

&lt;対 談&gt;

# 検証・税制改革の方向と課題

## ～民主党税制の3年を振り返る～

内閣官房参与  
峰崎 直樹

×

中央大学法科大学院教授  
森信 茂樹

平成21年9月の政権交代から早くも3年。折りしも、民主党税制改革の集大成といえる消費増税法案の国会審議が佳境を迎えている。かつて「アクションプログラム」や衆院選マニフェストで高い理想を掲げ、数次の年度改正を経てきた民主党政権下の税制だが、ここまでさまざまな紆余曲折を辿ってきた。はたして改革への途は、正しい方向に進んでいるといえるのだろうか――。

草創期から民主党税調に携わる峰崎直樹内閣官房参与と、森信茂樹中央大学法科大学院教授が、民主党税制改革の道筋を振り返り、望まれる方向と課題を議論する。

### はじめに

森信 きょうは、民主党政権の3年間の税制改正の考え方と実際の意思決定を振り返り、どんな問題があったのか、今後はどういう課題を抱えている、どのような方向を目指していくのかという点を議論をしていきたいと思っています。

最初に、政権交代の時に掲げられた税制改革の内容ですが、野党時代の「民主党税制改革大綱」の策定をへて平成21年の衆院選マニフェスト（以下、政策各論も含む）につながっていきます。私自身マニフェストを読んで、長年野党時代に議論されたことがすべて盛り込まれているという強い印象を受けました。それを平成22年度、23年度、24年度税制改正と実現していくわけですが、その間さまざま

な議論があって、マニフェストとのかい離が生じてきています。

まず、政権交代直後の改正である平成22年度税制改正についてお話をうかがいたいと思います。

### 政治家主導の政府税調を

峰崎 民主党が、税制に本気になって政権交代を意識して考え始めたのは、平成19年の参議院選挙が終わった直後からです。藤井裕久元大蔵大臣が税制調査会長、私が会長代行になって、古川元久副会長などを中心にしながら、「民主党税制改革大綱」を平成19年12月に公表しました。その後、平成20年の秋、確実視されていた解散総選挙が延びた。そこで、税制改正大綱に基づいて、具体的にどんな案をつくるのか、平成20年12月に民主党の「税制抜本改革アクションプログラム」をつくりました。この二つが大きな柱になってい



森信 茂樹 中央大学法科大学院教授

たということです。

それに基づいて、衆院選マニフェストの中には、例えば暫定税率を廃止するとか、あるいは配偶者控除・扶養控除の廃止とか、租税特別措置の廃止や透明化の問題とか、こういう課題を入れていたわけです。

もう一つ、実はその中で最大の力を入れたのは、自民党税調と政府税調の二元的、経済財政諮問会議も入れれば三元的な意思決定システムは一元化する必要があるのではないかとということで、これは飯尾要教授がよく言われていたように、民主党としては政治家主導とともに、一元的な政府における意思決定ということで、政府税制調査会を改組したわけです。古い政府税調も党の税調も廃止をして、新政府税調一本ということで、財務大臣を会長として、総務大臣あるいは国家戦略担当大臣を副会長にしてスタートして、決定プロセスの改革を進めていったということです。

その背景をなしているのは、どうも自民党税調の決定の仕方は、国会に対する説明責任

を負わない人たちが最終的に決めていく。そして、政府税制調査会というのは、専門家も入っているけども、利害関係者とかマスコミ関係の人が入ってきて、非常に総花的になってしまう。あるいは、党税調の決定を事実上追従するようになり、存在感が弱まっていたのではないかと。そこで、政府税調に一元化し、政治家が責任を持って決め、国会で国民に対する説明責任を負っていく。こういう仕組みにしていこうと思ったのです。

## I 序盤の平成22年度税制改正

### 見えなかった「特殊支配同族会社」の議論

森信 平成22年度税制改正のプロセスを見ますと、自民党時代は政府税調の答申があり、それを受けての党大綱があったのが、政府の大綱に一本化された。これは一応の成果です。また、マニフェストの内容を平成22年度税制改正大綱に書き込んで今後の税制改革の方向を明らかにした。このあたりはうまくいったと思います。

しかし具体的な中身を見ると、マニフェストでは廃止するとなっていた揮発油税の暫定税率が残った。租税特別措置は、思い切った合理化・廃止をするということでしたが、租特透明化法案をつくるだけに終わってしまった。もっとも、透明化法案は今後大いに活用できるので高く評価すべきです。

一方、特殊支配同族会社の議論は生煮えで、議論が外部から見えないまま決着しました。このあたりはいかがでしょう。

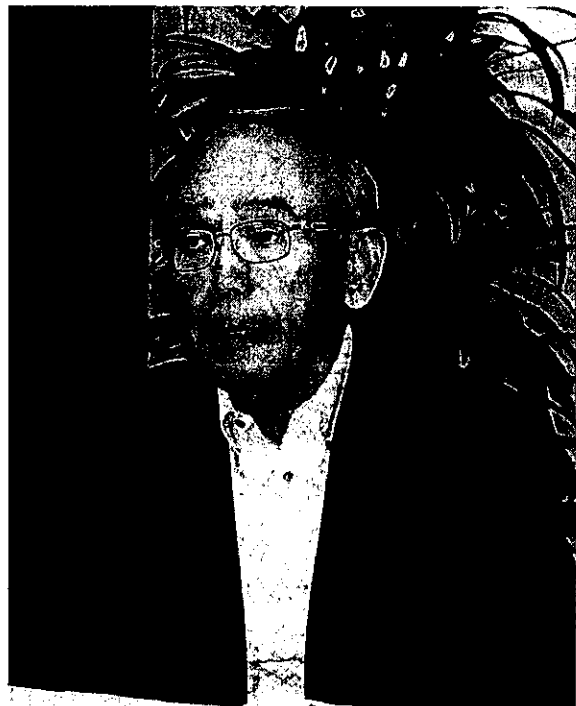
峰崎 政権交代をして、新しい税制調査会をつくって、「公平・透明・納得」という新しい三原則に基づき改革をしようということで、これは民主党の税制改革大綱に明記して

います。ですから、原則として税制調査会は、資料はもちろん、議事録も公開するし、マスコミにもフルオープンで進めました。ただ、特殊支配同族会社の問題については「見えなかった」というよりも、税制調査会の中での議論は随分行われておりましたが、特殊支配同族会社の場合には、自分たちが自分たちの給料を決めて、それを法人税から引いて、自分たちの賃金の中から所得税の給与所得控除を引けるという、その二重性に対して疑問を持っていたわけです。これは税調の中でかなり議論したはずなのです。

そういう意味では、どこでどう決まったのだと言われると、この点は税理士会とか、中小企業団体の方々の要望が強かったので、最後は税制調査会の企画委員会という場で決めざるを得なかったという部分があります。

もう一つの問題は、例の暫定税率の2.5兆円は、最終盤で小沢一郎幹事長（当時）が官邸に来られ、最終的な申入れで、2.5兆円は継続しろということで、そこで継続が決まったように言われているわけです。ただ、あの段階までにかかなり議論が続いていて、最終的にこれをまとめなければいけないので、大臣会合に持っていきこうという直前だったのです。最終的にはどこかで決めなければいけないわけで、2.5兆円の財源を、全額維持する結果になったのですが、鳩山首相（当時）は、何とか少しでも削っていきたいと思われていたので、最終的にはどの程度まで削り込めるかが大きなポイントだったのです。

それは平場の税制調査会ではできないので、やがて企画委員会の場で最終的に決定する方向だったのに、小沢幹事長の申入れが先行したために、小沢裁定で決まったのだらうと言われるのですが、その点は時間との勝負でし



峰崎 直樹 内閣官房参与

たから、小沢裁定がなくてもまとめ切ることにはできたと思います。

森信 党、つまり民主党議員は地元の方のいろいろな要望や陳情があるわけですが、それを毎年度の税制改正にどう活かしていくかという点がはっきりしていなかった。ここに不満がたまったということがあるのでしょうか。政府税調に一元化する、という仕組みが実際にはどこまでうまく機能したのでしょうか。

#### 自由参加の会合は“閑古鳥”

峰崎 実は、税制調査会の総会を開きたいという提案をしたのです。ある大臣（副会長）から「まかりならぬ」と発言されたため、財務、総務の合同の委員会という形で何回か会合を開いていくわけです。そこで、税制改正要望について、それぞれヒアリングをしていたというのが実態で、そういうプロセスはたしか7回か8回やったと思います。

それ以前に、各部門会議で、それぞれの府省の政務三役が出向いて、それぞれの税に対する要望、各団体の要望も聞きながら、そこ

で取りまとめてくださいと。それを私たちは税調で、税調メンバーになられた各副大臣から話を聞きましょうという手続をとったのです。

それと同時に、各府省によっては、広く税制改正要望を受け付けるようなこともしました。インターネットを通じて公募するという手続もとり、できる限り要望を受け入れて、それを税調のメンバーとしてヒアリングしましょう、それを意見反映してくださいという手続をとったのです。

やはり政権交代した直後で、400人の国会議員のうち300人が衆議院議員、そのうちの150人近くは新人なのです。新人議員は最初は戸惑いがあったのではないかと思います。私は総務・財務合同の、参加自由の会合を7回近く開いたのですが、最高に集まって国会議員がたしか70名ぐらいです。意思決定が近づくに従って増えていかなければいけないのに、最後は10数人しか集まらなかったのです。物事を決定するのに、どうしてこんなに議員が集まらないのだろうか。最初の年は、そういう状態で、今から考えると嘘のような状態でした。

**森信** 理想的な形でつくられたのだけれども、実際にはうまく機能しなかったということですね。

**峰崎** ですね。機能していなかった。

## Ⅱ 党の税制改正プロジェクトチーム

### 1年で“族議員”化が完了

**森信** その次の年の平成23年度税制改正では、党に税制プロジェクトチーム（PT）をつくって、党は党で議論してそれを政府に提言する、という形にしました。あくまで最終

決定は政府に一元化するという点は残した。それはうまく機能したのでしょうか。

**峰崎** 最初の年は、民主党政権が政治主導という形でどういうことをやろうとしているのか、各省庁においても“お手並み拝見”的なところはあったと思います。同時に、新人議員を各省庁の人たちがどのようにレクチャーしていくのかという時間的な理由もあって、1年経つと、ほぼみんな所属委員会の省庁サイドに立ってしまう。つまり、PTの有無にかかわらず、“族議員”化が完了したと言えます。ですから、2年目は、PTがなくて、それぞれの部門会議をやりながらやったとしても、恐らく参加者は増えていたと思います。

ただ、PTができたがゆえに、それがシステム化されて、税の要望に対するさまざまな意見反映がものすごい勢いで増えたんです。五十嵐（文彦）副大臣が担当の副大臣になられて、政府税調をやってから党のPTに行き、PTから政府税調に戻ってくる。恐らく20～30回にわたってそのキャッチボールが進められたと思います。

**森信** 私がインターネット中継で聞いていても、2年目の政府税調の議論は、いわゆる族議員つばい議論が多かったように思います。また役所がいろいろインプットしたような委員の発言が多く見られました。これは、どう評価されているのでしょうか。

**峰崎** 良くなったのか、それともそれは個別業界利益、つまり省庁の利益をこの機会に反映していこうという絶好の機会ができたと言えるかもしれませんね。

各部門で言うよりも、全体会合で言ったほうが、影響力があるかもしれない。我々も全体会合を設けたのですが、その会合には最初

は集まりが悪かったけど、2年目からは出てくる。自動車関係諸税とか、あるいは農林水産関係の税制とか、住宅関係の税制とか、金融関係とか、さまざまな税制改正要望がそこに集中するわけです。

2年目からは、確実にそれぞれの省庁からの働きかけ、あるいはそれぞれの後ろにいる業界団体からの働きかけは、間違いなくそこに入り込んだと思います。

**森信** なにより、税制改正の理念、なんのためにそのような改正を行うのかといった議論がなくなりました。そういう面ではマイナスだったということになりませんか。

**峰崎** マイナスというよりも、政治家だからそういう利害関係から離れるわけにいかない。そういう意味では、活発に議論ができるようになったし、いってみれば、自民党の昔の税制調査会に似てきたなと感じましたね。

### III 党税調の復活

#### ◆法案提出後は党の関与が必要

**森信** 3年目にはまた手直しされて、党に税制調査会ができました。そのあと総理の最終決断までのプロセスが複雑ですが、一言でいえば、比重が党の方に移っていった。これは消費税議論を意識してそのようになったのか、あるいは1年目、2年目の税制改正のプロセスが、依然中途半端ではないかということに移ったのかどうか、そのへんをお聞きしたいと思います。つまり、理想からどんどん離れているのか、それとも複雑な利害関係を織り込むプロセスで、そのように進化していったのか、そのへんはどうお考えでしょうか。

**峰崎** 菅政権になったときに、政策調査会を復活させたわけですね。そのときに、同じ

ように税調も復活したらいいじゃないかという意見があって、いや、政府税調があって、そこに一本化しているのだから、それは決定機関ではなくて、あくまでも助言機関としてPTを置こうと。それをやってみた結果、強い発言力を持ったわけです。

特に、党の意思決定が合意を得られない限り、衆参の国会を通していくことは非常に難しい。これは恐らく日本の国会の特殊性というか、行政府は法案を出してしまうと、法案の成り行きに対してタッチできないので、党側が国会で税法の改正を決める以上は、党がやはりきちんと関与しなきゃダメだということではないかと思います。政府税調でいくら決めても、党税調できちんとした了解を得ない限りは、なかなか通っていかない。

**森信** 現実問題としては二元的にならざるを得ないところがあるということですね。

**峰崎** そうですね。私も最初は一元的にできると考えていたのですが、参議院が野党多数のねじれになったからだけではなくて、行政府が内閣として法案を出した以降は、全部国会対策マターになっていくわけです。そこで内閣が入り込んでいって修正したりいろいろしたりする協議の中で、裏では協議するけれども、実際は修正協議とか何にしても全部現場や国会対策として進められるわけですね。このように二元的にならざるを得ない要因は、イギリスのウエストミンスターモデルからすると、日本の場合は、立法府における権限が強かったからではないか。

自民党時代は、総務会、あるいは税制調査会の総会で決まったら、それが事実上決定だというふうにやっていたよね。

**森信** 自民党時代は党税調が絶対的権威を持っていて、そちらに一元化していた。

峰崎 党へ一元化していたというのは、今の国会運営が前提ではやむを得ない側面があったのかなと、今、私は思い始めています。

## IV 税調の専門家委員会

### 政治利用された専門家委員会

森信 税制改正には、なぜそういう改正をするのかという論理が重要です。今の社会情勢や経済情勢がどうか、その認識を踏まえての税制改正なので、経済統計なども参考に委員の間で議論することが必要だと思います。

そこでそこを補う形で専門家委員会が設けられたのですが、一部大きな成果があったものの、税制全体としてみれば、専門家委員会はあまり機能しなかったような気がします。とりわけ2年目以降は、専門家の意見を参考にしようという雰囲気は感じられませんでした。

峰崎 政府税調を一本化して、しかし専門家の皆さん方の知恵は要るし、少人数でいいから筋の通った、マリーズ報告とかシャウブ勧告に匹敵するものをつくってもらおうべくお願いし、神野直彦委員長を中心にでき上がった。そこを本当の意味で正しく使ってきたのかどうかというのはあるのです。

森信 それがうまく使われなかった原因というのは何でしょうか。

峰崎 菅財務大臣（当時）が政治的に使ってしまったのです。つまり、消費税の税率を上げざるを得ないと、大きく路線転換した。菅さんが財務大臣になって、当初は「無駄を省くまでは消費税なんか絶対上げない」と言っていました。それが2010年2月にカナダのイカルイト G7から帰って来て、大転換する。

私はそのときに専門家委員会も神野委員長をはじめ他のメンバーも決め、1回目の設立会合は終わっているのです。2回目をいつから、どうやろうかと思ったときに菅大臣に呼ばれて、「ところで、これからどうするんだ」、「どうするって、何ですか」、「来年の予算なんか組めるのか」——と。来年の予算の話は2月からされましてね。「それは所得税を少し上げて、増税をするしかないですかね」、「そんなものじゃ済まないだろう。やはり消費税を上げなきゃダメだ。自民党も財政健全化法をつくって、消費税を上げようとしているから、それに抱きついていこう」という趣旨のお話で、それを受けて専門家委員会の議論をやってもらう。つまり、まず専門家委員会に議論をしてもらって、そこで消費税が必要という報告を出してもらい、それを受けて消費増税を提起しようとしたわけです。

そういうプロセスの中で、神野先生にお願いして、今後の21世紀の日本の税制はどうあるべきか、まさに政権交代をしたのだから、新しい税制のあり方とその理論的なバックボーンを含めて大胆に提起してもらおうと思っていました。ところが、消費税と所得税、法人税を中心に、どういうメリット・デメリットがあるのかということを整理してもらったわけです。そういう形で、菅財務大臣が神野さんと話合いをして、いよいよ2月の終わりになって、専門家委員会がようやくスタートする。つまり、予算を編成する前に消費税の論議をすると大変だから、それは衆議院の予算の通過を待ってやろうということでやり始めたわけです。

そういう意味で、本当の意味で神野先生方をお願いをしなければいけない、これからの税のあり方についての議論をしてもらおうと

いうよりも、自分たちが消費税を上げなければいかんということの理屈付けに、それをうまく利用しようとされた。それが一段落すると、あまり議論されなくなったのです。

もう一つの小委員会のテーマとしてあったのが、納税環境整備ということで、納税者権利憲章、国税通則法の改正、番号制度の問題です。「納税環境整備小委員会」を開いて、三木義一先生を座長にやっていただいた。その後、国際課税の問題、国際連帯税の問題を入れて、「国際課税小委員会」を開く。これは中里実先生が座長になって、森信先生にも特別委員として入ってもらいました。

そういう意味で、細かい分野のところは比較的まとめて、論点整理をして出してもらったのですが、肝心の本体のところは、消費税の問題点やメリット、あるいは所得税も活用しなければならないという神野先生のペーパーが出てきて、それで終わってしまった。それ以降、専門家委員会の会合は、ほとんど開かれていないのです。

**森信** それはなぜそうだったのでしょうか。

**峰崎** それは政治家がきちんと学者に要請して、21世紀のあるべき税制改革案をつくってもらわなければいけなかったのが、消費税を含めたペーパーを出しただけで終わってしまい、その後機能しなくなったのです。私自身は副大臣を辞めましたから、その理由はよく分かりません。

## **V** 不透明化する意思決定 プロセス

### ◆民主・自民の税調会長が水面下で協議？

**森信** 東日本大震災の復興臨時増税の議論を見ていて感じたのは、政府・与党会議という最高決定機関の存在です。メンバーを見る

と政府側は総理と官房長官、残りの3人は党のメンバーなので、多数決をとれば党の方が優先するというものでした。この点今も続いていると思いますが、不透明感が残るように感じます。

**峰崎** 決め方がよく分からないというのは、なぜかという、初年度は租税特別措置透明化法とか、税制改正大綱の法案化はできたのです。扶養控除の廃止の問題等を含めてね。

問題なのは、翌年度からはねじれ国会なのです。平成23年度税制改正は、納税環境整備の問題を含めて非常にいい大綱ができたと思いますが、そのときに、参院は野党の方が多数になってしまった。

そうすると、どこで物事が決まっていたのかというと、税調会長同士、その当時民主党はPTですが、藤井裕久会長と自民党の野田毅会長との間で、アンダーグラウンドで協議がされたようです。ということは、政府側は表ではタッチできないわけです。

**森信** なるほど。

**峰崎** 国会対応の中で、1回国会へ出したものは、そこから先は政治家同士が国会の中で修正する、しないの協議しかできなかった。

だから、平成23年度税制改正のプロセスを通じて、物事を決めていくのは、最終的には与野党協議の場でしか物が決まらないのが現状で、政府でいくら決めても最後は与野党協議で決まるのが今の実態です。それなら、党の側が最終的な決定権限を持たざるを得ない。もちろん消費税と社会保障一体改革もあったがゆえに、余計に税のウエートが高くなったこともあったと思います。こういう日本の税制決定仕組み上は、国会運営における日本の特殊な対応が大きかったのではないかと思います。

森信 確かにそれは私もよく分かります。ねじれ国会というのが大きな意思決定に逆流して影響を及ぼしてきている。

そうすると、意思決定については、その時々との与野党の状況とか、衆議院・参議院とどうしても最後に折り合いをつけないといけないということになります。これは、膨大な事務処理をこなして法案を作成したものが根本から変わる可能性があるということで、米国型になったと言うべきかもしれませんね。事務当局も大変だし、平成23年度改正のように、納税者も混乱してしまうデメリットがありますね。理想形はないのでしょうか。

#### 党税調の役員を政府税調のメンバーに

峰崎 理想はないのではなくて、政府税調内に、党税調の役員の方たちを政治任用して兼務してもらうことを検討すべきだと思います。自民党でいえば「インナー」ですよ。この方々がインナーであるからダメなので、政府税調の中に入ってきて、この人たちを企画委員会メンバーに入れて、党の税調会長以下、政府税調のメンバーになる。そこで本格的な議論をし、ここで最終決定する。その間、党側の政府税調メンバーは、党税調でも持ち帰って審議する。政府税調メンバーは国会での説明責任を負うことも必要です。

そのようにして政府税調を持って、一方で専門家委員会は、我々が税制改革の基本構想とか、アクションプログラムをつくったような、そういうレベルのものではなくて、本格的な将来の税制のあるべき姿を提起すると同時に、我々が抱えている、例えば給付付き税額控除のあり方について論点整理したり、あるいは歳入庁というものを設けるとしたら、どういう問題があるか整理してもらう。

森信 課題を委員側にきちんと与えて、そ

の範囲で専門性を発揮してもらうというやり方でしょうね。

峰崎 と同時に、全体の卒業論文ではないですが、3年間議論してみても、民主党政権の下における税制調査会として専門性・一貫性のある報告書をつくってもらい、それが党税調にも影響を与えていく……。

森信 それが一つの理想になるわけですね。

峰崎 これが理想だったのです。

## VI ねじれ国会の中で どう決定するか

### 政権交代にも耐え得る米国方式

森信 もう一つのやり方として、米国方式がある。米国もいつもこうではないのですが、ブッシュ（子）のやろうとした税制改革では、超党派で大統領が専門家を集めて諮問委員会をつくった。議長は共和党、副議長は民主党、メンバーは IRS（内国歳入庁）の元長官とか、会計士とか、ロースクールの教授とか、専門家を集めて議論し、二つの案をつくらせたのです。

その前文に「この案は超党派でつくった案である。ただ、政府の規模をどの程度にするかという点と累進性をどこまで強めるのかという点については、政治家が決めることである」と印象的なフレーズがあります。政治とは一定の距離を置きつつ専門性を発揮するという工夫がしてあります。

アメリカでは、年金改革もクリントンのときに大統領諮問委員会をつくって超党派で三つの案をつくった。ブッシュ（子）はその中の一つを提言し年金の一部積立制をやろうとした。うまくいきませんでした。このアイデアの根拠はクリントン時代の超党派の委員会で、政権交代があっても、どちらもコミッ



トしている形になっている。与野党逆転にも耐え得る仕組みだと思います。スウェーデンの年金改革は全くの超党派でまとめたものです。我が国でもそのような仕組みをつくる必要がある。

**峰崎** アメリカの場合は大統領制ですから、日本で過去、私の経験している限りでは平成17年に、社会保障、特に年金改革に対する両院協議会をつくりました。結果的にあれは半年ぐらい議論して終わってしまったのですが、ああいう形で年金のあり方について協議をする場合があったことは間違いありません。ちょっと人数が多過ぎました。

スウェーデンのように本当に年金の形をつくらうと思ったら、各党が代表者を出し、全権委任して議論するというふうにしないと、とてもまとまらないわけです。

#### ●両院協議会で意思決定を

**峰崎** もう一つ、ねじれ国会をどう解消するかという問題で、僕は両院議長にも問題提起し、あるいは新聞に投稿したこともあるのは、今、衆参で異なった議決をしたときに、両院協議会を開けるのです。特に衆議院は、参議院で否決をされたら、要求すればいつでもできるし、予算の場合は必ず開かなければいけない。

ところが、かたや賛成派、かたや反対派だけ集まって、議論が調わずいつも終わってしまうのです。憲法で規定された場があって、そのつくり方は法律事項なので、そこで両院の代表者も含んだ議席配分に応じた人数を入れて、その人たちが小委員会をつかって、そこで協議をするというのはあり得る話です。いくら衆参がねじれていても、とにかく最後はそこで意思決定していきましょと、問題提起しているのです。

例えば、その税制版をつくるというのが一つあり得るのだらうと思います。ただ、問題は、そういうときに専門家の知恵をどうやって入れ込むのかとか、いろいろ難しい問題はあると思います。そういう仕組みができ上がると、国会という場で、立法府で物事を決める方が、国権の最高機関だからいいのだらうという形で、税制改革を決定する仕組みというのは、最終的に妥協する場としてはつくりやすいかもしれませんね。そういう仕組みも一つあり得るかなと思います。

私はどちらかという、内閣が法案をつくっていくというふうにいる方ですから、税制改正というのはかなり専門性の要る分野ですし、役人が入らないとできない面もあります。そういう意味でいうと、政府側が税制調査会を機能させる方法を、与党の側の主要なメンバーを政府の委員として兼務させながらやるという方向ですね。

**森信** うまくいくでしょうか。

**峰崎** それはうまくいかせるには、内閣法等を変えなきゃいかんわけですよ。つまり、国家戦略局もできなかった。私は、当時の松井孝治官房副長官から、税制調査会をどうしたらいいかと諮問を受けたから、「政府税調の中に政治家を入れ込む方法はできませんか」、「では、そういうふうに改正しましょう」という案を一度はつくったのです。そういう意味でいうと、統治機構の改革を真っ先にやらなければいけなかったのを、遅らせたために、国家戦略局もできず、経済財政諮問会議が宙に浮いているのと同じように、物事を誰がどこで、どのように決定するか、きちんとできていないのです。

**森信** そのスタートがまだできてなかったのですね。

峰崎 ええ。そうこうするうちに、ねじれ国会になってしまった。そこがやはり弱かったのではないかと思います。

## **Ⅶ 官僚組織の活用**

### 歳入庁・たばこ税・権利憲章でせめぎ合い

森信 もう一つ、官僚組織の活用です。これは先生と意見が異なるかもしれませんが。峰崎副大臣のころは政と官との間合いの取り方が分からなくて、官僚側には緊張感が走っていました。その中で平成22年度改正は民主党政権下で最もうまくいった税制改正ができた上がったと評価できます。

その後は、緊張感がうすらぎ、平成24年度改正は社会保障・税一体改革もあって、政治家の顔が見えなくなってきた。官僚組織、専門性をどう活用するのか、民主党らしさを体现するいわゆる民主党ブレーンの活用との整合性という点を含めてお伺いしたい。

峰崎 官僚の皆さん方は、例えば租特透明化法をつくるときに、租特についての検討会を政府税調の中にPTで設けたり、スタンバイをしてくれたりして、我々としてはそれほど緊張感とか、対立というものはなく、どこまで自分たちの領域としてやるべきなのかなと、そこは彼らなりに苦慮していたところはあると思います。

ただ、平成22年度税制改正の大綱をつくるときに、これは当時の古川元久国家戦略担当副大臣が、とにかく原則的に原案は我々がつくろうというので、今年度実施することが決まっているところは全部、税制調査会の大綱に基づいて役所に書かせよう、あとは「はじめに」から、「税の原則」とか、「将来方向」は全部自分らで書いたわけです。そのとき、

「納税環境整備」のところで、「歳入庁創設」という言葉を役所側は入れさせたくない。これは民主党の税制改革大綱の中にも、アクションプログラムの中にも入っているわけですから、22年度大綱に入れるべきというやりとりを非常に激しくやり合ったことは事実です。

とにかく、最後まで政治家が中心になって、政調のスタッフとか、副大臣のスタッフを入れ込んで、原案をぎしぎしつくって、それを大綱としてつくり上げた。

そういう意味で、平成22年度改正大綱は、まさに政治家の手によって、税制改革大綱やアクションプログラムに書いてあることをほぼそのまま網羅的に将来の方向として書いたという意味では、画期的な大綱だと思います。

具体的な税目で一番ぶつかったのは、たばこ税の引上げでした。我々は、たばこは「グッド減税・バッド課税」原則からすれば、課税を強化しなければいけないと。主税局側は、税収やJTをはじめ、いろいろなことを考えているわけです。だから、あまり大幅に上げてほしくない。最終的に1本3円50銭引き上げることで決まったのですが、最初はすごく抵抗が強かったです。2年目は、つまり23年度改正のときに、22年度大綱に基づき、改正内容としてはかなりいいものができたと思っているのですが、それは結果的にねじれ国会後ですから、完全には実現できなかった。

しかし、そのときに一番ぶつかったのは、納税者権利憲章、国税通則法の改正問題でした。できる限り徴税側の論理を大切にしようとするのと、いや、納税者の権利を高めていかなければいけない、手続は重要だ、理由附記も更正の請求期間も含めて、かなり大きく改正しようとして非常にぶつかり合いました。

私個人は、三木義一教授とか、仙谷大臣と

か、藤井元大蔵大臣も入った勉強会をやった成果が納税者権利憲章だと思っていましたので、それを実現させるのか否かのせめぎ合いが2年目は起きたということです。

3年目以降は、財務省全体がいかに消費税を5%から10%に上げるかということに全面的に集中する。復興財源の問題のところはいろいろプロセスがあったとしても、当局はとにかく消費税の引上げに最大の戦略ポイントを置いているから、それ以外のことは議論はかなり手薄になったのではないですかね。

税制調査会の議論も平成23年度改正のときにはかなり激しいやりとりがありました。平成24年度改正になると、党の方にはかなり議論の重点が移っているし、社会保障・税一体改革をどう実現するかということが最優先課題ですから、年度税制改正は意外と早く終わっています。年度税制改正が終わってからの勝負だったと思います。

## VIII 実現した租特透明化法

### ■当局も把握していない租特の効果

**森信** 私は、民主党らしきのある税制改正の実例として、租特透明化法、国税通則法の改正、「新しい公共」と寄附金税制の三つを挙げたいと思います。これが実現した要因は、どんなことなのでしょう。

**峰崎** 租特透明化法は、実はアクションプログラムに出てくるのですが、野党時代に藤井先生が税調会長になったときに、租特にメスを入れませんかと私の方から提起しました。それ以前から、租税特別措置を透明化しなければいけないということはずっと議論してきました。これはさまざまな外部のシンクタンクの方たちに手伝ってもらったのです。租税

特別措置を省庁ごとにヒアリングして、一つ一つ、あなたたちの租税特別措置ができて何年経過したのか、それはどんな効果があったのか、今、これはどうして延長要望をするのか、全部マスコミにオープンにして、今でいう事業仕分けと同じで、これはマルだ、これはサンカクだ、バツだと付けたのです。

**森信** 公表されていきましたね。

**峰崎** はい。朝日新聞の1面に出たことがある。そのような作業を通じて、これは相当問題があると痛感していました。

一方で、森信さんは主税局におられたのでお分かりでしょうが、毎年、租税特別措置について、減税がどのくらい見込まれるか資料が出てきますが、10億円以下は横棒を引いてあるのです。「何で横棒なんだ」と聞くと、「実際問題分からないのです」と。おおよそこのくらいは減税だろうと。

ことし初めて、租特透明化法の調査結果が出てくるのですが、その減税の見込み額と実際の減税額の照合を1回もやったことがないのです。これはおかしいと思っていましたから、そういうことを含めて、丁寧に租税特別措置について追及してきて、主税局ですらピンポイントでランダム調査しかやっていなかったものを、全数調査をやるべきだということで、これを始めたのです。野党時代に2年間にわたって議員立法を提出して、政権交代をして、租特についての調査をし、租特の「ふるい」という基準をつくって、精査をしたわけです。

### ■「企業名の公表」は経済界が猛反発

**峰崎** 当初は企業名を公表しようとしたのです。例えば、研究開発税制はどの企業が一番使っているか、上位10社ぐらいを。これに猛然と反論してきたのが、経団連でした。そ

れと経済産業省が反論するわけですよ、当然のことながら。各省庁の副大臣と同時に、国民新党まで出てきて、これはダメだと。

**森信** ただ、企業名公表は国民が誤解する可能性がある。租特は、最先端の技術を促進させるモチベーションになるところに適用されるので、最先端の技術を持っている大企業が対象になりがちです。公表名を見て、大企業優遇減税となるという誤解が怖いというのが経産省の中にあっただと思います。

**峰崎** しかし、慶應義塾大学のある先生などは、我々の案に対して国会に参考人として出席し、反対の根拠として、企業の経営戦略などに障害があると批判されたのです。いや、どんな障害があるのかと聞きたくなるような理屈を付けておられましたが、この問題は事実上の補助金だから、アメリカではタックス・エクスペンディチャーということで、予算書の前に全部出るわけではないですか。そういう意味では、透明性という点では、公平性を担保する意味でも絶対必要なことだと思っていたのです。

残念ながら、企業名の公表がなくなったために、全政党が賛成する側に回ったのです。それで成立した。

### 〱 「租特仕分け」が必要

**森信** 問題は、これからですね。透明化法案ができたとしても、これを実際どう活用していくのか、険しい道だと思います。

**峰崎** 私は今回、あるところに提言を出させてもらったのですが、「租特仕分け」をやってくださいと。この8月の終わりぐらいまでに、租特の適用状況の概算でもいいからとにかく出して、どういう適用状況になっているのか各省庁に報告させて、それをどう見ているのか。事業仕分けではないですが、専門

家の皆さん方に入っていて、向こう側は1省庁ずつ出席してもらって、例えば肉用牛の1頭100万円の特例について、これはどういう適用状況で、これはどう評価をしているのか。みんなが質問を出して、これは判定人の皆さん、賛成ですか、反対ですか。「反対」というなら、これは「反対」で出す。反対の論拠はというと、全部議事録を出しておいて、政府税調に持っていったり、党税調に持って行って、こういう結果が出ているのですが、これについてどうですか、反論はありますか。反論があっても、いや、全然説得力がないですね。監視の下で広げてやっていくと、データが出てきているわけですから、そういう形で租特の仕分けをやりながら、存続の必要のないものはどんどん切っていく。

**森信** これはこれからですね。

**峰崎** これからです。租特透明化法が通ったのは、野党時代から準備のプロセスを丁寧に行ってきた成果だとも思いますね。

## IX 「新しい公共」と寄附税制

### 〱 鳩山首相の肝いりで

**森信** NPO 税制は、「新しい公共」として議論された。これは鳩山内閣の数少ない成果ではないかと思いますが。

**峰崎** 「新しい公共」は、鳩山首相がものすごく力を入れたところですよ。総理大臣が力を入れたことによって、特に寄附金税制のところは、認定 NPO 法人の要件も緩和したし、認定の主体も国税庁から地方自治体に移っていった、税制も税額控除最高5割までとか、よくここまでやったなと思うぐらいです。それは時の総理が「これは絶対やらなきゃいかん」という強い意志を持たれたときには実現

できるのだなと思いました。

これも税調の場で、これを定着させるまでは、申告納税に対してやや反することですが、サラリーマンの年末調整でやってくれないかと言ったのですが……。

**森信** 企業の事務負担が大変ではないでしょうか。

**峰崎** 企業が大変だから、それはダメだという話になったわけです。ただ、企業が大変といっても、生命保険料控除とか、損害保険料控除だってみんな企業がやっているではないですか。

認定 NPO 法人というのは、自治体が認可しているわけですから、認可した自治体が寄附をいただきましたという証明を出すわけでしょう。番号制度も入ってくるし、そういう不正をやった認定 NPO 法人は取消しになるわけですから、そこは評価をしていいのではないかと思います。

これから認定 NPO 法人は、パブリックサポートテストとか、あるいは何年間か試験的にやってみるとか、かなり広げる努力をしているわけです。寄附税制を普及していくのには、日本の場合にはアメリカと違って、みんなが申告納税をするという仕組みではないのですから、そこは年末調整でやるべきでしょう。

**森信** でも、所得控除もあれば税額控除もあって、どっちが有利か計算して、となると企業も大変な手間では……。

**峰崎** 所得控除か税額控除か、どっちを選ぶのかというのは、寄附をする人には案外分かりやすく、少額であれば税額控除が、高額であれば限界税率の高い高額所得層には所得控除が選択されると思いますよ。

年末調整をやれば、国税庁にデータが資料

情報としていくわけです。国税庁が最終的にはやらざるを得ない。国民が寄附をして、寄附税制の恩典を受けられるということで申告を出してくるわけですから、それは正しいという前提でやらざるを得ないのではないですか。

我々が言っているのは、何とか寄附税制を定着させたいというときに、年末調整が入らないとなかなか広がらないですね。いちいち申告までして税務署まで行くのは面倒だという人は、放棄してしまうかもしれない。そこはある程度、例えば5年なら5年の間、定着するまでは年末調整をやってくれませんかというのが要望だったわけです。

ここは最後まで、税制調査会で発言したんですが、最終的には通らないで終わってしまったのです。生損保会社の保険料支払にはそれができて、NPOにはできないというのは、おかしいではないですかという話になりますよね。公益性という点からしたら、NPOの方がはるかに高いと思います。

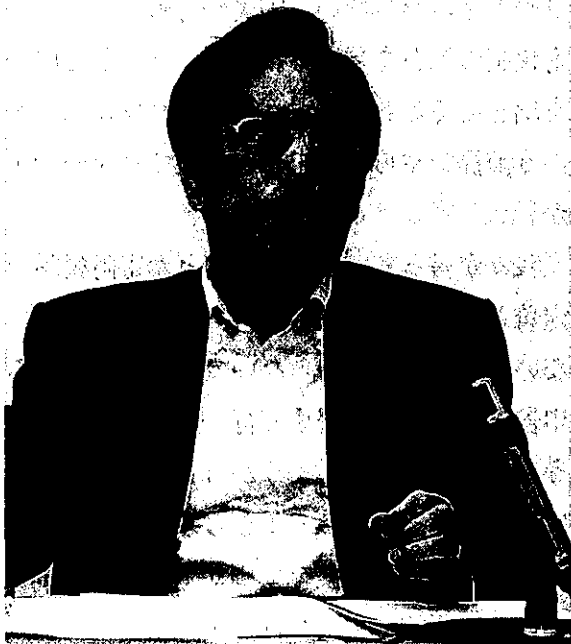
とはいえ、この改正が通ったのは、NPOの方々、「新しい公共」を求め、各界各層の人たちを集めて、官邸の中でずっと会議をやっていましたから、そういう意味での積み重ねが大きかったと思います。

## **X** 納税環境整備は道半ば

### ■ 手続面での問題が多かった

**森信** 納税環境整備についてはいかがでしょうか。

**峰崎** 納税環境問題は、『民主党政権で税制はこう変わる！』（ぎょうせい刊）の中にももちろん書いてあるのですが、「嘆願書」の問題などについて、我々が野党時代から、



志賀櫻弁護士、三木義一先生、青木康國弁護士といった方々と勉強会をやってきたのです。そうした場で私も初めて知ったのですが、課税庁の増額更正期間は3年から5年、納税者の更正の請求期間は1年で、1年を過ぎたら還付請求もできないと。課税庁の方は3年間できるわけですから、それはちょっとおかしいのではないか。残りの期間はいわゆる嘆願書で救済するという仕組みですよ。こんなばかなことはないだろうと。あるいは理由附記や調査の事前通知の問題など、手続の面でさまざまな問題がある。行政手続法という法律ができていながら、国税通則法は例外だということで、日本の納税者の手続や権利が遅れている。

それで納税者権利憲章をつくりましょう、国税通則法を改正しましょうということで、勉強会が始まった。新しい政府税調の専門家委員会の中で、三木義一先生が座長になって、その中で大いに議論したわけです。その結果、徴税側、納税側それぞれの案を集約し、かな

り論点整理をした報告書ができ上がりました。

それに基づいて、政府税調の中の政治家の中でPTをつくり、私もそこに入って、納税者権利憲章を実現しようということに。しかも、国税通則法は名称も変えようということで、「国税に係る共通的な手続並びに納税者の権利及び義務に関する法律」、略称「国手法」にしようと、そこまでいったのです。

しかも、理由附記とか、さまざまなことについても全部その中で法案をつくって、平成23年度税制改正大綱の中に入れ込んだ。法案が通るかなと思ったら、これだけがずっと残って、去年の11月30日まで送られて、理由附記と更正請求期間の改正のみ、実現することになったのです。

それから、書面による事前通知は見送られましたが、新たに国税通則法に事前通知の規定が設けられました。納税者権利憲章や国税通則法の抜本改正はできませんでしたが、主要な点はかなり入って、事実上中身のある改正ができたと思います。

**森信** 法律の名前も結果的には変わらなかったですね。

**峰崎** 変わらなかったです。ただし、附則106条で、納税環境整備については引き続き検討するということが入っています。本当はその中に番号制度も入るとのことだったのですが、番号は別途内閣府でやり始めて、ようやく法案ができ、国会に提出しています。

まさに民主党政権が目指していた、納税者権利憲章、国税通則法の改正、番号制度の導入、そして国税不服審判所のあり方の改組、歳入庁というところまで流れが来ているのですが、歳入庁はようやく議論が始まったばかりです。

官房長官も勉強会に参加

森信 それがうまくいったのはどうしてですか。

峰崎 更正の請求期間の問題は、嘆願書などというやり方はおかしいというのは誰も思っていましたから、それは改正しなければいけないということは一致できていたと思います。また、一般法である行政手続法の方で、処分に対する理由附記は当然なのに、なぜ国税通則法では認められないのか、というのが一番の問題だったわけです。

やはり行政手続法ができて、デュープロセス（法に基づく適正手続）を良くしなければダメだというのは、一般的には非常に強かったのではないですか。直接的には先に述べたように三木先生や日弁連の弁護士さん、税理士の皆さん方との勉強会の皆さんの支援があったことや、その勉強会の中に当時の仙谷官房長官もいたことが大きいです。政権の中核にいる官房長官が、この問題に造詣が深い弁護士出身の仙谷さんだったこともあり、私は税制改革 PT でしっかりと発言できたし、さすがに主税局も国税庁も「改正はやむを得ないのかな」と思ったのではないですかね。

## XI 実現しなかった項目

### ▮抜本改正のなかった所得控除・税額控除

森信 マニフェストどおりに実現しなかったものも多くあります。まず最も重要な考え方である、「所得控除から税額控除へ、さらには給付へ」という点ですが、子ども手当ありきの議論になり、所得控除縮小はその財源探しになってしまっていて、論理がなくなりました。これは大変残念なことです。

肝心の配偶者控除も全然手がついていない。給与所得控除も1,500万円以上は245万円を



上限とすることになったのですが、抜本的な見直しはされていない。このへんはどのようにお考えでしょうか。

峰崎 当初の一元的決定システムという仕組みそのものがうまくいかなかったのですが、個別の税制改正、あるいは納税環境整備の問題は、かなり手を付けることができたのだろうと思います。

配偶者控除の廃止と扶養控除の廃止は、実は子ども手当の財源として位置付けていました。私は財務副大臣のとき、扶養控除の廃止分を子ども手当の財源にするのは説明しやすいけれども、配偶者控除を同時に始めるのは難しいと思ったのです。

まずは子ども手当を半額入れるとなれば、扶養控除を廃止しようという問題を提起し、初年度は扶養控除（成年扶養控除は別にして）を廃止することにしたわけです。それが結果的には高額所得者の人たちにとってみると、38万円の扶養控除を廃止すると40%の最高税率の人は、15万円ぐらい増税になる

わけでしょう。そうすると、子ども手当は1万3,000円の12か月ですから15万6,000円で、ほとんど差がなくなってくる。他方で、実は住民税の扶養控除まで廃止すると3万3,000円減るわけでしょう。増税になるわけです。それで所得制限はいらなかったわけです。

ところが与野党協議で、子ども手当は所得制限を設けたわけでしょう。そうすると、所得制限でもらえない、扶養控除は廃止されるということになると、これは大増税になりますよね。それも高額所得者だからいいではないかといえばそれまでなのかもしれませんが、それで毎月5,000円出すことになったわけですが、すっきりしません。

もともと扶養控除を廃止して、控除から手当へ移行し、そのことによって社会保障の理念を実現しよう、子どもは社会全体で育てるのだから、税についても子どもに対しては所得制限を設けないでやろうということからスタートしたのです。それがやはり非常に厳しく……。

**森信** このへんはすごく迷走しましたね。

**峰崎** 野党側の抵抗で、迷走させられたのです。社会保障をどのような手法でやるかということなんです。手当でやるのか、それとも所得控除でやるのか、それにかかってくるのではないかと。実は、この点専門家委員会の神野先生とよく話をし、扶養控除を廃止して手当にするのは正しい方向だ、と整理していただきましたし、我々は今でも方向は正しいと考えています。

ということは、高額所得者には手当を払う必要がないのではないかとということなのであれば、所得控除だってなくたっていいのではないかと話になります。つまり、所得控除38万円があることの根拠を問うべきなのです。

**森信** だから税額控除をワンクッションかませてはどうでしょう。

**峰崎** 税額控除でワンクッション置いたっていいのですが、その場合でも、税額をいくりにするかによって決まってくるね。

■「社会で子どもを育てる」は支持されなかった？

**森信** 所得控除から税額控除、手当へ変えていくこと自体が所得再分配を高めることになるわけですが、手当となると、それに加えて所得制限をかけるべきだという意見が出てくる。

**峰崎** 扶養控除で、むしろ高額所得者に有利になるようにしていたわけではないですか。それを税収中立だといって、税額控除のときに、年収800万円以上の人たちは適用しません、とは言えないでしょう。考え方の上で、所得控除から税額控除へという段階だったら言わないけれども、手当へといった瞬間に、高額所得者には払いませんというのはどうですかね。これは給付付き税額控除の問題と絡んでくる問題です。

扶養控除にしても、さまざまな所得控除は、高額所得者が有利な仕組みになっているわけですから、それを手当にしたら、高額所得者の人はあまりメリットがない。しかし、税を払っていない人はものすごくメリットがあるし、再分配効果がある。そういう意味で、全員一律に子ども手当を支給する、つまり、扶養控除を廃止して、いきなり子ども手当にしても、全員に配ったって、これは実に再分配効果はあるのではないですか。それをねらっているわけです。考え方は、社会全体で子どもは育てるべきではないですか、という考え方です。それを、最初から所得制限を入れなければダメだという話になってくると、なか



なか厄介な話になります。

森信さんがおっしゃるように、所得控除から税額控除へ1回、ワンクッション置いたら分かりやすかったのかもしれませんが。ワンクッション置いて、これを手当にしましょう。そのときに所得制限をかけるかどうかというのがまた議論になります。

森信 あえていえば、「社会で子どもを育てる」という表現が我が国では受け入れられなかったのでしょうかね。

峰崎 だと思えますね。

森信 確かにスウェーデンをはじめ欧州諸国でも、子ども手当は所得制限なしでやっています。我が国は財源がないので、どうしても所得制限の話になってくる。

峰崎 ユニバーサルサービスになっている。現金給付というのはなかなか難しいと思います。ばらまきに見えてしまうので、ユニバーサルサービスはできる限り現物給付の方がいいと思います。

森信 本当は専業主婦というだけで税金が安くなる配偶者控除の方がよほどばらまきです。しかも、所得控除なので、金持ちに多くばらまくことになります。そこはなかなか国民に理解されない。

峰崎 配偶者控除と言っているからそうなるのですが、所得のない家庭の主婦にも基礎控除は適用されるという、一人一人に与えられた基礎控除だと理解するとまた違うのかもしれないですね。

## **XII** 消費税の改革

### 野党案の“丸呑み”はあるのか

森信 さて、社会保障・税一体改革の議論が始まっています。この中には、所得税や相

続税の増税も含まれています。このような法案が、政府提出法案として出されていますが、与野党協議で大きく変更される可能性があるわけですから。そうすると平成23年度改正のように、納税者を混乱させる可能性がある。政治家はきちんと守るべきところ、妥協すべきところをあらかじめ決めて交通整理する必要がありますのではないか。

峰崎 昨年、平成23年度改正が棚ざらしになって、「日切れ法」で処理するもの、6月22日成立の「税制整備法」で処理するもの、最終的に11月30日成立の「税制構築法」で改正を完了したわけです。このプロセスを役所の皆さん方は見ていたのではないですか。今の内閣では、何を決めても最終的には、党及び野党側との間の協議でしか決まらなないと見ていたと思います。

ただし、社会保障・税一体改革は、これを実現しないことには、日本の税財制に対する信頼が落ちてしまうわけですから、これは絶対に実現しなければいけない。それを実現しなければいけないという総理大臣が誕生したわけです。しかも、それは野田佳彦財務大臣がそのまま総理大臣になっていくのですが、そのプロセスで代表選挙という大きな戦いの中で、増税をしなければダメだ、社会保障・税一体改革で消費税を上げなければならないという方針を掲げて、勝ったわけです。これがそのプロセスで非常に大きかったと見ています。

ただし、マニフェストの原理に忠実であるべきだと思っている人たちをはじめ、税を上げたくないと思っている「上げ潮派」の考え方を持つ人たちも含めて、今はやるべきでないと思っている人たちが、党内にかなりの数いることは間違いのないわけです。

その結末を去年の6月30日、去年の年末、今度の3月28日の法案提出を承認するという、3回にわたって長時間丁寧にその論議をずっと繰り返してきた。

他方、国会の方は、与野党協議に応じてもらうために、原案も閣議決定してきたものではダメじゃないかというので、閣議決定しないで出したら、閣議決定してこいと。閣議決定して、さあ、ぜひやりたいといったら、法案を出してこいと。要するに、国会戦術上、野党から法案決定に向けてのさまざまな注文が突きつけられてきたわけです。残念ながら、野党側の要望を無視して押し切れるだけのパワーが参議院ではないわけです。

いずれにしても与党内をなんとかまとめきる。そして、さまざまな条件を付けて消費税を5%上げる法案を国会に提出したわけです。さあ、その法案は実際に実現できるのかどうか、というのが今の状態です。

森信 平成23年度改正がまさに三つに分裂したわけですね。

峰崎 はい、分裂しました。

森信 役所の方から見ていますと、消費税法案も、税率と時期はそのまま残るかもしれませんが、軽減税率をはじめ中身はどうなるか全く分からない。役所にとってこのような経験はこれまでなかったもので、いわば米国型の議会での合意形成という方法に行きつつあるのかもしれないですね。

峰崎 可能性はありますね。ただ、それは消費税の引上げをしましょうという与野党の合意ができて修正されれば、それは御の字ではないですか。例えば、それを丸呑みしたっていいわけです。自民党・公明党の案がまとまったものが上がってきたら、それこそ98年の金融国会ではないですが、小渕内閣は民主

党案を丸呑みしてしまったわけではないですか。

今の政府の姿勢というのは、まさに衆議院だけで物事を決められない、あるいは衆議院だけだつて党内には反対勢力もいて不安定な状況です。そういう意味でいうと、与野党協議をやって、その中で修正できる可能性があるのだったら、大いに話し合いをやり、内容的には、そこで修正協議が行われればしめたものです。与野党協議でまとまれば終わるので。

#### 税率以外の議論にも波及？

森信 しかし軽減税率やインボイスを入れるとなれば、また一騒ぎの議論を始めないといけないわけです。

峰崎 それはそうですが。ただし、税率引上時期は2014年4月、そして2015年10月ですよね。つまり、2014年4月まで間に合えるよう議論をまとめればいいわけですから。来年の4月からというのだったら大変ですが、その翌年まで約2年あるわけです。そういう意味では、まだまだ十分余地がある。

問題は、引上げの時期と、幅と、その方法、その条件をどうするかということを一面で書き、社会保障の分野をどのようにするのか。つまり、会計上も法律上も、目的税化することを明らかに言っているのだから、それはどういう書きぶりになるのかとか、そういう問題を全部、与野党協議で修正されたら、そこから先はそんなに難しいことではないと思います。

問題は、例えば軽減税率はどうするかとなったときに、食料品については軽減税率だとなつたら、食料品とは何ぞやとか、その議論はそこから先またやらなければいけないです。

森信 税収が失われますから、税率をどうするのかという議論、インボイスをどうする

のかという議論、そういうことも起きかねない  
与野党協議が始まるということですね。自  
民党案丸呑みというのは党として節操がない  
気がします。

**峰崎** 与野党が合意すればそれは再び議論  
が始まるということでしょう。

そういう意味では、抜本的に消費税の増税  
という方向に踏み切って、これは恐らく戦後  
の歴史上、減税先行でもなく、税収中立でも  
ない、増税を軸にした初めての税制改正です  
よね。実現できれば、歴史的には画期的なこ  
とだと思いますよ。

### **XIII 財政再建の緊要性**

#### 5%上げてても社会保障に使えるのは1%

**森信** そこは、国民に伝わっていない一番  
大きなところですね。多くの国民は、ネット増  
税ではなくて、増税により社会保障を充実さ  
せてくれる、年金も医療も介護も子育てもそ  
の分充実する、と信じています。この点は説  
明が足りない、逃げています。印象があります。

**峰崎** 社会保障財源は、安定化するとみる  
べきでしょう。

**森信** しかし、5%のうち社会保障の充  
実に使われるのは1%ですから、国民の期  
待とは異なっています。むしろ社会保障も効率  
化していかなければ、またすぐ次の引上げが  
くる。

4%分は財政再建に回すことになるわけ  
です。今の国際経済の状況では、その方が重  
要だとも言えます。そこが国民に伝わってい  
ないので、正直に説明する必要があるのでは  
ないでしょうか。

**峰崎** 伝わっていないと思います。伝える  
べきですが、伝わっていない要素の方が強い

と思います。

それはもう一つの財政再建というところに、  
すでに国民に対しても、あるいは国際社会に  
対しても、2年前に約束しているわけです。  
2015年までにプライマリーバランスの赤字  
を半分に減らす、そして2020年までにプラ  
イマリーバランスを黒字にすると。そこから  
先はGDPの2倍以上に膨張した累積赤字を  
減らしていく。ここまで約束したわけです。  
それは確実にやらざるを得ない。

それを破れば、日本の国債に対する信頼を  
失うということは間違いないです。要するに  
日本という国は、借金していても、その借金  
をいつまでに返しますと言っているが、全然  
守らない国ではないかと評価され、それだけ  
信頼は落ちるわけです。信頼が落ちるとい  
うことは、格付けも落ちる。財政が非常にシ  
ビアな問題になるし、逆にいえば、それは金融  
危機へと連動することは必至です。

そういう意味でのことを考えたときに、  
我々が言わなければいけないのは、高福祉に  
しようと思っても日本はできません。中福祉  
で高負担です。つまり、スウェーデンやデン  
マークのように消費税率25%、国民負担率  
5割から6割ぐらいの負担をしないと、中福  
祉すらできませんよ。なぜならば、財政再  
建の方にもかなりの部分とられるのです。だ  
から、今回5%上げてても、實際上1%強し  
か充てられない。残りの4%は、実は社会  
保障の安定化には役に立つが、実はこれは財  
政再建です。

4対1がいいかどうかというのは、私は良  
くないと思う。個人的に言えば、7%ぐら  
い上げて、財政再建部分が4%、社会保  
障が3%ですと。2.7兆円しか社会保障の強化  
に充てられないのが、7.5兆円上げられると

いうことになったら、医療だって介護だって、子育てだって、かなり変わってきますよね。

**森信** それで初めて税・社会保障一体改革という感じがします。

#### 2020年までの見通しを示さぬのは無責任

**峰崎** ええ、初めて言えるのです。私は、5%という引上げでは不十分ではないですか、と、去年5月に、与謝野馨経済財政担当大臣（当時）に申し上げたのです。「峰崎君ね、悪いけども、菅総理が、俺の時代は5%上げて終わりだと言ったんだよ」、「そこから先はどうするのですか」、「いや、それは後の総理大臣が考えればいい」というやり取りがあったと聞きましたが、こういう背景があったのです。

私がもう一つ言ったのは、2015年まででなくて、2020年までの中期的な見通しも出さないのは無責任ではないですかと。つまり、国民からすると、5%上がったから、それで一段落で終わってしまうから、2020年には社会保障の将来見通しを立てて、17%とか、20%といった引上げ幅を提示し、財政を黒字にするということの目標を立てる、そこまで出さないと無責任ではないですかと言ったら、「いや、総理は2015年までで、俺の任務は終わりだと言って、そこから先は進まなかった」とおっしゃっていました。菅総理には確かめていませんが、やはり自民党の公約である10%への引上げにこだわられたのかな、と思いますね。

**森信** そういう意味で、政府の財政目標を達成するためには次なる引上げが必要で、そのための検討を附則に入れようという話が、党の議論で落ちましたね。あえて言えば、その重要性を理解しない党や政治家の見識のなさを表わしているという気がします。

**峰崎** ただ、閣議決定として、2020年までにプライマリーバランスを黒字にするということの約束は生きているのですから、実際に2015年10月に消費税率引上げをやり終えた段階で、そこから先どうするかは当然考えなければいけないのです。それは次の解散総選挙が終わった後の内閣の課題として直面するわけで、附則が落ちたのはちょっと残念ですが、税・社会保障一体改革の事務局長をやっている立場からすれば、まあ仕方ないのかなというのが私の印象だったのです。

何だ、やるべきことができなかつたではないかと怒られるんですが、それは、時の総理大臣の思いみたくいものが非常に強く前面に出たなという気がします。

**森信** 民主党政権の下では、閣議決定の意味が大層薄い気がしますが（笑）。例えば予算編成に当たって、ペイアズユーゴー原則（財源なければ新規施策なし）の導入を閣議決定されましたが、実際には、全く無視された。今後社会保障を効率化していかざるを得ない点をもっと説明すべきでしょうね。

**峰崎** 厳しいというよりも、今回も、例えば急性期医療の入院期間を短縮するとか、それなりの考え方は出しているのです。後期高齢者あるいは前期高齢者の、70歳から74歳までの1割負担を2割負担にしなければいけないのですが、そういう負担増のところから逃げていっているように見られているのです。だけど、これはいや応なく手を付けなければいけないところですよ。

年金でいえば、マクロ経済スライドがデフレ下で効いていないではないか。これをどうするのか。デフレが続くと予想していないために、所得代替率は59%だったのが、今、62%までどんどん上がっているわけです。これは

何らかの改革が求められている点でしょう。

## XV 消費増税と財政再建

### ◆民主党が飛びついた附則104条

**森信** 自民党時代の一般会計予算と比べて民主党になってからの予算は、10兆円上ぶれています。7兆円ぐらいが社会保障で、そのうち2.5兆円は国庫負担の引上げですが、4兆円ぐらいが社会保障の自然増です。3年間しかやっていないのに4兆円増というのは自然増を野放しにした結果でしょう。今後効率化せざるを得なくなってくるということです。

**峰崎** そうです。それは小泉改革の結果、前の麻生政権も、その前の福田政権のときから、自民党ですら社会保障にこれ以上切り込んでいくことはあり得ないと路線転換しているわけです。あり得ないというのは、絶対額で2,200億円という機械的なことはやらないということを行っている。そして、消費税を10%上げようという、例の附則104条はあのときについているわけです。

民主党政権というのは、総選挙で福田・麻生政権の政策転換を一回は否定しておきながら、菅政権の下では戻ってしまったわけです。だから、与謝野さんが担当大臣として就任したわけです。附則104条は自分が書いたのだから、それは自分がやるよといって、去年の1月から担当大臣になって秋までやったわけです。

それは菅財務大臣が就任し、イカルイトから帰られた後から、消費税を引き上げなければいかんとか、マニフェストには消費税を引き上げませんと言っておきながら、消費税を上げなければダメだということに持

っていかうとしたわけです。それで飛びついたので麻生政権時代の附則104条だったし、福田内閣の時につくられた社会保障国民会議の結論だったわけです。それに民主党が飛びついたという自覚を私は持っているのです。私自身は、政策論的には正しい道だと思っていますが、大部分の民主党の国会議員は、いつの間にか我々がマニフェストで約束していないことをやろうとしているじゃないか、自民党と変わらないようなものになってしまったじゃないかということで、みんなそれに対する不満を持っているとは思いますが。

### ◆政府が消費増税に傾いた瞬間

**森信** そこは財務省陰謀論につながる点です。財務省が菅首相や、野田首相を口説き落として、と(笑)。しかし、今おっしゃったように、菅首相はイカルイトから帰ってこられて、日本もちゃんとやらないといけないと認識された。野田さんも、財務大臣を経験されて財政再建の重要性を認識されたのではないかと思います。そのあたり、「財務省の陰謀」ではないというのを一番ご存じなのは……。

**峰崎** 「財務省の陰謀」だったら、もうもう少しまくやったのではないですか(笑)。

**森信** 菅首相に参議院選挙の前に増税を振りつけるということをするはずがないでしょうね。

**峰崎** そうそう。そのときのことをノートにとっているのですが……。2010年2月9日、イカルイトから帰られた直後、私は副総理室に呼ばれたのです。

一緒にいたのは古本伸一郎政務官、岡本秘書官、平田政調スタッフで、自分から専門家委員会について説明したら、菅さんが、さきほど言ったように「6月の財政中期ビジョン

に向けて、専門家委員会の作業をお願いしたい」と。要するに消費税の必要性をどこかで出さなければいかんということで、すべては衆議院予算委員会が終了してから行動する。党、内閣関係について戦略戦術を設定しなければだめだ、と言われた。何よりも仙谷国家戦略担当大臣などと腹合わせの必要があるのではないかと、など、いろいろなことをそこで話しました。これが政府における消費税引上げ論議の始まりなわけです。

**森信** なぜそのように菅さんは思われたのでしょうか。

**峰崎** イカルイットへ行ったとき、ギリシャの問題がその時期から騒がれ始めました。政権交代により、でたらめな財政運営をやっていたことが暴露されて、EUでは大問題になっていたでしょう。G7の国はフランスであり、ドイツであり、イタリアであり、イギリスです。みんなリーマン・ショック以降、財政をものすごく肥大化させてきましたから、彼らの中で、我が国の財政は大変だ、大変だと主張していたはずです。「待てよ、あの国で大変だといったら、日本はどうなんだ」と菅財務大臣は、これはちょっと深刻なことになるなと考えられたのではないかと想像しています。

結局、IMFが金が足りるとか足りないとか、たぶん議論があったのではないかと思います。IMF・世銀の体制が揺らぐぐらい厳しいので、どうするかという深刻な議論をしたのでしょう。

### ■予算編成を経験すると、財政の深刻さが分かる

**森信** 野田さんも財務大臣として予算を経験されて、財政再建の重要性を認識された。

**峰崎** 副大臣時代、最初の年の22年度予算

編成で、主計の方をずっとみていて、いつも他省庁の副大臣クラスの方たちと議論していましたからね。例えば、彼と一番仲の良いのは長浜現官房副長官ですが、当時厚生労働副大臣をされていました。厚生労働省というのは要求してくる官庁じゃないですか。例えば、生活保護の母子加算を復活しろとか。査定側は、冗談じゃない、代替財源がないとダメだといって、大論議になるわけです。

どうなるかという、長妻（昭）厚労大臣のところへ上がって、長妻大臣が鳩山首相のところへ直訴するわけです。「これはマニフェストで言ってきたし、ぜひ実現したい。財務省は全然言うことを聞いてくれない」と。そうすると、財務省が怒るわけです。総理を通じて上から言わせるといのはほとんどないと。我々も政務三役会議をやると、こんなことを許していたら予算編成そのものが成り立たない、という話になったわけね。

そういう激しいやりとりをしていて、財源が足りないということは分かっていたものだから……。子ども手当を来年、倍額にするなんてとてもできないということを、彼も平気で言うし、私もそのとおりだと言って共闘したりして、財源の厳しさはわ分っていたわけです。

その財源の厳しいときに、何で財源をつくり上げていくかということ、所得税を上げるのも一つの有力な方法です。ただ、所得税は、石弘光政府税調会長のときに、サラリーマンを直撃する増税だといってたたかれたじゃないですか。だから、かえって難しい。国民みんなが負担するという意味では、消費税が一番ふさわしいのではないかという思いは持っていたと思います。

これは財務省のマインドコントロールとか

何とかいうよりも、誰が考えても、課税ベースが広くて、1%上げるだけで2,5兆円の税収が上がるといえるのは、それは魅力的です。

**森信** 予算編成を経験されると、このままでは予算は本当に組めないと分かります。

**峰崎** 本当に分かりますよね。だって埋蔵金から10兆円近く捻出しても、なおかつ税収よりも赤字国債の方が多いのですからね。

**森信** マインドコントロールじゃないというのは、明確にいただきました。このことは、なぜマニフェストに書いていない消費税を今回行うのか、という議論にもつながる重要な点です。つまり、消費増税の必要性は、ソブリニリスク問題が大きくなる中で政権交代後に認識されたわけで、これに対応することは政権として当然の責務ということでしょう。

**峰崎** マインドコントロールというのは全くないと思います。そういう点で、財務省の回し者だという、私は最初から増税論者だったから、一番激しく批判されている方かもしれませんけどね。

## **Ⅳ 税・社会保障一体改革と番号制度**

### ■インフラとしてのマイナンバー導入

**森信** 最後に、税・社会保障一体改革の展望について、マイナンバーも含めて伺いたいと思います。民主党らしさということで、マイナンバーの法案ができ上がりました。長年納税者番号という形で議論ばかりが続いてきましたが、これが実現できそうになったことは、特筆すべきことですね。

**峰崎** 政権交代をして私が一番考えたのは、消費税を上げる、上げないというのもそうですが、インフラストラクチャーです。租特透明化法という法律、マイナンバー、いわゆる

納税者番号を含めた番号制度は、消えた年金記録の問題を含めて、国民から見ると、自分たちの納めた税や社会保険料がきちんと管理されているのかという意味で、政治に対する、あるいは行政に対する信頼感を回復させるためには、マイナンバーを導入する必要があると思っていました。

そういう意味で、公平な税制にできる限り近づける。完璧にはできないことは分かっているのですが、その意味で、番号制度を急いで入れたいということで努力して、ようやく番号制度の法案が出てきて、ことし成立すれば、2015年1月から税及び年金には直ちに使える。ただ、いきなり全部やれない。徐々に広げていくことになっていくので、時間はかかるだろうと思います。

この番号制度が導入されることに伴って、社会保障とか、税の改革をさらに一步深めてもらいたい。特に金融所得について、源泉分離ではなくて、申告分離にして、名寄せをし、金融所得分を把握できるようにすべきだと思っています。

ただ、課税当局は、番号制度を増税のために使うのだらうと言われることを警戒しているため、ものすごく消極的なのです。法案が通れば、これは大いに税制改革のツールとして活用すべきだと思っています。

**森信** 不思議なことに、税制調査会では報告しかなく、基本的な議論がなされていない。これは問題だと思っています。

**峰崎** それは平成23年度改正のところで、1回、これをどうするかというときに、納税環境整備小委員会の中でも、これは内閣府の国家戦略室で最初は所掌したのです。これは税以外の社会保障、あるいは総務省も入っているわけですから、それで内閣府の中に実務

委員会をつくったのです。僕もそこに入りました。そこでA案、B案、C案ということで、A案はドイツ型で納税者番号だけ、B案はアメリカの社会保障と税共通番号、C案はスウェーデンの北欧型で何でも使える。そういう中で、パブリックコメントをして、多かったC案ではなく、B案から行こうということにしたのです。

それ以降、番号チームを2010年秋につくって、本格的に番号導入に向けて議論し始めたということです。菅首相が、これも急げ急げで、相当の思い入れで進めたことは間違いないありません。

**森信** これは納税者と税務当局のあり方などいろいろな方面に大きな影響を及ぼします。ぜひ納税者のための番号制度という立場から、今後とも税制調査会の中で議論を続けていただきたい。

**峰崎** ですよ。これは幸いだったか不幸だったか、もっと国民的な議論になってほしかったのですが、みんな消費税の方に目が向いて、番号はその裏側についている、“ステルス作戦”と言われているのです(笑)。決してそういうことを意図したのではないのですが、番号が国民の中に十分議論される余裕もなく法案ができたかなど。全国の47都道府県で、今も国民的対話をやっています。昔の住基ネット訴訟をやっている人からの批判は相当厳しく出ているのですが、一般の人たちはいまひとつ……。

今、システムの設計に入っているところですが、どういうところの番号を使うのか、情報連携基盤を通して一元化を阻止したり、番号が漏れたときの被害を最小限にしたり、さまざまなセキュリティーに対するチェックを入れつつ、費用を最小限にするために努力し

ているところです。

**森信** 行政改革にも活用できると思います。

**峰崎** それは指摘を受けていますので、やがては、やるべきでしょう。

## おわりに

### 改革実現には大連立も視野に

**森信** 社会保障・税一体改革について、所得・消費・資産の課税の総合的な見直しも、曲がりなりにも行われています。そういう意味で今回の議論は、足りない点は多々あるものの、税制の抜本的改革として評価したいと思います。

**峰崎** 最終的には与野党協議にならざるを得ないし、森信さんはどう思われるのか、私は2000年代に入ったころから、この国の財政問題を解決していくのは、超党派で、つまり大連立政権でないと解決できないと見ているのです。1997年の消費税の引上げは、実は1994年の自社さ政権という連立政権で決定しました。私もメンバーに入って、3%から5%に上げたわけです。あのとき、総理大臣は村山富市社会党委員長です。今度の改革は、社会保障改革が入っているわけでしょう。消費税を上げるわけでしょう。それから、番号制度。この三つを同時にやろうとしているわけです。

**森信** しかも、戦後初めての大規模なネット増税ですからね。

**峰崎** こんな与野党逆転している参議院を抱えて、物事が決められない状態の中にある内閣が、この三つの課題を実現しようとしたときは、最大野党と与党がしっかりとした議論をしないといけないわけで、日本の財政や社会保障のサステナビリティを、真剣に憂う





る方たちによる救国連立内閣をつくるつもりでないとだめだ、と私は思っています。

これに失敗すると、日本の財政に対する信任、金融危機に連動して、国民に対して甚大な影響を与えているものですから。

**森信** そういう中で、民主党の中で異なった意見の人が少なからずいるという状況は、いずれ大連立というか、政界再編になっていくべきなのでしょうね。どの程度の規模の政府をつくるべきか、これで政党が分かれることが国民には最も分かりやすいと思います。

**峰崎** 政界再編成は、恐らく結果的には起こってくるのではないかと思います。意図す

るかどうか別にして、結果的にはね。そのときに初めて、日本の政治のありようについて、新自由主義的な市場原理を軸に置くのか、それとも再分配を中心にした社会保障を重視していく道をたどるのか、そこが問われているのではないかという気がします。

**森信** きょうは、長時間にわたりましてありがとうございました。このような貴重な経験をきちんと記録に残すことは、今後の税制議論においても、きわめて重要なことだと思います。

(了)

**納めすぎた税金を取り戻そう!!**

**Q&A**

## 「更正の請求」 徹底活用ハンドブック

ひかり税理士法人【著】

B5判・248頁・定価2,900円(本体2,762円)

**本誌3月臨時増刊号に大幅加筆，最新情報を収録して発刊!**

- ☞ 税制改正で「更正の請求」の使い勝手が大幅に向上。これまで諦めざるを得なかった申告ミスによる税金過払いも還付可能に!
- ☞ 過去の申告を洗い直し、「更正の請求」で還付される税金がないか徹底チェック。資金繰り改善にも有効!
- ☞ 所得税、法人税、相続・贈与税、消費税のケーススタディを、図解や書式の記載例を豊富に交えて徹底解説!

お近くの書店または弊社までご注文ください。



株式会社 **ぎょうせい**

〒136-8575 東京都江東区新木場1丁目18-11



TEL: 0120-953-431 [平日9~17時]



FAX: 0120-953-495 [24時間受付]



http://gyosei.jp [HPからも販売中]