貧困・格差対策として所得税にできること

特定非営利活動法人
政策形成推進会議

はじめに

わが国では人々が考えている以上に貧困層が多く、格差が広がっている。その主たる原因は、長引く経済の停滞、投資抑制に伴う産業構造の転換・高度化の遅れ、国際競争力の低下、人件費をはじめとするコスト削減中心の守りの経営姿勢、株主第一主義による労働分配率の低下、政府による産業政策の不発と手薄な再分配政策などにある。

にもかかわらず、国民の間で貧困・格差対策を強化すべきとの声が一向に高まらない。そのような中で、俄かに跳び出した２年間限定の食料品に係る消費税の減税が、狙い通り物価の安定にどれほど寄与するか定かでなく、併せて「給付付き税額控除」の先行実施として来年度から２年間実施される「就業者負担軽減支援金」(「所得に連動したきめ細かな給付」）が給付付き税額控除の本格実施にスムーズにつながるのか、政府の「「給付付き税額控除」の制度導入の基本方針」（令和８年８月５日閣議決定）を見る限りでは懸念材料が多く、果たして確実に実施されるのか、先行きを見通せない状況である。

当面給付だけでスタートする「所得に連動したきめ細かな給付」が、いつの時点で税額控除と一体化されるのか定かでなく、令和 11 年度から本格実施するとしている制度自体、それが果たして「給付付き税額控除制度」と呼ぶにふさわしいものであるのか、基本方針からは明らかではない。最悪の場合、給付だけで終わる、しかもその内容と規模は、貧困の解消、格差の縮小には程遠い内容で、小規模のものにとどまる可能性すらある。

今日の貧困・格差は、さまざまな要因が重なって生じた現象であるから、貧困を解消し、格差を縮小するには、力強い経済の再生はもとより、企業構造の革新と経営体質の改善による企業の新陳代謝の促進、最低賃金の大幅な引上げによる生産性の向上、労働市場の流動化と積極的労働市場政策の推進による産業構造の転換・高度化、社会保険料における逆進性の解消と税制の累進度の強化、手薄な現役世帯や貧困層に対する社会保障給付の拡充などが必要である。国の総力を挙げて取り組む覚悟で臨まなければ、到底目的を達成することが叶わない課題である。

給付付き税額控除の導入だけで、貧困・格差問題が克服できるわけではないにしても、それが課税最低限以下の所得しかない貧困層を救済するうえで効果的な仕組みであり、貧困・格差対策として有効であることは間違いない。

給付付き税額控除の導入について与野党間の合意が成立し、来年度からの先行実施法案

の審議が行われ、11 年度からの本格実施に向けて具体的な検討が始まっている今、政府には、貧困・格差問題の解決のために今やるべきことは何か、幅広い観点から精力的に検討を行い、主要国の中でも酷い状況にあるわが国の貧困・格差問題を縮小・解消するため、積極果敢に行動を起こすことを期待したいと思う。

私たちの会議としては、まず手始めに、導入を前提に具体的な制度の検討が始まっている給付付き税額控除を中心に、貧困・格差対策として所得税にできることは何か、その実現可能性と限界、実現のために必要な条件整備と実施手順、実現の効果等について検討を進め、政府が行う検討に際して些(いささ)かなりともお役に立てればと考えている。

1　貧困・格差の実情

①　バブルの崩壊、人口減少と急速な高齢化の進行、投資の抑制とコスト削減中心の守りの経営などから、近年わが国の各種経済指標は右肩下がりで推移している。国の GDP は来年インドとイギリスに追い抜かれて 6 位になるほか、すでに国民一人当たり GDP は世界 38 位まで落ちており、2024 年に対前年比 7.3%増の 575 万円だった世帯平均所得は、ピーク時（1994 年）の 664 万円を大きく下回っている。

②　日本の相対的貧困率（等価可処分所得の中央値の半分（貧困ライン）以下で生活している人の割合）は 15.0%である。OECD 加盟先進国（日本より一人当たり GDP が多い 19 ヵ国）中 3 番目に不平等で、日本より不平等なのはアメリカとイスラエルだけだ。日本の等価可処分所得の中央値は 277 万円だから、所得が貧困ラインの 138 万円以下の相対的貧困者は約 1,900 万人にのぼる。

③　ジニ係数（横軸に人口の累積割合、縦軸に所得の累積割合を取ってグラフ化したローレンツ曲線と完全平等線（45 度線）との間の面積比。1 に近いほど不平等で、0 に近いほど平等である）を先の 19 ヵ国についてみると、日本は市場での稼得所得では 0.48 で上から 3 番目だが、可処分所得では 0.31 で下から 4 番目に下落する。政府の政策による改善率が先進国の中で著しく低く、わが国のセーフティネットが質量ともに小さいことを物語っている。

④　一例をあげると、八田達夫大阪大学名誉教授の試算では、年収 200 万円でさいたま市に居住する単身の 40 才自営業者の場合、その公的な負担である健康保険料(24.6 万円、12.3%)、年金保険料 (20.4 万円、10.2%)、消費税 (13.8 万円、6.9%)、所得税＋住民税 (17 万円、8.5%) の合計は 75.8 万円で、収入の 37.9%に達すると見込まれている。しかも社会保険料が税金の 1.46 倍を占める。その結果、年収 200 万円では可処分所得は 124.2 万円しかなく、生活保護受給者並み（さいたま市の生活扶助＋住宅扶助：年 147.2 万円）の生活さえできない貧困状況に置かれることがわかる。

とりわけ深刻なのは、母子世帯、未婚又は離婚した単身で高齢の女性世帯、世帯主が非正規雇用労働者の片働き世帯、身寄りのない障害者と子ども、生活保護受給者と同等もしくはそれ以下の所得しかない生活保護を受給できない（していない）低所得世帯などである。

⑤　しかし、深刻な状況にある貧困層のデータが統計に表れてこないうえに、これまで、これらの人々の厳しい生活の実情が断片的に伝えられることがあっても、政府による実態調査も行われず、国民に向けてその生活状況が具（つぶさ）に紹介されることがなかった。貧困層に対してときには生活保護の不正受給を報じるマスコミの報道に触発されて、人々が厳しい非難の声をあげることがあるものの、これまで手厚い救いの手を差し伸べるべきだと共感する声は一向に高まることがなかった。そこに、これまで抜本的な貧困・格差対策が講じられないまま放置されてきた、主たる要因があったと考えるべきである。

2　貧困層の増加、格差の拡大をもたらした社会的背景と要因

(1) 企業の新陳代謝を阻害する低い労働力移動の流動性

①　終身雇用、年功賃金、企業内労働組合を柱とするわが国の雇用慣行の下で、これまで雇用の確保はもっぱら企業の手に委ねられてきた。技術と社会の変化が緩慢で、経済が成長し続けているときは、それで特段問題がなかった。むしろ日本の高度経済成長を支える社会的な基盤として称賛されてきた。

しかし近年のように、技術革新のテンポが速く、国際競争が激しさを増してくると、経済の成長・発展を図るためには、次々生み出される成長分野を取り込み、絶えず産業構造を転換して高度化しなければ、経済成長を持続できなくなった。そのためには、企業の新陳代謝を促すとともに、併せてそれを阻害する要因の一つになっている日本特有の雇用慣行を改めて、労働力の流動性を高める必要が生じてきた。

②　一般に企業は成熟すると体質や構造の柔軟性が失われ、リスクを侵すことに慎重で保守的になりがちである。そのため、技術革新が著しい中でそれへの対応を怠らず、絶えず産業構造を転換して高度化するには、企業の新陳代謝を促す（その仕組みが経済にビルトインされていない場合は政策によって）ことによって、衰退企業に代わってチャレンジ精神が旺盛な新興企業が次々と勃興してくるようにする必要がある。

それを可能にするには、衰退企業から新興企業への労働力の移動がスムーズに行われなければならない。そのためには、雇用は企業単位で維持するという発想から産業全体で確保する方向に転換する必要がある。国の失業対策を手厚くし、失職しても路頭に迷わず、再び確実に成長企業に再就職できるように、労働者を公的に支援する仕組みを強化しなければならない。近年、北欧を中心に広まりつつある「積極的労働市場政策」は、このような考え方に基づいており、失業はやむを得ないとして容認したうえで、その後の公的なセーフティ

ネットを手厚くして、低成長分野から成長分野への労働者の移動を円滑にすることを主眼としている。

③　一方わが国では、雇用の維持・確保を企業に依存してきたことから、失業対策は手薄である。相変わらず失業給付中心の消極的な政策にとどまっており、しかも失業手当の額が少なく（離職前賃金の 50%~80%（60 歳～64 歳は 45%～80%）、上限額は年齢に応じて 7,450 円/日～9,110 円/日、下限額は一律 2,560 円/日）、給付期間も限られている（被保険者であった期間と年齢に応じて 90 日～330 日）。これでは、再就職のために高度な知識や技能を修得することができない。

また、再就職のための職業訓練や再教育については、近年支援措置が講じられるようになったが、高度な知識や技能を必要とする新たな成長分野の企業への再就職を可能にするためには、その内容を実効が伴うものに一段と充実する必要がある。

併せて、加入要件が厳しい（週 20 時間以上の就労、雇用期間・雇用契約が 31 日以上）ために失業保険への加入が認められない非正規雇用の労働者が多数いる（加入者は労働者の半分程度にとどまっている）ほか、納付期間が足りないために失業手当を支給されない者も大勢いる（失業者のうち雇用保険の失業給付を受けている者は 22.3%にとどまる）。すべての失業者が救済され、成長分野を中心に再雇用できる仕組みが必要である。

(2) 深刻な貧困状況にある母子世帯と高齢の単身女性世帯

①　母子世帯の就業率は 86.3%と高い（女性の就業率 55.2%を大きく上回る）のに、相対的貧困率は 48.2%で、半数近くの人が貧困状態にある（大人二人の世帯の相対的貧困率は 6.7%）。貧困層全体の中でもぎりぎりの生活を強いられている人の多さは、他の世帯に比べて突出している。

子どもの貧困が社会問題として一時期取り上げられたことがあった。母子世帯の子どもの多くは貧困状態にあると考えられ、栄養不足が懸念されるほか、健康を害しても治療を思いとどまらざるを得ないような経済状態にある場合も多いのではないか。ましてや、まともに高等教育を受ける機会があるのか疑わしく、子どもの代になっても貧困から抜け出すことが難しい状況に置かれている。

②　社会保障制度の充実によって高齢者の貧困はかなり改善された。しかしその中でも女性の単身世帯に限ると、状況は極めて厳しい（相対的貧困率は 44.1%）。夫と死別したために単身で暮らすことになった場合は、（支給額が削減されるとはいえ）遺族年金が支給され、また、ある程度の貯えがある場合も多いと考えられる。しかし、生涯未婚の場合や、あるいは離婚したためにその後単身で生活している場合には、頼れるものは自らの年金、しかも大半は国民年金で、それも受給に必要な納付期間を通して保険料を満額納付できなかったために、年金が満額支給されないケースが多いと想定される。また、ぎりぎりの生活を耐え忍ん

できた身としては、今日の日を無事に過ごすことに精一杯で、将来に備えて蓄えをする余裕のない人が大半だったのではないか。そのうえ核家族化が進み、家族からの支援が細くなった。そうなると最後に頼れるのは生活保護だけということになるが、それもいざというときのために貯えているわずかな預貯金を使ってしまうことが躊躇(ためら)われるなどの事情で、生活保護から排除されている場合が多いものと考えられる。

(3)　劣悪な雇用条件下に置かれた非正規雇用労働者の増加

①　バブルの崩壊やアメリカの対日攻勢に敗れて日本の強みを失った（中長期的な視点よりも短期の利益確保に走りがちな「株主」第一主義の押し付け、自由な取引を阻害するとの理由による企業系列・株式持ち合いの否定など）のをはじめ、地球規模での資本主義経済への移行に伴う国際競争の激化による交易条件の悪化、生産拠点の海外移転による国内雇用の喪失、リスク回避による投資の抑制（その原因は日本企業の構造（サラリーマン社長の社内統率力の不足、代表取締役にとどまる会長による上からの睨(にら)みなど）に由来するところが大きい）がもたらした急激な技術革新による産業構造の転換・高度化への対応の遅れ、などの要因が重なって、わが国の産業経済は長期停滞に陥り、依然として再生の兆しさえつかめない状況が続いている。

そのような状況の中で生き残りをかけて企業がとった行動は、正社員の削減と非正規社員への置き換え、賃金水準の抑制（内部留保が積み上がる中でも、もっぱら株主の利潤を優先する株主第一主義が従業員への利益の配分を抑制した）と中高年社員の賃金削減、社員教育など人的投資の手控えを中心とするコスト削減だった。その結果、それまでもっぱら女性や学生に限られていたパートや派遣社員等の非正規雇用に、将来一家を支える大黒柱になると目される若手男性の多くが甘んじるしかないという状況が生み出され、それがわが国の貧困層の増大に拍車をかけた。しかも、いったん非正規雇用で就労すると、そこから正社員に転換する道は極めて狭く、生涯未婚の男性が増加して少子化が加速するとともに、リタイア後は生活保護に頼るしかない人の増加につながることは必至の情勢である。

併せてその結果、長期にわたり賃金水準が伸び悩んだことが、消費水準の低迷につながり、デフレと円安の進行をもたらしたことが、貧困層の増加、格差の拡大につながった。

同時に、定職につかず、両親や祖父母の庇護の下で日々の生活を送るニート、フリータや、形式的には個人事業主と目される形で仕事を引き受けるギグワーカーが大幅に増加した。それらの人々は、両親がいなくなった後の生活の面倒を誰が見てくれるのかという問題があり、生活保護に依存せざるを得ない人が多いものと考えられる。

②　非正規社員の処遇を改善するには正社員化が最善である。しかしそれは、雇用者側からすると人事管理上難しい（判例で確立した「解雇の 4 要件」があるわが国では、正社員を解雇することが極めて難しいため、景気の変動等に対応するには解雇が容易な職員を抱えている必要がある）ため、政府がテコ入れしただけでは容易に雇用形態の転換が進まない。そうだと

すると、正社員の雇用慣行を今の時代に適合した職務限定のジョブ型あるいは労使協議による契約内容自由型に転換して、「同一労働同一賃金」が成立しやすい環境を整えることによって、非正規雇用労働者の処遇の改善を図ることが早道である。それはまた、母子世帯をはじめ女性の処遇を改善するための現実的な方策にもなる。

3　所得税の問題点

政府による所得再分配が機能していないのは、課税対象を拡大せずに行った所得税率の引き下げによる累進度の低下、累次の減税による税収に占める所得税の割合の低下と逆進的な消費税の割合の上昇、逆進的で低所得層には税金よりはるかに重い社会保険料負担の相次ぐ引き上げ、子育て費用が嵩む若年層に対する手薄な家族給付、によるところが大きい。

貧困・格差対策のうち国による所得再分配機能の低下については、その主たる要因である税制と社会保障制度を合わせて検討する必要があるが、社会保障制度は次回に譲り、今回は所得税に的を絞って検討を行うこととする。

労働意欲を喚起して経済を活性化させるとの大義名分のもとに所得税の税率が引き下げられ（最高税率 70%→45%）、所得税の累進度が低下した。その一方で、高所得者ほど税額が軽減される「所得控除」に手が付けられなかったことが、所得税の累進度の低下に拍車をかけた。税収中立を担保する観点から、欧米では課税ベースの拡大と一体で税率の引き下げが行われたのに対し、わが国ではその点が省みられなかった。それが、わが国の所得税の再分配機能の一層の低下につながった。

加えて、バブル崩壊後の景気対策の一環として数次にわたる所得税の減税が行われたほか、直接税から間接税への転換を進める観点から消費税を創設・増税し、その見返りとして所得税の減税が行われたことが、税収に占める所得税の割合の縮小に拍車をかけたことも、税制による再分配機能を低下させる要因になった。

しかし残念ながら、ほとんどの国民は、所得税の割合が縮小したのは、直接税から間接税へという世界の潮流に乗って所得税を減税したからであって、わが国の所得税の累進度が主要国と比べて大きく低下し、再分配機能が十分働いていないことに気づいていない。

4　貧困・格差対策の基本的な考え方

①　貧困層の増加、格差の拡大を容認するか、あるいは最大限是正を追求するかは、①国の経済運営に当たって何を優先するか、②市場を通じて実現できない社会の目標や市場の力では解決できない問題を、政治の力でどこまで実現しようとするか、によって大きく左右される。

個人の自由な意思を最大限尊重し、自らの生活は自らの責任で行うべきだと考えて、外部からの介入は極力排除して市場の動きに委ねることが、経済を効率化する最善の方法であ

り、人間社会にとって有益な富の創出が最大化する、と考える思想の典型が新自由主義である。しかし、このような自己責任の強調は、格差拡大はやむをえない、貧困は自ら招いたものだから放っておけばよい、との思想につながりやすい。

② 人間には持って生まれた能力や性格、健康に差があるから、自由な意思と行動の尊重は必ず勝者と敗者を生む。それが徹底すれば、明日の生存さえ危うい状態に陥る者が出てくる反面、働かずして豪勢な生活を日々満喫する少数の人が出てくることが必至である。

また、人は白紙の状態の中で生まれてくるわけではないから、自らの能力をはるかに超えたハンディキャップを抱えている人がいる反面、圧倒的に優位なアドバンテージを備えた人もいる。

一方人間には怠ける性向があるから、人が目標に向かって行動するには、意欲をかき立てるものが必要である。努力すればするほど得られる受益が大きくないと、誰も真剣に取り組もうとしなくなって、社会の進歩・発展が止まり、停滞状態に陥るおそれがある。それを避けるには、競争原理が働く社会にする必要がある。

③ さらに市場は、あらゆる問題を自力で解決できるわけではない。創出された富を誰にどのように配分するかは、市場の力で最適解を見出すことはできない。最悪の場合、勝者総取りになりかねない。政府も失敗するが、市場も万能ではなく、自らの力で是正し、解消することのできない事柄については、政府が積極的に乗り出すことによって、事態の打開、改善を図る必要がある。

④ そういう意味で、貧困は解消すべきだが、格差は必ずしもゼロにすることが望ましいとは言えない。できる限り公正で包摂的な社会の実現をめざすうえで、どの程度までなら富の集中を容認できるかが問題である。

貧困については、少なくとも再分配後の可処分所得が貧困ライン（138 万円）以下しかない相対的貧困者をゼロにすることをめざす、ことに異を挟む人はいないのではないか。

一方、高額所得者の可処分所得がどれほどの金額までなら容認できるかという水準を、何を基準に設定するかは難しい問題である。人が意欲を失って自らの行動にブレーキをかけるのはどこからかは、個人によって千差万別であるから、客観的な基準を設定して可処分所得の限度額を決めることはできない。また人は、金銭だけで動くわけではない。高所得者を優遇することが社会の進歩・発展に寄与することを実証するデータは存在しないし、高所得者を優遇することが必ず経済を活性化させるとは言えない。むしろ生活に困窮している貧困層を救済する方が、需要を拡大して経済を活性化させる（高所得者ほど消費性向が低く、貧困層ほど消費性向が高い）と考えられる。

そうだとすると、それ以上厳しくすると、海外に資産を移動する行動に出るとか、自ら資産を携えて海外に移住しかねないのはどの程度の金額かを見極めたうえで、民主的で公正

な選挙によって選ばれた代表者による、熟議を経た多数決で政治的に基準と限度額を決定するしかない。

⑤　貧困・格差が生じる要因には大別すると、わが国の資本主義の構造（株式会社や雇用の形態、賃金決定方式、株式会社は誰のものかなど）や経済状況、社会の成り立ち（家族構成や男女の役割分担、雇用・賃金格差など)、人々のものの考え方（自由と平等に対する意識、個人の自由と責任を重視するか､あるいは他者との相互協力を重視するかなど)に起因するものと、税制や社会保障制度をはじめ関連する制度によってもたらされるものがある。このため、貧困・格差対策は、その原因ごとに、是正・解消にふさわしい処方箋を編み出す必要がある。

わが国の貧困・格差対策は、直接個人を対象とするよりも、公共事業の推進、農業及び中小企業の保護･育成など､主に供給サイドの企業や産業に対する保護政策を通じて行われてきた。しかし、そのような方法では効果が出ないばかりか、むしろ生産性が向上せず、産業構造の転換･高度化が進まないという弊害の方が目立つ。このためその反省の上に立って、これからの貧困・格差対策は、個人を直接対象として進めることが適当である。

⑥　公的な負担の決定に当たっては、垂直的な公平性（担税力の異なる納税者の間では、その能力に応じて負担すべき）と水平的な公平性（同じ担税力を持つ納税者は同じ税負担を負うべき）が確保されなければならないとされている。

それに加えて受益感も重視する必要があるとの考えがあり、現にわが国の公的な負担制度の中には､国民年金や国民健康保険などそのような考え方に基づいているものも多い。しかし受益感を重視すると､それは負担能力とは無関係であるため､どうしても低所得層には負担が重い仕組みになる。このため貧困対策として弱者救済を重視するなら､受益感よりも応能負担を重視すべきである。

⑦　一方給付については、すべての人にあまねく賦与するのが適当か、あるいは対象者を、それを必要としている人に限定するのが適当か､が問題になる。いわゆる所得制限を課すべきか否かとういう問題である。

財政負担の規模が大きくならないようにするためには対象者を限定する方がよいに決まっているが、そうすると所得が高い富裕層はもっぱら負担だけして受益は何もないということから､制度創設に対するコンセンサスが得られにくくなる。また､現物給付は現金給付に比べてその性格上､あるいは技術的にも対象者を限定することが難しい面があるため､普遍的な給付になる傾向がある（例えば教育や医療)。

なお普遍的な給付の場合､その面だけを見れば再分配の機能がまったく働かないとはいえ､負担の面で累進度を強くすれば､負担と給付を一体としてみれば､一定程度再分配機能が働いていると考えることができ、低所得層を救済する制度の創設に対する富裕層の理解が得られやすいというメリットがある。

⑧　貧困・格差対策の進め方としては、現実には実現可能な貧困・格差の程度の目安を設定したうえで、できる限り貧困・格差が生じる原因を解消することとし、抜本的な是正措置は究極的な目標とするとともに、国民的な意識の高まりを醸成しながら、合意形成が可能なところから段階的に実施することが適当である。

理想的な対策を一気に講じようとすると、条件整備（とりわけ所要財源確保のための増税に対する多くの人の理解の確保）に時間がかかり、それが整うまでは何も実施できないということになりかねない。このため、現状を一歩でも改善することが何より重要だとの方針の下に、たとえ抜本的な是正には至らなくても、可能なことから順次是正していくことが適当だと考えて取り組むべきである。

なおその場合でも、常に最終的な姿を念頭に置いて、後年度に本来必要がなかった修正が必要にならない（手戻りが生じない）ように心がけながら、社会に及ぼす影響が大きく緊急度の高いものや、関連する制度との調整が容易なものから、10 年程度の年月をかけて、あらかじめ設定するロードマップに従って順次計画的に実施に移すことが適当である。

5　貧困・格差対策としての所得税の改革

貧困・格差対策は、広範な観点から総合的に検討すべき課題であることは前述したとおりである。しかしそれは、次の機会に譲ることにして、ここではもっぱら所得税に的を絞り、その改革のあり方について検討を行うこととする。

(1)　所得税改革のポイント

貧困・格差対策を進めるうえで所得税制が抱えている主な問題点は、次のとおりである。

①　欧米諸国に比べてわが国では、政府による所得再分配機能が十分でない要因の一つに税制、中でも所得税の再分配機能が小さいことが挙げられる。累進税率の引下げ、数次にわたる所得税の減税、高所得者ほど有利になる所得控除方式の採用がその原因である。

わが国が主要国の中で貧困層が多い一因が、所得税の累進度の低さと低所得者に対する支援措置の不十分さにあるとすれば、貧困・格差対策として所得税として第一に行うべきことは、累進度の引き上げである。所得控除から税額控除への切り替えは、給付付き税額控除導入の前提条件でもあるほか、貧困層の負担を過重にしている要因の一つである国民健康保険及び国民年金の保険料の応益負担を応能負担に切り替えるための財源確保のためにも、所得税の増税は不可避である。

②　すでに多くの国で導入されている給付付き税額控除が導入されていないことも、とりわけ課税最低限以下の所得しかない低所得者の租税負担と社会保険料負担を過度に重くする要因になっている。

③　所得二元論に基づく金融所得に対する低率の分離課税が、多くの金融資産を保有する富裕層の所得税負担を軽減していることも格差を拡大する要因になっている。合計所得金額が１億円を超えると適用税率が低下する「１億円の壁」は、放置できない問題である。

④　業種の違いによって課税所得の捕捉に大きな差が生じている。クロヨン（九六四）、あるいはトーゴーサンピン（十五三一）と揶揄される業種間（サラリーマン、自営業者、農林水産業従事者、政治家等）における所得捕捉率の大きな格差の存在は、わが国特有の問題である。以前から指摘されつつ、一向に解消されないまま今日に至っているが、いつまでもこのままでよいわけがない。マイナンバーのフル活用と徴税執行体制の強化で、縮小・解消を図るべきである。

⑤　不動産をはじめ書画・骨董、装飾品に至るまで、すべての資産から生じる所得を適確に捕捉することは、あらゆる手段を駆使しても、現状では制度上あるいは技術的な限界から難しい。このため、あらゆる資産から生じる所得の把握が可能になることを待っていては、いつまでも改革は行えない。所得の捕捉において不完全な部分が残ることはやむを得ないと割り切るしかない。

(2)　所得税の累進度の引上げ

①　所得控除から税額控除への切り替え

①　所得税の累進度を引き上げるためには、累進税率を引き上げる前に、諸外国に比べて種類が多く、金額も大きい所得控除を廃止して、税額控除に切り替える必要がある。それはまた、給付付き税額控除導入のための必須条件でもある。なお、所得控除には、人的控除（基礎控除、配偶者控除・配偶者特別控除、扶養控除、障害者控除、寡婦控除・ひとり親控除、勤労学生控除）と物的控除（社会保険料控除、小規模企業共済等掛金控除、生命保険料控除、地震保険料控除、医療費控除、寄附金控除、雑損控除）があるが、そのすべてを税額控除に切り替えるべきである。その場合、納税者ごとに金額が変動する物的控除については、社会保険料控除は保険料の一定割合を税額とみなすとともに、小規模企業共済等掛金控除以下のものは、例えば控除する金額に上限を設定し、それ以下の金額を税額とみなすこととするなど、税額控除の金額の算定方法をルール化する必要がある。

なおこの点について、政府の「「寄付金付き税額控除」導入の基本方針」及び実務者会議中間とりまとめを見ると、税額控除への切り替えの検討対象としているのは金額が一定の人的控除に限られ、納税者ごとに金額が異なる物的控除は検討対象としていないかのように見受けられる。しかし、納税者ごとに金額が異なるものは対象とならない、あるいはすべきでないと解することに合理的な根拠を見出すことはできない。給付付き税額控除における各国の取扱い事例を見ても、所得に応じて控除又は給付される金額が逓増・定額・逓減す

るものや、所得等に応じて金額が変動するもの、あるいは税額控除とは無関係に給付額が決まるものなど多様であり、対象となる金額は一定でなければならないというルールはない。

また、物的控除が対象にならないとなると、社会保険料を税額控除と給付の対象にできなくなるが、それでは基本方針が掲げる「税・社会保険料の負担軽減」という目的を、どのような手段を通じて実現するのか、全く分からなくなる。

② 社会保障関係の給付は世帯単位で行うことが公平であり、給付付き税額控除の適用も世帯単位で行うべきだが、所得税の課税は個人単位で行うことが公平だと考えるべきである。

③ 共働き世帯に比べて専業主婦を優遇し過ぎであり、女性が就労を調整する要因にもなっているとの批判が強い配偶者控除は、すでに配偶者特別控除が所得の増加に伴い逓減し 207 万円でゼロになるしくみになっているため、女性の就労を阻害する要因にはなっていない。しかし、今や共稼ぎ世帯が片稼ぎ世帯の 2.3 倍に達するなど共稼ぎが一般化している状況に照らし、廃止をめざして段階的に縮小すべきである。

④ 就労を抑制する要因となっている「130 万円の壁」（年収が 130 万円以上になると扶養から外れ、自ら社会保険に加入して保険料を納付しなければならないため、手取り金額が減少する）については、これを解消するには八田達夫名誉教授が提唱する、①新たに加入する公的年金の保険料を日本年金機構が逓減方式で還付する制度を創設するとともに、②健康保険の保険料に見合う金額をやはり逓減方式で夫の雇用先の企業が支給することが考えられる。

⑤ 社会保険料控除が課税最低限以下の所得の人には空振りに終わっていることが、貧困層の中でもとりわけ所得が少ない人の負担を著しく重いものにしている。国民年金、国民健康保険、後期高齢者医療保険及び介護保険の保険料を、所得税を財源とする方式とするか、あるいは保険料を所得比例方式にできれば、事態はほとんど解消する。しかし、それに対する国民の合意が得られなければ、社会保険料そのものを税額に相当するものとみなして給付付き税額控除の対象にするしかない。

⑥ 必要経費を概算で控除するものだとされている「給与所得控除」については、その金額を裏付けるデータが示されておらず、実態とあまりにもかけ離れているほか、所得に応じて増加することに合理的な根拠を見出すことは難しい。そのため、その裏には雇用先の企業に100％所得を捕捉されているサラリーマンを救済する意図が織り込まれているのではないかとのうがった見方もある。しかしその点は、すでに述べたように、ほかの業種の所得捕捉率の引上げで対処すべきであり、それをしないで便法で済ませることは適当でない。

給与所得控除は、その金額を実態に即したものに大幅に縮小して必要経費の概算控除としての性格をなくしたうえで、税額控除に切り替えることによって、給付付き税額控除導入

の目的の一つとされている就業促進策としてその対象とすべきである。

同様に所得控除に含まれないとされている「公的年金等控除」についても、現役世代に比べて年金受給者を優遇し過ぎだとの批判が強い金額を大幅に引き下げたうえで、税額控除に切り替えるべきである。

② 累進税率の引上げ

① 現在の所得税率の最高税率 45%を引き上げることは、諸外国の税率との兼ね合い（バランス）を考えると、かなり難しいのではないかと考えられる。

② しかし、保険料の中で応益負担の要素が大きなウェイトを占めているために、ことのほか低所得者にとって負担が重い現行の国民年金、国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療保険の保険料の負担を軽減するには、これらの保険料の応益負担を廃止して、所得税を財源とする方式とすることが望ましい。

③ それが難しい場合には、所得比例の保険料体系にすることも考えられないではない。しかし、国民年金や国民健康保険は国民皆保険を実現するために、職域保険である厚生年金や組合健保及び協会けんぽに加入できない自営業者や農業従事者等を受け入れる仕組みとして、戦後市町村を保険者とする強制加入の保険として発足した（国民健康保険は当初任意加入の組合から始まった）いきさつから、発足当初から加入者の多くが負担能力の乏しい人で構成されていたうえに、特に近年は自営業者や農業従事者等の割合が低下しているほか、所得水準が低い非正規雇用労働者や、高齢化の進行に伴い第一線をリタイアした無業者の割合が大きくなっていることから、所得比例方式の保険料体系では収支を償うだけの保険料の負担を求めることが現実には難しい状況にある。

このため、応能負担に切り替えるには、事実上所得税あるいは住民税を財源とする以外にないのではないかと考えられる。その場合、所得控除を税額控除に切り替えることによって、新たに必要とされる税額控除の見返りとしての給付を賄う財源を確保して、なおほかの用途に充当できるだけの税収を確保できるのであればよいが、それだけでは無理だとすれば、残された所得税の増税手法としては累進税率を再び引き上げるしかないのではないか。なお、財源としては消費税も考えられるが、消費税は逆進的であることをどう考えるかという問題がある。

(3) 株式譲渡益に対する課税の強化

所得金額が１億円を超えると適用税率が低下するいわゆる「１億円の壁」（対象者は納税者の約 0.3%）は、貧困・格差対策上放置できない問題である。所得が１億円を超えると適用税率が下がるのは、株式譲渡益や長期保有不動産譲渡益等については 15.315%の低率で

分離課税されるからである。

株式譲渡益をほかの所得と合算して総合課税にすると、逃げ足が速い株式投資の海外への流出が懸念されるため、できることから始める趣旨で昨年から「ミニマムタックス」が実施された。それは、基準所得金額から特別控除額を差し引いたものに税率を乗じ、それが通常の税額を上回る場合には上回る額を追加納税するものである。最初の 2 年間は、特別控除額 3.3 億円、税率 22.5%でスタートしたが、来年からは特別控除額は 1.65 億円に半減され、税率は 30%に引き上げられることになっている。その結果、追加納税が課される場合は、合計所得額が約 10 億円から約 3.3 億円に引き下げられることになるが、主要国の課税水準と比較してもまだ課税対象及び税率とも十分だとは言えない。租税負担の不公平を是正するためには、引き続き特別控除額の引下げと税率の引上げを行う必要がある。

(4) 給付付き税額控除制度の導入

① 政府の基本方針で示された「給付付き税額控除」の制度の骨格に対する懸念

① すでに多くの国で導入されているにもかかわらず、わが国では未だ「給付付き税額控除」（税額控除額が納税額を上回る場合、控除し切れなかった差額が給付される仕組み）が導入されていない。しかしそれが、貧困層とりわけ課税最低限以下の所得しかない人の生活を厳しいものにしている。所得が多い人は与えられた所得控除を満額使い切ることができるのに対して、課税最低限以下の所得しかない人は、所得が少ないためにせっかく与えられた所得控除を実行できず、支援措置が空振りに終わっていることの不公平さと、その結果として低所得者の中でもとりわけ所得の少ない人に対する支援措置が手薄になっていることを解消するため、所得控除を税額控除に切り替えたうえで、納税額から控除し切れない部分は、それに見合う額の現金を支給する必要がある。低所得者に対する一般的なセーフティネットとして、給付付き税額控除制度を導入することが急務である（貧困は税金や社会保険料の負担の調整だけでは解消できない。低所得層に現金を給付しなければ、貧困をなくすことはできない）。

② アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、イギリス、フランス、スペイン、ベルギー、オランダ、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、アイルランド、韓国など、すでに多くの国で導入されているにもかかわらず、わが国では導入に向けた本格的な動きがみられなかったのはなぜか。その理由、原因はいろいろあるにしても、要するに貧困者に対する人々の思いやりが薄く、そのような国民の意識を反映して、政府・与党にもあまりにも惨めな状況に置かれている人々に支援の手を差し伸べようとする熱意が欠けていたことに尽きるのではないか。

③ 幸い昨年 11 月、給付付き税額控除制度導入に向けて検討を行う旨の高市総理の意思表

明を受けて、自民、日本維新の会、国民民主、チーム未来の間で検討が行われ、去る７月、当面給付に限って令和 11 年度から導入し、税額控除を含む本格的な給付付き税額控除の導入は将来の検討課題とすることで合意を見た。併せて、来年度から先行実施として飲食料品に係る消費税の１％相当分の範囲内で給付する措置として「就業者負担軽減支援金」が給付されることになった。

ようやくわが国でも給付付き税額控除導入の端緒が開かれたことは一歩前進である。しかしそれが、果たして貧困の解消、格差の是正に有効な仕組みとして結実するのか、「基本方針」を見る限り、その前途は暗いと言わざるを得ない。

④　政府が本年８月５日閣議決定した「「給付付き税額控除」の制度導入の基本方針」によると、制度導入の目的は、①税・社会保険料負担の軽減と、②「所得に連動したきめ細かな給付」にあるとされており、それを具現化するため、①就労インセンティブの向上、年収の壁への効果的な対応を行うこととし、②一定の勤労性の所得、一定の税・社会保険料負担がある者を対象に、③所得に応じた給付額を給付するとしている。一方、④非課税ライン以下の所得把握には執行上の課題があり、所得に応じて給付すると誤差が生じるおそれがあるため、定額で給付するとしている。

⑤　しかし、①の税・社会保険料負担の軽減については、どのような措置を講じるのか、その方向さえ触れられておらず、導入の前提となる税額控除への切り替えについては一言の言及もない。そのうえ一定の税・社会保険料負担がある者に限り所得に応じた給付を行い、非課税ライン以下の所得層については、その所得の把握には執行上の課題があるため定額で給付するとしていることをみると、政府の本音は貧困・格差対策として同制度を導入することよりも、むしろ就労促進策として実施することにあると考えざるをえない。

また先行実施される「就業者負担軽減支援金」の名称及びその内容を見ても、政府の意図は、主としてアメリカやイギリスが導入している就労促進を目的とした制度が念頭にあり、貧困・格差対策としての手段として位置づけようとする意思が、少なくとも現時点では伝わってこない。

⑥　特に問題なのは、基本方針が令和 11 年度からの本格実施後も新たな給付のために必要となる財源について、恒久財源が必要だと言いつつ、増税については一言も触れることがなく、消費税１％に見合う先行実施のための財源確保策と同様、歳入・歳出の見直しを通じて確保するとしていることである。2 年間の暫定措置ならともかく、どうしてそれが恒久財源だと言えるのか。歳入・歳出を見直すことによって未来永劫財源を生み出し続けることができる、とは到底思えない。

もし基本方針が言うように、歳入・歳出の見直しでいつまでも財源を確保し続けることができるとすれば、その額は極めて限られたものになるのではないか。それは、先行実施の飲

食料品に係る消費税１％相当額、すなわち国と地方を合わせて 8,500 億円程度の小規模なものにとどまらざるを得ないのではないか。

そうだとすると、給付付き税額控除の導入などと、いかにも革新的な制度を導入するかのような思わせぶりな表題を掲げているが、その実態は、就労促進と就労阻害要因除去のために若干の給付を行うに過ぎないことを、いみじくも自ら暴露しているようなものではないか。

⑦　そもそも給付付き税額控除を導入するためには、今ある所得控除を税額控除に切り替えることが大前提のはずである。税額控除がないところに給付付き「税額控除」を導入することなどありえない。しかし、その点について基本方針は、「人的控除のあり方の見直しを含む所得税の抜本的な改革について、着実に検討を進める」と述べるだけで、基本方針と言いつつ、最も肝心な点について、その方向さえ示そうとしていない。所得控除のうち社会保険料を含む物的控除については、ひとことの言及すらない。これでは、政府にはそもそも本気で給付付き税額控除を導入する意思などないと受け取られても仕方がないのではないか。

⑧　さらに基本方針が述べている「給付付き税額控除が社会保障を取り巻く全ての政策課題を解決するものではない」ことはそのとおりであるとしても、基本方針が取り上げている財務省や厚生労働省等が所管する事項、例えば、①個人所得課税における人的控除の見直し、②金融所得、預金の利子所得、資産保有状況の把握、③社会保障・雇用制度の見直しなどについては、もっぱら当該府省任せにしているだけで、まるで傍観者の立場に立っているかのようである。自ら積極的に働きかけて給付付き税額控除ができる限り望ましい形でスムーズに導入できるように、環境や条件を整えようという意思がまったく伝わってこない。これでは何のために社会保障国民会議と全世代型社会保障構築本部を設置しているのか、その意味がないに等しいのではないか。

⑨　いま私たちが取り組むべき最大の課題は、生活保護受給者と同程度あるいはそれ以下の所得しかないにもかかわらず生活保護から排除されている約 460 万人、そして所得が貧困ラインの 138 万円以下しかない約 1,900 万人に及ぶ貧困層を、如何にして貧困状態から抜け出させることができるかということである。それに対してこれまで所得税が課税最低限以下の所得しかない低所得者に対して何の支援の手も差し伸べてこなかったことを反省して、新たに控除し切れなかった税額控除を給付しようというのが給付付き税額控除だとすると、先行実施する就業者負担軽減支援金はいささかポイントがずれているのではないか。

果たしてこれで社会の中に埋もれて誰に文句を言うわけでもなく、一人つましく耐え忍んでギリギリの日々を送っている母子世帯や高齢の単身女性をはじめ、生活保護からも排除されている多くの貧困者がどこまで救済されることになるのか。せっかく高市総理の意思表明を受けて与野党一体で本格的に検討することになったのだから、本格実施の制度設

計に当たっては、問題のポイントを外さず、貧困の解消、格差の縮小につながる案を、高市総理のリーダーシップによって是非とも導き出してほしいものである。

②　給付付き税額控除がカバーする範囲

①　給付付き税額控除をどの範囲で実施するかは、第一に同制度の導入目的如何にかかっている。導入済みの諸外国の例を見ると、次のような目的のために実施されており、その内容は多様である。

(a)　人々の就労意欲を高めるため、所得が増えるにつれて手取り額が増えるように給付額を増額し、一定金額に達すると逓減してゼロになるように調整する。

なお、就業・就労を促すためには、給付付き税額控除の適用条件として職業教育や職業訓練を義務化し、一定時間数以上就業・就労することを前提とする必要がある。ただし、働く意思があり実際に働ける人はそれでよいが、高齢者や心身に障害を抱えている人や病気療養中の人など、働きたくても働けない人については、個別審査を通じてやむをえない事情で働けないことが認められた場合には、就業・就労を免除する必要がある。

(b)　低所得者に過剰な負担を課す要因になっている国民年金や国民健康保険などの社会保険料を軽減するため、控除し切れない社会保険料を現金交付する。

(c)　子どもに対する手当など社会保障給付の一部を給付する。

各種の社会保障給付については、給付に際して厳格な資格審査を必要とする生活保護費のようなものを除き、せいぜい所得や外形要件だけで対象者を限定するものは、最終的には全て税額控除に統合して、一括して給付することが行政の効率化、簡素化を図るうえで適当である。

(d)　消費税の逆進性を解消するため、消費税額を還付する。

消費税の逆進性を緩和するため、現在の軽減税率を廃止して、カナダのように所得に応じて消費税の一定額を控除するか、あるいは韓国のようにマイナンバーを通じて実際の消費税額を把握し、それをベースに所得に応じてその一定額を控除することが考えられる。消費税の徴収率を高めるためには、韓国の方式の方が優れている。

②　最終的には同控除に統合することが適当でないものを除き、できる限り統合して一元化することが適当である。しかし、まずは(a)と(b)から実施し、(c)と(d)は今後実施に必要な環境・条件が整えば、改めて同控除に取り込むことにするのが適当である。

その場合、(a)と(b)を実施するだけでも、実施に際して予め整備すべき事項が多く、関係府省をはじめ関係団体との意見調整や、技術的な問題の解決、及び執行体制の確立などに相

当の時間とエネルギーを注ぐ必要があると思われる。しかし、とりあえず給付だけでスタートして、控除はいずれ時機を見て実施するなどと鷹揚に構えていたのでは、いつまで経っても本格的な実施に踏み込めないおそれが強い。社会保障国民会議及び全世代型社会保障構築本部が総理の下で一丸となって、必死の思いで精力的に取り組まない限り、本格的な実施にたどり着くことは難しいのではないか。基本方針の文面からは、関係者にそのような気概や意気込みがあるようには見受けられないことは残念である。

なお、技術的な理由で、あるいは性格的に給付付き税額控除に統合することが適当でないものは、各々の制度を存続させたうえで、貧困・格差対策を強化・拡充するために必要な改革を行う必要があることは言うまでもない。

③　給付付き税額控除の本格実施に向けて直ちに着手すべき事項

①　社会保障国民会議及び全世代型社会保障構築本部は関係府省所管の事項に対する傍観者の立場を止め、給付付き税額控除の導入は自らが主体的に動かない限り実現しないことを自覚して、政府の関係部局を統括し、精力的に調整しながら、その導入に向けて必要とされる環境・条件の整備、実施体制の構築、所要恒久財源の確保、国民との合意形成に向けて主導的な役割を果たすべきである。国民会議と本部の行動なくして給付付き税額控除の実現はありえない、ことを悟るべきである。その実現は、一に国民会議と本部の双肩にかかっていると言ってもよく、その責任は重大である。

②　環境・条件の整備として第一に取り組むべきことは、それなくして給付付き税額控除は成立しない必須の条件である、所得控除等から税額控除への切り替え作業に直ちに取り組む必要がある。肝心の前提条件の整備を所管府省任せにすることなど、自らの責任放棄も甚だしいと言わざるを得ない。

③　課税最低限以下の所得しかない者の情報をはじめ、国税当局が把握していない、給付付き税額控除の実施に必要な各種の情報については、所管府省との間で協議・調整を行い所管府省から提供されるようにする必要がある。その際、現在の情報では不備な点があればそれを追加し、あるいは正確さに欠ける点があればそれを是正する方策を講じる、ことを含めて協議する必要がある。

④　給付付き税額控除の導入によって新たに調整する必要が生じる事項については、貧困・格差対策を講じるうえでどのような仕組みにすることが最適か、という観点から調整を行うべきことは言うまでもない。

⑤　給付付き税額控除の規模をどの程度のものとするのかについては、所要財源が確保できる範囲で済ませようとするのではなく、わが国の貧困を解消し、格差を縮小するために給付

付き税額控除が果たすべき役割からその規模を導くべきである。私たちとしては、貧困ライン以下の所得しかない約 1.900 万人の人々、とりわけその中に含まれる生活保護受給者と同等もしくはそれ以下の所得しかないにもかかわらず生活保護から排除されている約 460 万人の人々を救済することを目標とすべきであると考えている。

そのうえで、ほかの制度による貧困・格差対策に必要とされる財源と併せて恒久財源を確保するとすれば、所得控除を税額控除に切り替えて所得税の累進度を強化することと併せて所得税の累進税率を引き上げるとともに、消費税の税率を EU 諸国並みの水準に引き上げることが必要ではないかと考えている。

「貧困・格差対策と所得税」検討会メンバー

	工藤 裕子	中央大学法学部教授
	神野 直彦	東京大学名誉教授
	橋本 昌	前茨城県知事
	原田 豊彦	元日本放送協会理事
	増原 義剛	元衆議院議員
	松本 博	(株)松本代表取締役
(座長)	森元 恒雄	元参議院議員
	渡壁 誠	国際観光ビジネス協会理事長