

第108回大会シンポジウム  
近時の所得税等をめぐる法的諸問題—— 解釈論と立法論の両面から ——

## 扶養控除のあり方

—— 子育て世帯に焦点をあてて ——

野口 浩

(琉球大学観光産業科学部教授)

### 目次

- |                 |                       |
|-----------------|-----------------------|
| I はじめに          | 2 近年における所得再分配強化       |
| II 扶養控除の意義      | V 扶養控除のあるべき姿          |
| 1 学説            | 1 児童手当と扶養控除の関係        |
| 2 判例            | 2 米国の扶養控除制度           |
| III 課税最低限と最低生活費 | 3 扶養控除と配偶者控除の制度趣旨の相違点 |
| 1 課税最低限の意義      | 4 所得控除方式に対する批判        |
| 2 最低生活費         | 5 所得控除方式の妥当性          |
| IV 所得格差と所得再分配   | 6 扶養控除の金額および対象        |
| 1 ジニ係数          | VI むすび                |

### I はじめに

わが国にとって少子化は喫緊の問題であり、少子化を食い止めるための子育て支援の充実が重要な課題となっている。平成29年11月17日に行われた第195回国会における安倍総理大臣の所信表明演説においても、「再来年10月に引上げが予定される消費税の使い道を見直し、子育て世代、子どもたちに大胆に投資していく」と述べられ、子育て支援の重要性が強調されている。

国立社会保障・人口問題研究所の調査によると、夫婦の予定子ども数が理想子ども数を下回る理由として、「子育てや教育にお金がかかりすぎる」が56.3%で最も多く、子育てに対する負担の大きさが指摘されている<sup>(1)</sup>。また、内閣府が実施したインターネット調査においては、希望どおり3人以上の子供を持つようになるとする支援・環境は、「3人以上の子供がいる世帯の税負担軽減」とする回答が88.1%と最も高くなっている<sup>(2)</sup>。

わが国においては、扶養控除制度が子育て

(1) 国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査(結婚と出産に関する全国調査)」(2017年3月) [http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/doukou15\_gaiyo.asp : 2018年2月12日最終確認]。

(2) 内閣府「平成26年度少子化社会対策の大綱に関するインターネット調査報告書」(2015年3月)第2章Ⅲ 多子世帯支援についての分析 [http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/h26/taiko/pdf/2-3.pdf : 2018年2月12日最終確認]。

世帯に対する税制上の支援として機能している。納税者と生計を一にする親族で年間の合計所得金額が38万円以下の者を扶養親族といい（所得税法2条1項34号）、扶養親族のうち16歳以上の者を控除対象扶養親族という（所得税法2条1項34号の2）。控除対象扶養親族がいる場合には、1人あたり原則として38万円の扶養控除の適用を受けることができる（所得税法84条）。そして、扶養控除は所得控除方式により総所得金額、退職所得金額または山林所得金額から控除する（所得税法21条1項3号）。

ところが、平成28年11月の政府税制調査会において、「現在の人的控除等で採用されている所得控除方式は高所得者ほど税負担の軽減額が大きいことを踏まえ、所得再分配機能を回復する観点から、そのあり方について見直しを行う必要がある」と述べられている<sup>(3)</sup>。また、いわゆるアベノミクスは、所得格差の拡大を引き起こしており<sup>(4)</sup>、わが国の税と社会保障の所得再分配はうまく機能していないとする指摘があり<sup>(5)</sup>、所得再分配機能を強化するために、現行の所得控除を可能な限り税額控除へ、さらに進めて給付付き税額控除<sup>(6)</sup>にすべきであるとする見解も主張されている<sup>(7)</sup>。

そこで本稿においては、扶養控除は現行制度の所得控除方式が妥当な控除方式なのか、それとも、税額控除方式もしくは給付付き税額控除方式にすべきなのかということを検討する。また、控除の金額についても若干の検討を加える。すなわち、本稿は扶養控除のあり方について考察を行うものであるが、現在のわが国における子育て支援の重要性に鑑みて、子育て世帯に焦点をあてて検討を行う。よって、本稿は社会人になるまでの扶養親族に係る扶養控除を考察の対象とする。考察を行うにあたっては、財政学、社会保障法、および米国の制度から示唆を得ることとする。

## II 扶養控除の意義

### 1 学説

所得控除のうち、基礎控除（所得税法86条）、配偶者控除（同法83条）、および扶養控除が最低生活費を保障するものであるとされており<sup>(8)</sup>、扶養控除は、扶養義務のある家族の最低限度の生活のための所得は担税力をもたないという考え方にに基づき<sup>(9)</sup>、自己と生計を一にする一定の所得金額以下の親族を有する場合に、その人数等に応じて納税者の担税力調

(3) 政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告（案）」（2016年11月）〔[http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2016/\\_icsFiles/afiefieldfile/2016/11/14/28zen8kai3.pdf](http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2016/_icsFiles/afiefieldfile/2016/11/14/28zen8kai3.pdf)：2018年2月12日最終確認〕。

(4) 森信茂樹『税と社会保障でニッポンをどう再生するか』（日本実業出版社・2017年）19頁。

(5) 森信・同上書23頁。

(6) 給付付き税額控除とは、所得税法における一定の政策を達成するため税額控除を設けるとともに、当該税額控除による税額軽減効果を十分に享受できない低所得者に対しては税額控除できない分を

給付する制度であると説明されている。吉村典久「給付付き税額控除と所得控除」税研145号（2009年）50頁。

(7) 八塩裕之「所得税・住民税改革—所得控除縮小と給付付き税額控除導入で役割分担の明確化を—」租税研究795号（2016年）64頁、森信・前掲注(4)161～162頁〔佐藤主光・森信茂樹対談〕。

(8) 水野忠恒『租税法（第5版）』（有斐閣・2011年）284頁。

(9) 岡村忠生＝渡辺徹也＝高橋祐介『ベーシック税法（第7版）』（有斐閣・2013年）82頁〔岡村忠生執筆〕。

整を行う趣旨で設けられていると説明されている<sup>(10)</sup>。

扶養控除は人的控除の1つとされているが<sup>(11)</sup>、実定法上において人的控除を定義した規定は存在しない。講学上において、人的控除とは、納税者がある経費を実際に支出したか否かに関係なく、一定の所得に達せず担税力のない人に対する課税を免除し、最低限度の生活水準を保障するために、定まった額の控除を認めるものと定義されている<sup>(12)</sup>。金子教授は、人的控除は、所得のうち本人およびその家族の最低限度の生活を維持するのに必要な部分は担税力をもたないという理由に基づくものであって、憲法25条の生存権の保障の租税法における現れであるとする<sup>(13)</sup>。谷口教授は、扶養控除を所得控除方式として、それを最低生活費非課税の原則に適合的な方式と捉えることは正当な考え方であると述べている<sup>(14)</sup>。

## 2 判例

判例は、扶養控除の意義について、「納税義務者の個人的事情を斟酌して、できるだけ税負担をその負担能力に合致させようという趣旨にでているものと解せられる。納税義務者が所得を同じくする場合には、扶養家族のない者とこれのある者、又は扶養家族の少ない者と多い者とは、それぞれの担税力に差異

があるからである」としている<sup>(15)</sup>。

また、他の判例は、「扶養控除は基礎控除、配偶者控除とともに人的控除と呼ばれるが、一般的な人的控除制度の制定の趣旨は、最低生活費、基準生計費ないしは標準生計費に対応する部分を課税外におき、担税力のない者には、課税最低限を設定することによって納税義務を免除しようとするところにある。すなわち、扶養控除についていえば、納税者の家族に扶養される親族がいる場合、その者の最低生計費、基準生計費ないし標準生計費に対応する部分を扶養に必要な費用として担税力を認めず、当該納税者に対する課税の対象外におこうとするものである」と述べている<sup>(16)</sup>。

扶養控除の意義に関する通説および判例ともに、扶養控除は扶養に必要な費用は課税の対象外とするために設けられているとしている。

## III 課税最低限と最低生活費

### 1 課税最低限の意義

課税最低限とは、所得のうちそこまでは課税されない金額という意味である<sup>(17)</sup>。昭和40年12月政府税制調査会答申は、課税最低限の意義を「国民生活水準からみて通常必要とされる生計費に対応する部分を課税外におくこと」

(10) 武田昌輔監修『DHCコンメンタール所得税法』4928頁。

(11) 畠山武道『租税法(改訂版)』(青林書院・1985年)126頁。

(12) 畠山・同上書118頁。

(13) 金子宏『租税法(第22版)』(弘文堂・2017年)200頁。金子教授は、人的控除として、基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、および扶養控除を挙げている。

(14) 谷口勢津夫「基礎的人的控除の今後のあり方」

税研136号(2007年)24頁。

(15) 大阪地判昭和36年9月19日行集12巻9号1801頁。

(16) 大阪高判昭和56年6月26日行集32巻6号949頁。

大阪地判昭和55年9月17日行集31巻9号1838頁、東京地判昭和62年12月16日判例時報1268号22頁、および大阪地判平成11年11月24日税務訴訟資料245号341頁においても同様の趣旨が述べられている。

(17) 金子・前掲注(13)205頁。

としている<sup>18)</sup>。

課税最低限の内容については、所得税法28条が定める給与所得控除額や同法74条が規定する社会保険料控除額を課税最低限に含めるか否かという議論の対立が存在するが、清永教授は、「課税最低限の語は、通常、給与所得について、基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除、社会保険料控除のほか、給与所得控除を加えた金額で示される」としている<sup>19)</sup>。また、増井教授も、所得税の課税最低限は、納税義務者の大半が給与所得者であるため、給与所得を稼得する世帯が念頭に置かれており、その水準以下では課税されず、そ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のことであるとする<sup>20)</sup>。また、その内容は清永教授が掲げたものと同じものを挙げており、両教授とも、扶養控除は課税最低限の内容の1つと捉えている。

課税最低限は、国民の最低生活費に所得税が食い込むのを防止するに足るものでなければならぬから、なんらかの方法で国民の最低生活費を客観的に算定し、それをもとに課税最低限を決定するのが理想的な方法といえ

る<sup>21)</sup>。仮に、その算定が難しいようであれば、課税が侵してはならない最低生活費<sup>22)</sup>としては生活保護基準額を用いるべきであるとする見解が存在する<sup>23)</sup>。その理由は、生活保護基準は生存権を具体化するために資産、能力その他あらゆるものを最低生活の維持のために活用し、さらに民法上の扶養義務や他の法政策を優先して活用し、それでもなお最低生活が営めないときにはじめて保護を行う最低生活の水準を定めているものだからであると説明されている<sup>24)</sup>。

## 2 最低生活費

生活保護は、厚生労働大臣の定める保護基準によって、最低生活費を計算し、これとその者の収入等とを比較して、その者の収入だけでは最低生活費に満たないときにはじめてその扶助が行われるものである<sup>25)</sup>。生活保護法は次の8種類の扶助を定めている。生活扶助（生活保護法12条、30条、および31条）、教育扶助（同法13条、32条）、住宅扶助（同法14条、33条）、医療扶助（同法15条、34条）、介護扶助（同法15条の2、34条の2）、出産扶助

18) 政府税制調査会「昭和41年度の税制改正に関する答申及びその審議の内容と経過の説明」(1965年12月) 37頁 [http://www.soken.or.jp/p\_document/zeiseishousakai\_pdf/s\_s4012\_s41zeiseikaisei.pdf : 2018年2月12日最終確認]。

19) 清永敬次『税法(新装版)』(ミネルヴァ書房・2013年) 114頁。

20) 増井良啓『租税法入門』(有斐閣・2014年) 98頁。いわゆる総評サラリーマン訴訟の下級審においても、給与所得者の課税最低限に給与所得控除を含めて考えるのは妥当であるとしている。東京地判昭和55年3月26日行集31巻3号673頁。

21) 畠山・前掲注(11)129頁。

22) 課税がどのようにして最低生活費に及びうるかという点を、所得税、消費税、および国民健康保

険の観点から考察したものとして、高橋祐介「貧困と税法(1)および(2・完)―最低生活費保障の観点から―」民商法雑誌142巻2号(2010年)139頁、142巻3号(2010年)259頁参照。

23) 金子宏「所得税制の構造改革―少子・高齢化社会と各種控除の見直し―」『租税法理論の形成と解明(上巻)』(2010年)582頁、三木義一「課税最低限と社会給付の統一―注目されるドイツ憲法裁判所違憲判決―」税48巻3号(1993年)6頁。

24) 佐々木潤子「所得税法における課税最低限と最低生活費(一)―アメリカ連邦個人所得税法における展開―」民商法雑誌117巻1号(1997年)47~48頁。

25) 生活保護制度研究会編『生活保護のてびき平成29年度版』(第一法規・2017年)20~21頁。

(同法16条)、生業扶助(同法17条)、および葬祭扶助(同法18条)である。

日本公認会計士協会租税政策検討専門部会長である高田正昭氏は、これらの8つの扶助のうち経常的な生活保護の扶助は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、および医療扶助と捉えて、夫婦と子ども2人(1人は大学生、他の1人は中学生)の世帯(ケース1)であれば、生活扶助費が年額223.2万円、教育扶助費が年額18万円、大阪市における住宅扶助費が年額66万円、および医療扶助費が年額110万円であるため、その合計額は年額417.2万円になると試算している<sup>26)</sup>。ケース1を給与所得者の世帯と仮定すると、財務省の試算によれば、基礎控除38万円、配偶者控除38万円、扶養控除63万円、社会保険料控除42.8万円、および給与所得控除103.6万円となり、所得税の課税最低限はこれらの合計額285.4万円になる<sup>27)</sup>。

また、生活保護制度研究会の平成29年度版の資料によると、埼玉県熊谷市の夫婦と子ども2人(1人は小学生、他の1人は4歳)の世帯(ケース2)であれば、生活扶助費が年額193.5万円、教育扶助費が年額5.8万円、住宅扶助費が年額15.6万円、および児童養育加算が年額24万円であるため、その合計額は年額238.9万円になるとされている<sup>28)</sup>。ケース2を

給与所得者の世帯と仮定すると、基礎控除38万円、配偶者控除38万円、社会保険料控除35万円、および給与所得控除90万円となり、所得税の課税最低限はこれらの合計額201万円になる<sup>29)</sup>。

ケース1および2においては、最低生活費(生活保護基準額)は課税最低限を上回る結果となっている<sup>30)</sup>。仮に、ケース2において、子ども2人のうち1人が高校生、他の1人が4歳だとすると(ケース3)、生活保護法に基づく扶助額の合計は、児童養育加算が24万円から12万円に減るため226.9万円となる。一方、その場合の所得税の課税最低限は、基礎控除38万円、配偶者控除38万円、扶養控除38万円、社会保険料控除34万円、および給与所得控除86万円となり、合計額は234万円となる。ケース3は、所得税の課税最低限が最低生活費を超えているが、扶養控除が所得控除方式ではなく税額控除方式であった場合は、最低生活費に課税が及ぶことになる。

平成14年時点における最低生活費と課税最低限の金額を比較して、これ以上の課税最低限の引き下げは憲法違反となるであろうとする見解が存在している<sup>31)</sup>。金子教授は、課税最低限が生活保護費よりも大きく下回っていることは、直ちに不合理な差別として憲法違反

26) 高田正昭「個人所得課税における課税最低限について」租税研究781号(2014年)102~103頁。医療扶助は現物給付の形を採っており、医療機関に直接支払われる金額である。この金額は平成18年度の厚生労働省の資料を基に計算したとされているが、生活扶助、教育扶助、および住宅扶助の金額は平成24年度の基準で試算されていると思われる。

27) 財務省「所得税の課税最低限の内訳及び算出方法」[[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/income/043.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/043.htm) : 2018年2月12日最終

確認]。

28) 生活保護制度研究会・前掲注25)68頁。

29) 前掲注27)に掲げた「所得税の課税最低限の内訳及び算出方法」参照。

30) ケース1および2を事業所得者の世帯と仮定すると、課税最低限を構成する金額から給与所得控除が外れるため、最低生活費と課税最低限の乖離はより大きくなる。

31) 伊藤嘉規「社会扶助と税の一致」富山経済論集49巻1号(2003年)62頁。

になるとは考えないが、立法論としては、基礎的的人的控除の引き上げが必要であろうと述べている<sup>32)</sup>。生活保護法に基づく扶助額が憲法25条にいう「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するための金額として妥当なものであるならば、課税最低限の金額が最低生活費（生活保護法に基づく扶助額）を下回らないようにするために、課税最低限の金額を構成する扶養控除は所得控除方式を維持すべきであろう<sup>33)</sup>。

また、上記のケース1では中学生1人が、ケース2では子ども2人が、そしてケース3では4歳の子どもが、現行法においては扶養控除を受けることができない。仮に、ケース1および2の子どもたち全員が扶養控除を受けることができるとすれば、課税最低限の金額を最低生活費（生活保護法に基づく扶助額）に近づけることができる。平成22年度の税制改正において、子ども手当の創設とあいまって、年齢16歳未満の年少扶養親族に係る扶養控除が廃止されたが、最低生活費に課税が及ばないようにするために、その制度を復活させるべきであると考えられる。

#### IV 所得格差と所得再分配

##### 1 ジニ係数

所得再分配調査は、ジニ係数を用いて、社

会保障制度における給付と負担、租税制度における負担が所得の分配にどのような影響を与えているかを明らかにし、社会保障施策の浸透状況、影響度を調査し、今後における施策立案の基礎資料を得ることを目的としている<sup>34)</sup>。その報告書である所得再分配調査報告書は、厚生労働省政策統括官（総合政策担当）から3年に1度の周期で公表されている。所得再分配調査の対象は、平成26年においては国民生活基礎調査の準備調査により設定された単位区から無作為に抽出した500単位区内の全ての世帯及び世帯員について行い、4,826世帯からの回答を集計している<sup>35)</sup>。

ジニ係数とは、所得格差の指標として最もよく用いられるもので、不平等尺度とも言われている<sup>36)</sup>。ジニ係数を求めるためには、ローレンツ曲線を描くことが必要である。ローレンツ曲線を描くためには、まず、横軸に低所得者層から高所得者層に世帯数を累積させて、世帯数累積比（%）を示す。次に、縦軸に所得額を累積させて、所得額累積比（%）を示す（図1参照）。そして、横軸と縦軸の交差する点を結ぶことにより描かれた曲線をローレンツ曲線という。仮に、全世界帯の所得が同一であれば、ローレンツ曲線は原点を通る傾斜45度の直線に一致する。この直線は社会全体の所得が均等に配分されている状態を意味し、

32) 金子宏「総説—所得税における所得控除の研究—」日税研論集52号（2003年）7頁。

33) 基礎控除をはじめとする人的控除額が、生活保護法に基づく生活保護基準額を下回っていることが憲法25条に違反しているとして争った事件が存在する（東京地判昭和61年11月27日行集37巻10・11号1382頁）。この事件においては、原告の所得が生活保護基準額を大幅に上回っていたために、生活保護基準額と課税最低限の関係については、裁判所において判断がなされなかった。

34) 厚生労働省「平成26年所得再分配調査報告書」1頁 [http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12605000-Seisakutoukatsukan-Seisakuhyoukakanshitsu/h26hou.pdf : 2018年2月12日最終確認]。

35) 同上報告書1～2頁。

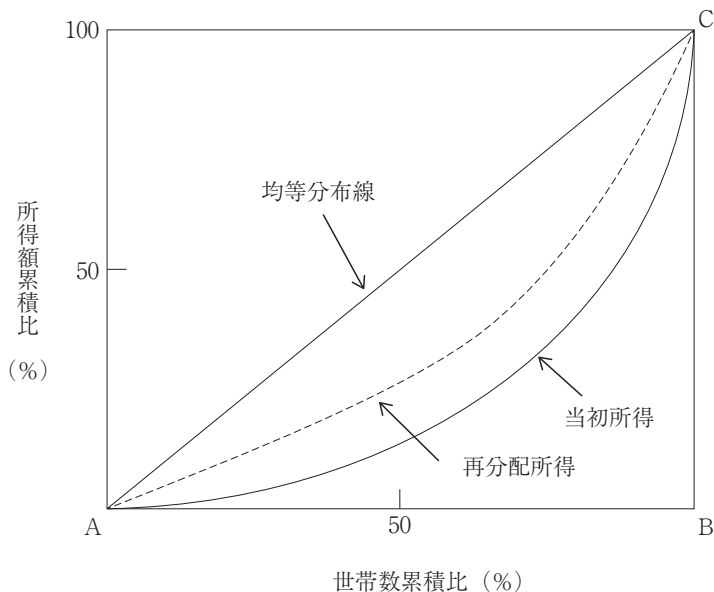
36) 橋本徹・山本栄一・林宣嗣・中井英雄・高林喜久生『基本財政学（第4版）』（有斐閣・2002年）13頁参照。

これを均等分布線という。また、仮に、1世帯が所得を独占し、他の世帯の所得がゼロである完全不均等の場合には、ローレンツ曲線は図1におけるABC線になる。

ジニ係数は、ローレンツ曲線と均等分布線

とで囲まれる弓形の面積を、ABCで囲まれた三角形部分の面積で除して求められた比率をいい、0から1までの値をとる。0に近いほど所得格差が小さく、1に近いほど所得格差が大きいうことになる。

図1



出典：平成26年所得再分配調査報告書5頁

平成26年の調査では当初所得（雇用者所得、事業所得、農耕・畜産所得、財産所得、家内労働所得及び雑収入並びに私的給付の合計額）のジニ係数は0.5704となっており、当初所得に係るジニ係数の変化を時系列で見ると、平成20年の調査が0.5318、平成23年の調査が0.5536と調査を重ねるごとに高くなっており、所得格差が広がっているようにも見える<sup>37)</sup>。ところが、当初所得には公的年金の所得は含まれておらず、その定義は特殊であるため、当初所得のジニ係数で所得の不平等度を議論することについては問題があるとする指摘がある<sup>38)</sup>。高齢化が進んで公的年金のみで生活する

人が増えると、当初所得でみると所得が無い人が増えていくことになるため、当初所得のジニ係数は高い値となる。仮に、当初所得に公的年金を加えた所得でジニ係数を算出するならば、その数値は大きく低下するとされている<sup>39)</sup>。平成26年所得再分配調査報告書も、当初所得のジニ係数上昇の背景には、近年の人口の高齢化による高齢者世帯の増加や、単独世帯の増加など世帯の小規模化といった社会

37) 厚生労働省・前掲注34)6頁。

38) 大竹文雄『日本の不平等』（日本経済新聞社・2005年）8頁。

39) 大竹・同上書9頁。

構造の変化があることに留意する必要があると述べている<sup>(40)</sup>。所得格差の拡大に世間の注目が集まっているが、高齢化が所得格差を広げる要因をともなっており、近年において日本において所得格差が広がっているかということについては短絡的な評価はできないとも言われている<sup>(41)</sup>。

世帯所得の不平等度の変化には、上記のように世帯人員数の分布が変化した影響が含まれる。そこで、世帯人員数の変化の影響を考慮するため、世帯の年間可処分所得を当該世帯の世帯人員数の平方根で割って調整した等価可処分所得を総務省統計局が公表している。その公表された統計数値によると、平成26年における総世帯におけるわが国の等価可処分所得のジニ係数は0.281となっており、平成21年と比べて0.002低下している<sup>(42)</sup>。また、そのジニ係数は、アメリカ、イギリス、イタリア、カナダ、フランス、およびドイツと比べても最も低い値を示している<sup>(43)</sup>。

ただし、世帯員の年齢階級別でみると、等価当初所得（世帯の所得を世帯人員の平方根で除した当初所得）に年金等の社会保障給付を加算した所得のジニ係数は、75歳以上は0.3422となっており、他の年齢層に比べて最も高い数値となっている<sup>(44)</sup>。これは、高齢者の間で所得格差が広がっていることを示すものであり注意を要する<sup>(45)</sup>。また、後述するが、わ

が国の子どもの貧困率は依然として高く、子育て支援の必要性を強く感じる状況にある。

## 2 近年における所得再分配強化

平成26年の所得再分配調査後の所得税制であるが、平成27年分以降については、課税総所得金額4,000万円超の所得には45%の税率が課されることとなった（平成26年分以前は所得税の最高税率は40%であった）。また、平成28年分については、1,200万円以上の給与収入を得た者の給与所得控除額に230万円の上限が設定され、さらに平成29年分については、給与収入1,000万円以上の給与所得控除額に220万円の上限が設けられた。平成30年度税制改正においても、22歳以下の扶養親族が同一生計内にいる者等を除き、給与収入が850万円を超える場合の給与所得控除額の上限が195万円に引き下げられる。また、同税制改正において、公的年金等収入が1,000万円を超える場合、公的年金等控除額は195.5万円が上限とされ、基礎控除については、納税者の所得金額が2,400万円を超えると逡減し、2,500万円超になると消失する仕組みが導入される。さらに、平成30年分以後の配偶者控除について、納税者本人に収入制限が設けられ、納税者本人の合計所得金額が900万円を超える場合には配偶者控除額が逡減し、それが1,000万円を超えると配偶者控除額が消失する（配偶者控

(40) 厚生労働省・前掲注③47頁。

(41) 上村敏之＝足立泰美『税と社会保障負担の経済分析』（日本経済評論社・2015年）133頁。

(42) 総務省「平成26年全国消費実態調査 所得分布等に関する結果」（2016年10月）結果の概要1頁 [http://www.stat.go.jp/data/zensho/2014/kekka.htm : 2018年2月12日最終確認]。

(43) 同上統計資料2頁。

(44) 厚生労働省・前掲注③40頁。

(45) 政府税制調査会第16回総会「経済社会の構造変化についての資料説明」（2015年8月）においても、この点が指摘されている。[http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2015/\_icsFiles/afeldfile/2015/10/05/27zen16kai.pdf : 2018年2月12日最終確認]。



除を受けることができない) こととなった。これらの所得税制の改正により、所得再分配機能は強化されることになる。平成30年度税制改正大綱は、今後も所得再分配機能の回復等の観点から引き続き各種控除の見直しを継続していくと述べている<sup>(46)</sup>。

平成22年度の税制改正において、子ども手当の創設とあいまって、年齢16歳未満の年少扶養親族に係る扶養控除が廃止された。その後、子ども手当は、平成24年6月からの新児童手当制度に引き継がれた。その制度においては、その受給資格者は、監護生計要件を満たす父母等であり、支給対象は、中学校修了までの国内に住所を有する児童とされている(児童手当法4条)。手当の月額、児童1人につき10,000円もしくは15,000円であるが(児童手当法6条)、受給者の扶養親族等の数に応じて所得制限額が設定されており、その額(例えば、扶養親族等が2人いる場合は合計所得金額が706万円)を超える場合は、手当の月額は、児童1人につき5,000円となる(児童手当法5条、児童手当法施行令1条)。しかし、子ども手当が新児童手当制度に引き継がれた後も、年少扶養親族に係る扶養控除は復活していない。したがって、中学生までの子どもがおり、かつ所得制限額を超える所得を得ている世帯は、扶養控除を受けることができずに児童手当は減額されたことになる。

平成22年4月1日より施行された高校授業料無償化に伴い、年齢16歳以上19歳未満の特

定扶養親族に係る扶養控除の上乗せ部分が廃止され、扶養控除の額が63万円から38万円と減額されたが、高校授業料無償化にも所得制限が存在する。所得制限は平成26年度の入学生から始まり、平成29年4月に入学する高校生に対しても行われている。保護者等の市町村民税所得割額が30万4,200円(高校生一人、中学生一人の子供がいる世帯で、合計所得金額が699万円)を超える者は、高校授業料無償化の措置を受けることはできない<sup>(47)</sup>。

平成28年分民間給与実態統計調査によれば、1年を通じて勤務した給与所得者4,869万人の中で、給与収入800万円超の者は8.9%、同収入1,000万円超の者は4.2%しかいない<sup>(48)</sup>。したがって、それらの金額を超える者を富裕層と定義付けて所得再分配のターゲットとすることも可能であろう。しかし、例えば、給与収入1,000万円の者は、本当に富裕層と断言できるのであろうか。その者が多額の住宅ローンなどの借入金を有しているかもしれない。また、その者が複数の子どもを育てていると、多額の養育費と教育費の負担が強いられるため、決して裕福な暮らしをしているとは限らないと考える。

渡辺裕泰教授は、平成24年1月現在における個人所得課税の実効税率の国際比較を行っており、わが国の高所得者は、アメリカ、ドイツ、フランス、およびイギリス並みの個人所得課税の負担率であり、それらの国と比べて負担が低すぎるといえることはないと言

(46) 自由民主党・公明党「平成30年度与党税制改正大綱」(2017年12月)5頁[[https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/136400\\_1.pdf](https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/136400_1.pdf): 2018年2月12日最終確認]。

(47) 高校授業料無償化最新情報2018年[<http://高校授業料無償化.net/seigen/>: 2018年2月12日最終確

認]。

(48) 国税庁「平成28年分民間給与実態統計調査—調査結果報告—」(2017年9月)II.3給与階級別分布[<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/minkan2016/pdf/001.pdf>: 2018年2月12日最終確認]。

ている。また、高所得者の個人所得課税の負担率を所得再分配のみを理由に引き上げるのはあまりにも安易であり、働く意欲、経済の活性化も併せて慎重に検討すべきであるとも述べている<sup>49)</sup>。

平成27年以降において、所得税制の分野において所得再分配が強化されていることは明らかである。平成29年所得再分配調査の結果にそれがどのくらい反映されるかは定かではないが、扶養控除を税額控除にしてまでも所得再分配をさらに強化する必要は無いと考える。

## V 扶養控除のあるべき姿

### 1 児童手当と扶養控除の関係

児童手当と扶養控除は、歳出行為と税制上の手当とが重複しているため、整理する必要があるとする見解が存在する<sup>50)</sup>。また、藤田晴教授も、「児童に関する扶養控除は、社会保障面の児童手当と結合すべきであろう」と述べている<sup>51)</sup>。ここでは、子どもの貧困率、児童

手当制度、および児童手当と扶養控除の関係について考察しながら、これらの見解の妥当性について検討する。

厚生労働省が3年ごとに調査しているものとして、所得再分配調査に加えて国民生活基礎調査というものがある。国民生活基礎調査の中には、各種世帯の所得等の状況という項目があり、その項目の中で平成27年1月1日から12月31日までの子どもの貧困率の状況が示されている<sup>52)</sup>。わが国の子どもの貧困率は、平成24年における調査では16.3%であったが、平成27年の調査においては13.9%となり数値が12年ぶりに改善された<sup>53)</sup>。

しかし、経済協力開発機構（OECD）の直近のデータによると、OECD加盟国の子どもの貧困率の平均は13.5%であるため<sup>54)</sup>、日本のその数値はOECDの平均値よりも高い。子どもの貧困率が改善されたことに対して、菅官房長官は「経済が好転し、雇用も大きく増加している」と発言したが、当時の塩崎厚生労働大臣は、「引き続きその水準が高いことをしっかりとおさえないといけない」と神妙に語っ

49) 渡辺裕泰「高額所得者の所得税増税—再分配機能と働く意欲」税経通信67巻12号（2012年）4頁。橋本恭之＝呉善充「子育て支援税制についての検討」関西大学経済論集55巻4号（2006年）14頁も同様の見解を述べている。

50) 森信茂樹「税と社会保障—税額控除制度の活用について—」租税研究632号（2002年）18頁。

51) 藤田晴『所得税の基礎理論』（中央経済社・1992年）83頁。

52) 子どもの貧困率を算出するためには、相対的貧困率を求める必要がある。相対的貧困率は、先進諸国において最も一般的な貧困の指標であり、国民の所得分布のデータを用いて算出する。世帯内のすべての人の所得を合算した世帯所得を世帯人数で調整し（以下「等価世帯所得」という）、等価世帯所得の社会全体の中央値の50%を貧困基準とする。相対的貧困率は貧困基準以下の等価世帯所

得しかない世帯に属する個人の割合である。そして、相対的貧困率に該当する世帯に属する子どもが、子ども全体の何パーセントにあたるかが、子どもの貧困率である。阿部彩『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』（岩波新書・2014年）222頁。

53) 厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査の概況」II 各種世帯の所得等の状況 6 貧困率の状況 [http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/03.pdf：2018年2月12日最終確認]。

54) OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs Chart CO2.2.A. Child income poverty rates, 2014 or nearest available year (2017). [http://www.oecd.org/els/CO\_2\_2\_Child\_Poverty.pdf：2018年2月12日最終確認]。

たと言われている<sup>55)</sup>。また、子どもの貧困については本人に責任は無く、貧困状態で育った子どもは大人になっても貧困に陥りやすく、この貧困の連鎖を断ち切るためには、子育て支援は必要不可欠なものと考えられる<sup>56)</sup>。

子育て支援の要の1つである児童手当は、「家庭等における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的」として（児童手当法1条）、昭和46年にわが国において創設された制度である。当初は、第3子以降を対象としていたが、多子による家計の圧迫を軽減、緩和することよりも、次第に少子化時代への対応策としての側面に重点が移行し、昭和60年に支給対象児童を第2子以降、その後平成3年に第1子以降とする改正が行われている。

平成16年の児童手当法の改正により、支給期間が義務教育就学前から小学校3年の修了前まで延長された。その後の平成18年の改正により、支給期間が小学校6年の修了前まで延長されることとなった。さらに、平成24年の改正で、支給期間が小学校6年の修了前から中学校修了前まで延長され、金額も引き上げられることとなった<sup>57)</sup>。現在の原則的な手当の月額は、支給対象児童が0歳から3歳未満の場合は児童1人につき15,000円、3歳から小学校卒業までの場合は第1子および第2子に対しては10,000円、第3子以降は15,000円、そして中学生の場合は10,000円である（児童

手当法6条）。この歴史的経緯が示すように、児童手当は支給対象および金額ともに拡充されており、子どもの貧困対策の1つとして有効に機能していると考えられる。

児童手当と扶養控除の関係については、児童手当導入前の「児童手当制度について（中央児童福祉審議会児童手当部会中間報告）」（昭和39年10月5日）は、「所得税は、所得から一定の生活費に相当する部分を優先的にまず控除して、そこに余裕が生じた部分だけを負担力ありとして課税の対象とする。……扶養控除は……専ら税負担能力の立場から設けられたものなのである。……また、扶養控除を適用せずとも課税の対象とならない低所得者層に対しては、この制度は何らプラスにならない。したがって、扶養控除制度は、専ら児童の生活の必要度を勘案して手当を支給する児童手当の代用とはなりえないものといわざるを得ない」と述べている<sup>58)</sup>。また、昭和55年税制調査会も、両者の関係について「児童に係る扶養控除を廃止し児童手当に一本化してはどうかとする意見があるが、扶養控除は……基礎的非課税部分を構成する主要な要素であって、この部分だけを抜き出して児童手当という全く性格の異なる制度で置きかえるという考え方は、所得税全体の体系を無視した議論であり、とり得ない」としている<sup>59)</sup>。さらに、平成12年政府税制調査会も、次のように述べている<sup>60)</sup>。「少子化対策の観点から、

55) 2017年6月28日朝日新聞朝刊3面。

56) 棕野美智子=田中耕太郎『はじめての社会保障（第14版）』（有斐閣・2017年）85頁。

57) 西村健一郎『社会保障法入門（第3版）』（有斐閣・2017年）225～226頁。

58) 『児童手当法の解説（5訂）』（中央法規・2013年）397頁。

59) 税制調査会「財政体質を改善するために税制上

とるべき方策についての答申」（1980年11月）  
[[http://www.soken.or.jp/p\\_document/zeiseishousakai\\_pdf/s5511\\_zaiseitaisitukaizen.pdf](http://www.soken.or.jp/p_document/zeiseishousakai_pdf/s5511_zaiseitaisitukaizen.pdf)：2018年2月12日最終確認]。

60) 政府税制調査会「わが国税制の現状と課題」（2000年7月）3 税と社会保障（3）社会保障給付と控除をめぐる議論 [<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/zeichof/z007.html>：2018年2月12日最終確認]。

個人所得課税の児童に係る扶養控除を児童手当に代替させてはどうかという考え方があります。児童手当のあり方については、少子化対策としての効果や保育サービスなどの他の施策との関係、費用負担のあり方、さらに、給付費規模に見合う具体的な財源確保の方策などについてそれぞれ考える必要があります。他方、児童に係る扶養控除の部分のみを縮減する場合には、扶養親族の人数等の世帯構成に応じた税負担能力の調整機能を損なう、あるいは、他の基礎的な人的控除とのバランスを失するといった個人所得課税の基本に関わる問題があります。」

児童手当と扶養控除の大きな違いの1つとして財源を挙げることができる。児童手当は、国、地方公共団体、および事業主が負担しており（児童手当法18条）、事業主にも財源を求めている。事業主拠出金は、厚生年金の標準報酬月額及び標準賞与額を基準として、拠出金率（2.3/1000）を乗じて得た額であり、児童手当の平成29年度予算の財源内訳は、給付総額が2兆1,985億円、そのうち事業主負担分は1,832億円となっている<sup>61)</sup>。

事業主に負担を求める理由は、公費の一部を肩代わりするという消極的な見地からではなく、児童手当制度が次代の社会を担う児童を健全に育成し、その資質の向上を図ることを通じて、将来の労働力の維持、確保にもつながる効果が期待されることから、事業主の立場と密接に結びつくからである<sup>62)</sup>。そして、財源の大部分は従業員を多く抱えている大企

業が負担しており、所得の高い大企業から拠出された金額が、子どもを持つ所得制限に到達しない世帯に多く分配されているため、その点で所得再分配が行われていると捉えることができる<sup>63)</sup>。わが国の企業は、多額の内部留保を有している。財務省が平成29年9月1日に公表した四半期別法人企業統計調査によると、わが国の資本金1,000万円以上の営利法人等の内部留保は約400兆円を超えている<sup>64)</sup>。企業、特に大企業にも負担を求める児童手当を活用して子育て支援を行うことは、少子化対策として有効な方法である。

児童手当が児童に関する扶養控除を吸収して制度を一本化するという案については、筆者は次のように考える。所得税法は納税義務の適正な履行を確保する目的があり（所得税法1条）、社会保障法は生活の保障・安定等を目的としており（児童手当法1条、生活保護法1条、雇用保険法1条など）、それぞれの法の目的が異なる。しかも、現行法においては、年少扶養親族に係る扶養控除は廃止されているため、16歳以上の扶養親族をターゲットとする扶養控除と、中学生修了までの子どもに支給される児童手当とは、対象が異なる。このようにそれぞれの法の目的および対象が異なり、前述のとおりそれぞれの財源が全く同じではないことから、児童に関する扶養控除を児童手当と結合すべきではない。

## 2 米国の扶養控除制度

米国における扶養控除制度に対する考え方

(61) 内閣府「平成29年度における児童手当制度について」[<http://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouate/pdf/gaiyou.pdf> : 2018年2月12日最終確認]。

(62) 前掲注68)7頁。

(63) 前掲注68)17頁。

(64) 財務省「四半期別法人企業統計調査」(2017年9月) 概要—平成29年4～6月期—[<http://www.mof.go.jp/pri/reference/ssc/results/h29.4-6.pdf> : 2018年2月12日最終確認]。

を概観する。Graetz教授は、家族に対する考え方で扶養控除（dependency exemption）の意義が変わるとする。1つの考え方は、子どもや家族の生活費を消費と捉える場合は、家族の大きさに応じて控除を調整する必要はないとするものである。他の1つの考え方は、人的控除の制度が最低生活費を課税の対象としないために存在する、あるいは、家族ごとの担税力を考慮するために存在するものと捉える場合は、家族の大きさは重要であり、それを控除に結び付けるべきであるとするものである<sup>65</sup>。

米国においては、納税者が家族等を扶養している場合には、わが国と同様にその扶養家族の人数分を扶養控除として納税者の所得から控除する制度となっている（IRC § 151(c)）。したがって、米国の制度は、Graetz教授が示した後者の考え方を採用していることになる。納税者は、適格子ども（qualifying child）の要件を満たした者（IRC § 152(a)(1)）、もしくは適格親族（qualifying relative）の要件を満たした者（IRC § 152(a)(2)）を扶養控除することができる。2017年度の扶養控除額は、1人につき\$4,050である。

適格子どもになるためには、次の5つの要件を満たさなければならない（IRC § 152(c)）。①納税者の子どもであること、②課税期間の半分以上を納税者と同じ住所で過ごすこと、③19歳未満であるか、または24歳未満で5ヶ月以上のフルタイムの学生であること、④その子どもが自身の生活費の半分超を納税者に依存していること、⑤その子どもが既婚者の場合、その配偶者と夫婦合算申告をしていないこと。また、適格親族になるためには、①納税者の3親等以内であるか、あるいは年間を通じて納税者とともに生活していること、

②Gross Incomeがその年度の人的控除の金額（2017年度であれば\$4,050）未満であること、③納税者がその者の生活費の半分超を提供していること、④その者が既婚者の場合、配偶者と夫婦合算申告をしていないこと、という4つの要件を満たさなければならない（IRC § 152(d)）。

Zelenak教授は、人的控除は、高額納税者に有利であるとしても、それは子供の多い高額納税者に対して補助金を与えるためにつくられた制度ではないと主張する。そして、人的控除は所得が違う納税者間の公平（垂直的公平）に焦点をあてるためにつくられたものではなく、所得が同じであるが家族に対する責任（family responsibilities）が違う納税者間の公平（水平的公平）に的をしぼってつくられたものであるとする。例えば、扶養控除は、\$50,000の所得がある1人の納税者と\$100,000の所得がある1人の納税者の税負担に関係を及ぼすためにつくられたものではなく、子供がいない\$100,000の所得がある夫婦と子供が5人いる\$100,000の所得がある夫婦に関係を及ぼすようにつくられたものであると述べる<sup>66</sup>。Andrews教授も、理想的な個人の課税ベースは、垂直的公平よりも水平的公平を重要視すべきであるとする<sup>67</sup>。また、Zelenak教授は、控除の効果として税負担軽減額が高所得者に有利であるとの批判に対しては、問

<sup>65</sup> See Michael J. Graetz and Deborah H. Schenk, *Federal Income Taxation: Principles and Policies* 401 (7<sup>th</sup> ed., 2013).

<sup>66</sup> See Lawrence Zelenak, *Children and the Income Tax*, 49 *Tax Law Review* 349, 364 (1993).

<sup>67</sup> See William S. Andrews, *Personal Deductions in an Ideal Income Tax*, 86 *Harvard Law Review* 309, 341 (1972).

題とされるべきは控除後の税負担の累進性であるとして、控除後の累進性のためならば控除のみに頼らずとも税率を調整することで望ましい累進性が構築できると主張する<sup>68)</sup>。

Bittker教授も、人的控除が所得税の累進構造にマイナスの影響を与えるという批判に対して次のように反論している<sup>69)</sup>。累進性は「垂直的」公平の問題であるが、扶養控除は「水平的」公平の問題である。税率表 (the rate schedule) が急激か緩やかは問わず、家族の規模を考慮して納税者の税負担を区別することは可能である。もちろん、扶養控除が存在する結果として、扶養家族を持つ収入の多い納税者が、扶養家族を持たない収入の少ない納税者よりも税金を少なく支払うことになるかもしれない。扶養控除の金額が多くなるほどこの現象は顕著になる。しかし、扶養家族を持つことによって税負担が下がるのは、むしろ歓迎されるべきであり批判の対象とはならない。

まとめてみると、米国における扶養控除の意義は、次のように考えることができる。扶養している人の数が増えれば納税者が負担すべき金額が増えるために、納税者が扶養するために必要な費用は担税力を減少させるものと捉えてその部分を所得から控除すべきである。そして、それは水平的公平の観点から要

請されるものである。米国における扶養控除の意義は、わが国の通説および判例の考え方と同じものであると捉えることができる。

ただし、1986年税制改革法により、調整総所得 (Adjusted Gross Income) が一定の金額を超える所得者は、扶養控除の金額は、その一定の金額の超過部分\$2,500につき2%ずつ減額される消失控除<sup>70)</sup>とされた (IRC § 151(d)(3))。ところが、同改革法において、なぜ扶養控除が消失控除とされたのかという改正趣旨は述べられていない。これについてある研究者は、「1986年税制改革法において、消失控除が重要視され始めることとなったのは、政府は限界税率の引き下げによる税収減を埋め合わせるために、追加的な歳入源 (additional forms of revenue) を見出す必要があったためである。消失控除は政府が資金を調達するための便利な方法となったのである」と述べている<sup>71)</sup>。

その後、「個人所得税の構造が、家族規模の増大による家族の担税力の減少を適切に反映するのに十分なほど税負担を減少させていない」という理由で、1997年に税額控除制度が導入された<sup>72)</sup>。それにより現在は、納税者が17歳未満の適格子どもを扶養している場合、扶養控除 (dependency exemption) を受けた上に、1人につき\$1,000の税額控除 (child tax

(68) See Zelenak, *supra* note 66, at 365.

(69) See Boris I. Bittker, *Federal Income Taxation and the Family*, 27 *Stanford Law Review* 1389, 1452 (1975). 扶養控除が所得控除方式である妥当性についても触れたこのBittker論文を金子教授が紹介している。金子宏『課税単位及び譲渡所得の研究』(有斐閣・1996年) 75~80頁 [初出, 1985年] 参照。

(70) 収入の額が増加するにつれ控除額が減少するように設計された技術的な控除方法をいう。谷口勢

津夫・一高龍司・野一色直人・木山泰嗣『基礎から学べる租税法』(弘文堂・2017年) 138頁。

(71) See Charles S. Hartman, *Missed It by That Much Phase-out Provisions in the Internal Revenue Code*, 22 *Dayton L. Review* 187, 190 (1996).

(72) Report of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, U.S. Congress, March 21<sup>st</sup> (1995).

credit)を受けることができる(IRC § 24(a))。

子どもに対する税額控除制度が導入された時の立法趣旨において、「家族規模の増大による家族の担税力の減少」という点が挙げられているのは、わが国の扶養控除のあり方を検討する上で無視できないものとする。米国においては、古くから家族の最低生活費を非課税にすべきであると頻りに主張されていたようである<sup>73)</sup>。なお、米国には、わが国の児童手当に相当する制度は無い。

### 3 扶養控除と配偶者控除の制度趣旨の相違点

女性の生き方も、自分自身の自立をめざしさらに変わっていくべきであり、扶養される妻や内助の功だけを期待される妻はだんだん少なくなっていくという観点から、所得税法83条が定める配偶者控除の廃止を唱える見解が存在する<sup>74)</sup>。この考え方に対して、憲法25条から導き出される課税最低限保障の観点から配偶者控除廃止論に疑義が唱えられている<sup>75)</sup>。三木教授も、婚姻中は所得のある者がいない者の「健康で文化的な最低限度の生活」のための支出を負担しなければならず、憲法25条がそれを保障しているのであるから、そのための支出には課税してはいけないとする<sup>76)</sup>。また、家庭生活における出産・育児を担う配偶者に対して他方の配偶者が扶養義務を負うことは、民法752条の規定を待つまでもなく極めて自然なことであり、最低生活費の保障の見

地からも、配偶者控除の一律廃止には賛成し難いとする見解が存在する<sup>77)</sup>。

平成29年度税制改正において、配偶者控除制度も改正の対象となったが、配偶者控除は廃止されずに、配偶者控除の対象となる配偶者の合計所得金額の上限を85万円に引き上げ、納税者本人に所得制限を設けるものとなった(所得税法2条1項33号の4)。その改正について立案関係者は、「配偶者控除は、扶養控除と同様、一定の収入以下の配偶者がいる納税者の担税力の減殺を調整する仕組みであり、諸外国においても配偶者の存在を考慮した仕組みが設けられていることを踏まえれば、配偶者控除を廃止して何らの配慮も行わないことには問題がある」と述べている<sup>78)</sup>。

憲法24条1項は、「婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない」としている。また、これを受けて民法752条は、「夫婦は同居し、互いに協力し扶助しなければならない」として、同居・協力・扶助義務を規定している。民法752条にいう「互いに協力し扶助」とは、精神的・肉体的・経済的に協力して、円満な共同生活を行うことであり、それゆえ、民法877条における親族的扶養の部分で夫婦間の扶助義務に触れていないのであると説明されている<sup>79)</sup>。谷口教授は、この憲法および民法の考え方から、「配偶者控除は廃止すべきであ

73) 佐々木・前掲注2462頁。

74) 全国婦人税理士連盟編『配偶者控除なんかいらぬ!?—税制を変える、働き方を変える—』(日本評論社・1994年)27頁。

75) 佐々木潤子「基礎的人的控除のあり方」税法学563号(2010年)207頁。

76) 三木義一『配偶者控除』論争と女性の労働』婦人の友7月号(2014年)142頁。

77) 品川芳宣「租税理論からみた配偶者控除是非論の検証(下)」税理40巻6号(1997年)30頁。

78) 財務省「平成29年度税制改正の解説」所得税法の改正89頁[[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2017/explanation/pdf/p0089-0100.pdf](http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2017/explanation/pdf/p0089-0100.pdf):2018年2月12日最終確認]。

79) 我妻榮・有泉亨・遠藤浩・川井健『民法3 親族法・相続法(第3版)』(勁草書房・2013年)77頁。

る（これに伴って配偶者特別控除も存在意義を失うので廃止すべきである）と考えられる。すなわち、協力扶助義務の履行による担税力の減殺分は相手方の協力扶助義務の履行によって減殺されると考えられるから、配偶者控除の正当根拠として、配偶者に対する『扶養』による納税者の担税力の減殺を援用するのは妥当でない」と主張している<sup>80)</sup>。

昭和36年度の税制改正において、夫婦は相互扶助の関係にあつ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た経緯からも、扶養控除と配偶者控除の制度趣旨はまったく同じものではないと理解することができる。昭和25年のシャープ勧告は、税額控除方式を採っていた扶養控除を所得控除方式に改めるように勧告した。シャープ勧告は、その制度の変更について、同じ所得階層内での水平的公平に資するためという理由も挙げている。ところが、配偶者控除については、（配偶者は1人なので）扶養控除のように水平的公平を強く考える必要がない。これも扶養控除との相違点として挙げることができる。

本稿では、紙幅の関係で配偶者控除のあり方について考察を行うことはできなかったが、扶養控除と配偶者控除の制度趣旨には相違点があり、扶養控除のあり方に対するリサーチとまったく同じ方法で配偶者控除のあり方を導き出すことはできないであろう。

#### 4 所得控除方式に対する批判

##### (1) 高額所得者に有利なこと

現行法は、扶養控除は所得控除方式により総所得金額、退職所得金額または山林所得金額から控除することとなっているが（所得税法21条1項3号）、人的控除を所得控除方式とすることに対しては、大きく次の2つの批判がなされている。

その1つは、所得控除方式が累進税率のもとで高所得者の税負担をより多く軽減するということである。所得課税の所得再分配機能を強化することは必要なことであり、所得再分配機能を強化するために重要なのは、所得控除を税額控除に切り替えることであると主張が存在する<sup>81)</sup>。特定の政策目的のもとで税負担を軽減しようとする場合、所得控除は、累進税率のもとで、高所得者の税負担をより多く軽減するという逆進性を持つ。それに対して、税額控除は、一定の所得以下の納税者・世帯だけを対象とすることが可能なので、課税ベースの浸食は限定され、財源の効率化が図られるとも指摘されている<sup>82)</sup>。

また、岡村教授は、最低生活費非課税の根拠とされる担税力の概念は論者によって極めて多義的であると批判する<sup>83)</sup>。担税力を根拠に高額所得者に対しても最低生活費を控除すべきであるとするなら、なぜこの場面において担税力を強調するのか、その政策的理由が積極

80) 谷口・前掲注(14)27頁。

81) 上村=足立・前掲注(41)32頁。

82) 森信茂樹『給付つき税額控除—日本型児童税額控除の提言—』（中央経済社・2008年）15頁。

83) 岡村忠生「所得税改革と課税最低限」税経通信54巻12号（1999年）22頁。これに対して金子教授は、「所得のうち最低生活を維持するのに必要な部

分は担税力をもたないから、課税の対象から除外されるべきである、というテーゼに対しては、担税力の概念が不明確であるという批判が少なくない。担税力とは、租税を負担する（支払う）能力のことであつて、決して不明確ではない」と述べている。金子・前掲注(32)17頁。



的に示されなければならないと述べている<sup>84)</sup>。さらに、「なぜ高額所得者にも基礎控除等が必要なのか、たとえばそれらを所得額の増加とともに控除額を減額する消失控除 (phase-out deduction) とし、高額所得者に対する基礎控除等をゼロとすることは許されない、または、好ましくないのか」とも述べている<sup>85)</sup>。

なお、前述のとおり、米国においては、扶養控除は消失控除とされているが、消失控除に達する所得の金額は、2017年度は、Filing statusが、独身 (Single) の者は\$261,500、夫婦合算申告 (Married filing jointly) の者は\$313,800であり、それらの金額はかなり高いものとされている。

## (2) 課税最低限以下の所得者がメリットを享受できないこと

人的控除を所得控除方式とすることに対する他の1つの批判は、所得税の課税最低限以下の所得者は、何ら税制上のメリットを享受できないというものである。森信教授は、生活保障という観点からは、税負担・社会保障給付後で保障する方がはるかに効果的・効率的であり、それが憲法25条の理念にも合致すると述べて<sup>86)</sup>、負の所得税<sup>87)</sup>の考え方を基にした給付付き税額控除の導入を強く主張してい

た<sup>88)</sup>。給付付き税額控除の構想は、所得税制と社会保障制度の統合を図り、所得税の課税最低限を超える所得を有する者に対しては所得税法上の措置により、所得税の課税最低限以下の所得しか持たない者に対しては国家による直接給付の手段を使い、一定の政策目的を達成しようとするものである<sup>89)</sup>。岡村教授も、給付付き税額控除は、課税最低限以下にいる貧しい人々を、税を通じた再分配に組み入れることができる点で評価すべきであると述べており<sup>90)</sup>、現在も給付付き税額控除の導入を強く主張する論者が存在する<sup>91)</sup>。

## 5 所得控除方式の妥当性

人的控除が所得控除方式であることによって、高額所得者は有利になるという批判に対して、田中教授は、「所得控除が高所得者にとってより有利になり、低所得者にとってより不利になるのは、累進税率のためである。所得控除が一見すると逆進的効果を持つように見えるのは、累進税率の反射であるにすぎず、所得控除制度は、高所得者への優遇を図るものではない。……所得控除が正当な理由により控除されるのであれば、その場合、もはや当該所得控除の金額の大きさは問題とすべきではない」と反論している<sup>92)</sup>。

84) 岡村・同上論文22～23頁。

85) 岡村・同上論文22頁。

86) 森信・前掲注(4)58頁。

87) 負の所得税 (Negative Income Tax) とは、公的扶助制度と所得税制度を統合したもので、所得税を貧困層にまで拡大し、税額がマイナスになる階層ではマイナスの分を給付しようとするものである。林宣嗣『基礎コース財政学 (第3版)』(新世社・2011年) 161頁。また、それは、「理由は問わず、どれだけ所得が一定の最低限度額を下回ったかということを基準として、家族に給付を行う

こと (provide assistance)」とも説明されている。See Joseph A. Pechman, *Federal Tax Policy* 86-87 (5<sup>th</sup> ed., 1987)。

88) 森信茂樹「先進国の標準税制としての給付付き税額控除」税研145号 (2009年) 27～30頁。

89) 吉村・前掲注(6)51頁。

90) 岡村・前掲注(8)21頁。

91) 八塩・注(7)に掲げた論文参照。

92) 田中治「個人所得課税における所得控除と税額控除—その仕組みをめぐる問題—」同志社法学62巻5号 (2011年) 5～6頁。

吉村教授も、「所得控除の逆進的所得税負担軽減効果は、累進税率の必然的な反面効果であって、高額所得者に対する優遇措置ではない」と述べている<sup>93</sup>。また、増井教授も、所得概念からみて内在的な理由によって所得控除が必要とされるのであれば、低所得者より高所得者を手厚く扱う結果は、累進税率を採用することの当然の帰結であり不合理ではないとする<sup>94</sup>。

所得控除の消失控除化の提案に対して、吉村教授は、「課税標準は租税公平主義を適用する際における公平の判断尺度としての機能を持っているのである。低所得者に対しては最低生活費に対する所得控除を認めるが、高額所得者について最低生活費に対する所得控除を認めないというのは、課税標準の持つこの公平の判断尺度としての機能を著しく阻害し、結果的に租税公平主義が貫徹されない結果を招来する危険性をもたらすものと言える」と述べている<sup>95</sup>。また、北野教授は、所得控除方式は高額所得階層に有利であると指摘しながらも、「最低生活費には課税しないという税法上の配慮は、所得階層のいかに拘らず、すべての納税者にひとしく与えられるべきである」としている<sup>96</sup>。

人的控除が所得控除方式であることによって、所得税の課税最低限以下の所得者は何ら税制上のメリットを享受できないという批判に対しては次の反論が存在する。佐藤教授は、

「直接に税引後ベースで一定金額を保障すること自体は所得税制の担うべき役割とは考えられない。論者は、税額控除方式による基礎控除制度が還付と結びつけば、負の所得税制度も実現するといわれるが、そのことはむしろ端的に、それが公平に税金を集めるといふ所得税制の基本的な役割からはみ出ていることを示していよう。所得税制として可能であるのは、最低生活費を課税対象から除くことであり、それが不十分である場合の現実的な解決方法は、公的扶助等の制度を通して、その者に直接、金銭を交付することである。結論として、人的控除は所得控除方式を維持するのが適当であると考えられる」と述べている<sup>97</sup>。また、給付付き税額控除は、税制の中に社会保障給付の機能を中途半端に持たせる試みであり、これによって税制全般を劣悪化させてしまうとする見解も存在する<sup>98</sup>。

筆者は、以下の理由により、人的控除の1つである扶養控除は所得控除方式を維持すべきであると考え。わが国の扶養控除の意義に関する通説および判例から、扶養控除は扶養義務のある家族の最低限度の生活のための所得は担税力をもたないという考え方から認められた制度であることを確認することができる。所得控除を課税ベースの侵食と捉える論者もいるが<sup>99</sup>、扶養控除は扶養親族がいる納税者の担税力の減殺を考慮する制度であるため、それに見合う金額を所得から控除するこ

93) 吉村・前掲注(6)53頁。

94) 増井・前掲注(20)96頁。

95) 吉村典久「所得控除の今後のあり方」税研136号(2007年)19頁。谷口教授も、ドイツの自由権的租税憲法論を展開しながら同旨の見解を主張している。谷口勢津夫「人的控除」税研146号(2009年)102～103頁。

96) 北野弘久著・黒川功補訂『税法学原論(第7版)』

(勁草書房・2016年)137頁。

97) 佐藤英明「誌上税務審議『基礎的人的控除の簡素化』」税研94号(2000年)64頁。

98) 渡辺智之「所得税額はマイナスになりうるか?—いわゆる『給付つき税額控除』の問題点」租税研究707号(2008年)92頁。

99) 森信・前掲注(82)15頁。

とは、課税ベースの侵食にはあたらないと考える<sup>100)</sup>。納税者には扶養親族に対して民法877条における扶養義務が課せられている。また、生活保護法4条2項は、「民法に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする」としている。したがって、納税者が民法に定める扶養義務者を扶養するために不可避免的に支出するものは少なくないと考えられる。

また、生活保護法に基づく扶助額が憲法25条にいう「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するための金額として妥当なものであるならば、前述のとおり、その金額は課税最低限を超えるケースが多く、最低生活費にも課税が及んでいる。そのような事態を防ぐためには、課税最低限の金額を構成する扶養控除を所得控除方式として維持して、課税最低限の金額を下げないようにすべきである。

さらに言うと、平成27年以降、所得税制の分野において所得再分配は強化されてきた。扶養控除を税額控除にしてまでも所得再分配をより一層強化する必要は無いと考える。扶養控除を10万円の税額控除に移行した場合ですら、子育てに直面する家計への税負担軽減効果はそれほど大きくなく、扶養控除の全面的な税額控除化は、子育て支援策としてはあまり期待できないとする研究も存在している<sup>101)</sup>。

扶養控除の消失控除化については、筆者は反対の立場をとる。高額所得者にも、所得のうち本人およびその家族の最低限度の生活を維持するのに必要な部分があるはずである。したがって、扶養控除はすべての所得層の者に対して等しく与えられるべきであろう。

所得控除方式が課税最低限以下の所得者にメリットを与えないという批判については、

課税最低限に満たない所得者に対しては、直接的な社会保障給付の方法で対応すべきであり、子どもの扶養に関しては、給付付き税額控除よりも児童手当を活用すべきであると考ええる。前述のとおり、児童手当はその支給対象および金額ともに拡充して現在に至っており、課税最低限に満たない所得者の支給対象児童に対しては満額の手当が支給される。しかも、その財源の一部を企業が負担しており、多額の内部留保を抱える企業から子どもを持つ家庭にそれが分配されることで所得の再分配が行われている。子育て支援の1つとして45年を超える歴史を持つ児童手当法に基づく児童手当は、他の制度に代え難いものがあると考ええる。

## 6 扶養控除の金額および対象

データはやや古い<sup>102)</sup>が、AIU保険会社が子育てにかかる金額を試算している<sup>103)</sup>。その試算においては、子育てにかかる金額を、大きく養育費と教育費とに分けている。養育費とは、食費、衣服代、文具代、保育園代、ベビーシッター代、レジャー費用など、子どもを育てる上でかかる教育費以外の費用である。同試算においては、出産から大学卒業までを22年間としてその期間にかかる1人の養育費を約1,640万円と試算している。単純計算で1年間の1人あたりの養育費は、約75万円かかることになる。

教育費とは、学校にかかるお金や受験費用、

<sup>100)</sup> 吉村教授も同様の考え方を示している。吉村・前掲注(6)52~53頁参照。

<sup>101)</sup> 橋本=呉・前掲注(49)14頁。

<sup>102)</sup> AIU保険会社「現代子育て経済考—22年間の子育てに必要な費用総額—」企業福祉22巻(1999年)38頁。

参考書代、学習塾などいわゆる教育に関連する費用である。平成27年12月に文部科学省から公表された調査によると、1人の教育費は、幼稚園3歳から高等学校第3学年までの15年間に於いて、すべて公立に通った場合は約523万円、すべて私立に通った場合は約1,770万円かかることとされている<sup>(103)</sup>。また、日本政策金融公庫が公表した調査結果では、高校入学から大学卒業までに必要な入学金費用は、子供1人あたり975.0万円となっており、前年の調査結果899.4万円よりも増えている<sup>(104)</sup>。この調査結果を基にした高校入学から大学卒業までの1年間の1人あたりの教育費は、単純計算で約140万円となる。

しかし、現行所得税法では、控除対象扶養親族がいる場合には、1人あたり原則として扶養控除の金額は38万円であり、その者が特定扶養親族（控除対象扶養親族のうち、年齢19歳以上23歳未満の者をいう。）（所得税法2条1項34号の3）であったとしても63万円の控除額である（所得税法84条）。これらの控除額は、1人あたりの子育てにかかる1年間の養育費と教育費の合計額と比較すると、著しく低い金額となっている。扶養控除の金額をいくらにすべきか、ということについては本稿では立ち入らないが、少なくとも現行法における扶養控除の金額を増やすべきであろう。

平成22年度の税制改正において、子ども手

当の創設とあいまって、年齢16歳未満の年少扶養親族に係る扶養控除が廃止された。この税制改正による年収別に分けた世帯に対する影響を試算した研究が存在する<sup>(105)</sup>。その研究によると、この制度改正により、恩恵が受けられた世帯は主に低所得世帯であるのに対して、中高所得世帯は実収入が減少したという結論が導き出されており、これにより同じ子育て世帯という枠内において、中高所得から低所得の子育て世帯への所得再分配が行われたとされている<sup>(106)</sup>。

しかし、上記の養育費と教育費に関するデータから16歳未満の扶養親族にもかなりの養育費と教育費がかかっていることが明らかであり、それらは中高所得者にとっても相当の負担となっているはずである。すべての所得階層の納税者の負担を和らげるために、年齢16歳未満の年少扶養親族に係る扶養控除制度を復活すべきだと考える。

## VI むすび

本稿における考察の結果、扶養控除は現行制度の所得控除方式を維持するのが妥当であるという結論に至った。また、最低生活費が課税最低限を超えているケースが多いこと、子育てにかかる1人あたりの養育費と教育費の合計額が扶養控除の金額を大きく超えていることが各種のデータから明らかとなった。

(103) 文部科学省「平成26年度『子供の学習費調査』の結果について」（2015年12月）[[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/chousa03/gakushuui/kekka/k\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2015/12/24/1364721\\_1\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa03/gakushuui/kekka/k_detail/_icsFiles/afieldfile/2015/12/24/1364721_1_1.pdf)：2018年2月12日最終確認]。

(104) 日本政策金融公庫「平成28年度教育費負担の実態調査結果」（2017年1月）[[https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/kyouikuhi\\_chousa\\_k\\_h28.pdf](https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/kyouikuhi_chousa_k_h28.pdf)：2018年2月12日最終確認]。

pdf：2018年2月12日最終確認]。

(105) 鈴木克洋「子育て世帯に対する手当等と扶養控除縮減の影響—最近の制度変化に伴う所得別の影響試算—」経済のプリズム120号（2013年）1頁。[[http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai\\_prism/backnumber/h25pdf/201312001.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h25pdf/201312001.pdf)：2018年2月12日最終確認]。

(106) 鈴木・同上論文9～10頁。

そのため、現行法における控除対象扶養親族に係る扶養控除の金額を増やすべきであり、それに加えて、年齢16歳未満の年少扶養親族に係る扶養控除制度を復活すべきであるという結論にも達した。

米国にはわが国の児童手当に相当する制度は無く、子育て世帯に対しては所得控除方式と税額控除方式の二本立ての税制度が機能している。その一方で、わが国には、子育て支援の社会手当として45年を超える歴史を持つ児童手当が存在している。児童手当は企業もその財源を負担し、大企業ほど多くの金額を拠出する仕組みとなっていることは注目に値

する。子育て支援として有効と認められる児童手当制度を所得税制度と一本化せずに活用することが望ましい。

平成30年度税制改正において、基礎控除に消失控除の仕組みが導入される。今後、所得再分配機能の回復という旗印の下で、扶養控除も消失控除方式にすべきであると主張されることも考えられる。しかし、子育て世帯の扶養に必要な費用には担税力を認めず、それを課税の対象外におこうとする税法上の配慮は、すべての所得階層の納税者に与えられるべきであり、扶養控除を消失控除とすべきではないと考える。