

平成30年3月28日

個人所得課税における  
控除方式と負担調整のあり方について

－平成29年度諮問に対する答申－

日本税理士会連合会  
税制審議会



## 税制審議会委員名簿

本答申の審議に参加した特別委員及び専門委員は次のとおりである。

### 〔 特 別 委 員 〕

(会 長)	金 子 宏	東京大学名誉教授
(会長代理)	品 川 芳 宣	筑波大学名誉教授、弁護士
	荒 井 恒 一	日本商工会議所理事・産業政策第一部長
	井 伊 重 之	産経新聞社論説委員
	井 上 隆	日本経済団体連合会常務理事
	榎 本 陽 介	全国商工会連合会企業支援部長
	及 川 勝	全国中小企業団体中央会事務局次長
	川 北 力	損害保険料率算出機構副理事長、元国税庁長官
	小 島 忠 男	日本税理士会連合会副会長
	鈴 木 正 徳	日揮株式会社取締役執行役員、元中小企業庁長官
	田 近 栄 治	成城大学経済学部特任教授
	田 中 治	同志社大学法学部教授
	中 里 実	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	中 村 秀 明	毎日新聞社論説委員
	成 道 秀 雄	成蹊大学経済学部特任教授
	野 坂 雅 一	読売新聞東京本社調査研究本部総務
	伏 屋 和 彦	会計検査院顧問、元会計検査院長、元国税庁長官
	細 溝 清 史	(公財)金融情報システムセンター理事長、元金融庁長官
	真 砂 靖	弁護士、元財務事務次官
	弥 永 真 生	筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授
	吉 村 典 久	慶應義塾大学法学部教授

### 〔 専 門 委 員 〕

(専門委員長)	小 池 正 明	東京会
(同副委員長)	上 西 左大信	近畿会
	川 島 雅	東京会
	中 村 重 和	東京地方会
	近 藤 雅 人	近畿会
	黒 柳 龍 哉	東海会
	和 田 榮 一	千葉県会・日本税理士会連合会専務理事
	平 井 貴 昭	東京会・日本税理士会連合会調査研究部長

# 目 次

はじめに .....	1
I 所得計算における控除制度の問題点とあり方 .....	1
1. 給与所得の計算と給与所得控除 .....	1
(1) 給与所得控除制度の問題点 .....	1
(2) 給与所得に対する課税のあり方 .....	2
2. 公的年金等に係る所得の計算と公的年金等控除 .....	3
(1) 公的年金等控除制度の問題点 .....	3
(2) 公的年金等控除制度のあり方 .....	3
3. 退職所得課税と退職所得控除 .....	4
(1) 退職所得控除制度の問題点 .....	4
(2) 退職所得控除制度のあり方 .....	4
II 人的控除制度の問題点とあり方 .....	5
1. 所得控除制度の問題点とあり方 .....	5
(1) 所得控除方式の問題点 .....	5
(2) 所得控除制度のあり方 .....	5
2. 税額控除方式の意義とあり方 .....	6
(1) 税額控除方式の意義 .....	6
(2) 税額控除方式のあり方 .....	6
3. ゼロ税率方式の意義と導入の課題 .....	7
(1) ゼロ税率方式の意義 .....	7
(2) ゼロ税率方式の導入の課題 .....	7
4. 人的控除制度のあり方 .....	8
III 個人住民税における控除方式のあり方 .....	9
1. 所得計算における控除のあり方 .....	9
2. 人的控除のあり方 .....	9
おわりに .....	10

## はじめに

わが国では経済社会のICT化等が進行するとともに、雇用形態や働き方が多様化しているが、現行の個人所得課税制度は、こうした状況の変化に対応した仕組みになっていないと考えられる。

平成29年10月23日付日連第916号をもって諮問のあった「個人所得課税における控除方式と負担調整のあり方について」の審議に際し、給与所得控除等の引下げと基礎控除の引上げを行った平成30年度の税制改正を踏まえながら、現行制度の問題点とそのあり方について検討した。

所得の種類や稼得形態に対する税制の中立性を維持するとともに、課税の公平性を図る観点から、所得金額の計算における概算控除制度は可能な限り縮小する必要があること、また、所得格差が拡大する中で、若年層や低所得者層を支援するとともに、所得再分配機能の回復を図るといった視点も考慮しつつ、基礎控除などの人的控除制度を抜本的に見直すべきであるというのが当審議会の基本的な認識である。

本答申は、総会を6回、専門委員会を7回開催し、検討した結果を取りまとめたものである。

## I 所得計算における控除制度の問題点とあり方

### 1. 給与所得の計算と給与所得控除

#### (1) 給与所得控除制度の問題点

給与所得控除について、近年の税制の議論では、「勤務費用の概算控除」と「他の所得との負担調整」の2つの性格を有し、各々2分の1ずつとした上で、前者は職務の遂行のために支出する費用を概算的に控除するもの、後者は給与所得が他の所得に比して担税力が弱いことに対する配慮であるとされている。

所得の種類を大別すると、「勤労性所得」と「資産性所得」があり、前者は後者より担税力が弱いと考えられている。給与所得は勤労性所得であり、資産性所得との比較においては担税力が劣るとみることができる。したがって、その限りでは給与所得控除によって「他の所得との負担調整」を行う必要がある。

しかしながら、事業所得も勤労性所得の性格を有しており、給与所得と同質のものと考えられる場合が多い。とりわけ近年においては、雇用形態や働き方が多様化し、給与所得者と事業所得者等との間で就労形態が近似しつつある。このため、事業所得との対比においては給与所得の担税力がことさら弱いとはいえないと考えられる。したがって、事業所得との関係からみれば、「他の所得との負担調整」を行う必要性は薄れつつある。給与所得控除の性格は、基本的には「勤務費用の概算控除」と位置付けることが適当である。

給与所得控除の額は、マクロ的にみて収入金額の約30%とされているが、給与所得者が職務上必要とする旅費等の支出や備品等の購入費は、使用者が負担するのが通常であ

る。給与所得者が自ら負担する必要経費の実態からみれば、現行の給与所得控除の額は著しく過大となっている。ちなみに、総務省の「家計調査」に基づく財務省の資料（平成 28 年分）によれば、給与所得者の平均年収 632 万円に係る勤務関連経費の額は 25.2 万円、年収最上位の者の平均年収 1,030 万円に係る勤務関連経費の額は 39.8 万円となっており、収入金額に対する支出経費の割合は約 4 % である。

なお、給与所得控除の沿革をみると、高度経済成長期であった昭和 49 年の税制改正において、給与所得者の税負担の高騰を抑えるため、いわゆる「2 兆円減税」の施策として控除額が大幅に引き上げられている。このことが過大な控除制度となった基因であり、結果として課税ベースが大きく侵食されることとなった。

一方、今日では働き方が多様化し、いわゆるフリーランスや請負契約等に基づく労務の提供が増加しているが、これらの者に係る所得は、事業所得等として課税されており、給与所得控除の適用はない。このため、労務の提供内容がほぼ同様であるにもかかわらず、課税上は大きな差異が生じており、税制の中立性と課税の公平性が阻害されていると考えられる。

なお、就労形態の多様化がさらに進行した場合には、給与所得者であるか事業所得者であるかの識別が困難になるケースが増加し、次のような問題がより顕著になることに留意する必要がある。

- イ 労務の対価を支払う事業者における源泉徴収及び年末調整の要否
- ロ 労務の対価を支払う事業者における消費税の仕入税額控除の適用の有無
- ハ 労務の対価を受領する者に対する個人事業税の課税の可否

## (2) 給与所得に対する課税のあり方

給与所得控除制度の問題点からみれば、所得の稼得形態に対する税制の中立性を維持するとともに、給与所得と事業所得等との間の課税の公平を図るため、現行の概算控除制度について、控除額を縮小するなど抜本的な見直しが必要である。

この点について、平成 30 年度の税制改正では、給与所得控除額を一律 10 万円引き下げるとともに、控除の上限額を 195 万円とし、その適用対象となる給与収入金額を 850 万円にそれぞれ引き下げた。この改正は、過大な給与所得控除の改善に資するものと評価することもできるが、給与所得者が実際に負担する必要経費の実態からみると、微調整を行ったにすぎず、所得金額の計算の適正化を図るものとはいえない。また、同改正では、給与所得控除の引下げ額と基礎控除の引上げ額を同額としたが、所得計算上の控除と人的控除という異なる性質のものを振り替えて負担調整を行ったものと考えられる。給与所得控除額の大幅な引下げによる税負担の急激な変動を考慮した改正であるとしても、およそ個人所得課税制度の抜本的な見直しであるとはいえない。

所得金額の計算に当たっては、実額の必要経費のみを控除するのが原則である。しかしながら、概算控除制度を廃止し、全ての給与所得者に記帳義務を課すことは実際問題として困難である。また、実額の必要経費控除制度とすると、年末調整制度が機能しな

いこととなり、全ての給与所得者に申告義務を課すと、執行上の問題が生じることも明らかである。これらを勘案すると、給与所得の金額の計算において概算控除制度を存置することもやむを得ないと考えられるが、その控除額は、給与所得者の実際の必要経費の実態を踏まえた水準とすることが適当である。

なお、給与所得に係る概算控除と実額による必要経費控除に関しては、現行の特定支出控除制度のあり方を再検討する必要がある。平成 30 年度の税制改正では、控除対象になる支出項目について若干の見直しが行われたが、同制度の適用対象者が急増することはないと考えられる。給与所得者であっても、職種によって必要経費が異なることなどを考慮し、控除対象項目の範囲を見直すなど、制度の拡充を図る必要がある。

## 2. 公的年金等に係る所得の計算と公的年金等控除

### (1) 公的年金等控除制度の問題点

公的年金等収入に対する課税に際しては、所得の稼得能力が減退するとともに、公的年金のみで生計を維持している高齢者については、一定程度の税制上の配慮が必要であるとされる。

しかしながら、公的年金等収入に対応する必要経費としての年金保険料は、その拠出段階で全額所得控除されているため、公的年金等控除により二重控除となっている。主要国の年金課税制度をみると、拠出段階と給付段階のいずれかで課税している例が多いが、わが国ではいずれの段階においても事実上非課税となっている。

また、現行の公的年金等控除は給与所得控除の水準を上回っており、世代間の課税の不均衡が生じているとともに、65 歳の前後で最低保証額を含めた控除額の水準が異なっているため、世代内での課税の不均衡も生じている。

さらに、公的年金等を受給している者であっても、「人生 100 年時代」を迎え、他に職を有し、公的年金等以外の所得を得ている者も少なくないのが現状である。高齢者であっても公的年金等以外の所得が多額である者に対して過大な公的年金等控除を適用することは適当ではない。また、公的年金等収入と給与収入の双方がある者について、公的年金等控除と給与所得控除を併せて適用することも適切とはいえない。

なお、公的年金等控除は、最低生活費を考慮したものであるという意見があるが、最低生活費部分の不課税は、所得控除等の人的控除によって行うべきであり、その考え方は適切とはいえない。

### (2) 公的年金等控除制度のあり方

上記のような公的年金等控除制度の問題点からみれば、その控除額については相当程度の縮減を行うべきである。その際、公的年金等収入に対応する必要経費がないことを考慮する必要があるが、一方で公的年金のみで生計を維持している者に対する配慮も必要である。これらを勘案すれば、収入金額に応じた控除ではなく、その多寡にかかわらず一律の控除額とすることを検討すべきである。

また、世代内の課税の公平という観点からは、年齢に応じた最低保証額の差異は廃止すべきであり、公的年金等収入に係る所得の計算において一定額の概算控除を認めるとしても、公的年金等収入と給与収入の双方がある者については、担税力のある者に相応の負担を求めるため、それぞれの概算控除額を調整する仕組みを検討する必要がある。

これらの点に関して、平成 30 年度の税制改正では、公的年金等控除額について、10 万円の引下げを行うとともに、公的年金等の収入金額が 1,000 万円を超える場合には、195.5 万円の上限額を設けるなどの措置が講じられた。また、給与収入と公的年金等収入の双方がある者については、給与所得控除と公的年金等控除の一方の控除額を 10 万円引き下げることとされた。しかしながら、同改正後もその控除額は依然として過大であり、年齢に応じた最低保証額の差異も存置されたままである。したがって、上記の問題点は解消されていないことから、さらなる見直しが必要である。

### 3. 退職所得課税と退職所得控除

#### (1) 退職所得控除制度の問題点

現行の退職所得課税制度は、いわゆる「日本型雇用慣行」としての終身雇用制や年功賃金制をベースに構築されてきたと考えられるが、近年の雇用形態や就労形態の多様化に対応できていない。

近年では、多くの企業において、いわゆる業績連動型の賃金制を採用する企業が増加するとともに、退職一時金を支給する代わりに、その全部又は一部を賞与や給与に加算して支給する企業もみられるようになってきた。こうした状況の変化を勘案すると、退職所得に優遇的な措置を講ずる必要性も薄れつつある。

現行の退職所得控除額は、勤続年数 20 年までは 1 年当たり 40 万円、同 20 年超の場合はその超える部分につき 1 年当たり 70 万円とされているが、退職所得に対応する直接的な必要経費はないことからみて過大であると考えられる。

また、若年層を中心に短期的な就労形態が増加していることにかんがみると、勤続年数に応じた控除額の差異は就労形態に中立的ではないと考えられる。

#### (2) 退職所得控除制度のあり方

退職所得は老後の生計の糧となるものであり、収入金額から一定額の控除を行って課税することも容認できるが、現行の控除額は過大と考えられることから、相当程度の縮減を行うことが適当である。

また、課税の中立性を維持する観点からは、就労期間にかかわらず、勤続年数 1 年につき一定額の控除制度とすべきであり、退職所得に優遇的な措置を講ずる必要がないと判断される場合には、現行の 2 分の 1 課税制度の是非についても再検討する必要がある。

なお、給与と異なり退職一時金の額が高額になる例が多いことにかんがみると、退職所得控除の大幅な圧縮等は、急激な税負担の増加をもたらす可能性がある。退職所得課税の見直しを行うに際しては、激変を緩和するための経過的な措置を講ずる必要がある。



## II 人的控除制度の問題点とあり方

### 1. 所得控除制度の問題点とあり方

#### (1) 所得控除方式の問題点

現行の個人所得課税制度では、「所得控除方式」によって納税者の人的な事情に係る負担調整をしているため、累進税率の下で高所得者の負担軽減額が大きくなるという構造的な現象が生じている。このため、所得再分配機能が弱められているという指摘がある。

また、現行の所得控除制度には、基礎的な人的控除である基礎控除、配偶者控除、扶養控除等のほか、特別な人的控除である障害者控除、寡婦控除等が措置され、さらに、これらとは性格の異なる社会保険料控除、生命保険料控除、雑損控除、医療費控除などがある。現行の控除項目は相応の理由があつて設けられたものであるが、多種多様な控除項目が同一の制度に包含されており、その全てを「所得控除」として措置することが適切かどうかという疑問がある。

#### (2) 所得控除制度のあり方

現行の所得控除のうち基礎的な人的控除は、最低生活費部分を課税対象外とするとともに、課税最低限を規律する機能を有しているとされている。

個人所得課税に所得再分配機能が求められているとしても、最低生活費部分に課税が及ぶことは、生存権を保障する憲法との関係からみて問題があると考えられる。また、所得控除制度は、税額計算を行うことなく納税の有無を容易に判断できる機能を有しており、執行の簡便化にも寄与している。これらを勘案すれば、基礎的な人的控除は、所得控除制度として存置することが適当である。

最低生活費部分の不課税に関して、高所得者の場合には税引き後の所得で十分な生活水準を維持できることから、基礎的な人的控除に逡減・消失する仕組みを採用し、所得再分配機能を強化すべきであるという意見がある。しかしながら、高所得者といえども最低生活費部分に課税が及ぶことは、憲法の要請からみても適切ではないと考えられる。したがって、基礎的な人的控除に逡減・消失する仕組みを採用することは適当ではない。

この点について、平成 29 年度の税制改正では、配偶者控除について逡減・消失する仕組みが導入され、また、平成 30 年度の税制改正では、基礎控除について同様の仕組みが採用されたが、基礎的な人的控除の意義及び機能からみて適切な改正とはいえない。また、これらの改正は、税制の複雑化と実務の煩雑化を招くこととなり、納税者の事務負担への影響が生じるおそれがあることにも留意する必要がある。

基礎的な人的控除について、平成 30 年度の税制改正では基礎控除の額を 38 万円から 48 万円に引き上げたが、最低生活費部分を不課税とする制度の趣旨や生活保護基準との関係からみれば、その額はなお低水準であり、大幅に引き上げるべきである。

基礎的な人的控除の額を引き上げ、かつ、所得控除制度として存置すると、高所得者

の負担軽減額が大きくなるという問題が増幅することになる。ただし、基礎的な人的控除以外の控除項目について、廃止、縮小又は税額控除化を行うこととすれば、高所得者の負担軽減額が大きくなるという問題は相当程度解消されることが考えられる。

基礎的な人的控除の水準に関しては、社会保険料等の負担が過重となっている若年層や低所得者層を支援し負担を軽減する観点から、配偶者控除及び扶養控除の額よりも基礎控除の額を高額の水準とすることを検討する必要がある。また、子育て支援の観点からは、年少扶養親族に係る扶養控除制度を復活させることも検討すべきである。

なお、配偶者の所得金額が一定額以下の場合に、配偶者自身の基礎控除の適用と納税者本人の配偶者控除の適用によって二重控除が生じているという指摘があるが、配偶者控除の額を基礎控除の額より低額に設定すれば、二重控除という現象は相当程度縮小されることが考えられる。この点は、基礎控除と扶養控除の関係についても同様である。

特別な人的控除については、それぞれの控除が社会福祉政策の一環としての税制措置であると考えられる。したがって、本来は社会保障制度において手当すべきであるが、税制として存置する場合には、所得の多寡にかかわらず控除額が一定になる税額控除方式とし、支援額の明確化を図ることが適当である。

基礎的な人的控除と特別な人的控除以外の所得控除は、それぞれの控除の役割と存在意義を検証した上で、廃止すべきもの、縮小すべきもの及び税額控除方式へ移行すべきものに区分し、複雑化した現行の所得控除制度を簡素化する必要がある。

## 2. 税額控除方式の意義とあり方

### (1) 税額控除方式の意義

納税者個々の事情に応じた負担調整を行う方法としては、所得控除方式のほかに「税額控除方式」がある。同方式は、一定の所得金額に最低税率を乗じた金額をその者の算出税額から控除するものであり、控除額が一定になるため、高所得者ほど負担軽減額が大きくなるという所得控除方式の問題点が解消されるとともに、所得再分配がより促進されることが考えられる。

また、税額控除方式の場合には、所得の多寡にかかわらず控除額が画一的であるため、所得控除方式に比して税負担の軽減額が明瞭になるというメリットがある。他方で、税額控除を適用する際には、最終的な税額まで算出する必要があるため、納税者の申告実務が煩雑になるとともに、申告件数が増加することによって税務当局にも負担が生じるという側面も有している。

### (2) 税額控除方式のあり方

所得控除方式の問題点を解消し、所得再分配機能を回復させるためには、現行の所得控除の項目を税額控除に移行することが適当であるという意見がある。しかしながら、最低生活費部分を不課税とし、課税最低限を規律している基礎的な人的控除については、前記のとおり所得控除として存置することが適当であり、税額控除方式に移行すべきで

はない。

この点に関して、税額控除方式によって課税最低限を定めることも不可能ではないが、その場合には、控除額が所得金額に換算していくらになるかが分かりにくくなるという問題が生じることに留意する必要がある。

特別な人的控除は、前記のとおり社会保障制度によって手当すべき事項であるが、税制として措置する場合には、支援額が明確になる税額控除方式とすることが適当である。

なお、特別な人的控除を税額控除化すると、納税者と税務当局の事務負担がともに増加するという問題が生じるが、基礎的な人的控除を所得控除として存置し、かつ、税額控除の項目を限定すれば、事務負担が過重になることはなく、申告件数が著しく増加することはないと考えられる。

### 3. ゼロ税率方式の意義と導入の課題

#### (1) ゼロ税率方式の意義

所得再分配機能を回復させるという観点からは、所得控除方式における基礎控除等に代えて一定の所得金額までの税率をゼロとする「ゼロ税率方式」の導入が考えられる。この方式は、ドイツ及びフランスで採用されている。

ゼロ税率方式の場合には、所得の多寡にかかわらず、一定の所得金額に対する最低税率がゼロであるため、所得控除方式に比べて高所得者の負担が相対的に増加することになる。このため、高所得者の負担が軽減されるという所得控除方式の問題点が解消できるとともに、所得再分配がより促進されることになる。また、ゼロ税率の適用所得金額を基礎控除額より高額な水準に設定すれば、所得再分配機能がさらに強化されるとともに、若年層や低所得者層の負担軽減が図られることになる。

ゼロ税率方式と税額控除方式を比較すると、後者は一定の所得金額を設定し、その所得金額に最低税率を乗じた金額を算出税額から控除する方法であるが、その一定の所得金額がゼロ税率を適用する所得のブラケットと同じであれば、ゼロ税率方式と税額控除方式は同一の効果がある。

なお、ゼロ税率方式の場合には、ゼロ税率の適用所得金額が課税最低限として規律されるため、課税最低限の額が分かりにくくなるという税額控除方式の問題は生じないと考えられる。

#### (2) ゼロ税率方式の導入の課題

ゼロ税率方式は、わが国では採用されたことのない課税方法であることから、仮に同方式を導入するとすれば、その意義や効果について納税者の理解を得るとともに、実務上の混乱が生じないよう配慮する必要がある。また、源泉徴収事務や給与支払者の年末調整事務への影響を考慮する必要がある。

ゼロ税率方式を採用するに際しては、最低税率であるゼロ税率の適用所得金額をどのように設定することが適当かという問題がある。税負担を求める最低の所得水準と高所

得者の負担増を勘案するとともに、適切な所得再分配を実現するという観点から、その水準を検討する必要がある。また、ゼロ税率方式による場合には、累進税率構造におけるブラケットの定め方を検討する必要がある。

ゼロ税率方式を採用した上で、個々の人的事情を勘案した課税方式とする場合には、ゼロ税率方式と税額控除方式を組み合わせる方法（ゼロ税率方式により税額を算出した後に「配偶者税額控除」、「扶養税額控除」、「障害者税額控除」等を適用する方法）が考えられる。ただし、多項目の税額控除を設定すると、税額の計算が複雑化し、納税者と税務当局の双方の事務負担が増加するおそれがある。納税者の便宜と執行上の問題を勘案すれば、税額控除項目を限定し、可能な限り簡素な税制とする必要がある。

なお、家族構成等の人的事情に応じてゼロ税率の適用所得金額を変動させる方法（例えば、独身者の場合には所得 50 万円までの税率をゼロとし、扶養親族が 1 人の場合には所得 100 万円までの税率をゼロとする方法）も考えられるが、複数の税率表が必要になるなど、税制が複雑化するため適当な方法とはいえない。

ゼロ税率方式には所得再分配機能を強化するとともに、所得控除方式の問題点を解消できるというメリットがあるが、他方で上記のように検討すべき課題も少なくない。したがって、ゼロ税率方式を採用するためにはその課題を解決しなければならず、早急に導入することは適切ではないと考えられる。

#### 4. 人的控除制度のあり方

人的控除制度について、若年層及び低所得者層を支援し、所得再分配機能の回復を図るという観点からは、次のような見直しを行うことが考えられる。

イ 現行の所得控除方式を廃止した上で、人的控除は税額控除方式に移行する。

ロ 現行の所得控除方式を廃止し、ゼロ税率方式を導入した上で、個々の事情を勘案した人的控除を税額控除方式とする。

これらについて、所得控除方式は、長年にわたり施行されてきた制度であり、直ちに廃止すると、実務上の混乱が生じるおそれがある。また、基礎的な人的控除については、所得控除として存置することが適当であることは前記したとおりである。したがって、現行の所得控除方式を全廃し、税額控除方式に移行することは適当ではない。

上記のロについて、所得控除方式とゼロ税率方式は、それぞれの仕組みからみて併存することはできない。また、ゼロ税率方式には検討すべき課題があることは前記したとおりである。したがって、所得控除方式を廃止し、直ちにゼロ税率方式に移行することも適当とはいえない。

人的控除制度の見直しに当たっては、若年層及び低所得者層を支援するとともに、所得再分配機能の回復を図る観点から、所得控除を縮小し、その一部を税額控除にシフトするという視点が重要である。これらを勘案すると、当面は、基礎的な人的控除の額を引き上げた上で所得控除方式として存置し、その他の所得控除項目の整理合理化を図り

つつ、可能な範囲で税額控除方式とすることが適当である。

ただし、個人所得課税にどの程度の所得再分配を求めるかは、社会保障制度における給付との関係も含めて検討すべき今後の課題である。上記のような見直しを行った上で、その影響や税負担の変化等を検証し、制度のあり方を引き続き検討していく必要がある。

なお、基礎的な人的控除を所得控除として存置した場合には、高所得者の税負担が軽減されるという問題は完全には解消できないが、高所得者の税負担に関しては、現行制度においても累進税率の下で高所得者は相応の税を負担しており、所得控除方式によって負担軽減額が大きくなることは表裏一体の関係にあることに留意する必要がある。また、高所得者に過度の負担を求めると、勤労意欲の減退や消費の衰退を招き、経済の活性化にも悪影響が生じるおそれがあることにも留意する必要がある。

### Ⅲ 個人住民税における控除方式のあり方

#### 1. 所得計算における控除のあり方

個人住民税は、地域社会の費用を住民が広く負担を分かち合うという性格を有しており、所得再分配を目的とする所得税とは性格が異なっている。

ただし、個人住民税についても働き方の多様化等を踏まえて所得税と同様の視点から見直しを行う必要がある。したがって、所得金額の計算においては、給与所得控除等の概算控除制度は可能な限り縮小し、課税ベースを拡充しつつ、各種所得の間の課税の均衡を図る必要がある。

なお、所得金額の計算方法の見直しに関して、児童手当などの社会保障制度の給付基準として所得金額等が利用されていることから、その見直しが同制度に与える影響に留意する必要がある。

#### 2. 人的控除のあり方

個人住民税は、負担分任の考え方にに基づき比例税率制度を採用しているため、人的控除については、所得の多寡にかかわらず所得控除方式、税額控除方式及びゼロ税率方式のいずれによっても税負担の軽減割合が同じになる。個人住民税は、応益課税であり、所得再分配を目的としないことから、累進税率とする必要はなく、負担調整効果が生じないとしても問題はないと考えられる。

個人住民税における人的控除額の水準については、住民に広く負担を求めるという税の性格からみて、所得税における控除額より下回ることが適当であるとされてきた。ただし、税制の簡素化及び納税者に分かりやすい税制を構築するという観点からは、控除額を所得税と同一とすることが望ましい。その際、住民に広く負担を求めのために課税ベースを拡充する必要がある場合には、所得税よりも控除項目を縮減することも考えられる。

なお、個人住民税における人的控除額の水準に関して、平成 30 年度の税制改正では、個人住民税の基礎控除額を 33 万円から 43 万円に引き上げたが、その額はなお低水準で

あり、また、基礎控除について逡減・消失する仕組みを採用したことは、所得税の場合と同様に適切な改正とはいえない。個人住民税の人的控除制度についても引き続き見直しを行っていく必要がある。

## おわりに

個人所得課税においては、個々の担税力に応じた課税を行うため、さまざまな負担調整措置が講じられている。現行の制度では、所得の種類等に応じた所得金額の計算段階での負担調整と個々の人的な事情を考慮した負担調整がある。前者が給与所得控除や公的年金等控除であり、後者は基礎控除等の各種の所得控除である。

このような現行の制度について、それぞれの調整措置がわが国の社会情勢に即したものであれば問題はないが、所得の稼得形態や働き方の多様化といった近年の社会経済構造の変化を勘案すれば、必ずしも適切な制度とはいえない。とりわけ給与所得と事業所得等との間では所得計算が大きく異なっており、その不均衡が顕著になりつつある。

こうした現状を踏まえ、過大な控除額となっている給与所得控除や公的年金等控除を縮小するとともに、基礎控除等の人的控除を拡充する必要があるというのが当審議会の基本的な考え方である。このような見直しは、給与所得と事業所得等との間の課税上の不均衡を解消するとともに、所得計算の適正化と担税力の的確な算定に資すると考えられる。

人的控除の仕組みについては、所得控除方式、税額控除方式及びゼロ税率方式が考えられるが、所得再分配機能を回復させるとともに、若年層や低所得者層の負担の軽減を図る観点や納税者の実務と執行上の問題を考慮すれば、答申本文で述べたとおり、当面は、基礎的な人的控除を所得控除として存置し、可能な範囲で税額控除に移行することが適当である。

ただし、人的控除制度のあり方に関しては、さらに検討すべき課題もある。例えば、配偶者控除制度である。平成 29 年度の税制改正において、その見直しが行われたが、家族形態の変化や働き方改革の観点、少子化対策や労働人口の減少といった観点及び女性の社会進出の状況等を踏まえ、配偶者控除のあり方については引き続き検討を行っていく必要がある。

なお、所得再分配機能と財源調達機能の回復を図るという観点からは、現行の分離課税制度や累進税率構造を再考する余地もあるが、その際には、経済取引や人の移動がグローバル化する中で、諸外国の税制も考慮して対応する必要があり、累進税率等の引上げには一定の限界があることに留意する必要がある。

平成 29 年度に引き続き平成 30 年度の税制改正において個人所得課税制度の見直しが行われたが、抜本的な改正の端緒を開いたにすぎない。今後の制度改革によって働き方の多様化など社会経済の構造変化に対応するとともに、個人所得課税の本来の機能を発揮できる制度が構築されることを望みたい。

日連 29 第 916 号  
(業 1 第 53 号)  
平成 29 年 10 月 23 日

税制審議会会長 殿

日本税理士会連合会  
会長 神 津 信 一

## 諮 問

貴審議会に下記の事項を諮問します。

### 記

#### 一、個人所得課税における控除方式と負担調整のあり方について

##### (諮問の趣旨)

平成 29 年度の税制改正では、個人所得課税について、就業調整をめぐる課題に対処するため配偶者控除及び配偶者特別控除が見直されましたが、所得再分配機能の回復を図る観点から、今後も各種控除等の見直しが行われると考えられます。

現行の税制では、基礎控除をはじめとする人的控除等が「所得控除方式」によっているため、高所得者ほど税負担の軽減効果が大きいという指摘があります。このため、所得の金額にかかわらず税負担の軽減額が一定になる「ゼロ税率方式」や「税額控除方式」の導入を検討すべきであるという意見があります。

また、税負担の調整に関して、現行の制度では、給与所得控除などを適用して所得計算の段階で負担調整を行っていますが、雇用が流動化し、働き方が多様化している今日においては、就労形態に対する税制の中立性を維持するため、所得の種類に応じた負担調整ではなく、家族構成などの納税者の人的な事情に配慮した負担調整にシフトすべきであるという意見があります。このため、与党の「平成 29 年度税制改正大綱」では、「給与所得控除などの『所得の種類に応じた控除』と基礎控除などの『人的控除』のあり方を全体として見直すことを検討していく。」としています。

なお、人的控除等のあり方を検討するに際しては、個人住民税が比例税率となっているため、どのような控除方式を採用しても負担調整効果が同じになるという点も勘案する必要があると考えられます。

そこで、個人所得課税における控除方式と負担調整の方法について、配偶者控除額に逡減・消失する仕組みを導入した平成 29 年度の税制改正を踏まえて、そのあり方を検討していただきたく、貴審議会に諮問します。