

税の構造改革 - 地方税制からみた改革案 -

事業戦略コンサルティング一部

主任研究員 益田 勝也

1. 小泉政権の構造改革における重要な視点

今年4月に発足した小泉政権は、税制・財政分野において今まで聖域と言われてきた項目に

踏み込んだ構造改革を行おうとしている。平成13年6月現在、それに関連して検討されている項目として次のようなものがある。

国債発行総額の抑制とプライマリーバランスの目標設定
国と地方との関係の見直し
- 地方交付税の縮小、算定基準の簡素化
- 補助金の縮小、見直し
- 地方税源の強化
国、地方の歳出の見直し
道路特定財源の見直し
経済活性化のための税制改革（証券税制、租税特別措置の見直し）
市町村の再編（合併促進）
都市の再生と不動産流通の促進

ここには幾つか重要な視点が見られるが、第一のポイントは“歳出抑制”である。近年、自治体では新税の構想が活発であるが、その多くは環境税等をお題目にして、実は“税収の増大”を狙ったものである。しかし財政の拡大は、長期的には納税者負担を増大させ、潜在成長力を弱める。それは国でも地方でも同じである。小泉政権の提唱するプライマリーバランスの目標設定や歳出の徹底的な見直しは、経済の自律的成長力を高めるために重要な改革である。よって税制面では、租税規模は中立的であり、増税や減税を伴わない税の構造改革を行うことを意図していると考えられる。本稿でもそれと同じ考えを持っており、税収規模の決定は、常に歳出（行政ニーズ）のボリュームと連動しなければ

ならないという提案をしている。

第二のポイントは、“地方の自主財源強化”である。交付税と補助金（しいては道路特定財源に伴う譲与税まで）を少なくし、地方の税源を強化しようとする考え方である。現政権ではその具体策は定まっていないが、本稿では次のようなシンプルな考えをしている。国と地方で行うべき事務事業（歳出）を明確にした上で、その負担の仕組み（応能か応益か）を税制面で考えるというものである。大まかに国の行う事業は応能負担、地方の行う事業は応益負担という考えで、税制改革を提案している。

第三のポイントは、“資産流動化を経済再生の柱とする”考えである。証券税制改革や都市再生にはその思想が伺える。“ストック社会”にお

ける経済再生と税制のあり方を検討する時期に
来ていると言えるのではないだろうか。

2. 21世紀経済・社会の胎動と税制再構築の方向

これからの税制は次のような今後の社会・経
済を展望し検討する必要がある。

1) 低成長経済時代の税

第一は、低成長経済を前提とした社会である。
戦後50年の我が国は、輸出を拡大し、一早く先
進諸国に追いつくことを目標に経済成長を達成
した。高度成長経済下では、伸びる所得を課税
対象の中心とする税体系が望ましかった。しか
し今後は低成長が続くことが予想される。所得
に偏重した体系を、所得・資産・消費（流通）
という3つの経済要素にバランス良く課税する
体系に変える必要がある。さらに4つ目として
外形標準、つまり経済のインプット要素に課税
する議論も高まっている。

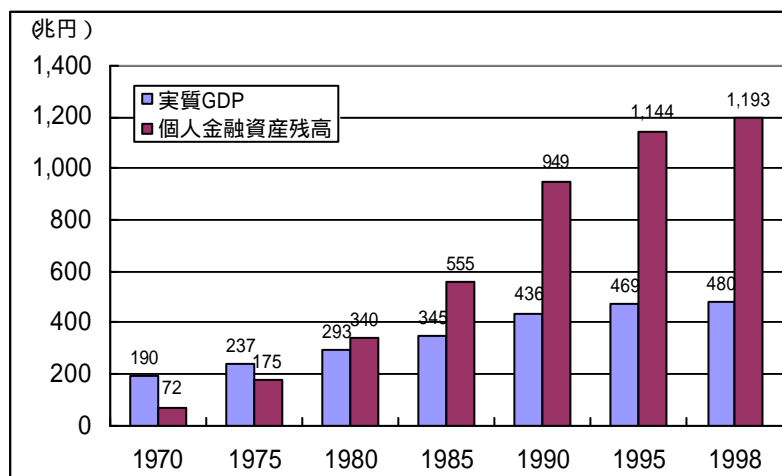
我が国では現在、主にその外形標準と消費に
かける課税のウェイトを高めるべきという議論
が主であるが、筆者はそれに加えて資産性所得
への課税へのウェイトを高めて、4者の balan

スを良くすべきということを主張したい。低経
済化では、資産を持つ者が適正な経済競争から
得られる以上の所得を得る機会が増えるからで
あり、加えて現行税制において資産性所得課税
のウェイトがそれほど高くないことも理由であ
る。

2) ストック経済社会の税

第二の大きな胎動は、ストック経済化である。
戦後国民は、経済成長の果実を豊富な金融・実
物資産に変えてきた。その結果、経済に占める
資本市場のウェイトが高まり、株価や利子、地
価の変動が個人の所得や企業の業績に大きな影
響を与えるようになった。戦後50年をフローの
経済が価値を産む社会と喩えるなら、今後の50
年は明らかにストック経済社会である。高齢者
が個人資産を所得化したり、株で儲けたり損を
したりする人が今まで以上に多く発生する。今
後は低成長の中で経済活力を損なわないことが
重要であるとすると、税もフロー、つまり勤労
の成果である所得から多くを徴収する代わりに、
資産から得られる所得や資産をフロー化した所
得（資産性所得）から得るようにした方が望ま
しい。また競争社会が進むと、今後は資産を持
つ人と持たざる人の二極化が今まで以上に進行

図1 日本経済のフローとストックの推移



出所) 国民経済計算

する。そのため、税の再配分機能が再度重要視されるようになり、資産を持つ人にどれだけ課税するかという応能論議が、今後活発になると思われる。さらに言えば、応能課税の中心を、勤労所得から資産性所得へシフトさせるべきである。

3) 地域主権の時代と税

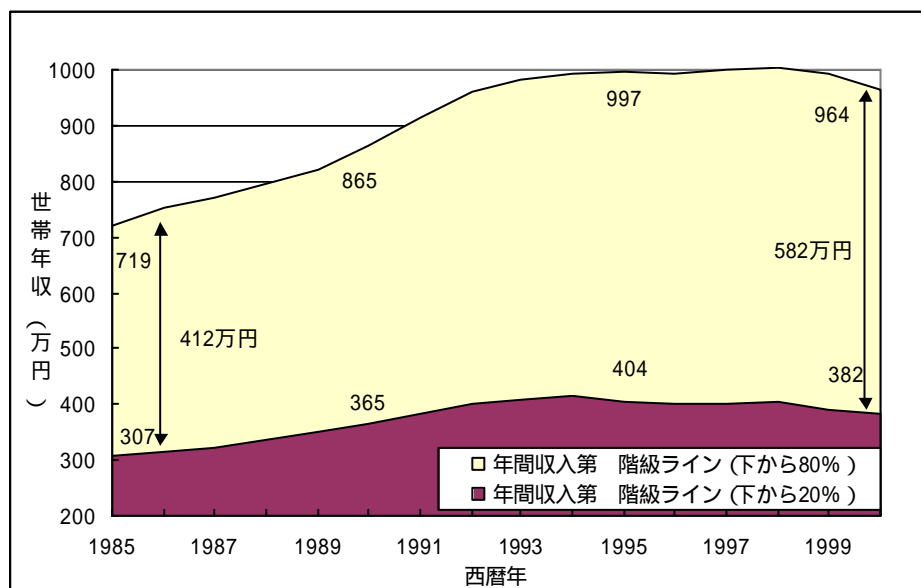
第三の胎動は、地域主権の時代である。市民の生活の関心が、より地域の行政サービスに近い領域にシフトしている。保育所や介護のサービスはなかなか受けられず、教育や警察の改革は一向に進まない。そうした不満を人々が抱くにつれ、我々の税金はどのように使われているのだろうか、タックスペイヤーとしての『負担意識』が今後ますます高まる。今後は社会保障費が急速に増大するため、税の負担感を減らさないと国民の不満が拡大する。行政サービス水準と税負担水準との関係が今まで以上に問われるだろう。その結果、行政改革と税との関係が

ますます強まると思われる。

但し、我が国の税体系では、税負担水準（税率）の決定権と市民が直接的に行使できる民主主義の権利とが直接関係していない。タックスペイヤーの負担意識が直接税体系に反映できるシステムとして、先進国の中では米国¹のproperty tax（固定資産税）がある。そこでは行政サービスの支出予定額に照らして毎年税率が定められる。つまり住民が税率を高いと感じれば、議会や直接請求を通じて行政サービスの水準を落とすように働きかけることができるのである。カルフォルニアではそれがエスカレートして『納税者の反乱』という事態になったが、それも健全な地方自治の姿であり、住民が望む以上の行政サービスを見直すきっかけとなる。

地方の行政改革はようやく進みつつあるが、多大な債務と将来の社会保障の負担に耐えられるほどは進んでいない。行政改革と地方税のシステムとを連動させることは、市民が実感できる新たな社会システムを構築することにもなる。

図2 所得格差の拡大傾向



出所) 家計調査

4) 競争社会、選択の時代の税

第四の胎動、それは競争社会である。税制におけるグローバルコンペティションとは、第一に自治体がお客さんである企業や住民によって選ばれる時代が来ることを意味する。ある自治体はその地域における法人への税負担を高めれば、企業は他地域に比べてその地域の販売価格や貸付利率等を高めようとする。住民は、税負担が高いことを理由に自治体そのものが“要らない”という『足による投票』が国境を超えて行われるだろう。例えば e-business や不動産証券化では、タックスヘイブン地域に経済活動の基盤を移すことが行われている。既に税の世界では競争が始まっている。

また、手厚い社会福祉サービスの代替として高税率の地域もあれば、ほとんど無税であるが行政サービスは最低限で、皆さんが協力してやって下さいという地域も出現するであろう。戦後 50 年、日本の税制は公平・中立・簡素という原則のもと国と地方の制度は『同じ』であることが分かりやすかった。今後も納税者への『分かりやすさ』は必要であるし、同一地域の税目間では『公平・中立・簡素』の原則は貫かれるべきである。但し独自の政策を税制に反映する自由さは必要であり、地域対地域、国対地方の税制においては、公平である必要は無い。

ニューヨーク市とハドソン川対岸のニュージャージー州では全く異なった税制の選択を行っている。前者は法人への高税率によって社会福祉やインフラ整備財源を豊富に得ようとしているのに対し、後者は新規立地企業への政策減税（一定期間ほとんどを無税化すること）によって企業立地を促進しようとしている。これは既に豊富な企業集積があるか否かという、双方の強み・弱みを活かした都市経営戦略である。

日本でも税制を画一的なものから自由度の高いものにするこ

と提となる。さらに言えば、国の定めた一律の簡素な税制のもとで、税率や控除条件等が容易に比較できるようになれば良い。

3. シャウブ勧告と現行地方税システムの評価・改善方向

1) 地方独自財源の強化と交付税システムの見直し

このような社会の新たな胎動に照らし、本項では現行税制度の評価と改善方向を大胆に論じてみたい。現行地方税の考え方の出発点となったのは 50 年前のシャウブ勧告であり、その考え方は言うまでもなく地方税財源の強化であった。具体的には、市町村民税と固定資産税、都道府県の附加価値税が創設され、市町村には所得・資産課税、都道府県には流通（消費）課税を中心にすべきとの考えが導入された。また地方の自由財源となる国からの交付金制度も同じ考えのもとに導入された。しかしその後の度重なる制度変更と附加価値税の未実現により、その考えは後退し、分かり難いものとなった。

筆者は、この考えが概ね今後の世紀においても妥当なものとする。地方の独自財源は今後の選択の時代において必要である。税負担は政策の濃淡によって増えたり減ったりされるべきであろう。また交付税の考え方は残すべきであるとする。その理由は、税の持つ所得・資産の再配分を交付金という形で実現すべきであるからである。地方が所得再配分を行えるほど日本は成熟していないし、現実的ではない。先進諸国でもその制度は国の役割として残されており、多くの国で国税比率は高いままである。また、国が一括徴収する現行のシステムは納税者にとって分かりやすい仕組みであり、納税者の事務負担を和らげる効果を持つ。究極的には地方税も含めて国が一括徴収し、法に定められた規定に従って配分するシステムもあり得る。

但し、交付税の“基準財政需要額 収入額”

という考え方は改善すべきではないか。そこには自治体の収入不足を国が補うという考え方があるが、自治体の自立や戦略志向を促さない。収入が不足するのであれば、それは応益負担として地域住民からの税を上げることを第一に考えるべきである。“ - (マイナス) 基準財政収入額 ” という式は無くして、基準財政需要額一本で配分するのが妥当であると考えます。

交付税の対象は、国が応能負担としてまとめて徴収したもののうち地方が支出する必要最低限のサービス（例えば福祉なら生活保護等）である。その算定は基準財政需要額で行われるが、非常に複雑であり、時代遅れの基準も多い。筆者は、全部で40以上ある算定基礎は人口、人口構成、地域面積の三指標に代替できると考える。補正係数を含め、基準の更改と簡略化を検討すべきである。

2) 応益型地方税体系への再構築

シャウプ勧告のもう一つの観点は、国は所得再配分や経済安定化機能を担い、自治体は地域に密着した行政サービスを提供するため、所得税・法人税は国中心、消費税・資産税は地域中心の税体系にすべきであるとの考えがあった。筆者はこの考えを基本的に踏襲すべきであると考えます。応能課税は国が徴収し交付税で配分する、応益課税は地方が独自に徴収する。但し、時代に即して税体系は変えるべきである。それは国税も含めてである。

まず応益課税として、消費税を全額地方税にする。消費税率は当初現行の5%で全国一律で導入し、地域が自由に税率を変えられるようにする。

さらに外形標準課税を地方税として導入する。外形標準課税は、法人市民税の法人割と事業税を廃止した上で創設する。法人地方税は課税根拠が似ているので、外形標準課税に一本化する。ここまでは、国民の税負担が変わらないように制度変更を行い、税率は自治体の事務事業、行

政サービスの質・量に応じて変えられるようにする。応益課税は行政サービスの質・量と連動させることが基本的に重要なポイントであり、過大なサービスを生まず、住民の選択による行政改革を進行させることができる。

一方、住民を対象とした応益課税は、所得最低限を引き下げるとともに、住民税均等割の拡大（増税）と所得割の縮小（減税）とを同時に進め、同じように税込総額一定のまま応益比率を高める方法で導入する。できれば均等割を一人数万円の単位にまで高めるべきである。これを全国一律で導入した後、地域が独自に税率を変えられるようにする。住民税均等割の標準税率が、現在1.5～2.5千円/年とほとんど負担感のない水準であることは既に指摘されている。1950年と現在とを比べてその額は3～4倍にしか上がっていないが（人口規模によって異なる）、その間一人あたり国民所得は20倍に、消費者物価は7倍に上がった。シャウプ勧告の頃の水準が正しいとする論理は特に無いが、その頃に合わせるとしたら一人あたり数万円のレベルになっても良い。数万円のレベルにすることで、市民の地域行政サービスに対するシビアな目を育てることもできる。

ここでは税制改革のポイントとして、全体の負担額を変えずに課税体系を変えるやり方、しかも応能から応益へという考え方の変更が国民に納得してもらえる形での導入方法を提案した。その理由には、消費税導入論議以降、税の変更には常に国民の“疑いの目”が伴い、課税の考え方を変えるのか負担を上げるのかが混同し、分かり難くなっている。今後は双方が必要となるわけであるから、税制改革の場合は常にそのどちらの場合であるかを分けて、改正理由を国民に明確に伝えることが必要と考える。

3) 所得税体系の勤労から資産へのシフト

応能課税は今後も国が中心となり課すべきだが、その中心を勤労所得から資産性所得へ移すべきである。資産性所得とは、利子・配当等の所得、並びに株式・土地等の譲渡益を指す。それら金融所得の税率は、現行で概ね20～35%に設定されているが、所得税に比べてそれは低い。

特に今後はストックオプションや401k型年金などにより、一回の取引で数千万や数億円といった利益を得る資産家が増えるものと思われ、既に外資系やベンチャー企業の役職員は、勤労所得の何十倍もの高額所得を得ている。低成長時代においては、そのようにストックをフロー化する以外に個人が高所得を得る機会は乏しい。

表1 資産性所得の現行課税方法（概要）

課税対象	課税方法	課税ベース	税率	
			所得税	住民税
利子1)	源泉分離課税	利子(分配金)×	15%	5%
公社債利子、分配金1)				
投資信託分配金2)	(1)小額配当の場合 源泉分離課税	配当金×	20%	非課税
株式配当2)				
	源泉分離課税	配当金×	35%	総合課税
株式譲渡益4)	申告分離課税と源泉分離課税の選択			
	申告分離課税	譲渡益×	20%	6%
	源泉分離課税	譲渡代金×5.25% (みなし)	20%	非課税
土地譲渡益5)	分離課税	課税譲渡所得金額×	20%	6%

- 1) 高齢者、財形貯蓄者等の非課税範囲あり
- 2) マル優等の非課税措置あり
- 3) 1回の支払配当額が25万円以上、又は発行済株式総数の5%以上の場合は を選択
- 4) 創業者公開利益、ストックオプションへの軽減措置あり
- 5) 長期所有資産、住宅、優良・公的物件への軽減措置あり

現在キャピタルゲイン課税は、源泉分離と他所得との合算である総合課税の二通りが選択できるが、それぞれ数万円の所得であろうが数億円であろうが税率は一定である。高齢化社会を迎え、お年寄りが資産を利用して毎月十数万円の生活費を得る際は低い税率で良いが、一般市民が金融資産で1億円儲けた場合は高い税率をかけるべきではないだろうか。筆者は、一定期間内の複数取引で生じた利益の額に応じて、累進構造を持つ税体系への移行を提案したい。その税率は所得税+住民税に比べて累進構造を高くし、それぞれの課税所得レベルで税率を高くする。特に年間数千万円以上の資産性所得に対しては、40%以上の高い税率があっても良いと

考える。

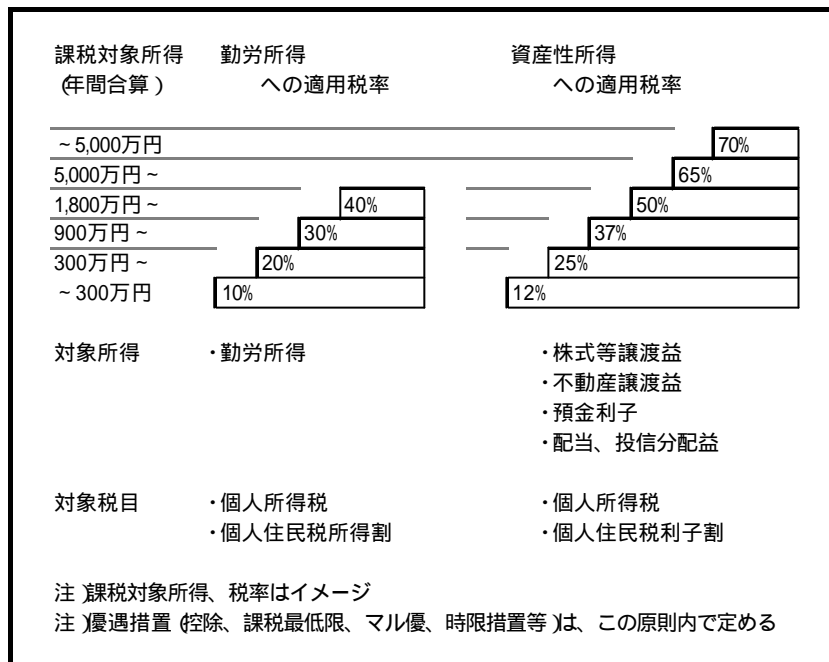
このように資産性所得の税率を累進化していくと、税の構造が複雑になり納税事務コストは増大する。そのためには納税者番号制度が必要であるが実現は難しい。のであれば、累進税率の階段を所得に関する全ての税に共通にし、税の計算を簡単にすることを提案したい。あるいは、一人の個人が複数の金融機関で生じた取引の損益を年間通算可能とする情報システム（マイアカウント）の整備によって解決は可能となるであろう。

さらに資産性所得に対してはそれぞれ別の税率が設定されているが、これらを一本化し“資産性所得税”とすることを提案する。既に金融

業界は、外資や異業種が参入し『金融ビッグバン』と呼ばれる本格競争時代に入った。そこでは新商品が次々に生み出され、金融商品間の垣根は無くなり、資金の移動は日常茶飯事となっている。税も新しい商品を追っていたのでは間に合わず、金融商品は全て一つの制度で扱うようにした方が良い。また商品間で税が異なることは、税によって商品が選択される傾向を作る

ことになる。但し、金融商品間や所有者属性によって、税率や非課税枠などには差があってもよい。例えば現在証券税制改革で議論されているが、資本市場の構造改革を促すため株式配当の税率は預金利子より抑えるべきであろう。それはこの統一された制度下で差を出すことが望ましい。

図3 資産性所得に対する累進課税のイメージ



以上、1) 資産性所得を所得税の中心に移し、勤労所得からの所得税については全体に占める比率を下げる、2) 住民税の利子割は同様の累進構造とし、一本化した資産性所得税の一部を地方に還元するようにする、3) 地方税収全体でも、資産性所得税からの配分額を多くすることを提案したい。

4) 固定資産税と住民税所得割の存続

ここで検討から残されている税制が、固定資産税と住民税(個人・法人)の所得割である。この二つは、将来ウェイトを下げるべき税であるが、残すべき税と考える。

固定資産税は応能・応益双方の側面を備える

税であり、諸外国でも地方税の基幹とすべき考えが浸透している。今後の地方税は、消費税等の応益課税、応能・応益課税である固定資産税、住民税や交付税等の応能課税のそれぞれについてバランスをとることが重要である。長期的には、地方税収の3分の1程度までは固定資産税の税率を下げる方向が望ましい。

住民税も固定資産税と同様にウェイトを下げていく。さらに均等割を上げる代わりに所得割の負担(税率)を下げる。このような増税と減税のセット導入で、納税者の支持を得る。但し応能課税である住民税の所得割は、国税に一本化すべきではないと筆者は考える。自治体の行政サービスは拡大する方向にあるが、それらを

全て応益課税で補おうとすると現行に比べて相当高い税率が必要となり、経済取引の低下を招く。取引課税の持つデフレリスクは常に経済成長を妨げない範囲に留める必要がある。一方で自治体は、シビルミニマム以上のサービスを提供する必要がある。大学を誘致したり、介護保険の上乗せをしたり、美しい景観や歴史的史跡を保護する、等である。これらは必ずしも全員負担型の応益税で賄うべきではない。利用者の料金負担によって収益を得る方法もあれば、資産や所得を多く持つ者からの税によって所得再配分的に事業を行っても良い。固定資産税と住民税の所得割は、応益負担で賄いきれない部分を補う観点で残すべき税制と考える。

5) 外形標準課税の導入と企業税制の適正化

企業税制に関しては、地方税における外形標準課税への一本化と、国税における所得課税（法人税）の軽減という方向を基本に考える。応能応益を国と地方で分けるには、その考え方が最も分かりやすい。基本において現在議論されている方向と変わりない。

外形標準課税の税率であるが、筆者は現在の地方法人三税（つまり事業税、道府県民税法人割、市町村民税法人割）の実効税率＝約 16.5% はかなり高いと考えており、その負担を和らげる方向で導入すべきと考える。まず先進 4 カ国に比べてわが国の地方税への企業負担率は高い。わが国と同じ水準はドイツの営業税＝約 15% であり、他の国の実行税率は数%台に留まっている。（米国カリフォルニア州では約 9%、フランスの営業税では約 2%、英国のビジネスレイトは数%台と言われる。）また第二の理由として、自治体の行政サービスを考えた場合、企業への課税根拠が少ない。シャウプは、地方の法人課税の根拠を「企業が事業活動を行うのには行政サービスを受けることが必要であり、企業活動の増大によって行政経費も増大する」としているが、それは現代に当てはまらなると考える。

例えば e-business の世界では、国際的な通信環境さえあれば事業はできる。ネットで受けた注文は、メーカーや物流業者が顧客まで自動的に届けてくれる。現在の地方行政サービスのほとんどは市民向けのものであり、法人にとっては要らないのである。工業団地も売れず、低利融資制度やインキュベータもほとんど利用されていない。道路や上下水道、空港・港湾等のインフラだけが法人に必要なものである。これらは規制緩和や民営化が進めばさらに不要となり、国の持つ経済再配分機能と基礎研究機能だけが重要となる。

別の観点で言うと、法人は個人以上の税負担力があり、現在の税制下では法人から個人へ所得再配分が行われている側面がある。このような環境下、従来の税制に加えて外形標準課税を導入するのはコンセンサスづくりが難しい。よって筆者は、応能部分である法人税は現状を維持し、国際的な法人税の負担緩和（減税）を地方税で求め、外形標準課税導入とセットで世論の賛同を得る方策が合理的ではないか考える。法人税は現行のまま据え置き、地方の企業三税を 10%未満の実行税率にして、全体の法人実行税率を 40%未満とする。その際、企業三税を廃止して応益型の外形標準課税とする。すると地方の税源が不足するわけであるが、前掲の地方税源充実の施策によってそれは補うことができる。

4. 結びにかえて

本稿では、新たな社会環境に即した望ましい税制のあるべき姿を大胆に論じた。それをまとめると、次表のようになる。なお筆者の考えは未熟であり、課税客体や税率、控除、非課税範囲など税のストラクチャに関する詳細はほとんど言及していない。本稿を評価して頂く際は、一つのたたき台として各方面からのアドバイス

を頂きたい。

また本稿は、昨年筆者が総務省に応募し、入選した「地方税法施行50周年記念論文」を加筆修正したものである。

表2 現状の税目分類

		所得課税		外形標準課税	流通課税	資産課税
		個人	法人			
国税	応能課税中心	所得税	法人税		消費税 嗜好品課税 (酒 たばこ等) 道路税、石油税等	相続税 譲与税 印紙税 登録免許税
地方税	応益課税中心	個人住民税 (所得割、均等割、利子割)	法人住民税 法人事業税	事業所税 (都の銀行税)	地方消費税 地方たばこ税 自動車税 軽油取引税等	固定資産税 都市計画税 特別土地保有税 不動産取得税

表3 本稿での提案(1) 基本的考え

		所得課税		外形標準課税	流通課税	資産課税
		個人	法人			
国税	応能課税中心	所得税 (累進性強化)	法人税		嗜好品課税等	相続税等
地方税	応益課税中心	住民税 (均等性強化)		外形標準新税	消費税、他	固定資産税、他

表4 本稿での提案(2) 個別税目の改革

		所得課税		外形標準課税	流通課税	資産課税
		個人	法人			
国税	応能課税中心	資産性所得課税の強化、累進化			消費税の全額地方税化	
地方税	応益課税中心	住民税利子割の増税	地方法人三税の廃止	法人向け外形標準課税の創設	消費税の全額地方税化	固定資産税の減税
		住民税所得割の減税		個人住民税均等割の増税		

注: 表内には「セット導入」の矢印が複数あり、また「バランス」と「税源委譲」のラベルも含まれている。

筆者

益田 勝也(ますだ かつや)

事業戦略コンサルティング部 主任研究員

専門は行財政改革、事業構造改革