

大阪大会



第64回租税研究大会大阪大会開催にあたり

公益社団法人日本租税研究協会副会長

宇野 郁夫

(日本生命保険相互会社相談役)

本日は第64回租税研究大会に多数の皆様方と講師の方々にご参加をいただきまして誠にありがとうございます。特に財務省の中江審議官、総務省の平嶋審議官には公務ご多忙の中、わざわざ東京よりお越しいただきパネリストを務めていただきます。心より感謝いたしたいと思います。また、ご出席の皆様には常日頃、当協会の事業活動に対しましてご支援・ご協力を賜っておりまして、この場を借りまして改めて厚く感謝申し上げたいと思います。

さて、近年わが国は経済のみならず、国家社会全般にわたり多くの問題解決能力を衰弱させて、その国力は世界における相対的地位を低下させていると思います。その上、去年の地震、津波、原発事故、その後のエネルギー問題、さらには不透明な世界経済の先行きなどが加わりまして、われわれの直面する状況はより深刻さを増しております。このような状況を放置しますと、世界における日本の存在感は一層低下します。幅広い視点から政策を総動員して、一刻も早く国力再生への歩みを確実に刻んでいくことが必要になると思います。

私どもの国は古今東西に類を見ない巨額の財政赤字を抱え、財政健全化は待ったなしの課題であるということは周知のことです。国及び地方の長期債務残高が今年度末で940兆円、GDP比で196%に達し、歴史的にも国際的にも例を見ない最悪の水準です。この財政赤字の累積は、財政の硬直化による政策自由度の減少、金利の



上昇による経済への悪影響、世代間の不公平の拡大等を確実に引き起こし、平穏であるべき私どもの市民社会を破壊してしまいかねません。

今後高齢化の進行により、社会保障関係費が一層増加していく中で、これを放置した場合、国内はもちろん、世界中に大混乱を生み出すという危機は、ギリシャ問題の波紋1つを取ってみても明らかであろうと思います。財政の健全化は全く待ったなしの状況でございます。にも拘わらず、これまでこれを結果として先送りしてきたことは、日本の知性の衰弱、勇気の欠如以外の何ものでもないと思います。

当協会では民間の中立的な立場から税財政の問題を調査研究し、毎年あるべき税制改正の提言や主張を継続的に行ってまいりました。要するに、「経済活力の強化」と「安定財源の確保」、言葉を換えれば、「成長戦略」と「財政の健全

化」「社会保障制度の改革」を一体的に推進するための抜本的な税制改革の必要を強く主張してまいりました。こうした中、昨年度以降、われわれの提言が徐々に政府に取り入れられつつあります。しかし、それらはあくまでもまだ改革の始まりにすぎません。

法人税におきましては復興特別法人税の課税により、実現は3年後となりますが、実効税率が5%引き下げられました。しかし、諸外国の税率との比較ではまだ不十分であり、競争力を確保し、「経済活力の強化」を図るには復興特別法人税の課税期間の終了を待つことなく、早期に一層の引き下げを検討する必要があると思います。

また、8月には社会保障・税一体改革関連法が成立し、消費税率が5%引き上げられることになりました。これは社会保障財源の確保のみならず、財政健全化にかける意思を内外に示したという意味で高く評価すべきであると思います。しかし、法律の附則には景気条項が盛り込まれており、引き上げが実現するかどうかはいまだ不透明です。わが国の財政の現状や高齢化の進行を見据えた社会保障の「安定財源の確保」のためには、これ以上、引き上げを先送りすることはもはや許されることではございません。私どもは直面するであろう当然の痛みに耐

えて、確実にこれを実施すべきであると考えております。

さらに社会保障制度の改革についても「社会保障制度改革国民会議」に先送りされています。わが国の人口構造を踏まえて、持続可能な制度とするためには、重点化・効率化による思い切った給付の抑制が避けられないことは明白です。早期に超党派的視野に立って、聖域を設けることなく検討を進め、将来世代も安心できる制度としていただくことを強く希望したいと思います。

本日の大阪大会におきましては午前中に渡辺教授に研究のご報告をいただきました。午後からは「税制抜本改革をめぐる諸課題」をテーマに討論会を予定しております。ご担当いただくのは税制・財政に精通された先生ばかりです。午前に引き続き大変有意義なお話を伺えるものと考えております。ぜひ午後のプログラムもご清聴いただきますよう、よろしくお願い申し上げます。

最後になりましたが、皆様方のご発展をお祈り申し上げますとともに、今後とも当協会の活動につきご支援・ご指導を心からお願いいたしまして、私の挨拶を終わらせていただきたいと思います。ご清聴ありがとうございます。

税法における配当および資本の概念

－会社法との比較を中心に

九州大学大学院法学研究院教授

渡辺 徹也

はじめに（問題提起）

ただ今ご紹介にあずかりました九州大学の渡辺です。本日は、日本租税研究協会の年間行事のなかでも重要な「租税研究大会」において、報告の機会を与えて頂き、たいへん光栄に存じます。それでは、さっそくはじめさせていただきます。

○法人税収

経済が低迷して法人税の税収が減っているとわれて久しいのですが、それでも平成24年度予算の歳入において法人税は第3位で、約9.8%を占めています。金額も約8兆8000億円、租税及び印紙収入に占める割合は約21%となっていて、依然として重要な租税であることに変わりありません。

○会社法改正の影響

講学上の法人税法を考える上で、私法、特に会社法との関係は無視できないとわれています。税法と会社法は相互に密接に関連してきました。会社法が変われば税法が変わります。例えば、平成12年に会社法が会社分割の制度を



作ったため、翌年に税法は組織再編税制を導入しました。平成17年の会社法制定によって、利益処分概念が変化すると、平成18年に税法は、役員賞与に関する損金算入制限を大きく変更させました。役員賞与の損金算入を否定するにあたって当時の法人税法34条2項が依拠してきた「隠れた利益処分」という概念をもう使うことができなくなったからです。また、会社法が現物配当を正面から認めたことが、税法に与えた影響もあります。

その一方で、税法の規定が会社の計算に影響を与える、すなわち、税法上有利な扱いになる

ように会社が取引を変更あるいは調整するといわれることもあります。

○概念の共通化

税法が会社法に依拠する理由は、二度手間を省くという意味での簡素化からの要請といわれますが、両者はどちらも企業法（ビジネス・ロー）として同じような領域を扱っている以上、双方で同じ概念を使用するのはむしろ自然ともいえます。ただし、どこまで共通しているのかは程度の問題かもしれません。共通化できないところでは、個別に概念を構築することになります。法人税法74条1項に規定される確定決算主義のあり方についても、税法がどこまで会社法に依拠するかは、程度の問題といえます。

○税法と会社法の乖離

しかし、近年、両者は乖離の傾向にあるといわれてよいでしょう。とりわけ平成13年度における組織再編税制（および平成14年度における連結納税制度）の導入、そして平成22年度におけるグループ税制の創設で、両者の乖離は広がりました。会社法上の計算処理に関わらず、損益を認識するか否かが、税法上の要件によって決定されるからです。

○配当概念・資本概念

一方で、配当概念（およびそれに関連する資本の概念）そのものについては、組織再編成に関する領域に比べれば、比較的緩やかな乖離といえなくもありません。簿価取引か時価取引かが、会社法とは無関係に決まる組織再編税制に比べれば、配当および資本の概念は会社法からの借用であり、スタート地点においてまず会社法に依拠しています。もっとも、組織再編成でも、合併や分割という概念は会社法からの借用だと考えられていますし、組織再編税制の一部にはみなし配当に関する規定もありますから、この差は相対的なものに過ぎないことになります。つまり、会社法と税法の乖離現象は進行し

ているのです。

○みなし配当・資本金等の額

税法では、会社法の配当概念および資本概念に依拠しながら、これらを修正して「みなし配当」あるいは「資本金等の額」という税法上の概念を作り上げてきました。本報告では、これら税法上の概念をみていくことにより、税法独自の考え方（すなわち、なぜ税法が会社法とは異なる概念を採用しなければならないか）について、できるだけ基本的なところを整理してみることになります。したがって、税法に習熟した方からみれば当然と思える内容も多いかも知れません。

この段階で予め1つの答えを述べると、株主が法人から受け取った金銭等の額のうち、税法上の原資あるいは元本である「資本金等の額」を超えた部分を税法は配当として扱っている、ということになります。

○講学上の法人税法

税法において配当および資本について考えることは大切です。それは、講学上の法人税法の中心課題の1つだからです。講学上の法人税法とは、主として法人-株主間取引、すなわち、法人の存在を前提にして新たに生じる取引を扱う領域であり、配当はそのような取引の典型に該当するものです。もう1つの典型は出資です。

1. みなし配当

1-1. 法の変遷—かつての2項みなし配当とその廃止（商法と税法の衝突）

平成2年の商法改正によって、従前の株式配当が配当可能利益の資本組入れ（旧商法293条の2）と株式分割（旧商法218条）の2つに分割されました。しかし、当時の所得税法25条2項2号（法人税法24条2項2号も同じ）は、前

者の資本組入部分を配当とみなしていました。いわゆる2項みなし配当と呼ばれるものです。すなわち、商法上は利益配当性を否定された行為について、税法は依然として配当としての課税を維持したのです。

裁判例はどうでしょうか。利益準備金の資本・組入れについて、明文でみなし配当課税の対象としていた当時の所得税法25条2項2号について、最高裁は、憲法29条および84条に違反するものではないとしています（最高裁昭和57年12月21日判決、訟務月報29巻8号1632頁）。ただし、その根拠はわかりやすいものとは言いがたいという批判が、例えば会社法学者の江頭憲治郎先生からなされています（「みなし配当」租税判例百選第4版61頁（2005年））。ちなみに、アメリカでは有名なマッコンバー最高裁判決（Eisner v. Macomber, 252 U. S. 189 (1920)）が、既に1920年の段階で、株式配当には所得の実現がないとして、非課税の判断をしています。

配当可能利益の資本組入れに関する課税方法については、1990年代の初頭に代表的な会社法学者と租税法学者において見解の相違がありました。包括的所得概念に基づいて、資本組入の段階で、主として未実現のキャピタル・ゲイン部分への課税を主張する租税法の金子宏先生の説（金子宏「商法改正と税制－株式配当および利益積立金の資本組入れを中心として－」『所得概念の研究』230頁（有斐閣・1995年）（初出1990年））と、組入により株主はなんら豊かになっていないことを理由に、みなし配当課税に反対する会社法の竹内昭夫先生の説（竹内昭夫「利益積立金の資本組入れとみなし配当課税の当否〔上〕〔下〕－金子説批判－」商事法務1258号43頁、1259号30頁（1991年））がありました。

その後、平成13年度の税制改正により、上記旧所得税法25条2項による課税（2項みなし配当課税）は廃止されるに至りました。したがって、この点に関する税法と会社法の「ねじれ現象」は、立法的に「一応の」解決をみたといえるでしょう。この立法化については、後でもう

1回触れることにしたいと思います。

1-2. 現行みなし配当規定（所得税法25条1項・法人税法24条1項）

(a) 譲渡か配当か（誰に譲渡するかによる区別の可否）

所得税法25条1項（法人税法24条1項も同じ）は、後で少し詳しく説明する「資本金等の額」という概念を用いて、法人の純資産のうち、株主が法人に対して払い込んだ部分と、法人が設立後に獲得した部分とを区別しています。

そして後者である法人の獲得利益が、合併、分割型分割、資本の払戻し、解散、自己株式取得等一定の事由によって株主にわたる場合に、配当とみなして課税します。その場合、株主は、（無対価組織再編成の場合を除けば）一定の金銭その他の資産の交付を受けることになるので、これら金銭等のうち、税法上の元本を超える部分が、課税の対象となりうることは納得できるのですが、しかし、所得税法上のどの種類の所得として課税するかという問題が、その先にあります。

それについては、資産の譲渡による所得（個人株主であれば譲渡所得）とする考え方がありえます。解散や自己株取得のような場合、株主が法人へ株式を「譲渡」し、その対価として資産等の交付を受けたというのとらえ方をします。株主が、保有する株式を第三者へ移転すれば譲渡所得となるのに、株式を発行した法人に移転すれば配当として課税されるのは整合性がないと考えるわけです。

また、そのような場合の株主が手にした利益は、これまで保有していた株式の含み益が一気に実現するケースに該当するから、キャピタル・ゲインの性質を有します。後で触れるアメリカ法では、日本でいう自己株式の取得や法人の解散によって株主に生じる利益の多くは、キャピタル・ゲインとしての課税を受けます。

その反面、株主が受け取った金銭等の価額のうち、資本金等の額を超える部分を、いつかは

配当されるその配当の原資と考え、残余財産等の分配を一括した「大きな配当」とみるとらえ方も十分に説得的です。この考え方に基づけば、配当を行うのは、株式を発行した法人に限られるから、株式の譲渡先として発行人と第三者を区別することには、意味があります。現在の日本法はこちらの考え方を採用したと思われます。そのため、会社法では配当でないものを税法で配当とみなす必要性が生じました。これが所得税法25条1項等に規定されるみなし配当なのです。

(b) 残余財産の分配

法人が解散する場合の残余財産の分配（会社法481条）は清算分配であって、会社法上の配当ではありません。しかし、条文上は、株主に交付された残余財産の価額から、「法人の資本金等の額のうちその交付の基因となった株式に対応する部分の金額（以下、「対応資本金等の額」という）」を控除した額が、みなし配当とされています（所得税法25条1項3号）。

このことを次のようなごく簡単な事例を想定して説明します。A社の資産1,000、負債500、資本金等の額400（資本金80、資本準備金20、その他資本剰余金300）、利益積立金額100（その他利益剰余金100）、A社の発行する株式は1種類（普通株のみ）、発行済株式数100、株主は1人、法人の資産・負債には含み益はないとします。この法人が、解散により（負債を弁済した後の）残余財産500を株主に分配した場合のみなし配当の額を計算してみましょう。

所得税法25条1項柱書きによれば、交付を受けた「金銭の額および金銭以外の資産の価額の合計額」のうち「対応資本金等の額」を超える部分がみなし配当となります。前者は500ですが、問題は後者の算出手順です。それについては、所得税法施行令61条2項3号に規定があります。内容はかなり複雑で難解ですが、条文に出てくる各項目は以下のように整理できます。

(i)対応資本金等の額。これを今から求めます。

(ii)当該資本の払戻しまたは当該解散による残余財産の分配を行った法人の当該払戻し等の直前の資本金等の額。この事例では400です。(iii)当該法人の当該払戻し等の日の属する事業年度の前事業年度終了の時の資産の帳簿価額から負債の帳簿価額を減算した金額。この事例では500となります。(iv)当該資本の払戻しにより減少した資本剰余金の額または当該解散による残余財産の分配により交付した金銭の額および金銭以外の資産の価額。この事例では500です。(v)当該法人の当該払戻し等に係る株式の総数。この事例では100です。そして、(vi)株主等が当該直前に有していた当該法人の当該払戻し等に係る株式の数。この事例では100です。

所得税法施行令61条2項3号の内容は、「(i)=(ii)×(iv)／(iii)×(vi)／(v)」ということになるので、これをこの事例に当てはめると、対応資本金等の額＝ $400 \times 500 / 500 \times 100 / 100 = 400$ となります。

この事例では1人株主なので、要するに、分配額（500）のうち、資本金等の額（400）を超えた部分（100）がみなし配当になります。ここでは、分配額が収益、資本金等の額が元本の役割を果たしていることが分かります。

なお、上記所得税法施行令61条2項3号の内容に、株式の取得価額を示す項目がないことからわかるように、みなし配当の金額は、株主における株式の取得価額（株主側のデータ）とは無関係に算出されます。つまり、各株主がそれぞれ異なる金額で株を取得していたとしても、みなし配当の金額は同じになります。

なお、平成13年度改正前の法人税法24条1項では、法人株主が交付を受けた金銭等の額が、株式の取得価額を超える部分で、かつ「資本等の金額」以外の部分からなる金額を配当とみなすことになっていました。したがって、法人株主については、株主側のデータが反映されていた時期があったのです。

2. 資本金等の額

2-1. 内容

資本金等の額を一言でいえば、かつての「資本金+資本積立金額」、つまり、かつての「資本等の金額」のことです。条文上（法法2条16号）、資本金等の額とは、法人が株主等から出資を受けた金額として政令で定めるものとされています。具体的には、法人税法施行令8条において、法人の資本金の額をベースに、そこから加算または減算される項目が規定されています（法令8条1項柱書き）。

会社法上の資本金にプラス・マイナスすることで、資本金等の額が算出されます。したがって、税法上の資本金等の額とは、会社法という資本金とは異なる（完全には一致しない）概念ということになります。

たとえば、法人が利益剰余金を資本に組み入れた場合、税法が資本金の概念を会社法から借用しているために、資本金の増加に伴って資本金等の金額もいったんは増額しますが、同時に、当該組入金額だけ、資本金等の金額は減額されるという処理がなされます（法令8条1項13号）。結果として、資本金等の額は、組入れの前後で変化はないことになります。ここで、会社法上の資本金は組入額だけ増額していることに注意してください。

そのような減額処理をしておかねば、組入後において、組入部分（会社法上は資本金に転化した部分）から株主に対して配当や清算分配などが行われた場合、税法上、配当としての課税ができなくなるという「不都合」が生じるからです。平成13年度改正前は、所得税法25条2項のみなし配当課税があったからよかったのですが、先ほど述べたようにそれを廃止したために、組入れの前後で資本金等の額を変化なく保つ必要が出てきたのです。

資本金等の額は、法人から株主への金銭等の

払出し等があった場合に、それがどこから出て行ったものなのか、すなわち、①設立当初に株主が払い込んだ「原資」に相当する部分と、②設立後にその法人が獲得した「利益」に相当する部分のうち、どちらから払出しが行われたかを区別するために、必要な数値（データ）であると考えられます。立法担当者による解説では、会社法の概念に関わらず、法人税法では、「株主の拠出部分と課税済利益の留保部分が資本の部を構成するという考え方を維持する」という説明がなされています（『改正税法のすべて（平成18年度版）』（大蔵財務協会）245頁）。

すなわち、①は、株主が課税済所得から出資を行っているという前提をとる限り、株主段階での課税が済んでいる部分です。その意味では、たしかに原資なのですが、それは法人設立時の株主には妥当しても、設立の後に株式を第三者から購入した株主には当てはまりません。

そして、②は、法人段階の課税は済んでいても、株主段階の課税はまだ済んでいない部分です。したがって、②の部分が株主に移動する場面を捉えて課税するために、みなし配当課税という方法が採用されたといえます。そのように考えるならば、みなし配当課税は二段階課税の貫徹（株主段階における課税の確保）のための制度だということもできるでしょう。そして、いったん配当とされると、統合論に基づく二重課税の調整（所法92条）等がなされます。

2-2. みなし配当における対応資本金等の額

(a) 原資としての対応資本金等（資本剰余金の額の減少に伴う配当）

先ほどと同じA社が、（残余財産の分配でなく）資本剰余金から株主へ配当を250行ったとします。そうすると、前回（残余財産の分配のとき）の交付金額が、今回は250となります（所得税法施行令61条2項3号口）。

所得税法施行令61条2項3号の内容は、先ほどの公式「 $(i) = (ii) \times (iv) / (iii) \times (vi) / (v)$ 」の通りで

すから、これを今回の事例に当てはめると、対応資本金等の額は $400 \times 250 / 500 \times 100 / 100 = 200$ になります。したがって、分配額(250)のうち、「対応資本金等の額」(200)を超えた部分(50)がみなし配当ということになります。

注意して欲しいのは、すべて資本剰余金からの配当(原資の払い戻し)であるにもかかわらず、税法上はみなし配当となる金額が $1/5$ 出てきたということです。この $1/5$ という数字は、A社の資本の部(会社法では純資産の部)における資本金等の額以外の部分(利益積立金額)の占める割合と同じです。

つまり、会社法上はすべて資本剰余金からの配当を行っても、税法上は資本金等の額から $4/5$ が払い出され、それを超えた $1/5$ 部分がみなし配当課税を受けるという按分計算が行われているのです。A社の資本の部を、いわば短冊型というか、輪切りあるいは縦割りにするこの按分計算により、配当に関する税法上の出所が、一種の割り切りによって決定されたことになります。

ここで重要なのは、税法が配当概念を会社法から借用している(最高裁昭和35年10月7日判決民集14巻12号2420頁)にもかかわらず、所得税法24条および同25条は、わざわざこのような会社法上の配当(すなわち、資本剰余金の額の減少を伴う配当)を、税法上もストレートに配当として課税するのではなく、みなし配当として按分計算によって課税する方法をとったということです。

立法論としては、このような按分計算以外の方法もあり得ます。例えば、後述するアメリカ法では、このようなケースでも税法上の配当可能利益の範囲内で、すべて配当として課税する場合があります。また、少し古い話になりますが、平成13年商法改正によって認められた資本準備金を財源とした配当の場合、税法上は全額が利益の配当として課税されていた時期があります。ただし、当時の有償減資や有償減準備金に対する課税とやり方が違うので、批判の対象

となっていました。いずれにしても、ここで申し上げたいことは、現行法における按分計算は、必ずこの方法しかないというのではなく、いくつか考えられる課税方法の1つということです。

(b) 収益(対価)としての対応資本金等の額

みなし配当を受けた後に、株式の譲渡損益を算出するためには、株式の取得価額が使用されます。法人から交付を受けた金銭等の額のうち、みなし配当部分を先取りした残りが株式譲渡損益計算の対象となり、その際の株式譲渡対価から、みなし配当部分が減額されるのです(租税特別措置法37条の10第3項・法人税法61条の2第1項1号)

結果として、譲渡対価は対応資本金等の額となるのですが、この場合の対応資本金等の額は、みなし配当の計算における「原資」としての役割とは打って変わって、むしろ「収益」としての性質を帯びることになります。

なお、法人株主の場合、みなし配当の先取りが有利に作用する場面があります。すなわち、みなし配当が益金不算入となると同時に、みなし配当分だけ譲渡損益計算における対価が減額させられる(法人税法61条の2第1項1号)から、それだけ株式譲渡損益が出やすくなります。つまり、益金不算入と損失控除という両方を得ることができる場合がでてしまうのです。このため平成22年度改正で、自己株式として取得されることを予定して取得した株式に関するみなし配当課税については、益金不算入制度の適用がないことになりました(法人税法23条3項)。一方で、個人株主の場合、みなし配当を先取りしておきながら、株式譲渡損失の通算や繰越が制限される制度には問題があると思われる。

(c) 2つの取得価額……法人側のデータと株主側のデータ

資本金等の額は法人側のデータ、すなわち、配当をする法人の税務貸借対照表上の数値であ

り、みなし配当の計算において株主側のデータである株式の取得価額が使用されることはありません。後で詳しく述べますが、ここはアメリカ法とは大きく異なります。

一方で、既に述べたように、株主の譲渡所得の計算においては、株式の取得価額、つまり株主側のデータが使用されます。したがって、法人側と株主側における2つの原資あるいは元本が、それぞれ別々の所得計算において使用されていることになります。

なお、資本金等の額が税法上の原資を表すとしても、それはみなし配当の計算における法人設立時の株主に関してのみであり、株式譲渡損益の計算においては収益として機能していることは既に述べた通りです。

3. アメリカ法における分配に対する課税

3-1. 分配の種類

アメリカ法における分配は、組織再編成に関するものを除けば、大きく非清算分配 (non-liquidating distribution) と清算分配 (liquidating distribution) に分けることができます。

そして非清算分配はさらに、償還 (redemption) と償還に該当しない分配とに分けられます。後者、すなわち償還に該当しない分配の典型が配当です。

3-2. 歳入法典301条による課税

(a) 配当

償還以外の非清算分配については、歳入法典301条が適用されます。分配が配当とされるのは、配当の定義規定である316条(a)にある earnings and profits という税法上の配当可能利益、以下では E&P と表すことにしますが、この E&P から分配された部分に限られます。配当となれば、受取額のすべてが課税の対象となります。

配当は原則として通常所得 (ordinary in-

come) としての課税を受けてきたのですが、2003年の法改正により歳入法典1条(h)(1)が追加され、一定の適格配当 (qualified dividend) については、キャピタル・ゲインと等しく有利な税率が適用されることとなったため、個人株主にとって分配が交換扱いされてキャピタル・ゲイン課税を受けるという利点は減少しました。それでも、交換扱いとなった場合は、利益を算出する過程で税法上の取得価額、以下、基準価額 (basis) といいますが、この基準価格の控除ができるという利点は残っています。一方で、法人株主については、歳入法典243条の受取配当控除があるので、配当扱いとされる方が有利となる場合が多いといえます。

(b) 原資の回収と株式譲渡益

法人の E&P を割り込んで分配がなされた場合、それはもはや316条(a)に定義される配当ではないので、配当課税を受けることはなく、301条(c)(2)に基づき、原資の払い戻し (return of capital) として、株主における基準価格がそれだけ減額されます。なお、ここでいう「原資」とは、株主による株式の取得価額であり、日本法でいう「対応資本金等の額」とは異なります。

そして、分配額の方が株式の基準価格を上回る場合、つまり基準価格を減額していても使い切れず、なお分配額の方が余る場合、301条(c)(3)(A)により、当該超過額は売買あるいは交換による利益 (gain) として扱われます。

(c) E&P という基準

301条の分配、すなわち法人が株主の保有する株式に関して行う資産の分配とされた額は、①配当課税を受ける部分、②原資の払い戻しとして非課税となる部分、③株式譲渡益として課税される部分のどれかに該当することになります。

注意すべきは、分配に対する課税の計算順序です。E&P が十分に存在すれば、分配は全額配当課税を受けますが、E&P が不足すれば、

まず原資の回収が先に行われ、その後に譲渡利益に対する課税が行われます。

これ以外にも、組織再編成における非適格資産（合併交付金等）の課税について、それを配当とするかキャピタル・ゲインとするか、E&Pを基準とした判例法や制定法が存します。一方で、日本のように資本に関する税法上の概念は、アメリカ法にはありません。

3-3. 歳入法典302条による課税

(a) 交換としての課税

株式の償還、すなわち317条(b)にいう法人が財産との交換において自らの株式をその株主から取得することについては、302条が適用されます。償還が302条(b)の要件のいずれかを満たした場合は、302条(a)により、株主が株式との交換（exchange）において財産の分配を受けたとみなされ、それ以外の場合は、302条(d)により、301条の適用を受けることになります。

要件を満たして、交換扱いを受ける場合の利益は、株式を売却したときと同様に、原則としてキャピタル・ゲインとして扱われます。ただし、交換扱いを受けた場合でも、償還された株式に対応するE&Pは、321条(n)(7)により、法人側で減少することになっています。

(b) 302条(b)の要件

302条(b)の要件とは、①本質的に配当と等しくない償還、②実質的に非割合的な償還、③株主の投資持分の消滅、④一部清算の4つです。

例えば、法人の利益を配当する代わりに、比例的な株式の償還を行うことによって、配当と同一の経済的効果を達成しながら、配当課税を回避するような行為は、上記(i)～(iv)のいずれにも該当しないから、302条(a)による交換扱いが認められず、301条による配当とされます。それに関する有名な判例として Davis 最高裁判決（U. S. v. Davis, 397 U. S. 301(1970)）があります。301条の配当とされた場合、財務省規則1.302-2(c)に基づいて、償還された株式の基

準価格は、残った株式に上乗せされることになっています。

3-4. 清算分配に対する課税

清算分配については、分配により株主が受け取った金額が、331条(a)に基づいて、保有していた株式との交換において支払われた額とされます。したがって、清算分配によって受領した現金および資産と、株式の基準価格との差額が、株主にとっての損益となります。

分配法人におけるE&Pの多寡に関係なく、清算分配を受領した株主が配当として課税されることはありません。損益はキャピタル・ゲインまたはキャピタル・ロスとされます。これは償還が交換扱いとされた場合と、原則的には同じ課税方法であるといえます。

4. 受取配当益金不算入制度

4-1. 国内企業からの配当（法人税法23条）

法人株主が受け取る配当は、法人税法23条に基づきその一部または全部が益金に算入されないという形で、課税対象から除かれています。その理由を、「法人税が所得税の前どり」、すなわち、法人税と所得税の統合（integration）からすることは可能です。もう1つ、二段階課税の貫徹からの説明も可能です。ここでいう二段階課税とは、法人段階と株主段階で1回ずつ課税することであって、法人段階で何度も課税することを意味しないからです。アメリカ法の考え方はこちらです。

関係法人株式（法23条1項、6項）のような保有要件に該当しない配当に関する益金不算入割合について、昭和63年度改正の前は100%が益金不算入でしたが、平成14年度改正前は、80%までが益金不算入とされました。そして、平成14年度改正で、関係法人株式等以外の株式等にかかる受取配当は、その50%が益金に算入

されないことになりました。

このような法改正の方向が、理論的に正しいのかどうかは議論の余地があると思いますが、いずれにしても、法人段階における多重課税の範囲は、拡大傾向にあるといえます。

4-2. 外国企業からの配当（法人税法23条の2）

平成21年度改正で、法人税法23条の2が創設され、内国法人が一定の外国子会社から受け取る配当は、それまでの間接税額控除方式から、益金不算入となりました。

法人税法23条と23条の2は、子会社となるための25%以上という株式保有要件や、要件を満たした場合の益金不算入という効果の点において、またその条文番号においても類似性があります。

しかし、23条の2の立法目的としては、配当政策に関する課税の中立性、規定の簡素化、そして資金還流という政策目的が上げられていて、23条とは異なるといえます。ここでは、受取配当が利益でないという理由が、会社法ではなく、税法上の理論から導かれていること、さらにはその理論も個々の税法の規定において異なることを指摘しておきたいと思います。

さらに、23条の2で注意すべきは、この規定によってわが国の国際課税の原則が、ワールドワイド・システムから、テリトリアル・システムへと移行する第一歩ではないかと指摘されていることですが、本日はその点は取り上げません。

5. 別の視点から一より根本的な問題

5-1. Debt vs Equity

法人が資金を調達する原則的な方法は、借入れ、すなわち負債（debt）によるか、あるいは株式（equity）によるかです。負債と株式を交換する DES（デッド・エクイティ・スワッ

プ）という取引があることからみても、両者の性格には類似性があるといえます。ただし、法人税法において、課税所得の計算上、支払利息は控除することができますが、支払配当はできません。したがって、両者の区別は重要です。

伝統的な debt の特徴としては、次のものをあげることができます。すなわち、①リターンが予め確定している（固定利率）、②債務の返済日および利息の支払日が確定している（期日確定）、③倒産の場合を含めた債権者としての権利の存在、④株主よりも優先的に支払いを受ける権利の存在、⑤議決権がないこと、あるいは債権者としての地位を保全する以外の支配権を及ぼさないことです。

伝統的な equity の特徴は①～⑤の反対となります。すなわち、⑥法人事業の成功に応じてリターンが変わりうる（変動利率）、⑦リターンの支払日は（株式の払い戻しを含めて）未確定であり実行されないこともありうる（期日未定）、⑧債権者としての権利は存しない、⑨支払いに関して債権者に劣後する、⑩議決権などを通じて会社をコントロールする権利を有することがあげられます。これら双方に顕著と思われる各特徴をパッケージとして捉え、debt と equity を区別することは、歴史的には意味がありました。

パッケージによる区別を前提としても、debt と equity の両方の性質を併せ持つような有価証券あるいは金融商品というものは存在します。古典的な例は、いわゆる優先株式です。通常、優先株式には、議決権がないため会社に対して支配を及ぼすことができません。その意味で equity としての要素は薄いのですが、その反面、配当や残余財産に対して優先的な権利を持っていて、その性質は debt に近いことになります。つまり、優先株式は、伝統的な equity と伝統的な debt の中間に位置する証券ということができます。

優先株式に限らず、パッケージの各要素を組み合わせた証券を発行することは可能です。例

えば、議決権がなく、配当や残余財産についても他に劣後する株式や、利率の変動する社債を発行することは、一般には禁止されていません。どのように組み合わせるかは、原則として当事者たちの自由です。

当事者は、証券を debt と呼ぶか、equity と呼ぶか、当該証券にどのような経済的性質を与えるか、オプションを組み込むかなどを含めて、原則として自由に選ぶことができます。つまり、当事者には事実上の選択権があり、その結果、debt と equity の区別は相対化します。

優先株式や転換社債型の新株引受権付社債も、debt と equity の両方の性質を持つという意味でハイブリッド証券ですが、最近では、さらに多彩で複雑なハイブリッド証券が日本においても発行されているようです。

国によって課税上の取り扱いが異なる証券、例えば、親会社の国の法では equity として扱われるけれど、子会社の国の法では debt として扱われるような証券、あるいは、わが国で外国子会社配当益金不算入制度の恩恵を受けながら、配当を支払う子会社の存する国において、支払配当の損金算入が認められる証券なども、一種のハイブリッド証券です。

debt と equity そのものの多様化が進むなかで、制定法において両者に関する明確な定義や一般的な線引きをすることは、適正な課税のために必要なことであったとしても、大変難しいことです。つまり、配当課税について論じる以前の問題として、何が株式かという非常に大きな問題が存在しているのです。

5-2. 法人税の負担者

法人税と所得税の統合を意図しているとされる所得税法92条は、制度としては非常に不完全な統合方式ですが、法人税が所得税の前取りである、すなわち、法人税の実質的な負担者は株主であるという前提で作られています。

しかし、制度をどう作るかどうかに関わらず、法人自体は消費ができないために、実際の税負

担をすることはできないといわれています。もしそうであれば、法人は、法人税としての経済上の負担を利害関係人に移転（転嫁）することになります。

株主が法人税を負担しているならば、例えば法人税が上昇すれば、法人は支払配当を減少させるはずですが、そうすることで上がった法人税を株主が支払うことになります。しかし、配当を減らせば、株価が下がり、今後の自社への株式投資が得られず、困ったことになるかもしれません。つまり、投資家としての株主の目からみて、より魅力的な投資先があれば、当該法人への投資をやめて、別の投資へシフトすることが考えられます。したがって、法人税が上げられても、法人は配当を減らさないかもしれません。

法人税を株主に転嫁できないなら、法人はそれを、仕入れ値を下げることで仕入れ先につけ回すかもしれないし、製品の値段を上げることで消費者へ負担させるかもしれません。

もちろん、仕入れ先や消費者たちが強い立場にいれば、先ほどの株主の例のように、他へと逃げてしまえばよいことになります。つまり、別の納入業者へ取引先を変更したり、消費者として別の商品を購入すればよいだけです。結局は、法人の圧力から逃げられない弱い者へ法人税の負担が行くことが考えられます。近年では、それは労働者であるという主張が有力に唱えられているところです。

法人税の負担者は労働者であれば、法人税は、決して、株主の所得税の前取りではないということになります。そして、株主が法人税を負担しているという前提で作られた現行法は見直しをせまられます。つまり、これまで論じてきた前提自体が危ういのです。

まとめ

税法と会社法は共存できるでしょうか。両者は趣旨目的が違うのでそもそも難しいといえま



す。一言でいえば、利害関係者の利益調整を考える会社法と、適正課税を追求する税法では、配当という1つの行為をとっても、みているところが違うと思われます。さらに、経済の複雑化に伴い双方の規定はますます専門化してきています。かつて配当は利益からだけしか行われず、種類株も存在しませんでした。現在では、各種のハイブリッド証券までが登場するに至っています。

借用概念については、仮に税法の規定にある取引等の概念をすべて私法から借用できたとしても、それですべての問題が解決するわけではありません。現在でも、配当だけでなく、資本、合併、会社分割などは、会社法からの借用だといわれますが、よくよくみると、会社法自体に配当そのものの定義はありません。資本、合併、会社分割も同じです。みなし配当に関する立法の変遷をみてもわかるように、借用概念ではなく税法で決めるしかない分野が広がりつつあるように思えます。

適正な課税のために税法が要求するのは、納税者がどれだけもうかったか、あるいはどれだけ損をしたか、つまり利益と損失を確定させることです。そのような損益確定のためには、計

算手順として、取引に関する原資（元本）と収益について決めなければなりません。

対応資本金等の額はみなし配当計算における税法上の原資であり、かつ株式譲渡損益計算においては収益でした。また、個人株主とは異なって、法人株主では、受取配当は収益ではないとされています。そして、これらはどちらも、現行法上、税法が独自に決めるという方法がとられているのです。

また、税法は課税するための規定なので、損失については特に気にします。含み損のある資産をいつ処分するかは、実現主義を前提とするならば、納税者に任されているので、これを野放しにすると損出しの危険性が増えてしまいます。アメリカ法では、課税繰延を受けて出資された資産、現物配当、組織再編成における非適格資産の交付などに関して、損出し否認規定があります。

そのようにみていくなら、税法は会社法から概念を借用しているのではなく、単に会社法上の用語を使っているだけなのではないか、といえるのかもれません。既に述べたように、税法が欲しい部分の定義が会社法にはないからであり、また、趣旨目的が違う以上、そのような定

義の共通化は期待できません。

かといって、税法上の定義も簡単ではありません。税法上配当課税を受けるべき行為が税法における配当なのですが、それではトートロジーになってしまいます。会社法上の配当でも、税法上の配当でない行為（資本剰余金の額の減少に伴う配当・分割型分割）は、なぜそのように規定されているのかを考える必要があります。その場合のカギとなる概念は、資本金等の額（税法上の資本概念）です。

一方で、仮に共通言語化が可能だとしたらどうなるでしょうか。それでも、他の問題は残されます。例えば、課税を前提に各人が取引を決める、つまり税法が会社法を引っ張るという逆基準性の問題があります。

私法上、通常でない法形式を選択するという租税回避の問題もあります。また、仮に個別言語化、つまり税法ですべての取引を定義しても、

租税回避が起こる可能性は残ります。その場合は「私法」ではなく「税法」上の選択可能性が濫用されるという見方になるのでしょうか。もっとも、「租税回避」とは何かという定義のやり方次第で議論の方向性は異なるのかもしれませんが。

外国法との間での共通言語化はさらに難しいといえます。現行ルールでは、外国子会社から親会社への資金の移動について、利息やロイヤルティではなく、配当として分配する行為が増える可能性があります。そうなれば、日本の税法が独自に配当、利息、ロイヤルティについて決定していく必要性が生じてくるかもしれません。

時間を少しオーバーしてしまいました。申し訳ありません。私からのお話は以上です。拙い内容でしたが、最後まで聞いて下さりありがとうございました。

税制抜本改革をめぐる諸課題



●参加者（五十音順）

関西学院大学経済学部教授
財務省大臣官房審議官
総務省大臣官房審議官
京都産業大学経済学部准教授

上村 敏之
中江 元哉
平嶋 彰英
八塩 裕之

司会 関西大学経済学部教授

林 宏昭

討論中に言及されている資料は、巻末「資料編 1 頁～99 頁」に掲載されています。

はじめに

(林) 今日は2時間を大きく分けまして、総論の議論を前半、それから、個別の議論を後半ということにしたいと思っております。進め方といたしましては、それぞれ財務省、総務省の審議官の方からご説明、ご報告いただいて、その後に研究者の方からご質問、あるいはご意見を伺って、また、リプライをしていただくという手順で進めてまいります。

先ほど副会長からお話がありましたけれども、社会保障と税の一体改革ということで、消費税の議論が盛んに行われております。ただ、われわれ税金を研究してきた者として、税制改革の全体像としての議論は必ずしも十分ではないと思っています。今から約25年前に消費税が議論されたわけですが、あのころの税制改革議論というのはかなり精緻にいろいろな税金の効果も検証しながら進めていたと思うのです。どうもそのあたりが最近では不足しているのではないかという気がしております。今日はぜひそのあたりを深く専門的に掘り下げていただけたらと思っております。

私は議論ごとに取りまとめというのがあるのですが、今日タイムキーパーということで徹したいと思っておりますので、皆さん、どうぞご協力をお願いいたします。

それでは、総論ということで、まず最初に財務省の中江審議官の方からご報告いただきたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。



まず最初に資料②(資料編4頁)の財政の現状をご覧ください。左が歳出、右が歳入の円グラフです。24年度の一般会計予算の総額は90兆円ですが、歳出は国債費と地方交付税交付金、社会保障関係費の三大経費で全体の7割以上を占めています。

一方、右側の歳入の方をご覧くださいますと、税収が42.3兆円と全体の5割に満たないという状況で、国債費の方が44.2兆円ということで、税収よりも国債費の方が多いというやや異常な姿になっています。

資料③の近年の推移をご覧ください。日本の財政は歳出が税収を上回る状況がずっと続いており、平成に入ってから、歳出と税収の折れ線グラフの差が急速に広がってきています。われわれはこれを「ワニの口」と呼んでおります。

平成10年代の後半に若干これが縮まって、その差額に近い公債の発行額の棒グラフのところやや減っているのですが、その後、またリーマンショックということで、平成20年度以降は景気悪化に伴って税収が大きく落ち込んで、差が拡大傾向にあります。

その結果、国債残高が非常に増大しております。資料⑥は、日本の国債残高など政府全体の債務残高のGDP比を国際比較したものです。日本の数字をご覧くださいますと、若干いろいろな統計がありますが、200%を超えていると

I. 財政・税制の現状と税制抜本改革

1. 財政の現状と課題

(中江) 「財務省主税局」と書いてある資料に沿って説明します。



というような数字になっており、急速に悪化している姿がご覧いただけるかと思います。先進各国の債務残高も増加していますが、日本はその中でも突出しています。

そうすると、「これはグロスの数字を GDP で割っているだろう。国は金融資産を持っているのだから、それを言わない、あるいは考慮しないというのは財務省がちょっと大げさに言っているのではないのか」という議論をする方がいます。

資料⑦をご覧ください。この債務残高から国の持っている金融資産、これは大部分が年金の積立金とお考えいただければよろしいかと思いますが、これを差し引いた純債務残高、ネットの債務残高の GDP 比で見ても日本は主要先進国で最悪の水準になっています。

資料⑧は、信用不安がクローズアップされている欧州各国とのさまざまな指標の比較をしております。上から3段目が一般政府債務残高 GDP 比です。その次がいわゆる財政収支の対 GDP 比です。日本はこれらの国々と比べてもかなり悪くなっています。

下から2つ目の欄の10年国債利回りというのを見ていただくと、日本の方が圧倒的に低い0.8%で、その他の国は相当高くなっています。日本の場合、発行残高の9割以上が国内で消化されているということで、金利が低く抑えられていると言われています。

資料⑩をご覧ください。日本の国債の所有者別の内訳は、海外投資家の保有比率が約6%と低い一方で、銀行、生損保等金融機関の割合が6割強と高いという特徴があります。日本の場合は豊富な国内貯蓄を背景にして、安定的に国債を消化できています。一方で、こういう金融機関の割合が高いと、仮に金利が上昇した場合、その金融機関の損失につながるということになります。

資料⑪は、国債金利が1%上昇したときの影響を取りまとめた資料です。国の国債費への影響、それから、国債の時価総額への影響と金融機関への影響です。

資料⑫では、日本の国債の管理政策の歴史をまとめております。政府としてもしっかりした国債の管理政策を行ってまいりましたが、近年の経緯は一時的な金利上昇としては1998年12月の運用部ショック、2003年6月のVaRショックといったことがあります。

今後急激な金利上昇が起こらないとは言い切れず、できるだけリスクを小さくするためにも現段階から財政健全化にしっかり取り組んで、市場の信認を引き続き確保していく必要があると考えております。

資料⑭は、国税、地方税を合わせた租税負担を国民所得で割った租税負担率と社会保険料の総額を国民所得で割った社会保障負担率の合計を国際比較したものです。

日本の租税負担率は、主要国では最低の水準になっています。アメリカは相当低いのですが、日本の場合はそれに次いで低い状況です。

歳入の方ではなくて、歳出の方をご覧くださいと思います。特に社会保障についてご覧いただきたいと思います。資料⑮は、社会保障支出とそれ以外の支出に分けて、その対 GDP 比をグラフ化したものです。日本の政府の総支出は、OECD 諸国中1995年が下から2番目、それから、2009年でも下から5番目に位置しています。

社会保障支出の方は1995年は同じく下から2

番目でしたが、高齢化が相当進展し、2009年は23.3%で、下から11番目の18位まで上昇しています。一方、社会保障以外の支出の方は、1995年の段階では18.3%で、下から6番目ですが、2009年の段階では16.6%とOECD諸国の中では最低水準まで減少しています。予算が制約される中で社会保障支出がやむを得ない支出として増えてきた一方、それ以外のところで賄ってきているということになります。

資料⑯は、OECD諸国における社会保障支出と国民負担率の関係です。丸囲みの日本のところを見ていただきますと、日本の社会保障支出は、中程度である一方で、国民負担率は先ほどご説明したように低い水準となっています。

資料⑰で社会保障をもうちょっとご覧いただきたいと思います。社会保障は冒頭で国の予算の三大経費のうちの1つと申し上げました。社会保障の経費は、国民から見れば給付を受ける方ということになりますが、それと国と地方の予算はどういう関係になっているのかということをも簡単にまとめた資料です。

社会保障給付費の折れ線グラフをご覧くださいと、昭和50年から右肩上がりです上がってきており、平成21年度には100兆円近くになっています。内訳は年金が50兆円強、医療が30兆円強、それから、その他として介護・福祉があります。21年度の数字は以上なのですが、24年度の数字をこの棒グラフに入れてあります。24年度の給付費は予算ベースで109.5兆円です。

この財源をどうやって賄っているかということで、左の方の棒グラフの社会保険料収入というところをご覧くださいと思います。急速に右肩上がりです上がってきたのですが、近年は60兆円に届かないところではほぼ横ばいになっています。これは労働力人口の伸びが鈍化して、最近では減少してきていることから、社会保険料収入は横ばいで推移してきています。

そうすると、給付費は右肩上がりです100兆円になろうとする一方、社会保険料の方は60兆円に行かないということで、この差額は拡大傾向

が続いています。この差額を賄っているのが国や地方公共団体の公費です。右の方の棒グラフを見ていただくと、保険料が2012年度として60兆円ぐらい、国税負担が30兆円弱、地方税負担が10兆円強になっています。国の予算で言うと国税負担の30兆円弱に見合う26.4兆円という社会保障関係費ということになって、これが今後も急速に増えていくということになります。

2. 社会保障と税の一体改革

資料⑳－1をご覧ください。今回の社会保障と税の一体改革は、少子高齢化が進んで若い人が急速に少なくなるという社会経済情勢が大きく変化する中、直前にご覧いただいた社会保障の安定財源を確保するということと、最初の方でご説明した財政を健全化するというわが国にとって待ったなしの二大目標を同時に実現するための改革です。消費税をはじめとする税制の抜本改革で安定財源を確保することが、今回の社会保障と税の一体改革の狙いです。

8月に税法関係の法案が成立しました。その中身について資料⑳－2で簡単にご説明します。今回の一体改革で、消費税率を2段階で5%引き上げることになりました。これは社会保障の充実・安定化と財政健全化を同時に達成するためのものです。全額を社会保障の財源とすることになっています。消費税率の1%程度、すなわち2.7兆円程度は、待機児童問題の解消、医療介護サービスの充実、低所得者対策などの社会保障の充実の財源とします。

また、消費税率の4%程度、すなわち10.8兆円程度は、財源が足りず、不安が生じている今の社会保障制度について安定財源の裏打ちをするということで、社会保障の安定化の財源となります。具体的には、基礎年金の税金の投入割合、いわゆる年金国庫負担を2分の1にするための財源に2.9兆円程度、後代への負担のつけ回しの軽減、つまり、高齢化などによって社会保障が増加し、安定財源が確保できていない今の社会保障への対応に7兆円程度、消費税率引

上げに伴う年金額とか、あるいは診療報酬などへの物価上昇の反映に0.8兆円程度となっており、財政健全化に一定の寄与をします。

資料②-3に社会保障のサービス向上について詳しく載せておきました。先ほどの消費税率1%分の2.7兆円程度が充てられます。ここに書いてありますように子育てに0.7兆円程度、医療・介護は2つに分かれておりますが、0.6兆円程度と1兆円程度、年金関係で0.6兆円程度ということで、さまざまな制度を充実するというものに充てるということです。

先ほど、今回の社会保障・税一体改革では、消費税率を引き上げた分は全て社会保障の財源とするということをご説明しましたが、その詳細が資料②-4です。左側が2012年度予算です。消費税率5%分のうち国分は全体で7.3兆円あり、高齢者3経費が国分の予算で15.1兆円です。高齢者3経費というのは基礎年金、老人医療及び介護ですが、予算上この3経費に充てることになっています。数字を見ていただくと、充てられる方の数字の方が大きく、充てる方の消費税率が少ないので、全額充てられていることがお分かりいただけると思います。

その構造は今度も変わりませんが、消費税率が10%になったときに国と地方で配分すると、国分は17兆円程度になります。社会保障4経費ということで、制度として確立された年金・医療・介護・少子化対策と今までの高齢者3経費より若干増やして、ここに充てる、社会保障の目的税化するというので全額社会保障に充てることとしました。

次になぜ今回消費税なのかということです(資料②-5)。消費税の特徴は税率が景気や人口構成の変化に左右されにくく安定しており、経済活動に中立的であり、高い財源調達力があるということです。

資料③の主要税目の税率の推移をご覧くださいますと、法人税については税率を引き下げたり、あるいは経済全体が停滞しているということで税率が落ち込んでおります。また、所得税

も累次にわたる減税で税率が落ちています。所得税は平成3年のときは27兆円程度ありまして、今は13.5兆円程度ですから、半分ぐらいに落ち込んでいます。この主な要因としては、先ほど申し上げた制度減税以外に、利子や、土地譲渡などの分離課税分の落ち込みなどがあります。平成3年と比べると、約13兆円程度落ちていますが、制度減税や、税源移譲の分が4兆円程度、この分離課税分の落ち込みが8兆円程度です。所得税で賄えば消費税をそんなに上げなくてもいいのではないかという議論もありますが、バブル時代のように利率が高くなるのかとか、土地の値段が上がるのかとか、そういった問題もありますので、財源調達力という意味ではやはり限界があります。そこのところはやはり高い財源調達力を持っている消費税を社会保障の財源調達手段として充てるということではないかというのが今回の考え方です。

資料②-7をご覧ください。政府は、今回の社会保障・税一体改革の政府原案を7本提出し、国会で一部修正され、また撤回や議員立法もなされましたが、全体で8本の法律が成立しました。よくある誤解で、消費増税だけではないかということが言われますが、税の法案は国税と地方税の2本、あとの6本は社会保障に関する法案、年金が2本、子ども・子育てで3本、その他1本というような実態です。

その前の資料②-6の「税制全体を通じた改革」の消費税以外の税目も含めたところは後半の税制各論でご説明したいと思います。

前半部分についての説明は以上です。

(林) 中江審議官、どうもありがとうございます。財政全般の話と後半は社会保障改革と絡めてお話をしていただきました。税金は支出の裏返しですから、その議論には当然全体の財政運営ということが絡んでまいります。ご報告に対する意見や質問については後ほどお2人の研究者の方からいただくことにします。

引き続きまして、総務省の平嶋審議官の方からご説明いただきたいと思います。どうぞよろしく申し上げます。

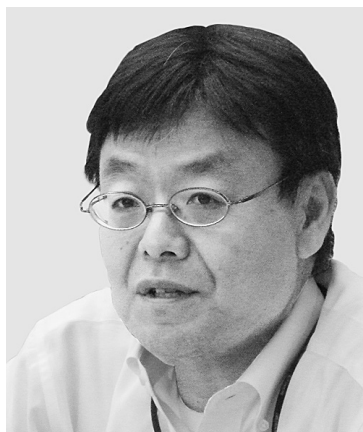
Ⅱ. 地方財政・地方税制の現状と税制抜本改革

1. 社会保障と税の一体改革

(平嶋) それでは、私の方も座ったままでご説明させていただきます。お手元にあります「地方財政・地方税制の現状と税制抜本改革」という資料です。

地方財政の方の立場から今回の税制抜本改革を見てみるということですが、資料①(資料編55頁)の消費税5%上げによる社会保障制度の安定財源確保はご説明があったとおりです。消費税収を8%、10%に上げていくということ、それから、社会保障にあてていくということが書いてあるのですが、この資料①で説明しておりますと、実は「地方財政」という言葉がどこにも出てまいりません。なぜ地方財政の方で消費税を引き上げるとい議論が出てくるのだろうかというのがわかっているようで、わかっていないことが多いのではないかとということで、その点について今日のご説明しようというのが主なポイントです。

先ほど見ていただいた目的別の引き上げとは別に実際に国、地方でどういうふうに消費税、地方消費税を配分するかは資料②のとおりです。現行5%を8%、10%にしますが、その内訳は、もともと消費税が4%、地方消費税が1%であったものを8%段階では6.3%と1.7%、10%段階では7.8%と2.2%となります。さらに国の消費税分については交付税の方に法定率を入れていただいているのがありますので、現在は消費税換算で1.18%ですが、最終的には1.52%に上がるということになっておりまして、最後は10%のうち3.72%が地方の取り分ということに



なっております。

現行の5%のうち2.18%ということに比べると、若干地方のウエートが下がっているということになりますが、これは最初のページに出てきました基礎年金国庫負担の2分の1の引き上げの分に関しましては地方公務員分を除き基本的には国しかありませんので、若干国の方にウエートがシフトしているということになっております。

地方財政の方で消費税を上げる理由というのは何か国と違っているのだろうかということですが、資料③の上の方に最終的に国会で修正していただいた後の国税の消費税の引き上げ法案の第1条の趣旨規定がございます。

その4行目にございますように、「国の方は社会保障の安定財源の確保及び財政の健全化を同時に達成することを目指す観点から消費税の使途の明確化及び税率の引上げを行う」ということです。

下の方は最終的に修正されました「地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案の理由」ですけれども、太字のところになります。「地方における社会保障の安定財源の確保及び地方財政の健全化を同時に達成することを目指す観点から、地方消費税の使途の明確化及び税率の引上げを行う」ということで、実は国の方も、地方の方も理由は全く同じです。

資料④では、そんなに地方財政の状況が悪かったのかということとか、地方における社会保障の安定財源の確保というのは何だということをご説明させていただきたいわけですが、これは別に今回の法律案のときに突然私どもが言い出したわけではありません。

今回の消費税の引き上げにつながった平成20年と21年の税制改正でやりました、税制改正の抜本改革の中でも下の方の3の7のところですけども、「地方税制について、地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討する」となっております。

2. 地方財政・地方税制の現状と課題

資料⑤は、先ほど中江審議官からご説明があった国の方の財政状況です。先ほど「ワニの口」と言われましたように、平成2年、3年のころに特例公債依存体質から脱却するということがあったものの、平成6年以降ずっと増えていって、今日大変な財政状況になっているというご説明です。

この説明は多分皆さんはよく聞かれている方が多いと思うのですが、地方はどうなのかというのが**資料⑥**です。地方財政の財源不足の状況です。われわれの方は国の方から補填していただいている分とか、地方債の増発と絡んで、公債発行額で単純には言っておりませんが、財務省当局とご相談させていただき地方財政対策のときに財源不足というのを算出しております。

その数字ですが、やはり同じように昭和54年ごろから悪くなって、平成元年、2年、3年ぐらいは良かったものの、平成6年ぐらいに悪くなっていって、15年に最悪を迎えて、その後、好景気で下がっていったものの、リーマンショックでまた悪化するという構図をたどっているわけです。現在、財源不足は14兆円ほどあるということになっております。

資料⑦は、先ほどの国の方の公債発行額と公

債依存度の推移を並べたものに同じく地方財政の方の財源不足の状況を並べてみました。見ていただければわかるように、バブルが弾ける直前の平成元年、2年、3年ごろはどちらの財政状況も良かったわけです。それからの景気対策等で悪くなっていった後、橋本総理の財政構造改革で平成9年度に若干良くなったものの、その後また悪くなって、平成19年度ごろにかけて好景気で良くなっていったものの、リーマンショックでまた悪くなっています。

基本的に国の方の財政状況と地方の財政状況がほぼ平行に動いているということがわかりいただけるかと思います。なぜそんなことになっているのか。それには理由がございます。

資料⑧は、国家財政と地方財政の債務残高の推移です。同じように地方も増えていったのですが、国の方は60年償還に対しまして地方の方は20年から30年ということで、最近の高止まり傾向ということになっております。

資料⑨は、このような国と地方の財政の構造の理由です。上の2段を見ていただきたいのですが、全体の税収に占める法人課税と個人所得課税の割合が一番左のところと左から2番目のところとです。景気に左右されやすい個人所得課税、法人所得課税の割合がほぼ同じぐらいあるということです。

安定している財源ということに関しては、国の方は消費税が24%ということになっておりますけれども、地方の方は地方消費税と固定資産税を合わせると大体同じような規模になるということで、安定している財源の割合と景気の変動を受けやすい財源の割合というのは基本的に似ているという傾向がございます。

ただ、これは地方全体です。道府県と市町村を見ると、市町村は固定資産税の割合が非常に高く、安定しているのですが、都道府県の場合は国以上に景気に左右されやすい税の割合が高いという構図になっております。

個人住民税はそれなりに安定しているわけですが、**資料⑨**を見ていただきますと、や

はり地方法人二税が乱高下して、地方消費税と固定資産税は一定しているという傾向がございます。

地方消費税は偏在が少ないということもあって、これを増やしていくというのがわれわれにとっては悲願であるということもございました。

もう1つ、これは歳入構造で申し上げたのですが、地方の方の歳出構造です。地方の方がなぜ社会保障に関係あるのだというふうなお話があるかもしれませんが、わが国の場合は国と地方の歳出が非常に関係しております。**資料⑫**にありますように地方の歳出は国庫補助関連事業、国が法令等で基準を設定しているもの、国が法令でその実施を義務付けているものが一般の歳出の大部分を占めているという現状がございます。

例えば給与で行きますと、国の小中学校、教員とか、警察職員とか、国の方で基準を決めているのがほとんどです。一般行政経費の補助というところを見ていただきますと、生活保護、介護保険、後期高齢者医療といったものが非常に大きなウエートを占めているということがわかりいただけるかと思います。

社会保障で地方というのはどういう意味かということですが、**資料⑬**に「主な社会保障制度の財源負担のイメージ」と書いてあります。年金だけは入っておりません。年金は地方公務員を除くと基本的には国という現状がありますので、入っていません。

医療・保健・介護を見ていただきますと、例えば国民健康保険については国の方が43%で、都道府県が7%です。後期高齢者医療制度につきましては国が33.3%となっていますが、あの感じでいうと、国が3分の2、地方が3分の1を負担しているということです。介護保険制度に関しては施設分は国が2割で、地方が3割、在宅に関しては国が25%、地方が25%、1対1以上の関係で地方が負担しているということです。障害者自立支援も半々、生活保護は3対1、児童扶養手当は逆に1対3、保育所は1対1と

いう感じになっているわけです。

こういうことがありますので、国の社会保障費が増えてきますと、当然地方の社会保障費も増えていくわけです。

資料⑭は、社会保障関係費に関する地方負担等の将来推計です。地方の方には単独事業を入れているのですけれども、例えば22年度で国の方が負担している経費が27.6兆円あったのですが、これが将来的には28年度に33.3兆円に増えるということです。同様に地方負担の方も16.8兆円あったのが20.9兆円に増えるという勘定になっております。

年金関係については払込時に国庫負担、地方負担しますので、これから払い込む方は増えるわけではないので、そんなに増えないのですが、医療と介護がこれから増えていくというのが1つの特徴かと思います。こういうことで、社会保障関係費が地方の方でも非常に重い負担になっているし、増えていっているということはおわかりいただけると思うのです。

それにしても地方には無駄があるのではないか。無駄な箱物があるのではないかというご議論がございます。**資料⑮**をご覧ください。大阪の辺でどういう議論になっているかわかりませんが、全国的に見ますと、地方公務員給与というのはこの十数年下がり続けておりまして、国の水準を大幅に下回っているということになります。

ただ、今度は国の方が給与カットをしましたので、また来年別な数字になっていると思いますが、都道府県でやっている給与カットというのは相当の長い年数やってきているということになっております。

それから、地方公務員の数が多いのではないかという議論もございます。現在地方公務員全体は278万人ございます。**資料⑯**の左の職員数の内訳を見ていただきたいのですが、この中で約半分は濃い部分の震災でも活躍した消防部門、それから、交番にいらっしゃる警察官、警務部門、それから、小中学校、高校で教えている教

育部門、まさに人の数が行政水準を示す部分が半分強を占めておりまして、これを減らすことが行革かと言われると、そうでもない部分です。これらに福祉を合わせると、3分の2はそういう職員ということになっているわけです。

そういった中ではありますが、右にありますように平成6年をピークに17年間50万人職員がおおむね減ってきているということになります。この50万人というのは主に管理部門で減らしてきたという歴史になっておりまして、相当厳しいリストラをやってきているということになります。特に平成17年から22年の5年間では7.5%の純減を達成しているわけです。

これだけで終わりではありません。これからもまだ減っていくと思います。と申しますのは、この10年間の公務公共部門はいろいろな行政改革がございましたが、そのうちの最大のものが市町村合併だったのではないかと思います（資料⑦）。全国的に見るとすさまじい数で市町村は減っておりまして、市町村数が46%減、約半分になっております。3,229あったのが1,788です。

この影響が特に強烈に出るのが、当たり前のことですが、経営者であります首長3役です。この間に収入役制度がなくなったということもありまして、3役合計9,895人が4,055人と半分以下になっております。

国会議員の方でも現在定数削減の議論が行われておりますが、地方議会議員の数が多すぎると言われておりましたが、5万8,000人いたのが3万4,000人ということになっておりますし、それぞれいた教育委員、その他の委員の数も大幅に減っております。生首はなかなか切れない面もありますが、これだけ市町村数が減っておりますので、これから市町村の職員数がまだ減っていくだろうと私どもは思っているわけです。

こういうことでリストラしたから良くなったのではないのかというのがまた違うところです。それだけのリストラをしてきたのですけれども、資料⑧を見ていただきますと、地方公共団体の

決算ベースの歳出というのは、国の社会保障制度に基づくもの、公債費が増加している一方で、それ以外の歳出は減り続けているという現状です。地方の方も国と同じ財政構造になっているということです。

今回私どもの方として国と地方でどう配分するかと言いましたときに、先ほど申しました国と地方の社会保障給付費に関する国と地方の負担に加えて、地方が義務的にやっている単独事業の分を加えた数字でこの5%分を按分させていただくという形で3.46と1.54という形で配分を決めさせていただきました（資料⑨）。

単独事業というと、すぐに無駄があるのではないかという指摘をいただくことにまたなるのですが、資料⑩を見ていただきますと、もともとは国の補助金でやっていたもので補助金がなくなったという事業がたくさんございます。例えば妊婦健診みたいなものもそうです。保健所もそうです。公立の認可保育所といったものです。こういったものの重要性は十分考えていただきたいと思っております。

以上、私の方からのご説明とさせていただきます。

（林） ありがとうございます。地方税の課題について限られた時間でコンパクトにまとめていただいてありがとうございます。

それでは、引き続きまして、両研究者からのご質問、ご意見をいただきたいと思います。まず最初に、上村先生の方から、6～7分というところでお願いします。

Ⅲ. 財政・税制の現状と税制抜本改革についての討論

〔債務残高の問題と危機感の共有〕

（上村） 関西学院大学の上村でございます。まず財務省資料⑥を開きながら話をさせていただきたいと思います。この資料⑥の方では「主要国の債務残高の国際比較」という図が載っております。GDPに対する債務残高が、非常に日本は高く、かつ急激に上がっており、危機的だという話です。日本の財政が危機的な状況にあるという認識は私も正しいと思うし、その中で特に社会保障の費用の増加を何とかしないといけないという問題意識は持たないといけないと思います。

GDPに対する債務残高が一種の指標になると考えられているわけですが、これだけが問題ではありません。ただ、1つの指標にはなりません。この比率をどうやって安定させるかということを見ると、GDPを上げる、すなわち成長するということ、もしくは債務残高の増え方を抑制することです。つまり、増税をするか、歳出抑制をするか。以上の3つの方法しかないわけです。

私の感覚では、どれかの方法1つで全てが解決するというわけではなくて、この3つの方法を全て動員しないと、財政再建の問題は解決しないのではないかと考えています。

その中で歳出抑制についてです。国際比較で見ると、日本の政府は実は小さな政府だということです。歳出カットをやるべきだけれども、非常に難しいということは事実だと思います。

もう1つは増税についてです。租税負担率を見ると、これも実は小さな政府になっているということです。アメリカとはほぼ同じです。成長もしないといけないのですけれども、負担増ということはある程度やむを得ないのかなと私も考えます。

ただ、どうすればその負担増を国民に納得し



てもらえるのかというところが大きな問題で、その危機感を国民も政治もなかなか共有できないのではないかと考えています。特に消費税増税を柱とする一体改革の法案が成立する前後から公共事業が増えるとか、そういうような話が出てくることに対して非常に違和感を覚えます。もしくは社会保障に関しても歳出抑制が徹底していないし、かつ高齢者に配慮しすぎる政治があって、給付の抑制、負担増が先送りされている。これでよいのか、というようなことを1点目のコメントとさせていただきます。

〔「財政のスケール感」に関する情報提供の方法〕

2つ目ですけれども、財政というのはかなりスケールの大きな話であり、特に国単位だと兆単位の巨額の数字がすぐ出てきます。ところが、私たち国民生活から考えると、日々の生活は1万円、2万円という感覚です。万円単位の生活観と兆円単位の感覚の違いがある。兆円を意識すればいいのですが、なかなか国民のレベルでは難しいということです。

兆円単位の赤字を解消するかということを経済にどうやって浸透させるのか。例えば国家公務員の給与カットをすれば、赤字問題が解決するということは、本当はばかっているのです。でも、そういうことがなかなか理解してもらえないということを、どういうふうな情報提供で

どういう工夫をするのかということが2点目です。

〔社会保険料の負担〕

3点目ですけれども、社会保険料の負担については非常に大きな問題になっているのですが、大きな負担増を期待できないと考えていいのだろうか。つまり、保険料の引き上げはなかなか難しいのだろうか。だとすると、社会保障を賄うには税金を代替させていくしかないわけです。

ところが、税金を代替すると、税と保険料の違いが問題になる。保険料というのは拠出の履歴があるので、その人に給付するという負担と受益の関係があるのですが、税の場合はその関係を実感することがなかなか難しいということです。例えば消費税の増税分というのは全額を社会保障に充てると言っているのですけれども、それをなかなか国民が実感できていないところに今の改革の問題があるのではないかと思います。これが3点目です。

〔地方税〕

地方税に関して、総務省資料②、一番最後の資料を開けてください。もちろん消費税の引き上げについては地方消費税と地方交付税の部分があって、地方自治体に配分されるということです。その配分部分については社会保障に回すというようなことになっています。

この資料で見ると、増税部分については単独事業と合わせて社会保障4経費で比較すると、社会保障4経費の方が大きいから、すべての増税分は社会保障に回すのだというような説明になっています。そこで、全ての自治体でそういう状態になっているのかなというのが私の疑問です。つまり、マクロ的にはそうなのだけど、ミクロ的にはどうなのかということが質問です。ミクロ的にももしもお金が違う所に回ると言っている自治体があるのだったら、「それは政府の約束がちょっと違うんじゃないの」ということです。

〔地方交付税の廃止と消費税の地方税化〕

最後ですが、ここは大阪なので、大阪らしい質問といたします。今、一部の政治の動きとして、地方交付税廃止、消費税を地方税化するというアイデアがあります。これは現実的なアイデアなのだろうか。もしも、こういうものを導入すると、どんな影響があるのでしょうかということについてお聞きしたいと思います。以上です。

(林) ありがとうございます。前半の財務省のご報告に対しては情報提供のあり方等についての質問がありました。今後の方向性に関する意見は共有しているという部分も多かったと思います。それから、総務省については個別の自治体ごとにはどうかというご質問も出ています。

それでは、引き続いて、八塩先生の方からご意見をいただきたいと思います。よろしくお願いします。

(八塩) よろしくお願ひいたします。上村先生から多くのコメントが出ましたが、私のコメントは2点です。2点とも今回の消費税率引上げに関係した話です。

〔地方消費税のあり方〕

最初の1点は地方消費税についてです。今回新聞報道などによると、最初に消費税率の引上げ幅がまず5%から10%に決まりました。次に5%の税率引上げ分の国と地方の取り分協議があり、その結果、国の消費税が4%から7.8%に、地方の消費税が1%から2.2%に、それぞれ引き上げられることが決まった、と認識しております。ただし、国の取り分には地方交付税による地方への分配分が含まれます。

しかし、国民の多くは、消費税が5%から10%に上がることまではみんな知っており、実際に学生さんなんかもみんな知っているのですが、



一方で、実際に上がったのは消費税とともに地方消費税であることを、多くの方はご存じないと思います。地方消費税も社会保障に使われるということで、先ほど平嶋審議官からも地方歳出における社会保障の重要性についてお話がありました。しかし、いずれにせよ、今回の税率引上げ議論では地方消費税は国の消費税に埋没してしまっており、それに対する国民の認識は非常に薄かったという感覚を持っています。

一方で、地方分権の観点から、地方消費税を強化すべきという声が強まっていますが、それであるならば、やはり今回のような議論の方法は少し変えるべきではないかと思います。すなわち、最初に国と地方合わせた税率の引上げ分を5%から10%にまず決めてしまって、そこから国と地方の取り分を決めるのではなく、例えば国として必要なのは税率として4%から幾つ、一方、地方として必要なのは1%から幾つということをそれぞれがまず提示し、そこから国と地方で議論をする方法にすべきだと思いました。そうすれば地方消費税が埋没せず、そのあり方に関する議論が活発になるのではないかと思います。

〔さらなる増税〕

2つ目のコメントです。今回消費税が5%から10%に上がりましたが、これで問題が解決す

るわけではありません。今後歳出カットを進めるとともに、さらなる増税を考える必要があります。今日は歳出カットの話はあまりしないことにして、もちろん、来年や再来年ということではないですが、中長期的に5%から10%に上がった後の増税をどうするのかという話があると思います。

そこで財務省資料⑭をみながら話を進めますと、先ほど中江審議官からもご説明がありましたように、日本は負担が比較的低い中で、今回消費税率が引き上げられたあと、次の増税をどの項目で行うか、ということです。例えば資産課税は少し検討してもよいと思いますが、今の3.9%を8%や10%にするのは難しいと思いますし、法人税は限界だとされます。個人所得税も高齢化で現役層が減っており難しいという話があり、結局は消費税が残っています。したがって、5%を10%にした後も、結局は国も地方も消費税に注目が集まってしまうような状況です。

その後も消費税一本でいけばいいのでしょうか、私としてはもう1つ、他国と比べても個人所得課税が日本は非常に低い点に注目すべきだと思っています。アメリカでは10%とか、ヨーロッパは13%にもなる中で、日本の負担率は非常に低く、その強化を少し考えるべきではないかと思います。

どういうことかという、日本の所得税・住民税は課税ベースが非常に狭くなっており、それが中・高所得者の負担を比較的軽くしている事実があります。中・高所得層の負担が比較的軽いところが、この図における個人所得課税の負担の低さにつながっています。今回、所得税の最高税率引上げや給与所得控除の上限設定に関する議論がありましたが、そうした限られたごく一部の高所得層だけでなく、中・高所得層全般に負担をお願いするようなことも考えるべきではないかと思います。以上です。

(林) ありがとうございます。消費税、地方消費税の議論のあり方とさらなる増税も必要というご指摘でした。所得税に関しては後ほど個別のところでお答えいただいた方がいいかもしれません。

それでは、コメントという部分もありましたけれども、質問にもお答えいただくということで、もう一度お2人の審議官にお返しします。それぞれ詳しく答えていくと、簡単にお答えできるようなテーマではなかったかと思うのですが、時間に限りがありますので、5分程度ということをお願いいたします。残された問題についてはまた個別のところでもお触れいただくということですのでよろしいかと思います。よろしく願います。

(中江) 大変厳しいコメントをいただきましたので、答え方が難しいのですが、誠実にお答えしたいと思います。

〔財政健全化目標の達成状況〕

まず、上村先生の方からは、「日本の財政が厳しいことは理解できるが、危機感が国民、政治で共有できていないのではないのか」といったお話だったと思います。また、「すぐに歳出を増やせ、というような話も出てくるではないか」というようなことだったと思います。

財務省資料㊹－8をご覧ください。もともと国は財政健全化目標というものを掲げております。この財政健全化目標に用いられているプライマリーバランスというのは、歳出から国債に関する元本償還と利払費を歳出から除いたもの、すなわち政策的な経費と、税収等の差です。このプライマリーバランス赤字の対GDP比を2015年度までに、2010年度の水準から半減、2020年度までに黒字化することを目標にしています。今はプライマリーバランスが赤字ですので、政策的な経費を税収等で賄っておらず、借金で賄

っているという姿ですから、まずはこれを黒字化していこうということです。

ただし、2020年度までにプライマリーバランスを黒字化するといっても、利払費の分だけ借金の残高自体は増えていきます。借金の残高自体は増えていくけれども、GDPがある程度伸びればGDP比は徐々に小さくなるか、少なくとも発散するような姿にはならないというような目標を立てているのです。

その黒字化に至る中間地点として、2015年度には、プライマリーバランス赤字を2010年度のマイナス6.4%から半減、すなわちマイナス3.2%にしようという目標を立てているわけです。今回の社会保障・税一体改革の消費税率引上げ分を含めて、内閣府がもう一度見直しをした試算があるのですが、2015年度を試算したところ、プライマリーバランス半減目標▲3.2%がようやく達成される姿になるということです。国単独の右の方で見ると、▲3.4%ですが、いずれにしろようやく何とか達成できるぎりぎりの姿ということです。

もちろん経済状況等様々な前提条件によっては変わり得ます。何とかぎりぎりこういう姿になっているのですが、2020年度までの残りの5年間でどうやって縮めていくのか。2020年度の試算をすると2.8%になります。2.8%をどうやって縮めていくのか。先ほど上村先生の方からご指摘があったように歳出をカットするか。税収増を図るか。あるいは経済を良くして、税収を上げていくか。その3つしかないわけです。

今どれをどうすると決まっているわけではありませんが、このパスをたどるぎりぎりの姿であるということですので、今回の一体改革で消費税率が上がったからといって、安心できるような状況では全くないということだと思います。われわれ政府としても、それはきちんと伝えていくべきだと思っております。もちろん3党でご議論された協議の中でも基本的なそういう考え方は共有されているものと思っております。

〔わかりやすい財政の説明方法〕

この数字が兆円単位でわかりにくいというのは本当にご指摘のとおりです。われわれ財務省も「日本の財政を家計に例えると」ということで、日本の予算が90兆円ですから、それを90万円とか、世帯の収入が40万円で、というような例えをいろいろやったりしているところです。ご指摘を踏まえて、もっと良い方法がないかとよく考えていきたいと思えます。

〔消費税の目的税化〕

それから、消費税の増税分がダイレクトに社会保障に充てられているという実感が無いのではないかといったご指摘がありました。それも当然のご指摘です。今回は消費税の法律上きちんと社会保障の4つの経費に充てるということで目的税化をしたわけですが、その点はわかりやすい説明に努めてまいりたいと思えます。

〔消費税〕

最後に上村先生から消費税の地方税化の話がありました。

消費税は毎年10兆円程度の税収が見込まれる、国にとって重要な税目であり、今後のわが国の社会保障制度を支える貴重な財源だろうと考えております。したがって、地方税化については毎年度1兆円単位で増加していく社会保障の費用をどのように賄っていくのかとか、主要先進国と比較して、極めて厳しい財政状況をどのように改善していくのかといった非常に大きな論点があることに留意する必要があります。

八塩先生から消費税ばかりだけど、所得税の方でも、というご指摘がありました。これは後ほど「個別税制の現状と課題」で回答させていただきます。

〔地方消費税の位置〕

〔平嶋〕 お答えの便宜上八塩先生からお話がありました今回の消費税の引き上げ幅が5%になっていて、その中を国と地方で分けたのだけれども、国で必要な額が幾らで、地方が必要な額が幾らでというのをを出して、それぞれで合計してやった方がわかりやすいのではないかと、地方消費税の位置がわかるのではないかとという多分お尋ねではないかと思うのです。

それはごもっともな面もあるのですが、ただ、今回の5%引き上げといいますのは、先ほど中江審議官からご説明あったように、5%引き上げで国と地方の財政赤字が全部解消されるという数字ではないのです。その途中の一部を取りあえず今回消費税率が現在5%だから、この時点で最大引き上げ幅は経済との関係も考えたときに5%までだろうということです。その5%も2段階で3%、5%と上げようということです。これが精いっぱいだろうということです。マクロの国民負担をどの程度国と地方で願うのかという議論が先にあった上で、その中で国と地方をどう分けましょうかという議論になっています。

ということなので、先に政治的に5%という数字が議論になって、それが決まってくというのは過程で申し上げるとやむを得ない面があったのかなと思います。ただ、先ほどおっしゃったように、地方消費税が地方の社会保障支出に使われているということに関して、アピールが足りないのではないかと。そのことは認識しておりますので、私も先ほどそういうご説明をさせていただいたわけです。また、実は知事会とかもその点を意識して、これからPRをしていくと言っております。社会保障支出が伸びるので、地方消費税を上げてもらわないと困ると2年か3年前から知事会は言っておりますので、その点はやっていただきたいと思っております。

〔林〕 ありがとうございます。それでは、引き続き、平嶋審議官の方からお答えをお願いします。

〔地方消費税の使途〕

それに関連して、上村先生からあった引き上げ分の地方消費税の使途です。資料②のところにございますようにマクロは整理してあるのですが、それに加えて、地方消費税の引き上げ分の1.2%に関しましては、地方公共団体は社会保障支出に充てなければいけないという法律上の規定が入っております。

国の方が具体的に社会保障目的財源化というのは予算上、決算上どのようにやられるかに応じて私どもは考えていかなければいけないのですが、現在都市計画税という税金がありますけれども、あれも都市計画事業の目的財源になっております。それについてはそれぞれの個々の市町村で「こういう事業に充てています」というのをつまびらかにしていただいておりますので、私どもの方は都道府県市町村に対して地方消費税についてはどういうふうに使ったのかというのをきちんと公表していただくということをお願いする予定にしております。それは法律上の義務です。

交付税については使途を制限してはならないということになっておりますので、そういった規制はできませんが、交付税全体で引き上げ分の0.3~0.4%ですので、その分が全体として社会保障にあたっているということに関しては資料②のとおりマクロで見れば明らかですので、これは私どもが責任を持ってマクロであたっていますということ、そのことはきちんとやっていきたいと思っているところです。社会保障支出が地方でも増えているということはどこの首長さん方も認識のことだと思います。

〔地方交付税の廃止と消費税の地方税化〕

それから、大阪ということで、消費税と消費税の全額地方消費税化とその場合の交付税制度の廃止というアイデアがあることについてどう思うかということなのですが、消費税を全額地方消費税にするというときに、今の税率でやるのか、10%に引き上げてやるかによるのですが、

消費税を廃止して地方消費税に移譲し、交付税を廃止すると、交付税の廃止の方の金額が大きいので、とても地方はそれではやっていけないのです。その後の財政調整制度というのをどうするかを示していただかないとバランスが取れているかどうか分からないので、それが示されていない段階で、コメントしかねるというのが1点ございます。

ただ、消費税の地方消費税化ということに関して申しますと、税体系の中でできるだけ安定した財源を市町村に、その次は都道府県に、国は法人課税みたいなものをちゃんと持っていたきたいというのが日本の税制に貢献されたシャープ博士の考えでした。その考え方で行くと、全く考え方として成り立たないことではないとは思いますが、先ほど申しました社会保障財源の話もありますけれども、現実に行われていることとの関係では一体どのぐらいの年数でやるつもりでおっしゃっているのかなということも、懸念されます。

というのは、現実には消費税というのは地方消費税も含めて全額国で徴収していただいております。では、誰が地方消費税化したら徴収するのか。都道府県でできないことはないのではないか、しかしそれには国税職員の移管が必要といったときに一体何年で制度設計するのだろうかということ。選挙の公約ということであれば、次の任期中にやることを書かれているのだと思いますが、そんなに簡単にできることとは思えないが、というのが1つです。

2つ目は、消費税の中の譲渡割といわれるものと貨物割というのがあるのを皆さんはご存じでしょうか。譲渡割というのは国内取引で取っている分、貨物割というのは海外から輸出したのを税関で取っている分があるのです。こっちの方はどうやったって国しか機関がないので、どんなふうに徴収するのかなという現実の姿をきちんと考えてご提案していただく必要があるかな、とも思います。

地方交付税を廃止して、財政調整制度を新し

く作るというのも、今の地方交付税の何が問題で、どこを変えて、こういうふうな仕組みだということを言っていたかないと、われわれもコメントがしづらいというのが正直な気持ちです。以上です。

(林) ありがとうございます。お2人の先生方には、反論ではなくても感想等があるかと思いますが、少し時間を超えております。前半で総論の議論をしていただきました。途中でもありましたけれども、テレビ等の情報では負担増という話には必ず無駄遣いという言葉が裏返しのように出てまいります。その議論をずっとやりとりしていても、なかなか前に進まないというのが私自身の感想です。

ですから、先ほど上村先生も言われましたけれども、今日ご説明いただいたような財政に関する課題を、いかに共有して進めていくかというのが非常に大きな課題です。今回の消費税引き上げもその第一歩だということです。これではいろいろな課題が全て解決するわけではないということも含めて説明していかないといけないのだとあらためて感じました。

それでは、第2ラウンドとして、個別税制の課題についての議論に入ってまいりたいと思います。先ほどと同じように、財務省の中江審議官の方からご説明いただいて、続いて、総務省の平嶋審議官からお話いただきます。それでは、中江審議官、どうぞよろしくお願いいたします。

Ⅳ. 個別税制の現状と課題

(中江) それでは、税制各論について、資料に沿って説明いたします。先ほどの総論で一番最後に説明した資料⑳-6で「税制全体を通じた改革のポイント」を掲げておりますが、基本的にこれから説明する内容をまとめたものです。

後ほどご覧いただければと思います。

資料㉑をご覧ください。税制抜本改革法案は成立しましたが、消費税率引上げに向けて幾つかの課題が残されております。1つ目は低所得者への配慮、2つ目は消費税率引上げにあたっての経済への配慮、3つ目は中小事業者の特例に関する課税の適正化と価格への転嫁対策ということで、この3つは消費税関係です。

4つ目が再分配機能の回復ということで、消費税だけではなく、税制全体のバランスを考える観点から、所得税、資産課税についても具体的な検討が残されています。

以下、この順番に沿ってご説明していきたいと思いますが、先ほど八塩先生からいただいた所得税のコメントもその部分で説明したいと思います。また、一番最初に林先生から「どうも最近では税制についての議論でいろいろな分析がやや手薄ではないか」というような厳しいご指摘もいただいておりますので、所得税や、資産税を含めできるだけそういった実態も合わせてポイントをご説明できればと考えております。

1. 低所得者への配慮

まず低所得者への配慮ということで、資料㉒をご覧ください。もともと家計と消費税の負担を考える場合、1つの税の負担だけで議論するのではなく、税制全体とか、あるいは社会保障の給付を含めた受益と負担の関係を全体として勘案することが必要ではないかと考えております。

しかし、こういう基本的な社会保障制度だけではなく、何か新しいことをやりなさい、というのが政治の方の議論になっており、それを資料㉓で説明しています。新聞などでよく目にしますが、低所得者の方々への配慮の方法として、給付付き税額控除という新しい概念の制度にするか、消費税率自体で税率を1本ではなくて、複数にするかという大きな2つの流れがあります。

法案を提出した後に3党で合意した法案修正

により、給付付き税額控除、複数税率それぞれについて今後さまざまな角度から総合的に検討するということになりました。

給付付き税額控除については、社会保障番号制度の本格稼働や、定着後の実施を念頭に、関連する社会保障制度の見直しや、所得控除の抜本的な整理と合わせてさまざまな角度から総合的に検討します。

給付付き税額控除について、資料⑭で簡単に説明しますと、他の国で結構税制を活用した給付措置というのが実施されています。しかし、その目的や仕組みはいろいろあり、子育てを支援するためのものなどがあります。また、就労を促進するためのものがあり、単純に失業手当や、生活保護ということだけではなく、働き損にならないように、その分だけちゃんとリターンがあるというような制度にするとか、そういうような仕組みのためにこれを活用するというものです。また、カナダのように付加価値税の負担を軽減するというような目的があり、仕組みもさまざまです。

特に所得の把握が論点になってくるとわれます。番号制度が導入されたからといって、所得を完全に把握できるわけではありません。飛躍的に所得が把握できるようになるかということ、番号制度はそこまでのことを考えているわけではなく、現実にもそういうことはないと思います。しかし、番号制度の本格導入ということになれば、所得把握の適正化、効率化が図られるものと思っております（資料⑮）。そういうことで、番号制度の本格稼働に合わせて、これを前提に給付付き税額控除を導入するかどうか、という議論です。

所得の問題ともう1つ大きいのは、特に地方団体の方はお察しかと思いますが、資産をどうやって把握するか。これはなかなか難しい問題かと思えます。もともと政府与党はこの案で法律を出しましたが、野党から複数税率の提案がなされました。

しかし、複数税率についても色々な論点があ

ります。財源の問題をどうするか。税率を低くすれば、その分だけ税収が減ります。対象範囲をどうするか。中小事業者の事務負担をどうするかということ、これもさまざまな角度から総合的に検討する必要があります。

「複数税率を導入してはどうか」と言う方は、国際比較で諸外国の資料を見てそういったことをよく言いますが、ヨーロッパ等の非常に高い税率の国はこれを導入している国が多いのですが、資料⑯に書いてありますとおり、諸外国の食料品の税率は平均すると10%程度です。EU諸国は27ヶ国あり、標準税率が平均で20.9%、食料品に対する適用税率が平均で11.2%です。

それから、諸外国では贅沢品か否かといったことや、外食と食料品の違いによって軽減税率の線引きが行われています。資料の左下にありますとおり、フランスではキャビアが標準税率になっていますが、フォアグラや、トリュフは軽減税率になっています。フォアグラ、トリュフは高級品ですが、国内産業を保護するために軽減税率が適用されている一方で、キャビアは高級品であり、かつ、輸入品であるため標準税率が適用されていると言われています。

イギリスではフィッシュ&チップスやハンバーガーなど、その場で食べる場合や温かいテイクアウト食料品は標準税率で、冷たいデリカテッセンなどのスーパーの惣菜は軽減税率ですが、どこに線を引くかというのはなかなか難しく、どちらの税率を適用するのかといったことをめぐって訴訟が多発しているとも言われています。

そのような問題がある中で、今後仮に日本で軽減税率を導入したとします。例えば先ほどのイギリスのように、その場で食べる場合は標準税率、冷たい食料品を持ち帰る場合は軽減税率とした場合、そこで買った物を店内でそのまま椅子に座って食べられるようにしている店の中で、冷たいものを持ち帰ると言ってその場で食べる場合、標準税率なのか、軽減税率なのかということを決めなければなりません。日本のよ

うに賢くて、厳しい消費者がたくさんいる中でそういうことを決めていくのは結構大変かと思っていますので、丁寧に議論すべき課題かと思っています。また、税収が大きく減るというような論点もあります。複数税率についても検討すべきことはあるということです。

いずれにしてもしばらくの間、給付付き税額控除と複数税率は議論が続いていく可能性があります。すると、低所得者対策はどうするのかということで、消費税率が8%となる時期から給付付き税額控除や複数税率の検討の結果に基づいて、導入する施策の実現までの間の暫定的、臨時的な措置として、簡素な給付措置を実施するという方向が示されております。

具体的には今後検討することとなります。消費税の導入時などは、1万円を1回だけ社会保障の対象者の方々に配るといったことをやっております。いずれにしてもこの年末に低所得者の方々への配慮について全てが決まるかどうかはわかりませんが、8%への引上げは、2014年の4月ですから、今年の年末もかなり議論がなされる可能性があるのではないかと思います。

低所得者への配慮関係の説明は以上です。

2. 経済への配慮

次は経済への配慮です。資料⑳をご覧ください。①で書かれているように、「経済状況を好転させることを条件として消費税率の引き上げを実施する」という文言が条文上入っております。これは、デフレ脱却や経済活性化に向けた取組みを全力で進めるということです。

②は3党合意に基づいて法案審議の段階で法案が修正されて入ったものですが、わが国経済の成長等に向けた施策を検討する旨が追加されております。

その下に書かれているとおり、その上で経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、消費税率引き上げの前に経済状況の好転について種々の経済指標を確認し、今説明したデフレ脱却や経済成長に向けた措置を踏まえつつ、経

済状況等を総合的に勘案した上で必要と認められる場合には消費税率の引上げの停止を含め、所要の措置を講ずることとしております。

やや不透明なところも残っていますが、いずれにせよ既に8%、10%にいつ上げるというのは法律で決まっています。これを仮に変更する場合には、消費税率の引上げの停止を含め、所要の措置を講ずるということで、再度法律改正をする必要があります。

3. 課税の適正化、価格転嫁対策等

資料㉑は課税の適正化ですが、これについては詳細な説明を省略します。中小事業者の特例である事業免税点制度や、簡易課税制度については今までも見直しを行ってききましたが、この制度は中小事業者の事務負担に配慮して設けられている制度ですので、引き続き制度は維持します。しかし、制度の不適切な利用に対処する観点から見直しを行います。

資料㉒が転嫁対策関係です。これは事業者の方が一番関心の高いところだと思いますが、消費税率を段階的に引き上げるという初めてのことで、それを踏まえて、円滑かつ適正な転嫁に支障が生ずることのないように、事業者の方々の実態を十分に把握し、徹底した対策を講じます。また、独占禁止法とか、下請法に係る必要な法制上の措置も講じます。

価格表示のあり方については、業界内の統一基準の作成が独占禁止法上問題なく行えることを明らかにし、周知徹底も行います。また、事務負担にも配慮し、総額表示義務を弾力的に運用することを検討し、その周知徹底を行うということが既に決まっております。細かいところは資料㉓をご覧ください。

消費税関係は以上です。

4. 再配分機能の回復等

(1) 個人所得課税

個人所得課税は昭和60年代から大幅な累進緩和がなされてきました（資料㉔－1）。また、

最近、平均的な所得水準が下落しており、特に高い所得階層の割合はむしろ高まっていて、格差が拡大するという傾向にあります。所得税による所得再分配機能が低下しているということです。

そこで、今後の課題は、最高税率の引上げなど累進性の強化であり、格差是正と所得再分配機能回復の観点から検討を行い、24年度中に必要な法制上の措置を講ずるということですから、年末にかけて議論する来年度の税制改正で結論を得て、法案化していくこととなります。

所得税はどれぐらいの人が払っているかというのを資料③④－５で見えていただきたいと思います。累進緩和をかなり進めた結果、所得税の税率の一番低いところは５％で、２番目に低いところは１０％ですが、６０％以上の人が５％のところに、１０％以下のところに８４％の方がおり、他の国と比べると、圧倒的に多いということが見て取れます。

「所得税の税率区分ごとの税収」ということで資料③④－４をご覧ください。５％から６段階あるブラケット、税率区分ごとに税収が幾ら入るかということが書かれています。

日本の所得税は超過累進税であり、一番所得が高い４０％の人も所得のうちの一番下の部分は５％の税率がかかっていて、その次の部分は１０％の税率がかかっていて、その次の部分は２０％の税率がかかっているということになります。およそ所得税を納めている人は全てこの５％の分の税率を納めていることになるわけです。

５％のところの所得税収は、約３．３兆円です。５％で３．３兆円ですから、ここを仮に１％を上げると、税収は６、５００億円上がります。「最高税率をもっと引き上げて、金持ちからたくさん取ればいいではないか」ということが言われますが、これを見ていただくと、４０％のところの税収が１．５兆円ですので仮に税率を１％引き上げた場合は、３８０億円です。５％で２、０００億円弱、１０％上げて４、０００億円弱ということです。

要するに、税収を上げようとするならば、税金のかかっていない人とか、あるいはかかっていても所得の低い人もかけないと、まとまった大きな額の税収は入ってきません。所得再分配機能の回復とか、そういう観点から、先ほど八塩先生からご指摘があった最高税率の引上げといった所得税の改革は当然今後も検討課題だと思いますが、社会保障の財源としては今回は消費税で賄うということにしました。

いずれにせよ今回の一体改革法案では所得税について最高税率の引上げを提案しましたが、その部分は３党協議で落とされて、年末にもう１回議論ということになります。

(2)資産課税

資料③⑤－１の資産課税をご覧ください。バブル崩壊後、地価は下落しましたが、バブルのときに税負担が非常に重いということで、基礎控除を２、０００万円から４、０００万円、４、８００万円、５、０００万円と上げてきました。ところが、地価は下落したにもかかわらず、基礎控除は据え置かれたままであり、また、最高税率の引下げなども行ったことにより、相続税の実効税率もピーク時の２０％台から１１．２％に下がっています。過去最高で３兆円ぐらいあった税収も今は１．４兆円程度で、課税されるのは１００件中４件程度であり、資産再分配機能が低下しています。

今回の一体改革法案ではこの基礎控除の水準を引き下げる案を出しましたが、３党協議で落とされ、年末にかけてもう１回議論するということになっています。

その中身が資料③⑤－２として載せてあります。ただ、相続税は税収としては１．４兆円ですので、量的には消費税とは比べものにならないと思います。

(3)法人課税

今日は企業の方もたくさんいらっしゃいますので、資料③⑥で法人税を簡単に説明したいと思いますが、法人課税については23年度の税制改

正で税率を4.5%引き下げる措置を実施しました。震災復興関係で3年間財源を確保させていただくこととしましたが、この課税期間が終了する27年度以降は実効税率の引下げが実現します。

そういう意味で相当の減税はやってきましたが、地方税と合わせた実効税率ということになると、この表にありますようにまだまだ高いという批判を受けております。特にシンガポールや韓国といったところがありますので、いろいろ議論が出てくるのではないかと思います。全体の法人税率を引き下げるのがいいのか、あるいは研究開発とか、雇用確保で頑張っておられるところの負担を下げるのがいいのか、これは与野党でまた相当な議論がなされると思います。

(4)消費税以外の消費課税等

資料⑦に酒税、たばこ税、燃料税、自動車関係、印紙税といった消費税以外の消費課税、さらに消費税の関連で医療や、住宅の取得について必要な措置を検討するということが書かれています。ここは説明を省略いたします。

5. 国債の歴史

1枚紙の「国債の歴史」ですが、国債の信用をもたらすというのは、結局、財政への信認だ、ということで、財政健全化が重要であるということを示す事例として配付しました（資料①）。

（林） ありがとうございます。消費税、所得税、相続税、法人税と幅広くお話しいただきました。

それでは、引き続いて、総務省の平嶋審議官の方から税の各論ということでご説明いただきたいと思います。

V. 個別地方税制の現状と課題

（平嶋） 私の方も資料②から行きたいと思います。

1. 地方消費税

各論に関して申しますと、先ほど中江審議官が国税の方でお話しされたように、何よりも今回通りました税制改革法を着実にその法律に沿って実行していくということが一番の課題です。その税制改革法の中にたくさん課題が書き込まれておりまして、それについて逐一誠実に対応していなければいけないと考えています。

国税の場合は先ほどおっしゃられた所得課税のところと所得税の最高税率の問題と相続税のところがあるのですが、地方税の方にはそういう大きな問題は残っておりませんが、同じように先ほどお話ししました簡素な給付措置の話がありました。簡素な給付措置については、最後は誰がやるのかといったら、地方自治体なのかなということも含めて課題になっております。

他に課題として不動産取得税、自動車取得税、自動車重量税といったものが大きな話題になってきているということになります。最後は地方法人特別税となっております。

これらにどう対処していくかということなのですが、そもそもわれわれが考えておかなければいけないのは、先ほども申しましたけれども、今回の消費税、地方消費税の引き上げで、国・地方のこれから伸び行く社会保障を賄えるところまで行っていないわけで、まだ足りないという状況にあるわけです。その上で国民の皆さん方に広く消費税という形で、今まで5%だった消費税をもう5%で倍の負担をしていただくというお願いをするわけです。

広く国民の皆さんに公平に負担していただくことが非常に重要であるということやっていくわけです。その考え方からすると、あたかも消費税、地方消費税が増収になるので、その財

源ができたということで、特定の分野に減税ができるというようなことになっては全く申し訳ないことですので、基本的に広く国民の皆さんに負担いただくという精神をまず具現化していかなければいけないということで、二重課税とか、いろいろな問題で、減税の要求をいただいておりますけれども、そこを1つ考えなければいけないと思います。

その上で先ほどのような厳しい財政運営の中で政府は財政運営戦略というのを決めております。資料⑭の中の財源確保ルールというところにありますが、歳出増又は歳入減を伴う施策は減税のことです。政策減税のようなものについては原則として恒久的な歳出削減、又は歳入確保措置によって安定的な財源を確保するということです。

今回の消費税の分は先ほど申し上げましたように社会保障に充てますので、新たな歳入減の施策の財源とはなり得ないということで対処していかなければいけないということです。これが1つ目です。

その上で、税負担軽減措置にいろいろなものが出てきているのですが、特に地方税については応益課税という観点がございます、地方税の税負担軽減については、資料⑮の2の見直しの方針にありますように、地方税においても公平・透明・納得の税制の構築と財源確保の要請を踏まえつつ、見直しの基本方針に準じて行うということで進んでおりますので、むしろ税負担軽減措置を見直すという方向で検討していかなければいけないということです。

さらにそれについては知事会、市長会からも「とにかくそういったものについては国と地方の協議の場で地方に十分協議をいただきたい」ということを言われておりますので、そういうふうに対応していきたいという基本的なスタンスを持って臨みたいと思っておりますので、その点をぜひご理解いただきたいと思っております。

2. 地方法人特別税・譲与税

一番の話題が資料⑳です。これは特定の分野に税源を緩和するとか、そういう問題ではなくて、平成19年のリーマンショックのところに東京一極集中が叫ばれた時期に地方の法人課税をどうしていくかという問題のときに、税制の抜本改革までの暫定な措置として地方法人特別税というのを導入しまして、それを消費税に相当する基準で配分するという制度を作ったわけです。

この制度をどうするか。いよいよ消費税の引き上げも決まりましたので、大臣も平成26年4月の第1回目の引き上げまでにはどういうふうな見直しをするかを明らかにしていきたいと申しております。

どうするか見通しが立っているわけではございませんが、先日「地方法人課税のあり方等に関する検討会」というのを地方財政審議会に設置しまして検討を開始することといたしました(資料㉑)。

地方法人課税そのものについてさまざまな議論があります。こういう偏在税制の問題もありますけれども、他にもいろいろな問題がございますので、今日まで国際的な競争の中で、先ほど法人課税のあり方について中江審議官のメンションがありましたけれども、累次にわたって法人課税の引き下げが行われてきたわけです。その中でどちらかというと国の法人税の方を中心に引き下げてきたという歴史がございます、結果として交付税の法人税分も減っている一方で、法人事業税が増えているというような結果もありますので、どういうふうな地方法人課税が望ましいのか考えていかなければいけないと考えております。その中には外形標準課税という問題も当然検討課題に入っております。

3. 車体課税

資料㉒ー1は車体課税です。課税の中で自動車取得税及び自動車重量税について抜本的な見直しを行うこととして、消費税率の8%の引き

上げ時までには結論を得るということとされております。これについてはこの文言どおり対応していく必要があると考えております。これは税制改正からの一連の流れを書いております。

昨年の税制改正の議論では民主党側からは「廃止、抜本的な見直しを強く求める」というご意見もございましたが、資料③〇-2の下の方の国民新党からは「固定資産税と同様、車体課税も地方にとって貴重な財源であり、車体課税の一般財源化に反対してきた立場からすれば、車体課税を廃止するなら、見合う代替財源を地方に提示しなければならない」というようなご意見も頂戴しております。

資料③にそのことに関しては今年の各地方団体からの要望が出ておりまして、いずれにおきましても「現状の代替財源なしに見直すということとはとても考えられない」というご要望を頂戴しております。その中でどんなことができるのか。われわれも慎重に考えていきたいということです。

4. 自動車重量税・自動車取得税

資料③は、自動車重量税・自動車取得税と地方財政です。自動車取得税は都道府県税です。自動車重量税は国税ですので、国と都道府県の問題で考えてもらえないのかなという議論があるのですが、実はこの自動車重量税の7,000億円のうち3,000億円は市町村に行っております。それから、自動車取得税の2,000億円のうち1,400億円と7割は市町村に行っております。

これが基準としては道路の延長とかで配られていますので、地方の田舎の市町村にとって道路整備の貴重な財源になっているということでした。この辺をどう考えていくかということのも重要な課題だと思っております。

資料③は、われわれから提案申し上げている環境自動車税というものについて、併せてどう考えるかということです。

5. 不動産取得税

資料③の一番上のところですが、住宅の取得については価額が高額なので、消費税率の引き上げ前後における駆け込み、反動が大きいということはどう考えるかという問題が出ております。

それについてはいろいろな検討をすることになっているわけですが、住宅取得というと、不動産取得税がどうなのだという議論がすぐに出てまいります。先ほども言ったように、食料品も含めて幅広く引き上げて、広くやっていただくというときに、例えば不動産だけが上がらないということはどう考えるかという問題でもあります。

大きなオフィスビルの場合は、仕入れ税額控除による転嫁がありますので、特に大きな問題はないのですが、問題は、一般の方の住宅の場合です。住宅の場合には負担が重いではないかということがありますが、現実には1,200万円までは評価額から控除することになっています。1,200万円だと結構かかるではないかと思われるのですが、1,200万円というのは固定資産税の評価額です。

実際のところは、東京都内の普通の住宅の場合ですと、現実には家屋の価格で3,000万円近くぐらいは非課税になっているようです。普通の住宅、つまり8割程度は基本的には不動産取得税はかかっていないということになっていますので、仮に不動産取得税をこれ以上まけるということになると、普通の住宅ではなくて、高価な住宅だけまけるということになりかねないので、その点に留意が必要だと思っているということです。

6. 固定資産税

残りの時間で地方関係の税について幾つかわれわれが思っていることを申し上げます。税制改正の中で出てきておりませんが、固定資産税については先ほどの相続税と同じでございまし

て、資料③⑤ですが、「このため、政策税制措置や負担調整措置等については、いわゆるバブル期から現在までの地価の動向と社会経済情勢の変化を踏まえ、不公平を生じさせている措置、合理性等が低下した措置などの見直しを進めます」ということになっています。

今年その第一弾といたしまして、住宅用地の据置特例といいまして、上がっていくときに8割で止めるという措置があったのですが、それを90・100と2段階で廃止することにいたしました。これは同じ位の固定資産税の評価額で、評価額が高いところの方が逆に固定資産税が安いとかいう問題事例もあったからです。

資料③⑦を見ますと、地価が平成3年のときに比べると、商業地でこれだけ下がってきております。また、宅地も同じような動向にあるわけです。固定資産税の評価額というのも平成6年に一気に上がった以降は、ずっと下がっています。

この平成6年に上がったときに、例えば小規模宅地について6分の1の特例を入れたとか、そういうことをやっているわけですので、そういう特例措置というのがいまだに有効なのかどうなのかというのはこれからも見直していかなければいけないということです。課税の適正化を図っていくということは必要だと思っております。それらについては資料③⑧で地方からも意見が出ているということです。

7. 地球温暖化対策関係税

今年から国税で地球温暖化対策税というのが導入されました。これについて地方の方からは吸収源対策等について地方も仕事をしているのだけれども、中央側には多少何とかしてくれないかという要望がございますので、資料④⑩にございます、これらについては今後の税制改正の中で検討してまいりたいと思っております。

8. 個人住民税における金融所得課税

所得課税の中で大きな問題というよりは決ま

っていることとわれわれは思っておりますので、着実にやっていかなければいけないと思っておりますが、ご案内の、譲渡・配当所得です。現在税率が利子割とかの場合は20%ですが、これも、10%の軽減税率になっておりますが、これを26年1月から100分の20にするということになっております。

9. 社会保障・税に関わる番号制度

最後の資料④③～④④では社会保障・税に関わるマイナンバー制度と電子化のことをやっております。地道なことですけれども、マイナンバーは大変重要で、今国会で通らなかったのは残念でした。私どもとしては何とかこれを通して、28年までに稼働させたいと思っております。

資料④⑤の下に施行スケジュールが書いてあります。27年の1月から社会保障、税務分野のうち可能な範囲で利用を開始して、28年7月から情報ネットワークの利用開始ということが考えておりますが、秋の国会の早いうちに通していただかないと、このスケジュールではとてもできないということで、何とか早くやっていきたいと思っているということです。以上です。

(林) どうもありがとうございました。前半は財源なしに減税は難しいというお話、それから、固定資産税をはじめとして、幾つかの税制について説明していただきました。

それでは、先ほどと同じように、まず上村先生の方からご質問、ご意見をいただきたいと思っております。

Ⅵ. 個別税制の現状と課題についての討論

〔複数税率〕

(上村) それでは、財務省資料②⑥の複数税率について、質問というより意見をさせていただ

きます。消費税の増税をして社会保障に充てる、すなわち消費税で社会保障をやろうということです。一方で、税で福祉的な手当をしようという話が複数税率ということだと思うのですが、それはどう考えていいのかなと私自身は思っています。

というのは、軽減税率をやったところで、お金持ちも食料品を買ったりしますので、基本的に所得再配分効果は非常に限定されるということです。本来は複数税率を設定するよりは、歳出の社会保障で何とか対応して、低所得者に対して配慮をするということがベストだろうと思います。

また、簡素な給付措置ということを考えているわけですが、これも下手をすれば財源がたくさん必要になって、ばらまきになる可能性もあります。これについては、かなり限定した形で行うことが私自身は望ましいと思います。

複数税率はいろいろな政党が提案しているのですが、今後日本の姿を考えると、複数税率は非常に問題だなと思っています。2050年になると40%の世帯が単独世帯になり、高齢化も非常に進んでくる。今後人口が減ってきて、恐らく都市に非常に人が集まってきます。そこに住んでいるのは高齢者と単独世帯だということになります。

軽減税率を入れて、外食は税率が高くて、スーパーマーケットで買えば税率が低いというような税制になったときは、家で食べることを促進するような税制になるわけです。そうすると、1人でご飯を食べるという老人がたくさん増える。これは地域の福祉力をどう考えるかということを考えてときに、非常にまずいのではないかと私は思っています。

他者とのコミュニケーションを図りながら、地域の人々の顔を見ながら外食で何とか福祉の力を付けていくというのが、コンパクトな都市を作るという意味で大事なのではないかと思っています。そういう意味でも、食料品に対する軽減税率は問題かなという気がします。今後の

高齢化社会のあり方も考えながら、この複数税率の問題というのをとらえるべきなのではないか、もう少し広い視野から考えてもいいのではないかと考えています。

給付付き税額控除については、八塩先生がご専門なので、そちらに譲りたいと思っています。

〔事業者免税点制度、簡易課税制度の見直し〕

資料③⑨に益税の件があって、簡単に触れられたのですが、引き続き、事業所免税点制度、簡易課税制度については制度を維持するという事です。しかし、税率が上がると益税の金額が上がってしまいます。納税者に対する公平性をアピールするという観点から、この部分は問題ではないかと思ひます。納税者の納得を得るためにということを見ると、この制度の見直しというのは引き続き必要なのではないかと思ひます。

〔法人課税〕

租研は民間の組織だということもありますし、資料③⑩の法人課税についてはやはり触れておきたいと思ひます。今日は「増税、増税」という話が多く、負担増ばかり議論していますが、減税を進めていく部分といへば法人課税ではないかと思ひます。というのは、今は電力問題とか、円高の問題とか、賃金の問題、人口減少とか、日本の企業の経済環境は良くありません。日本の雇用を守るといふ観点から、法人課税の軽減は求めていくべきですし、これは成長戦略の中に組み込んでいくということをして次のステージで考えないといへないと思ひます。

ただし、代替財源が必要で、それについては消費税ないし所得税になります。所得税は先ほどあったように、所得税の負担は非常に低いというのが日本の現状ですから、負担増を求めていく必要があると私は思ひます。

〔地方税〕

地方税なのですが、消費税の増税をお

願いして、一方で軽減するということはなかなか難しいではないかというような審議官のお話がありました。実際のところ地方税においても軽減措置は結構採られていますので、その部分が公平性の観点から問題だと思います。

例えば特定団体の固定資産税が減免されているということもあるわけで、そのような軽減措置は予算に計上されていません。歳出には入ってこないわけで、議会の審議を経ずに、民主主義のチェックを経ずに通ってしまい、問題が大きいと思っています。ですから、原則的に廃止するか。どんな減免がなされているのかを情報公開していくということが必要なのではないかと考えています。

一方で、特区制度を作って、どんどん税を減免するという動きが一部の自治体にあるわけですが、そういうことの整合性をどう考えるかということも合わせて考えないといけないと思っています。

〔給付付き税額控除〕

平嶋審議官からは給付付き税額控除の話はなかったわけですが、もしも給付付き税額控除を国税に入れるのだったら、住民税についても検討すべきかどうかということをお聞きしたいと思います。

ただ、私自身は住民税というのは比例税ですし、受益と負担の関係がありますので、給付付き税額控除というのはなじまないと思っています。しかし、こういうようなことが検討課題に上がってくるのだろうか、ということを最後にお聞きしたいと思います。以上です。

(林) ありがとうございます。

それでは、引き続いて、八塩先生の方からご質問、あるいはご意見をいただきたいと思います。

(八塩) 私からは大きな項目で質問2点ですが、最初の項目は2点に分かれており、合計3点になっております。

〔公的年金給付の物価スライド〕

まず、先ほどから話題になっている低所得者の負担軽減の話ですが、これに関して二点述べます。財務省資料②を見ていただきたいと思います。

負担軽減の1つ目の質問ですが、各種福祉手当の物価スライドという記述があります。この「福祉手当」の中には公的年金も入ってきますが、例えば前回3%から5%に税率が上がったときには公的年金の物価スライドが適用され、実際にはお年寄りに対して消費増税の軽減措置がかなり及んだ事実があります。

今回は公的年金の物価スライドの話をあまり聞きません。平成16年の年金改革で物価スライドの制度改革が行われたようですが、いずれにしても今回、この話がどうなっているのかというのが非常に気になりました。

というのは、今回の消費税増税の大きな理由に、年金を含む社会保障給付の増加があるわけです。消費税の物価上昇分が物価スライドでそのまま年金給付の増額につながると、お年寄り全般、とくに、高所得の豊かなお年寄りは比較的多額の年金ももらっており、それに対して物価上昇率がそのままかかるわけですから、そうした人の税負担がとくに軽減されます。しかし、今回の増税の趣旨を考えると、私はこの点は望ましくないと思うのですが、今回あまりこれについて話をききません。この話は歳出面なので、今日出すべきかどうかというのは少しありますが、質問させていただきたいと思います。

〔食料品の軽減税率〕

低所得者負担軽減の2つ目のコメントですが、財務省資料②です。この点は政治マターで難しいですが、非常に話題になっている軽減税率か、給付付き税額控除かという話です。

私も上村先生と同様に軽減税率には少し批判

的です。食料品の軽減税率を実施すると、実際には食料品を一番多く買っているのは豊かな人たちなので、結局は負担軽減の効果が豊かな人のところに行ってしまうことになります。

従って、私個人的には給付付き税額控除をおしたいのですが、いろいろ勉強してみますと、日本で給付を税で行うことは確かに難しいところがあります。カナダやアメリカでやられているような給付付き税額控除を、日本の税務行政でそのまま執行するには高い壁が存在します。したがって、これをやる場合、制度をどのように仕組んでいくかを入念に検討する必要がありますし、それによって、いわゆるマイナンバーの仕組み方も大きく変わってきます。非常に興味がありましたので、難しい問題ではありますが、コメントさせていただきます。

〔地方法人課税の問題〕

次にコメントのもう1点ですが、今度は地方税の話です。総務省資料⑳、㉑に地方法人課税のあり方をどうするか検討を進めることが示されています。これから検討を始めるということなので、どうなるかを答えるのは難しいかもしれませんが、個人的に興味も持っており、質問させていただきました。

昔は、企業はあまり動かず、県や市といった自治体や、もう少し言えば国という比較的狭い範囲の中で活動を行うことが普通であり、そこで応益説に沿った課税が行われてきた経緯があります。しかし、時代がどんどん変わり、企業が支店や工場を全国に持つようになり、さらには国境をまたいだグローバルな活動が行われています。

この結果、近年では国際課税の分野で、企業課税の税収を国家間でどのように分けるべきかが難しい問題となっています。そういう中でその税収を、今までのような事業税や法人市民税のような方法で、県や市といった狭い範囲で分割することは、非常に難しくなったと思っています。

これに関連して、企業が地方自治体に納税をするときに、様々な基準や数式に基づいて税額を分割し、全国の市や県に全て納税申告書を提出しているのですが、その納税事務も非常に大変だと聞いております。そういう納税コストの観点からも、事業税や法人住民税のような方法は難しくなっているのではないかと考えています。こうした観点から、改革の行方について非常に興味を持ちました。コメントは以上です。

(林) ありがとうございます。

それでは、引き続いて、両審議官の方からお答えいただきたいと思います。

〔簡素な給付措置〕

(中江) 上村先生から、「簡素な給付措置についてばらまきにつながらないように」というお話をいただきました。資料㉒で説明しましたが、そもそも受益と負担の関係については、税制全体による所得再分配効果とか、あるいは社会保障給付による所得再分配効果を総合的に勘案する必要があります。

そういう中で、今回は消費税については、一般財源ではなく、社会保障給付に充てるということで一歩進めたといえますか、かなり大きな転換です。その上で今般の社会保障改革に盛り込まれた低所得者の方々へのきめ細やかな配慮策を着実に実施するということですので、ばらまきにつながらないように、というのは私もそういう気持ちでいるということを申し上げたいと思います。

〔軽減税率のあり方〕

それから、高齢化社会という中での軽減税率のあり方といえますか、税率のあり方が、家で食べることを促進するのではないかとというのは初めて気が付きましたので、そういうお話があったということを心に留めておきたいと思いま



す。

〔中小特例の問題〕

それから、資料⑩の中小特例がこのままでいいのか、というお話があったと思います。これについては事業者免税点制度とか、簡易課税制度というのは中小事業者の事務負担への配慮という納税実務上の観点から設けており、諸外国でも同様の趣旨の中小特例は、規模とか、そういうものは別として実施されているところです。

他方、広くこういう特例を認めるというのは当然課税の公平性に反することになりますので、中小事業者の納税事務の実態を踏まえつつ、これまでもいろいろ見直しを行ってきました。今回は、先ほどはあまり説明しませんでした、制度を悪用した租税回避は厳正に対処するということです。

具体的には、資本金1,000万円未満の新設法人であっても、大規模な事業者が設立した新設法人については設立当初から免税点制度を適用しないといったことや、簡易課税制度について

も、昨年実施した20年度分の実態調査ではみなし仕入れ率の水準が実際の仕入れ率を業種によっては大幅に上回っている状況にあったことが確認されており、21年度分と22年度分の調査を進めております。今回の改革ではこの3年分の調査結果を踏まえた上で必要な見直しを行うこととしております。

〔法人課税〕

それから、上村先生の最後の質問に関して資料⑬の法人税のところでは、法人税について先ほど私の方から説明したとおり23年度の税制改正で実効税率5%の引下げを実施しており、復興特別法人税が適用終了する27年度以降にこれが実現します。

それから、もう1つ、いわゆる租税特別措置ということで、研究開発税制は、3,000億円弱の減税規模ですが、そういうものなど、企業の活動に対して、法人税収が平成24年度予算ベースで8.8兆円の中で、約1兆円規模の租税特別措置を講じております。もちろん企業の国際競

争力の強化は重要な課題であり、今回の法律でも27年度以降に法人課税のあり方について検討する、となっております。そういう方針に沿って検討したいと思います。

〔公的年金給付の物価スライド〕

八塩先生から、資料②の年金の物価スライドの話でコメントがございました。公的年金給付については物価が反映してスライドすることになっており、消費税引上げで物価が変動すれば当然それを反映するということになるかと思っています。

他方、平成12年度から14年度において物価が下落しましたが、年金額は据え置いています。現在の年金額は本来の水準より高い水準となっており、これを特例水準と呼んでおります。これについては高くなっている差額分を3年間で解消する法案が通常国会に提出されておりますが、成立しないまま継続審議になっている状況です。

〔給付付き税額控除〕

最後に給付付き税額控除についてコメントをいただきました。今後どのように進めていくかということですが、給付付き税額控除を導入している国では給付の開始とか、あるいは給付額を低減していくようなときの所得の要件として、金融所得を含めて所得として捉えているということがあるようです。また、その前提として番号制度を用いた所得把握の仕組みが整えられているという国が多いものと承知しております。

一方、今の日本の場合はご承知のように利子所得は源泉分離課税であり、基本的に確定申告や、法定調書の提出の対象とはなっておりませんので、例えば利子所得のようなものを所得として捉えるのであれば、その把握をどのようにするのか。そういった点について執行面でどのように対応するのか、対応可能性も含めて検討していくということかと思っています。

いずれにしても、この給付付き税額控除につ

いては、先ほどの資料に記載したような問題をさまざまな角度から総合的に検討していくということかと思っています。

〔番号制度〕

番号制度については、先ほど平嶋審議官からありましたように継続審議となっておりますので、27年1月からの利用開始に向けて早期の成立が期待されるというところかと思っています。

（林） ありがとうございます。それでは、引き続き、平嶋審議官からお願いします。

〔税負担軽減措置〕

（平嶋） まず上村先生からいただきました地方の固定資産税等に関する税負担軽減措置の問題がございました。地方税法というのは枠法ですので、地方税法で書いている負担軽減措置も条例で一応書いて議決されているのですが、多分地方税法のとおりと説明していることが多くて、実態的な議会の審議になっていないのではないかという問題意識が前の片山善博総務大臣からございました。そういう税負担軽減措置についてもできれば国が一律に決めるのではなくて、せめて幅を持って地方が実際に決められるようにすべきではないかということで、昨年1年間研究会をやりまして、24年の税制改正で、たった2件なのですが、課税標準の特例については条例で幅の中で決めてもらうという制度を導入いたしました。

こういうことも含めて、市町村議会ですることがご議論になるようにぜひ制度を作っていきたいと思います。伺いましたところ、大阪市さんなんかでも減免の特例を相当見直してきているという動きもありますので、地方議会です税をきちんと管理していただくことは重要なことだと思っています。

その上で税負担軽減措置の透明化については

国税と共通ですけれども、国税の方は租税特別措置の透明化に関する法律が22年に通っておりまして、私どもの方は同じような条文が地方税法の方に入っております。法人関係では、平成23年度からだったと思いますが、どれぐらいの金額をまけたかということを経済報告することになっております。それが近日中に登場することになっておりますので、それはどういう効果が出るかぜひ注目をいただければありがたいと思っております。

〔地方における給付付き税額控除〕

2番目の給付付き税額控除に地方が関係することはあるのだろうかということですが、先ほどおっしゃったように、給付付き税額控除は言葉だけ聞くと、過去の負の所得税みたいにきれいに税金から給付が一直線に並ぶみたいなイメージで持っているのですが、実際は、各国とも給付だけだったり、税額控除が一部入っていたり、選択制だったり、いろいろしているのです、正直申しまして、制度設計次第なので、何とも言えないところです。ただ、こと税額控除ということに関しましては、民主党のご主張というのは所得再分配効果も含めて、所得税の所得控除から税額控除、給付へという流れでおっしゃっているわけです。その流れの中で子ども手当に関して所得控除としての年少扶養控除は廃止して、子ども手当に移したわけです。

そのときに税額控除という議論もあったのですが、そういうことから考えていくと、給付付き税額控除との関係で国税の方の例えば基礎控除を所得控除になっているのを税額控除にされる、あるいは配偶者控除というものを何かされるということになれば、地方税には、規模は小さいですけれども、同じような仕組みの所得控除があります。地方税の場合はご案内のとおり10%の比例税率なので、所得控除であっても、税額控除でも同じなのですけれども、考え方としてみれば、国税の方は所得控除を税額控除にされるようなことがあるならば、地方税も議論

の対象になるのは当然ではないかなと思っていますということです。ただ、給付との関係をどうするかというともたまた全然別の話になってくると思います。

〔地方法人課税〕

八塩先生からは法人関係の税についての問題をご提起いただきました。非常に重要な問題だと思っております。今の地方の法人課税の意味というのは、法人住民税というのは市町村の住民であって、法人もやはり市町村サービスを受けているということです。法人活動中に例えば交通事故を起こしても、消防車は来るわけです。そういう活動に対してきちんと税を法人からも払ってもらわなければ困るということが基本的にあるわけです。法人の車だって道路を走るわけです。そういうのに対してどういうところで法人から頂戴したらいいかという議論があります。

これについて、シャープ勧告は、法人事業税のところはいわゆる所得課税ではなくて、付加価値税的なものを入れる予定だったわけですが、それができなかったためにこういう法人所得課税に依存した歪んだ都道府県税の体系になっているわけです。それを見直そうということで、平成15年からは外形標準課税を入れさせていただきました。外形標準課税を導入することによって1億円以上の会社については付加価値で入れる分、資本割で入れる分が入りまして、大阪府、大阪市等もそうでしょうけれども、税収の安定化には非常に寄与しています。

〔偏在性の問題〕

それから、偏在性の問題はどうか考えても、都市部の東京とか、大阪も含めてそうでしょうが、そういうところの方が利益を上げている企業が多いということを考えると、むしろ法人事業活動を外形で課税の方が税源の偏在性も是正される可能性があるという問題があるわけです。

ついでに言うと、外形標準課税を導入したと

きに、法人の実効税率は下がっています。そういうことも考えると、法人に地方公共団体の行政サービスに対してどういうふうな観点から課税していただくのがいいのか。それは所得に対する課税だけではなくて、全体としてどの程度の税負担になっているのかも考えておく必要があります。

一説によると、日本の法人の負担は雇用に関する保険とかを含めると高くないという分析もあるようです。そういうのも含めて、1年間とは限りませんが、今後の地方法人課税のあり方の中で幅広く議論をさせていただくということにさせていただきたいと思っています。

おわりに

(林) ありがとうございます。あっという間の2時間でした。もう一度お返ししたいところなのですが、4名の先生方の話は以上で終わりたいと思います。

最後に、私から2つほど感想だけお話しさせていただきます。終わりたいと思います。

まず、消費税に関しては、低所得層の負担軽減をどのように実現するかがこれから多分大きな議論になってくると思うのですが、実は低所得層というのは誰なのかというのがもうひとつはっきりしないまま議論が進められているのではないかと思います。生活保護が問題になっていますが、生活保護の場合はおそらく消費税によって物価が上がれば引き上げられます。とすると、負担を軽減する必要のある低所得層というのはいったいどこなのだろうというところをもう少しみんなで議論しないといけないのではないかと思います。

それからもう一つは、減税の実施が難しいことは明らかではありますが、幾つか組み合わせれば、税収中立の税制改革というのはまだ考えられるのではないかと思います。目標とすべき事柄を明確にしたうえで、ある税を引き下げて別の税を上げるということです。負担配分には影響を及ぼしますが、目的を整理すれば可能ではないかと思います。

10分ほど超過しましたがけれども、今日の討論会は以上で終わりたいと思います。どうもありがとうございました。