

2009年 7月29日



森信 茂樹 [経歴はこちら>>](#)
中央大学法科大学院教授

“ガス抜き審議会”はいらない

民主党のマニフェスト(政権公約)を読むと、まず、「日本が本当に変わる」というわくわくするような期待感がわいてくる。しかしすぐ直後から、書かれたことの半分も実行できないのではないか、という不安感が漂い始める。

どうしてももう少し現実的な政策にしないのだろうか。社会保障財源の話をも別にしても、揮発油税の暫定税率を廃止したり、高速道路の料金を無料化するという「受益者負担」原則を外すことは、モラルハザードではないか、公立高校の授業料の無料化という切羽詰まった声が本当に存在するのだろうか、零細農家まで救済するような所得補償は、日本の底力を弱めることにならないか、等々の疑問がとめどもなく押し寄せてくる。

いろいろあるが、ここでは日本の国家像を決める税制議論の在り方について、考えてみたい。

○日本特有の方式

民主党は、マニフェストに税制改革の政策決定方式の転換をうたっている。「与党税調を廃止し、財務大臣のもとに、政治家をメンバーとする新たな政府税制調査会を設置、政治家が責任を持って税制改正を行う、従来は政府税制調査会(総理の審議会)を廃止し、代わりに税制の専門家を集めた専門家委員会を政府税制調査会の下に作る」としている。

審議会は、省庁ごとに設置され、縦割り行政の中で仕切られている。審議会で審議する議題・アジェンダを考えるのは事務当局(つまり役所、はやりの言葉では「官僚機構」)なので、審議は当然その範囲内で行われる。「官僚がおぜん立てした政策を、学者や業界関係者等の有識者が加わり議論して答申をまとめるという形をとることによって、ガス抜きを行うとともに、外部からの批判をかわすことができる」ので、「官僚の隠れ蓑」という批判が根強いものの、いまだに多くの審議会が存在し多くの意思決定がなされている。

○有識者加えた従来の政府税制調査会

政府税制調査会は、諮問を受けて、税制改正についての考え方を答申する総理大臣の諮問機関である。政府税制調査会のメンバーを見ると、作家、労働組合の幹部、新聞社の役員など、必ずしも税制の専門家とはいえない人たちが含まれている。これらは世論(の一部)を代表しているということで、「有識者」と呼ばれる人たちである。加えて、金融業界など業界の利益を代表している人たちも加わっている。

かつて私が事務局の一員として参加した経験から言えば、これらの方々は、「私は……の立場でこの議論に参加させていただきたい」と自己紹介をするのが習わしになっている。つまり、個人の意見ではなく、自分の所属する機関・組織の代表として、その声を伝えるために参加するということになっている。毎回公表される議事要旨を読んでも、これらの方々が、税制の専門的な見地から発言することは少なく、「大局的な見地からの」意見が表明されているが、肝心の答申文にはあまり反映されていない。

もちろん、税制改革が国民全体に関係することだけに、広く国民各層からの意見を反映させることが必要、という手法には、それなりのメリット・理由がある。しかし、今日のように複雑で国際化した経済・社会の下で税制を考えていくに当たっては、専門家の知識の活用の方がはるかに重要である。先進諸外国で税制がどのような潮流にあるのか、経済活動のグローバル化で税制はどう変わるべきなのか、変わらざるを得ないのか。これらの観点は、専門家の知見を求めなければ判断できない分野である。

もりのぶ・しげき 1950年広島県生まれ。73年京都大学法学部卒業後、大蔵省入省。英国駐在大蔵省参事(国際金融情報センターロンドン所長)、主税局調査課長、税制第二課長、主税局総務課長などを経て、99年大阪大学法学研究科教授。2003年東京税関長、05年財務総合政策研究所長、06年中央大学法科大学院教授、07年ジャパン・タックス・インスティテュート(japantax.jp)所長、東京財団上席研究員。

この間、東京大学法学部客員教授、コロンビア・ロースクール客員研究員を歴任した。

主な著書に『抜本的税制改革と消費税』(大蔵財務協会)、『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』など。

○米・英・独の改革論議

私が実際見聞きした英国・米国・ドイツの例をとってみよう。英国では、国民全体に大きな影響を及ぼす税制改革については、民間シンクタンクが世界の最優秀学者を集めて議論を行い、それを報告書として公表し、政府はそれを尊重しながら改革を行っている。30年前のミード報告書、今年の秋に出る予定のマーリーズ・レビューがそれだ。

ドイツはメルケル大連立政権の下、消費税の引き上げ、法人税の引き下げ、金融所得の分離課税という大改革を3年かけて行ったが、この改革の基礎には、ドイツ財務大臣の下に置かれた専門家グループの報告書や、経済専門家委員会(5賢人会議)の提言がある。これらの報告書はきわめて専門性の高いもので、時を経てもその価値を失うものではない。

米国では、そもそも国を二分するような税制改革や年金制度については、与野党がともにコミットする超党派の諮問委員会を大統領が立ち上げ、その道の専門家(税法学者、エコノミスト、会計士等)だけを集めて報告書を作成する。その過程で、委員は有権者の意見を聴く公聴会を全国各地で開催する。専門家集団は、その意見を自ら作成する報告書に反映をさせていくが、決してマスコミ代表とか消費者代表とか言った非専門有識者は報告書作成には加わらない。報告書は、たいていの場合、2つ3つの選択肢(クリントン時代の年金改革は3つの選択肢、ブッシュ時代の税制改革は2つの選択肢)を作り、あとは政治がそれを選択するという方式がとられている。

もう一つ重要な点は、彼らによって行われる議論に、米国財務省が、各種データの供与、歳入や税負担の見積もり面での協力(財務省モデルに基づく税収予測等)、法律面での技術的なサポート等を全面的に行うことである。

このような欧米の方法は、「審議会方式」に対して、「ホワイトペーパー(白書)方式」と呼ばれることがある。

○個別利害から離れた税制論議を

我が国の審議会方式で徹底的に欠けているのは、上述した専門家の現状分析と将来の方向性を明示する高度な報告書だ。いわゆる「官僚の作文」である現在の政府税調答申とは全く異なるものである。

わが国では、超党派の審議会を作ることは政治的に難しいかもしれないが、いまのようなガス抜きのための審議会は廃止して、「専門家の分析を官僚機構が全面的にバックアップする」形で税制理論に基づく改革案の選択肢を作成し、それをベースとして、政治が国民・マスコミと対話しながら選択・決定していくという方法をとる必要性はますます高まっている。その意味で、民主党のマニフェストにある現行政府税制調査会の廃止・専門家委員会の設置には全面的に賛成だ。

新たな課題は、政治家だけの新たな政府税制調査会をうまく機能させることである。政治家だけをメンバーとする新たな機関が、業界の個別利害から離れて、税制の理論を軽視することなくオープンな議論を行えるようになれば、○×方式やインナー方式を根幹とする現行の意思決定と大きく変わる。そのためには、政治家に大局的な国家観が必要とされる。

ところで、政府に数多くある審議会も、同じような方向で抜本的に見直してはどうだろうか。財源を必要とせず、国の在り方を変える手っ取り早い道かもしれない。