

【巻頭言】

税制改革論議のあり方

跡田直澄*
(慶應義塾大学商学部教授)

1. はじめに

日本経済をとりまく環境は大きく変化してきた。税制改革のあり方を検討するうえでは、こうした環境変化への対応を検討しておかなければならない。考慮すべき環境変化の第一は、経済のグローバル化である。財・サービスに加え、資本も国境を越えて自由に移動する時代に、諸外国との間で税負担の水準に著しい格差があると、企業活動に悪影響を与えることになる。国際競争力を低下させたり、産業の空洞化を発生させるから、税制を考えるうえではグローバル化への対応という視点を持つことが必要となる。第二は、少子高齢化である。2007年からの人口減少に対して、子育てや女性の社会進出を支援する税制、生産性を高めるための税制など、少子化や高齢化への対応という視点も重要となる。

第三に考慮すべき視点は、財務状況の悪化という環境変化への対応である。国と地方を合わせた長期債務残高は、2005年度末には770兆円に達すると予想されている。これに対して、経済を失速させずにいかに早く財政再建を図るか、つまりどのような歳出削減と増収・増税を行っていくか、そしてその工程表の作成が重要な課題となる。最後の考慮すべき視点は、国と地方の財政関係の改革、いわゆる「三位一体の改革」という制度変更との整合性である。税制改革にあたっては、税源移譲が行われることを考慮に入れ、国税と地方税を一体的に改革していくことが必要となる。

以下では、これら四つの視点にたって現行税制を概観し、それを踏まえて個別税制の改革に当たっての検討すべき課題を指摘しておく。

2. 税制の実態と改革の課題

税収構成比較

国税収入の税目別構成の国際比較にもとづき、日本の税制を概観してみよう。ただし、現在はまだ定率減税を実施中であるから、その影響を排除するため日本については1998年の税収構成を用いて、各国と比較してみる。日本の直接税比率は63.3%であるのに対し、イギリス57.2%、フランス47.2%、ドイツ41.7%、イタリア51.5%である。日本はEU最大のイギリスより6%も高くなっている。なお、アメリカの直接税比率は91.6%と極端に高いが、それは個人所得税を中心とした税制をとっているためなので、ここでは比較対象からは除外している。

さらに、直接税の内訳をみると、日本では法人税の割合が高く、フランスより8%も高い水準になっている。逆に、間接税の割合では、日本が最も低く36.7%であり、イギリスより6%も低い水準になっている。したがって、この税収構成の国際比較からは、日本の税制には、直接税収入とりわけ法人税収入を減

* 1954年生まれ。学習院大学経済学部卒、大阪大学大学院経済学研究科博士前期課程修了、大阪大学大学院経済学研究科博士後期課程中退、1995年大阪大学博士（経済学）。和歌山大学講師、帝塚山大学助教授、名古屋市立大学助教授、大阪大学大学院国際公共政策研究科教授を経て、2002年より現職。また、2005年からは大阪大学大学院経済学研究科招聘教授も兼務。この間、経済企画庁経済研究所客員研究員、大蔵省財政金融研究所特別研究官、内閣府経済社会総合研究所客員主任研究官。主な著書は、『税制改革の実証分析』（東洋経済新報社、1989年）、『郵貯消滅』（PHP総合研究所、2005年）、『利益が上がる！NPOの経済学』（集英社、2005年）など。

らし、間接税収入を増やしていく余地があるといえるのである。

課税のインバランス

次に、労働所得（ヒト）、消費（モノ）、金融資産性所得（カネ）、それぞれに対する課税状況を比較し、日本の税制を概観してみよう。所得税と住民税を雇用者所得で割った比率（「ヒト」に対する課税状況）は1978年に8.7%だったが、増税路線の結果1987年には12.2%にまで上昇した。その後は中曽根・竹下内閣による抜本的税制改革や景気対策減税により低下し、1997年に10%、1999年には8.4%にまで落ち込み、現在に至っている。国と地方を合計した間接税負担額を民間最終消費支出で割った比率（「モノ」に対する課税状況）は1978年に8.2%だったが、消費税の導入、その5%への引き上げの結果、1998年には9.6%に上昇し、2002年には9.9%に達している。つまり、「モノ」への課税が「ヒト」へのそれを1998年に上回ったのである。利子・配当に対する源泉徴収税額を支払利子・配当の合計額で割った比率（「カネ」に対する課税状況）は1978年に8.4%だったが、徐々に減少し1999年には6.0%にまで低下した。いわゆる郵便貯金の2000年問題で9%まで急増したが、2002年には7.6%まで低下している。

あらためて2002年で比較すると、「モノ」に対する課税が最も重く9.9%、続いて「ヒト」に対する課税が8.4%、「カネ」に対する課税は最も軽く7.6%である。しかし、定率減税は廃止予定であるから、「ヒト」に対する課税は今後12%程度まで上昇すると予想される。この点を考慮にいれば、「ヒト」約12%、「モノ」約10%、「カネ」約7.5%、という課税のインバランスはいまだ存在しているのである。1970年代まではうまくバランスしていた課税状況が、その後「ヒト」への課税の高騰で大きくバランスを崩したものの、1986年頃からの所得減税と消費税導入・引き上げという数次の税制改革によりかなり改善されてきたが、まだバランスを欠いた状況は残っていると言える。バランスを欠いていた時期には、税に対する不満がかなり表面化していたことを考慮するならば、今後の税制改革論議では、存在する課税のインバランスを是正する手法を検討すべきである。具体的には、「カネ」に対する課税、つまり資産性所得課税の強化、および「モノ」に対する課税、つまり消費税の増税を検討する余地があるということである。

3. 法人課税の検討課題

個別税制としては、まず法人課税から検討していこう。法人課税の問題を検討する際の重要な視点は、やはりグローバル化への対応である。日本経済の現状からみると、より具体的には、国際競争力を向上・維持しつつ、経済活性化を達成できるような改革が必要である。そのための改革の論点としては、負担の軽減、技術開発の促進があげられる。

法人の税負担については、国際比較がしばしば論争となる。地方税負担を含めた表面税率での負担率（財務省型実効税率）による比較と、実際に納税した額にもとづく負担率（実効負担率）による比較が行われている。財務省型実効税率では同族法人に対する留保金課税や地方自治体の超過課税が考慮されていないという問題があるし、実効負担率では国際比較に膨大な手間がかかるという問題がある。

法人税の税率が30%に引き下げられたため、財務省型実効税率では欧米並みの水準に下落している。しかし、実効負担率では近年減少傾向にあるものの、まだ欧米の水準より10%ほど高くなっている。その主因は事業税と法人住民税の負担にあり、欧米の倍近い水準になっている。特に、法人住民税は日本にしかない税といっても言い過ぎではない。法人住民税を今後どう位置づけるかは重要な検討課題である。

また、法人税収が欧州諸国より大きい点は、まだグローバル化の浸透度が低く、空洞化が終了していないためとも考えられる。したがって、税収構成比は次第に低下していく可能性があるため、逆に海外から

の企業進出を促すためには実効負担をアジアも含めた国際水準と調和させることも検討課題となろう。

一方で、グローバル化が進展するなかで、日本の国際競争力を向上・維持していくためには、企業の研究開発投資を優遇することにより技術革新を促進し、高い生産性を実現していくことが必要である。内閣府の試算によれば、研究開発投資を積み上げた知識技術ストック1%の伸びは、0.3%の経済成長を達成するということである。知識技術ストックは2000年で40兆円であるから、わずか1兆円の研究開発投資で0.08%の経済成長を達成できるのである。したがって、研究開発投資を促進する税制の拡充は、国際競争力の向上・維持とともに経済活性化のために重要であるから、今後の税制改革論議における最重点課題の一つと位置づけられる。

さらに、法人課税においては、諸外国に比べて改革が大きく遅れている減価償却制度も検討課題に加える必要がある。ほとんどの先進国でゼロとされている残存価額の問題、またあまりにも詳細に分類規定されている法定耐用年数など、グローバル化の視点からみると、あまりにもずれが大きくなりすぎている。先進的な企業でも使いやすい制度の確立という観点からの改革論議が是非とも必要である。

4. 労働所得課税の検討課題

次に労働所得課税について考えてみよう。先に指摘したように、この「ヒト」への課税は現状ではまだ10%レベルでやや軽い。定率減税が完全に廃止されれば、12%水準となる。したがって、負担水準としては、それほど問題はない。つまり、改革にあたっては、労働所得課税としては税収中立型の改革を検討すべきということである。では、課題は何かといえば、課税ベースの拡大と税率引き下げが必要か否かということである。そこで、課税ベースの問題を考えてみよう。

給与所得控除の縮減

課税ベースの問題で、実態とかけ離れた規模でその侵食を制度的に認めているものは給与所得控除である。年収600万円程度の平均的な給与所得者で20ないし25%の額が控除されている。「家計調査（総務省）」からサラリーマンが業務に費やす必要経費を計算してみると、ワイシャツ年6着、スーツ3着、靴3足などととも、交際費を計上しても収入の10%程度にしか達しない。給与所得の必要経費という点から見ると、給与所得控除は実態とかけ離れている。給与所得控除を実態に則したレベルまで縮減し、同時に税負担があまり変化しないレベルと構造に税率表を改正することは、労働所得税改革の重要な検討課題である。

また、すでに実額控除制度は設立されているが、認められる範囲が狭すぎるため、一般のサラリーマンには利用しづらく、制度が実質的に機能していない。規模を縮減した概算型給与所得控除と利用しやすくした実額控除の選択性も検討課題とすべきである。

配偶者控除の廃止

配偶者に対する税制上の優遇措置は、専業主婦を家族形態の特徴としてきた遺産であり遺物である。少子化と高齢化が同時に進行し、労働力人口だけでなく総人口さえも減少し始める日本において、もはや女性の非労働力化を促進するような税制は必要ないのではないだろうか。もちろん、65歳以上はもともと非労働力であるから、一定年齢以上に当該控除を当分の間は存続させるべきかもしれない。女性の社会進出に大きな障害となっているといわれる配偶者控除のあり方は、家族形態にも大きな影響を与えることとなる大きな問題であり、今後の改革論議で十分な検討が必要な課題である。

一方、一般的な配偶者控除は廃止を検討するとしても、子育て時期の専業主婦（夫）に対しては、税制上特段の配慮をすることも必要ではないだろうか。出産期や子育て期の所得減少を社会保障給付で補うという手法もあるが、所得がある人たちには出産・子育て控除という税による優遇も検討すべきではないだろうか。

所得税と住民税の税率構造

給与所得控除の縮減や配偶者控除の廃止により課税ベースが拡大されるならば、所得税と住民税の税率表を大幅に変更しなければならない。その場合には、税負担構造をあまり変えないことと税収中立を維持することが重要な課題となる。もしこれを考慮しなければ、大增税になってしまうかもしれないし、負担構造が大きく変われば所得階層間で不満が発生することになる。さまざまなシミュレーションを踏まえた議論が必要である。

また、「三位一体の改革」によって国と地方の税負担配分が変更されようとしている時期であるから、所得税と住民税の一体的な改革を考えることも重要である。所得税と住民税の課税ベースの共通化、税率表の一体化、などが検討課題となってくる。現在提案されている「10%比例住民税案」は現行の課税ベースでは妥当なものともいえるが、もし課税ベースが拡大されれば比例税では低所得層の負担を調整できなくなる。また、さらなる改革により税源移譲が行われるとき、比例税率を引き上げるかたちで行うのであろうか。つまり、住民税収が所得税収を上回る状況が将来おこるような場合でも、住民税には応益性しか考えないというのでよいのであろうか。分配の公正の観点からは、住民税に応能性を残すことも検討課題となろう。

5. 資産性所得課税

ここでは、金融資産性所得に対する課税を検討してみよう。まず、「カネ」に対する課税状況から見ると、1978年頃から一貫して負担率は低くなっている。マル優制度拡大や郵貯の悪用が引き起こした側面もあるが、マル優廃止後も郵貯課税後もそれほど大きく負担率は上昇していない。非課税貯蓄がまだ多いということである。課税のバランス論からは、非課税貯蓄や対象（公益法人等）の見直しが今後の重要な検討課題となる。

一方、日本の貯蓄残高はなお1400兆円レベルを維持しているが、フローの貯蓄率はかなり低下し、アメリカレベルにまで落ち込んでいる。今後の少子高齢化の進展は、こうしたフローの傾向がさらに強まり、貯蓄レベルそのものも低下させるかもしれない。したがって、多様な金融商品を開発し、海外からも資金が流入してくる体制を整備しておく必要がある。税制もこうしたグローバル化の視点を重視したものに変わっていくことが検討課題となる。

また、バブル崩壊後、リスク性の資金が極端に減り、銀行や郵貯に資金が流入しすぎてしまった。この資金を直接金融市場に回帰させていくことも、株価水準から見れば、まだ必要である。「貯蓄から投資へ」という方向性のなかで、いかなる税制をとっていくかは今後の検討課題である。特に、現在採っている株式譲渡益に対する優遇措置をどうするかなどは緊急に検討しなければならない課題である。

さらに、株式投資によるリスクを減少させることにもなる金融資産性所得の合算課税が重要な検討課題となろう。キャピタルロスを通子所得等で相殺でき、その分だけ税負担が軽くなるからリスクをとりやすくなる。この点では、「貯蓄から投資」を促進するかもしれないが、日本の税制が戦後一貫して標榜してきた全ての所得を合算して一体的に課税するという包括的所得税制を放棄することにもなりかねない。いわ

ゆる二元的課税の導入の可否が今後の検討課題となる。

6. 消費課税

最後に、消費課税について検討しておこう。1989年の導入時にはかなりの拒絶反応があった消費税であるが、昨今では、社会保障財源としてならばその増税もやむなしという意見が大勢を占めるほど親しまれる税に育ってきた。

消費税の中立性

簡易課税や非課税事業者による益税問題もほぼ解消され、残るはEU型のインボイス導入と今後の引き上げ時における食料品非課税問題ぐらいとなっている。しかし、1997年の引き上げ時には、消費の落ち込みの主犯とされ、引き下げ論まで展開された。問題は消費税導入や引き上げが経済活動にいかなる影響を与えたかの実証的分析がほとんど行われておらず、客観的かつ正しい議論が行えない状況にあることである。

日本の消費税は、消費型とはいえ付加価値税である。したがって、賃金、利潤、利子、地代など全付加価値から投資額分を差し引いたものに比例的に課税するものなので、資源配分や消費・貯蓄行動に比較的中立的な税、つまり歪みをあまり発生させない税という性格を持っている。理論的には、中立性という点で法人税や所得税よりはるかに良い税といえる。おそらくそうした性格を国民が実感してきたので、社会保障のような確実に自らにも戻ってくるサービスに対する財源としてならば、拒絶反応がなくなってきたのであろう。

しかし、住民税も応益課税で10%、消費税も10%を超える状況がそれほど簡単に受け入れられるであろうか。1997年の消費税引き上げ時には、平均的サラリーマンの消費行動はその構造をあまり大きくは変えなかったが、低所得層の消費行動は導入前三ヶ月から変化したという分析もある。実態としては、必ずしも中立的ではない側面もあるから、そうした点への配慮や低所得層への分配面での配慮などにどう対応するかが、今後の重要な検討課題となる。

財政再建には増税も必要

現在、国と地方を合わせて45兆円ほどの財政赤字がある。この赤字をいかにして減らしていくかを考えなければならない。そこで、まず徹底的な歳出の見直しで、人件費で6兆円、公共事業費で10兆円を削減できたとしよう。次に、活性化とデフレ克服によって追加的に4%の成長を5年続けられたとしよう。すると5年で22%、金額にして112兆円のGDP増加となる。現在、国内総生産に対する租税負担率は15.9%であるから、5年後には約17兆円の税収増が見込める。よって、歳出削減と税収増でも埋められない赤字額は、12兆円ほどとなる。

これだけ楽観的に見込んでも、消費税にすると、1%で約2.5兆円の増収であるから、概ね5%の引き上げは必要となるのである。もっとも、国と地方を合わせて770兆円におよぶ長期債務の削減を考慮に入れば、10%引き上げても5%分しか返済財源にはならないので、債務を半減するだけでも20年以上かかることになる。

増税手段としての消費税の理論的優越性は否定できないが、15%までの引き上げに抑えるためには、先に示したような歳出削減と経済成長を達成しなければならないのである。この結果を逆に考えれば、実は高齢化の社会保障財源に回せる消費税分は実はほとんどないのである。

引き上げについては、国民的な理解が得られつつあるため、安易な増税路線が十分な分析・検討もなく行われる危険性がある。景気は確かに回復してきているとはいえ、活性化はまだまだであり、デフレも完全には克服されていない。増税をどのようなタイミングで実施していくのか、その際に消費税を用いるならば、その影響を分析したうえでどこまで引き上げるか、さらには低所得層への配慮をどうするか、といった課題を十分にかつ早急に検討すべきである。

7. おわりに

日本の少子高齢化は他に類を見ないほど急速かつ深刻なものである。その本格化を迎える前に、経済活性化と財政再建に目途をたてておかなければ、衰退・デフレ・赤字の三重苦に苦しむことになる。税制改革を考えるに当たっては、この三重苦からの回避を図ることを常に念頭におく必要がある。

本稿で指摘した個別税制に対する検討課題は、いずれも利害得失を含む複雑な問題であるが、解決を急がなければならない問題でもある。今後の改革論議においては、緻密な分析とオープン議論が展開され、真の改革が進むことを期待したい。