

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課税
改革に関する論点整理（第一次レポート）

女性の働き方の選択に対して中立的な税制については、「日本再興戦略」改訂 2014（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）において、少子高齢化の進展や共働き世帯の増加などの社会情勢の変化の下、女性の活躍の更なる促進に向け、政府税制調査会において幅広く検討を進めることとされている。

当調査会においては、本年 4 月に議論を開始し、6 月 11 日に「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」をとりまとめた。その後、さらに理論的・技術的な観点から論点を整理するため議論を行い、今後の検討に供するため本レポートをとりまとめた。

1. 配偶者控除創設以来の社会・経済の構造変化と税制上の配慮の見直し

所得税においては昭和 36 年（1961 年）に、個人住民税においては昭和 41 年度（1966 年度）に、夫婦は相互扶助の関係にあって一方的に扶養している親族と異なる事情があることなどに鑑み、扶養控除から分離する形で配偶者控除が創設され、基礎控除、配偶者控除及び扶養控除という現行の基礎的な人的控除の体系が構築された。

配偶者控除は、これらの基礎的な人的控除の体系の一環として、納税者の家族構成や家族の収入、年齢等の状況に応じて税負担の調整を行うものであり、家族のあり方、人々の働き方と深く関連していると同時に、他の諸控除や税率構造とともに、所得税・個人住民税の所得再分配機能を規定する要素となっている。

このため、配偶者控除のあり方を検討するにあたっては、働き方や家族のあり方、所得分配等を巡る社会・経済の構造的な変化を踏まえて検討を行う必要がある。

(1) 配偶者控除の創設時における社会・経済の状況

配偶者控除が創設された 1960 年代は、戦後のベビーブーム世代が生産年齢人口に加わるとともに、合計特殊出生率が 2 前後で推移し、人口

ボーナスを享受する中で、高度経済成長の真っ只中にあった時代である。

雇用システムの面では、正社員の終身雇用・年功賃金を中核とし、パート労働等の非正規労働がこれを補完する枠組みが構築され、経済の高度成長を支える基盤の一つとなった。

終身雇用の男性の雇用者と無職の妻からなる「片働き世帯」が「夫婦世帯」の典型的な家族モデルとなり、家族類型毎の世帯構成は「夫婦と子どもがいる世帯」が主流となっていた。

一方、所得分配の面においては、国際比較で見れば、高度成長に伴い国民全体の所得水準が上昇し、サラリーマン世帯を中心とする中間層が拡大する中で、相対的に所得格差が小さい時期であった。

(2) その後の半世紀間における構造変化

配偶者控除が創設されてから半世紀が経過し、家族や働き方を巡る状況は大きな構造変化に直面している。

1970年代初頭をピークとして婚姻件数が急速に低下し、初婚年齢が上昇したことを背景に、合計特殊出生率は1970年代半ばから人口置換水準である2.07を下回り低下してきた。その結果、少子高齢化が急速に進行し、1990年代からは働く世代の人口が支えられる世代より相対的に小さくなる人口オーナスに直面している。

1990年代以降、経済のグローバル化に伴う産業や労働市場の構造変化を背景に、従来の終身雇用・年功賃金を中核とする雇用システムが機能不全に陥った。経済停滞の長期化の下で非正規雇用の拡大が労働の二極化や生産性の低迷をもたらす中で、より多様な働き方を可能とし、女性、若者、高齢者を含む多くの人々が、意欲、個性や能力に応じ、希望を持って働くことができるシステムの構築が求められている。

このような雇用システムの構造変化を背景に、男性の雇用者と無職の妻からなる「片働き世帯」は減少する一方、「共働き世帯」が増加するなど、女性のライフスタイルが多様化している。また、家族類型毎の世帯構成では「夫婦と子どもがいる世帯」の割合は減少する一方、「夫婦のみの世帯」と「単身世帯」の割合が増加するなど、家族のあり方も大きく変化した。「単身世帯」は、高齢者のみならず、現役世代においても割合が上昇している。

所得分配の面においても、労働の二極化等を背景に、所得格差が拡大する傾向にあり、格差を固定化させないために諸制度の見直しを行うこ

とが求められている。

このような中、若い世代においても非正規雇用の比重が高まり、所得の低い層を中心に、経済的な理由で結婚ができない、結婚しても片働きでは十分な世帯収入が維持できない、子どもを産み育てる余裕がないといった状況が生じている。

(注) 経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会がとりまとめた「未来への選択 [これまでの議論の中間整理]」(平成 26 年 5 月 13 日)において、「人口急減・超高齢社会」への流れを変えるため、男女の働き方を巡る制度・慣行を抜本的に変革することなど若い世代や次の世代が豊かさを得て、結婚し、子どもを産み育てることができるよう改革・変革することが必要である旨言及されている。

(3) 構造変化を踏まえた税制上の配慮の見直し

所得税・個人住民税においては、個人単位課税を原則としつつも、各世帯の家族構成や家族の収入、年齢等に応じて各種の人的控除を適用することにより、税負担能力に応じた配慮を行ってきた。また、所得の種類に応じた配慮や政策上の目的のため様々な控除が設けられている。

上述のような社会・経済の構造変化を踏まえ、働き方の選択に対して中立的な税制を構築するに際しては、所得税・個人住民税において従来講じられてきた税制上の配慮のあり方を見直し、今後どのような世帯に税制上の配慮の重点をシフトしていくべきかについて検討を行う必要がある。

人口減少という大きな構造変化を踏まえれば、今後の社会においては、「結婚し夫婦共に働きつつ子どもを産み育てるといった世帯」に対する配慮の重要性が高まるものと考えられる。

所得格差が拡大し、特に若い世代においては所得が低いことが結婚や子どもを産み育てることに対する障害となっていることを考慮すると、これから家族を形成しようとする若い世代への配慮についても重点的に検討を行う必要があると考えられる。

他方、経済力があるにもかかわらず税負担が軽減されてきた世帯については、配慮措置の見直しを検討していくことが必要である。

税制上の配慮の重点をシフトさせるためのアプローチとしては、例えば、子育て支援を拡充するとの視点から配偶者控除を縮減し扶養控除を拡充するなど人的控除の再編を行うことが考えられる。

こうしたアプローチに加えて、人的控除を所得水準に応じて逡減する消失控除や税額控除の仕組みとすることで、所得が低い世帯に配慮を集中させることも検討すべきであろう。

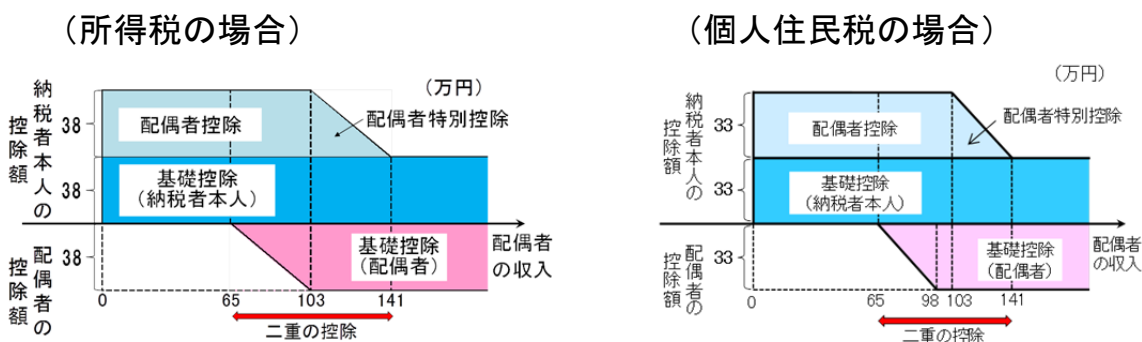
また、人的控除以外の諸控除の見直しもあわせて行うことで、優先度の低くなった配慮措置を見直し、真に支援が必要な世帯への配慮に重点化していくことも必要である。

このような見直しとあわせ、従来の人的控除の考え方にとらわれず新たな控除のあり方も検討するなど、多様な選択肢を考えていくことが重要である。

2. 配偶者控除に関する問題点の指摘

現行の配偶者控除については、以下の指摘がなされており、そのあり方についての見直しが必要と考えられる。

- ・ 共働きが増加している中で、片働きを一方的に優遇するなど、個々人の働くことへの選択を歪めることは適当ではないとの指摘がある。
- ・ 「パート世帯」においては、配偶者が基礎控除の適用を受けるとともに納税者本人も配偶者控除の適用を受けている（いわゆる「二重の控除」が行われている）ため、「片働き世帯」や「共働き世帯」よりも控除額の合計額が多く、アンバランスが生じているとの指摘がある。
- ・ 配偶者の収入が103万円を超えると納税者本人が配偶者控除を受けられなくなることが配偶者の就労を抑制する「壁」になっているとの指摘がある（いわゆる103万円の壁）。これについては、配偶者の所得の大きさに応じて控除額を段階的に減少させる配偶者特別控除の導入により、配偶者の収入が103万円を超えても世帯の手取りが逆転しない仕組みとなっており、税制上の103万円の壁は解消している。他方で、「103万円」が、心理的な壁として作用しているのではないかと、また、企業の配偶者手当の支給基準として援用されている、との指摘がなされている。



※各控除額が所得税と異なる。以下において同じ。

3. 働き方の選択に対して中立的な税制の構築にあたっての選択肢と論点

当調査会においては、上述の社会・経済の構造変化や配偶者控除に関する指摘を踏まえ、働き方の選択に対して中立的な税制の構築に向けて、

- ・ 配偶者がいることに対する税制上の配慮の必要性をどう考えるか、さらに、配慮を行う場合にはどのような考え方に基づくべきか、
- ・ 特に若い世代を中心とする「結婚し子どもを産み育てようとする世帯」に対しどのような配慮を行うか、
- ・ 所得再分配機能をどのように回復するか、

といった視点から税制上の配慮のあり方を考慮しつつ、いくつかの選択肢と論点を示すこととした。選択肢の検討にあたっては、配偶者控除の存廃に議論を限定するのではなく、人的控除をはじめ諸控除のあり方を抜本的に見直すことも視野に入れ議論を行った。

選択肢の軸は、

- A 配偶者控除の廃止
- B 配偶者控除に代えて、配偶者の所得の計算において控除しきれなかった基礎控除を納税者本人に移転するための仕組み（いわゆる移転的基礎控除）の導入
- C 配偶者控除に代えて、諸控除のあり方を全体として改革する中で、夫婦世帯に対し配偶者の収入にかかわらず適用される新たな控除の創設

といった見直しに子育て支援を加味するものである。各々については、さらに、税額控除化などの見直しを組み合わせること等が考えられる。その中で典型的なものとして、以下の選択肢を示すこととする。

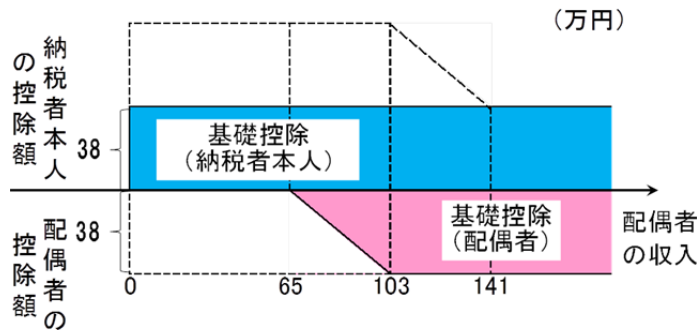
なお、いずれの選択肢についても検討すべき論点が存在しており、また、これら以外の選択肢もあり得ることから、今後、十分な国民的な議論と検討が必要である。

（注）「働き方の選択に対して中立的な税制」を検討するにあたっての「中立性」としては以下が考えられる。

- ①配偶者の働き方（収入）によって納税者本人の控除額（税負担額）が影響を受けないという意味での中立性（税額計算を個人単位で行うとの現行制度の考え方を踏まえて納税者個人単位で見た場合の中立性）＜後述の選択肢A-1、A-2、C＞
- ②配偶者の働き方（収入）によらず控除により夫婦2人で受けられる税負担軽減額の合計額が一定となるという意味での中立性（夫婦が消費生活の単位となっていることを踏まえて夫婦単位で見た場合の中立性）＜後述の選択肢B-2＞

- ③配偶者の働き方（収入）によらず夫婦２人で受けられる所得控除額の合計額を一定とすることについては、いわゆる二重の控除の問題を解消できるという面で中立性の確保に向け一歩前進であるが、（後述のように）配偶者の働き方によって控除により夫婦２人で受けられる税負担軽減額の合計額が変動するという観点からは、中立性を確保できているとは言えない場合もあると考えられる。＜後述の選択肢B-1＞

選択肢 A - 1 …配偶者控除の廃止と子育て支援の拡充



【考え方】

現行の所得税・個人住民税においては、所得のない又は所得の少ない配偶者がいることが納税者本人の税負担能力を減殺するとの考え方から、配偶者控除が設けられている。

これに対し、配偶者の家事労働はその世帯にとって経済的利益を生み出しており、納税者本人の税負担能力を減殺する要因にはならないとの指摘や、共働きが増加している中で片働きを一方的に優遇するなど個々人の働くことへの選択を歪めることは適当ではないとの指摘がなされている。

これらの指摘を踏まえ、配偶者の収入により納税者本人の控除額が影響を受けない中立的な仕組みとするため、配偶者控除を廃止する。

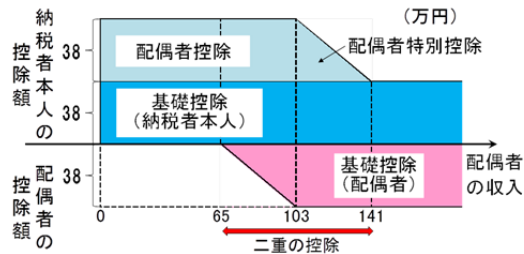
同時に、「子どもを産み育てようとする世帯」に配慮して子育て支援の拡充を行う。

【論点】

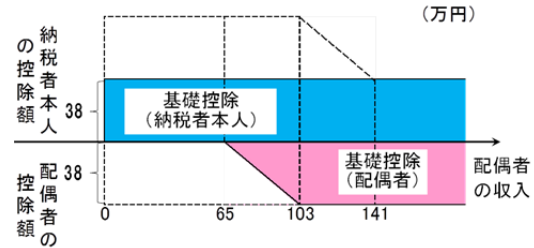
- ・ 家族の助け合いや家庭における子育てを積極的に評価すべきとの観点から配偶者がいることに対する税制上の配慮を残すべきではないか。
- ・ 無償で地域社会への貢献を行うなど配偶者は多面的な役割を担っており、必ずしも世帯として家事労働の経済的利益を享受しているとはいえないことから、配偶者控除のような形で税制上の配慮を行う余地があるのではないか。
- ・ 配偶者の家庭内での貢献が納税者本人の所得を増加させており、累進税率の下では、これによる税負担の増加を緩和するため配偶者控除による配慮が必要なのではないか。
- ・ この選択肢については、「片働き世帯」・「パート世帯」にとって負担増となり得る。特に「子どものいない低所得の世帯」に負担増となることについて所得再分配の観点からどう考えるか。
- ・ 子育て支援の拡充については、所得再分配の観点から低所得の世帯を中心に考えるべきではないか。

選択肢 A - 2・・・配偶者控除の適用に所得制限を設けるとともに子育て支援を拡充

〈中低所得の世帯〉



〈高所得の世帯〉



【考え方】

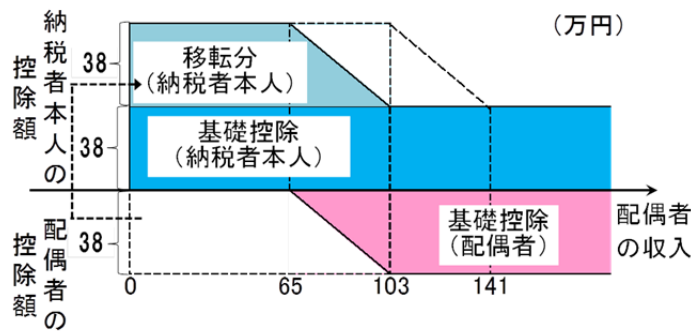
納税者本人が高所得であるほど配偶者控除の適用による税負担の軽減効果が大きくなるため配偶者の就労抑制効果も大きくなること、高所得の納税者については配偶者がいることによる税負担能力の減殺について配慮する必要性は必ずしも高くないと考えられることから、配偶者控除の適用に納税者本人の所得に応じた制限を設ける。

同時に、「子どもを産み育てようとする世帯」に配慮して子育て支援の拡充を行う。

【論点】

- ・ この選択肢については、中低所得の世帯において、現行の配偶者控除が存続し、引き続き配偶者の働き方によって納税者本人の控除額が影響を受けることとなる。
- ・ 高所得の納税者に対して配偶者控除の適用に所得制限を設ける場合には、扶養控除その他の人的控除についても同様の検討が必要となるのではないか。
- ・ 子育て支援の拡充については、所得再分配の観点から低所得の世帯を中心に考えるべきではないか。

選択肢B-1…いわゆる移転的基礎控除の導入と子育て支援の拡充



【考え方】

夫婦が消費生活の単位となっていることを踏まえ、「単身世帯」とのバランス上、夫婦2人に対し単身者の2倍の控除を適用する。

具体的には、配偶者控除に代えて、配偶者の所得の計算において控除しきれなかった基礎控除を納税者本人に移転するための仕組み（いわゆる移転的基礎控除）とすることにより、配偶者の収入によらず夫婦2人で受けられる控除の合計額が一定となるようにする。これにより、いわゆる二重の控除による「パート世帯」と「片働き世帯」・「共働き世帯」の間のアンバランスを解消し、中立的な税制に近づける。

同時に、「子どもを産み育てようとする世帯」に配慮して子育て支援の拡充を行う。

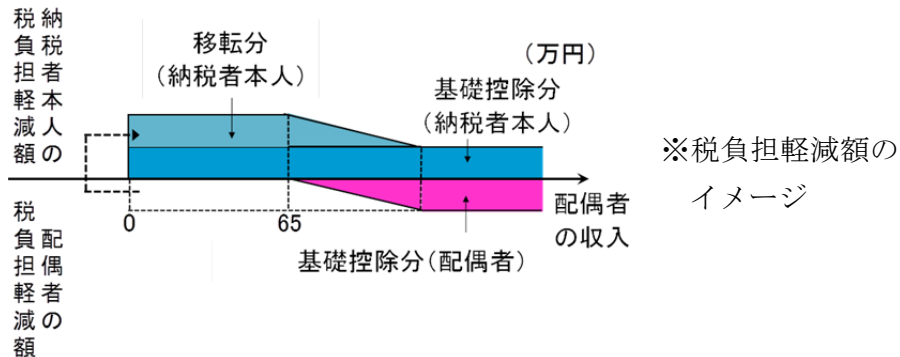
【論点】

- ・ この選択肢は、世帯単位で税負担を捉える考え方に基づくものである。夫婦別産制の下では、むしろ個人単位課税を維持すべきではないか。
- ・ 基礎控除を所得控除制度としたままで移転的基礎控除の仕組みを導入する場合、夫と妻で適用される税率が異なるときには配偶者の就労に対し抑制的な効果が働き中立性が確保されない場合もあることについてどう考えるか。

（注）基礎控除を所得控除制度としたままで移転的基礎控除の仕組みを導入する場合、配偶者の税率が納税者本人の税率より低いときには、配偶者が就労して基礎控除の適用を受けるよりも、配偶者が就労せずに家事労働を行い家事費用を節約しながら、納税者本人が配偶者から移転された基礎控除の適用を受ける方が、世帯としての税負担軽減額が大きくなるため、配偶者の就労に対し抑制的な効果が働く可能性がある。

- ・ この選択肢については、「パート世帯」にとって負担増となり得る。特に子どものいない低所得の「パート世帯」に負担増となることについて所得再分配の観点からどう考えるか。
- ・ 子育て支援の拡充については、所得再分配の観点から低所得の世帯を中心に考えるべきではないか。

選択肢B-2…いわゆる移転的基礎控除の導入・税額控除化と子育て支援の拡充



【考え方】

「選択肢B-1」では、いわゆる二重の控除の問題が解消されるものの、配偶者の就労に対し抑制的な効果が働く可能性が残る。さらに低所得の「パート世帯」に対し負担増が生じ得る。

こうした問題に対応するため、移転的基礎控除の導入とあわせ、基礎控除を税額控除化することにより、配偶者の収入によらず控除により夫婦2人で受けられる税負担軽減額が一定となるようにする。これにより、働き方の選択に対して中立的な税制とするとともに、所得再分配機能の回復を図る。

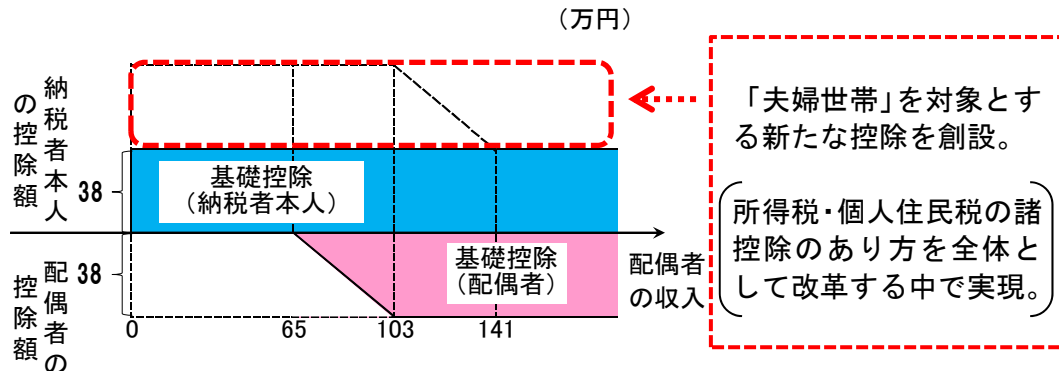
(注) 基礎控除の税額控除化により、高所得の世帯に負担増となる一方で、低所得の世帯は負担減となる。これにより、移転的基礎控除の導入に伴う低所得の「パート世帯」の負担増は中和される。

同時に、「子どもを産み育てようとする世帯」に配慮して子育て支援の拡充を行う。

【論点】

- ・ 再分配機能を回復するために基礎控除を税額控除化するのであれば、扶養控除その他の人的控除についても同様の検討が必要となるのではないか。
- ・ この選択肢は、世帯単位で税負担を捉える考え方に基づくものである。夫婦別産制の下では、むしろ個人単位課税を維持すべきではないか。
- ・ 子育て支援の拡充については、所得再分配の観点から低所得の世帯を中心に考えるべきではないか。

選択肢C…「夫婦世帯」を対象とする新たな控除の導入と子育て支援の拡充



【考え方】

配偶者控除に代えて、「夫婦世帯」に対し、若い世代の結婚や子育てに配慮する観点から新たな控除を創設する。新たな控除は配偶者の収入にかかわらず適用されることとし、働き方の選択に対して中立的な税制とする。あわせて、子育て支援の拡充を行う。

この新たな控除は、「夫婦を形成し子どもを産み育てようとする世帯」に対する政策的な配慮を行うものであり、税負担能力への配慮を行ってきた配偶者控除とは考え方が根本的に異なる。「夫婦世帯」においても働き方や所得水準などの状況は様々であることから、この新たな控除を創設する場合には、税負担能力に応じた公平な負担を実現する観点から全般的な負担調整の検討が必要となる。このため、新たな控除の創設は、「夫婦世帯」、「単身世帯」を問わず経済力のある者に対する配慮措置を見直すことを含め、所得税・個人住民税の諸控除のあり方を全体として改革する中で実現する必要がある。

【論点】

- ・ 税負担能力への配慮や税負担の公平性の観点からは、高所得の「夫婦世帯」にまで新たな控除を適用する必要はないのではないか。(この場合、高所得の「専業主婦世帯」・「パート世帯」は負担増となる。)
- ・ この選択肢については、税制が結婚に対して中立的でなくなるため、その是非について十分な議論が必要なのではないか。
- ・ 結婚や子育てに対する配慮については、社会保障制度や労働政策の面での対応も考えられる。したがって、他の施策を組み合わせ、税制面においてどの程度行うことが適当か、検討する必要があるのではないかと。
- ・ 「夫婦を形成せずに子育てを行っている世帯」に対する配慮についてはどう考えるか。
- ・ 子育て支援の拡充については、所得再分配の観点から低所得の世帯を中心に考えるべきではないか。

(補論) いわゆる世帯単位課税

家族の構成等に応じて税負担を調整する仕組みとして、いわゆる世帯単位課税という考え方がある。

(注) 世帯単位課税の仕組みとして、2分2乗方式がある。2分2乗方式とは、夫婦の所得を合算し、それを「2分」した金額について税率表を適用して算出した金額を「2倍」して税額を算出する方式。

世帯単位課税の仕組みの一つである2分2乗方式の下では、世帯の所得に応じて適用される累進税率が平均化されるため、

- ・ 「共働き世帯」に比べて「片働き世帯」が有利になること
- ・ 高額所得者に税制上大きな利益を与える結果となること
- ・ 納税者本人が高所得で高い累進税率が適用されている場合には、配偶者が就労して得る所得に対しても高い累進税率が適用され、就労時の所得税負担の増加額が大きいため、配偶者の就労に抑制的な効果が働く可能性があること

等の問題点がある。このため、6月にとりまとめた「論点整理」においても指摘したとおり、個人単位課税を基本とすべきと考えられる。

4. 選択肢を踏まえた今後の検討について

(1) 所得税・個人住民税のあり方として、これからの社会にとってよりふさわしい負担構造を構築する上で、上記のいずれの選択肢が望ましいかについては、家族のあり方や働き方に関する国民の価値観に深く関わることから、今後、幅広く丁寧な国民的議論が必要である。上記の選択肢はこれまでの当調査会の検討を踏まえたものであるが、今後の議論によってさらに新たな選択肢が提案されることも考えられる。

(2) これらの選択肢に基づく議論を進めるにあたっては、成人・就労、結婚、出産・子育て、さらに子どもの成人・就労といった様々なライフステージを通じて、個人の税負担がどのようにあるべきかといった観点を踏まえる必要がある。

さらに、今回の見直しは、これからの社会によりふさわしい負担構造を構築するとの観点から行うことを踏まえれば、改正全体としては増減収が生じない収支中立あるいは歳出面も組み合わせた財政中立を念頭に行っていく必要がある。

- (3) 諸控除のあり方の検討にあたっては、個人住民税において独自に設けられている非課税限度額制度との関係についても検討が必要となる。また、様々な社会保障や福祉の制度の適用基準等に、所得税や個人住民税が非課税であることやその課税所得金額が用いられていることにも留意が必要である。
- (4) なお、配偶者の働き方の選択に対しては、社会保険制度（注1）や企業の配偶者手当制度（注2）による世帯の手取りの逆転現象がより大きな影響を与えているため、こうした制度についても十分検討を進めることを強く求めたい。

（注1）社会保険制度では、配偶者の給与収入が130万円を超えると、被保険者本人の被扶養配偶者からはずれることとなり、配偶者自身に社会保険料負担が発生する。

（注2）配偶者手当については、配偶者の収入が一定額以下の場合に支給する企業が多い。

5. さらなる個人所得課税の改革について

所得税・個人住民税の基本構造については、戦後のシャウプ勧告に基づき総合課税を軸として形作られ、1960年代に現行の基礎的な人的控除の体系が構築されたが、現在に至るまでその大枠は維持されてきた。他方、上述のように、人口減少やグローバル化など社会・経済の構造は大きく変化してきており、こうした構造変化に対応した抜本的な改革が必要となっている。

このような観点から、本レポートの検討課題にとどまらず、今後の所得税・個人住民税の体系のあり方（総合課税を志向するのか、二元的所得税を志向するのか等）、働き方や所得の発生形態が多様化する中での所得区分・所得計算上の控除のあり方、起業形態が多様化する中での小規模事業に対する課税のあり方、世代間・世代内の公平性の確保のあり方、資本蓄積・成長の重要性が増す中での資本所得の課税のあり方等、所得税・個人住民税については、当調査会としてより深く検討を行うべき課題があると考えられる。

今後は、社会・経済の構造変化に関連する諸データの分析や有識者からのヒアリングを行い、社会・経済の構造変化の実像を改めて把握しながら、所得税・個人住民税のあり方について、幅広い観点から検討を進める必要がある。