

《論 説》

『家計調査』からみた税制改革の視点

平 野 正 樹

I. はじめに

財政制度の基本は租税制度であり、租税制度は歴史的かつ社会経済的な産物でもある。このため、各時代の社会経済情勢の変化に応じて、財政制度全般が変容を余儀なくされるとともに、租税制度もその変革が求められる。事実、戦後の租税制度は社会経済情勢の変化に対応して、累次にわたって改革が実施されてきた。現在でも、財政健全化のための一応の目途を早期につけるために、財政制度全般を抜本的に見直し、歳出・歳入両面での一体改革を目指す議論が活発に行われている。具体的には、財政悪化に歯止めをかけるため、2010年代の初頭に財政健全化指標の一つであるプライマリー・バランス（基礎的財政収支）を黒字化する必要がある、そのためには歳出削減だけでは限界であり、増税、例えば消費税率の引上げはやむを得ないとの見方が拡がっている。また、この消費税率の引上げによる財源は少子高齢化の進展に伴い急増すると見込まれる社会保障費に充当すべきであるという、消費税の「福祉目的税化」の議論もある。

ところで、わが国で財政事情が極端に悪化している主因はバブル崩壊以降の景気悪化に伴う税収の落込みや累次にわたる景気対策に加えて、少子高齢化の進展に伴う社会保障費の増加をはじめとした歳出規模の大きさに比較して租税負担の規模が相対的に小さいことが挙げられる。例えば、わが国の租税負担率を他の主要先進国と比較してみると、わが国はアメリカと同様に低い水準にある。これは現在世代が政府から提供された便益の大きさに応じた租税負担を行わず、巨額な財政赤字という形で将来世代にその負担を先送りしているからである。今後、少子高齢化が一層進展すれば、社会保障費が急増することは間違いなく、それに伴って租税負担の更なる上昇は不可避であると考えられる。とりわけ、主要先進国の中でも税率が低く、安定的な財源が見込まれる消費税は増税の対象になりやすい。しかし、所得税¹が税負担の累進性という租税の所得再分配機能を強く持っているのに対して、消費税には税負担の逆進性という所得再分配機能を弱める働きがある。所得格差に関する議論²が高まっている中で、家計への影響力が大きい所得税と消費税の所得再分配機能をどのように考えるべきであろうか。

1 本稿で使用する所得税は個人所得税、特に、給与所得税（勤労所得税）という狭義の意味である。このため、利子所得や配当所得などに課される資産性所得税のほか、法人所得税や個人住民税などの地方税は含めていない。また、税制では和暦表示が一般的であるが、西暦表示にした。さらに、原則として暦年表示とした。

2 例えば、橋本俊詔（1998）、大竹文雄（2005）。

以下では、総務省（旧総務庁）の『家計調査』の中の「勤め先収入」（給与（勤労）所得³、勤労者世帯）における所得格差と租税負担率に焦点を当てることで、戦後の所得税や消費税における所得再分配機能を検証したものである。この所得再分配機能の検証結果を踏まえたうえで、戦後の税制改革、とりわけ現行の所得税制を形成したと考えられる1980年代の抜本的な税制改革（租税政策）の背景を概観することによって、今後の税制改革の視点を提供したい⁴。

II. わが国の所得格差の実態と租税負担率の推移

1. 戦後の所得格差と所得再分配機能

ここに来て、生活保護世帯数が100万世帯を超える一方で、高額所得者の増加が報じられるなど、所得格差の議論⁵が活発に行われている。

まず、所得格差（不平等度）の国際比較を試みる。表1は、OECDが発表した所得不平等度（ジニ係数で計測、1995年）の調査結果である。これによると、わが国はアメリカと並んで所得の不平等度の改善度合いが最も低位なグループに属している。これは、租税や社会保障移転による所得再分配効果が他の主要先進国に比較して弱いことを意味している。

一方、スウェーデン、ベルギー及びフィンランドといった国々の所得不平等度の改善度合いはわが国やアメリカの2倍、あるいはそれ以上となっている。当初所得の段階（租税前及び所得移転前）で所得格差の大きいこれらの国々では、所得再分配という財政介入を通じて所得分布の平準化が図られていることが伺われる。また、中位のグループに属するフランス、オランダ、ドイツなどの国々でも、ジニ係数の改善度合いはわが国の1.5倍から2倍程度となっており、西欧諸国では一般的に財政介入の度合いが強い。

もっとも、所得不平等の改善度合いという統計データを見るにあたって留意しなければならない点は、わが国は当初所得段階でのジニ係数の水準が他の主要先進国の中で最も小さい、つまり相対的に所得格差が小さいという事実である。このため、所得不平等度の改善度合いが、アメリカと同じく低位のグループに属しているといっても、わが国の再分配後の所得格差はアメリカに比較してかなり小さいのが実情である。わが国の所得再分配後のジニ係数の水準は上記の主要先進10カ国の中で判断するにすぎず、フィンランド、スウェーデン、フランス、オランダに次いで5番目に小さいことから、わが国の社会はほぼ真ん中に位置する格差社会であるといえよう。

次に、わが国における所得格差是正のための方策を租税（国税と地方税の合計）と社会保障移転による再分配効果にそれぞれ分解して、これらを時系列にみてる（表2）⁶。

3 わが国では、約5,271万人が給与所得者として所得税の対象となっている（2004年）。

4 税制改革あるいは税制のあり方を考えるにあたっては、税制のあるべき姿を租税論からアプローチする方法もあるが、本稿では現行税制が抱える問題点の短期的な修正という意味で考察している。

5 わが国の家計は他の主要先進国に比較して、資産ストックの方が所得フローよりも格差が総じて大きいとしている。例えば、太田清（2003）。

6 表1と表2のジニ係数は所得基準や算定方法などが相違しているため、両者を単純に比較することはできない。

表1 主要先進国における所得不平等度の改善状況（1995年）

	国名	改善度 (%) ((②-①) ÷ ①)	当初所得 (ジニ係数) (①)	再分配所得 (ジニ係数) (②)
I グループ (高位の改善国)	スウェーデン	52.9	48.7	23.0
	ベルギー	48.4	52.7	27.2
	フィンランド	48.3	42.0	21.7
	3国の単純平均	49.9	47.8	24.0
II グループ (中位の改善国)	フランス	41.0	39.2	23.1
	オランダ	39.9	42.1	25.3
	ドイツ	35.3	43.6	28.2
	オーストリア	33.9	46.3	30.6
	イタリア	32.4	51.0	34.5
	5国の単純平均	36.5	44.4	28.3
III グループ (低位の改善国)	アメリカ	24.5	45.5	34.4
	日本	22.0	34.0	26.5
	2国の単純平均	23.3	39.8	30.5

(注) 1. 当初所得（ジニ係数）は租税前と所得移転前の所得に係るジニ係数である。

2. 再分配所得（ジニ係数）は租税後と所得移転後の所得に係るジニ係数である。

3. ジニ係数やその改善度の定義は後述する厚生労働省『所得再分配調査』とは異なる。

(出所) 大間知啓輔 (2005) 『消費税の経済学』, p. 179, (原典 OECD (1999), Economic Survey, Sweden, p. 112) により作成。

これによると、本統計が開始された60年代後半から70年代にかけて、再分配前の当初所得のジニ係数（世帯ベース）にはそれほど大きな変化はない。このため、世帯間の当初所得に係る格差はほとんど拡大も縮小もしていなかったと考えられる。また、財政介入（租税と社会保障移転）による再分配係数をみると、この係数は急速に低下している。70年代にかけて、所得再分配効果が弱体化しているのが分かる。これは、租税の所得再分配効果がほとんど変化していないにもかかわらず、社会保障移転による所得再分配効果が急低下したためである。

しかし、80年代以降、再分配前（当初所得）のジニ係数は緩やかに上昇している。このため、世帯間の所得格差は徐々に拡大傾向にあるのが分かる。また、再分配係数も急速に上昇していることから、所得再分配効果は逆に強まっている。これは弱体化しつつある租税による所得再分配効果以上に、社会保障移転による所得再分配効果が強まっているからである。

これまで、租税の所得再分配効果を厚生労働省（旧厚生省）の『所得再分配調査』でみてきたが、別の統計である総務省『家計調査』で詳細に確認してみよう。

表3は、総務省の『家計調査年報』⁷を使って、勤め先収入（年間収入五分位階級別1世帯当たりの年平均1か月間の所得、勤労者世帯）のジニ係数⁸を推計するとともに、国税である勤労（給与）所得税による所得再分配効果（不平等度の改善度合い）を検証したものである。これによると、勤め

7 『家計調査』は2001年までは2人以上の普通世帯が対象になっているため、単身世帯は含まれていない。

表2 所得再分配（世帯単位）の推移

年	当初(再分配前) 所得の不平等度 (ジニ係数) ①	再分配後所得の 不平等度 (ジニ係数) ②	再分配係数 (効果) (%) ((①-②) ÷ ①)	租税による 再分配係数 (%)	社会保障による 再分配係数 (%)
1967	0.3749	0.3276	12.6	3.7	8.7
72	0.3538	0.3136	11.4	4.4	5.7
75	0.3747	0.3455	7.8	2.9	4.5
78	0.3652	0.3381	7.4	3.7	1.2
81	0.3491	0.3143	10.0	5.4	5.0
84	0.3975	0.3426	13.8	3.8	9.8
87	0.4049	0.3382	16.5	4.2	12.0
90	0.4334	0.3643	15.9	2.9	12.5
93	0.4394	0.3645	17.0	3.2	13.2
96	0.4412	0.3606	18.3	1.7	15.7
99	0.4720	0.3814	19.2	1.3	17.1
2002	0.4983	0.3812	23.5	0.8	21.4

(注) 1. ジニ係数は通常、所得分配等における不平等度を表す指標で、0から1までの値をとり、0に近いほど所得分配等が均等であることを示す。

2. 当初所得は、雇用者所得、事業所得、農耕所得、畜産所得、財産所得、家内労働所得及び雑収入並びに私的給付（仕送り、企業年金、退職金、生命保険料等の合計額）で、公的年金等社会保障給付金は含まれていない。

3. 租税による再分配所得とは、当初所得から租税（所得税、住民税、固定資産税（事業上のものを除く）及び自動車税・軽自動車税（事業上のものを除く））を引いたものである。また、租税による再分配係数とは、租税による再分配所得の当初所得に対する割合を示す。

4. 社会保障による再分配所得とは、当初所得に医療費、社会保障給付金を加え、社会保険料を引いたものである。社会保障による再分配係数とは、社会保障による再分配所得の当初所得に対する割合を示す。

5. 再分配所得とは、社会保障による再分配所得から租税を引いたものである。再分配係数とは、再分配所得の当初所得に対する割合を示す。

(出所) 厚生労働省（旧厚生省）『所得再分配調査』（1972年以降3年に1回実施）

先収入（所得再分配前の当初所得に相当）におけるジニ係数の水準は60年代中頃まで（高度成長期の前半にほぼ相当）は総じて大きかったが、その後は低下し、80年頃まではそれほど大きな変化を示していない。この間、勤め先収入から所得税を控除した再分配後所得のジニ係数の水準も、ほぼ同様の傾向が窺われる。一方、所得税による所得不平等の改善度合いは、60年代中頃から70年代中頃にかけて緩やかに低下している。

しかし、80年頃から2005年までのジニ係数は再分配前所得、再分配後所得のいずれでも、基調的に緩やかに上昇しており、勤労者世帯間の所得分布が徐々に拡大しているのが分かる。その一方

8 表2の『所得再分配調査』は「当初所得」に公的年金を含んでいないものの、退職金などを含んでいるため、そのジニ係数の水準は『家計調査』のジニ係数よりも高い。『所得再分配調査』の所得定義を『家計調査』の所得定義に近づけた場合には、ジニ係数の水準は大きく低下する。大竹文雄（2003）。

表3 ジニ係数の推移（勤労者世帯）

年	勤め先収入 (再分配前, ジニ係数) ①	再分配後所得 (ジニ係数) ②	所得税による再分配効果 (改善度) (%) ((②-①) / ①)
1955	0.2819	0.2608	7.5
60	0.2883	0.2751	4.6
65	0.2012	0.1906	5.2
70	0.1882	0.1799	4.4
75	0.1865	0.1809	3.0
80	0.1862	0.1769	5.0
85	0.1987	0.1878	5.5
90	0.1972	0.1868	5.3
95	0.1932	0.1851	4.2
2000	0.2045	0.1974	3.5
05	0.2142	0.2077	3.0

(注) 1. ジニ係数は $G = \frac{1}{2N^2\bar{x}} \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N |x_i - x_j|$, $\bar{x} = \frac{\sum_{n=1}^N x_n}{N}$ で推計した。

2. 再分配後所得は、勤め先収入から勤労所得税を控除したもので可処分所得である。

(出所) 総務省『家計調査年報』(各年版) より作成

表4 所得税の累進度（所得再分配効果）

年	1955	60	65	70	75	80	85	90	95	2000	05
所得税 (狭義)	0.6108	0.6440	0.5075	0.4881	0.4027	0.4155	0.4124	0.4022	0.3819	0.3997	0.4056
所得税 (広義)	—	0.4761	0.3401	0.3107	0.2554	0.2644	0.2733	0.2664	0.2460	0.2504	0.2643

(注) 1. 所得税の累進度の係数はジャック係数である。ここでは、ジャック係数の推計は、ジニ係数と同じ計算方法で求めた。ジャック係数が大きくなるということは税額配分が所得階層間で不均等になる、つまり累進度が強くなることを意味する。

2. 広義の所得税とは、勤労所得税（狭義）に社会保険料を加えたものである。なお、55年は社会保険料の数値は公表されていない。

(出所) 総務省『家計調査年報』(各年版) より作成

で、所得税による所得再分配効果は緩やかに低下している。

このように『家計調査』と『所得再分配調査』との調査結果を比較すると、両調査の結果に多少の相違はあるものの、傾向的にはほぼ同様であると結論づけられる。両調査結果が若干相違している主因は所得や租税の定義などが相違しているためであると考えられる。

次に、こうした租税による所得再分配効果を実質的に意味している所得税の累進度をジャック係数でみたのが表4である（『家計調査』の勤労者世帯ベース）。これによると、70年代にかけてジャック係数⁹が総じて低下しているが、これは所得階層間の税額配分比率が均等化、つまり所得税の累進度

合いが弱まっていることを意味する。しかし、70年代中頃から現在に至るまでジャック係数の水準はほとんど変化していない。これは相対的に緩やかになった所得税の実質的な累進度が持続していることであり、所得階層間で均等化した税額配分比率の状況が続いていることを意味する。換言すれば、所得税の所得再分配機能の相対的な弱体化が続いているとの解釈が可能である。このジャック係数で興味深いのは、社会保険料を加味した所得税（広義）のジャック係数の水準が75年から2005年までの30年間で、0.25前後で推移している点である。つまり、社会保険料の大部分は賦課ベースが給与であることから、所得階層間の負担配分（税額と社会保険料）比率には一層の均等化を求める状況が続いているのである。

2. 所得階層別の勤め先収入と租税負担率の動向

さらに、戦後（55年）から2005年までの50年間の所得税による再分配効果の変化を、所得階層別における勤め先収入の動向と所得税の租税負担率の側面から確認してみる。

表4の左半分は、『家計調査』の「年間収入五分位」の中の第Ⅰ階級（最低所得者層）及び第Ⅴ階級（最高所得者層）における勤め先収入と可処分所得の動向をみたものである。これによると、この50年間で最低所得者層の勤め先収入は可処分所得と同様に22倍増加した。その一方で、最高所得者層の勤め先収入と可処分所得は同期間、15倍程度の増加となっている（いずれも名目ベース）。また、勤め先収入と可処分所得における最高所得者層と最低所得者層との比率（倍）をみると、60年頃まではいずれも4～5倍程度であったが、その後、両者の所得格差は3倍程度まで縮小して現在に至っている。

こうした所得水準の上昇や所得格差の縮小を反映して、いずれの所得階層もこの50年間に、エンゲル係数（消費支出に占める食料費の割合）は緩やかに低下し、2005年には20%前後の水準である。いずれの所得階層も生活水準が上昇したことが伺われる。とはいえ、バブル崩壊後の90年と2005年の可処分所得を比較すると、最高所得者層では90年の所得水準を上回っているのに対して、最低所得者層では下回ったままである。また、90年代以降、最高所得者層と最低所得者層との所得格差は勤め先収入、可処分所得いずれでも、総じて緩やかな拡大傾向を示している。

こうした中で、勤め先収入に占める所得税の割合である租税負担率（実効税率）の動向をみると、いずれの時期においても所得階層が上昇するにつれて租税負担率も上昇している。所得税の累進税率構造が各所得階層間で機能しているからである。

55年以降50年間の租税負担率には、次の三点が注目される。

まず第一点は60年代中頃から70年代前半にかけて、つまり、「高度成長期の後期」には最低所得者層及び中堅所得者層（第Ⅲ階級）において租税負担率が緩やかに上昇しているのに対して、最高所得者層の租税負担率は逆に低下していることである⁹。例えば、65年から75年までの租税負担率の変化率は、最低所得者層で0.4%ポイントの上昇（0.6%から1.0%）、中堅所得者層で0.1%ポイントの上

9 ジャック係数は所得税における税率体系の累進度合いをみるために考案されたものである。通常、横軸に納税者の累積比、縦軸に税額累積比をとることで、税率変更による累進度の影響が分かる。

表4 所得階層別にみた勤め先収入、可処分所得及び租税負担率の推移（勤労者世帯）

年	勤め先収入			可処分所得（勤め先収入から所得税を控除）			所得税の租税負担率(%)			(参考) エンゲル係数(%)		
	I	V	V/I (倍)	I	V	V/I (倍)	I	Ⅲ	V	I	Ⅲ	V
55	100	100	4.9	100	100	4.4	0.5	2.9	10.8	54.6	47.0	37.4
60	128	134	5.1	129	140	4.8	0.2	1.3	6.8	48.9	41.2	31.7
65	295	174	2.9	294	184	2.8	0.6	1.9	5.7	42.3	37.7	31.8
70	540	290	2.6	539	310	2.5	0.6	1.9	4.5	37.9	33.6	27.8
75	1127	623	2.7	1121	672	2.6	1.0	2.0	3.9	41.1	33.5	21.7
80	1700	931	2.7	1684	980	2.6	1.4	3.1	6.1	32.5	29.2	23.1
85	2052	1206	2.9	2020	1247	2.7	2.0	4.0	7.8	29.5	27.4	21.7
90	2381	1392	2.9	2344	1448	2.7	2.0	3.8	7.3	28.0	25.0	20.3
95	2655	1519	2.8	2613	1600	2.7	2.1	3.2	6.1	25.6	23.3	19.7
2000	2498	1523	3.0	2471	1619	2.9	1.6	2.8	5.2	24.5	23.3	19.1
05	2289	1461	3.1	2266	1560	3.0	1.5	2.6	4.8	24.2	21.8	19.4

(注) 1. 勤め先収入及び可処分所得ともに、55年を100として指数化したものである。

2. 租税負担率は勤労所得税を勤め先収入で割った計数であり、平均的な実効税率を意味する。

(出所) 総務省『家計調査年報』（各年版）により作成

昇（1.9%から2.0%）に対して、最高所得者層では1.8%ポイントの低下（5.7%から3.9%）となっている。

第二点は、70年代後半から80年代前半、つまり「安定成長期」にはいずれの所得階層でも、租税負担率が上昇していることである。例えば、75年から85年までの租税負担率の変化率は、最低所得者層では1.0%ポイントの上昇（1.0%から2.0%）、中堅所得者層では2.0%ポイントの上昇（2.0%から4.0%）、最高所得者層でも3.9%ポイントの上昇（3.9%から7.8%）となっている。

第三点は、90年代以降、つまり「バブル崩壊期」から現在に至る期間は、いずれの所得階層でも租税負担率が低下傾向を示していることである。とりわけ、所得階層が上昇するにつれて、租税負担率の低下幅が大きくなっている。例えば、90年から2005年までの租税負担率の変化率は、最低所得者層で0.5%ポイントの低下（2.0%から1.5%）、中堅所得者層で1.2%ポイントの低下（3.8%から2.6%）、最高所得者層で2.5%ポイントの低下（7.3%から4.8%）となっている。なお、戦後の経済発展に対応したこれら三点の背景や理由については、次章で検討する。

90年頃から、所得税の所得再分配効果が徐々に弱体化してきていると述べたが、最新時点（2005年）の『家計調査年報』を使い、消費税に社会保険料を加味した租税負担率やジニ係数に焦点を当てることでこの点を改めて検討する。

10 73年及び74年には第一次石油危機などによる物価の高騰でいずれの所得階層でも租税負担率は上昇している。

表5 勤労所得税と消費税を考慮した所得再分配機能の実態（2005年）

（単位：円，％）

	平均	I	II	III	IV	V
勤め先収入 (①)	492,035	257,609	361,825	457,385	572,170	811,188
勤労所得税 (②)	16,229	3,753	7,426	11,835	19,047	39,083
勤労所得税負担率(②/①)	3.3 (12.9)	1.5 (10.6)	2.1 (11.7)	2.6 (12.3)	3.3 (13.1)	4.8 (14.3)
消費税額 (税率5%, ③)	15,650	10,401	12,873	14,877	17,998	22,100
消費税負担率 (③/①)	3.2	4.0	3.6	3.3	3.1	2.7
消費税額 (税率10%, ④)	29,877	19,856	24,576	28,402	34,361	42,191
消費税負担率 (④/①)	6.1	7.7	6.8	6.2	6.0	5.2
租税負担額 (⑤=②+③)	31,879	14,154	20,229	26,712	37,045	61,183
租税負担額 (⑥=②+④)	46,106	23,609	32,002	40,237	53,408	81,274
租税負担率 (⑦=⑤/①)	6.5 (16.0)	5.5 (14.7)	5.6 (15.2)	5.8 (15.6)	6.5 (16.2)	7.5 (17.0)
勤労所得税負担率 (85年)	5.1	2.0	3.0	4.0	5.2	7.8
消費税負担率(85年, 5%)	3.3	4.0	3.6	3.3	3.2	3.0
租税負担率 (85年, 計)	8.4 (15.5)	6.0 (13.4)	6.6 (14.1)	7.3 (14.8)	8.4 (15.6)	10.8 (17.3)
租税負担率 (⑧=⑥/①)	9.4 (19.0)	9.2 (18.3)	8.8 (18.5)	8.8 (18.5)	9.3 (19.1)	10.0 (19.5)
勤め先収入 (①) (ジニ係数)	0.2142 (85年, 0.1986)					
再分配後所得 (⑨=①-⑤) (ジニ係数)	0.2098 (85年, 0.1885)					
再分配後所得 (⑩=①-⑥) (ジニ係数)	0.2118					

(注) 1. ジニ係数の算式は表3と同じ。

2. 消費税負担率(5%と10%のケース)は消費支出のそれぞれ5/105, 10/110を消費税額とした。

3. 勤労所得税負担率及び租税負担率の()書は社会保険料を含めた数字。

4. 第I階級から第V階級までの年間収入は以下の通りである。

第I階級：～442万円 第II階級：442万円～582万円 第III階級：582万円～730万円

第IV階級：730万円～944万円 第V階級：944万円～

(出所) 総務省『家計調査年報』(2005年版)より作成

表5によれば、所得税は所得階層が上がれば上がるほど、租税負担率も上昇している。所得再分配効果が弱体化しているとはいえ、所得税制には累進税率が適用されているからである。例えば、租税負担率は最低所得者層では1.5%であるのに対して、最高所得者層では4.8%となっており、その差は3.3%ポイントである。所得税に消費税(税率5%)を加えた租税負担率は、最低所得者層で5.5%であるのに対して、最高所得者層では7.5%となっており、その差は2.0%ポイントに縮小している。消費税は租税負担の逆進性を具備しているからである。

次に、所得税の負担率を85年と2005年(所得税の負担率の高さが政府税制調査会で本格的に議論され始めた年)と比較してみると、最低所得者層では0.5%ポイントしか高くないのに対して、最高所得者層では3%ポイントも高くなっており、85年当時は現在(2005年)と比べて所得税の累進性が強

かったことが伺われる。今後、消費税率が10%に引き上げられた場合で試算してみると、所得税に消費税を加えた租税負担率は最低所得層で9.2%であるのに対して、最高所得層は10.0%となっており、その差は僅かに0.8%ポイントにすぎなくなる。この結果、勤め先収入（再分配前所得）と再分配後所得のジニ係数はあまり相違しておらず、租税に期待されている所得再分配がほとんど機能しなくなるのが分かる。

ちなみに、租税（所得税と消費税（税率10%））に社会保険料を加味すると、最低所得者層の負担率は18.3%（消費税率5%の場合には14.7%）であるのに対して、最高所得者層の負担率は19.5%（同17.0%）になると試算される。これは今後消費税率が上がれば上がるほど、各所得階層間で負担（税額と社会保険料）配分の比率が一層均等化することを意味する。

以上の分析結果を要約すると、次のようになる。

わが国の租税負担率はここにきて単一税率であるフラット税¹¹に近づきつつあるという事実である。換言すれば、課税最低限のない比例的な所得税になりつつあるともいえる¹²。このことは、租税に期待される機能の一つである所得再分配がほとんど働かない構造になりつつあるとの解釈が可能である。仮に、消費税率のみを欧州並みの20%に引き上げた場合で試算してみると、勤め先収入のジニ係数よりも所得税に消費税を加味した再分配後所得のジニ係数の方が高くなる、つまり、税制が所得格差を拡大する方向に作用する可能性も否定できない。

Ⅲ．戦後の税制改革の概要

以下では、戦後の主な税制改革の変遷を経済発展段階別に政府税制調査会の資料などに基づいて検討する。

1．戦後復興期から高度成長期までの税制改革の動向

戦後のインフレなどによる経済的な混乱期の中で、49年のシャープ勧告がその後の所得税制の動向に大きな影響を及ぼしたことは間違いない。

シャープ勧告の基本的な特徴は、包括的な所得税論に基づき、公平原則を重視するとともに、その枠内で経済的な中立性と税収の確保を図るというものであった。具体的には、所得課税を税制の中心に据え、それを資産課税で補完するという租税体系を基本にする一方で、消費課税については大幅な整理を勧告している。所得課税と消費課税に係るシャープ勧告の主なポイントは以下の通りである¹³。

①納税の自覚と担税力に即した税という2つの理由から直接税中心主義が提案されたことである。

この直接税中心主義は、わが国における40年や47年の税制改革の基本的な考え方¹⁴をさらに推進

11 Friedman, Milton (1962)。

12 ライフサイクル仮説が成り立つと生涯所得＝生涯消費となるため、消費税は所得に対する比例税であるとの解釈も可能である。

13 佐藤進・伊東弘文（1995）pp.226－228。宮島洋（1986）pp.122－126。

しようとしたものであり、「個人の支払能力」に応じた税制の確立を意図したものと一般的に考えられている。

- ②公平な個人所得税制を確立するため、譲渡所得（キャピタル・ゲイン）や利子・配当所得を含めて総合合算課税にすべきとする「包括的所得ベース」の考え方が提案されたことである。その税率に関しては、公平の確保と脱税の防止を図るために、従来85%であった最高税率を55%に引き下げることが勧告された。その際、最高税率が課税所得階級以上（5百万円超）の富裕者には、税率3%までの富裕税を課することを条件とした。また、富裕な納税者に対しては、生涯累積継承税という形での相続税の導入が富裕税と同様に、富の不当な集中は避けるべきであるとする理由から提案された。
- ③消費課税との関連では事業税を廃止する一方で、地方税としての付加価値税（課税団体は都道府県、上限8%の税率）の創設が提案されていたことである¹⁵。しかし、付加価値税は一度も実施されないまま54年に廃止され、事業税が地方税として引き続き課せられた。

そして、49,50年の税制改革において、シャープ勧告の内容の多くが実現した。その後、51,52年と小幅な税制改革が実施され、53年には総仕上げとして大規模な税制改革が実施された。53年の税制改革をシャープ税制との乖離、つまり包括的所得税制からの離脱という観点から評価するならば、①有価証券のキャピタル・ゲインに対する所得税の廃止、②富裕税の廃止、③所得税の最高税率55%から65%への引上げ、の3点がポイントである。これら3点の修正は税務執行上の困難さと資本蓄積の重視であったと一般的に考えられている。①について、シャープ税制では所得税と法人税との相互依存関係を規定していたため、キャピタル・ゲイン課税の廃止はシャープ税制からの逸脱を意味する。②と③については、富裕税廃止の見返りとして、所得税の最高税率を引き上げた点である。これは課税原則の一つである公平基準を所得税のみに求める方向に修正されたことを意味する。というのは、シャープ税制では名目だけの高すぎる累進税率は労働意欲や納税協力を阻害すると考え、最高税率を従来の85%から55%に引き下げる代わりに富裕税を導入したからである。この結果、所得税の累進度は戦前の35年が最も強かったが、シャープ税制当時に緩和された後、53年には再び強化された。53年11月の政府税制調査会の答申書では、所得分布が平準化している場合に所得税に財源の多くを求めることは租税負担感の累増が生じることを指摘している。

「租税体系として、所得の大小に応じる負担均衡の理論からは直接税の方がまさっていることは明らかであるが、国民所得が小さく又その構成が平均的である場合においては、直接税に税収の多くを期待することはかえって租税負担を過重に感ぜしめて運用上も多くの困難を生ずることとなる」とし

14 40年（昭和15年）の所得税改革のポイントは、日中戦争における軍事費の累増による財政悪化に対処するため、分類所得税と総合所得税を併用することで、所得税の大衆課税化と租税負担の増加を目指したものであった。その後、第二次大戦直後の激しいインフレの下で、所得税の負担増が一層加速化する一方で財政収支の不均衡が生じたことから、所得税の減税措置（例えば、分類所得税では基礎・扶養控除の引上げ、総合所得税では課税最低限の引上げ）や増税措置（例えば、分類所得税・総合所得税における税率の引上げ）という相反する改正が行われた。しかし、これらの改正はどちらかといえば、経済状況や財政上の必要に応じた措置であるのに対して、47年（昭和22年）の所得税法の改正は、総合累進所得税の理想的な姿に近づけようとするものであった。金子宏（1983）pp.3-14。

15 シャープはその当時、欧州型の付加価値税は念頭になかったといわれる。木下和夫（1992）p.522。

表6 税制改革による増減税（年度数）の推移

年度	1951-55		56-60		61-65		66-70		71-75		76-80		81-85		合計	
	増	減	増	減	増	減	増	減	増	減	増	減	増	減	増	減
直接税 計	0	5	0	4	0	5	0	5	0	5	3	2	3	2	6	28
うち所得税	0	5	0	4	0	5	0	5	0	5	2	2	2	3	4	29
間接税 計	2	3	4	1	4	1	3	2	5	0	4	1	2	3	24	11

(注)「増」、「減」はそれぞれ増税、減税を表わす。

(出所)大蔵省(財務省)主税局『税制主要参考資料集』(1986年)

ている。

所得税の負担感に関するこうした認識のもとで、所得税の減税措置がその後の税制改革で講じられることになった。当初は限界税率の引下げというよりもむしろ、基礎控除や扶養控除という二つの控除水準の引上げのほか、老年者控除、寡婦控除及び勤労学生控除などの新たな所得控除の創設によって、少額所得者を免税する方向に焦点が移っていった。と同時に、総合課税原則からの乖離を意味する課税の特例措置が拡大していくことになる。具体的には、退職所得や山林所得などの一時性所得や、利子所得や配当所得といった資産性所得の分離課税化の動きである。租税負担感の軽減や資本蓄積の重視などの観点から課税ベースは徐々に侵食されていくことになる。

このようにして、50年代前半以降、包括的所得税制として理論的に首尾一貫したシャープ税制は解体に向かっていくことになる¹⁶。

その後、50年代後半から70年代前半(正確には第一次石油危機の影響を強く受けた73年及び74年を除く)にかけて、わが国は高度成長期を経験することになる。この高度成長期にはクリーピング・インフレが持続する中で、租税の所得弾力性の高い所得税収を中心に毎年多額の自然増収が発生した¹⁷。この結果、納税者の租税負担感が増大し、急増する所得税負担に対する弊害が指摘されだした¹⁸。とりわけ、所得税の重税感は相対的に低所得者層に偏っていたため、それらの層への負担軽減が税制改革の方向であった。当時の税制調査会の審議内容を見ると、所得税負担の累増緩和のための所得税減税が税制改革の中心的な課題であり、所得税負担の軽減措置が税制改革の方向を決定していったといっても過言ではない。事実、55年以降20年間、伊勢湾台風の被害に対する財政支出の増大が予想された60年を除いて、毎年、所得税の減税措置が実施された(表6)。所得税のこうした減税措置は課税最低限を構成する所得控除と税率の見直しの両面から実行された。

まず、課税最低限の見直し論議からみてみる。所得税の課税最低限は実額であったため、各種の所得控除の引上げを名目ベースで実施しなければ、新たな納税者の増加によって納税者の急増が見込ま

16 詳細については、宮島洋(1986年)。

17 例えば、53年から62年までの所得税の弾力性は平均2.5程度であり、租税の自然増収部分における所得税の寄与率は約7割となっていたほか、毎年度自然増収の20%程度を減税に充当することで、国民負担の軽減を図ることが適当としていた(政府税制調査会(64年12月)『長期答申』)。

18 税制調査会では、①累進度があまり急激であるため、勤労意欲や事業意欲の阻害、②過少申告など所得税の回避、などを挙げている。

れた。これでは税務執行上の困難を伴うとの判断もあった。実際、所得税の納税者数構成比をみると、50年の給与所得者は全体の7割程度であったが、その後、上昇し続け、57年には8割を超えている。税制調査会では、「わが国の所得税の納税者の約94%（62年度予算）を占める年間100万円以下の所得階層の税負担は、各国に比較してはるかに高いことがわかる」と述べ、課税最低限引上げの必要性を強調している¹⁹。60年代中頃、つまり高度成長期の前期までの政府税制調査会の基本的な考え方は、「わが国の生活水準が他の先進諸外国に比べてなお低い」という認識であった。しかし、68年の税制調査会の「長期答申」では、「課税最低限は、累年の引上げによって、消費支出金額すなわち生計費との関連からは相当程度改善されてきている」と述べている²⁰。そして、この長期答申では、課税最低限（基礎控除、配偶者控除及び扶養控除の3控除が中心）を100万円程度に引き上げるのが適当であると提言している（夫婦子3人の給与所得世帯）。この提言内容は69年及び70年の税制改革で実現したが、この目的が達成されてからは、課税最低限に関する引上げ論議は本格的には行われていない。

一方、所得税の税率改正の動きをみると、高度成長期に本格的に行われたのは、57年と69年の税制改革である。まず57年の税制改革では税率区分は従前の11から13へ増加し、低所得層への税率緩和がかなり大規模に実施された。そして、69年の税制改革では中堅所得者層を中心に負担軽減を図ることとし、税率の刻みとその適用区分についての見直しが行われた。税率構造は10～75%（16段階）と累進度の高いものとなった。この税率構造は基本的に83年まで続き、84年以降複雑化した税率構造は急速に簡素化されることになる。ちなみに、50年のシャープ税制では税率構造は20～55%（8段階）であった。

要するに、高度成長期における租税政策の主眼は課税最低限の引上げにシャープな形の累進税率を組み合わせることで、低所得者層における租税負担感の軽減を図ることであったといえる。55年から75年までの20年間の租税負担率（国税、国民所得ベース）でも、73年及び74年の第一次石油危機による経済的混乱の時期を除いて、ほぼ12～13%程度で推移している。前章でみたように、『家計調査』における租税負担率が最低所得者層と中堅所得者層で上昇しているのに対して、最高所得者層で低下している主因はこうした所得税減税の効果（所得税は累進税率を採用しているため、減税効果は最高所得者層で大きい）であると考えられる。

このようにみると、高度成長期、特に後期の税制改革は名目所得の上昇や生活水準の向上に応じて所得税の累進構造をシャープな形にする、つまり租税原則の一つである公平基準（特に垂直的公平）を重視した租税政策であったといえる。しかし、このことは低所得者層に租税負担感の累増を認識させたため、これを軽減するために累次にわたって所得税の減税措置が実施されたのである。

2. 安定成長期から現在までの税制改革

高度成長期には税収がかなり安定的に確保できたが、73年秋に勃発した第一次石油危機に端を發した景気の低迷で、税収は一転して不安定になった。税収の落込みや景気対策による歳出の増加によ

19 税制調査会（1962年12月）。

20 税制調査会（1968年7月）。

表7 主要な税目（国税）の国民所得に対する比率の変化

(単位：%)

年度	1978 (①)	1984 (②)	(②-①)	2000 (③)	2004 (④)	(④-③)
所得税	4.7	5.9	1.2	5.1	4.1	▲1.0
申告分	1.2	1.3	0.1	0.8	0.7	▲0.1
源泉分	3.5	4.6	1.1	4.3	3.4	▲0.9
(うち給与分)	(2.5)	(3.5)	(1.0)	(2.7)	(2.7)	(▲0.0)
法人税	4.7	4.7	0.0	3.2	3.2	0.0
消費税	—	—	—	2.6	2.8	0.2
その他	4.5	4.7	0.2	3.3	3.3	0.0
国税(合計)	13.9	15.3	1.4	14.2	13.3	▲0.9

(注) 1. いずれも決算ベース。

2. 1978年度や1984年度では、砂糖消費税などの個別消費税はその他に含めた。

(出所) 財務省(旧大蔵省)『財政金融統計月報(租税特集)』より作成

て、75年には歳入不足が顕在化した。この結果、75年度の補正予算以降、巨額にのぼる赤字国債の増発に依存せざるをえなくなった(90年度にはバブル景気や財政再建策により赤字国債から脱却)。

こうした危機的な財政状況の中で、70年代後半から80年代前半までの安定成長期には、「増税なき財政再建」というスローガンのもとで、緊縮的な財政運営が実施された。70年代の末に、財政再建のために「一般消費税」の導入が意図されたにもかかわらず、これに関する国民的合意が得られなかったからである。このため、84年と85年にはそれぞれ医療保険制度の改革や地方自治体への補助金カットが実施されたものの、78年から84年までの期間は本格的な所得税減税が実施されなかった。このことが前章で説明したように、各所得階層間で租税負担率が上昇した最大の理由であると考えられる。この結果、給与所得層を中心に重税感あるいは不公平感が募っていった。この点を確認したのが表7である。これによると、国税収入の中で所得税以外の税目はほとんど変化していないにもかかわらず、所得税の上昇度合いが際立っているのが分かる。とりわけ、源泉分(給与分)の上昇度合いが大きい。これに対して、申告分(事業所得や農業所得など)はこの間、0.1%の上昇にすぎない。このため、所得の種類によりその把握に差があるという税務行政上における実質的公平の確保に、給与所得者の目が向けられるようになった。つまり、水平的不公平に対する不公平感が給与所得者を中心に強まり、このことが80年代後半以降、税制改革の中心的な課題になっていったのである。ちなみに、2000年から2004年までは税目間で税収に大きな変化は生じていない。

わが国の税制改革の動向に影響を及ぼしたのは給与所得者を中心にした水平的不公平に対する不満だけではない。この時期に主要先進国では、相次いで斬新な税制改革案が提案されたことも看過できない。例えば、スウェーデンの『ロディン報告』、アメリカの『ブルー・プリント』及び同『財務省報告書』、イギリスの『ミード報告』などが代表的であり、これらの報告に共通しているテーマは消費支出を課税ベースとする直接税、つまり「支出税」であり、そのメリット・デメリットが詳細に検討された。この支出税は中立性などの面で所得税より優れた特性を持つことから、21世紀に向かう税制改革の中心的な課題になるものと考えられたが、貯蓄控除の手続きが複雑であることなどの理由に

よって、支出税の採用は各国とも見送られた。

これらの税制改革案の中で、わが国の所得税制に大きな影響を及ぼしたと考えられる改革案は上記のアメリカ『財務省報告書』（85年11月に議会提出、半年後に発表された「レーガン税制改革法」と内容はほぼ同じ）である。この財務省報告書では課税原則として、公平性、経済的中立性及び簡素化という3つの基準を設定した。これらの課税原則に基づき現行税制が抱える問題点を詳細に検討した後、税収中立という前提のもとで幾つかの具体的な改革案が提示された。同報告書はこれらの具体的な改革案の中で、「修正フラット税」の採用が望ましいとしている。修正フラット税とは現行税制に比べてより包括的な課税ベースとより低い最高税率での緩やかな累進税率構造（数段階の税率と適用所得幅の拡大）を組み合わせたものであり、これによって垂直的の公平を確保しながら、水平的公平、経済的中立性及び簡素化をも同時に達成しようとしたものである。この報告書で興味深いのは「純粹フラット税」にも言及しているが、これは望ましくないとしている点である。純粹フラット税とは現行税制と比べてより包括的な課税ベースとより低い単一税率を適用する所得課税（消費課税）であるが、これを採用すると、高所得者層から低所得者層への租税負担の大規模な移転が生じることから、垂直的の公平が犠牲になるとしている。

80年代後半の税制改革は、こうした国内外の税制改革論議を背景にその方向性が決定されていった。そして、政府は70年代後半以降、財政構造を健全化するために歳出構造の見直しを実施してきたが、これだけでは財政再建は限界との認識を持つようになった。その際、給与所得者で高まっていた水平的不公平に対する不満を緩和するための措置として、所得税に比べて消費税の方が水平的公平の基準でみて望ましいとの考えが強調されるようになった。この基本的な考えはすでに「EC付加価値税の調査—71年9月～10月」²¹でも述べられている。少し長いが以下で引用する。

「課税の公平を論ずる場合、「すべての消費者について」その消費支出に対して特定の税率による租税負担が課される時、それは少なくとも、公平であるというべきであろう。その意味では、所得の捕捉に難易の差がありかつ自主的申告の信頼度が弱い社会では、消費課税は所得課税よりも公平となりうることは確実であろう。しかも生活必需品—その範囲の確定はきわめて困難であるが—を課税から除外する消費税の場合には、消費課税は所得課税よりも公平となりうることは確かである。そして、消費活動と消費税負担とに関する意思決定は同時に、消費者の自由な選択に委ねられるのである。また、消費税の逆進性を理由にして税負担の不公平を論ずる場合には、税負担と所得との関係におけるいわゆる垂直的公平が念頭におかれている。この問題に対応するためには、生活必需品には非課税又は軽課、奢侈品には重課という差別税率を適用することによって対応することが可能である。また垂直的公平のみが課税の公平の準則でないことは、いうまでもない。したがって消費税はつねに逆進的であり大衆課税であるという主張は、一般的に正しいとはいえないのである。……けれども一般に消費税の場合、その課税対象は広くとり、かつ単一税率を適用することがもっとも望ましい。それは市場の相対価格の変化をもたらしさないと意味で、課税の中立性が維持されるからである。この視点に立てば、非課税品目はできるだけ抑制しかつ単一税率を適用すべきであろう。この場合に

21 木下和夫（1992）pp.57-59.

は、その逆進性への非難を甘受して課税の中立性をより尊重するということとなる。しかし、この間の調整あるいは妥協は決して不可能な問題ではない。例えば北欧諸国はいずれも原則的に単一税率を適用し、特殊のサービス等についてのみ免税措置を採っている。そして逆進性の可能性に対しては、歳出の面で社会保障給付の拡大によって調整する方法を採った。当時 EC 加盟を間近に控えたイギリスにおいても、この方法には多くの支持があった。しかしこれらの方途のいずれを採択するかは、それぞれの国の税制と社会保障制度の状態に応じて決められる問題である。消費税（付加価値税）が抱える最大の問題点である逆進性への対応策の中で、消費税が大衆課税であるという主張は必ずしも正しいとはいえないとしている。

このように消費税の長所が強調されるようになる一方で、所得税制は抜本的に見直されるようになる。87年9月及び88年12月には、シャウプの税制改革以来と称せられる抜本的な税制改革が実行された。所得税関連では税率構造の緩和・簡素化、基礎控除・扶養控除等所得控除の引上げ及び利子所得の源泉分離課税化・株式等譲渡益の原則課税化といった資産性所得課税の強化の動きである。その後、89年4月には税率3%の消費税が紆余曲折を経て導入されることとなった。その際、給与所得者の租税負担感を軽減するために、所得税・住民税の減税が実施された。この結果、89年の所得税・住民税の減税と消費税の増税を合算したネットの減税額は88年に比較して、年収1,000万円（高額所得者層）の給与所得世帯で23.7万円、年収600万円（中堅所得者層）の世帯で7.8万円、年収300万円（低所得者層）の世帯で1.5万円であった²²。

90年代に入るとバブル経済が崩壊し所得が低迷する中で、低中所得者層を中心に租税負担の累増感が再び強まっていった。また、93年11月の税制調査会の答申『今後の税制のあり方について』では、「世代を通じた租税負担の平準化」という世代間公平の重要性を指摘している。今後、少子高齢化が一層進展すれば、歳出面での受益が高齢世代に集中する傾向が強まるのに対して、現行税制のままでは勤労世代に租税負担が集中するからである。そして、94年11月には、低中所得者層を中心とした租税負担感の累増を緩和するために、世代間公平の考え方を盛り込んだ税制改革が実現した。具体的には、所得税関連では累進構造の更なる緩和と課税最低限の引上げであり、消費税については税率を5%（1%は地方消費税、97年4月に実施）に引き上げることである。なお、当面の景気低迷に配慮して、95年より所得税・個人住民税の制度減税（各年2.0兆円）が実施された。また、99年には中堅所得者層に配慮して、定率減税（所得税については年間税額の20%を控除、上限25万円、2007年には廃止決定）が行われた。

このように、バブル崩壊後の90年代以降には低中所得者層の租税負担感を軽減するために、課税最低限が引上げられたほか、累進税率構造も大幅に緩和された。

例えば、80年代以降の所得税率の主要な累進構造をみると、84年には10.5%（課税所得50万円）～70%（同8,000万円超）の15段階であったが、その後、所得税の累進税率は大幅に緩和された。87年には10.5%（課税所得150万円）～60%（同5,000万円超）の12段階、89年には10%（課税所得300万円）～50%（同2,000万円超）の5段階、95年には10%（課税所得330万円）～50%（同3,000万円

22 税制調査会（1989年3月）『税制調査会関係資料集』p.877。

超)の5段階、そして、定率減税が実施された99年には10% (課税所得330万円) ~37% (同1,800万円超)の4段階になって現在に至っている。前章で指摘したように90年代に、所得階層が上昇するにつれて租税負担率の低下幅が大きくなっている主因は所得税の減税に加えて、累進構造が大幅に緩和されたためであると考えられる。

このようにみると、80年代後半の所得税と消費税を中心とした抜本的な税制改革は、垂直的公平をある程度犠牲にしつつ、水平的公平をより重視した租税政策であったといえる。垂直的公平への関心が高度成長期と比べて後退した背景としてはその当時の税制調査会や学会の議論などから判断するかぎり、わが国の社会が所得面で「一億総中流」であるという社会的通念が広まっていたためと考えられる²³。そして、90年代には少子高齢化社会に対応した税制を確立するため、公平基準として新たに世代間公平という基準が加えられたが、この基準が消費税の税率引上げ(97年4月、3%から5%へ)と所得税減税の有力な根拠となったと思われる。

以上、戦後の主要な所得税改革の概要をみてきた。わが国の租税政策の歩みを公平基準という課税原則でみると、「一億総中流社会」という社会的通念のもとで、各経済発展の段階で国民各層から要請された租税負担感(主として給与所得者)を軽減するために公平基準の内容を垂直的公平から水平的公平、そして、世代間公平へと徐々にシフトしてきた歴史的産物であるといえる。極論すれば、80年代後半以降、わが国は垂直的公平をある程度犠牲にするという意味で、租税に期待されている所得再分配効果の弱体化を容認するという租税政策を実施してきたとの見方が可能である²⁴。しかし、前章で検討したように『家計調査』から判断するかぎり、定期収入が見込まれる給与所得者でさえ徐々に所得分布に拡大の傾向が伺われる。この点を踏まえて、今後の税制改革の方向をどのように考えるべきであろうか。

IV. 税制改革の視点

1. 社会経済情勢の変化

戦後の税制改革は、社会経済情勢の変化の中で各所得階層間の租税負担感を緩和させるために、所得税の減税措置などの租税政策が実施されてきた²⁵。そして、現行所得税制に関する方向は80年代後半に形成されたと考えられる。この結果、わが国の税制は所得税などの直接税から消費税などの間接税に大きくシフトしつつある。このことは租税の所得再分配機能が急速に弱くなっていることを意味している。

したがって、今後の税制改革の視点を考察するにあたっては、80年代、とりわけ80年代中頃の税制

23 例えば、野口悠紀雄(1986)。

24 この見方は所得税についてであり、租税政策全般で所得再分配機能が弱体化したと判断しているわけではない。

25 租税負担感、つまり重税感がどういう状況で生じるかは明確ではない。しかし、一般的には課税ベースの拡大と限界税率の低下を組み合わせることで、租税負担感の軽減が図られる。特に、本稿では租税の公平を公平感の問題として考えている。

改革論議の背後にあった社会経済情勢や財政・租税状況などを改めて整理することが必要である（表7）。

85年当時の社会経済情勢の特徴としては、①本格的な少子高齢化社会への準備段階、②社会一般に信じられていた一億総中流という社会的通年、の2点が挙げられる。①については、将来的に社会保障費の急増は不可避であり、今のうちから安定財源の確保が必要であるとの考えが一般的であった。現在と比べて85年当時は、公的年金など社会保障制度に対する国民の信頼感は大きかったと考えられる。②について、わが国は所得分布が他の主要先進国に比較して平準化しているとの認識が一般的であった。

一方、政府は増税なき財政再建というスローガンのもとで、財政赤字の縮減には歳出削減で対応するという政策的スタンスを採用していた。

85年当時、こうした財政運営のスタンスや社会経済情勢を背景に、納税者、特に給与所得者における租税負担の累増感が高まっていった。とりわけ、この租税負担の累増感、給与所得者と事業所得者・農業所得者との間の水平的不公平の観点からの不満が高まっていった。当時、水平的不公平を払拭するためには、中立性や簡素化の側面でも所得税より優れている付加価値税としての消費税がクローズ・アップされた。所得税と消費税を合算した租税負担率が現在フラット税に接近しているのは、その後の税制改革の動向が税率構造に関してトレード・オフの関係にある垂直的公平基準と中立性基準とをほぼ等しいウェイトで勘案した結果であるとの見方も可能である²⁶。

また、累進構造がシャープな所得税制は勤労意欲を阻害しかねない²⁷との意見が強まっていった時期でもある。つまり、85年当時の税制改革論議は給与所得者の租税負担感を軽減するために、ある程度の垂直的公平を犠牲にしなが、水平的公平、中立性及び簡素化にも重きを置いたものであったといえる。垂直的公平の重要性が総じて強調されなかった最大の要因は、一億総中流社会という社会的通念が支配的であったためであると考えられる。

しかし、現在は給与所得者でさえ所得格差に拡大の傾向が見られるほか、財政赤字の縮減や社会保障費のために充当すべき財源規模は85年当時と比較にならないほど巨額になると見込まれている。巨額の財源確保のためには、歳出削減だけでは不十分であり、租税負担率の上昇は不可避であると一般的に考えられている。

したがって、国民の関心が高まっている現在の税制改革論議の最大のポイントは所得格差に拡大の傾向が見られる中で、財政健全化や社会保障費のための巨額の財源をいかにして調達していくかという点にある。その際、納税者、とりわけ給与所得者における租税負担感の累増をいかにして軽減し、納税者の合意を得るかが税制改革の方向を決定するのではないかと考えられる。

2. 税制改革の視点

以上の分析結果を踏まえると、今後の税制改革の視点としては次の二点が重要である。

26 宮島洋（1986）p.110。

27 シャープな形の累進所得税制が労働供給の阻害効果を持つという本格的な実証研究はわが国では現在でも見当たらない。

表7 社会経済情勢や財政・租税状況の変化（85年と2005年との比較）

	85年当時	2005年（現在）
1. 社会経済情勢	本格的な少子高齢化への準備段階 社会保障制度への信頼感あり 一億総中流社会	本格的な少子高齢化に現実味 社会保障制度への不信感の増大 所得格差拡大の兆し
2. 財政状況	財政危機	深刻な財政危機
3. 財政運営の方針	増税なき財政再建	歳出・歳入一体改革
4. 租税負担率	給与所得者で急速に上昇	緩やかに低下、フラット税化
5. 租税原則（国税）	水平的公平	垂直的公平、世代間公平
6. 所得再分配機能	シャープな累進税率構造の見直し	緩やかな累進税率構造の見直し

（注）租税原則としては現在でも公平、中立性（経済活動への影響）、簡素化が重要であるが、ここでは所得格差是正の観点から公平基準の具体的な内容を挙げた。

（出所）各種資料をもとに作成

まず第一点は垂直的公平を現在よりも強め、所得税の再分配機能を強化することが望ましいということである。所得格差に拡大の傾向が見られることだけではない。所得税と消費税を合算した租税負担率のフラット税化（単一税率化）の動向は租税論的にも公平基準に照らして望ましくないからである²⁸。また、国が提供する行政サービスは地方自治体が提供する行政サービスと違って、国民全体に便益が及ぶ性質を有しているため、所得税や消費税といった国税による税収確保のためには、応能原則に基づく租税が適している。租税の負担能力の高い納税者が負担能力の低い納税者の分をも負担するという応能原則は、それ自体に所得再分配の考え方が内包されている。さらに、垂直的公平をより重視し、現行よりもシャープな形の累進税率構造にするということは、景気への自動安定化装置が働きやすくなるほか、将来の好景気に多くの税収確保や納税意識の高まりが期待できるというメリットも考えられる。

もっとも、垂直的公平を相対的に重視するといっても、どの程度の税率水準（限界税率）とその適用区分が望ましいかは一概にはいえない。例えば、望ましい限界税率の水準は、所得格差に関する社会的通念の程度に依存する。例えば、社会がベンサム的基準よりもロールズの基準の方が望ましいと考える場合には、最適な限界税率は高くなる。また、所得格差の大きさだけでなく、所得格差の実態に社会が敏感であればあるほど、限界税率は高くなるだろう。さらに、所得の大きさは運と能力と努力に分けられるとしたうえで、近年の所得格差拡大の傾向が努力の部分に大きく依存しているならば、より累進的な所得税率は資源配分の効率性（中立性）を阻害すると考えられ、低い限界税率が望ましいことになる。しかし、所得格差が運と能力に基づく部分が大きいのであれば、高所得層に高い税率を課しても努力を怠ることはないとの解釈も成り立つ。いずれの立場かによって、所得税の累進税率の度合いは相違するであろう。

第二点は租税負担感の累増を軽減するための措置が引き続き重視されると見込まれることである。

28 Diamond, P. and J. Mirrlees (1971b) pp. 261–278. Mirrlees, J. (1971) pp. 175–208.

この点は、戦後の税制改革が租税負担感緩和の歴史であったように、租税負担率の上昇が見込まれる今後も重要であると考えられる。従来、租税負担感の累増を軽減するための措置としては、課税ベースの拡大を図りながら限界税率の上昇を抑制することを基本としてきた。しかし、巨額の財源を確保するうえで租税負担率の上昇が現実視される中、租税負担率の累増を軽減する措置は所得税制を中心とした租税制度全般の見直しだけでは充分ではない。国民にとっての租税負担と公共サービスからの受益をセット、つまり租税を公共サービスの対価で考えることも必要である。今後、租税負担率が急上昇したとしても、社会保障などの公共サービスが安定的に供給あるいは充実できるのであれば、国民の租税負担感は軽減されるだろう。例えば、消費税の福祉目的税化²⁹は検討に値する。この福祉目的税化の措置は社会保障拡大要求への抑制効果も期待できる。また、現在、単一税率である消費税に軽減税率（非課税も含む）を導入することも中立性基準に合致しないものの、垂直的公平の確保や租税負担感累増への歯止めになると考えられる。

ただし、税制改革の視点の一つとして租税負担感の軽減措置が望ましいといっても、以下の点には充分留意する必要がある。租税負担感、つまり税痛感の軽さのみから税制を判断するかぎり、所得税よりも消費税の方が優れた税目であるといえる。しかし、例えば、勤労世代以上に高齢世代内に著しい所得（資産）格差が存在する現状から判断するかぎり、逆進的な消費税は分配の不公平の是正に無力であるという致命的なデメリットを持っている。また、所得税が租税負担感を認識しやすいといっても、この点が必ずしもデメリットという訳ではない。垂直的公平の実現に向けて効果のある所得税が本来持っている重税感には納税者にとって租税の使途に目を向けさせ、財政の健全化に資するというメリットがあることも看過すべきではない。

このようにみると、租税負担率の累増を軽減する租税政策が望ましいとしても、公平感を伴った租税負担感の緩和措置が税制改革にあたって重要な視点であると考えられる。

V. 結びに代えて

以上、総務省（旧総務庁）『家計調査年報』の勤め先収入などから推計した所得格差や租税負担率の実態を検討したうえで、当面の税制改革の視点を提示した。とりわけ、今後、租税負担率の上昇が現実視される中、租税負担感の累増を軽減するための租税政策の重要性を指摘した。

本稿で検討した給与所得者は比較的恵まれた家計を分析対象にしている。家計といっても、公的年金のみで生活している貧しい老人世帯があれば、派遣社員などの単身世帯も存在する。その一方で、利子所得や配当所得などの資産性所得が多い豊かな世帯もある。また、高齢者世帯の内部では勤労者世帯以上に所得・資産格差がみられ、豊かな高齢者世帯もあれば、貧しい高齢者世帯もある。

このように家計の所得実態は多種多様であるが、主たる所得が給与所得である世帯に限定したとしても、今後、所得格差が一層拡大する可能性がある。今後の家計を取り巻く所得環境をみると、企業は国内外の競争力を維持するために正社員から非正社員である派遣社員やパート労働などへと一層シ

29 消費税の福祉目的税化に伴う長所や短所については、例えば、宮島（2003）。

フトするかもしれないからである。

また、税制自体が給与所得者に影響を及ぼすことも考えられる。例えば、派遣先企業が支払う労働者派遣料には仕入税額控除が可能であるため、今後、消費税率が一層引上げられるようだと、企業は正社員を減少させ、派遣社員へのシフトを更に推進する可能性もある。さらに、給与所得税だけでなく、資産性所得税（利子・配当などの貯蓄・資産譲渡のキャピタル・ゲイン）や相続税などの資産移転課税の見直しも重要である。

本稿では租税負担感の累増を緩和する措置が税制改革にあたって重要な視点であると指摘したが、税制改革の前提として、以下の諸点には充分留意する必要がある。

第一点は国民が求める社会保障の将来ビジョンを政府は明確に示すことである。効率的な社会保障制度の構築は重要であるが、それ以上にこの点は特に重要である。社会保障制度の充実度合い如何では消費税率や租税負担率（感）に差が生じるからである。

第二点は社会保障のための財源を租税と社会保険料でどのように組み合わせるかもポイントである。社会保険料の多くは賦課ベースが給与所得であり、勤労者世帯に負担を求めているからである。この意味で、現在の社会保険料は所得税に近い。勤労者世帯だけでなく、高齢者世帯にも負担を求める消費税と所得税・社会保険料との関係をどのように考えるかも重要である。

第三点は現行の所得税制や消費税制が抱えている不公平な仕組みの是正に向けて引き続き取り組むことが求められる。具体的には、各種の所得を把握するための納税者番号制や益税問題を解決するためのインボイス制、の導入などである。

勿論、今後の抜本的な税制改革にあたっては公平、中立性、簡素化の観点から所得課税と消費課税の比重をどのように考えるか、つまり租税構造のあり方を総合的かつ理論的に考察する必要がある。しかし、租税論的にいかに精緻な税制であっても、納税者の理解が得られないのであれば絵に描いた餅にすぎない。租税論を踏まえた税制の実効性を高めるためにも、給与所得者をはじめとした納税者が考える公平感を伴った租税負担感とはどのような要因で形成されるのかについての研究が一層進展することが期待される。

【引用・参考文献】

- 新井喜美夫（1989）『シャープ勧告とわが国の税制』日本租税研究協会。
石川経夫（1999）『分配の経済学』東京大学出版会。
石橋一雄（2001）『租税経済学』成文堂。
井堀利宏（2005）『財政学』新世社。
井堀利宏（2003）『課税の経済理論』岩波書店。
大竹文雄（2005）『日本の不平等』日本経済新聞社。
大竹文雄（2003）「所得格差の拡大はあったのか」、樋口美雄・財務省財政総合政策研究所『日本の所得格差と社会階層』日本評論社。
太田清（2003）「日本における資産格差」、樋口美雄・財務省財政総合政策研究所『日本の所得格差と社会階層』日本評論社。
大間知啓輔（2005）『消費税の経済学』法律文化社。
金子宏（1983）「シャープ勧告と所得税」、日本租税研究協会『シャープ勧告とわが国の税制』。

- 木下和夫 (1992) 「EC 付加価値税の調査—71年9月～10月」『税制調査会』税務経理協会。
- 小西左千夫 (1997) 『日本の税制改革—最適課税論によるアプローチ』有斐閣。
- 財務省 (旧大蔵省) 『図説 日本の税制』財経詳報社 (各年度版)。
- 佐藤進・伊東弘文 (1995) 『入門租税論』三嶺書房。
- 橋本俊詔 (1998) 『日本の所得格差』岩波新書。
- 橋本俊詔 (2005) 『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社。
- 野口悠紀雄 (1986) 『税制改革の構想』東洋経済新報社。
- 八田達夫 (2000) 「財政再建のための税制改革」, 『エコノミックス3 財政再建特集』東洋経済新報社。
- 平野正樹・近藤学・宮原信吾 (1999) 『受益と負担の経済学』日本評論社。
- 福島隆司 (1993) 『漸進的政策勧告の経済学』創文社。
- 福田幸弘 (1985) 『税制改革の視点』税務経理協会。
- 本間正明 (1991) 『日本財政の経済分析』創文社。
- 宮島洋 (1986) 『租税論の展開と日本の税制』日本評論社。
- 宮島洋編 (2003) 『消費課税の理論と課題』(第6巻) 税務経理協会。
- 森信茂樹 (2000) 『日本の消費税』納税協会連合会。

- Diamond, P. and J. Mirrlees (1971b), "Optimal Taxation and Public Production II : Tax Rules," American Economic Review, 61, pp. 261–278.
- Diamond, P. A. (1998) "Optimal Income Taxation : An Example with a U-shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates," American Economic Review, 88, pp. 83–95.
- Feldstein, M. S. (1976), "On the Theory of Tax Reform," Journal of Public Economics, 6, pp. 77–104.
- Friedman, Milton (1962) Capitalism and Freedom, University of Chicago Press.
- Institution for Fiscal Studies (1978), The Structure and Reform of Direct taxation : Report of a Committee Chaired by Professor J. E. Mead, London, Allen and Unwin.
- Mirrlees, J. (1971) "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation," Review of Economic Studies, 38, pp. 175–208.
- Sheshinski, E. (1989) "Note on the Shape of the Optimum Income Tax Schedule," Journal of Public Economics, 40, pp. 201–212.
- U. S. Department of the Treasury (1984), Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth : The Treasury Department Report to the President, Vol. I Overview, Washington D. C., U. S. Department of the Treasury.

【資料等】

- 大蔵省財政史室 (1990) 『昭和財政史 (昭和27～48年度)』第6巻 (租税) 東洋経済新報社。
- 国税庁企画課 (2004) 『税務統計から見た民間給与の実態—国税庁民間給与実態統計調査結果報告』。
- 厚生労働省 (旧厚生省) 『所得再分配調査』。
- 財務省財務総合政策研究所財政史室 (2003) 『昭和財政史 (昭和49～63年度)』第9巻資料(2) (租税・国債) 東洋経済新報社。
- 財務省 (旧大蔵省) 『財政金融統計月報 (租税特集)』(各年版)。
- 税制調査会資料 (各年)。
- 税制調査会 (1962年12月) 『1963年度税制改正に関する臨時答申及びその審議の内容と経過の説明』。
- 税制調査会 (1964年12月) 『長期答申』。
- 税制調査会 (1968年7月) 『長期税制のあり方についての答申及びその審議内容と経過の説明』。
- 税制調査会 (1993年11月) 『今後の税制のあり方について』。
- 税制調査会 『税制調査会関係資料集』(各年版)。
- 日本租税研究協会 『税制参考資料集』(各年版) 同協会。
- 総務省 (旧総務庁) 『家計調査年報』(各年版)。
- OECD(1999), Economic Survey, Sweden.

A Study of Tax Reform on the Family Income and Expenditure Survey

Masaki Hirano

According to “ANNUAL REPORT ON THE FAMILY INCOME AND EXPENDITURE SURVEY” published by Ministry of Internal Affairs and Communications, Gini coefficient shows an upper trend slightly recently, which means that personal income distribution has widened. Tax burden ratio including personal income tax and consumption tax (value-added tax) seems to become flat even among income classes. This means that income redistribution function has weakened.

The main reason is that domestic and overseas movement toward tax reform has a strong influence in 1980s. In short, among tax principles such as “fairness (equity)”, “economic growth (neutrality)” and “simplicity”, tax policy which emphasized particularly on the principle of economic growth has been taken. In other words, tax policy which regards “vertical equity” as lower compared with economic growth has been taken, for common sense of the uniform self perception of middle-class status prevailed in those days.

As a view of tax reform from now on, a sharper shaped pattern of marginal tax rates is desirable. Also, it will be more important to take tax measures to abate a sense of tax burden.