

# みずほ政策インサイト

2010年12月28日発行

## マーリーズ・レビューの税制改革案

～ミード報告以来30年ぶりの抜本的税制改革案～

要旨：○ 2010年11月10日、英国でマーリーズ・レビューの税制改革案が公表された。マーリーズ・レビューはミード報告の後継報告書であり、ここ30年間の経済環境の変化を踏まえて作成された抜本的な税制改革案である。同報告書は、今後数十年間にわたって抜本的な税制改革の議論に影響を及ぼすことになるものと思われる。主な主張は、次のとおりである。

- ① 所得税は、国民保険料や各給付制度を整理・統合する形で、統一的な課税とする。また、税に対する労働供給の反応が強い家計（5歳以上の子どもを持つ親、55～70歳の労働者）に対して他より強い勤労インセンティブを与えるような税制にする。
- ② VAT（付加価値税）は、原則として優遇税率や非課税措置を廃止して、全ての財・サービスに課税ベースを拡大する。累進性の確保については、VATのなかで解決するのではなく、給付付き税額控除等を用いた所得税との組み合わせによって対処する。
- ③ 住宅に対しては、カウンシル税と不動産取得印紙税を廃止して、資産のレンタル価格に対する課税であるHST（Housing Service Tax）を創設する。
- ④ 貯蓄の正常収益に対して課税すべきでない。そのために、リスク資産から得られる収益に対する課税にはRRA（Rate of Return Allowance）を導入する。
- ⑤ 法人税として、ACE（Allowance for Corporate Equity）を導入する。ACEによって大きな税収ロスが生まれるが、税率を引き上げるべきではない。税収減は、他の税目の増税で賄う。
- ⑥ 事業の組織形態の選択を歪めない税制を構築するため、法人税率と配当（またはキャピタル・ゲイン）に対する税率の合計を勤労所得に対する税率に等しくする。
- ⑦ ビジネス・レイトは、生産の中間投入に対する課税であるため廃止すべきである。その代わりに、企業が保有する土地に対する固定資産税（Land Value Tax, LVT）を導入する。

（政策調査部 主任研究員 鈴木将寛）

本誌に関するお問い合わせは

みずほ総合研究所株式会社 調査本部 電話 (03) 3591-1319 まで。

みずほフィナンシャルグループは

「お客さまのより良い未来の創造に貢献するフィナンシャル・パートナー」

をめざします。

**Channel to Discovery**

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。

## 1. マーリーズ・レビューとは何か

マーリーズ・レビューとは、ノーベル経済学者ジェームズ・マーリーズ卿を座長とする税制改革の研究グループによって行われた税制改革の報告書である。マーリーズ・レビューは、1978年に公表されたミード報告（ノーベル経済学者ジェームズミードらによる税制改革の報告書）の後継報告書と位置づけられるもので、英国の民間シンクタンク **Institute for Fiscal Studies (IFS)** による英国政府への提言である。マーリーズ・レビューは、欧米における最高の財政学者から構成されるグループによって作成されているため、その内容の学術的である。そこでは、毎年の税制改正に焦点を合わせた提言ではなく、遠い将来を見据えた理想的な税制の姿が描かれている。ミード報告作成時の30年前と比べると税制を巡る環境は大きく変化したため、マーリーズ・レビューでは経済活動のグローバル化や金融技術の発達など新たな環境を踏まえて望ましい税制のあり方が再検討されている。ミード報告が30年を経た今でも抜本的な税制改革の議論に欠かせない報告書になっていることを考えると、マーリーズ・レビューも今後数十年間にわたって英国のみならず世界の税制改革の議論に影響を及ぼし続けることが予想される。

マーリーズ・レビューは、第1部の“**Tax by Design**”と呼ばれる税制改革案と第2部の“**Dimensions of Tax Design**”と呼ばれる論文集から成っている。当初は、第1部、第2部ともに2009年春に出版される予定になっていたが、内部の意見調整の遅れなどもあったとみられ、出版時期が大幅に遅れていた。今年6月になって、ようやく“**Dimensions of Tax Design**”（論文集、1347ページ）が出版された。この内容は、既に数年前から順次論文がIFSのホームページ上で公開されていたことからその内容に新たな驚きはなかったが、一方で“**Tax by Design**”（税制改革案）はこれまで内容が非公開とされてきたため、その公表が待たれていた。2010年11月10日、ついに“**Tax by Design**”（税制改革案）が速報版（preliminary and incomplete）として、IFSのホームページ上で公開された（出版は2011年3月予定）。“**Tax by Design**”は、全部で20章に分かれた250ページの提言であり、個人所得に対する課税、間接税、環境税、貯蓄と資産に対する課税、企業課税の5つに大きく分けられている。

マーリーズ・レビューで重視されている税制の原則は3つある。それは、①個別の税ではなく税制全体の効果を考えること（**system**）、②経済主体の行動に対して中立的であること（**neutrality**）、③累進的な税制であること（**progressivity**）である。**System**で考えるとは、全ての税目で累進性が確保される必要はなく、ある税目が逆進的になれば他の税目でそれを相殺して全体として累進的な税制が構築されればよいということである。例えば、たばこ税は逆進的にならざるをえないが、それは累進性の確保を目的とした税ではないのでそれ自体が累進性を持つ必要はなく、別の税（個人所得税など）で累進性が確保されればよい。次に、税制の中立性とは、税制が経済主体の労働供給や貯蓄・投資行動などに影響を及ぼさないことである。税制の中立性を確保するために、全ての種類の所得や消費が同じ税負担になるような税制、全ての形態の事業活動が同じ税負担となるような税制が追求される。累進性については、税制全体としての実現のほか、現在の所得対比ではなく一生涯でみた所得または支出を基準とすることの重要性にも言及されている。

マーリーズ・レビューには、税率の水準についての提言はない。税の水準は、成長率と明確な関係がみられないこと、究極的には政治的に判断されるものであるとの認識から、マーリーズ・レビューの関心の範囲外とされる。議論は、課税ベースの設定の問題に集中されている。また、マーリーズ・レビューは学問の成果に基づいた分析であるため、その提言には普遍的なものが多いが、議論の出発点と結論の矛先は言うまでもなく英国税制に向いている。日本と英国では税制や社会保障制度が異なるため、マーリーズ・レビューの提言が必ずしも日本にそのまま当てはまるわけではない。本稿では、基本的に英国税制に対するマーリーズ・レビューの提案の内容を見ていき、当面の日本の税制改革に対する示唆については最後の節で簡単に述べる。

マーリーズ・レビューでは、現在の英国税制が抱える欠点として、主に次の 7 つの点が挙げられている。

- ① 所得税と給付の制度は、低所得者の多くにとって勤労意欲を損なわせている。
- ② 税制が不必要に複雑になり、全体的な整合性を欠く。所得税と国民保険料の不整合から個人所得税と法人税の間の一貫性が欠けている。
- ③ 貯蓄と資産移転の取り扱いが異なり不平等が生じている。貯蓄が抑制され、異なる形態の貯蓄に対して異なる課税が行われている。
- ④ 気候変動や交通渋滞に対応するための一貫した環境税の制度がない。
- ⑤ 法人税は投資を抑制し、株式よりも負債を有利にしている。他の税と統合されていないため、活動形態を変える誘因が生じている。
- ⑥ 土地・資産に対する課税は非効率で不平等である。現在、事業用資産（生産の投入物）に対する課税はあるが、土地に対する課税はない。居住用資産に対する課税は、取引税と 20 年も再評価されていない価格に基づく資産課税となっている。
- ⑦ 分配の目標が、非効率で一貫性を欠いたままで追及されている。例えば、VAT のゼロ税率と軽減税率は低所得者をターゲットとしているというよりは、特定の趣向を持つ人を優遇している。カウンスルトックスは明確な効率改善の理由もなく逆進的である。

マーリーズ・レビューの税制改革案を個人所得に対する課税、間接税、環境税、貯蓄と資産に対する課税、企業課税の順にみていこう。

## 2. 個人所得に対する課税

### (1) 所得税、国民保険、給付制度の統合・簡素化

現在、英国の個人所得に対する課税では、国民保険料が別制度として運用されており、またミーンズ・テスト（資力調査）付き及びミーンズ・テストなしの給付制度が複雑に絡み合っている。国民保険料が純粋な保険料であれば、個人所得税とは独立した運用がなされてもよいが、国民保険料は現実には一種の税である。こうした実質的な税が所得税と別の仕組みになっていることで、個人

所得に対する税率が不透明になっている。このため、所得税と国民保険料は統合されるべきである。所得税と国民保険料の統合は、管理コストとコンプライアンス・コストの低減につながる。現在、所得税と国民保険料は課税ベースが完全に同じではなく、所得税のみが課されて国民保険料は課されない所得もある。最大の違いは、国民保険料が雇用者のみならず雇用主にも賦課される点である。そこで、雇用主に対する国民保険料を徐々になくしていき、最終的に所得税と雇用者にかかる国民保険料を統合することが望ましい。

また、全ての源泉から生じる所得に同じ税率が課せられるという原則に沿って、国民保険料の課税ベースを自営業者や資本所得にも拡大すべきである。これは、後述するように、国民保険料の課税ベースが事業組織の選択によって異なる場合にはそれが組織形態の選択に影響を及ぼすと考えられるからである。

## (2) PTR と METR

個人所得に対する税率として、PTR (participation tax rate) と METR (marginal effective tax rate) という 2 つの指標が重要である。PTR は、1 から勤労による金銭的利益を除いたものの粗利益に対する比率  $(1 - (\text{働く場合の純所得} - \text{働かない場合の純所得}) / \text{粗所得})$  であり、PTR が大きいほど課税・給付制度が勤労による金銭的利益を減少させることを意味する<sup>1</sup>。PTR は、個人が就業するか否かを定める判断材料になると考えられ、高い PTR は失業のわな (unemployment trap) をもたらす。一方で、METR は粗利益の限界的な増加がどの程度税金として支払われるか (給付の減少につながるか) を表し、METR が 1 を超えると勤労を増やしても貧しくなり、METR がマイナスのとき限界的な粗利益の増加以上に個人の所得が増加する (EITC (勤労所得税額控除) の phase-in 部分では、所得が増えると補助金が増加する)。METR は、就業者が労働時間を決める際の判断材料になると考えられ、高い METR は貧困のわな (poverty trap) をもたらす。

英国では、平均的には PTR と METR の税率構造は悪くないが、家計の構造によって同じ所得でも税率が大きく異なる。低所得者では、所得の増加とともにミーンズ・テスト付きの給付が減少することによって PTR が 70% 超、METR が 80% 超となる状況が生じ得る。こうした状況が生じる背景には、複雑化し一貫性を欠く給付制度の存在がある。このため、異なる基準で運用されている給付制度を統合する必要がある。

## (3) 年齢による税率の差別

個人所得税率と労働供給の関係をみると、「子どもが就学年齢に達している母親」と「退職年齢に近い労働者」という 2 つのグループで、労働供給の税に対する反応が大きい。このため、これら 2 つのグループの労働供給が促されるような税制が望ましい。

第 1 に、5 歳未満の子どもを持つ家計に対する児童税額控除を増やし、5 歳以上の子どもを持つ家計に対する児童税額控除を減少させることである。これは、5 歳以上の子どもを持つ母親が

---

<sup>1</sup> PTR の計算 (後述する METR も同様) に含まれる税は、個人所得税、雇用者・雇用主の国民保険料、社会的給付、税額控除、VAT、物品税である。失業給付が 60 ポンド、労働の粗所得が 250 ポンド、所得税が 40 ポンドのとき、 $\text{PTR} = 1 - (210 - 60) / 250 = 40\%$ となる (Brewer, Saez and Shephard, 2010)

5歳未満の小さい子どもを持つ母親よりも、税と給付のインセンティブに強く反応するとの実証結果に基づいている。こうした改革によって、ネットで約5万2千人（労働者の0.2%）を増やす効果があり、所得を8億ポンド増やすと試算される。改革後には、育児の支援が5歳以上の子どもを持つ親から5歳以下の子どもを持つ親に利益が移転するものの、一個人のライフサイクル的な観点からは分配上の問題は生じない。

第2に、55～70歳の人に対する勤労インセンティブの向上である。これは、現在の税・給付制度の範囲内で実現可能である。具体的な提案は、①雇用者及び自営業の国民保険料を55歳に引き下げる、②標準よりも大きい基礎控除が得られる年齢を65歳から55歳に引き下げる、③年金税額控除が利用できる年齢を70歳に引き上げることの3つである。こうした改革によって、15万7千人（労働者の0.6%）の雇用が増加し、20億ポンドの所得が増えると試算される。児童税額控除の場合と同様に、ライフサイクルの観点からみた分配上の影響は小さい。

図表1：個人所得に対する課税

望ましい税制	現在の英国の税制	Mirrlees Review の提案
・透明性が高く、一貫性のある税率構造を持つ累進税。	・所得税の基礎控除や所得税とは別にかける国民保険料によって、個人所得に対する実効税率の構造がわかりにくくなっている。	・所得税と雇用者負担の国民保険料（できれば雇用主負担も）を統合する。 ・基礎控除の通減措置を廃止する。
・低所得者等に対する1種類の統合された給付制度。	・複雑に積み重なる給付制度。	・給付制度の統合によって、低所得者が直面する極めて高い（90%以上の）限界税率を取り除く。
・税に対する人々の行動変化に基づく実効税率の構造。	・必要以上に雇用と所得を減らす税率構造。	・就学児童を持つ親と55～70歳の人に対する勤労インセンティブを強化する。

（資料）IFS, *Tax by Design: Mirrlees Review*.

### 3. 間接税

#### (1) VAT（付加価値税）の課税ベース拡大

VATで最も重要な点は、課税ベースを拡大して実質的に全ての財・サービスに標準税率で課税することである。現在、英国のVATでは食料品、水、本、子供服などにゼロ税率が適用され、電力に軽減税率が適用されている。また、金融サービスや賃貸住宅などは非課税となっている。VATの効率性を高めるために、こうした税制優遇措置を全て廃止すべきである。複数税率には、逆進性の緩和という公平性の観点のほか、最適課税の観点から支持する理由もある（労働と結び付きの強い財の消費に対する軽減税率の適用など）。しかし、累進性の確保は税制全体で確保されるべきものであり、VAT単独で考えなければならないものではない。VATの課税ベースを拡大することに伴う再分配や勤労インセンティブへの影響については、個人所得税や給付制度で対応すべきである。

購入される財・サービスが変わらないという前提を置けば、ゼロ税率と軽減税率の廃止によって VAT 税収が 240 億ポンド増加し、物価が 3.4%上昇する。逆進性の緩和措置としては、①所得控除や税額控除の率を全て 3.4%拡大、②ミーンズ・テスト給付の 3.4%増加、基礎年金の 2%増加、児童手当の 10%増加、③所得控除の 1000 ポンド拡大（これによって 150 万人が所得税を支払わなくなる）、④所得税の標準税率の限界所得及び国民保険料の上限所得の 4530 ポンド引き下げ、⑤所得税の標準税率の 2%ポイント引き下げ、高税率の 1.5%ポイントの引き下げが考えられる。

## (2) クロスボーダー取引に対する課税

クロスボーダー取引に関わる VAT の問題として、輸入業者が VAT を払う前に姿をくらますという詐欺 (carousel fraud) がある<sup>2</sup>。これは、輸出免税によって VAT の鎖が断絶されることを利用した詐欺で、欧州を中心に問題になっている。こうした問題を回避するために、将来的には輸出品に対するゼロ税率を廃止して、クロスボーダー取引でも VAT の鎖を維持することが望ましい。その方法としては、VIVAT (Viable Integrated VAT) などの uniform rating 案が有望である。しかし、当面は輸出免税の廃止ではなく、リバース・チャージによる応急措置か、抜本的な管理体制の強化などで対応することになる。

図表 2 : 間接税

望ましい税制	現在の英国の税制	Mirrlees Review の提案
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ほぼ一律の VAT。</li> <li>・効率性の観点から若干の例外は認められる。</li> <li>・金融サービスと住宅に対しては、VAT と等価な別の課税。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ゼロ税率、軽減税率、非課税が幅広く利用されている。</li> <li>・金融サービスは非課税。住宅には通常 VAT はかけられないが、カウンシル税がかかる (カウンシル税は、必ずしも現在の資産価値に比例していない)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・VAT のほぼ全てのゼロ税率、軽減税率、非課税措置を廃止する。</li> <li>・VAT の輸出免税を廃止する一方で、仕向地主義は維持する。</li> <li>・金融サービスに対して VAT と等価な税を創設する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・取引税はなし。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資産及び証券の取引にかかる印紙税がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カウンシル税と不動産取得印紙税を廃止して、国内資産の現在の価値に比例する税を (住宅に対する VAT の代わりに) 課す。</li> </ul>

(資料) IFS, *Tax by Design: Mirrlees Review*.

## (3) 金融サービスに対する課税

VAT の適用が難しい分野として、金融サービス<sup>3</sup>と住宅消費がある。VAT における金融サービスに対する非課税措置は、事業向け金融サービスをより高く、消費者向け金融サービスをより安くする。その結果、垂直的な統合が促進され、国際貿易が歪められる。こうした問題への対処として VAT と経済的に等価な税を課すことが望ましい。そうした税の候補としては、金融サービスに対するキャッシュフロー税や TCA (Tax Calculation Account) 方式のキャッシュフロー税

<sup>2</sup> クロスボーダー取引に対する VAT の問題点とその解決策に関する議論は、鈴木 (2010)を参照されたい。

<sup>3</sup> 金融サービスに対する VAT の問題点とその解決策に関する議論は、鈴木 (2008b)を参照されたい。

などがある。

#### **(4) 住居に対する課税**

住宅に対する課税は、①居住サービスに対する課税と②資産として住宅に対する課税の2つに分けられる。現在、住宅に対する VAT は新築時に課税され、その後の（個人間の）売却や賃貸への転用などは課税されない。VAT は、本来居住サービスに対する課税であるから、新築時ではなく毎年の居住サービスに対して課されるべきである。このため、新たな住宅サービス税（Housing Service Tax, HST）を創設すべきである。HST は、資産のレンタル価格を推計して、それに課税するものである。

資産としての住居に対する課税としては、現在カウンシル税がある。カウンシル税には、20年間評価額が変更されていないことや逆進性などの問題がある。また、英国では不動産売買に対して不動産取得印紙税が課せられるが、これは資産の移動性を妨げ非効率な不動産利用を促している。そこで、カウンシル税と不動産売買印紙税を廃止して、他の資産と同じ課税を実現すべきである。住宅に対する課税方法としては、後述する（p. 8）TtE が適当である。

### **4. 環境税**

#### **(1) CO<sub>2</sub>に対する課税**

CO<sub>2</sub>の排出削減コストの不確実性が高いことから、現状では環境税とキャップ&トレードのいずれが望ましいかが確定せず、両者の選択は主に政治的・実務的に決められている。環境税では、汚染の削減と税収の増加（とそれによる所得税減税などを通じた歪みの減少）という二重の配当が得られると言われるが、こうした議論は環境税のコストを無視している。環境税収を利用した所得税減税は確かに経済活動の歪みを縮小させるものの、一方で環境税自体が経済活動の歪みを拡大させる。汚染に対する課税は厚生を高めることが目的であり、二重の配当は必ずしも必要ではない。但し、キャップ&トレードでは、排出枠を企業に分配する方式よりも排出枠のオークション方式が望ましい。

現在の排出ガスに対する課税の問題点は、EU-ETS（欧州排出権取引市場）のカバレッジが狭いことと国内政策における一貫性が欠如していることである。排出ガスに対する実効税率は、排出の種類（燃料のタイプなど）や利用者（家計、企業など）によって大きく異なっている。例えば、VAT では燃料消費に対して軽減税率が適用されており、これは CO<sub>2</sub> 排出に対する実質的な補助金として作用している。EU-ETS を改革すると同時に、EU-ETS でカバーされない範囲の排出ガスについてより簡素で一貫性のある課税を行う必要がある。

#### **(2) ロード・プライシング**

自動車に対する課税として現在ガソリン税などがあるが、今後はガソリン税などを軽減して渋滞に対する課税を検討すべきである。ガソリンの消費量と自動車の運転がもたらす複数の社会的コスト（排気ガス、渋滞、地域的な大気汚染、騒音、事故など）との間に単純な関係はない。排

気ガスは燃料の消費量に比例すると考えられるが、渋滞のコストはいつどこで運転したかに依存する。この観点からみれば、現在渋滞のない田舎道の運転は税金が高すぎ、都市部での運転は税金が安すぎる。将来自動車の燃費が改善するか電気自動車が導入されると、現在のガソリン税は渋滞を緩和する効果が小さくなり、税収もどんどん小さくなる。こうした事態への対応として渋滞税（congestion charge）が望ましい。国ベースのロードプライシング制度を導入すべきである。

図表 3：環境税

望ましい税制	現在の英国の税制	Mirrlees Review の提案
・ CO <sub>2</sub> 排出に関する一貫した価格。	・ CO <sub>2</sub> 排出の源泉によって異なる恣意的で一貫性のない価格。	・ EU-ETS の適用範囲拡大や残りの排出源に対する課税による炭素排出に対する一貫した課税。このなかには、国内ガソリン消費に対する課税を含む。
・ 道路の混雑に対する well-targeted な課税。	・ 燃料消費に対する ill-targeted な課税。	・ 石油とディーゼルに対する現在の課税の大部分を廃止して、渋滞税を導入する。

(資料) IFS, *Tax by Design: Mirrlees Review*.

## 5. 貯蓄と資産に対する課税

### (1) RRA の導入

貯蓄に対する課税を理解する上で重要な 2 つの概念がある。1 つは、貯蓄のタイミングに対する中立性である。正常収益に対する課税があると、貯蓄のタイミングに対する中立性が確保されない。正常収益に対する課税は、資本蓄積を遅らせることから効率的ではなく、また同じ経済的特性を持つ人ならば貯蓄のタイミングに関わらず同じ税負担をすべきであるとの水平的公平性にも反する。

貯蓄に対する課税は、①所得の受取段階、②収益の発生段階、③貯蓄の引出段階の 3 段階に分けられる。課税 (taxed) を T、非課税 (exempt from tax) を E とすれば、貯蓄に対する課税は次のように分類される。包括的所得税は、貯蓄は税引き後所得から行われて、運用益は金融所得として課税され、貯蓄の引出時には課税されないから TTE と表される。ミード報告で提案された支出税 (貯蓄を課税ベースから控除する所得税) は、支出されるときにのみ課税されるから EET と表され、貸金税は金融所得には課税しないから TEE である。RRA (Rate of Return Allowance) を利用して運用収益のうち正常収益に課税せず、超過収益のみに課税する方法もある。RRA は、リスクフリーの名目利子率 (中期国債) を貯蓄ストックに乗じることによって算出され、課税ベースから RRA を控除することで超過収益のみが課税される。こうした課税は、TtE と表される。小文字の t は正常収益には課税せず、超過収益のみが課税されることを意味する。RRA は、現在ノル

ウェーの二元的所得税で利用されている<sup>4</sup>。

リスクがない場合、TEE と EET（支出税）と TtE（RRA）は全て正常収益に対する一度きりの課税となり税収は同じになる。しかし、リスクがある場合には各ケースで税収が異なる。TEE は、現時点で課税してしまうことから税収が確定するのに対して、EET（支出税）では将来課税されることになるため、その税収は事後的な収益率に依存する。TtE（RRA）は、現時点で税収を確保しつつ、将来発生する超過収益に対する課税も行われる。

超過収益が発生するときは、RRA を用いた課税が望ましい。TEE では超過収益が課税されないことから、勤労所得と資本所得に対する税率が異なってしまう。RRA を利用すれば、個人が受け取る資本所得の超過収益に対する税率と法人税率の合計を勤労所得に対する税率に等しく設定することができる<sup>5</sup>。また、RRA には貯蓄を海外に移して将来の税負担を逃れようとする動きから生じる税収ロスを緩和することができるという利点もある。

## (2) 各資産に対する等しい課税

貯蓄に対する中立性の概念として、もう 1 つの重要な概念は資産選択に対する中立性である。現在、英国では預金、リスク資産、年金、住宅などに対して異なる課税が行われている。また、キャピタル・ゲインは、実現するまで課税が繰り延べられるため、実質的には配当よりも低い税率で課税されている。RRA を利用した課税では、こうした問題は回避される。RRA を超える収益は課税されるものの、その年の収益が RRA を下回る場合にはその差が翌年に利付きで繰り越される。使用されなかった RRA が翌期に持ち越されることで、配当とキャピタル・ゲインが等しく課税され、キャピタル・ゲインのロックイン効果が回避される<sup>6</sup>。

リスク資産に対しては TtE（RRA）が望ましいものの、預金に対しては TEE、年金には EET で課税すべきである。預金利子には超過収益がないので TEE が合理的である。預金に対して TtE を適用すると、その預金口座は利子をゼロにしてその代わりに多くの金融サービスを提供するかもしれないが、個人はそこで使用されない RRA を他の資産の収益と相殺することができる。年金貯蓄は、実際に投資される資産が明確でなく、個人の拠出額と給付額の関係も定かでない（確定給付型年金では給付額は勤続年数と勤続時の給付水準で決まり、必ずしも拠出額や運用成績とリンクしていない）ため、現在年金に対しては EET で課税されている。このアプローチは正しい。しかし、英国では年金拠出に対する国民保険料は雇用者の拠出のみに課され雇用主の拠出には課されないため、雇用者の拠出は TEE、雇用主の拠出は EEE となっている。こうした歪みは解消される必要がある。

<sup>4</sup> ノルウェーの株主所得税（SIT）については、鈴木（2008a）を参照されたい。

<sup>5</sup> こうした課税では法人税率を  $t^c$ 、資本の超過収益に対する所得税率を  $t^r$ 、勤労所得に対する最高税率（国民保険料率を含む）を  $t^L$  として、税率の関係が次のように表される。

$$t^c + (1 - t^c) \times t^r = t^L$$

<sup>6</sup> キャピタル・ゲインのロックイン効果については、鈴木（2009）を参照されたい。ちなみに、支出税は貯蓄の引出時の課税ベースのなかに配当もキャピタル・ゲインも含まれるため、キャピタル・ゲインの優位性は生じない。

図表 4 : 資産の種類による課税の違い

	現在	Mirrlees Review の提案
安全資産	TTE	TEE
リスク資産	TTE	TtE
年金	EET	EET
住宅資産 (持家)	TEE	TtE
同 (貸家)	TTE	TtE

- (注) 1. T は課税、E は非課税を表す。小文字の t は正常収益が課税されず超過収益のみが課税されることを意味する。  
 2. アルファベットは左から所得の受取段階、運用収益の発生段階、貯蓄の引出段階での課税または非課税を表す。

図表 5 : 貯蓄と資産に対する課税

望ましい税制	現在の英国の税制	Mirrlees Review の提案
<ul style="list-style-type: none"> <li>貯蓄の正常収益に対する課税はなし。</li> <li>退職貯蓄に対しては、貯蓄インセンティブを付与する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>貯蓄の多くは、正常収益が課税されている。</li> <li>退職貯蓄に対しては、適切なインセンティブの与え方がされていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>銀行と住宅金融組合の利子を全て非課税にする。</li> <li>危険資産に対しては RRA (Rate of Return Allowance) を導入し、超過収益のみを課税する。危険資産とは、ISA (Individual Savings Account) 以外の株式、非法人企業の資産、レンタル資産など。</li> <li>現行の年金課税を維持・簡素化して、雇用主の拠出に対する過度な優遇をなくす。一律の非課税措置ではなく、望ましい行動に対するインセンティブが付与されるような設計にする。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>貯蓄の正常収益が控除された後、全ての源泉から生じた所得に対して標準的な所得税率表を適用する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得税、国民保険料、キャピタル・ゲインは、異なる形態の所得 (賃金、運用収益、キャピタル・ゲインなど) に対して異なる税率が適用されている。</li> <li>配当課税では法人税が考慮されているが、キャピタル・ゲイン税ではない。</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>一生涯の観点から捉えた資産移転税。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>死亡時の資産移転のみを捉えた効果のない相続税。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>少なくとも相続税における明らかな租税回避の機会を排除し、一生涯の観点から包括的な資産移転税を導入する。</li> </ul>

(資料) IFS, *Tax by Design: Mirrlees Review*.

住宅に対する資本課税は TtE が望ましい。現在、持家は課税所得から購入されてその後発生する収益に対する課税はないから、TEE で課税されている。貸家は、賃貸所得やキャピタル・ゲインが課税されているから TTE で課税されている。持家、貸家ともに TtE の課税が望ましい<sup>7</sup>。

貯蓄の正常収益に課税しない税制は、今よりも貯蓄にかかる税負担を引き下げて一生涯の厚生を高め、個人のライフサイクルのなかでの公平性を確保する（例外は、大きな超過収益やキャピタル・ゲインを手に行っている人である）。資産移転に対する課税については別途考察が必要であり、現在の富の偏在を考えれば生前贈与を含めた形で一生涯の観点から資産移転に課税することが望ましい。

## 6. 企業に対する課税

### (1) ACE の導入

現行法人税の問題として、①投資を抑制する、②負債調達を優遇する、③資産によって償却率が変化しないため、資産の種類によって税制上の扱いに違いが生じる、④インフレによって減価償却の価値が目減りするなどがある。法人税として ACE (Allowance for Corporate Equity)<sup>8</sup>の導入が検討されるべきである。ACE では、株式控除によって株式調達コストが控除される。正常収益は課税されず、超過収益のみが課税される。資金調達方法による有利不利は解消され、インフレにも対応できる。ベルギーなどの経験では ACE は実現可能で、EU 条約にも違反しない。英国企業が低税率国に株式調達の子会社を設立し、英国本社が負債を調達して利益を海外に移す機会も ACE によって縮小する<sup>9</sup>。ACE の導入と消費に対する課税ベースの拡大で税収中立の改革を行った場合、長期的には投資が 6.1%、賃金が 1.7%、雇用が 0.2%、GDP が 1.4% 増加すると試算される。

株式の調達コストに控除を認めることは、大きな税収ロスにつながる<sup>10</sup>。政府は、減少する税収に対して ACE の税率引き上げで対応することができるが、こうした措置は望ましくない。レントに対する適切な税率は、移動しないレントに対する課税から得られる利益と移動するレントに課税することから生じる不利益を比較して決められるべきである。このため、税率水準は他国の税率や経済統合の度合いにも依存するが、一般的には税率引き上げは多国籍企業が利益を英国外に移すインセンティブを高める。税率を引き上げることなく ACE を導入し、税制全体で税収がバランスするように調整することが望ましい。

<sup>7</sup> 住宅に対する EET の課税は、毎年の所得から住宅価格を引くため、大幅なマイナスの所得税となってしまう。

<sup>8</sup> ACE の詳しい内容及び特徴については、IFS (1991)、佐藤 (2010)、鈴木 (2007)などを参照されたい。

<sup>9</sup> これは、子会社の株取得が親会社の株式控除を減少させるからである。一方で、ACE では移転価格操作を通じた多国籍企業の租税回避の懸念は残る。

<sup>10</sup> 英国のみが ACE を導入するとき、企業が英国で株式調達を増やし外国で負債調達を増やすことも考えられる。支払利子控除が株式控除に振りかわるだけなら税収への影響はない。

## (2) 組織形態に対する中立性

中小企業に対する法人税の重要な役割は所得税を守ることにある。企業収益に対する税率と配当（またはキャピタル・ゲイン）に対する税率の合計を勤労所得に対する税率に等しくすることが重要である。

現在の税制は、雇用者と自営業者の選択、非法人企業と法人企業の選択など組織形態の選択を歪めている。これらの選択に対する課税が異なれば公平性は失われる。雇用者と自営業者の税制上の扱いを同じにするためには、まず給与所得について自営業者が支払う国民保険料を雇用主と雇用者が支払う国民保険料の合計に等しく設定する必要がある（同時に、自営業者が受け取る社会保障給付を雇用者並みに引き上げる）。分配所得と給与所得の税務上の扱いを等しくするためには、雇用主と雇用者が支払う国民保険料の分だけ配当課税を強化することが最低限必要である。非法人企業と法人企業に対する税制上の扱いを同じにするには、自営業者による資産への投資等に対して RRA を適用すればよい。ACE は、いわば企業の投資に対する RRA の適用を認めるものであるから、こうした措置によって非法人企業と法人企業の税制上の扱いが同じになる（但し、自営業者の事業収益から RRA を控除した超過収益は全て勤労所得とみなされて課税される）。

こうした税制では、中小企業向けの軽減税率が果たす役割は小さい。中小企業の収益が配当として経営者に分配されるのであれば、低い法人税負担が高い個人配当税負担で代替されるだけである。中小企業の収益が内部留保されて将来の配当増加やキャピタル・ゲインにつながる場合、現在の低い法人税負担が将来の高い税負担で代替されるだけで、現在価値としては同じである。中小企業の投資を刺激するのであれば、設備投資に対する控除を拡大した方が効率的である。漠然と中小企業を優遇するのであれば企業に租税回避の余地を与えることになる。

図表 6：企業に対する課税

望ましい税制	現在の英国の税制	Mirrlees Review の提案
<ul style="list-style-type: none"> <li>投資の正常収益には課税しない。</li> <li>単一税率の法人税。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>株式調達コストに対する控除がない。</li> <li>規模によって異なる税率。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ACE (Allowance for Corporate Equity)を導入して、株式と負債に対して平等に課税する。</li> <li>投資の超過収益に対してのみ課税する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>雇用者、自営業者、オーナー経営者にかかわらず、所得に対して同じ課税を行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自営業者と内部留保が優遇されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>雇用者、自営業者、法人源泉所得に対して平等に課税する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>中間投入に対する課税はしない。</li> <li>事業用及び農業用の土地に対する固定資産税が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業用資産に対する投入税（ビジネス・レイト）。</li> <li>土地に対する固定資産税はなし。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ビジネス・レイトと事業資産に対する不動産取得印紙税を廃止して、事業用及び農業用の土地に対する固定資産税を導入する。</li> </ul>

(資料) IFS, *Tax by Design: Mirrlees Review*.

### (3) ビジネス・レイトの廃止

ビジネス・レイトは、事業用資産に対する（資産の賃貸価格ベースの）課税である。事業用資産は生産活動に伴う投入物の1つであるから、（中間投入に対する課税は効率的ではないとする）Diamond and Mirrlees (1971)の定理よりビジネス・レイトは望ましい課税ではない。また、ビジネス・レイトでは農業などが例外扱いされており、差別的な課税が行われていることも問題である。

ビジネス・レイトを廃止して、土地に対する固定資産税（land value tax, LVT）を導入すべきである。ビジネス・レイトが土地に対する固定資産税で代替されれば、ビジネス・レイト廃止による「利益」（windfall gains）が事業用資産の所有者に、土地に対する固定資産税の創設による「損失」（windfall losses）が土地の所有者に生じる。しかし、事業用資産の価値が概ね地価によって決まるのであれば、税収中立の改革では平均的には「利益」と「損失」が相殺される。

## 7. おわりに

以上、非常に簡単ではあるが、マーリーズ・レビューの主な主張をみてきた。最後に、マーリーズ・レビューが日本の税制に示唆する点を考えたい。マーリーズ・レビューの幅広い提案を逐一日本に対応させて考えることは本稿の領域をはるかに超えるため、ここでは当面日本の税制が直面する問題に対する示唆を2点だけ指摘する。

第1に、VATの課税ベースを広く保つことの重要性である。日本では、消費税率引き上げの議論とともに弱者対策として生活必需品に対する税制優遇の主張がなされることが少なくないが、英国の経験から明らかなようにVATの税制優遇措置は制度を複雑化する。日本の消費税は欧州諸国のVATと比べて課税ベースが広いという利点を持っており、消費税率引き上げ時にもその長を維持すべきである。マーリーズ・レビューの指摘どおり、消費税は出来るだけ課税ベースを拡げて効率的に税収を上げることを目的とし、累進性の確保については所得税の給付付き税額控除等によって対処することが望ましい。

第2に、開放経済における法人税の帰着を理解すると同時に、生産の中間投入物に課税すべきでないとの原則を踏まえた税制を構築すべきである。日本では、法人減税と個人増税の組み合わせの評判が悪い。マーリーズ・レビューでは、法人税を高い税率のまま放置して資本流出を招き、結果として国内の生産性低下と実質賃金低下を招くよりも、法人減税と個人増税を組み合わせの方が実質賃金は相対的に高くなると考えられている。法人税が最終的に誰に帰着するかという問題にまで視野を広げた税制設計が必要である。また、ビジネス・レイトのような生産の中間投入物に対する課税が望ましくないとのマーリーズ・レビューの指摘は、日本における企業の償却資産にかかる固定資産税の問題を示唆している。開放経済では法人税が国内労働者に帰着することや生産の中間投入物への課税を避けた方が経済全体として効率的であるというマーリーズ・レビューの見解は、企業のグローバル化が進み、海外との競争が激化するなかで今後ますます重要になるであろう。日本の税制改革でも、こうした考察を踏まえた議論が必要とされる。

[参考文献]

- Brewer, M., E. Saez and A. Shephard (2010), "Means-Testing and Tax Rates on Earnings,"  
Mirrlees, J., S. Adams, T. Besley, R. Blundell and S. Bond (eds.), *Dimensions of Tax  
Design: The Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21<sup>st</sup> Century for the  
Institute for Fiscal Studies*, Oxford University Press, pp. 90-201
- Diamond, P. and J. Mirrlees (1971), "Optimal Taxation and Public Production, I: Production  
Efficiency," *American Economic Review*, 61 (1), pp. 8-27
- Institute for Fiscal Studies (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a  
Committee Chaired by Professor J. E. Meade*, London, Allen and Unwin, (ミード報  
告)
- \_\_\_\_\_ (1991), *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*,  
London
- \_\_\_\_\_ (2010), *Tax by Design: The Mirrlees Review, Reforming the Tax  
System for the 21<sup>st</sup> Century for the Institute for Fiscal Studies*.  
<http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/design>
- Mirrlees, J., S. Adams, T. Besley, R. Blundell and S. Bond (eds.) (2010), *Dimensions of Tax  
Design: The Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21<sup>st</sup> Century for the  
Institute for Fiscal Studies*, Oxford University Press
- 佐藤主光 (2010)「グローバル化と法人課税改革」(マーリーズ・レビュー研究会『マーリーズ・  
レビュー研究会報告書』、企業活力研究所) pp. 24-55
- 鈴木将覚(2007)「抜本的な税制改革の議論—消費課税への移行と資本課税改革—」(みずほリポー  
ト)
- \_\_\_\_\_ (2008a) 「ノルウェーの株主所得税について—二元的所得税の弱点克服に向けた取組み  
—」(みずほ政策インサイト)
- \_\_\_\_\_ (2008b) 「VATにおける金融サービス課税—非課税化の問題とその対応策—」(みずほリ  
ポート)
- \_\_\_\_\_ (2009) 「キャピタル・ゲイン税改革について—『ロックイン効果』をいかに回避するか  
—」(みずほ政策インサイト)
- \_\_\_\_\_ (2010) 「ボーダーコントロールのない VAT—仕向地主義課税をいかに実現するか—」(み  
ずほリポート)