

## 行財政抜本改革と公平・公正な税制の構築 - 小さな政府と民間主体の活力ある経済社会の確立 -

2004年4月28日

社団法人 経済同友会

### はじめに

わが国が高度経済成長を達成できたのは、財政政策がサプライサイドに有効に機能したことと、民間の旺盛なディマンドとの好循環によるところが大きい。

特に、政策的な財政需要を賄うだけの税収が大幅に不足していた時代には、財政投融资が大量の資金を国民から低利で調達、道路・港湾等の経済成長の基盤となる社会資本整備や企業の設備投資資金として積極的に活用され、経済成長の大きな牽引力となってきた。

また、税制面では、基幹産業の設備投資促進を中心とした政策税制と所得再配分とが有効に機能したことで、企業活動が活性化し、国民も一億総中流として豊かさを享受してきた。

しかしながら、資金不足の中での経済成長促進とその後の右肩上がりの経済を前提とした財政・税制システムは、既に成熟期を迎えた今日においては、もはや有効に機能しなくなっている。そのみならず、税、郵貯・簡保、年金保険料を原資とし、一般会計、特別会計、地方財政、財政投融资間で複雑な財政移転を行う日本特有のシステムの抜本改革が進まないことから、各種の既得権が温存され、行財政の硬直化・肥大化を招いた結果、マクロ経済の資源配分に大きな歪みが生じている。

特に、バブル経済崩壊以降、国民の血税と有償資金は、こうした既得権の調整を軸とする旧来型の景気対策により、非効率な公的資本形成に費やされてきたといっても過言ではない。

先進各国が経験したことの無い急激な少子・高齢化が進むわが国で、社会保障制度を含めた現在の財政・税制システムが持続できないことは明白であり、日本経済の潜在成長力を削ぐ要因ともなっている。

今こそ、「小さな政府」と、民間主体の「公平・公正」な活力ある経済社会を実現していかなければならない。

## 第1編 財政構造改革

### 日本の財政構造改革の最重要課題は何か

#### 1. 財政構造改革における重要なステップ = 財政投融資システム改革

経済同友会では、2003年2月に、『2010年度のプライマリーバランス回復』実現のための、「国民の税・社会保険料の直接負担を原資とする」国の一般会計・特別会計そして地方財政についての時間軸をもった定量的な提言を行った。徹底した歳出削減と歳出の効率化により、財政規律を回復するとともに、国民の歳出に対する信頼を回復することが、最も重視されるべきである。

一方、国民から提供された有償資金である郵貯・簡保、公的年金を原資とする財政投融資システムは、国が運営する巨大な金融システムであり、また同時に、国による資源再配分としての性格も併せ持つ。しかしながら、郵貯・簡保残高が積み上がるにつれ、金融システムとしての性格が次第に失われ、資源再配分に傾斜したシステムとなり、硬直化してしまった。

この財政投融資が、不効率かつ過大な公共投資に運用され、不良債権化していることは周知の事実であるが<sup>1</sup>、入口である郵貯・簡保に対する国民の危機意識は薄い。

財投の出口である特殊法人改革が揺るぎかけている今、我々は、財政投融資システムのトータルの改革プランを示したい。貴重な「国民の金融資産」である郵貯・簡保、公的年金を「国民負担」に変えることは、断固として認められない。本質的な役割を終えた財政投融資システムは、着実に縮減し、そして、廃止されるべきである。

#### 2. 財政投融資システムの現状放置が経済社会に及ぼす弊害

##### (1) マクロ経済の効率を低下

国の巨大な資金・資源配分システムである財政投融資システムは、民間の間接金融を圧迫しているだけでなく、マクロ経済全体における資金・資源循環を硬直化させ、成長分野への機動的な資金供給を阻害し、経済全体の効率を低下させている。

##### (2) 潜在的な国民負担を増大

財政投融資資金が、今後、益々回収可能性の低い社会資本整備に投入されることは明らかであり、潜在的な国民負担は一層増大する懸念が大きい。

##### (3) 行政の肥大化を助長

財政投融資は、膨張する財投機関の財政需要に応えることにより、財投機関

<sup>1</sup> 一例) 本州四国連絡橋公団は、2002年度末現在で、1,856億円の債務超過となっている。(同公団の財務諸表より)

= 「官業」の肥大化を大きく助長している。

## 提言

2002年度末現在、家計の金融資産残高1,368兆円の約1/4、354兆円もの巨額の資金が郵貯・簡保に預けられ、さらにその約3/4にあたる256兆円が、預託金、財投債の直接引受などの形で、財投に向けられている。一方、強制徴収された国民年金・厚生年金保険料の積立金の9割強、126兆円が財政投融資で運用されている。

いわば、財政投融資の資金(財政融資資金預託金、財投債引受等)のほとんど(約8割、382兆円)が、郵便貯金+簡易保険+公的年金積立金=家計から調達され、国民の金融資産である郵貯・簡保、公的年金(502兆円)の約3/4が財投運用されているのが実体である。すなわち、財投機関の経営の健全性の問題は、国民の郵貯・簡保、公的年金資産の不良資産化という現実と直結することになる<sup>2</sup>。したがって、財政投融資システムの改革は、財投機関の改革と一体で行わなければならない。

### 1. 財政投融資システム改革の完成図 = 財投機関の廃止・完全民営化

現在、「特殊法人等整理合理化計画」に基づき特殊法人改革が進められているが、組織・事業の見直しが十分でないままに統合あるいは独立行政法人化されるなど、看板の架け替えのみに終わる可能性が高い。真にナショナルミニマムの一翼を担い、かつ採算面でマーケットメカニズムに委ねることが困難な特殊法人のみを峻別し、独立行政法人とすべきである。

まずは、改革の原点に立ち帰り、特殊法人は株式会社化し、最終的には、上場等により完全民営化すべきなのである。民営会社の経営目的は、完全民営化時の株式売却収入を国庫を通じて国民に還元するため、企業価値の極大化を図ることである。特殊法人民営化のあるべき姿は、次の要件をすべて満たすものである。

経営自主権の確立

所有権の民間への完全移転

負債資本調達におけるマーケットの金利メカニズムが正常に機能

コーポレート・ガバナンスの確立

そこで、これらの要件に照らし、特殊法人改革の進捗状況を評価する。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 図 - 1 参照。

<sup>3</sup> 巻末《参考》参照。

## 2. 財政投融资システム改革完遂ための具体的な道筋

(最低限実施すべき改革の第1歩)

### (1) 財投機関は、民間企業並みの会計方針による財務諸表の開示と徹底した監視体制の確立を

行政コスト計算書、独立行政法人会計基準に基づく財務諸表の導入により、財投機関の民間並みの会計基準は整備された。今後は、重要な会計方針について民間企業並みに是正するとともに、国民が厳格に監視できる仕組みを確立するために、以下の改革を実施すべきである。

#### 《民間並みの会計方針による財務諸表の開示を》

財務諸表の二重体系を廃し、特殊法人は行政コスト計算書に、独立行政法人については独立行政法人会計基準に基づく財務諸表に、それぞれ一本化する。重要な会計方針については、全ての財投機関に共通するガイドラインを制定し、民間と異なる会計方針の適用を定めた準拠法等の条項を廃止する。<sup>4</sup>

#### 《徹底した監視体制の確立を》

行政コスト計算書、独立行政法人会計基準に基づく財務諸表については、上場企業同様に、証券取引法監査、商法監査並みの監査法人による監査を義務付ける。

これらを厳格かつ定量的に評価し、結果について経営責任を求める仕組みとして、「日本版GAO」<sup>5</sup>を設立する。

#### 《経営の失敗に対する政府の責任を明確に》

また、債務超過が明らかとなった財投機関に対しては、国民負担を将来世代に先送りせず顕在化させ、政府として国民に対する責任を明確にする。

### (2) 政府保証なしの債券による資金調達を

現在、財投機関は民間企業の社債に該当する財投機関債<sup>6</sup>を発行しているが、未だ財投からの借入金主たる資金調達手段である<sup>7</sup>。また、財投機関債は、財投機関の財務内容に相応しくない高い格付けとなっているが、これは、マーケットが実質的な政府保証を前提に評価していることによる。したがって、財投機関の資金調達を、財投機関債に全面的にシフトすべきである。

<sup>4</sup>重要性の高い民間との会計方針の乖離の例示

- 道路関係四公団、鉄道建設・運輸施設整備支援機構等では、建設仮勘定に係る金利が最終的に資産計上される。
- 都市基盤整備公団の賃貸住宅の耐用年数は、法人税法に定める耐用年数をはるかに越える、最長70年が適用されている。(公営住宅法施行令に規定。)

<sup>5</sup> 米国会計検査院 (General Accounting Office = GAO)

米国連邦議会に所属する、行政府から独立した政策評価機関。議会各委員会等からの要請を受け、政策評価を省庁を介さず直接行う。

<sup>6</sup> 財投機関債：財投機関が発行する「債券・社債」 財投債：財政融資資金特別会計で発行する「国債」

<sup>7</sup> 2004年度 財政投融资計画：20.4兆円、財投機関債発行予定額：4.4兆円

財投機関債については、政府保証の付与をなくすべきである。

### (3) 財投改革を着実に進めながら改革の完結を

財政投融资の規模が縮減されつつあることには、一定の評価をしたい。しかし、財政投融资が財投機関の借り換えの資金ニーズにまで応えている現状を勘案した場合、財政投融资システム全体の大胆な規模縮減を図る必要がある。

財投預託金返還までの経過措置として、2007年度まで、新規発行の財投債は、一定割合を郵貯・簡保、年金が直接引き受け、その後はすべて市中消化となる予定である。財投債の郵貯・簡保、年金による直接引き受けが、2008年度以降もなし崩し的に継続されることのないよう、強く求める。<sup>8</sup>

### (4) 真に必要な社会資本整備の財源は、税に全面シフトを

国民から託された有償資金で、経済効果・便益の少ない社会資本整備を行ってはならない。最小限の国家プロジェクトは、国の責任において税を財源に実施し、それ以外の社会資本整備については、財源の調達も含めて原則地方自治体に移管すべきである。

### (5) 規制改革、補助金改革による新事業創造と同時並行で

「官から民への改革」の生命線である資金・資源の流れの改革は、官の資金配分を抑えただけで完遂したとはいえない。一方の民間における資金・資源配分を活性化するために、新事業の創造に資金が円滑に流れるよう規制・補助金の改革を同時並行して行う必要がある。これにより、財投改革で見直される雇用の問題についても、対応していくことが期待できよう。

<sup>8</sup>財投債の消化状況

(単位：兆円)

	2001年度実績	2002年度実績	2003年度見込	2004年度予定	4ヶ年度計
経過措置	33.2(76.0%)	23.3(73.2%)	18.5(61.7%)	29.6(71.7%)	104.6(71.3%)
郵貯引受	17.8	13.5	9.9	-	-
簡保引受	3.5	3.0	2.9	-	-
年金引受	11.8	6.6	5.6	-	-
市中消化	10.4(24.0%)	8.4(26.8%)	11.4(38.3%)	11.7(28.3%)	42.2(28.7%)
合計	43.7	31.8	30.0	41.3	146.8

## 第2編 税制改革

『国民負担率 30% (GDP比)<sup>9</sup>の小さな政府実現』のための税と社会保障を含めた定量的な改革のあり方をここに示すとともに<sup>10</sup>、その具体的な改革プランを提言する。

### 税制改革の基本理念と基本方針

#### 1. 個人・企業の自由闊達な経済活動をサポートする税制

高齢化の急速な進展により、社会保障に関する財政需要が増大すると同時に、少子化の影響から、経済・財政を支える生産年齢人口の減少は避けられない。一方、国民の社会経済活動の多様化に伴い、公的部門に準じた役割を担う主体として、NPO、NGOの役割が拡大しつつある。

「小さな政府」をベースに、民間主体の経済活性化を実現するために、民間の経済活動を着実に支える税制の理念として、下記の点が柱になる。

すべての国民・企業が広く薄く負担する

さまざまな経済活動を阻害しない

国民・企業の自助努力を高める

#### 2. 日本の経済社会の真のグローバル化を先導する税制

経済のグローバル化に伴い、生産・営業拠点の海外展開が活発化するなかで、資本・資金は国境を越え自由に移動しており、国際的に整合のとれた制度・負担水準に向けて税制を改革する必要がある。特に、アジア太平洋諸国との競争・競合関係の激化及び貿易・投資を通じた緊密な経済関係、そして今後のFTA戦略等を勘案した場合、法人税の制度・負担水準の国際比較の対象として、特に北米、アジア諸国を強く意識すべきである。

企業のグローバルな事業展開をバックアップする

日本に資本・資金、人材を積極的に呼び込む

#### 3. 公平・公正な税制の再構築

わが国税制に対する納税者の信頼欠如の要因は、その不透明な用途とともに、公平性が担保されていないことである。特に、個人所得課税において、所得捕捉の不公平が放置されて久しく、これがサラリーマンを中心とする国民の税制に対する不信の最大要因である。さらに、ライフスタイル、世帯構成、就業形態(雇用

<sup>9</sup> 日本国内で一般的に用いられている国民負担率(国民所得比)に換算した例は、図 - 2 参照。

<sup>10</sup> 図 - 2 参照。

形態)の多様化が進み、不公平感は一層広がりつつある。また、法人課税についても、一部の黒字法人に税負担が集中しているのが実体である。

受益には必ず応分の負担を求める税制を構築すべきである。

「広く・薄く」企業・国民、皆が負担する税制へ = 課税ベースの拡大、直間比率の是正

さまざまな生き方(暮らし方、働き方等)に対して「公平」に

#### 4. 簡素で分かりやすい税制へ

日本の税制は、税制全般、各税目、納税方法等において、さまざまな適用・解釈が相互に複雑に絡み合い極めて分かりにくく、課税サイド、納税サイドに高い専門性が必要となることから、国民から見て「公平性・透明性」に対する信頼を得られにくい。また、税制の複雑さが、納税コスト・徴税コストをも増大させている。

間接税中心の簡素な税体系へ

例外や細分化の少ない、簡素な税制へ

サンセット方式により、政策目的を達成した税・措置は必ずスクラップを

## 1. 個別税制の改革プラン

### 1. 個人所得課税

#### (1) 公平性の確保

税制に対する国民の信頼を回復するためには、個人所得課税において長らく納税者(給与所得者)が抱く「不公平感」の主因となってきた所得捕捉の不公平、いわゆるクロヨン問題を抜本的に解決しなければならない。

住民票コードを活用し、納税者番号制度の確立を

事業所得者等の収入の捕捉向上が、クロヨン解消の制度上の最重要課題である。この問題の抜本的な解決のために、欧米先進諸国で既に導入されている納税者番号制度の具体案として、住民基本台帳ネットワークにおける住民票コードを活用し、課税サイドでの事業所得者等の収入の一元管理を求める。

また、住民票コードを活用し納税情報を一元管理して厳格に運用することで、納税者情報のセキュリティを一層高める副次的効果も期待できる。なお、その導入においては、強制ではなく、納税者に対して利用のインセンティブを設けた上で選択性とし、円滑に誘導する政策をとることが妥当である。

給与所得者の申告納税への制度整備

納税者意識を高め、財政への国民的監視を強化するため、納税者の大半を占める給与所得者の源泉徴収制度を廃止し、申告納税制度へと移行する。

この場合、a)便宜的に企業が毎月の給与から所得税の概算額を預かる、または、b)予定納税制度の拡充、により、申告時期に給与所得者の負担が集中しない工夫も必要となろう。

## (2) 「広く薄く」皆が負担する税制

累進税率構造の緩和と諸控除の縮減による課税ベースの拡大

最終的に総合所得課税を確立するためには、累進税率構造を緩和する必要がある。また、所得種別の控除は極力縮減し、所得控除は人的控除中心に整理縮減することで、課税ベースを拡大する。

N分N乗方式の導入

N分N乗方式を導入する。<sup>11</sup>

これにより、配偶者控除等の諸控除縮減に伴う影響の緩和や少子化対策を図る。

なお、女性の社会進出の促進については、税制以外の障壁についても改善されなければ、実効を上げることは難しい。<sup>12</sup>

## (3) 総合所得課税への道筋

個人所得課税は、担税力及び所得の帰属期間の調整等の観点から10分類されており、税額計算及び納税方法について、他の先進諸国に比べ、複雑で分かりにくくなっている。簡素化、そして直間比率の是正の観点から、将来的には総合所得課税体系を確立すべきである。

2003年度税制改正により、通常所得税の最低税率10%と、株式配当・譲渡益等の比例税率10%(時限措置)が等しくなっており、これを継続する。さらに、金融所得に対する税率を10%に統一、当該所得の損益通算(金融所得の一体課税)を可能とする。

将来的には、勤労所得等との損益通算を全面的に可能とする(総合所得課税)。その際、資本市場に円滑に資金を供給し日本経済全体を活性化するために、キャピタルゲイン等については分離課税とした上で、軽減税率を適用することも

<sup>11</sup> N分N乗方式(家族合算分割課税)による税額算出方法

[家族全員(夫婦及び扶養子女)の所得の合算] ÷ [家族除数(N)] = [1人あたり所得金額]  
……………(A)

(A)に税率表を適用し[1人あたり税額]を算出……………(B)

(B)に家族除数(N)を乗じ、[家族合算課税所得]を算出

《参考》家族除数(N)の例(フランス)

夫婦：それぞれ1、扶養子女：第1子と第2子はそれぞれ0.5、第3子以降は1子につき1

夫婦と扶養子女3人の場合：N = 1 + 1 + 0.5 + 0.5 + 1 = 4

<sup>12</sup>厚生年金の3号被保険者等の社会保険料負担、企業の各種手当、その他の雇用に関する社会的、慣例的な障壁等

検討されるべきである。<sup>13</sup>

なお、この制度の導入に当たっては、前述した住民票コードによる納税情報管理を選択した納税者へのインセンティブとして適用することで、税に対する国民の理解を深めることにもなる。

## 2. 法人課税

### (1) 法人の税負担水準を国際的に

経済活性化のためには、法人税率の5%引き下げが最優先課題

高い法人税負担は企業の利益を減少させ、投資家にも高コストを強いることから、日本企業の競争力を二重に奪っている。民間主体の経済活性化のためには、法人税率引き下げが不可欠である。

一方で、設備投資促進税制を中心とした政策減税が有効とする対立軸があるが、税制が設備投資の決定要因とはなりえない。<sup>14</sup>

欠損期の欠損金の繰戻・繰越、償却制度等を欧米並みに

企業の事業再編や不良債権処理をバックアップし、黒字化へのインセンティブとするため、下記の法人税制に国際的なイコールフットイングを求める。

欠損金の繰戻還付の適用再開と、期間延長(3年以上)。

欠損金の繰越控除期間の延長(20年以上)。<sup>15</sup>

金銭債権の無税償却要件の緩和、明確化。

減価償却制度の簡素化・短縮化、および加速度償却制度の創設。

### (2) 課税ベースの拡大

租税特別措置の白紙見直しは、法人税率引き下げとセットで実施

租税特別措置はすべて白紙に戻し、真に必要な政策減税のみを改めて実施する。その際には、達成目標を定量的に法定し、目標達成時点で当該税制を廃止する仕組み、いわゆるサンセット方式とする。

応益課税の適正化

法人における税負担を公平・平準化するため、当面の措置としては、法人住民税均等割を倍増すべきである。さらに、あるべき税制として、控除型付加価

<sup>13</sup> 株価下落局面における投資行動に対して一定の中立性を保つために、譲渡損失の損益通算限度額及び繰越控除期間の上限を検討する必要がある。

《参考》譲渡損失の損益通算限度額(米国:3,000ドル)

譲渡損失の繰越控除期間の上限 経済同友会では、法人の欠損金の繰越控除期間の20年への延長を提言。(米国:無期限)

<sup>14</sup> 内閣府、財務省、経済産業省、民間研究機関等で日本企業の税負担の国際比較を行っているが、そもそも何をもって「税負担」とすべきか、その尺度自体に各論がある。しかしながら、表面的な実効税率に依拠し「税負担は欧米先進国なみ」とする財務省以外は、総じて日本企業の法人税負担は欧米諸国より高く、かつ、アジア諸国とは相当の開きがある、と結論付けている。

<sup>15</sup>2004年度税制改正で7年に延長(2001年度より遡り適用)。

値税（地方消費税）を拡充すべきである。

### 3. 消費課税 - 制度の信頼確立と複数税率の導入

2002 年度行財政改革委員会において提言したとおり、消費税は遡増する社会保障費、そして地方への税源移譲のベースとなる「基幹税」であるため、制度に対する信頼が何より重要である。

インボイス制度の導入

免税点・簡易課税制度の全廃

消費税の毎月納付

消費税導入から既に 15 年が経過した今日、中小・零細事業者の事務負担増を免税点・簡易課税制度存続の理由とすることは妥当ではない。事務負担の軽減には、IT を駆使して対応すべきである。

また、消費税率引き上げに伴う逆進性緩和のため、食品等について複数税率を導入する。

### 4. エンジェル税制の拡充

エンジェル税制については、対象となるベンチャー企業の要件を緩和するとともに、投資時に投資額の一定割合を税額控除できる制度を創設する。また、譲渡損失については、勤労所得等との損益通算を可能とする。

### 5. 寄付税制の拡充

「小さな政府」の実現に向けて NPO 寄付税制を拡充し、民間によるサポート組織の充実を促す<sup>16</sup>。また、日本経済のポテンシャルである科学技術及び文化水準を高めるために、既存の寄付金優遇税制の大学・研究機関等への適用を緩和する。

### 6. 不動産関連税制

不動産取引諸税は、将来的な全廃を視野に整理・合理化を進める。

固定資産税は、評価のあり方等を見直し、全体的な負担水準の軽減を図る。

住宅借入金に係る利子控除制度を創設し、住宅借入金に係る税額控除制度との選択適用を可能とする。また、居住用不動産の譲渡損失に係る繰越控除期間を延長し、繰戻還付制度を創設する。

---

<sup>16</sup> NPO 寄付税制は、2001 年 10 月の創設から 2 年半が経過したが、2004 年 3 月 24 日現在の認定法人数は 22 法人にとどまっている。

## おわりに - 日本の経済社会の明るい未来へのプロローグ

2002 年度行財政委員会提言では、税と社会保険料を財源とする、国・地方を通じた財政の受益と負担のアンバランスにメスを入れた。これを受けて、本委員会では、郵貯・簡保という有償資金を財源とする財政投融资システムの具体的な改革プランと、目指すべき所得課税のあり方を中心に提言した。

財政投融资システムは「少ない負担感で受益をもたらす」ことから、受益の膨張には好都合なシステムであった。そして、経済が右肩上がりの時代には、膨張する受益と財源とのやりくりも可能であった。こうした受益に縦割りの既得権が形成され、それを死守することでこのシステムはさらに拡大、浸透し、国民に甘えの構造をもたらした。

しかしながら、経済社会が成熟して、資源が有限であることが分かったとき、国民が求める合理的な選択は、貴重な資源を、真に必要な施策に効果的に配分することしかあり得ない。至極、当然のことである。21 世紀初頭、GDP 世界第二位を誇る先進国日本は、将来を見通して、限りある資源を国民が納得できるかたちで配分するルールを再構築しなければならない。

国の財政悪化に伴って、年金保険料未納や納税回避の問題がクローズアップされている。多くの国民は、単に負担を避けて受益のみを求めているのではない。国民は聡明であり、受益と負担の公平性に大いなる疑問を抱き、政府による資源再配分をもはや信頼していないことが問題の本質である。国の財政破綻への懸念が高まる中、もはや時間的な猶予はない。政治が確かなリーダーシップを発揮して、国民のために真に実効ある改革を断行することを願う。

以 上