

「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」
(抜粋)

政府税制調査会答申

（平成 19 年 11 月 20 日決定）

第 1 総論

〔 〕 抜本的な税制改革に向けて

（略）税制が厳しい財政状況の中で今後対処しなければならないのは、少子高齢化やグローバル化などの経済・社会の構造変化を背景とした、社会保障の安定財源確保、いわゆる格差の問題、成長力の強化といった大きな国民的課題である。これらの解決のため、中長期的視点に立って、税体系全体のあり方について抜本的な見直しを行っていくことが、今、求められている。

〔 〕 抜本的な税制改革の視点とその具体的方向性

1. 国民の安心を支える税制

この社会で安心して暮らしていけるように、国民は租税を共に負担し合っている。少子高齢化が進み、疾病への備えや老後の生活が国民の一層大きな関心事となっている中、国民がお互いに支え合う要請はこれまで以上に高まっている。こうした、国民が暮らしを支え合う制度の基礎は、医療、年金、介護などの社会保障制度にあると広く認識されている。真に必要なセーフティ・ネットは社会保障によって担保されるべきであり、実際、現在の我が国では、個人間の再分配機能において社会保障が主要な役割を果たしている。

この社会保障を将来にわたり持続可能で安心できるものとしていくことは極めて重要であり、現に国民の多くがそれを切に望んでいる。社会保障制度は、社会保険料のほか税を原資とする公費によっても支えられており、その額は大きく、予算に占める比重も高いうえに、今後も大幅に増加することが見込まれる。社会保険料と税のバランスについては、基礎年金の国庫負担割合を3分の1から2分の1に引き上げることが法律で定められているほか、全額を公費負担とするとの主張もある。いずれにせよ、税制によって社会保障制度を支える安定的な歳入構造を確立することが、国民の安心につながる喫緊の課題である。

特に、上記の通り、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、平成21年度までに、税制の抜本的な改革によって安定的な財源を確保した上で実施することが、法律ですでに定められており、速やかに対応を図る必要がある。

さらに、医療、介護等の社会保障給付の公費負担については、今後とも高齢化の進行に伴い増加していくことが見込まれている。ところが、この公費負担を支える財政は、すでに膨大な債務を抱えている。それにもかかわらず必要な対応を怠れば、将来時点で必要な負担増がさらに拡大することから、世代間の公平に反することとなることにも十分に留意する必要がある。

もちろん、負担の増加をできる限り抑制するため、引き続き社会保障を含む歳出の合理化・効率化を徹底して進めることは不可欠であり、成長力を高める努力を並行して行

っていく必要もある。さらに、年金記録に関する問題の解決をはじめとして、国民の行政に対する信頼を取り戻すことも極めて重要である。しかし、必要な歳出までもが削られ、国民生活に影響が出る事態は避けなければならない。対応を先送りにした場合に一層増加するコスト、世代間の公平の要請を合わせ考えれば、国民の安心のために真に必要な社会保障給付を実現するため、早急に財源を確保すべきである。

社会保障制度は、国民が共に支えていくことで初めて成り立つものである。今こそ、国民が広く公平に負担を分かち合って、「皆で制度を支え合う」ことが不可欠である。できる限り早いタイミングで、安定的な歳入構造の確立に向けて税体系全体のあり方の抜本的な見直しを実現すべきである。

現在の少子高齢化は、人口減少を伴うものである。人口減少社会への対応は、国・地方・民間公益セクター・企業等が一体となって取り組むべき重要な課題と認識されている。少子化対策として、今後、社会全体の意識改革や働き方の改革、多様な保育サービス等の充実など、多岐にわたる総合的な取組みを進め、ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）を実現していくことが求められている。その財源についても、次世代の負担で賄うことがないよう、現時点で手当てすることが重要である。

しかし、こうした国民の安心を支える財政は、極めて厳しい状況にある。政府は、税財政改革の中期的な目標として、まずは 2011 年度までに、プライマリー・バランス（基礎的財政収支）⁴ を確実に黒字化し、さらに 2010 年代半ばに向けて、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げることが掲げている。財政支出の相当部分を社会保障費が占める現状に照らせば、社会保障制度の安定的な財源を確保することは、こうした政府の目標を達成することにも貢献することとなる。

その際、世代間の公平性の確保の要請を踏まえつつ、各税目の有する特徴に配慮しながら、社会保障制度の持続可能性を支えるのにふさわしい財源を確保しなければならない。当調査会としては、後述する消費税の特徴を踏まえ、こうした財源として消費税が重要な役割を果たすべきであることを指摘しておきたい。

（中略）

第2 各論

5. 消費課税

(1) 消費税

特徴

信頼できるセーフティ・ネットの下で生活の安心が確保されることは、国民一人ひとりがその能力を發揮し豊かな人生を送るための基盤である。そのためにも、子や孫が未来に夢と希望を持てるよう、持続可能な社会保障制度を支える財源を確保することが税制の喫緊の課題である。その際、財源となる税収については、一定規模の社会保障の財政需要を賄えるものであると同時に、経済の動向や人口構成の変化に左右されにくいことがまず求められる。併せて、現世代の国民が広く公平に負担を分かち合うことを通じて世代間の不公平の是正に資することも重要である。

消費税は、これらの要請に応え得るほか、財貨・サービスの消費に幅広く等しく負担を求める性格から、勤労世代など特定の者への負担が集中せず、その簡素な仕組みともあいまって貯蓄や投資を含む経済活動に与える歪みが小さいという特徴を有する。また、国境調整を通じて税率の変更が国際競争力に与える影響を遮断できるという面も有する。少子高齢化に伴って経済社会の活力の減退が懸念される状況にあっては、これらの特徴も重要な要素であり、このような様々な特徴を併せ有する消費税は、税制における社会保障財源の中核を担うにふさわしいと考えられる。

用途

消費税については、平成 11 年度予算以降、国分を基礎年金・高齢者医療・介護の3経費に充てることを毎年度の予算総則に明記している。消費税がこのように生活に密接に関わる分野に振り向けられ、国民に還元されることを明らかにしておくことは、国民の理解を深める上でも重要なことである。で示した消費税の社会保障財源としての適性を踏まえれば、その位置付けをより明確にし、社会保障費に関しては、効率化・合理化努力を進めつつ、将来世代に負担を先送りするのではなく、消費税率を引き上げていくことによって賄うとの姿勢を明らかにすること（「消費税の社会保障財源化」）につき、選択肢の一つとして幅広く検討を行うべきである。

消費税と再分配

消費税については、所得に対して逆進的であるとの指摘がある。こうした指摘は十分念頭に置く必要があるが、あるべき再分配政策を考える上では、一税目の負担のみに着目するだけでは不十分であり、他税目や社会保険料を含む負担全体、更には社会保障給付等の受益全体をも考慮に入れなければならない。格差の広がり（「ジニ係数」の上昇など）が指摘される中、近年においても税と社会保障による再分配後の所得格差の状況に大きな変化は見られない。社会保障の受益は低所得者で大きく、社会保障が所得再分配に大きな役割を果たしているからである。したがって、社会保障の安定的な財源を確保することは、再分配政策上も大きな意義を有すると考えられる。消費税の社会保障財源としての位置付けをより明確にする場合には、受益と負担を通じた全体で所得再分配に寄与するという消費税の役割について、より積極的な意義付けが行われるべきである。

なお、長寿化、経済のストック化、働き方の多様化といった経済・社会の構造変化の中、「一時点の所得」の水準という一つの尺度からのみ担税力を評価することは必ずしも適当でなくなっている。例えば、かつての所得で蓄積したストックを取り崩して豊かな生活を享受している者と、現在は一定の所得があるものの将来の不確実性や老後生活に備えて質素に生活している者がいたとする。この場合、前者について、現時点の所得に対する消費税負担率が後者より高いからといって、経済力が乏しい者により重い負担を求めているという「逆進性」の弊があるとは必ずしも言えない。一方では、稼得された所得はいつかは消費されるとの考えに立てば、消費は「一時点の所得」よりも生涯を通じた経済力をより正確に反映していると考えられる。これに比例的に負担を求める消費税は、むしろ負担の公平に資するとの見方も可能である。

消費税を含む税体系の抜本的改革に際しては、このような観点を踏まえた上で、所得分配に与える影響に留意すべきである。所得再分配については、国民が広く公平に負担を分かち合うとの基本的考え方に立って、安易な歳出等を避けつつ、真に支援が必要な者にきめ細やかに社会政策的な配慮を行うこととすべきである。

いわゆる軽減税率は、ヨーロッパ諸国では食料品等に対して導入されているが、我が国の税率水準がヨーロッパ諸国と比べて低いことや高額所得者にもメリットが及ぶことを踏まえれば、再分配政策としての効果は乏しい。さらに、制度の簡素化、経済に対する中立性、事業者の事務負担、税務執行コストを考慮すれば、極力単一税率が望ましい。また、社会保障の安定的な財源として一定規模の税収の確保が求められる場合には、軽減税率による減収分だけ標準税率を高くせざるを得ないことにも留意する必要がある。消費税の税率構造のあり方については、高い税率水準の下で複数税率を採用しているヨーロッパ諸国の実態も参考にしつつ、引き続き検討を深めるべきである。

消費税制度の信頼性・透明性を高めるための取組み

消費税制度については、平成 15 年度税制改正において事業者免税点や簡易課税制度の適用上限を大きく引き下げるなどの見直しが行われてきた。これらの見直しにより消費税制度の信頼性・透明性は相当程度向上したと考えられるが、消費税の充実を期していく上では一層の取組みが求められる。その際、消費税の仕入税額控除について、ヨーロッパ諸国のようないわゆる「インボイス方式」の導入が検討課題となる。「インボイス方式」の導入は、仕入税額控除の適正化に資するが、他方で免税事業者が取引の中間段階から排除されかねないとの懸念もある。制度の信頼性・透明性の向上の要請と中小零細事業者の取引実態への配慮をどのようにバランスさせるか、総合的に検討を行うべきである。なお、仮に軽減税率を導入する場合には、仕入税額控除がより複雑化することとなるため、事業者負担の軽減も踏まえ適切な仕入税額控除を確保する観点から、「インボイス方式」の導入が不可欠となる。

事業者免税点制度や簡易課税制度についても、引き続き必要な見直しが行われるべきである。法人設立後 2 年間は免税事業者となる制度や仕入税額控除の計算方法を濫用した租税回避など、執行に当たって問題が生じているケースへの対処も必要

である。

(2) 地方消費税

地方消費税は、税収の偏在性が少なく、安定的な基幹税目の一つとして、地方税体系において重要な役割を果たしている。一方、きめ細やかな対応が求められる社会保障については、地方の果たす役割も重要であり、財源の確保が必要である。少子高齢化の進展に伴い、今後、地方においても地域福祉等を支える社会保障関係費の大幅な増加が見込まれる中で、地方消費税の充実確保を図っていく必要がある。

その他の主な意見

(消費課税関係)

- ・ 消費税の「社会保障財源化」については、目的税化には歳出を既得権益化するというデメリットがあることにも留意する必要。
- ・ 年金制度をはじめとする社会保障制度に対する信頼感があって初めて消費税の「社会保障財源化」となるのではないか。
- ・ 年金制度の抜本改革の姿を示したうえで、基礎年金を全額消費税で賄うべきか等の財源論を検討すべきである。どういう姿の改革なのかによって、必要財源も変わるが、消費税率を3%くらい引き上げたら賄えるだろうと試算している。
- ・ この数年間負担増が繰り返されている状況下で負担増のみの消費税引上げには反対。
- ・ 消費税率引上げのタイミングについては、仕入れに係る消費税負担を価格転嫁できていない中小企業のことにも考慮すべき。
- ・ 食料品の消費は欲望としての消費でもあるという消費の実態も踏まえるべき。
- ・ 基礎消費に係る消費税負担額を還付すれば、軽減税率を導入する必要はない。
- ・ 担税力の高い個別商品には税率を引き上げることを検討すべき。
- ・ 消費税の税率引上げにあわせ、地方消費税の税率引上げ幅をどうするか、検討が必要。その際、地方消費税の清算基準について消費の実際により近いものとなるよう精査する必要がある。
- ・ 望ましくない行為（サービス）について個別消費税をかけることも検討すべき。