

「所得税の根幹」に関わる改革にむけて

赤石 孝次

長崎大学経済学部教授

はじめに

2015年2月17日に平成27年度税制改正関連法案が閣議決定された。しかし、2013年6月の「日本再興戦略」改訂2014—未来への挑戦—で閣議決定され、麻生財務大臣が「所得税の根幹に関わること」であるとして政府税制調査会、経済財政諮問会議での議論を促してきた「女性の働き方の選択に関する中立的な税制」の構築は、2年後の政府税制調査会中間答申に向けた所得税全体の見直し論議の中で検討されることになった。

今後の議論における焦点は、配偶者控除制度のあり方に子育て支援を加味することで、子育て世帯を含めた女性の社会進出を後押しするとともに離婚や婚外子の増加で変化してきた家族像と貧困の連鎖への懸念を念頭に置いた税制をどのように構

あかいし たかつぐ

九州大学経済学研究科博士後期課程単位取得退学。経済学修士。専門分野は、財政学、財政社会学。九州大学経済学部助手、長崎大学経済学部助教授、University of Colorado at Boulder 政治学部客員研究員を経て、現職。

著書に『現代財政の変革』(ミネルヴァ書房、2005年、共著)、『グローバル化と現代財政の課題 財政研究第1巻』(有斐閣、2006年、共著)、"The Shoup Recommendations and Japan's Tax-Cutting Culture." W.E.Brownlee, E.Ide, Y.Fukagai eds. *The Political Economy of Transnational Tax Reform*, Cambridge University Press, 2013

想するかにある、とされる(政府税制調査会 2014a)。その意味では、人口減少社会における女性労働力の活用に資する人的控除制度の見直しは経済成長と財政健全化の同時達成を図る税制面での課題の一つであると同時に若年・低所得層への税制を通じた支援のあり方を模索するものと考えられる。

配偶者控除制度への批判は、1990年代以降共稼ぎ世帯を中心とした働く女性の間からの不公平感を訴える声とともに強まってきた。その背景には、女性の高学歴化にともなう意識の変化、人口減少社会における女性労働力活用論の高まり、雇用の不安定化にともなう世帯所得の女性労働力への依存の高まり、離婚率の高まり等さまざまな要因がある。しかし、2004年に配偶者特別控除制度の上乗せ部分が廃止された後は、社会経済状況の変化を踏まえながら引き続き検討するという形での結論の先送りが続いている。このことは配偶者控除制度の見直しの議論が国民の間でも大きく意見が分かれる政治的にセンシティブな問題であることの証左であり、同制度をめぐっては、課税単位の選択の問題や就労抑制効果に関してさまざまな主張が展開されている¹。しかし、「所得税の根幹にかかる」問題の裏には、戦後財務省(大蔵省)が高度経済成長期の中で構築してきた所得税の歳入調達メカニズムの否定につながる問題が潜んでいることを忘れてはならない。

本稿では、租税論と戦後租税政策史の双方の

視角から、所得税の根幹に関わる抜本的改革となるためにはどのような視点が必要になるのかを考えていきたい。

シャウプ勧告における課税単位の考え方

男性が稼ぎ手となる家族から共稼ぎ家族へ移行する社会において女性の働き方の選択に公平かつ中立的な税制の構築を考える場合、経済的能力をはかる単位が問題となる。すなわち、世帯の所得を合算して税額を算定する世帯単位と個人の所得に対して税額を算定する個人単位のいずれにもとづいて経済的能力を測定するかという問題である。

世帯単位課税としては合算非分割主義と合算分割主義の2種類があり、後者には2分2乗方式で行う合算均等分割方式とN分N乗方式（家族除数方式）の2つがある。2分2乗方式は夫婦の所得を合算して2分した所得に対して税率を適用して税額を算出し、その算出税額を2倍する方式である。N分N乗方式は2分2乗方式と同様に合算分割方式であるが、世帯所得が同一でも世帯員の数が多いほど除数であるNが大きくなり、所得税額が低くなる。したがって、この方式をとれば、子どもの数が多いほど税負担が軽減されることになる。

こうした合算分割主義は、世帯単位課税を合算非分割課税で行った場合に発生する「結婚へのペナルティ」を回避するために考えられた方法であるが、合算分割方式で課税を行うと「結婚へのギフト」が発生することになる。ただし、これらの問題が発生するには2種類の条件が前提となる。累進的な所得税を導入していることが条件の1つであり、所得税が比例税率で課税されるならば結婚の有無が税負担率に影響を及ぼすことはない。今1つの条件は、有償労働への男女共同参画が一般的となるケースである。両者の前提条件がなければ、そもそも個人単位課税か世帯単位課税のいずれを選択するかという問題は発生しないことになる。

諸外国の課税単位の動向を表1でみると、個人主義的な意識の高まりや累進所得税下での女性の有償労働への参画の高まりなどを背景

に、1970年代以降世帯単位課税から個人単位課税への移行が世界的潮流となっていることが読み取れる。日本は、中でもとりわけ早く1950年にシャウプ勧告によってそれまでの世帯単位課税から個人単位課税に移行した。当時、世帯主だけが所得稼得者であるケースが大勢であり、世帯単位であろうが個人単位であろうが税負担に大きな違いをもたらす状況ではなかったにもかかわらず（林 2002:108-109）、シャウプは世帯単位課税から個人単位課税への移行を勧告した。

日本がこれまで採用してきた世帯単位での合算非分割方式は、「形式的には伝統的な日本家族制度に従うものである」（GHQ 1949:73）ことを認めながらも、シャウプ使節団が個人単位課税への移行を勧告したのは主として次の理由からである（GHQ 1949:73）：(1) 累進税率下での所得の合算によって、同一の生活水準、同一の担税力水準にある納税者より高い税率を適用されるようになることは不公平であること、(2) 世帯単位課税にともなう税負担の増大が人為的な世帯分解を生み出す可能性があること、(3) 2つ以上の納税義務者が同居親族の関係にあるか否かを判断することが困難であること、(4) 世帯の税額決定後にそれを世帯員に按分することが煩雑であること、の4つである。

その一方で、これまで世帯単位での合算非分割方式を採用してきた理由の1つが、同居親族内の所得分割によって税を逃れる可能性を塞ぐことにあつたことを重視し、勤労所得以外にも個人単位課税を適用することには慎重であった。

「この個別申告制にある程度の制限を設けておかないと、要領のよい納税者は、配偶者または子供に財産およびこれから生ずる所得を譲渡することによって税負担を軽減しようとするから、相当の問題の起こることが予想される。同様にして、彼等は、妻子を同族の事業に雇傭して、これに賃金を支払うという抜け道を講ずるであろう。納税者と同居する配偶者および未成年者の資産所得はいかなる場合にも、納税者の申告書に記載させ、合算して課税することによってこの種の問題は避けられるのであるが、これは個人申告の原則を大して犠牲にするもの

表1 諸外国の課税単位(2013年)

国	個人単位	世帯単位			移行年（勤労所得）
		2分2乗	N分N乗	複数税率表	
日本	○				1950年：夫婦合算から移行
デンマーク	○				1970年：夫婦合算から移行
スウェーデン	○				1971年：夫婦合算から移行
オランダ	○				1973年：夫婦合算から移行
イタリア	○				1977年：夫婦合算から移行
イギリス	○				1990年：夫婦合算と個人単位の選択制から移行
ドイツ	○	○			個人単位と世帯単位の選択制
アメリカ	○	○		○	個人単位と世帯単位の選択制
フランス			○		

(出所) OECD(2014)*Taxing Wages 2014*, OECD(1993)*Taxation in OECD countries*, OECD(1986)*Personal income tax systems under changing economic conditions*, OECD(1977)*The Treatment of family units in OECD countries under tax and transfer system*, 鎌倉(2009)等より作成。

とはいえない。同様にして、納税者の経営する事業に雇傭されている配偶者および未成年者の給与所得は、納税者の所得に合算させるようにすべきである。」(GHQ 1949:74)

要するに、個人単位課税の全面的な適用によって課税の公平が掘り崩される2つの大きな危険性を警告しているのである。第1の危険性は、個人単位課税に制限を設けなければ、より低い税率適用を受けるために配偶者や子どもに財産の名義替えを行うことで財産およびそこから生ずる所得に対する税負担を軽減しようとする可能性である。今1つの危険性は、家族従業員に賃金を支払うことによって抜け穴をつくり、課税を免れる可能性である。これらの抜け穴を塞ぐために所得を合算する必要があり、そのことが個人単位課税の原則を大きく損なうことではないと結論づけている。

しかし、戦後の租税政策の歴史を紐解けば、シャウプ勧告が考えていたものとは全く反対の方向に歩んできたと言っても過言ではない。個人単位を維持しながら世帯単位課税の論理を忍び込ませることで配偶者控除制度が創設され、自営業者に対する事業専従者控除制度を導入することで事实上所得を分割するシステムが所得税制に組み込まれ、勧告直後に廃止された後、1957年に復活した資産所得の合算制度が消費税導入の折に再廃止されたのである。以下では、勧告からの後退が戦

後の歳入調達メカニズムの構築の中で果たした役割を具体的に検討していこう。

配偶者控除創設の論理

表2に見られるように、1961年にそれまでの扶養控除とは別に配偶者控除が創設された。1940年に扶養控除の対象とされてからも1人目の扶養親族としての控除が認められるにすぎなかつた配偶者に税制における特別の位置づけが与えられた論拠を1960年税制調査会答申にしたがって考えてみよう²。同答申によれば、夫婦の所得の合算制をとらないまでも、夫婦の特殊な地位を税制上反映させるべきであり、生計費の見地からそれまでの扶養控除の対象としてみるのではなく、夫婦の所得が一体として見られ、夫のみが所得を稼得している場合でも妻が家庭内の勤めを果たすことで夫の所得稼得に大きく貢献していることを考えると、2分2乗方式までいかなくとも、所得者たる夫と同額の控除を認めてよい、として世帯単位課税を原理的に承認することが自然としている。「夫婦という共同体にあっては、おのおのの消費ないし生活水準は、夫婦のうちいずれかが所得を得たということではなく、全体の所得水準と各人の必要によって決められるのがふつうであり、税制上これを担税力を求める最小の単位とみることは、むしろ自然の考え方と思わ

表2 配偶者控除制度の変遷

改正年	主たる改正内容	配偶者に関する控除額	事業所得の負担軽減
1887年	所得税創設	—	
1921年	扶養控除創設(18歳以上60歳未満の配偶者は対象外)	—	
1940年	「同居の妻」を扶養控除対象者に追加	【税額控除】12円→1,800円 (1949年)	
1950年	扶養控除を税額控除から所得控除に変更	【所得控除】配偶者を扶養控除の対象(12,000円=基礎控除額)	みなす事業所得創設
1952年			青色申告者に事業専従者控除制度(配偶者を除く)の導入
1953年	配偶者の扶養控除額を他の扶養親族よりも大幅に引き上げ	35,000円→70,000円(1960年)	
1954年			事業専従者控除制度に配偶者を包含
1961年	配偶者控除制度創設	90,000円(扶養控除額70,000円) →210,000円(1973年)	事業専従者控除の大幅引き上げ /白色専従者制度の創設
1968年			専従者給与の限度額制度撤廃
1973年			事業主報酬制度の導入
1974年	基礎控除、配偶者控除、扶養控除の控除額を統一	240,000円→330,000円(1986年)	
1977年	老人控除対象配偶者の創設	350,000円→480,000円(1994年)	
1987年	配偶者特別控除(上乗せ+消失部分)制度創設	380,000円[492,500円] →380,000[760,000](2004年)	
2004年	配偶者特別控除上乗せ部分の廃止	380,000円[現在に至る]	

(注) []は配偶者特別控除の最大控除額を上乗せした合計額。

(出所) 大蔵省主税局編(1988)『所得税百年史』、pp.144-207、『図説日本の税制』各年版により作成。

れる。」(政府税制調査会 1960:45)

「内助の功」を理由に世帯単位課税を原理的に承認することで配偶者控除制度を創設したことは、扶養控除額(7万円)より高い9万円に控除額を設定したことにあらわれていると説明されたが、1974年度税制改正によって扶養控除と同額とされてからは控除額の差から「内助の功」を説明する論拠が失われた。そもそも、「内助の功」を認めることが、所得稼得のための必要経費として夫の所得から控除することには直接的にはつながらない。なぜなら、「費用とは将来キャッシュ・フローを増加させる(可能性)がある支出」(中里 2003:128)であり、妻の家事、育児、介護等通常「内助の功」に関わる経費は所得稼得に寄与するものではなく、所得の消費と考えられるからである。

答申では手続きが煩雑で高所得層に有利に作用するという理由で見送られた2分2乗方式の代替案として配偶者控除を位置づけている。すなわち、形式的に個人単位課税を維持しながら実質的

に2分2乗方式に準ずる負担軽減効果を提供するものとして「内助の功」への評価を加味して配偶者控除を提供しようというのである。しかし、個人単位課税を前提とするかぎり、「内助の功」への評価を持ち出して控除を正当化する論理は出てこない。経済学的には、「内助の功」は当該配偶者に帰属所得を作り出すが、キャッシュ・フローの発生がないため担税力に欠けている。他方配偶者にとっては、配偶者の「内助の功」によって稼得された帰属所得で生活費が賄われていると考えれば、非課税の帰属消費を享受していることになる。個人単位課税を前提する限り、「内助の功」は負担軽減効果を提供するものではなく、課税の根拠を提供するものになるのである。

このように考えると「内助の功」への評価を踏まえて扶養控除から独立して配偶者控除制度を創設することを租税論的に一義的に根拠づけることは困難である³。それにもかかわらず配偶者控除制度が創設された論拠を租税政策の展開の中で検討

している。

事業専従者控除制度の租税政策上の意味

1960年の税制調査会答申は、事業所得者に対して特別の利益を提供する専従者控除を拡充する際に問題となる給与所得者との負担のアンバランスの悪化を考慮した。給与所得者を含むより広範な納税者に減税の利益を及ぼし、専従者控除の拡充によって事業所得者が受けた減税の利益の増大から生み出される不公平感を薄める役割を配偶者控除に担わしたのである⁴。

シャウプ勧告直後の1950年度税制改正において、納税義務者と生計を一にする配偶者その他の親族が当該納税者の経営する事業から所得を受ける場合には、当該所得をその当該納税義務者の事業所得とみなすこととされた。そこでは、勧告が「配偶者及び未成年者の給与所得」としていたものよりも適用対象親族の点でも適用対象所得の点でも広範囲に網をかぶせた内容となっていた。当時は家族間において給与支払いの慣行がなく、事業から生ずる所得は通常世帯主が支配していた点、家族間の取り決めに基づき給与等の形態で分割することは恣意的な所得分割につながる点、事業と家計が未分化な状態においては対価支払いの確認が困難である点といった当時の日本の実情を背景としていた。

その後、1952年度税制改正において当該事業に従事する一定の親族（配偶者を除く）に支払う給与につき一定金額の範囲内で必要経費算入を認める事業専従者控除制度が青色申告制度の普及を奨励する見地から導入された。その後も1954年には専従者の範囲に配偶者も加えられ、1957年に当該納税者の経営する事業から受ける所得の範囲に山林所得や不動産所得が追加されるなど、専従者や適用対象所得の範囲の拡大や必要経費算入額の引上げが行われた。

1961年には必要経費算入額が大幅に引き上げられるとともに白色申告者（限度額7万円）にも認められることになった。これは、主として青色申告者と

白色申告者の税負担のアンバランスを是正するために、政策的に設けられたものであるが、配偶者控除の創設との関連で極めて重要な意味を持った⁵。白色申告者にも専従者控除制度を認めた結果、専従者控除制度が正確な記帳を普及するための過渡的な措置というよりもむしろ家族専従者の「労働報酬」に対する経費控除としての性格を強めることになったからである。

この結果、青色申告者の家族専従者に対する完全給与制および自家労働の要求に対して、税務当局は寛大にならざるを得なくなったのであり、このことは特に1960年代後半以降の改正をみるとわかる。すなわち、1968年には、家族専従者に対する完全給与制が認められ、1971年には、自家労賃について「青色事業主特別経費準備金」として事業所得の5%（限度額10万円）を経費として繰り入れることが認められたのである。さらに、1972年には、「青色申告事業主特別控除準備金」に代わって「青色申告控除」が設けられ、1973年には、自営業者への税のさらなる優遇となる「みなし法人課税の選択課税制度」（事業主報酬制度）が創設されたのである。そして、専従者控除制度限度額も、1961年以降毎年のように引上げられていった⁶。結局、専従者控除制度の導入は、青色申告をした場合には、共働き夫婦、自営業者夫婦だけに2分2乗方式を実質的に容認したことを意味する。片稼ぎ夫婦に最も恩恵を与える2分2乗方式を共働き夫婦や自営業者だけに認めることは不公平感を強め、1987年度税制改正において配偶者特別控除に上乗せ部分が導入される遠因ともなった。

配偶者特別控除は、他方の配偶者の所得が配偶者控除の適用範囲内である場合にはそれまでの配偶者控除に上乗せする形で、適用範囲を超える場合には単独で適用される消失控除として設計され、これによって配偶者控除適用上限前後で世帯の手取額が逆転する「パート問題」を解消することが期待された。しかし、「パート問題」への対応という理由で導入された配偶者控除への上乗せ部分は、実際には配偶者控除のもつ「内助の功」に対する評価を大きく反映させ、事業所得者と給与所得

者のバランス調整機能をより一層強める意味合いを持っていた⁷。このことは専業主婦世帯の配偶者への過度の配慮との批判を生み出すことになり、2004年における配偶者特別控除の上乗せ措置の廃止となって決着した。

シャウプ使節団が勧告した青色申告制度の定着を図るために納税者に何らかの特典を与えることは、本来申告納税制度の本旨に反することであるが、戦後のわが国の実情ではそれも仕方がないことではあった。問題なのは、シャウプ勧告以降この特典の拡大だけが行われて、シャウプ勧告が非常な努力を傾注した所得の正確な把握手段がほとんど採用されなかつただけではなく、個人単位課税の全面的適用による課税の公平の決壊を防ぐために勧告された共働きおよび自営業者の所得の合算非分割課税の原則を換骨奪胎していく口実を提供したことである。

その後高度経済成長の中で、税務当局は源泉徴収制度を集中的に活用することで税務行政の効率化を図り、低・中所得層の給与所得から安定的な税収を調達する仕組みを作り上げていった。そして、勧告後増大した法人成りを放置し、事業主や家族に給与所得の形態で分散された事業所得を源泉徴収の対象に置くことによって、効率的かつ安定的な徵税メカニズムを作り出していったのである。1952年に創設された青色申告者に対する事業専従者控除制度は、「その後の青色申告者、白色申告者、同族法人、給与所得者まで巻き込んだ不均衡は正のための減税循環の発端をなす」(佐藤・宮島 1990:36-37)ものであった。

所得税の根幹にかかる改革に向けて

事業専従者控除制度は、安定的な歳入調達メカニズムに必要な「社会を支える中間層の育成⁸」という戦後租税政策の目的の達成に必要な国民と政府との信頼感の醸成に不可欠な所得税減税の基本的な形態、すなわち家族的配慮を通した政策的な減税形態を規定するものであった。そうであるならば、配偶者控除制度の見直しの議論には、共

働き夫婦および自営業者夫婦に実質的な2分2乗方式の効果を提供する専従者控除制度の見直しが含まれねばならない。しかし、このことは、所得税に家族的配慮を組み込むことで減税を提供していくという戦後の安定的な歳入調達メカニズムの根幹をゆるがすことを意味する。

2000年代以降に見られる日本における所得格差の拡大は、富裕層の拡大よりも貧困層の拡大によるところが大きく、貧困の連鎖による社会経済階層の固定化を断ち切る政策が求められている。その意味では子育て支援を含む子供の貧困対策や介護を含む高齢者支援に軸足を移していくことが必要である。その際、問題となるのは誰がその政策の負担を負うかである。低・中所得層の給与所得から安定的な税収を調達する仕組みが限界に達しているのであれば、それに代わる歳入調達メカニズムの構築が求められる。そのとき、シャウプ勧告に立ち返って、個人単位課税を原則としながら、自営業者や資産所有者に例外を認めることの是非からもう一度真摯に議論を積み重ねていく必要があるのでないだろうか。そこから富裕層や資産保有者だけに負担をおしつける議論ではなく、中間層も含めた階層が税負担増を受け入れる新たな歳入調達メカニズムの構想を導き出すこそが所得税の根幹に関わる改革に課されている課題である。■

《注》

- 1 岩見 2015:10-11では、2000年代に入って行われた配偶者控除の労働供給に与える影響に関する定量分析の結果がコンパクトにまとめられおり、相反する分析結果が出ていることが紹介されている。
- 2 中村（2013）は、配偶者控除制度創設時にすでに世帯単位課税を容認する立場が基本にあったことを鋭く指摘している（中村 2013:37-46）。
- 3 実際望ましい課税単位については、相互に相対立する考慮すべき複数の基準があり、「どれかの基準を満たすために望ましい課税単位は世帯とすべき、というような1対1の関係を見出すのも非常に難しい。」（林 2002:112）。J. E. Meade 1978:377-378 参照。
- 4 政府税制調査会 1960:48 参照。
- 5 申告納税制度との関係から言えば、その逸脱を意味するという点でも大きな意味をもつた。事業専従

者控除制度は、本来、青色申告制度を奨励する目的で創設されたものであったが、いわゆる家計と企業が分離されていない白色申告者にも専従者控除制度を認めるということは、申告納税制度の前提である記帳制度そのものを否定することになるからである。

- 6 国税庁三十年史編集委員会編 1979:61 参照。
- 7 樋口美雄 1995:185-219、岩見 2015:2 参照。給与所得者を中心とする片稼ぎ世帯においても仕事に直接従事する者の所得の稼得に他方の配偶者が相応の貢献をしているものと考えられ、事業所得者世帯で事業に貢献している配偶者については既に青色専従者給与の支払いという形で所得分与できることになっていることが導入の理由とされている（政府税制調査会 専門小委員会 1986 参照）。
- 8 村山 1997:「交遊抄」。

《参考文献》

- 岩見祥男 (2015) 「配偶者控除の見直しに関する議論」
国立国会図書館調査及び立法考査局財政金融課『調査と情報』第 842 号、pp.1-11。
- 大田弘子 (1994) 「女性の変化と税制—課税単位をめぐつてー」、野口悠紀雄編『税制改革の新設計』日本経済新聞社、pp.185-219。
- 金澤史男 (1999) 「税財政システムからみた少子化対策」
平山宗宏『少子化についての専門的研究』厚生労働省
(文献番号 199701023A) pp.25-33。
- 鎌倉治子 (2009) 「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ー」『レファレンス』平成 21 年 11 月号、pp.103-130
- 国税庁三十年史編集委員会編 (1979) 『国税庁三十年史』国税庁
- 財務省 (2012) 『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等の一部を改正する法律案』

佐藤進・宮島洋 (1990) 『戦後税制史 (第2増補版)』
税務経理協会

自由民主党・公明党(2014)『平成 27 年度税制改正大綱』
政府税制調査会 (2014a) 「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税改革に関する論点整理 (第一次レポート)」(11 月 7 日)

政府税制調査会 (2014b) 「別紙女性の働き方の選択に対して中立的な税制の検討にあたっての論点整理 (案)」
『第9回税制調査会』(6 月 11 日) 資料

政府税制調査会 (2000) 『我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ー』

政府税制調査会基礎問題小委員会 (2005) 『個人所得税に関する論点整理』

政府税制調査会 専門小委員会 (1986) 「政府税制調査会 専門小委員会報告 (1) 課税単位に関する専門小委員会報告」

政府税制調査会 (1960) 『当面実施すべき税制改正に関する答申 (税制調査会第一次答申) 及びその審議の内容と経過』

中里実 (2003) 「所得控除制度の経済学的意義」、日本税務研究センター編『所得控除の研究 (日税研論集 第 52 号)』日本税務研究センター、pp.91-132。

中村良広 (2013) 『所得税改革—日本とドイツー』(税務経理協会)

林宏昭 (2001) 「所得税の課税単位に関する論点と国際比較」『国際税制研究』第 6 巻、pp.96-102。

林宏昭 (2002) 『どう臨む、財政危機下の税制改革』(清文社)

民主党 (2009) 『民主党マニフェスト・政策集 INDEX 2009』

General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers:GHQ (1949) 『シャウプ使節団日本税制報告書』第 1 巻

J. E. Meade (1978) , *The Structure and Reform of Direct Taxation*, George Allen and Unwin, London

