

1、わが国経済政策の意思決定メカニズム 「55年体制」から「01年体制」へ

わが国のこれまでの経済政策は、経済成長の成果を、公共事業・補助金・地方交付税等というツールを使って、地方や農業、中小企業等に配分していくことに重点を置いた「55年体制」と呼ばれるもので、その政策決定過程は、政・官一体の下で、透明性・責任の所在を欠いたものであった。これに対して、小泉内閣のもとでは、経済財政諮問会議を活用した「2001年体制」ともいべき新たな意思決定過程が出現した。この特色を一言で言えば、「政策過程の透明化」と「責任所在の明確化 官邸主導」である。

このような新たな政策決定は、与党との政策調整という課題を抱えていたが、本年7月の「歳出・歳入一体改革」決定過程において、政府と与党をつなぐ「財政・経済一体改革会議」を活用しつつ、党・官邸が協力して歳出削減等が決定された。この課程で官僚組織は、黒子として、専門的な知恵を出すという形で貢献した。

このことは、「透明性の高い諮問会議で議論、政府（官邸）主導のもと党と協力して意思決定、官僚組織はその過程で専門性を発揮する」という安定的な決定メカニズムが生まれつつあるのではないか。新政権のリーダーシップに期待したい。

2、税制改革議論の前提 「望ましい税制」と「政府の規模」の峻別

租税政策の目的は、「公共サービスを提供するために必要な資金の調達」と、「所得の再分配・経済の安定化・景気調節機能」である。税制改革においては、これら全般にわたる検討が必要となるが、前者は、公共サービスの中身（歳出）と密接不可分な「政府の規模」の問題であり、「大きな政府か小さな政府か」ということは国民の選択の問題でもある。多少税負担を増加させても良いから、安心・安全な社会を望む人もいれば、税負担は小さく、安心・安全は可能な限り自助努力・自己負担でと考える人もいる。しかし、後者の問題は、経済・社会の活性化のためにどのような税制が望ましいかという問題で、少子化社会、格差社会、国際的競争といった環境変化の中で、より適切な税制はなにか、常に国民的議論を行い点検し実行に移していく必要がある。

3、経済・社会の活性化と税制

では、「経済・社会の活性化」のための「望ましい税制改革」とはどのようなものであろうか、以下具体的に述べてみたい。

(1) 経済成長と税制 効率的な資本課税を

わが国で最も欠けている論点は、「経済効率を上げ成長につなげるために望ましい税制はなにか」という視点である。

これを考えるには、現在先進各国税制の中心となっている、包括所得税の問題点からはじめていく必要がある。まず、現実の所得税制は、社会・経済政策上の観点から多くの優遇措置を導入した結果、課税ベースが狭くなり、公平性の問題を生じさせている。それを利用した租税裁定・租税回避行為が、資本の効率性をゆがめ、垂直的公平性の問題を生じさせている。また、これらの行為を制限するための各種の複雑なルールの策定は、税制の簡素性を損ない、課税の執行コストの大幅な上昇を招いている。

次に、キャピタル・ゲインについての課税が、課税技術上、あるいはキャッシュフローの問題から実現時まで繰り延べされざるを得ず、タックス・コンプライアンスの問題を含め多くの問題が生じている。

さらに、課税後の所得から貯蓄した利子にも課税するので、貯蓄に対して「二重課税」の問題を生じさせ、貯蓄インセンティブを弱め、資本形成を阻害している。貯蓄を優先し、消費を人生の後半に行う個人は、消費を優先する個人に比べて税負担上不利になるという、ライフサイクルにおける課税の不公平の問題も生じている。

この点消費課税は、貯蓄（資本）に課税しないので、二重課税の問題が生ぜず、貯蓄へのディスインセンティブを軽減し、間接金融と直接金融との中立性を確保し、経済効率を高める効果がある。また、投資の即時損金算入により設備投資促進効果もある。つまり、「経済効率を高める税制改革」というのは、消費課税の比重を高めることに他ならない。この点を正当に評価・認識することが重要である。

しかし、消費課税を極限まで進めることは、所得分配の問題を引き起こし、政治的には受け入れがたい。このようなジレンマの解決策として北欧諸国で導入されたのが、「二元的所得税」である。個人の所得を、勤労所得と金融・資本所得の2つに分けて、勤労所得には所得再分配の必要性から累進税率を、その必要性のあまりない金融・資本所得は、合算して分離し低率の税を課す。同一所得内での損益通算は認め、異なる所得間での通算は認めないので、キャピタルロスと利子・配当の通算が可能になり、個人のリスクテイク能力が向上し、他方で金融所得の損失を勤労所得と合算させようとする租税回避は防止される。さらに、法人税率については、資本に対する税制として、個人の金融・資本所得と同率の水準とする。

この税制は、金融・資本所得に低率の課税を行うという意味において、「所得税体系から消費税体系への橋渡しの税制（OECD 租税委員会）」といわれており、北欧所得だけでなく、オランダ等の欧州諸国に広がり、現在ドイツの税制改革として議論が始まっている。昨年11月のブッシュ大統領税制諮問委員会の答申にも同様の考え方が盛り込まれている。わが

国でも議論を深めることが重要である。

具体的には、すでに議論が行われている「金融所得課税の一体化」について、株式譲渡益について認められている現行の特定口座制度を拡充し、利子、配当等の金融所得も含めるような改革を早急に行なうことが必要である。

同時に、法人の実効税率を引き下げる議論を深めることが必要となる。わが国経済・社会は、グローバルな競争の中で活動しており、先進国・アジア諸国の法人税制に対する考え方は、効率化に向けて大きく変化しつつある。そこで、経済のファンダメンタルズの一つである法人税制（法人税・法人事業税）について、「効率的な資本課税」の立場から、常に諸外国との比較の中で見直しをしていくという姿勢が必要となる。

（２）少子化・格差社会と税制

（イ）所得税の課題

格差については、国民の関心も高まっており、戦後わが国経済成長を支えてきた先進国一の公平な所得分配が崩れることは、わが国の将来にとって極めて大きな問題なので、国民的な議論をすべきである。格差に関する十分な検証を踏まえた上で、格差是正のために、あるいは格差を固定化させないために、税制としてなにができるか問われるべきである。

格差問題の背景として次の３つが指摘される。第１は、所得格差が高い高齢者の社会全体に占める比率が上昇している高齢化の進展、第２は、賃金体系が年功序列型から成果重視型に変わるなどの構造変化、第３は、正規雇用者と比べて賃金格差のあるフリーター等非正規雇用者の増加による若年層の格差拡大である。

１点目については、高齢者世代内での格差は縮小しており、その意味では早急かつドラスティックな税制の対応が必要とは考えられない。２点目は、失われた１０年といわれたわが国経済を活性化するため、企業経営の効率化、勤労インセンティブの向上という構造改革の一環として行なわれたもので、早急な対応が必要かどうかは、十分な検証が必要である。問題は、３番目の事実はどう対処するかということである。

わが国所得税の所得再分配機能をあらためて見てみよう。先進１０カ国の所得格差をジニ係数で比較すると、わが国は、当初所得ベースでは最も格差の少ない国だが、税・社会保障による再分配後の平等度は、米国より上回るが北欧諸国より下がり、１０か国中６番目となる。税・社会保障の再分配比率は、先進国中最も弱い。厚生労働省の「所得再分配調査」（２００２年）でも、大幅な所得税減税を行った１９９６年以降、税制の再分配効果は大幅に低下している。

格差には「上に向かう格差」と「下に向かう格差」がある。「上に向かう格差」は、やっと長いトンネルを抜け出したわが国経済社会に活力を与える役割を果たしており、早急な対応、具体的には最高税率の引き上げについては、慎重に対応すべきである。他方、「下に

向かう格差」は、わが国にこれまでなかった貧困の問題を生じさせるので、政府の早急な対応が必要となる。一方、資産性所得に対する課税の見直しを求める意見もあるが、私は上述の「資本に効率のよい税制」のところで述べたように、効率を高めることによる経済成長が公平にもつながるという視点を持つことが重要で、資産性所得の税負担を大きく上げる見直しには十分な検討が必要であると考えます。

少子化対策として、児童の扶養についての税額控除が検討されているが、米・英等では、税と社会保障の一体運営という考え方にに基づき、「給付付きの税額控除」が導入されている。これは、「一定所得以上の勤労所得のある個人・世帯に対して一定額の税額控除を与え、控除し切れない額は還付（社会保障給付）する。所得が増加するにつれて税額控除額は逡減し、一定の額に達すると廃止される」という制度で、子供のいる低所得世帯の就労を促しつつ経済支援を行うもので、高い効果をあげており、世界の潮流ともなっている。このような制度は、課税ベースの浸食を阻止し、財源の効率的な活用を図り、所得税の累進機能を高める効果を持つ。労働による稼得行為と直接リンクさせる事により、就労拡大効果も期待できる。わが国でも中期的な課題として、児童手当や生活保護等の歳出と整合性を取り、給付を組み合わせた税額控除制度の検討を始めるべきであろう。税と社会保障が一体化し税当局で給付を行うので、行政改革にもつながる。

また米国では、弱肉強食社会を自主的に補うものとして、チャリティー等の制度があり、金持ちからの所得再分配に役立っている。わが国でも、このようなチャリティーを、所得税・相続税の中できちんと位置づけることによって、競争社会の影の部分、政府によらず自発的に是正していくような税制を考えても良いのではないかと。

(口)「日本型相続税」の検討

格差社会が話題になる中で、努力や才能による当人の所得格差はある程度やむを得ないと考えられるが、格差が世代を超えて引き継がれると階層社会が出来上がり、社会の活力は大きく低下する。格差の固定化を防ぐ観点からは、相続税が検討課題となる。

相続税の課税根拠は次の3つである。第1に、富の再分配で、個人の経済力の差を防止し、社会全体の公平・活力を保持することである。第2に、所得税の補完という考え方で、各種の優遇措置や所得捕捉の問題から軽減されてきた所得の清算を死亡時に行うという考え方である。第3に、応益税的にとらえる考え方で、かつて家族が行なった親の扶養を、福祉型国家の下では、公的な施設を通じ社会全体で行うので、国が負担した扶養費用を死亡時に清算するという考え方である。

わが国の相続税は、死者100人に対して約5人が課税される一部資産家のみを対象とした制度となっており、相続税負担率（相続税の課税価格に対する納付税額の割合）も12.1%（2002年度）と、決して高い水準とは言えない。前述の、第2、第3の考え方の下では、相続税の課税最低限を下げ、幅広く負担を求めていく制度に変えることに合理性

があるといえよう。「日本型相続税」の議論として検討すべき課題である。

4、歳出・歳入一体改革と税制

(1)「骨太2006」 歳出削減と税負担の増加

06年7月に閣議決定された、歳出・歳入一体改革をその内容とする骨太2006（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」）は、「2011年度には国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する」こと、「債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを確保する」こと等を決め、「2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するために必要となる対応額（歳出削減又は歳入増が必要な額）は、16.5兆円程度・・（そのうち）すくなくとも11.4兆円以上は歳出削減によって対応する」こととされている。この結果、今後5年間の税負担増（つまり増税）による部分は、2.2兆円から5.1兆円の間とされた。

今回の一連の一体改革議論の中では、「歳出削減は善、増税は悪」と単純に分類され、双方は水と油のように取り扱われて、「不足分の大部分は歳出削減でまかなう」という結論は、簡素で効率的な政府の姿を示したという前向きな評価が行なわれているが、本当にそれでよいのだろうか。歳出削減と増税の関係を考えてみたい。

歳出削減の最大の眼目である社会保障費の歳出削減を考えて見よう。医療費の国庫負担の削減をはかるということは、患者の個人負担を増加させるということである。年金の国庫負担を抑えるということ、例えば基礎年金支給開始年齢（現行65歳）を引き上げるということである。このように見てくると、歳出削減は特定の国民の負担をあげることとなんら変わらない。

消費税の場合は国民全員が広く薄く負担するのに対して、診療報酬の自己負担の増加の場合には患者という特定の人負担が増加するという差異があるが、負担が増加するという点において、どちらも変わらない。こう考えると、「歳出削減は善で増税は悪」というきり分け方には問題があることになる。

この点に関して、小泉前総理は恐ろしいほど本質をついた見解を語っておられる。

（小泉議長）（私が）消費税を上げないのは無責任だ、と言っているが・・・歳出削減をどんどん切り詰めていけば、やめてほしいという声が出てくる。増税をしてもいいから必要な施策をやってくれという状況になってくるまで、歳出を徹底的にカットしないといけない。そうすると消費税の増税幅も小さくなってくる。これから、歳出削減というのは楽ではないことがわかってくるだろう。・・・歳出削減を徹底していくと、もう増税の方がいいという議論になってくる。（2006年6月22日の経済財政諮問会議議事要旨より）

この発言は、「歳出削減は善で増税は悪である」というステレオタイプに異論を挟むことになる。消費税を引き上げても、その用途を国庫負担の充実や高齢者医療費の財源に効率的に使うということによって、安定的な制度ができるとともに、増税による負担増を軽減・相殺させることも可能なのである。

このように考えると、「歳入増が見えてくれば歳出削減努力は低下する」ということは政治的には真実なのであろうが、「骨太2006」の中に税制改革の具体的道筋、さらには受益と負担についての具体的選択肢についての記述がないことは、国民にとっては物足りない内容であると言わざるを得ない。

(3) 消費税改革の課題

消費税については、税率以外にも議論すべきさまざまな論点がある。第一に、年金・社会保障の目的税とするべきかどうかという問題である。目的税を主張する根拠は、消費税を引き上げるときの国民の理解・納得性の問題、地方への配分をなくし喫緊の課題である社会保障に税収を当てることができること等である。地方財政は国ほど悪化していないこと、高齢化で不可避な増加が見込まれる年金・社会保障財源は、国民が等しく負担する税制が望ましいこと等から、消費税の目的税化には理由がある。他方で、目的税にすることにより、消費税の税制としての長所（効率的な税制）を見えなくしてしまうこと、特定財源は無駄な歳出につながりがちであることといった問題もあり、十分な議論をすべきである。

次に、所得の低い人ほど税負担の重くなる逆進性対策としての軽減税率導入の問題である。食料品等に軽減税率を導入した欧州では、納税者、税務当局双方にとって大きなコスト負担が問題となっていることから考えると、税率一桁のうちに軽減税率を導入することはやめるべきであろう。逆進性対策は、社会保障歳出によることが望ましいが、政治的にそのような正論が通用するかどうかはわからない。

軽減税率に変わる案として、カナダの採る低所得層への所得税額控除（GST 控除）がある。これは、低所得者層の最低生活費に消費税率を乗じた金額を所得税から控除するという税制で、コスト面では軽減税率より優れた制度であるが、税額控除の規模如何で歳出負担増につながるという問題もある。

また、引き上げに際して、消費税の透明性を確保し信頼性を向上させる上で、EU型のインボイスを導入することは言うまでもない。

最後に、消費税率の引き上げ方について私見を述べれば次の通りである。

私は、例えば「2009年から毎年1%ずつ数年間引き上げる」というような方法を検討すべきであると考え。このような引き上げ方は、経済に与える影響も少なく、将来の引き上げをアナウンスすることで価格上昇コストを生産性の向上で吸収しようという生産者のインセンティブが働く。財政再建のコミットが明確になるので、長期金利上昇リスク

を食い止め、金融政策も行いやすい。頻繁な税率改定は事業者のコストがかさむという反対があるが、IT や計算ソフトの発達した現在では大きな負担ではないのではないか。

5、最後に 多様な場で多様な議論を

「望ましい税制」の課題は、上述した点以外にも山積している。これまでは、自民党と財務省主税局が税制改革のアジェンダを独占してきた。これに風穴を明けたのは、2002年の経済財政諮問会議の議論で、種々の議論の結果として2003年から創設・拡充された研究開発減税と設備投資減税は、デフレ経済で企業家のマインドが冷え込む中きわめて有効な税制であった。このように、税制の議論を多様化することは、税制に対する国民の関心を広げ、税制決定過程の透明性の向上にもなり、効果的な税制改正につながる。また、税制を自分のこととして考えることは、歳出の無駄遣いの歯止めにもなる。そのためには、産・官・学の交流を進めつつ、一人でも多くの人々が税制改革を自分のこととして受け止めて議論に参加することが望まれる。

政府税調とことなり、政治への配慮の不要なシンクタンクでは、上述したわが国経済社会の活性化のための税制を、産・官・学の関係者を結集して、じっくりと議論し、政策提言することを目指していきたい。

最後に米国の高名な経済学者の言葉を紹介したい。

「みんな今年のアカデミー賞は誰が受賞するかについては大変大きな興味を持っているが、あなたにアカデミー賞を選ぶ投票権が与えられているわけではない。しかし、税制については、われわれに、税制を選ぶ1票が与えられているのである。」

(参考) 著作・論文一覧

著書

- 『日本が生まれ変わる 税制改革』中公新書ラクレ
- 『わが国所得税課税ベースの研究』日本租税研究協会
- 『日本の税制』PHP新書
- 『日本の消費税』納税協会連合会

主要論文(2002年以降)

- 「人的資本蓄積と税制を考える」『多様化する就労と人材育成』日本評論社(近刊)
- 「新会社法と租税回避問題 三角合併を中心に」『フィナンシャルレビュー』84号(2006.7)
- 「税額控除制度の活用を」『税務弘報』2006.5
- 「米国ロースクールで学ぶ米国税制」『国際税務』Vol.26 No.4
- 「中国土地バブルと税制の課題」『国際金融』1162号(2006.3.15)
- 「米国税制改革諮問委員会報告を検証する」『税務研究』(2006.2)
- 「個人所得税に関する論点整理」の概要について 『国際税制研究』No.15
- 「米国の法人タックスシェルター問題とわが国へのインプリケーション」『国際税制研究』15
- 「新たな事業体と組合税制構築の論点」『ビジネス・タックスー企業税制の理論と実務』(中里実, 神田秀樹編著、有斐閣 2005.9)
- 「米国法人税とタックスシェルター」『週刊東洋経済』(2005年7月23日号)
- 「米国の年金議論の示唆するもの」『月刊資本市場』2005年7月号
- 「合同会社と組合税制」『租税研究』2005年6月号
- 「米国のオーナーシップ社会、国家関与を最小限に」『日経新聞・経済教室』2005.5.31
- 「二元的所得税論と金融税制一元化について」『大阪大学経済学』54巻4号 2005年3月
- 「ブッシュ2期目の税制改革」『東洋経済』2005年2月12日号
- 「米、消費課税の色彩強める」『日経新聞・経済教室』2004年11月2日
- 「新たな事業体と組合税制の論点整理」『ジュリスト』1274号(2004.9.1)
- 「残された税制改革の課題」『国際税制研究』第12号 2004.4
- 「金融所得の一元化と番号制度」『税理』2004.7
- 「二元的所得税の論点と課題」『証券税制研究会編 日本証券経済研究所』2004年6月
- 「リスク・テイクと税制」『ESP』2002.9月号 内閣府
- 「高齢化社会とわが国所得税制の課題」『NIRA政策研究』(2002.9号)
- 「21世紀の金融・証券税制を考える」『商事法務増刊号』(2002.6)
- 「譲渡所得課税の経済効果と政策課題」『日税研論集』50(2002.6)
- 「税と社会保障」『租税研究』(2002.6)

「WTO酒税パネルから何を学ぶか」貿易と関税（2002.5）

「平成のシャウブ勧告にあたって」税研（2002.3）