

2018年1月15日

## 民間税調 2018 年度税制改革大綱 ……国民のための税制改革……

### はじめに

毎年年末に税制改正大綱が公表されるが、我が国の現状においてそれが最適なものなのか、他に格差を是正し国民の生活をより豊かにするための税制改革の方向がないのか、主権者としての国民は冷静に考え、議論すべきである。このような問題意識から、我々民間税調はこれまで、「民間税調 2016 年度税制改革大綱」（2015年12月9日）、「民間税調『投票の前に』…税のあり方を選挙で問い直そう…」（2016年6月30日）及び「民間税調 2017 年度税制改革大綱」（2017年2月3日）を策定・公表し、適宜、税制改革についての提言を行ってきた。これらの提言は全て、国民を交えてシンポジウム等を開催し、多くの参加者と意見交換を行い、税制について再検討を行った結果に基づくものであった。

2018年度の税制改正については、与党が「平成30年度税制改正大綱」（以下「与党大綱」という。）を公表し（2017年12月14日）、これに基づき内閣が「平成30年度税制改正の大綱」を閣議決定した（同月22日）。そして今般、これらの内容を反映した2018年度税制改正法案が国会に提出されようとしている。2018年度の税制改正の内容は、昨年総選挙で与党が勝利し、今年は大きな選挙が想定されない絶好のタイミングに乗ったためか、所得税、たばこ税、国際観光旅客税（仮称）、森林環境税（仮称）等、増税の項目が非常に多い。しかし、これらの増税項目について、昨年総選挙では一切議論されてこなかったものである。そして、従来と同様、政府による税制改正の説明はわかりにくく、また問題も多い。そこで、2018年度の税制改正についても、民間税調として、重要なテーマに絞って、国民のための税制改革を提言することとする。

## I 税制改正の論点

### 1. 所得税……各種控除の見直し

今般の個人所得課税の見直しは、「働き方の多様化を踏まえ、様々な形で働く人をあまねく応援する等の観点から」行うとしている。具体的には、フリーランスや「雇用的自営」など非正規労働者と給与所得者との間に税負担の不公平があるので、給与所得控除を減らすという。しかし、ほんとうにそうしたエビデンスがあるのだろうか。フリーランスなどが事業所得や雑所得を得ていれば、諸経費は全て控除できるはずである。また、給与所得控除の上限額やそれが適用される収入金額などが、明確な根拠もなくバナナのたたき売りのように決まった。今般の個人所得課税の見直しは、働き方改革などもっともらしい政策目的を掲げているものの、昨年の配偶者控除の見直しと同様に、少子高齢化が進む中で財源を確

保しながら公平・公正な課税を目指す観点から、所得課税やその控除をどのように見直すかという基本的な戦略を欠いたものである。

具体的な問題は次のとおりである。

### (1) 給与所得控除

給与所得控除について、給与収入が 850 万円を超える場合の控除額が 195 万円に引き下げられるが、子育てや介護に配慮する観点から、23 歳未満の扶養親族や特別障害者である扶養親族等を有する者等に負担増が生じないような措置が講じられた（「所得金額調整控除」の創設）。この「所得金額調整控除」というのは、給与所得控除に人的控除の要素を付加するものであり、給与所得控除・公的年金等控除と基礎控除のバーターの問題と同様に、我が国の所得税制度の理念に適合しないものであるといわざるを得ない（税制をいたずらに複雑化してはならない。）。なお、特定支出控除を拡充することについては、これまでの民間税調の提言に沿うものであり、評価に値する。

### (2) 基礎控除

基礎控除について、合計所得金額 2,400 万円超で控除額が逡減を開始し、2,500 万円超で消失する仕組みとされる。この見直しにより、基礎控除の適用に上限が設けられることになるが、憲法 25 条の要請に鑑みれば、本来、人的控除の適用に（納税者本人の）所得制限は設けるべきではない。財政が逼迫する中、高所得者の生存権にまで配慮する必要はないとの意見もあるが、所得控除方式から税額控除方式に切り替えること（ゼロ税率方式もあるが、これは所得控除として機能する余地もあるので、ここでは税額控除のみを取り上げる。）により、（所得制限を設けなくとも）控除の恩恵の平準化は図られるからである（相対的に高所得者の受ける恩恵は小さくなる。）。ところが、今回の改正では基礎控除の見直しについて、所得再分配機能の強化に寄与する「税額控除方式」ではなく、「逡減・消失型の所得控除方式」を採用することとされてしまった。この選択については、「『税額控除方式』は、所得再分配機能の強化に寄与するものの、現行の所得控除方式から変更した場合、負担の変動が急激なものとなりかねないことから、『逡減・消失型の所得控除方式』を採用する。」（与党大綱 5 頁）との消極的な理由が述べられているのみである。所得控除制度のメリットは簡便さにあったが、そのメリットを放棄して消失型の所得控除にするならば税額控除を全面的に採用する方向もあることを指摘しておきたい。

もっとも、人的控除の見直しについては、「今後の制度のあり方については、給与所得控除等からの振替による影響を見極めるとともに、所得再分配機能をどの程度強化すべきかという点も踏まえながら、引き続き検討する」（与党大綱 6 頁）との記述もある。来年度以降は、10 種類の所得区分上の個別の控除項目と人的控除を混同するような制度破壊を避け、かつ、所得再分配機能の強化に真に寄与するための人的控除の改革に向けた真摯な検討がなされることを期待する。

## 2. 資産課税

相続税については、「一般社団法人」や「家なき子特例」を使った租税回避を防

ぐ措置を講じるとともに、事業承継税制の緩和も図った。前者は、当然の措置と思われるし、後者は、我が国の事業承継がますます厳しくなっていることの反映であり、この緩和によって承継が円滑化したか否か、租税回避的な運営がないか等を調査した上で、3年後に再検討すべきだろう。

### 3. 法人税

法人税については、実質32%程度の課税ベースを公正に拡大すべきことを再三指摘してきたが、この点についての大きな前進はみえない。所得拡大促進税制を改組して、新たな給与等支給増加額について税額控除する租税特別措置（以下、「租特」という）が導入されるが、相変わらず、既存の租特の効果を検証することなしに、新しい租特が導入される。租特透明化法が導入されたものの、本来の「透明化」には程遠い状況である。既存の租特の効果を検証するとともに、新しく導入される租特については、期待される効果を明確にして、事後に検証するようにするべきである。

ただ、賃上げ税制の一環として、協力しない大企業への研究開発税制等の不適用を入れたことには注目しておきたい。

### 4. その他の各種税制

#### (1) 国際観光旅客税

2018年度改正で、久しぶりに新税が導入される。国際観光旅客税（仮称）と森林環境税（仮称）がそれである。導入に当たりもっともらしい説明がなされているが、これまでの目的税と同様に無駄遣いに終わる可能性が高い。

まず、国際観光旅客税であるが、いわゆる「出国税」で、日本人、外国人を問わず、日本を出国する人に、一律千円を課税し、主として日本の観光産業振興のために使用するという。年間、日本人が1710万人、外国人が2400万人出国するので、税収はおよそ年間400億円となる。実は、この種の税が、我が国では、2009年頃から、国際連帯税、もしくは国際航空券税として提唱されてきた。今回の税との明確な違いは、支出目的が国際連帯のためであり、国境を超える地球規模課題の解決に税収を充当する新たな国際貢献の仕組みとして構想されていた。すでにフランスなど12カ国で実施されている。この税が提唱されたとき、業界は大反対をし、今回は、観光施設充実のために使うので了解したようであるが、目先の利益にこだわりすぎている。なお、旅行者はサービスを消費して税金を納めており、これに上乗せして税金を徴収する根拠は薄いともいえるし、他方で、国内旅行には消費税がかかるのに、国際線となると消費税もかからないのは明らかに不合理だともいえる。その意味で、この分野に課税することは否定しないが、その支出を、国境を超える人に負担を求める以上、支出先を国際連帯に向けるべきことを提言しておきたい。

なお、観光振興のための施策は、Wi-Fiなど通信の利用環境の整備、案内板等の外国語表記、宿泊施設のバリアフリー化支援、さらには新たな観光資源の開発など、その担い手は、主に自治体であろう。そうであれば、その財源も、できる限り地方税で賄うことが望ましく、宿泊税の創設や入湯税の超過課税などが選択肢となる得ることも指摘しておきたい。

## (2) 森林環境税

次に、森林環境税は、既に類似の税金が多くの自治体の法定外税として導入されているが、環境保全とは直接関係のない事業に使われている問題も指摘されている。また、長野県の森林税などは積み残し税額がすでに5億円にも達し、森林税の廃止までが提唱されていた。こうしたさなかにこのような税を国税として徴収する意味が本当にあるのかははなはだ疑わしい。環境保全という、誰もが反対しにくい建前で不必要な税が徴収され続けていくリスクが非常に高いので、導入を再検討すべきであるし、仮に実施したら3年後にその成果を検証し、国民に選挙で問うべきである。

## (3) たばこ税の見直し

たばこ税については、税率を1本あたり3円引上げ、平成30年10月1日より1本あたり1円ずつ3段階に分けて実施し、加熱式たばこの課税区分を新設した上で、その製品特性を踏まえた課税方式に見直すことにした。今回の改正の契機が、加熱式たばこの普及により税額が5000億円程度減少したことにあり、それに対応した改正といえよう。しかし、たばこ税は税収のための税制と言うより、たばこ喫煙を規制する為の税制に性格を変えるべきである。

## (4) 地方消費税

地方消費税の自治体間の配分・清算は、消費地基準で配分することを原則とし、3/4を個人の消費額を反映する統計数値により、1/4を人口比等で配分することとしてきた。

今回の改正過程を見ると、この清算基準を一挙に人口比に切り替えることが提案され、それが最終的に政治決着し、消費地基準と人口基準が半分ずつとなった。自治体間の税源ぶんどり合戦には、それぞれに正義があるが、都市住民と地方住民の双方が納得するような客観的データを示すべきであろうし、清算基準をどのような思想に基づいて調整すべきなのか、という課題が残されたままである(詳細は注を参照されたい)。

## (5) 固定資産税

平成30年度の税制改正においても、負担水準が60%から70%までの範囲にある商業地等については、相変わらず税負担は据え置きとされた。

負担水準の均衡化、ひいては固定資産税負担の均衡化は、固定資産税が地域の行政サービスとの受益関係に着目して課される応益税であることに鑑みれば、その行政サービスに対する対価は個人・法人の住民が等しく負担すべきであるとの税負担の公平の確保等の見地から、住宅用地、商業地等の別なく、要請されているともいえる。

他方で、固定資産税の課税標準が「保有課税」であるのに、譲渡した場合の「時価」（7割）をベースにしていること、さらには、自治体の主要財源であるため、その税収は時価の変動に影響を受けない安定したものにしなければならない、という様々な要請が錯綜しているため、理論的には説明ができない状態が続いている。

## （6）国際課税

パナマ文章、パラダイス文章で、国際的租税回避の横行が問題視されているのに、与党大綱ではまったく議論された形跡がなく、「恒久的施設関連規定の見直し」が行われたに過ぎない。この改正も一番問題となっているアメリカ企業に対抗するためには条約の改正を待たねばならず、事実上まだ実施できる見込みがない。

## （7）納税環境整備

税務手続の電子化等の推進の一環として、生命保険料控除、地震保険料控除及び住宅ローン減税に係る年末調整関係書類について、電磁的方法による提出を可能とされることは、民間税調がこれまで提言してきた年末調整の廃止の方向に資するものであり、評価したい。今後、税務手続の電子化が一層推進され、納税者が自らマイナポータルやe-tax等を介して容易に電子申告ができるようになれば、年末調整が廃止されるか少なくとも納税者の選択制とされることが望ましいといえよう。これにより、税制の民主化のために導入された申告納税制度の理念が漸く真に実現されることとなるであろう。

## II. 消費税率の引上げと保育・教育の無償化

2017年9月の衆議院解散に先立ち、安倍首相は「消費増税による増収の用途を組み替え、2兆円規模の財源を保育・教育無償化に使う」と述べた。保育・教育など人的投資の充実は、現在の日本において重要な課題であり、この方針は一見するともっともらしいが、本質は、選挙を実施するための方便である。自民党は、もともと、野党時代に、当時の民主党が掲げていた教育の無償化をバラマキと言って反対していた。また、政府は、保育・教育の無償化を具体化する「新しい経済政策のパッケージ」を決定したが（2017年12月）、無償化そのものの理念を否定するものではないものの、費用対効果や優先順位の観点から中身は問題が多い。第一に、3歳児の9割以上、高等教育への進学率が8割を超え、また保育園や幼稚園に係る低所得者の負担はほぼない中で、無償化は、相対的に豊かな家庭の子どもをより支援することになり、「逆進性」が強い。第二に、保育所が不足している中で喫緊の課題は保育所を整備することであり、無償化で更に需要を増大させる可能性が高く、無償化は問題解決につながらない。このパッケージは、経済財政諮問会議や人生100年時代構想会議などで具体的に検討する前に、政府内の水面下で調整・決定されたものであり、極めて透明性が低い。データやエビデンスに基づく検討や議論はほとんどなかった。なお、安倍首相は消費増税を、

2019年10月に確実に実施するとは約束しなかったことから、3度目の延期が完全に払拭されていない。

消費税率10%への引上げと併せて導入される軽減税率については、民間税調は、逆進性対策という政策理念に適っていないこと、財政的に極めて非効率であること等の理由から反対の立場であることを改めて明言しておきたい。今からでも遅くないので、逆進性対策という政策理念に合致し、財政的にも効率の良い別の仕組み（例えば、給付付き税額控除やプリペイドカード等）の導入を検討すべきである。

## おわりに

今年度も改めて、強調しなければならないことがある。

「選挙で税制改正の争点を出して、きちんと争うべき」ということと「増税の必要性を、政治家（特に与党）は責任を持って主張すべき」ということである。昨年も選挙前には増税策は一切示さず、選挙が終わった翌日から給与所得控除引き下げの議論を始めている。これでは、必要な増税も「だまし討ち」と評価され、国民はますます税から逃げるだけである。税制をまともに議論できる政治家・政党が政権を担うべきである。

### (注)

地方消費税は、国税である消費税（税率6.3%）と併せて国が賦課徴収している都道府県税である（消費税率に換算して1.7%）。

消費税は、製造段階、卸売り段階及び小売り段階の多段階で課されるが、地方消費税は、最終消費地で課税される方式が採用されている。これは、例えば、消費財の製造業者がA県に所在し、その小売業者がB県に所在するなど、消費財の製造地と消費地とが必ずしも一致せず、消費財が消費段階等で県境を越えて移動する際に、消費税の国境税調整のような仕組みが存在しないことから、都道府県税として理論的に成り立たせるため、最終消費地の都道府県に、多段階で課されるべき税収の全てを、帰属させることとしているのである。

このため、一旦国で賦課徴収された地方消費税収を、一定の基準により、都道府県に配分する必要があり、この税収を配分する基準を「清算基準」と呼んでいる。

また、地方消費税は、法人又は個人が提供する消費財は最終的には個人が消費し、個人に帰着するとの考え方のもとに、清算基準は、原則として個人の消費額を反映する指標によることとされ、個人の消費額に関する統計数値の存在するもの（個人の全消費額の4分の3程度）にあつてはその統計数値により、同統計数値の存在しないもの（同4分の1程度）にあつては人口と従業者数により、地方消費税収を按分して各都道府県に配分することとされてきた。

しかし、近年、量販店やインターネット販売等の利用者が増加していることにより、納税者の住所地と実際の消費地とが異なることが指摘されており、このため、地方消費税の清算基準については、平成30年度の税制改正において、個人の消費額という統計数値の適用を4分の3から2分の1に縮減させ、残りの2分の1は全て人口により按分することが予定されている。

具体的には、個人の消費額に関する統計数値の見直しにおいては、百貨店等の消費額や建物売買の消費額などを個人の消費額全体の統計数値から除外することにより、統計数値の適用が2分の1となり、残りの2分の1を人口により配分する措置が講じられるようである。

しかし、県境を越えてデパート等で買物したり、高額なマンション等を購入するのは、一部にはそうした住民が存在することは事実であろうが、大部分はこれらが所在する都道府県

に居住する住民であろう。これらを統計数値から除外して人口に置き換えるということは、個人住民税の一人当たり税収には都県間で最大2.7倍を超える格差が存在することからも明らかなように、購買力ひいては個人の消費額に大きな差異が存在する事実を無視するものである。

(※) 平成27年度(決算額)の各都道府県の人口一人当たりの個人住民税の税収の平均を100とすると、東京都が163.7で、最も低い県が59.9である。平均の100を超えるのは、東京都以外では5県のみである。

地方消費税の清算基準の見直しにより、大消費地である東京都の地方消費税収が大幅に減少し、その他の道府県の税収が増加すると見込まれている。

その見直しは、都道府県の課税権に関わる問題であるのみならず、納税者が自ら負担すべき税が、その納税者が行政サービスを享受する住所地所在の都道府県に正しく帰属されるのかという問題でもある。

清算基準の見直しは、地方消費税収が増加する地域の住民(納税者)のみならず、税収が減少する地域の住民(納税者)もが納得できるような、客観的裏付けのあるデータに基づいてなされなければならない。国は、客観的裏付けに関する納税者への説明責任を負っているというべきである。