

税制改革

~ あるべき税制の議論と政府の規模の議論

森信茂樹氏 日本租税総合研究所所長 / 中央大学法科大学院教授

安倍政権が進める歳出・歳入一体改革だが、歳入面にはどのような課題があるのか。また、経済社会の変化を踏まえたとき、どのような税制改革が望まれるか。あるべき税制のかたちについて、日本租税総合研究所所長・森信茂樹氏にうかがった。



point

開かれた多様な税制改革議論をこれまで財務省と自民党の税制調査会で独占してきた税制改革の議論に多様性・透明性を持たせ、「望ましい税制」と「政府の規模」の議論を区別しながら議論すべき。



Basic

日本租税総合研究所ホームページ
<http://www.jti.or.jp/>

格差問題と税制

税制には多様な論点がありますが、日本の税制の問題をどのようにとらえればよいのでしょうか。

森信 まず、本来あるべき税制の議論というものがあります。経済社会の変化に応じて税制を見直していく。例えば、企業がグローバルな競争の中に置かれれば、法人税率は引き下げざるを得ないといった議論です。それとは別に、政府の規模の議論があります。ある程度の税負担を引き受けても手厚い社会保障制度のある安心・安全な社会を望むのか、それとも税負担が小さく自助努力に重きを置く社会にしたいのか、大きな政府か小さな政府か、それは国民の選択の問題です。あるべき税制と政府の規模、その二つは全く異なる問題なのですが、今の税制改革の議論はそれらが混同されているようです。だからこそ、「参院選の前は消費税の話はできない」ということになるのでしょう。あるべき税制は選挙云々ではなく、常に考えていかなければならない性質のものであり、安倍総理には、その議論を封じないでいただきたいと思います。

前者のあるべき税制として大事な論点は。

森信 一つは格差社会です。国民の大きな関心事でしょう

が、どこにどのような格差があるのか、きちんと中身の検証をしてから対策を打つことが肝心であって、「格差があるから最高税率を引き上げよう」といった短絡的な議論にならないようにしなければなりません。

どこに重大な格差があるとお考えですか。

森信 最も注目すべきは、やはり若年者、特に20代後半の格差です。これはニートやフリーターの増加や正規雇用と非正規雇用の給与体系のアンバランスなどから生じる格差ですが、これを放置すれば、やがて中年フリーターの増加というかたちで貧困の問題に直面することになるでしょう。既にワーキングプアが出現しています。その最大の原因は、企業がバブル崩壊後の長引く不況の中、グローバルな競争に巻き込まれ、企業収益を維持するために、1998年前後から正規雇用の中年従業員を整理し、非正規雇用に置き換えてきたことです。

税制面ではどのように対処すべきなのでしょう。

森信 日本政府の経済政策は、未だにレーガン政権、サッチャー政権の政策ですが、それをフィンチューニングしたブレイア政権やクリントン政権の政策に倣うべきでしょう。現在の格差社会、二極化と言われる状況が小さな政府、競争社会のひずみであることは間違いなく、それに手を付けるためには所



得税・相続税の手直ししかありません。格差についての内閣の基本認識は、経済成長が格差をなくすというものですが、その考え方は基本的には間違っていない。ただし、適切な分配政策も同時に必要となるのです。

格差には「上に向かう格差」と「下に向かう格差」があります。サッチャーが言うように、金持ちを貧乏にしたところで貧乏人が自動的に金持ちになるわけではありませんから、最高税率の引き上げなどは慎重に対応すべきです。上に向かう人を抑え込まず、むしろどんどん上に向かってもらうべきでしょう。同時に、下に向かう格差は、貧困の問題になる前に社会保障制度と所得税の仕組みの中でしっかり手当てすることで、それは少子化対策にもなります。

具体的にはどのような手立てが考えられるでしょうか。

森信 例えば、ブレアは給付付きの税額控除の制度を導入しています。一定時間以上勤労した人に一定の税額控除を与え、控除し切れない額は還付する。所得が増えるにしたがって、控除額は減らしていくという制度です。日本の場合、配偶者控除や扶養控除がありますが、これらは所得控除で、所得の高い人ほど減税額が大きくなるという問題があります。そこで、これらを整理して財源を出します。そして、必要なところ

に税額控除する。そうすれば、低所得層が集中的に減税できます。さらに減税の恩恵がない人、つまりそもそも税金を払っていない人のために、生活保護といった社会保障と税を連動させる仕組みを導入すべきです。税は財務省、社会保障は厚労省と分かれているという問題がありますが、統合を考えていくべきです。さもなければ、「働く和生活保護の給付が減るから働かない方がよい」というようなことを許してしまいます。イギリスなどは、働けば働くほど税引き後所得が多くなる仕組みを導入しています。

世代を超えた格差の固定化を防ぐということで、相続税の見直しも必要なのでしょうか。

森信 そもそも相続税を払うことになるのは、亡くなった人100人のうちわずか4~5人くらいでしかありません。また、応益減的な見方をすれば、かつて家族が家で高齢者を介護していたのが、現在では公的施設に移り、費用も医療費や税金から出るようになってきているわけです。そのことを考えれば、相続税の課税ベースを広げて10人に1人くらいは負担する税にしてもよいのではないのでしょうか。さらに言えば、消費課税を重視する立場であれば相続税を重視するはず。相続とは、生涯で消費し切れなかった所得にほかならないのですから。

所得税の問題点

格差のほかに重要な論点は。

森信 もう一つの大きな問題が法人税です。経済団体から法人税の引き下げを求める声が出ています。レトリックとして、法人減税をすれば、設備投資や企業収益は増え、その収益が雇用に回り、経済がよくなるとされますが、そのストーリーには少々疑問を感じます。マクロでは成立する議論だとしても、個々の企業を見れば、少しでも人件費を削りたいはず。そのようなバラ色のストーリーを持ち出すまでもなく、むしろ差し迫った問題は、国際的な法人税の引き下げ競争の中、このままでは日本企業が低税率国に所得をどんどん移してしまうのではないかと、ということです。従来所得移転の方法は海外に工場を移すといったものでしたが、アメリカでは企業の利益の源泉である高度な知的所有権の管理会社を低税率国につくり税負担を軽減する、といった動きが現実のものになっています。日本もそのようなグローバルな圧力の下にあります。既にわが国の大企業の外人株主比率は3割に達し、法制度にしてもアングロサクソンスタンダードの商法ができました。アメリカ企業と同じようなプレッシャーがかかってくる中、日本の経営者は税をコストととらえるようになってきています。これまでの日本企業は経常利益を重視し、税金は「お支払いするも

の」という感覚が強かったのですが、国際競争の中、税負担もできるだけ軽くしようとしており、税引後純利益を経営のメルクマールとするようになっていきます。そのような時代を迎えれば、日本だけ高水準の法人税率を維持するわけにはいかない。いずれ下げざるを得なくなる。それが私の基本認識です。つまり、所得と消費のバランスの中で税制を考えていかなければならないということです。

税制の抜本的改革が求められるということですね。

森信 戦後、日本が経済発展の過程で日本型資本主義を達成してきた中で、それと税制は一体的でした。しかし、今や日本型資本主義の方はどんどん新しくなっており、税制もそれに応じて見直していかなければならないところが多々出てきました。例えば、退職金課税は長期雇用の人に有利になる仕組みで、長く働けば働くほど控除額が大きくなるものであり、雇用の流動化という世の中の流れにネガティブなインパクトを与えます。あるいはフリンジベネフィット、つまり大企業に入ると給料だけでなく社宅や保養施設など非課税でプラスアルファが付くことについても同様のことが言えます。所得税の世界にたまってしまったいろいろな膿をここで出して、きちんと整理しなければなりません。

所得税中心の税制体系の弊害としては、ほかにどのようなことがありますか。

森信 租税回避¹が資本の効率性をゆがめていること、いわゆるクロヨン²の問題です。所得税はある意味でフィクションです。何が所得で何が経費か、所得税法が定めているものの、実際には判断が難しく、1枚の領収書をめぐって「これは本当に事業のために使ったのですか、それとも実は個人的に使ったのですか」という議論が果てしなく続く。そして、事業者の個人消費を事業経費として付けるような行為が横行する。消費税にはそのようなことはできません。この事実一つをとっても、消費税は公平性において優れた仕組みであると言えます。もう一つ消費税の執行性が高いのは、前段階で控除する仕組みだからです。控除がしっかりと申告されるので、前段階の事業者の売上の方もしっかりと申告しなければ、発覚する。そこに緊張感が生まれる。つまり、正確に納税するインセンティブが組み込まれた仕組みなのです。消費税はフランス人の3大発明のひとつとされていますが、実によくできた税制です。

所得税の場合、社会政策・経済政策のためにさまざまな優遇措置があり、簡素であるとは言いきれないのでは。

森信 税制の理念とされる「公平」と「簡素」、これはトレードオフです。日本の所得税は、公平性を追求するあまり複雑化してしまっただけで、何歳以上の高齢者を扶養していると税負担を

軽減するとか、こういう事情があれば所得控除を増やすとか、まるで迷路です。その複雑さが課税コストを上げているわけです。消費税は、益税³の問題はあるにせよ、それほど複雑ではありません。

以前、あるべき税制について中立的な効率がという議論がありました。

森信 効率イコール成長です。アメリカのブッシュ大統領の大統領経済諮問委員会のタイトルは“Pro-growth”です。はっきりと成長促進の税制を考えている。日本もそれを考えるべきときです。今後、高齢化が進めば、貯蓄が取り崩されていきます。そのとき、資本をどうするか。足りなくなったら外から持ってきてくれればよいという単純な話ではありません。資本を国外に逃避させることはいたって簡単で、今や電話1本でインベストメントバンクがすべてやってくれます。重要なのは、資本を日本国内に置くことです。アメリカの場合、強大な軍事力を背景にいくらでも資本が入ってきますが、日本はそうはいきません。日本人の貯蓄が外に流出しないよう、税はできるだけ効率的に課税しなければならない。また、消費税は貯蓄に課税しない税制ですので、貯蓄のインセンティブが高まりますが、所得税は課税した後の貯蓄の利子にも課税するという二重課税の問題が付きまといまいます。つまり、消費課税の比重を高めることこそ経済効率を高める税制改革と言えるのです。なお、北欧は勤労と資本を分けた二元的所得税を導入しています。個人所得を勤労所得と金融・資本所得に分け、勤労所得は累進税率を課し、金融・資本所得は低率の一律税率を課すというものです。この税制の長所は、なかなか理解されないところですが、金融・資本所得をひとまとめにして違うグループをつくり低率で課税する二元的所得税は、消費税体系への第一歩と見なすことができます。

消費税体系への議論を

格差論がある中、消費税の逆進性に対するアレルギーが強いのでは。

森信 消費税の逆進性は、マスコミなどによって誇張されているくらいがあります。そもそも逆進性の問題は、税制や社会保障制度全体の中で考える問題です。それに、消費税を引き上げ、法人税を引き下げようと言いつつ、弱者云々という反対の声が出るでしょう。しかし、法人税だから法人が負担し、消費税だから消費者が負担するという構図は真実なのか。消費者は消費税の負担者であって、納税義務者ではありません。消費税も法人税も納税義務者は同じ事業者です。法人税を上げれば商品やサービスの価格に反映され、結局、消

1 租税回避：ある経済的目的を達成するために、通常では用いられない異常な私法上の形式を採用することにより、通常の私法上の形式を用いれば成功したであろう租税債権の一部または全部の成立を免れようとする行為。
2 クロヨン：本来課税対象とされるべき所得のうち、税務署が把握している割合の数値である捕捉率が、給与所得者は9割程度、自営業者は6割程度、農

業、林業、水産業従事者は4割程度であるという、所得税における不公平感を表すことば。

3 益税：消費者が支払った消費税のうち、国庫に納入されず、合法的に事業者の手元に残る部分。

費者の負担は同じように増すではないか、そもそも消費税・法人税の負担者は誰か、といった理論的な議論をしっかりとすることが消費税の引き上げ、法人税引き下げを行う場合の条件でしょう。もう一つ、地方のこともあります。日本の場合、シャープ報告⁴以来の経緯があり、地方法人2税が高過ぎます。地方で法人税負担を高くするという発想は、わが国特有のもので、それを引き下げ、減じた分を地方消費税で補うというのが理想のかたちです。地方法人2税に過度に頼っている弊害として、いわゆる企業城下町の場合、地元企業が傾いたり、撤退したりすれば、大変な事態になるということがあります。そのような点からも、消費税は財源としてより安定的なのです。

消費税の議論には誤解が見受けられるということですね。

森信 自民党幹事長を中心とする「歳出・歳入一体改革」の議論にしても、歳出削減をぎりぎりまでやって、足りない分は消費税を引き上げようということになっています。これは立派な考え方で、全く同感です。しかし、議論の過程で、歳出削減は善でやればやるほどよい、増税は悪だから小さいほどよいということが前提とされていました。では、歳出削減をどのように実現するのか、といえば、医療費の自己負担の引き上げであり、年金の受給年齢の引き上げということになるでしょう。つまり、歳出削減といっても、その中身を見れば個人の負担増にほかならないわけです。

政治の世界は、消費税の問題に対してナーバスなようです。

森信 何しろ3代の政権が消費税で倒れているわけですから、慎重になるのは分かりますが、高齢社会になれば、風向きが変わってくるのではないのでしょうか。歳出削減を徹底すれば、国民の間から「もう消費税の税率を上げてよいから、きちんとした社会保障制度をつくってほしい」という声が必ず出てくるはず。歳出削減と税負担増はマージナルな関係です。冒頭で申し上げたように、そこは国民の選択です。選択の結果、あるいは信頼できる社会保障制度をつくるためにきちんとした財源を確保しようということになるかもしれない。いわば欧州型です。ただし、国民の間からそのような声を起こすためには、歳出削減をよほど徹底しなければならないのかもしれませんが。

消費税体系に切り替えるとき、必要なことは。

森信 公平性の観点から、EU型のインボイス⁵は入れざるを得ません。また、所得の低い人ほど税負担の重くなる逆進性の対策としての軽減税率の導入ですが、これはできるだけ我慢すべきでしょう。入れれば、際限ない議論が始まります。例

えばイギリスでは、何が食料品か、という論争が起きました。競走馬は軽減税率の対象にならないが、食肉工場に送られたら食料になる。一体どこで食品に変わるのか、というわけです。あるいはファーストフードでも問題が生じています。その場で食べれば外食サービスの扱いでも、自宅に持ち帰れば、食料品の扱いになり、税率が下がる。客は一言「テイクアウェイ」と言えば税率が下がるものだから、店で食べる客までそう言い出した。これはいけないというので、商品の温度で差をつけようとしたり、販売個数で差をつけようとしたり、不毛な混乱が生じています。軽減税率を入れれば、事業者のコスト、納税のためのコストが増します。入れるにしても弊害が出るレベルぎりぎりまで我慢するべきでしょう。また私は、消費税を上げるときは、1%ずつ数年にかけて上げる方法をとるべきだと思っています。国民や事業者から引き上げに向けてのプログラムが見えるようにすれば、事業者の生産性向上の努力で価格にあまり圧力がかからないようにできるかもしれません。駆け込みの前倒し需要で経済に生じるひずみを少なくできるでしょう。

経済財政諮問会議に期待されることは。

森信 自民党税制調査会と財務省主税局が、税制の議論を独占していたとの指摘があります。経済財政諮問会議は今回、新たな議論のフィールドをつくりました。議論の透明性に期待したいと思います。税制の議論には総合的に政策を考える視野が必要です。私は政治的配慮に無縁な民間からも声を出すべきだと考え、日本租税総合研究所という民間のシンクタンクを立ち上げました。ここで経済社会の活性化のための税制を議論し、政策提言していくつもりです。

日本租税総合研究所所長 / 中央大学法科大学院教授

森信 茂樹(もりのぶしげき)

1950年広島県生まれ。1973年京都大学法学部卒業、大蔵省入省。東京国税局茂原税務署長、イギリス駐在大蔵省参事(国際金融情報センター・ロンドン所長)、証券局企画官、証券局調査室長、主税局調査課長、税制第2課長を経て1998年主税局総務課長。1999年大阪大学法学部研究科教授。2001年財務省財務総合政策研究所次長。2003年東京税関長。2004年プリンストン大学で教鞭をとり、2005年財務総合政策研究所長。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。主な著書に『日本の消費税 導入・改正の経緯と重要資料』(納税協会連合会・2000)、『日本の税制』(PHP新書・2001)、『わが国所得税課税ベースの研究』(日本租税研究協会・2002)、『日本が生まれ変わる 税制改革』(中公新書ラクレ・2003)など。



政府税制調査会
<http://www.mof.go.jp/singikai/zeicho/top.htm>

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 h-bunka@lec-jp.com

4 シャープ報告：1949年、1950年とアメリカのコロンビア大学教授シャープ(C.S. Shoup)を団長とする日本税制使節団が連合軍総司令部に提出した日本の税制改革に関する報告、「シャープ使節団日本税制報告書」のこと。その内容は、(1)直接税中心の税制、(2)所得税については総合累進所得税の考え方を推進、(3)富裕税の創設、(4)相続税と贈与税を結合して累積的取得税の制度を採用、(5)租税特別措置のほとんどを廃

止、(6)租税行政の改善等を提言したものである。1950年に全面的に採用され、実定制度となった。

5 インボイス：付加価値税の実施方法のひとつ。製造元・卸売・小売と商品が流通する間の二重課税を回避するために、仕入商品のインボイス(納品書)に前段階までの支払税額が記され、次段階の税額からそれを控除する。インボイス税額控除方式。