

# 税制のあるべき姿

—— 活発で多様な国民的議論を ——

税制は国民の最重要課題だ。この思いで自らシンクタンクを立ち上げた筆者が、抜本的改革への課題と道筋を示す。

## 1. なぜ抜本的税制改革が必要か

平成一九年十二月十三日に「平成二〇年度税制改正大綱」が決定されたが、消費税、国・地方の税制の問題等懸案事項はすべて先送りされた。現下の政治情勢ではやむをえないともいえるが、抜本的税制改革を先送りすることのつけは我々国民自身に跳ね返ってくる。

なぜ抜本的税制改革を行う必要があるのか。そのことを議論するためには、現在わが国経済・社会が抱えている問題をひとつひとつ取り上げ、税制として可能な対応は何

かを吟味・検証していくことが必要である。格差社会、経済・社会の活性化、国際競争力の確保、高齢化のもとで増加する社会保障費用の確保等税制の課題は山積しており、それらをすべて議論しつつ「税制のグランドデザイン」を描いていく必要がある。

議論にあたって重要なことは、「政府の規模をどの程度のものにするか」と「望ましい税制改革はどのようなものか」とをわけて行うことが必要であるということである。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・安全な社会の建設を望む人もいれば、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、と考える人もおり、国民がどちらを

選択するかということである。年金をはじめとする社会保障の給付を確保して質を落とさないようにすべきであるということならば、それに見合う財源を確保することが必要となる。

他方、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を作るのかという「望ましい税制」の問題であり、若年層を中心とした格差問題や少子化の問題、わが国企業の国際競争力をいかに確保するかという問題である。

では、「政府の規模」のありかた」と「望ましい税制改革」とはどのようなものなのか、以下私の考え方を具体的に述べてみたい。

森信 茂樹

▶ 中央大学法科大学院教授  
ジャパン・タックス・インスティテュート所長

税・社会保険料負担率 (2004年) 対GDP比 %

|           | 租税負担率 | 社会保険料負担率 | 合 計  | 財政赤字 |
|-----------|-------|----------|------|------|
| 日本        | 16.5  | 10.0     | 26.4 | ▲6.2 |
| 米国        | 18.8  | 6.7      | 25.5 | ▲4.6 |
| EU (15カ国) | 28.4  | 11.3     | 39.7 | ▲2.8 |

出典 OECD統計

## 2・政府の規模の問題

安心・安全の社会建設のためには、どの程度の規模の財政にしていく必要があるのか。「中規模程度の公共サービス」を効率的に供給できるための財源を確保するには、いくら規模の税負担の増加が必要なのか。繰り返す言うならば、これは国民の選択の問題である。政府が具体的な

府が具体的な選択肢を示しつつみんなが選ぶということとであろう。しかしそういつては議論にならないので、私自身の考え方を示すことにしたい。

直観的な話で恐縮だが、私は日本の財政規模は、「公的な医療保険のない米国よりは大きい

な政府で、社会保障の完備がモラルハザードを生じさせている欧州よりは小さな政府」という中規模が最もいいのではないかと考えている。具体的には、税・社会保険料負担が数%程度増加し、三〇% (国民所得比で四〇%) 前後になるというイメージである。これによってわが国は、欧州並みの社会保障を維持しつつ、欧州よりは低く、米

国よりは高い税負担をする国ということになる。あえていうなら、中福祉・中負担の国である。

次に、これをいつまでに達成すべきかということになるが、重要なことは、二〇一一年プライマリー黒字達成という目標だけでは十分ではないということである。なぜなら、プライマリーバランスの黒字化というのは、これまでの借金を減らすことを意味するものではないということである。過去の借金を減らすためには、EUが、共通通貨を創設した際に合意した、一般政府財政赤字のGDP比三%以内、債務残高GDP比六〇%以内という中期の財政運営目標を設定し、財政赤字の規模を縮小していくと同時に、急増する社会保障に関する

財源を確保することを目指す必要がある。

その様な検討を経てはじめて、「安心・安全のための公共サービスの提供」が可能となる政府の規模がきまり、追加的な財源が必要となる場合には、これから述べるように長所の多い消費税の比重を高めることで対処していくということではないか。

## 3・望ましい税制は、効率的な税制

という二つの課題を合わせ考えるものになっているからである。

税制には、消費を課税ベースとする消費課税と、所得を課税ベースとする消費課税の二つがあるが、消費課税のほうが所得課税より経済効率に与える負荷 (マイナスの影響) が少なく、税制としては優れている。

所得税制は、法人の所得について、法人段階で法人税を負担し、課税後の配当に対して配当として個人所得税を課すという二重課税を生じさせ経済効率が低下するという問題が生じる。また、社会・経済政策上の観点からのさまざまな優遇措置を設けざるを得なくなり、課税ベースが大幅に縮小し、税収調達能力の低下を招くという問題もある。年金貯蓄、住宅投資、株式投資に対する優遇税制、配偶者控除、扶養控除等々数多くの人的控除の創設により、包括的所得税の課税ベースはきわめて小さくなっている。また税制が複雑で難解なため、専門家の知識を借りることができる富裕層ほど税負担が軽減されるという不公平を生じさせている。

次に、望ましい税制とは何かということである。これを考える際のキーワードとしては、「経済成長を支える税制の構築」と、「それによって生じる格差社会への対応」が重要であろう。高齢化に向かうわが国の経済社会の活力をどう維持していくべきかという点と、成長の成果をどのように分配していくかという視点とをうまくバランスをとりながら検討を進めていくことである。それは実は、我が国の税制を世界標準の税制に変えていくことでもある。世界の税制改革は、経済効率を高める税制の構築と、それによって生じる格差問題等への対応

今日のな問題としては、グロー

バルな資本移動のもとで、他国へ逃避しやすい資本所得に高い税負担を課すと国外流出を招き、その結果、労働、消費、土地等に課税のしわ寄せが行き、経済、雇用に打撃を与えることになる。

このように、経済活動の複雑化、グローバル化の中で、所得税はさまざまな問題を抱えているのである。そこで、消費税率を一六%から一九%へと三ポイント引き上げ、企業の社会保険負担や法人税率を引き下げる大改革を行ったドイツのように、所得税から消費税へ、という大きな流れが世界的に続いている。わが国の抜本的税制改革においては、このような世界的な潮流を踏まえた議論が必要となる。

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のできる、ことである。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考えて、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、消費税率の税制としての長所（経済効率に与える問題）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、消費税の欠点は、所得の低い人ほど税負担の重くなる逆進性という問題である。この問題への対策としての軽減税率導入が議論になる。食料品等に軽減税率を導入した欧州では、なにが軽減税率対象の食料品かをめぐってさまざまな議論が沸き起こり、納税者、税務当局双方にとって大きなコスト負担となつている。逆進性対策は、基本的には社会保障歳出によって対応することが望ましい。

#### 4・あわせて、格差問題への対応を考える

先進国共通の課題として格差問題にどう対処すべきか。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で、国民的議論をすべきである。格差に関する十分な検証を行ういつ、格差是正や格差を固定化させないために、所得税制や相続税でなができるか問う必要がある。

格差問題の背景としては、第一に、高齢者は比較的所得格差が高いので、その比率が上昇すると社会全体の格差も拡大すること、第二に、失われた一〇年を脱却するために、賃金体系を年功序列型から成果重視型に改めるなどの構造変化が生じてきたこと、第三に、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の増加による若年層の格差が拡大してきたことである。問題にすべきは、第三の要因であろう。

先進一〇カ国の所得格差をジニ係数（不平等度）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、一〇か国中六番目となり、税・社会保障の再分配比率が、先進国中最も弱いことがわかる。厚生労働省の調査でも、大幅な所得税減税

を行った一九九六年以降、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」があり、「上に向かう格差」は、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いるので、最高税率の引き上げによる対応は慎重に考えるべきである。しかし、「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。

米・英等では、税と社会保障を一体的に運営することによって、この問題に対応している。それは、「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」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。この制度は、高所得者層に有利となつている所得控除を、低所得者層に有利な税額控除に改めるので、所得税の累進機能を高める効果を持つ。また、一定の労働をす



もりのぶ・しげき

1973年大蔵省入省。主税局調査課長、税制第二課長を経て98年主税局総務課長。99年大阪大学大学院法科研究科教授、東京大学客員教授。2003年東京税関長。04年プリンストン大学客員教授（レクチャー）、コロンビアロースクール客員研究員。05年財務総合政策研究所所長、06年退官。現在、中央大学法科大学院教授（法学博士・租税法）、ジャパン・タックス・インスティテュート所長。

ることが減税の条件となっているので、就労インセンティブが与えられる。わが国でも、児童手当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。

おりしも平成一九年十一月の政府税制調査会答申「抜本的な税制

改革にむけた基本的考え方」は、「アメリカ、カナダ等の諸外国」では給付と組み合わされた税額控除制度が導入されているが、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。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。」と述べている。

5・相続税も課題に

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、第一に、富の再分配という考え方で、個人の経済力の差を防止し、社会全体の公平・活力を保持するということ、第二に、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事実上軽減されてきた所得の清算を死亡時に行うということ、第三に、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ことである。わが国の相続税は、死者一〇〇人に対して約五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）も二・一％（二〇〇二年）と、決して高い水準とは言えない。前述の、第二、第三の考え方の下では、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。

6・最後に―多様な場で多様な議論を

米国の高名な経済学者の言葉に、「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、税制を選ぶ一票が与えられているのである。」というものがある。

税制の議論はこれまで、自民党と財務省主税局によって独占されてきた。これに風穴を明けたのは、二〇〇二年の経済財政諮問会議で、議論の結果二〇〇三年から創設・拡充された政策減税である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、より効果的な税制改正にもつながる。また、税制を自分のこととして考えることは、無駄な歳出の歯止めにもなる。そのためには、多くの人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である。

そういう思いで私は財務省を退官した二〇〇六年に税制のシンクタンクであるジャパン・タックス・インスティテュート (JapanTaxID) を立ち上げて世の中に発信している。ぜひご覧いただきたい。