

平成 21 年度税制改正の論議

～ 景気対策と景気回復後の税制抜本改革に向けて～

財政金融委員会調査室 くまがい かつひろ
熊谷 克宏

1. はじめに

米国のサブプライム・ローン問題に端を発した世界的な金融危機・経済不況により、我が国でも家計や中小企業を始め、実体経済への影響が深刻化している。

こうした状況を踏まえ、政府は昨年 8 月以降、3 度にわたる総額 75 兆円の経済対策¹を決定したことに引き続き、本年 4 月 10 日、経済の底割れを防ぐため総額 56.8 兆円の「経済危機対策」を決定するなど、財政・金融両面の対策が打ち出された。特に経済危機対策には、厳しい経営環境にある中小企業向けの減税や経済波及効果が高いと言われる住宅取得促進税制など需要創出を税制面で支援する対策も含まれている。

当初の平成 21 年度税制改正では、経済対策を踏まえた減税が措置される一方で、社会保障の安定財源確保や格差是正に向けた今後の税制抜本改革の基本的方向性が法律上規定され、景気回復後の我が国経済・社会における税制の在り方の一面が示されるものとなった。

本稿では、経済対策に合わせ、平成 21 年度に 2 度の税制改正が行われたことから、平成 21 年度当初予算に合わせて提出され、3 月に成立した「所得税法等の一部を改正する法律案」(閣法第 6 号)(以下「所得税法等改正案(閣法)」という。)及び経済危機対策を盛り込んだ平成 21 年度補正予算に合わせて提出され、6 月に成立した「租税特別措置法の一部を改正する法律案」(閣法第 65 号)(以下「租税特別措置法改正案(閣法)」という。)に関して議論された景気対策減税及び税制抜本改革を中心に紹介するとともに、参議院第一党である民主党の税制改正法案や改革方針などについても取り上げる。

2. 景気対策をめぐる主な議論

(1) 中小企業対策減税

「100 年に一度」とも言われる世界的な金融市場の混乱が、外需に依存してきた日本経済を直撃し、我が国経済の根幹をなす中小企業に大きな影響を与えた。政府は、累次の経済対策の中で、中小企業の支援や活性化のため、資金繰り対策などに加え、税制としても中小企業対策を講じてきた。さらに政府は、経済の底割れを防ぐため、追加的に需要創出のための減税を講ずるなど、政策総動員での対応が急務となった。

ア 中小法人等の軽減税率の引下げ、欠損金の繰戻し還付の適用停止の廃止

政府は中小企業対策減税として、まず、所得税法等改正案(閣法)において、中小法人等の法人税の軽減税率の 2 年間引下げ(22%→18%)、欠損金の繰戻し還付の適用停止の廃止を盛り込んだ。これら総額 2,220 億円の減税措置は、税制改正全体の 3 分

の1の規模に達しているなど、景気回復の実現に資するために中小企業対策の側面を強く出したものと言える。

これに対し、民主党は、欠損金の繰戻し還付の適用停止の廃止については、その廃止の必要性を主張しているが、中小法人等の法人税の軽減税率については政府の減税措置では不十分であるとし、当初の22%から見れば半減となる11%への大幅な引下げを行う「租税特別措置法の一部を改正する法律案」(参第18号)を提出した。

このように軽減税率の引下げ幅については隔たりがあり、この点について、政府は「法人税の基本税率や個人事業主との課税のバランス」を考慮する必要があるとし²、これ以上の引下げには否定的な考えが示された。

なお、この民主党提出の租税特別措置法改正案は参議院で施行日修正の上、可決されたが、衆議院では解散により廃案となっている。

イ 中小企業の交際費課税の軽減

政府は需要不足への対処という観点から、さらに中小企業対策として、交際費課税を軽減する措置を租税特別措置法改正案(閣法)に盛り込んだ。現行では、中小企業が支出した交際費の額について、年400万円の定額控除限度額が設けられており、その90%相当額について、損金算入が可能となっているが、改正案は定額控除限度額を年600万円へ引き上げようとするものである。

しかし、現下の経済状況において経費節減に努めている中小企業にとって、交際費課税の軽減によって、どの程度の支出拡大効果が期待できるのかが疑問視された。この点について、与謝野財務大臣から「多くの企業が交際費を節減しながら営業活動をやっている」との現状認識が示されたが³、政府からは「中小企業は大企業と異なり販売促進の手段が限られていることから、交際費は事業活動に不可欠であること、そして、資本金5,000万円以上1億円未満の中小企業の平均交際費支出額は約470万円で、今回の軽減措置により約509万円に増える」と対策の効果が示された⁴。

また、10%の損金不算入割合を撤廃すべきとの質疑が行われたが、政府は「各企業が交際費支出の必要性を精査する見地、接待する側の自家消費的な部分、諸外国でも一定の損金制限をしており、さらに強化される方向であること」から、10%の損金不算入という制度の趣旨は維持すべきとの答弁がなされた⁵。

ウ 民主党 オーナー課税制度廃止法案

オーナー課税制度(特殊支配同族会社の役員給与の損金算入制限措置)は、実質的な一人会社のオーナーが、役員給与を法人税と所得税で、二重に経費の控除をできる問題に対応して、個人事業主との課税の公平を図るために導入されたものである⁶。

これに対し、民主党は、本来ならば別の理論体系であるべき法人税と個人所得税を混同していること、実質的に一人会社とは言えない中小企業にまで税負担を求めることなどを理由に⁷、オーナー課税制度を廃止することなどを内容とする「法人税法の一部を改正する法律案」(参第17号)を提出した。

政府は「二重控除の問題で法人に一定の制約を課す例はほかにもあり、税理論上問題があるということではない」⁸こと、また、オーナー課税制度の適用に当たっては、

定義上、オーナーとその同族会社が株式の90%以上を保有し、かつ実際常務に従事する役員の過半数を占めている同族会社と明確にしているため、実質的な一人会社と言えない中小企業にまで課税は及ばない旨を主張するなど⁹、議論は平行線に終わった。

なお、この民主党提出の法人税法改正案は参議院で施行日修正の上、可決されたが、衆議院では解散により廃案となっている。

図表1 中小企業向けの税制に対する政府の対応及び民主党の主な主張

	政府の対応（法律案成立）	民主党の主張
軽減税率	22%を18%に軽減	18%を11%に軽減 ¹
欠損金の繰戻し還付	適用停止の廃止	適用停止の廃止 ²
交際費課税の軽減	定額控除限度額の引上げ (400万円 600万円)	10%の損金不算入割合の廃止 ²
オーナー課税制度	-	廃止 ³

1 第170回国会に中小法人等の軽減税率を22%から11%に引き下げることなどを内容とする「租税特別措置法の一部を改正する法律案」(参第12号)が民主党から提出されたが、同法律案は参議院で第171回国会に継続の後、撤回された

2 「民主党税制抜本改革アクションプログラム」(2008.12.24)に挙げられている措置

3 本稿2.(1)ウ参照

(出所) 各種資料に基づき筆者作成

(2) 住宅取得促進税制

ア 住宅ローン減税の拡充

政府は、住宅投資は景気対策としての経済波及効果が大きいとして、住宅ローン減税の適用期限を5年間延長するとともに、最大控除可能額を現行の160万円から、過去最大規模の500万円(長期優良住宅は600万円)に引き上げ、さらに、所得税から控除しきれない額を個人住民税から控除できる制度の創設を所得税法等改正案(閣法)に盛り込んだ。

今回の過去最大規模の住宅ローン減税の拡充については、多額のローンを組むことができる富裕層に有利であり、中堅所得者層にとっては必ずしも効果的ではないとの「金持ち優遇」批判が議論の焦点となった。この点について、麻生総理大臣から「所得税から控除しきれない額は、更に個人住民税から税額控除できる仕組みを新たに創設しており、中低所得者にも減税効果が幅広く及び、不公平税制との指摘は当たらない」¹⁰との答弁がなされた。

経済波及効果が高い住宅ローン減税の景気対策としての必要性は否定できないが、減収額が多く、財政に与える影響も小さくないため、住宅ローン減税の今後の在り方については、費用対効果だけでなく、例えば、投資型減税の拡充など別の手段について検討することも今後求められよう。

イ 住宅取得等のための時限的な贈与税の軽減

政府はさらに、高齢者の資産を活用して需要を確保するため、贈与税の現行の非課税枠（暦年課税は110万円、住宅取得等資金に係る相続時精算課税の特例は3,500万円）に加えて、平成21年から22年までの間に直系尊属から住宅取得等のために金銭の贈与を受けた場合に500万円までを非課税とする制度の創設を租税特別措置法改正案（閣法）に盛り込んだ。

住宅取得等のための時限的な贈与税の軽減措置をめぐっても、「金持ち優遇」批判がなされたが、竹下財務副大臣からは「500万円、住宅、2年間の限定」¹¹であり、「金持ち優遇批判はあるが、資産の移転が住宅の建築や需要の創造につながるので、高い経済効果が期待できる」¹²との答弁がなされた。

また、与謝野財務大臣は「私個人の希望としては、もう少し大きいものにした方がいいと思っていたが、自民党や与党の税調は、金持ち優遇批判を恐れて今回の水準に落ち着いた」¹³、「証拠が残るものであったら何に使っても非課税にしたらいいと言ったが、与党税調に余り相手にされなかった」¹⁴とし、贈与税の非課税枠や適用範囲の拡大についての個人的見解が述べられた。

贈与税減税による景気対策の重要性は否定できないが、その一方で、格差是正のための相続税改革が先送りされた感は否めない。与謝野財務大臣は、相続税改革の方向性について、課税強化ではなく、課税の公平性から改革を行うべきとの見解も示していることから¹⁵、今後の相続税の見直しを注視することが求められよう。

3. 税制抜本改革をめぐる主な議論

(1) 税制抜本改革の法定化・スケジュール等

厳しい財政状況の中、税制においては、社会保障の安定財源の確保、格差問題への対応、成長力の強化に向けた抜本的な改革が求められている。

こうした中、麻生総理大臣は、景気対策に伴う多額の財政出動と税制抜本改革との関係について、「大胆な財政出動をするからには、中期の財政責任をきちんと示さなければならない」¹⁶とし、昨年12月24日に閣議決定した「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。）を取りまとめた理由について言及した。この中期プログラムには、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平成23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ずることなど改革のスケジュールのほか、所得、消費、資産の各税目について改革の基本的な方向性が明記されたが、これらの趣旨は所得税法等改正案（閣法）の附則にも規定されることとなった（図表2参照）。

麻生総理大臣は、税制抜本改革を法律案の附則に明記した理由について、「社会保障を安心なものとし、子や孫に負担を先送りしないためには、安定財源確保に向けた道筋を従来以上に明確な形で国民に示す必要がある」¹⁷と説明した。

税制抜本改革のスケジュールについて、所得税法等改正案（閣法）の附則で、「税制抜本改革の実施のために、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずる」こととされてい

るため、具体的な法制上の措置の実施時期について議論となった。この点について、与謝野財務大臣は「遅くとも平成 23 年の通常国会、場合によっては来年(平成 22 年)に行く」¹⁸とし、麻生総理大臣も同様の見解を示した¹⁹。しかし、所得税法等改正案(閣法)の附則では、「具体的に実施するための施行期日を法律上定める」とされているため、税制改革法案と施行期日を定める法案が別々に提出される可能性もあることから、改革スケジュールの更なる明確化が求められる。

税制抜本改革の前提となる経済状況の好転をどのように判断するかについて、政府は当初、潜在成長力などの指標を例示していたが、最終的に、与謝野財務大臣は「潜在成長力などの数字だけで判断するのではなく、政治としての総合的判断をするべき」²⁰とし、具体的な判断材料は示されなかった。

図表 2 所得税法等改正案(閣法)附則に示された主な改革の基本的方向性

個人所得課税	格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造を見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、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な取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討すること並びに金融所得課税の一体化を更に推進する。
法人課税	国際的整合性の確保及び国際競争力の強化の観点から、社会保険料を含む企業の実質的な負担に留意しつつ、課税ベースの拡大とともに、法人の実効税率の引下げを検討する。
消費課税	その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額が制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられることが予算及び決算において明確化されることを前提に、消費税の税率を検討する。その際、歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等の総合的な取組を行うことにより低所得者への配慮について検討する。
自動車関係諸税	簡素化を図るとともに、厳しい財政事情、環境に与える影響等を踏まえつつ、税制の在り方及び暫定税率を含む税率の在り方を総合的に見直し、負担の軽減を検討する。
資産課税	格差の固定化の防止、老後における扶養の社会化の進展への対応等の観点から、相続税の課税ベース、税率構造等を見直し、負担の適正化を検討する。

(出所) 筆者作成

(2) 税制抜本改革の基本的方向性

ア 個人所得課税(最高税率引上げ、給付付き税額控除)

個人所得課税については、これまでの税率のフラット化により、所得再分配機能が低下していること、格差是正の観点から高額所得者に有利な所得控除を税額控除・手当へ転換することなどが課題となっている。

こうした中で、政府は所得税法等改正案(閣法)の附則に、最高税率の引上げや給与所得控除の上限の調整などによる高所得者への増税とともに、給付付き税額控除の検討などによる中低所得者への減税を示しており、これらの意義や具体的な見直しについて議論が及んだ。

最高税率について与謝野財務大臣は「私個人として最高税率は低すぎる」とし、格差感や不公平感の要因になっていることを認めたものの²¹、その引上げの水準につい

ては、明確にすることはなかったが、最高税率の引上げの意義については、税収の確保というよりは、格差是正や不公平感の解消の面もあるとの見解を示した²²。

このように最高税率の引上げは、格差是正としての役割は示されたが、一方で、所得再分配機能の回復についての具体的な効果などについては示されず、政府としていまだ確たる姿が描ききれていないことを伺わせた。

最高税率の引上げとともに格差是正策の一つとして、給付付き税額控除が議論となった。この制度は、税額控除額が所得税額を上回る場合、控除しきれない額を現金で給付するという給付と減税を組み合わせた制度であり、課税最低限以下の低所得者に給付ができるため低所得者支援のほか、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性の解消などといった観点から有効な手段と考えられており、アメリカやイギリスなどの欧米諸国で導入されている。

給付付き税額控除は民主党も導入を掲げており、与謝野財務大臣も「一つの重要な考え方で、政府も考えていい課題である」²³と検討に前向きな答弁をしているが、既存の所得控除や社会保障給付との関係を踏まえた整理、正確な所得捕そくのための番号制度の導入、過誤支給や不正受給への対応など、導入に向けては課題も多く、さらに具体的な議論が必要となろう。

イ 法人課税

法人課税について、政府は、課税ベースの拡大とともに実効税率の引下げを検討するとしているが、民主党は、租税特別措置の適用実態を明らかにする（＝透明化）中で実質的な法人課税の負担水準を明らかにし、課税ベースが拡大した際には、税率の水準を見直すとしている。このように、税率見直しに対しては、課税ベースの拡大をどのように行うかが焦点となるが、この点については民主党が提出した「租税特別措置の整理及び合理化を推進するための適用実態調査及び正当性の検証等に関する法律案」（参第2号）（以下「租特透明化法案」という。）の審議の際、様々な観点からの議論が行われた。

租税特別措置の問題点について、民主党は、利用実績、効果、政策的評価を把握していないこと、一度適用されると既得権益化してしまうことなどを挙げ、租特透明化法案に基づき、租税特別措置の実態を調査、公表し、整理合理化を推進すべきとした。これらの点に対して、麻生総理大臣は「税制上の特例であることを踏まえれば、租税特別措置の利用状況の把握に取り組むことは重要である」²⁴と租税特別措置の実態把握が重要であるとの認識を示したものの、与謝野財務大臣は「企業秘密や企業戦略の観点から慎重な検討が必要」²⁵として、個別企業の利用実態を公表することについては否定的な考えを示した。また、「政策誘導の目的を果たしているか点検しながら見直すことが適当であり、不必要なものはどんどん廃止していくべきである」²⁶と租税特別措置の整理合理化については、基本的には肯定的な考えを示したが、租税特別措置の適用実態調査については、「納税者の事務負担が増大する」との観点から懸念も示された²⁷。

なお、この民主党提出の租特透明化法案は、参議院では可決されたが、衆議院では

解散により廃案となった。

ウ 消費課税（税率引上げ、税率水準、目的税化、逆進性問題）

消費課税の引上げについては、政府が、経済状況を好転させることを前提に、段階的に消費税を含む税制抜本改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずるとしているのに対し、民主党の鳩山代表は「財源の手当の優先順位をまず徹底的に無駄遣いをなくす方向からスタートする。我々が政権をとっても 4 年間、消費税の増税をしない」²⁸と述べるなど、そもそも消費税の引上げに対するコンセンサスを得ることは困難な状況にある。しかし、社会保障の安定的財源としての消費税の役割を期待する点では大きな意見の違いがないことから、消費税をめぐる具体的な問題点について、様々な議論が行われた。

消費税を引き上げた場合の税率水準については、与謝野財務大臣は、消費税率をどうするかという答えは現時点ではできないとした上で、日本と同じ消費税率は台湾だけで、韓国は 10%、スウェーデンは 25%と紹介するなど²⁹、我が国の 5%という水準の妥当性について問題提起するにとどまった。

また、消費税は、現在、毎年度の一般会計予算総則で基礎年金、老人医療及び介護に充てる（福祉目的化）とされているが、所得税法等改正案（閣法）の附則において、「消費税の全額が制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられる」こととされたため、目的税化についての議論がなされた。この点について、与謝野財務大臣は「消費税を国民にお願いするときには、社会保障目的税とする」³⁰とし、税制抜本改革が行われる際に目的税と書いて差し支えないとの考えを示しており³¹、この点では、民主党とも一致することとなった。

一方、我が国の厳しい財政状況の中で、消費税増税分が財政赤字の補てんに使われることがないかとの懸念が示されたが、与謝野財務大臣は「赤字国債を出して医療、年金、介護をやっていること自体が不自然であり、そういう状況から社会保障制度を持続可能なものにするために安定的な財源を求めるときには、目的税的にきちんと区分経理して使う」として、過去の借金を清算するために目的税という名前を借りる話とは全く違うと否定した³²。

さらに、低所得者ほど税負担割合が高くなる逆進性問題については、与謝野財務大臣から「消費税単独に取れば所得に対して逆進性はあるが、社会保障給付を併せて考えると、所得の低い人々に圧倒的に有利になり、逆進性の問題は解消される」³³との答弁がなされた。また、日常生活品など低所得者への配慮については、複数税率や税として還付を行うなど税制面からの対応を当然考えなければならないとの認識が示されたが³⁴、複数税率について民主党は、消費税の物品税化につながることや結果的に基本税率が高くなることから導入に反対しており、今後の消費税議論の大きな課題となろう。

4. おわりに

平成 21 年度税制改正をめぐっては、景気対策と税制抜本改革の両立に向けて、このほか広範多岐にわたる議論が行われた。

現下の経済状況を踏まえると、景気対策の必要性は否定できず、税制としても経済の活性化などを支援することは重要である。しかし、その財源として用いられた国債などによる負担の増加を将来世代へ転嫁しないことが課題となろう。

また、これから増加し続ける社会保障の財源を明確にすることや、広まる格差の是正に向けた取組が行わなければ、国民の不安は増大してしまう。

このような将来世代への負担や国民の不安を解消し、持続可能な財源を確保するためには、税制抜本改革は避けて通れない課題である。景気回復後の税制抜本改革に向けて、今後どのような方向で進んでいくか見守りたい。

¹ 「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議「安心実現のための緊急総合対策」(平 20. 8. 29)、新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議「生活対策」(平 20. 10. 30)、経済対策閣僚会議「生活防衛のための緊急対策」(平 20. 12. 19)

² 第 171 回国会衆議院財務金融委員会議録第 8 号 29 頁(平 21. 2. 26)

³ 第 171 回国会衆議院財務金融委員会議録第 22 号 14 頁(平 21. 5. 12)

⁴ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 22 号 3 頁(平 21. 6. 18)

⁵ 第 171 回国会衆議院財務金融委員会議録第 22 号 4 頁(平 21. 5. 12)

⁶ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 23 号 3 頁(平 21. 6. 23)

⁷ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 23 号 3 ~ 4 頁(平 21. 6. 23)

⁸ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 24 号 4 頁(平 21. 6. 25)

⁹ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 24 号 2 頁(平 21. 6. 25)

¹⁰ 第 171 回国会衆議院本会議録第 9 号 13 頁(平 21. 2. 12)

¹¹ 第 171 回国会衆議院財務金融委員会議録第 22 号 3 頁(平 21. 5. 12)

¹² 第 171 回国会衆議院財務金融委員会議録第 21 号 3 頁(平 21. 5. 8)

¹³ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 22 号 4 ~ 5 頁(平 21. 6. 18)

¹⁴ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 22 号 5 頁(平 21. 6. 18)

¹⁵ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 22 号 5 頁(平 21. 6. 18)

¹⁶ 第 171 回国会衆議院本会議録第 2 号 3 頁(平 21. 1. 6)

¹⁷ 第 171 回国会衆議院本会議録第 9 号 6 頁(平 21. 2. 12)

¹⁸ 第 171 回国会衆議院財務金融委員会議録第 6 号 14 頁(平 21. 2. 20)

¹⁹ 第 171 回国会衆議院財務金融委員会議録第 9 号 11 頁(平 21. 2. 27)

²⁰ 第 171 回国会衆議院財務金融委員会議録第 8 号 19 頁(平 21. 2. 26)

²¹ 第 171 回国会参議院厚生労働委員会、財政金融委員会連合審査会議録第 1 号 9 頁(平 21. 6. 8)

²² 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 8 号 8 頁(平 21. 3. 19)

²³ 第 171 回国会参議院厚生労働委員会、財政金融委員会連合審査会議録第 1 号 11 頁(平 21. 6. 8)

²⁴ 第 171 回国会参議院本会議録第 11 号 6 頁(平 21. 3. 18)

²⁵ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 16 号 10 頁(平 21. 4. 23)

²⁶ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 9 号 18 頁(平 21. 3. 24)

²⁷ 第 171 回国会参議院財政金融委員会議録第 16 号 10 頁(平 21. 4. 23)

²⁸ 第 171 回国会国家基本政策委員会合同審査会議録第 2 号 3 ~ 4 頁(平 21. 6. 17)

- ²⁹ 第 171 回国会参議院予算委員会会議録第 9 号 18～19 頁（平 21. 3. 9）
- ³⁰ 第 171 回国会参議院厚生労働委員会、財政金融委員会連合審査会会議録第 1 号 18 頁（平 21. 6. 8）
- ³¹ 第 171 回国会参議院厚生労働委員会、財政金融委員会連合審査会会議録第 1 号 7 頁（平 21. 6. 8）
- ³² 第 171 回国会参議院厚生労働委員会、財政金融委員会連合審査会会議録第 1 号 5 頁（平 21. 6. 8）
- ³³ 第 171 回国会参議院厚生労働委員会、財政金融委員会連合審査会会議録第 2 号 11 頁（平 21. 6. 16）
- ³⁴ 第 171 回国会参議院厚生労働委員会、財政金融委員会連合審査会会議録第 1 号 11 頁（平 21. 6. 8）