

I 最近の政府税調等の動向

「公平・透明・納得」が税制改正の原則

昨年、政権交代があり、税制についてもいろいろな変化が生じてきています。

「税は議会政治そのもの」とも言われるように、我が国の税制の中身や考え方について、政権交代の影響が少なからずあったわけです。本日は、政権交代後に起こったことと、これから起こりそうなことを中心にお話いたします。

まず、政権交代の直後に、税制改正の手続面について大きな変更がありました。これまでの与党の税制調査会と政府の税制調査会の機能を一元化し、政府の責任の下で税制改正の議論を行うため、政治家のみで構成される税制調査会が新たに設置されました。これは、民主党の「政策決定過程を内閣で一元化する」という考え方に沿ったものです。

昨年十月八日に鳩山前総理からこの新しい税制調査会に諮問があり、それを受けて税制改正の作業が始まりました。そして昨年末に新しい政権として初めて

「平成二十二年度税制改正大綱」がまとめられ、その中で平成二十二年度の税制改正の内容及び税制改革の視点と進め方が示されました。

「税制改革の視点」では、税制全般の抜本改革を進めるにあたって、「納税者の立場に立って『公平・透明・納得』の三原則を常に基本とする」ことをはじめ、「『支え合い』のために必要な費用を分かち合うという視点を大事にする」「税制と社会保障制度の一体的な改革を推進する」など全部で五つの視点に特に重点を置くことが示されました。一つ目の「公平・透明・納得」の三原則を基本とする点については、大綱の副題に「納税者主権の確立に向けて」とあるように、納税者の立場に立った税制のあり方を考えていくという新政権のスタンスが鮮明に表れています。

「税制改革の進め方」では「税制抜本改革、実現に向けての具体的なビジョン」として、工程表を作成し、国民に提示する」という方針と、以下の各主要課題についての中長期的な改革の方向性が示されました。

【各主要課題の改革の方向性】

○納税環境整備

納税者権利憲章（仮称）の制定、国税

講演◎財務省主税局長 古谷一之

税制の当面の諸課題

経済社会の構造変化に適応し、国民の信頼を得られる税制改革にどう取り組むべきか――。財務省主税局長の古谷一之氏が、「最近の政府税調等の動向」「税制総論」「税制各論」の三つのテーマに沿い、「税制の当面の諸課題」について語った。

とき：平成22年6月18日（金）



古谷一之(ふるや・かずゆき)氏
昭和53年大蔵省(現財務省)入省(大臣官房秘書課)。名古屋国税局島田税務署長、大臣官房企画官兼主税局総務課、石川県総務部長、銀行局中小金融課金融会社室長、大蔵大臣秘書官事務取扱、主税局税制第二課長、主税局税制第一課長、主税局総務課長、米・コロンビア大学客員研究員、大臣官房審議官(主税局担当)等を歴任。平成21年主税局長に就任。

不服審判所の改革、社会保障・税共通の番号制度導入、歳入庁の設置等について、税制調査会に設置するP.T(プロジェクトチーム)等において検討を行う。

○個人所得課税

所得再分配機能を回復し、所得税の正常化に向け、税率構造の改革、所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当への転換等の改革を推進する。

○法人課税

租税特別措置の抜本的な見直し等により課税ベースが拡大した際には、成長戦略との整合性や企業の国際的な競争力の

維持・向上、国際的な協調などを勘案しつつ、法人税率を見直していく。

○国際課税

国際課税を巡る状況等を勘案しつつ、適切な課税・徴収を確保するとともに、企業活動活性化のために税務執行に係るルールを明確化・適正化すべく、必要な方策を検討する。また、租税条約について、ネットワークの迅速な拡充に努める。

○資産課税

格差是正の観点から、相続税の課税ベース、税率構造の見直しについて平成二十三年度改正を目指す。

○消費税

今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、使途の明確化、逆進性対策、課税の一層の適正化も含め、検討する。

○個別間接税

「グッド減税・バッド課税」の考え方に立ち、健康に配慮した税制や地球規模の課題に対応した税制の検討を進める。

○市民公益税制(寄附税制など)

「新しい公共」の役割が重要性を増していることに鑑み、市民公益税制に係るP.Tを設置し、改革に向けた検討を進める。

○地域主権の確立に向けた地方税財源のあり方

国と地方の役割分担を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から国・地方間の税財源の配分のあり方を見直す。地方消費税の充実など、偏在性が少なく税収が安定的な地方税体系を構築する。

こうした改革の方向性に沿って、今後の税制全般にわたる改革の第一歩として、平成二十二年度税制改正が行われています。いくつかご紹介すると、個人所得課税では、子ども手当の創設に関係して十五歳までの年少扶養親族に対する扶養控

除（三十八万円）の廃止と、高等学校の授業料の実質無償化と関係して十六歳から十八歳までの特定扶養親族に対する扶養控除の上乗せ部分（二十五万円）の廃止が行われることとなっています。また法人課税では、グループ法人関係の税制の整備や、「特殊支配同族会社における業務主宰役員給与の損金不算入制度」の廃止が決まりました。

ほかには揮発油税等の暫定税率について現行の十年間の暫定税率は廃止し、その上で当分の間、現在の税率水準を維持することとなりました。ただしガソリンの値段の平均が三か月にわたって一リットルあたり百六十円を超えることとなった場合には、暫定税率の上乗せ部分は自動的に課税を停止します。一定の経済事象があったときに税率が自動停止するような仕組みは初めて作りましたが、緊急の場合の対応措置をとりつつ、税率水準は現状維持をしていくということです。また、たばこ税は今年十月一日から一本あたり三・五円税率を引上げ、市民公益税制（寄附税制）では所得税の寄附金控除の適用下限額を五千円から二千円に引下げて、小口の寄附も所得控除の対象としています。

これらの中でも、個人所得課税の控除廃止やたばこ税、寄附税制あたりは新政权の考え方が比較的色彩濃く出ている改正だと思えます。

税制改正法とともに、「租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律」が成立しています。その趣旨は、租税特別措置について、その適用状況を透明化するとともに適切な見直しを推進し、国民が納得できる公平で透明な税制の確立に寄与することであり、主な内容としては、法人税関係特別措置の適用を受ける法人に、平成二十三年四月一日以後終了する事業年度の申告から適用額明細書を提出していただくこととなっています。

税制調査会に「専門家委員会」を設置

今年から、税制調査会の中に学者で構成される「専門家委員会」が設けられ、その本体会合で税制抜本改革実現に向けた具体的なビジョンの調査研究、論点整理が行われています。近々、専門家委員会の議論の中間的な整理が税制調査会に報告される予定ですが、この秋から冬に向けて、引き続きいろいろな議論が進められることとなります。

（※平成二十二年六月二十二日に、神野専門家委員会委員長より税制調査会に対し、議論の中間的な整理の報告が行われました。）

実は、自民党政権時代に成立している平成二十一年度の税制改正の法律の附則第一〇四条の第一項には、「消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずる」とあります。新しく政権を担っている現政権もこの法律に拘束をされた形になっています。

税制調査会の中には、さきほどお話しした市民公益税制についてのプロジェクトチームも発足しています。本年四月八日の中間報告では、認定NPO法人等への寄附の優遇制度として所得税の税額控除制度の導入や認定NPO法人の認定基準の見直しなどが示されており、これらの具体化に向けた議論をこの秋に行っていく予定です。

また財務大臣時代にG20（二十か国・地域財務大臣・中央銀行総裁会議）等の国際会議で財政、金融をめぐる議論に参加された菅総理は、財政問題の重大さに強い問題意識を持たれています。六月十一日の所信表明演説においても、財政健全化の緊要性を認める超党派での税制改

II 税制総論

財政健全化に向けた税制改革の必要性

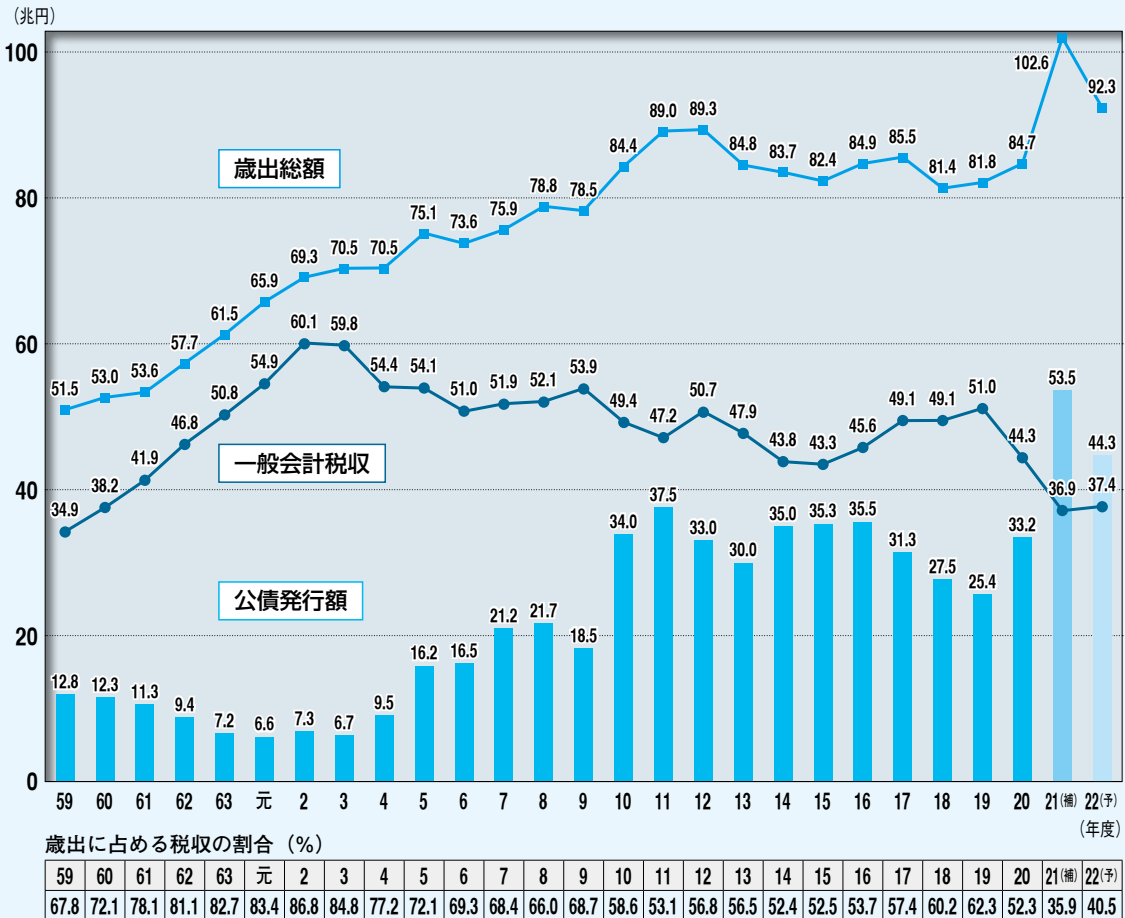
革、財政健全化に向けた議論の提唱がなされました。また経済の将来展望、財政の健全化に向けた政府としての取組方針を定めた「中期財政フレーム」や「財政運営戦略」が策定されることも示されましたが、どのようにこの議論が進んでいくのか、私どもも固唾を呑んで見守っているところです。

(※「財政運営戦略」等は、本年六月二十一日に閣議決定されました。)

今後の税制改革を考えていくにあたり、各税目の課題について簡単にご紹介します。

まず一般会計税収(資料1)ですが、歳出に占める税収の割合は平成二十一年度の補正予算三五・九%、二十二年度予算四〇・五%と二年続けて五割を切るという異常な状況です。税収が一番多かった平成二年度のバブルの頃は約六十兆円でしたが、現在は三十兆円台後半です。二十一年度と二十二年度の一般会計税収は補正で見込んでいる三十六・九兆円よ

資料1 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



(注)20年度までは決算額、21年度は補正(第2号)後予算額、22年度は予算額による。



TKCタックスフォーラム2010

りも多く入ってくる
と期待していますが、
四十兆円を下回る税
収の状況が続いて
いるということです。

国債発行額は平成
二十一年度補正予算
で五十三・五兆円、
二十二年度予算で四
十四・三兆円と税収
を上回っています。
国債発行額が税収を
上回るのは、終戦直
後で経済が疲弊して
いた昭和二十一年以
来の事態で、そうし

た異常事態が二年続いている状況にある
わけです。二十二年度末の公債残高は六
百三十七兆円になっていますが、これは
一般会計税収の約十七年分に相当する借
金が累積しているということです。

財政収支（対GDP比）を国際比較す
ると、リーマン・ショック後の世界経済
危機への対応のためにどの先進国もかな
り財政出動をしていますので、アメリカ
やイギリス、ギリシャなどの単年度のフ
ローの収支は、日本（二〇〇九年▲八・

三%、二〇一〇年▲八・〇%）よりもよ
くない状況です。

一方、債務残高（対GDP比）は、日
本は一九〇%前後と、いずれ債務残高が
GDPの二倍になるといった状況にあり
ます。ストックの悪さでは、日本は世界
で最も借金を積み上げている国といふこ
とです。

こういう状況の中、六月五日に韓国の
釜山で行われたG20の声明では、「深刻な
財政課題を抱える国々は、健全化のペース
を加速させる必要がある」と、財政健全
化に向けた問題意識が強く表れています。

また、五月にIMF（国際通貨基金）
から対日年次協議として、日本の財政状
況についての見解が示されています。見
解では、「日本は先進国の中でひとときわ
高い水準の債務を保有していて、二〇一
一年度には財政再建を開始し、消費税を
徐々に引き上げていくことが必要」とい
った問題提起がなされています。さらに、
日本に対する抜本的な税制改革の提案と
して、「所得税や法人税を含めた消費税
の引上げといったパッケージとしての税
制改革の実現によって財政健全化を図る
べき」などと示されています。

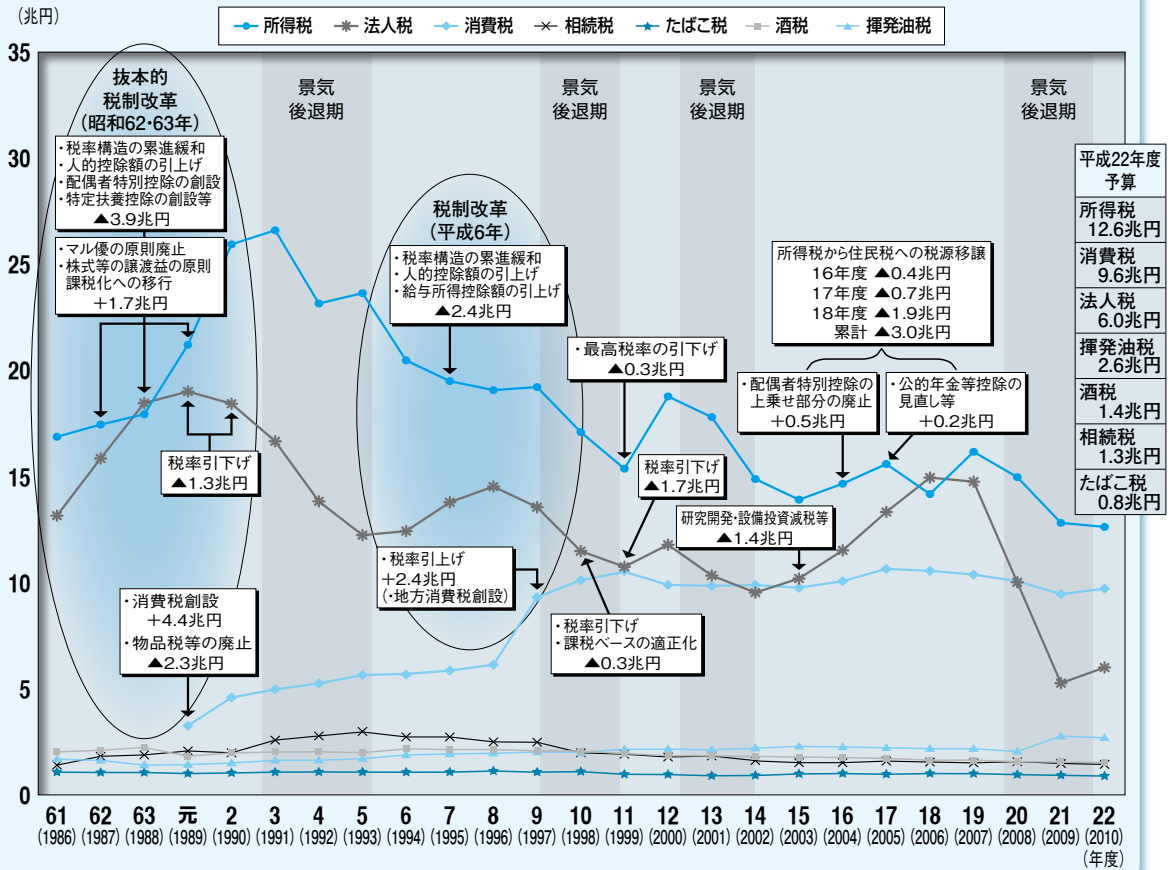
IMFやユーロ諸国からの支援を受け

ているギリシャは、GDPの十数%とい
った歳入増加や歳出カットという大胆な
財政再建策を公表しています。財政状態
が悪くなるとこのような対策を一気に行
わなければならず、その意味においても、
我が国はなるべく早い段階から財政健全
化や経済成長のための施策や税制改革の
議論を進めていく必要があることを最近
強く感じています。

どの先進国も、財政健全化の目標を掲
げています。足元の経済との関係で、財
政健全化に着手する時期はそれぞれの国
の事情によって違うものの、何らかの目
標を立てて行動しようとしています。日
本も「中期財政フレーム」や「財政運営
戦略」で財政健全化目標を定量的に掲げ
て、今後の財政運営を行っていくことに
なります。

主要税目の平成二十二年度予算の税収
は（資料2）、所得税が十二・六兆円、
消費税が九・六兆円、法人税が六兆円で
す。この三税目が税収面では大きなウェ
ートを占めており、ピーク時に比べると
かなり減っていますが、議論の中心はや
はりこの三税目になるかと思えます。
また相続税収はピークの頃の平成五年に
約三兆円でしたが、その後減税や資産価値

資料2 主要税目の税収の推移(一般会計分)



(注1) 計数は、20年度までは決算額、21年度は補正後予算額、22年度は予算額である。また、グラフ中の税制改正による増減収見込額は、平年度ベースの金額である。

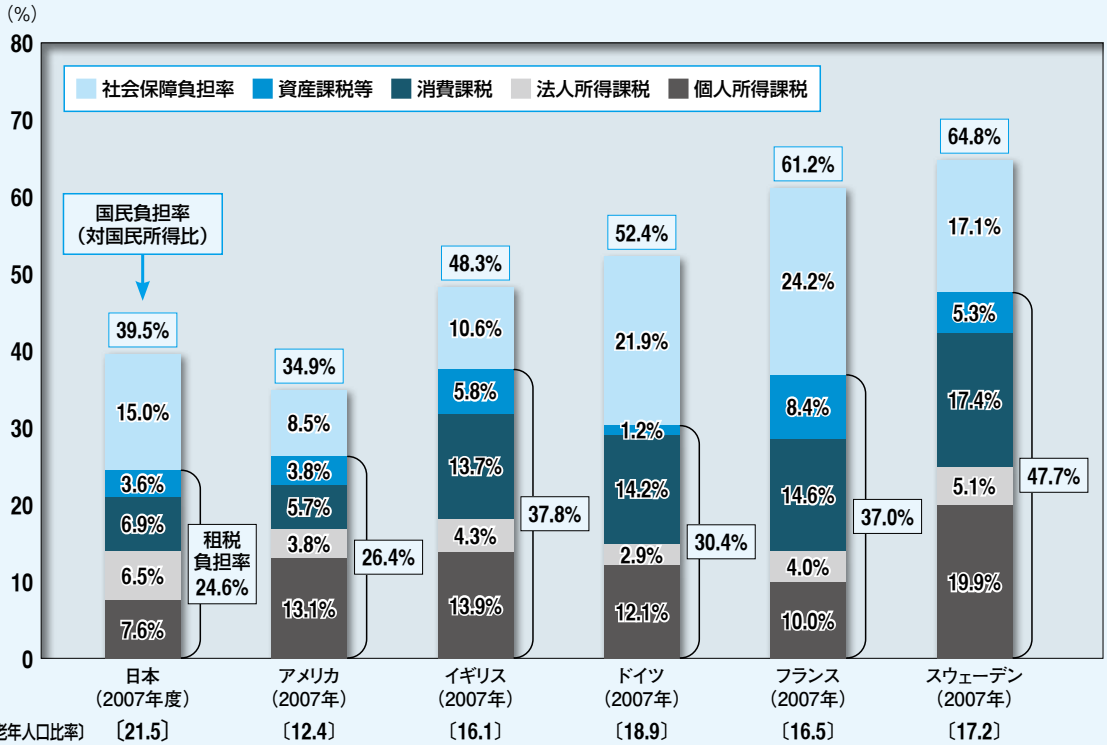
(注2) 1年限りの措置として、平成6年度に▲3.8兆円、平成7年度に▲1.4兆円、平成8年度に▲1.4兆円、平成10年度に▲2.8兆円の特別減税を実施。

格の下落などで、現在は一・三兆円です。近年の税制の動きとしては、消費税が導入された平成元年前後の抜本的税制改革や、平成九年度からの消費税率引き上げを決めた平成六年の税制改革、平成十年と十一年の定率減税などの大きな改正がありました。税制改革は「少子高齢化社会への対応を図るために社会共通の費用を広く分かち合う」という考え方のもと、所得・消費・資産の間でのバランスのとれた税体系の構築や、物品税の廃止と消費税の導入などが行われてきた一方、個人所得課税、法人税、相続税の減税などが実施されてきました。

こうした近年の税制の動きを総括すると、社会保障を中心に大きな歳出増が続く中で歳出削減はそれなりに進んできているものの、残念ながら必要な歳入確保、増税を国民の皆さんになかなかお願いできなかったということが言えるかと思えます。

国際的にみると我が国の国民負担率は低い状況にあります(資料3)。日本は所得税中心の国と言われてきましたが、特に直接税から間接税中心の体系へという動きが進み、消費税と並んで個人所得課税についてもヨーロッパなどと比べて負担率は低いほうです。

資料3 国民負担率の内訳の国際比較



(注) 1. 日本は平成19年度(2007年度)実績、諸外国は、OECD「Revenue Statistics 1965-2008」及び同「National Accounts 1996-2007」等による。なお、日本の平成22年度(2010年度)予算ベースでは、国民負担率:39.0%、租税負担率:21.5%、個人所得課税:7.2%、法人所得課税:3.4%、消費課税:7.1%、資産課税等:3.9%、社会保障負担率:17.5%となっている。
 2. 租税負担率は国税及び地方税の合計の数値である。また所得課税には資産性所得に対する課税を含む。
 3. 四捨五入の関係上、各項目の計数の和が合計値と一致しないことがある。
 4. 老年人口比率については、日本は2007年の推計値(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成18年(2006年)12月推計)による)、諸外国は2005年の数値(国際連合「World Population Prospects:The 2008 Revision Population Database」による)である。なお、日本の2010年の推計値は23.1となっている。

III 税制各論

冒頭にお話しした税制の中長期的な改革の方向性などを踏まえて、「税制各論」に入ります。

(1) 所得税

平成二十二年度の税制改正大綱において、所得税の現状と課題として、「所得再分配機能や財源調達機能が低下している状況をふまえ、累進構造を回復させる改革を行って所得再分配機能を取り戻す必要がある」ことなどが掲げられています。

改革の方向性としては、「所得再分配機能を回復し、所得税の正常化に向け、税率構造の改革」を行うことが掲げられ、「的確に所得捕捉できる体制を整えて課税の適正化を図るために、社会保障・税共通の番号制度の導入を進める」ことや、「所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へ転換を進めること」「金融所得については当面は分離課税を維持して損益通算の拡大を図っていく」ことなどが示されています。

所得税収は、ピーク時の平成三年度には二十六・七兆円ありましたが、二十二

年度は十二・六兆円です。また分離課税である利子や配当、株式や土地等の譲渡所得などから得られていた税収は、バブルの頃は十兆円を超えていましたが、現在は二兆円台です。こうした金融取引等から生じる税収がかなり減ってきている点も税収減の要因です。

その分離課税分を除いた「総合課税分」の課税ベースを分析すると、現在、課税対象となる収入は約二百四十兆円で、課税所得は約百兆円です。税収が算出税額のベースで十一・二兆円なので、現在の累進税率を前提にすれば約十兆円の控除縮減で、増額は約一・二兆円。税収の平均的な税率は約一一％です。つまり今後控除の見直しなどを行い、課税ベースを広げると一一％分の税収増につながる計算になります。

所得税の税率は、昭和六十一年当時は一〇・五％から七〇％の十五段階の税率構造で、個人住民税と合わせた最高税率は八八％でした。その後、低・中所得者の負担軽減を図る考え方から、消費税の導入と合わせて所得税率の簡素化、フラット化を進めながら減税が行われてきました。現在は五％から四〇％の六段階の税率構造で、個人住民税と合わせた最高税率は五〇％です。

このように税率構造を非常にフラット化してきた結果、我が国の納税者の約八割が限界税率一〇％以下となっています。限界税率五％の人が約六割で、限界税率一〇％の人が約二割で、合わせて八割。納税者数は三千七百八十五万人で、課税所得は四十八・四兆円、税収は二・六兆円です。

また、所得再分配機能を高めるという改革の方向性に沿って、低・中所得者への配慮として給付付き税額控除の議論が盛んになってきています。外国では、アメリカやイギリスなどが代表例ですが、低所得者を中心に一定の就労を前提に控除や給付を行う「勤労所得税額控除」や、子育てに配慮して税額控除や給付を行う「児童税額控除」等の仕組みを設けています。カナダには、低・中所得者世帯の消費税負担の軽減のため、一定の所得以下の方に給付を行う「GSTクレジット」と呼ばれる制度があり、オランダには税額及び社会保険料から控除を行うような仕組みがあります。このように、低所得層へのいろいろな給付措置がそれぞれの国で工夫をして実施されているわけですが、我が国も具体的な制度設計の段階にきていくという状況にあります。

(2) 法人税

法人税の改革の方向性は、大綱において、「租税特別措置の抜本的な見直しなどを進め、これにより課税ベースが拡大した際には法人税率を見直していく」とされています。

法人税収は、平成元年度をピークに減少しています。リーマン・ショック後の企業収益の大幅な落ち込みによって、近年の法人税収は平成二十一年度補正予算で五・二兆円、二十二年度予算で六兆円となっています。ただ、実は税引前当期純利益はバブルの頃のピーク時の三十八・九兆円（平成元年度）よりも、平成十八年度で四十九・〇兆円、平成十九年度で四十六・九兆円と上回っています。その一方で法人税収全体としてバブルの頃の水準を回復できていない主な要因には、税率がかなり下がっていることと、課税ベースが縮小していることが考えられます。

また、昭和六十一年～六十三年頃に十五兆円程度だった翌期への繰越欠損金は、最近では七十兆円、九十兆円と増大してきました。このように欠損金の繰越控除で課税所得が圧縮されていることも、法人税収の回復を弱くしている要因です。さらに、日本企業の海外進出に伴って、

海外で獲得する利益の増加や、海外現地法人の内部留保の増加も課税ベースを小さくしています。平成二十一年度の税制改正では、海外の利益を国内に還流してもらおうという政策目的もあり、「外国子会社からの受取配当に関する二重課税調整措置の見直し」を行いました。従来は、外国子会社からの配当について我が国で課税した上で外国で支払った税額を調整する「間接外国税額控除制度」でしたが、外国子会社からの配当は、我が国では益金不算入にする「受取配当益金不算入制度」を導入しました。

最近では、多くの主要国が法人税の税率を引下げてきており、ドイツは一五%、アジア諸国は中国が二五%、韓国が二二%、シンガポールが一七%です。日本は三〇%とアメリカの三五%と並ぶ高い水準にあり、企業の国際競争力確保や、我が国への対外投資の促進といった観点から、税率の引下げを求める声が強くなっています。菅政権の成長戦略においても、課税ベースの拡大を含め財源確保に留意しながら法人実効税率の段階的な引下げが打ち出されており、法人所得に対する課税の扱いは今後の税制改革のポイントの一つになると考えています。

一方で、租税特別措置法の規定による特例に係る平成二十二年度の減収見込額は約七兆円です。このうち法人税の減収額は約九千億円円で、そのうち大企業約六千億円、中小企業約三千億円です。内訳としては研究開発税制約二千三百億円、中小企業投資促進税制約千二百億円などがあります。こうした研究開発の促進や中小企業に対する措置を、税率との関係で課税ベースを拡大する方途として見直すことができるかどうかといったことなど、具体的な調整においては今後難しい議論になると思います。

(3) 消費税

消費税については、大綱において、「今後、社会保障制度の抜本改革の検討などと併せて、使途の明確化、逆進性対策、課税の一層の適正化も含め、検討していく」などと示されています。

仮に消費税の税率を引上げた場合の逆進性対策について、大綱では「軽減税率ではなく給付措置で対応する」という方向が示されています。標準税率と軽減税率の線引きは、どの国も実務的にかなり複雑な問題を抱えながら実施しています。たとえばフランスではキャビアは高

級品かつ輸人品であるため標準税率ですが、フォアグラとトリユフは国内産業を保護するために軽減税率を採用しています。

また外食すると標準税率で、食料品として買って帰ると軽減税率という例として、カナダでは五個以下のドーナツはその場で食べられるものとみなして標準課

税、六個以上は軽減税率といった運用をしています。したがって軽減税率制度を採用する場合は、昔の物品税のときと同じような課題を抱えることになり、かなり実務的な問題が生じると思います。

その一方で、低所得者に対する配慮として、カナダでは一定の所得水準以下の方の消費税負担緩和のために定額給付を行っていきます。一方、きちんと所得の把握ができないと不正の受給が起きかねませんから、社会保障番号の通知や、夫婦



それぞれの所得の情報などを税務当局に報告して、歳入庁から口座振込みなどで給付を受ける仕組みが整えられています。今後、消費税率の引上げの議論をする際には、低所得者への配慮について、消費税の用途のあり方や実務的な問題も含め、具体的な議論を進めていく必要があります。

(4) 資産税

資産税については、大綱において、改革の方向性として「相続税は格差是正の観点から、非常に重要な税」「格差是正の観点から相続税の課税ベース、税率構造の見直しについて平成二十三年度改正を指す」と示されており、政権のスタンスがはっきり表れています。

最近の相続税の課税割合、負担割合および相続税収は、バブル期以後減少傾向にあり、特に課税割合と負担割合はバブル期以前よりも低い水準となっています。バブル期の資産価値の向上に対して基礎控除を引き上げたり税率を引き下げたりと負担調整的な減税が行われてきた結果、ピーク時（平成五年）に約三兆円あった税収は、現在、約一兆二千七百億円で下がってきています。負担割合も課税割

合もピーク時からほぼ半減しており、税率構造、基礎控除を見直していきたいというのが政権の問題意識です。

また、家計資産残高は、バブル期以後おおむね横ばいとなっていますが、預貯金や株式、投資信託といった金融資産残高については増加傾向にあり、近年では土地や住宅などの実資産残高を上回る額となっています。相続税についてはこうした点も勘案して議論していく必要があります。

(5) 環境関連税制

大綱では、「検討事項」として「地球温暖化対策のための税について平成二十三年度の実施に向けた成案を得るよう検討を行う」ことなどが示されています。

この年末に向けて、税制改革の議論の中で、地球温暖化対策のための税をどう設計していくかを具体的に議論していくことになりそうです。

(6) 番号制度

番号制度については、大綱において、「社会保障制度と税制を一体化し、社会保障制度の効率化を進める」「所得税の公正性を担保するために社会保障・税共

通の番号制度の導入を進める」などと示されており、現在、国家戦略室の検討会において議論が進められています。

（※六月二十四日に中間取りまとめが行われました。）

主要国で、税務面で番号制度を利用している例として、イギリス、アメリカ、カナダは社会保障番号を用いています。スウェーデンやオランダなどは住民登録番号を活用し、ドイツは二〇〇九年から納税のためだけに税務識別番号を導入しています。こうした諸外国の例も参考にしながら、社会保障、納税、住民サービスなどの分野でどう番号制度を使っていくか。早ければ来年の通常国会において、制度導入のための法案提出を目指すという段階にあります。

最後になりますが、今後税制改革全般の議論が具体的に始まっていくと、それぞれの課題について一定の答えを出さなければいけない状況となります。税制改革をめぐるいろいろな議論にぜひご注目いただきたいと思います。

（※講演中、税収に関する数値は平成二十一年度補正後予算の数値です。なお、六月二十九日には、決算（概算）の数値が発表されています。）

（構成／TKC出版 清水公一朗）