

## 税制は人々の行動にどのような影響を与えるか ーレーガン税制を考えるー

2002年2月15日

田近栄治

一橋大学大学院・経済学研究科

### 【概要】

税が投資、貯蓄や労働に直接的な影響を与えて、減税すれば経済成長を促進して、税収が増えると言うのは、これまで事実によって確かめられていない。これは80年代のレーガン税制でも起きなかった。しかし、これをどのように考えるについては、二つの重要なポイントがある。

第一に、結果の解釈である。実際の減税はたんに限界税率を下げるだけではなく、その他の増税要因もあるので、結果としての、すなわち、みかけの減税の税収に対する「非弾力性」は、そうしたいろいろな効果が打ち消しあっているためかもしれない。また、減税による（相対）価格の変化は、代替効果と所得効果を持つ。手取りの賃金が上がれば、余暇を減らして労働を供給する代替効果と、所得があがったので余暇を増やし労働供給を減らす所得効果がある。したがって、減税の労働に与える効果は一様ではない。税のコスト（超過負担）は、代替効果から発生することを考えると、低い弾力性は、必ずしも低いコストを意味しない。

第二に、税制の変化によって人々の行動に大きな変化が見られなかった、だから、税制は税を集めることに専念し、経済の活性化はその他の手段にゆだねるべきであり、さらに税の効果が無いのなら、高い限界税率でもかまわないという議論は誤りである。行動に影響が起きていなくても、その背後で、表からは見えないことが起きているかもしれない。所得税なら、節税行為やフリンジベネフィットを誘発しているかもしれない。見かけは税によって労働供給に変化はなくても、背後で節税行為をしているなら、それは経済全体から見れば損失である。

したがって、税率を変えたら魔法のように経済が変化するというのは間違いだ。この意味で、「神がかり的な」サプライサイドの経済学は通用しない。しかし、税は、経済のインフラであり、人々の行動の基盤となっている。努力して得た所得の最後の100万円から50万円を取られるのは痛い。所得税の鉄則は、人々の行動にできるだけ歪みを与えない制度を作ることである。それは、課税ベースを広げて、できるだけ税率を下げることである。

この改革によって負担が増える人々には、適切な社会保障をもって応じるべきである。税は税、社会保障は社会保障と切り離している限り問題は解けない。

以上は、レーガンの時代からの問題である。今、そして日本は、それに加えてさらに二つの大きな経済の変化を経験している。経済のグローバリゼーションと高齢化である。そのなかで、税が人々や企業の行動にどのような影響を与えるかも正面から取り組まなければならない。端的に言えば、グローバリゼーションのなかで、資本の国際間の移動はますます自由になる、それは資本への課税を困難にする。高齢化のなかで、年金・医療・介護保険からなる社会保障の負担は増大する。ここでも、税は税、社会保障は社会保障ではやっていけない。公的年金は、老後の所得の基本部分に限定し、国と個人の責任を仕切りなおす必要がある。そうすれば、税がどこまで所得保障に関わるのかが、見えてくるはずである。

個人や企業ではないが、税制と「やる気」、そして日本経済の潜在成長率を高める観点から地方自治体も重要である。都道府県であれ、市町村であれ、その多くは国からの交付税と補助金に依存している。一方、地方全体としてみても、自主税源は少ない。ここでは、交付税を与える側ともらう側が分かれて、問題解決の糸口が見えない。交付団体、不交付団体を問わず、地方にしっかり自主税源を与えると同時に、地方が結果責任を取る仕組みが必要とされている。

税の第一の使命は、正しく取ること。しかし、取るだけが税の仕事ではない。成熟した経済、とくに現在の日本のように停滞した経済においては、税制は、経済の活性化にどのような経路で資することができるかを明らかにすることが必要である。人々や企業のやる気をしっかり守ること、どうどうと税を払って稼ぐ環境を作ること、グローバリゼーションや増大する社会保障に対応できる税制を作ること。地方自治体にやる気と責任を持たせること。税制の抜本的改革とは、税制に経済政策の一員としての使命を果たさせることである。

【参考1】

1980年代の税制を考える。

Slemrod, Joel (1992) "Do taxes matter?," American Economic Review.

税制の効果は、せまい意味の「弾力性」だけではない。税制は、納税申告(節税行動)、資金の運用・移動、ビジネス形態・・・を通じて幅広く人々の行動に影響を及ぼす。最適税ではなく、執行を含む最適税システムの視点が重要だ。

The supply-side revolution focused on the power of the tax system to change relative prices and on the benefits of increasing the reward to work, take risks, save and invest. But the tax system does much more than change the relative prices of the real variables that are of ultimate concern to individuals and firms. It also provides incentives to taxpayers to misreport income, restructure their financial claims, carefully time transactions, change the legal form of business organizations, and undertake a whole host of other responses....because of this fact the normative theory of optimal taxation ought to be replaced with what I call a "theory of optimal tax systems," which emphasizes the transaction-based nature of the tax system and the administration and enforcement of the tax laws. A similar change in perspective is equally important for the advancement of the deceptive analysis of how taxation affects the economy. Because most taxes apply to transactions, their impact on real variables can be adequately understood only by simultaneously considering their impact on the transaction behavior whose terms are directly affected by the tax system. This research strategy should shed light on an important research question for the 1990's: to what extent the low tax elasticities for real variables observed in the 1980's are due to low elasticities of substitutions, and to what extent they are due to the fact that tax policy changes opportunity sets in complex and sometimes unexpected ways. pp.254-255

たとえば、水を運ぶことだけではなく、桶から水がこぼれない工夫をすることが大切だ。

To borrow the terminology of Arthur N. Okun (1975), this suggests that policymakers must decide not only how much water to carry from the rich to the poor with a leaky bucket, but also how much effort to spend on repairing the leak. p.255

## 【参考2】

レーガン税制（1980年代の税制）

Feldstein, Martin, "American economic policy in the 1980s: a personal view," in Feldstein M., ed., American Economic Policy in the 1980s, University of Chicago Press.

### 1. 1980年代の税制改革はなぜ必要だったのか

1970年代を通じる高インフレと停滞した成長。肥大化する政府移転支出。そのなかで税が経済成長の阻害要因となった。

#### ① ブラケットクリープによる個人所得税の負担の増大

#### ② 資本収益率の低下

1969年 名目収益率 7%、インフレ率 4%

1979年 名目収益率 10%、インフレ率 8%

限界税率 40%

課税後収益率

1969年  $7 \cdot 0.6 - 4 = 4.2 - 4 = 0.2\%$

1979年  $10 \cdot 0.6 - 8 = 6 - 8 = -2\%$

（参考：デフレ下の問題

例 名目収益率 2% インフレ率 -1%、限界税率 40%

$\Rightarrow$  課税後収益率  $2 \cdot 0.6 - (-1) = 1.2 + 1 = 2.2\%$

#### ③ 実現されたキャピタルゲインへの課税によるロックイン効果

1965年 10,000ドルで購入した株を1980年に売却。収益率は、SP500平均とする。

$\Rightarrow$  名目収益額 3,520ドル。これに税金がかかる。しかし、この間の物価で1965年の10,000ドルをインデックスすると1980年には、26,160ドル。すなわち、売却ロスが生じている。 $\Rightarrow$  株式は売却されず、ロックインされる。

#### ④ 企業の課税所得の過大評価

膨張要因：取得原価による減価償却による償却不足＋在庫評価の水増し、

縮小要因：借入れによる支払利子の控除

$\Rightarrow$  ネットでアメリカでは、課税ベースが拡大。企業の税負担が増大。

#### ⑤ 政府移転支出の増大

伸びない家計所得。それに対して、社会保障関係を中心とする政府移転支出の増大。税の負担感の増大。

## 2. 1981 年の ERTA(Economic Recovery Tax Act)

インフレによる見えざる税負担の調整

個人所得税：所得税の税率の引下げ / キャピタルゲイン税率の引下げ

法人所得税：加速償却 (Accelerate Cost Recovery System) / 投資減税

しかし、ERTA によって減税は自らの財源を生み出さなかった。

財政赤字と高金利。1985 年のプラザ合意によるドルの下落。

サプライサイドの経済学とは何か。

総需要の管理に代わって、労働、投資や貯蓄などのサプライサイドが経済成長を実現するという考え方。価格が重要となる。つまり、価格を操作することによって、労働者、投資家や生産者に影響を与えるという経済的誘因重視の考え方。

ERTA の時に、毎年 10% ずつ 3 年間にわたる 30% の減税は、減税以上の税収をあげるというラフファーの発言があった。しかし、これは誤りであった。

I believed (and continue to believe) that the favorable feedback effects of tax cuts on revenue would not be limited to capital gains tax cuts, but I was also convinced that other kinds of economic behavior would be much less sensitive to taxes than capital gains realizations. I objected therefore to those supply-siders like Arthur Laffer who argued that a 30 percent across-the-board tax cut would also be self-financing because of the resulting increase in incentives to work. p.24.

=> キャピタルゲイン税率のカットが有価証券の取引に与える効果と、税が労働や投資など実物に与える効果は異なる。

I was convinced, moreover, that the supply-side hyperbole about self-financing tax cuts was undesirable because it was discrediting what I thought was a good case for reducing tax rates. Critics of the tax cut could rightly argue that it was unlikely to be self-financing as its most ardent supporters were claiming and then jump to the wrong conclusion that such a tax cut would therefore be a mistake. p.25

⇒ だが、だから減税は不要だと言うのも誤りだ。  
なぜ減税が必要なのだろう。

### 3. 1986 年の TRA (Tax Reform Act)

税収中立と分配を変えないという前提のもとに、課税ベースの拡大と税率の引下げによる経済行動により中立的な税制を模索。つまり、level playing field の実現を目指した。資料参照（「レーガン政権における税制改正について」）。

補足：税逃れへの対策の強化。住宅ローンの控除の範囲の限定、passive loss の控除の禁止など。

The evaluation of the 1986 reform.

The specific features of the 1986 legislation reflected several of the intellectual developments that I have already discussed. It can be seen as a shift in emphasis from increasing the rate of investment to using the available investment dollars more efficiently. But the 1986 legislation owes its existence neither to the tax specialists' desire to increase allocative efficiency nor to strong public support for another round of tax changes. p.20

⇒

分配を変えないという制約のもとで、高額所得者への負担をどう求めるかが問題となった。その一つの方法が、キャピタルゲインの税率の 20% から 28% へと引上げだった。第 2 は、タックスシェルター（税逃れ）を封じること。第 3 は、法人所得税率は下げるものの、減価償却や投資減税を縮小することで、平均負担を上げた。こうした「妥協」の結果、フェルドシュタインは、TRA は所期の目的を達していないと論じている。

⇒ なお残る問題。

設備投資、研究開発投資に対する配慮は不要か。間接金融から直接金融によってリスクな投資資金が調達される。その調達コストは、借入れよりも高い。また、研究投資の外部性は高い。短期の景気対策としてではなく、長期的な企業競争力の強化とそれによる雇用確保が必要ではないか。

アメリカ財務省による提案 (CBIT: Comprehensive Business Income Tax)

法人所得税が、企業の資金調達に影響を与えていること、および、それによって個人の資本所得への課税が異なっていることを正すことを目的として、財務省は CBIT を議論している。これは、個人の最高税率と法人所得への税率を等しくすることを前提にして、資本所得への課税をすべて法人段階ですませしてしまうことを提案。