

景気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー

所得税における水平的公平性について

おおた ひろこ つぼうち ひろし つじ たけひこ
大田 弘子、坪内 浩、辻 健彦

Director General for Economic Assessment and Policy Analysis

CABINET OFFICE

内閣府政策統括官（経済財政 景気判断・政策分析担当）

本稿は、政策統括官（景気判断・政策分析担当）のスタッフ及び外部研究者による研究成果をとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂くことを意図している。ただし、本稿の内容や意見は、執筆者個人に属するものである。

E-mail: takehiko.tsuji@mfs.cao.go.jp

所得税における水平的公平性について

要旨	2
はじめに	4
(1)業種間の制度上の公平性について	4
(2)クロヨン問題とは何か	5
(3)本稿の構成	6
1．所得税制における業種間の差異の現状	7
(1)現行所得税制の仕組	7
(2)各種制度の変遷とその背景	9
(3)まとめ	11
2．家計の税負担の業種間比較	12
(1)統計データから見た姿	12
(2)業種・世帯業態による税負担への影響	13
(3)給与所得控除と事業所得者の必要経費	15
(4)まとめ	18
3．「クロヨン」の実証分析	20
(1)税務行政と脱税	20
(2)所得捕捉率の格差の実証分析	22
(3)まとめ	24
4．結論	25
参考文献	26
図表及び付注	27

[要 旨]

本稿では、租税原則の基礎をなす原則の内、最も基本的な要請である水平的公平性に着目し、給与所得者、事業所得者、農業所得者の間での所得税の公平性について、その実態を明らかにすべく分析を行った。

所得税における不公平感の代表例として、事業所得者が家族従業員を雇用することによる所得分割、給与所得者には認められない必要経費の実額控除と逆に給与所得者に認められる多額の給与所得控除、クロヨンと称される所得捕捉率の格差、が指摘されることが多い。本稿ではこういった問題について、その実態、根拠や妥当性を、できる限り定量的な観点で分析、検証を行った。

1．制度上の水平的公平性

現行の所得税制の下で、実際どの程度、業種間、世帯間での税負担の差異が存在するのかをマクロデータ及びモデルケースでの試算によって検証した。現行税制の遵守を前提として、課税最低限や実効税率などを比較した結果、給与所得者は事業所得者に比べ税負担が低いことが示された。また、世帯内における所得分割がなされたとしても、同条件にある共働きの給与所得者と比較してその相対的地位は変化しなかった。

この差異を生じさせる主な原因としては、給与所得控除の存在が挙げられる。そこで給与所得控除とそれに対応する事業所得の必要経費について、その理論的な根拠と妥当性を検討した。その結果としては、現行の給与所得控除額は、概算経費控除としてはいささか過大であり、また他の根拠とされる他の所得との調整の要素としても、その妥当性を明確に示すことは難しい。

2．税務執行上の水平的公平性

次に制度上の不公平とは別の問題として、申告納税制度によって生じる脱税(非意図的な申告ミス等を含む)から生じる業種間の所得捕捉率の格差という、水平的公平性阻害要因に焦点を当てた。そしてその要因となる税務執行の現状について整理した上で、統計データを用いた推計によって、その実態と時系列での変化について検証した。

税務行政の現状については、申告所得税において所得の申告漏れがあることには間違いがないが、統計上現れる数値ではクロヨンを裏付けるような額には至らない。また、税務執行については、情報の蓄積及びシステム管理によって改善されている。

事業所得全体を対象を拡げて、給与所得、自営業所得、農業所得の間の所得捕捉率の格差を、マクロデータを用いて時系列で推計した結果、所得捕捉率の格差はいまだ存在するものの、その差はここ 20 年でかなり減少してきたことが示された。

3 . 結論

所得税における水平的公平性の実態の検証という問題意識から、本稿では制度上、及び税務執行上という側面からの分析を行った。

制度上の公平性を見ると、

- ・ 課税最低限は給与所得者の方が高い
- ・ 実効税率は給与所得者の方が低い

等、事業所得者に比べ給与所得者のほうが税制上有利となっていることがわかった。また、こうした差が生じる要因として、多額の控除額の根拠が不明確な給与所得控除の存在が大きいことがわかった。

制度上は給与所得者の方が有利であるが、それでもなお給与所得者の不公平感をもたらしているもうひとつの問題として、申告納税によって生じる所得捕捉率の格差が挙げられる。そこでこの問題、すなわち税務執行上の公平性を見ると、給与所得控除の拡充の一つの理由となった、給与所得と自営業及び農業所得の所得捕捉率の格差がここ 20 年で縮小していることが、分析の結果として示された。

「広く薄い」課税体系が模索されている今、所得税について、これらの結果等を考慮した上で、水平的公平性の観点から制度を改めて見直すべき時期に来ているのではないだろうか。

(以 上)

平成 15 年 3 月

はじめに

租税原則の基礎をなすものの一つに公平性の原則がある。そして所得税制における公平性の概念は、大きく垂直的公平性と水平的公平性に分けられる。負担能力の大きい人により大きな負担をしてもらうという垂直的公平性については、所得格差や経済環境など時代の要請に従いその扱いは変化しうるが、等しい負担能力のある人には等しい負担を求めるといふ水平的公平性については、いかなる経済社会状況においても変わることがない最も基本的な要請である¹。

2002年に行われた「税についての対話集会」でのアンケート集計結果においては、「富裕層がより多くの税負担をする」よりも、「少子・高齢化社会の下では、今まで以上に、皆で税の負担を広く分かち合う」のが望ましいとする回答の方が多く、実に61%を占めている。つまり水平的公平性をより重要視し、「広く薄く」課税すべきだと考えられていると解釈できよう。また、税金に対する要望については、「税負担が不公平なので、不公平をなくしてほしい」とする意見が38%にも達し、かなりの割合の人々が、現在の税制が公平なものであると考えていないことがわかる（図表1-1）。

このような現状認識から、本稿では所得税における水平的公平性に着目し、いったい何が不公平感を招いており、それはどの程度本当に存在するのか、できる限り定量的な視点から分析を行い、明らかにすることとする。

(1) 業種間の制度上の公平性について

業種間の公平性を考えるとき、まずは所得税の制度そのものが給与所得者と事業所得者で異なることについて考える必要がある。85年に行われた総理府「税金に関する世論調査」では、全回答者の実に81.3%が「税金に不公平がある」もしくは「ある程度はある」と考えていると解答した。そしてその理由については、52.4%の回答者が「サラリーマンと商工業、農業等の自営業者の間の納税方法に違いがある」ことを挙げ、第2順位として「脱税がある(摘発されていない)」ことを理由として挙げていた（図表1-2、）。

具体的には、勤労の実体が殆どない配偶者他の家族を、従業員として雇用し給与の形で過大な額を支払うことで、所得税の累進性が弱められたり、給与所得控除が彼らの給与にも適用されたりすることによって、世帯内での所得分割が行われているという批判がある。また、給与所得者には認められない租税特別措置や広く認められる必要経費が不公平だと考えるものもある²。その一方で、サラリーマンにも多額の給与所得控除が認められているとの反論も存在する。しかし実際に業種間での所得税負担の差異について、数値をもって示した例はほとんど見受けられない。本稿では、マクロデータ及びモデルケース等による

¹ 税制調査会(2000)。

² 矢澤(1987)や播(1987)において、サラリーマンの不公平感の代表例としてこれらが挙げられている。

業種間の所得税負担の比較を行い、またそれを構成する税制度の妥当性について検証することにより、制度上の水平的公平性の実態について検討する。

(2) クロヨン問題とは何か

(クロヨンの定義)

制度上の問題とは別に、古くから水平的公平性を損なっていると主張されているものの一つに、クロヨン問題がある。クロヨンとは、納税者の就業形態の違いによって生じると主張される、課税所得の捕捉率の大小の略称である。源泉徴収で納税が強要される給与所得者が、その所得のほぼ9割を捕捉されるのに対し、申告納税をする事業所得者（非農林）³と農業所得者が、それぞれ課税所得の6割、4割しか捕捉されていないだろうという推定の比率を表している⁴。同様の意味で、トーゴーサンという言葉も使われ、これは上記比率が実に10対5対3だとするものである。

宮島(1986a)ではクロヨンを説明するのに、その逆の「1 - 4 - 6」を取り上げ、「給与所得、事業所得（非農業）および農業所得の脱税(tax evasion)によるタックス・ベースのイロージョン（侵食）割合」と定義している。ここでいう脱税とは、税法の解釈の誤りや帳簿書類の不備等から生ずる非意図的な申告ミスを含み、悪質な意図的脱税だけを意味するものではないとされる。

つまり、ここでの捕捉率の格差とは、あくまでも税法上認められる本来の所得と、実際に捕捉されている所得の格差である。したがって、給与所得者と事業所得者の間の制度上の差異に関しては、仮にそれが社会的目的からみて妥当性に欠けていても、それが合法である限りはクロヨンとは別の問題になる。税法上の枠を越えて過大に、そして違法になされた時のみ、クロヨン問題の一部を構成することになる。

(クロヨンを巡る議論と現状)

旧来所得者数に占める納税者数の割合は、サラリーマンと比べて、自営業者、更には農家の方がかなり少ない。このことが給与所得者の不公平感を招く要因となっており、クロヨンの語源はもともと各業種の課税対象者数に対する納税者割合を示していたものだという見解もある⁵。その語源はあいまいながら、古くから世間一般に広く認識されている問題である。前述の85年の世論調査において「クロヨン、あるいはトーゴーサンという言葉を見たり聞いたりしたことがありますか」という質問に対し、回答者の約3割が「あ

³ 税法上は、事業所得に農業所得が含まれ、一定の不動産賃貸業などは不動産所得として分かれている。また税務統計においては、事業所得者を営業所得者、農業所得者、その他事業所得者（弁護士、医師等の自由職業人）に分類している。本稿においては便宜上、事業所得者に不動産所得者を含み、事業所得者から農業所得者を除いたものを、以降自営業者と称する事とする。

⁴ 石(1981)。

⁵ 吉田(2000)。

る」と回答し、さらにその内 7 割近くが、多かれ少なかれ所得捕捉率の格差は存在すると考えていた（図表 1 - 2 ）。

その当時と比べ、近年クロヨン問題というものが取り上げられることは少なくなったが、この問題が既に解決したというコンセンサスはいまだ無く、所得税制のあり方等を検討する際には、現在も議論に上ることが多い⁶。ただし、クロヨンについて定量的な分析を行った事例については、70～80年代のデータに基づくものがほとんどであり、近年における現状は明らかにされているとは言い難い。本稿では近年における所得捕捉率の業種間格差について、検証することとする。

(3) 本稿の構成

本稿の構成は以下のとおりである。

第 1 章ではまず、制度上の公平性の検証の材料となる、もしくはクロヨン批判のもととなっている、給与所得者と事業所得者間での所得税における制度上の差異、及びそれぞれの制度の背景及び歴史的経緯について概説する。第 2 章では、現状の制度に基づき、マクロデータ及びモデルケースでの業種間の比較を行うことによって、業種間の税負担等の差異について検討を行う。その中で給与所得控除や所得分割について考慮し、そしてその現在における妥当性について考察する。そして第 3 章では、制度上の問題を越えた部分、すなわちクロヨンと呼ばれる業種間の所得捕捉の差や脱税の問題について分析を行い、その実態について検証に努めることとする。

⁶ 例えば、2002 年第 8 回経済財政諮問会議で税制改革の議論を行った際、また同年第 39 回同会議で社会保障における所得比例年金のあり方を検討した際に、クロヨン問題の存在が問題視されている。また、税制調査会(2002)においても、給与所得控除の縮減を検討するにあたり、所得捕捉が十分に行われていないという不公平感を念頭に置く必要があるとしている。

1 所得税制における業種間の差異の現状

本章では分析を行う前提として、個人所得税制における給与所得者と事業所得者⁷との間に、制度上どのような差異があり、またそれがどのような歴史的変遷を経て、どのような背景をもっているのかを明らかにする。

(1) 現行所得税制の仕組⁸

日本の所得税は、原則として総合課税を採用しており、以下のような過程を経て算出される。まず所得の源泉毎に算出された所得金額を原則として合算、損益通算を行った後、基礎控除等の各種所得控除を差し引き、その残額に対して超過累進税率を適用して所得を計算する(図表1-3)。ここでは、業種別に差異のある部分を中心に概説する。

(各所得額の税法上の計算)

わが国の所得税法では、所得はその発生形態によって10分類に分けられ、それぞれについて所得金額の算出方法を定めている。これら「所得金額」の算出の基調は、「収入金額」からその収入を得るための「必要経費」を控除した金額を「所得金額」とする、という考え方によっている⁹。

事業所得及び不動産所得については、収入金額 - 必要経費として求められる。図表1-4の通り、必要経費には売上原価や販売費、一般管理費などが含まれ、家事関連費の内事業の遂行上必要なもの以外(支払い費用の内日常生活や住居等の自己使用分)は必要経費から除かれる。また、支払い給与の内、生計を一にする親族に対する給与については、専従者¹⁰控除等の規定があり、これに該当しないものは同じく必要経費から除外される。一方、収入金額に関して、仕入れた棚卸資産を販売せず、家事のために消費、もしくは他人へ贈与した分については、自家消費分として収入金額に計上されるという調整を受ける。

給与所得については、必要経費に代えて給与所得控除という、給与収入金額ごとに一律に定められた特別の控除が認められており、給与収入 - 給与所得控除額として求められる。

これらの詳細、その意義、評価については第2章で詳細に検討する。

⁷ 事業所得には自営業所得と農業所得が含まれるため、所得金額の算出以外の点で、自営業者と農業所得者についての差異はない。したがって、特に記載をしない限り、以下給与所得者と事業所得者での比較をすることとする。

⁸ 特に記載のない限り、2002年時点での税制に基づく。なお、2004年分以後の所得税につき、配偶者特別控除のうち合計所得金額38万円以下の配偶者について配偶者控除に上乘せして適用される部分を廃止する法律案について、03年3月時点で国会審議中となっている。

⁹ 金子(2001)。

¹⁰ 事業専従者とは、納税者と生計を一にする配偶者その他の親族、年齢が15歳以上、原則としてその年を通じて6ヶ月を超える期間、納税者の経営する事業に専ら従事している、以上3点全てに該当する者を指す。

(所得控除における相違)

前掲図表 1 - 3 の通り、基本的に所得金額算出以降の段階では、給与所得や事業所得その他を合算した総所得金額に対して所得控除が差し引かれ、税額計算、税額控除という流れになるため、基本的に給与所得者と事業所得者の間で差異はほとんど発生しない。

ただし、所得控除においても、世帯業態によって若干の相違は発生する。まず、配偶者控除及び配偶者特別控除については、配偶者が事業専従者であるときは控除を受けることができない。また、扶養控除についても同様である。この制限については、そもそもこれらの控除は所得が 38 万円(配偶者特別控除は 76 万円)に満たない扶養親族を対象とした制度であることから、稼得者である事業専従者を控除対象としないこととなる。また、社会保険料控除については、加入できる制度が業種等によって異なり、それぞれの保険料の納付額によって控除額が決定される。

これら制度の各所得者毎の適用状況をまとめると、図表 1 - 5 のようになる。

(源泉徴収と申告納税)

所得税の計算は上記のように給与所得者と事業所得者でほぼ同じプロセスをたどるが、その納税形態は両者の間で大きく異なる。

所得税は、納税者自らが所得額と税額を確定して申告し、自主的に納付する申告所得制度を基本としており、事業所得はその範疇に入る。ただし、正確な所得の把握を行う際には税法の解釈の問題等も発生し、これは本人にとっても困難なケースが多い。もともと客観的に課税ベースの計算を行うこと自身が難しいことは、所得課税の性格上避けられないことになる¹¹。

ただし、給与額が明確でかつ経費実額ではなく税法上定められた給与所得控除の適用を受ける給与所得については、それが技術的に可能であり、また適正で確実な課税を確保し納税者の便宜に配慮するなどの観点から、その所得の発生段階(毎月の給料日等)で、その支払源泉で所得の支払いをする者(源泉徴収義務者)が所得税を徴収し、それを国に納付するという形式がとられている。これを源泉徴収制度という¹²。このような納税制度の違いが、申告納税において正確な所得が申告されていないのではないかという給与所得者層にとっての不公平感の一因と言われている。

(青色申告と白色申告)

さらに、事業所得、不動産所得、山林所得を生ずる業務を営み、所定の備付帳簿によつ

¹¹ 吉田(2000)。

¹² ただし、正確な課税所得額は 1 年が終了しなければ確定しないため、その年の最後の給与を受ける時点で年末調整を行い、給与の総額に対する最終的な税額と、源泉徴収税額との過不足を調整、清算する。また、給与所得者でも、年間収入が 2,000 万円を超える場合、2ヶ所以上から給与所得の支払いを受ける場合、その他の所得が 20 万円以上ある場合などは、確定申告を要する。

て記帳を行っている者の内、税務署長の承認を受けている者については、青色申告者とされ、青色申告特別控除の適用、各種準備金の損金算入など、図表 1 - 6 に挙げられる税務上の特典が認められる。それ以外の者は白色申告者と称される。

両者の違いは、基本的には複式簿記による記帳をしているかどうかであるが、青色申告者でも事業所得等の金額が 300 万円以下の者については現金主義での所得計算が認められ、また白色申告者においても、同 300 万円以上の者については 1984 年以降記帳制度が導入されているため、実質的に零細事業を除いて両者の事務負担にはそれほど大きな差は無いとも考えられる（図表 1 - 7）。

(2) 各種制度の変遷とその背景

ここまで現行の所得税制における給与所得者と事業所得者の相違点について説明した。以下では、これらの違いの歴史的変遷とその背景について説明する。

(控除制度の変遷とその背景)

各所得者に対して適用される制度の変遷は、図表 1 - 8 の通りである。これを見ると、各種控除が一貫して拡充されてきたこと、事業所得が分割され、給与所得化してきたこと、そして各業種に適用される控除の創設や改変が、業種毎に対応する控除でほぼ時期も一致していることがわかる。

ちなみに給与所得控除の変遷については、制度が複雑なため図表 1 - 9 で別途示すが、ここ 20 年間で最低控除額及び給与階級 7 百万から 1 千万円レベルの中所得者層で大きく拡充されていることがわかる。

(事業所得の給与所得化)

事業所得の変遷に見られる傾向は、事業所得が事業主と生計を一にする親族や事業主自身の給与所得に分割・転化されてきた¹³ことである。これは、家族従業員及び事業主にも勤労所得があるという主張に基づく。

青色申告の普及のために導入され、法人成りする同族法人と個人事業主とのバランスをとるかたちで拡充されてきた青色専従者控除だが、68 年にはこれに代えて青色専従者に対する完全給与性¹⁴が導入された。

一方、本人の労働所得部分についても、72 年に青色申告控除が創設され、その翌年には事業主報酬制度（みなし法人課税制度¹⁵）が創設され、事業所得の分割、完全給与化が進ん

¹³ 宮島(1986b)。

¹⁴ 「青色専従者給与に関する届出書」に記載されている方法、金額の範囲内の給与で、その労務の従事期間、労務の性質及び提供の程度、他の使用人及びその地域、事業、規模が類似する給与の状況、その事業の種類、規模、収益の状況、以上 3 点に照らし、その労務の対価として相当であると認められる額。

¹⁵ 事業主自身の労務の対価として事業主報酬の支払いを認め、その事業主報酬を給与所得とするなど、個

だ。ただし、これについては平成 4 年分限りで廃止され、その代わりに青色申告特別控除が 10 万円から 35 万円¹⁶に大幅に拡大されることとなった。

(専従者控除と配偶者特別控除)

同族法人とのバランスから事業所得者への控除が拡充されるにつれ、事業所得者と給与所得者のバランスも取られるような形で各種控除の拡充は行われてきた。事業所得者の配偶者に対する専従者控除の拡充に伴い、給与所得者の配偶者にも配慮をする必要があると考えられたことや、配偶者控除の限度額が女性の就労行動を抑制することになる「100 万円の壁」の問題を解消する目的から、87 年に配偶者特別控除が創設された。そしてその拡充とともに、今度は白色事業専従者控除について、配偶者に対する加算措置が作られた。

(給与所得控除の拡充)

また、給与所得控除が拡充されてきた背景についても、事業所得者とのバランスへの配慮が見受けられる。

この制度の最大の変更は 74 年のそれで、それまでは控除に最高限度額の制限があったのが、逆に最低保証額を設け上限をなくしたものである。73 年 12 月の税制調査会答申では、勤務先からの給与が明確に把握、課税されていることや、納税者の増加傾向がとくに給与所得者について著しいこと等による給与所得者の負担感を認めている。併せて給与所得が資産所得等に比し相対的に担税力が弱いこと等も考慮し、給与所得控除の仕組みの見直し、大幅な拡充を正当化している。この時期は、大島サラリーマン税金訴訟が問題になるなど、事業所得者と給与所得者間でのクロヨン論議で給与所得者の税負担感が世論でも大きな問題になっていた時期であった。

(大島サラリーマン税金訴訟)

クロヨン問題が、マスコミ等をにぎわして、税制上さらに税務行政上の不公平問題として、大きくとりあげられるきっかけとなったのが、いわゆる大島訴訟である¹⁷。

これは、原告が実際に要した必要経費よりも給与所得控除額が大幅に少ないこと、一般的に事業所得者等に認められる必要経費に比べて給与所得控除額が低いこと、源泉徴収制度を適用される給与所得者と、そうでない自営業者、農業者の所得の捕捉率の比率が 10・5・4 であり、この捕捉率の違いが恒常的に存在することは徴税技術の限界をあらわし、租税立法は現実の捕捉率の違いを念頭においてされるべきであること、の 3 点から給与所得控除は憲法 14 条 1 項(法の下での平等)に違反し無効であると主張し、給与所得控除の合

人事業を法人とみなして所得税額を計算する特例(参考資料 1 を参照)。

¹⁶ 2000 年以降、青色申告特別控除は 55 万円となっている。

¹⁷ 鈴木(1997)。66 年に大島正同志社大学教授が提起したことから、この名がついている。

理性等を問うもの¹⁸であった。

この訴訟は 85 年の最高裁判決により、原告敗訴が確定した。判決では、必要経費と家事関連費の明瞭な区分が困難なこと、膨大な数の給与所得者の申告納税は租税徴収費用の増加を免れず、税務執行の混乱を生ずる懸念があること、各納税者の主観的事情や立証技術の巧拙によりかえって租税負担の不公平感をもたらすおそれがあること、を挙げ、税法が実額控除を認めず給与所得控除を採用していることは違憲で無いとした。そして、所得捕捉率の格差については、税務行政の適正な執行により是正されるべき性質のものであるとした。

(特定支出控除の創設)

大島訴訟は原告敗訴に終わったが、87 年に、給与所得者についても申告への途を拓くこととするため、給与所得者が特定支出(通勤費、転任に伴う引越し費用、研修費、資格取得費、単身赴任者の帰宅旅費の 5 項目)をした場合に、その合計額と給与所得控除額の選択をすることができる制度が設けられた。

ただし、上記 5 項目の金額が給与所得控除額を上回ることは少ない上、申告時に支出に関する明細書や勤務先の証明書を添付するとともに、その額を証する領収書等の書類を要するという手続きの煩雑さもある。そのため、実際の適用件数は僅少で推移している¹⁹。

(3)まとめ

本章では、業種間の水平的公平性を論じるための土台として、現行の制度の内容と、そこに至る歴史的経緯とその背景について概説した。

給与所得者と事業所得者での最大の相違は必要経費の計算における給与所得控除の適用と、それによって成立する源泉徴収制度と申告納税制度の違いである。その他には、共働きの家族に対する扱いなどが異なってくる。

これらの背景、変遷を振り返ると、各業種に適用される控除項目のバランスは、控除項目を整理するよりもむしろ反対側にも恩恵を与える形、すなわち控除の拡充によって調整されてきた。これらの歴史を総括すると、事業所得の給与所得化とそれに配慮した形での配偶者控除等の拡充、及びクロヨン批判に対応した給与所得控除の拡充等に代表されよう。

¹⁸ 北野(1990)。

¹⁹ 税制調査会(2000)。実際の適用件数は、99 年で 3 件、2000 年で 12 件となっている。

2 家計の税負担の業種間比較

前章において、現在の我が国の給与所得者と事業所得者に対して適用される所得税制の概要、及びその歴史的背景について確認した。次に本章では、これらの現行税制によって、給与所得者と事業所得者、そしてそれぞれの世帯間での税負担等の差異がどうなっているのか、言い換えれば制度上の水平的公平性が保たれているのかという観点から分析を行い、またそれを構成する制度の妥当性などについて検討することとする。

(1) 統計データから見た姿

(所得者数及び納税者数)

まず始めに、マクロの統計データによって、業種別に所得者数²⁰及び納税者数がどのように推移してきたのか見てみよう(図表2-1)。ここ10年を見ても、給与所得者が増加、それに対して自営業者及び農業所得者は減少しており、就業の雇用化が進んでいることが見てとれる。

そしてその内の納税者比率については、定額減税が実施された98年を除くと、給与所得者ではほぼ一定比率であったが、景気変動に伴い所得の増減がしやすい事業所得者では若干変動がある。納税者比率を業種間で比較すると、給与所得者、自営業者、農業所得者の間には、10:5:2に近い差が存在する。こういった数字も不公平感を招く一因となっているのは前述のとおりであるが、当然の事ながらもともと所得水準の高い業種と低い業種があり、課税最低限以下の就業者が多い業種も存在することから、納税者比率の差をもって不公平と評価することはできない。平均所得金額を業種別に示した結果、給与所得者の方が全体的に平均所得は高く、このことを裏付けている(図表2-2)²¹。

(青色申告者の比率)

次に、事業所得者における青色申告の普及状況を見ると、営業所得者の納税者に占める青色申告者の比率は、普及運動の成果もあって50年代前半及び60年代後半にかなりの伸びを示しているが、70年代以降は50%台前半で伸び悩んでいる(図表2-3)。

この最大の要因は、個人事業主の新陳代謝という構造的な問題であろう。すなわち、開業して間もない個人事業主は事業や会計に対する知識、経験不足から、税務申告については白色申告を選択せざるをえないのが一般的である。そして青色申告に耐えうる収支計算ができるだけの経験を積み、税務上の恩恵への配慮などから青色申告者になっても、最終

²⁰ ここでの所得者数とは、税務統計の定義に従い、それぞれの所得が他の税法分類上の所得よりも大きい者の数を用いた。したがって、兼業農家の多い農業所得者に関しては特に留意を要する。

²¹ 主業農家については所得が比較的高いが、農業は兼業化が進んでおり、全農家数に占める主業農家の割合は2000年時点で21.4%に過ぎない。

的には事業が成長すれば法人成りをし、また事業継続や後継者に問題を抱えるなどすれば廃業することとなる。

(事業専従者と世帯業態による税負担の相違)

給与所得者の持つ制度上の不公平感の一つに、事業所得者が家族間での所得分割を行い、税額を減少させている、という批判がある。これは青色事業専従者給与が、他の必要経費と違って身内に支払われる「痛みを伴わない経費」であり、かつ、その対価が市場原理によって決定されないため、事業主の恣意性が介入するおそれがある²²ことからくる。ただし、家族従業員に対しても、その家族が実際に働いており、給与額が実態に合っている限り、これを課税上無視することは、かえって不合理である²³と考えられる。

そこで税務統計から専従者控除の実態がどうなっているか確認することとする。まず図表 2 - 4 では、事業所得者本人の所得階級別に、青色事業専従者の平均給与額と本人の所得に対する比率を算出した。これをみると、130 万円近くを最下層として、その後は事業所得者本人の所得が増加するのにほぼ正比例して専従者給与の額も比例していることがわかる。

次に、農業所得者、白色事業者を加えて事業所得者 1 人当たりの専従者数及び専従者 1 人当たりの給与額を示したのが図表 2 - 5 である。これによると、農業所得者世帯の方が専従者数は多いが、一人あたりの専従者給与額は青色申告ではほぼ同じ動きを見せ、平均では 200 万円前後となっている。また、損金に算入できる専従者給与が白色専従者控除(50、86 万円)の範囲内に限られる白色事業者では実際に支払う給与の平均も 76 万円となっている。これらの給与額は一般的な給与所得者のそれよりも大幅に低く、家族従業者としての地位、事業収益などからおおむね妥当と思われる。よって、事業所得者は所得分割をいくらかでも行い節税ができる、という批判の根拠は、少なくともマクロ的な姿をみる限り、否定はできないものの限定的であるのではないだろうか。

(2)業種・世帯業態による税負担への影響²⁴

(事業所得者の課税最低限)

以下では、モデルケースにおける税負担等の業種間比較を行うことにより、制度上の水平的公平性を検証していく。

まず、夫婦子二人の標準世帯における給与所得者と事業所得者の間において、課税最低限にはどのような差があるのか見てみよう。図表 2 - 6 は片稼ぎのケースを示している。これを見ると、給与所得者で 393 万円²⁵、事業所得者では 326 万円(白色申告の場合は 266

²² 岡本・梶山・箱島・青柳・谷田(2002)。

²³ 野口(1994)。ここでは、「問題は実際には働いていない家族構成員に給与が支払われた形がとられることであるが、これは脱税であり、したがって税制の問題ではなく徴税の問題である」としている。

²⁴ 本節での制度の適用や算出方法の詳細については、付注 1 を参照。

²⁵ 税制調査会等で表示されている 384 万円とは異なる。これは、税制調査会等では社会保険料は収入の

万円)となり、給与所得の方が課税最低限は高い。両者の最大の相違点は、給与所得控除と青色申告特別控除の適用の差で、その額は77万円である。ただし、給与所得控除の存在をどう評価するかについては難しい面があり、それについては後述する。また、加入できる社会保障制度がそれぞれ異なっていることによっても差異は生じてくる²⁶。

それに対して図表2-6は、共稼ぎ世帯²⁷で、本人と配偶者が共に課税最低限以下になるケースでの比較を示している。このケースでは、給与所得者世帯で437万円、事業所得者世帯で353万円と、その差は84万円に拡大する。ここで税制上留意を要するのは、事業専従者の配偶者に対しては配偶者控除の適用はその所得額にかかわらずなくなるが、給与所得者の配偶者に対してはその収入が103万円に達するまでは配偶者控除の適用があることである(なお、ここでは適用がないが、配偶者特別控除についても同様の扱いとなる)。したがって、課税最低限、すなわち低所得者に対する制度上の比較では、給与所得の方がより有利であるといえよう。

(世帯業態による税負担の相違)

次に、同じだけの税引き前所得を世帯で稼得した場合に、片稼ぎと共稼ぎ、給与所得者と青色事業者と白色事業者世帯それぞれにおいて、世帯で支払う税負担にどのような差異が生じるかを示したのが図表2-7である。

まず税負担額が、給与所得、青色事業、白色事業の順に高くなるのがわかる。また、累進課税の下では基本的には共稼ぎの方が税負担は少なくなるのが、給与所得者及び青色事業者世帯の比較からみてとれる。つまり、世帯内で所得分割を行うことによって、累進課税や給与所得控除の各人への適用などにより、同額の所得での税負担の軽減がなされることがみてとれる。

ただし、白色事業者世帯においてはその限りではない。これは、配偶者に支払う給与が原則損金として認められず、白色事業専従者控除として86万円のみが認められる一方、配偶者が得た給与は全額課税されることによるものである。

(所得階層毎の比較)

最後に、実際に所得が増加していった場合に、それぞれどのように税負担が増加していくかをみていこう。図表2-8では、同じく標準世帯の事業所得者と給与所得者について、所得が増加したときに所得税の実効税率がどのようなカーブを描くかを表した。

10%として計算しているが、ここでは業種間の相違を正確に示すため、政府管掌健康保険、厚生年金、雇用保険の各保険料率より個別に算出したためである。

²⁶ 給与所得者の場合は医療保険や厚生年金において約1/2を会社が負担し、また給与所得者の配偶者で年収が130万円以下の場合は第3号被保険者として保険料の納付義務を負わない。国民年金や国民健康保険にはこの制度はなく、事業所得者の方が、社会保障の負担に対して保障が相対的に少なくなっている。

²⁷ 前述の通り、実際に勤務している事業専従者の給与を課税上無視することは難しい。したがって、ここの比較の対象は、共働きのサラリーマン世帯とすべきであろう。

ただし、ここで問題となるのが、給与所得者における、分母となる所得の定義である。所得税の分析で一般に用いられる給与所得者の実効税率等に関しては、分母は給与収入をとっている。しかし、第1章で述べた所得税計算の原則からすると、事業所得者と比較する上での給与所得者の所得は給与所得控除後の給与所得のはずである。この問題は本来的には本節の3つの分析全てにかかわる問題である。

ここでは両方の概念を用いて比較したが、その結果、どちらの概念を用いて算出しても、全ての所得階層において事業所得者のほうが給与所得者よりも実効税率が高くなっており、1,000万円以上の層では2~3%程度(給与所得を分母とした場合で約0.5~1.5%)の差が生じている。共稼ぎ世帯においても、その傾向は基本的に同じであり、事業所得者の所得分割の有無にかかわらず、給与所得者のほうが低い実効税率となっている(図表2-8)。

ここで問題となった給与所得の定義のあいまいさの理由となるのが、給与所得控除が経費の概算控除なのか、それとも他の要素なのか、またその内訳比率がいかほどなのかが不明確であるからであろう。そこで、次節において、給与所得控除及び事業所得の必要経費について検証を加えることとする。

(3) 給与所得控除と事業所得者の必要経費

(給与所得控除の意義)

給与所得控除とは、給与収入から差し引くことのできる所得計算上の控除であり、マクロ的に平均してみると給与収入の30%近くの水準となっている²⁸。

その意義については、旧来次の四点の要素を含むものと説明されてきた。すなわち、給与所得の必要経費として控除すること、資産所得や事業所得に比較した給与所得の担税力の弱さを調整すること、事業所得などの申告納税所得と源泉徴収される給与所得との所得捕捉率の格差を調整すること、申告納税と源泉徴収との納税タイミングの相違から生ずる金利上の損失²⁹を調整すること、の四つであった³⁰。

以下、それぞれの根拠について検証を加えることとしたい。

(必要経費の概算控除としての給与所得控除の評価)

給与所得控除の最も有力な根拠を、必要経費の概算控除とすることについては、時代を問わず異論は少ない。しかし、実際のところ、平均的な給与所得者の必要経費というのはそれほど多額に及ぶのであろうか。図表2-9では、総務省「家計調査年報」より、勤労者世帯の必要経費に相当すると思われる項目の年間支出額を勤め先階級毎に積み上げた。結

²⁸ 給与所得控除額が2002年度予算ベースで62.8兆円に対し、給与総額は222.8兆円となっている。

²⁹ 源泉徴収における毎月の納税と、申告納税における一括納税の間の平均5ヶ月の納税タイミングのズレにより生じる、早期納税からもたらされる実質的な金利損を指す。ただし、その調整額はわずかであり、近年では根拠としては除外されることが多く、本稿でも検討対象とはしない。

³⁰ 宮島(1986b)。金子(2001)においてもこの4つの要素を挙げている。

果としては、支出する額は5分位で最も収入の少ない階級で22.6万円、そして勤め先収入におおむね比例して上昇し、平均すると8.2%となった³¹。

一方給与所得控除額は図表2-10の通り、最低控除額が65万円、それを超えると40%から給与階級1,000万円前後で20%まで比率は低下するが、図表2-9で示された経費相当支出額よりも、最低保障額、平均控除割合ともかなり多大な金額が控除されている。また、控除額に上限がないため、高所得者ほど高額な控除が得られる逆進性を有していることが見て取れよう。

(担税力の評価)

資産所得や事業所得³²に比べ、給与所得の担税力が弱いとする根拠は、より定性的なものとなり、その評価は難しい。宮島(1986b)によれば、資産所得が永続的かつ安定的であるのに対して、労働所得は死亡、老齢、疾病などにより非永続かつ不安定である、労働所得は教育、訓練などのコストや余暇の犠牲などと引き替えに得られる、資産は譲渡、遺産、相続などによっても保有される、といったことが主張される点である。

ただし、そもそも個人事業主の事業所得の構成要素としては勤労所得の割合が大きいことや、右肩上がりの時代が終わり、景気の低迷や空洞化の進捗で厳しい環境にある下請けなどの事業所得者の変動性やリスクの高さを勘案すると、事業所得の方がむしろ担税力が低くなっている、という反論も考えられよう。

(所得捕捉率の格差の調整)

現在、給与所得控除の性格について、税制調査会(2002)では、「勤労経費の概算控除」と「他の所得との負担調整のための特別控除³³」という二つの要素を含むもの、と整理している³⁴。そして被用者が就業者の約8割に達していること、多様な就業形態を選択するものが増加していることから、所得調整に配慮する必要性は低下しており、勤務費用の概算控除としての合理的な水準を見極めつつ、縮減を図る方向で検討する必要がある、としている。

これだけを見ると、所得捕捉率の格差は給与所得控除の構成要素に含まれていない。しかし、「給与所得控除の縮減を図る上では、事業経営者の所得捕捉が十分に行われていないのではないかと、といった不公平感が根強く、これを念頭におく必要がある。」とし、暗に所得捕捉率の格差の調整としての意義を認めていると解釈することもできる。この問題の検証については、第3章で行うこととしたい。

³¹ ただし、一部の世帯人員別に算出されていない項目は世帯全体での支出であり、また経費とみなされるか難しい項目や事業所得では必要経費にならないものも含んでおり、過大推計の誘いを免れない。

³² 事業所得は、事業主の勤労所得と、事業用資産がもたらす資産所得の二つの要素で構成される。

³³ 失業などの不安定性の他、有形、無形の負担、拘束を余儀なくされ、その役務の提供による成果のいかににかかわらず、その対価があらかじめ定められた給与の支給にとどまるといった、サラリーマンに特有の事情に対して斟酌を加えるものと、税制調査会(2000)では説明しており、担税力の概念に近い。

³⁴ この説明は基本的に、86年に特定支出控除を創設した際の税制調査会で定義を受け継いでいる。

(専従者給与と給与所得控除)

最後に給与所得控除に対応する、事業所得の必要経費についても考察を加える。

事業専従者に支払う給与については、その専従者の給与収入となる。それゆえ、前述の所得分割の批判とともに、経費控除は事業主の事業所得算定の際に控除されていることから、給与所得控除の適用は必要経費の二重控除になる³⁵との批判がある。その一方、家族従業員も労働者であることには変わりなく、また事業所得の算定においては店(企業会計)と奥(家計)の分離を行っており、給与所得者本人の経費は除かれているので、経費の二重控除にはあらず、給与所得控除の適用を行わないのは逆に不平等だ、とする反論もある³⁶。

なぜその是非が分かれるのかといえ、やはりこれも給与所得控除の意義の不明確性が根底にあらう。経費の二重控除の問題については、前掲図表 2 - 9 の給与所得者の経費相当支出額の内容をみると、背広代や身の回り品、書籍、小遣い(内容不明)など、一概に事業所得計算上の必要経費に入ると考えられない(給与所得者の経費としても同様)項目も多い。また、失業の不安、有形無形の拘束、成果と給与額の不一致といった要素についても、家族従業員の給与所得には全て存在しないとは言い切れないであらう。

なお、事業所得者本人に関しては、青色申告を条件に最大 55 万円の青色申告特別控除が認められる。この控除もみなし法人課税の廃止に伴い創設されたものであり、その根拠は明確ではないが、給与所得控除の担税力相当部分に対応すると考えることもできよう。

(その他事業所得者の必要経費と自家消費の扱い)

専従者給与の他に取り扱いの難しい最大の項目が、前述図表 1 - 4 で示された家事関連費と自家消費である。

事業所得者に対しては、「自営業者は何でも、経費で落としている」という家事関連費の扱いに不満を感じるものが多い。税制上、住居と店舗の共用住宅等の不動産については、事業用と生活用の面積按分で算出され、問題は少ない。なお、水道光熱費等の経費や事業用と生活用の割合を正確に測定できない種類のものについては、判断は難しくなる。

また、自家消費、すなわち農家において収穫した農作物を販売せず家庭内で消費した分や、飲食店や小売店等で生活用に消費した部分については、納税申告書上で別途計上して収入に加算する扱いとなっている。しかし、不良在庫の処分等の換価性の問題や、相対する取引記録や販売金額が存在しないこともあり、その正確な計測は家事関連費よりもさらに難しい。

これら事業所得者の必要経費には裁量性がどうしても存在するため、裁量の余地がない給与所得者からの不公平感の要因となっている。ただし、これらはその根拠を否定すべきものではなく、その計測及び判断を税務調査等で正確に認定する必要性の問題、言い換え

³⁵ 林(1995)。

³⁶ 例えば、播(1987)。

れば税務執行上の問題であり、次章で検討すべき課題であろう。

(農業所得における所得計算の特例)

必要経費の項目としてだけでなく収入金額算出にもかかわるもので、注意を要する項目がある。それが農業所得における標準課税の問題である。所得標準方式とは、主に面積課税により、面積課税標準単位(10a、または 10 m²)として、標準的な所得を税務署が開示し、これに耕作面積を乗じて所得を算出する方式であり、白色申告に特有の制度である。

この制度について、一つ興味深いデータ³⁷がある。まず簿記会計を行っている者については、その理由として「税務申告に利用するため」とする人が 45.5%を占める。逆に青色申告を行わない者についても、「農業所得が少なく、税制上のメリットがほとんどないため」とする割合が 36.3%で最も多い。これは首肯されるとして、全体で 9.2%、販売金額 1,500 万円以上の高所得の農業所得者については 17.2%が、「農業所得標準を用いて白色申告を行った方が税制上有利なため」と回答している(図表 2 - 11)。これは、同一種類の農作物であっても、栽培形態、営農技術、出荷時期等の際によって収穫量や単価に格差があるため、特に生産性の高い農家に税制上有利に、生産性の低い農家には不利に働くことを示唆している。これは、水平的公平性のみならず、垂直的公平性の観点からも問題となろう。

ただし、この所得標準方式については、各国税局及び耕作物の種類によってその時期が異なるものの、近年順次廃止され、収支計算方式に転換しており、かなり改善されてきている。

(4)まとめ

本章では、現行所得税制の下で、どの程度の税負担の差異が業種間、世帯間で存在するのかをマクロデータ及びモデルケースでの試算によって検証し、また、その前提となる給与所得控除及び必要経費の理論的な根拠及びその妥当性について考察を加えた。

その結果、給与所得者は事業所得者に比べ、課税最低限や実効税率など、税制上優遇されていると言えよう。また、世帯内における所得分割がなされても、それに勤労の実態のある限り、同条件にある共働きの給与所得者と比較してその相対的地位は変化しない。

この原因としては、概算経費としての要素だけでは説明できない多額の給与所得控除の存在が大きい。給与所得控除には他の所得との調整の要素も含まれるとされているが、その根拠も確たるものではなく、いささか過大になっているのではないだろうか。また、給与所得控除の根拠の不明確性は、事業所得者の専従者給与に対する同控除の適用における経費の二重控除の問題、所得分割による税負担軽減効果の増大にもつながっている。

それがなぜ解消されないのかを考えると、結局のところはクロヨンと称される所得捕捉

³⁷ 農林水産省(2001)「農業経営の管理に関する意識調査」。

率の格差への批判を無視できない姿勢があるからであろう。だからこそ、現在におけるク
ロヨン問題の実態について検証する必要がある。次章において、税務執行の現状と、業種
間の所得捕捉の格差の実態について検証を行う。

3 「クロヨン」の実証分析

本章では、業種間の水平的公平性のうち、クロヨンと称される所得捕捉率の格差の問題、言い換えれば税務執行上の問題について、検証を加えることとしたい。まず、所得捕捉率の格差が生じる原因となる、脱税(非意図的な申告ミスを含む)とそれを是正・防止する税務行政の現状について概説する。そしてマクロの統計データを用いて、業種間全体での所得捕捉率の格差の実態と時系列での変化について、推計を行うこととする。

(1) 税務行政と脱税

(申告納税における脱税の機会)

源泉徴収制度で収入のすべてを把握される給与所得者に対し、申告納税を行う事業所得者には、租税回避や脱税をする機会が生じる。脱税を経済行動として解釈すれば、それは税制がもたらすレントの獲得行動であって、それが可能にもかかわらず前掲図表2-1の通り、職業の雇用化が進んでいるのは、脱税のレントを上回るメリットをサラリーマンという職業に見出したからである、とする議論がある³⁸。

しかし、宮島(1986a)は、こういった主張は職業移動の完全な弾力性を前提としている点において全く非現実的であるとし、所得把握率の格差問題が存在するならば、それは緊急に是正されなければならない、と反論している。これが正論であることには間違いなく、以下、適正な税務執行を行うための税務行政の現状について検討する。

(申告納税と税務調査)

提出された納税申告書の内、税務署が納税者の所得階層別の分布状況や業種・業態、地域条件等の要素を考慮した上で、申告額が業界平均と乖離する等、その内容に疑義を生じるもの、もしくは個別の反証があるものについては、実地調査や簡易な接触³⁹による税務調査が行われる。直近3年の所得税部門における税務調査の結果は、図表3-1のとおりである。納税申告者の内簡易な接触も含めた税務調査を受ける調査率は約8%⁴⁰、その内申告漏れを指摘される発見率は約70~80%となっている。

吉田(2000)では脱税の期待利益と損失を数式で表しており、すなわち、

脱税の利益 = 限界税率 × 脱税所得

脱税の損失 = 罰則率 × 発見率 × 調査率 × 限界税率 × 脱税所得

³⁸ 小西(1997)。また、本間・井堀・跡田・村山(1984)においても、「業種間格差が存在するにもかかわらず、なぜわが国の戦後の労働移動が自営業・農業から一貫して給与所得者に流れたかを考察することも必要である。」としている。

³⁹ 納税者宅等を実地調査するには至らない、電話での問い合わせや税務署への来署依頼にて処理するもの。

⁴⁰ ただし、税務調査の調査対象は、納税申告者だけでなく、統計上現れない還付申告者及び申告納税額の無い無申告者もふくまれるため、正確な調査率は更に低くなる。

としている。上記に照らしてみると、罰則率 = 加算税の 10 ~ 40%⁴¹及び延滞税の 14.6%、発見率 = 約 70 ~ 80%、調査率が約 8%ということになり、低水準の調査率を考えると、脱税へのインセンティブが働くことは否定できない。

(業種による相違と事業所得全体との相違)

申告漏れの金額内訳を業種別に整理すると、その上位に属する業種に多い条件がある。脱税の生じやすい業種として、源泉となる利益の大きい好況業種、及び個人にサービスを提供する業種や現金取引の業種が指摘されている⁴²。直近の調査結果でも、貸金業、風俗業、病院などの業種が常に上位に入り、これを裏付けている(図表 3 - 2)。

当然の話であるが、こういった脱税が存在すること = その業種全般において脱税が行われているというわけではない。また前述の通り、所得漏れ = 悪意の脱税ではなく、非意図的な申告ミスや、必要経費等の判断の難しさからくる税務署との見解の相違も含まれる。実際、図表 3 - 3 に示されるとおり、税務署の判断に対しての異議申立ての内、直近では 15% が処分全部または一部取り消しとなっている。

前述のように批判が生じる、勤労実体のない配偶者への専従者給与の支払いや、家事費などを「違法に」必要経費に計上したものの内、表面化するものは、所得漏れ金額の中に含まれることになる。しかしその数値も前掲図表 2 - 1 の通り、申告所得に占める割合は約 3%であり、表面化する脱税の存在だけでは、給与所得と事業所得の間に歴然たる所得捕捉率の格差があるとすることはできない。したがって、事業所得全体において捕捉されていない所得(= 収入 - 必要経費であり、必要経費の過大計上も含む概念である)が大きいのかどうかを次節で検証していきたい。

(法定資料の充実と情報の蓄積管理の強化)

上記のように、個人相手、現金商売の業種になぜ脱税が多いのかは、所得が税務署によって把握されるプロセスに起因する。つまり、所得算出のもととなる売上及び仕入れや必要経費には、取引の相手があり、それが法人や他の事業者であれば相手方に同額の取引が計上され、またそれが貸借を伴うものであれば更に書面による記録が確実に残るため、その反対取引を捕捉することにより把握が可能であるからである。

報酬の支払いや取引の記録を捕捉するための手段として、支払調書や送金記録などの法定資料、及び実地調査の際の収集資料や好況業種等に関する法定外資料がある。法定資料の種類、及び両資料の提出枚数共に年々増加している(図表 3 - 3)。なお、平成元年から導入された消費税によっても、売上及び仕入に関する税務署の入手情報の幅が広がっている。

そして、その管理についても、66 年から始まったコンピュータによる事務管理が順次本

⁴¹ 原則として過少申告の場合で 10%、無申告の場合で 15%、事実の隠ぺい又は仮装に基づく場合の重加算税で 35%となる。

⁴² 矢澤(1987)。

格化され、95年から各国税局で順次導入されてきたKSK(国税総合管理)システムでは、地域や税目を越えて情報を一元的に管理するようになり、99年には全国の全ての税務署の情報が統合されるようになった。こういった情報の蓄積管理の強化により、取引の捕捉能力は向上していると判断される。

(2) 所得捕捉率の格差の実証分析

(先行する実証分析)

所得捕捉率の格差について実証的な分析を行った先行研究の事例については、まず石(1981)が挙げられる。ここでは税務署が捕捉している税務統計上の所得と、「真の所得」をより正確に示していると考えられる国民所得統計上の所得を、双方の概念及びカバレッジの違い等を調整した上で、各業種で比較したものである⁴³。Konishi(1993)も国民所得統計と税務統計の間でのマクロの所得額の比率を推計している。その一方、林(1995)では、「真の所得」を測るため、就業構造基本調査や個人企業経済調査等の各種統計データを用いて所得の平均及び人数から積算して算定する方法をとっている。

これらはマクロ的アプローチと称することができるが、それに対し、本間・井堀・跡田・村山(1984)では、ミクロ的アプローチと称する手法を採用した。ここでは所得再分配調査の個表の所得額及び納税額より、給与所得者の直面する租税関数を求め、それを自営業世帯と農家世帯に適用することによって算出した税額と実際の税額を比較する方法⁴⁴をとっている。また、本間・跡田(1986)では同データを用い、所得税の累進構造に合わせ租税関数を線形から非線形に代え、より厳密に分析を行っている。

これらの先行研究のほとんどは70年代前後のデータを対象としたものであるが、それぞれの推計結果からは、おおむね9対6対4に近い所得捕捉率の格差が認められている(図表3-5)。

(推計すべき所得捕捉格差の定義)

先にクロヨン問題を構成する所得捕捉の格差とは、税法上認められる本来の所得と実際に捕捉されている所得の格差であると定義したが、所得捕捉の格差を推計する際に、定義しておく前提がもう一つある。それは、求めるべき所得捕捉率の格差が、給与所得、自営業所得、農業所得の各所得の格差なのか、それとも給与所得者、自営業者、農業所得者のそれなのかである。これは農家の兼業化や就労形態の多様化が進んでいる現在、重要な定義の違いであろう。

前述の先行研究では、それぞれの分析手法に用いるデータ等の制約もあり、その定義は

⁴³ 石(1981)以前に、貝塚(1973)が同様に税務統計と国民所得統計の定義の違いを示した上でその差を比較し、無申告所得が多いことを示唆しているが、格差の比率を明示しているわけではない。

⁴⁴ したがって厳密には所得捕捉率の格差そのものを推計したわけではない。

一様ではない。ただし、クロヨン問題の本質が、源泉徴収と給与所得控除によって捕捉が完全になされる給与所得と、所得の自主申告と実額控除をとる事業所得の相違であることを勘案すれば、所得者の格差ではなく所得の格差を分析することがベターであると考えられる。また、宮島(1986b)では、その解釈を、各種所得の把握漏れ割合であると定義しており、ここではこれを前提に分析を進めることとする。

(推計の方法)

ここでは、税務署によって把握されている所得を示す税務統計に対し、「真の所得」をより正確に表していると考えられるデータとして、国民所得統計を用いて比較することによって、推計を行うこととする。

その理由としては、前述の定義にしたがって各所得間の捕捉率格差を求めるためには、平均的な各所得者の所得に人数を乗ずる方法では、副業に関する所得の部分把握するのが困難であること、国民所得統計は、生産、分配、支出の三面等価の原則によって作られており、国全体の経済活動をモノとカネ、ストックとフローの側面から総合的、包括的にとらえている⁴⁵と考えられること、石(1981)の研究が当該分野の代表的な研究として認識されており⁴⁶、それをベースに近年の数値まで時系列で追い、その増減について改めて検証することに一定の意義が認められること、という3点を考慮に入れた。

(推計結果)

推計結果⁴⁷である図表3-6をみると、77年には給与所得者、自営業者、農業所得者の間に9対7対4に近い所得捕捉率の格差があったのに対し、その後20年間でその差は飛躍的に縮小し、97年の時点では10:9:8に近い比率になっており、大幅に改善していることがみてとれる。これは石税制調査会会長の言⁴⁸を裏付ける形となっている。

国民所得統計においても把握されない地下経済(underground economy)の存在可能性や、今回の推計においても一定の仮定の元に行われていることを考慮すれば、直近の数値をもって所得捕捉率の格差を断定することは難しいが、所得捕捉率の格差が近年において改善しているということは疑いのない事であると考えられる。

⁴⁵ ただし、実際の国民所得の分配の業種間における配分には、総務省「農家経済調査」や同「個人企業経済調査」などの所得統計が用いられ、また各側面からの係数は正確には一致せず、統計上の不突合が発生することから、国民経済計算全体での把握漏れはない、と明言することも難しく、これでも完全な方法とは言えない。

⁴⁶ 以降の分析においても必ず紹介され、矢澤(1987)においてもクロヨンの実証分析の事例として高く評価されている。

⁴⁷ 推計方法の詳細については、付注2を参照。

⁴⁸ 「1980年代までは農業従事者その他の個人事業者に対する所得課税と、給与所得者に対する所得課税の差は大きかったが、1980年代に入り急速に改善し、1990年代初めにはほぼ同じレベルに達している。」経済産業省(2001)。

(推計結果の要因に関する考察)

ここで用いた推計手法からは、本間・井堀・跡田・村山(1984)も指摘するとおり、所得分布などを考慮した所得捕捉率格差の内訳やその縮小要因の情報は得られない。ここで本稿を振り返り、この所得捕捉率格差の改善の背景について考察を加えると、以下の要因が考えられる。まず改善の著しい農業所得については、農地の併合や経営の近代化が進み、青色申告比率が高く税務調査の目も行き届きやすい大規模の主業農家と、所得が僅少で課税最低限に満たない兼業農家への二極分化⁴⁹が進んでいることが背景にあらう。そして税制上も、大規模農家を中心に、所得標準方式が廃止され収益課税に切り替わっていることが農業分野における際だった改善の要因として推測されよう。そして産業空洞化や大規模店舗への集約が進む経済環境の中、農業のみならず個人企業全体において、経営環境が厳しくなっていることが大きな要因として考えられよう⁵⁰。

また、消費税の導入などの要因も含めた法定資料や任意提出資料の増加と、それを管理する税務署等のデータベースの近代化と情報の蓄積によって、真の所得を把握することがよりたやすい環境になってきたことも、所得捕捉率の向上の要因として考えられる。

(3)まとめ

本章では、申告納税制度を悪用した脱税行為及び非意図的な申告ミス等から生じる業種間の所得捕捉率の格差、すなわち俗に言うクロヨン問題に焦点を当て、その要因となる税務執行の現状と改革について整理した上で、統計データからの推計によってその実態と時系列での変化について検証した。

税務執行の現状については、申告所得税において所得の申告漏れがあることには間違いがない⁵¹が、統計上現れる数値はクロヨンを裏付けるような大きさではなく、また税制改正や情報の蓄積及びシステム管理によって税務行政も改善していると判断される。

事業所得総額へ対象を拡げて、給与所得、自営業所得、農業所得の間の所得捕捉率の格差を時系列で推計した結果、所得捕捉率の格差はいまだ存在するものの、その格差はここ20年でかなり減少してきていることが示された。

⁴⁹ 耕地面積規模別の販売農家数からも、この動きが見て取れる。参考資料2を参照。

⁵⁰ これらと同様の見解が、経済産業省(2001)で引用されている石会長の指摘の中にもある。

⁵¹ 脱税問題の背景には、我が国では古くから税は「支払う」ものではなく「取られる」ものだという風土があり、更には支払った税金の恩恵が自分達に還元されていないのではないかという、予算の使い方への不信感が根底にあるのではないだろうか。財政構造改革が喫緊の課題となっている今、その解決のみならず、税金が国民のために有効に使われているという信頼を勝ち得るためにも、予算の非効率性や不透明性を徹底的に見直し、歳出と歳入一体となった改革を行っていく必要がある。

4 結論

本稿では、我が国における個人所得税の業種間における水平的公平性の実態について、主に制度上の負担の格差、クロヨン問題と呼ばれる所得捕捉の格差の二つの面から、その実態について検証した。その概要をまとめると、以下のようになる。

(制度上優遇されているといえる給与所得者)

現行制度に基づき給与所得者と事業所得者の課税最低限、実効税率などの比較を行った結果、給与所得者のほうが制度上有利となっている。事業所得者において専従者控除を用いた所得分割を行ったとしても、給与所得者の共働き世帯と比較すればその差は無いことになる。

この要因としては多額に及ぶ給与所得控除の存在が挙げられる。給与所得控除の意義、位置付けについては、非常に難しいものとなっている。必要経費の概算控除としては過大であり、また他の所得との調整としても現在の就業構造や社会環境に照らし適切とはいえない。ただしその縮減を考える際には、源泉徴収と申告納税の違いなどからくるクロヨン批判などの、税務執行上の不公平感の解消が必要と考えられている。

(依然存在するが大幅に改善してきている所得捕捉率の格差)

そしてクロヨンと称される所得捕捉率の格差について近年のデータを用いて検証を行った結果、いまだその存在を否定はできないものの、その格差はかなり縮小してきていることが示された。その背景としては、税務執行体制の強化や、農業分野における構造変化や所得標準の廃止等の要因が考えられる。

所得捕捉率の格差は、当然その解消へ向けて最大限の労力をすべきものである。より正確な税務執行を目指すと共に、各業種のバランスを取るために優遇税制を増やすより、租税特別措置や複雑な控除制度について簡素化を図っていくことが、結局は水平的公平性の実現への近道ではないだろうか。

(広く薄い課税体系のために)

制度上の公平性を見ると、給与所得控除の存在などにより、事業所得者より給与所得者のほうが税制上有利となっている。一方税務執行上の公平性を見ても、給与所得控除の拡充の一つの理由となった、所得捕捉率の業種間格差が縮小していることが、分析の結果として示された。

「広く薄い」課税体系が模索されている今、所得税について、これらの結果等を考慮した上で、水平的公平性の観点から制度を改めて見直すべき時期に来ているのではないだろうか。

(参考文献)

- 石弘光(1981)「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』SPRING 1981
- 岡本正隆・梶山紀子・箱島利和・青柳隆司・谷田智里(2002)「所得税の青色申告において青色事業専従者給与を必要経費に算入する制度の運用を適切に行うよう改善させたもの」『会計と検査』2002年2月
- 貝塚啓明(1973)「所得税制のタックス・ベース」(林建久・貝塚啓明編『日本の財政』(東京大学出版会)所収)
- 金子宏(2001)『21世紀を支える税制の論理第2巻 所得税の理論と課題』(2訂版)税務経理協会、2001年4月
- 北野弘久(1990)『サラリーマン税金訴訟 - 納税者の権利の昂まりのために』(増補版)税務経理協会、1990年7月
- 経済産業省(2001)「経済活性化のための税制基本問題検討会 最終報告書」2001年4月
- 小西砂千夫(1997)『日本の税制改革 - 最適課税論によるアプローチ』有斐閣、1997年6月
- 鈴木正一郎(1997)「クロヨン問題を通しての税制への考察」『東北学院大学経理研究所紀陽』第7号、1997年3月
- 税制調査会(2000)「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」(答申)、2000年7月
- 税制調査会(2002)「あるべき税制の構築に向けた基本方針」2002年6月
- 野口悠紀雄(1994)『税制改革のビジョン - 消費税増税路線を見直す』日本経済新聞社、1994年10月
- 播久夫(1987)『抜本的税制改革と中小企業 - クロヨン論議返上』同文館出版、1987年4月
- 林宏昭(1995)『租税政策の計量分析 - 家計間・地域間の負担配分』日本評論社、1995年1月
- 本間正明・井堀利宏・跡田直澄・村山淳喜(1984)「所得税負担の業種間格差の実態 ミクロ的アプローチ」『季刊 現代経済』AUTUMN 1984
- 本間正明・跡田直澄(1985)「所得税負担の業種間格差の実態再論」『大阪大学経済学』1985年6月
- 宮島洋(1986a)「いわゆる「クロヨン」問題の一考察」『経済評論』1986年5月号
- 宮島洋(1986b)『租税論の展開と日本の税制』日本評論社、1986年9月
- 矢澤富太郎(1987)『地下経済と税務行政』中央経済社、1987年12月
- 吉田和男(2000)『21世紀日本のための税制改正 - 所得税の改革』大蔵財務協会、2000年4月
- Konishi, S (1993) 'An Empirical Analysis of Tax Evasion and the Tax Administration of ASEAN Countries,' Kwansai Gakuin University Annual Studies, Vol. L 1993