

令和8年3月25日

給付付き税額控除等を巡る議論の経緯

内閣官房

人口戦略本部・全世代型社会保障構築本部事務局

社会保障・税一体改革における給付付き税額控除及び軽減税率の議論の経緯

平成13年～平成18年

基礎年金国庫負担1/2への引上げ（2004年年金抜本改革）

「安定財源を確保する税制の抜本改革を行った上で2009年度までに年金の国庫負担割合を段階的に1/2に引き上げる」（年金改正法附則16条1項）

徹底した歳出改革：5年間で▲1.1兆円の社会保障費削減（骨太2006）

平成19年

11月21日 自民党財政改革研究会報告（中間とりまとめ） →消費税を社会保障税（仮称）に改組

11月 政府税制調査会（抜本的な税制改正に向けた基本的考え方）

- 諸外国の実施状況等を参考にしながら、その制度化の可能性や課題について議論が進められていく必要。

平成20年

10月30日 経済対策

- 持続可能な社会保障制度の構築と、その安定財源確保に向けた中期プログラムを早急に策定。

12月24日 中期プログラム

- 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。
- 歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等総合的な取組を行うことにより低所得者の配慮について検討。

－平成21年税法附則104条

附則104条：政府は（中略）3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。（後略）

－少子化対策の位置づけ → 充当対象を従来の高齢者3経費から4経費に拡大

平成21年

12月22日 平成22年度税制改正大綱

- 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。

平成22年

12月16日 平成23年度税制改正大綱

- 所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へという改革を進めます。

平成23年

7月1日 社会保障・税一体改革「成案」閣議報告

平成24年

1月6日 社会保障・税一体改革「素案」閣議報告

2月17日 社会保障・税一体改革「大綱」閣議決定

3月 一体改革関連7法案国会提出 → 6月 自公、協議入りを表明

8月8日 三党党首会談（一体改革法案の早期成立を期す）

8月10日 一体改革関連8法成立

- ・ 給付付き税額控除の導入に向け検討を進める。
- ・ 単一税率を維持。

- ・ 法案提出時には附則で給付付き税額控除を導入する旨が規定されていたが、3党合意に基づく法案修正により、給付付き税額控除と軽減税率を検討するとの規定となり成立。

平成25年

1月24日 平成25年度与党税制改正大綱

1月29日 平成25年度税制改正大綱（閣議決定）

12月12日 平成26年度与党税制改正大綱

12月24日 平成26年度税制改正大綱（閣議決定）

- ・ 消費税率の10%引き上げ時に、軽減税率制度を導入することを目指す。

- ・ 消費税の軽減税率制度については、税率10%時に導入する。
- ・ 今後、引き続き、・・・軽減税率制度の導入に係る詳細な内容について検討し、平成26年12月までに結論を得て、与党税制改正大綱を決定する。

平成26年

4月1日 消費税率引上げ（5%→8%） 社会保障の充実開始（子ども・子育て、医療、介護、年金）

11月18日 消費税率引上げ（8%→10%）を平成29年4月まで1年半延期（総理会見）

12月30日 平成27年度与党税制改正大綱

- ・ 消費税の軽減税率制度については、・・・税率10%時に導入する。
- ・ 平成29年度からの導入を目指して、・・・早急に具体的な検討を始める。

平成27年

1月14日 平成27年度税制改正大綱（閣議決定）

12月16日 平成28年度与党税制改正大綱

12月24日 平成28年度税制改正大綱（閣議決定）

- ・ 平成29年4月に軽減税率を導入する。

平成28年

3月29日 所得税法等の一部を改正する法律案成立

6月1日 消費税率引上げ（8%→10%）を平成31年10月まで2年半延期（総理会見）

平成29年

9月25日 消費税率10%への引上げによる増収分の使途変更（幼児教育の無償化、高等教育の無償化等）（総理会見）

平成30年

令和元年

10月1日 消費税率引上げ（8%→10%）、軽減税率導入

第2 各論

1. 個人所得課税

(7) いわゆる「給付つき税額控除」（税制を活用した給付措置）の議論

近年、アメリカ、カナダ等の諸外国では、給付と組み合わせられた税額控除制度が導入されているが、我が国でもこうした制度の導入を検討してはどうかという議論がある。このような制度は、課税最低限以下の低所得者に対して、税額控除できない分を給付するという仕組みであり、**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。

他方で、**今後議論すべき課題**も多く残されている。まず、この制度が**給付としての性格を有するものであることを踏まえる必要**がある。その上で、**課税最低限以下の者に対する公的給付の必要性について、社会保障政策の観点から、既存の給付や各種の低所得者対策との関係を踏まえて整理が行われる必要がある**。また、**資産保有状況等と関係なくある年の所得水準に基づいて給付することが適切か、財源をいかに確保するか**、さらには、**給付に当たって適正な支給の方策、とりわけ正確な所得の捕捉方法**をどう担保するか、といった論点がある。この制度については、以上を踏まえ、**諸外国の実施状況等を参考**にしながら、その**制度化の可能性や課題について議論が進められていく必要**がある。

平成21年度税制改正法附則（平成21年法律第13号）

（税制の抜本的な改革に係る措置）

第百四条 政府は、基礎年金の国庫負担割合の二分の一への引上げのための財源措置並びに年金、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の見通しを踏まえつつ、平成二十年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、二千十年代（平成二十二年から令和元年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。

3 第一項の措置は、次に定める基本的方向性により検討を加え、その結果に基づいて講じられるものとする。

一 **個人所得課税**については、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（給付と税額控除を適切に組み合わせる仕組みその他これに準ずるものをいう。）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こと。**

三 **消費課税**については、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こと。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こと。**

第3章 各主要課題の改革の方向性

2. 個人所得課税

(1) 所得税

④ 所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へ

さらに、所得再分配機能を高めていくために、「給付付き税額控除」の導入も考えられます。これは税額控除を基本として、控除額が所得税額を上回る場合には、控除しきれない額を現金で給付するといった制度です。給付とほぼ同じ効果を有する税額控除を基本とすることから、手当と同様に、相対的に低所得者に有利な制度です。

給付付き税額控除は多くの先進国で既に導入されています。我が国で導入する場合には、所得把握のための番号制度等を前提に、関連する社会保障制度の見直しと併せて検討を進めます。

以上で述べた税額控除・給付付き税額控除と手当などの社会保障政策のベストミックスで「支え合う」社会を構築していきます。

6. 消費税

消費税は景気に比較的左右されない税目であり、我が国の基幹税目となっています。一方、消費税には所得が低いほど負担感が強い、いわゆる逆進性が指摘されるところです。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。

第5章 今後の進め方

専門家委員会を近日立ち上げ、税制全般にわたり詳細な検討を進めます。専門家委員会の議論には政治家も加わります。専門家委員会には、税制抜本改革実現に向けての具体的ビジョンの全体像について助言を求めていくことになりますが、それに当たっては、80年代以降の世界的潮流の中での内外の税制改革を総括しつつ、検討すべき課題を見出していきたいと考えています。そうした課題の中には、給付付き税額控除の制度設計や国際課税などの実務的・技術的な検討課題もあります。

IV. 消費課税

1. 消費税

（3）所得再分配のあり方と消費税の関係

所得再分配政策のあり方を考える上で、消費税が所得に対して逆進的である点が強調されることがあるが、所得再分配政策に関しては、消費税の負担のみに着目するだけでは不十分であり、所得税をはじめとする他の税目や社会保険料の負担、更には社会保障給付等の受益全体を考慮に入れる必要がある。

所得再分配の効果に着目した場合、税・社会保障それぞれによる改善度の比較から明らかなように、税制による再分配には自ずと限界があり、社会保障制度を通じた再分配の役割が重要である。

したがって、消費税の社会保障財源としての位置づけを明確にし、社会保障制度を支える安定的な財源を確保することが、再分配政策上も大きな意義を有すると考えていくことが基本である。一方で、**消費税に対するいわゆる逆進性批判への配慮として、消費税負担を引き上げる際に、食料品等の生活必需品に係る軽減税率の導入や、低所得者を対象とした消費税負担の一部相当額などを還付（給付）する仕組みの導入を求める意見**も見られる。

このうち、軽減税率の導入については、高額所得者にもメリットが及ぶために再分配政策としての効果が乏しいこと、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、販売管理システムの改修など事業者の事務負担や対象品目の線引き等に係る税務執行コストが大きくなり簡素な制度に逆行すること、などを踏まえれば、極力単一税率が望ましいと考えられる。

また、**消費税負担の一部相当額などを還付（給付）する仕組み**については、低所得者対策への配慮を明確に打ち出すため、導入に踏み切ることが必要との意見がある一方、**低所得者が還付申告などの複雑な手続**を求められることになるが、そうした**手続に適応できなければ、かえって低所得者が排除**されることになりかねないとの意見、**番号制度の導入による所得把握が前提**になるとの意見、カナダの事例を見ても、**膨大な行政コストが必要**になりかねないなどの意見があった。

いずれにしても、上記のような特別な措置の是非については、消費税収を社会保障給付に充当することや税制全体による所得再分配効果を勘案してもなお、何らかの政策的配慮が必要かどうかといった観点や、ヨーロッパ諸国並みに消費税率を引き上げるのかどうかといった観点を踏まえて判断すべき問題であると考えべきである。

第2章 各主要課題の平成23年度での取組み

2. 個人所得課税

（1）所得税

① 基本的な考え方

税率構造の見直しはもとより、高所得者に対して結果的に有利になっている所得控除の見直しなどによる課税ベースの拡大、さらには、**所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へという改革を進めます。**

IV 税制全体の抜本改革

税制抜本改革については、社会保障改革の進め方との整合性にも配慮しつつ、**平成21年度税制改正法附則104条第3項及び平成22年度・23年度税制改正大綱（閣議決定）**で示された改革の**方向性に沿って**、以下の考え方により検討を加え、個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税にわたる**改革を進める**。また、地方に関わる事項については、地方団体の意見に十分配慮して、検討を進めることとする。

（1）個人所得課税

雇用形態や就業構造の変化も踏まえながら、格差の是正や所得再分配機能等の回復のため、各種の所得控除の見直しや税率構造の改革を行う。**給付付き税額控除については、所得把握のための番号制度等を前提に、関連する社会保障制度の見直しと併せて検討を進める**。金融証券税制について、金融所得課税の一体化に取り組む。

第2部 税制抜本改革

第1章 税制抜本改革の基本的な考え方

1. 税制抜本改革の必要性

（3）税制抜本改革の基本的方向性

（i）消費税の社会保障財源化

低所得者に対しては、消費税を充てることとなる社会保障の改革の中で、きめ細かな対策を講じるとともに、**社会保障・税番号制度の導入をにらんで、給付付き税額控除の導入に向け検討を進める。**

第3章 各分野の基本的な方向性

1. 消費課税

（1）消費税

消費税収（国分）は法律上は全額社会保障4経費（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）に充てることを明確にし社会保障目的税化するとともに、会計上も予算等において用途を明確化することで社会保障財源化する。消費税収（地方分（現行分の地方消費税を除く。））については、現行の基本的枠組みを変更しないことを前提として、その用途を明確化する（消費税収の社会保障財源化）。その上で、今般の一体改革において盛り込まれた社会保障の機能強化の一環として、低所得者への年金加算、介護保険料・国民健康保険料の軽減措置等、きめ細かな機能強化策を着実に実施する。

所得の少ない家計ほど、食料品向けを含めた消費支出の割合が高いために、消費税負担率も高くなるという、**いわゆる逆進性の問題も踏まえ、2015年度以降の番号制度の本格稼働・定着後の実施を念頭に、関連する社会保障制度の見直しや所得控除の抜本的な整理とあわせ、総合合算制度や給付付き税額控除等、再分配に関する総合的な施策を導入する。**

上記の再分配に関する総合的な施策の実現までの間の暫定的、臨時的措置として、社会保障の機能強化との関係も踏まえつつ、給付の開始時期、対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応可能性等について検討を行い、簡素な給付措置を実施する。

(税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置)

第七条 第二条から前条までの規定により講じられる措置のほか、政府は、所得税法等の一部を改正する法律（平成二十一年法律第十三号）附則第百四条第一項及び第三項に基づく平成二十四年二月十七日に閣議において決定された社会保障・税一体改革大綱に記載された消費課税、個人所得課税、法人課税、資産課税その他の国と地方を通じた税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策について、次に定める基本的方向性によりそれらの具体化に向けてそれぞれ検討し、それぞれの結果に基づき速やかに必要な措置を講じなければならない。

一 消費課税については、消費税率（地方消費税率を含む。以下この号において同じ。）の引上げを踏まえて、次に定めるとおり検討すること。

イ 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（平成二十四年法律第 号。第六号において「番号法」という。）による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制度（次号ト(3)及び第六号において「**番号制度**」という。）**の本格的な稼働及び定着を前提に、関連する社会保障制度の見直し及び所得控除の抜本的な整理と併せて、総合合算制度（医療、介護、保育等に関する自己負担の合計額に一定の上限を設ける仕組みその他これに準ずるものをいう。）、給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせる仕組みその他これに準ずるものをいう。次号ロにおいて同じ。）等の低所得者に配慮した再分配に関する総合的な施策を導入する。**

ロ イの再分配に関する総合的な施策の実現までの間の暫定的及び臨時的な措置として、社会保障の機能強化との関係も踏まえつつ、給付の開始時期、対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応の可能性等について検討を行い、簡素な給付措置を実施する。

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等の一部を改正する等の法律案及び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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案の国会提出に伴う今後の対応について（平成24年3月30日閣議決定）

別紙の各事項については、与党と連携しつつ速やかに検討し、別紙の方向により対応していく。

検討課題に対する法案提出後の対応の方向性

以下の各事項については、法案提出後、与党と連携しつつ速やかに検討し、以下の方向により対応していく。

事項	今後の対応の方向
総合合算制度や給付付き税額控除等の再分配に関する総合的な施策	○ 所得の少ない家計ほど、食料品向けを含めた消費支出の割合が高いために、消費税負担率も高くなるという、 <u>消費税（地方消費税を含む。以下同じ。）の所得に対する逆進性も踏まえ、総合合算制度や給付付き税額控除等の再分配に関する総合的な施策について、平成27年度以降の番号制度の本格稼働・定着後速やかに実施できるよう、関係5大臣において、簡素な給付措置との関係も念頭に置きつつ、今後具体的に検討を進める。</u>
上記施策の実現までの間の暫定的、臨時的措置として行う簡素な給付措置	○ 消費税の所得に対する逆進性も踏まえ、低所得者対策のための暫定的、臨時的な措置として行う「簡素な給付措置」については、法案の審議入り前に、関係5大臣において具体化にあたっての基本的な考え方を示す。その上で、与野党の協議も踏まえて具体案を決定し、消費税率（国・地方）の8%への引上げ時から給付付き税額控除等の導入までの間、毎年実施する。

税関係協議結果（平成24年6月15日）

○ 第7条（消費税率引上げに当たっての検討課題等）について

- ・ 消費税率の引上げに当たっては、低所得者に配慮した施策を講ずることとし、以下を確認する。

（1）（*）「**低所得者に配慮する観点から、給付付き税額控除等の施策の導入について、所得の把握、資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等を含め様々な角度から総合的に検討**する」旨の条文とする。

また、「低所得者に配慮する観点から、複数税率の導入について、財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等を含め様々な角度から総合的に検討する」旨の条文とする。

（2）（*）簡素な給付措置については、「消費税率（国・地方）が8%となる時期から低所得者に配慮する給付付き税額控除等及び複数税率の検討の結果に基づき導入する施策の実現までの間の暫定的及び臨時的な措置として実施する」旨の条文とする。

その内容については、真に配慮が必要な低所得者を対象にしっかりとした措置が行われるよう、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。簡素な給付措置の実施が消費税率（国・地方）の8%への引上げの条件であることを確認する。

民主党
自由民主党
公明党

（税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置）

第七条 第二条及び第三条の規定により講じられる措置のほか、政府は、所得税法等の一部を改正する法律（平成二十一年法律第十三号）附則第百四条第一項及び第三項に基づく平成二十四年二月十七日に閣議において決定された社会保障・税一体改革大綱に記載された消費課税、個人所得課税、法人課税、資産課税その他の国と地方を通じた税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策について、次に定める基本的方向性によりそれらの具体化に向けてそれぞれ検討し、それぞれの結果に基づき速やかに必要な措置を講じなければならない。

一 消費課税については、**消費税率**（地方消費税率を含む。以下この号において同じ。）**の引上げを踏まえて**、次に定めるとおり検討すること。

イ **低所得者に配慮する観点**から、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（平成二十五年法律第二十七号。第六号において「番号法」という。）による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制度（次号ニ（3）及び第六号において「**番号制度**」という。）**の本格的な稼働及び定着**を前提に、**関連する社会保障制度の見直し及び所得控除の抜本的な整理**と併せて、総合合算制度（医療、介護、保育等に関する自己負担の合計額に一定の上限を設ける仕組みその他これに準ずるものをいう。）、**給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものをいう。）**等の施策の導入について、**所得の把握、資産の把握**の問題、**執行面での対応の可能性**等を含め様々な角度から総合的に検討する。

ロ 低所得者に配慮する観点から、**複数税率の導入**について、財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等を含め様々な角度から総合的に検討する。

ハ 第二条の規定の施行からイ及びロの検討の結果に基づき導入する施策の実現までの間の暫定的及び臨時的な措置として、社会保障の機能強化との関係も踏まえつつ、対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応の可能性等について検討を行い、簡素な給付措置を実施する。

第一 平成28年度税制改正の基本的考え方

4 消費税の軽減税率制度

(1) これまでの議論の経緯と消費税の軽減税率制度の導入の考え方

「社会保障と税の一体改革」を実現するため、消費税率10%への引上げを平成29年4月に確実に実施する。これにより、社会保障を次世代に引き渡す責任を果たすとともに、財政健全化を進めて市場や国際社会からの国の信認を確保する。

他方、「社会保障と税の一体改革」の枠組みの下、**税制抜本改革法第7条においては、低所得者に配慮する観点から、総合合算制度、給付付き税額控除制度及び複数税率について検討することとされている。このため、与党において議論を積み重ねてきた。その結果、これらのうち、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ことから、消費税率が10%に引き上げられる平成29年4月に軽減税率制度を導入することとした。**

軽減税率制度の導入に当たっては、「社会保障と税の一体改革」の原点に立ち、平成28年度末までに歳入及び歳出における取組みにより、与党の責任において、確実に安定的な恒久財源を確保することとする。

対象品目については、飲食料品等の消費実態や、低所得者対策としての有効性、事業者の事務負担等を総合的に勘案し、「酒類及び外食を除く飲食料品」及び定期購読契約が締結された週2回以上発行される「新聞」を対象とする。なお、「書籍・雑誌」については、その日常生活における意義、有害図書排除の仕組みの構築状況等を総合的に勘案しつつ、引き続き検討する。

複数税率制度の下において適正な課税を確保する観点から、事業者に十分な説明を行いつつ、インボイス制度を導入する。当面は、執行可能性に配慮し、簡素な方法によることとする。政府・与党は、平成29年4月に混乱なく軽減税率制度を導入できるよう、一体となって万全の準備を進める。

(2) 安定的な恒久財源の確保

軽減税率制度の導入に当たっては、財政健全化目標を堅持するとともに、「社会保障と税の一体改革」の原点に立って安定的な恒久財源を確保することとし、自民党・公明党両党で責任を持ってこれに対応する。このため、平成28年度税制改正法案において以下の旨を規定する。

- ① 平成28年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、安定的な恒久財源を確保する。
- ② 財政健全化目標との関係や平成30年度の「経済・財政再生計画」の中間評価を踏まえつつ、消費税制度を含む税制の構造改革や社会保障制度改革等の歳入及び歳出の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずる。