

2019年12月16日
No.2019-026

2020年度税制改正大綱の課題

—財政再建の視点乏しく、成長促進効果も限定的。抜本的議論も置き去りに—

調査部 副主任研究員 立岡健二郎

《要 点》

- ◆ 去る12月12日、2020年度の与党税制改正大綱が発表された。全体として、財政再建の必要性というわが国の課題に向き合ったものとは言い難く、当初から増税論議が封印されていたなかで、成長力底上げのための企業向け減税についても、少なくとも規模の面から効果は限定的と考えられる。他方、経済社会の構造変化やその要請に応える改正も盛り込まれており、これらについては評価できよう。
- ◆ わが国企業は内部留保を積み増す動きが目立ち、将来に向けた投資は未だ不十分とみられる。今回盛り込まれた「オープンイノベーション促進税制」は、わが国のスタートアップ投資が米中などに見劣りするなか、企業が非上場のスタートアップに出資した場合に減税するもので、オープンイノベーションの概念や重要性について、広く企業にメッセージを送るという意義はあるものの、実際の誘発効果については疑問符がつく。
- ◆ 次世代通信規格5Gの整備等に関して、現状、わが国は諸外国の後塵を拝するなか、今回新設される「5G導入促進税制」は、携帯事業者・通信機器メーカーなどが5G整備計画を前倒しした場合などに減税するものである。こうした税制は、現下の状況に鑑みれば、やむを得ない面はある一方、国内の携帯事業者等の競争力を一段と損なうことにつながりかねず、厳に時限的措置にとどめるべきである。
- ◆ これまで、死別・離別のひとり親などに対しては、寡婦（夫）控除制度が段階的に拡充されてきた一方、未婚のひとり親には同様の制度が存在しないなどの課題があり、昨今の大綱においても継続的な検討課題になっていた。今回、未婚のひとり親にも寡婦（夫）控除の適用が拡大されたほか、ひとり親の女性と男性の間に存在していた控除内容の違いも性別によらない形で統一された。これらの改正については、婚姻歴の有無や性別による区別に合理的な理由はなく、子どもの貧困などの観点から高く評価できる。
- ◆ 今回の改正プロセスでは、次のような2つの課題が積み残された。1つめは、本来、税制が公平・中立・簡素という課税の基本原則などに照らしてどうあるべきかという本質的議論がほとんどできていないことである。例えば、個人所得税、地方税、資産形成税制、金融所得課税などのテーマに関してであり、政府税調の役割が重要

になろう。2つめが、政策税制の事後的な効果検証がほとんどできていないことである。厳しい財政事情にあるわが国では、既存の政策税制の効果をしっかり検証し、それを今後の税制改正の検討に活かすべきである。本質的議論に基づく踏み込んだ税制改革への取り組みが求められるといえよう。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・副主任研究員・立岡健二郎宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-5343

Mail: tatsuoka.kenjiro@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



1. 税制改正大綱の総括的評価

去る12月12日、2020年度の与党（自由民主党・公明党）税制改正大綱（以下、大綱）が発表された。これは今月20日をめどに閣議決定されたうえで、年明け後の通常国会で、2020年度予算案とともに関係法令の改正法案が提出されることとなっている。

大綱に盛り込まれた主な改正メニューは図表1の通りである¹。これらのうち、ひとり親に対する控除制度の見直しや所有者不明土地の使用者への課税、租税回避対策などについては、経済・社会の構造変化やその要請に応えるものといえる。税制改正を毎年実施する意味の1つは、こうした点にあり、これらの改正案については評価できよう²。

他方、今回の大綱は、先進国のなかで財政状況が最も厳しいわが国における財政再建の必要性という課題に向き合ったものとはいえない。実際、大綱には増税につながる措置はほとんど盛り込まれていないうえ、財源健全化に向けた具体的取り組みに関する記述は見当たらない。

(図表1)2020年度税制改正大綱の主な内容

主な項目		具体的内容
個人・家計向け	ひとり親に対する控除制度	新設見直し 寡婦(夫)控除の未婚ひとり親への適用拡大。さらに、ひとり親の女性と男性との間に存在する要件・控除額の違いをなくし、統一化(寡婦に所得500万円(年収は678万円)以下という要件を課し、寡夫の控除額を現行27万円から35万円に引き上げ)
	少額投資非課税制度(NISA制度)	延長見直し 「一般NISA」は、投資期限を2028年度までに5年延長するとともに、中長期の運用を主眼とした制度に刷新。具体的には、低リスク商品に投資する「積立枠」(上限:年20万円)と上場株式等にも投資できる「投資枠」(上限:年102万円)という2階建とし、原則、積立枠の利用者のみが投資枠を利用できる仕組みに。「つみたてNISA」は、投資期限を2042年度までに5年延長。「ジュニアNISA」は延長せず
	確定拠出年金制度	拡充見直し 拠出期限の延長(企業版:65歳→70歳未満、個人型(一部):60歳→65歳未満)。本人が希望すれば、個人型と企業型を併用できるように改組
	エンジェル税制	拡充 クラウドファンディングを通じた投資も税優遇の対象に。所得控除の対象となるベンチャー企業の条件を緩和(設立3年未満→5年未満)
	所有者不明土地への課税	見直し 所有者不明の土地について、使用者を所有者とみなして課税することを可能に。また、条例により、相続登記がなされない場合、相続人に氏名・住所等の申告を義務づけることを可能に
	空き地売却に対する課税	見直し 空き地など低利用地の有効活用を促すため、売却額500万円以下などの土地を対象に売却益から最大100万円を控除
法人向け	オープンイノベーション促進税制	新設 大企業が設立10年未満の非上場企業に1億円以上出資した場合、出資額の25%を所得控除。中小企業の場合、1千万円以上の出資が条件。適用期間は2020年度から2年間
	5G導入促進税制	新設 通信事業者等が5G向け基地局や通信設備を前倒して整備した場合、設備投資額の15%の税額控除、または、30%の特別償却を適用。地域や建物を限定する「ローカル5G」にも適用。適用期間は2020年度から2年間
	企業版ふるさと納税	拡充・延長 企業が自治体に寄付した場合に受けられる税額控除の割合を寄付額の約3割から約6割に。5年延長
	地方拠点強化税制	拡充・延長 2年延長。移転事業については雇用者増加率の要件を緩和
	電力会社の法人事業税	見直し 現行の「売上高」課税方式に「所得」課税方式を部分的に導入
租税回避対策等	国外財産調書制度	見直し 国外財産調書で追加書類を提出せずに申告漏れが見つかった場合、加算税を5%上乘せ
	海外不動産投資に関するもの	見直し 海外の不動産投資から生じる赤字と国内所得との損益通算を否認
	海外M&Aに関するもの	見直し 子会社から配当を受け取り、配当により時価が下落した子会社株式を譲渡する、という手法による租税回避を防止

(資料)令和2年度与党税制改正大綱をもとに日本総合研究所作成

¹ その他、納税手続き面の改正も盛り込まれた(連結納税制度の見直し、消費税の申告期限の延長、電子帳簿保存法の見直しなど)。

² 他方、今回与党税調で議論されたもの見送られたものとしては、自社株等を対価とするM&Aに応じた会社の株主に対して譲渡益等の課税を繰り延べる措置、後継者のいない中小企業による第三者への事業承継を促進する措置、カジノで得た所得への課税措置などがあつた模様である。

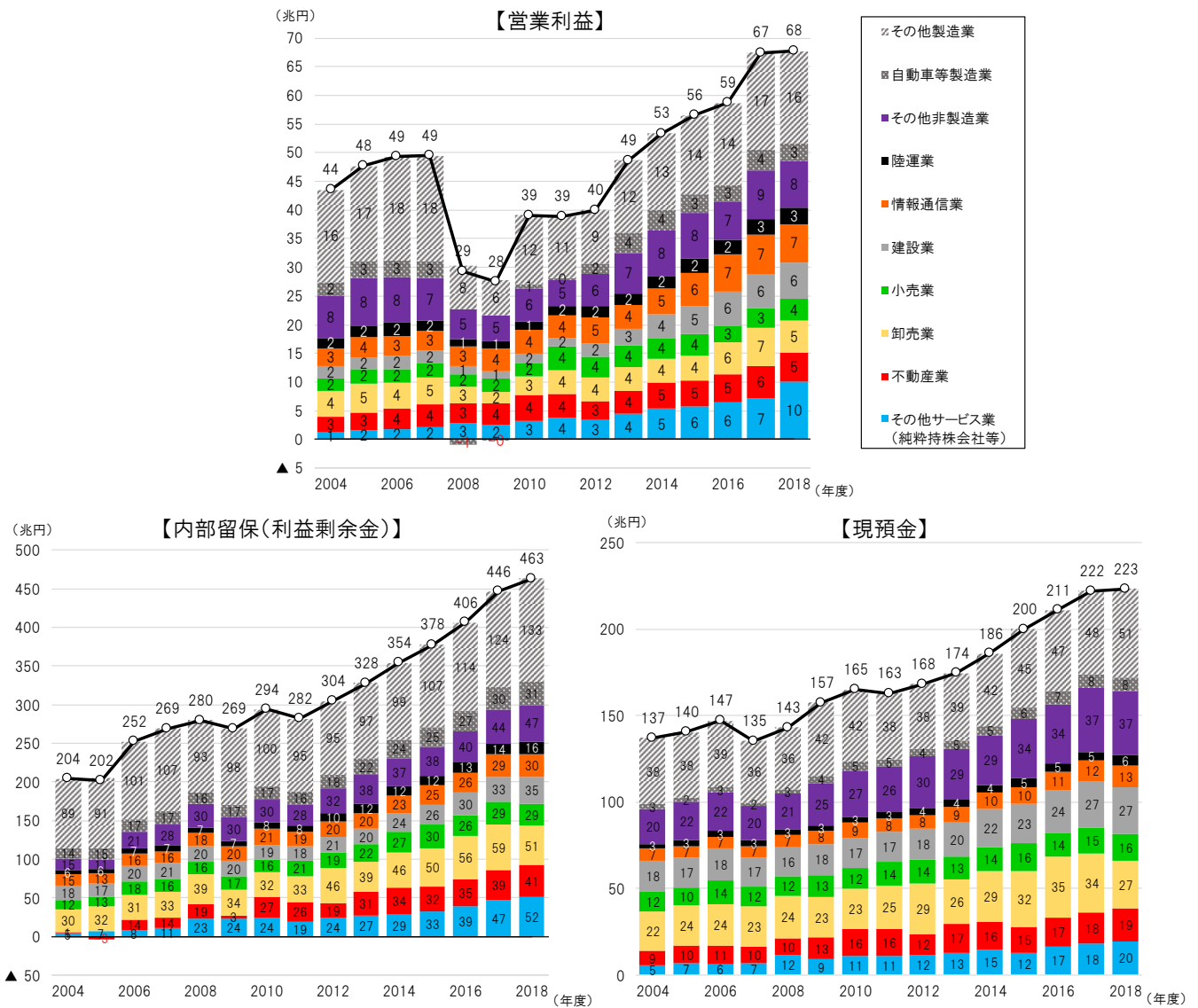
2. 個別の改正案の評価

以下では、今回の大綱のなかでも特に注目される、(1)オープンイノベーション促進税制、(2)5G導入促進税制、(3)ひとり親控除制度、について評価したい。

(1) オープンイノベーション促進税制

近年のわが国企業の財務状況をみると、収益は順調に伸びている一方で、内部留保や現預金が積み上がっている(図表2)。業種別の内訳をみると、非製造業、なかでも不動産、建設、卸小売などで、その傾向が顕著である³。今後、人口減少や少子高齢化などに伴って国内市場の更なる縮小が見込まれていることなどから、企業は全体として、前向き、かつ、リスクをとった投資に及び腰になっている状況が窺える。

(図表2) 企業の営業利益、内部留保、現預金の推移(業種別)



³ 法人企業統計は、連結決算ではなく、単独決算を集計したものである。連結決算でみた場合には、内部留保や現預金の水準は、海外展開が進む大企業の製造業などを中心に、法人企業統計の数値よりも多くなると考えられる。

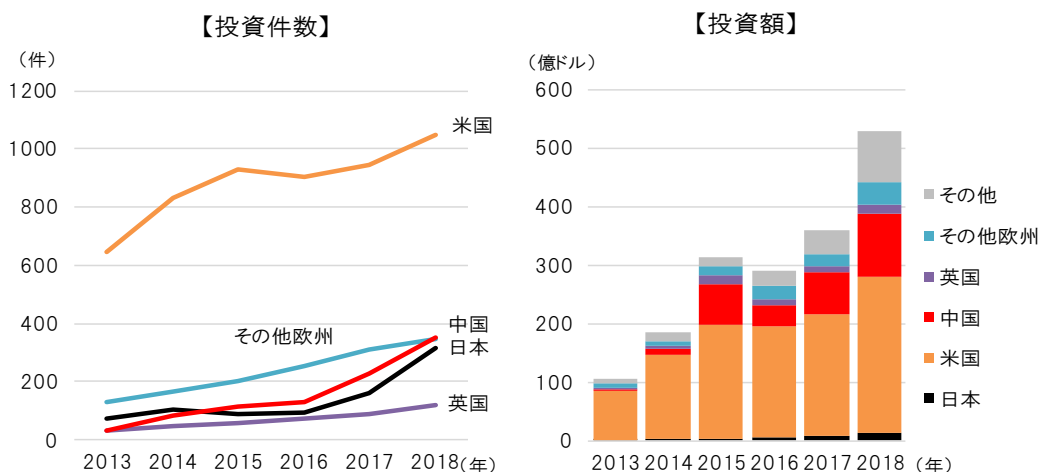
こうしたなか、今回盛り込まれたのがオープンイノベーション促進税制である。オープンイノベーションとは、一般的な技術革新と呼ばれるものよりもより広い概念で、事業のフロンティアが消滅しつつあるなかで、その取り組みの重要性は論をまたない。先進国も含め世界各国が、オープンイノベーションの推進に注力する一方で、わが国では、現状、それに取り組む企業は経営感度の高い一部の企業にとどまっている状況で、投資額などの面で米国や中国の後塵を拝している(図表3)。

措置の内容は、大企業が非上場のスタートアップ企業に1億円以上出資した場合に、出資額の25%を所得控除するものである⁴。中小企業が出資する場合、出資額の条件は1,000万円以上であり、適用期限は2020年4月から22年3月までの2年間である。出資分について5年間保有し報告する義務が課され、5年以内に株式を手放した場合は減税分を国に返還することが求められる、という枠組みになっている。その狙いは、企業に対して、積み上がり続ける内部留保を活用し、積極的な投資を後押しすることにある。確かに、政府が「オープンイノベーション」の概念や重要性について広く企業に知らしめ、それに目を向けさせるという意義はあるだろう。

もっとも、実際にどれだけの促進効果が見込めるかという点については疑問符がつく。今回の改正プロセスにおいては、消費増税後ということもあってか、増税の議論があっさりとはほぼ封印された。そうしたなかで、大幅な減税策は打ち出しにくく、本措置の減税規模に関しても、まず企業向け減税の枠組みのなかで、代替財源がどれだけ確保できそうかが議論の出発点になった模様であり⁵、減税規模という面からは政策効果がなかなか期待しにくいものになったと考えられる。

さらに、出資対象のスタートアップに関しては、出資企業にとっての革新性・事業の変革可能性などの要件が設けられることになった。しかし、そもそもオープンイノベーションは、新しい付加価値を創造するもので、事前に見通しがつくようなケースは稀であり、業種など多種多様なスタートアップと長期間腰を据えて協働するなかで、新事業などの芽が僅かでも見出せばよい、という性質のものであろう。たとえスタートアップ投資を促す効果が多少なりともあったとしても、オープンイノベーションの誘発効果という意味ではかなり限定的なものにとどまるのではないかと。

(図表3)CVC(企業設立のベンチャーキャピタル)による
スタートアップ企業への投資件数、および、投資額



(資料)CB Insights, "The 2018 Global CVC Report"

⁴ 海外のスタートアップの場合、5億円以上の出資が条件。

⁵ これらの代替財源を確保する目的などから、既存の企業向け減税措置が縮小されることになった。具体的には、資本金100億円超の大企業について交際費支出の損金算入措置を廃止するほか、研究開発税制や賃上げ促進税制、地域未来投資促進税制などの適用要件を厳格化する。

(2) 5G導入促進税制

次世代通信規格5Gの整備などに関し、現状、わが国は諸外国の後塵を拝している状況にある。通信事業者による5Gの商用サービス開始は、わが国では、2020年春頃になる見通しだが、米国や韓国、中国などでは既に商用化されている。さらに、わが国の通信機器メーカーは、華為技術（ファーウェイ）をはじめとする中国メーカーなどに価格競争力で劣り、世界市場のシェアにおいて圧倒的な差を開けられている。

こうしたなか、米国は、ファーウェイの製品について、中国政府によるスパイ行為やサイバー攻撃に悪用される「国家安全保障上のリスク」が存在するとして、国内からの排除に動いており、わが国をはじめ、安全保障上の同盟国にも同様の措置をとるよう要請している。

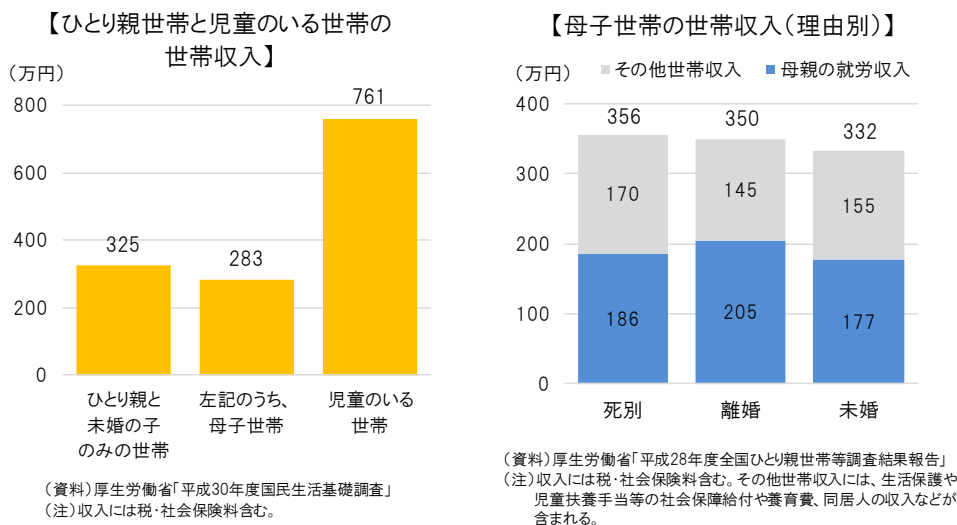
こうした状況のもと、今回の大綱では5G導入促進税制が盛り込まれた（前掲図表1）。国が事業者の5G整備計画などを審査し、安全保障上のリスクがある国の部品が使われていないことが確認できれば、税制優遇を認めるものである。本措置には、現状のままでは、価格競争力の面で優るファーウェイ製品が国内市場を席巻しかねないという危機感があり、税制を通じて、わが国の通信事業者が安保上のリスクの低い5G基地局を整備するのを後押ししつつ、そうした機器を供給する国内の通信機器メーカーの育成につなげたいという狙いがある。

こうした事情に鑑みれば、本措置の導入は政治的な意味合いにおいてやむを得ない面もある一方、こうした減税が、かえって通信事業者や通信機器メーカーの競争力の低下につながる懸念もないとはいえない。本措置については、2年という時限的措置に厳にとどめるとともに、その間、通信事業者等が競争力強化に努めることを促すべきであろう。

(3) ひとり親控除制度

2015年の国勢調査によると、ひとり親の世帯数は全国で124万⁶（全国の一般世帯のうち2.3%）あり、その内訳は母子世帯106万、父子世帯18万となっている。このうち、未婚の母・父の世帯数は、それぞれ18万、3万であり、一貫して増え続けている。ひとり親世帯の収入は、児童のいる世帯に比べて半分以下であり、なかでも未婚のひとり親の世帯年収は低い（図表4）。

（図表4）ひとり親世帯の収入



⁶ 他の世帯員がいる世帯を含む。

こうした状況に鑑み、わが国ではこれまで所得税・住民税などの負担軽減を図る寡婦控除や寡夫控除といった制度の拡充が図られてきた。しかしながら、寡婦控除に比べて、寡夫控除の適用要件は厳しく、同一の要件を満たしていても適用される控除額が少ないなど、性別によって支援内容が異なり、公平・平等の観点から批判がなされていたほか、未婚のひとり親に対しては、そもそも控除制度自体が存在していなかった。寡婦控除などが受けられなければ、寡婦控除の適用者と比べ、所得税のみならず、所得税をもとに算定される住民税や国民健康保険料、保育料等の負担も重くなり、さらには公営住宅の入居資格やその家賃などの面でも不利な状況に置かれることになる。

このため、近年、こうした状況を見直すべきとの議論が高まり、与党の税制改正大綱ではほぼ毎年検討事項に挙げられていた。そして、2019年度税制改正では、公明党からの強い主張もあって、未婚の場合も、死別・離婚したひとり親と同様に、2020年以降の給与収入が約204万円以下の場合、住民税に限り非課税とすること、児童扶養手当を臨時的に年1万7,500円上乗せすることが決定された。しかし、未婚のひとり親にも寡婦（夫）控除に相当する措置を講じることについては、自党内からの根強い反対意見により見送られ、翌年度以降の検討課題となっていた。

そして、ついに、今回の大綱において、①未婚のひとり親に対する寡婦（夫）控除の適用拡大、および、②ひとり親の女性と男性との間の控除要件・控除額の統一という、2つの抜本的改正が盛り込まれた（図表5）。これにより、ひとり親であれば、婚姻歴の有無や性別にかかわらず、所得500万円（年収678万円）以下という共通の要件のもと、35万円の控除額が受けられることとなった⁷。

これらの改正案については、婚姻歴や性別によって支援内容に差異が存在していることに合理的な理由は見出しにくく、望ましいものといえる。とりわけ、未婚のひとり親に対して寡婦（夫）控除の適用を拡大したことについては、子どもの貧困を減らし、機会の平等を確保する、さらには社会全体として格差拡大を抑制するといった社会的意義を有するものと考えられ、高く評価できよう。

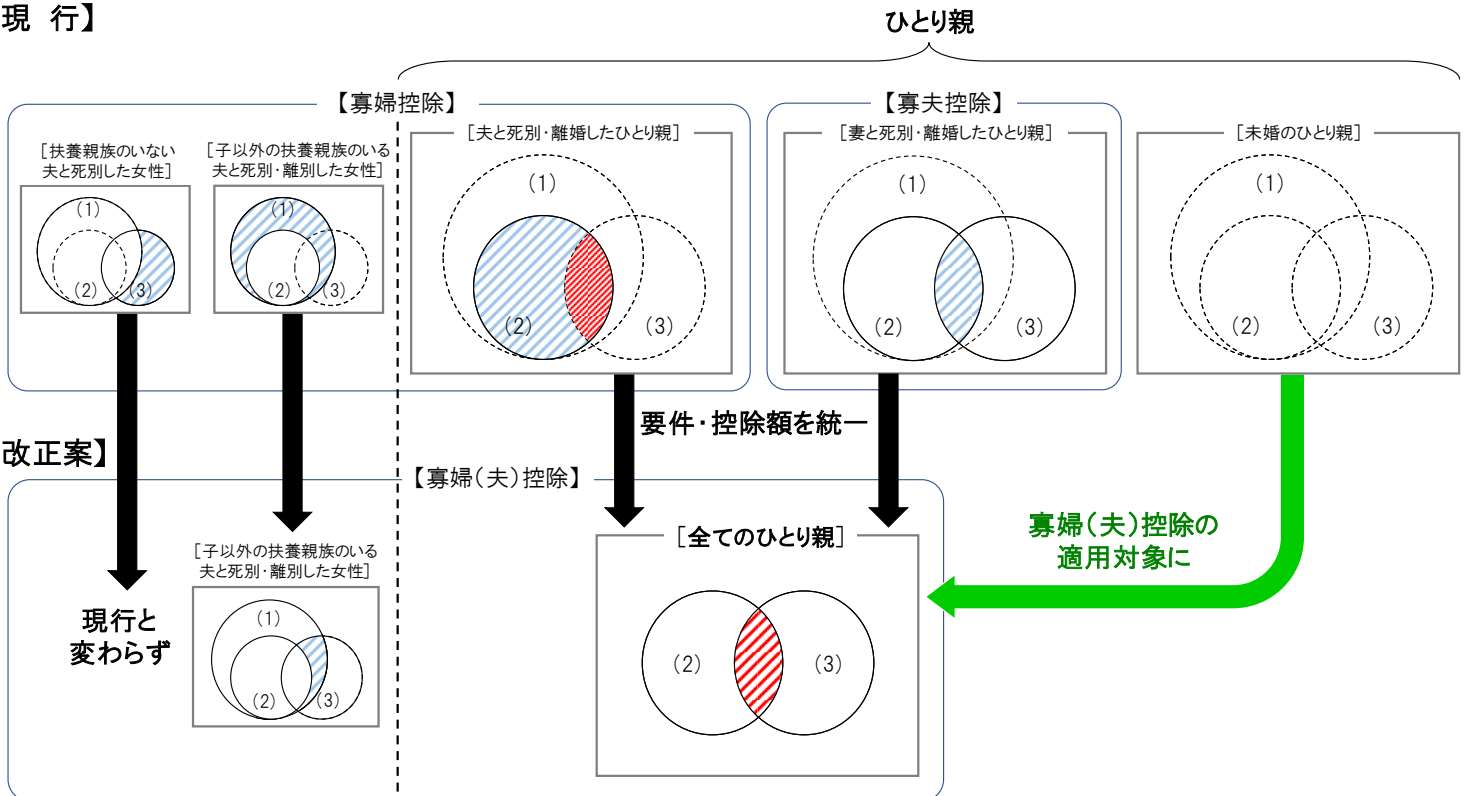
なお、寡婦控除は、ひとり親の女性のみならず、子供のいない女性にも適用される一方、寡夫控除はそうっておらず（前掲図表5）、寡婦控除と寡夫控除の間には、依然、性別による差異が残存している。今後、さらなる男女平等を追求するうえでの検討課題といえよう。

⁷ 所得税の控除額であり、住民税の控除額は30万円。なお、ひとり親に対する寡婦（夫）控除の適用拡大により、ひとり親に支給される児童扶養手当は廃止されることとなった。

(図表5)ひとり親に対する所得控除制度の改正案

◎控除額:青斜線:27万円 赤斜線:35万円
 ◎控除の要件:(1)扶養親族を有する、(2)扶養親族である子を有する、(3)合計所得金額500万円以下

【現行】



(資料)日本総合研究所作成

3. 今後の課題

今回の改正プロセスにおいては、積み残された大きな課題が2つある。1つめは、本来、税制が公平・中立・簡素という課税の基本原則などに照らしてどうあるべきかという本質的な議論が欠けていることである。例えば、個人所得税においては、退職所得控除の見直し、公的年金等控除の縮小、配偶者控除を含めた人的控除のあり方といった議論に進展がみられない。地方税の面では、税収偏在への抜本的対応、固定資産税率の引き上げなどが課題である。さらに、資産形成制度のあり方（NISA・確定拠出年金制度の役割整理、低所得者の資産形成をいかに促すかなど）や金融所得課税についても、中長期な視点から改革の方向性を議論することが不可欠であり、これまでの安倍政権下で十分に存在感を発揮してきたとは言い難い政府税調の役割が重要になる。

2つめが、政策税制の効果検証を行うことである。例えば、今回のオープンイノベーション促進税制についても、着眼点こそ目新しいものの、企業によるスタートアップ投資の増加という結果をもたらす得るといえる点では、過去に措置された「企業のベンチャー投資促進税制」と大差はない。にもかかわらず、その効果について定量的に分析し、今回の改正案に活かした形跡は見受けられない。厳しい財政事情にあるわが国では、財政リソースをより有効に活用することが求められる。国としてEBPM（Evidence-Based Policy Making：エビデンスに基づく政策立案）を掲げるのであれば、その考え方を税制の分野にもとり入れ、既存の政策税制の効果を事後的に検証し、それを今後の税制改正の検討に活かす体制を整備する必要があるといえよう。

今回の経緯をみても、近年、税制改正大綱の決定に際し、政治的な影響の度合いが年々増しているような印象を受ける。時代に合わせた税体系をいかに構築するか、厳しい財政事情のなかでいかに歳入を確保するか、といった点も踏まえた、本質的な議論に基づく踏み込んだ税制改革への取り組みが求められる。

以 上