

税制改革論議の混迷の背景

貝塚啓明
中央大学教授



かいづか・けいめい

1934年生まれ。東京大学経済学部卒、同大学大学院社会科学研究所博士課程修了。東大経済学部教授を経て現在は中央大学法学部教授、東京大学名誉教授。著書に「財政支出の経済分析」、「日本の財政金融」等がある。

混迷する税制改革の議論について貝塚啓明中央大学教授に論文を寄稿していただき、混迷の背景そして議論が最も不足している税制改革の目標に問題提起していただいた。貝塚教授はこれの中で官邸と内閣府が主導する新しい政策形成のプロセスの変化が税制改革の議論を複雑化させているとし、さらに現在の日本経済の危機的な状況を考慮すれば、税制改革の目標は中立や活力にあるのではなく、80年代のアメリカ同様、経済成長にあると主張する。

最近の税制改革をめぐる議論は、混迷状態にある。混迷状態にある背景は、かなり複雑であり、政治経済的要因が重なり合っており、正直言って将来の展望もはっきりしない。ここでは、最初に最近の税制改革の意思決定プロセスに生じた変化を説明し、現段階での課題が何であるかを最近の租税理論に基づいて明らかにして、筆者の主張を展開することとする。

税制改革の意思決定過程の変化

行財政改革と連動して、制度として首相官邸と内閣府が各省庁を中心とした政策決定過程を変えつつあることが最近の税制改革に潜在的に大きな影響力を与えている。筆者が直接関与している社会保障改革についていえば、厚生労働省の所管する社会保障審議会は、かつてのように法案の要綱に直結したレベルまでの議論を詰めることはせず、審議会としての議論をまとめて社会

保障改革の大筋を示すというところに主たる役割が移ったのである。他方、政府と自民党などの与党との関係も変化しつつある。すなわち、与党の政策調査会がどこまで政策決定に関与するかについては、これを簡略化する方向に進みつつあり、1つの論争点になっている。

また、政策決定には官僚機構の役割を低め政治主導でなければならないという考えが強くなり、霞が関の官僚自身が最初から役割を限定する傾向がある。このような変化の下で、誰が実質的に政策を決定するか判然とせず、そこに真空状態が発生している危険性がみられる。税制改革の意思決定過程も、このような変化を受けざるをえないのであるが、伝統的な税制改革の意思決定過程を守りたい与党の税制調査会（以下、党税調と略称）と政府税制調査会（以下、政府税調と略称）と変化した政策の意思決定過程とのギャップが現在の議論の混迷を招いているともいえる。経済財政諮問会議

(以下、諮問会議と略称)と主税局との役割分担もはっきりせず、税制改革の具体的内容自身が不明確となっている。さらに、税制改革に関しては、単年度主義の財政運営に伴う毎年度の税制改革と、中長期的なスタンスでの税制改革という方向とが混在して、問題の焦点がはっきりしないことも、問題を複雑にしている。

税制改革の目標の「活力」は、 目標たりうるか？

税制改革の目標は、望ましい税制が満たすべき要件のうち、現在の日本経済のおかれている状況の中で、どの要件が最重点の目標として選択すべきかという判断に依存する。教科書的なレベルで挙げられている税制の満たすべき要件は、公平性と中立性であったが、1986年のアメリカにおけるレーガン税制改革では、新たに簡素さ(Simplicity)が付け加わり、中立性という目標の代わりに、経済成長という目標が掲げられた。レーガン改革の目標は、1980年代に低迷したアメリカ経済の状況と極めて複雑化した評判の悪い所得税制を念頭においたものであった。この税制改革の背後には、フェルドスタイン(Martin S.Feldstein)を中心とするサプライ・サイダーがいたこともよく知られている。

最近の政府税調と諮問会議との間では、諮問会議が「公平・活力・簡素」という目標を掲げたのに対して、政府税調は、元来目標としてきた「公平・中立・簡素」を妥当なものとして、特に、中立と活力という

基準のいずれが適切であるかという論争が起きた。この論争は、言葉の解釈に関する論争なので、あまり生産的な論争ではないともいえるが、背後に政府税調と諮問会議の問題意識の差異を反映しているので、租税理論の視点から簡単にコメントしておきたい。

租税理論において元来中立性という基準は、民間経済活動に対して中立的という意味に使われてきた。すなわち、市場機構下にある家計や企業の経済活動に対して、課税は中立的であり、かく乱を与えないことを意味している。これは、いわば消極的な基準であって、税制を政策的には使わないという暗黙の価値判断が背後にある。しかし、現実の税制が完全に中立的であることはありえず、何らかの意味で民間経済活動に偏りを与えていることも、租税理論の常識でもある。具体的な例を挙げれば、所得税は、勤労所得に課税される限り、勤労意欲を害するし、また財産所得にも課税するので貯蓄を抑制する。また、法人税は、法人という企業形態にのみ課税するので、結果的に、個人企業を優遇することになる。消費税もまた、消費に課税し、レジャーを非課税にするので中立的ではない。このように考えるならば、中立性の基準は、次善として達成されるべき基準となる。政府税調のいう中立性とは、租税理論からすれば、このような基準である。

諮問会議のいう活力という基準は、どのような基準なのであろうか。活力という言葉は、分かりやすいが、具体的な中身については、解釈はさまざまということになる。

仮に中立性という基準を文字通り適用すれば、貯蓄や財産所得に対する課税は廃止されるか軽減すべきという提案になるが、諮問会議がこのようなラジカルな提案をしているわけではない。活力という目標は、中立性という目標と重なり合う部分があるだろうが、筆者は、現在の日本経済の危機的な状況を考慮するならば、別の意味付けを与えるべきと考える。

現在の日本経済にとって最重点の課題は、その停滞から抜け出し、中長期的にある程度の経済成長を持続することである。日本経済の現状は、憂うべき状況であるが、公共投資や減税などで短期的に財政政策を用いる効果は限られているし、財政赤字が限界にまで近づきつつあることからとるべき政策ではない。しかし、税制を含めて、財政が中長期的に経済成長が貢献する余地はあるはずである。この点では、日本経済の状況は、1980年代のアメリカ経済と似ているのである。

活力という目標は、このような課題と重なり合う部分があるだろうが、中長期的な税制改革の課題は、端的に言って経済成長なのである。この点では、レーガン改革と同じように、経済成長を目標にすべきである。経済が危機的な状況になれば、税制は、公平を重んずるのが本来の役割であろうが、現在の最重点課題は、経済成長の回復であり、そのために税制がどうあるべきかを議論するのが当たり前ということにならないか。そこで、以下簡単に現在議論すべき重要と思われる論点を例示的に挙げておこう。

1) 日本の税制は、基幹税として直接税を

維持し、補強していくべきか。

2) この直接税の課税ベースは、所得であるべきなのか、それとも消費であるべきか。念のため付言しておく、アメリカで提案されているフラット・タックスは、直接税タイプの消費課税である。

3) 間接税（とくに消費税）は、どの程度まで比重を上げるべきであるか。

4) 相続税・贈与税の役割を縮小すべきか。なお、この議論は所得税において資産所得課税がどの程度課税されているかという問題と密接に関係する。なお、アメリカの共和党政権は、相続税廃止に熱心であるが、日本で説得力のある考えになるのか。

5) 所得税を補強するときに、二元的所得税（勤労所得と財産所得を分けて、前者は累進課税で後者は比例課税とする提案）は、参考となるのか。

6) 経済成長のための税制として、特別措置に頼るのか、それとも、全体として消費税の比重を高めていくのが望ましいのか。筆者は、後者に賛成である。

7) 最適課税の考え方は、税制改革にとってどの程度有用であるのか。筆者は懐疑的である。

ほかに、重要な論点があるだろうが、今後日本の税制改革を筋の通った改革とするためには、これらの基本的な論点を議論して、その賛否両論を明らかにすることが先決の課題である。