

個人の活力を引き出す税制改革

森 信 茂 樹

はじめに

今、御紹介いただきました森信です。かつての上司の方がたくさんいらっしゃいますので、やや緊張しておりますが、今日は、高橋理事長からもぜひこういう話をといていただきたいとして、個人の活力を引き出す税制とは何かということで一時間ほど話をさせていただきたいと思っています。

「個人の活力を引き出す税制」ということで考えてきましたのは、二つあります。一つは、給付

付き税額控除、最近ではよく新聞にも登場するようになりました。それから二番目に、これはむしろ皆様方に関係すると思いますが、金融所得一体課税の話です。我々は勉強会をやっています、今後どういうふうに一体化を進めていくかということと、個人の資産形成を支援する税制というのも考えていこうじゃないかということ、日本版IRAの提案をしたいと思っていますので、その二つを中心に話をしたいと思います。

一、給付付き税額控除について

(1) 背景及び経緯

最初の話をするときに、給付付き税額控除というものがどういう政治メカニズムでどういうふうに出てきたかということをお話したいと思います。

先ほど理事長からお話があったように、私は二〇〇六年に財務総研の所長で財務省を退官したのですが、そのときに、給付付き税額控除を導入すべきだという論文を、当時財務総研の名誉所長であった貝塚啓明先生が編集する本に書かせていただきました。当時の研究官に、イギリスとかオランダといった給付付き税額控除を実施している国に実際に行ってもらい、その効果も踏まえた提言をしました。

その際、省内から「給付付き税額控除などんでもない」という声が多く寄せられました。これは、この制度がばらまきのような政策に見えるからなのですが、そういうこともありその後議論は大きな広がりを見せませんでした。

これが大きく変わりますのが、去年の九月か一〇月だったと思いますが、いわゆる緊急経済対策の中で、公明党が定額減税をやるんじゃないかと提案したのです。定率減税はどうしても高所得者に恩典が偏るので定額減税をやってほしいということで、二兆円という規模で、自公の連立の中でいろいろ議論が進みました。

そのとき、自民党側は給付付き税額控除をこの際うまく入れられないか、ということを考えましたが、番号制度もない状況で、あきらめました。財務省も、そういう制度はまだなじまない、給付するといったって、だれが給付するのか詰まって

いないし、時期尚早ということで、定額給付金になつたわけです。

ところが、定額給付金をやってみますと、やはりお金持ちにも配るのはおかしいじゃないかという議論で、麻生総理も揺れたりするわけです。當時は単年度の制度として入れたわけですが、次の年にもし続けるのであれば、全員に配るのではなく、ちゃんとした所得制限をつけて、減税と給付を組み合わせたような形で入れようじゃないかということ、年が明けてから、経済財政諮問会議をはじめとした政府部内で給付付き税額控除の身を検討し始めていました。

そのころから民主党も、給付付き税額控除というのはイギリスにも導入されていて、非常に効果の高い税制じゃないかということで、去年の一二月に出しました中期税制プログラムに一丁目一番地として給付付き税額控除を導入しますと書きま

した。それを見てまた自民党のほうも、やはり入れないといけないなと。そのころから実は主税局のほうも、民主党がそういうことをコミットし始めたので、少し検討しないといけないという雰囲気になってきまして、政府税制調査会も夏に、アメリカ、カナダと欧州に専門の学者を送って調査をするわけです。

そういうことで動いてきていたのですが、今回の選挙のマニフェストに、自民党も民主党も給付付き税額控除を導入すると書いています。今の段階では、この給付付き税額控除というのは両方の党がコミットしている政策になっています。そういうことで今日のお話を聞いていただければありがたいと思います。

(2) 税と社会保障の一体改革

最初に書いてありますが、この給付付き税額控

世界税制改革の潮流 —公平と効率の両立を求めて

1、税・社会保障一体的改革

- ・ウエル・フェアからワーク・フェアへ
- ・第3の道(英国ブレア政権)

2、個人金融資産活性化のための金融所得一体化と 老後の資産形成支援税制

- ・利子所得等の一体課税と「金融所得」の創設
- ・自助努力支援税制としての日本版IRAの創設
(拠出時課税、運用時・引き出し時非課税)
- ・インフラとしての金融所得確認システム

除というのはもともと、税と社会保障を一体的に考えようということで、ニクソン政権で検討された制度です。どちらかといえばワーキングプア対策、ワーキングプアの人が働くと、社会保険税、社会保険料がすぐにかかるのは残酷じゃないかということ、社会保険税を軽減する制度として考えられたものです。

しかし、本当に大きな政策となるのはブレア的时候了。サッチャー、その後にメジャーという保守党政権が御承知のような改革をやってイギリスの経済は相当活性化したのですが、一方で格差問題が出てきて、さらに貧困問題につながっていった。それで、その揺り戻しとしてブレアが歴史的な大勝利、今の民主党みたいな感じですが、大きな勝利をおさめて政権交代したわけです。そのときにブレアが考えた政策の一つが給付付き税額控除です。

そのときの思想としては、ここにも書いていますが、「ウエル・フェアからワーク・フェアへ」ということをいっています。給付付き税額控除と

いうのは、後で説明しますが、単なるばらまきではありません。働けば働いただけ給付額が多くなる。イギリスの場合は労働時間で管理しています。週三〇時間以上働けばこれだけの給付がもらえる。ですから、三〇時間までは必死で働くというインセンティブが働きます。それからだんだん少なくなっていくわけですが、そういうことで、勤労することによってみずからの生活を豊かにしていく。ブレアは保守党から久々に政権を取り戻したわけですが、かつての労働党のような政策に戻りたくないということでアンソニー・ギデンズという哲学者がいろいろ提唱してきた考え方である「第三の道」を基本に据えました。社会主義でもない、資本主義でもない、市場原理を活用しな

がら人間の活力を引き出していいんじゃないかということを考えたわけです。

そのときに、「ウエル・フェアからワーク・フェアへ」と、もう一つ、「セーフティネットからトランポリンへ」という言葉をつくりました。

この理論については、ブレアと今の首相であるゴードン・ブラウンがいろんな本を書いているのですが、かつての労働党は低所得者に対してセーフティネットを広げることばかりやってきた。その結果、気がついてみれば、イギリスの財政は大赤字になるし、みんながセーフティネットに頼ってだれも働かなくなってしまった。それがかつての労働党の政策で、それに嫌気が差してサッチャーにかわった。そこで、そういう世界に戻らないためにも、セーフティネットを広げるという政策を新しい労働党はやらない。むしろ、スプリングボードといって、市場メカニズムからこぼれ

落ちてきて、所得が低いというような人をもう一度市場に戻すような政策、チャレンジ政策ですが、それをとるべきだ。教育と職業訓練、それを財政的に裏打ちするものとして給付付き税額控除を導入しようじゃないかということで、いわゆる「積極的労働政策」と呼ばれる政策をとるわけです。

山口二郎さんという北海道大学の有名な政治学者が「ブレア時代のイギリス」という本を岩波新書から出していますが、その第一ページを見ると、ブレアになって新しい政策が始まって、イギリス国民がHM Treasuryのホームページを開いて自分の所得を打ち込むと、幾ら税金が返ってくるか、その場でわかる、これがブレアの大躍進の一つの大きな要因だということが書いてあります。私も実際、HM Treasuryのホームページを開いて自分で入れてみたら、コンピューターの中

で自動的に計算してくれて、あなたは三〇〇ポンド返ってきますとか、そういうことがわかるようになっていくわけです。そのかわりいろいろな条件がついています。働かなければいけない。

同じ時期にクリントンも給付付き税額控除を改組しています。クリントンとブレアというのは極めて似た考え方を持っていますが、クリントンは「メイク・ワーク・ペイ(MWP)」と呼んでいます。オバマも当選してすぐに「メイク・ワーク・ペイ・タックス・クレジット」というのを自分でも新しく作りまして、五月から執行しています。「メイク・ワーク・ペイ」というのは、基本的にはセーフティネットではありません。「働かざる者食うべからず」を変形した考え方です。

したがって、給付付き税額控除を含む全体の政策というのは、どちらかといえば、「小さな政府」というといい過ぎかもしれませんが、インセン

タイプ政策として導入され、実際、ブレアはこの政策を入れることによって社会保障費を節減し財政黒字を達成しました。社会保障の過大なセーフティネットのほうを切って、なるべく労働市場に出ていつて働くことを奨励する政策をとり、その際に発生する社会保険料や税を給付付き税額控除で負担軽減していく、こういうセットの考え方です。軽減して自分たちに少し余裕ができれば、それを教育や職業訓練費に充て、それで労働市場に戻っていく。そして、二度とセーフティネットにお世話になるようなことのないようにしよう。生活保護、これが一番金がかかりますので、これに行かないような政策にしようじゃないか。雇用政策で雇用者が増加して、それがまた税収の増加につながっていく、そういう政策です。

ブレアの一期目、二期目は現実にとおりになりました。ほぼ同時期に、フランスとオランダ

で導入されました。大きな政府の国は効果がないのでは、といわれていたのですが、最近ではスウェーデンもノルウェーも、給付付きではありませんが、「インワーク・タックス・クレジット」といって、働けば働いただけ減税になるということのを低所得者対策として導入しています。

今ではヨーロッパのユニバーサルな政策になっておりまして、しかも、右からも左からも支援されている珍しい制度だといわれています。右の人は、これは小さな政府をつくるためのインセンティブ政策だと評価し、左の人は、働けば政府が最低限の生活を保障してくれるという所得再分配機能を高めた政策だと評価しているわけです。そういうことで、右からも左からも支持される政策で、だからこそ、イギリスにもフランスにも、ドイツにも制度が導入されています、オランダにもデンマークにも伝播しています。

何と韓国も盧武鉉政権のときに導入しました。

財務総研にいたときに、韓国での導入を手伝った財務省の担当課長がたまたま客員研究員として来ていまして、共同研究の本も出したのですが、韓国の盧武鉉が新しく大統領になったときに、何か変わりたい制度はないかといって若手の役人にいろいろ調べさせたところ、ヨーロッパではこういう制度があります、アメリカにも入っていますよ、非常に評判がいいそうですということで、それじゃそれを入れようじゃないかということで、盧武鉉政権が誕生してすぐに検討を開始した、という話を聞きました。

韓国でも、財務省の反対があったり、厚生省が反対したり、日本で予想されることと同じようなプロセスをたどるんですが、何とかプロジェクトチームを官邸につくって、三年前に法律を通して、今年からもう給付をしております。国民投票

で「勤労奨励金税制」という名前をつけて、今年は少し拡充しました。現在は勤労者だけというところで、自営業者の方には導入していません。これを来年ぐらいから広げていく検討をしていますのが、非常に高い評価の政策です。

前置きが少し長くなりましたが、そういうものだということで御理解いただきたいと思います。減税と給付をくっつけ、税と社会保障を一体化し、効率的にやっていく。所得再分配機能が高まるわけです。これは後で説明します。

背景には、税の引き下げ競争が行われている中で、最高税率を上げたりして所得再分配をするということができにくくなっているという事情があります。下に厚い所得再分配をせざるを得ないということです。

それから、大きな政府はもうやめようじゃないか。先ほどいったように、セーフティネットを張

りめぐらすのはもうやめようじゃないかということがあります。

貧困対策・就労促進、少子化対策、もう一つ、消費税の逆進性対策として使えます。

消費税の逆進性対策のときに、軽減税率よりはるかにこのほうが効率的です。実際にカナダやシンガポールは、消費税率を引き上げたときに、給付付き税額控除で低所得者層の基礎的な食料支出×消費税率分を還付しています。こうすれば、マクドナルドに行つて、テークアウトだったら食料品、そこで食べるとレストランサービスという有名な話がありますが、そういうややこしい問題も回避できる。ただ、これは消費税率が一けたのときだと思えますけれども。

民主党のマニフェストに、消費税は引き上げないと書いてあるのですが、税制のところを見ますと、消費税率を引き上げる場合には、軽減税率で

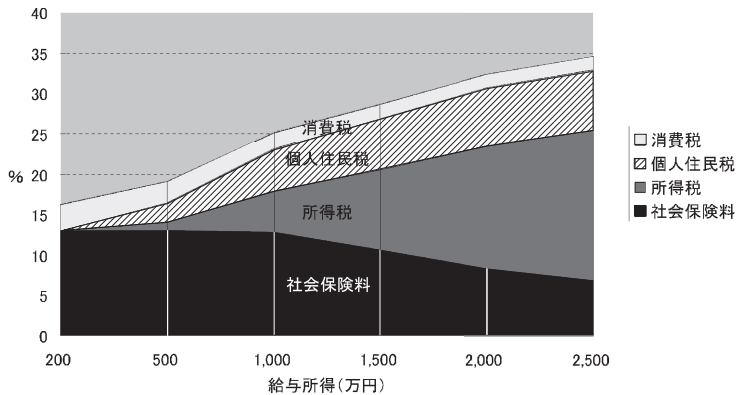
はなく給付付き税額控除によって対応するという項目があります。消費税率を引き上げないといっている同じ四年間のマニフェストの中に、「引き上げる際には……」と書いてあるのです。そうであるならば、その前に、今の子ども手当に所得制限を付けて給付付き税額控除にして、ばらまきのじゃないものに改めたらいいのではないかというのが、お手元の「エコノミスト」に書いた私の論文の趣旨です（週刊エコノミスト二〇〇九年九月八日号参照）。

(3) 個人所得税、社会保険料及び消費税を含めた実効税率負担

税と社会保障をどうやって一体的に考えるのかということですが、図表1を見ていただくと、夫婦二人の家庭では、給与所得一〇〇万円までは社会保険料のほうが負担が大きいです。

図表1

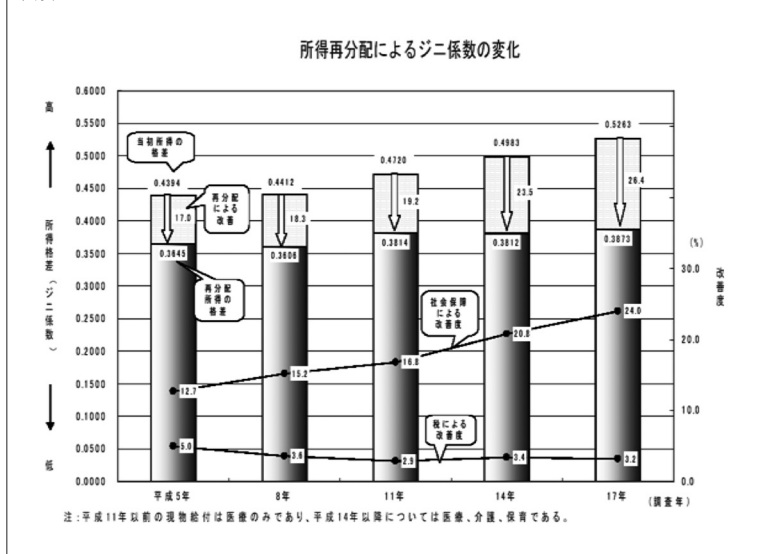
個人所得課税、社会保険料及び消費税を含めた実効負担率



(注) 夫婦2人の民間給与所得者、子供のうち一人は特定扶養控除適用として試算。消費税については、家計調査の消費性向をもとに試算。政府税制調査会資料を筆者が加工。

一〇〇〇万円を超えて初めて税の負担が大きくなります。これは消費税まで含めて計算しています。つまり、我々がいろんな負担の軽減を考えるとときには、税だけではなく、社会保険料も含めて軽減しなければいけない。給付付き税額控除で社会保険料の負担も調整することができるとももちろん、諸外国では社会保険料が社会保険税となっていて税負担になっていますので、それが可能なのかもしれません。所得税の部分も合わせて、所得二〇〇万円ぐらいの人は税はほとんど負担していません。しかし、社会保険料は一〇パーセント弱負担しているわけですから、この所得二〇〇万円ぐらいの階層の人の負担軽減といったときには、社会保険料まで一緒に考えていかなければいけないということだと思います。

図表 2



(4) 所得再分配によるジニ係数の変化

他方で、所得再分配、これは有名な図（図表2）ですが、最近になればなるほど不平等は拡大しています。これは高齢化のせいだといわれていますが、その中で、税と社会保険料を負担することによって棒グラフの下方矢印まで再分配が進みます。しかし、再分配をやっているのは、税ではなく社会保険料です。「社会保障による改善度」と書いてある部分が大きいのですが、賦課方式になっているから当たり前です。勤労者から取って、どちらかといえば余り所得のない高齢者に返しています。だんだん年金が成熟化していつ受給者がふえていくと、どうしても社会保険料の所得再分配機能が強化されていくのですが、本来、年金というのは所得再分配のためのものではありませんので、これが大きくなるのはおかしいことです。

他方で所得税の再分配機能は本当に小さいのです。これはなぜかという点、一つは分離課税の問題もあるかもしれませんが、最大の問題は、日本の場合、九三%ぐらいの納税者の国税負担の限界税率は、一〇か二〇%です。累進度が非常に小さくなってきているということがあるわけです。

先ほどもいいましたように、では、累進度を上げて所得税の税率を引き上げるかといったときに、所得税率の最高税率を引き上げるといろいろなディストーションが起きる。特に今のような金融商品といえますか節税商品が発達している世界では、あるいはグローバルな金融取引が発達している中では、容易に税源が逃げていたり、損失を取り込むような、匿名組合を使ったり組合を使ったりする有名なスキームがいろいろありますが、そういったことからなかなか効果がないといわれています。それよりも、所得階層の低い人々に手

厚くすることによって所得再分配機能をもっと高めていかなければいけない。

格差の問題であるうちはまだいいのですが、貧困に結びついていくと、イギリス流に言えば社会的排除という状況になる。貧困家庭に育った子どもは低学歴になって、それがまた貧困を生んで社会的に排除されていく、これがアメリカ、イギリスの議論ですが、日本でも子どもの貧困という概念が広がってきていますが、そういったことをなるべく早い段階で止めるためにも、所得再分配機能を回復させていこう、そうでなければ社会全体の活力が落ちるじゃないかという考え方です。

(5) 給付付き税額控除と利点

それで、給付付き税額控除ということになります。簡単に概念を説明しますと、勤労を条件に所得控除ではなく、税額控除という形で減税を行

います。

それから、控除し切れない低所得者には給付を行う。給付ばかり注目されますが、基本は税額控除の減税です。「リファンダブル・タックス・クレジット」と呼んでいます。セットにするので、給付と課税最低限が連動し、線形になって、給付と税負担が効率的・効果的になります。

それから、労働時間と給付額をリンクさせるので、インセンティブが高まるといわれています。実際導入した国のいろんな調査があります。中立的なシンクタンクの調査の多くが、効果があつたと評価しています。ただ、効果のあり方は、家庭の形態により異なる。例えばイギリスでは、ローン・ペアレントといわれていますが、離婚した母子家庭の世帯においては非常に効果があつた。しかし、結婚して、一人が働いていて、もう一人が働き始めるとこの制度から外れるような世帯があ

るわけですが、そういったところには余り効果がなかった。そういうことも書いてあります。

三番目に、これは税制屋としては大きな理由なのですが、所得控除を税額控除に改めることで所得税の課税ベースが広がるわけです。オランダは、日本的に言えば給与所得控除とか扶養控除とか配偶者控除とかを全部やめ、税額控除に改めました。日本では、給与所得控除は給与に連動します。しかし、給与所得控除というのはサラリーマンの所得を得るための経費ですから、背広を買ったり靴を買ったりで、所得に応じて青天井で給与所得控除があるのはおかしい。そういう観点から、世界的に所得控除を税額控除に直す国がふえています。オランダがその最たるものです。全部やめて、そのかわり、最低限のところは税額控除で給与所得控除一〇〇万、数字は正確ではありませんが、そういう形でやるわけです。

そうすると、課税ベースが脱漏しません。税の累進機能が残ри、所得再分配機能が高まる。現在の我が国では、配偶者控除三八万円があると、限界税率五割の高所得者は一九万円の減税になるわけです。しかし、限界税率一〇%の人は三・八万円しか減税の恩恵が受けられない。そういう所得控除のパラドックスみたいなもの、これが所得再分配機能という観点から最近では大きな問題になってきています。本来、所得控除というのは累進機能の中で、所得税の中での体系をつくるためのもですが、今日の格差社会の中では、パラドックスとして高所得者層に有利に働くような形になってきている。これを改めようじゃないかというのが三番目の議論です。

(6) 給付付き税額控除の四類型

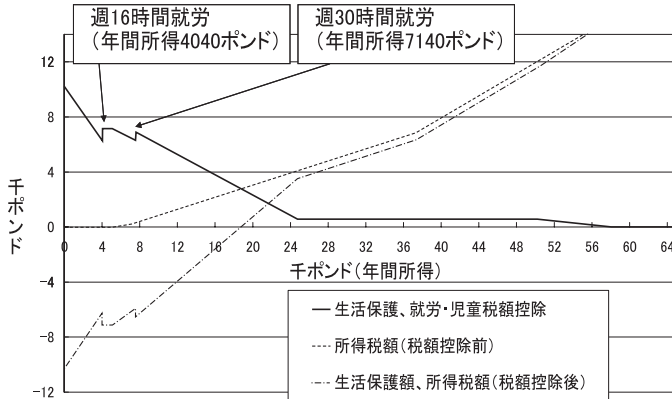
私は四類型にまとめました。税制調査会の答申

でも使われていますし、民主党でもこの四類型を使っています。第一類型は勤労税額控除で、これが勤労インセンティブです。クリントン、ブレアのワーク・フェア。第二類型としてチャイルド・タックス・クレジットというものがあります。イギリスでは、子育て支援のための税額控除が勤労税額控除と組み合わせ形で導入されています。世帯人数に応じて税額控除をして、し切れない場合には給付するというもので、非常に効果があったといわれています。

第三類型は、社会保険料の負担を軽減する。オランダなどでは給付をしません。そのかわり、社会保険料の部分を削るということで、これだけ削れば給付をする必要はないのかもしれませんが、こういう形になっています。実はオバマもつい最近、そういう減税を入れました。オバマ減税といわれていますが、「メイク・ワーク・ペイ・タツ

図表3

就労・児童税額控除額と所得税額（子供2人のケース）



(出所)財務総合政策研究所研究部

クス・クレジット」と呼んでいます。

それから、第四類型は、消費税の逆進性対策です。

(7) 就労・児童税額控除額と所得税額（イギリスの例）

これはイギリスの例です（図表3）。年間所得ゼロから年間所得四〇四〇ポンドまでは生活保護です。連動しているように見えますが、本当は連動していません。太い黒線が税額控除額です。税額控除額は、若い人は週一六時間、普通の人は週三〇時間働いたところで七〇〇〇ポンドの税額控除が与えられます。これがだんだん小さくなって、最終的には消失してしまいます。この部分にチャイルド・タックス・クレジットが加わるわけです。児童税額控除というのは低所得者対策ではありませんから、所得の多い家庭にも適用して

ます。いずれにしても年間所得七一四〇ポンドから下がっていきます。

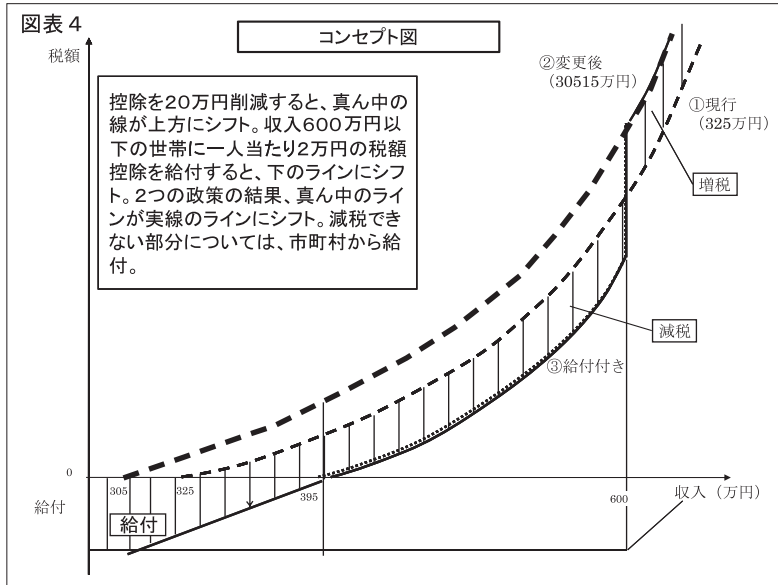
ゼロからスタートして右上がりになっている破線は、税額控除や児童税額控除などのない場合のイギリスの累進カーブです。年間所得四〇〇〇ポンドが課税最低限で、ここから税負担が始まって、年間所得四万ポンドで累進の第一段階が始まって折れ曲がるわけです。こちらが税負担です。ここに給付を得る結果どうなるか。破線が税負担で黒い太線が給付ですから、交わったところが新たな課税最低限になるわけです。年間所得一万八〇〇〇万ポンドの人は三〇〇〇ポンドの税負担をしますが、給付付き税額控除が同じ額だけ返ってきますから、ここでゼロになるわけです。結果的には一点破線のようになるわけです。そうすると、年間所得が二万四〇〇〇ポンド以上の階層の姿はあまり変わらないけれども、低所得者の

ところに所得再分配効果が大きくなります。週三〇時間までは必死で働くというインセンティブが働きます。アメリカは時間でなく所得に連動させていますが、基本的には似たような制度になっています。

繰り返しになりますが、年間所得がゼロから四〇〇〇ポンドまでの階層で所得再分配効果が高まる。それから、年間所得四〇四〇ポンドから七一四〇ポンドの階層に税額控除があり、勤労へのインセンティブがつく、この二つのコンセプトが重要なコンセプトとなっています。

(8) 給付付き税額控除のコンセプト図

図表4は「給付付き税額控除―日本型自動税額控除の提言」という本の中で提言したものです。三本の右上がりのグラフのうち、真ん中の破線は本来の日本の累進カーブです。配偶者控除、



扶養控除をやめると控除が少なくなり増税になります。その税収を使い、一定所得以下のところを対象として、子供一人当たりいくらというように給付付き税額控除を与えると、年収六〇〇万以上の階層は増税になります。年収三九五万以下は減税ができないので給付にする、こういうコンセプト図です。税収中立ですから、損得論は大いに生じます。しかし、こういう制度改革を行う限り、それは当たり前のことです。

(9) 給付付き税額控除の課題①

しかし、この制度は課題も多々あります。まず、政策目標を何にするのか。ワーキングプアなのか、母子家庭なのか、あるいは子育てなのか。この辺をしっかりとしなければいけません。

それから、一番大きな問題は、後でまた説明しますが、不正還付の問題です。これは特にアメリカ

力が多い。しかし、政府税制調査会委員の出張報告を読みますと、カナダではほとんど不正の問題は生じていません。恐らくアメリカの場合は、日本と違って家族事情もとても複雑ですし、住民票はない、戸籍もない、そういう中でいろいろ不正が行われているといわれています。

番号の導入が最低限必要です。しかし、これは納番である必要はありません。社会保障番号で十分でしょう。イギリスやフランスでは納番は入っていませんが、社会保障番号をこれに活用してマネージしています。

(10) 給付付き税額控除の課題②

できれば、税務当局と社会保障官庁が一元化したほうがいい。諸外国ではすべて一元化していますので、この辺も日本で導入するときに一つの大きな論点になると思います。

それから、税制は個人単位というのが、グローバルスタンダードです。しかしこの制度に限っては、例外は若干ありますが、各国とも家族単位でやっています。例えば、旦那の給料は三〇〇万あるけれども、自分はパートに出て二〇〇万しかない。だから税額控除が欲しいといってもそれは趣旨が違う。世帯で考えなければ、貧困ということとはわかりませんから、家族単位で適用する。そういう意味でも番号が必要です。

それから、これは最低賃金とも連動しています。もともとニクソンが導入したときの論理は、「最低賃金でフルタイムで働けば貧困ラインから抜け出るようにしようじゃないか。」というものです。これはイギリスでも同じです。貧困ラインというのは、所得のカーブを描きまして、その中位数の半分以下です。最低賃金で、今、七〇〇円とか八〇〇円で週四〇時間、一年間働いたら貧困

ラインにはならないように給付しようじゃないかということが基本的な哲学としてありますので、日本で導入する場合には、最低賃金制度と連動して考える必要があるわけです。

それから、児童手当、児童扶養手当等、全部整合性をとっていく必要があります。私はなるべく税収中立でということを考えていますが、その辺は、民主党とは若干違うと思います。

(11) 不正受給の問題

不正受給の問題ですが、これには二つの意味があります。オーバーペイメントとチーティングです。多いのはオーバーペイメントです。社会保障というのは刻々と情勢が変わります。子どもが産まれた、結婚した、離婚した、そういう刻々と情勢が変わっていく中で手当をふやしたり減らしたりするのが社会保障ですが、税制というのは、御

承知のように、一月二日三日のステイックな一局面をとらえて計算する。そうすると、税と社会保障はどうしても相性が悪い。どうしてもいろいろな問題が出てくる。特にアメリカの場合、男と男が結婚した場合はどうするかとか、親権の問題があつたりして家族関係が複雑な一方で、この制度を理解している人はほとんどいないといわれているぐらい難解な制度になっていますが、イギリスやカナダではそうではありません。特にイギリスは最初、年末調整というか、企業を通じて給付していました。IRSからデータが送られてきて、この人は年間これだけの給付をするから、毎月これだけの減税を源泉徴収から差し引いてくださいという形でやっていました。それで不正がなかった。しかし、企業の手間がたまらなくなった。とで、今は銀行振り込みになっています。

私は、当面は、事業者の方は大変かもしれません

んが、年末調整でやればいいのではないか、アメリカと異なつて戸籍や住民票制度もありますし、社会保障番号も二〇一一年までには導入されるということですので、それをうまく使えばそんなに問題は起きないのではないかと思います。

(12) 暫定的な実施案

次に暫定的な執行の案を紹介します。今、住宅取得減税というものがあります。ローン残高に1%を掛けた税額控除です。これは年末調整でやってくれます。例えば、銀行から三〇〇〇万ローンして新築住宅を買った場合には、ローン残高が三〇〇〇万だったら、1%の三〇万円を税額控除してくれるわけです。一月ぐらいに借りている銀行から、森信は今三〇〇〇万のローン残高があるという証明書が送られてきます。それを経理に出すと年末調整の中でやってくれるわけです。

給付付き税額控除は、まず本人が市町村に申請する。私はこれだけ働いている、所得がこれだけなので、この給付付き税額控除を欲しいということとを申請する。市町村にはあらゆる情報がありますから、所得をチェックし、これは有資格だという場合には、証明書をだす。納税者はそれを受け取つて税務当局に持つていく。国は減税だけやる。減税部分は給与所得者は年末調整でやる。給付を受ける人は、今、市町村から児童手当をもらっているのと同様に、市町村から給付を受ける。こうすればそんなに大それた組織変更をしなくても、所得も確認できて、やっていけるのではないか、そういう制度を提案しました。

しかし、本格的にやるためには、先ほど述べた問題を潰していく必要があると思います。

以上が給付付き税額控除の概要ですが、これを

日本で導入する意義は、貧困問題、格差問題がマイルドになると思いますし、勤労インセンティブにもなりますし、雇用対策にもなってくる。その結果、経済社会が活性化してくるということです。

二、個人金融資産活性化のための 金融所得一体化と老後の資産形 成支援税制

二番目のほうは、個人金融資産活性化のための金融所得一体化と老後の資産形成支援税制です。

現在、証券業協会とか全銀協とかの方々と、金融税制研究会をやっております。三年目に入りま
す。ごらんになりたい方は、「japantax.jp」でい
覧になります。

現在、新しい三年目の提言を出そうとしており

ます。それは大きく分けて二つあります。

一つは、金融所得一体課税。これから特に本丸の利子所得が入ってくるわけです。今はまだ税率が違いますから無理ですが、軽減税率がなくなる二〇一二年をめどに一体課税が進んでいきます。もう一つは、個人型年金積立て金非課税制度の創設です。

(1) 金融所得の創設

本格的な金融所得一体課税のときに、「金融所得」という所得概念をつくってはどうか。今の所得税の所得体系は一〇に分類されています。配当所得、利子所得、譲渡所得、山林所得とかいろいろあるわけですが、この中から、利子所得とか配当所得、株式譲渡益以外の、たとえば雑所得に入っている先物とかFXとか、そういった個人投資家が投資する個々の金融商品を選んで、「金融

所得」という概念をつくってはどうか。そうすると、金融所得に対応する経費という概念もできるわけです。

例えば、リーマン債を個人が買ってデフォルトになったとき、税制上の扱いはどういうふうになっているかというと、馬券を買って外れたのと同じ扱いです。要するに消費行為で、何ら税制上の手当てはありません。なぜかということ、シャウプ勧告以降とか、その前からそうなのですから、日本の税制、世界の税制もそうですけれども、所得税体系は、「勤労して所得を得る行為」と「消費する行為」の二分論になっていまして、どちらかにあてはめる。リーマン債で根っこがゼロになったときに、これは稼得ではありませんから、結局「消費」、つまりはずれ馬券と同じ取扱いにならざるを得ないわけです。

シャウプ勧告から数十年たって、我々のライフ

スタイルは、稼いで貯蓄して、それを運用して将来に備え、それから消費する、そういう三つがあるので、この時代にふさわしい税制にすべきではないかというのが私のオリジナルな提案です。そうすることによって、金融所得の経費と損失が一体的に入ってくる。例えばデフォルト損失や投信の解約手数料とか、金融所得を得るために必要不可欠な費用を金融所得の経費として認めていく。損失も経費ですから、そういう損失も経費として認めていく。そうすることによって、より一体課税が進んでいく。

ただ、どこまで認めるかについては非常に難しい問題があります。租税回避の観点から、人為的に損失をつくってくることをどこまで排除するかという問題です。アメリカでもパッシブ・アクティブ・ルールとか、いろいろなルールがありますから、それを使えばいいと思います。

そういうことで、とにかく金融所得を租税法定義主義のもとで一つずつ、何が金融所得にあたるのかを定義していったら、納税者に法的安定性を与えらるるとともに、より投資をしやすくなるというのが金融所得概念の創設という話です。損益通算とは別の話として提言したいと思います。

(2) 年金積立金非課税制度（日本版IRA）の創設

もう一つは、日本版IRAというのを去年からいろいろなところで書いています。別図（巻末資料参照）は日本の現行年金税制です。非常に複雑で、一階建ての年金税制があつて、二階建ての厚生年金、この上に厚生年金基金とかいわゆる企業年金、三階建てがあり、それぞれ異なる税制があります。この上に四階建て、五階建てといった個人年金があるわけです。御承知のよう

に、経産省、農水省、これは何とか省と、全部縦割りで税制も全く整合性がとれていません。このような状況の中に、四〇一Kの個人型の税制が新たに導入されようとして、廃案になりました。こういったパッチワークを行っていくと、税制が非常に複雑になって、納税者にとってよくわからなくなってきます。しかも、企業年金は含み損を抱えていたり、企業の業績によって、あるいは運用によって非常に大きなリスクを抱えているわけです。そこで、企業年金とは別に、アメリカやイギリスのように、個人の税制適格年金積立金をつくっていくことを考えたらどうか。「日本版IRA」と称していますが、その提言をしたいと思っています。

具体案としては、特定口座をつくって、例えば年間一二〇万とか、一定の制限を設けた上で、税金を払った後の所得をこれに入れまして、例えば

六〇歳といったように一定年齢まで引き出しはできない。それを超えれば引き出しは自由ですが、そのときには運用益を含めて全部非課税。つまり、税引き後、拠出し出し時非課税。運用も非課税。日本の場合、銀行と証券と分かれていますから、どうしても二つ口座が必要になってくる。これについてはまた別途、金融所得確認システムというものを作って、限度管理を行ってはどうか。これは、特定口座制度のもとで、異なる口座間の損益通算ができる仕組みでもあります。それを、番号を入れてつくっていつてはどうかという提言をしています。

(3) 税制支援の在り方——EETかTEEか

問題は、税制支援のあり方として、拠出時非課税にして給付時課税にする方法をとるという点です。今の公的年金は社会保険料控除で、拠出時は

非課税です。しかし、もうときは課税ですが、公的年金等控除があつて事実上非課税になっている。日本の現行年金制度は全部非課税、EEE (Exempt・Exempt・Exempt) です。しかし、本来は、入口か出口のどちらかに課税するのが世界の常識です。アメリカの四〇一Kは入口非課税ですが、もうときに課税される（これを、EETという）。それから、アメリカでもIRAは二種類ありまして、普通のIRAは入口時非課税・給付時課税。しかし、ロスさんという上院議員が提案者になったロスIRAは、拠出時課税・給付時非課税です。

経済価値は、基本的には税率が同じであれば同値です。適用税率が変われば別ですが。世界の趨勢は、先に課税して後に非課税にしていく。このほうがわかりやすいですし、管理もしやすい。しかも、最初に非課税にするということになると、

新しい所得控除をつくることになるわけで、税当局も非常に嫌がるのか、いろいろな問題があるのかと思います。T E Eのほうが管理もしやすいし、明瞭だということで、われわれの案では、最初に課税して、あとは運用時も給付時も非課税という形でこういうものをつくっていつてはどうか。

政府の税制調査会の検討項目に、この方向で年金税制を整理するべきだということが書いてありますので、決して非現実的な話ではありません。老後の生活が自助努力で安定するような税制が必要です。以上で私の話を終わらせていただきます。

高橋理事長 どうもありがとうございました。

給付付き税額控除という制度、あるいは、金融所得課税の関係でいえば、金融所得制度という制

度を導入して経費の概念を確立していったらどうか、あるいは、最後にお話になったI R A制度、それぞれ大変興味深いお話だったと思います。特に、ブレア政権、クリントン政権と対比して、今、新しい民主党政権ができるということのときに、こういう提言がどういうふうに生かされるか、大変興味深いお話だったかと思います。

それでは、少しお時間をいただいておりますので、御質問あるいは御意見等おありの方はぜひ御発言をいただきたいと思います。

質問を考えていただいている間に一つ私から伺いたいんですが、「金融所得」という概念をつくって、債券のデフォルト損失等を経費として定義していくというのは大変興味深いお話だと思いますが、これは、世界ではどういうところで例があるのか、あるいは世界でもオリジナルな御提案なのか、その辺をちょっと教えていただきたいと

思います。

森信 必ずしも世界の税制を全部調べているわけではないんですが、そもそもアメリカの税制は一〇分類になっていません。所得は包括的所得税で、個人が申告する際に、例えばペイオフで返ってこなかったというふうなものは、損失として申告すれば認められると聞いておりますので、恐らくデフォルト損失も個人の損失として、経費として認められているのではないかと思います。

高橋理事 ありがとうございます。

ほかに何か御意見あるいは御質問はありませんでしょうか。

それでは、もう一問伺いたいんですが、今日、消費税の逆進性についてのお話があったんですが、そもそも消費税の引き上げについて、民主党は四年間やらないといっているんですが、税の構造あるいは今後の社会保障等々の観点から、消費

税の引き上げについてどういふふうにお考えなのか、教えていただきたいと思います。

森信 私の見方は、民主党といえども消費税の見直し議論は行わざるを得ないのではないかと思います。一つのきっかけは、私は地方分権だと思います。といいますのは、地方分権の議論を進めていくと必ず地方はお金が足りないと言ってくる。国の方も全くないので、税源の移譲の仕様が。そこで、抜本的税制改革の必要性が出てきます。四年間は無理にしても、次の選挙は消費税選挙ではないでしょうか。今、地方消費税は五のうちの１％ですが、法律上は国の消費税率の二五％となっていて、四×二五で一％とくっついていきます。国と地方が一体になってやらなければ消費税というのは上がらないのだから、お互いに根っこをつなげておきましょうというような考え方です。しかし、地方分権の議論をする上で

は、私はこれを切り離れたほうがいいと思います。つまり、まず四%と一%にして、執行は全部国がやるべきだと思います。そうすると、地方分権でこれから地方に財政資金が必要というときには、地方だけでみんなで努力をして、知事会も、六団体が全部集まって、一%を二%にしようじゃないか、そういうように動けるようにしたほうが、国民にとってもわかりやすいと思います。国のほうも、そういう議論が地方で出てくれば乗っていかざるを得なくなってきます。いずれにしても、地方分権の話を進めていく中から、税源を充実するしかないんだという話になり、消費税議論が始まってくるのではないかとも思っています。

高橋理事長 ありがとうございます。

よろしいでしょうか。ほかに御意見あるいは御質問はありませんでしょうか。それでは、そろそ

ろ時間ですので、この辺で終わりにしたいと思います。森信先生、大変興味深いお話をありがとうございました。（拍手）

（もりのぶ しげき・中央大学法科大学院教授）

（本稿は、平成二十一年九月二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

現職 中央大学法科大学院教授、ジャパン・タックス・インスティテュート
所長、東京財団上席研究員

学位 法学博士（租税法）

1950年 広島市生まれ
1973年 京都大学法学部卒業、大蔵省入省
1979－1980年 東京国税局 茂原税務署長
関税局、国際金融局、銀行局の課長補佐を歴任
1981－1983年 在ソ連日本大使館 一等書記官
1983－1985年 在ロスアンジェルス総領事館 領事
1988－1991年 ロンドン駐在大蔵省参事、国際金融情報センターロンドン事
務所長
1991年 大臣官房企画官（証券局）
1992年 証券局 調査室長
1993年 主税局 調査課長
1995年 主税局 税制第二課長
1997年 主税局 総務課長
1998年－2001年 大阪大学法学研究科教授（租税法、租税政策）
2001年 東京大学法学部政治学研究科客員教授（兼務）
2001年－2002年 財務省財務総合政策研究所次長
2003年－2004年 東京税関長
2004年 ブリンストン大学客員研究員・レクチャラー、コロンビア
ロースクール客員研究員
2005年 財務省財務総合政策研究所長
2006年12月 財務省退官、日本租税総合研究所所長
2007年7月 ジャパン・タックス・インスティテュートに改組

著書

『給付つき税額控除』中央経済社 2008年（共著）
『抜本的税制改革と消費税』大蔵財務協会 2007年
『日本が生まれ変わる 税制改革』中公新書ラクレ
『わが国所得税課税ベースの研究』日本租税研究協会
『日本の税制』PHP 新書、『日本の消費税』納税協会連合会 他

個人の活力を引き出す税制改革

日本証券経済研究所講演

中央大学法科大学院教授
ジャパン・タックス・インスティテュート所長
森信茂樹



世界税制改革の潮流 —公平と効率の両立を求めて

- 1、税・社会保障一体的改革
 - ・ウエル・フェアからワーク・フェアへ
 - ・第3の道(英国ブレア政権)
- 2、個人金融資産活性化のための金融所得一体化と老後の資産形成支援税制
 - ・利子所得等の一体課税と「金融所得」の創設
 - ・自助努力支援税制としての日本版IRAの創設
(拠出時課税、運用時・引き出し時非課税)
 - ・インフラとしての金融所得確認システム

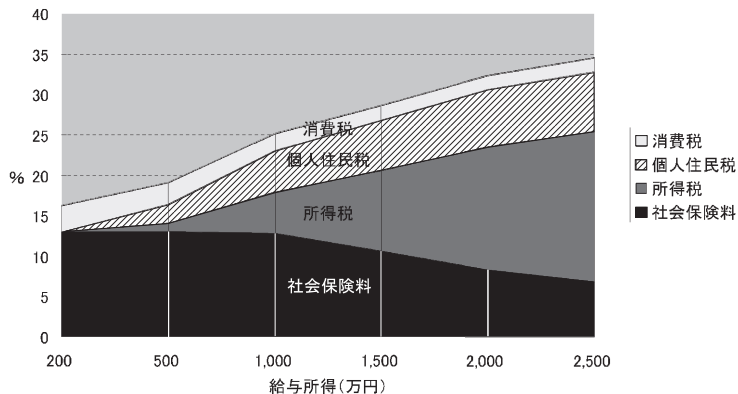
1、税と社会保障の一体改革

- ・税制の効率化・消費課税化、国際競争の激化等による所得格差の拡大から所得再分配機能再構築の必要性
- ・税の引き下げ競争の下、最高税率の引上げは避け、低所得者の負担を軽減
- ・モラルハザードを生む「大きな政府」政策への回帰をやめて、高齢化のもとでの財政資金の効率的活用
- ・貧困対策・就労促進、少子化対策としての給付付き税額控除の導入拡充(税と社会保障の一体化)

3

図表1

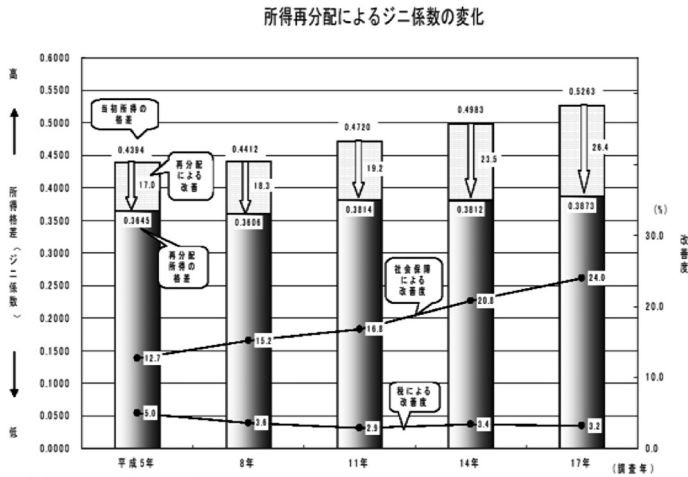
個人所得課税、社会保険料及び消費税を含めた実効負担率



(注) 夫婦子2人の民間給与所得者、子供のうち一人は特定扶養控除適用として試算。消費税については、家計調査の消費性向をもとに試算。政府税制調査会資料を筆者が加工。

4

図表 2



5

給付付き税額控除と利点

- ・ 給付付き税額控除とは、「勤労を条件に、税額控除という形で減税を行い、控除しきれない低所得者には給付をおこなう」制度。
- ・ 第1に、社会保障給付と税額控除をセットにするので、給付額と課税最低限が連動し効率的・効果的な政策となる。
- ・ 第2に、労働時間と給付額・控除額をリンクさせる事により労働インセンティブを高め就業を促進する。働かなくても給付が受けられるモラルハザードを縮小させる。
- ・ 第3に、所得控除を税額控除に改めることにより、課税ベースの浸食を防ぎ低所得層に恩恵を集中させ、所得再分配機能を高める。

6

給付付き税額控除の4類型類

第1類型—勤労税額控除(EITC)。クリントン、ブレアのワークフェア思想。勤労により自助努力で生活能力を高めていくことを支援する。

第2類型—児童税額控除(CTC)。世帯人数に応じ税額控除。母子家庭の貧困対策・子育て支援による少子化対策に有効。

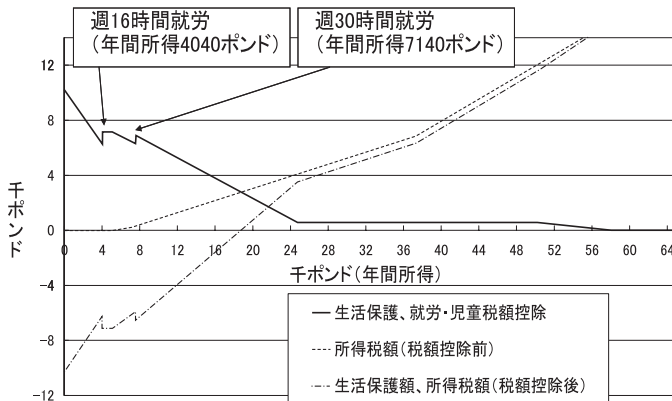
第3類型—社会保険料負担軽減税額控除。低所得層の税負担・社会保険税負担を緩和。還付・給付はなし。オランダ

第4類型—消費税逆進性対策税額控除。消費税率引上げによる逆進性の緩和策として導入。基礎的生活費の消費税率分を所得税額から控除・還付

7

図表3

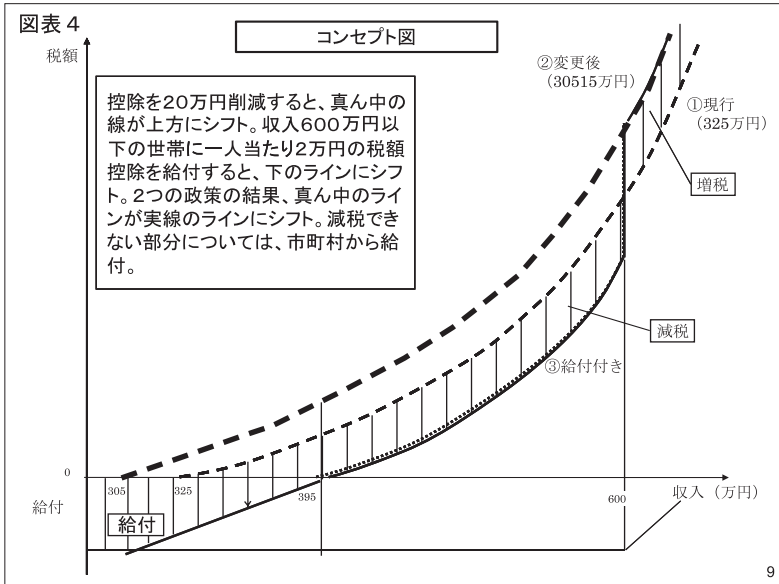
就労・児童税額控除額と所得税額(子供2人のケース)



(出所)財務総合政策研究所研究部

8

個人の活力を引き出す税制改革



(例) 単身者の税・社会保険料負担

課税最低限 114.4万円
(万円)

給与収入	所得税額	住民税額	税金合計	社会保険料(10%)	税・社会保険料合計	減税(税額控除)額	差し引き
100	0	0	0	10	10	30	▲20 (給付)
200	3.2	6.6	9.8	20	30	30	0
300	6.2	12.65	18.85	30	49	30	19
350	7.7	15.4	23.1	35	58	0	58
400	9.4	19.05	28.45	40	69	0	69

10

給付付き税額控除の課題(1)

1、政策目標、政策ターゲットの明確化

若年層を中心としたワーキングプア、母子家庭に対する就労を通じた貧困対策、少子化対策

2、他の政策手段と政策効果の十分な検討を行うこと。

3、不正給付(還付)問題の防止、クロヨンと呼ばれる事業者の所得の正確な捕捉の必要性。

社会保障番号・納税者番号の導入が必要。ただし、番号がなくては導入できないわけではない。納税者番号の導入されていない、英国やフランスでは、社会保障番号を活用して給付付き税額控除を執行している

11

給付付き税額控除の課題(2)

4、税務当局と社会保障官庁との協力・一元化の必要性。

5、税制度の手直し一個人単位から世帯単位税制への変更、資産保有者の適用除外。

個人単位のもとで厳格な定義の行われている配偶者、扶養家族と、社会保障制度との整合性を保つ必要。分離課税となっている金融所得の捕捉の必要性。

6、児童手当、児童扶養手当、生活保護等の現行社会保障給付、配偶者控除を始めとする各種所得控除、最低賃金制度のあり方を根本的・総合的な見直し。

7、「歳出・歳入一体改革」との整合性。税收中立、さらには歳出面も含めた「財政中立」という考え方の下で制度設計。

12

不正受給の問題

- 不正受給の防止。米国では、20%を超えエラー(「超過支払い」(Overpayment)と「不正受給」の2つ)が政治問題。
- 所得や子供の年齢、人数により給付額が変わるので、離婚、別居等刻々と変化する家庭事情の報告が遅れると、超過支払いが起きやすい。
- IRSは、税務調査や罰則の強化(不正受給が見つければ、2年あるいは5年の受給停止)で望んでいる。
- 最大の理由は、受給資格がわかりにくい制度設計にある。
- もっとも、個人事業者の税務過少申告割合はさらに多い(GAOの調査によると、個人事業主の64%は過少申告)こと、フードスタンプ制度よりは執行コストが小さく効率的であるといった評価が、制度全体の中で行われている。
- 英国では不正受給は米国ほど問題となっていない。導入当初は、給付(還付)事務を会社レベルで行っていた。
- 我が国でも、給与所得者に対しては、年末調整で行うことにすれば、会社事務の負担増加はあるものの不正防止は期待できる。また、米国と異なり戸籍や住民票制度のしっかりしている我が国では、問題は比較的に少ないであろう。

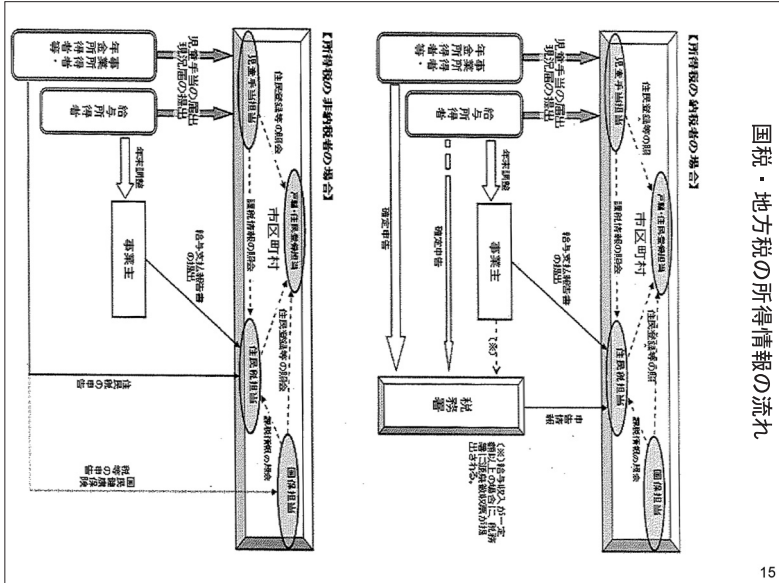
13

暫定的な実施案

- 制度設計は税務当局が行い、「減税(税額控除)部分は税務当局で、給付部分は地方公共団体」という仕分けを行う。税当局は課税最低限以下の所得情報がなく、社会保険事務所や地方自治体から情報提供を受ける必要あり。
- 受給者が市長村に申請を行い、給付を受けるための審査を経て証明書を確定申告に添付。サラリーマンは年末調整で、事業者は申告で税額控除を受ける。(住宅取得控除と同じ方式)
- 控除しきれない部分については、市町村から支給(給付)。
- 給付を避けるため、減税部分に、国税だけでなく地方税、さらには社会保険料も考慮に入れた制度作りが必要。
- 低所得者の社会保険料の軽減については、厚生省(年金審議会)で同様の政策が別途検討されている。

14

国税・地方税の所得情報の流れ



15

2、個人金融資産活性化のための金融所得一体化と老後の資産形成支援税制

- 利子所得等の一体課税化と「金融所得」の創設
残る課題は、利子所得の一体課税と公社債投信の株式並み課税等
- 公的年金と企業年金の補完、個人型年金積立金非課税制度(日本版IRA)の創設
- 拠出時課税、運用時・引き出し時非課税と金融一体課税の活用
- インフラとしての金融所得確認システムの整備
社会保障番号(11年導入予定)の活用

16

金融所得の創設

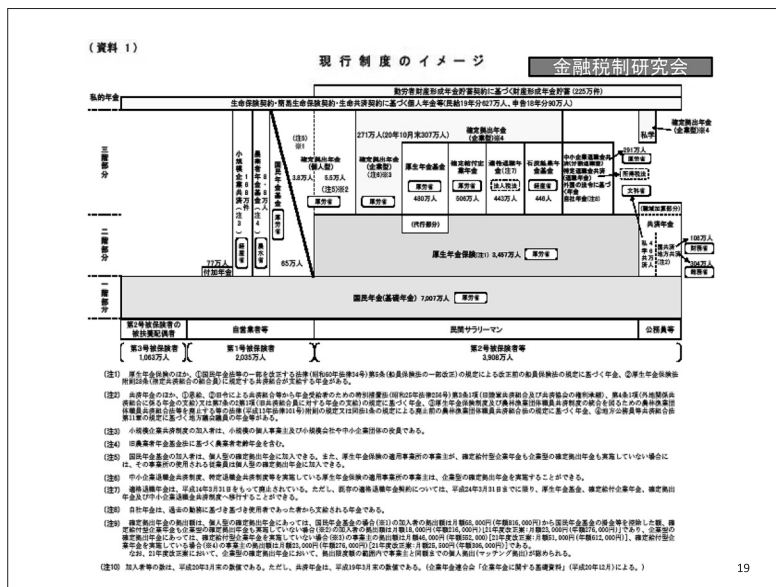
- 個人を、「稼得主体」と「消費主体」の2分法で規律してきた考え方を改め、「投資主体」という観点も取り入れ、投資に伴う経費・損失を認めていく。
- 10分類を残しつつ「金融所得」の範囲を法定し、該当する経費・損失の控除や損益通算を可能とする。
- 各種の金融商品から生じる収益から損失（デフォルト損失等）や必要経費（解約手数料等）を控除することが可能となる。ただし、租税回避の観点から一定の制限。
- 金融商品取引法など既存の法律と整合性をとりつつ具体的に範囲を列挙していく。納税者や市場関係者にとって、法的安定性や予測可能性が増加する。

17

年金積立金非課税制度（日本版IRA） の創設

- ・公的年金・企業年金を補完する老後の資産形成の自助努力を税制で支援
- ・米国のIRA（個人退職勘定）、カナダのRegistered Retirement Savings Plan、英国の年金に関する統一的税制
- ・支援方法は、拠出時課税、運用時・引き出し時非課税

18



具体案

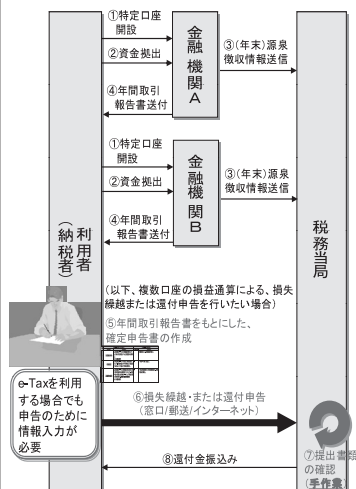
特定口座への拠出額に一定の制限を設けたうえで(例えば、年間120万円)で、税引き後所得を拠出し、一定年齢(例えば60歳)以降に引き出す場合には、運用益を含めて非課税とする。口座に受け入れて運用対象とする金融商品の範囲については、金融商品間の中立性の観点から、預貯金、株式、公社債、株式投資信託、公社債投資信託、外貨預金など一般的な金融商品を幅広く含め、損益通算を可能とする。

税制支援の在り方 EETかTEEか

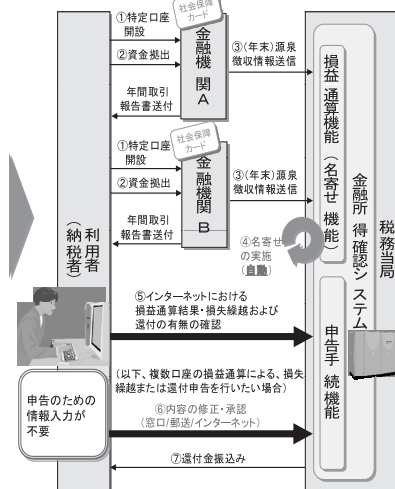
- ・ 拠出時非課税、運用時非課税、給付時課税のEET型(Eは非課税、Tは課税)と、拠出時課税、運用時、給付時非課税のTEE型の2種類の課税方法がある。経済的価値は、適用税率が同じであれば同値。
- ・ 現行年金税制は、EEE型。今後給付時課税の方向での見直しが予想される。
- ・ TEE型は貯蓄に対する税制として簡素で明瞭。拠出額をコントロールしやすい。
- ・ EET型は、新たな所得控除を設ける必要があり、高所得者ほど有利になる上、給付時にも非課税にするという圧力にさらされがちなので、税制当局の理解を得にくい。
- ・ 現行制度からの移行の円滑化が課題。年金原資を現在価値で新制度に移管できる仕組みを考える必要がある。そのためには、新勘定と旧勘定を分けたり、企業単位で管理している年金原資を、個人単位に紐付け直す作業が必要となる。

21

金融所得確認システムを導入しない場合



金融所得確認システムを導入した場合



22