

【特集】

生活費保障と 課税最低限

個人が生きる上で選択の余地なく必要となる生活支出相当額について、国家はどこまで課税し得るのか。この問題は、税制の根幹に関わる古くて新しい論点である。

近年、「手取りを増やす」という政策的スローガンのもと、基礎控除や各種控除の見直し、消費税の負担構造、さらには社会保険料負担の在り方が改めて問われている。しかし、それらの議論は、主として課税最低限の議論であるが、最低生活費保障の考え方とどの程度結びついているのだろうか。

そこで本特集では、最低生活費保障との考え方と税制の関係を、総論的に整理した上で、所得税における基礎控除・人的控除・給与所得控除等の位置づけ、消費税における軽減税率や非課税制度の社会政策的意味を検討した。

税制と憲法理念、あるいは税制と低所得者政策の交錯点に立ち返り、現行制度が抱える問題と将来的課題を多角的に明らかにしたい。

1—最低生活費保障と税制

—手取り増加・課税最低限の観点から—●松本奈津希

2—所得税法における人的控除の今日的意義

—近年の税制改正に基づく—考察—●大藏将史

3—消費税と生活費保障

—非課税制度の検討と給付措置の可能性—●大内浩一

最低生活費保障と税制一手取り増加・課税最低限の観点から一

松本奈津希●広島修道大学准教授

はじめに

令和7年度税制改正により、基礎控除および給与所得控除の金額の見直しや、特定親族特別控除の創設が行われた。税法上で「手取りを増やす」方法としては、①課税対象の縮減・各種控除等の拡大、②税率の引き下げ、③税額控除や給付付き税額控除の導入・拡充というように、いくつかの可能性が考えられるところ、近年の日本においては、①の方法を積極的に採用しているようである。とりわけ基礎控除については、それが「憲法25条の生存権の保障の租税法における現われである」⁽¹⁾ことを踏まえると、基礎控除の拡大それ自体は最低生活費保障の拡充と同義のようにも捉えられる。それでは、「手取りを増やす」ための取り組みと、最低生活費保障の関係はいかなるものであろうか。

また、最低生活費保障に関連して問題となるのが、「課税最低限」という概念である。

これは、「所得のうちそこまでは課税されない金額という意味」であるという⁽²⁾。ここでは、最低生活費保障と「課税最低限」の関係についても改めて確認しておきたい。

こうした税法上の最低生活費保障について検討していくうえで重要となるのが、憲法25条が保障する生存権である。一般に生存権というと、健康で文化的な最低限度の生活を営むことが難しくなった者が社会保障給付を受けられる権利と理解されることが多いだろう。しかしこれは、生存権の社会権的側面を捉えただけである。というのも、生存権には、健康で文化的な最低限度の生活を自力で営んでいる者が、課税などによりその生活を妨害されない権利という、生存権の自由権的側面が存在するからである。すなわち生存権には、社会権的側面と自由権的側面という二つの側面があるということが、学説上認められている⁽³⁾。そして後者の側面は、税法との関わり合いの中で、最低生活費非課税の原則を構成する。これは、最低生活費に対応する部分については、国家はこれを課税によっ

(1) 金子宏『租税法〔第24版〕』（弘文堂、2021年）210頁。

(2) 金子・前掲注（1）213頁。

(3) 例として、野中俊彦ほか『憲法Ⅰ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）502頁〔野中俊彦執筆〕、穴戸常寿ほか『憲法学読本〔第3版〕』（有斐閣、2018年）234頁、渡辺康行ほか『憲法Ⅰ 基本権〔第2版〕』（日本評論社、2023年）396頁〔工藤達郎執筆〕。

て奪ってはならないという憲法上の原則である。すなわち、「最低生活費は、所得稼得の前提となる根源的ないわば『人間に値する生存のための必要経費』であり、納税者が支出するかどうかを任意に決められるものではなく、したがって、人的担税力を減殺するものとして、所得課税上取り扱うことが、憲法上要請される」⁽⁴⁾のである。

このように、最低生活費保障と税制のあり方については多くの検討課題があるように思われる。そこで本稿では、日本の裁判例をもとに、最低生活費非課税の原則の裁判実務上の扱いについて確認したうえで（Ⅰ）、「手取りを増やす」という取り組みが最低生活費保障といかなる関係にあるのかを確認する（Ⅱ）。また同時に、「課税最低限」という概念について整理を行い、これが最低生活費保障との関係で憲法上どのように位置付けられるのかについても明らかにする（Ⅲ）。

I 日本の裁判所における税法上の最低生活費保障

先に見たように、最低生活費非課税の原則の存在は学説上承認されている。しかしこの原則について、裁判所は必ずしも立場を明らかにしてはいない。

旧給与所得控除制度による人的控除額が総評理論生計費を下回ることから、憲法25条適合性が問題となった総評サラリーマン税金訴訟において最高裁⁽⁵⁾は、堀木訴訟最判⁽⁶⁾を引用して立法府の広い裁量を認めたうえで、

総評理論生計費を憲法上の最低生活基準とは同視できないことから、合憲判決を下している⁽⁷⁾。

同様に、旧所得税法上の基礎控除額が課税最低限としては低額であり、生活保護法上の最低生活費相当額まで課税が行われていることから、憲法25条違反が争われた青木訴訟において東京地裁⁽⁸⁾は、原告には生活扶助基準を大幅に上回る所得があったことから、最低生活費と生活扶助基準の関係を明らかにしないまま、ごく簡単に合憲判断を下している。さらにそこでは、「立法府は、基礎控除額をいかにするかをその裁量判断により定めることができる」とさえいわれている。すなわち両者の裁判例においては、「最低生活費非課税の原則」を踏まえた判断がなされていないといえる。

さらに近年では、所得が2500万円を超える原告に対して基礎控除が適用されないことが、憲法25条の最低生活費非課税の原則や憲法14条の応能負担原則に反しないかが争われた「すべての納税者に基礎控除を」訴訟において、東京地裁⁽⁹⁾が合憲判決を下している。そこでは、憲法25条から「原告が主張する最低生活費非課税の原則が導かれるとしても、同原則をどのように具体化し、上記のような総体としての人的控除の具体的内容をどのように定めるかについては、不斷に変化していく経済的・社会的条件や一般的な国民生活の状況との相関関係等を踏まえた政策的判断を必要とするものであり、その選択決定に立法府の広い裁量がある」とされている。すなわ

(4) 谷口勢津夫『税法基本講義〔第8版〕』（弘文堂、2025年）379頁。

(5) 最判平成元年2月7日判時1312号69頁。

(6) 最大判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁。

(7) また原告は本件訴訟において、課税最低限が生活保護基準の約70%にまで下がっていることも主張していたが、最高裁はこの点に触れることなく合憲判断を下している。

(8) 東京地判昭和61年11月27日判時1214号30頁。

(9) 東京地判令和7年12月4日（令和6年（行ウ）304号、判例集未登載、TAINS Z888-2836）。

ちここでもまた、「最低生活費非課税の原則」が憲法25条から導き出されるかどうかについては、明らかにされていないのである。ただし本判決については、判決理由の中ではじめて「最低生活費非課税の原則」という用語が用いられたという点で、その意義が認められよう。

それでは、「最低生活費非課税の原則」は裁判実務上認められていないのであろうか。この点については、先に見た総評サラリーマン税金訴訟の第一審⁽¹⁰⁾が参照に値する。というのも、第一審においては「国家は国民自らの手による健康で文化的な最低限度の生活を維持することを阻害してはならないのであつて、これを阻害する立法、処分等は憲法の右条項（憲法25条；筆者注）に違反し無効といわねばならない」という言及がなされているからである⁽¹¹⁾。これは、憲法25条の生存権の自由権的側面である最低生活費非課税の原則を現したものであるといえる。そのため、たしかにここでは「最低生活費非課税の原則」という用語自体は用いられていないものの、その思考が裁判実務上でも認められる可能性は十分にあるといえるだろう⁽¹²⁾。

なお、こうした裁判所の消極的な判断の背景にあるのは、大島訴訟最判⁽¹³⁾である。そ

こでは、「租税は、今日では、国家の財政需要を充足するという本来の機能に加え、所得の再分配、資源の適正配分、景気の調整等の諸機能をも有しており、国民の租税負担を定めるについて、財政・経済・社会政策等の国政全般からの総合的な政策判断を必要とするばかりでなく、課税要件等を定めるについて、極めて専門技術的な判断を必要とすることも明らかである。したがって、租税法の定立については、国家財政、社会経済、国民所得、国民生活等の実態についての正確な資料を基礎とする立法府の政策的、技術的な判断にゆだねるほかはなく、裁判所は、基本的にはその裁量的判断を尊重せざるを得ないものというべきである」として、租税立法者の裁量の余地が強調されている。これまでに確認した裁判例も、基本的には大島訴訟最判の判示を踏まえたものと理解することができる。しかし、こうした租税立法者の広範な裁量については、一方では「国民の租税負担」にかかる「総合的な政策判断」と、他方では「課税要件等」にかかる「極めて専門技術的な判断」という、裁量の対象・性質の違いを正しく踏まえることによって、いたずらに広範な裁量論に歯止めをかけられる可能性があるだろう⁽¹⁴⁾。さらに、「正確な資料を基礎とする」

(10) 東京地判昭和55年3月26日行集31巻3号673頁。

(11) さらに第一審では、税制調査会で用いられた各資料に重大な欠陥が存在していることも認定されていたが、最高裁ではその点に言及しないまま合憲判決が下されている。そのため本件訴訟は、立法手続の観点からも合憲性に疑念が生じる事案であったといえるだろう。

(12) この点、「すべての納税者に基礎控除を」訴訟の東京地裁は、こうした議論を丁寧に抽出せずに、憲法25条1項適合性について、堀木訴訟最判をもとに広範な立法裁量論を展開して合憲判決を下している。しかし、そもそも堀木訴訟は生存権の社会権的側面に関する裁判である。すなわちここでは、生存権の自由権的側面・社会権的側面の違いは踏まえられていないため、憲法論としても非常に残念な判決であるといわざるを得ない。その他、本判決の評価については別稿に譲ることとする。貴重な判例評釈として、奥谷健「判批」税務事例58巻2号（2026年）12頁、木山泰嗣「判批」税経通信81巻6号（2026年）134頁。

(13) 最大判昭和60年3月27日民集39巻2号247頁。

(14) 大島訴訟における「政策的」判断と「専門技術的」判断の関連について、より突き詰めて検討する必要があると指摘するのは、藤谷武史＝宍戸常寿＝曾我部真裕＝山本龍彦「座談会 憲法学における財政・租税の位置？」宍戸常寿ほか『憲法学のゆくえ』（日本評論社、2016年）180頁（山本コメント）。

という立法の判断過程ないし手続的な視点を審査に加えることや、事案に応じて判例の射程を絞ることによっても、立法裁量に限定をかけられる余地は残されていると考えられる。

しかし、そもそも生存権の自由権的側面である最低生活費非課税の原則については、本来であれば立法者の裁量は問題にならないはずである。というのも、そこには明確な「課税禁止領域」が存在しており、そこに介入する立法者の裁量はないからである。そしてその具体的なラインとしては、立法者の委託により厚生労働大臣が定める生活保護基準などが参照に値するだろう。このように、日本の裁判実務における最低生活費非課税の原則には、学説上議論すべき点が多く残されているように思われる。

Ⅱ 最低生活費保障と手取り増加政策

次に、最低生活費保障と手取り増加政策との関連について検討する。ここではさしあたり、手取り増加政策とは、基礎控除や人的控除を通じて、国民の手元に残る可処分所得を増やそうという取り組みであると理解しておくこととする。

この点、「基礎控除は特に、納税義務者本人の生存を保障するもの」であって、「憲法25条における『健康で文化的な最低限度の生活』を保障する最低生活費を保障するための制度である」とされている⁽¹⁵⁾。そこでは基礎控除は、憲法25条に基づいて、納税者の最低生活費に対応する部分に対する課税をあらかじめ排除する機能を有している。このように理解するならば、これらの控除制度は単なる政策的減税措置ではなく、最低生活費非課税の原則を具体化した制度であると評価する

ことができる。

また、この点に着目するならば、手取り増加政策を背景とした控除額の引き上げによって納税者の可処分所得が増加する場合、その増加部分は単なる減税効果を有するのみならず、担税力がなく、本来課税されるべきでなかった最低生活費部分が回復していると理解し得る。すなわち、手取り増加政策による帰結として、最低生活費に対する過剰な課税状態が部分的に是正されるという効果が生じ得るのである。

他方で、最低生活費非課税の原則と手取り増加政策との関係については、両者を峻別すべきという考え方も可能である。すなわち、前者は憲法25条に基づく生存権の自由権的側面として、国家による課税権行使の限界を画する憲法原則であるのに対し、後者は租税負担の軽減を目的とする政策的措置に過ぎず、立法裁量に委ねられているものである。両者を同一視することは、本来であれば絶対不可侵であるはずの最低生活費保障の領域に立法裁量ないし政策的判断の余地を流入することにつながりかねない。すなわち、前者は憲法上の「権利」の問題であるのに対して、後者は単なる「政策」に過ぎないのである。

もっとも、このような「権利」としての理解には憲法上看過できない限界が存在する。第一に、日本においては最低生活費の具体的水準が憲法・税法上明確に確定されているわけではなく、基礎控除額等も政策的判断によって決定されている。このことは、先に確認した「すべての納税者に基礎控除を」訴訟の東京地裁の判旨からも明らかであろう。そのため、基礎控除等の金額は憲法上の最低生活費に対応するものではないというのが現状である。第二に、現行制度における各種控除には、最低生活費保障以外の目的も含まれて

(15) 奥谷健『市場所得と応能負担原則——応能負担原則の二元的構成——』（成文堂、2018年）164-165頁。

いると考えられるため、その全体を最低生活費非課税の原則の具体化として把握することは困難である。

したがって、基礎控除が最低生活費非課税の原則の具体化として機能し得ることは認めるべきであるが、それをもって直ちに手取り増加政策全体を最低生活費保障と同一視することはできないだろう。そしてこのように理解することで、最低生活費非課税の原則と手取り増加との関係は、完全一致でも単なる並列関係でもなく、基礎控除という制度を通じて部分的に重なりつつも、なお「権利」と「政策」として、区別されるべき複合的關係として把握されることとなる。

Ⅲ 最低生活費保障と課税最低限

さらに、最低生活費保障と課税最低限の關係についても検討する。その前提として、ここでは課税最低限という概念について、税法學説上の議論を整理しておくこととしたい。

まず初めに、課税最低限とは具体的に何であろうか。谷口によれば、「給与所得者については、通常、前記の基礎的人的控除に配偶者特別控除、社会保険料控除および給与所得控除を加えた金額で示される」⁽¹⁶⁾と説明されている。金子も同様に、「給与所得者の場合は人的控除のほか、給与所得控除および社会保険料控除を含むものとして観念されている」⁽¹⁷⁾と説明している。

このように、日本の所得税制においては、

課税最低限は複数の控除制度の組合せによって形成されている。具体的には、給与所得者の場合には、基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除といった人的控除に加えて、給与所得控除および社会保険料控除が含まれていると解される。

しかし、課税最低限に含まれる控除の中には、最低生活費保障に直接かかわらないものも含まれている。例えば配偶者特別控除についていえば、「内容的には、最低生活費非課税の原則に基づくものではなく、『パートの壁』問題の解決のために定められた消失控除型の技術的な所得控除と理解すべき」⁽¹⁸⁾ことが指摘されている。また「生命保険料控除は、国民皆保険という政策目的の実現のため、生命保険への加入を奨励するために認められた誘導措置である」⁽¹⁹⁾。さらに、「給与所得控除は基本的生活費控除の性格を全く有しない。この控除額を課税最低限額に含めることは誤りである」⁽²⁰⁾ともいわれている。

たしかに、課税最低限は「最低生活費と混同されやすい概念」⁽²¹⁾である。しかし、上記のように、課税最低限に含まれる控除の内容を具体的に見ていくと、最低生活費保障のための控除であるとは必ずしもいえないものが含まれていることがわかるだろう。すなわち課税最低限は、最低生活費に対応する「憲法上保障された控除領域」と、それを超える「政策的に設定された控除領域」からなる二重構造を有するものであると理解される。そのため、さしあたり現行の課税最低限については、「最低生活費控除とは別の観念であ

(16) 谷口・前掲注(4) 381頁。

(17) 金子・前掲注(1) 213頁。

(18) 谷口・前掲注(4) 380頁。

(19) 水野忠恒『大系租税法〔第4版〕』（中央経済社、2023年）379頁。

(20) 北野弘久『税法学原論〔第9版〕』（勁草書房、2022年）129頁。

(21) 谷口・前掲注(4) 380頁。

る」⁽²²⁾と理解することが適切であろう。

このように、日本においては、課税最低限はあくまでも「所得税のかかる最低限の所得水準を示す（価値判断を伴わない）技術的概念」⁽²³⁾として理解されてきた。課税最低限は、各種控除等の組合せによって算定された計算上の結果に過ぎず、その水準ないし金額は立法府の政策的判断に委ねられてきたのである。これに対して、最低生活費保障はむしろ、憲法上の価値判断を踏まえた概念であって、最低生活費非課税の原則は生存権の自由権の側面である。「憲法上の権利」でありかつ「自由権」の問題である以上、最低生活費への介入は排除されるべきであって、そこに立法府の政策的判断の余地はない。すなわち、憲法上の最低生活費は単なる技術上・計算上・政策上の問題ではなく、人間に値する生存のための最低限度の生活基盤として保護されるべき領域である。

したがって、もしも課税最低限を憲法上の最低生活費保障のための概念として捉えようとするのであれば、それは単なる制度技術上の数値ではなく、最低生活費に対応する部分を課税から排除する「課税禁止領域」として再構成されるべきであろう⁽²⁴⁾。

おわりに

本稿では、憲法25条の生存権の自由権的側

面である最低生活費非課税の原則を出発点として、主に手取り増加政策と課税最低限について検討を行ってきた。

まず、手取り増加政策については、それ自体は「政策」として国民生活にとって重要な意味を有するものであるが、他方で「権利」としての最低生活費保障とは厳密には分けられる必要がある。しかし、両者は基礎控除制度を通じて、部分的に重なり合う関係性にあるといえる。

次に、現行の課税最低限もまた、価値判断を伴わない単なる技術的な概念であって、立法府の「政策」的判断により算定された結果に過ぎない。これは、憲法上の価値判断を踏まえた最低生活費保障とは、やはり区別されるべきであるといえる。ただし、課税最低限とは、本来は国家の課税権の限界としての、絶対的な「課税禁止領域」であるべきである。

人口が減少し、少子高齢化が進む現代社会においては、納税者の数も減少し、結果として国家の税収も縮小することになる。それにもかかわらず、高齢化に伴い、医療、介護、年金にかかる国家の支出は増大する。こうした中では、国家予算の適切化が不可欠である。そしてそのために、今後もまた、様々な租税「政策」が実施されていくだろう。本稿の成果が、そうした「政策」の中に「権利」保障の視点を組み込むための一助となれば幸いである。

〔付記〕本稿は令和7年度学術研究助成金（JP23K12371）による研究成果の一部である。

(22) 金子・前掲注（1）213頁。しかし實際上、課税最低限の中に基礎控除を含む人的控除が含まれている以上、その水準や構造は、最低生活費を税制上どの程度考慮するかという価値判断をも一部含んでいるとも考えられる。その意味では、課税最低限は単なる計算技術にとどまらず、また憲法上の要請とも無関係ではない。したがって、たしかに課税最低限は「最低生活費保障そのもの」ではないものの、「最低生活費保障を一定程度反映した政策的制度」と位置付けられる可能性も残されている。

(23) 谷口・前掲注（4）381頁。

(24) この点、「課税最低限額は、どの世帯にも適用される基本的な生活費控除の性格をもつ人的控除額だけで計算すべきである」（北野・前掲注（20）128頁）という主張を徹底した場合には、最低生活費保障と課税最低限は結果的に重なり合うこととなるだろう。

2

所得税法における人的控除の今日的意義—近年の税制改正に基づく一考察—

大藏 将史●熊本大学大学院人文社会科学部准教授

I はじめに

令和8年度の税制改正大綱において、所得税については「物価高への対応の観点から、物価上昇に連動して基礎控除等を引き上げる仕組みを創設するほか、就業調整に対応するとともに、中低所得者に配慮しつつ、所得税の課税最低限を178万円まで特例的に先取りして引き上げる。」⁽¹⁾としている。具体的には、「基礎控除の本則部分については、見直し前の控除額に、税制改正時における直近2年間の消費者物価指数（総合）の上昇率を乗ずることで調整する。」⁽²⁾こととし、合計所得金額が2,350万円以下である居住者の場合、基礎控除の額が4万円引き上げられ、62万円となることとなった。また、給与所得控除の最低保障額についても、基礎控除と同様の調整が適用され、従来65万円であった最低保障額が69万円に引き上げられることとなった。さらに、令和8年及び令和9年の給与所得控

除の最低保障額については、特例の創設により5万円引き上げることとしている。

この前年である令和7年度の税制改正では、基礎控除について、居住者の合計所得金額が少ないほど加算される特例が設定された（租税特別措置法第41条の16の2第1項）⁽³⁾。また、平成30年度の税制改正においては、合計所得金額が2,400万円を超える居住者について基礎控除額が逡減する制度が導入され、合計所得金額が2,500万円を超える場合、基礎控除は適用されないこととなった。

わが国所得税法は、総所得金額、山林所得金額及び退職所得金額から種々の所得控除を行い、課税所得金額を算定する計算構造となっている。基礎控除はこの所得控除のうち、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除と合わせて（基礎的な）人的控除と呼ばれる。この人的控除の設定根拠は、「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われであ

(1) 財務省「令和7年12月26日閣議決定 令和8年度税制改正の大綱」1頁（https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2026/20251226taikou.pdf [最終確認日：2026年5月17日]）。

(2) 同上2頁。

(3) 令和8年分及び令和9年分については、合計所得金額が489万円以下の場合、42万円が加算され104万円となる。また、合計所得金額が489万円超655万円以下の場合、5万円が加算され67万円となる。

る。」⁽⁴⁾と説明され、「最低生活費非課税の原則あるいは最低生活費控除の原則」と表現されることもある⁽⁵⁾。最低生活費を保障する、あるいは世帯（生活単位）での生活費控除としての性質を有する所得控除は、理論的にはこの人的控除のみであるとされており⁽⁶⁾、これまでに多くの検討がなされている。その中には、「最低生計費の非課税は最低限の生活保障の必要条件でも十分条件でもないのであって、『最低生計費非課税の原則』を字義通りに受け入れるべきではない。」⁽⁷⁾とする学説もある。

一方、「課税最低限」という観念も存在する。これは、「所得のうちそこまでは課税されない金額という意味であり、給与所得者の場合は人的控除のほか、給与所得控除および社会保険料控除を含むものとして観念されている。したがって、それは、最低生活費控除とは別の観念である。」⁽⁸⁾とする見解と、給与所得控除や社会保険料控除は最低生活費とは性格が異なることから、これらを含めることは妥当ではなく、最低生活費であるとする見解⁽⁹⁾の二つに分かれる⁽¹⁰⁾。

基礎控除の額が合計所得金額によって変動するとした近年の税制改正は、人的控除についてこれまで説明されてきた、最低生活費非課税とは異なる趣旨があるように思われ

る⁽¹¹⁾。そこで本稿では、人的控除及び課税最低限について、これらの意義について学説や裁判例を検討したうえで、主として令和7年度及び令和8年度における税制改正から、わが国所得税法における人的控除の意義を、基礎控除を中心として考察することとする。また給与所得控除の改正についても課税最低限の観点から検討を行う。

Ⅱ 人的控除，課税最低限の意義

1. 人的控除

上述のように、人的控除は主として憲法第25条の要請により規定された制度であるとされる。ところで、わが国所得税法は包括的所得概念を採用していると解されている⁽¹²⁾。これによれば、所得は消費と純資産の増加額との和として定義される⁽¹³⁾。「最低生活費非課税」であるとする人的控除は、所得のうち、最低限度の生活に係る消費額を課税対象外とすることを意味する⁽¹⁴⁾。

一方で、人的控除のうち基礎控除については、「……それがなんのための控除制度なのか明らかにされていないだけでなく、その算定根拠も全く示されていない」⁽¹⁵⁾とする指摘もある。給与所得控除額及び公的年金等控除

(4) 金子宏『租税法〔第24版〕』（弘文堂，2021年）210頁。また、憲法第25条のほか、第14条及び第24条もかわるとされる（水野忠恒『大系租税法〔第4版〕』（中央経済社，2023年）376頁参照）。

(5) 谷口勢津夫『税法基本講義〔第7版〕』（弘文堂，2021年）369-370頁参照。

(6) 水野・前掲注（4）376頁参照。北野弘久『憲法と税財政』（三省堂，1983年）254頁参照。

(7) 渡辺智之「生存権と租税」日税研論集77号（2020年）150頁。

(8) 金子・前掲注（4）213頁。

(9) 北野・前掲注（6）254-256頁参照。

(10) 田中康男「所得控除の今日的意義」税大論叢48号（2005年）51頁参照。

(11) 谷口勢津夫教授は、平成30年度の基礎控除の改正について、「基礎控除の『変質』」と表現されている（谷口・前掲注（5）370頁参照）。

(12) 金子・前掲注（4）196-197頁参照。

(13) Henry C. Simons, Personal Income Taxation - The definition of income as a problem of fiscal policy, The University of Chicago Press (1938) p. 50.

額の減少と引き換えに基礎控除額を増加させた平成30年度の税制改正においては、その趣旨を「……働き方の多様化を踏まえ、……特定の収入にのみ適用される給与所得控除や公的年金等控除から、どのような所得にでも適用される基礎控除に、負担調整の比率を移していくことが必要との観点から行われたものであ」⁽¹⁶⁾るとしている。これは所得区分による差の解消として基礎控除を利用したものであり、最低生活費非課税とは異なる趣旨である。

また、その水準については、「財政事情さえ許せば、生活保護の水準に合わせるべきであろう。」⁽¹⁷⁾とする見解がある。一方で、「政策的な介入なしには最低限度の生活を営むことが困難な人々が存在するという前提に立てば、狭義の租税のみによって国民の生存権を確保することは不可能であ」⁽¹⁸⁾ることから、「生存権の関連で『最低生計費非課税』を主張するとする場合、なぜ生活保護等の給付面も考慮に入れないかという問題がある。」⁽¹⁹⁾とする指摘もある。

2. 課税最低限

「課税最低限」をどのように定義すべきかは、上述のような学説の対立が存在する。なお、財務省が刊行している財政金融統計月報

においては課税最低限の国際比較が記載されているが、筆者が確認できた中では最も古い1967年の月報においても、給与所得者と事業所得者で異なる「課税最低限」の額が記載され、さらに「社会保険料控除を適用した場合の課税最低限である。」⁽²⁰⁾と記載されている。したがって、わが国の政府における「課税最低限」は、元来、人的控除のほか、給与所得控除及び社会保険料控除を含むものとして定義されていると考えられる。令和8年度税制改正の大綱においてもその定義は維持されている。

この定義に対し、給与所得控除及び社会保険料控除を含めるべきでないとする学説は、課税最低限と憲法第25条との関連及び、人的控除とこれらの控除の性格の違いを根拠とする。

憲法第25条との関連では、課税最低限は憲法第25条の自由権の機能に関するものであり⁽²¹⁾、「租税や社会保険料の徴収により、所得が生活保基準額〔ママ〕以下まで減らされるということは、個人が自らの手で健康で文化的な最低限度の生活を営むという自由を国家が奪うということであり、決して許されるものではない。」⁽²²⁾とする学説がある。

また、人的控除と給与所得控除及び社会保険料控除との性格の違いについては、給与所

(14) 谷口教授は、「……最低生活費は、……納税者が支出するかどうかを任意に決められるものではなく、したがって、人的担税力を減殺するものとして、所得課税上取り扱うことが、憲法上要請されるのである。」と述べられている（谷口・前掲注（5）369-370頁）。佐藤英明教授は、その点に係る「社会政策的配慮」と述べられている（佐藤英明『スタンダード所得税法〔第4版〕』（弘文堂、2024年）348頁参照）。

(15) 三木義一『現代税法と人権』（勁草書房、1992年）150頁。三木義一教授はこの観点から、「事業所得者の側から基礎控除そのものの憲法適合性を問うかたちで争ってみる必要もあるように思われる。」（同）と述べられている。

(16) 寺崎寛之ほか『平成30年版 改正税法のすべて』（大蔵財務協会、2018年）85頁。

(17) 金子・前掲注（4）213頁。谷口・前掲注（5）370頁参照。

(18) 渡辺・前掲注（7）127頁。

(19) 同上148頁。

(20) 大蔵省編「財政金融統計月報」191号（1967年）58-59頁。

(21) 北野弘久『税法学原論〔第五版〕』（青林書院、2003年）149-150頁参照。野中俊彦ほか『憲法Ⅰ〔第5版〕』（有斐閣、2012年）502頁〔野中俊彦〕参照。

得控除には、「……①給与所得者の概算経費控除，②利子控除，③勤労性控除，および④把握控除の四要素によって基礎づけられるものである。」⁽²³⁾こと，また，社会保険料は租税的性格を有することから，いずれも生活費控除の性格を有していないとする。

「課税最低限」という文言が憲法第25条との関連を有するとすると，特に性質の異なる控除を含めて「課税最低限」としてとらえることは，その意義するところを不明確にするものであるように思われる。一方で，金子教授が述べられるように，「人的控除」と「課税最低限」を明確に区分し，憲法第25条は人的控除の問題であるにとらえれば，その問題は回避できるように思われる⁽²⁴⁾。

Ⅲ 裁判所における最低生活費保障及び課税最低限の理解

人的控除及び課税最低限について，裁判所はどのように解釈し，判断を下しているのだろうか。最三小判平成元年2月7日⁽²⁵⁾（いわゆる総評サラリーマン税金訴訟）は複数の争点があるが，特に最低生活費非課税と憲法第25条との関連について検討する。

本件において上告人（納税者）は，憲法第25条が要請するのは，上述の自由権としての生存権であるとする考えに基づき，これが侵害された場合は直ちに憲法第25条に違反し無

効であると主張した。

これに対し最高裁は，「憲法二五条にいう『健康で文化的な最低限度の生活』なるものは，きわめて抽象的・相対的な概念であること，またこの要請に応じて立法するには，「国の財政事情を無視することができず，……高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とする」とした。結論として，「憲法二五条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は，立法府の広い裁量にゆだねられており，それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合を除き，裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない」とし，上告人が裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないゆえんを具体的に主張していないことから，上告人の主張は採用できないとした。

この最高裁の判断につき岡村忠生教授は「……論理的には，①所得税が最低生活費を対象としてはならないかと，②具体的な課税最低限が最低生活費に食い込んでいるか」とを，区別して検討すべきである。」⁽²⁶⁾と述べられ，最高裁は①，②ともに「立法裁量を認めていると理解することが可能であろう。」⁽²⁷⁾と述べられている。また，「違憲性を主張できるのは，課税によって憲法が保障する最低限の生活を現実に侵害された者に限られる」⁽²⁸⁾と述べられている。最高裁は，最低生

(22) 松本奈津希「生存権の自由権的側面による最低生活保障—ドイツ連邦憲法裁判所の判例を素材として—」一橋法学17巻1号（2018年）138-139頁。野中・前掲注（21）参照。

(23) 北野・前掲注（6）254頁。

(24) 田中・前掲注（10）70頁では，「……当面は，『最低生活費』と『課税最低限』とは別の概念として位置付けた上で，所得税改革を推進していくことが妥当であろう。具体的には，『最低生活費』は人的控除の問題として，『課税最低限』は給与所得控除を含む問題として合わせて検討する必要がある。」と述べられている。

(25) 最判集民156号87頁。

(26) 岡村忠生「所得税改革と課税最低限」税経通信54巻12号（1999年）18頁。

(27) 同上。なお，控訴審の判断については，「①を肯定した上で，②については立法裁量の余地を認めていると考えられる。」（同）と述べられている。

活費への課税制度の可否及び、課税する場合はその金額の双方について立法裁量を認めるが、現実には最低限度の生活を侵害された者がいる場合、換言すれば、最低生活費が保障されなかった者がいる場合に、裁量権の逸脱・濫用という観点から、関連する法律を審査・判断するという姿勢であると考えられる。

すなわち、最高裁は、「最低生活費保障」と「最低生活費非課税」は同一の概念ではなく、憲法第25条が要請する「最低生活費保障」を実現するための手段の一つとして、所得税法における人的控除が存在するという解釈をしていると考えられる⁽²⁹⁾。なお、その後起こされた同種の訴訟においても、裁判所は同様の姿勢である⁽³⁰⁾。

Ⅳ 近年の税制改正にみる人的控除、給与所得控除の趣旨

これまでの検討を踏まえて、近年において改正が行われた人的控除及び給与所得控除の意義及び趣旨を考察する。

基礎控除について、居住者の合計所得金額が少ないほど加算される制度が創設されたが、これは「最低生活費非課税」に整合するものではないと考えられる。「最低生活費非課税」の考えに基づけば、居住者の状況によらず一律の「最低生活費」を觀念しうと思われる。加えて、合計所得金額が少ない居住者ほど高額な「最低生活費」を要するとは考えにくい。

一方、「最低生活費保障」の観点からみれば、本制度は整合性があると考えられる。合計所得金額のみによって所得税が「最低生活費保障」を侵害するか否かは、必ずしも判断できないところであるが⁽³¹⁾、合計所得金額が少ない居住者ほど、課税所得の金額に与える人的控除の額の影響（度合い）は大きくなる。すなわち、本制度は、合計所得金額が小さい居住者に対して憲法第25条が要請する「最低生活費保障」をより確実なものとするための措置であると考えられる⁽³²⁾。

なお、令和8年度の税制改正においては、「物価上昇に連動して基礎控除等を引き上げ

(28) 同上。

(29) 裁判所の解釈と同様であると考えられる学説として、高橋祐介教授は「……いわば見込み・概算の最低生活費保障機能として、人的控除や税額控除が必要である、と考えることができる。」と述べられている（高橋祐介「貧困と税法（二・完）」民商法雑誌142巻3号（2010年）275頁）。同様に、渡辺智之教授も、前掲注（7）のように述べられている。

(30) 東京地判昭和61・11・27行集37巻10・11号1382頁（いわゆる青木訴訟）においては、「原告は、……その所得の額においても、またいわゆる可分所得の額においても原告主張の最低生活費である生活扶助基準額……を大幅に上回っていることが認められ、……原告については、基礎控除額を二九万円とする旧法八六条の規定をそのまま適用したからといって、原告の健康で文化的な最低限度の生活が侵害されるということのないことは明らかである。」と説示している。なお、この点につき北野弘久教授は、「裁判所は適用違憲論を想定しているのではあるまいか、とみられる。」（北野弘久「課税最低限—青木訴訟」時の法令1297号（1987年）70頁）と述べられ、さらに、「……基礎控除額等が制度論的に合憲性を獲得するためには、当該基礎控除等がそれ自体として憲法二五条の予定する健康で文化的な最低生活費額を上回るものでなければならない」と述べられている（同71-72頁）。

また、合計所得金額が2,500万円を超える居住者について基礎控除が適用されないことの違憲性を争った東京地判令和7・12・4 TAINS：Z888-2836では、「……単に基礎控除の有無のみに着目するのは相当ではなく、これを含む人的控除については……所得税額や他の社会給付を行った後の所得水準について、それぞれの居住者が最低限度の生活に相当する生活水準が維持できるか否かを個別に検討する必要がある」と説示している。

(31) 渡辺・前掲注（7）148頁では、「所得課税は資産状況等を考慮しない」と指摘されている。

る仕組みを創設する」とされたが、これは「最低生活費非課税」とも整合する。一方で、「最低生活費非課税」は「最低生活費保障」の手段の一つであると考えられることから、「最低生活費保障」に対しても同様に整合性を有する。

給与所得控除については、基礎控除と同様に物価上昇と連動する措置が取られたが、これは上述の給与所得控除の性格のうち、給与所得者の概算経費控除の性格を反映したものであると考えられる。一方、特例の創設による5万円の引き上げは、上述のいずれの性格を反映した措置であるとは考えにくい。税制改正大綱で言及されているように⁽³²⁾、いわゆる「年収の壁」による就業調整への対策であろうと思われる。この「年収の壁」は人的控除の額に影響する。また給与所得者にとっては（政府が定義するところの）「課税最低限」にも影響を与える。この「課税最低限」は所得税の関与を示す指標でもあると考えられることから⁽³⁴⁾、「最低生活費保障」にも影響する。

V おわりに

人的控除及び課税最低限に係る学説，裁判

例の検討を通して、主として近年の税制改正における人的控除の意義及び趣旨を考察した。人的控除の根拠は、憲法第25条の要請による「最低生活費非課税」であるとする学説があるが、裁判所は、憲法第25条が要請するのは、「最低生活費保障」であり、所得税法における人的控除は、そのための手段の一つとしてとらえていると考えられた。

また、近年の人的控除に係る改正は、「最低生活費非課税」の考え方とは整合しない⁽³⁵⁾。一方、「最低生活費保障」の観点からみれば、合計所得の少ない居住者ほど、所得税により「最低生活費」に侵害を受ける可能性が高くなるとされるため、本制度は整合的であると考えられる。

給与所得控除の改正については紙幅の関係で十分な検討はできなかったが、物価上昇と連動する部分については基礎控除の性格のうち、概算経費控除の性格を反映したものであると考えられた。また、特例部分についてはいわゆる「年収の壁」への対応と考えられる。ただし、「年収の壁」は所得税の関与を示す指標でもあることから、「最低生活費保障」にも影響する。

(32) 安念潤司教授は、「……人的控除が現実生存権保障の意味をもつのは、……所得がまさに最低生活費の周辺にあり、かつそれ以上の稼働能力もない」場合に限られ、そのような場合には「……人的控除が最低生活を維持するに相応しい水準のものであるか否かが、極めて深刻な問題となる。」（安念潤司「判批」ジュリスト891号（1987年）136-137頁）と述べられている。令和7年度の基礎控除における特例は、この問題に対するいわば予防的措置であると考えられる。

(33) 財務省・前掲注（1）1頁参照。

(34) 岡村・前掲注（26）24頁では「……課税最低限を設ける理由には、①税率構造の一部としていわゆるゼロ税率段階を構成することと、②執行上の配慮から納税者数を制限することが考えられる。」と述べられている。

(35) 「最低生活費非課税」と整合しないことは、基礎控除の通減が定められた平成30年度の税制改正より現れてきたと考えられる。本改正は、配偶者控除の額についても納税者の合計所得金額により変動することとなった。これは、配偶者本人が受ける基礎控除と配偶者控除の二重取りを防止する目的もある（佐藤・前掲注（14）350-353頁参照）。しかしながら、配偶者の所得金額が基礎控除の金額以下であり、その効果を配偶者自身が十分に受けられない場合でも、納税者本人が配偶者に代わって控除を受けられないこととなる。すなわち、配偶者の最低生活費については非課税ではないこととなる。

3

消費税と生活費保障—非課税制度の検討と給付措置の可能性—

大内 浩一●税理士

I はじめに

消費税は消費に広く薄く負担を求める間接税で、商品やサービスの価格の一部であるため、消費税制に生活費保障という概念は妥当しないというのが通常の捉え方だろうか。しかし昨今、消費税の負担軽減が議論されているのは、その負担が生活費そのものに及んでいることの表れではないかと考える。特に税率が10%に達した現在、消費税の負担は中低所得者層の生活に影響する大きさとなっている。

所得税制においては、最低生活費相当額を課税対象から差し引くという原則が確立してきた。消費税制においては、判例上、消費者は法的な納税義務者ではないとされる一方、転嫁により消費税相当額を事実上負担することが制度上予定されている。この「法的義務」と「経済的負担」の二層構造は消費税制の特徴である。消費税制をめぐるのは、納税義務者である事業者の側から論じる視点と、転嫁により実質的な負担を担う消費者の側から論じる視点があり、両者は区別されるべきである。本稿は、後者の視点に立ち、消費者の経済的負担の側面に焦点を当て、消費税と生活費保障について考察を試みたい。なお、

消費税の二層構造を踏まえ、必要に応じて事業者側にも言及することとしたい。

II 生活費保障と課税最低限

まず、本特集の共通テーマである「生活費保障」と「課税最低限」の関係について、本稿なりに整理しておきたい。所得税の「課税最低限」は、所得税が課税される所得の下限を表す税制内部の仕組みであり、基礎控除等の合計として具体化される。一方、「生活費保障」を消費税の文脈で論じることは、本稿の試みの一つであるが、本稿においては「生活費保障」をより広い概念で捉えている。それは、最低生活費相当額が個人の手元に残るようにすることであり、税制のみならず給付等によっても実現しうるのではないかと考えている点である。本稿では、消費税における生活費保障が、税制内部の仕組みで確立できるのか、それとも税制外の措置によって実現する可能性があるのかを検討していく。

III 消費税と所得税の課税方法の違い

本稿の検討の前提として、消費税と所得税の課税方法の違いを確認しておきたい。

まず消費税は、現行制度上、「取引時点」で「取引の種類や性質」によって課税関係が判別される税である（以下、「品目処理」とする。）。例えば、食料品か否か、住宅の貸付けか否か、医療か否かといった点である。この判別において、金額の大小は原則として問われない。

次に所得税は、「一定の期間」における所得等の「金額」を対象とする税である（以下、「金額処理」とする。）。給与所得600万円、基礎控除58万円というように、「合計所得金額－所得控除＝課税所得」等という計算によって課税所得が算定される。

この違いは、租税法上の課税物件の違いに由来する。所得税の課税物件は「所得」であり金額として把握されるのに対し、消費税の課税物件は「資産の譲渡等」（消費税法第4条第1項）であり、取引の種類・性質として把握される。

この「品目処理」と「金額処理」の違いは、生活費保障の実現可能性に影響する。最低生活費は金額で測られるべき概念であって、品目の種別だけでは画定できないからである。例えば、月15万円という生活費の水準は金額で示されるが、それを「食料品」「住宅」といった品目名では表現できない。

所得税は金額処理であるため、この問題に抽象的にではあれ対応できる。基礎控除のように最低生活費相当額を金額で画定し、それを課税ベースから差し引くことが可能である。

一方、消費税は品目処理であるため、消費者の負担への配慮を品目の種別によってしか行えない。住宅の貸付けを非課税とし、食料品に軽減税率を適用するといった措置がそれである。

理由は、消費税が二層構造であるためである。消費税相当額を事実上負担するのは消費者だが、その消費者の所得状況等まで、取引の場で事業者は判断することはできない。そのため、事業者は消費者個々の状況等に応じた対応ができず、品目処理によらざるを得ない。

Ⅳ 消費税の非課税制度の成立過程

非課税制度は、こうした消費税の品目処理の中で、生活費保障を実現しようとした試みと見ることは可能なのだろうか。本章では、税制調査会答申を辿りながら非課税制度の成立過程を確認していきたい。その経緯により、生活費保障の方向性も異なると考えるからである。

1. 昭和61年答申から消費税創設まで

昭和61年10月の税制調査会答申「税制の抜本的見直しについての答申」では、「新しいタイプの間接税」の導入に際し、消費に幅広く負担を求める観点から「非課税取引についても基本的にはできる限り設けないことが望ましい」との原則を示し、逆進性の緩和や社会政策的配慮等から認める場合には「食料品、社会保険医療、学校教育、社会福祉事業」にとどめるべきとした⁽¹⁾。

二か月後の昭和61年12月、税制調査会は「昭和62年度の税制改正に関する答申」をとりまとめ、売上税の制度設計を示した。非課税リストには、「飲食物品、飼料」とともに「不動産賃貸、住宅及び住宅建築サービス」が挙げられた⁽²⁾。この答申に基づく売上税

(1) 税制調査会「税制の抜本的見直しについての答申」（昭和61年10月28日）（以下、「昭和61年答申」という。）86頁。

(2) 税制調査会「昭和62年度の税制改正に関する答申」（昭和61年12月23日）9頁以下。

法案は昭和62年5月に廃案となった。

消費税制度の骨格が示されたのは、昭和63年4月の「税制改革についての中間答申」である。同答申は、社会政策的非課税について、広い課税ベースや中立性・簡索性等の観点から「基本的には設けるべきではないとする意見が多かった」とし、飲食料品の非課税は少数意見として留保されるにとどまった。真に手をさしのべるべき人々への配慮としては、「生活保護基準等の社会保障支出の水準の適切な設定」が挙げられた⁽³⁾。税制調査会は制度設計の段階で既に、生活に困窮する人々への配慮を税制内部の非課税措置ではなく、税制外の社会保障支出を通じて行う方向性を示していた。

昭和63年6月の最終答申「税制改革についての答申」でも、消費税（仮称）の導入に当たり「現在所得課税の対象となっていない人々など真に手をさしのべるべき人々については、引き続き各般にわたつてきめ細かな配慮が行われることを望みたい」と述べ、中間答申と同様の方向性が示された⁽⁴⁾。

消費税法案の国会審議では、竹下登首相は非課税項目について「医療、福祉、教育等の分野につきまして、政策的配慮から非課税取引を残しております」と答弁している。この答弁は、消費税が「大型間接税ではない」ことを示すため、免税点の高さ（3千万円）、非課税項目の存在、税率の低さ（3%）、ネット増収額の限定（2兆円）などの特徴を挙げる文脈でなされたものである。税制調査会が非課税を「基本的には設けるべきではな

い」としたのに対し、現実の制度設計では「国民各層の御理解を得られるよう」との政策的配慮から一部の非課税項目が残されたことが、こうした答弁から窺われる⁽⁵⁾。

以上の答申を経て、平成元年4月に施行された消費税法では、非課税項目は、税の性格上課税になじまないもの（土地の譲渡・貸付け、有価証券や支払手段の譲渡、利子等）と、社会政策的配慮によるもの（社会保険医療、社会福祉事業、学校教育、教科用図書の譲渡等）とされ、食料品や住宅の貸付けのように生活費保障の観点から非課税候補とされうる項目は含まれなかった。

2. 平成3年改正による非課税範囲の拡大

非課税範囲が拡大されたのは、平成3年5月の消費税法改正である。消費税の施行後、国民の反発や廃止・見直しを求める世論を背景に、平成元年の参議院選挙で与野党が逆転し、政府提出の消費税見直し法案も野党提出の消費税廃止法案も成立しない状況が続き、平成2年6月、国会に「税制問題等に関する両院合同協議会」が設置された。同協議会は議員立法による改正で合意し、改正法を成立させた⁽⁶⁾。

この改正に先立つ平成2年12月の「平成3年度の税制改正に関する答申」において、税制調査会は非課税範囲の拡大について具体的な方向性を示さず、両院合同協議会に「できるだけ早く適切な合意が得られることを強く期待する」と述べるにとどめた⁽⁷⁾。

改正で非課税に追加された項目は、住宅の

(3) 税制調査会「税制改革についての中間答申」（昭和63年4月28日）37、73頁。

(4) 税制調査会「税制改革についての答申」（昭和63年6月15日）2頁。

(5) 第113回国会衆議院本会議第8号（昭和63年9月22日）7～8頁における竹下登内閣総理大臣答弁。国会会議録検索システム（<https://kokkai.ndl.go.jp/>）参照。

(6) 消費税法の一部を改正する法律（平成3年法律第73号）。

(7) 税制調査会「平成3年度の税制改正に関する答申」（平成2年12月19日）3頁。

貸付け、教育に係る入学金や施設整備費等、教科用図書、出産費用、墓地・埋葬料、身体障害者用物品、社会福祉事業法で規定されたサービス等であった。他方、昭和61年答申以来、非課税化の候補であった食料品については、自民党の軽減税率案と野党の完全非課税案がいずれも合意に至らず「継続協議」とされ、その後、両院合同協議会は同年10月に解散し、食料品は課税対象のままとなった。

3. 税制調査会の事後的評価—平成5年答申

税制調査会は平成4年度・平成5年度の税制改正答申において消費税に言及せず、住宅の貸付け等が非課税になった後も理論的整理を行わなかった。しかし、平成5年11月の「今後の税制のあり方についての答申」は、消費税の非課税制度について以下のように指摘した⁽⁸⁾。「消費税において非課税の対象を拡げることは、そもそも『課税ベースの広い消費課税』としての基本的な性格に反することとなるほか、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」。同答申は、逆進性緩和のための非課税範囲の拡大を求める意見があることを認めつつも、「前述の問題点を踏まえれば、その範囲を拡大することは適当でない」とした。

さらに同答申は、「消費税率が引き上げられると、広範囲な人々がその負担増を分かち合うこととなるが、真に手を差し延べるべき人々については、引き続き、社会保障制度等を通じ、きめ細かな配慮が行われることを望

みたい」と述べ、税制外の措置によるべきとの方向性を改めて示した。平成3年の議員立法による非課税範囲の拡大に対し、税制調査会はこれを「適当でない」と評価したことになる。

税制調査会は、新しいタイプの間接税の導入に対しては、広い課税ベースや中立性・簡索性等の観点を重視しており、それを毀損する非課税制度の導入には慎重であったことが答申を辿る中で確認できた。また、生活に困窮する人々に対する配慮は税制外の措置によるべきとしていた。

非課税制度は、創設時に政策的配慮により設けられ、その後、国民の反発を背景に議員立法により拡大されたものであった。つまり、非課税制度は国民の生活費保障のため設けられた制度とは言い難いことになる。

V 非課税制度の実務的課題

非課税制度には実務上の課題もある。第一に、非課税は前段階税額控除の仕組みから外れるため、仕入段階の税が控除できず、「損税」として残る問題である。第二に、非課税が価格の引き下げに結びつくとは限らないという問題である。

1. 非課税の構造的問題—「損税」の発生

平成5年答申が指摘したとおり、消費税における非課税は、前段階税額控除の仕組みから外れることを意味する。すなわち、販売について課税がなされない一方、仕入れに係る税額控除も行い得ない。その結果、非課税事業者が負担した仕入税額は「損税」として事業者の負担に帰するか、あるいは価格に転嫁

(8) 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19日)(以下、「平成5年答申」という。)29頁。

されて消費者が事実上負担することになる。

例えば、住宅家賃は非課税であるため、賃貸事業者は仕入税額を控除できず、控除不能の消費税は、事業者が負担するか、家賃に転嫁される。社会保険診療も非課税であり、医療機関の仕入負担分は「損税」として医療機関が負担するか、診療報酬への上乗せを通じて国民全体に転嫁されている。このため、非課税制度は期待するほどの負担軽減効果を持っていない一面がある。

理論的に税の累積を完全に排除するには、非課税ではなく、仕入税額控除が可能なゼロ税率が適切である。しかし、ゼロ税率の採用にも、対象品目の範囲画定の困難さなど、実務上の課題が少なくない。「昭和62年度の税制改正に関する答申」では、ゼロ税率は、売上げが課税されない以上仕入れに係る税額を控除するのは適当でないこと、税収確保のため税率を高くせざるを得ないこと、還付事務が増加すること等の理由から否定されている(10頁)。

2. 非課税の効果の不確実性—価格への反映

税負担の軽減が価格の引き下げに結びつくのかは保証されていない。

消費税は間接税であり、その負担は価格の一部として転嫁されるが、価格自体は需給関係や国際情勢などの要因で日々変動する。非課税措置による負担軽減分が、この価格変動の中で消費者に常に届くとは限らない。食料品についても、天候不順や物流コストの上昇など値上がり要因が多く、税負担の軽減分が他の要因による値上がりで相殺されることも起こりうる。

VI 消費税における生活費保障について

以上、消費税における生活費保障を税制内

部で実現しようとしても、品目処理ゆえの限界や実務上の課題があることをみてきた。加えて、非課税措置やゼロ税率の採用は相当規模の税収減を伴うが、その恩恵が消費者に確実に届く保証がない。それならば、同じ財源でより確実に消費者に恩恵が行き渡る方法も検討すべきではないだろうか。

1. 消費税に生活費保障が必要な理由

本稿は次の三点から、消費税にも生活費保障は必要であると考ええる。

第一に、消費税は転嫁により消費者が消費税相当額を事実上負担するものであり、実質的には所得からの支出によって賄われる。所得税では基礎控除等により最低生活費相当額が非課税とされている以上、消費税においても同様の配慮が、税制全体の整合性の観点からも必要である。

第二に、課税最低限に満たない低所得者や失業者など、所得税の基礎控除等の恩恵を十分に受けられない人々でも、消費は行わざるを得ない。所得税で救いきれない層への配慮が、消費税において求められる。

第三に、消費税率が10%に達し、最低生活費への消費税相当額の負担は看過できない規模となっており、配慮が求められる。

2. 軽減税率制度と最低生活費保障

税制内部での生活費保障の試みとしては、非課税制度以外に令和元年10月に導入された軽減税率制度がある。同制度は、酒類・外食を除く飲食料品を対象とするが、食料品への支出額が多い高所得者ほど絶対額の負担軽減効果は大きく、約1.1兆円～1.2兆円規模の減収⁽⁹⁾に対し、最低生活費保障の面からも、低所得者層への支援としても効率的とはいえない。これは、第Ⅲ章で論じたように、軽減税率制度は品目処理であるため、消費者個々の事情に応じた対応ができないからである。

さらに、品目処理では、例えば食料品の中の日常的な肉と高級和牛のような、生活必需品と贅沢品との区別ができず、品目別に一律に軽減税率を適用するしかないからである。

3. 給付措置による生活費保障

税制内部の手法に限界があるとするれば、生活費保障はいかなる方法で実現されるだろうか。消費税で対応できない部分を税制外の社会保障制度等で補完する議論は従来から指摘されてきた。本稿もこの方向性を共有する。一つの方向性として、給付措置による方式が考えられる。給付措置には、次の特徴がある。

第一に、消費税の課税ベースが維持される。広い課税ベースに低い税率という基本原則が損なわれず、平成5年答申が懸念した「中立性」や「簡索性」の毀損を回避できる。

第二に、柔軟な支援が可能となる。非課税やゼロ税率は高所得者にも同様に恩恵が及ぶが、給付措置であれば、所得情報に基づいて低所得者に重点的な支援も行いうる。

第三に、税制の透明性が維持される。非課税は消費税相当額の負担の所在が分かりにくいという問題がある一方、給付措置であれば課税と給付が可視化され、国民が自らの負担と受益を認識できる。

4. 給付措置の制度設計

給付措置の制度設計には、二つの方向性が考えられる。

第一は、税制内の給付付き税額控除である。所得税の税額計算で消費税相当額の負担

分を控除し、控除しきれない場合に給付を行う方式である。しかし、年末調整や確定申告など税務手続を前提とし、申告行為になじみのない高齢者や障害者、申告義務のない低所得者が手続から漏れ、給付を必要とする層に届かない可能性があり、低所得者対策としては大きな課題である。事務負担の面でも課題がある。令和6年度の定額減税は類似の構造を持ち、源泉徴収段階で控除しきれない額を調整給付する過程で、源泉徴収義務者・自治体双方に多大な事務負担が生じた。

第二は、税制外の給付措置である。「税制は税制、給付は給付」という分離方式に基づく設計で、第一方式の弱点である申告手続からの漏れも回避しうる。コロナ禍の給付金が一例であり、社会保障制度やマイナンバー制度を活用するなど、選択肢がありうる。給付措置は公金受取口座のマイナンバーへの紐付けの契機にもなり、社会インフラの整備にも資する。もっとも、セキュリティ対策を十分に講じることが前提となる。

5. 給付額の試算

現在議論されている食料品の消費税相当額の負担に絞って、給付額を試算したい。総務省「家計調査」(2025年)によれば、二人以上の世帯における一人あたりの軽減税率対象食料費(酒類・外食を除く)は月額約26,000円、年間約31万円である。軽減税率8%を適用した消費税相当額は一人あたり年間約23,000円となる⁽¹⁰⁾。これを全国民(約1億2,300万人)への定額給付とすれば、所要財

(9) 財務省試算(2019年3月、衆議院財務金融委員会提出資料)では約1.1兆円、東京財団「税の交差点」第130回の分析(軽減税率1%あたりの税収約6,000億円)からは約1.2兆円と推計される。

(10) 総務省統計局「家計調査」2025年(令和7年)平均結果。二人以上の世帯(世帯人員2.87人)の食料費月額94,895円から酒類(3,784円)と外食(16,563円)を除く軽減税率対象を74,548円とし、一人あたり月額25,975円として軽減税率8%を適用した消費税相当額を算出。なお、単身世帯では一人あたり食料費は二人以上の世帯より高くなるため、総世帯(世帯人員2.15人、食料費月額77,394円)の軽減税率対象を二人以上の世帯と同比率で約60,832円と推計し、一人あたり月額約28,294円として試算すると、所要財源は約3.1兆円となる。

源は約2.8兆円となる。本試算は、規模の経済が働く二人以上の世帯のデータに基づく保守的な値である。また、これは食料費全額を対象とした最大値の試算であり、食料費の中で最低生活費に該当するものに絞れば必要財源は縮小する。軽減税率を廃止し標準税率に一本化すれば、給付額も増加するが、税収回復がそれを上回るため、差引で必要財源は縮小し⁽¹¹⁾、事業者の事務負担も軽減される。

定額給付には実務上の利点もある。定額であれば、所得に応じた計算などが不要となり、事務負担を軽減できる。まずは簡素な定額給付から始め、実績と課題を踏まえ、必要に応じて段階的に制度を発展させることも検討に値する。

6. 給付の制度的性格

給付の制度的性格をどう考えるべきだろうか。

一つの理解は、生活保護や児童手当と同様の「福祉給付」、すなわち社会保障制度の一環として低所得者の生活を支援する立場である。しかし、福祉給付として構成すると、恩恵的・裁量的性格が強く、政策判断に左右されやすい。

もう一つの理解として、転嫁により消費者が消費税相当額を事実上負担し、それが最低生活費にまで及ぶことを調整する「社会政策的調整」との位置づけが考えられる。個別の生活困窮への福祉給付と異なり、消費税の転嫁構造に内在する経済的帰結への制度的調整である。社会政策的調整として構成すれば、最低生活費への消費税相当額の負担がある限り、原則として調整は継続的に求められる。後者の理解は、所得税で確立された最低生活

費保障の原則を、消費税の経済的帰着に及ぼそうとするものであり、税制全体の整合性により忠実である。

ただし、これは、消費者は法的な納税義務者でない以上、具体的な法的権利を主張するものではなく、経済的実態に着目した税制全体の整合性から導かれる制度設計の基本的考え方である。最低生活費への消費税相当額の負担の調整はすべての人に及ぶという論理からは、全員給付が原則であろうが、財政の効率性・持続可能性との関係での所得制限は、実務的・財政的なトレードオフとしてなお検討の余地がある。

VII 結び

最低生活費への配慮は、消費者の経済的負担という観点から、所得税にとどまらず、消費税においても及ぶべきものである。本稿の検討を通じて、このように解してよいのではないか。

もっとも、消費税は最低生活費への配慮を品目処理でしか行えず、非課税制度にも様々な課題があった。そこで本稿では、給付措置の可能性を検討してきた。この方向性は税制調査会の答申とも整合する。

制度設計には、給付付き税額控除や給付措置など複数の選択肢が考えられる。マイナバー制度等の進展は実現可能性を高めうるものの、実施体制の整備が引き続き必要となる。なお、本稿は食料品の消費税相当額の試算を行ったが、生活費保障の観点からは、非課税制度全般の見直し等も検討課題といえる。

最後に、消費税の、国から事業者そして消

(11) 軽減税率廃止により、一人あたり食料費に対する消費税相当額は税率上昇分（8%→10%）だけ増加し、全国民への給付額は約2.8兆円から約3.5兆円に増加する。一方、軽減税率の減収（約1.1兆円～1.2兆円）が解消されるため、差引では約0.4兆円～0.5兆円の財政改善と見込まれる。

費者という二層構造においては、事業者は消費者に対して品目処理しか行えず、消費者個々の事情に応じた対応ができないため、消費者の税制内での負担軽減策の立案を困難にさせている面がある。実現は容易ではないが、デジタル技術の進展により、将来的に国

と消費者の間で直接データが連携される構造も選択肢になるならば、 $(\text{年間消費額} - \text{最低生活費}) \times \text{消費税率} = \text{納税額}$ といった金額処理も可能となり、生活費保障のあり方は本稿とは異なる地平で論じられることになる。

*

*

*

参考文献

大蔵財務協会刊『改正税法のすべて』平成3年版（1991年）

竹下登・平野貞夫監修『消費税制度成立の沿革』（ぎょうせい、1993年）

森信茂樹『日本の消費税—導入・改正の経緯と重要資料—』（財団法人納税協会連合会、2000年）