

第4回地方法人課税のあり方等に関する検討会

平成25年1月17日

【神野会長】 それでは、定刻でございますので、これから第4回の地方法人課税のあり方に関する検討会を開催したいと存じます。

委員の皆様方をはじめとして、ご関係の皆様方には年初めのお忙しい時期にご参集頂きまして、ありがとうございます。伏して御礼を申し上げる次第でございます。また、年が明けまして初めての開催でございますので、新年のご挨拶を申し上げます。

前回の検討会の後、地方財政審議会の委員が新たに任命されました。私と中村委員は引き続き務めさせて頂くことになりましたけれども、新しく委員になられました方を事務局からご紹介頂きたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

【小池税務管理官】 それでは、ご紹介させていただきます。

まず、鎌田司委員でございます。

【鎌田委員】 鎌田です。よろしくお願ひします。

【小池税務管理官】 続きまして、熊野順祥委員でございます。

【熊野委員】 よろしくお願ひいたします。

【小池税務管理官】 続きまして、小山登志雄委員でございます。

【小山委員】 小山です。よろしくお願ひします。

【神野会長】 どうもありがとうございました。

それでは、前回に引き続きまして今回も各分野の有識者の皆様方をお招きしてご意見を頂戴した上で、委員の皆様方からご議論を深めさせて頂きたいと考えております。

それでは、早速ヒアリングに入りたいと思っておりますが、今回は3名の先生方にお越しいただいております。一橋大学政策大学院・経済学研究科の教授でいらっしゃいます佐藤主光先生、それから、慶應義塾大学経済学部准教授でいらっしゃいます井手英策先生、それから、関西学院大学経済学部教授でいらっしゃいます林宜嗣先生、3名の委員の皆様方にご発表頂くことになっております。

進め方につきましては、今ご紹介頂きました各先生方から25分程度、私どもの検討課題についてのご意見を頂戴した上で、15分程度の質疑応答をさせて頂きたいと考えております。順番でございますけれども、遠方からいらっしゃる先生もおられますので、佐藤

先生、井手先生、林先生の順でお願いしたいと考えております。また、前回ご了解頂きましたように、今回も同様にこの検討会を公開で開催させて頂くということになっております。

それでは、初めに先ほどご紹介いたしましたように佐藤先生からご発表頂きたいと思っております。お忙しい中、ありがとうございます。

【佐藤教授】 新年、明けましておめでとうございます。一番近場からやってきました佐藤です。今日は、私から地方税改革の経済学ということで、私はバックグラウンドが経済学者でありますので、経済学の観点からそもそも論として地方法人課税を含めて、地方税でどうあるべきなのかということ、まずその点についてお話しさせて頂ければと思います。私のプレゼンテーションは大きく2つの趣旨を持ちます。1つは、これまでの多分、法人税改革を中心に地方税改革をめぐる論点の整理、それからもう一つは、今申し上げましたように地方税のそもそも論という観点から、どういう税制改革があるべきかということについての、こうでなければいけないと押しつける気は全くないのですが、アイデアの提供という、この2つに分けてお話しさせて頂ければと思います。

初めに我が国の地方税制度ですけれども、これは釈迦に説法なのでお土産にお持ち帰りください。一番どこから入りたいかということ、なぜ地方税改革はこんなに混乱するのかということです。恐らく地方税改革というのは、私が理解する限りはもう90年代に地方分権改革が進められている中から既に議論はされておりますし、ここ10年に限ってみても法人事業税の外形標準化であれ、三位一体改革に伴う税源移譲であれ、ふるさと納税であれ、多分この検討会の重要課題であります地方法人特別税であれ、様々な改革が試みられているわりに何だかよくわからない顛末を迎えているという部分は無きにしも非ずということだと思います。

勿論、別にこれは地方税改革に限らないのですけれども、社会保障制度も税制改革も大体混乱気味なので、地方税改革はその一部でしかないのですが、じゃあ、どうしてこんな風に混乱するのかということにつきまして、私なりに幾つか論点をまとめさせて頂きました。まず、その1ですけれども、理念と実態の乖離です。恐らくこの検討会におきましても、散々この言葉が出てくると思います。応益原則、つまり、受益に応じた負担である。地方税のそもそも論という観点から見ましても、応益課税というのはある意味あるべき原則なんですね。ですから、理念としては確かに美しいのですけれども、実態がそれを伴っていないのではないかということでもあります。その実態というところは大きく2つありま

して、1つは政治的な本音というのは、要するに取やすいところから取りたい。その口実として、悪いけれども応益原則が使われるケース。

それから、もう少しシリアスなのは、真摯に応益原則を追求したつもりが、経済的な帰結が必ずしもそうになっていないケースです。多分、ここでも何度も議論が出ていると思うのですが、実はこれが法人課税の厄介なところでありまして、大きく2つあります。1つは税負担が実は受益者ではなくて第三者にもしかしたら転嫁されるのではないかというお話。それからもう一つは、これは執行面からの問題だと考えたほうが良いのかもしれないけれども、応益原則を追求するあまりに逆に税制が複雑化し過ぎているという点なのだと思います。どうしてもこういう経済的な帰結、簡単に言ってしまうえば課税のコストというものなのですから、これを無視した、逆に理念先行型の改革論というのはやはり危険だとか、本来、避けるべきものだと思います。

これはもう経済学者が、多分、ここ半世紀、ハーバーガー・モデルからずっと言ってきて、多分、国民を1人も説得できていない問題、これは我々が悪いのだと思うのですけれども、法人課税の負担と支払いの関係についてです。私は財政学の授業をよく学部とかでやりますけれども、そこで最初に言うのは、税を払うという行為と税を負担するという行為は必ずしも一致しない。法人課税に関しては絶対に一致しないという主張をします。多分、今日、この後で法人擬制説とか法人実在説とか何か、そういう話が色々出てくるかもしれないのですが、別に法人企業をどう思うかではなくて、事実として税金を負担するのはあくまでも血の通った人間でありまして、企業、組織ではない訳です。すごく単純な理由で、法人課税というのは法人企業という組織が負担するのではない。

じゃあ、誰が負担するのかというと、それは紆余曲折があり得る訳でして、もしかしたら高い法人課税を嫌って企業が生産、投資とか雇用を縮小するのであれば、これは労働者にしわ寄せが行く。ましてや、海外にもし拠点が移ってしまえば、あるいは税金のお金を捻出するために製品価格に上乗せするかもしれないとすれば、これはあたかも消費税みたいな結果になってしまうことになります。もちろん、株主が負担するかもしれない。社長の給料が減るかもしれない。転嫁の仕方は様々ではあるのですけれども、1つ言えることは、法人企業に対する課税は誰かが負担をするということ。

それはひょっとしたら労働者かもしれない、ひょっとしたら消費者かもしれない。つまり、実は受益者に対する課税、あるいは応能原則的に言えば大企業に対する課税を意図しながら、出てくる結果は思いがけない大衆課税かもしれないということ。ましてや海外に

生産拠点が移動などということになりますと、日本経済にとりましても大きな損失になるのだと思います。こういうリスクを伴っているのが法人課税の実態だと思います。そのリスクが実は実際のところ顕在化している訳でありまして、別に法人課税だけが責任をとるべきではないのですけれども、日本企業の6重苦のうちの1つですからね。

ねじれた応益原則、そうは言ったって応益原則は大事だろうという方もいらっしゃると思うんです。それはそれで構わないのですが、ただ、なぜそれを法人企業だけに言うのかということなんですね。応益原則と仰るのであれば、それは住民課税、個人住民税とか固定資産税にも言えることでありまして、実際、そういう形での改革も行われている訳なので、もし応益原則だというならば、それは住民課税とのバランスを考えませんかということなのだと思います。ただ、これを言い出すと途端に何か、それは政治的に難しいよねという話になるので、じゃあ、法人課税は政治的に簡単なのかという話になってしまいますから。それとやはり、取りやすいところから取っているんだよねという議論になるので、このあたりは留意事項かなと思います。

もう少しきれいな話をすると、論点その2ですけれども、混乱の原因その2なのですが、公平感の混乱です。「公平」という言葉は危険な言葉でありまして、実はこれ自体が複数の意味を持つんですね。1つはご案内のとおり応益原則、もう1つは、私は税金の専門なので、むしろこっちのほうがピンと来るところがあるのですが、応能原則であります。つまり、担税力に応じた税負担。どちらの公平感が正しいかではなくて、公平感とは2つあると言っているだけです。ところが、これらが行ったり来たりしている部分がありまして、私はこの図が好きでよく使うのですが、外形標準課税のときは多分これが見事にフィットした混乱だったのではないかなと私は思っています。つまり、そもそも、赤字企業が法人事業税を払わない。これは応益原則の観点から見て不公平だと言っていたわけですから、外形標準課税の狙いは何かというと、赤字企業にだってちゃんと法人事業税を払ってもらうのだということだったはずなんですね。

ところが、その蓋をあけてみたら、人件費課税であるとか、それから、中小企業に対するしわ寄せだとか、言葉は色々あるのですけれども、要するに担税力の乏しいところに税金を負わせるのは不公平だとの意見が出た。これは応能原則なんですね。結果的にぐるっと戻って何が起きたかということ、資本金1億円超の、大企業と言っていいのかわかりませんが、資本金1億円超の企業に限定した形での外形標準課税という形に落ち着いてしまった。どちらを追求したのかよくわからない結果になってしまっているという

ことなのだと思います。これは本当のところを言うと社会保障の方で、むしろシリアスな問題だと思うのですが、ただ、ポイントは何かというところ、地方税で追求すべきものは何なのかを明確にしておかないと、このあたりはいつも混乱すると思うんですね。

多分、概ねこういう議論なのだと思うのですが、やはり応能原則というのは基本的には所得再分配、格差是正を伴うものなので、これは国の役割だということであるならば、国税に求めるべき機能でありまして、それと消費税って逆進的だろうという話になってしまうのですけれども、ただ、基本的には国税に求めるべき機能であって、であればやはり地方について言えば、応益原則で貫徹するならば、それはそれで徹底したほうがいいのではないかと。ただ、繰り返しますけれども、その応益原則というのは別に企業だけに適用するものではなく、ちゃんと住民についても言わなければいけないことだということです。

それからもう1つは、私、これも好きでよく出すのですが、国税に隠れる地方税負担の問題でありまして、つまり、人々は意外と地方税の負担を正しく認識していない部分もある訳でありまして、地方消費税はその1つの典型例ですよね。学生に「日本の消費税何%？」と聞くと「5%」と答える訳です。答えはノーですね。実際は4%は消費税で1%は地方消費税でありまして、実際、そんなふうに認識している方はいらっしゃらないのであります。

今回の社会保障と税の一体改革でも5%消費税率が上がりますけれども、実際に上がるのは5%ではない訳で、1.2%は地方消費税ですし、0.34%でしたか、こちらは交付税に回るのですから、ざっくり言うと3.5%が国の収入、1.5%は地方の収入なのですが、多分、皆さん国民の方々はそのように思わない訳でありまして、みんな5%全部、国が増税したのだと思っているので、だから、増税反対のデモは必ず財務省の前でやる訳でありまして、30%位こっちでやってもいいのではないかと思うのですが、そういう発想にはならないのは、国民が国税という認識を持ってしまっているんですね。多分、これは間違いないと思うのです。

それからもう一つ厄介なのは地方交付税でありまして、私も別にこれでいいと思っているのですけれども、交付税は地方固有の財源である。それでいいのですが、だったら負担だって地方固有でなければいけないはずなんです。ところが、私も源泉徴収票とか見ても、そこには国税、住民税、あるいは社会保険料というのはあっても、交付税のためにいくら私が税金を負担したかという記載はないのでありまして、実際は私が払っている所得税の32%は交付税の原資になっている訳ですので、でも、こんな風な形では認識されて

いないということになります。

このあたりにねじれがあるんですね。いわゆる国税の中に地方税が紛れ込んでいる。もちろん地方にするとまた逆の言い方もあって、エコカー減税もそうだし、住宅ローン減税もそうだけれども、国の政策に地方税が巻き込まれているという現状もある訳なので、乗っかり合ってしまったのはお互い様なので、別に地方だけが一方的に悪いのではないのですけれども、このあたりが混在しているところが、国民に対する説明責任を果たせないとか、制度が明確にならない原因かなと思います。

あともう一つは、これは多分、地方法人特別税もそうだったのだと思うのですが、屋上屋を重ねる改革でありまして、つまり、根本的な問題はどこにあるのかということにあまり触ることなく、新しい制度で何か問題に対応しようとする。例えば外形標準課税で応益原則の不徹底に対応しようとする。元々この問題は多分、地方法人課税全体の問題だったと思うのですが、法人事業税を一部変更して新しく外形標準課税というものをつくって、でも、従来の所得割の法人事業税も残しておいて、こういう問題に対応するとか、それからふるさと納税などは典型的でありまして、あれは本当は何のためにやっているのかよく分からないですけれども、地域間格差の是正が本当の狙いであるならば、でも、それだって他の税制で考えるべきことだったのかもしれないのですが、ふるさと納税という新しい制度をつくってみたり。地方法人特別税も少し似ています。勿論、本当は法人事業税を半分に切っているの、新しく作ったというよりは再編成と言うべきなのですが、新しい制度をつくって何か現状の制度の課題に対応しようとする、逆に制度をものすごく複雑にしていく部分があるのかなと思います。

あと、これは厳しめな言い方になるかもしれませんが、改革をするときは経済効果を狙っていると思うんですね。本来、成長をどうしようとか、公平性の問題をどうしようとか、効果に着目して制度改革は始まっているはずなのですが、最後はどうやってみんなの間でコンセンサスをとるかというところで、要するにコンセンサスのところに重点がいくようになる。何が言いたいかというと、スタートラインは経済合理性の追求なんですけれども、結局、合意形成のところで政治的な実効性を重視するので、合意できない政策はいかなる政策も実現できない、と言えはそのとおりなのですが、ただ、結果的にそれが妥協案になって、結果的にそれって現状に対してどれくらいのインパクトというか、改善効果があったのと言われると何ともよくわからないねという話になると思います。いつもこのあたりを循環しているような気がするかなと思います。

散々文句を言って、じゃあ、おまえは何を考えているんだということで、どうしていったら良いのかなということについて1つのアイデアをご紹介したいと思います。まず、そもそも論から始めさせてくださいということでありまして、そもそも国税と地方税が果たすべき役割って何なんですかねと考えたときに、これは多分、皆さんもそうなのだろうと。これでいいと思うのですが、やはり地方の役割って、大きな役割は公共サービスの提供でありまして、勿論、広く捉えれば社会福祉も含めてと言わなければいけないのでしょうけれども、ただ、やはり広く住民が受益するサービスの提供というのが本来の趣旨でありまして、財政学的に言えば資源配分機能と呼んでいるのであります。昨今問題になっている生活保護を含めまして、所得再分配に関わる場所は、本来、国税、国の役割なので、こちらはむしろ国税で追求していったほうが良いのではないかと。

景気対策もそうだと思うんです。あれは経済安定化機能の一部ですから、ああいうのは国税の枠の中でやるのが本来妥当でありまして、あまり地方税を巻き込むのはどうかと思うわけです。では、地方税の役割は何ですかといたら、やはりそれはみんなが受益する公共サービスの財源の確保でありまして、そのためにだからこそ、公平感から言えば応益原則、応益課税を徹底すればいいじゃないのということになってくると思うのですね。これはよく言われる望ましい地方税の条件というものなのですが、そういう意味においては応益性は大事だよと。だから、こういう検討会を開かれていると思うので、別に新しいことを言っているつもりはないのですが、収入は安定的でなければいけないし、地方税は偏在性があるてはいけないよねという話になってくる。

ある意味、非常に真っ当な議論だとは思いますが、こういうところをちゃんと追求していく必要があるよねということだと思います。それを今の日本の制度に絡めると、だから駄目なのだとということになるのだと思うのですが、法人二税はやはり×が四つ付くんですね。収入は安定的ではないし、偏在性は高いし、さっき住民の財政責任という書き方をしたと思いますけれども、そういったものはちゃんと果たしていることになるにしても、所詮は他人のお金ですから。ということになるのだと思います。

じゃあ、こういう現状をスタートにしたときに、どういう方向で改革を考えていかなければいけないのかにつきまして、こんな風に整理してみたらいかがですかということですが、まず、日本の税収、これはご案内のとおりですが、税収の安定性とか格差、偏在の是正というのは当然あって然るべきでありまして、これは望ましい地方税にもかなうものだと思います。となるとやはり、法人二税の依存度は引き下げたほうが良い。別にゼロにしろと

言っている訳ではないのですが、今の依存度はやはり見直したほうがいいんじゃないですか。では、代替案として出てくるのは多分、これだけではないと思うのですけれども、地方消費税に対する比重が高まってくるのは、ある意味当然の帰結かなと思います。

もう一つは住民の財政責任、住民に対する応益課税というのはもっと明確であるべきだと思うんですね。最後は住民が主権者でありますので、住民が主権者ということは、住民が財政的な責任者でもある訳なので、そういう点におきましてやはり地方税というものは、地方がみずから決めた支出については住民に対する課税とリンクさせていくということ。それから、これは後で出てきますけれども、個人住民税、確かに三位一体改革のときに比例税化されてかなり良くなったのだと私は思うのですが、まだまだ所得課税の課税ベースが狭いところもありますので、こういう課税ベースを広げることで、みんなに広く薄く。実は広くというのは応益性にかなっており、薄くというのは効率性にかなうのですね。ですから、ある種、広く薄く税負担を求めていくことがあって然るべきではないかということ。

それから、今日、恐らくこれまであまり出てこなかった視点なのかもしれませんが、実は法人課税の問題というのは、地方税だけに直結する問題ではないんですね。つまり、地方法人課税の問題というのは、地方税の中だけで自己完結しないということです。これはグローバル経済に関わる問題でありまして、グローバル化に対する対応に関わる問題であるということになります。これは多分、どこかの省庁でも散々出てくると思うのですが、法人課税に対する実効税率をどうやって引き下げていくかという、この命題とも関わってくる話なのだということです。あと、負担の見える化は今日の主眼ではないのですけれども、もう少しみんなに地方税の負担ってこれなんだよというのを見せる、そういう姿があって然るべきではないかということです。今日は、この負担の見える化は主眼ではありません。少し法人課税を整理しましょうよということで、余りにも色々あり過ぎるので少し法人課税を整理しませんかというのがここです。

では、どんなアイデアがあり得るのかなということで1つ私案を紹介させて頂きたいと思います。自分の本でも書きましたし、あちこちで言っているのも、あまり目新しい主張ではないと自分では思っているのですけれども、改革の課題としまして、もう1回整理させて頂きますと、次の3点を念頭に置きましょうと。地方税収の安定化、それから、税源の地域間格差の是正、恐らくこれはこの検討会での大きな主眼だと思います。それからもう一つ、忘れてはいけないのが経済のグローバル化への対応という問題になってくると

思います。改革の視点ですけれども、理念先行はやめようよということで、経済的な帰結を重んじた形での改革案にしませんかと。応益原則を主張するのはわかるのだけれども、でも、実態や帰結がそうになっているかどうかと言われると何とも言えないところがあるんですね。

だから、私は「念じてもスプーンは曲がらない」という言い方をするのですけれども、思いは結果を変えないということです。結果を重視して、どんな結果をもたらすのかということを重視して税制は構築されなければならないということでありまして、税金はそういう点で非常に怖いものなので、それは別に応益原則に限らないです。応能原則で税制を仕込んでおいて、とんでもない不公平を招くというのもよくある話なので、やはり経済的な帰結というものをちゃんと重視しませんかということ。

それから、もう一つの視点は、地方税体系の再編成、つまり、法人事業税・特別税に限定しないで、地方税体系全体の再編成をするということと、やはり、法人課税の見直し自体を視野に入れていく。これが本当にこの検討会の責任、ミッションかどうか分からないのですけれども。ただ、そもそも論という観点からすると、この法人課税全体の見直しを視野に入れなければいけない、要するにこういうことです。つまり、国税と地方税を合わせて考えていきましょう。地方税の中でも法人二税だけではなく、個人住民税、地方消費税は勿論、固定資産税も巻き込んだ形で税制の再構築を図りましょう。その狙いは何ですかと言われたら、最後は地方分権にかなう税制をつくりましょう。そのためにも税収は安定的でなければならないし、格差は是正されなければならない。あとは住民自身が最後はちゃんと財政責任が負える仕組み。勿論、そのためには住民にコストがちゃんと見える。住民にとってコストの見える仕組みをつくっていかなければいけないよということです。

それからもう一つは国税である法人税とのリンクでありまして、これが要するに法人課税改革です。これはグローバル化への対応ということになってきます。勿論、平成23年度改革で、今、事実上は復興増税で先送りになっていますが一応、国の法人税率を25.5%に下げるということになっているので、部分的には対応しているところはあるのですが、まだまだグローバル化への対応という点におきましては、もう少し必要かなというところだと思います。

要するにこんな感じでありまして、順番にお話をしていきたいと思うのですが、最初は法人課税改革からなのですが、何が狙いかというと、グローバル化への対応ということがあります。要するに何が言いたいかというと、法人の実効税率を下げようよということで

ありまして、これは言わずもがなであります。日本の法人実効税率、かつては40%、今は35.5%だと思うのですが、国と地方の税金、合わせてです。今、復興増税がかかっているので実態は38%から40%だと思うのです。

ただ、世界的に見てもこの法人税の実効税率が非常に高いということなので、これを下げていくのが1つあるべき姿かなと。それって大企業優遇ではありませんかというご主張があるかもしれないのですが、それははっきり言うと個人所得税の段階でちゃんとしましよよということ、例えば損益通算合わせてですけれども、金融所得課税の強化、これは元々言われていることなので、金融所得課税の強化とか資産課税の強化とか、国税の再分配機能として実施していくのであれば、応能原則の観点から見た不公平はある程度解消されると思うんですね。

それからもう一つは、国税と地方税の課税ベースの統一。この国は屋上屋を重ねる改革を続けた結果でもあると思うのですが、税制が複雑になり過ぎてしましまして、せめて国と地方は課税ベースを少し統一する方向で考えませんかということ、これは税制の簡素化につながるものであります。それを言うと何か国の原則、応能原則と地方の課税の原則、応益原則の観点からすると、そぐわないのではないかという議論があるかもしれませんが、課税ベースはできるだけ経済合理性とか、客観的基準によるのが妥当であります。

所得と言ったら所得なんですね。応益原則から見た所得の定義と応能原則の観点から見た所得の定義が違うなどということはある得ないわけで、経済合理的に考えれば所得は所得であります。もちろん、資産は資産です。なので、そこはこれでいいと思うんですね。ただ、もし応能原則だとか、応益原則と仰るなら、それは税構造のほうに反映させればいわけで、累進課税をすればちゃんと応能原則を果たせるし、広く薄くフラット税をかければ応益課税にかなうということになりますので、できるだけ全体として課税ベースは簡素化する方向、国と地方が歩み寄る方向はあって然るべきではないかと思えます。

なぜ消費税かという話を少しすると時間がなくなるかな。では、結局どういう方向で改革があるのかですが、法人二税を他の地方税で代替することなので、その主眼となるのは、個人住民税、固定資産税もあっていいのですけれども、地方消費税でしょうねと。地方消費税がなんでいい税金なのかというと、多分、ここでも議論があると思うのですが、よく格差が少ないとか安定的だとか言われるのですが、実はこれだけではないんです。グローバル化への対応という観点からすれば、地方消費税のいいところは仕向地主義でありまして、私はそう思っているんです。仕向地主義でありまして、これはなぜかという、

輸入品には税金をかけて輸出品には税金をかけないんですね。ということは、これは税負担の問題と国内に立地する企業の国際競争力というか、海外での価格競争との関係を遮断できるということでもありますので、国内の財政需要の充足と国際競争力の確保が分離できる。

だから、世界的に見ても、最近、Fiscal devaluationなんて言い方をするんですけども、例えば社会保険料を軽減して消費課税を強化するとか、要するに全体としてVAT（付加価値税）を引き上げる方向にあるのは、あながち別に新保守主義とか、新自由主義の影響ではなくて、これはグローバル化に対する対応で、仕向地主義というもののメリットを活かしているのだらうなと思います。こういったこともあるので、地方消費税の充実というのは、ある種、グローバル経済の中においても理にかなっている。つまり、地方独自の財政需要と地域に立地している企業の国際競争力というものを、ある種環境を遮断できるというところかなと思います。

恐らくここでもう少し議論になるのは、現実的な改革というところで議論が出てくるかなと思うのは、法人課税との関係で言えば、法人二税の分割基準の平準化というのも多分出てくるかもしれないのですが、これは単なる譲与税化でありまして、これはこれで1つの考え方かもしれない。ただ、企業は非常に困ると思います。納税コストが増加しますので。何といたって立地していない自治体にまで納税しなければいけなくなってしまいますので、これは地方法人特別税とは違いますよね。地方法人特別税は一旦国でプールしていますので、分割基準の平準化は国がプールして分けるわけではないので。

あとは外形標準課税の付加価値割を拡充するというのは、気持ちはわかるんですけども、ただ、付加価値割と仰るのなら、悪いけれども、今、外形標準課税で行われている所得型加算法より、やっぱり消費型控除法、これは、日本の消費税で行われていますが、このほうが課税の性格として見て、つまり、税の帰着として見て、経済的な帰結として見てやっぱり効率的なので、税の応益原則云々ではなくて、税の経済的な性格に注目するのであれば、正直言うと地方消費税を拡充するほうが経済的にはやさしいでしょうねということです。

こういったことを考えて、じゃあ、どんな風な改革を考えていったらいいのかなということなのですが、私自身はこんな風にして整理しませんかと考えています。大体、これで私の話はおしまいになりますけれども、1つは地方法人特別税、どうしたらいいのか。あと法人事業税も合わせてどうしたらいいのかというのは、1つのやり方は共同税化だと思

います。共有税化というか、共同税化。法人税と統合して課税ベースを統一して、これは簡素化につながりますので、それから、ある種、共有税化すると、これは格差是正にもなるので、配分基準さえちゃんと工夫すれば。法人住民税のほうも、今日、この議論が主眼なのかどうかかわからないのですけれども、地方税の再編成という点でいけば、法人住民税を減税してゼロにしろとはさすがに言いませんけれども、減税して固定資産税とか個人住民税は拡充していくということ、これも1つあって然るべきかなと。

これはなぜそう言っているかという、特に市町村レベルでと言わなければいけないのですが、法人課税依存の是正、これは税収の安定化にさらに寄与することになるからです。こういう形で改革を仕込んでいく。第2弾と書きましたけれども、なぜ第2弾と言っているかという、2015年までは消費税を10%に上げることが中心なので、その前に地方消費税を上げるオプションは多分ないだろうと思っているので第2弾としているのですが、だから、2015年から2020年の間だと思ってくれれば結構です。第2弾ですけれども、では、共同法人税にしておいて、あとはその程度の問題ではありますけれども、地方のシェアの部分で減税していく。これで地方消費税を拡充していくという、こういう2段階構えで、地方法人課税の比重を下げる。代替財源としては法人事業税と特別税につきましても地方消費税、法人住民税につきましても固定資産税や個人住民税の拡充といった形で対応してはいかがでしょうかというお話です。

今言ったのが大体このあたりでまとめられているとおりであります。なぜこれが良いのかですが、要するにこういうことでありまして、格差是正につなげましょうということと、税収の安定化。共同税化しても税収の安定化にはなりません。税収全体は不安定なので。それからあとは課税の簡素化といったところですね。あとグローバル経済の対応という点に関しましては、実効税率を引き下げるところ。こういったものにそれぞれ効果が期待できるのではないのでしょうかということです。どれくらいの効果がありますかということ、仮に法人事業税をやめたら、あるいは法人税割です。均等割は別に残して構わないと思っているんですけども、まあ、どの程度残すか問題ですけども、法人税割の話をしていきますが、実効税率を下げることに寄与しますよねということです。

共同税化のイメージはこんな感じでありまして、何がしたいかということ、とにかくある種、第1弾では課税ベースの統一による簡素化と格差の是正です。第2弾では法人税の実効税率の引き下げ、こういった形で2段階構えで取り組んでいきませんかということ。税源構成の見直しはこんな感じでありまして、都道府県、市町村とも法人課税に対する依存度

を下げていきませんか。これは実は法人住民税合わせてですけれども、下げてきませんか。ただ、固定資産税といっても、固定資産税は企業も払っているの償却資産はだめです。私が言いたいのは、これは特に土地です。土地の実効税率って非常に低いので、これは何で計算しているかという、固定資産税の税金を土地の評価額で割ったものですが、名目に対して余りにも低い。0.5%程度の推移なので。

何が言いたいかというと、固定資産税に関して言えば別に償却資産に対する課税とかではなくて、特に土地が実効税率が低いので、土地に対する課税を少し強化しませんかということ。それから、個人住民税についても実効税率って意外と低いんです。10%なんですけれども、実際、課税対象所得額で割ると、諸々の控除がつくものですから、実際はあまり高くないんですね。だから、課税ベースを広げて、要するに個人住民税を拡充する。だから、今の税率を上げなくても課税ベースを広げる形で対応できませんかねということなんです。

地方消費税化は、経済学者的に言えば一石二鳥の改革だと思います。地方財政の要請としては、税金の安定化とか税源の偏在の是正につながりますし、グローバル化への対応という点に関しては、最近のアベノミクスの一部だとは思いますが、法人実効税率の引き下げにもつながりますので、ある意味、一石二鳥ではないですか。だから、素直に考えて悪い改革ではないのではないかと思います。試算をしたのですが、今回は割愛します。

これを最後のスライドにしますけれども、改革のメッセージを伝えていくとしますと、我々は新しい経済環境の中にいるわけなので、それはグローバル経済もそうだし、少子高齢化もそうだと思うのですが、新しい経済環境に適応した税制の再構築というのは、これは地方税だけではなく国税を含めた全体の命題だと思います。それから、地方自治体に関して言えば、高齢社会型の社会になってきている、地域自体が。従いまして、安定的な公共サービスの提供を重視するという観点から見ても、一攫千金型の法人二税に頼るのは危険ではないですか。私個人的には交付税に頼るのも同様に危険だと思うのですが、要するに安定的な公共サービスにつなげるという点から見ても、安定的な財源、それは地方消費税であり、個人住民税であり、固定資産税だと思うのですが、そちらの方を充実させたほうがいいのではないかと。ということ。

それから、地域住民に関して言うと、税金というのは地域社会に対する参加への対価でありますので、税金を払うこと自体、別に悪ではない訳であります。重要なことは自分の

払った税金と自分の受け取っている受益が見合っているかどうかなので、そういう点におきまして、みんなでちゃんと税金を払いませんかということ。こういうことを言うと低所得者に対する配慮は何だということになりますけれども、これは国の中で、国税の中で、あるいは国の財政支援という形で低所得者に配慮すればいいということになりますので、応益原則を追求することは、決して低所得者に対する配慮とは矛盾しないと言っていいのかなと思います。時間が超過しましたがけれども、私からの話は以上です。

【神野会長】 どうもありがとうございました。

それでは、時間も押しておりますので、早速委員の皆様方からご質問を頂戴したいと思いますが、石井知事が途中ご退席だと聞いておりますので、まず、石井委員からご発言をいただければと思います。よろしくをお願いします。

【石井委員】 それでは、どうもありがとうございます。今、佐藤先生のお話、貴重なお話、ありがとうございました。私はお話のように地方税の偏在、地域間の偏在是正ということも大事なことですし、また、法人課税について言うと、欧米、先進国、また、最近の新興国と比べても法人関係税の比率が高いということも確かに言えるのだと思いますから、国、地方を通じて法人の税負担率を少し下げて、ヨーロッパなどに比べて実際低い付加価値税、地方消費税を上げていくという、その大きな方向は先生の仰るとおりかなと思っております。

ただ、少し気になりますのは、例えば先生の資料の41ページなどでもそうですが、要するに地方税として法人課税を見たときに、先生は法人というのは、今日はあまりそういう主張はされませんでした。よく法人には選挙権がないので、法人にばかり安易に負担させるのはどうかという議論があるのですけれども、何となく先生、ひょっとして地方の法人課税というのは、税制のあり方としてなるべく少なくして、要するに住民税、固定資産税のほうで取ったほうがいいという風に割り切っていらっしゃるような印象を受けたんですけれども、私は正直、知事という立場になって実際に地方で仕事、住民と相まって法人の皆さんも含めて仕事をしていきますと、やっぱり法人というのは巨大な存在だと思うんですね。

確かに法人には選挙権は無いのだけれども、非常に影響力があつて、それから、例えば企業誘致なんか、富山県は何とか自立したいと思って、税源涵養のためにも企業誘致をしたりしているのですが、力のある企業に来ていただこうと思えば思うほど、その立地した地域の周辺の例えば道路の整備とか、下水道の整備とか様々なことをまさに行政サービス

としてやることでやっと来ていただける。それでも今、海外との競争もありますから、なかなかそうはいかないのですけれども、そうするとやっぱりせっかく来ていただいた企業に、そこに勤める勤労者の方から住民税を取ればいいという議論ももちろんありますけれども、法人自体としてもそれだけの行政サービスを自治体がやっていますから、それに見合った一定の税を納めてもらうというのは、これはこれですごく合理的だと思うので、地方税における法人課税の比率を下げっていく方向というのは、私はそういうことだろうとももちろん思っておりますけれども、もう少し十分そこは議論したほうが良いのかなと思っております。

それから、先生の個人住民税の課税ベースを広げたらいいじゃないかという点は、これも私は大きな方向としては、もともと住民税は地域の会費ですから、例えば生命保険料控除だとか、色々な控除を少し整理して課税ベースを広げたらどうかという点は、方向としてはそのとおりかなと思うのですが、先生ご自身が仰ったように基礎控除だとか、あるいは扶養控除とか、配偶者控除については男女平等参画の点から色々議論がありますけれども、その辺をあんまり全部なくしてしまう、そういう議論をされていないのかもしれませんが、すっかりそういうところはやり過ぎますと、確かに低所得者に重くなってしまいますので、それはほかの面で配慮すればよいという議論も当然あると思っておりますけれども、その辺はまた実際よく議論して進めた方が良いかなと、こんな風に思っております。

あと、先生、東京あたりの感覚だと違うのかなと思うんですけれども、固定資産税、特に土地についての固定資産税の実効税率がまだまだ低い。上げるべきだという点は、これは私が今知事をやっております富山県などは、日本の地方の中ではまだ地域経済が元気な方だと思っているのですが、実際に今、私が市民、県民の皆さんからお聞きするのは、かつての高度成長期、あるいは高度成長期ではなくてももう少し安定した時期でも、かつては土地を持っていれば自ずから収益を生んだんですね。それを貸したりして、あるいはそこで何かビジネスをやったりして。ところが、今、土地を持っても、よく悲鳴を聞くのは固定資産税がかかるばかりで、要するに何も収益を生まないのに税金だけ取られる。地方都市でも中核都市の中の本当に中心市街地の所だと、そこにマンションを建てたりして何とかして利益が出て税金を納めることは可能なのですが、市街化調整区域や何かですと、もちろん農業ぐらいしかできないし。

それから、実は市街化区域の中でも本当の中心部以外のところは、実は持っても、維持管理費がかかるだけという感じが非常に強いんですね。そういう実態もありますので、

実は固定資産税率をなかなか上げきれないという理由は、私は非常によく理解——これはどっちかという市町村の話ですけれども、税としてはですね。知事として見ても、これは確かに上げにくいだろうなという感じもしております、実際に税制を議論するとき、先生、いや、あまり現実と妥協してはいけません。なまじ中途半端にやると訳分からなくなるというご指摘もごもっともなのですが、実際に税制改正するときは国民の理解を得ながら、単に政治的な判断ということもさることながら、そのバックにある国民の本当の生の声を踏まえざるを得ないので、その点もまた十分議論して進めるべきではないかなと思っております。いずれにしても、今日は大変ありがとうございました。

【佐藤教授】 ありがとうございます。多分、最初の視点がすごく大事だと思います。法人企業と自治体はどう付き合うかという話だと思うんですね。これは別に地方だけではなく国もそうだと思うのですが、これから我々、公共部門は企業とどう付き合っていくのかというときに、企業のミッションって何ですかということから始まると思うんです。企業のミッションは税金を納めることではないんです。地元で雇用を生み出すことであり、地元、例えば地域の経済を活性化することがむしろ仕事だと思うんですね。確かに、私は別に法人二税をゼロにしろと言っている訳ではないので、それは固定資産税でも、法人住民税の均等割でも別に企業から何らかの地域の会費を取るという手段を残しておいていいとは思いますが。

ただ、自治体を含めて、自治体は恐らく公共サービスの提供者ではなくて、地域経済の経営者という感覚でいけば、企業は顧客に当たる訳なんですね。自分たちが経営者ですから。その顧客である企業が何をするか、何をしてくれるかということ、地元で雇用を生み出してくれる、地元の消費を喚起してくれる。そこから上前という言い方は変ですけども、税金を取りませんかというのが多分消費税であり、個人住民税であり、固定資産税だと思うんです。何が言いたいかというと、どうしても応益原則を追求するときに公共サービスを提供しているから税金を払ってもらおうという関係だけではなくて、本当は地域経済全体を営んでいるという考え方で企業と向き合っていくと、もう少し色々なオプションが、同じ工業団地を整備したときの資金の回収の仕方についても色々なオプションが考えられるのではないかなとは感じます。

固定資産税については、私もこれも別に標準税率まで上げろとは言いませんけれども。流石に無下にする話なので、私も地方の出身ですから地方経済が疲弊しているのはよくわかっている。ただ、固定資産税が安過ぎるために遊休地をそのまま放置していたり、

これはかつての地価税の導入のときにも議論があったと思うのですが、余りにも小規模住宅を優遇し過ぎることが逆に住宅の集合化を阻害したりという、逆に税金を安くしていることがおかしなことを起こしている面は否めないで、単に増税になるという意味ではなくて、安くしていることに伴う弊害にも目を向けていかなければいけないかなというのは、これは私の経済学者としての視点です。

【神野会長】 どうもありがとうございました。

ほか、委員の皆様方からご発言を頂戴できれば。林委員、よろしく。

【林委員】 どうもありがとうございました。この後のお2人の先生にも同じことをお伺いしたいと思っているのですが、ここで伺いたいのは、今回の議論で中心になる概念、応益説の意味についてです。わかったようでわからないような言葉だと僕は思っていますが、先ほど言った転嫁の問題は別として、ちゃんと便益が担税者に転嫁されたことを前提とした上で、応益説に基づいた税金というのは何を意味しているのか。皆さんの話を聞くと4つぐらいに分けられるかなという感じがします。1つは単なる便益を受ける団体に属するための会費なりメンバーシップ料金的な考え方。この場合だと便益が増えなくても、それに応じて負担は増えない。ただ、便益を受ける前提として何かしらお金を定額で払っているというイメージ。2番目は、これは言葉のとおりで便益に応じて税金を払うということ。ただ便益に応じて払うやり方は多分2つあると思うんですね。これは応能説の場合と同じになると思うのですが、便益に比例して負担を払う。佐藤先生がおっしゃったフラット税的な、比例税的な考え方。ただ、応能の場合と同様に応益の場合も負担の増加について同様の考え方がある。所得税のように、単に比例的に税負担が増えるのではなく、累進的に負担が増えても構わないわけです。所得が増えるから所得税の負担が増えるように、便益が増えるから負担も増えるけれども、負担が便益の増え方に対して累進的に増える。さらに累進の考え方も2つあり、平均的に負担が増えるのか、もしくは限界的に負担が増えるのかという問題がある。以上のように4つのパターンに分けられると思いますが、実際皆さんが議論するときに、応益とはどれを意味していらっしゃるのか。僕は自分で議論する場合はどれかわからないので、応益説という言葉はあまり使わないのですが、聞きたいのはこれが1つです。

応益説は、便益に応じて負担を払うことが前提となります。つまり、便益がはかれることが重大な前提になるのですが、通常の経済学者だと便益の帰着はよく分からないので、これはどうしたものなのかなという議論になるけれども、それは置いておいて、で

は、その便益の代理指標となるタックスベースは何なのか。タックスベースが増えると負担も増えることになりますから、便益の代理指標としてどのようなタックスベース適切なのかということですね。企業課税の場合だったら、企業というものが実在して、僕はそのような考え方をとりませんけれども、それが受けている便益をはかる企業が持っている指標というのは何か。ここら辺を強く意識する必要があると思うので、何かこの点に対してご意見があれば伺いたい。

【佐藤教授】 次の方に申し訳ないので手短に。まず、応益原則とか応能原則というのは、私はナイーブな公平感で考えていません。もちろん、重大なる倫理の問題を含むのですけれども、ただ、一番大事なことは納税者に対して課税根拠を示す基準だと思うんですね。つまり、なぜ私たちは高い税金を払わなければいけないのですか。それはあなたが担税力があるからですよ。担税力は確かに何ではかるかという問題があるのですが、消費とか所得とかで、あなたはこれ位稼いでいるじゃないですか、だから、あなたには担税力がある。国税は再分配のためにある。だから、あなたは応能原則という観点から高い税金を納めるんです。これは納税者に対する説明だと思います。

応益原則だってそうで、ある意味、赤字企業に課税して応益原則なんて、これは取られる側からしてみたらとんでもない話でありまして、だけど、説明をするときに、あなたはこれ、受益していますよね。公共サービスから受益していますよね。この受益を根拠に、だから、税金を何らかの形で応分の負担をしてくださいという、応益原則というのはある種、そういう説明責任のためにある指針だと思います。税金というのは決して年貢ではないので、これはちゃんと契約というか、根拠に基づいて取ることが国民の財産を守る上でも重要ですから。

それからあと、応益原則と応能原則との二分法はかなり危険で、どちらか定性的な側面があって、累進課税は多分フラット税に比べれば応能的だし、逆にフラット税は累進課税に比べれば応益的、比較の問題、相対的な問題でありますので、私は別にフラット課税が100%応益的だとは思っていません。それから、何に受益が反映されるかということで、これは教科書的な言い方をすれば、それは土地だよねということになってしまうので、土地に資本化されて、キャピタリゼーションされて、むしろ、林先生がご専門ですけれども、キャピタリゼーションされますので、素直に考えれば地価というのは、ある意味受益の指針としては、本当は全部が全部ではないのですけれども、でも、地価というのはある種、受益を表す1つの指針だよねということです。

企業に関しては実はない訳ではないんですね。それがレントという考え方なのです。我々経済学者が呼ぶところの超過利潤です。恐らく付加価値割のときの議論は多分ここから入っていたと思うのですけれども、なぜ付加価値割が応益課税に即しているかというときに、この部分に実はレントという考え方が入ってくるんですね。よくキャッシュフロー課税がいいという言い方をすることがありますけれども、あれはレントに対する課税なので、レントの中には公共サービスによって生まれた生産性の向上とか、そういったものが入ってくるのが理由で、ただ、じゃあ、外形標準課税でいいじゃないかという、あれは100%、そういうレントを捉えているものではないので、ちょっと違うかなとは思いますが、1つ、経済学者の言葉を使えば超過利潤というのが1つ受益を含む部分かなと。もちろん、全部が全部ではないですけれども。

【林委員】 取り方の件はどうですか。メンバーシップ的に定額で取るのか、受益に応じて比例的に取るのか、累進的に取るのか。

【佐藤教授】 私はメンバーシップ、固定料金ですよ。会費で言うと年会費みたいなものですよ。別にあっていいと思うのですけれども、でも、それであれば個人住民税なら均等割がありますし、法人住民税にも均等割があるので、ただ、あれは資本金に応じてやっぴいのかどうかかわからないですけれども、ただ、均等割を使いましょうよというのが素直なところ。割り切って考えればメンバーシップという点、もちろん、年会費だと思えばですよ。

【石井委員】 1点だけ。

【神野会長】 はい。どうぞ。

【石井委員】 すみません、一言だけ。さっき先生が言われた自治体の首長もまさに税金を取るというだけではなくて、地域の経営者として考えていくべきだというのは全くそのとおりで、今、そういう考え方を持っていない首長は辞めたほうがいいと思います。それはそれとして、さっき1つ言い落としたのですけれども、共同税化ということで法人税と地方の法人課税と国の法人税を共同税にするという方向を打ち出しておられますが、法人の場合は、勿論、全く法人が存在しない県とか市町村というのはないとは思いますが、やっぱり消費課税などと比べると非常に税源の偏在が大きい訳ですから、先生が仰っている共同税というのは地方団体相互だけではなくて、国と地方の共同税ということで、ドイツの共同税みたいなことを考えておられると思うのですが、それにしても法人課税の共同税化というのは、そういう意味で課税客体にかなり差がありますから、本当に馴染む

のか。

もしやるとすれば、むしろ地方消費税のようなものを今後はさらに増税、将来、今の10%が、国、地方を合わせてもう少し上がるというときに、地方消費税の分だけでもお互いに地方共同税化することが考えられないかということで、例えば今、知事会の中でも研究会をつくって議論を始めているのですけれども、先生、その辺はもう法人課税でも共同税化、別に構わないじゃないか、そういうお考えでしょうか。ちょっと念のため。

【佐藤教授】 すみません、時間が押しているのに、私は井手さんの顔を見ながら話しているのですけれども、これはあくまで移行措置として捉えていますので、私は最終的には地方消費税でいいと思います。ただ、地方消費税を共同税化することにどこまで意味があるか。というのは、地方消費税自体が偏在性がそこまで高くないので。共同税化で格差を是正するという、つまり、地域間での配分を工夫して、今の地方法人特別税みたいに、もし配分の平準化をしなければいけないというのであれば、それはむしろ、法人課税を共同税化したときだと思います。地方消費税に関しては、やっつけられないとは言いませんけれども、ただ、その必要性は、多分、法人課税の場合に比べるとそんなに高くないかなとは思いますが。ただ、共同税はある種の移行措置だと捉えていますので、もちろん別にこれが恒久的に望ましいと言っている訳ではないです。

【神野会長】 関連して僕のほうから確認しておきたいことは、大体、財政連邦主義みたいなことを想定、政府機能を想定されながらお話を進めていただいているので、その点わかるのですが、1つは最初に仰ったように地方法人課税を考える場合に法人税というのは転嫁する。このことはきちんと認識、つまり、ハーバーガー・モデルなど、100%以上転嫁してしまうというようなことを含めて前提にしなくてはいけないのでというお話があったと思うのですが、そうすると、経営者などが、つまり、法人を動かす人々が、税率が高いからといって他の地域に動かすということは、まさにイリュージョンを前提にして動いていると、こう理解していいのでしょうかということ。

結局、経済がボーダーレス化していくことと関連していうと、今まで地方と国との関係で言えば、地方はボーダー無しだったわけですね。国税と地方税の配分などについても国境を管理しているか、管理していないかということが税を配分する1つの重要なポイントになったと思いますが、逆に経済がボーダーレス化していて、今、税率引き下げ競争などが起こっている重要な原因は、国境の管理、仰ったようなグローバル化しているという問題に引っかかってきているので、そのことは国税と地方税ともにかかわってくるような

問題になってしまっていて、逆に国税のほうが地方税の論理を取り入れざるを得なくなっているという混乱はないのでしょうかというのが1つですね。

もう一つは、共同税といった場合に、ドイツの共同税というのは、税金には立法権、どういう税率、どういう課税標準で、どういう税金をつくるかという立法権と、それから、収入をもらう権利、それと徴税をする権利の3つがあるのですが、このうち、ドイツの共同税などは、立法権は連邦参議院という共同意思決定機関があるのですが、日本はない訳ですから、そうすると分与税、つまり、国税で取っておいて地方にもシェアさせる、収入権は地方に持たせるというやり方か、特殊な場合ですが、ドイツがやっていたやり方でいくと、地方が決定しておいて中央政府に上納するという分賦税かどちらかをとらざるを得ないんですね。

佐藤先生が先ほど強調されたのは、例えば交付税とか、それから、地方消費税などのシェアしているようなものについては、自分たちで納税意識というのは認識しにくいというお話があったと思うのですが、にもかかわらず、またその共同税、これも分与税か分賦税にせざるを得ないと思うので、狭い意味での共同税という意味ではないのですが、法人課税は大丈夫だという根拠は何でしょうかという2点。

【佐藤教授】 まず、最後から言いますと、根拠はないです。ですから、これは移行措置です。既に今この段階において交付税も共同税だし、事実上、消費税も共同税なわけですから、ただ、長い目で見れば、私は、先程、今日の主眼ではないのですけれども、地方消費税も分離独立か、別に地域間で格差をつけて良いというのではないですよ。勿論、地域間で税率に格差があっては困るので。だけど、地方消費税は地方消費税として独立した税率、税目であるべきだと思いますし、税率的に。それから、地方交付税についても、地方交付目的税みたいな形で社会保険料と同様に別立ての税金になるべきだとは思いますが、それは最終的な姿でありまして、移行措置として今共同税というものを捉えているということ。

それから、ボーダーの話は、確かに国の比較優位というのはかなり落ちているのは間違いない。国境管理というのは難しくなっていますので。ただ、国の優位性が落ちたから地方の優位性が上がっているかというわけではなく、地方は地方で、むしろ、国際競争に巻き込まれているところがありますので、これは別の研究会で私がお話ししたのですが、実は今、自治体は、自治体同士で競争しているのではなくて、海外と競争しているのであり、だから、まさにボーダーレスという世界は、地域経済にも当てはまることなので、法

人税の問題は、国、地方ともに合わせて考えていかなければいけない。

だから、こういう共同税で一元化しましょうということの裏にあるのは、ある種、この法人課税を一元化することで、グローバル化という問題に一元的に対応しませんかというのが、実はちょっとした狙いなんです。ただ、国が高い法人税のままでいいかという、そんなことはもちろんない訳であります。

【神野会長】 どうもありがとうございました。すみません、長々とお引きとめいたしまして申しわけありません。

【佐藤教授】 いえいえ、長々と時間を使って。

【神野会長】 これで宜しいですかね。佐藤先生との質疑応答を終わらせていただければと思います。お忙しいところ、どうもありがとうございました。

【佐藤教授】 ありがとうございました。

【神野会長】 それでは、引き続いて先ほどご紹介をいたしました井手先生にお願いしたいと思いますので、よろしく願いいたします。

それでは、お忙しい中、お越しいただきまして心より御礼を申し上げる次第でございます。最初に申し上げましたとおり、25分程度でご発表いただければと思います。よろしく願いいたします。

【井手准教授】 今ご紹介をいただきました慶應大学の井手でございます。よろしく願いいたします。もう時間もございませんので、早速報告のほうに入らせていただきたいと思いますが、今日は全体として、まず、これは神学論争であるということを十分承知した上で、法人課税についていかなる根拠があり得るのかをまず簡単に整理したいと思います。続きまして、この法人課税の問題が財政調整の問題とまた密接に関連してまいりますので、財政調整の理論を少しご報告させていただきたいと思っております。そして、最後にこういった理論的な問題を踏まえた上で改革の具体的な方向性としてどのようなものがあり得るのかをお示ししたい、大きく言うとこの3本立てで今日はお話をさせていただこうと思っております。

まず、法人課税にいかなる根拠があるのか。今日のこの報告をさせていただくのに際して、今さらながらリチャード・グードを一生懸命読み直してきて、法人課税には根拠がある、根拠がないと諸説ある訳ですけども、最近、比較的法人課税には根拠がないという議論もありますので、あえて神学論争的な見地ではございますが、お示しさせていただこうと思っております。1つは、申し上げるまでもなく、先ほど林先生から非常にクルーシ

ヤルなご指摘がありましたので、利益説という言葉が途端に使いにくくなってしまったのですけれども、いわゆる教育、衛生、財産の保護という受益があつて、それに対して費用を分担する。そういう観点から課税が正当化される。あるいは、これは特権説という言い方もしますけれども、株式会社形式で事業を営む利益や特権に対する負担を求めるべきであるという考え方がございます。

第2に、これはグードの真骨頂とも言うべきポイントかもしれませんが、社会費用の配分を改善しようという考え方であります。これはある意味、利益説に非常に近いのですけれども、もう一つは環境破壊などが典型的な事例であるように、私企業の原価計算には加わらないような社会費用の一部を当然企業は負担すべきであるという考え方がここにございます。最後に支払い能力説、これは先ほど石井委員のほうからもご指摘がありましたけれども、法人企業というのは、まず個人に対しても、あるいは法人ではない企業に対しても圧倒的な収益力を持っているという事実があつて、そこに着目しなければならないというのが1つの考え方。もう一つは、例えば低所得層の所得とその大企業なり法人企業なりの収益との間の社会的な効用を比較した場合に、法人利潤のほうが低いのではないのか。これはいわば道徳的な見地からの基準になってまいります。こういった形で法人課税には根拠が示されているということかと思ひます。

次に、一方で私などはシャープ勧告を読んで勉強したものですから、そうすると、立ち所に頭の中にシャープの法人擬制説が浮かんでくるわけですね。ただ、注意しておくべきだと思うのは、あくまでもシャープの勧告というのは部分統合であつて、完全統合を示しているものではない。その限りにおいて擬制説はとるけれども、限定されたものであることをまず考えておく必要がある。完全統合ではない形での擬制説の限界とは何か。結局、利潤が社内に留保される可能性があつて、そうするとここが課税されないまま残ることがあり得るのではないのか。あるいは法人形態をとらない場合に、内部留保による投資拡大が可能になってくるのではないのか。

内部留保に課税しないとするならば、あらゆる貯蓄に対して非課税とするのであれば整合的になるのだけれども、この法人においてのみ内部留保には課税をしないということでは問題が出てくる。こういった形で批判がされるところであります。結局はシャープ自身、勧告では事業税をなくしたというような解釈がよくありますけれども、正確に言えば事業税を存置しながら、付加価値割のような部分に対する課税を強化していこうというような方向性を示しているということかと思ひます。後でまた申し上げますけれども、シャープ

税制が解体していく過程においても、事業税の課税ベースというのは極めて重要な論点となっていて、これが後々外形標準化として実現していくというようなことをご指摘しておきたいと思います。

もう一つ、税源配分の問題を考えるとご指摘しておきたい点として、シャウプの第1次勧告の中では、道府県民税の廃止が打ち出され、法人には税をかけないと言っていたにもかかわらず、その論理的な問題点が明らかになり、最終的には、これは勧告とは別ですが、シャウプ自身が法人課税を認めざるを得なかったということです。結局は法人税の中での配当所得の控除の部分に対して、実は地方レベルでの課税が行われていないという論理的な難点が指摘されるに至りまして、その結果、法人レベルで市町村民税をかけるのか、あるいは個人レベルでももう少し課税ベースを広げるのかということが議論され、最終的には法人課税を行うという選択がなされます。これは非常に論理的にすっきりしたシャウプ勧告の中で数少ない問題だったと思う訳ですが、そういう意味でシャウプ自身は法人への課税を否定していながらも、事実上は法人課税が残っていくという経緯がございます。

それともう1つ重要な点としてご指摘しておきたいと思いますのは、実はシャウプの勧告内容が市町村民税を過度に強化したという点であります。それで都道府県の反発を生むということが1つございますし、さらに府県レベルで見た場合にも、これは付加価値税で農業を非課税とした関係があつて、都市圏に税収が集中し、農業圏に税収が上がってこないことが問題となりました。こういったことがあつて道府県民税をその後復活させるということが出てくるのですけれども、それまでの税制のシャウプの理念が解体されていくということがあつて、これは税収の格差がきっかけになっていることは指摘するに値するのではないかと思います。

同時に今申し上げましたように、道府県民税が復活するときに、これは道府県レベルで負担分任性が余りにも弱くなっているし、応益性が弱くなっているという批判が出てくる中で、都道府県の課税強化がシャウプの勧告後に実現されていくというようなことがございます。こういった経緯があつて道府県税、市町村民税において法人税割が復活してくるということがあります。今、再度確認をしておきたいと思いますが、理論的には洗練されていたのですけれども、税収格差が1つの問題を起こし、そのことがシャウプ税制の解体の一因となったということは過去の経験として記憶してよいのではないかと思います。

次に、法人税の現実と理念的なものを説明してまいりましたので、財政調整のことにつ

いてお話をさせていただきたいと思います。果たしてどこまで水平的調整への特化が正当化できるのかという問題であります。これは垂直的調整と水平的調整の関係を理論的にどう捕まえるかということでございます。まず、そもそもの前提としまして水平的調整のみを行うことが可能なのか。今ここで申し上げたい水平的調整というのは狭義のそれでありまして、つまり、富裕な団体が貧しい団体に対して財政調整を行うことが論理的に正当化され得るのかということを考えてみたいと思います。これはもう古くはギリシャ哲学から議論されていることであって、いわゆる配分的正義と矯正的正義という2つの基準が公平性にはあり得る。前者がいわば2倍頑張った人には2倍の所得を与えようというような比例的、幾何学的な正義でありまして、このことは逆に言えば格差があっても公平であるという論理は成り立つということになります。

一方で、矯正的正義というのは、ご存じのように平均値を求める。ですから、富裕な者から奪い、貧しい者に分配するというようなことで正義を論ずるのがこの2つ目の正義かと思えます。これは私の個人的な意見で言いますと、どちらが公平性基準として厳格かと言われれば、前者の配分的正義である。一方で、矯正的正義には少なからぬ道徳的な価値判断が入っていると思っております。ただ、これはどちらを正義として考えるかは、その時代状況に制約されますのでなかなか論じることにはできませんが、ここで申し上げたいのは、少なくとも格差が存在するような公平ということがあり得る。すなわち、大都市と中小市町村の間に財政力格差があったとしても、その格差がある中で公平だと論ずることは論理的に可能である。そうすると、なぜ富裕な団体がそうではない団体の財政の面倒を見なければいけないのかということが少なくとも論理的には説明できないということが1つあります。

次に垂直的調整の問題について考えてみたいと思うのですけれども、では、なぜ地方交付税も含めて国が財政責任を負うのかということございまして、これは垂直的調整という概念がしばしば混乱して使われるのですけれども、国が介入したから垂直的調整であるというふうには伝統的な財政学では考えない。垂直的調整というときには各公共団体に任務と支出と収入をそれぞれ割り当てること、これが垂直的調整であって、あとはその格差を是正するときに自治体同士でやろうと、あるいは中央政府がやろうと、それは水平的調整というふうには整理される。そのときにまず当初の垂直的調整において、つまり、国と地方の間の税財源の配分において、中央政府が全くイニシアティブを持たないということは、現実的にも論理的にもあり得ない。これがまず1つ。

次に、万が一あり得たとしても、事実上は国の経済政策等によって、その地域の跛行性が生まれている。それはそれぞれの地域に経済成長の格差が生じさせたり、人口移動が生じさせたりする。このことが財政格差を生む以上は、最終的には国に財政を保障する責任というのが出てくる。特に日本の場合に限定して言いますと、これは皆さんご存じの全総等によって地域間の格差が生まれ、人口移動も生じている。さらには地方に事業をやらせる際の地方の裏負担を保障するような役割を交付税が担ってきたこともあって、とりわけ国の財政責任が強く問われる状況に置かれている。これは現実の問題であります。ですので、同一レベルの自治体の中で財政力の格差が生じたとすれば、これはある程度、国が保障しなければならない責任を負うわけです。

これは財政学風に定義すれば、水平的調整機能を持つような垂直的調整というふうに言いますが、これは水平的調整、垂直的調整という名前がつきながら、水平的調整というのは不思議な気がしますけれども、これに分類されるという形で、水平的調整と垂直的調整の違いというのをきちんと踏まえておく必要があると私は思っております。究極的には生存保障の問題にまでいくわけでありまして、その生存権の規定を実は憲法レベルで持たない先進国はドイツとアメリカしかない。ただ、ドイツの場合は生存権の上位概念として尊厳の権利というのがございますし、もともとワイマール憲法で生存権をつくったのはドイツでありますから、そのことも踏まえて考える必要があると思います。一方でアメリカ自身、憲法の中にはないとしても、世界人権宣言や市民的及び政治的権利に関する国際規約等の締約国であるという形で間接的に生存権を肯定している。

ですので、その生存保障というのは先進国においては普遍的な理念であるということがひとまず可能であって、一方で、その国家に普遍的な理念として位置づけられる生存保障が果たして自治体によって行うことが可能なのかという問題が出てくる。しかし、これは事実上あり得ない。それは低所得層や富裕層の移動の問題もありますし、あくまでも憲法の規定であるということを考えなければいけない。そういう問題が1つと、もう一つは極めて広く言えば、自治体の生存保障としての財源保障の義務もある程度負ってくる。いわばこういうことを考えたときに、統一的な生存保障の国家の責任というのがあり、これを大都市に押しつけることは恐らく論理的にも現実的にも難しいであろう。こういう意味で水平的調整と垂直的調整の関係を位置づける必要があるし、国には、いずれにせよ財源保障責任は残るのだということを確認しておく必要があると思います。

続きまして、理論的なことの整理を終えて地方法人特別税をめぐる政策的な問題について

てお話をさせて頂きたいと思います。まず、第1点目、この問題を議論するとき確認しておきたいことがあります。まず、地方消費税は今回も拡充されてしまったと考えるのか、あるいはこれから拡充されるからそれに向けてどう考えるのかというような問題点が1つあります。これは先ほどの佐藤先生のご報告とも一致するのですが、現状では次の地方消費税の増大の機会というのは当分先なのだろうなということを考えれば、今回、ひとまず財源は拡充されたというふうに考えておいたほうがよいのではないかと考えております。

次に、では、これは消費税法等の改正法附則第7条との関係なのですが、抜本的な税制改正はもう行われたのか、行われていないのか。これによって地方法人特別税の扱いも変わってくる。そのときに今回の自民党政権の中で、所得税、相続税等の改正がかなり現実味を帯びて議論されている。と同時に地方消費税の増税も実現されている中で、抜本的な改正は基本的に行われたと考えられる、考え得るタイミングに今あるのではないのか。これが私の議論の前提になっております。これを踏まえて国税とされた法人事業税はあくまでも緊急避難的な措置であった、そういう観点から地方税に復元することが望ましいと考えます。一方で、地方消費税を拡充すれば、偏在性が低い、低いとは言うのですが、実はそれでも2倍程度の格差がある。さらには、今度は法人事業税を復元することであれば、また格差が大きな問題になってくる。ですので、この格差を先ほどの国の財源保障責任との関係でどのように考えていくのかということが問われてくると思います。

改革の選択肢として申し上げたいのが、まず1つ、税源交換論であります。これは今申し上げましたように、地方法人特別譲与税は廃止する。一方で地方消費税の拡充によって財源はある程度埋め合わされている訳で、一方で広がる格差を税源交換でどう是正していくのかということが問われてくると思います。ここで問題になってくるのは、法人事業税をその交換の財源にするのか、あるいは法人住民税を交換の財源にするのかということです。これは交付税の原資の問題として考えております。そのときに1つは歴史的に見たときに事業税の中でシャウブ勧告以来、応益性を確保し、かつ課税自主権を何とか持とうという、実は自治体や当時で言うと自治庁とか自治省とかの努力、連綿たる努力というのがあった訳でございます。そういう意味で言うと、この外形標準化の流れや課税自主権の問題というのはちゃんと大切にしておいたほうが良いと私は思っています。

それともう一つ、こちらのほうがより政策的には意味があると思いますが、事業税は都

道府県のみには存在しませんので、その意味で事業税を交付税の財源とする。あるいは交換の対象とするという風に考えていくと、なかなか簡単ではない問題が出てくる。そういった意味で法人住民税、特に法人税割の部分を交付税原資とするのが1つのアイデアではないかと思っております。ただし、ここは大いに論争的であることを踏まえた上で申し上げますが、国の財政責任を明らかにしようと思えば、やはり最終的に、これは国税を分配するというフレームを崩してはいけないのではないのかと考えています。

地方税に国税に返上するというのは大変論争的であることはわかった上で申し上げますが、ただ、これはあくまでも地方法人特別税のときとは違って、地方の合意のもとに国税化することがポイントになってくると思うのです。安易に地方税を再分配の財源にするということをやっていくと、今後、次から次へとそうしろという政策的な圧力が強まってくるのではないかと思うのですね。あくまでも国の財政責任であるということを確認しておく必要があることをここでは指摘しておきたいと思えます。

次に、共同税という言葉が余りにもいろいろ使われるようになって大変使いにくい言葉になってしまったのですが、今後の改正を見込んで、これは次にさらに地方消費税を改正していくときについての問題点でありまして、これは先ほどの石井委員のご指摘や佐藤先生のご指摘とも重なってくる訳でありますけれども、課税自主権、地方消費税の課税自主権の問題を議論しておく必要があると思えます。元々、日本の消費課税のメリットというのは、まず極めて実効税率への浸食が国際的にみて低い。ご存じのようにC効率性が非常に高いというメリットがある訳で、これは軽減税率とか脱税の問題が関係している訳でありますけれども、このメリットを損なわないという観点からすれば、負担分任原則、あるいは応益性を兼ね備えているという意味で、地方税として持っていくのは極めて合理的な選択であると私は思っております。

ただ、これともう1個言っておきたいことがありまして、少し話は脇道にそれるようでもありますけれども、国と地方が税源の分捕り合戦をするのはそろそろおしまいにしておいたほうが良いと思っております。それはなぜかと言えば、そもそも国民から、人々から見れば、私は国民であるとか、私が住民であるという風に自分を区別することはほとんどない訳で、全体として人々のニーズがどのように満たされるかということに人々に関心を持っているとするならば、自治体が、つまり、現物給付等を通じて人々のニーズを充足していくことによって、人々の租税抵抗が全体として緩和される。つまり、これは国税の増税への租税抵抗とも関係しているのだということをきちんと考えておく必要があると思うん

ですね。

その意味では、ある程度地方が主体的に課税をすることも必要になってくる訳で、その意味で地方消費税をいわば地方の共有財源とし、そして地方の財政ニーズをまず検討した上で、これは自治体の代表者等が検討した上で、その上で主体的に一律で税率を引き上げることができるような仕組みをこれからは考えていく必要があるのではないのかと思っております。これはもう当然、地方税法の改正にまで踏み込むような大きな問題ということとは十分承知した上で申し上げております。

最後に、地方法人特別税との関係で事業税のことについて少し申し上げたいと思うのですが、1つは地方消費税との関係が当然問われてくる。ただ、これはグードだけではなく、誰もが指摘するような問題点でありまして、広い意味で言えば二重課税というのは様々な税で実は観察可能である。ただ、だからといって肯定される訳ではなくて、重要なのは課税のポイントの違いであるということではないかと思えます。これは例えば隣に座っておられる神野会長の整理でいけば、生産物市場税と要素市場税というのを分けて、その課税のポイントで考えれば地方消費税が前者、事業税は後者という風になってくる訳で、これは後の論点ですけれども、付加価値割の部分を広げていけば、課税ベースがかなり重なってくることは事実だけれども、その課税のポイントが違うということをきちんと考えておく必要がある。

2つ目に、先ほど林先生が仰ったことと期せずして重なったのですけれども、応益性という概念が極めて曖昧だということでもあります。ただ、私は分析的に経済学をやっている訳ではありませんので、どういった指標が代替指標になり得るのかということ考えたことはないのですが、一般的に言えば企業が行政サービスから利益を得ていることは正しいであろう。かつ、これはマスグレイブ自身、整理しているように、彼はジョン・ロックから紐解いていっていますけれども、結局は応益性という、何をもって受益や応益と考えるかということ自体が時代制約的なものであって、社会的な価値に左右されるものであって、ある指標をもってすれば、その応益性を代理的に表現したことになるかと言われると、そう簡単にはいかない部分もある。

ただ、現実の問題として林先生ご指摘のように、それを測定することや特定することは極めて難しい。そういう問題があるように思います。そこで、ここはあくまでも論理的問題ではなく便宜的な問題として、物税として外形的に課税することを基準とすることが望ましいのだと言ってしまうと、つまり、外形標準化を進めること、それが応益性にそぐ

っているという風に定義してしまうしかないのではないかと考えています。ただ、ここは論理的に考えている部分ではございません。先ほどの林先生の問いかけを伺って少し考えた部分であります。

ただ、この問題は極めて重要で、結局は占領期のころからシャウプの附加価値税、都道府県レベルの附加価値税は解体していくわけでありますけれども、ただ、当時の官僚もそうだし、当時の学会もそうだし、あのシャウプの提案した附加価値税のうま味、つまり、外形標準的な部分は何とか残したいという思いがあったわけですね。これは応益性の原則から見ても、負担分任原則から見ても正しい考え方である。それが最終的に外形標準課税として実現する、そういう連綿たる歴史があることを考える必要があって、その意味でやはり測定困難ではあるものの、応益性というのは極めて重要な概念であって、かつそれと外形標準課税というものに深い関連があるということをごくどこかで押さえておく必要があると思います。

3つ目に、これも先ほど佐藤先生のご報告であったのでしょうか、法人課税と法人実効税率との関係です。要は法人税の実効税率が高いというふうに議論されることがある訳ですけれども、事業税の所得割部分を縮小して付加価値割部分を拡充していくとすれば、これは応益性を高めるといっても負担分任原則を強めていくと言ってもいいのですけれども、そうしていけばトータルで見れば国税と合わせた法人実効税率の引き下げにつながっていくことがあり得る。ですので、税収の安定性という問題に加えて、こういった国税との関係も考えておく必要があるだろう。勿論、分割基準の見直しによって偏在を是正していくということは論点としてあり得ると思いますが、ただ、より客観的な指標を模索するという観点から分割基準の見直しを行うことは非常に良いことだと思うのですけれども、財政調整を目的として、これは地方消費税の問題も同じなのですけれども、清算基準の問題ですね、この法人事業税についての分割基準も、財政調整を目的として変えていくのは、私は止めたほうが良いと思います。なぜならば、単純に応益性にそぐわなくなっていくということが1つございますし、何より重要なことは、あくまでも国の財政責任が曖昧になっていく。地方が主体的に税をいじることで、その格差を是正していくということはやるべきではない、慎重であるべきだというふうに私は思っています。こういう観点から見れば、やはりこれまでの多くの議論と重複するのですが、事業税の付加価値割部分を拡充することが非常に重要な論点になってくると考えております。

すみません、まとまりのない報告で申しわけありませんが、以上でございます。

【神野会長】 どうもありがとうございました。

私の議事運営の間違いでもって、次の林先生のご発表というか、林先生が12時にどうしてもここを出なくてはいけないという事情がございまして。井手先生、12時以降、予定がありますか。

【井手准教授】 ありますけれども。

【神野会長】 ありますね。そうすると、要領よくご質問をお伺いしていくしかないの、事情を勘案した上でご質問を頂戴できればと思います。よろしくお願い致します。如何でございましょうか。どうぞ。

【吉村委員】 基本的な理念からのご報告ということで、大変興味深く伺いました。手短かということで、1点だけお伺いしたいのですけれども、国の財政責任の点につきまして、生存権との関係で整理されているスライド、7枚目がありました。少しお伺いしたかったのは、生存権保障が現代の国家にとって重要な任務である、中核的任務の1つであるということに対しては特に異論はないのですけれども、それが国の財政活動の中でどの程度の割合を占めるのか、どの程度の重みを持つのでしょうか。国、ここで言っているのは地方自治体に対したときの国という存在が、それに特化した存在たるべしという訳ではないと思いますが、財政活動全体の中でどういったイメージで捉えればいいのかをお伺いできればと思いました。

【神野会長】 そうしたら、先に中里委員。

【中里委員】 税源交換の話なのですけれども、水平調整と垂直調整というのは何が違うかということ、地方の財源不足が生じたときにそれを国が補填するかどうかということなわけですね。そうすると、要するに加算分をどのように調整するかということになって、もし交付税化した場合には、法定分が増えたから加算分は削っていいよねという話になると、水準超経費の分だけ全体として地方の一般財源が減ってしまうリスクがあるのですけれども、そのリスク要因についてどのように考えるのかということをおうかがいしたいと思います。

【神野会長】 では、2点、お願いできますか。

【井手准教授】 ちゃんと質問を理解している自信がないのですけれども、まず、最初の点に関して、財政の生存保障という意味で言えば、勿論、一番わかりやすいのは生活保護とか、そういったものから入っていくのだらうと思います。ただ、そうではなく、生活保護だけではなく、国民の生存を保障していくときにある程度地方がその業務にかかわら

ざるを得ないことは事実ですね。ダイレクトに国家が人々の生存を保障するというのは、軍隊を持つとか、そういうことは別でしょうけれども、ある程度地方が間に立って国民の生存保障を実現していくしかない。その現実を考えたときに、地方がそれぞれの財政力によって生存保障ができたり、できなかったりしてしまったら、それはもう元も子もない話になってしまう。その意味で国家が地方自治体の財政を生存保障という観点からも、これは自治体そのものの生存保障も含めてなのですが、保障していく必要があると考えております。よろしいでしょうか。

【吉村委員】 はい。

【井手准教授】 あと、すみません、次の垂直的調整と水平的調整の定義をご説明いただいていいですか。よくわからなかったのです。

【中里委員】 では、時間がおしているのですこのところを除いて実態上の話だけにする、国税化して交付税財源にすると法定分のところが充実することになるので、そうすると加算分を削ってもよいのではないかという議論が当然出てくると思われるのですが、その点はどう考えるのかということです。

【井手准教授】 ありがとうございます。すみません、理解が足りなくて。ここの制度設計の問題になってくるのですけれども、ですから、知事会で以前出された地方共有税、これは共有税とか共同税とかって使用法が最近混乱していてわかり難いのですが、要は一般会計から自立して別立てにして、そこに直入をするという形で交付税を改革していこうという議論の中で地方共有税という考え方があったと思うんですね。

ですから、その地方共有税の中で、今回、国税にするときに、これは非常に制度設計が難しいということを承知の上で申し上げますが、その特別会計として独立されているところに、地方の法人住民税に関して、当然、上がってくると想定される額を直接そこに入れるということを考えるべきだと思うのですね。ですから、先ほど仰ったような法定加算云々ということはいじれないような制度設計を考えておく必要があると思っています。

【中里委員】 だとすると、今の地方法人特別税と同譲与税のスキームというのは、まさにそういうスキームなんですね。実質的には共同税とも理解できるので。そうすると、現状のまま存置するのが良いかどうかは別にして、いまのスキームと同じような形でも対応できるのではないのでしょうか。時間がおしているのです、これはお答えは要りません。

【井手准教授】 そうですか。

【神野会長】 わかりました。それでは、私の議事運営で時間的に申し訳ないことをい

たしましたけれども、どうもありがとうございました。

それでは、引き続き林先生に遠方からお越しいただいておりますので、よろしくお願い致します。時間も無いので、25分でお願いしたいと思いますし、ご予約を調整した上でご発表いただければ。すみません。

【林教授】 関西学院大学の林でございます。地方法人課税の改革というのが喫緊の課題という認識の中で、今日は改革を行う上での視点を私なりにお示ししたい。考え方だとか、根本的な原理だとかという話は、もうそんなことをやっている時間はないのではないかというようなこともあって、今、何が問題なのかという点についてお話を申し上げたいと思います。

まず、地方税改革の視点なのですけれども、私がいろいろな議論を見るにつけ、どのレベルの改革を今進めようとしているのかというところがどうもよくわからない。つまり、総額の問題なのか、体系の問題なのか、構造の問題なのか、あるいは課税主体の課税の姿勢の問題なのか、そのあたりが非常に混在してしまっていて議論が複雑になっている。もちろん、改革ですから、当然、同時に様々な目的を達成していくということになるのだろうと思いますが、それにしてもどうももう少し切り分けをした、整理をした上で議論をしたほうが良いのではないかと。このように思っております。特に受益と負担の不一致だといったような問題をするとき、じゃあ、その総額の問題、あるいはそれを、負担を受益に合わせていくときにどのような体系にすれば良いのか、あるいはどのような構造にすれば良いのか、同時に考えなければなりませんけれども、この議論は総額の問題だといったようなこととか、ということを引きちんと押さえておかなければならないのではないかと気がしております。

それから、中福祉・中負担って、これはいずれにしても低福祉・低負担が良いですか、高福祉・高負担が良いですかとなったら、当然、中福祉・中負担が良いという話になるわけですね。ただ、今の議論はどうも公的責任というか、あるいは公的負担が高いか低いかというだけの話になっていて、例えばこれから高齢化社会が、超高齢社会に入っている訳ですが、福祉ニーズというのはどんな社会であれ変わらない訳ですね。結局、それを公的な責任でもってやるのか、私的な責任でやるのかという、つまり、自己負担なのか、あるいは公的負担なのかという、要するに分担の問題ですから、そういう意味では負担の問題をただ単に公的負担だけを取り上げて議論をする訳にはどうもいかないのではないかと気がしております。一方で、自己責任をどうするかということも議論していかなければ

ならないのではないか。となりますと、ひょっとすると、いや、お金は払ってもいいから、もっと充実した福祉を提供してほしいというように考えている国民は本当にいないのだろうかという具合に私は思っております。そういう視点も必要なのではないかと。

それから、地方税の独立性を強化すべきということでございます。私も何期か政府税調に参加させて頂きましたけれども、出てくる議論は必ず、いわゆる租税の一般原則、公平性、中立性、簡素、そういう中で例えば勤労意欲に与える影響だとか、企業の投資活動に与える影響だとかということになりますと、これは国と地方が税源を重複して持っておりますから、当然、これは国だけの問題ではなくて地方の問題という形にもなってまいります。その結果、今までのこのグラフは、いわゆる税制改正による増減収額の比率、これを見ますと、明らかに1988年と2006年以外は国の増減税率と地方の増減税率がかなりきれいに相関を持っている。つまり、これは要するに増税の山分け、減税の痛み分けという歴史をずっと繰り返してきた。これはやはり地方は地方税としての構造を持たなければいけないし、そして地方のこれからの役割を考えたときに、果たしてこういう山分け、痛み分けで良いのかという議論になります。

ただ、税源が重複しておりますから、このようにならざるを得ない。そこで1つ次に出てくるのは、地方に相応しい基幹税を地方に重点配分すべきである。これはOECDの国々の、少しデータが古くて恐縮ですが、GDPに占める地方税の割合が低いと、いわゆる税体系、地方税の税体系が歪んでいく。特に例えばイギリスのように地方財政の役割が非常に小さい場合にはタックスのような、そういう単一の税でやれる。ところが、地方の役割が大きくなってまいりますと、どうしてもやっぱり基幹税を共同で持たざるを得なくなってくることになるのだらうと思います。従って、右に行けば行くほど標準偏差が小さくなっていく。日本は非常にバランスのとれた地方税体系を持っているということになります。

しかしながら、今後、地方自治体の役割、あるいはそれに伴って地方税のウエートが大きくなっていくという具合に考えた場合には、どうも今までのような国と地方が重複をするような、そういう税体系では依然としてやはり山分け、痛み分けから脱することが出来ないのではないか。そのことが分権国家と言われている国々が段々、いわゆる地方税の体系のバランスが崩れてきているというのが、これは私は、地方が独立して地方税のあり方を考えることができるというシステムにするための1つの環境整備ではないのかというように思っております。ということで、地方税の改革の視点というのはこんなことがあるだ

ろうと。それ以外に、もっとたくさんあると思いますが。

地方法人課税改革の視点というところに絞りたいと思います。今どうも税の偏在が問題だ、問題だという具合になっております。ただ、それがもし仮に応益性に基づいて課税していったとして偏在をしているということであるならば、その偏在はそれほど大きな問題にはならないのではないかと。ただ、今、議論は、例えば地方法人税を国に返上するということになったときに、特に大都市から企業が利益を受けているはずなのという議論が出てまいります。それだったらやはり企業がどれぐらいの利益を受けているのかということを確認していかなければならない。しかしながら、これは非常に難しい。今、それを税源の偏在、税収の偏在ということで、このグラフは法人税割と法人事業税の対全国シェアを見たものでございます。これを御覧いただきますと、東京を除けばほぼ民間の産業の付加価値、これはG R Pとやってやりますと公的部門のものも入りますので、便宜上、民間産業のいわゆる付加価値ベースで対全国シェアをとったものです。

そうすると、東京以外はもうほとんど民間産業の付加価値とほぼ同じシェアになる。ただ、東京だけが二税ともにやっぱりシェアが高くなっている。これはそれぞれの地方からちよつとずつ貰ってきたながら、そして東京に集まっているということの結果だと思えます。なぜこの様になっているのかということなのですが、東京を除きますと法人二税のシェアはほぼ付加価値シェアと相関をしている。ただ、利益法人というのは大企業がほとんどです。分割基準を適用するような企業が税金を納めているということになります。そして、分割基準に事業所とか、あるいは事業者数など外形を利用しておりますから、当然、このような結果になってくるということでもあります。ただ、シェアに若干の相違、つまり、東京都のシェアが大きいというのは、民間産業の付加価値は全企業であるのに対して、税負担が大企業に偏っていることを表しております。

従って、従業員規模、これは経済センサスから300人以上の法人を対象にして製造業の事業者数、その他法人の従業者、それから、事業所数のシェアで説明を致しますと、法人事業税のシェアの99.8%がこれで説明が可能になります。そして、法人税割のシェアもほぼ98.9%が説明可能だということになります。つまり、いわゆる大企業が負担をしているということの結果、そして、大企業、規模のでかい企業が東京に集中している。そういうことの結果としてこのようになっている。従って、法人事業税を完全に外形課税、これはG D P型の付加価値税が一番良いのだらうと思いますが、このように致しますと、先程のこの民間の付加価値とほぼ比例的な税の配分になるということでもあります。

ただ、今後の話を少ししたいと思いますが、喫緊の課題と言いながら、将来的にどうなるかという話も少し入れておかなければならないと思いますので、税収の偏在はもうこれからはさらに拡大をしていくということでございます。これは社会保障・人口問題研究所の人口の将来予測、それに基づいて労働力人口の将来予測を私が致しました。それを御覧頂きますと、これは長野県のところにブルーの網かけがあります。これは無視してください。東京がやっぱり減り方が少ない。それに対して例えば秋田県などは労働力人口が2010年から35年の間に40%減少するという予測が立ちます。従って、従業員だとか、あるいは事業所だとかをベースに分割基準を定めて、そして当面は分割基準を触ることによって税収の偏在が緩和されると思いますけれども、これは1票の格差がいつまでたっても縮まらないのと同じことで、格差はどんどん広がっていくということをやはり認識しておかなければならないのではないかと思います。

そこで、将来予測のためのフロー・チャート、こういうフロー・チャートを作って将来的にそれぞれの府県ごとの経済と、そしてそれに伴って税収がどのようになるだろうかということを計算致しました。これが法人住民税の法人税割、これは人口当たりの格差予測でございます。これを御覧頂きますと、最高額は東京であります、格差がやはり拡大をしていくという予測。それから、変動係数でこの格差を見た場合でも格差が広がっていく。最後のほうに行きますと、もう東京の吸収力というか、地方の排出力がなくなってまいりますので、どんどん東京が高齢化していくことの結果として若干その格差が縮まっていくというようなことになるだろうと思います。それから、法人事業税も同じように格差が広がっていくという結果でございます。最高と最低の比率が当面ちょっと下がっていきまのは、これは恐らく法人事業税の分割基準が従業員にウェートをかけているということがあって、その製造業の従業者のウェートが小さくなっていくことの結果だと思えます。

このように、いずれにしても格差はやっぱり今後さらに広がっていくことを考えて税制改革をしていかなければならない。じゃあ、その地方法人特別譲与税、これはどうなのだという事なのですけれども、これは確かに最低が地方ではなくて、最低のところは千葉県でございます。最高が東京。しかしながら、この変動係数も、それから、最高と最低の比率も今後高まっていくという予測でございます。このように実体経済の格差が広がっていくことを表して、分割基準を従業員だとか事業所で操作をしていったとしても、格差は縮まらないことを認識しなければならないだろうと思います。ということになりますと、地方法人課税を地方の基幹税としてこのまま置いておくことが果たして妥当なのかどうか

という問題になります。ただ、私は地方法人課税にもそれなりの意義はあるだろうと思っています。つまり、これは従来から言われているように、企業活動においてそれなりのベネフィットを受けているということでございます。

従って、よく法人実効税率で国際比較を致しますけれども、これは例えば地方の法人税が大きいから高いのだという議論の中で、それに対して、一方で地方が対法人向け、あるいは対企業向けの行政サービスをやっているということを同時に考えないと、これは税負担だけでは議論はできないだろうと思っています。その議論からもわかりますように、やはり企業が何らかの形で利益を受けていることは考えなければいけない。ただ、よく言われるのは、企業が負担する税も、企業が受けるベネフィットも最終的には個人に帰着するということでもあります。従って、個人に帰着するんだから税も個人税のみでいいのではないかというような議論になる訳ですけれども、しかしながら、その中に法人が負担した法人税が一体最終的に誰に帰着するのかということがよく分からない。それと同時に企業がまずインパクトとして一次的に受けたベネフィットがどこに帰着するかもよくわからない。

だから、税だけがわからないのではなくて、ベネフィットもわからないということになりますと、便宜上、一次的にインパクトを受けた場合に、その一次的に受けたところがまあ負担をする。それは最終的には個人に帰着するにしても、そのように考えていかざるを得ないのではないかというように思っています。そうすると、法人事業税と法人税割はやっぱり少し違うのではないのかという感じがいたします。法人事業税はご案内のように損金扱いでございますから、これは当然、税の根拠としてやはり、これは良いかどうかは別にして、企業活動のベネフィットに対する対価であるというように考えている。しかしながら、法人税割に関しては、これはどうも事業税と同じように考えてはいけないのではないか。ただ、今までは外形が一部導入されるまでは、やはり所得に課税をしておりますから、その納税義務者である企業にとってみたら、その税の根拠が違うなんていうことを言っても、どちらも要するにプロフィットにかかるということになりますと、これはやはり同じものだと考えざるを得ない。それに対して同じ行動を起こさざるを得ない。

そうしますと、税としての違い、根拠の違いということを考えるのであるならば、税の構造も違うことをきちんと踏まえなければならない。法人税をどのように捉えるかということで、その現行制度の評価が左右されるだろうと思いますが、これも今、最近あまり言わなくなりましたが、法人擬制説と法人実在説という考え方の中で、私自身はやはり法人というのは株主の集合体だという具合に思っております。従って、所得税と法人税

の二重課税はできる限り排除したいという具合に思っている訳でありますけれども、しかしながら、そういう擬制説的な法人税を課税ベースにする法人税割が、これは外形でもって配分をされるというような形になってしまっている。どうもこのあたりが何か納得いかないところです。

つまり、外形で配分するという事は、どちらかというとな法人実在説的に考えるという具合に考えた結果なのではないかという風に思いますけれども、それだったらそれで、いわゆる利益法人のみに課税をするということはやはりおかしいのではないかというような気がしてなりません。そこで、先ほど申し上げましたように、法人課税、まずインパクトとして法人が負担をしているもの、そしてインパクトとして法人が利益を受けているものを、これはマクロベースで少し試算をしたものでございます。これは試算の仕方も色々あるのだらうと思いますが、一次接近と致しました。負担と受益に分けております。都道府県税と市町村税、これは例えば自動車税の場合に家庭で使う自動車は個人負担という具合に産業連関表を使って計算をして、企業が一次的に負担をする。最終的には誰が負担するか分かりません。しかしながら、一次的に負担をしている納税者は誰だと。

地方消費税は、これは最終的に個人が負担するということが前提になっていることから、これは個人負担という具合にしております。それを見ますと、都道府県税、個人が一次的に負担するのが66%、法人が33.9%、それから、地方法人特別税を含めるとこのような比率になります。市町村税は約6対4ということになります。従って、一次的に負担をする負担先の割合は大体6対4ぐらいだと。それに対して受益がどうなっているかということではありますが、この受益も地方財政統計年報の一般財源ベースを使って企業が受益を一次的にしているのか、個人なのかというように分けたものでございます。

そうしますと、これは個人も法人も両方受けるものが非常に多い訳です。それは分けられないので、社会全体が利益を受けているという具合に考えました。このようにいたしますと、個人の利益の比率が大体都道府県で54.3%、市町村で56%。従って、比率から言いますと、個人の負担の比率とほぼ同じになっている。しかしながら、企業が明確に一次的に利益を受けているのは大体10%位でございまして、社会全体が利益を受けているものに対して殆ど企業がこれを負担しているという実態でございます。

ただ、これは日本全体の話でございまして、恐らく東京都と鳥取県では違うだろうと思います。そのように違いが出てくるということになりますと、全国一律的な、いわゆる地方税制度を全国に適用するという事は非常に難しいのではないかという気がする訳で

す。従って、地方法人課税を地方に残す意義があるとしても、それを一律に全国に画一的に適用することが非常に難しい時代になってきている。従って、私は応益課税なのだから法人課税は当然相殺すべきだという具合に自治体の方が仰るのであるならば、こういう計算をそれぞれの自治体がやるべきだという具合に思います。自治体単位でやれば、もっと決算統計などが細かな計算ができるはずですから、そういうことを試算してみるべきなのではないかと思っていますところでございます。

ということで、法人二税改革の方向性なのですけれども、やはり応益課税の観点から外形標準課税は拡大をすべきではないか。それから、課税法人を資本金1億円超としたために適用対象は大企業に限定されている。特に問題なのは、現行制度が幾つもの課税ベースが併用されていることから、仕組みが非常に複雑だという指摘が納税者の側から出ております。従って、応益課税の原則と税制の基本である簡素化に照らして整理統合などの検討を行っていくということも、これは納税の簡素化という視点から非常に重要な視点ではないかと思えます。

それから、外形標準課税の適用を今後進めていくべきだと思いますけれども、一方で先程の割合、個人と法人の割合からいきますと、やはり企業、あるいは法人に偏った税制になっているという実態があるだろうと思います。今後、日本の行政サービスのありようを考えますと、対個人向けのサービスのウエイトがますます高くなっていくということは当然考えられます。勿論、戦後、あるいは高度成長期のように産業基盤型のインフラ整備をするとかといったような時代だったらベネフィットは恐らく法人向けのベネフィットの割合が高かったのだろうと思います。しかしながら、現実には対個人向けの一次的な帰着のサービスが多くなっていることを考えれば、対個人の税を拡充していく必要があるだろうと思います。

ただ、個人か法人かというような括りでやってしまうと、個人の中での、個人税の中での受益と負担の不一致というのは、これは当然起こってくる訳ですね。だから、一方で、住民税の課税最低限をどのようにするかといったような問題だとか、それから、地方消費税にしても、今後のいわゆる軽減税率の適用等の問題、これも含めて個人税の中での受益と負担の対応ということにも留意をしておかなければならないだろうと思います。法人事業税と法人住民税とは、私は別の課税根拠と考えるべきではないかと思っております、法人事業税の国税化ではなくて、法人住民税の国税化こそ必要なのではないか。このように思っております。

それから、地方法人課税の地域間格差は問題ですけれども、格差是正を目的とした対策、つまり、分割法人に対する分割基準の操作だとか、あるいは特別譲与税、こういったようなもので格差是正を行っていくことは、もう限界なのではないかと思えます。格差是正は重要でありますけれども、それを目的とした操作ではなくて、結果的に格差が縮まることを考えていかなければいけない。しかしながら、当然、それでもまだ格差が残る訳であります。その場合には財政調整で解決をすべきだという具合に私は思っております。従って、財政調整の話を経済調整だけで議論するのではなくて、税制改正とセットで財政調整の議論をしないと、いくら水平的財政調整だとか、垂直的財政調整といっても、今後どのような仕事をして、そしてどのような税になるのかということ踏まえないで議論をしても、私はあまり意味がないのではないかと思っております。という視点だけの話でございます。

【神野会長】 どうもありがとうございました。

先ほど申し上げました事情をご賢察の上、ご質問を頂戴したいと思います。如何でございましょうか。どうぞ。

【沼尾委員】 詳細なご報告、ありがとうございました。1点、基本的なことだけ、17ページのこの一次帰着の試算なのですけれども、これ、個人というのと社会全体というのでどのようにサービスを分けられたのかを教えてください。何故かと申しますと、例えば今、子育て支援、高齢者対応、教育なども個人には帰着するものですが、そこを充実させるということは企業の側から見ても安心して従業員が働けるとか、あるいは職業訓練という意味でも非常に意味がある。なかなかこの辺、個人に帰着するように思える対人サービスでも一概に言いきれない部分もあると思うのですけれども、そのあたりの企業の責任ということとあわせて教えて頂ければと思います。

【林教授】 恐らくそういう質問が出るのではないかとこの場合に思いました。ただ、そのように考えていきますと、企業が利益を受けた場合も、それも最終的には個人に行くんですね。だから、だからこそ一次的なインパクトで計算をしましょうと。だから、福祉に関しては、あるいは教育は個人に帰着すると考えています。

【沼尾委員】 なるほど。ありがとうございます。

【神野会長】 中里委員。

【中里委員】 18ページの最後のところなのですけれども、交付団体間の財政調整、これは地方交付税でできるわけですね。それができない不交付団体と交付団体の間の財政調整のスキームが地方法人特別譲与税だと考えると、交付税による財政調整は良くて、地

方法人特別譲与税の場合は問題があるという、その点の考え方の整理がどうなるのかなというを確認したいのですが。

【神野会長】 よろしいですか。

【林教授】 いわゆる法人事業税というのを企業ベースの課税だと考えたときに、国が地方法人特別税のような形で吸い上げて、それを譲与税のような形で均てん化するということの必要性がないような税にしなければいけないというのが私の考えです。つまり、外形で課税をすることによって恐らく格差は出てくるのだと思います。G R Pがやっぱり大分違いますから。それはそれでも甘んじて受けるべきなのではないか。ただ、それをさらに譲与税を使って均てん化するというようなことが必要なのは、恐らくこの今の法人事業税がそういう企業のベネフィット以上に税負担をしているから、こういう必要が出てくるのだというように考えています。

【神野会長】 すみません、ちょうど——では。

【辻委員】 とても参考になりました。いろいろな観点でしたけれども、林先生、井手先生、最終の政策提言のところにはかなり共通点もありまして、頭の中が随分整理されました。そこで、そもそも論で2つお伺いしたいのですが、1つはこの税収の偏在性が拡大するというお話だったのですが、これは人口移動に伴って、財政需要も一緒に動くと思われませんか。今回の主張に関していえば、おそらく財政需要の動きよりも急に税収の偏在性が高まるかどうかというところが大きいと思うのですが、需要の部分に踏み込んでご検討されたかどうか。その感触がどうなのかというのを1つお伺いしたいです。

もう一つは、これから個人向けのサービスが重要になってくるという観点で、国税との関係の仕分けはよく分かったのですが、逆に地方の中で見ますと、個人サービスは主に都道府県よりも市町村が担っているという事情があります。その点に関連して、需要と税源の問題、これをどう考えるかについてご意見を頂けたらと思います。

【林教授】 1点目は、確かに需要も減ります。ただ、需要のほうはかなり下方硬直的です。つまり、人口比例的に、あるいは労働力比例的に行政需要が減れば、財政力指数はそんなに大きく変わらない。ただ、計算しますと、今少しやっているんですけども、行政需要はやはり高齢化が進んでいくとか、あるいは人口が減っても比例的には減らないとかといったようなことの中でそんなに大きく減らない。それに対して税収が大きく減っていくというように考えていきますと、財政力指数は地方でどんどん低くなっていくと思います。

【辻委員】 なるほど。

【林教授】 都道府県と市町村の議論に関しては、これはもっと考えなければいけないと思います。これは機能分担だとか、事務配分だとか、そういうものをどうするか。それから、恐らく都道府県税と市町村税の体系のあり方、構造のあり方、これも違ってくるのだらうと思います。今日は、いわゆる都道府県法人二税の議論をしようと思っていましたので、そこまで至っておりませんが、当然、また別途考えていかなければならないと思います。

【神野会長】 どうもありがとうございました。

それでは、ここら辺で打ち切らせていただきます。本当にお忙しい中、ありがとうございました。お約束の時間を過ぎてしまいまして申し訳ありませんでした。

それでは、今日、佐藤先生、井手先生、林先生、お三方から大変有意義なご議論を頂戴致しましたことを重ねて感謝を申し上げたいと思います。私の運営の不手際で委員の皆様方からほぼ全員にご意見を頂戴するという訳にはいかなかったのですが、その点についてお詫び申し上げる次第でございます。いずれに致しましても、時間をオーバーしておりますので、本日はこれにて終了させて頂きたいと思っております。

次回の検討会でございますけれども、2月12日、火曜日、13時半から15時半の予定で開催を予定しております。次回、ヒアリングをさせていただく先生方は、明治大学法科大学院教授でいらっしゃる碓井先生、それから、東京大学大学院法学政治学研究科教授でいらっしゃる中里実先生のほうです。租税法の中里実先生。今、2名の先生方はご了解を頂戴したのですが、あとご1名の方については、今、調整中ですので、決まりましたらお知らせいたします。

すみません、私の運営の不手際で時間をオーバーした上に委員の皆様方から十分なお質問を頂戴出来なかったことを重ねて御礼を申し上げる次第でございます。いずれに致しましても、議事運営にご協力頂きましたことを重ねて感謝申し上げます。どうもありがとうございました。