

# 支出税と移行問題

森 俊 一

## I はじめに

支出税の構想は長い歴史をもっているが、1970年代後半頃から、税制改革の一つの方向として、現行所得税制の代りに支出税制を導入するという提案がいくつか出され、多くの研究者の関心を集めてきている。支出税は、所得税よりも簡明・簡素であり、また消費を課税ベースとするものの累進税率を適用することが可能で、納税者の生涯という観点から見ると、課税の公平性を損なうものではないというのが、その提案の主たる理由である。しかし、現行の所得税から支出税への移行は、非常に大きな税制の変更である。税制の全般的立案における公平とは別のものとして、新しい税制への変化においても公平への配慮は欠かせない。税制の変更は、現行税制に応じて自己の行動を調整してきた納税者に予期せぬ損失や利得を与えるかぎり、不公平と生み出すといえる。したがって、支出税そのものは望ましいと考えられるとしても、支出税への移行によって重大な不公平が生じるとすれば、そしてそれを解決する実行可能な方策を考え出すことができないとすれば、支出税の提案は決して多数の有権者の支持を得られないであろう。

本稿の課題は、支出税への移行にあたってどのような問題が生じ、その解決のためにはどのような方策が採られねばならないかを考察することである。支出税の導入を勧告している実的な提案として、アメリカ

財務省のブループリント〔2〕、イギリスのミード報告〔4〕、スウェーデンのロディン報告〔7〕が代表的なものであり、これら三者とも移行問題に注目している。とくに、ブループリントは、現行税制を大きく変えることに伴う移行問題について、一章を設けて論じている。本稿では、これら三者の議論と、またそれらを論評したグレイツ〔3〕、さらに支出税の導入を強く主張しているアーロンとゲルパー〔1〕の見解をとりあげ、それらを検討することによって、支出税への移行における諸問題を考えていくことにしたい。

## II ミード報告とロディン報告

### ミード報告

ミード報告は、現行税制から支出税制へ移行する過程における問題として、移行期における公平の問題と資本市場における攪乱をあげる。移行期における公平の問題とは、所得税制のもとで貯蓄し資産を蓄積してきた納税者が、支出税制のもとでその資産が登録資産として指定されると、その資産を取り崩し消費にあてるとき、支出税が課せられ、所得税制が存続していたら負わなくてもよい負担を強いられることをいう。所得税制のもとでは、課税された所得から蓄積された資産の元本には再び課税が及ぶことはないし、また支出税のもとでは、資産が登録資産であれば、納税者はその元本や収益を消費にあてる場合に限って課税されるが、資産の獲得は控除の対象となる。ところが、支出税への移行に遭遇する納税者は、資産の獲得に控除を受けることなしに、消費のための資産の取り崩しには課税されるということになる。このような課税上の取り扱いは、一貫して所得税あるいは支出税を課せられる納税者と比べて不公平と考えられよう。こうして、このような問題に対しては、その解決のために何らかの方策が必要とされるのである。

また、ミード報告では、支出税制のもとで、すべての資産が登録資産として指定されるのではなく、現金や銀行預金などの一部の資産は非登録資産として扱われ、その取得は控除の対象とはならないが、売却額は課税ベースの算出にあたり収入として算入されることはなく、支出税は課せられない<sup>(1)</sup>。それゆえ、非登録資産として指定される資産を移行時に保有している納税者は、新たな税負担を逃れることになる。このことは、移行期の不公平をさらに複雑化することになる。

さらに、ミード報告は、このような非登録資産の存在は、次のような資産操作を生み出すであろうと考える。移行後には登録資産として指定されるであろう資産を持っている人は、移行前にそれを売却して非登録資産とされるだろう資産に転換し、移行後それを再び登録資産に転換しようとするであろう。というのは登録資産への再転換によって可能になる税の節約分をも登録資産の購入にあてることにより、年間の収益を恒久的に増加させることができるからである。たとえば、税率が50%の納税者は、100ポンドの政府証券(=登録資産)を、移行直前に100ポンドの銀行預金(=非登録資産)に転換しておくと、移行後にはこの100ポンドの銀行預金でもって200ポンドの政府証券を購入することができる。政府証券の収益率を10%とすると、資産からの年収益は10ポンドから20ポンドへ、納税者が消費にあてることのできる収益は5ポンドから10ポンドへと増大するであろう<sup>(2)</sup>。

この例による議論の要点は、移行前に資産を非登録資産に変え、それを移行後再び登録資産に転換すれば、納税者は、移行前では資産を同額の非登録資産に変えることができ、移行後には、収入として課税ベースに算入されない資金でもって、控除を受ける資産を購入することができるということである。こうして、以上のような操作の結果、移行期には資本市場に大きな攪乱が生じ、また非登録資産から登録資産への再転換のために短期的には税収入の大きな落ち込みが引き起こされるであろう

と予想されているのである。

こうした二つの問題に対し、ミード報告は二つの代替的な対策を考える。一つは、支出税の段階的導入である。それは、登録資産につき支出税調整をある一定期間、たとえば10年間にわたって徐々に適用しようというもので、それによると、支出税移行の1年目では、課税ベースは通常所得に1/10の支出税調整（資産売却額の1/10を加算し、資産購入額の1/10しか控除を認めない）を加え、2年目では所得に2/10の支出税調整を加えることになる。

このような調整のもとでは、支出税導入の衝撃は大きく緩和され、この納税者には新しい税制に適用する時間的余裕が与えられることは確かである。しかし、ミード報告は、この型の解決策に対し、次の三つの深刻な欠点をあげている。

第一に、さきの資産操作の有利さは完全にはなくなる。支出税調整が十分な程度行われるのを待って、非登録資産から登録資産への転換がおこるであろう。もっとも、通常は非登録資産の収益率は登録資産の収益率に比して低いであろうから、ある期間多額の非登録資産を保有し続けなければならないことは、納税者による資産操作の誘因を制約するといえる。

第二に、相続した資産で高い消費水準を維持しているような人々に重い税を課すことができるという支出税のメリットはすぐには発揮されない<sup>(3)</sup>。というのは、相続した資産が登録資産であっても、支出税調整が100%以下であれば、資産を消費にあてても、課税は不十分にしかなされないからである。また、支出調整が移行初期には十分な程度でおこなわれないので、たとえ相続資産を移行前に非登録資産に変えていなくとも、移行後にそれを非登録資産に転換することは、納税者にとって有利となる。こうして、支出税調整が十分におこなわれない期間に、相続財産を非登録資産に変えることにより、納税者はそれほど税を負わずに相続資

産を消費にあてることが可能となる。

第三に、支出税は資本と所得の区別を不要として、キャピタル・ゲイン課税や資本—所得のインフレ調整をなくすことができ、年金や事業に対する課税上の取り扱いの簡素化を実現できるけれども、これらの支出税の税務行政上の利点は、支出税の段階的導入では延期されざるを得ない。

それはどのような理由によるかという点、ミード報告では詳しく論じられてはいないが、次のようなことであろうと考えられる。支出税のもとでは、どのような資産であれその収益が利子や配当という形態をとるかぎり、それは通常の所得として収入に算入されるが、移行期においては、登録資産の売却額に対しては100%以下の支出税調整が加えられる。それで、資産の収益がもっぱらキャピタル・ゲインの形態をとるとしたら、キャピタル・ゲインは通常の所得としては収入に算入されず、売却額の中に含まれて100%以下の支出税調整が加えられることになるので、キャピタル・ゲインは全額収入として算入されないことになる。収入に算入される割合は、そのときの支出税調整の程度に依存する。これは、キャピタル・ゲインを生み出さない資産の保有者に比して、課税上の不公平を意味するだろう。この不平等を避けるためには、キャピタル・ゲインもまた他の形態の収益と同様に100%収入に算入されるよう調整されねばならない。したがって、移行期にはキャピタル・ゲインの算定、資本と所得の区別を不要にするわけにはいかず、インフレ期には所得のインフレ調整も必要となるであろう。こうして、支出税の段階的導入では、移行期には、支出税の税務行政上の利点の実現されないまま、税務当局はその困難さにのみ直面することになるだろうといわれるのである。

ミード報告は、支出税の段階的導入ではなく、支出税に一举に移行するためには、次の問題を処理しなければならないと指摘する。第一に、

## 論 説

これまで課税された所得から蓄積してきたものを移行後登録資産の形態で所有することになる人々に対し、支出税の課税からの合理的救済を講じなければならない。第二に、納税者が移行日に非登録資産を保有して、それを登録資産に転換することにより利益を得る機会を除去ないし大きく制限しなければならない。

このような問題の処理のための一つの方法として、ミード報告は次のような一括救済 (lump sum relief) を提唱している。

- (1) これまで蓄積されてきた資産の取り崩しに対し、納税者に支出税が課されない一括救済額を認め、その上限は納税者の年齢に依存するものとし、退職間近な人々はもっとも大きな救済を受けるものとする。
- (2) 納税者に、一定額たとえば 500 ポンドをこえる非登録資産の保有額を表明させる。
- (3) 一括救済額から表明された非登録資産保有額を差し引いて、実効救済額を求める。もし後者の方が前者よりも大きければ、超過非登録資産は登録資産として取り扱われる。
- (4) 登録資産の処分は、実効救済額に至るまで累計で免税、つまり課税ベースへの不算入が認められる。

こうして、納税者は表明された非登録資産と登録資産を、一括救済額の範囲内で、無税で処分し消費することができる。

- (5) すでに支出税の取り扱いを受けてきた年金については、年金受領額を実効救済額から差し引く。また、移行日以前に発生していたキャピタル・ゲインについても、移行日に評価し、その分だけ実効救済額を少なくする。

拠出金が控除されるかあるいは受領額が非課税とされる年金を受け取り、かつ一括救済を認められる人々は、年金を受け取らない人に比較して優遇されるといえるので、年金受領額だけ一括救済額を削減すること

が必要となる。また、キャピタル・ゲインについては、発生時に課税されてはいないので、それが実現されたときに支出税を課しても、所得税と支出税の二重課税は生じない。すなわち、キャピタル・ゲインについても救済の必要はない。その点で、それは年金と同じ性格を持っているとされる。

- (6) 移行日以降の登録資産の取得は、表明された非登録資産の保有額に等しい額に至るまで、控除される資格を持たない。

これは、移行日にかなりの非登録資産を保有している人が、移行後ただちにそれを登録資産に転換することによって利益を得ることを制限するためのものである。また、この規定は、そのような転換によって生じる税収の大幅な落ち込みを防ぐであろう。

ミード報告によれば、以上の一括救済の提案は、完全に急進的な移行と完全に保守的な移行の中間に位置するものとされる。完全に急進的な移行とは、一括救済をいっさい認めず、移行日におけるすべての資産を登録資産として扱い、それが消費に支出されるとき、支出税を課すことをいう。非登録資産の蓄積は移行日以降認められる。他方、完全に保守的な移行は、一括救済に限度を設けず、移行日のすべての資産を非登録資産として取り扱い、移行日以降登録資産の蓄積を認めるというものである。ただし、これによると、移行直後に非登録資産から登録資産への資産の大きな移動が生じ、税収入に壊滅的な影響が及ぶので、登録資産の蓄積には適切な制限を設けることが必要となろう。

こうして、ミード報告は、完全に急進的な移行と完全に保守的な移行との間で適切な措置を考えることができるのである。ところで、ミード報告のいう完全に保守的な移行措置は、過去に蓄積されたすべての資産を支出税が前払いされた資産とみなすということと正確には同じではない。それは、ミード報告では、非登録資産からの収益は収入として課税ベースに算入されるからである。したがって、本来なら非登録資

産の実現キャピタル・ゲインもまた収入として課税ベースに算入されることが必要とされよう<sup>(4)</sup>。それゆえ、過去のすべての資産を税の前払い資産とみなし、収益もキャピタル・ゲインも収入として算入しないとすれば、それは超保守的な移行措置というべきであろう。

### ロディン報告

次に、ロディン報告であるが、それはスウェーデンにおける税制改革の提案としてまとめられたものであり、ミード報告と同様、支出税の導入を提唱している。

そこでは、移行計画の技術的な細部にわたっての検討は時期尚早としておこなわれていないが、移行問題の所在とその解決のための方向性は明らかにされている。

ロディン報告によれば、問題は次のように捉えられる。かなり長い移行局面では、支出税導入以前に形成された貯蓄が存在し、課税されなかった借り入れが存在する。貯蓄は以前控除され、借り入れは課税されていたという前提条件が満たされていなければ、負の貯蓄に課税し、負債の減少に控除を認めると、貯蓄の場合には二重課税が起ころ、借り入れの場合は労せずして獲得される課税上の利益が生じるであろう。そして、このような問題を解くためには、原則として以前の貯蓄は課税されることなく消費され、以前の借り入れは控除されることなく返済されるよう調整されることが望まれるとされる。

ロディン報告は、三つの調整モデルをあげているが、これらすべてにおいて移行日での納税者の資産や負債の申告を要求している。移行措置により以前の資産の売却は収入として算入されないとすると、税務当局は架空の資産が入り込まないようにチェックする必要があるが、スウェーデンは純資産税（＝富裕税）を持っているので、このチェックはさほど困難ではないとされる。資産の過少申告は、大きな問題ではない

とされている。移行措置がとられる以上、納税者が資産を隠して移行後それを消費にあてたり、他の資産に転換することで控除を受けたりしても、課税上なんらの利益も生み出されないからである。

負債のチェックは、一層重要性を持たないといわれる。以前の借り入れの返済には控除が認められないとすれば、納税者は過大に負債を表明し大きな返済控除を得ようとする誘因を持たないであろう。また、過小に負債を申告して、移行後負債の申告額を引き上げるとしても、返済の控除は認められるが、その負債の増大は新規の借り入れとして取り扱われ、支出税が課せられるからである。

また、ロディン報告がいうように移行前の資産と負債に対するこうした調整のもとでは、納税者が移行前に資産を売却したり借り入れをすることで消費を急いだり、現金を保蔵したりする理由は何もない。

ロディン報告では、移行日での資産の評価に関しては、取得価格での評価、あるいは市場価格を下方に修正したものが示唆されている。これは、移行日以前に発生したが課税されていない未実現キャピタル・ゲインは、それが実現されて消費にあてられるとき、課税が及ぶようにするためであると思われる<sup>(5)</sup>。

さて、ロディン報告があげる三つの調整モデルの第一は、粗の方式(the gross method)と呼ばれるものである。それによると、まず納税者の移行日での保有資産の価値と負債総額をそれぞれ確定し、資産については出発点での水準を上回る資産の獲得とその取り崩しには支出税の規定をそのまま適用し、資産価値を出発点の水準以下にする資産の取り崩しやその水準以下での資産の獲得には支出税の規定を適用しないこととされる。負債についても同様に、出発点の水準以上での新規の借り入れや返済には支出税のルールが適用されるが、負債を出発点の水準以下にするような返済には支出税のルールは適用されない。この方式では、税務当局は資産の過大評価だけをチェックすればよいということになる。

第二は、純の方式（the net method）である。この方式では、移行日に納税者の純資産が確定され、その水準よりも純資産を低めるような純資産の引き出しは課税を受けることはなく、その出発点での純資産がマイナスであれば、そのマイナスを減少させるような返済は控除を受けない。この方式においては、資産の過大評価だけでなく、負債が過小に評価されてはならない。負債の過小評価は純資産を過大にし、課税を受けることのない負の貯蓄の大きさもそれに応じて大きくなるからである。

第三の方式は、税額控除を用いるもの（the credit-of-tax method）である。この方式では、すべての資産と借り入れに対し、それが移行日以前のものであったとしても、支出税の規定がそのまま適用される。ただし、移行日での納税者の純資産を確定し、平均税率に応じて計算された税額がすでに支払われたものとみなされ、移行日以降において支払うべき支出税額に対し、納税者にはその分だけの税額控除が認められる。出発点で純負債を持っている納税者には、税がまだ支払われていないものとみなされ、移行後における返済を含む貯蓄の控除からの租税節約額はその分だけ少なくされる。この方式は第二の方式の変形ということができるが、移行期間を短くするという利点を持っているといわれる。

もちろん、なんらの移行措置なしで支出税を導入することも考えられる。そのような解決法は行政上の観点から最も簡単なものと思われようが、ロディン報告が指摘しているように、移行日での納税者の純資産の申告にはより注意深いチェックが必要とされ、また現金もその純資産に正確に含められねばならず、このようなチェックは行政上かなりの問題を引き起こすであろう。また、納税者は移行前に資産を売却し消費財の購入を早めるということも生じるだろう。

ロディン報告は、現時点では移行のための技法を詳細に吟味する必要はないとしているが、移行にあたって考えなければならない問題の所在を明らかにし、以上のような三つの方式を例にあげて、その対策を示唆

しているといえるであろう。そして、ロディン報告があげる三つの方式では、以前の資産や負債の評価が求められているが、これは税務行政上それほど困難ではないと考えられている。こうした判断は、スウェーデンにおいてはすでに純資産税が存在しているという事情が大きく関係しているものと思われる。

### III 財務省のブループリント

ブループリントは、まず始めに、現行税制から包括的所得税あるいは支出税への移行のような税制の大きな変更の際し、公平の観点から特別の配慮が求められる問題と、それに対する移行措置のために考えられる手段をごく一般的に論じる<sup>(6)</sup>。

ブループリントでは、特別の措置を要する問題が二つに識別される。その一つは、税制の変化によって、過去に発生したが課税されなかった所得に対する課税が影響を受けたり、過去に課税された所得が再び課税されることから生じる持ち越し（carryover）問題である。もう一つは、税制の変化が将来の税引き収益の期待流列を変えることによって、資産の価格が変化するという問題である。

持ち越し問題の典型例の一つは、移行前に発生した未実現キャピタル・ゲインが移行後実現される場合、それに新しい税制の規定をそのまま適用してよいかという問題である。新しい規定を適用すると、同じ所得であっても、それが移行前に実現されるか、あるいは移行後に実現されるかによって、課税上違った取り扱いを受けることになり、納税者を公平に扱うことにならない。ブループリントは、この問題に対し、新しい税制が実施される以前の時期に帰属されるべき所得は、旧税制の規定に依じて課税されるべきであるという原則を提示している。

さらにもう一つの典型例が、新しい税制が支出税である場合に生じる。

旧税制のもとで課税された所得から購入された資産が新税制のもとで消費にあてられるとき、新たに追加的な税が課せられるなら、それは不当ではないかという問題は、支出税への移行を提案するとき、避けて通れない問題である。

資産価格が税制の変更によって変化することから生じる不公平の問題は、ブループリントがとくに注目するところである。資産からの収益に対する課税が一様に変更され、資産ごとの課税上の取り扱いにおける有利・不利の相対的關係は変化しない場合には、個々の資産の価格は大きく変わることはないであろう。しかし、資産収益に対する課税が相対的にも変更される場合には、資産価格はそれによって変化するであろう。たとえば、これまでは課税上優遇されてきた資産について、その優遇が新しい税制では廃止されるとしたら、その資産の価格は引き下げられ、その保有者には予期せぬ損失が及ぶことになろう。

ブループリントがいうように、資産の価格がその収益に対する課税の相対的な変更にどう反応するかは、資産の特性による。もし、その資産が賃貸住宅のような不動産であれば、減価償却の規定を厳しくすることによる賃貸住宅からの収益（＝賃貸料）への実効税率の引き上げは、課税後の賃貸料を低め、住宅価格を引き下げるであろう。しかし、不動産の場合には、それに伴って生じる供給の減少は賃貸住宅を希少とし、課税前の賃貸料を引き上げ、最終的な均衡においては、課税後の収益と住宅価格は元の水準に戻るであろう。もちろん、あらたに均衡が達成されるまでは、不動産所有者は資産価格の低下にみまわれる。

もし、資産が確定利付き債券のような将来の確定的な支払いに対する請求権であれば、支払われる収益に対する課税の強化は、その資産価格を低め、不動産の場合には見られたような調整が働くことはない。たとえば、これまでは免税であった地方債の利子が新しい税制では課税されるようになると、その価格は低下し、元には戻らない。そうした地方債

保有者は予期せざる損失をこうむる。

このように、これまで課税上優遇されていた資産の保有者に対して、その優遇を廃止するような税制の変更は損失を与えることになるが、ブループリントによれば、このことは不公平であるとみなされる。

ブループリントは、地方債の利子が免税であった場合、同じ税率階層にいる人で、ある人は利子は免税されるので低い利回りを持つ地方債を保有しており、他の人はより高い利回りを持つが税引後の利回りは地方債と同じとなる財務省証券を保有していたとき、利子免税の廃止によって、地方債保有者には財務省証券保有者よりも低い税引後利回りを強いることは公平ではなく、利子免税廃止による損失に対し地方債保有者を補償し、彼を財務省証券保有者と同じ状態に維持することは、合理的であると考えるのである。ただし、これらの人々よりも高い税率階層にいる人は、財務省証券よりも免税地方債を保有することから、利益を得ていたであろう。利子免税からの租税節約は、直面する限界税率が高ければ高いほど、大きいからである。分配上の公平は、そのような利益までも補償することを要求しないであろうというのが、ブループリントの立場である。この立場からすると、優遇措置の廃止によってこうむる損失はいかなるものであれ補償されるのではなく、それにはある制限が設けられるということになる。

資産価格の低下による損失に対し保護を要求する主張には、反論があり得ることを、ブループリントは認める。税制の変更以外の、国防予算の削減というような政府の政策の変化もまた、多かれ少なかれ個人間の所得分配を変え、しばしば資産価値をかえるであろうが、そのときには一般的にいて、物的ならびに人的資産の価値の変化に対する補償が行われるわけではない。また、投資家は課税上の優遇が廃止されるかもしてないというリスクに対し、より高い収益を受け取っているとすると、損失に対する更なる補償は正当化されないであろう。このように、税制

の変更による資産価値の損失に対する補償には、反対の論拠があることを十分認めた上で、ブループリントは、なお、予期せぬ損失や利得が適度のものとなるように移行措置を立案することが望ましいと主張するのである。税制にはとくに公平が重視されねばならず、移行においても公平への配慮は欠かせないと考えられているからであろう。

ブループリントは、移行措置が満たさねばならない主たる条件を次のように論じる。それは、第一に、税制の変更により課税上の有利さを失う資産の保有者の損失と、保有する資産が相対的に優遇されることとなる人々の利得を緩和し、同時に、損失を緩和する移行措置は、保護される人が損失補償以上の利益を得る機会を与えてはならないとされる。第二に、移行措置は簡単でなければならず、また、第三に、利益を得ようとして移行前後に資産を売ったり買ったりする誘因を納税者に与えてはならないとされる。そして、移行措置の手段として、祖父化(grandfathering)と新税制の段階的導入、またそれらの組み合わせをあげる。

祖父化とは、既存資産を新しい税制の規定の適用から免除することという<sup>(7)</sup>。以前に発生していたが新税制実施後に実現されるキャピタル・ゲインについては、新税制で課税しないということも、祖父化の一例である。

これまで寛大な特別の償却ルールが認められてきた不動産を祖父化するとき、その所有者が変わっても祖父化が許されるなら、新しい購入者もこの特別のルールで償却できる。そのとき、税制の変更によって寛大な償却ルールが認められなくなっても、既存の不動産の価値が引き下げられるということはない。そればかりか、新しい償却ルールが新規の不動産には適用されて不動産の供給が減少し、課税前の収益(＝賃貸料)が高くなる場合には、祖父化はかえって既存の不動産の価値を高め、移行日にそれを保有していた者に予期せぬ利得を与えるであろう<sup>(8)</sup>。

既発免税地方債が祖父化されるなら、利子免税を廃止する新しい税制

のもとでも既発債に限って利子免税が認められる。その場合には、新しい税制への移行は、既発地方債の価値を引き下げないであろう<sup>(9)</sup>。

祖父化の一つの問題は、不動産の例で見たように、課税上有利な取り扱いを受けてきた資産を移行日に保有していた人に予期せぬ利得を与える場合のあることである。祖父化された資産の保有者は、新税制が資産の供給を減らし、資産からの課税前の収益を高めるなら、利得を得るであろう。それゆえ、ブループリントは、祖父化は課税の変化によって課税前の収益が大きく変化しないような資産に限定されるべきであると考えてるのである。

資産価値の大きな変化を避けるもう一つの方法は、新税制の規定を徐々に導入することである。この新税制の段階的導入は、資産価値の変化の方向を変えはしないが、その大きさを緩和するであろう。しかし、ブループリントが指摘するように、段階的導入では、新税制の目標もまた徐々にしか実現されないし、移行期の間、税制はかなり複雑なものとなる。

さらに、ブループリントは、段階的導入と祖父化を組み合わせる方法もあるとしている。これは、新しい税制の規定を新たな資産にはただちに適用するが、既存資産には新たな規定を段階的に導入するというものである。課税上優遇されてきた不動産を祖父化することは、そのときの既存不動産の保有者にかえって利益を与えることになるが、既存の不動産に限って新しい減価償却の規定を段階的に導入し、新規の不動産には新しい規定を全面的に導入することにすれば、既存不動産からの収益に対する実効税率の段階的な増大と不動産供給の減少による課税前の収益の上昇の効果はお互いにほぼ相殺され、既存の不動産の価格は移行期を通じてほぼ同じ水準に維持されるだろうと主張される。しかし、この方法は、税制を過度に複雑にするという欠点を免れていない。

ブループリントは、以上のように移行問題とそれに対する対策を一般

的に検討した後、包括的所得税への移行と支出税への移行に際しての問題を具体的に取り上げて、これらの問題に対する対策を提案する。我々の関心は、支出税への移行にあるから、それについてのブループリントの議論を検討することにしよう。

ブループリントによれば、支出税への移行に際し、移行計画の主要な目標は、第一に、税制の変更により旧税制あるいは新税制を一貫して適用される場合よりも、納税者によっては税負担がより重くなったり、かえって課税上の利益を受けたりすることから生じる消費機会の再分配をできるだけ阻止することである。とくに、何らかの明らかに識別できる納税者のグループにとって、重い追加的な税負担が課せられないようにすべきであることが強調される。第二は、移行計画の目標と言うよりも制約条件とでもいうべきもので、簡素と行政上の容易さの確保である。移行計画は複雑で執行困難であってはならず、そのためにブループリントでは、納税者の資産や負債を測定・評価する必要性をできるだけ回避することが求められる。

ブループリントによると、移行計画が解決しなければならない分配上の問題とは、移行日以前に発生したが課税されなかった所得の取り扱いと過去において課税された所得から蓄積された資産の取り扱いである。まず後者について、ブループリントは、過去の資産をすでに支出税が支払われた前払い資産として扱う方法と、それを適格勘定で保有されていたように扱う、つまり適格資産として扱う方法を取り上げ、この二つの代替的な方法の優劣を論じる。税の前払い資産として扱う方法では、その元本のみならず収益も収入として課税ベースに算入されることはない。それゆえ、資産についていうと所得税のもとでよりも高い税引き収益率が実現され、その一方で移行前と同じ税収入を維持するためには貯蓄されない賃金部分に対するより高い支出税率が必要とされるので、税引き賃金率は低下するであろう。すなわち、過去に蓄積された資産を税

の前払い資産として扱うことは、所得税が維持されたりそれがより包括的な所得税に変更された場合よりも、資産所有者の消費機会を増大させる。その意味で、この方法は、資産保有者をきわめて有利に取り扱うものといえるだろう<sup>(10)</sup>。

他方、過去の資産を適格資産とみなす方法では、収益とともに元本の回収も、収入として課税ベースに算入される<sup>(11)</sup>。そのとき、資産保有者が支出税への移行後数年内に資産を消費にあててしまうならば、彼の消費機会は所得税のもとでよりも低下する。ただし、資産保有者が資産を消費にあてることを長期間延期し、支出税のもとで資産をさらに蓄積するならば、所得税と違いその蓄積に対しては課税されないので、所得税のもとでよりも彼の消費機会はかえって高まるであろう。したがって、過去の資産を適格資産として扱うことは、移行時点での若年者よりも高齢者に厳しいものとなることは疑いえない。勤労期に蓄積してきた資産を退職期を通じて消費にあてようとする高齢者には、資産をさらに蓄積して支出税のメリットを生かす余地はないからである。たしかに、過去の資産を税の前払い資産とみなすならば、このような問題は生じないが、前述のようにそのような方法は資産保有者を有利にするので、これもまた不公平とみなされるであろう。

このように、どちらの方法も、過去の蓄積された資産の取り扱いという問題を満足のいくように解決するものではない。ただ、ブループリントは現行所得税で支出税のもとでと同じような取り扱いを受けている特定のタイプの資産については、そのような取り扱いを継続すべきだとしている。たとえば、自家用住宅や他の消費者耐久財は、現行税制のもとで税の前払いと非常によく似た取り扱いを受けているので、移行後も税の前払い資産として扱ってよいとし、また年金計画は、拠出金は免税とされていたので、これまでのように適格勘定と同じ方法で取り扱われるべきであるとされる。しかし、現行税制のもとで税の前払い資産として

扱われてきたと見ることもできる免税地方債を移行後どう取り扱うかは、何も論じられていない。これも他の資産と同じように税の前払い資産として扱われるだけならば、免税地方債の所有者は支出税への移行により、損害を受けるであろう。それは、免税地方債は他の資産と比較してとくに有利に扱われるということがなくなり、以前の課税上の相対的な有利さを失うからである<sup>(12)</sup>。

行政上の観点からいうと、過去の資産を税の前払い資産とみなすことは、税務当局による納税者の保有資産の測定・評価を不必要にし、行政上移行を容易にする。また、納税者は移行後それを適格資産に転換することにより、課税ベースを時間的に平均化することができる。しかし、多くの納税者がそうすると、短期的には税収入の大幅な落ち込みが生じることになる<sup>(13)</sup>。過去の資産を適格資産とみなすならば、税務当局は移行日に納税者の保有資産を把握する必要がある。さらに、このときには、納税者は保有資産を過小に表明する誘因を持つであろう。納税者は隠した資産を課税されることなく消費にあてたり、それで適格資産を購入することで控除を受けたりすることができるからである。したがって、それを防ぐためには納税者による現金を含めた保有資産の申告に対し厳正なチェックが求められるが、このことはかなりの行政上の負担を税務当局に強いるであろう。

こうした検討した後、ブループリントは、移行計画として、過去のすべての資産を税の前払い資産としつつ、10年という移行期間の間、現行所得税を維持し、納税者には計算された支出税額と所得税額のうち税額の大きい方を支払わせるということを提案する。10年間の間現行所得税を維持するということは、過去の資産を税の前払い資産として扱うことが資産所有者に課税上有利に働くということへの対策であるということはいうまでもない。賃金に比して資産からより多くの所得を得る納税者にとっては、支出税額よりも現行の所得税支払額の方がおそらくより大

きいであろう。

法人税も移行期を通じて維持される。支出税制では実質的な法人税が存在しなければならない理由はないので、支出税を支払う納税者には、受け取る配当には法人段階で税を課せられるべきではない。しかし、法人収益のうち、どの部分が現行所得税を支払う納税者に帰属し、どの部分が支出税を支払うことになる納税者に帰属するかを事前に確定することは不可能である。それで、ブループリントでは、法人税は移行期の間維持され、その後ただちに廃止されることにされたのである。

さて、次に、移行期以前に発生したが課税されなかった未実現キャピタル・ゲインの取り扱いを見てみよう。原理的に言えば、移行日に税の前払い資産とされる資産の未実現キャピタル・ゲインについては、移行日にあたかも実現されたとみなし、旧所得税法で課税されるべきであろう。しかし、そのためには移行日における資産の測定・評価を要し、それは実際的な処理の仕方ではないとブループリントは考える。そこで、実現時に、それは全額過去のキャピタル・ゲインの実現とされ、旧税法で課税されることが提案される。支出税を支払う納税者の場合には、実現されたキャピタル・ゲインの旧税法で定められた割合が、収入として算入されることになろう。

こうして、税の前払い資産についても、移行期においては、支出税を支払う納税者にとって売却額は全額が収入として算入されないというわけではなく、実現されたキャピタル・ゲインはこれまで課税されてこなかった過去のキャピタル・ゲインとみなされ、所得税、支出税のどちらの課税ベースにも旧税法の規定に従って所得あるいは収入として算入されるのである。こうした措置がとられなければ、移行前にキャピタル・ゲインを実現し、課税がなされた納税者に比較し、キャピタル・ゲインを移行後に実現し、支出税を支払うことになる納税者は不当に有利となるからである。

けれども、移行期間の10年間が経過しても実現されないキャピタル・ゲインについては、どう処理すればよいかという問題が残る。過去の資産が税の前払い資産とされるかぎり、移行期間のあとでは、資産の売却額の全額が不算入とされ、実現されたキャピタル・ゲインは課税されることはない。適格勘定方式と税の前払い勘定方式との等価性を認めるブループリントの立場からすれば、この措置は、実現キャピタル・ゲインが移行後に発生したものであれば、正当化されよう。しかし、これでは、移行前に発生したが移行期間後に実現したキャピタル・ゲインもまた、永久に課税を逃れてしまうことになる。こうした事態をさけるために、ブループリントは、過去の未実現キャピタル・ゲインについては、移行期間の終わりにそれを認識し、それに対する課税を完了しておくことが必要となると主張するのである<sup>(14)</sup>。

以上の移行計画について、ブループリントは、次のような主要な欠点をあげている。まず、移行期の終わりに過去の未実現キャピタル・ゲインを認識しなければならないことは、行政上かなりの負担を税務当局に負わすであろう<sup>(15)</sup>。また、移行期間の10年間にわたり、2種類の税の申告書の作成を納税者に求めることは、税制の簡素化からの一時的であれ大きな乖離を意味する。これらの欠点は、過去の資産を前払い資産として取り扱うという方法を採用し、しかもそのことによる不公平をできるだけ避けるために必要となった措置から生じたものである。移行問題を公平に処理することのできる簡単な移行計画は容易に見いだすことはできないといえるであろう<sup>(16)</sup>。

#### IV アーロン・ゲルパーの見解とグレイツの論評

##### アーロン・ゲルパーの見解

アーロンとゲルパーも、課税された所得で購入された資産の消費や移

転が新しい税制のもとで追加的な税が課せられることなく認められるようにする措置の必要性を主張し、そのために、彼らは、移行日に保有されていた過去の資産の基準価格（＝購入価格－減価償却）の控除を提案する。この提案によれば、このような資産の売却にあたっては、売却額は全額収入として算入されるが、同時に基準価格が控除される。この提案は、現行所得税制でキャピタル・ゲインを算定するのに要求される以上の複雑さを持ち込まないので、税務行政上それほど困難ではないとされる。

なお、基準価格は売却時に控除されるので、控除額の現在価値を維持するために、また納税者が資産を課税上の理由で移行後ただちに売却する誘因を取り除くために、基準価格は移行日から売却時まで市場利子率で割り増しされる。このことは、実質的には基準価格を移行日に即時控除することと同じである。したがって、この提案では、過去の資産を税の前払い資産とみなす移行措置とは異なり、売却時には、過去のキャピタル・ゲインと移行後の市場利子率を上回る収益（キャピタル・ゲインを含む）が、それらが消費されるかぎり、課税ベースを構成する。過去のキャピタル・ゲインは、新税制のもとで課税される<sup>(17)</sup>。

負債については、過去の借入額はこれまで収入として課税ベースに入っていなかったもので、移行後はその返済・利払いにつき控除を認めないという措置が提案される<sup>(18)</sup>。

さらに、アールンとゲルパーは、資産の売却時における基準価格の控除とその売却額の再投資による控除という二重の控除により、移行期において短期的には税収入の大きな落ち込みが発生するであろうと予想し、それを防止するための補足的な措置を提案している。それは、基準価格の控除のために、さもなければ支払わねばならなかったであろう税額がある一定比率以上減少するときには、そうならないように控除の一部延期を求めるというものであるか、あるいは、過去の資産が売却され、

売却額が再投資される割合が大きければ大きいほど、より多くの割合で基準価格の控除延期を求めるといものである。どちらがより望ましいかは明らかにされていないが、後者は、前者よりも、消費を維持するために資産を売却する高齢の納税者に影響を与えることが少ないと考えられている。

### グレイツの論評

以上で、移行問題に対する代表的な捉え方と、主要な提案を見てきたが、グレイツは、ミード報告、ロディン報告、ブループリントで提起された移行問題と提案された移行計画に対して詳細な論評を加え、興味深い議論を展開している。グレイツの論評を検討することによって、支出税へ移行する際の問題について一層の理解を得ることにしよう。

これまで見てきたように、現行所得税から支出税への移行では、課税された所得から富を蓄積し、その富を支出税の実施後に消費にあてるであろう人々の問題が関心の中心を占めてきたが、グレイツは、人々が所得税のもとで優遇措置を与えられてきた投資をし、その投資が支出税のもとでは優遇措置を受けられなくなるときにも問題が生じるであろうというブループリントの議論にも着目する。そして、そこでの問題は、投資がこれまでと同様にこれからも課税上有利な取り扱いを受けるであろうという納税者の期待が裏切られることに起因するものであるとされる。こうして、グレイツにあっては、はじめの問題を含めて、移行にあたって現行税制が続くであろうという期待のもとに行動を調整してきた人々を保護すべきかどうか、またどう保護すべきかという形で問題が一般化されるのである。

グレイツによれば、税制の大きな変更は、現行の税制が不変のまま続くであろうという期待に基づいて行動してきた人々に損害を与えるとすると、そのような損害を最小限にするような措置をとらねばならないと

というのが、支配的見解であるとされる。このような見解に立っているとみなされるブループリントは、特別の移行措置を必要とする問題を、持ち越し問題と資産の価格変化の問題という二つの問題に識別した。しかし、グレイツは、これらの問題はともに税制の変化によって納税者が保有している富の価値が事実上引き下げられ、彼の期待が裏切られたという一つの問題に収斂すると考える。このように問題が整理された上で、現行税制に信頼を置いてきた納税者を移行に際して保護すべしという議論を評価するためには、いかなる種類の期待が一般に保護される資格があるのかを検討する必要があると論じられる。グレイツは、移行問題の本質はここにあるとみたのである。

さて、人々が長期の資本投資を行うのは、その投資が大きな収益をもたらすであろうという期待にもとづいてである。しかし、その期待は、人々の嗜好や技術の変化等により、必ず実現されるとはかぎらない。そのとき、このような経済的条件の変化により期待が実現されなかったからといって、損害をこうむった人々を法によって保護することは要求されない。ところが、支配的な見解は、税制のような社会的条件が政治過程を通じて変更される場合には、そのために損害をこうむる人々に保護を要求する。グレイツは、いったい何がその保護を正当化するのかと疑問を投げかける。

法が変化するというリスクは、市場における需要の変化や技術の変化というリスクと、性質や効果において必然的に異なるわけではないというがグレイツの考えである。経済的条件は変化する、しかもその条件は政治的決定に影響される場合もある。それらのことを織り込んで期待は形成され、そのもとで経済活動が決定されているはずであると見ることができるとするならば、法・税制という社会的条件も政治的決定によって変化するかもしれないということも期待に織り込まれるべきであって、こうした考え方からすると、税制は変化しないという期待が形成さ

れ、それが裏切られたとしても、損失をこうむる人々を保護する正当な理由は何もないということになる。

さらにグレイツは、もし税制の変化によってそれは変化しないという期待が覆されるすべての人々を保護しなければならないとするなら、多くの人が税制は変化しないと期待して自己の行動を調整してきた状況では、税制の変化はすべての人に多かれ少なかれ影響を与えるので、結局は税制を変えないこと以外は十分ではないとする。

たとえば、地方債の利子は免税という措置が特例として認められている場合、その廃止は地方債保有者に損害を与える。しかし、同時に、地方債の発行者もこれまで得ていた利益を享受できなくなる。発行者の利益をも保護すべきであるとするなら、既発債のみならず、新規に発行される地方債にも利子免税を認めねばならない。こうして、地方債の免税措置は、それがいったん導入された後では、いかに不公平と見られようとも、簡単には廃止できなくなるのである。したがって、グレイツが指摘するように、期待が裏切られるすべての人を保護すべしという要求を完全に満たすためには、現行税制と比較してよりよい税制が構想されたとしても、現行税制にとどまらざる得ないということになろう。しかし、これでは、税制改革の契機は生まれてこない。

このように、グレイツは移行問題に対する支配的見解を批判し、移行問題は新税制の実施日の延期あるいは段階的導入によって緩和されるべきであると主張するのである。そのような措置は、納税者に期待を改訂し、みずからの行動を調整し直す時間的余裕を与えるからである。このように、グレイツは、支配的見解とは解決法は異なるものの、なお、移行問題を期待という観点から見ているということができる。

しかしながら、これまで見てきたように、特別の移行措置を提案してきたミード報告やブループリントなどでは、税制の変化により、これまで利益を得ていた人がその利益を獲得できなくなるとしても、それを保

護すべきであるとは主張されていない。それゆえ、支出税への移行にあたっては、これまで課税された所得から富を蓄積し支出税のもとでそれを消費にあてることになる人々が税制の変化から大きな損害を受けるであろうから、そのような富をどう取り扱うかが中心的な問題とされてきたのである。

また、未実現のキャピタル・ゲインについては、それが実現したとき、移行日以前に発生していた部分は課税上の優遇を認める旧税制で課税されとしても、不当とはいえないだろう。さらに、免税地方債についていえば、この利子免税が事実上廃止されれば、発行者には新たな地方債発行に際し利益は生じなくなるが、既発地方債の保有者は損害をこうむる。しかも彼らは、利子免税から利益を得ていたわけではない。このとき、発行者の利益を保護するのは正当化されないとしても、既発債保有者の損害は最小限になるよう保護されるべきであろう。その保有者は、免税地方債の購入にあたり、免税措置が廃止されるかもしれないということ予期して購入すべきであったのであるから、保護を受ける必要はないというのは過酷であろう<sup>(19)</sup>。移行問題は、期待という観点からよりも、税制の公平性という観点から論じられるべきであると思われる。

なぜそうかということを明らかにするために、所得税のもとで優遇されてきた投資の取り扱いについて、さらに一層立ち入って検討しよう。この問題はグレイツの議論にあっては重要な位置を占め、それについての考察が移行問題に対する彼の考え方を規定した問題でもあった。

さて、包括的所得税へ移行する場合には、現行所得税のもとでとられてきた特定の投資に対する課税上の優遇措置は廃止されるだろう。このとき、グレイツによると、その廃止にあたっては、新しい税制の実施日以前にそのような投資を行った人がこうむる損失を最小限にする対策として、そのような投資には新しい税法を適用しないという祖父化(grand-fathering) がなされるべきであるというのが支配的な見解であるとされ

る。グレイツのいうように、ブループリントもこの立場に立っていると  
 言ってよいだろう。

グレイツはこのような支配的見解を批判するのであるが、支配的見解  
 の基礎には、課税上の利益の資本化ということへの理解があると思われる。  
 それによると、課税上の優遇によって利益を受けるのは、優遇措置  
 が講じられたときそれが適用される資産を保有していた人だけである。  
 その後は、課税上の優遇からだれも利益を受けることはできない。優遇  
 される資産を購入する人は、高い価格を支払わねばならないからである。  
 高い価格を支払って資産を購入した人は、課税上の優遇から、利益を得  
 ているわけではない。彼は、その利益に対し、いわば対価を支払っている  
 のである。したがって、高い価格で資産を購入した人は、優遇措置が  
 廃止されると、対価を支払ったにもかかわらず利益を享受できず損害を  
 こうむる。まず新たに支払わねばならない税額分だけ資産から受け取る  
 収益が低下し、さらにそれに応じて資産の市場価格もまた下落する。こ  
 うして、ひとたび優遇措置が導入されれば、それを廃止することはかえっ  
 て不公平を引き起こすといわれるのである<sup>(20)</sup>。

グレイツが指摘するように、現行所得税が支出税に置き換えられる場  
 合でも、同様の問題が生じよう。このことを、所得税のもとで利子免税  
 が認められた地方債を例にとって見てみよう。支出税への移行により、  
 それ以前の資産も含めてすべての資産について、その収益や売却額が収  
 入として課税ベースに算入されるならば、これまで利子免税が認められ  
 てきた既発地方債の保有者は損害をこうむるであろう。市場利子率（税  
 込み）を10%とすると、年10ドルの利子を永久に生み出す債券の価格は  
 100ドルとなる。この債券の保有者に対する所得税の限界税率が50%で  
 あったとすれば、彼にとってこの債券の税引後利回りは5%である。し  
 かし、年利子10ドルを生み出し、その利子は免税である地方債の価格は、  
 その購入者の所得税限界税率の平均が50%であるなら、200ドルとなろ

う。そのとき、他の債券と同じように、免税地方債の税引後の利回りは5%となるからである。

ここで、支出税に移行し、地方債も他の債券と同様に、その利子は収入として算入されるとすれば、消費にあてることのできる利子は、他の債券と変わらなくなる。つまり、地方債の課税上の有利さは無くなってしまう。その結果、地方債の価格は、他の同じ利子をもたらす同様の債券の価格と同じ水準に低下するであろう。したがって、既発地方債の保有者は、それを保有する限り、他の債券よりも低い税引後収益率を持つことになり、またそれを売却するとキャピタル・ロスをこうむることになる。免税地方債の課税上の利益は資本化され、それを高い価格で購入した人は、免税措置からは利益を受けているわけではなく、支出税への移行による実質的な免税措置の廃止から、損害だけを受けるのである。

もし、既発地方債の保有者にそのような損害を与えないようにするためには、既発地方債に限り、利子と売却額は収入に含めずそこから除外するか、あるいは購入額の控除を認めるか、いずれかの対策をとる必要がある。こうすれば、既発地方債保有者の立場は保護されるので、これらの対策は広い意味で既発地方債を祖父化するものといってよいであろう<sup>(21)</sup>。

また、移行前の資産には、それを税の前払い資産とみなし収益と売却額を収入から除外するか、購入額の即時控除を認めるか、そのうちの一つが移行措置としてとられるならば、既発地方債の相対的有利さを維持し、その保有者を保護するためには、収益・売却額の除外と購入額即時控除の両方が認められることを必要としよう。

しかし、グレイツは、ミード報告における年金の取り扱いを参考としながら、免税地方債の祖父化に対し疑問を呈し、支出税への移行において、これまで課税上優遇された投資をしてきた人々を保護すべしという議論は、それほど説得的とは思われないと主張する。ミード報告では、

支出税への移行計画の一つとして納税者に一括救済を認めるという提案をしたが、そのさい年金については所得税のもとで拠出金控除という支出税的な取り扱いを受けてきたので、支出税のもとで年金給付を収入として算入しても不都合はなく、その分だけ納税者に認められる一括救済額を減らすべきであるとされた。グレイツは、それと同じ理由で、免税地方債が移行前に存在していたなら、それも所得税のもとで支出税的な取り扱い（前納勘定での取り扱い）を受けてきたともいえるので、そのような取り扱いから納税者が得ていた利益についてまでも保護し、そのために既発地方債の相対的な有利さを維持するよう救済を講じる必要はないと論じるのである。

しかし、年金の場合は、所得税のもとで支出税的な取り扱いを受けてきたことからの利益は、年金受給者に帰属するので、以上のようにいえるとしても、免税地方債の場合は事情が異なるのではなかろうか。その利子が所得税のもとで免税ということは、免税地方債も支出税的な取り扱いを受けてきたといってよい。けれども、そのような取り扱いを受けることからの課税上の利益は資本化され、免税措置がとられたときにそれを保有していた人かあるいは発行者に帰属し、この免税地方債を高い価格で購入した人々、つまり移行時に既発免税地方債を保有している人々は、免税から決して利益を受けてはいないのである。したがって、免税地方債の保有者は、支出税への移行にあたって救済される必要はないという議論の方が、説得的ではないように思える。

ところで、救済の必要性に関していうと、実際には、課税された所得から資産を蓄積してきた人々の問題が最も大きな問題であることはいうまでもない。グレイツは、支出税への移行にあたってこれらの人々を保護するために、ブループリント、ロディン報告、ミード報告ではどのような提案がされているかを概観し、これらに見られる提案の主要な欠点として、それらが過度に複雑で執行が容易ではないことをあげる。たし

かに、ミード報告における一括救済の設定やロディン報告では、移行日において納税者の保有資産の完全な評価が要求され、またミード報告とブループリントではともに支出税が全面的に実施される以前に、すべての未実現キャピタル・ゲインの確定が求められた。

これらの提案に対し、グレイツは、もし以前の資産に課税上の援助が与えられるべきであるとしたら、それは移行日に保有されていた資産の基準価格（＝購入価格－減価償却）の控除という形態をとるべきであると主張する。そうすれば、未実現キャピタル・ゲインの確定の必要性はなくなる。この提案は、アーロンとゲルパーの主張でもある<sup>(22)</sup>。ただし、この場合でも、グレイツによって指摘されたように、課税から免れていた所得から蓄積された資産については、援助を与えず、基準価格の控除を認めないとすれば、この提案も執行が容易であるというわけにはいかなくなるであろう。

こうした検討の結果、過去の資産に対し何らかの形態の援助を与えることに、グレイツは賛成しない。グレイツによれば、ミード報告とブループリントの移行問題に関する提案は、支出税への移行から生じる納税者の利益と損失を防ぐことに過度な関心を示しており、彼らの精巧な提案は不必要に複雑であり、拒絶されるべきものとされる。売却時における資産の基準価格控除の方法は、それらに比べるとよいとしても、なお問題を抱えているとされ、積極的には支持されてはいない。ただし、過去の資産になんらの援助も与えられなければ、支出税への移行後早い時期に過去の資産の大部分を消費に費し、支出税のもとで貯蓄し税引きでの投資収益率の増大を享受することのない人々は、移行によって大きな損害をこうむることは確かである。それゆえ、グレイツは、支出税の実施後しばらくの間は、高齢者には課税上特別の援助、たとえば65歳以上の人々には一定額の特別控除を認めることが適切であるとしている。

高齢者以外の納税者にとっては、実施日の延期が新しい税制にみずか

らの行動を調整する時間的余裕を与え、変化の衝撃をやわらげるであろうとして、グレイツは移行問題に対して実施日の延期をもっとも望ましいものとするのである。しかし、たとえばグレイツが提唱するように5年間実施が延期されたとしても、延期の期間に退職後に備えて資産を蓄積しようとする人々は、この延期の期間どのように自己の行動を調整すればよいのであろうか。グレイツは、現行所得税の有利な規定を利用する機会を納税者に与えるといっているが、現行所得税においてそのような有利な規定が広範に存在しているか、新たに設けられることがないかぎり、支出税のもとで資産を蓄積することのない退職間近の人々にとって5年間の延期が移行の衝撃を大きく緩和するとは思えない。

さらに、移行に際していかなる援助も過去の資産には認められないとすれば、実施直前に資産を現金に換え、実施後あらためて資産を購入するという操作が納税者にとっては利益をもたらすものとなり、資本市場には大きな攪乱が生じるであろう。過去の資産すべてを適格資産として扱い、それにはいかなる移行措置も設けず、しかも以上のような事態が生じないようにするためには、移行日において保有現金を含めてすべての保有資産を報告させ、税務当局がこれを把握することが必要となるであろう。このように考えると、グレイツのいう実施日の延期と過去の資産にいかなる援助も与えないという提案は最善とはいえず、そして税務行政上実施も容易であるとはいえないであろう。過去の資産に移行措置をとるにしても、とらないとしても、納税者の保有資産の把握が不可避であるとするなら、むしろ移行措置をとる方がよいのではなかろうか。

また、グレイツは移行措置をとり過去の資産に対し援助を与えることは、支出税の課税ベースを狭め、税収入の大幅な減少またはより高い税率のいずれかを導くとしているが、グレイツの提案でも現金の把握に失敗すれば、そのようなことがおこるであろう。移行措置をとる場合には、確かに短期的には大きな税収の落ち込みが予想されるが、そうした問題

がおこらないように移行措置を工夫することは可能である。すでにみてきたように、ブループリントでは、所得税も移行期間のあいだ維持されるので、課税ベースの著しい狭小化が生じるとは思えないし、ミード報告やアーロンとゲルパーでも、資産購入にあたっての控除の制限や過去の資産に対する基準価格控除の延期など、追加的な移行措置が提唱されている。

## V おわりに

支出税への移行にさいしては、所得税のもとで蓄積されてきた資産をどう取り扱うかが大きな問題であるし、そのほかに資産価格の変化、とりわけこれまで優遇されてきた資産の保有者がこうむる損害にどう配慮するかも問題となる。

第一の問題については、多くの支出税論者は何らかの対策を提案している。ミード報告では一括救済が提唱され、ロディン報告やアーロンとゲルパーの提案では、過去に資産の購入のために費された所得は、あらたに課税を受けることなく消費にあてられることが保証される。これらは、アーロンとゲルパーの提案を除いて、移行日における納税者の資産保有状況の税務当局による把握を必要とする。アーロンとゲルパーの提案でも、税務当局は納税者による過去の資産の売却をもれなく捕捉しなければならない。ブループリントは、資産保有状況の把握の必要性がなくてすむように、過去の資産を税の前払い資産として取り扱う提案をしているが、そのような取り扱いが資産保有者を過度に有利にすることを避けるため、移行期間において所得税を維持し、また移行期間終了時には未実現キャピタル・ゲインを認識する必要があることをあわせて主張する。したがって、この場合でも、移行計画は、ミード報告などの提案と比べて簡単なものとはいえない。

ところで、グレイツは、移行にあたって高齢者への援助は必要であるとしつつも、過去の資産に何らかの援助を与えることに賛成しない。彼は、支出税の実施を延期することによって、納税者に現行税制が続くであろうという期待を修正し、自己の行動を調整し直す時間的余裕を与えればよいとする。しかし、納税者が行動を再調整する余地がどれほどあるか疑問であるし、延期されたとしても、支出税の実施日には、納税者の保有資産の把握は必要となるであろう。

第二の問題は、ブループリントが注目するところであり、グレイツもその議論を取り上げて、詳細に論評している。ブループリントは、優遇措置の廃止によって資産価格の低下にみまわれる納税者の保護を認めているが、グレイツは納税者が優遇措置によって得てきた利益まで保護する必要はないと批判する。ここでの要点は、優遇措置からの利益は資本化されるということである。高い価格を支払って優遇資産を購入し保有している人は、優遇措置から利益を受けているわけではなく、その廃止によって損害だけをこうむる。そのような人を保護することは、不当であるとはいえない。

移行問題を公平に解決することができて、しかも簡単で執行が非常に容易であるような移行措置は存在しない。そもそも、支出税を実施するためには、納税者による資産の購入・売却を税務当局が正確に把握できる体制を準備しておかねばならないであろう。また、所得税制のもとでもキャピタル・ゲイン課税のためには、そのような体制が整っていないといけない。支出税の実施前に、こうした体制ができあがっていれば、納税者の資産保有状況も確認しやすく、移行問題をおおむね公平に解決することのできるような、ある程度精緻な移行措置もまた実施できるはずである。そのような移行措置が実施できなければ、支出税は導入されるべきではないといえよう。

注

- (1) 非登録資産の収益は、収入として算入される。この点で、非登録資産はブループリントでいわれるような前納勘定で取り扱われる資産、つまり税の前払い資産とは、課税上の取り扱いが異なっている。税の前払い資産では、収益もまた収入として算入されない。
- (2) 100 ボンドの政府証券を持ち続けるよりも、移行前にそれを非登録資産に変える場合の方が、移行による納税者の消費機会の減少ははるかに小さい。したがって、移行前には政府証券の預金や現金への転換がおこるであろう。しかし、もし預金の収益率が政府証券と同じであり、その収益と売却額が収入には含められないとされるなら、その預金を再び政府証券に転換するのは無意味である。再転換によって、納税者は政府証券を以前よりもより多く購入できるとしても、収益のみならず、その売却額も収入として算入されるからである。けれども、ミード報告では非登録資産といえども収益は収入として課税ベースに算入されるし、通常は非登録資産からの収益は登録資産に比べて低いであろう。こうした場合には、再転換が納税者にとって有利となる。もちろん、移行後に、政府証券を預金に転換し、それを再び政府証券に転換するという操作をしても、その操作は納税者にとってまったく意味がない。
- (3) この支出税のメリットは、カルドア〔5〕によってとくに強調された。
- (4) ミード報告では、キャピタル・ゲインを生み出すような資産は登録資産とすることが望ましいとされている。ということは、非登録資産のキャピタル・ゲイン課税は、非登録ということから実際は放棄されざるをえないことになると思われる。
- (5) そうであれば、このような評価による資産の取り扱い、後述のアーロンとゲルバーの提案と本質的には同じということになろう。
- (6) ブループリントでは、支出税はキャッシュ・フロー税といわれる。本稿では、消費を課税ベースとする個人税の名称を支出税という用語で統一する。
- (7) 祖父化とは、ブループリントでも触れられているように、アメリカ合衆国において南北戦争のあと連邦法により黒人に投票権が保障されたが、南部諸州は識字などの条件が満たされない場合には投票権を認めないという対応をし、その際南北戦争に従軍し、1867 年以前に投票権を有していた兵士とその直系子孫を例外とする祖父条項 (grandfather clause) を州法に加えたことに由来する概念である。ここでは、それが税法の変更という文脈の中で用いられている。

## 論 説

- (8) 他方、移行日にそれを保有していた者にかぎって、不動産の祖父化を認めるとすると、その保有者は価値の損失をまぬがれないであろう。
- (9) ただし、ブループリントは次のような議論をつけ加えている。既発地方債が満期を迎えるごとに、利用可能な免税債はより少なくなり、高い限界税率に直面する投資家はこの少ない免税債を競って購入しようとするであろうから、免税債の価格は上昇するかもしれない。しかし、新しい税制で最高限界税率が引き下げられるなら、免税債への需要は減少し、価格は低下するであろう。この二つの要因により、価格が上昇するか下落するか明らかではないが、ともあれ祖父化は免税債の価格変化を小さくするといえるだろう。
- (10) それは、ミード報告のいう完全に保守的な取り扱いよりも、一層寛大である。
- (11) この方法は、ミード報告の完全に急進的な移行方式に対応する。
- (12) この点は、IIIで詳論される。
- (13) これはミード報告での非登録資産から登録資産への転換と同じ現象であるが、税の前払い資産は収益不算入であるので、税の前払い資産から適格資産への転換が、非登録資産から登録資産への転換と同じ規模でおこるとは思えない。
- (14) 税の前払い資産が過去の資産であるときにかぎって、移行期間後も実現時にキャピタル・ゲインを算入するという措置をとったとしても、配当が不算入とされるかぎり、過去の法人収益が配当として株主に分配され、過去のキャピタル・ゲインがいわば配当化されるならば、それには課税が及ばなくなる。ブループリントは、このことも念頭においているように思える。
- (15) ブループリントは、過去の資産を税の前払い資産とし、キャピタル・ゲインを認識することもしないが、その代りに個人の人的状況に関連づけられた一回かぎりの資産税を課すということも考えられるとしているが、それはキャピタル・ゲインを認識するよりも複雑であるとして、その採用を提案しない。
- (16) なお、ブループリントは、その他の移行計画として、適格資産、税の前払い資産の他に、もう一つのタイプの資産を認め、過去の資産を最後のタイプの資産として扱うという計画をあげている。このタイプの資産は、まさしく所得税のもとでのように取り扱われ、元本は課税されることなく消費されるが、収益やキャピタル・ゲインは、それが消費されるかどうかにかかわらず課税される。しかし、この計画は、執行するのが極度に困難であるとされる。
- (17) 原理的にいうと、移行日で資産を評価し、キャピタル・ゲインは旧税制にもとづいて課税され、また移行日での資産評価額を控除の対象とすることが要求され

と思われるが、こうした措置は、資産の評価という厄介な問題を抱えることになるだろう。

- (18) これはまた、納税者に移行前に多額の借り入れをするという誘因を与えないであろう。
- (19) もっとも、グレイツのいう実施日の延期では、将来優遇措置は廃止されるといふ期待のもとに免税地方債は購入されるであろう。新しい税制の導入が決まった時点での既発債がすべて満期を迎えるまでその実施が延期されとするなら、たしかに地方債保有者は損害をこうむることはないといえる。また、納税者は実施前にキャピタル・ゲインを実現することによって、旧税制での優遇を受けることもできる。しかし、旧税制で蓄積した富を新税制のもとで消費にあてる納税者は、新税制の実施が延期されたとしても、損害を回避するよう行動を調整することができるであろうか。
- (20) これについては、ケイとキング〔6〕を参照。
- (21) 税制が支出税へと変更される場合、祖父化とは旧税制の規定をそのまま適用することではなく、旧税制で与えられてきた課税上の相対的な有利さを維持する措置であると考えてよいであろう。
- (22) キングとケイでも、移行以前に購入された資産については、売却時に売却額から購入額の控除が認められるという提案がされている。

### 参考文献

- 〔1〕 Henry J. Aaron and Harvey Galper, *Assessing Tax Reform*, Brookings Institution, 1985
- 〔2〕 David F. Bradford and the U. S. Treasury Tax Policy Staff, *Blueprints For Basic Tax Reform*, Second Edition, Revised, Tax Analysts, 1984 (First Edition, 1977).
- 〔3〕 Michael J. Graetz, "Expenditure Tax Design," in Joseph A. Pechman, ed., *What Should Be Taxed : Income or Expenditure ?*, Brookings Institution, 1980
- 〔4〕 Institution for Fiscal Studies, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade, George Allen & Unwin, 1978.

## 論 説

- 〔 5 〕 Nicholas Kaldor, *An Expendituer Tax*, George Allen & Unwin, 1955. 時子山常三郎訳『総合消費税』東洋経済新報社、1963。
- 〔 6 〕 J. A. Kay and M. A. King, *The British Tax System*, Oxford University Press, 1978. 田近栄治訳『現代税制の経済学』東洋経済新報社、1989。邦訳は原著第4版（1986）に拠っている。
- 〔 7 〕 Sven-Olof Lodin, *Progressive Expenditure Tax – an Alternative ? A Report of the 1972 Government Commission on Taxation*, LiberFörlag, 1978.