

ISSUE BRIEF

平成 22 年度税制改正案の概要

—総論編—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 668 (2010. 1. 28.)

はじめに

I 全体像

- 1 税制改革の視点と方向性
- 2 平成 22 年度税制改正案

II 新政権下における税制改正の決定過程

- 1 従来 of 税制改正の決定過程
- 2 新・政府税制調査会の設置
- 3 新税調に対する賛否等

政権交代後、最初の税制改正案となる「平成 22 年度税制改正大綱～納税者主権の確立に向けて～」は、平成 21 年 12 月 22 日に閣議決定された。平成 22 年度大綱は、冒頭で、「公平・中立・納得」を基本とした連立政権の税制改革の視点を明らかにするとともに、各税目についての中長期的な改革の方向性を示した。本稿では、これらの点を取り上げて連立政権の税制改革の全体像を見るとともに、平成 22 年度改正案の概要に触れ、それに対する評価等を紹介する。

また、政権交代に伴い、与党と政府に税制調査会を置いていた従来 of 体制が見直され、新たな政府税制調査会に一元化された。そこでは、政治家が中心となって公開の場で税制改正の内容を決めるなど、その意思決定過程が大きく変わった。本稿では、併せてこの点も取り上げることにより、平成 22 年度税制改正案の総論編とする。主要改正項目の解説は、各論編を参照されたい。

財政金融調査室・課

調査と情報

第 6 6 8 号

はじめに

平成21（2009）年12月22日、政府は、「平成22年度税制改正大綱～納税者主権の確立に向けて～」¹（以下「平成22年度大綱」）を閣議決定した。以下では、政権交代後、新たに発足した政府税制調査会がとりまとめた税制改正案の全体像を概観する。また、政権交代によって大きく変化した税制改正の決定過程を解説する。なお、改正案に盛り込まれた主要な改正項目と、今後の国会審議で予想される論点については、各論編を参照されたい²。

I 全体像

財務大臣を会長とし、各府省の副大臣等の政治家をメンバーとした政府税制調査会は、第1回（平成21年10月8日）から25回の公開での議論を経て、内閣総理大臣に平成22年度大綱（案）を答申した（同年12月22日）。政府は、この答申を受けて、同日、同大綱を閣議決定した。

1 税制改革の視点と方向性

平成22年度大綱は、年度税制改正に先立って、税制改革に当たっての基本的な考え方（「税制改革の視点」）と中長期的な「各主要課題の改革の方向性」を示している。

「税制改革の視点」

- ①納税者の立場に立った「公平・透明・納得」を基本とした税制改革
- ②「支え合い」のための必要な費用の分かち合い
- ③税制と社会保障制度の一体的改革
- ④グローバル化に対応できる税制
- ⑤地域主権を確立するための税制

「各主要課題の改革の方向性」

- ①納税環境の整備：納税者権利章典（仮称）の制定、国税不服審判所の改革、社会保障・税共通番号制度の導入（以上、1年以内を目途に結論）、保険料徴収機能を国税庁に統合する歳入庁の設置
- ②個人所得課税：所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当への転換、金融所得の一体課税、配偶者控除や給与所得控除の見直し、個人住民税の現年課税化
- ③法人課税：租税特別措置の抜本的見直し（平成22年度税制改正から4年間）、それに伴う課税ベースの拡大と法人税率の見直し、中小法人の軽減税率の引下げ
- ④国際課税：国際連帯税の検討
- ⑤資産課税：相続税の課税ベース、税率構造の見直し（平成23年度改正）、固定資産税の政策税制措置の見直し（今後4年間）
- ⑥消費税：政権担当期間中の税率引上げは行わないとの方針の下、社会保障制度の抜本的改革などと併せ、用途の明確化、逆進性対策なども含め検討
- ⑦「グッド減税・バッド課税」³の考え方に立った個別間接税制の検討
- ⑧寄附税制などの市民公益税制の検討（平成22年4月末を目途に成果）
- ⑨国と地方の税財源の配分のあり方の見直し

¹ <<http://www.cao.go.jp/zei-cho/etc/pdf/211222taikou.pdf>>

² 財政金融調査室・課「平成22年度税制改正案の概要—各論編—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.669, 2010.1.28.

³ 特定の財・サービスが環境や健康などに影響をもたらす時、それが好影響である時は税負担を軽減し、悪影響である時には税負担を課するという考え方。

2 平成 22 年度税制改正案

【平成 22 年度税制改正案のポイント】

平成 22 年度税制改正案の主な改正点は、①ガソリン税等の自動車関連税の大部分の暫定税率は実質的に維持する（自動車重量税の国分について一部減税）、②租税特別措置の一部を見直す、③子ども手当の導入や高校授業料の実質無償化に伴い、所得税と住民税の一般扶養控除（年少部分）を廃止し、特定扶養控除を縮減する、④たばこ税を引き上げる、⑤中小企業の法人税率引下げは見送るが、いわゆるオーナー課税制度（一人オーナー会社の役員給与に対する損金不算入措置）を廃止する、⑥住宅取得にかかる贈与税の非課税枠を拡充する等である（詳細は各論編を参照）。

【平成 22 年度税制改正の影響】

平成 22（2010）年度は、減税が先行するため、国と地方を合わせて 65 億円の減税（国税 382 億円の減税、地方税が 317 億円の増税）となるが、税制改正の影響が平年度化する平成 25（2013）年度以降では、国と地方を合わせて 1 兆 37 億円の増税（国税 5,031 億円の増税、地方税 5,006 億円の増税）となる（巻末表 A・表 B）。

【平成 22 年度大綱の評価】

平成 21（2009）年度の国税収入が当初見通しより 9 兆円も減少するという深刻な税収不足を背景に、平成 22 年度税制改正では税収の確保が重要なテーマとなった。この結果、税収確保の観点から、マニフェスト（政権公約）に廃止が記載されたガソリン税の暫定税率が実質的に維持され、中小企業の法人減税も見送られた。また、配偶者控除の廃止は今後の検討課題となり、租税特別措置や所得控除の見直しも時間的な制約から十分には進まなかった。ガソリン税の公約が守られなかった点について、野党からは厳しい批判がある⁴。財源確保などの観点から主要紙では概ね理解が示されているが、国民への丁寧な説明が必要との声が高い⁵。一方で、限定的とはいえ、これまで行えなかった租税特別措置の見直しがなされたことは政権交代の成果とも言える⁶。子育て世帯を除くと、家計には増税色の強い税制改正となったとの指摘もある⁷。

平成 22 年度大綱については、前政権に比べ議論の公開性が高まったとの評価もあるが⁸、結果的に「枝葉」の制度改正にとどまり、経済の成長力を高め、税収を上げ、財政を安定させるような「幹」となる中長期的な税制の全体像が示されていないとの批判がある。また、税収より新規国債の発行額が多いという「構造的な財源不足」に答えておらず、消費税を含めて税制の抜本改革に向けた早急の検討が必要とも指摘されている⁹。

⁴ 「公約断念 苦しい釈明 自民が批判、徹底迫及へ」『東京新聞』2009.12.23.

⁵ 「社説 活力と規律の展望 見えぬ鳩山税制大綱」『日本経済新聞』；「社説 税制大綱 財源なしに公約は通らぬ」『朝日新聞』；「社説 政権初の税・予算 決定過程に透明さ欠く改革本番へ体制再構築を」『税制改正決定 租特見直し失速 暫定税率維持 財源面では評価も』『毎日新聞』；「社説 来年度税・予算 政権公約へのこだわり捨てよ」『読売新聞』；「主張 税制改正大綱 抜本改革の議論を始めよ」『産経新聞』；「社説 税制大綱 改革への一歩につなげ」『東京新聞』各紙とも 2009.12.23.

⁶ 「税制見直し 現実の壁「租特廃止」」『朝日新聞』2009.12.23.

⁷ 「家計に増税色強く 差し引き所得増も」『産経新聞』；「税制大綱決定 理念消え庶民増税感」『東京新聞』各紙とも 2009.12.23.

⁸ 「公開性・透明性は前進」『朝日新聞』；「税制改正大綱って何？」『毎日新聞』各紙とも 2009.12.23.

⁹ 前掲注(5)各紙社説；「税制大綱 財源優先 改革先送り 中長期のシナリオ描けず」『読売新聞』2009.12.23.

Ⅱ 新政権下における税制改正の決定過程

平成 21 (2009) 年 8 月 30 日に行われた第 45 回衆議院議員総選挙の結果、政権交代が実現し、税制改正の決定過程もこれまでとは大きく様変わりすることとなった。

1 従来の税制改正の決定過程

自民党政権下における従来の税制改正の決定過程は、以下のようなものであった¹⁰。

すなわち、各省は、例年 8 月頃に翌年度の税制改正要望を公表する。それと前後して、日本経団連、商工会議所、税理士会、医師会といった経済団体や業界団体も要望を公表するとともに、与党の有力政治家等へ陳情を行う。要望が出そろった段階で、自民党の税制調査会が、俗に「電話帳」と呼ばれる改正要望を取りまとめた冊子に「○・×」をつけ、採否を決定していく。この時、大きな権限を持っているのが、「インナー」と呼ばれる税制に詳しい少数の有力議員である。この結果を受けて年末に税制改正大綱が策定され、翌年度の税制改正内容が実質的に決定されていたと言われている。

これとは別に、首相の諮問機関として政府税制調査会が置かれており、学者や経済界、各種団体の代表者らで構成されていた。政府税調は、中長期的な観点から税制のあり方について提言を行うことが想定されているが、実際には、与党の方針を追認しているだけではないかと批判されることもあった¹¹。

財務省は、与党税制改正大綱を下敷きに税制改正法案を作成して国会に提出し、与党は年度内に当該法案を可決・成立させていた。

2 新・政府税制調査会の設置

上記のような税制改正過程に対して、民主党は次のような批判を展開してきた¹²。すなわち、税制改正の議論が複数の組織でばらばらに行われており、責任の所在が曖昧である。特に与党税調の意思決定過程は不透明であり、既得権益の温床となっているばかりか、そもそも税制に関する法的権限を持っていない与党税調が実質的な意思決定権を有するのは、「権力の二重構造」である、というのである。

このような問題意識を踏まえ、新政権は税制改正プロセスを改革すべく、新たな政府税制調査会（以下、本章において「新税調」）を立ち上げた¹³。政治主導を実現するために政治家がメンバーとなり、新税調の会長は財務大臣、会長代行は総務大臣および国家戦略担当大臣、委員は各省の副大臣等とされた。意思決定を政府に一元化するため、従来の政府税調は廃止され、代わりに中長期的視点から税制のあり方について助言を行うため、新税調

¹⁰ 「自民党税調五話 その 1～その 5」『朝日新聞』2002.12.2-6 等参照。

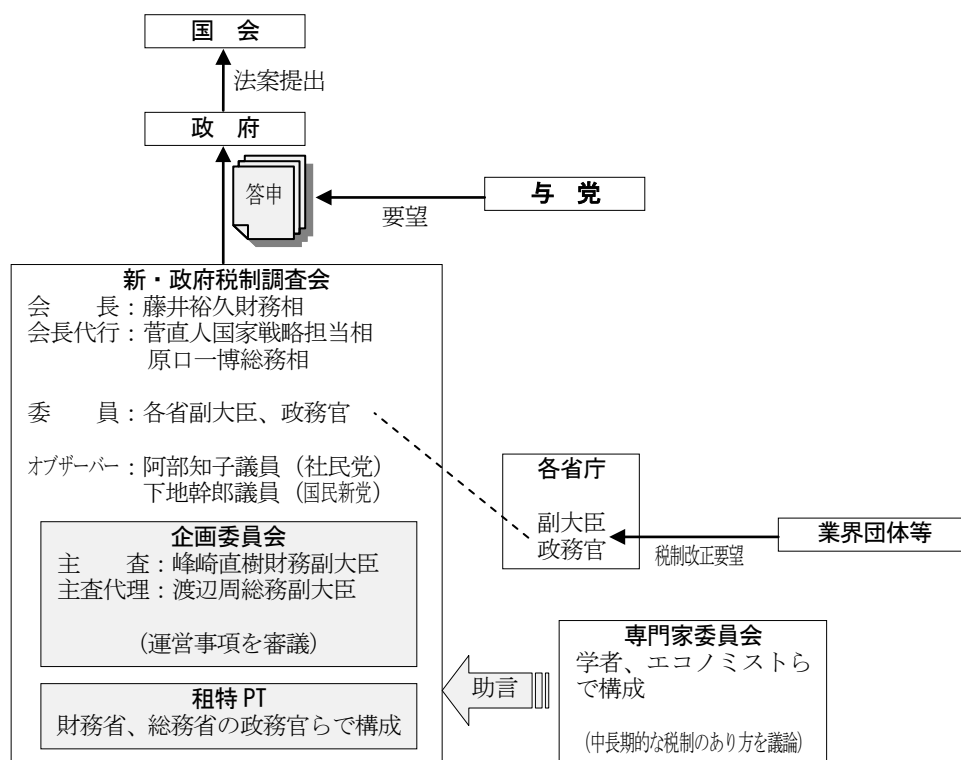
¹¹ 「政府税調答申 具体性なく 問われる存在意義」『東京新聞』2008.11.29; 「政府税調答申 物言わぬ機関ならいらない」『毎日新聞』2008.12.1 など。

¹² 民主党税制調査会「民主党税制抜本改革アクションプログラム—納税者の立場で「公平・透明・納得」の改革プロセスを築く—」2008.12.24 (民主党ホームページ) <<http://www.dpj.or.jp/news/?num=14851>>; 民主党「民主政策集 INDEX 2009」2009.7.23, p.18. <<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/>>

¹³ 「税制調査会の設置について」(平成 21 年 9 月 29 日閣議決定) <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0929zeiseityousakai.pdf>> なお、民主党は、今年の通常国会に新税調の設置根拠となる関連法案を提出する方針と報道されている(「民主、政府税調に一本化」『読売新聞』2009.8.26) が、その後の報道等は見当たらない。

の下に学識経験者等で構成される「専門家委員会」を置くこととされた¹⁴。また、議論の透明化を図るため、新税調での議論は原則公開することとされた。

図1 新・政府税制調査会の仕組み



(注) 大臣は審議当時のもの。

(出典)「きょうのことば 新政府税制調査会」『日本経済新聞』2009.10.8; 「税制見直し 現実の壁」『朝日新聞』2009.12.23等を参考に、筆者作成。

3 新税調に対する賛否等

新税調に対しては当初、「転がし方によっては自民政権下でがんじがらめになってきた過去の利権構造をすっぱり断ち切るきっかけを作れるかもしれない」¹⁵と、最大の政権交代効果になる可能性を期待する見方があった。一方で、業界団体の要望や、新税調に入らない与党議員、連立を組む社民党、国民新党の意見をどのように反映させるのかといった懸念が示されていたが¹⁶、これについては、各省が業界団体からヒアリングを行い、新税調の委員である副大臣らが要望をとりまとめるという形がとられた。また、新税調での議論がまとまらない場合、誰が最終調整するのかも懸案であった¹⁷。この点をめぐっては、税調委員の間でも、会長、会長代行の3大臣（藤井裕久前財務相、菅直人前国家戦略担当相、

¹⁴ 専門家委員会はまだ発足していないが、平成22(2010)年1月に、神野直彦・関西学院大学教授を委員長として設置される予定である(「税調専門家委、1月設置」『朝日新聞』2009.11.20; 「税財政専門家委 委員長に神野氏 政府税調」『日本経済新聞』2010.1.14, 夕刊)。

¹⁵ 倉重篤郎「動き出した新政府税調「議会の原点」取り戻せるか」『エコノミスト』87巻57号, 2009.10.27, p.33.

¹⁶ 「「税制議論を一元化」外部の声どう集約?」『東京新聞』2009.9.9; 「税調一元化 来月始動 「誰に頼めば」業界困惑」『朝日新聞』2009.9.25.

¹⁷ 「手探り新・政府税調 最終調整は誰が?」『毎日新聞』2009.9.25.

原口一博総務相) に決定を委ねる案や、多数決であれ全会一致であれ新税調の全体会合の場で決すべきとする案など、意見が割れたところである¹⁸。しかし、最終的には、非公開の企画会合において 3 大臣が協議を行った上で方向を定め、全体会合で確認するという形に落ち着いた¹⁹。

来年度の税制改正議論を終えての評価としては、全 25 回の全体会合をすべてインターネットで中継するなど、議論の透明化を支持する向きがある²⁰。一方で、政策決定の内閣への一元化という面においては、最後の局面で与党の「重点要望」を受け、特にガソリン税等の暫定税率の扱いをめぐって党の要望をそのまま入れる形になってしまった点に批判が集まっている²¹。

表 1 新税調における審議の流れ

平成 21 年	8 月 30 日	第 45 回衆議院議員総選挙で民主党が単独過半数を獲得。
	9 月 29 日	新税調の設置が閣議決定される。
	10 月 8 日	新税調の初会合が開かれ、鳩山首相が新税調に諮問文を提出。旧政府税調が廃止される。
	9 日	租特プロジェクトチームが初会合を開催。
	15 日	平成 22 年度予算の概算要求締切り。
	27 日	日本経団連等の各種団体からヒアリング。
	29 日	地方団体との意見交換、および有識者からヒアリング。
	30 日	各省による平成 22 年度税制改正要望の再提出が出そろふ。
11 月	5, 6 日	各省の要望についてヒアリング。
	10 日	企画委員会の初会合が開かれる。
	16 日	各省の税制改正要望に対して査定原案 (0 次査定) が示される。
	17 日	地方税関係の要望項目についても各省に方針を通知。
	19 日	各省と主に租特の存廃をめぐって本格的な折衝がスタート。
	30 日	1 次査定を発表。これ以降、副大臣級による個別協議。
12 月	3 日	2 次査定を発表。
	11 日	当初の平成 22 年度大綱決定予定日。
	15 日	平成 22 年度大綱の骨子が示される。
	16 日	民主党、社民党が 2010 年度予算に対する重点要望を提示。
	17 日	与党 3 党が共通要望を提示。
	22 日	新税調が平成 22 年度大綱を決定。同日、閣議決定。

(出典) 政府税制調査会ホームページ等をもとに、筆者作成。

【執筆者】

- I 全体像 山口和之
- II 新政権下における税制改正の決定過程 加藤慶一

¹⁸ 平成 21 年度第 8 回税制調査会「議事録」2009.11.17, pp.2-4. <<http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/pdf/21zen8kaia.pdf>>

¹⁹ 平成 21 年度第 17 回税制調査会「議事録」2009.12.2, pp.1-4. <<http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/pdf/21zen17kaia.pdf>>

²⁰ 朝日新聞 前掲注(8). もっとも、企画委員会や租特プロジェクトチーム(租税特別措置及び非課税等特別措置の見直しのための論点整理に関するプロジェクトチーム)における議論は、公開されていない。

²¹ 「「内閣一元化」掛け声倒れ」『日本経済新聞』2009.12.23; 「方針二転三転……政府税調は機能不全」『産経新聞』2009.12.23; 「新「政府税調」機能不全」『毎日新聞』2009.12.23.

巻末表 A 平成 22 年度の税制改正（国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

(単位：億円) 改正事項	平年度	初年度 (22年度)
1. 個人所得課税		
(1) 諸控除の見直し		
① 年少扶養親族に係る扶養控除の廃止	5,185	818
② 特定扶養親族に係る扶養控除の見直し	957	—
(2) 金融証券税制		
① 少額上場株式等に係る配当所得等の非課税措置の創設	▲ 198	—
② 生命保険料控除の改組	▲ 364	—
(3) その他		
① 企業型確定拠出年金の個人拠出の掛金に係る税制措置	▲ 226	—
② その他	▲ 43	▲ 12
小計	5,311	806
2. 法人課税		
(1) 資本に関する取引等に係る税制	18	—
(2) 特殊支配同族会社の業務主宰役員給与の損金不算入の廃止	▲ 672	▲ 672
(3) その他		
① 中小企業等基盤強化税制の拡充	▲ 225	▲ 135
② その他	▲ 5	—
小計	▲ 884	▲ 807
3. 資産課税		
(1) 定期金に関する権利の評価方法の見直し	23	—
(2) 相続税の障害者控除の見直し	▲ 24	▲ 8
小計	▲ 1	▲ 8
4. 消費課税		
(1) 車体課税		
① 自動車重量税の見直し	▲ 1,656	▲ 1,656
② 自動車重量税の軽減措置の対象拡充	▲ 2	▲ 2
(2) たばこ税	1,232	525
(3) その他		
① 沖縄路線貨物便に係る航空機燃料税の軽減	▲ 1	▲ 1
② 消費税の仕入控除税額の調整措置に係る適用の適正化	39	20
小計	▲ 388	▲ 1,114
5. 市民公益税制（寄附税制）		
所得税の寄附金控除の適用下限額の引下げ	▲ 3	▲ 3
6. 租税特別措置の廃止・縮減		
(1) 給与所得者等の住宅資金の貸付け等に係る課税の特例の廃止	10	—
(2) 情報基盤強化税制の廃止	722	579
(3) エネルギー需給構造改革推進投資促進税制の見直し	89	79
(4) 公害防止用設備の特別償却制度の見直し	2	2
(5) 特定電気通信設備等の特別償却制度の廃止	9	8
(6) 資源再生化設備等の特別償却制度の廃止	6	5
(7) 海外投資等損失準備金制度の見直し	12	11
(8) 保険会社等の異常危険準備金制度の見直し	22	22
(9) 相続税の小規模宅地等の特例の見直し	114	38
(10) 特定目的会社等に係る登録免許税の特例の見直し	10	—
小計	996	744
合計	5,031	▲ 382

(出典) 財務省「平成 22 年度の税制改正（国税関係）による増減収見込額」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/22kaisei/22zougenshuu.pdf>>

巻末表 B 平成 22 年度税制改正による事項別増減収見込額（地方税関係）

未定稿

（単位：億円）

改正事項	初年度			平年度		
	道府県税	市町村税	計	道府県税	市町村税	計
1 個人住民税				1,652	2,476	4,128
(1) 一般扶養控除（年少分）の廃止				1,671	2,506	4,177
(2) 特定扶養控除の見直し				157	235	392
(3) 企業型確定拠出年金への個人提出の導入等				△ 57	△ 86	△ 143
(4) 生命保険料控除の改組				△ 119	△ 179	△ 298
2 不動産取得税	10		10	28		28
(1) 分譲施設に係る特例の見直し	0		0	1		1
(2) 非住宅家屋に係る特例の見直し	1		1	16		16
(3) 農地等のあっせん等に係る特例の廃止	1		1	1		1
(4) 国の補助等を受けて取得する共同利用施設に係る特例の廃止	4		4	4		4
(5) (独)都市再生機構に係る特例の廃止	3		3	3		3
(6) その他	1		1	3		3
3 自動車取得税	△ 5		△ 5	△ 27		△ 27
環境性能に優れた中量車の特例対象への追加	△ 5		△ 5	△ 27		△ 27
4 固定資産税		1	1		42	42
(1) 外貨埠頭公社から民営化した会社が取得した一定のコンテナ埠頭に係る特例措置の創設		0	0		△ 1	△ 1
(2) 国内路線に就航する航空機に係る特例措置の拡充		△ 2	△ 2		△ 9	△ 9
(3) 公害防止用施設に係る特例措置の見直し		0	0		7	7
(4) 廃棄物再生処理用設備に係る特例措置の見直し		0	0		2	2
(5) 成田国際空港株式会社がその事業の用に供する一定の施設に係る特例措置の見直し		3	3		3	3
(6) PFI法に基づき国又は地方公共団体により選定された選定事業者が整備する一定の公共施設に係る特例措置の見直し		0	0		2	2
(7) 次世代ブロードバンド基盤を構成する電気通信設備等に係る特例措置の見直し		0	0		18	18
(8) 家畜排せつ物の処理又は保管の用に供する施設に係る特例措置の見直し		0	0		3	3
(9) 外貨埠頭公社が取得し又は所有する一定のコンテナ埠頭に係る特例措置の見直し		0	0		6	6
(10) 信頼性向上施設整備事業に新設された電気通信設備等に係る特例措置の廃止		0	0		8	8
(11) その他		1	1		3	3
5 地方たばこ税	77	234	311	205	628	833
税率の引上げ	77	234	311	205	628	833
6 都市計画税		0	0		2	2
(1) 外貨埠頭公社が取得し又は所有する一定のコンテナ埠頭に係る特例措置の見直し		0	0		1	1
(2) その他		0	0		1	1
合計	82	235	317	1,858	3,148	5,006
国税の税制改正に伴うもの	△ 17	△ 1	△ 18	△ 122	△ 58	△ 180
個人住民税	0	0	0	△ 44	△ 66	△ 110
法人住民税	0	△ 1	△ 1	3	8	11
法人事業税	△ 20		△ 20	△ 91		△ 91
地方消費税	3		3	10		10
再計	65	234	299	1,736	3,090	4,826
地方譲与税						
地方法人特別譲与税	△ 13		△ 13	△ 65		△ 65
再々計 （地方法人特別譲与税を含む合計）	52	234	286	1,671	3,090	4,761

（注） 表中における計数は、1億円未満を四捨五入している。

（出典） 総務省「平成 22 年度地方税及び地方譲与税収入見込額（未定稿）」<http://www.soumu.go.jp/main_content/000049066.pdf>