

# 21世紀の日本に相応しい税制のあり方 ～持続可能な活力ある経済社会の実現のために～

2002年7月31日

社団法人 経済同友会

## はじめに

日本経済は、平時としては歴史上類を見ない規模の財政出動にもかかわらず、いまだ10年に及ぶ低迷から脱することができない。持続不可能な財政赤字に加え、生産性の相対的低下により、日本企業はグローバル化する市場で徐々に競争力を失いつつあり、国民のあいだで、先行き不透明感が払拭されないままの状態がつづいている。今こそ、企業・個人の創意工夫を最大限引き出す税制改革を実現し、小さいけれども国民に不可欠なサービスを効率的に提供する政府のもとで、民間主導の活力ある経済社会へ転換することが、日本経済に求められている。

わが国が本格的に活力を取り戻せない要因の一つとして、国民のあいだに、自身の将来展望や、明日の社会の姿が透視できないことによる不安が、根深く存在している。少子高齢化をはじめとした社会の成熟化、製品・資本市場のグローバル化、人的資源利用の再構築を突きつけるIT化への対応に苦しんでいるのが今の日本の姿である。まさに、新しい変化に対応し、持続可能な活力ある社会を実現するため、ナショナル・ミニマムのあり方を考え、社会を国民全員で支えていくシステムを整備することが、わが国の喫緊の課題である。国民ひとりひとりがこれらを自身の問題としてとらえ、受益と負担の観点から積極的に議論を展開し、解決策を見出していかなければならない。

税制は、国民生活に直接深く関わると同時に、財政、社会保障、国・地方間関係等、わが国の制度的枠組み全般に複雑に絡み合っている。したがって、ある程度の時間と経過措置が必要であるにしても、税制改革は社会保障改革を含めた行財政改革と一体で行われなければ、単なる数字の辻褄あわせになってしまう。国・地方を問わず頻発する不祥事や次々と明るみになる違法・不適切な行政実態は、現在の行財政の仕組みに抜本的見直しが必要なことを国民に広く知らしめた。また、税制のみに経済活性化のための機能を過度に要求することは、財政の機能不全を助長する作用の方が大きくなる恐れがあり、活性化のた

めの税制改革は、規制改革、特殊法人改革と一体で取り組む必要があると考える。さらに、緊急を要する改革を行う必要があるとしても、あくまで今後行っていかねばならない長期的展望に基づく税制改革の一里塚であることを忘れてはならない。こうした観点から、我々は、2002年度内の措置を求める緊急の税制改革項目について、先般、『第一次提言』として提示したところである。

短期的には、政策手段としての可能性を指摘されながらも、いまだ本格的に考慮されてこなかった税制による経済活性化と同時に、将来を見据えた国民ひとりひとりが広く、薄く負担する税制への方向性を確立する。そして、長期的には、必要不可欠な公的サービスを維持するのに必要にして十分な税収を確保しうる持続可能な税制を確立する。本提言は、さきの『第一次提言』に引き続いて、こうした観点にたって、あるべき税制の姿について提言する。

## ・ 税制改革の大前提 - 財政構造の見直し

### 1. 徹底した歳出削減と税の信頼性回復

税は、公的サービスを提供するための財源として、国家の基幹をなす制度であり、これを社会経済環境の変化に合わせてリニューアルする作業が税制改革である。単に税制を変えるだけでは、国及び地方自治体による巨額の借金の実態、そしてそもそもの歳出構造の病巣に対して目をつぶることになる。さらに、行政サービス全体を考えた場合、国と地方の関係において、歳入・歳出構造並びに受益と負担にねじれが生じていることも指摘されて久しい。

2002年度予算においては、公共投資及び政府開発援助の1割削減、特殊法人に対する財政支出の1兆円削減、新規国債発行30兆円枠の厳守等、小泉構造改革元年において、所期の成果を上げたものと評価する。一方で、2010年の財政のプライマリーバランス均衡という必達目標に対して、2003年度以降においても上記改革メニュー程度の歳出削減策の継続では、不十分と言わざるを得ない。現在、2003年度予算概算要求基準策定の過程において歳出改革の議論がなされているが、具体的かつ制度的な歳出削減策が必要である。また、効率的行政運営を担保するため、現在各省庁で個別に内部統制・監査業務に従事している部門を一元化・独立させることで、日本版G A Oを創設し、公的サービスの必要性・効率性に対する厳格な事後評価を確立する必要がある。

## 2．国の財政、地方財政及び社会保障の一体となった改革

税制のみならず、財政全般にわたって、国と地方の改革は一体でなければ意味がないし、財政と社会保険制度の改革も同様である。

従来の議論では、公務員数でも（300万人対100万人）、歳出規模でも（100兆円対50兆円）、地方の方が国よりはるかに規模が大きいのにもかかわらず、行財政改革における地方の重要性は必ずしも理解されてこなかった。我々は、むしろ地方行財政改革の成否こそ持続可能な活力ある社会実現の鍵であると考えている。まず、地方の提供するサービス規模に相応しい財源を確保するため、現在の一旦国で集めた税を地方交付税交付金として再配分する方法から転換を図り、国から地方への大幅な税源移譲を行う。具体的な工程として、義務的経費について相当額の税源を移譲の後、これを地方の独立採算制とし、人件費・公債費抑制のインセンティブとする。最終的には、国の本来の業務である防衛・外交等を除き、公共事業を含めた財政運営において、国が関与せず地方が責任をもって判断し、地方自治体が財政上独立した体制を目指さなければならない。

社会保障関係費は、現状でも一般会計の約2割を占める歳出項目であり、現行制度を維持し続ければ、高齢化の急速な進行により、さらに財政を圧迫する要因となる。また、社会保険料負担については、制度発足以来約5倍と、負担率が著しく増加している。こうした現状に鑑み、ナショナル・ミニマムのあり方、負担と給付のバランス、世代間のバランス、税による負担水準といった観点から、給付水準等の大幅な見直しを行い、その過程において、社会保険制度の中で維持すべきものと、税とすべきものを整理する。また、事業主負担分を含めた保険料負担が、国・地方の所得課税合計の約2倍になっていることに留意して、所得税改革をすすめる必要がある。

## 3．プライマリーバランス回復の道筋

プライマリーバランスの回復は、単年度の場合当たりの歳出カットでは到底なし得ない。まずは、一般歳出に関して、公共事業費等の歳出項目について、大幅な削減を継続することに加えて、歳出の硬直化・既得権益化につながる特定財源は原則廃止し、経常的な歳出項目を体系的かつ継続的に削減するルールをつくる必要がある。中長期的には、国・地方歳出と社会保険制度の一

体的改革を通じ、必要不可欠な公的サービスを厳選し、それに必要な税収は、所得・法人税から消費税に重心を移すことで、直間比率を是正し、国民一人ひとりが広く薄く支えるものにしていく。

21世紀の若者に、重税にあえぐ管理社会ではなく、活力ある経済社会を残すためには、単なる財政収支均衡を目標とするだけでは不十分である。実現しなければならないのは、低い負担水準での均衡であり、そのためには、国民の負担水準の上限を今後の改革に課すことが求められる。

## ．目指すべき税制改革の基本方針

我々は、「将来のあるべき日本の姿」として、地方を含めた「小さな政府」を実現して、公共サービスについて国民全員で考え、負担し、応分の利益を享受できる経済社会、選択と挑戦の機会が豊かで世界に開かれた経済社会、そして、信頼できるセーフティネットを備えた経済社会を目指してきた。

そうした将来を見据えた税制の基本的な考え方として、グローバル化した経済のもとで、現状の日本経済の「停滞」からの脱出のため、税制にリスクへの挑戦、グローバルな競争基盤、資産の有効活用へのインセンティブ、そして、簡素・分かりやすさといった基本的機能を求めてきた。

ここでは、上記の実現を前提に、長期的に持続可能な日本の経済社会を支えるための税制における基本方針を示したい。

### 1．民間の経済活動を支える税制

かつてのような高成長が期待できず、少子高齢化が進展するわが国において、付加価値の源泉である企業を中心とした国民の経済活動を如何に活性化するか、また、行政サービスに何を求め、それを誰がどのように負担していくのかについて、国民の十分な議論とコンセンサスが必要である。我々は、2001年1月に、議論のための一つのベースとして、国民負担率30%(対GDP比)の小さな政府像を示した。富の源泉である民の活力を阻害することなく、公的部門による必要不可欠なサービス提供を可能にするため、国民一人ひとりが、広く・薄く負担する税制が求められる。税制の抜本改革においては、昨今の税制改革論議において焦点となっている税収中立ではなく、現行税制が国民の経済活動に歪みをもたらしているとの認識に立って、経済活動へ中立

な税制の実現を通じて経済活性化を図る。

## 2．受益には応分の負担を求める税制

現在の税制のもとでは、企業・個人が同様の経済活動を行っても、税負担が大きく異なることがまま存在する。水平的公平維持が困難な直接税から間接税に税源をシフトすること、ITを活用し納税・徴税コストを削減することで、簡単明瞭で低コストの申告納税を導入することなどを通じ、分かりやすく、公平感を損ねない簡素な税制のもと、受益には応分の負担を求める税制を目指す。

## 3．グローバル化に対応した税制

グローバル化する製品・資本市場に不適合な税制を維持することは、企業の生産性低下と行き過ぎた生産拠点の海外移転をもたらすことで、人為的な日本経済空洞化を招来する。また、国際的に見ればまだ高い教育水準と整ったインフラを維持し、外国企業から見れば本来魅力的であるはずのわが国の投資先としてのポテンシャルを減殺する。国際的に展開する日本企業・国民の経済活動の競争阻害要因にならないよう、また、外国からの投資阻害要因にならないよう、制度及び税率を抜本的に見直す。

### ．税財政改革実現のプロセス

こうした改革実現へのプロセスとして、2005年度までは、経済活性化のための減税先行期間として、企業・個人の活力を再生させるための政策を最優先に実施する。その後、2006年度以降、抜本的な税財政改革の実現に向けて、中央から地方への税源移譲とともに、消費税をわが国経済社会における基幹税として位置付け、直間比率の是正により少子高齢化社会に対応した税制を完成させる。

## ．具体的な改革項目

### 1．法人課税

#### 税率の引き下げ

法人税率及び法人事業税率の引き下げによる法人実効税率の 35%への引き下げを、法人課税抜本改革のトッププライオリティとする。さらに、企業が当期利益から支払う実際的な法人税負担を国際的に遜色のない水準まで引き下げるための検討を引き続き行う必要がある。

また、国際的な整合性の観点から、税率のみでなく、法人税の根幹である連結付加税、欠損金の繰越し・繰戻し、償却制度等について改革する必要がある。

#### 《2002 年度内に措置すべき緊急改革》

法人実効税率を 40.87%から 35%程度まで引き下げる。

租税特別措置はすべて白紙に戻し、真に必要な措置のみを改めて講じることを通じて、課税ベースを拡大する。

「使える連結納税制度」を目指し、連結付加税を早期に撤廃する。

欠損金の繰越控除期間の延長（20 年以上）繰戻し還付の適用再開と期間延長（3 年以上）を行う。

減価償却制度の簡素化・期間の短縮を図るとともに、加速度償却及び投資税額控除等の時限的な導入による投資促進を図る。

確定拠出型年金拠出限度額を引き上げる。

エンジェル税制については、適用要件を大幅に緩和する。

NPO 等に対する寄付金控除制度についても、適用要件を大幅に緩和する。

#### 応益課税の適正化

企業の成長及び国際競争力を阻害しないものにすると同時に、企業が行政サービスに対する対価を認識することにより、地域社会への貢献を促進する意味から、法人課税については応益課税を適正化する。

また、我々は、政府における法人事業税の外形標準課税導入で検討されている、現行の枠組みの中での課税標準の部分的修正ではなく、景気変動に比較的左右されない安定した税源として、売上から仕入・減価償却費等を控除するタイプの、控除型の付加価値をベースとした課税（現行税制においては地方消費税）を、地方の基幹税として確立すべきであると考えている。

《2002年度内に措置すべき緊急改革》

応益性の観点から、すべての法人が社会のコストを負担する体制を構築するために、赤字法人課税を強化する。具体的には、法人住民税の均等割を倍増する。

《中長期的視点に立った改革》

地方消費税を拡充する。

## 研究開発税制の創設及び投資促進税制の拡充

租税特別措置の白紙見直しを大前提とし、時限的な政策減税を行う。

具体的には、企業の設備投資全般に係る加速度償却制度を導入することにより、投資促進と中期的視点での税収確保の両立を図る。

《2002年度内に措置すべき緊急改革》

研究開発促進税制について、増加試験研究費の税額控除を拡充するとともに、総額の一定割合を税額控除する仕組みを創設し、選択適用とする。

《中長期的視点に立った改革》

企業の設備投資全般に係る加速度償却制度を導入する。

## 2. 個人所得課税

### ライフスタイルへの中立化

個人のライフスタイルへの中立性等の観点から、控除体系、税率構造、そして徴税方式について抜本的に見直す必要がある。

具体的には、課税最低限を構成する基礎控除をはじめとした諸控除の見直し、所得税・住民税の税率の引き下げ及び税率のブラケットの拡大、二分二乗方式による夫婦合算課税制度の導入を実現する。

《2002年度内に措置すべき緊急改革》

所得税、住民税の税率を引き下げ、累進構造をフラット化する。

女性の社会進出などライフスタイルの多様化に中立な税制とするため、配偶者控除と配偶者特別控除を廃止する。

これによる増税を回避するために、二分二乗方式による夫婦合算課税制度を導入する。

老人マル優制度を廃止する。

## 水平的公平化

いわゆるクロヨン問題の解決先延ばしと、解決代替策としての諸控除の増殖及び源泉徴収制度が、納税者の税に対する信頼並びに納税者意識を著しく低下させる要因となった。本来、課税ベースを拡大し、累進性を維持しながら広く薄く国民全体で負担すべき個人所得課税の体系を歪めている。これを抜本的に解決する必要がある。

まず、クロヨン問題の抜本的解決のため、納税者番号制度導入等、個人事業者等の収入捕捉制度の精緻化を実現するとともに、ITの積極活用により、徴税・納税にコストと手間のかからない申告納税を実現する。申告納税を通じて、納税者意識が高まることで、行財政に対する有形無形の民主的監視が強まることが期待される。

また、申告納税への制度整備として、給与所得控除も含めて経費控除体系を再整備する。

### 《中長期的視点に立った改革》

納税者番号制度を導入する。

給与所得控除を含めた経費控除体系を再整備する。

IT活用により効率的な申告納税を促進する。

## 総合所得ベースの課税

実現可能性からみた手順として、まず緊急的に二元的所得課税を提言したが、さらに、今一步踏み込み、中長期的には、所得課税の課税体系の総仕上げとして、贈与・相続による所得も含めた総合所得課税を提言する。

また、将来的には、現在10分類に細分されている所得の分類を整理統合する。

### 《2002年度内に措置すべき緊急改革（総合所得課税確立までの時限措置）》

二元的所得課税制度を導入する。

### 《中長期的視点に立った抜本改革》

総合所得課税制度を導入する。

贈与・相続による所得を総合所得へ通算する。

## 世代間の資産移転の促進

### 《2002年度内に措置すべき緊急改革（前項の総合所得課税確立までの時限措置）》

高齢者層の資産の若年層への移転を促進するため、相続税に適用される控除を、必要な時に贈与税の控除として分割して適用できるものとする。



### 3．資産課税

#### 金融証券税制

##### 《2002 年度内に措置すべき緊急改革》

有価証券の譲渡損失については、長期の繰越控除を可能とする。同時に、株式投信に対しても繰越控除を認める。

有価証券の譲渡損益について、他の金融商品の譲渡損益との通算を可能とする。

受取配当金については、利子所得と同様 20%の源泉徴収で原則的に課税関係が終了する制度とし、法人間の受取配当については、全額益金不算入とする。

#### 不動産関連税制

単なる資産の移転に課税する不動産関連税は、とりやすいところからとる典型例であり、根拠薄弱な税である。また、不動産の流動化を柱とする資産デフレ対策は、経済活性化の喫緊の課題である。したがって、短期・中長期の両観点から、物・サービスの生産・消費段階での徴税を充実することで、不動産取引に関する諸税は全廃も視野に入れる。

##### 《2002 年度内に措置すべき緊急改革》

特別土地保有税、不動産取得税を廃止すると同時に、登録免許税を手数料相当額に見直す。

固定資産税と都市計画税を一本化し、同時に負担を軽減する。

住宅借入金に係る利子の所得控除制度を創設し、税額控除制度との選択適用を認める。あわせて、住宅借入金等に係る税額控除制度の拡充を図る。

居住用不動産の譲渡損失に係る繰越控除期間を延長し、繰戻し還付制度を創設する。

土地譲渡益課税の負担を軽減する。

##### 《中長期的視点に立った改革》

不動産取引関連諸税を全廃する。

### 4．消費課税

消費税は、その税収規模が、国税・地方税合わせて 12 兆円（2000 年度決算）と、わが国の税収を支える屋台骨となっている。今後、一層進展する少子高齢化への対応と経済活性化の両面から、直間比率の是正をすすめていく必要がある。直接税のウェイトを下げることで企業や現役世代の活力を高めるとともに、広く薄く国民全員で負担する間接税中心の税体系を構築して、安定

した持続可能な社会を実現しなければならない。

特に重要な課題である社会保障を例にとると、国民の社会保障負担は、2002年度予算ベースで82兆円（うち保険料負担は58兆円）、これを現行の枠組みを変えないままにすると、2010年には103兆円（うち保険料負担は70兆円、厚生労働省試算）となる見通しであり、抜本改革が不可避である。

中央・地方を通じた歳出削減、税財政構造の改革、社会保障水準の抑制等、消費税増税を最小とする努力をしてもなお、将来、消費税率を10%台にまで引き上げることを想定する必要がある。

その際の前提として、免税点・簡易課税制度の廃止、インボイス方式の導入による制度への信認確立が欠かせないものとなる。また、逆進性緩和のため、複数税率を導入する必要がある。

#### 《2002年度内に措置すべき緊急改革》

免税点・簡易課税制度の見直し

インボイス制度の導入

#### 《中長期的視点に立った改革》

消費税率を10%台まで引き上げる。（うち、地方消費税についても拡充する。）

免税点・簡易課税制度を廃止する。

複数税率を導入する。

## ．改革にあたっての留意事項

経済活動においては、将来の不確実な期待を前提に、現在の決定を行わざるを得ない。数々の問題を抱えているとはいえ、現実に存在する税制を前提に、多くの意思決定がすでになされている。抜本的改革を行うにしても、制度改変時に必ず生じる予期せざる所得の再配分を極力避けるため、セーフティネットの構築等、制度設計にあたっては十分な配慮が必要である。

効率的行政運営は、税制においても当然、追求されなければならない。納税・徴税コストを削減することで、必要な税収をより低い税率で上げることができ、経済全体の生産性を向上させることができる。関連する納税・徴税の共通化、税と社会保険料徴収の統合等、効率化の余地は多分に残されている。

もちろん、公平性も、効率性と並んで、公共政策の最重要課題である。ただし、公平性・公正性は、受益者と受益額との関係が明らかな歳出を中心に考慮されるべきである。税制においては、一定の税収を確保しつつ、経済社会

の活力を維持するために、税負担が特定の企業・個人に偏ることなく、皆が広く公平に負担を分かち合うことが重要であり、そのような歳出と税制の両輪が揃ってはじめて、国民の求める公平・公正な社会が実現できると考える。

## おわりに

これまで述べてきたような、持続可能でグローバルスタンダードに即した、歪みのない「中長期的にあるべき税制」の実現に向けて、小泉総理の確固たる意志とリーダーシップにより、具体的な議論の先鞭が付けられることを、切に期待する。

我々民間部門は、企業や家計の自由で活発な経済活動により、税制抜本改革の政策効果が実体経済に大きく反映されるよう、そのダイナミズムを最大限に発揮していきたい。

以上