

No. 1190 (2022. 4.12)

## 近年の所得税改革と残された課題

はじめに

- I 近年の所得税改革までの経緯と背景
- II 配偶者控除及び配偶者特別控除の見直し
- III 給与所得控除・公的年金等控除・基礎控除の一体的見直し
- IV 未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦（寡夫）控除の見直し

おわりに

キーワード：税制改正、所得税、配偶者控除、給与所得控除、公的年金等控除、基礎控除、ひとり親控除

- 平成 29 年度税制改正以降、所得税の諸控除の見直しが行われてきた。見直しの主な目的は、①働き方の選択に対して中立的な税制の構築、②高所得者ほど税負担の軽減額が大きいとされる所得控除方式の見直しによる所得再分配機能の回復、③多様な働き方を踏まえた諸控除の見直し、であった。
- 所得税の諸控除については、社会の構造変化に対応する観点から、見直しに係る議論がなされ、改正が行われたことは、意義があったと評価されている。その一方で、更なる抜本的改革が必要であるとする評価もある。
- 政府の税制調査会においても、所得税の諸控除の見直しは引き続き課題であるとされており、今後、更なる改正に向けた議論の深化が期待される。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

財政金融課 みうら けい  
三浦 啓

## はじめに

我が国における経済社会の構造は、平成の30年間に於いて、人口の減少や超高齢化社会の到来、働き方や世帯の在り方の多様化等に象徴されるように大きく変化した。

こうした経済社会の構造変化に対応する観点から、個人所得課税（所得税・個人住民税）も見直しが迫られてきた。近年の所得税改革としては、配偶者控除の見直し（平成29年度税制改正）や、給与所得控除・公的年金等控除・基礎控除の一体的見直し（平成30年度税制改正）、未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦（寡夫）控除の改正（令和2年度税制改正）が挙げられる。

中長期の税制の方向性を示し、税制改革の枠組みを示してきた政府の税制調査会（以下「政府税制調査会」）は、令和元（2019）年に中期答申「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方」<sup>1</sup>を公表した。令和時代の税制の在り方についての考え方を提示したこの答申では、「働き方の違いによって不利に扱われることのない、個人の選択に中立的な税制の実現に向け、所得再分配機能が適切に発揮されているかといった観点も踏まえながら、諸控除の更なる見直しを進めることが重要である」としており、社会の構造変化を踏まえた所得税の改革は、今後も引き続き重要な政策課題である。また、令和3（2021）年10月に発足した岸田文雄政権は、「新しい資本主義」の実現を掲げ、分配や格差の問題に取り組む姿勢を打ち出している<sup>2</sup>。所得税は、税負担の垂直的公平性（大きな担税力を持つ人はより多く負担すべきであるという考え方）の観点から優れた税目であり、税制の所得再分配機能において重要な役割を果たしている。その一方で、格差への関心の高まり等から、所得税の所得再分配機能の強化を求める意見も少なくない<sup>3</sup>ため、所得税の見直しが、今後の税制改正で焦点となることも考えられる。本稿では、諸控除の見直しを中心とした近年の主な所得税改革について、その背景及び見直しの内容を整理する。

## I 近年の所得税改革までの経緯と背景

### 1 これまでの所得税改革の経緯

昭和62（1987）年及び昭和63（1988）年の抜本的税制改革では、社会共通の費用をその構成員全体で負担するという考え方の下で、新たな間接税として消費税が導入され、その一方で、所得税については、税率の累進構造の簡素化（10.5～70%の15段階から、10～50%の5段階へ簡素化）や人的控除の引上げ等、大幅な減税が行われた<sup>4</sup>。平成6（1994）年の税制改革では、

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和4（2022）年3月17日である。また、肩書は当時のものである。

<sup>1</sup> 税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方」2019.9.26, p.10. 内閣府ウェブサイト <[http://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/1zen28kai1\\_2.pdf](http://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/1zen28kai1_2.pdf)>

<sup>2</sup> 「第208回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」2022.1.17. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html)>

<sup>3</sup> 例えば、「主張 税制改正大綱 これで賃金は上がるのか」『産経新聞』2021.12.11; 「社説 岸田政権の税制改正 分配も脱炭素もかすんだ」『毎日新聞』2021.12.12等

<sup>4</sup> 植松利夫編著『図説日本の税制 令和元年度版』財経詳報社, 2020, pp.48-52.

中堅所得者層の負担累増感を緩和する観点から、所得税率 20%のブラケット（税率適用所得区分）を拡大するなど、累進緩和が行われた。平成 11（1999）年度税制改正では、所得税の税率の累進構造が更に簡素化され、10～37%の 4 段階とされた。平成 18（2006）年度税制改正では、地方税財政をめぐる「三位一体改革」の一環として行われた所得税から個人住民税への 3 兆円規模の税源移譲に伴い、所得税の税率見直し（5～40%の 6 段階）が実施された<sup>5</sup>。

1980 年代後半以降、所得税は、累次の改正により累進性が緩和されてきたが、近年、社会保障の充実・安定化と、そのための安定的な財源確保と財政健全化の同時達成を目指す「社会保障と税の一体改革」の一環で、所得税の所得再分配機能の回復を目的とする見直しが実施された。具体的には、平成 25（2013）年度税制改正において、最高税率 45%の税率区分が新設された。また、平成 24（2012）年度税制改正では、給与所得控除の額に上限額が設定され、平成 26（2014）年度税制改正で、上限額の引下げが行われた。

## 2 近年の所得税改革の背景

所得税について、従来は、主に税率の引下げを中心とした見直しが行われてきた一方、若年層を中心とする低所得化や共働き世帯の増加、非正規雇用の増加や雇用の流動化、生産年齢人口（15～64 歳）の減少といった、経済社会の構造変化に対応する観点から、所得税の諸控除の見直しを求める声が高まっていった。

政府税制調査会は、平成 27（2015）年 11 月に公表した、今後の税制の構造的見直しに関する論点を整理した「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」において、年功賃金・終身雇用を軸とした日本型雇用システムの変容や、若い世代における非正規雇用の増加等によって、会社や家族によるセーフティネット機能が低下しているとの認識を示し、若年層・低所得層が意欲を持って働き、安心して結婚・子育てができるようにする観点から、所得再分配機能の重要性が高まってきていることを指摘した<sup>6</sup>。また、女性や高齢者の就労の拡大、正規雇用の多様化、転職機会の増加等に見られるように、人々の働き方が多様化しているとの認識を示し、個人が働き方の違いによって税制上不利に扱われることのない、中立的な制度を構築する必要があると指摘した<sup>7</sup>。

その後、政府税制調査会は、平成 28（2016）年 11 月に公表した「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告」で、①働き方の選択に対して中立的な税制の構築（配偶者控除の見直し）、②課税所得の計算時に控除を行う「所得控除方式」の見直し（高所得者ほど税負担の軽減額が大きいとされる同方式の見直し）、③働き方の多様化等を踏まえた諸控除の見直し、の三つを所得税改革の方向性として提示した<sup>8</sup>。政府税制調査会が示したこの方向性を踏まえて、平成 29（2017）年度税制改正では配偶者控除及び配偶者特別控除の見直し（Ⅱ章）が、平成 30（2018）年度税制改正では給与所得控除・公的年金等控除・基礎控除の一体的見直し（Ⅲ章）が実施された。また、令和 2（2020）年度税制改正では未婚のひとり親に対する税制

<sup>5</sup> 個人住民税（所得割）は比例税率化（一律 10%）された。なお、所得税と個人住民税を合わせた各納税者の税負担は、税源移譲の前後で変化していない。

<sup>6</sup> 税制調査会「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」2015.11.13, p.3. 内閣府ウェブサイト <<https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/27zen28kai3.pdf>>

<sup>7</sup> 同上

<sup>8</sup> 税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告」2016.11.14, pp.5-11. 内閣府ウェブサイト <<https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/28zen8kai3.pdf>>

上の措置及び寡婦（寡夫）控除の見直し（IV章）が実施された。II章以降では、これらの見直しのそれぞれについて、背景及び見直しの内容を整理する。

## II 配偶者控除及び配偶者特別控除の見直し

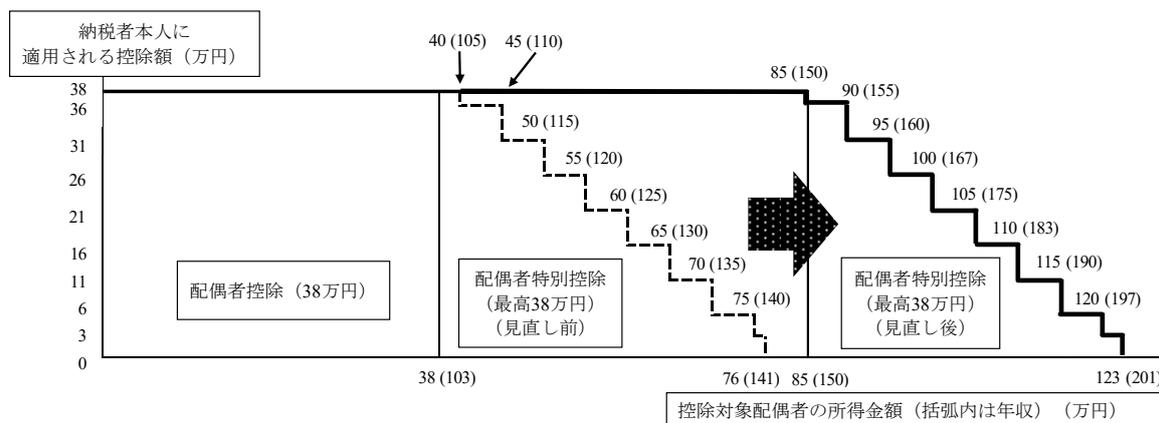
### 1 平成 29 年度税制改正における改正の内容

政府税制調査会は、配偶者控除見直しに向けた議論の土台として、「配偶者控除の廃止(A案)」、「配偶者が控除できなかった基礎控除を納税者本人に移転できる「移転的基礎控除」の導入(B案)」、「配偶者の年収にかかわらず、納税者の課税所得から一定の控除を行う「夫婦控除」の創設(C案)」、の3案を平成26(2014)年に既に提示していた<sup>9</sup>。

平成29年度税制改正案の策定過程では、C案を軸に制度の抜本的見直しが目指されたが、与党内での合意に至らず、現行制度の枠組みを維持することとなった。その背景には、夫婦控除の導入が専業主婦世帯の負担増につながるとされたことへの懸念があったという<sup>10</sup>。

平成29年度税制改正では、配偶者控除等の制度的枠組みは維持した上で、①配偶者特別控除を満額適用できる配偶者の所得要件の引上げ、②配偶者控除等に納税者本人の所得に応じて控除額が遞減・消失する仕組みの導入、が実施された<sup>11</sup>。①については、配偶者特別控除で控除額

図1 配偶者控除及び配偶者特別控除の適用に係る配偶者の収入について



\* 表中の所得金額基準は、平成29年度税制改正当時の数値である。

\*\* 控除額は、納税者本人の所得が900万円(年収1120万円)以下の場合である。

\*\*\* 控除対象配偶者の所得金額につき、給与所得のみの場合に対応する年収(1万円未満の端数は四捨五入)を括弧内に付記した。

(出典) 瀬古雄祐「平成29年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.936, 2017.1.26, p.4. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10266074\\_po\\_0936.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10266074_po_0936.pdf?contentNo=1)> を基に筆者作成。

<sup>9</sup> 税制調査会「働き方の選択に対して中立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)」2014.11.7, p.5. 同上 <<https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/26zen12kai7.pdf>>

<sup>10</sup> 「「税収中立」政策縛る 財政難、減税余力なし/景気弱く負担増困難 与党、税制改正大綱を決定」『朝日新聞』2016.12.9. なお、夫婦控除の導入は、中間所得層の負担増には必ずしもつながらないとの試算もある(高山憲之・白石浩介「経済教室 頓挫した夫婦控除の創設 「多くが実質増税」は誤解」『日本経済新聞』2017.1.10.)。

<sup>11</sup> 平成29年度税制改正の概要については、瀬古雄祐「平成29年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.936, 2017.1.26. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10266074\\_po\\_0936.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10266074_po_0936.pdf?contentNo=1)>; 佐々木誠・木原健史「所得税法(配偶者控除及び配偶者特別控除の見直し)の改正」財務省『税制改正の解説 平成29年度』pp.89-100. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11718744\\_po\\_p0089-0100.pdf?contentNo=3](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11718744_po_p0089-0100.pdf?contentNo=3)> 等を参照。

(38万円)が満額で適用される配偶者の合計所得金額が85万円(給与収入のみの場合、年収150万円)<sup>12</sup>に引き上げられた<sup>13</sup>(図1)。②については、高所得者にまで配偶者に係る税負担力(担税力)の減殺(収入の少ない者を扶養している納税者の担税力に対する配慮)を調整する必要性は乏しいと考えられることや、所得再分配機能を回復する必要があることを踏まえ、納税者本人の所得を基準として控除額を通減・消失させる仕組みが設けられた。具体的には、納税者本人の所得が900万円(給与収入のみの場合、年収1120万円)超で控除額(満額で38万円)

を26万円に、所得が950万円(年収1170万円)を超えると控除額を13万円に縮減し、所得が1000万円(年収1220万円)を超えると控除が消失する仕組みとされた(令和4(2022)年3月1日現在の控除額については表参照)。

①によって課税ベースは縮小するが、同時に②の導入により課税ベースを拡大させることで、見直し全体としてはほぼ税収中立(増減収が均衡)とされた<sup>14</sup>。

## 2 見直しの目的

平成29年度税制改正における配偶者控除等の見直しには、①働き方に中立な税制の構築、②所得再分配機能の強化、という二つの目的があった。ここでは、それぞれの趣旨について簡単に紹介する。

### (1) 働き方に中立な税制の構築

配偶者控除及び配偶者特別控除は、納税者が一定所得金額以下の配偶者を有する場合に、納

表 配偶者控除・配偶者特別控除の控除額

配偶者の合計所得金額	納税者本人の合計所得金額		
	900万円以下	900万円超 950万円以下	950万円超 1000万円以下
配偶者控除 48万円以下	38万円	26万円	13万円
配偶者特別控除	48万円超 95万円以下	38万円	26万円
	95万円超 100万円以下	36万円	24万円
	100万円超 105万円以下	31万円	21万円
	105万円超 110万円以下	26万円	18万円
	110万円超 115万円以下	21万円	14万円
	115万円超 120万円以下	16万円	11万円
	120万円超 125万円以下	11万円	8万円
	125万円超 130万円以下	6万円	4万円
130万円超 133万円以下	3万円	2万円	1万円
133万円超	適用なし		

\* 本表中の所得金額は令和4年3月1日現在(すなわち平成30年度税制改正の適用後)の金額である。

(出典) 佐々木誠・木原健史「所得税法(配偶者控除及び配偶者特別控除の見直し)の改正」財務省『税制改正の解説 平成29年度』p.93. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11718744\\_po\\_p0089-0100.pdf?contentNo=3](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11718744_po_p0089-0100.pdf?contentNo=3)>等を基に筆者作成。

<sup>12</sup> なお、年収にして150万円という水準は、パートで働く女性の8割以上をカバーしているとされる(佐々木・木原 同上, p.90.)。

<sup>13</sup> 以下で示す合計所得金額、給与収入のみの場合の年収額は、平成30(2018)年度税制改正前の金額である。後述のとおり、平成30年度税制改正では、給与所得控除から基礎控除への振替、給与所得控除の上限額の引下げ(令和2(2020)年分以降の所得税に適用)が行われた。

<sup>14</sup> 「平成29年度税制改正の大綱」(平成28年12月22日閣議決定) pp.116-117. 財務省ウェブサイト(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1344177/www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2017/20161222taikou.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1344177/www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2017/20161222taikou.pdf)>; 「税収減避け小幅な変更 与党、税制改正大綱を決定」『朝日新聞』2016.12.9.

税者本人の担税力の減殺を調整するという趣旨で設けられた人的控除である<sup>15</sup>。配偶者控除をめぐっては、配偶者が就業時間を調整して、納税者本人に同控除が適用される103万円以内に給与収入を抑えるという問題が指摘されてきた（いわゆる「103万円の壁」）<sup>16</sup>。

かつては、配偶者が103万円を超える給与収入を得ると、配偶者控除の適用が受けられなくなることにより、世帯の手取り収入がかえって減少する逆転現象が見られていたが、昭和62（1987）年に配偶者特別控除が創設されたことで、税制上の「103万円の壁」は解消されている<sup>17</sup>。一方で、配偶者控除の基準が企業による配偶者手当の支給基準として援用されているケースが少なくないことや、「103万円の壁」が心理的な壁として作用していること等を背景に、未だに就労調整の要因になっているとの指摘がある<sup>18</sup>。また、配偶者控除は専業主婦やパート主婦世帯を優遇する制度であり公平性を欠くとの指摘<sup>19</sup>や、女性のライフスタイルの選択肢を広めるためにも廃止すべきであるといった意見<sup>20</sup>のように、配偶者控除の仕組み自体への批判も根強くある。

第2次安倍晋三政権は女性人材の積極活用を政策課題として掲げ、平成26（2014）年3月に開催された政府の経済財政諮問会議では、女性の就労拡大を抑制する効果をもたらしている現在の税・社会保障制度の見直しや、働き方に中立的な制度について、安倍晋三内閣総理大臣から検討を進めるよう指示・要請がなされた<sup>21</sup>。これを受けて、配偶者控除等の見直しに向けた検討が進められ、平成29年度税制改正における見直しにつながっていった。

## （2）所得税の所得再分配機能の回復

I章で述べたように、所得税の所得再分配機能の回復は、近年の税制改正において力点が置かれてきた主題の一つである。

前述のように、平成29年度税制改正では、納税者本人の所得を基準として控除額を逡減・消失させる仕組みが導入されたが、その背景には、所得税が本来発揮すべき所得再分配機能を回復させるという考え方があったとされる<sup>22</sup>。

## 3 評価と課題

本改正を肯定的に評価する立場からは、例えば、土居丈朗氏（慶應義塾大学教授）は、今後

<sup>15</sup> 加藤寛監修『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—』大蔵財務協会、2000、p.92。

<sup>16</sup> 佐々木・木原 前掲注(11)、p.89。

<sup>17</sup> 配偶者特別控除制度は、現在では控除額を所得に応じて逡減・消失させる調整的な意味を持つ制度であるが、創設時は配偶者控除に控除額を上乗せする制度であった。上乗せ部分は平成16（2004）年に廃止されている（岩見祥男「配偶者控除の見直しに関する議論」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.842、2015.1.15。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8929057\\_po\\_0842.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8929057_po_0842.pdf?contentNo=1)>）。

<sup>18</sup> 税制調査会 前掲注(8)、p.3。

<sup>19</sup> 配偶者の給与収入が一定値を超えると、給与所得控除の控除額を超え、配偶者自身が基礎控除の適用を受ける。このため、世帯全体で見ると、配偶者に係る人的控除として、配偶者控除等と配偶者自身の基礎控除が二重に控除されることが問題視されている（「所得税改革の論点（3）移転可能な基礎控除—二重控除の解消策（時事解析）」『日本経済新聞』2014.5.21；田近栄治「経済教室 税制改正積み残しの課題（上）経済の好循環、促す土台に」『日本経済新聞』2015.1.28.）。

<sup>20</sup> 「論点スペシャル なくす？続ける？配偶者控除」『読売新聞』2014.9.24。

<sup>21</sup> 内閣府政策統括官（経済財政運営担当）「経済財政諮問会議（平成26年第3回）経済財政諮問会議・産業競争力会議 合同会議（第1回）議事録」2014.3.19、p.20。<[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0319/gj\\_iroku.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0319/gj_iroku.pdf)>

<sup>22</sup> 佐々木・木原 前掲注(11)、p.90。

に向けて抜本的な所得税改革が必要であるとの前提に立ちつつ、長年手付かずであった配偶者控除等の見直しへの着手がなされたこと自体を重要視する見解を示している<sup>23</sup>。また、林正義氏（東京大学大学院教授）は、「103万円の壁」がそもそも「神話」であったとしつつも、年収100万円付近の者による就労調整を回避できるとしている<sup>24</sup>。

他方で、本改正には批判的な論調も多く、例えば、森信茂樹氏（中央大学法科大学院教授）は、「103万円の壁」が新たに「150万円の壁」になっただけであるとの見解を示している<sup>25</sup>ほか、三木義一氏（青山学院大学学長）は、課税所得に累進税率を適用した後に一定の控除額を差し引く「税額控除方式」の導入といった抜本的改革に取り組むべきであると指摘している<sup>26</sup>。

また、本改正が所得格差に与える影響は僅少であるとの分析<sup>27</sup>も見られる。この分析は、現在の採用されている所得控除方式を、仮に税額控除方式に変更した場合においても、人々の間の所得格差を是正する効果には限界があるため、いわゆる給付付き税額控除（税額控除しきれない者や課税最低限以下の者に対しては現金給付を行う仕組み）を含めた検討が求められると結論付けている。このほかにも、複数の民間機関から、本改正がパート労働者の就業調整を減少させる効果は限られるといった趣旨の試算結果が示されている<sup>28</sup>。

女性に就労調整を促す「壁」については、社会保険制度に関連した「106万円」や「130万円」の壁が大きく作用しているとも指摘される。女性に就労調整を行わせる誘因を取り除くためには、税制よりも社会保険制度の見直しが重要であるとの意見<sup>29</sup>や、税と社会保障制度を一体で改革する必要があるとの指摘<sup>30</sup>も見られる。

### Ⅲ 給与所得控除・公的年金等控除・基礎控除の一体的見直し

#### 1 平成30年度税制改正における見直しの内容

平成30年度税制改正では、給与所得控除、公的年金等控除及び基礎控除の一体的な見直しが行われた<sup>31</sup>。まず、給与所得控除及び公的年金等控除の控除額をそれぞれ10万円引き下げる一

<sup>23</sup> 土居丈朗「配偶者控除見直し 重要な一歩」『朝日新聞』2016.12.9。

<sup>24</sup> 林正義「103万円の壁(?)と就業調整」『租税研究』813号, 2017.7, pp.223-238。

<sup>25</sup> 森信茂樹「消えた配偶者控除の見直し 働く意欲高める税制改革とは」『週刊ダイヤモンド』4654号, 2016.11.12, pp.102-105。

<sup>26</sup> 同上; 三木義一「経済教室 税制改正残された課題(上) 所得控除より税額控除を、「給付付き」で低所得者支援」『日本経済新聞』2018.1.22。

<sup>27</sup> 土居丈朗「わが国の所得税の控除が所得格差是正に与える影響—配偶者控除見直しに関するマイクロ・シミュレーション分析—(小特集 日本の格差問題)」『経済研究』68(2), 2017.4, pp.150-168。<<https://doi.org/10.15057/28529>>

<sup>28</sup> 土志田るり子「配偶者控除見直しの効果と影響」『経済レポート』2017.1.19。三菱UFJリサーチ&コンサルティングウェブサイト<[https://www.murc.jp/report/economy/analysis/research/report\\_170119/](https://www.murc.jp/report/economy/analysis/research/report_170119/)>; 是枝俊悟「配偶者特別控除の拡大では就労促進効果は乏しい」『税制 A to Z』2016.12.2。大和総研ウェブサイト<[https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/tax/20161202\\_011460.html](https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/tax/20161202_011460.html)>

<sup>29</sup> 林 前掲注(24), p.236。

<sup>30</sup> 田近栄治・横田崇「配偶者控除制度—論点整理と改革提案—(特集 個人所得課税における控除方式と負担調整)」『税研』196号, 2017.11, pp.42-49。

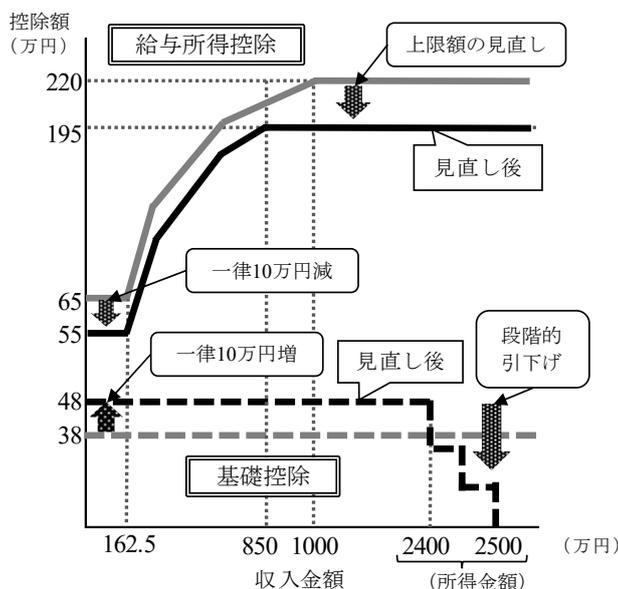
<sup>31</sup> 平成30年度税制改正の概要については、佐藤良「平成30年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.993, 2018.1.25。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11035767\\_po\\_0993.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11035767_po_0993.pdf?contentNo=1)>; 田名後正範ほか「所得税法等の改正」財務省『税制改正の解説 平成30年度』<[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2018/explanation/pdf/p0081-0132.pdf](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2018/explanation/pdf/p0081-0132.pdf)>を参照。なお、給与所得控除・公的年金等控除・基礎控除の一体的見直しでは、730億円の増収が見込まれていた(「平成30年度税制改正の大綱」(平成29年12月22日閣議決定) p.115。財務省ウェブサイト<[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2018/20171222taikou.pdf](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2018/20171222taikou.pdf)>)。この増収分は、消費税の軽減税率制度の導入に必要な財源に充てられている。

方、基礎控除の控除額を10万円引き上げ48万円とするという形で、控除額の振替が行われた。また、基礎控除には、所得金額に応じて控除額を逡減・消失させる仕組みが導入された。具体的には、所得金額が2400万円超2450万円以下の場合には32万円、2450万円超2500万円以下の場合には16万円、2500万円超でゼロにする仕組みとされた(図2)。

給与所得控除については、上述の控除額の一律10万円の引下げとともに、控除の適用要件や控除額の上限が見直された。具体的には、改正前には納税者の給与収入が1000万円超の場合、控除額の上限は220万円であったところ、同850万円超の場合、控除額の上限は195万円に引き下げられた(図2)。ただし、子育て世帯等の負担が増加しないように配慮する観点から、23歳未満の扶養親族や特別障害者控除の対象である扶養親族等を有する場合には、改正前後で税負担が増加しないようにする措置(所得金額調整控除)が導入された。

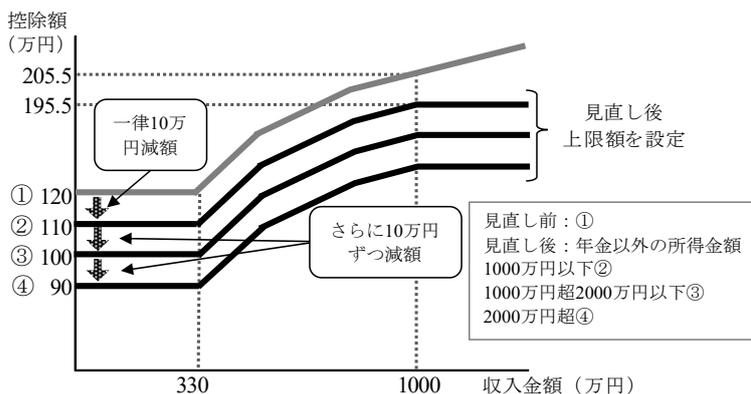
公的年金等控除については、上述の控除額の一律10万円の引下げとともに、控除額の上限が新設された。具体的には、公的年金等の収入金額が1000万円を超える場合に、控除額に195.5万円の上限が設定された(納税者が65歳以上の場合。以下同様)。さらに、公的年金等に係る雑所得以外の所得が合計1000万円超2000万円以下の場合には上限額を10万円、合計2000万円超の場合には上限額を20万円、それぞれ引き下げることにされた(図3)。

図2 給与所得控除・基礎控除の見直しのイメージ



(出典) 佐藤良「平成30年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.993, 2018.1.25, p.3. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11035767\\_po\\_0993.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11035767_po_0993.pdf?contentNo=1)> を基に筆者作成。

図3 公的年金等控除の見直しのイメージ



\* 本表中の控除額は65歳以上の場合である。  
 (出典) 佐藤良「平成30年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.993, 2018.1.25, p.3. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidipo\\_11035767\\_po\\_0993.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidipo_11035767_po_0993.pdf?contentNo=1)> を基に筆者作成。

## 2 見直しの目的・論点

本改正は、働き方の多様化への対応や所得再分配機能の回復等の観点から実施された<sup>32</sup>。ここでは、給与所得控除、公的年金等控除、基礎控除のそれぞれについて、見直しの趣旨及び論点を整理する。

### (1) 給与所得控除見直しの趣旨及び論点

我が国の所得税は、10種類の所得区分（給与所得、事業所得等）を設け、それぞれの担税力の違い等に応じた計算方法を定めている<sup>33</sup>。給与所得では、所得計算上の控除の仕組みとして「給与所得控除」が適用される。

給与所得控除については、「勤務費用の概算控除」と「他の所得との負担調整のための特別控除」の二つの性格を有する控除であると整理されるところ<sup>34</sup>、就業者の約9割が給与所得者となっている現状で、「他の所得との負担調整」を認める必要性は薄れてきているとの指摘がなされていた。また、控除の水準が、所得税の課税ベースを大きく浸食しており、勤務関連経費の実額推計や、諸外国における同様の控除と比較しても過大であることが問題視されてきた<sup>35</sup>。

こうした問題意識を踏まえて、平成24年度税制改正では、給与所得控除の控除額に上限が設定され、平成26年度税制改正では上限額の引下げが行われた<sup>36</sup>。平成30年度税制改正でも、同様の考え方にに基づき、上限額の更なる引下げが実施された。

平成30年度税制改正における給与所得控除見直しの背景には、働き方の多様化といった社会的要因への対応もある。例えば、被用者に近い雇用形態で働く個人事業者が増加しているところ、個人事業者が稼得する所得は、給与所得ではなく事業所得に分類される。事業所得では、所得計算上、必要経費の実額控除が認められているものの、必要経費にできる範囲は限定的とみられ、給与所得者と比較して、相対的に不利であるとされる。政府税制調査会は、特定の所得区分のみに適用される給与所得控除や公的年金等控除といった「所得計算上の控除」から、全ての納税者に適用される基礎控除等の「人的控除」へと、負担調整の比重を移していくことが適当との考え方を示していた<sup>37</sup>。平成30年度税制改正では、これらを踏まえ、「働き方改革」を推進する観点から、給与所得控除から基礎控除への振替が行われた<sup>38</sup>。

### (2) 公的年金等控除見直しの趣旨及び論点

公的年金等控除は、昭和62年度税制改正で、公的年金の所得区分が給与所得から雑所得に変更されることに伴って創設された所得計算上の控除である。同控除は、公的年金等が「経済的稼

<sup>32</sup> 自由民主党・公明党「平成30年度税制改正大綱」2017.12.14, pp.3-5. 自由民主党ウェブサイト <[https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/136400\\_1.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/136400_1.pdf)>

<sup>33</sup> 金子宏『租税法 第24版』（法律学講座双書）弘文堂，2021，p.221.

<sup>34</sup> 注解所得税法研究会編『注解所得税法 6訂版』大蔵財務協会，2019，pp.578-579.

<sup>35</sup> 財務省「平成24年度税制改正大綱」（平成23年12月10日閣議決定）p.5. 内閣府ウェブサイト <[https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2011/\\_icsFiles/afieldfile/2011/12/26/231210taikou2.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/12/26/231210taikou2.pdf)>; 自由民主党・公明党「平成26年度税制改正大綱」2013.12.12, p.6. 自由民主党ウェブサイト <[https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/zeisei2013/pdf128\\_1.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/zeisei2013/pdf128_1.pdf)>; 加藤監修 前掲注(15), pp.97-102.

<sup>36</sup> 田名後ほか 前掲注(31), p.84.

<sup>37</sup> 税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告②（税務手続の電子化等の推進、個人所得課税の見直し）」2017.11.20, pp.11-12. 内閣府ウェブサイト <<https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/29zen16kai6.pdf>>

<sup>38</sup> 田名後ほか 前掲注(31), p.82.

得能力が減退する局面にある者の生計手段とするための公的な社会保険制度から給付される」<sup>39</sup>ものであることを考慮し、他の所得との担税力との違いに応じた調整を行うべきであるとの趣旨に基づいて設けられた。

我が国の年金課税をめぐっては、平成 15（2003）年の政府税制調査会答申で、年金保険料の拠出段階で社会保険料控除により全額が控除される一方、年金の給付段階でも公的年金等控除が適用されることで、実質的に非課税に近い状態になっていることが指摘されている<sup>40</sup>。その上で、同答申は、①少子・高齢化に伴い、個人所得課税の課税ベースの浸食が一層大きくなること、②拠出段階を非課税としたまま給付段階も実質非課税とする現行税制は一貫性を欠いていること、③高齢者の経済状況は様々であるにもかかわらず、高所得者に該当する高齢者まで一律に現役世代と比べて優遇しており、高齢者間だけでなく、世代間でも不公平が生じていること、の三つを問題点として挙げている。

従前の公的年金等控除は、年金等以外の収入の状況にかかわらず適用することができ、控除額の上限は存在していなかったことから、高所得の年金等受給者に手厚い仕組みとなっていた。このため、上述の③で指摘されるように、高齢世代内でも、高齢世代と現役世代との世代間でも、負担の公平性の問題が生じていた<sup>41</sup>。平成 30 年度税制改正では、この問題に対応する観点から、公的年金等控除について収入金額等に応じた控除額の上限額が設定された<sup>42</sup>。

### (3) 基礎控除見直しの趣旨及び論点

基礎控除は、配偶者控除、配偶者特別控除及び扶養控除とともに、基礎的な人的控除の一つを構成する。人的控除は、所得のうち本人及び家族の最低限度の生活を維持するのに必要な部分には課税しない（最低生活費非課税）という趣旨に基づいて設けられた控除であり、憲法第 25 条に規定された生存権の租税法上の現れであると解されている<sup>43</sup>。

我が国の基礎控除の控除水準をめぐっては、生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）に定められる最低生活費の水準<sup>44</sup>を大きく下回るとの指摘がある<sup>45</sup>。これに対し、我が国の租税政策論においては、課税最低限という概念が用いられてきた。課税最低限の算出に当たっては、「人的控除」だけでなく、「所得計算上の控除」である「給与所得控除」や「社会保険料控除」を含む<sup>46</sup>ことから、給与所得控除を適用できない事業所得者の課税最低限は、最低生活費の水準を

<sup>39</sup> 注解所得税法研究会編 前掲注(34), p.987.

<sup>40</sup> 税制調査会「少子・高齢社会における税制のあり方」2003.6. 内閣府ウェブサイト <<https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/1996-2009/etc/2003/150617.html>> そのほか、年金課税の在り方は、平成 19（2007）年の税制調査会答申や平成 28（2016）年の報告でも繰り返し取り上げられている（税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」2007.11. 同 <<https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/1996-2009/etc/2007/pdf/191120a.pdf>>; 同 前掲注(37), pp.12-13.）。

<sup>41</sup> なお、年金受給者が給与所得を得た場合に公的年金等控除と給与所得控除を二重で受けられることを問題視する意見も見られた（「税制調査会（第 15 回総会）議事録」2015.7.31, pp.11-12. 同上 <[https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/20150924\\_27zen15kai.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/content/20150924_27zen15kai.pdf)>）が、平成 30 年度税制改正では、給与所得控除との併用を不可能とするような抜本的対応は見送られている。

<sup>42</sup> 田名後ほか 前掲注(31), p.86.

<sup>43</sup> 金子 前掲注(33), pp.210-211.

<sup>44</sup> 「生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法（令和 3 年 4 月）」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/000776372.pdf>>

<sup>45</sup> 北野弘久『税法学原論 第 8 版』勁草書房, 2020, pp.124-129.

<sup>46</sup> 「所得税の課税最低限の内訳及び算出方法」財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/income/043.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/043.htm)>

大きく下回っている<sup>47</sup>。こうしたことから、給与所得控除の水準が過大であるとの問題意識と相まって、所得計算上の控除を整理・縮減し、代わりに基礎控除を引き上げる必要があるとの指摘がなされてきた<sup>48</sup>。

平成30年度税制改正では、様々な形で働く人をあまねく支援する観点から、納税者の働き方によらず負担調整を行うことができる基礎控除について、給与所得控除・公的年金等控除からの振替により、10万円増額することとされた<sup>49</sup>。

基礎控除をめぐるのは、生存権の保障という制度の趣旨に鑑み、所得の多寡によらず一定額を控除する所得控除方式（定額控除方式）が採用されてきた。しかし、この方式は、高所得者ほど税負担の軽減額が大きくなるという問題点があることから、その在り方が近年の所得税改革における主眼の一つとして位置付けられてきた。平成30年度税制改正では、所得再分配機能の回復の観点から踏まえつつも、基礎控除が最も基本的な控除であり、より広い所得階層に適用されるべきものであることを勘案して、前述の「逡減・消失型の所得控除方式」が導入された。なお、検討の過程では、一定の課税所得までは税率をゼロとする「ゼロ税率方式」や「税額控除方式」もそ上に載せられたが、現行の方式から移行した場合に税負担の変動が急激なものとなりかねないことから、採用は見送られた<sup>50</sup>。

### 3 評価と課題

基礎控除の見直しをめぐるのは、控除額の引上げ自体は評価するものの、所得計算上の控除から基礎控除への「振替」を理由に実施されたことには問題があるという意見が複数見られる。例えば、吉村典久氏（慶應義塾大学教授）は、基礎控除の控除額の引上げは評価できるとしつつも、所得計算上の控除から基礎控除への振替は、控除の性質上、相容れないとしている<sup>51</sup>。

こうした税概念からの論評とは別に、見直し自体が踏み込み不足であったという評価がある。例えば、森信茂樹氏は、基礎控除への逡減・消失型の所得控除方式の導入については所得再分配機能の強化に向けた第一歩であると評価する一方、公的年金等控除の見直しについては踏み込み不足であり、高所得の高齢者により多くの負担を求めるべきであると批判している<sup>52</sup>。

このほか、いわゆる「クロヨン問題」<sup>53</sup>が解決されない中で、配慮が必要とされるフリーラン

<sup>47</sup> 山本守之『租税法の基礎理論 新版改訂版』税務経理協会、2013、pp.497-499。

<sup>48</sup> 金子宏『租税法理論の形成と解明 上巻』有斐閣、2010、pp.582-583；同「総説—所得税における所得控除の研究—」『日税研論集』52号、2003.4、pp.3-24。

<sup>49</sup> 自由民主党・公明党 前掲注(32)、p.3。

<sup>50</sup> 田名後ほか 前掲注(31)、p.86。なお、金子 前掲注(33)、p.211では、逡減・消失型の所得控除方式は、高所得者ほど税負担の軽減額が大きくなるという定額控除方式の問題点を是正し得るという点で、累進所得課税の制度趣旨に適合した制度であると評されている。

<sup>51</sup> 吉村典久「税制改正大綱を評価する—個人所得課税—（特集 平成30年度税制改正大綱の概要と評価）」『税研』199号、2018.5、pp.41-47。同様の指摘として、三木 前掲注(26)も参照。

<sup>52</sup> 森信茂樹「所得再分配へ一歩」『日本経済新聞』2017.12.15。

<sup>53</sup> 給与所得・自営業所得・農業所得の捕捉率格差（9：6：4）に由来する税負担の不公平の問題は、「クロヨン問題」と呼ばれる。政府税制調査会長も務めた石弘光氏がその実態解明の先鞭をつけた（石弘光「課税所得捕捉率の業種間格差—クロヨンの一つの推計—」『季刊現代経済』42号、1981.4、pp.72-83.）。なお、現在は、自営業の所得捕捉率は既に十分に高まっているとする研究（大田弘子ほか「所得税における水平的公平性について」（景気判断・政策分析ディスカッションペーパー DP/03-1）2003.3。<<https://www5.cao.go.jp/keizai3/discussion-paper/dp031.pdf>>）が見られる一方、給与所得とそれ以外の所得との捕捉率の差は歴然として存するとの分析結果を示している論稿もあり（立岡健二郎「事業所得の捕捉率を推計する—給与所得と事業所得の間の捕捉率格差は残存—」『JRI レビュー』35号、2016、pp.50-67.）、評価は定まっていない。

ス等のみならず、伝統的な形態の個人事業者にも恩恵が及ぶ基礎控除への振替を行うことを疑問視する意見<sup>54</sup>や、「クロヨン問題」そのものの解消を求める論評も散見される<sup>55</sup>。

## IV 未婚のひとり親に対する税制上の措置及び寡婦（寡夫）控除の見直し

### 1 見直しの背景と内容

令和2年度税制改正では、ひとり親控除の創設と寡婦（寡夫）控除の見直しが行われた<sup>56</sup>。改正前の制度においては、離婚や死別によってひとり親となった者には寡婦（寡夫）控除の適用が可能であるのに対し、貧困率が特に高いとみられる未婚のひとり親は当該控除の適用を受けられなかった。また、男性のひとり親と女性のひとり親の間で控除額が異なっていたほか、寡夫控除では適用に当たり所得制限が設けられていたのに対し、寡婦控除では所得制限が設けられておらず、性別による差異が生じていた。

こうした取扱い上の差異をなくし、全てのひとり親世帯に対して公平に、子育ての支援を行う観点から、①婚姻歴や性別にかかわらず、生計を同じとする子（総所得金額等が48万円以下）を有する単身者について「ひとり親控除」（控除額35万円）を適用する、②それ以外の寡婦については、引き続き寡婦控除（控除額27万円）を適用する、③寡夫控除に合わせて、ひとり親控除及び寡婦控除の所得制限を所得500万円以下とする、といった改正が行われた。

### 2 評価と課題

令和2年度税制改正で控除の適用対象が未婚のひとり親まで拡充されたことについては、婚姻歴の有無による不平等が解消されたと評価する意見がある<sup>57</sup>。また、同改正をめぐっては、子どもの貧困という問題の解消に取り組むことが「未来への投資」という側面から評価できる一方で、ひとり親家庭は所得自体が低い傾向にあることから、問題の抜本的な解決のためには別の仕組みを用意する必要があるとの声も聞かれる<sup>58</sup>。また、同改正では所得制限が新たに設けられたため、控除の対象外となるひとり親世帯が生じると懸念する声もある<sup>59</sup>。

## おわりに

近年の所得税改革をめぐっては、これまで手付かずであった諸控除の見直しに着手したという点で意義があったという評価が見られる半面、踏み込み不足を指摘する評価も少なからず見受けられる。そのほか、諸控除の見直しに当たり、各種の負担調整措置が導入されたため、所

<sup>54</sup> 品川芳宣「キャッチフレーズより中身重視の所得税改革を」『税務弘報』66(3), 2018.3, pp.13-18.

<sup>55</sup> 「自営業・農業者の所得、捕捉率なお低く―「クロヨン」棚上げ、ゆがむ税、高所得会社員にしわ寄せ（真相深層）」『日本経済新聞』2017.12.8.

<sup>56</sup> なお、令和元年度税制改正の検討過程では、寡婦（寡夫）控除の適用対象に未婚のひとり親を加えることの是非が議論されたが、改正には至らず、低所得の未婚のひとり親に対して個人住民税を非課税とする措置と、臨時・特別給付金の給付措置（寡婦（寡夫）控除の適用による税負担軽減の代替措置）が講じられた。

<sup>57</sup> 「社説 税制改正大綱 「再分配」が置き去りに」『朝日新聞』2019.12.16.

<sup>58</sup> 小林庸平「考論 与党税制大綱 子どもの貧困解消、未来への投資」『朝日新聞』2019.12.13.

<sup>59</sup> 「与党税制大綱 NISA 拡充 老後の資産形成促す」『東京新聞』2019.12.13.

得税の仕組みが複雑化したことへの批判もある<sup>60</sup>。

また、所得税の諸控除の調整が配偶者控除等の見直しで見られたような「税込中立」の範囲内で行われる限り、所得税の財源調達機能や所得再分配機能の回復は見込めないとの批判も見られる<sup>61</sup>。我が国の所得税制を、現在の経済社会の実態に即したものとするためには、小幅な調整にとどまらない、所得税の抜本改革は避けて通れないとの声も聞かれる<sup>62</sup>。

本稿では、諸控除の見直しを中心とした所得税改革の動向と論点を整理した。直近では、所得税をめぐって、金融所得（利子、配当、株式譲渡益）に対する課税が基本的には分離課税の対象とされていること等を理由に、所得金額が1億円を大きく超えるほど所得税負担率が低くなる問題（いわゆる「1億円の壁」の問題）が指摘されており、注目を集めている<sup>63</sup>。与党による令和4年度税制改正大綱は、この問題に言及した上で、金融所得に対する課税の在り方について検討する必要があるとしている<sup>64</sup>。

冒頭で触れたとおり、政府税制調査会が令和時代の税制の在り方についての考え方を示した中期答申では、諸控除の更なる見直しが重要とされている<sup>65</sup>。この考え方を踏まえ、与党による令和4年度税制改正大綱においても、所得税の諸控除の見直しについて、「今後も、これまでの税制改正大綱に示された方針や、令和2年分所得から適用となった改正の影響等を踏まえ、各種控除のあり方等を検討する」<sup>66</sup>とされており、今後検討が具体化すると考えられる。また、岸田政権は「新しい資本主義」を掲げ、成長戦略と同時に分配戦略も重視する考え方を示している。所得再分配機能の一翼を担う所得税が、金融所得に対する課税を含め、どのような役割を果たしていくべきか、今後に向けて、我が国の所得税の在り方をめぐる議論を一段と掘り下げていくことが期待される。

<sup>60</sup> 恩地一樹「経済教室 税制改正残された課題（下）・節税行動の把握が重要に、累進性の強化で誘因拡大」『日本経済新聞』2018.1.23.

<sup>61</sup> 八塩裕之「日本の所得税改革について—所得控除と税額控除—」『租税研究』844号, 2020.2, pp.20-32.

<sup>62</sup> 「迷走する所得税改革（2）パート減税、妥協の産物、主婦「優遇」確執が再燃」『日本経済新聞』2016.11.9; 「大きく変わる所得税 控除が複雑に、働き方での税格差調整（ゼロから解説）」『日本経済新聞』2018.1.27.

<sup>63</sup> 「金融所得の税率上げ議論、政府、一律案や累進案を来年度税制で検討、「1億円の壁」是正、「貯蓄から投資」減速懸念」『日本経済新聞』2021.10.7; 「格差是正、「1億円の壁」破るか 所得税負担率カーブの頂点、総裁選で注目」『朝日新聞』2021.9.25.

<sup>64</sup> 自由民主党・公明党「令和4年度税制改正大綱」2021.12.10, pp.9-10. <[https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/202382\\_1.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/202382_1.pdf)>

<sup>65</sup> 税制調査会 前掲注(1), p.10.

<sup>66</sup> 自由民主党・公明党 前掲注(64), p.9.