



IIPS

Institute for
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

経済・社会の構造改革のための税制改革について

・ 平和研レポート ・
主任研究員 松月 宏之

© Institute for International Policy Studies 2002

Institute for International Policy Studies
Sumitomo Hanzomon Building 7F, 3-16 Hayabusacho
Chiyoda-ku, Tokyo, Japan 〒102-0092
Telephone (03)3222-0711 Facsimile (03)3222-0710

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

【要旨】

- 我が国の税制は、基本的な仕組みが作られてから長期間が経過し、現在では我が国の経済や社会の実態との乖離が大きくなっている。経済構造改革により経済発展を促進し、併せて我が国の社会環境の変化を適切に反映した税制とするよう、抜本的な改革を行うことが、豊かで明るい経済社会を実現していく上で必要となっている。税制の改革に向けた議論が活発に行われることは、有意義なことである。
- 税制の基本は、「公平・中立・簡素」である。税制改正を巡る最近の議論において、「中立」よりも「経済活性化」を目指すべきではないかとの意見があるが、政治的にはともかく、経済的には両者に実質的な違いはない。現在の税制には経済活性化を阻害する要素があるため、これを見直し、経済構造を改革する上で「中立的」な税制とすることが、潜在成長率を上昇させ、「経済活性化」を実現するものだからである。
- 今回の税制改正を総体的に増税とするか減税とするかは、税制のみの事情で決定することのできない問題である。財政政策全体、ひいてはマクロ経済政策全体と整合的である必要がある。現在、我が国は長期間にわたるデフレを経験しており、その克服なくしては潜在成長率への復帰は困難である。したがって、マクロ経済政策は、全体としてできるだけ経済を刺激するものとする必要がある。しかし、90年代に過度に財政政策による景気刺激を続けたこと等により、財政全体では拡大を行う余地がほとんどない状況にある。既に、単年度の財政収支の状況は、これを継続することを前提とすれば将来的な財政破綻の可能性が高い状況にあることから、これ以上の単年度の財政収支悪化を招く財政政策は、長期金利の上昇を招いてかえって経済を悪化させる可能性が高い。このため、マクロ経済政策としては、将来の財政破綻懸念を生じさせない程度に財政政策は引き締め、金融政策はできるだけ緩和を続ける（同時に、不良債権問題の解決と金融機関の業務構造の改革等を進め、金融が健全に機能するようにすることが必要である。）以外に方策がないと考えられる。
- この前提で、財政政策については、公共事業比率の引き下げと投資効率の向上、特殊法人改革、社会保障制度改革、ODAの削減と改革等により財政構造を改革し、経済活性化を促進するような支出構造への転換を進めつつ、財政支出全体としては対GDP比での支出削減を目指すべきである。さらに、現在の財政状況は、支出抑制のみでは将来の破綻を回避することが現実的に

は期待できないほどに深刻であり、支出抑制と同時に増税を行う方向で検討せざるを得ない。このような危機的状況を招いた大きな原因は、財政支出拡大と同時に数次にわたる安易な減税が90年代に行われ、税制の構造自体も経済発展を阻害するものとなったことにある。税制についても、本論で述べるような構造改革を行って経済活性化を促進する税制構造を実現し、税制全体としては税収の対GDP比を増大させることを目指すべきである。このようにして、対GDP比での単年度の財政収支赤字を縮小させ、同時に、財政・税制等の構造改革と金融緩和等の効果により経済成長を促すことで、経済の活性化を図るとともにできるだけ早い時期に財政のプライマリーバランスを回復させることが、財政破綻の回避と経済構造改革による経済活性化の双方を追及し得る、唯一の現実的な政策と考えられる。

- 税制改正の前提として、マクロ経済政策全体としてどのような方針を取るかは極めて重要である。また、どのような方策を取るにせよ、今後の国民の生活には大きな影響が及ぶ。経済財政諮問会議を中心として幅広く議論を行い、最終的には総理大臣の責任と指導力により、明確な方針を示して国民の理解を得ることが不可欠である。
- 最近議論されている研究開発や相続税等に関連する減税措置は、あるものは経済を活性化させる効果を持ち得るものである。これらのある部分を先行的に実施し、経済活性化に有効な投資を促進することは、人々の将来に対する期待への影響をも考慮すれば、十分検討に値する。ただし、その際にも上記のように中長期的な財政の健全性を保つことを前提とする必要がある。
- 現在の税制の構造には、①租税負担割合が低いこと、②企業課税が重く、個人課税が軽いこと、③個人課税の中での負担のあり方に偏りがあること、④資産の譲渡や保有等に関する課税が複雑で偏りがあること、等の問題があり、経済活性化や社会の実情に応じた課税という観点から問題がある。このような構造を抜本的に見直し、今日の状況に応じた「公平・中立・簡素」な税制を構築することで、経済活性化等を図る必要がある。
- 今回の税制改革の目指すべき主たる方向は、各種所得控除を抜本的に見直すことを中心として所得税内部での負担の偏りを是正しつつ個人への課税全体を増加させ、反面で法人税率そのものの引き下げや研究開発等の経済活性化に有益な活動についての税負担を軽減することによって、法人への課税を軽減することである。併せて、財政支出のできる限りの合理化を進めた上

でなお将来の財政破綻の懸念を解消するために必要な程度に、消費税率の引き上げを検討すべきである。この際には、いわゆる「益税」解消のためのインボイスの導入や非課税事業者の範囲の縮小等を同時に行うべきである。

- 個人課税については、全体としては増加させるものの、事業所得等の個人が自らリスクを負担することで経済を活性化させる活動についての税負担は相対的に軽減し、給与所得や年金所得等への課税は増加させることで、経済の活性化を促すべきである。また、現在の配偶者控除等には女性の就労を過度に抑制する効果があるため、これを是正し、女性の社会参加を促進すべきである。
- 少子化、高齢化が進む中で、公的年金等控除などにより高齢者の税負担が極めて軽く、他方、育児や教育の負担に対する配慮が十分でないことは、負担の公平性の観点から問題であり、少子化を一層促進するおそれがある。少子化と人口減少が進行している中で財政収支が大きな赤字を続けていることや、年金をはじめとする社会保障制度の見直しが先送りされていることは、この問題をさらに重大なものとし、将来世代の負担をより重いものとしている。公的年金等控除の縮小等を行って高齢者の税負担を適正化するとともに、育児・教育等の負担増を適切に反映し、少子化の進行をできるだけ抑制するような税負担軽減を図るべきである。
- 利子・配当や資産の譲渡所得等の資産性所得についての課税は、現在、過度に複雑で経済活動に対して中立とは言いがたい。特に、資産の譲渡所得に対する課税が重いことは、各種の資産の有効活用を図る観点から問題がある。また、間接金融から直接金融へ金融の重点を移行させるべき状況にありながら、依然として利子所得を配当所得より優遇している点にも問題がある。納税者番号制の導入を行い、資産性所得も総合課税の対象とし、その際、譲渡所得については原則として非課税とし、利子所得より配当所得を優遇することによって、簡素で資産の有効活用を促進する税制とすべきである。制度設計に当たっては、国際的な資産課税制度の動向にも配慮すべきであり、この観点からは相続税は中長期的に廃止する方向で検討すべきである。
- 税制の抜本的な見直しに当たって、地方交付税制度の見直しは避けて通れない課題である。現在の税制は、過度の所得再配分機能を内在しているが、地方交付税制度は、地域的に所得再配分を大規模に行う仕組みである。今日のように、企業活動等が国境を超えて活発に行われる時代に、国内での大規

模な所得再配分を続けることはそもそも困難になっている。地方交付税の存在により、地域毎の財政規律を維持するインセンティブが失われ、地方財政の破綻の危険性が增大している。同時に、地方独自の取り組みによって経済発展を図る動機にも欠ける状況となっている。また、地方債務を最終的に国が負担することとなるおそれがあり、国自身の財政の健全性について、より大きな不透明性が存在している。地方交付税制度を廃止し、地方自治体の課税自主権を大幅に保証することで、地方財政の健全性の向上、地域の主導による経済活性化、国の財政状況の透明化を図るべきである。また、地方自治体の法人課税への「外形標準課税の導入」の方針は、このような方向に逆行し、全国的に企業のコストを増加させるものであり、国際的な廃止の方向にも反することから、撤回すべきである。

【目次】

1. はじめに	1
2. 税制改正の前提となるマクロ経済政策及び諸改革の一体的実施について	2
(1) デフレ下での大きな財政赤字とマクロ経済政策	2
(2) 当面のマクロ経済政策のあり方	3
(3) 「中立」か「活性化」か	4
(4) 税制改正の前提としてのマクロ経済政策の確立と諸改革の一体的実施の 必要性	5
3. 現行税制の問題点	6
(1) 低い租税負担率	6
(2) 重い企業課税、軽い個人課税	8
(3) 個人課税における負担の偏り	10
(4) 資産課税の問題点	23
(5) 地方自治体の課税権の弱さと国による過度の財政調整	25
(6) 消費課税の問題点	27
4. 今回の税制改革のあり方	27
(1) 基本的な考え方	27
(2) 具体的な改革のあり方	29
(3) 具体的ケースに見る改革のイメージ	33

1. はじめに

現在、経済財政諮問会議、政府税制調査会等で、税制の抜本的な改革のための議論が行われている。これはまことに有意義なことである。我が国の税制は、基本的な仕組みが作られてから長期間が経過し、現在では我が国の経済や社会の実態との乖離が大きく、経済の活性化を阻害する要素を持つようになっていく。このため、幅広い国民の理解を得た上で抜本的な税制改革を行うことが、今後の我が国の経済構造改革の推進と、社会の活力や安定の維持のために重要である。

改革に向けた見直しを行うに際しては、短期的な経済対策の視点も欠かすべきではない。しかし、税制改革は基本的には中長期的に効果を発揮する構造的な政策と考えるべきである。全体的なマクロ経済政策の枠組みを踏まえた上で中長期的な財政の健全性を確保することを前提としつつ、今日の経済社会の状況に照らして、経済構造改革を促進し、社会の活力と安定性の維持に寄与するような税制全体の設計を行うことが、最も重要である。これにより、人々と企業に経済社会の活性化に向けた行動を取るよう促し、中長期的な潜在成長率を上昇させることが、今回の税制改正に求められる最大の課題である。

この小論文は、このような観点に立って、今回の税制の抜本的改革に当たっての主要な課題について検討し、望ましい改革のあり方を提言することで、今後の政策的な議論の参考に供することを目的としている。

検討に際しては、今回主要な検討課題となると予想される所得税の各種控除等について具体的に検討し、具体的な控除額の改定値についてまで言及した。本来であれば、このような検討は、各種控除の金額や税率を改正した場合の税体系全体や税収見通しに与える影響を考慮し、税体系全体のバランスを考慮して行う必要がある。しかし、このような検討は筆者の能力を超え、時間的な制約や検討に必要なデータも公表されていないことから、行うことができなかった。各種控除の具体的な金額や、それによる税額への影響等は、あくまでこのような限界を前提とした上で、現在の税制の問題と改正の方向を明確にするための仮の数値と考えるべきものである。

また、税制はそれ自体で完結するものではなく、財政支出構造と対をなしており、現在の税制が内包する問題を解決するためにも、税制のみならず、公共事業、社会保障制度、地方財政等の財政支出やそれに関連する制度についても包括的に見直しを行う必要がある。これらについても、時間的、能力的制約等から限定的なものにとどまったが、一定の検討を行った。

税制をどのようなものとするかは、議会政治の役割そのものと言える。税制については、あらゆる立場からの多様な意見があり得るのであるから、できる

限り活発で開かれた議論を行ってそれらに耳を傾け、経済社会の活性化に資するように全体として整合性を保ちつつ、公正でバランスの取れた制度改革がなされるよう、総理大臣をはじめとする内閣と国会の指導力が発揮されることを期待して止まない。

2. 税制改正の前提となるマクロ経済政策及び諸改革の一体的実施について

税制は、財政支出と一体となって財政政策を構成するものであり、税制をどのようにすべきか、特に税制改革を行う場合に全体として増税とするか減税とするかは、税制のみの事情で決定することはできない。財政政策全体、ひいてはマクロ経済政策全体と整合的である必要がある。また、今回の税制改革が効果を持ち得るには、経済と社会の構造改革を推進する観点に基づいて徹底した見直しを行い、同様の方針に基づいて財政支出構造改革、社会保障制度改革等の諸改革を一体的に行うことが必要である。

このため、以下では今回の税制改革について検討する前提として必要な範囲で、我が国経済・財政の全体的状況と、税制改革の前提として我が国が取るべきマクロ経済政策、及び税制改革に関連して必要となる諸改革について述べる。

(1) デフレ下での大きな財政赤字とマクロ経済政策

今回の税制改革に関する議論を困難なものとしている大きな要因は、現在、我が国が長期間にわたる深刻なデフレを経験していることと、財政状況が極めて悪化していることである。

我が国の物価は、継続的に下落を続けている。物価の下落には、経済の国際化の進展や、企業の生産性の向上に伴う部分もあり、全てを否定的にとらえるべきではない。しかし、現在の物価下落には大きな需給ギャップの存在による部分も大きく、これを克服し、潜在成長率への復帰を目指すことが必要な状況にある。

このため、マクロ経済政策は、全体としてできるだけ経済を刺激するものとする必要があり、財政政策においても可能であれば刺激的な措置を講ずるべきである。しかし、90年代に行われた不良債権の処理や金融構造改革、経済構造改革等が不十分なものととどまり、過度に公共事業等の財政支出による景気刺激に依存した政策を続けたこと等により、全体として財政拡大を行う余地がほとんどない状況にある。既に、単年度の財政収支の状況は、これを単純に継続しただけで将来的な財政破綻の可能性が高い状況にあることから、これ以上

の単年度の財政収支悪化を招く財政政策は、長期金利の上昇を招いてかえって経済を悪化させる可能性が高い。このため、マクロ経済政策としては、将来の財政破綻懸念を生じさせない程度に財政政策は引き締め、金融政策はできるだけ緩和を続ける以外に方策がないと考えられる。また、現状の極めて緩和的な金融政策が顕著な効果を見せるに至っていない一因としては、不良債権問題の継続と業務構造の改革の遅れ等から、我が国の金融機関の金融仲介機能が低下していること等の事情があると考えられ、その解決に向けた施策を引き続き講ずる必要がある。

(2) 当面のマクロ経済政策のあり方

このようなマクロ経済政策の運営を前提としつつ、財政支出については、公共事業支出の削減と投資効率の向上、特殊法人改革の推進、社会保障制度改革、ODAの削減と改革等により財政構造を改革し、経済活性化を促進するような支出構造への転換を進めつつ、財政支出全体としては対GDP比での支出削減を目指すべきである。

この場合に、短期的な景気刺激策の観点から、例えば特に高い経済効果が見込まれる分野への支出（例：都市部の環状道路等のボトルネックとなっている公共事業への集中的投資の実施や、市場の急成長が見込まれる分野で重要な要素技術開発への研究費の投入等）を一時的に増加させることも検討すべきである（注1）。しかし、財政支出全体としては、少なくとも中長期的には対GDP比で削減することとせざるを得ない。中長期的な財政規律維持への懸念が生じるに至れば、長期金利の上昇を招き、かえって経済全体に悪影響を与えかねないからである。

この支出削減により余裕財源を生み出すことが可能であれば、今回の税制改革を全体として減税とすることも考えられるが、現実の財政状況は、支出抑制のみで、あるいは支出抑制と将来的なある程度の経済成長による税収増の可能性の双方を考慮しても、将来の破綻を回避することが現実的には期待できないほどに深刻である。このため、税制についても、本論で述べるような構造改革を行って経済活性化を促進する税制構造を実現し、税制全体としては税収の対GDP比を増大させることを目指すべきである。

このようにして、対GDP比での単年度の財政収支赤字を縮小させ、同時に、財政支出・税制両面にわたる財政の構造改革と金融緩和等の効果により経済成長を促すことで、経済の活性化と税収増加を図り、これらの総合的な効果でできるだけ早い時期に財政のプライマリーバランスを回復させることが、財政破綻を回避しつつ、経済構造改革による経済活性化を実現し得る、唯一の現実的

な政策と考えられる。

このような、財政引締めと金融緩和の組み合わせによるマクロ経済運営を続ける場合、円通貨の対外価値が全体として減少傾向を続けることは避けがたい。通貨の対外価値の下落は、国民の生活水準全体の低下を意味することから、可能な限り避けるべきであるが、①80年代後半から現在までの円の価値自体が、我が国の産業全体の競争力や生活水準全体からすれば相当程度に高く評価されていた可能性があること、②構造改革の推進による経済と財政の回復には相当程度の調整コストと時間が必要であり、マクロ経済政策による支援とその副産物としての通貨の対外価値の下落なしで調整を進めることは現実的には困難と考えられること、③通貨価値自体は基本的に市場での需給に委ねており、意図的に通貨切り下げを目指す政策を実施するものではないこと、等から、可能な限りの構造改革のための努力を継続した上であれば、当面この状況が続くことはやむを得ないものと考えられる。我が国としては、意図的な円安誘導により構造改革努力を怠るものではないことを、対外的に明確に説明していく必要があると考えられる。

(3) 「中立」か「活性化」か

今回の税制改革に際して、短期的な経済の刺激策に重点を置く意見も存在する。確かに、研究開発や住宅購入資金の譲渡に関連する減税措置等は、ある程度経済を刺激する効果を持つと考えられる。税制改正は、実施に時間を要し、通常は短期的な景気刺激策には向いていないが、特定の政策減税を先行させることは技術的に可能である。さらに、経済活性化に有効な投資を促進することで、人々の将来に対する期待に良い影響を与える可能性も考慮すれば、特定の減税措置を先行させることは十分検討に値する。ただし、現在の我が国の厳しい財政状況の下では、いずれにせよ財政政策は全体として引き締めが必要となり、政策減税の余地も、財政支出拡大についてと同様に限定されている。

このため、税制改革は基本的には構造政策と考えるべきであり、短期的な景気刺激策を組み合わせる場合でも、中長期的な財政の健全性を確保することが前提条件となる。現在の税制には、後述するようにその内部構造自体に経済発展を阻害する要素があるため、今回の抜本的な改革の主たる効果は、これを改善することで人々と企業の行動原理に影響を与えて経済を発展させる行動を促し、経済構造改革を促進し、潜在成長率を高めることにあると考えられる。

税制の原則である「公平・中立・簡素」のうち、「中立」を「活性化」と考えるべきではないかとの議論が現在なされているが、以上で述べたことから、政治的にはともかく、経済的には両者に実質的な違いがあるとは考えられない。

経済活動に対して阻害的である現在の税制を、経済構造を改革する上で「中立」なものとするのが、潜在成長率を上昇させ、すなわち「活性化」のための構造改革となるからである。その際同時に、税制においても財政支出においても短期的に経済を刺激する措置を盛り込むことは考えられるが、過度に特定の行動を優遇すれば、中長期的にはかえって経済活力を損なうこととなる。また、現実の財政には、少なくとも中長期的に全体として減税とするほどの余裕はないと考えられる。

(4) 税制改正の前提としてのマクロ経済政策の確立と諸改革の一体的実施の必要性

以上で述べたように、税制改正の前提として、まず「財政引締めと金融緩和の組み合わせ」という、マクロ経済政策全体についての方針を確立することが極めて重要である。どのような方策を取るにせよ、今後の国民の生活には大きな影響が及ぶ。これまでの経済構造改革の遅れや、財政の危機的状況を考えれば、どのような方策をとるにせよ、安易な解決策は存在しない。この状況の建て直しには、国民全ての相当な忍耐と努力が必要となる。

そうであればこそ、「経済構造改革の推進に向けてあらゆる制度等の見なおしを例外なく徹底して行う」との基本方針を明確にし、マクロ経済政策についてもそのような改革を支援するために必要な方針を確立した上で、税制改革は基本となる理念に立ち返って検討を行い抜本的な改革を実施すべきである。また、税制にとどまらず、財政支出構造の抜本的な改革と、経済社会の活性化のための規制改革や社会保障制度改革等の諸制度の見直しを、全体として整合的に一体的なものとして行うことが必要である。

税制は、社会に存在する諸制度の一つの中核であり、経済社会のあり方を規定する基礎的で強力な要因である。それを抜本的に見なおすことは、同時に現在の税制の前提となっている経済社会のあり方そのものの変化を認識し、それを支えている他の諸制度についても税制と整合的に見なおすことを意味している。例えば、後述するように、現在の税制は、老人が少なく若者が多い社会、家族の構成員が多く専業主婦の多い社会、自営業等の事業所得者が比較的多かった社会を前提としている。そのような税制を現在のような、少子高齢化社会、核家族・共稼ぎ世帯を主体とする社会、給与所得者が圧倒的多数である社会に合わせて見なおす場合には、それと関連する社会保障制度、雇用慣行、給与制度等の見なおしも当然必要となる。

このような徹底的な一連の改革を行わず、単に特定の税の部分的な手直しにとどまるのでは、いたずらに不利益を受ける者の不満を招くのみで、効果を期

待することはできない。

このため、経済財政諮問会議を中心として、特に今回の税制をはじめとする諸改革の基本的な方針について、関連する諸制度の改革全体の方向性を含めて幅広く議論を行い、最終的には総理大臣の責任と指導力により、明確な方針を示して国民の理解を得ることが、税制改正を成功させる上で不可欠である。

3. 現行税制の問題点

以上のようなマクロ経済政策及び諸改革の一体的実施を前提として、今回の税制改革の方向性について検討する。

現在の税制には、①租税負担割合が低いこと、②企業課税が重く、個人課税が軽いこと、③個人課税の中での負担のあり方に偏りがあること、④資産の譲渡や保有等に関する課税が複雑で偏りがあること、⑤地方自治体の課税権が弱く、国からの地方交付税による配分に依存していること、等の問題がある。これは、経済活性化や社会の実情に応じた課税という観点から問題があるため、これらを抜本的に見直し、今日の状況に応じた「公平・中立・簡素」な税制を構築することで、経済と社会の活性化等を図る必要がある。

(1) 低い租税負担率

先進諸国の中で、我が国の租税負担率はかなり低い水準にある。

【表1：国民負担率の内訳の国際比較】（対国民所得比：％）

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
租税負担率	22.6	26.1	38.2	29.2	36.7
個人所得課税	7.2	13.4	12.0	11.9	8.7
法人所得課税	4.8	3.2	5.0	2.0	3.6
消費課税	6.8	5.7	16.3	13.8	17.2
資産課税等	3.7	3.7	5.0	1.4	7.2
社会保障負担率	14.3	9.7	10.1	26.7	28.6
国民負担率	36.9	35.8	48.3	55.9	65.3
財政赤字	8.4	1.1	5.7	3.7	4.7

*日本：2001年度、アメリカ・ドイツ・フランス：1997年、イギリス：1996年。租税負担率は、国税・地方税の合計。

(出所) 財務省ホームページ

表1に示すように、我が国の2001年度の租税負担率は、22.6%であり、40%近いイギリスやフランスはもとより、先進国の中ではかなり政府の規模が小さいアメリカの26.1%をも大幅に下回っている。これは我が国の政府の規模が小さいことによるものではない。我が国の一般政府の規模は、対国民所得比で31.0%であり、米国(27.2%)とドイツ(32.9%)の間にある。

租税負担率の低さは、主として財政赤字によるものであり、財政赤字は2001年度で対国民所得比8.4%と、租税負担率の3分の1以上に達しており、先進国の中で最も高い水準にある。

このような大きな財政赤字が生じた原因は、歳入面では90年代に個人所得税を中心として減税が行われるとともに、経済が停滞し、税収が減少していることである。特に、平成11年度以降は、国・地方合わせて平年度で6兆円を超える恒久的減税を実施しているところである。

歳出面では、国債費、地方交付税交付金、社会保障関係費等の増加圧力が強く削減が困難な経費が歳出の大部分を占め増加傾向にあるとともに、一般歳出においても、90年代においては景気刺激の観点から公共事業を中心に支出の増加が続いたことが赤字の拡大につながった。平成11年度、12年度には、歳出総額は過去最高の89兆円に達し、平成13年度に86.4兆円とようやく増加が止まっている(決算ベース)。平成14年度は、当初予算で81.2兆円まで歳出が削減されることとなっている。

平成14年度は、小泉内閣の方針により新規国債発行は30兆円とされ、歳出額も全体として削減されているが、現状では、単年度の財政収支が悪化を止めたとは言い切れない。平成15年度については、税収動向等から、新規国債発行は平成14年度より増加すると見込まれている。また、国と地方を合わせた一般政府の債務残高は、対GDP比で増加を続けている。

【表2 単年度の財政収支及び一般政府債務残高(対国民所得比(%)、兆円)】

	1999	2000	2001	2002
財政赤字(%)	-7.8	-7.0	-7.0	-7.3
プライマリーバランス(兆円)	-18.3	-13.2	-13.7	-13.3
一般政府債務残高(%)	115.3	123.2	132.0	141.5

*財政赤字及び一般政府債務残高は暦年。OECD・エコノミックアウトルックによる。

*プライマリーバランスは年度。(出所：財務省ホームページ)

表2に示すように、プライマリーバランスは現在13兆円を超える赤字であ

るので、名目経済成長率が金利を上回っていても、一般政府債務残高の対 GDP 比は上昇する方向にある。また、このところ実際には名目成長率が金利を下回る状況が続いているので、一般政府債務残高が対 GDP 比で一定又は減少するようになるには、プライマリーバランスが黒字となる必要がある。このままの傾向が続けばそれは極めて困難であり、現在のままの財政政策を続ければ、一般政府債務残高は対 GDP 比で増加を続け、政府の財政破綻は必至と言わざるを得ない。

この危機的な財政状況は、税制と財政支出という財政政策全体と、経済全体の状況によってもたらされたものであるから、これを税制のみで、すなわち増税のみによって解決することはできないし、妥当でもない。危機の解決には、経済構造改革による経済成長と、増税及び財政支出削減を、組み合わせて取り組むべきである。

しかし、90年代に数次にわたり安易に実施された減税、特に平成11年度の恒久的減税が、危機をもたらした主要な要因の一つであったことは明らかである。同時に、この間に本来行われるべきであった税制構造の改革は不十分にとどまり、現在では税制の構造自体が経済活性化を阻害する要因を内在するようになり、事態がより悪化している。

また、我が国の単年度の財政赤字の規模を見れば、これを単に経済の低迷による循環的なものや、放漫で非効率的な財政支出が増加したことのみによるものと言うのは難しく、真に必要な財政需要を満たす上で必要な税収を上げられない、税制上の構造が存在していると言わざるを得ない。したがって、今回の税制改革は、全体として税収の対 GDP 比を増加させるものとする必要がある。

現在の危機的な財政状況を考えれば、このような改革は平成15年度から直ちに実施すべきである。現在の財政構造を放置すれば、一年毎に政府債務残高の対 GDP 比は上昇し、国債費も増加し、将来解決を迫られる問題が増大することとなる。経済の回復による税収増で問題が緩和されると考えることは、あまりにも楽観的に過ぎる。また、後述するように、我が国の税制には高齢者の税負担が極めて軽いという構造的な問題があるので、急速な人口の高齢化が進む現在の状況で、現在の財政構造を維持すれば、一年毎に税収の減少傾向が進み、さらに一層問題が悪化するおそれが強い。

増税がいかにも不人気な政策であるにせよ、このような財政及び経済と社会の状況を真剣に考慮し、将来にわたって日本を健全な国家として維持しようとするなら、直ちに増税を行う必要があることを国民に率直に説明していくことが、内閣・国会をはじめ、この問題にかかわる全ての人々の責任である。

(2) 重い企業課税、軽い個人課税

このように、我が国の租税負担率は低く、直ちにこれを増加させる必要がある。その際、租税負担率が低い主たる原因は、個人に対する課税が軽いことにあり、企業に対する課税は重いので、むしろこれを軽減する方向で検討すべきことに注意が必要である。

表1に示すように、我が国の法人課税の対GDP比は4.8%であり、2~3%台であるアメリカ、ドイツ、フランスよりかなり高く、イギリスの5.0%とともに、先進国で最も高い水準にある。また、個人課税の対GDP比は7.8%で、法人課税のその162.5%に過ぎず、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスにおける同様の比率がそれぞれ、418.75%、240.0%、595.0%、241.67%であることと比較すれば、我が国の法人所得に対する課税は、経済規模との比較でも、個人所得との課税のバランスという観点からも重いと言える。

平成11年度から法人税率が30%に引き下げられ、税率のみを比較すれば他の先進国と遜色のない水準にある。しかし、実効税率で比較すると、表3に示すように、我が国は40.87%と、主要国の中で最も高くなっている。

【表3 法人所得課税の実効税率の国際比較】

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
実効税率	40.87	40.75	30.00	38.47	35.33
国税	27.37	31.91	30.00	22.04	35.33
地方税	13.50	8.84	0	16.42	0

(出所) 財務省ホームページ

今日では、企業の活動は国際的に行われるようになっており、国際的に比較して法人所得課税が割高であることは、日本企業の国際競争上不利である。この状況が改善されなければ、我が国での企業活動の一層の縮小や、海外への一層の事業移転の促進という弊害が生じることとなる。

したがって、法人所得課税については、各種控除や引当金の見直しや租税特別措置の縮小等により、課税ベースの拡大を図りつつ、同時に税率を引き下げ、全体としての課税負担の軽減を図る方向で検討すべきである。また、研究開発等の経済発展のために必要な投資を促進する観点からの措置も講ずるべきである。

この際、同時に、我が国の法人所得課税においては、地方税の実効税率が連邦制をとるアメリカを上回り、同じく連邦制のドイツに近いほどの高い水準にあることに問題がある点に、注意が必要である。後述するように、地方税につ

いての地方自治体の独自の課税権は弱く、実質的には独自の税率引き下げができないことから、地方法人課税の税率については、地方自治体間の競争による引き下げが行われにくく、税率は高止まりしやすい。その結果、地方自治体の財源のかなりの部分が企業所得課税によることとなり、全体としての法人課税の負担を高止まりさせている。この点は、地方交付税制度を実質的に廃止し、地方自治体の独自の課税権を広く認めることで、自治体間の競争を促進し、法人税負担の軽減を図るべきである。

これに関連して、政府税制調査会等で導入が検討されている、「法人への外形標準課税の導入」は、このような考え方と方向を逆にし、全ての地方自治体の横並びで法人税を実質的に引き上げ、全国的に企業活動のコストを上昇させることで、地方自治体の財政状況を改善しようとするものにほかならない。このような方策は、我が国の抱える問題の解決にならず、かえって中長期的な経済活力を損なうものである。また、国際的にも外形標準課税は廃止の方向にある。したがって、外形標準課税導入の方針は撤回すべきである。

(3) 個人課税における負担の偏り

個人所得課税については、まず、一般政府の規模との比較でも、法人所得課税との比較でも、軽過ぎることに問題があるが、個人所得課税の構造を見ると、その中でさらに負担の偏りが存在している。主要な偏りは、①多くの所得控除の存在等により、累進課税の度合いが高いものとなっていること、②給与所得が事業所得をはじめとする他の所得より優遇されていること、③高齢者と若年者で大きな負担の違いがあること、④専業主婦が優遇され、女性の就労が阻害されていること、⑤育児・教育負担に対する配慮が不十分で、次世代を育成する家庭の役割が軽視されていること、⑥個人の企業への依存を助長する制度が存在していること、である。

①過大な控除による高い累進度

我が国の所得税は、多くの先進国と同様に、累進税率による総合課税となっている。この累進度について、「最高税率が高いため、その引き下げが必要である」といった主張がなされている。しかし、実態は複雑であり、最も問題なのは最高税率そのものではない。

【表4 個人所得課税の国際比較】

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
最高税率	50.0	45.45	40.0	48.5	35.33
課税最低限	384.2	299.8	137.0	368.0	279.5
実効税率1	8.6	17.7	27.3	22.7	11.3
実効税率2	22.0	26.2	33.7	36.2	26.9
実効税率3	36.8	37.5	37.0	45.2	40.6
実効税率4	42.1	40.7	38.7	48.2	45.4

*実効税率1、2、3、4は、それぞれ、給与収入1000万円、2000万円、5000万円、1億円の場合の実効税率。

(出所) 財務省ホームページ

表4に示すように、我が国所得税の最高税率は、所得税37%と個人住民税13%の合計の50%であり、先進国で最も高い水準であるから、これのみを見れば、若干の引き下げが考えられる。しかし、実効税率で見ると、例えば給与所得1億円の場合で42.1%であり、これは先進国の中で特に高いとは言えない。

他方、我が国所得税の課税最低限は、表に示すように先進国の中で特に高く、所得水準毎の実効税率を見ると、課税最低限の所得から給与収入5000万円程度までの間の実効税率の累進度は先進国でも特に高くなっている。

すなわち、我が国の所得税を国際的に比較すると、所得の多い者は、所得の少ない者より相対的に多くの所得税を負担しているが、税負担水準そのものは絶対的には高くない。この原因は、後述するように、各種の所得控除等が大きいため、課税最低限が高くなり、所得の少ない者の実効税率がかなり優遇されていることにある。例えば、全世帯で見ると、27%が非課税となっている。

そして、所得税全体としては、前述のように国際的に見てかなり低い水準となり、この負担は一部は法人により、一部は財政赤字を通じて将来世代が負担している。

このように、我が国の税体系は、特に所得の少ない個人を対象にして所得再配分を大規模に行うものとなっている。このような税制度を今後も続けることは、積極的に給与所得や事業所得等を増加させようとする人の意欲を阻害して現状維持的な行動を選ばせるように作用するおそれがある。具体的には、給与所得者がより多くの給与を得ようと転職すること、給与所得者が自ら事業を行って所得を得ようとする事、専業主婦が就業して多くの所得を得ようとする事、年金受給者が他の所得をより得ようとする事、等の活動を現在の個人所得税は阻害している可能性がある。

このため、各種の所得控除等を抜本的に見直して過度の所得再分配を止め、現在の課税最低限以下の者や所得の低い者にも薄く広く適正な税負担を求めることで、個人の積極的な経済活動の果実のうちより多くを個人が得られるようにし、経済の活性化を図ることが必要である。最高税率については、所得の多い者の実効税率が国際的に見て必ずしも高くないことから、引き下げが必要とは言えない。しかし、所得控除等の見直しにより、高所得層の実効税率が上昇する場合には、実質的な税負担を今より上昇させない範囲での最高税率の引き下げと税率の累進度合いの緩和を検討すべきである。

これらの改革は、具体的には、課税最低限の引き上げと所得の低い者の実効税率の引き上げを意味している。実現には政治的に高い壁があると予想されるが、今後の我が国の存続と繁栄のためには避けられない課題であることを認識して、国民の理解を得る努力が必要である。

②給与所得の優遇

全体として優遇されている個人所得の中で、給与所得についてはさらに優遇の度合いが大きい。その最大の原因は、給与所得の計算上の概算経費として認められている給与所得控除である。

【表5 給与所得控除制度の概要】

給与収入	控除率
65万円以下	全額（最低控除額65万円）
65～180万円	40%
180～350万円	30%
350～550万円	20%
550～1,000万円	10%
1,000万円超	5%

（出所）財務省ホームページ

給与所得控除は、最低金額が65万円であり、その後の控除率も40%から始まることから、所得の少ない給与所得者に特に有利なものとなっている。また、控除対象となる給与収入額に上限がなく、給与収入が1,000万円の者で控除額は220万円にも達し、給与収入が1,000万円を超える者も超過部分について5%の概算控除が認められることから、給与所得は事業所得等の他の所得と比較して相当有利となっている。全体としても、給与総額に対する給与所得控除額の割合は、28.4%に達している（平成13年度予算ベース）。

財務省ホームページ)。

給与所得控除は、そもそも給与所得を得るための必要経費を概算で計算できるように設けられたものであるが、65万円までの給与については無条件に控除していること、給与収入が1,000万円超の部分にまで上限なしで5%の控除が認められること、給与総額に対する控除割合の大きさなどを考えれば、この趣旨からすると相当程度に過大なものとなっていると言える。

過去において、給与所得の勤労性と脆弱性の名目で過剰な配慮が行われたこと、自営業者や農業所得者等の所得の捕捉率を巡るいわゆる「クロヨン、トーゴーサン」議論についての給与所得者の不満に過度に配慮が行われたこと等が、現在のように過大な給与所得控除が認められている原因と考えられる(注2)。現在の給与所得控除は、かつて給与所得者がまだ比較的少なく、自営業者等が多く存在する状況では政治的に一応の必要性があった可能性はあるが、現在では社会の多数派となった給与所得者をこれほど優遇する必要性は失われている。また、自営業者等の他の勤労性を有する個人の所得には、このような勤労性に配慮した控除が認められていないことから、課税の公平性の観点で問題がある状況にある(注3)。

先進諸国の給与所得についての概算控除制度と比較しても、表6のように給与所得控除が過大であることは明らかである。また、我が国でも通勤費等の勤務に直接必要な特定の経費が給与所得控除の額を上回る場合に、実額による所得控除を認める特定支出控除制度が認められているが、その利用者は毎年数名以下と極めて少数にとどまっていることも、給与所得控除が過大であることを示すものである。

【表6 給与所得者の必要経費の概算控除制度についての国際比較】

日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
給与所得控除 控除率 40～5%	概算控除	制度なし(旅 費等に限り実 額控除を認め る。通勤費は 控除対象外。)	被用者概算控 除	必要経費概算 控除
最低控除額 65万円	夫婦共同申告 の場合		控除上限 2,000 マルク (約11万円)	最低控除額 3.8万円
控除額上限 なし(給与 1000万円で控 除額220万円)	控除上限 7,600ドル			最高控除額 126.3万円

(出所) 財務省ホームページ

給与所得者については、給与所得控除以外に、⑥に述べるように、個人の企

業への依存を助長する形で、退職所得、給与住宅、通勤費等について税制上の優遇が存在している。また、税制とも結びついた形で、国民年金の第3号被保険者（給与所得者の配偶者）などの公的年金制度における給与所得者の優遇がなされており、長期間雇用される者ほど比較的有利である。特に、公的年金については、掛け金拠出と支給のそれぞれの段階で控除が行われる極めて有利な扱いとなっており、実質的に長期雇用の給与所得者の税制上の有利性をさらに大きなものとしている。これらを総合すると、給与所得者、特に、長期継続的に雇用される給与所得者は所得税制上かなり有利と言える。

このように、我が国の個人所得税制上、給与所得者がかなり優遇されていることは、給与所得者の割合がまだ比較的小さく、経済の高度成長や終身雇用制度が続いていた時代には、社会の安定性の面で一応の機能を発揮していた可能性がある。しかし、今日ではこのような制度は、経済の活性化の観点から大きな問題を持っており、また、給与所得者の配偶者と事業所得者の配偶者の間で公的年金における取り扱いに説明のつかない違いが存在するなど、公平性の観点からも問題がある。

今日では、企業による終身雇用の慣行は終わりつつあり、個人の企業間の移動や、個人自らがリスクを負担して事業を行うことを促進する必要がある。しかし、現在の個人所得税の構造は、事業所得が給与所得よりかなり不利であり、給与所得者の中では長期間雇用される者が有利であるため、個人による独立開業や転職の大幅な増加を期待することは困難な状況である。

すなわち、給与所得者は自ら事業リスクを負担するものではなく、企業が事業リスクを負担した上で企業の経費の一部から収入を得ており、日本の雇用慣行の下では、企業間を移動する場合を除けば、給与が減少する可能性はかなり小さい。これに対して、事業所得者は、自ら事業リスクを負担しており、所得の変動リスクは大きい。本来、事業リスクを負担する個人事業者にはそれに対応した税制上の優遇を講ずることも考えられる。しかし、現実には、我が国の個人所得税制は、逆に自らは事業リスクを負担しない者の所得を過度に優遇してきた。このため、これまでの税制の下では、個人にとって「大企業のサラリーマン」になり、出来る限り転職しないことが最も合理的な選択となる可能性が高く、自ら事業リスクや転職によるリスクを負担する者が減少する傾向があったといえる。このため、独立開業のための市場や転職のための市場の発達は十分でなく、既に大企業等に継続的に勤務する給与所得者にとっては、転職や独立開業により自らのリスクで所得の増大を目指すより、リスクを負担せず、現在の状況をできるだけ継続するように行動することが合理的であったといえる。

現実には、我が国の開業の動向を見ると、開業率が先進国で最も低い水準と

なり、企業数が減少を続けている。企業規模別に見ると、規模の小さい個人企業や零細法人の減少が顕著である。開業を促進する他の施策とともに、個人所得税における給与所得の過大な優遇を是正することで、自らリスクを負担し経済の活力の源泉となる者が増加することを目指す必要がある。

また、いわゆる「大企業のサラリーマン」になろうとする者が増加することは、大企業を含めた企業の経営それ自体を保守的にし、必要な事業の改革を送らせるように作用するおそれもある。

また、企業間の労働者の移動も、増大しているものの未だ一般的とは言えない。これは、産業構造の転換を進める上で障害となるので、この観点からも、企業と個人の依存関係を低下させる形で給与所得者に対する優遇を是正することが必要である。このことは、個人の立場からも、企業に過度に依存することによるリスクを軽減するため、中長期的には望ましいと考えられる（注4）。

なお、給与所得者については、源泉徴収制度と年末調整制度により、大部分の所得者が税務申告が不要な制度となっている。これは、現在の控除等を前提とすれば給与所得者に結果的に有利な制度であるが、今や国民の大部分を占める給与所得者の納税者としての意識を希薄にさせ、政府の活動に対する関心を低下させる傾向があり、中長期的には全ての国民にとってデメリットが大きいと考えられる。したがって、これについても申告納税を基本とするように改革することが望まれる。

③大きな世代間格差

給与所得の優遇とともに存在する所得税内部の大きな負担の偏りは、高齢者が優遇されていることである。その原因は、公的年金の税制上の扱いと、老年者控除等の所得控除である。

公的年金等控除は、表7に示すように、給与所得控除と同様に、最低控除額が140万円と高いこと、控除率が高いこと、控除額に上限がなく年金額720万円を超える者についてまで超える部分の5%の控除が認められていること、等の問題があり、高齢者の優遇の程度は給与所得者をさらに上回り、国際的にも相当高い水準にある。

例えば、表8に示すように、夫婦世帯で比較した場合、給与所得者の世帯の課税最低限が220万円であるのに対し、年金受給者（65歳以上で老年配偶者（70歳以上）あり）の世帯の課税最低限は354.3万円にも達している。これは、公的年金等控除に加えて、表10に示すように、老人扶養控除（48万円）と老年者控除（50万円）が存在することによる。

【表7 公的年金等に係る課税の仕組み】

拠出時（掛け金）	企業負担分：全額損金算入 個人負担分：全額所得控除（社会保険料控除）	
給付時（年金収入）	公的年金等控除を控除後、雑所得として課税。	
	定額控除 （65歳未満）	100万円 50万円
	定率控除 100～360万円	25%
	360～720万円	15%
	720万円～	5%
	最低保証控除額 （65歳未満）	140万円 70万円

（出所：財務省ホームページ）

【表8 公的年金受給者と給与所得者の課税最低限の比較】

	独身	夫婦（老人配偶者（70歳以上）あり）
公的年金受給者 （65歳以上）	236.3万円	354.3万円
給与所得者	114.4万円	220.0万円

（出所：財務省ホームページ）

【表9 年金税制の国際比較】

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
掛金					
事業主負担分	損金算入	損金算入	損金算入	損金算入	損金算入
被用者負担分	全額控除	控除せず	控除せず	控除 （上限有）	全額控除
自営業者 負担分	全額控除	1/2 控除	控除せず	控除 （上限有）	全額控除
年金給付金					
課税形式	課税	課税 （特例措 置有）	課税	課税 （給付金の 一定割合）	課税
控除	あり	なし	なし	なし	あり

（出所：財務省ホームページ）

【表 1 0 高齢者を対象とする主な所得控除】

控除	対象
老人扶養控除 : 48万円	70歳以上の者を扶養する者
老年者控除 : 50万円	65歳以上で所得1000万円以下の納税者

(出所：財務省ホームページ)

国際的に比較しても、表9に示すように、わが国の公的年金に対する課税は、拠出時において被用者負担分を上限なしに全額所得から控除し、給付時にもかなり大きな公的年金等控除を認めることで、極めて優遇度の高いものとなっている。

特に、拠出と給付の両段階で実質非課税に近い扱いとなっていることは、課税の公正の観点から大きな問題がある。さらに、年金制度の観点も加えて見れば、二階建て部分以上を有する厚生年金等に加入する給与所得者層を、国民年金（基礎年金）のみの自営業者層等よりさらに優遇することとなっており、給与・年金拠出水準と給付水準の高い者ほど優遇度が高い問題がある。

このような高齢者の高い優遇度は、かつてのように高齢者の比率が低く、平均寿命が短く、高齢者の所得も高くなかった時代には、未整備だった社会保障を補完する観点も含めれば、一定の合理性も有していたと考えられる。しかし、少なくとも1970年代以降は、今日のような高齢化の急速な進展はかなりの程度予測されていたから、このような税制はかなり以前に是正されているべきものであった。今日では、高齢者が社会の中で多数派となりつつあること、平均寿命が延び所得の高い者もかなり存在するようになったこと、公的年金、老人健康保険、介護保険等の社会保障制度が充実したことから、これほどの優遇を続ける必要性は全く認められず、直ちに抜本的な是正が必要である。

【表 1 1 人口構成の変化 (年、%)】

	1940	1960	1980	2000	2020	2050
65歳以上	4.7	5.7	9.1	17.4	27.8	35.7
15～64歳	59.2	64.1	67.3	68.1	60.0	53.6
14歳以下	36.1	30.2	23.5	14.6	12.2	10.8

* 1940年から1980年は国勢調査結果による。

* 2000年から2050年は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」（平成14年1月推計の中位推計）による。

わが国においては、表11に示すように今後もさらなる少子高齢化が進む見込みであることから、この是正は急務である。この状況の下で、現在のような

高齢者優遇税制を継続した場合、現在の所得税負担の偏りはさらに著しいものとなり、所得税の負担者は一年毎に減少を続け、税収の確保はさらに困難になることが容易に予想される。高齢者の過度の優遇は、もはや一刻も早く是正を行わなければ、我が国の財政破綻の可能性を一層高める危険のある問題となっている。

④女性の社会進出の阻害

所得税制が家族をどのように扱うかについては、課税単位を個人とするか、世帯とするか等、多様な立場がある。我が国の所得税制は、個人単位の課税としつつ、各種の人的控除を認めることで、実質的には世帯単位の課税に近いものとなっている。どのような制度としても、時代とともに社会が変化するに並び、税制が社会の活力や安定を損なうことのないよう、見直しを行っていくことが必要となる。

この観点から、我が国の現在の所得税制度について問題となるのは、配偶者控除等が過大であることと、出産・育児・教育についての配慮が過小であることである。

【表 1 2 所得税の主な人的控除】

控除	金額等
・基礎控除	38万円
・配偶者控除	38万円（納税者と生計を一つにし、所得38万円以下の配偶者が対象）
・配偶者特別控除	上限38万円（納税者の所得1000万円以下）
・扶養控除	38万円
・老人扶養控除	48万円（70歳以上の扶養家族が対象）
・同居老親等加算	10万円（扶養する老人が同居老親である場合加算）
・特定扶養控除	63万円（16歳以上23歳未満の扶養家族が対象）
・老年者控除	50万円（65歳以上で所得1000万円以下の納税者が対象）

（出所：財務省ホームページ等から作成）

所得税における人的控除は全体として多くの種類があり、控除額も大きくな

っており、所得税の低い課税水準と高い累進の原因となっていることから、全般的に縮小する方向で見直しが必要である。

特に、配偶者については、配偶者控除及び配偶者特別控除の二種類の控除があり、専業主婦等の場合は、両者の合計は72万円となっている。この控除額は、高齢の親と同居するケース（老人扶養控除と同居老親等加算で58万円）や、学費負担の大きい年代の子を扶養するケース（特定扶養控除で63万円）より大きいものとなっている。

配偶者に対する控除は、専業主婦が一般的と考えられた時代に、「主婦の家事労働を評価する」、「パート労働で収入が一定水準を超えると実質の世帯収入が減少することを防ぐ」といった名目で、実質的にはむしろ「専業主婦が大部分を占める家庭における育児・教育機能への配慮」から拡大されていったと考えられるが、少なくとも「パート賃金増加による逆転現象防止」の理由で配偶者特別控除が導入されたことは、方向性を誤った措置であったと言える。むしろ、その時点で配偶者控除の金額自体を下げ、女性の就労に与える影響を小さくするように見直すべきであった。

今日では、配偶者を扶養することの負担そのものが、老人や子供を扶養する負担を一般的に上回っているとは考えられない。現代における家事の電化・機械化の進展や各種生活支援サービス業の発展等を考慮すれば、家庭の家事労働が人的に負担になる程度は減少している。「働かない（通常家庭にいる）配偶者を扶養することによる世帯への負担」は、配偶者自身が家事等の家庭を維持する活動を通常行えることを考慮すれば、「働く（通常家庭にいない）配偶者を扶養することによる世帯への負担」よりもむしろ軽いとの考え方も十分成立するところである。少なくとも、「配偶者を扶養する」負担については、基本的には、「他の家族を扶養する」場合と同程度以下に配慮すれば十分であり、老人や子供等の他の家族を扶養する場合の方が負担が重い場合が多いと考えるべきである。

共稼ぎ世帯が主流になりつつある現状では、配偶者を対象とする多額の控除は、女性の就労を抑制するか、不完全就労を選択する誘引となっている可能性が強い。また、自営業者の事業専従者である配偶者には、配偶者控除等が認められていないことは、不公正な扱いと言うほかなく、この控除はサラリーマン世帯の税制上の優遇度を一層高める原因にもなっている。

これらのことを考慮すれば、配偶者を対象とする控除は、女性の社会進出を促進する観点と、家族の扶養における実質的な負担に即したものとする観点から見直し、抜本的に縮小することが望まれる。

なお、このように見直す際には、他方で、後述のように出産・育児・教育を対象とする控除等を抜本的に強化し、これまで、「配偶者への配慮」の形で実質

的に行われてきた「家庭が次世代を育成する機能への配慮」を損なうことなくむしろ強化することが必要と考える。

また、税制改革とともに、国民年金の第3号被保険者制度の見直し、性による雇用差別規制の強化、育児休業の充実と再雇用の支援、残業規制の強化など、女性の社会進出を促進するための社会保障制度、労働制度等の見直しを総合的に実施する必要がある。

⑤軽視される出産・育児・教育

人的控除の中で、高齢者と配偶者を対象とするものが過大となっている一方、子供を対象とするものについては、極めて不十分なものとなっている。

子供の扶養については、基本的な扶養控除の38万円か、16～23歳の学費負担の大きい年代の子を扶養する場合の63万円（特定扶養控除）が適用される。しかし、この水準は不十分であり、特に、学齢期前半までの出産・育児・教育についての家庭の負担増加に見合った見直しが行われていないと言える。

近年の核家族化の進展、共稼ぎ世帯の一般化、都市化の進展、治安の悪化、学校崩壊の進展、児童虐待の増加、子供の犯罪の増加等は、いずれも、子供の成育環境が悪化し、地域社会や学校の育児機能の低下、家族数の減少等の中で、家庭が子供を育成する負担が増大していることを示している。

これに対して、税制上も、子供の扶養を対象とする控除の一層の拡充が検討されるべきであったと考えられる。ところが、実際には専業主婦等を対象とする配偶者控除の拡充が行われてきたため、女性の社会進出が抑制されることとなり、育児等の負担が軽減される効果は結果的に幾分あったにせよ不十分であった。この結果特に、子供を有する共稼ぎ世帯の育児負担については、専業主婦等の世帯と比べて重いままとなっており、公平の観点から問題がある状況である。

少子化が急速に進展し、今後も進むであろうことは周知の事実であるが、夫婦が望む子供の数は一貫して3人を上回っており、少子化の進展は夫婦の自主的な選択の結果だけとは言いきれず、外部環境の悪化によるところが大きいと考えられる。少子化の進展に対して税制のみで対応することは不適當であり、それだけで十分な効果が上がるとは考えられないが、少子化がさらに進行することは、単に財政の悪化や社会保障制度の崩壊を招くというにとどまらず、我が国の社会の健全性を失わせ、国家としての存続自体を危うくすることであるから、国としての方針を明確にし、あらゆる制度を活用して、その進行を抑制し少子化傾向を逆転させることを目指すべきである。

現在の所得税制度は、既に、巨額の財政赤字の存在だけでも次世代に大きな

負担を負わせている。これに加えて、次世代の育成に係る配慮が不十分であることは、我が国が次世代を育成し将来も健全な社会を維持・発展させようとする姿勢を有するかどうか、疑いを抱かせるほどの問題となっている。税制改革に当たって、財政赤字（次世代負担）の削減とともに、次世代の育成にできるだけの配慮を行うことは、現在の世代全ての次世代に対する責務である。

理論的にも、次世代を育成することによる効用は社会全体に及ぶことから、それをかつてより多く負担する家庭の負担を軽減することは、妥当性を持ち得る。また、財政的にも、少子化が進展する中では、出産・育児・教育に配慮した税制上の措置を設ける負担は小さいもので足りると考えられる。

以上のことから、出産・育児・教育に関する控除等については、各種控除を見直す場合に、特に優遇して拡充するように配慮すべきである。

なお、出産・育児・教育への配慮については、他の施策も併せて一体的に講ずるべきである。例えば、学齢期前期までの育児・教育負担については、小中学校における20人学級の実現、学童保育の充実等が必要である。また、特定扶養控除のような高等教育段階による費用負担の問題についても、税のみによる対応ではなく、個人を対象とする奨学金の抜本的な強化や、国立大学の学費の引き下げ等の形での総合的な対応を図るべきである。

⑥個人の企業への依存の助長

上記②で述べたように、給与所得者は自営業者等と比較して、税制上相当程度優遇されているが、この他にも、次のような税制上の諸制度が、給与所得者の有利性を高めている。これらの制度は、同時に給与所得者の企業への依存を助長していることに特徴がある。

これらの優遇については、給与所得者も申告納税へ移行させる中で、基本的に廃止する方向で検討すべきである。

・退職所得の取り扱い

退職所得については、我が国は、 $\frac{(\text{退職金} - \text{退職所得控除})}{2}$ の式で算出される金額を退職所得金額として課税することとされており、そもそも先進国でも優遇度が高い。例えば、米国では1986年以降の退職者には特段の優遇措置は認められず、イギリスやフランスではそれぞれ、519万円、32万円の控除が認められているに過ぎない。我が国の退職所得控除は、これらと比較して相当大きく、控除後にさらに2分することとしており、さらに、勤続年数20年超の場合（20年を超える勤続一年毎に70万円）はそ

れ以下の場合（勤続一年毎に40万円）より有利となっている。例えば勤続40年の場合、退職所得控除は2200万円であるので、退職金4000万円の場合でも上記算式から課税される退職所得金額は900万円に過ぎない。

このような有利な退職所得の取り扱い、大企業等に継続的に勤務する給与所得者の税制上の有利性をさらに高めており、給与所得について述べた問題をさらに深刻なものとしている。

- ・通勤費、赴任旅費、交際費等

基本的に、企業の経費とすることが認められており（交際費については中小企業のみ一定範囲で経費とできる）、給与所得者にとっては非課税所得となる。先進諸国では、個人の所得とした上で実額控除の対象とすることが一般的である。ただし、アメリカやイギリスでは、通勤費は控除を認められないし、一般的に個人所得の経費として認められる範囲は限定的である。

これらが企業の経費となっていることは、給与所得者にとって有利な面もあるが、個人の通勤コスト等に対する負担感を麻痺させ、我が国の残業手当の水準の低さや残業規制の不徹底等と相俟って、長時間通勤や長時間労働を招く一因となっていると考えられる。これは、反面では、家庭や地域社会の参加者の減少と機能の低下を招いている。

- ・社宅等への課税の取り扱い

社宅等への入居によるメリットについては、税務通達により、例えばマンションの場合、固定資産税課税標準額×0.2%+(12円×坪数)の式で算出される金額の50%以上の家賃を徴収していれば、給与として課税されないこととなっている。固定資産税課税標準額4000万円、20坪のマンションでは、月40120円以上の家賃を徴収されていれば非課税となるが、これは現在の実勢からすると相当な優遇と考えられる。

この制度は、社宅等を有する大企業等に継続的に勤務する給与所得者と、社宅等を有さない中小企業等の勤務者や自営業者等との間で不公正をもたらし、給与所得についての問題点をさらに深刻なものとしている。

- ・源泉徴収及び年末調整制度

これらは、一般的には給与所得者に有利な制度である反面、給与所得者の納税者としての意識を希薄にさせる問題があることは、先に述べたとおりで

ある。

さらに、これに付随する問題点として、年末調整の対象となる通常の給与所得者については、雑所得、配当所得等の給与所得以外の所得の合計金額が年間20万円を超える場合に、はじめて確定申告義務が生じるとされていることがある。これは、実質的には、大部分の給与所得者に、給与以外の収入について20万円の控除を認めたと同様の効果を有し、自営業者等との公平性の観点から問題があり、給与所得者の優遇による問題をさらに深刻なものとしている。

(4) 資産課税の問題点

我が国所得税における資産課税については、例えば表12に示す個人の土地譲渡益課税制度等に見られるように、複雑な上にも頻繁な改正が行われさらに複雑になっていることに基本的な問題がある。

【表12 個人の土地譲渡益課税制度の概要】

所有期間5年以内	5年超	10年超
次の①と②のいずれか多い方の税額による分離課税 ①譲渡益×40% (住民税12%) ②総合課税による上積み税額×110% (*) (*) 上積み税額とは、土地譲渡に係る所得と他の所得との合計額に通常の累進税率を適用して算出した税額から、他の所得のみに通常の累進税率を適用して算出した税額を控除して求められる差額をいう。	[基本的な課税] 100万円控除後の譲渡益について次による分離課税 一律20% (住民税6%) (平成15.12.31までの時限措置) [特例措置] ○有料住宅地の造成等のために譲渡した場合の軽減税率の特例 4000万円以下の部分 15% (住民税5%) 4000万円超の部分 20% (住民税6%)	
		[特例措置] ○居住用財産を譲渡した場合の軽減税率の特例 ○相続等により取得した居住用財産の買い替え等の特例 ○特定の居住用財産の買い替えの特例

(出所：財務省ホームページより作成)

特に、不動産、株式等の資産の譲渡に対する課税が複雑なものとなっており、このような複雑な制度を意識した取引の選択が多く見られる。

取引に対するかなり高い税率の課税が行われることは、経済活動を歪める可能性が高く、頻繁に税制が行われると歪みはより大きくなるので、譲渡所得に対する課税は、一般論としてはできるだけ避けるようにすべきである。

また、金融資産からの所得のうち、表13に示すように、利子所得はいわゆるマル優制度の廃止後もなお配当所得より有利な扱いとなっている。

我が国の社会が高齢化し、資産の蓄積が進む中では、資産所得に対する課税は、簡素で各種の資産取引に中立的なものとし、その有効活用を促すことが望まれる。

この観点から不動産については、納税者番号制度の導入と総合課税への移行を前提とした上で、その保有について適正な課税を行い、譲渡については不動産取引に対する影響をできるだけ少なくする観点から、基本的には課税を行わないものとする方向で検討すべきである。

【表13 利子・配当課税制度の概要】

		所得税	住民税
利子	預金及び公社債の利子等	源泉分離課税 (15%)	(5%)
配当	1回の支払配当の金額が25万円以上のもの又は発行済株式総数の5%以上の株式に対する配当	総合課税(20%源泉徴収)	総合課税
	発行済株式総数の5%未満の株式に対する配当で、1回の支払配当の金額が25万円未満のもの	総合課税(20%源泉徴収)	総合課税
	1回の支払配当の金額が5万円以下のもの	源泉分離選択課税(35%源泉徴収)	総合課税
	1回の支払配当の金額が5万円以下のもの	確定申告不要(20%源泉徴収)	非課税

(出所：財務省ホームページから作成)

我が国の戦後の高度成長からバブルの崩壊に至る過程では、不動産の取引は大きな譲渡所得を伴うのが通常で、これは多くが不労所得であり担税力も高いと考えられたことから、比較的高い税率での分離課税が行われてきた。また、固定資産税等の保有税は比較的低く、企業や個人が収益性を離れて必要以上に土地保有を志向する一因となってきた。しかし、今日では、不動産価格の下落が進み、不動産の所有そのものが値上がりによる不労所得を生むとの考え方は、

実際的にも人々の理念の中でも妥当しなくなっている。他方で、固定資産税については、徐々に課税の適正化が進行しつつある。不動産保有税は、地方自治体の課税として理論的にも優れており、地方自治体による課税権を強める中で、自治体の自主性による不動産への保有課税がその不動産の収益性を適切に反映して行われるようにすべきである。これを前提として、不動産譲渡所得税については、例えばドイツのように短期保有の場合に限るなど、原則として課税しない方向での見直しを検討し、収益性に基ついた資産の流動化と適切な利用を促進すべきである。

金融資産については、大局的に間接金融から直接金融へ重心を移し、我が国における資本利用の効率性を高める必要があること、国際的な資金の流動性が増大する中で我が国への金融資産の流入を促す必要があることから、国際的な制度の整合性にも配慮し、納税者番号制度の導入と総合課税への移行を前提としつつ、配当所得を利子所得より優遇する簡素な制度とするよう見直すべきである。

また、株式の譲渡益については、不動産と同様の理由から、かつての我が国や現在のドイツのように、例えば1年未満の短期間の投機的売買の場合のみ課税し、原則非課税とすることで、個人資産の有効活用を図ることを検討すべきである。この場合でも、配当に対する適正な課税が行われれば、長期的に他の所得と比較して課税の公平性を欠くものではないと考えられる。

資産については国際的な流動性が高まっており、一般的に資産課税については国際的な制度の整合性の観点から検討し、我が国への資産の流入を促すようなものとしていくことが必要である。特に、相続税については、現在既にその所得再配分機能は限定的なものに過ぎなくなっていることと、米国において2010年に廃止する予定であることから、国際的な動向も踏まえつつ、将来的な廃止の方向で検討を行うべきと考える。

(5) 地方自治体の課税権の弱さと国による過度の財政調整

しばしば指摘されるように、我が国の中央政府と地方自治体の大きさは、税収では2：1であり、歳出では1：2である。この差については、国庫補助金や地方交付税等の形で国から地方に財源が配分されている。国庫補助金についても、財政支出を抜本的に整理合理化する中で見直しを図るべきであるが、税制改革との関連で大きな問題となるのは、地方交付税の存在と地方の課税権の弱さである。交付税の廃止と地方の課税権の確立を基本とする見直しが必要である。

我が国の税制は、中央レベルだけでも法人と個人の間、個人相互の間での所

得再配分機能が強いが、地方交付税制度は、国と地域の間のレベルでの所得再配分を大規模に行うものとなっており、これが限界に達しようとしていると考えられる。

我が国の地方交付税制度は、その規模においても先進国中で高いレベルにある。他方、地方交付税の存在と裏腹に、地方税法により住民税等の主要な税目を中心として課税標準や標準税率等が詳細に規制されており、地方自治体が独自の判断で税制を構築し、課税水準を上下することは実質的に困難である。

このような地方財政の構造については、特に次の点が問題になっている。

- ①地方交付税は国の一般会計歳出の20.9%に達し（平成14年度予算）、国税3税からの組み入れ比率が法定されていることから、削減が困難であり、国の財政を硬直化させる大きな要因である。
- ②交付税算定の基準（基準財政需要及び基準財政収入）の設定が、行政（総務省）に大幅に授権されており、国会によるコントロールが及びにくく、地方の財政肥大化を招きやすい。この結果、長年の間に交付税算定基準内部に、一定程度の施策の実施を全国的に保障する構造が組み込まれ、改革が困難になっている。
- ③過去の累次の景気対策や、最近の市町村合併推進等の国の政策に地方財政を動因する手段として、地方交付税が政策的に活用されてきた結果、地方債の償還財源の負担等が、将来の国の財政を悪化させる潜在的な要因として大きくなっている。多くの地方自治体も、「国が将来面倒を見てくれる債務」との認識に立って、地方交付税で償還財源が手当てされる公共事業等を優先的に推進してきたため、地方自治体の財務体質の悪化を招いてきた。
- ④地域住民に対して、将来の増税の可能性を十分に説明することなく、安易に地方財政を拡大することが続き、地方の民主主義の機能を弱体化させた。

このように、現在の地方交付税による財政調整と、自治体の課税権の弱さは、税制を通じた地方財政のコントロールという地方の民主主義の重要な機能を阻害するものとなっている。

このことは、同時に、経済政策の面で見ても、地方自治体が相互に競争して地方税コストを安くしようとすることや、地域経済を発展させることで税収増を図ろうとするのを阻害するものとなってきた。そもそも、環境税等のごく一部の法定外普通税等を除けば、主要な税制を地方自治体が政策手段として用いることは困難であり、他方、仮に税制や他の手段による政策努力が成功しても、現行制度ではその果実の多くが財政調整により他の自治体へ分配されるからである。

このような制度は、多くの行政分野で全国一律の政策展開を進める必要があり、日本経済が全体として高度成長を続けた過去においては、一定の合理性も有していたと考えられるが、経済が成熟し、行政水準も向上して、新たな発展のための多様な試みが全国各地で行われる必要がある今日の状況には、全く適合していない。多くの地方自治体が自主的な発展を迫及することを妨げ、国と地方全体の財政を破綻させる危険性を増大させている現在の制度は、廃止を基本とした抜本的な見直しが避けられない。

(6) 消費課税の問題点

消費税については、その仕組みは基本的には簡素で、経済活動に与える影響も業種、職種や年齢の観点からは少なく、今後、本格的な高齢化社会を迎える上で有力な財源と考えられる。

我が国の消費税率は先進国中でも低く、引き上げによる増収の余地があるだけに、有権者の、将来的に野放図な消費税引き上げが行われるのではないかと不安に対して、適切な政治的な答えが必要となる。

まず取り組むべきは、財政支出の例外なき見直しであるが、最も影響が大きいのは高齢化が進む中でも維持可能な社会保障制度への改革手段を明らかにし、将来的な財政負担をできる限り抑制する道を示すことである。

このような議論を経て、なお将来必要となる政府の活動の追加的財源については、他の税における増収とともに消費税率引き上げで賄う方向で検討すべきである。

その際には、低所得層に対する逆進性を緩和するための食料品等を対象とした複数税率の導入について検討する必要がある。また、消費税導入の際に中小企業者等に対する配慮から設けられた簡易課税制度や免税事業者の制度についても、制度導入後の実態を踏まえ、いわゆる「益税」の問題についての国民の疑念を払拭するために改革することが、避けて通れない課題である。これらの見直しは同時に、仕入れ控除のためのインボイスの導入も伴うこととなると考えられる。

4. 今回の税制改革のあり方

以上で述べた現在の我が国を取り巻く全体的な状況と、我が国税制の問題点に即して検討すれば、今回の税制改革に際しての基本的な考え方と具体的な改革のあり方は次のように考えられる。

(1) 基本的な考え方

今回の税制改革の目指すべき主たる方向は、各種所得控除を抜本的に見直すことを中心として所得税内部での負担の偏りを是正しつつ個人への課税全体を増加させ、反面で法人税率そのものの引き下げや研究開発等の経済活性化に有益な活動についての税負担を軽減することによって、法人への課税を軽減することである。

この際に、当然の前提として、財政支出のできる限りの合理化と削減を進めることが必要である。公共事業費やODAのような削減の方向が明らかになっている支出を削減することは当然であるが、これまで抑制が難しかった経費についてもできる限りの削減を行うべきである。例えば、民間企業の給与が増加することを前提とした人事院勧告制度の下では、公務員給与費の削減は制度的に難しい面があるが、デフレ下で民間企業の給与が減少傾向を続ける中では、必要であれば勧告制度自体を見直して公務員給与の削減を図る方向で検討を行うべきである。また、先送りされている公的年金等の社会保障制度についても、抜本的な制度改革を行い、将来の制度破綻の懸念を払拭するとともに、財政支出の将来的な拡大要因をできる限り抑制すべきである。

このような歳出削減における最大限の努力を行った上で、なお将来の財政破綻の懸念を解消するために必要な程度に、所得税等における増収に加え、消費税率の引き上げを検討すべきである。この際には、いわゆる「益税」解消のためのインボイスの導入や非課税事業者の範囲の縮小等を同時に行うべきである。

個人課税については、全体としては増加させる必要があるものの、事業所得等の個人が自らリスクを負担することで経済を活性化させる活動についての税負担は相対的に軽減し、給与所得や年金所得等への課税は増加させることで、経済の活性化を促すべきである。また、現在の配偶者控除等には女性の就労を過度に抑制する効果があるため、これを是正し、女性の社会参加を促進すべきである。

少子化、高齢化が進む中で、公的年金等控除などにより高齢者の税負担が軽減され、他方、育児や教育の負担に対する配慮が十分でないことは、負担の公平性の観点から問題であり、少子化を一層促進するおそれがある。少子化と人口減少が進行している中で財政収支が大きな赤字を続けていることは、この問題をさらに重大なものとし、将来世代の負担をより重いものとしている。所得控除等の見直しに当たっては、公的年金等控除の縮小等を行うとともに、育児・教育等の負担増を適切に反映した控除の拡充や新設を行い、少子化の進行が抑制されるような税負担の軽減を実施すべきである。

利子・配当や資産の譲渡所得等の資産性所得についての課税は、現在、過度に複雑で経済活動に対して中立とは言いがたい。特に、資産の譲渡所得に対する課税が重いことは、各種の資産の有効活用を図る観点から問題がある。また、間接金融から直接金融へ金融の重点を移行させるべき状況にありながら、依然として利子所得を配当所得より優遇している点にも問題がある。納税者番号制の導入を行い、資産性所得も総合課税の対象とし、その際、譲渡所得については原則として非課税とし、利子所得より配当所得を優遇することによって、簡素で資産の有効活用を促進する税制とすべきである。制度設計に当たっては、国際的な資産課税制度の動向にも配慮すべきであり、この観点からは相続税は中長期的に廃止する方向で検討すべきである。

なお、政府税制調査会等で金融所得とそれ以外の所得との二元的所得税制度の導入が検討されているが、国際的にもまだ主流となるには至っていないこと、現時点では納税者番号制度を導入し総合課税に移行することである程度の累進性を確保することが可能かつ適当と考えられること等から、より一層資本の国際移動が一般化するに至ったような場合における将来的な検討課題にとどまると考える。

税制の抜本的な改革に当たって、地方交付税制度の改革は避けて通れない過大である。現在の税制は、過度の所得再配分機能を内在しているが、地方交付税制度は、地域的に所得再配分を極めて大規模に行う仕組みである。今日のように、企業活動等が国境を超えて活発に行われる時代に、国内での大規模な所得再配分を続けることはそもそも困難になっている。地方交付税の存在により、地域毎の財政規律を維持するインセンティブが失われ、地方財政の破綻の危険性が増大している。同時に、地方独自の取り組みによって、経済発展を図る動機にも欠ける状況となっている。また、地方債務を最終的に国が負担することとなるおそれがあることから、国自身の財政の健全性について大きな不透明性が存在している。地方交付税制度を廃止し、地方自治体の課税自主権を大幅に保証することで、地方財政の健全性の向上、地域の主導による経済活性化、国の財政状況の透明化を図るべきである。

(2) 具体的な改革のあり方

以下で、具体的な税制改革の方策について提言する。

ここでは、所得控除等の改正の具体的な金額等についても示しているが、これらを実施するまでには、その影響等について多くの前提に基づいた具体的な検討が必要である。ここに掲げる具体的な数字は、改革の方向と現行制度の問題点を示すための仮の数値と考えるべきである。

【法人税】

- ・ 税率を引き下げる。実効税率を現在の40.87%から35%程度に引き下げることを目標とする。
- ・ 研究開発費と設備投資についての優遇制度を抜本的に強化する。
- ・ 各種租税特別措置を原則として廃止し、課税ベースを拡大する。
- ・ 連結納税制度の対象となる子会社の範囲を国際的な整合性の観点から拡大し、付加税は廃止する。
- ・ 地方自治体における法人への外形標準課税の導入方針は撤回し、導入を禁止する（投票権を有しない法人への全体的課税による、地方自治体の安易な増収策を防止する観点から、地方自治体による法人課税については収益を課税標準とすべきことを法定し、税率については各地方自治体に委ねる。）。

【所得税】

- ・ 最高税率は据え置き、累進度を下げる（各種控除等の見直しの結果、最高税率適用者の実効税率が上昇する場合には、それを相殺する範囲で最高税率の引き下げと累進構造の緩和を行う。）。
- ・ 各種所得控除等を、次のとおり見直す。
 - ・ 基礎控除（38万円→据え置き）
 - ・ 給与所得控除（上限なし→廃止）
下記、勤労所得控除に統合
 - ・ 勤労所得控除（新設）
勤労性を有する所得の脆弱性に配慮し、給与所得と事業所得に共通の控除として創設。
最低控除額30万円
所得300万円超の部分は10%控除
最高控除額80万円
 - ・ 公的年金等控除（上限なし→縮減）
30万円の定額控除とする。

基礎年金部分からのみ控除を認める。

- ・ 老年者控除（50万円→廃止）
- ・ 老人扶養控除（48万円→廃止）
扶養控除へ統合
- ・ 同居老親等加算（10万円→廃止）
扶養控除へ統合
- ・ 扶養控除（38万円→縮減）
20万円に縮減
- ・ 配偶者特別控除（上限38万円→廃止）
扶養控除へ統合
- ・ 配偶者控除（38万円→廃止）
扶養控除へ統合
- ・ 出産・育児・教育控除（新設）
納税者又は配偶者の妊娠時から、23歳未満までの子供を扶養する間における控除
控除額：1人目76万円、2人目以降114万円
- ・ 特定扶養控除（63万円→廃止）
上記、出産・育児・教育控除に統合。
- ・ 給与所得者について、次のように税制上の優遇措置を是正する。
 - ・ 次の経費は、企業の損金として認めず、給与所得者の所得から一定の要件の下に控除可能とする。
通勤費、交際費、旅費
 - ・ 退職金控除等を廃止し、退職金も総合課税の対象とする。
 - ・ 給与住宅（社宅等）については、市場実勢価格による家賃が給与として支給されたものとみなして、総合課税の対象とする。
 - ・ 年末調整を廃止（源泉徴収は継続）し、申告納税とする。

- ・所得税見直しに関連して、次の社会保障制度について見直しを行う
 - ・国民年金の第3号被保険者（給与所得者の配偶者）の制度を見直し、妊娠時から23歳未満までの子供と同居する女性に、基礎年金保険料を免除することとする。

【資産課税】

- ・納税者番号制の導入を前提として、分離課税から総合課税に移行する。
- ・配当所得を、利子所得より有利に取り扱い、配当所得については、その2分の1の金額の控除を認める。
- ・不動産、株式等の資産の譲渡所得課税は基本的に廃止し、短期の投機的取引のみに課税する方向で検討する。
- ・不動産取得税等の不動産流通税は廃止する。
- ・不動産の保有については、地方自治体の自主性にに基づき、適正な課税を実施する。税率は地方自治体に委ねる。
- ・資産の世代間の移転を促すよう、住宅取得資金についての贈与税の非課税枠の拡充を検討する。
- ・相続税については、国際的な動向を踏まえ、将来的に廃止する方向で検討する。

【地方交付税等】

- ・地方交付税制度を廃止する。
- ・地方自治体間の財政調整は、法律に基づき、最低限の財政力格差の調整を目的とし、人口や経済規模等の客観的な指標に基づいて、都道府県間で直接行うものとする。国の関与は廃止する。市町村間の財政調整は各都道府県に委ねる。
- ・地方税については、標準税率の廃止をはじめ、自治体の課税自主権を最大限に保証し、国の関与を基本的に廃止する（法律による、法人への安易な課税防止のための課税標準についての規制（前述）や、税目毎の十分高い最高税率の規制等は実施することも考えられる。）。
- ・地方債への国の保証や償還財源の手当て等は、既に約束したものを除き廃止する。
- ・地方自治体の破産処理法制を整備する。

【消費税】

- ・税率を引き上げる方向で検討する。
- ・税率引き上げを前提として、食品等の軽減税率の導入、インボイスの導入、

簡易課税制度の縮小、非課税事業者の縮小を検討する。

【執行面】

- ・ 給与所得者の年末調整を廃止（源泉徴収は継続）し、申告納税とする。
- ・ 納税者番号制度を導入し、金融所得と他の所得を含めた総合課税とする。
- ・ 電子申告を導入する。
- ・ 国民年金保険料等の社会保険と税の徴収事務の一体化を検討する。

(3) 具体的ケースに見る改革のイメージ

以上のような改革の目的や効果について理解を得るため、次のように実質的な所得が同水準の給与所得者と事業所得者の世帯の具体的なケースを提示し、現行所得税制度と改革後の制度での税負担の変化等について検討する。

① 給与所得者 A の世帯の現行所得税制度における扱い

【家族構成と所得、住宅環境等】

給与所得者 A（46歳）	給与1000万円 株式配当20万円
--------------	----------------------

妻 B（46歳。アルバイト）	給与100万円
子 C（16歳。全日制高校）	
子 D（12歳。中学校）	

Aの勤務する会社の社宅に居住
（市場価格家賃20万円。現実の家賃5万円）

【現行税制での所得税額等】

A給与収入（ア）	1000万円
給与所得控除	220万円
基礎控除	38万円
配偶者控除	38万円
配偶者特別控除	8万円

(Bは給与収入100万円のため、給与所得は100万円－65万円(Bの給与所得控除)＝35万円。これがBの基礎控除38万円を下回るため、Bの課税所得は0円。BはAの控除対象配偶者となる。)

特定扶養控除、扶養控除 63 + 38 = 101万円
控除額合計 (イ) 405万円
課税所得 (ア－イ) 595万円 所得税86万円
(Aの配当所得は事実上非課税(確定申告不要))

【年金制度上の扱い】

Bは国民年金3号被保険者 保険料免除

【家賃の扱い】

家賃については、固定資産税課税標準額(マンション)×0.2%+(12円×坪数)の50%以上の家賃を徴収していれば給与として課税されないため、例えば固定資産税課税標準額4000万円、20坪では、月40120円以上の家賃なら非課税。このため、Aの社宅居住のメリットには課税されない。

②自営業者Aの世帯の現行所得税制度における扱い

【家族構成と所得、住宅環境等】

自営業者A(46歳) 事業所得1000万円
青色申告(簡易記帳) 株式配当 20万円

妻B(46歳) 専従者給与60万円
子C(16歳。定時制高校) 専従者給与40万円
子D(12歳。中学校)

民間アパートに居住(家賃20万円)

【現行税制での所得税額等】

A事業所得(ア) 1000万円

青色申告特別控除	10万円
基礎控除	38万円
配偶者控除	0万円
配偶者特別控除	0万円

(Bの給与所得は0円であるが、青色申告者の専従者は控除対象配偶者となれないため、配偶者控除等は0円となる。)

B、Cへの給与	100万円
扶養控除	38万円

(Cは専従者であり、扶養控除の対象とならない)

控除額合計 (イ)	186万円
-----------	-------

課税所得 (ア-イ+20) 834万円 所得税 133.8万円

(Aの配当所得は課税対象)

【年金制度上の扱い】

Bは国民年金1号被保険者 保険料月額13300円

(参考：老齢基礎年金(満額)年額804200円 国民年金基金掛金上限 月6万8千円)

【家賃の扱い】

居住環境は同等であるが、家賃負担額は給与所得者Aより月額15万円多い。

③現行制度の問題点と改革による効果

上記①、②のケースの給与所得者Aと事業所得者Aの世帯は、実質的な所得水準において大差がない。両者の手取り収入と配当収入には差がなく、給与所得者の妻Bのアルバイト収入も、事業所得者の妻Bと子Cの専従者給与の合計も100万円である。また、両者の住居も市場実勢家賃20万円と同水準のものである。

しかし、両世帯の税負担等は、給与所得者が86万円、事業所得者が133.8万円と、給与所得者が約50万円も少なくなっている。また、家賃負担は、給与所得者が5万円、事業所得者が20万円と、給与所得者が15万円少ないにもかかわらず、給与所得者はこのメリットについて何ら課税されない。さらに、給与所得者の配当所得20万円はこのケースでは課税されないのに対し、事業所得者の配当所得は総合課税の対象となっており、配当に対応する税額は、このケースでの限界税率が20%であるため4万円にのぼる。さらに、給与所

得者の妻 B と自営業者の妻 B の将来受ける年金は、このケースでは基礎年金のみで差がないにもかかわらず、自営業者の妻 B のみが掛け金を月 13300円負担することとなる。

現行所得税制等は、これほど給与所得者を有利に取り扱い、自営業者等に対して不公正で、自ら事業リスク等を負担することを国民に回避させ、経済活性化を阻害する仕組みを内在している。「クロヨン、トーゴーサン」の捕捉率の問題は存在しているが、これについては執行面での対応を図るべきであり、これほどの不公正な制度の存在を正当化する理由とはなり得ない。特に、本ケースでこれほど大きな違いを生じさせているのは、本文でも問題にした次の諸点である。

- ・ 過大な給与所得控除
- ・ 過大な配偶者控除と配偶者特別控除（事業専従者が対象外となっていることは、本ケースに見られるように問題をより大きくしているが、これについては、事業専従者も対象とするのではなく、控除自体を縮減することで解決を図るべきである。なお、特定扶養控除の対象に事業専従者が加わっていないことにも同様の問題がある。）
- ・ 社宅等の給与住宅についての課税上の優遇
- ・ 給与所得者の確定申告及び年末調整制度（大部分の給与所得者を確定申告不要とするには、現行で20万円とされているように、一定程度までの給与所得以外の所得を事実上非課税とせざるを得ない。本件のようなケースでは、この違いは無視できない差を生じる。）
- ・ 国民年金の第3号被保険者制度

これらの問題点を解決するため、(2)で述べたような給与所得控除の廃止と勤労所得控除（給与所得、事業所得に共通）の創設や、給与所得者の申告納税への移行等の改革を実施する場合、両世帯の課税額等は、次のように変化する。

【改革後の給与所得者 A の課税額等】

A 給与収入 (ア)	1000万円
勤労所得控除 (新設・仮称)	80万円
基礎控除	38万円
扶養控除 (妻)	0万円
配偶者特別控除 (廃止)	0万円
出産・育児・教育控除 (新設)	

	$76 + 114 = 190$ 万円
控除額合計 (イ)	308万円
みなし家賃補助 (ウ)	$15 \times 12 = 180$ 万円
課税所得 (ア-イ+ウ+20)	<u>892万円</u>
B課税所得 (100-30-38)	<u>32万円</u>

所得税合計 (A : 145.4、B : 3.2) 148.6万円

(Aの配当所得は課税 (年末調整廃止で確定申告)。

家賃の市場価格と支払い額との差を所得に加算。現実の支払5万円は課税後に支払い)

【改革後の事業所得者 A の課税額等】

A事業所得 (ア)	1000万円
勤労所得控除 (新設・仮称)	80万円
基礎控除	38万円
扶養控除 (妻)	20万円
配偶者特別控除 (廃止)	0万円
出産・育児・教育控除 (新設)	
	$76 + 114 = 190$ 万円
B、Cへの給与	100万円
控除額合計 (イ)	<u>428万円</u>
課税所得 (ア-イ+20)	<u>592万円</u>
B課税所得 (60-30-38)	<u>0円</u>
C課税所得	<u>0円</u>

所得税合計 85.5万円

(Aの配当所得は課税対象)

この例では、本文に示す改革により、給与所得者 A の世帯の課税額合計は、148.6万円に増加し、事業所得者 A の世帯の課税所得85.5万円と減少し、両者が逆転して前者が約60万円多くなる。配当所得は、両世帯で課税対象となる。また、両世帯で妻は国民年金の基礎年金分の保険料を免除されることとなり、差異がなくなる。

両者の税額が逆転する原因は、給与所得者 A の社宅居住によるメリットが課税されるようになったことと、給与所得者の妻 B のアルバイト収入に課税され

るようになった一方、事業所得者の妻 B と子 C の事業専従者給与は、見直し後の勤労所得控除等の水準によっても、依然として非課税となることによる。

このような改革の結果をどう見るかは、結局は評価する者の価値観による。筆者が本文で示した考え方に即して述べれば、給与所得者の社宅居住については、少なくとも民間の賃貸住宅に居住するより有利とならない程度に取り扱うのが当然であり、実質的な負担水準に応じて給与所得者の課税が増加することは当然のことである。給与所得者の妻と、事業所得者の妻・子の収入の扱いについては、家業を手伝うか、外へ働きに出るか、課税における扱い（配偶者控除の適用等）に差を設けている現行制度は差別的であり、少なくとも両者を同等に扱うことが当然である。結果的にこのケースでは、一人で100万円の給与を得ている給与所得者の妻だけが課税され、収入の少ない事業所得者の妻・子は、その勤労性に配慮した控除の結果非課税となるのは、妥当と考える。事業所得者 A の世帯のように、家族の貢献も含めて、事業リスクを積極的に負担する世帯には、経済活性化のためそれに見合った税制上の扱いをすべきであり、むしろ、ここで述べた事業所得者と給与所得者の双方に中立的な改革以上に事業所得者世帯を優遇する政策についても、検討の余地はあると考える。

重要なことは、本ケースで示した両世帯には、実質的な収入や生活水準に差がないにもかかわらず、現行所得税制等とそれをどう改革するか如何によって、両世帯の相対的な課税負担等には大きな違いが生じ得ることである。この違いの根本にあるのは、社会や家族や経済の現状と望ましいあり方についての理念である。今後の経済の活性化や、社会や家庭の活力の維持・増進のため、どのような理念に立って新しい税制を構築するかが、最も重要であり、今回の税制改革においては、それを巡る国民的な議論こそが必要である。

【注釈】

- (注1) 例えば、日本銀行政策審議会の審議委員である植田和男氏は、5月15日の講演で、「過度に財政支出を増やすことはできないし、不要なインフレリスク・プレミアムが乗って効果が、マイナスになることもあるが、一時的かつ強力、さらに供給サイドに良い影響を与える財政刺激は、考えられないことではない。」と述べている。(出所：ブルーバードニュース)
- (注2) 所得の捕捉率の格差の問題については、納税者番号制の導入や、徴税体制の強化、給与所得者の源泉徴収・年末調整制度から自主申告への移行等の、税制の執行面で対応すべきであり、これまでに給与所得控除を拡大してきたような、税制の内容そのもので実質的な執行面についての配慮を行うことは適当ではない。また、「自営業者は経費を多く計上でき不公平である」といった議論には、事業所得における経費と給与所得における経費の性格の違いが理解されない感情論が存在しており、冷静な議論が必要である。
- (注3) 給与所得者と事業所得者の税制上の扱いについては、依然として自営業者や農家がサラリーマンより優遇されているとの見方も存在している。例えば、本間正明大阪大学教授(経済財政諮問会議議員)は、「サラリーマンなどの雇用者世帯の非課税割合はわずか11.4%なのに対し、自営業者は26%、農業などは54%にも達している。依然として、税負担の業種間格差は存在している。」と述べている(「私の視点」平成14年5月30日朝日新聞)。確かに、農業所得に関する租税特別措置などには、政治的配慮から明らかに課税の公平上問題であるものも存在しており、廃止が必要である。しかし、同教授が指摘する非課税割合の主要な原因は、それぞれの業種の平均収入の違い、従事者の平均年齢の違いと、家族構成の違い等によるものと考えられる。すなわち、平均所得が低く、従事者に高齢者が多く、平均家族数の多い農業や自営業では、サラリーマンと比較して、現在の高い課税最低限と、老年者控除等の高齢者優遇措置と、扶養控除等の存在から、サラリーマンより非課税世帯が多くなることは容易に想像できる。平均所得の違いによる非課税割合の違いは、税制上の業種間格差の問題とは言えない(この点で再度「クロヨン」の問題が提起される可能性があるが、これについては注2で述べたことを再度指摘する必要がある

し、現在まで、所得の捕捉率だけでサラリーマンと他の世帯間でそれほど大きな不公平を招いていると言えるほどの証拠はないものと考えられる。)。高齢者優遇等による違いは、所得税制度に業種毎の不公平ではなく、他の種類の問題が存在することを示すものであり、表面的な数字のみにとらわれない注意深い検討が必要である。なお、上記の数字についてさらに述べれば、ここでのサラリーマンには、通常、年金を受給するに至った元サラリーマン世帯は含まれず、他方で農家と自営業者には年金受給世代も通常含まれていることに注意する必要がある。すなわち、サラリーマンの年金は通常の場合厚生年金で、その他の世帯の国民年金より給付水準で有利であり、公的年金は所得税制上、掛け金と給付の両段階で有利な扱いとなっているため、生涯を通して見ると、サラリーマン世帯の税制上の優遇度はより高くなることに注意する必要がある。総合的に見て、少なくとも税制上は、サラリーマンの給与所得控除が飛びぬけて大きな優遇制度であり、全体としてサラリーマン層が他の世帯よりも所得税制上優遇されていることは明らかであろう。

- (注4) 個人が皆継続的な雇用によりリスクを軽減させようとしても、経済環境の変化から個々の企業の発展の継続性には不確実性が増していることから、いわゆるリストラ等により希望しない形での企業間の雇用の移転が多く存在するようになっており、個人間の能力や業績の差異よりも、偶然の結果により個人間に大きな格差が生じることとなっている。すなわち、短期的には企業に依存することにより所得変動リスクを回避したとしても、中長期的なリスクは軽減されていないことが示されている。個人の企業に対する依存を低下させることは、転職市場や開業市場の発達を促し、中長期的には個人の能力や努力による所得の実現を促すので、このようなリスクは軽減される。

執筆者略歴

松月 宏之 (まつづき ひろゆき) (1963年生)

- 1986年 東京大学法学部卒業
- 1986年 通商産業省入省 (資源エネルギー庁公益事業部計画課)
- 1988年 公正取引委員会事務局経済部調整課調整係長
- 1990年 通商産業省生活産業局総務課総括係長
- 1991年 中小企業庁大臣官房調査課長補佐
- 1992年 国税庁福岡国税局行橋税務署長
- 1993年 通商産業省大臣官房広報課長補佐
- 1994年 同 機械情報産業局総務課通商室課長補佐
- 1995年 ノースカロライナ州立大学客員研究員
- 1996年 新潟県商工労働部工業振興課長
- 1997年 同 新産業振興課長
- 1998年 中小企業庁小規模企業部小規模企業政策課長補佐
- 2000年 財団法人世界平和研究所主任研究員

※同じ執筆者による (財) 世界平和研究所のレポートに、

- 「米国同時多発テロ事件と集団的自衛権について－憲法解釈論を超えて－」(IIPS Policy Paper 276J, November 2001) がある。