

米国の税制・年金改革議論から学ぶ

森 信 茂 樹

高橋理事長 大変お待たせいたしました。

「資本市場を考える会」の九月の例会を始めたいと思います。

本日は、御案内申し上げましたように、財務省財務総合政策研究所の森信所長に講師としておいでいただきました。米国の税制・年金改革についてお話をさせていただくこととしております。

森信さんにつきましては、既に証券税制でもいろいろな場で御発言をいただいたり、あるいは論文を書いていただいたりしております。御承知の方も多いかと思いますが、御参考までに御略歴を配付してまいります。

昭和四八年に大蔵省に入省されました後、ソ連大使館一等書記官、ロサンゼルス駐在領事、欧州駐在参事等の経験を重ねられた後、証券局では証券局企画官あるいは調査室長を務められておられます。その後、主税局調査課長、税制第二課長、総務課長と主税局の課長を歴任されまして、税制の面で権威となっておられるわけでございます。また、さらに大阪大学法学部の主任教授あるいは財務総合政策研究所の次長等を務められました。そして、昨年から今年まで、プリンストン大学で教鞭をとられて御帰国になったばかりであります。この間、東京大学法学部や政策研究学院大学の客

員教授あるいはコロンビア大学ロースクールの客員研究員といったような経歴も重ねておられます。

本日は、ちょうど六月に御帰国になったばかりでございますけれども、この間アメリカでは、御承知のように、税制の改革あるいは年金制度の改革について、非常に大きな議論が盛り上がりつつきておりました。このことは、日本での今後の制度を構築していく上で大変参考になる動きであるかと思えます。六月に御帰国早々、アメリカでのそういう最近の動きについて、今日お話をさせていただきますので、大変興味を持たれるところでございます。

なお、森信さんは、先ほど申し上げましたように、財務省の総合政策研究所の所長でいらっしゃいますけれども、本日はそういうお立場を離れて、個人的な立場ということ、できるだけ自由に忌憚のないお話をさせていただきたいということをお願いをさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

それでは、森信さん、どうぞよろしくお願いいたします。

はじめに

ただいま御紹介いただきました森信です。よろしく申し上げます。

司会のお話にありましたように、この夏まで一年間、プリンストン大学で学生に日本の経済、財政、税制を教えておりました。学生は経済学部とウッドロー・ウィルソン・スクールから来ました。彼らに、なぜ私の授業を受ける気になったのかと聞きましたら、半分の学生が、経済学部で授業を受けたところ、日本の経済・経済政策はネガティブイグザンプル（反面教師）として学ぶ価値があると教授から教わったということでした。教授というのは、クルーブマンや次期FED議長のバーナンキですが、彼らは常日頃、日本の金融政策、財政政策は教科書に書いていない世界だ、と

いつていたそうです。

残りの数名は、夏休み、モルガン・スタンレーとかゴールドマン・サックスとかのインベストメントバンクにインターンに行ったところ、一番儲かるのは、アジア、日本のプライベートエクイティ部門だとわかって、日本に興味を持ったといっております。

いずれにしても、日本への関心は、私が当初考えていたように、ジャパンパッシングというような深刻なものではないという感じがしました。もちろん、隣国に中国があり、常に成長している国ですから、成長の機会にあずかりたいというところで、学生の興味が中国に移るということはあるのですが、そうかといつて日本に関心がなくなつたわけではないと感じた次第です。

前置きはおきまして、今日のテーマ「米国の税制・年金改革議論から学ぶ」に入ります。米国の

税制や年金改革の紹介ではなくて、そこから日本は何を学ぶべきかということ、私見と断つた上でお話ししたいと思います。

一、米国の税制改革

(1) 背景・目的

最初に、アメリカの税制改革についてお話しします。一月をめぐりに大統領諮問委員会報告が出される予定です。アメリカでは年金や税制といった国民の最大関心事を議論するときには、大統領がリーダーシップをとつて超党派の委員会をつくり、政争の具にならないような工夫をして検討します。

ブッシュの二期目以降、いろんな税制議論が国内で行われていますが、その背景は、私の認識で

図表1 米国の税制改革

- 背景
所得税の機能不全—複雑で高いコンプライアンスコスト
貯蓄・資本不足経済への対応、米国の保守主義
 - 目的
「簡素」で「公平」な税制
経済効率を高める税制（「経済成長」）
 - 議論の流れ
消費課税体系への移行（フラットタックス、連邦消費税）
所得税体系の中での改革—課税ベースの拡大、二重課税の排除（非課税貯蓄制度の拡大等）、税制の簡素化
- 本年秋をめどに、税制改革大統領諮問委員会の報告書が公表予定

は、アメリカの包括的所得税制がほころびを見せているということが一番大きいと思います。（図表1）

そのほころびとは何かというと、一つは非常に高いコンプライアンスコストです。個人所得税の自主申告にともなうコストの増加、さらには、タックスシエルトーの蔓延という状況があります。

タックスシエルトーというのは、「課税逃れ商品」と訳されておりますが、加速度償却と利子控除をくっつけて所得を圧縮したり人為的な損失を出したりして税を節約するわけです。金融デリバティブの発展により、だんだん複雑なものが出てきています。

図式としては、納税者対IRS（米国内国歳入庁）という感じではなくて、タックスシエルトーを売る、これをプロモーターといいます。プロ

モーター対米国内国歳入庁（IRS）の戦いという形になっています。少しお金持ちの人は、それを使ってうまく税負担を逃れるので、所得税の持つ垂直的公平性という機能が大きく損なわれているわけです。

テレサ・ハインツ・ケリーという民主党大統領候補ケリー氏の奥さんですが、ピリオネアといって、一〇〇〇億円以上の資産を持っているわけです。しかし、彼女の払う所得税は、七五万ドルです。これは、トラストとチャリティーを組み合わせて、税負担を逃れているわけです。このようなことが、所得税が本場に機能しているのかなという疑問を生じさせているわけです。

もう一つは、過剰消費のアメリカで、貯蓄とか資本が不足し経済成長の足かせになっているのではないか、今の税制の、課税後の所得から貯蓄をして、その運用益である利子や配当にもう一度課

税する制度は、貯蓄のインセンティブを損なっているのではないか。そういった二重課税は、なるべく排除していかなければいけないのではないか。これが二番目の大きな背景になっていると思います。

もっと大きな話としては社会の保守主義化の話がありますが、これは省略します。

税制改革の理念ですが、大統領経済報告では、「簡素」「公平」「経済成長」と、この順番で書いてあります。つまり、最初に来るのが「簡素」です。いかに今のアメリカの所得税が複雑か、さらにコンプライアンスコストが高いかということをも物語っていると思います。それから、「公平」ですが、先ほど述べたように、租税回避に伴う垂直的公平性の問題が生じています。さらに二重課税の問題に見られる「経済成長」への影響の問題です。

図表2 現行税制の問題点

- 貯蓄・投資を阻害
貯蓄への二重課税、法人への二重課税
間接金融への偏重
- 複雑で高いコンプライアンスコストと公平性の問題
コストは、個人で1000億ドル、事業者で
200-500億ドル
キャピタルゲインへ課税の問題
タックスシェルター(租税回避)の蔓延と公平性の
問題

議論の大きな流れとして、現行の所得課税で本当にいいのだろうか。ガラガラポンにして、消費課税体系への移行を考えたらどうかということ、フラットタックスとか連邦消費税というアイデアが出てきています。

もちろんこれ以外にも、日本型の直間比率の見直しのように、少しずつ消費課税を導入して所得税は下げていくというアプローチ、所得税の課税ベースを広げ、クリーンなものにするという考え方も有力な選択肢の一つです。

(2) 現行税制の問題点

現行税制の問題点をまとめますと、図表2に示していますように、貯蓄への二重課税、法人源泉の所得への二重課税、それらが「間接金融への偏重」を引き起こしている。エンロンのスキームを見ていると、過剰な借入金をして、利子を控除

させることによって、全体の課税所得を減らそうということが強く見られます。

アメリカでは、企業会計と税務会計が分離してまして、企業会計上は利益は高く、税務会計上は利益は低くということが平気で行われ、その乖離がどんどん大きくなってきています。この乖離を拡大するものとしてタックスシエルトーがあります。この問題は時間の関係で省略します。

コンプライアンスコストが高い理由のひとつは、個人所得税の自己申告制度からきています。もう一つの問題として、キャピタルゲインへの課税の問題があります。キャピタルゲインというのは、本来発生時に課税するというのが包括所得税の考え方ですけれども、発生時に課税するためには、個人の持っている金融資産等も含めて時価評価しなければいけません。それは難かしい。そこで、実現するまで課税繰り延べすること

になるわけですが、損失の実現は納税者の選択により図れるということから、租税回避の問題が生じます。

最近では、企業組織再編税制を活用した課税繰り延べもあります。例えばパパママストアを経営している株主が、ウォールマートの株式と交換して買収される。パパママストアの株主だったものが、ウォールマートの株主になる。その場合、普通であれば、そこでキャピタルゲインが発生するわけですが、適格な企業再編税制ということになれば、同じ資本の利益が続いているではないか、ということでも課税繰り延べになるわけです。

これを発展させて、例えばある株主がフォードの株を買っていて、値上がったので売却して、今度はGMの株を買う。こういったときも課税繰り延べにすべきではないかという法案が出ております。なぜなら、アメリカの自動車産業への投資、

という目的は継続しているから、課税繰り延べではないかという理屈です。もちろん、この法案はまだ通っておりませんが、アメリカのキャピタルゲインに対する課税の認識というのはそこまで来ています。

個人の世界までそういうものが入ってくると、キャピタルゲイン課税というのは、所得税のアクセス鍵になっているといえます。

それから、先ほど申しましたタックスシエルトーの蔓延です。お金持ちはタックスシエルトーを買えるので、税負担を安くできる。オルタナティブ・ミニマムタックスというのがあるのですけれども、それをも乗り越えるような方法がある。単に償却や利子控除を組み合わせるだけではなくて、トラストとかギフトとかチャリティーとか組み合わせて節税できるのです。

それもこれも、所得税というものの中での話で

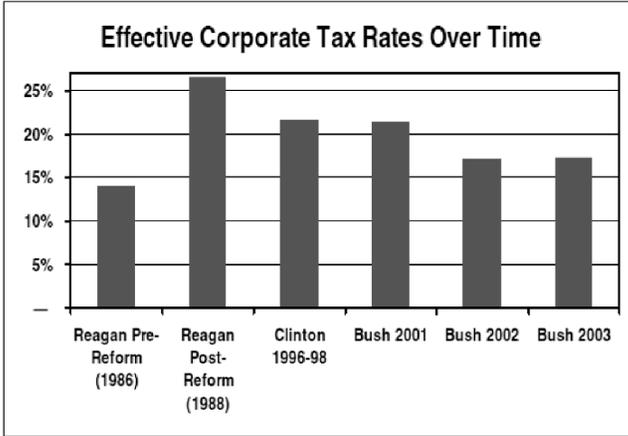
あります。そこで、所得税体系を改めれば、こういう問題は極めて少なくなるのではないかということが、今回の大統領諮問委員会の認識としてあるわけです。

(3) コーポレート・インバージョンと実効法人税率の低下

図表3は、米国大手二七五社の法人実効税率の推移を示しています。実効税率というのは、企業利益を分母にとり、分子が支払い法人税額です。レーガン二期目の課税ベースを広げて税率を引き下げると、その後は一貫して下がり、この一〇年で一〇ポイントぐらいたがりました。この最大の要因が、先ほどいいましたタックスシエルトーを使った租税回避なのです。

租税回避というのは、アメリカではニュートラ

図表 3 275社の法人実効税率の推移



(出典) Corporate Income Taxes in the Bush Years

ルな言葉です。日本だと、租税回避というネガティブな響きを持ちますが、アメリカ力ではそれ自体は悪いわけではありません。濫用されたときに始めて否認されるという問題が起きます。この活用により、実効税率はどんどん下がっており、法人の所得からはなかなか税金はとれない、という認識が蔓延しつつあるというのが実態だと思います。

図表 4 は、産業ごとに実効税率を見たものですが、一番上の宇宙産業の実効税率は、二〇〇三年でマイナスになっている、つまり還付を受けているのです。二〇〇二年はプラス一％です。大企業はこういったことを戦略的にやっているということです。

(4) 消費課税の種類

このような問題に対抗するには、税体系を思

表 4 Effective Corporate Tax Rates for 275 Corporations by Industry, 2001-03

\$-millions	Three-Year Totals			2003			2002			2001		
	Profit	Tax	Rate	Profit	Tax	Rate	Profit	Tax	Rate	Profit	Tax	Rate
Industry & Company												
Aerospace & defense	\$17,684	\$285	1.6%	\$4,448	\$-1,337	-30.0%	\$6,482	\$729	11.2%	\$6,754	\$393	13.2%
Transportation	14,309	619	4.3%	4,612	78	1.7%	5,146	170	3.3%	4,551	372	8.2%
Industrial and farm equipment	6,489	406	6.2%	2,007	78	3.9%	1,995	-23	-1.2%	2,488	351	14.1%
Telecommunications	73,203	5,465	7.5%	22,531	507	2.3%	24,248	-760	-3.1%	26,424	5,718	21.6%
Electronics, electrical equipment	47,023	5,095	10.8%	13,958	1,773	12.7%	16,063	400	2.5%	17,002	2,922	17.2%
Petroleum & pipelines	42,530	5,652	13.3%	19,613	2,603	13.3%	7,852	440	5.6%	15,065	2,609	17.3%
Miscellaneous services	61,378	8,555	14.4%	23,950	2,702	11.3%	20,567	3,042	14.8%	16,861	3,111	18.4%
Utilities, gas and electric	53,794	7,767	14.4%	18,229	354	1.9%	17,355	2,222	12.8%	18,211	5,191	28.5%
Computers, office equip, software, data	74,904	11,949	16.0%	29,927	4,987	16.7%	22,140	3,895	17.3%	22,838	3,127	13.7%
Metals & metal products	7,814	1,362	17.4%	2,986	305	10.2%	2,648	594	22.4%	2,180	463	21.2%
Financial	285,589	56,222	19.7%	117,802	22,486	19.1%	88,331	17,474	19.8%	79,456	16,262	20.5%
Chemicals	5,424	1,129	20.8%	1,780	402	22.6%	1,882	377	20.0%	1,763	351	19.9%
Pharmaceuticals & medical products	71,010	15,339	21.6%	25,977	5,561	21.4%	24,214	5,340	22.1%	20,819	4,437	21.3%
Miscellaneous manufacturing	27,319	6,043	22.1%	10,068	2,345	23.3%	9,197	1,672	18.2%	8,053	2,026	25.2%
Health care	25,432	5,674	22.3%	11,468	2,614	22.8%	7,942	1,848	23.3%	6,022	1,213	20.1%
Publishing, printing	11,103	2,551	23.0%	4,488	1,088	24.2%	3,872	806	20.8%	2,742	656	23.9%
Motor vehicles and parts	6,097	1,418	23.3%	2,287	456	19.9%	2,180	552	25.3%	1,630	411	25.2%
Food & beverages & tobacco	74,024	17,589	23.8%	23,916	5,786	24.2%	26,942	5,974	22.2%	23,166	5,829	25.2%
Household & personal products	19,354	4,688	24.2%	7,485	2,085	27.9%	6,628	1,276	19.2%	5,241	1,327	25.3%
Retail & wholesale trade	132,558	36,692	27.7%	51,741	13,877	26.8%	44,220	12,216	27.6%	36,597	10,598	29.0%
ALL INDUSTRIES	\$1,057,038	\$194,799	18.4%	\$399,274	\$68,749	17.2%	\$339,903	\$58,185	17.1%	\$317,861	\$67,866	21.4%

い切つて変えなければいけないのではないかということ、消費課税、コンサンプション・ベースド・タクゼーションという議論が出てくるわけです。

消費課税を実現するにはいろんなやり方があります。図表5はその類型を示したのですが、消費をどう定義するかということから、税制もいろんな態様が生じます。

消費というのは所得から貯蓄を引いたものです。同時に消費というのは、付加価値と同義なので、賃金と利潤、それに利子の合計額ということになります。生産要素である労働が生み出す賃金と資本が生み出す利子、企業が生み出す利潤、これらが付加価値であり、その合計が消費になるわけです。

さて、消費にそのまま課税するのが、日本でいう消費税です。欧州ではVAT（付加価値税）、

米国ではセールスタックス（小売売上税）です。これは消費するときに負担を求める税制です。

つぎに、所得から貯蓄を引く形で消費に税負担を求めるものを支出税といいます。消費を課税ベースにした直接税です。これは先進国では実行に移されたことのない理論的な税です。もうひとつ、貯蓄を非課税にする税制がこれにあたります。アメリカは既にこの形で消費課税というものをかなり推し進めています。後で出てきますが、年金貯蓄のIRAや401Kがそれにあたります。教育IRAという、教育支出の積立て時非課税という制度もその一種です。積み立てれば、つまり貯蓄をすれば課税しません。しかし、引き出すとき、消費をするときには課税しますという貯蓄非課税制度のかたちで、消費税制度をすでにいろいろと導入しているのです。今後この制度を更に拡充するという形で、消費税化をすすめていく

図表 5 消費課税の種類

(1) 消費
(2) = 所得 - 貯蓄
(3) = 貸金 + 利子 + 利潤 + 減価償却 - 設備投資
(1) 消費税、VAT (消費に課税)
(2) 支出税、貯蓄非課税
(3) フラットタックス、消費型付加価値税、外形標準課税 (減価償却の取り扱いを変えれば、C B I T, 所得型付加価値税)

というのが有力な選択肢になるでしょう。

最後に、付加価値を分解して課税標準とし課税するのが、フラットタックスや消費型付加価値税、わが国の外形標準課税もこの変形です。

一番重要なことは、消費課税の本質は何かといわれたら、貯蓄つまり資本に課税しない税制である、ということ です。したがって、資産性所得である、利子、配当、キャピタルゲインは課税されません。また、設備投資も即時全額控除されるので、課税されません。従って、消費課税へ変えていけば、高齢化で貴重になる資本を効率的に使うことができ経済成長に寄与するということ です。

同じことを数字で計算したのが図表 6 です。A という消費課税の方式は、貯蓄時に非課税にするもので、典型的には 401K です。401K は積み立てるときには非課税ですが、引き出すときには税金がかかります。もう一つ、消費税 B という

図表 6 消費課税の種類

(利回り5%、税率20%)

	貯蓄額	10年後 の貯蓄総額	10年間 の税額	10年後 の税引き 後手取り
A (貯蓄時非課税、 引出し時課税)	100	163 $100 \times (1 + 0.05)^{10}$	33	130
B (貯蓄時課税、 引出し時非課税)	80	130 $80 \times (1 + 0.05)^{10}$	非課税	130
C (包括的所得税)	80	128	10	118

(注) Aは、消費税、小売売上税、401(k)、IRA。Bは、貯蓄非課税制度、フラットタックス、ロスIRA。

方式があつて、これがフラットタックスの考え方です。貯蓄時は課税をしますが、引き出し時は非課税となります。一度課税されたあとの元本の取り崩しは非課税であるという考え方です。

このAとBとは、税引き後の手取りを計算しますと同じになりますので、この二つは一緒です。

Cは包括的所得税で、貯蓄の利子に税金がかかりますから、一〇年後の手取りは図に示してあるように減ります。この点が資本の効率性を損なうという根拠になっています。別の表現をすれば、所得税制のもとでは、来年の貯蓄と今の貯蓄とを不公平に扱うので、貯蓄が阻害されているというのが、包括的所得税に対する批判です。

(5) 主な改革案——フラットタックスなど

米国の具体的改革案としては、まず付加価値税があります。これは日本の消費税ですから省略し

ますが、米国ではタックスイーターとして評判は良くありません。この税制を導入すると、欧州のような大きな政府になってしまうことが不人気な理由です。そこで、理論的にもつとも注目されるのは、フラットタックスと呼ばれるものです。(図表7・8)

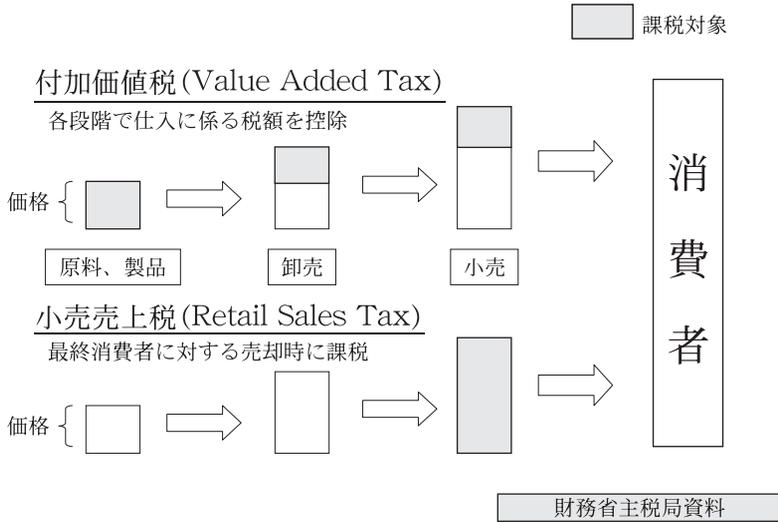
これは、ホールとラプシカという政治学者と経済学者が考えたものです。付加価値、つまり利潤と給与と利子、これを、給与の部分は個人の段階で課税し、利潤と支払利子は企業の段階で課税する。所得税制では、利潤から支払われる配当は企業の段階と個人の段階で二回課税され、アメリカの場合は調整がないので、二重課税になります。また、借り入れに伴う利子は法人の段階では経費として課税されません。しかし、フラットタックスのもとでは、付加価値に対して一度だけ課税が行われるので、配当も利子も企業段階で課税され

ます。支払利子が控除されませんから、直接金融と間接金融の中立性を保つ税制だともいえます。また、これを使ったタックスシエルトアはできなくなりません。

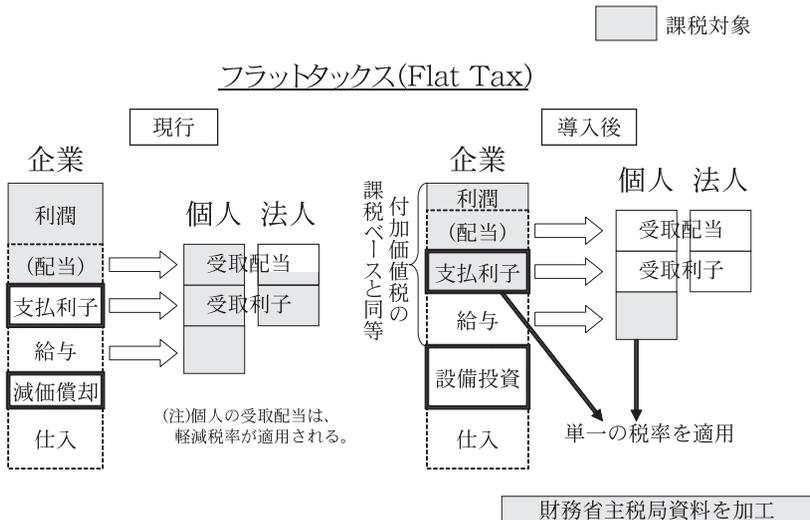
わざわざ給与を個人の段階で課税しなくとも、企業の段階で課税すればいいではないかとお考える方もかもしれませんが、これは累進性をもたせるためです。フラットタックスは、税率が一本です。年収二ユーロで二〇数%といわれていま。そうすると、これはお金持ちも所得の低い人も同じ税率ですから、極めて逆進性が高いということになりますので、それを防ぎ累進をつけるため、基礎控除や寄附金控除、住宅取得利子控除等を適用しようと個人段階での課税を行うのです。

この税制のミソは、現行の所得税制とあまり変わらずに消費課税が達成できるという点にあります。個人の方からすれば、資産運用益(金融所得)

図表 7 主な改革案の課税対象のイメージ (その1)



図表 8 主な改革案の課税対象のイメージ (その2)



は全部非課税になるわけです。もっとも企業からすれば、支払利子控除がなくなる、設備投資が即時控除できるという点が異なります。

このフラットタックスは、そのまま導入されるということはないかもしれませんが、利子の企業段階での課税、投資の即時全額控除という基本的な考え方は提言の選択肢の一つとして残ると思います。最大の問題は、何といても逆進性です。お金持ちも所得の低い人も、同じフラットの税率というのは余りにもひどいではないかということから、これを提案する学者は、同時に、最低限の生活費に係る消費税額を税額控除あるいは還付することや社会保障給付の拡充をあわせ提言しています。アメリカでは、負の所得税という考え方が入っていますから、税金を払っていない人に還付することができるわけです。所得税と社会保障制度が一緒になって考えられているという点は、日

本も見習うべきだと思います。

(6) 簡索性

消費課税体系の特徴は、図表9に示しますように、簡索性です。納税義務者が事業者になります。個人は申告する必要がありません。これが政治的には国民には受けるわけです。それから、加速度償却や利子控除がなくなり、タックスシールドが消滅し、キャピタルゲイン課税も基本的になくなるので、税制が大幅に簡素になります。

(7) 公平性——所得税の(垂直的)公平性への異論
公平性については、哲学の問題です。(図表10)
消費するものは一度しか課税されないが、貯蓄するものは二回課税されるので不公平、これはミルがいったという話です。社会に貢献するときに課

図表9 簡索性

- 所得税体系から消費課税体系への転換は、簡索性を高める
 - － 納税義務者が個人（自主申告）から事業者へ
 - － 加速度償却、利子控除等がなくなり、タックスシェルターが消滅
 - － 実現時まで課税繰り延べされるキャピタルゲイン課税の問題が解消
 - － AMT,EITCは廃止・縮小

図表10 公平性——所得税の（垂直的）公平性への異論

- 消費するものは一度だけしか課税されないが、貯蓄するものは二度課税される（J・S・ミル）
- 社会に貢献するときに課税するより社会からくみ出すときに課税するほうが公平（カルドア）
- 経済力とは、長期的に消費を維持する能力（78年英国ミード報告）
- 消費への課税は生涯の税負担を平準化する（米財務省97年ブループリント）

図表11 経済効率性

- 貯蓄インセンティブの向上（ただし、所得効果と代替効果）
- 二重課税の排除—米国では二重課税の調整なし
- 間接金融と直接金融との中立性（借入金利子控除の問題がなくなる）
- 投資の即時損金算入による投資促進効果

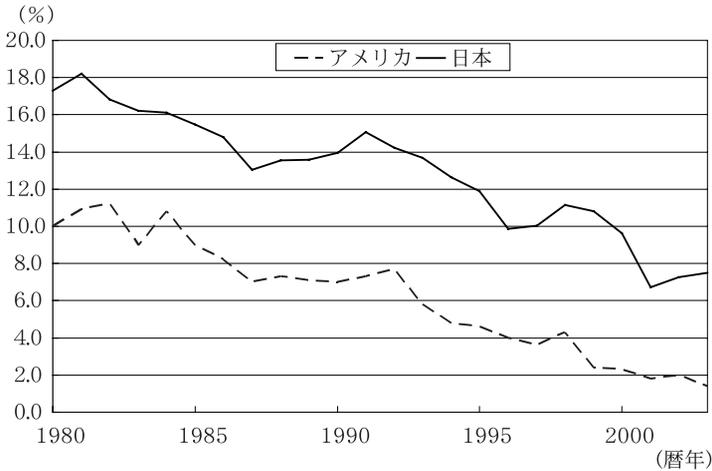
税するよりも、社会からくみ出すとき（消費するとき）に課税する方が公平ではないかというカルドア流の公平観もあります。さらに、経済力というのは長期的に消費を維持する能力である、これはミード報告に書いてあります。消費課税は生涯の税負担を平準化する、これはよくいわれているもので、日本の消費税の導入のときにもこういう議論を重ねてきたわけです。いずれにしても、米国社会の保守化というものが背景にあります。

(8) 経済効率性

第三番に「経済効率性」です。（図表11）資本・貯蓄への課税がなくなるから、貯蓄インセンティブが向上する。ただこれは、所得効果と代替効果という議論があつて、経済学者からも異論があります。

間接金融と直接金融に対する中立性が保たれる

図表12 日米の家計貯蓄率の推移



(出典) 内閣府「国民経済計算」、米商務省経済分析局「National Economic Accounts」

ことは既にのべました。投資が即時損金算入になるということは、消費税の一つの特色です。これを作り出すと、投資促進効果がある。しかし、毎年大規模な投資をする会社にとってはいいけれども、すでに大規模な投資をした企業にとってはメリットはありません。

図表12は、日米の家計貯蓄率の低下を示していますが、貯蓄・資本の効率性という観点からは、日本でも税制を考えるときには非常に大きな問題になるでしょう。

(9) 我が国へのインプリケーション

我が国へのインプリケーションということでお話したいと思います。(図表13)

アメリカの議論は、「あるべき税制議論」と、「政府のサイズの問題」が明確に区別されて議論されています。日本の場合は、この区別が必ずし

図表13 わが国へのインプリケーション

- ・ 「あるべき税制議論」と「政府のサイズの問題（増税問題）」との峻別
- ・ 消費税の税制上のメリット、デメリットの比較
- ・ 高齢化の下で効率的な資本の活用（法人の二重課税問題）という視点
- ・ 社会保障給付と一体化した議論（逆進性対策としての、低所得者層への税額控除・還付・給付）

も十分ではなくて、消費税の引き上げ反対といったときに、所得税の引き上げだったらいいのかと
いうとそうでもない、結局増税だから反対という
議論になりがちです。

税制（タックス）というのは、公共サービスに
必要な経費を賄うことが最大の機能です。受益が
あって、その受益に見合うには、税収がいくらで
なければいけない、ということについてはいろん
な考え方があり得るわけで、結局は、国民の選択
ということなんです。このことと、消費税は経済に
とっていい税なのでその比率を増やすべきかどう
かということとは必ずしも同一ではないのです。

アメリカでは、消費課税の議論が極めて冷静
に、しかも税制上のメリット・デメリットの比較
に当たって、「公平」「効率」「簡素」「効率」と
いう言葉は「経済成長」という言葉になっていま
す」という三つの観点から、超党派で議論されて

いる。その上で、税が公共サービスを提供する上で足りているか足りていないか。足りていなければ、それは税負担の増加で対応するのか、歳出で対応するのか、あるいは両方なのか。そういった順番で議論が行われるわけです。その前提として大統領特別委員会で、冷静に、超党派で議論する場が設けられます。

三番目は、高齢化のもとの効率的な資本の活用という観点です。この観点は日本には余りありません。日本では二重課税の調整も多少やっていますし、現在、金融所得税制は一〇%の分離課税で十分低いではないかということが背景にあるのかもしれません。かつてブッシュは、配当非課税を提案しました。議会との関係があつて、配当もキャピタル・ゲインも分離して、税率は五と一五という同じ税率での課税になりました。これは日本の金融所得一元税制、二元的所得税と極めて似

ているわけです。私はアメリカがまねをしたのではないかと思つていますけれども。将来的には金融所得課税を廃止する。つまり消費課税だということなのです。だから、二元的所得税は、消費課税への橋渡しの税制なのです。ノルウェーやスウェーデンの税制改革の報告書を読みますと、そう書いてある。本来は資本所得には課税したくないのだけれども、そうはいつても、政治的な問題もあれば社会的な問題もあるので、とりあえずは軽減するということが書かれております。

その背景には、いかに資本を効率的に使つかという考え方があるわけです。日本でも貯蓄性向は急速に低下していますから、この観点から税制を考えることが、今後必要になると思います。

さらに、アメリカでは、社会保障と一体になった考え方をしています。逆進性対策として低所得者層への税額控除、さらには還付があります。こ

れは納税者番号制度があるからできるのだと思いますけれども、タックスクレジットを「還付」付きで給付します。これは税制の複雑化につながるということですが、社会保障給付と税制を一体として考えているということです。

これが、アメリカの税制改革から得られる私りの示唆だと思えます。

二、米国の年金改革

(1) ブッシュ政権における「社会保障年金委員会」報告

残った時間で、ブッシュ政権における社会保障改革、年金改革についてお話をしたいと思えます。

御承知のように、これは既に大統領提案が出て

います。しかし、議会では必ずしも評判が良くなくて審議が遅れています。ブッシュ大統領案の基本になる考えは、超党派の委員会の報告書に出ております。(図表14)

要するに今の制度の中に個人勘定をつくって、部分的な積み立て制度を入れるということです。米国の公的年金は、日本と同じように賦課方式になっているのですが、日本ほどではないにしても高齢化が進むので、やっていけなくなる。したがって、人口構成に左右されないような制度にして、個人の自己責任に委ねる制度にしたい。もう一つの大きなポイントは、個人勘定にして株式市場への運用が図れるようにすることにより、運用利回りを向上させるという点です。つまり、年金基金で米国債を買うよりはウォールストリートに投資をした方が、経験値からいってもはるかに利回りは高いということです。

図表14 ブッシュ政権における「社会保障年金委員会」報告

- 長期の年金財政問題に対処するため、ブッシュ大統領は超党派メンバーによる委員会を設置し、2001年12月21日に最終報告として3つの改革案が提案された。

大統領の示した原則

- 現在の受給者及びまもなく受給者となる者の給付は変更しないこと。
- 社会保障税率の引き上げを行わないこと。
- 社会保障年金の積立金を株式市場で運用しないこと。
- 障害年金、遺族年金の給付内容を維持すること。
- 社会保障セーフティネットを増加させる任意の個人退職勘定を含む改革案であること。

図表15 米国年金制度

- 社会保障制度（Old-Age, Survivors, Disabled, Health Insurance = OASDHI）は、1935年の社会保障法に基づいて創設。財源は、毎月給与から源泉徴収される社会保障税で、税率は12.4%、労使半々（本人負担分は6.2%）。負担の上限があり、2002年度で84,900ドル。平均給付水準は月額17万円前後。
- 公的年金の規模を抑制し、企業年金や個人年金等個人の自助努力の支援に国民の税金を使うという政策が、2大政党の下で、国民の選択としてとられている。
- 財政方式として賦課方式がとられ、現在のところ収入のほうが給付よりも上回っているが、7600万人に上るベビーブーマーの給付が始まる2008年ごろから財源が悪化し、議会予算局（CBO）の予測によれば、2019年には、給付額が社会保障税収額を上回って年金財政は赤字に転落、現行のままだと、2042年から2052年ごろにかけて財源が破綻（はたん）してしまうという。
- ブッシュ大統領は、社会保険税率の引き上げは行わず、高所得者を中心とする給付抑制政策を表明。社会保険税の上限の緩和という、高所得者層の実質的負担増も温存。いずれにしても、将来の財政破綻を避けるためには、給付の削減か負担の増加か、この組み合わせしかない。

図表16 公的年金及び企業年金に係る課税の日米比較

個人所得税						
	公的年金		企業年金			
	日本	アメリカ	日本		アメリカ	
拠出段階 (被用者負担分)	課税 なし	課税	厚生基金 課税 なし	適格年金 課税 (注1)	一般の企業年金 課税	401K 課税 なし
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
給付段階 (注2)	実質課税 なし 実質課税 なし	実質課税 なし 実質課税 なし	実質課税 なし 実質課税 なし	実質課税 なし 実質課税 なし	課税 実質課税 なし	課税 課税

(注1) 生命保険料控除あり。
 (注2) 上段：運用益、下段：元本
 (税制調査会資料を加工)
 (出典：森信茂樹「日本の税制」 PHP 新書)

図表15に示していますように、年金財政は、ベビーブーマーと呼ばれる人たちに対して年金給付が始まる二〇〇八年頃から財源が悪化して、二〇一九年頃には赤字に転落する。そして、二〇四〇年から二〇五〇年頃には財源が破綻するということです。

(2) 年金制度と税制の関係

アメリカの公的年金はペンションといわれており、基本的に一元化されていますが、平均給付水準は月額一七万円で、日本の厚生年金の二三万円と比べると相当低いわけです。これを補うために、401KとかIRAとか、ロスイRAという制度を作り、自己責任による個人の資産づくり(ネストエッグといいます)を税制で国が支援するという形をとっています。

図表16は、公的年金と企業年金の税制の比較で

図表17 税制優遇(減収額の比較)

米国

- 401(k)等の所得控除－962億ドル
- IRAの所得控除－73億ドル
- キオプラン－94億ドル
- 公的年金控除－
(社会保険税収6000億ドル)

日本

- 社会保険料控除－2.9兆円
- 公的年金等控除－1.3兆円
- 生損保控除－0.26兆円
(公的年金保険料33.9兆円、公費負担7.6兆円)

(注) 米国は2005年度、日本は平成14年度の計数である。

す。

日本の場合、御承知のように、公的年金も企業年金も拠出段階、積み立て時では社会保険料控除がありますから、非課税です。ところが、アメリカは社会保険税ですから、非課税ではありません。課税後のものを積み立てるわけです。給付時には「実質課税なし」と書いてありますが、最近課税強化が行われて、マクロ的には、恐らく四割は課税されているようです。

しかし、アメリカには401Kがあつて、これは積み立て時は非課税で、給付時に課税されるわけです。前に述べた表を思い起こしてください。

日米比べますと、日本は公的年金も企業年金も拠出・積立・給付すべて非課税です。国が、減税という形で、莫大な金を使って支援しています。

しかし、アメリカは、公的年金に使っている部分は少なく、401Kに最も多く使っている、つま

り支援をしているのです。

このことは、図表17に示していますように、減収額で比較すればわかります。アメリカの予算教書の附属資料から見ますと、二〇〇五年、アメリカは一年間に、401Kの所得控除で九六二億ドル税収を失っています。一〇〇〇億ドルですから、一〇兆円です。IRAは七三億ドル、キオプランが九四億ドル、公的年金等控除、これはよくわからないのですが、そんなに大きな減収額ではありません。これに対して、日本は社会保険料控除で三兆円、公的年金等控除で一兆円を使っているのですが、アメリカは社会保険料収全体六〇〇億ドルに比べて、401Kへの支援がいかに大きいかわかります。自分の財産は自分で作る、それに対して政府は支援するという哲学です。また、御承知のように、運用は自分で選んで投資できるといふ形になっています。

他方日本は、つい数年前できたので、図を見ても端のほうに乗っている。しかも企業型と個人型とあって、極めて使いにくい制度になっていきます。私は、401Kの拡充を進めていくということが、これからわが国の大きな課題になってくると思います。

(3) 移行期の問題

もうひとつ日本と違う議論は、移行期の問題です。積立制を主張すると、日本で必ず返ってくる反論は、移行期の問題をどうするのだ、現在の勤労者は、年金受給者のための負担をしながら自分の積み立てもしないといけないから、二重の負担になるではないかという議論です。アメリカでは問題にされていません。

移行期の問題、つまり巨額の積み立て債務の問題（図表18）ですが、これは積立制にしようが賦

図表18 移行期の問題

- 大統領側の主張
「移行期の根本原因は、公的年金の巨額の未積立債務の存在。個人勘定への変更に伴って、その部分が国債発行として顕在化するにすぎない。未積立債務の存在は、既に市場も織り込み済み。改革により年金制度の不確実性が減少するので、国債発行による金利への影響は限定的。」
「積立制度への移行は、国債発行と同額が個人勘定への積立として貯蓄増になるので、国民経済上の貯蓄は一定で、金利への影響はない」
- 反論
「潜在的な債務の存在と、実際に巨額の国債が発行されることは異なるので、金利上昇が生じる」
- この問題は、経済・金融問題であると同時に、市場のパーセプションの問題でもあり、プッシュ政権の公的年金改革の完成度（国民からの支持、信頼できる将来計算等）の問題であるといえよう。

課方式のままであろうが、なくなるわけではない。賦課方式は、年金債務を永遠に将来の世代にわたって保険料という形で少しずつ返していく、償却してもらう方式です。これに対し積み立て方式は、とりあえず一遍表に出して、国債発行で受けた上で、それをどういう形で償還すればいいのか。永久国債にするのか、一〇年で償却するのか、あるいはこの財源をどこに求めるのか。消費税で求めれば、年金受給者も含めて年金債務を償還することになり、年金課税の強化ということになれば、裕福な年金受給者からも債務を返すことになる。つまり、積立制にすることによって、隠れていたものが表に出てきて、四〇〇兆とか五〇〇兆とか言われている巨額な債務を、どの世代が、どうやって償却するかということをみんなで議論できるというメリットがあります。基本的にファイナンスの問題なので、ウォール街も、一兆

ドルとか二兆ドルとかいわれている巨額の国債の発行については、とりたてて反応していません。

極めて冷静な議論がされています。積立制になれば、その分だけ貯蓄増になるので、国民経済上の貯蓄は一定ではないか。これはフェルドシュタインの議論ですが、こういったこともいわれております。

このように、移行期の問題というのは、基本的には障害となっていない。ところが、日本と大きく違う点だと思いました。

(4) 我が国へのインプリケーション

最後に、我が国へのインプリケーションについてです。これは私の個人的な意見であり、政府の立場とは違いますので、そういうことを前提に聞いてください。

わが国も部分的積立制を導入してはどうか、基

礎年金部分は税方式にして、所得再分配機能を持たせ、一定の居住条件、期間さえ経過しておれば、全員に最低限のレベルで基礎年金を供与する。二階部分は、401Kとして、税制支援する。その上で株式市場での運用を可能にして、自己責任で高い利回りを確保する。401Kへの税制支援の財源は、公的年金についての拠出・給付両方非課税をやめて捻出する。全面的に国に頼る部分を少なくして、自己責任で行う老後の生活設計を支援するという哲学にせざるを得ないところにわが国の年金財政は追い込まれているということです。次回の年金改革はぜひこの点を検討すべきでしょう。

最後になりますけれども、アメリカでは、レーガンの時期に現在の日本と同じような巨額の財政赤字がありました。しかし、クリントンの時代にはGNP比1%位のプラスになったのです。アメ

リカというのは民主主義の下であれだけ大きな赤字を出しながら、また同じ民主主義の下で、黒字転換しました。この過程で、いろんな公的な制度をダイナミックに変えて、歳出削減をしてきました。このような政策のダイナミズムはわが国も見習うべきだと思います。

若干時間がありますので、御質問があればお受けしたいと思います。

高橋理事長 大変興味深いお話をどうもありがとうございました。ありがとうございました。また、お願いいたしましたように、私見ということできつくばらんな御意見を述べただきまして、大変ありがとうございました。

それでは、いろいろ御関心の点も多いかと思えますけれども、御質問等ございましたら、ぜひお願いしたいと思います。

質問者 401Kについてですけれども、この前私の会社の方でも401Kを導入しまして、自分で投資信託のファンドを選ぶ。商品的に非常に少なく、これでいいのかなと自分では感じているのですけれども、アメリカの方の401Kの商品というのは具体的にどのようなものがあるのかなと思ひまして、それをお聞きしたいと思います。よろしく願ひします。

森信 アメリカでは投資教育が会社ごとに行われています。そういう中で、多様な商品が用意されていると思ひます。極めて多様な商品があると聞いています。

高橋理事長 よろしゅうございますか。——どうもありがとうございました。

ほかにどなたかいらっしゃいませんか。先ほど、フラット税制というアメリカの制度、非常に関心を持って伺ったのですが、実現はな

なか難しいかもしれない。逆進性が問題ではないかというお話でした。ただ、その逆進性に対して、マイナスの所得税という制度もあるし、さっき伺った限りではかなりの手当てができるようですけれども、それにもかかわらずなおそれが難しいのはどういった理由なのか。あるいは、今後アメリカの実際の税制改正にどんなタイミングで議論されていくのか、教えていただきたいと思いません。

また、さらに、そのフラット課税あるいは消費課税という形では、日本ではまだそういう議論が余りされていないと思うのです。日本でどんなプロセスでそういう問題が税制上の議論として取り上げられていくようになるのか。これも私見で結構ですので、お感じがあればお伺いしたいと思います。

森信 難しい御質問ですけれども、フラットタツ

クスの問題点は哲学だと思えます。共和党のイデオロギーとして、これまで大統領選挙で、共和党の大統領候補が何回も担いできたことがあって、この言葉を聞くと共和党という感じのパーセプションが蔓延している。この点をどう乗り越えるのか。

それから、アメリカにはVAT（付加価値税）に対するすごく大きな嫌悪感があります。ヨーロッパを見てみる、あんな大きな政府ではないか。それはVATというタツクスマシンがあるからだ。これさえなければ、あんな大きな政府ではできるはずない。だから、アメリカは絶対にVATを入れてはいけない。これは共和党だけではなく、かなりアメリカの信念に基づくような感じがあります。

そうすると、消費課税といっても、VATは入れたくないということで、貯蓄非課税制度が少し

ずつ蔓延してきてはいるのですけれども、ブッシュとしては、もっと簡素な税制を入れたいということでフラットタックスにしていると思えます。逆進性に対しては、税額控除や社会保障給付で対応できる制度が完備されていますが、問題点として、移行期の問題があります。所得課税体系から消費課税体系に移行するときに問題になるのは、貯蓄をしている人なのです。貯蓄をしている人は、勤労所得で税金を払って貯蓄しているわけですから、それが今度消費課税体系になると、その貯蓄を自分で生活費に使うときに、消費課税になってしまいます。そうすると、人生のライフサイクルにおいて二回も課税されるようになるのではないかとという移行期の問題があります。これは償却の問題でも起きますけれども、この問題をどう解決するのかというのがあって、フラットタックスといたってもそんなに効率性が高いのか、という議論

があるのは事実であります。

それから、日本でどういう形でという御質問ですけれども、日本には日本流の消費課税の入れ方があると思えます。直間比率の見直しという形でVAT（消費税）が3%から始まって、現在は5%になっていきます。これを今後どうするかという問題があるわけですけれども、今は日本流の形でVATが入ってきていますから、私はこれを議論すればいいと思います。

ただ、そのときに、消費税引き上げというものが高齢化を迎えて、高齢化の経費を賄うためにみんなと一緒に支え合う税制だというスローガンだけでなく、消費税というのは経済効率もいいし、税制も簡素だ、そういう観点からも議論すべきだと思えます。財務省なり政府なりが、もっとそういう議論をしかけていくのがいいのではないかと思います。

高橋理事長 どうもありがとうございます。

ほかにどなたか、この機会ですから、何か御質問等ございませんか。

質問者 一つ教えていただきたいのは、簡素性のところで、「実現時まで課税繰り延べされるキャピタルゲイン課税の問題が解消」とあるのですが、これも、これは資産について時価評価して、そこで課税されるので繰り延べされることがないので、そもそもキャピタルゲインについては非課税という意味で課税繰り延べされないという、どちらでしょうか。

森信 後者です。つまり、資本所得に対して課税がなくなりますから、このややこしい発生時と実現時の調整とか、実現時から認識時までの問題とか、そういった問題がすべてなくなるということです。

質問者 わかりました。ありがとうございました。

高橋理事長 ありがとうございます。

それでは、本日の講演会はこれで終了したいと思います。

森信さん、大変率直な御意見をお示しいただきましてありがとうございます。

森信 どうもありがとうございました。(拍手)

(もりのぶ しげき 財務省財務総合政策研究所長)

(本稿は、平成一七年九月二七日に行われた講演会の記録で、文責は当研究所にある。)

森 信 茂 樹 氏

略 歴

法学博士（租税法）

1950年広島県生まれ、1973年京都大学法学部卒業後、大蔵省入省。東京国税局茂原税務署長、ソ連大使館一等書記官、米国ロサンゼルス総領事館領事、英国駐在大蔵省参事（国際金融情報センターロンドン所長）、証券局企画官、同 調査室長、主税局調査課長、同 税制第2課長、1998年主税局総務課長、1999年大阪大学法学研究科教授、2002年財務省財務総合政策研究所次長、2003年東京税関長、2004年プリンストン大学で教鞭をとる。この間東京大学法学部、政策研究学院大学客員教授、コロンビア・ロースクール客員研究員。

専門分野

租税法、租税政策、地方財政論

主な著作物

- 『日本が生まれ変わる 税制改革』（中公新書ラクレ、2003）
- 『わが国所得税課税ベースの研究』（日本租税研究協会、2002）
- 『日本の税制』（PHP 新書、2001）
- 『日本の消費税』（納税協会連合会、2000）
- 『大学教授物語』（時評社、2000）
- 『欧州金融秩序』（日本経済新聞社、1991年）ほか