

政府税制調査会 中期答申と 今後の税制の課題



慶應義塾大学 経済学部 教授
土居 丈朗

政府税制調査会(内閣総理大臣の諮問機関)は、「わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—」と題した中期答申を、6月30日に岸田文雄首相に手交した。政府税制調査会は、任期3年の委員が任期を締めくくるにあたり、わが国の税制に関して中長期的な視点から答申を首相に手交することが慣例となっている。

本中期答申の注目点について触れよう。答申は、第1部の基本的考え方と経済社会の構造変化、第2部の個別税目の現状と課題という2部構成となっている。

第1部では、税制の基本的考え方を整理している。その中で、本答申では、これまでわが国の税制における租税原則を「公平・中立・簡素」と位置づけてきたが、租税の「十分性」もこれらの3原則と並んで重要なものと位置づけるべきと提起している。

本答申には、「先進国の中で最も厳しい状況にある我が国財政の現状を踏まえれば、当調査会としては、租税制度の「公平・中立・簡素」を考える上での前提として、租税の『十分性』も、これらの3原則と並んで重要なものと位置付けるべきだと考えます。」(p.15)と記されている。

租税の「十分性」とは、財政需要を満たすのに十分な租税収入があげられることを意味する。現に、わが国の財政構造は、歳出規模に比べて税収が不十分にしか確保できていない。少子化によって数が少なくなっていく将来世代一人ひとりの負担の重さに従来以上に配慮し、財政の持続可能性を損なわないために必要な負担を分かち合うことが必要である。それとともに、歳出の内容や水準も、租税を負担する国民が納得いくものにする必要がある。

租税の「十分性」は、これまで3原則には含まれていなかった。それというのも、歴史的背景があろう。3原則の起源とされるのは、1949年から1950年にか

けて出された「シャープ勧告」である。「シャープ勧告」は、わが国の戦後税制を形作る上で大きな役割を果たした。ただ、その当時には、1947年に成立した財政法第4条では「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。」とされており、この条文を非募債主義(または公債不発行主義)と呼んで、以来1964年度まで国の一般会計では国債を発行しなかった。まさに、歳出に見合うだけの税収を確保することが前提となっていたわけで、わざわざ租税の「十分性」を租税原則として強調する必要がなかったといえる。

時は下って、3原則を強調して今日に至るまで影響を残したのが、1987年・1988年の抜本的税制改革である。このとき、直接税中心の税制となっており、所得が増えれば直ちに所得税負担が増えるという「重税感」を緩和すべく、まだわが国にはなかった大型間接税である消費税を1989年度に導入する議論が展開されていた。その際に重視されたのが「公平・中立・簡素」の3原則だった。1988年6月に政府税調が取りまとめた「税制改革についての答申」に、その3原則が明記された。この時期、政府は「増税なき財政再建」を掲げ、赤字国債の発行をゼロにする取組みを実行していた。当初予算では1990年度にそれを実現するのだが、歳出を赤字国債に依存せず税収で賄える財政運営を進めており、租税の「十分性」を強く意識しなくてもよい状況だった。

ところが、日本の財政の現状はそうではない。国債残高は、歴史的にみても未曾有の規模にまで累増している。これは、税収が、財政需要の増加に追いついていないことによって生じた財政赤字がもたらしたものである。租税の「十分性」が、3原則と並んで重要なものと位置づけるというのが、本答申の特徴の一つといえよう。

本答申では、目下起きている経済社会構造の変化にも目を向けている。働き方やライフコースの多様化、経済のグローバル化、Web3.0や暗号資産の台頭を含むデジタル化、エネルギー・環境問題や安全保障環境などの変化、人口減少・少子高齢化といった動向に対して、税制はどう適応していくかについて言及している。

個別税目については、所得税、法人税、消費税など各税目における現状と課題について、時には細かいが重要な改正項目に触れている。本稿では、消費税と所得税を取り上げる。まず、消費税について触れよう。

本答申では、消費税の利点について、人口減少・少子高齢化が進む中、社会保障制度の持続可能性を高めていくためには、特定の世代に偏らず幅広い国民が負担を分かち合うことができる点や、税収の変動が少ないという点を挙げている。

また、社会保障財源の面だけでなく、企業活動や経済のグローバル化の面からも、消費税の性質を説いている。設備投資の際に課される消費税額は直ちに仕入税額控除できるため、インフレなどによる影響を受けにくく、設備投資等の意思決定に中立的である点や、最終消費地で課税を行うとの国際的に共通したルールの下、国境税調整（輸出免税）が行われるため、内外の税率差による国際競争力への影響を遮断することができる点は、消費税ならではの特徴として、経済活動を阻害しない性質がある。

他方、消費税は、逆進的と捉えられることが多いが、実は生涯所得に対して比例的であることを説いている。本答申では、「過去に稼得した所得に基づく貯蓄

を取り崩して比較的高水準の消費を行っている高齢者と、少ない所得の中で将来に備えた貯蓄もしている若年者を比較した場合には、貯蓄を取り崩しつつ生活している高齢者の方が年間所得に対する消費税負担額の割合が高い、という場合もあります。」(p.165)と指摘している。そして、「若い時に所得の一部を貯蓄し、高齢期にそれを取り崩して消費に充てるというライフサイクルを前提にすると、『個々人の年間所得に対する消費税負担額』は、税制の累進性を考える上で必ずしも絶対的な基準とは言えない」(p.165)と記している。

したがって、生涯にわたる所得と消費に着目して考えると、消費税は生涯所得に対して比例的であるといえる。

この点について、土居丈朗『入門財政学(第2版)』(日本評論社)で用いられている平易な解説を基に説明すると次のようになる。

AさんとBさんの2人がいて、1年目と2年目に所得を稼いで消費をするとする。ここでは、1年目を若年期、2年目を老年期と見立てて、生涯を通じた所得と消費の関係を議論しているとみなしてもよい。そこで、この2人が払う消費税額をみよう。いま、消費税率は10%であるとし、簡単化のため利率は0%と仮定する。

今、Aさんは、表1のように、所得が1年目に110、2年目も110だけ稼いでいるとする。他方、Bさんは、所得が1年目に440、2年目も440だけ稼いでいるとする。BさんはAさんよりも所得を多く稼いでいることになる。

表1 消費税の異時点間の税負担

Aさん	1年目	2年目	計	Bさん	1年目	2年目	計
所得	110	110	220	所得	440	440	880
貯蓄	0	—	—	貯蓄	220	—	—
消費(税込)	110	110	220	消費(税込)	220	660	880
うち消費税	10	10	20	うち消費税	20	60	80

負担率
9.1%

負担率
9.1%

負担率
4.5%

負担率
9.1%

※消費税率は10%、利率はゼロとする

出典：土居丈朗『入門財政学(第2版)』日本評論社

そして、Aさんは、稼いだ所得をすべてその年の消費に回し、1年目に110、2年目に110だけ税込みで消費したとする。このとき、消費税率は10%だから、Aさんは1年目に10、2年目に10だけ消費税を払い、2年間を通じて消費税を20だけ負担することとなる。これに対して、Bさんは稼いだ所得のうち、1年目には

220だけ税込みで消費して、残りの220を貯蓄したとする。そして、2年目には、その年に得た所得440と合わせて660の消費を税込みでしたとする。このとき、Bさんが負担する消費税は、1年目に20、2年目に60だけ負担することになる。

ここで、1年目の状態だけに注目するとどうなるか。

Aさんは110の所得を得て、消費税を10だけ負担しているため、所得に対する消費税の負担率は約9.1% (= 10 ÷ 110)となる。これに対して、Bさんは440の所得を得ながら、消費は220しかしないので、消費税を20だけ負担し、所得に対する消費税の負担率は約4.5% (= 20 ÷ 440)となる。1年目だけをみると、低所得のAさんのほうが高所得のBさんよりも消費税の負担率が高くなっていて、逆進的であるようにみえる。しかし、AさんとBさんは1年目だけ税を負担しているわけではない。2年目の負担も合わせて考えなければ、議論としては正しくない。

では、1年目と2年目の負担を合わせてみるとどうなるか。Aさんは2年間合計(の現在価値)で220の所得を稼ぎ、220の消費をして、消費税を20だけ負担しているため、所得に対する消費税の負担率は約9.1% (= 20 ÷ 220)になっている。これに対して、Bさんは2年間合計(の現在価値)で880の所得を稼ぎ、880の消費をして、消費税を80だけ負担しているため、所得に対する消費税の負担率は約9.1%になっている。

つまり、2年間を通じた負担でみると、低所得のAさんも高所得のBさんも消費税の負担割合は同じである。したがって、消費税は少なくとも逆進的ではなく比例的であるといえる。これを生涯通してみれば、所得のほぼすべてを(若干遺産が残るとしても)生きている間に消費すれば、消費税は、生涯所得に対してほぼ比例的な税であるといえる。

ただ、消費税は、生涯所得に対してほぼ比例的な税なので、累進的ではない。消費税は累進的に租税負担を課することができないという点に注目することが重要である。そうすることで、低所得者への「逆進性」にばかりとらわれて、消費税が累進的に租税負担を課することができない税であることから目をそらすと、消費税制の中で低所得者への逆進性を解消しなければならぬという立論に流されてしまう。つまり、消

費税制の中で軽減税率を設けて低所得者への「逆進性」対策を行うという主張に通じてしまう。

しかし、そもそも所得格差を是正する必要があるため、そうした経済的要請がありながら、累進的に租税負担を課することができるのは、所得税であって消費税ではない。その観点からすれば、低所得者に配慮した所得格差是正は、所得税制で行うべきであって、消費税制で行うことではない。

そう考えると、所得税制で低所得者の(消費税の)税負担が軽減されるように累進課税することが考えられる。しかし、課税最低限以下の人にはその恩恵は及ばない。そこで、課税最低限以下の人には給付することで、税負担が軽減できる。これらを一体的に体系立てて行うなら、所得税制における「給付付き税額控除」を行うことである。

次に、所得税制が本答申でどのように指摘されたかをみよう。所得税制については、働き方などの選択に中立的な税制の構築を掲げ、公平かつ働き方に中立的な税制(控除)を検討すること、企業年金・個人年金等に関する税制について、拠出・運用・給付の各段階を通じた適正な負担の観点も踏まえて検討すること、給与・退職一時金・年金給付の間の税負担のバランスに留意することなどを指摘した。また、所得再分配機能の適切な発揮の観点からの検討について、総合課税と分離課税分を統合した税負担率の分布状況を分析し必要な検討を行うことを、今後の課題として挙げた。ただ、本答申には、「給付付き税額控除」について一切の言及はない。

確かに、表2に示したように、わが国の所得税制は2010年代にほぼ連年のように改正されてきた。ただ、それは所得控除を縮小することが主であり、税額控除にシフトすることはなかった。しかし、所得控除の方が税額控除よりも所得格差是正効果が弱いことが知られている。

表2 2010年代に実施された所得税改革

注) 当該暦年収入に適用される税制

税制改正	内 容
2011年	扶養控除の縮減(子ども手当支給等に伴う)
2013年	給与所得控除の上限設定(給与収入1500万円超で控除上限245万円)、復興特別所得税と復興特別住民税の導入、退職所得等に係る個人住民税の額から税額の10%を控除する措置の廃止
2014年	譲渡所得課税の軽減税率廃止(税率10%→20%)
2015年	最高税率引上げ(4000万円超で45%)
2016年	給与所得控除の上限引下げ(給与収入1200万円超で控除上限230万円)
2017年	給与所得控除の上限引下げ(給与収入1000万円超で控除上限220万円)
2018年	配偶者控除と配偶者特別控除の見直し
2020年	基礎控除、給与所得控除、公的年金等控除の見直し、所得金額調整控除の創設

参照: 土居丈朗『平成の経済政策はどう決められたか』中央公論新社

例えば、課税所得が200万円と直面する(限界)税率が10%である人と、課税所得が800万円と直面する税率が30%の人がいるとする(ここでの税率は現実のものとは異なる)。そこで、納税者全員に10万円の所得控除が与えられたとする。このとき、課税所得が200万円の人は、これにより課税所得が190万円となる。10%で納税するとなると、課税所得が200万円のときは所得税額は20万円だったけれども、190万円となると所得税額は19万円となり、1万円税負担が軽減される。つまり、税率が10%の人は、10万円の所得控除によって1万円の税負担軽減効果が得られる。

同様に計算すれば、課税所得が800万円の人は、10万円の所得控除によって、3万円の税負担軽減効果が得られる。このように、所得控除は、累進税率が適用される前に控除されることから、(限界)税率が高いほど同額の所得控除の税負担軽減効果が多くなる。つまり、累進課税の下では高所得者ほど所得控除の税負担効果が大きくなる。それでは、是正できる所得格差は限定的となる。

他方、同じ課税控除でも税額控除だと、納税者全員に1万円の税額控除が与えられたとすると、低所得の納税者も高所得の納税者も、同じ1万円の税負担軽減効果となる。こうして所得控除の時より、高所得者により多く課税できることから、所得格差がより是正されることになる。

今後の所得税制の課題として、所得控除から課税控除へのシフトによって、所得再分配機能のさらなる回復が求められる。

本中期答申は、個別税目について、増税すべきとか減税すべきとか一切言及していない。ただ、今夏の報道等では、あたかも本答申が増税リストを提示したかのように誤解された。増税を喜ぶ国民はいない。しかし、いかなる増税をも避け続けていては、現行税制が抱える問題を解決することはできない。国民のこれからの税制論議に資する判断材料を提供した本答申を踏まえて、今後の税制改正論議が有意義なることを願う。

※本稿において、意見にわたる部分は、筆者の私見であり、政府税制調査会の見解を代表するものではない。