

ISFJ2016

政策フォーラム発表論文

「痛税感」緩和のための税制改革¹

～財政再建へのプロローグ～

慶應義塾大学 土居丈朗研究会 財政②分科会

加藤史和

曹唯

松上典加

森田大基

吉田堯史

2016 年 11 月

¹ 本稿は、2016年12月10日、11日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2016」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、土居丈朗教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から熱心かつ有益なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任は言うまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

わが国の恒常的な財政赤字及び財政硬直化を解決するためには増税の早期実現が必要不可欠である。本稿ではこうした状況下にあるのにもかかわらずなかなか増税を実行に移せない原因が国民の強すぎる増税への抵抗感、すなわち「痛税感」にあることを論じていく。そして、いかにして増税に対する国民の同意を得られるかに着目し、「痛税感」を引き起こす原因を①所得税制への不信、②負担と受益の対応関係の希薄化、③子育て世帯・低所得世帯への負担の重さの 3 要素に分解し、それらに対して効果的な処方箋を出すことで「痛税感」の緩和を目指す。

①所得税制への不信に関しては、消費税増税の前に、クロヨン問題や総合課税・分離課税の徴収方法の違いに起因した不完全な所得の名寄せがもたらす水平的公平性に欠けた所得税制の改革の必要性を述べていく。②負担と受益の対応関係の希薄化に関しては、「痛税感」を生じさせる根本の原因は自らが税として「負担」している分がきちんと「受益」として返ってきている実感がないことが原因と考える。そして現状のように増税分の使途が不明瞭であると国民は増税を単なる負担増と捉えかねないので、負担と受益の対応関係を政策実施時に明確化（「見える化」）させる必要があることを説明していく。③子育て世帯・低所得世帯への負担の重さに関しては、子育て支援のニーズがあるにもかかわらず子育て世帯が十分な財政面からの支援が得られていないことや、低所得者対策が不十分であることから特に子育て世帯や低所得世帯の「痛税感」が強いと言える。

そこで本稿は、所得税改革とともに、増税(負担)と減税(受益)を同時実施した「消費税・所得税の一体改革」を提言する。改革では消費税増税分の税収を用いて、所得別に子育て世帯への「子育て家族支援税額控除(新)」と低所得世帯に対する「消費税負担増対策給付付き税額控除(新)」を行う。給付・控除を除いた分の財源は国債の返済に充て、将来世代の

「痛税感」緩和も狙う。具体的な給付・控除額・国債返済額はマイクロシミュレーション分析を用いて求めていく。

各章の概要は以下の通りである。

まず第 1 章では増税を実行できない日本の現状や「痛税感」の生じる原因について分析し、問題意識を提示する。まず、財政再建の必要性、財政硬直化の緩和などから消費税増税は必要不可欠であるが、増税を実行できない現状にあることを示す。本稿では政治的に増税を実行できないという問題を公共選択論的な立場から捉え、民主主義の下で実行するには国民の増税への合意が必要であると解釈する。そして国民の合意を得るためには国民の「痛税感」を緩和させる必要性がある。続いて、日本の租税負担は「痛税感」を感じるほど大きいのかについて考察する。その結果、日本の国民負担率は北欧諸国に比べて低いが、租税の「負担感」は負担率の高い北欧諸国と同等に高いため増税が実行できずにいることがわかった。高負担を国民が受け入れているスウェーデンの例及び社会調査を参考にし、日本国民が「痛税感」を感じてしまう原因を追及したところ、①所得税制への不信、②負担と受益の対応関係の希薄化、③子育て世帯・低所得世帯への負担の重さが原因であり、「痛税感」緩和のための税制改革が必要であるという問題意識を持つに至る。

第 2 章では、本稿執筆にあたり参考とする先行研究について述べた上で本稿の位置づけを明らかにする。南波（2010）はスウェーデンの制度を参考に、政府と財政に対する国民の信頼を高めるために負担と受益の対応関係を明確にしなければならないと述べている。高山・白石（2011）では給付つき税額控除の導入に関するマイクロシミュレーションこの分析により位 20%の低所得者層に定額の VAT クレジットを適用することで消費税負担の逆進性緩和に貢献することを示した。南波（2010）の考えを取り入れたうえで、負担に対する受益を明確にするために、高山・白石（2011）の分析方法を参考にして、マイクロシミュレーション分析によって増税に対する給付・税額控除額を設定する。本稿の独自性は、この分析により単なる増税ではない実現可能性を備えた具体的な税制改革案を提言する。

第3章では日本家計パネル調査（JHPS）の個票データを用いたマイクロシミュレーション分析にて改革案実行時に純負担減となる人数を求め、国民の多数が本案に合意することを説明していく。分析にあたって本稿では、本案によって増税以上の給付や控除を受けることによる純減税によって「痛税感」の緩和はなされると想定する。そして本稿では三世代以上にわたる家族関係を重視し、高齢者世帯を含む家族全体による負担分を子育て控除に充てることで子育て世代のみならず、血縁関係のある自分の子世帯の負担減により家族全体で見た高齢者世帯の「痛税感」緩和を狙う。

第4章では「痛税感」緩和のために増税と税額控除同時実施する「消費税・所得税の一体改革」として政策提言をする。増税に伴う「痛税感」の緩和には単なる消費税増税ではなく、水平的公平性に沿った所得税制の再構築と同時に増加負担分を国民の多くが実感できる形すなわち「見える化」できるよう、給付を行うことが重要であると考え。具体的には消費税率の引き上げに伴う子育て世帯・低所得世帯の負担増を、所得税の給付付き税額控除による減税で緩和させる。また増税による税収のうち給付を除いた分を国債の返済に充て、「将来世代への痛税感の緩和」を目指す。そして「痛税感」緩和に伴い結果的に日本国民の政府に対する不信感が緩和されることを目指す。

なお本稿は財政再建をすぐに達成する政策でも社会保障を北欧諸国並みに充実させる政策でもない。しかしその一方で日本を現状のように貶めた根本の原因である「痛税感」について向き合うことは、それらの問題の解決に当たって重要な第一歩となる。本稿を契機に国民に自ら支払った税負担の使途への関心を深めさせ、「自らの税負担は私的費用の減少をもたらす」という近代財政の本源的な役割を再認識できるような素地が出来上がることを願っている。

目次

はじめに

第1章 現状分析、問題意識

第1節 日本は増税を実行しにくい国家である

第1項 増税ができない国、日本

第2項 増税は避けられるのか

- 1 日本の財政は持続可能でない
- 2 経済成長・歳出削減だけには頼れない

第3項 国民の合意が重要

- 1 公共選択論のアプローチから
- 2 国民の合意を避け続けた過去

第2節 「痛税感」に迫る

第1項 日本は低負担・高負担「感」の国である

第2項 「痛税感」が生じる原因

- 1 所得税制への不信
- 2 負担と受益の対応関係の希薄化
- 3 子育て世帯・低所得世帯への負担の重さ

第3節 小括

第2章 先行研究と本稿の位置づけ

第1節 先行研究

第1項 先行研究の成果

第2項 先行研究の限界

第2節 本稿の位置づけ

第3章 マイクロシミュレーション分析

第1節 仮説

第2節 制度設計

- 第1項 シミュレーションを行うにあたっての仮定
- 第2項 所得十分位
- 第3項 孫のいる世帯の推計
- 第4項 財源
- 第5項 子育て家族支援給付付き税額控除に関するポイント制
- 第6項 消費税負担増対策給付付き税額控除
- 第3節 マイクロシミュレーション分析による給付・控除額の決定
- 第4節 ジニ係数・世代内格差・財政再建へのインパクト

第4章 政策提言

- 第1節 政策提言～消費税・所得税の一体改革～
 - 第1項 マイナンバーによる所得の名寄せ
 - 第2項 消費税と給付付き税額控除の同時実施
- 第2節 独自性
- 第3節 実現可能性

先行研究・参考文献・データ出典

はじめに

フランスの経済学者 J. アタリは国家の債務を「国が担うべき役割に関する社会的コンセンサスの弱さのモノサシ」と表現した。対 GDP 比で 200%を超えて他の国の追随を許さないほどに膨張した日本の政府債務は、まさにアタリが述べたようにわが国の国家としての役割に対して国民の合意を長い間得られずにきたことの証拠であろう。

1975 年度以降、毎期の税収では政策的経費（一般歳出から利払い費を引いた額）を賄うことができなくなり赤字国債を恒常的に発行し始めたが、それはその頃から政府の政策と国民のニーズに多少なりとも乖離が生まれ始めたことを意味する。そして 1990 年代のバブル崩壊で日本の社会・経済は大きく変わり、政府と国民との間の乖離も決定的となった。勤労世代である生産年齢人口は 1995 年をピークに減り続けている。雇用面では正規労働者は減少した一方で非正規労働者が増え、日本における標準的な家族世帯は「サラリーマン＝専業主婦世帯」から「共稼ぎ世帯」に移行した。本来であれば経済・社会が転換を迎えるのであれば、経済事情や人口構成、国民の新たなニーズを反映して税・財政も抜本的に改革すべきであった。しかし現実には、高度経済成長期が終焉を迎えても税財政制度を抜本的に改革することなく、政府は国民に負担を課すことを避けて反対に更なる経済成長を求めて減税・公共投資を行ったが、井堀（2007）が指摘するように、経済成長を促しても財政収支の改善は実現せず、結果として政府債務だけを増やした。

日本の政府債務累積の歴史は、国民の租税抵抗の問題から逃げ続けた歴史でもある。井手（2013）によれば、累積債務の原因は経済停滞ではなく増税に踏み切らず反対に減税を進めたことで税収自体を減らしたことにある。少子高齢化の進展によって経済成長率が相対的に低下し、社会保障支出の拡大に直面するのはどの先進諸国も同じであった。欧州先進国は成長の鈍化・社会構造の変化に対応して財政を拡大させて公助による社会保障を充実化させた。しかし一方で、日本は「小さな政府」から欧州のような「大きな政府」に転換するこ

とを避け、他の先進国では当然のように実行された増税にはほとんど手を付けないことで国民負担を低く抑えた。国民の増税への抵抗から政府は国民の合意を得ることを諦め、避けられない増税から逃げるという選択肢を取った。

神野・井手（2007）が述べるように財政赤字における根本的な問題は、形式的な歳出と歳入の差額ではない。財政赤字を発生させている租税抵抗の問題に真正面から向き合うことなく、一方で選挙にて多くの票を得るために増税を避け続け、他方で膨張し続ける社会保障費を放置し、その負担を公債発行により将来に先送りにして財政錯覚状態に陥っていることである。したがって日本の財政赤字・財政硬直化などを改善するには小手先の増税ではなく、今まで避け続けた租税抵抗に対して真正面から立ち向かい、どのようにして国民に増税を受け入れさせるかを誠実に考える必要がある。

「財政民主主義」という言葉からも明らかなように、財政は国民が作り上げるものである。したがって国民の代表たる政治家は国民のニーズに合わせて、国民の合意を得ながら、国民のための財政を形成する必要がある。特に本稿が焦点を当てる租税はその財政の根幹にあたるものである。市場経済の発達により格差が拡大する中で、国民のニーズに合わせて日本も歳出が拡大し福祉国家化が進んでいる。ならば、今までのような増税を可能な限り避ける考えるのではなく、「好まれない」しかし「避けられない」増税をいかにして達成するかについて衆知を集めて議論を尽くすべきであろう。本稿では、この増税への抵抗感を「痛税感」と定義し、ポリシーメーカーが今までほとんど注目してこなかった、この「痛税感」の要素を分解してこれまでにない形で先駆的に分析した。そして、「痛税感」を緩和する方法の一例を可能な限り具体的な数値まで出しながら、かつフィージビリティも確保しつつ提示してゆく。

「痛税感」の問題は日本が何十年間も政権が代わっても避けられ続けてきた、いわゆる禁忌とされる領域である。しかしその解消は十年後、百年後の日本の将来について考えた時に座視できない領域でもあろう。本稿はこれほどまでに壮大な難問に挑戦していくわけだが、

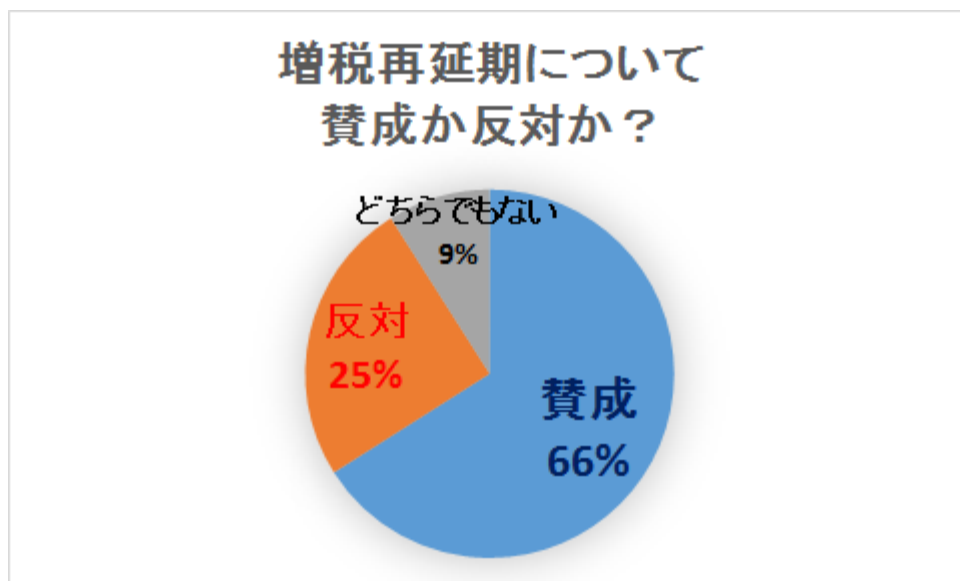
「増税は国民生活を苦しめる」というような誤信を取り除き、希望に満ちた社会の実現のための第一歩となることを祈る。

第 1 章 現状分析・問題意識

第 1 節 日本は増税を実行しにくい国家である

第 1 項 消費税増税ができない国、日本

わが国は増税を実行しにくい国家である。2012 年に民主党の野田内閣にて決定された消費税増税は自民党へ政権交代後、2014 年の 8%への移行は予定通りに実行されたものの、10%への移行は 2014 年 11 月・2016 年 6 月と 2 度も「景気への影響」という理由で延期されている。与党が公約として掲げ続けた消費税増税が延期されるような事態は他国ではほとんど見られない。別の国であれば、政府の説明責任を問われていたかもしれない事態であるが、日本ではそれほど政治的に問題となっていない。それどころか驚きを禁じ得ないことに日本の場合、国民の大半は増税による負担増がなくなったことで、政府の増税先送りの決断を好意的に受け取ってすらいる。実際に 2016 年に行われた全国世論調査では増税再延期に関して、66%もの人が「賛成」と答えており多くの国民が増税延期を歓迎していることがうかがえる（図 1）。



<図 1 増税延期について賛成か反対か 毎日新聞全国世論調査より筆者作成>

実は消費税増税論議が政権へ影響を与えた例は現在の安倍政権だけではない。わが国の歴史を振り返ってみても、多くの内閣が消費税増税に言及したことで窮地に立たされている。例を挙げれば、「一般消費税」導入を選挙公約として掲げた大平内閣は 1979 年 9 月の衆院選挙で過半数割れの大敗を喫している。

また以下の表 1 から、消費税増税に言及した、もしくは増税後の選挙の勝率が著しく低いことも見て取れる。

	議院	回数	年度	内閣	争点	結果
1	衆議院	第35回	1979年	大平内閣	「一般消費税」という形での増税政策発表	議席減 過半数割れ
2	参議院	第15回	1989年	宇野内閣	リクルート事件、 <u>宇野首相の女性問題、消費税導入の是非</u>	議席減 選挙後退陣
3	衆議院	第41回	1996年	橋本内閣	消費税3%→5%増税の是非	議席増
4	参議院	第18回	1998年	橋本内閣	消費税増税後初の選挙	議席減 選挙後退陣
5	衆議院	第46回	2012年	野田内閣	消費税増税を決定	議席減 政権交代
6	参議院	第23回	2013年	安倍内閣	消費税増税を9ヶ月後に予定	議席増
7	衆議院	第47回	2014年	安倍内閣	消費税増税見送り	議席増
8	参議院	第24回	2016年	安倍内閣	消費税増税見送り	議席増

＜表 1 歴代の消費税増税論議における選挙結果 筆者作成＞

消費税導入後初の選挙である 1989 年の参院選では自民党は大きく議席数を減らし、特に 1 人区では 3 勝 23 敗という歴史的な大敗となった。

しかしそれとは反対に、消費税論議と政権維持期間の因果関係は明確ではないが、消費税引き上げをしないと明言した内閣は長期政権となっている。世界的な新自由主義の潮流に乗って「増税なき財政再建」を謳った中曽根内閣は「大型間接税をやるつもりはない」と主張していたが、その結果 1986 年の衆参同時選挙に圧勝し 20 世紀最長の長期政権を立てた

²。また「消費税は上げない」と公言した小泉内閣も在職日数 1980 日という長期政権を樹立することができたことから、国民の反消費税増税志向がうかがえる。

このように 3%から 5%への消費税増税の是非が争点になった参議院選挙で与党の議席を増やした橋本内閣を例外とすると、直接的な因果関係はなくとも消費税増税に言及した政権は短命で終わるというトラウマが政治家には存在すると言える。そしてそれを裏付けるように選挙前に 2 度増税の延期を表明した安倍内閣は、選挙後も与党が過半数を維持している。

当然、消費税のような大型間接税は所得を問わず国民に広く負担を求める税制であるから大きな反発を受けるものである。その点を踏まえれば、消費税を選挙の争点とすることは議席減の危険がある選択と受け止められており、政治家から忌避されていると解せよう。しかし後述するように財政危機が顕在化すれば大幅な歳出削減や増税が必要となり、国民が現在よりも大きな負担を強いられるだろう。それならば、なぜ消費税を打ち出した毎回の選挙で与党は敗北してしまうのか。こうした増税への姿勢は、短期的に目前の選挙での勝利を優先させて中長期的なわが国の財政の持続可能性³について目をつぶるような政治運営にも結びついている。本稿では政治家の手腕という問題もあるがそれ以上に、消費税増税に踏み込められないさらに大きな要因が日本に存在すると思う。

第 2 項 増税は避けられるのか

前項にて消費税増税と政権維持とのトレード・オフ関係について触れたが、日本は増税を避けても財政的・社会的に持続可能な国家であると楽観視することはできないはずだ。以下で述べていくように、現在 2 つの財政危機に直面している日本にとって増税は避けられな

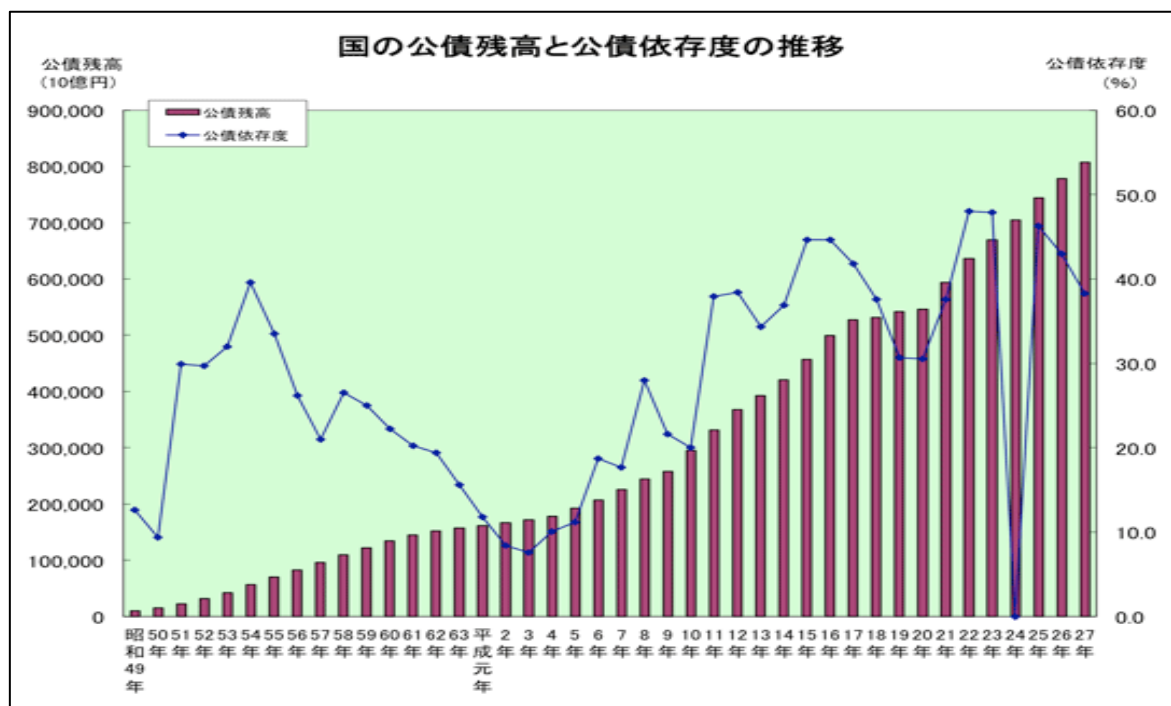
²任期終盤に「売上税」法案を国会に提出するが、公約違反との国民からの圧倒的な反対を受けて廃案となり、支持率は大きく低下する。こういった経緯からも増税の困難さが見て取れる。

³ 本稿における財政の持続可能性の厳密な定義は、Hamilton and Flavin (1986)に基づく。

い。

1 日本の財政は持続可能でない

まず1つ目の財政危機は、財政の持続可能性に関するものである。1964年以来毎年、わが国の歳出は税収のみで賄うことができず、その差額を公債発行で補っている。図2からもわかるとおり、発行当初は公債依存度もかなり低く抑えることができていたが、バブル崩壊後から急激に伸びていき、民主党政権の3年間では公債発行が税収を上回るという事態すら起きている。そして現在では債務残高が対GDP比で200%を超え、他に類を見ない借金を抱えた財政となっている。そしてわが国における財政は、加藤(2010)に先行研究に関する展望があり、Doi, Okimoto, and Hoshi (2012)などで示されているように、持続可能でない財政運営となっているとの計量分析の結果が得られている。



＜図2 日本の公債残高と公債依存度の推移 総務省「第65回日本統計年鑑 平成28年」より引用＞

また日本の財政赤字は景気によって解消されるものではなく、国の歳出入に潜む構造的な問題である。それは財政収支を、景気循環を考慮しない「構造的財政収支」と景気循環の

影響を受ける「循環的財政収支」に分けて捉えた際、ここ 20 年の「構造的財政収支」が赤字であることからわかる（図 3）。特にこれから高齢化がさらに深刻化し社会保障関係費も年間 1 兆円ペースで膨張することも予想されているが、それに充てるはずの消費税も本年の増税延期で財源を確保できず将来に負担を先送りせざるを得ない状態にいる。景気回復によって自然に改善することは期待しにくいので、財政再建を積極的に取り組む必要があると言える。



＜図 3 日本の構造的財政収支 OECD Economic Outlook No. 79 より筆者作成＞

2020 年度までに基礎的財政収支黒字化を財政健全化目標として掲げた自民党であったが、今年の増税再延期で実質的に不可能と予想されている。このような予想から日本国債の格付も下がっており、日本に対する信頼は薄れてきている。格付投資情報センター（R&I）は日本国債の格付け見通しを「安定的」から「ネガティブ」に引き下げ、ムーディーズ・インベスターズ・サービスは「信用評価上ネガティブ」との見解を示している。一般的に国債の信頼が下落すれば、金利の上昇に伴い市場からの資金調達は困難となり、今までのような公債依存の財政運営はできなくなる。それは欧州債務危機を背景に、ギリシャをはじめとして

政府債務問題に直面した欧州各国が、実際に資金調達が難しくなった例からも明らかであろう。わが国において、今後も今までと変わらずに毎年財政赤字状態を続け債務を増やしていけば、前掲の先行研究が示唆するように財政の持続可能性が担保できず、結局国民に過度な税負担もしくは大幅な歳出削減を強いることとなる。

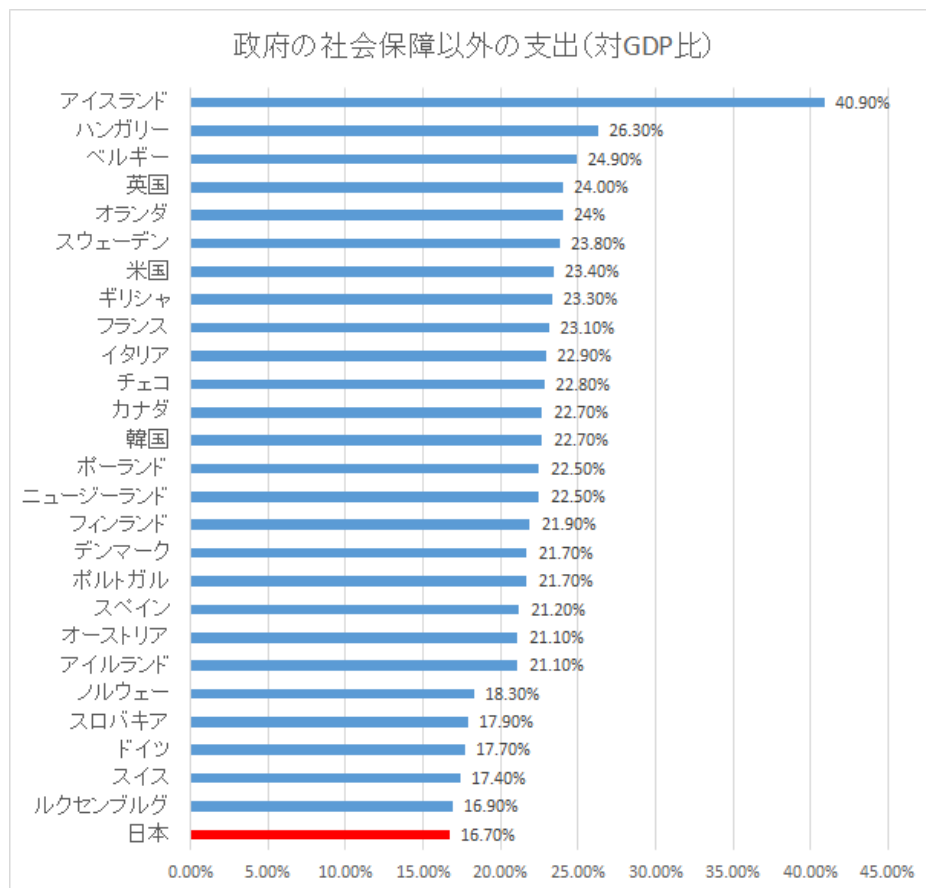
2 経済成長・歳出削減だけには頼れない

上述したように、財政赤字の解消にも財政硬直化の緩和にも新たな財源の獲得が不可欠である一方、本稿では消費税・所得税以外の選択肢による根本的な解決は困難と考える。すなわち、日本は消費税・所得税増税に頼らずに財政的・社会的に維持可能な社会は目指せない。簡単にではあるが、その理由を説明する。

財源を確保する方法として①歳出削減②経済成長による自然増収③増税による税収増の3つが挙げられるが、多様な選択肢のうち消費税増税が財政赤字・財政硬直化を緩和させる手段として必要であることを説明していく。

まず歳出削減について考える。わが国の財政の歳出入バランスには大きな乖離が生じており、歳出削減のみでその乖離を生めるのは実現可能性が著しく低いことは明らかである⁴。図4が示すように政府の社会保障費以外の支出（対GDP比）（財政の健全化に向けた考え方について）は、先進国中最低水準である。また社会保障費削減を考慮しても、現在の年金保険・医療保険はただでさえ生活ぎりぎりの給付水準であり、今後さらに少子高齢化によって増大するものでもあるため大幅な削減は難しいだろう。

⁴ 実際に2009年に民主党政権によって行われた事業仕分けにおいても3兆円の削減目標に対して結果1.7兆円の削減しか行われなかったことから、歳出削減だけによる効果は薄いと考えて良い。



＜図4 政府の社会保障以外の支出(対GDP比) OECD「Stat Extracts National Accounts」より筆者作成＞

たしかに Alesina (2012) らは先進諸国での財政再建における歳出削減の有効性を主張している。しかし、國枝 (2014) が言うように増税策を怠り租税負担率が主要国中最低である現状を鑑みれば Alesina の議論は、日本の場合に当てはまらないと考えるのが当然であろう。また井手 (2015) も「政府を小さくすれば財政が健全化するというのは、ひとつの幻想」であるとし、「小さな政府」を既に実現している日本において更なる歳出削減は国民の生活水準を引き下げることに繋がるとして安易な歳出削減に対して警告をしている。

次に経済成長による自然増収について考察する。たしかに高度経済成長期は経済活動が高まるため所得税・法人税をはじめとして税収は大幅に増えた。しかし成長会計⁵で見ても、

⁵ 成長会計とは、経済全体の成績 (GDP 成長率) を、その内訳に注目して成長の要因を明らかにしようとするものである。

資本は十分蓄積されており労働人口が減少している現在の日本において技術革新のみで高度経済成長期並の経済成長が実現できると容易に考えてしまってよいだろうか。また経済成長率が1%伸びた時の税収の伸び率は税収弾性値として表されるが、財務省試算では1.1⁶と考えられており、経済成長による自然増収が税収全体に大きなインパクトをもたらすとも考えにくい。以上より歳出削減と同様に経済成長による自然増収は財源獲得に対する効果は薄く、増税がやはり必要であることが明らかであろう。

第3に、数ある税の中でも本稿が消費税に焦点を当てた理由について説明する。消費税以外の税制について焦点を当ててゆく。基幹税の一つである法人税は、以前は消費税以上に多くの税収を確保することができていた。しかし、グローバル化の中で日本企業は厳しい国際競争にさらされており、アジア諸国の税率が25%前後であることを踏まえると、減税こそあれ増税することは自縄自縛となってしまう。日本企業に高い法人税率を課せば、逆に日本での営業を縮小させ、日本経済へのマイナスのインパクトを与えることにもなるであろう。

また所得税は、消費税と同様に基幹税として期待される税制である。しかし少子高齢化が進み生産年齢人口が減少していく中では、所得税は勤労世帯に相対的に大きな負担を強いることになってしまう。また所得税率の累進性をさらに高めると、高所得者の節税・脱税インセンティブをさらに強めることとなり、結果的に大規模な税収の増加は期待できない。

相続税を増税すればよいとの声もある。しかし相続税収は1兆4200億円（平成23年度）で消費税収は10兆1990億円であるため、消費税1%分の増収分にも満たない。こうした相続税を倍増するような増税を考えれば、大金持ちだけでなく普通の暮らしをする中間層世帯にまで負担増を求めなければ実現できない。もしくは相続税率を現在以上に上げれば、所得税と同様に節税・脱税インセンティブをさらに強める結果となり、税収に与えるインパクト

⁶ 毎年の税収弾性値を単純平均した数値をもって税収弾性値を4とする主張があるが、土居（2012）によれば「単年度の税収の増減は、その年の経済成長率だけですべて説明できる」という成り立ち得ない仮定に基づくものであり、学術的には信頼できないものとされる。

トも予想より小さくなるかもしれない。相続税のように基幹税以外の税制に主立った財源確保を頼るのも、税収の面で現実的ではないであろう。

以上の議論をまとめると、財政赤字・財政硬直化に対応するためには①歳出削減でも②経済成長による自然増収でも根本的な解決にはならない。また③増税するにしても課税ベース・税収規模を踏まえれば、法人税・相続税などに依存するような形も予想しにくい。したがって欧州諸国のように消費税をベースにした歳入構造を作り出す必要がある。

第3項 国民の合意が重要

以上のように本稿では、わが国が財政的・社会的に持続できるようになるためには消費税増税は不可欠であるという立場をとる。そしてここで問題となってくるのは、初めにも述べたように2度もの消費税延期を現内閣の「意気地なし」という感情的な評価で片づけてしまっただけでよいのであろうか、という問題である。歴史的に見ても、日本の内閣は消費税増税の論議を避けてきた過去があり、増税を口にするだけで一気に政権を揺るがすような事態になった。消費税増税の実行がこれほどまでに難しい例は海外において他にはない。日本において消費税増税が難しいことを単なる政治家の手腕のせいにしてはいる以上、根本的な解決には至らないであろう。その原因は日本に潜む構造的な問題にあると考える。

1 公共選択論のアプローチ

政治を経済学的に分析する公共選択論の見地から述べると、選挙に勝つために得票数の最大化を目指す近視眼的な政治家は、増税という国民からの反発を真正面から受けるような政策を実行することはない。Buchanan and Wagner(1977)によれば、財政支出や減税のような拡張的ケインズ政策は総需要の改善・公的サービスの増加をもたらす有権者の所得を増やすため同意が得られやすい一方で、増税・歳出削減などの緊縮的ケインズ政策は有権者の所得を減らすために同意は得られにくい。したがって有権者の可処分所得を減らす課税は

避けられる一方、公債による調達「リカード＝バローの中立命題⁷」のような経済理論はあるものの有権者の実感として負担は増加しないため、政治家は公債による調達を選択するインセンティブがあり、民主主義下におけるケインズ政策は財政赤字をもたらす傾向にあるとしている。

公共選択論のアプローチを第二次安倍内閣と与党自民党の行政に当てはめて考えてみる。2 回もの消費税増税の延期を安倍内閣は実行したわけだが、国務大臣ないし自民党議員の目線に立てば、たとえ日本が持続可能な財政・社会を実現するために増税の必要性を訴えても、それが国民の同意を得られない以上、選挙で敗北し大臣職ないし議員職を失うリスクを高めるだけである。国民が受益者となる減税とは異なり、国民の負担を増やす増税を国民自身が受け入れるのはありえないであろう。現に第 1 項で述べたように世論は消費税増税が延期されたことに対して肯定的に捉えている。そのうえ、毎日新聞の全国世論調査において、安倍内閣の支持率は消費税増税延期後、延期前に対して 5 ポイント増加している。民主主義では国民が世論として増税に反対しているような現状では、政策として政治家が増税を実行するのは公共選択論的にはあり得ないのである。

しかし、公共選択論的アプローチは我々に増税を実行するためのヒントも提供してくれている。すなわち増税政策を国民が受け入れてくれるようになれば、政治家は実行に移すインセンティブを持つようになる。したがって我々は民主主義下におけるケインズ政策では財政赤字は避けられないものとして受け入れるのではなく、増税の負担増を国民にできるだけ感じさせない工夫を凝らすことで日本に必要な増税に対する国民の合意を得ることができる可能性が見えてきた。

2 国民の増税への合意を避け続けた過去

⁷ 「リカード＝バローの中立命題」とは、財政支出を公債で賄っても租税で賄っても、償還が世代を超えたとしても、家計の効用に影響を与えない、というものである。（土居 2002）

公共選択論によれば国民に負担を課するような単純な増税政策は政治的に実行が難しい。そこで我々は国民が増税政策を受け入れてくれるように、政治的に配慮すべきである。土居（2002）の言葉を引用すれば、国民の租税抵抗を緩和させることで重い増税を軽くする工夫が必要であるのだ。しかし今まで日本の租税政策は国民の「痛税感」に正面から向き合わず、必要な増税を避けて公債発行によって将来への負担として転嫁してきた。

伊藤（2015）によれば土光臨調⁸にて「増税なき財政再建」が謳われ国民負担率を 50%以下にすべきという判断が下されて以降、政府は「大きな政府」になることを避け続け「日本型福祉社会」と銘打って国家による福祉を家族福祉と企業福祉に補完させた。当初は経済成長を背景に国債発行量を減らすことに成功したが、バブル崩壊後も日本の歳入は「小さな政府」を持続し恒常的な財政赤字をもたらした。その一方で、日本の歳出は少子高齢化の進展と相まって社会保障費を膨張させ、デフレ脱却のために公的投資を拡大させた。支出面では「大きな政府」でありながら、負担面では「小さな政府」が実現していた。にもかかわらず、小渕内閣以降 15 年間政府は増税を行わず、毎年 30 兆円規模の国債発行で一時的に負担を回避してきた。国民から圧倒的な支持を受けていた小泉政権でさえ、6 年間の任期で増税に触れることはなかった。

本稿では国民が増税を許容しない根本の原因は国民の増税に対しての抵抗感、すなわち「痛税感」にあると考える。国民も日本財政の現状・日本経済の将来展望などを踏まえ、自分たちの将来もしくは将来世代のことを考えれば、増税の必要性は理解しているはずだ。しかし実際は上述したように、国民は必ずしもみな将来の負担を考えるような合理的経済人（ホモ・エコノミカス）ではない。したがって増税議論を一時の損得で考えてしまう国民も多く、民主主義を採用している日本は損得のうちの多数派が政治的には世論となってしまう

⁸ 鈴木善幸内閣において 1981 年に発足され、土光敏行が会長を務めた第 2 次臨時行政調査会のこと。「増税なき財政再建」という方針のもと、行政組織の見直しによる歳出削減、三公社の民営化などを推進した

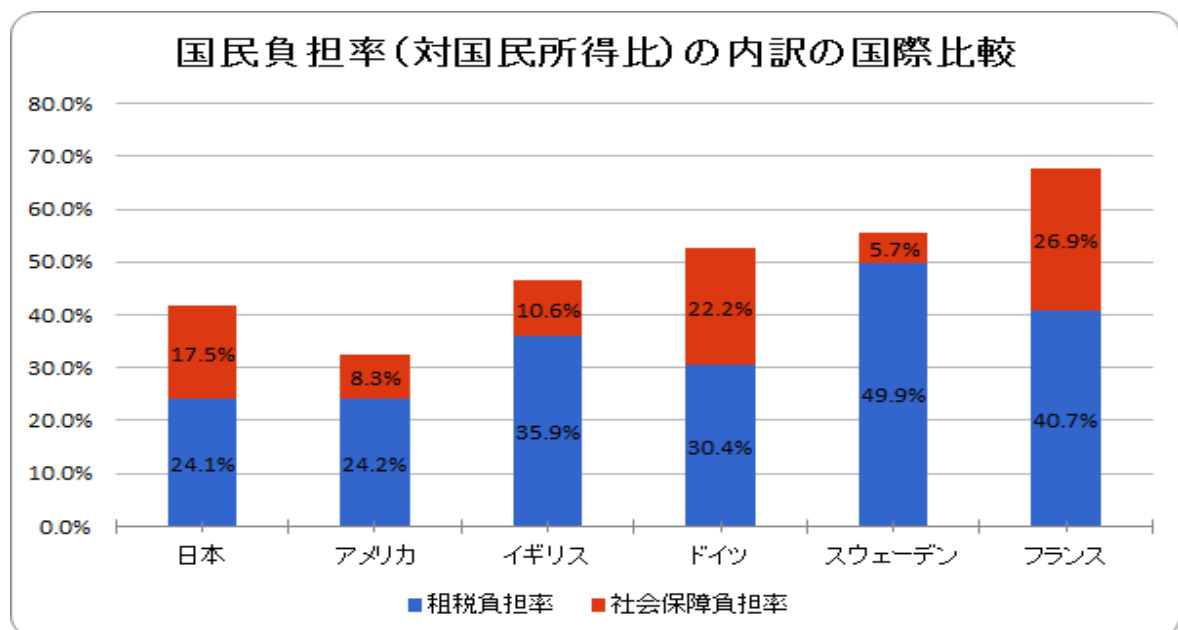
う。少子高齢化が進展するために医療や介護など社会保障支出が拡大する中で、国民側は税負担の減少を要望し、その一方で政治家は国民からの信任を得るために彼らの要望に応えた。こうした論理に従って、先ほど述べたように日本国民・政治家は増税を避けてきた。国民も政治家も互いに足を引っ張り合った結果が、200%超の債務残高と財政硬直化である。日本が社会的・財政的に持続可能な社会を実現させるには、「痛税感」の問題から目を背けてはならない。国民にとって身近な財政・税制であるからこそ、国民の「痛税感」を生じさせている元凶について探り、その緩和のための施策を頻りに考えていく必要がある。

第2節 「痛税感」に迫る

前節では歴代内閣が、日本が消費税を引き上げることができない最大の原因である「痛税感」について真正面からぶつからずにくたことを論じた。しかし日本における租税負担は「痛税感」を生じさせてしまうほど大きいものなのか。以下では日本におけるその実態について探っていく。

第1項 日本は低負担・高負担「感」の国である

租税負担を国民所得と比したものを租税負担率と言うが、図5より2013年の日本は24.1%とアメリカ(24.2%)と並んで世界で最も租税の負担が少ない国家の一つであることがわかる。社会保障負担率は17.5%と高いが、それらを足し合わせた国民負担率(公的負担率)は41.6%であり、「大きな政府」として知られる欧州諸国と比較すると日本の国民負担率は相対的に低いということがわかる。



<図5 国民負担率(対国民所得比)の内訳の国際比較(2013年) 財務省 HP 「国民負担率(対国民所得比)の内訳の国際比較」より筆者作成>

しかしそれにもかかわらず、日本は相対的に「痛税感」の強い国である。これは、各国それぞれの租税負担感について調査した ISSP（2008）が裏付けてくれる。以下の表 2 は、上から中所得者の負担感が強い順に並べられている。

	高所得者			中所得者			低所得者		
	重い	適切	軽い	重い	適切	軽い	重い	適切	軽い
フランス	26.71	26.77	46.51	76.63	22.46	0.91	64.65	29.78	5.57
カナダ	33.29	26.82	39.88	73.9	23.95	2.15	70.59	26.07	3.34
スペイン	20.08	33.13	46.8	65.49	32.92	1.59	80.96	17.28	1.76
オーストラリア	42.18	29.36	28.46	63.28	34.51	2.22	73.58	25.61	0.81
日本	18.44	20.22	61.34	61.68	33.18	5.14	76.01	16.6	7.39
アイルランド	23.5	25.18	51.32	57.53	40.5	1.97	69.97	28.07	1.96
アメリカ	16.24	27.05	56.71	57.13	38.99	3.87	62.08	32.31	5.61
スウェーデン	27.85	32.61	39.53	55.68	41.92	2.4	81.66	17.45	0.89
ノルウェー	24.01	31.7	44.29	50.19	48.25	1.55	77.65	21.41	0.95
オランダ	17.1	31.81	51.09	49.95	48.66	1.39	69.26	29.56	1.19
スイス	6.88	29.48	63.65	47.79	51.08	1.13	69.62	29.56	0.82
フィンランド	16.59	38.29	45.12	47.18	50.85	1.97	75.64	23.74	0.62
ドイツ	12.06	25.09	62.85	46.41	49.09	4.5	76	22.94	1.06
イギリス	27.63	40.61	31.76	45.76	49.88	4.35	68.87	28.8	2.32
デンマーク	33.88	38.31	27.82	43.77	53.72	2.51	68.77	30.08	1.15

<表 2 租税の負担感の国際比較 井手（2011）、ISSP Research Group（2008）より筆者作成>

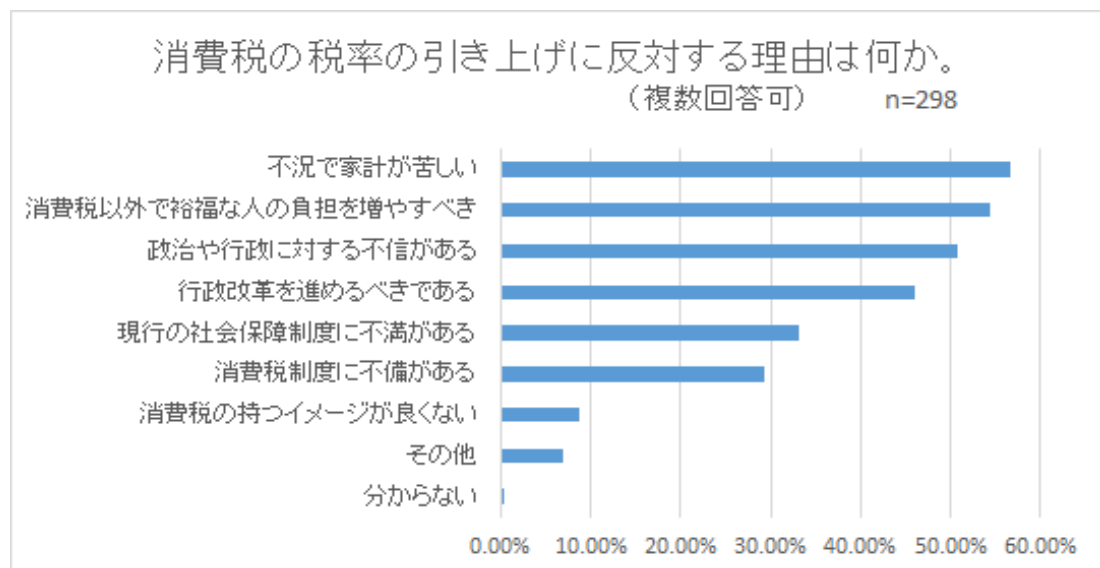
租税負担「感」を調べてみると、表 2 より低所得者は 76.01%、中所得者は 61.68%と、国際比較したとき日本は相対的に高位に位置していることがわかる。ここで先ほどの国民負担率の図 5 と見比べると、日本の「痛税感」の原因が見えてくる。例えばフランスは日本以上に租税負担「感」を強く感じているが、そもそもフランスの租税負担率は 40%という高い値であるので相応な結果であろう。しかし、対して日本は租税負担が相対的に低いにもかかわらず、租税の負担「感」を強く感じている国なのである。この事実は、我々に面白い示唆を与えてくれる。すなわち、「痛税感」は税負担額の絶対的な大小だけで決定されるのではないのだ。

以上を総合すると、日本の「痛税感」の実情は、本来は税負担が少ない「小さな政府」であるにもかかわらず、実感として負担を大きく感じてしまっていることに由来していると

推察することができよう。そしてその要因は①相対的に低所得者に負担を強いている所得税制②「痛税感」を感じさせる現行の歳入・歳出構造にあると言えよう。次項ではそれぞれの要因について深く分析していく。

第2項 「痛税感」が生じる原因

前項で示したように、日本は国際比較では決して国民負担が大きい国ではないにもかかわらず、他国にも増して租税の負担「感」は世界的に高位に位置することが明らかとなった。図6の藤巻（2013）の調査では、「消費税の税率の引上げに反対する理由は何か」という質問に対して「家計が苦しい」が56.7%、「消費税ではなく、法人税や所得税により企業や裕福な人の負担を増やすべき」が54.4%、「政治や行政に対して不信があるから」が50.7%という結果となった⁹。そこで本稿では①「所得税制への不信」¹⁰②「負担と受益の対応関係の希薄化」③「子育て世帯・低所得世帯の金銭的負担が大きい歳出構造」の3つが国民の「痛税感」をもたらす大きな要因であると定義する。そしてこれらが緩和・解消されれば結果として政府に対する不信感も減少し、「痛税感」は緩和されるとする。以下ではそれぞれの要素について細かく見ていく。



<図6 社会調査「消費税の税率の引き上げに反対する理由は何か」 藤巻（2013）より筆者作成>

⁹ なお「もっと行政改革を進めるべきであるから」という意見に対しては、第1章第2節でも論じたように、歳出削減は必要であるが日本の財政赤字を解消するだけの財源は得られないと本稿は考えるため、ここでは扱わなかった。

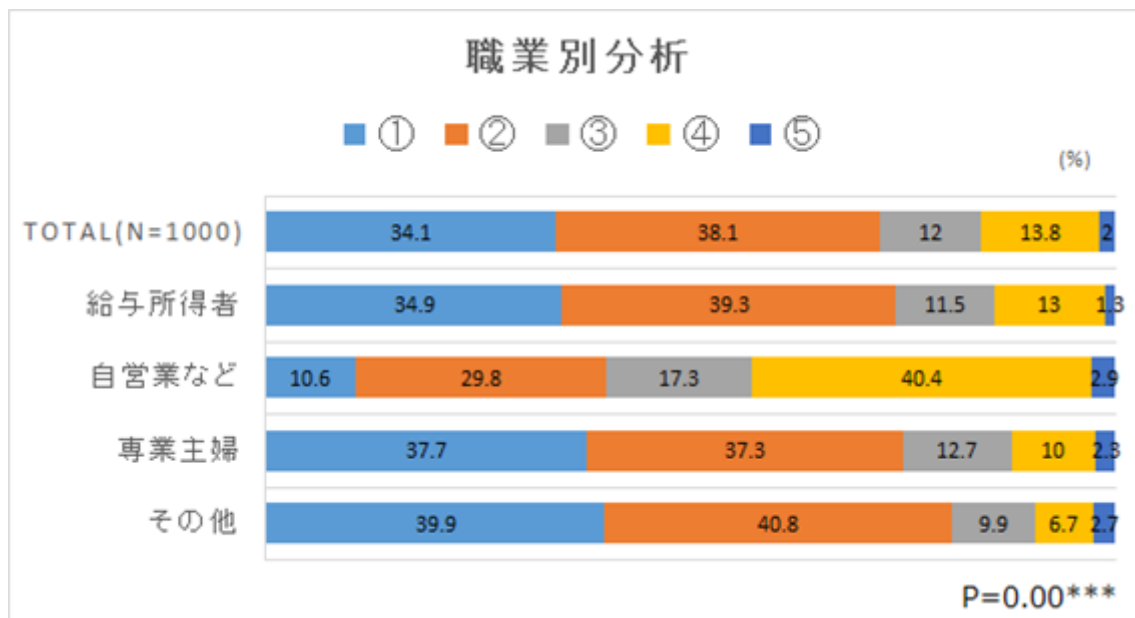
¹⁰ 法人税も先に述べたように国際競争力の観点から引下げの潮流にあるため、本稿では取り上げない。

1 所得税制への不信

「公平・中立・簡素」からなる租税三原則のうち、「公平」は最も重要とされる。なぜなら納税する国民にとって税負担が公平でなければ、納得感をもって納税することが出来なくなる。公平性のうち、担税力が等しい人は同じ税負担をすべきという水平的公平性に関しては所得の捕捉率という問題が存在する。クロヨン・トーゴーサン問題のように、給料から所得税を源泉徴収される被用者（いわゆるサラリーマン）に比べて確定申告を原則義務付けられている農業従事者・自営業者などは、その際所得が十分に捕捉されていないために同所得にもかかわらずサラリーマンか非サラリーマンかで所得税負担が変わるということが生じてしまっている。図7の社会調査からも、自営業以外の職業層のうちほとんどが所得税の捕捉率について不公平だと思っているということがわかる。

（問）「サラリーマンは源泉徴収によって受け取った給与に対して所得税が天引きされているのに対して、自営業などは自分で所得を計算して申告することになっているが、必ずしも正しく申告しているとは限らないので、不公平だ」という意見についてどう思うか。（回答は1つ）

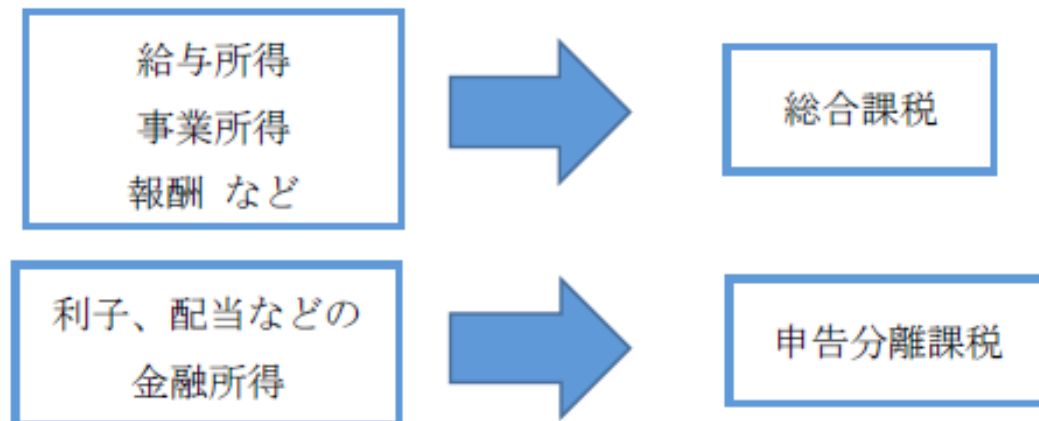
- ①不公平だと思う
- ②どちらかといえば不公平だと思う
- ③どちらかといえば不公平とは思わない
- ④不公平とは思わない
- ⑤その他



＜図 7 社会調査「所得税の負担は今後どうあるべきか」 藤巻（2013）より筆者作成＞

また、給与所得や事業所得は源泉徴収によって徴収される総合課税であるのに対し、利子や配当などの金融所得は申告による分離課税である（図 8）。そのため、総合課税される所得と金融所得など分離課税される所得は、名寄せがされておらず、所得捕捉が不完全であるということが言える。金融所得など分離課税される所得が名寄せされていないことは、給与所得のみでは低所得だが金融所得が多く総所得で見ると高所得であるとみなされる人が低所得者とみなされ、低所得者向け給付を与えてしまう恐れも考えられる。比較的金融所得を所持している割合が高い高齢者が増加している中、水平的公平性を確保するために労働所得だけでなく、金融所得を含めた総所得で所得の多寡を把握出来るようにすべきである¹¹。

¹¹ ただし、ここで、金融所得を含む所得を総合課税として累進課税すべきと主張したいわけではない。現に、労働所得には累進課税をするが資本所得には定率課税するという「二元的所得税」の考え方があ。ここでは、あくまでも所得の名寄せに限定したものである。



＜図 8 現行の所得税課税方法 筆者作成＞

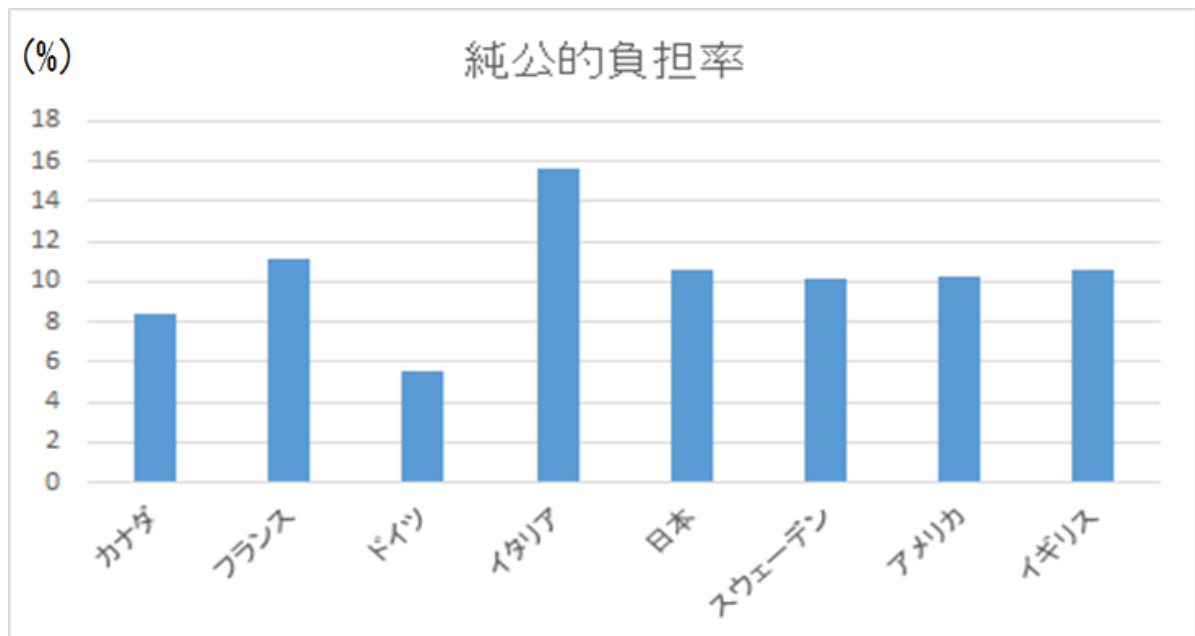
以上のように消費税増税を実行する前に、申告分離課税される金融所得や自営業の労働所得について正確に捕捉することで所得税の公平性を確保することが、多くの国民にとって納得感をもって納税するに当たっての素地を作り上げる。

2 負担と受益の対応関係の希薄化

しかしもちろんのことだが、所得税改革のみで財政赤字を完全に解消できるというわけではない。毎年 26 兆円程度の財政赤字があることから、消費税の増税は避けることはできない。したがって「痛税感」の根本的な解決には、消費税増税を国民に受け入れてもらえるように税負担の対応関係について明瞭化させる必要がある。その理由を以下で述べる。

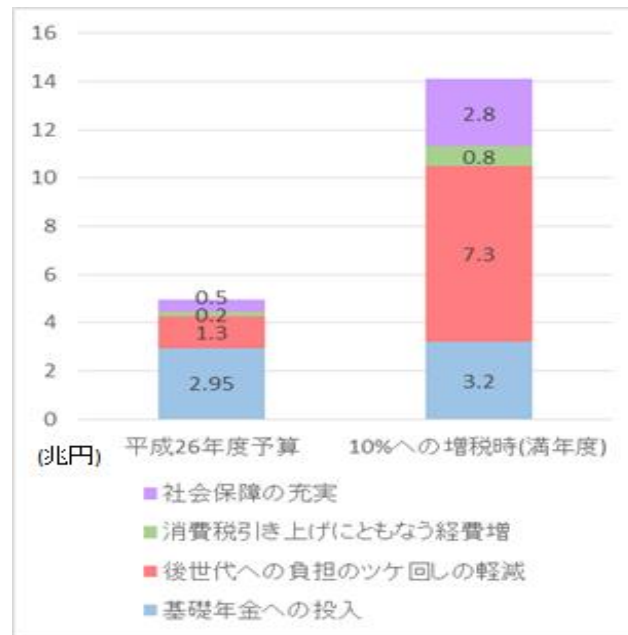
先ほど日本は、税負担は大きくないにもかかわらず、税負担「感」は大きい国であることを述べた。しかし井手（2012）の述べるように、国民負担率から医療・教育などの現物・現金給付（対 GDP 比）を引いた「純公的負担率」（図 9）で見ると、高負担のスウェーデンも低負担の日本も同水準であることがわかる。すなわち日本が国民への負担は低いにもかかわらず負担「感」が強いのは国民への受益が乏しいからであって、一方でスウェーデンは国民の負担が大きいが国民の受益も大きいため負担「感」は日本ほど高くないことがわかる。

したがって税負担「感」の大小は税負担の大小のみではなく、負担と受益の対応関係によっても決まるという仮説を置くことができる。



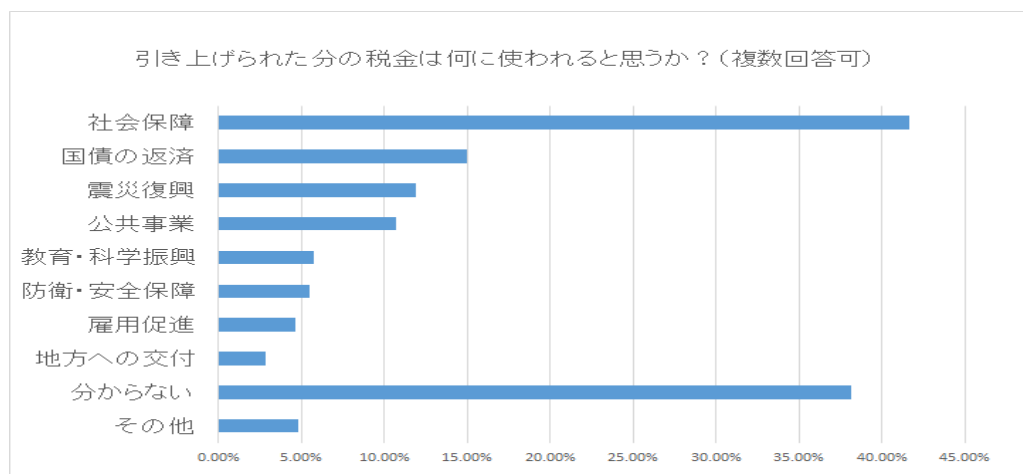
<図9 国民純公的負担率の国際比較 井手（2015）より筆者作成>

実際に民主党政権にて行われた「社会保障・税の一体改革」は、国民への受益という配慮が足りなかったと言える。図10から示されるように一体改革では、低所得者を含む広く国民に逆進的性質を持つ消費税を課す一方で、平成26年では現役世代の国民にとって受益となる社会保障の拡充には0.5兆円のみしか費やさず、その大部分は現役世代に受益のない財政再建に充てられていた。これでは自らの負担が受益として還元されるという実感ができず、財政への信頼も薄れて増税への強い「痛税感」を生み出すであろう。



<図 10 消費税増収分の内訳 厚生労働省「平成 26 年度の社会保障の充実・安定化について」より筆者作成>

また図 11 の社会調査において増税分の税収の用途が分からないと答えた人が多いことから、日本では国民が自らの負担に対する受益を感じられていないということが示される。自分たちが負担した増税分の税収が何に使われているかを把握していない国民が多いことから、実際に受益を受けている感覚が薄いことがわかる。これが、消費税率を 10%に引き上げることを 2 度も延期したことの遠因となっているとも考えられる。

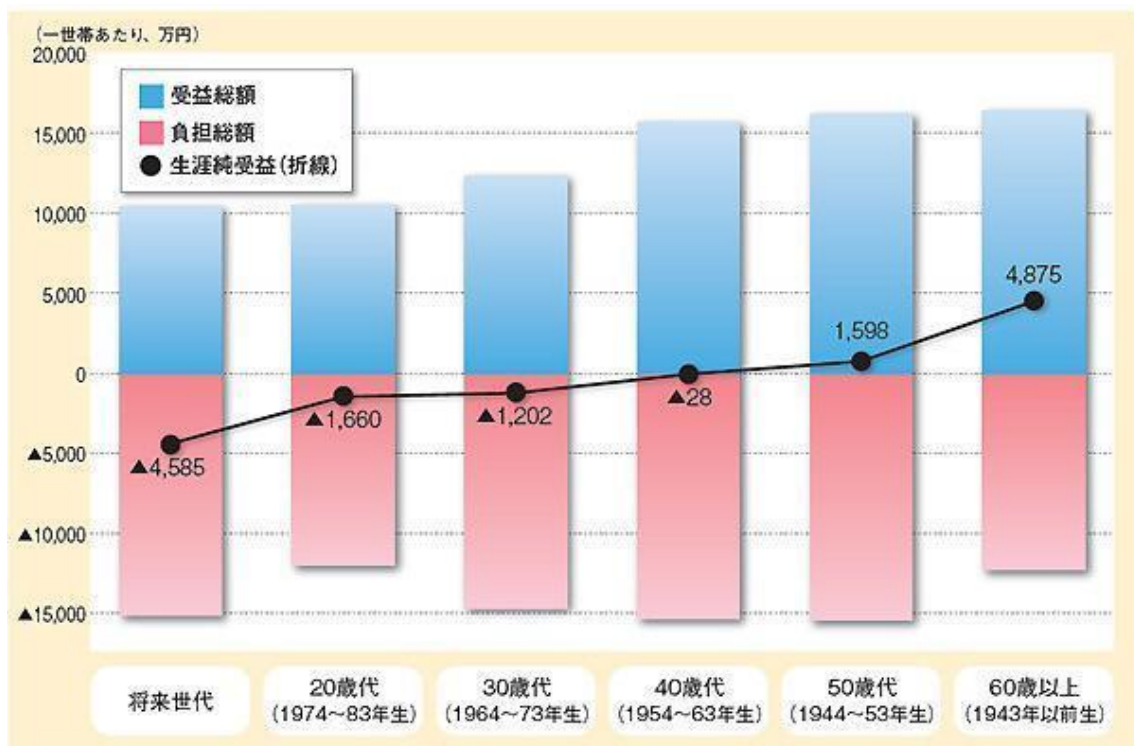


<図 11 社会調査「増税分の税収は何に使われるか」(複数回答) 第 17 回政治山調査(2014 年)より筆者作成>

3 子育て世帯・低所得世帯への負担の重さ

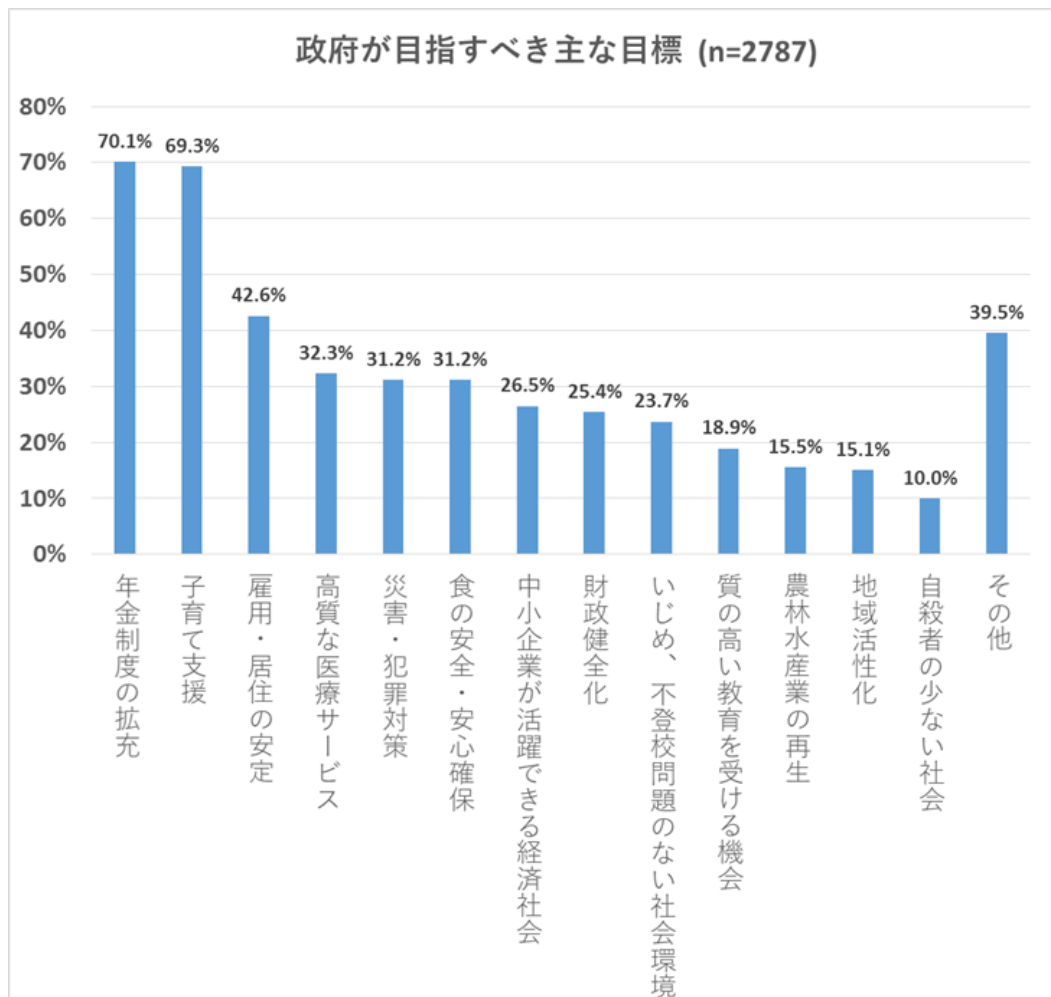
子育て世帯と低所得世帯は他の世帯に比べて負担が重いため、「痛税感」を強く感じていると言える。まず、子育て世帯の負担が重い理由について述べていく。

以下の図 12 において世代別の負担と受益とを見ると、現役世代及び将来世代は受益の額が負担を下回っている。そのため、現在「痛税感」が強いのは高齢世代よりも負担超過である現役世代であることがうかがえる。



<図 12 世代別生涯の受益と負担 (2003 年) 内閣府「平成 17 年度経済財政白書」より引用>

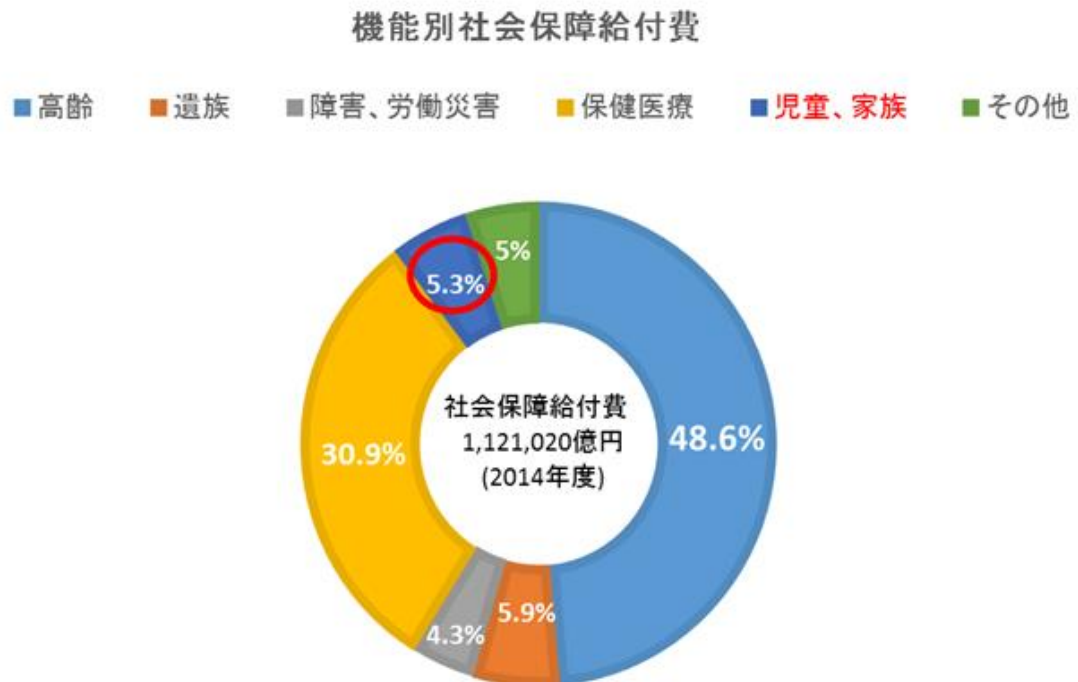
以下の図 13 は 2011 年の国民選好度調査による「政府が目指すべき主な目標」を示したものである。ここから、70.1%の人が「年金制度の拡充」を求めていることがわかるが、それとほぼ同等の値の 69.3%の人が「子育て支援」も必要としており、国民が将来への年金のニーズとともに、子育てニーズが高いことがうかがえる。



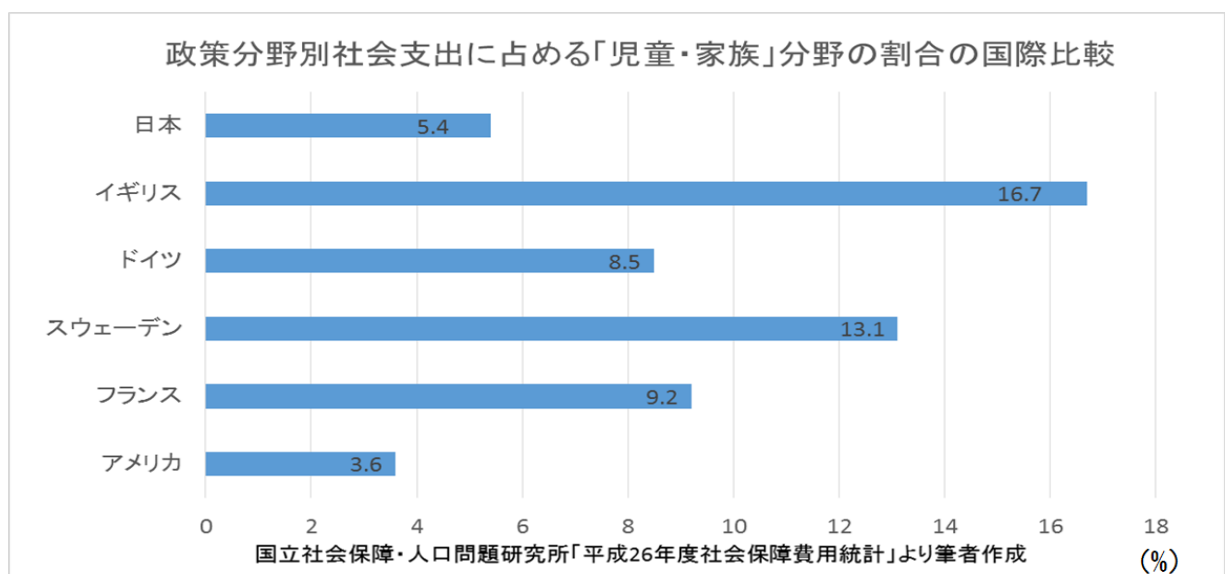
＜図 13 政府が目指すべき主な目標 国民生活選好度調査（2011 年）より筆者作成＞

しかし、以下の図 14 を見ると、機能別社会保障給付費のほとんどが高齢への給付になっていて、「児童・家族」が占める割合はわずか 5.3%であることがわかる。ニーズとしては年金などの高齢へのニーズと共に「子育て支援」のニーズがあるにも関わらず実際政府は国民の「子育て」ニーズに応えられていないといえる。また、政策分野別社会出に占める「児童・家族」分野の割合の国際比較を見てもイギリス、フランス、スウェーデンなどは 10%前後であるのに対し日本は 5.4%であり、他国と比べても日本の「児童・家族」への社会支出が低いことがうかがえる。家族への給付が少ない、すなわち育児のための支給が少ないということは子供を産み育てよというインセンティブが生み出されにくく、少子化が進行してしまう。さらに貧困家庭に生まれた子供は子供自身の努力に及ばない教育の質（塾に通え

ない、大学進学率が低い) などの諸要因を生み出し、結果としてその子供も貧困になってしまふという貧困の連鎖が起きるリスクを負う。



<図 14 機能別社会保障給付費 国立社会保障・人口問題研究所「平成 26 年度社会保障費用統計」より筆者作成>



<図 15 政策分野別社会支出に占める「児童・家族」分野の割合の国際比較 国立社会保障・人口問題研究所「平成 26 年度社会保障費用統計」より筆者作成>

このように子育て世帯への給付はそれらの世帯だけではなく国家の問題にも起因している。早急に子育て世帯への給付をする必要があり、また子育て世帯への受益を行う際に「見える」形で行うことで国民に負担と受益の関係を明確に提示する必要がある。

次に、低所得世帯の負担が重い理由について述べていく。前項の表 2 からわかるとおり、「税負担が重い」と回答したのは低所得者層のうち 7 割 5 分、中所得者層では 6 割を占めるのに対して、高所得者層では 2 割弱しか占めていない。本来であれば所得に累進的に課される所得税により、高所得者は低所得者と比して所得に占める税負担割合は大きくなる傾向にあるはずだ。しかし実際、「痛税感」を強く感じているのは高所得者ではなく低所得者なのである。したがって低所得者の方が所得に占める負担割合が大きくなる消費税をさらに引き上げるのは困難が伴うであろう。

そのため先述したように負担と受益の関係を「見える化」その国民が受ける受益の内容として、「痛税感」が強い現役子育て世帯・低所得者世帯への給付する必要がある。

第 3 節 小括

上節において、日本は増税を避けられない財政状況であるにも関わらず、国民の「痛税感」により増税を実行できていない状態にあることを述べてきた。増え続ける歳出の中で高まる租税抵抗の問題に向き合うことなく公債発行で賄い続けて税収依存度を引き下げた結果、GDP 比 200%超の「債務残高」と新たな支出を困難にする「財政硬直化」を招いた。累積された公債残高は財政破綻を引き起こしかねず、財政の硬直化は生活に困窮している人々の生存を危機にさらす。公共選択論のアプローチを取ると、民主主義下において国民の負担が増えるような増税政策は導入困難である。したがって現状を改善するためには、国民の「痛税感」を緩和して増税を許容させることが求められる。

本稿では「痛税感」が生じる原因を①所得税制への不信、②負担と受益の対応関係の希薄化、③子育て世帯・低所得世帯への税負担の重さの 3 つの要素に絞り込んで精査してゆく。

まず①所得税制への不信については、所得捕捉が不十分であるため同所得の場合でも所得税額が変わるということが生じてしまい、水平的公平性に欠けている。

次に②負担と受益の対応関係の希薄化については、国民は税収が何に使われているのか把握できておらず、自らの負担に対して十分な受益を感じられていないという現状にある。

最後に③子育て世帯・低所得世帯への税負担の重さについては、生活保護や所得税の累進性など低所得者対策はあるものの依然として受益に対して低所得世帯の負担が多い。また、子育て世帯に対しても、子育て給付のニーズが年金制度のニーズと同じくらい高いにも関わらず、諸外国と比較しても日本は子育て支援としての給付が十分に為されていない。

以上の 3 つの要素に対し、①所得税制への不信に関しては、マイナンバー制度による所得税の公平な徴収によって解決することができる。③子育て世帯・低所得世帯への税負担の重さに関しては、実態として「痛税感」の強い世帯の負担率を下げるためにマイクロシミュレ

ーション分析によって政策目的の実現に効果的な給付額などの具体的な数値を推計する。

②負担と受益の対応関係の希薄化に関しては③の結果をもとに現役世代が賛同できる税制改革を提案する次第である。

第2章 先行研究と本稿の位置づけ

第1節 先行研究

第1項 先行研究の成果

「痛税感」の分析にあたって重要となる「負担と給付」の関係を、日本と他国の歳出歳入構造を比較しながら検討した研究に南波（2010）が挙げられる。当論文では、各国の租税負担の違いはそれぞれ各国の福祉社会に対する基本的枠組み（福祉レジーム）の違いが大きく影響していると考察している。E・アンデルセンは日本の福祉レジームを「低負担・低給付」の自由主義型と「中負担・中給付」の保守主義型のミックスとしたが、世界有数の超高齢化社会を迎えたことで「高負担・高給付」の北欧型に転換せざるを得ない状況にあるとし、医療・教育など国民への還元を充実化させ、政治と財政に対する国民の信頼感を醸成させることで国民の合意を得ながら財政の拡大を主張している。

また本稿では消費税を増税する際に給付付き税額控除による子育て世帯・低所得者世帯の負担軽減について分析するが、高山・白石（2011）では消費税の逆進性の緩和策として給付付き税額控除の導入に関するマイクロシミュレーション分析を行い、その導入効果を計量的に示している。当論文における給付付き税額控除の制度は、消費税率2～3%の引き上げに際して、下位20%の低所得者層にカナダの制度を参考にした定額のVATクレジットを適用することで増税分の負担を軽減するものである。分析の結果、VATクレジットの適用により低所得の世帯ほど消費税の実効税率低下幅が大きくなっており、VATクレジットは消費税負担の逆進性緩和に貢献することが示された。

第2項 先行研究の限界

南波（2010）は国民負担の引き上げのためには消費税増税が不可避だとし、それを取り組むためには政治と財政に対する国民の信頼感が必要であると述べている。しかしその案に対する具体的な対策は一切述べられておらず、現実味がない。また、「負担と給付」の関係についても「中負担・中給付」の状態になっていると分析しているのみで、今後現実社会における具体的な政策案は生み出していないのが特徴である。

高山・白石（2011）の研究では消費税負担の逆進性緩和にのみ着目しており、増税に伴う国民の「痛税感」緩和に対する解決になっていない。また、研究は下位20%以下の低所得者のみを対象としており、国民の同意を得る点で現実味がない。さらに家族単位の取り方にも問題があり、現代の多様化する世帯構造において重複してVATクレジットを適用してし

もう政策になっている。所得捕捉に関しても考えておらず、当論文は包括的な改革にはならない上に実現可能性も低く感じられる。当論文は逆進性対策として給付付き税額控除を導入する際の導入効果を示しているものであり、このように実際に導入される際に必ず検討しないといけない課題における解決策まで示すに至っていない。

第2節 本稿の位置づけ

本稿では国民の増税への抵抗感である「痛税感」に焦点を当て、政府はこの「痛税感」への配慮が乏しかったため日本は増税の実行が著しく困難となり、恒常的な財政赤字と財政硬直化をもたらしたと考える。そもそも「痛税感」の問題は国民の感情として、多くの場合学問領域の埒外に置かれてきた。しかし現状として例えば、配偶者控除廃止の議論でも経済学的には非効率的であるのは長年言われ続けていたが、今年も先送りにされた。もちろんこれは広報不足の面も大きいですが、それ以上に実行に踏み切れなかったのは国民の「痛税感」への配慮が乏しかったためであろう。このように政府の政策も学者の政策提言も少なからず「痛税感」の過小評価というものがあつたに違いない。そしてその過小評価は制度・政策を予定通りに改革することを困難にしてきた。

本稿では、「痛税感」緩和を目指して、増税分の税収を給付付き税額控除によって子育て世帯・低所得世帯に対して還付をし、負担と受益の対応関係を明確化する税制改革を提案する。制度設計の際に家計パネル調査の個票データを用いたマイクロシミュレーション分析を行う。本稿では給付及び税額控除額を求める際、日本家計パネル調査（JHPS）の個票データを用いたが、個票データ上では給与所得などの収入による所得だけでなく金融所得も包括されているため、提言する所得の名寄せが実現したことを想定した政策効果を分析することができる。また、子育て世帯や孫のいる高齢世帯からも賛同を得られるよう子どもの数・世帯所得に応じて給付・控除額を調整し、政策が有権者の安定多数の支持を得られるよう納税者の3分の2が減税（純負担減）となるように配慮して、政策の実現可能性を高める。

第3章 マイクロシミュレーション分析

本稿では、慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センターが提供する 2014 年日本家計パネル調査（JHPS）の個票データを用いて、マイクロシミュレーション分析を行った¹²。

第1節 仮説

第1章第2節で日本において国民の「痛税感」を引き起こしている原因を①所得税制への不信②負担と受益の対応関係の希薄化③子育て世帯・低所得世帯への負担の重さの3つに要因分解した。本節では3つの原因を解決するために求められる政策について考察していく。

1、「不公平な所得税制」から「水平的公平性を確保した所得税制」へ

藪下（2014）が述べるように3つの租税原則のうち最も重要とされるのは、徴税における「公平性」である。徴税における「公平性」を確保できるか否かは、国民が自身の納税に納税感を持てるかどうかを左右する。所得が等しいにもかかわらず自らが他人より多く税負担をしていれば、納税の正当性が失われるであろう。特にもし低所得者に過度な負担を強いる消費税を増税するのであれば、それ以前に現行所得税制が公平であることが求められる。しかし先ほど図7の社会調査でも示したように、現行の所得税制は水平的公平性が十分に

¹²金田（2012）によれば、マイクロシミュレーション分析は社会に実在する多様な世帯形態を含んだ個票データを用いることで、制度改革の影響を実際の社会に近い形で分析出来る。また政策による受益者が負担者かを区別することができるという点で、本稿で提案する政策の実行可能性を担保するのに好都合な分析である。JHPSは土居（2010）によると、2009年1月に第1回調査が実施され、以降毎年行われている。第1回の調査対象は、層化2段無作為抽出法により選定された男女約4000名であり、毎年行われることでパネルデータとなっている。本稿で用いたJHPS2014は、2014年1月に調査が実施されたもので、現在一般に提供されているパネルデータとしては最新版である。本稿では、JHPS2014を本稿の分析目的にかなう形でクリーニングしたものを分析に用いている。

確保されているとは言えない。したがって消費税増税の前に所得税の公平性を確保することは、国民の「痛税感」の緩和にも役立つと考える。

水平的公平性の観点から言えば、クロヨン問題や申告分離課税など所得の名寄せが不完全であることから、「真の低所得者」がわからないことが挙げられる。したがって税収としてのインパクトは小さいかもしれないが、マイナンバーを用いた所得の名寄せによって、クロヨン問題を解消するとともに「真の低所得者」へ給付を与えられるようにすれば、「痛税感」の緩和に一定の効果をもたらすであろう。また、JHPS の個票データは所得に給与所得だけでなく分離課税される金融所得も内包しているため、本案のマイクロシミュレーション分析では本稿で提言する所得の名寄せを十分にする制度の確立を想定した上で、低所得者への給付の効果を分析することができる。

2 「負担」と「受益」の対応関係の明確化

本来、増税は教育・医療などの公的サービスの拡充に充てられ私的費用の減少をもたらす。しかし前述したように社会調査では、国民は税金の使い道を「わからない」としている。増税分の使い道がわからなければ、国民は増税を単に自らの生活を困窮させるだけと捉えてしまうであろう。また「社会保障・税一体改革」のように自らの負担のほとんどが財政再建にあてられてしまうようでは、国民は「受益」を感じることはできない。

国民に高い税率を受け入れさせることに成功しているスウェーデンは、税率と公的サービスの水準がリンクしており、スウェーデンでは負担にふさわしい受益を「見える化」することで国民が受益を得られていると実感させて高負担に対する嫌悪感は緩和させている。このスウェーデンの例を参考に、増税と給付付き税額控除を同時に実施して「受益」と「負担」の対応関係を明確化させる必要がある。そのように、税金の使途を給付（控除）として受け取り「受益」を実感することで、国民の増税に対する「痛税感」を和らげスムーズな増税の実施が可能となると考える。

3 子育て世帯・低所得世帯の増税による金銭的負担を緩和させる

図 14・図 15 で示したように、日本の社会支出のほとんどが高齢者への年金・医療に充てられており、子育てへの支出は国際比較でも低くなっている。景気停滞により所得が下降しているにもかかわらず、現在の財政制度では少子高齢化の進展により相対的に少ない子育て世代が過度な税負担を強いられている。現在のように増税が年金・医療など高齢者への現金・現物給付に充てられてしまえば、子育て世帯は自身が「負担」した分の「受益」を受けることができず、増税に対する「痛税感」も生じるであろう。

また日本は生活保護をはじめとして低所得者へのセーフティネット政策が不十分であり、実際に国の社会保障によって守られない人々も多く存在している。増税する際も逆進性などの理由から税負担が重くなるのは低所得者であることは明らかである。したがって本稿は現行制度では金銭的に負担を強いられ、「痛税感」が強いであろう子育て世帯・低所得世帯の増税による負担を和らげることが求められる。以上より、「痛税感」を強く感じてしまう低所得世帯及び子育て世帯への給付付き税額控除を行うことで金銭面の負担を緩和させ「痛税感」の緩和を図る。

第 2 節 制度設計

本稿で提言する「消費税・所得税の一体改革」を整理すると以下ようになる。まず、消費税率を引き上げ、高齢者・子育て世帯を合わせた家族全体の消費税増収分の何割かを子育て給付・低所得者給付に充て、残り何割を財政赤字の縮小に充てる。ここでの分析では高齢世代・子育て世代を合わせた家族（直系家族）全体で純減税になれば、「痛税感」が緩和されることからその家族に属する有権者は皆本案に賛同するとみなす。そして、有権者（18 歳以上）のうちの「3 分の 2」が本案に賛同すれば増税を実行できると考える。これは、過半数を大きく上回り幅をもって多くの賛同が得られることとともに、衆議院において法案の

再可決に必要な票数が3分の2¹³であることから、過半数ではなく「3分の2」を本論文で使用するに至った。

ここでの分析では、消費税増税に低所得者向けの「消費税負担増対策給付付き税額控除」と子育て世帯向けの「子育て家族給付付き税額控除」を同時実施することで彼らの「痛税感」を緩和させることを狙いとする。同時にその残りを財政赤字の返済に充てることで、「将来」の国民の「痛税感」を緩和させることができる。

本章では、第1章第1項でも述べたように、政府が2度も延期を決断し、行き詰まっている8%から10%への消費税増税を確実に実現するための施策を提言する。すなわち2%の消費税増税とともに給付付き税額控除を行うことで、多くの国民の同意を得ながらスムーズな増税の実現を目指す。

第1項 シミュレーションを行うにあたっての仮定

本稿ではマイクロシミュレーションを行うにあたり、下記のような仮定を置くこととした。

- ・消費税率を引き上げると一時的に消費が減少すると考えられ、その分だけ消費税収は得られない。ここでは、山本・風間（2012）の試算から、消費税を2%引き上げると消費は増税前の98%に落ち込むと仮定した。

- ・JHPS では、回答する際に血縁関係にある者全員を回答に記載する義務がないため、実際には別居している孫がいるにもかかわらず個票データに掲載されていない場合がある。そこで回答主が60歳以上の世帯で孫の回答がない世帯については、孫のいる世帯数及びその

¹³ 憲法第59条によれば、その法律案が衆議院の3分の2の同意を獲得できれば、参議院でたとえ否決されても、衆議院の3分の2以上の多数で再可決となれば法律となる。本稿では、国民の3分の2の同意を、衆議院にて3分の2の議席を取ったことと同義とみなし、国民の3分の2の同意の獲得をその法案の実現可能性が確保できたと考える。

世帯の所属する所得階級を株式会社ジー・エフ（2009）の調査と平成 25 年国民生活基礎調査を用いて推計した。詳細な説明は第 3 項で後述する。

- ・「子育て世帯」は、18 歳未満の子をもつ世帯、「低所得世帯」は第 3 項に後述の所得十分位において 1 から 4 までに属する世帯と定義した。

- ・可処分所得の推計は、土居(2010)、土居(2016)の方法を採用した。可処分所得は世帯収入から所得税・住民税・社会保険料を差し引いたものである¹⁴。これにより、世帯員の属性に即した所得税・住民税・社会保険料の負担額や児童手当の受給額等が推計できる。世帯可処分所得は世帯（課税前）収入から所得税・住民税・社会保険料を差し引き、児童手当等の（非課税）受給額を足したものである。そして、本稿で分析対象としたのは、世帯可処分所得が網羅的に推計できた標本に限った。つまり、一部の世帯員でも、課税前収入がわからないならば、本稿で政策案の賛否を判別する純減税が確定できないからである。

第 2 項 所得十分位

個票データのなかで分析対象となる 2032 世帯について、世帯所得の順番に並べ、それらを概ね均等になるよう 10 個の所得階層区分に分類した。世帯数に若干の差が生まれてしまっているのは所得十分位の境界となる所得に複数の世帯が集中したためである。ここでの世帯所得は、住民税や社会保険料の負担額が差し引かれる前の収入である。

¹⁴ JHPS2014 において、世帯収入は「勤め先年間収入」、「自営・事業収入・内職収入」、「家賃・地代収入」、「利子・配当金」、「仕送り金・受贈金の受け取り金額」、「公的年金」、「企業年金・個人年金」、「失業給付・育児休業給付」、「児童（子ども）手当・児童扶養手当」、「生活保護給付」、「その他収入」の合計に、退職金の受取額と有価証券の売却益・売却損を加えたものである。有価証券の売却損が大きい世帯では、可処分所得がマイナスになり得るが、本稿の分析で標本として用いた 2032 世帯のうち 5 世帯の可処分所得がマイナスとなっている。

所得十分位	所得（万円）	世帯数
1	～229	202
2	230～323	202
3	324～411	202
4	412～496	201
5	500～594	209
6	595～666	203
7	669～767	202
8	768～908	204
9	910～1180	203
10	1182～9500	204

＜表 3 所得十分位 筆者作成＞

第 3 項 孫のいる世帯の推計

ここで、孫と同居していない高齢者世帯が、本稿の政策案に賛同するか否かを判別する想定について言及しよう。JHPS の回答から孫と同居している高齢者は、回答から判別が付くことから、この項に該当しない。孫と同居していない高齢者でも、自らは増税に直面してもその財源が血縁のある孫に恩恵が及ぶと事前にわかれば、賛同する可能性がある。しかも、自らの増税額を上回るほどの減税や給付増が、孫を育てる自らの子の世帯に及んでいることがわかれば、家族としてはネットで恩恵が上回ることを認識できる。したがって、本稿では、家族（直系血族）全体で純減税になれば、その家族に属する有権者は皆本案に賛同するとみなす。

JHPS2014 で分析対象とした標本 2032 世帯のうち、回答主が 60 歳以上の世帯で孫の回答がない世帯は 703 世帯あった。株式会社ジー・エフ（2010）の調査では、世帯主が 60 歳以

上の世帯うち 75.8%が「孫がいる」と回答している。そのため、703 世帯のうち 4 分の 3 にあたる 526 世帯に孫がいると想定した。

次に平成 25 年国民生活基礎調査から、児童のいる世帯¹⁵の所得階級別割合を求め上記の所得十分位に当てはめた。その結果は、以下に示す表の通りである。

児童のいる世帯 の所得	割合	孫の回答のない 世帯数	孫のいる世帯数
～229	7.50%	53	39
230～323	6.80%	48	36
324～411	8.90%	63	47
412～496	12.90%	91	68
500～594	12.70%	89	67
595～666	11.20%	79	59
669～767	10.10%	71	53
768～908	8.00%	57	42
910～1180	11.20%	79	59
1182～9500	10.60%	75	56
合計	100.00%	703	526

＜表 4 孫のいる世帯数の推計 筆者作成＞

第 4 項 財源

まず、パネルデータから抽出したデータに基づき、① 2%の増税による増収分 ② 現在の児童手当制度に分け、使える財源の試算を行った。

① パネルデータ上での現在の月当たり消費額は、標本となる世帯合計で月当たり 5 億 7,900 万円であった。増税時の消費の落ち込み(▲2%)を考慮すると、増税時の消費額は標本となる世帯合計で 5 億 6,742 万円となった。よって、増税による増収分は、5 億 6,742 万 × 2% = 1,134 万円となる。

¹⁵ 平成 25 年国民生活基礎調査では「児童」を「18 歳未満の未婚の者」と定義している。

② 児童手当制度を廃止し、標本となる世帯のうち現行の児童手当制度の対象である世帯から使える財源を算出したところ、797 万円となった。

結果、財源は 1,932 万円確保された。

第 5 項 子育て家族支援給付付き税額控除に関するポイント制

子育て家族支援給付付き税額控除については子どもの人数と所得の二つを評価軸として、ポイント制による加算方式を採用した。子どもの人数によるポイントは、アメリカやイギリスに見られる児童税額控除の制度を参考にして、子どもの人数が多い世帯がより多くの恩恵を享受できるよう、人数とともに逓増させた。両ポイントの内訳については以下の表 5、6 の通りである。

子供の人数	ポイント
1人	3
2人	7
3人	11
4人	16
5人以上	21

<表 5 子供の人数別ポイントの内訳 筆者作成>

所得十分位	ポイント
～229	6
230～323	6
324～411	5
412～496	5
500～594	4
595～666	4
669～767	4
768～908	3
910～1180	0
1182～9500	0

＜表 6 所得分位別子育て世帯の低所得者給付のポイント 筆者作成＞

例：世帯所得 400 万円の 18 歳未満の子供が 2 人いる家庭の場合

ポイント：5（所得）＋7（子供 2 人分）＝12 ポイント

第 6 項 消費税負担増対策給付付き税額控除

低所得者への消費税負担増対策給付付き控除は、設定した財源の一定の割合を用いて、世帯所得 500 万以下の世帯を対象とした。

所得十分位	期待消費額 (万円)	負担増分 (万円)	世帯数
～229	15.6467337	0.3129347	202
230～323	19.0159192	0.3803184	202
324～411	22.0775939	0.4415519	202
412～496	23.896148	0.477923	201

＜表 7 所得分位別期待消費額と負担増分の金額 筆者作成＞

第 3 節 マイクロシミュレーション分析による

給付額の決定

本稿では、「痛税感」を緩和させるために消費税増税による税収増分を、子育て世帯への税額控除・低所得世帯への税額控除・赤字返済の3つに充てるが、その中で国民の3分の2の同意を確保させながら十分な額を赤字返済に充てられる割合を探るために、A・B・Cの3パターンに分けた。

パターン	子育て給付／低所得者給付／赤字返済の割合
パターンA	子育て給付20％／低所得者給付20％／赤字返済60％
パターンB	子育て給付40％／低所得者給付20％／赤字返済40％
パターンC	子育て給付30％／低所得者給付20％／赤字返済50％

＜表8 子育て給付・低所得者給付・赤字返済の割合の3パターン 筆者作成＞

低所得者給付の割合を固定したうえで、財政再建へのインパクトを重視したパターン A、子育て支援を重視したパターン B、バランスを重視したパターン C の3パターンでマイクロシミュレーションを行った。

それぞれのパターンにおける、子育て給付・低所得者給付・赤字返済に充てる財源は以下の表9に示す通りである。

パターンA	子育て	低所得所	赤字返済	全体
割合	20%	20%	60%	100%
財源（月額）	386万円	386万円	1160万円	1932万円
パターンB	子育て	低所得所	赤字返済	全体
割合	40%	20%	40%	100%
財源（月額）	773万円	386万円	773万円	1932万円
パターンC	子育て	低所得所	赤字返済	全体
割合	30%	20%	50%	100%
財源（月額）	580万円	386万円	966万円	1932万円

＜表9 パターンA、B、Cにおける財源用途の割合及び金額 筆者作成＞

各パターンでの低所得者給付は、設定した月当たり財源 386 万円を世帯収入 496 万円以下の世帯に効率よく分配できるよう計算した結果、各所得階層の推計された負担増分の 1.2 倍程度を目安に給付することにした。各所得階層の負担増分及び支給分は以下の表 10 で示す通りである。

所得十分位	負担増分	支給分
～ 229	3100円	3900円
230～323	3800円	4600円
324～411	4400円	5300円
412～496	4800円	5500円

＜表10 パターンA、B、Cにおける低所得世帯給付の詳細 筆者作成＞

子育て世帯への給付は、第 5 項で述べたポイント制に従い子どもの人数及び世帯所得によって以下のようなポイント付けをした上で、このポイントに基づいてパターン A、B、C それぞれの財源に合った給付額を算出した。

ポイント	～229	230～323	324～411	412～496	500～594	595～666	669～767	768～908	ポイント合計
5								33	165
6					30	32	35		582
7									0
8			17	24					328
9	14	20						51	765
10					52	39	42		1330
11									0
12			15	45					720
13	8	13						10	403
14					14	11	16		574
15									0
16			7	8					240
17	8	3							187
18									0
19					2	3	1		114
20									0
21				2					42
22	1	1							44
23									0
24									0
25									0
26			1	1					52
27									0
世帯合計数	31	37	40	80	98	85	94	94	5546

<表 11 ポイント・所得別子育て世帯への給付 筆者作成>

パターン A の場合、ポイントの合計が 5546 ポイント、財源が 368 万円なので、1 ポイントあたりの給付額は、 $368 \text{ 万円} \div 5546 \text{ ポイント} = 688 \text{ 円}$

同様の手順でパターン B、C でも子育て世帯への給付額を求めた。その結果、パターン B では 1 ポイントあたり 1393 円、パターン C では 1036 円となった。

例えば、世帯所得 400 万円の 18 歳未満の子どもが 2 人いる家庭の、各パターンにおける 1 ヶ月あたりの給付は、以下で示すようになる同様に B、C パターンでも子育て世帯・低所得世帯への給付額を求めた。

例：世帯所得 400 万円の 18 歳未満の子どもが 2 人いる家庭の一か月あたりの給付。

ポイント：5(所得)+ 7 (子供 2 人分) = 12 ポイント

①低所得者給付: 5300 円

②子育て給付:

パターン A: 688 円 × 12 ポイント = 8256 円

パターン B: 1393 円 × 12 ポイント = 16716 円

パターン C: 1036 円 × 12 ポイント = 12432 円

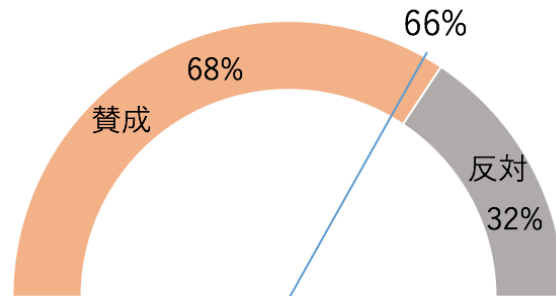
結果(①+②)

パターン A: 8256 + 5300 = 13556 円

パターン B: 16716 + 5300 = 22016 円

パターン C: 12432 + 5300 = 17732 円

試算の結果を表 12 で示す。ここからパターン A (子育て家族支援 20%・低所得者支援 20%・赤字返済 60%) では、賛成世帯が国民の 3 分の 2 である 1354 世帯以上の同意を得られないために政策の実現可能性が低いと考える。一方で、パターン B (子育て家族支援 40%・低所得者支援 20%・赤字返済 40%) は、子育て家族支援への支出を増やしたことで賛成世帯の数は増やすことができたが、赤字返済に充てる額は 1 兆円程度大きく減ってしまった。その折衷案であるパターン C (子育て家族支援 30%・低所得者支援 20%・赤字返済 50%) は国民の約 3 分の 2 の同意を得られる (図 16)。



＜図 16 賛成世帯数の割合 筆者作成＞

また、赤字返済にも比較的多くの額を充てられることがわかった。したがって本稿ではパターン C、すなわち 2%の消費税増税分を子育て給付に 30%、低所得者給付に 20%、赤字返済に 50%を充てる案を採用する。

	子育て家族支援	低所得者支援	赤字返済	賛成世帯	子育て世帯1ポイント当たりの支給
A	20%	20%	60%	1285 世帯	688円
B	40%	20%	40%	1433 世帯	1393円
C	30%	20%	50%	1396 世帯	1036円

＜表 12 パターン別ジニ係数・賛成世帯数・赤字返済年額一覧 筆者作成＞

第4節 ジニ係数・財政再建へのインパクト

本案は、現状日本において実行が困難である増税を減税と同時実施することによって国民の「痛税感」を緩和させてスムーズに 8%から 10%への消費税増税を実行に移すことを狙

った政策である。しかしもちろん増税政策であるため一連の税制改革を実行することで格差是正効果・財政赤字を大きく減らす効果も持っている。

そして本節では、パターンCで政策を実施した時のジニ係数改善度・財政再建へのインパクトについて触れる。表13が示す通り本案実施前のジニ係数は0.312であったが、パターンCを実行した際は約0.01下がって0.3020となり、わずかながら改善に成功している。標本となった2032世帯の世帯等価可処分所得の中央値の、本案実施前と実施後の変化を調べるとパターンCでは0.4万円増加しており低所得者の所得を底上げしていることが分かる。したがって、ジニ係数の改善が「低所得者対策」を示すことからパターンCは格差是正効果もあると言える。

さらに以下の試算より毎年3兆470億円を赤字返済に充てることができる。

2032世帯の月当たりの額：966万1768円

日本の世帯数：5340万3000世帯（平成27年国勢調査）

2%の消費税引き上げによって、新たに赤字返済に充てられる額：3兆470億5174万円

毎年3兆470億円という3兆円を超える財源を赤字返済として充てられることから毎年新しく発行する多額な赤字国債発行を補えると考えられる。

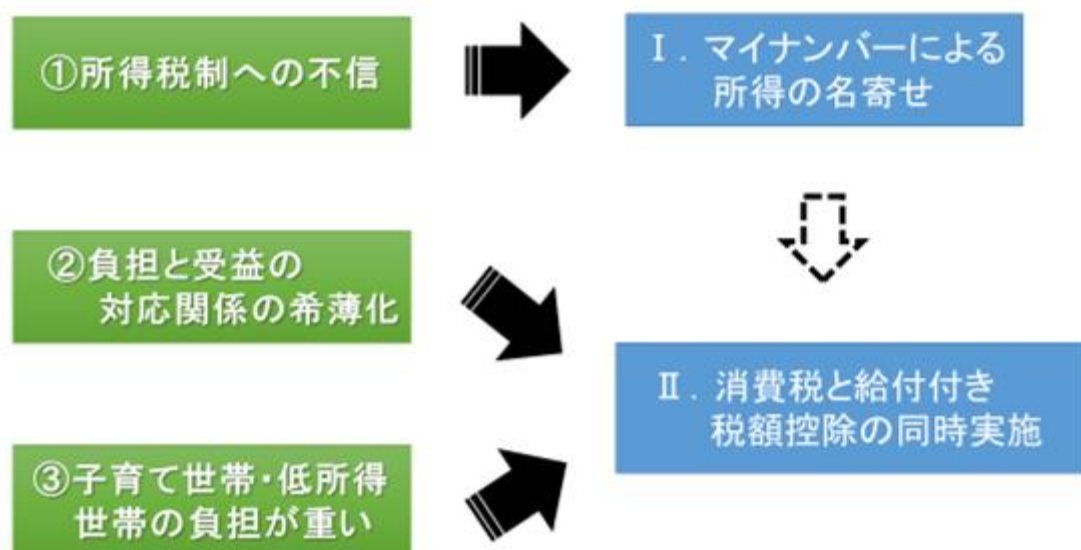
パターン	子育て家族支援	低所得者支援	赤字返済	ジニ係数	賛成	赤字返済年額	所得の中央値の変化
A	20%	20%	60%	0.3053	×	3兆6564億円	-1.5万円
B	40%	20%	40%	0.3015	○	2兆4223億円	+3万円
C	30%	20%	50%	0.3017	○	3兆470億円	+0.4万円

<表13 パターン別ジニ係数・中位所得の変化を含めた結果 筆者作成>

第4章 政策提言

第1節 政策提言～消費税・所得税の一体改革～

本稿では、高まる国民の「痛税感」の問題に向き合うことなく増加する歳出を公債発行で賄い続けて税収依存度を引き下げた結果、GDP 比 200%超の債務残高と新たな支出を困難にする財政硬直化を招いたと考える。そして民主主義下では国民負担の増大をもたらす増税は導入困難であるが、その中で国民の「痛税感」を緩和させて国民の合意を得ながら増税を実行するための方策について分析した。そして「痛税感」を①所得税制への不信②負担と受益の対応関係の希薄化③子育て世帯・低所得世帯への負担の重さ、という 3 つの要因に分け、それらの解決に当たってⅠ．マイナンバーによる所得の名寄せ Ⅱ、消費税と給付付き税額控除の同時実施を提言する。



<図 16 痛税感の三要素に対する政策提言 筆者作成>

第1項 マイナンバーによる所得の名寄せ

国民の「痛税感」が発生する原因の一つに「所得税制への不信」が挙げられる。国民の不信感を生じさせる所得税制の1つ目にはサラリーマンが給料から所得税を源泉徴収される一方で、農業従事者・自営業者は確定申告が義務付けられていることから、業種によって課税所得の捕捉率が異なることで所得税負担における不公平（クロヨン問題）がある。また2つ目には分離課税される金融所得が現在総合課税される所得と名寄せされていないため、所得再分配政策の対象とすべき真の「低所得者」の把握が現在では不完全にしかできていない問題がある。現行のマイナンバー制度は、税制や社会保障制度等で用いるかぎり以上の2点からより正確な所得捕捉を行うことで、国民が納税に当たって納得感をもてるようにすべきと考える。そしてマイナンバーを用いた所得の名寄せをすることで、消費税増税より先にクロヨン問題や真の低所得者の把握問題を解決する、水平的公平性にかなった所得税制を構築する。具体的には、金融機関の口座（特に、預金取扱期間の預金口座）へマイナンバーの付番を義務づけるとともに、税務当局において自動的にマイナンバーによって所得の名寄せができる仕組みを構築することである¹⁶。これにより不公平な所得税制を是正し、国民の納税に対する納得感を得ることで「痛税感」の緩和に繋がる。

第2項 消費税と給付付き税額控除の同時実施

「痛税感」を引き起こす原因の中で「負担と受益の対応関係の希薄化」と「子育て世帯・低所得世帯への負担が重い」ことを解決するために我々は「消費税と給付付き税額控除の同

¹⁶ 金融機関の口座の付番の義務づけは、金融機関の協力だけでは困難で、預金者等からのマイナンバーの提供が不可欠である。しかし、金融機関には、マネーロンダリング防止の観点から、休眠口座や所有者不明口座の悪用防止が国際的に求められており、これに対しわが国政府が国際的に応えるためにも、期限を定めて付番を義務づけることが正当化できる。期限後に付番ができなかった口座は閉鎖するなどの措置が考えられるが、本稿は所得税制の観点から議論をしており、以後、付番による名寄せにのみ議論を集中する。

時実施」を提示する。負担「感」が重い世帯に受益を実感させるため、特に「痛税感」の強い子育て世帯に対して給付付き税額控除という形で所得支援を行う。この際に所得も加味した給付額を設定する。さらに低所得者対策として所得税給付付き税額控除を組み合わせる。このようにして増税（消費税増税による負担）と減税（子育て世帯・低所得世帯への給付付き税額控除）の同時実施をすることで「痛税感」は緩和される。その上、給付や税額控除により還付するだけではなく、給付額・控除額を除いた増税分の税収を国債の返済に充てすることで、将来世代の「痛税感」の緩和も狙う。また第1項において述べたマイナンバー制度の導入と合わせることで、総合課税される労働所得だけでなく分離課税される金融所得も合わせた総所得を正確に把握し、給付すべき低所得者の正確な数を求めることができる。

具体的な数値としては、前章のシミュレーション結果で述べたように、消費税2%増税による増収の6兆940億円／年のうち、子育て給付に1兆5235億円／年（30%）、低所得者対策に1兆5235億円／年（20%）に加え、赤字返済に3兆470億円／年（50%）充てる。

本稿では、「給付」付き税額控除の実務について、厳密な議論はまだしていなかった。ただ、政策の実行可能性を考えれば、給付付き税額控除が実務的に実行可能なのかも詰めた議論をしなければならない。本稿では、課税最低限以上の所得をもつ者は税額控除を通じて税負担が軽減されるから、（所得税額の計算は変更されるが）実務的な執行は現状通りで支障がないと考えられる。他方、課税最低限未満の所得をもつ者は、給付を与えなければならないが、税務当局にその執行能力がない恐れがある。そこで、税務上の給付額（マイナスの所得税額）について、市町村に情報を伝達し、かつ予算執行上の事務手続きもきちんと対応した上で、市町村に給付事務を担当してもらうことを想定する。これは、現に児童手当はどのように執行されているから、大きな支障はないと考えられる。マイナンバー制度を活用すればなおさらである。ただ、現行の児童手当は、所得税制とは密に関連していないため、給付額の確定を所得税制と関連させながら執行するところに、本稿で提言する給付付き税額控除の意義がある。

第2節 独自性

国民の「痛税感」を問題意識とし、社会調査をもとに①所得税制への不信②負担と受益の対応関係の希薄化③子育て世帯・低所得世帯への負担の重さという具体的な3点に要因分解を行い、「痛税感」を緩和させるためにそれぞれについて解決策を講じたのは本稿が初の試みであろう。そして、現在行き詰まっている8%から10%への消費税増税をスムーズに実行出来るように、実現可能性も確保しながら具体的に税率・給付及び控除額・給付及び控除水準まで事細かに制度設計したことは本稿において最も大きな独自性であると考えている。また「痛税感」解消のための手段として講じた税制改革にも以下の3点の独自性があると考えている。

税制改革の特徴の1つ目に、「痛税感」を強く感じる「子育て世帯」「低所得世帯」にフォーカスを当て低所得世帯・子育て世帯への給付付き税額控除を実行する政策を提案したことにある。これによって政府が年金政策などの年金ニーズにばかり応えている現状を見直し、国民の新たなニーズとしての「低所得者」「子育て」ニーズにフォーカスを当てることに成功した。「消費税逆進性対策給付付き控除」「子育て家族支援給付付き税額控除」を実行する際に、子供の人数や所得も加味したポイント制を導入し、勤労意欲を妨げることなく世帯ごとに給付・控除額を変えた改革を提示した。

2つ目に、子育て世帯への給付を考える際に2世代だけで考えるのではなく、「親・子・孫」の3世代家庭まで考えたことにある。本論文で使用したJHPSの個票データ上では、同居している3世代の家族は知ることができたが、親世帯と子世帯が別居しているなどの情報が得られなかった。しかし我々は親世代の推計の孫の数などを調べて個票データ上ではわからなかった親世代と子世代のつながりを意識し、データとして反映させることに成功した。従来の制度改革などで行われてきたのは子育てしている子世帯だけであったが、本論

文ではその親世帯にとっても子世帯が受益を受けているという状況は結果として世帯全体にとっての受益につながると考え遂行した。

3つ目に、JHPS のデータを使うことで金融所得もすべて加味した所得の下での、政策を提案したことにある。税制への不信を脱却するために、この個票データを使うことですべての種類の所得が名寄せされる制度の確立を想定した下での政策効果をシミュレーション分析することに成功した。さらに、低所得者控除と将来世代の「痛税感」緩和も狙った。子育て世帯以外の低所得者対策として低所得者控除を同時に行い、ジニ係数の改善に繋がった。また将来世代の「痛税感」緩和のためという目的としての財政再建を掲げ、「痛税感」緩和を自分たちだけの代だけで考えるのではなく、負担が大きくなるだろう将来世代のこともきちんと加味して考え設計した。そしてこれらの特徴を持った税制改革によって、国民の3分の2以上の多数派の合意を得る形で政策の実行可能性を担保した設計をしたことに本政策提言の独自性がある。

第3節 実現可能性

本政策提言は、以下の4つの側面で高い実現可能性を確保している。

第1に民主主義の下での実現可能性が高いことにある。2019年に予定されている8%から10%への消費税増税をスムーズに実行出来るように、消費税2%増税時を考慮して具体的に給付額・給付水準を設計したことにおいて十分な実現可能性があると言える。本稿ではマイクロシミュレーション分析にて本改革による増減税の割合を調べたが、パネルデータ上で約68%の世帯が改革前後を比べて純負担減になっていることがわかった。本政策提言は国民の増税への抵抗感である「痛税感」を緩和させることで、第3章第2節で述べたように法案が必ず通る「3分の2」以上の支持を得られるものとなっており、民主主義の下での実現可能性が高い。

第2に、財政面での実現可能性が高い。本政策は基礎的財政収支の黒字化を2020年までに達成しなければならないという政府の目標がある中で、財政赤字に3兆247億円充てる事が出来、政府の方針にも沿っている面で実現可能性が高い。

第3に、マイクロシミュレーション分析を用いたことが挙げられる。マイクロシミュレーション分析では今までのモデル世帯を前提にした分析と異なり、社会に実在する多様な世帯形態を含んだ個票データを用いることで、制度改革の影響を実際の社会に近い形で分析出来たため、実現可能性は他の分析よりも高いと考える。

第4に、「給付付き税額控除」という制度を選んだことが挙げられる。「社会保障・税の一体改革」で見たように単純な給付措置では財務省折衝にて想定したように実際は行われない可能性が高くなる。税額控除という形で税収増分の使途を減税にコミットメントさせることで、本政策が実行される可能性は高まると考える。

以上の点から、本政策提言は実現可能性があると言える。本稿での提言が、近い将来に実現されることを願う。それが、わが国の財政状況を踏まえつつ「痛税感」を緩和する近道である。

おわりに

先の安倍内閣の再延期の決断により、2019 年まで消費税増税は延期されることが決まった。しかし今までのように国民の「痛税感」の問題と向き合わずにいれば、日本の財政的・社会的持続可能性の面から避けられない増税が再び先送りされる可能性も高い。将来の景気予測が不確実である以上、現在よりも景気が悪化するという可能性もないとは言えない。むしろ「2025 年問題」を皮切りに労働人口の減少と相まって日本の経済成長率は持続的にマイナスとなり、現状よりもさらに国民が困窮した状況に陥るという予測すら立てられている。そうした状況下で国民の反発に抗って、消費税増税に踏み切ることが果たしてできるであろうか。

本稿では財政赤字・財政硬直化を引き起こした元凶が国民の「痛税感」にあることを説明し、特に子育て世帯（家族）・低所得世帯に焦点を当てて彼らの「痛税感」を緩和するため不公平な所得税制の改革とともに「負担」と「受益」の対応関係を重視した増税・減税のパッケージ政策を提案した。本案は無数にある租税政策の一例を示したに過ぎないが、それでも今まで国民の「痛税感」について熟慮しなかったために増税が実行できずにいた現状を打破するための現実的な政策を税率・控除額まで具体的に示したという点で有意義なものだと考える。同時に何十年間にわたって蓄積された「痛税感」は即時的に解消できるものではないが、純粋な増税が難しい日本の現状を鑑みれば「負担」と「受益」をパッケージ化し、増税分の使途を明確化するという本案は今後の租税政策のあるべき姿を示唆してくれる役割を持つとも考えている。

今回の提案では分析の容易さという点で受益を金銭的価値で表せる現金給付（給付付き税額控除）という形で論じていった。しかし、今後更なる増税を実行するためには受益として現金給付ではなく現物給付に焦点を当てるべきである。なぜなら現金給付はサービスの

市場で購入を促すため、結局所得の多寡によってサービスを受けられなくなる可能性もあるためだ。それに対して現物給付は所得の多寡にかかわらず、誰しものが同質のサービスを享受できる。実際に現在の待機児童問題も子育て世代の所得という面よりそもそも保育士・保育所などの保育サービスが不足していることによって生じている。今後、少子高齢化・女性の社会進出がさらに進むために財政の役割が拡大することが予測される中で、現金給付から現物給付へ移行するのが望ましい。しかしその時も本稿で繰り返し述べたように「負担」と「受益」の関係について配慮すべきである。

本案に対して増税による増収が減税に使われて純粋な税収が減るため財政再建へのインパクトはほとんどないと思われるであろう。もちろん財政赤字を即時的になくすには 30%増税すれば良いなどというように乱暴に考えることもできる。ただ、増収のうち 50%を財政赤字の削減に充てても、3分の2の有権者の賛同が得られる形で財政赤字の削減に財源を確保できる策を、本稿にて確認することができた点に意義がある。

また低所得者層へのバラマキとの指摘もあるであろう。現に今まで消費税増税時には低所得者を中心に一時的な給付を払ってきたからだ。しかし本案との大きな違いは給付が一時的でないこと、そして必要とされる人々に給付を行っているという点だ。一時的な給付では受益感は感じにくい、恒常的に子育て世帯・低所得世帯にとって自分の負担が給付として戻ってくることを確認できれば、受益として増税による効果・恩恵を認識できるであろう。したがって今までのような消費税増税による消費減退効果を一時的に緩和させるようなバラマキ政策とは一線を隔てる。

本稿冒頭で述べたように政治家がいくら将来の日本を憂いて消費税増税に踏み切っても、国民の同意を得られないままでは結果的に政治への不信が増進してしまうだけである。本稿を一貫する主張だが、政府側は国民の「痛税感」に配慮し、なるべくそれを緩和させられるような政策を実行すべきである。ただし政治とは政治家の独断で決まるものではない。民主主義における主権者は国民である。本稿を契機に国民が自ら支払った税負担の使途へ

の関心を深めることができ、「自らの税負担は私的費用の減少をもたらす」という近代財政の本源的な役割を再認識できるような素地が出来上がることを願ってやまない。

先行研究・参考文献・データ出典

【先行研究】

- ・高山憲之・白石浩介（2011）「給付つき税額控除による消費税負担の軽減」一橋大学機関リポジトリ
- ・南波駿太郎（2010）「高齢化社会における『負担と給付』のあり方と『日本型』福祉社会」富士通総研経済研究所

【参考文献】

- ・井手英策・古市将人・宮崎雅人（2016）『分断社会を終わらせる 「誰もが受益者」という財政戦略』筑摩選書
- ・井堀利宏（2016）『消費増税は、なぜ経済学的に正しいのかー「世代間格差拡大」の財政的研究』ダイヤモンド社
- ・翁百合・西沢和彦・山田久・湯元健治（2012）『北欧モデル 何がイノベーションを生み出すのか』日本経済新聞出版社
- ・加藤久和（2010）「財政の持続可能性と財政運営の評価」井堀利宏編『財政政策と社会保障』慶應義塾大学出版会
- ・株式会社ジー・エフ くらしの情報局世論調査センター（2009）「シニア世代における孫へのお金の使い方調査ーやっぱり孫はいくつになっても可愛い！『孫のためなら出費』が7割以上ー」
- ・佐藤滋・古市将人（2014）『租税抵抗の財政学 信頼と合意に基づく社会へ』岩波書店
- ・土居丈朗（2016）「所得税の税額控除新設試案に関するマイクロ・シミュレーションー所得控除から税額控除へ」、『三田学会雑誌』109 巻 1 号 pp. 61-86.
- ・山本康雄・風間春香（2012）「消費税率引き上げと個人消費ー実質所得減と駆け込み需要・反動の影響試算ー」みずほ総合研究所
- ・藪下武司（2014）「租税原則学説における公平性の概念」『政経研究』50 巻
- ・湯元健治・佐藤吉宗（2010）『スウェーデン・パラドックス～高福祉、高競争力経済の真実～』日本経済新聞出版社
- ・Alesina, A., 2012. “Cut deficits by cutting expenditure”. VoxEU, 30 November 2012.
- ・Doi, T., T. Okimoto, and T. Hoshi, 2012, “Japanese government debt and sustainability of fiscal policy,” Journal of the Japanese and International Economies, vol.25, no.4, pp414-433.

【引用文献】

- ・井手英策・神野直彦（2007）『希望の構想 分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店
- ・井手英策（2013）『日本財政 転換の指針』岩波書店
- ・伊藤正純（2015）「税收構造からみえるスウェーデンと日本の違い」『摂南経済研究』第5巻
(<http://www.jcer.or.jp/report/econ100/pdf/econ100bangai20122.pdf>)
- ・井堀利宏（2007）『「小さな政府」の落とし穴 痛みなき財政再建路線は危険だ』日本経済新聞評論社
- ・金田陸幸（2012）『所得課税における控除の再分配効果：マイクロシミュレーションによる分析』（http://kgur.kwansei.ac.jp/dspace/bitstream/10236/10806/1/43_029-050.pdf)
- ・國枝繁樹（2014）「財政再建における増収措置と歳出削減の割合に関する Alesina らの議論は我が国に適用されるのか？」財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」平成26年第4号（通巻第120号）
(https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list6/r120/r120_06.pdf)
- ・是枝 俊悟 「税・社会保険料の課税ベースの国際比較と提言」（2010）
<http://www.dir.co.jp/souken/research/report/law-research/tax/10093001tax.p>
- ・土居丈朗（2002）『財政学から見た日本経済』光文社新書
- ・土居丈朗（2010）「子ども手当導入に伴う家計への影響分析－JHPS を用いたマイクロ・シミュレーション－」『経済研究』第61巻第2号, pp. 137-153.
- ・中村智司、庄田慧、石堂由高、上田翼「日本はなぜ消費税増税に苦勞するのか－アンケート結果が浮き彫りにする政治対話の欠落－」2012、日本経済研究センター
(<http://www.jcer.or.jp/report/econ100/pdf/econ100bangai20122.pdf>)
- ・藤巻一男（2013）「所得税・消費税・法人税の負担の在り方と 社会的信頼感の醸成について－日本人の納税者意識に関する社会調査の 分析結果を踏まえて」
(<http://dspace.lib.niigata-u.ac.jp/dspace/bitstream/10191/24522/2/h25zio69.pdf>)
- ・Buchanan, J. and Wagner, R. (1977), "Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes, New York: Academic Press, 1977.

・ J. D. Hamilton and M. A. Flavin (1986) "On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing," American Economic Review vol.76, No. 4, pp. 808-819.

【データ出典】

- ・ 厚生労働省 HP 「平成 26 年度の社会保障の充実・安定化について」
(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/260109_01.pdf) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ 厚生労働省 HP 「平成 25 年 国民生活基礎調査の概要」
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/06.pdf>) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ 厚生労働省 「子どもがいる現役世帯の世帯員の相対的貧困率の公表について」 (2009)
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000002icn-img/2r98520000002ie5.pdf>) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ 厚生労働省 「平成 26 年度の社会保障の充実・安定化について」 (2014)
(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/260109_01.pdf) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所 HP 「平成 17 年社会保障給付費」
(http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/security.html) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所 HP 「平成 26 年社会保障費用統計」 (2014)
(<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h26/H26.pdf>) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ 土居丈朗 (2012) 『日本の財政をどう立て直すか』 日本経済新聞出版社
- ・ 財政制度等審議会・財政制度分科会 (2011) 「財政の健全化に向けた考え方について」
(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia231209/00.pdf)
- ・ 財務省 HP 「債務残高の国際比較 (対 GDP 比)」
(https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/007.htm) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ 財務省 HP 「一般会計予算の概要」 (2016)
(https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/002.htm) 最終閲覧日 2016/11/11

- ・財務省 HP「日本の財政関係資料 平成 26 年」 (2014)

(http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/sy014_26_10.pdf) 最終閲覧日 2016/11/11

- ・財務省 HP「国民負担率の国際比較」 (2013)

(<http://www.mof.go.jp/budget/topics/futanritsu/sy2802p.pdf>) 最終閲覧日

2016/11/11・財務省 HP「世代ごとの生涯を通じた受益と負担」 (2015)

(http://www.mof.go.jp/tax_policy/publication/brochure/zeisei/03.htm) 最終閲覧日 2016/11/11

- ・財務省 HP「日本の所得税計算の仕組み」 最終閲覧日 2016/11/1・政治山調査 (2013)

(2014)「第 12 回政治山調査」「第 17 回政治山調査」

(http://seijiyama.jp/research/investigation/inv_12_1.html)

(http://seijiyama.jp/research/investigation/inv_17_1.html) 最終閲覧日 2016/11/11

- ・総務省「第 65 回日本統計年鑑 平成 28 年」 (2016)

(<http://www.stat.go.jp/data/nenkan/65nenkan/zenbun/jp65/top.html>) 最終閲覧日 2016/11/11

- ・内閣府 HP「国民生活選好度調査 2011」

(<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/senkoudo.html>) 最終閲覧日 2016/11/11

- ・毎日新聞「全国世論調査」 (2016)

(<http://mainichi.jp/articles/20160530/k00/00m/010/038000c>) 最終閲覧日 2016/11/11

- ・OECD HP (2006) 「Economic Outlook No.79」

- ・OECD HP 「Social Expenditure Database 2007」、「OECD Statistics」

(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOEX_AGG)

(<http://stats.oecd.org/>) 最終閲覧日 2016/11/11