

補論 「租税歳出」の観点から見た所得控除制度の問題点

日米の課税ベース比較を通じて

森信 茂樹

(大阪大学法学部教授)

1. はじめに

租税歳出という言葉は、Tax Expenditure の訳語であり、一般的に、租税特別措置という意味に使われている。他方、我が国所得税体系の中には、租税特別措置ではなく本法に規定された各種所得控除の中に、社会保障等本来歳出が果たすべき機能、あるいは歳出が果たした方が効率的な機能を代替しているものが多く見受けられる。本稿では、そのようなものを「租税歳出」として捉え、日米の課税ベースを詳細に比較して行くことにより検討を加えてみた。

2. 所得税課税ベースの日米比較

検討に当たっては、日米の国民所得統計と税務統計をつき合わせることによって、日米の課税ベースを計算し、比較することからはじめてみた。具体的には、国民所得ベースの家計の収入を求め、そこから非課税所得を除去し、さらに税務統計等に基づき給与所得控除や人的控除を推計・除去していくことによって求めていった。その計算方法を表わす概念図が図表1である。

日本については1997年度、米国については1996年ベースの統計に基づき、課税ベースを、家計部門に対する割合という形で推計し、つき合わせてみたのが、図表2である。この試算結果を見ると、おおむね次のようなことが言えよう。(注1)

「課税ベース(課税所得)」の「家計部門の受け取り」に対する割合は、我が国が29.5%となるのに対し、米国は、53.2%となっている。これは、我が国の課税ベースが米国のほぼ半分程度しかないことを示している。

次に、23.7 ポイントにも上る大きな差異の出る主な要因としては、

会保障給付等「課税ベースに含まれない社会保障」の差異（6.3 ポイント）

「所得控除」の差異（10.5 ポイント）

の2つに分類できる(その他の要因として帰属家賃等が挙げられるがここでは触れない)。

3. 社会保険料控除と年金税制

の「課税ベースに含まれない社会保障」は、年金に関連するものと医療費等に関連するものに分かれ、前者が 2.5 ポイント、後者が 3.8 ポイント、合計 6.3 ポイント我が国の方が大きく課税ベースの脱漏を生じさせている。

我が国の医療保険制度は、国民皆保険制度をとっており、医療費は、一部自己負担分を除き、原則として自らの負担する社会保険料の中から賄われている。そしてその部分は、課税所得の計算上、「社会保険料控除」として課税ベースから脱漏してしまうことになる。これに対し米国では公的な医療保障制度（課税されないもの）としては、高齢者向けのメディケアと低所得者向けのメディケイドがあるだけで、それ以外の人々の医療費については、我が国の一部自己負担部分と同様に、国民の税引き後の所得から負担されているのである。

次に、我が国の年金税制を見ると次の通りである。公的年金、企業年金（厚生年金基金）ともに、企業と個人が半分ずつ保険料を負担（拠出）しているが、拠出段階（入口）で見ると、企業拠出分は損金算入されることにより非課税となるとともに、個人拠出部分は、「社会保険料控除」（所得控除）の適用によりこれも課税されていない（正確には課税繰り延べ）。また、運用段階では課税関係は発生しない。さらに給付段階（出口）では極めて高水準の「公的年金等控除」（同）が所得控除制度として設定されており、年金受給者の大部分は実質的に非課税となっている。この結果、入口で 4.0%、出口で 5.9%、合計 9.9%もの課税ベースの侵食に繋がっている。

他方米国では、企業拠出分については、我が国同様損金に算入されるものの、個人が拠出する段階（入口）では、公的年金、企業年金ともに社会保険料控除という制度はなく、個人は所得から公的年金、企業年金の保険料、所得税を支払うことになっている。但し、企業年金のうち 401K プラン（給与の減額による天引き積立てプラン）にのっとった拠出については、雇用主拠出として課税繰延べが一定の限度まで認められ、運用段階でも非課

税となる。他方、給付段階（出口）では、公的年金については、所得に応じた給付金の所得算入割合が決められている結果、我が国同様実質的に非課税となっている。これらの結果、入口で2.3%、出口で5.1%、合計7.4%が課税ベースからの脱漏となっている。我が国の9.9%と比べると、米国は2.5ポイントも課税ベースの侵食が少なくなっている。

このような、日米間の課税ベースの大小の主因が、米国にはない「社会保険料控除」であることについてはこれまで述べた通りである。本制度は、「法令によって加入が義務付けられているか、あるいはそうでないにしても大多数の人々にとって加入するのが普通であるため、所得のうちこれらの保険料の支払いに当てた部分は担税力を持たない」（注2）という理由で、社会保険料について所得控除することにより税負担の軽減を図るという制度であると説明されている。しかし、この考え方は、まず社会保険料負担ありきという考え方であるとも言える。国民側から見ると、租税負担も社会保険料負担も等しく国民負担であることから考えると、社会保険料控除という制度の本質は「国が税収を減らすという形で負担している社会保障関係費」と捉えることができる。税負担と社会保険負担とは本来別個独立のものであるという考え方に立つと、何故両者をリンクさせるのか必ずしも明確でないといえる。

今後の我が国の高齢化の進展を考えると、社会保険料の増加に伴う課税ベースからの脱漏はますます大きくなっていく。公的年金、企業年金の掛け金に伴う減収額は、それぞれ3.8兆円、1兆円、合計4.7兆円程度（雇用主掛け金分と本人負担分の合計で、基礎年金部分に係る減収額9,300億円は含まず）と試算されており、既に巨額のものになっている。また、平成12年度からの日本型401Kの導入により、「小規模企業共催等掛け金控除」という名前で所得控除の対象が拡大した。先に述べたように、現行の「社会保険料控除」は、厚生年金基金という公的年金以外の保険料までも対象にしており、あまりにも拡大しすぎている。まず、これを整理することが必要であろう。

次に、我が国の年金税制は、拠出・運用・給付の各段階において非課税と、米国に比べて大変優遇されたものになっており、拠出・給付のどちらかは税負担を求めるべきと考える。その場合筆者は、以下に述べる「世代間の公平性」の観点から、拠出段階より、給付段階での適正課税が望ましいと考える。

我が国の年金制度は、修正積立て制度という、実質的な賦課制度、すなわち、現役世代の支払う社会保険料収入で年金受給者の年金給付がまかなわれている状態にある。その上、公的な年金所得について適用される公的年金等控除が手厚いことから、例えば受給者の年

齢が 65 歳以上で夫婦世帯の公的年金受給者の場合、課税最低限は約 334 万円と相当高い水準となっている。現役で同様の夫婦 2 人世帯の課税最低限は約 213 万円で、同じ所得にもかかわらず、現役世代と高齢世代との間で税負担が異なるといった、水平的公平、世代間の公平を阻害するという問題を惹起している。また、年金のほかに高額のある高齢者の税負担の累進度を弱め、高齢者の世代内の公平という見地からも問題を生じさせている。他方、我が国高齢者の所得水準は、統計的に見ても、現役世代と比べて、決して劣っているわけではなく、1,200 兆円に上る個人金融資産の半分以上は、60 歳以上の高齢者に帰属しているという統計もある。また、現役中堅世代は、扶養家族を抱えながら、高い社会保険料と、税負担の累増感に悩まされているといった「世代間の負担の不公平」が、我が国経済活動、消費活動の活力ある発展の妨げになっていると言え、この点を是正していくことが、内需拡大型の経済構造に変わっていく上での重要なポイントである。

以上をまとめると、現行の社会保険料控除制度はその対象が拡大しすぎており、企業年金については社会保険料控除の対象から外すことを検討すべきではないか。また、根本的な見直しとしては、世代間の負担の公平という見地から、高水準の公的年金等控除の縮減を図るべきであろう。

4. 所得控除 人的控除と給与所得控除

我が国の各種控除制度は、米国と比べて大変手厚く、この結果我が国の所得税の課税ベースは、米国に比べて、家計所得比 10.5 ポイントも小さなものになっており、我が国所得税課税ベース侵食の最大の要因となっている。

項目別に見ると、「人的控除」について、我が国では基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除合計で 14.0% 課税ベースから脱漏しているのに対して、米国では人的控除一本で 8.1% しか脱漏しておらず、我が国の「人的控除」は米国と比べて 5.9 ポイントも大きい。

さて、現行所得税制の人的控除を詳細に見ていくと、福祉目的の各種控除が多く存在していることに気がつく。これらの中には本来歳出で行われた方が効率的な政策が入っている。具体的には、16 歳以上 23 歳未満の特定扶養親族（要するに高校生、大学生）に対して追加的に控除額の増加を認める特定扶養控除や、同居特別障害者加算、同居老親等加算といった人的控除である。（図表 3）

所得控除という税制の措置では、減税効果が本来ターゲットにすべき層から拡大しがちである。高額所得者ほど減税の恩恵が大きいという問題も生じる。またこれらの諸控除は、毎年の予算措置と違ってひとたび創設されると既得権益化してしまい、その後の効果検証がおろそかになりがちである。更に、各種控除の結果、税制が大変複雑なものになっており、税制の簡素化という観点からも見直しが必要だ。この際原点に立ち返って、本来の歳出措置に戻すということを考えるべきであろう。その意味で、平成 12 年度の年少扶養控除制度の縮減(年齢 16 歳未満の扶養親族に係る扶養控除の額の割増措置である 10 万円の加算を廃止)歳出への振り替えという政策は方向としては評価できるものであるといえる。

次に「給与所得者の必要経費等」の問題があるが、これについては別の機会に述べたのでここでは結論だけ述べることにする。(注 1)

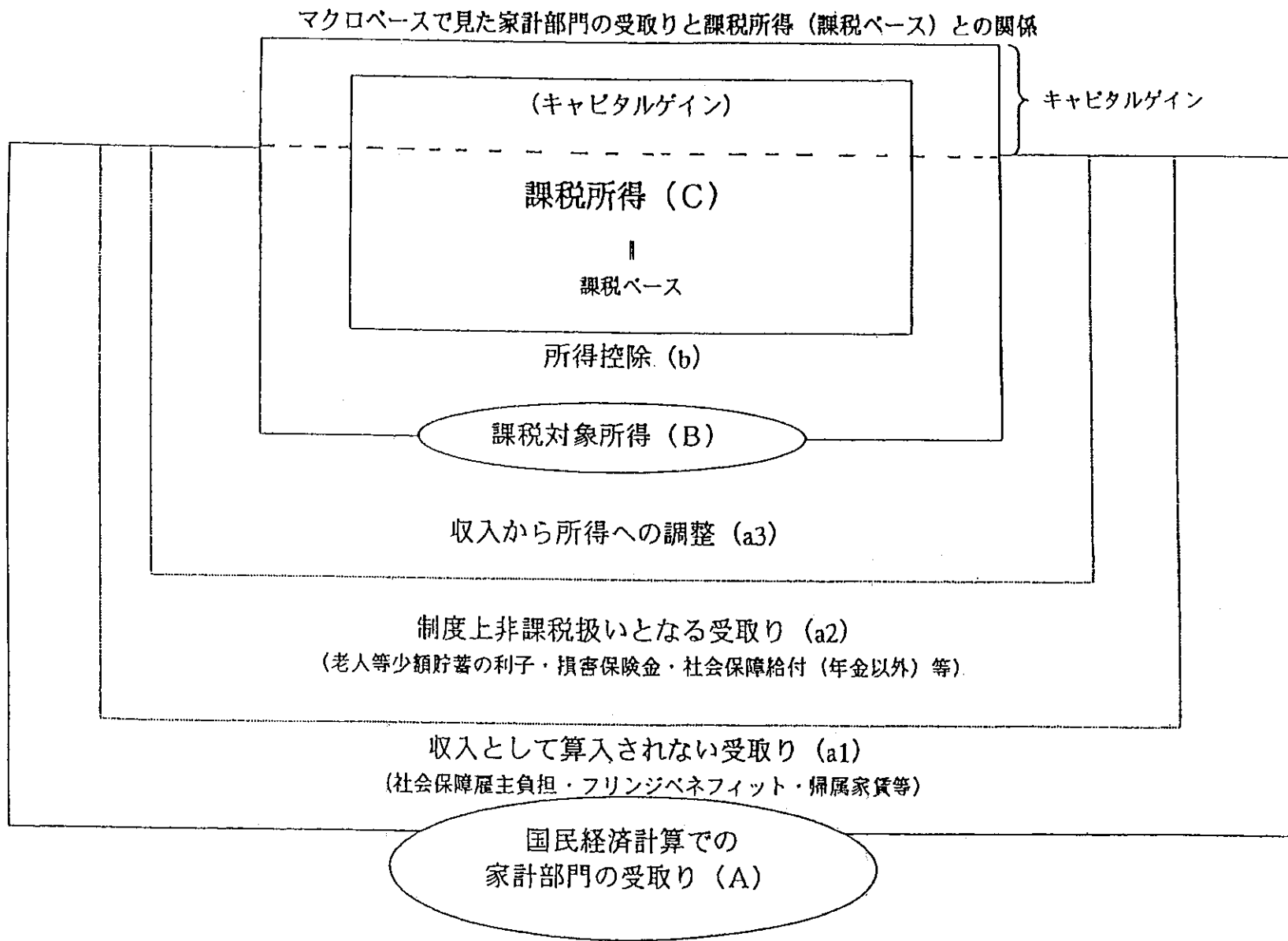
わが国では給与所得控除で 15.5%課税ベースから落ちている。これに対し米国では、概算控除(standard deduction)と項目別控除(itemized deduction)合計で 13.0%の脱漏となっている。一見双方に相違がなさそうに見えるが、米国の項目別控除(itemized deduction)には、住宅ローンの利子の控除分や慈善団体への寄付金の控除等給与所得者の経費とはおよそ関係の無いものが含まれており、これらを調整するとわが国の給与所得控除が課税ベース脱漏の大きな要因となっている。

給与所得控除は、事業所得等と比べて担税力が小さく、何らかの調整が必要という観点から設けられたわが国独特の制度である。その後、シャウブ勧告ではその縮小が勧告されたものの、現実には拡大の一途をたどった。昭和 63 年度の税制の抜本改革では、給与所得控除の性格付けについて「勤務に伴って支出する費用を概算的に控除する事のほか、他の所得との負担の調製を図る事を主眼として設けられている」と整理されたものの、現在、給与所得控除の水準は平均で収入金額の 3 割程度と大変手厚いものとなっている。我が国全体の給与所得化が進んだ今日、他の所得との負担調整という観点が果たして必要性を持つのかどうか大変疑問である。改めて問い直してみることが必要である。

(注 1) 森信茂樹・前川聡子「所得税課税ベース比較分析」税研 89 号 2000 年 1 月

(注 2) 金子宏『租税法 第七版』1999 年

図表1 マクロベースで見た家計部門の受取りと課税所得（課税ベース）との関係



図表2 課税ベースのマクロ推計結果

日本 (1997年度)			アメリカ (1996年)		
	10億円	%		Bill. \$	%
家計部門の受取り (A)	470,937	100.	家計部門の受取り (A)	7,420	100
収入として算入されない受取	-23,077	4.9	収入として算入されない受取	-110	1.5
・ 帰属家賃(持ち家の所得)	-23,077	4.9	・ 帰属家賃(持ち家の所得)	-110	1.5
課税ベースに含まれない社会保障	-130,102	27.9	課税ベースに含まれない社会保障	-1,595	21.6
・ 社会保障雇主負担	-27,381	5.8	・ 社会保障雇主負担	-390	5.3
・ 社会保険料控除	-29,274	6.2	・ Adjustments	-20	0.27
公的年金保険料	-18,911	4.0	(IRA, Keogh, Self-employment		
その他の保険料	-10,363	2.2	Health Insurance)		
・ 社会保障給付	-72,437	15.4	・ 社会保障給付	-989	13.3
公的年金 (控除)	-27,720	5.9	公的年金	-360	5.1
その他	-44,717	9.5	健康保険 (メディケア)	-178	2.2
・ 医療費控除	-2,010	0.4	その他	-451	6.0
			・ Medical and Dental Expenses		
			・ 企業年金 (401K等)	-169	2.3
所得控除	-150,242	31.9	所得控除	-1,594	21.4
・ 人的控除	-66,076	14.0	・ 人的控除	-599	8.1
基礎控除	-25,731	5.5	Personal Exemption	-599	8.1
配偶者控除	-7,128	1.5			
配偶者特別控除	-5,632	1.2			
扶養控除	-27,585	5.9			
・ 給与所得者の必要経費等	-84,166	17.9	・ 給与所得者の必要経費等	-972	13.0
給与所得控除	-72,871	15.5	Standard Deduction	-426	5.7
退職所得控除	-7,963	1.7	Itemized Deduction	-546	7.3
その他の控除	-3,332	0.7	Miscellaneous Deductions	-39	0.5
雑損控除	-5	0.001	State and Local Taxes Paid	-204	2.7
生命保険料控除	-3,130	0.7	Interest Paid Deductions	-233	3.1
損害保険料控除	-197	0.04	Charitable Contributions	-86	1.2
			Casualty and Theft Losses	-3	0.04
			・ Adjustments (転職費用・離婚による生活費支払い等)	-23	0.3
その他の非課税扱い分	-27,423	5.8	その他の非課税扱い分	-183	2.5
・ その他の移転 (贈与・仕送り等)	-24,076	5.1	・ その他の移転 (贈与等)	-26	0.4
・ 制度上の非課税扱い分 (少額貯蓄利子等)	-3,347	0.7	・ 制度上の非課税扱い分 (公債利子等)	-157	2.1
課税所得 (C)	138,980	29.5	課税所得 (C)	3,944	53.2

(単位：万円)

項 目		所 得 税	個 人 住 民 税	
基 礎 的 な 人 的 控 除	基礎控除	3 8	3 3	
	配偶者控除	控除対象配偶者	3 8	3 3
		老人控除対象配偶者(70歳以上)	4 8	3 8
		同居特別障害者加算	+ 3 5	+ 2 3
	配偶者特別控除		最 高 3 8	最 高 3 3
	扶養控除	扶養親族	3 8	3 3
		年少扶養親族(16歳未満)	4 8	3 3
		特定扶養親族(16歳以上23歳未満)	6 3	4 5
		老人扶養親族(70歳以上)	4 8	3 8
		同居老親等加算	+ 1 0	+ 7
	同居特別障害者加算	+ 3 5	+ 2 3	
特 別 な 人 的 控 除	老年者控除(本人)		5 0	4 8
	障害者控除	障害者(本人、配偶者、扶養親族)	2 7	2 6
		特別障害者(同上)	4 0	3 0
	寡婦控除 (本人)	寡婦	2 7	2 6
		特定の寡婦加算	+ 8	+ 4
	寡夫控除(本人)		2 7	2 6
勤労学生控除(本人)		2 7	2 6	
白 色 専 業 専 従 者 控 除	配偶者	8 6	8 6	
	配偶者以外	5 0	5 0	

(注) 個人住民税については、平成12年度分から適用される。