

オーストラリアとニュージーランドの税・給付制度 —累進度および再分配効果と効率性等との相克—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課 加藤 慶一

目 次

はじめに

I 主要国の税・給付制度の諸類型と特徴

- 1 税・給付制度の類型化
- 2 税の負担水準および給付の規模と財源
- 3 税・給付制度の累進度と再分配効果

II オーストラリアとニュージーランドの税・給付制度の具体的内容

- 1 オーストラリアの税・給付制度
- 2 ニュージーランドの税・給付制度
- 3 歴史的経緯と背景

III オーストラリアとニュージーランドの税・給付制度の課題と改革の展望

- 1 両国の税・給付制度の課題
- 2 オーストラリアにおける改革議論—『ヘンリー・レビュー』—
- 3 ニュージーランドにおける改革議論—『ニュージーランドの将来の税制』—

おわりに

はじめに

オーストラリアとニュージーランドの税財政制度は、いくつかの点で非常に特徴的であり、他の主要国とはかなり異なった仕組みを有している。例えば、両国には基本的に社会保険料というものがない。これは、年金や医療を中心とする社会保障制度に関して社会保険の仕組みを持たず、すべて税による一般財源でその歳出を賄っているということを意味する。一方で、多くの社会保障給付には、所得テストや資産テストといったミーンズ・テスト（資力調査）があり、低所得者等の真に福祉を必要とする者に絞って給付を行うという再分配政策が採られている。このような税・給付制度には、どのような考え方や歴史的背景があるのか。そして、どのようなメリット、デメリットがあるのか。日本でも、税を財源とする最低保障年金の導入の提案や、生活保護の支給要件の厳格化など、部分的にみればオセアニア型を志向するかのような動きもみられることから、両国の税・給付制度を検討することは有益であろう。

以上のような関心から、筆者は、2013年1月19日から2月3日まで、オーストラリアとニュージーランドの議会図書館、財務省、民間の調査機関等を訪問し、税財政の専門家の方々にヒアリングを行った。本稿では、この現地調査の結果および文献調査に基づき、国際比較の中でみた両国の税・給付制度の特徴と、具体的な制度の内容について述べた上で、現行の仕組みが抱える課題と改革に向けた近年の議論を紹介する。文中に特に明記した部分以外でも、ヒアリングでご教示いただいた重要文献を参照す

るなど、本稿は現地調査の成果に大きく依存していることをあらかじめお断りしておくとともに、訪問先で対応いただいた方々にこの場を借りて感謝申し上げます。

I 主要国の税・給付制度の諸類型と特徴

1 税・給付制度の類型化

(1) 税・給付制度の4類型

税（特に個人所得税）と給付⁽¹⁾制度は、個人間、世帯間、あるいは同一個人のライフ・サイクル内における所得の格差、すなわち不平等を是正する再分配の主たる手段である⁽²⁾。OECD諸国の税・給付制度は、その規模、組合せ、累進度に着目して、以下の4類型に分類される。例外は多々あるものの⁽³⁾、それぞれ次のように特徴づけられる（図1も参照。）。

①北欧モデル（Nordic model）：給付制度は、規模が大きく、ほぼ普遍的（ユニバーサル）である。歳出の対象は老齢年金に偏っていないため、給付制度の累進度はOECD平均を上回る。現物給付に対する歳出が大きいことも特徴である。税負担も大きく、個人所得税を重視するため、税制の累進度は大きい。

（例）すべての北欧諸国、ベルギー

②大陸ヨーロッパ・モデル（Continental European model）：給付制度の規模は大きいものの、個人のライフ・サイクル内での所得の平準化を主目的とする老齢年金が最大のシェアを占めるため、給付制度の累進度はOECD平均を下回る。個人所得税への依存度が低く、税制の累進度も限定的である。

（例）オーストリア、フランス、ドイツ、イ

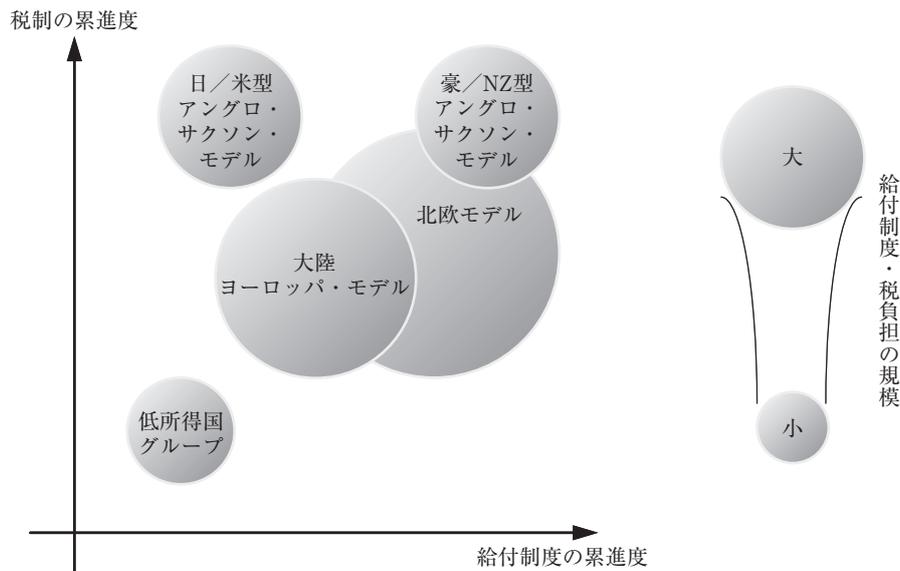
* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成25年12月24日である。

(1) 英語では“transfer”であり、年金や失業保険金など生産活動とは直接関係なく政府等から受け取る「移転所得」(transfer income)の「移転」であるが、分かりやすさを優先して、本稿では便宜「給付」とする。

(2) 以下の記述は、Isabelle Joumard et al., “Tackling Income Inequality: The Role of Taxes and Transfers,” *OECD Journal: Economic Studies*, 2012, pp.1-34に基づく。

(3) 例えば、日本はアングロ・サクソン・モデルに該当するものの、税の累進度が高いとはいえない。また、ドイツやイタリアは大陸ヨーロッパ・モデルに該当するものの、税の累進度がかなり高い。

図1 税・給付制度の4類型



(注) 図は、あくまで各類型のイメージをつかむためのものであり、各国の実際の制度が厳密にこの図に合致するわけではない。
 (出典) 筆者作成。

タリヤ

(例) チリ、メキシコ、トルコ

③ アングロ・サクソン・モデル (Anglo-Saxon model)

給付制度、税ともに規模は比較的小さい。個人所得税を重視し、税制の累進度が大きい。

a) 低所得層に的を絞った給付を行うため、給付制度の累進度が大きい。

(例) オーストラリア、ニュージーランド、イギリス

b) 給付制度の中心は老齢年金で、累進度が低い。

(例) 日本、アメリカ

④ 低所得国グループ (lower-income group)

福祉制度があまり整っておらず、給付制度の規模も税負担水準も OECD 平均を下回る。給付制度の中心は老齢年金であり、現物給付の規模も小さいため、累進度は低い。税は、消費課税の比重が大きく、累進度が低い。

(2) ビスマルク型とベバリッジ型

また、特に給付制度に着目すれば、その財源、および過去 (現役時代) または現在の所得との関連性の点から、主要国の制度は一般に次の2つに類型化される⁽⁴⁾。

ひとつは、社会保険の原則に基づく仕組みで、「ビスマルク型」(Bismarckian) と呼ばれるものである。そこでは、受給資格は拠出記録に基づいて決定され、給付の財源は雇用主と被用者が支払う保険料である。給付額は、所得を基準とする負担 (拠出) とリンクしている。給付制度のもうひとつの類型は、社会保険の仕組みによらない「ベバリッジ型」(Beveridgean) である。そこでは、基本的に受給資格は当該国への居住を要件として普遍的 (ユニバーサル) に与えられるが⁽⁵⁾、困窮・貧困 (ニード) の実態に基づ

(4) 以下の記述は、Peter Whiteford, "Transfer Issues and Directions for Reform: Australian Transfer Policy in Comparative Perspective," Melbourne Institute, *Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference: Proceedings of a Conference*, Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2010, p.31. <http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/conference_report.htm> に基づく。

(5) 特に北欧諸国は、高所得者層も含めてユニバーサルな給付を行い、社会保障を「脱家族化」(de-familialisation) するとともに、それに伴う大きな財政コストを賄うため高い租税負担を課している点で特徴的といえる (Journard et al., *op.cit.*(2), p.6, "Box 1" を参照。)

いて給付を行う仕組みを採る場合もある。所得税などの一般の税を財源として、一律の給付を行う点に特徴がある。したがって、受給額と負担の間にリンクはない。

給付制度には、①失業や病気といったリスクに直面した際の所得維持（保険）、または、個人のライフ・サイクルを通じての再分配ないしは所得平準化（すなわち、比較的ゆとりのある時期から、子育て期間や老後など余裕の少ない時期への所得移転）と、②豊かな者から貧しい者への再分配、という2つの機能がある。前者を「貯金箱機能」(piggy-bank function)、後者を「ロビン・フッド機能」(Robin Hood function)と呼ぶ論者もいる⁽⁶⁾。この喩えを用いるなら、ビスマルク型は「貯金箱機能」に、ベバリッジ型は「ロビン・フッド機能」に優先度を置いているといえる。後に詳しくみるように、オーストラリアは、ミーンズ・テストを多用して、ニードに基づくターゲティング給付を特徴としている。いわば「超ベバリッジ型」(hyper-Beveridgean)であり、豊かな者から貧しい者への再分配を特に強調する国の顕著な例である。ニュージーランドも同様にターゲティング給付を特徴とするが、後にみるように、その程度はオーストラリアより緩やかであるためか、同国を「超」ベバリッジ型と位置付けた文献は見当たらない。

2 税の負担水準および給付の規模と財源

いずれにしても、本稿が対象とするオーストラリアとニュージーランドは、豪/NZ型アングロ・サクソン・モデル、(超)ベバリッジ型

として位置付けられる。その特徴を改めて整理すれば、次のようになる。本節および次節では、他のOECD諸国との定量的比較を紹介することにより、このような両国の特徴を描出する⁽⁷⁾。

- ・税負担の水準も、社会保障の歳出規模も小さい。
- ・所得課税（特に個人所得税）を重視し、税制の累進度とそれによる再分配効果が大きい。
- ・対象者を絞ったターゲティング給付を行うため、給付制度の累進度とそれによる再分配効果も大きい。
- ・基本的に社会保険の仕組みを持たず、一般税を社会保障財源に充てるため、特に豊かな者から貧しい者への再分配に重きが置かれる。

(1) 税負担の水準と社会保障の歳出規模

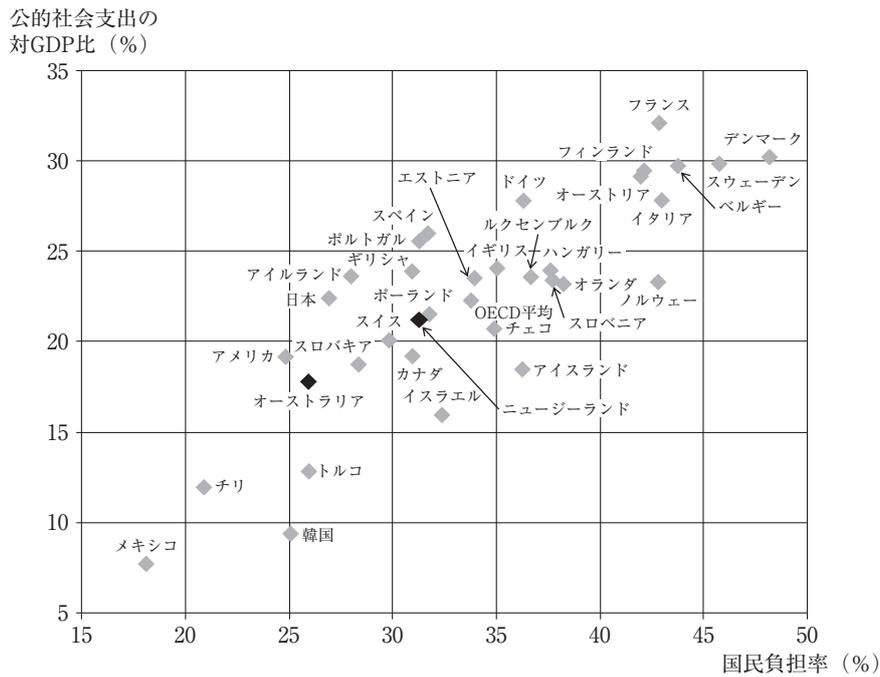
図2は、OECD諸国について、国民負担率を横軸に、公的社会支出の対GDP比を縦軸に表したものである⁽⁸⁾。国民負担率は、社会保険料（社会保障税）を含む租税収入のGDPに対する比率である。「社会支出」(social expenditure)とは、現金給付、直接の現物給付、および社会目的を有する税制上の優遇措置の合計であるが、図2で示されているのはグロス（総額）の社会支出であり、税制上の優遇措置は含まれていない。また、社会支出には、一般政府によって実施される「公的」(public)なもの、それ以外の「私的」(private)なものがあるが、後者はいくぶんデータの正確性に劣るなどの事情から、国際比較の際には、一般的に公的な社会

(6) Nicholas Barr, *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, New York: Oxford University Press, 2001, p.1.

(7) 本節および次節は、Whiteford, *op.cit.*(4)のほか、Peter Whiteford氏の次の各論文に依拠しつつ、OECDによる最新のデータ等を交えて構成した。Peter Whiteford, "The Australian Tax-Transfer System: Architecture and Outcomes," *Economic Record*, Vol.86, No.275, 2010.12, pp.528-544; Peter Whiteford, "PART II Chapter 4: How Much Redistribution Do Governments Achieve?: The Role of Cash Transfers and Household Taxes," OECD, *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008, pp.97-121. また、先行研究として関野満夫「オーストラリア福祉国家における所得再分配—ターゲット主義「福祉国家」の効果と実態—」『経済学論纂』52巻1号, 2011.9, pp.21-44も参照した。

(8) 以下の記述は、OECD, *Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, 2013, pp.212-213に基づく。

図2 OECD 諸国の国民負担率と公的社会支出の対 GDP 比



(注) 公的社会支出の対 GDP 比は 2009 年のデータである。国民負担率は、オーストラリア、日本、オランダ、ポーランドについては 2009 年、それ以外の国については 2010 年のデータである。

(出典) “Public, private and total net social expenditure as a percentage of GDP,” OECD, *Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, 2013, p.213; “Total tax revenue as a percentage of GDP,” OECD, *ibid.*, p.225 を基に筆者作成。

支出が用いられる。

これをみると、オーストラリアとニュージーランドはともに、両方の指標で OECD 平均を下回っており、税負担の水準も社会保障の歳出規模も比較的小さいことがわかる。公的社会支出の対 GDP 比が小さいということは、社会保障の「寛大さ」という点では劣るといえるが、それだけコストが小さいととらえることもできる。

ただし、年金等の給付に課される税や、社会政策的な目的を持つ税制上の優遇措置等も勘案して、ネット（正味）の公的社会支出でみると、やや話は変わってくる点に留意が必要である⁽⁹⁾。グロスの社会支出が大きい北欧諸国等は、給付額が大きい、そこに課される所得税等も重い。一方、オーストラリアやニュージーランドは、給付に対する課税が比較的軽い。また、社会政策的な税制上の優遇措置の規模は、北欧

諸国等では限定的であるのに対して、グロスの社会支出が比較的小さいアメリカ、カナダ、日本などにおいて大きな役割を果たしている。したがって、ネットの社会支出でみると、各国間の格差は縮小することになる。さらに、オーストラリアの私的強制年金であるスーパーアニュエーション（後述）などはかなり規模が大きいことを考えれば、データの正確性の点で難点があるとはいえ、本来は、私的な社会支出も加味して比較する方がより適当であろう。

(2) 個人所得税の重視と税方式の社会保障

表1は、OECDの歳入統計による各国の一般政府の税収内訳である。個人所得税の構成比率の高い順に上から並べてある。オーストラリアとニュージーランドは、ともに社会保険料がゼロである点で際立っている。これは、両国が基本的に社会保険の仕組みを持たないことを意

(9) 以下の記述は、Whiteford, *op.cit.*(4), pp.24-26 に基づく。

表1 OECD 各国の税収構成比 (2011年)

(単位: %)

	個人所得税	法人所得税	社会保険料	支払給与税	資産課税	財サービス課税	その他
デンマーク	50.7	5.8	2.1	0.5	4.1	32.0	0.0
オーストラリア	39.3	19.7	0.0	5.2	8.6	27.1	0.0
アイスランド	37.6	5.0	11.4	0.5	6.7	34.7	1.1
アメリカ	37.1	9.4	22.8	0.0	12.4	18.3	0.0
ニュージーランド	36.9	12.9	0.0	0.0	6.6	39.8	0.0
カナダ	35.7	10.3	15.3	2.1	10.9	24.5	0.1
アイルランド	32.1	8.9	16.6	0.7	6.8	34.3	0.0
スイス	31.3	10.3	24.5	0.0	7.1	22.3	0.0
フィンランド	29.3	6.3	28.9	0.0	2.6	32.6	0.1
ベルギー	28.3	6.6	32.2	0.0	7.3	24.7	0.0
イギリス	28.2	8.6	18.7	0.0	11.6	32.3	0.0
スウェーデン	27.7	7.3	22.9	10.0	2.4	29.3	0.1
イタリア	26.8	6.3	31.2	0.0	5.2	26.1	4.9
ドイツ	24.8	4.7	38.5	0.0	2.4	29.1	0.0
OECD32 各国平均	24.1	8.7	27.2	1.1	5.6	31.7	0.6
ノルウェー	23.2	25.2	22.3	0.0	2.9	26.5	0.0
ルクセンブルク	22.4	13.6	29.6	0.0	7.1	27.0	0.1
オーストリア	22.4	5.2	34.4	6.9	1.2	27.8	0.5
スペイン	22.4	5.7	37.5	0.0	6.0	26.2	0.8
オランダ	21.4	5.4	38.4	0.0	3.3	30.0	0.5
ポルトガル	18.6	9.8	28.2	0.0	3.2	39.2	0.7
日本	18.4	11.8	41.4	0.0	9.7	18.4	0.3
イスラエル	18.1	9.5	17.2	3.8	9.5	39.6	0.0
フランス	17.0	5.7	37.9	3.1	8.5	24.8	2.8
エストニア	16.2	3.8	37.0	0.0	1.0	41.5	0.0
スロベニア	15.4	4.6	40.4	0.2	1.6	37.4	0.0
ギリシャ	14.8	6.5	33.0	0.0	5.5	39.4	0.0
韓国	14.8	15.5	23.5	0.3	11.4	31.4	3.1
ポーランド	13.8	6.4	35.4	0.8	3.7	39.2	0.5
トルコ	13.5	7.5	27.9	0.0	4.1	45.2	1.8
ハンガリー	13.2	3.3	34.9	1.8	3.1	42.9	0.5
チェコ	10.7	9.7	44.1	0.0	1.5	33.4	0.0
スロバキア	8.8	8.4	42.7	0.0	1.4	37.2	0.0

(注) 個人所得税の構成比率の高い順に上から並べてある。未徴収の税の影響や、EU 諸国においては税収の一部が EU に帰属することなどから、税収構成比の合計が 100% とならない国がある。

(出典) OECD, *Revenue Statistics 1965-2012*, 2013 を基に筆者作成。

味しており、本節の冒頭で述べた豪/NZ 型アングロ・サクソン・モデルと(超)ベバリッジ型の特徴を端的に表している。一方で、両国は所得課税、とりわけ個人所得税への依存度が非常に高い。もっとも、所得課税、社会保険料、そして一般的には社会保障の財源に充てられる支払給与税⁽¹⁰⁾の合計で見れば、オーストラリ

アとニュージーランドは OECD 平均からそれほど外れているわけではなく、ニュージーランドに関してはむしろかなり低い部類に属する。こう考えると、両国が個人所得課税に大きく依存しているのは、社会保険料が存在しないことの裏返しととらえることもできる。しかし、社会保険料は一般に所得比例であり、また拠出額

(10) 支払給与税 (payroll tax) は、雇用主が被用者に支払う給与総額に対して課税される。納税者は雇用主であるが、社会保険料の事業主負担と同様に、被用者に負担が転嫁されることが予定されている。しかし、オーストラリアの支払給与税は、社会保障の目的税ではない。1941年に子供手当 (Child Endowment) が導入された際、その財源を賄うために連邦税として創設されたものであるが、その税収はあくまで一般財源に繰り入れられていた。また、現在は連邦税ではなく州税であり、州の一般財源となっている。(東屋敷祥世「オーストラリアにおける税制と税務行政」『税大ジャーナル』14号, 2010.6, p.167. <http://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/backnumber/journal/14/pdf/14_08.pdf>; Andrew Harscovitch and David Stanton, "History of Social Security in Australia," *Family Matters*, No.80, 2008, p.54. <<http://www.aifs.gov.au/institute/pubs/fm2008/fm80/hs.pdf>>)

に上限があるため、逆進的な負担構造となりやすいのに対して⁽¹¹⁾、所得税は最も累進性の高い税と考えられている。そのため、所得税への依存度が高いことは、後述のように、両国の税制が高い再分配効果を有する一因となっている。

他方、一般に逆進的な税であるとされている消費課税（表1では「財サービス課税」）への依存度は、両国で差がある。オーストラリアでは、欧州型の付加価値税である財サービス税 (Goods and Services Tax: GST) が2000年に導入されたが、その税率は導入以来10%と国際的には比較的安く、税収構成に占める財サービス課税の割合は27.1%とOECD平均(31.7%)を下回っている。これに対してニュージーランドでは、1986年にGSTが税率10%で導入され、その後1989年に12.5%、2010年に15%へと引き上げられた。欧州諸国と比較すれば依然として低い税率であるものの、同国のGSTは軽減税率を持たない上、非課税やゼロ税率も限定的な範囲にしか適用されないため、極めて広い課税ベースを有している点に特徴がある。同国の財サービス課税への依存度は39.8%に達し、表1の中で4番目と、ほとんどの欧州諸国よりも高

くなっている。

以上のように、消費課税への依存度には差があるものの、所得課税（特に個人所得税）を重視する点で、オーストラリアとニュージーランドは共通している。

(3) 給付制度の内訳

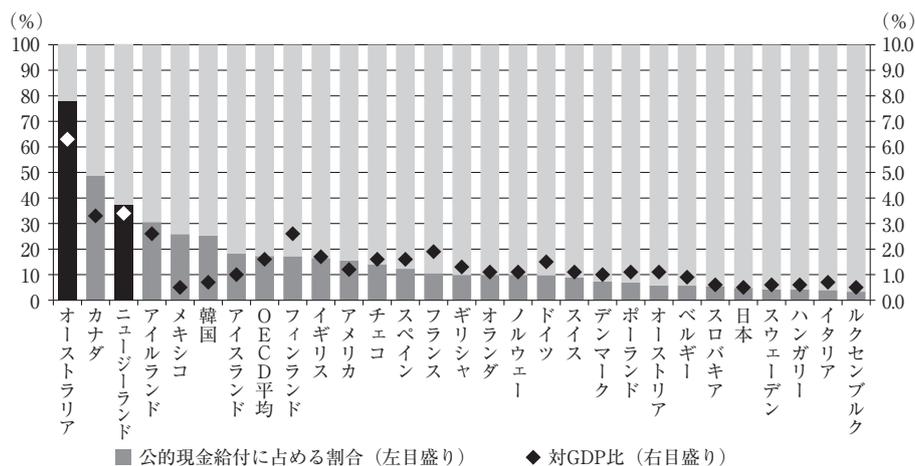
次に、給付制度の内訳をみてみる。図3は、OECD諸国について、所得テスト付きの現金給付措置の規模を比較したものである。すべての現金給付措置に占める割合でも、また、対GDP比でも、オーストラリアとニュージーランドは非常に高いことが分かる。特に、オーストラリアは突出している。資産テストについては示されていないものの、ミーンズ・テストを多用するターゲティング給付という両国の特徴が顕著に表れている。

3 税・給付制度の累進度と再分配効果

(1) 税・給付制度の「有効性」、「効率性」、「集中度係数」

次に、両国の税・給付制度について、特に累進度と再分配効果に焦点を当ててその特徴をみ

図3 OECD諸国における所得テスト付きの現金給付の割合（2005年）



(注) 公的現金給付に占める割合が高い順に左から並べてある。

(出典) Peter Whiteford, "Transfer Issues and Directions for Reform: Australian Transfer Policy in Comparative Perspective," Melbourne Institute, *Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference: Proceedings of a Conference*, Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2010, p.32, 表 3.4. <http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/conference_report.htm> を基に筆者作成。

(11) 日本の国民年金保険料のように、定額制であれば負担は一層逆進的となる。

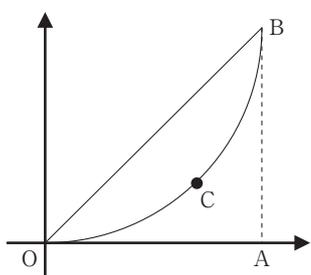
ていく⁽¹²⁾。最も一般的な方法は、税・給付制度によるジニ係数の変化をみることである。「ジニ係数」とは、所得や資産などが構成員の間でどの程度均等（平等）に分配されているかを測るために使われる指標である⁽¹³⁾。グラフの横軸に最低所得層から最高所得層へ人々を順に並べたときの人数の累積百分率をとり、縦軸にはこれらの人々の所得金額の累積百分率をとって、両者の対応する点を結んだ曲線（ローレンツ曲線。図4のOCB）を描く。この曲線と45度線（OB）で囲まれた部分の面積を、45度線より下の三角形（OAB）の面積で割った数値がジニ係数である。所得が完全に均等分配されているときには（完全平等）、ローレンツ曲線は45度線に一致し、ジニ係数は0となる。反対に、ある者がすべての所得を独り占めしているときには（完全独占）、ローレンツ曲線はOABとなり、ジニ係数は1となる。ジニ係数は0と1の

間の値をとり、1に近づくほど不平等度が高いことを意味する。

図5は、OECD各国について、税と給付制度によってジニ係数が何ポイント低下したか（改善度）を「有効性」（effectiveness）として示したものである。各国の家計調査等を基に、①賃金、事業所得および資産性所得に企業年金と個人年金の受け取りを加算した「市場所得」（market income 再分配前の当初所得）、②市場所得に公的および私的な所得移転を加えた「総所得」（gross income）、③総所得から個人所得税と社会保険料の被用者負担分を差し引いた「可処分所得」（cash disposable income 再分配後の所得）のそれぞれにおけるジニ係数を計測し⁽¹⁴⁾、①市場所得と②総所得のジニ係数の差を公的現金給付の「有効性」、②総所得と③可処分所得のジニ係数の差を家計課税（個人所得税と社会保険料の被用者負担分）の「有効性」と定義したものである⁽¹⁵⁾。

まず、全体的な特徴として、アメリカ以外のいずれの国においても、税よりも給付制度によるジニ係数の改善度の方が大きいことがみてとれる。オーストラリアとニュージーランドは、税の有効性がOECD平均を上回っており、その再分配効果は比較的大きいといえる。特にオーストラリアは、税の有効性が最も高い国のひとつに数えられる。給付制度の有効性について

図4 ジニ係数



(出典) 筆者作成。

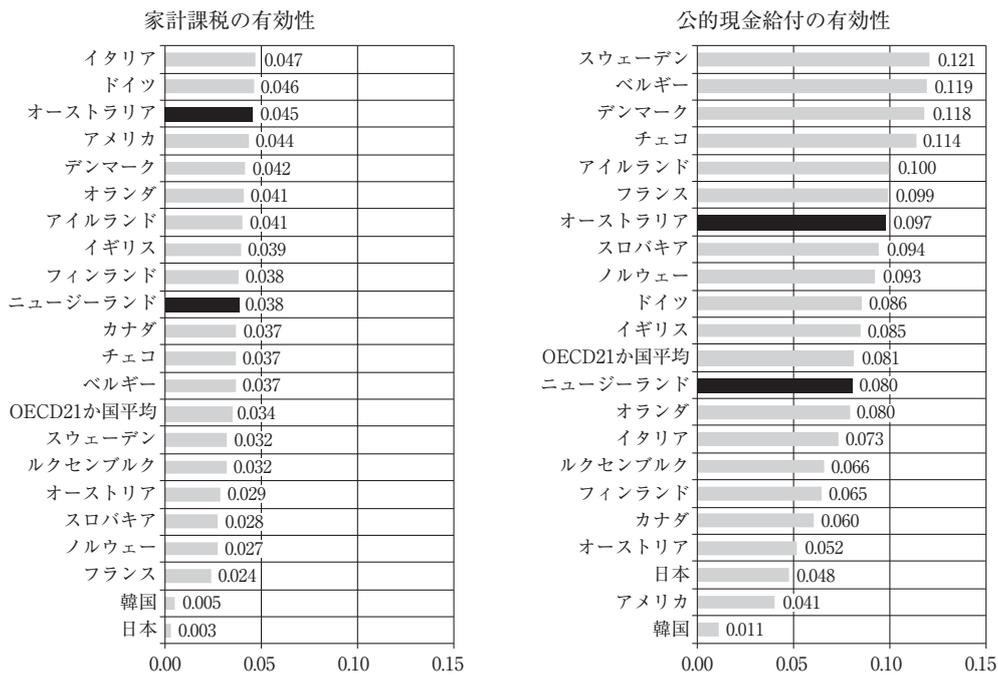
(12) 累進度（progressivity）と再分配（redistribution）は区別してとらえる必要がある。累進度とは、税負担や給付の恩恵が各所得階層にどのように帰属するかということであり、例えば税負担についていえば、低所得者層の負担が小さければ小さいほど、そして高所得者層の負担が大きければ大きいほど、累進度は高いということになる。これに対して、再分配とは、税・給付制度を通じて実現した所得分配の結果であり、累進度が高いからといって必ず再分配効果も大きいとは限らない。例えば、累進度は高くても、税・給付制度の全体の規模が小さければ、再分配効果は低いということがあり得る。（Whiteford, "The Australian Tax-Transfer System: Architecture and Outcomes," *op.cit.*(7), pp.532, 535 を参照。）

(13) ジニ係数の説明は、小峰隆夫編『経済用語辞典（第4版）』東洋経済新報社、2007、p.163等を参照した。

(14) 市場所得と総所得のジニ係数は、構成員を可処分所得の順に並べて算出されている。

(15) このような手法は「標準的アプローチ」と呼ばれるものの、現物給付や間接税が考慮されていないこと、市場所得の分配が税や社会保障制度の影響を受けていないと仮定していることなど、限界も多々ある（Whiteford, *op.cit.*(4), pp.40-41を参照。）。現物給付と間接税も考慮に入れた間接的な所得再分配効果については、関野 前掲注(7), pp.30-39を参照のこと。オーストラリアにおいて現物給付はやや平準的に配分されており、間接税は低所得者層にも相当な負担となっていることから、これらを通じた間接的な所得再分配効果はそれほど大きくない（ジニ係数はむしろ上昇する。）とされている。もっとも、それは他の主要国でも同様である。日本だけが例外的に現物給付や間接税を通じてジニ係数を低下させている。

図5 OECD 諸国における税と給付制度によるジニ係数の改善度（有効性）



(出典) Peter Whiteford, "PART II Chapter 4: How Much Redistribution Do Governments Achieve?: The Role of Cash Transfers and Household Taxes," OECD, *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008, p.112, 図 4.6.

では、ニュージーランドは OECD 平均を下回っているものの、オーストラリアはかなり上位に位置する。前節でみたように、両国の社会保障支出の規模が比較的小さいことを考えると、高い再分配効果を有しているといえよう。実際、図5の有効性の指標を、家計課税と公的現金給付の規模（家計可処分所得に対するそれぞれの比率）で割った「効率性」(efficiency) 指標で比較すると、特に公的現金給付についてオーストラリアが0.679、ニュージーランドが0.615であり、それぞれ1位、2位となる（表2）。これは、支給対象者を絞っているターゲッティング給付の効率性を示している。

また、税・給付制度の累進度を測る別の指標として、「集中度係数」(concentration coefficient) と呼ばれるものがある。これは、公的現金給付と家計課税が各所得階層にどのように配分されているかを、ジニ係数と同様の計算方法で算出したものである⁽¹⁶⁾。税については、低所得者

層の負担割合が小さいほど、すなわち、プラスの値が大きいほど累進性が高いことを意味し、給付については、低所得者への配分割合が大きいほど、すなわち、マイナスの値が大きいほど累進性が高いことを意味する。表2から分かるように、オーストラリアとニュージーランドは、給付制度の集中度係数がそれぞれ1位、2位である。税については、アメリカが特筆して累進度が高いが⁽¹⁷⁾、オーストラリア、ニュージーランドもそれに次ぐ水準である。その一方で、北欧諸国やフランス、スイス等において、税の累進度が低いことは注目に値する。ちなみに日本は、効率性指標、集中度係数のいずれでも、税、給付制度とも OECD 平均に及ばない。

なお、税の集中度係数については、課税所得⁽¹⁸⁾の不平等度が大きいほど高く出る傾向にあるため、集中度係数を市場所得のジニ係数で除した値が表2のE列に示されている。この指標でも、オーストラリアは3位と高い累

(16) 算出の際の構成員の並び順は、世帯合計の可処分所得を世帯の人数の平方根で割った等価可処分所得による。

(17) その理由として、勤労税額控除 (Earned Income Tax Credit: EITC) や児童税額控除 (Child Tax Credit: CTC) 等のいわゆる「給付付き税額控除」の存在が指摘されている (Whiteford, *op.cit.*(4), p.46)。

表2 OECD諸国の税・給付制度の有効性、効率性、および集中度係数（2000年代半ば）

	A. 有効性 (不平等度の低下)		B. 規模 (家計可処分所得に対する比率)		C. 効率性指標 (A ÷ B × 100)		D. 集中度係数		E. 集中度係数 ÷ 市場所得のジニ係数
	家計課税	公的現金給付	家計課税	公的現金給付	家計課税	公的現金給付	家計課税	公的現金給付	家計課税
オーストラリア	<u>0.045</u>	0.097	23.4	14.3	<u>0.193</u>	<u>0.679</u>	<u>0.533</u>	<u>-0.400</u>	<u>1.16</u>
オーストリア	0.029	0.052	33.4	36.6	0.086	0.142	0.381	0.157	0.88
ベルギー	0.037	<u>0.119</u>	<u>38.3</u>	<u>30.5</u>	0.096	0.391	0.398	-0.120	0.80
カナダ	0.037	0.060	25.8	13.6	0.145	0.444	0.492	-0.152	<u>1.13</u>
チェコ	0.037	<u>0.114</u>	21.6	24.3	<u>0.170</u>	<u>0.468</u>	0.471	-0.154	0.99
デンマーク	<u>0.042</u>	<u>0.118</u>	<u>52.5</u>	25.6	0.080	0.461	0.349	<u>-0.316</u>	0.84
フィンランド	0.038	0.065	30.1	14.4	0.127	0.449	0.428	<u>-0.219</u>	1.11
フランス	0.020	0.056	26.0	<u>32.9</u>	0.079	0.171	0.374	0.136	0.77
ドイツ	<u>0.046</u>	0.086	<u>35.5</u>	28.2	0.130	0.303	0.468	0.013	0.92
アイルランド	0.041	<u>0.100</u>	19.4	17.7	<u>0.210</u>	<u>0.565</u>	<u>0.570</u>	-0.214	<u>1.37</u>
イタリア	<u>0.047</u>	0.073	30.2	29.2	0.156	0.251	<u>0.546</u>	0.135	0.98
日本	0.003	0.048	19.7	19.7	0.015	0.244	0.378	0.010	0.85
韓国	0.005	0.011	8.0	3.6	0.067	0.312	0.380	-0.012	1.12
ルクセンブルク	0.032	0.066	23.8	<u>30.6</u>	0.135	0.215	0.420	0.085	0.92
オランダ	0.041	0.080	24.7	17.1	<u>0.166</u>	0.468	0.471	-0.198	1.11
ニュージーランド	0.038	0.080	29.0	13.0	0.132	<u>0.615</u>	0.498	<u>-0.345</u>	1.05
ノルウェー	0.027	0.093	33.2	21.7	0.082	0.427	0.376	-0.183	0.87
スロバキア	0.028	0.094	20.0	26.0	0.138	0.361	0.422	-0.056	0.67
スウェーデン	0.032	<u>0.121</u>	<u>43.2</u>	<u>32.7</u>	0.075	0.368	0.337	-0.145	0.78
スイス	-0.012	0.057	<u>36.0</u>	16.0	-0.034	0.355	0.223	-0.170	0.63
イギリス	0.039	0.085	24.1	14.5	0.164	<u>0.586</u>	<u>0.533</u>	<u>-0.275</u>	<u>1.16</u>
アメリカ	<u>0.044</u>	0.041	25.6	9.4	<u>0.170</u>	0.434	<u>0.586</u>	-0.089	<u>1.28</u>
OECD22か国平均	<u>0.032</u>	<u>0.078</u>	<u>28.3</u>	<u>21.4</u>	<u>0.117</u>	<u>0.396</u>	<u>0.438</u>	<u>-0.114</u>	<u>0.97</u>

(注) 下線を付したのは、上位5位までの国である（公的現金給付の集中度係数については、マイナスの値が大きい順）。

(出典) Peter Whiteford, "Transfer Issues and Directions for Reform: Australian Transfer Policy in Comparative Perspective," Melbourne Institute, *Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference: Proceedings of a Conference*, Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2010, p.46, 表3.15, p.50, 表3.16. <http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/conference_report.htm> を基に筆者作成。

進度を維持しており、ニュージーランドもOECD平均を上回る水準となっている。

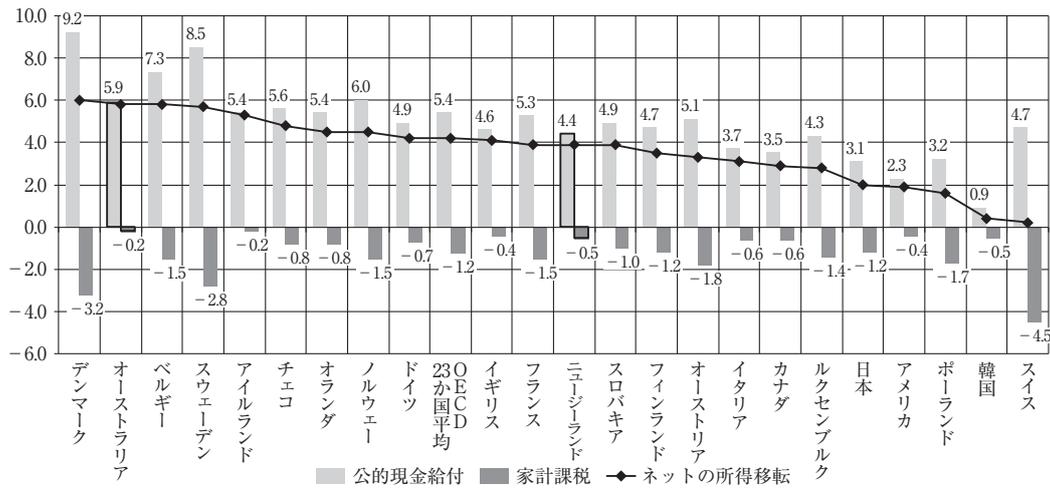
(2) 低所得者層に対する再分配効果

再分配という観点からは、特に低所得者層に対する効果が焦点となる。図6は、最も所得の低い20%の者（以下、「最貧20%層」）に対する公的現金給付とこれらの者から徴収される家計課税の程度、そして、前者から後者を引いた最

貧20%層に対するネットの所得移転の程度を、低所得者層への再分配効果として表したものである。ここで、「程度」という言葉を用いたのは、この指標があくまで大まかなイメージをつかむためのものであると考えられるからである。試算の方法は、①全所得階層の家計可処分所得に占める公的現金給付の割合を推計し、次に、②全世帯への公的現金給付の総額のうち最貧20%層が受け取る割合を計算し、①の値に②

(18) Whiteford, *op.cit.*(4), pp.46-47では「課税所得」とされているが、表2のE列は税の集中度係数を「市場所得」のジニ係数で除したものである点を考えると、「市場所得」の趣旨ではないと思われる。

図6 最貧20%層に対するネットの所得移転の程度（2000年代半ば）



(出典) Peter Whiteford, "Transfer Issues and Directions for Reform: Australian Transfer Policy in Comparative Perspective," Melbourne Institute, *Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference: Proceedings of a Conference*, Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, 2010, p.51, 表 3.17. <http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/conference_report.htm> を基に筆者作成。

の値を乗じて100で割るというものである。①を当該国の公的現金給付の「規模」、②を当該国の公的現金給付の「累進度」とみて、両者を掛け合わせることで最貧20%層に対する公的現金給付による再分配の程度をつかもうという趣旨であると考えられる。家計課税についても、これと同様の方法で計算する（ただし、図6ではマイナスの値として示してある。）。最後に、最貧20%層に対する公的現金給付の程度から当該層が負担する家計課税の程度を差し引いて、最貧20%層へのネットの所得移転の程度を求める。

特にオーストラリアについて、最貧20%層への給付が手厚い一方、それらの者の家計課税の負担は極めて小さく、結果として最貧20%層へのネットの所得移転がかなり大きいという顕著な特徴がみてとれる。公的現金給付に関して、オーストラリアとニュージーランドは上記の①の値が小さいため、図6ではOECD平均の前後辺りに位置しているが、②の値だけを取り出せば、オーストラリアは1位、ニュージーランドは3位であり、両国の制度は低所得者層

へのターゲッティングの程度が強いといえる⁽¹⁹⁾。両国と好対照をなすのが北欧諸国であり、低所得層への給付は手厚いが、同時に彼らに対する課税も重いため、ネットの所得移転はオーストラリアと同程度となっている。

(3) 個人内再分配と個人間再分配の比率

オーストラリアは特に豊かな者から貧しい者への再分配、すなわち「ロビン・フッド機能」を強調する国として超ババリッジ型に位置付けられる。Ann-Charlotte Ståhlberg氏は、いくつかの国について、「ロビン・フッド機能」としての個人間 (inter-personal) 再分配と、「貯金箱機能」としての個人内 (intra-personal) 再分配の比率を推計している (表3)⁽²⁰⁾。それによると、ターゲッティング給付を特徴とするオーストラリアでは、個人間再分配の比率が低く見積もった場合48%、高く見積もった場合62%であるのに対して、ユニバーサル給付を特徴とするスウェーデンでは、その比率は18%と推計されている。一方、個人内再分配の比率をみると、オーストラリアでは38%から52%と見

(19) 各国の①、②に係る値については、Whiteford, *op.cit.*(4), p.51, 表 3.17 を参照。

(20) Ann-Charlotte Ståhlberg, "Redistribution across the Life Course in Social Protection Systems: An Overview," OECD, *Modernising Social Policy for the New Life Course*, 2007, OECD Publishing, pp.201-221.

表3 生涯所得の再分配

	社会保障政策	個人内再分配 (%)	個人間再分配 (%)
オーストラリア	強いターゲティングの要素を持つ	38-52	48-62
アイルランド	強いターゲティングの要素を持つ	55	45
イギリス	中間	62-71	29-38
スウェーデン	極めてユニバーサル	82	18

(出典) Ann-Charlotte Ståhlberg, "Redistribution across the Life Course in Social Protection Systems: An Overview," OECD, *Modernising Social Policy for the New Life Course*, 2007, OECD Publishing, p.220, 表 8.6.

積もられているのに対して、スウェーデンでは82%と非常に高くなっている。これは、スウェーデンでは、平均的な個人が生涯を通じて受け取る給付の大部分は、自らがどこか別の時点で負担した財源で賄われているということの意味する。同国の公的社會支出の対GDPは極めて大きい(図2)、豊かな者から貧しい者への再分配に向けられる比率は決して大きくない。同国では、年金のような移転所得に対しても軽減措置なしに所得税が課されることも、個人内再分配の比率を高める一因となっている。そして、負担と給付がリンクした年金制度を有するイギリスは、オーストラリアとスウェーデンの中間に位置している。

もっとも、表3に示された数値は、あくまで個人内再分配と個人間再分配の「比率」である点に留意が必要である。オーストラリアはスウェーデンよりも「ロビン・フッド機能」の比率が大きいものの、スウェーデンは給付制度全体の規模が大きいため、オーストラリアの個人間再分配の「水準」がスウェーデンよりも高いといえるかどうかは別話である。

以上のように、オーストラリアとニュージーランドでは税負担と給付の規模が比較的小さい一方、特に個人所得課税を重視する税制とミーンズ・テスト付きのターゲティング給付の組合せにより、両国の税・給付制度は比較的高い累進度と再分配効果を有している。例えばオーストラリアに関して、David Alexander氏は、

このような税・給付制度によって同国は低い税負担と経済的な自由を維持しつつ公平性をも達成することに成功し、小さな政府と平等主義は両立することを示したと評している⁽²¹⁾。もちろん、第Ⅲ章で述べるように課題も存在し、改革の余地が残されているものの、同国の税財政が全体的には非常にしっかりしたものであるという見方は現地調査でも明らかになったところである。

Ⅱ オーストラリアとニュージーランドの税・給付制度の具体的内容

本章では、国際比較の中で明らかとなったオーストラリアとニュージーランドの特徴的な税・給付制度の具体的な内容について述べる。税制面では個人所得税を取り上げるとともに、給付制度に関しては、その規模の点で大きな役割を果たしている家族給付(family payments)と老齢年金を扱う。家族給付の制度設計や執行には両国の税務当局が関与しており、税と社会保障の一体化の一面を持っている。この点も、家族給付に着目する理由である。また最後に、両国の特徴的な税・給付制度の歴史的経緯や背景にある考え方、国民性等にも簡単に触れる。

1 オーストラリアの税・給付制度

(1) 個人所得税

オーストラリアは、連邦、州、地方自治体の

(21) David Alexander, "Free and Fair: How Australia's Low-tax Egalitarianism Confounds the World," *Policy*, Vol.26, No.4, 2010-11, Summer, pp.3-14A. <<http://www.cis.org.au/images/stories/policy-magazine/2010-summer/26-4-10-david-alexander.pdf>>

3層の政府を有する連邦制国家であるが、個人所得税は連邦政府のみが課している⁽²²⁾。包括的所得税の考え方に基づき、原則としてすべての所得を合算して損失と相殺した上で課税される総合課税である。2013-14年度⁽²³⁾の居住者に対する個人所得税の税率は、次のとおりである⁽²⁴⁾。18,200豪ドル（以下、オーストラリアに関する記述において単に「ドル」とする。なお、日本銀行の報告省令レート（平成25年12月分）によれば、1豪ドル＝約93円である。）以下の課税所得には0%の税率が適用され、18,200ドルがいわば免税点となっている。

～ 18,200 ドル	0%
～ 37,000 ドル	19%
～ 80,000 ドル	32.5%
～180,000 ドル	37%
180,000 ドル超	45%

そして、これに税率1.5%のメディケア賦課金（Medicare Levy）が加算される⁽²⁵⁾。税率は2014年7月から2%に引き上げられる予定である。メディケア賦課金の税収は全額、オーストラリアの公的医療制度である「メディケア」の財源に充てられる。その意味では、これは一種の社会保障目的税であり、社会保険料ととらえることもできるが、実際には所得税の一部として徴収されるため、OECDは同賦課金を社会保険料としてカウントしていない⁽²⁶⁾。また、

メディケア賦課金によって賄うことができるのは、メディケアの歳出全体の一部である。

世帯構成等に対する配慮として、オーストラリアでは、税率適用後の税額を軽減する各種の税額控除を設けている。同国では「税の相殺」（tax offsets）と呼ばれ、仮に税額控除額が納税額を上回っても、一部の例外を除いて、基本的には繰越しや還付はできない。低所得者の所得税負担を軽減するための仕組みとしては、低所得者税額控除（Low Income Tax Offset: LITO）がある。これは、課税所得が37,000ドル以下の者に対して445ドルの税額控除を与えるものであり、課税所得がそれを超えると、超過分1ドル当たり1.5セントの割合で控除額が逡減する。このほか、主な税額控除には、配偶者税額控除（Dependent Spouse Tax Offset: DSTO）、熟年労働者税額控除（Mature Age Worker Tax Offset: MAWTO）、医療費税額控除（Net Medical Expenses Tax Offset: NMETO）等がある。

(2) 家族給付

オーストラリアにおいて、子育て世帯への給付措置の中心を占めるのは、「家族税制優遇」（Family Tax Benefits: FTB）である⁽²⁷⁾。同国における家族給付は、1976年に、子供に係る税制上の優遇措置を廃止した上で、従来からの子供手当の給付額や対象を大幅に拡充したことに始まる。当初ミーンズ・テストはなかったが、1987年に導入された。現在のFTBは、GST

⁽²²⁾ 以下の記述は、OECD, “Australia (2011-12 income tax year),” *Taxing Wages 2011-2012*, OECD Publishing, 2013, pp.183-197; Richard Vann, “Australia,” Hugh J. Ault et al., *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis*, 3rd edition, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010, pp.3-25; 東屋敷 前掲注(10), pp.160-164等に基づく。なお、かつては州の所得税も存在した。オーストラリアの税制の歴史的経緯については、加藤慶一「オーストラリアの政府間財政関係の特徴と改革の展望（仮題）」『レファレンス』（近刊）で扱う予定である。

⁽²³⁾ オーストラリアの財政年度は7月から翌年6月までであり、2013-14年度とは2013年7月から2014年6月を指す。ニュージーランドも同じである（ただし、課税年度については後掲注(36)を参照。）。

⁽²⁴⁾ “Individual income tax rates.” Australian Taxation Office website <<http://www.ato.gov.au/Rates/Individual-income-tax-rates/>>

⁽²⁵⁾ “Medicare Levy.” Australian Taxation Office website <<http://www.ato.gov.au/Individuals/Medicare-levy/>> 低所得者には軽減または免除措置が、私的医療保険に加入していない高所得者には税率1～1.5%の追加課金がある。

⁽²⁶⁾ Vann, *op.cit.*(22), p.5.

導入等を柱とする 2000 年の税制改革に際して、物価上昇等に対する補償措置の一環として、従来の制度を置き換える形で導入されたものである。FTB は中低所得の子育て世帯に集中的な給付を行う仕組みであり、従来と比べて非常に寛大なものとなった。

なお、FTB は“Tax Benefit”（税制優遇）と命名されており、「税法」⁽²⁸⁾に根拠規定を持つものではあるが、実態としては、あくまで直接的な現金給付措置である。給付額の算定等に際して確定申告のデータを用いるなど、税制との関わりがあるため、税と社会保障の一体化の要素がないではない。しかし、納税額が充分にある高所得者に対しては税額控除を行い、そうでない低所得者には残額あるいは全額を還付するといったことは行っていない。このような FTB をあえて“Tax Benefit”と呼ぶのは、2006 年当時のピーター・コステロ（Peter Costello）財務相によれば、FTB が特に平均的な所得を有する中所得者層への恩恵に重点を置いているからだという⁽²⁹⁾。また、FTB と税制との大きな違いとして、所得税が「個人」単位課税であるのに対して、FTB を含む社会保障給付は「世帯」の所得や資産を基準とする点が挙げられる。

FTB を中心とする子育て世帯への主な給付措置の具体的な仕組みは、以下のとおりであ

る⁽³⁰⁾。なお、FTB は個人所得税の課税対象とはならない。

①家族税給付パート A（Family Tax Benefit Part A: FTB-A）

FTB-A は、子育て世帯一般を支援するための給付措置である。一定の条件を満たす子供がおり、居住要件を満たし、かつ所得が一定以下の世帯に給付される。給付額の上限は、子供の年齢や就学状況に応じて表 4 のように設定されており、世帯所得が一定額を超えると、徐々に逡減して最終的にはゼロとなる。

②家族税給付パート B（Family Tax Benefit Part B: FTB-B）

FTB-B は、子育て世帯のうち、特に一人親世帯や片稼ぎ世帯に対して追加的な支援を与えるものである。FTB-A と違って子供の人数には関係なく、世帯単位で給付される。給付額の上限は、最年少の子供の年齢によって表 4 のように設定されている。所得テストがあり、夫婦のうち所得が高い方の者の所得が 150,000 ドル以下でなければならない。また、表 4 の上限額は、所得が低い方の者の所得に応じて逡減する。

③新生児特別手当（Baby Bonus）

Baby Bonus は、生後 26 週間までの子供の親に支給される。第 1 子については 5,000 ドル、

(27) 家族給付の経緯については、Helen Hodgson, “An Historical Analysis of Family Payments in Australia: Are They Fair or Simple?,” *Journal of the Australian Tax Teachers Association*, Vol. 1, No. 2, 2005, pp. 318-341. <http://www.asb.unsw.edu.au/schools/taxationandbusinesslaw/atta/attajournal/Documents/12_Hodgson_JATTA_voll_no2.pdf> ; Australian Bureau of Statistics, “History of Pensions and Other Benefits in Australia,” *Year Book Australia*, 1988. <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/94713ad445ff1425ca25682000192af2/8e72c4526a94aaedca2569de00296978!OpenDocument>> 等を参照のこと。FTB と旧制度との対比については、Hodgson 氏の論文の p.321 の表が分かりやすい。

(28) A New Tax System (Family Assistance) Act 1999 (Act No. 80 of 1999). オーストラリアの法令は、“ComLaw”のホームページ <<http://www.comlaw.gov.au/Home>> から検索、閲覧できる。

(29) Peter Costello website > In the Media > Interview with Paul Bongiorno, Meet the Press, 2006.4.30. <<http://www.petercostello.com.au/transcripts/2006/3128-budget-family-tax-benefits-private-kovco-interest-rates-foreign-debt-wind-farms-nuclear-power-interview-with-paul-bongiorno-meet-the-press>> 主に「低」所得者を対象とする給付措置とは異なる、という趣旨であろう。

(30) 以下の記述は、Department of Human Services, *A Guide to Australian Government Payments: 20 September - 31 December 2013*. <<http://www.humanservices.gov.au/spw/corporate/publications-and-resources/resources/co029/co029-1309en.pdf>> ; Helen Hodgson and Rebecca Boden, “Not-So-Distant Cousins: Family Benefits in the United Kingdom and Australia,” *International Social Security Review*, Vol.61, Issue 3, 2008, pp.29-46 等に基づく。

表4 FTB-A および FTB-B の給付額の上限

		2週間ごとに 受給する場合	年度末に一括して 受給する場合
FTB-A	13歳未満	172.20ドル	5,215.85ドル
	13～15歳	224.00ドル	6,566.35ドル
	16～19歳（セカンダリー・スクールの生徒）	224.00ドル	6,566.35ドル
	16～17歳（セカンダリー・スクール修了）	55.16ドル	2,164.45ドル
	19歳以下（認可ケア施設に入所している場合）	55.16ドル	1,438.10ドル
FTB-B	5歳未満	146.44ドル	4,171.95ドル
	5～15歳（または、フルタイムでセカンダリー・スクールに通う子供が18歳になる年の12月末まで）	102.20ドル	3,018.55ドル

(注) FTB-A の年度末一括受給の場合の金額（認可ケア施設入所の場合を除く。）は、一定の要件を満たす場合に支給される追加給付（子供1人当たり726.35ドル）を含む。FTB-B の年度末一括受給の場合の金額は、一定の要件を満たす場合に支給される追加給付（世帯当たり354.05ドル）を含む。「セカンダリー・スクール」は、日本の中学および高校に相当する。
(出典) Department of Human Services, *A Guide to Australian Government Payments: 20 September - 31 December 2013*. <<http://www.humanservices.gov.au/spw/corporate/publications-and-resources/resources/co029/co029-1309en.pdf>> を基に筆者作成。

第2子以降については3,000ドル（多子出産の場合は、第2子以降でも5,000ドル）である。所得テストがある。なお、Baby Bonusは、2014年2月をもって廃止され、3月以降はFTB-Aに統合されることとなった（後述）。

④保育給付（Child Care Benefit: CCB）および保育割戻し（Child Care Rebate: CCR）

CCBは、一定の要件を満たす保育サービスへの支出に対する補助である。補助額は世帯の所得等によって変わってくるが、上限は、未就学児1人につき、保育サービス1時間当たり3.99ドル（週当たり50時間、199.50ドルが上限）である。就学児の場合は、この85%の額となる。所得テストがある。

CCRは、CCBを補完するものであり、所得テストによりCCBの恩恵が十分に受けられない世帯に対して補助を行うものである。したがって、CCRには所得テストがない。一定の要件を満たす保育サービス（子供1人当たり年間7,500ドルが上限）について、CCBその他の補助を差し引いて、世帯が実際に支払った額の50%を支給するものである。

このように、オーストラリアの家族給付は、中低所得の子育て世帯に的を絞ったものである。例えば、イギリスにおける同様の給付措置が労働時間等を要件としており、就労を促進する意図があるのに対して、オーストラリアには就労要件がなく、FTBのミーンズ・テストはターゲティングのための「技巧」であるという⁽³¹⁾。また、対象者に対する給付額は非常に額が大きく、寛大なものである。例えば、13歳未満の子供が2人いれば、世帯のFTB-Aの受給額は年間1万ドルを超える。

(3) 老齢年金

オーストラリアの老齢年金（Age Pension）は、一般税を財源として、10年以上の居住要件を満たす65歳以上の高齢者に対して一律に給付される⁽³²⁾。受給開始年齢は、2017-18年度から2023-24年度にかけて段階的に67歳まで引き上げられる予定である。現在の支給額（2週間ごと）は、単身世帯が751.7ドル、夫婦世帯がそれぞれ566.6ドル（合算で1,133.2ドル）である。これに補足年金（Pension Supplement）として、2週間ごとに、単身世帯は61.7ドル、夫婦世帯

(31) Hodgson and Boden, *ibid.*, p.44.

(32) 以下の記述は、中川秀空「オーストラリアの年金制度の現状と課題」『レファレンス』747号, 2013.4, pp.5-23. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8200259_po_074701.pdf?contentNo=1> 等に基づく。最新の支給額等については、Department of Human Services, *op.cit.*(30)による。

は2人分の合計で93ドルが加算される。

老齢年金および補足年金には、ミーンズ・テストとして所得テストと資産テストがあり、それぞれで支給額を算定した後、より低い方の額が適用される。所得テストは、2週間当たりの所得が単身世帯なら156ドル、夫婦世帯なら276ドルを超えると支給額が逡減するというものである。資産テストは、持ち家の有無や単身世帯か夫婦世帯か等によって基準が異なり、支給額の逡減が開始する資産額は概ね20万ドルから40万ドルの水準に設定されている。

なお、老齢年金は、オーストラリアの年金制度のいわゆる「1階」部分に相当するものであり、一定以上の所得がある被用者については、「2階」部分として退職年金保障制度（Superannuation Guarantee 以下「スーパーアニュエーション」）が存在する。1992年に導入されたスーパーアニュエーションは強制積立方式であり、雇用主に対して掛金の拠出が義務付けられている。料率の下限は最近まで賃金の9%であったが、2009年の年金改革により、2013-14年度から2019-20年度にかけて段階的に12%まで引き上げられる予定である（2013-14年度の料率は9.25%）。被用者や自営業者も、任意で掛金を拠出することができる。雇用主による拠出は強制であるが、基金を運用するのは民間のファンドなので、OECDはスーパーアニュエーションへの拠出金を社会保険料とは位置付けていない⁽³³⁾。受給開始は、55歳に達してかつ退職し

た時、または、65歳に達した時である。

2 ニュージーランドの税・給付制度

(1) 個人所得税

ニュージーランドでは、中央政府のみが個人所得税を課している⁽³⁴⁾。同国のGSTは極めて課税ベースが広いことで有名であるが、この特徴は所得税にも当てはまる。同国の税制は、広い課税ベースと低い税率の組合せ（broad-based, low-rate: BBLR）という枠組みに立脚しており、労働意欲の阻害などの課税に伴う歪みとそれによる効率性の低下を最小限に抑えることを基本としている⁽³⁵⁾。例えば、所得税の計算において、持ち家に係る利子の控除を認めず、退職に備えた貯蓄に対する優遇措置もあまり存在しない一方で、最高税率は33%と比較的低い。また、オーストラリアのようなゼロ税率帯を持たず、最高税率は平均的な所得の1.5倍程度から適用されるなど、かなりフラットな税率構造となっている。2013-14年度の個人所得税の税率は、次のとおりである⁽³⁶⁾。給与所得者であれば、これに事故補償会社（Accident Compensation Corporation: ACC）に対する保険料が料率1.7%で上乗せされて源泉徴収される⁽³⁷⁾。

～14,000ドル	10.5%
～48,000ドル	17.5%
～70,000ドル	30%
70,000ドル超	33%

⁽³³⁾ OECD, *op.cit.*(22), p.189.

⁽³⁴⁾ 以下の記述は、OECD, “New Zealand (2012-13 income tax year),” *Taxing Wages 2011-2012, op.cit.*(22), pp.427-433; Inland Revenue Department, *Briefing for the Incoming Minister of Revenue: 2011*, 2011.11. <<http://www.ird.govt.nz/resources/f/5/f59e5f0049e7d9b483249b37e0942771/bim-2011.pdf>> 等に基づく。

⁽³⁵⁾ ニュージーランドにおけるBBLR政策の経緯と背景については、例えば、David White, “Income and Consumption Taxes in New Zealand: The Political Economy of Broad-Base, Low-Rate Reform in a Small, Open Economy,” John G. Head and Richard Krever, eds., *Tax Reform in the 21st Century: A Volume in Memory of Richard Musgrave*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009, pp.95-144（特に、pp.107-110, “Table 1: Implementation and Sustainability of Several New Zealand Broad-Base, Low-Rate Reforms: 1984-2008”）等を参照のこと。

⁽³⁶⁾ “Income tax rates for individuals.” Inland Revenue Department website <<http://www.ird.govt.nz/how-to/taxrates-codes/itaxsalaryandwage-incometaxrates.html#inc>> ニュージーランドの所得税の課税年度は、4月から翌年3月までである。

ただし、課税ベースが広いという特徴の大きな例外が、ニュージーランドでは原則としてキャピタル・ゲインに課税していないことである。業として日常的にキャピタル・ゲインを得ている場合には所得税の対象となるが、そうでなければ基本的には課税されない。オーストラリアが別途キャピタル・ゲイン税 (CGT) を導入することでキャピタル・ゲインに対して課税しているのと対照的である。

所得税の負担軽減措置として、独立稼得者税額控除 (Independent Earner Tax Credit: IETC) がある⁽³⁸⁾。これは、年間所得が 24,000NZ ドル (以下、ニュージーランドに関する記述において単に「ドル」とする。なお、日本銀行の報告省令レート (平成 25 年 12 月分) によれば、1NZ ドル = 約 82 円である。) から 44,000 ドルまでであれば、520 ドル (または週当たり 10 ドル) の税額控除が受けられるというものである。年間所得が 44,000 ドルを超えると、超過分 1 ドル当たり 13 セントの割合で控除額は逡減する。次項で述べる WfFTC との選択適用である。

(2) 家族給付

以上のような個人所得税制は一見あまり累進的でないように見えるが、ニュージーランドでは “Working for Families Tax Credit” (WfFTC) という仕組みを通じて給付を行うことにより、税・給付制度を通じて全体としての累進性を確

保している⁽³⁹⁾。ニュージーランドでは、省庁再編で 2001 年に誕生した社会開発省 (Ministry of Social Development: MSD) が中心となって中期的な社会保障制度改革を検討し、2004 年に、子育て世帯への支援、中低所得者に照準を合わせた適切な所得補償、就労支援等を目的とする “Working for Families” という政策パッケージ⁽⁴⁰⁾が策定された。WfFTC は、従来の家族給付を置き換えて大幅に充実させる形で、2005 年から 2007 年にかけて段階的に導入されたものである。

WfFTC は、子育て世帯の日々の生計費を補助することを目的とする給付制度で、18 歳以下の子供を扶養している世帯が対象である。上述の IETC と重複適用を受けることはできない。WfFTC は、具体的には以下の 4 つの制度から成っている⁽⁴¹⁾。いずれも “Tax Credit” (税額控除) という名前が付いており、「税法」⁽⁴²⁾に根拠規定を持ち、その運用には歳入庁 (Inland Revenue Department: IRD) が関わっているものの、オーストラリアの FTB と同じく、あくまで直接の給付金とみるのが適当である⁽⁴³⁾。また実際には、ほとんどの受給者に対して、歳入庁に代わって社会開発省が WfFTC を給付している⁽⁴⁴⁾。このような仕組みをあえて “Tax Credit” と呼んでいるのは、制度導入当時、「減税」の必要性が大きな議論となっていたからに過ぎないとのことである⁽⁴⁵⁾。給付金は 1 週間

(37) ACC は政府機関と国有企業の中間に位置付けられる “Crown entity” であり、同国の居住者や一時的な滞在者に対する災害保険を運用している。その財源の一部は労使の保険料で賄われており、2013 年 4 月から 2014 年 3 月までの料率は、雇用主と自営業者が 1.15% (平均)、被用者が 1.7% (ともに上限あり。) である (“ACC earners' levy on income from personal effort.” Inland Revenue Department website <<http://www.ird.govt.nz/income-tax-individual/different-income-taxed/salaries-wages/acc/>>)。

(38) 以下の記述は、“Independent earner tax credit (IETC).” Inland Revenue Department website <<http://www.ird.govt.nz/income-tax-individual/tax-credits/ietc/>> に基づく。

(39) 以下の記述は、“Future Directions – Working for Families.” Ministry of Social Development website <<http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/policy-development/working-for-families/future-directions-working-for-families.html>> ; 鎌倉治子「諸外国の給付付き税額控除の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』678 号, 2010.4.22, pp.9-10. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050381_po_0678.pdf?contentNo=1> 等に基づく。

(40) “Reform of Social Assistance: Working for Families Package: Revised Recommendations,” Cabinet Minute of Decision, 2004. 4. 26. <<http://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/work-programmes/policy-development/working-for-families/cab-min-04-13-4.pdf>>

ごと、2週間ごと、または年度末に一括して支給される。WfFTCの受給額は、所得税の課税対象とはならない。

①家族税額控除 (Family Tax Credit: FTC)

FTCは、子育て世帯一般を支援するための給付措置である。18歳以下の子供がいて、居住要件を満たす世帯に給付される。勤務時間に関する要件はない。給付額は子供の年齢によって変わり、1人当たりの額は表5のとおりである。所得テストがあり、給付の合計額は、世帯所得が一定額を超えると徐々に逓減する。

②就労税額控除 (In Work Tax Credit: IWTC)

IWTCは就労を促進する目的を有しており、就労時間が受給要件に含まれている。夫婦で週30時間以上、または一人親で週20時間以上働いていることが条件である。世帯当たりの給付額は、1週間に60ドル(年間3,120ドル)であり、子供が4人以上の場合は、1人当たり15ドル(年間780ドル)が加算される。FTCと同じ枠組みの下で逓減するが、まずはFTCの額が減少し、FTCがゼロになった後にIWTCの逓減が開始する⁽⁴⁶⁾。

③最低保障家族税額控除 (Minimum Family Tax Credit: MFTC)

MFTCは、18歳以下の子供のいる就労世帯

表5 1週間当たりのFTCの給付額(2012年4月～2013年3月)

	第1子	第2子以降
16～18歳	101ドル(5,303ドル)	91ドル(4,745ドル)
13～15歳	92ドル(4,822ドル)	73ドル(3,822ドル)
13歳未満		64ドル(3,351ドル)

(注) カッコ内は、年度末に一括受給する場合の額である。
(出典) Inland Revenue website <<http://www.ird.govt.nz/wff-tax-credits/entitlement/what-is-wfftc/ftc/>> を基に筆者作成。

に対して、最低限の税引き後の純所得を保障する仕組みである。夫婦で週30時間以上、または一人親で週20時間以上働いている世帯に対して、最低保障純所得との差額が給付される。現在の最低保障純所得は、週当たり437ドル(年間22,724ドル)にFTCとIWTCを加えた額となる。追加的な収入を得ればそれと同じ額だけMFTCが減額されるので、逓減率は100%ということになる。

④新生児税額控除 (Parental Tax Credit: PTC)

PTCは、出産に関する費用を補助するため、生後8週間までの新生児1人当たりにつき、週150ドル(8週間で1,200ドル)の給付を行うものである。FTCと同じ枠組みの下で逓減するが、まずはFTCが、その次にIWTCの額が減少し、両者がゼロになった後にPTCの逓減が開始する。

(41) WfFTCの仕組みについては、“Working for Families Tax Credits.” Inland Revenue Department website <<http://www.ird.govt.nz/wff-tax-credits/>> ; Inland Revenue and Work and Income, *Working and Raising a Family?: See if You Qualify for Extra Money...*, 2013.4. <<http://www.ird.govt.nz/resources/5/e/5ee8fb804ba3d43caa4ebf9ef8e4b077/ir201-2013.pdf>> ; Inland Revenue and Work and Income, *Working for Families Tax Credits Registration Pack*, 2013.8. <<http://www.ird.govt.nz/resources/e/4/e4b850004d2efb22b06eb6009645de60/ir200.PDF>> ; Inland Revenue, “What Are Working for Families Tax Credits?,” 2011.5. <<http://www.ird.govt.nz/resources/d/c/dc0b1c0046fe037b8a1ccbbd454fb325/ir691.pdf>> ; 鎌倉 前掲注(39)等に基づく。

(42) Income Tax Act 2007 (2007 No 97). ニュージーランドの法令は、“New Zealand Legislation”のホームページ <<http://www.legislation.govt.nz/>> から検索、閲覧できる。

(43) Rob Salmond, *The New New Zealand Tax System: New Zealand Taxes in Comparative Perspective*, Wellington: Institute of Policy Studies, School of Government, Victoria University of Wellington, 2011, p.70を参照。

(44) The Policy Advice Division of Inland Revenue and New Zealand Treasury, “Design of the Income Tax/Transfer System,” Background Paper for the Tax Working Group, Victoria University of Wellington, Session 2, 2009.7.24, p.17. <http://www.victoria.ac.nz/sacl/cagtr/twg/publications/taxes_transfers.pdf>

(45) 現地調査におけるニュージーランド財務省でのヒアリングに基づく。

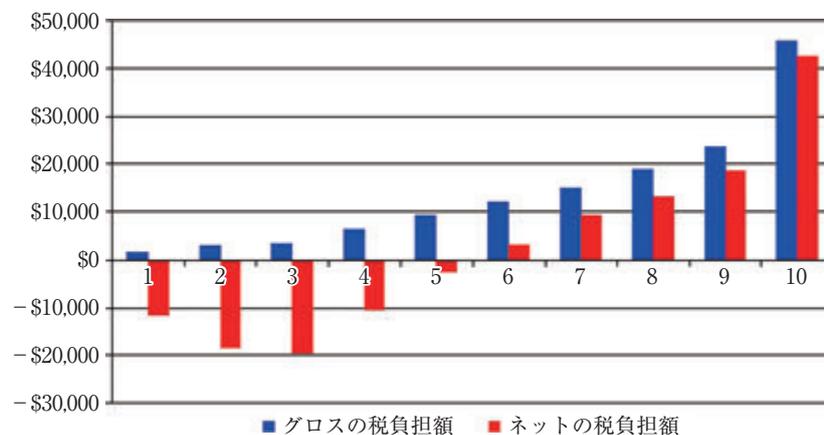
(46) 逓減の仕組みについては、「資料3-7 参考資料」(社会保障改革に関する集中検討会議(第9回)配布資料) 2011.5.30, p.36. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai9/siryoku3-7.pdf>> の図を参照。

以上のような WfFTC の存在が一因となつて、ニュージーランドでは所得階層の十分位で下から5番目までの世帯において、平均的にみれば、所得税の負担よりも給付措置による受給額の方が大きく、ネットの税負担がマイナスになっている（図7）。

なお、図7の税負担額は GST を考慮したものではないものの、WfFTC は GST の逆進性に対する批判の緩和材料としても機能しているともいわれている⁽⁴⁷⁾。ニュージーランドの GST は極めて課税ベースが広く、かつ単一税率であるので、逆進性への懸念は比較的大きいはずである。しかし、1986年10月の GST 導入に先立ち、政府は、課税対象としての反発が特に強かった食料品について GST の逆進性を認めた上で、実額で見れば高所得の方がより多くを食料品に費やすため、GST の負担額も大きいことを示した。また、すべての食料品に課税することによって生じる税収の増加分は、

低所得者に対する再分配政策に充てることができると主張した。このような説明が広く国民に受け入れられたといわれている。最も反発の強かった食料品への GST の課税が容認されたことで、他の品目についても非課税等の要求が収まったという。そして、GST 導入に伴う補償措置として、所得税の最高税率が大幅に引き下げられるとともに、下位の所得階層に対する税率も同時に引き下げられた。また、WfFTC の前身となった子育て世帯に対するミーンズ・テスト付き家族給付が導入されるとともに、各種の社会保障給付の額も引き上げられた。ニュージーランドでは、GST の逆進性は非課税や軽減税率で対応するのではなく、子供のいる勤労世帯への支援を強調しつつ、所得税と社会保障制度を通じて補償するという政治的コンセンサスが形成されてきたという。導入前の段階では約35%と低かった GST への支持率が、導入直後に約60%まで急上昇したのは、上記のよう

図7 ニュージーランドにおける可処分所得階層別のグロス／ネット平均税負担額（2011-12年度）



(注) 世帯所得のデータは2009-10年度の家計調査によるものであり、等価可処分所得による十分位である。ネットの税負担額は、所得税負担額から WfFTC、老齢年金、その他の給付の額を引いたものである。

(出典) Inland Revenue Department, *Briefing for the Incoming Minister of Revenue: 2011*, 2011.11, p.23, 図15. <<http://www.ird.govt.nz/resources/f/5/f59e5f0049e7d9b483249b37e0942771/bim-2011.pdf>>

(47) 以下の記述は、渡辺智之「ニュージーランド税制改革における消費課税—GSTの導入から引上げに関する考察—」『税務弘報』59巻7号, 2011.7, pp.104-111; Ian Dickson and David White, “Tax Design Insights from the New Zealand Goods and Services Tax (GST) Model,” Centre for Accounting, Governance and Taxation Research, School of Accounting and Commercial Law, Victoria University of Wellington, *Working Paper*, No.60, 2008.4, pp.5-6, 11-12, 15-16. <<https://www.victoria.ac.nz/sacl/centres-and-institutes/cagtr/working-papers/WP60.pdf>>等に基づく。

な補償措置が功を奏したのではないかとみられている⁽⁴⁸⁾。とはいえ、効率性を重視したGSTへの比重のシフトに対してはやはり反発もあり、WfFTC等の給付措置が充実しているからというだけで決して無批判にGSTが国民に受け入れられているわけではない(後述)。

(3) 老齢年金

ニュージーランドの給付制度は、基本的にターゲティングを特徴とするが、年金制度はこの大きな例外である⁽⁴⁹⁾。同国の老齢年金(New Zealand Superannuation: NZS)も、税を財源としており、保険料負担がない点はオーストラリアと共通している。しかし、受給に際してはミーンズ・テストがなく、10年以上の居住要件さえ満たせば、65歳以上の者は全員、一律の年金を受け取ることができる⁽⁵⁰⁾。WfFTCと異なり、NZSの受給額は所得税の課税対象となる。税引き後のNZSの給付額は、2人とも65歳以上の夫婦の場合、週当たり549.88ドルとなっている。単身世帯の場合の給付額は夫婦世帯の65%とされており、週当たり357.42ドルである。ニュージーランドの公的な老齢年金はNZSのみであり、オーストラリアのスーパーアニュエーションのような「2階」部分は存在しない。

なお、NZSを補完する制度として、労使が共同で掛金を拠出する退職貯蓄制度、「キウィセイバー」(KiwiSaver)が2007年に導入された。18歳以上の者が雇用された場合は自動的に加入し、その後、被用者自身の選択により脱退で

きる仕組みとなっている。しかし、キウィセイバーへの拠出はあくまで任意であり、また、拠出先は政府ではなく民間の基金であるため、OECDはその掛金を社会保険料として扱っていない。

3 歴史的経緯と背景

(1) オーストラリア

一般税を財源とし、ミーンズ・テスト付きのターゲティング給付を行うというオーストラリアの社会保障制度は、国際的にみればかなりユニークなものである⁽⁵¹⁾。このような特徴の基本的な枠組みは、社会保障制度が始まって以来一貫しているといえる。

社会保障制度の中でも最も早い時期に始まった年金制度についてその歴史をみていくと、連邦結成とほぼ同時期に州レベルで導入されたのが始まりである。例えばニューサウスウェールズ州の老齢年金は1900年に導入されたが、これは、一般税を財源として65歳以上の者に対してミーンズ・テスト付きで給付するというものであった。社会保険方式が避けられた理由は、ひとつには、ドイツでの経験から実務上の執行コストが高いという認識があったことであるという。特に、当時は農業に従事する季節労働者が多く、彼(女)らは州境を越えて頻繁に移動するため、拠出記録等を長期にわたって維持するのは困難だと考えられた。加えて、イギリスの影響を大いに受けているオーストラリアにおいて、人々に社会保険への拠出を強制するという仕組みはイギリス的でないと考えられたこと

(48) 現地調査におけるニュージーランド財務省でのヒアリングに基づく。

(49) 以下の記述は、中川秀空「ニュージーランドの年金制度の現状と課題」『レファレンス』750号、2013.7、pp.5-24。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8238142_po_075001.pdf?contentNo=1> ; New Zealand Treasury, *The Future Costs of Retirement Income Policy, and Ways of Addressing Them: Draft Paper for the Long-Term Fiscal External Panel*, 2013.1, pp.53-54。<<http://www.treasury.govt.nz/government/longterm/externalpanel/pdfs/ltfep-s3-01.pdf>> 等に基づく。

(50) 1992年から2001年にかけて、受給年齢が段階的に60歳から65歳まで引き上げられた。

(51) 以下の記述は、現地調査のほか、Whiteford, *op.cit.*(4), p.59 ; Herscovitch and Stanton, *op.cit.*(10) ; Sam Reinhardt and Lee Steel, "A Brief History of Australia's Tax System," Paper presented to the 22nd APEC Finance Ministers' Technical Working Group Meeting in Khanh Hoa, Vietnam, 2006.6.15, p.15。<http://epsa.treasury.gov.au/documents/1156/PDF/01_Brief_History.pdf> ; Australian Bureau of Statistics, *op.cit.*(27)等に基づく。

も一因であるという。ここにある思想は、社会保障の受給資格は金銭を拠出して「買う」ものではなく、ニードに基づく「権利」だという考え方である。その後、州の制度を引き継ぐ形で、1908年に連邦レベルの老齢年金が導入され、その1年後から施行された。

戦間期の1920年代と1930年代には、政府によって社会保険方式への移行が提案されたことがある。しかし、雇用主側が反対するとともに、労働組合も曖昧な態度を示したため、いずれも失敗に終わった。1940年代に連邦政府に様々な提言を行った「社会保障に関する連邦議会合同委員会」(A Commonwealth Parliamentary Joint Committee on Social Security)も、戦間期の経験を踏まえて、保険方式への移行を支持することはなかった。一方で、一種の社会保障目的税が導入されたことはある。1945年に、政府は所得税の増税の余地を作るため、所得税から「社会サービス拠出金」(Social Services Contribution)を分離し、その収入を各種手当の原資となる基金に繰り入れることとした。とはいえ、実質的には所得税に対する付加税に過ぎなかったし、個々人の拠出と受給との間にリンクはなく、基金には一般財源からも一定の繰入れが行われていた。結局、納税申告の簡素化という要請もあり、社会サービス拠出金は1950年に再び個人所得税に統合された。それ以来、オーストラリアは社会保障目的税や社会保険料を有していない。

老齢年金以外の給付措置は、一般税を財源とし、多くは従来からミーンズ・テストが課されていた。もっとも、ターゲッティングの側面が特に強調されるようになったのは、比較的最近になってからである。本稿で老齢年金とともに取り上げた家族給付は、1941年の子供手当(Child Endowment)を嚆矢としてその後一般化したものであるが、当初はミーンズ・テストがなかった。しかし、経済状況と財政の悪化を受けて、財源の節約が意識されるようになった1980年代以降、家族給付にもミーンズ・テ

ストが導入され、現在ではターゲッティング給付が顕著な特徴となっている。その結果、オーストラリアの税・給付制度は特に「ロビン・フッド機能」を強調するものとなっている。

オーストラリアの税方式かつミーンズ・テスト付きの社会保障制度の背景は、以上のとおりである。しかし一方で、より広い視点からみれば、他の国では「貯金箱機能」を達成するために一般に社会保険方式を採用している分野について、オーストラリアでは狭義の社会保障の外で手当てがなされているととらえることもできる。例えば同国では、強制仲裁制度に基づき手厚い最低賃金が設定されているし、産業別の労働条件を定める裁定制度により被用者には一般に有給病気休暇等が保障されている。また、雇用主はスーパーアニュエーションや労災保険への拠出が義務付けられている。さらに、持ち家の促進に関する充実した制度は、退職後の生活コストを下げることにもつながっている。オーストラリアでは、「貯金箱機能」を達成するための社会保険の機能は、狭義の社会保障の外に位置付けられる制度の中に組み込まれているととらえることもできるのである。

(2) ニュージーランド

ニュージーランドにおいても、一般税を社会保障の財源とするという特徴はほぼ一貫して継続しているといえる。しかし、ターゲッティングの面に関しては、オーストラリアとはやや違った変遷をたどっている。

年金制度についてその歴史を振り返ると、1898年に導入されたニュージーランドの老齢年金は、一般税を財源として、65歳以上の者を対象にミーンズ・テスト付きで給付を行うものであった⁽⁵²⁾。1920年代には、政府が社会保険方式の導入を提唱したが、実現しなかった。この辺りまでの経緯は、オーストラリアとの共通点が窺える。しかしその後、ニュージーランドの年金制度は、1938年の大規模な社会保障改革を経て、ミーンズ・テスト付きで60歳以

上の者に給付される「老齢給付」(Age Benefit)と、65歳以上で老齢給付を受給していない者にミーンズ・テストなしに給付される「ユニバーサル老齢年金」(Universal Superannuation)との2層制となり、一部がユニバーサル化した。その背景として、ミーンズ・テストを伴う別の支援を求めなければならない制度は、そのような者に対して「烙印を押すもの」(stigmatising)であり、そのような者を「排除するもの」(marginalising)であると考えられ、それよりも市民の権利としてのユニバーサルな福祉が好まれたという事情があるといわれている⁽⁵³⁾。これらの年金を含む社会保障の財源を賄うため、社会保障税が創設されたのであるが、個人の拠出と給付がリンクされているものではなく、税方式は維持された。そして、社会保障税は次第に所得税との統合が進められ、1969年3月をもって完全に廃止された。

もともと、ニュージーランドではほんの短期間だけ社会保険方式が実現したことがある。労働党政権下の1975年に、労使の保険料を財源とする強制貯蓄年金が導入された。ところが翌年の国民党への政権交代に伴ってこの制度は廃止され、1977年に、税方式かつ60歳以上の者を対象とするユニバーサルな国民老齢年金(National Superannuation)が導入された。これが現行のNZSの原型である。その後1997年には、国民党とニュージーランド・ファースト党の連立政権が強制的な退職貯蓄年金制度への移行を

提案し、国民投票が実施されたことがあるが、90%を超える圧倒的な反対で否決された。

ニュージーランドの社会保障が税方式を採っている背景にある考え方は、1972年に公表された社会保障に関する王立委員会報告書にその一端を窺うことができる⁽⁵⁴⁾。そこでは、社会保障は国家の基本的な骨組みであり、目的税化や保険方式化によってその財源を分離することにメリットはないという考え方が示された。拠出した者だけが給付できるという仕組みでは、拠出が不可能な者に対して適切な生活水準を保障するという課題は解決できないとして、一般税により社会保障財源を賄うという当時の方式を維持すべきであると結論付けている。加えて、ニュージーランドの人口構成も影響している。当時、年金の受給者数に対する現役世代の人口比率が大きく、その傾向はしばらく継続すると見込まれていたため、給付のための基金を積み立てる必要がなかった。そうであれば、税方式の方が執行面で容易であり、コストも低いので、あえて保険方式を採らなくても財政上の問題は生じないと考えられたという。簡素さの観点から税方式を採るという考え方は、オーストラリアと共通する部分が窺える。

ユニバーサル給付かターゲッティング給付かという点について、上記の1972年の王立委員会報告書では、社会保障のあり方として、すべての者が一般的な生活水準を享受し、コミュニティへの参加・帰属意識を感じられるようにす

52) 以下の記述は、現地調査および中川 前掲注(49), pp.6-8; Paul Carpinter, "Summary: History of the Welfare State in New Zealand," 2012.9.11. New Zealand Treasury website <<http://www.treasury.govt.nz/government/longterm/externalpanel/pdfs/ltfep-s2-03.pdf>>; 芝田英昭「各国の福祉事情 82回 かつての福祉国家ニュージーランドがたどった道①」『月刊福祉』94巻9号, 2011.8, pp.88-91; 武田真理子「各国の福祉事情第34回 ニュージーランドの公益政策と行政改革の動向—ニュージーランドの行政改革と社会福祉・社会保障の実情①—」『月刊福祉』90巻6号, 2007.5, pp.98-101; 同「各国の福祉事情第35回 行政改革期における社会福祉・社会保障—ニュージーランドの行政改革と社会福祉・社会保障の実情②—」『月刊福祉』90巻7号, 2007.6, pp.98-101; Susan St. John, "Tax and Welfare Reforms in New Zealand," *The Australian Economic Review*, Vol.26, Issue 4, 1993.10, pp.37-42等に基づく。

53) New Zealand Treasury, *op.cit.*(49), p.4.

54) 王立委員会報告書は Royal Commission of Inquiry, *Social Security in New Zealand*, Wellington: Government Printing, 1972であるが、原典を入手することができなかつたため、以下の記述は、現地調査においてニュージーランド議会図書館から提供いただいた同報告書からの抜粋とヒアリングに基づく。

るべきであるという考え方が示された。上述のように、ユニバーサル化の流れは年金制度においてすでに始まっていたが、この段階でニュージーランドの社会保障は全体的にユニバーサリズムに大きく軸足を移したといえる。ところがその後、再び揺り戻しの動きが起こる。オーストラリアでも1980年代以降、財源の問題等からターゲットイングの面が強調されるようになったと述べたが、ニュージーランドでは、当時のロジャー・ダグラス (Sir Roger Douglas) 財務相の主導の下、大規模な経済改革、規制緩和が急速に進められた (ロジャーノミクス)⁽⁵⁵⁾。社会保障の改革は、主として1990年に国民党に政権交代して以降に実施されたが、政府はターゲットイングによる再分配に照準を合わせ、学生手当、医療助成金、家族給付といった多くのユニバーサル給付にミーンズ・テストを導入した。歳出を低所得者に集中的に振り向けることで、結果的に彼 (女) らは「勝者」となったという⁽⁵⁶⁾。従来はユニバーサル給付とターゲットイング給付の組合せであったニュージーランドの社会保障制度は、急速に後者に比重を移して現在に至っている。

ただし、前節でみたように、老齢年金については現在もユニバーサル給付が維持されており、他の給付制度とは一線を画している⁽⁵⁷⁾。一般税で財源を賄っておきながらミーンズ・テストなしに給付するという仕組みは、再分配上の視点から公平性に疑問があるという見方もある⁽⁵⁸⁾。しかし、NZSの意図するところは、高齢者の基本的な生活水準を保障することであるとされている⁽⁵⁹⁾。そしてその背後には、ニュー

ジーランドの退職所得政策の主たる目的は、個人の拠出に報いたり、ニードのある者に的を絞ったりすることではなく、高齢者の貧困の防止を確実なものとするにありという価値判断、さらに、貧困の防止は他の福祉の対象者よりも高齢者にとって一層重要であるという価値判断があるという。また一方で、高齢者の貧困の防止という共同体の責任を超える部分については、NZSは個人の自己決定を尊重しており、年金を受け取りながら働き続けることも、家族の世話になるなどしてより経済的に豊かな暮らしを送ることもできるのである。

オーストラリアやニュージーランドのような、一般税で社会保障財源を賄うことにより負担と給付のリンクを断ち切り、かつ、ミーンズ・テストによって低所得者に的を絞って給付を行うという仕組みは、高所得者にとっては寛容さに欠けるものといえる⁽⁶⁰⁾。両国においてこの点に対する批判はないのであろうか。現地調査でのヒアリングによれば、ほとんどのオーストラリア人は人生のどこかの段階で給付を受ける立場になるのであり、大方の人はこのことを認識しているとのことであった。ニュージーランドにおいても、例えば老齢年金に関して、多くの税を支払った高所得者がより高額の年金を受給すべきであるといった感覚を持つ国民はほとんどおらず、むしろ逆の考え方が実情に近いとのことであった。社会保障は負担と給付の直接的な関係のない「支え合い」の仕組みであると国民が認識し、支持しているということであろう⁽⁶¹⁾。

(55) ロジャーノミクスについては、例えば、高橋康昌「ニュージーランドの行・財政改革—その問題点を中心に—」『海外事情』45巻4号, 1997.4, pp.2-14を参照のこと。

(56) 現地調査におけるニュージーランド財務省でのヒアリングに基づく。

(57) 1985年からは老齢年金の受給者に対する上乘せ課税制度が導入され、これは実質的に所得テストと同様の効果を有するものであったが、1998年に廃止された。

(58) 酒井英幸「オーストラリアとNZの税方式年金の憂鬱—制度の安定性・持続性への疑問—」『社会保険旬報』No.2188, 2003.11.1, pp.22-23。

(59) 以下の記述は、New Zealand Treasury, *op.cit.*(49)に基づく。

(60) Whiteford, *op.cit.*(4), p.52。

Ⅲ オーストラリアとニュージーランドの 税・給付制度の課題と改革の展望

1 両国の税・給付制度の課題

これまでみてきたように、オーストラリアとニュージーランドでは、税負担も社会保障歳出も比較的小さいにもかかわらず、高い再分配効果を達成している。これが豪/NZ型アングロ・サクソン・モデル、(超)ベバリッジ型の特徴であり、メリットであるが、一方で課題ももちろん存在する。例えば、経済・財政状況が比較的良好で、かつ、高齢化の進展速度も比較的緩やかな両国においてさえ、税・給付制度全体の財政的な持続可能性は今後の大きな課題として認識されているし⁽⁶²⁾、再分配効果の高い両国の税・給付制度が、結果として本当に貧困の抑止に貢献しているのかどうかという問題⁽⁶³⁾もある。本稿では、特に個人所得税の重視とターゲット給付に着目したので、数ある課題の中でも、これらの特徴に起因する効率性の阻害と制度の複雑化という点に焦点を当てること

とする。

(1) 公平性と効率性のトレード・オフ

オーストラリアとニュージーランドの税・給付制度は、比較的小さな財源で、コストをかけずに大きな再分配効果を達成しているという意味では効率的であるといえるが(表2)、一方で、垂直的公平性の重視は、しばしば租税原則における効率性 (efficiency) とはトレード・オフの関係になる。日本では一般に、租税原則として、公平、中立、簡素の3つが挙げられるが、「中立」とは、税制ができるだけ民間の経済活動を歪めないようにするという意味である⁽⁶⁴⁾。この「中立」の原則が、効率性に相当すると考えてよい。

個人所得税は、税引き後の手取り賃金を減少させることを通じて労働と余暇との間の選択を歪めるため、労働を阻害する効果を持つとともに、貯蓄に対する二重課税⁽⁶⁵⁾を通じて、投資の源泉たる貯蓄を阻害する効果を持つ(超過負担=死荷重: deadweight loss)。また、高所得者層を中心とした海外逃避の一因にもなる。これらは、経済成長にマイナスの影響を及ぼして、

(61) 武田真理子「各国の福祉事情第34回」前掲注(52), p.100; 同「各国の福祉事情第36回 社会福祉・社会保障の現状と課題—ニュージーランドの行政改革と社会福祉・社会保障の実情③—」『月刊福祉』90巻8号, 2007.7, p.101も参照。

(62) 特に年金制度の財政的な持続可能性が課題となっており、改革が進められてきているところである。両国の特徴である税方式の年金制度は、現在の高齢者への年金給付を現在の現役世代の租税負担で賄うという意味において賦課方式 (Pay As You Go: PAYGO) であるが、この仕組みは高齢化に伴って現役世代の人口比率が相対的に減少していくに従い、財政的な持続可能性の面で懸念が生じてくる。相対的に若い世代の負担が重くなるという意味で、世代間の不公平拡大の問題ともいえる。このような課題に対応すべく、オーストラリアでは老齢年金の受給開始年齢の引上げやスーパーアニュエーションの料率引上げ等の改革を進めているし、ニュージーランドでは年金基金を創設して将来の年金給付の増加に備えたり、任意の退職貯蓄制度である「キウィセイバー」を導入したりするなどの対策を講じている。詳細は、中川 前掲注(32), pp.13-22 および中川 前掲注(49), pp.8, 14-24を参照。

(63) 例えば、オーストラリアの税・給付制度は再分配効果が大きいものの、市場所得の段階での格差も大きいため、再分配後の可処分所得の格差はOECD平均をわずかに下回る程度である (Whiteford, *op.cit.*(4), p.58)。またニュージーランドに関して、Susan St. John, “Chapter 6: Working for Families,” Child Poverty Action Group, *Left Further Behind: How Policies Fail the Poorest Children in New Zealand*, 2011, pp.51-75. <<http://homes.eco.auckland.ac.nz/sstj003/phd%20books/2011%20Left%20Further%20Behind%20Final.pdf>> は、WfFTCのうち特にIWTCに着目して、就労促進を目的に当該給付の受給要件に就労時間が加えられていることを疑問視し、これでは真に貧困に陥っている無職の世帯の子供の救済にはつながらないと批判している。

(64) 宇波弘貴編著『図説 日本の税制 (平成25年度版)』財経詳報社, 2013, pp.3, 14-15。

(65) これに対しては、国民経済計算において、貯蓄から生じる利子所得も勤労所得等とならんで分配国民所得を構成する一項目であり、他の所得項目と性質を異にする利子所得に対して課税することは二重課税ではないという反論がある (本間正明「二重課税」『世界大百科事典 (改訂新版)』第21巻, 平凡社, 2007, p.310)。

効率性を阻害する。個人所得税は、経済成長への負の影響が法人所得税に次いで2番目に大きい税であるといわれることもある⁽⁶⁶⁾。もっとも、ニュージーランドについては、税収に占める個人所得税の割合は高いものの、最高税率は33%(2009年および2010年の税率引下げ前でも39%)であり、国際的にみてそれほど高いわけではない。しかし、オーストラリアのようにゼロ税率帯を持たないことなどから、中低所得者層における税負担は比較的重い⁽⁶⁷⁾。

また、個人所得税とターゲティング給付との相互作用による効率性の低下も、しばしば指摘される⁽⁶⁸⁾。所得が一定額を超え、給付措置の額が逡減する段階において、「限界税率」(追加的な所得1単位の増加に対する税負担率)が上昇するからである。例えば、30%の所得税の税率の適用を受けている者が労働時間を増やすなどして追加的に1ドルを稼いだ時、それによって給付制度を通じた受給額が30セント減らされるとするなら、所得税の増加分30セントと合わせて、1ドルにつき60%の税率で課税されるのと等しくなる。これは、労働意欲を

阻害するという歪みを生じ、効率性を低下させる(いわゆる「貧困の罟」)。

オーストラリアとニュージーランドでは、上述のように、FTBやWfFTC等を通じて子供のいる世帯に対するターゲティング給付を行っているため、これらの子育て世帯が高い限界税率に直面することになる⁽⁶⁹⁾。特に、複数の給付制度の逡減段階が重なると、限界税率は極めて高くなり、問題は深刻になる。オーストラリアでは、所得税は個人単位課税である一方、FTB等には世帯所得に基づくミーンズ・テストが課されるため(Ⅱ章1節の家族給付に関する記述を参照)、とりわけ2人目の稼得者が就労を開始する際の限界税率が高くなるという分析があり、彼(女)らの労働供給弾力性は非常に高いことから、勤労意欲が大きく阻害される点が問題視されている⁽⁷⁰⁾。ニュージーランドにおいても状況は同様であり、世帯の主たる稼得者の所得が低い場合、2人目の稼得者が就労して世帯所得が増えると、WfFTCの逡減段階に差し掛かるため、2人目の稼得者が直面する限界税率が高くなる事態が起り得る⁽⁷¹⁾。

⁽⁶⁶⁾ Jens Arnold, "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries," *Economics Department Working Papers*, No.643, 2008.10.14 によれば、経済成長への負の影響が大きい順に、法人所得税、個人所得税、消費課税、資産課税であるとされる。ただし、税制と経済成長の関係については、これと異なる見解もあることには留意する必要がある。

⁽⁶⁷⁾ Norman Gemmill, "Chapter 3: Tax Reform in New Zealand: Current Developments," Chris Evans et al., eds., *Australia's Future Tax System: The Prospects After Henry*, Pyrmont: Thomson Reuters, 2010, pp.67-68.

⁽⁶⁸⁾ 以下の記述は、John Freebairn, "Chapter 2: Overview of 'Australia's Future Tax System'," Evans et al., eds., *ibid.*, pp.11-61 ; Gemmill, *ibid.*, p.68 ; OECD, "Enhancing the Effectiveness of Fiscal Policy," *OECD Economic Surveys: Australia 2010*, OECD Publishing, pp.82-85 ; Guyonne Kalb, "Interaction of the Tax and Social Security Systems in Australia: The Effect on Effective Marginal Tax Rates," *The Australian Economic Review*, Vol.40, No.2, June 2007, pp.186-193 等を参照した。

⁽⁶⁹⁾ Kalb, *ibid.*, p.190 は、オーストラリアにおける世帯類型ごとの限界税率を計測し、夫婦のみの世帯(平均の限界税率32.40%)、単身世帯(女性:24.08%、男性:33.34%)、片親世帯(29.59%)と比べて、子供のいる世帯の限界税率(50.04%)が高いことを示している。

もっとも、ターゲティング給付を特徴とするからといって、必ずしもオーストラリアとニュージーランドにおける「貧困の罟」の問題が他国との比較において特に深刻だとは限らない。他のOECD諸国では、保険方式でない給付制度の逡減率は100%のことが多いからである。オーストラリアの限界税率は、むしろ低い方であるとされている。(Whiteford, *op.cit.*(4), pp.54-56.)

⁽⁷⁰⁾ Patricia Apps et al., "Population Ageing, Taxation, Pensions and Health Costs," *Discussion Paper*, No.564, 2007.11. Australian National University, Centre for Economic Policy Research <<http://cbe.anu.edu.au/research/papers/ceprdpapers/DP564.pdf>> は、現行の税・給付制度の下で、共働き世帯の2人目の稼得者が非常に高い限界税率に直面していることを家計調査から実証的に示し、女性の就労の阻害要因となっているとする。

さらにオーストラリアでは、メディケア賦課金やLITOの存在も、限界税率の上昇の要因となっている⁽⁷²⁾。LITOは、所得税のゼロ税率帯を実質的に引き上げるものであるが、それに伴う税収ロスを賄うため、中所得者層に対して追加的な課税が行われているからである。メディケア賦課金についても同様であり、低所得者への軽減措置によって失われる財源を取り戻すため、同賦課金の徴収が始まる辺りの水準の所得階層に対して追加課金が行われている。

税と給付の相互作用による効率性の問題は以上のおりであるが、これを解決するのは容易ではない。なぜなら、限界税率を低く抑えるためには、給付制度の逡減率を抑えて、よりユニバーサルな給付に近づけることになるが、これではターゲティングにより実現していた累進性と極めて高い再分配効果も弱まってしまふからである⁽⁷³⁾。効率性と公平性の間のトレード・オフである。さらに、ユニバーサルな給付は、必要財源の規模が大きくなってしまふことにもつながる⁽⁷⁴⁾。効率性と必要財源の規模との間にもトレード・オフの関係があるといえよう。

(2) 公平性と簡素さのトレード・オフ

また、公平性はしばしば簡素さともトレード・オフの関係になる⁽⁷⁵⁾。垂直的公平性を重視し、負担能力に応じて課税すべく（応能負担原則）、税制に累進性を持たせようとすれば、それぞれ

の納税者が置かれた状況を個別にみて課税する必要があるが、一方でこれは税制の複雑化と執行コストの上昇につながる。給付制度についても同様であり、ターゲティング給付は受給者が置かれた状況に関する情報をより多く必要とするため、コストが高い。さらに、制度の複雑さは透明性の低下にもつながる。オーストラリアを例にとると、FTB、CCB、CCRといった機能の重複する似たような給付制度が多数存在し、ミーンズ・テストを多用する上、それぞれの制度ごとに所得制限の額や給付額の逡減率が異なっている。ニュージーランドについても状況は同様である。このような複雑さが原因で、同じような経済状況にある者が異なる水準の給付を受け取ってしまう可能性が高まり、これは、結果として水平的公平性が阻害されていることにもなる。

2 オーストラリアにおける改革議論—『ヘンリー・レビュー』—

オーストラリアでは、2007年の総選挙でケビン・ラッド（Kevin Rudd）首相率いる労働党政権が誕生した。ジョン・ハワード（John Howard）首相率いる前自由・国民連合政権下では、GST導入を柱とする大きな税制改革が2000年に実施されたのであるが、その後の経済・社会情勢の変化を踏まえて、同国が直面している税制上の様々な課題に対応するため、

(71) John Creedy et al., "Equity and Efficiency Measures of Tax-Transfer Systems: Some Evidence for New Zealand," *New Zealand Treasury Working Paper*, 08/04, 2008.12, pp.18-21, 26-27. <<http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2008/08-04/twp08-04.pdf>>; The Policy Advice Division of Inland Revenue and New Zealand Treasury, *op.cit.*(44), pp.5-7. 実際には、個人所得税の最高税率を超えるような高い限界税率に直面する者の割合は相対的に低い。とはいえ、主たる稼得者の約40%、2番目の稼得者の20%以上の者が最高税率よりも高い限界税率に直面していると推計されており、勤労意欲の阻害要因となっている可能性が指摘されている。

(72) Freebairn, *op.cit.*(68), pp.16-17.

(73) 喩えれば、「細い摩天楼」型（ごく一部の所得階層が極めて高い限界税率に直面する。）と「間口の広い倉庫」型（幅広い所得階層が比較的穏健な水準の限界税率に直面する。）の二者択一である（Gemmell, *op.cit.*(67), p.68）。

(74) したがって、北欧のようなユニバーサル給付は、高い「平均税率」と結びつきやすい（Journard et al., *op.cit.*(2), p.6, "Box 1"）。

(75) 以下の記述は、St. John, *op.cit.*(63), pp.65-66; Joel Slemrod, "Complexity in the Australian Tax and Transfer System," Melbourne Institute, *op.cit.*(4), pp.257-270. <<http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/conference.htm>>; OECD, *op.cit.*(68), pp.82-85; The Policy Advice Division of Inland Revenue and New Zealand Treasury, *op.cit.*(44), pp.16-17; Hodgson, *op.cit.*(27), pp.335-338等を参照した。

ラッド政権は2008年5月に検討委員会を立ち上げて大規模な税制の見直しに着手した。そこで課題として認識されたのは、例えば、一層の国際的経済統合の進展、情報技術の発展に伴う企業経営や個人の生活の変化、人口高齢化に伴う課税ベースの縮小や医療・保健分野で顕著にみられる行政コストの上昇、堅調な人口増加に伴う文化の多様化などである。検討委員会は、2010年5月に『オーストラリアの将来の税制』(Australia's Future Tax System: AFTS) という最終報告書を公表した⁽⁷⁶⁾。検討委員会の座長を務めた当時の財務次官ケン・ヘンリー(Ken Henry)博士にちなんで、通称『ヘンリー・レビュー』と呼ばれている。3分冊、1,000ページ近くに及ぶヘンリー・レビューは、21世紀のオーストラリアが直面する社会、経済、環境上の課題にうまく対応し、これらの面での福利を高められるような税制の構築を目標に、全部で138項目の提案を行った。

(1) ヘンリー・レビューによる改革提案

ヘンリー・レビューは、あるべき税・給付制度の原則として、①公平性、②効率性、③簡素さ、④持続可能性、⑤政策的貫性の5つを据え、前節で述べた課題に関して以下のような提案を行った⁽⁷⁷⁾。

まず、個人所得税への依存度に関して、ヘンリー・レビューは、主な税目ごとの経済への負の影響を計測した民間シンクタンクの研究に依

拠しつつ、個人所得税への高すぎる依存は問題があるとの認識を示した。その研究によれば、同国のGSTの限界超過負担は税収1ドル当たり10セント以下であるのに対して、労働所得税のそれはGSTの3倍以上に達するという。検討委員会は何よりも、強く、持続可能な経済成長に資する税・給付制度が必要であるとして、所得再分配一辺倒ではない政策を志向しており⁽⁷⁸⁾、ヘンリー・レビューには全体を通して特に効率性を重視する姿勢が表れている。ところが、委員会発足当時のウェイン・スワン(Wayne Swan)財務相は、あらかじめ諮問事項からGSTの税率引上げと課税ベース拡大を除外するとともに、より小さな政府を前提とした検討を行うことのないように枠を嵌めたため⁽⁷⁹⁾、ヘンリー・レビューがGSTへの一層のシフトを明確に提案することはなかった⁽⁸⁰⁾。しかし、同レビューは、消費は潜在的には効率的で堅固な課税ベースであるとの認識に立ち、現行のGSTは、食料品等に対するゼロ税率により課税ベースが浸食され、また、消費行動が歪められることに伴い効率性が低下しているとして、ニュージーランドを手本にGSTの課税ベースを拡大することを示唆した。そして、それに伴う再分配上の課題(逆進性)は、課税ベース拡大による増収分を財源として、所得税や給付措置の面で対処するのが望ましいとの考え方を示した⁽⁸¹⁾。

次に、税と給付制度の相互作用に伴う限界税

⁽⁷⁶⁾ Commonwealth of Australia, *Australia's Future Tax System: Report to the Treasurer*, 2009.12. <http://www.taxreview.treasury.gov.au/content/Content.aspx?doc=html/pubs_reports.htm> 検討は2009年中に終えていたため、報告書の日付は2009年12月となっている。

⁽⁷⁷⁾ 以下の記述は、*ibid.*; Freebairn, *op.cit.*(68); Peter Whiteford, "The Henry Review and the Social Security System," *The Australian Economic Review*, Vol.43, No.4, December 2010, pp.429-436; OECD, *op.cit.*(68), pp.82-87; カーンズ裕子「2010年度オーストラリア税制改正の動向—ヘンリー報告書、連邦政府予算案を中心に—」『租税研究』730号, 2010.8, pp.263-286等に基づく。

⁽⁷⁸⁾ Commonwealth of Australia, *op.cit.*(76), Part One, Overview, p.xvi.

⁽⁷⁹⁾ *ibid.*, Part One, Overview, p.viii, Terms of Reference 5, 6.

⁽⁸⁰⁾ もっとも、ヘンリー・レビューは、各種の印紙税の廃止等を内容とする州税改革の一環として、企業に対するキャッシュ・フロー税(キャッシュの流入と流出の差額に課税する税)を新たに導入することを提案したが、これは、より広い課税ベースの付加価値税ととらえることもできる。

⁽⁸¹⁾ Commonwealth of Australia, *op.cit.*(76), Part Two, Vol.1, pp.273-277.

率の上昇の問題に関して、ヘンリー・レビューは、両者は目的が異なるため、税と給付制度を完全に統合することは不可能であり、また、望ましいことでもないとしつつ、両制度のさらなる調和は可能であるという立場を示した⁽⁸²⁾。その上でまず、個人所得税のゼロ税率帯を従来の6,000ドルから大幅に引き上げることを提案し、具体的な水準として25,000ドルという高い水準を示唆した⁽⁸³⁾。これにより、免税点以下の所得水準の者が給付制度との相互作用によって直面する高い限界税率は、いくぶん緩和される。その一方で、同レビューは、一般税を財源とするミーンズ・テスト付きのターゲティング給付という現行の大枠を継続することを支持した。前節で述べたように、限界税率を引き下げするためには給付をユニバーサル化するのが一案であるが、それでは歳出規模と再分配効果について現状を維持することが難しい。2013年の政権交代前の労働党政権は、中期的財政戦略として租税負担率を23.7%(自由・国民連合から政権を引き継いだ2007-08年度の水準)以下に抑える方針を示していたため⁽⁸⁴⁾、財源の制約がある。しかし、せめて複数の給付制度の逡減が重複するのを避ければ、いくぶん限界税率を引き下げ、労働意欲の阻害を抑止することができる。このような考え方から、ヘンリー・レビューはターゲティングを明確に支持する一方、FTB-AやFTB-B等に分かれている家族給付を統合し、単一のミーンズ・テストによって給付額が逡減する仕組みに改めることを提案した。また、フルタイム労働者だけでなく、パートタイム労働者等にも配慮すべきであるとの考

え方から、給付の逡減率を緩やかにするという方向性を打ち出し⁽⁸⁵⁾、ミーンズ・テストの逡減率は15~20%程度まで引き下げること示唆した。もっとも、逡減率の引下げは、より多くの世帯が高い限界税率に直面することを意味するという一面もある⁽⁸⁶⁾。以上のように、ヘンリー・レビューの提案は一方向ではないので、それが具体的に税・給付制度の効率性と再分配効果(公平性)にどのような影響を与えるかは、不明瞭である。

さらにヘンリー・レビューは、複雑すぎる現行の個人所得税には大幅な簡素化の余地があるとの認識に立ち、種々の所得控除や税額控除を合理化した上で、累進性は税率構造の中で実現すべきであるとの方向性を示した⁽⁸⁷⁾。しかし、上述のように、ターゲティング給付という大枠は維持されたため、ミーンズ・テストは今後も残るし、所得税の課税単位は個人である一方、給付措置に係る所得の基準は世帯という違いも維持されたことから、これらに伴う複雑さ等の課題は今後も残ることになる。

税・給付制度に関する主なヘンリー・レビューの具体的な提案は、以下のとおりである⁽⁸⁸⁾。以下、<>内の数字は、同レビューにおける提案事項の番号を示している。

- ・税制の累進性は、個人所得税の税率構造を通じて実現する。簡素化と透明性向上のため、ゼロ税率帯を大幅に拡張する。<2>

※具体的な税率構造として、0~25,000ドル：0%、~180,000ドル：35%、180,000ドル超：45%を示唆⁽⁸⁹⁾。

82) *ibid.*, Part Two, Vol.1, p.3.

83) *ibid.*, Part Two, Vol.1, p.22.

84) 最新の2013-14年度予算は労働党政権下で編成されたものであるが、そこでもこの方針は維持されている(Commonwealth of Australia, *BUDGET: Budget Strategy and Outlook (Budget paper No.1) 2013-14*, pp.1-12. <http://www.budget.gov.au/2013-14/content/bp1/download/bp1_consolidated.pdf>).

85) Commonwealth of Australia, *op.cit.*(76), Part One, Overview, p.xix.

86) いわゆる「問口の広い倉庫」型の性格を強めることを意味する(前掲注(73)参照)。

87) Commonwealth of Australia, *op.cit.*(76), Part One, Overview, pp.xix-xx.

88) *ibid.*, Part One, Overview, pp.79-106の提案事項一覧を参照。

- ・所得税の課税単位は、引き続き個人とする。
<3>
- ・年金や手当等の所得支援給付は、すべて非課税とする。<4>
- ・メディケア賦課金、および LITO 等の構造上の税額控除 (structural tax offsets) を廃止し、これらの制度の趣旨・目的は個人所得税の税率構造の中に組み込む。<5>
- ・扶養に係る複数の税額控除をひとつに統合した上で、働くことができない者に対象を限定するなど、特別優遇的な税額控除 (concessional tax offsets) を見直す。<6>
- ・すべての賃金や給与を所得税の課税ベースに含め、非課税をなくす。<8>
- ・簡素化のため、勤労所得および納税手続きに係る経費のための標準的な所得控除を導入する。<11>
- ・所得支援給付は、①高齢者、障害者、フルタイムの介護者等、働くことができない者に対する年金、②労働を通じて自活することが想定される現役世代に対する給付、③フルタイムの学生を支援するための給付、の3類型に整理する。<82>
- ・所得支援給付に係る現行の所得テストおよび資産テストを廃止し、給与所得、事業所得および資産からのみなし所得の合計を基礎とする、包括的なミーンズ・テストで置き換える。<88>
- ・家族給付のミーンズ・テストの基礎は、所得税の課税所得に合わせる。所得や査定期間の定義を所得支援給付の定義により接近させることを検討する。<89>
- ・FTB-A や FTB-B 等に分かれている現行の家族給付を、単一の制度に置き換える。新たな家族給付は、①食費、被服費、住居費、教育費等の子育てに係る直接的な負担を軽減するとともに、②小さい子供を育てている両親が仕事と家庭の間のバランスをとるのを支援するように設計する。<90>
- ・新たな家族給付のうち、子育ての直接的な費用に係る部分 (上記の①) は子供の数に応じた給付とし、その額は子供の年齢とともに多くなるようにする。Baby Bonus は廃止した上で、生後3か月間については、少額の追加給付を与える。<91>
- ・新たな家族給付のうち、6歳未満の子供がいる世帯に対する追加給付 (上記の②) は、世帯所得によるミーンズ・テスト付きの世帯単位の給付とする。<92>
- ・6歳以上の子供がいる世帯に対しては、提案第92よりもかなり低い額の追加給付 (一人親であっても、そうでなくても額は同じ) を与える。<93, 94>
- ・給付の複数の逡減措置が重複することに伴う高い限界税率と、それによる勤労意欲への阻害効果を避けるため、上記のような家族給付の総額は、単一のミーンズ・テストに基づいて逡減する。15~20%の低い逡減率が、勤労意欲の阻害効果を最小化するかもしれない。<96>
- ・CCB と CCR は、両親または保育所に対する単一の給付に統合する。給付額は、大多数の納税者が直面する限界税率を参照しつつ、保育費用の一定比率に設定する (現在その比率は50%であるところ、提案第2の所得税率構造に基づけば、35%が示唆される)。低所得者には高い率を適用するとともに、世帯所得に基づくミーンズ・テストを適用する。<99, 100>
- ・税と給付に係る個人ごとの勘定 (口座) を設定し、所得や支払い税額、給付の受給額等を把握できるようにするとともに、事前記入方式の確定申告、第三者による情報提供の促進、省庁間での情報交換の促進など、税・給付制度に関する行政の効率化や簡素化を進める。<122-130>

(89) *ibid.*, Part Two, Vol.1, p.22.

- ・政府は、税・給付制度全体のパフォーマンスや影響について分析を行い、5年ごとに報告書を刊行する。<132>
- ・政府は、税・給付制度に関するデータを系統的に収集し、分析や調査のために自由に利用できるようにする。<133>
- ・政府は、ひとつ以上の機関に対して、オーストラリアの税・給付制度に関する独立した政策分析のための支援を行う。<134>

(2) その後の税制改正

ヘンリー・レビューは今後の税制のあり方に関する基本文献という位置付けであり、そこで示された改革提案は40年程度の長期的な視点に立ったものである。レビュー自身も、すべての改革を拙速に実施することは不可能であり、望ましいことでもないと明確に述べている⁽⁹⁰⁾。そのため、政府は「税制改革のロードマップ」⁽⁹¹⁾により今後数年間の税制改正の道筋を提示しているものの、現在のところ、ヘンリー・レビューの示した方向に従って実際に制度改正が進んでいるのは138の提案のうち3分の1程度である⁽⁹²⁾。

本章で着目した点に関連するものとしては、まず、個人所得税のゼロ税率帯が以前の6,000ドルから約3倍に大幅に拡充され、ヘンリー・レビューが示唆した水準には及ばないものの、2012年7月以降18,200ドルとなっている。政府は、税制改革の方向性のひとつとして労働へ

のインセンティブの付与を掲げており、ゼロ税率帯の大幅な拡充は、この一環として中低所得者層の税負担を軽減するという趣旨である。また同時に、100万人程度の納税者を確定申告の手間から解放することにより、税制の簡素化にもつながるといふ。政府はさらに、2015年7月からゼロ税率帯を19,400ドルに引き上げることを予定していたが、2013-14年度予算でこれは見送りとなった。

ヘンリー・レビューが提案した各種の税額控除の整理も、一部実現した。政府は、就労意欲を阻害している時代遅れの障壁を縮小するとともに、税制優遇措置を真に必要なものに適切に絞って適用する方向で税制改革を進めている。2012年7月以降、DSTOの適用対象が1952年7月1日より前に生まれた配偶者に限定され、また、MAWTOの適用対象が1957年7月1日より前に生まれた者に限定された。DSTO以外の8つの被扶養者に係る税額控除は、真に働くことができない者に対象を限定した上で、扶養（傷病・介護）税額控除（Dependant (Invalid and Carer) Tax Offset）という単一の還付不可能な税額控除に統合された。教育費に係る税還付（Education Tax Refund）は廃止され、2013年1月から、FTB-Aの対象者に対して自動的に支給される学童給付（Schoolkids Bonus）として簡素化された⁽⁹³⁾。さらに2013-14年度予算では、2013年7月以降、NMETOが段階的に廃止されることとなった。

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*, Part One, Overview, p.xxiv.

⁽⁹¹⁾ Commonwealth of Australia, *Tax Reform Road Map: A Stronger, Smarter and Fairer Tax System*, 2013.5. <http://www.budget.gov.au/2013-14/content/glossy/tax_policy/download/Tax.pdf>; Commonwealth of Australia, *Tax Reform: Road Map*, 2012.5. <http://www.budget.gov.au/2012-13/content/glossy/tax_reform/download/tax_overview.pdf>

⁽⁹²⁾ 以下の記述は、*ibid.*のほか、八郷泉「オーストラリア2013/14年度連邦予算案の解説」『INTERNATIONAL TAXATION』33巻7号、2013.7, pp.104-107; 同「オーストラリア2012/13年度連邦予算案の解説」『INTERNATIONAL TAXATION』32巻7号、2012.7, pp.132-134; 同「オーストラリア2011/12年度連邦予算案、鉱物資源利用税、炭素税の解説」『INTERNATIONAL TAXATION』31巻11号、2011.11, pp.90-99; 同「オーストラリア2010/11年度連邦予算案、資源超過利潤税の導入」『INTERNATIONAL TAXATION』30巻7号、2010.7, pp.74-84; カーンズ 前掲注(77)等に基づく。

⁽⁹³⁾ 2013年に政権交代を果たしたトニー・アボット（Tony Abott）首相率いる自由・国民連合政権は、学童給付を廃止する法案を議会に提出しており、2014年中に法案が可決されれば、同年7月以降の支給はなくなる。

家族給付についても、いくつかの提案が実現した。家族給付の額は子供の年齢とともに多くなるように設定すべきというヘンリー・レビューの提案に従って、2012年1月から、セカンダリー・スクールに通う16～19歳の子供に係るFTB-Aの額が増額され、13～15歳の子供と同額とされた。2013-14年度予算では、Baby Bonusが歳出削減策の一環として廃止され、2014年3月以降FTB-Aに統合されることとなった。FTB-Aへの上乗せ額は、第一子が2,000ドル、第二子以降が1,000ドルであり、それぞれ5,000ドル、3,000ドルであったBaby Bonusと比べると縮小されることになるが、これはヘンリー・レビューの提案に沿うものである。

以上のように、ヘンリー・レビューの提案の一部はすでに採用されている一方で、実現していない提案も多くある。例えば、税率構造の大幅なフラット化、FTB-AとFTB-B、CCBとCCRの一本化などの提案は、現在のところ実現していない。LITOについては、2012-13年度以降、控除額が1,500ドルから445ドルへと大幅に縮小されるとともに、逓減率が4%から1.5%へと緩和され、かつ、未成年者の非労働所得については適用対象から外されたものの、完全に廃止されてはいない。勤労所得等に係る経費のための標準的な所得控除については、2010-11年度予算案にその導入が盛り込まれており、2012-13年度は500ドル、2013-14年度以降は1,000ドルという額が提示されていたが、財源の問題等のため実現しなかった。

また、ヘンリー・レビューの提案のうち、政治的に実現が困難であるなどの事情があるいくつかの項目については、政府によって明確に却下されているが、本稿で扱ったテーマに関わるもののひとつにメディケア賦課金の廃止があ

る⁽⁹⁴⁾。むしろ同賦課金は、2013-14年度予算で、2014年7月から税率が1.5%から2%に引き上げられることとなり、この増収分は10年間にわたって“DisabilityCare Australia”という新たな障害者ケア施策の財源に充てられることとなった。さらに政府は、GSTの税率引上げと課税ベース拡大については、決して行わないことを改めて表明した。

(3) ヘンリー・レビューに対する評価

ヘンリー・レビューによる税・給付制度の改革案に対しては、以下のような評価がある。

例えばPeter Whiteford氏⁽⁹⁵⁾は、ヘンリー・レビューが指摘したオーストラリアの給付制度の課題や問題点はしっかりした根拠に基づいており、同レビューの提案の方向性は正しいと思われるとして、全体的には積極的に評価している。一方で、ヘンリー・レビューの限界も指摘しており、どの程度の給付水準が適切なのかに関する詳細な議論や、提案された改革の結果、誰が「勝者」あるいは「敗者」となるのかといったことについての議論が不足しているという。そして、さらなる検討を要する事項の一例として、25,000ドルという極めて高い水準の免税点を挙げ、それに要する財政コストを最低税率の15%から35%への引上げによって賄うことは、限界税率を高めることにもなると指摘する。

一方で、ヘンリー・レビューの方向性に批判的な見方もある。ひとつには、小さな政府を志向する古典的な自由主義者からは、同レビューはいまだに所得課税に依存し過ぎており、効率性の高い消費課税へのシフトをさらに進めるべきであったし、所得税の各種の控除はさらに縮小して、その分税率を引き下げる余地があるといった批判がある⁽⁹⁶⁾。しかしこれとは反対に、経済効率性の観点のみから所得税への依存度を

⁽⁹⁴⁾ Wayne Swan, “Stronger, Fairer, Simpler: A Tax Plan for Our Future,” *Joint Media Release with The Hon Kevin Rudd MP Prime Minister*, No. 28, 2010. 5. 2. <<http://ministers.treasury.gov.au/DisplayDocs.aspx?doc=pressreleases/2010/028.htm&pageID=003&min=wms&Year>>

⁽⁹⁵⁾ Whiteford, *op.cit.*(77), pp.434-435.

下げるという考え方に批判的な論者からは、社会福祉や民主主義の観点から不平等を是正することこそ重要であるとして、むしろ所得税の累進性を高めるべきであるとの見解もある⁽⁹⁷⁾。このような立場からは、GST 税率は引き上げるべきではないとされる⁽⁹⁸⁾。

また、所得税の累進税率と給付制度の逓減が重なることに伴う限界税率の上昇の問題について、Patricia Apps 氏⁽⁹⁹⁾は、ヘンリー・レビューの改革案に批判的である。同氏は、ターゲッティングによるコスト削減という意味での効率性には懐疑的であり、労働や貯蓄の意欲に対してマイナスの効果を与える超過負担こそが真のコストであるとして、制度を極力歪みの小さいものにする事の重要性を説く。ヘンリー・レビューでもこの点はもちろん認識されているものの、そこで示された上述のような改革案（税率構造のフラット化とゼロ税率帯の大幅な拡充、単一の家族給付への統合、ミーンズ・テストの一本化など）は、複雑な限界税率の構造を整理するだけであり、給付制度の基準が「世帯」所得であるという点に関して同レビューは沈黙しているため、特に共稼ぎの中低所得世帯が直面する限界税率は高いままであるという。同氏は、ヘンリー・レビューの提案はターゲッティング給付が効率的であるという誤った考え方を永続化するものであるとして批判し、かつて1980年代初頭にそうであったように、強い累進構造を持つ所得課税とユニバーサルな家族給付の組合せへの回帰こそが望ましいと主張する。このような主張

は、限界税率を低下させるためには給付のユニバーサル化をせざるをえないという趣旨であろうと考えられる。また、Apps氏は、所得課税から消費課税へのシフトについても批判的であり、このような改革は税負担を勤労世帯にシフトさせて勤労意欲を阻害するという。

3 ニュージーランドにおける改革議論

— 『ニュージーランドの将来の税制』 —

ニュージーランドでも、オーストラリアとほぼ同じ時期に、税制に関する大きな見直しが行われた⁽¹⁰⁰⁾。2008年の総選挙での主要な論点のひとつが税制であり、政権交代を果たしたジョン・キー（John Key）首相率いる国民党政権は、「2025タスクフォース」（2025 Taskforce）という組織を立ち上げ、税制を含む経済全般の改革を検討した。税制に特化した検討組織としては、ヴィクトリア大学を中心とし、財務省および歳入庁が共同で参画する「税制ワーキング・グループ」（Tax Working Group: TWG）⁽¹⁰¹⁾が2009年5月に立ち上げられ、TWGはニュージーランドにおける中期的な税制の課題と改革案の検討に着手した。そして、2010年1月に最終報告書、『ニュージーランドの将来の税制』（*A Tax System for New Zealand's Future*：以下「TWG報告書」）⁽¹⁰²⁾が公表された。

(1) TWG報告書による改革提案とその後の税制改革

TWG報告書は、従来の税制が抱えている重

⁽⁹⁶⁾ Adam Creighton, "The Henry Tax Review: A Liberal Critique," *Issue Analysis*, No.130, 2012.3.14. <<http://www.cis.org.au/publications/issue-analysis/article/3998-the-henry-tax-review-a-liberal-critique>>

⁽⁹⁷⁾ Maheswaran Sridaran, "Why Progressivity of the Income Tax Must Be Increased." The McKell Institute website <http://mckellinstitute.org.au/income_tax>

⁽⁹⁸⁾ Maheswaran Sridaran, "Why the GST Should Not Be Increased." The McKell Institute website <<http://mckellinstitute.org.au/why-the-gst-should-not-be-increased>>

⁽⁹⁹⁾ Patricia Apps, "Why the Henry Review Fails on Family Tax Reform," The Australian National University, Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, No.642, 2010.8, Paper presented at the conference on "Australia's Future Tax System: A Post-Henry Review" 21-23 June, 2010. <<http://cbe.anu.edu.au/research/papers/ceprpapers/DP642.pdf>>

⁽¹⁰⁰⁾ 以下の記述は、Salmond, *op.cit.*(43), p.9等に基づく。

⁽¹⁰¹⁾ TWGは、行政政府のサポートを受けつつも、独立の組織であるという点で独特である。

大な課題として次のような点を指摘した⁽¹⁰³⁾。

- ・ニュージーランドは、経済成長に対して最も有害な所得課税に依存し過ぎている。また、WfFTCの逡減に伴い、多くの者が非常に高い限界税率に直面し、労働意欲が削がれている。
- ・個人所得税の最高税率、信託利益に対する税率、法人税率が異なり、統一性を欠いているので、所得の付け替え等による租税回避や福祉給付の過大受給が生じている⁽¹⁰⁴⁾。
- ・税の公平性に対する疑念、外国（特にオーストラリア）との間での国際競争、人口動態の変化等により、税源の持続可能性に重大なリスクがある。

1点目は、まさに本章で取り上げた問題である。以上のような認識に立った上で、TWG報告書は、良い税制の原則として、①制度全体の統一性、②効率性と成長、③公正と公平、④税収の充分性、⑤財政コストの低さ、⑥コンプライアンスおよび執行コストの低さを掲げ、BBLR政策を維持しつつも、弾力性の低い課税

ベースへの依存を高めていく方向性を打ち出した⁽¹⁰⁵⁾。TWG報告書による具体的な提案は、以下のとおりである⁽¹⁰⁶⁾。ひとつの結論を提示するのではなく、いくつかの改革オプションを提示する形をとっている項目が目立つ。TWGのメンバーの意見が一致した項目についても、あまり具体的な制度設計には踏み込まず、大きな方向性を示して政府にさらなる検討を求める形となっている。

- ・個人所得税の最高税率、信託利益に対する税率、法人税率を揃え、税制の統一性を高める⁽¹⁰⁷⁾。
(具体的な税率は明示されていない。)
- ・ニュージーランドの法人税率は、外国（特にオーストラリア）との比較において競争力を維持できる水準でなければならない。
- ・オーストラリアがインピュテーション方式⁽¹⁰⁸⁾を見直さない限り、ニュージーランドもこれを維持すべきである。
- ・個人所得税の最高税率を引き下げるべきである。可能であれば、税率を全面的に引き下げるのが望ましい。
- ・課税ベースの拡大が必要である。(資産課税に

⁽¹⁰²⁾ Tax Working Group, *A Tax System for New Zealand's Future: Report of the Victoria University of Wellington Tax Working Group*, 2010.1. <<http://www.victoria.ac.nz/sacl/cagtr/pdf/tax-report-website.pdf>> 検討期間の違いもあり、TWG報告書は70ページ余りと、オーストラリアのヘンリー・レビューに比べると非常にコンパクトである。以下の記述は、Tax Working Group, *ibid.*; 渡辺 前掲注(47); Gemmell, *op.cit.*(67)等に基づく。

⁽¹⁰³⁾ Tax Working Group, *ibid.*, p.9.

⁽¹⁰⁴⁾ この点は、本稿の主たる関心からはやや外れるものの、TWG報告書における最大の焦点のひとつであったといえる。ニュージーランドでは、1989年から1999年まで、個人所得税の最高税率、信託利益に対する税率、法人税率が33%で統一されており、法人成り等による租税回避の懸念がなかった。これは、水平的公平性の観点から優れているだけでなく、そのような租税回避を防止するための複雑な規定を設ける必要がないため、簡素さの点でも優れていた。しかし、1980年代半ば以降の市場主義的な方向での大規模な経済改革への「揺戻し」として、2000年に労働党政権下で個人所得税の最高税率が39%に引き上げられたことに伴い、この統一システムは失われた。

⁽¹⁰⁵⁾ Tax Working Group, *op.cit.*(102), pp.9-10.

⁽¹⁰⁶⁾ *ibid.*, pp.10-11の提案事項一覧を参照。

⁽¹⁰⁷⁾ TWG報告書は、以前のような統一システムへの回帰が望ましいという立場に立っているわけである。ただし、諸外国でさらなる法人税率の引下げが進めば、ニュージーランドもある程度歩調を合わせざるをえないところ、個人所得税の最高税率もそれと完全に一致するように引き下げるとするのは現実的でない。そのため、TWG報告書は非統一システムも視野に入れており、クラシカル・システム（個人所得税の最高税率と法人税率には差をつけた上で、法人成り等による所得の付け替えを防ぐ策を講じる。）や二元的所得税（勤労所得と資本所得を分離し、前者に対しては累進税率を適用する一方、後者に対しては低率の一律税率を適用する。）などについても、選択肢として検討している。

関して、最も包括的な課税ベースの拡大策はCGTの導入であるが、TWGのほとんどのメンバーは執行可能性等の面で懸念を抱いている。一方で、居住用資産の賃貸からの収益に対する課税については、多数のメンバーが子細に検討することを支持している。)

- ・ TWGのほとんどのメンバーは、他の税目の税率引下げのための財源として、低税率の土地税(土地の価額に対する経常税)の導入を支持している。
- ・ 寛大すぎる減価償却の見直しなど、的を絞った課税ベース拡大策について早期に検討すべきである。
- ・ GSTの課税ベースは、引き続き広くあるべきである。
- ・ TWGのほとんどのメンバーは、低所得者への補償措置との組合せで、GST税率を15%に引き上げることが効率性の観点から望ましいと考えている。
- ・ 福祉政策に関しては、特にWfFTCが税制との相互作用に伴う限界税率の上昇や制度の複雑さの一因になっていることなどについて、全面的な見直しを行うべきである。
- ・ 税制改革を提案する際、政府は、効率性、公平性、税制の統一性を達成し、維持することに照準を合わせるべく、組織的な体制を整えるべきである。

TWG報告書は、所得課税への過度な依存を課題として認識し、経済成長に対する負の影響が大きいとされる個人所得税や法人税の税率引下げを提案する一方、GST税率を12.5%から15%に引き上げることが示唆された。これを受けて、2010年度予算では大規模な税制改革が

実施された。2010年10月から個人所得税の税率が引き下げられるとともに(最高税率は38%から33%へ)、GSTの税率が12.5%から15%に引き上げられた。法人税の税率は、2011年4月以降30%から28%に引き下げられた。国際競争力の観点から法人税率は少なくとも30%程度以下に抑える必要がある一方、個人所得税もそれに合わせた水準まで引き下げれば、再分配等の観点から政治的に耐えられないのではないかと懸念があり、TWG報告書が望ましいと考えた統一システムへの回帰は実現しなかった。今後、28%の税率で統一を図るという選択肢も残されているが、より大きな財政コストを伴う。

WfFTC等の給付措置の通減に伴う限界税率の上昇の問題について、TWG報告書は、改革の一例として、子育て世帯に対する通減のない給付(子供1人当たり2,000ドル)と現行と同様の通減型の給付を併用する「準ユニバーサル」なアプローチを挙げた。しかし、この案では確かに限界税率は下がるものの、ターゲッティングの度合いを弱めるとともに、約7億ドルに上る追加的な財源も必要となる。結局、TWG報告書はこの問題に対する簡単な解決策がないことを認め、さらなる検討を促した⁽¹⁰⁹⁾。

(2) TWG報告書の方向性に対する見方と今後の展望

前項でみたように、TWG報告書は個人所得税の税率引下げを提案するとともに、GSTの税率引上げを示唆した。同報告書は、消費課税への一層のシフトを志向していると考えられ、ロジャーノミクス改革の一環としてGSTが導入されて以来の効率性を重視する流れに沿った

⁽¹⁰⁸⁾ インピュテーション方式とは、法人税は個人所得税の前払いであるという立場(法人擬制説)から、法人税と個人所得税の二重課税を調整する方法のひとつである。法人からの配当を受けた個人の所得税の計算において、当該配当に係る法人税分をグロスアップした配当額を個人の所得に一旦加算し、それに税率を乗じて所得税額を算出した後、当該配当に係る法人税額を控除するという仕組みである。配当額の一定割合を一律に控除する日本の配当税額控除方式と異なり、インピュテーション方式では、二重課税が完全に排除される(正確に調整される)。ただし、制度の複雑さ等から、近年、欧州などではインピュテーション方式を廃止する国が増えつつある。

⁽¹⁰⁹⁾ Tax Working Group, *op.cit.* ⁽¹⁰²⁾, pp.56-57.

ものと位置付けられよう。TWG 報告書と同じ方向性の提案は、他のレポートの中にもみられるところである⁽¹¹⁰⁾。

もっとも、TWG 報告書は、GST は生涯所得に対する負担率で見ればほぼ比例税であるという見方に立ちつつも、その税率を引き上げれば、やはり公平性（再分配）の問題が生じるとして、低所得者に対する補償措置や老齢年金の増額と一体で実施することを提案した⁽¹¹¹⁾。また、個人所得税は最高税率だけでなく、それより下の税率も含めて全体的な引下げを図ることが望ましく、これは GST 税率引上げの補償措置にもなるという考え方を示した。これを受けて、実際、2010 年度予算では、WfFTC や老齢年金をはじめ各種の給付措置の額が 2.02% 引き上げられたし、個人所得税の税率が全体的に引き下げられた結果⁽¹¹²⁾、WfFTC の本格的な見直しがなされなかったにもかかわらず、中低所得の子育て世帯が直面する高い限界税率は低下した。

しかし、たとえ TWG 報告書が再分配の面から公平性にも配慮していたとはいえ、その基本的な方向性はやはり効率性の重視だったといえよう。TWG 報告書とその後の税制改革に対しては、累進性を弱め、格差の拡大につながったという批判もあり、より公平性を高める方向で

の税制改革を進めるべきであるという意見がある⁽¹¹³⁾。また、野党である労働党は、2010 年度の税制改革はすべての納税者に対する減税という「見せかけ」の下、GST 増税という皆の負担によってすでに豊かな者をさらに豊かにするものだと批判し、個人所得税の最高税率を再度引き上げることを主張した⁽¹¹⁴⁾。確かに、2010 年度の税制改革は様々な補償措置を用意することにより、GST 税率引上げを勧案してもなおすべての所得階層にとって負担は減少したが、所得減税と GST 税率引上げを合わせた場合の可処分所得の増加は、実額でみた場合はもちろん、所得に対する比率でも高所得者層の方が大きかったのである。また労働党は、GST 税率の 15% への引上げにも反対し、生鮮果実や野菜を非課税とすることを主張した。結果的には否決されたものの、マオリ党のラフィ・カテネ (Rahui Katene) 議員は、GST 増税に伴う物価上昇により影響を受ける低所得者への配慮から、果物や野菜等の健康食品を非課税とする法案⁽¹¹⁵⁾を議会に提出した。

以上のように、TWG 報告書が示した税制改革の方向性に対する見方は割れている。

なお、TWG の後、社会保障に関する検討組織として、「福祉ワーキング・グループ」(Welfare

⁽¹¹⁰⁾ 例えば、Annabelle Mourougane, "Toward a More Efficient Taxation System in New Zealand," *OECD Economics Department Working Papers*, No.557, OECD Publishing, 2007 は、税制の効率性を向上させる観点から、個人所得税の最高税率を引き下げるとともに、GST 税率を引き上げて消費課税への依存度を高めるべきであると提案している。また、WfFTC の逡減に伴う限界税率の引下げ、減価償却制度の見直し、地方税のレイトに上乗せする形で国税としての土地税を創設すること等を提案しており、これらの点でも TWG 報告書と共通するところがある。一方で、TWG 報告書が包括的所得税の考え方に親和的な統一システムを志向しているのと対照的に、二元的所得税の方が魅力的であるとしている。

⁽¹¹¹⁾ Tax Working Group, *op.cit.* (102), pp.46-47, 66.

⁽¹¹²⁾ 以前の税率構造は、課税所得 14,000 ドル以下が 12.5%、48,000 ドル以下が 21%、70,000 ドル以下が 33%、70,000 ドル超が 38% であったのが、それぞれ、10.5%、17.5%、30%、33% に引き下げられ、現在に至っている。

⁽¹¹³⁾ 例えば、Susan St. John and Andrew Familton, "Chapter 9: Tax Reform and the Macro Economy: Heaven Help the Children," Child Poverty Action Group, *Left Further Behind: How Policies Fail the Poorest Children in New Zealand*, 2011, pp.91-103. (特に pp.92-96) <<http://homes.eco.auckland.ac.nz/sstj003/phd%20books/2011%20Left%20Further%20Behind%20Final.pdf>> など。ただし、St. John 氏らは、GST への非課税の導入による配慮には否定的である。

⁽¹¹⁴⁾ 以下の記述は、Salmond, *op.cit.* (43), pp.1, 37-40 ; 芝田英昭「各国の福祉事情 83 回 かつての福祉国家ニュージーランドがたどった道②」『月刊福祉』94 巻 10 号, 2011.9, p.92 等を参照した。

⁽¹¹⁵⁾ Goods and Services Tax (Exemption of Healthy Food) Amendment Bill (49, 140-1)

Working Group: WWG) が設立され、WWG は 2011 年 2 月に最終報告書、『長期的な福祉依存の削減—提案—』(*Reducing Long-Term Benefit Dependency: Recommendations*: 以下「WWG 報告書」)⁽¹¹⁶⁾をまとめた。しかし、TWG 報告書が税と給付制度の相互作用に伴う諸課題についてさらなる検討を促したにもかかわらず、WfFTC に関する提案を行うことは WWG の権限から除外されていた⁽¹¹⁷⁾。この問題をめぐっては、今後も議論が続いていくことになるだろう。

おわりに

以上、オーストラリアとニュージーランドの税・給付制度について、累進度および再分配効果と効率性等との相克(トレード・オフ)という視点からみてきた。

両国の制度は豪/NZ 型アングロ・サクソン・モデルまたは(超)ベバリッジ型に位置付けられ、所得課税(特に個人所得税)への高い依存度とミーンズ・テストを伴うターゲッティング給付により、税負担と社会保障の歳出規模は比較的小さいにもかかわらず、大きな再分配効果を有している。特に、「ロビン・フッド機能」を重視し、豊かな者から貧しい者への再分配に力点が置かれるのが特徴である。一方で、所得税は経済成長への負の影響が大きい税とされており、このような税に過度に依存することは、税制の効率性の観点からは問題となる。また、ターゲッティング給付のために一定の所得を超える場合に給付を減減させることは、所得税の累進税率と相互作用して限界税率の上昇をもたらし、労働意欲の阻害等の効果を持つため、やはり効率性の観点から問題となる。

新自由主義的な発想の拡大と相まって、グローバル化の進展に伴う国際競争力の維持・向上の必要性が高まる中、ここ 30 年ほどの税制改革の方向性は、所得課税から効率性を重視した消費課税へのシフトであり⁽¹¹⁸⁾、両国も例外ではない。オーストラリアでは 30 年近くに及ぶ議論を経て 2000 年に GST が導入され、ニュージーランドではロジャー・ノミクスの一環として 1986 年に GST が導入されて以降、より急速に消費課税へのシフトは進んでいる。そして、最近、両国で行われた税制に関する大規模なレビューも、基本的にはこのような効率性重視の流れの中に位置付けられると考えられる。とはいえ、ヘンリー・レビューも TWG 報告書も、効率性だけを追い求めるような改革案を示すことはなかった。オーストラリアのヘンリー・レビューは、食料品等にゼロ税率が適用されている現行の GST の課税ベースを広げることを示唆したが、そもそも検討委員会の権限から GST の税率引上げと課税ベース拡大の提案が除外されていた。一方で、より小さな政府を目指すという選択肢も除外されていたため、そのような財源の制約がある中では、所得税の最高税率の引下げは提案されなかった。ニュージーランドの TWG 報告書は、より明確に GST へのシフトを示唆したものの、あくまで低所得者への補償措置との組合せで実施すべきこととされ、実際に、2010 年度予算ではこの方向に沿った税制改革が実施された。

このような状況をどう考えればよいのであろうか。高い累進度と再分配効果を持つ両国の税・給付措置の背景にある国民の考え方は、変容しつつあるのだろうか。オーストラリアに関して、2007 年のピーター・サンダース氏の論文⁽¹¹⁹⁾は、

(116) Welfare Working Group, *Reducing Long-Term Benefit Dependency: Recommendations*, 2011.2. <<http://igps.victoria.ac.nz/WelfareWorkingGroup/Downloads/Final%20Report/WWG-Final-Recommendations-Report-22-February-2011.pdf>>

(117) “Scope of the review.” WWG website <<http://igps.victoria.ac.nz/WelfareWorkingGroup/Scope.html>>

(118) 例えば、Bert Brys et al., “Tax Reform Trends in OECD Countries,” *OECD Taxation Working Papers*, No.1, OECD Publishing, 2011 等を参照。

近年の税・給付制度の改革は「新平等主義」(new egalitarianism)を反映する方向で次第に収斂しつつあると指摘し、その背景にある国民意識の変化として、国民は原則的には現在以上の一層の平等化を支持していると思われるものの、一方で、新自由主義的なイデオロギーの拡大とともに、原則的には一層の平等化を支持しつつ、それに伴う経済成長等(効率性)への負の影響を懸念する「消極的な反平等主義者」がかなり大きなグループとして存在するのではないかと推測している。同氏は、オーストラリアの平等主義は大きな脅威に直面しているとしながらも、しかし現時点では、それが変容しつつあると断定することはできないという。また、ニュージーランドに関して、1999年のスティーブン・レビン氏らの論文⁽¹²⁰⁾は、所得税からGSTへの

シフトによる効率性を追求したロジャーノミクス下での税制改革を論じ、残された争点は、さらなる効率性を追求すべきか、それとも公平性に、よりウェイトを置くべきかという問題であると述べている。

このような税・給付制度における公平性と効率性の相克、およびその解決の困難さは、両国において最近行われた大規模な税制の見直しの議論からもみてとれる。従来、高い累進度という点で公平性に力点を置いてきた両国の税・給付制度が、効率性との間のバランスを探って今後どのような方向に進んでいくのか。両国での議論からは目が離せない。

(かとう けいいち)

(119) ピーター・サンダース「繁栄の時代におけるオーストラリア平等主義の変容」『海外社会保障研究』No.159, 2007夏, pp.4-20.

(120) スティーブン・レビンほか「ニュージーランドの行財政改革と税制改革」『国際税制研究』No.3, 1999.10, p.150.