

論 説

最低生活費への課税とユニバーサル定額給付

——消費税が奪った最低生活費をどう償うか——

金井恵美子
(税理士)

目 次

- I はじめに
- II 税制改革法の基本理念
 - 1 公平, 中立, 簡素
 - 2 個別間接税から一般間接税へ
 - 3 消費税の性格
- III 消費税の逆進性
- IV 低所得者対策
 - 1 軽減税率制度
 - 2 総合合算制度
 - 3 給付付き税額控除
 - 4 平成31年度の減税及び予算措置
- V 最低生活費非課税の原則
 - 1 所得税における最低生活費の保障
 - 2 消費税における最低生活費の保障
- VI ユニバーサル定額給付
 - 1 所得税の基礎控除との関係
 - 2 給付額の検討
 - 3 執行可能性
 - 4 法制化
 - 5 累進的消費税の実現
- VII おわりに

I はじめに

消費税⁽¹⁾の増税に当たっては、その逆進性が進むこと、ないしは低所得者の負担が増すことが問題となった。両者は、相互に密接に関係するものの、どのような方法でどの程度の再分配を想定して制度を構築するのかという観点と、消費税の負担により最低生活の維持を脅かされる所得層を救済するためにどのような施策を行うのかという観点とは、区分して論じる必要がある。

そしてさらに重要な論点は、消費支出について絶対的な負担を要求する消費税の性質の前に、最低生活費非課税の原則をあきらかに良いのかという点である。憲法25条の生存権

の保障は、税制においては国の課税権の行使を制限する原理となる。最低生活費は人として生存するために必要な費用であり、担税力をもたない。

本稿は、消費税の課税において、逆進性をどのようにとらえるのか、低所得者の救済はどうあるべきか、ということ踏まえた上で、「生存権は国家の課税権に優先する」という命題を具体化する方法を模索するものである。

(1) 本稿においては、「消費税」は、消費税法（昭和63年法律第108号）に規定する消費税を指し、特に断りがない限り、一般概念としての消費税ではない。

II 税制改革法の基本理念

1 公平，中立，簡素

税制調査会の答申は，多年にわたり，その時々における適正な税制を提言してきた。その根底にある基本的な目的は，いかにして負担の公平を実現するのかということであり，あわせて，経済活動に対する中立と徴税費及び納税協力費の少ない簡素な仕組みの確保についても相当に配慮が行われてきた。「公平，中立，簡素」という租税原則である。

この原則を明文の規定として定めたのは，税制改革法⁽²⁾である。税制改革法3条は，シャープ以来の抜本的な税制改革を，「税負担の公平を確保し，税制の経済に対する中立性を保持し，及び税制の簡素化を図ることを基本原則として行われるものとする」と定めている。

2 個別間接税から一般間接税へ

消費税前，個別間接税制度の中心であった物品税は，サービスを課税の対象としない。掲名主義をとり，小売り段階において2個，製造段階において10個の税率を設定していた（物品税法14，課税物品表）。制度が複雑であり，国民の消費態様が急激に変化し，多様化，大量化する中，課税対象を選択してそれぞれに適切な税率を設定することは困難であった。また，物からサービスへのシフトについてはなす術がなく，そのため，間接税における公平性と中立性が確保できず，税収が低迷していたのである。個別間接税制度における諸問

題を根本的に解決するための必然として，これに代わる大型一般間接税への転換が求められた。

すべての消費を課税物件とし，単一の税率を適用する消費税は，国民のライフスタイルの多様化の中で消費選択に対する負担の公平と中立性を確保し，低い税率で多くの税収を確保する税収ポテンシャルを維持する。さらには，執行コストが小さく，納税義務者にとってのコンプライアンスコストに配慮した簡素な仕組みとすることができる。

3 消費税の性格

消費税法創設の基本理念は，「物品税を中心とする個別間接税制度が直面している諸問題を根本的に解決し，税体系全体を通ずる税負担の公平を図るとともに，国民福祉の充実等に必要な歳入構造の安定化に資するため，消費に広く薄く負担を求める」（税制改革法10①）ものである。その基本構造は，「事業者による商品の販売，役務の提供等の各段階において課税し，経済に対する中立性を確保するため，課税の累積を排除する方式による」（税制改革法10②）とされ，11条には「事業者は，消費に広く薄く負担を求めるという消費税の性格にかんがみ，消費税を円滑かつ適正に転嫁するものとする」と定められた。これを受け，課税要件を定める実体法においては，納税義務者は消費を供給する事業者（消費税法5①），課税の対象は国内において事業者が行った資産の譲渡等⁽³⁾（消費税法4①）とされた。ただし，消費者への転嫁の義務や事業者に転嫁請求権を認めるといった明文の規定は存在しない⁽⁴⁾。

(2) 税制改革法（昭和63年法律107号）。

(3) 平成27年度の税制改正によりリバースチャージ方式が導入され，特定資産の譲渡等に該当するものが課税の対象から除かれ，特定仕入れが課税の

対象に加えられた。

(4) 田中治「インボイス方式の導入に伴う法的課題」税研197号（2018）49頁。

平成24年の税率引上げに伴い、消費税の円滑かつ適正な転嫁を確保することを目的として転嫁対策特別措置法⁽⁵⁾が制定されたが、市場における価格形成の過程において消費税相当額の上乗せを実現することができるかどうかは区々である⁽⁶⁾。もとより、現実の商取引において、消費者が消費税を負担しているかどうかを検証することは不可能であろう⁽⁷⁾。

したがって、本稿では、転嫁の実現の有無を考察しない。税制改革法の基本理念に沿って、消費者が負担することを予定しているという前提に立ち、消費税は個人が獲得した所得を税源とするものと位置づけ、消費支出という行為により個人の所得から国に供せられる税であることを議論の出発点におく⁽⁸⁾。

Ⅲ 消費税の逆進性

消費税は、所得税の欠点を補う性質を有している⁽⁹⁾。

所得税は、所得を課税物件として、各種の所得控除により個人が置かれた状況や事情を

考慮し、累進税率を適用する。所得税は、もっともよく公平負担の要請に応える近代的、合理的な租税であるとされている⁽¹⁰⁾。しかし、暦年課税であるため、長期間安定的に所得を獲得する場合と一時期に集中して所得を獲得する場合とでは、生涯の所得が同じであってもその税負担に大きな差が生じる。比例税にはこれを緩和する効果があると評価することができる。また、個人的事情への配慮は、不公平な取扱いを生じる可能性もあり、昭和46年の答申の説明は、「所得税は、理論的にはともかく、現実には、制度的、実務的に個別的負担に差別が生じることがある。これに対して、消費税は個別的な負担に差異を生じることが少ない。したがって、所得税と消費税とは、その両者が適度に組み合わせられることによって、垂直的、水平的公平が確保され、全体として実質的な公平が実現されるということができよう。」⁽¹¹⁾とし、所得に対する課税と消費に対する課税とのバランスの重要性を指摘している⁽¹²⁾。

(5) 消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法（平成25年法律第41号）。

(6) 田中治「消費税法と消費税転嫁対策法との関係—転嫁の権利と義務」同志社法学396号（2018）2019頁。

(7) ただし、消費税の負担の多くは消費者に帰着すると考えられている（中里実ほか『租税法概説〔第3版〕』（有斐閣、2018）36頁〔藤谷武史〕）。

(8) 経済学的には、生産要素を労働のみと前提すれば、消費税（一般消費税）は、税の帰着面で労働所得税と違いは生じないとされている（渡辺智之「経済活動と消費税」日税研論集70号（日税務研究センター公益財団法人移行5周年記念号）（2017）60頁、同「消費税システムの基礎：再考」租税研究813号（2017）298頁以下）。谷口勢津夫「課税対象取引—納税義務者の検討も含めて」日税研論集70号（日税務研究センター公益財団法人移行5周

年記念号）（2017）219頁は、消費税法は消費税を、「『取引』を課税対象とするという『法技術』を用いることによって、消費の対象となり得る物品およびサービスの手に入れるための反対給付である『消費支出』に担税力を認め負担を求める租税として、構成したのである」としている。

(9) 小西砂千夫「ライフタイムモデルにおける最適直間比率について」経済学論究43巻2号（1989）17頁は、多くの論者が消費税導入の必要性を強調する理由の一つに「現行の所得税に制度上ないしは税務行政上の欠陥があり、消費税の導入は所得税の欠陥をなんらかの形で補正する可能性がある」ことを挙げている。木下和夫『付加価値税』（財経詳報社、1976）29頁も同様の指摘。

(10) 金子宏『租税法〔第23版〕』（弘文堂、2019）191頁。

(11) 税制調査会「長期税制のあり方についての答申の審議の内容及び経過の説明（昭和46年8月）」65頁。

したがって、消費税の持つ逆進性¹³⁾を欠点として指摘するのは誤りである¹⁴⁾。個人の暦年の所得を測定し様々な特例措置を講じた上で課税する所得税の欠けた部分を補うために、消費を担税力の指標としその大きさに比例して税の負担を求める消費税について、あらためて所得を基準にその逆進性を批判する必要はない¹⁵⁾。一つの税目について逆進性が生じる場合には、それを補う他の制度が機能しているかどうかが重要であり¹⁶⁾、税制全体、財政全体としての再分配の効果を検証するべきであろう。消費税にどれだけの逆進性があるかという分析は、所得税の累進性をどの程度とするか、どのような社会保障給付を行うか、という検討において必要となる¹⁷⁾。

IV 低所得者対策

消費税の逆進性は、所得税の累進税率によって相殺され調整される。しかし、この説明は、所得税が課税されない所得層には過酷であろう。消費税は、低所得者から最低限の生活水準を維持するために必要な所得を奪う。低所得者の生活を守るという観点からすれば、何らかの施策を講じる必要があるといえよう¹⁸⁾。

税制抜本改革法¹⁹⁾は、消費税の税率を引き上げるに当たっては、「低所得者に配慮する観点」から、「総合合算制度」及び「給付付き税額控除制度」、「複数税率」の導入を検討するものとした(税制抜本改革法7一イ、ロ)。

税率引上げによる負担の増加に耐えられな

12) 「所得税に伴う執行上のいろいろな問題から考えて、所得(税務当局に判明しているという意味での所得)だけにあまりにウエイトを置いて個人の税負担をきめることはかえって弊害を生じるので、たとえば消費という形であられる個人の担税力にも着目して、これにも応分の負担を求めることにより個人の負担を求める基準を多角化し、全体としてより公正な課税を実現すべきであるとの考え方が、最近では、かなり強くなっているように見受けられる。」(木下和夫『付加価値税』(財経詳報社、1976)29頁)。「公平の尺度として、所得と消費(ないし支出)のいずれが適切であるかは、租税思想史ないし経済思想史の大問題であったが、新しい角度からの検討がもためられており、その背後には現行の直接税とくに所得税に多くの抜け穴ができ、公平性が薄れてきているという事情がある。」(佐藤進『付加価値税論』(税務経理協会、1977)170頁)。

13) 生涯所得が高い人ほど生涯所得に対する消費性向が高いため、消費税は「累進的」と結論付ける論考もある(大竹文雄=小原美紀「消費税は本当に逆進的か—負担の『公平性』を考える」論座127号(2005)44頁)。しかし、「所得=消費+貯蓄」という関係において、高所得者ほど貯蓄の部分が增加する。高所得者が生涯において所得のすべてを消費するという前提は現実的でなく、生涯

所得と生涯消費の関係においても、消費税には逆進性が存在するといわざるを得ない。

14) 消費税の創設を検討する過程における消費税の逆進性批判への反論として、「(日本財政の将来を展望し、国民福祉に対する奉仕責任を長期的、総合的に遂行ために導入する)大型間接税に対して、所得再分配効果が大きい既存の累進的所得税に加えて、なお累進性を要求する理由が、どこにあるのか。」(大川政三「増税をとりまく障壁」税理第29巻第9号(1976)6頁)。

15) 渡辺・前掲注(8)69頁は、「特定の税目が累進的か逆進的かといった議論自体がミスリーディングである」としている。吉村典久「消費税の改正—軽減税率制度とインボイス方式導入の衝撃」ジュリスト1493号(2016)27頁も、消費税の逆進性についての議論を論理矛盾であると指摘している。

16) 「消費税収が社会保障サービスに充当され、かつ、その多くを低所得者が受益するのであれば、課税と給付を一体的に考えれば(高所得層から低所得層へ)『再分配的』になっているともいえる。本来、財政の『再分配』機能は税と給付が一体で完結するものである」(佐藤主光「消費税の逆進性対策」日本マーケット協会『消費税率引き上げと低所得者対策に関する中間報告書(2014年7月3日)』20頁)。

い低所得者を救済する方法は、社会保障も含め、総合的に議論されるはずであった。しかし、政権交代とともに議論は打ち切れ、平成28年度税制改正において、消費税に「軽減税率制度」²⁰が創設された。

1 軽減税率制度

税制抜本改革法は、低所得者に配慮する観点から複数税率制度の導入を検討するものとしている。しかし、与党税制協議会の「検討

資料」²¹は、消費税の性質として「逆進性」と「痛税感」とを挙げ、「軽減税率の対象分野は、生活必需品にかかる消費税負担を軽減し、かつ、購入頻度の高さによる痛税感を緩和するとの観点から絞り込むべき」とし、平成28年与党大綱は、「軽減税率制度には、他の施策と異なり、日々の生活において幅広い消費者が消費・利活用しているものに係る消費税負担を軽減するとともに、買い物の都度、痛税感の緩和を実感できるとの利点がある」²²と説明している。

(17) 消費税創設時の答申は、「消費課税のみを取り出して、『所得』を基準に負担の逆進性を論ずることは、必ずしも適用ではないと考えられる。本来、税制の所得再分配機能は、一つの税目のみを取り上げて議論すべきものではなく、税制全体をみて論じられるべき性質のものであり、また、社会保障制度等の施策が国民生活の様々な分野で整備されてきている今日においては、所得再分配機能は財政全体で判断すべきものと思われる。」(税制調査会「税制改革についての中間答申(昭和63年4月)」37頁)としており、裁判所も、「消費税は、低額の所得者にも高額の所得者にも、同額の税を課するものであるから、『応能負担の原則』、『公平負担の原則』に逆行し、憲法14条の平等原則に違反する。」と訴える納税者に対し、「消費税法は、所得の低い消費者にも、所得の高い消費者にも、同一の物品を購入等する限りでは、同額の税分を転嫁するものであるから、この点で、累進課税制度のような所得再分配機能がないことは明らかである。しかも、所得の高い消費者層では、消費性向が鈍るという一般的現象があるといわれていることからするとむしろ、右の所得の再分配機能の面から見れば、消費税法は、累進課税制度とは逆に、高額所得者に割格的には低い税負担をもたらす可能性が理論上ある。」として逆進的な税であることを認めた上で、「所得の再分配等による実質的平等実現のための政策は、租税制度のみに限っても、所得税、住民税等を含めた全体の負担の中で検討されるべきであり、ひいては、各種社会保障等も含めた総合的な施策によって実現されるべきものである。」(東京地判平成2.3.26(税資176号194頁))とし、答申の考え方を首肯した。平成6

年の答申においても、消費税の逆進性については、税制全体、財政全体との関連で判断していくべき問題であるとされている(税制調査会「税制改革についての答申(平成6年6月)」21頁)。

(18) 日本税務研究センター『公平・簡素及び経済成長のための税制改革 第3部 付加価値税—アメリカ財務省の大統領に対する報告書(1984年11月)』65頁は、最低所得層の絶対的税負担の問題と税の逆進性の問題、これら2つの公平の問題の中では、貧困層の絶対的税負担の問題の方が深刻であるとしている。

(19) 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律(平成24年法律第68号)。

(20) 「軽減」という用語は比較の結果に用いる表現であり、「税率」を指す場合には、「標準税率」又は「普通税率」に対し、低く設定された税率を「軽減税率」、高く設定された税率を「割増税率」と呼び、「制度」を指す場合には、「単一税率制度」に対し「複数税率制度」というのが通常の用例であろう。しかし、平成28年度の所得税法等の一部を改正する法律においては、平成28年度与党大綱及び平成28年度税制改正の大綱(平成27年12月24日閣議決定)に倣い、制度案として「軽減税率制度」という用語が使用されている。したがって、本稿では、平成28年度税制改正において創設された具体的な制度の名称として「軽減税率制度」という用語を使用する。

(21) 与党税制調査会「消費税の軽減税率に関する検討について(平成26年6月5日)」。

(22) 自由民主党、公明党「平成28年度税制改正大綱(平成27年12月16日)」12頁。

救済の対象は、「低所得者」から「幅広い消費者」となり、その目的は、「日々の生活における消費税負担の軽減」、「逆進性の緩和」及び「痛税感の緩和」に変化したのである。

(1) 逆進性の緩和

上述のとおり、逆進性は消費税の性質そのものであり、税の負担者の所得を把握する術を持たない消費税という税目の枠内で逆進性の緩和を行おうとする試みが徒労に終わることは、EU諸国において証明され、多くの研究者が警告しているところである²³。「軽減税率制度」もやはり、逆進性緩和の効果は極めて小さい。

民主党²⁴の質問に対し、平成28年1月、財務省は、平成25年の総務省の家計調査（2人以上世帯）をもとに「軽減税率制度」によった場合の負担軽減の試算を示した。報道によれば、図表-1²⁵のとおりである。

軽減税率を導入した場合の年収に対する消費税の負担率を見ると、年収200万円未満の世帯が6.7%で導入しない場合の7.2%から0.5ポイント低下し、1500万円以上の高所得世帯は2.4%で導入しない場合より0.1ポイント低下する。所得が最も高い層と最も低い層との負担

率の差は、4.7ポイントから4.3ポイントに縮小するだけであって、その逆進性は、わずか0.4ポイントしか改善されない²⁶。

(2) 低所得者の救済

それよりも重要なのは、負担率のわずかな変化のために減らした税収のほとんどが、低所得者以外の利益となることである。軽減税率の負担軽減額は、年収1500万円以上の世帯が年17,762円であるのに対し、年収200万円未満の世帯では8,372円となる。税制における特別措置により税負担が減少するということは、政府から補助金を受け取ることに等しい。その違いは、明確な基準による交付対象の選定が行われるかどうかという点にある。「軽減税率制度」を実施すれば、最も貧しい世帯の2倍以上の補助金を、匿名の高所得世帯に与える結果となる。

低所得者の救済という効果については、あまりにも非効率であるといえるであろう²⁷。

(3) 事業者の負担と価格設定

複数の税率の存在は、事業者に多大な負担を要求する。

まず、価格設定の問題がある。本来、軽減

23) 橋本恭之「逆進性対策の再検討」税研167号(2013)51頁、森信茂樹「軽減税率、給付付き税額控除とインボイス」租税研究782号(2014)19頁、高田具視「食料品等に対する軽減税率の導入問題」税大論叢46号(2004)151頁など。

24) 民主党は、平成28年3月27日、維新の党と合流し「民進党」を結党した。

25) 平成28年1月8日電子版朝日新聞(<http://www.asahi.com/articles/ASJ185HPWJ18ULFA021.html> [最終確認日:2016年1月8日])及び同日電子版毎日新聞(<http://mainichi.jp/articles/20160109/k00/00m/020/044000c> [最終確認日:2016年1月8日])より、筆者作成。

26) 「軽減税率制度」の効果については、金井恵美子「税率構造—軽減税率の法制化を踏まえて」日税研論集70号(日税務研究センター公益財団法人移行5周年記念号)(2017)429頁以下、同「消費税の複数税率制度—その効果と問題点についての一考察」税法学573号(2015)49頁以下を参照。

27) 長谷川總哲「軽減税率が目指すもの—忘れられた貧困、不平等を是正する長期的視点—」公明124号(2016)36頁は、10%の標準税率を支払うことになる選択的消費は所得分位の高い世帯によって行われるという理由で、食料品に対する軽減税率が貧困対策として有効であると説明している。

図表-1 財務省の試算による軽減税率導入による消費税負担の軽減効果

年収（万円）	軽減額（円）	軽減後の消費税負担額（円）	年収に対する負担率	
			導入前	導入後
200未満	8,372	107,089	7.2%	6.7%
200～250	11,102	167,535	7.9%	7.4%
250～300	11,742	183,002	7.1%	6.6%
300～350	11,999	190,289	6.2%	5.9%
350～400	12,302	205,000	5.8%	5.5%
400～450	12,598	223,063	5.6%	5.3%
450～500	12,685	236,000	5.3%	5.0%
500～550	12,553	234,875	4.7%	4.5%
550～600	12,480	245,395	4.5%	4.3%
600～650	12,989	254,911	4.3%	4.1%
650～700	13,428	285,957	4.4%	4.2%
700～750	13,740	279,976	4.1%	3.9%
750～800	14,065	314,019	4.2%	4.1%
800～900	14,661	314,820	3.9%	3.7%
900～1000	14,773	329,661	3.6%	3.5%
1000～1250	15,731	376,977	3.6%	3.4%
1250～1500	16,749	437,293	3.3%	3.2%
1500以上	17,762	486,775	2.5%	2.4%

税率は、税率が低い分だけ消費者が安く購入できるということを想定している。上述の財務省の試算も適用税率が確実に価格に反映されることを前提としている。しかし、商品の価格設定は事業者の自由である²⁸⁾。例えば、蕎麦屋が、かけそばの税抜価格を1,000円に設定すると、顧客が支払う金額は、出前であれば1,080円、店内飲食であれば1,100円になる。この価格設定は、顧客の消費行動に中立ではない。貴重な昼休みに寒空を並んで店内に入った顧客がこのようなメニューを見て、どう感じるだろうか。出前の割合が増加すれば、蕎麦屋の税抜の売上高は同じでも、費用の額や

人件費等の比率が変化するものと考えられる。軽減税率によって消費者の消費行動に変化が起きれば事業者の価格設定も変化し、結局は、税込価格による需要と供給のバランスにならざるを得ない。適用される税率に忠実な価格の設定が行われるということはフィクションでしかない。事業者は、常に、税率の誤りのリスクと転嫁できない税の負担を背負いながら、現状の把握と分析、価格決定の検討を行うこととなる。

²⁸⁾ 内閣官房ほか「消費税率の引上げに伴う価格設定について（ガイドライン）（平成30年11月18日）」。

また、売上げと仕入れを税率ごとに管理するための設備投資と運用コストが生じる。単一税率制度に比較した場合のコンプライアンスコストは確実に増加する。

事業者のコンプライアンスコストは商品の価格に組み込まれ、それらはすべて消費者の負担を増加させるものとなる。

(4) 痛税感の緩和

軽減税率に対する政府の最大の期待は、痛税感の緩和である²⁹⁾。軽減税率は、消費者の負担に配慮した施策が講じられていることを目に見える形で示すことができ、消費増税に対する消費者の不満を吸収し、抵抗感をやわらげる。軽減税率に対する政府の期待は、少数の低所得者を救済することではなく、「幅広い消費者」が、買い物のたびに「痛税感の緩和を実感する」ことである。他方で、軽減税率の導入による税収の減少と執行のコストは、さらなる標準税率の引上げ（あるいは他の方法による増税）を必要とする。

低所得者対策としては、軽減税率是最悪の選択である。そもそも消費税は、多くの議論を経て、税制全体のバランスの中で広い課税

ベースと単一の税率によって、公平、簡素、中立を確保するという役割を担うものとして創設されたのである。単一税率であることこそが消費税導入の意義であった。軽減税率の導入は、この特長を大きく後退させる。

複数税率制度に移行することの必要性を見いだすことができるとすれば、それは標準税率引上げの緩衝材となるということに尽きるだろう³⁰⁾。

(5) 非課税と軽減税率

ただし、非課税と対比した場合の軽減税率の意義は大きい。非課税は仕入税額控除によって転嫁のシステムが歪めるが、軽減税率は隠れた税負担を生じさせないからである。流通の過程に非課税資産の譲渡等が存在すると、控除できない税額が事業者のコストを形成して売上げの対価を上昇させ、隠れた税負担が、消費者の負担と国の税収を増加させることになる。このような非課税の欠陥を踏まえ、その範囲の拡大が極力抑えられ、転々流通する物品を対象としていないこと、そのため、必要に応じて譲渡を行う者を限定するといった要件が付されている³¹⁾。

29) 公明党の斎藤鉄夫税制調査会会長は、「痛税感を緩和させて、国民の消費税に対する理解の一層の醸成を図るということが、軽減税率制度導入のメリットとして考えられるのです」とし、水道等の公共料金を軽減税率の対象として検討しない理由として、「月1回の銀行引き落としといった形式なので痛税感が大きくない」ことを挙げた（斎藤鉄夫「なぜ軽減税率が必要なのか」税務弘報63巻5号（2015）71頁）。

30) 軽減税率の存在は、将来の増税にも寄与すると考えられる。例えば、単一税率で15%に引き上げることに對する抵抗は激しいと考えられるが、それと同時に、電気、水道、ガス等の供給を軽減税率対象品目に加えると提案した場合には、その抵

抗力は相当に小さくなるであろう。

31) 「前段階税額控除の仕組みが非課税関連分野で機能しなくなるため、課税の累積を生じて経済取引を歪めること等により、消費税の『中立性』や『簡索性』を大きく損なうことにつながる。特に、転々流通する物品を非課税とする場合には、その影響は見逃し難いほど大きくなるものと考えられる。」（税制調査会「今後の税制のあり方についての答申（平成5年11月）」29頁）、「政策的に設けられている非課税取引の範囲は、医療、福祉、教育、など最終消費税に提供されサービスであり、税の累積が生じにくい分野に限定されています」（税制調査会「わが国税制の現状と課税—21世紀に向けた国民の参加と選択—（平成12年7月）」239頁）。

ただし、非課税の目的が医療や教育を無税で国民に提供することであるならば、非課税ではなく、仕入税額の控除を認める免税（ゼロ税率）によるべきであろう。軽減税率の導入に当たっては、なぜ医療や教育を非課税に存置したまま飲食料品の譲渡に軽減税率を適用するのか、という問いに対する明確な答えが必要であろう。

2 総合合算制度

総合合算制度とは、家計全体をトータルに捉え、医療・介護・保育・障害の4制度に関する自己負担額の合計額について世帯ごとに上限を設定する制度である。上限額に達した場合に、窓口等での支払いをする必要がないリアルタイムの扶助システムが想定されている。社会保障と税の一体改革として、低所得者の家計に過重に負担をかけないとの観点から導入が検討され、その財源として4000億円程度が見込まれた³²⁾。タイムリーな救済という意味においても、事後的な現金給付ではなく、無償の福祉サービスという方法が優れている。しかし、消費税率引上げに伴う低所得者対策としては実施しないこととなり、4000億円は、軽減税率の財源に組み込まれた。

「現金給付にはミミックキング（mimicking）つまり『擬態』という効果が生じる。つまり『お金のない振りをする』という不正が生まれる。ところが、サービス給付だと、振りをするという『擬態』効果が生じない。幼児のふりをして保育園に入園したり、高齢者の振りをして老人ホームに入所しても意味がない」³³⁾のである。ただし、総合合算制度に所得制限を設ければ、やはり「お金のない振りをする」不正の可能性はある。総合合算制度について生じるであろう不正や執行の費用を考えれば、

育児や養老などの福祉サービス、医療サービスを所得の多寡にかかわらず提供するユニバーサル福祉サービスの提案が考えられる。

3 給付付き税額控除

就労できない者に対するセーフティー・ネットとしては生活保護があるが、その貧困の程度が生活保護に至らない場合には、納税が免除される以外に有効な救済措置は存在しない。課税最低限以下の所得しか得ておらず、所得税の負担を負わない者に対する支援の手段としては、税制は無力である。

(1) 給付付き税額控除導入の検討

給付付き税額控除は、平成19年の答申において、「若年層を中心とした低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性対応といった様々な視点から主張されている。また、税と社会保障を一体的に捉え、社会保険料負担を軽減する観点から本制度を利用している国もある。国民の安心を支えるため、持続可能で安心できる社会保障制度の構築とそのための安定的な財源の確保が重要な課題となっている中、このような視点から議論を行っていくことには意義がある」³⁴⁾とされ、税制抜本改革法において、その導入を検討することとされた。

高所得者に多くの利益を与える軽減税率に

³²⁾ 平成29年の衆院選では、希望の党が、公約として、医療、介護、障害福祉の毎月の自己負担額を合算し、上限額以上を負担しなくてよい「総合合算制度」の導入を掲げた。

³³⁾ 神野直彦『「分かち合い」の経済学』（岩波新書、2010）118頁。

³⁴⁾ 税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方（平成19年11月）」。

比べれば、低所得者に直接給付する方法がより効果的であることは疑いようがない。また、消費の内容を問わない現金給付であり、消費する財の選択に介入しないから、消費税の公平、中立、簡素の特長を毀損しない。多くの研究は、軽減税率より効果的に低所得者の負担を軽減することができ、消費税の逆進性を緩和するとの結果を導く³⁵⁾。「税制と社会保障を一体的に設計する政策は、所得税率の引上げによる勤労意欲への悪影響を抑制しながら、低所得者への分配を厚くすることにより再分配効果を高めることになる。これは、経済の効率性を高めつつ他方で経済の公平性を追求する政策。つまり『効率』と『公平』の両立を目指す政策であるといえよう³⁶⁾と説明されるのである。

ただし、様々に示される給付付き税額控除

の制度案のうち、単に、消費税の負担を租税制度の枠内で国庫からの金銭給付によって解消するというところだけを目的としているものは少ない³⁷⁾。東京財団の提言は、給付付き税額控除制度を「一定以上の勤労所得のある世帯に対して、勤労を条件に税額控除（減税）を与え、所得が低く控除し切れない場合には還付（社会保障給付）する。税額控除額は、所得の増加とともに増加するが、一定の所得で頭打ちになり、それを超えると通減し最終的には消失する」制度であると定義し、「児童税額控除」、「勤労税額控除」、「社会保険料負担軽減税額控除」、「消費税逆進性対策税額控除」の4つの類型があるとしている³⁸⁾。

(2) 負の所得税からの飛躍

給付付き税額控除は、フリードマンの負の

35) 逆進性対策又は低所得者対策として給付付き税額控除を導く論考として、林宜嗣「消費税増税における逆進性緩和策と給付付き税額控除を考える」租税研究754号（2012）274頁、田近栄治「給付付き税額控除の導入～効率・公平な所得税改革と一体で」税理55巻1号（2012）34頁、八塩裕之「所得税・住民税改革―所得控除縮小と給付付き税額控除導入で役割分担の明確化を―」租税研究795号（2016）64頁、橋本恭之・呉善充「給付付き税額控除について―英国の事例を参考に―」税研145号（2009）39頁等。あわせて勤労促進や子育て支援の効果への期待が大きいものとして、森信茂樹「給付付き税額控除の検討」税理第55巻第11号（2012）36頁。給付付き税額控除を働くことに対する「参加手当」として設計することを提案するものとして、埋橋孝文ほか『参加と連帯のセーフティネット―人間らしい品格ある社会への提言―』（ミネルヴァ書房、2010）254頁〔阿部彩〕。

36) 森信・前掲注35)41頁。

37) 「消費税対策として給付付き税額控除を行っている国は世界的にはどこにもない……カナダのGSTクレジットは、本来の意味での給付付き税額控除ではなく、税制面の世帯所得管理と連動した金

銭給付制度にすぎない」（藤曲武美「給付付き税額控除・複数税率等の今後検討される措置」税経通信67巻14号（2012）89頁）。

38) 東京財団『給付付き税額控除 具体案提言 ～バラマキではない「強い社会保障」実現に向けて～』（東京財団政策研究、2010）2頁〔森信茂樹〕。民主党は、「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」（平成22年12月6日）において、「消費税率が一定の水準に達し、税・社会保障全体の再分配を見てもなお「逆進性対策」が必要となった場合には、制度が複雑となり、また政治的な要因が働きやすい『複数税率』よりも、制度が簡素で、透明性の高い『還付制度』を優先的に検討する」とし、平成22年度税制改正大綱（平成21年12月22日）においても、「逆進性対策として、軽減税率も考えられますが、非常に複雑な制度を生むこととなる可能性があることなどから、『給付付き税額控除』の仕組みの中で逆進性対策を行うことを検討していきます」とした。平成28年2月24日には、維新の党と共同で、政府案に対する対案として、「消費税の逆進性を緩和するための給付付き税額控除の導入等に関する法律」を衆議院に提出した。

所得税を起源とするものと考えられる。フリードマンは、農業、関税、賃金、専門職免許等の規制及び社会保障制度を廃止した上で、貧困対策として負の所得税を設けることを提唱した³⁹⁾。したがって、フリードマンの負の所得税は、浪費が多い雑多な福祉政策を置かない場合の貧困に対する補助金の代替といえる⁴⁰⁾。

タックスミックスにより税制全体のバランスを図り、消費税にその財源を求めて社会保障制度の整備と充実をめざす一体改革において、負の所得税構想に飛躍することの必要性、マイナスの所得税という形の財政支出を選択しなければならない必要性は、明らかではない。

(3) フローの所得を基準とする給付

給付付き税額控除は、給付する人を所得税の基準によって選定し、給付する額を所得税の基準によって計算する。したがって、フローの所得のみによって、福祉を実行するに等しい。生活保護は、世帯員全員が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものをその最低限度の生活の維持のために活用することが前提であり、扶養義務者の扶養は、生活保護法による保護に優先することとされている。したがって、ミーンズテスト (means test) として、生活状況等を把握するための実地調査 (家庭訪問等)、預貯金、保険、不動産等の資産調査、扶養義務者による扶養 (仕送り等の援助) の可否の調査、年金等の社会保障給付、就労収入等の調査、就労の可能性の調査

等が行われる。このような生活保護制度と、フローの所得だけを基準に給付を行う制度とは、あまりにもかけ離れている。

フローの所得を基準にする場合、資産は少ないが多くの資産を保有する「低所得の資産家」の問題がある。所有する資産の大きさは、所得の大きさと相関関係にあるわけではない。資産が生み出す所得は一律ではなく、その帰属が明らかでない場合も多い。匿名で多くの収入を得ている人、あるいはひっそりと多くの資産を保有する人が存在する。資産家に不適格な利益をもたらす危険は、所得を課税ベースにする税一般に見られる傾向である⁴¹⁾。

また、遺族年金など所得税が非課税となる所得を得ている場合も同様である。

所得税において測定される所得は、貧富の基準とはならない。救済すべき人を一時点の所得の大きさで選別することはできないのである。

消費税には所得税の課税漏れを是正する能力が求められるのに、そこで生じる負担を、なぜ、所得税を基準に戻すのか、税制全体としての公平性を高めるために所得税とは異なる消費支出という指標で集めた消費税を、なぜ、所得を基準に戻すのか、という基本的な議論が十分に行われていない。

(4) 制度の構築と執行

所得税において、世帯単位で給付付き税額控除を行うことは、極めて困難である。所得税は、戦後一貫して個人単位課税であり、所

39) ミルトン・フリードマン (熊谷尚夫ほか訳)『資本主義と自由』(マグロウヒルブック、1975)。

40) 「社会的不正を解決するために、社会保障と税を結びつけて考えようという、そうした考え方の代表が、『負の所得税』といわれる考え方である」(西

野敏雄「租税における『弱者』の扱いについての一考察」国士館法学26号 (1994) 147頁)。

41) 「巨額の富を保有しながら、たまたま所得が発生しないので負の所得税が給付されるというのは、奇妙である」(西野・前掲注(40)157頁)。

得の捕捉を世帯単位で行うシステムは整っていない⁴²⁾。

税制抜本改革法7条1号イは、「低所得者に配慮する観点から、番号制度の本格的な稼働及び定着を前提に」、給付付き税額控除の導入について検討するものとしている。しかし、番号制度は、給与及び支払調書の提出が義務付けられた報酬を把握するのみであり、フローの所得の一部について情報を蓄積するものである。給付付き税額控除を実現するインフラとはいえない。

現行制度においては、課税庁は課税最低限以下の所得についてその詳細を把握する必要はない。しかし、給付付き税額控除制度では、課税庁は、給付を求める申告のそれぞれについて、正確な情報を入手する必要がある。「納税者番号制度をもつ国でも給付付き税額控除の不正申告・過大申告が後を絶たない」⁴³⁾のである。

例えば、アメリカでは、「GAOは、2010年におけるEITCの不適切支給は169億ドルと推計し、その主要因は、要件を超える所得、制度の複雑性、不正申請である」「制度の適正な執行には、情報のマッチングや税務専門家への働きかけ、広報等多様な取り組みが必要となる」⁴⁴⁾とされている。

また、韓国の勤労税額控除については、「普通、税金がプラスだと所得を低く見せて税額

を小さくするインセンティブが働くわけですが、韓国の仕組みでは、ある程度所得があった方が給付が大きくなるので、むしろ所得が実際よりも多くあると見せかける方向での不正も行われる可能性がある……（もちろん、給与を支払う事業者側としても、支払い給与を高く申告するほうが税負担が低くなって有利です）」ため、事業登録番号のないものから受けた勤労所得は給付の計算の対象にならないといった制限が設けられている⁴⁵⁾。

給付付き税額控除は、不正なあるいは不適格な利益を生む危険が大きい。

また、実施の担い手をどこに求めるのか、つまり、給与所得者については年末調整によって給付するのか、全納税者の確定申告を前提としているのか、地方公共団体に事務負担をさせるのか、といった問題もある。

(5) 救済のタイムラグ

給付付き税額控除が効果的であると評価される理由は、ターゲットを低所得者に絞り込むものであるからである。しかしそれゆえに、低所得者であるかどうかの判断を必要とし救済は常に遅れる。「本来ならば給付が必要な期間が過ぎ去った後に、ようやく給付に向けたプロセスが動き出す」⁴⁶⁾という矛盾を克服することができない。

42) 「低所得」を判定する「所得概念」は、「あらゆる種類の所得に、消費能力への転換が容易な資産ストックを加算した『包括的所得概念』を『世帯単位』で構成しなければならない。こうした所得概念構成の厄介さに加え、個人単位の課税と納税事務の簡素化（源泉徴収と申告不要の活用による納税コストの節減）を原則としてきた現行所得税制の基本構造を大きく転換し、課税最低限以下の低所得者にも漏れなく税額控除申告を求め、これを基に世帯単位の包括的所得を把握するのは極め

て難しい課題である」（宮島洋「税と低所得者対策」税経通信71号（2016）2頁）。

43) 鶴田廣巳「給付付き税額控除をめぐる論点」立命館経済学59巻6号（2011）981頁。

44) 栗原克文「給付付き税額控除制度の執行上の課題について」税大ジャーナル18号（2012）103-104頁。

45) 渡辺智之「所得税額はマイナスになりうるか？—いわゆる『給付付き税額控除』の問題点」租税研究707号（2008）85頁。

短期的な状況の変化に即応するということが、正確な所得把握によって給付の対象を決定するということが、対立する要請である。生活に困窮する人に「申告すれば、来年お金をあげる」といっても救済にはならない。低所得者の所得保障のニーズに対応した給付付き税額控除の制度設計の実現は難しい。

(6) スティグマ

その人が給付を受ける権利があるかどうかを確認する作業は、スティグマ（貧国の烙印・貧困の屈辱）と無関係ではない。「負の所得税の申告、査定も一種のミーンズ・テストであるし、国からの給付を受けることにこだわる人もいよう。申告が100%であるという保証もない以上、ミーンズ・テストはなくなるしない⁽⁴⁶⁾と指摘される。

給付を受けるための申告や審査には、生活保護の申請に類似するスティグマを伴うのではないかという疑問がある。

(7) 所得控除と税額控除

給付付き税額控除の制度案の多くは、所得控除（特に人的控除）の全部又は一部を税額控除に置き換えて、控除しきれない部分が発生した場合に給付を行うといった仕組みが想定されている。「所得控除を縮小して給付付き税額控除を導入すれば、低所得者が給付を得る一方で高所得者は増税となり、所得税の累進性が高ま⁽⁴⁷⁾るとされる。

しかし、次の「V 最低生活費非課税の原則」で見ると、人的控除は、生存権の保障から導かれる最低生活費非課税の原則を具現するものであり、課税最低限を規律する機能を有するものである。人的控除が果たす役割と税額控除に置き換えることの是非は、所

得税のあり方を問う議論であり、給付付き税額控除を検討する前提であるといえる。

4 平成31年度の減税及び予算措置

消費税率の引上げは、国の信認にかかわる財政健全化と社会保障制度の充実という課題にあつて、最も重要な改革の一つである。しかし、駆け込み需要とその反動減による景気後退は、政権に致命傷を与える可能性が大きい。そのため、政府は、減税及び予算措置による需要変動の平準化施策を打ち出している。

政府の試算によれば、消費税率を一律に10%に引き上げると税負担は5.7兆円増加するが、軽減税率により1.1兆円、消費税率を使った教育無償化や社会保障の充実などの施策で3.2兆円分の負担が軽くなり、平成29年度税制改正によるたばこ増税や給与所得控除額等の見直しによる所得増税の影響を加えても、実質的な負担増は2兆円にとどまる。その上で、住宅減税、車体減税及びポイント還元やプレミアム付き商品券等の予算措置で2.3兆円程度の対策を行うとしている。

平成26年4月に消費税率を5%から8%に引き上げた際には、反動減によって景気が落ち込んだ。政府は、「前回の3%引上げの経験を活かし、あらゆる施策を総動員し、経済に影響を及ぼさないよう、全力で対応する⁽⁴⁸⁾」として、10%税率への引上げでは減税及び予算措置によって増収分をすべて使い切ることで、

(46) 吉村政穂「給付付き税額控除導入に伴う執行上の問題—給付のタイミングを中心に」ジュリスト1397号（2010）37頁。

(47) 西野・前掲注(40)156頁。

(48) 八塩・前掲注(35)65頁。

(49) 未来投資会議ほか「経済政策の方向性に関する中間整理（平成30年11月）」13頁。

景気への影響が最小限にとどまると説明している。これらを盛り込んだ平成31年度予算案は、平成30年12月21日に閣議決定された。この消費税増税対策は、財政再建を後退させる過剰なものと言わざるを得ないだろう。平成31年度予算案では、一般会計総額は101兆4571億円と当初予算として初めて100兆円を上回った。積み上がった国債残高は平成31年度末で897兆円に達する見通しであり、国と地方のプライマリーバランスの黒字化目標は、従来の平成32年（2020年）度から平成37年（2025年）度へ5年間先送りされた。

また、すでに過年度の予算では軽減税率対策補助金が措置されており、軽減税率の導入に向けて費やしている行政コスト及び今後の運用に必要な行政コストは示されていない。

これらの対応のうち、プレミアム付き商品券は、特に、低所得者対策として打ち出された。生活保護受給者を除く低所得者や子育て世帯に向け、一人当たり2万円で5,000円のプレミアムを付けた商品券を発行する。プレミアム付き商品券は、平成31年（2019年）10月から平成32年（2020年）3月までの間に使用でき、分割購入が可能で、額面は500円の小口に設定される。その予算規模は、1723億円である。

生活困窮者に対する救済には、スティグマについての配慮が必要である⁵⁰⁾。500円単位の

総額25,000円という商品券は、日常の買い物で使用される可能性が高い。プレミアム付き商品券を使うことは、低所得であることを告白することである。所得が少ないことは決して恥ずべきことではないが、これまで人間関係を築いてきた、これからも暮らしてゆくコミュニティの中で、なぜ、プレミアム付き商品券の受給権者であることを告知しなければならぬのか。

また、定額の給付と所得制限を組み合わせた場合には、「負担の逆転現象」が必ず生じる。その所得制限をわずかに上回り給付を受けることのできない低所得者は、消費税の負担という点において、受給世帯よりもより過酷な状況におかれることになる。

V 最低生活費非課税の原則

憲法は、「国家権力を制限する基本法」⁵¹⁾であり、その内容は、「人間の権利・自由をあらゆる国家権力から不可侵のものとして保障する規範を中心として構成されて」⁵²⁾いる。

憲法25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」（1項）、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」（2項）と定めている。租税において、この理念は、健康で文化的な最低限の生活を侵害するような税の負

50) 生活保護については、スティグマにより、「本来受給すべき状況にありながら保護申請をしないために、生活保護のもつ本来の再分配効果が発揮できていない」（矢野秀利「消費税の政治経済学（第19回）逆進性の緩和：所得給付の考え方と課題」税経通信68巻5号（2013）138頁）と指摘されている。アメリカでは、他の救済措置に比べて「EITCの高い実受給率は、他の社会福祉プログラム等と

異なり、資産調査等に伴うスティグマがないこと等がその要因とされている」（黒田有志弥「所得保障制度としての給付付き税額控除の意義—アメリカの稼得所得税額控除（EITC）」ジュリスト1413号（2010）46頁）との指摘もある。

51) 芦部信喜『憲法〔第六版〕』（岩波書店、2015）10頁。

52) 芦部・前掲注51)12頁。

担は許されないという基本原理を導く。租税法主義を掲げる根本的な意義は、国民の生存権の保障にあり、最低生活費は、担税力を減殺するものとして課税から除外されることが保障されなければならない。

また、13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定める。公共の福祉と最低生活費非課税の基本原則とは、いずれを優先するべきかという関係と見るべきではない。『健康で文化的な最低限度の生活を営む権利』がわずかな程度であっても侵害されることがあっては、それは、かえって公共の福祉に反するもの⁵³と評価されるべきであろう。

具体的な行政は具体的な法律によることとなるが、租税法の制定に当たり、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」は、「たとえ、課税権の発動が公共の福祉の要請であるとする論理によっても、その侵害は許容されるものではない⁵⁴」と考えられるのである。「人間の尊厳という基本的人権の根源的価値に裏打ちされた『生存権』は国家の課税権に優先する⁵⁵」のであり、この命題から、「人間の尊厳に値する生存のために不可欠な所得、財産

および消費には、国家は課税してはならない（という意味で、担税力がない）という原則⁵⁶」が導かれる。

1 所得税における最低生活費の保障

人々が獲得した所得に直接課税する場合には、最低生活費非課税の原則を具体化することが可能である。現行の所得税は、獲得した所得を測定する段階で事業経費（必要経費）が控除され、消費生活に必要な費用は、所得控除として控除される。所得税は、人的控除によって最低生活費非課税の原則を具現している⁵⁷。

(1) 所得控除と税額控除

超過累進税率を採用する所得税において、所得控除は、高所得者の税負担を軽減する効果が大きいから、所得再分配に支障を来たしており、したがって、所得控除を税額控除に変更することによって累進性を強化することができるという主張がある⁵⁸。平成19年度の答申は、「税負担面から見ると、所得控除は、高所得者ほど税負担軽減額が大きい一方で、税額控除は、基本的に所得水準にかかわらず税負担軽減額を一定とすることができる。諸外国においては所得控除から税額控除へ移行す

53) 新井隆一『第3版 租税法の基礎理論』（日本評論社、1997）80頁。

54) 新井・前掲注53）80頁。

55) 谷口勢津夫『税法基本講義〔第6版〕』（弘文堂、2018）24頁。

56) 谷口・前掲注55）24頁。

57) 人的控除は、「所得のうち本人およびその家族の最低限度の生活を維持するのに必要な部分は担税力をもたない、という理由に基づくものであって、憲法25条の生存権の保障の租税法における現れである」（金子・前掲注40）208頁。「所得控除は、最

低生活費を課税対象から除くことによって、担税力無きところに課税せず、という所得税のあるべき姿を実現するための重要な手段であると考えることができる」（田中康男「所得控除の今日的意義—人的控除のあり方を中心として—」税大論叢48号（2005）36頁）。

58) 「控除の方法として所得控除と税額控除を比較すると、後者のメリットは低所得層により集中する」（内閣府政策統括官（経済財政—景気判断・政策分析担当）「個人所得税の課税ベースと税負担について」政策効果分析レポートNo.15、平成14年12月）。

る国も見られる。こうした点を踏まえ、近年、厳しい財政事情等を背景として、財政的支援の集中化や所得税の所得再分配機能の強化といった観点から、所得控除を改組して税額控除を導入してはどうかとの考え方も現れてきており、考慮に値する⁵⁹⁾と述べている。所得税の再分配機能を高めるために、税額控除に変更する控除制度の再構築を検討する考え方である。

ただし、所得控除に逆進的効果があるように見えるのは累進税率の反射であるに過ぎず、所得控除制度は、高所得者への優遇を図るものではない。総合累進所得税の考え方を強力に推進したシャープ勧告は、「所得控除をしたために、所得税がわれわれを満足させるほど累進的でなくなるとしたら、かかる欠点は、税率を少し変化することによって容易に匡正できるものなのである⁶⁰⁾」としている。高所得者であっても基礎控除相当額に課税することはできないことについて、「課税総所得金額を算出する計算段階において、高所得者の基礎控除を排除することは憲法上容易ではないであろう。それは、総所得金額の計算において、1億円の収入金額を得た者に対する必要経費6000万円の控除が、1000万円の収入金額を得

た者に対する必要経費600万円との対比において、税負担軽減効果において高すぎると非難され、排除されることが許されないことと同じである（この場合、必要経費額の相対的大きさのみを理由に6000万円の必要経費控除が認められないのであれば、それは、投下資本に対する課税となり、憲法の定める財産権保障に反するであろう）」⁶¹⁾とする論考には、強い説得力がある⁶²⁾。憲法の要請から設けられた人的控除の控除額は高所得者についても保障されなければならない。人的控除は、課税するか否かを判断する要素として存在することに意義があり、低所得者と比較した場合の相対的な有利性を理由に税額控除に変更することは適当ではない。「税額控除と税率の調整による担税力の考慮は、『担税力の有無』を考慮するものではなく、『担税力の程度』を考慮するもの⁶³⁾」であるからである。人的控除の税額控除への変更によって、「人的控除部分への課税が禁じられるという課税権の制約原理を希薄化する⁶⁴⁾」ことになる。最低生活費部分への課税は生存権の侵害であり、所得税は最低生活費を除いた残余に対して課せられるべきであり、所得税に所得再分配機能が求められるとしても、所得税制における基本として基礎

59) 税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方（平成19年11月）」。

60) 『シャープ使節団日本税制報告書』（全国青色申告会総連合、2000）28頁。

61) 田中治「個人所得課税における所得控除と税額控除 ―そのしくみをめぐらる問題―」同志社法学62巻5号（2011）1420頁。

62) 同様の説明として「（所得控除の）実質は、やはり必要経費（損費）に準ずるものとみられ、本来『課税所得』の算定上当然に控除さるべき性質のものであり、単に恩恵的なものではない。つまり、これらは、明文上当然控除さるべきものとされて

いる基礎控除をも含め、本質的には、所得源泉をなす継続（循環）的収益活動の過程における、人間（元本）自体の維持・再生産の上で、必須的に需要せられる標準的必要生活費の保障（原価性）を意味するものである」（渡辺伸平『税法上の所得をめぐらる諸問題』司法研究報告書19輯1号（1967）98頁以下（酒井克彦「所得控除と税額控除―両控除の性格付けについて―」税務弘報55巻6号（2007）104頁の引用による）。

63) 田中・前掲注5736頁。

64) 田中・前掲注61)1423頁。

控除は、所得控除として存置する必要がある⁶⁵⁾

(2) 基礎控除の消失

所得税は、昭和22年に免税点方式を改正して基礎控除をおき、以来一貫して所得控除の方式を維持し、その額は経済の成長に伴って順次に引き上げられ、平成7年分以後は38万円となっている。

しかし、平成29年度与党大綱は、「基礎控除をはじめとする人的控除等については、現在、『所得控除方式』を採用しているが、高所得者ほど税負担の軽減効果が大きいことから、主要諸外国における負担調整の仕組みも参考にしつつ、来年度の税制改正において控除方式のあり方について検討を進める。具体的には、収入にかかわらず税負担の軽減額が一定になる『ゼロ税率方式』や『税額控除方式』の導入のほか、現行の『所得控除方式』を維持しつつ高所得者について税負担の軽減額が逡減・消失する仕組みの導入が考えられる⁶⁶⁾とした。これを受け、平成30年度与党大綱は、「わが国の基礎控除については、所得の多寡によらず一定金額を所得から控除する所得控除方式が採用されているが、高所得者にまで税負担の軽減効果を及ぼす必要性は乏しいので

はないか、高所得者ほど税負担の軽減額が大きいことは望ましくないのではないかと指摘がある」とし、「『ゼロ税率方式』や『税額控除方式』は、所得再分配機能の強化に寄与するものの、現行の所得控除方式から変更した場合、負担の変動が急激なものとなりかねないことから、『逡減・消失型の所得控除方式』を採用する⁶⁸⁾とした。

平成30年度税制改正により、平成32年(2020年)分以後の基礎控除額は、給与所得控除及び公的年金等控除からの振替という形で10万円の引上げ、あわせて、合計所得金額2400万円超で控除額が逡減を開始し、2500万円超で消失する仕組みとなる⁶⁹⁾。高所得層に控除を与えない制度への変更は、租税法における最低生活費保障の意味を問い直すものである。平成30年度の税制改正は、わが国所得税の歴史的転換点であるといえよう。

2 消費税における最低生活費の保障

消費税は、間接税であるがゆえに個々の消費者について個別にその負担を取り除く術はない。

消費税の根拠は、「国家は主権者たる国民の自律的団体であるから、その維持及び活動に必要な費用は国民が共同の費用として自ら負

65) 日本税理士会連合会税制審議会「所得税における所得控除と税額控除のあり方について—平成21年度諮問に対する答申(平成22年3月17日)」。同「個人所得課税における控除方式と負担調整のあり方について—平成29年度諮問に対する答申—(平成30年3月28日)」。

66) 「最低限度の生活を維持するために必要な部分は担税力をもたないから、課税の対象から除外されるべきである、という考えに基づくものであり、今日では大部分の国の所得税制度において採用されている。その意味において、人的控除の制度は、

スタンレー・サリーがいうように現代所得税の構造的構成要素である」(金子宏「総説—所得税における所得控除の研究」日税研論集52号(2003)6頁)。

67) 自由民主党、公明党「平成29年度税制改正大綱(平成28年12月)」。

68) 自由民主党、公明党「平成30年度税制改正大綱(平成29年12月)」。

69) 平成29年度税制改正においては、配偶者控除額について納税者本人の所得に制限が設けられた。

担すべきであるという考え方（民主主義的租税観）に基づいて、納税の義務を定めると解すべきであろう。特に附加価値税のような一般消費税（わが国の『消費税』もその一種である）の根拠は、すべての国民は所得の多少にかかわらず消費支出の金額に応じてなにがしかの租税を分担すべきである、という点に求めるほかはないであろう⁽⁷⁰⁾とされる。すなわち、消費税が最低生活費に手を出さず税であることは自明である。消費税が転嫁されるものであることを前提にすれば、負担が消費者の最低生活費に及ぶことは不可避であって、消費税は消費生活において絶対的な負担を要求するのである。

上述のとおり、「軽減税率制度」には、最低生活費の保障という目的はない。

負担者の顔を見ない間接税として設計された消費税の負担によって奪った最低生活費は、消費税以外の方法によって償うしかない。

VI ユニバーサル定額給付

最低生活費非課税の原則は、国家の課税権を制約する原理であり、したがって、対象を差別しない。所得税が人的控除を必要とする同じ理由で、消費税にはすべての人に対する一律の給付金が必要であると説明することは可能であろう。すなわち、ユニバーサル定額給付である。

人々が最低生活費について負担したであろう消費税に相当する額、すなわち、貧富の差に関係なく一律になるはずであるその金額を、この国で生活するすべての人に給付する。ユニバーサル定額給付は、所得管理及び資力調査を必要としない金銭給付制度である。金銭給付は、消費の選択に歪みを生じさせない。

集めすぎた消費税（最低生活費に食い込ん

だ消費税）を各人に返還する効果があり、しかもそれを支出の前に実施することができる。購入の際に支出する額が少なく済むという軽減税率の（理念的な）メリットを給付の方法で実現するためには、支出が行われる前に給付するしかない。ユニバーサル定額給付は、すべての人々が消費税の負担から逃げるのができないという現実において、「生存権は国家の課税権に優先する」という命題を具体化する。

1 所得税の基礎控除との関係

課税所得のある者については、所得税の基礎控除とユニバーサル定額給付の2つが与えられることになる。これは、最低生活費についての二重の控除となるだろうか。日本税理士会連合会の税制審議会は、平成30年度税制改正について、「基礎的な人的控除に逡減・消失する仕組みを採用することは適当ではない」とし、平成32年（2020年）から基礎控除が48万円となるが、「最低生活費部分を不課税とする制度の趣旨や生活保護基準との関係からみれば、その額はなお低水準であり、大幅に引き上げるべきである」と結論付けている⁽⁷¹⁾。

この立場からすると、また、基礎控除が逡減・消失型となったことをも踏まえると、所得税の基礎控除とユニバーサル定額給付とは、二重の控除ではなく、相互に補い合う関係であると評価することもできる。

2 給付額の検討

「貧困」について、世界銀行は、1日の所得

(70) 金子・前掲注(10)24頁。

(71) 日本税理士会連合会税制審議会・前掲注(65)平成29年度諮問に対する答申、5頁。

が1.90米ドル相当額未満で生活する人を絶対的貧困層と定義⁽⁷²⁾し、OECDでは、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）が全人口の中央値の半分（貧困線）未満の世帯員を相対的貧困者としている。平成27年の日本の貧困線（熊本県を除く）は122万円、「相対的貧困率」（貧困線に満たない世帯員の割合、熊本県を除く）は15.6%である⁽⁷³⁾。

日本の医療保険制度においては、原則として「市町村民税非課税」程度の所得の者を「低所得者」と定義して配慮を行っており、制度によってはそれ以下の所得の者を「特に低所得の者」として一層の配慮を講じるものとしている⁽⁷⁴⁾。市町村民税（均等割）の非課税限度額は、生活保護基準を参酌して定めることとされており（地方税法施行令47の3二）、生活保護基準の級地制度により1～3級地ごとに非課税限度額が異なる。

このように、日本では、救済すべき人たちという意味において、「低所得」と「貧困」とはほとんど同義で用いられており、所得の十分位階級の第1・十分位所得世帯の所得の上限とほぼ同一の水準である。したがって、「貧困線≒生活保護基準≒住民税非課税限度額≒

第1・十分位所得世帯」という関係が成り立つ⁽⁷⁵⁾。

平成26年の消費税率の引上げに当たっては、税制抜本改革法7条1号ハによる「簡素な給付措置」が行われた。

市町村民税（均等割）の非課税世帯を給付対象者とし、その額は「所得の少ない家計ほど生活に必要な不可欠な食料品の消費支出の割合が高いことを踏まえ、消費税率の引上げによる1年半分の食料品の支出額の増加分を参考に、給付対象者一人につき1万円とする」⁽⁷⁶⁾とされた。全国消費実態調査（平成21年）を用い、低所得者（第1・十分位所得世帯）の食料品の年間消費額の消費税率引上げに伴う一人当たりの負担増（3%分）を6,000円（1%当たり2,000円）程度とする試算が基礎となっており、「簡素な給付措置」は、所得の下位10%の世帯に生じる食料品に係る負担増を取り除く措置として実施されたものであるということが出来る。

これをメルクマールとすると、消費税率が10%である場合には、年2万円の給付額で最低限の食料品に係る税負担はすべて取り除くことができるということになる⁽⁷⁷⁾。

(72) <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx> [最終確認日：2019年3月17日]。2015年10月前は1日1.25米ドルであった。

(73) 厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査の概況（平成29年6月）」。「子どもの貧困率」（17歳以下）は13.9%、「子どもがいる現役世帯」（世帯主が18歳以上65歳未満で子どもがいる世帯）の世帯員では12.9%、そのうち「大人が一人」の世帯員では50.8%、「大人が二人以上」の世帯員では10.7%となっている。

(74) 厚生労働省『「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」報告書（平成14年1月）』。

(75) 小林成隆／西川義明「わが国における低所得者の定義をめぐって～市町村民税非課税者等という基準の妥当性～」名古屋文理大学紀要10号（2010）31頁を参照した。

(76) 厚生労働省簡素な給付措置支給業務室「簡素な給付措置支給業務に関する全国説明会資料（平成25年11月21日（木）」1頁。

(77) カナダのG S Tの2010年の基本額は大人250ドル、子ども131ドルである（池上岳彦「カナダの個人所得税における還付型税額控除」立教経済学研究64(3)（2011）37頁）。

3 執行可能性

国民一人当たり2万円の定額給付に要する予算規模は2兆5200億円である。

事務費は、簡素な給付措置が3300億円であったのに対し、平成21年の緊急経済対策における「定額給付金」では800億円であった。対象を絞り込む必要がないため多くの事務費を要しない。

平成21年の「定額給付金」は、「景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を行うことを目的とし、あわせて、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資する」⁽⁷⁸⁾ことを目的に、基準日（平成21年2月1日）において住民基本台帳に記録されている者又は外国人登録原票に登録されている者を対象に、原則として給付対象者1人につき1万2000円、基準日において65歳以上の者及び18歳以下の者については2万円が給付された。その予算は、およそ2兆400億円（事業費1兆9600億円、事務費800億円）であり、「選挙目当てのバラマキ」と批判された。

ユニバーサル定額給付は、恒久的な予算として2兆6000億円（給付金2兆5200億円、事務費800億円）が必要となるが、軽減税率が高所得者により大きな利益を与えることに比べれば、「バラマキ」の誹りには当たらない。軽減税率制度による減収額に必要な行政コストを合わせれば、その半分は手当てすることができ、検討を躊躇する規模ではないといえよう。

4 法制化

過去に実施された定額給付金や簡素な給付措置は、これを定める直接の法律を見ない予算措置であった。「簡素な給付措置」は、民主

党、自由民主党及び公明党の三党による社会保障・税一体改革に関する合意（いわゆる「三党合意」）において、「今後、予算編成過程において、立法措置を含めた具体化を検討する」⁽⁷⁹⁾、「低所得高齢者・障害者への福祉的な給付に係る法案は、消費税率引上げまでに成立させる」⁽⁸⁰⁾とされたが、税制抜本改革法7条1号ハにその実施が明記されたにとどまり、具体的な立法には至らなかった。

ユニバーサル定額給付は、相当に簡素な仕組みではあるが、その目的を明確にし、国と国民との権利義務関係として規律するための法律を必要とする。

不正受給を防止するための措置については、個人番号⁽⁸¹⁾の利用が考えられる。ユニバーサル定額給付は、対象を絞り込むことがないため、起こりうる不正は多重給付しかない。給付金の支払先を個人番号が付番された預貯金口座に限ることとすれば、不正受給を防止することが可能である。ここで問題となるのは、受給を強制することが妥当であるかという点であろう。平成30年1月1日に開始した預貯金附番制度により、金融機関等は、預貯金者等情報（預貯金者等の氏名又は名称、住所又は居所、顧客番号、口座番号、口座開設日、種目、元本の額、利率、預入日及び満期日）に関するデータベースにその個人番号又は法人番号を記録し、個人番号又は法人番号により

(78) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/teigakukyufu> [最終確認日：2019年3月17日]。

(79) 民主党、自由民主党、公明党、「税関係協議結果（平成24年6月15日）」。

(80) 民主党、自由民主党、公明党、「確認書（平成24年6月15日）」。

(81) 行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号）2条5項に規定する個人番号。

図表-2 世帯人員数ごとの負担額と負担率

年間支出額 (万円)	支出に対する負担額 (万円) と負担率									
	1人世帯		2人世帯		3人世帯		4人世帯		5人世帯	
100	8	8.00%	6	6.00%	4	4.00%	2	2.00%	0	0.00%
200	18	9.00%	16	8.00%	14	7.00%	12	6.00%	10	5.00%
300	28	9.33%	26	8.67%	24	8.00%	22	7.33%	20	6.67%
500	48	9.60%	46	9.20%	44	8.80%	42	8.40%	40	8.00%
1000	98	9.80%	96	9.60%	94	9.40%	92	9.20%	90	9.00%

検索することができる状態で管理しなければならないこととされている（通則法74の13の2，通則令30の6，通則規11の4）。しかし，障害者等の少額預金の利子所得等の非課税制度や法定調書の対象となる金銭等の支払等の際の個人番号の記載及び告知義務が所得税法等に規定されているものを除き，金融機関等への個人番号の提供は，法令上の義務ではない。これらの関係から帰納的に導くことが許されるならば，ユニバーサル定額給付の受給は，個人の選択に委ねられることとなる。

5 累進的消費税の実現

消費税という単独の税目に累進性を求める必要がないことは，すでに述べた。消費税は，所得税の累進性とバランスし，社会保障給付の財源となって再分配に奉仕する。この観点からすると，消費税は，ユニバーサル定額給付との編成により，単独の税目をもつ特長を維持しながら，累進的な構造になると評価することができる⁸²⁾。

最適所得税の立場から，「公平の観点からすれば，低所得者の負担を軽減すべきである。その最も単純な方法は，すべての人に一定額を配布することである」⁸³⁾とする指摘があり，次の例が示されている。

①所得はすべて課税対象とすること（広い課税ベース）

②限界税率は一定にすること（例えば20%）

③定額の税額控除（例えば30万円）を行い，低所得者の負担を軽減すること

$\text{税額} = \text{所得額} \times \text{税率}(20\%) - \text{税額控除額}(30\text{万円})$

これは，課税所得150万円までの税率を0%，150万円を超える部分の税率を20%とする二段階の超過累進税率の税額算出式である。所得のすべてを課税対象とする前提は容易には実現しないが，消費支出に対する一律の課税は，現行の消費税において，一定の非課税はあるものの，ほぼ実現している。年間2万円のユニバーサル定額給付と税率10%の消費税を組み合わせた場合の負担額は，次のように計算することができる。

$\text{消費者が負担する消費税額} = \text{消費支出額} \times \text{消費税税率}(10\%) - \text{最低生活費への課税分の給付額} 2\text{万円}$

⁸²⁾ 消費税の負担と定額給付の関係を論じるものとして，渡辺智之「基礎的消費支出に係る消費税相当額の控除又は還付制度：可能性と問題点」税研154号（2010）31頁，中里ほか・前掲注(7)247頁〔神山弘行〕。

⁸³⁾ 田近・前掲注(35)35頁。

最低生活費への課税とユニバーサル定額給付

すなわち、消費支出に対して、最低生活費部分には0%の税率を、それを超える部分には10%の税率を適用する累進型の消費税となる。世帯人員数ごとの消費支出に対する負担額と負担率を計算すると、図表-2のようになる。

また、図表-3は、先の財務省資料を基に年収に対する負担率の変化を示したものである。総務省統計局の家計調査「1世帯当たり

の1か月間の収入と支出・年間収入十分位階級二人以上の世帯」⁸⁴⁾によれば、平成25年の世帯人員数の平均は3.05人であるため、世帯の給付額は61,000円(20,000円×3.05人)とした⁸⁵⁾。

高所得者の負担率はさして変わらないが、年収が低いほど負担率が減少し、逆進性は劇的に改善されている。

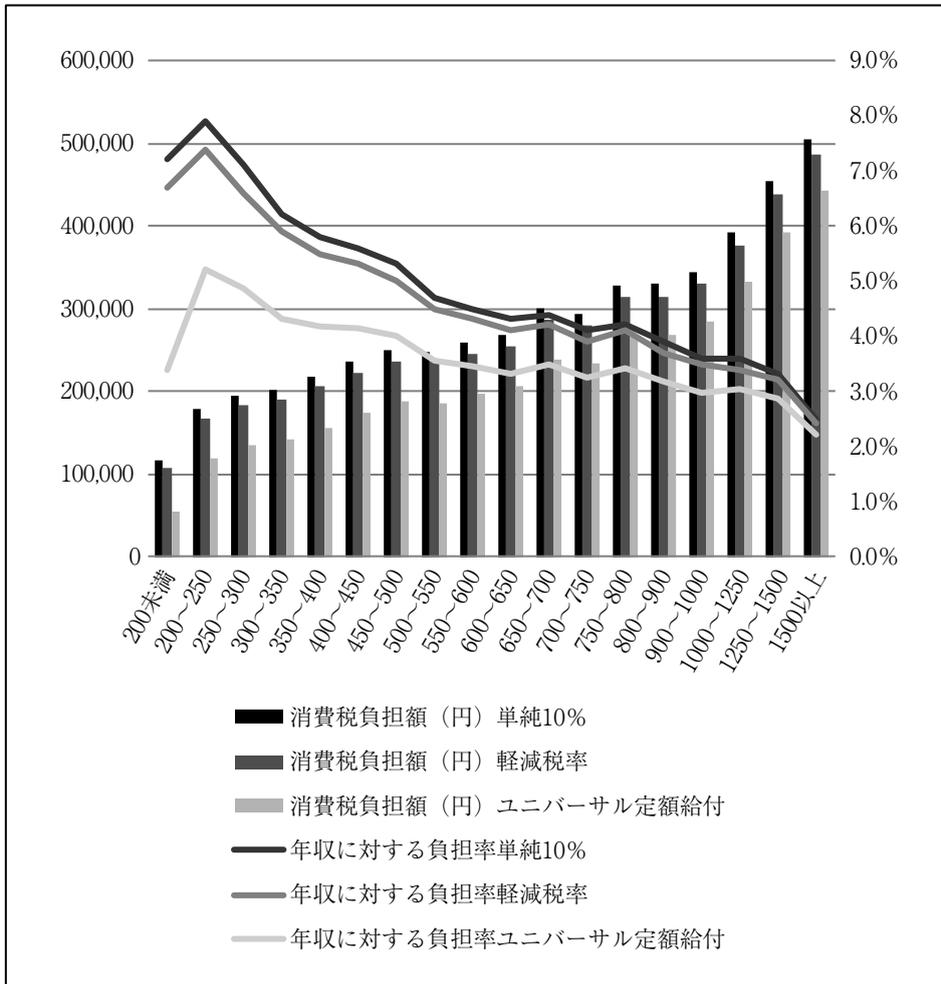
図表-3 軽減税率とユニバーサル定額給付の消費税負担の比較

年収(万円)	消費税負担額(円)			年収に対する負担率		
	導入前 単純10%	軽減税率	ユニバーサル 定額給付	導入前 単純10%	軽減税率	ユニバーサル 定額給付
200未満	115,461	107,089	54,461	7.2%	6.7%	3.4%
200~250	178,637	167,535	117,637	7.9%	7.4%	5.2%
250~300	194,744	183,002	133,744	7.1%	6.6%	4.9%
300~350	202,288	190,289	141,288	6.2%	5.9%	4.3%
350~400	217,302	205,000	156,302	5.8%	5.5%	4.2%
400~450	235,661	223,063	174,661	5.6%	5.3%	4.2%
450~500	248,685	236,000	187,685	5.3%	5.0%	4.0%
500~550	247,428	234,875	186,428	4.7%	4.5%	3.5%
550~600	257,875	245,395	196,875	4.5%	4.3%	3.4%
600~650	267,900	254,911	206,900	4.3%	4.1%	3.3%
650~700	299,385	285,957	238,385	4.4%	4.2%	3.5%
700~750	293,716	279,976	232,716	4.1%	3.9%	3.2%
750~800	328,084	314,019	267,084	4.2%	4.1%	3.4%
800~900	329,481	314,820	268,481	3.9%	3.7%	3.2%
900~1000	344,434	329,661	283,434	3.6%	3.5%	3.0%
1000~1250	392,708	376,977	331,708	3.6%	3.4%	3.0%
1250~1500	454,042	437,293	393,042	3.3%	3.2%	2.9%
1500以上	504,537	486,775	443,537	2.5%	2.4%	2.2%

※導入前単純10%の消費税負担額は、図表-1から、軽減額+軽減後の負担額で算出した。

※ユニバーサル定額給付の消費税負担額は、導入前単純10%の消費税負担額-61,000円で算出した。

※ユニバーサル定額給付の年収に対する負担率は、ユニバーサル定額給付の消費税負担額を、導入前単純10%の消費税負担額を導入前単純10%の年収に対する負担率で除した金額で除して算出した。



Ⅶ おわりに

筆者は、税法学573号において複数税率制度の問題点を指摘した⁸⁴⁾。本稿はその延長線上にあり、複数税率制度の対案を提示することを目指すものであるが、最低生活費非課税の原則に視座をおくことによって、消費支出に対する課税の基礎控除として、ユニバーサル定額給付に至った。

ユニバーサル定額給付は、軽減税率制度のように公平、中立、簡素という消費税の長所を棄損することなく、また給付付き税額控除

のように所得税への影響もなく、低所得者プログラムに付きまとうスティグマの懸念もない。消費選択にも、事業者のコンプライアンスコストにも無縁の制度である。

⁸⁴⁾ <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200561&tstat=000000330001&cycle=7&year=20130&month=0&tclass1=000000330001&tclass2=000000330004&tclass3=000000330006> [最終確認日：2019年3月17日]。

⁸⁵⁾ 財務省資料は、十分位よりも細分化されているため、全区分において平均値を適用した。

⁸⁶⁾ 金井・前掲注⁸⁰⁾税法学、39頁。