

景気対策と税制抜本改革

～ 政府中期プログラムと民主党税制抜本改革アクションプログラム～

財政金融委員会調査室 い だ けんじ
伊田 賢司

1. はじめに

米国に端を発する金融資本市場の混乱を背景に世界経済は急速に減速し、我が国においても企業収益や家計の雇用・所得環境の悪化など実体経済への影響が深刻化している。こうした状況等を踏まえ、麻生総理大臣は、平成 20 年 10 月 30 日に「生活対策」、さらに 12 月 19 日には、雇用対策を中心に「生活防衛のための緊急対策」を相次いで発表した。これら事業規模総額 75 兆円の経済対策（第一次補正予算を含む）には、財政・税制・金融等の様々な対策が盛り込まれており、税制面では、麻生総理が自ら発表した「過去最大」規模の住宅ローン減税の実施、上場株式等の配当等・譲渡益の軽減税率の延長など住宅投資や株式市場の活性化のための減税のほか、中小企業対策税制や投資減税により中長期的な日本経済の成長に結び付けるための減税が、平成 21 年度税制改正で具体化されることが決まった。このように 21 年度改正は、景気対策のための減税措置を重点的に行うこととされたが、同時に麻生総理は、社会保障の安定財源の確保など政府の税制抜本改革の道筋や全体像についても、「中期プログラム」を取りまとめ、国民に示すとした。その後、政府・与党の調整を経て、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」（以下「中期プログラム」という。）が 12 月 24 日に閣議決定されることとなった。

一方、野党第一党の民主党は、20 年 12 月 24 日、「民主党税制抜本改革アクションプログラム」（以下「アクションプログラム」という。）を取りまとめ、19 年 12 月 26 日に公表した「税制改革大綱」について、改革実現のためのプロセス等を示した。本稿は、政府の 21 年度税制改正とともに、政府及び民主党の税制改革方針等を紹介するものである。

2. 平成 21 年度税制改正の概要

(1) 住宅税制

ア 住宅ローン減税

現行の住宅ローン減税は、金融機関等から償還期間 10 年以上の住宅借入金等を受けて住宅の新築、取得又は増改築等を行った場合に、年末ローン残高の一定割合を所得税額から控除するものである¹。また、高齢化や環境対策の一環として、借入れ等により行う一定のバリアフリーや省エネの改修工事を含む増改築等に対しても、所得税額控除の特例が設けられている。住宅ローン減税は、住宅投資とともに、耐久消費財の購入等を含めた最終需要に対する生産誘発効果が見込まれるとされ、政府の経済対策の一環として活用されてきた。これまでの減税の中では、小淵内閣時の平成 11

年度税制改正において創設された「10年間で最大587.5万円の税額控除制度」が「過去最大」のものとなっている。

今回の改正では、現行の住宅ローン減税を大幅に拡充した上で（年末ローン残高限度額5,000万円、控除率1.0%、最大控除可能額10年で500万円等）適用期間を5年間延長するとともに、耐久性・耐震性など一定基準の長期優良住宅について控除率の引上げなどが行われる（控除率1.2%により最大控除可能額は同600万円等）。さらに、所得税から控除し切れない税額を個人住民税から最高9万7,500円を控除できるよう新たな措置も講じられる²。

図表1 ローン型の住宅減税（現行及び改正後）

所得税額控除制度		現行	改正案
住宅 ロ ー ン 型	住宅ローン減税		
	一般住宅	10年間最大160万円(2,000万円)	10年間最大500万円(5,000万円)等 5年間延長（～H25居住分）
	長期優良住宅	-	10年間最大600万円(5,000万円)等 5年間の措置（～H25居住分）
	個人住民税からの控除制度	-	97,500円等を限度とする
	バリアフリー改修促進税制	5年間最大60万円(1,000万円)	5年間延長（～H25居住分）
	省エネ改修促進税制	5年間最大60万円(1,000万円)	5年間延長（～H25居住分）

(注)()内の数値は、住宅ローン等の年末残高の限度額を示す。

(出所) 財務省資料より作成

イ 住宅投資減税

今回の住宅減税では、住宅ローンによらず、自己資金による住宅取得等についても所得税額控除を認める特例が創設される。具体的には、長期優良住宅の新築等に際し、一般住宅よりも追加的に必要となる一定の費用（限度額1,000万円）の10%税額控除及び翌年の繰越控除が認められる。また、既存住宅についても、バリアフリー改修工事、省エネ改修工事などに係る工事費用の10%税額控除が認められる。これらの措置は、現行の住宅ローン減税、バリアフリー改修促進税制及び省エネ改修促進税制との選択制の下、は平成23年居住分、及びは平成22年居住分までの間の措置として創設される。なお、現行の耐震改修工事に係る措置については5年間延長される。

図表2 自己資金型の住宅減税（現行及び改正後）

		現行	改正案
自己 資 金 型	長期優良住宅の取得等	-	最大100万円(1,000万円) 翌年の繰越控除可
	バリアフリー改修工事	-	最大20万円(200万円)
	省エネ改修工事	-	最大20万円(200万円) 太陽光発電装置を含め30万円(300万円)
	耐震改修工事	最大20万円(200万円)	5年間延長

(注)()内の数値は、税額控除対象となる住宅の取得や改修に係る標準的な費用等の限度額を示す。

(出所) 財務省資料より作成

ウ 過去最大規模の住宅ローン減税の効果等

これまでの住宅ローン減税に加え、自己資金を対象とした税額控除制度が、今回の改正により創設されたことについては、住宅購入等のインセンティブを与えるとともに、住宅購入者間の公平性に配慮した点では評価できるものと言えよう。その上で、過去最大規模の住宅ローン減税の効果について見てみたい。

まず、今回の住宅ローン減税の拡充による減税額は、平年度 1,530 億円であり、現行制度分 (5,010 億円) を加えると 6,540 億円程度と見込まれている。さらに個人住民税からの控除分に伴う減税額 (平年度 1,805 億円) を追加すると、総額で 8,345 億円の減税となる。これは、平成 16 年居住分 (10 年間最大控除額 500 万円) の 8,700 億円の減税に匹敵する規模となっている³。

次に、給与収入別の減税額等 (長期優良住宅を基準) を見てみると、標準的な世帯 (夫婦子 2 人) では、400 万円から 900 万円台の各所得者層の減税率 (国及び地方の納税額に対する減税額の割合) が 60 % 前後と相対的に高く、また減税枠利用率 (年間最高控除額 60 万円に対する減税額の割合) も個人住民税の控除が可能となった効果で、最高 2 倍程度に増えている。しかし、年間最大 60 万円の税額控除を活用できるのは、少なくとも 1,000 万円以上の所得者層に限られ、しかも 800 万円の所得者層でさえも減税枠の約 60 % を利用できるにすぎない。今回の改正において、最大限の減税を受けるために必要な年末ローン残高は、5,000 万円と平均的な借入金額の約 2.0 倍の規模に当たるもので⁴、このようなローンを 10 年間維持できる所得者層はあつと限られよう。

図表 3 住宅ローン減税 (長期優良住宅) の減税額試算

給与収入	夫婦のみ			夫婦子 2 人		
	減税額 (減税率)		減税枠利用率	減税額 (減税率)		減税枠利用率
	国+地方		国のみ 国+地方	国+地方		国のみ 国+地方
1,000,000 円	0 円 (0%)		0%	0%	0 円 (0%) 0% 0%	
2,000,000 円	26,000 円 (59%)		2%	4%	0 円 (0%) 0% 0%	
3,000,000 円	86,000 円 (64%)		7%	14%	0 円 (0%) 0% 0%	
4,000,000 円	150,000 円 (65%)		13%	25%	49,000 円 (54%) 4% 8%	
5,000,000 円	220,000 円 (63%)		20%	37%	119,000 円 (61%) 10% 20%	
6,000,000 円	290,000 円 (59%)		32%	48%	189,000 円 (61%) 16% 32%	
7,000,000 円	398,000 円 (59%)		50%	66%	263,000 円 (57%) 28% 44%	
8,000,000 円	558,000 円 (61%)		77%	93%	355,500 円 (56%) 43% 59%	
9,000,000 円	600,000 円 (52%)		100%	100%	516,000 円 (59%) 70% 86%	
10,000,000 円	600,000 円 (43%)		100%	100%	600,000 円 (53%) 98% 100%	
15,000,000 円	600,000 円 (20%)		100%	100%	600,000 円 (23%) 100% 100%	
20,000,000 円	600,000 円 (12%)		100%	100%	600,000 円 (13%) 100% 100%	
30,000,000 円	600,000 円 (6%)		100%	100%	600,000 円 (7%) 100% 100%	

(注) 減税率は、国及び地方の納税額に占める減税額の割合、また、減税枠利用率は、「長期優良住宅」の年間最高控除額 60 万円に対する減税の割合を示したもの。

(出所) 財務省資料より作成

このように、個人住民税からの控除は中低所得者層への対策としての意義はあるにせよ、最大控除枠の拡大は高所得者層向けの対策としての側面が強いと言える。この点については、内需拡大策としての効果が一定程度期待できるとしても、今回の住宅ローン減税の枠組みの中で、中低所得者に対する減税枠の利用を更に高める余地もあったと思われる。特に、個人住民税からの控除については、所得税の課税総所得金額等の5%が控除限度額（最高97,500円）となるが、これは18年度税制改正の所得税から個人住民税への税源移譲に際し、地方へ移譲された税額相当分であり、限度額としての妥当性について検討が必要になると思われる。

(2) 中小企業税制

ア 中小法人等に対する法人税の軽減税率の引下げ

現行、資本金1億円超の法人に対する税率は30%となっているが、事業年度終了時において資本金1億円以下の中小法人に対しては、所得金額のうち年800万円以下の部分が22%に軽減されている（11年度改正。当時25%から引下げ）。今回の改正では、10月30日の「生活対策」における中小企業対策の一環として、平成21年4月1日から23年3月31日までの間に終了する事業年度について、軽減税率が18%に引き下げられる。また、中小法人に加えて、公益法人等、協同組合等、人格のない社団等、特定非営利活動法人についても18%の税率が適用される。今回の改正による減収見込額は平年度1,100億円である⁵。

図表4 法人税の税率の推移（現行及び改正後）

法人の種類、所得金額			開始事業年度	2.4.1 以後	10.4.1 以後	11.4.1 以後	20.12.1 以後	21.4.1 ~ 23.3.31
			開始年度	開始年度	開始年度	開始年度	までの終了年度	
普通法人	資本金1億円以下 (中小法人等)	年所得800万円以下の部分	28%	25%	22%	22%	18%	
		年所得800万円超の部分	37.5%	34.5%	30%	30%	30%	
	資本金1億円超	37.5%	34.5%	30%	30%	30%		
協同組合等			27%	25%	22%	22%	18%	
公益法人等	公益社団・財団 非営利型一般社団・財団	年所得800万円以下の部分	-	-	-	22%	18%	
		年所得800万円超の部分	-	-	-	30%	30%	
	上記以外の公益法人等 (学校法人、社会福祉法人、宗教法人等)		27%	25%	22%	22%	18%	

(出所) 財務省資料等より作成

イ 欠損金の繰戻還付制度の復活

欠損金の繰戻還付制度は、確定申告書を提出する事業年度において欠損金額が生じた場合、欠損金の繰越控除（翌期以降7年間）に代えて、欠損事業年度開始の日1年以内に開始したいずれかの事業年度の所得に対する法人税額の還付を認めるものである。この繰戻還付制度は、平成4年度税制改正において、当時の財政状況や、赤字法人にも何らかの負担を求めるべきとの指摘等を踏まえ、一定の場合を除き適用が停止されたものである。現行では、解散、営業の全部譲渡、更生手続の開始等の事実が生じた場合や中小法人等の設立後5年以内の事業年度の場合を除き、繰戻還付制度は適用されていない。今回の改正では、中小法人等の平成21年2月1日以後に終了する各事業年度において生じた欠損金額について、繰戻還付制度の適用が認められる。改正による減収見込額は平年度1,120億円である。

このように、欠損金の繰戻還付制度が全中小法人等に適用されることは、中小企業経営の支援策として大きな意義を持つものであるが、既に設立後5年以内の中小法人等に適用されていることや、もともと高止まり傾向にある赤字中小法人数の実態を踏まえると、効果は限定的と思われる。景気の減速に伴い赤字法人や繰越欠損金の増加が見込まれる状況においては、中小法人等に対する繰越欠損金の活用を拡充するなど中長期的な対策も合わせて行うことも求められよう。具体的には、我が国の7年の繰越控除期間を主要国並み（英・独・仏は無期限、米は20年）⁶に近付けることとし、将来の景気回復に備えるべきと考える。その際、バブル景気の中でも5割程度の中小法人等が赤字であったことなど構造的な問題についても検討を加え、中小法人等に対する適切な課税を行うための制度面・執行面の整備も重要となる。

（3）事業承継税制

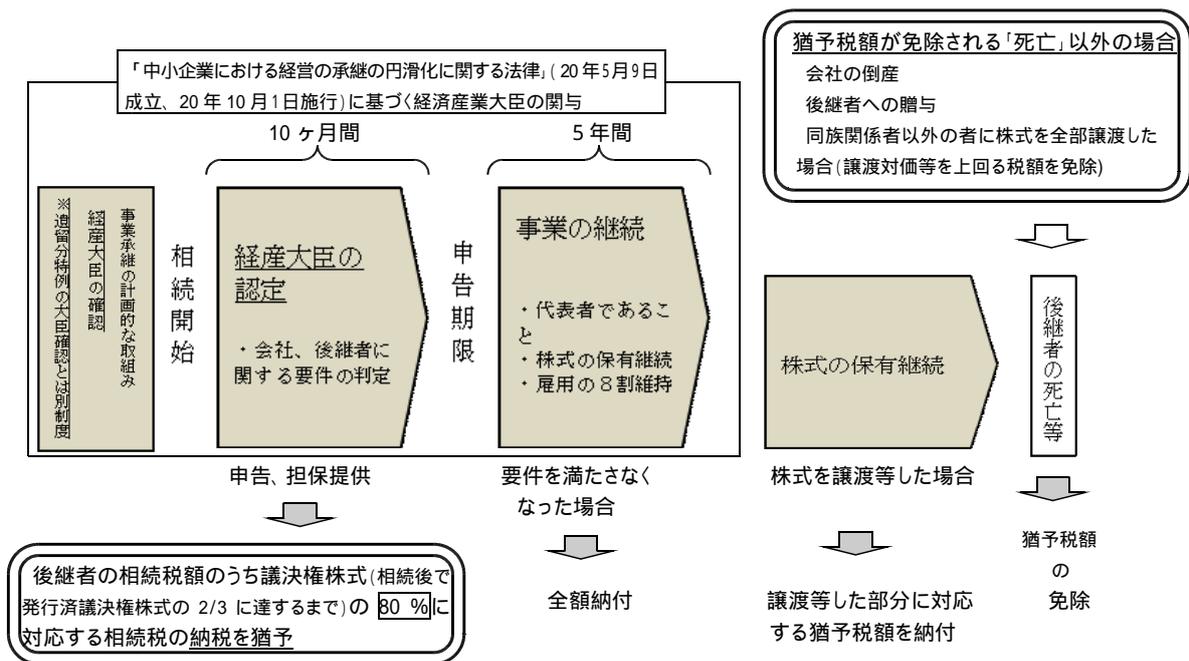
中小企業の事業承継の円滑化については、遺留分に関する民法の特例や金融措置等を盛り込んだ「中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律」（以下「円滑化法」という。）が、平成20年5月9日、全会一致で可決成立した。同法附則では、税制面において、20年度中に事業承継に関する相続税の課税についての必要な措置を講ずることが明記された。また、「平成20年度税制改正の要綱」（20年1月11日閣議決定）では、平成21年度税制改正において、「取引相場のない株式等に係る相続税の納税猶予制度」を創設すること、円滑化法施行日（20年10月1日）以後の相続等にさかのぼって適用すること、新しい事業承継税制の制度化に合わせて、相続税の課税方式を遺産取得課税方式に改めることを検討すること、が盛り込まれた。今回の改正は、これらを踏まえ法制化されたものであるが、相続税の課税方式については、検討の結果、導入が見送られている。

ア 取引相場のない株式等に係る相続税の納税猶予制度

現行、相続により取得する事業用宅地（限度400㎡）については、相続税の課税価格の80%を軽減する特例（小規模宅地等特例）が整備されているが、取引相場のない株式等（発行済株式総数の2/3以内、限度額10億円）を相続等した場合には、課

税価格の 10 % が軽減されている（特定同族会社株式等に係る課税価格の計算の特例）。今回の改正では、この 10 % 減額特例を平成 21 年 3 月 31 日で廃止した上で、相続税課税価格の 80 % を納税猶予（課税の繰延べ）する制度が創設される。具体的には、円滑化法に基づき経済産業大臣の認定を受ける中小企業者の株式等を取得した経営承継相続人（後継者）が、5 年間の事業継続等の要件を満たした場合に、相続税を納税猶予（相続後で発行済議決権株式等の 2/3 に達するまで）するものである。この猶予税額については、特例適用株式等を死亡時まで保有し続けた場合のほかにも、破産手続開始の決定等があった場合、贈与税の納税猶予制度を受ける後継者へ贈与する場合等には全額免除となる。しかし、認定の有効期間（5 年間）内に後継者が代表者でなくなることや、認定期間後に株式を譲渡等した場合には、猶予税額の全額又は一部について利子税（年 3.6 %）と併せて納付しなければならない。なお、納税猶予制度は小規模宅地等特例との併用も認められることから、自社株式及び事業用地の両面で事業承継の円滑化が期待される。

図表 5 取引相場のない株式等に係る相続税の納税猶予制度の概要



(出所) 財務省資料より作成

イ 取引相場のない株式等に係る贈与税の納税猶予制度

「取引相場のない株式等に係る相続税の納税猶予制度」と合わせて、生前贈与の場合の納税猶予制度も創設される。具体的には、経済産業大臣の認定を受けた後継者が、円滑化法の認定を受けた中小企業者の保有株式等の全部を代表者であった者から贈与により取得した場合に、贈与税の納税を猶予するものである。なお、猶予税額の免除等は相続の場合と同様である。

(4) 金融・証券税制

上場株式等の配当等及び譲渡所得の軽減税率の特例(上場株式等の特例措置)は、小泉元総理が、金融機関の不良債権問題等により、景気の落ち込みや株式市場が低迷する中で、個人金融資産を「貯蓄から投資」へ効率的に活用することで経済活性化を図ろうとしたものである。具体的には、原則20%の税率を1/2に軽減(所得税15%→7%、個人住民税5%→3%)するもので、平成15年度税制改正において5年間の時限措置として導入された後、19年度改正で1年延長、そして、20年度改正において、金融所得一体化に向けた特例措置が講じられた上で廃止されることとなった。

こうした中、「100年に1度」と言われる世界的な金融危機が、我が国の金融資本市場を直撃し、平成20年10月28日の日経平均株価は一時6,994円90銭と昭和57年10月以来、約26年ぶりに7,000円を割り込むなど深刻な状況に陥った⁷。このため、麻生総理は、「生活対策」(20年10月30日)において、平成20年に廃止予定の上場株式等の特例措置を3年間延長することとし、さらに金融所得課税の一体化の中で、「少額投資のための簡素な優遇措置」の創設を表明した。このような政府方針の下、今回の改正は、上場株式等の特例措置を現行制度のまま3年間延長することとし、少額投資優遇措置として、5年間毎年100万円までの上場株式等への投資の一定期間に生ずる配当等・譲渡益を非課税とする措置が、平成22年度改正で法整備されることが決まった。

図表6 上場株式等の配当等及び譲渡益の課税(現行及び改正後)

(現行)		~ H20.12.31	H21.1.1 ~ 22.12.31	H23.1.1 ~
譲渡所得	500万円超	10% (国7%、地方3%)	20%(確定申告)	20% (国15%、地方5%)
	500万円以下の部分		10%	
配当所得	100万円超		20%(申告分離選択)	
	100万円以下の部分		10%	
損益通算制度 (上場株式等の配当等と譲渡損)		-	H21...確定申告のみ H22~特定口座利用可	確定申告 or 特定口座

↓

(改正後)		H21.1.1 ~ 23.12.31	H24.1.1 ~
譲渡所得		10%	20%
配当所得		(国7%、地方3%)	(国15%、地方5%)
損益通算制度		H21...確定申告のみ H22~特定口座利用可	確定申告 or 特定口座
上場株式等の少額投資非課税措置の創設		H22年度税制改正において法整備	制度創設

(出所) 財務省資料等より作成

政府は、「貯蓄から投資」へと、個人金融資産をシフトさせるため、上場株式等の特例措置を設けたが、金融庁によれば、この軽減税率の導入前後により、中低所得者層を中心に株式や株式投資信託等の保有を増やしているとのことである⁸。しかし、こうした政府の政策の下で、株式投資に参加した又は株式投資額を増やしてきた個人投資家が、今回の未曾有の金融危機により、多額の損失を抱えた又は抱えていることは明白であり、これら

の投資家の負ったリスクの軽減についても議論の余地があろう。今回の改正では、配当等及び譲渡益の軽減税率の特例が延長されるが、制度上・実務上の問題はあにせよ、上場株式等の譲渡損失の繰越控除（3年）の時限的な拡充等による配慮も考えられよう。

（5）その他

以下、このほかの主な改正項目を紹介する。国際課税については、現行の外国子会社に関する外国税額控除制度（間接外国税額控除）を廃止し、親会社が外国子会社から受け取る配当の益金不算入制度が導入される。これは、間接外国税額控除の手続面の煩雑さのほか、我が国法人税率の水準によるコスト等の要因により、海外子会社が多くの利益を海外に留保している現状を踏まえたものである。経済産業省の資料によれば、2006年度の海外における内部留保残高は約17兆円強で2001年度と比べ23.5倍の水準に達している。

土地税制については、個人が平成21年、22年に取得した土地を5年超所有した上で売却した場合の長期譲渡所得の1,000万円の特別控除が認められる。また、平成20年度税制改正で、21年4月1日以降に段階的な引上げが決まっていた土地の売買等による所有権の移転登記の登録免許税率の軽減措置等が2年間据置きとなる。さらに、住宅用家屋の売買に係る登録免許税の特例措置の適用期限が2年間延長される。

自動車課税では、一定の排ガス性能・燃費性能等を備えた自動車を取得した場合、自動車重量税（継続車検も対象）や自動車取得税（地方税）が時限的に減免される。

このほかにも、企業型確定拠出年金の個人拠出（マッチング拠出）の導入に係る掛金の全額所得控除制度、エネルギー需給構造改革推進設備の即時償却制度等が導入される。

図表7 平成21年度税制改正の増減収見込額（内国税関係）

主な改正事項	（単位：億円）	
	平年度	初年度
1. 住宅・土地税制	1,770	220
(1) 住宅ローン減税の拡充	(1,530) ¹	(110)
(2) 自己資金による長期優良住宅の新築・住宅リフォームに係る税額控除制度の創設	(240)	(110)
2. 中小企業関係税制	2,220	2,040
(1) 軽減税率の引下げ（22% 18%）	(1,100)	(1,100)
(2) 欠損金の繰戻し還付の適用停止の廃止	(1,120)	(940)
3. 法人関係税制	1,280	1,190
(1) エネ革税制対象設備の即時償却制度の導入	(850)	(780)
(2) 資源生産性向上促進税制の創設	(430)	(410)
4. 相続税制	290	170
(1) 非上場株式等に係る納税猶予制度の創設	(210)	(170)
(2) 農地等の納税猶予制度の見直し	(80)	(0)
5. 金融・証券税制		
確定拠出年金制度の拡充	270	50
6. 自動車課税		
環境対応自動車の自動車重量税の減免措置の創設	1,020 ²	1,020 ²
合計	6,850	4,690

（注1）住宅ローン減税の平年度減収見込額は、平成21年から25年までの居住分について改正後の制度を適用した場合の平均と改正前（平成20年居住分）を適用した場合の差額を計上

（注2）自動車重量税の減免措置の創設による減収見込額は、特別会計分（平340、初340）を含む（出所）「平成21年度税制改正の大綱」（平成20年12月19日 財務省）等より作成

3. 中期プログラム（平成 20 年 12 月 24 日 閣議決定）

（1）税制抜本改革の道筋等

我が国の厳しい財政状況の下、今後増加する社会保障費について安定財源の確保が喫緊の課題となっている。こうした国民の将来不安に対し、麻生総理は、10 月 30 日、社会保障と税財政の改革方針となる財政の中期プログラムを 20 年内に取りまとめるとともに、経済状況を見た上で、「3 年後に消費税の引き上げをお願いしたい」と、消費税改革に取り組む姿勢を示すなど、より踏み込んだ改革方針を示した。こうした中、12 月 12 日に与党で取りまとめられた「平成 21 年度税制改正大綱」では、3 年後の消費税の引上げとは直接明記されなかったため、中期プログラムにおける政府・与党間の調整が焦点となった。

ア 3 年後の消費税の引上げの行方

12 月 16 日、総理発言を基に経済財政諮問会議でまとめられた原案（以下「当初案」という。）には、消費税を含む税制抜本改革について、経済状況の好転後の 2011 年度（3 年後）より実施すること、2015 年度までに段階的に行うこと、このために必要な法制上の措置を 2010 年にあらかじめ講じることなど、消費税引上げを想定した具体的な見直し時期が明記された。この当初案を基に、与党間との調整を経て、12 月 24 日、正式に「中期プログラム」が閣議決定された。しかし、焦点の 3 年後の消費税の引上げについては、「今年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取り組みにより、経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年代半ばまでに段階的に行って、持続可能な財政構造を確立する」とされ、当初案に見られた「2011 年度」の改革開始、「2010 年」の法整備、「2015 年度」の改革終了などの表記が直接されなかった。このように、景気判断や税制改革の時期について解釈の余地が多くなっていることは否めない。

図表 8 中期プログラム（税制改革の道筋）の比較

	当初案（20.12.16）	閣議決定（20.12.24）
改革の実施時期等	経済状況の好転後の 2011 年度（3 年後）より実施	今年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組による経済状況の好転が前提
	2015 年度までに段階的実施	2010 年代半ばまでに段階的実施
必要な法制上の措置	2010 年にあらかじめ講じる	2011 年度より実施できるよう、あらかじめ講じる
景気判断基準	潜在成長率の発揮が見込まれるかなど	景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め、潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなど
中期プログラムの準備	税制抜本改革の道筋を立法上明記	2009 年度税制改正に関する法律附則に明記
基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げ	2004 年年金改正法に沿って、2011 年度に所要の安定財源を確保した上で、恒久化	2004 年年金改正法に沿って、前記の税制抜本改革により所要の安定財源を確保した上で、恒久化
	2009 年度及び 2010 年度の 2 年間は、臨時の財源を手当て	「予期せざる経済変動」に対応する場合にはも、臨時の財源を手当て

（出所）各種資料より作成

イ 税制抜本改革の前提となる景気判断

税制抜本改革の実施に当たっては、前提となる「経済状況の好転」の定義や判断材料など一連の景気判断の基準が焦点となるが、中期プログラムでは、「潜在成長力の発揮が見込まれる段階に達しているか」等が明記されているにすぎない。この点について、経済財政諮問会議における当初案作成の過程では、経済社会の動向等を総合的に判断する必要があることを前提に、1997年4月の消費税5%への引上げが、景気のピーク時に当たったとの反省を踏まえ、現実の成長率が潜在成長率を上回るような成長が展望できる時点から改革を実施すべきとした。この判断に当たっては、GDPギャップ（需要不足）の水準ではなく、変化分を見ていくことなどが重要であるとしているが⁹、具体的な判断手法や判断時期については、今後詰めていく点が多いと思われる。麻生総理は、名目経済成長率で2、3%の成長基調が続いていくことが目安になるとの発言をしたとされるが¹⁰、税制抜本改革に当たっては、景気判断において様々な解釈が可能とならないような基準の設定が求められよう。

ウ 2011年度の税制抜本改革に向けた実施作業

中期プログラムでは、税制抜本改革を「2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じる」としている。これは、国民への周知やシステム対応に要する期間（半年以上）等を踏まえたものと思われる¹¹。2011年度の改革の実現には、2010年度内の早い段階での税制改正が必要となり、そのための議論は、2009年から本格的な実施に取り掛からなければならないだろう。特に、今回の改革は、「多年度にわたる増減税を法律において一体的に決定」するとし、段階的な法整備ではない旨の方針も掲げられているため、法整備等の作業は極めて膨大になることが予想される。このような点を踏まえた現実的な改革工程を検討することも必要となるだろう。

エ 基礎年金国庫負担割合の引上げ

基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについては、税制抜本改革により安定財源を確保した上で恒久化するとの方針が示されたが、2009年度及び2010年度は、財政投融资特別会計の金利変動準備金を活用した「臨時の財源」が充てられる。このように、平成16年（2004年）年金改正法で規定された、税制抜本改革の上で2009年度までに安定財源を確保することはできなくなった。また、今後においても、経済状況が好転しなければ抜本税制改革は実現できず、結果的に安定財源の確保もできなくなるおそれもある。このように、基礎年金の国庫負担割合の引上げについては、景気状況に大きく左右されることとなるため、状況に応じて約2.3兆円の「臨時の財源」を継続的に確保できるのかという点も課題となる。今後は、金利変動準備金を始めとする特別会計の剰余金や積立金（いわゆる埋蔵金）の状況を明らかにするとともに¹²、国債発行に頼らない財源調達の方法について、更なる議論が必要になってくると思われる。

たが、結論は出ていない。このように、現行の表面税率による比較がいいのか、実際の法人負担の割合による比較がいいのか、比較方法の検討が求められよう。また、法人実効税率の引下げに当たっては、地方法人税と地方消費税の在り方を踏まえつつ、厳しい財政状況においては、税収中立を基本とした検討が求められよう。

ウ 消費課税

中期プログラムでは、消費税を社会保障安定財源として、その全額を社会保障給付及び少子化対策に充てることが示された。今後はいわゆる社会保障目的税化の導入を含め、消費税と社会保障給付等との関係が明確になるような仕組みや、消費税率の水準が焦点となろう。特に、消費税率については、消費税収が社会保障安定財源の「主要な財源」とされているため、年金、医療、介護等に必要な公費負担¹⁵を消費税でどの程度賄うのかにより、税率水準にも幅が出てくる。一方、消費税ですべての安定財源を確保しない場合には、所得税等を中心とした基幹税による財源措置が必要となる。この場合、「世代間の公平」が問題となるだけでなく、現行の「消費税の福祉目的化」を変更する意義についても問われることとなる¹⁶。

図表 12 税制抜本改革の基本的方向性の概要

個人所得課税	(格差の是正、所得再分配機能の回復) <ul style="list-style-type: none"> ・高所得者の税負担の引上げの検討(最高税率、給与所得控除の上限の調整等) ・中低所得者世帯の負担の軽減の検討(給付付き税額控除の検討を含む歳出面も合わせた総合的取組) ・金融所得課税の一体化の更なる推進
法人課税	(国際的整合性の確保、国際競争力の強化) <ul style="list-style-type: none"> ・課税ベースの拡大と法人実効税率の引下げの検討(社会保険料を含む企業の実質的な負担に留意)
消費課税	(国民負担の還元を明確化) <ul style="list-style-type: none"> ・消費税の全額が社会保障給付・少子化対策に充当されることを予算・決算で明確化した上で消費税率を検討 ・低所得者の配慮の検討(歳出面も合わせた複数税率の検討等)
自動車関係諸税	(厳しい財政事情、環境に与える影響等) <ul style="list-style-type: none"> ・税制の簡素化の検討 ・税制の在り方、暫定税率を含む税率の在り方の総合的な見直しの検討 ・負担の軽減の検討
資産課税	(格差の固定化防止、老後扶養の社会化の進展への対処等) <ul style="list-style-type: none"> ・相続税の負担の適正化の検討(課税ベースの見直し、税率構造等の見直し)
納税者番号制度	・納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上と課税の適正化を図る
地方税制	(地方分権の推進、国・地方を通じた社会保障制度の安定財源確保) <ul style="list-style-type: none"> ・地方消費税の充実の検討 ・地方法人課税の在り方を見直し
環境関係	(低炭素化の促進) <ul style="list-style-type: none"> ・税制全体のグリーン化の推進

(出所) 中期プログラム(平成 20 年 12 月 24 日 閣議決定)より作成

4. 民主党税制抜本改革アクションプログラム（平成 20 年 12 月 26 日）

民主党は、平成 19 年 12 月 26 日、「公平・透明・納得」という納税者の視点に立った税の基本原則を掲げ、政権獲得後の税制改革ビジョンとなる「税制改革大綱」を取りまとめた。同大綱では、格差問題、グローバル化、環境問題など我が国経済・社会の変化に対応するため、給付付き税額控除制度の導入、中小法人等の軽減税率の半減、消費税の社会保障目的税化、地球温暖化対策税（仮称）の導入など改革の方向性が示された。

今回のアクションプログラムは、現行の政府等の税制改正過程を根本的に改め、民主党の改革を実行に移すためのプロセスを明確にするとともに、税制改革の指針等についても改めて示したものである。主な内容は次のとおりである。

図表 13 民主党税制抜本改革の概要

民主党税制改革大綱 (平成 19 年 12 月 26 日)	民主党税制抜本改革アクションプログラム (平成 20 年 12 月 24 日)
税制改正プロセス等	
-	与党内の税制調査会の廃止、財務大臣の下に新たな政治家をメンバーとする政府税制調査会の設置
-	衆参両院に税制を中心に社会保険料等も含めた歳入全般を議論する「歳入委員会」の新設
歳入庁創設（社会保険庁の廃止、国税庁に統合）	
税と社会保障共通の番号制度の導入	早急な導入
(20) 租特透明化法案の国会提出	(21)
所得税関係	
-	最高税率引上げは再分配機能回復策として実効性に乏しい
所得控除から手当・税額控除へ	
給付付き税額控除制度の導入	
(20) 配偶者（特別）控除、（一般）扶養控除を廃止し、「子ども手当」へ転換	-
(20) 公的年金等控除、老年者控除の復活	(21)
特定支出控除の見直し、給与所得控除の適用所得の上限創設	
(20) 上場株式の譲渡益の軽減税率の廃止	(21) 一体課税の環境が整備できるまでの間、現行の優遇税制を延長
(20) 上場株式の配当等の軽減税率の維持	
法人税関係・中小企業関係税制	
(20) 法人税率（30%）の維持	租税特別措置の抜本的な見直しによる課税ベース拡大の際の法人税率の見直し
(20) 中小軽減税率（22%）を当分の間半減	(21)
(20) オーナー課税の廃止	(21)
(20) 欠損金の繰戻還付制度の凍結解除	(21)
-	(21) 中小企業の交際費全額損金算入（400万円以下）

相続税関係	
遺産課税方式への転換を検討 (20)非上場株式の納税猶予適用(80%減)	(21)
消費課税関係	
基礎的消費の消費税額還付制度の導入	給付付き消費税額控除の導入（複数税率導入は逆進性緩和策として不適當）
インボイス制度の早急な導入	インボイス制度の導入
消費税率は社会福祉目的税化や基礎的社会保障制度の抜本的な改革が検討の前提。その上で、引上げ幅や用途を明らかにして国民の審判を受け具体化	政権獲得後の税金のムダづかいの徹底的な根絶後、社会保障目的税化や社会保障制度の抜本的な改革の具体的内容を示した上で消費税引上げを検討
自動車取得税の廃止（消費税との二重課税回避）	
自動車重量税、自動車税の地方税への一本化等	
(20)道路特定財源の一般財源化、暫定税率の廃止	(21)
(20)ガソリン等の燃料課税を一般財源の「地球温暖化対策税（仮称）」として一本化（制度設計）	

（注）(20)... 20 年度改正で対応、(21)... 21 年度改正で対応、...同趣旨の内容、- は明記なし
（出所）民主党税制抜本改革アクションプログラム（平成 20 年 12 月 24 日）より作成

5 . 今後の展望

最後に、これまで見てきた政府の「中期プログラム」及び民主党の「アクションプログラム」等に基づき、今後の税制抜本改革を展望してみたい。

（1）社会保障財源と消費税

社会保障の財源確保については、社会保障制度改革や行政改革等を前提に、消費税を社会保障財源化することで、政府及び民主党ともにほぼ一致している。具体的には、消費税の負担増は国民に確実に「還元」とし、政府は「予算・決算」において、民主党は「法律上・会計上」においてそれぞれ用途を明確化するとしている。今後は目的税化の導入の是非や地方消費税・地方交付税の在り方を含めた税率の水準が焦点となろう。

特に、消費税率の水準によっては、低所得者の税負担割合が相対的に重くなる、いわゆる「逆進性」への対応が重要との指摘も多い。この点について政府は、「低所得者」への対応という位置付けの下、歳出面も合わせた視点に立って「複数税率」の検討など総合的な取組を行うとしている。一方、民主党は複数税率の導入ではなく、年間の基礎的な消費支出に係る消費税相当額を一律に控除し、控除仕切れない部分を給付する「給付付き消費税額控除」を導入すべきとしている。このように逆進性問題への対応が分かれたことから、今後の議論の行方が注目される。

最後に、消費税改革の時期が最大の問題となるが、基本的には、景気回復が前提であることに異論はないと思われる。その上で、政府においては、早ければ目標の 2011 年度からの実施が見込まれるが、実際に事務作業等の準備や適切な景気判断ができる体制になっているかに掛かっていると言えよう。一方、民主党は、最終的に消費税の引上げが必要と

なる場合には「総選挙での国民の審判を受け、具体化する」としており、国民の判断を仰いだ上での実施が示されている。

(2) 格差問題

格差是正の一環として、所得税及び相続税による様々な対応がそれぞれの改革方針等に盛り込まれている。特に、所得税の「給付付き税額控除制度」、給与所得控除の見直し等が、検討又は導入等という形ではあるものの、政府及び民主党から同じ方向性が示されたことは注目される。所得税の所得再分配効果の回復が格差是正として期待される中で、所得税の税額控除の在り方をきっかけに所得税全体の見直し議論が活発化することを期待したい。また、政府が検討課題とした最高税率の引上げについて、民主党では最高税率の引上げは再分配機能の回復策として実効性に乏しいとしたように、所得再分配機能の考え方についても根本的に検討することも求められよう。

相続税に関しては、民主党が「遺産課税方式」への転換と社会保障財源化を検討するとし、今回政府が導入を先送りした「遺産取得方式」との違いが浮き彫りとなっていることから、これら課税方式の効果等について更なる検討が必要となる。

(3) 景気対策(平成21年度税制改正の対応)

平成21年度税制改正においては、内需拡大等の観点から、住宅・土地、自動車、株式など取得等の促進や中小企業対策など様々な減税が盛り込まれているが、これらの措置の中でも、上場株式等の配当等及び譲渡益の軽減税率の延長、非上場株式等に係る相続税の納税猶予制度の導入、外国子会社からの受取配当の益金不算入制度の導入、土地の売買等に係る登録免許税の軽減税率の据置き、住宅家屋の売買等に係る登録免許税の軽減措置の延長等については、民主党のアクションプログラムで同趣旨の見直しが明記されている。しかし、政府案の核になると見られる住宅ローン減税や中小企業減税等について対応が分かれており、今後の議論が注目される。

図表 14 政府の平成21年度税制改正と民主党対応との主な相違点

政府	民主党税制抜本改革アクションプログラム
住宅ローン減税の拡充(10年間最大600万円等)	現行住宅ローン減税の単純延長(同160万円)
住宅リフォーム税額控除等の創設(自己資金)	自己資金で購入した場合の投資減税の創設 (住宅ローン減税と同程度の負担軽減)
中小軽減税率(22% 18%)を2年間引下げ 欠損金の繰戻還付の凍結解除(中小法人等のみ)	中小軽減税率(22%)を当分の間半減 欠損金の繰戻還付の凍結解除
-	オーナー課税の廃止
-	中小企業の実費全額損金算入(400万円以下)
揮発油税等の暫定税率は存続	揮発油税等の暫定税率の廃止(減税)
-	公的年金等控除及び老年者控除のH16年度改正以前に戻す
租税特別措置の整理・合理化	租特透明化法案の国会提出

(出所) 各種資料より作成

6. おわりに

以上、政府の平成 21 年度税制改正、そして政府及び民主党の税制改革方針等について見てきた。我が国の経済状況等を踏まえれば、厳しい財政状況の中でも景気対策を優先した減税等の実施に異論はないものと見られる。しかし、過去最大規模の住宅ローン減税を始め政府案については、野党第一党の民主党との違いが多く見られた。今後の国会論議では、まずは、当面の景気対策としての 21 年度税制改正の妥当性・有効性を検証するとともに、税制抜本改革に向けた道筋についても議論を戦わせ、将来のあるべき税制の構築に向け、国民が納得できる税制の姿が導き出されることを期待したい。

¹ 平成 19 年度税制改正においては、税源移譲に伴い中低所得者層の減税額が減少することを踏まえ、控除期間を 15 年間とする等の特例が設けられている。

² 個人住民税における住宅ローン特別税額控除は、地方税法の改正で措置される予定である。

³ 財務省及び総務省資料等による。なお、増減収見込額等の比較の際には、試算上の技術的な面を考慮する必要がある。

⁴ 『平成 19 年度住宅市場動向調査報告書（平成 20 年 3 月）』（国土交通省住宅局）によれば、土地購入資金を含む注文住宅に係る平均的な借入金額は約 2,378 万円となっている。

⁵ 『税制主要参考資料集（平成 19 年 2 月）』（財務省主税局）によれば、資本金 1 億円以下の利益計上法人数は約 83 万社（平成 17 年分）となっている。

⁶ 財務省資料によるもので、2008 年 1 月現在のもの。

⁷ 『読売新聞』夕刊（平 20.10.28）

⁸ 『平成 21 年度税制改正要望項目（平成 20 年 8 月）』（金融庁）。2002 年から 2007 年までの株式及び株式投資信託の保有の伸び率を収入階級別に見てみると、第 1 階級（272 万円）で 95.7 %、第 2 階級（411 万円）で 123.4 %、第 3 階級（549 万円）で 80.8 %となっている。（ ）内は、2007 年の各階級別の平均年収である。

⁹ 第 27 回経済財政諮問会議議事要旨 3 頁（平 20.12.3）

¹⁰ 『朝日新聞』（平 20.11.21）

¹¹ 第 27 回経済財政諮問会議議事要旨 3 頁（平 20.12.3）

¹² 財務省資料によれば、20 年度当初予算において 2008 年度末残高が 10.2 兆円と見込まれていた財政投融資特別会計の金利変動準備金は、第 2 次補正予算における 4.2 兆円の一般会計繰入れ後には 8.9 兆円（準備率 43/1,000）、また、21 年度予算も同 4.2 兆円の繰入れにより、2009 年度末には 6.5 兆円（同 32/1,000）の見込みである。

¹³ 給付付き税額控除制度は、課税最低限以下の低所得者に対して、所得税額を控除できない分を給付する仕組みで、アメリカ、カナダ等で導入されている。

¹⁴ ドイツは、2008 年から法人税率が 25 %から 10 %に引き下げられ 15 %となっている。この結果、法人実効税率は 38.36 %から 29.83 %となる。

¹⁵ 『社会保障国民会議最終報告 附属資料』（平 20.11.4）によれば、2015 年度の社会保障の機能強化のための追加所要額は、基礎年金を社会保険方式を前提とする場合には約 7.6 ~ 8.3 兆円、税方式を前提とする場合には約 17 ~ 34 兆円が必要となる。またこのほかにも基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げ分（2009 年度で 2.3 兆円）が必要となる。この基礎年金分の国庫負担割合引上げ分を加味した場合の追加所要額を消費税率で換算すると、前者が 3.3 ~ 3.5 %、後者が 6 ~ 11 %程度となる。

¹⁶ 財務省資料によれば、平成 20 年度における基礎年金、老人医療、介護の対象経費の合計が 13.3 兆円に対し、福祉目的化により充当されている消費税収は 7.5 兆円と 5.8 兆円が不足している。