

ホール＝ラブシュカ型フラット税の研究

— 複雑な現行税制とそのコスト —

松 岡 博 幸*

A Study of the Flat Tax of Hall-Rabushka Type : The Current Complex Tax System and the Cost

Hiroyuki MATSUOKA

The federal income tax is too complicated for ordinary taxpayers to understand and costs taxpayers more than a hundred billion dollars in compliance. The tax costs the economy tens of billions of dollars in wasteful investment and is responsible for more than a hundred billion dollars in tax cheating and encourages lawyers and lobbyists to seek tax favors from Congress instead of earning an honest living. Hall, R. E. and A. Rabushka say that a law, simple flat tax is the best possible replacement for an unfair, costly, complicated federal income tax.

I. はじめに

スタンフォード大学・フーバー研究所のホール (Robert E. Hall) 教授とラブシュカ (Alvin Rabushka) 研究員は、既存の「不公正で、コストがかかり、複雑な」 (Hall and Rabushka[1995], p. 3.) 連邦税制に換え、家計に対する税としては、一定の控除 (4人世帯で年間2万5,500ドル) 後の「賃金」を課税ベースとし、また企業に対する税としては、「賃金を除く付加価値」を課税ベースとするフラット税を提案した。その税率は、企業・家計両部門とも一律19%である。即ち、ホール＝ラブシュカ型フラット税 (H-R型フラット税) である。

「我々のフラット税は、消費税の原則を支持する。人々は、経済に投入したものについてではなく、経済から取り出したものに関して課税される。」

(Hall and Rabushka[1995], p. VII.)

と述べるように、この税は消費への課税、即ち、消費タイプの付加価値への課税となっている。

マクロの課税ベースとして、総生産タイプの付加価値をGDPとし、消費をC、粗投資をI、賃金をW、減価償却費控除後の利潤をP、減価償却費をDとすると、

$$GDP = C + I = W + P + D$$

となる。企業の投資財購入については、その耐用年数にわたる減価償却ではなく、即時全額控除が認められるので、総生産タイプの付加価値から粗投資Iを控除することによって、

* 経営工学科

$$GNP - I = W + P + D - I = C$$

となる。即ち、各企業段階で、その付加価値から設備・機械といった投資額を控除した後の額に課税することによって、マクロでみた消費（C）を課税ベースとした消費タイプの付加価値税を実現できることがわかる。

しかしながら、消費タイプであるにせよ、通常の間接税としての付加価値税では、家計段階での個別の事情を勘案することができない。したがって、企業段階では、投資財控除後の付加価値からいったん賃金を控除した額を課税ベースとし（ $W + P + D - I - W$ ）、一方、家計段階では、個別の事情を考慮した所得控除後の賃金（W）を課税ベースにすることにより、この問題を解決しているのである。

この他に注目すべき点をあげれば、配当課税及びキャピタルゲイン課税を廃止¹⁾することにより企業段階と家計段階とでの二重課税を排除していること²⁾、税の申告書を「はがきサイズ」に大幅に簡略化することにより、申告の際、簡単な税計算で済むようにしていること、等である。

彼らがこのフラット税構想を初めて提示したのは1981年のことであり、その概要は、The Flat Tax (Hall and Rabushka[1985], [1995]) にまとめられている。この中で、ホール=ラブシュカが強調しているのは、この税が他のどんな税制改革構想より、効率性 (efficiency)、公平性 (equity) 及び簡素さ (simplicity) の面で優れているという点である。したがって、「不公平で、コストがかかり、複雑な」連邦税制に換え、低税率で簡素なフラット税が採用されれば、人々が働き、貯蓄をし、投資を行なうインセンティブが劇的に改善され、納税者には何千億ドルという直接・間接の納税コスト (compliance costs) の節約がもたらされ、また、節税のために行なう何十億ドルという投資が、財・サービスを生み出す生産的投資へとシフトすると考えている。

米国では、1986年、レーガン政権下、税率構造のフラット化、各種の控除や優遇措置の見直しを主な内容とする戦後最大の税制改革が実施された (The Tax Reform Act of 1986)。また、その後の政権においても引き続き税制の修正が行われてきている。このような状況下、税制改革論議の展開や実際の提案にこの税が及ぼした影響は小さくない。

ここでの一連の研究のねらいは、フラット税のバイブルともされるHall and Rabushka[1995]を中心に、これまでの研究成果を援用し、興味深い税構想であるホール=ラブシュカ型フラット税の最近の展開を紹介・検討することにある。ホール=ラブシュカが提案した税を通じて、最終的には、包括的所得税、支出税、付加価値税、最適課税論といった他の税理論のメリット・デメリットを明確し、また、米国や日本における実際の税制が抱えている問題点を明らかにしたいと考えたからである。特にこの研究では、ホール=ラブシュカが現行連邦税制に抱えている問題点を取り上げ、フラット税を提案するに至った背景を探ることにしたい。

II. 複雑な連邦所得税

1986年10月22日、レーガン大統領の下で、1986年税制改革法 (The Tax Reform Act of 1986) が成立している。この1986年法の主な内容とそのねらいは次のようなものである。

- ① 個人所得税については、従来1%から50%の14段階であった税率及び税率適用所得区分を、15%、28%の2段階にする。
- ② この改正により、低所得階層にとっては増税となるが、それを避けるため課税最低限を大幅に引き上げる。また、逆に、高所得階層の税負担の急減を避けるため、主に高所得階層に利用されている優遇措置を廃止し、全体として、現行税制下での垂直的公平は確保する。
- ③ 法人所得税についても、従来の基本税率46%、税率適用所得区分5段階を、基本税率34%、3段階とし、課税の中立性と簡素化を図る。
- ④ 例えば、投資税額控除の廃止のように、特定の産業、企業、投資、資金調達、企業組織を優遇している措置を廃止し、課税の中立性と簡素化を図るとともに、所得税における大幅減税の財源を確保する。
- ⑤ 課税所得を実質所得で定義する。このためインデクゼーション (Indexation) を行なう。

このようにみると、1986年税制改革は、税率構造をフラット化し、課税最低限を引き上げることによって減税を行い、それを課税ベースの拡大による増税で賄うという考えをとっていることがわかる。即ち、大胆な税率構造のフラット化によって課税の中立性を確保しつつ、課税ベースを広げることによって、水平的公平や垂直的公平をも同時に確保することを意図している。それが結果として簡素な税をもたらし、脱税の抑制にもつながると考えているのである。所得ベース課税として所得税、法人税を強化しており、その意味では税制を包括的所得税 (Comprehensive Income Tax) 制へ近づける動きであると理解される。³⁾

この1986年法については、少なくとも過去半世紀の米国において最も重要な税制改革であるとの認識が多く、経済学者の間でみられる。例えばマスグレイブがそうである。マスグレイブは、「戦争のための資金調達圧力が所得税を大衆課税に変え、連邦税制の核とした時期である40年代初頭以来、1986年税制改革法は最も徹底的な改革である。」

(Musgrave[1987], p. 59.)

とみなしているし、また、フェルドスタインもその意義を強調し、所得税の開始以来最も重要な改革であり、1986年法の研究は、学問的にも将来の租税政策の構想にとっても深い意味があると述べている (Feldstein[1995], p. 170.)。

ホール=ラブシュカの場合、連邦個人所得税の税率を15%と28%の二段階に思い切ってフラット化したこと、また、各種の控除や優遇措置を見直すことにより1,000億ドルに上る税の抜け穴を封じ課税ベースの拡大を図ったこと、などの点を捉え、1986年法によりアメリカの税制は「良くなった。完全ではないが良くなった」 (Hall and Rabushka[1995], p. 2.) という評価である。⁴⁾

しかしながら一方で、このような簡素化の努力にもかかわらず、実際のところ、現行の連邦税制は「簡素な税」という点からみてほど遠いというホール=ラブシュカの強い認識がある。「悪夢のような複雑さ」 (Hall and Rabushka[1995], p. 5.) という表現からもそのことがうかがわれる。千数百ページに及ぶ税法、数千ページにわたる税規則、内国歳入庁 (The Internal Revenue Service: IRS) が納税者に配布する確定申告用の480の書式とそれに書き込む手順を説明する280

の書式がそれを物語っている。

確かに連邦所得税の歴史を振り返ると、第1次世界大戦、1930年代、第2世界大戦、朝鮮戦争といった戦争期や不況期(大恐慌)を契機に、それまで富裕者のみに適用されていた所得税が大衆課税へと変質し、また、税率が引き上げられていった経緯が読み取れる。このような中で、連邦所得税創設当初の3つの特徴、即ち、

- ① 600ドルの控除があったため、低・中間所得階層はなんらの所得税も支払わなかったこと
- ② 最高税率は10%を超えるなかったこと
- ③ 適度な所得税は多額の収入をもたらしたことを指摘し、

「最初のアメリカの所得税は、多額の控除のある低税率の簡素な税であった」

(Hall and Rabushka[1995], p. 20.)

と強調するとき、現行の複雑な連邦税制より所得税創設当時の状態を理想とするところにホール=ラブシュカの考えがある様に思える。

複雑化し高税率となった連邦所得税はアメリカ国民に2種類の多額のコストを課している。この点こそがホール=ラブシュカの問題視するポイントである。このコストの第1のものは、直接的な納税コスト (compliance cost) であり、これには、記録の保持のためのコスト、確定申告の書式を準備し、コピーし、送付するコスト、会計処理や通信のコスト、徴収コスト、税の詳細を知るためのコスト、税理士や会計士を雇うコスト、罰金、税に関する裁判のコストといったものが含まれる。また、第2のコストは間接的なコストであり、具体的には、労働供給の減少、資本形成の減少、新しい企業形成の減少、新しいビジネス形成の減少、既存ビジネスを拡大することに失敗すること、所得を生み出すのではなく節税を行なうための投資、脱税、といった税制によってもたらされる間接的な経済上のロスのことである。

税負担に関する研究の歴史は古い。しかしながら、それは、特定の税について、どの所得階層がその税全体の何パーセントを負担しているか、あるいは負担するかという視点に立つものであり、税執行に伴う納税者コストの問題や間接的な経済コストの問題を扱う研究は比較的新しい。この点ホール=ラブシュカは、あるものについては直接に、あるものについてはいくつかの研究成果を援用する形でこの問題に触れている。⁵⁾

Ⅲ. 複雑な税制による直接的納税コスト

連邦所得税に関して最も身近なものは、申告書式、1040 (表1, 表2), 1040 A, 1040 E Zであり、納税者は、それらの書式への記入という形でのコストを負っている。1992年、1億1,380万件の申告書を納税者は作成している。このうち、6,570万件が完全な書式1040であり(約58%), 2,890万件が書式1040 A (25%), 1,910万件が書式1040 E Z (17%)であった。

内国歳入庁の推計を元にすれば、書式1040 Aを作成し、完成する所用時間は1件あたり平均で約8時間である。書式1040 E Zでは1時間52分となる。また、書式1040の場合、納税者の所用時間

表1 連邦個人所得税申告書式1040 (I)

Form 1040		Department of the Treasury—Internal Revenue Service		1994		IRS Use Only—Do not write or staple in this space.	
		U.S. Individual Income Tax Return					
		For the year Jan. 1–Dec. 31, 1994, or other tax year beginning		1994, ending		OMB No. 1545-0074	
Label (See instructions on page 12.) Use the IRS label. Otherwise, please print or type.		Your first name and initial YUICHI		Last name SUZUKI		Your social security number 061-41-5449	
		If a joint return, spouse's first name and initial RIEKO		Last name SUZUKI		Spouse's social security number 078-54-8610	
		Home address (number and street). If you have a P.O. box, see page 12. 38 WOODHURST LANE		Apt. no.		For Privacy Act and Paperwork Reduction Act Notice, see page 4.	
		City, town or post office, state, and ZIP code. If you have a foreign address, see page 12. TENAFLY NJ 07670					
Presidential Election Campaign (See page 12.)		Do you want \$3 to go to this fund? <input type="checkbox"/>		If a joint return, does your spouse want \$3 to go to this fund? <input type="checkbox"/>		Note: Checking "Yes" will not change your tax or reduce your refund.	
Filing Status (See page 12.) Check only one box.		1 <input type="checkbox"/> Single		2 <input checked="" type="checkbox"/> Married filing joint return (even if only one had income)		3 <input type="checkbox"/> Married filing separate return. Enter spouse's social security no. above and full name here. ▶	
		4 <input type="checkbox"/> Head of household (with qualifying person). (See page 13.) If the qualifying person is a child but not your dependent, enter this child's name here. ▶		5 <input type="checkbox"/> Qualifying widow(er) with dependent child (year spouse died ▶ 19). (See page 13.)			
Exemptions (See page 13.)		6a <input checked="" type="checkbox"/> Yourself. If your parent (or someone else) can claim you as a dependent on his or her tax return, do not check box 6a. But be sure to check the box on line 33b on page 2.		b <input checked="" type="checkbox"/> Spouse		No. of boxes checked on 6a and 6b 2	
		c Dependents:		(2) Check if under age 1		(3) If age 1 or older, dependent's social security number	
		(1) Name (first, initial, and last name)				(4) Dependent's relationship to you	
		KENTA SUZUKI		082-59-7216		SON	
		MIYAKO SUZUKI		082-62-4312		DAU.	
		d If your child didn't live with you but is claimed as your dependent under a pre-1985 agreement, check here <input type="checkbox"/>		e Total number of exemptions claimed 4		No. of your children on 6c who: • lived with you 2 • didn't live with you due to divorce or separation (see page 14) Dependents on 6c not entered above Add numbers entered on lines above ▶ 4	
Income Attach Copy B of your Forms W-2, W-2G, and 1099-R here. If you did not get a W-2, see page 15. Enclose, but do not attach, any payment with your return.		7 Wages, salaries, tips, etc. Attach Form(s) W-2		8a Taxable interest income (see page 15). Attach Schedule B if over \$400		b Tax-exempt interest (see page 16). DON'T include on line 8a 8b	
		9 Dividend income. Attach Schedule B if over \$400		10 Taxable refunds, credits, or offsets of state and local income taxes (see page 16)		11 Alimony received	
		12 Business income or (loss). Attach Schedule C or C-EZ		13 Capital gain or (loss). If required, attach Schedule D (see page 16)		14 Other gains or (losses). Attach Form 4797	
		15a Total IRA distributions		15b Taxable amount (see page 17)		16a Total pensions and annuities	
		16b Taxable amount (see page 17)		17 Rental real estate, royalties, partnerships, S corporations, trusts, etc. Attach Schedule E		18 Farm income or (loss). Attach Schedule F	
		19 Unemployment compensation (see page 18)		20a Social security benefits		20b Taxable amount (see page 18)	
		21 Other income. List type and amount—see page 18		22 Add the amounts in the far right column for lines 7 through 21. This is your total income ▶		23a Your IRA deduction (see page 19)	
		23b Spouse's IRA deduction (see page 19)		24 Moving expenses. Attach Form 3903 or 3903-F		25 One-half of self-employment tax	
		26 Self-employed health insurance deduction (see page 21)		27 Keogh retirement plan and self-employed SEP deduction		28 Penalty on early withdrawal of savings	
		29 Alimony paid. Recipient's SSN ▶		30 Add lines 23a through 29. These are your total adjustments		31 Subtract line 30 from line 22. This is your adjusted gross income. If less than \$25,296 and a child lived with you (less than \$9,000 if a child didn't live with you), see "Earned Income Credit" on page 27 ▶	
Adjusted Gross Income						194,500	

Cat. No. 113208

Form 1040 (1994)

出所：監査法人トーマツ [1995] , 109頁。

表2 連邦個人所得税申告書式1040 (II)

Form 1040 (1994)		Page 2	
Tax Computation (See page 23.)	32	Amount from line 31 (adjusted gross income)	32 194,500
	33a	Check if: <input type="checkbox"/> You were 65 or older, <input type="checkbox"/> Blind; <input type="checkbox"/> Spouse was 65 or older, <input type="checkbox"/> Blind. Add the number of boxes checked above and enter the total here ▶ 33a	
	b	If your parent (or someone else) can claim you as a dependent, check here ▶ 33b	
	c	If you are married filing separately and your spouse itemizes deductions or you are a dual-status alien, see page 23 and check here ▶ 33c	
	34	Enter the larger of: Itemized deductions from Schedule A, line 29, OR Standard deduction shown below for your filing status. But if you checked any box on line 33a or b, go to page 23 to find your standard deduction. If you checked box 33c, your standard deduction is zero. • Single—\$3,800 • Head of household—\$5,600 • Married filing jointly or Qualifying widow(er)—\$6,350 • Married filing separately—\$3,175	34 44,270
	35	Subtract line 34 from line 32	35 150,230
	36	If line 32 is \$83,850 or less, multiply \$2,450 by the total number of exemptions claimed on line 6e. If line 32 is over \$83,850, see the worksheet on page 24 for the amount to enter	36 7,644
	37	Taxable income. Subtract line 36 from line 35. If line 36 is more than line 35, enter -0-	37 142,586
	38	Tax. Check if from a <input type="checkbox"/> Tax Table, b <input type="checkbox"/> Tax Rate Schedules, c <input checked="" type="checkbox"/> Capital Gain Tax Worksheet, or d <input type="checkbox"/> Form 8615 (see page 24). Amount from Form(s) 8814 ▶ •	38 36,430
	39	Additional taxes. Check if from a <input type="checkbox"/> Form 4970 b <input type="checkbox"/> Form 4972	39 -
40	Add lines 38 and 39 ▶	40 36,430	
Credits (See page 24.)	41	Credit for child and dependent care expenses. Attach Form 2441 41	
	42	Credit for the elderly or the disabled. Attach Schedule R 42	
	43	Foreign tax credit. Attach Form 1116 43	
	44	Other credits (see page 25). Check if from a <input type="checkbox"/> Form 3800 b <input type="checkbox"/> Form 8396 c <input type="checkbox"/> Form 8801 d <input type="checkbox"/> Form (specify) 44	
	45	Add lines 41 through 44	45 -
46	Subtract line 45 from line 40. If line 45 is more than line 40, enter -0- ▶	46 36,430	
Other Taxes (See page 25.)	47	Self-employment tax. Attach Schedule SE 47	
	48	Alternative minimum tax. Attach Form 6251 48	
	49	Recapture taxes. Check if from a <input type="checkbox"/> Form 4255 b <input type="checkbox"/> Form 8611 c <input type="checkbox"/> Form 8828 49	
	50	Social security and Medicare tax on tip income not reported to employer. Attach Form 4137 50	
	51	Tax on qualified retirement plans, including IRAs. If required, attach Form 5329 51	
	52	Advance earned income credit payments from Form W-2 52	
	53	Add lines 46 through 52. This is your total tax ▶	53 36,430
Payments Attach Forms W-2, W-2G, and 1099-R on the front.	54	Federal income tax withheld. If any is from Form(s) 1099, check ▶ <input type="checkbox"/> 54 32,260	
	55	1994 estimated tax payments and amount applied from 1993 return 55 1,500	
	56	Earned income credit. If required, attach Schedule EIC (see page 27). Nontaxable earned income: amount ▶ and type ▶ 56	
	57	Amount paid with Form 4868 (extension request) 57	
	58	Excess social security and RRTA tax withheld (see page 32) 58	
	59	Other payments. Check if from a <input type="checkbox"/> Form 2439 b <input type="checkbox"/> Form 4136 59	
60	Add lines 54 through 59. These are your total payments ▶	60 33,760	
Refund or Amount You Owe	61	If line 60 is more than line 53, subtract line 53 from line 60. This is the amount you OVERPAID. ▶	61
	62	Amount of line 61 you want REFUNDED TO YOU. ▶	62
	63	Amount of line 61 you want APPLIED TO YOUR 1995 ESTIMATED TAX ▶ 63	
	64	If line 53 is more than line 60, subtract line 60 from line 53. This is the AMOUNT YOU OWE. For details on how to pay, including what to write on your payment, see page 32	64 2,670
65	Estimated tax penalty (see page 33). Also include on line 64 ▶	65 -	
Sign Here Keep a copy of this return for your records.	Under penalties of perjury, I declare that I have examined this return and accompanying schedules and statements, and to the best of my knowledge and belief, they are true, correct, and complete. Declaration of (preparer (other than taxpayer) is based on all information of which preparer has any knowledge.		
	Your signature <i>Yousichi Suguchi</i>	Date 3/12/95	Your occupation ACCOUNTANT
	Spouse's signature. If a joint return, BOTH must sign. <i>Rieko Suguchi</i>	Date 3/12/95	Spouse's occupation HOMEMAKER
Paid Preparer's Use Only	Preparer's signature <i>Flora Smith</i>	Date 3/10/95	Check if self-employed <input type="checkbox"/> Preparer's social security no. 068 45 4149
	Firm's name (or yours if self-employed) and address DELAITE TACHIE TACHIMATSU Two World Financial Center, New York NY	E.I. No. 11 0902946	ZIP code 10281-1425

出所：監査法人トーマツ [1995] , 110頁。

は67.5時間である。1納税者1時間あたりの納税コストとして、書式1040 A と1040 E Zの作成には、連邦最低賃金4ドル35セントをあて、書式1040の作成には、非農業の民間平均勤労所得10ドル80セントをあてれば、それぞれの書式作成に納税者全体で次のコストがかかっていることになる。

申告書式1040 A : 2,890万件×8時間×4ドル35セント=10億ドル

申告書式1040 E Z : 1,910万件×1時間52分×4ドル35セント=1億5,500万ドル

申告書式1040 : 6,570万件×67.5時間×10ドル80セント=480億ドル

合計すると約500億ドルである。ホール=ラブシュカは、1時間あたりのコスト28ドル、18億時間の所用時間という数字から、1985年の総コストを510億ドルとしたリトル (Little[1988]) の推計をあげ、また、事業に関する税申告書については、2倍の時間をあてていることに注目し、事業の納税コストについてはその半分としても500億ドル以上、結局のところ、個人及び企業の公正な納税コストの合計を1,000億ドル程度とみなしている。⁶⁾

IV. 複雑な税制による間接的成本

1. ディスインセンティブコスト

高税率の税制や厄介な税申告は、どの程度企業の形成や企業規模の拡大を阻害しているのか。地下経済の規模はどの程度か。タックス・シェルター⁷⁾に投資される全ての資金が生産的投資に向けられるならば、経済の規模はどの程度拡大するのか。税率の引き上げや引き下げによって、どれくらい労働力は減少し、また、増加するのか。キャピタルゲイン課税により企業家の活動はどの程度阻害されているのか。

確かに、このような連邦所得税の間接的成本を推計するというテーマは興味深い。しかしながら、これが直接的な納税コストを推計する以上に困難な課題であることも事実である。

1970年代以降、多くの経済学者が、どの程度課税によって経済がマイナスの影響を受けているのか (課税のディスインセンティブコスト) の推計を試みてきた。例えば、バラード (Ballard, C. L.) , ボスキン (Boskin, M. J.) , ブローニング (Browning, E. K.) , ゴードン (Gordon, R. H.) , グラヴィール (Gravelle, J. G.) , ハーバーガー (Harberger, A. L.) , ハウスマン (Hausman, J. A.) , ジョルゲンソン (Jorgenson, D. W.) , コトリコフ (Kotlikof, L. J.) , マルキール (Malkiel, B. G.) , ショーブン (Shoven, J.) , スチュアート (Stuart, C. E.) , ウォーリィ (Whally, J.) , ユン (Yun, K. Y.) らである。

これらの研究のほとんどは、既存の税水準や税制を前提とし、そこから税を1ドル引き上げることによるコストを推計しようとしている。即ち、増税により労働供給、資本供給、総生産が、生産物の損失という形でどのような影響を受けるかである。結果は様々である。というのは、当然のことながら、それぞれの研究がどの税を対象に行われたものかということで結果は異なるし、また、資本や労働を供給する人々が増税に対してどのような反応を示すかを含めて、どのように

経済モデルを定式化するかによって結果は異なるからである。ただ、これらの研究は全般にディスインセンティブコストの存在を確認している。例えば、個別税収全体に対する比率としてこのディスインセンティブコストをみた場合、小さいもので24%（労働への税）、大きいもので151%（法人への課税）である。社会保障税を含むあらゆる連邦税のディスインセンティブコストを推計した研究では、連邦税収全体の33%から46%程度となっている。

これらの研究から増税によるディスインセンティブコストを控えめに税収の30%とみた場合、5,000億ドルの増税は、米国経済に対して実際には6,500億ドルの税を新たに課していることになる。

「このテーマに関するあらゆる学問的研究が、現行税制には強いディスインセンティブコストが存在すると結論づけていることを我々は言いたいのである。」

(Hall and Rabushka[1995], p. 14.)。

2. 脱税 (Tax Evasion)

米国内国歳入庁は、長い間脱税の研究をしており、納税義務が課せられているにもかかわらずどの程度が徴収されていないかを推計している。例えば、税の未払いを「合法部門税ギャップ」と「非合法部門税ギャップ」とに分けると、非合法のドラッグ、ギャンブル、売春などの経済活動による脱税は全体の大きな部分を占めるものではなく、合法的活動による税の未払いが全体の概ね90%を占めている。税の未払いのほとんどは、合法的活動に関する不正申告から起きていることになる。

内国歳入庁によれば、脱税の額は、1973年には約600億ドルであったが、1981年には760億ドルになり、1980年代半ばで1,000億ドルを超えている。比較的最近の1992年では、脱税額は、1,270億ドルに上り、これは納税義務額の18%である。この額の内訳をみると、申告所得の過小（約70%）、過大な控除（17%）、税支払のミス（9%）、申告書作成上のミス（4%）となっている。もしこの額が正確であるならば、納税義務額を正確に徴収することにより、1970年代、80年代を通じて連邦予算をバランスさせることもできたはずである。

現行連邦税制は複雑であり、また、高税率である。このため毎年、1,000億ドル以上が脱税となっている。したがって、公正、簡素、低税率の税制により、現行税制よりはるかに多くの税を徴収することができる。現在、大きな問題となっている連邦財政赤字を削減するベストの方法は、増税を行なうことではなく、現行税法と簡素・低税率の税制とを置き換えることである。1994年9月、内国歳入庁が脱税をより厳しく取り締まるための5年間にわたる20億ドルの増税を議会は認めた。このような支出が92億ドルの歳入増をもたらすと政府は信じている。しかし、厳格な強制より低税率の税制こそがより多額の納税額をもたらす。これがホール=ラブシュカの主張である。

3. 節税 (Tax Avoidance)

税法に規定されている特定の控除を用い、合法的に税支払いを少なくするのが節税であり、その点、非合法的な脱税とは異なる。例えば、ポピュラーなものとして、財産税控除を用いての節税がある。連邦所得税法にはどの程度の節税の機会が存在しているのか。それを知る手掛かりは、

連邦予算の特別付録G、租税支出表にある。租税支出 (Tax Expenditures) とは、特定項目が非課税でないならば、内国歳入庁に納税者が支払ったと思われる税額のことである。その項目数は、1967年の50から1981年の104へと増大している。また、租税支出の推計額は、同時期、370億ドルから2,290億ドルへと上昇し、1986には5,000億ドルに達している。

このように、1986年、租税支出の総額は5000億ドルである。しかしながら、これは1986年税制改革法が施行される以前の数字であり、1989年になると租税支出は4,000億ドルに減少している。これは、1986年法が一定の税の抜け穴を塞いだからであり、節税の機会を排除したからである。また、1986年法により、個人の最高限界税率は50%から28%に引き下げられ、住宅抵当利子のような控除の価値を減少させている。というのは、最高所得階層の納税者は、1985年、住宅利子控除1ドルにつき50セントの税の還付を受けていることになるが、その額が1986年法以降28セントに減少したからである。即ち、低い税率それ自体によっても節税の総額が減少することになる。

「最近の歴史が示すのは、節税を減少・排除する最も建設的な方法は税率を低水準に引き下げることにあり、それによって個人は、節税する手段にではなく生産的労働や投資に焦点をあてるようになる。」 (Hall and Rabushka[1995], p. 17.)。

節税関連の産業は大きい。税法家の数は5万人から10万人、税処理を行なう会計士の数は10万人から20万人、優遇措置を受ける投資を販売しているビジネスマンは10万人を超えている。50万人近くが税関連で働いている。節税専門家50万人に対して、年間平均所得7万5,000ドルという数字をあてると、納税者はこの産業を支えるのに350億ドル近く支払っていることになる。また、しばしば見落とされがちであるが、税優遇措置を得ようと納税者がロビイストを使い議会に働きかけるコスト、これも現行税制にかかわるもう一つのコスト (500億ドル) である。

V. 結び

普通の納税者にとって、現行の連邦所得税はあまりにも複雑であり理解困難である。したがって、その複雑な税処理のため、納税者はタイム・コストとして1,000億ドル以上もかけ、また、税の専門家への直接的な支払いとして350億ドルも費やしている。また、脱税による財務省の歳入ロスは、1,000億ドルを超え、税制が経済に及ぼすマイナスの効果も、同じく1,000億ドルに達すると考えられる。見落とされがちなもの一つのコストは、個人や企業が税の優遇措置を求め、ロビイストを使い議会に働きかけようとするコストである (500億ドル)。なお、1993年度の個人所得税及び法人所得税の総額は、6,250億ドルである。

「不公平で、コストがかかり、複雑な」連邦所得税に換え、「低税率で、簡素な」フラット税を導入すること、これが現行税制の複雑さから生じる諸問題へのホール=ラブシュカの処方箋である。

- 1 レーガン大統領期の1986年税制改革では、20%から28%へと、むしろキャピタルゲイン課税は強化されている。この時期の経験により、キャピタルゲインの実現・未実現が、実は極めて

税率に敏感なことをゴートニー=ストロープ (Gwartny and Stroup[1995], p. 134.) は指摘している。具体的には, 1986年法は, 1987年からのキャピタルゲイン税率引き上げを規定していたが, それに先立つ1986年の実現キャピタルゲインは, 3,940億ドルと1985年の2倍近くに達している。そしていったん高い税率が実施されると, その後の実現は急激に減少している (1991年で1080億ドル) のである。

- 2 「法人は, 株主のために所得を稼ぎ, 税を支払う法律上の便利な装置である」というとき, ホール=ラブシュカは, 法人を株主の集合体とみなす法人擬制説にたっている。

現行税制下, 株主への実効税率は, 支払配当と内部留保に対する法人税率, 法人税課税後に支払われる株主段階での受取配当への個人所得税率, 法人税が課税される留保所得によって増加するキャピタルゲインへの税率, この3つの税率の合計である。即ち, ホール=ラブシュカは, 配当及びキャピタルゲインに関して, 法人段階と個人段階での二重課税とみているのである。

(Hall and Rabushka[1995], pp. 12-13.)

- 3 例えば, Aaron [1987], p. 8.

- 4 1995年までに, 個人所得税の税率は5段階に戻ってしまっている。15%, 28%, 31%, 36%, 39.6%である。

- 5 以下, Hall and Rabushka[1995], pp. 7-19による。

- 6 コンピュータ・プログラムの利用によりかなりの程度納税コストを節約できるかもしれない。ただ, 節約のある程度はソフト購入費で相殺される。(Hall and Rabushka[1995], p. 11.)

- 7 タックス・シェルターとは, 納税者が税法上多額の損失を計上できるような投資を行うことによって, その損失と他の所得とを相殺し, 結果として節税を図ることを指している。例えば, 加速度償却を利用した不動産投資といったものがあげられる。

主要参考文献

- [1] 監査法人トーマツ『海外税務ハンドブック』, 税務研究会出版局, 1995年。
- [2] 田近栄治, 油井雄二「フラット・タックスの系譜」, 税経通信, 1996年12月。
- [3] Aaron, H. J. "Symposium on Tax Reform." *Jornal of Economic Perspectives*, Vol. 1, No. 1, 1987, pp. 7-10.
- [4] Feldstein, M., "Behavioral Response to Tax Rates: Evidence from the Tax Reform Act of 1986." , *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 2, 1995, pp. 170-174.
- [5] Gwartney, J. D. and R. L. Stroup, *Economics: Private and Public Choice*, Dryden, 1995.
- [6] Hall, Robert E. and Alvin Rabushka, *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, 1995.
- [7] Little, A. D. Inc., *Development of Methodology for Estimating the Taxpayer Paperwork Burden*, Internal Revenue Service, Washington, 1988, pp. III-23.
- [8] Musgrave, R. A., "Short of Euphoria", *Economic Perspectives*, Vol. 1, No. 1, 1987, pp. 59-71.

(平成8年12月4日受理)