

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		うち 利払費	うち 土地購入 (純)	うち 補助金			
						うち 医療等	うち年金、 失業 給付等						
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。

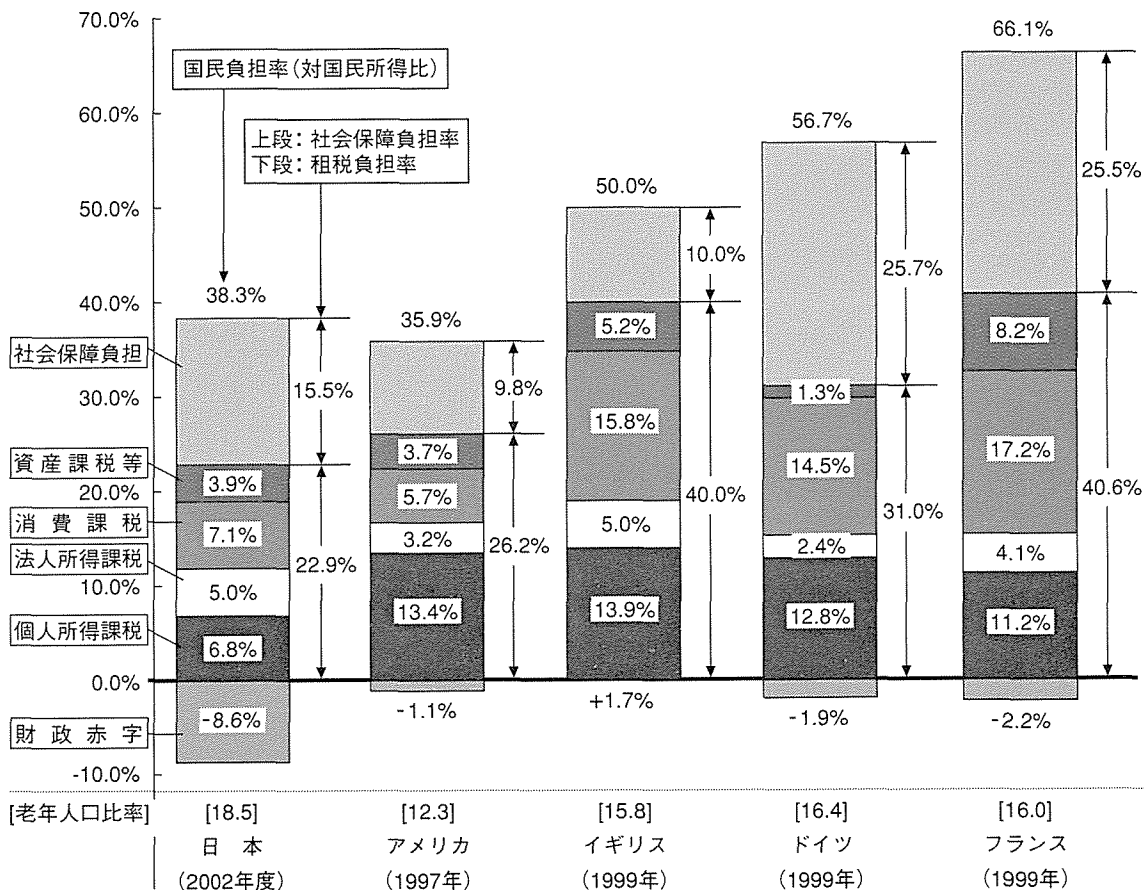
3 税制改革の基準

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しさ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