

# 税制抜本改革と 実現後の経済・社会の姿

報告書

2010年8月

## 目 次

はじめに

研究委員一覧

### 第 1 章 温かで活力のある社会—弱肉強食社会から切磋琢磨社会へ

(森信茂樹・小黒一正・中本淳) …………… 1

1. わが国財政の現状と課題…………… 1
2. 財政赤字の主因…………… 2
  - (1) 歳出の比較—社会保障と公共事業…………… 2
  - (2) 歳入の比較—税・社会保障負担…………… 4
  - (3) 財政赤字の原因…………… 5
3. 政府の規模と経済成長…………… 7
4. 所得再分配（社会保障）と格差、格差と経済成長…………… 9
5. 財政再建の先送りと財政の破綻確率…………… 12
6. 社会保障安定化のための負担増額は？…………… 16
7. 世代間格差の是正を目指して…………… 19
8. 安定財源としての消費税…………… 21
9. 「より温かな政府、より活力ある社会」に向けて…………… 22

### 第 2 章 日本の法人税改革—課税の実態と改革の道筋

(田近栄治・布袋正樹) …………… 25

1. 法人税改革の落とし穴：国税と地方税の全体を見る重要性…………… 25
2. 日本の法人税の実像…………… 27
3. 法人実効税率 …………… 32
  - (1) 所得のとらえ方と実効税率の推計方法…………… 32
  - (2) 法人実効税率の推移と特徴…………… 35
4. 地方法人課税の見直しを含めた改革の道筋…………… 41
  - (1) 国税と地方税を合わせた法人税率…………… 41

(2) 改革の道筋	43
<b>第3章 わが国税制における消費税の位置づけと今後の戦略</b> (土居丈朗)	47
1. はじめに	47
2. 社会保障財源としての消費税の重要性	48
(1) 今後の財政運営と消費税	48
(2) 消費税の社会保障目的税化	49
(3) 世代間格差是正の必要	50
(4) 世代別の租税負担状況	54
(5) 社会保障財源の安定的確保と財政健全化の両立可能性	57
3. 税財源と保険料財源の棲み分け	58
(1) 保険原理と扶助原理	58
(2) 機能と財源の関係	60
4. 社会保障財源化に向けた課題	61
<b>第4章 給付付き税額控除</b> (佐藤主光)	63
1. はじめに	63
2. 我が国の再分配：再論	64
(1) 税と給付	64
(2) セーフティー・ネット	65
(3) 雇用による再分配	66
(4) 実効税率と再分配の分散	68
(5) 実効税率の試算	68
3. 給付付き税額控除	71
(1) 再分配の再構築	71
(2) 給付付き税額控除の機能	71
(3) 導入の実例	72
(4) 給付付き税額控除を巡る議論	73
(5) 課税ベースの拡大	74
(6) 課税単位	75

(7) 社会保険との一体化	75
4. 実証研究	77
(1) 給付付き税額控除の効果	77
(2) 執行上の課題	79
(3) 税額控除の帰着	79
5. 再分配と就労	81
(1) 給付付き税額控除との補完性	81
(2) 積極的労働市場政策	82
(3) ワークフェア	83
(4) 制度間の連結	84
6. 再分配改革を巡る論点	85
(1) 改革への同床異夢	85
(2) ベーシック・インカム	85
(3) 米国・英国の税制改革	86
(4) 我が国のオプション	88
(5) 児童税額控除と勤労税額控除	90
(6) 給付付き税額控除の帰着	91
(7) 再分配の役割分担	92
7. 消費税の逆進性対策	92
(1) 消費税への期待	92
(2) グローバル化と消費税	93
(3) 逆進性対策	94
(4) 給付付き税額控除の試算	95
8. 結語	101

## はじめに

今回の参議院選挙は、菅総理の消費税発言もあり、消費税を争点とした選挙であった。与党である民主党は議席を大幅に失う結果となったが、国民に消費税議論の必要性を訴えるという意味においては、大きな意義があった。今後消費税だけでなく所得税、法人税、相続税等を含めた税制の抜本改革の議論が進んでいくことが期待される。

そのような状況の中で、21世紀政策研究所において、「税制抜本改革と実現後の経済・社会の姿」という研究プロジェクトを立ち上げ、わが国を代表する論客と数回に及ぶ共同討議を踏まえた研究成果を公表する運びとなった。

内容は以下のとおりである。第1章「温かで活力のある社会—弱肉強食社会から切磋琢磨社会へ」では、今後の消費税率引き上げの重要性を様々な観点から指摘するとともに、消費税率引き上げが世代間の平等にどの程度役に立つかを計量的に分析し、もう少し政府の規模の拡大をすることが望ましいとの結論を導き出している。

第2章「日本の法人税改革—課税の実態と改革の道筋」は、我が国の法人税率先進諸外国並みに引き下げることの必要性を訴えつつ、課税ベースの見直しとして、研究開発税制（租税特別措置）と減価償却制度の意義、見直しの効果等を分析したものである。今後の法人税引き下げ議論において極めて有益な材料を提供したものである。

第3章「わが国における消費税の位置づけと今後の戦略」は、消費税収を社会保障目的税と位置付けることの財政政策としての意味を問うたものである。

第4章「給付付き税額控除」は、消費税引き上げ時に生じる問題としての逆進性対策において、軽減税率ではなく、カナダ型の給付付き税額控除で行う場合の具体的な提言を行うとともに、階層ごとのシミュレーションを行い、給付付き税額控除が、効果的に逆進性を排除することに役だっている姿を示している。

冷戦終了後の世界は、東欧諸国や BRICS 諸国の台頭や、EU 域内のヒト・モノ・カネの移動の自由化が進み、一気にグローバル経済に突入した。そのことが先進諸国の租税政策に2つの大きな変化を引き起こした。

ひとつは、企業が、BRICS 等からの低価格商品の流入などの競争激化とそれへの対応としての、賃下げや非正規雇用化の進展で、結果として、格差・貧困問題が社会問題となった。

もうひとつは、法人税・所得税の税率を引き下げ、自国に工場や資本を招き入れ雇用拡大・経済活性化を図るという「税の引き下げ競争」が激化した。

前者に対しては、税制と社会保障制度を一体的に運営することによって、低所得者の勤労意欲を高めながら所得保障を手厚くするという政策が、積極的労働政策としてとられてきた。

後者に対しては、高税率先進国でも、工場移転やそれに伴う失業者の増大を防止するために、自国の法人税率を引き下げざるを得なくなり、OECD 諸国の法人税率を見ると、この10年で法人税では約8%（2000年34%→2009年26%）引き下がった。もっとも、「法人税率は引き下がったが法人税収は増加した」という現象が生じている。それは、法人税率の引き下げが、租税特別措置や減価償却制度の見直しなど課税ベースの拡大とセットでなされてきたということ、法人税率が引き下がった結果、2000年代から「起業」が増えたことによる。この観点から、課税ベースを広げつつ税率を引き下げる法人税改革が、我が国でも必要となる。

今後議論が始まる税制改革議論の中では、わが国に活力を残しながら格差等の問題にも配慮するという「公平」と「効率」を両立させるような税制改革が必要となる。本書の提言が、少しでも役立つことを期待したい。

平成22年7月22日

21世紀政策研究所研究主幹

森信茂樹

21 世紀政策研究所プロジェクト  
「税制抜本改革実現後の経済・社会の姿」

研究委員一覧

研究主幹

森信 茂樹 中央大学法科大学院 教授

研究副主幹

田近 栄治 一橋大学 理事・副学長

研究委員

土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部 教授

佐藤 主光 一橋大学大学院経済学研究科・政策大学院 教授

中本 淳 財務総合政策研究所 客員研究官

小黒 一正 世界平和研究所 主任研究員

布袋 正樹 財務総合政策研究所 研究部研究官

## 第1章 温かで活力のある社会—弱肉強食社会から切磋琢磨社会へ

研究主幹 中央大学法科大学院教授 森信 茂樹

世界平和研究所主任研究員 小黒 一正

財務総合政策研究所客員研究員 中本 淳

### 1. わが国財政の現状と課題

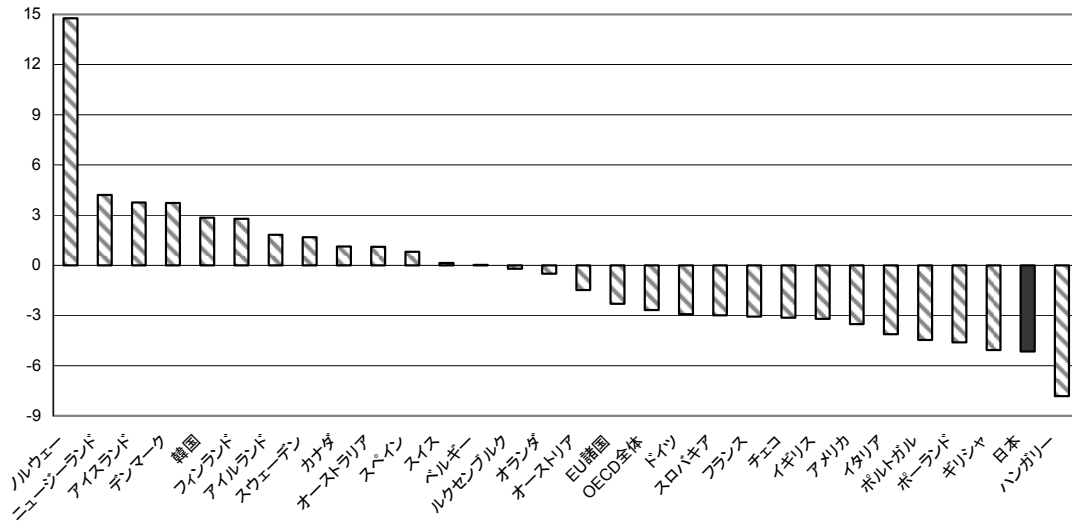
平成 22 年度予算は、景気後退に伴う大幅な歳入不足、マニフェストを大幅に下回る歳出削減の一方で、大盤振る舞いの財政支出を行ったため、一般会計予算総額の半分以上を借入金により賄うという終戦直後以来の異常事態となった。新たな確固たる財政規律も示されないまま、フローベースでもストックベースでも先進国最悪の状況にある我が国の財政事情は今やワイドショーネタになっている。

財政赤字とは、歳入と歳出との差額であり、個人が国家から受ける「受益」（歳出）とそれに対する「負担」（歳入）とのギャップである。「中福祉・低負担」か、「高福祉・中負担」といったように、負担と福祉の間にギャップがあり、それが結果として膨大な財政赤字につながっている。

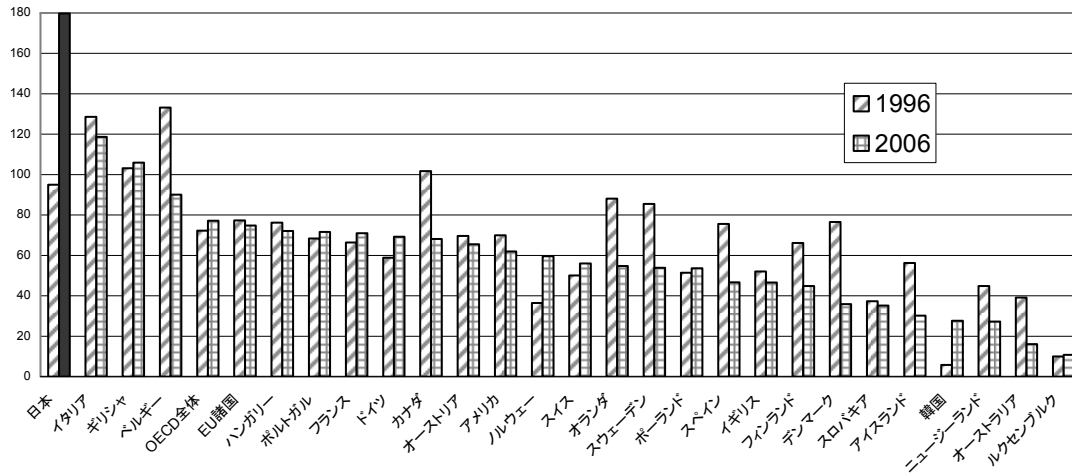
したがって、財政赤字の原因を探るには、歳出が大きすぎる（つまり歳出削減が不十分）ためなのか、歳入が少なすぎるためなのか、前者なら更なる歳出削減を、後者なら歳入増加（増税）を行う必要がある。このことを比べるには、現実の先進諸国の状況を比較することが最も理解しやすいので、先進諸国の財政事情を、歳入面と歳出面に分けて比べてみた。



図表 1 一般政府財政赤字（フローベース）の国際比較（GDP 比、04-06 年平均）



図表 2 一般政府累積債務（ストックベース）の国際比較（GDP 比）



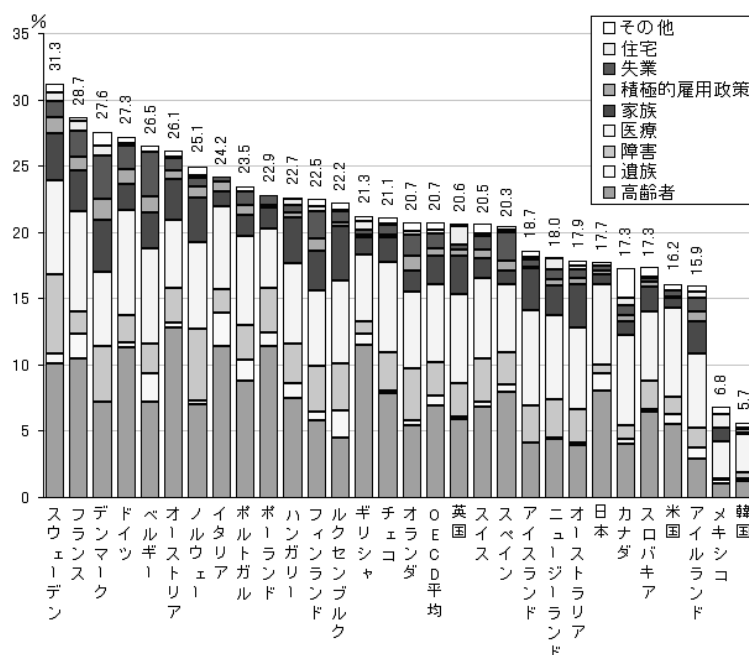
(出典) OECD Factbook 2008

## 2. 財政赤字の主因

### (1) 歳出の比較—社会保障と公共事業

まず社会保障給付費の国際比較（OECD 諸国、2003 年、対 GDP 比）をみると、図表 3 のように、我が国の水準は、OECD 諸国で 24 番目、下から 7 番目となっている。

図表 3 社会保障給付費の国際比較 (2003 年)

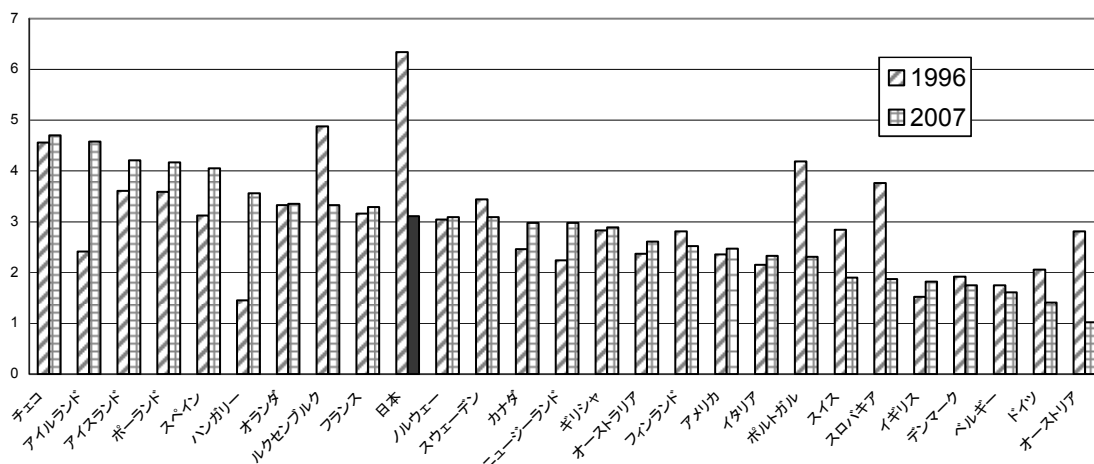


(注) 税や社会保障による公的支出 (Public Social Expenditure) の対 GDP 比である。トルコは不詳。

(資料) OECD 統計データベース (data extracted on 2007/11/15)

次に公共事業等の公的資本形成の水準を比べると、図表 4 のように、96 年には断トツに大きかったが、07 年にフランス、スウェーデンとほぼ同水準の平均並みとなっている。

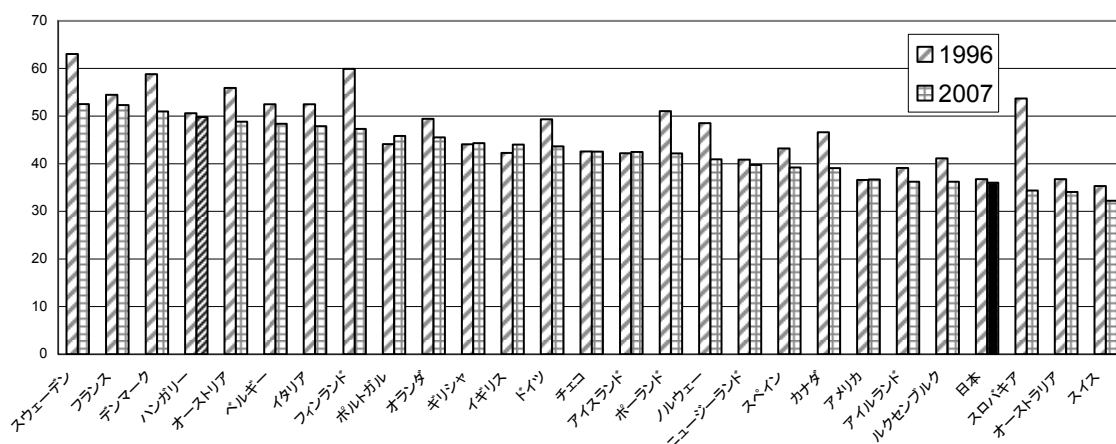
図表 4 公的資本形成の国際比較 (GDP 比)



歳出規模（一般政府、GDP 比）全体では、図表 5 のとおり、OECD 平均よりはるかに少ない水準で、下位から 6 番目となっている。

このように我が国の歳出規模は決して大きなものではなく、歳出削減の余地は決して多くないことがうかがわれる。

図表 5 一般政府支出の国際比較（GDP 比）

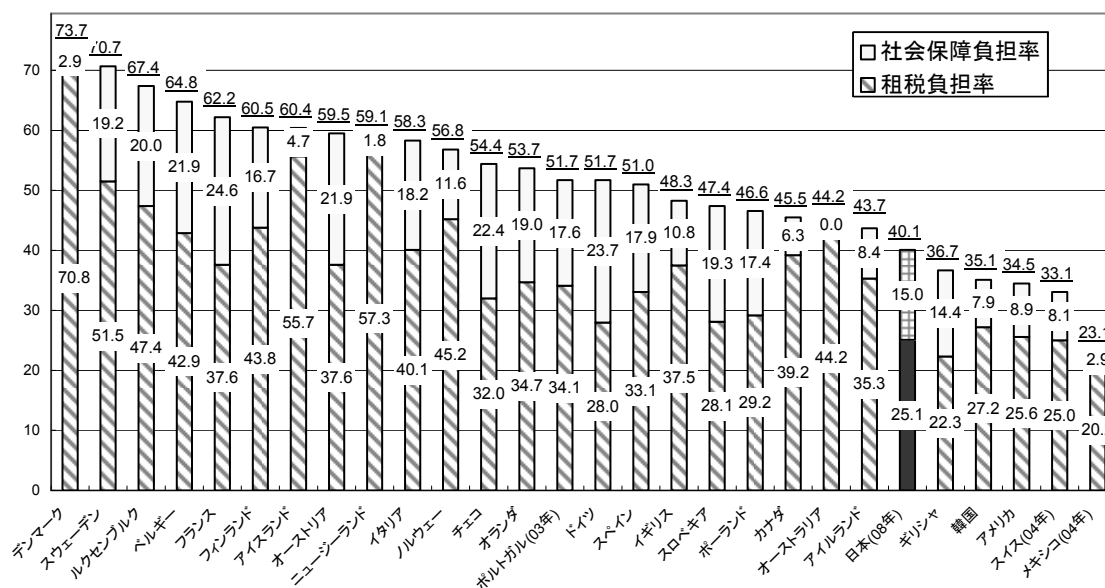


(出典) OECD Factbook 2008

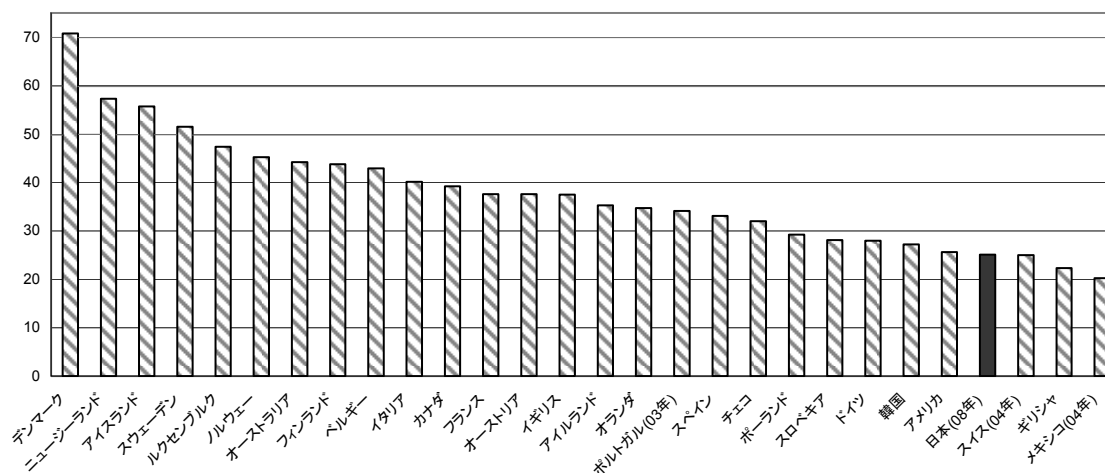
## (2) 歳入の比較—税・社会保障負担

次に歳入面の比較である。図表 6 は、OECD 諸国における国民負担（税負担・社会保障負担合計）、図表 7 は、そのうちの税負担の比較である。我が国の税金と社会保障（医療保険、年金保険、介護保険料等の合計）の負担をみると、28 か国中 23 番目（下から 7 番目）で、日本より低いのは、ギリシャ、韓国、米国、スイス、メキシコという状況である。北欧諸国だけでなく、ドイツ・フランス、さらには英国、カナダ、オーストラリアといったアングロサクソン諸国よりも低い水準であることがわかる。

図表 6 国民負担の国際比較（国民所得比）



図表 7 税負担の国際比較



(出典) OECD Factbook 2008

### (3) 財政赤字の原因

このように見ていくと、我が国はそれほど多くない歳出水準（国民から見れば「受益」）を、低い歳入（「負担」）で賄っており、その結果莫大な財政赤字が累積している、つまり「中福祉・小負担」の状況にあるという結論になる。もっとも、歳出規模がほどほどである原因

は、高齢化が未だピークに達していないことと関係がある。つまり、高齢化のピーク時に向けて、歳入・歳出ギャップはますます拡大していくことになる。

わが国の財政赤字がここまで危機的な状況になった原因はどこにあるのであろうか。主要先進国の財政状況を時系列に沿って比較してみると、90年代以降の一般政府財政収支のGDP比は、わが国以外の先進国では改善してきたものの、わが国だけは逆に悪化した。また、一般政府債務残高のGDP比についても日本以外の先進諸国は90年代後半以降、横這いあるいは改善しているのに対し、わが国だけが財政状況を大幅に悪化させており、債務残高のGDP比は主要先進国中最悪の約140%に及んでいる。

この事実は、バブル経済崩壊後の90年代のわが国経済・財政政策に問題があったことを物語っている。この時期の財政は、長引く不況を背景とした税収自体の減少に加え、景気対策としての所得税・法人税の減税（98年度の2回にわたる特別減税、99年度の小減税）により歳入が減少する一方で、歳出の方は景気対策としての度重なる公共事業の追加に加えて、高齢化の進展に伴う社会保障費の恒常的な増大が続き、財政収支は悪化の一途をたどってきた。

問題は、数次に渡って総額120兆円近くにものぼる規模の経済対策、とりわけ減税、公共事業の追加による拡張的財政政策が継続されたにもかかわらず、民需の回復にはつながらず、財政均衡路線へと転換する機会を逸し続けたことで、「歳出レベルを引き上げる一方で歳入レベルは低いまま放置された」というのが現在の財政危機の原因である。

わが国では従来から、不況期には公共事業や減税によって有効需要を創出するケインズ政策が当然の如くとられてきた。とりわけ公共投資は、不況対策として国民的大合唱のもと、政・官・業の三位一体構造の中で、継続的に行われてきた。その背景には、わが国はまだまだ社会資本の整備が遅れているという脅迫観念のようなものがあった。この結果名目GDPに占める公共投資の比率は、米国、ドイツ、英国、フランスが皆2%前後であるのに対して、わが国だけは6%を超え飛びぬけて高水準にあった。

しかし、公共投資の配分が都市部から地方へ、あるいは産業基盤から農業へとシフトすることにより、その役割も所得再分配的なものに変わって行き、需要創出効果は大きく減少していった。更に、公共投資に期待される、民間の投資を呼びこみ、地域の生産性を向上させるという供給面の効果も、上述の理由から大きく落ちてきた。また、減税についても、年金等に関する人々の将来不安が解消されないまま個人の可処分所得を増加させても、貯蓄に回るだけで消費には回らず、経済回復にはつながらなかった（このことは非ケインズ効果とし

て分析されている)。

つまり、「短期的には財政赤字が拡大しても、政府が減税・公共事業追加により需要を拡大して経済が回復すれば税収は増加し財政赤字は縮小する」という小泉内閣の成立まで綿々と続いた政策思想に基づく経済政策は、結果的には巨額の減税で歳入レベルを構造的に低下させ、無駄な公共事業を全国展開させただけに終わったのである。

小泉内閣はこれを否定し、「大きな政府は非効率、政府の規模が小さいほど経済効率がいい」「効率の良い政府ができれば経済が活性化して税収も増え赤字は解消される」という新たな思想の下、財政赤字の解消（プライマリーバランスの黒字化）を歳出削減と規制緩和による経済活性化だけに求め経済運営を行ってきた。2006年7月に閣議決定された歳入・歳出一体課税がそれであるが、リーマンショックもあり破たん、結果的に税制改革による「歳入確保努力を怠らせる」ことにつながった。

小泉内閣の政策の背景には、「成長率と政府の規模との間には、負の相関関係がある」という一貫した考え方があった。これが必ずしも科学的な根拠に裏打ちされたものではないということについては後述する。

このような中、平成21年9月に政権交代が起こり、これらに代わる「第3の道」として、「コンクリートからヒトへ」という政治スローガンが唱えられた。しかしこのスローガンの中身は明確ではないが、結果として子供手当や農家戸別補償に代表されるばらまき政策につながり、戦後最悪の平成22年度予算につながり、国民の財政危機感はますます増幅されるどころとなった。そこで鳩山内閣は崩壊し、新たに菅内閣が誕生した。「強い経済、強い財政、強い社会保障を一体として実現する」とする新内閣は、消費税増税を含む税制の抜本的改革と成長戦略を柱にした「第3の道」をスローガンに掲げ選挙戦に突入している。

以下、OECD諸国を対象とした政府の規模、格差、経済成長をキーワードとしながら、「第3の道」について考えてみたい。

### 3. 政府の規模と経済成長

我が国では、これまで繰り返し、政府の規模と経済成長の関係に関して、負の相関性がある、規模が大きくなると経済成長が阻害される、としてきた。

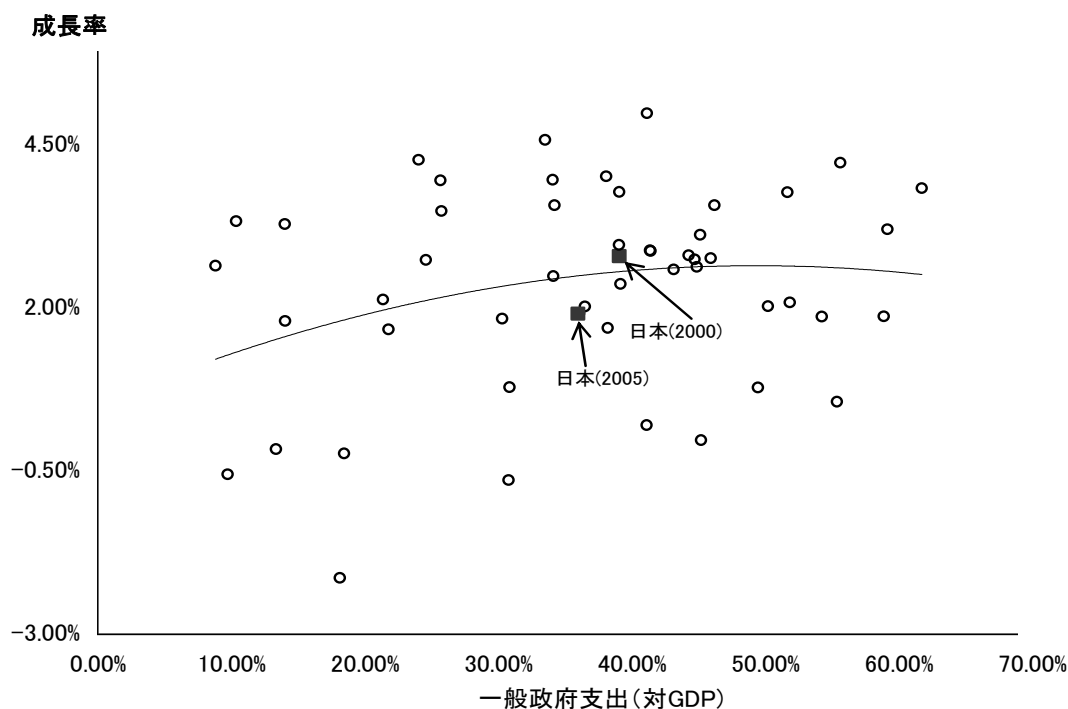
しかし最新のOECD統計等を駆使して、世界先進諸国の国民負担率と経済成長率を比べると、図表8のように、政府の規模が大きいほど、経済成長が鈍化するという単純な因果関係にはなく、双方にはなんの関連性も見られないことがわかる。すなわち「国民負担の高い

国ほど、経済成長が鈍化している」という事は実証されていないのである。

また、米国の財政学者スレムロッドも、70年から90年にかけての20年間における平均の国民負担率と実質GDP成長率との関係を調べ、両者に有意な関係は見られないと結論付けている。(SLEMROD「TAXING OURSELVES」p100～p101)

元来、財政の機能、役割は、所得の再分配、資源の配分、経済の安定化の3つに整理される。そこで、政府の規模が大きくなって、経済成長を阻害するというのは、所得の再分配機能の話なのか、あるいは、資源の配分機能の話なのかを明らかにする必要がある。つまり、所得の再分配機能が行過ぎる事によって経済の効率性に問題が生じてきたのか、資源配分の機能が大きくなりすぎ、本来の政府の役目を超えて、公共財の提供を行うようになった結果、「政府の失敗」が生じたのか、あるいは両方なのか、政府の提供する具体的サービスの中身まで首を突っ込んで考えていく事が必要となる。

図表8 政府の規模と経済成長率



(出典) OECD Database より作成。オーストラリア、カナダ、ドイツ、フランス、イタリア、日本、ニュージーランド、スウェーデン、イギリス、アメリカの10各国から5年ごとのデータを用いて作成

国家によって、民間で使うより賢く税収が使われるならば、「市場の失敗」を政府が補うことになり、経済成長はむしろ高まるという考え方もある。また、国家が、増税による税収を、人々の不安をなくすような社会保障を築き上げることに活用するなら、国民は過剰な貯蓄をする必要がなく、十分な消費活動は経済成長を（中期的には）むしろ高める、とも考えられる。スウェーデンのように、国民の6割近くの人が、社会保障プログラム、政府雇用の恩恵に浴しているような巨大な福祉国家では、安定的な雇用と消費が経済成長を支えている、ともいえる。

また、社会保障や税の持つ所得の再分配機能が大きくなりすぎると、労働インセンティブが落ち、労働の成果の過半が自らの所得にならなければ、労働よりは余暇を選択するという指摘がある。今後見込まれる高齢化の負担増の下で、人々の労働インセンティブは大きく失われ、社会の活力は失われていくのであろうか。

この問題は、公平性と効率性のトレードオフの問題としてとらえられることが多いが、今日我が国のおかれた状況が、ただちに税負担の増加により勤労意欲を失うといった状況におかれていないことは、OECD諸国中、メキシコに次いで最低の税負担水準であることから、直感的に言えるであろう。

#### 4. 所得再分配（社会保障）と格差、格差と経済成長

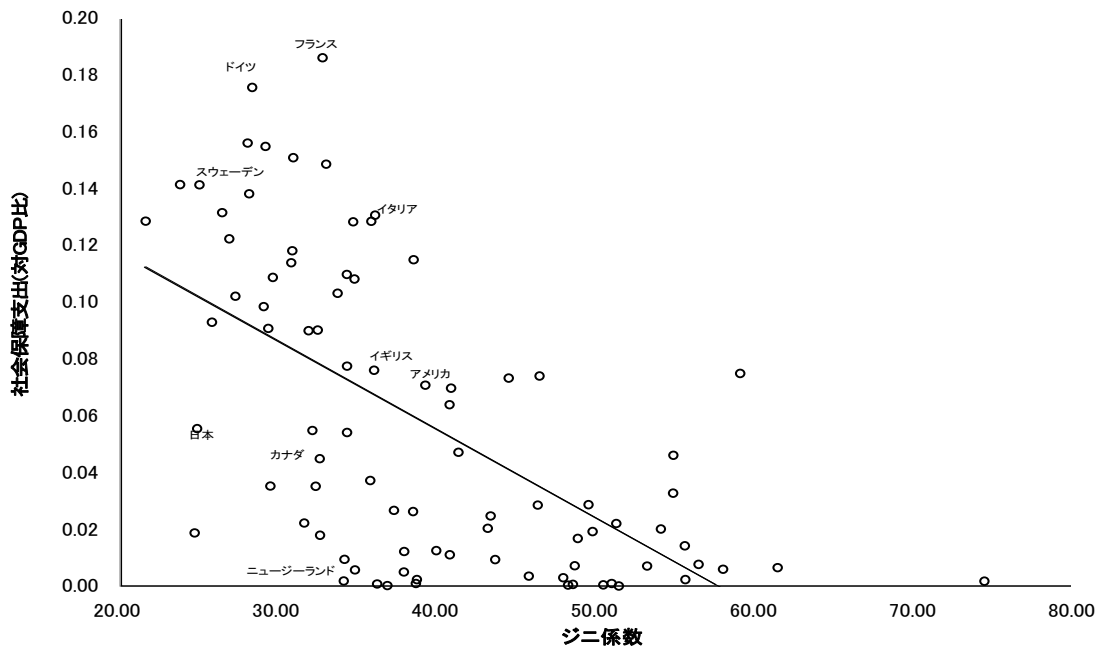
最近の我が国経済社会の最大の問題は、格差・貧困問題である。冷戦終結後から始まったBRICS等による競争の結果、先進諸国の低スキル労働者の代替が進み、失業者の増大や正規雇用者の非正規雇用化等が進展した。このような格差・貧困問題が社会問題化する中で、税制と社会保障を一体設計・運営することによる所得再分配機能の強化が求められてきた。（平成22年度税制改正大綱）

世界銀行のWDI2008のデータを用いて、ジニ係数と社会保障のGDP比率との関係を調べたのが図表9であるが、双方には負の相関がみられる。つまり、社会保障の比率が高い国ほどジニ係数が低い（平等度が高い）という関係の成立していることが確認できる。

次に、世界銀行の統計からジニ係数と経済成長との相関を調べると、双方が負の相関関係にあることがわかる。つまり、ジニ係数が低い（平等度が高い）国ほど経済成長が高くなる傾向が見て取れる（図表10）。

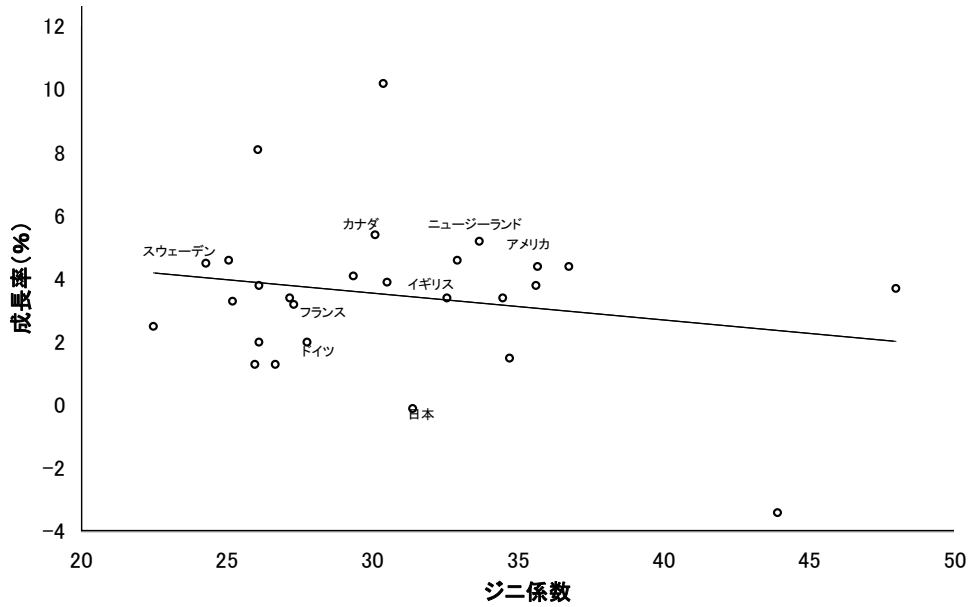


図表 9 社会保障と格差



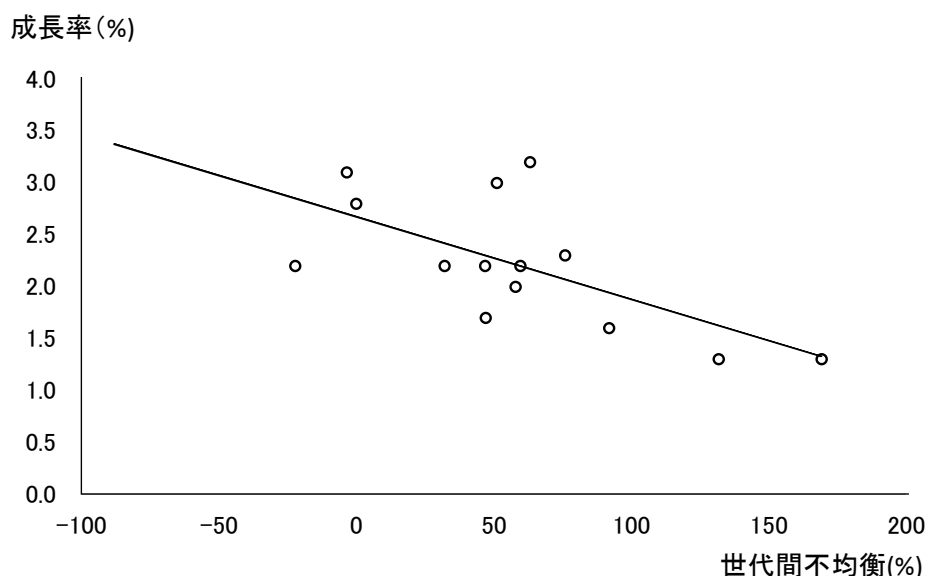
(出典) The world bank, “world development indicators 2008”

図表 10 格差と経済成長との関係



(出典) 成長率は“OECD Stat Extracts”、ジニ係数は “Förster and Mira d'Ercole (2005)” より。

図表 11 世代間格差と経済成長



(出典) 世代間不均衡データ (95 年) はコトリコフら (1998) 「世代会計の国際比較」、成長率 (91-05 年の平均) は IMF (2006 年 8 月) World Economic Outlook

もう一つの重要な問題は、受益と負担のバランスである。財政赤字とはこのアンバランスを示しており、その意味するところは、将来世代への負担の先送りである。図表 11 は、コトリコフ教授グループの試算した世代間の不均衡率と経済成長率との関係を見たものであるが、世代間不均衡が大きいほど経済成長が低いことが分かる。<sup>1</sup>

このように、社会保障支出が充実している国ほど所得格差が小さいこと、格差が小さく平等度が高い国ほど経済成長は促進されることがわかった。つまり、所得格差を媒介として、社会保障レベルが上がるほど経済成長は安定的になる、という相関関係が読み取れるのである。

これらのことを裏づけるメカニズムは必ずしもはっきりしたものではないが、社会保障の充実により公平・平等な社会となるにつれて国民の生活不安も解消され財布の紐が緩み消費支出の拡大を通じて経済成長につながる、というストーリーが考えられる。

<sup>1</sup> 注 1) 「世代間不均衡 (%)」は、Auerbach and Kotlikoff (1999)、Generational accounting around the world、The University of Chicago Press における世代会計により推計された「将来世代が負う純負担÷新生児の純負担」を表す。

注 2) この将来世代が負う純負担には、現在の公的債務残高のほか、賦課方式の社会保障が抱える暗黙の債務なども含まれる。賦課方式の社会保障はその導入時において、保険料等の負担をせずに給付を受けた世代がいるため、理論的には国債発行と同等の効果をもち、クラウディングアウトを引き起す可能性がある。

また、ダルハウジー大学のオズバーグ教授は、「国民負担は増加しても、適切な再分配政策を行うことによって、教育の機会の均等を保障し国民の人的資本の価値を向上させる政策をとれば、中期的な経済成長につながる。」という論文を公表している。教育の充実により人的資本の向上を図り、BRICS 等からの低スキル労働代替からくる低賃金や雇用不安もさけられ、国全体も高付加価値経済に移行することができる、というストーリーも考えられる。この具体的な例として、つい最近まで高い経済成長と大きな政府を両立させ、さらには財政黒字を達成したスウェーデンの成長政策を学ぶ必要がある。

またここ 10 年間の欧州諸国では、ワークフェア思想の下で、税制と社会保障を一体的に運営する勤労税額控除を取り入れた積極的労働政策を採用、人々の勤労インセンティブを強化することによって、強い社会保障と強い財政を実現しようとしている。

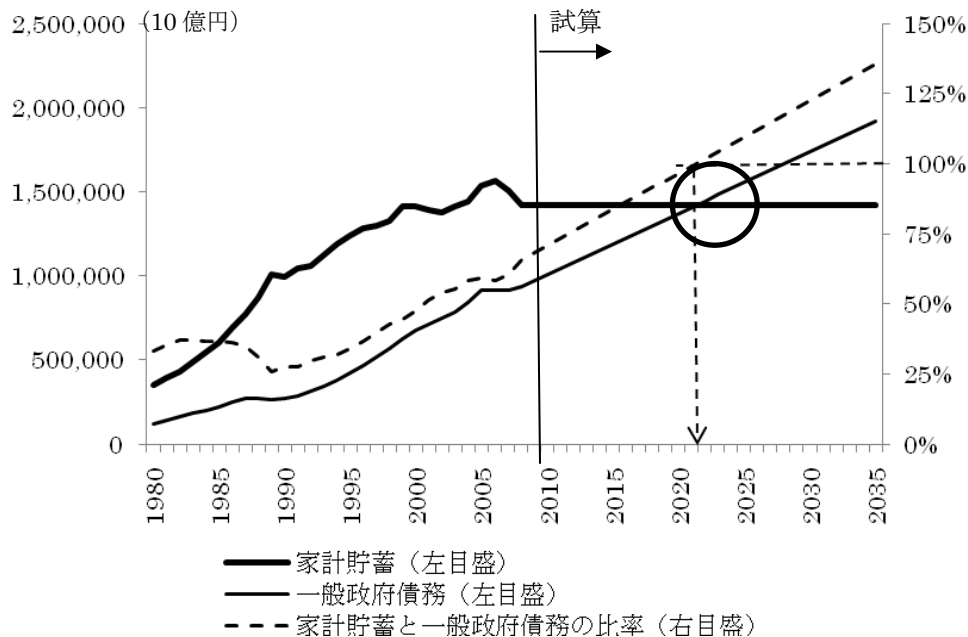
## 5. 財政再建の先送りと財政の破綻確率

では、現状のままで財政はいつ頃までもつのだろうか。この節では、財政再建の先送りと財政の破綻確率について簡単に概観してみよう。

まず、政府が抱える巨額の債務は、主に家計が支えている。預金や年金・保険という形で集まった家計マネーの多くが金融機関を通じて、国債に流れ込んできた。このように、いまや 1400 兆円にまで膨張した家計貯蓄をベースに、これまで、国債は安定消化が図られてきた。だが、これから急速に高齢化が進展し、団塊世代が老後の生活費として貯蓄の取崩しを本格化させる中、これまでのように家計マネーが国債を安定的に吸収できるとは限らない。むしろ、政府の借金が 2020 年までにその原資である家計貯蓄を食い潰してしまうかもしれない。

これは簡単なグラフで確認できる。図表 12 は、家計貯蓄と一般政府債務の 2035 年までの推移を試算したものである。1980 年から 2008 年までは実績値を、2009 年以降は、高齢化の影響を勘案して家計貯蓄は横ばい、一般政府債務は過去 10 年間の平均ペースを増加することを仮定した。この試算によると、2010 年に家計貯蓄に対して 70%を占めている一般政府債務は、毎年 3%弱のスピードで増加していき、2022 年には 100%を超過する。すなわち、政府の借金が完全に家計貯蓄を食い潰してしまうのである。

図表 12：家計貯蓄と一般政府債務の比率



(出典) 内閣府「国民経済計算 (SNA)」から作成

(注) 「家計貯蓄」は家計の金融資産、「一般政府債務」は一般政府の借入と株式以外の証券を利用。

また、少子高齢化の影響で、家計の貯蓄率は 2007 年には過去最低の 1.7% にまで低下している。この低下には高齢世代の貯蓄の取崩しも大きな影響を与えているが、図表 12 の仮定よりも速いペースで家計貯蓄が低下していくと、政府の借金が家計貯蓄を食い潰す時期はもっと早まる。なお、図表 12 と同様の手法で、日本経済新聞 (2009 年 12 月 30 日朝刊) は、政府の純負債が家計の純資産を食い潰す時期を試算しているが、このケースも 2020 年が分岐点と推計している。

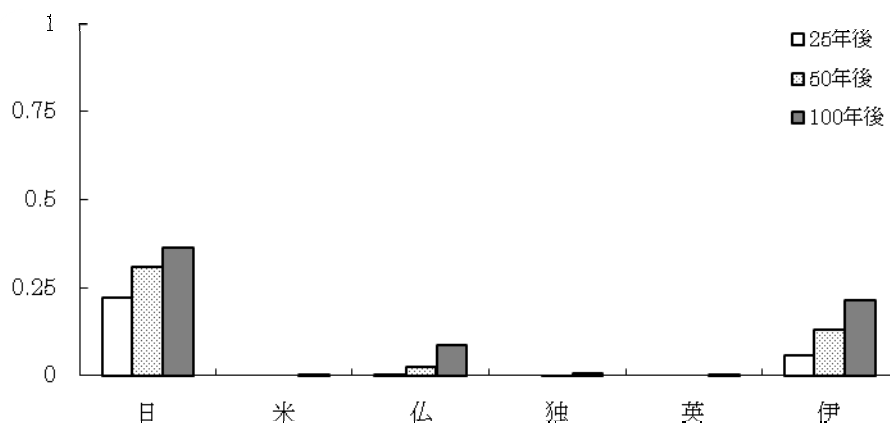
以上のように、家計貯蓄による国債消化も限界に近づきつつあり、将来の国民生活に大きな混乱をもたらすような財政破綻を回避するには、一定程度まで「基礎的財政収支」(財政赤字から利払費を除いたもの) を黒字化する必要がある。その範囲を明らかにするため、筆者らの推計を紹介したい。

さて、この推計結果の理解には、「確率」の概念が重要な鍵をもつ。将来の経済成長がどの程度のもとなるか、確定的な事は誰も分からない。財政赤字も、その借金の金利以上に経済成長が上回れば、公債残高 (対 GDP) が発散しないという点で、何も問題とならないからである。だが、現実のシナリオには、経済成長率が長期金利を上回るケースもあれば、下回

るケースもあるというのが、本当の姿である。この点は、ハーバード大学のマンキュー教授らの論文をベースに、小泉政権時代、成長率と長期金利のどちらが高いのかという議論を巡って、竹中・総務相（当時）と東京大学の吉川教授との間で論争となった。いわゆる「成長率・金利論争」である。しかし、重要な論点は、そのどちらが平均的に高いのかということではない。むしろ、一定の「確率」で、長期金利が成長率を上回る可能性があるということの方にある。

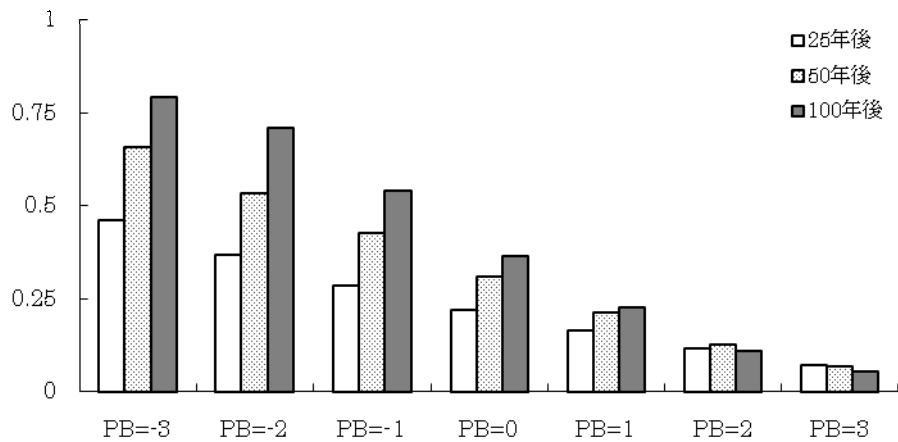
そこで、過去 1966 年から 2005 年の成長率と長期金利のデータに基づき、モンテカルロ法という 5000 本のシミュレーションによって、基礎的財政収支ゼロのシナリオを前提に、主要先進国の財政破綻確率（25 年後の公債残高（対 GDP）が 250%を超過する確率）を推計した結果が図表 13 である。この図表をみると、日本とイタリアを除き、アメリカやイギリスなどの 50 年後の財政破綻確率は 3%未満に過ぎないが、日本の破綻確率は約 30%もの値となっており、突出している。なお、この図表の基礎的財政収支はゼロとしているが、いまの日本財政は大幅な財政赤字となっているからその基礎的財政収支はゼロでない。このため、同様の手法で、いくつかの基礎的財政収支のシナリオを前提に、日本の財政破綻確率を推計した結果が図表 14 である。この図表をみると、基礎的財政収支（対 GDP）が▲3%のケースで評価すると、現状のままでは、財政破綻確率は 46%もの値となる。さらに、鳩山政権が編成した 2010 年度予算の財政赤字が将来も継続することを前提に、同様の手法で財政破綻確率を推計すると、それは 71%もの値になる。

図表 13：主要国の財政破綻確率



(出所) 筆者推計

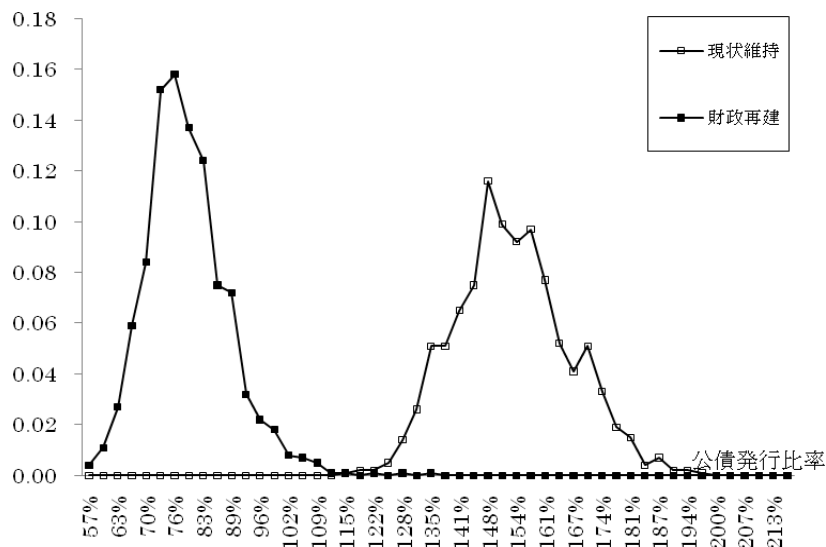
図表 14：日本の財政破綻確率



(出所) 筆者推計

また、図表 13 と図表 14 から、日本の財政破綻確率を主要先進国並みに引下げるには、基礎的財政収支を大幅に改善し、対 GDP で約 3%水準にまで黒字化する必要があることも読み取れよう。その場合、同様の推計方法で、2035 年の公債発行比率（家計貯蓄と一般政府債務の比率）を推計すると、現状維持のケースでは政府の借金が家計貯蓄を食い潰してしまうものの、財政再建ケースではそのリスクがゼロに近づけることができることが分かる（図表 15）。つまり、財政規律は決して緩めてはならないのである。厳しい現実であるが、私たちは、これを出発点に政策論議を行い、早急に財政再建を進めていく必要がある。

図表 15：2035 年における公債発行比率（家計貯蓄と一般政府債務の比率）の分布



## 6. 社会保障安定化のための負担増額は？

実際に負担を引き上げる場合、問題は、いつどの程度引き上げるかということであり、さらには誰が負担の担い手となるのかという点であろう。ここでは簡易な推計と世代会計の手法を使ってこれらの点について考えてみたい。

はじめに、政府支出と政府歳入の将来予測を、簡易な推計によって求めてみる。推計は、将来の成長率・利子率と将来推計人口を考慮に入れつつ、現行の政府支出（国民にとっての受益）と政府歳入（国民にとっての負担）の各項目の水準を前提として将来水準を単純延長によって推計し、足しあわせた<sup>2</sup>。ただし、政府支出に関しては、①骨太の方針 2006 で示されていた公共事業・人件費等の歳出削減と、②（現在見直しが行われているが）「民主党間にかかげられた歳出の増加分（図表 16）を考慮に入れている。今年度においては約 3.8 兆円の増額であるが、来年度以降、子ども手当の全額実施や農業の戸別所得補償などの実施を中心に 10 兆円以上もの増額が予想されている。

図表 16：民主党マニフェスト 2009 にかかげられた歳出増額<sup>3</sup>

民主党マニフェストより 主な事項	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	(兆円)
子ども手当	2.7(半額実施)		5.5	5.5	5.5
公立高校の実質無償化	0.39		0.5	0.5	0.5
農業の戸別所得補償(モデル事業等)	0.56		1	1	1
年金制度改革	0.09(記録問題集中対応)		0.11	-	-
医師不足解消などの段階的実施	-		1.2	1.6	1.6
高速道路無料化の段階的実施	0.1		0.6	1.3	1.3
雇用対策	0.017		0.8	0.8	0.8
合計	3.857		9.71	10.7	10.7

さて、マニフェスト通りに歳出が行われ、かつ負担の増加が行われなかった場合の歳出・歳入及び財政収支の経路を描いたのが図表 17 である。かなり簡易な推計ながら、負担の引き上げがなければ、一般政府財政において 2010 年から 2015 年までは毎年 GDP 比で 10.0% 程度の、2020 年代には同 11% 程度の赤字が発生することが予想される。

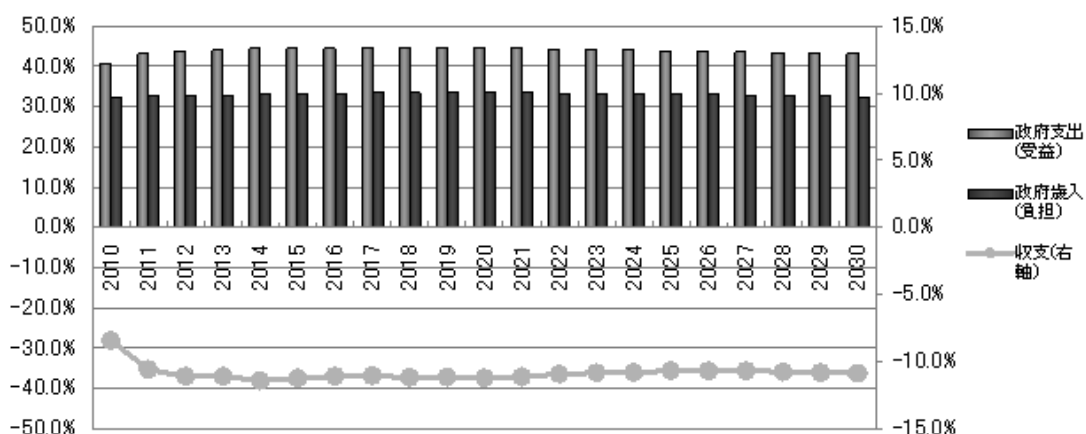
これを、社会保障財政（年金・介護・医療等）と、政府の消費支出や公的資本形成などの

<sup>2</sup> 成長率・利子率は、それぞれ 2.0%、4.0%。将来人口予想は中位推計を用いた。

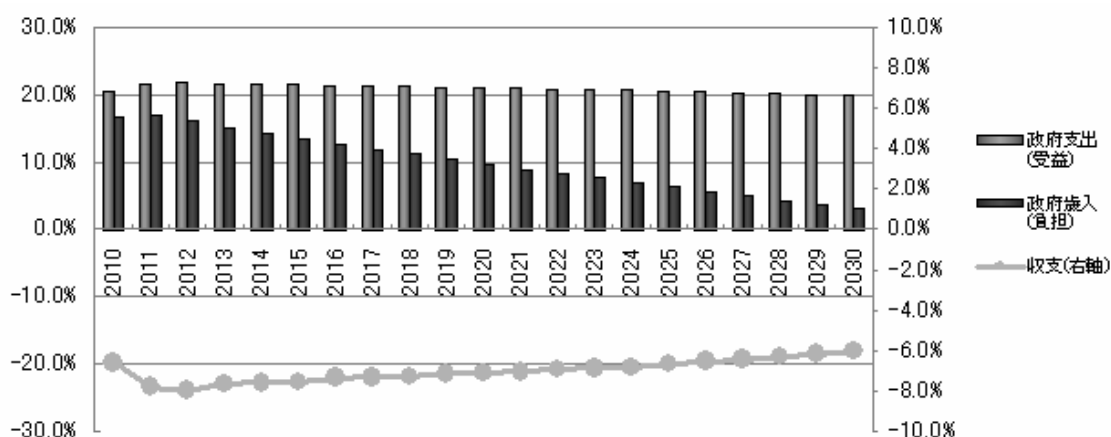
<sup>3</sup> 菅内閣のもと発表された『民主党マニフェスト 2010』においては、財政再建路線が強く打ち出されているものの、必要な財源や工程表については明示されていないため、『マニフェスト 2009』の工程表を参考に試算を行っている。また、菅内閣で閣議決定された「財政運営戦略」では、「経済財政の中長期試算」を参考に「国・地方の基礎的財政収支赤字対 GDP 比を 2015 年度までに（2010 年度の水準に対し）半減、2020 年度までに黒字化」を目標としている。試算に使われている経済財政モデルの詳細および財政再建の具体的な経路については明らかではないが、社会保障の充実が成長率にプラスの影響を与える乗数効果などが含まれていると思われる。その点、単純延長による本稿の試算より、財政的に望ましい結論となっている。

その他の財政に分けたものが図表 18・19 の 2 つの図である。2010 年代半ばまでは、非社会保障財政の財政赤字が GDP 比で約 8% と、社会保障財政の赤字約 2% よりも相対的に大きい。しかし、人件費や公共事業費の削減および総人口の減少に伴って、非社会保障財政の収支は改善する一方、高齢化に伴う社会保障財政収支の悪化は拡大の一途をたどることが予想され、2020 年代以降において一般財政赤字の主要因となることが見込まれる。

図表 17：負担増がなかった場合の政府支出・政府歳入・収支（PB）の推移（GDP 比）



図表 18：負担増がない場合の非社会保障政府支出・政府歳入・収支（PB）の推移（GDP 比）

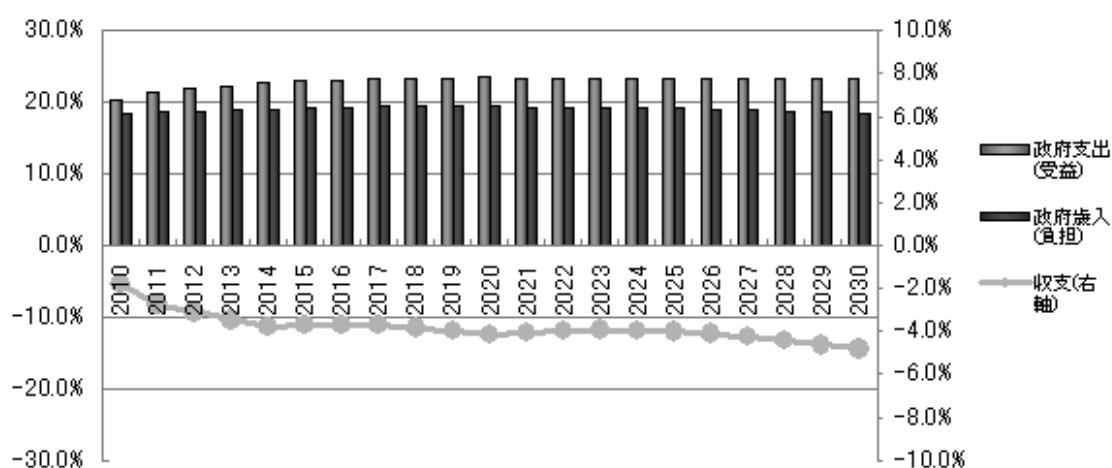


後に見るように、財政再建のための負担増は、先送りにすればするほど将来世代への負担が大きくなっていく。この観点からも、まず社会保障財政の維持可能性を目指した改革および負担増を行い、それに続いて一般財政の基礎的財政収支を黒字化する、というのが、今後の財政再建に向けたひとつの考え方となるだろう。

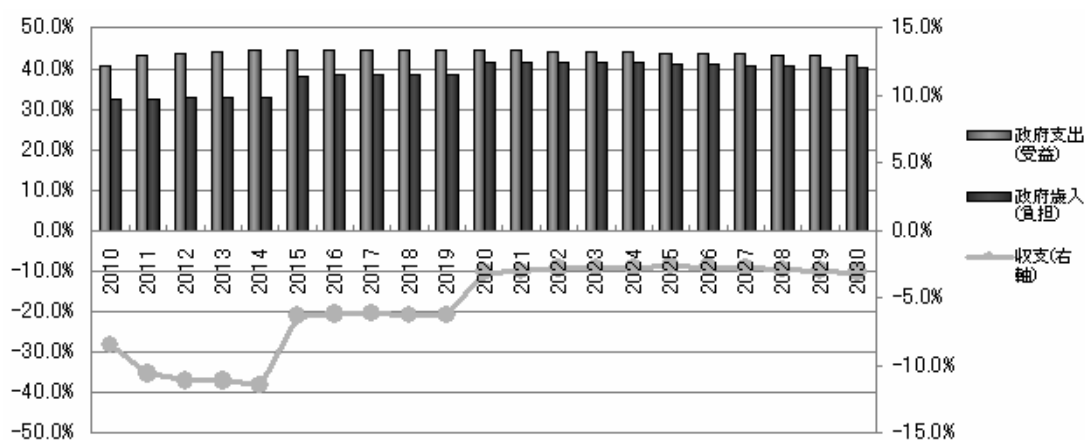


では、実際に赤字を埋めるために必要な財政負担はどの程度になるのか。ここでは、安定財源として期待される消費税率に換算して考えてみよう。どの段階で負担を引き上げるかによって結論は異なるが、ひとつの想定として、プライマリーバランス（2009年度時点でGDP比約7.0%）を「15年度までに約6%程度、20年度までに3%以下に抑える」ものとして必要な負担額（消費税率換算）を考えてみよう。給付については現行制度のままとする、「2015年に9%引き上げ（14%）、2020年にさらに6%引き上げ（20%）」というのがその答えとなる。

図表 19：負担増がない場合の社会保障政府支出・政府歳入・収支（PB）の推移（GDP比）



図表 20：「2015年に9%引き上げ（14%）、2020年にさらに6%引き上げ（20%）」を行った場合の社会保障政府支出・政府歳入・収支（PB）の推移（GDP比）



図表 20 はこの負担増を行ったときの、一般政府財政の収支の推移をみたものである。

かなり大きな負担増加にも思われるが、EU 諸国における消費税の標準税率が 15%~25% であることや、わが国の債務残高が先進国中最悪であること、歳出の削減による財政再建はすでに限界にきていることなどを考慮すれば、現実的な数字として受け止める必要があるだろう。そもそも、これほどの負担増加をしても、赤字が解消できないことに留意する必要がある。このため、赤字を解消するための追加的増税を行わない場合には、マニフェストのさらなる見直しが求められるだろう。引き上げの段階については、今回は単純化のために 2 段階を想定したが、駆け込み需要とその反動を小さくするために、毎年 1~2% ずつの増加なども考えられる。早めに負担の増加を始めることができれば、最終的に必要な負担増加は小さくすることができる。

## 7. 世代間格差の是正を目指して

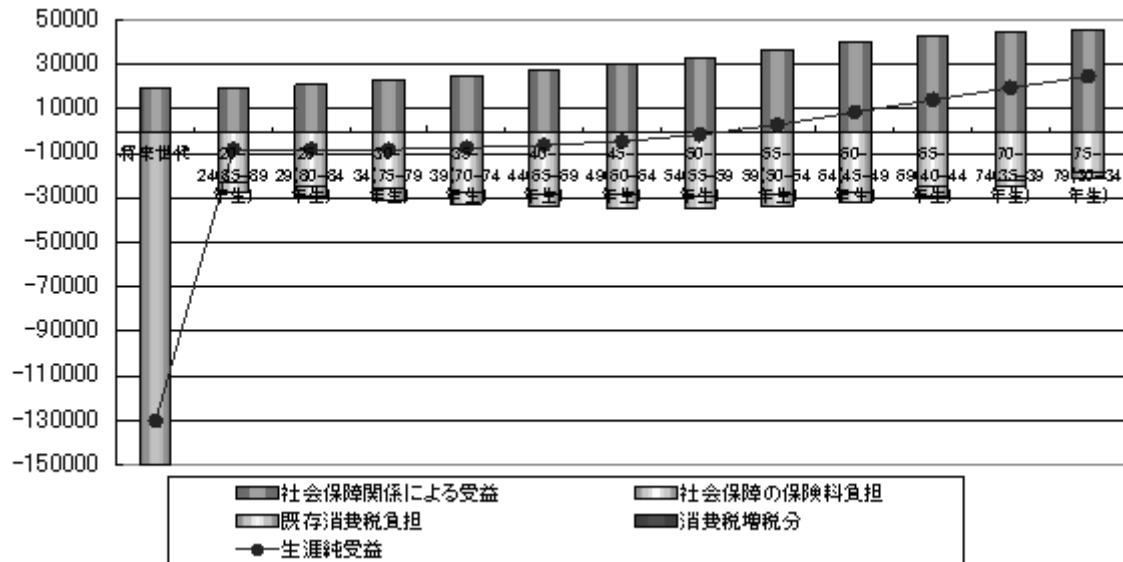
さて、上記のような負担増加を行った場合、現役世代と将来世代の負担はどのように変化するだろうか。ここでは世代会計と呼ばれる手法によって、定量的に把握してみよう。

世代会計とは、政府との関係における純負担（負担－受益）を世代別に計算したもので、ある政策を行った場合の世代間の公平性を定量的に比較することができる。ここでは、社会保障財政に着目して世代会計を計算してみよう。既存の消費税と引上げによる増収分は、社会保障目的に充てられるものとする。これと社会保険料を足しあわせたものが、社会保障に関わる国民の「負担」となる。受益として社会保障関係費（年金・医療・介護等）を想定する（この設定では、2015 年度の負担増によって単年度の社会保障財政は均衡する。この黒字分は、高齢化の進展に伴う将来の社会保障財源および非社会保障財政に回すものとする）。また、各世代の受益と負担は 80 歳で終わるものとして計算した。試算結果を図にしたものが図表 21・22 である。

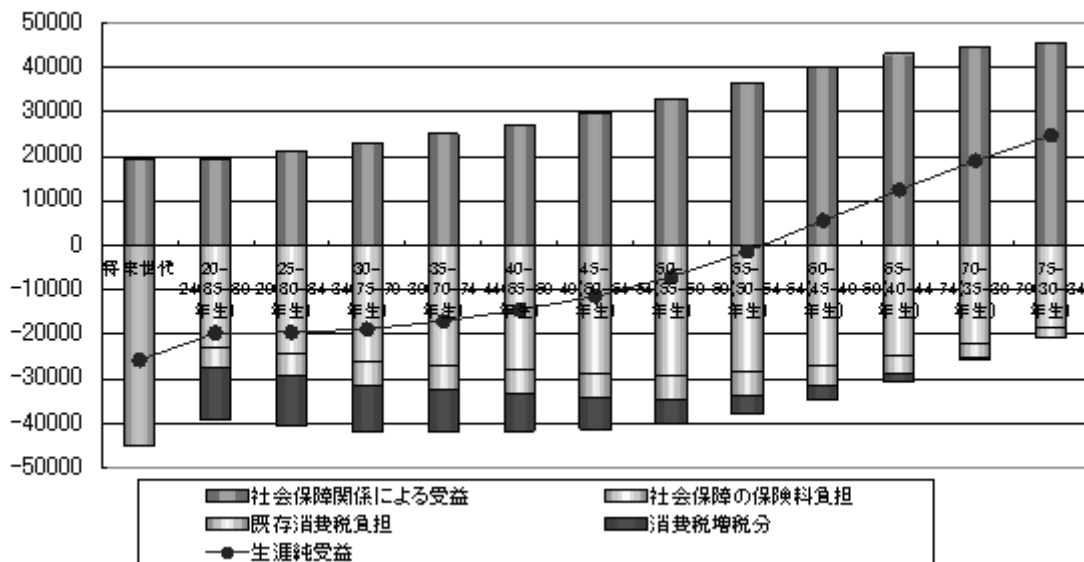
図表 21 は増税をしなかった場合の世代会計、図表 22 は上述の「2015 年に 9% 引き上げ（14%）、2020 年にさらに 6% 引き上げ（20%）」を行った場合の世代会計である。よく知られているように、世代ごとの純負担は現役世代間においても大きく異なり、現役高齢者（今回の試算では 55 歳以上世代）においてプラス、それ以下の世代ではマイナスとなっており、高齢者よりも現役労働者により重い純負担がのしかかっている状態である。その要因のひとつは、実質的に賦課方式である現行年金制度が、その発足時に今の高齢者に相応の負担を課さなかったことにあり、この大きな傾向自体は、実は増税によってもそれほど変わることは

ない。

図表 21 : 社会保障財政に関する世代会計 (2015 : +0%、2020 : +0%) (千円/生涯 (80年))

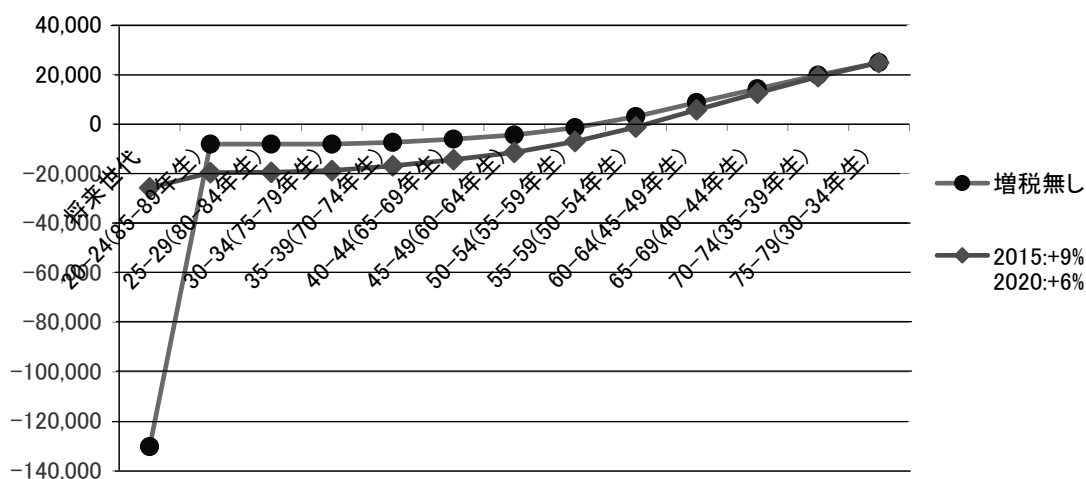


図表 22 : 社会保障財政に関する世代会計 (2015 : +9%、2020 : +6%) (千円/生涯 (80年))



注目すべきは将来世代の負担の変化である。図表 21 と 22 の生涯純受益だけを取り出して比較したのが図表 23 である。これを見てもらえればわかるように、現役世代による財政再建は、将来世代の負担を劇的に縮小させる（-1.3 億円→-2500 万）。この結果は、現在の負担のあり方（低福祉・超低負担）が、将来世代への負担の先送りによって成り立っていること、そしてその負担を縮小するために早急な負担の増加が必要であることを示していると言える。

図表 23：負担増の有無と世代会計（千円/生涯（80年））



## 8. 安定財源としての消費税

増税による財政再建には、反発も大きい。その理由のひとつは「政府の無駄」に対する根強い不信感である。もちろん増税の前に無駄を削れ、という議論は理解できるものであるが、事業仕分けによる財源捻出が限定的であったことから分かるように、歳出削減による財政再建は限界にきている。なにより、今後の歳出増大圧力は、高齢化の進展に伴う社会保障支出にある。現行制度の見直しが不可欠とはいえ、今後の少子高齢化の進展を考えれば維持可能な社会保障制度のために負担の引き上げが必要なことは明らかであろう。

世代会計の分析では、財政再建によって将来世代への負担の先送りがどの程度削減されるかをみたが、財政赤字の垂れ流しを止めて債務残高を減らす方向へ持っていくことは、現役世代にもメリットがある。それは現在負担の増加を行うことで、将来の急激な税負担の増加

を抑え（異時点間の負担の平準化）、さらには利払い費が急増するリスクを抑えることにつながるからである。また、過度の期待はできないものの、現在の債務残高の大きさを考えれば、財政再建による非ケインズ効果<sup>4</sup>をもたらすこともあり得る。さらに、受益に見合った負担を求めることで、社会保障制度そのものの維持可能性を高め、所得の変動リスクを抑えることによる「安心効果」のようなものも期待できるのではないか。

さて、ここまでの議論では、必要な増税幅を消費税率に換算してみたが、現実的にも増税の財源として期待されるのはやはり消費税であろう。少子高齢化の進展に伴い、勤労世代が縮小していくのが確実な中では、所得税および所得に応じた負担の引き上げには限界がある。もちろん、消費税による社会保障負担の引き受けは、受益と負担のリンクが乏しいという議論もあるが、一方で、消費税による負担の増加は、同額の負担増加を所得税で行う場合と比較して勤労世代の負担を引き下げるため、相対的に勤労世代の貯蓄を促す効果も持っている（税支払いのタイミング効果）。高齢化に伴って貯蓄率が大きく下がっているなかで、経済活性化という観点からは消費税の方が優れているといえよう。

消費税による増税については、低所得者に対して負担が大きい逆進的な税制であることも論点の一つとなる。ここでは立ち入らないが、消費税の逆進性対策として給付付き税額控除の導入などがセットで議論されるべきだろう。この点については、軽減税率による負担軽減なども提案されているが、イギリスの税制改革について論じたマーリーズ・レビューでも、軽減税率よりは給付付き税額控除による対処の方が望ましいことが示されている（Crawford et al. (2008)）。また、日本の世帯データを用いた先行研究でも、同様の結論が得られている。

いずれにせよ、増税時期を遅らせ、将来世代に負担を先送りすれば、社会保障制度や一般財政そのものの破綻リスクを高め、これらのプラスの効果はどんどん薄れていくことになる。

## 9. 「より温かな政府、より活力ある社会」に向けて

このように分析してみると、「税負担の増加によりもう少し政府の規模を上げ、社会保障を充実させ国民の将来不安を和らげるとともに、給付に見合った負担を求めることにより財政

---

<sup>4</sup> 非ケインズ効果とは、現在の歳出削減が将来の税負担を引き下げることで、現在の消費を増大させる効果のこと（Wealth effect）。これは期待恒常所得への影響から考えたものであるが、この他にも、「将来のデフォルトリスクの低下→現在の国債利子率の低下＝国債価格の増加→国債保有者の資産増加→消費増加」という Credibility effect や、「政府部門の歳出削減がより効率的な民間部門を相対的に拡大させることによる所得の増加→消費増加」という供給サイド的な議論などがある。

赤字の発散を防ぎ将来世代を含めた世代間の負担の公平を図ること」が中期的に、国民経済の成長・発展のための重要な政策課題であることが分かる。

他方で税負担を引き上げることに對しては、政府の規模を大きくすると、経済効率が悪化するという反論・主張があり、また、デフレに悩む我が国で税負担の増加を行うことは短期的な景気の悪化をもたらすという根強い反論がある。

これに對しては、たとえば、高等教育を含む教育支出の拡大、規制緩和と組み合わせた医療・介護分野への歳出拡大等我が国経済の潜在的成長率の引き上げにつながるような規制緩和策と組み合わせた成長戦略を策定し、総合的に政策を運営していくことが必要であろう。

今の経済情勢のもとでは、平成 23 年度予算編成はますます破壊的なものになる。政府は早めに警鐘を鳴らし、税制の抜本的改革の議論を開始し、政策のかじ取りを、これまで述べてきたような政府の規模を切り替え、「温もりと活力のある社会」を目指すことが必要である。もっとも、スウェーデンのような高福祉・高負担国家は、政府と国民との距離感、さらには、高負担を実現するための番号による管理国家の必要性等から考えて、我が国が目指すべきモデルではなく、欧州大陸諸国並みの中福祉・中負担国家を当面の目標とすべきであろう。

幸い、2010 年 6 月に発足した菅内閣は、「強い経済、強い財政、強い社会保障」をスローガンに、消費税率の引き上げを含めた税制の抜本改革をめざすとしており、野党である自民党に對しても、財政再建のため、超党派での議論を呼びかけている。

財政再建と経済回復とは、決してトレードオフではない。財政破綻リスクが高まりつつある今、私たちに残された時間はそう長くはない。国民の危機感をバネに今こそ、「温もりと活力のある社会」の実現に向けて、本格的な議論が進むことを期待したい。

## 参考文献

アウアバック、コトリコフ、リーブフリッツ (1998) 「世代会計の国際比較」、金融研究、1998.12 号

麻生良文、吉田浩 (1996) 「世代会計からみた世代別の受益と負担」、フィナンシャル・レビュー、第 39 号

井堀利宏 (2007) 『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞社

Auerbach and Kotlikoff (1999), *Generational accounting around the world*, The University of Chicago Press

Crawford, I., M. Keen and S. Smith (2008) "Value-Added Tax and Excises," Mirrlees

Review, Institute for Fiscal Studies.

Förster and Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS No. 22

International Monetary Fund (2006), *World Economic Outlook: 2006*

OECD (2008), *OECD Factbook 2008*

Slemrod and Bakija (2008), *TAXING OURSELVES*, The MIT Press

The World Bank (2008), *World Development Indicators 2008*

## 第2章 日本の法人税改革—課税の実態と改革の道筋

一橋大学国際・公共政策大学院 田近 栄治

財務省財務総合政策研究所\* 布袋 正樹

### 1. 法人税改革の落とし穴：国税と地方税の全体を見る重要性

デフレが長期にわたって続く一方、経済のグローバル化は止むことを知らない。それに加えて、少子高齢化による国内市場の縮小を見越して、製造業から金融、小売業その他サービス産業へと日本の企業の海外進出は広がりを見せている。そうしたなか、OECD 諸国のなかでもっとも高いといわれている法人税の引下げについての議論が高まっている。ここでは、日本の法人税の実態に基づき、その改革の道筋について述べる。

以下では、三つの視点から日本の法人税の実像を示す。第1は法定税率、法人税収、赤字法人など、日本の法人税の改革を論じるための基礎的事実である。第2は、課税所得に適切な調整を行うことにより求めた企業利益に対して、法人税負担が時系列と業種別にみてどうであったかについて示す。すなわち、法人実効税率の実像である。第3は地方法人課税による負担である。地方法人課税は、税としてのあり方以外にも地方団体間の財政調整などさまざまな問題を抱えているが、ここでは地方にふさわしい税および税負担の観点から地方法人課税のあり方について考える。以上に基づき、日本の法人税の改革の道筋を示す。

『OECD 対日経済報告 2008 (OECD Economic Survey, 2008)』は、日本の税制を取り上げている。そのなかで財政の持続可能性と経済成長に資する税制とは何かについて取り上げ、法人税については、次の政策提案を行っている（本節末尾のボックスに提言部分を掲げている）。

- ・ 日本の法人税の特徴は、国税と並んで、法人住民税や法人事業税などによって地方税でも重い負担となっていることである。
- ・ 地方の法人税は、地方団体間の偏在や景気変動による税収の変動が大きい。
- ・ そうした弊害に対して法人事業税の一部は外形標準化された。
- ・ 外形標準課税は、応益的な側面から望ましいとされているが、雇用と投資促進の阻害要因となることから OECD 諸国では廃止するようになってきている。また、景気変動のリスク

---

\* 研究部研究官。本論文の内容は、個人見解であり、所属する組織の公式見解を示したのではない。



を企業にしわ寄せするため望ましくない。

- ・ 地方法人税の弊害を考えると日本は地方法人税を廃止すべきであり、それによって法人税率を OECD 諸国平均に近づけることができる。

日本では法人税は高いという声ばかりが高く、どうして高いのか、それをどう改革すべきかという議論をするときに、地方法人税を正面から取り上げることが少ない。それに対して、OECD の報告では、日本の法人税改革の正面に地方法人課税を据え、税負担の面および付加価値、資本金などいわゆる「外形」に課される法人事業税の雇用と投資に及ぼす阻害効果から地方法人課税を廃止し、それを個人所得、固定資産や消費への課税にシフトさせるべきであると主張している。

いうまでもなく、減価償却制度や研究開発投資税制のあり方など、課税ベースや税額控除（税負担の軽減）の面で日本の法人税には検討課題が残されている。投資機会が増大しないなか、企業が資金の借手から貸手となっている現在、減価償却を加速化させることによって政策的に企業の内部資金を増加させることは必要ではないし、また、利子率が非常に低いことによって、減価償却の加速化による（現在価値でみた）税負担の軽減効果も期待できない。一方、製造業、大規模工場優遇をイメージさせる従来型の研究開発投資減税については批判も多い。そうした観点からは、課税ベースの拡大、研究開発投資減税の見直しが必要である。しかし、これらだけによって大きな税収効果を見込むことはできないであろう。

そうしたなかで国と地方を合わせた法定税率が 40%に達している日本の法人税負担を海外の諸国の水準まで下げるには、税率自身の引き下げを避けて通ることはできないであろう。その場合、OECD の対日報告書の指摘するように、日本の地方法人課税には法人課税の国際的な慣行とそぐわないだけでなく、経済成長の視点からとくに大きな問題があることに注目すべきである。そこで日本の法人税改革の道筋としては、以下の 2 点の早急な検討が必要であり、それによって法定税率でみて 10%ポイント程度の税率引き下げを目指すべきである。

- ・ 減価償却制度と研究開発投資減税の税収への影響に関する分析に基づき、課税ベースの拡大と税額控除制度あり方の見直しを行う。
- ・ 地方法人課税の廃止に向けた、代替財源のあり方と確保の方法を明らかにする。

ボックス *OECD Economic Survey*, 2008, page 104 (下線は筆者)

One way to lower the corporate tax rate and improve the local tax system would be to phase out local taxes on enterprises, while increasing other local taxes, notably on personal income, property and consumption. A unique feature of Japan's corporate tax system is the significant amount is imposed at the local level through the prefectural enterprise tax and the local inhabitant tax on corporations. Corporate taxation at the local level has various drawbacks such as the large revenue gap between jurisdictions- tax revenues per capita in Tokyo were nearly seven times higher than in the poorest prefecture between 2001 and 2005- and high volatility in revenue. These problems could be reduced by the pro-forma scheme introduced in 2004, which determines the enterprise tax on the basis of assets and value-added, as well as income. Such an approach can be justified by the benefit principle-even firms that are not profitable should pay for the services they receive. However, many OECD countries have phased out this type of taxation as it tends to discourage job creation and business investment. Moreover, it may exacerbate enterprise failures during economic downturns by transferring the cyclical risk from local governments to companies (2005 OECD Economic Survey of Japan). Given the numerous drawbacks, Japan should shift away from corporate taxation at the local level, which would reduce the overall corporate tax rate toward the OECD average.

## 2. 日本の法人税の実像

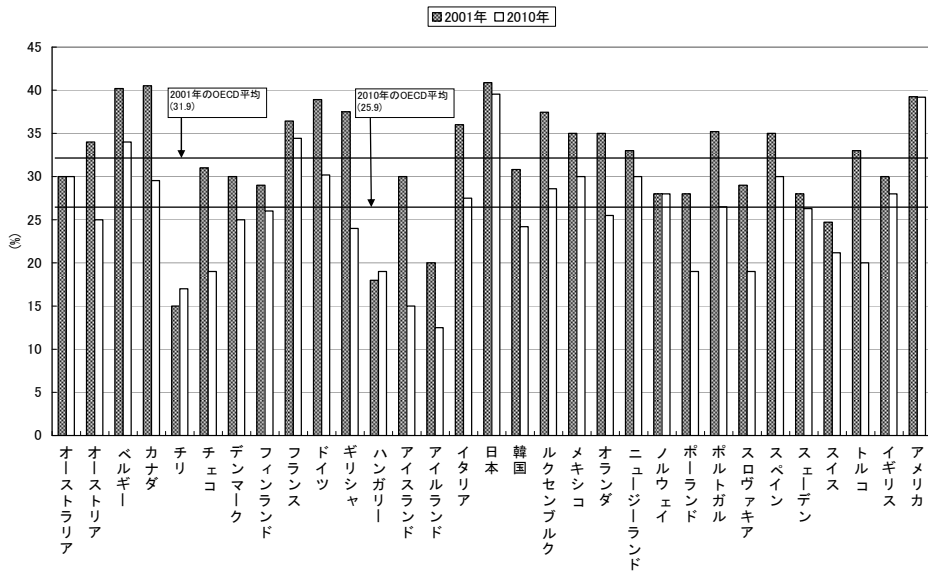
日本の法人税を論じるうえで共有しておくべき基礎的事実として以下、4点指摘する。

### 基礎 高い税率

事実1 図表1と2は、OECDデータベースによって各国の法人税率とその推移を示したものである。これから明らかなことは、2001年には日本と同じように法人税率の高かった国もアメリカを除いてすべて税率を大幅に引き下げ、2010年では日本の40%の税率が最高となっている。この間、1999年の改革などによって日本の法人税率も

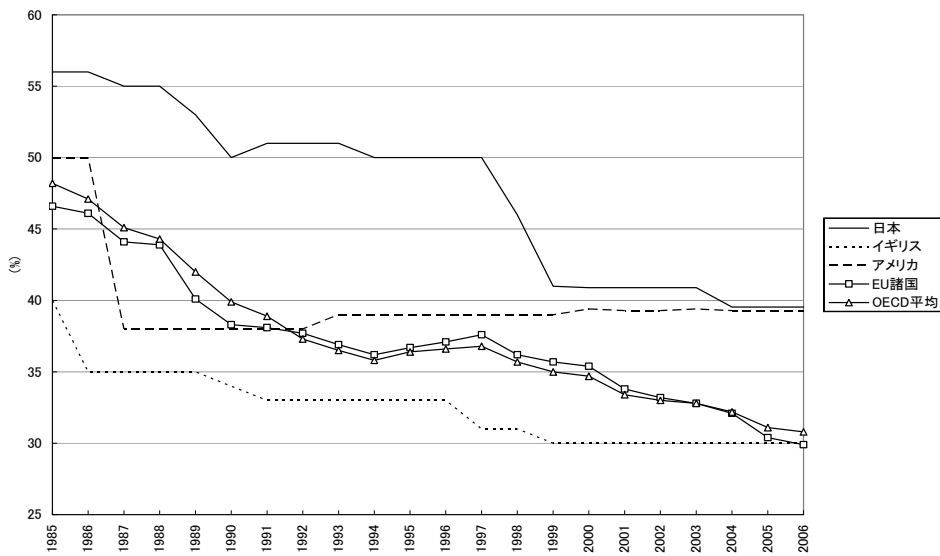
下がったが、それ以上に OECD 各国の税率は引き下げられた。ここでは示していないが、中国の法人税率は 25%、韓国では 24.2%、シンガポールでは 17%であり、アジア諸国の法人税率はさらに低い。

図表 1 OECD 諸国の法人税率 (国税と地方税)



(出所) OECD Tax Database を用いて筆者作成。

図表 2 法人税率の推移



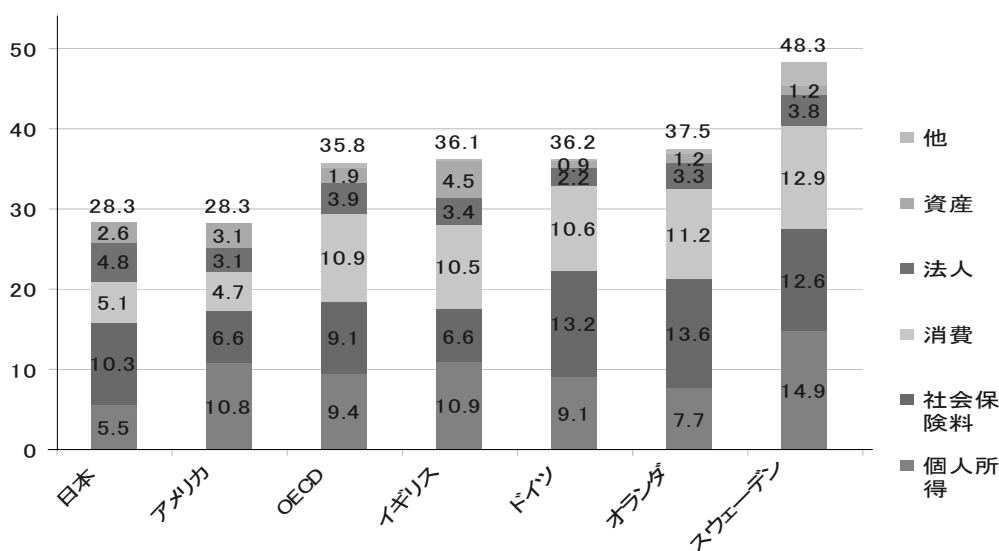
(出所) OECD (2008) “OECD Economic Survey, Japan” の Figure 4.11 (p.105) のデータを用いて作成。

基礎 高い法人税収

事実2 図表3は、先進各国の税と社会保障負担の対GDP比率を示したものである。全体の負担は日本とアメリカが30%弱でほぼ同じであり、それに対してOECD平均は36%程度である。ここに示した、イギリス、ドイツ、オランダ、スウェーデンの負担率はさらに高い。そうしたなかで、特徴的なことは、日本の法人税収の対GDP比率は4.8%と図表3の諸国のなかでもっとも高いことである。一方、個人所得税は5.5%でもっとも低い、国際的にみて日本は「個人所得税の国」では通用しなくなっている。

法人税収で興味深いことのひとつは、ヨーロッパ諸国の法人税率は低いが、税収で見るとそれほど低くなっていない点である。たとえばイギリスの法人税率は30%であるが、法人税収の対GDP比率は3.4%であり、法人税からもしっかり税収をあげている。それに対して、アメリカは日本とならんで法人税率は高いが、法人税収の対GDP比率は3.1%でこの表のなかの国では一番低い。このように、税率と税収との間には、課税ベースのあり方、その他負担軽減措置などさまざまな要因が介在し、必ずしも一方向的な関係とはなっていない。

図表3 税・社会保険料負担の対GDP比率、2007年、(%)



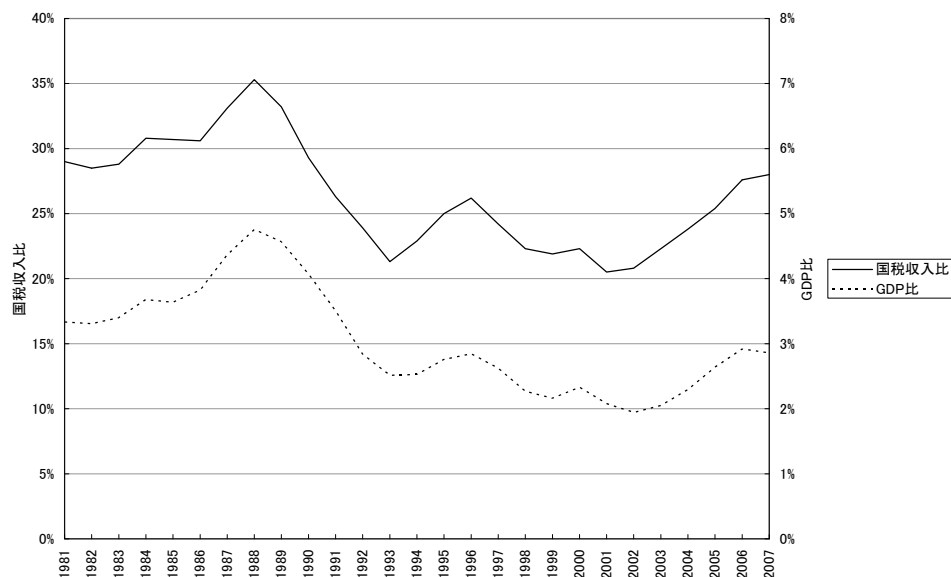
(注)「個人所得」の中には給与所得に加え、ここでは資本所得(利子・株式譲渡益など)も含まれている。  
 (出所) 田近・八塩(2009)。原資料は、OECD、*Revenue Statistics, 2009*

## 基礎 高い税収変動性

事実3 法人税収は景気に呼応して変動することが知られている。直近では、2008年のリーマンショック以降の景気後退による法人税収の激減の様子を目の当たりにしている。図表4は、法人税の国税分の税収比とGDP比率を示したものである。これから明らかなように、1989年のバブル景気の崩壊後、およびアジア経済危機と日本の金融危機が顕在化した1997年以降の法人税収の落ち込みは著しいものがある。その後2007に向かって法人税収は増加したが、上に述べたようにその後世界経済危機のなかで税収は激減している。

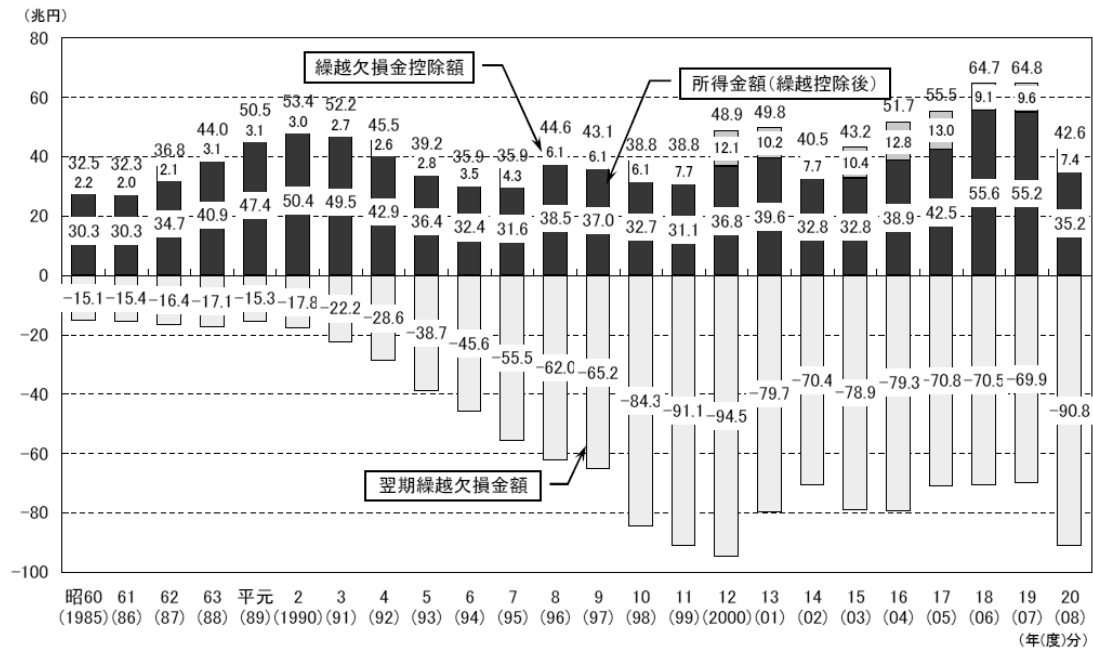
景気後退にともなう企業所得の減少は、繰越欠損金の増大となって現れる。図表5はその様子を示したものである。図表4に対応して繰越欠損金が増大していくことがうかがえる。2000年以降、繰越欠損金はやや縮小するが、2008年になって再び増大している。繰越欠損金によって課税所得は縮小する。バブル経済の決算を反映した1990年には、課税所得は50兆円を超える規模となったが、2008年には35.2兆円となり、20年前の1987年ごろの水準にまで落ち込んでいる。

図表4 法人税収の国税収入比およびGDP比



(出所) 財務省『財政金融統計月報 (租税特集)』、内閣府『国民経済計算確報』を用いて筆者作成。

図表5 所得金額と繰越欠損金額の推移



(備考) 平成17年分以前は各年の2月1日から翌年の1月31日まで、平成18年度分以降は各年の4月1日から翌年の3月31日までの間に終了した事業年度を対象期間としている。

(出所) 税制調査会資料。原資料は、国税庁『会社標本調査』。

基礎 構造的な赤字法人問題

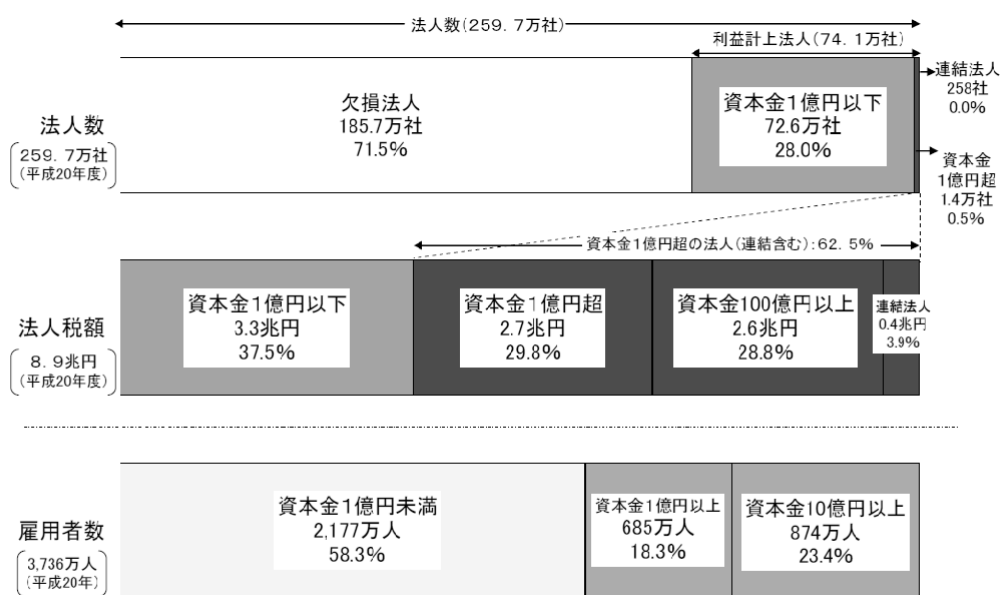
事実4 図表6は、2008年度の赤字(欠損)法人を示したものである。260万からなる法人のうち、欠損法人の割合はほぼ70%である。2008年度のこの欠損法人比率はやや高めであるが、長年にわたってほぼ67~70%の水準で推移してきている。欠損法人のなかには、何年もの期間にわたって欠損を続けている構造的に赤字の多くの法人もある。

そうした赤字法人が生まれる背後には、売上額の過小申告や仕入れ額の過大申告があるかもしれないが、赤字法人問題をそうした脱税の結果であると短絡的に考えるべきではないであろう。むしろ、合法的な節税の観点から小規模法人であれば、経営者自身や家族などに利益を分配した方が得な結果、法人の課税所得はマイナスとなったとみるべきであろう。したがって、赤字法人問題は、法人税のサイドだけでは問題解決は困難であり、個人所得への課税のあり方と同時に考えないとならない。

一方、図表6によると、法人税収面では、全法人の0.5%の資本金1億円以上の法人が62.5%の税収をあげている。雇用面では、資本金1億円未満の法人が全体の58.3%を雇用しており、日本経済の安定を考えると重要な役割を果たしていること

がわかる。経済のグローバル化による競争の激化および少子・高齢化による国内市場の縮小をまえに中小企業は苦戦を強いられているが、雇用の重要な受け皿となっていること、および次の時代をリードする企業の揺りかごとして中小企業税制を考えることも重要な視点である。

図表 6 法人の内訳（法人数、法人税額及び雇用者数）：2008 年度



(注) 1. 法人数については、連結子法人を除いている。  
2. 雇用者数は「1年を通じて勤務した給与所得者」と「1年未満勤続者」との合計である。

(出所) 税制調査会資料。原資料は、国税庁『会社標本調査』及び『民間給与実態統計調査』。

### 3. 法人実効税率

#### (1) 所得のとらえ方と実効税率の推計方法

所得を課税ベースとする法人税の負担を明らかにする時、もっとも困難な問題は、所得とは何かである。資産価値の一定期間における費消額であるとされている減価償却費をとっても、その価値の減少は、資産の耐用年数の経過以外にも、技術革新による陳腐化にもよる。そうした本来の価値の減価を「経済的減価償却費」と呼ぶことにする。一方、企業会計上の減価償却費もあれば、税務会計上の減価償却費という考え方もある。さらに、いわゆる確定決算主義によれば企業会計上のルールが税務会計上のルールを規定するはずであるが、現実には両会計は相互に影響しあっていると見てよいであろう。その結果、税制に影響を受けつつ決定された会計上の減価償

却制度が使われることになるが、それは資産の経済的減価の減耗を反映したものとはなっていないことが考えられる。むしろ、政策的な配慮から会計上の減価償却費は、経済的なそれと異なることが常態である。

企業と税務会計の間には、確定決算主義が適用されると言っても、法人税の算定のベースとなる課税所得は企業会計上の利益とは異なっている。企業会計上の「税引き前当期利益」にもとづいて法人税が課されているわけではない。企業会計上の利益とは異なり、法人税では損金扱いとなったり、ならなかったりする費用が存在する。このように企業所得には、経済的所得、企業利益、課税所得という三つの所得があり、それに対して課税所得をベースとして企業の払った税がある。これが法人税の実効税負担率を考えるときの前提である。

そこで経済成長への効果を反映させるなど法人税を政策の一環としてとらえる場合には、経済的所得に対する税負担が適切である。しかし、減価償却費を例に述べたように経済的所得を計量化することは相当に困難である。また、経済的所得が企業経営者の所得概念と相違している場合には、経済的所得に基づく税負担は、経営者の負担感を反映したものでなくなってしまい、税負担と企業行動との関連を図れなくなる。こうした理由からここでは、企業所得をベースに税負担を示すことにする。なお、会計上は所得ではなく、利益という言葉が用いられるので、以下では企業会計上の所得を企業利益と呼ぶことにする。その具体的な計算方法は、図表7に示されているとおりである。以下では、その概略を説明する。

図表7 法人実効税率の要因分解：『会社標本調査』を用いた分析

<p><b>企業利益</b>          課税所得＝企業利益－（繰越欠損金＋受取配当益金不算入額）より、          企業利益＝課税所得＋繰越欠損金＋受取配当益金不算入額</p>
<p><b>法人税額</b>          法人税額＝算出税額＋留保金税額－所得税額                    －外国税額－試験研究費控除＋その他税額          算出税額＝実効法定税率×課税所得          ここで、算出税額とは課税所得に法定税率をかけたものである。しかし、中小法人には軽減税率が適用されている結果、実際に推計される法定税率は、資本金1億円以上の法人に適用されているいわゆる法定税率とは異なる。すなわち、          実効法定税率＝資本金1億円以上の法人の税率－軽減効果          以下では、通常の言葉の使用法にならって、資本金1億円以上の法人の税率を法定税率とよぶこととする。</p>
<p><b>法人実効税率の要因分解</b>          法人実効税率＝法人税額／企業利益                    ＝実効法定税率－【実効法定税率×繰越欠損金／企業利益】                    －【実効法定税率×受取配当益金不算入額／企業利益】                    ＋【留保金税額／企業利益】－【所得税額／企業利益】                    －【外国税額／企業利益】－【試験研究費控除／企業利益】                    ＋【その他税額／企業利益】</p>



- ・ 所得と税負担の両面から利用可能なデータの制約から、対象とする法人税は、国税法人税とする。また、欠損法人は法人税負担をしないので、実効税率は黒字法人だけを対象として推計する。
- ・ 国税庁『会社標本調査』に記載されている課税所得から、企業利益を推計（逆算）する。  
具体的には（簡便化のため交際費などはここでは、調整を行わない）

$$\text{課税所得} = \text{企業利益} - (\text{繰越欠損金} + \text{受取配当益金不算入額})$$

とされている課税所得から、企業利益を逆算する。すなわち、

$$\text{企業利益} = \text{課税所得} + \text{繰越欠損金} + \text{受取配当益金不算入額}$$

である。

法人税負担は、『会社標本調査』に従うと次のようになっている。

$$\text{法人税額} = \text{算出税額} + \text{留保金税額} - \text{所得税額} - \text{外国税額} - \text{試験研究費控除} + \text{その他税額}$$

ここで、

$$\text{算出税額} = \text{実効法定税率} \times \text{課税所得}$$

であり、算出税額とは課税所得に法定税率をかけたものである。しかし、中小法人には軽減税率が適用されている結果、実際に推計される法定税率は、資本金 1 億円以上の法人に適用されているいわゆる法定税率とは異なる。すなわち、

$$\text{実効法定税率} = \text{資本金 1 億円以上の法人の法定税率} - \text{軽減効果}$$

となる。以下では、通常の言葉の使用法にならって、資本金 1 億円以上の法人の税率を法定税率とよぶこととする。

なお、法人税額の右辺は、法人税を分解したものであり、「その他税額」は分解した各項の合計額と実際に支払った税額とを一致させるための調整項である。

- ・ 実効税率は、法人税額を上で示された企業所得の比率として求める。すなわち、

$$\text{実効税率} = \text{法人税額} / \text{企業利益}$$

$$= \text{実効法定税率}$$

$$- \text{【実効法定税率} \times \text{繰越欠損金} / \text{企業利益】}$$

- 【実効法定税率×受取配当益金不算入額／企業利益】
- + 【留保金税額／企業利益】 - 【所得税額／企業利益】
- 【外国税額／企業利益】 - 【試験研究費控除／企業利益】
- + 【その他税額／企業利益】

である。

## (2) 法人実効税率の推移と特徴

法人実効税率の推計結果は、図表 8 に示した。これをもとに企業の税負担に関して特徴的と思われることを以下、箇条書きで指摘する。

図表 8 法人実効税率（全業種）：法定税率との乖離

	法人実効税率	法定税率	軽減効果	実効法定税率	繰越欠損金	受取配当益金不算入額	留保金税額	所得税額控除	外国税額控除	試験研究費控除	その他税額	(参考)実効負担率
1981	33.15%	42.00%	-3.13%	38.87%	-0.59%	-0.57%	0.17%	-3.72%	-1.52%	-0.37%	0.88%	38.40%
1982	33.61%	42.00%	-2.08%	39.92%	-0.51%	-0.70%	0.16%	-4.24%	-1.67%	-0.38%	1.04%	39.51%
1983	33.60%	42.00%	-2.02%	39.98%	-0.63%	-0.66%	0.21%	-4.09%	-1.80%	-0.33%	0.91%	39.48%
1984	34.37%	42.00%	-1.29%	40.71%	-0.78%	-0.70%	0.13%	-4.43%	-1.71%	-0.31%	1.46%	40.51%
1985	35.12%	43.30%	-1.80%	41.50%	-0.83%	-0.68%	0.13%	-3.38%	-1.67%	-0.41%	0.45%	40.17%
1986	35.69%	43.30%	-1.93%	41.37%	-0.54%	-0.70%	0.13%	-3.36%	-1.30%	-0.34%	0.45%	40.36%
1987	36.41%	43.30%	-2.39%	40.91%	-0.61%	-0.68%	0.16%	-3.09%	-1.01%	-0.24%	0.98%	40.51%
1988	35.60%	42.00%	-1.69%	40.31%	-0.84%	-0.64%	0.21%	-2.78%	-0.86%	-0.29%	0.49%	39.24%
1989	35.78%	42.00%	-1.67%	40.33%	-0.79%	-0.63%	0.23%	-2.59%	-0.85%	-0.31%	0.38%	39.22%
1990	34.00%	40.00%	-1.23%	38.77%	-0.70%	-0.57%	0.24%	-3.23%	-0.89%	-0.36%	0.75%	38.13%
1991	31.57%	37.50%	-0.74%	36.76%	-0.58%	-0.48%	0.31%	-4.29%	-0.90%	-0.39%	1.15%	36.77%
1992	31.26%	37.50%	-0.91%	36.59%	-0.72%	-0.49%	0.33%	-4.25%	-1.15%	-0.29%	1.24%	36.66%
1993	31.73%	37.50%	-0.90%	36.60%	-0.60%	-0.61%	0.27%	-3.53%	-1.42%	-0.22%	1.25%	36.69%
1994	32.08%	37.50%	-0.92%	36.58%	-0.66%	-0.68%	0.31%	-2.83%	-1.23%	-0.28%	0.86%	36.14%
1995	32.56%	37.50%	-0.92%	36.58%	-0.90%	-0.66%	0.38%	-2.33%	-0.95%	-0.25%	0.68%	35.84%
1996	32.44%	37.50%	-0.77%	36.73%	-1.20%	-0.69%	0.40%	-1.89%	-1.05%	-0.22%	0.35%	35.37%
1997	32.64%	37.50%	-0.83%	36.67%	-1.09%	-0.82%	0.43%	-2.19%	-1.18%	-0.28%	1.11%	36.01%
1998	32.41%	37.50%	-0.81%	36.69%	-1.04%	-0.92%	0.43%	-2.03%	-1.18%	-0.25%	0.73%	35.62%
1999	29.11%	34.50%	-0.73%	33.77%	-1.88%	-0.82%	0.60%	-2.33%	-1.29%	-0.16%	1.22%	32.74%
2000	27.03%	30.00%	-0.44%	29.56%	-1.16%	-0.64%	0.83%	-2.24%	-1.12%	-0.18%	1.97%	30.38%
2001	25.69%	30.00%	-0.58%	29.42%	-1.06%	-0.87%	0.69%	-1.79%	-1.18%	-0.17%	0.65%	28.66%
2002	26.19%	30.00%	-0.68%	29.32%	-0.82%	-0.96%	0.79%	-2.58%	-1.26%	-0.21%	1.91%	30.03%
2003	25.61%	30.00%	-0.68%	29.32%	-1.32%	-0.90%	0.73%	-2.20%	-1.15%	-0.33%	1.45%	28.95%
2004	24.16%	30.00%	-0.60%	29.40%	-1.48%	-0.76%	0.46%	-1.82%	-1.37%	-0.97%	0.70%	27.35%
2005	24.19%	30.00%	-0.54%	29.46%	-1.18%	-1.08%	0.40%	-2.54%	-1.23%	-1.16%	1.51%	27.95%
2006	22.89%	30.00%	-0.48%	29.52%	-0.89%	-2.27%	0.36%	-3.42%	-1.47%	-0.95%	2.01%	27.79%
2007	22.14%	30.00%	-0.47%	29.53%	-0.63%	-2.17%	0.18%	-3.06%	-2.01%	-1.00%	1.30%	27.21%

(注)実効法定税率=法定税率+軽減効果。実効負担率=平均税率-所得税額控除-外国税額控除

(出所) 国税庁『会社標本調査』を用いて筆者作成。

- ・ 実効税率。法定税率の引き下げを反映して、低下している。しかし、すでに図表 2 で示したように国際的には、高い水準にとどまっている。全企業の利益にしめる中小法人の利益の割合を反映すると思われる「軽減効果」は、漸減傾向にあることから、大企業と中小企業の収益力の格差が拡大していることがうかがえる。

- ・ 繰越欠損金。図表 5 に示されている翌期への繰越欠損金の推移を反映して、1990 年後半以降、繰越欠損金による当期税負担の軽減がなされている。2006 年度、2007 年度の税負担軽減効果は、景気回復を反映して縮小しているが、その後繰越欠損金は増大していることから、税負担の軽減効果は今後増大すると思われる。

- ・ 受取配当益金不算入。企業の配当政策の変化を反映して、漸増傾向にあるが、とくに景気回復を反映して、2006 年度および 2007 年度では、受取配当益金不算入制度によって税負担が大きく軽減されている。実効税率のほぼ 10%ポイント程度の税負担の軽減が実現している。

繰越欠損金による税負担の軽減と同じく、受取配当益金不算入も法人税における当然の負担調整であるが、それらを通じて企業の利益や配当政策の推移をうかがえるという意味で興味深い結果となっている。以上が図表 8 に掲げた所得控除による税負担の変化である。それに加えて減価償却費の推移についても検討の必要がある。この点については、後述する。

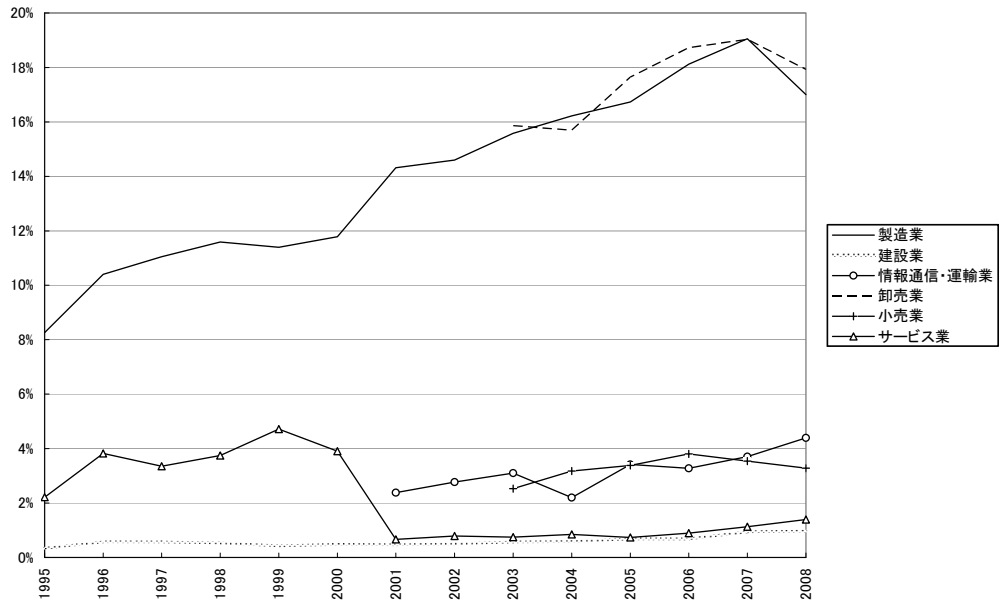
- ・ 図表 8 では続いて、税額調整の部分となっている。留保金税額は、留保金課税の大幅な軽減がなされたことにより、今後同族会社の利益が他の法人と比べてとくに増加しない限り、利益との比率では減っていくと思われる。所得税額控除は、二重課税調整のための源泉課税分の調整などであり、特段の変化は生じていないように思われる。

- ・ 外国税額控除。日本企業の海外進出を反映して、近年外国税額控除による税負担の軽減効果が増大している。とくに製造業の海外シフトが進み、製造業の外国税額控除額が増大している。この点を明らかにしているのが図表 9～11 である。

図表 9 は、売上額でみた業種別海外生産比率（国内外の売上額にしめる海外現地法人の売上額の割合）であるが、製造業の海外比率が大きく増大していることがわかる。それにともない、図表 10 に示されているように外国税額控除額にしめる製造業の割合も大きく増加している（図中 2003 年度以降は、連結法人が業種と並行して扱われることになり、製造業の集計額を取り出すことが困難となった。）

図表 11 は、2007 年度における外国税額控除額と企業利益の比率を業種別に示したものである。投資の性格から鉱業の外国税額控除額が大きいことは当然としても、機械、鉄鋼業でも外国税額控除により国内税負担との調整が活発になされていることがわかる。

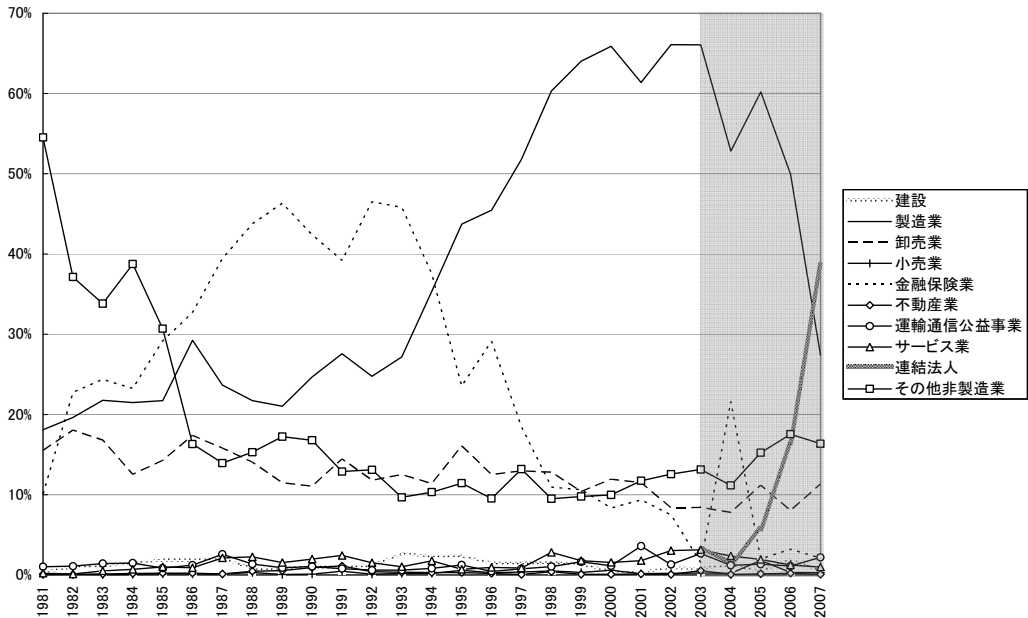
図表9 海外生産比率



(注) 海外生産比率=現地法人売上高 / (現地法人売上高 + 国内法人売上高)

(出所) 経済産業省『海外事業活動基本調査』、財務省『法人企業統計調査』を用いて筆者作成。

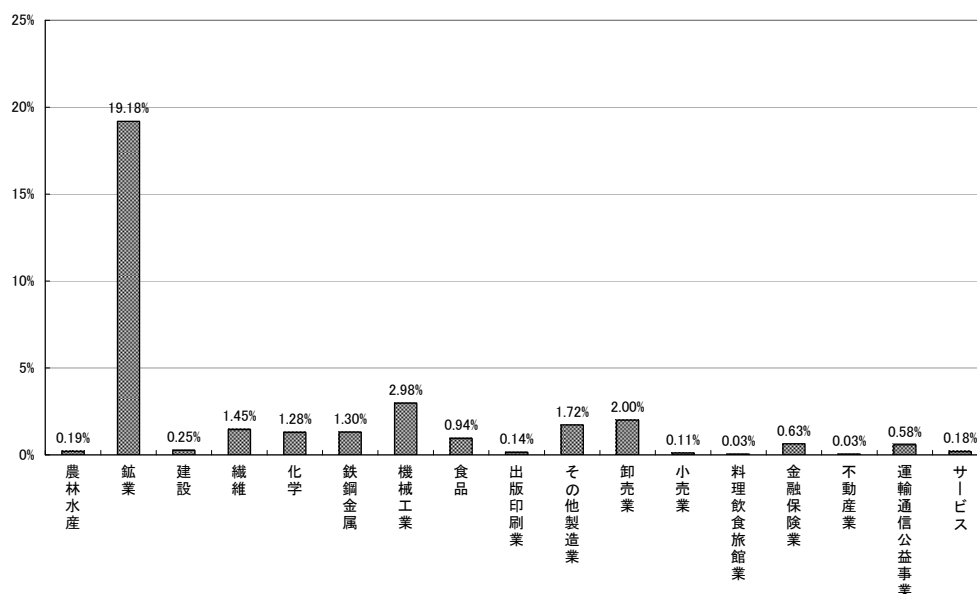
図表10 外国税額の業種別割合：課税所得が黒字の法人



(注) 2003年度以降、連結納税した法人は「連結法人」に分類される。

(出所) 国税庁『会社標本調査』を用いて筆者作成。

図表 11 業種別外国税額控除・企業利益比率：2007 年度



(出所) 国税庁『会社標本調査』を用いて筆者作成。

- 政策減税としてももっとも注目されているのは、試験研究費控除である。図表 8 から 2002 年度以降、同控除額が企業利益にしめる割合が増大していることがわかる。しかし、全体としてみると、図中の直近年度である 2007 年度においても利益の 1%程度となっている。しかし、業種別にみたこの割合のバラツキは、非常に大きい。この点を示しているのが図表 12 である。この図からわかるように試験研究費控除によって化学、機械工業などが、利益との比率でみて、平均の 2 倍以上の税負担の軽減を実現していることがわかる。これが税軽減効果からみた、試験研究費控除制度の特徴である。

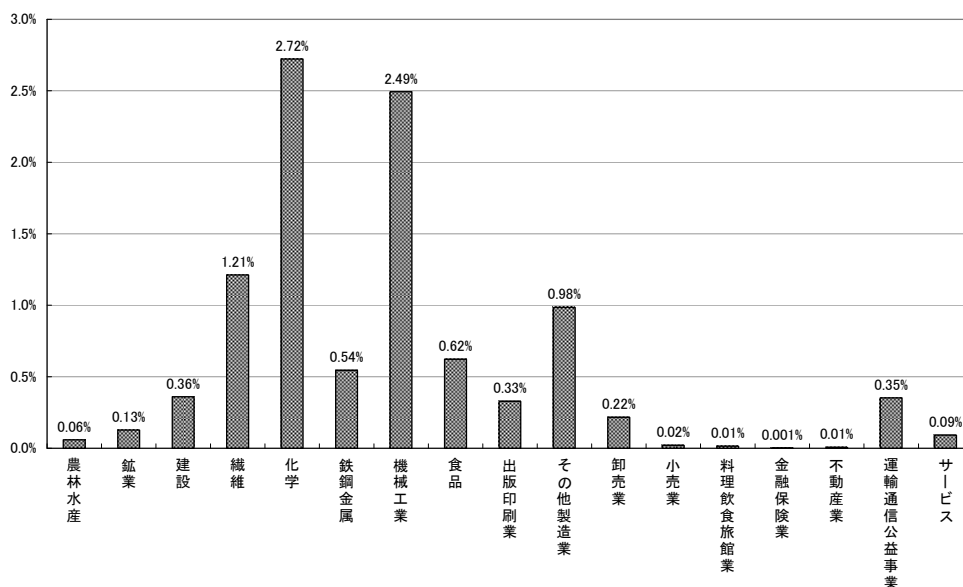
問題は、この結果の評価が必ずしも一つではないということである。そもそも試験研究を促進するという観点からは、業種によるバラツキがあっても不思議はない。しかし、結果として生じた税負担軽減効果は、本来この制度の期していたものであるのか。日本が今促進すべき研究・開発は、情報、環境、バイオなどもっとソフトな技術革新ではないのかなど、試験研究費控除制度の評価をめぐってさらに議論を深める必要がある。

- 参考として、図表 8 の表頭の最後の項目として実効負担率を掲げている。これは、実効税率に所得税額控除と外国税額控除による税負担軽減分を加えたものである。この二つの税額控除は、国内外の二重課税調整を行うものなので、企業の税負担の観点からは、実効税

率に加えて、二つの税額控除は加え直すのがふさわしいと思われる。結果的には、この二つの税額控除で4%ないし5%（最近年度は5%程度）の税負担調整がなされている。

外国税額控除制度のうち、間接税額控除部分は2009年度から海外子会社からの受け取る配当の益金不算入制度が施行されるようになった。それにより日本の海外子会社の利益送金や海外での再投資行動がどのように変化するか、企業の税負担の観点も含めて、大きな検討課題が生じている。データの開示を含めて、そうした実態の把握の可能となる体制を整える必要がある。

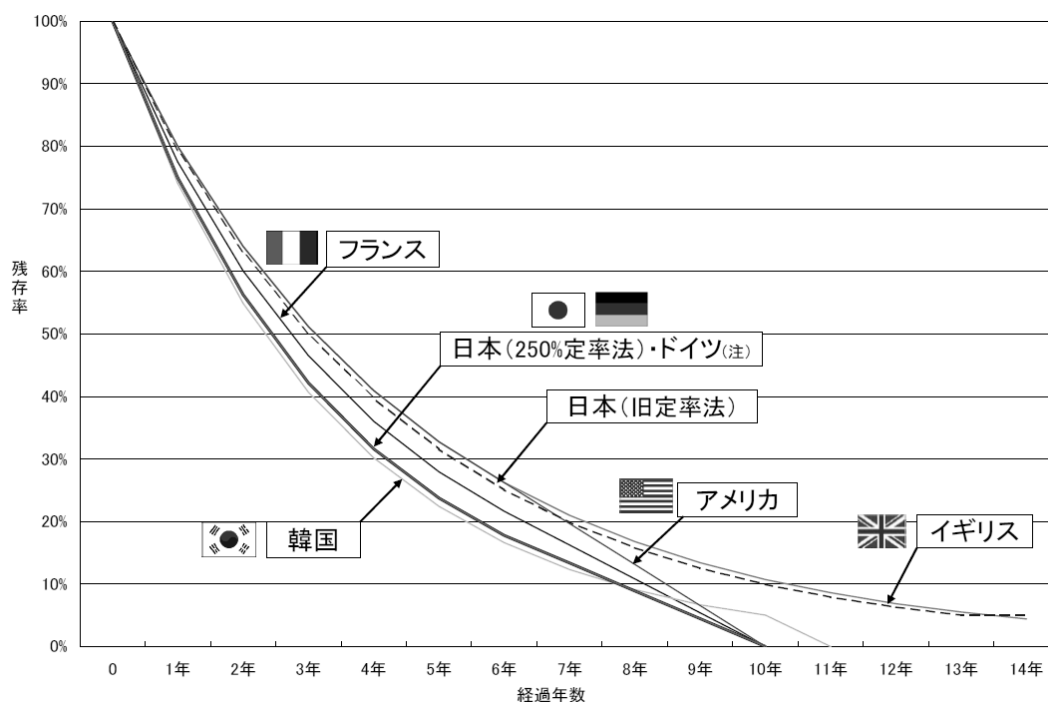
図表 12 業種別試験研究費控除・企業利益比率：2007年度



(出所) 国税庁『会社標本調査』を用いて筆者作成。

以上、図表 8 に基づき日本の法人実効税率の特徴について検討した。続いて、課税ベースの適切さの観点から減価償却制度について考える。2007年度の税制改正によって「250%定率法」が導入された。これは定額法の償却率の250%の定率償却を認め、償却額が一定額を下回ったところから、残存年数による均等償却を行うもので、さらに耐用年数が終わった時点で1円まで償却を可能とした。耐用年数10年の資産を例として、毎年の償却の進捗の様子を示したのが、図表 13 である。これをみると先進諸国のなかでも日本の減価償却はもっとも加速化されたことがわかる。

図表 13 耐用年数 10 年の資産を定率法で減価償却した場合の国際比較



(注)ドイツについて、2009年及び2010年中に調査されたものに対して定率法(償却率:定額法の償却率の2.5倍又は25%のいずれか低い方)を選択できる(原則:定額法)。

(出所) 税制調査会資料

問題はこの改正によって、課税ベースと税負担がどのような影響を受けるかである。従来 95%であった償却可能限度額を事実上撤廃したことにより、同額の投資なら耐用年数の範囲で、より大きな減価償却が可能となる。この意味では、課税ベースは縮小し、税負担も軽減される。一方、償却を加速化するので、耐用年数全期間で行う減価償却の現在価値は増え、それによっても税負担は減少する。いずれも企業にとっては税負担の軽減となるが、この改正によってどのくらいの税負担軽減効果が生じたかは明らかでない。

しかし、総枠で 5%の償却可能限度額の拡大と利率が非常に低くなっている状況で、現在価値でみて大きな節税効果を予想することはできない。総枠で 5%の償却の増加が可能となっても、節税額はそれに法人税率かけたものであり、最大でも 100 の投資で 1.5 の効果しかない。また、「250%定率法」によって償却が加速化しても、割引率が低いため節税効果は薄められてしまう。もし、利率がゼロとなれば、いずれ資産の取得価格の 100%まで減価償却されるとすれば、どの償却方法をとろうと現在価値でみた節税の効果に変化はない。

一方、この論文のはじめに指摘したように、デフレの状況で企業の投資機会が縮小し、企業は借金を増やすより返済し、資金不足から資金余剰の状態となっている。そうしたなかで、「250%

定率法」によって内部資金が増加してもその使い道も容易に見いだせないかもしれない。特別償却や非課税引当金・準備金によって企業の自由になる資金を増大させ、それを設備投資に振り向けさせていた時代は、はるか昔となったのである。このほか、試験研究費控除のところでも述べたが、減価償却の加速化によって税負担の軽減効果の大きな企業は大規模製造業であるが、そこをターゲットとした政策的減税が今日どれほどの意味があるのか、これも議論の余地のあるところである。

#### 4. 地方法人課税の見直しを含めた改革の道筋

##### (1) 国税と地方税を合わせた法人税率

法人税の国税分について実効税率を推計し、課税ベースと税額控除（税負担調整）の二つの視点からその特徴を検討した。しかし、この論文の冒頭の OECD の対日経済報告（2008）でも指摘されているように、日本の法人課税の全体の重要な特徴は、地方において法人課税への依存が高いということである。2008 年度において、都道府県の税収に占める法人課税の割合は 37%、市町村では 12.7%となっている。

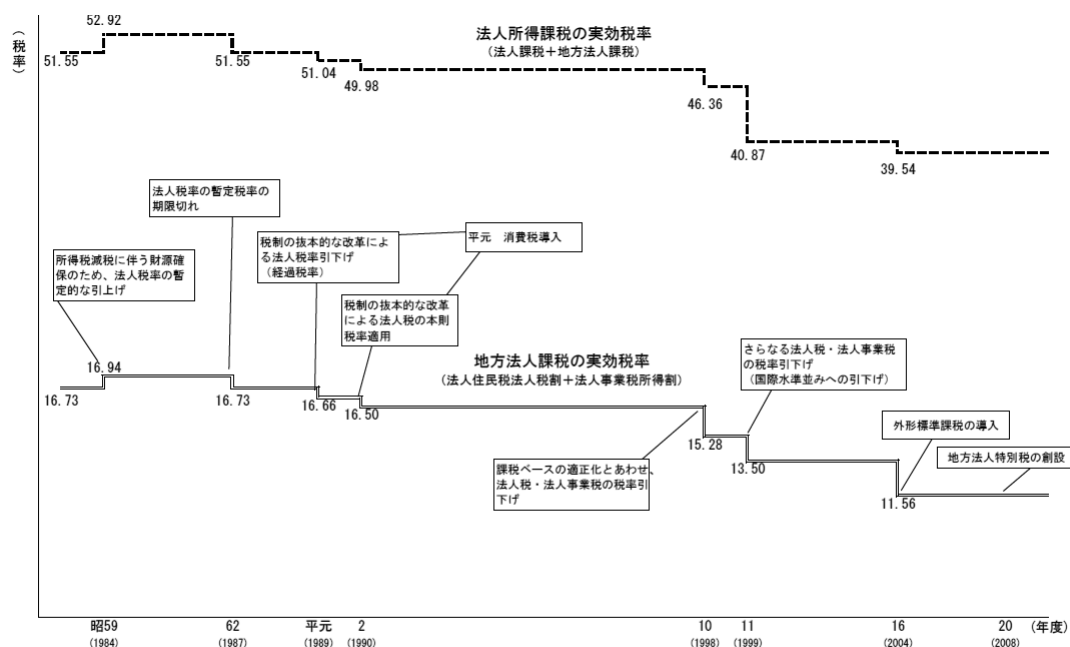
国と地方を合わせた法人課税を税率からみたものが、図表 14 に示されている。地方では、都道府県と市町村で、法人住民税が課されている。均等割と法人割とからなり、均等割は資本金別に定額負担、法人割は国の法人税収を課税ベースとしている。それに加えて、都道府県では法人事業税が課せられている。これは、電気、ガス会社および生命保険と損害保険会社に対しては収入金額への課税となっているが、その他の事業者には国の法人税と同じ所得を用いて課税を行ってきた。都道府県の主要な税源である法人事業税については、多くの議論がなされてきたが、2004 年度から「外形標準課税」が導入された。ここで外形標準とは、所得以外の企業活動規模を指す用語であるが、2004 年度の改正によって、上に述べた一部事業者に適用されていた収入金基準に加えて、資本金 1 億円以上の法人に対して、所得のほか、付加価値と資本に対しても課税することになった。

図表 14 は、上部に国と地方をあわせた法人税率、下部に法人住民税と法人事業税（所得課税部分）を合わせた法定税率を示したものである。資料は、政府税制調査会が作成したものを引用しているが、図中の「法人所得課税の実効税率」とは、資本金 1 億円以上の法人を対象とした法定税率のことである（ここでは、前節で用いた法人実効税率とは異なり、資本金 1 億円以上の法人に対する実効法定税率の意味で実効税率という言葉が用いられていることに留意が必要である）。この図から明らかなように、国と地方を合わせた法人税率は下がっている。1989 年度に 49.98%



であったが、2004年度以降39.54%とほぼ10%ポイント下がっている。法人事業税は、国の法人税では損金算入されることから国と地方の法人税率の単純な合計が図表14に示されている。国・地方の法人税率とはならないが、1989年度から2004年度の間、国の法人税率は40%から30%になったのに対して、地方では16.50%から11.56%となった。しかし、2004年度の外形標準課税の導入は、所得以外に付加価値や資本金にも課税されたので、資本金1億円法人の法人としては2004年度以降、地方税負担が軽減されたわけではない。したがって、法人サイドから見れば、地方税負担は（所得税負担に換算して）1999年度の13.50%から変わっていないと考えるのが自然である。

図表14 法人課税の実効税率の推移



(注) 1 地方法人課税実効税率は、法人事業税が損金算入されることを調整した上で、法人住民税法人税割(道府県分+市町村分)と法人事業税の税率を合計したものである。なお、平成16年度以降の税率は、資本金1億円超の法人の税率である。  
 2 平成元年までの実効税率は、配当控除制度の影響を考慮しており、基本税率(留保分)70%、配当分30%の割合で計算している。  
 3 法人住民税法人税割は基本的に法人税額を課税標準としており、その税率(昭和56年度以降：道府県民税5.0%、市町村民税12.3%)は所得ではなく、法人税額に對するものである。  
 4 平成20年度以降の税率は、地方法人特別税を含めた税率で表記している。

(出所) 税制調査会資料

このように国と地方を合わせた法人税をみると、日本では地方分の負担が大きい。これは各国比較を通じてさらに明らかとなる。イギリス、フランスでは、そもそも地方法人税がない。ドイツは、連邦国家であることから、伝統的に地方法人税があるが、国と地方を合わせた税率自身を思い切って引き下げている。アメリカも連邦国家であり、地方法人税があるが、この税をめぐっ

では地方政府間の引き下げ競争がむしろ問題となっていて、アメリカでは地方法人税の法定税率は負担の実態を表していない。

さらに、法人事業税については、根本的な問題があることを指摘したい。経済のグローバル化のなかで、地方政府で付加価値など所得以外に着目して外形標準課税を行ってきた諸国は、いずれもそうした課税を廃止している。地方政府にとっては内外の企業を誘致し、地域経済の活性化と雇用を確保することが最大の懸案事項であり、そのためには、雇用促進の足かせとなる外形標準課税は、地域経済発展を阻害するものである。その結果、地方法人税がある国でも、外形標準課税は姿を消し、課税ベースは所得となっている。日本では企業の海外流出が続き、そのなかで企業誘致を真剣に考える地方団体にとって、外形標準課税は時代に逆行したものである。日本だけが、世界の潮流から逸脱した課税を続けることはできない。

## (2) 改革の道筋

前節では、国と地方を合わせた法人税負担についてみた。法定税率でみて、両者を合わせた税率はほぼ40%であり、そのうち国が30%、地方が10%となっている。こうした法人税をどう改革していけばよいか。これまでの検討を踏まえて、ここでは三つの論点から改革の道筋を示す。

### 論点1 赤字法人対策—正すべきものは正す。

法人税改革が困難である理由の一つは、「税を払っていない会社がある」といった国民の不満である。実際、赤字法人の割合が70%近くもあり、その割合が何10年も続いているとあつては国民の不満ももっともである。しかし、この問題を法人税から是正しようとして、外形標準課税にならって、付加価値や従業員数を基準として課税しようとしても、それは実行できないであろう。所得の裏付けがなく課税を行っても、中小企業はその負担に耐えられない。しかし、すでにみたように中小企業は、雇用の重要な受け皿となっている。また、中小企業は、明日の日本を支える革新的な事業家のインキュベーターである。そうした企業は今は、自転車操業かもしれない。そこに外形に着目して無理やり課税すれば、会社が倒産してしまうかもしれない。

したがって、赤字法人対策としては、まずは課税執行面の強化を行い、適切な課税がなされていることについて国民の理解を得ることが大切である。同時に根本にもどった検討も必要である。赤字法人問題は法人税から発生しているというより、個人所得課税における給与所得控除を利用して、中小法人がその所得を家族従業員などに分配することにより、家族全体の税負担を引下げることが可能となることにある。逆に法人税率が中小企業のオーナーに課される所得税率よりも

低い時は、会社の所得を内部留保することで税負担を軽減することができる。赤字法人問題にはこうした背後の問題があり、法人税と所得税をまたぐ改正が必要となる。

そうしたなか、まずはできるところをやるという精神は重要である。この点、同族会社の内部留保金課税や「同族会社（一人オーナー会社）の役員給与の損金不算入制度」は、国民の目線では、赤字法人を目の当たりにしての「せめてもの」課税強化に映る。しかし、戦後ずっと存続してきた同族会社の留保金課税制度が廃止されたり、朝令暮改さながらに一人オーナー課税が現れては消えたことは、赤字法人問題に対する政府の取り組みについて国民から理解を得る点から、失敗であったといわざるをえない。法人税改革は、国と地方の税制全体に影響を及ぼす重大な取り組みであり、国民の理解なしにはできない政策課題であることをしっかり踏まえたうえで、その入口である赤字法人課税対策をしっかり行うべきである。

## 論点2 課税ベースと優遇税制の見直し

課税ベースについては「250%定率法」の扱いが、優遇税制では「試験研究費控除」の見直しが焦点となる。そのほか、個別業種に関わる問題であってもその効果が当初期待されたものと異なるものは、検討を行うべきであるが、ここでは上記二つの制度の検討を行った。いずれも、効果に関する計量的事実が明らかにされていないなかの状況証拠的に基づいた検討であるが、改革に向けて以下を指摘したい。

「250%定率法」は、世界的にみても思いきった加速償却であるが、現在の日本においてその効果と必要性は、必ずしも高いとはいえない。加速償却の効果は、投資後の減価償却を前倒しにすることによって、法人税の節税を早期に実現し、現在価値でみて節税効果を高めることにある。これは利子率が高く、将来の節税利益が大きく割引かれる場合にその効果が大きくなるものであり、現在のように利子率が低い水準にあるときは、大きな効果は見込まれない。一方、減価償却が加速化すると、投資直後の償却額が増え、企業にとっては内部資金が増加する。したがって、資金がなく、設備投資を進めたいといった成長企業にとっては、加速償却は魅力的な税制である。しかし、現在の日本のように企業が資金の貸手となっている状況では、資金調達面から投資を支える効果は、期待できないであろう。したがって、償却の加速化の面から「250%定率法」の効果は限定的である。多少の効果があったとすれば、それは投資額に対する償却可能割合が95%から100%となったことによるのかもしれない。しかし、それならば減価償却率まで引き上げる必要はなかったと思われる。実態的には、法人税率の引き下げが困難であるなかで、課税ベースの縮小を目指した改正であったというべきであろう。

試験研究費控除の特徴は、業種間でみた適用に大きなバラツキがあることである。この論文の実効税率の推計で明らかとなったように、税負担軽減効果は、全体的としては法人利益の1%程度であるが、化学と機械工業では、対利益比、2.5%~3%程度の節税効果を生んでいる。このように研究開発促進を目的としていても、個別業種への優遇が望ましいかというのが、ここでの問題である。これらの業種における試験研究費控除の効果が明らかではないので、一方向の議論は困難である。しかし、すでに述べたように、今後促進すべき研究・開発は情報、環境、バイオなどもっとソフトな技術革新であるとすれば、試験研究にかかる人件費などによって軽減額が決まる、規模重視の現在の試験研究費控除制度のあり方の改善が求められる。

### 論点3 地方法人税の見直しを通じた法人税率の引き下げ

日本の法人税改革を進めるにあたっては、その構造的問題である赤字法人対策、および課税ベースと優遇税制の見直しが必要であることを述べた。しかし、そのいずれの見直しを行っても、法人税率の引下げ効果はわずかである。「250%定率法」の場合であれば、投資額に対する減価償却の可能割合を再度引き下げることが必要となるが、発生ベースの費用の適切な扱いの観点からも、減価償却の可能割合を今後95%に戻すべきはない。また、たとえその引下げを行ったとしても、本文中に述べたように最大で、国税分で投資額の1.5%、地方税を合わせても2%弱程度の増税にしかならない。研究開発税制による節税効果は、法人全体で見れば利益の1%程度であり、その撤廃による減税効果もわずかである。

課税ベースの拡大と優遇税制の見直しについての以上の議論は、明らかにおおざっぱなもので、税収確保のための具体的な工夫とその効果をさらに検討すべきである。しかし、国と地方を合わせた日本の法人税率は、アメリカを除くOECD諸国よりほぼ10%ポイント近く、アジア諸国と比べればさらに5%ポイント程度高い。そうしたなかで、課税ベースの拡大と優遇税制の見直しによるだけでは、どのような思い切った見直しをしても、10%ポイントからの日本の法人率の引き下げを実行することは困難であると思われる。そうした観点にたつと、地方法人課税のあり方を正面から論じざるをえない。

地方の税源として、地域や国をまたいで経済活動をしている法人への課税が望ましいのかどうか。さらに、法人課税のなかでも、付加価値や資本金など所得ではない、いわゆる外形に課税することの是非と課税した結果についてもっと議論を行う必要がある。外形標準課税は、その課税対象となるのが収入であれ、付加価値であれ、資本金であれ、企業にはコストの増加となる。その結果、法人税と比べて課税分がより物価に反映され、国内消費にマイナスの影響を及ぼすこと

になる。そうした課税によるコストの価格への上乗せが困難であるからこそ、外形標準課税を小規模企業に導入することは困難であり、日本でも断念されている。一方、電気、ガスは公的独占企業であるので、コストの上乗せが可能である。とすれば、外形標準課税は、デフレ脱出のための内需拡大と逆行した税制である。

こうした議論と並行して、地方法人税の穴埋めとなる税源として、地方はどの税から収入を確保すべきか検討を進める必要がある。個人住民税は、10%の定率課税となっているが、課税ベースを見直し、もっと広くとることによってさらに税収を確保することはできないか。地方分権を裏付ける税は、課税ベースと税率を地方が決めることができる税である。しかし、個人住民税の諸控除の状況は、国税である所得税の諸控除をほぼそのまま引き継ぎ、その額をいく分減額している所得税の小型版となっている。地方分権を定着させるためにも、個人住民税による税収確保を図るべきである。そのほか、固定資産税や地方消費税の強化が考えられる。大切なことは、法人税率の引き下げによって経済活性化と競争力を促進する環境を整えると同時に、地方法人税に代わって、地方分権がより発揮され、より安定的な財源が確保される仕組みを作り出すことである。

#### 参考文献

- Alan J. Auerbach (2007), “Why Have Corporate Tax Revenues Declined? Another Look,”  
CESifo Economic Studies, Vol. 53, 153–171.
- OECD (2008), *Economic Surveys, Japan*, 2008
- Johansson Asa et.al (2008), *Tax and Economic Growth*, Economic Department Working  
Paper No. 620, OECD.
- OECD (2007), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax* (OECD Tax Policy Studies)
- 田近栄治・油井雄二 (2000)、『日本の企業課税』、東洋経済新報社。

### 第3章 わが国税制における消費税の位置づけと今後の戦略

慶應義塾大学経済学部教授 土居 丈朗

#### 1. はじめに

我が国における今後の財政運営において、高齢化が不可避的な影響を与えると見られている。特に、社会保障費は、高齢化によって増大することが見込まれている。増大する社会保障給付の財源は、社会保険料のみならず、公費負担によっても賄われている。今後、これらの財源をどのように確保していくかも、重要な課題の1つである。

我が国の政府債務は未曾有の規模にまで累増した中で、今後、将来世代に過度な負担を残さないためにも、政府債務の抑制が不可欠である。しかし、そのための方法は、歳出の削減と税収などの増加を組み合わせるしかない。どの程度歳出を削減したり歳入を増やしたりするかが、今後国民に問われる選択となる。

このように、今後の我が国の財政運営は、高齢化により増加する社会保障給付の安定的確保と、累増した政府債務を抑制するための財政健全化を、うまく両立させることが求められる。本稿では、その両立に向けて考えうる方策を検討する。

財政健全化のためには、ある程度の歳出削減は避けられない。しかし、社会保障給付の削減を積極的に行うことによってその歳出削減を実現することは、社会保障給付の安定的確保と矛盾する。さりとて、財政健全化のために増税を国民に強いるとなると、多くの国民は納得しないだろう。

とはいえ、社会保障給付を安定的に確保するにも、財政健全化を進めるにも、然るべき増税はやむを得ない。ただでさえ、我が国の国民負担率は、充実した社会保障制度を持つヨーロッパ諸国に比べて低い水準にある。それならば、増税には、多くの国民が納得できる大義名分が必要となろう。そこで考えられるのが、増税分を社会保障給付の財源として用いることである。それとともに、財政健全化については、社会保障給付以外の歳出を削減することを中心にして実現を図るのである。こうすることで、歳出削減と増税という2つの手段で、社会保障給付の確保と財政健全化という2つの政策目標の実現を目指すことができる。

以下では、この考え方の背景について詳しく論じる。2節では、消費税が社会保障財源としていかに適しているかを議論する。中でも、より具体的に、消費税の社会保障目的税化についてのアイデアが出されており、これについて論点を整理する。3節では、税財源によ

る社会保障財源の確保を正当化するためには、社会保障における税財源と保険料財源の棲み分けをどのように行えばよいかを議論する。そして、社会保障制度の中で保険機能と所得再分配機能をできるだけ分化して財源確保に関して透明性を高める必要があることを述べる。特に、必ずしもリスクに応じた保険料を負担できない低所得者に対して所得再分配（低所得者に対する保険料軽減）を行うなら、その財源は保険料財源ではなく税財源で行うことが望ましいことを明らかにする。こうした本稿での考察を通じて、消費税増税における増税分を社会保障財源とすることの妥当性が裏付けられる。最後に 4 節で、本稿を結ぶ。

## 2. 社会保障財源としての消費税の重要性

### (1) 今後の財政運営と消費税

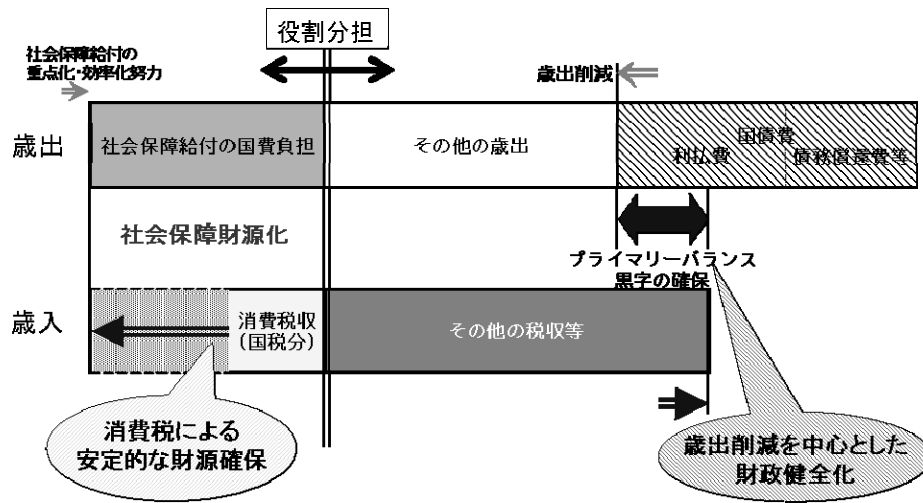
高齢化の進展で社会保障費は純増となることが予想されている。他方、財政健全化のためには、増税よりも歳出削減を優先することを求める声が強い。しかし、社会保障費以外の歳出（例えば、既に削減が進んでいる公共事業費や教育の強化が叫ばれている文教及び科学振興費）でこれだけの削減を行なおうとすれば、それぞれの削減率はさらに高くしなければならず、なおさら困難に直面する。

さりとて、歳出削減なくして増税を提示することは、国民の理解が得られないばかりか、目下存在する財政支出の非効率性を改められないため、望ましくない。しかし、歳出削減だけで政府債務残高の累増を止められるほどに財政収支が劇的に改善するわけではなく、増税を先送りにすればするほど、政府債務残高はますます累増するのである。

そう考えれば、増税は不可避であり、いかに国民が納得する増税の根拠を示せるかが重要となる。増税には、国民が納得できる経費に充当するための大義名分が必要となる。そのためには、国民のニーズが高い財政支出に増税した税収を充当することを明確に示すことが重要である。

そうした中、消費税の社会保障財源化という発想が出されている。つまり、消費税収を社会保障費に限定して充当するという発想である。その概念図は、図 1 として示している。

図1 消費税の社会保障財源化



不要不急の歳出を徹底的に削減することは、当然多くの国民が望むところである。しかし、社会保障制度をアメリカのようにして、国民皆年金や国民皆保険を完全になくすほどに歳出削減を望む日本国民は明らかに少ない。そうならば、高齢化の進展に伴う社会保障費の増大と合わせて安定的に財源を確保する必要が生じよう。抗し難い高齢化の前に増加する社会保障財源の安定的確保のために消費税を用いることは、増税の根拠として説得力を持つといえよう。

## (2) 消費税の社会保障目的税化

では、消費税の社会保障目的税化のメリットとデメリットを検討しよう。メリットは、前述のように、消費税で社会保障財源の安定的な確保ができることである。これは、消費税収が景況に左右されにくい性質も念頭にある。他方、消費税を、社会保障を用途とするといえども「目的税化」することには、道路特定財源などのように、社会保障費が既得権益化するというデメリットがあると指摘されている。目的税化は、目下取り組まれている特別会計改革のベクトルと正反対の向きを向いているようにも見え、目的税化を批判的に評価する向きもある。

ただ、消費税の社会保障目的税化にまつわるデメリットを和らげつつ、その趣旨を最大限反映して、多くの国民を説得する方法はある。それは、消費税の増収分を繰入れる社会保障の特別会計を新設することなく、実質的に消費税収を社会保障財源に充てる方法である。そ



れを、「社会保障財源化」ともいう。

消費税の「社会保障財源化」の趣旨は、次の通りである。消費税を社会保障の財源に充てることは、特別会計を新設することや、社会保障費を既得権益化することを主目的とするわけではない。その真の狙いは、消費税率の積算根拠として、社会保障給付の国庫負担額を想定（一般財源としての消費税）し、社会保障給付の国庫負担を全額消費税収で賄える程度に消費税として国民に負担を求めることにある。消費税率の設定に際して、社会保障給付の国庫負担額を積算根拠として用いることで、消費税収によって社会保障財源を賄うことができるわけだから、「目的税化」に固執する必要はなくなる。社会保障給付の国庫負担財源を確保するための消費税率設定のルール化ともいえる。こうすることで社会保障財源として十分な収入を安定的に確保できれば最大の目的を達したといえるから、「社会保障財源化」という方法でかなり意を尽くしているといえる。

### （3）世代間格差是正の必要

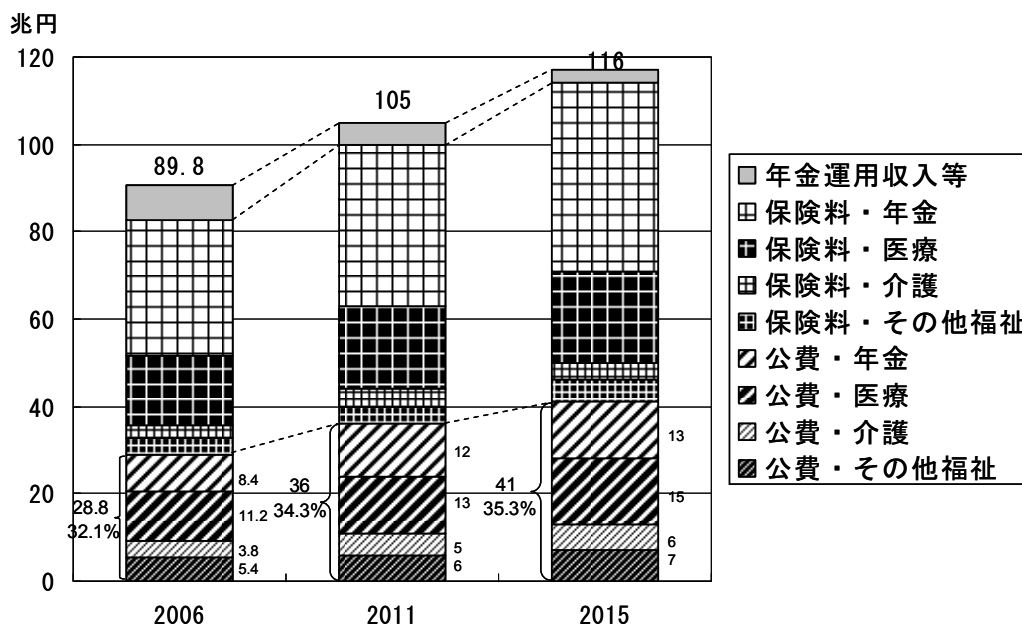
次に、なぜ社会保障財源を消費税で賄うのが望ましいかについて議論しよう。その大きな理由の1つは、現存する社会保障の受益と負担にまつわる世代間格差を是正するためには、消費税による財源調達に極めて効果的であることである。もちろん、消費税が望ましいそれ以外の強い理由として、社会保障財源について勤労世代に過重な負担を避けることができる点や、貯蓄率低下が懸念される中で、消費税は貯蓄を課税ベースとしないから、貯蓄減退を回避できる（所得税だと、勤労所得稼得時と貯蓄に伴う利子所得発生時に二重課税される）点や、個人所得や法人所得に比べて消費の動向が景気に対して相対的に安定的であることから、消費税の税収が景況に対してより安定的である点などが挙げられる。

この節では、社会保障の受益と負担にまつわる世代間格差と消費税の観点から、社会保障財源としての消費税の重要性を論じよう。

まず、今後の社会保障給付財源は、社会保険料だけではなく公費負担、つまり税財源によって調達する必要があるが既に示されている。図2には、厚生労働省が2006年5月に公表した「社会保障の給付と負担の見通し（平成18年5月）」に基づいた、今後の財源構成の見通しを示している。この見通しによれば、今後見込まれる公費負担の額は、2011年度で36兆円、2015年度には41兆円となるという。この増加率は、高齢化の進展の影響もあって、今後見込まれる経済成長率よりも高い。だから、税の自然増収だけで十分に賄えるとはいえない状況である。そうなれば、社会保障給付の公費負担の税財源として、十分に安定的に確保できる財

源を見つける必要があるといえる。

図2 社会保障給付の財源構成

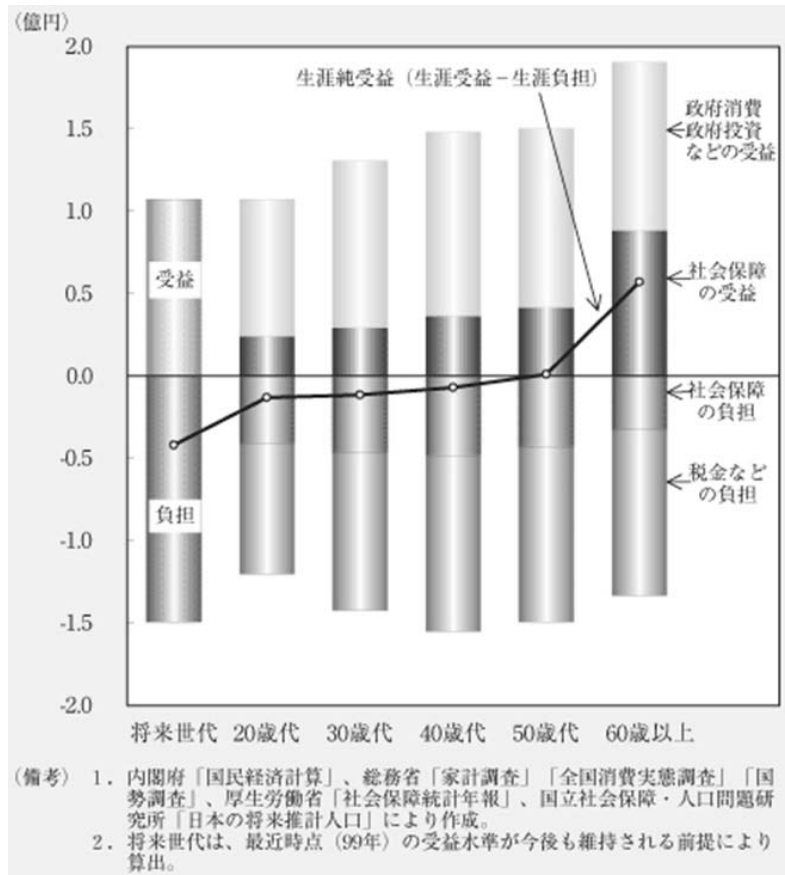


資料：厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し（平成18年5月）」  
 公費は、2009年度に基礎年金国庫負担割合が1/2に引き上げられたもの

次に、この税財源をどの国民に求めるかという観点について論じよう。この点を論じる際に重要になってくるのが、社会保障をめぐる受益と負担の状況である。我が国において、社会保障の受益と負担に関して、世代間で格差があることがしばしば指摘されている。例えば、図3には、内閣府が推計した、世代ごとの生涯を通じた公共サービスにまつわる純受益（＝受益マイナス負担）を示している。これによると、高齢世代ほど、社会保障の純受益が多くなっていることがわかる。もちろん、政府からの他の公共サービスに関する純受益も合わせても、高齢世代ほど純受益が多くなっている。

こうした純受益の構造の観点から、生涯に払うであろう社会保険料の大半を既に払ってしまった高齢世代には今さら重い負担を追加的に課することができないため、特に高齢世代に対する社会保障給付の抑制が主張される。しかし、高齢世代は、特に医療や介護の分野での給付が滞ると通常の生活が営めなくなる危険がある。純受益に世代間格差があるからといって、社会保障の給付抑制だけで調整しようとするのも限界がある。

図 3



出典：内閣府『経済財政白書 2005』

そこで考えられるのが、高齢世代にも負担してもらえらる社会保障財源に着目することである。確かに、退職した高齢者で収入源も限られている中で、過度な負担には耐えられないだろう。しかし、高齢世代内での所得格差や資産格差は顕著に存在する。だから、高齢世代の中でも高所得・多資産の者に対して、然るべき社会保障負担を求めることが考えられる。

こうした発想から、既に、介護保険料や 2008 年度から導入される後期高齢者医療制度の保険料などでは、高齢者の所得に応じた保険料設定を行うこととなっている。しかし、これは高齢世代内の所得格差に対しては考慮されているが、資産格差については十分に対応できていない。つまり、資産を多く持ちそれを取り崩すだけで十分に生活が営める高齢者は、それほど多くの所得を稼いでいないため、こうした社会保険料は必ずしも多く支払わなくてよい状態となっている。

この論点から同様のことが言えるのは、所得税（地方税では個人住民税）である。所得税は、既に現役を引退して勤労所得のない高齢者にはほとんど負担が及ばないし、公的年金給

付に対する課税は軽くなっている。社会保障の税財源を所得税で賄うということになれば、必然的に勤労世代により重い負担を強いることになる。その上、社会保険料は報酬比例で徴収しており、その保険料率が年金を中心として今後引き上げられる見通しとなっている。つまり、所得に比例した税・保険料負担は、今後増大することが既に織り込まれている。こうした現状を踏まえれば、社会保障財源を今後さらに所得課税に求めるのは、世代間格差を助長するばかりでなく、勤労世代の勤労意欲を減退させる恐れがある。

さりとて、相続税や贈与税、さらには資産を保有するだけで課税される資産保有税（現存する主なものは固定資産税）は、世代を区別して課税することはできないから、これらを重課すると、勤労世代にも影響が及び、高齢者にだけ重課することは、税制上困難である。これらを勤労世代に重課すると、勤労世代の貯蓄を抑制する効果が極めて多く、日本経済全体で見るとかえって悪い影響が及ぶ。また、世代を問わず、保有資産を海外に移転してしまい、結局は十分な税収が得られない恐れもある。

そこで、この問題を解決するのに有用なのが、消費税である。高齢世代の消費は、勤労期に得た所得を貯蓄したものが元手となっている。したがって、経済学でのライフサイクル仮説や恒常所得仮説で示唆するように、高齢世代の年間消費額は、その人の生涯所得を年平均した額に比例すると考えられる。こう考えれば、所得税は納めないが消費額は高く豊かな生活を享受している高齢者が実際に存在するとみられる。そうした高齢者は、十分な租税負担能力を有していると考えられるが、所得税では租税負担を求めることができないが、消費税でならそれが可能となる。

ちなみに、法人税はどうだろうか。一般には、消費税だから消費者だけが負担、法人税だから法人だけが負担、との認識があるが、経済学的に考えるとそれは誤りである。消費税であろうが法人税であろうが、その実質的な負担は、消費者、労働者、投資家等で分かち合うことになり、その度合いは価格弾力性で決まる。

また、国際競争力の観点からみても、消費税はそうならないが、法人税の負担は課税される国の企業を不利にする点で望ましくない。また、企業行動を歪めない税制の観点からみても、法人税より消費税が優れている。このことは、欧州諸国で、消費税率（付加価値税率）はわが国よりもはるかに高いが、法人税の実効税率を国際競争力の観点から引き下げる動きがあることからみてもわかる。

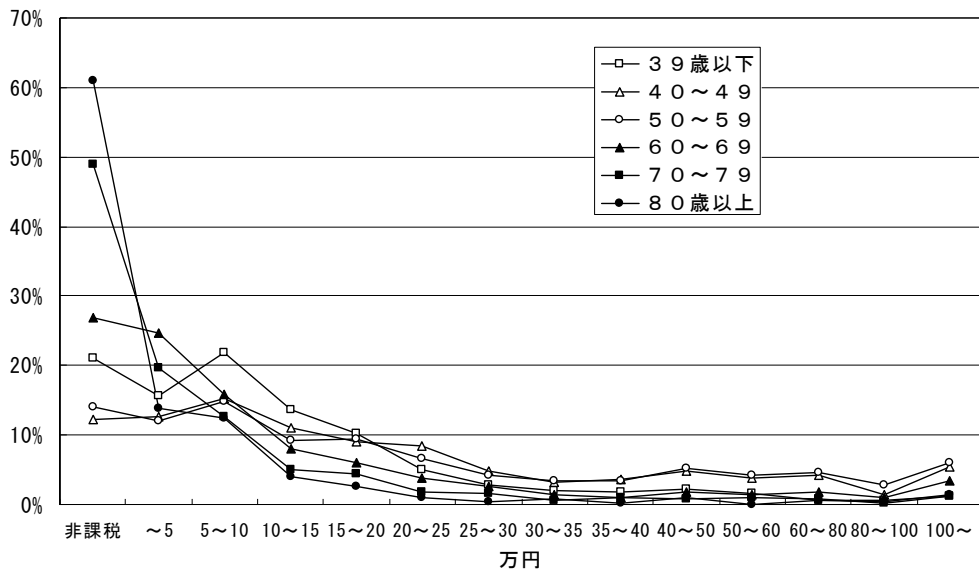
#### (4) 世代別の租税負担状況

前節での言及を、実際の統計で確認しておこう。どの年齢層でどの税をいくら負担している世帯が多いかをみることができる統計の1つに、厚生労働省「国民生活基礎調査」がある。この統計では、世帯主の年齢階層別に、所得税納税額、住民税納税額、社会保険料納付額、消費支出額をいくら払った世帯が、何世帯いたかを示すデータが公表されている。本稿では、2008年の「国民生活基礎調査」を用いて分析を試みる。

まず図4では、所得税の年間納税額について各階層での構成比を示したものである。例えば、図4に示されている数値で言えば、世帯主の年齢が70～79歳である階層において、所得税を全く支払わなかった世帯が、その階層に属する世帯全体の約50%であることを示している。同様に、世帯主の年齢が80歳以上の階層では、その階層の世帯全体の60%強の世帯が所得税を全く支払っていない。これに比して、39歳以下、40～49歳、50～59歳の階層では、所得税を全く支払っていない世帯は、20%前後にとどまる。さらに、所得税を支払う世帯では、多くの納税額階層で、その構成比が高齢世代よりも勤労世代の方が高くなっている。

図4 所得税年間納税額の分布（世帯主年齢階層別）

年齢階層内の構成比



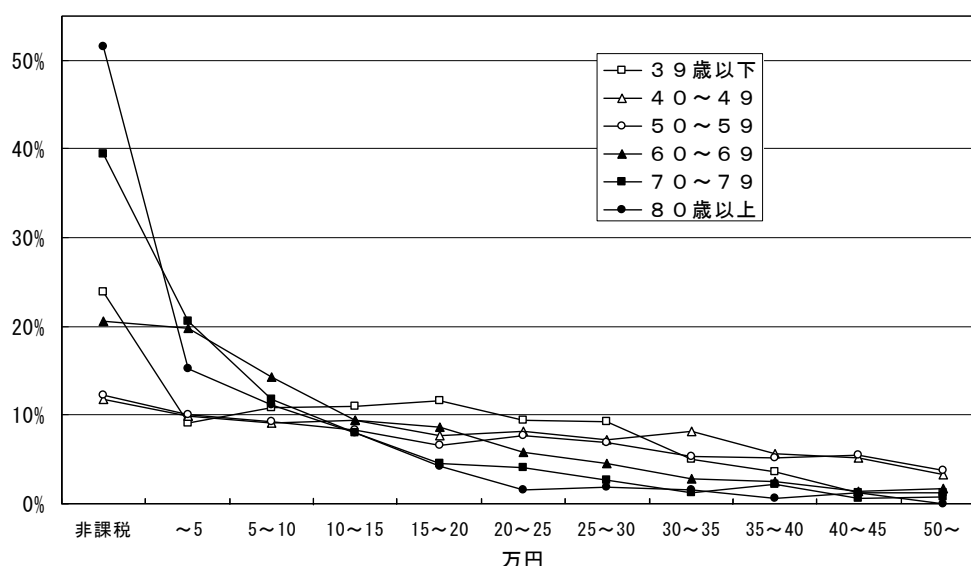
資料：厚生労働省『国民生活基礎調査』2008年

注：「不詳」は除く。

この傾向は、図5に示された、住民税の年間納税額においても同様に観察される。世帯主の年齢が80歳以上の階層では、住民税を全く支払わなかった世帯が、その階層に属する世帯全体の50%強であることを示している。世帯主の年齢が70歳以上の階層では、住民税を全く支払わなかった世帯が、その階層に属する世帯全体の約40%であることを示している。そして、住民税を支払う世帯でも、多くの納税額階層で、その構成比が高齢世代よりも勤労世代の方が高くなっている。

図5 住民税年間納税額の分布（世帯主年齢階層別）

年齢階層内の構成比



資料：厚生労働省『国民生活基礎調査』2008年

注：「不詳」は除く。

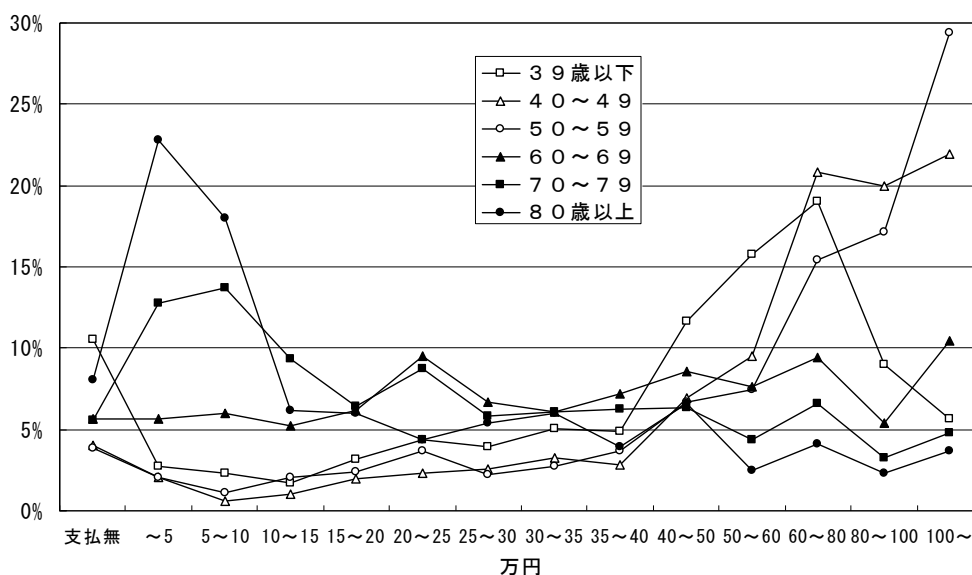
さらに、所得に対して比例的に課される社会保険料について、同様の構成比の分布を示したのが、図6である。社会保険料は、39歳以下では介護保険料が課されないから、先の所得税や住民税とは多少異なる構造だが、40歳代、50歳代の階層では、2～3割の世帯が社会保険料を年間100万円以上納付している。60万円以上納付している世帯をとると、この年齢層の約6割を占める。他方、年金保険料を納める必要がなくなる高齢者を含む年齢層では、高額な社会保険料を納める世帯は相対的に少ないことも伺える。

この傾向から、所得税・住民税や、所得に対して比例的な社会保険料を課すと、勤労世代により重く負担が及ぶことが観察される。

他方、これらと同様に消費税の支払額についての分布も知りたいところである。ただ、「国民生活基礎調査」では、各世帯の消費税支払額についての統計は公表されていない。そのため、各世帯の消費支出額から消費税課税対象となる消費支出に税率 5%の消費税額を割り出すことによって、各世帯の消費税支払額を推計することとした。ちなみに、この「消費支出額」は、消費税込みの支出額であることに留意する必要がある。

図6 社会保険料年間納付額の分布（世帯主年齢階層別）

年齢階層内の構成比



資料：厚生労働省『国民生活基礎調査』2008年

注：「不詳」は除く。

同じ調査年である2008年の総務省『家計調査』の全世帯の消費額で見たときに、家賃など消費税の課税対象外となる消費支出を除いて、消費税の課税対象品目への消費支出額が全消費支出額に占める割合を調べると、77.5%であった。この数値を用いると、全消費支出額に対する消費税額の割合（消費税の実効税率）は、3.88%となった。

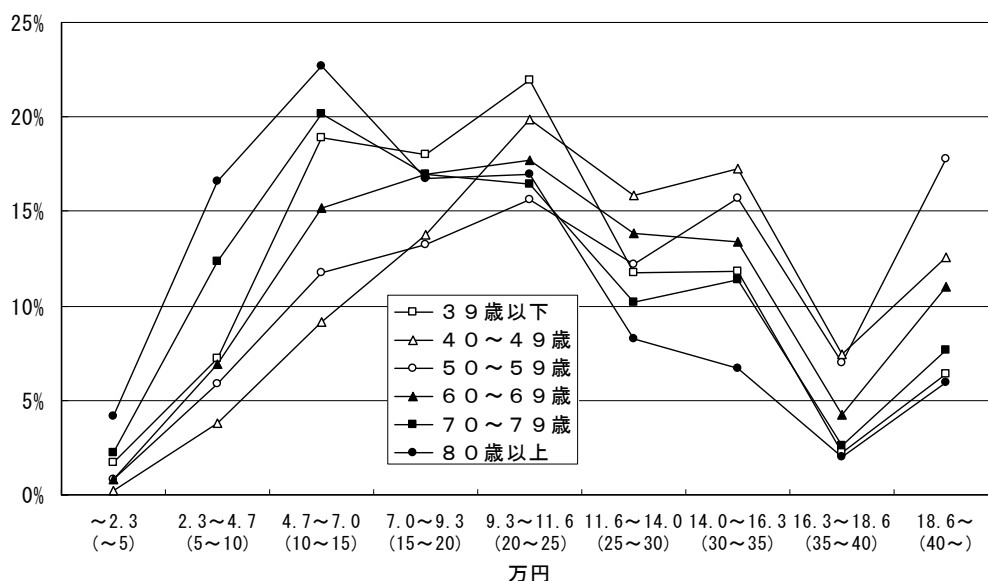
そこで、『国民生活基礎調査』で公表されている各世帯の1ヶ月あたり消費支出額に、この消費税の実効税率を乗じた額を、1ヶ月当たりの消費税支払額とし、それを12倍（12ヶ月分）した額を年間の消費税支払額とみなした。

そうして割り出した消費税の年間支出額の分布を示したのが、図7である。図7によると、

世帯主が40歳以上の世帯は、5割前後の世帯が消費税を年間12万円以上支払っていることがわかる。さらに、図7と図4～6を比較すると、消費税は、勤労世代と高齢世代の間で、支払額の分布の差異が小さいことがわかる。

図7 消費税年間支払額の分布（世帯主年齢階層別）

年齢階層内の構成比



資料：厚生労働省『国民生活基礎調査』2008年

注：カッコ内は、1ヶ月当たり消費支出額。「不詳」は除く。

以上のことから、消費税は、勤労世代とともに高齢世代にも、同じように負担を求めることができるといえる。この性質と、前述した社会保障の負担と給付に関する世代間格差を合わせて考えれば、世代間格差是正の観点では、消費税を用いるのが適している、といえる。

#### (5) 社会保障財源の安定的確保と財政健全化の両立可能性

前節で言及したように、世代間格差是正や景況に左右されない財源確保などの観点から、社会保障財源として消費税が望ましい性質を持っていることを示した。こうした観点から、消費税の社会保障目的税化、あるいは社会保障財源化の妥当性を裏付けることができる。

消費税の社会保障財源化は、それだけでなく、財政健全化との両立可能性の観点からも、望ましい性質を持っている。この節では、この点についても言及しよう。



図1に示されているように、消費税の社会保障財源化が実現すれば、社会保障財源を安定的に確保するとともに、その他の歳出削減によって基礎的財政収支の改善をもたらすという一石二鳥となっている。消費税の社会保障財源化が実現すると、その他の歳出を削減すれば(あるいは所得税等の他の税の増収が図られれば)それだけ基礎的財政収支の黒字を確保できる状態にあることに気がつく。ちょうど図1内の横線よりも上側が社会保障財源の安定的確保という政策目標の実現を意図し、その下側が、基礎的財政収支の改善という政策目標を意図している。

消費税の社会保障財源化という財政ルールは、高齢化で増大する社会保障費を消費税収による安定的確保、基礎的財政収支黒字の確保のために徹底した歳出削減、という中期的な財政規律を明確に打ち出せると考えられる。消費税の社会保障財源化は、そのための有効かつ重要なデバイスとなる。

もちろん、税制全体のことを考えれば消費税だけを改革対象とする必要はない。消費税にも長所と短所はある。消費税は効率性(経済活性化)をより実現できるが、垂直的公平性は実現しにくい税である。他方、所得税(社会保険料を含む)は垂直的公平性を実現できるが、(消費税に比べれば)効率性(経済活性化)を阻害する恐れのある税である。これらのバランスを考えれば、効率性を実現すべく消費課税、垂直的公平性を実現すべく所得課税を行うという役割分担が必要である。消費課税で累進課税の実現を期待することは、そもそも無理な話である。だから、所得課税と消費課税のどちらをどれだけ課税するかは、必要な税収を確保するために、効率性と公平性のどちらをどれだけ重視するかで判断することが求められる。

### 3. 税財源と保険料財源の棲み分け

#### (1) 保険原理と扶助原理

3節では、税財源による社会保障財源の確保を正当化するためには、社会保障における税財源と保険料財源の棲み分けをどのように行えばよいかを議論する。2節では、今後の社会保障制度の環境にかんがみ、ある想定の下で必要とされる公費負担をどの税で賄うのが望ましいかを議論した。そこで、消費税の重要性が浮かび上がった。ただ、この税財源による社会保障財源の確保を正当化するためには、社会保障制度の中でなぜ税財源を投入する必要があるかを問わなければならない。社会保障制度の役割に即して、保険料でなく税によって財源を確保するのが望ましいと強く言える理由を見出さなければならない。

そこで、この節では、まず社会保障制度に期待される機能に即して、その機能と財源の関係について論点を整理したい。

社会保障を、経済学の見地からみると、個人が直面するリスクを社会全体で分かち合うことで、そのリスクの度合いを和らげる仕組みがある。例えば、個人には病気になるリスクがあつて、医療費がかかる。しかし、個人であらゆる疾病リスクに万全の備えをするのは困難だから、社会全体で分かち合うことでうまく和らげることができる。だから、先進国では、医療、介護、年金などの制度について、社会全体でリスクを分かち合うべく、保険の仕組みを用いて政府が運営している。

社会保障制度の役割は、それだけではない。リスクに直面した結果として生じる所得格差を是正のために所得再分配の機能も果たしている。

保険の原理を全うするなら、民間保険会社の保険料と同様に、リスクに直面する確率がより高い人からより高い保険料をとるべきである。それを貫くと、病気になる確率が高い高齢者には、貧しかろうが高い保険料を課すことになる。

ところが、実際は必ずしもそうではない。所得格差に配慮すれば、リスクに直面する確率が高いといえども低所得の人には、高い保険料を払わせるわけにはいかない。保険金給付の支払がかさむ人から多くのお金を取ることができないとなると、保険財政の収支が悪化する。そこで、それを補うために、保険料以外の財源、つまり税による財源確保が必要となってくる。

このように、社会保障の財源は、どこまで保険の原理を貫いてリスクに応じた保険料をとり、どれだけ税で財源を賄うかが問われている。

この議論を、保険原理から見れば、リスクに直面する確率が高い人には、所得の多寡を問わず、原則的に高い保険料を課すことにしておいてから、低所得者にだけ所得格差是正のための別途配慮をすればよいという主張となる。つまり、保険料水準は保険の原理を徹底して決め、所得格差是正は別途税を財源として行えばよい、という見解である。

他方、社会保障制度を通じて、国民の生活保障を行っているのだから、保険料と給付が厳密に対応づけられる必要はないとする考え方がある。「能力に応じて負担し、必要に応じて給付する」という扶助原理である。この考え方では、まずは給付の必要（リスクに直面した結果か否かを問わず）があれば、きちんと保障し、その財源は、所得や資産の多い人により多く負担を課すこととなる。

ただ、我が国の社会保障制度は、保険原理と扶助原理が混在しているのが現状である。

社会保障の財源にまつわる議論で、保険原理を全うするならリスクに応じて保険料で財源を賄うべきで、扶助原理の見地に立てば負担能力に応じて累進的な税で賄うべき、と旗幟鮮明になっていれば、一般にも議論はわかりやすかろう。しかし、論壇ではそうなっていない。

扶助原理の見地からでも、保険料を所得比例でとることは是とする。高所得者ほど多く保険料を払うのである。ただ、これが年金保険の場合、保険原理の見地からは、高所得者ほど、予想以上に長生きして生活費がなくなると失うもの（高い生活水準）が大きいというリスクに対して、高い保険料を払うと解する。他方、扶助原理の見地からは、高リスクだが低所得の人への給付の財源をも賄うために、高所得者に高い保険料を課すと解する。要するに、扶助原理は、給付の「権利」を重視するのに対し、保険原理は、給付の「対価性」を重視するといえよう。

では、社会保障の財源として、税方式と保険料方式とにはどんな差異があるか。まず、保険料方式では、負担（拠出）したことは記録されて給付の根拠となるが、税方式にはその対応関係はない。また、拠出額に応じて給付額が増えるという対応関係が、保険料方式ではあるが、税方式では必ずしも関係ない。保険料方式は、保険のリスク分散機能を用いるが、税方式はリスクとは無関係であってよい。

我が国での社会保障論議では、扶助原理と保険料方式をセットで支持する立論が伝統的に多い。我が国の社会保障制度が「国民の相互扶助と社会連帯の思想を基本においている」（厚生労働白書）とする考え方が背景にある。特に、法学、社会学ではこの立場の論者が多い。

他方で、近代経済学では、保険原理を支持する論者が多い。それでいて、税方式による社会保障の財源調達を提案する動きが、近年特に多い。保険原理と税方式は一見すると相容れないようだが、社会保障制度を通じたリスク分散の機能と所得再分配の機能を、役割分担して考えている。つまり、リスク分散の機能は、できるだけリスクに応じて保険料を課すようにし、是正しきれない所得等の格差は、税を財源として所得再分配を講じるという発想である。

この立場からすると、扶助原理と保険料方式の組み合わせでは、必ずしもリスクに応じて保険料を課すわけではないのに、扶助の名の下に保険料水準をあいまいに決めていると映るようである。

## （２） 機能と財源の関係

このように、社会保障制度には、保険機能と所得再分配機能があり、その財源を税と保険

料の形で賄っている。これらの機能と財源をどのように関連付けばよいだろうか。

ちなみに、これらの機能と財源を明確に関連付けることなく、社会保障の負担と給付を行ってれば、国民にとって、自らの負担がどのように給付に充てられているかが不明瞭に見える。社会保障の財政がどんぶり勘定になっているとして不信感を助長する恐れがあると考ええる。やはり、社会保障に期待される機能と財源の関係を、きちんと整理しておくことは重要である。

以上の観点を踏まえて、経済学の立場からわが国の社会保障制度のあり方を述べれば、保険機能を果たそうとする部分には保険料財源を充て、所得再分配機能を果たそうとする部分には税財源を充てるのが望ましい。所得再分配機能の部分は、低所得の高齢者や資産をあまり持っていない高齢者にも最低限の給付を確保する必要がある、保険料によって財源を課すことは困難である。

そうした性質を踏まえて、それぞれの機能を（完全には純化できないとはいえ）より分化して、国民にわかりやすく社会保障制度の機能と財源の関係を示す必要がある。

以上のように、社会保障をめぐる税財源の議論は、機能分化を促進しつつ、所得再分配機能として期待される部分について、より重点的に税財源を充てるのが望ましい。特に、低所得者に対しては、リスクに応じた保険料で運営することが相当困難なことから、所得再分配機能をより強めることが必要で、そのための財源には税を用いることが妥当である。そして、その税財源は、社会保険料が所得に対して比例的であることに鑑み、消費税を中心として安定的に確保できるようにする必要がある。これらを合わせて考えれば、社会保障における公費負担は、今後増税が不可避とされる消費税の増収部分を充当することが望ましいと考えられる。

#### 4. 社会保障財源化に向けた課題

最後に、消費税の社会保障目的税化（あるいは社会保障財源化）に向けて、克服すべき課題について言及して、本稿を結ぶこととしたい。

消費税を社会保障のためとはいえ、目的税化することには弊害もありうる。高齢化の進展に伴い、高齢者は相対的に人口が増えて政治力も高まるから、社会保障費の抑制が効かず、消費税率が高止まりしてしまうとの懸念もあろう。目下、別途揮発油税等の道路特定財源が問題視されている最中でもあり、目的税の弊害として、「入るを量って出を制す（量入制出）」という財政の基本原則が徹底できない、つまり、特定財源がどしどし入ってくるから、それ

に合わせて新たに事業を起こして支出してしまおう、という運営になっている点が挙げられている。

こうした懸念を鑑みれば、目的税化する際には、「量入制出」の原則を全うできるような仕組みを明確に埋め込んでおく必要がある。すなわち、社会保障給付の公費負担は、原則として予定されている消費税収の範囲内に抑制することとし、不足した場合は財源を公債に依存するのではなく、消費税率を必ず引き上げることで対応する、とのルールを事前に確立することである。

そうすることで、社会保障給付の公費負担は、消費税の負担なくしては行えないこととなり、給付の増加に伴う消費税率の引上げに際しては、その給付水準の妥当性を国民にしっかりと説明して増税に同意を得てから行う、という財政規律が生まれるのである。

消費税を増税するときには、景況の悪化が懸念される。特に、1997年度に消費税率を引き上げた後の日本経済が不況に陥ったことを惹起する人は多い。しかし、経済学の分析では、1997年の不況は必ずしも消費税や社会保険料負担の増加が主因だったわけではなく、むしろ不良債権問題を抱えた大手金融機関の破綻に端を発した金融危機、それに伴う信用収縮で企業業績が大幅に悪化したことが主因だったとする見解が主流となっている。したがって、消費税増税に伴う景況悪化を過度に警戒する必要はない。しかも、いずれ増税が必要な状況にある中で、いつ増税するかという選択は、いつ景況を悪化させるかの選択に過ぎない。だから、増税が不可避な状況では、増税に伴う景況悪化は、程度の軽重はあれ、いずれ訪れる。増税額は、増税を先送りするほど多くなる。そして、増税額が多くなるほど景況悪化の度合いは大きくなる。そう考えれば、目先の景況悪化を恐れて増税を避ければ、将来に多く増税しなければならず、その際には大きく景況を悪化させることになりかねない。

そう考えれば、増税に伴う景況悪化を懸念するよりも、むしろ必要な財源を適切に増税によって確保することを優先する方が重要であるといえる。

## 第4章 給付付き税額控除

一橋大学政策大学院・経済学研究科 佐藤 主光

### 1. はじめに

「いわゆる格差問題への意識の高まり」の中、税制・社会保障制度による所得再分配機能の強化が議論されてきた。政府は「真に必要なセイフティー・ネットは社会保障によって担保されるべき」としつつも、「税制も・・・、それ自体として再分配機能を適切に発揮していくべきである」と答申している。具体的には、「人的控除等の課税ベースのあり方の議論を併せて」、現行（国と地方を合わせて）50%の「最高税率について・・・所得再分配の観点から見直すべき」とする（政府税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」（2007年11月））。現政権も所得税の最高税率引き上げを検討するとしている（日本経済新聞（2010年2月18日））。

再分配の新たな手段として関心を近年、集めているのが「給付付き税額控除」である。同控除は、課税最低所得以下の世帯への所得移転を税制の枠内で行うことに特徴がある。現在、税制と社会保障の制度間で分離している課税と移転の一元化を実現するものだ。「税額控除」の性格上、（限界税率の高い層ほど減税額が大きい）所得控除よりも課税の累進性は高い。「給付付き」とすることで従来型のセイフティー・ネットでは対象にされてこなかった低所得の勤労世帯（ワーキング・プア）への所得移転ができるようになる。我が国でも「社会保障政策の観点から、既存の給付や各種の低所得者対策との関係を踏まえて整理」を行った上で、「課税最低限以下の低所得者に対して、税額控除できない分を給付するという仕組み」を通じて「若年層を中心とした低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性対応」が期待されている。「社会保険料負担を軽減する観点から本制度を利用」という観点もある（政府税制調査会（2007年11月））。新しい政府税制調査会も「課税の適正化を図るために、社会保障・税共通の番号制度の導入を進め」とともに、「所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へ転換」を図ることで「所得再分配機能を高めていく」としている（政府税制調査会（2009年12月））。

他方、所得税に代えて、消費税による再分配を強調する向きもある。「消費税の社会保障財源としての位置付けをより明確にする場合には、受益と負担を通じた全体で所得再分配に寄与するという消費税の役割について、より積極的な意義付けが行われるべき」（政府税制調査

会（2007年11月）というわけだ。ただし、「社会保障財源」とはいえ、消費税には逆進性の批判が伴う。確かに「稼得された所得はいつかは消費される」との考えに立てば、消費は「一時点の所得」よりも生涯を通じた経済力をより正確に反映していると考えられる。これに比例的に負担を求める消費税は、むしろ負担の公平に資するとの見方も可能である」（政府税制調査会（2007年11月）かもしれない。しかし、逆進性の定義を代えても、実際、消費税負担が重い低所得層が存在するという現実の問題への対処にはならない。消費税には（年間所得で評価して）逆進性の批判が伴う。そこで「格差是正」とともに「消費税の逆進性対策の観点から給付付き税額控除制度のあり方について検討すること」が要請されている。

本稿では、この「給付付き税額控除」を中心に格差是正・再分配を巡る研究・議論を概観する。消費税の引き上げに伴う給付付き税額控除の在り方についても、幾つかの試算を紹介する。第2節では我が国の再分配の現状を説明する。税制と社会保障など再分配制度の分立・分散、正規雇用の雇用保障や地方の公共事業に偏ったセイフティー・ネットなど新しい課題（若年者層の貧困）に対処できていないことが指摘する。給付付き税額控除の理論と実証は第3節、4節で各々説明する。合わせて、EITC（米国）、勤労税額控除（英国）など給付付き税額控除の実例を紹介する。経済効果のほか、その課題にも言及する。第5節では積極的労働市場政策について述べる。その概要と給付付き税額控除等、他の再分配制度との補完性・連続性が強調される。再分配制度の再構築は第6節で考察する。米国大統領諮問委員会、英国マーリース・レビューの改革案を紹介、我が国への含意について議論する。第7節では「全国消費実態調査」（2004年）に拠り、消費税の増税に合わせた給付付き税額控除の導入が税負担率（年間所得に占める純消費税負担の割合）に及ぼす効果を試算する。第8節は結語である。

## 2. 我が国の再分配：再論

### （1） 税と給付

再分配の機能を担う制度が累進的所得税等税制と年金等を含む社会保障である。ただし、税制については、直間比率の見直し（消費税の拡充）、所得税の最高税率の引き下げ等により、再分配機能の低下が指摘されている。実際、再分配前後で所得分配のジニ係数を比較したとき、税制による改善度（ジニ係数の減少率）は1993年の5%から2005年には3.2%に下がっている。一方、社会保障による改善度は2005年で24%に等しい。制度上、わが国の再分配は専ら社会保障を通じてなされてきたことが伺える。

ただし、高所得者に増税すれば、格差が是正されるわけではない。低所得層への所得移転がなければ税制の再分配機能は完結しない。しかし、現行制度では高所得者への（社会保険料を含む）所得課税と低所得者への所得移転が制度的に「分立」してきた。所得税の最高税率を引き上げて課税の累進性を強化しても、所得移転との連携が確立しているわけではない。再分配の機能を自己完結させた制度、あるいは、そのための制度間での調整が欠如している。実際、基礎年金への国庫補助（給付の2分の1）を含め、社会保障給付費の3割は公費（税金）を財源とするが、所得税とのリンクは明確ではない。

また、税と給付は「対称性」に欠いている。所得税は最低課税所得を超過した部分では課税所得に応じて税額が決まるが、最低課税所得水準を下回った分について納税義務はないが還付もない。生活保護等、給付を受けるには、改めて所得以外の要因を加味した資格調査を伴うことになる。法人税であれば、マイナスの課税所得は「繰越欠損金」として最大7年間、将来の課税所得から控除できる。分離課税されている金融所得を除けば、所得税に、こうした仕組みはない。

加えて機能の「混在」もある。社会保険料は、（社会保障の）「能力に応じて負担をし、必要に応じて給付をするという仕組み」（厚生労働白書（平成14年版））として扶助（再分配）が強調される一方、保険（「負担の見返りとしての受給」）としての性格を有する。このため、給付には一定期間の保険料納付期間が必要となる。失業等による稼得所得の喪失は、そのまま給付に繋がらない。この混在は年金制度等社会保険の改革を難しくしてきた。基礎年金制度を全額税方式に改めることで、同制度を福祉（扶助）として位置づけるにしても、国民年金など従来保険料を納めてきた被保険者との間の「公平」が問われるのは、保険の視点があるからだ。他方、保険原理を貫徹するならば、年金受給資格のない老年者はカバーされないことになってしまう。

## （2）セイフティー・ネット

生活保護は公的扶助として「最後のセイフティー・ネット」として位置づけられる。所得以外にも資格要件のある限定給付であり、「生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを・・活用すること」（生活保護法第4条第1項）が保護の前提とされる。また、「民法の定める扶養義務者の扶養、及び他の法律に定める扶助は、・・保護に優先」（同第4条第2項）されなければならない。こうした生活保護を勤労世帯が受け取ることは難しい。実際、生活保護を受けている世帯の約8割が高齢者世帯及び傷病・障害者世帯（2007



年度)である。母子世帯など比較的就労可能な世帯の受給率は2割に満たない。

また、生活必要額と収入額の差額を補てんする仕組み(「補足性の原理」)のため、就労して所得が増える分、支給額を減額するのが基本となる。限界実効税率は100%となる。また、課税最低限が生活扶助額よりも低いことから、生活保護制度と所得税住民税の接点では限界実効税率が100%を超える(斎藤・上村(2007))。このため、受給者の労働意欲が阻害されかねない。もともと、自立困難な世帯が多いとはいえ、2005年時点では生活保護世帯の約半数が受給期間5年以上など受給世帯の固定化が進んでいるのも、これと無縁ではないかもしれない。

いずれにせよ、現行の生活保護制度は低所得の勤労世帯(ワーキング・プア)を支援する仕組みにはなっていない。OECDの分析(2009)によると、相対的貧困ラインを下回る現役世帯(世帯主が18歳~65歳)のうち有業者のいる世帯の割合が、わが国では8割を超えている。一方、英国やドイツでは33%、OECD平均でも63%に過ぎない。生活保護では救済されないまま、勤労世帯が貧困に陥っている現状が伺える。実際、年間労働所得が150万円に満たない労働者の割合は1997年の19.4%から2007年には24.3%に増加している。

ワーキング・プアを支える制度としては、最低賃金が上げられよう。我が国の最低賃金は都道府県(および一部の産業)ごとに異なる基準が設けられている。例えば、東京都の最低賃金は1時間あたり791円、宮崎県・沖縄県の場合、時給629円(2009年度)である。「労働者が健康的で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう」定められることになっている。しかし、最低賃金がワーキング・プアの支えになっているとはいえない。安部(2001)は1990年代のパート賃金のデータから、地域別(都道府県)最低賃金がパート賃金に及ぼす影響は、多くの都道府県において限定的で、賃金の下支えになっている地域は一部に過ぎないとしている。「低所得層に安心感を与えるセイフティー・ネット」として機能しているとは考えにくい。また、Kawaguchi =Mori(2009)は最低賃金労働者が貧困世帯の世帯主ではなく、世帯所得500万円以上の配偶者が多く含まれることを指摘している。ただし、最低賃金の大幅な引き上げは、若年層、既婚中高年助成の雇用を減少させるほか、仮に全国で一律化するならば地方の雇用を損ないかねない(川口・森(2009))。

### (3) 雇用による再分配

日本の特徴として、その生活保障を福祉ではなく、企業単位での雇用保障が担ってきたことが上げられる。「会社が潰れにくい仕組みを作り出し、そこで働く男性稼ぎ主の所得が家族

を支えるよう設計」されていたのである。

雇用調整助成金も、そうした雇用を前提とした生活保障にあたる。雇用調整助成金は景気後退で売上高や生産量が一定率以上減少した事業主を対象に労働者の休業・職業訓練中の休業手当・賃金支払いの一部を補助する仕組みである。2009年4月からは派遣労働者を含む労働者の解雇等を行わない企業への助成率を5分の4から10分の9（大企業は3分の2から4分の3）に引き上げるなど拡充が図られた。合わせて、1年間の支給限度日数（200日）も撤廃された。この他、残業時間を削減して雇用の維持を行う場合、契約労働者一人当たり年30万円（大企業20万円）、派遣労働者一人当たり年45万円（同30万円）支給する「残業削減雇用維持奨励金」もある。

EITC（米国）や勤労税額控除（英国）のような給付付き税額控除にも賃金補助の性格がある。経済学的にいえば、補助金の効果はその支払い先が雇用調整助成金のように雇用主でも、給付付き税額控除のように労働者であっても変わりはない。しかし、後者は企業（需要）サイドに雇用の維持を条件として課していない。雇用はあくまで労働市場の需給関係で決まることが前提だ。給付付き税額控除が促すのは、供給サイドとしての（就労可能な）個人の労働市場への参加である。一方、雇用調整助成金の場合、現在の雇用を確保することで、労働者を市場から分断してしまっている。（本来、労働市場で新たな供給主体となるはずの）潜在的な失業者を企業に抱え込ませる格好だ。

地域間格差も、わが国の構造問題として挙げられる。我が国では民間経済の基盤の強い地域（特に都市圏）と、そうした基盤が弱い地域の二重構造を抱えてきた。我が国では公共事業が実質的に後者への所得保障としての役割を果たしてきた。道路であれ橋梁であれ、公共事業が着工されると地域に雇用（＝所得）が創出される。公共事業がなければ職を得られない、あるいは他地域への転出を強いられる人々に雇用の機会を与えているわけだから、生活保護や失業手当に代わるセイフティー・ネットとなる。<sup>1</sup> 実際、経済力の乏しい地域ほど、公共事業に多く依存する傾向がある。しかし、「均衡ある国土の発展」から小泉構造改革、更に「コンクリートからヒトへ」の転換により、公共事業予算は削減されてきた。公共事業の削減は、これまで公共事業頼みだった地域の経済にとっては雇用保障としてのセイフティー・ネットが失われるに等しい。

---

<sup>1</sup> ただし、近年は地方における高齢化の進展もあり、地域間の再分配の形態が公共事業から社会保障（年金、医療・介護）に変わってきているとの指摘もある（経済財政白書（平成20年版））。

#### (4) 実効税率と再分配の分散

再分配や個人の誘因に影響を及ぼすのは、所得税や（被用者保険の）社会保険料だけではない。わが国では所得、課税所得、あるいは住民税・所得税額を基準に減免、免除を決めている保険料、サービス利用料は少なくない。稼得所得の増加は、これらの措置からの受益を減じることで、実質的な負担を高めることになる。これを所得課税の「実効税率」と呼ぶ。誘因効果の観点から経済学が重視するのは、この実効税率である。

例えば、公営住宅の入居資格や家賃は所得に応じて決まる。（自営業者のほか被用者保険に加入しない非正規労働者等をカバーする）国民健康保険料の定額部分には住民税の非課税世帯を対象とした減免措置がある。医療サービスの自己負担の上限（「高額療養費制度」）も住民税非課税世帯は一般世帯よりも低く設定される。保育所の利用者負担は住民税・所得税の税額に依存している。こうした低所得者の負担軽減は（実質的な所得移転であり）再分配の機能に当たる。また、税制とのリンクから「所得税・個人住民税の扶養控除等について、「所得控除から手当へ」等の考え方の下で見直すことにより、・・・これらの税額等と連動している国民健康保険料、保育料等の医療・福祉制度に関する負担に影響が生じる」（政府税制調査会（2009年12月）「平成22年度税制改正大綱」）ことにもなる。

前述の通り、再分配の機能は課税と移転を一体として実現する。この「機能」が、所得税、社会保障など「制度」に割り当てられる。ここで機能は目的であり、制度は手段である。手段は目的に合うよう選択されなければならない。これに対して、わが国では既存の制度的枠組みを前提に、「対症療法的」に格差是正など要請される機能の充足が図られてきた。「部分最適」に終始してきた感がある。加えて、再分配の決定は税制、社会保障、公共サービス等現物給付の間で分散してきた。「縦割り行政」の下、制度間での調整は担保されてない。このとき、実効税率は「全体最適解」ではなく、個々の制度の「部分最適」を積み上げた「均衡解」として帰結する。この均衡解が全体最適に合うとは限らない。例えば、所管官庁は福祉における所得制限を「補完性原理」、「支えあい」の理念を優先させ、労働供給を損なうことで所得税収に及ぼす「負の外部性」を勘案しないこともあり得る。この財政的外部効果は税制の分権化に起因する非効率に類似する（佐藤（2009））

#### (5) 実効税率の試算

以下では中低所得水準の勤労者が直面する実効税率を試算する。稼得所得を  $y$ 、所得税の他、社会保険料・利用者負担軽減等を含むネットの租税関数を  $T(y)$  とすれば、実効税負担

は $T(y)-T(0)$ で与えられる。ただし、 $-T(0)$ は所得ゼロのときの純移転にあたる。すなわち、実効税率は所得稼得に伴う税の純増（あるいは移転の純減）である。

試算の対象は、夫婦子ども二人の世帯である。子どもは3歳未満が一人、3歳以上、小学校就学以下が一人とする。資格を持つ限り、この世帯は公営住宅に居住する。①片稼ぎ（ケース1）、②共働き（ケース2）のケースを想定する。共働き世帯の実効税率は配偶者（2次の所得稼得者）について算出する。このとき、世帯主（主たる所得稼得者）の課税前所得は年間300万円と仮定する。実効税率の計算にあたっては、配偶者の所得増加による世帯主の所得控除（配偶者控除・配偶者特別控除）の縮減及び所得税負担増も織り込む。また、共働き世帯は子どもを公立保育所に預けるものとする。従って、実効税率には保育所の利用者負担が反映される。いずれの雇用形態も非正規社員である。「賃金構造基本調査」（2008年）から、非正規社員（一般労働者）の時給は1300円と計算される。労働時間としては、各々週当たり、雇用保険が適用される20時間、世帯主の場合、社会保険（厚生年金・組合健保）の加入対象となる30時間（正規社員の労働時間を週当たり40時間とすれば、その4分の3に相当）、及び40時間（正規社員の平均的労働時間）を取り上げる。試算の前提となる税制、社会保険制度、公営住宅（入居要件、基準家賃）、及び保育所の利用者負担（費用徴収基準額）の概要は補論を参照のこと。

実効税率の試算結果は図表1で与えた通り。ケース1（片稼ぎ）の場合、限界実効税率（追加的所得増に伴う実効税率の増加分）は週当たり労働時間が30時間になるところで、175%あまりに上る。これは社会保険（厚生年金・組合健保）が適用されることによる。他方、ケース2（共稼ぎ世帯）では、限界実効税率が週当たり労働時間20時間で485%と高率になっている。平均実効税率も総じて高い。20時間労働において平均実効税率は約8割に達しているが、これは就労による稼得所得のうち最終的に家計の手元に残るのは2割に過ぎないことを示唆している。<sup>2</sup> 図表2はケース2の課税・移転前後の予算制約である。どの予算制約も原点を通っているが、これは労働参加しないときの世帯実質所得（世帯主の所得から所得税・社会保険料を差し引き、公営住宅家賃、公立保育所利用者負担軽減分を加算した水準）を基準としているためである。よって、縦軸は労働供給による世帯所得の純増を表す。労働時間を増やしても、世帯の実質所得はあまり増えていないことが分かるだろう。これは①世帯主の配偶者控除（特別控除）の減少、②年間所得130万円を超えたところでの社会保

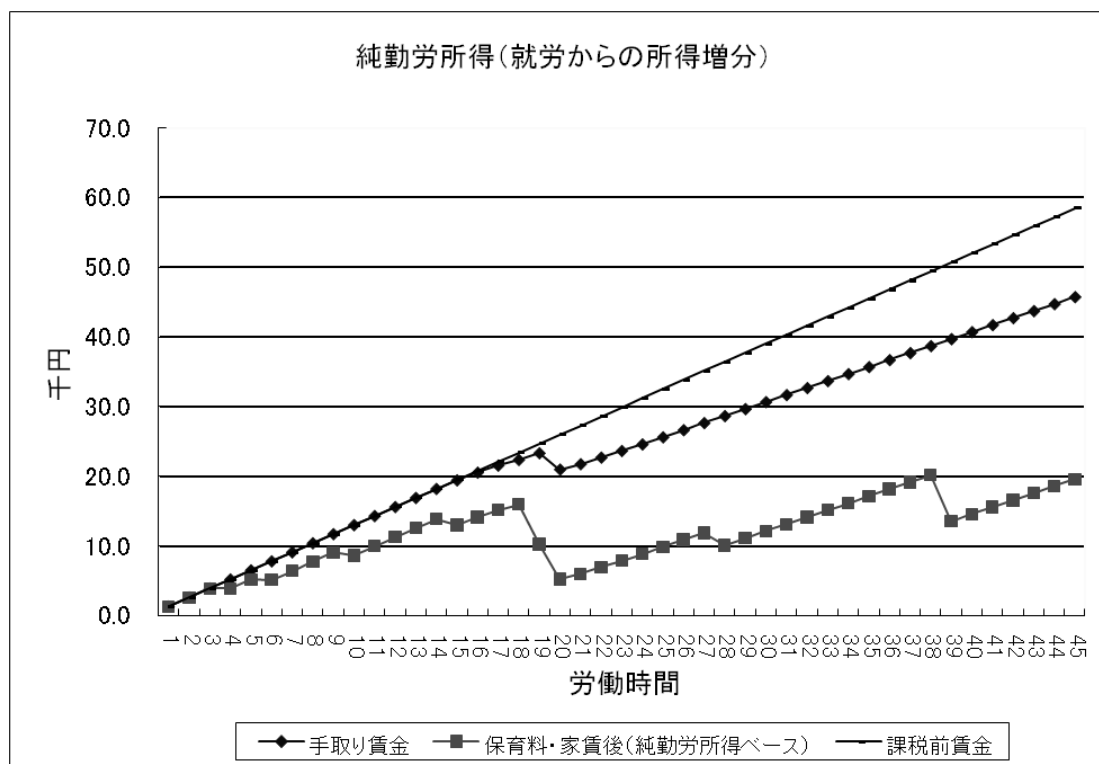
<sup>2</sup> なお、ケース2で所得税・住民税の「限界税率」が週当たり労働時間20時間と30時間の間で下がっているのは、給与所得控除の影響による。

除の適用（世帯主の社会保険からの除外）のほか、③公営住宅・公立保育園の利用者負担の軽減措置の縮減による。

図表 1：実効税率

ケース	週当たり労働時間	所得税・住民税合計		実効税率	
		平均	限界	平均	限界
片稼ぎ	20 時間	0.0%	0.0%	1.8%	8.0%
	30 時間	0.0%	0.0%	8.5%	174.9%
	40 時間	1.8%	10.5%	18.7%	125.6%
共働き	20 時間	3.9%	15.0%	79.9%	484.8%
	30 時間	6.6%	10.5%	68.9%	22.7%
	40 時間	7.0%	10.5%	72.0%	22.7%

図表 2：課税・移転前後の予算制約（ケース 2）



### 3. 給付付き税額控除

#### (1) 再分配の再構築

所得格差の拡大を踏まえ、税制の再分配機能の強化が求められている。しかし、前述のように所得控除の見直しや最高税率の引き上げで再分配が完結するわけではない。税金を低所得層に所得移転する制度が必要となるからだ。我が国の場合、この移転を担ってきたのが、生活保護であり、公営住宅など現物給付である。あるいは、公的年金、公共事業（を通じた雇用保障）の形態を取ってきた。しかし、生活保護の受給者は、高齢者や障害・傷病者世帯に概ね限られている。公的年金や公共事業の受益者は専ら、高齢者であり地方圏の労働者となる。いわゆるワーキング・プアへの懸念が高まっているにも関わらず、格差是正のために必要な手段を持ち合わせていないのが現状だ。社会保険を通じた再分配も正規雇用を前提にしてきた。非正規雇用の多くはこうした再分配によってカバーされていない。

従って、新しい課題（勤労者の貧困・格差）は、既存の政策手段の強化によって対処できないのである。我が国に必要なのは、既存のセイフティー・ネットではカバーされてこなかった勤労世帯等を対象とした「再分配モデル」の再構築なのである。新しい政策手段も要請される。本稿は給付付き税額控除がその一環となりうると考える。その特徴は、税制度の枠内で、課税と移転を行うところにある。無論、同じ再分配の機能は、所得課税と社会保障等の給付でもって実現可能となる。しかし、この場合、（制度間調整による「全体最適」が担保されない限り）再分配の整合性、一貫性が確保できないかもしれない。再分配機能が分散すれば、実効税率のコントロールもままならない。給付付き税額控除はこうした制度間での「協調の失敗」への対処となる。

#### (2) 給付付き税額控除の機能

我が国でも給付付き税額控除への関心が高まってきた。森信（2009）はその機能として、子育て支援、ワーキング・プア支援、就労への誘因づけ、消費税増税の逆進性（低所得者）対策、および社会保険料の負担軽減を挙げる。最初の2つは EITC（米国）や英国の勤労税額控除・児童税額控除に相当する。逆進性対策はカナダの GST（消費税）税額控除の仕組みにあたる。

この給付付き税額控除は、いわゆる「負の所得税」から派生したスキームである。所定の課税最低限を下回る範囲で給付を行うことで課税部分との整合性・一貫性を確保する。その利点としては、給付資格が資産・年齢、親族からの支援等に拠る社会保障・公的扶助とは異

なり、原則、所得水準・世帯構成に基づく低所得者対策であること、現物給付とは違って、消費者主権を重んじた現金給付の形態をとることなどが挙げられる。生活保護の受給時のようにスティグマ（恥辱）を受給者に感じさせることもない（阿部他（2008））。また、労働参加の誘因を考慮したとき、最適な平均実効税率は低所得水準でマイナスとなっていたが、EITC（米国）や勤労税額控除（英国）のような就労に対する補助金は、これとも整合的になっている。

### （3）導入の実例

「給付付き税額控除」の導入事例としては、米国の EITC（勤労所得税額控除）が挙げられる。25 歳以上 65 歳未満の勤労者を対象とする。EITC には就労のインセンティブを促進するため、勤労所得の増加に合わせて税額控除が逦増する部分がある。賃金を補助する仕組みである。子供が 2 人以上の勤労者については、所得 8,390 ドルまでは、所得の 1 ドル増につき 0.56 ドルだけ給付額が増加する。その後、税額控除額は所得 15,400 ドルまで一定額で、それ以上の収入に対しては、収入 1 ドルの上昇につき 0.21 ドルだけ税額控除が減少し、収入が 37,780 ドルになった時点で税額控除はゼロになる（金額は 2007 年度時点）。この減少率は所得税率・社会保険料と合わせて所得課税の実効税率を構成する。

英国の WTC（就労税額控除）の場合、給付に逦増部分はない。代わって、給付を受けるには子ども（19 歳未満）のいる世帯は週 16 時間以上、子どものいない個人（25 歳以上）であれば週 30 時間以上の労働が要件となっている。（所定の労働に対して補助金を給付するケースに当たる。）基礎控除は 1890 ポンド、30 時間を超えた労働には 775 ポンドのボーナスがつく。保育サービスを利用した場合、費用の 80%（上限は子ども一人で週あたり 140 ポンド、子ども二人で 240 ポンド）を税額控除できる。

英国の児童税額控除は就労とは関係なく子どものいる世帯に給付される。子どもの対象年齢は 16 歳（就学している子どもは 19 歳）までである。同税額控除で、家族要素は、545 ポンド（一歳以下の子どもがいれば二倍）、子ども一人当たり 2,235 ポンド、障害をもった子どもの場合 2,670 ポンド（重度障害であれば、1,075 ポンドの加算）となっている（金額は 2009 年以降）。

勤労税額控除・児童税額控除は年間所得が 6,420 ポンドを超えると、控除率 39%で減じられていく。最初に勤労税額控除の主要部分が削減され、保育サービス要素、児童税額控除の子ども要素の順番となる。家族要素は 5 万ポンドを超過した部分から 15 ポンドにつき 1 ポ

ンドの割合で逓減する。

なお、米国、英国の税額控除はいずれも世帯単位による。米国では夫婦世帯が EITC を請求する場合、共同申告しなければならない。英国の場合、所得税は個人単位で課されるが、税額控除については、前年の世帯所得をベースとする。勤労所得だけではなく、投資（資本）所得など全ての課税所得を含む。

消費税の逆進性対策（低所得者対策）としては、カナダの消費税（GST）税額控除が挙げられる。同税額控除は有資格本人と配偶者に各々、年間 242 ドル、子ども（18 歳以下）は一人当たり 127 ドルを給付する。家族所得（ただし、6 歳未満の子どもに月 100 ドル給付する普遍育児手当（UCCB）は除く）が年間 31,524 ドルを超えた分の 5%相当が差し引かれる（数値は 2007 年納税申告分）。

図表 3：給付付き税額控除の概要

例	単位	機能	構造
GST税額控除 (カナダ)	世帯	低所得支援 (逆進性対策)	逓減措置あり
児童税額控除 (英国)	世帯	育児支援	逓減措置あり
勤労税額控除 (英国)	世帯	就労支援	最低労働時間・逓減措置あり
EITC (米国)	世帯	育児・就労支援	逓増・逓減措置あり

#### (4) 給付付き税額控除を巡る議論

わが国への給付付き税額控除の導入の効果については幾つかの試算がある。高山・白石(2009)はアメリカの EITC を日本に適用したケースを取り上げている。ここで日本版 EITC の対象は 25 歳から 65 歳までの勤労世帯である。「平成 16 年国民生活基礎調査」の個票データから、EITC の総額は 1 兆円、うち減税が 1200 億円、還付が 9000 億円と試算している。児童税額控除の効果を検証したのが東京財団(2008 年)である。具体的には所得税の扶養控除、及び配偶者控除を 20 万円縮減した上で、課税所得 200 万円（妻子 2 人給与所得 600 万円強）以下で 23 歳未満の扶養親族（子ども）を持つ納税者に、子ども一人あたり 5 万円の



税額控除を行う。再び「平成 16 年国民生活基礎調査」の個票データから所得控除を税額控除の切り替えることで、低所得者層で控除からの受益が増える一方、高所得層ではネットで負担増になることを示した。増税世帯は全体で 32.3%、減税世帯は 21.5%となる。

日本総合研究所（2009 年）は勤労税額控除を提言している。提言では税額控除は給与収入 200 万円以下の勤労者を対象に一人あたり年間平均 10 万円か 30 万円とされる。「民間給与実態調査」からコストは総額 1 兆円から 3.1 兆円と見込まれる。その財源は給与控除の縮減で確保するものとしている。また、経済財政諮問会議（2009 年 5 月）は就労支援付き生活保障に要する財源規模を、「雇用・生活保障セイフティー・ネット」（2009 年度第 1 次補正予算の緊急人材育成支援事業）並みとして 2 千億円、対象者を 5 割増しとして 3 千億円とした「機械的試算」を出していた。

図表 4：給付付き税額控除の試算

日本版EITCの暫定試算（2009年）	<p>アメリカのEITCを日本に適用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・対象: 25歳から65歳までの個人</li> <li>・所得: 税法上の所得(給与収入、事業所得ほか)</li> <li>・子供: 税法上の扶養家族(19歳以下)</li> </ul>
東京財団「税と社会保障の一体化の研究」(2008年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・扶養控除/配偶者控除を20万円縮減</li> <li>・課税所得200万円(妻子2人給与所得600万円強)以下で23歳未満の扶養親族をもつ納税者に扶養親族一人あたり5万円の税額控除</li> </ul>
日本総合研究所(2009年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・勤労税額控除</li> <li>・給与所得200万円以下に年間10万円又は30万円を給付</li> </ul>

#### (5) 課税ベースの拡大

給付付き税額控除と合わせて、人的控除等、既存の所得控除は廃止、ないし大幅に簡素化・縮減することが必要となるだろう。所得税本体の課税ベースを拡大する。これに関連して、田近・八塩（2006）は「国民生活基礎調査（2001）」の個票データから、我が国では給与所得控除や公的年金等控除など一連の所得控除により課税所得が著しく浸食されており、特に中所得層、年金世帯への所得課税（所得税・住民税）が低い水準に留まってきたことを明らかにしている。換言すれば、課税ベースを広げる余地は大きいはずだ。

その一例として上げられるのが給与所得控除である。「給与所得税の性格について今日の

経済・社会状況に適合するよう」、「控除額に上限が設けられていない仕組みを見直す」など「再構築することが求められている」（政府税制調査会（平成 19 年 11 月）。給与所得控除による税収の減少は、決して小さくない。2005 年度予算における所得税収は約 13.2 兆円であるが、給与所得控除による所得税の減収見込み額は、6.8 兆円程度だった。日本総合研究所（2009 年）の提言にもあるように、給与所得控除の縮減による所得税の増収を給付付き税額控除の財源に充てることができる。

## （6） 課税単位

「世帯構成と税負担のあり方」として課税所得を個人単位で捕えるか、世帯単位とするかについては議論がある。この他、合算所得を世帯主と配偶者で按分する「二分二乗方式」や、（フランスで実施されている）世帯人数で除する「N 分 N 乗方式」もあり得る。わが国の個人所得税は、「夫婦別産制の下」、課税単位を「個人」とした上で、家族構成など世帯要因が担税力に及ぼす影響は人的控除でもって配慮してきた。同様に、個人を所得税の課税単位とする国は多い。

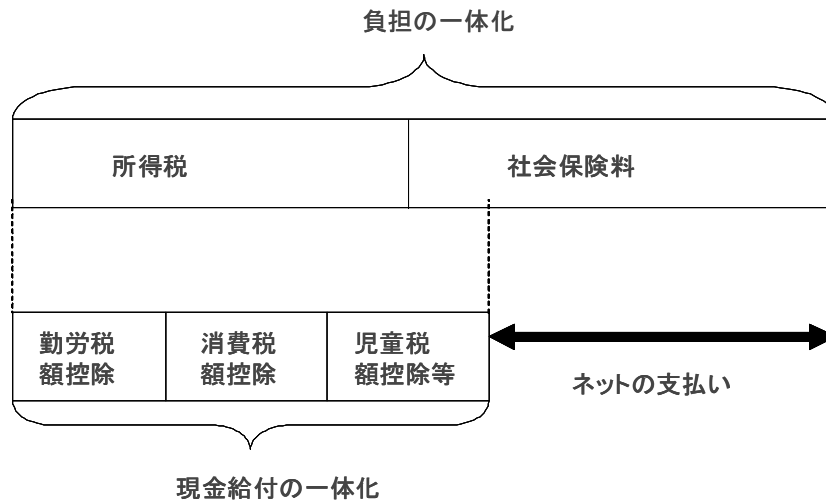
米国の給付付き税額控除（EITC）は家族単位の所得をベースとしており、その適用を受けるには、所得税の申告も世帯単位に拠ることが要件となる。英国の場合、所得税は個人単位でも、税額控除は家族所得に基づく。カナダの GST（消費税）税額控除で勘案されるのも世帯単位の所得である。つまり、所得税と給付付き税額控除を合わせると、後者が適用される低所得層は世帯単位、所得税のみが課される中高所得層は個人単位の課税・移転となっている。

## （7） 社会保険との一体化

オランダは、2001 年の所得税改革において、「ボックス・タックス」制度（分類所得課税制度）の導入と合わせて、既存の所得控除を税額控除に改編している。「還付付き」ではないが、税額控除が所得税納税額を超過する部分は社会保険料（年金・長期医療保障等）から控除される（図表 5）。この改革は、社会保障と税の一体化を促すものである。<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 給付付き税額控除と合わせて所得の捕捉を強化すべく「納税者番号」の導入が求められている。政府は 2010 年度税制改正大綱において「社会保障・税共通の番号制度の導入を進める」旨を明記している。

図表 5 : 社会保険と税の一体化



オランダの税制改革に倣って、税額控除を所得税に加えて社会保険料（労働者負担）から差し引くこともあり得る選択肢だろう（田近・八塩（2006））。このとき、給付（負の所得税）額は、税額控除が所得税と社会保険料の合算を超過した部分に相当する。合算する分、給付額は小さくなるが、社会保険料負担の軽減になる。ただし、社会保険料の支払いと（失業給付、年金等）社会保険の給付のリンクが明確ならば、（再分配のための）「税」ではなく、真に受益への対価と見なされる。であれば、再分配機能としての税額控除の対象にする必要はない。オランダでも、受益者負担に基づいた健康保険料は合算対象になっていない。

従来、税制は財源の確保（税の徴収）、社会保障制度が給付を担うという「棲み分け」が実体化してきた。しかし、一口に給付といっても社会保障の機能は混在している。扶助・連帯としての再分配の役割に加えて、「疾病など、生活に関わるリスクを分散するよう社会保険料の「負担の見返りとしての受給権を保障する仕組み」、つまり保険の機能を併せ持つ。1つの整理は、税制＝課税、社会保障＝給付の現行制度を改め、税制と社会保障を再編成した上で、再分配と保険の機能を分離することだろう。再分配に相当する社会保険料を上記の合算対象とする。例えば、公的年金保険料については、①基礎年金相当分は福祉、②（厚生年金における）報酬比例年金分は保険の原理を徹底する。医療保険についても、①高齢者医療費への拠出など連帯・共助の観点から徴収される保険料と②受益者原則（あるいは保険組合「内」での連帯）に基づく保険料を分けても良い。実際、オランダの医療制度では保険料がこのように区分されている（詳細は佐藤（2009）を参照）。

## 4. 実証研究

### (1) 給付付き税額控除の効果

給付付き税額控除が労働供給（就労）に及ぼす効果について様々な実証研究がある。Eissa = Liebman（1996）は1986年の税制改革における EITC の拡大がシングル・マザー（母子家庭世帯）の女性の労働参加に及ぼした効果を検証している。具体的には個票データ（CPS）を用いて子どものいない（EITC の対象にならない）単身女性を比較集団として、1984-86年から1988-90年の間で労働参加が2.8%（72.9%から75.3%に）上昇したことを示した。Myer = Rosenbaum（2001）は1986年税制改革に加え、福祉給付の削減などシングル・マザーに影響した80年代・90年代の様々な税・福祉改革を織り込んだ実証分析を行っている。結果、シングル・マザーの労働参加率上昇の6割はEITCの拡充の効果に拠るとしている。

就労に関わる選択（誘因）としては、前述の労働参加のほか、労働時間がある。<sup>4</sup>労働参加率とは対照的に給付付き税額控除がシングル・マザーの労働時間に有意な影響を及ぼすことは観察されていない（Eissa = Liebman（1996））。その理由としては労働参加に比して労働時間の選択の賃金に対する弾力性が低いこと、受給者がEITCの構造自体を認知していない（EITCは申告に合わせて一括払いされる）ことが上げられている（Eissa = Hoynes（2008））。

ただし、既婚者については異なった結果が得られている。1984~96年間のEITCの拡充により、子どものいる既婚男性の労働参加率が0.2%と微増する一方、既婚女性の労働参加率が2.4%あまり下がった（Eissa = Hoynes（2004））。これに関連して、Eissa = Hoynes（2006）は教育期間が12年以下の既婚者を取り上げ、EITCが彼らの労働時間に及ぼす影響を実証している。その結果によれば、84年から96年までのETCIの拡充が（労働参加している）既婚女性、既婚男性の労働時間をそれぞれ1%~4%、1%~3%減少させている。総じて減少率は僅かだが、代替効果と所得効果がマイナスに働くEITC逓減部分に限定すると、既婚女性については労働時間の減少率が2.5%から17.4%、既婚男性でも労働時間の減少率は1.5%から4.7%と大きくなる。

---

<sup>4</sup> 労働時間の選択は Intensive margin、労働参加は Extensive margin の選択と呼ばれる。所得課税・移転の実効税率のうち、「限界税率」は前者に、「平均税率」は後者に影響を及ぼすことが知られている。

図表6 実証研究（まとめ）

対象	就労選択	結果
母子家庭	労働参加	有意にプラス
	労働時間	効果がみられない
既婚女性	労働参加	有意にマイナス
	労働時間	有意にマイナス

英国の給付付き税額控除の効果の実証としては、Blundell et al (2005) がある。彼等は1996–2003年の世帯データから、1999年に導入され、勤労税額控除・児童税額の前身であるWFTC（勤労世帯税額控除）の効果を検証、シングル・マザーの労働参加率が3.6%あまり上昇する一方、子供のいる既婚女性の労働供給には有意な影響を及ぼさないことを示した。Leigh (2007) はWFTCの結果、(税額控除の対象となった) 子どものいる世帯の労働参加率、週当たりの労働時間がいずれも高まったほか、税額控除の資格要件である週16時間以上労働、税額控除が増額される週30時間以上労働の従事率が増加したことを実証した。

上記の実証分析では既婚女性の労働供給へのマイナス効果が確認されていた。これは、給付付き税額控除が世帯所得をベースとすることに関わる。給付の通減部分では、二次的所得稼得者（主として既婚女性）の労働参加や労働時間の増加に伴い世帯の受け取る税額控除が減額される。その分、当該世帯の直面する実効税率は高くなる。応じて、労働供給の誘因が損なわれることになる。

勤労への誘因付けは、税額控除以外の制度にも依存する。Blundell (2006) は英国のWFTCと米国のEITCを比較、前者は後者に比して労働参加を喚起する効果が弱い理由を検証している。彼らはその原因の一つに住宅手当など他の公的扶助政策において、WFTCの給付が受給者の収入に加算される結果、当該政策からの給付が減じられること（実効税率が高くなること）を挙げている。WFTCの後の勤労税額控除でも労働供給の促進が図られる一方、他の公的扶助の仕組みである求職者手当・所得扶助、住宅手当などの控除率が高いことから、低所得の実効税率は非常に高くなっている (Brewer et al (2008))。そのため、米国のEITCよりも手厚いにも関わらず、英国の勤労・児童税額控除は就労促進に繋がっていない。

## (2) 執行上の課題

給付付き税額控除には執行上の課題が少なくない。米国 EITC の過払いは 1999 年で 85 億ドルから 99 億ドルと推計される。これは EITC 請求総額の 27%から 31.7%を占める。<sup>5</sup>一方、受給資格があるにも関わらず、請求しない「過少払い」も 2.3~2.4%と推計される。わが国でも「給付に当たって適正な支給の方策、とりわけ正確な所得の捕捉方法をどう担保するか」(政府税調(2007年11月))を問題視する向きもある。納税者の所得を把握する「納税者番号制度」の導入も所得捕捉強化の一環として図られた。もっとも、クロヨンとして知られるように業種による所得捕捉の違いは現行の所得税の課題である。給付付き税額控除の実効性は乏しいと考えるよりは、所得捕捉を強化するのが筋だろう。さもなければ、納税者からの所得税制度に対する信認自体を得ることができない。現行制度の(潜在的)欠陥をあたかも改革によって生じるかのように論じるのは詭弁に過ぎない。

実際、EITC の不正受給の最大要因は、所得の補足よりも、資格要件の確認にある。実際、金額ベースでいえば、子どもの居住・養育の有無、年齢等の適格性を満たしていないケースが最も多い(Holtzbalt, =Muucubbin (2004))。この背景には、住民登録のない米国では世帯人員・構成が実質的に非対称情報であること、にも関わらず資格要件に子女との(最低一定期間の)同居条件等が課されていることがある。

一方、カナダの GST 税額控除の場合、過誤支給・不正受給はさほど問題となっていない。給付を行ったもののうち 98%は適正な給付であったと報告されている((政府税制調査会「海外調査報告(アメリカ、カナダ)」(2009年8月))。その理由としては、GST 税額控除が、低所得者について受給額が所得の多寡によらず原則、定額となる簡素な制度設計となっていることが挙げられる。

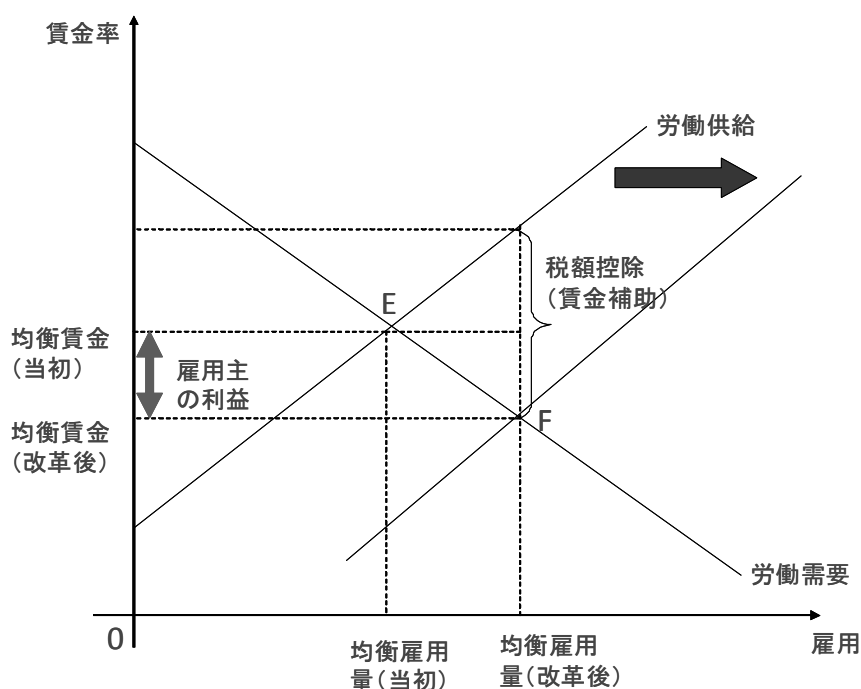
## (3) 税額控除の帰着

労働者への補助金に当たる給付付き税額控除は、労働市場の需給関係を通じて、労働者自身ではなく、雇用主の便益になるかもしれない(図表 7)。Azmat (2006) は 1999 年の WFTC が労働市場の均衡賃金率に与える効果(給付付き税額控除の帰着)を検証している。WFTC の拡充は、受給資格のある男性労働者の(課税前)賃金を 20%~24%低下させること、その

<sup>5</sup> 内国歳入庁では EITC の過誤支給・不正受給は支給額の 23-28%と推計している。また、勤労所得税額控除の受給資格のある者のうち、4人に1人が申請しておらず、未受給者対策も課題となっている(政府税制調査会(「海外調査報告(アメリカ、カナダ)」(2009年8月))。

結果、税額控除の 35%が雇用主の利益になることを明らかにした。更に、WFTC を受給しない他の労働者にもマイナスの外部効果を及ぼしている。WFTC の受給者が増えるにつれ、同一産業・教育カテゴリーに属する同様のスキルをもった労働者の賃金が減少する。理由の一つとしては、両タイプの労働者間で代替が進むことが挙げられる。この外部効果は女性労働者にも同様にみられた。

図表 7 : 税額控除の帰着



WFTC は就労し、かつ子どもがいる世帯であることを資格要件としていた。子どもを抱えた労働者にとっては就労しなければ、育児支援分を含めて税額控除は受けられない。ここで、賃金が競争的な労働市場ではなく、雇用主との交渉でもって決定されよう。簡単な交渉ゲームによれば、労働者と雇用主は雇用からのネットの利得を分け合うように賃金を決定する。WFTC は、この利得に含まれる。従って、雇用主にすれば、技能が同等であれば、子どもを抱えた（受給資格のある）労働者を雇用する方が割安になる。資格の有無でもって労働者間で代替が生じることになる。一方、2004 年以降、WFTC に代わった児童税額控除には就労要件がない。よって、児童税額控除は雇用から生じる利得にカウントされないため、同控除が労使間の賃金交渉に影響することはない。

もっとも、移転や課税が直接に影響する（あるいは制度的に意図した）主体を超えて波及効果を及ぼすことは給付付き税額控除に限ったことではない。社会保険料もその一例だ。わが国では社会保険料の帰着の分析として、岩本・濱秋（2006）などがある。岩本・濱秋（2006）は、賃金の時系列的な上昇トレンドや保険料率の内生性（賃金との依存関係）を考慮したとき、社会保険料の負担は労働者に「部分的」に転嫁されると解釈できるとしている。ただし、残りは労働コスト増として雇用主に帰する。

## 5. 再分配と就労

### （1）給付付き税額控除との補完性

給付付き税額控除で就労を促進するとしても、求職活動にコストや技能の欠如から就業が困難な労働者（「構造的失業」）も少なくないだろう。景気の後退に伴う失業（「循環的失業」）もある。わが国では「雇用情勢が急激に悪化して、いわゆる「派遣切り」が多く発生する」事態を受け労働に対する規制強化が図られてきた。これは企業による雇用保障を前提としたものだ。しかし、経済のグローバル化が進む中、労働コスト（雇用の機会費用）を高める政策は却って新規雇用を減じるほか、国内企業の国際競争力や国内の立地競争力（国内外からの投資誘致）を損ないかねない。むしろ、再分配は政府が担うべき機能なのである。この観点に立てば、労働市場は「柔軟」であることが望ましい。その一方で失業者に対して給付を施すものとする。

ただし、手厚すぎる給付は、失業者の就労意欲を低下させる「雇用の罨」を伴う。そのため、合わせて就業支援政策、つまり「積極的労働市場政策」が別途必要となる。この柔軟な労働市場と失業給付、積極的労働市場政策の組み合わせが後述の「フレキシキュリティ」である。就業可能な失業者をターゲットとした積極的労働市場政策は、就業者支援・就業促進としての給付付き控除を補完するものとなる（図表 8）。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> もっとも、北欧諸国の労働市場は完全競争市場ではない。賃金水準は労使の折衝でもって「集権的」に決められてきた（Bovenberg（2006））。この集権的賃金決定メカニズムが、税・社会保険と給付との関係（政府の予算制約）を「内部化」、雇用の悪化（よって税収・保険料収入の低下）に繋がるような過大な賃金引き上げを抑えてきたとされる。各事業主は所定の賃金の下、雇用水準を「柔軟」に選択する（Andersen（2008））。



図表 8 : 制度間補完性

	<b>雇用政策</b>		
		<b>消極的(現行制度)</b>	<b>積極的就労支援</b>
<b>再分配</b>			
<b>現行</b>		<b>高い若年者失業、ワーキング・プア</b>	
<b>拡充</b>		<b>失業の罫(モラル・ハザード)</b>	<b>「福祉から雇用へ」</b>

## (2) 積極的労働市場政策

国際比較(2007年)によると、スウェーデンの雇用政策支出は対GDP比で1.8%、フランス、ドイツでは2.2%、2.2%となる。うち、積極的労働市場政策への支出はスウェーデンで1.12%と雇用政策支出の6割を占める(フランス、ドイツの同支出割合は各々0.92%、0.77%)。一方、わが国の場合、雇用政策への支出は対GDP比0.5%、積極的雇用政策は僅か0.16%に過ぎない。

積極的労働市場政策は「スウェーデン・パラドックス」(高福祉・高負担であるにも関わらず、高い「国際競争力」を維持していること)の原動力となっている。同国の失業給付は失業当初の200日は従前賃金の8割を保障するが、200日目以降は7割、給付期間は300日(母子家庭は300日目以降65%保障)に限定される。その一方、積極的労働市場政策として、就業支援プログラム、職業訓練、大学教育などを実施、プログラムへの参加を失業給付の受給要件とリンクさせている。

英国の「若年失業者ニューディール」も積極的労働市場政策の一つに挙げられる。複数の支援策を包括したプログラムである。具体的には若年者(18歳~24歳)を対象に職業安定所(ジョブセンター・プラス)を通した就職活動の支援と職業能力の向上プログラムである。同プログラムへの参加が、求職者手当の支給要件となる。若年失業者ニューディールの結果、若年者の長期失業率は低下、求職者手当の受給者も減少したとされる(藤森(2008))。

OECD(2006)によれば、一連の積極的労働市場政策への総支出と失業率との間に有意な関係は見出せない。ただし、高水準の失業給付が失業率を上昇させる効果を、積極的労働市場政策関連の支出が大幅に緩和していることは確認される。これは同政策と失業給付との統合により、失業給付に伴う就労へのディスインセンティブ効果を相殺していることを示唆している。

「労働者の職業能力の開発及び向上を図る」べく、わが国においても若年者を対象にした積極的労働市場政策が打ち出されてきた。例えば、「雇用トライアル」（2001年～）はフリーター等 35 歳未満の若年労働者の正規雇用を促進するため雇用助成プログラムであり、公共職業安定所に登録している若年者を採用した雇用主に月額 4 万円を 3 ヶ月間支給する。「ジョブカフェ」は地方自治体が公共職業安定所など関連機関と連携して、就職情報の提供や斡旋を行う（省庁横断的な）ワンストップ雇用支援である。また、民間の職業訓練機関での教育と企業における職場内訓練（OJT）を組み合わせた「日本版デュアルシステム」（2003年～）などもある。これらが非正規労働者から正規社員への移行を促進する対策と位置づけられる。

この積極的労働政策の前提は柔軟な労働市場である。実際、デンマーク・モデルは雇用と解雇を比較的容易に行える（解雇のルールが明確で「予見可能性」の高い）雇用主にとって「柔軟な労働市場」を維持する一方、これに手厚い失業給付と積極的労働市場政策を組み合わせることで「フレキシキュリティ」（柔軟性（Flexibility）と保障（Security）の造語）を実現してきた。実際、デンマークは日本に比して個人所得税や社会保険料は高い。しかし、国際比較（2008年）によれば、単身・子ども無しの労働者について、日本の労働コストは平均 48,862 ドル（購買力平価）となる一方、デンマークでは 41,710 ドルと日本以下に留まっている（OECD（2008））。高水準の課税・保険料が必ずしも高い労働コストに繋がっていない（転嫁していない）ことが伺える。

我が国の政府は所得格差を「行き過ぎた市場原理」や規制緩和に起因するとし、市場メカニズムを規制する方向に舵を取っている。金融危機以来、「雇用情勢が急激に悪化して、いわゆる「派遣切り」が多く発生する」事態を受け、新たな労働派遣法の改正法案では、登録型派遣、製造業務派遣、日雇派遣の原則禁止を掲げるのもその一例だ。しかし、一見、逆説的でも、高福祉と高雇用を両立させるには、「柔軟な労働市場」が必要となる。

### （3）ワークフェア

米国では 1996 年の社会福祉制度改革において、母子家庭に対する従来の現金給付（AFDC）を TANF（「要支援家庭への臨時支援」）に転換した。連邦政府からの支援は最大 5 年間に限定される（ただし、州政府の負担で受給期間を延長可能）ほか、受給者には就労義務が課されている。英国の「若年失業者ニューディール」では最初に「ゲートウェー」と呼ばれる最長 4 ヶ月間の就職活動を行うが、就職できない若年者は「オプション」と呼ばれる段階に進み、民間部門、ボランティア部門、フルタイムの職業・教育訓練、環境保護団体での活動の

選択肢から一つ選び、職業・教育訓練を受ける。職業・教育訓練への参加が「求職者手当」を受給するための要件となる。このように福祉給付の労働を条件付けるのが、ワークフェアである。

英国のようにワークフェアは失業期間が一定以上の失業者に対する給付継続の条件として課されることが多い。この場合、Andersen = Svarer (2007) はワークフェアの効果を次の3つに分類している。既にワークフェアで職業訓練が課された失業者にとっては、求職活動に割く時間が減る分、就業機会が損なわれかねない。しかし、ワークフェアに移行する以前の失業者にとっては、ワークフェアが「脅し」となって、就業活動を積極化する誘因付けとなるだろう。就職に（賃金等）あまり高い条件を求めることもしなくなる。また、現在雇用されている労働者は、敢えて賃金引き上げの要求を抑えるかもしれない。これは賃金交渉において失業時の利益が、留保利得（外部オプション）となることに拠る。ワークフェアはこの留保利得を引き下げる。その上で Andersen = Svarer (2007) は、デンマークにおける90年代の改革で導入されたワークフェアが、実際に「脅し」となって就業活動の促進に繋がってきたこと、労働市場政策のコスト増（対GDP比でみて0.4%の増加）に見合う雇用の創出があった（雇用増は3%）と結論づけている。

#### （4） 制度間の連結

欧州諸国では、拠出制（社会保険方式）の失業保険を補足する失業扶助制度が「切れ目のない」支援を実現している。同制度は失業保険給付の受給資格のない、あるいは給付期間が過ぎた失業者を対象とする。英国の「所得調査制求職者制度」の場合、「職業に就いていない、あるいは収入のある仕事に週平均16時間以上従事していないこと」などを要件に給付がされる。公費（税金）を財源とし、受給期間は無制限である。ただし、「就労を行う能力を有し、求職活動を積極的に行い、かつ直ちに就職しうることを条件としたワークフェアとなっている。また、50歳以上で求職手当の受給が半年以上の中高年を対象とした就職活動支援（就労者への賃金補助、訓練費用への助成金を含む）として「高齢失業ニューディール」がある。同ニューディールの参加者が、就業した場合、6時間以上の労働で、加算措置を合わせて勤労税額控除の資格が与えられる。福祉・失業扶助制度から出た個人を支援する仕組みである。

わが国にはこうした補足的失業扶助制度はなかった。社会保険方式の失業保険は一定の保険料支払い期間が求められる上、一日あたり給付額、給付日数は失業以前の賃金や勤続年数に比例しているなど、長期雇用の正規労働者を前提にした仕組みになっていた。「報酬比例年

金」と共通した考え方に近いといえる（八代（2009））。これに対して民主党は「第2のセイフティー・ネット」として、「失業給付が切れた人、雇用保険の対象外である非正規労働者などを対象に月額10万円の手当付き職業訓練制度により求職者を支援」（民主党マニフェスト）するとしており、2011年度以降、制度の発足を図っている。<sup>7</sup>

従来、わが国では加入期間の短縮など雇用保険の適用範囲の拡大でもって失業者への支援が図られてきた。しかし、求職者支援制度のように社会保険方式の失業保険を補完する（税を財源とした）失業手当を整備することもあり得る選択肢だろう。後者は求職活動・職業訓練を伴う（広義の）ワークフェアとして位置づけられる。更に「高齢失業ニューディール」（英国）同様、就職後には、勤労税額控除に繋がれば、低所得勤労者への「切れ目のない」支援が実現する。

## 6. 再分配改革を巡る論点

### （1）改革への同床異夢

本節では、課税と移転を一体化した再分配の在り方について論点をまとめたい。新たな再分配としては、これまで議論してきた（就労者に対する）「給付付き税額控除」と（求職者を対象とした）「積極的労働市場政策」の組み合わせは、①「福祉から雇用」への転換を図った再分配といえる。他方、既存のセイフティーネット（現金給付）を大幅に簡素化し、全ての国民一人当たり一律の現金給付を行うのが、次に紹介する②ベーシック・インカムである。いずれも、「負の所得税」から派生し、現行の再分配の抜本的な見直しと柔軟な労働市場の確保を前提にするところでは共通しているが、就労への誘因付けの如何（「福祉から雇用」か「労働からの解放」か）において考え方が根本的に異なる。

### （2）ベーシック・インカム

「ベーシック・インカム」は、給付付き税額控除と並んで、近年、研究者や実務家の間で関心を集めてきた。政府は全ての個人に年間一定額の給付を保証する。その他の控除はないため、原則、所得の全額が所得税の課税対象となる。合わせて、重複する既存の政策を合せて整理・統合できれば、再分配政策は一元化して、執行費用の軽減が図られるだろう。税制

<sup>7</sup> これ以前に政府は経済危機対策（2009年4月）において、「訓練・生活支援給付」（緊急人材育成支援事業）を創設した。雇用保険を受給しない者に対する職業訓練の拡充と訓練期間中の生活維持者に対する生活保障を行う。職業訓練への参加を条件に給付額は月10万円から12万円である。当初は、2009～11年度の3年の措置だったが、政権交代に伴い、現行制度は2010年度までの2年間となっている。

の中で給付を行うところは給付付き税額控除と同じ特徴を持つ。このベーシック・インカムはフリードマンのような保守派の経済学者から、アトキンソンに代表されるリベラル派まで幅広く支持されてきた。両者の相違は、負の所得税で実現する再分配の程度、具体的には給付水準と給付の財源を賄うための所得税率・累進構造に帰する。

前述の実効税率の高い「現行」の福祉制度との比較においては、就労しても給付の削減を伴わないベーシック・インカムは雇用の罨や貧困の罨を是正する。ただし、就労の障害を解消しても、積極的な誘因付けはない。むしろ、ベーシック・インカムを「労働からの解放」、ボランティアなど「社会的活動に対する報酬」として位置づける向きもある。他方、給付付き税額控除は EITC（米国）の通増部分や勤労税額控除（英国）の最低労働時間のように低所得の勤労者（ワーキング・プア）への支援、就労促進を志向する。失業者を対象とした「積極的労働市場政策」を合わせると就労可能な個人については、一貫して「福祉から雇用」を念頭に置くものだ。

また、就労の如何も問わないため、障害者世帯など労働の困難な個人・世帯に十分なベーシック・インカムを施すとすれば、彼等以外の個人・世帯への給付まで増額される。（所得効果が働いて）本来就労して自立可能な個人の労働供給まで損ねかねない。稼得所得に応じて逡減する給付付き税額控除に対して、ベーシック・インカムによる普遍給付は（代替効果を通じた）労働供給へのマイナス効果が小さいともいわれる。しかし、税額控除や給付に留まらず、所得税全体でみると、普遍給付に要する財源が大きくなる分、（所得税の中で再分配を完結させるとすれば、）それを賄うための所得税率は高くなければならない。この場合、再分配に伴う非効率のコスト（労働供給の阻害）は高く付くだろう。

もっとも、給付付き税額控除とベーシック・インカムは全ての面で相対立する政策ではない。英国の児童税額控除やカナダの GST 税額控除にはベーシック・インカム同様、就労要件はない。各々の機能は育児支援、GST（消費税）の逆進性対策だからだ。ただし、前者は子どもがいる世帯に限定されており、国民一人当たりは無条件で給付を行うベーシック・インカムとは資格要件が異なる。GST 税額控除も低所得者をターゲットにしていることから、所定の所得（年間 31,524 ドル）以上に縮減措置が講じられている。

### （3）米国・英国の税制改革

ベーシック・インカムの利点は、その簡素性にあった。他方、給付付き税額控除の場合、資格要件が複雑化し、過大給付など制度の執行を困難にしてきた。実際、米国では EITC と

児童税額控除が併存、制資格要件や所得による削減率が制度間で異なるなど整合性に欠いている。例えば児童税額控除が認められる子どもの年齢は最大 16 歳、扶養控除、EITC であれば 18 歳（ただし、就学中の子どもは 23 歳）といった具合だ。そこで大統領諮問委員会（2005）は現行の税額控除を勤労控除と家族控除に再編成することを提言した。税額控除を簡素化することで、現行制度の機能の重複や算定ルール・手続きの複雑さ、煩雑さを是正する。ここで基礎控除、人的控除等所得控除、及び児童税額控除などが家族控除に、勤労所得税額控除（EITC）と児童税額控除（還付部分）は勤労控除に、それぞれ統合される。

新しい家族控除では、家族の形態（単身世帯、夫婦世帯、一人親世帯など）に応じた基礎控除（単身世帯、1650 ドル、夫婦世帯で 3300 ドル、一人親世帯 2800 ドルなど）に加え、子ども一人につき 1500 ドル、扶養者一人当たり 500 ドルが加算される。家族控除には所得による削減はなく、全ての納税者に対する普遍的税額控除にあたる。両控除とも子どもの年齢の上限を 18 歳（就学していれば、20 歳）で統一する。現行（2006 年時点）の EITC では投資所得が 2800 ドル以上であれば、受給資格がない。これは受給者の貯蓄意欲を阻害しかねない。新しい制度では、資格要件に投資所得を反映しない。

勤労控除は納税者の家族控除が（控除を含まない）所得税額を超過する部分を選付する。子ども一人世帯であれば、1450 ドル加算、勤労所得（もしくは課税所得の少ない方）が 6,233 ドルを超過したところで、34%の割合で控除額を遡増させる。子ども二人以上世帯の場合、2,600 ドルを加算、勤労所得（か課税所得の少ない方）が 8,000 ドル以上で遡増率は 40%となる。これらは労働供給を喚起するための措置である。更に勤労所得（か課税所得の大きい金額）が 17,000 ドル（共同申告の場合 21,000 ドル）を超過した範囲で、削減率 12.5%で税額控除は減額されていく。

同様の提言は、マーリース・レビュー（Brewer et al（2008））においてもなされている。Brewer et al（2008）は、既存の勤労税額控除、児童税額控除、所得支援・求職者手当、児童手当、住宅手当・カウンスル税手当を統合した「統合家族支援」の創設を提言する。既存の税額控除と他の給付・手当との間の煩雑な関係を解消するとともに、低所得水準における実効限界税率を抑える。

統合家族支援は、既存の移転制度の範囲を包括するよう家族要素（単身世帯、夫婦世帯、一人親世帯などで区分）、子ども要素（人数）、住宅要素（住宅の所有・賃貸の別、カウンスル税率に依存）からなる。資格調査は世帯所得による。成人一人あたり週当たり 90 ポンド（最低賃金で週 16 時間就労したときの収入）までの勤労所得はカウントされない。給付の

削減率は子ども・家族要素のみを受給する世帯で 30%、住宅要素を合わせて受ける世帯は 45%とする。これらの措置により実効税率は現行制度よりも減じられる。所得に応じた給付額の減額は所得税・国民保険税同様、源泉徴収に拠ることで執行上の利便性を確保する。

この改革は税収中立とする。そのため所得税の基本税率を 1%増税する。加えて、所得税の人的控除と国民保険税の最低（免除）所得を週当たり 90 ポンドまで減額する。統合家族支援分と合わせて、週 90 ポンドまで実効税率はゼロとなる（Brewer et al（2008））。

図表 9：給付付き税額控除の改革案

<p>大統領諮問委員会 (2005)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所得控除を廃止、税額控除化</li> <li>・現行の税額控除を勤労控除と家族控除の再編成</li> <li>・給付基準(子どもの対象年齢等)の統一</li> <li>・資格要件から投資所得を除外</li> <li>・基礎控除(単身世帯、1650ドル、夫婦世帯で3300ドル、一人親世帯2800ドルなど)</li> </ul>
<p>マーリース報告 (2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・既存の勤労税額控除、児童税額控除、所得支援・求職者手当、児童手当、住宅手当・カウンスル税手当を統合した「統合家族支援」の創設</li> </ul>

米国、英国の改革案のいずれも、分立している給付付き税額控除を世帯の属性（再分配の対象）別に統合させた上で、低所得水準における実効税率（税額控除の縮減率）を低く抑え就労への誘因を阻害しないことを重視している。

#### （４）我が国のオプション

以下では我が国における新たな再分配制度の考え方について述べたい。一口に貧困（低所得）層といっても、彼らのおかれた状況は多様である。その貧困の原因が就業に関わらず、最低限の生活水準を維持できないか、就業能力・意欲があるにも関わらず、失業しているか、就業する能力自体に欠如しているかに応じて支援の在り方は異なるはずだ。貧困という「結果」ではなく、その「原因」に即した措置を講じることが望ましいだろう。

図表 10：多様なニーズと支援

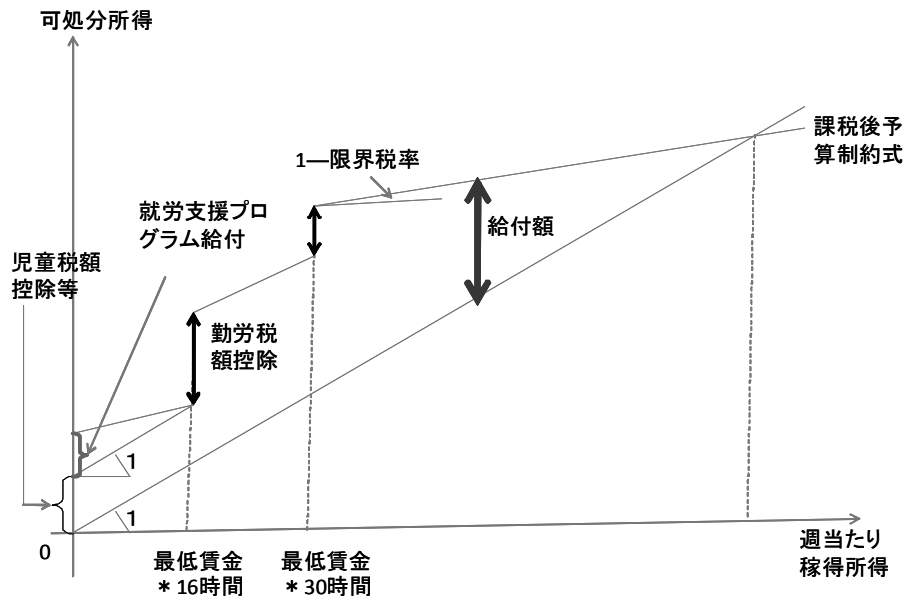
低所得者	就労可能	就労中	給付付き税額控除 (勤労税額控除)
		失業中	失業給付＋就労支援 (積極的労働市場政策)
	就労不可能	若年世代	生活保護・障害者福祉等
		老年世代	公的(基礎)年金等

具体的には、①既に就業している個人・世帯に対しては、給付付き税額控除でもってワーキング・プアへの支援、就労促進を図る。EITC のような税額控除の逦増部分、あるいは勤労税額控除のような最低労働時間（相当）要件を設けても良い。後者の場合、短期労働者を含むよう最低労働時間は（英国に倣って）週 16 時間として、週 30 時間で給付を加算することもあり得る。所得換算をすれば、それぞれに最低賃金を乗じた水準を閾値とする。こうした逦増、加算措置で「雇用の罨」（就労の阻害要因）にならないようにする。母子世帯の 84.5 %が既に就業するなど、(EITC のように) 敢えて就労への誘因付けが必要か否かは議論の余地があるだろう（平成 18 年度全国母子世帯等調査結果報告）。ただし、(就労の如何に拠らず) 児童税額控除額等、移転を拡充するとすれば、さもなければ所得効果を通じて彼等の就労を減退させるかもしれない。負の平均実効税率は労働供給の誘因にプラスの代替効果を働かせることで負の所得効果を相殺できる。

他方、②就労可能だが、職に就いていない個人の場合、所定の失業期間中は失業保険の給付が充てられる。給付期間と給付水準は雇用保険の加入期間に応じて決められる。同期間が過ぎた失業者は英国の求職者手当同様、補足的な失業給付の制度に移行する。ただし、求職活動、あるいは技能・職業教育・訓練の受講（ワークフェア）が義務付けられる。「積極的労働市場政策」として政府は就労支援を施すものとする。我が国の「求職者支援制度」（第 2 のセイフティー・ネット）がこれに当たるだろう。求職活動やワークフェアは一律に義務付ける必要はない。オプションであり、これを選択しない個人にも一定の所得を保障することもあり得る。児童税額控除（英国）は就労の有無に拠らないが、母子世帯等を念頭に、同様の措置があっても良いだろう。ただし、求職活動・ワークフェアを選択すれば、失業者への



図表 11：就労者の予算制約式



給付は上乗せされる。就労コストの低い個人の自己選抜を促すためだ。<sup>8</sup>

こうした個人が就労した際、(低所得に甘んじる限り)速やかに給付付き税額控除の対象として、支援の「連結」を確保する。また、上述のように勤労税額控除に最低労働時間(の所得換算)を設けると、同労働時間以下の短期(臨時)労働者については、不足時間相当分、職業教育・訓練の受講(ワークフェア)を義務付けた上で、求職者支援手当を部分的に給付する(給付付き税額控除ではなく、求職者支援制度の枠内で支援を続ける)ことも一案だろう。

最後に③資格調査で就労困難と判断される個人についても、労働(ワークフェア)は、給付の上乗せとする「オプション」になり得る。我が国でいえば、生活保護制度の就労支援がこのスキームに組み込めるだろう。

### (5) 児童税額控除と勤労税額控除

給付付き税額控除は大きく児童税額控除と勤労税額控除の制度に区別される。このうち、児童税額控除は(英国同様)就労の如何に拠らない子どもの数に応じた給付(普遍給付)の仕組みであって良い。就労支援と誘因付けを担うのが勤労税額控除である。ただし、米国大統領諮問委員会(2005)、マーリース・レビュー(2008)の改革案にあるように、所得税と

<sup>8</sup> 就労可能で、かつその機会が与えられているにも関わらず、そうしないことは、個人が労働以外に価値を見抱いているからであろう。その意思は尊重されるべきだが、社会的に支援を施す必要もないはずだ。

合わせて、その実効税率の「一元的」決定は担保する。また、給付付き税額控除は世帯単位の勤労所得（年金世帯の場合は年金収入）をベースにする。<sup>9</sup>ただし、世帯主が既に就労しているとき、扶養者等が労働参加するときの実効税率が高くなりかねない。二次的所得稼得者の就労を損なわないよう彼等の勤労所得の一定額までは税額控除に反映させない（世帯所得から控除する）ことが望ましいだろう。これはマーリース・レビューの提言に従う。低い所得の捕捉が困難とすれば、この範囲で同控除を一定額にすることは制度の簡索性、執行可能性の観点からも望ましい。

米国大統領諮問委員会の改革案同様、資本（金融）所得は税額控除に織り込まない。投資所得の実効税率に影響しない（家計の貯蓄を損なわない）ための措置である。所得税を勤労所得と資本所得に分離して課税をする（前者に累進課税、後者に比例課税を適用する）「二元的所得税」と整合的にする。給付付き税額控除は勤労所得課税の一環と位置付ける。我が国でも金融所得の分離課税、損益通算による課税の一体化の改革が進められてきた。新しい政府税制調査会（2009年12月）も「本来、全ての所得を合算して課税する「総合課税」が理想」としつつも、「金融資産の流動性等にかんがみ、当面の対応として、・・損益通算の範囲を拡大し、金融所得の一体課税を進め」としている。

## （6）給付付き税額控除の帰着

労働市場の需給を勘案すると、給付付き税額控除の便益の帰着は必ずしも明らかではない。労働供給が喚起された結果、均衡賃金が低下すれば、その利益は部分的に雇用主に帰することになる。賃金が雇用主との交渉で決まり、かつ就労が税額控除の資格（あるいは加算）要件となる（よって、就労からのネットの利得に税額控除が含まれる）ならば、同控除を受益する労働者の賃金は、技能は同じでも控除の対象外の労働者より低くなることは前述の通り。結果、税額控除の有無で労働者間の代替が生じ、控除を受けない労働者の賃金率にもマイナスの外部効果が及ぶ。

これを避けるには、同一労働・同一賃金を徹底することだ。ここで均等化されるべき賃金は企業の労働コストであり、労働者への支払い賃金に加えて社会保険料の事業主負担を含む。（同一労働・同一賃金の原則は、市場原理にも適う。）

---

<sup>9</sup> 低所得層（低能力タイプの世帯）では共働きと片稼ぎの効用差が相対的に大きくなる（Kleven et al (2006)）。これを是正する観点から、世帯所得でもって担税力を図ることは低所得層ほど高い妥当性をもつとも解釈できよう。

## (7) 再分配の役割分担

所得課税としては、地方の個人住民税もある。しかし、本稿は個人住民税を給付付き税額控除に含める（応じて同税の負担を軽減する）べきではないと考える。給付付き税額控除は再分配機能の一環である。一方、地方税である個人住民税は「応益原則」に従う。実際、三位一体の改革に伴う住民税所得割のフラット化は個人住民税を「応益性や自主性の要請に最も合致している」と位置づける一方、「個人所得課税に求められる所得再分配機能は主として国の所得税が担う」として、「個人所得税体系における所得税と個人住民税の役割分担」を図ったものといえる。

公営住宅等、現物給付にも（家賃の軽減を通じた）再分配機能があることは前述の通りである。結果、実効税率の決定が分散、特に低所得層の同税率が高められてきた。税制の中での実効税率のコントロールを担保するため、原則、現物給付は資源配分機能に特化させることが望ましい。利用者負担が受益に対する対価であり、支払い能力に拠らない。低所得者への配慮であれば、給付付き税額控除に反映させればよい（図表 12）。

図表 12：現金・現物給付の機能分担

	現金	現物
普遍給付＝給付・対価に資格要件・所得制限なし	定額給付金 ベーシック・インカム	普遍的サービス提供
限定(条件付き)給付＝給付・対価に資格要件・所得制限あり	給付付き税額控除	公営住宅家賃の軽減措置等

## 7. 消費税の逆進性対策

### (1) 消費税への期待

政府は①社会保障費の増大に伴いなるべく早い段階での増税が必要、かつ②社会保障財源には消費税を充てるという方針を出してきた。前政権の「中期プログラム」（2008年12月24日）では「消費税の全額がいわゆる確立・制度化された年金、医療及び介護の社会保障給

付と少子化対策に充てられることを予算・決算において明確化した上で、消費税の税率を検討する」とある。医師不足や待機児童の解消など「社会保障機能の強化」を図るとすれば、消費税の増税率は 2015 年度までに 1.4～1.6%、保険料の未納が問題になっている国民年金（基礎年金）を全額税方式にするならば、合計 6%から 11%に上るものと試算されている（社会保障国民会議（2008））。

消費税による再分配を強調する向きもある。「消費税の社会保障財源としての位置付けをより明確にする場合には、受益と負担を通じた全体で所得再分配に寄与するという消費税の役割について、より積極的な意義付けが行われるべき」（政府税制調査会（2007 年 11 月））というわけだ。「安定財源の確保に伴って仮に逆進性の問題が発生したとしても、それが社会保障給付に充てられることにより、全体として所得再分配は強化される」（経済財政諮問会議（2008 年 10 月 31 日））とされる。もっとも、これまで繰り返し述べてきたように、社会保障を通じた再分配からの受益者は主として高齢者（年金受給者）や生活保護の受給世帯（障害者世帯・母子世帯など）などに限られてきた。いわゆるワーキング・プアの多くは現行のセイフティー・ネットから外れたままになっている。消費税の逆進性を緩和するには彼等へ所得保障を施す制度が別途必要となる。

消費税に期待しているのは国だけではない。地方自治体は「社会保障等をはじめとする住民生活に必須の行政サービスを安定的に提供していくための財源」として地方消費税の充実を求めてきた（地方六団体（2008 年 11 月 25 日））。政府内でも「地方消費税は、税収の偏在性が少なく、安定的な基幹税目の一つとして、地方税体系において重要な役割を果たしている。・・・今後、地方においても地域福祉等を支える社会保障関係費の大幅な増加が見込まれる中で、地方消費税の充実確保を図っていく必要がある」（政府税制調査会「税制改革に向けた基本的考え方」（2007 年 11 月 20 日））との向きもある。地方分権改革推進委員会（2009 年 11 月）も「税収安定的な構造になるよう」地方消費税を中心とした地方税の充実を勧告している。

## （2）グローバル化と消費税

経済学的に消費課税が所得課税に優位している点としては①経済活動（投資や労働）の成果ではなく、その利用（消費）に課税することで、税に起因する非効率を小さくできることが挙げられる。これは（直接税として消費課税を行う）「支出税」を提言した英国のミード報告（1978 年）でも強調されている。加えて、経済のグローバル化に伴い、消費税のような

②最終消費地課税（「仕向け地主義」）のメリットが高まっている。輸出非課税・輸入課税の性格により、国内に立地する企業の国際競争力を損なわないからだ。消費税といえば、消費者に対する税と思われがちだが、徴税の実際は売上マイナス仕入額を課税ベースに事業者（企業）から税を徴収する「多段階取引税」である。

税負担が国内消費に帰着する（よって国内消費者の負担となる）国・地方の消費税は①社会保障や地方財源など国内の財政需要の充足を②グローバル化への対応（企業の国際競争力の確保・海外からの直接投資の促進など）から切り離すことができる。これが法人税の場合、その負担は製品価格に一部織り込まれるため、負担の少ない海外製品との競争上、不利になりかねない。

### （3） 逆進性対策

「社会保障財源」とはいえ、消費税には逆進性の批判が伴う。「稼得された所得はいつかは消費されるとの考えに立てば、消費は「一時点の所得」よりも生涯を通じた経済力をより正確に反映していると考えられる。これに比例的に負担を求める消費税は、むしろ負担の公平に資するとの見方も可能である」（政府税制調査会（2007年11月））かもしれない。しかし、逆進性の定義を代えても、実際、消費税負担が重い低所得層が存在するという現実の問題への対処にはならない。

我が国においても、今後、消費税の増税を実施するに際して、別途、低所得者対策を講じることが要請されるだろう。その1つとしては、「基礎的食料品」に対する軽減税率（例えば、税率を現行の5%に据え置き）があり得る。実際、「累進的消費税」として軽減税率を伴う消費税制度を主張する向きもある（橘木（2005））。しかし、軽減税率は、標準税率が適用される他の財貨との間での消費の選択を（代替効果でもって）歪めることになる。また、軽減税率を享受できるのは、低所得層だけではない。「絶対額」で見れば、中高所得層の方が食料品等、軽減税率適用の財貨・サービスを多く購入するだろう。実際、以下の試算でも示すように軽減税率を適用しても、消費税の「逆進性」は解消しない。加えて、軽減税率が課される財貨の範囲には曖昧さと恣意性が残らざるを得ない。消費税の執行コストを高くするだろう。加えて、いったん軽減税率を認めれば、政治的な圧力から適用範囲が際限なく拡大する懸念もある（Ebrill et al（2001））。

これに関連した改革案がマーリース報告にある。英国のVATは標準税率が17.5%、食料品、子ども用服、住宅建設などにゼロ税率を、家庭用エネルギー等に5%の軽減税率を適用

している。マーリース報告の Crawford et al (2008) ではこうした VAT の税率を 17.5% で一律化、合わせて求職者手当、税額控除、住居手当、カウンシル税手当など既存の所得支援を 15% 引き上げることを提言している。この改革により、下位 10% の所得層が週あたり平均 2.5 ポンドの純便益を得る一方、上位 10% は週 25 ポンドの負担増となる。総じて改革は累進課税を確保している。VAT の税収は 230 億ポンド増加、所得保障の拡充による支出増は 120 億ポンドであるから、ネットでみて 110 億ポンドの増収である。現行制度 (VAT 税収 800 億ポンド) に比べて VAT の税収は 1 割増しとなる。VAT の増税だけでは逆進性が問題になるが、給付付き税額控除によって財源確保と公平の両立が達成されるわけだ。

#### (4) 給付付き税額控除の試算

本稿は税率を一律とした上で、マーリース報告やカナダの GST (消費税) 税額控除に倣った給付付き税額控除でもって低所得者の負担を軽減することが望ましいと考える。実際、「消費税の逆進性対策の観点から給付付き税額控除制度のあり方について検討すること」が要塞されてきた。

以下では、消費税の税率を一律 10% (シナリオ A)、あるいは 15% (シナリオ B) に引き上げるのに合わせて、給付付き税額控除を導入する効果を試算する。税額控除の財源規模は、食料品の税率を 5% に据え置いた場合、一律 10% 課税 (シナリオ A)、あるいは 15% (シナリオ B) に比した減収分に各々等しくする。軽減税率適用を基準とすれば、給付付き税額控除の導入は税収中立的な改革となる。データは「平成 16 年全国消費実態調査」(総世帯) を用いる。この全国消費実態調査の消費項目から非課税財に相当する家賃、保健医療サービス、授業料等 (教育)、および仕送り金を差し引いて年間世帯収入階級別に課税消費額を算出した。一律課税の場合、この課税消費額に税率を乗じたのが、年間の消費税負担であり、世帯収入 (階級別の平均値) で除すれば、所得に占める消費税負担割合が導かれる。この負担割合が所得に対して逡減すると、消費税は逆進的と解釈される。

給付付き税額控除は、世帯人員一人当たりにつき定額を支払い、年間世帯収入が所定金額を超過した分の一定割合を減額していくとする。従って、収入が一定水準を超えると税額控除は無くなる。(他の給付付き税額控除同様、同控除自体がマイナス (課税) になることはない。) この減額開始金額と減額率については幾つかのケースがあり得る。ここでは GST 税額控除 (カナダ) に従って、減額率は 5% とする。よって、(世帯所得ベースの) 実効税率は 5% 引き上げられる。減額を開始する世帯収入水準は 300 万円とした (ケース 1)。税率 10% (シ

ナリオ A) のとき、軽減税率による税収ロスは 10%一律課税の 26%に等しい。これに減額率、減額開始水準を合わせると一人当たり定額部分は年間 4 万 8 千円となる。減額率はそのままに、減額開始所得を 250 万円に引き下げたケース (ケース 2) も考える。対象世帯が減る分、定額部分は一人当たり 5 万 6 千円に増額される。消費税率を 15%まで引き上げる (シナリオ B) ならば、ケース 1 の下での定額控除は一人あたり 7 万 2 千円、ケース 2 では 8 万円に等しい。この給付付き税額控除後の消費税の年間収入に対する割合を「純負担率」と定義する。

図表 13：試算のシナリオ

		<シナリオA> 税率10%	<シナリオB> 税率15%
ケース1	減額率 =5%	世帯人員一人 当たり =4.8万円	世帯人員一人 当たり =7.2万円
	減額開始所得 =300万円		
ケース2	減額率 =5%	世帯人員一人 当たり =5.6万円	世帯人員一人 当たり =8.0円
	減額開始所得 =250万円		

はじめにシナリオ A (税率 10%) についてみていく。世帯収入階級別の (税額控除後の) 消費税負担率は図表 14 のように与えられる。全国消費実態調査の「総世帯」データからとっており、各所得階級の平均世帯人員数と平均収入をベースに給付付き税額控除額を算出している。具体的には次の式に拠る。

給付付き税額控除額

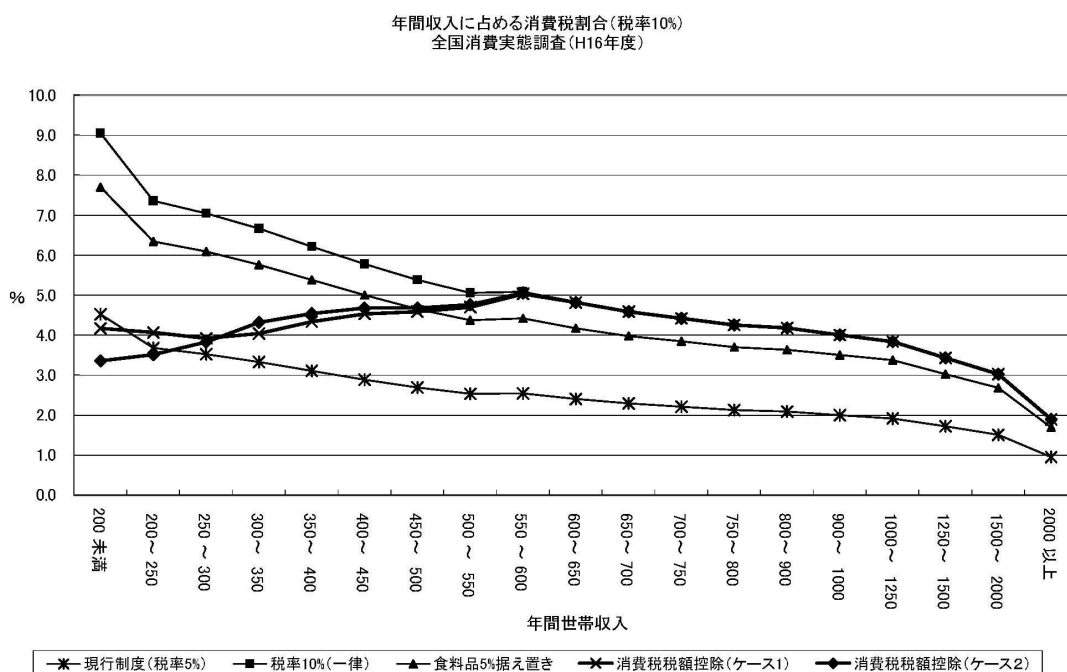
$$= \text{Max}[\text{定額給付} \times \text{世帯人数} - \text{削減率} (5\%) \text{Max}[\text{世帯収入} - \text{縮小開始所得}, 0], 0]$$

ケース 1 の場合、世帯収入 200 万円未満では、ネットの負担率は 4.2%と現行税率 (一律 5%) の下での負担率 4.5%を僅かに下回る。彼らにとって、消費税増税と給付付き税額控除の組み合わせは減税となる。世帯収入 200 万円以降は年収 550~600 万円まで純負担率はな

だらかに逡増、課税・移転は累進的になる。給付付き税額控除が逆進性対策に効果を持つことが伺える。同控除は年間世帯収入が 750 万円以上でゼロとなる。この前後から消費税は逆進的となる。税制改革の分配効果は世帯収入、世帯構成に依存する。構成人数が多く、所得の低い世帯ほど、ネットで減税を享受することになる。これは、Crawford et al (2008) の提言と同様だ。

他方、ケース 2 であれば、低所得層の（現行制度と比べた）減税率が大きくなる上、ネットの税負担がより累進的になることが分かるだろう。消費税の純負担率は、世帯収入 200 万円以下で 3.4%と現行の負担率（4.5%）を大きく下回る。ケース 1 に比して定額給付が引き上げられた結果だ。なお、収入 300 万円以下の階級までケース 2 の負担率は現行水準を下回る。その後、収入 650 万円以下までネットの負担率は増加を続ける。

図表 14：消費税純負担率（シナリオ A）



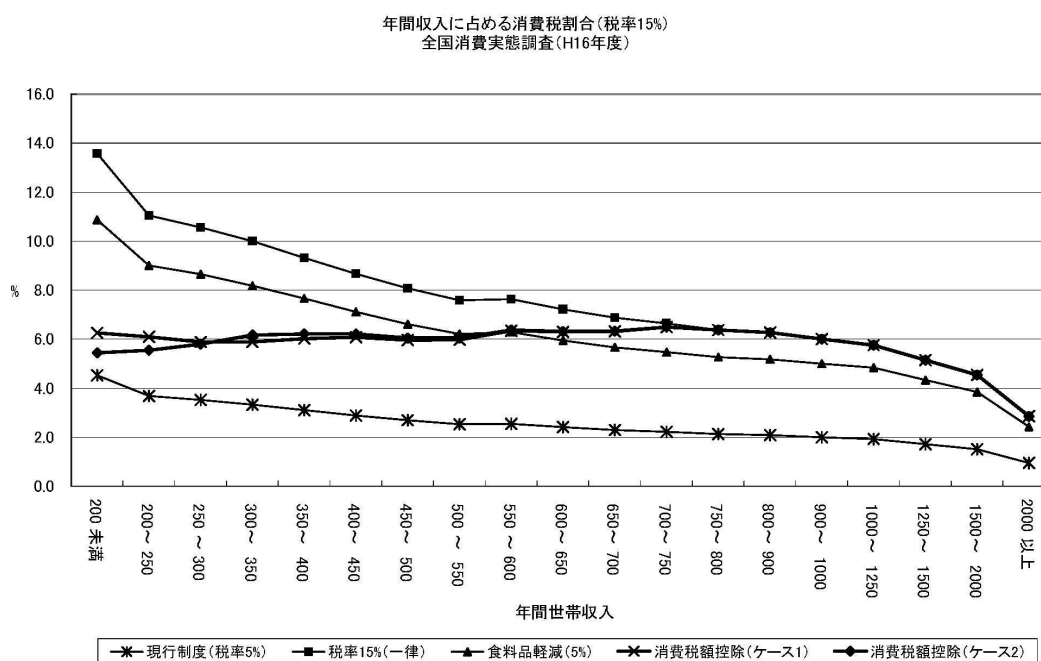
シナリオ B（税率 15%）における純負担率は図表 15 で与えた通りである。ケース 1（削減率 5%、削減開始所得 300 万円）では、全ての所得階層で消費税の純負担率が現行制度よりも高くなる。世帯収入 200 万以下の純負担率は 6.3%、その後は収入 550 万円以下まで 6% 近傍で推移していく。収入 550 万円以上から 900 万円までの所得階級のネットの負担率は 6.3%前後となる。なお、給付付き税額控除は収入 750 万円以上の世帯でゼロになっている。



他方、給付の削減開始所得を 250 万円に下げたケース 2 の場合、世帯収入 200 万円以下ではネットの消費税負担率は 5.4%に留まる。税額控除がゼロになる収入 750 万円まで純負担率はなだらかに増加、累進構造を示す。

総じてケース 2 の方が、ケース 1 よりも給付付き税額控除後の消費税負担率は累進的になる。ただし、税額控除額がゼロになる所得層がシナリオ A (税率 10%) で 600 万円、税シナリオ B で 750 万円と違いはない。また税率が高くなるとケース間で累進性の相違は小さくなる。所得に依存した税額控除は実質的に所得課税に当たることに留意が必要だ。(所得の増加に伴って、控除が減額されることは、課税と同じ効果を持つ。) ケース 2 では、給付額の引き下げ開始の収入が低くなる分、低所得層における、この所得課税の「実効税率」が高くなる。労働供給の誘因にマイナス効果を及ぼすかもしれない。

図表 15：消費税純負担率 (シナリオ B)



異なる世帯構成別にも、ネットの負担率を算出できる。全国消費実態調査は、「単身勤労者世帯」、「二人以上勤労世帯」を区別した消費支出の内訳を出しており、各々の世帯の課税消費額を所得階級別に算出できる。これに給付付き税額控除のスキーム (図表 13) を当てはめれば、それぞれの世帯の純負担率が導かれる。

消費税率 10% (シナリオ A) のとき、単身勤労者の純負担率が現行制度 (税率 5%) より

低くなるのは、はケース 1 では 100 万円未満の所得層、ケース 2 の場合、150 万円以下の所得層までになる。それ以降の所得階級ではネットで増税となっている。食料品の税率を 5% に据え置いたケースと比較すると、年収 300 万円以下の層まで税額控除（ケース 1、2）の方が税負担は軽くなる。税率が 15% まで引き上げられると、全ての所得層で純税負担は現行制度を上回る。ただし、食料品への軽減税率に比べると、年収 300 万円以下の所得層にとって給付付き税額控除は負担軽減に繋がっていることが分かる（図表 16）。

図表 16：単身世帯の純負担率

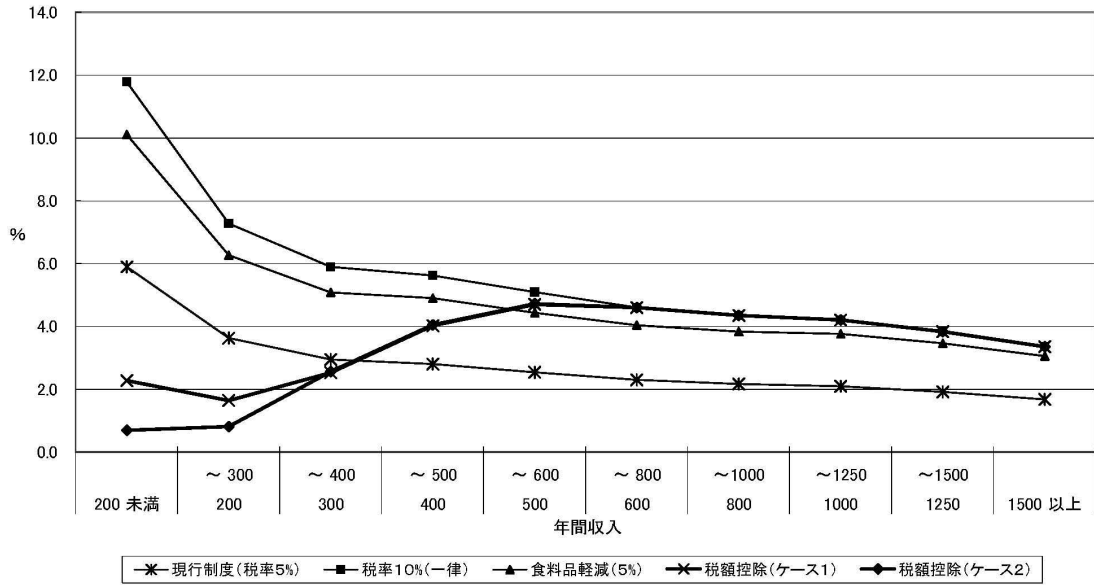
		年間収入階級（万円）									
		100 未満	100 ~ 150	150 ~ 200	200 ~ 250	250 ~ 300	300 ~ 350	350 ~ 400	400 ~ 500	500 ~ 600	600 以上
現行制度		6.2	4.1	3.2	2.8	2.9	2.9	2.6	2.2	2.1	1.8
税率10%	食料品軽減	10.5	6.9	5.5	4.8	4.9	5.0	4.5	3.9	3.6	3.2
	ケース1	5.8	4.4	3.7	3.5	4.0	4.6	4.8	4.5	4.1	3.6
	ケース2	4.7	3.8	3.2	3.1	4.1	5.1	5.1	4.5	4.1	3.6
税率15%	食料品軽減	14.8	9.8	7.7	6.9	6.9	7.1	6.5	5.6	5.1	4.5
	ケース1	8.7	6.6	5.5	5.2	5.9	6.7	6.7	6.7	6.2	5.4
	ケース2	7.6	5.9	5.1	4.8	6.0	7.2	7.2	6.7	6.2	5.4

注：単位（%）

図表 17 及び 18 は夫婦子ども一人世帯の純負担率の推移を表す。世帯人員が多い分、定額給付の受給額は高いことが彼等の負担率を押し下げる効果を持つ。シナリオ A（図表 17）であれば、いずれのケース（ケース 1、2）でも年間収入 400 万円以下の階層までが、現行制度よりも減税となる。例えば、200 万～300 万円の所得層のネットの負担率は現行制度（税率 5%）では 3.6% であるのに対して、給付付き税額控除後の純負担率はケース 1 で 1.6%、ケース 2 に至っては 0.8% に留まる。この純負担率は年間収入 600 万円まで増加、累進性を示している。食料品税率を軽減した場合と比べると、収入 500 万円以上の層にとっては給付付き税額控除の方が負担率は高くなる。シナリオ B（図表 18）でみると、現行制度よりも純負担率が軽減されるのは、ケース 1、2 とも年間収入が 300 万円以下の所得階層に留まる。他方、ネットの税負担が累進的になるのは収入 800 万円の層までに広がる。また、年間収入が 600 万円以下の層にとっては、食料品課税を軽減するよりも、給付付き税額控除が負担減に繋がっている。特に収入 200 万円以下の所得層の場合、軽減課税後の負担率は 14.3% に達する。一方、税率は一律でも給付付き税額控除による補填措置があれば、ネットの負担率はケース 1 で 3.4%、ケース 2 では 1.8% に過ぎない。

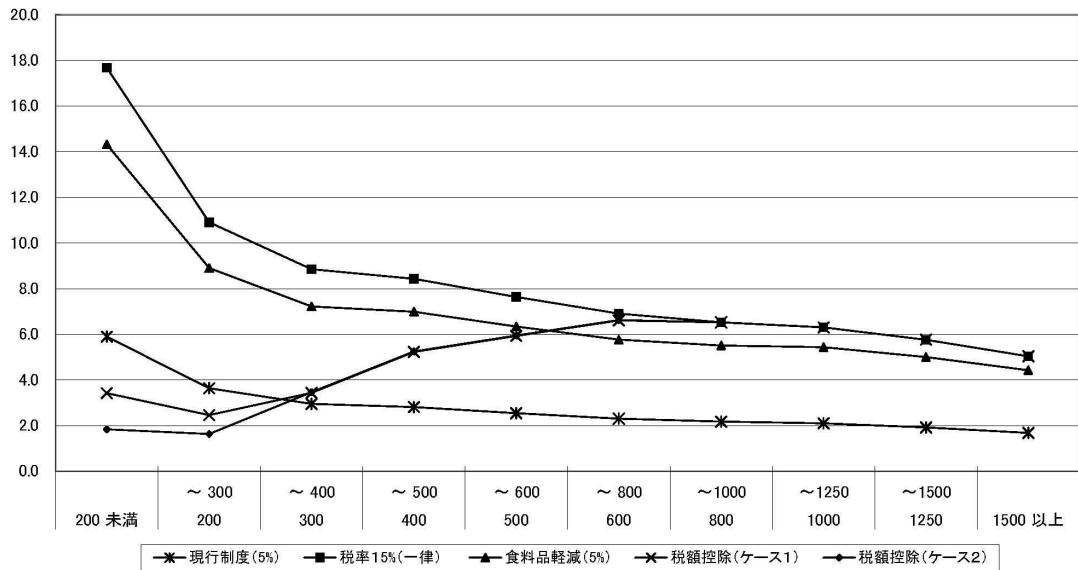
図表 17：夫婦子ども一人世帯（シナリオ A）

年間収入に占める消費税の割合（税率10%）  
 夫婦・子ども一人世帯  
 全国消費実態調査（平成16年度）



図表 18：夫婦子ども一人世帯（シナリオ B）

年間収入に占める消費税（純負担）の割合（税率15%）  
 夫婦子ども一人世帯  
 全国消費実態調査（2004年）



以上をまとめると、①給付付き税額控除は中所得層までネットの税負担を累進的にするほか、②特に低所得層の負担軽減を図る上で、食料品への軽減税率よりも有効と結論づけられる。軽減税率では、(所得水準とともに消費税負担が減少するという意味で) 税の逆進性は解消しない。また、③ケース 1 と 2 を比較すると、控除縮小開始所得が相対的に低いケース 2の方が、公平(低所得層の負担軽減、累進性の確保)の面で望ましい。

## 8. 結語

従来、政府は所得格差を「行き過ぎた市場原理」や規制緩和を含む小泉政権時の構造改革に起因するとし、再び規制を強化する方向に舵を取ってきた。しかし、再分配と市場経済は相反するものでないことは強調に値する。市場メカニズムは経済成長の原動力であり、成長なくしては再分配も持続しない。税や社会保障の負担が経済の「身の丈」に合わなくなるからだ。ここで求められているのは、複数の制度・政策を合わせて見直す「全体最適」の視点だ。例えば、改革の1つとして規制緩和(新規参入の促進等)が図られたとしよう。こうした改革で競争を喚起すれば、格差が生まれるのは当然である。その帰結は効率の改善にはなっても、分配の公平の観点から望ましくはないかもしれない。これをもって規制緩和を否定するのは正しい政策判断ではない。むしろ、必要なのは、この格差を是正するための新たなセイフティー・ネットの整備なのである。構造改革は①経済政策としての規制緩和・競争促進(市場メカニズムの活用)と同時に、②再分配の拡充という税制・社会保障政策を伴って初めて、「全体最適」に適う(図表 19)。<sup>10</sup> この観点からすれば、過去の構造改革は「行き過ぎた」のではなく、むしろ、再分配の再構築を行うに至らなかったという意味で「不十分」だったとも評せよう。なお、「新たなセイフティー・ネット」とは、公的年金や生活保護など従前のセイフティー・ネットでは救済されない非正規労働者、ワーキング・プアまでカバーするものだ。(換言すれば、格差是正と称して、既存のセイフティー・ネットを拡充しても、新たな貧困への対処にはならない。) 本稿は「給付付き税額控除」をその一環と位置付ける。

---

<sup>10</sup> 無論、再分配の拡充と効率の促進の間での背反関係(トレード・オフ)を強調する向きもある。しかし、これは所定の効率水準に対して、再分配が最適化されている(よって、これ以上の再分配の強化には所定の効率水準を引き下げる必要がある)ことが前提だ。

図表 19 規制緩和と再分配

構造改革 セイフティー・ ネット	現状	規制緩和
現状		所得格差の拡大
拡充		効率と公平の両立

図表 19 と同様のロジックは消費税の増税にも適用できる。還付付き税額控除がない（図表 19 中ではセイフティー・ネットが整備されていない現状に相当）ことを与件として、消費税率を一律に引き上げるならば、低所得層の負担率が増し（税負担が逆進的になって）、公平に欠くことになるだろう。これを理由に消費税の引き上げに反対する、あるいは軽減税率を導入するというのは、正しい政策的含意ではない。低所得者への配慮であれば、彼等への直接的な給付（給付付き税額控除）で対処すれば良いからだ。消費税と給付付き税額控除は「一体」に改革されることが全体最適となる。経済のグローバル化、社会の高齢化は否応なく、税体系を従来の所得課税中心から消費課税に移行を余儀なくするだろう。今後見込まれる社会保障費の増加、及び財政再建のコストを個人所得税や法人税で賄うとすれば、経済の活力（成長力）、我が国の国際的競争力を損ないかねないからだ。これを再分配機能の低下（金持ち・大企業優遇）というならば、給付付き税額控除のような低所得者に配慮した再分配の仕組みを別途作れば良い。消費税プラス還付付き税額控除ならば、課税の累進性も担保できるはずだ。

本稿を終えるにあたって 3 つ留意すべきことを挙げておきたい。第 1 に給付付き税額控除という新しい制度は従来の税制、社会保障制度をそのままにしておいて良いことは意味しない。現行の再分配の制度の再編成が前提条件である。さもなければ、古い制度に新しい仕組みを積み上げるようなもので、再分配制度を更に複雑化しかねない。現行の所得税の課税ベースの拡大（所得控除等の縮減）、機能が重複する社会保障・移転制度の整理が不可欠である。

また、公営住宅・公立保育所など現物給付の利用者負担における所得制限・軽減措置の見直しも必要だ。

第2にベーシック・インカムとの「同床異夢」である。本稿の給付付き税額控除もベーシック・インカムも「負の所得税」に始まる新たな再分配の手段である。両者は①（勤労税額控除のような）就労への誘因付けや、②（児童税額控除のような）支援のターゲットの有無において決定的に異なる。消費税に関わる税額控除にしても消費税増税に伴う補填措置であり、普遍的な生活保障としてのベーシック・インカムとは政策目的を異とする。制度の簡索性、財政負担（合わせて財源調達に必要な所得税率）の多寡について、それぞれの制度にメリット、デメリットがある。今後、議論を集めることになるだろう。第3に、就労の意欲があっても、労働需要に欠いては「福祉から雇用」には進まない。再分配政策とは別途、雇用を創出する「成長戦略」が要請される。しかし、政府は労働市場に対する規制の強化等（市場原理主義に対極的な）「半市場主義」的政策を講じてきた。こうした規制は現在、雇用されている労働者の保護にはなっても、新規の雇用を阻害しかねない。成長と再分配は相対立するものではないことは強調に値する。市場メカニズムは経済成長の原動力であり、成長なくしては再分配も持続しないからだ。「支え合い」の社会を作るのであれば、支えられる側への配慮（再分配）だけではなく、雇用創出等、支える方を支える政策が求められる。

## 補論

第2節の実効税率の算出で用いた政策パラメータは下記の表の通り。

### 公営住宅家賃算定基礎額

収入分位	収入階層(月収)	家賃(月額)
	改正後 (平成21年4月～)	改正後 (平成21年4月～)
I	0円～104,000円	34,400円
II	104,001円～123,000円	39,700円
III	123,001円～139,000円	45,400円
IV	139,001円～158,000円	51,200円
V	158,001円～186,000円	58,500円
VI	186,001円～214,000円	67,500円
VII	214,001円～259,000円	79,000円
VIII	259,001円以上	91,100円

基準家賃

注：収入は世帯ベース

保育所の利用者負担(費用徴収基準額)

階層区分	定義	週ベース	月額(千円)	
			3歳未満児	3歳以上
第1階層	生活保護世帯		0	0
第2階層	市町村民税	非課税世帯	9	6
第3階層		課税世帯	19.5	16.5
第4階層	所得税	4万円未満	0.8	27
第5階層		～10万3千円	2.0	41.5
第6階層		～41万3千円	7.9	58
第7階層		41万3千円～	7.9	80

注:税金は世帯合算

基準保育料

		保険料			適用条件
		被用者負担	雇用主負担	合計	
年金	被用者 厚生年金	15.35/2%	15.35/2%	15.35%	労働時間・日数が一般社員の4分の3以上であれば短期契約労働者にも適用(目安)
	被用者以外 国民年金	月額14,660円			
医療	被用者 協会けんぽ	4.10%	4.10%	8.20%	厚生年金と同様
	被用者以外				
介護	介護保険	1.19/2%	1.19/2%	1.19%	40歳以上
雇用	被用者 雇用保険	0.4%(一般事務)	0.7%(一般事務)	1.10%	1週間の所定労働時間が20時間以上

参考文献

- [1] 阿部 彩, 國枝繁樹, 鈴木 亘, 林 正義 (2008) 『生活保護の経済分析』, 東京大学出版会
- [2] 安部由紀子 (2001) 「地域別最低賃金がパート賃金に与える影響」 猪木武徳・大竹文雄 編「雇用政策の経済分析」 東京大学出版会
- [3] 岩本康志・濱秋純哉 (2006) 「社会保険料の帰着分析—経済学的考察—」季刊社会保障研究 42号3巻 204-18
- [5] 酒井 正 (2009) 「社会保険料の事業主負担の賃金・雇用の調整」国立社会保障・人口問題研究所編「社会保障財源の効果分析」東京大学出版会
- [6] 齊藤由里恵・上村敏之 (2007) 「生活保護制度と所得税住民税制の限界実効税率」『生活経済学研究』, 第26巻 31-43頁, 生活経済学会
- [7] 佐藤主光 (2009) 「各国医療保険制度—保険者改革への含意」田近栄治・尾形裕也編者『次世代型医療制度改革』 ミネルヴァ書房

- [9] 高山憲之, 白石浩介, 川島秀樹 (2009) 「日本版 EITC の暫定試算」
- [10] 田近栄治・八塩裕之 (2006) 「日本の所得税・住民税負担の実態とその改革について」  
貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著「経済格差の研究：日本の分配構造を読み解く」中央経済社
- [11] 橋本俊詔 (2005) 「消費税 15%による年金改革」 東洋経済新報社
- [12] 東京財団 (2008 年 4 月) 「日本型給付付き税額控除—給付付き児童税額控除の提言—」  
「税と社会保障の一体化の研究」プロジェクト
- [13] 西村 淳 (2007) 「非正規雇用労働者の年金加入をめぐる問題—国際比較の視点から—」  
海外社会保障研究 2007 No. 158 33-44 頁
- [14] 日本総合研究所 (2009) 「日本版 Working Tax Credit の設計—試算と導入に向けた課題—」 Business & Economic Review 2009 年 04 月号特集
- [15] 森信茂樹編著 (2008) 「給付付き税額控除：日本型児童税額控除の提言」中央経済社
- [16] 藤森克彦 (2008) 「英国労働党政権における「福祉から雇用へプログラム」：若年失業者ニューディールを中心に」
- [17] 八代尚宏 (2009) 「労働市場改革の経済学：正社員「保護主義」の終わり」東洋経済新報社
- [20] Andersen, T.M. (2008) “The Scandinavian model- prospects and challenges,”  
International Tax and Public Finance Vol 15, 45-66.
- [21] Azmat, G.Y. (2006) “The Incidence of an Earned Income Tax Credit: Evaluating the Impact on Wages in the U.K.,” CEP Discussion Paper No. 724.
- [22] Bank, J. and P. Diamond (2008) “The Base for Direct Taxation,” Mirrlees Review,  
Institute for Fiscal Studies.
- [23] Blundell, R. (2006) Earned income tax credit policies: Impact and optimality, ”  
Labour Economics 13, 423-443
- [24] Blundell, R., M. Brewer and A. Shephard (2005) “Evaluating the labour market impact of Working Families’ Tax Credit using difference-in-differences, ”  
Institute for Fiscal Studies.
- [25] Blundel, R. and A. Shephard (2009) “Employment, Hours of Work and the Optimal Taxation of Low Income Families,” WP08/01 The Institute for Fiscal Studies.
- [27] Brewer, M. E. Saez and A. Shephard (2008) “Means -testing and Tax Rates on



- Earnings,” Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies.
- [28] Crawford, I., M. Keen and S. Smith (2008) “Value-Added Tax and Excises,” Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies.
- [30] Ebrill, L., M. Keen, J-P. Bodin and V. Summers (2001) The Modern VAT, International Monetary Fund
- [31] Eissa, N. and H. Hoynes (2004) “Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: the Earned Income Tax Credit,” *Journal of Public Economics* 88 (9-10) 1931-1958.
- [32] Eissa, N. and H. Hoynes (2006) “The Hours of Work Responses of Married Couples: Taxes and the Earned Income Tax Credit,” in Agell J. And P.B. Sorensen ed “Tax Policy and Labor Market Performance, Cesifo Seminar Series, MIT Press
- [33] Eissa, N. and H. Hoynes (2008) “Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit,” Working Paper 14307, NBER.
- [34] Eissa, N., and Liebman, J. B. (1996) “Labor supply response to the earned income tax credit,” *Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 605–637.
- [35] Holtzblatt, J. And J. Muucubbin(2004) “Issues Affecting Low Income Filters,” in Aaron H.J. and J. Slemrod ed “The Crisis in Tax Administration” Brookings.
- [38] Kawaguchi, D. and Y. Mori (2009) “Is Minimum Wage an Effective Anti-Poverty Policy in Japan?” RIETI Discussion Paper Series 09-E-032
- [40] Leigh, A. (2004) “Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence Among Recipients, Coworkers & Firms”, Working Paper.
- [41] Leigh, A. (2007) “Earned Income Tax Credits and Labor Supply: New Evidence from a British Natural Experiment,” *National Tax Journal* Vol. LX, No. 2 2007
- [42] Meghir, C and D. Phillips (2008) “Labor Supply and Taxes,” Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies.
- [44] Meyer, B. D., and D. T. Rosenbaum (2001) “Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers.” *Quarterly Journal of Economics* 116 No. 3, 1063–114.
- [46] OECD (2006) The Restated OECD Jobs Strategy- Boosting Jobs and Incomes (樋口美雄監訳「世界の労働市場改革：OECD新雇用戦略」) OECD

- [47] Parsons, D.O. (1996) "Imperfect "Tagging" in Social Insurance Programs," *Journal of Public Economics* 62(1-2), pp. 183-207.
- [48] Rothstein, J. (2004) "Estimation of Tax Incidence from Variation Across the Wage Distribution: The Earned Income Tax Credit", Working Paper.
- [50] Saez, E (2002), "Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117(3), pp. 1039-1073.

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

**税制抜本改革と実現後の経済・社会の姿**

(研究主幹: 森信 茂樹)

2010年8月発行  
21世紀政策研究所

東京都千代田区大手町 1-3-2  
経団連会館 19階 〒100-0004  
TEL: 03-6741-0901  
FAX: 03-6741-0902

ホームページ: <http://www.21ppi.org/>



21世紀政策研究所  
The 21st Century Public Policy Institute