

The Tokyo
Foundation

東京財団

政策研究

ICTの活用と税・社会保障改革

2017 年 11 月

本報告書について

本報告書は、東京財団「グローバル経済とセーフティネットのあり方」プロジェクトの研究成果である。本プロジェクトでは、ICT 化に着目しつつ、日本の経済社会情勢の下で必要な税・社会保障一体改革について、具体化な制度を検討することを目指し議論を重ねてきた。本報告書では、今後の制度改革の方向性を提示している。

【プロジェクト・リーダー】

森信茂樹 東京財団上席研究員／中央大学法科大学院教授

【プロジェクト・メンバー】

小黒一正 法政大学経済学部教授

小塩隆士 一橋大学経済学研究所所長

佐藤主光 一橋大学国際・公共政策研究部教授

田近栄治 成城大学経済学部特任教授

土居丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

【本報告書に関する問い合わせ】

富田清行 東京財団研究員兼政策プロデューサー

電話：03-5797-8401 ／ Email：tomita@tkfd.or.jp

はじめに

近年の ICT（Information and Communications Technology; 情報通信技術）の発展には目覚ましいものがあり、社会経済のほぼあらゆる部分を変えてきている。その影響は、既存の生産過程を効率化したり、全く新しい商品・サービスを生み出したりすることにとどまらず、人々の時間の使い方をも大幅に変革している。

そのような ICT の進歩は、課税と社会保障を中心とする社会的再分配のシステムにどのような影響を持つのか？一方では、ICT を活用することによって、今までの所得再分配の制度を、多くの費用をかけることなしにより公平なものへと改革することが可能になる。しかし、一方では、ICT の発展が、租税回避などをも容易にするという問題もある。また、ICT の発展の一つの帰結は、高技能労働への需要を増加させることだが、現在の再分配の仕組みが多く国民の高技能化を容易に実現できるようなものになっているかという検討も重要である。

本報告書は、ICT の進歩に対応していくために、そして ICT の成果を活用して、日本の税制・社会保障制度をどのように見直すべきかを検討している。日本では、税と社会保障の縦割り構造が固く維持されている面が見られ、その改革が急務である。そうした議論を進めていく上で、本報告書が役に立つことを祈る。

公益財団法人東京財団
理事長 星 岳雄

報告書の要約

1. アベノミクスで進む富の集中

5 年目に入っているアベノミクスの下で、フロー・ベースの所得格差は目立った拡大を見せていない。顕著なのはむしろ、貯蓄残高などストック・ベースの格差拡大である。株高の影響で、貯蓄残高が残高 4,000 万円超の富裕層に富が集中しつつある。新たに富裕層の仲間入りした世帯も増加しているが、それ以上に富裕層の 1 世帯当たりの貯蓄残高が高まっている。アベノミクスは、自らが生んだメリットを社会全体に還元し、成長と所得の好循環を生んで初めて完結する。現行税制も、そうした観点からの見直しが必要である。

2. 英国のユニバーサルクレジットに学ぶ

わが国における低所得者支援のあり方を考える上で、英国のユニバーサルクレジットは参考となる。ユニバーサルクレジットの特徴は、①従前の複雑な給付体系を一本化することで、②所得稼得に対する「実効税率」を抑制したこと、③課税当局とのタイムリーな情報共有を実施していることにある。他方、わが国では給付制度が分立しており、実効税率がコントロールできていない。給付のための所得情報の活用という発想にも乏しかった。再分配機能の強化、就労促進の観点から、英国の新たな制度から学ぶべきことは多い。

3. 所得格差是正に効果的な所得層はどこか ―給与所得控除・公的年金等控除の見直しへの示唆―

所得再分配機能の回復を図るべく、わが国の所得税制の見直しの議論が続いている。その中で、わが国の所得税制では、広義の所得控除が多用されていることが、所得再分配機能を弱めていることが明らかとなっている。特に、広義の所得控除として、給与所得控除と公的年金等控除という所得計算上の控除が設けられており、公的年金等控除と給与所得控除を併用できる納税者と給与所得控除しか使えない勤労世代との間で、不公平を助長している。

本稿では、給与所得控除と公的年金等控除を、低所得者向けの定額給付に改めた場合に、どれだけの所得格差是正効果があるかについて、「日本家計パネル調査 (JHPS)」を用いてマイクロ・シミュレーション分析を試みる。その分析から、課税前収入が 200 万円以下の世帯に重点を置きつつ、350 万円以下の世帯までに照準を合わせながら、税制と給付の制度設計を行うことが、所得格差是正効果をよりよく発揮できることが、明らかとなった。

4. 「教育予算」再考：日本版 ICL（所得連動型奨学金）の拡充に向けて

高等教育の負担軽減策として、「所得連動返還型奨学金」（ICL）の一種であるオーストラリアの「高等教育拠出金制度」（HECS）等に対する関心が高まっている。その財源として、「教育国債」構想が火種として存在するが、現在の財政状況では、「教育」を錦の御旗に、これ以上の国債増発は許容できない。むしろ、日本版 HECS の推進や所得連動返還型奨学金の拡充にあたっては、受益と負担の一致を可能な限り図る観点から、独立行政法人学生支援機構は現在も、財政投融资（財投）の仕組み等を利用して奨学金に必要な資金調達を行っているため、この財投の仕組みを拡充することが考えられる。

5. 納税環境の変化にどう対応するかー納税者の利便性向上と適正な負担の実現ー

情報化の進展と働き方の多様化を前にして、納税環境の整備が急がれている。ここでは、最近まとめられた国税庁報告書と政府税制調査会の各国事例などを踏まえて、納税システムのあり方を納税者の利便性の向上と個人の税負担のあり方の二面から考える。

納税者の利便性については、既に韓国で実現できているように、電子納税システムを通じて個人の所得やさまざまな控除情報がインターネットを通じて取得できるようにする。会社は個人から控除等の情報を電子的に受け取り、個人に代わる納税（源泉徴収）をほぼ自動的に行えるようにする。これら一連の情報のフローによって、納税者と徴税サイドの間で情報が共有されることがポイントである。

税負担については、働き方の変化、伸びぬ所得を前にして、所得控除だけではなく、低所得者により配慮することが可能な税額控除の比重を高めていくべきである。そのためにはより正確な所得捕捉が必要である。ここでも電子納税システムの整備が鍵を握っている。

6. シェアリングエコノミーと税制の課題

インターネットの発達で急速に発達するシェアリングエコノミーは、グローバルに広がるビジネスモデルの下で、新たな雇用機会を生み出すなど経済活性化に大いに役立っている。一方で、米国プラットフォーマーを中心として行われている国際的な租税回避は、税収減や競争条件の不公平を生み出しており、経済協力開発機構（OECD）で税源浸食および利益移転プロジェクト（BEPS）として検討が行われている。また、国内税制としては、遊休資産提供者（ホスト）の適正な所得の把握など多くの問題を抱えており、働き方改革とも連動する課題である。このような状況に対して、経済活性化の芽を摘まないよう、公平で効率的な税制を構築していくことが重要だ。

目次

はじめに	1
報告書の要約	2
序章 報告書の概要と意義	7
第1章 アベノミクスで進む富の集中	9
第2章 英国のユニバーサルクレジットに学ぶ	13
第3章 所得格差是正に効果的な所得層はどこか ―給与所得控除・公的年金等控除 の見直しへの示唆―	18
第4章 「教育予算」再考：日本版 ICL（所得連動型奨学金）の拡充に向けて	27
第5章 納税環境の変化にどう対応するか ―納税者の利便性向上と適正な負担の 実現―	35
第6章 シェアリングエコノミーと税制の課題	42

序章 報告書の概要と意義

東京財団上席研究員 森信茂樹

ICT の発達により、デジタルエコノミーやシェアリングエコノミーといった新たな経済が出現した。これらは、従来の経済フロンティアを飛躍的に広げ雇用の増大や経済の活性化をもたらす一方で、プラットフォーム企業が、その価値の根源ともいえるべき無形資産（特許権・著作権・ビジネスモデル等）を低税率国に移転することによる国際的な租税回避を行いやすくしている。このことは、社会福祉、教育、防衛などの公共サービスを提供する財源である税金を、国家主権の名で確保することを責務とする現代国家にとっては大きなチャレンジとなるとともに、租税回避を行わない企業との競争条件の公平性がゆがむといった問題を招いており、対応策が経済協力開発機構（OECD）や EU で真剣に検討されている。

一方で、ICT の発達は、資産・所得格差をさらに拡大させていく可能性がある。わが国でも、既にアベノミクスの下で所得や資産の格差が拡大し中間層の崩壊が生じ始めている。この点については、第 1 章の小塩論文「アベノミクスで進む富の集中」が分析をしている。問題は、これがさらに深刻化する可能性があるということである。加えて、クラウドソーシングの発達などにより、プラットフォームの下で働く人々（ギグエコノミー）の所得把握の困難性の問題や、彼らに適切な社会保障・セーフティネットワークを提供していくことの困難性といった問題も生じさせている。

このような状況に対して、例えば英国では、ICT を活用して税と社会保障を一体化したセーフティネットであるユニバーサルクレジット制度を導入し、勤労インセンティブを確保しながら人々の生活の下支えを行っている。この点については、第 2 章の佐藤論文「英国のユニバーサルクレジットに学ぶ」、第 3 章の土居論文「所得格差是正に効果的な所得層はどこか」が論じている。

また、安倍政権において教育の重要性の認識の下で、教育無償化の議論が進んでいくが、それがばらまきに終わることのないよう、まずは奨学金の充実などから始めていくことが考えられる。これに対して、オーストラリアは ICT を活用し大学卒業後の所得を把握し返還を求める、いわゆる出世払いの制度（HECS）を導入しており、わが国でもそれを学ぶ必要がある。この点について、第 4 章の黒田論文「教育予算再考—日本版 ICL の拡充に向けて」が述べている。また韓国では、ICT を所得把握だけでなく、納税者利便の観点から活用し大きな成果を出している。これについては第 5 章で田近論文「納税環境の変化にそう対応するか」が日本への示唆も含め述べている。

最後に、わが国でも「働き方改革」の推進がもたらすクラウドソーシング・ネットワーカーの増大の下で、正確な所得把握や給与所得と事業所得の区分の問題などが取り上げられているが、

年金や雇用保険制度などが縦割りになっているわが国の社会保障制度の下では、社会保障制度にも大きな影響を及ぼす。

以上のことから、2016 年から導入されているマイナンバーや、2017 年秋から開始されたマイナポータルといった ICT を活用し、所得情報のタイムリーな収集や提供を行うとともに、それを適正・公平な課税につなげる制度の構築を検討していくことは極めて重要であると考えている。この点について第 6 章の森信論文「シェアリングエコノミーと税制の課題」が、プラットフォーム企業の問題とその下で労働力を提供するギグエコノミーの課題について問題提起をしている。

このように、本報告書は、ICT の成果を活用しつつ、税制と社会保障制度を一体化して、デジタルエコノミー時代の税制・社会保障制度の設計を検討していきたいという意図の下に作成されたもので、今後具体的な提言を目指していくための中間報告という位置付けである。デジタルエコノミー時代の税制・社会保障制度の設計に向けての一助となれば幸いである。

第1章 アベノミクスで進む富の集中

一橋大学教授 小塩隆士

1. 所得格差・貧困指標は若干改善

第二次安倍内閣は2012年12月末に成立し、アベノミクスは5年目に入っている。その間、消費税率引き上げで成長率が落ち込む局面は見られたものの、景気は総じて順調に拡大している。量的緩和によるインフレ率の引き上げで景気を浮揚させるというリフレ派の描くシナリオは実現しなかったが、アベノミクスが結果としてまずまずの成績を上げていることは否定できない。

しかし、アベノミクスで景気が少々よくなったとしても、格差は広がっているのではないかという見方も有力だ。政府統計を見ると、現実はそうではない。直近のジニ係数の計算結果を公表している政府統計は2つある。厚生労働省「所得再分配調査」、総務省「全国消費実態調査」のいずれも2014年版だ（所得格差を計算する年間所得は、それぞれ2013年1～12月、2013年12月～2014年11月）。世帯所得のジニ係数を見ると、「所得再分配調査」では前回調査（2011年）の0.3791から0.3759に若干低下している。「全国消費実態調査」でも前回調査（2009年）の0.283から0.281となり、ここでも低下が確認できる。

筆者は、格差の状況をジニ係数などの一つの指標に集約して把握することには慎重であるべきだと考えている。格差の背景にある所得分布の様子やその変化に関する重要な情報が、ごっそり抜け落ちてしまうからである。しかし、そうはいつても、一般的に注目される指標から判断する限り、アベノミクスで格差が広がっているとは必ずしもいえない、という点はやはり押さえておくべき統計的事実である。

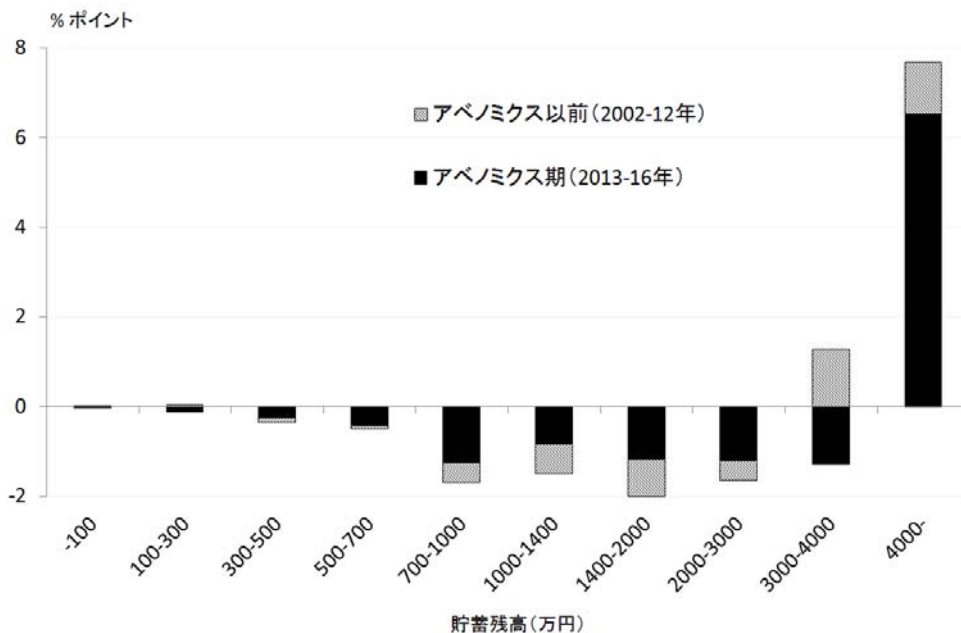
2. アベノミクスは富を集中させている

しかし、フロー・ベースの所得ではなく、貯蓄残高などストック・ベースの格差についてはどうか。ここでは、銀行預金や株式などの有価証券で形成される貯蓄残高の分布が、アベノミクス前後でどのように変化したかを調べてみよう。用いるデータは、総務省の「家計調査」(貯蓄・負債編、2人以上世帯)である。この調査の強みは2016年までの数字が公表されている点だ。貯蓄残高を100万円未満から4,000万円以上の10階層に区分して、アベノミクス以前の2002～12年の10年間、アベノミクス期の2013～16年の4年間において、各階層の貯蓄残高の社会全体に占める比率がどう変化したかをまとめたのが図表1-1である。

ここで注目しているのは、各階層の世帯比率の変化ではない。1世帯当たりの貯蓄残高と世帯

数を掛け合わせた、各階層のいわば「資産力」の相対的な大きさの変化だ。欧米では、超富裕層（スーパー・リッチ）が社会の全資産のかなりの部分を保有しているとされる。日本ではどうか。図表 1－1 を見ると、次のような点が確認できる。アベノミクス以前の 10 年間においては、貯蓄残高 3,000 万～4,000 万円、4,000 万円超の層が保有する資産残高の社会全体に占める比率は、高まってはいるものの、それぞれ 1%ポイント強の上昇にとどまっている。それより下の層のパワー低下も 1%ポイントを下回り、限定的だ。一方、アベノミクス期の 4 年間はどうか。貯蓄残高 4,000 万円超の層はパワーを大きく強めている。この層の貯蓄残高の経済全体に占める比率の上昇幅は、アベノミクス以前の 10 年間の 1.2%ポイントに比べて、この期間には 6.5%ポイントとかなり大きい。しかも、貯蓄残高 4,000 万円未満の層の比率はすべて低下している。こうした変化の背景に、アベノミクスがもたらした株価上昇があるのは明らかだろう（「家計調査」に含まれる株式は、調査時点の時価で評価される）。

図表 1－1 アベノミクスで高まった貯蓄残高 4,000 万円以上世帯の貯蓄残高比率



（出所）2人以上世帯。総務省「家計調査」より筆者作成

3. リッチな層がさらにリッチに

このように書くと、「富裕層がパワーを強めているのは、株価上昇等で『富裕層の仲間入り』をした層が増えたからであって、むしろアベノミクスの成果として肯定的に評価すべきだ」という

反論が出てくるはずである。そこで、世帯を貯蓄残高 4,000 万円以上の世帯（図表 1－2 の上段）と 4,000 万円未満の世帯（同・下段）に二分して、違いをもう少し詳しく見てみよう。

まず、貯蓄残高 4,000 万円以上の世帯の世帯数の比率を見ると、2012 年の 10.4%から 16 年には 12.6%へと 2.2%ポイント上昇している。しかし、上述のように、この層の貯蓄残高総額の比率の上昇は 6.5%ポイントだから、世帯数の増加だけではこの層のパワーの高まりを説明できない。やはり、既に富裕層に含まれていた世帯がさらにリッチになったことが大きい。実際、この世帯の 1 世帯当たり貯蓄残高は、アベノミクス以前の 10 年間では 6,758 万円から 6,476 万円へと 282 万円減少したのに対して、アベノミクス期の 4 年間は 6,476 万円から 6,839 万円へと、10 年間の減少分を 3 割弱上回る 363 万円も増加している。しかも、そのほとんどは株式・株式投信残高の増加（351 万円）で説明できる。

一方、貯蓄残高 4,000 万円未満の世帯について見ると、1 世帯当たり貯蓄残高は、アベノミクス期の 4 年間で、1,098 万円で横ばいになっている。非富裕層は、富裕層が株価上昇でさらにリッチになっている状況を横で眺めるだけという状況に置かれているわけだ。

図表 1－2 貯蓄残高 4,000 万円以上と未満の世帯で、アベノミクスの影響はかなり異なる

	2002 年	2012 年	2016 年	アベノミクス以前 2002～12 年の 変化	アベノミクス期 2012～16 年の 変化
貯蓄残高 4,000 万円以上の世帯					
社会全体に占める 世帯数比率(%)	9.9	10.4	12.6	0.5	2.2
貯蓄残高総額比率(%)	39.5	40.7	47.2	1.2	6.5
1 世帯当たり貯蓄残高(万円)	6,758	6,476	6,839	▲ 282	363
うち株式・株式投資信託(万円)	610	730	1,081	120	351
貯蓄残高 4,000 万円未満の世帯					
社会全体に占める 世帯数比率(%)	90.1	89.6	87.4	▲ 0.5	▲ 2.2
貯蓄残高総額比率(%)	60.5	59.3	52.8	▲ 1.2	▲ 6.5
1 世帯当たり貯蓄残高(万円)	1,132	1,098	1,098	▲ 35	1
うち株式・株式投資信託(万円)	46	56	70	9	14

（出所）2 人以上世帯。総務省「家計調査」より筆者作成

4. アベノミクスの成果還元を目指した税制改革を

このように、もともと裕福だった層を、さらに裕福にする効果がアベノミクスには具わっている。もともと裕福でなかった層にとっては、アベノミクスのメリットはあまり発生していない。経済学の教科書的には、こうした状況は「パレート改善的」として一応是認される。しかし、それはあくまでも教科書の中での話だ。お金持ちが自らのパワーを一人勝ちするような形で、しかも急速に高めつつある状況はやはり警戒すべきだろう。

もちろん、以上の議論は粗っぽい。①資産残高は高齢層ほど平均的に高くなる、②その一方で、資産格差は高齢層ほど拡大する、③ここでの議論は土地や住宅など実物資産は含んでいない、④単身世帯がそもそも分析対象に入っていない、④日本の世帯の資産保有に占める株式など危険資産の比率が国際的に見ても低いことがこうした結果につながっている、といった点を考えると、話はかなり複雑になる。

しかし、アベノミクス期に入って富の集中が進みつつあるというこの小論のメッセージは、統計処理を丁寧に行ったとしても基本的に残るだろう。しかも、アベノミクス期における富の蓄積やその集中が、株高による保有株式の評価額の高まりでかなり説明できる。これは、アベノミクスが生んだメリットがまだ実現されず、社会全体に均霑されていないことを示唆するものである。アベノミクスは、自らが生んだメリットを社会全体に還元し、成長と所得の好循環を生んで初めて完結する。現行税制も、そうした観点からの見直しが必要である。

第2章 英国のユニバーサルクレジットに学ぶ

一橋大学教授 佐藤主光

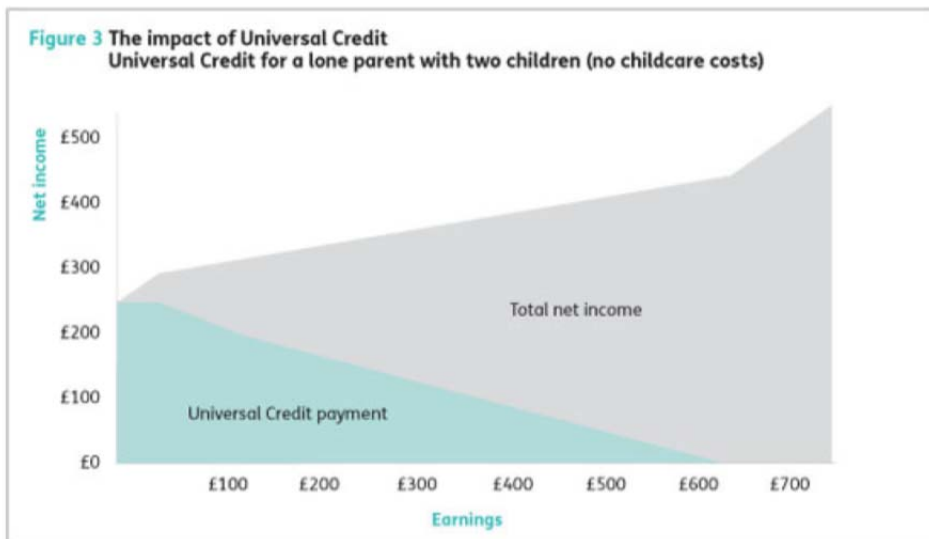
1. はじめに

英国は新たな所得移転（再分配）の仕組みとして 2012 年福祉改革法でもって「ユニバーサルクレジット」の創設を決定した。ユニバーサルクレジットの特徴は、①18 歳以上で公的年金受給年齢までの失業者・ワーキングプア等勤労世代を支援していること、②現行の給付制度を統合させることで再分配に一貫性を持たせたことにある。統合の対象となった給付制度は所得補助（Income Support）、求職者手当（Jobseeker's Allowance）、雇用・支援給付（Employment and Support Allowance）、住宅手当（Housing Benefit）、児童税額控除（Child Tax Credit）および勤労税額控除（Working Tax Credit）である。なお、これらの制度からの既存の受給者については 2017 年までに新たな制度に移行させる。いわゆる「給付付き税額控除」である児童税額控除・勤労税額控除は従前、歳入関税庁が担っていたが、これらを統合したユニバーサルクレジットは雇用年金省が管轄する。一見すると税制と給付の棲み分けであるが、後述の通り、執行において両者は密接に関連しており、わが国のように「縦割り」の構造になっているわけではない。③給付額は（1）月単位で（2）世帯属性と（3）（前月の）稼得所得等世帯収入を基準としており、（4）資産調査（ミーンズテスト）を伴う。給付の基準額は基礎額のほか、児童加算、障害加算、住宅加算に応じる。また、就労能力（障害の有無等）によって受給にあたっては就労、求職活動などが義務付けられる。稼得所得については受給者の世帯属性に応じた控除額があり、これを超過すると給付額が 65%減額となる。これがユニバーサルクレジットの「実効税率」となる。考慮される世帯収入には資本所得等不労所得が含まれ、資産が 6,000 ポンド以上の場合、保有金融資産から概算される。よって、実際の給付額は以下のように決まる：

$$\text{給付} = \text{基準給付額} - 65\% * (\text{純所得} - \text{控除}) - \text{資本所得} - \text{その他不労所得}$$

ただし、純所得は稼得所得から所得税・国民健康税を差し引いた金額である。なお、収入のいかに拠らず 16,000 ポンド以上の資産のある世帯には受給資格はない。

図表 2－1 可処分所得への効果（子ども 2 人・1 人親世帯）



（出所）Department for Work and Pensions UK（2010）“Universal Credit: Welfare that Works”

2. 導入の背景

英国がユニバーサルクレジットを導入した背景には①複雑な給付体系と②高い実効税率による就労意欲の阻害があった。申請の窓口、受給資格や給付額の決定基準も給付制度によって異なっていた。このことが給付体系を複雑・不透明にして本来受給資格のある者の申請が滞ったり、資格にない者が受給したりするといった過誤が指摘されていた。新たな給付制度により、6 制度については申請の窓口を雇用年金省に一本化（ワンストップ化）され、資格要件・給付額算定の差異も解消された。後述の通り、英国では税制・給付の ICT 化が進んでおり、申請はオンラインによる。他方、わが国では生活保護のほか、児童手当・児童扶養手当、各種社会保険料の減免措置、（消費税増税の際に実施された）「簡易な給付措置」など低所得層を対象としたさまざまな給付制度があるが、資格要件等に整合性はなく、「分立」状態が続いているといえる。加えて、対象は高齢世帯に偏っていて、ワーキングプア等低所得勤労世代への支援は薄い。「勤労意欲を高め、安心して結婚し子どもを産み育てることができる生活基盤の確保を後押しする観点」には程遠い。

3. 実効税率

個人の就労意欲に影響するのは、所得税率（国税・地方税）や社会保険料率（いわゆる「130万円の壁」を含む）だけではない。給付の削減も実質的には課税と同じように作用する。例えば、今月、追加的に1万円を稼得したとしよう。所得水準が低いため、課税はなされないとしても、給付が8,000円削減されるなら、可処分所得増は2,000円（＝1万円所得増－給付減8,000円）であり、これは80%の課税がなされたのと同じ結果である。課税であれ、給付カットであれ、個人の就労に及ぼす「誘因効果」に変わりはない。経済学は制度ではなく経済（誘因）効果に着目して実効税率を定義する：

$$\text{実効税率} = \text{所得税率} + \text{個人住民税率} + \text{社会保険料率} + \text{控除削減率} + \text{給付減額率}$$

社会保険料の適用に係る「130万円の壁」などは限界実効税率を100%以上とする（＝手取り所得に逆転が生じる）。英国では勤労税額控除でもって就労の促進を図ってきた。同じ給付付き税額控除である米国「稼所得税額控除」(EITC)は母子世帯等の就労に繋がったという実証はあるが、英国の場合、効果は必ずしも芳しくない。その理由として住宅手当など他の給付の削減率が低所得勤労世帯の手取りの伸びを抑えてきた、つまり、彼らが高い実効税率に直面してきたことが挙げられる。実際、労働時間は勤労税額控除の最低要件（週労働時間16時間）に集中していた。それ以上働いても給付カットで多くが相殺されるため「割りが合わない」からだ。ユニバーサルクレジットは削減率を65%に統一することで現行制度よりも実効税率を抑えることを狙っている。わが国でも保険料やその減免措置、保育料、児童手当など所得を基準とした給付は多いが、これらの間で協調はなされておらず、総じて実効税率を高めている可能性は否めない。

4. ベーシックインカム、負の所得税との違い

近年、すべての個人に（就労のいかに拠らず）一定額を保証する「ベーシックインカム」の議論が盛んになっている。未就労者の場合、ユニバーサルクレジットの受給には求職活動等、「条件」(Conditionality)が課されている。通常は「積極的な求職活動」が求められ、疾病や障害で就労に制限がある、あるいは一定年齢以下の子どもを抱える片親世帯などの場合、スキル評価や面接訓練などが要件になる。「就労促進」を狙いとしている点で（むしろ労働からの解放を掲げる）ベーシックインカムと同じ哲学を共有しているわけではない。ユニバーサルクレジットは「負の所得税」とも同じではない。ユニバーサルクレジットは①世帯単位であり、②稼得所得以外にも資産調査（ミーンズテスト）がある。他方、所得税の課税単位は個人だ。このため、負の所得税のように課税と給付の間が対照的（＝基準の統一）ではない。

図表 2－2 ユニバーサルクレジット≠ベーシックインカム、負の所得税

	就労（求職）要件	給付単位
ユニバーサルクレジット	あり	世帯（≠所得税）
ベーシックインカム	なし	
負の所得税		所得税と同様

（出所）筆者作成

5. 所得情報の共有

ただし、税制と給付が運営上、分離しているわけではない。いずれも同じ所得情報を共有する。英国の所得税にはわが国の源泉徴収制度にあたる PAYE(Pay As You Earn) の仕組みがある。2013 年 4 月からは雇用主が従業員に給与を支払う度に源泉徴収額と合わせて給与（所得）情報をオンライン提出することが義務付けられた。これを「リアルタイム情報システム」という。他方、わが国の源泉徴収制度では所得情報（給与支払報告書、源泉徴収票）の提出は一年分まとめて翌年の 1 月末となる。提出義務は全従業員への支払いが、社会保険料（NIC）の最低所得にあたる週 112 ポンド以下でない限り生じる。その狙いは遅滞なく所得税を徴収することだけではない。ユニバーサルクレジットの給付額に最新（1 カ月前）の所得を反映させることにある。実際、リアルタイム情報システムはユニバーサルクレジットに対し、低所得層の所得情報をタイムリーに提供することを目的の一つに掲げている。課税だけではなく給付のための所得情報の収集であることが明確になっている。無論、わが国同様、自営業者の所得捕捉などには課題が残る。このためユニバーサルクレジットでは受給者が自営業者の場合、同業者の動向等から類推される労働時間（みなし労働時間）に最低賃金を掛けた金額を最低所得として給付額を算定している。最低所得以下に所得を申告しても給付を増やすことはできない仕組みだ。

他方、わが国では所得情報の活用にはいくつか不備がある。国は年末調整を行った者については 500 万円超の給与所得者など一部の所得情報（「給与所得の源泉徴収票」）しか保有していない。これは国の所得捕捉がもっぱら課税目的だからだ。他方、市町村には「給与支払報告書」が居住する各市町村に提出される。しかし、「給与支払報告書」の提出が実際の支払いの翌年というタイミング上、市町村が把握するのは前年の所得となる。仮に今年、失業などで所得が低くなっても、それに応じて保険料の減免や給付措置が受けられるわけではない。タイムリーな所得情報が把握できていない。加えて、低所得層への支援が彼らの所得にきめ細かく対応できているわけではない。「簡易な給付措置」は世帯員全員が市町村民税非課税の世帯を対象とし、減免額（一人 5,000 円）は非課税世帯の間で同じであった。その背景には非課税世帯＝低所得層の所得情報に正確性

を欠くところがある。

本来、所得情報は課税のためだけにあるのではない。ユニバーサルクレジットは税制から分離した給付制度であるが、課税当局が収集する最新（前月まで）の所得情報を反映させるなど税制と給付の連携を実現させている。所得再分配の機能は高所得者への課税だけではなく、低所得層への移転（給付）があって完結することを勘案すれば、「所得再分配機能の強化」を掲げるわが国においても学ぶところが多いといえよう。

第3章 所得格差是正に効果的な所得層はどこか ―給与所得控除・公的年金等控除の見直しへの示唆―

慶應義塾大学教授 土居丈朗

1. はじめに

所得再分配機能の回復を図るべく、わが国の所得税制の見直しの議論が続いている。その中で、わが国の所得税制では、広義の所得控除が多用されていることが、所得再分配機能を弱めていることが明らかとなっている。広義の所得控除として、給与所得控除と公的年金等控除という所得計算上の控除が設けられている。特に、土居（2017）が指摘するように、就業する高齢者は、図表3－1に示されたように公的年金等控除と給与所得控除を併用できるため、勤労世代との間で不公平を助長している。

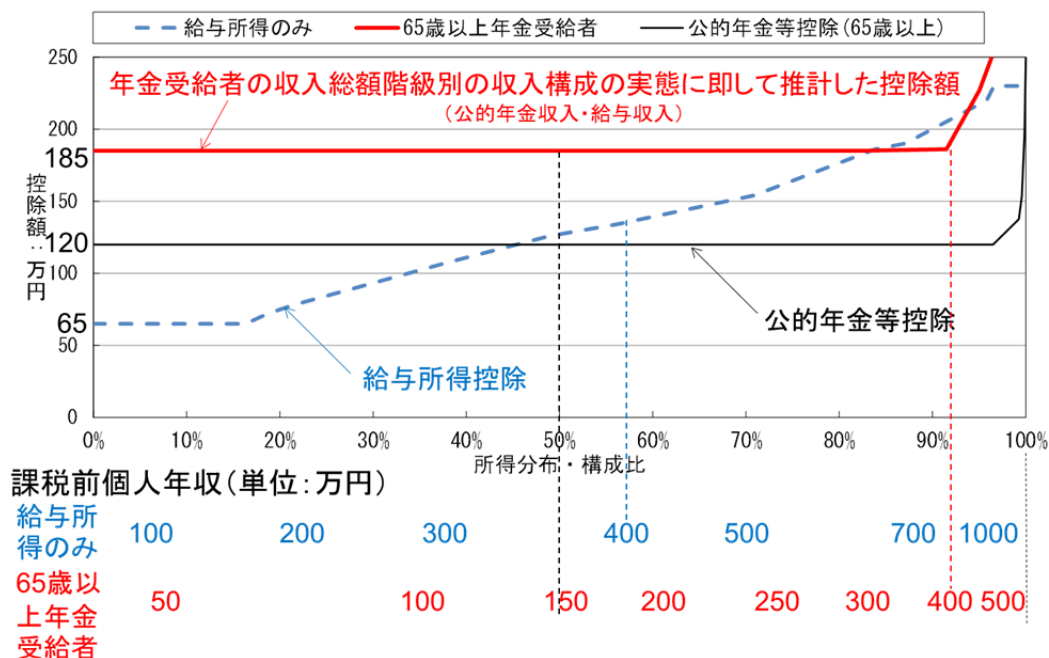
給与所得控除と公的年金等控除を、それぞれ併用せず単独で適用される場合、控除の最低限（給与所得控除が65万円、65歳以上の公的年金等控除が120万円）は異なるが、最低限以上の控除を受ける者が適用される額には、大きな差異はない。しかし、公的年金を受給する高齢者が給与所得控除を併用する場合の控除額の比較は、必ずしも焦点が当たっていない。

そこで、公的年金を受給し給与所得控除を併用する高齢者がどの程度の控除を受けるかを、所得分布の実態に即して考察しよう¹。厚生労働省「年金制度基礎調査（老齢年金受給者実態調査）」には、公的年金を受給する高齢者について、年金受給額階級別に公的年金収入の収入総額に占める割合や就業の有無などが示されており、公的年金等控除の適用額と給与所得控除の適用額が、収入階級別に推計できる。その推計結果を、横軸に公的年金受給者の所得分布を累積構成比としてとり、縦軸に公的年金等控除と給与所得控除の適用合計額をとったものが、図表3－1上の太線である。厚生労働省「年金制度基礎調査（老齢年金受給者実態調査）」から推計される65歳以上の公的年金受給者の中位収入は約150万円（横軸で50%に位置する）で、同調査から推計される当該収入の収入構成（公的年金や給与収入等）に基づき推計される公的年金等控除と給与所得控除の適用合計額は、185万円であることが図表3－1からわかる。そして、65歳以上の公的年金受給者の90%強は、この185万円（つまり、両控除を最低限の額で併用）の控除が適用されている。185万円の控除が適用される65歳以上の公的年金受給者の年収は、約400万円以下の者であることが、図表3－1からわかる。

¹ この節では、所得税の課税単位は個人であるため、世帯ではなく個人単位で分析する。

これに対し、400 万円の年収を給与所得だけで得ている勤労者に適用される与所得控除は、134 万円である。これは、明らかに 65 歳以上の公的年金受給者に適用される控除額より少ない。

図表 3－1 所得税の控除適用額と所得分布



(出所) 国税庁「申告所得税標本調査」、「民間給与実態統計調査」、厚生労働省「年金制度基礎調査（老年年金受給者実態調査）」

(出所) 土居（2017）

さらに、給与所得控除が 185 万円となる給与所得者の年収は、655 万円である。この年収 655 万円が、給与所得者の所得分布でどこに位置するかを確認しよう。所得分布の統計として、個人単位の所得のデータがとれる国税庁「申告所得税標本調査」、「民間給与実態統計調査」を用いる。これらの調査に基づいて、給与所得者の所得分布を推計してその累積構成比を横軸にとり、縦軸に給与所得控除の適用額をとったものが、図表 3－1 上の破線である。給与所得控除が 185 万円となる給与収入 655 万円は、給与所得者の所得分布でいえば上位 15%あたりに位置することが、図表 3－1 からわかる。そして、所得分布で見れば、一部の所得層を除き、ほぼ全般で同じ年収でも 65 歳以上の公的年金受給者の方が、給与所得者よりも控除の適用額が多いことがわかる。

そこで本稿では、給与所得控除と公的年金等控除という所得計算上の控除を見直すことを通じて得られる財源を、仮想的に定額の給付を世帯単位で分配することで、所得格差は正にどのよう

な影響を与えているかについて、マイクロ・シミュレーションの手法を用いて分析する。

本稿のマイクロ・シミュレーションは、慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センターが提供する「日本家計パネル調査（Japan Household Panel Survey : JHPS）」を用いて行う。

2. 日本家計パネル調査（JHPS）を用いたマイクロ・シミュレーション

「日本家計パネル調査（JHPS）」は、慶應義塾大学パネル調査共同研究拠点が 2009 年から個人を対象に開始した調査である。第 1 回調査は、2009 年 1 月 31 日現在における日本在住の満 20 歳以上の男女（1939（昭和 14）年 2 月～1989（平成元）年 1 月に生まれた男女）を対象に、2009 年 1 月 31 日現在で実施した。この調査対象は、全国約 1 億 361 万人（推計人口 2009 年 2 月概算値による）の総人口のうち 81.5%が含まれる。調査対象者の選定は、層化 2 段無作為抽出法（第 1 段－調査地域、第 2 段－個人）により選定した。調査地域は、抽出単位として 2005 年国勢調査の調査区を使用し、全国を地方・都市階級により 24 層に層化し、各層に 2008 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口の人口割合で標本数を配分した。そして、9,633 人の接触対象者から 4,021 人（回収率：41.7%）の調査票を回収した。JHPS は、その後も、毎年 1 月に調査を行い、2014 年 1 月に行われた第 6 回調査では、第 1 回調査から継続して 2,358 人の調査票を回収してパネルデータを構築している。

本稿では、2014 年 1 月に行われた JHPS の第 6 回調査（JHPS2014）に基づいて、税制のマイクロ・シミュレーションを行う。JHPS2014 では、調査対象者の 2013 年の 1 年間の本人の所得や他の世帯員の所得について問うている。そのほかには、調査対象者の世帯の構成や、世帯員の就業状態、消費、貯蓄、住居、健康状態などについての情報が得られる。

本稿では、JHPS2014 のデータの中から、分析に用いるデータが得られる 2,032 世帯を対象に分析することとする。これは、土居（2017）と同じである。各世帯の構成員全員の所得額に対して個人単位で税法を適用し、すべての世帯の所得税・住民税・社会保険料の負担額を推計する。紙幅の都合で、可処分所得の推計方法については、土居（2017）を参照されたい。本稿で、土居（2017）と異なる点は、復興特別所得税・住民税を加味した点と、社会保険料を月単位で計算することとした点などで、いずれもマイナーな修正である。

本稿では、課税の実態により近い形で税額等を推計できるようにすべく、JHPS2014 の標本で分析可能となる 2,032 世帯について比推定を行うこととする。比推定に際して、総務省「国勢調査」2015 年を用いることとし、居住地（市部・郡部）別・世帯主年齢階級別・世帯主性別・世帯人数別の世帯数に従って調整した。この調整によって、全世帯数は 5,333 万 1,797 世帯となる。次節以降では、標本ごとの調整係数を基に、課税前収入、所得、世帯人員、税額等を加重平均した推計値を算出することとする。

比推定を行うことにより、JHPS2014 年の標本から、わが国におけるより現実的な世帯分布が

シミュレーション時に描写できる。

3. 現行制度の所得格差と給与所得控除と公的年金等控除廃止の効果

3. 1 現行制度の状況

JHPS2014 の比推定後のデータで、現行制度下における課税前の等価世帯当初所得のジニ係数を算出すると、0.5106 であった。そして、同データでの等価世帯可処分所得のジニ係数は、0.3471 であった。

この下で、本稿で分析対象とした JHPS2014 の比推定後のデータで、全世帯が負担する所得税額（復興特別所得税を含む）は合計して 12 兆 9,538 億円、住民税額（復興特別住民税を含む）は合計して 12 兆 9,633 億円、合わせて 25 兆 9,171 億円である。この推計額は、2013 年所得に対する課税による税収である。それを踏まえて、実際の決算額と比較すると、2013 年度一般会計決算における所得税収は 15 兆 5,308 億円、復興特別所得税 3,338 億円合わせて 15 兆 8,646 億円であり、2014 年度地方普通会計決算における住民税収（個人分と利子割分）は 12 兆 3,292 億円である。所得税収は、累進課税の性質から、JHPS2014 で可処分所得が推計可能な世帯にかなり高所得の世帯が十分に含まれていないことが影響して、本稿での推計額は実際の決算額を下回っている。しかし、住民税収の推計額は、実際の決算額とほぼ同額であった。同様に、社会保険料の推計額は、26 兆 7,049 億円である。

以下、本稿では、税収の推計額を基準として、その多寡で測って税収中立であるか否かを見極めることとする。

3. 2 給与所得控除と公的年金等控除の廃止の影響

本稿では、所得控除の見直しによって得た財源を用いて、定額給付を行った場合の所得格差是正効果について、マイクロ・シミュレーションを試みる。まず、給与所得控除と公的年金等控除を廃止した場合、どれだけの財源が得られるかを確認する。つまり、給与所得控除と公的年金等控除を廃止しただけでは、単純に増税となるから、その増収分が定額給付の財源となる²。

比推定済みの JHPS2014 のデータを用いて、給与所得控除と公的年金等控除を廃止した場合をマイクロ・シミュレーションした結果、所得税収の推計額は 22 兆 3,534 億円、住民税収の推計額は 22 兆 8,869 億円、合計 45 兆 2,403 億円となった。前掲した現行制度での税収の推計額と比べ、所得税は 9 兆 3,996 億円の増収、住民税は 9 兆 9,236 億円の増収、合わせて 19 兆 3,232 億円の増収と推計された。ただ、本稿でのマイクロ・シミュレーションは、2013 年所得を用い、2013 年所

² ここでは、この控除廃止に伴い社会保険料は変化しない（ように制度変更する）と仮定する。

得に適用された所得税制・住民税制に基づいて推計しており、税務当局の増減収見込み額で織り込まれている 2017 年所得に適用される給与所得控除の上限の引き下げや最高税率の引上げは、本稿では加味されていないことに留意する必要がある。

また、給与所得控除と公的年金等控除の廃止が実施されると、等価世帯可処分所得のジニ係数は、0.3850 となった。これは、現行制度での世帯可処分所得のジニ係数 0.3471 と比べ上昇している。これは、給与所得控除と公的年金等控除にある控除最低限（給与所得控除は 65 万円、65 歳以上の公的年金等控除は 120 万円）に該当したり、両控除を併用したりする低所得者層での税負担増が、格差を拡大させる効果として作用しているからと考えられる。

4. 定額給付が所得格差に与える影響

広義の所得控除を縮減して、低所得者向けの給付に充てれば、所得格差を是正できる。ただ、どの所得層にどの程度給付すれば、どの程度格差が是正できるかは、必ずしも十分に分析されていない。そこで、本稿では、試行的に所得層を限定して定額の給付を行うことで、ジニ係数で測った所得格差がどの程度縮まるかについて、マイクロ・シミュレーションを行う。

まず、給与所得控除と公的年金等控除を廃止して得た財源 19 兆 3,232 億円を、一定の課税前収入の世帯には一律に定額の給付を、それ以上の課税前収入の世帯には減額した給付を出し、上限となる課税前収入を定めてそれ以上の課税前収入の世帯には一切給付を出さないという形で、定額給付を行うこととする。最初の例として、課税前収入が 200 万円以下の世帯には一律に定額の給付を出し、それより課税前収入が多い世帯には減額した給付を出し、400 万円以上の世帯には給付を出さないという形で、収支中立で給付を行った場合、1 世帯当たり満額支給額は年額 132.58 万円、給付対象となる世帯は全体の 39.6%、等価世帯可処分所得のジニ係数は 0.3072 となった。

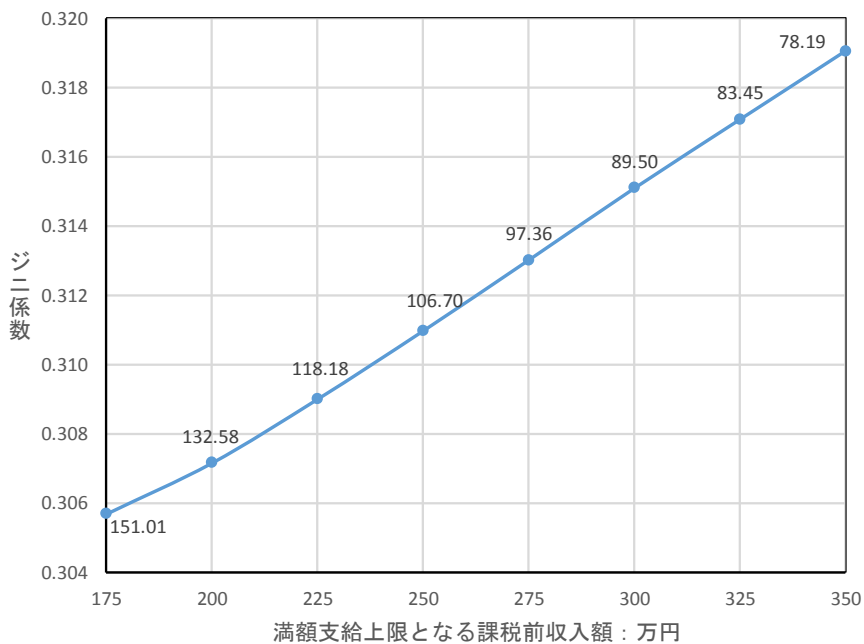
これを起点に、満額支給する上限となる課税前収入額と支給する上限となる課税前収入額の幅を 200 万円と固定した上で、両者をそれぞれ増減させたときに、1 世帯当たり満額支給額、給付対象となる世帯の構成比、等価世帯可処分所得のジニ係数を示したのが、図表 3－2 である³。さらに、このうち、収支中立となる定額給付額・満額支給上限となる課税前収入額と等価世帯可処分所得のジニ係数の関係を図示したのが、図表 3－3 である。

³ これにより、給付額は課税前収入が 1 万円多いと、満額支給額の 200 分の 1 だけ給付額が少なくなることを意味する。

図表３－２ 給与所得控除と公的年金等控除廃止後に、収支中立となる定額給付額・満額支給上限となる課税前収入額と対象世帯割合とジニ係数

満額支給上限	支給上限	1世帯当たり満額支給額	ジニ係数	対象世帯割合
175	375	151.01	0.3057	37.1%
200	400	132.58	0.3072	39.6%
225	425	118.18	0.3090	43.7%
250	450	106.70	0.3110	46.2%
275	475	97.36	0.3130	50.0%
300	500	89.50	0.3151	51.6%
325	525	83.45	0.3171	54.8%
350	550	78.19	0.3191	56.8%
単位：万円				

図表３－３ 給与所得控除と公的年金等控除廃止後に、収支中立となる定額給付額・満額支給上限となる課税前収入額と等価世帯可処分所得のジニ係数



(注) 図中の数値は、1世帯当たり満額支給額（単位：万円）

図表３－２と図表３－３を見ると、満額支給上限を下げるほど、ジニ係数が低下して所得格差是正効果が大きいことがわかる。また、所得控除が多い現行制度における等価世帯可処分所得のジニ係数 0.3471 よりも、図表３－２のジニ係数は十分に低いことから、所得控除を廃して定額給付（あるいはより広義に言えば給付付き税額控除）に変えることで、所得格差是正効果が発揮できることが確認できる。

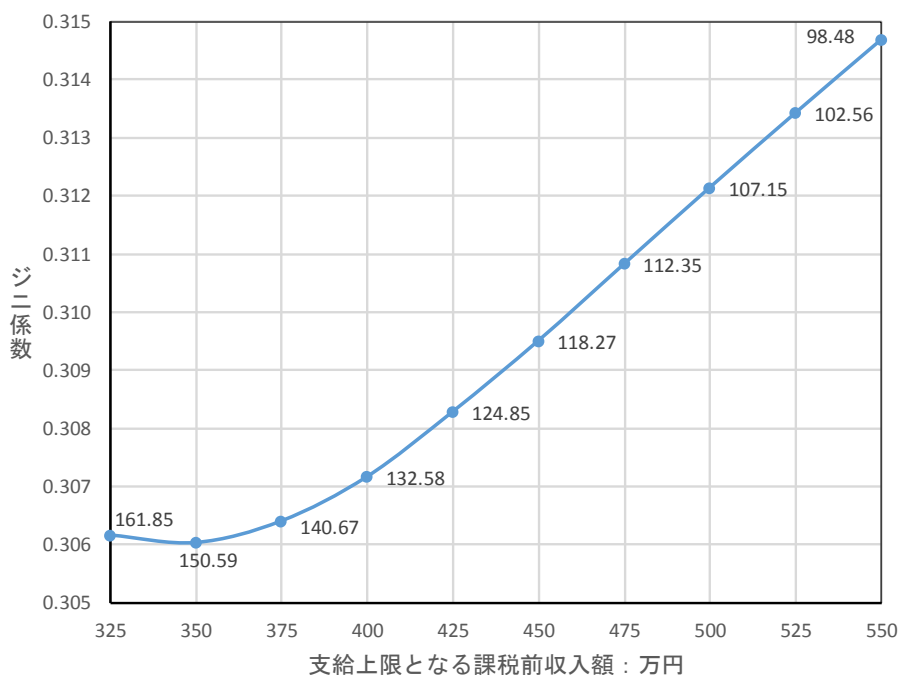
しかし、それにつれて給付対象世帯の割合が減ることから、1世帯当たり満額支給額が増える。これにより、満額支給上限が 175 万円のと看、課税前収入が 175 万円の家計は給付後世帯所得が約 326 万円となつて、それより課税前収入が 1 万円多くなるにつれて給付額は約 7,550 円少なくなる。この状況では、この給付によって手取りの逆転現象は起きないものの、さらに満額支給上限額を下げると、対象世帯割合が減るにつれて手取りの逆転現象が起きるほどに 1 世帯当たり満額支給額が増える可能性が出てくる。この点が、所得格差是正と効率性（手取りの逆転現象が生じる可能性）とのトレードオフの源である。

次に、先と同じく満額支給する上限となる課税前収入額を 200 万円として、支給する上限となる課税前収入額との幅を変更した場合に、所得格差是正効果がどうなるかを分析しよう。支給する上限となる課税前収入額を 325 万円から 550 万円まで変化させたときの、1 世帯当たり満額支給額、給付対象となる世帯の構成比、等価世帯可処分所得のジニ係数を示したのが、図表３－４である。さらに、このうち、収支中立となる定額給付額・支給する上限となる課税前収入額と等価世帯可処分所得のジニ係数の関係を図示したのが、図表３－５である。

図表３－４ 給与所得控除と公的年金等控除廃止後に、収支中立となる定額給付額・支給する上限となる課税前収入額と対象世帯割合とジニ係数

満額支給上限	支給上限	1 世帯当たり満額支給額	ジニ係数	対象世帯割合
200	325	161.85	0.3062	31.6%
200	350	150.59	0.3060	33.1%
200	375	140.67	0.3064	37.1%
200	400	132.58	0.3072	39.6%
200	425	124.85	0.3083	43.7%
200	450	118.27	0.3095	46.2%
200	475	112.35	0.3108	50.0%
200	500	107.15	0.3121	51.6%
200	525	102.56	0.3134	54.8%
200	550	98.48	0.3147	56.8%
単位：万円				

図表 3－5 給与所得控除と公的年金等控除廃止後に、収支中立となる定額給付額・支給する上限となる課税前収入額と等価世帯可処分所得のジニ係数



(注) 図中の数値は、収支中立となる所得税の夫婦控除の金額 (単位：万円)

図表 3－4 と図表 3－5 を見ると、支給上限を下げるほど、ジニ係数が低下して所得格差是正効果が大きいことがわかる。しかし、支給上限を 350 万円より下げると、支給対象となる世帯が減って、逆にジニ係数が上昇することがわかる。

このことから、課税前収入が 200 万円以下の世帯に重点を置きつつ、350 万円以下の世帯までに照準を合わせながら、税制と給付の制度設計を行うことが、所得格差是正効果をよりよく発揮できると考えられる。

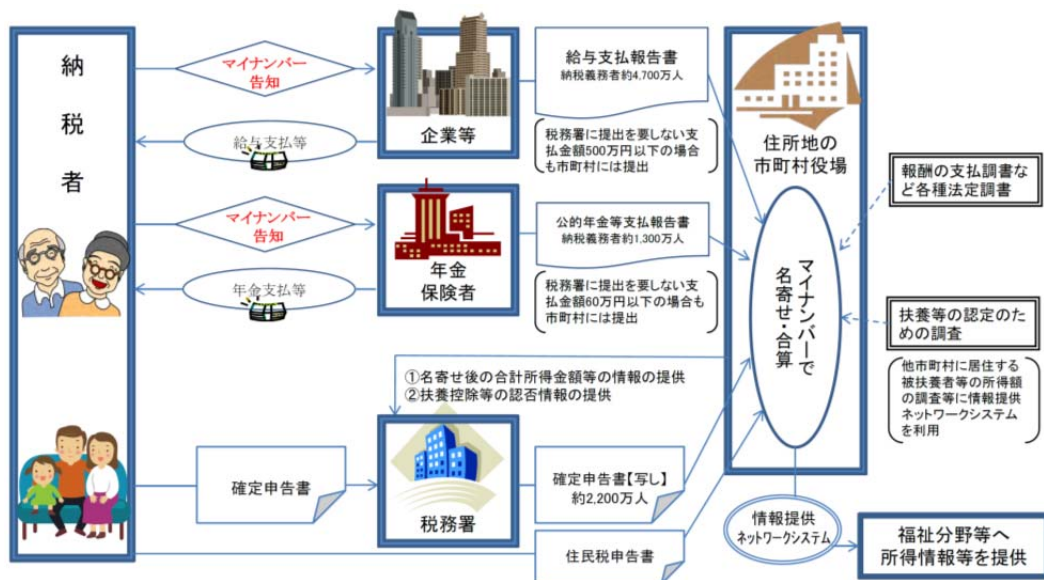
5. ICT 活用の必要性

本稿では、あくまでも試行的に定額給付が行われたとして、所得格差是正効果がどの程度発揮されるかを確認した。税制と給付を関連付けて所得格差是正を図るには、図表 3－6 に示されたような情報提供ネットワークシステムの構築が欠かせない。

ただ、本稿で、支給対象の要件としたのは、課税前収入である。そこには、公的年金収入はもとより、分離課税されている収入（利子、配当等）も含んでいる。目下、政府でも、図表3－6のように、社会保障・税番号制度を用いた情報提供ネットワークシステムの構築を目指しているが、分離課税されている収入までも包含することはめどが立っていない。

今後は、低所得者も含めて、よりの確に課税前収入の情報を把握して、税制や社会保障制度等を通じて、安定したセーフティネットを構築することが求められる。

図表3－6 個人住民税で社会保障・税番号制度を利用する場合のイメージ



(出所) 総務省「説明資料「地方税務行政の現状」」政府税制調査会第11回総会配付資料（2017年9月26日）

参考文献

土居丈朗 (2017) 「わが国の所得税の控除が所得格差是正に与える影響－配偶者控除見直しに関するマイクロ・シミュレーション分析－」, 『経済研究』第68巻第2号, pp. 150-168.

第4章 「教育予算」再考：日本版 ICL（所得連動型奨学金）の拡充に向けて

法政大学教授 小黒一正

経済成長で税収増を図り、財政再建と経済再生の両立を図るというのがアベノミクスの戦略の一つであるが、2016年度決算における国の税収（55.5兆円）は当初予算の税収見積もりとの比較で2.1兆円下振れし、前年度比で0.8兆円落ち込み、7年ぶりのマイナスとなった。これは、日本経済が景気の下降局面に向かい始めている一つの証拠かもしれない。

また、先般（2017年7月18日）、内閣府は「中長期の経済財政に関する試算」の改訂版を公表した。この試算によると、2020年代初頭にかけて実質国内総生産（GDP）成長率が2%程度まで上昇する高成長ケース（経済再生ケース）を達成し、2019年10月に予定している消費税率の引き上げを実行しても、2020年度の国と地方を合わせた基礎的財政収支（PB）は8.2兆円の赤字となる。

このような状況の中、安倍晋三首相は先般（6月19日）の記者会見において、「人づくり革命」の推進を打ち出した。高等教育の無償化や大学改革などが柱で、そのエンジンとなる有識者会議（「みんなにチャンス！構想会議」）を設置し、首相は自民党前政調会長の茂木敏充氏を経済財政再生担当大臣と兼務の形で、「人づくり革命」の担当閣僚に任命した。

教育は「国家百年の計」であり、単なる「人気取り」の政策に利用してはならないことはいうまでもないが、「人的資本」形成の一躍を担う教育は成長の原資であると同時に、格差是正の機能も有する。すなわち、人工知能（AI）やビッグデータ・IoTといった第4次産業革命が進み、新たな知識や発想が経済成長の大きな源泉となる中、教育は未来を担う次世代への投資であるが、子どもが置かれた条件の違いを乗り越えて貧困の連鎖を断ち切る鍵でもある。

では、そもそも、高等教育の効果はどうか。教育の効果に関する実証分析は容易ではないが、便益費用分析の観点から、教育予算の効果を測る指標としては、教育の収益率が重要な指標の一つとなる。

教育の収益率とは「教育を人的資本への投資とみた場合の収益率」を意味し、「私的収益率」と「社会的収益率」という2つの概念が存在する。このうち、私的収益率とは「大学進学で得られる追加的な生涯賃金といった私的便益と、進学費用・進学で失われた稼得賃金（機会費用）を含む私的費用から計算される内部収益率」をいい、社会的収益率とは「教育による税収増や失業率の低下等の社会的便益を含む便益合計と、財政的な補助金・奨学金等の社会的費用を含む費用合計から計算される内部収益率」をいう。

例えば、独立行政法人労働政策研究・研修機構「ユースフル労働統計 2015——労働統計加工指標集」によると、日本における高校卒の労働者（男性）が平均的に手にする生涯賃金は約 2.4 億円であるが、大学・大学院卒の生涯賃金は約 3.12 億円であり、大卒と高卒の労働者とでは約 7,000 万円も生涯賃金が異なる。

もっとも、経済協力開発機構（OECD）の教育に関する 2016 年版資料では、日本における高等教育の私的収益率（年率）は男 8%・女 3%で OECD 平均（男 14%・女 12%）を下回る。これは他の OECD 諸国と比較して、日本の大卒と高卒の賃金格差が大きい状況等を反映するものだが、高等教育に対する公的負担は低水準のこともあり、社会的収益率（年率）は男 21%・女 28%で OECD 平均（男 10%・女 8%）を大幅に上回る状況となっている。

図表 4－1：OECD 諸国における高等教育の収益率

	社会的収益率(男)	社会的収益率(女)	私的収益率(男)	私的収益率(女)
Hungary	22%	13%	24%	14%
Japan	21%	28%	8%	3%
Czech Republic	16%	12%	22%	15%
Chile	16%	13%	15%	12%
Slovenia	13%	10%	15%	13%
United States	12%	8%	15%	12%
Israel	12%	7%	14%	13%
Poland	12%	10%	30%	24%
Australia	10%	10%	9%	9%
OECD average	10%	8%	14%	12%
Portugal	9%	8%	19%	19%
Slovak Republic	9%	6%	23%	16%
Italy	9%	6%	9%	8%
Luxembourg	8%	6%	16%	17%
Netherlands	8%	7%	8%	7%
Austria	7%	5%	11%	8%
Finland	7%	4%	10%	7%
Canada	6%	6%	9%	12%
Spain	6%	5%	10%	11%
Denmark	6%	3%	9%	7%
Norway	5%	3%	9%	9%
New Zealand	5%	4%	7%	7%
Estonia	5%	4%	16%	14%

（出所）OECD（Education at a Glance 2016）

では、財源はどうか。そもそも、基本的に政策には「フリー・ランチ」はなく、何らかの財源

が必要となる。改革の柱の一つとする高等教育の無償化を実施した場合、どの程度の財源が必要になるのだろうか。そのヒントは、教育再生実行本部の第 8 次提言（2017 年 5 月 18 日）の資料から読み取れる。

この資料では、大学・専門学校を含む高等教育の授業料を無償化した場合、約 3.7 兆円の財源（消費増税 1.4%分）が必要で、3.7 兆円に所得制限（900 万円以下の世帯）を設けた場合でも 2.7 兆円の財源（同 1%分）が必要であるとの試算結果を掲載している。

また、収入が 300 万円未満の世帯の授業料を全額免除、300 万円～500 万円の授業料を半額免除する場合、0.7 兆円程度の財源が必要としているが、現下の厳しい財政状況の下で、このような財源を毎年確保するのも容易ではない。

このような状況の中、新たな財源を確保するための「教育国債」構想が政治的な火種として燃えている。教育国債は、大学を含む高等教育の財源拡充を目的とする国債を発行するというものである。いわば子ども世代全体が成人後に自らの税金で返済する教育ローンであり、その社会的収益率が市場利子率を上回る場合、理論的には「教育国債」が正当化できるかもしれない。

しかしながら、現在の財政状況では、教育予算を含む経常的経費を税収で賄えず、財政赤字が恒常化している。すなわち赤字国債の発行は恒常化しており、その一部は既に「教育国債」化しているといっても過言ではなく、「教育」を錦の御旗に、これ以上の国債増発は許容できない。

そこで、一部の有識者が注目しているのが、オーストラリアで新たに実施している「高等教育拠出金制度」(Higher Education Contribution Scheme、通称“HECS”)や HECS の後継である“Higher Education Loan Programme”の仕組み (HECS-HELP) 等であり、政府も「人づくり革命」で類似の制度の検討を明らかにしている (HECS や HELP の詳細は伊藤 (2005))。 HECS-HELP とは、大学卒業後の「出世払い」制度といっても過言でなく、在学中の授業料は無料とし、卒業後に所得に応じて課税方式で授業料を返還する仕組みで、約 8 割強の学生が HECS-HELP 等の給付を受けている（注：「約 8 割強」の数値は鈴木 (2001)。なお、HECS-HELP は選抜的な学生に適用される無利子の枠組みである一方、それ以外の学生でも受けられる有利子の FEE-HELP 等の枠組みも存在する）。

図表 4－2：各国の所得連動型ローン

	オーストラリア Australia	イギリス UK	アメリカ USA	日本 Japan
名称	HECS-HELP Higher Education Contribution Scheme- Higher Education Loan Programme	授業料ローンと生活費ローン Tuition Loan and Maintenance Loan	所得基礎返済ローン (Income Based (Sensitive/ Contingent) Repayment)	所得連動型返還方式 Income Contingent Repayment
返済額	所得の0～8% (前払い10% 割引) (0～8 percent of income, upfront discount 10%)	所得から21,000ポンドを引いた 額の9% (income-21,000 pound)*9 percent	所得と家族人数に応じて0から 10% (viable by income and family number)	返済総額に応じた割賦額 Viable by the amount of loan
返済猶予最高額 Threshold income	51,309ドル	21,000ポンド	家族人数に応じて1から5万ドル (viable by family number)	300万円 300 million yen
徴収方法 Collection	源泉徴収 Australian Tax Authority	源泉徴収 HM Revenue & Customs	小切手等 Bank Check etc.	銀行口座引き落とし等 Withdrawal from Bank Account
利子率 Interest rates	物価上昇率(実質利子率ゼロ) Real zero interest rate	物価上昇率+所得に応じて 0～3% RPI+0～3 % viable by income	0～8.5% (連邦政府ローン) (Federal Loan Programs)	無利子 Interest free
政府補助 Public subsidies	物価上昇率(実質利子率ゼロ) Real zero interest	実質利子率ゼロ Real zero interest	なし No interest subsidies in principle	完全な無利子 No interests for borrowers
返済免除 Exemption	本人死亡 Death of a borrower	30年間または65歳 30 years or 65 age	20年または公的サービス10年 20 years or 10 years of public service	本人死亡又は障害による Death of a borrower or disabled

(出所) 小林雅之 東京大学総合教育研究センター教授「授業料・奨学金と教育費負担の国際比較枠組
みと日本の課題」、独立行政法人日本学生支援機構・東京大学大学総合教育研究センター (2015)

具体的には、卒業後の課税所得が約 500 万円 (53,345 豪ドル) を超えた場合、課税所得に応じて 4～8%の返還率で返還を行い、返還総額が貸与総額に達した時点で返還終了となる。なお、返済に関する実質利子率はゼロで名目利子率は物価上昇率のみであり、返済免除は本人が死亡したときである。また、HECS-HELP では、学生は高等教育に関する授業料を、各学期に前払いで 20%の減額を受けるか、課税所得が規定の最低額を超えてから税制 (例、源泉徴収) を通じて貸与総額を返済するかを選択できる。

この HECS-HELP は「所得連動型奨学金」(Income Contingent Loan、通称 “ICL”) の一種であり、あまり認識されていないが、日本でも、海外の仕組みを参考に、独立行政法人学生支援機構が ICL 型の奨学金を導入している。例えば、独立行政法人学生支援機構が 2017 年 4 月から新たに導入した「所得連動返還型奨学金制度」は、最低返済月額 2,000 円が存在するが、所得に応じて 9%の返還率で返還し、年収 300 万円以下の場合は返還を基本的に猶予するものであり、オーストラリアの仕組みと概ね同じで、異なるのは給付の申請条件・給付率や徴収方法等である。独立行政法人学生支援機構の「所得連動返還型奨学金制度」は、オーストラリア (HECS-HELP) の源泉徴収方式と異なり、銀行口座引き落とし等での徴収となっている。また、オーストラリアと比較して、奨学金申請時の世帯年収 (保護者・父母合算) が 300 万円以下の学生だけに限るといふ申請条件も相当厳しい。

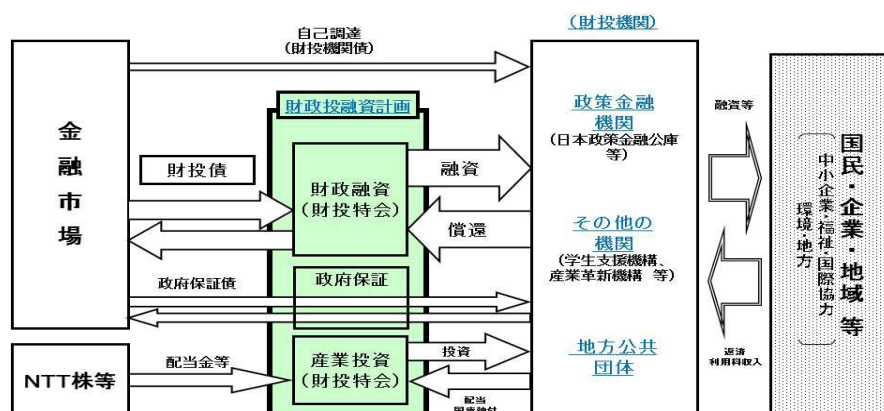
申請条件の関係では、東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究センター (2007)「高校

生の進路追跡調査第1次報告書」等が参考となる。この報告書によると、年収が1,000万円超の世帯における4年制大学進学率は62.4%である一方、年収が600万～800万円の世帯では49.4%に低下し、年収が400万円以下の世代では31.4%にまで低下してしまう。日本国憲法は「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」（第26条第1項）と定めており、低所得世帯の子どもで4年制大学に進学したいと思っているにもかかわらず、家庭環境で進学できない実態があるとするならば問題であり、どのような国民も、高等教育を受けることができる機会均等を図ることは極めて重要である。

この問題が発生する主な理由は、いわゆる「流動性制約」に家計が直面してしまうためである。既述の統計調査では7,000万円であるが、一般的に、大卒と高卒では生涯賃金（平均）で5,000万円以上も異なるといわれており、4年制大学に進学できれば、大学4年間の授業料の10倍以上の私的な限界便益を得ることができる。このため、大学4年間の授業料や生活費をローンで一時的に借りることができれば、十分な見返りを得ることができ、卒業後の収入でローンの返済もできるはずである。しかしながら、現実には、家計が資金を借り入れようとする場合、貯蓄をするときの利子率よりも高い利子率に直面せざるをえないことや、一般的に借り入れは貯蓄よりも難しいため、まったく借り入れができないこともある。

このような資金繰り制約が存在する状況を「流動性制約」というが、教育分野でこの問題解決に重要な政策手段となるのは「奨学金」であり、独立行政法人学生支援機構の「所得連動返還型奨学金制度」の拡充で積極的に対応するのが望ましい。その際、「所得連動返還型奨学金制度」の拡充にあたっては、独立行政法人学生支援機構は現在も、財投の仕組み等を利用して奨学金に必要な資金調達を行っているため、この財投の仕組みを拡充することが考えられる。

図表4－3：財投の仕組み



（出所）財務省ホームページ

もともと、既にオーストラリアの ICL (=HECS-HELP) が政府の財政との関係で問題となっているように、「所得連動返還型奨学金」(ICL) は、低所得者が多い場合には未返還に伴う損失が発生する可能性があり、その拡充には一定の留意が必要かもしれない。

というのは、オーストラリアの ICL (=HECS-HELP) は、「政府の回収率は約 8 割」(2017 年 6 月 20 日付・日本経済新聞「経済教室」) で、2013 年 6 月時点で約 7,000 億円 (71 億豪ドル) の損失が累積しており、2013~2014 年の新規貸与者についても、約 1,000 億円 (11 億豪ドル) の損失が追加で発生する旨の推計があるためである。また、イギリスの ICL では、2012 年度末では累計で約 3 兆円 (160 億~180 億ポンド) の損失が存在し、2042 年度末には累計で約 16 兆円 (700~800 億ポンド) の損失が発生する旨の試算もある。

このような問題を解決するために何が必要か。

第 1 は、ICL の返済猶予に関する最低額を適切に設定することである。当然であるが、ICL の最低額を引き上げれば、未返還に伴う損失が拡大する。問われるべきは、最低額が適切な値か否かという問題である。例えば、オーストラリアの ICL では、約 500 万円が最低額で、オーストラリアの平均年収は約 700 万円であるから、最低額は平均年収の約 7 割である。また、日本の ICL の最低額は 300 万円で、平均年収は約 450 万円であるため、日本の最低額も約 7 割である。このため、日本の最低額 (300 万円) はオーストラリア並みで、これ以上の引き上げは必要ないと思われる。むしろ、未返還に伴う損失を圧縮するためには、年収 300 万円以下の場合は返還を基本的に猶予する仕組みを改め、例えば、最低返済月額 2,000 円のほか、年収 Z 万円 ($Z \leq 300$ 万円) のときの返還率を「 $9 - 0.03 \times (300 - Z)$ 」%に変更することも考えられる。

第 2 は、ICL の損失の消却を中長期間で行うため、付加的な負担 (例、9%の返還率に 1%程度の低率かつ付加的な負担を上乗せ) を導入することである。その上で、ICL の対象に中高所得者になる可能性が高い学生を可能な限り取り込む。すなわち、低所得者の未返還で発生する損失を、中高所得者に課す付加的な負担で消却するのである。もともと、卒業前の段階では、どの学生が中高所得者になり、どの学生が低所得者になるかは予測不可能である。このため、政策的な選択肢の一つとしては、現状でも一括返済や繰上返済の仕組みがあり、すべての学生に対して ICL に一度は加入してもらうという判断も必要かもしれない。

なお、付加的な負担を導入するとき、国立大学よりも私立大学の授業料は高く、医学部などの学部によって授業料が異なるため、大学や学部の選択で、付加的な負担について不公平性が発生してしまう。この問題を解決するため、2 つの案が考えられる。

一つは、ICL で給付する奨学金の上限は国立大学の授業料に相当する分とする案である。例えば、国立大学の授業料が年間 60 万円で私立大学が年間 100 万円であれば、給付する奨学金の上限は 60 万円とし、残りの授業料 40 万円は前払いしてもらう。このような政策を実施する場合、在学期間中、私立大学については一定の授業料負担が残るが、国立大学における学生の授業料負担はゼロにできる。

もう一つは、付加的な負担を「率」でなく、「定額」とする案である。例えば、月 3,000 円という定額の負担とする。すなわち、年収 300 万円以下では最低月額 2,000 円の返済のみを行ってもらい、年収 300 万円超では、返還率 9%の返還のほか、月 3,000 円の付加的な負担をしてもらう。この場合、国私の大学間や学部間で授業料が異なっても、大学や学部の選択で発生する付加的な負担に関する不公正性は緩和できる。

第3は、マイナンバー制度を活用し、所得の捕捉や徴収をしっかりと行うことである。マイナンバーを活用した ICL は、2017 年 4 月から進学する者より対象となっており、課税対象所得については、(独) 学生支援機構が奨学生から提出されたマイナンバーを利用して課税対象所得の情報を取得する予定である。現在のところ、日本の ICL は銀行口座引き落としとなっているが、ICL を拡充する場合、徴収をしっかりと行い、奨学金の回収を強化するためには、オーストラリア (HECS-HELP) の源泉徴収方式も検討する必要があるだろう。

いずれにせよ、日本版 HECS の推進や所得連動返還型奨学金の拡充は、高等教育における負担のあり方を抜本的に転換し、これまで親が中心に負担してきた仕組みを、高等教育の便益を受ける学生本人と社会が共同で負担する仕組みに改めることを意味する。人種差別の撤廃に尽力し、南アフリカ初の黒人大統領となったネルソン・マンデラ氏は、「教育は最強の武器である。教育によって世界を変えることができる」と述べている。資源が少ない日本では人材こそが最大の資源であり、人づくり改革が重要であることはいままでもないが、ICL の損失処理のあり方や財政の限界も念頭に、冷静な政策議論を期待したい。

参考文献

OECD (2016) “Education at a Glance 2016” S・アームストロング, B・チャップマン (2017) 「奨学金制度改革、世界基準で 日本の「所得連動型」、不十分」日本経済新聞「経済教室」(2017 年 6 月 20 日朝刊)

<http://www.nikkei.com/article/DGKKZO17830170Z10C17A6KE8000/>

伊藤りさ (2005) 「オーストラリアにおける高等教育費用負担制度の最近の動向」国立国会図書館『レファレンス(658)』, pp. 113-121

鈴木寛 (2001) 「欧米各国の奨学金制度と日本の現状」

http://www.suzukan.net/03report/syougakukin_ronbun.html

東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究センター (2007) 「高校生の進路追跡調査第 1 次報告書」

独立行政法人日本学生支援機構・東京大学大学総合教育研究センター (2015) 「国際シンポジウム 報告書 高等教育の費用負担と学生支援—日本への示唆—」

http://www.jasso.go.jp/about/statistics/_icsFiles/afieldfile/2016/04/20/all_symposium.pdf

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2015）「ユースフル労働統計 2015－労働統計加工指標集」

内閣府（2017）「中長期の経済財政に関する試算」（2017 年 7 月 18 日）

<http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h29chuuchouki7.pdf>

第5章 納税環境の変化にどう対応するか ー納税者の利便性向上と適正な負担の実現ー

成城大学特任教授 田近栄治

1. 納税環境の変化

買い物、旅の予約から預金や投資管理まで生活のすべてにインターネットが活用されている。納税をめぐる環境も例外ではない。既に全国民にマンナンバーが交付され、マイナンバーカードの取得が可能となっている。申告書や会社の発行する税務書類（法定調書）へのマンナンバーの記載も義務付けられている。今年からはマイナンバーで取得可能な電子情報の個人サイト（マイナポータル）と国税庁の電子納税システムである e-Tax の連携も始められる。

こうした変わる納税環境の中で、サラリーマンにとって、これまで行われてきた手書きによる扶養控除や保険料控除申告書の会社への提出、その後、紙ベースで見る納税額（源泉徴収額）の世界はあまりにも時代のギャップを感じさせられる。納税者からすればマイナンバーの交付、税申告書への記載の義務化が始まって、いったい何の得があるのかというのが率直な思いであろう。

一方、働き方も大きく変わった。会社の従業員として正規雇用される労働者は、雇用期間の限られた非正規雇用へと代替されている。最近ではさらに非正規雇用に代わって、個人が会社と契約を結び、労働者ではなく「自営業者」となって働く動きも加速化されている。同じ宅急便の配達をしている人でも労働者もいれば事業主もいるのである。

このように雇用が流動化する中で、賃金（報酬）はなかなか伸びない。しかし、高齢化や医療技術の進歩を反映して、医療費や介護費は増大を続けている。その結果、賃金は上がらないが、社会保険料は増えることになり、若年労働者を中心にして生活の厳しさはなかなか改善されないでいる。

このように納税環境は、情報化の進展と働き方の多様化という大きな変化の中にある。そうした流れにどう対応したよいのであろうか。ここでは、今後の納税システムのあり方を納税者の利便性の向上と個人の税負担のあり方の二面から考えたい。想定する納税者は個人とするが、既に言及したように個人であれば、サラリーマンやパートタイマーである時代は終わった。個人事業者も念頭に置かないとなくなってきた。

以下ではまず、国税庁が最近発表した報告書を取り上げ、そこで提案されている納税者の利便性の改善について見ていくことにする。政府税制調査会でも納税環境の整備について議論が進

められているが、そこで報告されている韓国の事例とそこから得られる示唆について考える。

二つの報告書を踏まえて、暫定的ではあるが本稿の主張を記す。すなわち、納税者の利便性については、既に韓国で実現できているように、電子納税システムを通じて個人の所得やさまざまな控除情報がインターネットを通じて取得できるようにする。会社は個人から控除等の情報を電子的に受け取り、個人に代わる納税（税の源泉徴収）をほぼ自動的に行えるようにする。これら一連の情報のフローによって、納税者と徴税サイドの間で情報が共有されることがポイントである。税負担については、働き方の変化、伸びぬ所得を前にして、これもまた韓国で行われていることであるが、所得控除から税額控除へとより効率的・平等な負担調整を取り入れるべきである。

2. 国税庁報告書に見る納税者利便性の向上

国税庁は、「税務行政の将来像～スマート化を目指して～」を最近発表している（2017年6月23日）。報告書はICTやAIの進展、マイナンバー制度の導入や経済取引のグローバル化が進む一方、国税庁の定員が減少し、申告件数も増加し、さらに徴税が複雑・困難となっていくことの指摘から始まっている。こうした納税環境の変化と徴税執行体制の現状を踏まえて、「納税者の利便性の向上（スムーズ・スピーディ）」と「課税・徴税の効率化と高度化（インテリジェント）」を通じて税務行政のスマート化の実現を目指すとしている。またそうした取り組みを強化することによって、国際的租税回避、富裕層の適正課税や大口・悪質事案への対応力を強化するとしている。

ここでは納税者の利便性の向上について、国税庁の提案を取り上げることにする。以下、3つの改善が示されている。

(1) カスタマイズ型の情報配信

各納税者のニーズに即した税情報の配信。その例として、不動産を売却した人への申告案内、災害時に適用可能な税減免制度の通知などが挙げられている。

(2) 税務相談の自動化

メールやチャットを活用した税務当局と納税者の相談チャネルの多様化。AIを活用した相談内容の分析と最適な回答の自動表示。

(3) 申告・納付のデジタル化の推進

○年末調整時の生命保険料データ、確定申告時の保険者からの医療費通知データなどの情報のマイナポータルでの表示（取得）

○行政機関がマイナンバーを付して管理する情報の国税庁システムとの連携による手続きの簡素化

○国と地方の電子的提出のワンストップ化（どちらかに出した情報の国・地方の共有）

○国税庁システム(e-Tax)を経由した電子納税（ダイレクト納付）等の推進

以上が国税庁の示している納税の利便性向上への提案であるが、納税者からの関心はマイナバーでどれだけ便利になるかであろう。この点から3つの提案を見ると明らかに(3)がポイントとなる。納税システムの全容が見えていない現時点で、(3)の提案事項がどれだけ納税者にとっての利便性を高めるかは明らかではないが、年末調整や確定申告のときに必要な情報の一部がこれからマイナポータルから電子的に入手できそうだというのが、納税者が新たに体感できる利便性であろう。そのほかの改善による納税の利便性の向上も今後実感として伝わってくるであろうが、納税者個人にこの時点で特に利便性の向上をイメージさせるのは困難であると思われる。

このように国税庁の描くスマート化を目指した税務行政の将来像は、納税者の利便性の向上に向けてその第一歩を踏み出したものといってよいであろう。国税庁は、「申告から納付まで税務手続きを抜本的にデジタル化し、税務署に出向かず、スムーズかつスピーディに手続きが完了する環境の構築」と高い目標を掲げているが、税務行政の現状を具体的にどうデジタル化するかという見取り図が必要である。

3. 韓国の「ホームタックス」の事例

税務行政のデジタル化を推進して納税者の利便性の向上を目指すのにあたって参考となるものの一つが、韓国の国税庁のホームタックスの仕組みである。韓国では個人には日本のマイナンバーに相当する住民登録番号が、企業には事業者登録番号が付されている。そうした番号を利用して、2006年から保険会社や医療保険などの控除関係機関が、国税の納税システムであるホームタックスに個人ごとの控除データを提供し、それを活用した納税が可能となるようになっている。最近では、会社が雇用者の提出する控除申請書を電子情報のまま入手することが可能となっている。

所得税の仕組みの観点からは、所得控除から税額控除への移行が注目される。所得控除制度とは医療費などの負担軽減のために、かかった費用の一部を課税所得から控除して税負担を軽減する仕組みである。しかし、この方法では所得から一定額を控除した場合、限界税率の高所得者に有利に働くという問題が生じる。国から見ればそれだけ多くの税収を失うことになる。

それに対して税額控除制度とは、課税所得を減額しないでいったん税金を取り、その後税負担を軽減する仕組みである。支払う税額を軽減するという意味で税額控除という名前が付けられている。この方法によって税負担が一定額軽減されると、税額の小さな低所得者の方が有利となり、その分再分配効果がより適切に働くことになる。

韓国では医療費や教育費などこれまで所得控除対象としてきたものを税額控除へと切り替えている。本稿では低所得労働者の税負担軽減、すなわち負担の適正化の必要性を指摘したが、韓国

では税額控除制度に基づいた勤労税額控除制度（勤労奨励税制）が導入されている。以下では、納税者の利便性の向上と税の適正な負担の両面から韓国のケースを見ていくことにする。

3. 1 ホームタックスによる利便性の向上

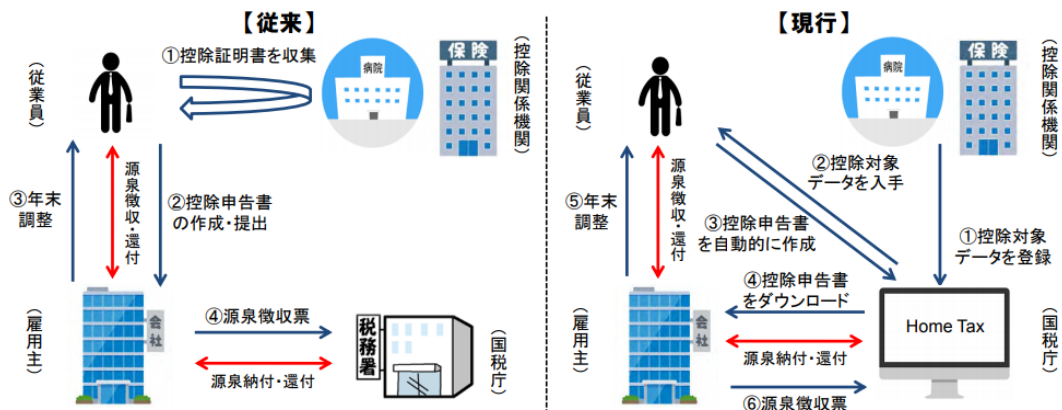
ここでは給与所得者をイメージしながら、韓国国税庁のホームタックスがどのように納税者の利便性を向上したかを示す。韓国の納税制度は日本と同様、年末調整（会社を通じた一年間の所得への源泉徴収税の支払い）と確定申告（個人による申告）から構成されている。韓国では、日本と比べてより多くの種類の控除を年末調整で行うことができる。ホームタックスの導入前と後を比べて、納税者の利便性がどのように向上したのかを見ていく。

図表5はホームタックスの導入前と後を【従来】と【現行】として、納税者の観点から両者を比較したものである。【従来】は日本の現状とほぼ同じである。年末調整にあたって納税者である従業員は、控除証明書入手する。韓国では医療費控除も年末調整でなされるので、従業員は医療機関などからかかった医療費の領収書入手する。そのために休暇を取らないとならないなど納税者の不満が強かったと指摘されている。控除証明書の準備が整ったところで納税者は雇用主（会社）に書類を提出する。それを受け取った会社は納税者の一年間の報酬をもとに年末調整、すなわち税額計算を行い、納税者に代わって源泉税として税務署に納付する。

紙ベースの手間のかかる仕組みであることがわかる。それに対して、ホームタックスによる【現行】では、医療機関などの控除関係機関（納税者に控除対象領収書を発行する機関）からホームタックスに直接個々の納税者控除情報が送られる。控除申請にあたって、納税者は自分で領収書を集めることなく、ホームタックスから控除額入手できる。さらにホームタックスによって控除申告書は自動的に作成され、納税者がそれを了承すれば、その情報はホームタックスに送られる。会社は個々の従業員の控除申告書をホームタックスからダウンロードして年末調整をし、源泉徴収額は会社からホームタックスに納付される。

こうした【従来】と【現行】の納税の仕組みの比較から明らかなように、「足」と「紙」をベースとしていたのが【従来】であり、すべての手続きをホームタックスを経由してデジタルで行えるようにしたのが【現行】である。納税者にとっては居ながらにして手続きを終えることができ、その間情報はホームタックス上で確認することができる。納税者にとっては目に見える形で便利になったといつてよいであろう。

図表 5 納税者の利便性の向上——韓国ホームタックスの事例



(出所) 政府税制調査会、「海外調査報告（韓国）」、2017年6月19日提出資料より抜粋

3. 2 適切な税負担

納税者の利便性と適正な税負担の両方に関わるのが控除の仕組みである。利便性の観点からは、日本と比べて韓国の方が年末調整時に済ますことのできる控除の種類がずっと多い。日本では年末調整に対象となる控除は、基礎控除、扶養控除、配偶者控除など人的控除、および保険料、住宅ローン控除などである（そのうち住宅ローン控除は税額控除であり、ほかは所得控除である）。

それに対して韓国では、日本の人的控除にあたる各種の基本控除、保険料控除、住宅ローン控除のほか、医療費控除、寄附金控除、クレジットカード控除（一定額を超えたクレジットカードの使用額の一部が控除対象となる）や教育費控除まで年末調整の対象となっている⁴。したがって、韓国ではホームタックスによる納税者の利便性に加えて、多様な控除が年末調整の対象となっていることも利便性を高めている。

適正な税負担の面では、韓国では所得控除に代わって税額控除が積極的に導入されている点に注目すべきである。医療費控除は日本では所得控除となっているが、その結果、既に指摘したように同額の医療費を控除しても、限界税率の高い高所得者の方に有利になる。税額控除であれば、一定額の税額控除、すなわち税還付がなされる場合、低所得者の方が有利である。また所得控除は課税ベースを侵食するため、一定額の税収を上げるために税率が高くなるという税の効率性上の問題も抱えている。

具体的に韓国の控除を見ることにする。上に記した控除のうち、基本控除、保険料控除、住宅ローン控除とクレジットカード控除が所得控除で、そのほかの医療費控除、寄附金控除と教育費控除は税額控除である。しかも、医療費控除と教育費控除は所得再分配への配慮から所得控除から税額控除へと組み替えられたものである。これはまた、課税ベースを拡大し、それによってよ

⁴ このうち医療費控除と寄附金控除は日本では年末調整後の確定申告時の対象となっている。

り大きな税額控除が可能となったという効果を生んでいる。このようにして韓国では税負担の適正化を図ってきているといえることができる。

最後に韓国では、世界各国で低所得者対策の切り札ともなっている勤労税額控除制度も導入されている。韓国で勤労奨励税制と呼ばれるこの制度は、税額控除によって低所得者を支援することを目的としている。施行開始は2008年であり、発足当時は、生活保護を受け取っている人を除く雇用者と対象として、適用条件は、18歳未満の子ども2人以上世帯、夫婦合算で1,700万ウォン以下の所得水準、無住宅者、世帯合計で1億ウォン以下の財産額などであった。その後適用条件が緩和され、雇用者以外にも自営業者が加わったり、扶養する子どもの要件がなくなったりしている。所得税執行の全体像から見ると、税額控除を通じた勤労奨励税制が可能となったのは、個人の所得額の捕捉の精度が上がったからであり、そのためにホームタックスの寄与が大きかったということである⁵。

4. 結論

最後に暫定的ではあるが、本稿の結論を記す。日本における納税者の利便性の向上については、マイナンバーの活用によって納税が現在よりどれほど便利となるか、その具体的な姿や効果を国民に示す必要がある。その際、ほとんどの雇用者の納税を会社（雇用主）を通じた年末調整で済ませ、それで完結しない部分を確定申告に委ねている現状から出発するのか、年末調整を廃止して、一挙に個人による納税とするかという選択肢がある。世界各国の納税の仕組みなどを参考としてさまざまな意見があると思われるが、マイナンバーを使って入ることのできる個人情報サイトであるマイナポータルが今年になって稼働し始めた日本の現状からすれば、年末調整と確定申告の2段階からなっている韓国のホームタックスの仕組みの検討から始めるのが適切であると言ってよいであろう。

そのとき、年末調整に必要な情報を国税庁の電子納税システムである e-Tax に集約させることができるのか。あるいはマイナポータルに各種情報を集約し、そこを e-Tax とを連携させるのか、それによって利便性は失われることはないのか。それ以前に行政機関の各種個人情報の連携、さらに民間企業の持つ情報の取り込みをどう実現していくのかなど、課題山積である。まずは、さまざまな機関と e-Tax を通じる納税に必要な情報のフローを目に見える形で国民に示すことが先決である。こうした取り組みを通じて納税者と徴税サイドの間の情報共有を深め、電子納税についての納税者の理解を深める必要がある。

税負担の適正化についてまず認識しておくべきことは、第1に電子納税を進めることでより多

⁵ 韓国の勤労奨励税制の仕組みと変遷については金明中（2016）によっている。なお、100ウォンは、現在9円程度である。

くの種類の控除を年末調整で行えるということである。これは電子納税の進んだ韓国とマイナンバーの活用が緒についた日本の年末調整を比較すれば明らかである。第2に所得控除を税額控除としていくことで、所得再分配により適切に対応していくべきであるということある。しかし、税額控除は個人へのキャッシュバックであることを考えると、所得、家族構成や金融・住宅などの資産の情報の把握が不可欠である。このように税負担の適正化の実現においても、電子納税の進化が大きく寄与することの理解を深めていくべきである。

参考文献

- 金明中「韓国における給付付き税額控除制度の現状と日本へのインプリケーション
—軽減税率より給付付き税額控除?—」、ニッセイ基礎研究所（2016年3月15日）
国税庁「税務行政の将来像～スマート化を目指して～」(2017年6月23日)
政府税制調査会「海外調査報告（韓国）」(2017年6月19日)

第6章 シェアリングエコノミーと税制の課題

東京財団上席研究員 森信茂樹

1. シェアリングエコノミーの発達

インターネットを通じて、個人が保有する家屋・部屋・自動車などの遊休資産や個人的なスキルを活用するシェアリングエコノミー（sharing economy）が大きな注目を集めている。

提供する側は、遊休資産や自らのスキルを有効活用することで思わぬ収入が得られ、提供される側も、さまざまなサービスを比較的安価に利用できるというメリットがある。そして、これら双方のニーズを仲介するプラットフォーム企業が、ユニコーン企業（時価総額が10億ドル以上で、非上場のベンチャー企業）として、世界的に活躍し、投資家の大きな注目を集めている。その代表的企業は、配車サービスの米国ウーバー・テクノロジーズ社（以下、ウーバー）と民泊仲介サービスのエアビーアンドビー社（以下、エアビーアンドビー）である。このようなシェアリングエコノミーは、新たな成長機会や雇用機会を創出するということで、欧米各国から歓迎されている。

しかし、手放しで喜んでばかりはおれない。以下、その発達の下で生じている、税や社会保障の問題を、プラットフォーム企業の問題と、その下で遊休資産や自らのスキルを提供する側の問題（ギグエコノミー、gig economy）の2つに分けて論じてみたい。

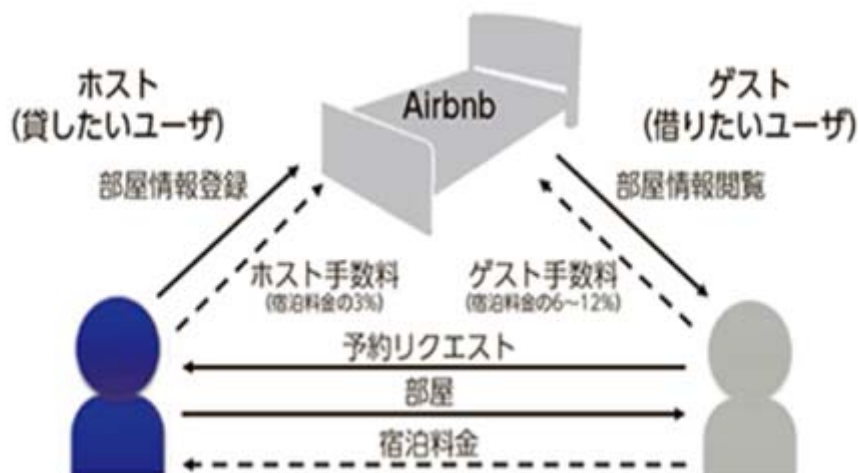
2. プラットフォーム企業と租税回避

まずプラットフォーム企業の問題としては、多くの米国IT企業（シリコンバレー企業と呼んでもいい）は、巧みなタックスプランニングをして、租税負担を回避しているということである。もう一つ、プラットフォームを活用して遊休資産やスキルを提供する者の所得情報の管理という、企業責任の問題もある。

ここでは、シェアリングエコノミーの代表的なプラットフォーム企業として、民泊の仲介サービスを提供し収益を上げているエアビーアンドビーを取り上げてみたい。

既にエアビーアンドビーを活用して訪日する外国人は2016年に370万人となっているという。部屋を提供する家族との交流というよりも、一人3,000円程度で都心に泊まれるということが大きな魅力のようだ。

図表 6－1 Airbnb のサービスイメージ



（出所）総務省「社会課題解決のための新たな ICT サービス・技術への人々の意識に関する調査研究」（2015 年）

エアビーアンドビーのビジネスモデルを見ると、わが国では民泊のホスト（宿の提供者）とゲスト（宿泊者）のマッチング業務を行うとともに、双方から手数料を取っているが（図表 6－1）、実際にサービスを提供するわが国に、PR やクレーム処理の会社はともかく、課税のとっかかりとなる支店など（恒久的施設、PE）を置いてはいない。国際課税には、「PE なければ課税なし」という原則があるので、わが国の課税権は及ばないということになる。もっとも、後述するように、消費税は別である。

問題はそこから先にもある。エアビーアンドビーは、その中核ビジネスモデル（これは無形資産）を、事実上のタックスヘイブンであるオランダなどに中間持ち株会社を作って、低税率国やタックスヘイブンに移して租税を回避している。これに対しオーストラリア政府などが非難している。アップルやグーグルも、ダブルアイリッシュ・ダッチサンドウィッチと呼ばれる巧妙なスキームで、オランダ経由で所得をタックスヘイブンに利益を留保しており、これと基本的に同じことを行っているのである。

3. OECD の BEPS プロジェクト

このような、電子商取引等のデジタル経済の中で、米国 IT 企業が無形資産を移動させて行う国際的租税回避に対して、現在の国際課税ルールが適切に対応できていないという問題について、先進国政府は共通課題として、経済協力開発機構（OECD）の場で、税源浸食および利益移転（BEPS）プロジェクトとして議論をしてきた。

2015 年秋に出された BEPS 最終報告書では、国境を越える電子商取引は、顧客の所在国に販売店等の物理的拠点を有さずに行える（例、アマゾン）ことから、彼らが収益を上げる（消費者が存在する）「国・場所」ではうまく課税ができない、という問題意識が共有された。その上で、今後の課税の潜在的なオプションとして、以下の 3 つを挙げている。

第 1 は、Significant Economic Presence に基づく課税で、源泉地国に十分な電子的なネクサス（ドメイン名や収集されたデータ量等）があり、一定の売上額を上げていれば、PE と似た概念のネクサス（NEXUS）として、これに帰属する所得に対して課税する、というものである。

第 2 は、電子商取引に対して源泉徴収しようという考え方で、国外からオンラインで提供される物品または役務については、対価の支払に税を源泉徴収しようという考え方である。

第 3 は、平衡税（equalization levy）の導入で、国内事業者と国外事業者の課税上の不公平を是正するための新たな税制を課すというものである。

以上 3 つの案はそれぞれアイデア段階で、どのように執行するかなど詰めるべき点が多く残されており、2018 年に中間報告、2020 年までに最終報告書を作成することとされた。

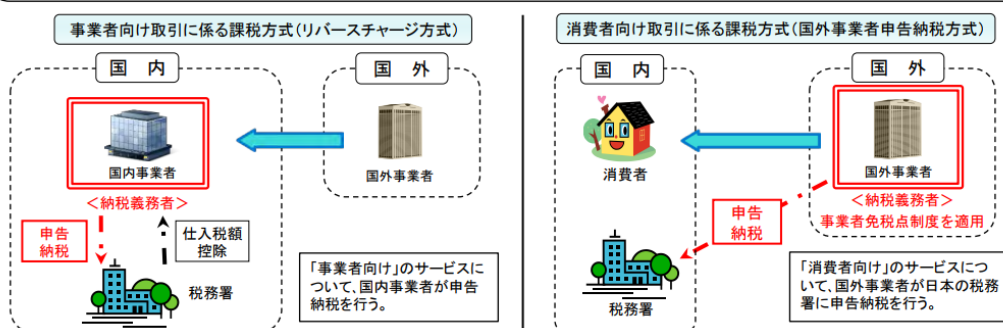
筆者は、Significant Digital Presence に基づき課税する方法にシンパシーを感じている。物理的拠点を要しない電子経済の下では、これまでの PE 概念に代わり、何らかの課税根拠が必要で、それは「集積された顧客の個人データ（ビッグデータ）」ではないかということである。これは、所得課税から消費課税へ、という考え方を内包しているともいえる。

データ・エコノミーと呼ばれるように、これからはビッグデータを持つ者が経済の覇権を握る。デジタル経済の下で、価値を生み出すのは特許権や商標権、ビジネスモデルなどの無形資産であり、その根源はビッグデータである。電子サービス取引によって収集されたビッグデータの価値を、課税上どのように認識し、それを各国に割り振るのか、このような問題がポスト BEPS では議論されることになる。

一方、消費税の方は、2015 年 10 月から、国外事業者が国境を越えて行う電子書籍・音楽・広告の配信等の電子商取引として、国外事業者を登録させ納税させる制度などを導入して消費税を課すこととした。事業者向け取引（BtoB）の場合は、リバースチャージという方式を取り、国内事業者に申告納税方式による納税義務を課す。他方、国外事業者が行う消費者向けの役務提供（BtoC）については、国外事業者をわが国に登録をさせた上で、申告納税義務を課す方式を導入した。これは、適正・公平な課税という観点からだけではなく、国内外の事業者間での競争条件をそろえるという狙いがある。

図表 6－2 国境を越えた役務の提供に対する消費税の課税の見直し（課税方式）

- サービス提供者が国外事業者である場合の課税方式について、
- ① **事業者向け取引**⁽¹⁾については、「リバースチャージ方式」⁽²⁾を導入し、
 - ② **消費者向け取引**⁽¹⁾については、国外事業者が申告納税を行う方式とする。
- (1)「事業者向け取引」はサービスの性質や取引条件等から、事業者向けであることが明らかな取引（広告配信等）。「消費者向け取引」は、それ以外の取引（電子書籍・音楽の配信等）。
- (2)通常であればサービスの提供者が納税義務者となること、サービスの受け手に納税義務を課す方式。
- (3)課税売上割合が95%以上の事業者においては、事業者の事務負担に配慮する観点から、リバースチャージ対象取引を申告対象から除外する。
- (4)日本に事務所等を有しない国外の納税義務者は、国内に書類送達等の宛先となる居住者（納税管理人）を置くこととなる。
- 「納税なき仕入税額控除」を防止する観点から、国外事業者の登録制度（国内に税務代理人を置くこと等が条件）を設け、国外事業者から提供を受けた消費者向けサービスについては、当該国外事業者が登録を行っている場合のみ、仕入税額控除を認める。



（出所）政府税制調査会国際課税ディスカッショングループ（2015年10月23日）資料

エアビーアンドビーの場合、前述のとおり、ホストとゲストの双方から手数料を取る仕組みになっている。そこで、図表 6－2 のように、民泊事業者（国内）からエアビーアンドビーへの手数料の支払いは、国外事業者がわが国で行う役務の提供（BtoB 取引）であり、宿泊者が居住者か非居住者かにかかわらずリバースチャージ方式で課税、宿泊者からエアビーアンドビーへの手数料の支払いは、消費者向け取引（BtoC 取引）であり、宿泊者が居住者の場合は登録に基づきエアビーアンドビーが申告納税（ただし宿泊者が非居住者の場合は、わが国から見れば外＝外取引となるので不課税）ということである。

エアビーアンドビーのホームページを見ると、次の内容の説明が行われている。「ゲストの受け取るサービス料にかかる消費税については、Airbnb（Airbnb Ireland）が日本の消費税法上の登録国外事業者として課金、申告、納税を代行する。ホストに対しては、日本の消費税法上のリバースチャージ方式でホストが消費税申告および納税義務を負う」と。

エアビーアンドビーのような企業は、コンプライアンスがきちんとしているが、一部のアジア企業ではその点が不備な場合が見受けられ、適切な課税への対応が必要となると思われる。

4. ギグエコノミーと税・社会保障の問題

インターネットを通じて労働力やサービスを提供する経済は、ギグエコノミーと呼ばれ、税や社会保障の問題を生じさせている。

わが国では働き方改革が安倍政権の一丁目一番地の政策となっている。中でも、時間や空間の制約なく働くことができるテレワークは、子育て、介護と仕事の両立が可能で、多様な人材の能力発揮を通じたイノベーションや起業などのメリットがあり、働き方改革の目玉の一つである。テレワークには、「雇用型」と「非雇用型」の2つがあるが、前者は、給与所得者、後者は請負契約で個人事業者というイメージである。テレワークの現実を見ると、前者はともかく後者は、過重労働、不当に低い報酬・遅延などさまざまなトラブルに直面している。また、社会保険への加入問題もあり、失業時などの法的保護も十分とはいえない状況である。

多様な働き方は、被用者と個人事業者の区別をあいまいにするが、わが国の社会保障や税制は、自営業者と雇用者を区別して取り扱っており、これを見直す必要が出てくる。例えば、年金制度をとってみても、国民年金と厚生年金ではその負担やカバレッジが大きく異なる。また複数の職場で働く場合、一つの会社だけでは勤務時間の要件から厚生年金の適用にならないが、複数の場合では適用になるという場合にはどうなるのか、その際の源泉徴収は誰がどのように行うのか、一つの職場での雇用契約が残っている場合の失業給付はどうするのか、などの問題も生じる。

働き方改革を進める以上、このような問題について早急に検討することが必要だ。この対応がセットでなければ、働き方改革は絵に描いた餅になる。

次に税の問題だが、これは税制の問題と執行上の問題の2つに分かれる。

わが国所得税は、給与所得と事業所得・雑所得を明確に区別しており、一般的には、雇用契約があれば給与所得、請負であれば個人事業主として事業所得（ただし雑所得となる可能性もある）という区分になる。給与所得の場合は、源泉徴収、年末調整、給与所得控除という経費の概算控除が適用される。事業所得であれば、自己申告、経費の実額控除、源泉徴収制度はなく、予定納税制度が適用される。ただし、税理士、弁護士、司法書士などに支払う報酬などには、源泉徴収が行われる。また、事業所得は給与所得など他の所得との損益通算が可能で、青色申告をすれば損失の繰越控除ができるが、雑所得であれば、損失はないものとみなされる。このように課税方法が異なるので、どの所得区分に当たるかにより、税負担の多寡や事務手間の有無が生じてしまう。

経費の取り扱いも、一般的には、給与所得控除の方が、実額で控除される経費より手厚いので、給与所得に分類される方が有利、つまり税負担が少ないということになる。さらには消費税についても、給与所得にはかからないが、事業所得・雑所得には課税される（申告義務が発生する）という問題がある。

このあたりの税制を、デジタル経済、シェアリングエコノミーの出現、働き方改革の下で、あらためて整理する必要がある。

5. プラットフォーム企業の責任

税務執行の問題に関して、プラットフォーム企業からいかに情報を入手するかということも大きな課題となる。エアビーアンドビーを例にとると、ゲストの収入に関する所得税・法人税・消費税の問題が生じる。

2018 年から「民泊」のルールを定めた住宅宿泊事業法（民泊新法）が施行され、民泊ホストに届出が、民泊ホストに代わって物件を管理する住宅宿泊管理業者には登録が義務付けられるので、エアビーアンドビーに課税資料の提出義務を負わせることが考えられる。もっともエアビーアンドビーは国内企業ではないので、執行上の問題が生じかねない（ただし、前述のように消費税法上の登録をし納税義務者となっている）。

政府税制調査会の海外調査報告書（2017 年 6 月 19 日政府税制調査会資料）を読むと、各国ともシェアリングエコノミーの税務情報の入手には、厳しい対応で臨んでいることがわかる。

フランスは 2020 年から、プラットフォーム事業者に対しサービス提供者の取引情報を税務当局に提出することを義務付けた。英国でも同様の動きがある。エストニアでは、2017 年から、ウーバーが運転手の同意の下で、その運転手の収入情報を国税庁に提供し、国税庁が記入済み申告書に反映する仕組みを導入した。スウェーデンでは、ウーバーを含めたすべてのタクシー業界について、各運転手が民間の報告センターに運転情報を報告し、国税庁は必要に応じて、報告センターに情報の提供を求めることができるという仕組みを導入した。米国では、銀行やクレジットカード等の支払決済会社のほか、ペイパル等の第三者決済代行業者に対し、クレジットカード取引等で支払を受ける者に係る情報の提出を求める制度があるが、インターネット取引の拡大等を踏まえその提出範囲の拡大も提案されている。また、法律に違反した可能性があると感じるに足る合理的な根拠が存在する場合などには、ジョン・ドゥ・サモンズ（不特定者に対する行政召喚状）という司法的手段により資料提出を求めることができる。わが国でもこのようなことを参考にしつつ対応が必要となる。

国税当局は、ガイドラインを整理・公表するとともに、本年秋口から開始されているマイナポータル（マイナンバーカードの公的個人認証システムを活用したオンラインサービス）をうまく活用して、e-Tax 経由での申告を進めていくことが有効ではないか。そのためには、さまざまな個人の所得情報が、マイナポータルに提供されるようなシステムを作る必要がある。どうやって副業やマルチジョブワーカーの所得を把握するのかという税務執行上の問題で、支払調書（資料情報制度）の範囲を広げて、執行上の公平性を高めていく必要がある。とりわけプラットフォーム企業には、適正な課税を行うための情報提供をきちんと義務付けていく必要がある。「働き方改革」には、それを裏打ちする社会保障と税制の見直しがセットであるべきである。

デジタルエコノミーは、グローバルに広がるビジネスモデルの下でシェアリングエコノミーなど新たな経済フロンティアを広げており、雇用や経済活性化に大いに役立っている。一方で、米

国 IT 企業を中心として、タックスヘイブンに無形資産を移転させることによる租税回避が行われ、社会福祉、教育、防衛などの公共サービスを提供する財源の確保に問題を生じさせている。

デジタルエコノミーと税制という問題を考える際には、新たな経済発展の芽を摘まないように、公平で効率的な税制を構築していくというバランスを探っていくことが重要だ。

日本をリードする専門家が発信する 「税・社会保障」の最新トレンド



<https://tax.tkfd.or.jp>

執筆陣は、森信茂樹上席研究員を中心に、政府税調委員も務める佐藤主光一橋大学教授、田近栄治成城大学特任教授、土居丈朗慶應義塾大学教授、また小黒一正法政大学教授、小塩隆士一橋大学教授兼同経済研究所長で構成。

「税・社会保障調査会」ウェブサイトを見れば、税と社会保障の最新トレンドがわかる。是非ご覧ください。

東京財団 税・社会保障調査会

[このサイトについて](#) | [メンバー一覧](#) | [論考](#) | [コラム](#) | [お知らせ](#) | [政策提言](#)

フリーワード検索



🔗 新着記事一覧

コラム

2017/10/24

連載コラム「税の交差点」第33回：総選挙で議論されなかった財源と負担論

森信茂樹

東京財団上席研究員／税・社会保障調査会会長

論考

2017/10/23

高齢者就業のブレーキをアクセルに

小塩隆士

一橋大学教授

論考

2017/10/10

納税環境整備の目指すもの - 韓国・ホームタックスからの示唆

田近栄治

成城大学特任教授

コラム

2017/10/06

連載コラム「税の交差点」第32回：「希望の党」の選挙公約は究極のポピュリズムではないか

森信茂樹

東京財団上席研究員／税・社会保障調査会会長

コラム

2017/10/02

連載コラム「税の交差点」第31回：小池新党は「希望」か「失望」か

森信茂樹

東京財団上席研究員／税・社会保障調査会会長

すべて見る 🔍

📄 森信茂樹の「税の交差点」

アベノミクスが目指す「成長と分配の好循環」にまだ顕著な効果はなく、格差拡大の兆しさえ見えます。私たち一人ひとりが抱える将来への不安を軽減し、経済や社会を活性化するために、東京財団は税と社会保障の改革を提言します。



メンバー一覧 🔍



論考



コラム



政策提言



お知らせ

こども保険

貧困・格差

働き方改革

QOL（生活の質）

ワークライフバランス

物価の財政理論（FTPL）

トランプ税制

ボーダータックス（国境調整税）

社会保険料

シェアリングエコノミー

骨太の方針 2017

第4次産業革命

AI

ビッグデータ

ICTの活用と税・社会保障改革

発行 2017年11月

発行者 公益財団法人 東京財団

〒106-6234 東京都港区六本木三丁目二番一号 六本木グランドタワー34階

Tel 03-5797-8403（広報渉外） Fax 03-5570-6033 E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団およびモーターボート業界の総意のもと、モーターボート事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒106-6234 東京都港区六本木3-2-1 六本木グランドタワー34階 TEL. 03-5797-8403 FAX. 03-5570-6033 E-mail. info@tkfd.or.jp



政策提言・報告書のデジタルデータをダウンロード頂けます。
<http://www.tokyofoundation.org>