

平成 21 年 5 月 27 日現在

研究種目：若手研究 (B)
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18730214
 研究課題名(和文)グローバル経済下における政策課税の理論的基礎と制度設計に関する研究
 研究課題名(英文)A Research on Theoretical Basis and Institutional Design of taxation as a Policy Instrument under Globalizing World
 研究代表者 諸富 徹 (MOROTOMI TORU)
 京都大学・経済学研究科・准教授
 研究者番号：80303064

研究成果の概要：(200字程度)

本研究は、グローバル化の下でいわゆる「租税競争」は生じていないこと、しかし包括所得税から修正版包括的所得税への移行とでも呼べる現象が起きていることを明らかにした。また、新しい公正課税の仕組みとして、特に給付付き税額控除に着目した研究を行ったが、この制度は当初、就労インセンティブの向上に主眼を置いたものの、後に貧困問題解決のための再分配政策手段に傾斜し、その意味で大きな成果を上げつつあることを明らかにした。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,200,000	0	1,200,000
2007年度	1,100,000	0	1,100,000
2008年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,000,000	210,000	3,210,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・財政学・金融論

キーワード：「グローバル化」「租税構造」「底辺への競争」「二元的所得税」「給付付き税額控除」

1. 研究開始当初の背景

従来、租税は公共部門が必要とする経費の財源調達手段であり、それを誰にどれだけ配分することが公平かつ効率的なのかを経済学的に明らかにすることが租税論の課題とされてきた。しかし、租税の役割はそれだけではない。租税は、所得格差の拡大を抑制し、富を再分配し、地価の高騰を抑制し、そして環境を改善するための政策手段としても用いられてきた。つまり租税には、「財源調達手段」としての役割のほかに、「政策手段」

としての役割が備わっている。

申請者は、これまで政策課税の典型といえる環境税の研究に取り組んできた。しかし、環境税に関する議論に参画する中で、環境税の租税としての適格性を疑問視する指摘を受けた。その代表的な論拠の一つは、政策課税としての環境税が、租税の第1目的である財源調達目的と根本的に矛盾するのではないかというものである。このような疑問が生じるのは、政策課税が政策目標の実現をその主目的とし、租税本来の財源調達目的を副次的としているために、政策目的を実現すれば

するほど、その税収は減少するという特異な税だという理解があるためである。

他方、環境税が欧州を中心とする先進各国の税制の中に定着しつつあるのも事実である。また、ドイツでは最近、環境税を用いた税制の政策利用に対して合憲判決が下された。日本でも産業廃棄物税に見られるように、政策課税の適用が広がっている。これらのことを考慮に入れるならば、環境税をはじめとする政策課税とはいったい何なのか、それは租税システムにおいてどのような機能を果たし、租税論上どのように位置づけられるのか、といった課題を本格的に解明していく必要があると思われる。

にもかかわらず、これまで「政策課税論」なる領域が租税論の中に本格的に位置づけられたことはほとんどなかった。あったとしても、極めて限定的に議論されていたに過ぎない。したがって、本研究の目的は、租税システムを「政策課税」の観点から分析・評価することによって、租税論にこれまでとは異なる新たな側面から光を当て、租税概念の再検討を通じてその内容を豊富化するとともに、これらの知的作業を通じて租税政策の新たな発展に寄与する点にある。

2. 研究の目的

本研究の学術的な特色と独創的な点は、これまで断片的にしか論じられていなかった以下のa)～d)の諸点を、少なくとも日本で(あるいは世界的にも)先駆的に解明しようとする点にあるといえる。

a)政策課税の事例分析・・・1)典型的な政策課税+2)基幹税の政策利用

b)政策課税の概念、およびその租税論上の理論的基礎の構築

c)グローバル化と分権化による租税システムの変容とその下での政策課税の可能性の解明

d)政策課税をめぐるガバナンスのあり方・・・国家、企業、市民社会の三者関係の解明

まず、本研究で最も重要かつ基礎的な作業となるのが、a)の事例分析である。1)の典型的な政策課税とは、政策目的の実現のために導入された政策課税を指し、アメリカで1930年代に実施された留保利潤税、日本で1990年代初頭に導入された地価税、為替の価値変動を制御する目的で提案されているトービン税、そして環境税がここで念頭に置かれている事例である。2)の基幹税の政策利用とは、税そのものは財源調達目的で導入されて

いるが、それを政策利用しているケースを指す。累進所得税や法人課税における租税特別措置などがこのケースに当たる。本研究ではこれらの事例研究を通じて、それらがどのような政策目的に資するのか、その政策目的を「租税」という政策手段によってどの程度効果的に実現しえたのか、そして、それがもたらした資源配分上、マクロ経済上、そして所得分配上の効果はどうだったのかを解明する。b)では、「政策手段としての租税」と「財源調達手段としての租税」を概念上峻別しながら、a)で得られた知見をもとに、世界的にもまだほとんど本格的に論じられていない、政策課税に関する理論の確立を目指す。c)では、国家の機能が、グローバル化と分権化という形で変容を迫られている現実を踏まえ、国家が租税という政策手段によって政策目的を達成することが、どこまで可能なのかを明らかにする。しかし他方で、経済をコントロールする強大な役割を国家に与えて、それを「リバイアサン化」させることを避けねばならない。必要な場合には、国家が経済を制御する政策課税を用いることに正当性を付与する一方、市民が国家を牽制し、その役割をチェックするような制度的仕組みが必要である。つまり国家の側も、政策課税を用いるに当たって恣意性を排除し、説明責任と透明性を確立する必要がある。したがって、本研究がd)において探求したいのは、政策課税をめぐる合意形成の調達、その実施のためのガバナンスの仕組みをいかに構築するかという課題であり、それを国家、企業、市民社会という三者関係の中で解明していく点に、研究上の意義を求めることができる。

3. 研究の方法

本研究では、研究目的を達成するために、具体的な研究対象を累進所得税、地価税、そして「グローバル課税」の3点に絞って研究を進めたい。これら研究対象の分析を進めていく上で、本研究は文献研究によって、その理論的根拠を明らかにし、経済がグローバル化する下で、とりわけ1980年代以降、これらの政策課税が主として先進各国でどのような変容をこうむっているのかを解明し、各国比較研究によって、各国が経済のグローバル化に対応して、どのような形で税制改革を行って税制による再分配政策を再編成しているのかを解明する。このような比較研究によって各国租税政策の共通性を括り出すと同時に、その相違を抽出することによって、日本の税制改革論議への示唆を引き出すことにし

たい。

累進所得税と地価税に関しては、前者を既存税における政策利用の一典型、そして後者を典型的な政策課税の実例として取り上げて分析することを意図している。また、「グローバル課税」を取り上げるのは、次のような問題意識からである。つまり、国連専門委員会で提言されたトービン税や多国籍企業課税は、国家間でその制度設計に関して調整を要する点で、本質的に「グローバル課税」としての性質を持っている。グローバル化が進展するにつれて、経済活動は国境を越えてますます活発になる一方、課税主権は依然として国民国家の枠内にとどまっている。21世紀中には、この経済活動と課税主権の地理的範囲の相違から来る矛盾が大きな問題となってくるだろう。グローバル化という趨勢の中で、国境を超える経済活動を制御するための政策課税の可能性と限界を明らかにし、なおかつそのような政策課税を支えるガバナンスのあり方を構想するために、本研究では「グローバル課税」のあり方を重要な研究対象として位置づける。

本研究では、以上のように累進所得税、地価税、そして「グローバル課税」の実証的な分析を進め、そこから得られた知見を、「政策課税論」の新たな構築のための知的作業にフィードバックすることを計画している。つまり、政策課税の理論的根拠、その制度設計のあり方、その租税論上の位置づけといった論点は、理論研究のみによって明らかになるわけではなく、さまざまな事例研究の実証的な分析を積み重ね、そこから教訓を引き出すことを通じて「政策課税論」に関する理論的基盤の構築を図っていく必要がある。したがって本研究は、理論研究と実証研究の両側面から政策課税の研究を進め、それら双方の成果を、「政策課税論」構築のために生かしていこうとする点に方法論上の特徴がある。

各国比較に基づく政策課税の実証的な研究を進めるため、本研究ではアメリカ、欧州、日本の比較研究という方法を採用したい。欧州ではとりわけ、北欧とドイツを研究対象とする予定である。したがって初年度（平成18年度）と2年目（平成19年度）には、アメリカとヨーロッパでの現地調査を予定している。その具体的方法としては、まず研究課題に関する既存の理論研究や実証研究のサーベイを行い、その上に立って調査対象をかなり具体的に絞り、アメリカおよびヨーロッパを訪れて、現地で研究機関・大学研究者・中央政府および地方政府などを網羅的に訪問して、意見交換と資料収集を行う、という

方法を取ることにしたい。

本研究は、平成18年度から20年度にかけて3年計画で進めていきたいと考えている。初年度である平成18年度は、累進所得税の研究に重点を置いて実証的な研究を行う予定である。1980年代以降のOECD諸国では共通して、累進所得税のフラット化が進行し、各国の税制による所得再分配機能は80年代以降低下したとみられる。そこでまず、1980年代以降の各国所得税制が、所得再分配機能を失ったのかどうか、また、失っていないとすればどの程度低下したのかを検証する必要がある。その上で、ドイツ、北欧、そしてアメリカでこの間に行われた税制改革を、グローバル化に対応しつつも、所得再分配政策を再編成しつつ生き残らせようとした試みと見て、その実証研究を進めたいと考えている。とりわけ、北欧の二元的所得税はそのような試みとして多くの研究者の注目を浴びているが、アメリカではクリントン政権期に累進性を高めることによって所得税の再分配機能を高めようとしたものの、傾向的にはその後、貯蓄を所得課税ベースから控除する措置を拡大し、事実上、所得課税ベースから支出課税ベースへと移行を図っているように見受けられる。ドイツもまた、欧州経済統合が進行する中で、所得税改革論議が熱を帯び、フラット税化の提案も行われている。このように、グローバル化の中で累進所得税は各国で岐路に立っており、それを検証することは、グローバル経済下における政策課税の可能性を探るには最適の方法だと申請者は考えている。

次年度である平成19年度には、地価税の研究に焦点を当てる予定である。地価税は、土地保有の有利性を縮減するために導入されたという点で、まさに政策課税の典型である。富と所得の再分配効果を確実にするためには、所得という「フロー」だけでなく、土地という「ストック」保有を制御する必要がある。地価税は、とりわけ法人の投機目的による土地保有を制御することによって、土地という極めて公共性の高い生産要素の価格高騰がもたらす資源配分の非効率性や分配の不公平性を解決しようとした点で高い評価を与えることができる。本研究では、この地価税の意義と限界を解明したいと考えている。この目的のために、地価税の導入論議を再検討するとともに、それが実施されていた期間に、地価税が日本の地価形成に与えたインパクトがどのようなものであったのか、評価を試みる。そして、日本の地価税を客観的に評価するためにも、それが資産課税として

の土地課税の国際比較の観点からみて、どのような特徴を有するのか、分析を進めることにしたい。したがって、平成19年度には、政策課税の観点から見た資産課税としての土地課税、とりわけ地価税の検証を、国際比較の枠組みの下で客観的に進める計画である。このために、平成19年度には土地課税に焦点を当てた現地調査を、やはり欧州とアメリカで行う予定である。

第3の柱である、「グローバル課税」はまだ構想・議論の段階であり、具体的に導入され、現実に検証可能というわけではないので、平成18～19年度を通じて主として文献研究が主体となる。もちろん、このようなグローバル課税を提案する研究者は欧州にもアメリカにもいるので、累進所得税と土地課税の調査の際に、グローバル課税の提案を試みている興味深い研究者、研究機関を訪問し、ヒアリングと意見交換を試みるつもりである。

最後に第3年目(平成20年度)は、以上の実証的な研究と文献研究に基づいて、その成果をフィードバックして「政策課税論」の構築を図る年度として位置づけられる。

4. 研究成果

本研究は、グローバル化の下でいわゆる「租税競争」が生じていないこと、しかし包括所得税から修正版包括的所得税への移行とでも呼べる現象が起きていることを明らかにした。また、新しい公正課税の仕組みとして、特に給付付き税額控除に着目した研究を行ったが、この制度は当初、就労インセンティブの向上に主眼を置いたものの、後に貧困問題解決のための再分配政策手段に傾斜し、その意味で大きな成果を上げつつあることを明らかにした。

グローバル化の進行によって世界で大きな問題になってきているのが若年失業者の増大と所得格差の拡大である。これは、グローバル化によって世界規模で産業の再配置が生じ、いわゆる「ものづくり産業」が先進国から流出して中国をはじめとする途上国に移転した結果、先進国では第2次世界大戦後の高度成長期に製造業によって提供された雇用が縮小し、職がないか、あるいはあったとしても不安定雇用の状況に置かれ続ける若者が増えたことによる。このため、若年失業者・非正規労働者の生活と所得をどのように支え、産業構造の転換に適應させていくかが先進各国の大きな政策課題となっている。

この問題への1つの有力な回答は、「ベー

シックインカム(基本所得)」の導入であろう。これは、全ての個人に無条件で定額の給付を行うという新しい社会保障の考え方で、例えば毎月1人あたり10万円のような形で全国民に政府から給付が行われる。この場合、基礎年金、雇用保険、生活保護などは廃止され、ベーシックインカムに置き換えられることになる。その利点は、給付に条件を付けないため、その人が労働しているか否か(あるいは労働の意思を持っているか否か)、多額の資産を持っているか否かに関わらず、すべての個人に一定の所得を保障できる点にある。結果として、生活保護などで行われる資力調査(ミーンズテスト)も必要なくなり、それが引き起こす「スティグマ(汚名や烙印を押されているように感じてしまうこと)」も回避することができる。このアイデアにはさまざまな批判もあり、労働と給付を切り離すことについての社会的合意も得られていないために、まだ導入された国はない。とはいえ近年、産業構造転換にともなう若年失業者・非正規労働者の問題が深刻化するにつれて、有力な政策思想として影響力を増しつつある。

これに対して、現実に各国で導入が進みつつあるのが、労働と給付を結び付ける「給付付き税額控除」である。これは、低所得者の就労意欲を促すよう労働時間の増加とともに手取り所得(勤労所得+給付額)が増加するよう設計された給付制度である。これは1990年代以降、アメリカやイギリスをはじめとして世界各地に広がり、日本でも政府税調などで導入論議が活発化している。この制度が普及する背景には、旧来の福祉国家が「貧困のわな」や「失業のわな」を生み出しているという批判がある。そこで、これらの問題を解決しながら低所得者の就労意欲と所得保障を両立させる給付のあり方として、ミルトン・フリードマンの「負の所得税」構想に起源をもつ「給付付き税額控除」が構想されたというわけである。

従来、所得税は課税最低限以下の所得層に対して非課税とする以上の対応を行うことができなかったが、「給付付き税額控除」の導入によって、課税最低限以下の人々に対しても所得情報に基づきながら給付を行うことで貧困対策のための政策手段として機能する途が開かれた。OECDも指摘するように、給付付き税額控除は世界における所得税改革の重要論点の1つになりつつある。

本研究は、イギリスの給付付き税額控除は、当初はワークフェアの一環として就労インセンティブの向上を主眼に置いたが、いった

ん導入されるとその目的は貧困問題、とりわけ子供の貧困問題の解決に焦点が当てられるようになり、再分配に傾斜していったことを明らかにしてきた。特に2003年改革は給付の顕著な充実をみた点で1つの到達点をなす。したがって、この制度は、「就労インセンティブを阻害しないよう設計された再分配のための政策手段」(財政研究所(Institute for Fiscal Studies[IFS])のブリューアー氏による評価)と位置づけるのが妥当であろう。

このことは、給付付き税額控除が、従来から批判的にみられてきたように、必ずしも給付削減のための手段として活用されるとは限らず、反対に、対象を絞った上での給付拡大の手段にすらなりうることを示している。したがってイギリスの経験は、給付付き税額控除を組み込むような所得税改革を実行することが、貧困問題に対して万能でないにしてもかなり有効な対処法であることを示してくれている。また、グローバル化は所得税のフラット化への圧力を強めているが、他方で、本章で検討したような形で所得税制が貧困問題へアプローチできることが明らかになった点は、「グローバル化時代の公平課税とは何か」という問題を考える上で非常に示唆的だと思われる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計7件)

諸富徹、「環境税制改革とポリシー・ミックスの経済評価 イギリスとドイツを事例として」、横山彰編『温暖化対策と経済成長の制度設計』、2008年、pp.95-118、査読無

諸富徹、「租税による経済システムの制御(上)」、『思想』、No.1005、2008年、pp.6-27、査読無

諸富徹、「租税による経済システムの制御(下)」、『思想』、No.1006、2008年、pp.129-147、査読無

諸富徹、「地方環境税としての水源環境税の根拠と制度設計」、『水環境学会誌』、第31巻第4号、2008年、pp.8-11、査読無

諸富徹、「政策課税としての法人課税 ニューディール期『留保利潤税を中心に』」、『少子化時代の政策形成』、財政研究第2巻、2006

年、pp.249-264、査読有

諸富徹、「環境税による『持続可能な福祉社会』の構築を」、『世界』、5月号、2006年、pp.129-133、査読無

諸富徹、「環境税導入に向けて何ができるのか」、『理戦』、第85号、2006年、pp.156-169、査読無

[学会発表](計1件)

諸富徹・金澤史男・土居丈朗・林宜嗣・井上裕之、財政再建と税制改革、日本財政学会第64回大会、2007年10月25・26日、明治大学

[図書](計1件)

諸富徹・門野圭司、有斐閣、『地方財政システム論』、2007年、pp91-266

6. 研究組織

(1)研究代表者

諸富 徹 (MOROTOMI TORU)

京都大学・経済学研究科・准教授

研究者番号：80303064