

2017年2月3日

民間税調 2017年度税制改革大綱

……国民のための税制改革……

はじめに

現在の日本においては、税制改正は与党の税制調査会が検討し決定することになっているが、我々民間税調は、そうした税制改正のあり方に疑問を持っている。毎年の税制改正が、我が国の現状において最適なものなのか、国民の生活をより豊かにするためのものなのか、主権者としての国民は少し冷静に考えるべきと思ったからである。そこで、去る2015年12月、与党税制調査会の2016年度税制改正大綱に対応して、民間税調としての税制改革大綱を発表した。それは、9回にわたるシンポジウムを開催し、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。

2017年度の与党税制改正大綱については、昨年12月8日に発表された。当初、与党税調は、政府が掲げる「働き方改革」に呼応して、配偶者控除を含め所得税について抜本的な改革を行うとしていたが、配偶者控除の廃止で増税になる世帯が出るため、選挙対策の観点から、抜本的改革は先送りされてしまった。税制改正大綱の中身を見渡しても、「改革」に値するようなものはほとんどなく、期待外れに終わった。

こうした内容を盛り込んだ2017年度の税制改正法案が、今般、通常国会に提出された。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。今般、民間税調としては、重要なテーマに絞って、国民のための税制改革を提案する。また、日本の税制改正の問題は、個別の税制にとどまらず、改正のプロセスそのものにあると考えており、改めてその問題も提起したい。

1. 2017年度税制改正について

(1) 配偶者控除

誠に奇妙な税制改正過程であった。最終局面で突如、改正の方向が変わったからである。当初、政府与党は配偶者控除のいわゆる「二重の控除」といわれる

部分の削減をし、消費税率引上繰延べの代替財源の一つにするかと思われた。配偶者控除の本質は、所得のない人（通常は専業主婦）の最低生活費はその人の所得から控除できないので、その最低生活費を負担している人（通常は夫）の所得から控除しようというものである。そのため、その安易な廃止は違憲だと思われるが、二重に控除することまでは必然ではない。したがって、二重に控除する部分を廃止し、所得に関係なく夫婦で二人分を控除するような仕組みにするのであれば支持したいと考えていた。

ところが 10 月に入ってから突如風向きが変わり、控除の縮小というよりは、逆に拡大する方向に転じた。1 月解散総選挙の噂が流れたためである。選挙対策の減税の目玉として、二重の控除部分をさらに拡大するという奇策に出たわけである。選挙は与党を狂わせる、と我々が指摘してきたことが今回も繰り返されたことになる。

（2）酒税

酒税は間接消費税の一種であるから、一律の税率にすると、どうしても低所得者の税負担が相対的に重くなる。そこで、酒の種類ごとに税率を分けて、高級酒には高税率を、大衆酒には低税率をとという仕組みで構成されている。焼酎の税率が低く、ウイスキーの税率が高かったのはそのためであった。すると、どうしてビールの税率が高いのか、疑問に思われるだろう。その理由は、歴史的には、ビールは高級の舶来酒であり、料亭で飲む酒であったからである。我が国では、冷蔵庫の普及とともにビールの大衆化が進んできた。そうであれば、大衆酒となった時点で、税率の引下げをおこなうべきであった。ところが、政府・財務省はビールにかかる酒税の税収を維持したいためにそれを怠ってきた。そこで、やむなくメーカー側が酒税法上はビールに該当しないように原料をぎりぎりまで調整した発泡酒を造り、低価格で提供した。本来この時点でビールの税率を引き下げ庶民がビールを低価格で飲めるようにすべきであったが、政府は全く逆に、発泡酒の税率をビール並みに引き上げることで規制をした。やむなく、メーカー側はさらにビールの税率を適用されないよう原料をさらに調整したものを作り、なお低価格で提供すると、さらにそれにもビールの税率を適用するというイタチごっこがここ数十年続いてきた。

本来良質酒を造る技量のあるメーカーにビールもどきを造らせ、国民に良質なビールを低価格で提供しなかった張本人は政府・財務省である。ようやく、今回の改正で、時間はかかるものの、ビールの税率を引き下げ、他方で発泡酒の税率を引き上げ、将来的には同一にする方向が示された。発泡酒の引き上げを批判する論調もあるが、ビールの税率を引き下げ、大衆酒としてようやく認知し始めたことをまずは評価しておきたい。

酒税の改革は上記にとどまるものではなく、そもそもアルコール度数に応じて課税する仕組みに抜本的に変えるべきであろう。

(3) その他の改正

そのほか、相続税の租税回避対策として、従来の5年以上国外に住所を移せば、無制限納税義務者から外れる仕組みを10年以上に改正したことは望ましいであろう。しかし、ここまでするなら、国籍課税もそろそろ検討すべきであろう。

また、タワーマンションの評価改正により、固定資産税において、低層階の負担が軽くなることは適切と思われる。

このような微調整の部分では一定の前進を評価するが、しかし、財政再建に向けた基本方針を今回も先送りして、目先の選挙対策のための小手先の改正であるといわざるを得ない。

2. 所得税改革の方向性

2017年度税制改正では、専業主婦でも共働きの世帯でも税負担が同じになるようにする配偶者控除の抜本改革は見送られ、従来の配偶者控除・配偶者特別控除の仕組みを事実上維持してパート主婦への減税を拡大し、それに伴う減収分を高所得の専業主婦世帯への増税で穴埋めすることとされた。

2017年度与党税制改正大綱では、「上記の配偶者控除・配偶者特別控除の見直しは、個人所得課税改革の第一弾であり、今後も改革を継続していく。」と記述されている。

そこで、ここでは、民間税調が考える所得税改革（各種控除等の抜本の見直し）のあり方について提言する。

現行の所得税において、各納税者の個人的事情に配慮するための「控除」は、各種所得の金額の合計額から差し引かれる「所得控除」を中心に構築されており、課税所得金額に税率を乗じて算出した所得税額から差し引かれる「税額控除」は、従たる役割を担っているにすぎない。しかし、税率を乗じる前の総所得金額等から差し引かれる所得控除は、適用税率の高い高所得者に有利な制度であり、所得格差の是正には適さない。したがって、現行の所得控除中心主義を税額控除中心主義に切り替え、更に給付付き税額控除と連動させることにより、低所得者の負担能力に配慮すべきである。

以下、主な控除の類型毎に改革の方向性を述べる。

(1) 人的控除

基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除及び扶養控除から成る人的控除は、所得のうち本人及びその家族の最低限の生活を維持するために必要な部分は担税力がないとの趣旨であり、憲法 25 条で保障されている生存権の反映である。

したがって、このような人的控除額の水準は、生活扶助額と同一の水準とすべきである。そして、人的控除を現行の所得控除から税額控除に切り替えて、適用税率の高い高所得者に有利な弊害を解消すべきである。さらに、生存権の保障と所得格差是正の観点から、給付付き税額控除を導入することについても検討すべきである。なお、扶養控除については、年少扶養控除を復活させるべきである。

また、上述の憲法 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。したがって、2017 年度税制改正によって配偶者控除及び配偶者特別控除の適用に（納税者本人の）所得制限が設けられたことや、2010 年度改正で廃止された年少扶養控除の事実上の見返りとしての「児童手当」（旧子ども手当）に所得制限が設けられていることは妥当ではない。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ったが、上述のように所得控除から税額控除に切り替えることにより、（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ものと考えられる（相対的に高所得者の受ける恩恵は小さくなる。）。

なお、課税最低限までは申告不要であることを明確にするためには、人的控除については、税額控除に代えて、一定の課税所得金額までの税率を 0% とする「ゼロ税率方式」を採用することも有効である。

(2) 障害者控除・寡婦（夫）控除・勤労学生控除

これらについては、障害者等は通常の者と比較して生活の上で追加的経費が必要であるという考えから設けられている控除であり、人的控除に近い性格を有している。

したがって、障害者控除、寡婦（夫）控除及び勤労学生控除についても人的控除と同様に、高所得者に有利な現状を改めるべく、所得控除から税額控除に切り替えて、更に給付付き税額控除と連動させることも検討すべきである。

特に、寡婦（夫）控除は、近年増加していると思われる低所得の寡夫単身世帯の状況を考慮しているとはいえないので、寡夫の要件等についても見直すべきである。

(3) 雑損控除・医療費控除

これらについては、一定の金額を超える雑損失や医療費は納税者の担税力を

弱めるという考えから設けられている控除であり、やはり人的控除に近い性格を有している。

したがって、雑損控除及び医療費控除についても、高所得者に有利な現状を改めるべく、所得控除から税額控除に切り替えて（損失額や医療費の支出額の一定割合を税額控除）、更に給付付き税額控除と連動させることも検討すべきである。

特に、雑損控除については、現状、所得控除の順序として最初に控除されることになっているので、繰越しの効果が限定的である。担税力が低下している被災者等を救済する観点から、この点は早急に是正されるべきである。また、詐欺被害を本人の落ち度として無視するのは実態にそぐわないので、雑損控除の対象に詐欺被害も含めるべきである。

医療費控除については、近い将来実現するマイナポータルへの医療費通知を見据えれば、現在の複雑・広範な控除対象医療費の範囲を見直し、医療費通知の対象となる医療保険適用医療費のみを控除対象とすることも検討すべきである。その際は、担税力が低下している納税者に配慮して、収支中立とすべく、医療費控除の控除割合（税額控除とする場合）を設計すべきである。

3. 国際課税への視点と課題

(1) タックス・ヘイブン税制

2017年4月に公表されたいわゆる「パナマ文書」は、秘密のベールに覆われていたタックス・ヘイブンの実態の一端を明らかにした。世界に散在するタックス・ヘイブンを利用して、グローバル企業や富裕層が本来納めるべき税を「合法的」に回避する結果、逸失した税収はそうした手法をとれない人々がカバーすることになる。OECDは世界の法人税収の4～10%が失われていると推計している。こうした税をめぐる不公平な現実、税制民主主義の空洞化につながる問題をはらんでいる。

OECDとG20諸国は、経済のグローバル化に追いつけない国際課税制度の欠陥に対処すべく、BEPS（税源浸食と利益移転）プロジェクトに取り組み、2015年に包括的な15の行動計画を作成した。この方向に沿って日本でも税制改正が進展しており、国税庁が「国際戦略トータルプラン」を打ち出すなど、一般的にみて評価できる内容といえる。特に多国籍企業の企業情報の報告制度は、実質的な情報が提供されるのであれば、有効性が大きいと思われる。

今後は、BEPSプロジェクトのさらなる推進とともに、納税関係情報の一般公開を促進し、透明性を一層高めていくことが求められる。

(2) 国際連帯税の推進

地球規模の貧困問題、環境問題など、個々の国家を超えて取り組むべき課題が深刻化するなかで、従来の財源であったODA（政府開発援助）の不足が明白になっている。国境を超える活動を対象にして広く薄く課税し、グローバルな課題解決の財源にあてるという国際連帯税の構想は、すでに10年以上前から提唱されているが、日本では未だ実現していない。

航空機の国際線を利用する旅客から低額の税を徴収し、税収を国際医療・保健分野に投入するという航空券連帯税は、すでにフランス、韓国など世界10か国以上で導入されており、日本もこれに加わることが求められている。特に近年はエボラ出血熱など、航空機を利用する旅客を通じて拡大する重大な感染症のリスクが高まっており、国際線の旅客が一定の税を納めることは、地球社会に生きる市民としてグローバルな責任意識を共有する意味でも、必要な措置であろう。類似のアイデアとして、パスポート発行（更新）時に少額の税を徴収することも検討に値する。

このほかの国際連帯税としては、金融取引税と地球炭素税が考えられる。金融商品の取引への課税は、欧州10カ国が導入を準備しており、リーマンショックのような金融危機に対処する目的も有している。また地球炭素税は二酸化炭素の排出にかかわる課税の手法であって、すでに環境税（地球温暖化対策税）として部分的に導入されているが、これを国際連帯税として位置づけ、使途も含めて体系化していく必要がある。

4. 税制改正の透明性とアカウンタビリティ

日本において実質的な税制改正の役割を担っているのは「与党税制調査会」である。現在では、与党である自民党と公明党それぞれに関連機関があるが、中心的な機関は自民党税制調査会である。税制を所管する財務省主税局は、この与党税調の幹部と連携しながら、税制改正に関与してきた。税制改正は、与党税調と財務省主税局の二人三脚で検討してきたと言ってよい。これまでは、首相といえども、税制改正にはなかなか関与することはできなかったが、安倍政権は従来とは違っており、2015年改正の消費税の税率引上げ及び軽減税率の導入、そして今回の配偶者控除の見直しの先送りなどは、官邸が与党税調に指示した結果である。与党税調の権威は相当低下したとも指摘されている。

これは、単に権限の争いの問題ではない。議院内閣制のあり方、意思決定の責任、政策立案過程の透明性に関わる問題だと考えられる。税制改正法案は、

政府が提出する法案であるが、その中身は与党が決める。制度を所管する財務省は、党税調が決めた内容をそのままコピーして法案化する。財務省も税制改正には関与するが、意思決定の責任は党にある。つまり、税制改正の内容を決めた与党は、その内容について責任を取らない。国会で、答弁に立つのは財務大臣である。消費税の軽減税率の導入を巡っては、意思決定過程の蚊帳の外にいた財務大臣が国会で説明するのはおかしいといった指摘もあった。与党が、議員提出の法案として、税制改正を提案するのであれば、その内容はともかく、整合性はあると言えるが、そうではない。

これを更に捻じ曲げたのが、安倍政権である。配偶者控除の見直しの先送りなどについて、首相を含めて、政府で議論して決めたのであれば、それは認めるべきであろう（国民が納得するような説明は必要）。そうした意思決定の責任は政府、なにかんずく首相にあることが明確になる。しかし、実態はそうではなく、官邸が影で与党に指示し、かたちとしては、与党税調が決めたことになっている。

要するに、税制改正については、誰が責任を負っているのか、誰がアカウンタビリティを果たすべきなのか、よくわからないのである。税制改正法案は、建前としては、財務省が責任を負っているが、実態はそうではないのである。

税制改正過程の問題としては、社会保障や社会保険料の問題は考慮されていないことも挙げられる。理由は簡単で、それらは「税制」ではないからである。高度成長期であればともかく、今や、税を社会保障や保険料と区別して議論しても意味がない。この点についても、与党税制調査会の限界は明らかであり、民間税調は、2016年度税制改革大綱では、社会保障と税の一体的な改革を提案した。

ところが、与党税調は、今般の配偶者控除の対象となる年収の引上げをし、他方で、社会保険料の年収の引下げを行った。まさに、税制改正と社会保険料改正がまったく矛盾していることを象徴している。

おわりに

安倍政権は、成長戦略、規制改革、一億総活躍、働き方改革など、改革のアドバルーンは華々しく揚げるが、その実態は「仏作って魂入れず」である。今回の配偶者控除見直しの先送りがその典型例である。改革では、得をする者と損をする者が生じるため、利害が衝突して、多くの場合、中途半端になったり、先送りされる。それを回避するためには、問題の分析、選択肢の比較考量など、エビデンスに基づく冷静な検討と議論が必要である。そうした上で最後は政治

が判断し、損をする者には粘り強く説得すべきである。国際社会は格差の拡大のなかでポピュリズムが台頭している。社会を健全に発展させるためには、社会保障や税制を通じて格差を是正する必要がある。そうした方向を目指して、民間税調としては、引き続き議論と検討を進めていきたい。