

**米国における税制改革の問題  
-フラット・タックスを中心に-**

**大阪大学大学院法学研究科教授  
財務総合政策研究所特別研究官  
知原 信良**

2003年12月

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

# 米国における税制改革の問題

## - フラット・タックスを中心に

知原 信良

### 1. はじめに

米国において、所得税制は收拾がつかないくらい混乱しているといわれている。低所得者も高所得者も誰もが複雑な税制に困惑している。個人納税者は確定申告をするために100ページを超える手引書と読まなければならない。それは1940年にはたった10ページであった。税制を簡素化することは、税務当局の負担も軽減することができる。その証拠に、税務の調査が1980年代には6%あったものが、近年は3%程度まで低下している。これまで民主党も共和党も、簡素化に向けた改革を進めることに真剣に取り組んでこなかった。税制を使って様々な社会政策を実現しようと躍起になってきたからである。

2005年1月7日にブッシュ大統領は元上院議員であるコニー・マック氏とジョン・ブルー氏を議長とする9人からなる税制改革諮問委員会を設置した。そして7月末日までに結論を財務長官宛に提出することになっている。

このほか、検討の対象としては、代替ミニマム税<sup>1</sup>がある。フラットタックスも検討の対象となる。連邦売上税については、いずれの政府も所得税収に代替できるだけの十分な税収を持つ形で導入することができない。いずれにしても、これら二つの税制は、より低い所得層に負担をシフトさせることになる。1990年代に多くの上院議員が事業に対する付加価値税と累進構造を持った消費税を併せ持った税制を提案し、経済成長を促し税負担のシフトを起こさないものであったが、議会で多数の理解を得るにはうまくいかなかった。

### 2. 米国において所得税制改革が出てきた背景

---

<sup>1</sup> 1986年のレーガン税制改革で導入された制度で、経済的に相当な所得のある納税者が、免税、所得控除並びに税額控除を利用することにより、租税債務の大部分を回避することがないように、所得税とは別に二本立てで課税される。

米国において、1970年代の石油危機の後に経済沈滞が続いた。その一因として、国内経済における貯蓄不足と投資不足が指摘された。その背景にはインフレが進行する中で所得税と法人税において構造的問題があると考えられた。すなわち、所得税において最高限界税率が70%を超えておりしかも税率構造が急激な累進性を持っていること、資産所得課税において、キャピタルゲイン課税も実施されるなど厳格な執行が行なわれたうえに、インフレが進行し実質資産の税率が上昇する中で、利子課税がインフレ膨張分にも及び負担が重くなっていたこと、法人税において取得価格をベースにした減価償却しかできず、インフレ下では、減価償却を完了しても、その資金で同じ設備を更新できなくなるというものであった。そうした税制の構造的問題は進行していたインフレによって相乗的に貯蓄阻害効果を持つようになった。貯蓄不足と投資不足の問題は、米国だけの問題にとどまらず、英国においても顕著な構造問題となっていた。

この他、個人が貯蓄をする場合、所得課税後の所得を用いて貯蓄・資産運用しているのに、その利子やキャピタルゲインをもう一度課税するという仕組みになっていた。これは個人所得税が貯蓄に対して二重課税となっていることから、高齢化社会に向けて重要な老後のための貯蓄意欲を減じる効果をもつようになっている指摘されていた。

また、包括所得税理論に対して限界や問題点が論じられて厳しい批判を受けていたという事情もある。個人所得課税において、課税ベースは包括的所得税の考え方を取るのが普通であった。しかし、もとより、包括的所得税の概念は、理論的には明快で説得的であるが、現実の世界では、概念の曖昧さを払拭できず、課税当局が所得額を十分に把握することが困難であった。当時、米国においても市場経済の中で、表に現れることのない地下経済の存在が認識されるようになり、所得課税の不公平感が広まっていくことになる。このような状況において、包括的所得概念を用いている所得課税には限界があると認識されるようになっていった。所得把握において一番の難点は、キャピタルゲインの取扱いなど資産課税に関わるものである。内国歳入庁（IRS）の調査報告においても課税所得の把握が如何に難しいかが明らかにされている。米国版クロヨンとでも呼べる現象である。

こうした中で、米国では、節税コンサルタント・ビジネスの繁盛とタックス・シェルターが急拡大していった。タックス・シェルターとは、課税逃れ商品のことであり、課税当局である IRS は、商品開発者に報告義務を課して封じ込めようとしたが、次々に新しく複雑化する仕組みを開発し当局の封じ込めを逃れることになるなど、「いたちごっこ」を演じる形になっており仕組みは益々複雑化している。

包括的所得税の税務執行上の問題としては、未実現の資本利得・損失が容易に把握できないことが、指摘される。現実には、ほとんどの場合、発生後、未実現の利得・損失は課税されずに、課税される実現時まで税負担が回避されている。結局、課税できるのは、多くの場合、遺産相続や贈与に対する課税が行なわれるときに限られることになる。

こうした中で、1980 年代の欧米各国の税制改革では所得課税のフラット化が進んだ。すなわち、最高税率を引下げたり、税率段階数を少なくすることにより、税率構造の累進性を緩和していった。他方で、個人に対する貯蓄優遇のほか、事業者に対する投資優遇など様々な税制上の優遇措置がとられた。投資優遇策としては、減価償却を促進する加速度償却制度や投資税額控除を導入した。

こうした動きが進む中、所得税の構造的な問題を一挙に解決する画期的な提案が行なわれた。すなわち、支出税構想であり、1974 年に米国の税法学者 Andrews の論文が発表されたあと、これまでの机上の空論であったものが現実的な提案として広く議論に取り上げられるようになった。

この支出税は、包括的所得概念の所得税制度を簡素化し、公平を確保しながら、包括的所得の捕捉困難の問題を解決する方向で議論が高まっていった。

### 3. 支出税構想

支出税というのは、ホブスの『リヴァイヤサン』に遡る。消費に対して課税をするということは、17 世紀以降の社会思想の大きな流れだった。1861 年 J.S.ミルは英国議会の証言において、消費支出に課税する支出税が理論的にみて所得税より好ましい課税方

式であると主張したが、税務行政上は所得税の方がすぐれているので妥協として所得税を認めると述べている。英国の経済学者マーシャルやピグー、米国のフィッシャーに受け継がれる。1930年代に米国の経済学者アービング・フィッシャーによって支出税が具体的に提案された。

1942年米国財務省から、戦費調達、インフレ対策のために「支出税法案」が提出されたが、議会の反対にあって廃案となった。1955年に英国の経済学者カルドアが「支出税」を著した。このなかで、カルドアは公平と効率の面で支出税は所得税よりも優れていると説いている。この提案は、インドとスリランカで実施に移されたが、「実行不可能、非現実的」との理由から短時間で廃止された。その後は、理論的には優れているものの、実行困難との評価が定着することになった。

1970年代に入り、アンドリュースの論文が発表されたあと、スウェーデンのロディン報告（1976）、米国財務省のブループリント（1977）、英国のミード報告（1978）など、支出税に関する政策提案が相次いだ。しかし、現在までのところ実現に至っていない。

#### 4. 古典的支出税とは

古典的な支出税についてしてみると、課税ベースを支出（消費）としている。したがって、利子所得には課税しないということになる。ただし、消費支出を直接の課税ベースとするものではない。消費に充てられる資金（消費の資金源泉）を課税ベースにするというものである。具体的には、一年間の支出額を個人別に勘定して、それに累進的に課税する直接税といえる。徴税方法は所得税と同様に取扱える。貯蓄は、預けられる段階では課税されることがなく、引き出されて消費に充てられて初めて課税される。

これに対して、消費税・付加価値税は、消費を課税ベースとする点は支出税と同じであるが、個人別に消費額を勘定しないので、一定税率課税となる。間接税であり、個人別に累進的な課税は構造的に行うことができない。

支出税において、まず収入を構成するものとして勤労所得と受取贈与について把握さ

れる。貯蓄の発生（資産の蓄積）は申告されるものであり、その場合には全額控除される。逆に貯蓄の引出し（資産の取崩し）は全額算入され課税ベースを増加させる。

貯蓄の発生があっても申告がなければ控除されないので、その時点では税額が増大する。しかし、申告範囲の外にある限り、貯蓄を引き出して支出に回したとしても、課税ベースに算入されることがないので税額の増加をもたらさない。先の税額増加とこの税額の（実質）減少部分が相殺されるので、申告する者との間での水平的不公平は生じない。

古典的支出税では、キャピタルゲインなどの超過利潤が課税ベースに含まれる。課税支出額は、収入から資産の増加額を引いた金額となる。この場合、包括所得税と同様に自家使用の家賃など帰属所得も課税ベースに含まれることになる。他方、耐久消費財の購入は、消費支出と考えないで、資産の増加と考えることとしている。教育費については、人的投資支出ともいえるので、消費には含めないで、資産の増加と考えることになっている。

## 5. 支出税の長所

支出税の長所は、包括的所得税の課税ベースと比べて、単純、明快、現実的であることである。課税ベースを共同のプールへの注入量ではなく、汲み出し量と考える。課税の対象にするのは、観念的な経済力ではなく、市場で評価される消費額であり、また潜在的消費能力ではなくて、実際の消費行使と理解するものである。申告に際して、未実現のキャピタルゲインと減価償却費を算出する必要がない。公平の基準を所得ではなく効用で考えるほうが、経済理論上、自然である。個人の満足度は効用で判断できるので、この効用を基準に考えれば、所得よりも、消費のほうが直接的であり、適切な課税ベースと考えられるということもできる。

とくに、一生涯といった長期で考えると、消費は、所得に比べて、安定的であるといえる。人は何のために働いて所得を得ようとするのかを問うてみると、その所得を使って消費をすることによって効用が得られるからと考えられる。経済学者は合理的な個人

を想定して議論を進めるが、この合理的な個人は生涯にわたる消費から得られる効用を最大化しようと様々な選択をする。所得は消費に使うまでに貯蓄することができる。場合によっては、所得がなくても借金をして消費をすることもできる。この場合、後になって、消費しない所得の部分から借金を返済することになる。生涯職場を変わらないサラリーマンなら毎年の所得はそれほど変動しない。しかし、サラリーマンには失業がある。また、個人事業者や、成果主義の報酬体系が採られると給与所得者であっても、毎年の所得の変動が大きくなる。これに比べて、貯蓄や借金が可能であることから、消費はライフサイクルに合わせて安定的であり、毎年の変動は所得より小さい。したがって、消費を課税ベースとする方が適切と考えられる。

支出税は、現在の消費と将来の消費との間で中立性が維持できる。これに対して、所得税は、貯蓄に対して課税するので、将来の消費よりも現在の消費を有利にする。支出税は（設備）投資と貯蓄を奨励する効果がある。所得税と違って、貯蓄に対して課税しないので貯蓄奨励効果がある。また、機械購入等の設備投資は、消費ではなく、課税対象から全額控除され、課税されないので、投資を促進する効果がある。問題点としては、消費に抑制的である。いうまでもなく、消費税も消費に抑制的な効果を持つ。貯蓄や富の蓄積を課税対象の外側に置いてしまうので、富の増殖・偏在を放置することになるが、こうした所得再分配における是正は、所得税が抜けたあと相続税だけでは限界がある。

インドなどでの実施の教訓からみても、制度の執行が容易でないことも明らかである。そのためには、資産（貯蓄）・借入れに関するあらゆる情報を納税者、課税当局ともに把握・モニターする必要がある。このために、金融機関などによる完全な管理、記録、調書提出などが不可欠になる。このような体制が整っていなければ実行不可能となる。住宅などの耐久財の帰属所得を評価・算入しなければならないが、これも実行は容易ではない。

## 6. アンドリュース方式（前納勘定方式）

こうした行き詰まりを見せていた中で、米国の租税法学者アンドリュースがこれらの問題を解決する方法として前納勘定方式を提案した。まもなく、米国財務省のブループリントにおいても、前納勘定方式を全面的に活用する税制改革案が提案された。これらの主な狙いは、執行困難である帰属所得の算入問題を回避することである。資産(貯蓄)・借入れ項目を支出税から除外(非課税ではない)しても実質的に等価となる。

すなわち、資産を購入しても、貯蓄をしても、控除できず、資産売却(貯蓄引出し)は元本もキャピタルゲインも算入されない。借入れをしても算入されないし、元本を返済しても控除できない。先に見た申告しない場合と同じ効果を生じる。投資や貯蓄をした時点で、納税者は相応する税を払うが、この投資や貯蓄からどれほど儲けても、その儲けに対して税を払う必要がない。

この方式は、期待収益率を超えて儲けた超過利潤を完全に無視する方式ともいえる。包括所得税との違いは、利子やキャピタルゲインなど資産所得に課税しないこと、借入れの支払利子を控除することもできないこと、である。したがって、労働(稼得)所得だけを課税するのと同じになる。住宅など耐久財の購入時には、課税ベースが膨張する。しかし、貯蓄を積立てたり、借入れをして分割後払いをしていくなれば、税負担は平準化される。

このように、アンドリュース方式のメリットは、資産・借入れに関する一切の管理、記録、申告の、税務当局のモニターが不要になることである。この結果、納税協力コスト、徴税コストとも節約され、納税者のプライバシーの問題も回避できることになる。他方で租税回避の可能性が広がるために公平の観点からは更なる工夫が必要となるという課題を残している。

その後の経過を見てみると、1986年の第二次レーガン税制改革により資産所得税内部の歪みは一応解決を見たことから、その後の支出税論議は急速にしばんでいった。

## 7. キャッシュ・フロー法人税(資金ベース法人税)

ミード報告において支出税体系下の法人税構想として提案されたのが、資金ベース法人税である。支出税は基本的に個人段階だけで完結することから、この税の課税根拠は弱いと考えられる。しかし、企業による外国からの資金受け入れや流出が課税対象からまったく外れてしまうほか、既に企業内に蓄積された資金（既発行の株式など）も枠外になってしまうなどの問題があり、これに対処する必要性が課税根拠といわれる。

企業の担税能力を従来のように付加価値又は利潤といった収入ベースで捉えるのではなく、企業の総支出で捉えるものである。現行の法人税は、税金を確保に便利であり課税が重くなる傾向があり非中立的である。これに対しキャッシュ・フロー法人税は中立的である。中立的というのは投資の決定に対していえる。すなわち投資収益率や資金調達の方法に歪みを与えないということである。逆に課税ベースが狭くなってしまい税金が減ることが実現に向けての最大の弱点である。

#### 具体的な仕組み

$$\text{法人の総資金流入額} \quad R + F + S + T$$

$$\text{法人の総資金流出額} \quad \bar{R} + \bar{F} + \bar{S} + \bar{T}$$

$$\text{恒等式} \quad R + F + S + T = \bar{R} + \bar{F} + \bar{S} + \bar{T} \quad \text{が成り立つ。}$$

$$\text{変形すると} \quad (R - \bar{R}) + (F - \bar{F}) + (S - \bar{S}) + (T - \bar{T}) = 0$$

$$(R - \bar{R}) = \text{財サービスの売上額} + \text{固定資産の売却額} - \text{原材料の購入額} \\ - \text{賃金及びその他サービス購入額} - \text{固定資産の購入額}$$

$$(F - \bar{F}) = \text{借入金増加額} + \text{金融資産減少額} + \text{受取配当} \\ - \text{借入金返済額} - \text{金融資産増加額} - \text{支払利子}$$

$$(S - \bar{S}) = \text{株式発行額} + \text{保有株式売却額} + \text{受取配当} \\ - \text{株式買入消却} - \text{株式取得額} - \text{支払配当}$$

ミード報告によれば、課税ベースとしては、次の3種類を考える。

財・サービスといった実物取引から生ずるキャッシュ・フローとする R ベース  
上記の  $(R - \bar{R})$  に相当するが、金融機関に的確に課税できないという欠点がある。

実物取引 + 金融取引から生ずるものとする R + F ベース

上記の  $(R - \bar{R}) + (F - \bar{F})$  に相当する。

株式取引から生ずるものとする S ベース                      上記  $(S - \bar{S})$  に相当する。

以上を比較すると、中立性の観点からは R ベースが優れているが、これらは租税回避行動に対しては弱い。

## 8. フラット・タックスの特徴

フラット・タックス (Flat Tax) は、スタンフォード大学のホール (R.E.Hall) とラブシュカ (A.Rabushka) が 1981 年に考案した税制である。特徴を一言で言えば、個人段階における支出税と法人段階におけるキャッシュ・フロー法人税を組合せた仕組みを持っている。支出税が通常、累進税率をとっているのに対して、フラット・タックスは税率が単一である。

個人段階だけ支出税を採用するという意味で支出税の変型といえる。所得課税の場合、個人と法人事業の 2 段階に分けてそれぞれの段階で課税される。しかし、フラット・タックスは、法人・個人を通して課税は一回限りとし、二重課税の問題を解消している。法人事業で課税された所得は個人段階では課税されない仕組みとなっている。また、法人事業であれ個人であれ、同じ単一税率が適用されて課税される。個人に対する課税においても、現状の所得税と異なり、人的な基礎控除を認めるだけで、それ以外の社会・経済政策的な所得控除はすべて廃止することとしている。このために、大幅に課税ベースが広がることになり、その分だけ低い税率で必要な税収が確保することができるようになる。このような状況を踏まえて、基本税率は 19% で足りるとして提示されている。

また、所得控除などが簡素化することに伴って、申告に必要な情報も縮小できるので、個人の申告書は葉書大まで縮小できるというように簡素化できることを売り文句にして

いる。

## 9. フラット・タックス（ホール・ラブシュカ型）の具体的仕組み

フラット・タックスには多数の変形がある。個人段階の課税標準は、給与等、年金給付など現実の受取額に限定している。したがって、受取配当・利子・賃料には課税されない。また、寄付金控除、住宅ローン利子控除、医療費控除、雑損控除は全てなくなり課税ベースが拡大する。

一定の人的所得控除を設けることによって、ゼロ税率段階を広く設ける。これにより、単一課税ながらある程度の累進性が確保できる。たとえば、所得額の半分がゼロ税率（課税最低限以下）となる場合、税率が19%であっても、実効税率は半分の9.5%ということになる。このように、人的控除の金額を調整することにより累進構造の調整を行うことが可能となる。

事業者にとっての課税ベースは、付加価値税に類似しているが、異なる点として、給与支払いと年金拠出費用を控除する。これは、財サービスの売上から仕入額、給与・年金掛金、機械設備の購入額を控除するという意味で、Rベースの資金フロー法人税と同じ形をとることになる。これにより、給与等は個人段階の課税に任せそこで一度だけ課税されるようになる。事業者段階で課税することは、給与・年金掛金等以外の種類の所得に対して包括的な源泉徴収税の意味合いを個人課税にとって持つといえる。

現行の米国企業課税との違いは、法人、中小法人、パートナーシップ、個人事業者のいずれの企業形態をとる場合であっても、課税の仕方に違いがないことと、資本投資に対して現行の減価償却方式でなく取得時に全額控除されることの2点である。

## 10. フラット・タックスの長所・短所

Slemrod（2003）によれば、フラット・タックスの特徴は、単一税率、消費ベース課税、クリーンな課税ベース、の3点に集約できるという。

垂直的公平については、累進性が弱まるが、全く無くなるわけではないので、付加価値税などのように逆進的な税制と批判されることがない。また、限界税率が所得の増加に応じて上がっていく超過累進課税でないので、大きく稼いでも限界税率が上がることなく、勤労意欲をそぐことがなくなる。簡素については、納税者の記帳コストや納税協力コストを大幅に削減できるとのメリットがある。また、簡素化できるので租税回避もある程度に解消できることから、議会税金ロビイストを失業に追いやることになる。また、貯蓄に対する二重課税がなくなるとともに、投資額は全額課税ベースからこうじょされるので、投資を促進することにもなる。

フラット・タックスについては、米国経済の成長力低下、巨額の財政赤字の問題を解決するために共和党議員（ディック・アーミーほか）が1995年に法案を提出したことがあった。実現には至らなかったが、論争が現在まで続いてきている。

## 参考文献

- 川上尚貴(2004a)「米国での税制改革論議の視点と日本への適用可能性（その1）金融資産性所得課税について」『国際税制研究』第12号(2004年4月、清文社刊)
- 川上尚貴(2004b)「米国での税制改革論議の視点と日本への適用可能性（その2）消費税・付加価値税について」『国際税制研究』第13号(2004年10月、清文社刊)
- Kaldor, Nicholas(1955), *An Expenditure Tax*（邦訳 時子山常三郎監訳『総合消費税』1963年、東洋経済新報社）
- Slemrod, Joel and Bakija, Jon(2004), *Taxing Ourselves A Citizen's Guide to the Debate over Taxes 3rd edition*, MIT Press.
- McCaffery, Edward J.(2002), *Fair Not Flat: How To Make The Tax System Better and Simpler*, University of Chicago Press.

### 税制改革の諸提案

課税ベースでの区分		税率での区分		
		間接税 簡素 垂直的公平弱まる	直接税 複雑 垂直的公平強まる	
消費ベース課税	貯蓄推進	小売売上税	フラット・タックス (フラット支出税)	複数税率支出税
	制度変更コスト大 逆進性強まる	付加価値税		
所得ベース課税	貯蓄抑制		フラット所得税	現行所得税の修正

は実際に米国議会において提案のあった改革案
 資料出所: 平成7年度世界経済白書から