

国際課税の潮流



●参加者（五十音順）

筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授

財務省主税局参事官

三菱商事(株)コントローラーオフィス税務室長

KPMG 税理士法人パートナー

青山 慶二

大矢 俊雄

鈴木 一路

八田 陽子

司会 東京大学法学部教授

増井 良啓



はじめに

〔増井〕 おはようございます。シンポジウムを始めます。この討論会「国際課税の潮流」の狙いは、最近の日本における国際課税の状況を概観し、OECDなどの国際機関における議論の動向を踏まえ、外国子会社合算税制の改革の方向性など、国際課税の現状と課題について討論を行うということです。

全体の構成は3部構成です。まず第Ⅰ部で国内法の問題、特に外国子会社をめぐる税制の在り方について、今年3月の改正、そして外国子会社合算税制の議論をいただきます。

そして第Ⅱ部は、視野を広げて、情報交換を中心とした国際的な取り組みについてご議論いただきます。項目が2つございまして、1つはG20等における動き、いま1つは租税条約ネットワークの拡充です。この点については、本邦初公開といいますか、一番新しい情報をお話しいただけるということで、私も大変期待しております。

それから第Ⅲ部として、OECDにおける最近の議論ということで、AOAやビジネスストラクチャリングといった論点についてご議論をいただく予定です。

パネリストの先生方は、組織を代表してご意見をいただくというのではなく、個人としての資格でご発言をいただくということにご留意下

さい。従いまして、このパネルでもお名前はさん付けで呼びます。

それでは、外国子会社配当益金不算入制度、また外国子会社合算税制における議論を開始します。大矢さん、よろしくお願いいたします。

Ⅰ. 国際課税の動向と国内法制

1. 国際課税の動向

〔国際課税の役割〕

〔大矢〕 大矢でございます。よろしくお願いいたします。第Ⅱ部で詳しくご紹介しますが、私は先週メキシコでグローバル・フォーラムというのに参加してまいりました。そこで、情報交換の在り方にかなり画期的な動きがありましたので、そのご報告を後でさせていただきます。世の中、特に今年に入りまして、国際課税に動きがございます。できるだけ新しいお話を皆様にお届けできればと思っております。

まず、国際課税の今の姿と申しますか、昨今の状況がどのように私どもの方針というか考え方に影響を与えているかということ、かいつまんでご説明したいと思います。今もそうなのですが、今まで国際課税の役割というものが3つあるといわれていました（資料1）。1つが国際的な二重課税の調整、2つ目が国際的な租税回避への対応、3つ目が投資交流の促進だといわれていました。それは今も間違いないのでございますが、他方で昨今、日本経済、世界経済をめぐる状況は新たなダイナミクスを加えております。

〔金融システムの安定と課税〕

そのダイナミクスの1つは世界経済の状況であります。リーマンショック以降、世界の金融システムの安定性、そして透明性というのが一層求められております。金融監督を強化して、ショックへの脆弱性を減ずるのだ、税もその文脈で位置付けられなければいけないのだということが随分いわれております。

この昨今も、ついこの間 G20 というのがありまして、この資料21がその G20 のコミュニケでございます。これはコミュニケの付属文書でありまして、本体の次の 2 ページ目に「金融システムの強化に向けた取り組み」が付いています。その中にタックスが位置付けられております。課税についても、租税回避のための資金の流れというものが世界的な金融システムの安定性に影響を及ぼすのだという考え方が非常に強いです。特にこの前の 9 月頭の G20 の議長国のイギリスをはじめ欧州諸国はそういう考え方が非常に強くて、その金融システムの安定という点から、課税が、その資金の流れというものが注目されている面が非常にございます。

〔景気刺激策と課税〕

さらにもう 1 つ、世界経済の観点から税がどのように見られているかということ、当然のように世界経済が今停滞している中で、ほとんどの国で景気刺激策を取られています。世界中のコンセンサスというのがずっとこの 1 年間いろい



ろなフォーラムで議論されていますが、そのような景気刺激策は短期でなければいけない、タイムリーでテンポラリーなものでなければいけないのだといわれております。他方で、中期的には財政健全化を図らねばならない、そういう財政フレームワークを持たないと市場の信任が得られないということです。これが重要なのだということで、短期は景気刺激策、中期より長いものはしっかりとした財政フレームワークを

資料 1

国際課税の役割

- **国際的二重課税の調整** ➡ 中立(neutrality)
 - 外国税額控除 国内法 + 租税条約
 - 移転価格税制 国内法 + 租税条約
- **国際的租税回避への対応** ➡ 公平(equity)・公正(fairness)
 - 移転価格税制 国内法 + 租税条約
 - 外国子会社合算税制(タックス・ヘイブン税制) 国内法
 - 過少資本税制 国内法
 - 租税条約を利用した租税回避行為の否認 租税条約
 - 情報交換 租税条約(+国内法)
- **投資交流の促進** ➡ 活力(economic vitality)
 - 源泉地国課税の減免(配当・利子・使用料等) 租税条約
 - 差別的取り扱いの禁止 租税条約

持つのだということで、どこの国もやっております。それは世界中のコンセンサスだと思われます。

そうしますと、その景気刺激策を可能にするための適正な課税というのはどういうものか、それと、適正な税収というのを確保しなければいけないのではないかとということが、おそらく世界中の考え方ではないだろうかと思います。要するに、今、世界で足元は、金融システムの安定という面と税収の確保という面が同時並行的に議論されていると思います。

〔経済成長と課税〕

それからもう1つ、3つ目として日本経済成長の観点でございます。日本経済も、ほかの先進国より今のところ早期に回復の兆しがあるという感じではあるのですが、どうもその潜在成長力を十分発揮しているとはいえない状況であります。わが国への投資の促進、また日本企業の海外展開の支援などを通じた日本経済活性化の必要性は依然として大きいと思われます。

資料21

金融システムの強化に向けたさらなる取組に関する宣言(抄)(ロンドン) (2009年9月5日)

我々、G20 財務大臣及び中央銀行総裁は、過度のリスクの蓄積と将来の危機の発生を防ぎ、持続可能な成長を支えるために金融システムを強化するという我々のコミットメントを再確認した。

我々は、グローバルな規制と監督のための強固で包括的な枠組みを確立する、野心的な計画の実行において著しい進捗を示した。金融安定理事会(FSB)及び透明性と情報交換に関するグローバル・フォーラムはその役割とメンバーを拡大した。規制当局は、リスクの高いトレーディング、オフバランスシート項目及び証券化商品に対するより厳格な資本要件に合意した。また、景気循環増幅効果(プロシクリカリティ)への取組みについて提言をまとめ、報酬及び預金保険に関する重要な原則を公表、30 以上の監督カレッジを設置した。

しかし、モメンタムを維持し、システムをより強靱なものとし、競争条件の公平を確保するためには、以下の措置等がさらに必要である。

(略)

4. 非協力的な国・地域(NCJs)に対する取組み:ピア・レビュー、能力構築及び規制水準、資金洗浄・テロ資金供与対策及び税に関する情報交換基準を満たさない NCJs に対する対抗措置からなる効果的なプログラムの実施。2010 年 3 月からタックス・ヘイブンに対する対抗措置を使用する用意をし、途上国が、多国間枠組を通じる可能性も含め、新たな税の透明性により恩恵を得ることを確保する。FSB に対し、2009 年 11 月までに規制水準に係る評価尺度と遵守状況について報告するよう求める。

(略)

〔国際社会における議論の潮流〕

資料21は G20では金融システムの安定という観点からの税・国際課税についてですが、イタリアのラクイラで行われた7月の首脳サミットでは、資料19を覧いただくと、2行目に「我々の課税ベースの保護並びに」ということがあって、こういった課税ベースでの言及があります。あまりここでは金融というのが正面から出てきていません。

要するに、同じこういったフォーラムでも、G8とG20の違いはもちろん参加国が違うというのはありますが、そのフォーラムによって力点の置き方が違うことがあるということになります。今、この2つの側面で国際社会では議論を同時にやっているというのが申し上げたいことでございます。

いずれにしても、そうした足元の状況等々を踏まえながら、バランスを取りながら、いろいろな問題の検討を行っていく必要があるのではないかと考えております。以上、総論です。各

G 8 首脳宣言（抄）

（2009 年 7 月）

国際租税及び金融健全性に関する協力並びに違法な資金調達への闘いにおける更なる取組み

16. この困難な時期において、特に、世界経済を安定化させるためにとられた例外的な財政措置、及び経済活動が公平かつ透明な方法で行われることを確保する必要性に鑑み、我々の課税ベースの保護並びに租税詐欺及び租税回避との闘いに向けた取組みは一層重要である。我々は、世界中での租税情報の交換と透明性の促進が進展を続けており、租税情報の交換に関する国際的に合意された基準の受入れの拡大、及び、いくつかの国・地域により署名された二国間協定の数の増加を支援している。しかし、自己満足に陥る余裕はない：すべての国・地域は、自らのコミットメントを直ちに実施しなくてはならない。我々は、課税を回避するために隠された多額の資金を今後も容認することはできない。
17. G20 の求めに呼応し、租税情報の交換及び透明性に関するこの再確認された重要性から十分に恩恵を得るため、適切なフォローアップの枠組みが必要である：
- a. O E C D の透明性及び情報交換に関するグローバル・フォーラムは、すべての国・地域による国際基準の実施を評価し更なる行動のための客観的で信頼に足る基礎を提供するピア・レビュー・プロセスを実施しなければならない。
 - b. グローバル・フォーラムによりこれまで監視されてきたすべての国は、租税情報の交換に関する国際基準の実施にコミットしていることから、今後は、情報交換の実施と、これらの基準に合致する協定の数、質及び関連性の増加に努力を集中すべきである。
 - c. グローバル・フォーラムへの参加は拡大されるべきである。
 - d. 租税回避が開発途上国に特に大きな損失を与えることを認識し、グローバル・フォーラムへの参加拡大及び情報交換に関する多国間アプローチの検討などにより、開発途上国が新たな協力的な租税環境から恩恵を得ることを可能とするために、具体的な進展が得られる必要がある。
 - e. 租税情報の交換と透明性に関する国際的に合意された基準をまだ実質的に実施していない国・地域を定義するために用いられる基準は、国際基準の効果的な実施を確保するピア・レビュー・評価プロセスの一環として、改訂されるべきである。また、
 - f. 各国が、税の透明性に関する国際基準を満たさない国に対する使用を検討すべき効果的な対抗措置の項目表が、議論され合意されるべきである。
- 我々は、O E C D に対して、これらの課題に速やかに対応し、今後の方策を提案し、次回 G 20 財務大臣会合の時までに報告することを要請する。

論にこれから入らせていただきたいと思います。

2. 外国子会社配当益金不算入制度

〔外国税額控除制度の概要〕

まず、外国子会社配当益金不算入制度についてであります。これは最初に申し上げました3つの観点のうち二重課税の調整にかかるものですが、日本経済の活性化にももちろん大に関係してくるものであります。経緯としては、外国税額控除制度にそのベースがあります。外国税額控除制度は資料2にその制度の概要がございます。この外国税額控除制度は昭和28年に導入されたものであります。外国で納付した外国税額を国外所得に対してわが国で課される法人税額の範囲内で控除することを認めるものであります。すなわち、居住者・内国法人は全世界所得に課税されるため、国外所得に対して源泉地国で課税される部分について二重課税が発生することになりますので、これについて二重課税を排除しようとするものであります。

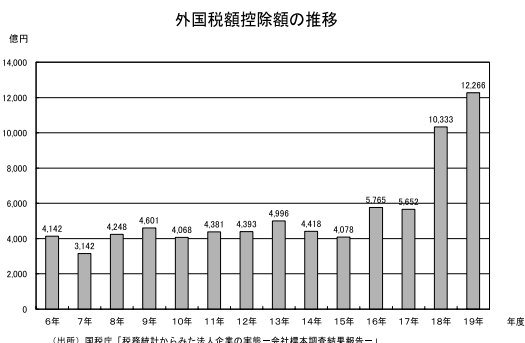
〔外国子会社配当益金不算入制度導入の経緯〕

従来の間接外国税額控除制度の下では、いったん子会社の所得を益金算入し、全世界所得に対するわが国で納めるべき税額を計算した上で、そこから外国子会社が国外において納付した外国法人税額を差し引くことから、例えば国外の税率がわが国より低いような場合は、外国子会社は親会社に配当を戻す場合と外国子会社の配当を国外で留保した場合とで、企業全体としての税負担が異なってきます。その結果として、企業が必要な時期に必要な金額だけを戻すという、企業の配当政策の決定に税制が中立的ではないのではないかということで、企業に配当を国外に留保するというインセンティブを与えているのではないかという指摘があったところであります。

世の中は動いていますので、わが国企業はますます海外進出が進んでおります。そうした中で、海外の子会社における内部留保も年々増加しています。わが国経済の活性化の観点からは、

外国税額控除制度の概要

- 居住者・内国法人は全世界所得に課税されるため、国外源泉所得に対して源泉地国で課税される部分は、二重課税が発生することになる。
- 外国税額控除制度は、国際的な二重課税を排除するため、外国で納付した外国税額を、国外所得に対しわが国で納付すべき法人税額の範囲内で、控除することを認める制度。
- 平成 21 年度税制改正において、外国税額控除制度の枠組みを基本的に維持した上で、外国子会社からの配当について、親会社の益金不算入とする制度を導入することとされた（間接外国税額控除制度の廃止）。



海外市場で獲得する利益をわが国に還流させるということがわが国の持続的成長・発展のために必要ではないかという議論がありました。

資料 3 は経済産業省でお作りいただいた非常にわかりやすい資料でございます。このグラフにございますが、これだけ海外留保が大きいということが数字とグラフで示されております。これが日本に戻ってくれば、雇用、それから設備投資に回るのではないかと、研究開発に回るのはないかということが期待されたわけでございます。こうした流れの中で、いろいろ検討が進んできました。

また、間接外国税額控除制度については複雑ですし、いろいろな証拠書類が要るので事務コストが大きいというご指摘もあったところでした。そうしたことで、21年の税制改正で、間接外国税額控除に代えて、親会社が外国子会社から受け取る一定の配当について、親会社の益金不算入という制度を導入したところでございます。

この制度を導入しました結果として、国内に

還流する利益が、雇用や、先ほど申し上げた設備投資、わが国経済の活力向上のために用いられることを期待しているところであります。また、企業の事務負担も大いに軽減されることを期待しているところでございます。

〔益金不算入制度の今後〕

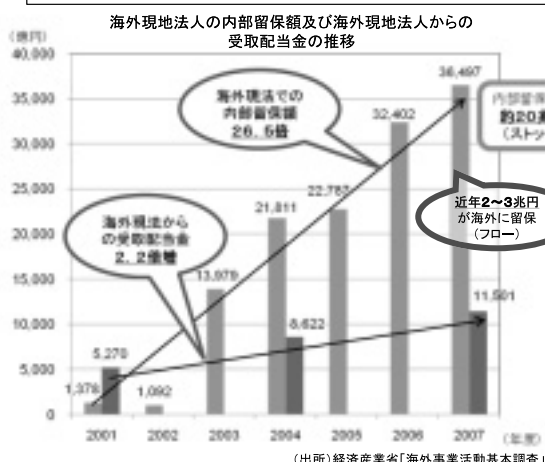
他方で、まだこの制度は緒についたばかりであります。税だけではなく、今、行政で行っていることはすべてそうですが、政策評価というのをしなければいけません。成果の検証というのをしなければいけないということは、行政のすべての分野においてそうであります。

よく PDCA、Plan-Do-Check-Action といいます。歳出の方ですと予算執行調査というのをやっていて、今、毎年60件とか70件とか自己評価を財務省の中でもやっています。それを、制度全体としては総務省が行政評価をやっているのですが、やはり施策・政策を実施する主体がまずは自己評価しなければいけないというのがございます。もちろん、今回の措置は企業の配

外国子会社配当益金不算入制度の導入について

＜経済産業省作成＞

- 国際展開する我が国企業の外国子会社が海外市場で獲得する利益について、**税制に左右されずに、必要な時期に必要な金額を国内へ戻せるようにするとともに、制度の簡素化による事務負担軽減を図るべく、国際的な二重課税排除の制度を見直し。**
- 具体的には、間接外国税額控除制度に代えて、**外国子会社からの配当について親会社の益金不算入とする制度を導入。**
- 国内に還流する利益が、設備投資・研究開発・雇用等幅広く多様な分野で用いられ、**我が国経済の活力向上につながることを期待される。**



【具体的制度内容】

○対象となる外国子会社

内国法人の持株割合が25%以上で保有期間が6月以上の外国法人
(持株割合について租税条約により異なる割合が定められている場合は、その持株割合を適用(例：日米租税条約 10%))

○益金不算入額

外国子会社から受け取る配当額からその5%相当額を、その配当に係る費用として控除
(その配当の95%相当額を益金不算入)

(注1) 配当に対して課される外国源泉税の額は、直接外国税額控除及び損金算入の対象外。

(注2) 平成21年4月1日以後に開始する事業年度において外国子会社から受け取る配当について適用。

当政策に対する税制の中立性や事務コストの軽減といった観点から措置されたものであり、外国子会社の利益を配当として直ちに戻さないからといって、今回の措置が無意味だということにはならないのですが、この Plan-Do-Check-Action のサイクルで成果をチェックして次の行政に生かすということは、今の世の中、当然でございます。所期の成果が上がっているかどうか、実際に、資金が日本に戻っているのか、設備投資や雇用に本当に生かされているのかということ、それから、事務コストの軽減が実現しているのかということ、これから皆様の声を伺いながら検証していかなければいけないと思っております。

例えば、昨今いろいろな論文等々がございまして、マーケット情報等々ございまして読んでいると、日本はまだ低金利なので、内外金利差が大きい。そうすると、むしろ外国に置いておいた方がいいのではないかとという声、それから、これもまた為替レート次第というものもある

のかもしれませんが、海外進出意欲が増える、国内に資金を還流させる必要性が減るのではないかと、いろいろなご意見、またご指摘、ご分析があるようであります。こうしたいろいろな見解・分析にも耳を傾けながら、われわれなりにまた検討、自己評価、分析していきたいと思っています。

諸外国を見ますと、この外国子会社配当益金不算入制度はどうかというと、ドイツとフランスでは既に外国子会社配当について、益金不算入制度を導入しておりますし、2009年度からイギリスにおいてもこの導入をしております。ですから、世界の流れになっているというのは間違いなだろうと思っております。(資料4～6)

3. 外国子会社合算税制

〔外国子会社合算税制の概要〕

次に、外国子会社合算税制についてです。これが、資料7です。これについて、今かなり議

資料 4

米国における国際的二重課税排除方式をめぐる議論の概要（未定稿）

	米国両議院税制委員会報告書（2008. 6. 26）	米国大統領税制改革諮問委員会報告書（2005. 11. 1） 米国財務省報告書（2007. 12. 20）
現 状 認 識	➤ 外国子会社の所得は米国親会社に配当するまで課税されないため、事実上の課税繰延 ➤ 企業に対して配当せずに海外に所得留保するインセンティブを与え、事業や投資判断を歪めている ➤ 制度が複雑である	
解 決 策	➤ 事業所得についての国外所得免除方式、及び（外国税額控除制度の下での）完全合算方式を提示 ➤ 事業所得についての国外所得免除方式については、移転価格税制の重要性が高まること等を指摘 ➤ （外国税額控除制度の下での）完全合算方式については、外国子会社の留保所得を発生ベースで親会社所得として完全合算する方式の代表例として連結納税方式、外国子会社合算方式の拡充を提示 なお、完全合算方式の場合、外国子会社の損失をどのように取り込むか等の検討が必要であることを指摘	➤ 国外所得を、事業所得と投資所得に区分し、事業所得については国外所得免除方式、投資所得については外国税額控除方式を採用 ➤ 国外所得免除方式が適用される場合、米国所得を軽課税国所在の子会社に移転するインセンティブが働くため、移転価格税制の執行に更に注力

資料 5

英国における国際的二重課税排除方式に係る改正の概要（未定稿）

	英国 2009 年度税制改正（2009. 7. 21）	（参考）英国財務省討議用文書（2007. 6. 21）
現 状 認 識	➤ 特に海外事業の多い大企業にとって、外国税額控除制度は国外所得免除制度よりも複雑であり、企業側の負担も大きい ➤ 企業に対して配当せずに海外に所得留保するインセンティブを与え、その結果、海外に多くの所得が留保されている	
解 決 策	➤ 外国法人配当益金不算入制度の導入 ✓ 大企業が受ける外国法人からの配当を、一定の場合を除き、持株割合に関係なく益金不算入 ✓ 濫用防止のため、利子控除に一定の制限を導入 ➤ 外国子会社規制（我が国の「外国子会社合算税制」に相当）については、外国法人配当益金不算入制度の導入に伴う見直しのみを行い、同規制の実質的な見直しについては、引き続き議論が行われる模様	➤ 外国子会社配当益金不算入制度及び外国子会社規制強化の一括導入 ✓ 大企業が受ける外国子会社（持株割合 10%以上）からの配当を益金不算入 ✓ 濫用防止のため、外国子会社規制についてエンティティ・ベースから所得ベースの制度へ移行すると共に、利子控除にも一定の制限を導入

資料 6

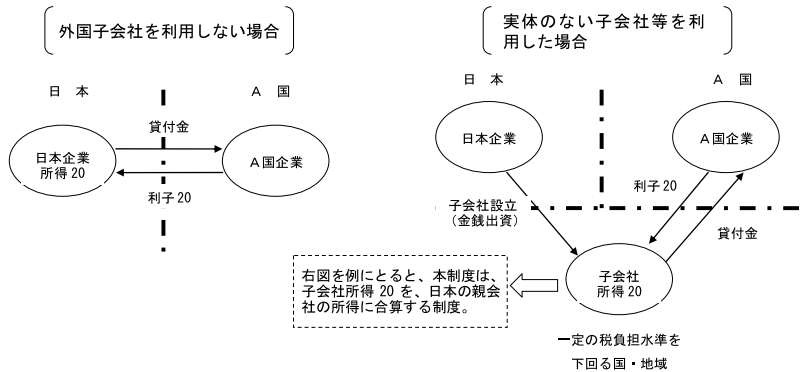
主要国における国際的二重課税調整方式の概要（未定稿）

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
課税方式	全世界所得課税	全世界所得課税	全世界所得課税	全世界所得課税 ※ただし、条約により大衆が国外所得免除とされる。	国内源泉所得課税 ※受取利子・受取配当等の投資所得については、国外源泉所得に対しても課税。
二重課税の排除方式	外国税額控除方式	外国税額控除方式	外国税額控除方式	外国税額控除方式 国外所得免除方式 ※条約の適用がある場合には大衆が国外所得免除	国外所得免除方式 外国税額控除方式 ※利子・配当等の投資所得については、外国税額控除
外国税額控除の控除限度額の計算	一括限度額方式	所得項目別限度額方式	所得項目別限度額方式	国別限度額方式	国別限度額方式
外国税額控除の控除余裕額・限度超過額の取扱い	余裕額の繰越し 3 年 超過額の繰越し 3 年	超過額の繰越し 1 年 超過額の繰越し 10 年	繰越しを認めず ※ただし、国外支店等の事業所得や一定の配当に課された外国税については超過額の繰越し 3 年超過額の繰越し 無制限	繰越しを認めず	繰越しを認めず
海外からの配当に係る二重課税調整方式	配当益金不算入方式 ※持株割合 25%以上等の外国子会社から受ける配当の 95%を益金不算入。	間接外国税額控除方式 ※持株割合 10%以上	配当益金不算入方式 ※2009 年度から受取配当の益金不算入方式を導入。	配当益金不算入方式 ※受取配当の 95%を益金不算入。	配当益金不算入方式 ※持株割合 5%以上の子会社から受ける配当の 95%を益金不算入。

資料 7

外国子会社合算税制の概要

- わが国の内国法人等が、実体のない子会社等を通じて国際取引を行うことによって、直接国際取引した場合より税負担を不当に軽減・回避し、結果としてわが国での課税を免れる事態が生じ得る。
- 外国子会社合算税制は、このような実体のない子会社等を利用した租税回避行為に対処するため、一定の税負担の水準（25%）を下回る国・地域にある実体のない子会社等の所得について、わが国の内国法人等の課税上、その持分に相当する額を、内国法人等の所得とみなし、それを合算して課税する制度。
- 外国の子会社等が、実体のある事業を行っている等、一定の条件（適用除外基準）を満たす場合には、合算課税の対象とならない。



論がございまして、われわれとしても今いろいろな角度から考えているところです。21年度税制改正において、国際課税全般の見直しの中期的なロードマップの第1歩として、今申し上げた外国子会社配当益金不算入制度というのを導入したところなのですが、こうした国際課税全般の見直しの中で、外国子会社合算税制の在り方を、中長期的な方向性も含めて総合的に検討すべき時期にきているのではないかと考えています。

この外国子会社合算税制は昭和53年に導入されたものですが、その基本的考え方は、わが国の内国法人が実体のない子会社等を通じて、軽課税国において国際取引を行うことによって、直接国際取引を行う場合と比べて税負担を不当に軽減・回避し、結果としてわが国での課税を免れるという事態が生じるのではないかとという基本的な発想から出たものです。こうした租税回避行為に対処するため、一定の税負担水準を下回る国・地域にある実体のない外国子会社等

の所得を、その持ち分に応じてわが国の親会社の所得とみなして、それを合算して課税する制度であります。

〔外国子会社合算税制における適用除外基準〕

では、その実体のない場合というのはどういう場合かというのが問題でございます。それが、いわゆる適用除外基準といわれるもので、資料8にその4つの基準が記してございます。

実体を備えて、かつ所在地国において事業活動を行うことについて十分な経済合理性がある場合、すなわち、4つを全部満たす場合については、外国子会社合算税制の適用はないということになります。このアプローチは、企業ごとに見て、オール・オア・ナッシングで適用をするかしないか決めます。そのエンティティに着目して決めるということで、この適用除外条件を満たさない場合は、エンティティの所得全体について合算対象所得とするというエンティティ・アプローチです。これが現行の考え方であります。

資料8

外国子会社合算税制における適用除外基準

- 外国子会社合算税制は、一定の税負担の水準を下回る国・地域にある実体のない子会社等の所得について、わが国の内国法人等の課税上、その持分に相当する額を、内国法人等の所得とみなし、それを合算して課税する制度。
- ただし、正常な海外投資活動を阻害しないために、下記のような適用除外基準を設けている。

適用除外基準：次の4つのすべてを満たした場合には、合算対象とならない。

適用除外基準	① 事業基準 ⇒ 主たる事業が株式の保有等、一定の事業でないこと
	② 実体基準 ⇒ 本店所在地国に主たる事業に必要な事務所等を有すること
	③ 管理支配基準 ⇒ 本店所在地国において主たる事業の管理、支配及び運営を自ら行っていること
	④ 所在地国基準 ⇒ 主として本店所在地国で事業を行っていること (ただし、卸売業など一定の業種の場合には、非関連者基準を適用) 非関連者基準 ⇒ 主として関連者（50%超出資会社等）以外の者と取引を行っていること

(注) ④の所在地国基準（又は非関連者基準）を満たさない場合であっても、①から③の事業基準、実体基準及び管理支配基準を満たす場合には、合算される所得から所在地国における直接の人件費の10%相当額が控除される。

〔外国子会社合算税制を巡る論点〕（資料10）

ところが、このエンティティごとに判断して○か×かというアプローチが、世の中がいろいろ変化のある中で、必ずしも企業活動の実態に合わなくなっているのではないかというご意見があるところであります。

例えば企業が製造拠点の海外移転を進める中で、東南アジアのグループ製造会社から欧米のグループ販売会社へ輸出するという輸出業務について、業務効率化の観点から、東南アジアに輸出業務を支援したり決済業務を一元化するような子会社を設立する、或いは、企業の海外拠点が増加し、効率的な企業運営の管理のために、北米や欧州、アジアの地域のハブとして事業戦略をつかさどる地域単位の統括会社を作るといったような事例が多くなっています。こうした事例について、こうした4つの基準が本当に今もワークするのかということはいろいろ議論されています。

例えば欧州統括会社をベルギーもしくはオラ

ンダに作るとして、この所在地国基準というのがありますが、どうしてオランダやベルギーだけで事業をしないといけないのかとか、いろいろご指摘をいただいているところであります。そうした企業サイドから見た場合、十分実体があるのではないか、経済合理性もあるのではないかとということです。あるにも拘わらず、適用除外基準が適用されないという事例が多く生じているのではないかとのご指摘があるところであります。

このエンティティ・アプローチを取りますと、オール・オア・ナッシングでございますので、他方で、ある事業主体の所得の中に、本来事業、積極的な事業活動からの所得が含まれていても、その所得の性格を配慮することなく、全部一括で判断します。パッシブな利子配当からくる所得等は、どんなにそれが本来事業とは関係がなくても、この適用除外基準に当てはまれば合算されないということになります。

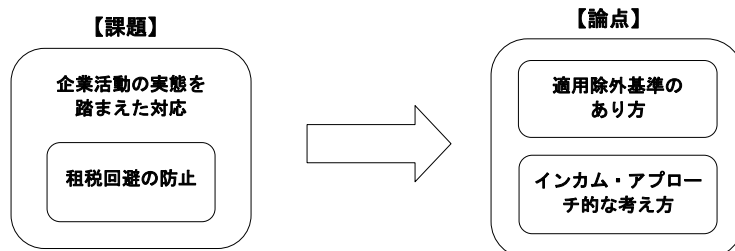
今のこのエンティティ・アプローチはオー

資料10

外国子会社合算税制を巡る論点

【背景】

- ・ 進展するグローバル化や事業形態の複雑化・多様化 ⇒ 企業活動の実態を踏まえた対応の必要性
- ・ 外国子会社配当の益金不算入制度の導入 ⇒ 外国子会社への所得移転を通じた租税回避の防止の重要性
- ・ G8、G20 等の国際的潮流 ⇒ タックス・ヘイブン等を利用した租税回避行為への対処と課税権の確保



（注）インカム・アプローチとは、所得の性格に着目して特定の所得を合算対象とするもの。現行制度では、特定の外国子会社のすべての所得を合算対象とするエンティティ・アプローチを採用している。

ル・オア・ナッシングですので、4つの基準を当てはめて、所得所得でその所得の性格・性質について判断する必要があるという点では、判断自体は非常に簡単です。割り切りができるというものであります。他方で、このパッシブな所得については、そういう所得の性質というような切り口では判断しないということになります。そうしますと、きめ細かな判断という点でいかがかという指摘もあるところではあります。

それから今ご指摘いただいているのは、軽課税国です。足切りとしてある程度税率が低いところではないと、この制度は適用になりません。税率を今25%でやっていますが、世界的に法人税率が下がっているのだから、もっと下げてもいいのではないかとのご指摘もあるところではあります。

〔インカム・アプローチに対する議論〕

では、このエンティティ・アプローチを変えられたらどういふ対案があるかというのが今、かなり議論になっています。インカム・アプローチというのがその対案になるかと思えます。その理念型を申し上げるとさっきのパッシブの所得という切り口なのですが、所得の性格に着目して、事業からくる所得をアクティブな所得、そうではないパッシブな所得に分類した上で、パッシブな所得については軽課税国ではない場合でも課税していきます。逆に、事業所得については、実体のあるものとして軽課税国でも合算しないという方向になるかと思われます。

しかし、こうした理念型のインカム・アプローチを全面採用すれば全部解決するかというと、そうでもなくて、悩みは多いのであります。行政というのはいつも走りながら悩んでいるのだというのが、二十何年役人をやっているといつも思うことです。割り切れれば簡単なのですが、そうもなかなかすぱっと割り切れません。今の制度に問題があるというのは確かなのですが、ではどうしたらいいか。

例えば、パッシブというけれども利子配当だけでいいのかとか、その定義をどうするのか、

ある製造業の方がシンガポールに子会社を作って、どうも株の売り買いをやっている、そのキャピタルゲインはどうするのかとかです。それから、インカム・アプローチにしますと、その所得の性格を1つ1つ判断しますから、事務負担が増えるのではないかとのご指摘があります。それから、データですが、細かく分けようとすればするほどタイムリーにデータが取れるのかどうかというのももちろんあるでしょう。さらには、資産運用というのはどこの企業でもやるのが当然で、どうしてそこからくる所得をいちいち合算されないといけないのだとご指摘もあると思います。しかし、他方で、今のこのエンティティ・アプローチがあまりにも割り切りがよすぎるというのも確かに言えることです。やや荒っぽい判定なのではないかというご指摘もあるところではあります。

要するに、事務負担が軽い方にすると、判断が粗くなるのではないかと、しかし、きめ細かにしようとするとう事務負担が重くなるというのが、ジレンマがあるところであります。その辺を全体で考えて、どうやってバランスの取れた解決法ができるのかということです。

〔諸外国の状況〕

資料9をご覧くださいと、諸外国の比較表がございます。一番上の列の「制度適用の基準」というところに書いてあるのがエンティティ・アプローチかインカム・アプローチかというものの分類で、アメリカだけがインカム・アプローチを採用しているということになります。ただ、これも、実はこう書いてありますが、なかなか実態を見ると、ドイツなどはかなり中間的なアプローチなようでございます。イギリスも実は悩んでいます。当初、外国子会社配当益金不算入制度の導入とセットで、この外国子会社合算税制の見直しを検討してきたのですが、最終的にはわが国と同様に、外国子会社配当益金不算入制度を先行的に導入した上で、実質的な見直しについて引き続き現在も検討を継続しているということでもあります。このイギリスに

主要国における外国子会社合算税制の概要（未定稿）

	日 本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
制度適用の基準	軽課税国にある外国子会社	所得項目ごとに税率格差等により判定	軽課税国にある外国子会社	軽課税国にある外国子会社	軽課税国にある外国子会社
基準税率 （トリガー税率）	合算対象子会社の税負担が25%以下 25%	合算対象所得につき、合算対象子会社の税負担が、米国最高税率（35%）の90%以下 31.5%	合算対象子会社の税負担が英国での税負担（28%）の4分の3未満 21%	合算対象所得につき、合算対象子会社の所在する軽課税国の税負担が25%未満 25%	合算対象子会社の所在する国の税率が、仏国での税負担（33.333%）の50%未満 16.7%
適用除外基準	あり	あり	あり	あり	あり
独立企業としての実体	実体があれば適用除外	———	実体があれば適用除外	実体があれば適用除外	実体があれば適用除外
関連者との取引	一定の関連者間取引を有する場合、適用除外とならない。	特定の所得について一定の関連者間取引を有する場合、適用除外とならない。	一定の関連者間取引を有する場合、適用除外とならない。	一定の関連者間取引を有する場合、適用除外とならない。	一定の関連者間取引を有する場合、適用除外とならない。

においても、要するに、外国子会社合算税制の見直しについてまだ勉強を重ねているところで、はっきりとした方向性は出ていないということでもあります。

今後、合算対象とするパッシブの所得とは何か、定義は何だということ、それから、エンティティ・アプローチが実態に合っているのか合っていないのか、海外進出企業の実態の把握、それから、制度を変えると日本経済にどういう影響があり得るのかということ、それが税収にもどういう影響があるのかということ、こういった観点を、いろいろなことを考えて、この制度全体の在り方を考えていきたいと思います。

（増井） ありがとうございます。大矢さんには、短期的な視点と中期的な視点の区別という大局的なところから、今年の3月に導入された外国子会社配当益金不算入のシステムについて、今回の税制改革を中期的なロードマップの第1歩だと位置付けられました。その成果の検証が

必要であるということ、そして、外国子会社合算税制の在り方について、エンティティ・アプローチとインカム・アプローチの得失について検討点をお話いただいたわけです。

ここからは、青山さん、鈴木さん、八田さんの順番でご意見をいただきたいと思います。それでは青山さん、お願いいたします。

4. 外国子会社配当非課税制度導入による外国子会社合算税制の問題点

〔租税回避に対する耐久力〕

（青山） 筑波大学の青山です。よろしくお願い致します。私からは、今ご紹介のありました外国子会社合算税制に至る、昨年の外国子会社配当の非課税制度導入との絡みでの問題点についてコメントさせていただきたいと思います。

先ほど中期的ロードマップの一環として今年度の税制改正がスタートした、その延長線上に外国子会社合算税制があるというご指摘がございました。これはまさにそのとおりだと思います。

す。ある国の国際課税制度のパッケージの中の重要なパーツを占めている部分が、一定の税のポリシーの下に変更された場合には、恐らく国際課税全体としてその制度のバランス、すなわち、税制として公平・中立・簡素という観点から、きちんと機能するかどうかという見直しが必要になるのではないかと考えております。

非常に重要な柱でありました二重課税排除措置である外国税額控除の間接税額控除をいわゆる免除方式の方に切り替えた重大な改正ですので、それが全体として国際課税制度の効率性等にどんな影響を及ぼすのかということについての検証の必要性です。

よくいわれていることですが、租税条約の議論において、租税回避に対するいわゆる耐久力という意味では、外国税額控除の方が免除方式より耐久力があるのだといわれております。これは、最終的に居住地で、源泉地国では課税できなかったものまで取り込んで精算をするという制度でございますので、源泉地での課税について何らかの瑕疵があった場合に、居住地国での補正が利くという趣旨が1つあると思います。

そういった意味では、部分的ではありますが、一定の保有基準を超えている子会社について免除方式を採用したということは、その分についてわが国が課税権を放棄したということです。そうしますと、国際課税全体のパッケージの中で租税回避行為がもし行われた場合についての税制の耐久力につきましては、少し弱まるのではないかとというのが通常の考え方であろうと思います。その観点で、恐らく外国子会社合算税制がどうなのかということの見直しが今まさに求められているのではないかと思います。

〔適用除外基準の検証〕

それから、併せまして2点目は、大矢さんのお話にもございましたが、もう長い年月を経て



まいりました4つの適用除外基準を持っているわが国の外国子会社合算税制が、先ほど来ご説明がございました多国籍企業の世界のいろいろな拠点をベースにした事業展開の実体をうまく反映しているのか、実体のないビジネスに対して適用すべきとされていた、そしてその使命を担っていた4つの適用除外基準というのが適正に今の新しい事態にも対応できているのかというところの2点の検証が今求められているところではないかと思います。

そういったことの観点に立ちまして、経済産業省で国際課税の研究会が開催されてございます¹。その研究会はこれからずっと続くわけですが、最近、中間的な論点整理ということ、今申し上げましたような現状についてどのような方向で考えていったらいいのかということをもとめて、中間報告としてウェブサイトに掲載しております。その中の論点整理等を、ここで簡単に紹介させていただきたいと思います。

〔エンティティ方式及び所得別方式の論点〕

その中では外国子会社合算税制につき、いろいろな論点を議論しているのですが、私からは、そのうちエンティティ方式と所得別管理方式の選択可能性の論点についてコメントさせていただきたいと思います。

1 国際課税研究会 「国際課税の主要な論点について～中間的な議論の整理～」 <http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004599/index04.pdf>

先ほどのオール・オア・ナッシングというご説明がございましたが、「51%が真正な事業所得で、49%が投資的な所得です」という場合であっても、エンティティ方式の下では主たる事業をベースにどちらかを判断しなければいけないという宿命があります。そのオール・オア・ナッシングの判定だから、納税者にとってのコンプライアンスコストは少なく済むし、それから執行当局にとっての執行コストも少なく済むというメリットがあったわけでございます。

ただ、今、申し上げましたような、オール・オア・ナッシングの性格上出てくる問題点は、まさに1つは、納税者から見ますと、主たる事業が万一適用除外に当たらないものということになってまいりますと、部分的に真正な事業があっても、その主たる事業に引張られて一蓮托生的に合算課税の対象にされてしまうという問題でございます。もう1つ別の方から見ますと、先ほどの51%、49%の例で申し上げましたが、主たる事業が真正な事業であれば、残りのパッシブな所得は、ある意味でお相伴にあずかる形で適用除外ということで合算課税されないという仕組みでございます。

〔外国子会社合算税制についての経済産業省国際課税研究会中間報告〕

このような外国子会社合算税制の仕組みが、外国子会社配当非課税制度の導入後も、租税回避防止の使命を適切に果たし続けることができるかどうかということで、まず代替する制度である所得別方式について、海外の制度を調査し検討いたしました。

経済産業省の所得別方式についての検討結果は、あくまで中間報告でございますが、次のとおりです。まずエンティティ方式を改めて所得別方式にした場合のメリットは、金融などモバイルな所得につきまして、受動的所得というカテゴリーのもとに合算対象として厳格に区分別対応できる点です。また、企業にとりましても、所得別区分によって適用除外基準の明確化が図られ実体のある事業の課税除外が進むのであれ

ば、一蓮托生という現行制度のデメリットは払拭できるという点でございます。

一方、デメリットの方は、先ほど大矢さんのご説明にもございましたが、何を租税回避防止の観点から課税対象とすべきかについては、アクティブ、パッシブという基準をとっても、能動・受動の所得区分は簡単にはできないのではないかとございます。これは、より碎いて申しますと、利子・配当というのは所得の外形的な形式ではパッシブだといわれていますが、その利子・配当が得られる原資が能動的な事業から出ている場合をパッシブ所得からどのように除外するかは、海外でも、複雑な仕組みが工夫されています。或いは、グループ間取引につきましても、グループ間で実質的な活動をやっている場合のグループ間取引をどのように区分して、所得区分別課税対象からはずすのかという問題でございます。

以上、メリット・デメリット両論を比較検討した形で報告書が作られておりますが、所得別管理方式への完全移行については中長期的課題として位置付けて、課税対象とすべき所得の範囲、所得別管理に伴う弊害防止、事務負担の軽減などについても今後さらに議論を尽くす必要があるという形で、まだ結論が出ないままの中間報告になっています。

5. 実務面から見た税制改正の影響と課題

〔税制改正の影響〕

（鈴木） 三菱商事で税務の実務を担当しております鈴木と申します。まず、平成21年度の税制改正で導入された外国子会社からの受取配当金の益金不算入制度についてコメントさせていただきます。

昨今、諸外国は法人税率を引き下げる傾向にあり、現在、本邦の法人実効税率は、アメリカ合衆国と並んで世界的に最も高い水準にあります。この状況の中で、今回新制度が導入されたことにより、本邦企業は、日本と子会社の所在



地国の税率差を配当実施後も恒久的に享受することができるようになりました。また、実務面でも、今回、間接税額控除が廃止されたことで、申告時の事務負担が今後は大幅に軽減されます。従って、今回の税制改正は、企業サイドからはおおむね歓迎されているようです。

一方、今回の税制改正によって、本邦企業の投資活動が変化するののかという点については、外国子会社からの配当を引いた際に、従来のような親会社レベルで追加の課税がなくなったことから、新聞等でも報道されていますように、今年度に入ってから外国子会社から受け取る配当金の額は昨年度に比べて増加しているようです。

〔実効税率の引下げ〕

次にこの配当で本邦に還流した資金がどのように使われるかについては、企業が投資の意思決定を行う際は、通常、投資機会のそれぞれについて経済性を試算して、最も経済性の高い投資を選択するわけで、今回の税制改正がこの企業行動そのものに対して影響を与えるわけではありません。そして、この投資機会の経済性の試算においては、投資先国における法人実効税率が非常に大きなインパクトを持ちますから、相対的に高い実効税率が課せられる日本国内への再投資は、従前と変わらず不利なままです。それどころか、今回の税制改正によって、低税率国への投資が恒久的な優位性を持つことにな

りましたので、皮肉にも本邦企業が低税率国を投資先として選択する傾向は、ますます高まったのではないかとさえ考えられます。

従いまして、本邦企業が配当で日本に還流させた資金をそのまま日本国内に留め置いて、わが国の経済の活力向上を実現するという目的の達成のためには、本邦の法人実効税率を引き下げて、諸外国との税率差を縮小させることがどうしても必要ではないかと考えます。

〔益金不算入適用対象の調和〕

次に、新制度の内容についてです。現状、益金不算入は外国子会社のみに適用され、海外支店については適用されておりません。企業の海外進出において、支店形態を取る場合と子会社形態を取る場合の税負担が、同じ事業所得についてでありながら異なるというのは、企業活動にひずみをもたらします。従って、海外支店についても外国子会社と同様に益金不算入として、この両者の取り扱いの整合を図るべきと考えます。

〔基準税率〕

最後に、外国子会社合算税制について少しコメントさせていただきます。外国子会社配当益金不算入制度の導入で、外国子会社合算税制の重要性が増したということは企業としても理解します。一方、世界的に法人税率が引き下げられる傾向の中、トリガー税率が25%と、相対的には特に軽課税とはいえない国に所在する子会社も対象となってしまう現行制度の下では、決して租税回避的な内容ではない通常の企業活動であっても、容易に対象となってしまいます。従って、本税制は企業にとって、少なくとも懲罰的な制度であるべきではないと考えます。つまり新制度の仕組みから生じる二重課税は、丁寧に手当てされ排除されるべきと考えます。

〔インカム・アプローチ採用による実務負担増の懸念〕

また、大矢さんのご説明では、エンティティ・アプローチを改めて、インカム・アプローチの導入も、可能性として検討されているとのこと

でした。この点について実務家の立場からコメントさせていただきますと、インカム・アプローチで求められるであろう情報を例えばマイノリティーの出資先から申告に間に合うようタイムリーに入手することができるかは、正直言って自信がありません。投資先の収入を合算対象とそれ以外に分類することは、通常の企業会計の財務諸表だけからは到底無理でしょうし、またその収入への経費の配賦などを精緻に行うには詳細な情報と大変な手間が必要だろうと思います。そのような作業を膨大な数存在する海外の投資先の、例えばすべてについて行わなければならないなら、先般の間接税額控除の廃止によってせっかく減少した事務負担が、逆に著しく増加してしまうことになると思われます。インカム・アプローチを検討されるにあたっては、こういった実務面についても、ぜひご配慮いただきたいと考えます。

6. 合算税制における統括会社の問題点

〔統括会社の活用状況と低税率国の問題〕

（八田） KPMGの八田と申します。よろしくお願いたします。私からは、今まで大矢さんから鈴木さんからも何度かお話をされていた、合算税制のときの統括会社の問題点のようなことを、いろいろな企業を見させていただいている立場から、少しだけ掘り下げてコメントしたいと思っております。

もう既に実体と合理性とに関する指摘があるということをご認識されているということだったのですが、本当に経済環境が非常に悪化しているということ、それから当然のことながら、その前に事業がグローバル化しているということで、去年は各社コスト削減に努められたと思いますが、今年度はかなりの企業において集中と選択というか、必要ではないところを見極め、企業の力を注力すべきところを選んでいくというような形で、組織再編を考えていらっしゃると思います。



再編を検討する際に当然のことながら、配当免税の影響も考慮されるのですが、日本の企業の特徴として、事業部制・カンパニー制が非常に強いのです。特にアジアへの展開においては、各地に事業部ごとに子会社を作って、膨大な数の子会社を持っています。その中で、効率よく事業を行っていく、或いはコストが削減できるような機能を統括会社を集めていくというような動きがあります。そのような形で統括会社を作り、サプライチェーンの中における事業の要請でそこに機能を持たせ、統括会社が地域グループの会社の全体にまたがるある程度の役割を担っているような場合で、それがたまたま統括会社の下にある子会社からの配当所得が一定基準の割合を超えてしまったりするような時に、結局、事業基準が満たされないような場合が出てきます。

それから、もう1つは、鈴木さんが「税率が非常に問題だ」とおっしゃいましたが、アジアの国はほとんど25%以下になっていますので、低税率国に置くということでタックスヘイブン税制の対象になるかもしれないので物流子会社などはなかなか統括会社ができないと考えていらっしゃる会社もあり、日本企業の競争力の足を引っ張っているのではないかというような気がします。

〔主たる事業の判断〕

先ほどこっちと言いました適用条件にうまく

合わない例としまして、オペレーションを実際に行っているのが、所在地基準は満たしているけれども、まずその主たる事業の判断というのが非常に複雑で、何を主たる事業とするのかというのが問題として1つ出てきます。さらに、先ほど言いましたように、配当所得の方が多くなってしまう、持ち株会社的な所得の方が増えてしまうという場合です。

それから、もう1つ問題があるのは、卸売りでも物流でも地域統括会社があるときには、純粹持ち株会社でない限り、子会社のための仕事をします。子会社に対するサービスを行ったときに、サービスの提供地がどこかという判断をされることによって、所在地基準に触れてくるということもあります。

また、先ほどのように事業部ごとに各地に子会社を持ち機能が重複しているような場合が多い卸売業において統括会社を導入したい場合が多いと思うのですが、卸売業なので所在地国基準が適用できず、従って、非関連者基準でみることになります。そのような場合に、非関連者基準を満たさず、企業としての実体はあるのに課税されてしまうというようなことが出てきます。

このような場合、統括会社を作るときには、本来子会社が持っている機能をその統括会社を集めるので、各地域にある子会社の持つ機能、子会社が行うべき作業に対する収益を得ているわけで、それを日本の親会社に合算し親会社の所得とするというのは、やはり実体と合わない部分があるのではないかと思います。

〔事業を有する持株会社への対応〕

先ほど経産省の取り組みのお話がありましたが、1点だけ申しますと、事業持株会社のような場合で地域統括会社という位置付けで事業を持っている持株会社ときには、その事業持株会社が特定外国子会社等に該当したとしても、今回の改正により、その下の子会社からの配当に関しては合算課税の対象となくなったわけですね。ところが、実際に行っている事業の部

分からの所得に対してはどうしても合算課税の対象から除外できずに課税されてしまいます。

持ち株会社と事業会社とに分けるという考え方も考えられ、イギリスなどはそういうアプローチをしかけているようなことも聞きますが、もともと事業の効率性のために作っていて、租税回避の目的で作っているわけではないような統括会社の場合には、ぜひ何らかの検討をしていただきたいと思います。非常に難しいというところはよくわかりますので、それだけコメントさせていただきます。

(増井) ありがとうございます。多数にわたるポイントについてご指摘、ご意見をいただきました。大矢さん、いかがでしょうか。

7. 指摘・意見へのコメント

〔外国子会社配当益金不算入制度〕

(大矢) 鈴木さんからのご指摘の中で、海外支店と海外子会社の扱いを同じにすべきだとありました。外国子会社配当益金不算入制度について、支店もその子会社と同じ扱いにしてはというご指摘だったのですが、支店まで入れてしまうと、わが国が取っている全世界所得課税のアプローチがそこから破られてしまうことになるので、そこはなかなかその原則からして難しいと思っています。

〔外国子会社合算税制〕

それから、鈴木さんからも八田さんからもご指摘いただいたインカム・アプローチとエンティティ・アプローチですが、ご指摘を踏まえながらまた検討していきたいと思います。いずれにしても、エンティティ・アプローチの今の制度についてどうも実態と合わなくなっているというご指摘がありますが、しからは、どういった制度に改めるべきかということです。

問題は、今、租税回避に対してどう対応していくか、第Ⅱ部でもご説明しますが、昨今その取り組みが国際的に非常に強くなっていて、かなり真剣な取り組みが世界中で、その取り組み

が強化される中で、租税回避への対応として何が一番効果的・効率的なやり方なのかということです。もちろん企業の皆さんに過剰に事務の負担をかけるわけにはいきません。他方で、そうした費用対効果といえますかコスト・エフェクティブネスのいちばん高いやり方とは何かということで、どういった制度が一番いいのかを日々これから考えていくということではないかと思っております。またこれからご示唆・ご指摘をいただければと思います。

(増井) 第Ⅱ部に移ります。

第Ⅰ部では国内法の観点から、つまり日本一国として、多国籍企業の海外進出について税制のあり方をどうすべきかをみてきました。その最後に出てきた外国子会社合算税制の改正問題は、いわゆるタックスヘイブンの存在と極めて密接に関係しています。そして、そのタックスヘイブンに対する国際的なフォーラムでの動きは、特にこの春ぐらいから大きな展開を見せたところです。大矢さん、お願いいたします。

Ⅱ. 租税制度に対する国際的な取り組み

1. G20等における情報交換に関するOECD基準遵守を中心とした国際的な租税回避防止に向けた取り組みの進展

〔OECDモデル租税条約第26条〕

(大矢) 今ご紹介があった点につきまして、私が参りました国際会議で、急激なかなり画期的な動きが先週1週間だけでもありましたので、ご報告なども入れながら説明したいと思います。

昨年秋の金融危機を契機としまして、いわゆる情報交換に関するOECD基準の遵守を中心とした国際的な租税回避防止に向けた取り組みが加速しているところでございます。ご参考までに、OECD基準が何かというのがモデル租

税条約26条(資料15)でございます。

この中で最も重要なのが5つ目のパラ5というものです。2005年のモデル租税条約改正前はパラ3までしか規定がありませんでした。パラ3というのはちょっと弱い規定です。「国内法令等に基づいて入手することができない情報を提供すること等の義務を課するものではない」とパラ3は弱めの規定をしてあったのですが、2005年改正で新たに追加されたパラ5は、「要請された情報が、銀行その他の金融機関により所有されている等の理由でのみ、当該情報を提供しないことができると解してはならない」ということが入りました。これは、銀行機密法などが国内にあっても当局間では情報を出さないといけないということで、かなりこれは今効いてきております。

〔国際的な租税回避防止の必要性〕

今、租税回避防止に向けた取り組みが加速しているのですが、そもそもなぜ国際的な租税回避はいけないのかというと、4つぐらいあります。

1つが、先ほどのG20でも触れられていましたが、国際的な資金の流れ、実際の投資の流れのゆがみを助長するのだということが挙げられます。それから2つ目の問題点が、すべての納税者の公平性への信頼の毀損、3つ目が、足が速くないタックスベース、勤労所得、財産等々への課税が相対的に重くなってしまう、それから、徴税調査コストが増加するといったいろいろな問題があります。特に今、金融システムの安定に対して問題が出てきているというのは申し上げたとおりであります。それは、1国だけでやっているとあまり意味がなく、国際的に皆でやらなければいけないということでもあります。

〔タックスヘイブンの定義〕(資料11~14)

これは、OECDを中心にもいろいろな取り組みをやっております。実は、タックスヘイブンの定義とは何ぞやという大議論が今まであったのです。昔は、税率が低いところ、無税もしくは名目的課税というのが要件の1つだったのですが、今は税率を決めるのは各国の主権の範囲

2005 年 OECD モデル租税条約第 26 条

税に関する透明性及び情報交換にかかる OECD 基準は、2005 年に改定された OECD モデル租税条約 26 条に表れている。同条のポイントは以下の通り。

- 両締約国は、この条約の適用に関係し、又は国内法令の実施・執行に関係すると予想される情報を交換する。(パラ 1)
- 情報交換により受領した情報は、秘密として取扱い、租税の賦課徴収等に関与する者又は当局に対してのみ開示することができる。(パラ 2)
- 国内法令等に抵触する措置をとること、国内法令等に基づいて入手することができない情報を提供すること等の義務を課するものではない。(パラ 3)
- 情報提供の要請を受けた場合には、自国の租税に関し必要のないものである場合においても、要請された情報を入手するために、その情報収集のための措置をとる。(パラ 4)
- パラ 3 の規定は、要請された情報が、銀行その他の金融機関により所有されている等の理由でのみ、当該情報を提供しないことができると解してはならない。(パラ 5)

内なのだから、それをもってタックスヘイブンというのはおかしいだろうということで、今は透明性を欠いていて情報交換をしっかりやらないというのがタックスヘイブンの定義となっています。それが、先ほどの OECD のモデル租税条約 26 条に書いてあるようなことでございます。

〔グローバル・フォーラムの始まり〕

この OECD を中心とした取り組みが種々なされていたところへ、OECD の中にグローバル・フォーラムというのができました。これは 2000 年初頭なのでもう 7～8 年前になります。ここで、OECD 基準を作ったのはいいのだけれど、その国々が本当にやっているのかどうか、国際的な観点から見てちゃんと実施しているのかどうかというチェックが始まったということです。

それは毎年やってはいたのですが、エポックメイキングなのがこうした OECD のグローバル・フォーラムの取り組みを受けて、資料 16 に

あるように今年の 4 月 2 日に金融・世界サミットというのが開かれまして、ここで付属文書「金融システムの強化に関する宣言」とここもまた金融システムというのが出てきますが、ここでグローバル・フォーラムというのが随分書かれました。

〔OECD 基準の遵守状況〕

これが出たのと同じ日に、資料 17・18 をご覧いただくと、これを世の中ではプロGRESS レポートといているのですが、国が先ほどの OECD 基準のモデル租税条約 26 条を守っているかどうかを分類したものであります。資料 18 の上段の国がホワイト、真ん中がグレー、一番下がブラックといわれています。一番上は、国際的に合意された税の基準を実施している国・地域です。もちろん日本はこちらに入っています。これがあって、2 つ目に国際的に合意された税の基準にコミットしているが、実施が不十分な国・地域です。今、ここに分類されている国々が問題国ということで、このうちのかなり

資料11

税に関する透明性・情報交換（タックスヘイブン）に関する国際的な議論の経緯

G 7 / 8	G 2 0	O E C D
1998/5 首脳@ロンドン [以降、議論継続]		1998/4 「有害な税の競争」報告書公表
		2000/6 「タックスヘイブンリスト」公表
		2002/4 税務情報交換協定策定 /11 GF@ケマン
	2003/10 財務大臣@メルシア（墨） [以降、議論継続]	2003/10 GF@オタワ
	2004/11 財務大臣@ベルリン「税目的の透明性と情報交換に関する G20 声明」公表	2004/6 GF@ベルリン [G F 参加国に対する評価作業開始を決定。 2006 年以後毎年評価報告書を発表]
2008/2 リテンシュタイン事件		2005/7 税務租税条約 26 条（情報交換）改正 /11 GF@メルボルン
2008/7 首脳@洞爺湖（OECD に対して 2010 年に進捗報告を要請）	金 融 ・ 経 済 危 機	
	2008/11 首脳@ワシントン「行動計画」公表 2009/3-4 スイス、リテンシュタイン、香港、シンガポール等が OECD 基準へのコミットを表明	
	2009/4/2 首脳@ロンドン「金融システムの強化に関する宣言」公表	2009/4/2 事務局による進捗リスト公表
2009/6/13 財務大臣@レッチェ「レッチェ・フレームワーク」公表	2009/9/4, 5 財務大臣@ロンドン 2009/9/24, 25 首脳@ピッツバーグ（予定）	2009/9/1, 2 GF@メキシコシティ（墨）

（注）GF（グローバルフォーラム）は、2009 年 9 月 1-2 日の GF において、税の情報交換に関する OECD 加盟国と非加盟国との間の対話の枠組みから、税の情報交換に関する国内法整備の状況とその実施状況についてのレビュー及びモニタリングを行う組織へと改組された。

資料12

タックスヘイブンのどこが問題か

- ・ 国際的な資金の流れ（financial flow）、実際の投資の流れの歪みの助長
- ・ 税体系の原則と公平性を毀損
- ・ 全ての納税者の公正性への信認を毀損
- ・ 税と公的支出の望ましい水準について再構築の必要性
- ・ 足が早くないタックスベース（勤労所得、財産、消費）への税負担の望ましくないシフト
- ・ 税当局と納税者に対する、執行コスト及びコンプライアンス負担の増加

（1998年OECD有害税制に関する報告書）

タックスヘイブン判定基準の変遷

(1998年有害税制報告書及び2001年OECD報告書の相違点)

【1998年基準】

以下の1に該当し、且つ2～4のいずれかに該当する場合にタックスヘイブンと判定

1. 金融・サービス等の活動から生じる所得に対して無税若しくは名目的課税
2. 実効的情報交換の欠如
3. 税制の透明性の欠如
4. 誘致される金融・サービス等の活動について実質的な活動が行われることが要求されていない

【2001年基準】

2. 実効的情報交換の欠如
3. 税制の透明性の欠如

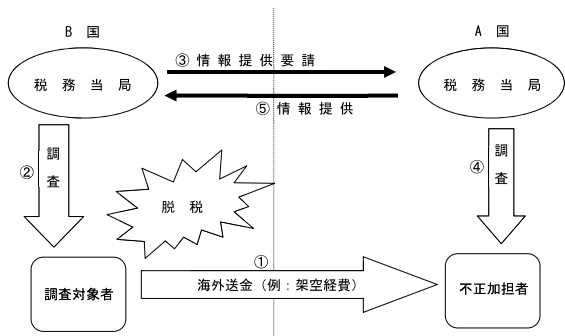
情報交換規定について

【租税条約の規定】

両締約国の税務当局が課税のための情報を交換することができる。

【国内法による実施規定】

条約相手国から情報提供の要請があった場合に、情報を収集するための調査を行うことができる。



年間 20 万件以上の情報交換を実施 (国税庁レポート 2009)

資料16

第2回金融・世界経済サミット首脳宣言（抄） （2009年4月2日）

タックス・ヘイブンを含む非協力的な国・地域に対する措置を実施する。我々は、財政及び金融システムを保護するために制裁を行う用意がある。銀行機密の時代は終わった。我々は、税に関する情報交換の国際基準に反しているとグローバル・フォーラムによって評価された国のリストを本日経済協力開発機構（OECD）が発表したことに留意する。

（首脳宣言付属文書）金融システムの強化に関する宣言（抄）

財政及び国際基準を、非協力的な国・地域によるリスクから守ることは必要不可欠である。我々は、全ての国・地域に対して、健全性、租税、マネーロンダリング及びテロ資金対策の各分野における国際基準を厳守するよう求める。この目的のため、我々は、適切な機関に対して、FSAPプロセスを含む既存のプロセスに基づき、客観的なピア・レビューを実施し強化することを求める。

我々は、2004年のG20において支持され、国連モデル租税条約に反映されている情報交換に関する国際基準を、各国が採用することを求める。我々は、税に関する情報交換の国際基準に反しているとグローバル・フォーラムによって評価された国のリストを本日経済協力開発機構（OECD）が発表したことに留意する。我々は、数多くの国・地域による新たなコミットメントを歓迎し、速やかに実施を進めることを奨励する。

我々は、税に関する透明性についての国際基準を満たさない国・地域に対して合意された行動をとる準備ができている。この目的のために、我々は、以下のような各国が検討すべき効果的な対抗措置の項目表を策定することに合意した。

- ・ 納税者及び金融機関に対する非協力的な国・地域に関する取引報告の開示義務の強化。
- ・ 幅広い種類の支払いに対する源泉徴収。
- ・ 非協力的な国・地域に居住する受取者に対する支払いの経費控除の否認。
- ・ 租税条約に関する政策の見直し。
- ・ 国際機関及び地域開発金融機関に対する同機関による投資政策の見直しの要請。
- ・ 二国間の援助プログラムの作成に際し、税に関する透明性及び情報交換の原則を一層重視。

我々はまた、こうした国・地域との金融関係に関連する更なる選択肢について検討することに合意した。

我々は、2009年末までに、途上国にとって新たな協力的な税環境の利益を確保することをより容易にするための提案を策定することにコミットしている。

資料17

G20 首脳会議を受けた OECD のリストについて

○ 2009年4月2日、G20 サミット首脳宣言を受け、OECD 事務局は、税に関する情報交換の OECD 基準^(注)の実施状況に関する進捗報告書を発表。82 の国・地域を以下の3つのグループに分類。

- ① OECD 基準を実施している国・地域（40 の国・地域）
- ② OECD 基準にコミットしているが、実施が不十分な国・地域（38 の国・地域）
- ③ OECD 基準にコミットしていない国・地域（4 の国・地域：①コスタリカ、②マレーシア領ラブアン島、③フィリピン、④ウルグアイ）⇒ 4月7日、基準へのコミットを OECD が発表

（注）税に関する情報交換の OECD 基準の核心的部分は以下の通り。

- ・ 金融機関が所有する情報を交換する（銀行機密の否定）
- ・ 自国の課税利益がなくても情報を入手し、交換する

○ OECD は、2006 年以降、80 を超える国・地域（OECD 加盟国、OECD オブザーバー国、OECD 基準にコミットした非加盟国、及び追加的に選定した一部の金融センター）について、OECD 基準の実施状況のレビューを行っており、リストにおいて「コミットしているが実施が不十分な国・地域」とされた国・地域に対しても、今後その実施状況のレビューが行われる見込み。

**国際的に合意された税の基準の実施についてOECDグローバル・フォーラム
により調査された国・地域に関する進捗報告書 注1 （仮訳）**

2009年9月3日現在（当初のレポートは4月2日発表）

国際的に合意された税の基準を実施している国・地域			
アルゼンチン オーストラリア バーレーン バルバドス ベルギー バミューダ 英領ヴァージン諸島 カナダ ケイマン諸島注2 中国 注3 キプロス チェコ デンマーク	エストニア フィンランド フランス ドイツ ギリシャ ガーンジー島 ハンガリー アイスランド インド アイルランド マン島 イスラエル イタリア	日本 ジャージー島 韓国 ルクセンブルク マルタ モリシャス メキシコ オランダ ニュージーランド ノルウェー ポーランド ポルトガル ロシア	セーシェル スロバキア スロベニア 南アフリカ スペイン スウェーデン トルコ アラブ首長国連邦 イギリス アメリカ 米領ヴァージン諸島

国際的に合意された税の基準にコミットしているが、実施が不十分な国・地域					
国・地域	コミットした年	協定の数	国・地域	コミットした年	協定の数
タックス・ヘイブン 注4					
アンドラ	2009	(0)	モントセラット	2002	(0)
アンギラ	2002	(4)	ナウル	2003	(0)
アンティガ・バーブーダ	2002	(9)	蘭領アンティル	2000	(10)
アルバ	2002	(5)	ニウエ	2002	(0)
バハマ	2002	(1)	パナマ	2002	(0)
ベリーズ	2002	(0)	サントクリストバル・デ・ナグイ	2002	(2)
クック諸島	2002	(1)	セントルシア	2002	(0)
ドミニカ国	2002	(1)	セントビンセント・グレナディン諸島	2002	(3)
ジブラルタル	2002	(7)	サモア	2002	(0)
グレナダ	2002	(1)	サンマリノ	2000	(2)
リベリア	2007	(0)	タークス・カイコス諸島	2002	(3)
リヒテンシュタイン	2009	(4)	バヌアツ	2003	(0)
マーシャル	2007	(1)			
モナコ	2009	(4)			
その他の金融センター					
オーストリア注5	2009	(2)	マレーシア	2009	(1)
ブルネイ	2009	(6)	フィリピン	2009	(0)
チリ	2009	(0)	シンガポール	2009	(5)
コスタリカ	2009	(0)	スイス注5	2009	(5)
グアテマラ	2009	(0)	ウルグアイ	2009	(1)

国際的に合意された税の基準にコミットしていない国・地域			
国・地域	協定の数	国・地域	協定の数
現在、グローバル・フォーラムによって調査されたすべての国・地域は、国際的に合意された税の基準の実施にコミットしている。			

(注1) OECD 非加盟国と協力して OECD が策定し、2004 年の G20 財務大臣会合（ベルリン）や 2008 年 10 月の国連国際租税協力専門家委員会によって合意された、国際的に合意された税の基準は、自国の課税の利益や銀行秘密などに関わりなく、国内税法の実施・実行のすべての事項のために要請に応じた情報交換を行うことを要求する。同国際基準はまた、交換された情報の秘密を広く保護することとしている。

(注2) ケイマン諸島は一方的な情報交換を可能にする法律を制定し、それを行う用意ができているとする 12 の国を特定した。この法律は、OECD によってレビューされているところである。

(注3) 国際基準の実施にコミットした Special Administrative Regions を除く。

(注4) Tax Havens は 1998 年 OECD レポートに基づくタックスヘイブン基準に該当するものと 2000 年の認定されたものの。

(注5) オーストリア、スイスは OECD モデル租税条約第 26 条に付していた留保を撤回し、条約締結相手国に対し、新しい第 26 条を含む条約の交渉に入る意思を示す書面を準備し始めた旨を表明している。

の国は相当一生懸命、情報交換のコミットの実現に向けて努力しています。

具体的には、この一番上のホワイトリストにいくためには、OECD 基準に沿った情報交換協定を含む租税条約を12本締結すればよろしいという、非常にクリアな簡単な基準がございます。その12本の締結を目指して、すべてではないですが、この中の多くの国が一生懸命租税条約を締結すべく努力をしているということであります。

それから、その他の金融センターというのがあって、例えばここにシンガポールなどがあるものですから、シンガポールは今一生懸命上にいくべく、租税条約を頑張っているという感じでございます。それから、一番下のブラックは今ありません。コミットもしていない国というのが潜在的にありますが、今、すべての国・地域がコミットしているので、今ここはありません。ということで、この3分類があるということです。これが4月2日のものです。

実は、この資料18は最新版で、9月3日現在のものです。今年のグローバル・フォーラム終了時点のものでございます。これは、1日2回アップデートしていると言っていました、日々アップデートされております。この最初のものが4月2日に出たということでもあります。

〔租税回避防止に向けた動きが増幅した契機〕

資料16に戻っていただくと、首相や大統領などの首脳の文書のパラに「税に関する情報交換の国際基準に反しているとグローバル・フォーラムによって評価された国のリストをOECDが発表したことを留意する。そのコミットメントを歓迎し、速やかに実施を進めることを奨励する」ということが書いてあります。要するに、首脳レベルでもこのグローバル・フォーラムが取り上げられ、このコミットを実施せよということになっています。

どうしてこんな急に動きが出てきたのかというと、これは例えば2008年2月にリヒテンシュタイン事件というのがあって、かなり大掛かり

な組織的な金融機関も絡んだ脱税事件がありました。それから昨今、UBS 事件というものもあったというのが1つ、契機としてあります。それから先ほどちょっと申し上げましたが、景気後退局面で税収確保の必要性があるのだということ、それから金融の安定という見方があります。金融危機でこういう租税回避防止に向けた動きが増幅したのだという指摘が随分あるところでもあります。

〔実効性の確保〕

実は前述のリストは先ほど皮肉交じりに12本でと言いました。私の立場で言うてはいけないのですが、12本租税条約を結べばいいというクリアな基準で今やっているのですが、形式審査なのです。本当にそれでいいのかということですよ。租税条約を結ぶのは結んだとして、ではその12本でいいとしても、その租税条約を結べばいいのか、その後放っておいてもいいのかということですよ。例えば、日本がとある島国に「情報を出してくれ」「情報交換してくれ」と名前を特定して、この人がこの島に隠してあるだろう資産の情報を出してくれと頼んでも、頼んでもから1年たってもまだ来ないというのではしょうがないのです。空手形に終わらせないようにしなければいけないのではないかということがございます。

そういう認識から、資料19（本誌73頁）をご覧いただきたいと思います。これもまたイタリアのラクイラというところで行われた首脳レベルの話です。そこで、OECD に対していろいろな要請がなされています。パラ16で、「すべての国・地域は、自らのコミットメントを直ちに実施しなくてはならない」と書いた上で、パラ17で「グローバル・フォーラムはピア・レビュー・プロセスを実施しないといけない」とあります。要するに、グローバル・フォーラムというのはOECD 加盟国も非加盟国も全部入れたフォーラムですが、ここで1つ1つの国に対して本当に基準を実施しているかどうかのレビュー（審査）をやれということが要請されてい

ます。

それからパラ17b.の2行目で、これらの基準に合致する「協定の数」はいいのですが、「質及び関連性の増加」とあります。関連性というのは、コメンタリーがあるわけではないのですが、要するにOECD基準を満たした情報交換規定を含む12本の租税条約を結べばいいとありますが、その租税条約も、具体的な名前を挙げるといけないのですが、カリブ海のある島が隣の島と租税条約を12本結んだところで、国際的な金融システムの安定にどのように資するかというと大変疑問であります。そういった中身が勝負というものもあるのではないかということだと思っております。

それから、「グローバル・フォーラムの参加は拡大されるべき」というのは、加盟国の増加等々についてです。それからd.は、途上国も大事なのだということです。途上国も、新興国も含む貧富の差が激しい途上国ですと、最近お金持ちが増えてきて、どうも多額な資金をどこかの島国に移すということがあるようです。そういった新興国からの資本流出が増えますので、新興国の経済にとっても非常にダメージがあるのだということで、一部新興国・途上国はまじめに取り組んでいるところであります。

〔情報交換に関する多国間アプローチの検討〕

それから、多国間アプローチというのは、実はバイラテラルの租税条約であってもよく、実際にそうしているのですが、手間がかかります。バイの条約ですと、小さな島国は先進国から相手にしてもらえないのではないかという懸念が常にあるところであります。従いまして、どこかOECDでもどこでもいいのですが、国際機関のようなものが音頭を取って、多国間の条約みたいなものを作って、みんながそれに署名すれば終わりということがあれば、本当に1つで非常に簡便な手続きで終わるのではないかということがあります。そういうのもまじめに勉強しなさいということが言われています。

最後の行ですが、そういうことを次回のG20

財務大臣会合のときまでに報告することを要請するというので、7月にそういう要請があって、先週末のG20の財務大臣会合があったということでもあります。

〔本年のグローバル・フォーラムの概要〕

ここに少々書かれているグローバル・フォーラムというのが9月1～2日にメキシコで開催されまして、私が行ってまいりました。ちょっと第Ⅲ部に食い込むと思うので恐縮ですが、脱線してしゃべらせていただきます。これは、多分ほとんどの皆さんが行ったことがおありにならないと思うのですが、メキシコのバハカリフォルニア半島という日本列島ぐらいの大きさの長い半島が太平洋岸にございます。その突端の町ロスカボスでこのグローバル・フォーラムというのが開かれるはずだったのです。

その予備会合が8月31日にあって、私は8月30日の夜に現地に着いたのです。普通、北米大陸の太平洋岸ではあり得ないハリケーンが突然バハカリフォルニア半島に進路を変えて、瞬間風速70mという巨大な台風が私どもがいたロスカボスを襲うことがほぼ確実となりまして、朝起きてみると何か大変な騒ぎになっていました。主催OECD、後援メキシコ政府なのですが、私が泊まっていたホテルにいた人が大騒ぎしていて、うろうろしているうちにやはり無理だということになって、急きょメキシコ政府が政府専用機を仕立てて、なぜか私が全然行くと思っていなかったメキシコシティに会場を移して、そこで予定どおり開催するというのでした。

〔グローバル・フォーラムの主な成果〕

ということで、この70カ国の参加の下でグローバル・フォーラムが開催されました。その成果というのが資料20でございます。

この囲みの中の①～④というのが決まったのですが、画期的なのがこの一番目の「OECD基準の実施の確保に向けた強力なピア・レビュー・メカニズムの構築」です。それが下の矢印のようなところに細かく書いたように、「3

年間をめどにピア・レビュー作業の推進を目指す」とあります。従来は形式的な法令があるかどうかや条約の数といった審査にとどまっていたのですが、今回は情報交換の障害となる国内法制があるかないか、要するに情報交換の基礎となる法律が国内法や条約があったとしても、それと反する内容の法律などがあってはいけないので、そういうのがないかどうかというネガティブチェックです。それから、実際の執行体制についても、各国・地域のレビューを行い、実際の執行体制、要するに行政能力があるかどうかも含めて、何か変な慣習がないかどうか、実際にリクエストしてからちゃんと情報がもらえるまで時間がどれぐらいかかるか等々も含めて各国・地域のレビューを行います。その結果をグローバル・フォーラムの全体会合の了承を得た上で公表するということが決まりました。

今回の参加国70のうちには、例えば中国もあり、インドもあり、カリビアン^①の島国も多数来ておりました。こうした中でこうしたことが決

まったというのは、この4月から始まった動きの中で相当画期的なことであります。

〔ピア・レビューメカニズムの方向性〕

ピア・レビューの「ピア」というのは「仲間」ということですから、OECD ももちろん入りますが、ほかの国が、例えば日本だったらカリビアン^①の島国もしくはヨーロッパのどこかの国に行って、実際にその審査・レビューを現場でします。それは、どこかの国の政府代表が行くのだということになりました。

わが国は、そのピア・レビュー・グループの副議長国になりましたので、そういった基準作りとして、まずはピア・レビューのやり方です。どういうところをチェックして、そのレーティングを多分やることになると思いますが、どういうレーティングの仕方をするのか、どういう観点からどういう項目のレーティングをするか、それから総合評価のやり方など、まずメソドロジーを決めなければいけません。それからレビューし、レポートを出すというステップを踏む

資料20

グローバル・フォーラムにおける主な成果

2009年9月1日・2日 メキシコシティで開催

- ① 租税情報の交換に関する国際基準（OECD基準）の実施の確保に向けた強力なピア・レビュー・メカニズムの構築
- ② 開発途上国や新興国を含む参加国の拡大
- ③ ピア・レビュー・グループの設置等の組織強化
- ④ 情報交換協定の交渉プロセス加速化に向けた多国間アプローチの更なる検討

- 強化されたグローバル・フォーラムの下、今後、3年間を目処にピア・レビュー作業の推進を目指すこととされた。従来は形式的な法令のあり方の審査にとどまっていたのに対し、今回、①情報交換の障害となる国内法制、②実際の執行体制についても各国・地域のレビューを行い、その結果をグローバル・フォーラムの了承を経て、公表することとした（我が国はピア・レビュー・グループの副議長国）。
- 今回、中国、インド、ブラジル等のG20諸国も含め70カ国・地域が参加（将来的には、G20全て及びグローバル・フォーラムの評価を受ける国全てに参加を求め、100以上の国・地域の参加を見込み）。
- 次回グローバル・フォーラムは2010年6月までに開催予定。次回フォーラムにおいては、主に以下の点について議論される予定。
 - (1) 情報交換に関する協定の署名・発効についての進捗状況
 - (2) 国内法制に関するピア・レビュー作業の進捗状況
 - (3) 情報交換の促進に向けた多国間イニシアティブ

- 11月のG20財務大臣会合の前に、OECD事務局は、情報交換に関する多国間アプローチの実施及びOECD基準の実施を加速化させるために必要なステップに関するレポートを作成予定。

（注）グローバル・フォーラムの結果をまとめた総括文書はWEB(<http://www.oecd.org/dataoecd/44/39/43610626.pdf>)に公表されている。

ことになると思います。そうした基準作りからまずやらなければいけません、そういった基準作りにもわが国として積極的に関与していきたいと思っております。

〔諸外国が真剣に取り組むグローバル・フォーラム〕

それから、次回のグローバル・フォーラムは2010年6月までに行います。そこで議論することは前述資料20の(1)～(3)で書いているとおりでございます。

最後に、G20財務大臣会合というのは先週末にやりましたが、11月にもう1回やることになっています。イギリスが議長国でございまして、本当にアクティブにやっておられまして、11月にもう1回あります。そのときまでに、OECDが先ほどの多国間アプローチのレポートを出すのだということになっています。これができれば、どういうやり方があり得るのかというのが整理されるのではないかと考えております。

本当にこうした動きが急に進んでいるのですが、どうも現場で見えて、どうしてこんなに多数の国がこんなにまじめに取り組んでいるのだろうと、半年前だったら多分考えられません。こういったグローバル・フォーラムというのは実はOECDの関係の会議ですが、OECDがIMFや世界銀行と何が違うかという、OECDはコンセンサス方式でありまして、みな1国それぞれ平等の発言権があります。IMFや世界銀行の国際金融機関といわれているものは、出資した額に比例して投票権がもらえるので、G5とかG7が組めば何とかなるところはありますが、OECDはコンセンサス方式なのでそれぞれボイスがあるのです。

ですから、カリビアンの国々、島々がとてつもないボイスを持っている中で、中国もいて、インドもいて、ブラジルもいる中で、どうしてこんな合意ができたのかという、やはりマーケットの信用ではないかと思っています。要するに、こうした動きについて後ろ向きであると、何か情報を隠しているのではないかとされる

のは、健全な市場参加者の投資家の皆さんには非常によくありません。投資意欲に影を落とすような感じが非常にいたしておりますし、そうした評判が立つのは小さい国々にとってかなり致命的なものであろうという感じがします。

それから、一部新興国も租税回避地への資金が移転する、投資がいつてしまうというのはかなり深刻な問題だという認識がどうも出てきました。

いずれにしても、こうしたモメンタムをも大事にしていかなければいけないというのは確かだろうと思います。今後、いろいろ機会があると思いますが、わが国としても積極的に取り組んでいきたいと思っております。

2. 租税条約ネットワークの拡充

〔租税条約の概要〕（資料22 23）

それから、租税条約のネットワークについても申し上げます。租税条約というのは、もちろん先ほどの情報交換の話もありますが、二重課税の調整や投資交流の促進等々、非常に重要な経済インフラでございます。そうした二重課税の調整とか租税回避への対応、投資交流等々の観点、かつ外交的な観点ももちろんございます。また、相手国の熱意というののももちろんあるでしょう。そうしたことをいろいろ踏まえながら、総合的にわが国全体として、政府全体として判断した上で租税条約を締結しています。もちろん2004年に発効した日米新租税条約がかなり大きなモメンタムとなって、今45条約、56カ国に適用されております。

〔租税条約交渉の現状〕（資料24 25）

資料24に最近の動きがございます。今、やや右真ん中辺りに基本合意というのがあります。これらの国々と合意ができましたので、租税条約を国会に出すべく今作業しているところであります。

先ほど申し上げましたようなOECD基準に基づく情報交換の促進の動きは、今後さらに加速すると思われます。実際、この情報交換協定

租 税 条 約 の 概 要

正式名称：

「所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国と〇〇国との間の条約」

《主な内容》

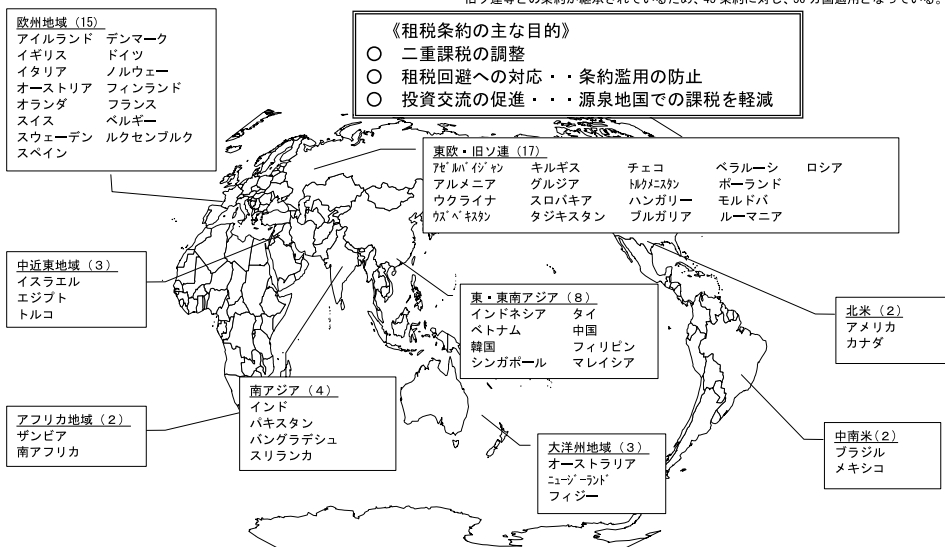
- 二重課税の調整
 - ・ 両国の課税権の明確化、発生した二重課税の排除方法（外国税額控除制度等）
- 租税回避への対応
 - ・ 税務当局間の情報交換、相互協議、条約濫用を防止する措置等
- 投資交流の促進
 - ・ 源泉地国での課税を軽減（特に、投資所得）、無差別待遇条項

《交渉相手国選定にあたっての主な視点》

- ① 両国間の経済交流の深度を踏まえた二重課税の調整や情報交換等の必要性
- ② 投資所得に対する相手国の税率の水準や、他国企業との間の競争条件など、投資環境の整備状況
- ③ 現行租税条約においては是正すべき事項の有無

我が国の租税条約ネットワーク (45 条約、56 力国適用／平成 21 年 9 月現在)

旧ソ連等との条約が継承されているため、45 条約に対し、56 力国適用となっている。



をバイでやるとなると租税条約に入れなければいけませんので、わが国に対して租税条約を改定してくれというリクエストは大変たくさんきております。また、地域的にも非常に多岐にわたっております。グローバル・フォーラムに行くと、廊下もしくは会議場で袖を引っ張られて「おれの話聞いてくれ」「私の話を聞いてくれ」というのは非常にありまして、本当にご飯を食べる暇もないという感じでありました。

要するに、どこの国と租税条約を結ぶかというのは、本当に今、外務省等々と一緒に一生懸命考えているところですが、政府全体として戦略が要るでしょうということでございます。

〔多国間アプローチの問題点〕

わが国としてはマルチの条約というのができれば簡単で本当にいいのです。1回署名すれば、すべての関係国と情報交換協定ができるというマルチの条約があれば本当に1番いいのですが、実は2つ問題があります。

グローバル・フォーラムに行ったらこれは簡単

ではないなと思ったのは、1つは、小国側の論理であります。今、小さな島国と租税条約、情報交換協定を結ぶと、向こうにとって実はメリットはほとんどありません。日本から租税回避の動きがそこにいっているというのがあれば日本が情報を取るのですが、向こうから日本に対して情報をくれということはほとんどありません。従ってメリットはないのですが、さっき申し上げた市場の信任とかそういう国際的な動きの中でどうしてもやらざるを得ないと向こうが真剣に思っているから向こうから言うてくるのです。やはり何かしらこちらからベネフィットを租税条約上、提供することがあります。例えば、もちろんそれは税の世界の中ですが、年金課税などです。年金課税はあなたの島でやっていいというようなベネフィットを、バイの条約なら付けられるのですが、マルチだとそういうものが付けられませんので、そういった小国はマルチの条約に乗り気ではありません。

それから、全く違う切り口ですが、このマル

資料24

租税条約交渉の現状

《租税条約の主な目的・内容》

- 二重課税の調整・・・両国の課税権の明確化、二重課税の排除方法（外国税額控除制度等）
- 租税回避への対応・・・税務当局間の情報交換、相互協議、条約濫用を防止する措置等
- 投資交流の促進・・・源泉地国での課税を軽減（特に、投資所得）、無差別待遇条項

《日米租税条約以後の経緯・現状》

◇ 署名

- | | | |
|----------------|--------------|-------------|
| ・ 平成 15 年 11 月 | 日米租税条約 | (平成 16 年発効) |
| ・ 平成 18 年 2 月 | 日英租税条約 | (平成 18 年発効) |
| ・ 平成 18 年 2 月 | 日インド租税条約 | (平成 18 年発効) |
| ・ 平成 18 年 12 月 | 日フィリピン租税条約 | (平成 20 年発効) |
| ・ 平成 19 年 1 月 | 日仏租税条約 | (平成 19 年発効) |
| ・ 平成 20 年 1 月 | 日パキスタン租税条約 | (平成 20 年発効) |
| ・ 平成 20 年 1 月 | 日オーストラリア租税条約 | (平成 20 年発効) |
| ・ 平成 20 年 12 月 | 日カザフスタン租税条約 | (未発効) |
| ・ 平成 21 年 1 月 | 日ブルネイ租税協定 | (未発効) |

◇ 基本合意

- | | |
|---------------|--------------|
| ・ 平成 21 年 1 月 | 日クウェート租税条約 |
| ・ 平成 21 年 6 月 | 日サウジアラビア租税条約 |
| | 日バーミューダ租税協定 |
| | 日スイス租税条約 |

◇ 現在の正式交渉国

- ・ オランダ
- ・ アラブ首長国連邦

(参考) 交渉の流れ

非公式意見交換→ 非公式協議→ 正式交渉(2～3 回程度)→ 基本合意→ 署名→ 国会承認(及び相手国の国内手続き完了)→ 締結(批准、公文の交換等)→ 発効

投資交流の促進

国際的な投資交流や技術移転をより一層促進する観点から、投資所得に対する源泉地国の課税を大幅に軽減した日米租税条約（平成 16 年発効）を、OECD モデルをさらに進化させた我が国モデルとし、租税条約交渉を積極的に推進している。

	配当		利子	使用料
	親子間	一般		
日米条約	免税又は 5 %	1 0 %	1 0 % 免税（金融機関等）	免税
日パキスタン条約	5 %又は 7.5 %	1 0 %	1 0 %	1 0 %
OECD モデル条約	5 %	1 5 %	1 0 %	免税

※ OECD（租税委員会）では、各国の租税条約が準拠すべき租税条約のモデルを策定するとともに、タックスヘイブン等を利用した国際的な租税回避への対応等についても先導的な役割を果たしている。

日本の対外直接投資

租税条約締結国への対外直接投資が、直接投資全体の 9 割以上を占めている。

（平成 19 年末）

①アメリカ	32%	⑥タイ	4%	⑪ベルギー	2%	⑮インドネシア	1%
②オランダ	12%	⑦オーストラリア	3%	⑫ブラジル	2%	⑯マレーシア	1%
③中国	7%	⑧シンガポール	3%	⑬カナダ	2%	⑰台湾	1%
④ケイマン諸島	6%	⑨フランス	2%	⑭ドイツ	2%	⑱フィリピン	1%
⑤イギリス	6%	⑩韓国	2%	⑮香港	2%	⑳インド	1%

（注 1）割合は、我が国の直接投資総額（残高）に占める各国の割合
（注 2）網かけ部分が租税条約締結国

チの条約というのはどこの国が入ってくるかわかりません。わかりませんので、政治的に内戦をやっている国とか独裁者がいるような国も入ってきてしまうと、その国に情報を渡さないといけません。そうすると、特定人物がその国で迫害される恐れがあるのではないかということです。ある程度 OECD 加盟国だけとかと縛ればマルチの条約というのはあり得るけれども、すべての世界に開いた条約というのは、なかなか政治的にも難しいのだということがございました。それもそうかなという気がいたしております。

他方で、バイの条約を一つ一つ結ぶのはものすごく手間が掛かりますので、早く、ある程度簡易な手続きでどうやったら情報交換協定がしっかりとできていくかというのをまたいろいろところで考えていかなければいけないと思っています。

（増井） 大矢さんには、情報交換に関する

OECD 基準やピア・レビューの副議長として今まさに議論されていること、さらに、バイラテラルの条約締結を超えて今後マルチ条約を結ぶとした場合の問題点についてもお話いただきました。この第Ⅱ部については、青山さんにご意見をいただきます。

3. 国連モデル条約改定と情報交換規定

（青山） それでは、私からは今のご説明を受けて、2 点コメントさせていただきたいと思います。

1 つは、OECD はもともと加盟国が 30 カ国のところを、この問題については、OECD がリーダーシップを取ってグローバル・フォーラムの中に非加盟国を含む関係国を引き込んで拡大していったという経緯があります。なお、租税条約というところで見ますと、発展途上国と先進国との間の条約のモデルは国連モデルということになっていますが、この問題では国連モ

デルの情報交換規定改定の動きもこの間あったということを1つ追加したいと思います。

すなわち先ほどの資料の中にも出てございましたが、2008年に国連のモデル条約の情報交換規定26条が改定されました。これはOECDの26条と同様の内容への改正であり、その解釈についても、かなりの部分、OECDモデル条約26条のコメンタリーをそのまま借用するような形での出来栄えになっております。ご案内のとおり、発展途上国と先進国の間の条約のモデルである国連モデルについては、課税権の配分等についてはOECDモデルとは異なり、源泉地国課税権を重視する姿勢が強いわけですが、この情報交換については全くOECDの基準をそのまま移行して引き取ったという形になってございます。

そういったことで、この中で先ほど大矢さんがおっしゃったような小国の問題等は、国連モデルの要請を背景として議論されることにも留意していかなければいけないという点が1点目です。

4. 非協力な国・地域に対する効果的な制裁措置

それからもう1つは、この資料16の首脳宣言の下での項目の真ん中辺りに書いていますが、「非協力な国・地域に居住する受取者に対する支払いの経費控除の否認」という、いわゆるサンクション（制裁措置）が書かれています。そして、これについては、資料19（本誌73頁）の下の方fに「各国が、税の透明性に関する国際基準を満たさない国に対する使用を検討すべき効果的な対抗措置の項目表が、議論され合意されるべきである」となっています。条約でもって、情報交換をどのようにやるのか、それがどの程度効率的にやられているのかという観点からのアプローチと、併せて各国が国内法でもって特定のタックスヘイブンと目されるところに対して何らかの対抗措置もとろうとするというのがこの項目の意味するところだと思います。

これは大矢さんにお尋ねしたいのですが、こういったアクションは、各国がそれぞれの税制の枠の中で議論するのですが、資料19にございますように、そういった項目表がG8でも議論され合意されるべきであるというのは、ある程度何らかのパターン化、国際ルールとしての一定のコンセンサスを求めているのか、或いはそうではなくて、プラクティスのある程度集約すればいいというお考えなのか。その辺りについて、もし教えていただければと思います。

（大矢） 英語で countermeasures ということが言われていまして、この countermeasures をどうするかということは今も議論があります。一応、今、われわれの関係者で議論しているのは、各国ができることをやればいいのだと、それはまさに各国の税制の話なので、各国の税制の中でできること、一番最も効果的な措置を検討してくださいということです。今までも、確か7月のサミットのときですが、ツールボックスといったような何かこういう政策をやりましょうというのはどこにも多分ないのです。いろいろな措置を並べて、「こういうのもありますね」「そういうのもありますね」「なるほど、それはいいですね」ということで国際的な議論を多分するのではないかと考えています。各国ができることをやるのだというのが多分コンセンサスだと思われます。

（増井） 第Ⅲ部に移ります。OECDにおける最近の議論ということで、モデル租税条約や移転価格ガイドラインの関係について、大矢さん、お願いいたします。

Ⅲ. OECD に於ける最近の議論

1. OECDのモデル租税条約について

〔OECDモデル租税条約の現況〕

（大矢） では、OECDにおける最近の議論

についてご説明いたします（資料26）。OECDのモデル租税条約につきましては、昨年の改定で仲裁規定が新たに設けられたということがございました。これは2年に1回ですので、今、次回の2010年の改定に向けた議論が行われているところであります（資料27）。

それから、現在、OECDの移転価格ガイドラインの改定についても議論がされているところであります。今現在、OECDモデル租税条約において議論されている主な論点として幾つかございます。恒久的施設、いわゆるPEといわれているものですが、その帰属利益に関するモデル租税条約第7条の検討、それから集団投資ビークルに対する租税条約の適用等々でございます。

また、OECD移転価格ガイドラインについて現在議論されている論点としましては、独立企業間価格の算定方式の1つであります利益法の位置付け、それから比較対象となる独立企業間取引の選定に当たっての指針、それから多国

籍企業グループの事業再編に関して生ずる移転価格上の問題等々について議論されているところであります。

〔恒久的施設（PE）の帰属利益計算とAOA〕 （資料28）

まず、恒久的施設（PE）の帰属利益に関するモデル租税条約7条の検討です。租税条約においては、外国企業が支店等の恒久的施設を通じて行う事業活動により稼得する利益については、恒久的施設に帰せられる部分についてその所在地国で課税できることとされていますが、その恒久的施設に帰せられる部分というのは一体何を指すかということの解釈が各国に委ねられていたので、国際的な統一的な指針が存在していませんでした。そうすると、解釈の相違に伴う二重課税の懸念が出てくるわけでございます。

多くの国の課税実務では、企業の取得した利益について、恒久的施設が行った事業活動に対応する部分とその他の部署が行った事業活動に

資料26

OECDにおける議論

「OECDモデル租税条約」及び「移転価格ガイドライン」は、随時見直しが行われてきている。現在議論されている主な論点は、それぞれ以下のとおり。

《OECDモデル租税条約》

- ◆ 恒久的施設（PE）の帰属利益（第7条）に関する検討
- ◆ 集団投資ビークルに対する租税条約の適用

《移転価格ガイドライン》

- ◆ 比較可能性・利益法
- ◆ 事業再編

OECDモデル租税条約

OECD モデル租税条約は、二国間の租税条約を新たに締結又は既存の租税条約を改定する場合の雛型である。OECD 理事会において承認されるものであるが、各々の条文について加盟国に義務を課すものではなく、勧告という位置づけがされている。

OECD モデル租税条約の内容については、OECD 租税委員会において、継続的に議論が進められており、1963 年（草案）、1977 年（正式採択）以降、頻繁に改定されている。直近では、2008 年に改定され、次回は、2010 年の予定。

OECD モデル租税条約は以下の 7 章で構成される。

- I 条約の対象
- II 定義
- III 所得に対する課税（課税権の配分）
- IV 資産に対する課税（課税権の配分）
- V 二重課税の排除の方法
- VI 特則（無差別待遇、情報交換及び執行共助等）
- VII 終章

恒久的施設（PE）の帰属利益に関する検討

➤ 経緯

OECD では、各国の課税の実務において、恒久的施設（PE）に帰属する所得の算定方法に相違が生じており、この相違に伴い、二重課税が生じている場合があるとして、PE 課税に関する統一のルールの検討をしてきた。

2008 年 7 月、検討の成果として「恒久的施設への帰属利益の算定に関する報告書」が OECD 理事会において承認され、現在、OECD モデル租税条約の関連条項の改定作業が行われている。

➤ 報告書で採用された PE 課税に関する基本的考え方

子会社に対する課税と整合的・中立的であるべきとの考え方のもと、PE を独立企業であるかのように擬制して所得計算をする（AOA (Authorised OECD Approach)）。例えば、本支店間の利子や使用料の支払、また、資産の移転や役務提供についても、独立企業間で行われた取引と同様に、それぞれ所得計算に反映させる。

➤ 報告書の OECD モデル条約への反映

報告書の考え方（AOA）は、以下の二段階で OECD モデル条約に反映される。

- ① 現行の OECD モデル条約の規定と整合する範囲内でコメンタリーを改定（2008 年改定）
- ② 同報告書の内容を完全 to 実施するため、OECD モデル条約の規定及び関連するコメンタリーを改定（2010 年改定）

対応する部分に区分して、恒久的施設の事業に対応する部分を恒久的施設に帰せられる部分とする解釈が一般的に採用されていたところであります。

一方で、世の中は動いていますので、現在の最近のビジネス活動における恒久的施設、支店の重要性が増大したこと、具体的には特に金融業において支店の事業活動の実態として、支店が子会社と同様の機能を果たすようになってきたということがあります。それで、支店が本店の一部だという従来の前提を見直して、子会社に対する課税と整合的・中立的な形で支店は課税されるべきではないかという問題意識が広がってきたということでもあります。

そうした問題意識で、OECDの租税委員会でも外国企業の支店等恒久的施設に対する課税の在り方について検討が行われてきました。今、モデル租税条約7条の改定に向けた検討を行っているということでもあります。これでルールが統一されれば各国の解釈がそろってきますので、その各国の解釈の違いによって特定企業が二重に課税されるという懸念は解消されるのではないかと考えています。

ただ、留意すべき点としては、お互いの国が課税のルールを共有することによって二重課税の排除を確実にするというのが趣旨であって、恒久的施設への課税を強化することは目的ではありません。そういった議論ではないのだということは申し上げさせていただきたいと思います。

そして、検討の結果、恒久的施設に帰せられる部分の計算に当たっては、税務上、支店・恒久的施設を独立企業であるかのように取り扱った上で収益と費用を計算するべきだという考え方が支持されるように至ったということでもあります。この考え方ですと、支店等の恒久的施設をあたかも独立企業であるかのように考えて所得計算を行うようになりますので、本支店間の利子、使用料の支払い、資産の移転、役務提供についても独立企業間で行われた取引と同様

にそれぞれ所得計算に反映されることとなります。こうしたルールが各国税務当局間で共通のルールとして認識されて実行されることを通じて、二重課税或いは課税の空白の排除が確実にするという期待をしております。

今、これまでOECDでなされてきたこうした検討の成果については、実は現行のモデル租税条約と整合する範囲内で2008年のコメントリーの改定において既に反映されています。今後、この合意の内容を完全実施するために、2010年にモデル租税条約本体の規定、それからそれに関連するコメントリーを改定するということを予定しております。

〔集団投資ビークルに対する租税条約の適用〕 〔資料29〕

それから、集団投資ビークルについてもかいつまんで申し上げます。投資ファンド等の集団投資ビークルが居住地国において導管として扱われる場合には、集団投資ビークルは居住地国において課税を受けませんので、条約上の居住者にならず、集団投資ビークル自体には租税条約の特典が付与されないことが多いです。この場合、集団投資ビークルに投資している個々の投資家に租税条約の特典が付与されることになりますが、多数の投資家が個別に請求を行えば、投資家にも源泉地国の当局にも大きな手続上の負担が生じるということがございます。

また、租税条約は、条約を締結した相手国の居住者に対して課税の減免等の特典が適用されることを前提とした2国間協定であり、相手国居住者以外の者にそういった特典が適用されることがないようにする必要があります。そのため、各国国内法において租税条約の軽減税率等の特典の適用に関する手続きを定めています。これらの制度は所得の支払者と受益者、例えば配当を支払う法人と配当を受け取る株主の間の2者間での手続きを前提としているのが通常でございます。昨今、クロスボーダー投資については、集団投資ビークルや金融仲介業者を介して行う取引が非常に多くなってしまして、

集団投資ビークルに対する租税条約の適用

現在、投資ファンド等の集団投資ビークル（CIV）や金融仲介者を介して行われるクロスボーダー投資に対する租税条約の適用をより円滑にするための検討が OECD において進められている。

➤ 集団投資ビークルの取扱いの明確化

＜問題の所在＞

- ・ 集団投資ビークルの法的地位や課税上の取扱いが各国により異なる
- ・ 導管等として取り扱われる場合、個々の投資家に特典が付与されるが、多数の投資家が個別に請求を行えば、投資家及び源泉地国の税務当局の負担が大きくなる

⇒ 集団投資ビークルが租税条約の適用（特典の付与など）を受けるための方法について検討

➤ 手続きの簡素化

＜問題の所在＞

- ・ 投資活動はいくつもの仲介者を介して行われるため、個々の投資家は租税条約の適用に関する届出書を、多くの仲介者を通じて源泉徴収義務者まで届ける必要がある
- ・ 仲介者にとっては、個々の投資家情報（顧客情報）を別の仲介者に渡すことになり、ビジネス上の問題が生じる

⇒ 租税条約の適用手続きの簡素化・合理化のため、認定を受けた適格仲介者であれば、投資家の一括情報により特典を請求するスキームの検討

こうした投資に対する租税条約の適用手続きを円滑にするための検討がずっと OECD 加盟国、それからビジネス代表から構成される作業部会で進められてきたということがございます。

この背景として、先ほど集団投資ビークルの法的地位や課税上の扱いが各国によって異なっているということがあること、それから実はこうした集団投資ビークル等を通じたクロスボーダーの投資活動は幾つもの仲介者を介して通常行われますので、個々の投資家は租税条約の適用に関する届出書を多くの仲介者を通じて源泉徴収義務者まで届ける必要があるということといった事態が生じるということがございます。そうすると、仲介者にとっては個々の投資家情報、顧客情報が別の仲介者にいくということになりますので、これはちょっとビジネス上問題だということがどうもあるようでございます。

種々検討した結果、源泉地国の課税当局と契約した外国の承認仲介者が、顧客投資家の一括情報によって租税条約の特典を請求すること

ができるとする案が提案されております。これは、アメリカの QI 制度を参考にしたものでございます。この制度の下では、承認仲介者は本人確認義務、源泉地国の課税当局への年次報告義務、定期監査を受ける義務などを負うことになりますが、租税条約の適用手続きにおいては、自己の作成する一括情報で行うことができるようになりますので、コンプライアンスを確保しながら租税条約の特典請求手続きを合理化できるということになります。

2. 移転価格ガイドライン

〔利益法の位置付け〕（資料30 31）

これは95年の全面改定以降、随時見直しが行われてきたところでございます。その中で、今、利益法について議論が随分ございます。

これまでの移転価格ガイドラインにおいては、基本3法を適用できない場合のラストリポートとして、独立企業間価格の算定方法としてまずこの上の3つをやってみて、駄目な場合、うま

くいかない場合のラストリゾートとしての位置付けが利益法でありました。一方で、実際の移転価格課税においては、利益法が用いられるケースが非常に増えております。また、取引の実態によっては、利益法の方が適当な場合があるのではないはないかという議論がございました。その既存の基本3法と利益法の優劣関係、位置付けについての見直しがなされてきたわけであります。

この背景としては、企業活動がどうも基本3法が本来念頭に置いているような単純な卸売りの世界を超えて、大きくグローバル化・複雑化している結果、無形資産の取扱い等、基本3法をそのまま使うことで対応できない事例が増えていることです。それから、データの入手可能性という点で、やはり営業利益をベースにした利益法の方がデータが入手しやすいということもどうもあるようです。そうした背景がありまして、こうした見直しが行われているということです。

〔移転価格ガイドラインの改定案〕（資料31）

今まであったそうした検討を踏まえて、実は今月9日、一昨日になりますが、移転価格ガイドラインの改定案がOECDから公表されております。これは公表されたばかりで私も全部を細かく見たわけではないのです。中身は後でまた申しますが、来年1月9日までの期限でパブリックコメントに付されております。

この案では、独立企業間価格の算定方法の優先順位について、ラストリゾートとしての利益法を位置付けている現行のガイドラインを改定しまして、個々の事例において最適な算定方法を用いることが提案されています。それが眼目でございます。こうした見直しは、取引実態の複雑化・多様化に伴って、どうも利益法の役割が重要になっているということを踏まえたものでございまして、課税当局にとってはもちろん個々の取引において最適と考えられる手法によって独立企業間価格を算定することが容易になるということがあります。納税者の皆様にとっ

資料30

移転価格ガイドライン

二重課税を防止し、移転価格税制の公正な適用を確保するという観点から、1979年に、OECD 租税委員会において、「移転価格ガイドライン」が策定された。独立企業間価格の算定方法及び移転価格課税問題の解決方法を示し、税務当局間又は税務当局と多国籍企業との間の紛争を最小化し、企業活動の円滑化に資することを意図している。

移転価格ガイドラインは移転価格税制を実際に適用する際の国際的な指針として機能しており、また、その内容については、国際取引の一層の進展、取引態様の複雑化に伴って、継続的な議論が行われており、全面改訂（1995年）を含む改定及び追加が行われている。

（参考）独立企業間価格の算定方法

1 伝統的な取引基準法

- ① 独立価格基準法（CUP法）
- ② 再販売価格基準法（RP法）
- ③ 原価基準法（CP法）

2 利益法

- ① 利益分割法（PS法）
- ② 取引単位営業利益法（TNMM）

移転価格ガイドラインに関する検討

移転価格ガイドラインに関して、現在議論されている論点は、①利益法・比較可能性、②事業再編の二つ。

➤ 利益法・比較可能性

(a) 利益法

独立企業間価格算定方法の一つである利益法に関して、現行ガイドラインにおける「最後の手段（last resort）」としての位置付けを見直すべく議論。

→ 個々の事案において最適な方法を選択する（ただし、伝統的な取引基準法の利益法に対する優先性が否定されるわけではない。）。

(b) 比較可能性

移転価格税制上重要な論点となる「調査対象の取引の比較対象となる独立企業間の取引の選定」に関して、幅広く新たな指針をガイドラインに含めるべく議論。

→ 内部比較対象取引の一般的優先、利用可能な情報源、比較対象とする際の差異の調整、等

➤ 事業再編

多国籍企業グループの事業再編に際して生じる移転価格上の問題点について議論。主な論点は以下の通り。

- ・ 事業再編に伴って関連者間で配分されたリスクの評価
- ・ 事業再編に伴う、機能、資産、リスクの移転及び契約の終了・見直しに対する独立企業原則及びガイドラインの適用
- ・ 事業再編後の関連者間取引に対する独立企業原則及びガイドラインの適用
- ・ 事業再編に伴う取引について税務当局が否認・再構築することが適当な例外的ケースの検討

ても、より合理的な手法に基づく算定が可能になるという点で、納税者利益にも資するものであると考えております。

また、そうした利益法の位置付けを見直す中で、独立企業間価格の算定の基礎となる比較対象取引の選定に関する基準も明確にすることによって、適正な利益法の運用を図るという趣旨で、比較対象取引の選定に関する幅広い指針を移転価格ガイドラインに含めるべく、議論がなされております。これも9日にパブリックコメントに付された移転価格ガイドラインの改定案の中に、そうした見直しの方向性を含んだ形で書かれているということでございます。

〔事業再編と移転価格〕

事業再編については、例えば販売業者であった現地法人が代理契約を結んで、コミッションに転換するといった多国籍企業のグループ内における事業形態の再編が行われた場合の移転価格の税制上の問題が議論されております。これも、背景としては、多国籍企業の企業戦略の

多角化・グローバル化の進展に伴って、事業再編が頻繁に行われるようになった一方、移転価格ガイドラインは事業再編に対しては十分に対応できていないのではないか、新たなガイドラインが必要ではないかという問題意識がございます。

事業再編そのものはもちろん正常な企業活動であるのですが、いろいろな資産が移る等々のことがあって、その課税の取扱いについては租税回避的な行為と同視し得る結果が起こらないようにする必要があるのだと、無形・有形資産の移転に伴う価格の妥当性について、どのように客観的な合理的な算定を行うかという問題があると思います。

それから、事業再編に伴って、関連者間で配分されたリスクの評価、機能、資産、リスクの移転及び代理契約の終了見直しに対して、どのように独立企業原則及び移転価格ガイドラインを適正に適用できるかという問題があります。

これは全く議論の途上でございます、より客

観的・合理的な課税が行われるというのを目指して、また議論が進められるのだらうと思っています。

(増井) 多くの論点がありました。残された時間を少しオーバーするかと思いますが、青山さん、鈴木さん、八田さんの順にご意見をいただきます。

3. AOA における問題点

〔資本配賦〕

(青山) まず、7条の AOA、OECD のオーソライズした帰属の考え方につきましては、これが成立することによって、先ほどの指摘にありましたように、納税者の間で各当局が異なった解釈をすることによって発生する二重課税のリスクを根本的に解消できるという意味で、非常に評価されている改正であろうと思っています。そして、現在パブリックコメント等が出ていますが、そういったパブリックコメントの中でもこの改正は基本的には肯定的に受け止められているわけでございます。

ただ、2点ほど納税者サイドで、問題提起がされている点がございます。1つは、資本配賦に伴う二重課税の問題です。今までは親会社、子会社がそれぞれ資本金を別々に持っていて、親子の間ではそういう形で解決できたものを、本店・支店の間で同一法人の中の資本を配賦する必要が出てきたわけです。これは、それぞれ本店・支店ごとに課税所得を算定するときに、利子の損金算入金額を配賦しなければならないわけですが、そのときに、前提として資本金額の配賦というものがなくなるわけでございます。

この配賦方法について、残念ながら OECD での検討のプロセスでは、方法を1本に絞れなかったという経緯がございます。従って、各国が2つの方法の選択肢の中からどちらを選ぶかといった仕組みですが、配賦方法の違いによって生じ得る二重課税について、きちんと解消で

きるメカニズムをこの OECD での議論の中で作り出しておく必要があるのではないかと思います。

この点につきましては、今回のドラフトの中では相互協議という受け皿でそれを解決するという答えが出されております。最終的に相互協議という受け皿になりますと、相互協議は仲裁の規定の導入等でさらなる機能強化がモデル条約25条上も図られてきているところではありますが、果してそれがうまくワークするのかということが、今後より問われると思われます。

〔ドキュメンテーション負担の増加〕

それからもう1点は、やや技術的になりますが、同一法人内の取引を独立企業間のものに擬制することによってございまして、本来であれば個別の法主体の間ですと契約がきちんとございまして、その契約がない本支店、或いは支店間同士の間で契約を擬制しながら比較対象取引と比較しなければいけないといったことになってまいります。これを担保するためには課税当局の観点からは、恐らく同一企業の中でも本支店間で契約書類としてきちんと証拠を残し、このような形で取引の合理性を確認しているのだといったことの説明責任を企業に求めることになると思います。

こういったことは、納税者にとりましては、今後プラスアルファのコンプライアンスコストになってくるわけで、この点については、移転価格税制とも共通しますが、過大なコンプライアンスコストが生じないような仕組みも考えなければいけないのではないかと思います。

4. AOA 反映後の海外支店と国外子会社の利得の取扱い

(鈴木) 今、青山先生からお話がありました AOA の話について、1点だけコメントさせていただきます。2010年に AOA がモデル条約の第7条について反映されるということで、これにより、今、青山先生からお話があったように、今後、各国間の条約並びに各国の国内法に

AOA が反映されて、それで PE に帰属する利得の算定について居住地国と源泉地国の間でシンメトリーが実現することになれば、PE 課税にかかる二重課税が排除されます。シンメトリーは、二重課税排除の方法が外国税額控除の場合でも国外所得免除方式の場合でも効果がありますので、この方向性は、支店形態で海外進出する企業にとっては非常に好ましいことです。

次にこの資料28の中ほどの、パラグラフの2つ目にありますように、OECD の PE に対する課税の基本的な考え方は「子会社に対する課税と整合的・中立的であるべき」とのことです。従って、先ほど外国子会社からの配当の益金不算入制度のところでもコメントさせて頂いたとおり、日本も海外支店の利得について益金不算入の取り扱いとして、同時に国内法にも AOA の考え方を反映させることで、海外支店と外国子会社との課税の平仄が図られることが望ましいと考えます。

5. 事業再編に係る論点

〔事業再編後の機能とリスクの特定〕

（八田） 私は、移転価格のところの事業再編に関してのみコメントさせていただきたいと思います。先ほどご紹介がありました利益基準の使い方とかその判定の妥当性とかその辺りは割にもう議論が尽くされてきていますし、事業再編の議論はまだまだ始まったばかりですので、このようにしていただきたい、注意をしてやっていただきたいというコメントだけでございます。

先ほども言いましたように、不採算事業から撤退、あるいは企業における幾つかの機能を集めるということでコストを集約してグループ内の事業の経済合理性を追求するという一方で、多くの企業で事業再編が行われようとしています。その事業再編に関して OECD の考え方、或いは先行してドイツが取り入れている考え方、後でご紹介しますが米国のサービスのレギュレーションの中で少し使われている考え方には、

ポイントが2つあります。

事業とか機能を動かす組織再編が行われた前と後の関連会社それぞれの収益というのは、再編前と再編後はどのように何が変化して、どういう収益を認識するべきであるのかという点が1つです。それから、事業等を動かしたときに、それが動いた事業自体にどういう対価性を持たせるのか、或いは価値を認めるべきであるのかという点が2点目です。

ご存じのように、移転価格の考え方は非常に複雑なのですが、現在の主流の考え方を最も簡単に究極的に言葉に表すと、機能とリスクに見合った収益の認識ということになると思います。再編の前の機能、それから後の機能を考える場合に、移転された機能というのは本当にどのような機能であったのかという機能の特定、それから移転前の機能、移転後の機能のその事業における位置付け、というのは同じ機能であったとしても違ってくる可能性があります。また、マーケットによってその機能の価値が違う可能性もあり得るということを考えると、移った機能が持つ価値の実体をどのように判断するかというところが非常に難しい判断になってくると思います。

それからまた、そのリスクに関してもしかりです。何をリスクと考えるのかというところから始まって、そのリスクが再編前後のそれぞれの関連会社にとってどういう価値を持つのか、どういう位置付けであるのかというところが非常に難しい点だと思います。

〔移転された無形資産の価値測定〕

また、日本企業においては製造が海外に出ていっているわけですが、無形資産に注目しますと、研究開発機能も本社だけではなく海外拠点でも行われていくという会社がだんだん増えてきているように見受けられます。そうすると、そこから生まれてきた無形資産の価値の考え方ですが、価値の創出源が100%新たに国外に移した事業から起きてきた無形資産と考え、そこでかかったコストで見るとか、そこでの価値を



見るとかという考え方だけでいいのか、それとも、もともと本社で行われた研究開発、綿々と行われてきた基礎研究開発などを考慮してその価値を考えるべきなのか、その移転された無形資産がどれだけの価値を持つのかということも問題になってくると思います。

先ほど少し言いましたように、最近のアメリカのサービスに関する規則の中で、コストシェアに関して、考え方が無形資産だけに焦点を当てるのではなく、事業全体を考えて無形資産を考えていくという考え方が入れられているような気がしますので、簡単にご紹介します。

例えば、コストシェアを行うときに、パイインの価格の中に特定できなくても何らかの形で無形資産が貢献をしていて、それがコストシェアをおこなって創出する無形資産に貢献すると考えます。ここに、特定の無形資産を考慮するのではなく、無形資産の価値を含んだ事業全体を考慮する考え方でパイインを測るという考え方が示されています。ここで、貢献すると考える無形資産の算定方法として新たに導入されたのがインカム・アプローチ、稼得価格（Acqui-

sition アプローチ）、そしてマーケット・キャップ・アプローチです。ここには、事業における価値、事業再編という考え方を取り込んで無形資産というものを考えていこうという姿勢が見えると思われます。

ということで、事業再編に関してのお願いは、OECDに参加される際には是非、OECDにおける議論にて、使いやすいものにしていただきたいということです。それから、日本としては日本の企業がいろいろな国で組織再編をやっていくと思うのですが、ぜひOECDの議論の中では各国がばらばらな課税をしないような基準を作るような形に持って行っていただきたいと思います。以上です。

6. AOA 採用による PE の位置付けへの影響

（青山） 1つ付け加えさせていただきますが、先ほど AOA に基づく 7 条の原則が定まりつつあるということでしたが、もちろんガイドラインも先ほどのお話のように新たに改定されるということになってきますと、7 条・9 条の独立

企業原則に基づく帰属の考え方がきれいに整理されます。そうすると、それを担ぐと言っては変ですが、帰属所得のベースとなる PE（恒久的施設）の定義や位置付けについてもある程度見直す必要があり、OECD 等でもまだ検討課題としては残されているのではないかと思います。この点については、例えばサービス PE の議論などは既にもうモデル条約の中でスタートしていますが、PE の見直しそのものが今後どのようなスケジュールで行われるのかということについてもしあるようでしたら、教えていただければと思います。

（増井） いまご指摘のあった諸点は、それぞれにセミナーをできるほどの大きなトピックです。特にコメントがあれば、お願いいたします。

（大矢） PE につきましては、仔細のスケジュールが決まっているわけではありませんが、国内のサイドでどうするか等々もございまして、あまりまだ確たることは申せる段階ではないのですが、ご指摘を踏まえて早急にいろいろ検討していきたいと思っています。

それから、今日の皆様方の貴重なご指摘を数々いただきまして、これをしっかり踏まえながらまた検討させていただきたいと思います。皆さんの貴重なご指摘を踏まえ、日々悩みながら行政に当たっていきたいと思っております。ありがとうございました。

IV まとめ

（増井） 以上で予定しておりました 3 つの部の議論を終えることができました。お話を伺っ

ていて、私は次のようなことを感じました。

ロードマップとして終局的な図をどのように描くかは、それぞれの人が考えるべきことです。たとえば、私であれば一人の研究者としてどういう最終的な図柄が望ましいかを考えることになります。いま仮に国際的な税源分配の指針として、「アクティブな（能動的な）所得は源泉地国で、そしてパッシブな（受動的な）所得は居住地国で課税をする」という図柄を描いたとすれば、本日の議論は次のようにみることができようかと存じます。第 I 部で議論された日本の国内法の改正は、能動的な所得は向こうの国で、受動的な所得は CFC 税制を強化して日本できちんと課税をするという方向に向かうべきかどうか議論になっているように思います。また、パッシブな所得をきちんと捕捉することであれば、第 II 部で論じたようなマルチラテラルな情報交換が必要になります。

そして、最後に第 III 部で出てきた OECD の最近の議論は、源泉地国から外に中抜きで機能が出ていくときに、移転価格の上でどのように源泉地国として課税していくか。AOA の問題にしても、PE に帰属する所得をどのように捕まえていくかということですから、これは源泉地国としてアクティブな所得をどのように捕まえるかという課題です。これをより長期的に考えれば、日本の国内法としてソースルールとりわけ事業の所得についてどのように今後、昭和 37～38 年に成立したルールを変えていけばいいかという大きな課題を示唆しているように思いました。

パネリストの先生方には大変貴重なお話をいただき、誠にありがとうございました。これで午前の討論会を終了します。

租税訴訟の回顧と展望

租税訴訟学会会長

山田 二郎

1. はじめに

日本租税研究協会の創立60周年記念大会に報告をする機会を与えて頂いたことを大変光栄に思っています。本題に入る前に、私と租研、私の租税法との出会いを話させて頂くことにします。

(1) 租研・租税法との出会い

シャープ勧告1949年（昭和24年）に基づいて、租研が創立され、また東京大学と京都大学等に税法講座が開設され、租研の創設に貢献された汐見三郎先生が、京都大学で初代の税法講義を担当されました。この汐見三郎先生の最初の税法講義を聞いたのが、私と税法そして汐見先生を介して租研との出会いであるといえます。汐見三郎先生の講義の内容は、後日汐見三郎・松隈秀雄共著「税法読本」（東洋経済新報社版）として残されていますが、名講義であったことを記憶しており、「税法講義」のノートは今でも書架から取り出して参考にさせて頂いている内容の濃い名著であります。私にとって、もう1つの税法との出会いがあります。それは、私は1953年～1955年（昭和28年～30年）京都で司



法修習生として実務修習をしていますが、京都で中川一郎先生が1951年（昭和26年）に日本税法学会を創立されており、私が弁護士修習をしたのが中川先生と一緒に日本税法学会の創立に関与された三木今二先生であったということで、司法修習生のときに日本税法学会に入会が許されており、また裁判官となり大阪地方裁判所の行政部に配属となりましたが、そのときの裁判長の平峯隆判事も日本税法学会の創立に関与されていたということで、私と税法研究との出会いは一層深いものとなり、現在に至っています。

ところで、シャープ勧告で開設された法学部の税法講座は、それ迄は日本の大学の法学部では財政法の講座は設けられていましたが、財政

法のように課税主体（国・地方自治体）の立場から租税収入を確保する租税体系を研究するというものではなく、税法講座は租税を課税主体と納税者の権利・義務（債権・債務）の関係として捉えて、税法の体系を研究しようとしたものであり、税法講座と財政法講座とは、視点を180度変更する画期的なものであったといえます。

シャープ勧告で開設の契機を作られた日本の法学部での税法講座も、この60年の間に、現在では殆んどの大学の法学部、ロースクールに開設され、研究者の層も厚いものとなり、研究の成果も蓄積され、租税立法の制定、税務行政、租税訴訟にも裁判規範として大きな影響を与えるものとなり、新司法試験の選択試験科目の中にも取り入れられるようになっていきます。

私は裁判官、訟務検事、大学法学部での税法講座の研究者、そして弁護士として、汐見三郎先生の講義を聞いた税法との出会いを出発点として、これまで長い間税法と強いのかかわりをもって歩んできましたが、その中でも、租税訴訟に深く関与してきましたので、これから「租税訴訟の回顧と展望」というテーマで、まず租税訴訟の軌跡から話を始めることにいたします。

(2) 租税訴訟の動向

国税の課税関係・徴収関係にかかる不服申立て及び訴訟の概要については、毎年6月に国税庁・国税不服審判所から過去2年間のその動向が公表されています。今年6月に公表された概要は、資料（本誌119頁）を参照ください。訴訟の概要だけを見ますと、発生状況は、訴訟の提起された件数を示しています。19年度は、課税関係、徴収関係を合わせて345件、20年度は355件であり、最近は大体350件の租税訴訟が提起されています。次の終結状況は、租税訴訟の結果を示しているものです。納税者の勝訴率（国側の敗訴率。全部又は一部の勝訴を含む。）は19年度は14.2%、20年度は10.7%で、一部勝訴（その多くは、加算税の取消し）を含んでいますので、諸外国と較べても、救済率の低いこと

を指摘することができます。後で紹介するように、課税処分や徴収処分のうちには、疑問も少なくなく、特に最近では、裁判所に税法の積極的な違憲審理を求めるものも出ていますので、この租税訴訟の救済率の動向は、納税者の期待に答えているものか検討を必要としている課題となっています。端的にいいますと、租税訴訟は逐年改善されているといえますが、未だ納税者のための救済手続として納税者の期待に答える機能を果しているとはいえないのが現状です。

租税訴訟には、国税以外に地方税に関するものがあり、固定資産税、不動産取得税、事業税、事業所税などに関する訴訟も少なくありませんが、地方税の統計を入手することができませんので、ここでは説明を割愛いたします。

2. 司法改革の「第1の波」と20世紀における租税訴訟の低調な救済率

(1) 近代国家と司法権の確立

近代日本の司法権（裁判制度）は、江藤新平の啓発的な努力により1871年（明治4年）に整備され行政と司法が分離されることになり、明治憲法（旧憲法。1890年（明治23年））で司法権の独立が規定されましたが、「司法権ハ天皇ノ名ニ於テ法律ニ依リ裁判所之ヲ行フ」（旧憲法57条1項）ことにされており、第二次世界大戦が終るまでは、日本の司法権の独立は不徹底なものでありました。

(2) 第二次世界大戦の敗戦により日本がアメリカの占領を受け、現行憲法（新憲法。1946年（昭和21年））が制定されましたが、新憲法により、租税訴訟を裁判する行政裁判所が廃止され、裁判は租税訴訟を含めて通常の裁判所で取り扱われることに変更され（現行憲法76条1項、2項）、また裁判所に違憲立法審査権が認められ、税法を含めて裁判所が立法の違憲審査権を行使することになり（現行憲法81条）、このような背

景から漸く租税訴訟に関して司法権が真に独立することになったといえます。

この現行憲法による司法権の独立を、司法改革の「第1の波」と呼ぶことにしています。

(3) 現行憲法の統治機構の下で、通常の裁判所で租税訴訟が審理されることになり、裁判所に違憲立法審査権が認められることになりましたが、納税者が税務事件に不服・不満があっても、これを租税訴訟に持ち込むことは殆んどなかったといえます。この原因についていくつかのことが挙げられており、その中で、日本人は国や地方自治体などの権力者（財政権力）に対してオープンな形で争うことを好まない国民性をもっていることが指摘されています(川島武宣「日本人の法意識」139頁。岩波新書、1967年)が、私は、租税訴訟の提起件数の少なかったのは、救済率が低かったことが最大の原因であると考えざるを得ません。租税訴訟の大半は、反税団体の支援を受けて所得の推計課税を争う訴訟や、戦後に活発な運動を展開していました労音運動に対して個別消費税（入場税）が課税されましたが、その納税義務者が誰であるのか（主宰者の認定）を争う訴訟がその大半を占めており、租税訴訟は全体として極めて低調な状況が続いていました。

もっとも、今日でも先例となっているいくつかの租税訴訟がありましたので、ここでは、その代表例として、大島サラリーマン訴訟事件(最高裁大法廷昭和60年3月27日判決・民集39巻2号247頁)を取り上げておきます。

この租税訴訟を提起した納税者は、D大学の教授で、給与所得者には必要経費の実額控除が認められず、給与所得控除として一定の概算額だけが必要経費として控除を認められているにすぎないのは、事業所得者が必要経費として経費の実額全部が控除されていると比較して差別であり、平等原則（憲法14条）に違反するということを主な理由として更正処分の取消しを求め、最高裁まで上告して争った事件でした。

この事件で、最高裁大法廷は、以下のとおり判示しています。

「租税は、今日では、国家の財政需要を充足するという本来の機能に加え、所得の再分配、資源の適正配分、景気の調整等の諸機能を有しており、国民の課税負担を定めるについては、財政・経済・社会政策等の国政全般からの総合的な政策的判断を必要とするばかりではなく、課税要件を定めるについて、極めて政策判断を必要とするばかりでなく、課税要件等を定めるについて、極めて専門技術的な判断を必要とすることは明らかである。したがって、租税法の定立については、国家財政、社会経済、国民所得、国民生活等の実態についての正確な資料を基礎とする立法府の政策的、技術的な判断にゆだねるほかになく、裁判所は、基本的にはその裁量的判断を尊重せざるを得ないものというべきである。そうであるとすれば、租税法の分野における……その立法目的が正当なものであり、かつ……右目的との関連で著しく不合理であることが明らかであることが明らかでない限り、その合理性を否定することはできず、これを憲法14条1項に違反するものということはできないと解するのが相当である。」。そして、この大法廷判決には、東京大学法学部で憲法を教えられていた伊藤正己裁判官が、以下の補足意見を付記されています（木下忠良・長島敦両裁判官が同調）。

「租税法は、強い合憲性の推定を受け、基本的には、その定立について立法府の広い裁量にゆだねられており、裁判所は、立法府の裁量を尊重することになるのであるが、そこには例外的な場合のあることを看過してはならない。租税法の分野にあっても、例えば性別のような憲法14条1項後段所定の事由に基づいて差別が行われているときには、合理性の推定は排除され、裁判所は厳格な基準によってその差別が合理的であるかどうかを審査すべきであり、平等原則に反すると判断されることが少なくないと考えられる。性別のような事由による差別の禁止は、

民主制の下での本質的な要求であり、租税法もまたそれを無視することを許されないのである。」

大島サラリーマン訴訟事件で、税法に対する違憲審査の限界（判断基準）が取り上げられていますが、法廷意見では、税法について給与所得の概算控除の内容を明らかにする立法事実が開示されていないのに立法府に広い立法裁量と合理性の推定を認め、税法に対して違憲審査を抑制的・消極的に行使していることが課題として残されています。これらのことに加えて、この課題は、日本では議院内閣制の下で、税法を含めて立法の大半が行政府（内閣）から提出されていて、行政府が立法府に対して強い影響力を持っているという力関係も、裁判所の違憲審査に重い課題を投げかけている問題であるといえます。

3. 司法改革の「第2の波」と21世紀における租税訴訟への期待

(1) 1989年（平成元年）に司法制度改革推進法が制定され、司法制度改革審議会が設置されて、21世紀の司法制度の在り方が検討されることになりましたが、その検討項目の中で、「司法の行政に対するチェック機能」に向けて具体的な作業が進められ、その中の主要な成果として、「行政事件訴訟法」の大改正が行われ（2004年（平成16年）施行）たが、「行政手続法」（1993年（平成5年））、「公文書公開法」（2003年（平成15年））が制定され、現在「行政不服審査法」の全文改正案がまとまり立法化の作業に入っています。これらの立法改正と併せて熱い関心が向けられているのが、裁判所の違憲立法審査権の活性化・積極的な運用です。

私は、この改革動向を、司法改革の「第2の波」と呼んでいます。

(2) 現在まで、裁判所の違憲立法審査は積極的に行使されてきていません。特に、税法につい

ては、抑制的・消極的にしか行使されていない現状批判が強くなってきています。

この現状について、園部逸夫元最高裁判事は、「日本の最高裁の違憲審査の活動は、……司法権の限界という枠を重視する傾向があるが、その理由の一つとして、このような違憲審査のみを目的とする裁判所ではないという組織上の問題を挙げることができる。……より重要な理由の一つとしては、日本の違憲審査制度が、欧米諸国のように、国家権力としての行政権や立法権に対する抵抗の歴史の所産として設けられたものではなく、太平洋戦争後の民主的な国家の再建の経過で外圧によって輸入されたものであるため、いわゆる抑制と均衡の原理の適用にあたって、ややもすれば、均衡すなわち調和と協力の原理に重きを置く傾向があることを指摘することができる。」と述べておられます（園部逸夫「最高裁判所十年」208頁。有斐閣、2001年）。

そして、裁判所の違憲立法審査権の強化の道については、司法制度改革審議会の会長であった佐藤幸治京都大学名誉教授が、かねてから示唆されていますように、裁判所の国会・内閣という「政治部門」に対する抑制機能の強化を図る必要があります。この抑制機能の強化は直接には裁判所における具体的な紛争解決作用を通じて果されることになりますが、佐藤名誉教授は、「行政への過度の依存体質に決別し、自律的個人を基礎とする自由で公正な社会を構築するという観点からは、司法の役割をもっと広く捉える必要がある。」と指摘されています（佐藤幸治「日本国憲法と「法の支配」」296頁。有斐閣、2002年）。佐藤名誉教授が説かれています「司法の役割をもっと広く捉える必要がある。」とは、司法の立法・行政への過度の依存体質と決別して、裁判所が憲法に基づいて自由で公正な判断を積極的にすべきであるということです。前述しましたように、わが国では、議院内閣制のもとで通常の場合には法律案が内閣から国会に提出されており、行政権の立法権へ

の関与・圧力が強いということも、裁判所の違憲立法審査権の積極的な行使を求める視点からいって重要な課題となっています。平成16年度の税制改正における不利益遡及立法が租税法律主義に照らしてその合憲性（法令違憲、適用違憲）が裁判所に問われ、東京・福岡の高等裁判所の段階ではいずれも合憲判断が出されたので（代表例、福岡高裁平成20年10月21日判決・判時2035号20頁）、現在最高裁に上告され審理係属中ではありますが、特に税法について裁判所が立法事実・立法過程について精査・検討を加え、裁判所の立法・行政への依存体質と決別すべき懸案の問題の進展が求められています。

(3) ここで、最近の国内税務訴訟事件、国際税務訴訟事件の代表例を取り上げてコメントを加えておきます。

ア 国内税務訴訟事件から 東京高裁平成11年6月21日判決・高裁民集52巻26頁（岩瀬事件）

この事件は、納税者と不動産業者が不動産を相互に譲渡する二つの不動産売買契約を締結し、売買代金を相殺しました。この取引を、納税者は二つの売買契約と主張したのに対し、課税庁は、差金決済を前提とした不動産の交換契約であるとして、更正処分をしました。一審判決（東京地裁平成10年5月13日・判時1656号22頁）は、代替土地の取得と建築費用を賄える経済的利益を得て初めて、契約の目的を達するものであり、本件取引は1つの補足金付交換契約であるとして、更正処分を適法としました。これに対して東京高裁判決は、「（契約当事者）がより本件取引の実質に適合した法形式と考える補足金付交換契約の法形式によることなく、各別の売買契約と各売買代金の相殺という法形式を採用」したのは、「譲渡所得に対する税負担の軽減を図るためであったことが優に推認できる」としながらも、「どのような法形式、契約類型を採用するかは、両契約当事者の自由な選択に任され

ているのであり、譲渡所得に対する税負担の軽減を図るという考慮から、各別の売買契約とその各売買代金の相殺という法形式を採用することが許されないとすべき根拠はない」として、原処分を取消しました。本件は、課税庁側からの上告受理申立てがされましたが、申立てが却下されて確定しています。

この岩瀬事件の東京高裁判決は、個別の否認規定がなければ私法上において有効な取引を前提として課税がされるべきこと、また課税庁側が租税訴訟で取り入れていた「私法上の構成要件の否認」論（経済的実質に基づく課税上の独自の課税要件事実の認定手法）を否定したことで、その後の租税訴訟の課税要件事実の認定手法に大きな影響を与えるものになっています（注1）。航空機リース事件（名古屋高裁平成17年10月27日判決・タインズ Z255-10180。原処分取消しが確定）、船舶リース事件（名古屋高裁平成19年3月8日判決・タインズ Z888-1237。原処分取消しが上告不受理決定で確定）

（注2）をはじめ、国際租税訴訟事件であるガイドント事件（東京高裁平成19年6月28日判決・タインズ Z888-1282。原処分取消しが上告不受理決定で確定）、レボ取引事件（東京高裁平成20年3月12日判決・タインズ Z888-1325。原処分取消しが確定）にも影響を与え、租税訴訟における事実認定の動向を定着させるものになっています。

イ 東京高裁平成20年10月30日判決・タインズ Z888-1377（アドビ事件。一審・東京地裁平成19年12月7日判決・タインズ Z888-1303。確定）

この事件は、原告がソフトウェア（アドビ製品）を国外関連者から輸入し、認定卸売業者又はディーラーに販売するにあたって、ディストリビューターと一緒に広告宣伝・販売活動等の役務提供取引をしていましたが、課税庁は、基本3法によることなく「再販売価格法（R P法）に準ずる方法」により原告が卸売業者から受け

た対価の額が独立企業間価格を下回っているとして法人税の更正処分等をしたことから、原告がその取消しを求めた移転価格課税事件（ＴＰ課税事件）です。一審の東京地裁判決は、原告の請求を棄却しましたが、控訴審の東京高裁判決は、「棚卸資産の販売又は購入以外の取引について、基本３法に準ずる方法と同等の方法により独立企業間価格を算定することができる旨規定しているところ、この「準ずる方法」とは、①取引内容に適合し、かつ、②基本３法の考え方から乖離しない方法をいうものと解するのが相当であり、……本件国外関連取引において控訴人が果す機能と本件対象比較取引において本件比較対象法人が果す機能を比較するに、……本件国外関連取引は、本件各業務委託契約に基づき、本件国外関連者に対する債務の履行として、卸売業者等に対して販売促進等のサービスを行うことを内容とするものであって、法的にも経済的実質においても役務提供取引と解することができるのに対し、本件比較対象取引は、本件比較対象法人が対象商品であるグラフィックソフトを仕入れてこれを販売するという再販売取引を中核とし、その販売促進のために顧客サポート等を行うものであって、控訴人と本件比較対象法人とが果す機能において看過し難い差異があることが明らかである。……以上によれば、本件国外関連取引において控訴人が果す機能及び負担するリスクは、本件比較対象取引において本件比較対象法人が果す機能及び負担するリスクと同一又は類似であるということは困難であり、……本件算定方法は、それぞれの取引の類型に応じ、本件国外関連取引の内容に適合し、かつ基本３法の考え方から乖離している合理的方法とはいえないものといわざるを得ない。そうすると、処分行政庁が本件取引に適用した独立企業間価格の算定方法は、租税特別措置法66条の４第２項第２号口に規定する「再販売価格基準法に準ずる方法と同等の方法」に当たるとすることはできない。」と判示し、逆転判決で原処分を取り消

しています。

本件は、比較対象取引の果している機能との間に捨象できない差異があり、課税庁が用いた「再販売価格基準法に準ずる方法と同等の方法」にあたらないとして原処分を取消しているもので、比較対象取引の類似性、特に機能の類似性及び第４の独立企業間価格の算定方法として認められている「準ずる方法」の範囲について重要な示唆を与えている判決です。またここでは取り上げられていませんが、比較対象取引としてシークレット・コンパラブルを使用することが処分の透明性、裁判の公正さを担保するうえで、どのような条件を具備する場合に許容されるのかも、ＴＰ課税の今後の課題として残されています。

ウ 最高裁二小廷平成17年12月19日判決・民集59巻10号2964頁（りそな銀行事件）、同旨・最高裁一小廷平成18年２月23日判決・判時1926号57頁（三菱ＵＦＪ銀行事件。注３）。

平成10年改正前の法人税法69条１項が定めている外国法人税控除制度では「控除対象外国法人税の額」について、租税制度の効率性と簡素性の要請等から、当該事業年度のすべての国外所得を一括して外国税額控除の控除限度額として算定するという一括限度方式が採られていました。

この事件は、銀行業を営む被上告人が、外国税額控除を定める法人税法（平成10年改正前のもの）69条の規定に基づく自己の外国税額控除の余裕枠を第三者に利用させ、その利用の対価を得ることを目的として、二重課税を生じさせるような取引を行って外国法人税を納付した上で、国内において納付すべき法人税の額から上記外国法人税の額を控除して申告したのに対し、課税庁が上記外国法人税の控除は認められないとして法人税の更正処分等をしたので、被上告人がこれを争った事件です。この租税負担を軽減するスキームを利用していた複数の都市銀行が取消訴訟を提起し、高裁段階の判決は分

かれましたが、上記最高裁判決は、いずれも以下のとおり判示し、都市銀行が利用した租税負担を軽減するスキームを租税制度を濫用した租税回避行為であると判示し、都市銀行の請求をいずれも棄却しています。

「本件取引は、全体としてみれば、本来は外国法人が負担すべき外国法人税について我が国の銀行である被上告人が対価を得て引き受けその負担を自己の外国税額控除の余裕枠を利用して国内で納付すべき法人税額を減らすことによって免れ、最終的に利益を得ようとするものであるということが出来る。これは、我が国の外国税額控除制度のその本来の趣旨立場から著しく逸脱する態様で利用して納税を免れ、我が国において納付されるべき法人税額を減少させた上、この免れた税額を原資とする利益を取引関係者が享受するために、取引自体によっては外国法人税を負担すれば損失が生ずるだけであるという本件取引をあえて行うというものであって、我が国ひいては我が国の納税者の負担の下に取引関係者の利益を図るものというほかない。そうすると、本件取引に基づいて生じた所得に

対する外国法人税を法人税法69条に定める外国税額控除の対象とすることは、外国税額控除制度を濫用するものであり、さらには、税負担の公平を著しく害するものとして許されないというべきである。」

この最高裁判決のいう租税制度の濫用は許されないという租税制度の限定解釈・限定運用の考え方は、アメリカ連邦裁判所のグレゴリー事件の判決（Gregory v. Helvering, 293 u.s. 465 (1935年)）で確立した「正当な事業目的の原理」（proper business purpose doctrine）として紹介されてきた原理と同じ結果を導き出そうとしているように受け取られますが、裁判所は税法を定立する権限をもつものではなく、法律を適用する役割を担っているものであるので、納税者の法定安定性・予見可能性からいって、限定解釈・限定運用の基準は、本来は、立法により事前に納税者に明確にしておくのが租税法理主義の下では必要不可欠なことではないかと考えます。



4. まとめ

(1) 租税訴訟は納税者のための救済制度であり、法治主義は民主政治の安全弁としての役割を担っていますので、租税訴訟を納税者の視点から考察してきました。

(2) 「公正な処分は、適正な手続によって担保される」(憲法31条)といわれているように、税務行政手続、特に税務調査手続が適正に、透明度の高い手続(説明責任を含む。)で執行されることが要請されています。

しかし、平成5年10月から漸く先進国にならって施行されることになりました行政手続法はその主要な部分(理由附記、処分基準の公開等)が、税法の領域には適用除外となっています(国税通則法74条の2、地方税法18条の4)。行政手続法はナショナル・ミニマムを定めていると位置づけることができますので、納税者の財産権にかかる税務行政の手続が行政手続法のレベルに引き上げられることが望まれています。

(3) 租税訴訟がこれ迄は低調で救済率も低いことを紹介しましたが、平成13年に税理士法が改正され、税理士の補佐人として権利が拡大され、租税訴訟において弁護士と税理士の共同活動が活性化し、税理士の租税訴訟に対する関心が非常に高くなってきていますので(タイムズの情報提供等)、租税訴訟の活性化・救済率の向上が期待されています。

(4) 批判を受けることによって改善されるということは、裁判や租税訴訟にも妥当します。批判がなくしては、改善されません。

これ迄、特に裁判所の租税訴訟に対する違憲立法審査権は裁判所の抑制機能・依存体質が強く、機能していなかったといっても過言ではありません。平成16年度の税法改正で、唐突に遡及立法で「損益通算の禁止」が導入された経緯

に見られましたように、租税法律主義を空文化してしまっている裁判所の違憲立法審査権の不行使を改め、我が国の租税立法・租税訴訟に対する取り組みを納税者の信頼できるものに改善してゆく必要があります。

(5) 21世紀の租税訴訟は、「裁判所の租税立法・税務行政に対するチェック機能」が積極的に行使されることが期待されています。租税訴訟の活性化により、租税法律主義が税法の基本原則として国民生活の中に実際に滲透することが納税環境を高めるものであることを強調し、私の21世紀の租税訴訟に寄せる展望といたします。

(注1) 最高裁平成18年1月24日判決・民集60巻1号252頁は、第1審・第2審が任意組合方式による出資スキームを「私法上の構成要件の否認」による事実認定により更正処分を支持したのに対し、事業の用に供していない資産(フィルム)は減価償却資産から除外されるとして、原告の請求を棄却しています。

(注2) 平成17年度の改正で、平成18年以降において、組合事業から生ずる不動産所得にかかる損失の金額がある場合には、その損失の金額に相当する金額は、不動産所得に計算上において必要経費への算入、損金通算その他の所得税関係法令の適用上においては、生じなかったとみなすこととされました(租税特別措置法41条の4の2)。平成19年度の改正で、特定受益者が信託から生じた不動産所得の損失を有する場合についても、同じ措置が講じられています(同法41条の4の2)。

(注3) 最高裁判決が出たことを受け、平成13年度の税制改正で法人税法69条1項が改正されて同法施行令141条4項が設けられ、本件で問題となった取引に基づいて納付された外国法人税については、外国税額控除の対象としないことが規定されています。

資料

平成21年6月
国税庁
国税不服審判所

平成20年度(平成20年4月1日から平成21年3月31日まで)の不服申立て及び訴訟の状況をまとめたので報告します。

1 異議申立て

(1) 発生状況

平成20年度における発生件数は5,359件であり、源泉所得税、相続税・贈与税等に係る事案が減少したものの、申告所得税、法人税、消費税等に係る事案が増加し、前年度と比べ14.3%の増加となっています。

(単位:件・%)

区分	課税関係							徴収関係	合計
	申告 所得税	源泉 所得税	法人税	相続税 贈与税	消費税等	その他			
19年度	1,376	117	652	368	1,374	68	3,955	735	4,690
20年度	1,581	115	776	285	1,833	12	4,602	757	5,359
前年度比	114.9	98.3	119.0	77.4	133.4	17.6	116.4	103.0	114.3

(2) 処理状況

平成20年度の処理件数は5,313件であり、納税者の主張が何らかの形で受け入れられたもの(一部取消し400件、全部取消し68件 計468件)の割合は8.8%となっています。

(単位:件・%)

区分	要処理	処理						未済
		取下げ等	却下	棄却	一部取消	全部取消	合計	
19年度 (構成比)	6,141	891 (18.0)	539 (10.9)	2,971 (59.9)	476 (9.6)	79 (1.6)	4,956 (100.0)	1,185
20年度 (構成比)	6,544	1,330 (25.0)	477 (9.0)	3,038 (57.2)	400 (7.5)	68 (1.3)	5,313 (100.0)	1,231
課税関係	5,700	1,210	183	2,753	400	67	4,613	1,087
徴収関係	844	120	294	285	0	1	700	144

2 審査請求

(1) 発生状況

平成20年度における発生件数は2,835件であり、源泉所得税、法人税、相続税・贈与税及び徴収関係に係る事案が減少したものの、申告所得税、消費税等に係る事案が増加し、前年度と比べ2.9%の増加となっています。

(単位:件・%)

区分	課税関係							徴収関係	合計
	申告 所得税	源泉 所得税	法人税	相続税 贈与税	消費税等	その他			
19年度	743	83	563	197	841	14	2,441	314	2,755
20年度	858	57	489	181	940	16	2,541	294	2,835
前年度比	115.5	68.7	86.9	91.9	111.8	114.3	104.1	93.6	102.9

(2) 処理状況

平成20年度の処理件数は2,814件であり、納税者の主張が何らかの形で受け入れられたもの(一部取消し256件、全部取消し159件 計415件)の割合は14.7%となっています。

(単位:件・%)

区分	要処理	処理						未済
		取下げ等	却下	棄却	一部取消	全部取消	合計	
19年度 (構成比)	4,549	224 (9.3)	284 (11.8)	1,592 (66.2)	212 (8.8)	92 (3.9)	2,404 (100.0)	2,145
20年度 (構成比)	4,980	284 (10.1)	268 (9.5)	1,847 (65.6)	256 (9.1)	159 (5.7)	2,814 (100.0)	2,166
課税関係	4,508	240	175	1,702	250	150	2,517	1,991
徴収関係	472	44	93	145	6	9	297	175

(注) 各欄の構成比は、単位未満を四捨五入しているため、納税者の主張が何らかの形で受け入れられたものの割合と一致しない。

3 訴訟

(1) 発生状況

平成20年度における発生件数は355件であり、法人税、相続税・贈与税、消費税、徴収関係に係る事件が減少したものの、所得税等に係る事件が増加し、前年度と比べ2.9%の増加となっています。

(単位:件・%)

区分	課税関係						徴収関係	審判所関係	合計
	所得税	法人税	相続税 贈与税	消費税	その他				
19年度	124	77	35	11	13	260	85	0	345
20年度	133	76	32	9	22	272	77	6	355
前年度比	107.3	98.7	91.4	81.8	169.2	104.6	90.6	—	102.9

(2) 終結状況

平成20年度の終結件数は356件であり、このうち、国側が一部敗訴又は全部敗訴した件数は38件(一部敗訴12件、全部敗訴26件)であり、前年度と比べ17件の減少となっています。

(単位:件・%)

区分	期首係属	終結						期末係属
		取下げ等	却下	棄却	一部敗訴	全部敗訴	合計	
19年度 (構成比)	397	28 (7.2)	23 (6.0)	281 (72.6)	25 (6.4)	30 (7.8)	387 (100.0)	355
20年度 (構成比)	355	42 (11.8)	15 (4.2)	261 (73.3)	12 (3.4)	26 (7.3)	356 (100.0)	354
課税関係	304	18	15	203	11	24	271	305
徴収関係	51	24	—	57	1	2	84	44
審判所関係	—	—	—	1	—	—	1	5

国税に関する法律に基づく処分についての納税者の救済制度には、処分庁に対する異議申立て及び国税不服審判所長に対する審査請求という行政上の救済制度(不服申立制度)と、裁判所に対して訴訟を提起して処分の是正を求める司法上の救済制度があります。不服申立事務の遂行に当たっては、納税者の権利救済及び行政の適正な運営の確保という制度の趣旨を踏まえた適切な運営を心掛けており、また、訴訟事務の遂行に当たっても、法令に基づき適切な事務の遂行に努めているところです。

HP アドレス <http://www.nta.go.jp/kohyo/press/press/2009/fufuku/index.htm>

今、財政政策における 戦略性を問い直す

－ 持続可能な社会保障制度の確立と
税・財政の一体的改革 －



●参加者（五十音順）

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授

慶応大学経済学部教授

慶応大学経済学部教授

上智大学経済学部准教授

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授

國枝 繁樹

駒村 康平

土居 丈朗

中里 透

林 正義

司会 慶応大学総合政策学部教授

小澤 太郎



はじめに

（小澤） 小澤です。本日はよろしくお願いいたします。このメンバーも含めた日本租税研究協会の財政経済研究会（研究会報告書30頁・本誌203頁・メンバー表参照）は11月27日から12

回に及ぶ討論を重ねました。後ほど、土居先生、駒村先生から説明があるかと思いますが、本日配布しております研究会報告書「持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革」をまとめさせていただきました。本日は、その報告書に関する内容も踏まえて、各先生方にいろいろな論点を提示していただけたらというふうに思っております。本報告書を作成するに当たって、まず土居先生、駒村先生に財政経済、社会保障の観点から総論を起草していただきましたので、まず順番としまして、土居先生より財政経済、それから駒村先生より社会保障の総論を、その後の各論に関しまして、中里先生、國枝先生、林先生と、こういった順番でまずご報告をいただきたいと思います。

それでは、土居先生、よろしくお願いいたします。

I. 財政総論 一財政健全化に向けて一

慶応大学経済学部教授
土居 丈朗

（土居） 皆さん、こんにちは。土居でございます。

私は、この財政経済研究会の財政運営に関して取りまとめ役を仰せつかりました。この報告書をここですべて完全にお話しするわけことは困難でございますが、まず、最初にかいつままして財政運営の総論についてお話をさせていただきます。

1. わが国の財政状況と財政健全化

〔昨今の財政出動により、更に悪化したわが国の財政状況〕

皆さまご承知のように、わが国の財政状況は非常に悪くなっております。もちろん財政支出自体いろいろな必要性が国民から挙がっております。高齢化に伴って社会保障のための支出が

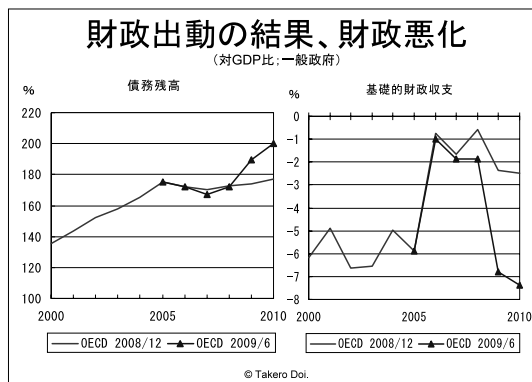


必要ですし、それから、地域振興のためにも支出が必要である等々いろいろな形で財政需要があるわけです。しかしながら、あいにくそれに伴うだけの財源が確保されておらず、結局は国債の増発という形でこれまでやってきました。

1つ私としてこれは看過できないと思うもの

をここでご紹介しております。**資料1**をご覧ください。OECD が、先進国で共通の定義に基づきまして政府債務の残高だとか、財政収支について統計を発表しております。また、これ将对 GDP 比に直し、各国比較できるような形で発表しており、そこに日本のデータも当然あります。

資料1



わが国の政府債務残高、これは国と地方自治体を合わせた政府債務というふうにとらえていただいて結構ですが、これはこれまで大体180%ぐらいの対 GDP 比になるということが政府債務残高として知られておりました。小泉内閣以降の歳出削減努力もありまして、この政府債務残高は増加傾向を踏みとどまらせるということに成功したのですが、残念ながら昨年来の世界同時不況、それに伴う景気対策、また、景気対策のための支出だけでなく、景気後退に伴う税収減も作用いたしまして、財政収支が悪化し、それに伴って国債を増発せざるを得なくなりました。

OECD も、2008年12月という景気対策だとか税収の悪化というものがまだそこまで正確に見込めない段階では、2010年ごろでもまだ日本の政府債務残高対 GDP 比は180%ぐらいだろうと予測していたのですが、ついに OECD が予測するところによりますと、この半年で景気対策が上乘せされるとか、景気の悪化がはっきりしてきて税収減が明確になってくるというようなこともありまして、2010年にはほぼ200%

になるのではないかとということであります。あくまでも予測ですので正確にこうなるかどうかはふたを開けてみなければわかりませんが、ついに日本の政府債務は GDP の2倍に達するというほどにまで悪化するというわけです。

200%という数字を記録するというのは、知られている範囲でいえば、日本の歴史では第二次世界大戦の戦費調達に伴う1940年代前半の状況だとか、先進国の中でいえば、イギリスが250%ぐらいに第二次世界大戦の終了直後になりました。イギリスはパックス・ブリタニカという覇権を失うとともに、何とか第二次世界大戦は勝ったわけですが、その代わりに残された債務たるや、それぐらいの規模だったわけです。平時で、戦争をせずにこんなに政府債務残高が累増する先進国というのは、近現代においては日本ぐらいだろうという域に達してしまいました。

当然ながら、これから新政権ができると思いますけれども、新政権はあまりはっきり財政健全化とは言っておりませんが、財政の収支や債務残高について度外視して財政運営ができるなどということはとてもいえないような状況であるということは、私としては国民の方々に広く認識していただきたいと願っております。

〔税制改革の中期プログラム〕

もちろん政府も手をこまねいているわけではありません。残念ながら2011年のプライマリーバランスの黒字化はほぼ困難になりましたので、**資料2**

「経済財政改革の基本方針2009」

- 基本方針2006の際に掲げた2011年の基礎的財政収支黒字化がほぼ困難
- 財政健全化の新たな目標として、国・地方の債務残高対GDP比を2010年代半ばに安定化し、2020年代初めに引き下げる
- 2019年度までに基礎的財政収支の黒字化を達成すべく、2013年度までに景気対策を除いた基礎的収支赤字の対GDP比を少なくとも半減させる

© Takero Doi.

麻生内閣では基本方針2009というものを打ち出して、新たな財政健全化目標を資料2のような形で立てました。

もちろん目標を立てるだけでは、どのように目標を実現するかという担保がないということになりますから、それと併せていわゆる税制改革の中期プログラムというものを盛り込みました(資料3)。また、これは単に法的拘束力もなく打ち出したものというわけではなくて、一

資料3

税制改革の中期プログラム

- 平成21年度税制改正法附則にも明記
- 消費税を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置を予め講じる
- 消費税...消費税の全額が社会保障給付(年金、医療、介護)と少子化対策に充てられることを明確化した上で、消費税の税率を検討
- 法人税...海外との整合性や国際競争力強化などの観点から、課税ベースの拡大や実効税率の引き下げを検討
- 所得税...高所得者の負担増と中低所得者の負担減を目的に、最高税率や給与所得控除の上限の調整

© Takero Doi.

等

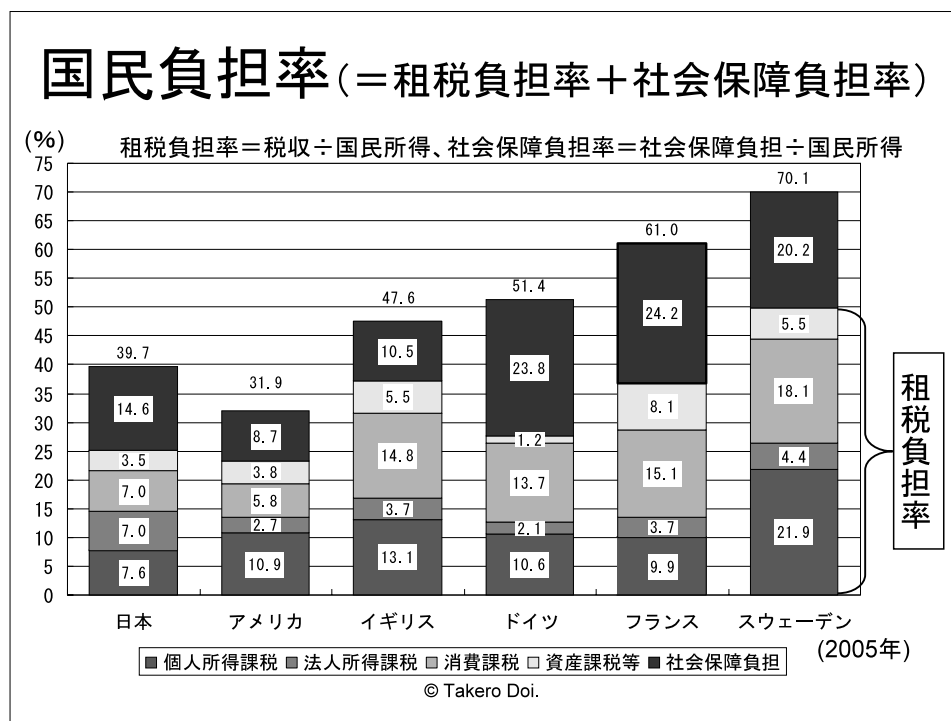
応平成21年度税制改正法の附則に明記され、その法律が成立しており、法的根拠があるものです。もし、これに対して破棄するだとか異議を唱えるということであるならば、それだけの議席数は持っているといえは持っていますが、新政権はこの附則を書き改めなければならないということが、必要になるだろうと思います。当然ながら、なぜそれを改めるかということは、やはりきちんと新政権には説明していただかなければならないと思います。

私としては、この税制改革の中期プログラムというのは、基本路線としては、賛同できるものです。この報告書でも、すべてもろ手を挙げて賛成しているわけではありませんけれども、かなりの部分でこういう中期プログラムで書かれたことについては、是としているところであります。

〔国民負担率と社会保障財源の確保〕

日本の歳入面から見た状況というのは、ご承知のように租税負担率、国民負担率はともに低

資料4



い状況（資料4）であり、これからの社会保障の財源を賄うためには何らかの財源確保が必要であるということは、いわれて久しいわけです。その中で、わが国の社会保障の財源をどう考えるかであります。

もちろん社会保険料という、社会保障の社会保険という仕組みを使った形での財源調達ということは、これは当然これからも引き続き重要でありますけれども、それだけでは不十分だということになりますと、当然ながら、税による社会保障財源の確保ということが求められることになると思います。必ずしも今般の衆議院総選挙で大きな争点になったわけではなく、むしろ今後、例えば来年の参議院選挙なり、次なる衆議院総選挙なりで恐らくは議論になるのだらうと思いますけれども、社会保障財源をどのような税で賄っていくかということが問われるということになると思います。

2. 消費税を含む税制改革について

〔社会保障財源としての消費税の利点〕

そこで、われわれの報告書の中では消費税を重要な社会保障の財源であるとしております。社会保障だけの財源ということまで明言しているわけではありませんけれども、少なくとも社会保障の給付のために必要な税財源としては消費税が有力な候補であろうということを打ち出しております（資料5）。

当然ながら、所得税を何もいじらないという資料5

社会保障財源としての消費税

- ・ 社会保障の税財源として、消費税が重要
 - ・ 所得課税は、社会保険料として今後増大予定
 - ・ 勤労世代に過重な負担を求めない財源
 - ・ 貯蓄率低下が懸念される中で、貯蓄の二重課税を避けることができる → 経済成長に親和的
- ・ 同じ収入を得るのに、経済活動をいかに阻害しないようにして課税できるのは、どの税か、という視点が重要

➤世界的には、所得課税よりも消費課税が主流に（貯蓄や配当などの二重課税を回避できる）

© Takero Doi

ことを申し上げているわけではありませんが、消費税をほとんど増税せずに、所得税を重くして社会保障財源に充てていくということになりますと、既に社会保険料で報酬比例、所得比例の形で財源を賄い、しかも、それが今後増大するということが見込まれている中で、さらに勤労世代の人たちに重い負担が集中的に及びます。

ご承知のように、年金保険料は、当然年金受給者は払わないものであります。さらには、医療保険、介護保険も社会保険料として徴収されているわけですが、その多くを支払っているのは勤労世代の人たちです。あいにく、わが国の社会保障には受益と負担の関係で言うと、世代間の格差というものがあるのが年を追うごとに看過できないものになってきており、税にせよ、保険料にせよ、財源の負担を勤労世代にだけ、今後も更に負担増を求めていくというのはなかなか困難であります。

それから、少しマクロ経済のことを考えたときに、消費税というのは貯蓄の二重課税を避けることができるという意味で、社会保障の財源としては望ましいのではないかということです。結局のところわが国はこれから高齢化しますので、高齢化要因だけを取って見たときに、基本的には高齢者の方々は今まで蓄えられたものを取り崩すという形で消費をなさるという傾向がありますから、マクロ経済的には日本経済全体としては高齢化が進むにつれて貯蓄率が下がっていくという傾向になります。

貯蓄率が下がったとしても、日本で設備投資なりの資金を賄うということをどうやって継続的にやっていくかということになりますと、もちろん海外から資金を調達すればいいのではないかという声もあるかもしれませんが、一方、それだけで本当に安定的に民間の企業の資金調達ができるのか、ある程度日本の国内にも貯蓄が必要であろうということになりますと、消費税は貯蓄を税でもって阻害することがあまりないところが、利点として挙げられると思います。

〔世代間格差と消費税の利点〕

ちなみに、資料6からのグラフを、簡単にご紹介すると、まず、社会保障を含めて受益と負担には世代間格差があって、所得税なり住民税は、高齢者の世帯、例えば、世帯主が70歳以上の方の世帯では、所得税が非課税、全く納めておられないという方々が世帯の半分以上を占めています。資料7の左上のこの黒い点がそれを意味しています。60代が世帯主である世帯の3分の1では、所得税を全く納めておられないわけです。これは別に脱税しているわけではなくて、ちゃんと公的年金等控除とかそういうのを受けられて合法的に非課税になっているということなのですが、そういう点が現行の所得税制にはあります。それに対して、年間に50万円以上をお支払いになっておられる方々が40代、50代の世帯には多くおられます。

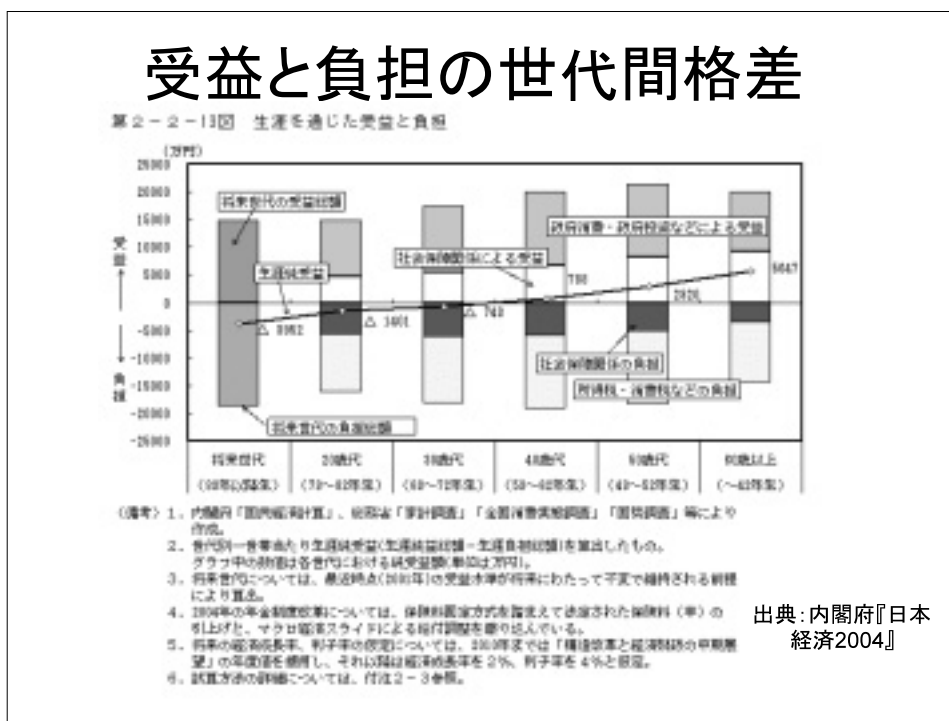
また、社会保険料も同様でありまして、30代、39歳以下の方が社会保険料を払っていないというのは、これは介護保険が多分40以上から払う

ということに多分に影響していますけれども、それを除くと、高齢者の方はそれなりに納めておられるとはいっても、年間大体10万円前後です。それに対して、年間50万円以上の社会保険料を納めておられるという方々が40代、50代の方々と相当な数いらっしゃるというように、勤労世代に負担が集中しています（資料8）。

もちろん順番といいましょうか、高齢者の方々も勤労時代には税金を納めておられたということは、もちろん言うまでもなく尊重すべきことでありますが、残念ながら、先ほどご紹介したような世代間の受益と負担の格差があるという中で、さらに今後社会保障の財源を若い世代でといったときに、これまで以上に重く課すということでも果たしてそのままやり続けていけるのだろうかということがあります。

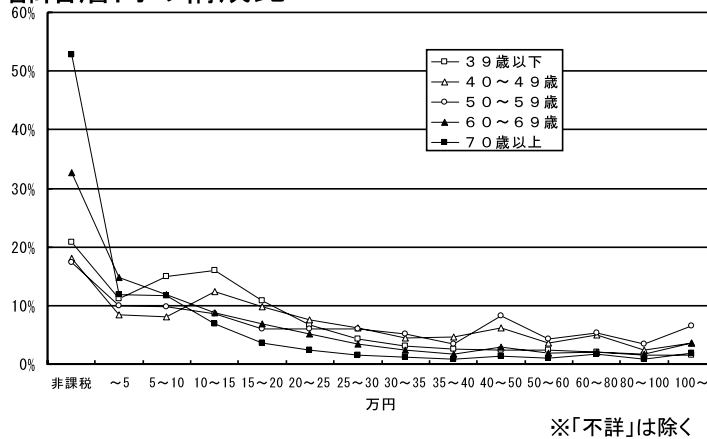
一方、資料9にみられるように消費税は、先ほどのグラフに比べれば、大体年間に10万円前後の消費税をお支払いになっておられる方をピークにして、それほど世代間、年齢層によっ

資料6



所得税、社会保険料と消費税の負担(1)

- ・ 所得税年間納税額の分布(世帯主年齢階層別)
年齢階層内の構成比



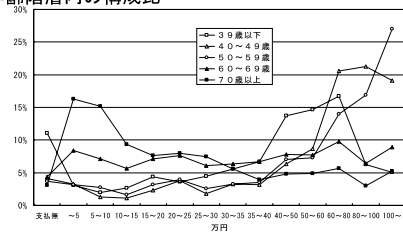
※「不詳」は除く

資料:厚生労働省『国民生活基礎調査』2006年

© Takero Doi.

所得税、社会保険料と消費税の負担(3)

- ・ 社会保険料年間納付額の分布(世帯主年齢階層別)
年齢階層内の構成比



※「不詳」は除く

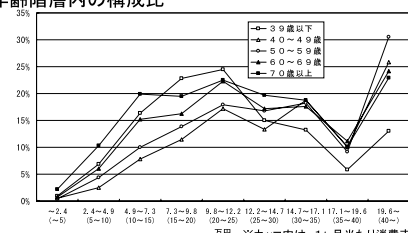
資料:厚生労働省『国民生活基礎調査』2006年

© Takero Doi.

でパターンが変わるということはあまり見出しにくいのです。20万円以上お支払いになっている方々が右端にポーンとたくさんいらっしゃいますが、これは単にグラフがこちらで切れているわけで、基本的には山型の形でグラフになっているととらえていただけたらいいと思います。年間10万円ぐらい消費税を支払っておられるという方々をピークにしてどの世代においても同様の分布になっているということです。

所得税、社会保険料と消費税の負担(4)

- ・ 消費税年間支払額の分布(世帯主年齢階層別)
年齢階層内の構成比



※カッコン内は、1ヶ月当たり消費支出額
「不詳」は除く

資料:厚生労働省『国民生活基礎調査』2006年

© Takero Doi.

これは年齢層によってあまり変わらないということであり、そのようなことを考えると、消費税で負担をお願いするというのが今後求められるのではないかと思います。

〔消費税にまつわる誤解—消費税は逆進的ではない—〕

ただ、消費税増税を国民に説得するのが、なかなか困難な部分が政治的にはございます。そ

ここで、資料10ですが、経済学の立場から消費税というのはどういう税であるか、巷間でいわれている認識なり主張に経済学的にいうと誤解があるのではないかとと思われることについて2点ほどここで指摘しております。

資料10

消費税にまつわる誤解				
「消費税は消費者だけが負担する税」 →納税義務者は生産者、転嫁できなければ生産者も負担 「消費税は逆進的」 →消費は、人々が単年度だけ行うものでなく、一生にわたって行うもの(単年度の行動だけ見るべきでない)				
Aさん	1年目	2年目	計	
所得	100	100	200	
消費	100	100	200	
貯蓄	0	0	—	
消費税	5	5	10	

Bさん	1年目	2年目	計	
所得	400	400	800	
消費	200	600	800	
貯蓄	200	—	—	
消費税	10	30	40	

© Takero Doi.

まず、基本的には、消費税というのは消費者だけが負担する税かという、そうではないのです。中小企業の方々が、消費税を増税されるとなかなか価格に転嫁できなくて企業として負担しなくてはいけなくなってしまうのだとお唱えになっておられるようなことだとか、そういうのは必ずしも消費者だけが消費税の負担を負っているというわけではなくて、生産者側も負担を負うわけですから、消費者は消費税を増税するということ消費者冷遇ではないとか、家計をいじめているというような言い方をされるものに対しては、そうではないと、経済学的にはいえるわけです。

それから、消費税は逆進的であるということもいわれるのですが、結論だけ申し上げますと、消費税は生涯を通じた所得で見ると、これは比例的であるということで、逆進的、つまり、所得が低い人ほど負担率が高いという税ではありません。もし、逆進的というようなニュアンスを学術的に正確に述べるということであれば、「消費税は累進的ではない」というふうにいえば、それはそのとおりということです。確かにもっと高所得の方から税金が取れるのではないかと思うのだけれども、それほど消費税は高所

得の人に重く課すという税にはなっていないというのは、そのとおりであります。

ですから、当然のことながら、低所得の人に対する配慮とか、高所得の人たちに対してもう少し負担をお願いしなくてはいけないのではないかという問題については、なかなか消費税で対応するというのは難しいということで、所得税できちんと対応すべきではないかということは、少なくともこのわれわれの報告書の中でも述べておりまして、所得税についても、最高税率などいろいろ累進の問題についてはきちんと考えるべきではないかということでもあります(資料11)。

資料11

所得課税と消費課税の役割分担

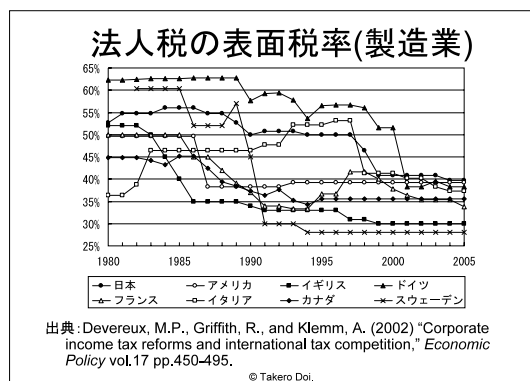
- 消費課税は効率性をより実現できるが、垂直的公平性は実現にくい税
- 所得課税(社会保険料を含む)は垂直的公平性を実現できるが、効率性を阻害する恐れのある税
- これらのバランスを考えれば、効率性を実現すべく消費課税、垂直的公平性を実現すべく所得課税を行うという役割分担が必要
- 消費課税で累進課税の実現を期待することは、そもそも無理な話
- 所得課税と消費課税のどちらをどれだけ課税するかは、必要な税収を確保するために、効率性と公平性のどちらをどれだけ重視するかで判断する

© Takero Doi.

〔世界的な法人税率の推移と国際的な調和〕

それから、法人税については、例えば資料12をご覧くださいと、これには新興国のデータは書いていませんけれども、先進国、新興国を含

資料12



めて税率の引き下げが国際的に起こっているということに対しては、長い目で見ればこれに対応する必要があるということです。けれども、残念ながら財政状況としては、必ずしも今すぐ法人税を勇ましく減税するというほどの状況にはないものですから、国際的な対応を考えつつ、法人税の実効税率については中長期的には引き下げる方向に導かなくてはいけないのではないかと考えています。

3. 求められる歳出改革—無駄の削減について—

それから、税の話ばかりではなくて歳出面についても議論を及ぼしておりまして、歳出面から見ますと、新政権では予算の無駄をなくすということを言っておられます。これは当然ながら、国民としては、どういう内閣であろうが不断の努力としてやっていただきたいことであります。

ただ、それほど無駄が露骨に目の前にぶら下がっているというほど簡単ではないだろうというふうに、私は思っております。少なくとも、自明に誰から見ても無駄であるという予算は、これまでも小泉内閣以降歳出削減をやっているということもありますので、切り代としてはどんどん減ってきていて、ないわけではないけれども、昔ほどたくさんはないという状況にあると思います。ですから、より工夫してこの無駄をなくしていくということに取り組まないとはいけないと思います。

報告書では具体的には触れていませんが、自明に無駄というものはそれほど多くはないけれども、多くの人が無駄とっていて、残る少数の人が「これは大事だ」と思っているという予算というのは、それなりの数はあると思います。ですから、どこまでそれを削減するというふうに政治決断できるかというところが、恐らくまず1つ新政権は試されるところだろうと思います。

それから、もう1つは、例えば、無駄ではな

いのだけでも、3年がかりで完成させようとしていた事業を、そこまでスピーディにやらなくてもいい、10年かけてやればいいというような形で、3年で完成させる事業を10年というふうに、完成の時限を延ばすというようなことをすることで、単年度での支出を抑制するというようなことも工夫をすればできます。無駄ではないけれども、不要不急ということで、支出のスピードを落とすということで支出を抑制するというようなことも、恐らくこれはできるのだと思います。

地方分権、これも重要で、国が必ずしもやらなくてもいいようなものを無駄にやっている、ないしは、地方でやれば無駄が減らせるのに、国で画一的にやっているのも無駄があるというようなものも、地方分権を通じて削減する余地はあるというふうに思います。

なお、社会保障については、駒村先生からお話をいただくことにしたいと思います。

最後に、無駄の話をしてこれで終わりたいと思いますけれども、私が思うには、実は、野党は無駄があるということを言いやすいのだけれども、与党になると、とたんに無駄があると言にくくなるという性質があるということを強調して終わりたいと思います。

確かに、民主党は野党時代に勇ましく無駄がある、無駄があると言ったのですが、果たして来年の今ごろ、引き続き無駄がある、無駄があると勇ましく言っていられるだろうかということです。確かに、政府も無駄がないとは言っていないくて、無駄については厳しく見てきたわけです。財務省も予算編成過程では厳しく査定をし、「これは無駄ではないか。こんなものやめておけ」というふうに、けんもほろろに現業官庁が門前払い的に予算要求を断られるというようなことは今までにもあったわけです。

ただ、財務省も、いったん政府予算案として政府の閣議決定を経て定められた予算の中に無駄があると、露骨に、特に予算審議の過程で言えるかといわれると、予算案を通さなければい

けない立場で、「いや、ここの中に実は無駄があるのです」とは、さすがに口が裂けても言えない立場というのがあるのです。与党になると、予算案を通さなければいけないわけです。予算案を通す立場で、予算の中に無駄があるということを国会の中で言えるかということ、なかなかこれは難しいことです。

つまり、別の言い方をすると、1月から12月まで四六時中、無駄だ、無駄だというふうに政府の中で言えるかということなかなか難しいです。いったん予算案で認めてしまったものの中で、やはり無駄だったからやめようと、後でやめるということはできるかもしれないけれども、特に1～3月の予算の国会審議の中でいったん認

めてしまった予算で無駄があるから削りましょうとはなかなか言えないというようなことになりますと、野党時代には随分勇ましく無駄だ、無駄だと言っていたけれども、与党になったら随分丸くなったねというふうに、一見するとなるかもしれません。

ですから、そのあたりの無駄の削減に対する意気込みをどのようにテンションを維持するかというところが、今後問われることだろうと思います。以上です。

(小澤) ありがとうございます。それでは、引き続き駒村先生、よろしくお願いいたします。

Ⅱ. 社会保障の課題 — 持続可能な社会保障制度の確立に向けて —

慶応大学経済学部教授
駒村 康平

(駒村) 慶応義塾大学の駒村でございます。私は、この報告書の中では社会保障制度の今後の課題を担当させていただきました。お手元の研究会報告書で該当する部分は6～18頁(本誌179～191頁)までです。ここまでが社会保障にかかわる議論でございます。その後、報告書の終わりの方に、25頁から各先生による個別の社会保障分野における政策提言をまとめさせていただいております。今日は、私は社会保障にかかわる問題というのを、この15分間でまとめてお話しさせていただきたいと思います。

1. グローバル化と高齢化のなかでの 社会保障制度の持続可能性

〔グローバル化経済と社会保障〕

ご存じのとおり、社会保障制度をめぐる問題は大変厳しくなっておりまして、特にその要因というのはグローバル化経済、或いは、高齢化社会というのが、2つの特に大きな要因である



うかと思います。国際的な資本の移動がかなり大きくなる中で、福祉国家における社会保障コスト、社会政策コストを企業が回避するというような動きになってきますと、おのずと福祉国家、社会保障制度というものの維持というのはかなり難しくなってくるという意見があるわけです。

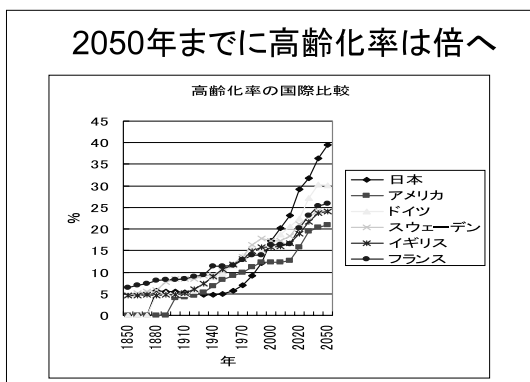
一方、グローバル経済を進めるためには、国内におけるさまざまな格差や貧困の問題を解消

するために、逆にきちんとしたセーフティネットを張っていかないといけないのだという見方も、これはまたあるわけです。グローバル経済を、或いは、自由貿易を進めるためには、国内問題を放置しては進められないという見方であろうかと思えます。

また、企業は労働コストや社会保障コストだけで立地を決めるだろうか、立地をする地域の社会や経済の安定性、労使関係の安定性、そこにいる労働者の能力、生産性、こういったものも考慮して立地を決めているのではないかと考えられます。しかし、企業は、工場を動かすということを脅しにを使って、地域の安定した社会というさまざまな公共財をフリーライドしようということも考えられないか。いずれにしてもグローバル経済というのは、社会保障政策、福祉国家には大きな影響を与えてくるのは、これは間違いないというわけです。

〔急速に高まるわが国の高齢化率及び後期高齢者比率〕

それから、もう1つの問題でございますけれども、これは特に日本社会はこれから厳しく直面していく高齢化問題であります。寿命が延びて出生率は低下するということから、これが起きていくわけです。資料13をご覧ください。この資料13

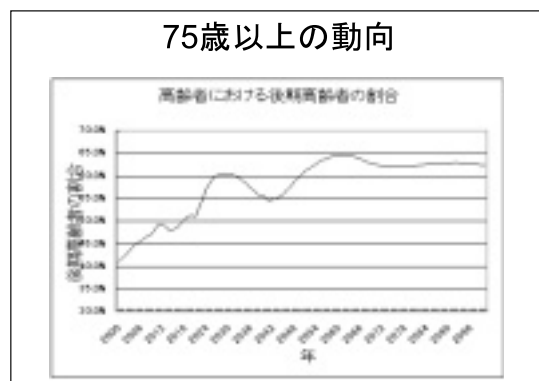


こにみられるように、菱形の付いた線が日本を指しているわけですが、現在既に高齢化率20%を超えている日本は、既に先進国ナンバーワンの高齢化率になっておりまして、これが一気に

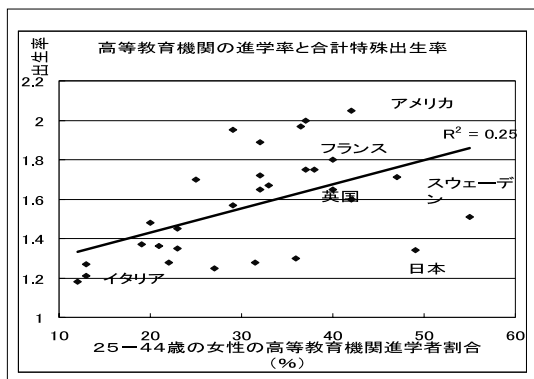
2050年までに高齢化率はおおむね倍までの40%近くまで上がるだろうと読まれておりまして、これは先進国の中でも極めて深刻な状態になっているということでもあります。なお、アメリカとドイツは19世紀で高齢化率がゼロになっていますのは、データがないだけでゼロではありません。

さらに、高齢者の中の内訳、いわゆる高齢者の中で特に後期高齢者ともいわれている75歳以上のウエートはどうなっていくのだろうかを見ていきます。社会保障給付の特徴としては、年金は加齢とともに給付額が増えことはありませんけれども、医療と介護は加齢とともに一人頭給付額は急速に伸びていくという性格があるわけです。そういう意味では75歳を境目で見ていきますと、大体この辺から要介護リスクが上がって行き、要介護度も重くなっていくという傾向がございますし、また、医療費も同様でございます。その75歳以上が、特に高齢者の中で占める75歳以上が重たくなっていくということも、極めて医療、介護の現物給付の支出を増大させる要素としては注目すべきです。資料14に見られますように、最初の危機は、2025年からしばらくという、いわゆる団塊の世代が75歳以上を迎えるタイミングです。それから、次がいわゆる団塊ジュニアが後期75歳以上を迎える時期と予想されており、ちょうどグラフにあるような二こぶラクダのような形で、特に厳しい時期が現れるだろうと思われます。

資料14



一方、日本の高齢化の要因は寿命の問題だけではなく、出生率の問題もございます。資料15をご覧ください。縦軸が出生率で、横軸が女性



の高等教育機関への進学率であります。多くの国では、実は女性の高等教育機関等の進学率、或いは、労働力率と出生率の間には正の相関が見られてきているのですが、日本は例外的な存在でありまして、日本はそこから外れて合計特殊出生率が低いままの状態になっているということが、先進国との比較の中でもわかるわけがあります。資料にみられるように、日本がずれているということになるわけです。

2. 社会保障制度が抱える問題

〔所得保障政策の問題点〕 (資料16)

資料16

所得保障政策の問題

- ・ 年金制度の欠陥により、高齢化のなかで生活保護の長期受給者の増加(生活保護の年金化)
- ・ マクロ経済スライドにより、基礎年金の低下と生活保護の逆転現象の拡大
- ・ 雇用保険における給付対象率の低下、生活保護の高齢者比重上昇で、若年者向け所得保障セーフティネットは崩れている。
- ・ 若年者へのセーフティネット機能の喪失。自立支援機能が不明確な生活保護制度
- ・ 非正規労働者、ニートなどの貧困群あるいは予備群の増加→支援サービスの不足、低所得者向け住宅・児童手当の必要性

そういった中で、昨今の社会保障制度をめぐる問題点としましては、まず大きいのはやはり年金制度ということになってきます。年金制度

はさまざまな欠陥によって、高齢化に伴い生活保護受給者に占める高齢者の割合が増え続けています。生活保護受給者の半分が高齢者であり、その高齢者のかなりの部分が年金の額が極めて低いわけです。そして、こういう人たちは生活保護から脱却することが基本的にはないわけですから、生活保護が事実上年金化していくという危険があります。

それから、2009年において検証されるにとどまったマクロ経済スライドについてですが、これが基礎年金にも適用されるということは、生活保護とのバランスを著しく壊していく、生活保護をはるかに下回っていく基礎年金の水準に今後なっていくだろうと予測されます。そのことは、つまり、生活保護に対してますます負荷を掛けるということになっていくだろうと思われます。

また、実際に生活保護に若い世代がアクセスするということは非常に限定されています。或いは、失業者数に対する雇用保険における失業手当の受給対象率が急速に低下していて、2割程度に下がっているということで、若年世代に対するセーフティネットは事実上壊れてきているということもいえるだろうと思います。

また、それに対する非正規労働者や、いわゆるニートといわれている貧困群、将来の予備群も確実に増加しているという中で、所得保障制度というのを改めて見直さなければいけない時期に来ているのだろうと思います。

〔年金制度の評価ポイントと改革の目標〕

年金についてお話を続けていきたいと思いますが、こういう中で、しかし、高齢化に伴って年金受給者が増えていきます。特に団塊の世代、ベビーブーマー世代を前にして困っているのは日本だけではなく、先進国共通の問題でありまして、90年代に、さまざまな先進国で社会保障、年金制度改革が行われているわけです。そういう制度改革を幾つかの報告などを見てサーベイしてみますと、どういう目的を持った制度改革が採用されていたかという、おお

むね3つにまとめることができるのではないかと思います（資料17）。

資料17

年金制度の3つの評価ポイント

- 1) 制度の持続可能性(経済的、財政的、政治的)→高齢化のインパクト吸収(支給開始年齢の引き上げ)
- 2) 社会状況への変化対応能力(就業構造、労働市場の変化の対応力)→雇用の流動化や生活の多様化
- 3) 適当な給付水準の確保→税財源と保険財源の組み合わせ

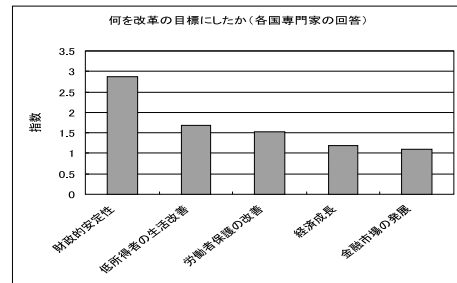
1つは制度の、特に財政、経済的な持続可能性であります。高齢化が進む中でも年金制度が財政的、経済的に持続可能であるということです。2つ目は、社会状況の変化に対して年金制度がきちんと対応できているかどうかということです。特に雇用の変化、雇用の流動化、非正規労働者という現象は何も日本に限ったことではございませんので、そういう形で社会保険から外れていく人間が放置されていないかどうか、いかに雇われている人間を多くカバーできるようにいくのかというようなことです。それから3つ目としては、税と保険料を組み合わせ、適切な、さらにはミニマムな老後所得保障ができていくかどうかということです。こういう3つがどの国でも共通した課題であり、そして、その3つを直すためにさまざまな改革が行われています。ということは、日本においても同じであろうと思います。

次に資料18を見てください。これは世銀が先進諸国の、年金改革をやった主な国の30人の専門家に、どの項目に重点を置いて改革を行いましたかという調査をした結果であります。やはり今申し上げましたように、財政的安定性と、それから、低所得者の生活保障と、それから、労働者保護の拡大と、こういったものが上位にきているということでもあります。こういう点から見ると日本はどういうふうに関今後選択肢が出

ていくのだろうかというのが、1つ次の課題になってくるわけです。

資料18

諸外国の年金改革の目標

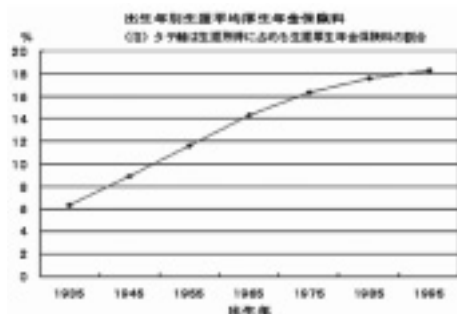


〔年金に係る世代間格差と消費税の必要性〕

今後、財政安定性については、大きく保険料を上げ続けてその確保に努めるというのが1つの選択肢だと思いますが、これについて資料19で生涯保険料の世代間の格差をみてみましょう。これは、厚生年金を例に取っていますが、1935年生まれから1995年生まれの世代別に、40年加入した場合に、一生のうち全報酬に占める企業負担と本人負担を加えた場合の保険料というのはどのくらいの大きさであったのかというのを見ますと、大体3倍ぐらいの世代間での差が出ています。

資料19

出生年による生涯保険料

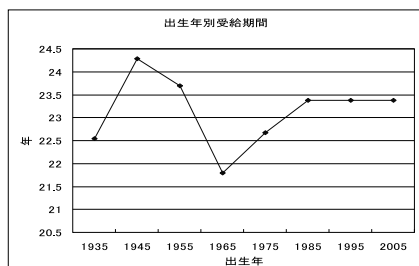


さらにこれに加えて、85年の年金改革以降、若い世代ほど年金をはじめ、給付水準が大体25%から28%程度まで引き下げられております。これは給付乗率を下げるという方法で給付水準

を下けているということがございます。

一方、若い世代ほど受給期間が延びるというのも1つ特徴がありますので、そういう政策変数だけで評価できない部分ももちろんあります。但し、資料20にありますように、厚生年金の受

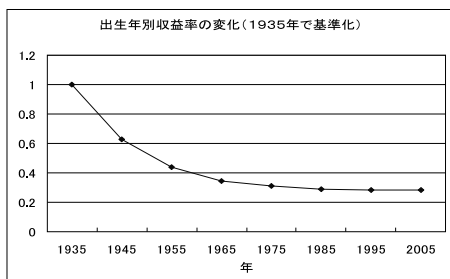
受給期間の変化(65歳時余命から計算男性)



給期間を余命から逆算してみると、1935年から45年生まれの方は厚生年金の支給開始年齢が60歳のままでしたから、余命の延びとともに受給期間は延びていきます。その後、支給開始年齢の引き上げが65歳まで徐々にやられていきますので、しばらく受給期間は短くなっていきます。そして、その後、また寿命の延びに応じて若い世代も受給期間が延びていくという形になっています。若い世代は受給期間が延びているので、不利さは相殺されるというのはものの、特に1965年前後の世代は短くもなるという特徴があるだろうということです。

資料21

受給期間の変化も取り入れた収益率の変化



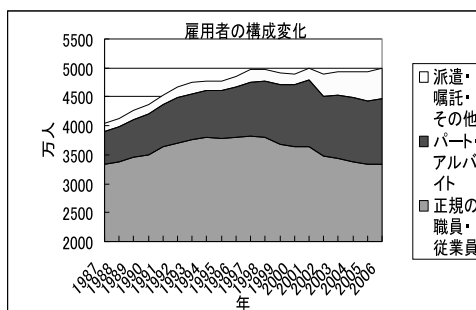
この結果、資料21に見るように、仮に1935年生まれの方の保険料負担に対する年金需給の比率を1と置いたときには、厚生年金レベルだけで見れば、1985年生まれぐらいまで来ると大体25%から30%ぐらいしかメリットがないということになって、これ以上若い世代の負担で年金財政の安定性を確保すべきなのかということを考えなければいけないのです。そのためには各世代が薄く広く負担する消費税のような財源がやはり必要になってくるのではないかとというふうに、社会保障問題を担当している側からも思っているわけです。

〔非正規労働者の増加と国民年金・国民健康保険の空洞化〕

一方、足元の問題として発生しているのは、非正規労働者の増加が実は国民年金の空洞化の直接的な引き金になったのではないかとという点であります。

資料22

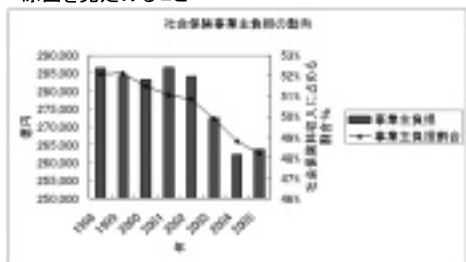
非正規労働者の増加が国民年金の空洞化の原因



資料22を見ますと、年度別は正規労働者97年を境に減少傾向に入って行き、その代わり非正規労働者というグループが増えており、非正規労働者の多くが国民年金に1号保険者として、厚生年金ではなく国民年金に入っていくということになっていきます。企業側も非正規労働者を増やすことによって社会保険料負担を削減していこうということで、資料23には、その1つの傍証として、事業主負担がここ数年間減ってきており、従来は52%程度負担していた事業主負担割合というのが、既に現在48%ぐらいまで

資料23

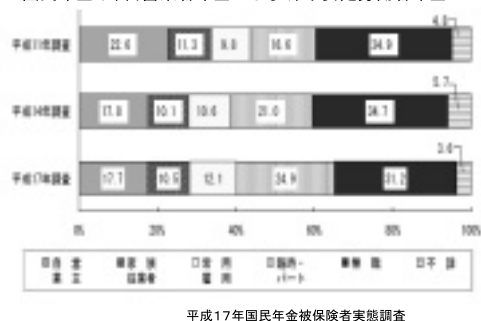
急激に低下した社会保険料の事業主負担割合(社会保険負担に占める企業負担分):年金空洞化の原因を見定めること



下がってきているという事実があります。こういうことを見ても、やはり社会保険のかからない、事業主負担がかからない労働者を増やすという形、非正規労働者の増加が結果として、社会保険の中の国民年金1号、或いは、国民健康保険の加入者を増やすという方向に利いてきたのではないかと思います。

実際に国民年金1号といわれている人たちがどういう人たちによって構成されているのかを見てみますと、資料24にありますように、よく資料24

国民年金1号加入者の就業状況
国民年金は、自営業者年金ではなく、不安定労働者年金

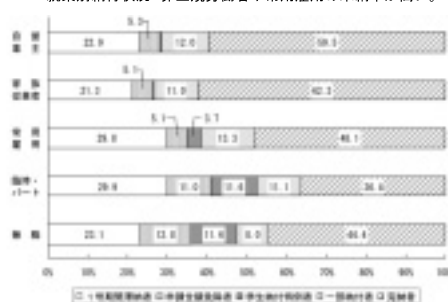


国民年金1号というのは、自営業者年金といわれているわけですが、実は既にそれは間違いであって、自営業者グループはわずか2割から3割ぐらいにすぎず、あとの7割は不安定労働者ということになっています。この不安定労働者の納付率を見ますと(資料25)、自営業者のグループは比較的高いのですが、不

安定労働者のグループは極めて納付率が低いということで、納付率の低い人たちのウエートが上がってきているために、国民年金1号年金も、それから、国民健康保険の空洞化も進んでいるのではないかと、そういう意味では、働き方に中立になるような年金制度というものを作っていただかなければいけないという結論になっていくだろうと思います。

資料25

就業別納付状況 非正規労働者や常用雇用の未納率が高い。



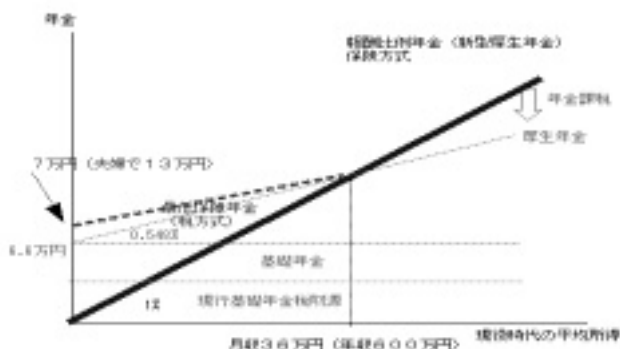
〔公的年金の立て直し：所得比例型十最低保障年金モデル〕

今申し上げたように、財政的な安定性、最低所得保障の必要性、それから、就労形態に対して中立な年金制度ということでございますので、私としては、従来から所得比例年金と最低保障年金の組み合わせについて、資料26のように、実際にどの程度のものが給付水準として可能なのかというものをシミュレーションを含めて提案してきたところでございます。これは民主党でも似たような議論をやっておりますが、民主党の提案は概念だけでございます。ここでは実際に数字を入れて、どのくらいまでが可能なのかということも試算をしたわけです。

この年金プランについてはなかなか合意を得られるだけの議論をしておりませんので、ここではご紹介させていただくというふうにとどめたいと思います。

次に、しかし、公的年金だけではどうしても給付水準が今後低下していくのは避けられない

**公的年金の立て直し：
所得比例型＋最低保障年金モデル**
**年金額＝出生率調整再評価済み賃金×1%×年数
 ×長寿調整係数**



ということでございますので、これは従来の厚生年金基金があった場合の国民年金、基礎年金、厚生年金、厚生年金代行部分と、それから、上乗せ部分の組み合わせで、これが1月当たりの金額ということになるわけですが、マクロ経済スライドによって、この2つの積み木が落ちていくということになれば、当然何もしなければ2万円程度、これは妻の分は含めておりませんが、まず落ちていくということになります。

〔公私年金の連携－世界的潮流－〕

それを埋め合わせるために企業年金、或いは私的年金に対する税制上の優遇や、マッチング拠出といわれたものが今後必要になってくるのではないかと。この意味では、公的年金と企業年金、私的年金の関係は、従来の上乗せから、公的年金の低下分を代替するという性格が出てくるのではないかと考えられます。こういう公私の年金の連携については世界的な潮流になっておりまして、イギリスにおける強制加入の国民年金基

金、或いは、ドイツのリースター年金、スウェーデンの2.5%分の個人勘定というものが、公私年金を合わせて一定割合を保障するという大きな世界の動きを示しているものと思われます。

日本で、この公私年金連携について税制上の優遇措置を拡大するにおいては、その優遇すべき私的年金とはどういうものなのか、そこにおける年金性や一時引き出し、解約の制限、さらには、大企業の労働者だけがそのメリットを受けるようなことではなく、普遍的に広い労働者が受けることができるような工夫も考えていかないと、公的年金を補完する私的年金として税制上の優遇措置の資格は持たないだろうと思うわけです。

ほかに各国においてさまざまな年金改革が行われて、例えば、大きな改革としてはスウェーデンとイタリアで拠出立て年金に切り替わっていくような改革が行われています。その中でもう1つ重要になるのは移行過程の問題でありまして、何年かけてどのような年齢層から移行過

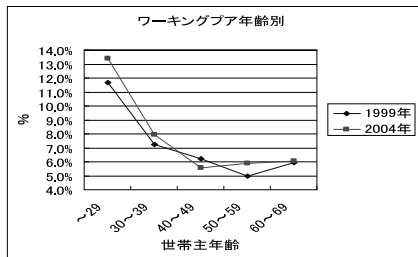
程にかけていくのかというのが大きな問題になってくるだろうとは思っています。ここでは、その移行過程について少しご紹介しておりますけれども、もう時間もございませんので、これは後でまた議論において取っておきたいと思っています。

〔ワーキングプアの実態―所得格差論から貧困論へ〕

最後に、所得保障が中心になってお話することになりましたけれども、一方、日本ではワーキングプアという問題が非常に注目されておりますけれども、実はワーキングプアというのは日本では定義も統計も存在しないという状態でございます。

資料27

・世帯主が就労して、世帯の合計所得が生活保護以下の貧困世帯（ワーキングプア世帯率）の推計（厳しい条件。生活保護の加算、勤労控除などを考慮して推計）
・1999年から2004年の間で若年世帯の貧困率が上昇



そこで、資料27では、実際に全国消費実態調査のデータを使って、ワーキングプアの推計というのをやってみたわけです。世帯主が働いていながら、しかし、世帯の収入合計が生活保護ラインを下回っており、なおかつ生活保護をもらっていない人がどのくらいいて、どのくらい増えているのかというのを推計したものでございますが、確かに貧困の拡大要因としては、この若い世代のグループで貧困率が上がる傾向になっているのではないかというふうに思われます。

〔医療・介護における改革の方向性〕（資料28）

そのほか、医療、介護についてはいくつかの提案をさせていただいております。特に医療については後期高齢者医療制度を見直すとしても、それは果たして老人保健制度に戻るのがいい姿

資料28

医療・介護

- ・医療保険は、所得比例保険料型への収斂を目指しつつ、都道府県単位で保険単位の再編を行う。
- ・財政調整を行いながら保険者間競争を進める。
- ・診療所を家庭医（人頭割、ゲートキーパー）と位置づけ、フリーアクセスは制限する。
- ・介護労働者の一部は、高技能を必要とするため、ふさわしい処遇にする。
- ・高齢者間での所得再分配を強化し、高所得の高齢者の負担を引き上げる。

なのだろうか、理想の姿はどういうものがあるのだろうか、地域保険に1本化していくというのものもあるだろうとは思っています。

或いは、これだけ医療費支出が大きくなる中で、病院に対するフリーアクセスというものをこれまでどおり認めていくのかということがございます。或いは、医者がどの地域で、どの診療科を選ぶということに対する自由度というのはこのままでいいのかどうなのか、ある程度の制限というものも必要なのではないかと考えられます。イギリスのNHSのように、家庭医を置いてゲートキーパーにするという厳しい税方式でやっている国もあります。社会保険方式でありながら、最近では家庭医を付けて、まずいきなり病院には行かないでいただいて、まずその家庭医において日ごろの健康指導と、それから、最初の治療を行うという形で、その次に病院にアクセスしていただくような工夫をやっている国も見えておりますので、日本もそういう対応も今後考えていく必要があるのではないかとこのように思います。

以上が、この報告書に書いてあるところをかいつままでお話ししました。私の個人的な見解も含まれましたけれども、それはまた後ほど議論したいと思っています。どうもありがとうございます。

（小澤） ありがとうございます。それでは中里先生、よろしくお願いいたします。

Ⅲ．財政収支と財政健全化

上智大学経済学部准教授

中里 透

(中里) 上智大学の中里でございます。私は、この研究会ではマクロの経済あるいは財政運営の視点から、今後の財政健全化のあり方を考えるという分担になっております。話の性質上やや抽象的な議論になりますが、その点、お許しをいただきたいと思います。

今日は9月11日ですが、4年前の今日何があったか、皆さんご記憶でしょうか。これは郵政選挙があった日なのです。去年のことを振り返ってみますと、あと4日経つと9月15日ですが、これはリーマンショックがあった日ということになります。この4年間を振り返ってみると、あるいはこの1年間を振り返った場合にも、世の中の景色がずいぶん変わってしまったなあという印象を受けます。このように先行きが、もちろん政権交代という変化もございましたので見通しにくいのですが、そのような中であってどのような形で財政の健全化を進めていくかということを少し整理してみたいと思います。

今日の検討課題ですが、ひとつは、財政健全化をめぐるこれまでの議論を踏まえて論点整理をしてみましょうということです。それを踏まえて、財政健全化の今後の進め方について検討するというのがもうひとつの課題ということになります。

このシンポジウムのテーマは「今、財政政策における戦略性を問い直す」ということですから、最初に財政健全化に向けた基本的な戦略、結論めいたものをお話しておいた方がよいと思います。

最近、財政健全化をめぐる無駄の排除ということがよく言われます。たしかに無駄の排除は大事なのですが、それが何よりも先だという



ことになる、果たしてそれで大丈夫でしょうかということになると思います。一方、はじめに増税ありきというようになってしまうと、果たしてこれは相場観があるものだろうか、納税者の皆さんの理解が得られるだろうかということになるわけです。月並みな言い方ですが、結局のところ、歳出と歳入の両方を一体的に見直していくということが大事ということになりますし、その中で、ではどのようにバランスをとるのが良いのかということが重要なポイントということになるのではないかと考えています。

この点について少し過去の経緯などを振り返りながら、お話をさせていただきたいと思います。

1. 90年代以降の経済財政運営

〔これまでの経済財政運営の経緯〕

最初の資料29と資料30は、90年代以降の、バブル崩壊後といってよいかと思いますが、これまでの経済財政運営の経緯をまとめたものです。97年11月に山一と拓銀が破綻して金融危機が生じ、それ以降、金融システムの安定化と、デフレに対する対応を一生懸命やってきて、ようや

資料29

90年代以降の経済財政運営(1) これまでの経緯

92年8月	総合経済対策
96年～97年	財政構造改革に向けた検討
97年4月	消費税率引き上げ(3%→5%)
97年11月	財政構造改革法成立 金融システムの不安定化 (三洋証券→北海道拓殖銀行→山一證券)
98年12月	財政構造改革法停止法成立
99年1月	定率減税実施
99年2月	ゼロ金利政策導入
01年 3月	量的緩和政策導入

資料30

90年代以降の経済財政運営(2) これまでの経緯(続き)

01年 4月	小泉内閣発足
05年 ～	歳出・歳入一体改革に向けた検討
06年 1月	定率減税縮減
3月	量的緩和政策解除
7月	ゼロ金利政策解除 「骨太の方針2006」閣議決定
07年 1月	定率減税廃止
08年 8月	安心実現のための緊急総合対策
10月	生活対策
12月	生活防衛のための緊急対策
09年 4月	経済危機対策

くそれにめどがついたのが2002年あるいは03年頃ということになります。05年以降、歳出・歳入一体改革に向けた検討が始まり、金融面でも正常化の道を歩み始めて、財政の健全化もこれからといった矢先にリーマンショックが起きてしまい、また元の状態に戻ってしまったというのが現状ではないかと思います。

〔骨太の方針2006のコミットメント〕

では、これからどうしようかということが今日のテーマなのですが、ここで「骨太の方針2006」について振り返っておきたいと思います。

「骨太の方針2006」のコミットメント(資料31)は2011年度までにプライマリーバランスの黒字化を達成するということ、それ以降は、債務残高対GDP比を安定的に引き下げていくことを目標にするということ、それからもう1つ、成長戦略を一生懸命やりましょうと、これらが

資料31

90年代以降の経済財政運営(3) 「骨太の方針2006」のコミットメント

- 財政健全化第Ⅱ期(2007年度～2010年代初頭)
2011年度までにプライマリーバランス(基礎的財政収支)の黒字化を達成
要対応額16.5兆円程度
うち歳出削減額11.4兆円～14.3兆円程度
- 財政健全化第Ⅲ期(2010年代初頭～2010年代半ば)
債務残高対GDP比の引き下げに向けて改革を継続
- 財政健全化と成長力強化の両立(新経済成長戦略)

大きな柱になっていたかと思います。そして、プライマリーバランス黒字化の目標が大幅に後ずれしてしまったのが現状ということになります。

〔財政タカ派と上げ潮派の論争〕

「骨太の方針2006」をめぐるいろいろな議論がございました。ここにある「財政タカ派」というのは、どちらかという増税を中心に財政健全化を進めようというお考えの皆さんで、一方、「上げ潮派」というのは、経済成長と歳出削減を中心に財政健全化を進めていこうというご主張の皆さんのことですが、両者の間でさまざまな議論がございました。

これから財政健全化のことを考えていく中でいろいろな議論が出てくると思うのですが、その主な論点はこれまで上げ潮派と財政タカ派の間でなされてきた議論、この資料32にあるものでほぼ尽くされているように思われます。

資料32

90年代以降の経済財政運営(4) 「財政タカ派」と「上げ潮派」の論争

- ・増税か歳出削減か
 - ・金利と経済成長率の大小関係
 - ・債務残高対GDP比に関する目標設定の是非
 - ・インフレターゲット(日本版?)導入の是非
 - ・「霞が関埋蔵金」の有無
- ⇒これらの論点は統一的な枠組みで理解可能

ひとつは、増税と歳出削減のどちらを優先させるべきなのか、あるいは、それらをどのように組み合わせるべきなのかという話です。もうひとつは、これはちょっとテクニカルな話なのですが、金融政策と成長戦略にかかわる話として金利と成長率の大小関係をめぐっているいろいろな議論がありました。また、財政再建目標についていうと、債務残高対 GDP 比を目標として設定することの是非をめぐっても議論がありました。

先ほどの金利と成長率の大小関係の話に関連して、インフレターゲットを導入すべきかという議論もございました。インフレターゲットというのは、ふつうは物価が上がっているときに、それを抑制するために設定されるものですが、「日本型の」インフレターゲットとここで書きましたのは、大変不思議なインフレターゲットになっていて、デフレのときに物価を上げるためにインフレターゲットを設定するというような議論があったということです。

それから、皆様ご存知のとおり、「霞が関埋蔵金」をめぐる議論もございました。ここで括弧がついているのは、「霞が関埋蔵金」というものが本当にあるのかどうかよくわからないという意見もあるので、いわゆる霞が関埋蔵金という書き方になっています。

これらの議論は、一見するとバラバラに見えるのですが、実は統一的に議論することが可能なのだということが、資料33に示されています。

この数式、これは政府の予算制約式を書いてありますが、まず右辺の最初のところの G というのは一般歳出です。ここでは地方交付税を含めて一般歳出と呼んでおくことにします。次の rB というのは、債務の残高と金利を掛け算していますから、これは利払費ということになります。これらを足し合わせたものが政府の支出ということになります。

そこから税収を引いたときに、もし予算が足らなければ国債を発行しないといけないということになりますが、その場合に国債の残高がど

資料33

90年代以降の経済財政運営(5)

「財政タカ派」と「上げ潮派」の論争(続き)

○政府の予算制約式

$$B_{t+1} - B_t = (G_t + rB_t) - T_t$$

(G_t : 一般歳出, T_t : 税収, B_t : 公債残高, r : 金利)

対 GDP 比に直すと

$$b_{t+1} = (g_t - t_t) + (1 + r - n)b_t$$

(n : 成長率)

○債務残高(b_t)の推移は

プライマリーバランス($g_t - t_t$)と

金利(r)及び成長率(n)に依存

れぐらい増えるかというのが、この式の左辺のところでございまして、例えば2010年度の国債残高と2009年度の国債残高の差というのは、2009年度に発行した国債の新規発行額ということになりますから、このような式が成り立つということになります。

これを対 GDP 比に直しますと、次のような式が出てくるのですが、これは何かというと、債務残高が何によって決定されるかということを表している式ということになります。GDP 対比で見た一般歳出と税収の差、これはいわゆるプライマリーバランス(基礎的財政収支)と呼ばれているものですが、それと、債務が増えていくと金利負担が増えることになりますから、その効果によって債務残高対 GDP 比が変化していくということになります。したがって、債務残高の推移は、プライマリーバランスと金利と成長率に依存して決定されるというように整理することができます。

ここで重要なことは、プライマリーバランスを改善するということ、直ちに増税幅をどのくらいにするかということと1対1では対応しないということです。それはなぜかということ、プライマリーバランスの改善は増税だけでなく歳出をどれだけ削減するかということにもかかわるからです。上げ潮派と財政タカ派の議論の中では、プライマリーバランスをどの程度改善すべきかということと、増税をどれくらいすべきかということの話が、必ずしも分けて整理さ

れていないところがあったように思われます。

2. 財政健全化の進め方

〔増税か歳出削減か〕

これまでのことを踏まえると、財政健全化の進め方を考えるうえでまず最初に議論しないといけないのは、財政収支の改善を増税と歳出削減のいずれを中心に行うべきかということになります。この議論の背後にあるのは、われわれがどのような政府規模を選択するかという問題です。

増税によって財政収支の改善を図る場合、基本的には現在の歳出の規模を所与として、あるいは、これから見込まれる歳出の自然増を前提として増税をしますから、これはどちらかというと「大きな政府」を選ぶということになるわけです。一方、歳出削減で財政収支の改善を図る場合は政府の仕事を減らしていきましようという話なので、これは「小さな政府」を選ぶということになるのです。このいずれが望ましいかということとは、最終的には政治的なチャネル（経路）を通じて選挙によって選ばれた政党が民意を反映して決めていくということに委ねるしかないということになりますが、そうはいつでも過去のさまざまな経験に学ぶことは大事です。

この点に関する有名な論文としてアレシナとペロッティの研究（Alesina and Perotti (1997)）があります。この研究によれば、増税よりも歳出削減、特に社会保障給付と公務員給与の抑制をすることに重点を置いた改革の方が、財政健全化が継続的な取り組みになりやすいということが示されています。社会保障給付と公務員給与を削減する政府というのは、おそらく財政の健全化に対するコミットメントが非常に強い政府でありましようから、もしかするとこれはどのような支出を削ったかというよりは、コミットメントの強さを表しているのかもしれませんが、この分析結果どのように受け止めるかというのがひとつの論点になるのではな

いかと思います。

もうひとつは、霞が関と永田町において「フリーキャッシュフロー仮説」が成立するのではないかという話です。フリーキャッシュフロー仮説というのは、企業金融において、企業に内部留保がたまって余裕資金が生じると、本来であれば企業の将来の生産性を高めるような投資をしないとイケないはずなのに、経営者が大きな社屋や立派な社長室を作ってしまうといった形で非効率な支出をしてしまう可能性があるというもので、この仮説が霞が関と永田町についても、もしかすると成り立つかもしれないということです。

例えば、「霞が関埋蔵金」の議論でいうと、本来であれば埋蔵金は借金を返すのに使われないとイケなかったはずなのですが、それが補正予算の財源になって、必ずしも効率的とはいえないかもしれない支出につながってしまった可能性があるわけで、財政の健全化についてはこのような点も留意しないとイケないということになると思います。

〔金利と成長率に関する論点〕

これはちょっとテクニカルな話なのですが、金利と成長率をめぐる議論についてもまとめておきたいと思います（資料34）。

資料34

財政健全化の進め方(2) 金利と成長率

○金利と成長率の関係

名目金利＝実質金利＋期待インフレ率＋リスクプレミアム

実質金利＝実質成長率＋時間選好率

○金利と成長率は政策によってコントロールできるか？

・インフレ目標の設定

・「上げ潮」政策

○インフレ目標の導入や財政ファイナンスは、長期金利の上昇をもたらす可能性があるのではないか？

まず金利についてですが、名目金利は実質金利と期待インフレ率とリスクプレミアムの和として書くことができます。実質金利は、一定の仮定のもとでは実質成長率と時間選好率の和に

なりますから、そうしますと、予想される将来の経済成長率とインフレ率が長期金利を規定するということになるのですが、問題はそれを政策的にコントロールすることができるのかということになります。

これはどういうことかという、すでに政府はたくさん借金をしていますから、その利払いがかさむわけですが、それなら利払費を減らすために金利を下げればよいのではないかという議論が一部にあるわけです。ひところ、インフレ目標を設定して金融緩和を大胆にやれというご意見がありましたし、最近ではいわゆる財政ファイナンスと呼ばれる議論、財政支出の資金調達に中央銀行が協力するというご提案が一部の方からなされているところです。

それからもうひとつ、こちらは成長率にかかわるものですが、上げ潮政策で成長率を引き上げることができれば、税の自然増収が見込めるので、増税なり歳出削減の幅を小さくすることができるとご意見もあったかと思います。もちろん、成長戦略で成長率を引き上げることができるのであればそれにこしたことはないのですが、当然のことながらそれには不確実性が伴います。この点についてどのように考えるかという議論があるわけです。

インフレ目標や財政ファイナンスは、確かに一見すると金利を下げることに貢献できるように見えます。ただし、インフレ目標であれば、もし成功した暁にはインフレ率が上昇するということが予想されるでしょうし、財政ファイナンスによって、もし仮に非効率な歳出の拡大が行われるとすると、それは将来の財政収支を悪化させる要因になりますから、市場がそれを読み込んで先に金利が上がってしまう可能性があります。つまり、インフレ率の上昇や財政悪化に対する懸念が生じた時点で長期金利が上がってしまう可能性があるということになるのです。われわれはこの点を踏まえて対応していかなくてはならないということになります。

〔サステナビリティの確保—金利と利払費の動向—〕

では、これからのことを考えたときに、財政収支のバランスをどのようにしていくか、財政破綻が起きないようにするにはどうしたらよいかということが重要な論点ということになります。

この点については長期金利がどのように推移していくのかということが大きなポイントということになりますが、ご存知の通りこれまでのところ、長期金利は低位で安定的に推移しています。財政破綻に伴うリスクプレミアムは、もし付いているとしても、現時点では大変軽微なものであるというように理解できると思います。

今後の長期金利の見通しについて申し上げますと、潜在成長率は足許1%前後と見込まれております。ブレイクイーブンインフレ率でみた場合の予想インフレ率についても0%から1%の間に過去5年ほどを見ると収まっています。したがって、ファンダメンタルズの要因からは、長期金利は引き続き安定的に推移するであろうと当面は見込まれます。ただ、財政運営その他の政策要因によって今後どのように推移するかは、当然のことながら政策運営次第ということになります。

財政のサステナビリティ、持続可能性を考えるうえでは、ひとつ重要な留意点がございます。それは、借金の残高が大幅に増えたにもかかわらず、これまで大きな支障をきたすことなく財政運営を行ってこれたことができたのは、利払費があまり増えていないことによるところが大きいということです。それはなぜかということ、1990年代初頭の長期金利の水準は6%台でございましたが、今は1%台半ばになっていて、債務の残高は増加したけれども、金利が低下したために、実は利払費はむしろ減少してきたからなのです。資料35にあるように、91年度には11兆円だった利払費が、06年度には7兆円程度になっています。

ただ、注意しないといけないのは、これから

財政健全化の進め方(3) サステナビリティの確保

- 足許、長期金利は低位安定
- ⇒財政リスクプレミアムは、仮に生じているとしても軽微
- 現時点における財政運営の安定性は金利の低下によってサポートされたもの

1991年度の利払費	11.0兆円
2006年度	6.9兆円
07年度	7.1兆円
09年度	8.8兆円
- ⇒ひとたび金利が上昇すると、サステナビリティが確保されなくなるおそれ
- ⇒財政規律の確保が重要

は金利の低下余地が限られたものとなる中で借金の残高は引き続き増えていきますから、利払費が増加していく局面に転換していくことになるということです。実際に07年度のところを見ると、資金調達平均金利は下がっているのに利払費が増えていきます。金利がもし上昇することになると、財政の持続可能性が確保できなくなる可能性があるということになりますから、これまで以上に財政規律を確保することが重要だということになります。

〔制度的担保の必要性－「骨太の方針2006」に代わる明確なコミットメントの再構築〕

報告の最後のところになりますが、財政健全化に向けた取り組みというのは、多年を要するものです。そうすると、そのような中できちんと中長期的な財政再建目標にコミットすることが重要だということになります。これがここでの制度的な担保の必要性という話です。(資料36)

冒頭に申し上げましたように、このようなコミットメントについては、歳出と歳入の両面における目標が必要ということになると思います。例えば社会保障の自然増が毎年1兆円ぐらいあり、また、社会保障の機能強化ということを考えるとさらに歳出が増えるということになります。そのための対応額から、例えば公共事業をもう少し工夫して効率化するといったことを通じて削減できる分を控除すると、これからネットですでに歳出が増えていくかというこ

財政健全化の進め方(4) 制度的担保の必要性

- 歳出・歳入両面における中期的な目標が必要
 - 要対応額－歳出削減額＝増収措置
- 政策コミットメントの役割
 - (1)予算編成に関与する各アクターの行動を安定化
(政治的リスクの低減)
 - (2)家計や企業の将来の財政状況に対する期待の安定化
(政策リスクの低減)
- 「骨太の方針2006」に代わる明確なコミットメントの再構築が必要

とが推測できるわけです。それを踏まえて、このような歳出の増加に見合う形で、例えば消費税をどうやってあげていくかということを考えるという段取りになります。まずとにかく買うものの中身をきちんと決めましょう、それに対して、いくらお金がかかるからこれだけ払ってくださいという形で議論をしないと、消費税に関する議論はなかなか前に進まないのではないかという気がします。

中福祉、中負担の中身をきちんと詰めれば、では消費税を上げましょうということで理解が得られるかもしれません。そこをきちんと詰めること、つまり、歳出改革の内容とスケジュールを詰めることが、実は消費税を引き上げるときに非常に重要なポイントになると思います。

このような手順を考えると、政策コミットメント、制度的な担保というものが重要な意味を持つということになると思います。なぜこのようなコミットメント、つまり、ある一定の期間について歳出と歳入の健全化に関する具体的な目標設定をしないとイケないのかというと、ひとつはそれが政治的なリスクを低減するということにつながるからです。予算編成にはいろいろな関係者、アクターが存在するわけですが、その人たちの行動を安定化させる、もう少し日常的な言い方をすると籠(たが)をはめるということですが、コミットメントによってそれが可能になるということです。

それからもうひとつ、政策リスクの低減につながるという効果も期待できます。これはどういうことかといいますと、例えば量的緩和政策を導入したときには、消費者物価の上昇率が安定的にゼロを上回るまで金融緩和を続けますというコミットメントをしたわけです。そうすると、そのことがわかっていれば、企業や家計はそれを読み込んで行動することができるようになるので、将来の政策リスクが低減できるということになります。

財政運営について同様のコミットメントをするとは何が起きるかという、例えば非効率な歳出の削減によって経済全体の生産性が上がるということになれば、それは将来予想される所得をむしろ増加させることにつながるので、それほど景気の悪化をもたらすことなく歳出削減を

することができるかもしれないということになります。

また、今後の財政収支の見通しをきちんと立て、将来的にも政府がきちんと通時的な予算制約を満たすように行動しているということがわかれば、何らかのきっかけで長期金利が急騰するといったことを防ぐことができるというメリットもあります。

このように「骨太の方針2006」に代わる明確なコミットメントを作っていくことが今後の重要な課題になると考えております。私の方からは以上でございます。どうもありがとうございます。

(小澤) ありがとうございます。それでは國枝先生、よろしくお願いいたします。

IV. 税制・社会保障・労働市場改革の一体的改革

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授
國枝 繁樹

(國枝) 一橋大学の國枝でございます。よろしくお願いいたします。私のタイトルは「税制・社会保障・労働市場改革の一体的改革」となっているのですが、これだけだと何のことかということだと思いますので、今回、セッション自体のタイトルに戦略という言葉がございますので、主に日本それからアメリカの、特にオバマ政権の財政戦略というものを見ながら、或いは比較しながら、日本にとってどういう財政戦略が必要になっていくのかというお話をしたいと思います。

1. 日本の財政戦略

〔「財政的児童虐待」の実態〕

まず財政で考えたときに、日本で現在の最重要課題は何かということでございますけれども、これは私は「児童虐待」というふうに思って



おります。なぜ租税研究大会で児童虐待の話をするのか疑問に思われるでしょうが、資料37にありますように、ここでお話ししようとしていますのは、「財政的な児童虐待 (fiscal child abuse)」についてお話をということでございます。この言葉はボストン大学にコトリコフ教授がいらっしゃいますけれども、彼の本で出て

I 日本の財政戦略

1. 2つの日本財政の現在の最重要課題

(1) 課題1: 世界一酷い「児童虐待」の抑制

① 「財政的児童虐待」(fiscal child abuse)

～コトリコフ教授著「破産する未来」

→巨額の公債や年金負債により将来世代に
きわめて重い負担を押し付けている状態

(「世代間の搾取」とも言える(國枝))

くる話でございます。

これまで他の先生からお話がありましたように、わが国は世界的に見ましても巨額の国債或いは地方債、それだけではなくて、実は隠れた負債として巨額の年金負債がございまして、将来世代に極めて重い負担を押し付けている状態でございます。こういった状況を「財政的児童虐待」というふうにコトリコフ教授は呼んでいますし、私自身は「世代間の搾取」というふうに呼ばせていただいております。

具体的な数字については、経済学者は世代会計というものでどれぐらいある世代がいわば得をし、ある世代が負担をされているかというのを見るわけですが、平成15年の経済財政白書に出てきます試算によりますと、この時点で将来世代、すなわち、二十歳未満の人たちとこれから生まれてくる赤ちゃんたちですが、彼らに我が国は5,223万円の純負担をさせております。(資料38)

この負担額は世帯ごとなので、1人当たりでは半額と考えるべきかもしれませんが、それにしても、日本でオギャーと生まれてきた赤ちゃんは何もしていないのに、2,600万円以上の借金をいきなり負わされてきている状況にあるということでございます。

他方、60歳以上の方につきまして計算をしますと、6,500万円の生涯純受益です。これも家計ごとですから、2で割っていただいても3,200万円ちょっとの得をしているという状況

I 日本の財政戦略

② 日本の財政的児童虐待の実態

「世代会計」により把握可能

↓

将来世代 5223万円の生涯純負担

60歳以上 6499万円の生涯純受益

(平成15年度経済財政白書)

世界一の財政的児童虐待！！

↓

「財政的児童虐待」抑制が喫緊の課題

にあります。

この負担と受益の大きな開きというのは世界一でございます。わが国はその意味で、これから生まれてくる赤ちゃんたちを財政的に一番虐待している国でございます。これを抑制するというのが非常に重要な課題だろうと思います。もちろん今回の選挙の中で、例えば子ども対策ということで有名な子ども手当やその他の政策が議論されたわけですが、実はほとんど議論がなされてこなかったのは、財政的児童虐待をどうするのかの問題でございます。残念ながら、この点についてはほとんど議論がなされず、むしろ財政的児童虐待をさらに悪化させる方向の議論があったという問題がございます。

〔所得再分配機能の低下〕

それからもう1つは経済格差の話です。これは駒村先生の方からお話ございました。グローバル化、それから、技術革新ということで、これは日本だけではなくて世界的にそうなのですが、経済格差が拡大しつつあります。とはいえ、経済格差の拡大に対し再分配をきちんとしていくのが国の役割のはずなのですが、実は残念ながら日本の税制の所得再分配機能というのは弱体化が進んでおります。

先ほど土居先生の資料や駒村先生の資料でありましたように、社会保険中心の社会保障が日本の特徴でございますけれども、社会保険というのが意外と再分配をしていないのです。もちろん若い人からお年寄りへの再分配は非常に大

従って、再分配機能を期待されるのは税制と
いうことなのですが、現実にはインセン
ティブが重要ということで、最高税率もどんど
ん下げられフラット化が進んでいくというこ
とになりまして、その結果、当然の帰結なです
けれども、税制の所得再分配機能は非常に低下
しています。OECD 各国で比べましても、資
料39の右側のグラフの一番下にある棒グラフで
示されているように、ほとんど再分配がなされ
ず、所得再分配機能が最低になっている国が日
本でございます。ほかの OECD 各国はきちん
と税を使って所得の再分配をしています。

(2) 課題2：経済格差の是正
グローバルゼーション・技
術革新 等による経済格
差の拡大

↓

我が国税制の所得再分
配機能の弱体化
—社会保険中心の社会
保障
—所得税制のフラット化

↓

日本の税制の所得再分配
機能はOECD諸国で最悪

国	再分配効果 (概算)
オーストラリア	0.12
スウェーデン	0.11
オーストリア	0.10
アメリカ	0.09
フランス	0.08
ドイツ	0.07
イタリア	0.06
ベルギー	0.05
フィンランド	0.04
韓国	0.03
中国	0.02
日本	-0.01

が持ち出すのがこれから説明する「怪しい財政政策」でございます。「怪しい財政政策」の代表例としては、ブードゥー経済学とトリクルダウン理論、ポンジー財政政策と財政赤字ギャンブル、それから、埋蔵金伝説というものがございます。

まずブードゥー経済学とトリクルダウン理論についてお話ししますが、これはアメリカのレーガン政権下で80年代初めごろにいわれた言葉でございます。具体的には、供給サイドを重視するサプライサイド経済学の過激なバージョンでございます。例えば減税をするということで経済成長を促せば、経済成長して税収が増加し、そして、減税したのに財政再建までできてしまうとの主張です。ゼロ或いは100%の税率だとももちろん税収が上がらないわけですが、どこかに税収を最大化する税率があって、この当時のアメリカは税率を減らすことによってむしろ税収を増やすことができるというふうに主張したラフファーカーブ（資料40）の考え方がその背景にございます。

・ラフカーブ

税率0%→税収0
税率100%→勤労意欲0で
税収0
税収を最大化する税率 τ が存在

ラフカーの主張
米国の税率は τ よりも高い
一従って、減税で税収増

これは政治家にとっては大変おいしい話です。しかし、レーガンが実際に大減税をしたわけですから、失政に終わって、財政赤字が拡大し、その結果、貿易赤字も拡大して、双子の

赤字が発生するということになりました。結局いつ解決したかという、90年代にクリントン政権が選挙で政権を取った後に、増税等によって財政赤字が解消されるということになりました。

〔トリクルダウン理論の帰結〕

もう1つトリクルダウン理論の方ですけれども、これも結局アメリカで何が起こったかといいますと、実はやはり経済格差が大きく拡大しております。経済格差拡大がなぜ起こったかというのは、今の日本と同じように幾つか議論がありまして必ずしも税のせいではないと思います。しかし、その経済格差を埋め合わせるべき税財政の所得再分配機能が弱体化したわけですから、当然経済格差は拡大していきます。当時のブッシュ大統領（前大統領の父親）が大統領選で負けたのは、この経済格差の拡大が一因かというふうにいわれています。

その後、ブードゥー経済学とトリクルダウン理論に基づく政策をクリントンの後のブッシュ前大統領が行いまして、その結果、アメリカの経済格差が広がり、財政赤字がめちゃくちゃな額に膨らみました。

日本でも同様のことを主張する人たちがおりまして、消費税増税は先でもいいではないかということ saying していたわけですが、消費税増税先送りの結果、日本財政は大赤字でございます。また、トリクルダウン理論も経済成長重視ということで主張してきた方がいらしたのですが、今年の経済財政白書を見ていただきますと、データでもってトリクルダウン理論は日本でも誤りであったということがきちんと証明されております。

ここまでは、アメリカと日本の両方に共通した怪しい財政政策なのですから、日本にはさらにオリジナルにとんでもない人たちがおりました。これがポンジー財政政策・財政赤字ギャンブルといわれるものです。

〔ポンジー財政政策・財政赤字ギャンブルわが国におけるポンジー財政政策一〕

ポンジーというのはあまり聞いたことがないと思いますけれども、昔、実はボストンにチャールズ・ポンジーという有名な詐欺師がおりまして、彼がやったのはいわゆるネズミ講でございます。そして、ネズミ講のことをポンジー・スキームというふうに英語では呼ぶわけでございます。

これは歴史上いろいろ繰り返されておまして、最近ですとバーナード・マドフというファンドマネジャーがいて、ナスダックの会長もやって名士だったのですが、実は彼がやっていたことはこのネズミ講でございまして、それがばれて史上最大の証券詐欺ということで逮捕されました。650億ドルぐらいの金額ということですから、6兆円を超える額ということで非常に規模の大きい詐欺だったわけです。

しかし、この史上最大のポンジー・スキーム（ネズミ講）すら、規模が小さく見えるような巨大なポンジー・ゲームの実行を主張していた人たちが我が国にはいました。彼らの主張がポンジー財政政策ということになります。すなわち、我が国にはたくさんの借金があるわけですが、これは借り替えを繰り返すこと（すなわちポンジー・スキーム）により、国の債務負担の相当部分から逃れることができるとの主張を意味しております。そうした論理に基づき、ポンジー・スキームによって、たとえ消費税増税が必要だとしても非常に少ない率の消費税増税で済むとを主張した人たちがいたわけです。

さらに、経済成長に不確実性がありますので、運よく高い成長率が実現して、借入を繰り返していつもうまくいく可能性がないわけではないです。しかし、大体的場合失敗します。失敗すると、さらに将来世代に大きな負担が大きく降りかかることになる。こうした財政政策は、財政赤字ギャンブルとも呼ばれます。

残念ながら、そんなおいしい話が必ず成立するわけではありません。有名な研究があつて、先

進国においてはポンジー財政政策は不可能であり、或いは、不確実性がある場合の財政赤字ギャンブルも、成功の可能性はありますけれども、政策として望ましくないということがわかっております。結局、ポンジー・ゲームのような美味しい話は存在せず、借金したのであれば、全額返済するしかないということを意味しております。

ところが、わが国においてはこのポンジー財政政策が、実は政府の財政戦略の中心に置かれてしまったということがあります。その発端となりますのが1999年の経済戦略会議答申です。同答申においては、実は明確な形で大々的にポンジー財政政策をやる、即ち、プライマリーバランスを均衡させるまでは消費税増税等も含めてやりますが、その後は借り換えをやっていけば、成長率が高ければ大丈夫ですということが提言されたわけでございます。

2000年前半においても、ポンジー財政政策をきちんと否定していれば、財政再建の最終的な目標はプライマリーのかなりの規模の黒字ということにならなくてはいけないのですけれども、現実には、それを大きく下回るプライマリーでの財政均衡がまず目標とされました。プライマリーでのかなりの黒字を実現するための一里塚としての目標であればともかく、プライマリーでの財政均衡を達成すれば、あとはポンジーゲームをすればよいというポンジー財政政策の考え方がその背後にあり、消費税増税の必要性が過小に評価されることになりました。

このバーナード・マドフもびっくりするような巨額のポンジー・スキームに基づく財政政策が、どうもおかしいのではないかという話がやっと出てきましたのが2005年末の経済財政諮問会議です。先ほど中里先生からもお話がありました金利・成長率論争という形で、成長率引上げでポンジー・スキーム実現という考え方が、マクロ経済学の常識から考えてどうもおかしいのではないかということが明らかになってきたわけです。ポンジー財政政策に疑問が呈される

までの間、ポンジー・スキームの実現で結局借金の大部分を払わなければいいということであれば、増税額は非常に少なく済むと主張されていたため、マクロ経済学の常識に基づきちゃんと考えればもっと早く増税をしていなくてはいいことは明らかであったのに、2000年代半ばの景気回復にもかかわらず、消費税増税はなされず、巨額の財政赤字を抱えたまま、金融危機を迎えることになったわけです。

〔埋蔵金伝説〕

もう1つは埋蔵金伝説です。これも土居先生からお話ございましたので詳しく述べませんが、1つ申し上げたいのは、巨額の埋蔵金でこれだけお金が出せますという話のほとんどは、実はある特定の資産が公的な債務の見合いで保有されている場合に、その資産を使ってしまうという話が多いという点です。しかし、そうした資産を他の支出に転用しても、見合いの債務は残っているわけですから、そのような形の埋蔵金の活用とは、実は将来への負担先送りにすぎないわけでございます。

こうした財源確保法は、過去においては、「隠れ借金」とかいうふう呼ばれ、批判されてきました。「隠れ借金」は、民間会社でいうと財務状況をよく見せようとする一種の粉飾決算に当たります。ところが、最近は、そうした手法も、「埋蔵金」という言葉を使うと、何か望ましい財源確保法と受けとめられることも多いのです。こうしたトリックを見破るためには先ほど言いました世代会計が有用で、結局将来に負担を付け回しているだけではないかということが世代会計を使えば明らかになってくるわけでございます。もちろん無駄な支出を削減することは望ましいわけですが、しかし、埋蔵金の活用と呼ばれる財源確保の提案のうち、世代会計の観点から考えると、将来負担への負担付回しにすぎない話も多いということでございます。

ここまで述べてきたいくつかの「怪しい財政政策」の考え方の存在のため、本来もっと早く

増税しなくてはならなかったのに、それが阻害されてきたというのが残念ながら我が国の財政政策の歴史でございました。

2. オバマ政権の財政戦略の教訓

〔新しい財政責任の時代ーブッシュ政権の失敗した考え方からの脱却ー〕

これに対してアメリカのオバマ政権の財政戦略はどうかということでは、彼が明言していますのは、ブッシュ政権の失敗した時代遅れの考え方からもう脱却するのだということです。(資料41)

資料41

2. オバマ政権の財政戦略の教訓

(1) ブッシュ政権の「失敗した時代遅れの考え方」(old tired idea that proved to fail)からの脱却

- ① 新しい財政責任の時代(new era of fiscal responsibility)
 - ブッシュ政権の「減税で全てが解決する」との考え方」は、「失敗の公式」(losing formula)であり、無責任
 - オバマ政権は、短期的には巨額の景気刺激策だが、景気回復後には増税も含めた財政再建で、第1期オバマ政権中にブッシュ政権から継承した財政赤字の半減を実現
- ② 所得再分配の重視
 - トリクルダウン理論の明確な否定
- ③ 「小さな政府」から「賢い政府」へ
 - 必要な支出(環境、教育、インフラ等)は確保すべき

その失敗した時代遅れの考え方とは何かといいますと、トリクルダウン理論、それから、ブードー経済学です。経済成長促進により、増税しなくても財政赤字は何とかするのだという考え方は、80年代に既に失敗しているわけですから、そうした失敗した考え方を排除することです。

但し、もちろんこの不景気の中ですから、ご存じのとおりオバマ政権は巨額の景気刺激策を取ったわけですが、その景気回復後には即、増税も含めて財政再建をしますということを言っています。これこそまさに英語で言いますと、「new era of fiscal responsibility」、新しい財政責任の時代であるということをおっしゃいます。

それから、もう1つ、小さな政府から賢い政

府へということ、環境、教育、インフラというようなものについての支出はきちんとする賢い政府に変わっていかなくてはならないという話があったと思います。日本とアメリカはちょっと違いがありまして、アメリカは古いインフラが多々あって、時々橋が落ちたりしてしまっていて、それを何とかするという問題がありますので、ここにインフラが入っています。

〔オバマ政権の税制改革案〕

オバマ政権の税制改革案については、4月に私が『日本経済新聞』の経済教室に書かせていただきましたので詳細には説明しませんが、基本的には確かに低・中所得者への減税を行うわけですが、きちんとその分については高所得者への増税を行うということで増税案を提示しております(資料42、43)。

資料42

(2) オバマ政権の税制改革案 予算教書概要で示された主な税制改革項目と増減収額(2009~2019の単 純累計、単位10億ドル、▲は減収)	
・ 税制改革増減収額 +339	・ 2. 高所得者への増税 +955
・ 1. 低・中所得者への減税 ▲770	・ 高所得者への36%および39.6% 課税 +339
・ メイキング・ワーク・ペイ税額控除 ▲537	・ 高所得者の各種控除の制限 + 498
・ 勤労所得税額控除拡充 ▲33	・ キャピタルゲイン課税・配当課税の 20%への増税 +118
・ 児童税額控除拡充 ▲71	・ 3. 企業関連等のその他の税制改革 +154
・ 奨学金税額控除拡充 ▲75	・ R&D税額控除の恒久化 ▲74
・ 貯蓄控除とIRAおよび401(k)への自 動加入 ▲55	・ 国際課税強化等の改革 +210
・ その他 +1	・ ヘッジファンド等の成功報酬への課 税強化 +24
・ ※ 排出権の売却益 +646	・ その他 ▲6

資料43

(3) 今後の課題:さらなる増税の必要性和グローバリゼーション下の経済大国のジレンマ

- ① 現実には景気回復の遅れ、医療保険改革のコスト等を考えると、さらなる増税が必要。(NY Times 社説(2009.9.4))
- ② グローバル経済下では、経済大国といえども、間接税中心の税制にならざるをえない。ただし、その際の所得再分配をどう図るかとのジレンマ。支出面での再分配強化か。(Hines and Summers (2009))
- ③ 租税回避や過度な租税競争を防止するための国際協調の必要性(ex.タックスヘイブン課税強化)

ただ、オバマ政権の財政政策にももちろん問題がないわけではなくて、現実には景気回復が遅れるだろうということと、医療保険改革のコストが巨額になることから、さらなる増税が必要と考えられます。ちょうど最近『ニューヨークタイムズ』が、ちゃんとオバマ政権は包括的な増税を考えろという社説を書いたりしております。

その際に、グローバリゼーションの下では、例えば法人税を増やすということはなかなか難しいということになってくると、アメリカといえども、間接税中心の増税を考えなくては行けないだろうと考えられます。また、同時に、租税回避抑制のための国際協調も必要になってきます。

3. 税制・社会保障・労働市場改革の一体的な改革

〔オバマ政権の財政戦略の教訓と日本の今後の財政戦略〕 （資料44～46）

資料44

Ⅲ 税制・社会保障・労働市場規制の一体的な改革

(1) オバマ政権の財政戦略の教訓と日本の今後の財政戦略

① 「失敗した時代遅れ」の考え方からの脱却
新政権は、ブードゥー経済学・トリクルダウン理論はおそらく否定。「ポンジー財政政策」にも言及なし。

② 「小さな政府」から「賢い政府」へ
環境重視等については同様。

オバマ政権の財政戦略を踏まえた上で、では、日本の財政戦略はどうかということを簡単に述べまして終わりにしたいと思います。オバマ政権の財政政策では、失敗した時代遅れの考え方から脱却しようと言っています。日本の新政権、民主党のマニフェストを見る限りはブードゥー経済学、トリクルダウン理論は否定なさっているのでしょうか、ポンジー財政政策も主張していないです。それから、賢く本当になっていた

だけるかという疑問はありますけれども、小さな政府から賢い政府へという方向性は同じなのだろうと思います。

しかし、オバマ政権とブッシュ前政権の最大の違いである「新しい財政責任の時代」という点については、どうもだいたい違うのではないかと思います。オバマ政権は無責任な前政権とは異なり、景気回復直後に増税をして将来世代には負担を残さないということを明言したわけですが、今回の新政権は、むしろ4年間、或いは少なくとも次の選挙まで消費税の増税なしと言っておりますし、「財政的な児童虐待」を抑制するという言葉は、マニフェストを読む限りどこにも出てこないです。

逆に、消費税も上げない、そして、例えば年金課税の軽減という話が出てきたりしております、むしろ「財政的な児童虐待」はひどくなるのではないかと疑念が生じてしまう。片方で子ども手当を配っても、片方で「財政的な児童虐待」を拡大してしまっただけかなものかと思えます。それから、また埋蔵金伝説による財源確保がむしろバージョンアップしているような気がするという困った問題もあるようです。

資料45

しかし・・・

③ 「新しい財政責任の時代」

a. オバマ政権：無責任な前政権とは異なり、景気回復直後の増税を明言。

b. 日本の新政権

- 4年間消費税増税なし

- 「財政的な児童虐待」抑制(例えば、公的債務のGDP比の圧縮)の必要性の言及なし。むしろ悪化か？

- 埋蔵金伝説への過度の期待？

⇒わが国においても、超党派での年金改革およびその財源を議論を行い、財政責任が果たされるべき。

消費税増税の必要性というのは、もう延々と議論されてきているわけですが、なかなか実現しない。というのは、選挙で消費税増税ということを訴えたと、その党は負けるという問題があるわけです。けれども、政治家の多くは実際には消費税増税が必要なことはよくわか

っているわけでございまして、だとすれば、消費税増税が政争の具とならぬよう、年金改革とその財源について超党派で議論を行って、オバマ政権同様に、財政責任を果たされるべきだというふうに思います。

資料46

④ 所得再分配機能の強化

a. オバマ政権: 市場メカニズムの否定ではなく、財政による所得再分配機能の強化(所得税の累進強化、メイキング・ワーク・ペイ減税等)

b. 日本: 所得再分配機能の強化は同様

ただし、我が国では、「小さな政府・トリクルダウン理論派 vs. 反グローバリゼーション・反市場メカニズム派」という時代遅れの不毛な議論



⇒ むしろ市場メカニズムの活用と財源確保の上での財政の所得再分配機能の強化が望ましい

それから、所得再分配機能の強化については、オバマ政権は、これはいろいろな側面がありますからそう単純には言えないのですが、所得税の累進強化、低所得者への減税を提案しています。その背景にあるのは、市場メカニズムを別に否定するというのではなくて、市場メカニズムには働いてもらいましょう、しかし、そのパイの分け方で所得再分配をちゃんとやりますよという考え方だろうと思います。

日本も所得再分配の強化は必要だということは恐らく今回の選挙結果を見る限り国民の総意だと思うのですが、テレビでよく見かけるのは、「小さな政府、トリクルダウン理論」を相変わらず言っている論者と、「反グローバリゼーション、反市場メカニズム」を主張し、社会主義国の方が望ましいとも言出しそうな論者の間での論争です。しかし、両方の論者とも実はオバマ政権に言わせると、時代遅れの失敗した考え方に基づく議論をしています。

そうした時代遅れの失敗した考え方ではなく、むしろ、オバマ政権の基本的考え方にも近い、市場メカニズムの活用と財源確保の上での所得再分配機能の強化という財政戦略が望ましいだろうと思います。

〔税制・社会保障・労働市場改革の一体的な改革の必要性〕(資料47、48)

資料47

(2) 税制・社会保障・労働市場規制の一体的改革の必要性

- 我が国では、税制・社会保障・労働市場規制等が別々に論じられることが多かった。



- 規制緩和に伴う格差拡大を防止するためには、(財源を確保した上での)税制・社会保障によるセーフティネットの拡充と同時に改革を進めていく必要性

その際に考えられますのが、結局、税制・社会保障だけではなく、労働市場の規制のあり方の問題です。規制緩和はどうしても格差拡大が伴うわけでございますけれども、これを防止するためのセーフティネットの拡充というのを一緒にやっていく必要があります。これまでのように規制緩和をして、格差問題もトリクルダウンで自動的に何とかなますという失敗した時代遅れの考え方ではなくて、規制緩和、そして消費税増税、それを基にしてセーフティネットの拡充を同時に進めていく必要があるだろうと思います。

先ほどワーキングプアのお話が出ましたが、例えば最低賃金上げがワーキングプア対策として論じられています。これは今度の新政権は最終的には1,000円に上げるという話が

資料48

(3) 例: ワーキングプア対策としての最低賃金と生活保護・勤労所得税額控除

- ワーキングプアに対し、最低賃金引上げにより就労時の最低限の所得保障を図る考え方。

- しかし、勤労所得税額控除により低賃金の就労者に補助金を提供することでも最低限の所得保障を図ることが可能。

- 最低賃金と生活保護・勤労所得税額控除を有機的に連関させて、ワーキングプア対策を考える必要がある。(理論的にも重要性が確認されている。)

ございますけれども、確かにワーキングプアの生活を何とかしなくてはいけないわけですが、もう1つ、勤労所得税額控除でも所得保障ができるわけで、この2つの手段、どちらが望ましいのかをきちんと分析する必要があります。

さらに言うと、実は理論的にはここでは難しい話になりますから詳細にはお話しませんが、理論的には最低賃金と勤労所得税額控除を有機的に結び付けた政策を考える必要があるという

ことが最近いわれています。これまでは税制と社会保障の一体改革ということだけいわれてきましたけれども、税制・社会保障、さらには、特に労働市場を中心とした規制改革というものを一体として考えていく必要があるだというのが、私のお話でございます。以上です。

(小澤) ありがとうございます。それでは、最後に林先生、よろしくお願いいたします。

V. 社会保障と地方財政

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授
林 正義

(林) 一橋大学の林と申します。最後なのですけれども、内容的には社会保障の話になるので、駒村先生の続きとして考えていただくと、割とすんなりいくのではないかなと思います。

1. 社会保障と地方財政の実態と問題点

〔社会保障においてなぜ地方財政が重要なのか
—社会保障と地方の関与—〕

社会保障が議論されるときはあまり注目されないのですが、実は社会保障の大部分を担っているのは地方政府、地方公共団体です。生活保護もそうですし、各種の社会福祉サービスもそうです。社会保険に関しては、地方は介護保険の保険者でありますし、弱い人たちが集まる国民健康保険の保険者でもあります。医療サービスに関しても医療計画や保健事業もやっているということで、年金以外の大部分は地方公共団体が行っていると言っても過言ではないということでございます。こういった地方支出の公共支出全体に占めるシェアは、ほかの国と比べて非常に大きいことは頭に入れておく必要があります。時間も30分近く予定時間を超過し



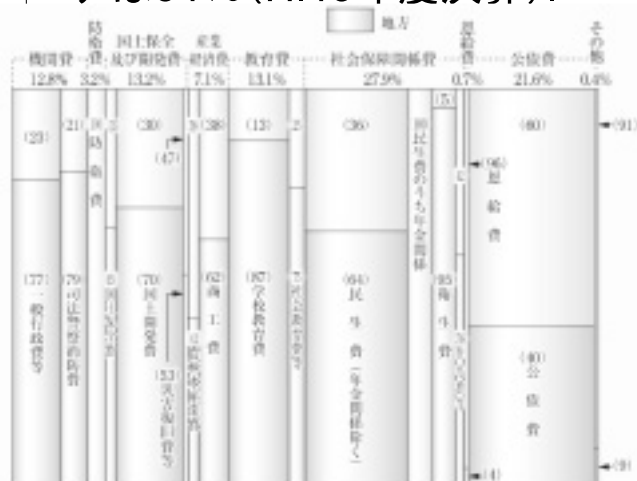
ているようなので、細かいところは議論せずに行きますけれども、資料49は、県と市町村が具体的にやっている事務をまとめています。

資料50は一般会計からの国と地方の歳出の比率です。いわゆる社会保障費関係費に当たるのは民生費であり、ここではその地方のシェアは64%となります。ただ、この数字は国と地方の租税に基づく一般会計における支出になります。この数字には社会保険のうち保険料で賄われている部分が含まれていないことに注意する必要があります。社会保険や社会保障基金と呼ばれるもののうち地方が担っているものは、国民健康保険、老人保険制度、資料51では2006年の

社会保障と地方の関与（例）

	県	市町村
医療	医療計画、医療適正化計画、保健事業（予防接種・健康診断・健康教育）、公立病院	国民健康保険（保険者）、保健事業（予防接種・健康診断・健康教育）、公立病院、後期高齢者医療制度
老人福祉	介護サービスの指定・監督介護保険支援計画（必要入所定員総数の設定）	介護保険（保険者）、介護サービス（地域密着型）の指定・監督、介護サービス提供（一部）、地域支援事業（介護予防・その他包括支援）、上乗せ・横出し
児童福祉	児童手当負担（1/3、被用者の場合1/10）	保育事業、ひとり親支援、母親支援（幼児クラブ）、健全育成事業（学童保育・児童館）、児童福祉施設の設置（助産施設、乳児院、母子生活支援施設、保育所、児童擁護施設etc） 児童手当給付（1/3負担、被用者1/10負担）、児童扶養手当給付（2/3負担）
障害者福祉	障害者手帳の交付、自立支援費給付、地域生活支援事業（市町村の代行）、権利擁護のための助言・情報提供、特別児童扶養手当給付、都道府県障害者福祉計画の策定	障害者（児）の生活実態の把握・関連機関との綿密な連携、情報提供・相談・指導、自立支援給付、地域生活支援事業、障害者福祉サービス（介護給付・訓練等給付）、障害者程度区分認定、市町村障害者福祉計画の策定
生活保護	福祉事務所を持たない町村部を対象、生活保護費1/4負担（人件費除く）、自立支援事業	生活保護費1/4負担（人件費除く）、自立支援事業

- 一般会計・普通会計ベースでは、民生費（年金関係を除く）における地方歳出シェアは64%（H.19年度決算）、歳出純計149兆円



資料：平成21年版地方
財政白書
注：平成19年度決算。括
弧内は比率(%)；国は
一般会計と交付税およ
び譲与税配付金・公共事
業関係等の9特別会計
の純計。地方は普通会
計の歳出分から重複部
分を除いたもの

データなので老人保健という言葉を使っていますが、児童手当、そして、介護保険と、大体2006年度の計数だと、25兆円ぐらいの支出に地方が関与しているということになっています。

資料51

○ 普通会計以外(社会保障基金)でも地方は社会保障に大きく関わっている。

	現物社会移転以外の社会給付	現物社会給付	Total
国民健康保険	0.16	8.09	8.25
老人保健医療	0.000	10.25	10.25
児童手当	0.80	0.00	0.80
介護保険	0.03	5.85	5.89
Total	.99	24.19	25.18

2006年度計数
出所:「国民経済計算」

資料52

○ 一般政府ベース(社会保障基金含む)では、地方歳出シェアは現物社会移転で約8割、社会扶助給付では約8.5割。

2006年度	① 中央 政府	② 地方 政府	③ 社会保障基金		⑤ 地方 = ② + ④	⑥ 合計 = ① + ② + ③	地方 割合 = ⑤ ÷ ⑥
現物社会移転(個別消費支出)	2.11	15.90	32.65	24.19	40.09	50.7	79.1%
払い戻しによる社会保障給付	0.00	0.00	1.23	0.79	0.79	1.2	64.5%
その他の現物社会保障給付	0.00	0.00	30.79	23.40	23.40	30.8	76.0%
個別的非市場財・サービスの移転	2.11	15.90	0.63	0.00	15.90	18.6	85.3%
現物社会移転以外の社会給付	1.72	8.71	47.86	1.00	9.70	58.3	16.6%
現金による社会保障給付	0.00	0.00	47.84	1.00	1.00	47.8	2.1%
無基金雇用者社会給付 ¹⁾	0.60	2.41	0.02	0.00	2.41	3.0	79.5%
社会扶助給付(一部現物含む)	1.12	6.30	0.00	0.00	6.30	7.4	84.9%
他に分類されない経常移転 ²⁾	2.04	3.52	0.83	0.00	3.52	6.4	55.0%

注1 歳計部門が業主として雇用者に支払う労働賃金・労務にかかる経費、家賃手当、退職一時金などの給付。
注2 厚生年金保険料、一般政府内の経常移転、および、経費譲渡協力金等。
出所:「国民経済計算」

資料52はちょっとわかりにくい言葉が多いのですが、これは「国民経済計算」から持ってきている数字です。国民経済計算では中央政府、地方政府、社会保障基金と3つに政府部門を分けて、縦に書いてある公的歳出の種類別にいろいろな係数を出しています。言葉はちょっと難しくてわかりにくいのですが、ここにならべているのは、いわゆる社会保障に関係する支出です。

社会保障基金の地方が関与する④の部分と地方政府②のところを2つ合わせた支出が、全体の公共の支出に占めるシェアを一番右側に書いています。ざっと見ると、7割から8割。低いところは現金による社会保険給付で、これ

資料53

国際比較

○ 社会保障分野における日本の地方歳出シェアは国際的にみても非常に大きい。

連邦国家	社会給付		社会扶助給付	
	州	地方	州	地方
オーストラリア(2006)	0.051	0.000	0.055	0.000
オーストリア(2006)	0.108	0.055	n.a.	n.a.
ベルギー(2006)	0.090	0.034	n.a.	n.a.
カナダ(2006)	0.165	0.000	0.071	0.000
ドイツ(2006)	0.081	0.077	0.218	0.361

出典: IMF Government Financial Statistics

は年金等なので地方がほとんど関与しないところなので2.1%と地方の比率は小さいのですが、ほかの支出を見ると、支出で見るとほとんど地方が関与しており、地方のシェアが非常に大きい歳出になっています。

〔社会保障分野における地方の役割の国際比較〕

このシェアは国際的に見て非常に大きいのです。資料53でほかの国を見てみると、これは連邦国家ですが、社会給付支出に占める地方の比率を書いています。左側は社会給付、右側は社会扶助給付、つまり、生活保護的なものです。社会給付の一部が社会扶助給付になるのですが、それに占める地方のシェアは社会給付における地方のシェアは連邦国家の州を入れてもせいぜいカナダの16%ぐらいです。社会扶助給付となると、ドイツは地方が生活保護もやっていますから20%プラス地方の36%プラスでかなり比率は高くなるのですが、それでも日本の場合には85%も地方が支出していますので、日本と比べるとドイツでさえも非常に小さい数字になります。連邦国家だともうこの数字になりますが、単一国家だと日本に近いのはデンマークになります(資料54)。ただ、デンマークの場合は、私も専門家ではないのでよくわからないのですが、年金の給付業務が入っているということなのでこれだけ高い数字になっているということです。

資料54

単一国家	社会給付		社会扶助給付	
	州	地方	州	地方
デンマーク (2006)	—	0.708	—	0.901
フィンランド (2006)	—	0.083	—	0.329
フランス (2006)	—	0.040	—	0.323*
アイスランド (2006)	—	0.076	—	0.293
イタリア (2006)	—	0.146	—	0.397**
ルクセンブルグ (2006)	—	0.003	—	n.a.
オランダ (2006)	—	0.080	—	0.329
ニュージーランド (2006)	—	0.000	—	0.000
スウェーデン (2006)	—	0.175	—	n.a.
英国 (2005)	—	0.114	—	0.197

注: *2004年データ, **2003年データ 注: デンマークの基礎自治体は年金の給付業務を行う。
出典: IMF Government Financial Statistics

〔社会保障における地域間格差の実態〕

これ（資料55）が、日本の地方の社会保障における役割が非常に大きいという1つの証左になるのですが、さらに日本国内の数字を見ると、支出のうち、もちろん国からの補助若しくは負担は当然あるのですが、そうでない部分もかなりあるということです。いわゆる地方の一般財源から支出される社会保障給付費というものです。社会保障給付費は、国の補助や負担がある

資料55

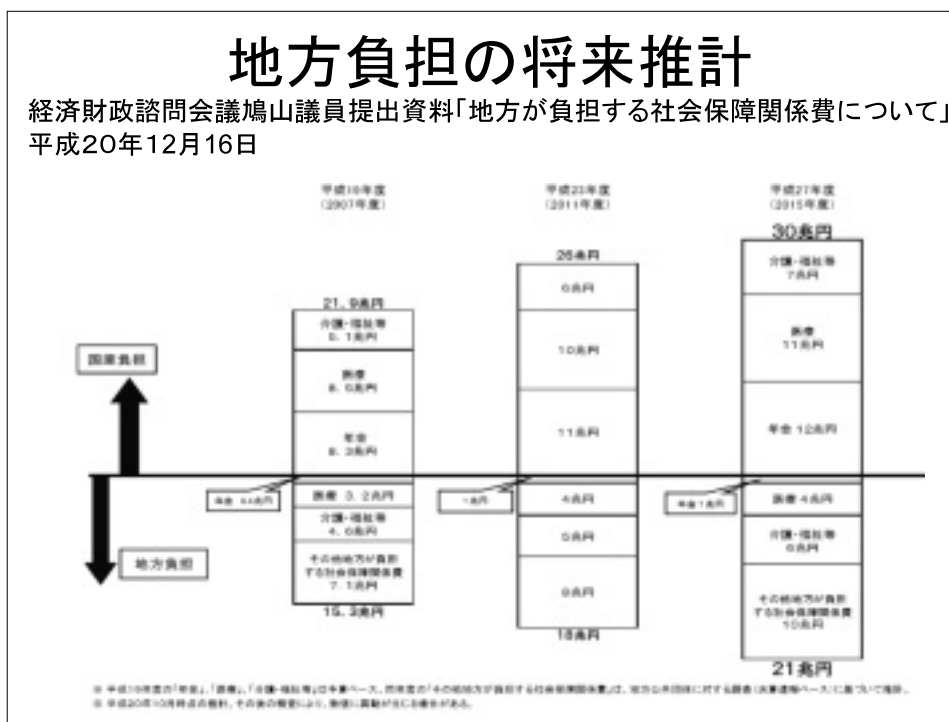
地方が独自に歳出する社会保障費		
	医療	その他社会福祉
法令に義務付け や実施・設置の根拠となる規定がある事業（約3.2兆円）	予防接種(880億円)〔予防接種法〕 がん検診・がん予防等成人病対策(680億円)〔健康増進法・がん対策基本法〕 乳幼児健康診査(550億円)〔母子保健法〕 妊産婦健康診査(140億円)〔母子保健法〕 母子保健対策事業(170億円)〔母子保健法〕 保健所・保健センター運営費(2,960億円)〔地域保健法〕 病院事業会計繰出金(4,040億円)〔地方公営企業法〕 救急医療対策事業(小児救急・周産期救急・夜間休日救急等)(640億円)〔医療法〕	保育所・幼稚園運営費(5,000億円)〔児童福祉法・学校教育法〕 児童館等児童福祉施設運営費(1,160億円)〔児童福祉法〕 放課後児童健全育成事業(340億円)〔児童福祉法〕 養護老人ホーム・軽費老人ホーム・老人福祉センター運営費(760億円)〔老人福祉法〕 民生委員活動事業(200億円)〔民生委員法〕 福祉事務所・児童相談所運営費(1,070億円)〔社会福祉法・児童福祉法〕 障害者支援施設運営費(570億円)〔障害者自立支援法〕 障害者自立支援事業(960億円)〔障害者自立支援法〕
	約1.2兆円	約2.0兆円
全国的に広く実施 され定着している事業等(国庫補助事業の超過負担分や上乗せ事業を含む)(約1.2兆円)	乳幼児・老人・障害者等医療費助成(6,450億円)	幼稚園就園奨励費補助(260億円) 児童手当・児童扶養手当(1,050億円) 障害者福祉手当(840億円) 障害者交通費助成(260億円) 要援護ひとり暮らし高齢者生活支援(390億円) 介護予防・家族介護用品支援(100億円)
	約0.7兆円	約0.5兆円
その他(統一的な調査項目以外の事業費を集計したもの、括弧内は、各団体が任意に提出したものを抽出して記載)(約2.7兆円)	(新型インフルエンザ対策、難病患者支援等)	高齢者福祉関係(約6,000億円)(認知症高齢者支援事業、介護実習普及、高齢者安否確認事業等) 障害者福祉・低所得者等対策関係(約7,000億円)(リハビリテーションセンター運営費、身体障害者住宅改造成等) 少子化対策関係(約4,000億円)(家庭児童相談事業、里親事業、児童クラブ等促進事業等)
	約1.0兆円	約1.7兆円

資料: 「地方が負担する社会保障関係費について」経済財政諮問会議平成20年12月16日鳩山議員提出資料をもとに作成。

ものだけに限られ、地方が単独事業として一般財源から拠出する部分の数字はいままで推計されていませんでした。今回総務省が一応調査をして、一般会計からだけだと、大体7兆円ぐらいありますという数字が出ています。これがその具体的な例でございます。今は、詳細の説明は省略させていただきます。

地方の単独事業であっても国の法律的な根拠があって、国にやらされているのに具体的な基準がないような支出もかなりありまして、先ほどの7兆円のうち3.2兆円ぐらいはそういう支出だということでございます。残りの部分が、特に何も規定がないような社会保障支出で、地方がデファクト的にやっているような支出でございます。

資料56は去年年末の経済財政諮問会議で総務省から提出された資料です。下の先ほどの数字は、この一番左側の棒の下側の、7.1兆円と書かれているものです。当然この支出というのは全体の社会保障給付費が伸びるに従って地方が



自主的というか、単独事業としてやる数字も当然増えてくるでしょうということで、一番下の箱になりますけれども、平成23年には8兆円になり、平成27年には10兆円ぐらいいは伸びるだろうということがいわれています。

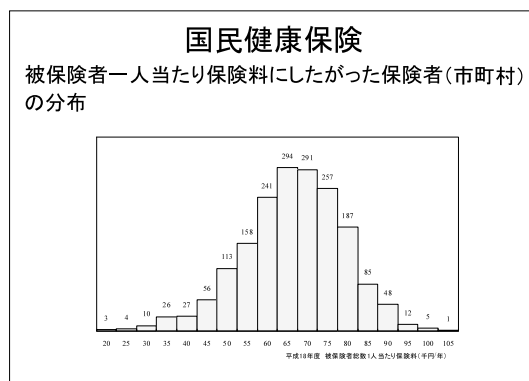
これは何を意味するかというと、地方が単独事業としてやる支出も増えるということは、そもそもそこに格差が存在していて、さらにその格差もかなり大きくなるだろうということが予測されます。

先ほどの総務省の数字というのは、一般会計の数字のうちの単独事業ということなのですが、次に地方の特別会計でやられている国民健康保険や介護保険における格差を見ていきたいと思います。

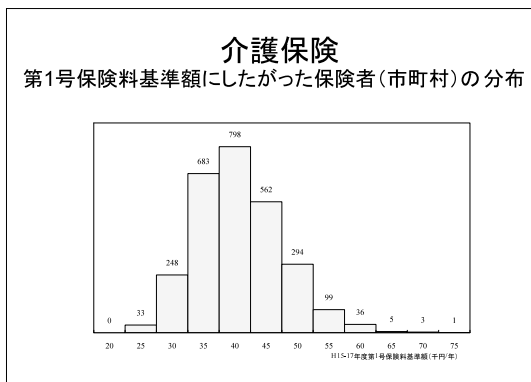
例えば国民健康保険を含む日本の公的健康保険制度においては、どこにいても同じ自己負担で同じ医療サービスを受けられます。その自己負担でないところを健康保険が支払うことになりますが、そのサービスに対して保険料を払っ

ています。国民健康保険では、その保険料は基本的に市町村を単位とする保険者単位で決められています。ということは、皆さんが住む所によって保険料が変わってくるのですが、どれぐらいその格差があるかというのを見たのが資料57です。これを見ると保険料が年間2万円で済む所もあれば、年間10万円以上払っている所もあります。約5倍の保険料の差が今では存在しています。

資料57

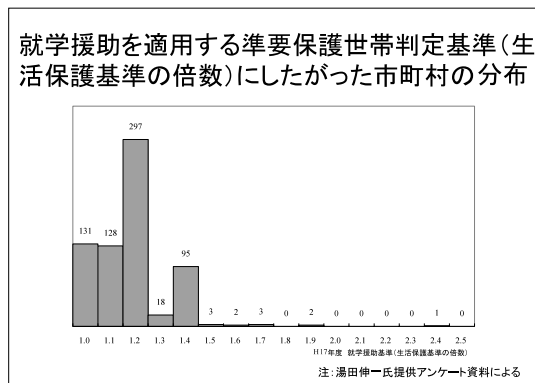


資料58



例えば、様々な追加的な教材、卒業アルバムや給食費など、義務教育でもお金がかかるのです。就学援助制度とはそのような支出をカバーするために、生活保護の世帯、若しくは生活保護に準ずる世帯に対して、お金を補助する、国の法律に基づいて運用されている制度です。

資料59

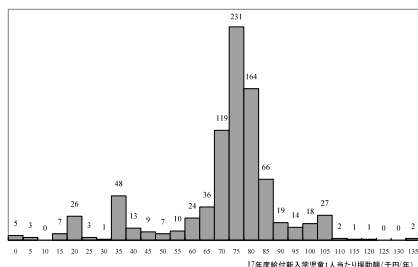


就学援助制度は国の法律に基づいて行われている事業ですが、基準も支出額も市町村に任せられているため、地域間に大きな格差が存在し

ているという典型的な例だと思います。

資料60

標準保護世帯における新入学児童(小学1年生)の1人当たり年間受給額にしたがった市町村の分布



注: 瀬田伸一氏提供アンケート資料による

〔より統一された社会保障制度へ〕

要するに何を言いたいのかということですが、つまり、日本の社会保障には大きな地域格差が見えない形で存在しているだろうということです。これは、戦後の社会福祉制度の構築が、国が地方の一般財源をかなり目当てにして、明確な基準を決めないで複数の制度を作ってきたということに原因があります。

実際、社会保障の分野では地方分権化されており、地方が自由にやっていいのです。上乗せ横出しは禁じられていませんし、地方は独自の事業を展開できます。また財源の格差が非常に影響している世界でもあり、豊かな地方では福祉は充実し、そうでない地方では充実していないという意味では、財政上の地方分権化も進んでいます。地方分権の好きな人には万歳の世界かもしれませんが、社会保障においては分権されすぎるのは良くないというのが通常の人が考えることではないでしょうか。

特に2000年代になってずっと国からの直接的な補助も少なくなり、一般財源化ということで交付税の方に置き換えられていますので、その影響も地域間格差の拡大に大きく利いているのではないのでしょうか。だから、やはり社会保障分野では基準や財源の統一化が、悪い意味でいえばいわゆる中央集権化ですけれども、必要ではないかというのをここで問題提起したいと思います。

2. 地方における社会保障財源の確保

〔地方の社会保障給付やサービスを充実するための財源確保〕 (資料61、62)

資料61

財源はどうするのか？

- ・ 現在バラバラに行われている地方の社会保障給付・サービスを充実する形で基準化・統一化する場合、無給付・低サービスの地方がサービスを充実することになるため更なる財源が必要。
- ・ 税収中立のいわゆる「税源移譲」(税収移転)では問題は解決しない
 - － 国から地方へ税収移転→地方税総額は増えるが地方間の税収格差拡大→格差是正(財政移転の増加)→国の負担増→国からの社会保障サービスの減少
 - － 税収移転+格差是正(財政移転の増加)+国の社会保障水準の維持(もしくは充実)→増税

では、今ばらばらに行われている地方の社会保障給付やサービスを充実する形で基準化・統一化するということになります。これには、今全くやっていない、若しくはテキトーにやっている地方におけるサービスを充実させることになるので、当然追加的な財源が必要になります。

この財源の充実に関してはしばしば「税源移譲」が求められますが、知事会などが主張している「税源移譲」では対処することはできません。彼らが言っている税源移譲とは、本来の意味の税源移譲ではなく、国と地方の税収を一定に保ったまま国の税収を地方に移す「税収移転」であり、それでは社会保障の充実にはつながらないからです。

なぜかという、国から地方に税収移転すると、国から落ちてきた地方の税収のウエートが増えるということなので、地方の税収格差が広がります。税収格差が広がれば是正をする必要が出てきますので、財政移転を増やさなくては いけません。財政移転が増えるならば、国の負担も当然増えます。要するに国の支出が増え、国の税収が一定ならば、国が財政移転以外において使うお金が減少するので、例えば国による社会保障サービスは減少してしまいます。

したがって、地域間格差の是正と全体の社会

保障水準の充実させるためには、絶対増税が必要になります。だから、いわゆる「税源移譲」は役立たないということになります。

資料62

国税とともに地方税も増税を

- ・ 税収移転と格差是正は同時には無理であるから、地方税のウエイトを増す場合は、税収移転(いわゆる「税源移譲」)ではなく、地方増税で。
 - － 住民税は個人所得、固定資産税は土地、家屋、償却資産という非常に大きな課税ベースをもつ。
 - － これら2税の標準税率を上げる。
- － 固定資産税の改革
 - ・ 固定資産税の土地の部分のウエイトを上昇させる。
 - － 異なった標準税率も可。
 - － 各種の優遇措置の廃止。
 - ・ 固定資産税の家屋の評価方法をより実態にあったものに變更する。
 - ・ 償却資産→固定資産税から分離

結局、増税が必要になります。ただし、日本の場合は地方が公的支出のかかなりの部分を担っている、必ずしも国が増税する必要はなく、地方の増税でも対応できるというのが重要なポイントだと思います。例えば、アメリカの基礎自治体は社会保障支出はほとんどやっていませんので、そういう所が地方増税したところで全体としての社会保障の財源としては役立ちません。

税源移譲、税源移譲と言われていますが、実際、「税源」、要するに広辞苑を引いたときに出てくる日本語として正しい意味での「税源」はタックスベースを意味しますから、地方は既に税源を持っていることになるのです。住民税の税源は個人所得、固定資産税の税源は土地償却資産等々です。また地方消費税の税源は消費です。特に、個人住民税と固定資産税に関しては、地方が自由に税率を決めることができますから、本当は税源移譲の必要はないのです。

特に固定資産税の改革を強調したいのです。それを進めるだけで地方財源はかなり充実すると思われます。特に土地の部分に関しては現在優遇措置がいろいろありますが、それらを解除するだけでかなりの税収が見込めるはずです。家屋の場合は実態と離れた資産評価をやっていますので、これのやり方を変える必要も当然あるでしょう。償却資産への課税は企業課税とも

捉えられますから、さらなる考察が必要でしょう。本来ならば、償却資産を固定資産税から分離し、土地と家屋に集中して課税するのが経済学的にいうとあるべき方向かなとは思っています。

〔消費税について〕 (資料63)

資料63

消費税について

- ・ 地方増税は必ず地域格差を生む。
- ・ 特に地方社会保障サービス・給付における格差調整の財源には国の介入が必要。
- ・ そのためには国の増税は必要。
 - － 消費税が地域的偏りが少ないとはいっても、現行の地方消費税の増税はさらに税収格差を増大する。
 - － 現行の地方消費税は譲与税として再編し、地方の社会保障ニーズに従い配分。
 - － 消費税も増税し、その一部は地方消費税＝社会保障譲与税の追加原資とする。

最後に皆さんの報告の中でいろいろ出てきた消費税です。ここでは地方税のウエートを上げましょうと議論していますが、地方税のウエートを上げるとどうしても税収の地方間格差は生まれます。格差を埋めるためには国による財政移転が必要になります。つまり、かえって地方税のウエートを高めると財政調整の役割はさらに大きくなるはずで。したがって、財政移転にも追加的な財源が必要になるでしょう。当然その財源には消費税の増税の一部を、地方消費税の増税と呼んでもいいのですが、充てが必要があるでしょう。現在の地方消費税は税というよりも実質は譲与税ですから、地方消費税を増税して、それを地域間の財政調整に当てというのが1つの考え方と思っています。私の議論は以上でございます。

(小澤) ありがとうございます。一応セッションの前半部分につきまして、各御報告を伺いました。

全体討論 一今、財政政策における戦略性を問い直す一

I. 質疑応答

(小澤) それでは、後半を開始させていただきたいと思います。休憩時間中にフロアの方々から質問を受け付けましたので、まず、これらを中心にしながら討論を交えて進めていきたいと思っています。

〔Q1 債務残高は政府資産とのネットで見るべきか〕

まず、債務残高については政府資産とのネットで見るとの意見があるが、どう考えるかというご質問を受け付けましたが、どなたか。では、土居先生、お願いします。

(土居) ご質問、ありがとうございます。私は以前その議論について申し上げまして、それなりにそういうものに問題意識について従来から持っているのですが、結論から申しますと、基本的にグロスで考えるべきである、政府資産のことは考えないで議論すべきであるということです。

なぜかということですが、政府資産というのは基本的には年金の積立金に代表されるような、そういう社会保障に関する積立金が基本的な金融資産としてあるものです。「いや、財政投融资とかでもあるではないか」という話もあるでしょうが、それは基本的には資産と負債が見合うような形で持っているものです。つまり、財政投融资で貸し付けているお金というのは、それと見合っただけの債務、負債を抱

えて行っているものですから、そもそも両方キャンセルアウトしてしまえば、それはグロスもネットも基本的には変わらないということになります。

そうすると、問題は、先ほど國枝先生もお触れになりましたけれども、年金の積立金に見合う債務というのはないのかということです。それは実は先ほどご紹介した私の資料1(本誌124頁)のグラフでいえば、180%ぐらいで200%になるのではないかとっている数字の中に、國枝先生が先ほどお触れになった隠れた年金債務は入っておりません。これから給付しなければならぬ予定のもの、それを負債と認識した場合に、例えば企業でいえば退職給与引当金とかそういうたぐいのもののように明示的に認識していて、それがあの中に入っているならば、それは確かに年金積立金と相殺してネットにしたらいいいと思うのですが、実は、あの180%とか200%といった数字の中には、年金債務は入っておりません。

そうすると、片方の負債のところには負債性のあるものでありながら認識していなくて、もう片方で金融資産として年金積立金というのを認識していて、その年金積立金があたかも国債や地方債を返済できるかのように相殺するということになると、結局、釣り合いが取れないわけです。

もし、年金債務めいたものをきちんと認識した上でネットアウトするということであれば、それはそのとおりでネットで考えるべきだということなのですが、残念ながら、政府としてもどこまでを確定した年金給付といえるものなのかというのは、これは世界各国どこでもそう



なのですが、政権が替われば給付の仕方も変わってしまうかもしれないし、そうなると、何をもって年金給付債務なのかということは未確定という部分がありますので、実際、OECDでも統計の中では年金給付債務というものは認識しておりません。

ですから、そうなると当然ながら、年金給付債務を認識していないのに、年金積立金だけキャンセルアウトして、そうやってネットで見れば日本はそんなに大したことはないといっているのかという問題は、私はあると思っています。そういう意味でグロスで考えるのが妥当であろうと思います。

ただ、1点だけ言うと、すべてがすべて年金積立金だけが政府債務ではなくて、外国為替資金特別会計で持っているいわゆる米国債です。円ドル為替相場に介入して得たドル資金で買っている米国債は、それと見合いの政府短期証券を持っているということであれば、それは大体100兆円前後といわれていますけれども、その部分なら相殺できるかなというようなところはあるということで、部分的にあるかもしれませんが、もっと金額が多いのは年金積立金などの社会保障の積立金ですので、それはキャンセルアウトできないと思います。

(小澤) ほかにいかがでしょうか。補足することがございましたら…。よろしいでしょうか。

それでは、2番目の質問に移りたいと思います。

〔Q2 長期金利の上昇で財政が破綻した場合とその責任は〕

長期金利が上がり財政における利払いが増えた場合、これは財政が破綻した場合というふうにも書いてありますが、円が無価値になるとの意見があるがどう考えるかというご質問です。中里先生、いかがでしょうか。

(中里) なかなか難しいご質問ですが、政府債務が非常に増えてしまって財政破綻が起こるといっても、日本国債が完全にデフォルトを起こすような状況にはおそらくならないと思います。あり得べきシナリオとしては、金利がじわじわ上がっていった経済に対して、景気に対してマイナスの影響をもたらすような場合を想定した方がよいのかなというのが、基本的な印象です。

(小澤) はい。ありがとうございます。それでは、3番目の質問に移ります。

〔Q3 永久国債とした場合の影響〕

自転車操業状態である国債の償還を中止し、永久国債とした場合、財政、経済にどのような影響があるのかというのが、3つ目の質問でございます。いかがでしょうか。中里先生お願いします。

(中里) 永久国債にしたら利払いがまったくなくて済むかということ、そうではないですね。10年債を発行して資金調達をした場合と裁定がきちんと行われていれば、永久国債だから、返さなくていいから借金は帳消しにできるということでは全くないわけです。その点を踏まえて議論していかないといけないと思います。おそらくこれは政府紙幣をめぐる議論とも関連してくるのですが、永久国債や政府紙幣で資金を調達したから全く財政負担の問題がないというわ



けではなくて、通常の国債と同じような形で、結局、利子相当分が割り引かれて、実質的には金利が付くような形でしか発行ができませんから、その点を踏まえて対応することが必要だと思います。

もちろん、永久国債にすれば借り換えのリスクを低減することはできますが、借り換えのリスクというのは、借り換えのときの金利がどのような水準になっているかということによってプラスにもマイナスにもなりますから、その点を踏まえて対応することが必要だと思います。

(土居) 中里さんの答えに基本的に同感で、それ以上にほとんど付け加えることはないのですが、一言だけ少し違った点について申し上げますと、もし政府の方で別の形にして借りた方が得だということになるとすれば、その裏側で何が起こっているかという、貸す方の側から見れば、それだけ損だということになっているはずなので、政府だけ得して、あとは皆、損する人はいないというようなやり方というのはないということだと思います。

ですから、やはりお金の貸し借りというのは、基本的には現在の購買力と将来の購買力との交換というだけの話ですから、それを交換しているだけなので、どっちかが得をするということが明らかならば、どちらかが損しているということになります。基本的には、先ほど中里先生

がおっしゃったように、裁定が働くということはどちらも損しないという形で行われるというように落ち着いたのが普通で、損する人がいたとすれば、それはうっかり間違えたか、そこまで頭が回らなかったかということだけなのです。基本的にはそういうところで何かうまい話があって、それで政府が何とかそのうまい話で乗り切れるというたぐいは、それこそ國枝先生がおっしゃったようなたぐいでいえば、間違った財政政策であるということだと思います。

(小澤) ありがとうございます。國枝先生、補足することはございますか。

(國枝) お二人の先生がおっしゃられたように、投資家の方が1億円で買うとすれば、それは現在価値で見て1億円のキャッシュフローが期待できるからでございまして、ということは、それだけのキャッシュフローを何らかの形で政府が負担することになるということですから、永久国債を出したから大丈夫ということではないわけです。

先ほど私が強調しましたポンジー・スキームの話も実は同じでございまして、借り換えを政府が繰り返していくポンジー・スキームは、通常の状況であれば実現可能ではあり得ないわけです。もしそういう借り換えが可能であれば、政府以外の、ほかの人たちも同様のスキームに成功するわけで、バーナード・マドフは証券詐欺罪で捕まらなくて済むわけでございます。当然ながら、そういうおいしい話はないということとを前提に政府の財政戦略を考えなくてはいけないということでございます。

(小澤) はい。ありがとうございます。それでは、4番目の質問に移りたいと思います。

〔Q4 第2の埋蔵金はあるのか〕

埋蔵金について最初は有無が議論になったが、現在では一般的に認識されています。特別会計



の積立金以外に第2の埋蔵金はあり得るのかというご質問です。いかがでしょうか。

(土居) お答えいたしたいと思いますが、民主党のマニフェストによると、それを第2と呼ぶのか、第3と呼ぶのか何と呼ぶのか存じませんが、独立行政法人にたまり金がある、これは吐き出させるのだというふうにおっしゃっています。確かに、本当に独立行政法人などで、そんな業務を引き続きやる必要があるのかという問題意識を持ちながら、その存廃までもきちんと議論した結果として解散というか、廃止するなり、縮小するなりして、そうするとバッファで持っていたような資金、資産負債差額というかそういうものが国庫に納付されて、それが財源として使えるという言い方ならば、それはいいのです。但し、その代わり、独立行政法人改革、小泉内閣でもやりましたけれども、第2弾の独立行政法人改革をやらなければいけないということに当然なります。

小泉内閣のときでも、あれだけ政治力があり

ながら相当時間をかけて、半年とか1年とかかけて結論を得たということだとすると、たった1～2カ月で、これはもう要らない独法だからつぶしてしまえとあって、それで「はい、お金が出てきました」というほど簡単にできるとは、私は思いません。

ただ、本気になってやりたいということなら、そこはきちんと議論して、国民にも納得をしてもらった上で、縮小、廃止するものがあるならばそういうことをして、かつ、それでお金が浮いてくるかもしれないです。

ただ、その代わり、もうすぐそこに無駄金があるではないかというようなほど自明なお金かといわれると、結構そんなに自明ではなくて、1度小泉内閣でも独法改革をやったわけで、それを経て今日に至っているということからすると、それなりに存在意義を持って今に至っているということなので、そうすると、やはりそれなりにその独法などから便益を受けている国民も少なからずいるということですから、そういう少なからず恩恵を受けている人たちを説得す

るということでもしないと、なかなか簡単にお金が浮いて出てくるというわけではないと思います。

(小澤) ほかに補足いかがでしょうか。よろしければ、引き続きまして5番目の質問に移ります。かなり率直なご質問です。

〔Q5 個人に直接手当を供することによる需要主導の経済活性化〕

従来は企業優遇により経済活性化を促してきたが、これからは個人に直接手当を供することで需要主導の経済活性化を目指す民主党は言っているようです。どのように評価されますかというご質問であります。では、まず駒村先生、いかがでしょうか。

(駒村) どの部分を指しているかというものあるとは思いますが、子ども手当みたいなところはまさにそれを指していると思うのですけれども、私が社会保障の分野で見ていると確かに子育て家計が疲弊している部分があります。そういう形で子ども手当のような形、特に経済活性化のために子ども手当を使うのかというのは、本当は子ども手当というのは、子育て世代の特に不安定労働化している部分もありますし、年功賃金もフラット化してきていますから、そういう世帯の経済力を補って少しでもお金を使える余地を増やしましょうという点では評価しているのではないかなと思います。

ほかの部分の間接的な刺激か、直接的刺激か、どちらがいいかというのは、全体的には申し上げるほど民主党の政策に精通しておりませんが、子ども手当みたいな形は、本来は中長期的に包括的な政策、現物給付と組み合わせてやると思います。80年代後半から多くの国では少子化を食い止めて、家庭と仕事の両立に成功しているわけですから、少し手当の金額は小さくてもいいかもしれませんが、日本はそういう意味では大変遅れたわけですから、家計

支援というのはいいいのかなとは思っています。以上です。

(小澤) ありがとうございます。フロアの方からのご質問をいろいろ取り上げさせていただきましたが、これから少し先生方どうして討論ということで、お互いの論点をいろいろ相互に評価し合うというような時間に移っていきたいと思いますが、まず私自身も実は質問がございます。

Ⅱ. 財政政策の戦略性を問う

1. 消費税率を引き上げないことは戦略として正しいか



もともと戦略性という言葉について以前に研究会の中でも若干議論になりましたけれども、ここで言っている戦略性というのは、中長期的な視点に立った指針的なもの、或いは個別の政策間の整合性とか優先順位とかというようなもので考えるという意味で包括的なものをイメージしていて、そういう一種の戦略性というキーワードで財政政策を評価したらどうなるかというのが、このセッションのメインテーマであったわけです。

それで、当初私は、実は今までの財政政策には戦略が不在であったというような議論になるのかなというふうに予想していたのですが、実

は今日、先生方の報告を伺ってしまして、戦略はなかったというようなことではどうもなく、むしろ、戦略はあったのだけれども、好ましくない方向を向いていたという議論が多かったように思うのです。

そこですで、政権も交代ということになりまして、民主党が消費税率を当分上げないという議論をしているわけです。実は私どもの報告書には、消費税率の引き上げは喫緊の課題であるというようなことが結論として導かれているわけですが、実際、消費税率を引き上げないというようなことで本当にやっていけるのかどうか、そして、またそれは戦略として正しいのかということ、率直に議論をしていただけだと思うのですが、いかがでしょうか。土居先生の方からどうですか。

(土居) 簡単に口火を切らせていただきたいと思いますが、恐らく鳩山民主党代表というか、次期総理というかは、さすがに選挙戦中に微妙に言葉を変えていて、全く議論しないと言っていたのを覆すというところまで来ていて、さらに、確か選挙後に連合の大会が何かにお出になった時、これから消費税増税という言葉が出てくると思うけれども了解してくれというようなことをおっしゃったとか何とかという話が報道であったと思います。

そういう意味でいうと、確かに、この前の3党の連立政権合意でも上げないということを明記しているという点では、本当にこれでいいのかという問題意識はわれわれにあるわけですが、これも、全く議論しないわけではないということなので、一条の光というのですか、それぐらいはちょっと見えてきたかなと思います。

問題は、恐らく今後問われることは、消費税を増税するタイミングとも関連してくると思うのですが、財政健全化目標をどういうふうに鳩山新政権で出していくのかということが問われるのだらうと思います。少なくとも、麻生内閣では先ほどご紹介したような基本方針

2009で示したようなものは出ています。それを覆すのか、それとも踏襲するのか、何か別の新しいものを出すのかというのは基本的には問われていると思います。ですから、そこら辺は民主党が消費税増税をどうするかということとも関連づけながら、つまり財政健全化目標をどうやって担保するのかということと連動して消費税引き上げという議論も当然出てくるだろうと思います。以上です。

(小澤) 國枝先生、ポンジー財政政策に関してかなり厳しい批判をされていたのですが、そういう観点も踏まえて意見を伺いたいと思います。

(國枝) 先ほども説明しましたように、過去には確かに経済戦略会議という「戦略」という言葉が入っている場もありましたが、そこで提唱された財政戦略は、昔の日本陸軍の戦略みたいなもので、できるわけがないことが書かれていたわけです。

消費税の話になりますと、多くの方が消費税は増税しないと、この国の財政はどうにもならないとの認識だと思います。ただ、もちろん今の景気低迷の状況がございますので、増税の実施は、景気回復してからということになります。が、オバマ政権のように正々堂々と増税を行うということが、財政責任を果たすということです。

また、実はオバマ政権が将来の増税方針を明確に言わざるを得なかった背景としては、今後の財政運営方針を明確にしないと、中国がもう米国債を買ってくれなくなってしまうという問題がありました。将来、日本が増税を含めた財政再建の方向性を示さないと、投資家が日本国債に投資しないという状況に追い込まれてくる可能性もありますので、その意味でもきちんと、増税も含めた財政再建策を示していかなければいけないだろうと思います。

しかし、政治家の中でもある程度知識のある



方は、実は皆さん、消費税増税が不可欠なのはわかっているわけですが、問題は、実際に政権与党が消費税増税ということを言うと必ず選挙に負けるという政治的現実にあります。今回、民主党は、消費税を上げるときには次の選挙で国民に問うということをおっしゃっているわけですが、少なくともこれまでは大平総理をはじめとして、そういう増税を言うと、残念ながら選挙に負けるという実態がありました。

そうだとすると、もし私が民主党にアドバイスをするならば、消費税を上げなくてはいけない状況下で、民主党が次の選挙も乗り越えて政権を継続していくというつもりであれば、何が一番利口な戦略かという、超党派で議論することだと思います。自民党も含めて議論をして、その上で、消費税の増税がどれだけ要るのかという議論をするのが、実は一番賢いやり方ではないかと思います。

福田総理の時代に自民党が超党派でやろうと言ったわけですから、今度は民主党の方から超党派でやりましょうと言うことが考えられます。与党も野党も認めた増税ということであれば、主な選挙の争点とはなくなるわけで、実はそれが民主党にとっては一番いいのではないかなと思います。

(小澤) 中里先生、どうでしょうか。財政収支と財政健全化に関してお話しいただいたのです。

(中里) 民主党さんは、例えば郵政にしても、あるいは他の政策についても小泉改革の見直しということを基本的なテーマとされているのですが、実はこの点についてだけは小泉改革の継承者という形になっていると思います。小泉総理（当時）のときも歳出削減をとにかく最初にやるのだということでありました。民主党さんの意を付度すれば、おそらく最初に増税から入ってしまうと、行政の効率化が疎かになってしまう可能性があるというご懸念があるのだと思います。

この問題はおそらく2つに分けて考える必要があるのではないかと思います。ひとつは、国民経済計算でいうと、政府消費あるいは公共投資のような形で支出される部分、もうひとつは年金のように直接給付、所得移転の形で支出される部分で、この両者を分けて取り扱う必要があるのだと思うのです。

前者についてはおそらく歳出を効率化する余地があるかもしれないので、最初に増税から入らないということに意味があるのかもしれませんが。小泉総理（当時）が、とにかく削れるものは全部削れ、そうすると、どこかで国民がもうこれ以上は勘弁してくださいというところが出てくる、そこになったらみんな増税に納得してもらえんというお話をされていたことがありましたが、そういう発想というのは確かにあり得るのだと思います。

問題は、年金なのです。年金給付というのは、右からとってきたお金を左にまいているだけです。歳出を効率化する余地は限られています。もちろん社保庁のマッサージ機になっている部分はあるかもしれませんが、それ以外は右から左に移しているだけなので問題がないわけです。もし年金制度が不確かなものであることによって、将来不安が起きているということであれば、そこは先送りせずに早めに措置すべきです。その場合の財源は基本的には消費税をあてるということになると思います。所得水準によらず定額の負担になっている国民年金の保険

料よりも消費税の方が明らかに逆進性は低いですから、基礎年金の財源を消費税に置き換えるという選択肢はあり得ると思います。

(小澤) 今、年金の話も出てきたのですが、駒村先生、発表の中で消費税に関しても言及をされていらっしゃるけれども、何かございますか。

(駒村) 年金だけでもない状態ですけども、超高齢化社会の安定財源と、それから戦略性という面でも、本来は構造改革やグローバル化を進めなければセーフティネットの充実とをセットでやっていけばよかったのに、お金がないから改革を先行させてしまって、結果的にはそこで反対の声が非常に強くなって、改革もすべて後戻りになってしまっているという状態ですから、どっちみちそういう社会保障給付の財源としては消費税というのは期待されるべきだろうとは思っています。

ただ、一方では、こうなってくると消費税引き上げが要るか要らないかの問題よりは、どうやって持っていくのかという話だと思いますけれども、やはり先ほどのフロアからの議論もあったように、国民の中には何かどこかにうまい話があって、怪しいことをやっているのではないだろうかという、その根深い公共部門に対する不信感があるわけですから、民主党はその部分についてはまず徹底的に透明化とかスリム化を図って、手続きを踏んだ上でやろうというふうなことを言っていると理解しています。

確かに超党派でこの年金の話もやっていかななくてはならないのですが、ちょうど民主党が以前断ったように、今度は自民党が、あれと一緒に乗ったら狸の泥舟だ、乗らない方がいいのだと思い始めると、それは無理なのです。どういう形の超党派、どういう形の議事の進め方、置き方も含めてかなり慎重にやらないと、また同じことを繰り返すだけかなと思って、そこは心配しております。

(小澤) ありがとうございます。

2. 地方分権化と増税

林先生には地方財政の問題全般に関していろいろご議論していただきまして、非常にユニークな、例えば、日本においては分権化が進みすぎているのが問題であるというようなお話もありましたし、それから、単なる税源移譲では駄目で、やはり増税ということも考えないといけないというような議論もございましたけれども、少し最終的に時間が短くなったという関係もありまして、十分ご議論されなかった部分もあったとは思いますが、何か補足説明も兼ねてコメントしていただけるとありがたいのですけれども。



(林) 消費税の増税との絡みなのですが、4年間消費税を上げないということであれば、公約に書いてない違うところを上げればいいのです。地方税との絡みでいえば、幸いわが国は単一国家なので、国で地方の標準税率というのを決められます。実際、国で標準税率を決めて地方がどういう税率を取るかというのは別問題ですけども、標準税率よりも低い税率を取っていれば交付税が減りますので、ある意味消費税を上げるよりは大変ではないかなという気がいたします。

だから、標準税率を住民税なり固定資産税なり上げれば、要するに地方の首長さんも国の政

政治家様税金を上げるのは嫌でしょう。国が上げたから仕方ないということであれば、政治家としての面子も立つかたちで、（地方）増税ができるのかなと思います。

固定資産税の評価額の軽減措置を無くし、元に戻すということは、消費税率を上げるよりも非常に簡単なことなのでしょうから、それをやるだけでもかなりの地方税は増えるかなと思います。ただ、地方の税務担当の方は大変ご苦労されるかとは思いますが。

あと国税の話に変わりますが、所得税にしても各種の控除がありますので、所得控除から税額控除に変えるだけでもかなり変わってくところがあるとは思いますが。民主党も子ども手当との関連でいろいろな控除を見直すという話も出ていたかと思うので、そのところで税収一定のような控除の変革ができれば、効率性を高めるような改革につながると思います。

あと、もちろん税務の方も、お金を払うべき人からもらっていないという事実もかなりあると思うのですよね。だから、多分、税務署さんの職員を1人増やして人件費がかかったとしてもそれよりも高い税収は当然入ってくるでしょうから、本来ルールに従ってちゃんと払うべき人は払ってもらえるような、エンフォースメントに力を入れる必要もあるでしょう。

歳出も見直せば無駄を省くことができると同時に、歳入の方もちゃんとルールどおりにやったり、控除を見直したりすれば、かなり歳入が見込めるところがあるのではないのでしょうか。

最後に、これは税収上あまり効果はないと思いますが、消費税を上げる布石として所得税の最高税率もある程度上げてもいいのではないかなと思います。最高税率を上げてても税収はそんなに見込めませんよという話はあるのですけれども、政治的な手法として、やはり一応お金持ちからは取るよという制度的建前を出して、それから消費税に移るというのも政治的な手続きとしてはあるかなとは思っております。

（小澤） ありがとうございます。

3. 年金の新制度への移行過程

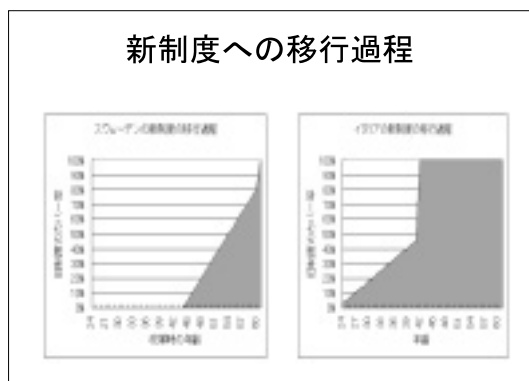
駒村先生のお話のところで、先ほど発表時間の関係で年金制度の新制度への移行に関するお話を省かれたと思うのですが、そのことについて補足していただければと思うのですが、いかがでしょうか。



（駒村） 資料64です。年金改革をもしやるとすれば、改革案の財政的な検証というのがまずあるだろうと思いますし、次には施行する、実行するための機関の整備というのものもあるだろうと思いますし、或いは、最終的にはそこにたどり着くまでにどのくらい時間をかけるのかというのものもあるだろうと思います。

スウェーデンとイタリアの例を挙げたのは、

資料64



スウェーデンもイタリアも90年代に、いわゆる給付立て年金から拠出立て年金というふうに切り替えていくわけです。この2つの年金制度は似ている部分も多いのですが、完成度でいえばイタリアよりもスウェーデンの方がいいといわれています。細かいところはお話ししませんけれども、政治に対する政治家などの影響度がスウェーデンの方が低い、要するに、影響をあまり受けない。1回1回の選挙を受けないように工夫しているといわれています。

イタリアのところは、さまざまな重要な指数を議会で調整する余地を残してしまったので、そこは政治的な安定性に欠けているという問題があるわけです。そのほかいろいろ同じ似たような概念上の拠出立てなのですが、細かいところを見るとイタリアの方式には問題があるといわれています。

ここで横軸は年齢です。この色の濃い部分の面積が改革当時に旧制度でカバーされている割合であります。スウェーデンは改革時点で45歳の方はそれまで旧制度に入っていたことは忘れてくれ、昔から新制度に入っていたと思ってくださいということで、さかのぼって新制度に全面適用することになるということです。

日本でやる場合は、例えば今の40歳の人をどう扱うのか、20年・20年でやるのかという話が出てくるわけです。今21歳の人を1年と39年でやるのか、60の人は今度は39年と1年でやるのかということです。要するに、厳密に切り替えていくと40年ぐらいかかってしまうことになるわけです。

もし旧制度の方が新制度よりも甘い、逆に言うと新制度の方が厳しいとどうなるか。イタリアもスウェーデンも新制度の方が厳しかったのです。給付水準を下げる、2割以上カットするわけです。

結局、イタリアの方は、これを見てわかるように、ある意味厳密に少しずつ切り替えていき、しかも、当時42歳の方は全部旧制度で計算してあげるといって逃げ切り規定まで作ってあげたと

いうことで、そういう意味では世代間で旧制度と新制度の比重は不連続に扱いが違ふということになってしまったわけです。そういう意味では、もし新制度に移行するときには、このスウェーデンがやっているように、みなし規定で短縮化してやっていくか、或いはイタリアのように完全にやるかということがあります。そういう意味ではイタリアは失敗しているわけです。ある世代から先は全員逃げ切りで旧制度で救済するというふうにしているわけですから、イタリアのようにやってしまうと、実はイタリアは高齢化のピークにおいても保険料のコントロールが十分でずに、年金財政負担は上がり続けるという問題が発生しています。

ちなみにイタリアがなぜ不連続に切れているかということ、こまめな改革をやっている中で、ある年齢より上の人はもう影響を受けないようなことを過去の改革で1回約束しているのです。その約束は新制度に切り替えるときに守るかどうかという議論が起きたときに、連立与党の中に労働組合の支持を受けた強い与党があったのです。労働組合は、普通に考えれば、労働者の味方になるはずであって、若い世代の負担をコントロールすることに関心を持つはずなのです。けれども、実はその労働組合の組織率が、落ちてきていて、組織している半分以上は年金受給者、或いは年金受給に近い人ということで、政治的には逃げ切り意見が強くなってしまったので、こういう不連続な結果になったのだということです。もし時間をかけて切り替えるときには、まずどのくらいで切り替えるのか、ある特定の世代に対して過重な保護をしないようにということを考えないといけません。以上です。

4. 社会保障改革の戦略性

(小澤) ありがとうございます。駒村先生は以前にも戦略性の問題でいろいろ議論させていただいたときに、社会保障の三大改革、年金、介護保険、医療保険、それらの改革間での整合

性の問題に関して、財源の単なるつじつま合わせにすぎないのではないかというような議論をされていたと思うのですが、その点について何か補足していただけますでしょうか。

(駒村) 2004年、2005年、2006年と1年刻みで年金改革、医療保険改革というのが行われているわけですが、結果的には最初は年金改革においてまだ実際には動いていないわけですし、実はよくよく見ると2004年の導入されたマクロ経済スライドはいろいろな欠陥があるのは間違いないのです。それは下げすぎない欠陥と、下げすぎる欠陥があって、特に基礎年金においては、本来マクロ経済スライドを掛けるべきではないようなところに掛けてしまっているというのが、まず下げすぎる欠陥なのです。

一方では、名目賃金や若い世代の賃金下がっていても年金が下がらないという問題で、2009年年金財政検証では、逆に給付水準が上がってしまっているように見えるというような妙なことも起きているわけですが、ここは逆にいうと厚生年金については、下げない欠陥が発生しているわけです。

その中でやはり基礎年金をまず下げるという判断が、生活保護とのバランスに与える影響とか、或いは医療、介護も天引きをやるという以上、医療、介護の天引きする保険料についても同時により応能性を強めていくような形でやっていかないと、手取り年金という形ではかなり低いものになります。

その3つの改革によって、果たして高齢者の基礎的生活収入の部分、いわゆる基礎年金がどこまで切り込まれるかということを、やはり国民にやむを得ないのはやむを得ないで見せるということは必要だったのではないかなと思います。後期高齢者医療制度にしろ、介護保険制度にしろ、一部に定額部分と、それから所得比例部分というのが組み合わさった保険料体系になっているものを、もう少し応能負担的に滑らかにするというようなこともやっていかないと

けない。なぜなら、どんどんどんどんマクロ経済スライドですべての年金受給者は十数年間で大体2割ぐらいの給付カットになるからで、応益・定額負担だと支払い余力がなくなるからです。

基礎年金に対するマクロ経済スライドは今回の見直しで少し切り下げ期間が変わりましたが、最終到着地点としては金額に拘わらず大体2割ぐらいの給付カットに全員がなるわけです。そういう現物の保険料負担においての一定の配慮というのがあってもしかるべきだというふうに思っております。3つの改革をセットで考えたときにどのように国民的には影響を与えるか、それを国民に伝えて、今から別の老後生活のことも考えてくれということを時間的に余裕のある世代にメッセージを伝えるという政策も必要だったのではないかなと思って、戦略性というか、整合性が欠けているのではないかなというふうに指摘しております。

5. おわりに

(小澤) ありがとうございます。甚だ残念ながら時間がだいぶ押してきたのですが、最後に、一言ずつ各先生方にお言葉をいただければというふうに思うのですが。それでは、林先生の方から順番にお話ししていただけますか。

(林) 地方財政の観点からなのですが、特に社会保障関連の地方支出と、その他の地方支出を一応分ける必要があるということです。最近のはやりでは、税源移譲を通じて地方にすべてを任せなさいという勢いがありますが、例えば一般財源化が進んだおかげで地方の社会保障支出の格差が広がったという面もございます。いわゆる北米における地方がやっている効率性だけで見ていい地方支出と、公平性の観点も必要な社会保障関連の地方支出を分けて考える必要があるでしょう。

あと、当然社会保障を充実しろという話ですから、当然財源のことも裏でちゃんと考えなが

らやっていく必要があることは言うまでもないことです。

（國枝） 私も報告で繰り返しましたように、日本の財政状況は非常に厳しい状況にありまして、特に報告でも言いましたように、あまり議論されてこなかった将来世代の負担の問題というのは、これは党を超えてみんなの問題だと思います。ぜひそういう観点から財政改革を進めないとうとうしようもないという認識ができて、実際に政治が動くということを期待したいと思います。

（中里） そうですね。政権交代というのはもちろんこれは永田町の中の話であるわけですが、われわれにとってもいろいろなものを、新しい目でもう一度見直すいいきっかけになると思うのです。政権交代というのはお引越しと同じで、引越しをすると、荷物を整理している間に、これはもう要らないと思うものや、これはすごい掘り出し物だというものが見つかったりするわけです。そういう形である種の棚卸をきちんとしていくということが大事だと思います。それともう1つは、「ただし、先送りはしない」ということです。視点は素人の視点を活かしてよいのですが、実際の舞台回し、政策運営はちゃんとプロの目で見えていかないといろいろ問題が起きてくると思うので、そこのところだけは注意して。私も新たな視点でいろいろなことを考えていきたいと思います。

（駒村） 私はあまり財政的なこと話をしませんでしたけれども、社会保障に着目しますとこれだけの高齢化ですから、これは社会保障給付の中でどっちをどっちに張り付けるというようなものはいかんともし難い状態ですので、やはり労働力率の引き上げと出生率の改善というのが、ここ数年で集中的にやらなければ、とにかく経済のパイを少しでも大きくしていかないと、社会保障制度の中だけのいじくりではもう

どうしようもないというふうに思います。以上です。

（土居） 少し私も新政権に関連しているところで申し上げたいのですが、やはり中里先生がおっしゃったように新しい視点からの期待といいますか、今までの自民党中心の政権でしがらみでやめるにやめられなかったとか、結局温存されていたとか、そういうもので本当に要らないものというものはやめるといういい機会であるということで、そういう意味では大変期待をしているのです。ただ、問題はマニフェストに、ちょっと言い方を悪く言えば書きすぎたので、それにとらわれすぎると、ほかにもっとやらなければいけないことをやりそびれるという危険が民主党にはあるだろうと思います。

特に社会保障では、もし今後4年間解散しないとすれば、確実に医療の診療報酬改定もありますし、介護保険の新しい財政期間も始まるということになります。もともと社会保障国民会議で医療と介護の一体改革だというようなことを打ち出していたわけです。これは残念ながらというか、幸いというべきか知りませんが、もし今後4年間解散がないとすれば、自民党政権ではそれは手を着けられないということになって、民主党中心の政権でそれをやるということになるわけです。しかし、医療については後期高齢者医療制度のことぐらいしかあまり何も言っていないし、介護保険については何もほとんど言っていないも同然だということになると、結局その問題を避けて通れないわけですが、それについて結局マニフェストに書いた方に議論が集中してしまうと、うっかり抜本的な議論をし忘れるということになりかねないわけです。

ないしは、マニフェストで書いていなかったことをやらなくてはいけないということになるのだけれども、そのときにどう言い訳をするのかということが問われるというところでは、恐らく民主党中心の政権は幸か不幸か、マニフェ

ストで書いていなかったことにたっぷり時間を割いていろいろ議論しなくてはいけないことになると思いますので、そのあたりは、やはりわれわれは報告書をまとめたところから、何かいいアイデアをくみ取っていただければなというふうに思っております。

(小澤) はい、ありがとうございました。それでは長時間にわたりご清聴いただきまして、どうもありがとうございました。これにてセッションを終了させていただきます。

【財政経済研究会報告書】

持続可能な社会保障制度の確立と税・財政の一体的改革

平成21年10月
 社団法人 日本租税研究協会
 財政経済研究会

はじめに

本報告書は財政経済研究会において、昨年11月27日より計12回に及ぶ研究会報告の内容を基に、財政改革への提言を意図して纏められたものである。

国・地方を合わせた長期債務残高は、09年度末には816兆円（対GDP比168%）に達する見込みであり、財政健全化は喫緊の課題であるが、従来11年度に設定されていた基礎的財政収支黒字化の目標は、昨今の景気悪化の影響で先送りせざるを得ない状況に至った。こうした中、大幅な消費税率の引上げは、もはや避けて通れない政治的課題となりつつある。また社会保障分野においても、年金制度改革、介護保険制度改革、医療制度改革といった、いわゆる3大改革後の各制度間の整合性を問題視し、一連の改革は単なる財源の辻褃合わせに過ぎないとの厳しい見方が存在する。もはや我が国の財政政策は、一貫性のない戦術的対応に終始した先送りの彌縫策である事は許されず、まさにその戦略性が問われていると言えよう。

こうした問題意識に立って、税制・社会保障・労働市場の一体的改革や地方財政改革も含めて、今後の財政政策のあり方について率直な意見交換を図ってきた訳であるが、当然の事ながら、すべての論点について各委員の意見が常に一致していた訳ではない。しかしながら、本報告書を纏めるにあたっては、委員の間で最低限強い異論が出なかったものについてはできる限り報告書の内容に織り込む方針が採られた。その結果、この種のレポートとしては珍しく、現状認識にしても政策提言にしても、学問的な裏付けに十分配慮しつつも非常に歯切れの良い内容になったものと委員一同自負している。

詳しくは以下で展開される報告書の内容をご覧いただきたいが、ひところ流布したポンジー財政政策的考え方を唾棄し、財政規律の復権の意義を高らかに宣言しつつ、最新の最適課税理論に基づく累進的な所得税制の再評価、所得課税から消費課税へのシフト、法人課税の軽減、地方税制のあり方における償却資産に対する固定資産税の早期軽減、地域間の格差是正に関する地方交付税制度の役割の後退、納税者番号制度の導入、勤務医と開業医の診療報酬配分の見直し、専門性の高い分野の介護労働者の賃金体系の見直し、介護保険・障害者の自立支援サービス・保育サービスの統合、ワーク・ライフ・バランスを可能にする保育サービスの充実、国際比較の観点からの教育財政における子供の学力格差への対応の遅れの指摘、最低賃金と勤労所得税額控除を有機的に組み合わせた低所得者対策の検討、

一般財源化後の道路関係予算の適切な見直し、各地域における中核市や特例市のハブ化のアイデア、また日本の社会保障分野では分権されていない事が問題なのではなく、むしろ分権され過ぎている事が問題であるとの認識の提示等、その他非常に多くの問題提起がなされている。いろいろご異論もあろうが、是非とも読者諸氏のご叱正を仰ぎたい。

I. 総論・問題意識

1. さらに悪化した財政状況

我が国の政府債務残高が未曾有の規模に達する中、小泉内閣が最終盤の2006年6月に打ち出した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、歳出・歳入一体改革として、2011年度までに国と地方の基礎的財政収支の黒字化を目指し、歳出削減と歳入の確保の目標を設定した。歳出削減を基本としながらも、要対応額と削減額合計との差額である2.2～5.1兆円は、増税を含む抜本的な税制改革を行うこととした。

しかし、小泉内閣の後を継いだ安倍内閣は、財政収支の改善に努め、税制抜本改革の着手を公約に掲げながらも、2007年7月の参議院選挙で敗北して退陣し、参議院で与党は少数派となり、いわゆる「ねじれ国会」の状態となり、歳出・歳入一体改革を徹底できないまま、アメリカの金融危機に端を発した世界同時不況に直面するに到った。

麻生内閣では、一転して、景気対策として積極的な財政政策を講じることとした。麻生内閣は、2008年から2009年にかけて、4度にわたる経済対策で、総事業費規模にして約132兆円もの政策を打ち出した。

これにより、財政赤字の拡大が懸念され、「基本方針2006」で打ち出した財政健全化目標も、達成がかなり困難となった。そうした中、麻生内閣は、持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」を、2008年12月に閣議決定した。こうした財政健全化に向けた財政改革は極めて重要だが、今後の財政改革を議論する上において、大規模に行われた財政出動の結果、財政収支がかなり悪化し、政府債務もさらに累増することとなったことを改めて認識しておく必要がある。

日本の一般政府の財政収支（純貸出／純借入）対GDP比でみると、2008年12月刊の経済協力開発機構（OECD）の“Economic Outlook”では、1997年はマイナス2.4%で、2008年はマイナス1.4%と見込まれ、2009年にはマイナス3.3%、2010年にはマイナス3.8%になるとの見通しが示されていたが、2009年6月刊のOECD“Economic Outlook”改訂版では、2007年はマイナス2.5%で、2008年は（補正予算の財政出動が織り込まれたとみられ）マイナス2.7%と見込まれ、2009年にはマイナス7.8%、2010年にはマイナス8.7%になるとの見通しが示された（図1参照）。後者には、財政出動と景気後退に伴う税収減の影響が加味されたと見られる。

そして、我が国の政府債務対GDP比は、既に明らかにされている財政出動と景気後退に伴う税収減によってさらに悪化した。図2に示されているように、2009年6月刊のOECD“Economic Outlook”改訂版の統計によると、SNAベースで見た日本の一般政府の（粗）債務残高対GDP比は、2007年は167.1%だったのが、2008年は172.1%となり、さらに2009年には189.6%、2010年には199.8%に達するとの見通しを示している。これは、2008年12月に示された同OECD“Economic Outlook”では2009年には174.1%、2010年には177.0%と見通されていただけに、日本の直近の財政出動が織り込まれたと考えられる

2009年6月刊のOECD“Economic Outlook”改訂版から、今般の財政出動により大幅に政府債務が累増すると考えられる（ただし、内閣府『国民経済計算年報』の最新版では2007年度は185.2%となっており、OECDの値より高くなっている）。

図1 日本の一般政府の財政収支対GDP比

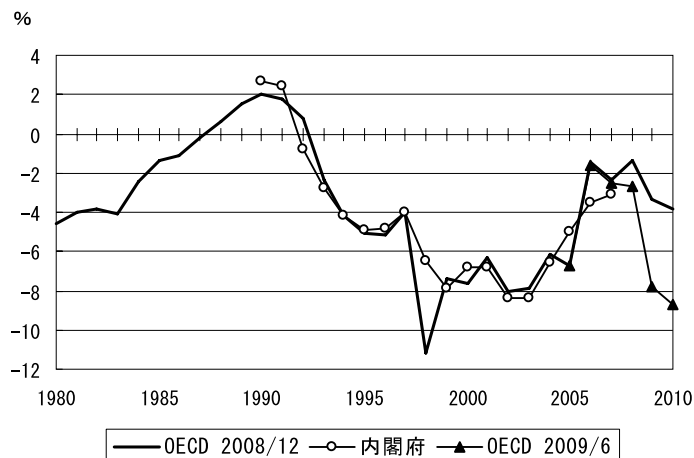
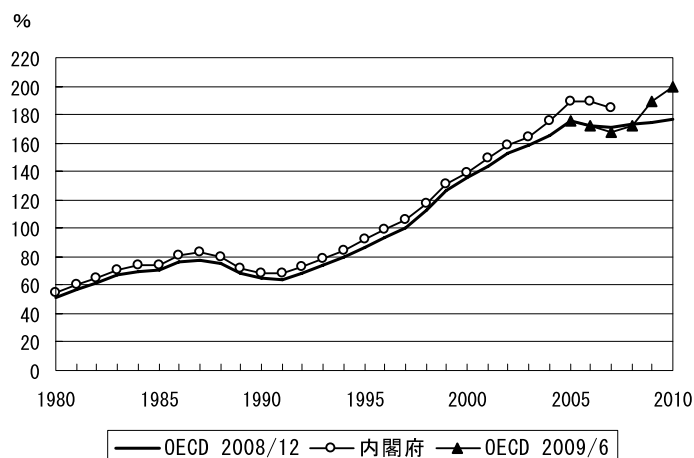


図2 日本の一般政府の粗債務対GDP比



2. 財政赤字ギャンブルに危険性

財政状況のさらなる悪化にもかかわらず、経済成長促進策により経済成長が金利を上回れば、現在存在する公的債務の相当部分につき、国債の借換えを繰り返すことで国民は財政負担を逃れることができ、消費税増税等を先送りすることが可能だと主張する論者も存在する。しかし、こうしたネズミ講（ポンジゲーム）に基づくポンジ財政政策は重大な問題を抱えている。運よく経済成長率が金利を上回ればよいが、現実には、経済成長率は不確実性を含んでおり、経済成長率が金利を下回れば、借換えを続けて大きく膨らんだ債務を将来世代が負担させられる可能性も大きい。すなわち、ポンジ財政政策は、一種

のギャンブル（「財政赤字ギャンブル」）にすぎない。それにもかかわらず、我が国においては、1999年の小渕内閣の経済戦略会議の答申において、ポンジ財政政策に基づく財政政策が提言され、2005年末の経済財政諮問会議の会合において批判がなされるまで、ポンジ財政政策の考え方にに基づき、自然増収を過大に見込んだ財政運営が容認され、消費税増税の遅れを招くなど、我が国の財政収支改善に深刻な悪影響を及ぼしてきた。

他方、米国においては、オバマ政権が、「新しい財政責任の時代」との理念を掲げ、ブッシュ前政権の「減税による経済成長で財政再建」との考え方を「失敗した時代遅れの考え方」として否定し、景気回復後の増税を含む税制改革の断行を明言している。

我が国においても、オバマ政権に倣い、ポンジ財政政策のような誤った考え方を明確に否定し、政治的には不人気でも、景気回復後の消費税増税等の責任ある財政政策を示していくことが求められている。

3. 財政規律を確保するための制度的担保の必要性

このように財政赤字が拡大し、財政の持続可能性に対する懸念が生じているもとでは、長期金利の上昇等、財政状況の悪化が経済にもたらすマイナスの影響の顕現化を回避するためにも、財政の健全化に向けた具体的な道筋を明確にし、その実施を担保するための制度的措置を講じることが求められる。

このような制度的措置を講じることが、予算編成に関与するさまざまなアクターの行動を秩序立ったものとし、財政改革の実効性を高めるとともに、将来の財政運営についての予見可能性を高め、家計や企業の期待を安定化させる効果を通じて実体経済や金融市場（国債市況）にプラスの効果をもたらすものと期待される。

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（いわゆる「骨太の方針2006」）に沿った歳出歳入一体改革の取り組みは、このような制度的措置の一例であったが、財政健全化に向けたコミットメントをより強固なものとするためには、今後の財政健全化の進め方について、法制上の措置を講じることを含めた検討を行い、財政規律を確保するための制度的措置の再構築を図ることが必要である。

4. 持続可能性のある社会保障制度の確立に向けて

(1) 少子高齢化への対応と財政の健全化

社会保障制度の持続可能性を揺るがす最大の要因は、人口高齢化である。高齢化は、経済成長を鈍化させ、社会保障制度の支え手を減少させ、社会保障給付費を急増させる。まずは、少子化傾向を食い止めることが当面極めて重要である。

社会保障の制約条件としては、財政状況もまた重要である。高齢化のなか、社会保障費の支出拡大は今後も不可避であり、保険財源だけでは、現在もそして将来も安定財源を確保できず、税財源に依存するところが大い。膨大な債務の存在は財政の自由度を低下させることから、財政再建はおろそかにはできない。債務残高の増加が続くなか、国債の価格の動向に十分注意しなければならない。金融市場において、各国中央政府の発行する債券の格付け、ソブリン格付けについては、債務負担能力、債務借り換え能力、債務管理能力の3つの要素が重要になる。財政再建と経済成長への対応が市場の信認を左右することになる。

(2) 負担と給付のバランスのとれたアプローチ

社会保障制度を議論する場合、給付水準や給付の在り方だけを議論する給付論のみでは、現実的な社会保障制度を提示できない。例えば、憲法学においては、福祉後退禁止の原則などが持ち出されることがあるが、少子高齢化・低成長でも財政的に持続可能な制度を構築するためには、制度全体の整合性を考慮すると個別の制度については給付の引き下げはやむを得ない場合もある。

一方、財政負担のみに着目し、負担の軽減あるいは上昇を回避するために、限りなく給付を引き下げていく必要があるという意見にも同意できない。社会保障制度が形骸化し、まったく価値のない水準にまで下がる恐れもある。

また、社会保障制度が経済成長・活力を阻害するという指摘もある。たしかに、いくつかの研究では、潜在的国民負担率と経済成長の負の関係を確認するものもあるが、1) 両者の因果関係が不明確であり、雇用保険・生活保護などのように逆に経済成長が鈍化すると社会保障給付が拡大する可能性もある。さらに、2) 十分にコントロールできていない要因、たとえば高齢化による労働力人口の減少が経済成長を下げ、社会保障給付費を増加させる。また3) 仮に社会保障給付が経済成長に負の影響を与えたとしても、社会保障給付がもたらす便益が十分にGDPに反映されていない場合、社会保障制度の効果は過小評価される。国民経済計算では保険料負担と給付が金額ベースで表示されるだけで、移転取引はGDPに計上されない。本来は、社会保障制度の再分配効果や安心効果は、厚生水準の改善の有無で評価されるべきである¹。このように見かけ上、社会保障制度の拡大が経済成長を阻害させるというロジックだけで社会保障給付を引き下げるという議論は正しくない。

(3) 社会保障をめぐる国と地方の役割分担

社会保障制度の持続可能性は、国の財政論だけではなく、国と地方の役割分担と財源政策に密接にかかわる。

社会保障制度における所得再分配、すなわち年金や生活保護、雇用保険等の現金給付は基本的には中央政府の財源と責任において、直接個人に対して給付すべきである。一方、医療・介護・福祉などの対人社会サービス、いわゆる現物給付は、各自治体が直接的なサービスの提供を行う。この際に、社会保障としてミニマムなものとして質量に必要な給付の財源は国および経済力・高齢化率などを考慮した地域間再分配によって財源が確保されるべきである。そして、ミニマムを上回る部分は、各自治体が財源確保に向き合うべきであろう。

5. 本報告書の位置づけ

世界同時不況という「非常時」が終わり平時に戻った後、相当徹底した財政・税制改革を行わなければ、この悪化した財政状況を元に復することは困難であり、また、高齢化に対応した社会保障制度を持続可能にすることもできない。そこで本報告書では、今般の財政出動によって悪化した財政状況を踏まえ、今後求められる財政・税制改革の具体策について提言する。

1 岩本康志「社会保険の規模拡大は経済に悪影響を与えるのか」(季刊社会保障研究42巻1号) 参照

Ⅱ. 社会保障制度

1. 少子・高齢化のなかでの社会保障制度の持続可能性

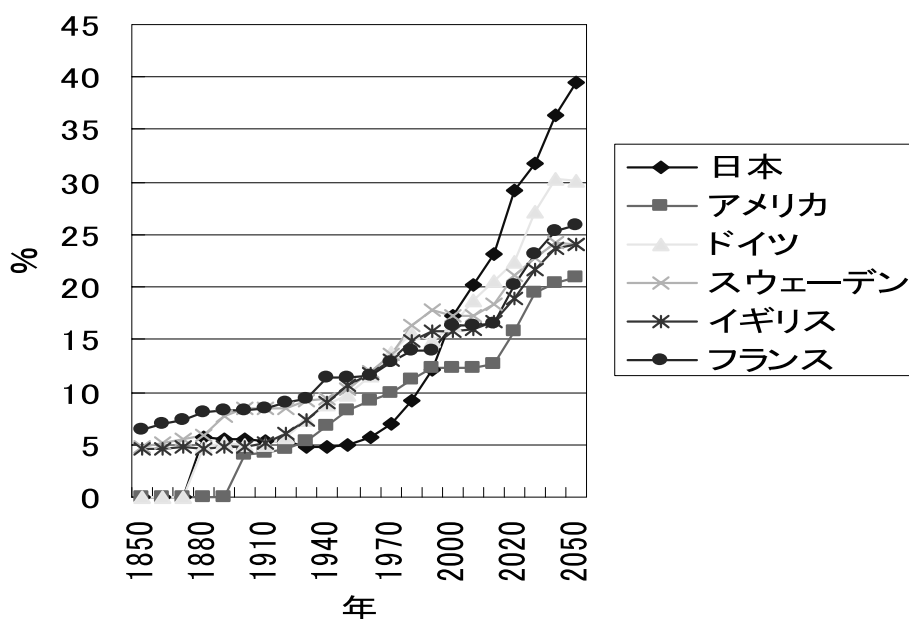
(1) 人口構成のインパクト

日本の社会・経済に大きな影響を与える要素のひとつが、人口構成の変化である。国立社会保障・人口問題研究所の2006年の「日本の将来推計人口」によると、日本の総人口数はすでにピークを越え、長期的に減少傾向が続くことになる。また、総人口数のほうは、本格的に減少時期に入ると、毎年小さい県程度の人口が消滅していくことになる。

65歳以上の高齢化率は現在の20%から2050年ごろには40%まで上昇し、急速な人口減少・高齢化社会を迎えることになる。

図3を見てわかるように、わが国の高齢化のスピードは、先進国の中でも極端に早い。また、人口減少地域ほど高齢化が進む傾向になり、地方自治体の役割の変化とともに、サービス供給体制の効率化、財源確保も重要な課題となる。

図3 高齢化率の国際比較



(2) 社会保障費の将来予測

このように、日本社会は急激に人口構造の変化に見舞われることになるが、社会保障制度にとっては、総人口の減少よりも脅威になるのが、高齢化率の上昇である。受給者が増え、支え手が減少するからである。

図4は年金・医療・介護福祉別の社会保障給付費の動向であるが、社会保障給付費はすでに2006年で90兆円近くに達している。そして、図5で見られるように、社会保障給付費の70%が高齢者向け給付である。

今後の高齢化の加速により、年金はもとより、介護・医療保険制度も同様に危機的状況を迎える。当面の危機は、団塊の世代が75歳を迎える2025年である。医療保険制度の支出

図4 年金・医療・介護福祉別の社会保障給付費の動向

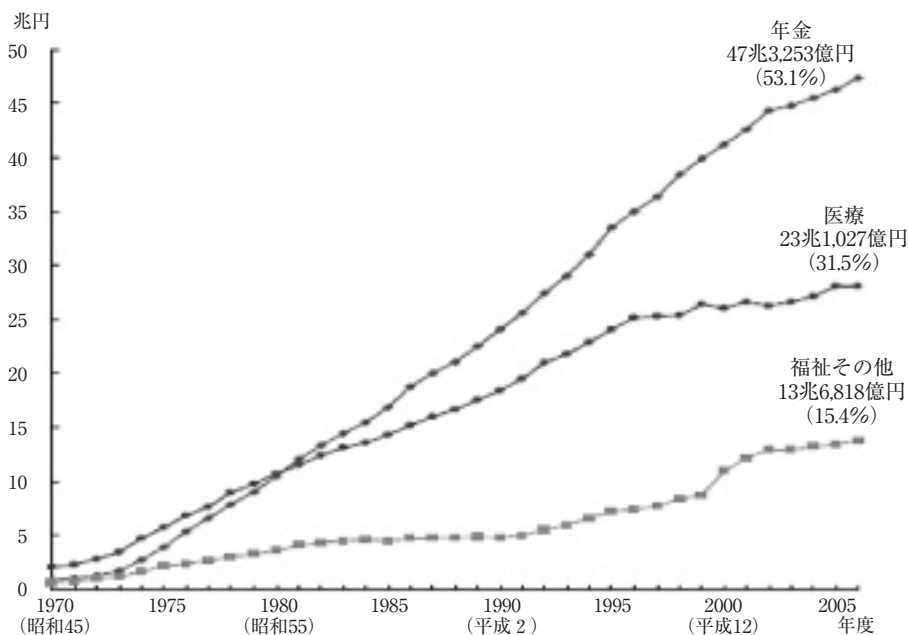
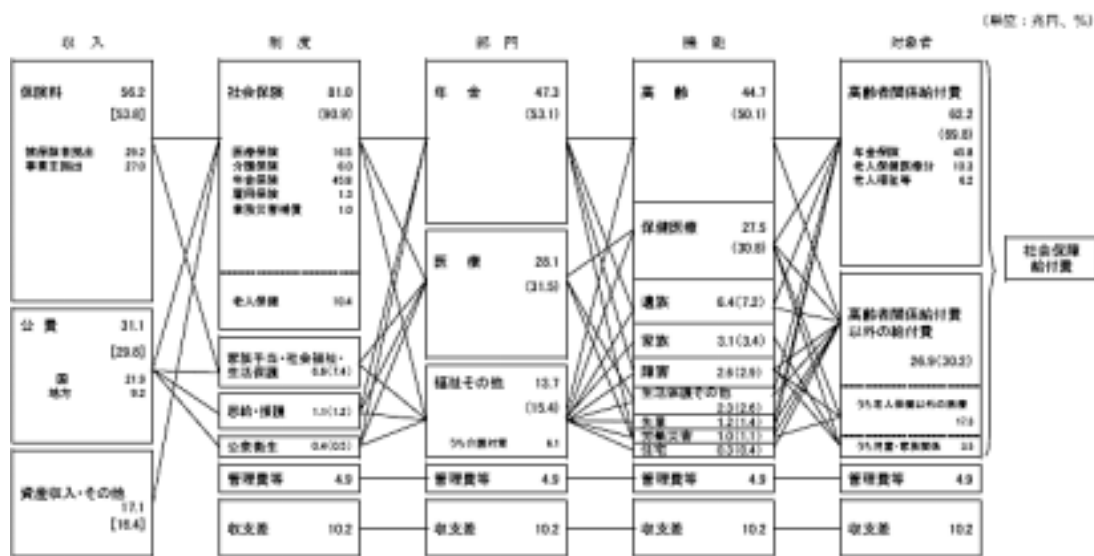


図5 社会保障費の内訳

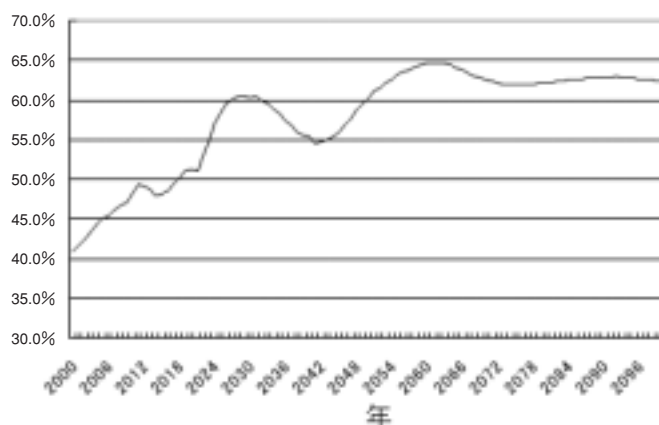


- (注)
- 「児童・家族関係」は、社会保障給付費のうち、医療保険の出産育児一時金、雇用保険の育児休業給付、疾病関連費、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当である。
 - 平成18年度の社会保障収入は104.4兆円（地方からの移転を除く）であり、〔 〕内は社会保障収入に対する割合。
 - 平成18年度の社会保障給付費は89.1兆円であり、（ ）内は社会保障給付費に対する割合。

は急増し、制度の持続可能性が危ぶまれることになる。(図6参照)

社会保障制度は、2004年年金改革、2005年介護保険改革、2006年医療保険改革と相次いで大きな改革が行われた。この結果、高齢者向けの基礎的な社会保障給付費の財政構成も

図 6 65歳以上に占める75歳以上の割合



(出典：国立社会保障・人口問題研究所（2006）「日本の将来推計人口」から筆者作成)

確定し、社会保障給付費の圧縮がプログラム化された。さらに、2011年のプライマリーバランス回復を目指し、経済財政諮問会議の骨太方針2006年に基づいて、5年間で合計1兆1千億円の削減予定も社会保障給費の延びを抑えた。

2. 雇用・家族の変化への対応

(1) 雇用の流動化・多様化が社会保障制度に与えた影響

日本の社会保障制度は、社会保険中心型であり、公的扶助は限定的な役割にとどまってきた。正規労働者は厚生年金、健康保険、自営業は国民年金、国民健康保険によりカバーされた。しかし、90年以降の雇用の多様化、流動化が進み、1997年以降、正規社員が減少し、非正規社員が増加した。この結果、正社員でもなく、自営業でもない非正規労働者が増加し、国民年金や国民健康保険の対象者となったが、所得が不安定であるため、未納者が増加した。こうした状況は、労働保険でも発生した。雇用制度の変化に社会保険制度が十分対応できなかったことにより、社会保険中心型の社会保障制度は危機に陥った。このような雇用システムの変化による社会保険制度における隙間拡大への対応が急がれる。

(2) 家族の変容（核家族、家族規模の縮小）が社会保障制度にもたらした影響

家族の変容も著しい。今後は、高齢女性単身世帯が増加し、年金が不十分な低所得単身高齢者が増えていくことが予測されている。一方、若年世代も疲弊している。家計経済研究所の分析では、親と同居する20歳から34歳の未婚者が増加し、2007年には46.7%となり、10年間で3%増加している。この背景には、未婚率の上昇があるが、さらには所得水準の悪化もある。現在の同居の増加原因は、従来のパラサイトシングルとは異なり、経済的な余裕がないため、親と同居せざるを得ないという背景がある。このように、かつてのような個人の生活リスクをカバーした家族を期待することができない。家族の機能が低下していくことを前提にした社会保障制度の見直しが必要である。

3. 社会保障制度が抱える問題

(1) 高齢社会においても持続可能な仕組み

i. 年金制度

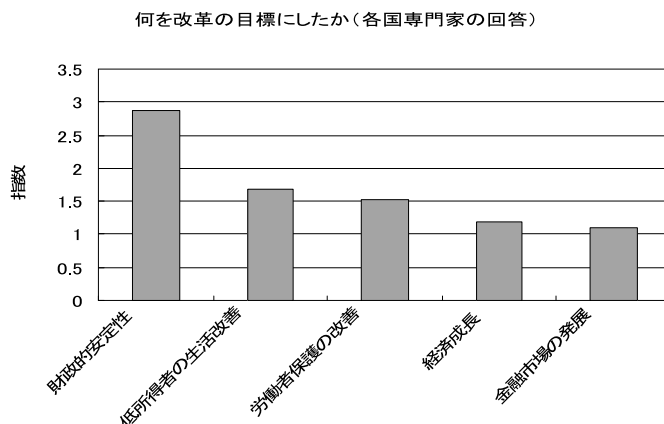
イ. 年金制度改革の目標

年金をめぐるのは、年金記録問題などが耳目を集めるが、より深刻なのは、制度そのものの不安定化に関わる問題である。様々な機関・団体が、いくつかの年金改革案を提示しているが、その案は必ずしもコンセンサスを得られていない。その理由は、年金制度の評価軸が確立されていないからである。まず、年金制度の評価の基準を確定し、その上で課題を明らかにする必要がある。

多くの先進諸国においても、90年代に年金改革が行われ、そこで行われた改革には、いくつかの共通点がある。図7は、年金改革を行った国の専門家30人に対し、世界銀行が年金改革でどのような点を重視したかアンケートした結果である²。アンケートは重視した項目にウェイトを置く回答を求めているが、上位にきた項目は①年金財政の持続可能性の維持、②低所得の高齢者の保護、③なるべく広汎に労働者をカバーする、ことが上位にきている。同様に、90年代以降の各国の制度改革の経緯を調べた ISSA(国際社会保障協会)の報告書もほぼ同様の傾向をまとめている。

ここで指摘されている項目は、日本にも当てはまる問題である。

図7 年金改革で重視した項目



出典：Chlon-Dominczak, A. and Marek, M. (2003) より作成

①の財政の持続可能性は、少子高齢化が諸外国よりもはるかに深刻な日本にとっては、もっとも優先順位の高い問題である。②の低所得高齢者への所得保障の拡充であるが、高齢化にともない低年金、無年金の高齢者数が増加し、その一部が生活保護制度に流入し、

2 Chlon-Dominczak, A. and Marek, M. (2003) Commitment and Consensus in Pension Reform. in "Pension Reform, in Europe: Process and Progress", (ed. by Holzmann, R., Mitchell, O and Rutkowski, M), World Bank Publications.

年金制度と生活保護制度がドミノ倒しになりつつある日本では緊急性の高い事項である。また、③の公的年金の対象になる労働者を広げるという点も、正規労働者の減少と非正規労働者の増加によって、自主納付の国民年金加入者が増加し、それらが結果的に未納者増加につながっている日本にとっては重要なテーマである。このように①～③の項目は、日本にとっても年金改革の目標になる。

ロ. 後世代負担の増加を抑える改革

このうち財政的持続可能性は極めて重要である。しかしながら、これ以上の保険料の引き上げ、すなわち若年者負担の増大に依存すべきではない。

すでにこれまでの年金改革によって高齢世代の優遇は明確になっている。年金財政を安定させるためには、保険料、給付乗率、支給開始年齢、スライド率の4つの政策手段がある。これらすべてが若い世代にとって、不利になるよう調整されてきている。

図8は、出生年別の厚生年金の生涯平均保険料率である。このことから、現在の70歳以上の世代は現在の若年世代の3分の1程度の保険料負担で済んでいる。さらに、出生年別の給付乗率は若い世代ほど下げられている。

図8 出生年別生涯平均厚生年金保険料

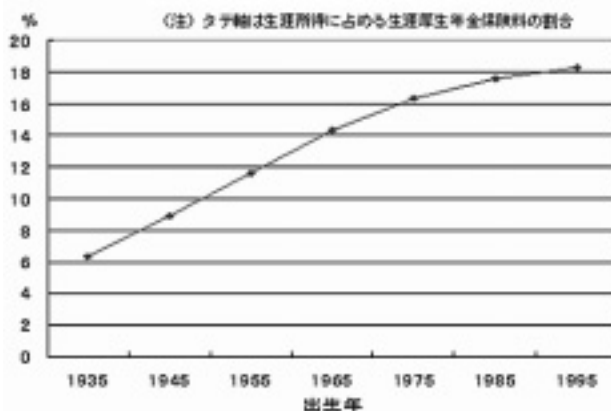


図9は、厚生年金の受給期間である。本来は、若い世代ほど寿命が伸びるため、受給期間も伸びていくが、実際には、受給開始年齢の引き上げが行われており、そうっていない。

むしろ、団塊の世代は、受給開始年齢の引き上げが遅かったために、相対的に有利になっている。そして、1960年代生まれは、もっとも受給期間が短くなっている。この結果、図10でみるように、40年加入の生涯厚生年金保険料負担総額に対する生涯厚生年金老齢給付総額の比を1930年生まれを1とすると、1990年代生まれは、0.25程度にとどまる。

これに加えスライド率の調整の影響もある。2004年に導入されたマクロ経済スライドはデフレの期間が続くと、名目下限方式により、適用されず、むしろ現役世代の賃金の伸び悩みの結果、代替率が上昇する。実際に2009年の公的年金財政検証の結果、モデル世帯の代替率は、2004年の59%から62%に上昇している。マクロ経済スライドにおいて、少なく

図9 出生年別受給期間

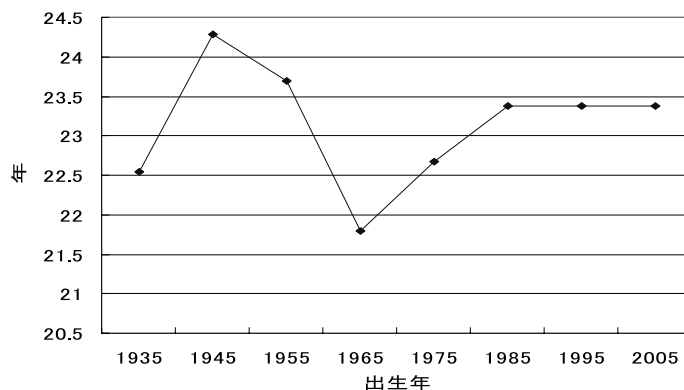
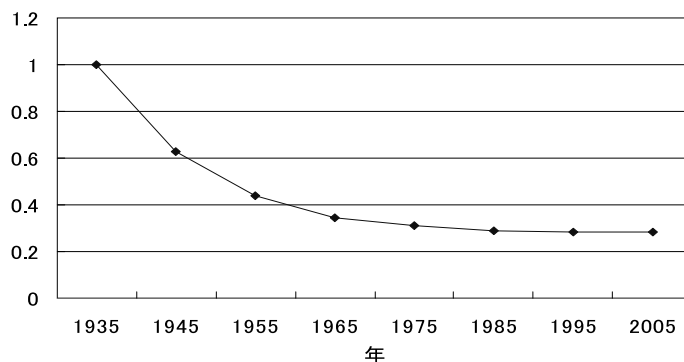


図10 出生年別収益率の変化（1935年で基準化）



とも、名目賃金が低下した場合、名目下限方式の見直しを行い、名目額も給付引き下げを行うべきである。

今後は、年金財政の安定化を図るためには、公的年金の水準の引き下げは不可避である。多くの国でも、公的年金の給付水準を補い、高齢化により低下する貯蓄率を少しでも引き上げるため、私的年金の活用が諸外国でも行われている。英国では、職域年金のない労働者への国民年金基金の強制加入制度の導入、ドイツでもリースター年金の導入により、公的年金の給付引き下げに連動した私的年金への税制上の優遇、スウェーデンでも所得比例年金に加え、2.5%部分の個人型積立年金が導入されている。日本においても、厚生年金に上乗せした私的年金の充実が課題になる。

さらに、②の低所得高齢者の問題を解消するためには、最低所得保障制度の確立が、③の雇用の多様化による皆年金・皆保険の形骸化に対しては被用者保険（厚生年金、健康保険、雇用保険）の適用拡大が必要になる。

ii. 医療・介護

75歳以上人口の比重が増加するために、当面もっとも大きな課題になるのが、後期高齢者医療制度の行方である。後期高齢者医療制度の導入により、医療保険制度をもた、保険者間連帯から世代間扶養を明確にした。

保険者間連帯を担った老人保健制度は、財政主体が不明確であり、医療費効率化の動機づけがなかった。後期高齢者医療制度の目的は、①費用負担の流れを明確にする、②コスト意識、③保険者の位置づけを明確にする、というものであった。

そもそも高齢者向け医療制度については長い議論があった。もともと1969年に社会保障制度審議会に諮問した老齢保険制度（70歳以上について、国費4分の1、保険料4分の3でまかなう）や1977年の厚生省の懇談会で、65歳以上を対象に独立した制度を作り、公費と国民、事業者が拠出金で賄う方式などが検討されたのちに、1983年に創設された老人保健制度が導入され、約20年が経過していた。しかし、高齢者医療が増加し、老人保健制度内に医療費抑制の動機づけがないことなどが問題となり、老人保健制度の見直しとなった。後期高齢者医療制度の前段階では、医師会が主張した税財源を中心にし、75歳以上の医療制度を独立させる独立方式、健康保険組合連合会や連合が主張した突き抜け方式、リスク構造調整方式、全国一本化方式などが候補になった。

後期高齢者医療制度については、a) 高齢者のみの独立した保険制度であること、b) 保険料が個人単位で応益性があり、年金から天引きされたことなどから国民の反発が強く、見直しを余儀なくされた。そこでは、所得比例部分の一律負担軽減という誤った政策が採用された。今後、後期高齢者制度を継続するかが大きな課題になっているが、少なくとも老人保健制度への復帰は回避すべきであろう。

後期高齢者医療の対案としては、都道府県単位で全保険制度を一本化し、リスク構造調整を行うか、あるいは、65才以上についてのみリスク構造調整を行うといった案もある。

iii. ワーキングプアの増加と所得再分配機能・セーフティネットの拡充

最近の我が国においては、貧困問題や経済格差の拡大に関する議論が注目を浴びている。こうした状況に対し、反市場主義・反グローバリゼーションの立場から規制強化を求める論者がいる一方、さらなる規制緩和により小さな政府を実現すれば、自ずと経済格差問題は解消するとするいわゆるトリクルダウン理論に基づき主張を行う論者も存在する。しかし、現在の世界経済で過度な規制強化や反グローバリゼーション政策を図れば、国民に分配すべき経済全体のパイが収縮しかねないし、またトリクルダウン理論は、米国のオバマ政権からも「失敗した時代遅れの考え方」と批判されているのが現実である。

現在の我が国において必要なのは、規制緩和やグローバリゼーションへの対応を進めながら、同時にセーフティネットの拡充や所得再分配の強化を図っていく政策である。政治的にも、規制緩和やグローバリゼーションへの国民からの支持を得るためにも、セーフティネットの拡充や所得再分配・最低所得保障の強化が不可欠と考えられる。

イ. ワーキングプアの増加

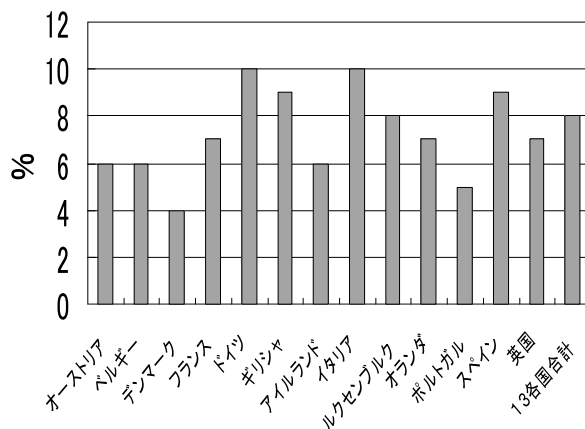
就労しているにも関わらず貧困状態となっているワーキングプアの増加は先進国共通の課題になっている。

いわゆるワーキングプアという言葉は社会に定着したかのようなのであるが、その定義はそ

れほど明確ではない。たしかに、国税庁の「民間給与実態調査」によると、民間給与所得者のうち年収200万円に満たない人々が、2002年には、19.1%、2004年に22.8%と着実に増加している。また、非正規労働者が雇用人口に占める割合も3割に達しており、非正規労働者の増加が、低所得労働者いわゆるワーキングプアの増加原因であることを示す傍証は多くある。しかし、ワーキングとは、何時間就業している状態を示すのか、またプアとはどの程度の貧困を指すのか明確にする必要がある。

低所得労働者であるワーキングプアが、短時間の家計補助的な労働者なのか、主たる稼得者・世帯主でフルタイムに近い就労をしているにもかかわらず、世帯所得の合計が生活保護基準以下に止まっている状態を指すのかによっても政策的な対応が異なる。主婦に代表されるパート的な働き方の家計補助的な労働者の増加は、賃金・処遇などの労働政策上の課題となっても、直ちに所得保障政策にはならない。一方、フルタイムに近い働き方をしながらも、就労所得が生活保護水準に達していない人が増加し、その多くが生活保護から漏れているような状態であれば、就労条件、最低賃金水準の見直しや生活保護制度の運用改善といった労働・所得政策課題につながる。しかしながら、日本においては、ワーキングプアの厳密な定義と公式統計はない。EuroStat は、①少なくとも週15時間の雇用、②等価世帯所得の中位60%の所得基準で、労働人口に占めるワーキングプアの割合を推計している（図11）。

図11 EU各国のワーキングプア率



資料：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

“Low-wage workers and the 'working poor'”(<http://eurofound.europa.eu/>)より作成

日本の状況であるが、同様な推計はない。そこで、政策的に問題になるワーキングプアを、a) 世帯主が労働していながら、b) 世帯収入総計が生活保護生活扶助未満であり、かつ生活保護を受給していない世帯としてみた場合、若年世帯で増加傾向にあり、20歳代後半で14%存在すると推計される。

ロ．貧困の増加と再分配政策の拡充、被用者保険の適用拡大

国際比較において、ジニ係数、相対的貧困率のいずれも、日本は上位にある³。市場所得だけみれば、日本の相対的貧困率は諸外国に比べて高い方ではないものの、再分配後所得でみると、ジニ係数、相対貧困率とも日本は上位に来る。このように、社会保障給付、税制が十分な再分配機能を果たせないことが確認されている。

またILOが公表した報告書「金融経済危機：ディーセントワークによる対応」によると、失業手当へのアクセスが、いちじるしく制限されている国としてアメリカ、カナダ、日本が指摘されている。ILOの報告書では、失業給付を受けていない労働者の割合は、米国の59%、カナダが56%、イギリスが45%、フランスが20%、ドイツが6%に対し、日本は77%となっている⁴。

日本では、雇用保険で、しばしばモラルハザードを防止するために、加入期間制限が変更された。また、今回の世界的な不況に対応するために、緊急の雇用保険制度改正により、短期労働者の加入要件を、継続雇用見込み期間6ヶ月以上に緩和している。

さらに暫定的であるが、緊急雇用対策で導入された訓練付き生活支援制度が導入され、今後、本格的に失業扶助を導入していくのか注目する必要がある。

セーフティネットの拡充は必要であるが、その一方で、モラルハザードを発生させないで、最低所得保障を行う仕組みの工夫が必要である。具体的には、給付付き税額控除の構想である。通常の減税は、課税最低限については、減税の恩恵を受けることはできないが、給付付き税額控除であれば、課税最低限に達しない世帯に対しても、「負の所得税」として給付を行うことができる。給付条件に就労、子供といった条件を付けることによって、勤労税額控除として就労支援や児童税額控除として子育て支援が可能になる。

また、カナダでは、低所得世帯の負担軽減のために、給付付き税額控除を活用している⁵。しかし、給付付き税額控除については不正受給という課題もある。不正受給が3割になる国もある。所得捕捉の強化や納税者番号制も不可欠である。

所得階層間での子供の学力の格差や進学率の差も広がっている。親の所得水準が子供の可能性を左右し、格差・貧困の世代間連鎖が発生することは必ず防止する必要がある。低所得世帯の子供に対する就学前教育を含む教育支援策は重要となる。

iv．現物給付の提供体制の見直し

イ．医療

日本の医療費は、GDP比で8%程度と先進国では低い方にあり、さらに現状の高齢化を考慮しても低い水準である。しかし、今後の急速な高齢化を考慮すると効率性を高める

3 OECDの国際比較において、2005年から起用されたデータは、国民生活基礎調査で、それ以前は、全国消費実態調査だった。統計的な癖から国民生活基礎調査の方が、ジニ係数が高くなっている傾向にある。

4 失業者の定義、給付制度の違いは考慮する必要がある。詳しい定義調整は、山上俊彦「日本の雇用保険には大穴が開いているのか」『エコノミスト』5月26日参照。

5 生活に占める付加価値税の平均額を計算し、所得税から減免し、減免が不足している場合は給付金として支給する。年間支出が、平均値以下の世帯は実質的に付加価値税は、ゼロとなる。

必要はある。医療を巡る問題は、医療崩壊とも呼ばれる医師の不足である。たしかに、医師数は1000人当たり2.2名で OECD 平均の3名より低い⁶。医師配置基準を満たしていない病院は全国で4分1程度存在し、北海道、東北地方では特に多い。日本の人口当たりの医師数は少なく、地域間での医療サービスの格差が広がっているのは事実であり、対応が急がれる⁷。しかし、こうした医師不足に加えて、サービス供給における病院間の分業が不完全なことにより、医療提供体制が非効率となっている。

特に医療機関間の機能分化が遅れており、医療スタッフ、資源の配分システムにも問題がある。まず、慢性疾患と急性疾患を区別したシステムづくりが急務であり、慢性疾患と急性疾患用に病床を分けることにより、一定効率的に医療資源の配置が可能になる。

さらに、このような状況のままだと、たとえ医師総数をふやしたとしても、診療科・地域に偏りが生まれることを防ぐことはできない。

更に勤務医と開業医の診療報酬の配分の見直しも必要である。現在のままでは、勤務医の過剰な労働時間、低い収入により勤務医から開業医に転身することを防ぐことはできない。診療報酬による勤務医の処遇向上が不可欠である。加えて、現在の病院の自由標榜制、自由開業制を見直す必要がある。フランスでは国が地域ごとに必要な医師数を調査し、医学生は卒業時の競争試験で、成績上位の順で希望の診療科目、地域を選択できる。ドイツでも地域ごとの医師の偏在を規制しており、人口当たりの医師の定数を設け、定数を110%以上超えると保険医として開業できない。

今後は、一定範囲のなかで専門病院を最適に配置し、医療機関間のネットワークで対応し、利便性よりも安全性を重視すべきである。慢性、亜急性期医療（高度・専門的な急性期医療を必要としない急性期）についてはリハビリなどの専門スタッフが必要になる。そこでは、医師に代わりいわゆるナースプラクティショナーといわれる診療看護師の育成・活用も進められるべきである。

医療需要サイドにも改革は必要である。諸外国に比べ日本は一人当たりの外来受診の回数は年間14回と英国の2倍、米国の3倍以上となっている。現在のようなフリーアクセスの見直しが必要である。フランス、英国でもかかりつけ医にまず受診し、ドイツでもかかりつけ医が導入されている。病院に行く以前段階として、かかりつけ医を位置づけるべきである。

また入院日数の長さも問題となっており、その背景には、いわゆる社会的入院があり、家庭の事情や介護サービスが強くかかわっている。社会的入院については、介護施設や在宅医療、介護の充実による解消が期待される。

診療報酬については、DPC 導入により急性疾患医療における透明性と標準化が進んでいる。実際に、DPC の適用により高度急性期病院の入院患者の在院日数は短縮している。

6 厚生労働省は08年8月の「安心と希望の医療確保ビジョン具体化に関する検討会」で医師の養成数を現在の7800人から1.5倍の1万2千人程度に増やすと提言している。

7 厚生労働省は、06年に医療法を改正し、ガン、脳卒中、急性心筋梗塞、糖尿病の4疾病を指定し、横断的・基礎的仕組みとして、救急医療、災害時医療、へきち医療、周産期医療、小児医療の5事業を軸とした地域医療連携を進めることとしたが、相次ぐ救急医療のたらい回しなどが発生し、実効性を有していない。

また後発薬品の普及も遅れ15%に留まっている。政府は2012年までに30%を目指すとしているが、速やかに達成されるべきであろう。

今後は、IT技術による効率性の向上も期待される。特定健診・特定保健指導のデータは標準化され電子データとなり、電子化されたレセプトデータ同様に2011年にナショナルデータベースに蓄積されることが予定されている。さらに電子カルテの普及なども進めば、医療のIT化が確立し、医療チーム内、医療機関間、医療機関患者間だけでなく、保険者、加入者・患者も加えて情報に連結できるようになる。その結果、遠隔診断だけではなく、在宅医療、地域医療連携、医療と介護の連携、医療ミスの予防、予防・保健事業の強化、HER（Electronic Health Record）による電子的生涯型健康記録管理、保険者機能の強化、住民の疾病状況、受診行動の把握とそれに基づく計画的な医療機関の配置といった医療計画、保険者間の財政調整・拠出金の参考指標⁸などへの活用が可能になり、医療サービスの生産性向上に寄与できる。社会保障カードの早期の実現がこうした可能性を広げる。

ロ. 介護

介護については、介護労働力の不足と介護施設の不足が深刻になっている。介護労働者は、比較的熟練を必要としない生活支援を行い、一般労働市場の需給の影響を受けやすい労働者がいる一方、認知症、リハビリに対応するレベルの高い身体介護を担う介護労働者もいる。専門的な身体介護を担う介護労働者については介護労働の専門性の引き上げとそれに見合う介護報酬体系、賃金体系にする必要がある。こうした専門性が確立していない、現時点では、介護保険の報酬は、専門性が強く一般労働市場の影響を受けにくい医療・看護とは異なる工夫が必要となる。現実には、そうした点が十分考慮されず、発足時から2回の介護報酬改定は、労働市場の需給が緩やかであったことから報酬引き下げが可能になった。しかし、景気回復にともない労働市場がひっ迫すると、一転、低い労働条件から労働者の確保が困難になった。

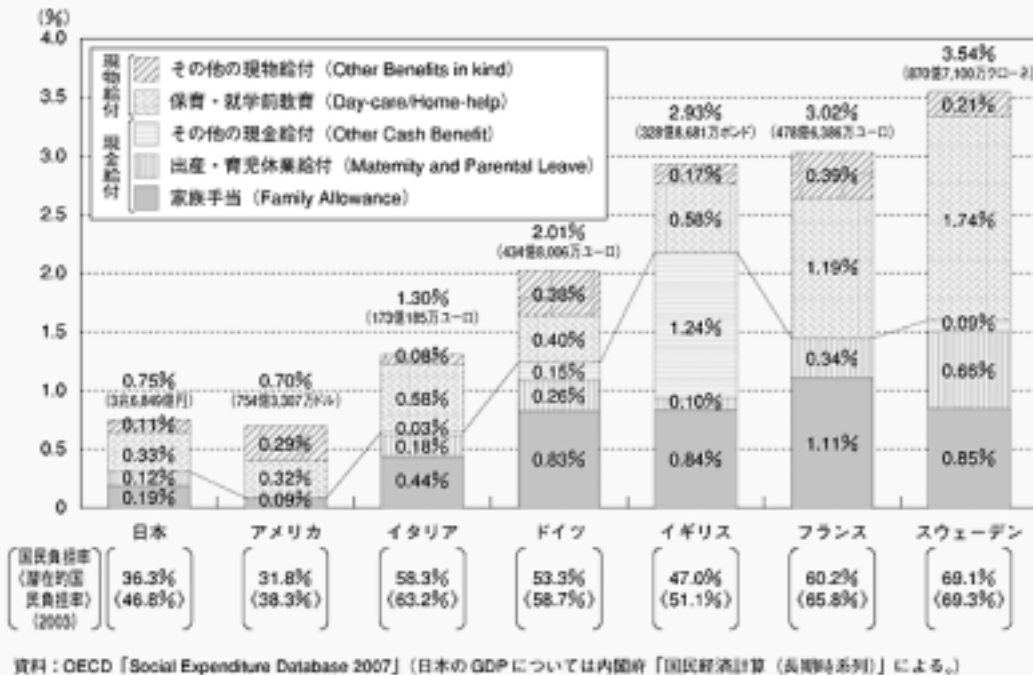
介護報酬は、介護の質を左右する重要なインセンティブである。介護提供者側の効率性のみを反映した介護報酬では、専門的な技術を必要とする自立支援のための個別ケアサービスや認知症ケアの質の改善のインセンティブはなくなる。

介護の質の向上のインセンティブとしての介護報酬体系をどのように設計するか、そして、事業所の現場でも介護労働者の専門性を引き上げる労働条件、賃金体系の工夫が重要であるにもかかわらず、大きく遅れている。今後は、専門性の高い分野の介護労働者の賃金体系を見直し、経験と技能の蓄積が賃金に反映される仕組みを早急に確立していく必要がある。今後、必要な介護労働者数は増加し、2025年には250万人程度まで必要数が増える可能性がある。早期に、介護労働者の処遇体系を確立しておく必要はある。

介護施設については、給付費抑制により、介護保険対象の介護三施設の不足が問題となり、待機している要介護者は40万人以上に達している。こうしたなか、有料老人ホームや高齢者専門賃貸住宅への期待が集まる。しかし、介護保険が利用できる有料老人ホームや

8 ドイツにおいては、各保険者の財政基盤安定化のために、年齢、性別、被保険者の収入とともに罹患率を指標にしたリスク構造調整値に基づく財政調整が行われる。

図12 各国の家族関係社会支出の対 GDP 比の比較 (2003年)



介護対応型経費老人ホームといった特定施設⁹の新設規制を行う自治体が増えている。こうした動きは、施設増加に伴う介護給付費の増加を危惧する自治体などの総量規制を反映したものであり、従来の介護保険三施設に代わる、民間主導の特定施設の増加の普及の障害になっている。施設も少なく、家族機能の低下のなか在宅にも期待できないため、国民の介護不安は高まることになる。住宅政策と介護政策の連携をすすめ、市場メカニズムを活用した介護サービスの充実が急がれる。

v. 少子化対策

80年以降、先進国において少子化警告が顕著になると、多くの国が家族・子育て政策に力をいれ、出生率の低下を食い止め、さらには反転上昇にも成功している国もある。

日本においても、ようやく家族・子ども福祉に投入する財源を増やしているが、それでもGDP比でみれば先進国の3分の1程度にとどまる（図12）。

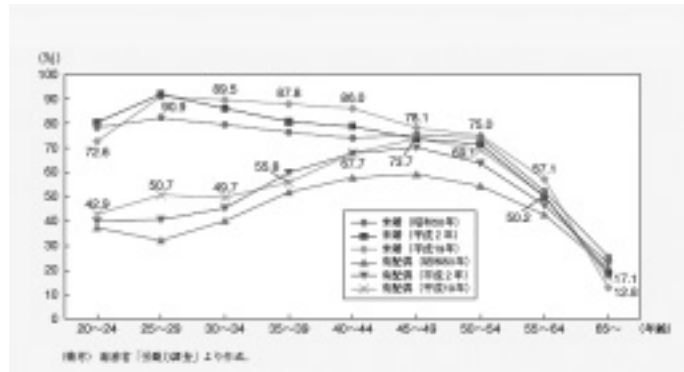
また、これまでの多くの施策が、選挙の目当ての一時的なものであったり、対象者を限定したものであり、所得保障、労働政策、保育サービスの整合性を考慮しないものであった。OECD各国の少子化対策政策で成功した政策を整理した“Low Fertility in OECD

9 2006年改正老人福祉法により有料老人ホームの定義が変更となり、範囲が拡大された。

Countries: Facts and Policy Responses” によると、①継続的、②包括的、③体系的な政策を行った国は成功している。

また、育児休業の普及の遅れや保育所不足などから、両立支援も大幅に遅れている。図13は有配偶女性の就業率はここ20年ほとんど改善していないことを示している。

図13 配偶関係別女性の年齢階級別労働力率の推移



こうしたなか、保育制度については、新しい仕組みが検討され、認可外保育所でありながら、人的、施設基準を満たしている施設については、公的支援を行い、潜在的に100万人程度存在する待機児童の問題を解消する動きもみられる。ただし、そこにも課題があり、保育所の最低基準全国一律でよいのか、自治体の裁量をどの程度認めるか、さらには供給拡大のための安定財源のめどもついていない。

Ⅲ. 国と地方の財政関係の再構築・地方分権改革

我が国の歳出構造を、より効率的なものに改革してゆくには、政府支出の中で社会保障に次いで大きい費目である、国から地方への財政移転の効率化も不可欠である。

確かに、国が地方自治体を介さずに直接支払う政府支出の中に非効率なものはあろう。これはきちんと改善すべきである。しかし、国の政府支出のうち地方自治体への財政移転が大きなシェアを持つ状況では、国の政府支出を本質的に効率化するには、地方自治体への財政移転の効率化をも行わなければ、効果の実は上がらない。

地方自治体への財政移転の効率化を進めることは、ひいては地方分権改革につながる。すなわち、地方自治体に権限を委譲した方が政府支出を効率化できるならば、権限を委譲してかつ国からの財政移転をやめることで、国の政府支出を効率化できるとともに、地方自治体により効率的な政府支出を行うことができるようになる。これが、地方分権の一つの目的でもある。

これまで、我が国では地方分権改革に取り組んできたが、未完である。以下では、これまでの地方分権改革の成果と、今後に残された課題について言及する。

1. 市町村合併

市町村合併による多くの町村の市への昇格や市町村数の減少、政令指定都市や中核都市

の増加、そして、都道府県から市町村へのパッケージ移譲などによって、都道府県の業務は激減している。その一方で、地方が実施する社会保障は広域化を要請している。したがって、業務が激減している都道府県を一定規模で合併して、地方が実施する社会保障を調整・管理する新たな広域自治体として再編することも考えられる。

財政力の乏しい団体ほど市町村合併に積極的であったことによって、地方の財政は底上げされた。その一方で、政令市、中核市、特例市の合計数は100団体に及んでおり、財政格差の議論は、異なるステージに移行しつつある。中核市や特例市がそれぞれの地域でハブの役割を担い、周辺自治体が病院や図書館などの公共施設を利用可能にするならば、小規模団体の財政負担を軽減することができるかもしれない。

一方、市町村の規模(人口、面積など)が大きくなったことで、自生的なコミュニティの形成が困難になりつつある。これを代替する政令市における区制や、地域自治区などの人工的なコミュニティが導入されている。また、住民が行政区の意志決定に関与する割合が高くなっており、公選されていない住民が公共選択を左右するようになっている。このように、自治体における代議制民主主義のあり方が変化しつつあることにも今後は配慮が必要になろう。

国と地方の役割分担を考えると、すべての地方自治体が同範囲の役割を担う必要はない。政令市、中核市、特例市、一般市、町村が担う役割は、現状においても異なっている。今後は、行政区の規模に応じて役割の範囲を変えるだけでなく、地方自治体が主体的に担うべき役割を選択できるようなメニュー化についても検討されて良いだろう。

2. 地域間格差是正のあり方

現在の国と地方の財政状況を考えると、増税無き地方税源の充実強化はありえない。むしろ地方税の増税という形で地方税源の充実強化は行われるべきである。ただし、地方税の増税を行う場合、自主財源の地域間格差は悪化するかもしれない。その場合、地域間格差が少ない地方消費税や土地に対する固定資産税(償却資産は含まない)を増税すべきであろう。そうすることで、地域間財政調整以前の問題として、地域間格差が少ない地方税制を構築することが求められる。

地域間財政調整の仕組みとしては、例えば地方譲与税ないしはそれに類似する制度による新たに大規模な財政調整制度を創設することは有効である。それによって、地方交付税制度が現行のままであっても、その役割は自然と後退するし、その結果、留保財源の存在によって生じている地方交付税の平衡機能の障害を埋め合わせることもできる。

3. 社会保障を巡る国と地方の役割分担・財源配分

社会保障制度は、所得再分配の機能をも持っている。しかし、現行制度下では、この機能を、国が担うか地方が担うかについて明確な役割分担が必ずしも出来ていない。今後、社会保障制度の設計においても、国と地方の役割分担の明確化が必要である。

所得再分配を行う際には、まずは個人単位で行うべきものであって、産業単位や地域単位で行うべきではないと考える。なぜなら、「所得」の格差は究極的には個人に帰着されるものだからである。確かに、産業ごと、地域ごとにそこに属する個人の所得に相関はあろう(押しなべていえば、衰退産業従事者は所得が低く、成長産業従事者は所得が高いな

ど)。さりとて、個人単位での所得再分配をないがしろにしてまで、産業単位や地域単位での所得再分配を優先すべきではない。もちろん、産業単位や地域単位で行う方が行政コストは安上がりだろう。しかし、1人当たり県民所得が低い沖縄県に住む年収1億円の人が恩恵を受ける形で手厚く地方交付税を配り、1人当たり県民所得が高い東京都に住む年収300万円の人には地方交付税を配らない、という財政移転による所得再分配政策のミス（経済厚生への損失）は、非常に大きいと考えられる。

とはいえ、現物給付に属する社会保障給付については、地方自治体が保険者になる制度もあり、その場合には政策実行のために国による財源の確保が必要になることがある。ただし、必ずしも地方交付税制度による必要はないことに注意が必要である。

我が国の社会保障制度を地方分権改革との関連で言えば、日本のように地方が社会保障分野で大きな役目を担っている状況（老齢年金以外の分野では地方の歳出シェアは国際的にみても非常に大きい）では、無条件に分権を進めることには注意する必要がある。

社会保障分野の歳出は、個人間の所得移転か再分配的な私的サービスの公的供給のいずれかであるから、地方公共財の供給を前提にしたいいわゆる「地域選好」とか「地域ニーズ」といった議論にはなじまない。また個人間の再分配を前提にするから、定義によって「受益と負担の一致」など起こりえない。

再分配政策であるから、ナショナル・ミニマムに該当するような特定のニーズを有する個人は、原則的には、日本国内どこに居住していても同様のサービス・移転を享受できるべきであり、水平的公平性は満たされなければならない。したがって、地域の財源の格差によって、地方が担う社会保障政策に差異が存在することは、本来ならば避けなければならない。

したがって、いかに社会保障における日本の地方の役割が大きいからと言って、地方に財源の偏りがある限り、地方財源のみで実施する社会保障制度や社会保障のための財源の分権化はありえない。公正かつ効果的な社会保障制度には、社会保障のための国からの財源保障や地域間の財政移転が必要となる。

むしろ地域性に配慮すべきポイントは、どれくらいのサービスを個人がうけるかというアウトプットに関するものではなく、所与のサービスをどのように提供するかという「手段」について考えるべきであって、一定のアウトプットを公平に提供するという前提が満たされるならば、社会保障分野における地域特性に応じた「手段選択」に関する分権は認められるべきである。

その観点から言えば、日本の社会保障分野においてはむしろ「分権」が進みすぎている点が顕著にある。その例を以下に示そう。

医療保険においては、全国どこでも同一医療サービスに対しては同一の料金が設定され、同一の自己負担であるにもかかわらず、属する保険者によって支払う保険料に大きな差異が存在する。これは、同一リスクの個人が属する保険者が変わること、その同一リスクの個人に対する保険料が変わることを意味しており、経済学的にみても非常におかしな制度である。特に地域保健である国民健康保険の保険者間の保険料の差異は非常に大きい。また保険者が市町村であるため、手厚い財政調整の仕組みがあるにしても、十分にリスクを分散しきれていない。

介護保険においては、市町村が保険者であるので、介護保険も基本的には国民健康保険

と同様の問題を抱えている。また、医療サービス供給者の立地によって当該サービスが割当られるのと同様、介護施設や介護事業者の立地によって介護サービスが割当られることも同じであろう。すなわち、「民間」によるサービス供給の利用可能性についても大きな地域差が存在すると考えられる。ただし、介護保険が導入される以前と比べると、地方の老人福祉における差は縮小したと考えて良いであろう。

生活保護においては、財源保障も運用枠組みも全国均一となっており、制度上はもっとも公平に設計されている。しかし、地域におけるケースワーカー（CW）や資源の使い方が偏っており、現金給付以外のサービス（就労支援やその他の対人サービス）には大きな偏りがあると考えられる。

その他、単独事業としての地方の社会保障サービスにおいては、社会保障分野で地方が国の制度に対して独自に横出しや上乗せを行っているケースは多い（児童・生徒の医療補助など）。また国の法律で義務づけられていても、国は基準を明示していないため給付額や運用が地域によって大きく異なる制度もある（準要保護世帯に対する就学援助給付など）。これらは財源のあり方によって大きな地域差が存在する。

医療、介護、保育、教育、福祉といったサービスは共同消費性が低いし、政府が直接供給する必要もない。医療サービスは病院が供給するし、介護サービスは介護事業者が供給する。保育サービスは保育所等が供給するし、教育は学校が供給する。また福祉も政府が直接供給する場合もあるが、その多くは社会福祉法人が供給することになっている。したがって、むしろ政府部門がやるべきことは、これら供給者を適切に管理することである。したがって、ここで問題になるのはこれらのサービスの生産規模や消費者の規模ではなく、これらサービスの供給者を効果的に管理できる地域規模であることに注意すべきである。

この考え方は、国民健康保険や介護保険の保険者の規模の考え方にも通ずる。現状のこれらの地域保健は、リスク・プールというサービスを提供する規模と医療や介護などの対人サービスの供給者を管理する規模が、同一として考えられている。ただ理論的に言ってもこの2つを最も効果的に行うことができる規模が同一であるとは考えられない。医療や介護だけでなく、他の対人社会サービスについても同様であろう。したがって、社会保険では保険サービス（リスク分散）を効率的に行うことができる規模と、被保険者や対人社会サービス供給者を効率的に管理する規模を別のものとして考える必要があろう。

また公的扶助的なサービスについても、サービスを提供する範囲とサービスを提供する人材をプールする範囲が異なっても良いだろう。例えば、CWは在任暦が数年で終わる職員がほとんどで、経験者が育たないと言われるが、これは自治体の規模が小さいため専門職員を採用できないということにもよるだろう。また、業務がきつい自治体であると、そのような厳しい業務を一生続けるということも無理であろう。ただし、CWを含む福祉系の職員を、例えば教員のように県単位で採用すれば、業務が厳しい福祉事務所と業務が緩い福祉事務所との間でのローテーションが組め、仕事に緩急をつけながら、専門的な技量も蓄積させることができる。社会福祉系の職員は少なくとも県単位の広がりて採用すべきであろう。

日本の社会保障分野では、分権されていないことが問題なのではなく、分権されすぎていることが問題であるという認識をもつべきであろう。むしろ地方レベルでバラバラに行われている社会保障サービスを、財源を確保しながら全国で統一された制度としてまとめ

上げることが必要と感じられる。

繰り返しになるが、地方が所与の社会保障サービスを提供するときに利用する「手段」に関する制約はできるだけないほうが良い。また、社会保障制度を受益者の観点からとらえると、様々な制度からのサービスの組合せとして本来の機能を発揮することができると考えられるから、その各種サービスの組合せを適切に行う主体として地方政府をとらえることも可能であろう。

Ⅳ. 公共事業

公共事業については、小泉内閣のもとでそのあり方の見直しが進められ、その後も「骨太の方針2006」を踏まえ、毎年度の予算編成において継続的に縮減がなされてきた。その結果、現在では、公共投資の対 GDP 比がピーク時の半分程度となるなど、歳出の規模としては適正化が図られつつある。

ここ数年の公共事業をめぐる動向において特筆すべきことは、道路特定財源の一般財源化が行われたことである。道路特定財源の見直しについては、行政改革推進法（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律）に「特定財源制度に係る税の収入額の使途の在り方について、納税者の理解を得られるよう（中略）見直しを行う」ことが盛り込まれたのを受けて安倍・福田両内閣において見直しの具体策の検討が行われ、福田内閣のもとで道路特定財源関係諸税の全額を一般財源化する方針が示された。これを受けて2009年の通常国会に道路特定財源を一般財源化するための法案が提出され（4月21日に可決・成立）、法制上の一般財源化が実現するとともに、2009年度予算において、道路財源のうち1兆円分を対象に使途の見直しが行われ、9,400億円を道路関係の公共事業に利用することとしたうえで、そのうちの8,000億円程度を道路整備に充てるという形で一般財源化が行われた。

一般財源化後の道路関係予算のあり方については、ガソリン税などの暫定税率の存廃をめぐる議論の動向を踏まえつつ、一般財源化の当初の趣旨と整合性がとれたものとなるよう、規模の段階的な縮減を含め、引き続き適切な見直しを行っていくことが必要である。

Ⅴ. 税制改革

1. 税制改革の方向性

社会保障給付の財源確保の観点からも、財政健全化の観点からも、今後わが国において税制抜本改革は必ず行わなければならないものである。以下では、今後求められる税制改革のあり方について言及したい。

まず、税制抜本改革で解決すべき課題を挙げよう。課題を挙げる際に、踏まえなければならないことは、世界の税制改革の趨勢と整合的なものにすることである。もし世界の趨勢に逆行する改革を行えば、それは早晩破綻をきたし、再度抜本改革をやり直す羽目になるだろう。

世界の税制改革は、所得課税から消費課税への動きが趨勢となっている。つまり、所得税や法人税主体から、消費税（付加価値税）に重きを移す税制改革である。このような趨勢になった主要な理由は、グローバル化である。所得課税の課税ベース（特に企業の利益や金融所得）が、容易に国境を越えるため、課税権が領土内に限定される主権国家の枠組

みを超越する経済構造になった。それとともに、所得課税にまつわる（貯蓄や配当に対する）二重課税を避けるためにも、消費課税を志向するようになったといえよう。

我が国の今後の税制改革も、所得課税から消費課税へのシフトを図るものにするべきである。その趨勢と整合的に、社会保障財源の確保、格差是正、国際競争への配慮といった税制改革を通じて解決すべき課題に取り組むことが求められる。

2. 消費税

今後高齢化に伴い増大する社会保障給付の財源として、何を用いるかという観点から見れば、消費税は他にない重要な利点を持っている。利点の1つに、現存する社会保障の受益と負担にまつわる世代間格差を是正できる点がある。社会保障の受益と負担に関して、世代間で格差があることがしばしば指摘されているように、高齢世代ほど、社会保障の純受益（＝受益マイナス負担）が多くなっている。こうした純受益の構造を踏まえ、生涯に払うであろう社会保険料の大半を既に払ってしまった高齢世代には、今さら重い負担を追加的に課すことができないため、高齢世代に対する社会保障給付の抑制が主張される。しかし、高齢世代は、特に医療や介護の分野での給付が滞ると通常の生活が営めなくなる危険があり、純受益に世代間格差があるからといって、社会保障の給付抑制だけで調整しようとするのも限界がある。

そこで考えられるのが、社会保障財源を高齢世代にも負担してもらうことである。その主な財源を、所得税や（報酬比例の）社会保険料で賄おうとすれば、主に勤労世代に過重な負担を強いてしまう。これに対し、消費税ならば、高齢世代でも負担するから、社会保障の受益と負担にまつわる世代間格差の是正に寄与する。

消費税で賄うと、年金をもらう年齢に達した後も年金財源の負担を強いられて不公平だという意見があろう。しかし、世代間格差を解消するには、高齢者の社会保障給付を削減するか、高齢者に年金支給後にも何らかの形で財源を負担して頂くかのどちらかしかない。消費税で社会保障財源を賄うことは、年金をもらう高齢者にも意図的に負担頂くための仕組みである。そうしなければ、年金にまつわる世代間格差が是正されず、若年世代の年金不信が解消されない。

それ以外に消費税が望ましい理由として、貯蓄率低下が懸念される中で、消費税は貯蓄を課税ベースとしないから、貯蓄減退を回避できる（所得税だと、勤労所得稼得時と貯蓄に伴う利子所得発生時に二重課税される）点や、個人所得や法人所得に比べて消費の動向が景気に対して相対的に安定的であることから、消費税の税収が景況に対してより安定的である点などが挙げられる。

しかし、消費税は、低所得者により重く税負担を課す「逆進的」な税だという反対論がある。しかし、消費税が逆進的な税との認識は、間違っている。逆進的に見えるのは、人々の消費行動をある一時期だけに限定して見るからである。しかし、人々は1年だけしか消費しないわけではない。個々人の消費行動を一生涯通じてみればいずれ消費するから、消費税の負担は、（生涯）所得が多ければそれだけ多くなる。したがって、消費税の負担は逆進的ではなく、（生涯）所得に比例的になると理解するのが正しい。

ただ、消費税は、生涯所得に対して比例的な税であって、累進的ではないので、所得格差を是正するのに役立つものではない。所得格差是正の観点から、低所得者に配慮するこ

とはありえる。そこで政治的に出てくるのが、消費税における軽減税率である。

しかし、軽減税率を導入するのは、政治的に受けがよくても、望ましくない。例えば、食料品にだけ軽減税率が適用されたとして、同じハンバーガーでも、テイクアウトすれば食料品として軽減税率が、店で食べれば外食として標準税率が適用されるという、奇妙なことが起こる。軽減税率は、低所得者だけでなく、高所得者も適用されるから、格差是正策になっていない。

さらに、消費税の「逆進性」（という錯覚）に目くじらを立てる割には、社会保険料におけるもっと深刻な逆進性を見過している。国民健康保険や国民年金における定額の社会保険料に換えて消費税で社会保障財源を賄えば、逆進性の緩和につながる。低所得者に配慮するなら、消費税での軽減税率でなく、社会保障制度や所得税制などでもできよう。この点については後述する。

所得税との比較で言えば、前述のように、所得税は貯蓄に対する二重課税があるため、貯蓄を抑制する効果がある。これにより、設備投資（資本蓄積）が抑制されるので、将来の GDP がそれだけ抑制されることになる。他方、消費税は、貯蓄の二重課税が起こらないので、その分貯蓄促進的で、投資の促進を通じて将来の GDP を高める効果がある。これらの意味で、抜本改革では消費税の増税は不可欠である。

3. 所得税

格差拡大が問題視される中、所得税制の所得再分配機能の強化が検討課題となる。

最近の我が国の所得税改革においては、税制の労働インセンティブ等への悪影響のみが重視され、所得再分配機能については相対的に軽視される中、累進性の緩和が進められてきたが、サエズ・カルフォルニア大学（パークレー校）教授の貢献に代表される最新の最適所得税理論においては、より現実的な形で、所得税制におけるインセンティブへの影響と所得再分配機能のトレードオフを分析する枠組みが提示され、累進的な所得税制の妥当性が示されている。我が国においても、そうした枠組みを用いて、最高税率の引上げの余地があることを示す研究も現れてきており、我が国の所得税の最高税率の引上げの可能性についても検討される必要があろう。

また、第Ⅱ章でも述べたとおり、低所得者層に対する支援のあり方として、勤労所得税額控除が注目を集めている。既存の生活保護制度や見直しが進められている最低賃金制度とも有機的に関連付けつつ、望ましい低所得者対策を検討していく必要がある。

4. 国際課税・法人税

タックス・ヘイブン等を通じた租税回避の防止については、過去より OECD 等の国際機関において国際的な努力がなされてきたが、①サブプライム危機以降、先進国各国において、税収が低迷し、財政赤字拡大を避けるため、国際課税の強化が図られてきたこと、②金融危機を招いた問題のある金融スキームの多くがタックス・ヘイブンを利用したものであったこと等を背景にして、最近になって、一層の強化が図られてきている。本年春のロンドン金融サミットにおいても、タックス・ヘイブンへの規制強化・徴税強化が合意されている。我が国においても、租税回避防止のための努力を一段と強化していくことが強く求められる。

法人税については、我が国の法人実効税率が国際的に見て高い水準にあることや、我が国の税制を所得課税から消費課税へシフトさせてゆくべきことなどに鑑みれば、中長期的には機会をうまく見つけて法人課税の軽減を図ってゆくべきである。特に、我が国の地方税制が、諸外国に比べて顕著に法人課税に依存した構造になっていることは、早期に改めるべきである。

ただ、グローバリゼーションの進展する中、各国による法人税の税率引下げ競争が激化しているとはいえ、財政状況の厳しい我が国にとっては、競争が過激化することの弊害は大きい。このため、我が国においては、法人税率の過剰な引下げ競争防止のため、東アジア地域の法人税の調和に向け、各国に積極的に働きかけていくことが望まれる。

5. 地方税

地方分権を進める上で、地方税の拡充は不可欠である。三位一体改革の中でも、地方税の増強は謳われたが、その具体的手段だった税源移譲は、意見が大きく対立した論点だった。地方税を拡充する方法として、なぜ税源移譲に固執しなければならないのか。

地方税の充実強化を図るには、地方税を増税することで対応できる。地方自治体の首長は、税収確保が必要ならば、住民に対して説得し理解を得て、適切に増税を提起することが当然として求められる。現行の地方税制が原則として国の法律である地方税法で規定されているからといって、増税を伴わない形で国から地方への税源移譲だけにその手段を求めるのは、無責任といわざるを得ない。

今後の地方税制のあり方として、課税対象資産の評価が適切に行われることを前提に、土地に対する固定資産税を中心とした地方税制が望ましい。土地に対する固定資産税が他の税目より望ましい理由は、課税対象である土地は地域を越えて動かず、住民や企業の地域間移動と無関係だからである。ただし、償却資産に対する固定資産税は、この特徴とは全く異なるものであるから、地方税制として望ましくない。償却資産に対する固定資産税は早期に軽減し、土地に対する固定資産税にシフトさせてゆくべきである。

また、自治体が財政規律を働かせ、健全な財政運営を行うには、必要な財源を十分にまかなえるよう、各自治体が独自に税率を設定できるようにする必要がある。そのためには、「超過課税」という言葉に込められたネガティブな意味合いを払拭すべく、「超過課税」という概念それ自体を廃止することもありえよう。

Ⅵ. 政策提言

以上のような現状認識に従い、財政健全化と社会保障の持続可能性を担保するには、歳出・歳入両面からの改革が必須である。

そこで、我々は、まず歳出面、次に税制面、そして最後に財政運営のあり方について、以下のように提起する。

1. 社会保障制度

(1) 教育部門の改革：貧困の固定化を回避（人的投資、教育費の配分を通じた実質的な機会の保障、社会の流動化）

今年5月に公表された教育再生懇談会の第4次報告によれば、世帯の収入など家庭の経

済環境によって子どもの学力に格差が生じていることが明らかになっている。

わが国の教育財政は、こうした子どもの格差への対応が遅れている。公教育の費用については、義務教育費国庫負担金と地方交付税制度における教育費の基準財政需要額がこれを支えているが、その算定方法は、義務標準法による40人の学級編成基準という学校数、学級数、児童生徒数のみを勘案したものであり、発達障害や就学援助の有無などによる教育費の加減や調整が行われていない。

だが、こうした学校数、学級数、児童生徒数の数字のみに依拠する我が国の教育費の算定は、諸外国の中ではむしろ例外的なものであり、イギリスなどの先進諸国においては、子どもの能力や個性の差異に配慮して教育費の算定を行うのが一般的である。

我が国の教育財政は、半世紀にわたり教育費算定の基本的枠組みとして学級編成基準を堅持し、その段階的な基準引き下げと教職員の加配定数の活用によって、地域間での教育の格差是正や公教育の質的な向上にも貢献してきた。その反面、学級編成基準はその構造の単純さから、公教育における子どもの能力や個性の差異への対応の足かせにもなっている。

深刻化する家庭の経済環境による子どもの学力差の問題に早急に対処するため教育財政の抜本的な改革が急がれる。子どもの能力や個性の差異に配慮し、子ども一人ひとりの能力や個性に応じた多様な教育を提供できるような財政的な基盤を築かななくてはならない。そのためには、学級編成基準によって算定する教職員の基本定数については、就学援助の対象児童数、学力未到達の児童生徒数等が教職員定数にも反映されるよう算定公式を見直す必要がある。また加配定数についても、都道府県の申請に対する採択基準の不透明性や目的外の流用などの問題が指摘されている。家庭の経済環境などへの対応には、地方の自主性、裁量性の確保が不可欠である。各地方の実情に配慮するよう、加配定数はこれを別枠とせず基本定数と統合するか、客観的な算出基準による配分のルール化によって透明性を確保する必要がある。

(2) 医療・介護・保育部門の改革

i. 医療部門の改革：医療サービスの供給体制と財源政策

医療サービスに配分する資源に限りがある中で、その効率的利用を実現する制度を整備することは喫緊の課題である。

患者が医療に関する十分な情報のない中で医療サービスの選択をせざるを得ない状況にあることをふまえて、患者に対する医療情報の提供及び患者が適切な医療サービスを受療できる状況を制度的に整備することが必要である。(一般)診療所と病院の分業と連携を図ることは中でも最重要課題である。そのためには、診療所で患者の病状判断、診断及び診療上の相談を主として行うプライマリーケア医の養成が不可欠である。プライマリーケア医を含めた各診療科の専門医制度を拡充し、ベスト・プラクティスに関する情報を開示するなど患者への医療情報の提供を図る必要がある。公的医療保険制度も制度の統合を図り、十分に規模の経済性が働くような保険運営をする必要がある。公的医療保険制度への財政出動も、赤字補填という後ろ向きの役割ではなく、財政を出動させる際の基準を作成し、規律ある財政運営をする必要がある。高齢化を前提とすると、公的医療保険と公的介護保険の整合性を高め、医療と介護の連携を進めることも重要な課題である。

医療制度における効率性の確保が重要である一方、公平性に関する配慮も肝要である。負担と給付について世代間の公平、地域間の公平などを図る一方、医療における公平の基準に関する国民的な合意を形成する必要がある。公的医療保険によって、国民が、どの程度の医療サービスをどの程度の負担で享受できるべきであるかという判断を前提として、公的医療保険制度における世代間、世代内の所得分配のあり方について国民的合意を形成し、公的医療保険制度の改革を進めるべきである。

ii. 介護部門の改革：介護保険、障害者の自立支援サービス、保育サービスを統合

2009年は介護保険にとって第4期目のスタートであった。将来的に介護保険制度をどのような姿にしていくのか、負担のあり方を含めた持続可能性をどのように担保するのかといったことは、3年おきの改革を繰り返してもたどり着くものではなく、将来の社会保障制度のグランドデザイン無しには描けない。その視点では介護保険改革についての議論は、年金・医療・福祉を統合的に提供するような生涯保障システムへの転換へと展開される。つまり年金を単に生活費として考えるのではなく、医療・介護費用も高齢期に高確率で発生する生活費支出と見なせば、介護保険ないし医療保険との整合性の取り方についての議論になる。

特に問題となるのは、介護保険制度が高齢者世代に必ずしも安心感を与えていないという根本的な問題である。社会保障は国民一人一人に対して提供されているさまざまな安全・安心のシステムなのだと捉えたとき、これを1つの統合した形の生涯保障システムとして提供すべきだと考える。介護保険制度がありながら高齢期の介護リスクについて安心感を与えられないようでは制度の意義が失われてしまう。

着手点として、まず福祉とくくられる中で、介護保険、障害者の自立支援サービス、保育サービスを統合していくような方向性がある。福祉サービスすべてを一つのサービス体系にして提供する準市場的な仕組みが望ましいと考える。効率性と公平性のいずれも追求していくことが、サービス給付を受ける人々と負担する人々との乖離を最小限に抑えることになる。

iii. 少子化対策・保育

保育サービスの充実、労働力の減少が懸念される中で、女性の労働参加を促しつつ、過度の少子化の進行を抑制するために極めて重要な施策となる。しかしながら、限られた財源の中で、質の高い保育サービスを充実させるためには、戦略的な制度設計が必要である。具体的には次のような戦略が有用と考えられる。

- イ. 多額の保育費が必要となる0歳児については、親が育児休業の取得を通じて保育を行える環境を整える。
- ロ. 保育サービスについては、育児休業終了後に安心して利用できるように、1歳児以降の定員を大幅に増加させる取り組みを行う。
- ハ. 保育サービスの拡大に際しては、非効率で不公平となりやすい現在の認可保育所制度を拡充させるのではなく、東京都の認証保育所制度のように、保育サービス提供者との直接契約を通じて、誰でも一定の質の保育サービスを受けられる仕組みを拡充させる。なお、子育て支援として児童手当を増加させることは、社会保障制度などを通じて正の

外部性を持つ子育てに対して、補助を与えることで非効率的な少子化対策を抑制するという観点から意義がある。しかしながら、児童手当の増加は女性の労働参加を抑制する効果を持つ。したがって、労働力不足が懸念される日本においては、限られた財源を、仕事と子育ての両立（ワーク・ライフ・バランス）を可能にする保育サービスの充実に向ける方が効果的である。この点でも、戦略的に子育て支援の在り方を考え、制度を見直していくことが重要である。

2. 国と地方の役割分担を明確化する地方分権

我が国の歳出構造をより効率的なものにするには、国から地方への財政移転の効率化、ひいては地方自治体の歳出構造の効率化も不可欠である。そのためには、国と地方の役割分担を明確化し、国と地方自治体が適切に権限と財源と責任を持つことが重要である。

現在の国と地方の財政状況を考えると、増税無き地方税源の充実強化はありえない。むしろ地方税の増税という形で地方税源の充実強化は行われるべきである。ただし、地方税の増税を行う場合、自主財源の地域間格差は悪化するかもしれない。その場合、地域間格差が少ない地方消費税や土地に対する固定資産税（償却資産は含まない）を増税すべきであろう。そうすることで、地域間財政調整以前の問題として、地域間格差が少ない地方税制を構築することが求められる。

ただ、地域間に財源の格差が残る際に、必要に応じた地域を越えた再分配政策を講じることとなる。再分配政策を行う際には、まずは個人単位で行うべきもので、社会保障を中心とした現物給付で、地方自治体がその実施を担うものについては、国による財源保障や自治体間の財政調整が必要である。

地域間格差是正に対しては、地方交付税以外の制度に注目し、例えば地方譲与税ないしはそれに類似する制度による新たに大規模な財政調整制度を創設することは有効である。それによって、地方交付税制度の役割は自然と後退する。

社会保障を巡る国と地方の役割分担・財源配分については、分権されていないことが問題なのではなく、分権されすぎていることが問題であるという認識をもつべきであろう。むしろ地方レベルでバラバラに行われている社会保障サービスを、財源を確保しながら全国で統一された制度としてまとめ上げることが求められるところである。

3. 将来を見すえた税制抜本改革

社会保障給付の財源確保の観点からも、財政健全化の観点からも、今後わが国において税制抜本改革は必ず行わなければならないものである。世界の税制改革の趨勢を踏まえれば、我が国の税制は今後、所得課税から消費課税へ重きを移す税制改革が必要である。

(1) 消費税

以上のように少子高齢化社会において社会保障制度の持続可能性を高めるためには、安定財源の確保が不可欠であるが、条件としてはなるべく若い世代にのみこれ以上の負担が集中しないような仕組みが重要である。まず世代間再分配偏重から世代内再分配の強化が必要である。高所得の高齢者にはより多くの負担が求められるべきである。ただし、それだけでは、長期にわたる社会保障財源を確保することは困難であり、最終的には、安定財

源として消費税が期待される。

また社会保障の守備範囲の見直しも不可欠である。特に、情報の非対称性の低い介護や計画的に対応出来る部分のある年金における公役割分担をすすめるべきである。

(2) 所得税

格差拡大が問題視される中、所得税制の所得再分配機能の強化は、今後重視されることとなろう。この観点から言えば、所得税制におけるインセンティブへの影響と所得再分配機能のトレードオフを分析する枠組みが提示され、累進的な所得税制の妥当性が示された先行研究に示唆を得て、最高税率の引上げや、勤労所得税額控除の導入が望まれる。既存の生活保護制度や見直しが進められている最低賃金制度とも有機的に関連付けつつ、望ましい低所得者対策を検討していく必要がある。

(3) 国際課税・法人税

国際課税については、国際的に協調して、租税回避防止のための努力を一段と強化していくことが強く求められる。法人税については、我が国の税制を所得課税から消費課税へシフトさせてゆくように、中長期的には機会をうまく見つけて法人課税の軽減を図ってゆくべきである。特に、我が国の地方税制が、諸外国に比べて顕著に法人課税に依存した構造になっていることは、早期に改めるべきである。ただ、財政状況の厳しい我が国にとっては、法人税の税率引下げ競争が過激化することの弊害は大きい。我が国においては、法人税率の過剰な引下げ競争を防止すべく、東アジア地域の法人税の調和に向け、各国に積極的に働きかけていくことが望まれる。

4. 法的拘束力のある財政規律の確立

昨年来の財政出動以降、財政の持続可能性に対する懸念が生じているもとでは、長期金利の上昇等、財政状況の悪化が経済にもたらすマイナスの影響の顕現化を回避するため、財政健全化に向けた具体的な道筋を明確にすることが求められる。前述した財政改革に関する各提言は、財政健全化のためにも重要である。

財政健全化に向けた制度的措置は、財政健全化目標など財政運営に関して、強いコミットメントが必要である。そのためには、法的拘束力のある財政規律を確立し、債務残高が無節操に累増しないようにすべきである。

財政健全化は、よりよい行政サービスを提供できる財政基盤を築き、持続可能なものにするために不可欠であることを、我々は忘れてはならない。

（社）日本租税研究協会財政経済研究会委員（敬称略 氏名50音順）

（平成21年11月6日現在）

座長 慶應義塾大学総合政策学部総合政策学科教授 小澤太郎

嘉悦大学経営経済学部専任講師 和泉徹彦

お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授 大森正博

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授 國枝繁樹

慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平（社会保障主査）

慶應義塾大学経済学部教授 土居丈朗（財政経済主査）

上智大学経済学部准教授 中里 透

専修大学経済学部教授 中野英夫

青山学院大学経済学部准教授 西川雅史

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授 林 正義

一橋大学大学院経済学研究科／国際・公共政策大学院准教授 山重慎二