

公共選択学会第17回全国大会(2013年11月23日)
加藤寛先生メモリアルセッション I

消費税をめぐる税制改革論議の変遷

土居 丈朗

(慶應義塾大学経済学部)

<http://web.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/>

加藤寛先生と税制改革論議

■ 政府税制調査会

- 間接税特別部会長
- 税制改革実施状況フォローアップ小委員長
- 会長

◆ 税制改革と行政改革

売上税導入失敗

- 中曽根首相(当時)・・・売上税導入
 - 大規模な投網をかけるような消費税はやらない
 - 売上税は零細な小売業者は課税しないようにするので、網の目は大きい。従って投網ではない

加藤寛,「『売上税』に泥を塗ったのは誰だ」,『諸君!』1987年4月号, pp.142-151.

- 売上税という間接税を導入することは決して間違いではない。
- 「消費税」と言わず「売上税」といって誤解を与えた
- 課税・徴税の公平の観点から、消費税は、所得税などの直接税より優れることを、首相は正面きって説明すべきだったのに、説明しなかった
- 非課税の範囲を無原則に広げ、消費税の利点である公平性を減殺した

政府税調委員就任の経緯

雑誌に載せた「『売上税』に泥を塗ったのは誰だ」を読んだ大蔵省主税局の幹部が「税調に入ってほしい」と声をかけてきた時に、こんなやり取りをしている。

「売上税がつぶれたばかりだ。消費税は当分できないんじゃないか。これは難しいよ」「そこをどうしたら良いのか、なんです」「まず、中曽根さんの売上税より大平さんの一般消費税に戻すことだね」「私らもそう考えます。一般消費税です」

「私の履歴書22 政府税調—『売上税』後、出直し図る」, 日本経済新聞2005年5月23日朝刊

政府税調委員に就任

- 1987年11月に就任

「税の素人税を論ず？影薄い新・政府税調—審議に中身乏しく」, 日本経済新聞1988年1月11日朝刊

税制の抜本改革の論議が、本格的に動き出した。その主役になるはずの政府税制調査会だが、昨年十一月のメンバー変更以後、評判はいま一つ。これまで自民党税調の追認機関という批判があったが、そのうえに「新税調は一段と素人集団化した」という声も聞く。「素人起用」の背景には新型間接税導入に背水の陣を敷く大蔵省の意図が見え隠れする。

「政府税調の性格はまったく変わってしまった。かつては税理論の分かる人たちが国の税体系をどのようにするかを議論する場だったが、今では利害関係者と素人の集まりに過ぎなくなった」と木下和夫・大阪大学名誉教授は言い切る。

新税調メンバーを見て気づくのは、税制問題の専門家が少ないこと。(中略)

今回の人選は意識的に税理論の専門家たちを外しているように見える。例えば、慶応大学からは財政学の故大熊一郎教授が委員になっていたが、その後任は加藤寛教授。

「糧断」こそが改革の原動力

- 政府の規模が肥大化する代議制民主主義の下では、「糧断」こそが改革の原動力
 - ◆「糧道を断たなければ、政治家・官僚のレント追及は歯止めがなく、また市民・利益集団のレント追及も費用負担を無視して、改革は一步も進まない」
 - ◆「経済規模に限界が見えた時レントの機能が働かなくなり、組織改革がテーマになった」
 - ◆「もし政府の規制緩和・撤廃という行政改革を行わずに、内需拡大政策を実施していれば、レント追求の行動を温存することになり、改革への合意は形成されなかっただろう。」

「税制改革は『公共選択』で」, 『経済教室』1988年8月16日.

政府税調間接税特別部会長に就任

- 部会長就任の挨拶

「日本の税制というものが直接税の不公平が非常にあるということが指摘されております。同時にまた、その不公平というのが直接税だけでなく、また間接税にもあるということが、だんだんと明らかになっているようです。そういった意味では、これからの税制を考えます場合に、やはり改革の大きな焦点は、不公平をどのように是正していくかということが重大なポイントではないかと考えます。」

「税制調査会第1回間接税特別部会」(1988年1月12日), 『税制調査会間接税特別部会速記録』

政府税調間接税特別部会長として

- 「日本の場合は特に消費に対する課税が現行間接税で85品目に限られてしまっているというところが大きな不公平を生み出しているとかんがえなくてはならない」
- 「消費の課税なくしては不公平の是正ができないということをはっきりさせるべきであります。つまり消費に課税をしないと不公平は是正できない、それは必要条件であり、十分条件ではない。つまり新型間接税を入れたからと言ってそれで不公平はなくなるということは十分条件ではなく、最低必要条件である。これがなければそのような不公平は是正できない」

「政府税制調査会第10回直接税特別部会」(1988年4月8日), 『税制調査会直接税特別部会速記録』

政府税調間接税特別部会長として

- 「今や直間比率で間接税のウエイトが小さくなってきたことによって重税感が大きくなっている。この重税感を打破することが、不公平是正の大きな問題である。この重税感の緩和ということをやっていくためには広く薄くやらなければならないから新間接税の導入は避けられない、どうしても必要ということを示していくことになります。

このように考えていきますと、当然出てくることは、もちろん逆進性については社会政策でもってこれを助けることはできなくはないでしょう。」

「政府税制調査会第10回直接税特別部会」(1988年4月8日), 『税制調査会直接税特別部会速記録』

消費税と福祉目的

- 「大蔵省的だと思うけれども、政府、政治家が、それじゃ通らない、福祉のために使うといわなきゃだめだというわけ。福祉の目的のためだといういい方になってくるんです。しかし、私は消費の時代になったんだからつけるのであって、福祉のためだといったら、福祉をなんでも税金でやったっていいという話が出てくる、福祉のためだけの税金でもいいと、国税でいいじゃないかという話になっちゃうから、絶対それはそういっておいちゃだめだ」

加藤寛 (2002) 『加藤寛・行財政改革への証言』, 東洋経済新報社, p.201.

消費税導入

- いわゆる逆進性が消費税の難点だと私は考えていた。生活に最低限必要な物やサービスは誰でもそう変わらないから、その範囲では、所得が高い人ほど所得に対する消費税額の比率は小さくなり税負担は相対的に低くなる。
- この難点を解消する有力手段「生活必需品を非課税にする」案は、消費税の原則の「広く薄く公平に」を優先させ、取り入れなかった。次善の策は導入時の税率を低くすることだ

「私の履歴書23 消費税導入——税率3%を強く推す」, 日本経済新聞2005年5月24日朝刊.

政府税調会長に就任

- 1990年12月に就任(～2000年9月)
- 会長在任中
 - 1991～2000年度の年次税制改正に関する答申
 - 3度の中期答申

「今後の税制のあり方についての答申—『公正で 活力ある
高齢化社会』を目指して」1993年11月19日

「これからの税制を考える」1997年1月24日

<http://www8.cao.go.jp/council/naisei/think/>

「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と
選択—」2000年7月14日

<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/zeichof/zeicho.html>

– 9つの小委員会報告、意見

税制のあり方(1)

- 「西欧並みの福祉サービスを行うには消費税3%ではどうにもならない。日本の論者はあえてその厳しさから目をそらし、高齢化社会に備える財政規模を明確にしなければ、消費税の引き上げなど認めないという。西欧水準の足元にも及ばぬ消費税ではそんなことを論じる資格はない。」

加藤寛・横山彰 (1994) 『税制と税政』読売新聞社, p.131.

税制のあり方(2)

- 「消費税は高齢化社会の公共サービスを平等に支えるものであり、累進所得税は所得の多寡によってそれを補うものである。しかも所得税の累進が勤労意欲を損なわないようにすることで、低所得者層にもパイの拡大を通じて恩恵がもたらされることを忘れてはならない。」

加藤寛・横山彰 (1994) 『税制と税政』読売新聞社, p.132.

税制のあり方(3)

- 「消費をした時だけ税金を払い、消費をしなれば税金もまた払わなくて済むので、個人の自由な選択を尊重することができるのである。」
- 「以上のような観点から、直間比率の見直しによって消費税率を引き上げ、その比重を高めることが求められているのである。将来高齢化社会で福祉を享受するには、その財源を国民が公平に負担する消費税が最適である。」

加藤寛・横山彰 (1994)『税制と税政』読売新聞社, p.135.

所得税法及び消費税法 の一部を改正する法律

(平成6年法律第109号)

- 1997年4月からの消費税率引上げを規定
- 附則第25条 消費税の税率については、社会保障等に要する費用の財源を確保する観点、行政及び財政の改革の推進状況、租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の状況、財政状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要があると認めるときは、平成8年9月30日までに所要の措置を講ずるものとする。

政府税調「消費税に関する意見」

(1996年6月)

- 「国・地方を通じ行政の肥大化を防止し、簡素で効率的な政府を目指す観点から、平成9年度を初年度とする新たな国家公務員の定数削減計画を早急に策定し、その着実な実施を図るなど、今後とも各般の取り組みが不断に続けられなければならない。」
- 「我が国の財政は危機的な状況に立ち至っており、また、高齢化の進展等に伴い、社会保障の費用の増加が確実に見込まれる。このため、現状を放置すれば、財政構造は、さらに悪化することが懸念される。したがって、少なくとも法律の規定どおりの消費税率は、平成9年4月1日から確実に実施する必要がある。」

1997年消費税増税に際して

- 「消費税5%『増税ではない』特別減税継続に消極論 加藤政府税調会長会見詳報」, 毎日新聞1996年9月7日朝刊

——来年4月からの消費税の税率5%への引上げについて、与党内からも凍結論が出ているが。

加藤会長 総選挙が近づけば、消費税率凍結で票が集まると思う人が出ても仕方がない。景気判断が難しい時期にあるのは確かで、消費税に反感があるのも知っている。しかし、今回の5%へのアップは先行減税に見合ったもので、増税ではない。政治家は正しいことに関し、最後まで反対者を説得すべきだ。

政府税制調査会答申
「これからの税制を考える」
(1997年1月24日)

<http://www8.cao.go.jp/council/naisei/think/>

- 国民に税制をどう考えるべきかについて意見を聴くための問題提起
- 「21世紀へ向けて、活力ある経済社会を構築していくため、行財政改革、経済構造改革、金融システム改革など、国際的な変革の流れの中で種々の構造的な改革に取り組んでいくことは、もはや一刻の猶予も許されません。」

政府税制調査会答申

「これからの税制を考える」

つづき

「官民の役割分担を洗い直した上でなお行政が担うべきとされた分野について、次に、どの程度の公的サービス（公的部門の支出）の水準を求めるべきかを議論していかなければなりません。もちろんその場合でも、最大限の効率性を確保する必要があることは言うまでもありません。というのは、行政の簡素化・効率化を徹底することにより、一定の負担水準の下でも、公的サービスの改善を図ることができると思いますからです。

効率性の確保のためには、常に公的サービスによる便益がそのコストと見合うものであるのか、言い換えれば、私たちの税金が本当に有効に使われているのかを納税者の立場から厳しく点検していかなければなりません。」

1997年不況後の税制

- 「税制改正を本格検討 政府税制調査会あす総会 加藤寛会長に聞く」, 朝日新聞1998年4月16日朝刊

政府税制調査会(首相の諮問機関)は十七日に総会を開き、税制改正に向けた今年度の取り組みを本格化させる。同調査会の加藤寛会長(千葉商科大学長)は十五日までに朝日新聞のインタビューに答え、(中略)一九九九年まで実施する特別減税終了後の所得課税のあり方については、課税最低限を引き下げるのではなく、消費税率を引き上げることで対応するべきだとの考え方を明らかにした。

——所得税制の問題は。

「最高税率をなんとか五〇%台に引き下げる。一方、課税最低限が高すぎるという議論も有力だ。特別減税をやっていると、課税最低限が上がり過ぎ、税金を払わない人が増えるのは問題だ。ただ、特別減税の後、元通りに課税最低限を下げるよりは、むしろ消費税率を上げた方がいいのではないか。何%とは決められないが」

「還付型の消費税額控除」(1)

- 「減税案は「還付型の消費税額控除」。食品や日用品といった基礎消費への支出額を統計などから算出し、そうした「みなし」の支出額に消費税率5%を乗じた額を税額控除する方法だ。すべての世帯に一定額を還付(税額控除)すれば、生活必需品は事実上、非課税扱いと同じになる。」
- 「逆進性という消費税が持つ弱点をこの際に緩和しようという発想である。景気刺激のために消費税率を引き下げたり、ゼロ税率にして凍結すべきだという主張もあるが、直間比率の是正や高齢化の進展を考えれば、中期的な税制改革に逆行することになる。」

「(景気指標)くすぶる消費税戻し減税論」, 日本経済新聞1998年11月2日朝刊

「還付型の消費税額控除」(2)

- 「とはいえ消費税率が上がっていく際には、欧州のように生活必需品への減免措置の導入が必要になるのも事実。それならば税額控除を恒久的な措置として導入できないか。つまり消費税の構造問題に手を打ちつつ、消費刺激という目先の景気対策にもなるというのが消費税額控除の売り物だった。この減税案を提唱したのは政府税制調査会の加藤寛会長。」

「(景気指標)くすぶる消費税戻し減税論」, 日本経済新聞1998年11月2日朝刊

消費税増税と行政改革

(1) 橋本首相自ら「財政構造改革元年」と宣言しているにもかかわらず、九七年度予算は修正なしで成立した。改革のビジョンが感じられない。財政構造改革五原則を表明するのなら、予算を修正して反映させるべきだった。

(2) 財政構造改革、財政再建のためには、一般会計のみならず、財政投融资も見直さなければならない。また補助金の廃止や、中央集権的な財政配分の方権化をすべきである。

(3) 社会保障改革については、期待した給付が受けられないと政府への信頼が揺らぐ。年金給付の削減より所得として総合課税にすべきだ。

「予算を考える(1)補助金廃止で財政再建を」、『経済教室』日本経済新聞1997年4月7日朝刊。

政府税調のあり方

- 税制作りでの「党高政低」が定着し、政府税調が打ち出せることは限られている。何かやろうとしても、巨額の赤字財政の中、「財源はどうするのか」と問われる。

「金が必要だから財源を考えてくれ、という発想ではもはや税調は動かない。主税局は歳出削減の議論を省内でもっと起こすべきだ」。加藤会長は政府税調が放漫財政のしりぬぐいをさせられることに不満をあらわにした。

「主税局、議論落とし所でリード 政府税調委員、不満強く」、朝日新聞1997年1月29日朝刊。

「社会保障・税一体改革」と今後

- 社会保障・税一体改革
 - ◆ 消費税増税は予定通り10%まで上げられるか？
 - ◆ 社会保障制度の改革（重点化・効率化）
- 行政改革
 - ◆ 安倍内閣における「行政改革推進会議」
<http://j.mp/AdmRf>
 - ◆ 特別会計改革、独立行政法人改革
 - ◆ 公務員改革？
- 政府税制調査会の立ち位置

<参考> 我が国の租税原則

- 公平
 - 垂直的公平
 - 水平的公平
- 中立（経済活動をできるだけ妨げないように課税すべき）
- 簡素

◆ 税目

所得課税、消費課税、資産課税等