

## 第2章

## 活力回復のための税制改革に向けて

少子・高齢化、ライフスタイルの多様化、グローバル化、情報化等のなかで、日本経済は、長期にわたって低迷を続けている。一方、現在の財政は、極めて不十分な歳入構造になっており、巨額の歳入・歳出ギャップが存在している<sup>1</sup>。こうしたなかで、日本経済がこの低迷から脱し、活力を取り戻していくためには、広範な制度改革を含む構造改革を進めることが急務となっているが、その一環として経済・社会の基盤である税制についても包括的かつ抜本的な改革が求められている。

税制改革については、先般（2002年6月25日）閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002（以下、「基本方針2002」という。）」においても、「少子化・高齢化、IT革命、激化する国際競争の中で、日本経済が活力を取り戻し、国内に質の高い雇用を確保していくためには、経済・社会の基盤である税制を幅広く見直していくことが不可欠である。」とされている。

経済の活力を支える新しい税のデザインを行い、それに向けて税制改革を行うためには、課税の負担構造を検討することが不可欠である<sup>2</sup>。

本章は、このような問題意識から、個人所得課税及び法人所得課税について、その税負担の実態を多面的かつ包括的に検討することを目的としている。第1節では、個人所得課税について、その負担構造を検討する。ここでは、所得階層別の負担構造、世代別・ライフサイクルを通じた税負担、及びそれに影響を及ぼしている控除の現状について分析する。第2節では、法人所得課税について、その負担構造の国際比較を行いながら検討する。さらに法人所得課税については、産業連関等を通じた一般均衡的な影響が重要なことから、応用一般均衡モデルを用いたシミュレーションを行って分析する<sup>3</sup>。

## 第1節 個人所得課税の負担構造

個人所得課税（国税：所得税、地方税：個人住民税）については、80年代以降、何度か税

注（1） 我が国の国税及び地方税をあわせた税収総額の推移をみると、91年度に98.3兆円とピークに達した後、景気の低迷や相次ぐ政策減税の実施によって、大幅に減少して、99年度には84.2兆円とピーク時の85%程度の水準となった。その後、2000年度は若干持ち直して、88.3兆円を記録したものの、依然として低い水準が続いている。2001年度の税収をみると、国税分が47.9兆円と前年を2.8兆円近く下回ったことから、2001年度の税収総額は大きく前年を下回るものと考えられる。その一方で、国の歳出総額の推移をみると、91年度の70.5兆円から2001年度は84.8兆円へと拡大している。その結果、歳出に占める税収の割合推移は、91年度の84.8%から56.5%へと大きく落ち込んでいる。

（2） 租税は、家計や企業の経済活動による成果の一部を強制力をもって徴収するものであることから、その制度の設定・変更にあたっては、その結果、税負担がどう変更されるのかという議論は欠かせない。

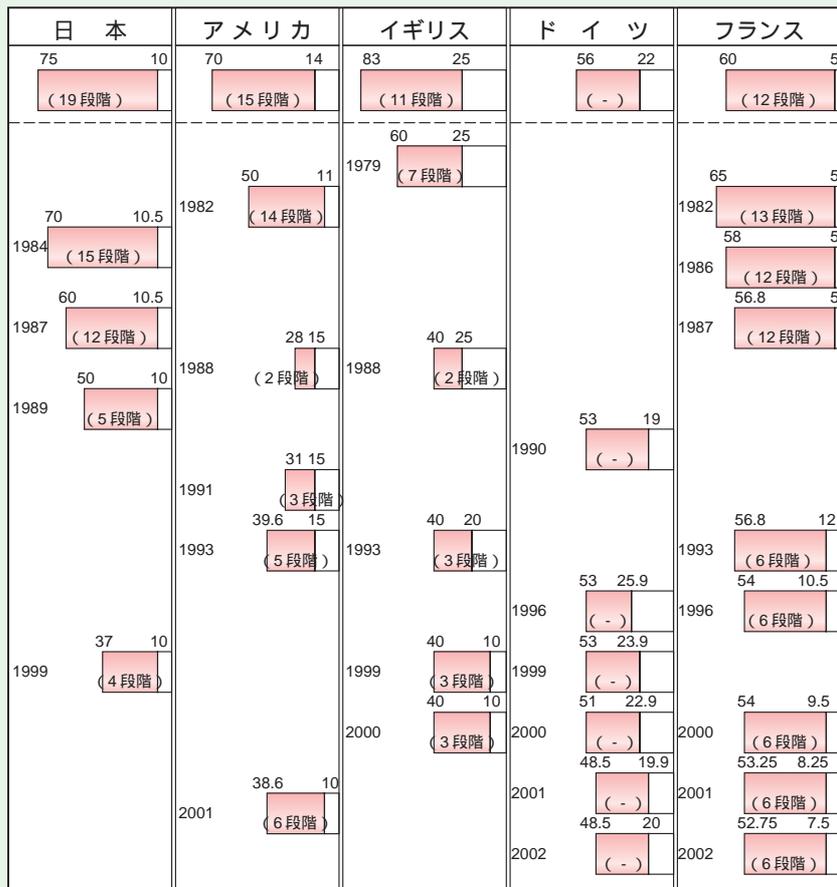
（3） 本章の分析の相当部分は、既に内閣府より、政策効果分析レポート等の形で公表しているものである。分析の詳細は、これら文献を直接参照されたい（内閣府ホームページ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/seisakukoka.html>）。

制改正が行われた。しかし、依然として、税負担にゆがみが生じているのではないかという指摘がなされ、根強い「不公平感」が国民の間に存在しているといった印象はぬぐい切れない。そこで、本節では、どの世代、どの所得階層に個人所得課税が負担されているのかを、データ上の制約を考慮して、主として給与所得を中心に具体的に明らかにしていくこととする。

## 1 主要国における所得税制の動向

1980年代からの主要国の所得税制の動向をふかんすると、各国とも総じて税率構造の簡素化・累進緩和を行ってきているものの、累進強化や最高税率の引上げ等の動きもみられ、その時々政権・経済情勢・社会的価値観に基づき見直しが行われていることが分かる（第2-1-1図）。

第2-1-1図 所得税率の推移の国際比較



(備考) 1. 財務省ホームページ資料により作成。  
 2. 各枠の左の数値は最高税率、右の数値は最低税率、括弧内は税率の刻み数。  
 3. ドイツについては、税率が方程式形式のため、税率の刻みはない。

アメリカの所得税の累進構造は、レーガンが登場するまで、14%から70%の15段階であったが、81年レーガン税制改正により、11%から50%の14段階に、また86年改正により、各種控除の廃止等による課税ベースの拡大と併せて15%、28%の2段階に緩和された。しかしながら90年には最高税率31%が付け加えられ、93年には更に15%から39.6%の5段階へと累進構造が強化されるとともに、両年とも課税ベースの拡大が図られた（なお、2002年ブッシュ減税法により2006年までに段階的に累進構造を10%から35%までの6段階にすることが予定されている）。

イギリスでは、79年に誕生したサッチャー政権において、付加価値税率の8%から15%（その後17.5%）への引上げ等の改革が行われた一方、所得税の税率構造の簡素化・累進緩和が2度にわたって行われた。現在の所得税の最高税率は40%、税率構造は3段階となっている。

ドイツでは、90年代後半から徐々に税率を引下げる傾向にある（2005年までに最高税率を42.0%、最低税率を15.0%とすることが予定されている）。

フランスでは、80年代を通じ12段階以上であった累進税率構造を、93年に6段階（12～56.4%）にまで簡素化した。最高税率は82年以降徐々に引き下げられてきている。

そして我が国でも、80年代及び90年代に一貫して最高税率の引下げと税率構造の簡素化が行われ、80年の所得税の累進構造は10%から75%の19段階だったのが、現在は10%から37%の4段階となっており、最低・最高税率ともに主要国に比して低い水準にある。

一般に、望ましい税制の基準として挙げられるのは、「公平・中立・簡素」の3つであるが、「基本方針2002」において、「今回の税制改革ではこれを『公正・活力・簡素』と理解する。」とされている。「中立」の基準とは、税制ができるだけ個人や企業が行う経済活動をゆがめないようにするという意味である<sup>4</sup>。一方、「活力」とは、市場の配分機能のパフォーマンスを可能な限り損なわず、資源配分の効率性が最大限発揮されることと捉えることができる。また、政府の役割が見直され、市場の機能を発揮することによる資源配分が従来以上に重視されるようになってきており、個人や企業の潜在能力を最大限に引き出して経済社会の活力を促すという観点から、「中立」の原則は一層重要なものとなっていくものと考えられる。

この三つの基準（公平・中立・簡素）の関係は、常にすべてが同時に満たされるものではなく、一つの原則を重視すれば他の原則をある程度損なうことにならざるを得ないというトレード・オフの関係に立つ場合もある。いずれにしても、税制を考えていく上では、税制全体として、公平・中立・簡素の基本原則に即しているかどうかということが重要である。

納税者の重税感、税制に対する不公平感の高まりなどを背景として実施された87、88年の

注（4）例えば、個人が行う貯蓄と消費、労働と余暇、消費パターンなどの選択において、その意思決定を税制が歪めてはならないということ、企業の場合には、企業組織、投資対象、資金調達、生産方法などの選択について税制がその意思決定を歪めてはならないことを意味する。

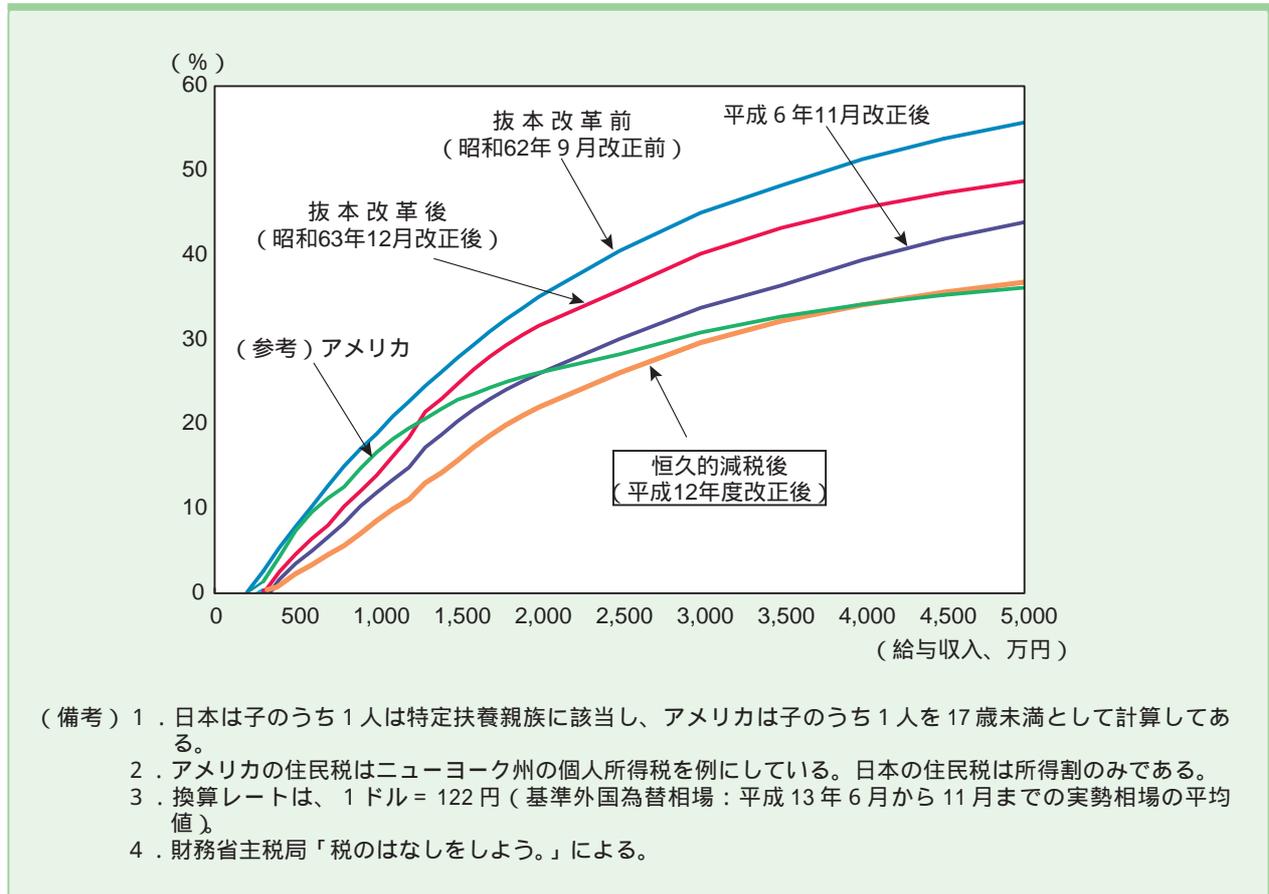
抜本的税制改革においては、消費税の創設とともに、個人所得課税については、税率構造の緩和、人的控除の拡充など大幅な所得税・住民税減税が行われるとともに、マル優制度等の原則廃止及び利子所得の源泉分離課税化、株式等譲渡益の原則課税化など資産性所得に対する課税が強化された。その後、94年の税制改革をはじめとして、税率構造の見直しや、個人所得課税の負担軽減などが行われ、99年度からは、景気に最大限配慮して、最高税率の引下げ、20%の定率減税などが実施されている。

## 2 80年代以降の負担構造

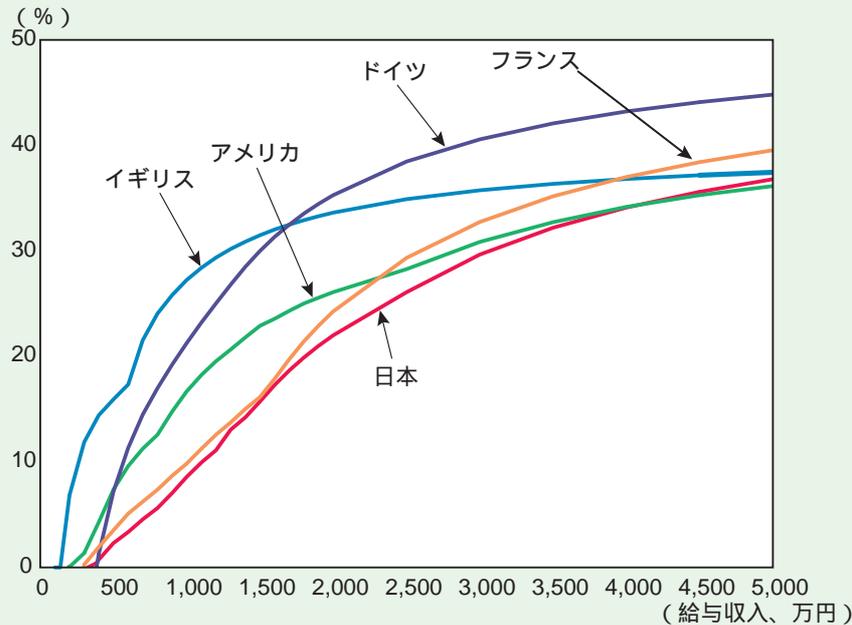
現在の個人所得課税の姿は、87、88年に行われた抜本的な税制改革に依拠するところが大きい。そこで、我が国の個人所得課税の実効税率（夫婦2人の給与所得者）の推移を主な税制改正後と比較してみよう（第2-1-2図）。この図をみると、87年9月の抜本改革前には、大きく立っていた実効税率のカーブも、その後の度重なる改正による累進構造の緩和や課税最低限の引上げなどにより、中堅所得者層を中心に税負担が大幅に軽減された結果、傾きが緩やかになっており、所得課税による負担は相当程度軽減されていることが分かる。

先進各国の個人所得課税の実効税率を比較したのが、第2-1-3図であるが、これをみ

第2-1-2図 所得税・住民税の実効税率（夫婦2人の給与所得者）



第2-1-3図 所得税・個人住民税の実効税率の国際比較（夫婦2人の給与所得者）



- (備考) 1. 日本は子のうち1人を特定扶養親族、アメリカは子のうち1人を17歳未満としている。  
 2. 日本の個人住民税は所得割のみである。アメリカの住民税はニューヨーク州の所得税を例にしている。  
 3. 諸外国は2002年1月適用の税法に基づく。  
 4. 邦貨換算は次のレートによる。1ドル=122円、1ポンド=174円、1ユーロ=108円。  
 (基準外国為替相場及び裁定外国為替相場：平成13年6月から11月までの実勢相場の平均値)

ると、我が国の個人所得課税の負担は、全体的に他の先進国と比べて飛びぬけて低いことが分かる。このようなユニークなカーブを描く要因としては、(i) 我が国の課税最低限が高いため、実効税率のカーブの起点が異なること、(ii) 課税最低限を超えて最初に適用される最低税率が異なること(国税についてみると我が国では10%(定率減税後では、8%)であるのに対して、アメリカでは10%で始まるものの直ちに15%と、イギリスでは10%で始まるものの直ちに23%となる)が考えられる<sup>5)</sup>(第2-1-3図)。

以下では、80年代以降行われた税制改正の結果として、我が国の所得課税の負担の現状がどのようになっているのかについて、定量的に分析を行うこととする。

### (1) 負担構造の推移

#### 実質実効税率が低下

税負担といっても、現在の所得と過去の所得は、例え同額ではあっても、物価変動を考慮すると、実質価値は異なってくる。また、税負担は、世帯類型の違いによっても、異なってくる。したがって、税負担を比較するためには、こうした要因を考慮する必要がある。

注(5) 最低税率は、課税所得を有する全ての納税者に適用される税率であり、この税率の高低が税負担、税収入に大きな影響を与える。

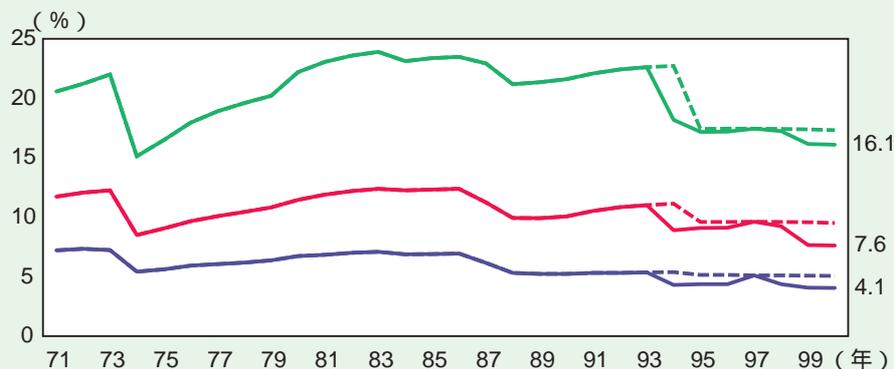
そこで、給与収入に対する所得税の実効税率の推移を給与収入別にみたのが、第2 - 1 - 4 図である。ここでは、95年を基準として給与収入を消費者物価指数により実質化したうえで、各年度の税制に当てはめた場合の実効税率を求めている（実質実効税率）。また、世帯類型による差を考慮して、「単身者」、「専業主婦 + 子供二人」、「勤労主婦 + 子供二人」の3つのケースの世帯主について示している<sup>6</sup>。

基本的な傾向は、どのケースでみても大きな相違はないので、「専業主婦 + 子供二人」のケースでみてみよう。70年代において、74年に急速なインフレの進行などを背景に、大型減税を実施したことにより、実質実効税率は大幅に低下した。その後は、物価上昇率の影響もあり、実質実効税率は徐々に上昇した。これに対し、80年代においては、87年、88年、89年の相次ぐ税率引下げを含む税率構造の見直しなどにより、実質実効税率は低下した。90年代は、94年の特別減税及び94年11月の抜本改正、98年の特別減税、99年の定率減税等により、90年代を通じて、傾向的に大きく低下した。こうした動きは、80年代後半以降の税率引下げを含む税率構造の見直しなどの減税を反映したものである。

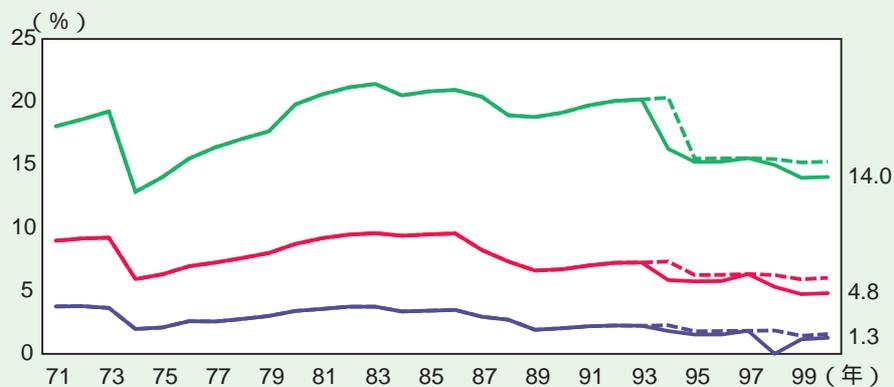
注（6） 夫を世帯主、専業主婦は所得なし、勤労主婦は配偶者特別控除対象外、子供は17歳と15歳、人口5～50万人の地域に居住し、夫は厚生年金保険、政府管掌健康保険、雇用保険に加入していると仮定した。

第2-1-4図 給与収入別の実効税率

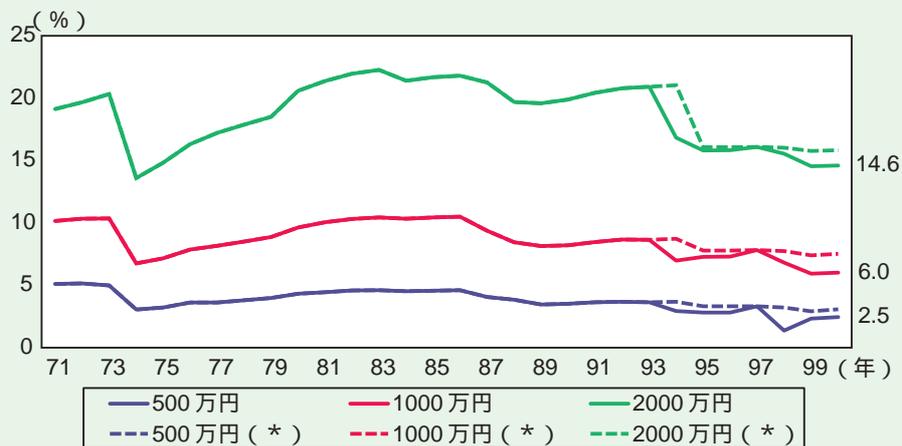
(1) 給与収入別の実効税率(1995年価値への課税) - 単身者



(2) 給与収入別の実効税率(1995年価値への課税) - 専業主婦 + 子供二人



(3) 給与収入別の実効税率(1995年価値への課税) - 勤労主婦 + 子供二人



- (備考) 1. 総務省「消費者物価指数(平成7年基準)」等により作成。  
 2. 夫を世帯主、専業主婦は所得無し、勤労主婦は配偶者特別控除対象外、子供は17歳と15歳、人口5~50万都市に居住し、夫は厚生年金保険、政府管掌健康保険、雇用保険に加入していると仮定した。  
 3. 給与収入の各数値(500万、1000万、2000万)を1995年を基準に消費者物価指数(総合)にて実質化した金額を給与収入とし、世帯主の実効税率(=所得税額/給与収入)を内閣府の税制シミュレーションモデルで算出した。  
 4. 点線部分(\*)は特別減税を除いた仮定のケース。  
 5. 恒久的減税を含み、昭和50年代の特別減税を含まない。

### 低下する個人所得課税の再分配機能

租税の最も基本的な機能は、公的サービスの財源を調達するという財源調達機能であるが、それと同時に累進構造等を通じて、所得や資産の再分配を図るという再分配機能も有している<sup>7</sup>。

個人所得課税の負担の累進性をみるために、給与収入と所得税額の分布を給与収入階層別にみてみよう（第2 - 1 - 5図）。給与収入の構成を、90年、95年、2000年で比べると、最近になるにしたがって、500万円以下の給与収入階層の比率が低下する一方で800万円超の給与収入階層の比率が上昇しており、全体として給与収入の増加がみられたことが分かる。他方、税負担の構成比では、800万円以下の給与収入階層で低下している一方、800万円超の給与収入階層ではその比率が概して増加している。この両者の構成比の比率（所得税額構成比 / 給与収入構成比）を個人所得課税負担の累進性に関する一つの尺度として検証してみよう。累進性が高ければ、この比率は高所得者層ほど大きくなるはずである。第2 - 1 - 5図をみる限り、累進性はある。

90年代における個人所得課税の再分配機能の推移を、厚生労働省の「国民生活基礎調査」の個票データを利用した内閣府試算でみてみよう。所得分配の不平等度を表す指標としてジニ係数があり、この値が0に近いほど分配が平等であり、1に近いほど不平等であることを示す。再分配係数は、課税前と課税後におけるジニ係数の変化率を表す指標で、これにより再分配機能の強さが示される<sup>8</sup>。

90年代のジニ係数の推移をみると、課税前のジニ係数はやや上昇傾向にあった（不平等度が拡大した）ことが分かる（第2 - 1 - 6図）。また、再分配係数の推移をみると、90年代前半は0.06～0.07で推移していた係数が、所得分布や税制改正の影響等を受けて、0.05台にまで低下したことが分かる<sup>9</sup>。

なお、所得再分配には社会保障政策が重要な役割を果たしてきたことにも留意すべきである。厚生労働省の「所得再分配調査」でみると、80年代以降ジニ係数が上昇傾向にあるなかで、税による再分配は低下している一方で、社会保障による再分配は強化されている。この結果、両者を合わせた再分配機能は、80年代以降、一貫して高まっている（第2 - 1 - 7図）。

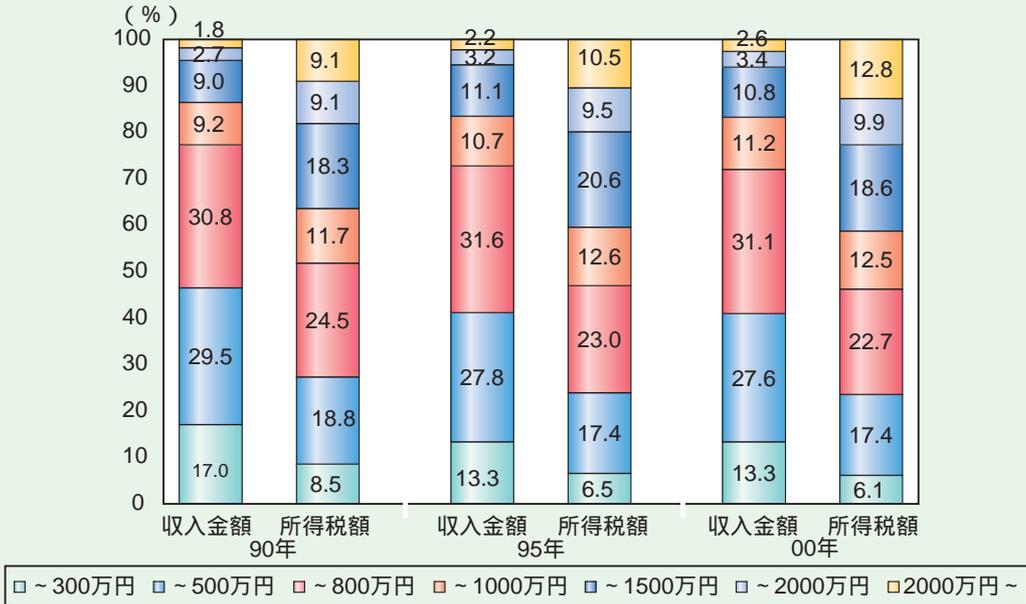
注（7） 累進構造は、税率構造と課税最低限を構成する諸控除の組み合わせにより決まる。概括的に言えば、最高税率と最低税率の開きが大きいくほど、また課税最低限が高いほど、全体としての累進度は強まることになる。

（8） ここでは、所得は雇用者所得、事業所得、財産所得、私的給付等の合計額となっている。

（9） ただし、所得分配の不平等の水準自体は、自営業者の減少や高学歴化、女性労働者比率の上昇等、労働市場の動向や推移にも大きく左右されることに留意する必要がある。

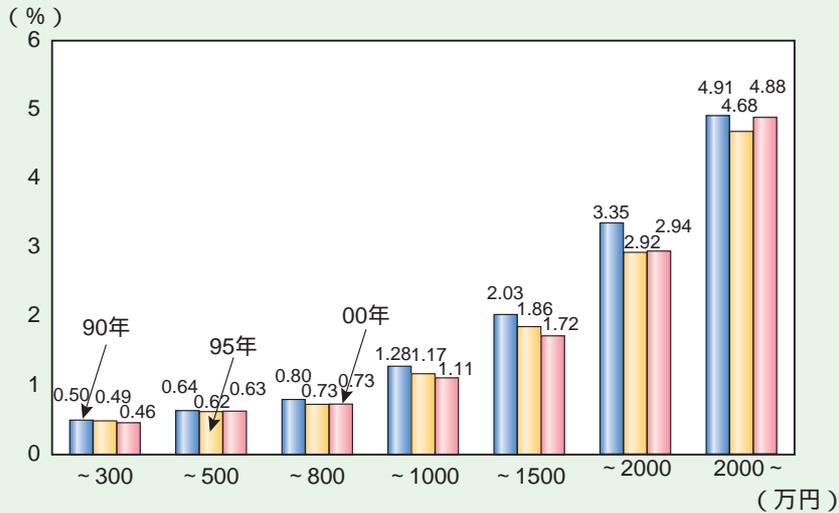
第2-1-5図 民間給与所得者の所得税の負担

(1) 給与収入と所得税の分布



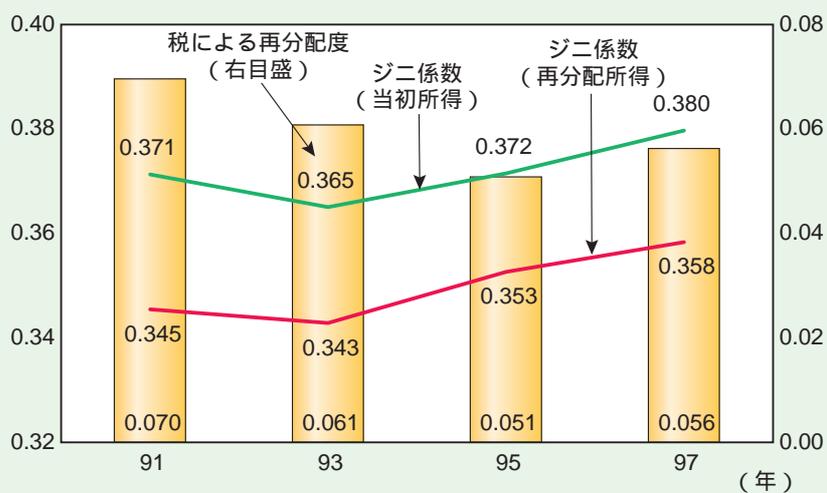
- (備考) 1. 国税庁「税務統計から見た民間給与の実態」により作成。  
 2. 1年を通じて勤務した民間給与所得者を対象とした。  
 3. 全体に占める各給与収入階級別の金額割合を収入金額と所得税額について算出。

(2) 所得税負担の累進性 - 所得税額の割合 / 給与収入の割合 -



- (備考) 1. 国税庁「税務統計から見た民間給与の実態」により作成。  
 2. 1年を通じて勤務した民間給与所得者を対象とした。  
 3. 給与収入階級別に所得税額の割合 / 給与収入の割合にて算出。

第2-1-6図 世帯所得に関する所得税・住民税の再分配係数の推移

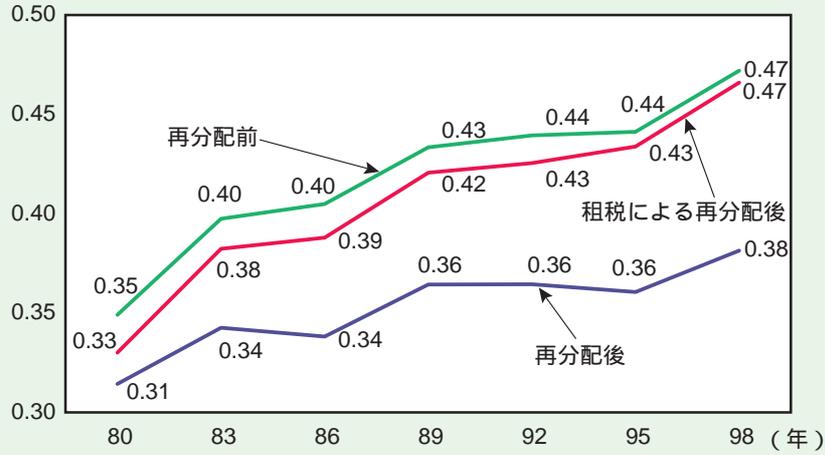


- (備考) 1. 厚生労働省「国民生活基礎調査」の個票を、税制シミュレーションモデルで集計し作成。  
 2. 世帯の所得について、ジニ係数及び再分配度(ジニ係数の改善比率)を算出。  
 3. 当初所得 = 雇用者所得 + 事業所得 + 農耕畜産所得 + 家内労働 + 家賃地代 + 利子配当 + 仕送り。  
 4. 再分配所得 = 当初所得 - 所得税 - 住民税。

第2-1-7図 80年代以降の世帯所得のジニ係数・再分配係数の推移

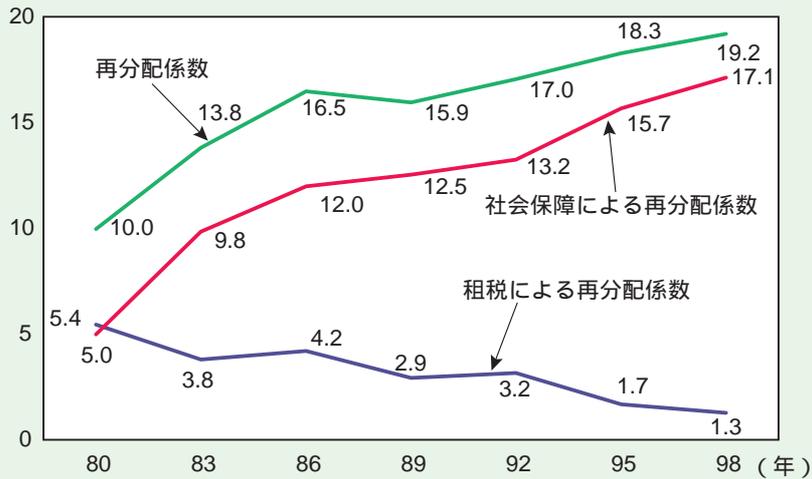
強まる社会保障の再分配機能

(1) 80年代以降のジニ係数の推移



(2) 再分配係数の推移

(%)



(備考) 1. 厚生労働省「所得再分配調査結果」により作成。

2. 再分配係数はジニ係数の改善度。

3. 当初所得 = 雇用者所得 + 事業所得 + 農耕所得 + 畜産所得 + 財産所得 + 家内労働所得 + 雑収入 + 私的給付 (仕送り、企業年金、退職金、生命保険金)。

4. 租税による再分配後 = 当初所得 - (所得税 + 住民税 + 固定資産税)。

5. 社会保障による再分配後 = 当初所得 + 社会保障給付 - 社会保険料。

6. 再分配所得 = 当初所得 - (所得税 + 住民税 + 固定資産税 + 社会保険料) + 社会保障給付。

### 歴史的・世界的に低い税負担

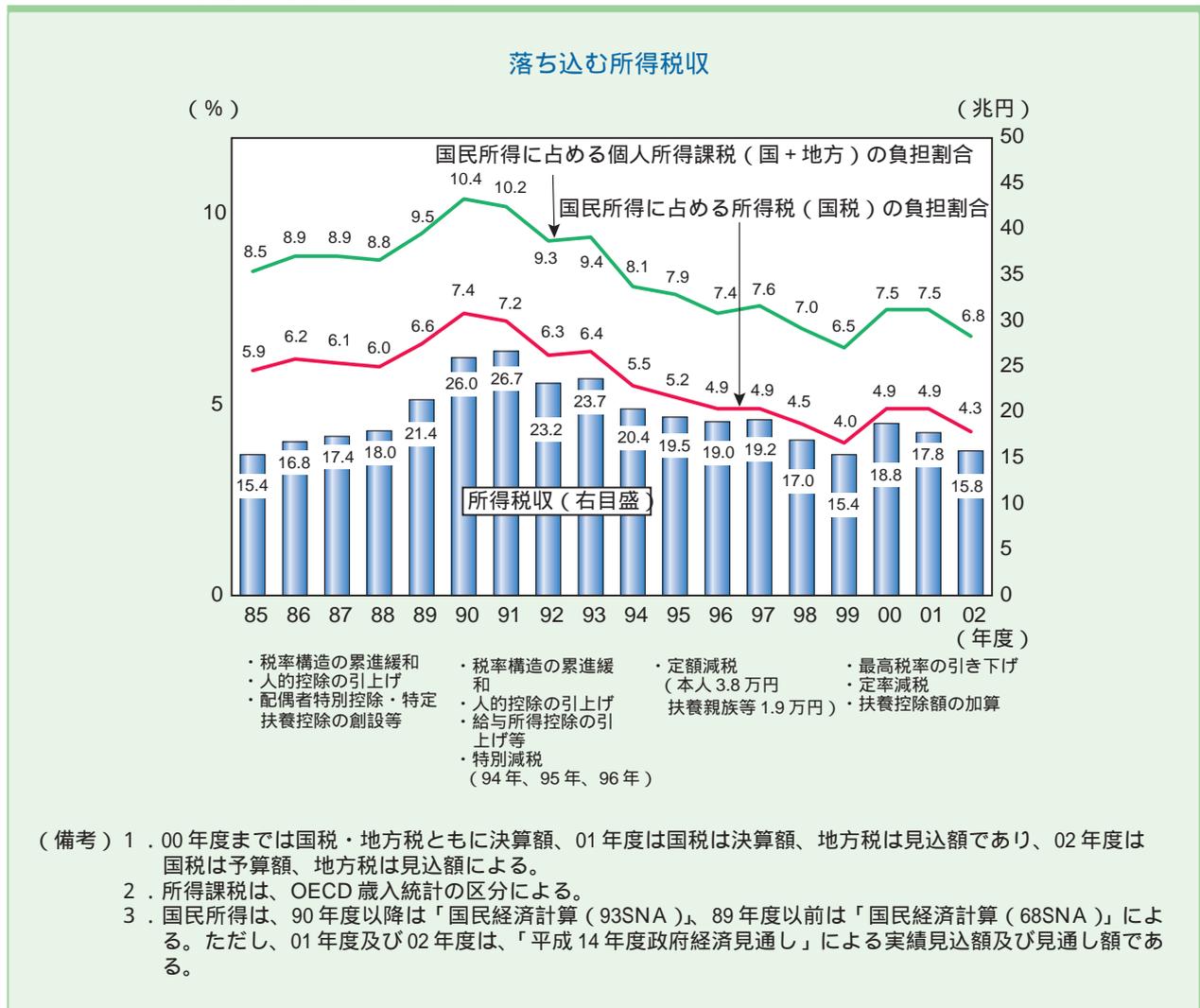
我が国の個人所得課税は、国税の3割、地方税の4分の1を占めるなど、基幹税としての役割を長年果たしてきた。ところが、80年代後半以降、度重なる減税が行われた結果、所得税の税収は85年の水準まで落ち込んでしまっている（第2-1-8図）。

先進各国の国税収入に占める個人所得課税の割合を比較すると、我が国が32.4%であるのに対し、アメリカ74.5%、イギリス36.6%、ドイツ38.0%、フランス32.7%となっており、間接税が深く組み込まれているヨーロッパ諸国の税体系と比べても、個人所得課税の比重が小さくなっている。

先進各国の個人所得課税の国民所得比をみると、我が国が6.8%であるのに対し、アメリカ14.2%、イギリス13.9%、ドイツ12.8%、フランス11.2%となっており、我が国の個人所得課税の負担は他の先進諸国の半分程度となっている（第2-1-9図）。

このように、我が国の個人所得課税の負担は、歴史的にも、世界的にも低い水準となって

第2-1-8図 所得税収、負担割合の推移



第2-1-9図 税体系における個人所得課税の位置付けの国際比較

## 国際的にも低い我が国の個人所得課税負担

区分	国名	日本		アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
		86年度	02年度	99年	99年	99年	99年
国税収入に占める 個人所得課税収入の割合		39.3%	32.4%	74.5%	36.3%	38.0%	32.7%
国民所得に占める 個人所得課税負担の割合 (地方税を含めた場合)		6.2% (8.9%)	4.3% (6.8%)	11.7% (14.2%)	13.9%	10.2% (12.8%)	11.2%

- (備考) 1. 日本の02年度は当初予算ベースであり、86年度の地方税を含めた最高税率は賦課制限適用後の税率である。  
 2. 税収割合及び負担割合は、個人所得に課される租税にかかるものであり、所得税のほか、ドイツについては連帯付加税等、フランスについては一般社会税等が含まれている。  
 3. 政府税制調査会資料により作成。

いる。

## (2) 個人所得課税の負担構造の現状

80年代後半以降の税率の累進構造緩和等を内容とする累次の税制改正により、我が国の個人所得課税の税負担は相当程度の軽減が図られた。

### 世帯類型別にみた個人所得課税の限界税率

これまで、給与収入全体に占める個人所得課税の割合を示す「実効税率」で税の負担構造をみてきた。ここでは、給与収入が1単位増加したときに、所得税額及び住民税額がどの程度増えるかを示す「限界税率」で個人所得課税の負担構造をみてみよう<sup>10</sup>。

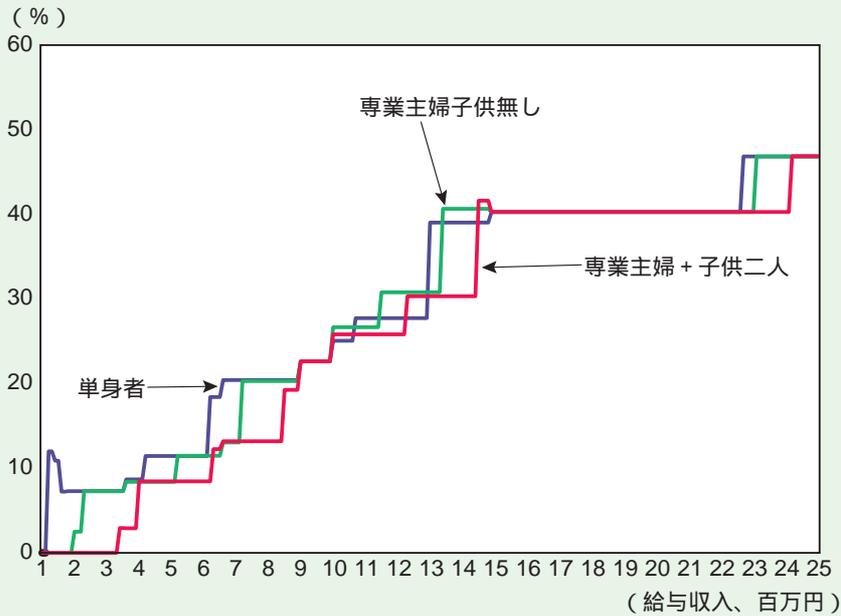
限界税率を世帯類型別にみたのが、第2-1-10図である。最初に、専業主婦+子供2人のケースをみると、給与収入700万円までは10%程度で推移し、900万円台で20%台、1,200万円台で30%台、1,400万円台で40%程度となった後、ほぼ横ばいとなっている。このように、限界税率は給与収入(所得金額)の増加とともに、(i)所得税と住民税の適用税率が上昇することや、(ii)給与所得控除の控除率が変わることにより上昇する。

なお、課税所得金額に対する限界税率は世帯類型に関わらず同じであるが、「単身者」や「専業主婦子供無し」など世帯類型が異なる場合には、配偶者控除、扶養控除等の人的控除などの適否により給与収入に対する限界税率は異なることになる<sup>11</sup>。

注 (10) 限界税率の高低は、所得が増加する過程での負担感を示すとともに、その水準が過度に高い場合には勤労意欲に影響を及ぼす可能性があるとの指摘もある。

(11) 個人所得課税と社会保険料の合計についての「限界負担率」の推移をみたのが、付注2-2である。厚生年金保険料及び健康保険料が上限に達し、定額になることにより、限界負担率の低下がみられる。

第2-1-10図 世帯類型別限界税率（所得税 + 住民税）



- (備考) 1. 世帯主の給与収入別に限界税率（所得税 + 住民税）を税制シミュレーションにより算出。  
 2. 夫を世帯主、専業主婦は所得無し、子供は17歳と15歳、人口5～50万人都市に居住し、夫は厚生年金保険、政府管掌健康保険、雇用保険に加入していると仮定した。  
 3. 130万円から厚生年金、健康保険の支払い開始、162.5万円から給与所得控除が定額から定率へ変更（単身者以外は所得税・住民税課税最低限未滿）、900万円から厚生年金標準報酬月額上限、1490万円から健康保険標準報酬月額上限。

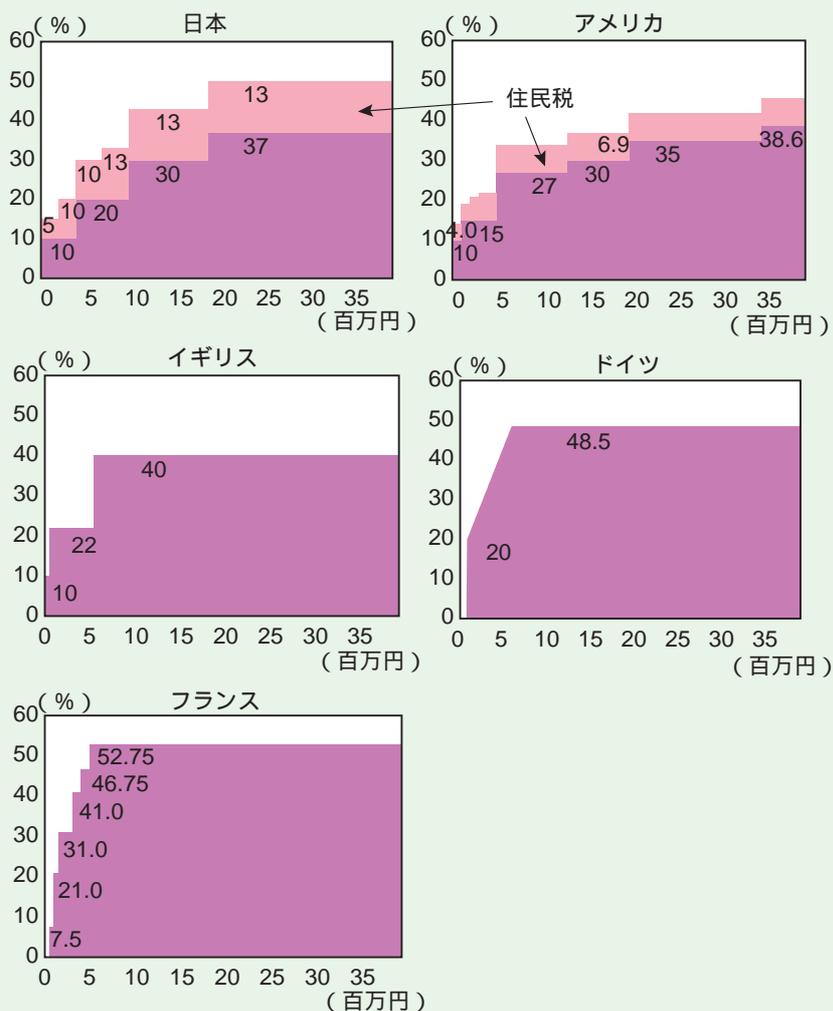
### 最低税率ブラケット適用者の多さ

所得税の税率ブラケットごとの割合をみてみよう。99年に行われた恒久的減税等の結果、現在、所得税の税率構造は10%から37%までの4段階となっており、我が国の所得税の最高税率は、主要国に比して低い水準にある（第2-1-11図）<sup>12</sup>。しかも、10%が適用される所得区分に全体の8割の給与所得者が入っており、これに20%が適用される所得区分に入る者を加えると全体の96%程度に達している<sup>13</sup>。これに対して、イギリスの場合は、税率10%が適用される所得区分には納税者全体の1割しかいない一方で、22%の所得区分には8割の納税者が分布している（第2-1-12図）。給与水準別の所得税額の構成比をみると、700万円以下の層は39.1%を占めるに過ぎず、年収1,000万円超の給与所得者層は全体の6.4%に過ぎないにもかかわらず、税収全体の41.3%を負担している（第2-1-13図）。

注 (12) ただし、住民税を含めて考えると、我が国の個人所得課税の最高税率は50%となり、ドイツ、フランス並みの水準となる。

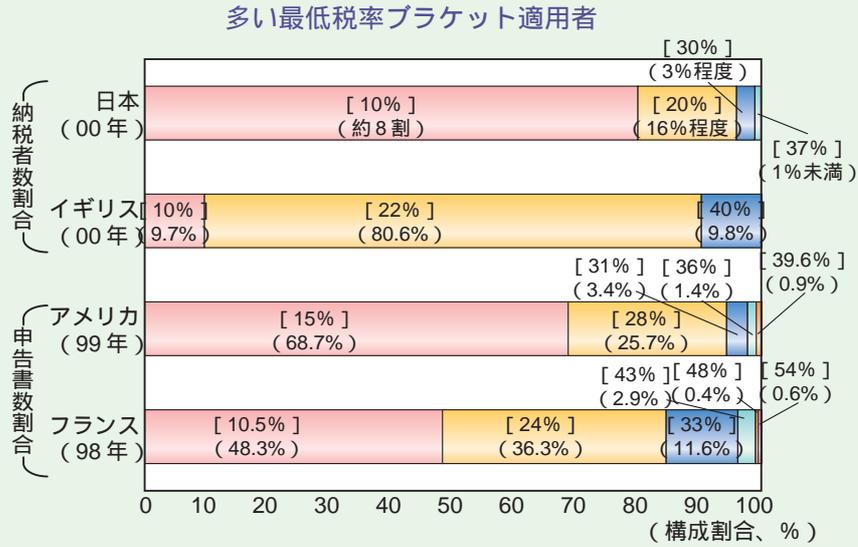
(13) 抜本的な税制改革時に目標とされたのは、「(所得税の税率構造について) 大半のサラリーマンが就職してから退職するまでの間に適用される税率が1本ないし2本で済むような税率構造にするとともに、その累進を一層緩和する。」ということであったが、その当初の目的は達成されていると言える。

第2-1-11図 所得税・個人住民税の税率構造の国際比較



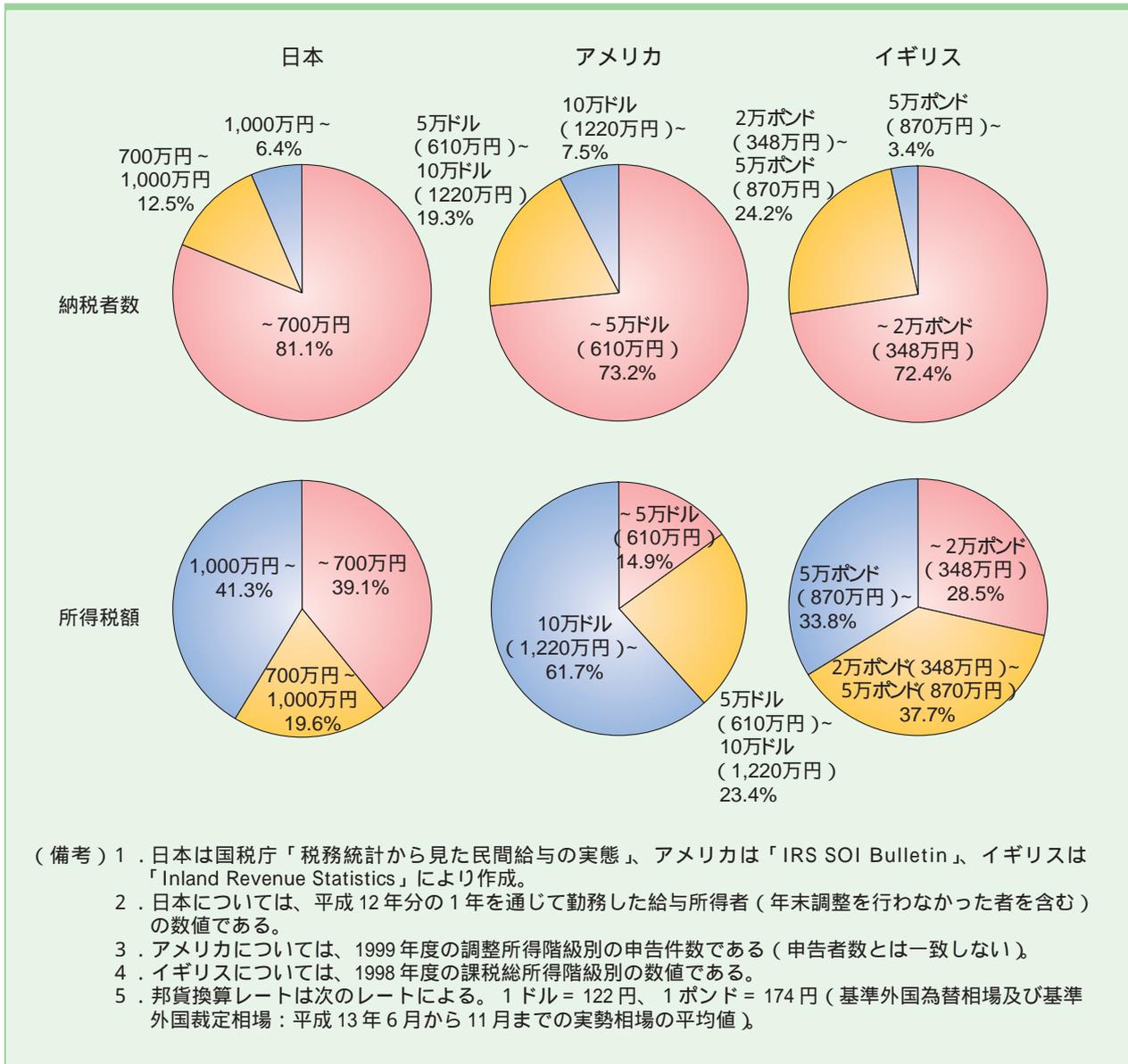
- (備考) 1. 財務省・FTAホームページ資料、ILO「Yearbook of Labor Statistics」等により作成。  
 2. 02年1月現在の各国の税制に基づき作成。  
 01年5月の実勢相場の平均値で換算。(1ドル=119円、1ポンド=173円、1マルク=55円、1フラン=16円)  
 3. 日本、アメリカ(ニューヨーク州)は住民税含む。イギリス、フランスは地方所得税制度なし。  
 ドイツは連邦・州・市町村の共有税。

第2-1-12図 限界税率ブラケット別納税者（又は申告書）数割合の国際比較



- (備考) 1. グラフの各欄の [ ] は限界税率、( ) はそのブラケットに属する納税者（又は申告者）の全体に占める構成割合である。
2. 日本のデータは国税庁「税務統計から見た民間給与の実態」より、1年間を通じて勤務した納税者に係る給与収入別の人員分布から扶養人員数等を考慮して課税所得を推計した。
3. 諸外国のデータは各国の税務統計に基づいて作成した。
4. ドイツは方程式方式のためブラケット別納税者数割合は不明。
5. アメリカは個人単位と夫婦単位課税の選択制。フランスは世帯単位課税であるため、納税者数の割合は推計が困難である。このため、ここでは申告書数の割合を掲げている。

第2-1-13図 日・米・英の収入（所得）階級別の納税者数及び所得税額のシェア



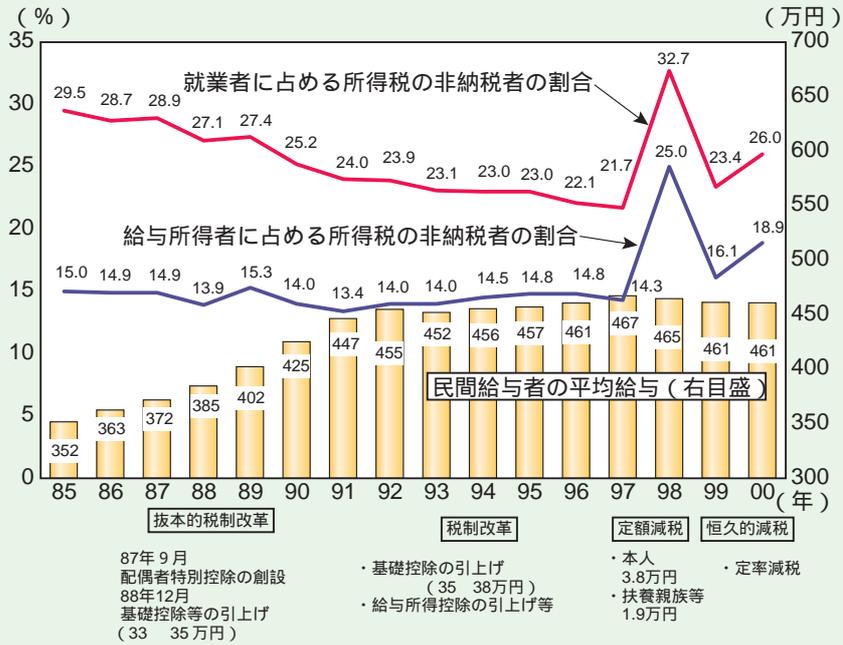
### 非納税者の多さ

給与所得者における非納税者の割合の推移をみると、80年代末までは15%台前後でほぼ横ばいで推移したものの、2000年度は18.9%と2割近くに達している。98年度に非納税者の割合が一時的に25%まで上昇したが、これは、この年度限りで所得税について総額2.8兆円の特別減税（所得税 本人3.8万円、扶養1.9万円）が実施されたためである（第2-1-14図）。

給与階級別にみると、給与収入が低いほど非納税者数の割合が高くなっているのは当然であるが、近年、中所得者階層でも非納税者の割合が高まっているのが特徴的である（第2-1-15図）。このように、我が国においては、給与所得者の5人に1人が所得税の非納税者となっている<sup>14</sup>。

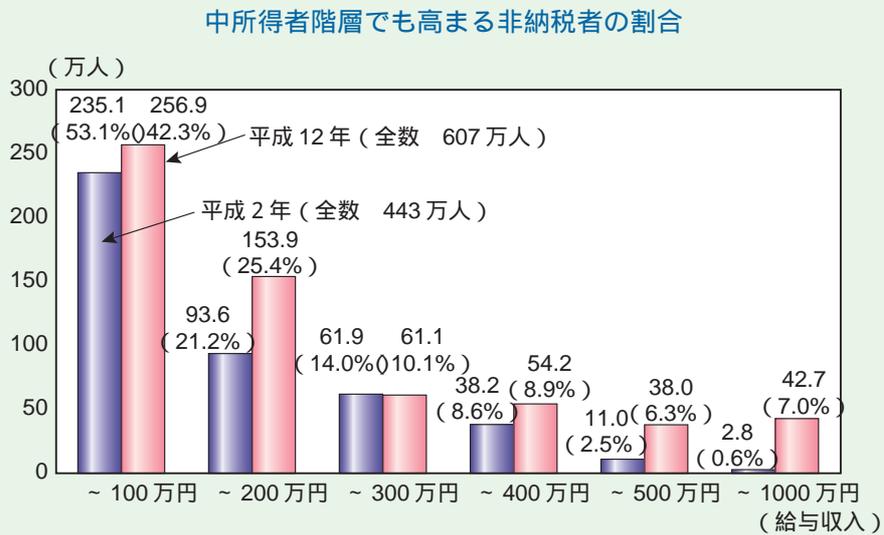
非納税者が多い背景には、課税最低限の高さがある。課税最低限の金額は、独身者の場合

第2-1-14図 就業者数に占める所得税の非納税者数の割合の推移



(備考) 国税庁「税務統計から見た民間給与の実態」等により作成。

第2-1-15図 給与階級別の所得税の非納税者数



(備考) 1. 国税庁「税務統計から見た民間給与の実態」により作成。  
 2. ( ) 内は非納税者 (1年を通じて勤務した者) 全体に占める各階級別の構成比。

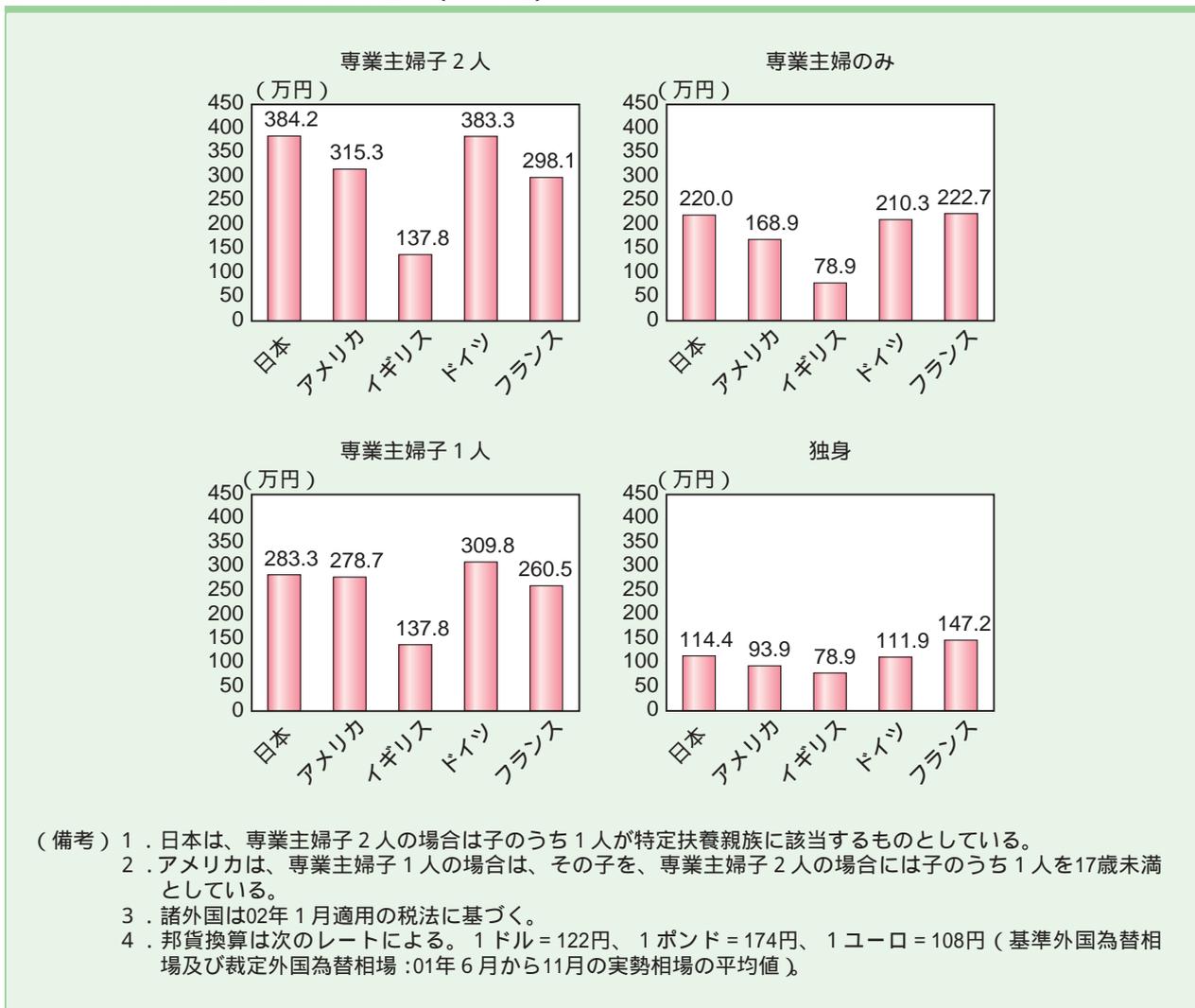
注 (14) 同じく個人単位で課税されているイギリス、カナダが所得税を納税する人の割合が8割であるのと比較すると、我が国の割合は若干少ないと言える。

は年収114.4万円、専業主婦 + 子供 2 人の場合は年収384.2万円となるなど、世帯の状況等を反映して異なる。これを主要 5 カ国（日米独英仏）で比較すると、我が国の水準は高く設定されており<sup>15</sup>、ドイツに近いことが分かる（第 2 - 1 - 16 図）。

課税最低限は、一定の基本的な控除の控除額を積み上げた結果定まるものであり、この水準を超えると課税が始まる給与収入の水準を示す指標である。課税最低限は、納税者の大半を占める給与所得者について、給与所得控除、基礎的な人的控除（基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除）、社会保険料控除を合計した金額で求められる（第 2 - 1 - 17 図）。

現在のように、課税最低限が国際的にみても高い水準になったのは、80年代以降における一連の税制改正において、各種控除の引上げが繰り返し行われた結果である。消費者物価で

第2-1-16図 課税最低限の国際比較（所得税）



注 (15) 課税最低限は、一定の基本的な控除の積み上げであり、その水準によって納税者と非納税者が分かたれるだけでなく、全ての納税者の課税所得金額を左右する。したがって、課税最低限の水準について議論を行うに際しては、個々の所得控除について、あるべき姿を検討することが必要である。この点については、3 参照。

第2-1-17図 所得税の課税最低限の内訳及び算出方法

給与所得控除	社会 保険料 控除	基礎 控除	配偶者 控除	配偶者 特別 控除	扶養 控除	特定扶養控除
1,308 千円	384 千円	380 千円	380 千円	380 千円	380 千円	630 千円

給与収入 3,842 千円

- (備考) 1. 夫婦子2人の場合(子のうち1人は特定扶養親族の該当)  
 2. 社会保険料控除の近似式の係数改訂後の金額(改訂前は3,684千円)である。

$$\begin{array}{r}
 X \\
 \text{給与収入}
 \end{array}
 -
 \begin{array}{r}
 (X \times 0.2 + 540,000) \\
 \text{給与所得控除}
 \end{array}
 -
 \begin{array}{r}
 X \times 0.1 \\
 \text{社会保険料控除}
 \end{array}
 -
 \begin{array}{r}
 2,150,000 \\
 \text{基礎控除} \\
 \text{配偶者控除} \\
 \text{配偶者特別控除} \\
 \text{扶養控除} \\
 \text{特定扶養控除}
 \end{array}
 = 0$$

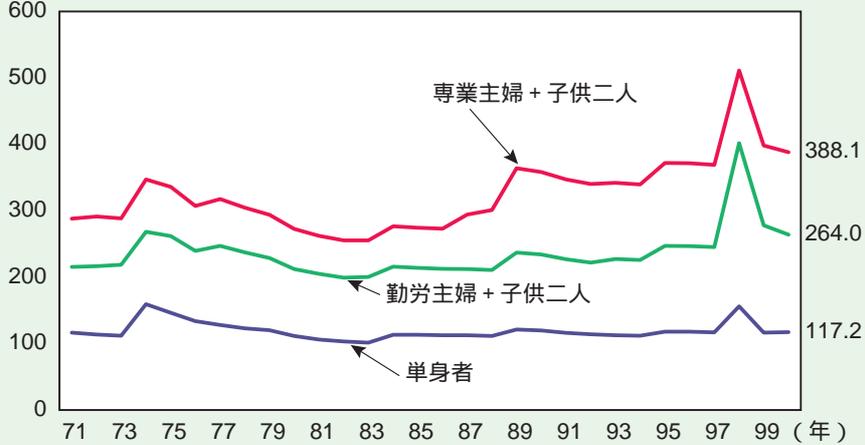
この式によって計算すると、X 3,842千円。

実質化した実質課税最低限の推移を世帯属性別にみると、70年代には、74年の減税で諸控除が引き上げられた結果、課税最低限が大幅に上昇したが、その後、物価が上昇したことなどにより、低下している(第2-1-18図)。その後、87年の配偶者特別控除の創設や89年の各種控除の拡充により、特に専業主婦世帯の課税最低限が大きく引き上げられた。95年には、各種控除の一層の拡充が課税最低限をさらに高めている。98年に課税最低限が一時的に跳ね上がっているのは、定額減税が実施されたためである。なお、「単身者」と「専業主婦+子供二人」、「勤労主婦+子供二人」で課税最低限に差が生じているのは、配偶者控除や扶養控除等の適否によるものである(第2-1-19図)。

第2-1-18図 世帯属性別の実質課税最低限の推移（所得税）

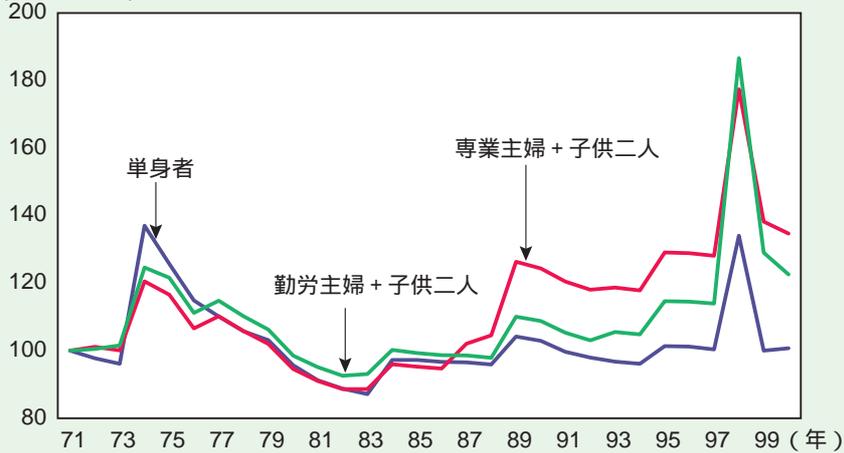
(1) 世帯属性別の実質課税最低限の推移

(万円)



(2) 世帯属性別の実質課税最低限の変化

(71年 = 100)



- (備考) 1. 総務省「消費者物価指数(平成7年基準)」等により作成。  
 2. 各年の所得税の課税最低限を税制シミュレーションモデルにより算出し、1995年を基準に消費者物価指数(総合)にて実質化した。  
 3. 夫は給与所得者で世帯主、専業主婦は所得無し、勤労主婦は配偶者特別控除対象外、子供は17歳と15歳、人口5~50万人都市に居住し、夫は厚生年金保険、政府管掌健康保険、雇用保険に加入していると仮定した。  
 4. 1998年は定額減税(38千円 + 19千円 × 扶養親族)あり。

第2-1-19図 最近の控除制度の改正（所得税）

	税率表	給与所得控除	人的控除	減税措置
1989～ 1992年	300万円以下 10% 300万円超 20 600万円超 30 1000万円超 40 2000万円超 50	165万円以下 40% 330万円以下 30 600万円以下 20 1000万円以下 10 1000万円超 5 最低控除額 65万円	基礎控除 35万円 配偶者控除 35万円 配偶者特別控除 35万円 扶養控除 35万円 特定扶養控除 45万円	なし
1993年	同上	同上	同上 特定扶養控除 50万円	なし
1994年	同上	同上	同上	所得税額の20% 控除限度額 200万円
1995～ 1996年	330万円以下 10% 330万円超 20 900万円超 30 1800万円超 40 3000万円超 50	180万円以下 40% 360万円以下 30 660万円以下 20 1000万円以下 10 1000万円超 5 最低控除額 65万円	基礎控除 38万円 配偶者控除 38万円 配偶者特別控除 38万円 扶養控除 38万円 特定扶養控除 53万円	所得税額の15% 控除限度額 5万円
1997年	同上	同上	同上	なし
1998年	同上	同上	同上 特定扶養控除 58万円	定額減税（万円） 3.8+1.9×扶養親族
1999年	330万円以下 10% 330万円超 20 900万円超 30 1800万円超 37	同上	同上 特定扶養控除 63万円 年少扶養控除 48万円	所得税額の20% 控除限度額 25万円 （同年より恒久的減税となる）
2000年	同上	同上	同上 年少扶養控除 なし	同上