）税率 63.5%とほぼ同水準であり、イギリスの 92.5%よりも低い状況であった。しかし、個人住民税と合わせた日本の税率は最高 78.65%²⁴と、英独の税率水準のほぼ中間にあるなどとした。一方、シャープ勧告以前の所得税の最高税率（85%）が高いことなどから、最終的に 70%の税率を設けることが適当と結論付けられた²⁵。このように、昭和 32 年度税制改正においては、シャープ税制前の累進度の高い税率構造を参考に最高税率が決定されたと言えよう。

最高税率は、昭和 37 年度税制改正を経て 75%となり、その後も維持されるが、最高税率の水準を懸念する指摘もなされてくる。例えば、昭和 43 年 7 月の税制調査会の答申では、「最高税率は、これをあまり高く定めると所得税のほ脱や資産所得の分散を招き、また、貯蓄意欲や投資意欲の阻害要因ともなるので、最高税率をあまり高目にするには問題」²⁶との見解が示されている。そして、昭和 58 年 11 月の答申では、主要諸外国と比べ、最高税率（75%）が極めて高い水準²⁷であることに加え、税率区分が 19 段階と

²² 前掲注 20、40 頁

²³ 前掲注 15、315 頁。政府の税制調査会が恒久的な機関となったのは昭和 37 年 8 月であった。

²⁴ 当時の個人住民税（所得割 21%）において、所得税額を基準として税額を算出する方式により計算すると、次のとおりになる。最高税率 65（%）×（1+0.21）=78.65（%）

²⁵ 臨時税制調査会『臨時税制調査会答申』（昭和 31 年 12 月）45 頁。なお、「住民税を含めた総合税負担があまりに高くなることを防ぐため、住民税を含めた最高実効税率が 80.0%をこえないようにすることが必要である。このようにすれば、所得税の最高税率を引き上げても、これにともなう弊害を避けることができよう。」ということも述べられている。

²⁶ 税制調査会『長期税制のあり方についての答申』（昭和 43 年 7 月）17 頁。一方、「課税標準の総合の程度等とも関連するので、なお検討の必要がある。」とも述べられている。

²⁷ 個人住民税（所得割 18%）と合わせた最高税率は 93%であるが、所得税と個人住民税を通ずる税負担を一定以下にとどめる趣旨から賦課制限の制度が設けられていた。具体的には、前年の所得税と当該年度の個人

細かく刻まれているという際立った特色を持っているとの指摘がなされた²⁸。このように、最高税率の在り方については、シャープ税制前の高い税率水準などによって決定されたものの、日本経済の国際化の進展等を背景に、諸外国との関係にも重点が置かれるようになったことが確認できる。

(イ) 税率構造

(ア) では税率構造のうち最高税率の変遷について概観したが、次に税率構造全体について見てみる。シャープ税制における税率の刻み数は8であったが、その後の改正により徐々に増え、昭和45年には19と最大になった。また、最低税率と最高税率の税率差は、シャープ税制の35(20%~55%)から昭和45年には65(10%~75%)に広がった(図表2-①)。このような税率の刻み数の増加と税率差の拡大は、所得税の垂直的公平の実現のために必要と考えられているとの指摘がなされている²⁹。

一方、この税率構造の見直しは、国民の重税感への対応という面もあった。シャープ税制により、所得税の対象範囲が拡大したことから国民の重税感が根強く存在していたことに加え³⁰、累進度の高い税率構造の下で、高度経済成長期における所得の増加が、国民の所得税負担増につながり重荷となっていたのである。このため、政府は、諸控除の引上げとともに、税率の刻み数を増やしつつブラケット幅を拡大することなどで、国民の重税感の緩和を図っていた。所得税の減税は、昭和25年度以降一部例外はあるものの、昭和53年度まで毎年、どの租税よりも大規模に行われた³¹。

このように、政府は、累進度の高い税率構造を維持してきたが、国民の重税感を緩和するための減税政策の中で税率構造の見直しを行っていた。すなわち、シャープ税制以降の税率構造の変遷から考察できることは、累進度の高い税率構造を続けることで垂直的公平を図りつつ、重税感を緩和するための減税を行うことでバランスが取られていたものと言えよう。

(3) 税率構造をめぐる主な課題

平成17年6月、政府税制調査会基礎問題小委員会は「個人所得課税に関する論点整理」を公表した。所得税の税負担の在り方等について様々な角度から改革の青写真が描かれていたが、所得税の納税者の多くが給与所得者であることなどから、「サラリーマン増税」との指摘も挙がった³²。このように、所得税改革には国民の重税感につながる見直しが含まれることから、その判断には重い責任が伴うが、国民的な議論から改革の道筋を付けることは極めて重要となる。令和という新しい時代において、人口減少や少子高齢化が一層進む

住民税の負担が課税総所得金額等の一定割合(80%)を超える場合に、その超える金額を個人住民税の所得割から控除するものである。昭和59年度税制改正において、賦課制限の水準は80%から78%に引き下げられた。そして、昭和62年度税制改正において、最高税率の引下げ等に伴い、賦課制限の制度は、昭和63年度に廃止された。

²⁸ 税制調査会『今後の税制のあり方についての答申』(昭和58年11月)14~15頁

²⁹ 前掲注14、84頁

³⁰ 前掲注15、200頁

³¹ 前掲注14、73頁

³² 『日本経済新聞』(平17.6.22)

中で、所得税の在り方は主要な論点であり、引き続き検討が求められよう。

以下では、昭和期の所得税の税率構造の変遷等を振り返ることで得られた課題について整理してみたい。

ア 課税ベースと税率構造の関係の重要性

シャープ税制が理想とした累進税率を厳密に適用する包括的所得税の下での総合課税方式を、我が国が全面的に取り入れることはなかった。しかし、我が国の所得税の基礎となった昭和 25 年度税制改正及び昭和 28 年度税制改正の制度の設計において、課税ベースと税率構造の組合せが重視されてきたことが改めて確認された。シャープ税制における所得税は、課税ベースを極力拡大し累進緩和が図られる一方、昭和 28 年度税制改正では課税ベースが狭められたことなどから、最高税率の引上げを含む累進強化が図られた。現行の所得税においても、このような課税ベースと税率構造の関係を重視すべきであろう。

しかし、課税ベースと税率構造との関係が重要であるとはいえ、見直しに当たっては、その時代の背景事情等も影響するなど難しい判断が伴う³³。また、税率構造を設計するとしても決められた計算ルールはないものとみられる。この点について、昭和 31 年 12 月の臨時税制調査会の答申では、「個人所得税の理想的な累進率を決定する算式があるかどうかについて検討したが、満足な結果を得ることはできなかつた。」とした上で、「むしろ、税率の累進度は、従来の累進負担のつりあいをあまり狂わせるものでないこと、実効税率が所得を増すにつれてなめらかに上昇すること、財政上必要な収入額を確保することができること、というような常識的な要請にこたえ、社会の常識に合致したものを探求するというこれまでの方式を踏襲せざるをえなかつた。」³⁴との指摘がなされている。

このように、税率構造の見直しの判断に当たっては、少なくとも、極端に累進度の高い税率構造を避けつつ負担は緩やかに増加させることと、財政上必要な収入額を確保するという所得税の財源調達機能とのバランスが重要となる。この点においても税率構造だけに依存するのではなく、課税ベースを踏まえて、税負担の在り方が検討されるべきであろう。

イ 税率構造の見直しにおける国民の理解の必要性

現行の所得税の税率構造は、シャープ税制以降において最も累進度の高い昭和 40 年代と比べ、税率の刻み数で 12、税率差で 25 程度縮小した。垂直的公平を確保する上では、現行の税率構造に対して積極的に評価することはできないものと考えられる。しかし、既に確認したとおり、昭和期において累進度の高い税率構造が続けられてきた背景には、国民の重税感とそれに対する負担軽減策が講じられてきた事情があった。こうし

³³ 税制調査会『税制調査会答申及びその審議の内容と経過の説明』（昭和 36 年 12 月）5 頁。「どのような累進税率のあり方が適当であるかは、その国、その時期の国民生活の水準、所得階級の構成等に応じて判断されるべきものである。同時に、それは、所得階級の構成の構造的な変化、生活水準の質的向上等に応じて、適時に国民一般の公平感に合致するよう調整を加えていくべきものである。」と述べられている。

³⁴ 臨時税制調査会『臨時税制調査会答申』（昭和 31 年 12 月）44 頁

た点を踏まえると、現行の税率構造を機械的に昭和期の累進度の高い税率構造を参考に
見直すようなことは、税負担のゆがみにつながることにしないか検討が求められよう。

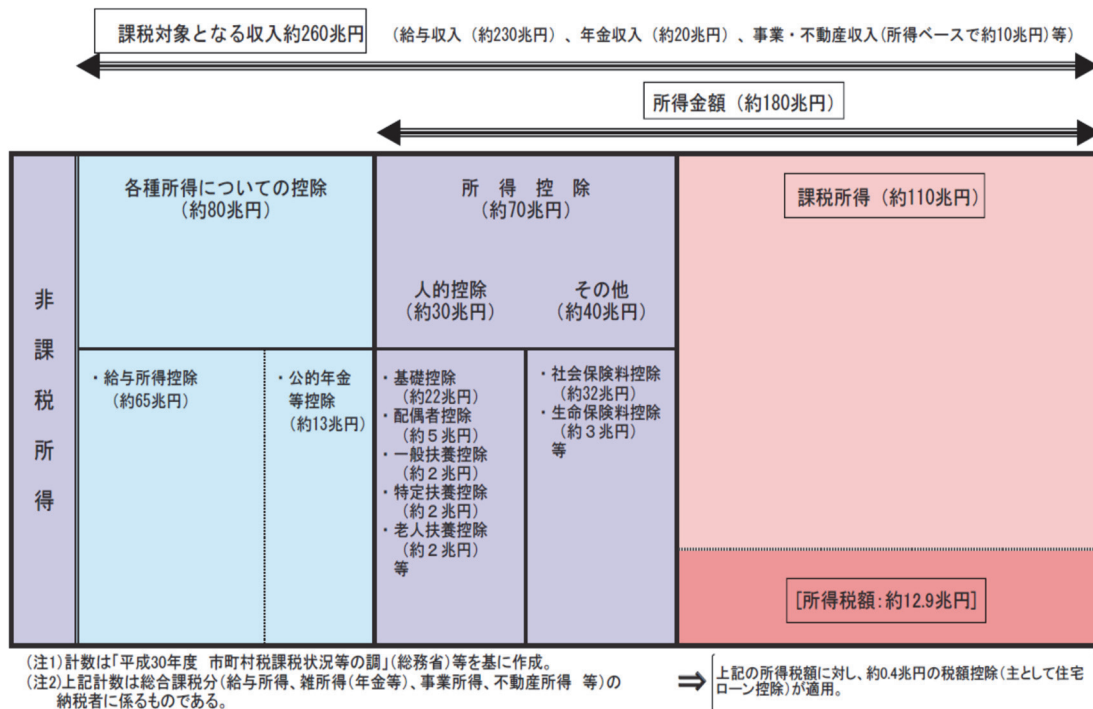
また、累進度の高い税率構造を適用することについて国民の理解が得られるのかにつ
いても十分な検討を要しよう。昭和期における累進度の高い税率構造による所得税の負
担を経験したという国民は極めて少ないであろう。すなわち、このような税率構造を適
用するとした場合、現役世代の多くが初めての経験になるということである。もともと
累進度の高い税率構造を再編したシャープ税制後の所得税とは状況が異なるということ
についても考慮に入れるべきであろう。このように、累進強化については、課税ベース
の見直しとともに、国民の理解が重要であると言えよう。

4. 所得税の課税ベース

(1) 諸控除の現状と主な課題

令和元年度一般会計税収（58.4兆円）のうち、所得税（19.2兆円）は3分の1を占めて
おり、消費税と並ぶ最大の税収源である。課税ベースは税収に影響を与える重要な要素で
あるが、所得税においては、納税者の担税力を反映するための諸控除が適用されるなど税
額計算の過程で徐々に狭められる。このため、所得税の税率水準をいくら高くしても、そ
の基になる課税ベースが狭められると税収の増加にはつながらない。課税ベースの拡大に
は、諸控除等の在り方が極めて重要となる。

図表4 所得税の課税ベース及び諸控除のイメージ



(出所) 財務省資料

所得税の税収は、総合課税分と分離課税分を合わせたものが基本となるが、そのうち総合課税分については、財務省資料によれば、給与所得控除、公的年金等控除、基礎控除、配偶者控除、扶養控除、社会保険料控除など諸控除を差し引いた後の課税ベースが、課税対象となる収入の約4割になるとされている。つまり諸控除の適用により、課税対象となる収入の約6割が外されていることとなる（図表4）。これら諸控除による減収見込額は、令和2年度予算ベースで機械的に計算すると16.6兆円程度となる（図表5）。令和2年度予算の所得税の税収が19.5兆円であることを踏まえると控除額の大きさが理解できるであろう。

諸控除は納税者の担税力の減殺等を図るために設けられているものであり、税収の観点だけでその在り方が判断されるべきではない。しかし、近年、諸外国では所得控除から給付を含む税額控除への移行が増えているなど、その在り方が問われてきた。我が国では、平成29年度、平成30年度において経済社会の構造変化を踏まえた所得税改革として、給与所得控除や公的年金等控除のほか、基礎控除、配偶者（特別）控除の見直しが行われたものの、所得控除の抜本的な見直しについては実質的に見送られたと言えよう。諸控除においては、それぞれの控除の目的や控除額の水準など検討すべき課題は多い。かつては課税最低限の水準が所得税負担の見直しの目安とされたこともあったが、諸外国における税額控除化の流れの中で、所得控除全体の水準の意義についても検討が求められよう。

また、課税ベースに関しては、土地や株式等の譲渡所得が総合課税の対象から除かれている。累進性の低下が指摘されていることも踏まえ、これらを総合課税の対象とするべきかについても検討が求められよう。

（2）租税特別措置の現状と主な課題

租税特別措置は、課税ベースを検討する上で大きな課題である。租税特別措置は、主に特定の政策目的を実現するため、税法本則の特例として設けられるもので、租税特別措置法に規定されるものを示すことが一般的である。令和元年度税制改正後における租税特別措置法の規定による特例の項目数は364である。この中には、租税特別措置として設けられて50年以上も経過する措置が複数あるなど、減税政策の目的と効果の検証が不断に求められる。

租税特別措置の減収見込額は、所得税関係で約1.8兆円、相続税や間接税関係等で約4.7兆円であり、合計約6.5兆円に及ぶ。さらに、法人税関係については、「租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律」（平成22年法律第8号）に基づき、内閣が「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書」を国会の常会に提出することとなっており、当該報告書において法人税関係租税特別措置の適用実態が把握できる。令和2年1月召集の

図表5 所得税の各種控除の減収見込額

区分	減収額
給与所得控除	7.1兆円程度
公的年金等控除	1.6兆円程度
基礎控除	2.5兆円程度
配偶者控除	0.4兆円程度
配偶者特別控除	0.1兆円程度
扶養控除	0.7兆円程度
社会保険料控除	4.2兆円程度

注) 令和2年度予算ベース

(出所) 財務省資料を基に作成

常会に提出された報告書（平成30年度）によれば、減収額の実績推計は約1.9兆円であった。これらを機械的に合計すると約8兆円規模の減税措置が講じられていると捉えることができる³⁵。5年前と比べると所得税関係は10%程度減少した一方、法人税関係租税特別措置の減収が大きく増えている。

所得税関係租税特別措置の中で最大の減税項目は、いわゆる住宅ローン減税である。令和2年度で7,630億円と全体の4割を占める。景気対策としての意味合いが強く、この20年近くで所得税収の大きな減収要因となった。このような住宅・土地関連のほか、金融・証券関連などを含め政策税制は広く利用されている。租税特別措置が、広く活用され、期待される効果が生み出されることは望ましいが、法人税関係租税特別措置のように、全ての措置について、減収（見込）額等を含め適用実態を明らかにすることも検討すべきであろう。

図表6 租税特別措置の減収見込額

	減収見込額（減収額実績推計）		増減
	平成27年度 （平成25年度）	令和2年度 （平成30年度）	
所得税関係	▲20,250億円	▲18,170億円	▲2,080億円
法人税関係	▲14,805億円	▲19,228億円	+4,423億円
その他	▲45,200億円	▲46,500億円	+1,300億円

（出所）財務省資料を基に作成

5. おわりに

令和元年10月に消費税率の段階的な引上げが完了し、社会保障・税一体改革における税制面の対応は一つの区切りを迎えたこととなる。新型コロナの収束が不透明な状況ではあるが、新型コロナ危機の下においても財政規律を維持する姿勢を示すことの重要性に変わりはない。このため、次なる税制改革に向けて、税制面における検討は新型コロナ後を見据えて不断に行われるべきであろう。その中で重要なことは、税収を生み出す租税構造を再構築することであり、取り分け所得税の機能を強化することであろう。それは、昭和期の累進度の高い税率構造に回帰するといった極端な改革ではなく、課税ベースの見直しとともに、税負担のゆがみが生じないような国民目線の改革であることが望ましい。

【参考文献】

- 大蔵省主税局『所得税百年史』（1988年）
- 石弘光『現代税制改革史』（東洋経済新報社、2008年）
- 佐藤進、宮島洋『戦後税制史』（税務経理協会、1990年）

（いだ けんじ）

³⁵ 一方、租税特別措置の中には増税を規定する措置もある。例えば、法人税関係では「交際費等の損金不算入」や「使途秘匿金の支出がある場合の課税の特例」が代表的であるが増収見込額は示されていない。また、間接税関係ではいわゆる当分の間税率（「揮発油税及び地方揮発油税の税率の特例」）で1兆1,380億円、また「地球温暖化対策のための石油石炭税の税率の特例」で2,400億円、「自動車重量税率の特例」で2,360億円など増収見込額の合計額は1兆6,340億円程度である。