特集 2

所得控除方式のあり方

小塚真啓◉岡山大学法学部准教授

Ⅰ はじめに

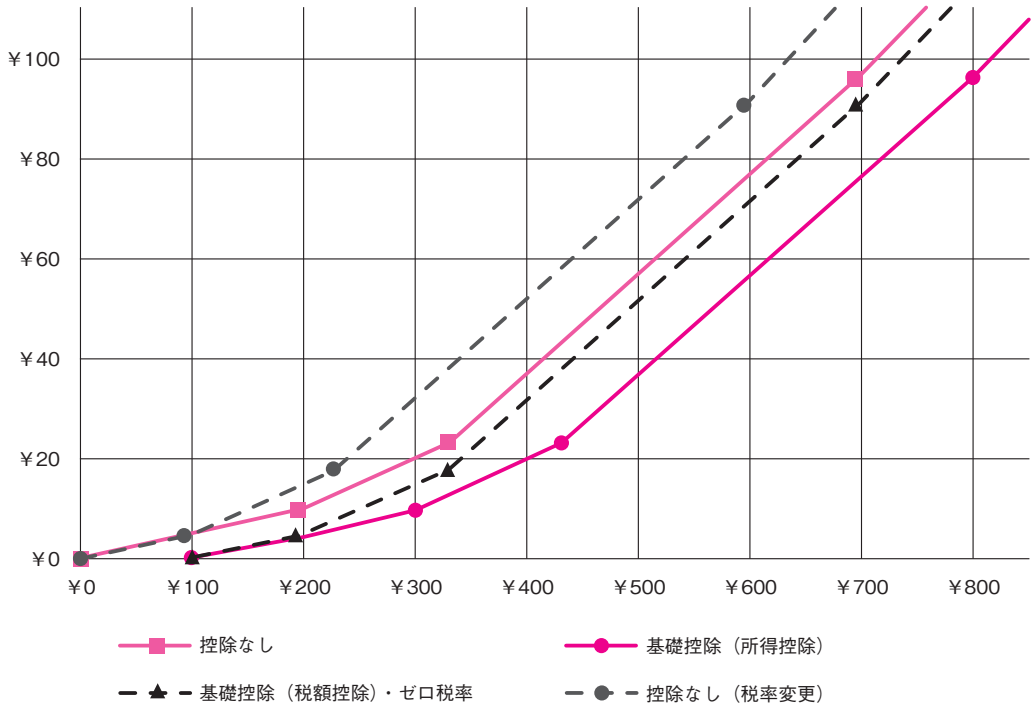
日本の個人所得税では，納税者の人的事情などを考慮するための仕組みとして，課税標準を算定する過程で一定の金額を控除する所得控除方式が採用されている（所税21条１項３号）(1)。所得控除方式については，従来から，高い税率が適用される者ほど，税負担の軽減が大きいという問題があるとの指摘がつとになされてきたが(2)，2015年11月に政府税制調査会が公表した『経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理』（以下，「論点整理」という）では，その見直しが「結婚して子どもを産み育てようとする若年層・低所得層に配慮する観点」という具体的な指針と共に打ち出された（論点整理５－８頁）。本稿では，所得控除方式や，それに代わる選択肢として挙げられた税額控除方式や，ゼロ税率，所得の増加に応じて控除額を逓減・消失（phase-out）させる方式（消失控除方式）などの特徴を整理した上で，上記の具体的な指針との関係で，論点整理が所得控除方式の何を問題視し，どのような見直しが必要であると提唱しているのかを整理した上で，ごく簡単にではあるが，それらの検討を行うこととしたい。

Ⅱ 所得控除方式，税額控除方式，ゼロ税率，及び逓減・消失（phase-out）

所得控除方式を採用した場合，いずれの納税者にも同じ金額の控除（たとえば，基礎控除）を認めたとしても，それによる税負担軽減の効果がすべての納税者について等しいことは殆ど起こり得ない。なぜなら，それらの控除は税率を適用する前の段階で実施されるから，納めるべき所得税額の減少額は，その納税者の限界税率に応じて変化するからである。そして，個人所得税では（超過）累進税率構造が採用されているので，結果的に，低所得者よりも高額所得者の方が，同じ金額の所得控除からより大きな税負担軽減を享受することとなる。

このような逆進的な税負担軽減の効果は，所得控除方式でなく税額控除方式が用いられる場合にはみられない。納めるべき所得税額から直接控除が行われるため，付与する控除の額がいずれの納税者でも等しいなら，それによる税負担軽減も基本的に等しいのである。また，すべての納税者に同額の税額控除を認める場合の税負担軽減の効果は，税率表の税率を，ブラケットの下の方から―すなわち，すべての納税者に適用のある部分から―税負担軽減の合計が目標に達するまで，０パ

図１　各方式の比較（単位：万円）



ーセントに書き換える場合（ゼロ税率）の効果とも等しい[3]。

図１のグラフは，以上のような各方式の特徴を具体的に示したものである。横軸と縦軸は，それぞれ総所得金額と所得税額であり，「控除なし」は，総所得金額に現行の税率表（所税89条）をそのまま適用したもの，「基礎控除（所得控除）」は，所得控除方式の基礎控除として103万円を認めた後の金額に税率を乗じるようにしたもの，「基礎控除（税額控除）・ゼロ税率」は，総所得金額に税率をそのまま適用した後に，103万円に最も低い適用税率の５パーセントを乗じた額（5.15万円）の税額控除を認めるようにしたもの，である。「控除なし」と「基礎控除（税額控除）・ゼロ税率」を比べると，後者は前者が下に（5.15万円分）シフトしたものとなっており[4]，どの部分でも税負担軽減は等しい。他方，「控除なし」と「基礎控除（所得控除）」を比べると，「基礎控除（所得控除）」では，第１ブラケット（195万円以下の金額，適用税率５パーセント）の途中から税負担軽減が大きくなり始め，第２ブラケット（195万円超，330万円以下の金額，適用税率10パーセント）に入ったところで一旦伸びは止まるが，第２ブラケットの途中から再び拡大し，第３ブラケット（330万円超，695万円以下の金額，適用税率20パーセント）に入って伸びが止まり…という変化になっていることがわかる。このような変化があるため，所得控除方式の基礎控除では，限界税率の高い納税者―総所得金額が多く，グラフの右側に位置する納税者―ほど，税負担軽減の効果が大きくなるわけである。

しかしながら，このような所得控除方式の逆進的な税負担軽減の効果を理由に，同方式が個人所得税の累進性や再分配機能に馴染まないと結論するのは適当でない。もちろん，この効果が原因で個人所得税の累進性が弱まることはある。それは，たとえば，基礎控除

を所得控除方式で新たに導入する―あるいは所得控除方式のまま控除額を増やす―が，税率表はそのまま維持する場合であり，図１のグラフでは,「控除なし」から「基礎控除（所得控除）」への変化に相当し，従前より，（103万円超でも）総所得金額の増加に対する所得税額の増加が緩やかになる。これに対し,「控除なし」から「基礎控除（税額控除）・ゼロ税率」への変化では，そのような総所得金額の増加と税負担額の増加との関係は変化しない。

だが，所得控除方式の基礎控除を付与すると同時に，同額だけ第１ブラケットを短くする―103万円削減して,「195万円以下の金額」から「92万円以下の金額」に改める―税率表の改定も同時に行われるなら，その場合の税負担軽減は，税額控除方式やゼロ税率を採用する場合と同様に，一律5.15万円となる。この場合でも所得控除方式の基礎控除が存在することそれ自体による変化は，図１のグラフでは,「控除なし（税率変更）」から「基礎控除（税額控除）・ゼロ税率」に相当するため，逆進的な税負担軽減の効果は存在し続けている。しかし,「控除なし」から「控除なし（税率変更）」への変化による効果で相殺され，当初の累進性はそのまま維持されるのである。

このように考えると，所得控除方式の基礎控除の導入は，税率表の先頭に新たに適用税率０パーセントのブラケット―図１で言えば，103万円以下―を付け加え，従来のブラケットを後ろにずらすもの―図１で言えば，すべてのブラケットの金額に103万円を加え，たとえば，第１ブラケットは「298万円以下の金額」とする―と同じと言うこともできるだろう[5]。したがって，基礎控除を所得控除方式から税額控除方式へと転換することは，図１の場合のように所得税額が生じる水準に変化がないとすると，個人所得税の累進性を高める税率表の改定と実質的に同じとも言える。また，所得控除方式による基礎控除を維持しつつ，所得の額が一定以上のところで控除額の逓減・消失を定めることは，一部のブラケットのみを対象とする税率表の改定と実質的に変わらないということになる[6]。

これに対し，納税者の個別具体的な事情に応じて控除の額が異なる所得控除―たとえば，扶養控除の額は扶養親族の数に応じて決まるし，医療費控除の額も一定の範囲までは医療費支出の額の増加に応じて増加する―を導入したり，拡充したりする場合には，扶養親族の数や医療費支出の額に応じて税率表を変えるようにしない限り，税率表の改定を通じて，導入前の累進性をそのまま維持することはできない。しかし，元の累進性のみが唯一の正解である保証はないし，さらに，所得控除方式の下での逆進的な税負担軽減の効果は，実は，望ましい累進性の一要素である[7]とも考えられる。

たとえば，扶養控除を所得控除方式から税額控除方式へと転換したとすると，総所得金額などの所得税の負担を左右すべき（と考えられる）要素が扶養親族の数を除いて等しい納税者の間での税負担の差は，それらの納税者がどの所得階層に属する場合でも変わらない。だが，そのような状況を正当化するために，総所得金額の差の評価はどの所得階層に属するかで異なるべきだが，扶養親族の人数の差はどの所得階層でも等しく評価すべきとの命題を打ち出すことは，納税者の可処分所得の多寡に応じて所得税負担を決することが「正しい」のであって，いずれの要素もそのような所得税負担の「正しさ」に到達するために必要な要素であるのだと考える[8]限り，不可能であろう。そのような区別は，結局のところ,「正しい」所得税負担は総所得金額などの納税者の稼得した所得の数値のみに応じて決まるべきと考えない限り[9]，恣意的

であるとの批判を免れ得ないように思われるのである。

Ⅲ 所得控除方式の見直しと個人所得税の累進性の強化

論点整理が打ち出した所得控除方式の見直しは，「結婚して子どもを産み育てようとする若年層・低所得層に配慮する観点」から提唱されたもので，若年層・低所得者への配慮を実現するための手段としてその見直しを謳うものと言える。なお，そこでの配慮が具体的に何を意味するのかは必ずしも明らかではないが，若年層における所得格差の拡大や，低所得層における個人所得課税・社会保険料を含めた実効負担率の増加が指摘されていることを踏まえると（論点整理５－６頁），若年層・低所得者を対象とした新たな控除を設けたり，若年層・低所得者による利用の多い控除を拡充したり，といった負担軽減措置の充実が示唆されているように思われる。このように理解することは，より具体的な政策課題として，Ⅳで扱う働き方の選択の中立性の確保と併せて，所得再分配機能の回復が提示されると同時に，それが「税負担の累進性を高めることを通じて、低所得層の負担軽減を図っていくこと」と言い換えられ，低所得層の減税と中高所得層の増税を要請しているようにみえることとも整合的であろう。

また,「所得控除方式の見直し」といっても，見直しの対象が何であるのかは必ずしも明らかではないが，論点整理によると，様々な控除に所得控除方式が採用されていることを見直そうとするもののようであり，そのような見直しこそが，所得再分配機能の回復という課題を解決する基本的な手段とも位置付けられている（論点整理７頁）。これは，要するに，所得再分配機能の回復は，より自然な税率表の改定などの手段によってではなく，所得控除方式を税額控除方式に改めるなどの手段によって行われるべきと主張するものであって，その理由としては，限界税率の引上げが困難あるいは好ましくないという認識が挙げられている（論点整理７頁）。

しかし，Ⅱで確認したように，所得控除方式を税額控除方式へと転換したり，所得控除方式を維持しつつ控除額の逓減・消失を定めたりすることで生じる累進性の高まりは，税率表の変更によって生じるものと実質的に同じである。したがって，労働供給の阻害要因となったり，人の移動がグローバル化している中で人材流出の要因となったりすることそれ自体が避けられるわけではない[10]。また，扶養控除や医療費控除のような納税者同士の間で控除額が異なるものの見直しは税率表の改定と同一視できるものではないが，その実質は，扶養親族を有する納税者や高額な医療費支出がある納税者のみを対象とする税率表を作って累進性を高めることに近く，このような一部の納税者のみをターゲットとして個人所得税の累進性を高めることは，税制をより複雑にするだけでなく，個人所得税の公平性も損なうものであるように思われる。何らかの正当化事由[11]が明確に示されない限り，累進性の強化は税率表の改定を通じて行われるべきであろう。

もっとも，所得控除方式で控除が認められるものの中には，生命保険料控除や寄附金控除のように，納税者の個別具体的な事情を所得税負担の決定にあたって加味しようとするものというより，特定の支出を行うよう納税者を動機づけようとするものも存在する[12]。そのような控除については，インセンティブとしての税負担軽減を低額所得者と比較して高額所得者により多く与えるのは適当でなく，所得控除方式から税額控除方式に転換すべきとの立論は説得力を有するものと言える。また，低所得者だけでなく高所得者にも

インセンティブを付与すべきかを検討し，適当でないとの判断に至る場合には逓減・消失を導入するという途は，累進性強化の手段として合理的なもののように思われる[13]。

Ⅳ 配偶者控除の見直し

論点整理では，若年層・低所得者に配慮した所得控除方式の見直しの一環として，配偶者控除の見直しを進めるべき旨も説かれている。その見直しの詳細は2014年11月公表の『働き方の選択に対して中立的な税制の構築をはじめとする個人所得課税改革に関する論点整理（第一次レポート）』（以下,「一次レポート」という）で示されており，そこでは，子育て支援の充実と併せて，働き方の選択の中立性の確保を目的とする，①配偶者控除を単純に廃止する，②配偶者控除に所得の増加に応じて控除額が逓減・消失する制限を設ける，③配偶者控除に代えて移転的基礎控除を導入する，④配偶者控除に代わる移転的基礎控除を税額控除方式で導入する，⑤配偶者控除に代えて夫婦世帯を対象とする新たな控除を所得控除方式で導入する，という５つの選択肢が提示された。

これら５つの選択肢の背後には，個人所得税の負担は夫婦を単位として捉えるべきか（③，④），それとも，個人所得税の負担は個人を単位として捉えるべきか（①，②，⑤）という，個人所得税における家族のあるべき取扱いをめぐる根本的な対立があり（一次レポート５-６頁）[14]，その子細を明らかにしないままで選択肢のそれぞれを十分に検討することはできないから，本稿では次の２点を指摘するにとどめたい。

第１は，子育て支援の充実と働き方の選択の中立性の確保との間には，論理的な結びつきが認められるわけではなく，それらが一体的に取り扱われているのは，単に，後者により前者を実施する財源を確保する手段という関係があるからに過ぎないのではないか，ということである。すなわち，論点整理では，Ⅲでみたように，若年層・低所得者の負担軽減を図ることが基本的な方針として示されていると考えられ，子育て支援の充実はこれと合致するものの，働き方の選択の中立性の確保については，⑤を除き，いずれも非中立性の解消と共に税負担が増加するものとなっている。⑤についても，若年層・低所得者に多いと言われる共働き世帯が新たに控除を得ることで負担軽減となる可能性はあるものの，その可能性は明示的には言及されておらず，むしろ，高所得者の税負担増が示唆された。また，一次レポートでは，税制中立な改正が原則とされると共に，「子育て支援を拡充するとの視点から配偶者控除を縮減し扶養控除を拡充するなど人的控除の再編を行う」という方針が，「税制上の配慮の重点を〔子育て世帯や家族を形成しようとする若い世代に〕シフトさせるためのアプローチ〔の一つ〕」とも述べられているのである。

第２は，働き方の選択の中立性の確保と引き換えに生じる税負担増が個人所得税の累進性と整合的であるか否かを検討する必要があるのではないか，ということである。Ⅱで確認したように，所得控除方式に伴う逆進的な税負担軽減の効果は個人所得税の累進性を常に損なうものとは言えず，控除の種類によっては，むしろ個人所得税の累進性の構成要素であるとも考えられる。したがって，所得控除方式から税額控除方式への転換を伴う④や，控除額の逓減・消失を導入する②については，移転的基礎控除や配偶者控除を所得控除方式で実施すべき理由の有無を検討し，もし，理由があるとすると，それと中立性の確保のいずれを優先すべきかを，さらに検討すべきことになると考えられるのである。この

ような検討は，第１の点でみたように，働き方の選択の中立性の確保が，財源確保という目的から，直接には関係しないはずの子育て支援の充実と組み合わされた可能性があることを踏まえると，特に重要であるように思われる。

V おわりに

本稿では，所得控除方式によった場合の逆進的な税負担軽減の効果と個人所得税の累進性とは必ずしも矛盾しない，との理解を前提に，論点整理の議論や提言についてごく簡単な検討を行った。所得控除方式の見直しを通じて所得再分配機能を回復させる，あるいは，働き方の選択の中立性の確保から生じた財源で子育て支援の充実を図る，といった論点整理の指針は，過去の政府税制調査会ではみられなかったもので，これまでの個人所得税のあり方を大きく変化させる可能性を有するものであることは間違いがない。中間答申に際しては，そのような指針がなぜ合理的であるのか，それが個人所得税全体と本当に整合するものであるのかが詳細に示されることが期待される。

＊　＊　＊

〔注〕

（１）所得控除の分類として，たとえば，谷口勢津夫『税法基本講義〔第５版〕』（弘文堂，2016年）353-357頁は，①基礎的人的控除（基礎控除，配偶者控除，扶養控除），②特別人的控除（障害者控除など），③不慮損害控除（雑損控除，医療費控除），④義務的支出控除（社会保険料控除，小規模企業共済等掛金控除），⑤政策的控除・公益的支出控除（生命保険料控除，地震保険料控除，寄附金控除）の５つを挙げる。金子宏『租税法〔第20版〕』（弘文堂，2015年）194-201頁も５つに分類するが，生命保険料控除や地震保険料控除を上記④に分類する。

（２）そのような指摘を紹介し，応答するものとして，たとえば，吉村典久「給付付き税額控除と所得控除」税研24巻６号50頁，51-52頁（2009年）参照。また，過去の政府税制調査会の答申にも「所得控除では所得が大きい納税者ほど税負担の軽減が大きくなることから、所得の大小にかかわらず一定の税額を軽減する税額控除によって配慮を行うようにすべきとの意見があ〔る〕」と紹介した上で，「所得控除により所得が大きいほど税負担軽減額が大きくなるのは、大きな所得に対して累進税率が適用される結果、より大きな税負担を求めていることの『裏返し』にすぎ〔ない〕」と応答するものがある。税制調査会『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―』（2000年７月）97頁参照。

（３）所得控除方式，税額控除方式，及びゼロ税率の比較として，たとえば，鎌倉治子「諸外国の課税単位と基礎的な人的控除―給付付き税額控除を視野に入れて―」レファレンス59巻11号103頁，105頁（2009年）参照。なお，税額控除方式と実質は同じであるとしつつ，基礎控除，配偶者控除，扶養控除に代え，それらの合計額に相当する額の適用税率をゼロとすることを提案するものとして，近藤雅人=村井淳一=武智寛幸「所得控除への『ゼロ税率方式』の適用」税研31巻２号86頁（2015年）参照。

（４）林宏昭「所得税改革の論点と方向性」租税研究791号40頁，44-45頁（2015年）参照。なお，総所得金額が103万円未満では元々の所得税額が5.15万円未満のため，下方シフトの幅がその額にとどまっている。元々の所得税額と関係なく一律に税額控除を認め，還付を認める給付付き税額控除方式では，どの部分でも5.15万円の下方シフトとなる。

（５）鎌倉・前掲注（３）105頁。

（６）アメリカ連邦所得税における基礎控除（personal exemption）の逓減・消失（Personal Exemption Phase-out，PEP）の実質を税率表のブラケットの追加と指摘するものとして，*see e.g.* Deborah H. Schenk, Exploiting the Salience Bias in Designing Taxes, 28 Yale J. on Reg. 253, 278-279（2011）.

（７）このことは，シャウプ勧告において，扶養控除を税額控除方式から所得控除方式へと転換すべき理由の一つとして指摘されたものでもある。シャウプ使節団『日本税制報告書 第１巻』（1949年）第４章B節参照。

（８）包括的所得概念を確立したことで知られるHenry C. Simonsも，「収入（earnings）は似ているが，家族への義務が異なる個人〔の間での〕」課税の公平の確保は重要であり，その見地から扶養控除を正当なものと理解した。*See* Henry C. Simons, PERSONAL INCOME TAXATION, at 137-141（1938）.

（９）基礎控除などを税額控除方式に転換すべきとの主張の背後に，そのような前提があると指摘するものとして，吉村・前掲注（２）52-53頁参照。

（10）限界税率の上昇という実質の顕出性（salience）が低く，納税者が十分に反応しない可能性は考えられる。もっとも，アメリカの連邦所得税のPEPは，税率表の改定を行うことが政治的に難しく，その代替として使われている側面が強いと言われる。*See* Schenk, *supra* note 5 at 277-278.

(11) 扶養親族を有していたり，高額な医療費支出があったりする納税者は，他の納税者と比べて余暇が労働を代替する効果が弱く，限界税率の上昇が労働供給の阻害要因となり難い―したがって，すべての納税者を対象とするよりも効率的である―ということはあり得るかもしれない。もっとも，課税の公平に真向から反し，支持を得ることは困難であるように思われる。岡村忠生=渡辺徹也=髙橋祐介『ベーシック税法〔第７版〕』（有斐閣，2013年）14-17頁参照。

(12) ただし，これらも租税特別措置でないという議論もあり得る。たとえば，中里実「所得控除制度の経済学的意義」日税研論集52号91頁，115頁，118-120頁（2003年）参照。

(13) ただし，納税者の選択が寄附金支出などの原資を稼ぐか否かである場合には，労働供給の阻害要因となる。この可能性を指摘するものとして，*see* Daniel Shaviro, The Bucket and Buffett Approaches to Raising Taxes on High-Income, Canadian 61 Tax Journal 425, 427-428（2013）.

(14) 夫婦を単位とした税負担の把握，ひいては所得の把握を好ましいとするものとして，たとえば，佐藤英明「世帯単位課税と配偶者控除―勤労配偶者控除の可能性を含めて」税研30巻３号39頁（2014年）参照。なお，本稿著者としては，所得の再分配に資するよう使い分けるべきと考える。詳しくは，小塚真啓「家族の所得と租税：個人単位での所得の把握か,それとも家族単位か」租税研究793号80頁（2015年）を参照されたい。