経済教室

効率と公平 両立目指せ

税制再考 どう変えるか

>>3

ポイント
- 効率と公平のトレードオフ解消が急務
- 所得再分配機能が強い国ほど成長率高く
- 来年度税制改正でも世界の潮流見据えよ

森信　茂樹　中央大学教授

経済協力開発機構（OECD）租税委員会は2006年、先進諸国の租税政策の動向を詳細に記述した"Fundamental Reform of Personal Income Tax"を刊行。「先進国の税制当局の最大の悩みは公平と効率のトレードオフをどう解消するかにある」と述べ、以下の点を指摘した。

◆◆◆　◆◆◆

各国の税制は、高齢化に伴う公的サービスのための税収を確保するという制約が強まっている。優遇措置の導入で課税ベースが縮小すると税率は高くせざるを得ず、税制は複雑になり、執行・納税コストも高まる。資本所得に対する優遇措置をやめて水平的公平を達成しようとすると、国際的な資金移動が一段と容易になっている今日、資本の国外流出や貯蓄の誘因低下を招く恐れがある。一方、外部費用を内部化する税制を構築し市場の失敗に対処する必要もある。

そこで、優遇措置を廃止し課税ベースを広くしながら税率を引き下げることを改革の基本としつつ、あわせて効率の見地から、金融所得には分離・軽減税率を課したり、環境負荷を与えるものには課税を重くしたりする組み合わせが広まりつつある。さらに「効率重視が所得再分配に与える悪影響に対しては、給付付き税額控除など社会保障支出を一体化することで対応している」としている。

その背景には、次のような事情がある。冷戦終了後、世界は一気にグローバル経済に突入し、各国が自国への企業誘致を目標にしたので法人税率の引き下げ競争が進み、OECD諸国の法人税最高税率は10年で数%下がった。

この結果、高税率国では工場移転と失業者増大が進むとともに低価格商品が流入し、労働者の賃下げや非正規雇用の拡大が進み、中低所得者の所得が低下することによる格差・貧困問題が社会問題になった。だが所得再分配機能を強化すべく税率を引き上げれば、金融所得という足の速い所得の海外逃避が促され、自国の成長に必要な資本が欠乏し、成長は鈍化する。

そこで全所得を合算して累進税率を課す包括的所得税を改め、自国の貯蓄を国内で効率活用して経済成長につなげるため、貯蓄・資本に対する税負担を軽減していかざるを得なくなってきた。包括的所得税から、金融・資本所得を勤労所得から分離して低率課税する二元的所得税への流れは現実的な租税政策とOECDは位置づける。

社会保障と一体設計

再分配と税率下げ、同時に

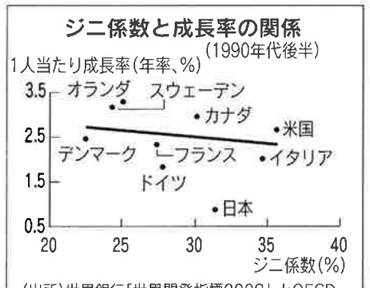
他方、公平性を高めるには、税負担をしていない者も含めて所得再分配を行う必要があり、社会保障と一体的に設計する必要がある。つまり、資本効率を高めるための税制による公平性に与える負の影響を、税と社会保障を一体的に設計することで相殺するような政策が冷戦後の租税政策の潮流となったのである。

代表例として、スウェーデンとドイツがあげられる。スウェーデンでは、1990年代に効率的な税制として二元的所得税を導入。最近では、低所得者の雇用対策として、勤労に応じて税額控除を受けられる制度（高税率のため給付は行わない）を取り入れた。ドイツは、メルケル政権の下、所得税の最高税率を引き上げる一方、法人実効税率を40%から30%へ下げ、さらに金融所得を分離して低率で課税する制度改正を行った。ちなみに米ブッシュ（子）政権の2期目も同様の税制改革を志向したが実現しなかった。

◆◆◆　◆◆◆

公平と効率のトレードオフ問題では、再分配機能が強い国では成長率が低いとの見方が大勢を占めていたが、最近の研究では、むしろ適切な再分配が機能し、所得の分布の偏りを測る「ジニ係数」が低いほど、1人あたりの実質経済成長率が高くなる可能性が明らかになりつつある。このことは、実際、世銀の世界開発指標を用いて、ジニ係数と1人あたり成長率の関係をみると、負の相関が成立していることでも確認できる（図）。

カナダ・ダルハウジー大学のオズバーグ教授は、「教育の機会均等を保障するような再分配政策の実施で不平等を是正し、人的資本の価値を向上させれば中期的な経済成長につながる。一方高い累進税率は経済にゆがみ・非効率をもたらす。そこで効果的な再分配政策とセットで税率引き下げが行われれば、トレードオフは解消される」との論文を公表している。ここでいう効率的な税制とは、資本効率を高める税制だけでなく経済外部性の観点で市場の失敗を補正する税制も含まれる点に注意すべきだ。



(出所)世界銀行「世界開発指標2008」とOECDの"Social Employment and Migration Working Paper No.22"より世界平和研究所の小黒一正研究員が作成

では公平と効率の両立という観点でどんな税制改正が望ましいか。

まず垂直的公平性を高める観点からは、所得控除から税額控除・手当（歳出）へという方向が挙げられる。一般的に所得控除は高所得者ほど税負担の軽減額が大きいため逆進的であり、所得控除から税額控除へ、さらにそれに給付を組み合わせることで、税率を変更せず（つまり効率性を損なうことなく）所得再分配効果を高めることができる。この点で、扶養控除などを廃止して子ども手当に移行する政策は、所得税の課税ベースを拡大させ、高所得者の税負担を増加させることで再分配効果も持つが、いっそうの累進機能の強化のためには、子ども手当に所得制限を付けることが望ましい。

加えて、給付付き税額控除の一つで、労働供給にインセンティブ（誘因）を与えることを目的に、英国や米国で導入されている勤労税額控除を導入することも今後の検討課題だ。雇用の確保と職業訓練などによる労働の質の向上策とセットで導入すれば、拡大しつつある格差・貧困問題への有効な対応策になる。そのためには早急に社会保障番号の導入を決断する必要がある。このほか証券優遇税制も、期限の切れる12年には本則の20%に戻すべきであろう。

次に水平的公平性を高める見地からは、租税特別措置の整理による課税ベース拡大が求められる。租特というと、企業関係だけが目に行きやすいが、景気との関係に目配りしつつも、個人関係の租特も見直しが必要である。住宅取得者に対する減税で8千億円もの税収を失っていることは、借家に入っている人との公平の観点、さらには持ち家と借家の選択をゆがめる効率性の観点から、問題がある。

効率的な税制としては、課税ベースの拡大とセットでの法人税率の引き下げに加え、利子・配当・株式譲渡益などの間で損益通算を認めて分離課税にして、個人のリスクテーク能力や資本の効率を高める金融所得一体課税を推進することが不可欠である。また研究開発（R&D）促進税制は、経済外部効果の高いものを精査して必要なものは租税特別措置から法人税本則に移行させ恒久化する。一方、負の外部経済効果が大きいエネルギー消費では、新政権が検討している地球温暖化対策税のような環境税を導入し市場メカニズムに引き戻すことで効率的な資源配分が可能になる。将来的には、消費税へのシフトも経済効率を高めることにつながる。

◆◆◆　◆◆◆

税制決定プロセスにも触れておきたい。新政府税制調査会では、政治家が責任を持って税制改正の決定を行う趣旨から、政治家だけで議論されている。従来の政策決定が、党と政府の二元的意思決定だった結果、政策の最終決定責任が不明確になり、利益調整型の政策しか打ち出せなかったことを考えると、政府への一元化は大いに評価できる。

しかしその際、政治家の意思決定にありがちな、各省要望や業界要望にマルバツをつけることに重点を置いた税制改正にならないことを望みたい。税制改正には、予算の決定以上に論理が必要である。所得控除の縮小・削減も、その経緯や果たしてきた役割に関する検討や、負担の増減の姿を国民に示す必要がある。

またグローバルにヒト・モノ・カネが動く今日、日本の税制だけが世界の潮流と異なる方向性を持つことは困難だとの認識も必要だ。来年度税制改正がこうした大きな思想の下で決定され、歳出改革とあいまって国民の信頼回復、さらには抜本的税制改革につながることを願っている。

もりのぶ・しげき　50年生まれ。京大法卒、法学博士。専門は租税法