

ニュージーランドの税制改革

松岡博幸*

Tax Reform of New Zealand

Hiroyuki Matsuoka

Prior to the tax reforms in 1980's, New Zealand's direct income tax system had deteriorated to what was effectively a tax on wage income alone. The indirect tax system was a mishmash of wholesale taxes imposed at different rates with numerous exemptions for selected industries, including the entire service sector. In spite of the highest income tax rate was 66%, the growth of tax revenues lagged behind the growth in spending.

The tax reforms introduced by the Labour government had three broad principles: the imposition of a broader-based income tax with flatter rates; more reliance on indirect taxes; and an introduction of new welfare system to offset the reverse effects of the reforms.

However as a result of the reforms including welfare system the gap of the rich and the poor increased.

I. 研究の課題

ニュージーランドは、1984年以降、補助金の削減、関税の引き下げ、中央銀行の改革、財政改革、行政改革、規制緩和といった広範に及ぶ一連の大胆な経済構造改革を実施している。この大がかりな改革については、IMF（国際通貨基金）といった国際機関からの評価も高く、ニュージーランドは、先進国の中で最も規制の強い国から最も経済的な自由度の高い国へと変貌している（John and Stewart [1997], p. 29）。

ここで用いる構造改革とは、経済の構造（仕組み）自体を再編することである。それによって、国や自治体といった政府を含めた既存の業種、分野の生産性を高め、また、生産性の低い分野から生産性の高い分野へ資本や労働といった資源を移動させ、経済全体の生産性の上昇（したがって経済成長の促進）をねらったものである。

この研究の課題は、ニュージーランドにおける税制改革を取り上げ、その意義、内容、問題点を探ることにある。税制改革は、構造改革の必要不可欠な部分を構成している（Toder and Himes [1992], p. 348）だけではなく、「死活にかかわる分野」（Stephens [1987], p. 327）でもあるからである。

* 経営工学科

II. 税制改革の意義

税制には様々な優遇（特別）措置が設けられている。社会的な弱者への配慮，特定の業種・産業を発展させるという経済的配慮，あるいは政治的な配慮からである。この優遇措置，即ち，税の「抜け穴」（loophole）の存在により，個人所得税，法人所得税，間接税といった同じ税の中でも，産業間や企業間，個人間でその仕組みや負担水準が異なっている。

また，一定の税収を確保するため，この優遇措置によって狭くされた残りの課税ベースに課税が集中し，負担水準そのものも高くなっている。これは，法人所得税や間接税についてもあてはまるが，特に，貸金・給与所得者に対する個人所得税についていえる。

このような優遇措置やそれに伴う高負担は，企業や個人の行動・選択に対して悪影響を与えており，結果として，資本の効率的な利用を妨げている。というのは，優遇措置を受けている非効率な産業や企業を温存させることによって，本来使用されるべきところに資本が用いられていないからである。また，高い税負担は，人々に不公平感をつのらせ，脱税や節税の誘因になり易いだけでなく，事業を起こす意欲や事業を続ける意欲，働く意欲に悪影響（生産性の低下）を与えている。

結局のところ，これらが経済全体の生産性（経済成長）を低下させているという認識である。

したがって，

- ① 何を生産するか（法人所得税の優遇措置によって影響される）
- ② 何を消費するか（間接税の免税品目の存在によって影響される）
- ③ 何に投資するか（特定業種への減価償却の特例によって影響される）
- ④ 消費するか貯蓄するか（貯蓄利子への所得税や消費課税によって影響される）
- ⑤ もっと働くか否か（個人所得税の限界税率によって影響される）

といった選択に，税が悪影響を，言葉を換えれば歪みを与えないためには，税の「中立性」（neutrality）が確保されなければならない。即ち，税の中立化が経済成長を促進すると考えているのである。

そこで，様々な差異の原因となっている税制上の優遇措置を見直すことによって税の対象となる課税ベースを広げ，また，それと共に，個人所得税の場合，高所得層の税率を引き下げる形でフラット化（税率の刻みを少なく）し，法人についても税率水準を引き下げる。これがニュージーランドの税制改革の内容となっており，中立化の試みである。

もちろん，税の中立化の対象は，個別の税の内に止まるものではない。所得課税への偏重を修正するため，あるいは貯蓄へのマイナスの影響を除去するため，所得課税から消費課税へと比重を移すことが行われている（直間比率の是正）。トダー＝ハイムズは次のように述べている。

「ニュージーランドにおける税制改革の主要な目的は，労働と貯蓄意欲に対する税制のマイナスの影響を減少させることにあった」（Toder and Himes[1992], p. 350）。

このような動きは，1980年代以降の国際的な潮流でもある。

以下，個人所得税，法人所得税，フリンジ・ベネフィット税，間接税と，順次，その改革を取り上げるが，ここで述べた視点から捉えなければならない。

Ⅲ. 個人所得税の改革

表1 所得税改革 (%)

課税所得 (ドル)	1. 10. 83	1. 12. 84	1. 10. 86	1. 10. 88	1. 7. 89	1. 7. 98
個人所得税						
0-6,000 以下	20.0	20.0	15.0	24.0	24.0	15
6-9,500	31.5	33.0	15.0	24.0	24.0	15
9.5-24,000	31.5	33.0	30.0	24.0	24.0	19.5
24-25,000	45.1	45.1	30.0	24.0	24.0	19.5
25-30,000	45.1	45.1	30.0	24.0	24.0	19.5
30-38,000	56.1	56.1	48.0	33.0	33.0	19.5
38,000+	66.0	66.0	48.0	33.0	33.0	33.0
法人税	45.0	45.0	48.0	28.0	33.0	33.0
財・サービス税	-	-	10.0	10.0	12.5	12.5

出所：Bollard [1992] , p. 478 より作成。

表2 主要諸国の所得税

	税率	税率の刻み	課税最低限
ニュージーランド	15~33%	3段階	104.4 (万円) *
日本	10~50%	5段階	361.6
アメリカ	15~39.6%	5段階	244.8
イギリス	20~40%	3段階	105.6
ドイツ	25.9~53%	式により徐々に上昇	373.8
フランス	10.5~54%	6段階	320.2

出所：ニュージーランドを除き、鈴木 [1998] , 255 頁より作成。

* ニュージーランドについては、最低家計所得保障制度 (GMFI) の保障額から計算した仮の値である。

当時、個人所得税の課税ベースは狭くなっていた。というのは、例えば、社会的弱者対策といった社会的理由により人々に対して特別な措置が認められていたからである。わが国でも、例えば、扶養控除といった形で、扶養家族1人当たり一定額が所得税の課税ベースから控除さ(差し引か)れ、その分だけ税負担は軽くなっている。このような特別措置は、「租税支出」(tax expenditures)をもたらす。租税支出とは、もしその措置がなければ、税として徴収されたで

あろう税額のことである。ニュージーランドの1984年予算は、いくつかの措置による租税支出額を推計している(Stephens[1987], p. 338)。

- ① 家計における主な所得稼得者に関する租税支出……………8,900 (万ドル)
- ② 家計に関する租税支出……………1億9,700
- ③ 家事及び扶養親族に関する租税支出……………1,300
- ④ 200ドルの利子及び配当控除による租税支出……………4,000
- ⑤ 持家に関する租税支出……………3,000
- ⑥ 生命保険料控除による租税支出……………1億6,000
- ⑦ 地方財産税であるレイツ(rates)に関する租税支出……………1,700
- ⑧ 最初に購入した住宅のローン利子に関する租税支出……………6,500

租税支出の合計額は、個人所得税収の9.1%にあたっている。

このような状況下、課税ベースを広げるため、生命保険料控除、利子・配当控除、住宅ローン控除といったいくつかの特別措置が廃止されている。

また、税率についても、20%から66%の5段階という構造から、1988年には、最高税率を引き下げる形で、24%と33%の2段階にフラット化されている(表1)。最高税率は半分である。どの所得水準から課税するかという「課税最低限」の問題や上で述べた租税支出の問題があるため、国際的な比較を簡単には行なえない。参考までに、現在の状況からみれば、表2のようになる。

このような所得税改革(1984年~1990年)について、トダー=ハイムズ(Toder and Himes [1992], p. 351)は次のような結論を下している。

「最高限界税率の引き下げは、最高所得階層の労働への誘因を増大させたけれど、ほとんどの階層にとって、労働供給に影響を与える限界税率は低下しなかった」。

なお、1986年、財務(大蔵)大臣ロジャー・ダグラス(Roger Douglas)は、単一税率の所得税を提案している。完全なフラット税である。しかしながら、この問題に関して、時の首相デビット・ロンギ(David Lange)と対立してしまっている。改革を始めたロンギもそれ以上の急進的な改革を望まなかったのである。

IV. 法人所得税の改革

一般に、企業は、事業年度内における法人所得税を分割して納付する。ニュージーランドの場合、そのような分割払いに関して、必ずしも、例えば、100, 100といった具合に均等に支払う必要がなかったため、納税をできるだけ後の期にずらし、その結果、節税を図ることが行われていた。できるだけ手元に留保し運用することによって、運用益を上げられることを考えれば延納が有利なことは明らかである。このような節税の機会をなくすため、年3回の均等分割納付のシステムが導入されている。また、製造業における工場や設備の初年度減価償却や加速償却が廃止

され、また、石油産業や鉱業に対する租税特別措置も廃止されている。現在、ニュージーランドでは、減価償却に関して、建物に関して「定額法」、機械装置に関して「低率法」が採られている。

これらの措置は、課税ベースの拡大をねらったものである。また、税率についても、法人所得税の対象となる法人と個人所得税の対象となる個人事業主の扱いを中立化するため、個人所得税の最高税率と同じ水準（33%）に引き下げられている（表1）。この税率水準は、現在においても、国際的にみてかなり低い（表3）。

このように、課税ベースを広げ、税率を引き下げ、法人所得税の中立化が試みられている。

表3 国税と地方税を合わせた法人所得税率

ニュージーランド	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
33.00%	46.36%	40.75%	31.00%	51.67%	41.2/3%

出所：ニュージーランドを除き、鈴木 [1998] , 265 頁より作成。

ところで、企業においては、売上金額から従業員への給料、原材料費といったものを差し引き、その利益（所得）が算出される。この利益は、企業の内部留保として内部蓄積されるものを除いて、個々の株主に対して配当として分配される。法人所得税は、企業の利益（所得）に対して課税されるので、法人所得税は、内部留保と配当の両方に課税されることになる。ところが、株主が受取る配当に対しては、一般に、受取った段階で個々の株主の所得とみなされ、個人所得税も課税されることになる。いわゆる配当に関する法人所得税と個人所得税の「二重課税」の問題である。

ニュージーランドがこの時期（1989年）導入したインピュテーション（imputation）方式の下では、株主段階で、

$$(\text{法人所得税額 } C T \text{ 込みの受取配当} + \text{株主の他の所得}) \times \text{個人所得税率 } P t$$

により、株主の個人所得税総額 $P T$ をいったん算出し、更に、

個人所得税総額 $P T$ - 配当に関して法人段階で既に支払った法人所得税額 $C T$ を行なうことによって、株主の最終的な負担である個人所得税額 T を算出する。これによって、法人段階（法人所得税）と株主の個人段階（個人所得税）の両方で配当に対して2回課税する二重課税を避けることができる。

個人所得税と法人所得税の改革以降、総税収に占める両所得税の割合は、70%近くから60%以下へとかなり低下している（OECD [1997] , p. 23）。

このような個人所得税や法人所得税の税率引き下げによって、高所得者が海外に移住したり、海外への投資によって企業所得の発生を海外に求めるインセンティブ（誘因）を弱めることがで

きる。この点に関して、国際課税の面でも、このようなインセンティブを弱める措置が採られている。例えば、ニュージーランド居住者（個人及び企業）の所得を国内だけではなく、海外のそれにも求めようとする措置である。具体的には、1988年の立法化によって、所得税法に、

「支配関係にある外国法人」（Controlled Foreign Corporations : CFC）
の規定と

「外国投資基金」（Foreign Investment Funds : FIF）
の規定が設けられている。CFCではない外国企業は、FIFとされる。これらの規定は、海外（しばしばニュージーランドの税率よりも低い国）で活動する外国の企業ではあるが、ニュージーランド居住者による株式の所有によって所得が発生している場合、その所得にニュージーランドの税率で課税するものである。これによって、それだけニュージーランドの課税ベースが広がることになる。ただし、その際、既に外国で支払われた税額については差し引かれる（外国税額控除）。

V. 事業主から従業員に支給される付加給付への課税

事業主が従業員に対して提供する賃金・給与以外の付加給付（fringe benefits）、例えば、

- ① 従業員による事業用の車のプライベートな利用
- ② 低利子のローン
- ③ 無料あるいは割引された形で提供される通勤手当や他の財・サービス
- ④ 事業主負担の保険料

といったものについては、従来、事業主の課税ベース（法人所得税）にも従業員の課税ベース（個人所得税）にも含まれていなかった。それは、課税ベースを狭めているだけでなく、節税や脱税といった租税回避の手段ともなっていた。そこで、1985年以降、これらの付加給付に対して課税を行なうFRINGE・ベネフィット税（Fringe Benefits Tax）が導入されている。現在、その税率は、賃金・給与に対する個人所得税の最高税率であり、法人所得税率でもある33%である。この税については、納税義務者を減らすという税務行政上の理由から、また、事業主に対して現物給付ではなく現金給付化を促すため、納税義務者を従業員ではなく事業主としている（Stephens[1987], p. 339）。1997年度のFRINGE・ベネフィット税収は、3億3,600万ドルであり、これは総税収の概ね1%に当たる。

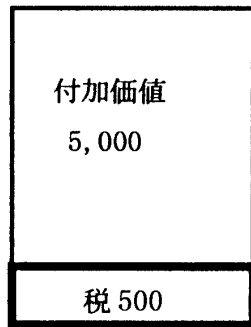
VI. 間接税の改革と低所得層への配慮

ニュージーランドの従来の主要な間接税は、卸売売上税であった。

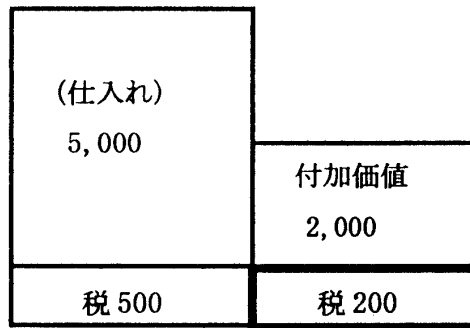
ここで図を用いて説明する（図1）。Aを製造業者、Bを卸売業者、Cを小売業者とする。税が存在しない場合、製造業者Aは、付加価値（売上高－仕入れ高）として5,000を生産する。

図1 卸売売上税と付加価値税（税率を10%と仮定）

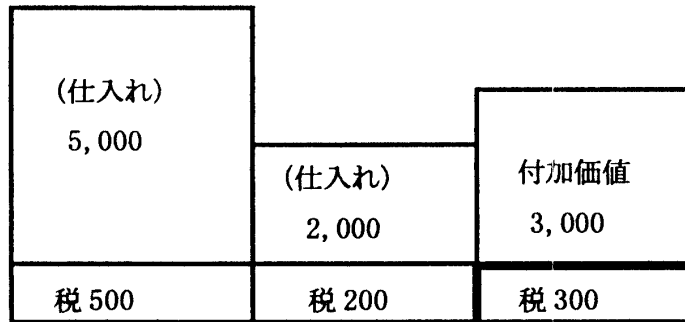
製造業者A



卸売業者B



小売業者C



最終消費者

付加価値税の納税額
A : $5,000 \times 10\% - 0 \times 10\% = 500$
B : $7,000 \times 10\% - 5,000 \times 10\% = 200$
C : $10,000 \times 10\% - 7,000 \times 10\% = 300$

この場合、単純化のためAの仕入れはないと仮定する。同じく、卸業者Bは、Aから5,000で仕入れ、7,000で小売業者Cに販売する。Bの付加価値は、2,000である。小売業者Cは、Bから7,000で仕入れ、最終消費者へ10,000で販売する。Cの付加価値は3,000である。

卸売売上税が存在する場合、Bの売上高7,000にのみ税がかかり、税率10%とすると、卸売業者Bだけが700納税することになる(単段階税)。AやCの納税はなく、全体の税収も700である。しかしながら、実際のところ、ニュージーランドの卸売売上税の場合、様々な免税品目の存在によって課税ベースが狭く(図1でいえば、本来の課税ベース7,000の40%)、また、課税品目によって税率の異なる複数税率でもあったため、この税については不満が大きかった。例えば、食料、医薬品、家具、衣料、履物、建材、印刷物、家畜、種、肥料、駆除剤、農機具といった卸は免税である。

一方、わが国の消費税にあたる付加価値税の仕組みを図1で見ると、A、B、C各段階で税額が計算され、各段階の納税額は(多段階税)、

$$\text{売上高} \times \text{税率} - \text{仕入高} \times \text{税率} = \text{各段階の事業者の納税額}$$

となる。図の下の方の計算式をみてもわかるように、これは、結局のところ、各段階の付加価値に税率をかけたものと同じになる(付加価値税)。

これを踏まえ、卸売売上税に戻ると、「製造」、「卸」、「小売」の各段階で課税する付加価値税と比べ、卸売売上税の場合、小売段階の付加価値分については課税ベースから除外されており(図でいえば、3,000)、サービスも課税ベースから抜け落ちていたため、小売段階の売上高、即ち「消費」という課税ベースからみると(図でいえば、10,000)、ニュージーランドの卸売売上税はその20%しか課税ベースとしてカバーしていなかった(Stephens[1987], p. 339)。

1986年、この課税ベースの狭く、かつ複数税率であった卸売売上税に換え、付加価値税である財・サービス税(Goods and Services Tax:GST)が導入されている。

「ニュージーランドの卸売売上税や他の国々の付加価値税と比べると、GSTの最も著しい特徴はその包括性にある」(Toder and Himes [1992], p. 349)

といわれるように、GSTは、金融サービスや零細企業を免税としているが、他のほとんどの財やサービスに対して一定税率(現在12.5%)で課税している(松岡[1998])。

GST導入以降、総税収に占める財・サービス関連の税収割合は、25%以下から35%程度まで増大している(OECD [1997], p. 23)。

なお、この時期、

「家族扶養税額控除」(Family Support Tax Credit)や

「最低家計所得保障制度」(Guaranteed Minimum Family Income:GMFI)

が創設されており、税制改革によって不利益を被る低・中所得者に対して財政上の配慮がなされている。

この内、家族扶養税額控除は、子どものいる低・中所得家計をターゲットとした税額控除であ

る。1998年では、週当たり次の額が、その家計の主たる扶養者の所得税「額」から控除される。

最年長者…… 0歳～15歳 : 47ドル 16歳～18歳 : 60ドル

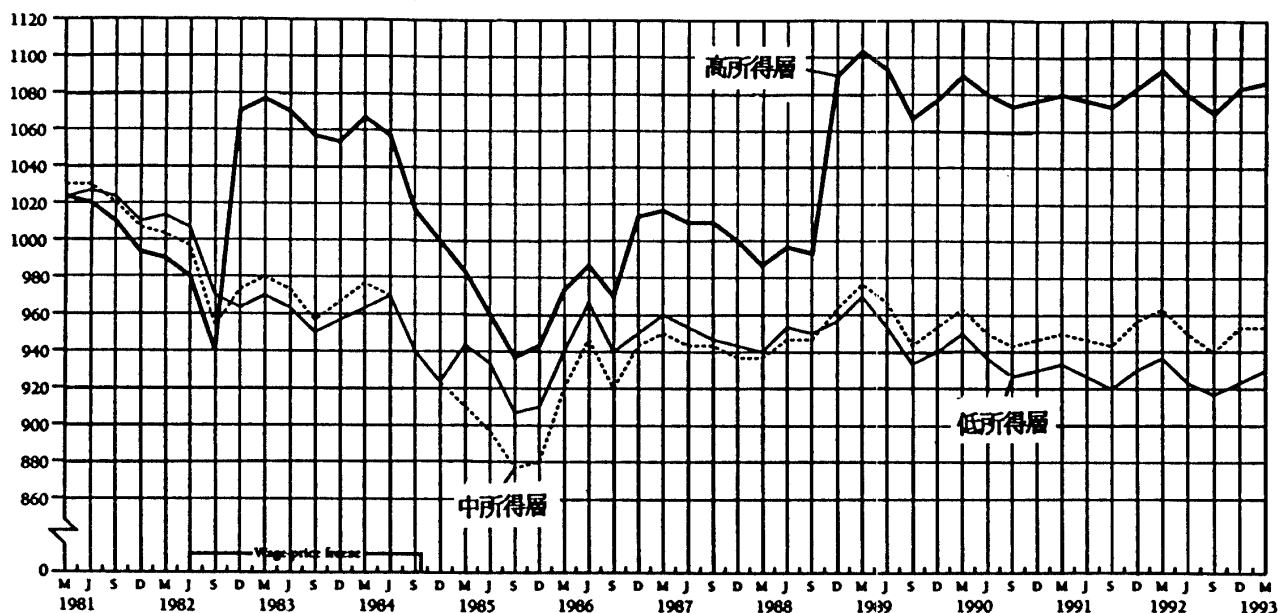
その他の子…… 0歳～12歳 : 32ドル, 13歳～15歳 : 40ドル, 16歳～18歳 : 60ドル

家計の年間課税所得が2万ドル以下であれば、上の全額が控除可能であるが、所得が増大するにつれ、即ち、2万ドル超・2万7,000ドル以下の場合18%、2万7,000ドル超の場合30%、減額される。この制度には、子どもの数による所得制限がある。

また、GMFIは、家族扶養税額控除に加えて実施されるものであり、この税額控除によって、子どものいるフルタイムの労働者家計に対して週当たり一定額の所得保障が行われる。受給対象家計に所得制限があるが、1998年、この制度によって保障される税引き後所得は週290ドルである。

VII. 税制改革の問題点

図2 所得格差の動き 1981年3月末を1000とする数字



出所: Miller[1998], p. 235.

ニュージーランドにおける税制改革は、1984年から始まる抜本的な経済構造改革の一環であり、全体的な経済戦略とも一致したものである。

改革の実施後、ボラードは次のようにいっている。

「現在、ニュージーランドの税制は、OECD諸国の中で最低水準の税率を採用した最も簡潔で効率の高い税制の1つに位置づけられる」(ボラード [1996], 36頁)。

しかしながら、一方で、一連の税制改革については注意しなければならない点がある。

- ① 多くの論者が指摘する貧富の差の拡大である(例えば、ケルシー [1996] や図2)。もち

ろんそれは、公営住宅家賃の引き上げといった福祉政策の改革によっても影響を受けている。ダルジール=ラティモアも同じ点を指摘しており、それは、主として、1988年の高所得層に対する所得税率の引き下げと1991年の社会福祉における所得補助の削減に起因すると考えている (Dalziel and Lattimore[1996],112~113頁)。

② 税制改革によって、課税ベースを広げ、税率を引き下げる試みが行われている。しかしながら、他の国々でも同じような試みがなされている。最近、OECDは、他の多くの国々も改革の結果、歪みを与えないという意味でニュージーランドの税制に匹敵していると報告している (OECD [1998] , p. 79)。

③ また、ステファンズ (Stephans [1987] , p. 339) も指摘するように、国内で、税の歪みをなくすため抜け穴を塞ぐことは、外国の投資家にとっては魅力の減少となり、外国からの資本流入が減少する可能性がある。

最後に、次を引用し、本論を終えたい。

「1980年代の(ニュージーランドの税制改革の)経験は、真に中立的な税制を提唱する誰もが研究すべきものである」 (Toder and Himes [1992] , p. 358)。

引用文献

- アラン・ボラード (1996) 「民間部門の改革」 (ニュージーランド大使館『ニュージーランド規制撤廃への歩み』), 31~36頁。
- ジェイン・ケルシー (1996) 「評価」 (三重県総務部行政管理課『ニュージーランドの行政改革について』)。
- 鈴木勝康 (1998) 『図説日本の税制』, 財経詳報社。
- 松岡博幸 (1998) 「ニュージーランドGSTと消費税における課税ベースの比較」, 福井工業大学研究紀要, 第28号, 第二部, 31~40頁。
- Bollard,A.E. (1992) "New Zealand's Experience with Consumption Tax." Australian Tax Forum,Vol.9, 1992,pp.473-493.
- Dalziel,P and R.Lattimore (1996) ,The New Zealand Macro Economy,Oxford UniversityPress(青山則雄, 岡田良徳監訳『ニュージーランド・マクロ経済論-改革の成果と評価-』, 梓出版社, 1998年) .
- John,S.S.and J.Stewart,(1997),Economic Concepts and Applications,Longman.
- Miller,Don (1998) ,Economics.ESA.
- OECD(1997),Rexenue Statistics.
- OECD(1998),OECD Economic Surveys:New Zealand.
- Stephans,R.J.(1987), "Tax Reform in New Zealand" ,Australian Tax Forum,Vol.4,pp.327-346.
- Toder,E.and S.Himes(1992), "Tax Reform of New Zealand" ,Tax Notes International,August 17,pp.347-358.

(平成10年12月7日受理)