

《税・社会保障改革シリーズ No.32》

2017年12月11日

No. 2017-027

税制改正のポイントと課題

調査部 主席研究員 西沢 和彦

《要 点》

- ◆来年度税制改正大綱が、12月14日には公表される見通しである。本稿は、現時点で伝えられている情報をもとに主要項目についてポイントを整理しつつ評価を試みた。
- ◆柱となるのが、個人所得課税における給与所得控除の縮小と基礎控除の引き上げである。概算経費控除である給与所得控除を縮小し、人的控除である基礎控除の水準を引き上げる方向性は評価できる。ただし、次の問題点を指摘できる。①給与所得控除はクロヨン問題の補償の意味があることを考えると、それに触れないままの縮小には無理がある、②税体系のなかで議論されるべきところ個別税目の改正にとどまっている、③子のいる世帯などを別扱いとすることで税制の一段の複雑化が予想される、④フリーランス増加への対応を背景の1つとしつつ、納税手続き負担や社会保険料負担の視点に欠ける。
- ◆地方消費税の清算基準の見直しも盛り込まれている。現行基準は、いわば便宜的なものに過ぎず、見直し自体は不可欠である。もっとも、清算基準のうち消費関連統計部分のウェイトを引き下げ、人口部分のウェイトを引き上げる方向は、課税ベースと税率設定における主体性発揮という地方税としての本来あるべき姿と逆行しているように映る。
- ◆森林環境税（仮称）と観光促進税（仮称）の創設も検討されている。その目的は理解できるものの、①一般歳出のなかから賄うのではなく新税を創設する意味、②仮に新税を創設するとしてもその課税方法、③水資源環境税（神奈川県）、みどり税（横浜市）など地方自治体による既存の類似課税との整合性、それぞれの観点から問題点を指摘できる。
- ◆賃上げや設備投資に積極的な企業を対象とした法人減税も掲げられている。法人減税への着目は重要であるものの、わが国は、諸外国比税率の高いグループに属していることや米国の動向などを踏まえれば、税率そのものの引下げに踏み込んでいく必要がある。
- ◆総じて、これらが財政健全化や働き方の変化などわが国の抱える諸課題に对应しているとはいいがたく、税制改正のスタイルそのものから変える必要がある。

本件に関するご照会は、調査部・西沢和彦宛にお願いいたします。

Mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp

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. はじめに

来年度税制改正大綱の概要が明らかになりつつあり、12月14日には公表される見通しである。財政健全化、経済成長、働き方改革といった様々な観点から税制改正は注目される。本稿は、現時点の情報をもとに次の主要項目についてポイントを整理しつつ、評価を試みた。

- ・ 給与所得控除の縮小をはじめとする所得税見直し
- ・ 地方消費税の清算基準の見直し
- ・ 森林環境税（仮称）の創設
- ・ 観光促進税（仮称）の創設
- ・ 法人減税

2. 税制改正の主な項目と評価

(1) 給与所得控除の縮小をはじめとする所得税見直し

柱となるのが、個人所得課税における給与所得控除の縮小と基礎控除の引き上げである（図表1）。給与収入850万円までの税負担は現行と不変、それを超えると増税になると報じられており（22歳以下の子どものいる世帯などを除く）、実際給与収入900万円の増税幅は単身世帯で年1.5万円程度になると試算される（図表2）。概算経費控除である給与所得控除を縮小し、人的控除である基礎控除の水準を引き上げるという方向性は評価できる。ただし、①議論のプロセスがラフであること、②グランドデザインに欠けること、③税制の複雑化が予想されること、④納税手続き負担や社会保険料負担の視点に欠けることの4点において問題を指摘できる。

まず、①議論のプロセスである。1つは、クロヨン問題に触れていないことである。クロヨンとは、給与所得、事業所得、農林漁業所得といった異なる所得間で、税務当局による捕捉率がそれぞれ9割、6割、4割と差があると指摘されてきたことに由来する。所得税が源泉徴収される給与所得と、申告納税である事業所得、農林漁業所得との間では不公平が存在するという問題である。給与所得控除は、給与所得者の概算経費控除であるとともに、こうした不公平の補償の意味もあると考えられてきた。給与収入1,000万円以上であれば220万円を控除出来る現行の給与所得控除が概算経費控除として過大であるとしても、それを縮小するに当たって、政府は、所得捕捉率格差の問題に関し、完全にではないとしても、許容範囲に収まっていることを証明する必要がある（西沢（2005））。

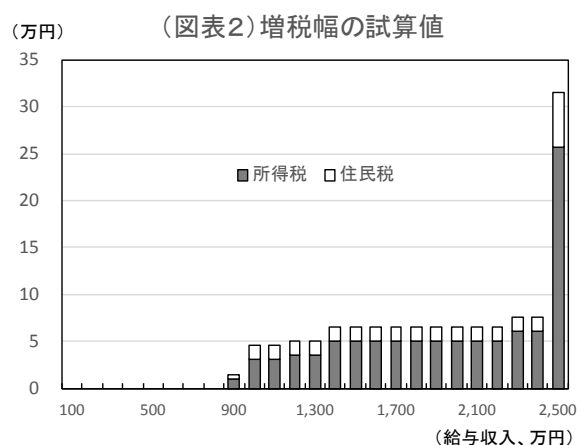
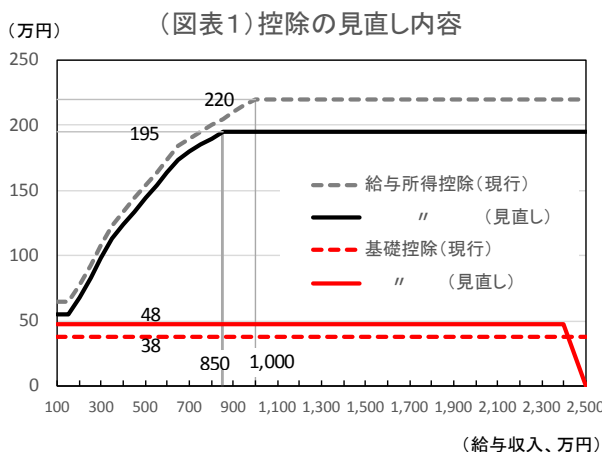
もう1つは、診療報酬にかかわる概算経費控除である4段階税制（いわゆる医師優遇税制）に触れていないことである。現在、小規模診療所については、社会保険診療にかかる経費に関し、実際の経費ではなく、収入に応じた概算経費で税額を計算する特例が認められている。給与所得控除という概算経費控除を圧縮するのであれば、もう一方の概算経費控除である4段階税制についても触れられていなければバランスがとれない。

次に、②グランドデザインに欠ける点である。例えば、わが国の極めて深刻な財政状況を鑑みれば、現在8%にとどまっている消費税率も、最終的には欧州諸国並みの20%前後の水準が視野

に入る。逆進性が指摘される消費税率を引き上げる際、その対策として有効な手段の1つが所得税制における累進性の強化である。税率変更、控除の見直し、とりわけ、控除形式を現行の所得控除形式から税額控除形式、さらには給付付き税額控除に切り替えることは有効な対策と考えられている。このように、本来、他の税目も含めた税体系のなかで個別税目のあり方が議論されるべきである。昨今の議論はそうしたグランドデザインを欠いたまま、給与所得控除の上限設定（青天井から220万円の上限設定）、配偶者控除のかべ引き上げ（103万円から150万円へ）、そして今回の給与所得控除縮小と部分的修正を重ねているように映る。

さらに、③税制が一段と**複雑化**することも予想される。今回の見直しにおいて、22歳以下の子どもや、介護を受けている人（原則として要介護3以上）、精神疾患などで特別障害者控除を受けている世帯は増税の対象外とするとされている（日本経済新聞朝刊2017年12月7日）。こうした対象外のグループは、年収が800万円を超えても、基礎控除+給与所得控除の合計額が現行のまま、あるいは、それと同等の補助などを受けることになると考えられる。同じ収入でも、基礎控除+給与所得控除の合計額が異なるグループが生まれることとなれば、税制が複雑化する。

加えて、④**納税手続き負担（tax compliance cost）**や**社会保険料負担**の視点に欠ける。今回、**働き方改革**の一環として、増加が見込まれるフリーランスが給与所得控除を使えないのに対し、給与所得者は給与所得控除が使えることに対する不公平が見直しの論拠ともなっている。新たな働き方の拡大への対応は積極的に進められるべきである。とすれば、問題は税における金銭的負担だけではない。**納税手続き負担**軽減も重要である。あるいは、**社会保険料負担**への着目も欠かせない。フリーランスは、社会保険料に事業主負担がなく、給付内容も給与所得者向け社会保険に比べて劣る国民年金、国民健康保険への加入を余儀なくされる。フリーランスに着目するのであれば、むしろ社会保険にこそ目が向けられるべきであろう。



(資料) 2017年12月10日までの報道をもとに日本総研研究所作成

(注1) 基礎控除は現行の38万円から10万円増額、年収2,400万円から段階的に減額し年収2,500万円でゼロとする。給与所得控除は一律10万円減らし、さらに、現行年収1,000万円以上で年220万円の控除から、850万円以上で年195万円の控除とする。2020年1月から実施。

(注2) 図表2の増税幅の試算は、単身世帯を想定。社会保険料負担に一定の仮定を置いて日本総研研究所試算。報道によれば、22歳以下の子どもや、介護を受けている人(原則として要介護3以上)、精神疾患などで特別障害者控除を受けている世帯は増税の対象外。

(2) 地方消費税の清算基準の見直し

現行の地方消費税の清算基準は、便宜的なものに過ぎず、あるべき姿に向けた見直し自体が不可欠である。もっとも、伝えられている見直し内容は、あるべき姿とむしろ逆行しているように映る。現在、消費税率8%のうち6.3%が国税、1.7%が地方税である。実務的には、国が国税と地方税をまとめて徴収した後、1.7%分を各都道府県に振り分けている。その振り分け作業が**地方消費税の清算**であり、**清算基準**は1.7%のうち75%が消費関連統計、25%が人口と従業者となっている。今般議論されている清算基準の見直し内容は、消費関連統計のウェイトを縮小し、人口と従業者に基づく部分について人口に一本化したうえでウェイトを拡大するというものである。その目的は、地方消費税の税収をより適切に最終消費地に帰属させるためであるとされているものの、次のように理論的な問題を抱えている（西沢（2011））。

消費税は、「消費」の名称から受ける印象と異なり、家計によるスーパーやコンビニでの買い物以外の局面でも、あるいは、国や地方自治体においても経済的負担がある。医療がその代表例である。以下、約42兆円ある医療を例にすると、医療は**非課税**とされながら、実際には病院、診療所、調剤薬局に支払われる診療報酬に消費税がかけられている。医療機関が薬や医療機器を仕入れる際、消費税を支払っており、その分が診療報酬に上乗せされているためである。そうした消費税は約1.6兆円と推計される（西沢（2017））。今後、高齢者人口の増加とともに医療費の増大は必至であり、消費税収に占める医療のウェイトも高まっていくものと考えられる。

現在の税制改正の議論では、こうした医療にかかる消費税は、現行の統計では正確な把握が困難であるとし、清算基準のなかから医療を外し、その分消費関連統計のウェイトを下げ、人口に代替させるという考え方がとられている。しかし、本来、地方消費税をより適切に最終消費地に帰属させるという目的を掲げるのであれば、そうした医療にかかる消費税なども正確に把握するための統計整備を進めることこそが本筋である。

具体的には、都道府県ごとに医療機関の仕入れ（中間投入）を把握するため、都道府県ごとの産業関連表の整備が不可欠である。実際、2006年の財団法人地方自治情報センター（現・地方公共団体情報システム機構）の報告書では、先行事例としてカナダの消費税であるHST

（Harmonized Sales Tax）の清算方法を参照しつつ、そうした方向を目指すべきとされている。カナダでは、HSTの徴収は一括して連邦政府が行い、州ごとの産業関連表を用いて税収を各州に配分している。こうして州ごとの課税ベースの把握精度向上を図ることにより、州ごとに異なる税率も実現している。

わが国でも、今後、地方消費税を真に地方税としていくのであれば、すなわち、課税ベースや税率設定において地方自治体の主体性が発揮される税としていくのであれば、清算基準の精緻化こそが追求されるべきである。現在の議論は、そうしたあるべき姿から外れ、単に都市から地方への税収移転を主眼としているように見える。東京都は、清算基準の消費関連統計と人口のウェイトの置き方によるものの、1,000億円から2,000億円の減収になると試算している（東京都（2017））。

(3) 森林環境税(仮称)の創設

森林環境税(仮称)の創設が検討されている。森林吸収源対策および地方の地球温暖化対策に関する安定的な財源の確保を目的に(平成29年度与党税制改正大綱)、国が課税主体となり、個人住民税均等割の納税義務者(6,200万人)を基本とし、定額負担を求めるのが骨格である。実務的には、市町村が、個人の市町村民税と併せて徴収し、最終的に国の**譲与特別会計**に払い込まれる。それが市町村の行う森林整備などの費用に対し譲与される。

その目的の重要性は理解できるものの、①一般歳出のなかから賄うのではなく新税を創設する意味、②仮に新税を創設するとしてもその課税方法、③地方自治体による既存の類似課税との整合性、それぞれの観点から問題点を指摘できる。まず、①について、真に必要な財源であれば一般歳出のなかから賄うことがまず検討されるべきである。森林環境税のスキームでは、かつて、塩川正一郎財務大臣が一般会計と特別会計をそれぞれ母屋と離れに例えて問題提起したように、チェックが効きにくいまま使途が拡大し、非効率な利用となる懸念がある。「要するに母屋ではおかゆを食ってけちけち節約しているのに、離れ座敷で子どもがすき焼きを食っておる」(2003年2月25日、衆院財務金融委員会)

次に、②課税方法である。**目的税**であるとすれば、本来、負担と受益が対応している必要がある。ところが、森林環境税による受益が都市圏の納税者に及ぶ経路は見えにくく、都市圏の住民が負担する合理的根拠は見出しにくい。よって、定額負担の正当性も疑わしい。定額負担は、担税力にかかわらず負担者に受益がいきわたることで正当化される。さらに、**環境税**であるとすれば、環境負荷の高い経済活動に対し、そうした活動を抑制する方法で賦課する方法が模索されるべきであるが、森林環境税にはそうした機能は組み込まれていない。

さらに、③の地方自治体による既存の類似課税との整合性である。例えば、神奈川県、横浜市には、超過課税の枠組みを用い、既にそれぞれ**水資源環境税**、**みどり税**があり、個人に対しては、住民税均等割の仕組みを用いつつ課税がなされている。仮に、国税として**森林環境税**が導入されれば、横浜市民は3つの類似の税負担となるうえ、それぞれを財源とした事業の整理も必要となる。以上のような問題点があるなか、現在想定されているようなスキームによる新税創設が急がれる合理的理由は見当たらない。

(4) 観光促進税(仮称)の創設

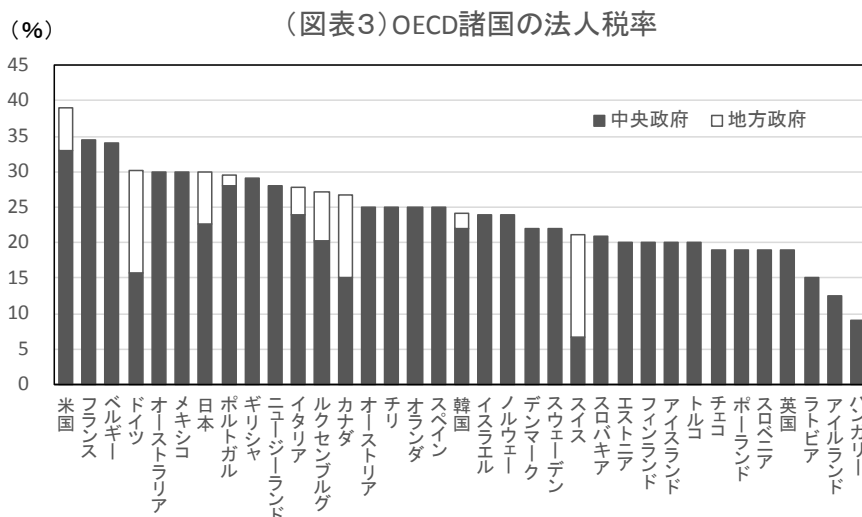
観光促進税(仮称)は、「高次元の観光施策を講じる」ために出国時に一律1,000円を超えない範囲で課税する方法が検討されている。観光促進税についても、森林環境税の問題点として掲げた①~③がほぼそのまま当てはまる。例えば、頻繁に海外出張をするビジネスマンが、その都度観光促進税を支払う正当性は乏しい。必要な歳出規模が見えないなか、1,000円という数字が先に出ていることから、真に効率的な歳出がなされるのかも懸念が持たれる。

(5)法人減税

賃上げや設備投資に積極的な企業を対象とした法人減税も掲げられている。わが国の法人税率は2018年度には29.74%まで引き下げられる。そうした税率自体はそのまま、賃上げや設備投資に積極的な企業に対し、いったん算出された法人税額から税額控除することで、実質的な税負担率を25%程度まで引き下げると報じられている。

法人税への着目は極めて重要である。もっとも、報じられている案は、税率引下げではなく、かつ、財政制約が厳しいなか、どの程度の広がりを持つのか不透明である。わが国の税率は、OECD諸国のなかでも上位グループに入っている(図表3)。加えて、上位グループの国にも動きがある。米国では、連邦法人税を35%から20%へ、フランスでは、33.3%から25%へそれぞれ引き下げが目指されている。わが国においても、主に企業の立地選択の観点から、税率そのものの引下げを追求していく必要がある。その際、地方税は本来、住民向け行政サービスの対価として徴収されるべきものであり、受益者がもっぱら住民であることを考えると、地方法人2税の引き下げが有力な選択肢となる。

その際、地方政府の減収分を、地方消費税、個人住民税、固定資産税といった他の地方税によって補う必要がある。このように、法人税率を本格的に引き下げていくためには、他の税目を含めた税体系としての議論に踏み込むことが不可欠である。今回の法人減税はそうした領域には達していない。



(資料)OECD Tax Statistics のcorporate income tax ratesより日本総合研究所作成
(注)2017年

3.おわりに

総じて、毎年末のルーティンとしての税制改正の限界を強く印象付ける内容といえる。これらが、わが国の抱える諸課題に答えているとはいいがたく、税制改正のスタイルそのものを早急に変える必要がある。次の諸点をポイントとしてあげることができる。

まず、財政健全化シナリオの作成である。税の最も重要な機能は**財源調達**のはずであり、必要な税収規模を見積もることなく税制改正の議論をすることにそもそも無理がある。財政健全化シナリオを作成したうえで（しかも楽観的な前提ではない）、歳出・歳入それぞれについて具体的プランに落とし込む作業プロセスが欠かせない。その際、消費税に指摘される逆進性を所得税の累進性向上で緩和するなど税体系として議論されるべきである。

次に、社会保障との一体的な議論である。社会保険料は、所得再分配に多用されることなどから税の性格を強めており、規模からみても 64.5 兆円と国税・地方税・社会保険料計 163.5 兆円の約 4 割を占め最大の「租税」といえる（2015 年、OECD Revenue Statistics）。年金の第 3 号被保険者に象徴されるように、旧来型の就業形態や家族形態を前提とした側面も社会保障には強く残っている。新しい働き方や家族形態の多様化への制度的対応は、税制と社会保障に共通の課題であり、一体的に設計される必要がある。

さらに、理論の重視である。クロヨン問題に触れることなく給与所得控除を縮小することには無理があり、地方消費税の清算基準における人口部分のウェイトを引き上げていけば、地方交付税と大差なくなる。納税者の納得を得るには、理論あるいは理屈が重要である。理論を軽視し、目先の政治的労力節約のために、取りやすいところから取るということがあってはならない。かつて、政府税制調査会がその成果を「中期答申」などとして公表していたように、理論的議論を深め、税制改正にあたってはそれを尊重する必要がある。

以上

〈参考文献〉

- [1] 財団法人地方自治情報センター [2006] 「地方消費税の勉強会報告書」
- [2] 東京都 [2017] 「国の不合理な措置に対する東京都の主張－地方消費税の清算基準の見直しに向けた反論－」
http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2017/11/24/documents/10_00.pdf
- [3] 西沢和彦 [2005] 「所得捕捉率推計の問題と今後の課題－1990 年代以降格差大幅縮小との判断は早計」 Business & Economic Review 2005 年 12 月号
- [4] 西沢和彦 [2011] 「消費税の諸課題と改革の選択肢」 Business & Economic Review 2011 年 9 月号
- [5] 西沢和彦 [2017] 「医療にかかる消費税の現状とあるべき姿」 J R I レビュー 2017 Vol.9, No.48

◆『日本総研 Research Focus』は、政策 이슈、経済動向に研究員独自の視点で切り込むレポートです。