

## [各論 I] 踊り場の税制改正

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

## ● はじめに

2004（平成16）年度補正予算で、景気回復に伴う自然増収が見られたことにより、当初予算の税収41兆円台に対し、補正として組んだ4兆7千億円のうち増収増分を約2兆3千億円手当てできることになった。これにより、補正予算では新たな起債にたよることがなく、むしろ地方交付税については繰越ができる模様である。

これを受け、2005年度当初予算では税収44兆円となり、前年度当初予算に比べ2兆2,600億円の増加で、ほぼ前年度補正レベルの税収を確保できると見積もられている。一般会計予算規模に占める増収割合も50.8%から53.5%へと、若干の増加が見込まれる。その分、国債収入も減るということで、税と借金がほぼ同額という異常事態、あるいは逆転するのではという状況はひとまず回避されることになった。

定率減税の廃止に向けた縮小による増収と地方への税源移譲による減収分が、それぞれ数千億円単位で影響をもつ他は、税制改正の影響は小幅なものに止まっている。2005年度分については、定率減税見直し分が1,850億円増、税源移譲による追加的影響分が6,910億円の減となる。この他、住宅ローン控除については継続の議論もあったが、予定通り制度の縮小が実施されている。

こうしてみると、2005年度の税制は財政再建を考慮した増収分については、定率減税と住宅税制について、1999年度税制改正の縮小を意味することになった（表1参照）。

## ● 定率減税の縮小、廃止へ

そもそもバブル崩壊後の減税策は、1994（平成6）年の所得税、住民税の特別減税に始まった。これは、1年限りのものとして、1994年分の所得税、住民税について、税額の20%相当額（所得税で上限200万円、住民税で上限20万円）を控除するといういわゆる定率減税の手法により、所得税減税3兆8,000億円、住民税と合わせ5兆5,000億円を減税するということになった。翌1996年には、最高税率については動かさなかったものの、中堅サラリーマン層の負担軽減ということで、所得税では税率20%、住民税については10%の適用範囲を大幅に拡大した。この制度減税による3兆5,000億円に加え、景気対策として、所得税額、住民税額の15%を定率減税（上限は所得税で5万円、住民税で2万円）することにより、所得税1兆4,000億円、住民税6,000億円を合わせ2兆円規模の特別減税も実施された。

1996年も、所得税、住民税については、1995年と同様2兆円規模の特別減税が実施され、前年から実施されている制度減税を含めれば、減税規

表1 2005年度の税制改革（内国税関係）による増減収額概算（初年度）

(単位：億円)

1. 定率減税	+ 1,850
2. 住宅税制	▲ 30
3. その他	
(1) 企業関係租税特別措置	▲ 100
(2) その他	▲ 10
(小計)	+ 1,710
4. 税源移譲	▲ 6,910
一般会計分 計	▲ 5,200

注：1. 上記の計数は、10億円未満を四捨五入している。なお、精査の結果、今後異同を生ずることがある。

2. 2005年度の所得譲与税による税源移譲額は、11,159億円（2004年度分4,249億円と2005年度改正分6,910億円の合計）である。

出所：2005年度予算政府案関係資料「平成17年度税制改正案の概要」

模は1994年から3年連続で5兆5,000億円ということになった。この一つの要因として、細川首相の下での減税規模が、国民福祉税導入を前提としたプランであったため大きく、前年の減税後を所与とした場合、特別減税をやめれば負担増となってしまう点があげられた。

さらに、財政構造改革が凍結されると1999年度税制改正は、一層の減税拡張路線を歩む。「恒久的減税」として、所得減税4兆円と法人減税2兆3,000億円を含み6兆8,600億円、政策減税が住宅ローン減税など2兆6,000億円、合わせて9兆4,000億円となった。

所得税の最高税率引き下げ（50%→37%）と住民税最高税率引き下げ（15%→13%）による制度減税（合わせて65%→50%）、所得税20%（上限25万円）、住民税15%（上限4万円）の定率減税、子育て・教育減税として扶養親族控除（15歳以下）38万→48万（すでに廃止済み）、特定扶養控除（16歳～22歳）58万→63万（所得税）と43万→45万（住民税）である。

制度減税について、所得課税の全体的累進構造見直す抜本的改革はなされず、上2つの税率だけ下げる（50%と40%を37%に）という変則的で

大胆ともいえる改革であった。

昭和末期以降の所得税制は、「課税ベースの拡大、浅く広く、公正・簡素・中立」の税制論に立って、所得税最高税率の引き下げ、税率簡素化を実施し、最高税率は75%（16の税率段階）から70%、60%、50%、そして、1999年の恒久的減税の中で37%、4段階税率となったのである。この間、個人住民税についても最高税率が引き下げられている。1987年度まで道府県、市町村合わせて18%の最高税率が課税所得4,900万円超に適用されていたが1988年度に16%（1,900万円超）となり、1997年度15%、1999年度に13%（700万円超）となった。

1999年実施の定率減税を今後2年間で廃止することとし、2005年度改正では、減税幅を、所得税額の20%相当額（20%相当額が25万円を超える場合は、25万円）であったものを、所得税額の10%相当額（10%相当額が12万5千円を超える場合は、12万5千円）に引き下げるものとし、2006年分以後の所得税について適用されることとなった。また、地方税については、個人住民税所得割額の15%相当額（15%相当額が4万円を超える場合は4万円）の減税を、個人住民税所得

割額の7.5%相当額（7.5%相当額が2万円を超える場合は2万円）、2006年6月徴収分から実施することになる。

いうまでもなく、恒久的減税は定率減税ばかりではない。減税の影響は高額所得者であればあるほど最高税率引き下げの影響の方が大きい。財政危機を迎え、2005年度改正における財源確保策は当然としても、課税所得1,000万円までの中堅所得者に向けた定率減税の廃止のみとすることは、公平性の面から望ましいものとはいえないだろう。1999年改正は極めて異例の減税であったが、今回の改正も問題点をより大きくしたように見える。

## ● 税源移譲の影響

2005（平成17）年度地方税制改正としては、「現下の経済・財政状況等を踏まえ、持続的な経済社会の活性化を実現するための『あるべき税制』の構築に向け、平成18年度税制改正において行うべき国・地方を通ずる個人所得課税のあり方の見直しを展望しつつ定率減税を縮減するとともに、所得譲与税による税源移譲、法人事業税の分割基準の見直し等を実施すること」となっている。

三位一体改革の一環としては、2006年度税制改正において、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施することとし、今年度においては、暫定的措置として、昨年度と同様、譲与税や交付金による手当てを行っている。

所得譲与税による2005年度の税源移譲額は、1兆1,159億円とし、都道府県へ5分の3、市町村（特別区を含む）へ5分の2をそれぞれ譲与する。各地方団体への譲与基準は、都道府県・市町村分ともに、2004年度分と同様、人口（最近の国勢調査人口）とする。税源移譲は、2004年度に所得譲与税及び税源移譲予定特例交付金として措置した額を含め、概ね3兆円規模を目指している。この税源移譲は、個人住民税所得割の税率をフ

ラット化することを基本として実施する。あわせて、国・地方を通ずる個人所得課税のあり方の見直し、所得税及び個人住民税の役割分担の明確化を図ることとし、所得税においては所得再分配機能、個人住民税においては応益性や偏在度の縮小といった観点を重視する。また、税源移譲に伴い、個々の納税者の負担が極力変わらないよう配慮する。所得税においては、税率構造・控除双方の見直しを視野に入れ、検討を進め、個人住民税においては、税率のフラット化、低所得部分に係る負担調整措置等の検討が必要となる。

今後、2006年度税制改正までに、こうした課題について検討を深め、具体的な改正内容について結論を得たうえで、2006年の通常国会において、必要な税法の改正を行うものとされている。

税源移譲の大きさが十分なものとなりうるのか、また比例税率の個人住民税、累進税率の所得税というスウェーデン型所得税制への改革がなされるのかどうか、予断を許さない状況にある。踊り場状況のまま置かれることとなった、税源移譲、所得課税改革の現状である。

## ● 政策税制としての住宅税制

住宅貯蓄に関する控除は、1967（昭和42）年度よりされ、1982年まで継続された。これは、住宅貯蓄契約に基づいて貯蓄をした場合、その貯蓄期間中、各年の貯蓄額の一定%に相当する所得税の税額控除を行ったもので、勤労者の持ち家取得を促進するための制度であった。

また、住宅取得に関する控除としては、1972年度より導入された住宅取得控除がある。当初は、住宅床面積に応じた税額控除であったが、1978年度より年償還金額に対する一定%というローン部分の控除を追加、併用制となり、1980年度から床面積控除部分は17,000円の定額控除になった。1982年度までで定額控除は廃止、83年度からローン控除に一本化された。

表2 2005年以降の住宅ローン減税

入居時期	借り入れ残高 (万円)	控除期間	借り入れに対する控除 の割合 (%)	最大控除額 (万円)
2004年	5000まで	10年	1.0	500
2005年	4000まで	1～8年目	1.0	360
		9、10年目	0.5	
2006年	3000まで	1～7年目	1.0	255
		8～10年目	0.5	
2007年	2500まで	1～6年目	1.0	200
		7～10年目	0.5	
2008年	2000まで	1～6年目	1.0	160
		7～10年目	0.5	

住宅部分（建築物部分）の税額控除として導入されたこれら控除は、それ以降、1986年度から、住宅ローンの年末残高に対する一定%の住宅取得控除として、3年間で最高60万円から、やがて5～6年間で最高150～180万円程度の税額控除となった。この措置は、昭和末期から1998年度までの住宅税制として継続措置されることになる。

さらに、こうした住宅ローンの控除制度は、1999年以来、土地、住宅借入れ全体を対象を拡充し、5,000万円までの住宅ローン残高に対して、15年間、最高587万5,000円を税額控除する制度となる。さらに、2001年度からは減税期間を、15年から10年に短縮、減税規模を最高500万円に圧縮し、居住年限によって差をつけていた毎年の税額控除率は、毎年、債務残高の1%ということになった。すでに昨年から廃止論もあったが、2004年度税制改正の中では昨年度の居住分も継続され、2005年度から2008年度までに段階的に縮小となった。毎年のように、やめるやめるとアナウンスした後、継続するという手法による過大な控除であったが、本年度は予定通り縮小の方向に向かうことになったわけである（表2参照）。

かつては、住宅取得という目的もみえたが、とくに1999年度以降については、住宅政策というより景気対策的性格が色濃いようである。1999

年度からの大規模住宅減税を継続的にみれば、景気の腰折れ不安からの実施ということになるが、もともと、住宅の駆け込み需要に期待した、短期的施策であったわけで、その効果がどこまで続くのか、疑問が残るところでもあった。最初からこれほど長く続けようとして創設したものではなく、もうすぐやめるということで駆け込み需要に期待する手法（結果的かもしれないが）は、譲渡所得課税と同様である。しかし、低金利といえども資産価値の下落にあつて実質金利が高く、また、所得課税で減税策をとつても、毎年の収入の中で大きな部分がローン返済に充てられるとすれば、消費意欲にはマイナスであり、景気への影響を測るのは難しい。

家計部門の住宅資金借入れの増加、年間の個人消費に対するローン残高の増加により、住宅ローンを抱えた世帯では、2002年に年間約130万円、可処分所得の20.1%が返済に充てられている。公庫ローンなどの返済困難に伴う公庫住宅融資保証協会の代位弁済は、1997年度の1万1,200万件、1,553億円から2001年度2万700件、2,920億円へと急増している。1990年度に29.9兆円と見積もられた住宅の含み益は2000年度末には含み損が54.0兆円である。

このように、住宅取得に関する税制は、国民の

住宅取得を促進する取得者サイドの税制から景気対策的側面に力点が置かれ、住宅供給者サイドの税制へと力点が移動してきたともいえる。平成不況の中で経済政策的側面、とくに住宅取得者でなく供給者の活性化に力点をおいてきたわけで、土地供給促進のための土地政策としての土地税制というより、景気対策としての土地税制へと変化してきたのである。債務を抱えることを促すための策となっており、国債大量発行時代に、金利の動向によっては、新たな不良債権の芽を作り出す可能性がある。

少子・高齢化が進み、財源確保のため、消費課税の動向が注目される一方で、所得課税における総合課税の原則を極端に逸脱したり、軽減措置を拡大する方向は望ましいものとはいえない

い。政策税制の必要性は否定しないが、租税政策の基本はやはり公平である。その点で今年度の改正は望ましいものと言えるが、何か理念をもって動き出したわけではなく、今度の動向を見ていく必要がある。

## ● おわりに

以上のように、1999年体制からの脱出と三位一体改革へ向け、ようやく動き出したようではあるが、今だ方向が定まらずという2005年度税制。踊り場をどう越えて行くのか、改めて税収確保に向けた理念の構築が待たれている。

(ほしの いずみ)

