

消費税基幹型税制改革の新構想

——経済同友会税制改革構想（2007年4月23日）の検討——

竹 原 憲 雄

目次

はじめに

1. 税制改革の理念と方向
 - （1）「持続可能社会」と社会変革
 - （2）「持続可能社会」と税制改革
2. 税制改革の構図と特徴
 - （1）税制改革の実像
 - （2）税制改革の新機軸
3. 「新構想」の評価－むすびにかえて－

はじめに

日本財政の危機や少子高齢化の進展をまえに抜本的な税制改革の必要がいわれながら¹⁾、その行方は依然不透明というのが現状である。2007年度税制改正も主に法人課税の部分的な改革（減価償却制度の見直し、中小留保金課税の廃止等）であった。

最近の税制改革論議を見ても、法人課税改革（課税ベースの縮小）を中心に、所得課税（金融一体課税等）や地方税（ふるさと納税等）の断片的な改革ヴィジョンが示される程度である。この偏狭さは、欧米主要国が所得再配分機能を重視した所得税改革を中心に、中小法人に配慮した法人課税等全般

1) 政府税制調査会「平成19年度の税制改革に関する答申」（平成18年12月）。

的な改革に取り組んでいることと対照的であるし²⁾、なによりも消費税改革の先送りがその印象を強くさせている。この方針は07年度の景気拡大や税収増、格差拡大や参議院選挙対策等と関係しているのであろうが、そのために本格的な税制改革の概要は不明のまま、改革への思惑だけが交錯することになっている。

最近の消費税改革論議は、年金財源論とともに、地方税収格差是正に関わって、経済財政諮問会議における地方消費税拡充の検討といった内容になっているが³⁾、財務省の財源調達期待等根強い増税要求も見られる。消費税の福祉目的税化とともに、経済界からは「御手洗ヴィジョン」のように法人税軽減の補填財源として消費税増税（法人税率10%引き下げと消費税率2%引き上げ、双方4兆円規模）が求められたりしている⁴⁾。

もっともこうした最近の消費税増税要求の多くは、具体性を持った体系的な改革案として示されているわけではない。経済界では、経団連が「平成19年度税制改正に関する提言」（2006年9月19日）の末尾で「経済成長を維持しつつ安定的な税収を確保していくためには、経済活力への影響が比較的軽微であり、また全ての層へ公平に負担を求める消費税の拡充を中心に据えることが必要」としているが、その取り組みについて「早期に税率の引き上げが必要になろう」と指摘しているにすぎない⁵⁾。そこでは財源調達の強化、課税の中立性と水平的公平を消費税増税の根拠にしているが、日本商工会議所の「平成19年度税制改正に関する要望」（平成18年9月20日）の場合は、消費税に関する言及は全く見られない。消費税改革は一般的には必ずしも成熟した構想として提示されているわけではない。

そのなかにあって、経済同友会の「社会のために皆が願いを込めて納める

2) 坂本成範「欧米主要国における最近の税制改正の動向」（財務省『財政金融統計月報』第648号、2006年4月）。

3) 『日本経済新聞』2007年5月22日。

4) 『朝日新聞』2007年1月1日。

5) 経団連のホームページ（<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/065/honbun.html>）による。

税制への改革」(2007年4月23日、以下「改革案」とする)は、小冊子ながら、そのまとまりや斬新さとともに、経済界の税制改革の狙いを端的に示すものとして注目に値する。

その特徴は、第1に大胆な消費税改革を提言していることである。マスコミが「消費税16%に」という見出しで報じたように⁶⁾、独自の消費税構想を示して、そこに「改革案」の趣旨が集約されている。しかもこの16%課税は、経団連の10%要求(同「平成16年度税制改正に関する提言」)や自民党の12%~15%提案(同党財政改革研究会の中間報告、2005年10月24日)等の引き上げ幅を上回って、構想の積極性を示している。第2に、この消費税改革が特に法人税改革と連携して示されていることである。新消費税の一方で、法人課税の特異な整理・軽減案を打ち出している。第3には、税金と年金の一体的な改革を示していることである。この場合も新消費税を積極的に活用している。第4に、中期的な改革構想となっていることである。当面の財源対策としての緊急提言というよりも、基礎的財政収支の黒字化を前倒して達成して、持続可能な財政基盤の確立のための抜本改革と意義付けている。改革の時期を遅くとも2010~15年度としている。そのために第5点として、改革ヴィジョンは体系的であり具体的である。末尾で「改革案」に伴う国税・地方税構造の変化を試算して、「改革案」の特質を分かりやすく計量的に明示している。

「改革案」はこうした特徴を通して、今後の日本税制に対する明確なメッセージを発信している。それは、国・地方の税源配分(地方税源の強化)、所得再配分機能そして家計と企業の税負担の現状に対する挑戦的な変革を求めるものになっている。

そこで、以下では「改革案」の是非を検討するとともに、固有の課題を明らかにすることとする。それはまた今秋以降高まるであろう消費税改革、及び税体系の抜本改革を評価するうえでの試論を提供することにもなると思わ

6)『朝日新聞』2007年4月24日。

れる。

1. 税制改革の理念と方向

(1) 「持続可能社会」と社会変革

まず「改革案」は、表題の「社会のために皆が願いを込めて納める税制への改革」のなかで標榜する「社会」のあるべき姿を示した。それについて「持続可能で活力に溢れ、将来に希望が持てる社会」と表現したうえで、そこでの「理想的な個人・企業・政府の姿」に言及して、持続可能な社会の枠組みを説明した。

「個人」については、互いの尊敬と自己責任に行動原理を求めた。それを社会保障原理としても活用して、後述の自己責任型福祉による年金改革を導き出した⁷⁾。政府はセーフティー・ネットのナショナル・ミニマムを保証するだけで、超過分は自助努力による私的年金とする年金構想を構築した。ここでの自己責任は福祉における「民」を拡大し、財政負担を節約する基本理念として活用された。

「企業」はこうした「民」の拡大・主導を担い、そのために「政府」は「外交、安全保障、通商政策など」対外事務に専念して、国民負担を増やさない小さく安価な政府（具体的には2010年度国民負担率30%を維持⁸⁾）を理想の姿とした。広範な国内行政は地方が担うことになるが、分権型政府には触れていない。

次に、目指すべき持続可能社会の実現に向けて、個人・企業・政府のなすべき貢献を列挙した。

「個人」はまず「受益者」として、期待する行政サービスを明確にし、その「対価」として税負担を決めて受益と負担の関係をはっきりさせ、「サー

7) 経済同友会「急激に進展する少子高齢化に向けた持続可能な公的年金制度への抜本改革」(2002年12月5日)。

8) 経済同友会「国民の信頼の回復と若者たちの夢を支えるシステム改革を」(2003年2月)。

ビス>税負担=財政赤字」を改善すると同時に、この応益的な比例課税を通して広く薄い税負担を正当化した。また「個人」には「納税者」として公正な負担と税の使途の監視を、さらに「有権者」として目指す社会のための投票合理性を求めた。

また「企業」については、納税を通じた社会貢献と地域参画を求めたが、後述の税制改革の内容からすると、この「貢献」と「参画」は必ずしも拡大の方向を含むものにはなっていない。そして「政府」には、「民」の自由な活動環境の整備を求めて、経済的な規制の撤廃・緩和を促した。

このように「改革案」は、あるべき将来像としての持続可能な社会について、個人の自己責任原理と市場原理が主導し、小さく安価な政府が補完するという社会構成体を示した。この新自由主義的な経済社会理念にたって、個人・企業の税負担を対価とする政府の民間支援を求めたのである。

そのうえで「改革案」は直面するわが国経済社会の変化を示して、諸課題に対する必要な対応を列挙した。それによって持続可能な将来社会への接近を促している。

まず「改革案」は経済社会の方向を次の4点に求めて、簡単な現状認識を示した。i) 少子化と高齢化の進展, ii) グローバル化の加速(メガコンペティションの激化), iii) 産業構造の変化(高付加価値産業への資源のシフト等), iv) 生活スタイルの変化(生活・労働形態の多様化とセーフティネットの不適合, 将来不安の増幅)を列挙したが、グローバル化に伴う経済格差や環境問題を強調する内容にはなっていない。

この点を踏まえて、ここでの現状認識を整理し直して見ると、ii) のグローバル化の加速はいっそうの生産コストの削減を促して、iv) での労働の多様化を進め低賃金の非正規労働を増大させて、周知のように所得格差を拡大させている(05年ジニ係数, 過去最高の0.5236, 厚生労働省所得再配分調査)。またこの間外需の好調に支えられた景気拡大は、大都市圏や輸出関連産業集積地域への所得の集中を伴って地域間の経済格差をも広げている。同時にこうした経済過程は、iii) の産業構造の転換圧力を受けて、輸出関連やハイテ

ク関連の大企業の所得を急増させて、中小・零細企業との経済力格差をもいっそう大きくしている。

加えてii)のグローバル化、企業間競争の激化は、人件費削減圧力を促して、従業員の給与水準を引き下げる一方で、急増する企業利益は役員賞与や配当金に回されている。そのために所得格差は一層拡大すると同時に、グローバル化圧力は資本課税や高所得課税の軽減を促して、福祉国家の再編を迫っている。これに財政再建至上主義の強力が加わって、iv)の生活インフラの整備を遅らせて、ことに低所得層や若年層の将来不安を醸成している。この不十分なセーフティーネットはまたi)の少子高齢化とのミスマッチを引き起こして、将来見通しをさらに不透明にしている。

またii)のグローバル化は、iii)の産業構造の変化とともにエネルギー多消費型産業社会の見直しを迫る一方で、環境保全コストの節約がグローバルな環境問題を深刻化させている。「改革案」では、こうした経済社会の変化が持つ相関性や構造的な格差問題等が看過された。そのために後述の税制改革は固有の課題を抱えることになった。

こうしたi)～iv)の現状認識を踏まえたうえで、次のような経済社会の「抜本的な改革」の必要を強調した。まずi)民間活力を引き出すための企業のグローバルな競争条件の整備と、チャレンジ・努力の正当な評価、ii)持続可能な社会を継承するための必要最低限の社会保障とその再編、リージョナルな地方行政の確保とNPOの活用、地球環境の改善、iii)少子高齢化に対する全社会的取り組みと高齢者の経験・資産の活用、iv)シンプルで透明・効率的な行政、の4点を列挙した。

このスローガンに斬新さは認められないが、前述の目指すべき社会像と共通した経済社会理念を披瀝した。つまり今後必要な改革は「民」主導と国際競争力強化であり、そのための小さな政府、ナショナル・ミニマム水準の社会保障と、少子高齢化に対する効果的対応(社会全体でのコスト負担と労働力・貯蓄等多様な遊休資本の活用)、そして行政の効率性原理、というのが基本理念であった。これをもとに持続可能な社会に接近しようとしたのであ

る。

しかし、持続可能な社会にとって、「改革案」のいう環境改善は必要としても、先のように現状認識を整理し直して見ると、「改革案」の新自由主義路線はグローバル化のもとで格差社会をさらに固定化させて、実態的には持続可能な社会をむしろ遅らせることになる。持続可能な社会のためには、行政の効率化よりも公共性を基軸に、財政の所得再配分機能や財政調整機能を強めて、NPO・住民参加型の分権社会が必要である。それによって社会的なセーフティーネットを強化し、これまでの成長戦略を見直すことが、「改革案」が求める個人・企業の社会経済的なチャレンジにとっても必要な対応となるのである。

（２）「持続可能な社会」と税制改革

続いて「改革案」は持続可能な社会に向けた税のあり方を示した。これによって税制改革の基本的な枠組みを提言した。

第１に、「公平・中立・簡素」の租税３原則の重要性和意義を再確認して、「公平」を応能課税に求めた。この点は評価できるが、前述したように税を行政サービスの対価とする応益的な理念との整合性については言及されていない。

第２に、この３原則のもとで新税制構築の視点を「自立・活力・信頼」に求めた。i)「自立」について、個人＝生計の維持、企業＝長期的な成長、地域＝地方自治体・NPO活動の自立、とした。これによると、新税制は所得の再配分機能を重視するとともに、企業について負担の軽減とともに課税の経済性を重視するとなると、「中立性」を損なうことにもなる。地方については、当然地方税源の強化、国・地方の税源の再配分が必要とされた。またii)「活力」の観点からは、「中立性」に立った国際競争力や経済リスクに対応した税制を求めた。さらにiii)「信頼」には、明瞭、徴税費最小、公正負担のためにも「簡素」の原則の実現を必要とした。

第３点としては、先に示した経済社会の「抜本的な改革」に対応する税制

改革の基本構造を列挙した。このなかで、主要な改革点を整理し、提示した。

まず i) 民間活力を引き出すための税制として、個人と企業の所得税制に分けて提言した。個人所得税制については総合累進課税を勧める一方で、現行の最高税率（50%）を保持し、高所得に対する追加的な寄附の活用を促した。また高齢者の資産の活用や個人の金融資産運用の投資シフトを求めた。

確かな所得捕捉を条件にした総合課税は評価できるが、総合課税のために最高税率は据え置き⁹⁾、追加負担は任意の寄附に委ねた。株式所得等の分離課税の場合よりも高所得者の負担を重くしながら、総合課税下での最高税率を据え置くことでむしろ高所得の税負担の抑制を予定している。逆に中低所得者には限界税率の上昇に伴う税負担増大を織り込んだ。民間活力を支持するために高所得課税を緩和することで、課税の応能性は限定的となった。所得再配分機能は抑制的なものとなった。

また民間活力を引き出すための企業税制について、産業空洞化、国際競争力対策として法人実効税率の内外調整に注目し、中小企業については事業継承税制の重要性を指摘した。これを踏まえ法人税率の引き下げを示唆したが、課税ベースには言及しなかった¹⁰⁾。また中小企業対策として相続税改革を指摘したもの、具体的には示されなかった。

次に、ii) 持続可能な社会を継承するための税制については、社会保障コストの広く薄い負担と、それによる負担と給付の世代間格差の是正を求めた。また地方税源強化に向けた住民税・消費税の拡充を強調したが、NPOや環境対策については税制の活用を指摘するに止まった。

持続可能社会の税制について、福祉、地方自治、NPO、環境改善の立場を組み込んだ点は評価できるが、社会保障税制については負担の平準化を求めることで、所得の再配分視点は後退した。だから具体的な制度設計にあたって、前述の小さな政府や国民負担率抑制との両立や「公平」原則の徹底等の課題を残すことになった。

9) 経済同友会「行財政抜本改革と公平・公正な税制の構築」（2004年4月28日）。

10) 前掲報告書（2003年2月）では課税ベースの拡大案を提示。

さらに、iii) 少子高齢化に対する税制に言及して、少子化対策については低所得者に対する税負担の軽減を求め、高齢化対策としては、公的年金を消費税充当の基礎年金に限定する改革案を示した。その一方で年金課税等高齢者課税の優遇を排除すべきとして、応能課税の強化を勧めた。また世代間の公平の視点から、医療・介護の給付実績と高齢者の遺産相続との連携税制を提案した。

この少子高齢化税制に「改革案」の独自色が強く出ているが、それだけに高齢化対策税制が応能的な「公平」理念に合致するのか、また公的年金制度の改善になるのか、不可解さを孕むものであった。さらに福祉連携の相続税案も奇抜ではあるが、むしろ応益的な負担を強める制度構築であった。

最後に、iv) 効率的行政のための税制について、税制運営の透明性と効率性が国民の税制への信頼の前提であるとして、現行税制の簡素化を求めた。また所得税について納税者番号（社会保障と共有）の導入を提言し、消費税については、広く薄い課税、税收の安定性をメリットとして、その最大利用を勧め、税制の効率化を促した。加えて、国・地方の税制の簡素化、IT活用による徴税コストの削減を強調したが、税務を複雑にし、徴税コストを負担しない租税特別措置等には言及しなかった。

また国民の税制信頼を税制運営の効率性に求めたが、むしろ「公平」の徹底が先決であろう。それに関連して、消費税は先のメリットと同時に逆進的であり、実務上最も厄介な税金である。だから消費税については、簡易課税等の不透明さ・非効率さの整理が先決であろう。

以上のように、「改革案」は持続可能な社会に向けた抜本的税制改革の骨格を示したが、全体を俯瞰すると、租税3原則を踏まえた改革理念と制度設計とは必ずしも整合的・調和的になっているとはいえない。ことに「公平」を応能課税に求めながら、福祉財源をはじめ消費税の活用を強調した。また国際調整的に企業の税負担を節減し、応能原則を抑えながら個人偏重の税負担構想を示した。「改革案」はむしろ持続可能な社会の税制とは基本的に異質な骨格を有するものであった。

2. 税制改革の構図と特徴

(1) 税制改革の実像

そこで「改革案」では所得課税に多くを割きながら、法人課税、消費課税を中心に具体的な改革内容を示した。それはまた国税を主な対象としたために、分権型の地方税改革に積極的に言及するものではなかった。

i) 所得課税改革

所得課税改革の基本は、前述の「公平論」と正確な所得捕捉による総合課税と応能負担の増進に置くとした。

そのうえで第1に、当面の改革として二元的所得課税を提言した。その内容は示していないが、後述の金融一体課税からすると、勤労所得あるいは通常所得との二元的課税と思われる。

第2に、金融所得の一体課税を提唱して、個人資産の有効利用を強調した。その1つは、定率課税による株式等の譲渡所得と他の金融商品との損益通算を早期実施するとした。さらに株式等の譲渡所得は当面分離課税するが、国際的な移動など「足の速い」金融所得を考え、将来総合課税後も欧米並みの優遇を付言した。

金融一体課税の2つ目は、配当二重課税の解消について、簡便な配当所得一部控除方式（独・仏が採用）を妥当とした。配当の一部を株主の課税所得に算入する代わりに、完全インピュテーション方式は複雑・高コストを理由に排除した。法人間の配当については全額益金不算入とした。

金融一体課税の3つ目は、エンジェル税制の拡充をあげて、適用要件の緩和、投資時点での20%の税額控除、キャピタル・ロスの控除・繰越の拡充を提言した。

こうした金融一体課税によって、株式所得課税軽減の徹底をはかった。

所得課税改革の第3は、課税ベースの拡大に関係して、所得控除の縮小（ライフ・スタイル等への中立性）と給与所得控除の圧縮（将来申告実額控除）を提言した。これによって課税最低限を引き下げて、低所得課税の拡大

を促した。

第4に、税率構造については、国際調整、個人の活力の点から、前述のように最高税率の現状維持を明言した。

第5に、所得再配分機能を実質担保するとして、低所得向け税額控除と食料購入費の一部還付を挙げた。またその対象を絞り低コストで効果的に実施するとした。

この税額控除については「給付つき税額控除」として次の2つを示した。1つは、生活保護水準との連携をはかりながら、勤労を条件にした税額控除であって、「負の所得税」方式によって所得税超過分も給付するしくみにした。2つ目は同じ方式による乳幼児扶養の低所得者向け税額控除を挙げた。同時に特定扶養控除等の関連所得控除は廃止し、教育費の所得控除に代替するとした。

また食料費還付は、後述の消費税引き上げに対応した負担軽減措置として採用した。これについて、カナダのGST控除を参考に、基礎的な食料品購入時の消費税負担相当額を所得に応じて還付し、同時に執行コストの抑制措置を、年齢別・地域別の平均的食料購入費の推定等5点にわたって列挙した。

所得課税改革の第6は、年金課税改革を挙げたが、二元的所得税との関係ははっきりしない。前述の公的年金改革案によって、所得比例部分は任意の確定拠出型私的年金を充当することとしたが、これに伴って拠出掛け金の所得控除を大幅に拡大し、運用益は非課税、給付時の公的年金等控除（将来総合課税下で廃止）を圧縮することとした。これによって高齢者の応能負担を強化し、世代間公平を確保して、新拠出型年金の定着を促した。

第7に、その他の改革として寄附税制の拡充、NPO等非営利法人課税の適正化を求めた。

以上のように所得課税については広範囲で特異な改革を提言して、二元的所得税や税額控除等の新たな方向を示した。

ii) 法人課税改革

ここでは前述の経済社会の活性化理念を踏まえて、法人住民税均等割を除

いて、徹底した負担軽減改革を示した。

第1に、法人実効税率について、国際比較（最高水準の39.54%）をもとに早期の引き下げ（35%程度）と対外的な競争条件の整備を求めた。また日本的な地方の法人所得課税依存に注目して、実効税率引き下げを確保するために法人事業税の廃止を提言した。

第2に、法人事業税廃止の根拠を応益課税批判よりも、その複雑なしくみと高コスト及び資本政策への影響等に求めて、法人事業税を地方消費税に置き換えることの妥当性を指摘した。これによって、付加価値課税を踏まえたより安定的な地方税源が確保できるとした。ユニークな法人課税改革を示すものであった。

第3に、課税ベースについて、まず07年度の減価償却制度改革（償却可能限度額の撤廃等）を評価するとともに、固定資産税についても同様の改革（償却資産課税改革か）を求めた。加えて欠損金の繰越控除の延長（20年以上）、繰越還付の再開・拡大（3年以上）を促した。

第4に、租税特別措置を積極評価した。その有効性を精査して、企業の活力・競争力の強化に繋がるものは、継続・恒久化すべきとした。その際の企業の事務負担の軽減にも言及した。

第5に、法人住民税についても、特に均等割の拡大（倍増）の方向を示唆した。この負担分任強化を、応益性のためとして同義に扱ったが、法人税割には、当然に先の法人実効税率の引き下げとの一体的な見直しを求めた。この住民税改革を法人事業税廃止要求と合わせて見ると、均等割が積極的な地方法人課税として残される構図となった。

第6に、その他中小企業の経済的意義（経済成長、雇用、国内消費）を強調したが、具体的には相続時精算課税制度の拡充を指摘するに止まった。また、国際課税の早急な改善を求めて、外国税額控除の強化、移転価格税制の運用ルールの明確化、租税条約の改定・拡大を指摘した。

以上のように、法人に対する「狭く薄い」課税の方向が明瞭に打ち出された。

iii) 消費課税改革

ここでは消費税とエネルギー課税に言及しているだけであるが、「改革案」の特質を最も表現する部分であった。

第1に、その特性は、「消費税は社会保障と地方を支える基幹税」とする提言に集約された。持続可能な社会における消費税の重要性を確認したうえで、消費税増税はプライマリー・バランスの黒字化の後としたが、「三位一体改革」等とともに地方消費税の引き上げを求めた。同時に先の公的年金改革に伴って、新基礎年金を賄う年金目的消費税の創設を提案した。

こうした改革に伴うプライマリー・バランスの黒字化と一体的に、2010年代中頃には、新消費税（年金目的税9%、国税2%、地方税5%、合計16%程度）の見通しがつくとした。

第2に、このように消費税の重要性が高まると同時に、国民からの信頼が必要として、1つには消費税の単一税率維持を挙げた。この点は逆進性緩和のための複数税率を勧めた以前の提言からの変更が見られたが¹¹⁾、今回は適用基準設定の困難、標準税率かさ上げ、消費に対する非中立性等やスイスでの廃止の議論を理由に、複数税率を退けた。むしろ逆進性には先の食料費還付を勧めたが、有効性について比較検討されたわけではない。

消費税の信頼性対策のいま1つは、益税問題に象徴される簡易課税制度、免税点制度の廃止を挙げて、インボイス方式の導入を求めた。同時に納税に組み込まれる零細事業者に向けた事務処理投資の必要を付言した。

第3に、「環境配慮型税」を求めて、税体系全体の付加価値課税シフトを条件にヨーロッパの炭素税の採用と一般財源化の方向を示した。これによって、環境配慮へのアナウンスメント効果とインセンティブ効果を高めると同時に、既存のエネルギー課税（石油諸税）は廃止するとした。

以上の消費課税改革は、その独自性故に消費税に止まらず、税体系全体や年金制度を含むわが国税財政の基本的な構造改革を迫るものであった。

11) 前掲報告書（2004年4月28日）では、逆進性緩和のため食品等への複数税率の導入を提言した。

iv) 資産課税改革及び税制インフラの整備

その他付随的な提言としては、第1に、資産課税について、まず相続税の経済格差は正機能等を踏まえ、03年度改正の税率構造（国際的に高税率）の維持を求めた。また相続税について、所得税の補完あるいは世代間の負担の不公平是正といった役割を強調した。そして前述した社会保障給付との連携システムを提唱した。つまり社会保障の個人番号と個人会計の導入を前提に、医療・介護の給付実績が負担を超過する場合には、相続税の基礎控除額を削減するとした。福祉サービスの過多を、相続税の負担増で相殺し、超過分に充てた若年層の負担を清算しようというのである。構想自体は興味深いが、福祉サービス超過の実態と相続税納付との関連性には言及されていない。

また贈与税については、相続時精算課税制度の非課税枠（2500万円）の倍増を提言した。そのねらいは高齢者資産の吐き出しによる経済活性化策である。

第2に、税制のインフラ整備として、まず税体系全体の信頼性に関わる納税者番号制の早期導入の必要と、その実現可能性を指摘した。納税者番号は先の所得税改革に直結するが、具体的には住民基本台帳ネットワークの住民コードが妥当とした。その理由は明らかではないが、セキュリティ問題等に対応して、個人番号を税務以外の行政サービスにも活用して、行政の効率化の手段とすることを提言した。

また納税者意識を高め、企業の事務処理負担を軽減するとして、給与所得税の現行年末調整の廃止と、本人による調整処理を求めた。同時に電子申告等の利用を促したが、そのための社会インフラの整備には触れていない。税務コストの企業から個人への転嫁を促した。

以上、具体的な改革内容をフォローしたが、それを踏まえて断片的に指摘した改革の特質をさらにまとめ、その意義を通して改革の実体解明を試みることにする。

(2) 税制改革の新機軸

「改革案」が提示する新機軸の第1は、高率の年金目的消費税の創設である。この新消費税は改革全体の要となっている。

新年金制度は税方式の基礎年金部分と確定拠出型の所得比例の私的年金から成るが、それに伴う年金課税によって、所得課税における課税ベースの拡大と世代間公平を促している。またこの年金制度を支持する新消費税は、16%の高い単一税率とすることで低所得者への食料費還付を引き出している。さらに16%課税の9%を税方式支持の公的年金目的税とし、5%を地方消費税とすることで廃止する法人事業税を補填して、さらに「狭く薄い」法人課税を導き出している。

こうした体系的な税制改革の前提となる新年金制度については、具体的に2010年4月の制定を予定し、65歳以上の全国民を対象に一人当たり一律84万円（月7万円、旧総務省「家計調査年報」における夫婦高齢者無職世帯の月間支出額の近似値）の支給としている¹²⁾。これを公的年金として扱っているが、実態は年金保険というよりも最低生活保障給付金である。とすると、一律支給の必要があるのかどうか、高所得者へのミニマム保障はむしろ所得の逆再配分を増幅させることになる。

また私的年金部分は、厚生年金（年金財政悪化、現役世代の負担増に伴う持続不可能性を指摘）の代替として、現行水準（6.77%）の定率の事業主負担及びその事業損失算入を存続することとしている¹³⁾。事業主負担を課しているものの、任意加入によって事業主分は軽減され、任意加入者には賃金の水増しとなる。また事業主負担の回避に伴う厚生年金の空洞化の現状からすると、企業からの非加入圧力が強まるであろうし、事業主負担にも企業間格差がいっそう反映されることになる。

さらにこの私的年金の確定拠出型について、拠出限度額の設定とともに企業による投資機会の提供を促している¹⁴⁾。これが前述の自己責任、自助努力

12) 前掲報告書（2002年12月5日）で提示。

13) 同上報告書。

の原則によることはいうまでもないが、企業負担や投資教育等をめぐる労使交渉が重要になるであろうし、運営・運用コストの発生からすると、中小企業までの普及は困難であろう。また中途引き出しの制限や、なによりも年金受け取りの不安定性に晒されることになる。

それを支持する新消費税は公的年金の保険料負担をゼロにするが、9%課税は低所得者の負担軽減効果をなくしてしまう。しかも高齢化の進行と給付額の増加とともにさらに引き上げと高率維持が見込まれている（表1）。また9%の税率は、現在の国民年金積立金10兆円を2010年度から5年間給付原資とすることを前提に、年金所要額に対する消費税1%の税収額をもとに設定されたものである¹⁵⁾。この場合1%税収額を2.5兆円と見ているが、07年度予算での2.1兆円からすると、1%額は過大な見積もりとなっている。それに伴って、9%税率の引き上げ圧力はいっそう強まる。

一方地方消費税の税率5%は、税源移譲によって国税減税になると同時にそれが地方消費税4%相当に置き換わり、それに1%を加えたものとして設定されている¹⁶⁾。これは2010年度以降も固定して、法人事業税収を補填する

表1. 新基礎年金 給付総額と年金目的消費税率の試算

時 期	2015年度	2020年度	2030年度	2040年度	2050年度
給付総額（兆円）	30.4	34.0	38.3	44.5	48.0
国民所得（兆円、名目）	462	500	586	687	805
国民所得比（%）	6.6	6.8	6.5	6.5	6.0
消費税収（1%当たり、兆円）	3.2	3.5	4.1	4.8	5.6
消費税率（%）	9.5	9.8	9.4	9.3	8.6

（注）・国民所得の伸び率は、2011年度までは「改革と展望－2005年度改定 参考試算」の基本ケース、2012年度以降は賃金上昇率に労働力人口の変化率を加えて設定。

（労働力人口の変化率：2012年以降は△0.5%）

・消費税収は、国民所得の伸び率に比例して試算。

（資料）経済同友会「活力ある経済社会を支える社会保障制度改革」（2007年4月3日）。

14) 前掲報告書（2002年12月5日）。

15) 同上報告書で算定根拠を示している。

16) 前掲報告書（2003年2月）。

ことになっているが、先の消費税1%額の過大見積もりは、地方消費税率についても引き上げをもたらす可能性が大きい。

なお、新消費税では簡易課税・免税点を廃止し、インボイスを導入することで消費税の透明性は上がるが、16%課税が零細業者に及ぶことによって、負担の転嫁は深刻な問題となる。新消費税は中小・零細業者にとって、追加の企業課税に変質する可能性を大きく持っているのである。

第2の新機軸は、「狭く薄い」法人課税に法人事業税を組み込んだ点である。

経団連も課税ベースの縮小と法人実効税率の引き下げを提唱しているが、法人事業税には言及していない。それだけに法人事業税を代替する新消費税のユニークさが際立ってくる。唯一の増徴提案は応益性強化としての法人住民税均等割の引き上げであるが、これも地方消費税の拡充までの過渡的な措置と見なしている¹⁷⁾。

「課税ベース」の縮小については、租税特別措置の精査・活用を勧めている。これが、重要とした「中立性」の原則と対立することはいうまでもないし、租税特別措置が黒字企業だけを対象とするために、企業間の経済格差を促すことになる。同様に実効税率の引き下げも赤字企業には及ばないことからすると、中小企業にとって負担軽減効果は希薄となる。

また表面的な実効税率が税負担の比較指標とされているが、比較指標そのものに合意された合理的なものがあるわけではない。しかも法人税率の引き下げが投資収益を増大させる一方で、損金算入の利子支払額を減少させて、資本コストの上昇を伴うことになるならば、税率引き下げが設備投資を増やし、企業の活性化に繋がるとは必ずしもいえなくなる。そのうえで「狭く薄い」法人課税による負担軽減を求めているが、周知のように、大規模な引当金等からすると必ずしも日本企業の公課負担が重いわけではないし、社会保険の事業主負担を加えると、その傾向はさらに強まるのである。

17) 前掲報告書（2003年2月）。

第3点は、低所得者向けの所得税額控除と食料代金の一部還付制の新設である。

前述したように、税額控除によって、垂直的な公平性を抑えた所得課税を調整して所得再配分を確保し、食料代金還付で消費税の逆進性を緩和しようというのである。

この税額控除は、経団連や日本商工会議所等他の経済団体からの提言には見られない。税額控除そのものは低所得者に厚くなるので評価できるが、ここでは、課税最低限の引き下げを伴うために、限界税率が上昇する中間層の負担増とともに新たな低所得納税者に控除・給付するしくみになっている。最高税率の維持を伴うことで、この新控除による所得再配分はさらに限定的になる。また消費性向が高い低所得層の実質的な最低所得を保障するためには、税額控除に対する物価調整が必要になる。とすると物価の急上昇を伴う消費税の大幅引き上げの下で、税額控除の有効性、所得再配分機能の発揮は難しくなる。

さらにこの税額控除を子育て支援に活用するとすると、育児給付との境界がはっきりしない。また少子化対策としてのN分N乗方式の導入と¹⁸⁾、いずれを優先するかも明らかでない。

一方食料費還付は、カナダのGSTとの異同を確認しなければならないが、その複雑な運営・手順からは「簡素」の原則と対立する。その意味で還付申請、税務コスト等複数税率との比較検討も必要になるが、事業者の事務負担という点では複数税率よりも軽減される。

加えてこの場合は、還付対象額としての消費税額から年金目的分は除くとしている。目的税分は基礎年金として還元されるためであろうが、還元は65歳以上であって、それを還付対象から除くとなると、子供の多い勤労低所得家計での逆進性緩和は弱まってしまう。また還付の減収分が国税の2%課税分に組み込まれるとなると、低所得者が増え還付が増大するに伴って、当然

18) 前掲報告書(2004年4月28日)で提示。

消費税引き上げの可能性をも孕むことになる。

そして何よりもカナダの場合、逆進性緩和に、広範な非課税やゼロ税率を並行させている。ここでの16%課税の逆進性緩和を食料費還付だけに求めるのは、特異で部分的な対応ということになるのである。

第4点は、二元的所得税である。

これを総合課税に向けた経過措置と位置づけているが、個人金融資産の有効活用の観点から、金融所得の損益通算、二重課税の是正に加えて、総合課税後における株式等キャピタル・ゲイン課税の優遇を挙げている。

さらに金融一体課税については株式配当、キャピタル・ゲインに対する現行の10%課税を継承する方針を示している¹⁹⁾。しかも金融所得には北欧水準(30%の分離課税)を著しく下回る低率課税を勧めている。また総合課税後キャピタル・ゲインについても欧米水準の妥当性を指摘するとともに、アメリカの優遇措置(軽減税率の適用、無期限の損失繰越等)を具体的に示すなど、経団連や政府税調よりもさらに踏み込んだ金融一体課税を提唱している。

それだけに二元的所得税は「公平・中立」の原則の後退を促す。総合課税による応能負担は弱まり、金融所得課税は著しく軽課される。だから金融一体課税であっても、公平課税の強化を目的にしたスウェーデンの場合とは異質であって、資本所得に対する租税特別措置の廃止と並行するわけではない。もっぱら投資リスクの低減に向けた金融所得優遇課税は、短期所有者を中心にした最近の株式市場からすると、生産的な資本投下よりも短期的な株式投機を助長する性格を強めることになるのである。

第5点として付け加えるならば、住民基本台帳ネットワークによる納税者番号制の早期実施を強調している点である。

経団連は社会保障と税を通じた一元的システムを勧めてはいるが²⁰⁾、納税者番号制としての内容は具体的ではない。政府税調の場合は、住民基本台帳方式を妥当としながら、金融所得課税には任意の金融番号の導入を提唱して

19) 前掲報告書(2004年4月28日)。

20) 日本経済団体連合会「平成19年度税制改正に関する提言」(2006年9月19日)。

いる²¹⁾。これからすると、「改革案」は住民基本台帳利用の典型ともいえるが、同時に町村合併に伴う個人情報の漏洩等固有の困難を抱えている。先の金融番号制等が公正課税に向けた当面の検討課題として残されているともいえる。

以上のように、「改革案」は新消費税を中心に税制改革の新機軸を提言したが、それをまとめて見る時、「改革案」は自己責任、市場原理と小さな政府を前提に新自由主義的な改革理念に沿って、日本税制を、地方税源を典型に所得課税型税制からの脱却と負担構造の転換をダイナミックに図ろうとするものであった。

3. 「新構想」の評価—むすびにかえて—

「改革案」の構図と特質に示されたように、その内容は体系的で税制全般の改革構想を表わしたものであった。この点は評価できるところでもあり、またその特質故に日本税制のあり方を大きく変えようとするものでもあった。

その第1は、企業から家計への負担転嫁を促した点である。それは消費税中心税制の構築に象徴される。

「改革案」では、末尾に、自らが形成する2010年代中頃の税收構造を計量・試算しているが、これをさらに加工した表2によると、消費課税のウェイトは2006年度31.0%から47.6%に上昇することになる。1990年度（18.6%）からすると30ポイントも大きくなる。そのために、国税では年金目的消費税が、また地方税でも地方消費税が最大税目となる。その負担が逆進的に家計転嫁されることはいうまでもない。

一方で、所得課税は収縮（06年度54%→40%）するが、特に地方税（同50%→31%）で大きく、法人課税で顕著である。法人3税は同25%（21兆円）から17%（法人2税24兆円）に低下し、90年度（30%）からするとその地位はほぼ半減することになる。同時に個人所得課税も収縮するが、所得課税の

21) 税制調査会「個人所得課税に関する論点整理」（平成17年6月）。

表 2. 2010年代中頃の国と地方の姿（簡単な試算）

(単位：兆円)									
国 税	所得課税等		資産課税等		消費課税等		計		
	所得税	(15.8)	相続税ほか	1.8	(2.6)	一般消費税	6.5	(10.5)	
法人税		(13.1)				年金目的消費税	29.1	(-)	
						その他	12.5	(9.0)	
地方税	小計	41.1	小計	1.8	(2.6)	小計	48.0	(19.5)	(51.0)
		45.2%		2.0%	(5.1%)		52.8%	(38.2%)	(100.0%)
	法人住民税	4.8	固定資産税	10.7	(8.4)	地方消費税	16.1	(2.6)	
	法人事業税	0.0	その他	5.2	(1.6)	その他	3.9	(4.4)	
個人住民税ほか		11.2	(9.3)						
	小計	16.0	(17.3)	小計	(10.0)	小計	20.0	(7.0)	(34.3)
		30.6%	(50.4%)	30.7%	(29.2%)		38.6%	(20.4%)	(100.0%)
計		57.1	(46.2)	17.8	(12.6)		68.0	(26.5)	(85.3)
		40.0%	(53.8%)	12.4%	(15.2%)		47.6%	(31.0%)	(100.0%)

保険料	年金	0.0	(31.2)
	医療	21.0	(16.8)
	介護	4.0	(2.9)
	その他	5.0	(3.9)
計		30.0	(54.8)

(注) ・ () 内は2006年度の数値、国税は当初予算額、地方税は地方財政計画額に計画外見込み額を加えたもの、保険料は厚生労働省の算定。
・ () 以外は以下の注記をもとにした経済同友会の算定数値。
・ 「2010年代中頃」については「2015年度」と仮定し、経済前提は2011年度までは「改革と展望－2005年度改定」、2012年度以降は「社会保障の給付と負担の見直し」(2006年5月)を使用。
・ 税収弾性値は1とし、法人住民税は均等割を倍増、法人事業税は廃止を考慮。
・ 消費税については、国税2%、地方税5%、年金目的税9%と設定。
・ 社会保障の前提は、「社会保障の給付と負担の見直し」(2006年5月)を使用。
・ 公的年金保険料は、基礎部分は税方式化、報酬比例部分は民営化によりゼロ。
(資料) 経済同友会前掲「社会のために皆が願いを込めて続ける税制への改革」、宮内 豊『図説 日本の税制』平成18年度版、財経詳報社、厚生労働省「社会保障の給付と見直し」(2006年5月)。

過半（58％）を負担し、90年度38％、06年度の29％（25兆円）から23％（33兆円）の低下に止まっている。

これからすると、1990年度と比較して、消費課税のウェイトは3倍増、法人所得課税は半減、個人所得課税は4割減ということになる。「改革案」は地方消費税の増強に集約されるかたちで、企業から家計に負担を転嫁する日本税制を形成しようとしている。

さらに「改革案」が同じく末尾に掲載の表3によると、租税負担率は06年度25％から10年代中頃には31％に上昇することになる。これが、1つには所得税の課税最低限引き下げ、課税所得の増大によることはいうまでもない。一方、国民負担（率）そのものは低下しているが、課税所得の増大によって、年金以外の介護・医療の保険料を引き上げることになる（表2の保険料比較）。

租税負担率上昇のいま1つは、消費税増徴（16％）であり、主に年金目的消費税による税方式の採用である。これに伴うインボイスの導入は評価できるが、目的税としては、海外にも例がないように、消費税と福祉支出の相関性が問われるところであって、年金給付（個人単位）と財源負担（世帯単位）の対応関係を断絶することになる。また財政の硬直化を招来する点でも問題とされる。

この税方式に伴う確定拠出型私的年金も、「運用放棄者」の増大として制度運用が問題視され²²⁾、年金受け取りの不安定が付きまとう。

表3. 2010年代中頃と2006年度の比較

	2010年代中頃	2006年度
直接税：間接税	52：48	71：29
国 税：地方税	64：36	61：39
（除：年金目的消費税）	54：46	—
国民負担（率）	172.9兆円（37.5％）	146.6兆円（39.2％）
租税負担（率）	142.9兆円（31.0％）	91.7兆円（24.5％）
社会保障負担（率）	30.0兆円（6.5％）	54.8兆円（14.6％）
国民所得	461.0兆円	374.3兆円

（資料）経済同友会前掲「社会のために皆が願いを込めて納める税制への改革」。

加えて、法人事業税を地方消費税（5%）に置き換えることで、家計の負担は13.2兆円（06年度地方財政計画ベース）となって、法人事業税額からすると3倍増の負担を課されることになる。

一方企業にとっては、年金目的消費税によって基礎年金負担を回避できる。同時に消費税の引き上げは、派遣労働の増大圧力（派遣料の仕入れ税額控除）となって、私的年金の事業主負担を減少させる。また本来的にこの私的年金の任意性が企業負担を軽減し、年金目的消費税とセットで進められることからすると、最近のヨーロッパで見られる「社会保障財源の担い手を企業から家計にシフト」させるとい²²⁾、福祉再編の流れに沿ったものといえることができる。

さらに、この私的年金の採用は、個人貯蓄の資本市場への動員を強化し、これを年金課税で補強するしくみを作っている。

法人課税についても、先の「狭く薄い」課税によって負担を軽減して、配当などに向ける純利益を増大させ、役員報酬の増額とともに所得格差の拡大を促すことになる。

企業の事務負担についても、給与所得税の申告制や単一税率消費税の下での食料費還付等によって軽減ないしは複雑化を回避させる。しかも簡易課税等の廃止と並行して、零細企業向けの事務処理投資も準備することになる。

第2に、こうして企業負担を軽減しながら、所得の再配分機能を後退させている点である。

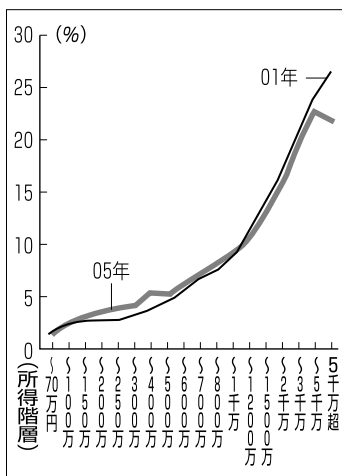
将来的に引き上げ予定の消費税や所得課税最低限の引き下げを通して、中低所得者の税負担を重くする。もっとも消費税充当の税方式採用によって、国民年金は定額負担から低率負担となって低所得者の負担割合は低くなるが、低所得者の消費性向が高いことからすると、消費税の逆進負担は免れない。

一方、所得最高税率の維持や、金融一体課税による資産軽減は高所得者の税負担を低減する。特に株式に対する低率課税は、図1に見られる5000万円

22)『日本経済新聞』2007年7月17日。

23)『日本経済新聞』2007年6月16日。

図1 申告納税者の所得税の負担率



(注) 国税庁の統計による。

(資料) 『朝日新聞』2007年4月16日。

超の所得層（一人当たり譲渡所得1億円超といわれる）の所得税負担率の低下を増進させることになる。金融一体課税は所得再配分機能を低下させると同時に、「貯蓄から投資へ」をさらに「投資から投機へ」と進め、資本市場の攪乱を助長する。

この所得再配分の担保装置として、給付つき税額控除の導入は評価できるが、これには所得再配分の拡充措置が前提となる。「改革案」が中間層の負担増、高所得者の負担抑制を伴うことからすると、税額控除による再配分効果は限定的なものになってしまう。また低所得者の子育て支援は税額控除と同時に、現物支給の拡充が必要になる。そのためには、地方税源の強化に向けて、この税額控除に並行して住民税の新たな制度設計や地方消費税の拡充が求められることになる。

また消費税の逆進性緩和策として、食料費の一部還付は検討に値するが、これもゼロ税率等消費税軽減措置の拡充が前提となる。これからすると、還付基準から年金目的部分を除くなど、逆進性緩和も限定的な効果を持つに止

まるものと思われる。

第3は、企業の税負担軽減の偏在を進める点である。

大企業にとっては、まず法人事業税の廃止が所得課税とともに相対的に大きな外形課税の負担を軽くする。また高税率の消費税は人件費の圧縮を促すと同時に、トヨタ自動車（輸出を中心に06年度営業利益2兆円）をはじめ主要企業に大規模な消費税還付をもたらす。この還付額は05年度2兆円、消費税収の18%にのぼっており、07年6月には3月期決算の輸出好調をうけて、単月として過去最高（8690億円）に膨張している。しかも税方式年金の拡大が、税率の引き上げとともにいっそう還付額を拡大させる。加えて、租税特別措置の積極活用、法人実効税率の引き下げや大規模な引当金等は、経常利益を拡大させるリーディング企業の税負担をさらに低減させる。

一方、中小企業については相続税の負担調整を進めるものの、高率の消費税が負担転嫁の困難、新たな追加課税負担をもたらす。そこに確定拠出型年金の事業主負担や制度運用コストも加わって、法人実効税率の引き下げ効果や技術開発投資を抑制させることになるのである。

第4に、税源の中央集中を促している点である。

表3のように国税：地方税の配分は06年度61：39（当初予算額では59：41となる）から10年代中頃に64：36に中央税源が拡大する。年金目的税を除くと、国税の優位は変わらないが、54：46と地方税源の拡大が示されている。これは法人事業税に代わる地方消費税の増強によっている。この代替に伴う直接の税収増は前述のように3倍（06年度地方財政計画ベース）になる。税収の安定性は増すが、所得課税の中央集中は変わらない。

地方法人課税では住民税均等割が強調されているが、経過措置としてである。また個人住民税は拡大するが、一般消費税と国の消費課税が減退するので地方交付税はさらに縮小する。貧困地域の福祉現物給付は著しく制約され、不安定になる。

第5に、租税原則重視の混迷である。

「改革案」は「公平・中立・簡素」の原則の重要性に言及して、「公平」

原則を応能課税に求めている。この点は税制の信頼性を高めるうえで首肯できる。そのために「公平」の徹底が優先されるべきであるが、その力点は垂直性よりも世代間の「公平」に置かれている。高齢者課税の強化や、年金目的消費税と福祉サービスの連携・相殺システムによって若年負担を軽減する。その一方で消費課税中心税制における所得最高税率の据え置きや二元的所得課税が応能課税を後退させている。ことに金融一体課税はもっぱら投資リスク対策として、資本所得軽減を進める。

また「中立」原則も、租税特別措置の評価や二元的所得税の導入によって阻害され、中立性よりも経済性重視の方向が織り込まれている。また租税特別措置等の活用は「簡素」との対立も強めている。同様の視点からすると、所得税額控除や食料費還付制度は「公平」の担保として評価できるものの、「簡素」と税額控除・食料費還付双方との調整が残された課題となっている。

第6に、以上の評価を踏まえて見ると、持続可能社会への接近を困難にしている点が指摘できる。

「改革案」は税源の中央集中を保持したまま、所得再配分機能を後退させ、家計への負担を増大させる。この特質は個人・地域の「自立」を困難にする。同時に金融一体課税が象徴する応能課税の制限は財政再建に対立し、個人の経済格差を拡大する。

また企業活力の助長に向けた法人の税負担の軽減、課税における経済性の強化は、負担の反応的な偏在を強めて、企業間格差を増幅させる。これが中小企業に重く作用する消費税の引き上げを利用しながら進められる。

この消費課税中心税制が、社会保障コストの広く薄い負担によって持続可能社会を支持するというのであるが、この税制はむしろ分権型社会の後退、経済格差の拡大・固定化を促し、経済社会の不安定化を助長して、グローバル化・少子高齢化への対応を困難にする。持続可能社会の遅れが顕在化する。

「改革案」は「社会のために皆が願いを込めて納める税制への改革」を標榜したが、そのためには、応能課税の強化を基本に、分権型税制と、社会的なセーフティーネットの負担をはじめ企業の「納税を通じた社会貢献」の増

進に向けて、さらなる改革が必要ということになるのである。

(たけはら・のりお／経済学部教授／2007年7月24日受理)