

税制改革を巡る最近の動き

経済調査部 副主任研究員 樋 浩一
経済調査部 研究員 高橋 智彦

《要 旨》

1. 日本経済は長期的な問題として21世紀の高齢化社会への対応を図るという課題を、短期的にはバブル崩壊による経済の不振と大幅な経常黒字による対外摩擦の解消という問題を抱えている。高齢化に対応した税制改革の一環である直間比率の是正を「所得税減税を先行させ消費税の引上げと時間差方式で行う」という案の登場により、今回の税制改革は、①高齢化社会に対応した財源の確保、②高齢化社会における活力の維持のための直間比率の是正、③短期的な景気対策・対外摩擦対策としての所得税減税、という三つの側面を合わせ持つものとなった。このレポートでは、1993年11月に政府税制調査会の中期答申が出されて以降の税制改革の動きと残された課題を中心に検討を行った。
2. 税制改革の背景となっている政策の流れとしては、長期的な高齢化社会への対応として、「社会保障制度の改革」「行財政改革」があり、短期的課題への対応としては、「景気対策」「対外経済摩擦対策」がある。
3. 税制改革を巡っては様々な動きがあったが、最終的に決定された「税制改革大綱」は①ネットでの税収の増加幅は小さく高齢化社会の財源確保には不十分、②直間比率の是正は小幅、③「累進構造の緩和」による高齢化社会における活力の維持という税制調査会中期答申の精神からは遠ざかった、等から長期的課題への対応としては不十分なものとなった。短期的な景気・黒字問題への対応としては、条件付きながらも減税の3年先行が決まったことから、当面の景気にはプラスに作用しよう。
4. 税制改革を巡る論点は、①増減税中立かネット増税か、②消費税の逆進性、③その他の問題—の3つに集約することができる。高齢化社会における社会保障や福祉のために負担増が必要という考えと、今回の税制改革と高齢化社会への対応とは切り離して議論すべきだとの意見が対立した。また、消費税の引上げに対しては抵抗が大きく、所得税減税と消費税の増税のセットでは低所得者層の負担が増加するという議論が強かった。その他の問題では、「地方消費税」の導入を巡る対立があった。
5. 税制の残された問題としては資産課税の問題等があるが、本レポートでの指摘は以下のとおりである。
 - ①将来的には社会保障も含めた「所得に対する公的負担」は増加する。高齢化社会の活力の維持のために所得に対する公的負担の賦課の軽減が必要である。また、法人所得に対する課税の軽減が日本経済の活力維持の観点から重要であろう。
 - ②社会保障制度改革と税制改革は切り離されて議論されてきたが、この二つが相互に関連しているこ

と、税、社会保障負担を合わせた所得階層別の負担の設計が必要なことから、税と社会保障負担を合わせた議論が必要である。

③財政再建と税制改革の関連では、財政の現状について国民の正しい理解が重要であり、そのための情報の提供が求められること、税収の安定は一方で財政が持つ景気の自動安定化機能の点からは新たな問題を生む可能性があること、景気の回復力は弱く増税が可能となるには時間を要し、消費税の導入と特別減税の終了時には景気への配慮が必要と見られること、が指摘できる。

④地方消費税を巡っては税の技術的側面が強調され、国民になぜ地方消費税が必要なのかの理解が進まぬうちに、最後は理念のはっきりしない政治的決着となった。地方の時代に地方自治を支えるために、どのようなシステムが必要なのか、さらなる議論が必要である。

6. 今回の税制改革は中途半端なものであり、いずれまた、大幅な制度の改革が必要となる。その時にあってまた一から議論を蒸し返すのではなく、今ただちに高齢化社会に向けて税制調査会の目指した「活力ある社会」の制度はいかにあるべきか、総合的な議論をスタートさせることが必要であろう。

1. はじめに

日本経済は長期的な問題として21世紀の高齢化社会への対応を図るという課題を抱え、短期的にはバブル崩壊による経済の不振と大幅な経常黒字による対外摩擦の解消という課題を抱えている。高齢化社会に向けては、行財政改革による歳出の効率化・抑制、社会保障制度の改革、高齢化社会に対応した税制改革などの形で対応が図られており、短期的な課題の克服には、財政金融政策による景気刺激のほか規制緩和等による市場開放が図られてきた。高齢化に対応した税制改革の一環である直間比率の是正を「所得税減税を先行させ消費税の引上げと時間差方式で行う」という案の登場により、今回の税制改革は、①高齢化社会に対応した財源の確保、②高齢化社会における活力の維持のための直間比率の是正、③短期的な景気対策・対外摩擦対策としての所得税減税、という三つの側面を合わせ持つものとなった。今回の税制改革は、94年度に所得税・住民税について単年度の定率減税が行われた後、恒久的な税制改革の議論が続いていたが、連立政権の交代など政局の変動もあり、ようやく9月末に自・社・さきがけの与党三党による合意で、95年度以降制度改革による恒久減税3.5兆円と定率減税2兆円を継続し、97年4月から消費税率を5%に引上げるという最終的な方向が決まった。

このレポートでは、1993年11月に政府税制調査会の中期答申が出されて以降の税制改革の動きと残された課題を中心に見て行きたい。

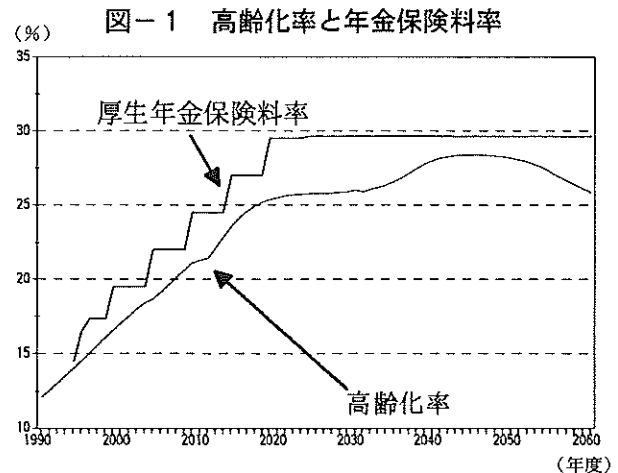
2. 税制改革を巡る環境

(1) 日本経済の課題

1) 高齢化の進展と財源

平均寿命の伸びと出生率の低下により日本の人口は急速に高齢化しており、年金、医療や介護な

どの社会保障や福祉のための費用の増加は避けられない。厚生省人口問題研究所の中位推計によれば、高齢化比率は1990年の12.1%から、2025年には25.8%までにも上昇すると見込まれている。



(注) 高齢化率(65歳以上人口比率)は中位推計、保険料率は改正案による推計
(資料) 厚生省「平成6年財政再計算」、厚生省人口問題研究所「将来人口推計」

高齢化の進展により年金、医療費の支払は増加し、これを賄うためには国民負担率の上昇が不可避である。

「平成6年財政再計算」によれば、平成6年度(1994年度)の年金改正案によっても厚生年金の保険料率は2025年には、29.6%となり現在の14.5%から、約15ポイントも上昇すると見込まれている。医療費も高齢化に伴って増加し、医療の効率化が図られたとしても医療費の国民所得に対する比率は現在の6%程度から2025年には8~12%になると見られている(21世紀福祉ビジョン)。さらに寝たきりや痴呆の高齢者の増加は、施設福祉や在宅福祉の支援の必要性を増大させ福祉のコストを増加させる。

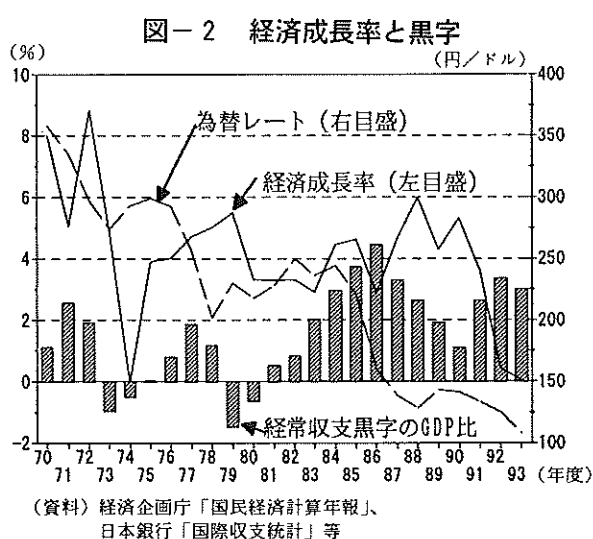
臨時行政改革推進審議会(第三次行革審)は、93年10月に最終答申を提出したが、この中で国民負担率について「第2次行革審が提言した『高齢化のピーク時(2020年頃)において50%以下、21世紀初頭の時点においては40%台半ばをめどにその上昇を抑制する』との目標を今後も堅持」するとして、高齢化社会における国民負担率を現

在の西欧先進国よりも抑制する方向を目指している。しかし、医療の効率化、行財政改革による行政のスリム化などの歳出削減策を図るとしても、現在の国民負担率 38.1%（1992 年度）からは相当の上昇が避けられない。

高齢化社会の活力を維持しながらこの負担の増加をどのような形で行うのか大きな課題となっている。

2) 景気後退と経常黒字

91 年 4 月をピークに後退をはじめた景気は、その後の大幅な公共事業の増加、公定歩合の引下げによる金融緩和にもかかわらず、長期におよんだ。実質 GDP 成長率は 92 年度には 0.4%、93 年度は 0.0% という低成長に陥った。バブル期に低下した経常黒字の名目 GDP 比も上昇し、92 年度には 3.4% に達した。93 年初めからは円高が加速し、93 年夏には 1 ドル 100 円程度にまで上昇したものの、黒字は高水準を続けた。高水準の黒字は円高の背景となって、93 年初めからの景気回復かと思わせる動きの芽を摘み、一方で欧米との摩擦という火種に油を注ぐ形となり、黒字対策、円高対策は急務と考えられるようになった。



政府は、92 年 3 月に「緊急経済対策」を策定したのを皮切りに、92 年 8 月「総合経済対策」、93 年 4 月「新総合経済対策」、93 年 9 月「緊急経

済対策」と次々と大型の経済対策を発表した。金融政策においても 91 年 7 月に公定歩合の引下げに転じてから、7 次にわたって引下げを行い、93 年 9 月には公定歩合は史上最低の 1.75% に低下した。こうした財政・金融両面からの景気刺激にもかかわらず、景気の後退は長期に及び、かつ落ち込みも第一次石油危機に匹敵するほどのものとなった。

(2) 課題への対応

高齢化社会への対応と短期的景気変動への対応という課題に対する政策は、幾つかの流れに分けてみる事ができよう。

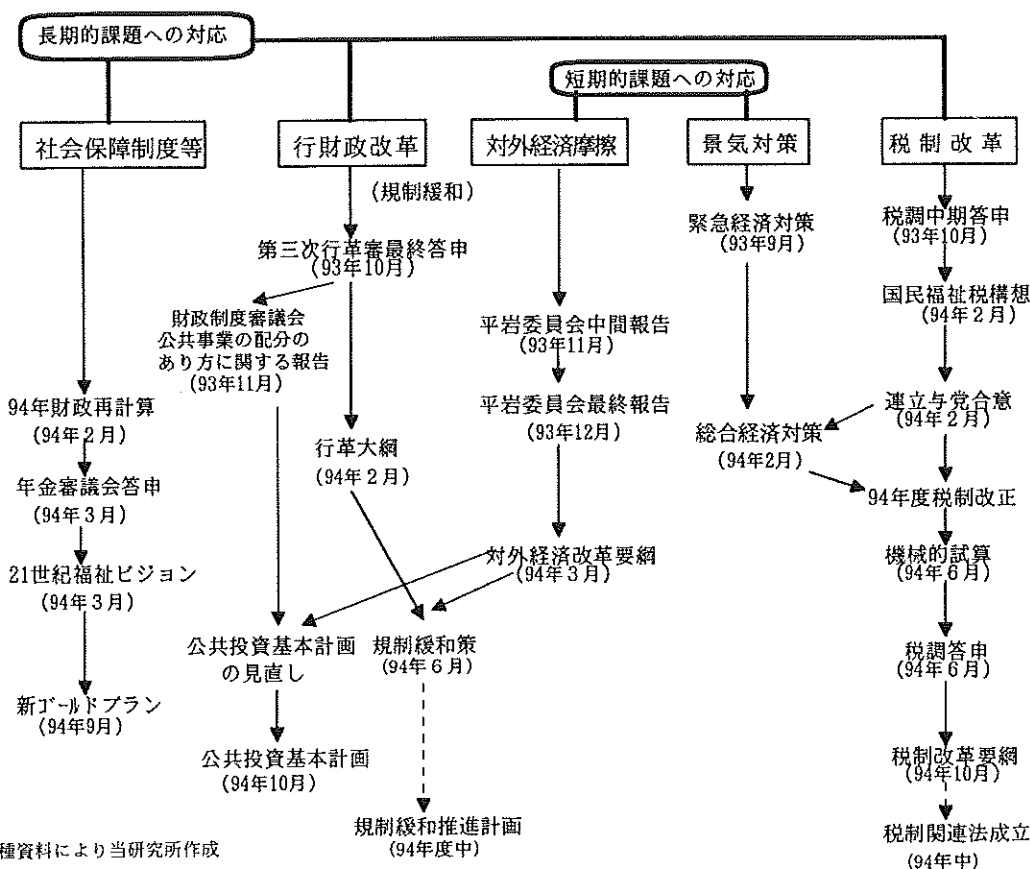
高齢化社会への対応としては、まず、第一に社会保障制度の改革をあげることができる。厚生省は 92 年 9 月の将来人口推計に基づき、93 年 3 月に暫定的な財政計算を発表していたが、94 年 2 月に厚生年金の支給開始年齢を現行の 60 歳にした場合、2025 年度の保険料は 34.8% になり、支給開始年齢を 65 歳に引上げる等の制度改革を行った場合でも 29.6% になるとの、「平成 6 年 (94 年) 年金財政再計算」を発表した。前回 (89 年) の財政再計算 (平成元年財政再計算) では、支給開始年齢を 60 歳とした場合には 2025 年の保険料は 31.5%、段階的に 65 歳に引上げた場合には 26.1% とされていたことと比べると、5 年前の予想以上に年金財政の悪化が進むことになる。

年金審議会は

- ① 厚生年金の満額支給開始年齢を男子は 2001 年度、女子は 2006 年度から段階的に引上げ 65 歳支給とする。
- ② 保険料率を 94 年 10 月から 16.5%、96 年 10 月から 17.35% に引上げる、
- ③ 95 年 4 月から賞与等から 1% の特別保険料を徴収する

との年金制度改革案を答申、政府は改正法案を国会に提出した。

図-3 日本経済の課題への対応



(資料) 各種資料により当研究所作成

しかし、税制改正の議論がまとまらなかったことから、審議は遅れている。厚生年金の保険料の引上げについては、国庫負担の増加によって引上げ率を圧縮すべきとの議論もあるが、この問題については、「税制改革と社会保障制度改革」の項で詳しく論じたい。さらに税制改革論議と関連しては、将来の財政需要の基礎となる、年金、医療、福祉を含む、社会保障のビジョン作りが求められ、厚生省は「21世紀福祉ビジョン」を取りまとめた。

第二の流れは、行財政改革である。第三次行革審は、21世紀を展望した行政システムの変革の基本方向として、93年10月に最終答申を出し、①規制緩和の推進、②地方分権の推進、③中央省庁体制の改革・総合調整機能の強化等の柱を示した。公共事業の配分が硬直的となって非効率を生んでいるとの批判に対して、財政制度審議会は「公共事業の配分のあり方に関する報告」をまと

め、「生活環境整備」「国土保全」「産業基盤整備」の順に優先順位をつけて財源を配分すべきとしたが、94年度当初予算の公共事業の配分は従来と殆ど変わるところはなかった。中長期的な行財政改革の議論は二つの方向で短期的な課題との関連を深めて行った。ひとつは、規制緩和である。活力ある高齢化社会に向けて、時代遅れとなった規制や制度を改革するという長期的な視点に加えて、短期的な景気刺激の観点から新規ビジネスチャンスの創出という点からも規制緩和に対する期待が高まった。また、対外経済摩擦への対応としての視点からは、日本市場の開放度の向上、市場アクセスの改善という点から規制緩和の議論が活発に行なわれた。行財政改革が短期的な課題との関連を深めたもう一つの流れは、社会資本整備である。21世紀の本格的な高齢化社会を迎えるまでの期間は、高齢化社会に必要な社会資本を整備する貴重な期間として位置付けられてきた。この一方公共

投資の増加による内需の拡大が、対外経済摩擦解消の一つの手段として注目された。この問題は、日米構造協議でも話題となっており、90年6月に決定された「公共投資基本計画」で91年度から10年間に総額430兆円にのぼる公共投資を行うこととなっていた。景気対策による公共事業の追加によって、今後公共事業費が殆ど増加しなくてもこの計画の達成が確実となったことから、計画額を大幅に増加させるという見直しが議論となった。これについては、94年3月の「対外経済改革要綱」で「6月を目途に取りまとめに努める」こととされたが、政局の混乱や税制改革の方向が決まらず財源の確保に不安がもたれたことなどから、見直しは遅れ、10月ようやく「新公共投資基本計画」として95年度からの10年間で630兆円の公共投資を行うことでまとまった。

第三の流れは、本レポートのテーマである税制改革である。当初は、中期的な税制改革の一環として消費税の引上げによる財源確保、所得税等の減税による直間比率の是正が議論された。その後、バブル景気の崩壊による不況対策として所得税の減税を行うことが急速に浮上し、所得税の減税と消費税の増税の組み合わせで、所得税の減税を先行させることによって景気対策とすべきとの意見が強まった。94年度については暫定的に一律20%の定率減税が実施されたが、95年度以降の恒久的な税制改革の議論については先頃自社さ三党の合意による「二階建て方式」の枠組みが決まり、9月22日「税制改革大綱」として取りまとめられた。

短期的課題への対応は、一つは財政金融政策がある。92年3月以降5次にわたる経済対策で公共事業の大幅な増加などの財政面からの景気刺激が行なわれ、金融面では91年7月以降7次にわたる公定歩合の引下げ等の緩和が実施された。対外摩擦との関連では日本の経済構造の変革のために、9月に「経済改革研究会」（平岩委員会）が設けられ、11月には「規制緩和について」（中間

報告）をまとめ、94年度中に「規制緩和推進計画」を策定することを提言した。この研究会は12月には「経済改革について」をとりまとめ、規制緩和等を柱とする報告を取りまとめたが、この中で中・長期的な問題に関連して「総合的福祉ビジョンの策定」「財政構造の改革」を提言している。これに、先に述べたように税制改革、公共事業基本計画の見直しという観点から、長期的な課題への対応と合わせて、短期的な経済問題への対応が行なわれた。94年3月には「対外経済改革要綱」が取りまとめられ、規制緩和の検討を行い6月末までに成果を取りまとめることが決定され、6月末には行政改革推進本部により「今後における規制緩和の推進等について」が決定された。この中では、279項目にわたる規制緩和策とともに、94年度中に5年を期間とする「規制緩和推進計画」を策定することが述べられている。この計画は7月5日に閣議決定され、代わった村山政権に引き継がれた。

3. 税制改革を巡る議論

税制改革を巡っては、当初の高齢化社会への対応という観点からは、①高齢化社会の福祉財源の確保、②直間比率の是正のふたつの方向が打ち出されている。これに、「所得税減税、消費税引上げによる直間比率の是正を時間差を持って実施することによって短期的な景気刺激策とする」という、短期の課題への対応という視点が加わった。以下ではこの経緯を時間を追って見てみたい。

(1) 税制調査会「今後の税制のあり方についての答申」（平成5年11月）

政府税制調査会は93年11月に中期的な税制改革の方向について「今後の税制のあり方についての答申—『公正で活力ある高齢化社会』を目指して—」を取りまとめた。この答申では、高齢化の

進展などの経済社会の変化に対応して、公正で活力ある高齢化社会の実現に向けた税制の見直しの基本的考え方として、①累進的な所得課税より消費課税の方が世代を通じた税負担の平準化に繋がる、②高齢化社会における活力の維持のための個人所得課税の累進構造の緩和、③景気変動に対して安定的な税収構造の確保のために消費課税のウェイトを増やす、という点が挙げられている。増減税のバランスについては、歳入中立という意見と増収を図るという意見の両論が併記されている。具体的方向として、①所得課税については個人住民税と合わせて65%となっている最高税率を50%程度に引下げる、700~800万円程度を超えると急速に高まる実効税率の上昇をなだらかなものとする、②法人所得課税については課税ベースの拡大とともに税率の引下げを行う方向での検討、③消費税については単一税率を基本とした税率の引上げ、④税率区分の変更などによる相続税の負担軽減をうたっている。また、地方分権の推進のため、地方自治体の財政基盤の強化を図るべきとされた。

細川首相(当時)の要請により対外摩擦への対応として経済構造改革の方向を検討していた「経済改革研究会」では、12月の最終報告に所得税減税の規模が盛り込まれるとの期待があった。しかし、最終的には「税制改革の全体が一体として実施される中での減税の先行」「政府税制調査会の答申に従い、直間比率の見直しを内容とする総合的な税制改革の全体を一体として実施する」という表現が盛り込まれたに止まった。政治改革を巡る議論や、コメ市場解放問題等から94年度予算の編成作業は遅れ、景気への影響が懸念されるようになった。

(2) 所得税減税と国民福祉税構想

94年1月に至ると94年度予算の成立が遅れることが確実となり、予算成立までの公共事業の空

白の処理のため、第3次補正予算による公共事業の追加が必要な情勢となった。増減税のタイミングについてはこの頃には減税の先行という意見が主流となり、減税だけを切り離して決定するか、増減税を一体として一つの法案で処理するのかが議論となった。日米首脳会議を控えた細川政権は外国からの貿易黒字の縮小の圧力に対応するためにも、大規模な所得税減税の実施が課題となった。政府は総合経済対策の中で第三次補正予算と併せて減税を打ち出すことを検討、2月3日には細川総理が「所得税・住民税合計5兆3000億円をはじめとする総額6兆円の減税を実施。国民福祉税を創設、税率7%とし、97年4月1日から実施。消費税(税率3%)は廃止する。減税と同一の法案にこれらを明記する」との「国民福祉税構想」を打ち出した。この構想については、発表時に税率を7%とする根拠が示されなかったことから、税率の根拠が論争となり、大蔵省は表-1のような根拠を示したが、これに対しては

表-1 国民福祉税構想の歳入歳出

1. 歳入増分	
(増税の4%相当)	9兆5000億円
2. 歳入減、歳出増分	
①所得減税・住民税減税	5兆3000億円
②相続税減税	3000億円
③法人特別税	3000億円
④自動車消費税	1000億円
減税合計	6兆円
(?) 歳出措置	
①社会保障制度などの歳出増	8000億円
②政府部門の国民福祉税負担増	1兆3000億円
(?) 償還財源	1兆4000億円
計	9兆5000億円

(資料) 新聞報道等による

- ①国民福祉税と言いながら、ネット増税3兆5000億円のうち福祉の財源になるのはわずか8000億円に過ぎず、消費税の名称の変更に過ぎない
- ②社会保障制度にかかる歳出増8000億円の根拠がはっきりしない
- などの批判が出された。この国民福祉税構想には

旧連立与党内部からも批判が出て、細川総理はこの構想を撤回した。

結局、旧連立与党は、「①94年度予算で総額6兆円の減税を先行させ、減税法案のみを提出する。②財源問題については連立与党内に協議機関を設け、年内の国会で関係の法律を成立させる。」との合意に達した。

(3) 平成6年度税制改正

旧連立与党の合意を受けて、政府は2月8日総額15兆2500億円の「総合経済対策」を決定、この中で5.85兆円の減税の実施を決めた（相続税減税1700億円が景気対策に馴染まないことから除外されているため6兆円に満たない）。この決定は政府税制調査会の答申でも追認され、平成6年度税制改正大綱となり平成6年度予算及びその関連法案として国会に提出された。94年度の所得税、住民税減税は所得税については6月までの源泉徴収分の20%を原則として6、7月に還付し、残りの減税分については12月の年末調整で還付、住民税については6、7月分の特別徴収額をゼロとし、残りについて10ヵ月で調整するという方式で行なわれた。この大幅な減税が94年夏の消費の増加に繋がっている。94年度の税制改革では、他に相続税の減税、特別法人税の廃止、自動車の消費税の上乗せ分の廃止等が行なわれた。平成6年度税制改正関連法案の審議の過程で、平成6年分所得税の特別減税法案の付則には、「平成7年分以後の所得税については、速やかに、税制全般の在り方について検討を加えて税制改革を行い、抜本的な所得税の減税を行うものとする。」との条項が追加された。

この間、94年2月に細川総理は訪米し、クリントン大統領と日米首脳会議をおこなったが、数値目標をめぐる日米の意見が対立、首脳会議は合意に至らないという、これまでになかった事態に至った。米国からは、減税が94年度単年度のもの

になったことに、懸念が表明され、減税の継続は対外的にも大きな問題となった。

(4) 税制改革についての答申(94年6月)から与党3党合意まで

税制改革の論議の間、政局は大きく変動した。38年にわたる自民党政権の終焉とともに成立した細川内閣は、94年4月に細川総理が辞任を表明、後を引き継いで発足した羽田内閣は発足時の混乱から社会党、さきがけが連立から離脱したため、少数与党となり、7月には羽田総理が辞任、自民、社会、さきがけ三党連立による村山内閣が発足した。

94年4月に細川総理が中期答申以後の情勢の進展を踏まえて望ましい税制の具体化について審議を政府税制調査会に求めたのに続き、5月には羽田総理が、6月中に個人所得課税の軽減と消費課税の充実を柱とする税制改革の具体案づくりに向けた指針を提出することを要請した。これに対し、税制調査会は6月下旬「税制改革についての答申」を報告した。この中では、中期答申の方向に沿って税制改革が具体化されるべきことを再確認するとともに、消費税の引上げと所得税減税の時間差を設けることを是認した。増減税の規模については、反対論は明記されているものの「4. 税制改革を巡るこれまでの論点と試算」で述べる各種試算の検討から、高齢化に対応するために税負担の増加が必要という方向となっている。

自民、社会、さきがけ3党の連立による村山内閣の成立に当たって、「税制改革については、高齢化社会に向けて福祉プログラムを推進しその財源の確保に向けて、所得・資産・消費のバランスの取れた税体系を構築する。課税最低限の引上げと併せて、中堅所得層を中心にした税率構造の改善を柱として所得税・住民税減税を継続すること、現行消費税の改廃を含む総合的改革案を提示し、国民の理解を求めて、今年中に関連法案を成立さ

表-2 税制改革大綱(94年9月22日)のポイント

項目	内容	その他
95年以降の減税	制度減税3.5兆円	
	定率減税2兆円	96年まで、但し景気が特に好転した場合は改めて検討
消費課税	97年4月から5%へ引上げ	引上げ時に税率の見直しを行う
地方消費税	地方譲与税を廃止、地方消費税を創設(消費税額の25%)	消費税4%、地方消費税1%
益税の解消	中小事業者に対する特例措置の縮小(0.3兆円)	

(資料)「税制改革大綱」(94年9月22日)、「税制改革要綱」(94年10月4日閣議決定)等

せるよう努力する」との合意事項を確認した。与党3党は「与党税制改革プロジェクトチーム(与党税調)」を設け調整が続けられた。9月22日、税制改革大綱が取りまとめられ、10月4日には政府の税制改革要綱として閣議決定された。大綱では、①95年以降は制度減税と特別減税で94年度と同程度規模の減税を実施する、②96年度の特別減税は景気が特に好転した場合には改めて検討する、③97年4月から消費税率を4%に上げるとともに地方消費税1%を創設する、④消費税の税率は96年9月末までに見直す一等とされた。

消費税率の引上げ幅を縮小するために、制度改

表-3 今後の増減税のスケジュール

年度	94	95	96	97
ネットの増減税	5.5兆円(減税)	5.5兆円(減税)	5.5兆円(減税)	▲1.6兆円(増税)
所得減税	5.5兆円(定率減税)	5.5兆円(定率減税、制度減税)	5.5兆円(定率減税、制度減税)	3.5兆円(制度減税のみ)
(内訳)		定率減税(15%)、2兆円 制度減税(3.5兆円)	定率減税(15%)、2兆円 制度減税(3.5兆円)	
所得税減税	所得税減税(20%)、減税規模3.8兆円	所得税定率減税(15%)、1.4兆円	所得税定率減税(15%)、1.4兆円	所得税制度減税(2.4兆円)
住民税減税	住民税定率減税(20%)、減税規模1.6兆円	住民税定率減税(15%)、0.6兆円	住民税定率減税(15%)、0.6兆円	住民税制度減税(1.0兆円)
消費課税	3%	3%	3%	5%、5.1兆円増税(消費税率4%、増税1%、2.4兆円、地方消費税1%、増税2.4兆円、消費税の特例措置の見直し0.3兆円)

(注)各年度の増減税額は平年度ベースの増減収額を使用した
(資料)「税制改革大綱」(94年9月22日)、「税制改革要綱」(94年10月4日閣議決定)、「地方税制改正要旨」(94年10月4日閣議報告)

正による所得減税の幅は94年度の減税幅5.5兆円から3.5兆円に縮小された。①消費税率の引上げ幅が小さかったことからネットでの税収の増加幅は小さく高齢化社会の財源確保には不十分なものとなった、②所得税の減税と消費税の引上げが小幅なものにとどまったことから直間比率の是正は小幅となった、③基礎控除をはじめとする人的控除の引上げによる課税最低限度の引上げも行なわれたため、「累進構造の緩和」による高齢化社会における活力の維持という税制調査会中期答申の精神からは遠ざかった、等から長期的課題への対応としては不十分との批判がある。取り分け、①恒久減税の規模が3兆5000億円に縮小されたこと、②課税最低限の引上げで1兆円の減税をおこなうこととされたことから、中期答申の目指した、「所得課税については個人住民税と合わせて65%となっている最高税率を50%程度に引下げる、700~800万円程度を超えると急速に高まる実効税率の上昇をなだらかなものとする」という方向の改善は、限られたものとなった。また、短期的な景気・黒字問題への対応としては、条件付きながらも減税の3年先行が決まったことから、当面の景気にはプラスに作用しよう。

この大綱の決定にあたっては、福祉政策を充実するとの観点から、①消費税率引上げ時に年金生活者等に一時金を支給する、②老人介護対策などの福祉関連予算に95、96年度に総額3000億円を計上、97年度からは約4000億円を配分する、等の内容の合意がなされた。これについては、①一時金の給付はバラマキである、②福祉関連予算の増額も将来的なビジョンに基づいたものでない、等の批判がある。

4. 税制改革を巡るこれまでの論点と試算

税制改革を巡る論点は、①増減税中立かネット増税か、②消費税の逆進性、③その他の問題一

3つに集約することができる。高齢化社会における社会保障や福祉のために負担増が必要という考えと、今回の税制改革と高齢化社会への対応とは切り離して議論すべきだとの意見が対立した。また、消費税の引上げに対しては抵抗が大きく、とりわけ所得税減税と消費税の増税のセットでは低所得者層の負担が増加するという議論が強かった。その他の問題では、「地方消費税」の導入を巡って大蔵省と自治省の対立があった。

(1) 税制改革を巡る論点

1) 増減税中立かネット増税か

問題の背景で述べたように、21世紀の高齢化社会に向けて国民負担率の上昇は避けられない。しかし、今回の税制改革で増減税中立的な税制改革を目指すべきか、ネットで増税となる改革を行うべきかは議論が別れた。政府税制調査会では増減税中立を主張する委員もあり、93年11月の中期答申では両論併記の形となっているが、94年6月の答申は反対論も明記されているもののネット増税の必要性を強調したものとなり、次第にネット増税の方向に議論は向かっていった。

所得税減税・消費税引上げの組み合わせが、短期的な景気対策・対外摩擦対策の観点から時間差を持って行なわれることとなったことから、増減税中立かネット増税かの議論は、減税の先行期間とこの間の赤字の償還財源とからんで議論されることになった。

政府は高齢化社会に向けて国民負担の増加が必要であるとの見方を示したが、これに対しては、①高齢化社会の福祉像の議論が不十分である、②消費税のうち中小小売店の非課税・特例措置などによる「益税」の解消が必要である、③国民負担の増加の前に行政改革による歳出の削減が必要、という反対論が出された。

高齢化社会の負担については、次に述べるように政府は「21世紀福祉ビジョン」を発表し、こ

れに基づいて高齢化社会の社会保障・福祉のために、税負担の増加が必要であるとの考え方を取っている。

表-4 増減税中立かネット増税かを巡る議論

基本的論点	派生的論点	政府・政府税調等の見解	反対論
増減税中立かネット増税か		高齢化社会に対応してネット増税が必要	ネット中立(増減税同額) 今回の税制改正と負担増の議論は切り離すべき
	高齢化社会の負担	21世紀福祉ビジョンの試算のように、国民負担の増加は不可避	高齢化社会の福祉像の議論が不十分
	益税	益税の規模は小さい	益税の解消により財源不足に対応
	行政改革	行革による財源の捻出は小規模	行政改革で消費税率引上げ幅を圧縮
	減税の先行期間	1~3年で試算	3年以上
	償還財源	税制改定の中で対応	償還財源を恒久的税制改正で賄うのは矛盾

(資料) 各種資料により当研究所作成

益税については、これまでも簡易課税制度、限界控除制度適用事業者の売上高上限の引下げが行なわれてきたが、依然中小事業者に対する特例措置が残っている。この特例制度が、消費者が消費税として負担したものが「益税」として中小事業者の手元に納税されずに残るといった問題の温床になっていることから、これを解消することによって、消費税率の引上げ幅を圧縮できるのではないかという議論があった。

行財政改革による財源の捻出については、行財政改革の必要性については異論は無いものの、これによる捻出財源の大きさ、即効性については議論が別れている。「さきがけ」が特殊法人の整理による大幅な歳出の削減を提言したが、短期的な現実性には疑問を指摘する意見が強い。行財政改革の推進による行政のスリム化は常に重要ではあるものの、旧国鉄の改革がまだ完了していないことに見られるように、長時間を要する問題である。税制改革の文脈で行政改革の推進を強調すると増税を回避する口実になってしまい易いという危険性を孕んでいる。

減税を先行させることについては、当初大蔵省は難色を示していたが、細川総理による「国民福祉税構想」で97年度から国民福祉税を導入する

とされたことから、減税を消費税増税に3年先行させるという方向が定着した。

国民福祉税構想は結局取り下げられ、94年度の単年度限りの定率減税という形にはなったが、対外的には減税の継続を公約した形となり、事実上減税は95年度以降も継続されるということが決まった。減税の先行期間については、景気面からの議論だけでなく、減税財源の「特例公債」償還の観点からも議論となった。「(3)試算の比較」でみるように大蔵省から「税制改革に関する機械的試算」が示されたが、この中で減税先行期間の差による消費税率の引上げ幅の差を示している。減税財源のための特例公債（いわゆる「つなぎ国債」）の償還の議論については、①償還期間を変えることにより必要な消費税の引上げ幅が変わる、②一時的な措置である減税先行の償還財源を恒久的税制改正で賄うのは矛盾している、という批判があった。

2) 消費税の逆進性

所得税は所得の増加によって累進的に負担が高まるのに対して、消費税は所得の増加により消費性向が低下するなどから逆進的であるため、所得税減税と消費税の増税の組み合わせでは、低所得者層の負担が増加する。逆進性の問題は、消費税に複数税率を導入すべきか否か、さらには所得税の減税の方法についても意見の対立を生んだ。

消費税が累進的な所得課税に比べて低所得者層の負担の重いものであることは、税制改革の中期答申の考え方からすれば、やむを得ないものということになる。つまり、高齢化社会における福祉財源として所得課税を強化していけば勤労意欲の低下を招き、社会の活力の低下に繋がる。経済成長率の低下は、成長により拡大するパイの配分によって負担の軽減を行うという道を塞いでしまい、結局のところ低所得者層の負担は軽減されず却って重くなってしまいう可能性すらある。

表-5 消費税の逆進性を巡る論点

基本的論点	派生的論点	政府・政府税調等の見解	反対論
消費税の逆進性		高齢化社会の活力維持のため個人所得課税の軽減が必要 逆進性への対応は福祉政策で	消費税は低所得者層の負担が大きく逆進的
	複数税率	公平、中立、簡素の観点から単一税率の維持が必要	生活必需品にゼロまたは低税率を導入
	所得税減税の方法	日本の課税最低限は国際的にみて高い 累進カーブの緩和	消費税の引上げは低所得者層の負担増大 課税最低限の引上げ

(資料) 各種資料により当研究所作成

消費税の逆進性を問題視する立場からは、逆進性を緩和するための提案が出された。これらは、低所得者層の支出比率の高い生活必需品の消費税率をゼロにしたり一般の消費税率とは別の低い税率を適用する、奢侈品に割増税率を適用するなどのものである。こうした考え方に対しては、①生活必需品、奢侈品の判断は恣意的である、②税の還付などの手続きが複雑になるなど納税、徴税コストが増大する、③広く消費に負担を求めるといふ消費税の趣旨に反する、等の反対論があった。

消費税の逆進性については、結局、消費税率の引上げ幅が小さかったことから複数税率の導入などは見送られ、先に述べたように、税率引上げ時の一時金や福祉への対応によって逆進性の問題を緩和する方向がとられた。

3) その他の問題

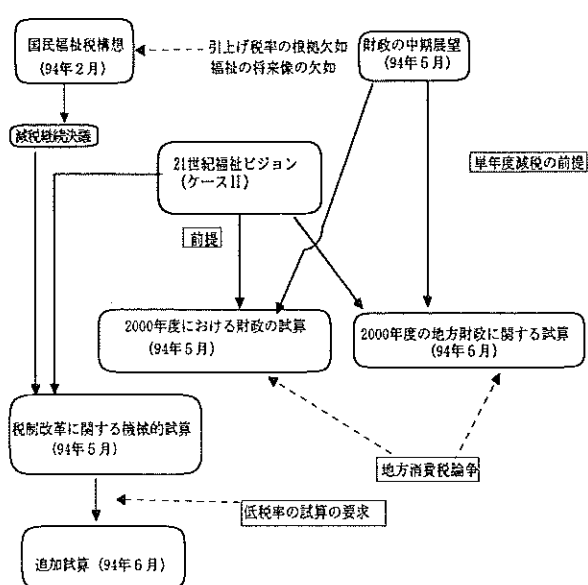
その他の問題としては、地方消費税の導入と法人税の引下げの問題が挙げられよう。地方消費税については、第三次行革審最終答申に地方自治の推進が盛り込まれたことから、地方の独自財源を求める声が強まった。住民税減税によって減少する地方の独自財源として、地方消費税の導入を求める意見がある一方で、技術的な問題が多く指摘された。納税者側の立場からみると、今回の地方消費税論争では徴税を国が行うのか地方自治体が行うのかという権限争いの面が強く、なぜ地方消費税でなくてはならないのかという面がはっきりしないまま、政治的な決着が図られる結果となった。

直間比率の是正の問題では、個人所得に対する課税よりも法人所得に対する課税が問題であるという指摘もあったが、今回の税制改革論議では、増減税中立かネット増税かという議論と関連した所得税減税の議論が中心となった。この点については「5. 税制改革の方向」で更に論じたい。

(2) 政府の試算の相互関係

以上のような論点を巡って、政府から財政収支に関する幾つかの試算が公表されている。ここでは、それらの試算の相互関係と前提条件を整理し比較したい。

図-4 各種試算の相互関係



(資料) 各種資料により当研究所作成

増減税中立かネット増税かを巡る論議では、まず、94年2月に発表された「国民福祉税構想」の税率の根拠として大蔵省が発表したものがある。ここでは将来の社会保障給付に必要な財政負担等が明示的に示されていなかったことに対して、3月には「21世紀福祉ビジョン」が出された。5月に出された「税制改革に関する機械的試算」はこのビジョンを前提としている。

地方消費税をめぐる議論では、将来の国、地方

の財政状況が論点となった。これに対して「2000年度における財政の試算」「2000年度の地方財政に関する試算」の二つの試算が出された。この二つの試算はともに、社会保障関連の財政負担については「21世紀福祉ビジョン」を前提にしているが、その他の部分については税制改革に関連して提出されたものにもかかわらず、単年度の減税を前提とした「財政の中期展望」をベースにして、国、地方の財政の将来像を試算している。

(3) 試算の比較

1) 21世紀福祉ビジョン (平成6年3月)

国民福祉税構想の発表時に福祉財源の確保をあげながら、その具体像が無いという批判を浴びたことや、93年末の経済改革研究会の報告で、「年金、医療、福祉、雇用等を含む総合的福祉ビジョンを策定する」とされたことから、厚生省は「21世紀福祉ビジョン」を発表し、社会保障に係る給付と負担（社会保障負担、公的負担）の将来見通し（試算）を示した。

ここでは、年金・医療費の他に、介護対策や児童対策にかかる費用も考慮されている。このビジョンでは、現在5:4:1となっている年金、医療、福祉等の給付構造を、年金制度の安定化、医療制度の安定化・効率化を図るとともに、福祉等の水準を思い切って引上げることにより、5:3:2程度のバランスにすることを旨とするをうたっている。

試算によれば、ビジョンの目指している方向に最も近いとみられるケース（ケースII、改正後の年金制度を仮定して、医療費の効率化を図り、介護対策や児童対策等の充実を図った場合）で2000年に社会保障給付費の国民所得比が1993年度の16.3%から20~20.5%程度に上昇し2025年には28~31.5%程度になるとしている。これにともなって、社会保障に係る負担（社会保障負担と公費負担の合計）は現在の17.8%から2000年度時点で21

～22%、2025年度で27.5～31%程度に上昇するとみている。

表-6 21世紀福祉ビジョンによる公的負担

(単位: %)

	現行制度 ケース	ケースⅠ	ケースⅡ	ケースⅢ
前 提	年金制度改革	×	×	○
	医療効率化	×	×	○
	介護・児童 対策の充実	×	○	×
2000年 度	社会保障負担	14 1/2 ~ 15	15	15 1/2 ~ 15
	社会保障に 係る負担	20~20 1/2	21 1/2	21~22
	公的負担	41 ~ 41 1/2	42 1/2	42~43
2010年 度	社会保障負担	17 ~ 18 1/2	17~19	17~18
	社会保障に 係る負担	23 1/2 ~ 26	25~27	24 1/2 ~ 26 1/2
	公的負担	44 1/2 ~ 47	46~48	45 1/2 ~ 47 1/2
2025年 度	社会保障負担	21~23 1/2	21 ~ 23 1/2	19~21
	社会保障に 係る負担	28 1/2 ~ 32 1/2	30~34	27 1/2 ~ 31
	公的負担	49 1/2 ~ 53 1/2	51~55	48 1/2 ~ 52

(注) 公的負担は社会保障に係る負担に現在(93年度)の社会保障以外にかかるもの以外の租税負担率20.8%を加えたもの

(資料) 高齢化社会福祉ビジョン懇談会「21世紀福祉ビジョン」、厚生省「社会保障に係る給付と負担の将来見通し(試算)」

(参考) 試算の前提となった諸数値

	93年度の値		2000年度まで	2000年度以降
社会保障給付	16.3	国民所得の伸び	4~5%	3~4%
社会保障負担	13.0	社会保障関連以 外の租税負担率	20.8	(1993年度と同じ)
同関連公的負担	4.8			
国民負担率	38.6			

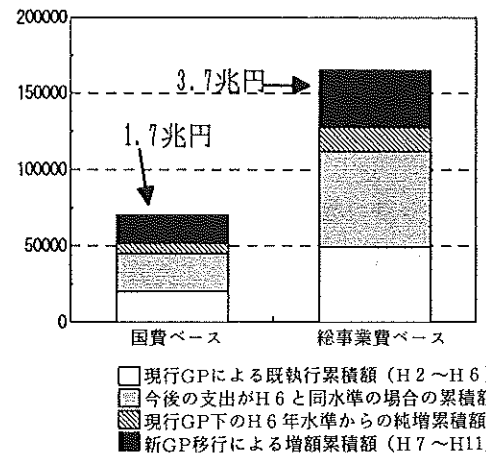
21世紀福祉ビジョンに関連して、「ゴールドプラン」についてここで触れておきたい。政府は1989年12月に「高齢者保険福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)」を策定した。21世紀福祉ビジョンの「福祉等」の費用の内、老人対策についてはこの「ゴールドプラン」が1999年度に達成されることが「現行制度のケース」の前提となっている。21世紀福祉ビジョンは、望ましいケー

スとしてゴールドプランを拡充するなど福祉の充実を図ることを提唱している。21世紀福祉ビジョンは、「新ゴールドプラン」の策定を提言し、この中で「施設サービスと在宅サービスを通じて目標水準の思い切った引上げを行う」としている。

これに基づいて、厚生省はゴールドプランの見直しに着手し、新ゴールドプランのもとでは、現行のゴールドプランに比して95年度から99年度の5年間国費ベースで1兆7500億円、総事業費ベースで3兆7000億円の財政需要が拡大するとの試算をまとめた。厚生省は「新ゴールドプラン」の素案や所要額試算を与党の福祉プロジェクトチームに報告し、これが、税制改革大綱決定時に、福祉の上積みを行うという与党首脳会議の合意に結び付いている。

図-5 新ゴールドプランの所要額

(億円)



(資料) 厚生省「新ゴールドプランについて」(94年9月6日与党政調整合会議福祉プロジェクトチーム提出資料)

2) 財政の中期展望(94年5月)

大蔵省は毎年予算の提出に当たり、中期的な財政収支の試算を発表している。従って、この試算は今回の税制改革に関連して特に出てきたものではない。しかし、以下で述べる、「2000年度における財政の試算(我が国財政の展望)」と「2000年度の地方財政に関する試算」の前提となっているので、今回の税制改革との関連をみておきたい。

94年5月の「財政の中期展望」では1997年度までの試算を発表したが、ここでは減税は94年度単年度のものとして扱われている。国債費についても94年度の減税のための特例公債の発行に関連する費用を推計の対象としていない、また、消費税の引上げなども考慮されていないなど減税の継続を前提としたものとはなっていない。

3) 税制改革に関する機械的試算(94年5月)

この試算は、税制調査会が94年6月に税制改革の議論の材料とするために大蔵省が財政収支を計算したものである。試算は、①94年度の6.2兆円の減税を継続、②つなぎ公債の償還を10年で終了、③21世紀福祉ビジョンにおける公的負担の増加と消費税引上げによる年金の物価スライドの公的負担増、を前提にしている他、④消費税率6%以下のケースは減収分を賄えないため試算しない、消費税率の引上げ時期は95、96、97年の4月1日のケースを考慮している。

試算の問題点としては、

- ①公的負担の増加の前提となっている福祉ビジョンの妥当性、
 - ②つなぎ公債の償還期間を10年としたこと(国民福祉税構想の時より短い)、さらに付け加えるならば、
 - ③高齢化社会において高齢者にも負担を求めるために消費税率を上げるといいながら消費税引上げによる物価上昇分の年金の物価スライドで支給額を増加させているため、高齢者は消費税率引上げによる負担増を担っていない
- などが指摘できよう。

「21世紀福祉ビジョン」を前提としたこの試算では2000年度に財政の収支が均衡するためには10%にまで消費税率を上げる必要があることになり、大幅な消費税率の引上げが必要という結果となっている。

表-7 国民福祉税と機械的試算の比較

	国民福祉税	機械的試算
税率	7%	7~10% (後に4~6%の試算も追加された)
導入引上げの時期	1997年4月	1995年4月~1997年4月の各ケース
つなぎ公債の償還期間	約13年(元本のみ)	10年
償還財源	1.4兆円	1.8兆円(97年4月の場合)
福祉財源	8000億円	21世紀福祉ビジョンによる5.5兆円(税率7%の場合) (うち消費税率引上げに伴う年金の物価スライド分は0.2兆円)
減税額	6兆円	6.2兆円
歳出増及び減税額	8.2兆円	13.5兆円
消費税増収	9.5兆円	9.5兆円(税率7%の場合)
政府部門の消費税負担増	1.3兆円	1.3兆円(税率7%の場合)
純増収額	8.2兆円	8.2兆円(税率7%の場合)
歳入過不足	0	▲5.3兆円

(注) 機械的試算の諸数値は国民福祉税構想と比較のため消費税率7%、97年4月引上げのケースを示した
(資料) 大蔵省「税制改革に関する機械的試算」、新聞報道等により等研究所作成

国民福祉税構想発表時の試算との比較では、21世紀福祉ビジョンにより5兆円を上回る福祉財源が必要としており、国民福祉税発表時の福祉財源8000億円に比べて大幅に増額されている。さらに、①減税額が2000億円大きくなっていること、②つなぎ公債の償還額が4000億円大きくなっている、③消費税率引上げに伴う年金の物価スライド分の財政負担約2000億円(消費税率7%の場合)が考慮されている、など、税率の引上げ幅がより大きくないと収支が均衡しない試算となっている。

機械的試算について、大蔵省が当初から国民福祉税構想時の消費税率7%以下では財政が均衡しないとして、消費税率6%以下のケースを示さなかったことから、低税率の試算も示すべきだとの声が強まり、大蔵省は追加的に消費税率を4、5、6%としたケース、つなぎ公債の償還を20年間にした場合について試算を示したが、21世紀福祉ビジョンによる財政負担が大きく、消費税率10%以下では2000年度に財政が均衡しないという結論となっている。

4) 「2000年度における財政の試算（我が国財政の展望）」と「2000年度の地方財政に関する試算」

この二つの試算は、地方消費税を巡る議論で国の財政、地方財政のそれぞれの財政事情が苦しいことを示すため、大蔵省、自治省が提出したものである。この両試算ともに94年度の所得税減税は95年度以降見込んでいない。

「2000年度における財政の試算（我が国財政の展望）」は、社会保障国庫負担について、「21世紀福祉ビジョン」のケースIIを前提とした負担額と、一般歳出についても機械的ではあるが伸びを仮定して歳入・歳出全体の収支を計算している。「税制改革に関する機械的試算」が増減税と社会保障国庫負担に限定した試算となっているのに対して、「財政の中期展望」と同様、歳入・歳出全体のバランスを示すものとなっている。2000年度に公債依存度を5%とするためには、要調整額（歳出－歳入）が8.9兆円～12.7兆円に達するとしている。

「2000年度の地方財政に関する試算」は「2000年度における財政の試算（我が国財政の展望）」の地方財政版の試算である。前提条件を国の財政試算と同一基調とし、地方財政全体の収支を示し

ている。2000年度時点における地方財政の要調整額は5.4～12.5兆円となっている。

いずれの試算も「21世紀福祉ビジョン」を前提とすれば2000年度の国、地方の財政状況が厳しい状況となり、税負担の増加が必要なことを強調している。

5. 税制改革の方向

ここでは、これまでの税制改革を巡る議論を総括するとともに、残された問題について考えてみたい。

税制改革を巡る論点で紹介した、「増減税中立かネット増税か」という議論については、第一に、将来の社会保障・福祉に必要な財源の議論が必要であり、社会保障制度改革との関係について考察が必要である、第二に、財政再建と税制改革の関係について、現在の財政収支の悪化の評価と日本経済の回復力についての判断が増減税のタイミングの判断に重要であろう。「消費税の逆進性」についての議論は消費税導入当初から指摘されてきた問題である。この問題については、税制調査会の中期答申の方向をどう考えるかという議論が必要であろう。また消費税、所得税という個別の負担だけでなく、社会保障負担まで含めた公的負担全体と受益の全体像のデザインが求められよう。「その他の問題」で指摘した、地方消費税については政治的な決着がつけられたが、この評価が必要であろう。もう一つの法人所得課税の問題については今回の税制改革論議では比較的注目を浴びなかったが、重要な問題であると考え。以上の観点から以下では、①直間比率の是正の意味、②社会保障制度改革と税制改革の関連、③財政再建と税制改革の関係、④地方消費税、の問題について見てみたい。

税制改革については、資産課税、相続税、利子配当課税、納税者番号などの問題が残されているが、今後の検討課題としここでは触れない。

表-8 各種試算の比較

名称	公表時期	94年度減税	減税財源の償還等	社会保障費
国民福祉税(注)	94年2月	97年度に税率7%の国民福祉税を導入(消費税は廃止)	約13年(元本のみ)	8000億円
財政の中期展望	94年5月	95年度以降見込まず 消費税増税は見込まず	考慮せず	94年度予算の制度を前提
税制改革に関する機械的試算	94年5月	95年度以降も継続 95～97年度に消費税率を引上げ	10年間で償還	福祉ビジョンのケースII
2000年度における財政の試算(我が国財政の展望)	94年5月	95年度以降見込まず 消費税増税は見込まず	国債金、公債金収入は2000年度の公債依存度を5%とする水準	福祉ビジョンのケースII
2000年度の地方財政に関する試算	94年5月	95年度以降見込まず 消費税増税は見込まず	考慮せず	福祉ビジョンのケースII

(注) 「国民福祉税」は94年2月に国民福祉税構想が発表された際に、税率7%の根拠として示された試算
(資料) 各種資料により当研究所作成

(1) 直間比率の是正

直間比率の是正に関しては、所得税の減税と消費税の引上げの組み合わせが、どの所得階層に有利であるかという試算が発表されてきた。しかし、こうした制度改革が所得階層別に有利不利という議論の前に、そもそも今回の税制改正が目指したものは何だったのかということを考えて見たい。

1) 高齢化社会の活力と所得課税

我が国の租税制度が先進諸国に比べて直接税中心の体系になっていることは、しばしば指摘される事実である。21世紀の高齢化社会に向けて勤労所得に対する課税を軽減していかないと、将来の勤労世代の勤労意欲に悪影響を及ぼす恐れが大きい。税制調査会の中期答申は、高すぎる限界税率の下では、①生産活動の意欲を阻害、②租税回避を招く、③課税されないフリンジベネフィットをはびこらせることになる—といった問題点を指摘している。現状でも、企業規模別にみると給与の格差もあるが、所得として課税されない福利厚生者の格差も大きい。また、中小事業者が法人となることで個人の所得税を回避することが見られる、等といった問題が指摘されており、高度の累進課税が必ずしも所得配分の公平に寄与しない現象がみられる。

所得課税については2つの問題点が指摘できよう。第一は、納税者の割合の問題である。第二は、将来、年金、医療の保険料率が上昇して行った場合に、所得に対して賦課されている社会保障負担が増大し、「所得に対する公的負担」の賦課全体としてはかなり増加することである。

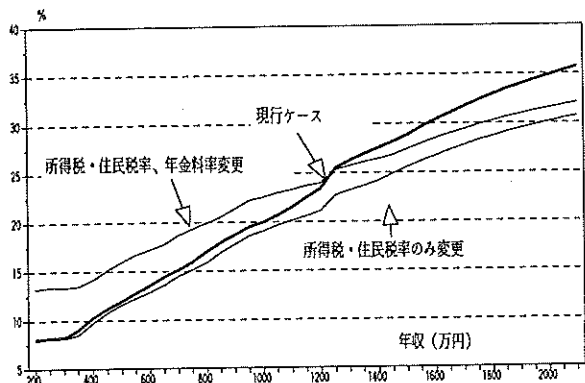
所得税、住民税の課税最低限の水準は国際的に見て日本では比較的高い水準にあることが指摘されている。税制調査会は課税最低限の引上げに否定的だったが、今回の税制改革でも消費税率引上げによる低所得者層への配慮から、人的控除の拡大による課税最低限の引上げが行なわれた。給与

所得者に占める非納税者の割合は、全体の14.3%にのぼり、1年間勤続した給与所得者に限っても10%に達している（国税庁「平成4年分民間給与実態調査」）。このうちのかなりが、年収100万円以下の扶養者無しの層に集中しており、いわゆる「パート」と見られるが、4人家族世帯（配偶者を含む扶養者3人）でも非納税者割合は5.2%に上っている。低所得者層の負担が免除されるというシステムは合理的なものながら、給与所得者の約1割が、納税を免除されるべき「低所得者」という現状のは、国民の9割以上が自らを中流以上と感じていることと対比するとバランスを失っている。これ以上課税最低限の引上げを行い、非納税者が増加することは問題ではないだろうか。

（注）税制の比較を行う目的のため、通常の課税最低限の累年比較では社会保険料を一定率にして計算しているが、現実には社会保険料は徐々に引上げられており、国税庁「税務統計からみた民間給与実態調査」によれば、社会保険料控除は大蔵省が課税最低限の計算に用いている、年収の7%よりも1ポイント程度高い。この社会保険料控除が多いことにより、厚生年金、政府管掌健康保険を仮定すると課税最低限は大蔵省が試算しているレベルよりも、さらに高いものとみられる。

第二に、今回の所得税減税では所得課税を軽減させることが目指されたが、社会保障負担まで考慮して、「所得に対する公的負担」の賦課全体を考えると、将来的には問題を抱えている。税制改革前、後の税制を前提に財政再計算による2025年における厚生年金の保険料率の引上げ後の姿を重ね合わせると、社会保障負担の増加で「所得に対する公的負担」はかなり増加することがわかる。この試算では医療保険の保険料率は据え置いたが、この部分の保険料率の上昇の可能性も大きいことを考えると所得に対する「公的負担」の増加は一層進もう。夫婦子供二人の標準世帯でみると課税最低限以下の世帯の公的負担率は現在の7-8%から15%近い水準にまで上昇してしまい、現在の年収700万円付近の層の負担率と同じ水準に達してしまう（次頁、図-6）。

図-6 所得に対する公的負担



- (注) 1. 計算は夫婦子2人の標準家庭を想定し、子の1人は特定扶養親族対象とする。
 2. 公的負担は税負担(この図では所得税・住民税負担)と社会保障負担の和。
 3. 社会保障負担は厚生年金、健康保険料、雇用保険料の和とした。
 4. 各ケースは税制大綱の規定するところとし、94-96年度の特別減税の影響は加味していない。
 5. 住民税の均等割りは都道府県民税700円、市町村民税2500円で計算。
 6. 賞与は6.0カ月分として年間の給与所得から標準報酬月額、賞与分を計算し、社会保障負担はこれを基準に計算。
 7. 厚生年金は料率変更のケースのみ賞与の1%を考慮した。また料率変更のケースでは財政再計算での最高料率に至る場合で計算した。
 8. 健康保険は政府管掌健康保険。
 9. 雇用保険は一般業種の料率を適用。

- (資料) 1. 大蔵省「平成6年度税制改正大綱」
 2. 大蔵省「税制改革要綱」(平成6年10月4日閣議決定)
 3. 厚生省「平成6年財政再計算」

人口の高齢化で日本経済の潜在成長力は徐々に低下して行くと思われる。当研究所の試算でも、供給力からみた日本の潜在成長力は、1990年代後半は2%後半、2000年を超えると2%台前半とみられる。高齢化社会の負担を軽減する一つの道は、所得分配のベースとなる「パイ」を大きくすることである。このためには、国民の勤労意欲を維持するような制度が必要である。勤労所得に対して「所得に対する公的負担」の賦課があまりに高くなれば、努力して働いて賃金が上昇しても、手取りの所得があまり増加しなくなり、「努力がむくわれない」システムとなってしまう。このような社会システムの中では経済の活力を維持していくことは困難だろう。

2) 法人所得課税

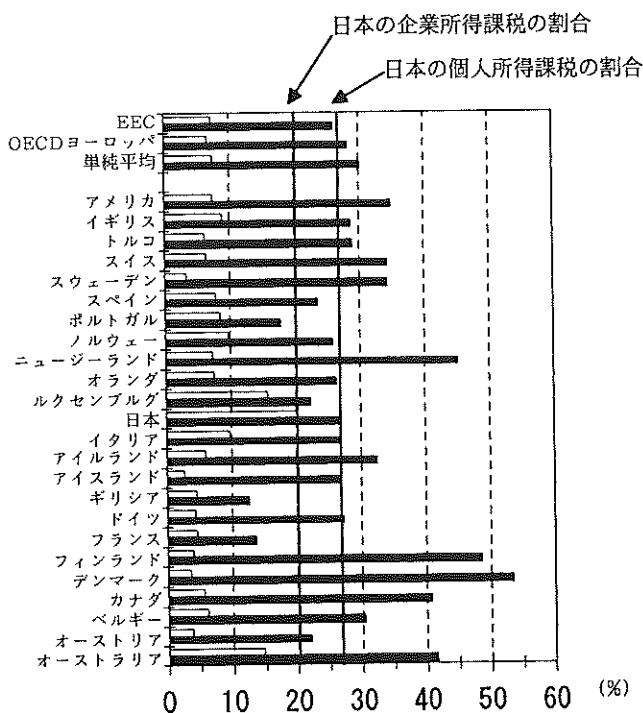
今回の税制改革論議では大きな議論にならなかつ

たが直間比率の是正の問題は、勤労所得に対する課税のみでなく、法人所得に対する課税も問題である。我が国の直接税負担率の高さは法人税負担の高さによるもので、所得税の負担自体は高くないという批判があり、税制調査会の審議においても法人税の国際的にみた負担のあり方は常に論点の一つであった。

我が国の直間比率については、先進諸国に比べて直接税の比率が高いことが知られている。所得税減税の議論も、この直間比率是正の一環として議論されてきたが、OECD諸国の税収に占める個人への課税と企業への課税の割合を比較すると、個人の所得に対する課税の割合は26.9%でOECD諸国の平均(30.1%)並みであるのに対して、企業への課税の占める割合が20.0%とOECD諸国の平均7.3%の2倍以上あり、日本の直間比率の

図-7 個人所得と企業所得への課税

(税収に占める個人所得への課税と企業所得への課税の場合)



■個人所得課税の割合 □企業所得課税の割合

(資料) OECD「REVENUE STATISTICS」

高さの一つの原因は、企業への課税にあることがわかる。この背景には、国民所得の労働分配率が低いこと、各国で諸控除の制度が異なることなど多くの要因が寄与しているが、法人課税の各国比較に見るように法人所得に対する実効税率が諸外国に比べて高いことも要因である。

表-9 法人課税の各国比較 単位：%

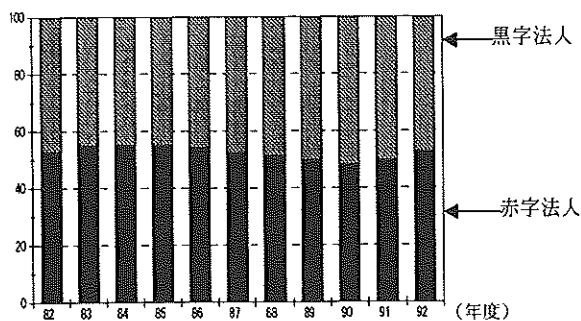
		表面税率	実効税率
日本	法人税	37.50	33.48
	道府県民税	1.88	1.67
	市町村民税	4.61	4.12
	事業税	12.00	10.71
	合計		49.98
アメリカ	法人税	35.00	31.75
	州法人税	9.30	9.30
	合計		41.05
イギリス	法人税	33.00	33.00
ドイツ	法人税	留保分	45.00
		配当分	30.00
	営業税	留保分	15.00
		配当分	15.00
	合計		48.26
フランス	法人税	33.33	33.33

(注) 各国とも最高の税率が適用される所得区分を採用した
 (資料) 大蔵省「財政金融統計月報」94年4月号

企業の活動が国際化する中では、各国の法人への課税の差が企業の立地を決定する一つの大きな要因となる。この意味からは、企業が日本の高い法人税を嫌って工場や本社機能を海外に立地させる原因となり、日本への工場、企業の立地を阻害し、日本の経済の沈滞を招く要因となりかねない。

法人課税の軽減に当たっては、日本の赤字法人の多さについても税制上の対応が必要となろう。景気の変動によって多少の動きはあるものの、全

図-8 赤字法人の割合の推移

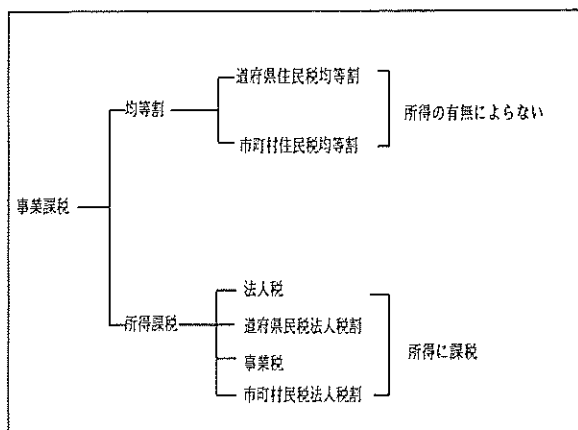


(資料) 「税務統計からみた法人企業の実態」92年分

法人の約半数が欠損法人という状況は殆ど変わっていない。赤字法人が多いことから、法人の税負担が単に重いだけでなく、黒字を出している法人へと集中している可能性が大きい。

法人税の課税の根拠については、諸説が別れているが、赤字法人がその経済活動の規模にもかかわらず、長年にわたって税の支払を免れるという制度は問題があろう。市場の競争原理が完全に働けば、赤字法人や収益力の低い法人は市場から駆逐されてしまうことから、赤字法人が税負担を免れるということは問題とならない。しかし、日本の赤字法人の比率は景気変動にかかわらず長年にわたって、約50%という高率に止まっている。これは、このような力が現実には十分に働いていないことを意味しており、赤字法人に対する適切な課税が課題であろう。法人への課税を所得に応じて課税されるものと、所得が無くても課税されるものという観点からみると、所得がある場合のみに課税されるのは、国税である法人税、道府県民税法人税割と事業税(道府県税)、市町村民税法人税割である。所得が無い法人でも課税されるのは、道府県民税均等割と市町村民税均等割の二つの税となっているが、その負担は大きなものではない。赤字法人の税負担はその経済活動の規模が大きくても極めて小さいという現象が起こる。

図-9 企業活動への課税



(注) 法人事業税は電気供給業、ガス供給業、生命保険事業、損害保険事業を行う法人は収入金額に課税される

法人の経済活動規模を営業収入で代理させると、赤字法人の経済活動規模は法人全体の活動の約15%にのぼるのに対して、法人税負担は皆無に等しい。地方税である法人住民税は法人税割のみでなく、均等割もあることから、赤字法人もこの部分についてはある程度の負担をしていることがわかる。地方税負担等からなる「その他の社外流出」は赤字法人でもかなりの金額に達しているが、この中には交際費の損金不参入額、使途不明金等が含まれており、地方税の効果とは考え難い。このため、企業の税負担としては、赤字法人と黒字法人では同一の経済活動を行ってもかなりの差があることが伺われる。

表-10 赤字、黒字法人の経済活動と法人税

(単位：億円)

	営業収入	所得	法人税	その他の社外流出
黒字法人	12,596,352	429,188	138,735	99,991
	84.5	100.0	99.7	87.6
赤字法人	2,312,925	0	383	14,151
	15.5	0.0	0.3	12.4
全法人	14,909,277	429,188	139,118	114,142
	100.0	100.0	100.0	100.0

(資料) 国税庁「平成4年分税務統計からみた法人企業の実態」

(2) 社会保障制度改革と税制改革

今回の税制改革論議では、「減税・減税財源」についての議論と「将来の社会保障・その財源」の議論が区別されず一体となっている点を問題視する見解がある。前者については直間比率の是正を行うという方針のもとでは当然の問題だが、後者の問題には「望ましい社会保障の水準」はどのようなものかという前提についての議論がまず必要だという議論である。

1) 税と社会保障制度

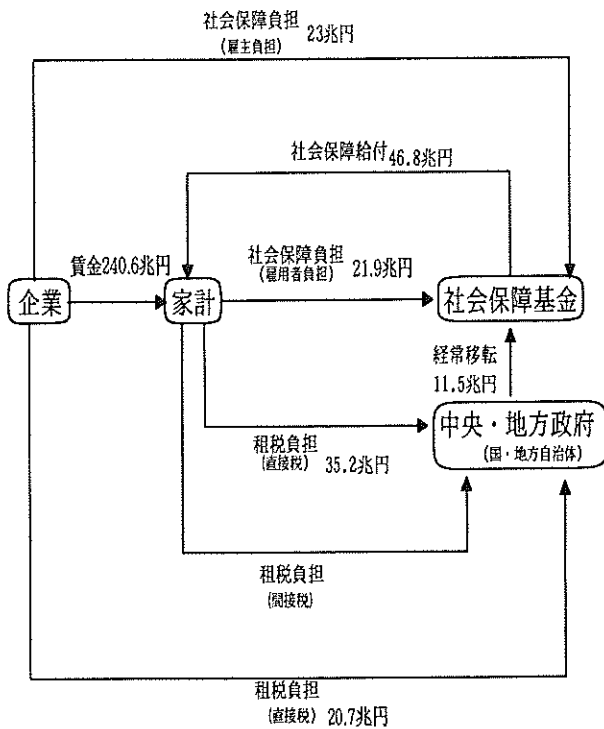
税制改革の議論の前提として、「国民負担率との関連でどの程度の福祉水準が公的施策で求められるべきか」ということを明確化した上で、その

財源問題が議論されるべきであっただろう。欧米よりも高齢化のピークにおいて高齢化率が高まる日本が公的負担を低く抑えようとするならば、社会保障による政策的対応の範囲が限定されなくてはならない。「21世紀福祉ビジョン」の介護や児童対策などの福祉等の水準について議論が必要なのはもちろん、公的年金についても支給年齢の引上げだけでなく支給レベルについても引下げの方向で議論が行なわれなければならなかったのではないか。

今回の税制改革の議論では、社会保障制度改革の議論との関連が十分とは言い難かった。このため、税制改革の議論では社会保障の拡充が議論され、年金制度改革の議論では、厚生年金への国庫補助の拡大による保険料抑制が主張されるという、相互に合い矛盾することが提案されている。

社会保障制度には、税負担から既にかかなりの規模の資金が流れている。92年度の社会保障給付は46.8兆円であるが、家計が直接負担している社会保障負担は21.9兆円、企業が雇主負担として負担している社会保障負担は23兆円、中央・地方政府(国と地方自治体)から社会保障基金への繰入が11.5兆円となっている。国・地方自治体からの繰入は、家計と企業との税負担からなっている訳で、結局のところ租税負担、社会保障負担といっても、国民の負担であることにかわりが無い。企業の雇主負担を増加すれば、見掛け上は家計の負担は増加しないように見えるが、①企業が家計に支払う賃金と社会保障負担がトレードオフの関係にある、②企業にとって賃金コストが上昇すれば労働需要の減少という形で家計に負担が及ぶ、ということが考えられ、結局、家計の負担となることに変わりはない。以上のように考えると、「税」「社会保障負担」という区別は家計の負担を考える上で本質的とは言えず、総合的な設計がされるべきと考えられる。

図-10 社会保障関連の資金の流れ



(注) 経済企画庁「国民経済計算年報」等をもとに当研究所作成。

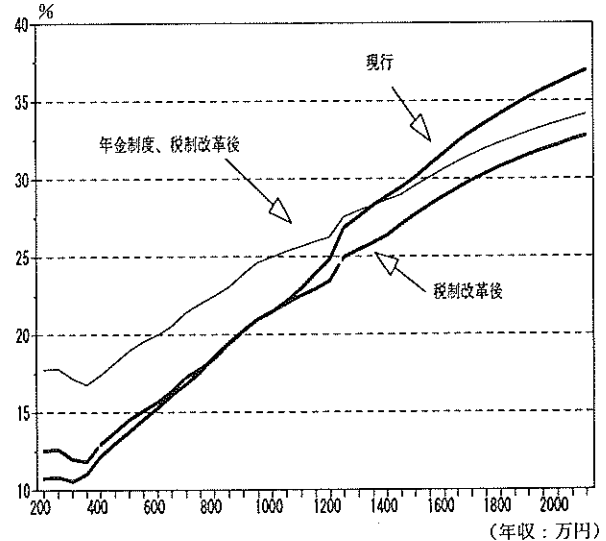
2) 所得階層別の公的負担の構造

社会保障負担と租税負担を比較すると、①社会保障負担は課税最低限以下の層でも負担がかかる、②租税負担は累進的であるのに、医療、年金では標準報酬月額の上限が設けられているため所得階層が上がるにつれて、負担率は逆に下がる、という差がある。標準報酬月額の最高等級は政府管掌健康保険で98万円、厚生年金は53万円である。最高等級を超える所得を有する者は、限界的な保険料率が「ゼロ」となる訳で、高所得者層では所得の増加によって平均の負担率が徐々に低下することになる。将来、年金、医療保険の料率が上昇することにより、社会保障負担の比率が上昇していくことから、このような社会保障負担の所得階層別の負担の構造の再検討が必要となろう。

年金給付額と現役世代の所得の比較を行うと、公的年金に対する税制上の優遇措置と社会保障負担の差のために、同額の所得では現役世代の方が負担が大きくなってしまふ。日本経済の発展の結

果、高齢者世帯のストックの厚みが増していることが指摘されており、かつてのように「高齢者＝弱者」という単純な色分けはできなくなっている。極端なケースとしては貧しい若者から豊かな高齢者へと移転がおこることがあろう。現役世代が自らの老後のための貯蓄や子供世代の養育の負担を行わなくてはならないことを考えると、同所得階層での年金受給者と現役世代の負担のあり方の検討が必要ではないだろうか。

図-11 税制改革と公的負担率



(注) 資料、付注等基本的に図-6に同じ、他に総務庁「家計調査年報」を用いて当研究所で試算。

課税最低限の設定や租税負担の累進カーブの設計にあたっては、社会保障負担と総合的に考える必要がある。従来、年金や健康保険などの社会保障負担は租税負担と切り離して議論されてきた。とりわけ、年金については厚生年金などに報酬比例部分のあることもあって、「保険」としての性格が強調され、租税負担との性格の違いが強調される傾向があった。しかし、高齢化の進展に伴って給付の抑制と負担の増加が進展しており、租税負担との性格の差は縮小していると言える^(注)。現在のように税、年金というように個別に設計されたシステムのもとでは、将来所得階層別の負担の問題が大きくなろう。所得階層別の、所得課税、消費課税、社会保障負担を合わせた「公的負担」

の負担率を、2025年に厚生年金保険料率が29.6%（うち二分の一は雇主負担）となることを考慮して試算すると、低所得者層の負担率もかなり上昇してしまう。「公的負担」はまた「受益」とあわせて検討すべきで、公的負担の負担率の上昇が即問題というわけではない。しかし、所得階層別の負担の問題は、税、社会保障負担それぞれ個別に考えられてきたために、全体としての負担の構造が適切なのかという検討は今回の税制改革や年金制度改革の中でも議論されてこなかった。高齢化社会に向けては、こうした負担の総合的な検討が必要であろう。

（注）税と社会保障負担の名称については明確に区別されていない部分もある。市町村によっては国民健康保険の保険料を「国民健康保険税」という名称で徴収しているところがある。「国民健康保険料」として徴収するか「国民健康保険税」とするかの差は実際上ほとんど差が無い。国民経済計算では、いずれの形で徴収されたものも「社会保障負担」として扱われている。

「21世紀福祉ビジョン」は社会保障の財源構造については、「租税負担と社会保障負担の間では、受益と負担の関係が最も明確である社会保険料負担中心の枠組みを今後とも基本的に維持する必要がある」としているが、年金や医療保険に対して大幅な国庫補助が行なわれており、社会保障負担の受益と負担の関係は次第にはっきりしなくなる方向にある。税負担と社会保障負担を区別して考える必然性は今後さらに乏しくなっていくと考えられる。現在のような、年金、健康保険、雇用保険という社会保険料と租税という負担のありかたが良いか、再検討が必要ではないだろうか。今回の税制改革論議では、所得税、住民税と消費税という税の議論に焦点が絞られてきたが、高齢化社会の税制の設計には税負担と社会保障負担の両方を合わせて考える必要があるのではないかと。また、公的負担の軽減、所得階層別の負担構造の問題緩和のためには、公的年金と私的年金の役割の分担を明確にすべきであろう。この中では、現在、定額部分と報酬比例部分の二階建てになっている公的年金制度について、報酬比例部分を公的制度で

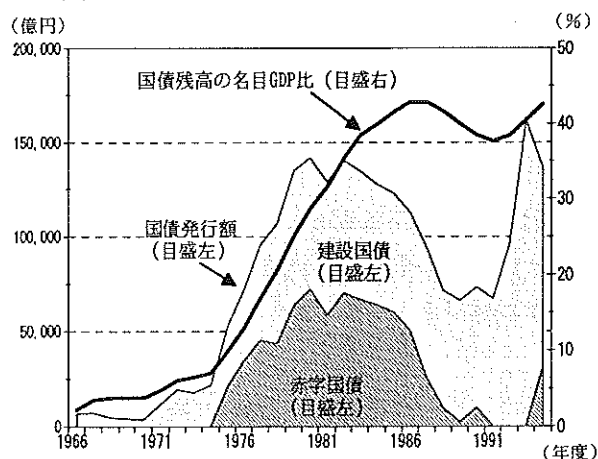
運営することの是非も含めて検討が行なわれるべきだと考える。

(3) 財政再建と税制改革

1) 国債・地方債残高の増加

1980年代後半は、国、地方ともに財政状況の改善が見られた。80年代の財政再建の努力の成果とバブル景気による税収の増加から、一般会計は赤字公債発行からの脱却を達成した。しかし、91年に始った今回の景気後退に伴う税収の減少と数次にわたる景気対策のための建設国債の発行や地方単独事業の増加に対応した地方債の増発により、国、地方ともに公債の発行額は急増している。

図-12 国債発行額と残高の名目GDP比



（注）①94年度の国債発行額、国債残高は当初予算ベース
 ②94年度の名目GDPは当研究所予測
 ③赤字国債には94年度の減税特別国債等を含む
 （資料）「財政金融統計月報」他

これにともなって、一時減少に転じていた国債残高の名目GDP比も再び上昇に転じている。94年度当初予算では減税の財源の調達のため、再び3.1兆円の特例公債が発行されることになっている。

公債発行残高の管理については公債の世代間負担の帰着等について論争があり、明確なルールは決められない。また、高齢化の途上にある我が国は、年金制度が未成熟なため将来の年金の支払のために積み立てを行っている状況にあり、「社会

表-11 隠れ赤字の金額

(単位：億円)

	事 項	94年度末累計 (見込)
1	国民年金特別会計への国庫負担金の繰入	5,941
	地方財政対策の改革による交付税特会借入金 (一般会計振替分)	54,422
	地方財政対策に伴う後年度負担	31,308
	国鉄等からの継承債務の償還延期	4,824
2	政管健保の国庫補助の繰入特例	7,139
	政管健保の棚上げ債務	14,792
	国民年金特別会計への国庫負担金の繰入れの平準化措置に係る特例	2,082
	雇用保険の国庫負担の繰入特例	300
	自賠責特会からの受入れ	8,100
3	国鉄清算事業団長期債務	約25.8兆円
4	国債費の定率繰入等の停止	217,070
5	地方交付税の年度間調整としての特例措置にかかる後年度要清算額	13,498

(注) 大蔵省資料で「今後処理を要する措置」のうち隠れ赤字と考えられる項目を示した

(資料) 大蔵省「我が国財政の展望」により作成

保障基金」が黒字となっている。このため国、地方自治体、社会保障基金を合わせた、「一般政府」としては黒字の状況が続いてきた。年金の積み立ての影響のある「一般政府」の財政状況と一般会計の財政状況のどちらが重視されるべきなのか、国際的にも議論のあるところである。

財政の現状を取り巻く問題としては以下のよう
な点が指摘できよう

①一般会計ベースの国債発行額が問題とされるが
これ以外にも「隠れ赤字」と呼ばれる政府の負
債がある

②財政投融资資金が景気対策に活用されたため、
この影響による財政負担が将来も長期に続く可
能性がある

こうした問題の背景には、建設公債と赤字公債の
間に建設公債＝将来資産の見合いのあるもの、赤
字公債＝将来資産の見合いのないもの、という図
式のもとに、赤字公債の発行回避のために、様々
な財政上のテクニックが施されてきたことがある。
このために、国民には財政の実際の姿が分かり難
くなっている、一般会計の負担を避ける意味もあっ
て景気対策などで財政投融资に依存しがちであっ

た、という問題が指摘できよう。

国民に負担の増加を求めるに当たっては、行政
改革による歳出削減が前提であることは言うまで
もない。しかし、その前提として単に国債の残高
が200兆円にものぼるという情報だけでなく、国
民が年金や財政投融资、政府関係機関などを含め
た「公的部門」全体の状況を良く理解できるよう
な、情報の提供が必要ではないだろうか。

2) 財政のビルトイン・スタビライザーと税収の 安定化

財政には景気変動を自動的に安定化させるビル
トイン・スタビライザー機能があるとされている。
「安定的税収の確保」という税制改革の中期的方
向は、このビルトイン・スタビライザー機能とは
トレード・オフの関係にある。景気に対して税収
が安定的であれば、景気後退時に税収が落ち込ん
で財政収支が大幅に悪化するという問題を緩和す
ることができるが、その一方で財政の景気安定化
機能は弱くなることになる。

今回の景気後退においても景気後退と共に租税
負担率は低下し、税制がビルトイン・スタビライ
ザーとして機能していることが伺われる。租税負
担率は91年度には前年度の28.1%から0.7ポ
イントの低下となっているが、裁量的な財政政策が
公的支出の名目GDP比の上昇として明確となる
のは92年度に至ってからでビルトイン・スタビ
ライザーが裁量的政策より先に発現している。景
気変動に対して政府が安定化のための政策をとる
べきであるとするならば、税収によるビルトイン・
スタビライザー機能の縮小により、裁量的金融政
策や裁量的な財政支出の増減により一層依存しな
くはならない。自動安定化機能と裁量的な経済
政策では政策効果の発現までのタイムラグに差が
あるものの、裁量的な政策に依存する度が高ま
るほど、景気の現状に対する判断に正確さ、迅速
さが要求され、迅速な政策転換が要求されるため、
政策運営が難しさを増すということは注意すべき

であろう。

表-12 景気変動と財政の関係 (単位: %)

年度	実質GDP成長率	国民負担率	租税負担率	公的支出のGDP比
89	4.3	38.7	27.8	15.7
90	5.3	39.6	28.1	15.8
91	3.6	39.2	27.4	15.9
92	0.4	38.1	25.6	17.3
93	0.0	38.6	25.6	18.4
94		37.5	24.1	約19%

(注) 1. 94年度の値は政府の「経済見通し」の諸数値を前提に計算したもの

2. 租税負担率は租税収入ベースで国民経済計算ベースと異なる。

(資料) 経済企画庁「国民経済計算年報」、大蔵省「財政の中期展望」等

3) 景気回復と増税のタイミング

今回の景気循環では景気の回復力は過去の景気回復局面に比べて弱いものととどまると見られている。当研究所の試算によれば、日本の2000年までの中期的な成長率は1.9%と極めて低いものととどまると見られる^(注)。これは、バブル崩壊による企業部門のリストラの影響から景気回復には力強さが欠け、これまでの景気回復局面に比べて極めて緩慢なものとなると考えられるからである。このため、94年度に所得税の減税から景気が回復に向かうにしても、経済が大幅な消費税の引上げというデフレショックに耐えうる状態になるまでにはなお時間を要すると考えられる。

さらに、このような弱い回復力のもとでの増税や特別減税の終了には景気にマイナスの影響があり政策的な対応が求められよう。97年度の消費税率引上げ、特別減税の終了時に公共事業を増加させて、景気浮揚力の維持を図ることが考えられる。

(注) この項については本調査月報94年2月号「中期経済予測」参照

(4) 地方消費税をめぐる問題

地方自治の推進のために地方の独自財源を求める声が強くなり、地方消費税の導入が大きな論点となった。国と地方の純歳出に占める地方の歳出の割合

は約三分の二にのぼるのに対して、全体の税収の三分の一が地方税であるに過ぎない。地方自治体の歳入のうち一般財源の割合は92年度決算で57%となっており、地方財政は国庫支出金などの特定財源に大きく依存している。地方の財源の直接税化は進んでおり、直間比率の問題は国よりもむしろ地方で深刻であるとさえ言える。「地方の時代」といわれ初めて久しいが、今回の地方消費税を巡る論争は何だったのか、以下で振り返ってみたい。

1) 地方消費税をめぐる動き

地方消費税については、第三次行革審の最終答申に地方自治の推進が盛り込まれたことから、地方の独自財源を求める声が強まった。住民税の減税によって減少する地方の独自財源を補完する代替財源として、地方消費税の導入を求める意見が起こった。先に述べた「2000年度における財政の試算」、「2000年度の地方財政の試算」の二つの試算や地方消費税導入時の地方譲与税との比較等の試算が大蔵省、自治省から議論のために示された。「地方消費税構想」として議論されていたものと、最終的に今回の税制改革大綱で導入されることになった「地方消費税」の骨子を比較したのが表-13である。

表-13 地方消費税の制度

	当初の構想	今回の税制改革案
課税団体	都道府県	道府県税だが当分の間国が消費税と併せて徴収する
納税義務者	国と同じ	消費税と同じ
課税標準	国の消費税の課税標準と同一又は国の消費税額	消費税と同じ
税率	一定税率	消費税額の25% (税率、1%)
非課税及び免税	国税の非課税取引及び免税取引 (輸出取引等)	消費税と同じ
徴収方法	申告納付 (国と同じ 原則年4回)	消費税と併せて行う
分割法人	一括申告納付可、当該納税額を分割	納税額は消費税と一致させる
その他		地方譲与税は廃止 道府県は地方消費税収の一定割合を市町村に交付

(資料) 地方税源問題ワーキンググループ「地方税源問題についての検討結果」、与党「税制改革大綱」により作成

地方消費税については、地方財源の強化の方法、徴税主体、税源の偏在の是正一等の問題が論点となった。地方消費税については、①財源の地域的な偏在が著しい、②地域別に税率が異なることによる問題が大きい、③徴税コスト、納税者の負担、の見地から消費税と一括して徴収した後、一定ルールで地方に配分する方法が良いといった議論があり、大蔵省、自治省の双方が地方消費税の地域的な偏在についての試算をまとめた。

表-14 地方消費税に係る論点

	推進派の主張	懐疑派の主張
地方財源の強化	地方の独自財源が必要 都道府県税収が法人所得税に偏った不安定なものとなっている	地方譲与税の活用、または地方税化
徴税主体	道府県	地方自治体による徴税コストは高い
税率	全国一律課税の条例を義務付ける	全国一律課税を義務付けるのは課税自主権を制約する
税源の偏在の是正	地方交付税制度の活用	地方消費税は問題を悪化させる、地方譲与税が薄れている
税の増徴地と消費地の関係	各流通段階の地方団体からの受益があるため合理的	多段階型付加価値税では税の負担者と税収の帰属の不一致が起こる
道府県と市町村との財源調整	個人の道府県民税を市町村に移管	所得水準が低く、高齢者比率の高い市町村がネット減収になる

(資料)「地方税源問題についての検討結果」地方税源問題ワーキンググループ等により当研究所作成

大蔵省の試算によれば、現行の地方譲与税を地方消費税に組み替えた場合、愛知、東京など財政力の強い都道府県の税収が増加するのに対して、財政力の比較的弱い石川、鳥取、島根などの県の税収が減ることになる。一方自治省は、首都圏、大阪圏、その他、の地域別の地方消費税収入、減税及び消費譲与税の廃止に伴う減収分のシェアを試算を発表し、地方消費税の導入によりむしろ地方部が増収になるとしている。

表-15 地方消費税による影響と財政力 (大蔵省試算)

	県名	増減額(百万円)	増減率(%)	財政力指数
増収率1位	愛知県	22,523	34.4	1.20454
	東京都	45,355	25.9	1.63953
	滋賀県	2,355	21.1	0.54377
	茨城県	4,087	17.6	0.60645
	神奈川県	8,121	11.4	1.17803
減収率1位	石川県	-7,831	-42.5	0.46550
	鳥取県	-2,251	-33.7	0.24166
	沖縄県	-3,514	-33.4	0.25381
	島根県	-2,149	-29.4	0.21858
	和歌山県	-3,007	-28.9	0.34516

(注) 財政力指数は89~91年度の平均
(資料) 大蔵省「『地方消費税』導入による影響調べ」、地方財政制度研究会編「地方財政要覧」

地方消費税が財源の地域的偏在になるかどうかの試算の差は、財源の偏在の程度が、住民税>地方消費税>消費譲与税という関係にあるためと考えられる。従って、住民税の減税と合わせて地方消費税の導入の効果を試算した自治省の試算では地方に有利に、地方消費税と消費譲与税の比較を行った大蔵省の試算では地方に不利という結論に達したものと見られる。

表-16 地方消費税導入の影響 (自治省試算)

(単位: %)

	地方消費税収入のシェア	減収分のシェア	差し引き
首都圏	31.69	34.09	-2.40
大阪圏	14.79	15.44	-0.65
その他	53.52	50.47	3.05

(注) 減収分のシェアは住民税減収分と地方譲与税廃止分の合計
(資料) 自治省「地方消費税の圏域別シェア」による

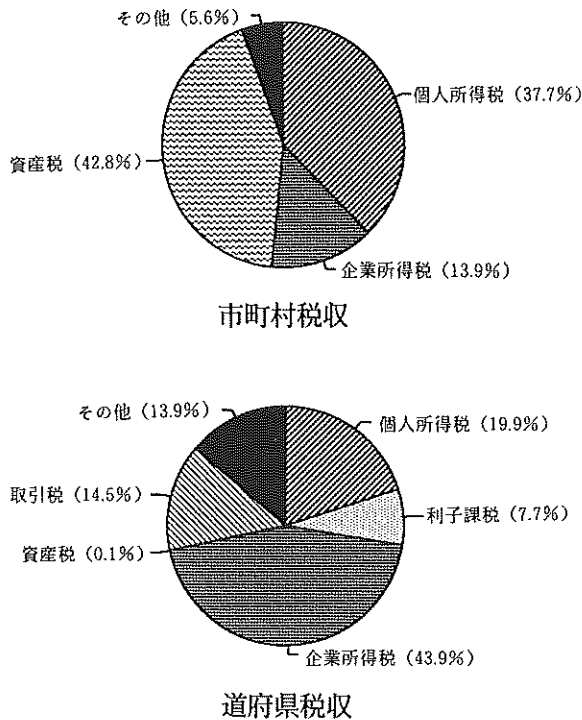
2) 地方税収と地方自治

地方税の問題としては、一般財源、自主財源の問題もさることながら、地方税とりわけ道府県税の内訳で所得に対する課税が大きな割合を占めることから、景気の変動を受け易く税収が安定しないことが問題であると考えられる。財政の景気安定化機能の項で税収が安定的であることが必ずしも良いことばかりでない点については指摘したが、地方自治体の財政に景気安定機能を期待するよりは、国に期待すべきであろう。この点からは地方の財源としてより景気に左右されない財源が求められると考えられるが、これが地方税であるべきか、譲与税であるべきかはわからない。地方消費税の徴税は当分の間国が行うとされたが、徴税コストを考えたもっとも納税者に負担のかからない形での制度が望ましいと考える。

今回の税制改革における地方消費税の議論については、最終的には「徴税者は誰か」「地方税か国税か」という技術的な問題に終始し、最終的にも玉虫色の政治的な決着となったために、国民の

間には役所間の縄張り争いという印象が広まったことは否めない。「地方の時代」の自治体の財源としては次のようなことが指摘できよう。

図-13 市町村と道府県の税収構造の比較



(注) 分類は当研究所による。92年度決算の値。
(資料)「地方財政白書」94年版

地方自治体、とりわけ道府県の財源としてより景気に左右されない財源が必要であり、今回の住民税の減税に対して消費税率引上げの一部が地方に財源として配分されたのは当然のことであった。第二に、「地方税か国税か」という議論は、本当に重要なものであったのか疑問である。国民の経済活動が都道府県境を越えて行なわれており、現実には自治体の判断で地域的に税負担を変えることは困難である。地方自治体に自主財源が少なく、補助金などのひも付きの財源が多いことは事実である。しかし、なぜ地方の自由になる財源が地方自治体の徴収する税ではなくてはならないのか、現行の地方譲与税の拡充ではなぜ不十分だったのかは、十分に議論、国民への説明がつくと言えまい。

高齢化の進展で地域の役割がますます重要になり地方自治が重要性を増すと考えられる。またこの一方で、日本のどこに移り住んでも同じ様な福祉のサービスを受けたいという考えも強まろう。地方自治を支えるためにどのようなシステムが必要なのか、さらなる議論が望まれる。

3) 住民税は重いか

住民税をめぐる議論では、幾分かの錯覚があるように思われる。今回の所得税の減税の議論でも、「住民税の負担が重い」という論調がみられた。住民税の税率は都道府県税と市町村民税を合わせても最高で15%に過ぎない。人的控除が所得税に比べて低いことを考慮しても、住民税の方が重いという結論は出てこない。「住民税が高い」と感じさせる原因は、所得税がボーナスからも徴収されるのに対して、住民税が毎月の給与のみから徴収される点にある。たとえば、月収50万円、ボーナス6ヵ月支給の標準世帯という条件で考えると、年収900万円となり、年間の所得税額は約58万円、住民税額は約39万円です。所得税の方が多額ですが、毎月の所得税の源泉徴収は2.2万円だが、住民税は3.2万円と住民税の方が多額になってしまふ。

現在、給与所得者の住民税の徴収方法は、「特別徴収」として、年間の税額の12分の1を月割り額としてその年の6月から次年の5月まで徴収することとなっている。こうした住民税の重税感の軽減のために、住民税の徴収をボーナスからも行うことも検討されるべきであろう。

6. むすび

高齢化社会に向けて、年金、医療費、福祉等の財源を確保するために、負担増は避けられない。高齢化社会における国民負担率を抑制するための手段は限られている。高齢化に伴う医療費の増加は、予防的な医療の充実などによってある程度抑

制できようが、年金の支払に伴う負担の増加は年金の支払総額を抑制する以外には抑制する手段はない。先進諸国よりも高い高齢化率の下で負担を低く抑えるには給付の水準を抑えるしかない。

高齢化社会の社会システムのデザインのためには、年金の水準、福祉のあり方と負担の総合的なビジョンが必要であろう。現在の税制改革を巡る議論は、負担の議論なしに福祉のビジョンが作られ、これに必要な負担のための試算が、後から追いかけるというものになった。すなわち、国民福祉税構想では議論が不十分のままにネット増税の方向が示され結局構想は撤回された。その後の議論は「21世紀の福祉ビジョン」が出され、これ以後の試算は全てこれを前提として行なわれている。しかし、このビジョンは年金改革についての議論が不十分であるうえ、福祉の充実について負担との関係でどのような水準が望ましいのかという検討が欠けている。こうした視点からは、社会保険と税の統合を図っていくことも、一つの選択肢ではないだろうか。

高齢化社会の社会経済システムの構築に当たっては、社会の「活力の維持」という観点が重要であろう。今回の所得税・住民税の減税と消費税の引上げによる直間比率の是正という税制改革の意図は、高齢化社会において活力を維持していくために、所得課税よりは消費課税に重点を置くべきというものであった。

何が公平かという問題は価値観、それぞれの利害によって異なったものとなろう。今回の税制改革についても、低所得者層の負担が増加するという観点から抵抗が大きかったのもこのためと考える。しかし、「高所得者の負担を増せば良い」という考えには、副作用も伴う。高齢化社会の社会システムを構築するに当たっては、「結果の平等」か「機会の平等」かという、古くて新しい問題をもう一度考える必要がある。税制を通じた所得再分配機能は重要ではあるが、過度になれば「結果の平等」を保障するものとなる。「結果の平等」

を保障するシステムは一見公平で理想的に見えるが、努力が報われないシステムという側面を持っている。社会主義経済の崩壊は、結局のところ人間は不完全であり、平等なシステムは理想的なようでもうまく機能しないという例証でもある。高齢化社会の負担を軽減する一つの道は、分配されるパイを拡大することである。このためには、経済の活力維持が必要だ。これは即ち、「努力が報われる」システムであり、これを実現する手段が、所得課税の軽減、累進性の緩和である。今回の税制改革が初めに目指したものは、こうした税制を通じて活力のある高齢化社会を構築することであった。低所得層の負担の問題は、しばしば言われるように「受益と負担の総合的評価」が必要である。さらに活力を維持できないシステムの下では低所得層の負担を低く抑えるように設計しても、分配すべきパイ自体が拡大しない。この結果、低所得者の手元に残るパイの大きさは、一見不公平だが活力あるシステムの下でより小さくなってしまいかねないことを考えねばならない。

今回の税制改革を巡る論議は、高齢化社会の活力を維持するにはどのようなシステムが望ましいのかという議論が忘れられ、増減税の損得や消費税の徴税権という瑣末な問題が注目を浴びるという、不幸なものだった。今回の税制改革は、高齢化社会のシステムとしては不十分なものといわねばならず、いずれまた改革が必要となろう。その時になってまた一から議論を蒸し返すのでなく、今ただちに高齢化社会に向けて税制調査会の目指した「活力ある社会」の制度はいかにあるべきか、総合的な議論をスタートさせることが必要であろう。