

# 平成22年度第1回東京都税制調査会 議事録

日 時 平成22年4月23日(金)

場 所 都庁第一本庁舎 33階南側S6会議室

平成22年度第1回東京都税制調査会

平成22年4月23日(金)10:03~12:12

都庁第一本庁舎 33階南側S6会議室

【副会長】 お忙しいところをお集まりいただきまして、大変ありがとうございます。ただいまから平成22年度第1回東京都税制調査会を開催いたします。

まず、事務局を代表して主税局長から今年度の調査会の開始にあたって、一言ご挨拶をいただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

【主税局長】 主税局長の熊野でございます。開会にあたりまして、事務局を代表いたしまして一言ご挨拶を申し上げます。本日はお忙しい中ご出席を賜りまして、ありがとうございます。また、平素より当調査会の運営にご尽力をいただきまして、厚く御礼を申し上げます。

さて、最近ようやく我が国経済は一部の指標に改善の動きがあるとされておりますけれども、都民の生活実感とは乖離しておりまして、引き続きデフレや厳しい雇用情勢など先行きは依然として不透明でございます。こうした中、都税収入は法人事業税の一部国税化の影響などもございまして、平成22年度予算は約4兆1,500億円とこの2年間で1兆1,000億円もの大幅な減となっております。当面厳しい状況が続くものと考えておりまして、主税局といたしましては歳入所管局として創意工夫を重ねながら、都政を支える歳入の確保に全力で取り組んでいるところでございます。

一方、税制に目を転じますと、久しく抜本的税制改正の必要性が言われておりますが、残念ながら国の改革は一向に進んでおらず、税制の財源調達機能が低下する中で、都民・国民は雇用や生活など現在直面している問題に加えまして、少子高齢化への対応など我が国の将来に対する展望が描けないことに大変大きな不安を感じております。

東京都税制調査会は昨年4月に 会長をお迎えいたしまして、新たな体制での検討をスタートいたしました。以来委員の皆様には社会経済の持続可能性をキーワードに分権と環境の視点から精力的なご検討をいただき、昨年11月に中間報告を取りまとめていただきました。今年度におきましては、昨年度の検討成果を踏まえつつ、引き続き都民・国民の目線に立って社会経済構造の変化に対応した税制改革の早期実現に向けまして都として何を発信していくべきかなど積極的なご検討をお願いしたいと存じます。

先生の皆様方には何とぞお力添えを賜りますよう心からお願いを申し上げまして、ご挨拶とさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

【副会長】 ありがとうございます。

次に、当調査会の委員に異動がございましたので、それにつきまして事務局から紹介させていただきます。

【税制調査担当部長】 それでは、昨年度第3回総会以降に当調査会の委員に就任され、本日までご出席されている委員を紹介させていただきます。

東京都副知事の村山委員でございます。

【委員】 村山でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

【副会長】 それでは、これより議事に入ります。まず、平成22年度の検討事項等につきまして、これは資料が配られているかと思いますが、事務局から説明をお願いします。

【税制調査担当部長】 それでは、お手元の「資料1」、「平成22年度の検討事項等について(案)」と

いう資料がございますので、これに基づいて説明させていただきます。

初めに、今年度の検討事項でございますが、当調査会は昨年4月、知事から「分権と環境の視点から国・地方を通じた税制とこれに関連する諸制度のあり方について審議を求めるとの諮問を受け、11月にその間の検討成果を「平成21年度中間報告」として取りまとめていただきました。その際、特別委員をはじめ、委員の皆様から様々なご意見を頂戴いたしました。平成22年度はこれらのご意見を踏まえるとともに、国の税制改革の動向も見極めつつ、1から4に掲げてある事項を中心に検討をお願いしたいと考えております。

初めに、「1 少子高齢社会の経済成長と税制のあり方」でございます。我が国が目指すべき社会経済の姿や成長戦略のあり方などと絡めながら税制の役割や改革の方向性について議論をさらに掘り下げていただければと存じます。

次に、「2 国民の所得格差問題と税制のあり方」でございます。国民の所得格差の現状を踏まえつつ、所得再分配において税制が果たすべき役割や具体的な改革のあり方などについて、ご検討いただければと存じます。

「3 地方分権と環境税の制度設計」でございます。温暖化対策税について、地方分権の流れや温暖化対策における地方の役割を踏まえつつ、国と地方の税源配分、税率水準などさらに踏み込んだ検討をお願いしたいと存じます。

「4 その他必要な事項」でございますが、国の税制改革の動向など必要に応じ、その他事項についても適宜検討していきたいと考えております。

次に、「検討スケジュール」でございます。小委員会での検討の後、平成22年11月を目途に総会を2回開催し、「平成22年度中間報告」を取りまとめたいと考えております。なお、国の税制改革の動向等により、例えば東京都税制調査会として特に国に物を申しておかなければならないような状況が生じた場合には、別途ご相談しながら対応していきたいと考えております。

説明は以上でございます。

【副会長】 ありがとうございます。

ただいまの事務局からの説明につきまして、ご質問、ご意見はございますでしょうか。

【副会長】 ありません。

【副会長】 よろしいでしょうか。特段ご意見がございませんようでしたら、今年度につきましては、今、説明のありました検討事項を中心に議論を行っていききたいと存じます。

続きまして、本日はお二方、政策研究大学院大学の 教授、それから、早稲田大学法学学術院の教授にお忙しい中お時間をいただきまして、当調査会にお越しいただいております。 教授には「人口減少社会における東京の課題」、 教授には「少子高齢社会の社会保障と財政・税制」という、いずれも今年度のこの検討事項に大変深く関連しております有益なテーマについてお話をいただくということになっております。お二方のプロフィールにつきましては、お配りしておりますお手元の資料をご覧くださいと存じます。

それでは、 教授にプレゼンテーションをお願いしたいと存じます。よろしくお願いたします。

【 教授】 政策研究大学院大学の でございます。私からは、本日は「人口減少社会における東京の課題」と称しまして少しお話を申し上げたいと思います。今、お話にもあったところでございますが、我が国は、既に人口減少社会に入って今年6年目を迎えております。そうした人口減少社会では、経済においても、財政においても全く違った環境に置かれるわけでございます。そうした辺りからご説明申し上げますが、まず、東京の課題を申し上げる前に、この人口の減少、高齢化によって日本全体として何が起

くるか、ここからお話を申し上げたいと思います。

特にその点についての資料は用意してございませんが、経済に関しましては、日本の全体の人口がどうなるかということよりも、これから日本が利用可能な労働力、いわゆる労働力人口がこれからどうなっていくのかということが重要なポイントです。これは就業態度や、そのときの経済環境によって少し動きますので、確定的なことは申し上げられませんが、これからの四半世紀ぐらいを展望いたしますと、四半世紀で大体労働力が15%から20%近く縮小します。大変大きな変化が起きるわけでありまして、そうした労働力の急速な減少、その結果として、科学技術の進歩をもってしてもカバーし切れずに、日本経済全体の規模が縮小ということにならざるを得ません。

いつごろ縮小になるかということですが、そのときまでの景気の情勢いかんということもありますので明確には申し上げられませんが、少し楽観的に見ても2010年代の半ば前後には日本経済が傾向として、趨勢的にマイナスに転じるであろうと考えています。これは避けられないことです。先ほど申し上げた、わずか四半世紀で20%近くも労働力が落ちるということを考えますと、2010年代の半ばぐらいには縮小に向かわざるを得ないと考えられるわけでありまして。

ただ、どれくらい縮小するかということになると、年率に直してせいぜい1%弱、平均的には0.5~0.6%というところですから、それほどドラスティックな変化というわけではありません。しかし、経済が拡大しているときと縮小しているときでは全く大違いですので、そういう中でこれからの日本経済は、そのあり方を考えていかなければなりません。なぜかと申しますと、日本経済の特徴、あるいは日本企業の特徴は基本的に薄利多売行動にありまして、要するに1つ1つの儲けは少ないのですが、量を作り、量売ることによって全体として利益を確保する。これが日本のビジネスモデルでありますし、これは戦後の高度成長の企業として全く変わっていないわけでありまして、現在も変わっておりません。したがって、そのような量を主体としたビジネスモデル、あるいは経済システムが、量がプラスからマイナスに転じるということは想像以上に大きなショックでありまして、いわゆる従来のビジネスモデル、薄利多売モデルが、経済が縮小に向かうともはや通用しなくなるということです。

あわせて、日本の国際競争力は基本的にいわゆるスケールメリットをベースにしておりまして、大量に作ることによって1つあたりのコストを引き下げ、そして価格を下げて国際競争力を獲得するということになっております。しかし、スケールメリットというのは、経済が拡大しているときは確かに価格を引き下げることになるのですが、経済が縮小に向かい、生産規模が縮小に向かうということはスケールメリットが逆に働くということになり、今度は逆にコストを押し上げることとなります。そのようなスケールメリットが失われるということ。それから、労働力が縮小することによって経済全体が縮小して売り上げが落ちていくということ。この2つの点で、日本のビジネスモデル、企業のビジネスモデル、あるいは日本の企業経営を根本的に切り換えていかなければならないということが、これから人口の減少がもたらす環境変化によって起こるインパクトということになります。

ただ、この規模の話というのは、実はそれほど大した話ではございません。規模が小さくなったからといって、10年や20年で日本の経済が半分になるわけでもありません。重要なのは1人当たり所得、1人当たり国民所得なのです。1人当たり国民所得ということになりますと、例えば今、日本の1人当たり所得は、計算方法や為替レートにもよるのですが、おおむね世界最高水準にあります。今後、経済が縮小するということになっても、同時に人口も減るわけですから、大体計算しますと1人当たりの国民所得は、悪くてもマイナスにはならないだろう、おおむね横ばいで推移するだろう、と考えられます。

おおむね横ばいでは推移するのですが、増えることはありません。今までのように、去年よりは今年、今年よりは来年と毎年1人当たり所得が拡大していったような時代ではなくなります。これは非常に大き

な変化でありまして、後ほど申します財政の面から見ても、1人当たり所得が伸びないということは、増税をしなければ1人当たり財政収入、つまり租税収入が横ばいということ。日本全体で、人口の減少に比例して税収が減少していく。これは個人生活、国民生活からすれば1人当たり横ばいということ。今の豊かさが維持されるということになるのですが、社会全体から見るとそうした大きな問題があるということなのであります。

今日はそうした全体の話もさることながら、これからの日本経済を展望した場合に、実は労働者が減るだけでなく、労働力が大幅に高齢化するのだという視点から少し日本の経済を考えてみたいと思います。第1ページ、資料の1ページ目をご覧ください。これは、全国と東京圏、地方圏をそれぞれ表したものです。まずこの点線のところをご覧くださいなのですが、この点線は2010年の段階を表したものです。2005年が国勢調査でございまして、2010年は予測値になっております。多少のずれはありますが、基本的には現在こういう人口構造です。やや右側の方が少し高い状況です。どちらにしても2つの山がありまして、団塊ジュニアと呼ばれるこの世代が左側にいて、右側に団塊の世代がいるという感じです。

そして、少子化の影響で、その下、この左側の山の左側のすそは下がり続けています。これが現在の人口構造です。これが2035年、これから四半世紀たちますと、どういう形になるかということ、この下にあるような全国の点線のラインになります。一番どこが違うかといいますと、要するに左側にあった山が見事になくなっていくわけです。これは簡単に想像できますように、上の図から25年たちますと、この点線の2つの山はそれぞれ右側に移行していくわけでありまして、右側の山のカットは残念ながら四、五年で達しますので、これが消えていく形になりまして、左側の山が右側のところに来ます。左側には人口が少ないですから、こういう形にならざるを得ないということになります。問題はこの左側の全国という矢印がある山の部分です。

この山がなくなるということが大問題でございまして、この山の部分が実は労働力の主力なのです。この若い労働力がわずかに四半世紀後になくなってしまふということ、労働力が極めて高齢化することになります。労働力が高齢化するとどのようなことが起きるかということ、基本的には生産効率が悪くなって価格の上昇につながります。コストの上昇から価格の上昇につながるのです。日本経済の競争力が失われているわけでありまして、それは当然でございまして、人間、どんな人でも年をとれば必ず筋力は衰えるわけでありまして、素早い作業もできなくなるということでありまして、この労働力の高齢化に伴って作業能率が低下します。これ自体は避けられないことです。

そうしますと、そういう作業能力が高く、能率的な人が大幅に減って、作業能力の衰えた人が大量に増加するという労働力構成になったときには、当然のことながら生産効率が悪くなってコストが上昇すると考えざるを得ません。例えばベルトコンベアが2本あって、片側で50代、60代の人作業し、もう片側に20代、30代の人がいたとすると、どう考えてもこの20代、30代の人いるベルトコンベアのほう作業が速いですね。もし50代、60代の人がいるところのベルトコンベアを若い人と同じスピードで走らせたなら、これは不良品が続出することになるでしょう。これは製造業に限らず、サービス業でも当然起こり得る話でありまして、例えばパソコンを打つスピードを考えれば、若い人と高齢者では全く違うわけでありまして。

そうしますと、労働力の高齢化に伴って時間当たりの生産量が低下してきます。時間当たりの生産量が低下するということは、当然、物を作るための設備コストが上がるわけでありまして、労働力の高齢化というのは確実にコストを押し上げます。その結果として日本経済の競争力が失われるということになるわけです。こういうことを申しますと、昔の60代と今の60代は違うので、十分な健康寿命と申しまして、昔の60代に比べればはるかに若いし、手先も器用だし、筋力もある、そんなに心配することはない

のではないが、このように言われることもあります。しかし、今申し上げているのは昔の60代と今の60代を比較しているのではなく、今の20代、30代と比較して、今の50代、60代のほうが非効率だということを言っているわけです。

今日はその資料を用意していませんが、国際的に見て日本の人口はその他の先進国と比べても極めて速いスピードで高齢化します。高齢化速度が日本の方がはるかに速いということは、他の先進国に比べてコストの上昇スピードが速いということを意味しています。今の60代と昔の60代が違うのは日本に限らず、先進国であれば皆同じです。ですから、その年齢の割には体力的に若いということで解決できる問題ではありません。日本は諸外国に比べて高齢化のスピードが著しく、その結果としてコストの上昇にならざるを得ません。この点をどう考えるかということなのです。

それについてどう考えるかは、東京についての話の中で申し上げることといたします。もう一つ、この第1図、第2図からご覧いただきたいのは、今日お話ししたいことの2点目、財政の問題です。財政について、少し模式的に考えますと、上の図で申しますと2つの山がございます。大まかに言いますと、左の山が財政の収入を分担しています。この人たちが働いて所得を得て税金を納めていくわけでありまして、この左側の人材が主たる財政の支出側だということになります。右側の山がどちらかというと財政支出を受け取る側です。どこの国でもそうですが、財政支出ですから対象者が高齢者だけとは限りません。それから、地方財政ではなおのこと、高齢者に対する財政支出が圧倒的なシェアを占めるわけです。財政の収支という面から考えますと、左側の全国と書いてある、点線の左側の山、これが財政を払う側、負担する側です。そして、右側がもらう側、こういうことになります。

それが25年たつとどうなるか。要するに、払う側が激減して、もらう側は激増するわけです。次の資料をご覧くださいますと、2ページ目、人口増加率を書いてあります。ここにありますように大都市圏でも65歳以上が東京圏では75.8%もいますし、地方圏ですら3割増えるわけです。こういうことで高齢者が激増します。一方で、税金を払う側は激減するわけですから、この高齢社会においては、人口の高齢化によって今後、財政収支が悪化することがあっても改善することはありません。これは避けられないことでありまして、高齢社会にあっては財政収支は必ず悪化するのです。つまり、高齢者というのは、収入がないわけでありまして、高齢者をサポートしていくようないろいろな社会システムも既におおむね失われていますので、社会全体として一定の財政システムをもって高齢者の生活をサポートしていかざるを得ないということになると、この支出はなかなか削減できないということになるわけです。しかも、高齢者が激増する一方で払う人はこのように激減しますから、これは財政収支が必ず悪化するということになります。

東京についての話をする前に、財政について、最後のページ、第5図と第6図をご覧ください。第5図は、これはSNAベースと申しまして、国民経済計算から国・地方を純計した形の財政支出を1955年から2008年まで捉えたものです。これは1人当たりの実質財政支出で、物価上昇を除いた国民1人当たりの財政支出で表しています。ただし、公共投資が景気によって非常に振れますので、公共投資を除いた財政支出を書いたものでありまして、1955年から2008年までおおむね実質財政支出は9倍に伸びています。9倍に伸びているということは、要するに人口の伸びを9倍上回って財政支出が拡大してきたことでありまして、公共投資を含めると約10倍でございます。極めて大幅な拡大を続けてきたわけでありまして、これだけ1人当たりの実質財政支出が増えながら、その間、実は増税は基本的に行われていません。

戦後、極めて小規模なものは別としまして、基本的なところで増税が行われたのは消費税の導入だけでございます。所得税や法人税はむしろ下げる一方でありまして、その意味では一度も大規模な増税をし

ていません。増税をしなかったにもかかわらず、一時期バブルの前など、1990年に財政的に無理をしたものですから、確かに赤字は積み上がっております。1人当たり実質財政支出は約9倍に伸びていると言いましたが、1人当たりの実質租税収入がどれくらい伸びているか。やはり9倍に伸びています。9倍に伸びていますから、途中、1970年代後半からの景気刺激のための膨大な財政支出の拡大や、90年代の膨大な財政支出の拡大など、そのような無理さえやらなければ、今のところ収支均衡だったということなのです。いずれにしましても、これだけ財政支出が伸びながら増税もせずに、何とか財政がもってきたというのは、これは1人当たりの実質財政収入、租税収入が伸びていたということなのです。

増税もしないのになぜ1人当たりの租税収入がそれほど伸びたかということなのですが、これはもちろん経済成長というものがあったのですが、基本的には国民の中で税を払う人の割合が増えたためです。日本は1945年の敗戦のときに世界の先進国の中では飛び抜けて若い人口構造でした。言ってみればピラミッド構造が今のエジプトのピラミッドどころか、富士山のような極めてすそ野の広い、そういう人口構造になっておりまして、若い人が圧倒的に多かったのです。一例で申しますと、昭和20年代の全労働者に占める29歳以下、30歳未満の労働者は6割を超えていたと言われておりまして、今の統計とは連続しておりませんが、基本的に6割近くが29歳以下と極めて若い人口構造だったわけです。したがって、年を追うとともに国民の中で働く人の比率がどんどん上昇していきました。

働く人の率、労働力率と申しますけれども、その労働力率が年々拡大していったわけです。税金を払うのは基本的に労働者だけですから、労働力率が拡大するということは、納税者の比率がどんどん拡大するということを意味します。納税者の比率が拡大するということは、納税しない人も含めた国民1人当たりの税収は、必ず上昇します。払う人の比率が上昇するわけですから、これだけ実質財政支出を伸ばしながら財政は長期的に見ると収支的にはバランスはとれていたのです。過去に2回財政的に無理をして、その結果の破綻でありまして、まともなことをやっていれば今これほどの累積赤字で苦勞することはなかったということです。

このように第5図では生産年齢人口比率が右肩上がりであるということでございまして、生産年齢人口、要するに15歳から64歳のエコノミカル・アクティブ、働く可能性のある年代です。その人たちがどんどん伸びていたということは、納税をする年代の割合がどんどん上昇していたということです。その結果として中長期的には支出は9倍、租税収入も9倍ということで何とかなってきたということになる。しかし、これから何が起るかが、その下の第6図であります。先ほど申し上げましたように、人によって少しいろいろな予測値が違いますが、基本的にはロボット化などの省力化技術、あるいは製品技術開発などによる1人当たり労働生産性の上昇のスピードと、一方で国民の中で働く人の比率が減少していく、つまり労働力率が低下することが概ねキャンセルし合って、大体、国民1人当たりで所得が横ばい。伸びてもほんのわずかだろうというのが大方の専門家の意見の一致するところです。

したがって、国民1人当たりの所得が横ばいということは、増税をしなければ、国民1人当たりの租税収入が横ばいであるということの意味します。それがこの下の国民1人当たりの租税収入がちょうどBと書いてあるあたりの下のところで右に折れ曲がっている部分です。要するにこれからは国民1人当たりの租税収入は伸びないのだということです。一方で、この斜め右上がりの線を作っておりますのは、Bのところまでが実績で、このBから上へずっと45度近くの角度で上がっている部分は、これがもしこうなったらどうなるかということを書いた図でありまして、斜線で書いてあるのは増税が必要だという部分です。つまり、1人当たりの財政支出がこの勢いで伸びていったときには、国民1人当たりの租税収入は増税をしない限り横ばいですから、どれくらい増税しなければいけないのかということはこの三角の部分で示してあります。

三角であるということが極めて重要なのは、要するに1回で済む話ではないということです。しかも、例えば税率で言えば今年3%上げた、来年は5%、その次は10%、その次は15%と、毎年際限なく増税の規模を拡大していかない限り賄えないということです。これが従来の高度成長や成長社会における財政と、減少社会における財政の大きな相違点であります。したがって、結論は財政収支の不均衡を増税をもって解決することはできないということです。この点はぜひ頭に置いていただきたいと思います。成長社会、人口の増加社会は増税で財政収支を改善することは可能です。しかし、人口減少社会では不可能なのです。歳出を削減し、合理化してなるべく支出が伸びないようにしようということをやっても結論は同じことです。

つまり、上の線と下の折れ曲がった線の角度が違っている限りは、際限のない増税をすることになります。際限のない増税というのは、絶対に国民が耐えられないのでありまして、財政は崩壊せざるを得ません。したがって、増税をもって財政収支を改善することはできません。財政収支を改善するたった1つの方法は、財政支出のラインを国民1人当たり租税収入のラインと角度を同じにすることです。なお、国民1人当たり租税収入のラインは、増税しなかった場合は横ばいです。際限のない増税ができない以上は、それしか解決の方法はありません。これに対して、高齢社会だから高福祉、高負担もやむを得ないのではないかと、という議論があります。これは話の違う議論でございまして、高齢社会だからどうしようかというのは、要するに水準をどうしようかという話です。ラインの角度の話を行っているのではないのです。

現状の国民一人あたり財政支出の水準がAだとして、これよりも高福祉、高負担にするならBのラインです。低福祉、低負担にするならば、この下の水平のラインです。この水平のラインをどこの位置に持っていくかについては、これは財政の規模や政府の大きさの問題ですから、議論の余地があります。しかし、この財政収支の赤字を解消する、財政収支を改善するときに、例えばBのラインで今回はやむをえないということで増税したとします。しかし、その翌年からまた赤字が増えていくことになります。つまり、毎年この増税を際限なく続けられない限りできないわけでありまして、これが人口減少社会における財政の一番のポイントです。増税で財政収支の改善を決して図ってはならない。それは財政の崩壊を招きます。そこはぜひ頭に置いておいていただきたいと思います。

さて、これからの状況をこの2点から考えますと、また1の図に戻っていただきまして、最初の問題は先ほど申しました経済の話であります。若い人が大幅に失われて、そして労働力の全体が高齢化し、それによってコストの上昇、競争力の低下が起きます。これが日本全体として起きるとい話を申しました。では、日本全体としてそうなのですが、日本全体としてどこの地域でもそうなるかということ、実はそういうことが起こるのは大都市だけなのです。地方圏ではそのような問題は起きません。なぜかということ、第1図と第2図をご覧いただくと、上の地方圏のラインと下の地方圏のラインは大体同じようなものです。比率が少し下がっているだけであって、基本的にこの角度は変わっていません。

つまり、地域経済というのは、この労働力の構造で既にやっているということです。つまり、このような労働力の構造で今の産業が維持されているというのが、地方なのです。ですから、労働力の高齢化、他のいろいろな要因がありますが、労働力の高齢化そのものと考えたとき、それが地方の経済に甚大な影響を与えるとは考えられません。なぜなら、既に今、高齢化した労働力というものを前提とした産業構造に転換しておりまして、この後、さほど高齢化しないわけでありまして、したがって、日本全体として高齢化が進んだとしても地域経済にはさほどの悪影響はないということです。しかし、東京は全く別問題でございまして、ご覧いただきますように上の東京圏の図と、下の東京圏の図は、全く違っております。先ほど申しました若い労働力が激減して生産効率が落ち、コストが上昇して価格競争力が落ちる。これは東京における話なのです。



これからの東京は情報産業で伸びていくのだとか、知識産業で伸びていくのだと、このように言われますが、情報産業や知識産業の生産現場はご覧いただくと分かりますように、そこにいるのはみんな若い人です。50代、60代の人が大勢いるようなITの企業というのはありません。要するに近代的な、いわゆる技術先端産業は若い労働力を基本にしているわけでありまして、その若い労働力がこれほど減少します。したがって、今、東京に存在しているIT企業や金融業などは今の規模では維持できず、縮小していかざるを得ません。この労働力の高齢化は、東京の経済にとっては極めて大問題でありまして、これをどうするかという問題です。少なくとも今のままの産業構造、あるいは今のままの生産システムでは、国際競争力を失って東京の経済はガタガタになると考えざるを得ません。

では、それを救うためにはどうするのかということですが、今日はそれが主題ではありませんが、一言で申しますと、人間、年を取ると確かに作業能率は落ちるけれども、落ちる能力ばかりではありません。例えば技能的な熟練ということであれば、若い人よりもはるかに良いものを作る能力は長年の間に体に蓄積されているわけです。あるいは物を作る上で非常に重要なノウハウ、これも労働力の中に対価されている。そうであれば、そうした熟練やノウハウなどを生かすような産業構造に、あるいは製品展開をしていけば、これから東京の経済は幾らでも伸びる可能性があります。

労働力が減るから、もっと機械化しなければいけないのだということも言われます。しかし、機械化してでき上がってくるものからは決して高級品が出てきません。中級品、普及品しか出てこないのです。それでは薄利ですね。私は人間力と称しておりますけれども、そうした機械力ではなくて人間力を使って、より付加価値の高い産業構造、製品展開していく、そういうことしか解決論はあり得ないのであります。今の日本全体の産業構造や産業政策、首都圏における産業政策、そういうことを考えますと少し逆方向に動いていて、労働力の高齢化ということが全然念頭に置かれていないのではないかという感じがいたします。

最後に財政の話ですが、これは3ページ目になりますが、第3図と第4図をご覧いただきたいと思えます。東京圏は経済圏として一体性があるということで、東京、千葉、神奈川、埼玉、1都3県の人口を合計したのですが、ご覧いただきますように若い労働者が激減し、高齢労働者が激増します。これはお分かりいただけると思えます。これに対して例えば外国人労働力を持ってきても解決にはなりません。この高齢化した労働力をどうするのかという話です。そのとき日本人の若い労働者と外国人労働力だけで生産を行って、社会が安定するはずもありません。膨大な失業が生じるわけです。これをどうするかという話です。

基本的にやはり高齢者を労働力として使う形でやっていかざるを得ないということなのですが、こうした変化は、下の図をご覧いただきますように地方圏ではあまりないのです。若い人が少し減って、高齢者が少し増えるという程度の話でありまして、それほど大幅な産業構造の変革なり、製品展開の変更なりというのは必要ないということです。財政という観点から考えますと、これも東京圏と地方圏では大きく違ってありまして、財政の面では基本的には地方の財政は悪化しません。今と同じような構造です。もちろんこれは交付税や補助金をどのように配分するか、そういう財政資金の初期配分をどのようにするかということになります。しかし、方向としては、どちらかと言うと、地方財政はますます独立採算的になっていく。これは地方自治の流れから考えて、そういうことになると思えます。

それから、そうしたときに財政、財源をどのように初期配分していくかということなのですが、これは東京には不利かもしれませんが、やはり世の中は現在こういう財源の配分状況で行われている以上、ある程度それを前提にした税源配分ということでやらざるを得ないということになると、現在の地域別の収入構造は将来もあまり変わりません。そうすると地方圏の財政は安泰ですが、東京はこのような状況ですか

ら、税収の激減と財政支出の激増が生じるわけです。これが大問題でありまして、先ほど国全体としては国民1人の租税収入は横ばいだと申しましたが、実は東京はそういうことにはなりません。東京はむしろ減少します。今より貧しくなるのです。これは避けられません。全国的に見て若い人と高齢者の割合がこうだから、働く人と働かない人の割合がこうだから横ばいだということでありまして、東京は全国レベルよりもはるかに高齢者の割合が多くなります。若い人の割合が低くなるのです。そうしますと、1人当たりの県民所得は、全国は横ばいかもしれないけれども、東京は下降、減少だということになります。

では、例えば地方圏で一番高齢化している島根県などはどうかというと、逆にプラスになります。それは1人当たり県民所得が伸びるということです。大都市はマイナスになります。最後の図で申しますと、財政支出のAと書いてある点線の下ライン、1人当たり、これは国民ではなくて、都民、県民の1人当たり租税収入というのは、これが横ばいではなくて下向きのラインにならざるを得ないということです。下向きのラインにならざるを得ないということは、1人当たり財政支出もまた下向きにならざるを得ないということです。

人口の減少を上回った減少率で財政規模を縮小していかない限り、財政は崩壊するということでありまして、これは相当大変な話です。何しろ過去のいろいろな借金の債務はこれから拡大する一方でありまして、債務の償還を拡大する一方であります。また、住民の中で高齢者が増えていく一方でありますから、1人当たりの財政支出は大幅な拡大要因を抱えているわけでありまして、それにもかかわらず、財政支出をむしろ縮小傾向に持っていかねばいけないということになりますから、現在の社会保障のあり方、つまり、政府の大きさが問題になります。

どこまで国や自治体が高齢者を含めた、そうした社会福祉をどこまで面倒を見ていくのか、つまり、どこまで社会が面倒を見て、どこからが自己責任だという、言ってみれば政府のあり方を根本的に見直さなければいけないということです。かわいそうだからとか、大変だからとかいうことではなくて、かわいそうだと言いつづければ社会が崩壊するわけでありまして、どうすればサステナブル（持続可能）な社会が崩壊しない状況で、そうした人たちをサポートしていくのか、新たなシステムを考えなければいけないと私は思っています。どう考えても今のままの社会保障システムをこのまま続けていくということは絶対にできません。日本全体としてもできないし、まして東京都はそういうことはできないということになります。

このあたりで私の話を終わらせていただきたいと思います。もう一度申します。人口減少社会にあっては、増税でその財政の赤字を解消することは決してできない。やってはならないことでありまして、歳出の削減をもってしか対応できないということです。最後に結論を申しますが、財政にしても、あるいは経済システムにしても、もう今のままではやっていけないということは明らかであります。その経済がプラスからマイナスに転じる、人口がプラスからマイナスに転じるような、経済社会に通ずる巨大な変化というのは過去に2回あったわけでありまして、1つは明治維新、1つは終戦です。もっとも、明治維新と終戦はいずれも1日で切り替わったため、その心構えのしようもあつた。

しかし、今回は目に見えて影響が出てくるのが、まだ五、六年か七、八年先です。だから、まだいいだろうということで、どうしても人々は自分の今よって立っているシステムを変えたくないですから、そのほうが楽ですし、システムが変わるということはリーダーが交代することを意味するわけですから、これはなかなか変えたくない。後に送り、後に送りをやっているうちに取り返しのつかないような巨大な変化が今進行中なのだということを最後に申し上げたいと思います。それでは、私の話を終わります。どうもありがとうございました。

【副会長】     ありがとうございました。

質問とか、それから、意見交換につきましては、後ほどお二方についてまとめてお願いいたします。

それでは、会長が到着されましたので、ここから議事進行を交代させていただきます。

【会長】 本年度最初の調査会に遅れましたこと、本当に申し訳ございませんでした。ご寛容いただきたいと思います。

では、後ほどまたご挨拶はさせていただきますが、その前にまずもって 教授、 教授にお礼を申し上げたいと存じます。ご多忙の中、ありがとうございます。

では、続きまして、 教授よりプレゼンテーションをお願いいたします。よろしくをお願いいたします。

【 教授】 でございます。今日、私が用意いたしましたレジュメはかなり長いものでございますが、大部分は説明のためのデータでございますので、30分を若干過ぎるかもしれませんが、粗筋をまずお話ししたいと思います。

1番は今日の報告要旨でございます。2番目の資料でございますけれども、これは今日私がどこを議論するかというのは、その網かけがしてあります、通常、社会保障制度の場合には公費負担と呼ばれている、要するに社会保障にとっては収入と意識されているところでございます。しかし、ここは実は国の一般会計の社会保障関係費や地方の民生費といった、経費であります。この公費負担というのは、一義的には経費なのです。その財源としての租税を中心に財政収入は出てくるけれども、社会保障関係者はこれを収入と受けとめていることがいろいろな議論の上で混乱といいますが、誤解を引き起こすことでございまして、今日扱うのはこの部分だということでございます。

これは決算の数値でありますので、2年前ということになりますが、約31兆円の国・地方の財政補助が社会保障部門に行われているわけでありまして、その点をまず頭に置いていただきたいと思います。次は若干視点を変えまして、横軸に高齢化率、これは65歳以上人口割合でございまして、高齢化というのは少子化と長寿化の結果であって、それを両方含んでいる人口変動と理解していただかないと、長寿ばかり問題になります。日本の1970年から約40年間、長期にわたってこの横軸に高齢化率をとりまして、縦軸に国民所得比でさまざまな財政指標をプロットしたものでございます。説明したいことはたくさんございますけれども、私が申し上げたいのは、ほぼ次の1点に尽きます。日本の場合、1990年以降、高齢化が急速に進み始める。要するにこの5年おきの幅が急に広がっているというのは、これは高齢化が急速に進んでいることで、その前はそういうことではなかったのです。

その90年、厳密に90年という意味ではありませんが、90年以降になって高齢化が急速に進み始める。そこに皮肉なことといえますか、租税負担率が低下するのです。それは当然、バブルの崩壊に伴う自然減収とか、政策減税のためということになります。しかし、高齢化が急速に進み始めますと社会保障給付がそれに従ってほぼ一直線に伸びていく。社会保険料のほうもいろいろ問題があったにしても、ある程度傾向的には伸びるのですが、結局、税収が落ち込んだために財政赤字が膨らむという、こういう構造がはっきりと出ているということでありまして。

次に、4番、この構造を90年以降、やや詳しく見たものでございます。同じことですが、ここで見ていただきたいのは、1つは2002年度から2007年度ぐらいにかけてまして、社会保障給付が横ばいになっている局面がございまして。その後は、実はまだデータがありませんからわかりません。おそらくかなり急角度で右上に上昇しているのだらうと思います。そして、2009年度、10年度、これは実績見込みと当初予算でございますけれども、その税収の落ち込みと財政赤字の膨らみ方、これを注目していただきたいと思います。そこで、その2002年度から2007年度というのは、ご存じのとおり、小泉内閣の財政構造改革の中で社会保障支出が抑え込まれた時期でございます。

その分、社会保障支出の全体の金額が減るわけではありませんけれども、例えば典型的には、1番のよ

うに、毎年度見込まれる、高齢化に伴う自然増1兆円前後が概算要求基準で機械的に毎年度2,200億円削減されてきました。これは、もともとは5年間で1兆1,000億円削減という方針なのですが、財政というのは単年度原則ですから、結局、機械的になってしまう。これが典型的な財政運営のあり方と書いていいと思います。それから、2番目は、これもご存じかと思いますが、基礎年金の国庫負担を3分の1から2分の1に引き上げることが法律で決まっていたわけでありまして、その完成年度の2009年の前の年度まで4分の1ぐらいしか達成できませんでした。結局、財源がないわけです。どうしたかということ、2009年度、財政投融资特別会計の剰余金で何とか埋め合わせる。今年度も同じことを行ったわけです。

それから、3番目、これは財政構造改革法のもとで、それまで年金の事務費は全額国庫負担が原則でございましたけれども、一部を保険料負担に振りかえ、財政負担を軽減するというをやってきた。これも今年度、本来やめるはずだったのですが、結局、財源がないために今年度もまた2,200億ぐらい保険料負担で事務費を賄う。このようにして社会保障関係費を抑制してきたのですが、それにもかかわらず4番のように国の財政では、一般会計歳出の3割、一般歳出の5割を超えるというぐらいに社会保障関係費が膨らんできた。最後に5番目ですが、これもご存じだと思いますけれども、現在でも、予算総則の定めで実は国の消費税収は社会保障関係費に充てなければいけないことになっています。

具体的には、地方交付税交付金の財源分を除いた消費税収を基礎年金と老人医療と介護保険の国庫負担に充てなければいけない。ところが、見ていただきますように実は国が使える消費税の税源は今年度6兆7,900億円、ところが、使途の合計は1兆5,000億円ですから、結局、1兆円近い財源不足になっている。要するにこういう状況が今日まで財政運営の問題として続いてきているわけでありまして。

次、6番、地方の社会保障関係経費は詳しく調べることはできませんでしたが、要点を2点だけ申し上げます。1つは、この10年ぐらい、それまで地方経費というと土木と教育が上位の重要経費であったものが、最近では明らかに民生費などの社会保障関係が一番大きなウエートを占めるようになってきている。それからもう一つ、これは性質別の経費ですが、私が気にしておりますのは、特に地方、市町村が運営しております国保、介護保険、老人医療、さらには公立病院に対する地方の一般会計からの繰出金がこの間、明らかに増加してきていることです。これが地方の財政負担ということでおそらく強く認識されていることだろうと思っております。

7番でございますが、それでは、今後どういう見通しなのかということ、これは財務省が今年度予算での政策・措置を前提にして国の一般会計について、中期的な見通しを立てたものであります。例えば子供手当の増額、協会健保への負担引き上げ、あるいは雇用保険の国庫負担の引き上げといったような、要するに「人」重視の予算というのは、言うまでもなく後年度の義務的財政負担を増やすわけでありまして、社会保障関係費が増大を続ける。また、国債残高が増え続けますので、金利の上昇見通しは極めて緩やかですが、国債費も当然に増えます。結局、その分、財政赤字が膨らむという、こういう極めてはっきりした構図が描かれているということになります。

それでは、日本のこういう財政なり社会保障は国際的に見てどういう特徴を持っているだろうかというのが次の8番でございます。この辺は本来かなりきちんとした統計学的な説明をしなければいけないのですが、それは省略して結論だけ申し上げてまいります。横軸に高齢化率、先ほどの65歳以上人口割合、縦軸にはグロス社会支出と書いてございますけれども、この説明は後ほどいたしますが、要するに、税込み概念、課税前の社会保障支出とお考えいただければよいと思います。一般的に見ますと大体右上がりの傾向になる。それは当然で、高齢化が進めば少子化対策なり、高齢化対策なりというところが社会保障の重点になるからです。ところが、その中で日本は異例というべきで、要するに、右下のほうに大きく飛び

離れているということでもあります。

それでは、なぜ日本の社会保障支出の水準がこういう右下の方の低いところにあるかということ、国なり地方なりが予算政策の中で社会保障を十分重要視していなくて、軽視しているからそうになっているのではなくて、実は次の9番でございますけれども、主な原因は日本の政府の歳出規模自体が異例に低い、異例に小さいからです。この政府とは国民経済計算における一般政府という概念であります、概ね国・地方の財政規模とっていただければ結構です。では次に、政府規模がなぜ小さいのかということ、次の10番のように、結局、租税と社会保障負担という政府の財政活動を支える経常的な財源のウエートがやはり異例に低いからです。しかも、日本では、今、実績値で把握できるのは2007年までですが、当初見込みの2010年をプロットしてみますと、さらに高齢化が進むのに、ほぼ横ばいのままです。

では、この国民負担が異例に低い理由は何かと議論していくと、結局は、11番の図のように、租税負担率が異例に低いことに帰着します。この左上の方にデンマークやアイルランドを囲む線がございますが、要するに、日本よりも高齢化率はるかに低いのに租税負担率が高い国、これは社会保障を社会保険ではなくて財政の一般会計で行っている国々です。それが左上にプロットされております。逆に右下のほうのイタリア、ベルギー、スペイン、ポルトガル、日本も含め、これが社会保険を中心にして社会保障を行っている国です。その中でも日本の租税負担率がやはり異例に低いということでもあります。

その詳しい数値データは次の12番でございます。結局、このように日本の租税負担率が社会保険を中心としているにしても非常に低いレベルにあるということが、基本的に日本の社会保障支出の水準を抑制している大きな原因と考えるわけです。そうなりますと、昨今、ご存じのとおり、何とかこれを打破しなければいけないという議論が出てきます。経費のカットや見直しだけでは必要な財源は当然出てこないで、どうしてもこれはやはり租税負担増を考えざるを得ない。それが、最近では、消費税の増税論議に集約されてきている。しかし、私はそれに対してかなり懐疑的でございます。消費税を、しかも、現行の仕組みのままで大幅に増税するということは、実はそれほど容易なことではないのだということをむしろ強調しています。先ほどの教授と私は考え方が随分違う点がございまして、消費税の負担率を大幅に引き上げて、大きな政府にするという選択肢がそれほど現実的ではないという点では共通の認識と思われま。問題はむしろそういう厳しい財源制約の中で社会保障のあり方をどういうふうに考えればよいのかです。

批判はむしろありますが、最近、私などが社会保障の理念や制度改革で特に自立とか予防を強調しているのは実はそういう背景があるからです。日本は北欧型の社会保障にはなれない。高齢になっても年金よりもできるだけ元気で働くことを心掛ける、病気になって病院通いするよりは、病気にならないように予防する、その方がはるかに人間の尊厳と自尊という点では重要な生き方でしょう。そういう自立や予防の価値をもっと強調して、社会保障に余りに依存するような方向を何とか是正できないかというのが私の考え方です。それはどういう背景からかということ、日本の場合には北欧諸国のような高い租税負担率は決して模倣できない、現実性を持っていないというのが私の基本的な認識だからです。

それがこれからの議論でございまして、これは加藤淳子氏という政治学者の議論を基本に、私なりに若干修正してあります。端的に言いますと、1970年代までの世界的な経済成長期に、逆進的だが税収が非常に上がる付加価値税という租税を税制の基幹税として十分確立できたか否かが、その後の国際的に見た社会保障のあり方や福祉国家の規模や範囲を基本的に規定しているのだという仮説であります。

付加価値税のもともとの税形態である取引高税は、第一次大期に戦費の調達やインフレ対策のために導入された戦時色の強い税で、負担の逆進性と大衆課税の多収性にその特徴があるわけですから、そういう租税の確立が許容されるのは、戦時を除けばやはり経済成長期、所得上昇期でないとなかなか難しいとい

うことであります。しかし、それを第二次大戦後、早期に導入、確立した北欧諸国や西欧諸国の場合には、景気が悪くなっても、付加価値税が比較的安定した下支えの財源として作用するというので、福祉国家を支える大きな役割を果たしてきたと言っていいと思います。

ところが、日本の場合には、ほぼ一貫して戦後は高度成長期における所得税や法人税の自然増収に依存しながら、その一部の減税政策を積極的に行ってきた。ようやく成長の鈍化が石油ショック以降はっきりしてきて、そのため税収が減って赤字が拡大したところからようやく付加価値税の導入問題が本格的に議論されるようになった。欧州諸国とは大きなタイミングのずれがあるわけです。しかも、先ほど申しましたように1990年代になると、一方で高齢化が急速に進み始め、他方でバブル崩壊から長期不況に陥る。そういう意味では悪い条件が重なっていたというのが私の印象であります。加えて、日本の消費税増税論議というのはかなり浮ついているとしか思えない点がございませう。

例えばEU諸国の付加価値税ですが、前にお話したように、このもともとは第一次大戦期にイタリアやドイツやフランスが戦費調達やインフレ対策のために導入した取引高税がプロトタイプでありまして、もう既に90年の歴史を持っている。しかも、これもご存じかと思えますけれども、第2次世界大戦後、欧州共同市場がEEC、EC、EUへと発展する中で、この付加価値税は共通付加価値税、つまりECに加入すれば必ずこれを採用しなければいけないという義務が生ずる租税だったわけです。もっとも最近では、EUの結成で税関が廃止されましたので、税率をできるだけ統一しなければいけないという要請が生じて、最低でも15%の標準税率を定めることが義務づけられています。

要するに、ヨーロッパの付加価値税というのは、そういう長い歴史と、共通税制という国際共通化の外圧という中で発展、確立したものであって、日本のようにそういう条件が全くないところで、消費税の大幅増税と税制の確立をどう議論し、行うかが非常に難しい課題なのは当然です。したがって、以前の自民党政権時代から常に大幅増税には及び腰で、導入するのだったら景気が良くなってからとか、民主党政権では国民に選択を委ねるといような責任回避的な行動にどうしてもなってしまう。やはり、それだけの大きな政治リスクがつきまとう。それを十分認識しないといけないだろうと思っております。

しかも、日本の消費税と申しますのは、石油ショック後の経済の低迷期で採用した国々の中でもまた異例な税でございまして、例えばどこの国でも、EUと同様、いわゆるインボイス方式、日本では税額票方式といいますか、これを用いて仕入税額控除する仕組みですが、日本だけは帳簿方式またはアカウント方式という独自の仕組みをとっている。このため、仕入税額控除が概算的で不透明になるわけでございます。大規模なみなし規定の簡易課税制度が設けられたり、あるいは、諸外国に見られない免税事業者からの仕入れにも税額控除が認められたり、あるいは、本則で95%ルールという概算的な税額控除が認められています。税率水準も当初の3%、20年たっても5%というのは、これまた極めて異例な税率です。それだからこそ、抜本的に仕組みを変え、税率を大幅に引き上げるといのは非常に重く難しい課題になってしまっているというのが私の認識であります。

税率が低いから容易に税率を上げられるだろうというのは、むしろ逆でありまして、税率が低いからこそ逆に大幅な引き上げは難しいという、そういう現実感覚を持っているということでございませう。それが16番まで、まとめて今私がお話ししたことの資料であります。それ以外に例えば意外と知られていないのは、毎年度、国税の中で最大の新規滞納が発生しているのが消費税でございまして、滞納というのは要するに消費者が払った税が税務署に届かないというわけです。こういう税務行政面から見た消費税の問題はまだありますが、あまり細かく言うと話がまた長くなってしまいます。とにかく、消費税の大幅増税というのは、そう単純なものではないということだけ今はお話ししておきます。

次のテーマに移ります。次は17番でございまして、先ほど実はグロスとかネットと申しましたけれど

も、通常、社会保障のマクロ的な水準を比較する場合には、支出や給付の規模などで比較するというのが一般的でございます。それは別に間違いではございませんけれども、日本の場合、例えば老齢年金は課税の対象ですから、年金の受給者にとって、政府が支出した給付の全額がもらえるわけではない。実際にももらえるのは、税金を払った後の金額です。そういうように社会保障給付が課税の対象になっているケースでは、私たちはグロスとネットと申しまして、税込みの水準と税引きの水準とを区別して把握するということをしております。その必要性を見ていただくためのグラフが17番ございまして、上は主要なOECD諸国のグロス、要するに税込みの社会保障給付のGDP比率、そして、その下の低いところがネット、つまり税引き後の給付GDP比率、この差が社会保障給付に対する課税分ということになります。

一番下はその課税分を見たものでございまして、山になっているところはスウェーデン、デンマーク、フィンランド、ノルウェーでございます。要するに北欧諸国は年金ですとか、失業保険金であるとか、こうした社会保障現金給付に大変に重い課税をしている。例えば北欧諸国の地方所得税というのは、大体最低税率が30%前後ですから、その税負担は大変重くなる。そうしますと、北欧諸国というのは非常に給付水準の高い国だと一般に言われるのですが、それは我々から見ると、表向きの税込み水準の話でございまして、実際には、現金給付から所得税や社会保険料が控除され、さらに残った可処分現金から消費をするときには、20%を超える税率の付加価値税率が課税されるますので、それだけさらに実質購買力が低下してしまうのです。そういう点を考え、ネットの給付で見ると、北欧諸国も必ずしも極めて手厚い水準とはいえないと言っていると思います。

次の18番に参りますと、この税引き後のネット給付の水準を高齢化率で説明させてみますと、ある程度きれいに説明ができる。その中で異常値は日本とフランスであります。フランスを除きますと、相関係数が0.9程度にまで上がり高齢化率の説明力がいっそう高まる。なぜフランスが異常値かという話は、残念ながら時間の関係でできませんが、重要なのは、日本の実質的な社会保障の規模が高い高齢化率のわりにはマクロ的には明らかに異例なぐらい小さいことです。だからこそ、いろいろ給付の水準や範囲に不満が出るのも当然ですが、先ほど申しましたように、その根本には実は租税負担率が異例に低いという厳しい財源制約があるというのが私の認識であります。

19番、これは日本の社会保障給付と拠出に関する税制の現状を、国税の所得税についてまとめてみたものです。例えば現金給付で所得税制上の唯一の課税対象は老齢年金のみであります。この老齢年金も次の公的年金等控除によって相当部分が非課税所得になっている。それから、社会保険料控除が4番目でございますが、これと公的年金等控除を見ていただきますと、強制適用の国民年金や厚生年金の保険料だけではなく、実は任意適用の基金や特別年金法の掛け金も社会保険料控除と公的年金等控除の対象とされています。強制適用の社会保険以外にも優遇措置を拡大していることが公平負担など租税論的観点から果たして支持できるのか否か、この辺は税制問題として大事な点であります。

それからもう1点、3番目ですが、2007年分の申告所得税統計を見てみますと、実質人員約777万の人が申告しております。そのうち合計所得が2,000万円を超える申告者というのは大体29万人強あります。これは申告納税者のわずか4%弱という日本でも典型的な高額所得層と言っていいと思います。この中の実は6万6千人、約23%は年金所得を申告しております。つまり、日本でもごく限られた割合の高額所得者のほぼ4分の1は年金受給者であるわけです。年齢でいえば、60歳とか65歳以上の年配の方だと言っていいと思います。

それでは、こういう合計所得2,000万円を超える申告納税者の所得内訳はどうなっているかということ、その下の丸の2番でございまして、給与所得、土地の分離長期譲渡所得、株式譲渡所得、営業や不動産の所得の順になり、これらが2,000万円を超える高額所得者を生み出しています。そして、前に述べたよう

に、このほぼ4分の1は高齢の年金受給者です。高齢者層には大きな所得の格差があり、中にはこのような年金受給の高額所得者も少なからず実際にいるのです。単なる高齢を理由に等しく恵まれない年金所得者とみなして、年金課税だけを優遇するという発想は、明らかに不公平です。所得をきちんと把握して、合計所得の多寡にしたがって課税すべきです。

最後に、最近議論になっております給付付き税額控除について簡単にお話をしておきたいと思います。20番でございます。給付付き税額控除という仕組み自体を説明しなければいけないとなるとやや厄介なのですが、税額控除というのは、通常、所得税計算の際、課税所得に税率をかけた算出税額を控除限度とします。既に源泉徴収された税額の税額控除、既に外国で納付した税額の外国税額控除などが代表的なもので、二重課税の調整が目的です。給付付き税額控除はそういうタイプではなく、仮に算出税額がゼロという非納税者にも、例えば1人当たり10万円の税額控除を認める制度であれば、本来は税額がありませんから控除はできないのですが、10万円が税務署から非納税者の口座に振り込まれるというものです。こういう非納税者にも税制措置として税務署機構を通じ実質的な所得保障を行うのが給付付き税額控除の特徴です。数年前から税制調査会で話題にされており、今回の税制改正大綱でもさらに明確に導入の方向がうたわれております。

そういうタイプの給付付き税額控除は1975年というかなり早期にアメリカの連邦所得税で導入されており、それが近年、その他の欧米諸国にも広がってまいりまして、主にイギリスやカナダなどの社会保険方式をとらない、そういう国で普及していると言っていいと思います。アメリカも社会保険料控除制度や児童手当のない国であることに注意が必要です。現在、給付付き税額控除の主な狙いは、低所得者の就業の支援と育児の支援という二つの目的を同時に追求することで、この点が日本でも注目されている理由ということになります。その特徴は前にお話したように、何よりも通常の所得控除や税額控除と違って、非納税者にも所得保障の恩恵が及ぶことにあり、しかも、控除資格に就業要件つまり勤労所得を、控除金額の嵩上げに扶養児童の人数を用いますので、いわゆるワーキングプア、特に子どものいる非正規労働者に対する就業促進とか育児支援の租税政策として、海外諸国では評価を得ております。要するに、この実質は賃金に対する福祉給付補助でありますから、雇用主の賃金コストが低下するとか、社会保険料負担が抑制されるといった企業サイドのメリットも強調されています。あるいは徴税機構が一括して徴収と給付まで行ってしまうので、それだけ行政的な効率が達成できるという評価もあります。

ただ、問題点もはっきりしておりまして、1つは給付分というのは、納付すべき算出税額から控除するものではありませんから、新たに別の給付財源を確保しておくという、財源の手当が当然必要になる。だから、どこかで増税をやらなければいけないという問題が1つは起こる。それから、2番目は、これは賃金に対する補助でありますから、下手して企業に利用されますと、最低賃金の引き上げを妨げたり、あるいは非正規労働者の処遇改善をむしろ妨げてしまうおそれがある。つまり、非正規労働とか低賃金就業を前提とした賃金補助の陥り易い問題です。そして、的確で公平な執行が極めて難しいという行政上の問題が大きい。低所得の自営業も含む就業者を対象にしますが、日本では実際問題としてこの人々はほとんど非納税者ですから、年末調整も受けていないし、確定申告もしていない。つまり、国税庁はこの層についてほとんど情報を持っておりません。

だから、こういう人たちの就業情報や所得情報を一体どうきちんと把握するのか。そうでないと、アメリカでさえ過大控除申告という不正請求が3割にも上るものですから、税額控除の資格や金額のチェックにはきちんとした情報把握が必要になる。それで、納税者番号制が必要だとか、国民皆申告体制が必要になるといったような抜本的な対策の必要性が言われるわけであります。そういった税務行政のまさに抜本改革を必要としますので、その実現は必ずしも容易なことではない。



また、納税というのは1年分が単位ですが、社会保障・福祉給付の支払いはおおむね2カ月が単位です。いろいろな状況変化に2カ月ぐらいで対応できていた弾力性が、税になった途端に1年単位でしかも1年遅れての対応になってしまう。福祉政策としてみた場合、果たしてそれだけの意味があるかどうかという問題もあると思います。さらに、かなり真面目に私は税務署職員に福祉政策ができるかと言っております。就業支援とか、児童福祉などを徴税部局が本当にできるのですかと。単に現金給付をすることだけだったらできるかもしれませんが、重要なのは、労働政策や児童福祉政策との連携ですから。

そこで、給付付き税額控除の実態について22番を見ていただきますと、前にお話しましたように、これはアメリカで一番古く1975年に導入された勤労所得税額控除で、所得水準の低い就業者を対象に当初は社会保険料控除の代替措置でしたが、その後の改正で就業促進と子育て支援が主要な目的となりました。一番新しい申告データを見ますと、勤労所得税額控除の9割が給付分です。要するに対象が低い所得層に、例えば最も控除額の高い夫婦子供二人の世帯でも350万円程度の勤労所得で控除資格が停止されますので、大部分のもっと低い所得水準の控除資格者を反映して、給付分が多くなります。

ただ、先ほど言いましたように、23番のように実は勤労所得税額控除には不正受給が大変多い。IRSやGAOの調査では大体3分の1は過大不正請求と検証されている。その理由は幾つかありますけれども、例えば扶養児童の資格認定が難しい。一見容易と思うかもしれませんが、年齢要件に加えて、主たる住居で6カ月以上親と同居している居住要件とか、児童の生計費の半分以上を親が賄っている生計要件など、実際には児童の定義と証明資料の収集を1つとっても意外に難しい。

就業ないし勤労所得という要件の定義と把握も一見容易そうですが、雇用契約、請負契約、自営などさまざまなタイプがあって流動的ですし、それらをきちんと識別して把握するのはやはり難しい。さらに、勤労所得には自営業などの事業所得を含みますので、ご存知のように、的確な所得の把握が難しい。そのため、本来もっと高い事業所得で受給資格がないにもかかわらず、過少申告で税額控除を過大に受けてしまう、あるいは、世帯の利子や配当など資産所得も一定額以上得ると控除資格を失いますが、その把握が万全ではないことが、不正請求の温床として問題になっている。

したがって、日本でこういう税務行政の問題を考えると、十分な課税情報を一体どうやって税務当局が収集できるのかという点で、いつも納税者番号制度の導入が取り沙汰されます。しかし、法定資料の提出義務が伴わない限り、マッチングの手段としての納税者番号制度は効果を発揮できないという点での限界も大きい。納税者番号制度を採用している国で事業所得に法定資料の提出を義務づけているケースは世界的のどこにもありません。それは実行が困難だからです。納税者番号への期待論でも理念だけ先行した上滑りの議論という印象が強いのです。

このように、国の著しい財政悪化とか、税務行政の実態とか、国の所得税における源泉課税と申告納税の分断システムなどを考慮すれば、これを抜本的に変えないと給付付き税額控除の的確で公平な執行はできない。これに比べたら、まだ地方団体のほうがこういう新たな政策を試みる地盤や意義があると思っています。1つは個人住民税の低い課税最低限や均等割の課税を通じて、さらに、生活保護、各種の社会福祉、公営住宅、国民健康保険といった施策の運営における資力調査や所得調査を通じて、無所得・低所得の個人や世帯に関する課税情報の蓄積という点で地方行政機構は国税庁よりも明らかに優位にある。国税庁は実は中堅所得層より上の課税情報しか持っていないのです。例えば、支払給与の法定資料について企業の提出義務は国の税務署に対しては年間収入500万円以上ですが、地方の税務当局に対して制限はありません。このように地方のほうがはるかに、低い所得層の情報を多く持っていると言えます。

それからもう一つ大事なことは、給付付き税額控除は就業や育児の支援を主な目的にしていますから、ただ、現金給付をすればよいというわけにはいかないことです。児童の扶養を要件に現金の手当を出すこ

とはもちろん重要だと思うけれども、家庭崩壊による児童の施設保護や、今大きな問題になっている家庭内の児童虐待などを考えれば、本来はこれを改善したり予防する児童福祉政策の観点から、現金給付のあり方を検討しなければならない。ところが、両者の問題をリンクさせて議論する土俵がほとんどないのです。深刻な児童虐待が問題になっている家庭の親に、無条件で児童手当を出してしまってよいのでしょうか。もちろん里親や未成年後見の制度を活用することが可能ですが、今後は、地方の福祉行政や福祉事務所との連携を密接にして、児童福祉政策の観点から現金給付の合目的性に十分注意することが必要です。これは国のできることではありません。

あるいは先ほど申しましたように、給付付き税額控除の実質は賃金補助だという点で、非正規労働者の処遇改善や最低賃金制との整合性が私は重要だと考えます。例えば最低賃金制というのは、これは国一律ではありませんで、地域の生計費等を勘案して都道府県単位で制定されます。そういう点で、地域化された福祉政策や地域単位の最低賃金制とのリンクを密にした、給付付き税額控除の地方の自主的な制度設計が重要な意義を持つと考えています。国のほうは子ども手当の実施で精一杯ですし、財源の余力も全くありませんから、給付付き税額控除の導入は困難でしょう。その点、児童手当の費用負担から解放されるはずの地方が、課税情報の蓄積や福祉・労働政策との連携という強みを活かして、こうした新しい政策の先導的な実施を試みるのが望ましいというのが私の意見であります。

最後に、私が常々地方分権に向けての地方税制改革の最大の課題と主張している地方の税務行政の問題に言及しておきます。これまで税の分権といえば、地方税の税率や課税標準など課税要件を自主的に決定できるという地方自主権が専ら重視され、その反面、地方税の確定徴収手続に関する税務行政は従来の中央集権体制がそのまま維持されている。例えば地方消費税という地方独立税の存在を学生に聞いても、知っている人は誰もいませんし、皆、消費税の税率は5%と思い込んでいる。知らないのも当然で、地方消費税は地方独立税なのに、導入以来その税務行政は附則によって国税の消費税に完全に吸収されてしまっているからです。しかし、これは極めておかしい。やはり地方の独立税ならば地方税として認知され、課税要件だけでなく、税務行政も地方が責任をもつという仕組みに変える必要がある。ところが、当分の間という附則の適用がもう15年も続いている。税の分権、地方消費税の拡充を主張するならば、まず、附則を本則に戻し、都道府県知事が課税権者として賦課徴収を行い、更正決定を行うという仕組みを確立しなければならない。地方税と言いながら、地方の税務職員は地方消費税に対して恐らく何の関心もないと思うのです。税務行政の努力と何の関係もないわけですから。

このように、私は税務行政上の地方分権ということをござり考えていただきたい。今回の税制改正大綱で、例えば前年所得課税方式を是正するということがかなり無防備で書かれており、本当に真面目ですかと問いたくなります。個人住民税所得割を前年所得課税主義から現年所得課税主義に転換するということは、今の個人住民税の賦課徴収の仕方を現行の賦課課税方式から、国税と同じ申告納税方式に転換することであり、これは実はシャウブ勧告以来60年にわたって議論され、見送られてきた問題なのです。しかし、先の三位一体改革の税源移譲によって、大部分の納税者には所得税より住民税の方が高くなっています。そのため、前年所得課税のタイミングのずれに基づく不公平感や重税感がいっそう強まりますから、これは大変な問題だと思っております。こういう税務行政改革は先進的な地域でしかできない試みでありますから、分権の議論と絡めて個人住民税と地方消費税の税務行政の分権化をできれば先ほどのアジェンダに加えていただきたいというのが外部からの要請でございます。

【会長】 ありがとうございます。

両先生、本当に貴重なお話、また明確なプレゼンテーションをしていただきまして感謝申し上げます。

それでは、これから両先生のプレゼンテーションの内容について、委員各位からご質問、ご意見がござ

いましたら、よろしくお願いいいたします。どなたからでも結構でございます。いかがでしょうか。

私、遅れて来ていますが、私なりの理解で確認をさせていただきます。教授のご主張の骨子は、増税で財政収支の改善をしてはならない。改革案は歳出削減しかない。それから、もう1点のご主張は、人口構造の変化が、少子高齢社会あるいは人口減少社会のインパクトが一番強いのは東京であって、それへの対処をしなければならない。この2点が教授のご主張点ではないかと思えます。

また、教授のご主張は、少子高齢社会の中において、この点は教授とも同じなのかもしれませんが、北欧型の高福祉・高負担型の社会を目指すことは日本社会ではできないだろう。そうすると、どういうふうな対応が可能なのだろうか。1つは年金課税のあり方や給付付き税額控除制度のようなものも検討に値するけれども、消費税をすぐに増税するというのもなかなか難しい。こういうご認識のもとで、地方の課税権というものを強化することが当面極めて重要な課題ではないか、私なりの整理なのですが、このようなご主張なりご意見を賜ったのではないかと思えます。

それで、私が教授にお尋ねしたいのは、資料の8ページあたりでも日本が社会保障支出規模もかなり低い。それから、その次の資料でも社会保障支出の点、あるいは政府総支出の規模ということも低いというような事実からして、歳出削減という教授のご主張をしていくと、さらにこの政府総支出規模が下がるのかどうか。この辺について、先生はどういうふうにお考えでしょうか。

【教授】歳出削減の必要性は常に主張されてきたものでございます。しかし、今後、北欧諸国は無理としても、一般に望ましいとされている規模、つまり、先ほどのグラフにおける先進諸国の回帰線に乗るぐらいの高齢化率に対応した財政規模を考えますと、これには数十兆円という規模の負担増、歳出増が必要になります。他方、現在の実際の歳出規模について削減ができるのは、数千億円から1兆円程度という単位で、およそレベルが違うと思えます。未曾有の高齢化にもかかわらず、歳出規模の小さい財政で歳出削減を優先するのは現実的ではないと考えています。歳出削減の必要性が常に強調される真の理由は、まず財政規律を問い、増税への政治的合意を形成する手続き論にあるのではないのでしょうか。歳出削減で国民の望む社会保障の財源を生み出すのは幻想としか私には思えません。

【会長】ありがとうございます。

他に委員各位どなたからでも、いかがでしょうか。委員、何かございましたら口火を切っていただけるとありがたいのですが、お願いいいたします。

【委員】教授のお話の中で非常に示唆に富んでいたのですが、これから東京が大変になるというようなご指摘がありました。その中で社会的な移動についてはどういうふうに想定されながら、この辺のデータなり、あるいはご主張なりのところがあるのかという点について、少し教えていただければと思います。

【教授】社会的な移動とおっしゃると、例えば東京にはもっと人が集まってくるのではないかとかというふうなことでしょうか。

【委員】そのようなところの変数についてはどういうふうにお考えになるのでしょうか。

【教授】これは私が推計したのではなくて、国立社会保障人口問題研究所の推計でございます。基本的にはこういうものはすべて現在の人口移動の流れが変わらない、つまり、今、東京への一極集中ということで、若い人を中心にして東京へ大幅な人口流入があるわけですが、この状況が今後ずっと続く、30年間間違いなく続くということを前提としてこうなるということです。ですから、これ以上、東京に若い人が増えるということはまずあり得ないということです。なぜかといいますと、これは実は日本の人口減少は大体これからの四半世紀で10%内外というところなのですが、東京に集まっているという20代、30代の若い人口は、日本全体で実は40%減少します。したがって、今と同じように若い人のかな

りの部分が東京に集まったとしても、東京における若い人は減らざるを得ないということです。

これは仮定計算なのですけれども、今日は数字を持ってまいりました。この上の図で東京圏と書いてありますが、これが右側に移動する。これは避けられないことですね。東京からあまり出ていく人がいないとすると、最初の第1図でございますけれども、東京圏と書いてある下の右側のこのバランスと同じぐらいに若い人が大勢流入してくれば問題がないということになります。ではどれくらい流入しなければいけないかといいますと、日本全体の若い人の大体75%ぐらいが東京圏に流入しなければならない。それは到底あり得ないことです。それでは地方には若い人が1人もいなくなるということになってしまいます。ですから、今と同じように若い人が集まってもこれだけ減少するのだということです。東京の高齢化というのは避けがたいということになります。

【会長】 いかがでしょうか。 委員、よろしいでしょうか。

【委員】 あと、税収の面においても東京のほうは当然減るというお話がございました。今の税制というのは、東京で納めていただく人の税が東京に帰着するというシステムには、国税はもちろんなっていませんし、地方税もいろいろな調整がかかっているということがあるわけです。その辺については、先ほど交付税などいろいろ要素はあるけれどもというお話もございましたが、どういうふうにお考えでしょうか。

【教授】 先行きどうなるかという話ですから分かりません。まだ税源、税と権限ともに地方への移譲だと言われながら、実際のところは遅々として進んでいないという状況でありますから。やはり本当に権限のかなりの部分を地方に移すのであれば税源も移さなければならない。そのときに当然、交付税や補助金は縮小するわけでありまして、先ほど申し上げた初期配分として、どんな方法があるでしょうか。例えば本店課税は全部廃止して、全部事業所課税、例えば法人税なら事業所課税に持っていくということで、最初から地方で上がる税収を今の交付税とか、雇用保険を含めた段階と同じようなバランスで自然に徴収できるようにするのが一方の極でしょう。

もう一方の極はそういうことは関係なく、その県で発生した付加価値のレベル、それで配分してしまう。この両極があるのでしょうが、収まりからするとやはりそうはいかない。今の交付税、補助金を含めた財政の税源配分というものにある程度近いところで準拠しないと、多分、収まらないだろうなという感じはいたします。そうすると、やはり東京は税源的にかなり苦しくなるということにならざるを得ないと思います。

【委員】 ありがとうございます。

【会長】 どうもありがとうございます。

それでは、ほかに。 特別委員。

【特別委員】 教授に教えていただきたいのですが、先ほどの税制の話の中で北欧型の税制をとっていく方向性というのは困難ではないかというご指摘がございました。日本では現在、日本の高齢化社会は高齢率のピーク時の高さ、それに至るスピードの速さ、これが世界の中の高齢化の中でも極めて特徴的だと言われています。そうしますと、どうしても広い意味での福祉目的税、あるいは狭義の社会保障財源としてどうしても消費税に目が行くというところがあります。現在、それぞれの立場でそういう主張もなされているように受けとめておりますけれども、その辺はルーツの違いになるのですか。

それとも例えば北欧などの場合、私の知っている範囲では、例えば税率は高いけれども、雇用保険だとか、社会保障制度は企業が一度納税するのだから、あとは例えば派遣労働が禁止でないとか、あるいは解雇も簡単には言いませんけれども、企業の運営を縛るような解雇制度は持っていないとか、そういったところがあるように聞いているのですが、その辺の含みも含めて困難であると思われるというところの部分について、もう一度ご教示をいただければと思います。

【教授】 その点は恐らく 特別委員のほうがお詳しく、私が必ずしも詳しいわけではありません。ただ、私が申し上げたのはこういうことでございます。スウェーデンの今の財政の状況ですとか、あるいは税制のあり方を見ますと、例えば租税負担と社会保障負担を合わせた国民負担の国民所得比が7割にも上るといったことが一般に話題になります。さらに、もう少し中身に入って、例えば付加価値税の税率が25%であるとか、あるいは、日本の個人住民税に当たる地方所得税の最低税率が30%前後にも達するということが話題になります。一体そういう現在の税制がどのようにでき上がってきたかという、それはおそらく経済や財政や財政の長い歴史を分析しなければならないでしょう。例えば先ほども言いましたように、日本の場合には高齢化が急速に進んで10%を超えていくのは1990年ぐらいからですけども、実はスウェーデンのような国は1950年代ぐらいから、高齢者が総人口の10%を超えてきている。そういう福祉国家の形成の基礎となった人口、経済、政治などの初期条件が日本とは大きく異なっていたと思います。

日本の場合、確かにお話のように高齢化のスピードが異例に速い、高齢化のレベルも非常に高い、したがって、これに見合った財政構造なり社会保障構造が必要だということは多くの方が認識されておられる。しかし、それは主として給付面の規模や範囲の充実を求める主張として出てきております。ところが、財政面、財源確保の課題になりますと、政権政党ですら、社会保険料も含めて、実は明確なビジョンも道筋も実際には描けないでいる。なぜなのかと考えますと、日本では1988年末の消費税導入法案の成立まで、付加価値税タイプの税の導入問題では総理大臣の急死、内閣の交代など、重い政治リスクを負ってきている。その根底には、政党も国民も日本の税制について依然として高度成長期の税制や租税政策への幻想を払拭できないでいるからではないか。経済成長の展望が萎んでいるにもかかわらず、自然増収を生み出す経済成長にまだ寄りかかって、逆に減税を期待する。先ほどの 教授もお話になりましたように、日本では本格的な純増税型の税制改革を今まで経験したことが一度もないのです。

例えば消費税を導入した際には、その増税額を上回る所得税、法人税、相続税の減税をやっています。それから、94年に消費税率を2%引き上げるときも減税の先行を行っています。本来ならば、あるいは、社会保障目的税の発想というのは、消費税の増税や逆進負担に対して所得税などの減税で対応するのではなく、社会保障給付の充実で対応するという方向性のはずですが、こういうリンクではなかなか政治家も国民も合意が成立しないのです。今日のように、税制や社会保障に関する数値データを基礎に、いろいろ議論をさせていただいていますが、数字はあくまでも人々の行動の結果して表面に出てきたものであって、実はその根底や背景には、人々や政治過程における政府への考え方、税に対する認識、社会保障に対する期待など、そういう状況が一番大きく存在しているはずで。

その点で、最近一番危惧していることは、給付を増やす議論は毎日、山のように新聞でもテレビでもあふれているけれども、しかし、必ずそれには財源が必要ですよという財政学者としての当たり前の議論は極めて影が薄い。繰り返しますが、一般的な議論は給付を増やす、受給権を確保するという議論にほとんど終始してしまって、その財源や執行をどう担保するかという議論は切ってしまうのです。こういう日本の傾向や性癖が一番議論が難しい問題なのかと思います。ちょうどそれは、北欧諸国のような財政や社会保障への根底的な思想を問うのと同じです。残念ながら、スウェーデンの事情には通じていませんので、直接、お答えするのは難しく、この程度のお答えしかできません。

【特別委員】 ありがとうございます。

【会長】 どうもありがとうございます。

ほかに何かございますか。では、 特別委員、お願いします。

【特別委員】 教授、 教授、どうもありがとうございました。2人にお伺いしたいのですけれ

ども、まず、教授のお話ですと、基本的には財政支出を削減していく方向に行かなくてはならないと。ただ、その前提の説明の中で、これまでそれをせずに済んできたというのは、課税ベースが広がってきたからということがご指摘にあったかと思うのですけれども、そういうことで言いますと、新たな課税ベースの広げ方というのが1つあるのかなと思います。負担の求め方とかいうのがあるのかなと。それは産業構造のところでもあるのだと思うのですけれども、今の状態の解決策の1つとして、熟練とかいったようなこともご提案でございましたけれども、昔ながらの人口構造を前提とした産業構造では、もはや成り立たないというところはある程度それなりに通る話かなとは思っているのですけれども、その中で例えばIT関係に50代、60代は無理だけれども、では、福祉の分野はどうなのだといい形で、こういった新しいところに入ってくれば、ここがまた新たなフロンティアになるというようなことがあるのだと思うわけがあります。

そうした新たなフロンティアをどのように見つけていけるのか。これは教授のお話の中でも、基本的には自立といったようなことも強調されておられましたけれども、その中の1つには、やはり今まで経済システム、あるいは税財政システムの中に入ってこなかった部分について、これをいかに現在の税財政システムに結びつけて、全体としての均衡を図っていくかというような観点があるのだと思うのですけれども、そのためには、そのシナリオでやっていくと両先生のお話につながると思うのですが、そのためには日本の将来を支えていくだけのフロンティアが十分にあるという前提でなければならないわけですが、そのあたりについて実際に、例えば数年前、地域通貨などを利用して、いわゆる介護の分野というものを公的な準経済システム的なもので新たに構築をしていこうなどという取り組みも、今ちょっと下火ですが、ありましたけれども、そういったものも含めてこの辺の新たな負担を求めて、この社会保障分野において負担を求めていくところのそのフロンティアの大きさといいますか、可能性といいますか、そのあたりについて両先生、どのようにお考えになっているのかお聞かせいただければと思います。

【教授】 先行きに対してそれほど楽観的なことは持てないのでありまして、私が先ほど国民1人当たりの租税収入が横ばいと言ったのは全部うまくいったらの話です。ですから、高齢者の失業もなく、今のよう生産性が確保され、そして給与水準も全員が確保されて、ということであればこうなるという話でありまして、逆に言うと、大量生産型のそういう中で高齢者がはじき出されるとなると、これよりはるかに下がります。もし大量に失業が出ればです。ですから、そういうフロンティアと称するものを全部出して、全部うまくいったらでありまして、実は楽観的な数字なのです。多分、それは無理だろうと思います。10年、20年の間、相当な混乱が生じて大量に失業が生じて、というのは産業構造からいって大変なことですから。今まで機械任せの大量生産でやっていたのを今度は熟練とそういうものに変える。それだけでも大変で、そこがうまくいったらこうなりますよという話です。これは最高の水準を書いてそうだといいことです。

ですから、所得の増加に基本的に期待することはできません。なぜかという、これは最適、最大値が出たらこうなるという経済モデルですから、どちらかという、現在、現実であり得ないような姿を書いて、それで横ばいですから相当大変な変化だとお考えいただきたい。したがって、課税ベースを広げても税収は変わらないということです。それでは、どうすればいいのかということですが、消費税の議論ばかり出ていますけれども、皆さんが忘れてるのは申告所得税です。なぜ9・6・4とか、10・5・3の議論は出てこないか。ひどいもので、恐らく多くの商工業者は税金を払っていないのではないのでしょうか。実際、所得があっても生活できていながら全然払っていません。もっとそうした税の捕捉率の低下、これは年々低下しておりまして、これは国税、地方税を含めてやはり税の現場の問題でもあろうかと思うのですけれども、基本的にそういうことで所得が把握されていない。

したがって、税収が上がってこないという問題の他に、実は大変な不公平を生んでおりまして、ご承知かもしれませんが、地方大学で学生の約半数は授業料免除なのです。なぜかという、自営業者なのです。サラリーマンで授業料免除を受けている地方大学の学生はいないですね。それぐらいまで今や税の捕捉率が下がって税収が落ちています。それだけでなく公営住宅もそうです。サラリーマンで公営住宅に入っている人は、基本的にいません。サラリーマンで公営住宅のあの所得基準を満たすのは無理です。

それだけ不公平を生んでいながら、なぜ消費税が出てきて、いわゆる申告所得税の課税の適正化というのは図られないのか。簡単だから、やりやすいから、反対が少ないからということで逃げてしまっていると思うのです。やはり、先ほど言いましたこの角度を上げるわけにもいきませんから、水準をどうこうする前に今の課税状況のこの不公平さを是正しないと、それこそその状態でやりますと、もっと不公平を助長することになりますし、当然、国民の理解を得られないと思うのです。要するにもっと税の捕捉のところをやれば実は消費税なんて上げなくても十分な税収が上がってくるのです。

それからもう一つ言いたいのは、歳出削減のときに現状の歳出構造を前提としたら、それは大した削減効果は出てこないのです。私が申し上げているのは、抜本的に変えるということです。例えば、それこそ高齢者に対する支出は半分になるように制度を半分ぐらい削ってしまうとかということが1つ。ただし、それは出口ベースでそこまでやりますと大変なことになると思います。ですから、実は国なり自治体からの予算の出口ベースと、本人のところへ届く出口ベースの間に随分と乖離があるのも問題でして、その間に官僚機構が入っていたり、業者が入っていたりするわけです。ですから、もっとそういう仕組みを簡素化することによって、それほど福祉水準を落とさずに歳出の水準を落とすことは幾らでも可能でして、その辺りの努力も必要かと思えます。

【会長】 では、 教授、お願いします。

【教授】 もちろん一番難しいご質問ですから、いろいろなレベルや観点から考える必要があります。例えば長期の対応策と言われているのが少子化対策です。しかし、これはうまくいっても25年、20年先にならないと効果は出ないわけですし、しかも、どの程度効果があがるのかも確実に約束できないという難しい面もあると思います。ただ、これは人口変動そのものに影響を及ぼす超長期の本格的な対策として評価しておく必要があります。

次に、中期から長期にかけての本筋の政策が成長政策だろうと思います。名目経済成長を安定的にプラスにすること、それに伴って賃金の上昇や、それから金利の上昇が生じることです。若年の生産年齢人口が減るにしても、労働生産性が着実に上昇し、それによって賃金が上昇すれば、生産年齢人口の減少の影響をある程度は和らげることができるだろう。これが経済政策としては一番正当な方法ではないかと思っておりますが、今日のようにグローバル化している世界経済では、予想し難い海外からのショックなどがあり、なかなか確実にはいかないという面もあると思います。

それから、中期から短期にかけての対策が、社会保障の存立基盤は財政の再分配機能にせよ、社会保険のスクの分散機能にせよ、要するに支える側、支え手の安定的な存在が前提ですから、その強化策ということになります。最近、受け手の論理、受給権の議論ばかりで、支え手の存在が軽視されています。繰り返しますが、再分配やリスク保障が成り立つ条件は再分配と保障を担う支え手、財源の拠出者の存在です。その支え手をいかに大事にし、育てるかという認識がないと社会保障はいずれ崩壊します。

そこで、支え手をいかに増強するかという議論をするわけですが、これは先ほど言いましたように大変難しいことです。中長期的に見て若年の生産年齢人口は確実に減るのに、経済の成長や労働生産性の上昇は不安定で不確実です。こうした状況認識からの一つの有力な結論が消費税増税なのです。消費税を社会保障財源にすることは、高齢者などの社会保障受給者にも自ら支え手になってほしいということなので

す。要するに現役の働いている人だけを支え手とする仕組みが行き詰まった以上、これからは高齢者も受け手と同時に支え手の側にも回ってもらう必要があるという、周知の世代間公平の議論が消費税増税の議論です。所得税や相続税の増税論議もこのような観点から検討する必要があります。

したがって、消費税増税による社会保障財源の確保という議論もデマゴギーになっては困るのです。財源が確保できれば、物価上昇によって年金の購買力が減るルートで政府の税収が増えるのです。これがワンセットになって支え手を増やすという議論ですから、単なる財源確保論はデマゴギーというべきです。

最後に、短期的な政策となると、ご存知のように、歳出のカットや自己負担の引き上げが常套的な手段になります。即効的だが副作用の大きい、こうした短期的対策を何とか避けるにはどうしたらいいかというのが、これまで指摘してきた中期、長期、超長期の対策の議論です。私が社会保障の理念、役割として自立や予防を強調するのは中期から長期にかけての対策で、そうでないと社会保障の持続は大変難しいと思います。

それから、最後に、さきほどの 教授のご指摘について、23番という資料を見ていただきたい。アメリカでは日本の国税庁にあたる Internal Revenue Service が定期的に大体4万件ぐらいの申告書のオーディットに基づいて、所得の過少申告等による課税漏れ、Tax gapの推計をしております。これは所得の過少申告などによる納税すべき税額の漏れ、結局、所得捕捉の漏れと同じですが、この割合を調べております。最近確定した2001課税年度の一番詳しいデータがIRSから出ておりまして、その結果は極めてはっきりしております。源泉徴収の実施と納税者番号による課税情報の両方を満たす給与所得にはほとんどそういうギャップがない。逆に課税情報の義務化が困難で納税者番号制度が機能しない、しかも、源泉徴収もできない非農家事業所得や農家所得のTax gapは実に5割から7割にも達する。この調査をアメリカでは数年おきに調査、公表しております。前から日本の国税庁もこういう調査をきちんとして、税制の実態を明らかにするよう望んでいるのですが、こうしたことも、長い間、日本の所得税制が常に減税の方向にしか議論が動かない原因の一つだと私は思っております。

【会長】 予定している時間が12時ということでございますが、あとお一方、お二方、もし各委員にご協力いただければ、両先生にもご協力いただければ少し延ばさせていただきたいと思っております。では、委員、手短にお願いたします。

【委員】 はい。両先生、本当にありがとうございました。99.5%は自分なりにこれから咀嚼したいご意見だなと思っているのですが、 教授、1つだけ、0.5%だけ、お答えは要らないのですが意見としてお聞きいただきたいのです。13ページ、日本の消費税についてはいろいろな矛盾点があるというのは私どもよく承知しております。実務でもそのとおりですね。ただ、1つだけ申し上げたいのは、日本の消費税、導入のときにシステムとして納税者については帳簿をつければいいよ、簡単な帳簿だよ、帳簿方式だったのですね。または領収書、請求書でもいい。帳簿がなくても、記帳はなくても領収書、請求書があればいいよ、こういう導入でした。ところが、その後、この「または」ではなくて「及び」になったわけですね。記帳もしなければいけない、その帳簿も保存しなければいけないけれども、さらに領収書、請求書を保存していなければいけませんということで非常に強化されたわけでありまして。

これは領収書、請求書ってインボイスと違うではないか。確かにそうです。韓国でも導入された1976年には税金計算書というもの、インボイスを作って、そこに納税者固有の番号を入れさせて、その番号がないと、たとえそれを発行しても無効、仕入れでは控除できませんというシステムになったわけですが、日本の場合は納税者番号がそこに付いていない、ほとんどそれだけの違いぐらいで、もっと記帳しなければいけないというのは業者にとっては過重なのです。ですから、インボイス方式でないといけないという話では私はないように思っているのです。ここでは中小企業者の保護と書いていらっしやるけれども、今



の帳簿方式、領収書、請求書保存方式は中小企業者の保護ではないのです。過重な負担の軽減なのです。私は実務としてはそれを保護というふうにくくられるのは、いささか問題ではないかというのが1つ。

今の日本の方式は非常に完備していますから、インボイスでなくても、あるいは逆に言うと下手なインボイスよりは信頼度が非常に高いので、税率は5%どころか10%ぐらいに及んでもこれは機能していく。やたらインボイスでなければだめだというふうには実務としては思えないということです。それで、先生がおっしゃる消費税の今のシステムを改革するのであれば、むしろ、最終消費者課税という消費税の原則が貫徹されているかどうかですね。最終消費者であるはずの、例えば企業の交際費は仕入れ税額控除ができます。そうすると、そこでもし課税されているとしたら、何百億の税源がそこにあるはずでありますし、それから、95%ルールで、どんな企業でも95%を超えれば全額控除ですから、これを改めれば大変な財源になるわけなので、矛盾としてはそういうところをやるべきではないかと思っております。ほとんど先生のご意見のとおり納得できましたが、ここだけはいささか異論があったということだけお話ししておきます。ありがとうございました。

【教授】 ありがとうございます。実質がもしそうであるならば、例えば簡易課税制度はやめるべきだと思います。

【委員】 それはもちろん議論の対象です。

【教授】 それから、免税事業者からの仕入れについても控除を認めるのはやめる。95%ルールもやめる。すべて、プロラタ（比例配分）計算にする。そういう方向の実現性が高くなれば、それで私はよろしいかと思っています。

【会長】 どうもありがとうございました。

最後に一言、私からご挨拶をさせていただきたいと思えます。まず、最初に冒頭ご挨拶でお礼を申し上げたかったのですが、昨年度は委員の皆様のご協力で中間報告を取りまとめることができましたことを改めてお礼を申し上げたいと存じます。

それから、既に主税局長のご挨拶の中でも言及されたのではないかと存じますが、今日の国、東京都を取り巻く社会経済は大変厳しい状況でございます。これはご案内のとおりだろうと思えます。昨年11月に中間報告をお取りまとめいただいたその1ページに、当調査会の使命という文言があります。我が国の社会経済が直面する諸問題、世界同時不況、それから、温暖化等の環境問題、財政の危機的状況、社会保障制度の崩壊、格差の問題等々、こうした我が国の社会経済が直面する諸問題に税制という側面からアプローチして、解決に向けての処方せんを提言することが、当調査会の使命として明記されています。

そういう点で、本年度は「資料1」のような事項を中心に検討を行うということでございます。とりわけ昨年度もお話しさせていただきましたが、議論がまだ十分詰め切れなかった部分の事項でございますし、それから、今の国あるいは世界を取り巻く状況のもとで、優先順位の高い論点を今年度の検討事項ということで事務局のほうでお考えいただいて、私とも打ち合わせをして、こうした事項を挙げさせていただいた次第です。ただ、教授からこの検討事項の中に税務行政の分権化についても入れ、しっかりと議論するようにというアドバイスを頂戴しましたので、その他必要な事項の中に含めて議論できたらと思えます。

委員各位におかれましては、それぞれの分野でご活躍でご多忙かと思えますが、本年度もご協力賜りますようお願い申し上げます。私のご挨拶とさせていただきます。

それでは、これもちまして本年度第1回の調査会を終了したいと思えます。本当にありがとうございました。

了