

少子・高齢社会に向けた税制改革

星野 泉

明治大学政治経済学部助教授

1 財政の現状

2002年度当初予算では、とりあえず国債発行30兆円という枠が守られ、公共事業の削減は実施されたものの、本年度末に、中央・地方の政府債務残高は693兆円、GDPの140%、国債だけでも残高400兆円を超えるとみられている。

5月31日、アメリカの債券格付け会社のムーディーズは、日本政府が発行する国内債券の格付けをAa3からA2に2ノッチ引下げた。ムーディーズの「格付けの定義」によると、格付けAとは、投資対象として数多くの好材料が認められ、中級の上位と判断された債券および優先株に対する格付けとされる。元利払いの確実性は認められるが、将来ある時点において、その確実性を低下させるような事柄が出現する可能性があると考えられる。

日本政府はこの状況に不快感を示している。日

ほしの いずみ

1956年東京生まれ。立教大学大学院経済学研究科博士後期課程研究指導修了。明星大学助教授を経て、現在、明治大学政治経済学部助教授。専攻財政学、地方財政論。著書『現代の地方財政（新版）』有斐閣1999年（共編著）。『財政学』税務経理協会 2001年（共編著）。

本の特殊性として、日本国債購入者のほとんどは、政府、中央銀行、民間金融機関であり、外国人非居住者の購入は少ないということがある。豊富な貯蓄率を前提としたいわば家庭内の資金の貸し借りとの指摘はあたってはいないわけではない。当面、金利の急上昇といった局面が生じにくいことも確かであろう。ただ、現在の債務残高が、EU基準のGDP比60%、橋本政権下における財政構造改革のGDP比90%目標などと比較するまでもなく年々膨らみつつあり、かつて100%を超えていたカナダやイタリアが財政再建を進める中、異常な水準になってきていることは考えておかねばならない。

日本の財政が近年拡大してきていることは間違いない。GDP比での財政規模は、近年大きく伸びており、1998年に37%となった。表1にみるように、1975年との比較でみると、社会保障移転は7ポイントの増、うち年金・失業給付等は5.3ポイント増、さらに利払費2.6ポイント増などが、一般政府総支出のウェートを大きく押し上げた。その原因として少子高齢化の急進展がかなり影響していることは明らかである。一方、諸外国との比較でみると、規模ではアメリカ並みであり、75年からの変化幅では大きく上昇したスウェーデン、フランスの間に位置している。イギリス、ドイツ、アメリカにはほとんど変化がない。

全体の配分では、大きくなったとはいえども、現状では社会保障移転が、アメリカの次に低く14.7%。また、一般政府総固定資本形成が飛びぬけて高く、6%台。近年他国では、この比率が減少してきて

3%を下回ってきているが、日本の場合そうした傾向にない。

表2によって、社会保障給付費を機能別にみると、高齢、保健医療の分野ではドイツ、スウェーデ

ンに近づいている一方、家族、失業、生活保護などにかかなりの格差がある。年金や医療以外の現物給付、現金給付制度制度整備が遅れているようである。

表1 国民経済に占める財政の役割(国際比較)

		国内総生産比(%)										合計 (一般政府) 総支出	75からの ポイント
		政府最終 消費支出	うち 人件費	一般政府 総固定 資本形成	社会保障 移 転	その他			合計 (一般政府) 総支出	75からの ポイント			
						うち 医療等	うち年金、 失業 給付等	うち 利払費			うち 土地購入 (純)		
日本	1975	10.0	8.4	5.3	7.8	3.2	4.4	3.6	1.2	0.7	1.4	26.7	
	1998	10.2	7.6	6.0	14.7	4.9	9.7	6.4	3.8	1.0	0.7	37.4	10.7
米国	1975	18.6	—	2.1	11.1	—	—	1.3	2.4	0.1	0.3	33.1	
	1997	15.2	—	1.9	12.6	—	—	3.4	4.2	0.0	0.4	33.1	0.0
英国	1975	22.0	—	4.7	9.9	—	—	8.6	3.9	—	3.5	45.3	
	1994	21.6	—	1.8	15.4	—	—	5.3	3.3	0.0	1.1	44.1	▲1.2
ドイツ	1975	20.5	11.4	3.6	17.6	—	—	6.6	1.3	0.2	2.0	48.3	
	1997	19.4	—	2.0	18.4	—	—	8.1	3.7	▲0.1	1.8	47.8	▲0.5
フランス	1975	16.6	—	3.7	17.4	—	—	5.7	1.2	0.2	1.9	43.4	
	1997	19.3	—	2.8	23.5	—	—	6.4	3.8	0.1	2.1	52.1	8.7
スウェーデン	1975	23.8	16.4	4.3	14.2	—	—	5.5	2.2	0.0	3.1	47.8	
	1996	26.2	—	2.8	22.5	—	—	12.0	7.2	▲0.7	4.7	63.6	15.8

(出典) 日本：国民経済計算年報(平成12年版、1990年基準)、諸外国：OECD/National Accounts 1999

(注) 1. 日本は年度、諸外国は暦年ベース。

2. 一般政府とは、国・地方及び社会保障基金といった政府あるいは政府の代行的性格の強いものの総体(独立の運営主体となっている公的企業を除く)。

3. 一般政府総支出は、経常支出と純資本支出の合計である。

4. 日本の98年度の国鉄長期債務及び国有林野累積債務の一般会計承継に係る分を含めた一般政府総支出の対GDP比は42.7%となる。

(出所) 財務省ホームページ

表2 機能別社会保障給付費の対国民所得比の国際比較

	高齢	遺族	障害	労働災害	保健医療	家族	失業	住宅	生活保護他	給付費合計
日本 (1999年)	8.79%	1.50%	0.48%	0.27%	6.81%	0.53%	0.73%	0.05%	0.44%	19.60%
日本 (1996年)	7.40%	1.39%	0.44%	0.27%	6.43%	0.49%	0.56%	0.03%	0.36%	17.38%
アメリカ (1995年)	7.58%		0.74%	0.74%	4.75%	—	0.37%	0.48%	3.33%	17.99%
ドイツ (1996年)	11.39%	3.67%	2.08%	0.61%	11.12%	3.40%	3.36%	0.23%	1.82%	37.68%
スウェーデン (1996年)	16.71%	1.15%	5.48%		10.08%	4.83%	4.70%	1.45%	1.44%	45.85%

(注) アメリカは、「遺族」が「高齢」に含まれる。

スウェーデンは、「労働災害」が「障害」に含まれる。

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ

2 国民負担の状況

一方、国民の負担については、必ずしも上昇傾向にはない。近年、社会保障負担率は上昇してきているものの、平成不況下の景気対策に伴う減税策によって租税負担率は減少傾向。ピークの平成2年には40%に近づいていた国民負担率もむしろ減少しており、図1にみるように38.3%。租税負担率では22.9%、1990年より5ポイントの減少である。租税負担率は、福祉元年といわれた1973年にはすでに21.4%であったから、ほぼこのレベルである。潜在的租税負担、財政赤字も入れれば、47%（社会保障基金を含めれば若干下がる）ということになるが、現世代には負担感がない。税負担規模としては、アメリカ並みで、ヨーロッパより低い水準ということになる。

各税負担を個別にみると、個人所得課税と消費課税のウェイトが極めて低いことは明らかである。財政赤字の議論の中では、消費税を上げる余地について触れられることが多い。OECD諸国の中で、EUを中心として多くの国々で付加価値税が採用されており、EU指令で税率15~25%となっていることが紹介されたりする。その一方で、個人所得課税については議論されることが少ないばかりか、最高税率の引下げさえ主張する向きもある。しかし、租税負担率が比較的大きい国の所得税負担は概して大きい、日本は低い水準にある。

1998年、GDP比でみた日本の所得税負担率は、5.3%、歳入統計に統計数値のある27カ国のうち、韓国、チェコに次いで下から3番目。OECD諸国平均の10.3%であるから、北欧の国々と比べなくともかなり低い水準ということになる。

高齢化の進んだ福祉国家は、確かに標準税率の高い付加価値税などを導入しているが、個人所得税の課税にも熱心であることはみておかなけれ

ばならない。

スウェーデンのように、所得を勤労所得と資本所得に分け、それぞれ課税を行うという二元所得税の導入により、所得税の簡素化を進めてきても、である。

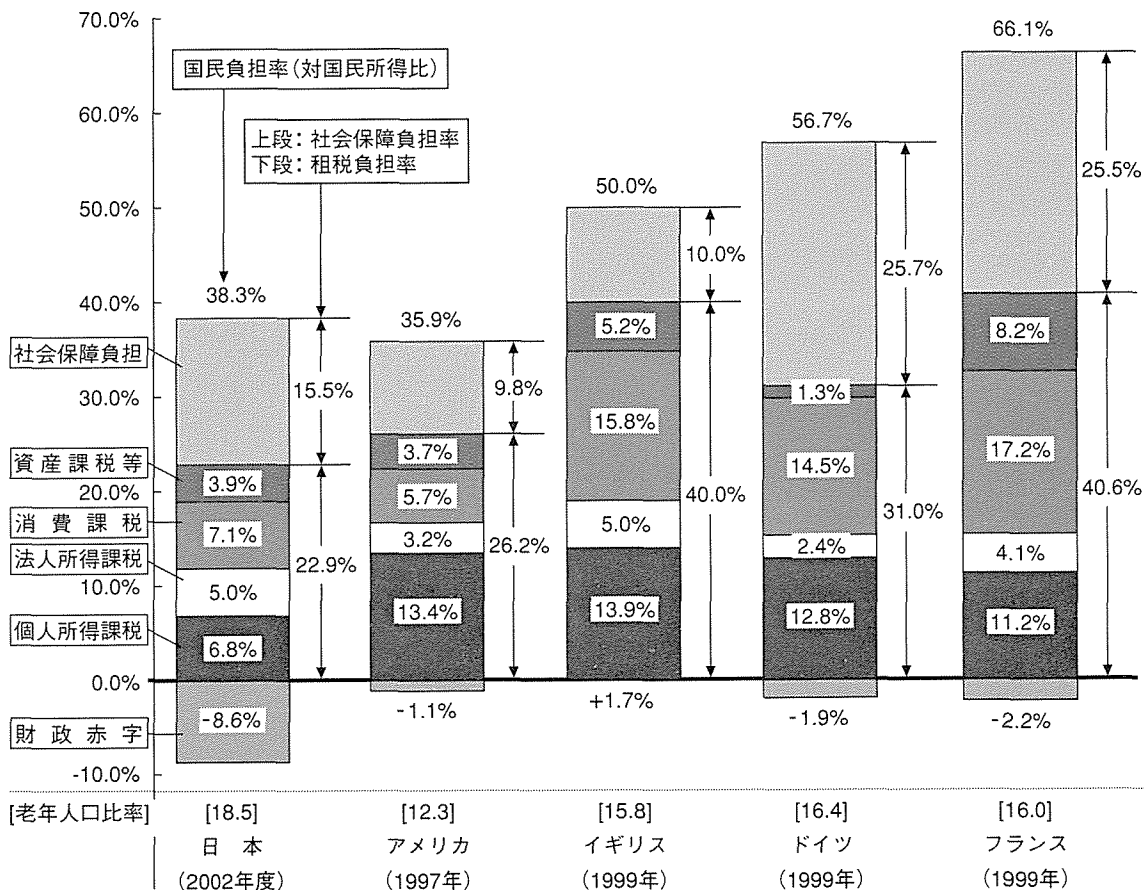
3 税制改革の基準

政府税制調査会と経済財政諮問会議では、税制改革の基準を公平・中立・簡素とするか、公正・活力・簡素とするか、活発な議論がなされている。

税制の「中立」とは、民間の経済的選択行動に対してできるかぎり歪みをもたらないようにするため、短期的視点からのデフレ対策、あるいは活性化税制、すなわち住宅ローンや土地・証券分野の政策減税など多様な租税特別措置をできる限り小さくしていこうというものである（石税調会長、『朝日新聞』4月20日）。一方、「活力」とは、資源配分の効率性を税制改革の機軸にすえること（本間正明経済財政諮問会議委員、『朝日新聞』5月30日）で、税制改革は課税ベースを広く取り、税率を低くする「広く、薄く」の手法をとり、租税特別措置に批判的ということになる。ここまでは、それほど大きな違いがないようにもみえるが、本間議員の「ヒト、モノ、カネを生産性の低い分野から高い分野に移しかえ、持続的な経済成長を促す」との視点や「年金、医療、介護などの社会的インフラ」維持のためには、「できるだけ広く負担しあう税制を構築することが不可欠」との論の中に、微妙なニュアンスの違いがある。また、経済財政諮問会議の議事録からは、民間経済の活性化に重点をおいた他の民間委員と必ずしも「活力」の定義を共有していないところもうかがえる。

むしろ、「公正」の方により問題があるともいえる。諮問会議民間議員の論点整理からは「結果の平等より機会の平等」（平成14年第8回会議資料「税制改革の検討課題」）ということになるが、

図1 国民負担率の内訳の国際比較（日米英独仏）



(注)1. 日本は14年度当初予算ベース。日本以外は、「Revenue Statistics 1965-2000 (OECD)」及び「National Accounts (OECD)」により作成。

2. 租税負担率は国税及び地方税合計の数値である。また所得課税には資産性所得を含む。

3. 財政赤字の国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。

4. 老年人口比率は、日本については2002年の数値（「日本の将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所、平成14年1月推計）による）、その他の国は2000年の数値（国連推計による）である。

(出所)財務省ホームページ

かつて、「画一的なナショナル・ミニマム保障ではなく、今後はこうした地域差を是認する方向」で見直すとして、「社会福祉・教育等にかかる行政サービス水準（介護保険のサービス水準、生活保護基準、教育費負担、小中学校教育の学級人数、警察・消防等の治安・安全の水準など）も、地方が独自の判断と責任で決められるようにする」（平成13年第8回会議資料「国と地方のあり方に関する

論点整理）」として、経常的な福祉・教育・行政サービスに関するナショナル・ミニマムの見直しも提案していたところである。かつて、小淵政権下の経済戦略会議の報告にみられた「従来の過度に公平や平等を重視する社会風土を、効率と公正を機軸とした透明で納得性の高い社会」、「自己責任、自助努力をベースとした」競争社会への転換をめざす、新保守主義的改革論の延長上というこ

ともできよう。公平が、垂直的公平、水平的公平を含めて議論されるのに対し、「公正」という目標は、方向性がかなりあいまいになる。

政治的困難性もあるが、どうしても、個人課税において中立性や課税ベースの拡大に熱心で、企業課税について不熱心な様子が感じられるのである。98、99年の改革で法人税制については、法人税率（基本税率）を30.0%に、法人事業税率（基本税率）を9.6%に引き下げた。これにより、国、地方の法人課税の表面税率は40.87%へ下がり、2年間で10ポイント近い減少。カリフォルニア州と同水準となった。

しかし、諸外国の法人税率引き下げが課税ベースの拡大とともに進められてきたのに対し、日本では、減税ばかりが先行してきたきらいがある。法人事業税の外形標準課税導入も、法人事業税の引き下げとセットで進められる予定であったが、景気動向から見送り。税率引き下げの先行実施ということとなった。法人課税についても抜本改革とは程遠いものであった。

今回の改革の中でも、法人事業税の外形標準課税実現のため、一層の法人税率引下げを強えられる可能性がある。

4 所得税の課税最低限

日本の所得税課税最低限が諸外国と比べ、高い水準にあることが問題とされている。全世帯の4分の1が納税していないことから、浅く広く、そして課税の中立性論議の中でより多くの人々に負担を分かち合ってもらいたいとする論は、方向性として間違っていないだろう。ただ、以下の点には気をつけておかねばならない。

年収384万円まで負担がない、というのは、夫婦子供2人の給与所得者世帯である。日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの5カ国の中で

は、ドイツの383万円とほぼ同等であるが、その他と比べれば確かに高い。この5カ国の平均は303万円であり、これを80万円ほど上回っている。ただ、夫婦子供1人世帯では283万円で、平均254万円との差は29万円、夫婦のみの世帯では220万円、平均180万円との差は40万円、独身では114万円、平均109万円との差はわずか5万円である。しかも、夫婦子供2人世帯を除いて、日本が最も課税最低限の高い国ではない。

また、夫婦子供2人の世帯は、実はあまり平均的ではないのである。近年、少子高齢化、核家族化の流れにあつて、世帯を構成する人数は減少傾向にあり、最も多いのが単独世帯、そして夫婦のみの世帯、夫婦子供1人の世帯と続き、4番目が夫婦子供2人の世帯となる。全体の15%程度を占めるこの世帯についても、控除金額の多い16歳から22歳（子供2人のうち1人がこの年齢として計算）が必ず含まれているわけではない。

課税最低限の計算は、様々な控除の積み重ねである。基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除、社会保険料控除がその構成要素となる。所得税の場合、各控除額は38万円が基本となるが、配偶者関係の2控除合わせて76万円と、16歳以上23歳未満の特定扶養親族控除63万円の存在が大きいといえる。

他国との比較の場合、為替レートの変化、他国の制度との違い、物価水準など、様々な相違を乗り越えていかななくてはならないため、データがある程度割り引いて見ておくこともまた必要であろう。

5 控除か手当か

少子高齢化対策を財政上、どう取扱うかは、国によって多様である。子育て支援としては、所得税の軽減である所得控除でいくのか、税額控除でいくのか。あるいは、歳出において児童手当など

で実施するのか。言い換えれば、政府があまり税を集めないことで、子育てを自己責任の範疇においていく小さな政府志向か、資源配分や所得再分配といった財政の役割を大きくとる中で子育て向け財政措置を実施する大きな政府志向かである。前者となれば、課税最低限は高くなる傾向にあるし、後者となれば、低くなるわけである。

スウェーデンでは、税制改革を進める中で、控除を極力減らし、フリンジベネフィットへの課税を強化してきた。OECD統計によれば、フィンランドと同様、単身世帯と夫婦子供2人の世帯に、所得税及び社会保障負担上の区別はない。単身世帯は、総賃金に対し35%程の負担率（所得税と社会保障負担率）である。イギリスやオーストラリアも世帯構成によってほとんど違いはない。単身世帯は、総賃金に対し、25%程度の負担率である。この4カ国は、児童手当等（現金給付）があり、その結果、夫婦子供2人（片稼ぎ）世帯で、単身世帯より、負担率をそれぞれ10ポイント程度減少させている。一方、日本は、OECD諸国の中で、メキシコ、韓国に次いで負担率が小さく、単身世帯で16%、夫婦子供2人世帯で11%。5ポイントの差がついている。現金給付を加えてみても、児童手当等の効果がないため、世帯による差は5ポイントのままである。

日本では、多くの福祉関係の制度に所得制限や厳しい制限があり、出口ベースではできる限り抑えていこうという傾向にある。こうした点の見直しなしに、課税最低限の大幅な引下げは難しいといえる。また、収入から一定金額を控除する所得控除方式は、限界税率に影響を受ける。配偶者特別控除については年収制限がおかれているが、そうでないとすれば、所得控除の意義は、高額所得者ほど大きく、低所得者の場合、大きな意味をもたない。少子化対策としては、扶養控除という所得控除より、税額控除や手当で対応すべきである。

6 所得税における諸控除

① 社会保険料控除と公的年金控除

年金財政の先行きが懸念される中、日本の制度には社会保険料控除として、社会保険料掛け金額の全額所得控除、給付金については、公的年金控除として給与所得控除を上回る所得控除を実施している。社会保険部分について、負担でも給付でも恩典があるというこの制度は、諸外国ではそれほど一般的ではない。また、年収の極めて多い高齢者の中に、公的年金控除を利用している者がある。2000年の国民生活基礎調査（厚生労働省）によれば、所得4分位に分け、最も高い所得階層829万円以上、平均所得1299万円の階層の中に17.1%の65歳以上人口が含まれる。これらの多くは公的年金控除を受けているとみられる。

高齢者への応分の負担ということで、消費税が議論されることが多いが、公的年金・恩給のみの高齢者世帯が全体の6割を超えることもまた事実。62%の高齢者は所得300万円未満である。垂直的公平確保の観点から、高額所得者の公的年金控除見直し論はでてもよいだろう。

② 配偶者関連控除

かつて、配偶者は、一人目の扶養親族とされていたが、1961年度から配偶者控除として、扶養控除と別な控除として認められてきた。配偶者が、一方的に扶養される存在とすることに無理が生じてきたものである。さらに、1987年改正で、納税者の所得稼得に対する配偶者の貢献を考慮し、税負担の調整をすること、すなわち青色事業専従者給与と比較した水平的公平論、パートで働く主婦の所得が一定額を超える場合に配偶者特別控除が適用されないことなどから、消失控除の形で導入されたものである。いわば964対策的意味合い

が強い新制度導入であった。

その後、共働き世帯が一般的となる中で、主婦をパート労働の範囲に縛り付けているのではとの議論が高まってきているところである。やや大きすぎる配偶者関連控除となっていることは事実であり、2分2乗方式など抜本的改革の検討は必要であろう。

③給与所得控除

給与所得控除が比較的大きいことはみておかなければならない。平成14年度予算ベースで、給与所得総額に占める給与所得控除額は28.2%に達する。そもそも、この意味はあいまいであり、1986年の政府税調などでも、給与所得者にとって勤務費用の概算控除、他の所得との負担調整、964対策的配慮もあるといわれてきた。

これを受け、1988年の改革で、特定支出控除制度ができ、実際にかかった経費金額と給与所得控除の差額を経費として申告できることとなった。ただし、通勤費、転任に伴う転居のための引越し費用、研修費、資格取得費、単身赴任者の帰宅旅費に限定され、他の所得との負担調整控除部分は認められていない。給与所得控除が幅広く認められているため、実際に、こうした項目で給与所得控除を上回るほど経費を使う納税者はまれであり、ほとんど機能していない。いわば、大きすぎる給与所得控除の存在が、年末調整で申告を終了させるしくみを実現し、サラリーマンの税への関心を失わせる要因になっているともいえ、再検討の余地はある。

付や多様なセーフティネットの構築が求められている。公共事業型から福祉型財政への転換を図ることが重要であり、高度成長、あるいはバブルへの回帰を目指すべきではない。公共部門の不祥事に対する批判は大きいですが、民間部門も同じ問題を抱えている。ある程度の公共部門拡大はやむをえないとすれば、行政の透明度を高めるため、情報公開、住民参加、分権をよりすすめていかねばならない。

少子・高齢化と、財政危機の下、財源確保を目指した税制改革は、中立性と、水平的公平・垂直的公平確保を同時に進めていかななくてはならない。水平的公平と課税ベースの拡大の観点からは、消費税のEU型付加価値税化、免税点引下げやインボイス方式の導入複数税率化、法人事業税について外形標準化導入、課税最低限問題の調整や消費税の税率引上げ。垂直的公平の観点からは、高齢者や勤労世代の高所得者への課税。一方、子育て支援策も重要な課題である。

税は、まず公平の観点に立ち返るべきで、そこに課税ベース拡大の前提がある。政策税制は極力廃していく必要がある。



● おわりに

少子・高齢化の進展は、年金システム破綻の心配ばかり強調されるが、まずは安心して暮らせることが重要である。現金給付ばかりでなく、現物給

地方税のあり方—地方分権の焦点

池上 岳彦
立教大学経済学部教授

1 「構造改革」と分権的税制改革

まず確認しておこう。表1に示したとおり、先進国の中で日本の政府はとくに「大きな政府」ではない。財政赤字の原因は、表2からもわかるとおり、税負担が低いことである。

ところが、2001年に設置された経済財政諮問会議にあっては、「構造改革」の名の下に「もっと小さな政府を」という信念が貫かれている。地方行政については「個性ある地方の競争」や「最低限保障すべき行政サービス水準の見直し」という見地から検討が進められている。他方、地方分権推進委員会の後を承けて設置された地方分権改革推進会議も、地方税財源を含めた具体的改革を検討している。本稿では、このような状況下で、分権的税制改革及びそれに関連する地方交付税改革にどのような課題があるかを論じてみたい。

いけがみ たけひこ

1959年生まれ。1988年、東北大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。1991年、博士（経済学）。新潟大学商業短期大学部及び新潟大学経済学部を経て、1999年より立教大学経済学部教授。著書に『地方に税源を』（共著）、『高齢社会の政策課題』（共著）、『分権型税財政制度を創る』（共著）等。

2 地方税の改革

自治体が教育、保育、介護、保健医療、環境衛生等の対人社会サービスを中心に公共サービスを展開していくためには、自主財源を拡充する自己決定権を認めなければならない。これにより、団体自治と住民自治とを兼ね備えた真の地方自治が可能になる。

(1) 所得税から個人住民税への税源移譲

自治体サービスに住民が貢献する方法を考えると、たとえば同一時間だけ労働を提供するとしても、それによって私的な活動を行えなかったために失われる便益は人によって異なる。言い換えれば、高所得者ほど、労働を直接提供せず自治体にサービスを行わせることによって得る便益は

表1 財政収支の状況 [2000年。対GDP比 (%)]

	総支出 A	経常収入 B	財政収支 B-A
日本	36.6	30.0	-6.6
アメリカ	29.9	31.6	1.7
カナダ	37.7	40.9	3.2
イギリス	37.0	39.0	1.9
フランス	51.0	49.6	-1.4
ドイツ	43.3	44.4	1.2
スウェーデン	52.7	56.7	4.1

注:1) 「総支出」は、経常支出と純資本支出の合計。

資料: OECD, *Economic Outlook 70* (December 2001), pp.230-232に基づいて作成した。

大きい。そこで、地方税は所得に応じて負担すべきである。

日本の地方税のうち、個人住民税所得割（以下、個人住民税と記す）が地方税の中心である。これを拡充して、その分だけ国の所得税率を引き下げる税源移譲の意義は大きい。たとえば、個人住民税を10%の比例税率にして、国の所得税は累進税率部分として存続させるのである。筆者も参加する「愛知県地方税制に関する研究会」等でシミュレーションが行われているように、これによって税収は国から地方へ3兆2000億円移動する。

表2に示したとおり、カナダ、アメリカ、ドイツ、スウェーデンといった分権的国家では、租税に占める州・地方税の割合が高く、また個人所得税が重要な地位を占める。日本の場合、自治体がサービスの大部分を行っているのに国税が地方税より多い、という垂直的不均衡の縮小が重要である。さらに高所得者は大都市圏に多く住むので、地方税には累進税率より比例税率を採用したほうが、地域間の税収格差つまり水平的不均衡も縮小する。

(2) 事業税の外形標準課税

住民だけでなく、その地域で事業を営む者も自治体のサービスを受用する。そこで事業規模に応じて税を負担させる場合、所得課税より外形標準課税のほうが優れている。また外形標準課税に転換すれば、地域的な偏在度が縮小するうえ、税収の安定化も期待できる。

外形標準としては、事業規模を適切に表す付加価値が望ましい。これは、「支払給与+支払利子+支払賃借料+単年度損益」を課税標準とする加算法の所得型付加価値税である。

事業税の外形標準課税については、総務省が所得型付加価値税を基軸とする提案を行っている。ただし、(A) 外形基準と所得課税とを併存させるか、(B) 中小法人の優遇措置として何が適当か、(C) 税収をどの程度に想定して標準税率を設定するか、(D) 制限税率を設けるか、(E) 受取利子・受取賃貸料を控除した結果、金融業と不動産業の税負担が著しく軽くなるのが適当か、(F) 複

表2 租税・社会保険料の対GDP比 [1999年]

(単位:%)

	日 本	アメリカ	カナダ	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
個人所得税	4.8	11.8	14.6	10.5	8.1	9.4	18.6
法人所得税	3.4	2.4	3.7	3.8	2.9	1.8	3.2
社会保険料	9.7	6.9	5.2	6.2	16.6	14.8	13.2
一般消費税	2.5	2.2	5.5	6.8	8.0	6.9	7.2
個別消費・利用税	2.7	2.5	4.0	5.0	4.3	3.6	4.0
財産税	2.9	3.1	3.9	3.9	3.2	0.9	1.9
全 体	26.2	28.9	38.2	36.3	45.8	37.7	52.2
うち 地方政府							
個人所得税	1.8	2.1	5.5			5.4	15.8
法人所得税	1.3	0.4	1.3			1.1	
社会保険料							
一般消費税	0.5	2.2	2.7			3.3	
個別消費・利用税	1.0	1.5	2.8		0.5	0.5	
財産税	2.2	2.8	3.9	1.5	2.4	0.9	
地方政府計	6.8	9.0	17.2	1.5	4.6	11.3	15.8
全体に占める地方政府の割合 (%)	26.1	31.1	45.1	4.0	10.0	30.0	30.3

注:1) アメリカ、カナダ及びドイツの「地方政府」は、州政府も含む。

資料: OECD, *Revenue Statistics: 1965-2000* (Paris: OECD, 2001)より作成。

数の都道府県にまたがる企業の税収分割基準をどうするか、(G) 現行の収入金額課税法人の取扱いをどうするか、(H) 個人事業者についても外形標準課税とするか等、なお検討すべき点が多い(愛知県地方税制に関する研究会[2001]参照)。

長期的にみれば、個人事業税や住民税法人税割の税収分も含めて、事業税を所得型付加価値税として一本化したうえで、中小事業者の負担軽減措置や分割基準の簡素化、税率設定権の拡大、金融・不動産業への特別課税等を検討する必要がある。またその場合、市町村は法人住民税法人税割を失うので、道府県税である事業税に付加税をかけることにする。

(3) 地方消費税の拡充

消費者が買い物をする際、その地域の自治体が供給するサービスを享受するので、財・サービスを購入するときの課税も必要である。また消費税は、他の主要税目と比べて地域的な偏在度が小さく、しかも税収が比較的安定的である点でも、地方税に適している。

たとえば、現在「国4%、都道府県1%」となっている配分を「国2.5%、都道府県2.5%」に変更する税源移譲を行えば、税収は国から都道府県へ3兆7000億円移動する。

また、国民にとって最も負担感が強い消費税は、国民が監視しやすい自治体におくべきだ、という新たな視点を導入すれば、都道府県が住民の意志で地方消費税率を変更できることが望ましい。そのようなシステムは、EU、カナダ等に実例があり、検討に値する。

(4) 個別消費税の移譲

現在、酒類とガソリンに対する課税は、国がその内容をすべて決定しており、それらの税収の一部が地方交付税や地方譲与税の形で地方に移転されている。また、たばこについても、地方税が国税とともに課されているが、自治体に税率自主権

はない。

しかし、健康、火災予防、事故防止等を含めた安全や社会サービスを担う自治体レベルで環境税的に地方税を課する場合、酒、たばこ、ガソリン等は有力な課税客体である。また、これらの消費は地域的な偏在度が小さいので、地方へ税源移譲することが望ましい。

具体的には、たばこ税は国税率を下げて地方税率を引き上げ、将来はすべて地方税とする。酒税は、地方共同税として消費統計により配分する。将来は小売課税の方式に転換するとともに、販売規制の権限を都道府県に移譲する。そして、ガソリンについては、道路特定財源である揮発油税と地方道路税を、地方の一般財源つまり普通税に移譲する。当面は道路の延長と面積により配分するが、将来は課税方式を再検討する。

3 課税自主権の実現と活用

(1) 税率自主権

① 超過課税

有力な税源については、現在すでに法定税が課されている。そこで、財源調達という面から課税自主権を考えるのであれば、既存の地方税における超過課税が最も有力である。

個人課税について超過課税の例は極めて少ない。とくに、個人住民税所得割については、すべての自治体が標準税率で課税している。これは住民の反発や流出をおそれての「横並び」であろう。ただし、固定資産税や都市計画税については、政策の違いもみられる。

主に超過課税が行われているのは、法人課税である。住民税法人税割、法人事業税等については超過課税団体が多く、上限つまり制限税率で課税している例もみられる。

法人は、理論上は個人以上に自治体間を移動し

やすいはずであるが、いったん工場等を立地してしまえば固定資産、市場等の制約によって移動コストが大きいという現実もある。この場合、「だから増税可能だ」ともいえるが、逆に「法人には参政権もない。また、逃げられない法人が不利になるから、歯止めが必要だ」ともいえる。

そこで、制限税率はすべて廃止し、「国の経済施策」に明白に反すると国が判断した場合のみ、国地方係争処理委員会と裁判所を通じて決着をはかるのが適当ではないか。

②「横並び」増税の可能性

国の政策で個人住民税、法人事業税等の減税と地方債の増発を強いられてきた自治体には、国に対する不満が強い。それならば、表2に示されているとおり、日本における個人所得税の負担は他の先進国よりも明らかに低いのだから、個人住民税の超過課税等を全国「横並び」で行えばよい。また、事業税の外形標準課税が国側の事情でなかなか実現しないのであれば、課税案を全国知事会等で決定し、一斉に導入すればよいのではないか。

③減税の自由について

最後に、減税（標準税率未満の課税）の自由について。現在は、減税した自治体に地方債発行を許可しない制度によって実質上減税が禁止されている。その理由は、現世代の負担を軽減しながら後世代に負担を残すのはおかしい、ということである。しかし、少しでも起債すれば減税をいっさい認めない、というのは極端な規制である。減税の程度と起債制限の程度をリンクさせて、ある程度の減税を認めることが適当であろう。

なお、減税の自由を認めれば、人口増や企業誘致をめざす「減税競争」が起きて公共サービスが過少になるおそれもある。そこで、サービス内容は住民が決定するが、少なくとも過渡的には一定水準以上のサービスを行うことを法律で義務づける必要がある。

(2) 法定外税の導入

地方分権一括法により、自治体は国との事前協議制のもとで法定外税を創設できることになった。そして、産業廃棄物、水源・森林保全、ディーゼル車対策等、新税創設の動きが活発化している。独自課税について、住民や利害関係者の理解を得る努力が必要であることはもちろんだが、国との関係については、もっと自治体の権限を強化すべきである。

法定外普通税と法定外目的税に関して、現在は、(A) 国税もしくは他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること、(B) 自治体間における物の流通に重大な障害を与えること、(C) 国の経済施策に照らして適当でないこと、の3点について、そのいずれにも該当しないことが国の同意の条件になっている。

しかし、(A) は住民が判断すべき問題である。また(B) については、自治体が特定のモノの過度の消費、設置、投棄等を抑制する地方環境税は、「通行禁止」的なもの以外は認められなければならない。さらに(C) についても、国家的な経済発展に重大な支障がない限り課税が認められるべきである。また、国地方係争処理委員会と裁判所を通じた紛争処理においても、申立、提訴、挙証責任等について、自治体側の負担を重くすべきではない。

(3) 環境税と課税自主権

環境税の観点から課税自主権を行使する場合、まず、特定の財・サービスの消費を抑制する税がある。つまり、二酸化炭素、窒素酸化物、廃棄物、自動販売機、風俗営業、ギャンブル等を抑制するために、その財や発生源に対するコストの上乗せをはかる税である。

つぎに目的税とは、環境対策の経費を賄うための課税である。住民税、固定資産税等に上乗せすることもできるが、多くの場合、環境負荷の要因者

に負担を求める新税が構想されている。たとえば、廃棄物税を課して処理場建設や周辺環境対策に充てる場合等である。

4 財政調整制度の必要性と 地方交付税の改革

(1) 財政調整制度の必要性

地方自治の原則のもとでも、同時に、国民としての一体感は存在する。とくに、標準的な対人社会サービスに必要な一般財源を保障する必要がある。また、水・森林・農地等の国土利用・保全を考慮すれば、都市と農山漁村が相互依存関係にあることは明らかである。

そして、自治体の財政力には格差がある。その場合、同じ状態にある者を同じように取扱う水平の公平の観点からみても、また財政力の異なる自治体をそれぞれ適切に取扱って地域間の所得再分配を行う垂直の公平の観点からみても、財政調整制度は必要である。さらに、財政力の格差が過密・過疎や企業の集中を促進することも避けなければならない。

課税権のみを認めるのでは、単なる「自己責任」に過ぎず、地方自治を支える自己決定権は確保できない。自己決定権を実現するためには、財政調整制度が必要不可欠である。

地方全体の「歳入中立」を掲げて、税源移譲の代わりに財政調整の交付金を削減すれば、大都市圏では増収となるが、交付金への依存度が高い地域では減収になる。税源移譲は必要だが、交付金の減らし方を工夫しないとどんどん大都市有利になる。これは問題である。

(2) 地方交付税改革の課題

地方交付税は、そのほとんどが基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた財源不足額にほぼ見合って配分される財政調整制度である。この

ような地方交付税の根本を変える必要はないが、制度を点検し、見直すことは必要である。

①事業費補正の廃止

とくに、特定のタイプの事業について、後年度の公債費の基準財政需要額算入あるいは当該年度の事業費補正を行って基準財政需要額を増大させる等の特定財源的な「交付税措置」は、廃止すべきである。最近よくみられる地方交付税に対する批判は、実質的には、地方交付税が不要不急の建設事業を促進していることへの批判である。したがって、補助事業の「裏負担」や単独事業の支援措置を廃止することが改革の焦点である。

②「単純化」は改善ではない

基準財政需要額算定の「簡素化」は、必ずしも改善とは限らない。たとえば、人口及び面積だけを測定単位とし、補正係数は全廃すべきだという主張もみられる。しかし、このような「単純化」はサービス需要の無視につながる。やはり、費目ごとにニーズとコストを反映する客観的指標が必要である。ただし、補正係数は自然条件、居住状況等を反映するものに限定し、個々の自治体の政策を反映させないという意味での中立性が重要である。

③中立性の確保——市町村合併との関連——

中立性と市町村合併との関連について、たとえば、合併市町村における施設建設事業を支援する「交付税措置」は、特定補助金的な配分であり、行うべきではない。

また、段階補正とは、人口が少ない自治体の経費が割高になる不利を是正する制度だが、国はこれを縮小して、合併を促進している。しかし、市町村の歳出は面積や人口密度の影響が大きいので、合併しても財政状況は改善されない。さらに、欧米と比較して日本の自治体数は多くはない。むしろ都道府県との役割分担や地域間の協力を考えるべきである。

④制度決定の分権化

なお、地方交付税は全自治体が共有する固有財源であるから、その制度決定について自治体が当事者として参加する地方財政委員会のような組織を作ることが必要ではないか。そうなれば、交付税総額調整のための増減税が、自治体側の政策となることもありうる。

5 地方税型の医療・介護財政システム

最後に、対人社会サービスの典型である医療・介護サービスについて、地方税によって財源を賄うシステムをめざすべきことを指摘しておく。過渡的には、医療保険の統合を進め、また介護目的の包括的負担金もしくは地方の介護目的税を創設する。そして、抜本的改革としては、医療・介護とも地方税を財源とし、財政力の不均衡は全国レベルの財政調整制度で是正する。以下、抜本的改革案の概略を示す（詳しくは、別の機会に論じたい）。

(1) 医療保険

医療保険は、職種・年齢を問わない国民医療保険として一元化し、都道府県が運営する。全国標準サービスについては都道府県と国が財源負担を折半する。そのために、都道府県は個人住民税と事業税の一定率を医療保険税とし、国は人口・年齢等を考慮した標準給付費と標準的住民負担を計算して、財政調整の意味を含む負担金を支出する。なお、患者の直接負担は廃止するが、給付額の一定割合を所得税・個人住民税の課税所得に算入する。

(2) 介護サービス

介護サービスのニーズと課税力との不均衡を考慮して、都道府県が財源を調達し、それを市町村に

配分する。具体的には、介護保険料と国庫負担を廃止し、道府県税（個人住民税、事業税等）の税率を引き上げる。国庫負担廃止分の国税は、都道府県への税源移譲に充てる。国は、サービスの最低水準を法律で規定し、地方交付税によってそれを担保する。その際、基準財政需要額は高齢者数、障害者数及び地理的条件に基づいて算定する。

6 おわりに

「構造改革」という言葉自体は、内容を持つものではない。内容を決めるのは国民自身である。税源移譲、外形標準課税、課税自主権、地方交付税等について、必要な改革は、「競争」や「自己責任」に名を借りた改悪ではなく、対人社会サービスの持続的提供を最大の課題とする税財政システムの改善である。地方税のあり方が地方分権の焦点である。

(参考文献)

- 愛知県地方税制に関する研究会 [2001]『愛知県地方税制に関する研究会中間報告—外形標準課税を中心として—』（7月）。
- 愛知県地方税制に関する研究会 [2002]『税源移譲に関する検討』（4月）。
- 池上岳彦 [2000]「一般財源主義と自主財源主義」
神野直彦 編『分権型税財政制度を創る〔分権型社会を創る・第5巻〕』ぎょうせい、所収。



財政構造改革の方向

兼村 高文

明海大学経済学部教授

1 はじめに

6月3日、平成15年度予算編成の基本的考え方が財政制度審議会より財務大臣に提出された。引き続き14年度予算と同じく「改革断行予算」の継続、財政規律の堅持および効率化の推進の3点を総論で述べ、構造改革を進めながら歳出総額の抑制に努めるべきという内容である。これを受けて、小泉内閣も公共投資の1割カットや公務員給与の引下げなど一般歳出のさらなる抑制と財政構造改革の推進を表明している。

確かに、14年度予算では公共投資やODAの1割のカット、特殊法人等への補助金の1兆円カット等で一般歳出を抑え、医療制度改革も診療報酬の引下げなどこれまでにない踏み込みをみせたが、小泉内閣のいう「聖域なき構造改革」の成果はまだまだの感は否めない。しかもここに来て、支持率の低下とともに改革の実行力に疑問がもたれるよ

かねむら たかふみ

1950年生まれ。専修大学大学院博士後期課程単位取得。現在、明海大学経済学部教授。明治大学兼任講師。専攻、地方財政、公会計。著書に『新版 地方財政論』（共著 税務経理協会）、『財政学』（共著 税務経理協会）、『自治体財政はわかり』（共著 イマジン出版）等。

うになってきた。首相が政治生命をかける時まで熱を入れた郵政改革は、抵抗勢力によって法案の中身は骨抜きにされている。

国民はまた期待を裏切られつつある。海外からも民間の勝手格付けとはいえ、日本国債の格付けを途上国並にまで引き下げる評価が下された。構造改革は待ったなしの状況であるにもかかわらず、汲々として「公債漬けの財政」で収支の辻褄を合わせようとする政治体質に内外から厳しい批判が向けられているのである。それでも15年度予算は30兆円規模の国債発行を前提に編成をはじめようとしている。以下では、これまでの財政再建の歩みをふり返り、財政構造の問題点をみたくえで改革の方向を探ってみたい。

2 財政再建の歩み

周知のように、1980年代は先進諸国では一樣に景気の低迷から財政収支が悪化し、財政再建が迫られた。そのため、従来のケインズ主義による積極財政を改め新保守主義にもとづく「小さな政府」を標榜し、歳出の削減と政府の規制を緩和する行財政改革を進め財政再建に努めてきた。新保守主義にもとづく財政政策は、民間活力を引き出す自由な競争市場を保障し経済安定の役割を市場に委ねた。

わが国でも、1981年に第二次臨調を発足させ「増税なき財政再建」をスローガンに行財政改革

が始まった。80年に一般消費税の導入に失敗したため、歳出削減を中心とした財政再建を目指した。また国債残高は1979年に名目GDP比で30%（アメリカ29.9%、イギリス47%、フランス3.1%など）になり、当時としては国債累増による財政の硬直化が懸念され始めた。そのため、81年度予算では厚生年金や児童手当等の国庫負担金の削減など社会保障費の抑制を盛り込んだ行革関連一括法をもとに予算の圧縮を進めた。また翌82年には、5兆円余りの歳入欠陥が見込まれたため「財政非常事態宣言」を発した。しかし引き続き赤字国債を含む国債の発行を余儀なくされ、84年度に「赤字国債発行ゼロ」を目標にした政府の再建策は82年時点ではやくも達成不可能となった。その後、80年代を通じて赤字国債は発行され続け、ゼロとなったのは1990年度であった。

またシーリング方式が一般歳出の予算編成に際して採用された。82年度はマイナス5%、83年度から86年度までは経常経費マイナス10%、投資的経費マイナス5%のシーリングが課せられた。この結果、国・地方の一般会計のは歳出規模はある程度抑えられた。さらに国鉄や専売などの公企業も85年から民営化が行われ、通信事業等への参入規制規制も徐々に緩和されてきた。

「小さな政府」へ向けた改革の成果は、一般政府でみた財政規模は対GDP比でみると先進諸国では80年代をつうじて数パーセント前後の縮小をみた。とくにイギリスでは公共事業費を中心に7～8パーセント小さくなった。わが国も90年までに若干の減少がみられた。しかし、国債整理基金への定率繰り入れの停止や交付税特別会計の借入などいわゆる「隠れ借金」への付け替えや財投をつうじた財政支出の拡大があり、財政全体では決して小さな政府にはならなかった。

90年代はバブル崩壊後は80年代よりさらに財政収支が悪化した。92年から財政政策は不況対策として公共投資を中心に積極財政を展開した。しかし、その効果は税収の落ち込みを埋めることがで

きず、債務残高は急激に膨れ上がった。赤字国債も建設国債と同様の60年償還ルールとするなど、国債発行を優先させ財政規律は消え去った。

財政再建は90年代も国債の発行を抑える再建目標を掲げて進められた。96年の財政制度審議会では、2005年までにEUの通貨統合基準である財政赤字をGDP比3%以内とし、プライマリー・バランス（公債以外の歳入と公債費を除く歳出の収支）を黒字化するなどとされた。また97年の連立内閣では財政構造改革会議を発足させ、2003年までの財政健全化目標や聖域なき歳出削減がまとめられた。そして地方分権化をスタートさせ、国・地方をつうじた財政のあり方が議論され始めた。

しかし90年代は景気対策を再び財政に依存し、減税や公共事業の拡大で財政収支は大きく悪化した。また金融危機やアジアの通貨危機などが財政健全化を棚上げにさせ、さらに財政出動を促した。ここへきて、わが国の財政再建はもはや財政全体の構造改革が必要ということも誰もが認識することとなった。小泉内閣にその期待をよせたのであるが、道半ばにして頓挫しそうな情勢となってしまった。

3 財政赤字の構造

以上みたように、90年代にバブル崩壊とともに財政赤字は大きく拡大した。一般政府（国・地方・社会保障基金）の財政収支は、92年より赤字となっている。この赤字の要因は、歳入面では景気低迷による税収の落ち込みである。とくに法人税や法人事業税など法人関係税の落ち込みが大きい。また94年、99年の恒久減税など制度的な減収も加わっている。一方、歳出面では景気対策としての公共事業費の拡大、高齢化の進展にともなう社会保障費の増大が赤字幅を広げてきた。

こうした財政赤字は、景気変動による税収減や失業給付費の増大で生じる環的財政赤字と制度的に生じる構造的財政赤字に分けてみることができる。図1は90年代の一般政府の財政赤字を対GDP比で循環的部分と構造的部分に分けて示したものである（平成13年度「経済財政白書」より）。92年度から財政赤字が膨れつづけ、99年度には7.4%にも拡大した。この図からわかるように、財政赤字の多くは構造的財政赤字である。これは、歳入面で制度減税があり歳出面で社会保障費の増大や景気対策の公共事業費の拡大など制度と政策的な要因で膨れたものである。循環的財政赤字は、90年代半ばには一時的な景気回復で縮小したが後半にかけて再び増加してきた。

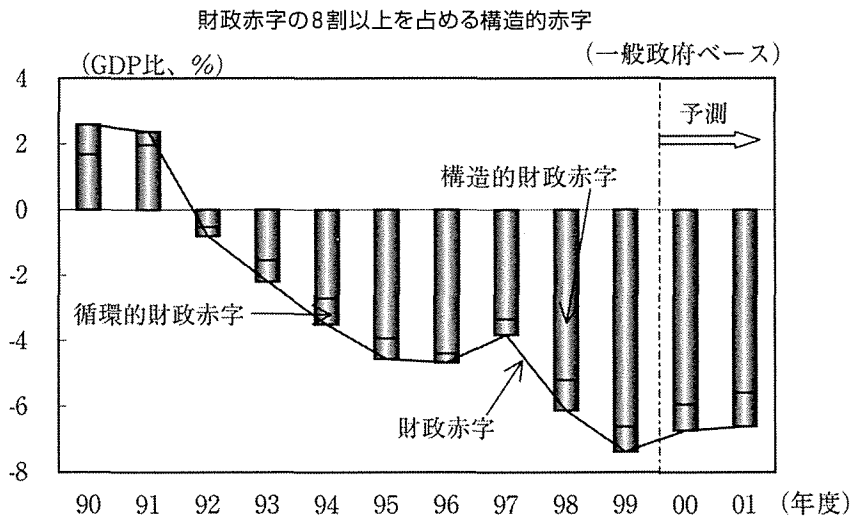
財政赤字は公債により賄うわけであるから、このままの状態を続けることはできない。債務残高をこれ以上拡大させないためには、プライマリー・バランスを均衡化ないし黒字化させる必要がある。

また名目成長率を名目金利（ないし長期債金利）以上にしなければ債務残高は拡大するため、やはりある程度の成長も必要である。

4 国民負担の現状

イギリスでは財政再建に際して、以前よりバリュー・フォー・マネー（Value For Money）をスローガンとして掲げてきた。“お買い得”という日常語であるが、“政府は税金を有効に使う”という意味あいでも国民に説明してきた。国民は負担に応じたサービスが公平に無駄なく提供されていれば応分の負担は納得するはずである。それを十分な説明もなく不公平な配分をするから、先にサービスを提供して負担を後回しにしなければならず、結果として借金がつみあがってきたのである。

図1 財政赤字の推移



(備考) 内閣府「国民経済計算年報」による。

98年度は国鉄・林野一般会計継承債務分を除く。

(出所) 平成13年版『経済財政白書』

わが国の社会保障給付水準は、福祉を別にすれば欧州諸国と同じか上回っている。ところが、負担は10%以上も低い。各国の国民所得に対する租税と社会保障負担それに財政赤字を負担としてみれば、日本は46.9%（財務省調べ 2002年）となっており、イギリスの50%、ドイツの58.6%などに近づく。アメリカは公的年金制度がないので37%と低く、ここからわが国の財政赤字は年金分に相当するとも読み取れる。とにかく現行の社会保障を維持するのであれば、負担を引き上げない限り財政赤字は解消されないことがわかる。財政赤字分はちょうど消費税のおよそ10%分である。欧州の付加価値税の税率が15%から20%であることを考えれば、この分が将来のツケとして先送りされているのである。

5 成熟社会における財政構造の改革方向

明確な定義はないが、経済の成長が鈍化し高齢者の比率が高い社会を「成熟社会」と呼んでいる。わが国は国連の基準でいう「高齢社会」（65歳以上の人口が14%超）を1994年に迎えた。「高齢化社会」（同7%超）に到達したのが1970年であったから、この間はわずか24年である。欧米ではこの期間が50年から100年であるから、いかに高齢化の進展が早いかわかる。また少子化も急速であり、依然として出生率の低下に歯止めがかからない。2001年の合計特殊出生率は1.33である。G7諸国の中でも最低にランクされる。現在の人口維持に必要な出生率が2.01であるから、確実に人口減に向かう。2050年には1億人を下回る。公共の交通機関は半分以上の席がシルバーシートということになるであろう。

こうした成熟社会を睨んで早急に構造改革の推進と歳出構造の転換をする必要がある。社会保障を今後も現行の水準を維持するのであれば、欧州

並の負担は避けられない。これ以上、公債で賄うことができないからである。政府はなぜ負担を引き上げなければならないかを国民に明確に説明する責任（アカウンタビリティ）がある。国民の理解を得ながら、少子高齢化への対応を進めることが重要である。

成熟社会の財政政策は、高齢化には介護施設の増設やバリアフリー化の推進などまだハード面の整備も必要であるが、ドイツのようにプライマリーケアの重視も今後医療費の抑制を図るために重要である。また定年など年齢による差別が高齢化を促進していることもあり、雇用面で機会を提供するような政策も検討すべきであろう。これらは財政支出ではなく税制による政策が有効である。また少子化対策では、基本的には子育て環境の改善を目指すのであるが、国により①出生促進、②男女共同参画、③伝統的家族、④不介入、のタイプがある。出生促進は子供の数が増えるほど手当を厚くし税制上も優遇措置を設け出産を促進するものであり（フランス）、男女共同参画は乳幼児期の公的サービスや男性の育児休暇などであり（北欧諸国）、伝統的家族は家族中心とした子育てで育児休暇など（ドイツ）である。わが国は伝統的家族により子育てをしてきたが、核家族化により地縁、血縁の欠如から男女共同参画へと変わりつつあると指摘されている。こうした社会参加を促すのも税制が後押しをしよう。

21世紀をまたいで急速に社会経済構造が変化し、体制が大きくなりをともなって変革している。しかし、財政制度は旧態依然のままである。構造改革もこれだけの惨憺たる状況にもかかわらず遅々として進展しない。今一度、国民による成熟社会に対応した構造改革を進めていかなければ日本国破綻の憂き目に会う日も遠くはない。