

再分配型租税構造の構築に向けて

野村 容康

獨協大学経済学部教授

はじめに

本年10月より消費税の基本税率が10%に引き上げられた。食料品等への軽減税率や時限的なポイント還元を伴う複雑な制度改定であったとはいえ、現自公政権にとっては、2度の増税延期の末に漸く実現した税率引上げである。その背景には、少子高齢化の進展による歳出圧力の増大に加えて、長年の恒常的な財政赤字による公的債務の累増があるのは疑いない。だが、こうした問題がますます深刻になると予想されるなか、これからも消費税は引き上げていかざるをえないのか、あるいはそれとはやや異なった視点から、直接税を中心に、より広範囲な改革が求められるのか。いずれにせよ、現在、日本の税制は大きな転換点に立たされているように思われる。

本稿では、今後の日本税制のあり方を展望する一つの視座を提供する試みとして、日本の租税構造に内在する問題点を踏まえて、とりわけ税制によ

る再分配機能を重視する立場から、どのような改革の可能性があるのか考えてみたい。

国際的にみた日本の租税構造

まず議論の前提となる、日本の税収構造と租税負担率の現状について把握しておこう。図1には、1990年代以降における日本の各税収項目（社会保険料を含む）の総税収に占める割合と総税収の対GDP比率（租税負担率）を示した¹。次いで表1では、図1から最新年の各数値を取り出して、OECD36か国の平均と比較している。これらから、日本についてどのような事実がわかるだろうか。

第1に、2016年における日本の租税負担率は31%で、OECD平均(34%)より幾分低く、社会保険料を除いた負担率(18%)では、国際平均(25%)よりもかなり低い。その反面、日本の社会保険料への税収依存度は4割を超え、OECDの中では3番目に高い水準となっている。社会保険料を除いた負担率が1990年代半ばでも18%程度であったことを顧みれば、この間、日本の租税負担率が上がったのは専ら社会保険料の増加によるもので、狭義の税負担はこの20年間ほとんど変化しなかったといえる。

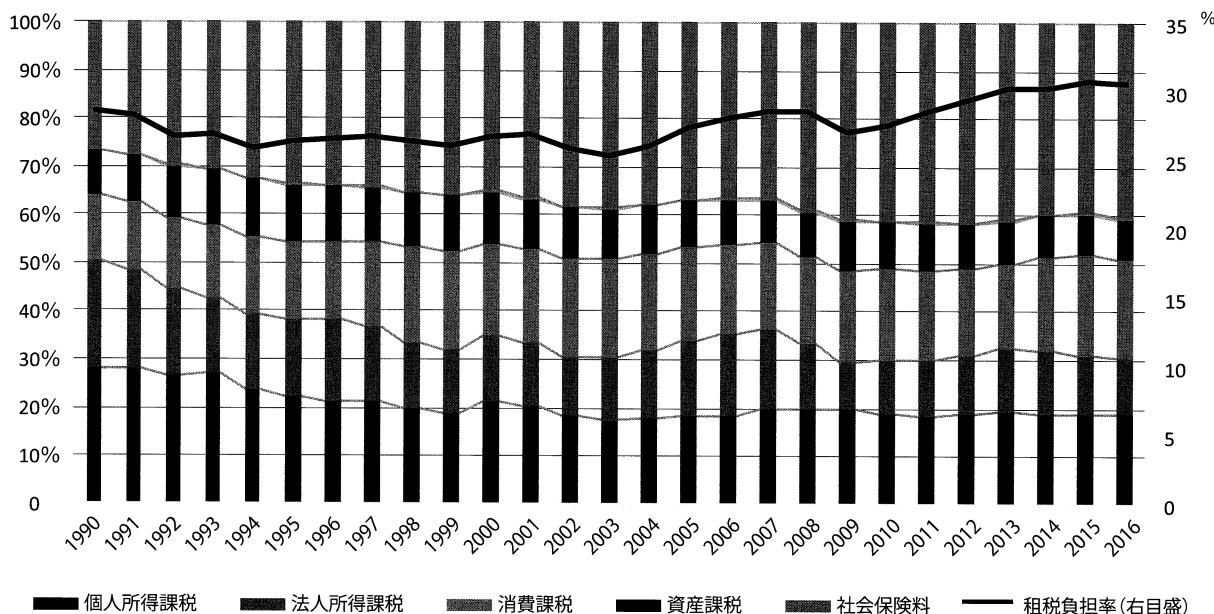
第2に、個人所得課税についてみると、1991年まで各税収項目の中で負担率が最高(7.9%)であったのが、2016年時点で5.7%となり、社会保険料、消費課税に次ぐ比重となっている。この税収上の地位は、国際平均からも低く、税収構成比も1991年の28%から19%まで下がっている。

のむら ひろやす

早稲田大学大学院経済学研究科博士後期課程単位取得退学。専門は財政学、租税論。1998年より財団法人日本証券経済研究所研究員、2004年獨協大学経済学部助教授、2011年より現職。

著書に『日本経済の構造変化—長期停滞からなぜ抜け出せないのか』（共著、岩波書店、2014年）、『財政学第3版—転換期の日本財政』（共著、東洋経済新報社、2014年）、『所得税の実証分析』（共著、日本経済評論社、2010年）など。

図1 最近における日本の税収構造の変化



(出所) OECD Revenue Statistics 各年版より作成。

第3に、法人所得課税もこの間、明らかな減少傾向にあり、直近の税収依存度(12%)は1990年代半ばよりも25%ポイント下がった。もともと、この数字は国際平均(9%)と比べる限り、負担率とともにやや高めではある。

第4に、資産課税(固定資産税、相続税・贈与税など)にも法人課税と同様の傾向が見られる。1990年代半ばから直近まで、その税収比(12.2→8.3%)と負担率(3.2→2.6%)はともに低下傾向にある。

最後に、消費課税に注目すれば、2016年の構成比(20%)と負担率(6.3%)は、国際平均からみて相当低いが、1990年代以降、両指標とも1990年代半ば(それぞれ16%と4.2%)より着実に高まってきている。

総じて、国際比較の点から日本の税負担構造を眺めると、社会保険料の比重が大きい反面、それを除いた狭義の租税負担率は著しく低い。そうしたなかでも、なお消費課税の比重が小さいゆえに、結果として直接税中心の税収構造が維持されてきたといえる。したがって、全体としての税負担水準が低いので、直接税中心の租税構造とはいえ、諸外国と比べれば、それは法人所得課税によって強められている面があり、個人所得課税の負担は相当低く抑えられているのである。

税による再分配効果と社会保険料

歴史的に、租税制度には、その税率の仕組みを累進的にするなどして、国民の間の経済格差を縮小させる機能があると論じられてきた。今日でも一般に租税の再分配機能は、垂直的公平性とほぼ同義であり、したがって累進的な税負担配分を可能とする直接税は、課税の公平性を追求していくにあたって不可欠と考えられている。

特に、近年ではトマ・ピケティが2013年以降に各国語で刊行した学術書『21世紀の資本』をきっかけとして、これまでの先進諸国における所得格差の急激な拡大に対して世界的な関心が集まり、所得再分配の面で財政が果たすべき役割の重要性が再認識されるようになった。OECD(2015)も、多くの先進諸国で貧富の格差が1980年代以来最大となっている現状を明らかにしたうえで、最新の実証研究の成果によりながら、こうした不平等化の進行は、国内の社会統合を損なうだけでなく、下位所得層に適切な教育機会が提供されない(人的資本の蓄積が阻害される)ことで、長期的な経済成長を押し下げてしまうと警鐘を鳴らしている²。そのため、先進国でも不平等化が進んでいる場合においては、経済成長の促進という政策目標にとってこそ、国内

表1 日本の税収構造と租税負担率(2016年)

	税収構成比 (%)		租税負担率 (対 GDP 比, %)	
	日本	OECD 平均	日本	OECD 平均
個人所得課税	18.6	23.8	5.7	8.2
法人所得課税	12.0	9.0	3.7	2.9
資産課税	8.3	5.7	2.6	1.9
消費課税	20.4	32.7	6.3	11.0
社会保障拠出 (社会保険料)	40.4	26.2	12.4	9.2
社会保障拠出以外の税収	59.6	73.8	18.2	24.8
総税収 (社会保障拠出含む)	100.0	100.0	30.6	34.0

(出所) 図1と同じ。

における可処分所得の格差を縮めるような、財政による再分配機能の強化が肝要であるとしている³。

OECD (2015) は、各国ノートとして日本の状況についても報告している。それによると、日本の当初所得の格差は、OECD 平均よりも大きく1980年代半ばから拡大するなかで、上位10%の富裕層の平均所得を下位10%の平均所得で割った数字は、1980年代半ばの7倍から、2009年の10.7倍まで上昇した。こうした現状の下で、税と給付を合わせた所得再分配政策については、「近年強化されてきたとはいえ、日本における再分配のレベルは大半のOECD 諸国に比べて低い」と評価している⁴。

もともと、日本の再分配政策については、高齢世帯の増加によって年金などの社会保障給付を通じた世代間の再分配がその主要な部分を占めており、同一世代内での格差縮小効果は先進国の中ではほとんど最低である(須藤・野村 2014)。それには、社会保障制度がこれまで高齢者向け中心に設計されてきたことに加え、上で見たような、日本における個人所得課税負担率の低さと社会保険料のウェイトの高さが大きく関わっている。

図2で、最近における日本の税(社会保険料を含む)による再分配効果をOECD35カ国平均と比較してみると、確かに、2010年以降上昇基調にあるとはいえ、その水準はなお国際平均の半分程度に過ぎない。同じ図には日本の個人所得課税負担率(折れ線)も併せて示しているが、税による再分配効果とのおおよその連動性が見て取れる。

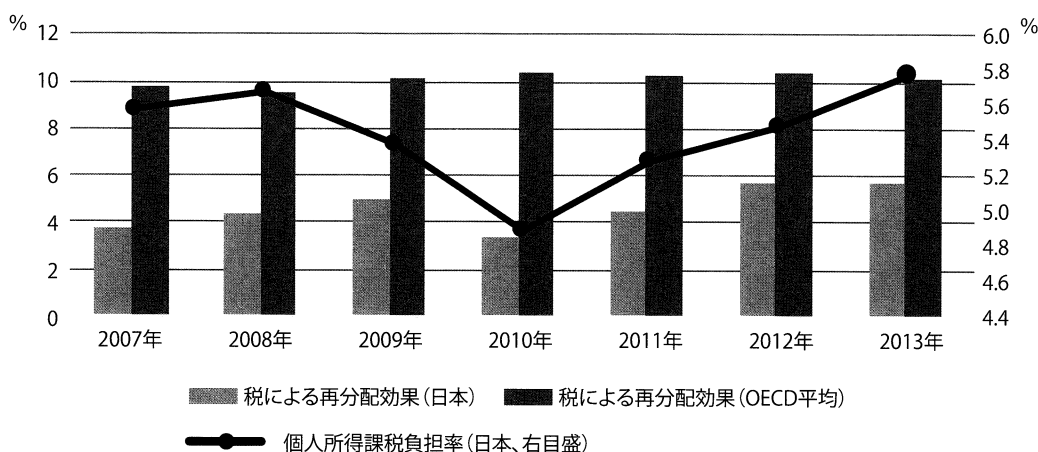
実際、OECD 各国の例でみても、図3のとおり

個人所得課税負担率が高い国ほど、税による再分配効果も大きい傾向にある⁵。こうした点にこそ、日本で歳入面での再分配機能の強化を目指すには、まずもって個人所得課税負担率の引上げが求められる理由がある。

これに対して、社会保険料負担率については、税による再分配効果との間に必ずしも明確な関係を見出せない。保険料の対象や保険料率の設定方法によって、その負担構造が累進的な国もあれば、逆進的になっている国もあるからである⁶。日本は明らかに後者のグループに属しており、その要因として、①保険料の対象がグロス労働報酬、②国民年金の保険料が定額、③被用者保険料が多くの場合定率でかつ、支払い額に上限がある⁷、といった点が指摘される。OECDの分析でも、日本の社会保険料(被用者拠出分)については、2%ほどの逆再分配効果が働くことで、その分だけ税による再分配効果を弱めていることが明らかにされている⁸。

周知のとおり、日本の公的年金制度では、原則として社会保険料を一定期間納付しない者は受給権を得ることができない。社会保険料の逆進性を緩和するには、こうしたシステムそれ自体の排除性を解消しながら、保険料徴収の対象を広げることが必要である。具体的には、①狭義の租税のみを財源とする最低保障年金の導入、②低所得世帯への保険料納付の免除、③定額拠出および拠出限度制の撤廃と保険料の所得比例化、④資産所得からの保険料徴収などが考えられる⁹。これらには財源面の手当てと所得捕捉という壁が立ちほだか

図2 税による再分配効果



(出所) OECD Income Distribution Databaseに基づき、税による再分配効果 = (給付後課税前所得の集中度係数 - 可処分所得の集中度係数) / 給付後課税前所得の集中度係数) として算出。

るが、いずれにせよ、再分配型税制の設計にあたっては、保険料シェアの高さが生み出している逆再分配的作用への対抗措置が欠かせない。

個人所得課税の改革戦略

既に見たとおり、日本の税による再分配機能が弱いのは、主として個人所得課税の負担率そのものが低いからである。賦課方式の年金のように世代間の再分配を実現する制度と異なり、年齢や世代に依存しない形での垂直的公平を強化するには、累進的な課税機構を具えた個人所得税の役割が決定的に重要となる。

求められる個人所得税改革の基本戦略は、課税ベースの拡大を通じた負担率の引上げである。これにより課税の水平的公平を改善し、効率性への侵害を抑えながらも、税制全体の再分配機能の底上げが可能となる。

所得税の中枢を占める勤労所得税については、近年、会社員の経費控除に相当する給与所得控除の削減が段階的に進められてきたことは、累進性の強化に資するとみられる。だが、一方で、家族の就労状況によって不公平が生じる配偶者控除、政策税制としての性格が強い生命保険料控除・地震保険料控除・住宅ローン控除、貯蓄課税としての整合性に問題がある公的年金等控除（年金給付への寛大な所得控除）などについては、廃止も含めた大幅な整理縮減が必要である。

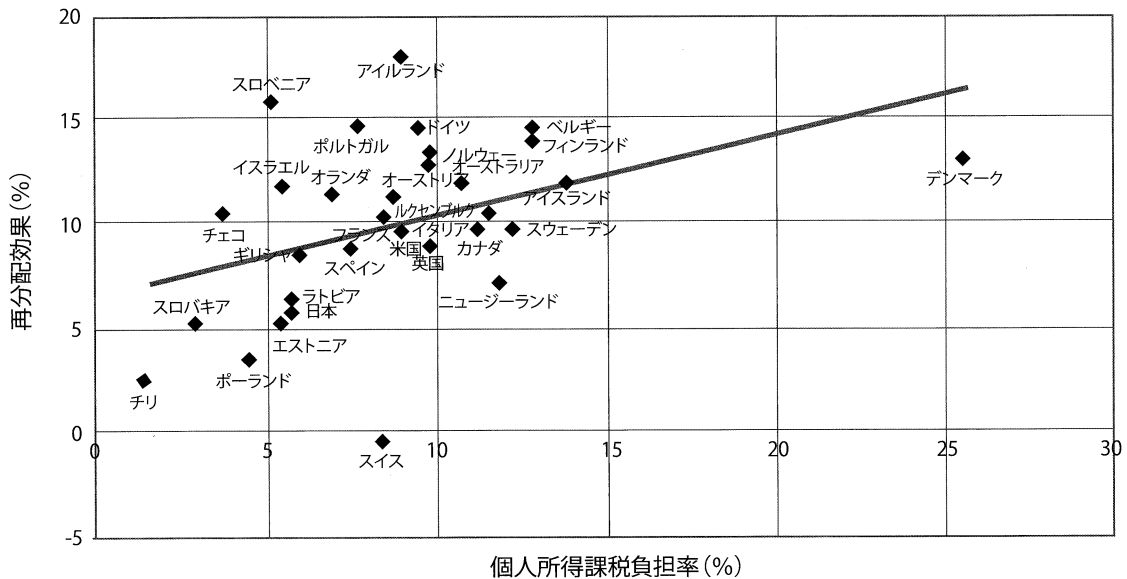
とりわけ公的年金等控除については、拠出段階での社会保険料控除（および運用段階での免税）と合わせて公的年金に対する大きな税の空洞化を生み出す原因となっている。もし拠出された社会保険料全額について所得控除を認めるのであれば、給付の全額に対して課税するのが当然である。本格的な高齢社会の到来は、毎年、巨額の年金給付を生じさせる。したがって、給付段階での税の減免は、単に富裕な高齢者に利益となるだけでなく、一国全体として膨大な課税ベースが失われることを含意している。

こうした改革に際して、留意すべきは、諸外国と比べて日本では、なお担税力に応じた負担調整手段として「所得控除」に依存する傾向が強いことである。所得控除には、累進税率の下で、高い限界税率に直面する高所得者ほど減税額が大きくなるという逆再分配機能があることが知られている。逆進的要素を解消していくには、たとえ基礎控除のように最小限必要な控除であるとしても、できるだけ負担の軽減額が所得水準に関わらず等しくなる「税額控除」に改めるのが望ましい。

資産所得課税の強化

再分配型税制に向けた改革は、資産所得課税の領域でも不可欠である。ピケティが先の著書で述べた「所得格差の拡大は歴史の必然である」との結論において、その実証的根拠としたのが、歴史

図3 税の再分配効果と個人所得課税負担率



(出所) 図2と同じ。2013年時点のもの。

的に資本収益率が常に経済成長率を上回ってきたという統計である。これに近年の低成長と高貯蓄率という要因が加わり資本/所得比率が上昇したことで、資本所得が格差拡大の主因となっているのである (Piketty 2013)。こうした論理の妥当性については、研究者の間で見解が分かれるものの、OECD (2015)が報告するように、今日、先進国で資産格差が所得格差よりもいっそう広がっているとすれば、それが資産所得という経路を通じて経済格差のさらなる拡大につながっていることは疑いない¹⁰。

資産所得課税の改革においても、富裕層による税の抜け穴を塞ぐように、課税ベースの拡大を基本とすべきである。この領域で、特に適正な課税から遠いのが、株式キャピタルゲイン (法人の内部留保) と持ち家からの収益 (帰属家賃) である。前者については、キャピタルゲインが実現段階 (株式売却時) でしか課税されないことに加えて、1990年代以降の法人税率の引下げによって、株主にとって法人が内部留保を選択することの利益が大きくなっている。株式所得への課税を考えるにあたっては、法人税率のこれ以上の引下げを止めるのはもとより、政策目的で導入された様々な租税特別措置等の縮小・廃止によって法人所得税の課税ベースを拡大して、株主に応分の負担を求める視点が重要であ

る。この点で、最近における、多国籍企業の国境を越えた節税を阻止するためのOECD / G20によるBEPS (税源浸食と利益移転) プロジェクトやデジタル課税への取組みは、税収ロスを防いで、負担の公平性を確保するうえできわめて重大な課題である。

持ち家の帰属家賃についても、マクロ経済の観点から一定の課税ベースを形成しているにも拘らず、これまで課税上最も優遇された資産所得の形態となっている¹¹。現在でもスイスやオランダなどで実施されているものの、評価上の問題があるために、実務上困難であるといわれる。しかし、他方で持ち家を含む固定資産への課税が実施されている現状を鑑みれば、固定資産税の評価額を手掛かりとしておおよその帰属家賃を推定することは可能である。留意すべきは、公平性の観点から、固定資産税の引上げが帰属家賃課税の代替にはならないという点である。現在、総合課税の対象となる家賃収入との整合性を保つためにも、帰属家賃も総合課税の対象とするか、あるいは資産所得課税としての一貫性を重視して、他の不動産所得や金融所得と合算して一体的に課税する必要がある。

資産所得税も課税ベースの拡大が基本と述べたが、今日における資産 (所得) 格差の拡大を憂慮すれば、税率水準についてもその引上げが求められる。現在、利子、配当、株式譲渡益といった金融

表2 北欧三国における二元的所得税の税率体系

導入年/現行	スウェーデン		ノルウェー		フィンランド	
	1991年	2016年	1992年	2016年	1993年	2016年
個人所得税						
—労働所得 ^(注)	31-51%	32-57%	28-41.7%	25-38.7%	25-56%	27-52.3%
— brackets数	3	3	3	5	6	4
—資本所得	30%	30%	28%	25%	25%	30-34%
法人所得税	30%	22%	28%	25%	25%	20%

(注) 社会保障拠出分を除き、地方所得税率(平均)を含めた数字。

(出所) 野村(2018)、110頁を修正。

所得については20%の分離課税が原則であるが、この水準を30%程度にまで引き上げるのが適当である。この税率水準は、小国開放経済で資本逃避のリスクが強いといわれる北欧諸国の事例を参考にすれば、特段効率上の問題が大きいとは考えにくい。最近では、フィンランドのように資本所得に対して2段階の累進税率を適用する例も見られる(表2)。こうした税制は、勤労所得と資本所得の分離課税の下で、前者に累進税率をかけるとともに、後者にも軽度な累進税率を適用する「二元的累進所得税(Dual Progressive Income Tax)」として注目されている¹²。

こうした新たな動きの背景には、格差拡大への懸念や法人税率の引下げだけでなく、前述のOECDによる国際課税プロジェクトの一環として、各国税務当局間で納税者の金融口座情報を自動的に交換するための共通システムが整備されたことがある(OECD 2018b)¹³。これまで欧州諸国では、富裕層による海外への金融投資を通じた租税回避誘因の緩和が、資本所得への低率分離比例課税の主要な根拠とされてきたのが、最近の情報技術の発達と各国間での協力体制の強化によって、そうした要因からの税制面への制約が弱まってきたとみることができる。

ただし、資産所得課税の適正化にあたっては、勤労所得課税とのバランスにも配慮が必要である。たとえば、給与所得で住民税を合わせても20~30%に満たない税率しか課されない納税者(あるいは課税最低限に満たない非課税世帯)は、現在の分離課税の下では、資産所得税の負担の方が重くな

るという不合理が生じる。この問題を避けるためには、ドイツのように資産所得を得た納税者にも総合課税の選択適用を認めるか、あるいは資産所得課税の範囲内で定額の基礎控除を設けるのが適当である。

むすび

本稿では、再分配機能の観点から日本の租税構造の問題点を探り、とりわけ個人所得課税を中心にその改革の方向性について検討してきた。最後に、紙幅の関係から検討できなかった他の税収項目にも若干触れておきたい。

資産課税については、格差拡大への対抗という目標に照らしてその役割が重大であるのは論を待たない。2015年の相続税の強化は、それ自体評価されるものの、依然として贈与を通じた抜け穴や不動産への優遇が資産移転課税本来の機能を弱くしている。この点でも課税ベースの拡大を図るよう、土地に関して有利な評価制度を見直すとともに、マイナンバー制度を最大限に活用するなど、名寄せにより金融資産を確実に捕捉する体制を確立する必要がある。

他方、間接税としての消費税についても、その高い財源調達機能を維持するうえで課税ベースの拡大(単一税率)を基本政策とすべきである。そのためには、簡易課税制度の廃止、金融サービスや公的部門への課税など税率引上げよりも優先して検討すべき課題は多い。だが、今回創設された食料品等への軽減税率は、事業者と課税当局双方の事務負担を増やすのみで、逆進性対策としてはきわめて

効率が悪い。このとき、食料品等への支出額が多い富裕層ほど減税の利益が大きくなるからである。低所得者の負担軽減は、給付を通じてより効果的に実行可能であり、社会保障支出増加の圧力に晒される今の日本財政には、ただ巨額の税収ロスを招くような非効率な制度を温存するだけの余裕は残っていないのではないかと。

ただし、本稿で示したいいくつかの改革案は、決して増税や財政再建を直接の目的としたものではないことを改めて強調しておきたい。ここでの主旨は、経済格差が拡大し、人々の連帯が大きく崩れかかっている現代にあつて、そうした危機的な状況を財政面から修復するにはどうすればよいのか、そのための選択肢を示すことにあつた。しかし、不公平な税制を正さずに社会連帯の綻びを放置することは、政府への信頼をますます損ねて、いよいよ財政破綻への道を現実的にするであろう。社会保障を通じたより強力な再分配を財源面で支えるためにも、われわれはより公平な租税制度を追求する努力を諦めてはならない。■

《注》

- 1 OECD の定義に従って、本稿では日本の社会保険料が該当する社会保障拠出 (Social Security Contribution) についても、原則として「租税」の1つとみなして議論を進める。
- 2 OECD (2015), Chapter 2 を参照。
- 3 OECD (2015), p.79.
- 4 OECD (2015), Country Note in Japan を参照。
- 5 Causa et. al. (2018) は、1990 年代以降における OECD の国別パネルデータに基づく固定効果モデルを用いて、個人所得課税負担率の1%ポイントの上昇は、所得再分配効果の3.25% (1%水準で有意) の改善につながるという結果を導いている (同、p.21)。
- 6 2013 年時点で社会保障拠出負担が累進的になっている国としては、フィンランド、アイルランド、イスラエルなどがあげられる (Causa and Hermansen (2017), ANNEX 2)。
- 7 保険料の雇主負担分の大部分が労働者に転嫁されているとすれば、社会保険料の逆進的負担構造はいっそう強まる。
- 8 Causa and Hermansen (2017), ANNEX 2 を参照。社会保険料の逆進性は、低所得者の労働供給に対しても強い阻害効果を引き起こす (Brys et. al. (2016), p.31)。
- 9 ④については、社会保障目的税として導入された、フランスの「一般社会税」が参考になる (小西

(2013) を参照)。

- 10 熊倉・小嶋 (2018) は国税庁「申告所得税課本調査」に基づき、金融所得のほとんどが少数の所得1億円以上の納税者に集中している実態を明らかにしている (同、126-127 頁)。
- 11 住宅ローン税額控除の存在は、一定の住宅所有者に補助金を与えているに等しい。野村 (2009) によると、2007 年で家計の純帰属家賃 (28 兆円) は、家計部門の受取総額の6%を占め、この水準は同年に家計が受け取った財産所得 (27 兆円) を上回る。問題は、少なくとも90年代からこの間まで、持ち家率の上昇によって、こうした非課税所得のウェイトが高まっていることである (同、74 頁)。
- 12 Brys et. al. (2016), 野村 (2018) を参照。
- 13 日本でも、2015 年度税制改正で新たに「非居住者に係る金融口座情報の自動的交換のための報告制度」が創設されている。その後、日本を含む100の国・地域が2018年末までに金融口座情報の自動交換の運用を開始したとされる (KPMG Japan ウェブサイトを参照)。

《参考文献》

- 熊倉誠和・小嶋大造 (2018) 「格差と再分配をめぐる幾つかの論点—人的資本蓄積と税・社会保険料負担の観点から—」『フィナンシャル・レビュー』、第134号、110-132 頁。
- 小西杏奈 (2013) 「一般社会税 (CSG) の導入過程の考察—90年代のフランスにおける増税—」井手英策編『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房、341-361 頁。
- 須藤時仁・野村容康 (2014) 『日本経済の構造変化—長期停滞からなぜ抜け出せないのか』岩波書店。
- 野村容康 (2009) 「最近におけるわが国所得課税ベースの動向」『証券経済研究』68号、59-78 頁。
- 野村容康 (2018) 「北歐三国の二元的所得税—その導入から20年を経て—」『税経通信』Vol.73、No.6、109-118 頁。
- Brys, B., S. Perret, A. Thomas & P. O'Reilly (2016) "Tax Design for Inclusive Economic Growth", *OECD Taxation Working Papers*, No.26, pp.1-66.
- Causa, O. & M. Hermansen (2017) "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economic Department Working Papers*, No.1453, pp.1-91, plus Figures in ANNEX 1 and ANNEX 2.
- Causa, O., A.Vindics & O. Akgun (2018) "An empirical investigation on the drivers of income redistribution across OECD countries", *OECD Economic Department Working Papers*, No.1488, pp.1-84.
- OECD (2015) *In It Together-Why Less Inequality Benefits All*.
- OECD (2018a) *Revenue Statistics 2018*.
- OECD (2018b) *Taxation of Household Savings*.
- Piketty, T. (2013) *Le Capital Au XXIe Siècle*, éditions du Seuil (山形浩生他訳『21世紀の資本』みすず書房、2014年)。