

我が国財政の現状と税財政改革の方向性

井堀利宏

ただ今御紹介いただきました、政策研究大学院
大学教授の井堀です。よろしくお願ひします。

私は、今から四〇年くらい前の大学院生であつた頃、浜田宏二教授の御紹介で、日本証券経済研究所で当時の研究員の方々と一緒に日本の資本市場について研究し、論文も書かせていただきました。その意味で、ここは私にとって非常に印象に残っている場所です。

一、財政健全化戦略

(財政健全化戦略の経緯)

今日は、日本の財政の現状と税財政改革の方向性についてお話をさせていただきます。

皆さんも御存じのとおり、政府の財政健全化戦略におきましては、二〇二〇年度に基礎的財政収支（プライマリーバランス）の均衡化を達成することが目標とされています。それに向けて、ここ一〇年ほど、いろいろな取り組みがなされてきま

した。二〇一四年四月から、消費税率が五%から八%に引き上げられました。これは、民主党政権下の二〇一二年六月に、自民党、公明党を含めた三党合意において、消費税率を一四年四月に五%から八%に、一五年一〇月に八%から一〇%に引き上げることが合意されたことを受け、その第一段階として実施されたものです。

その後、安倍政権下の二〇一四年一月に、八%から一〇%への再引き上げの時期が二〇一七年四月に延期されました。それに伴い、二〇一五年夏に財政健全化戦略が再構築されました。そこでは、第一目標として、二〇一五年度に基礎的財政収支赤字の対GDP比を二〇一〇年度の半分の三%とし、第二目標として、二〇一八年度に基礎的財政収支赤字の対GDP比一%を達成した上、最終的に、二〇二〇年度に基礎的財政収支の均衡化を達成することとされました。この三段階の目

標を財政健全化戦略として位置付けたわけです。

(消費増税の先送り)

二〇一五年度に基礎的財政収支赤字の対GDP比を半減するとの目標は達成されました。

その後、安倍総理は、昨年六月に、今年四月から予定されていた消費税率の再引き上げを再度延期することを発表しました。この結果、二〇一八年度に基礎的財政収支赤字の対GDP比を一%まで引き下げるとの目標は、かなり達成が厳しくなりました。消費税率は、二〇一九年一〇月に八%から一〇%に引き上げられる予定になっています。しかし、本当に引き上げられることになるのかどうか、今の段階では不明です。また、もしそれが実現したとしても、二〇二〇年度に基礎的財政収支均衡化の目標が達成できるかどうかはわかりません。その意味で、財政健全化戦略の先行き

は、現状、非常に不透明な状況です。

(中長期の経済財政に関する試算)

このようなことで財政再建は大丈夫なのかという心配が出てきます。

昨年六月、消費税率の再引き上げの時期が二〇一九年一〇月に延期されました。二〇二〇年度の基礎的財政収支均衡化目標を前提にしますと、それまでに消費税率が引き上げられている必要があります。他方、二〇一九年夏には参議院議員選挙が行われます。参議院議員選挙の後で、二〇二〇年の前という時期を選んで、延期後の消費税率の再引き上げのタイミングが設定されたのだと思います。

内閣府が、毎年、「中長期の経済財政に関する試算」を発表しています。資料5ページのグラフは、昨年七月の試算に基づき、今後の基礎的財政

収支の対GDP比の推移を表しています。ここで、◆で「黒字化」とされているのは、二〇二〇年度に基礎的財政収支がゼロになる姿を示しています。右上に伸びている線は経済再生ケースで、実質成長率とインフレ率が二%、名目成長率が四%近くまで行くケースを表しています。このとき、名目GDPが増え、税収も増えて、財政収支も改善しますので、基礎的財政収支の対GDP比は右上がりです。しかし、この場合でも、二〇二〇年度に対GDP比一%の赤字が残ります。均衡化は実現しない姿になっています。もう一つの線はベースラインケースで、実質成長率がほぼ一%程度にとどまるケースを表しています。このとき、基礎的財政収支の対GDP比は、▲二%程度で横ばいとなり、なかなか財政再建ができないという姿になっています。

資料6ページのグラフは、ストックベースで、

公債等残高対GDP比の推移を表しています。これまで上昇を続けてきたこの指標が、これからも上昇し続けるかどうかが問題になります。

右下に伸びている線は経済再生ケースで、これによりますと、この比率は、今後、低下傾向をたどっていきます。公債等残高の動向は、基本的には金利によって決まります。また、GDPの動向は経済成長率によって左右されます。最近、我が国では、量的・質的金融緩和政策によって、金利は〇%ないしそれを下回る水準で推移しています。金利より経済成長率の方が高いため、公債等残高対GDP比率は、安定的に下がっていくことになるわけです。他方、もう一つの線はベースラインケースで、経済が成長しないため、公債等残高対GDP比率はそれほど下がらない姿になっています。

その後、これまで、三次にわたって平成二八年

度補正予算が組まれました。これに伴って、追加で特例公債が発行されましたので、我が国の財政状態は、昨年夏の時点よりさらに若干悪くなっています。

(二〇一七年一月の試算)

内閣府は、年明け後の一月二五日に、新しい中長期試算を出しました。資料10ページをご覧ください。これによりますと、基礎的財政収支赤字の対GDP比は、経済再生ケースで、二〇一八年度が一・四%、二〇二〇年度でも一・四%となっています。

政府の財政健全化戦略では、二〇一八年度に基礎的財政収支赤字の対GDP比を一%に抑え、二〇二〇年度に基礎的財政収支の均衡化を図ることとされています。しかし、新たな試算によれば、二〇一八年度の対GDP比一%目標の実現は絶望

的ですし、二〇二〇年度においても、対GDP比で一・四%、金額で八・三兆円の赤字が残るとされています。昨年夏の試算では、二〇二〇年度の赤字は五・五兆円とされていますので、赤字の幅が大幅に拡大しています。これは、これまで想定してきた税収増が起らなかったことによるものです。

(当面の戦略)

政府は、二〇一八年度に基礎的財政収支赤字の対GDP比一%を達成することができなければ、その段階で、財政健全化戦略を見直すと言っています。したがって、来年度、財政健全化戦略は見直されることになると思います。

先ほど申し上げた、二〇二〇年度の基礎的財政収支赤字対GDP比一・四%の見直しは、二〇一九年一〇月に消費税率を八%から一〇%に引き上

げること前提として試算されています。しかし、その時点では安倍総理が政権の座にあると見られますので、予定どおり消費税率の引き上げが行われるとは思えません。したがって、高めの経済成長が実現して税収が増え、徹底して歳出削減を行うというシナリオを作ったとしても、二〇二〇年度に基礎的財政収支赤字対GDP比をゼロにすることはどうも無理な状況です。

財政健全化戦略の見直しに当たって考えられる一つのシナリオは、基礎的財政収支均衡化の目標年次を、今の二〇二〇年度から、例えば二〇二五年度に先送りすることです。経済再生ケースでは、二〇二五年度頃には基礎的財政収支が黒字になると見込まれます。この点を踏まえて、目標年次を五年程度遅らせることが一つのあり得るシナリオになると思います。

もう一つのシナリオは、財政健全化の目標を、

フロアの財政収支ではなくストックベースの指標に置き換えることです。ストックベースの公債等残高の対GDP比に注目します。金利が低いままで経済が成長しますと、基礎的財政収支が赤字のままでも、公債等残高の対GDP比が低下するという姿を描くことができます。この点を踏まえて、公債等残高の対GDP比を安定的に引き下げることが二つ目のシナリオとして考えられます。

現状、どちらのシナリオが採用されるかよくわかりませんが、いずれにせよ、来年には、現在の財政健全化戦略は修正されることになると思います。

二、二〇一七年度当初予算案

(一般会計歳出)

財政健全化戦略をどのように見直したとして

も、我が国の財政状況が厳しいことに変わりはありません。以下では、その点を取り上げたいと思います。

現在、平成二九年度予算案が国会で審議されています。資料14ページをご覧ください。平成二九年度の一般会計歳出は九七兆円となっています。社会保障費は三二兆円で一般会計歳出の三分の一を占めています。歳出のうち、政策的に使われるのは、社会保障費、公共事業費、文教・科学振興費、防衛費等で、これらの経費の合計が基礎的財政収支対象経費と呼ばれます。基礎的財政収支の均衡とは、税収によってこれを賄えるような状況を指しています。我が国では高齢化が急速に進展しており、社会保障費の増加が続いておりますので、どのようにこれを削っていくかが歳出面の大きな課題になっています。

(一般会計歳入)

資料15ページをご覧ください。一般会計歳入は、全体の約三分の二が税収で、約三分の一が借金です。税収の中で中心となっているのが、所得税、法人税、消費税の三つです。借金は、経常的な経費に充てられる特例公債と公共事業費に充てられる建設公債から成っています。

税のうち所得税について申しますと、人口構成の高齢化に伴って、二〇歳から六〇歳ないし六五歳までの労働人口は減少することが見込まれます。このため、一人当たりの給料が多少増えたとしても、勤労所得の総額はそれほど増えません。所得税は、勤労所得の動向に依存するところが大きいので、今後、所得税収が大きく増えるようなことは考えられません。

法人税に関しては、日本の税率は、国際的に見てかなり高い水準にあります。国際的な課税競争

が行われる中で、日本は法人税率を三〇%から二五%に引き下げました。現在、アメリカでも法人税率引き下げの議論が行われており、今後、これ以上法人税収が増えるようなことは期待しづらと思います。

最も有力な税収源となるのは消費税です。消費税収は非常に安定しており、税率を引き上げれば必ず税収が増えます。しかし、その税率を引き上げるのが非常に大変であるというのが実情です。

借金について申しますと、一九七四年度までは、公債と言いましても、発行されるのは建設公債に限られていました。その後、税収で経常的な経費を賄うことが困難となり、特例公債の発行が開始されました。このため、一九八〇年代は、特例公債の発行をゼロにすることが財政再建の目標とされました。しかし、今では、特例公債の発行が膨らみ、特例公債ゼロの目標は非現実的になり

ましたので、それに代えて、基礎的財政収支の均衡化が財政健全化のターゲットとされるようになりました。

（歳出の効率化）

税収の増加を図ることが困難な中で、政府は、今、社会保障、公共事業、地方交付税、文教・科学振興など、歳出の各分野にわたる効率化に取り組んでいます。例えば、社会保障の分野では、医療・介護制度改革を通じ、高齢者の自己負担比率を引き上げるなどの施策が講じられています。しかし、少子高齢化が進む中で、社会保障関係費を節減することにはどうしても限界があります。

資料17ページのグラフは、一般会計歳出の主要経費の推移を表しています。社会保障関係費は昔はずかでしたが、平成二九年度には三二・五兆円に上っています。他の歳出に比べ、社会保障関

係費の伸びが突出しています。

本来、社会保障関係費は、高齢化が進んでもそれほど伸びないはずですが、年金の場合、年金保険料を基に年金給付が行われます。このため、高齢化の進展に伴って、年金保険料は増えるかもしれませんが、一般会計の歳出が増えることはないはずですが、医療の場合も、健康保険料と医療費が均衡するのが医療保険の本来の姿です。

高齢化の進展に伴って、一般会計の歳出が増えるのは、医療保険でも年金保険でも、保険料でカバーできない経費を国庫が負担しているためです。具体的に年金について申しますと、基礎年金は、本来年金保険料で賄われるのが筋ですが、現実には二分の一が税金で賄われています。消費税の引き上げなど税制の抜本的な改革と合わせて、基礎年金に対する補助率が三分の一から二分の一に引き上げられたためです。

このように、年金にせよ、医療にせよ、保険料で賄いきれない経費を一般会計の歳出でカバーしており、その結果、高齢化の進展に伴って、一般会計において社会保障関係費が拡大し続けている状況をどう変えていくか、これが今後の大きな検討課題になります。

(二〇二〇年時点の判断)

以上で申し上げてきましたように、二〇二〇年度の基礎的財政収支均衡化の目標を達成することは困難な状況です。したがって、現在の財政健全化目標は見直す必要が出てきます。

いずれにしても、二〇二〇年代になりますと、消費税率の引き上げを行わざるをえません。消費税以外に安定的な税収項目がないためです。安倍政権の次の政権では、どうしても消費税の増税に向き合わざるをえないこととなります。

どの程度消費税率を引き上げればよいかに関しては、いろいろな推計があります。常識的には、消費税率を八%から一〇%に引き上げるだけでは無理で、少なくとも一五%程度まで引き上げる必要があります。

なお、この点は、他の財源がどの程度確保できるか、また、どの程度歳出が効率化できるかにも関係しています。仮に消費税の増税が難しいようであれば、所得税の課税最低限の引き下げ、給与所得控除の見直し、所得税率の引き上げ、相続税の増税なども考えられないわけではありません。要するに、所得税や相続税で増税ができれば、消費税率を引き上げなくても増収が実現しますが、これらの税の増税には限界があることに留意する必要があります。

先ほど、消費税で計算しますと、一五%程度までの税率の引き上げが必要と申しましたが、もし

歳出の効率化が進まないとしますと、中長期的に財政健全化を達成するには、実は消費税率一五%でも足りません。私どもの推計によりますと、二〇%から二五%程度まで引き上げないとたないだろうと思われまます。その意味で、我が国の財政を巡る状況には非常に厳しいものがあります。

三、消費税率一〇%で財政再建可能か？

(1) 四つの検討ポイント

消費税率が一〇%程度で財政再建が可能であるためには、幾つかの前提条件があります。

一つは、政府の経済再生ケースが想定しているような、名目で四%程度、実質で二%台の経済成長が今後、五年、一〇年、二〇年と続くのかという事です。我が国の高齢化のピークは、団塊世

代が後期高齢者になる二〇二〇年代後半から二〇三〇年代です。このため、これから一〇年ほど先まで、高い経済成長が可能かどうかということが問題になります。

二つ目は、経済成長による自然増収がどの程度期待できるかということです。つまり、経済成長率が一%高まったときに税収が何%増えるかという、税收弾性値が問題になります。

三つ目は、歳出の効率化がどれくらい可能なのかということです。

四つ目は、政府が経済予測を行うに当たって、「楽観的すぎる予測」を行いがちなバイアスがないかということです。

(2) 高い経済成長は可能か

一つ目は、政府の経済再生ケースが想定しているような、名目で四%程度、実質で二%台の経済

成長が今後一〇年以上にわたって続くのかどうかということです。

(供給サイドの制約)

この点に関しては、供給サイドの制約がかなり効いてくると思います。

これから労働人口が急速に減少していきます。資本蓄積に関しても、貯蓄率の低下に伴って資金供給面の制約がかかってきます。他方、アベノミクスの第三の矢である成長戦略において、規制改革等への取り組みが進められています。これによつて、今後、高いイノベーションが見込めるかどうかの問題になります。

規制改革への取り組みは、安倍政権誕生のはるか以前から行われてきました。しかし、これまで、我が国でイノベーションが実現してきたかと申しますと、必ずしもそうとは言えないのが実情

です。その背景にはいろいろな理由がありますが、私は、国民が安心安全や地方創成を愛好している場合には、経済成長を実現することは無理であると考えています。

経済成長を実現するためには、新しいことをやらなければなりません。そのためには、伸びるところを伸ばさなければならず、結果的に、所得や資産の格差は拡大せざるをえません。我が国でも、高度成長期には都市部を中心に経済が成長し、都市と地方の格差は拡大しました。その後、地域間や個人間で再分配政策が行われ、格差是正が図られました。早い段階から安心安全や地方創成に配慮しているようでは、経済成長を実現することはできません。初期段階では、一極集中が進むことは避けられず、その後、ある程度経済が成長したところで、均衡ある国土の発展のためにいろいろな再分配政策が必要になってくるわけで

す。

経済成長モデルとして有名なクズネッツ仮説があります。これによれば、経済成長の初期段階では所得格差が拡大するが、経済成長が収まってくると所得格差は是正されると言われています。これが妥当するとしますと、一方で規制改革を唱えながら、他方で安心安全にも目配りしているようでは、イノベーションを通じた、高い経済成長を実現することは困難と言わざるをえません。

(具体的なデータ)

資料21ページの左上のグラフは、一九六五年以降の日本の実質経済成長率の推移を表しています。太い横棒は平均的な経済成長率です。高度成長期は一〇%近くあったのですが、一九七〇年代半ば以降は五%前後まで下がりました。その後は、〇%から二%程度の範囲で推移しています。

トレンドとして、実質経済成長率は下がってきています。

左下のグラフは、生産年齢人口の推移を表しています。太い横棒は生産年齢人口の平均変化率です。生産年齢人口は、一九九〇年代半ばまで増加してきましたが、その後は減少傾向をたどっています。

右のグラフは、実質GDP成長率の要因分解を行ったものです。一九七〇年代から九〇年代までは就業者数変化率はプラスで、実質GDP成長率に寄与しましたが、その後は、マイナスとなり、経済成長の足を引っ張っています。

(イノベーション)

ここで、実質GDP成長率に大きく寄与しているのは、イノベーションによる生産性の上昇であることがわかります。最近、吉川洋東京大学名誉

教授が『人口と日本経済』という新書を出されました。ここで、吉川教授は、人口減少は日本経済にとって制約にはならない、イノベーションがあれば経済成長を実現することが可能であると述べられています。実際、一九七〇年代、八〇年代の高い経済成長率は、ほとんどイノベーションの大きさと説明できます。今後、人口が減少しても、当時と同程度のイノベーションが実現すれば、プラスの経済成長が可能であると言えます。政府の経済再生ケースは、一九八〇年代と同程度の三%のイノベーションが実現すれば、就業者数がマイナス一%となっても、二%を超える実質GDP成長率を実現することが可能だということです。

したがって、今後、一九八〇年代と同程度の高いイノベーションが実現できるかどうかが大きな分かれ目になります。これに関して、私はかなり悲観的です。昔、高いイノベーションが実現

したのは、当時は追いつき追い越せの時代で、先進国から高い技術を輸入することができたからです。先進技術を輸入することによって、生産性を引き上げることができたわけです。しかし、今の日本は、他の国から新しい技術を輸入するだけではなく、日本独自に新しい技術を作り出さなければなりません。

イノベーションを引き起こすためには、試行錯誤が必要であり、そのためには失敗を恐れないハングリー精神が必要です。そして、そのためには、多様な考え方を持った若い人がたくさんいなければなりません。アメリカにおいて、IT分野で、グーグルやフェイスブックなど、新しい企業が次々に出てくるのは、若い人がいろいろなことにチャレンジし、失敗するものがある一方、伸びるものは伸びていくためです。さらに、若いだけでなく、いろいろな考え方を持った人が集まって

いるようではなければなりません。それには、移民受け入れの効果もかなり大きいと言えましょう。

これらの点に照らしますと、日本でイノベーションが起きることは期待しづらいのではないかと思います。もちろん、起きてくれればよいのですが、日本の実情に即して考えますと、なかなか難しいように思います。

(3) 成長による自然増収は期待できるのか

二つ目は、経済成長による自然増収がどの程度期待できるかということです。

消費税は比例税ですので、税収弾性値は一方で法人税について申しますと、景気が不況から回復する時期には、赤字法人が納税し始めるため、法人税の税収は大きく増えます。このとき、法人税の税収弾性値は一よりかなり大きくなります。

ただし、GDPと法人の収益はほぼ対応していますので、法人税収の税収弾性値が中長期的に一を大きく超えるようなことは考えづらいと言わざるをえません。

所得税も、以前に比べますと累進度が低下しています。最近でこそやや累進度を引き上げておりますが、それほど極端な累進税制にはなっていません。このため、所得税の税収弾性値がそれほど大きくなることは期待できません。一をやや超える程度、せいぜい一・二程度あるかどうかというところです。

これらを踏まえますと、成長による自然増収にはあまり期待できないように思います。

(4) 歳出の効率化は可能か

我が国の財政にとって、歳出の効率化は非常に大きな課題です。特に社会保障需要は、二〇二〇

年以降、今よりもさらに大きく拡大することが見込まれます。

七五歳を超えて後期高齢者になりますと、医療費は急速に増えざるをえません。あと五年経ちますと、団塊の世代が後期高齢者になります。このため、我が国の医療費は、二〇二五年頃から三五年前頃にピークを迎えます。この時期をどう乗り越えるかが大きな課題になります。

また、医療技術は、遺伝子レベルの治療など、かつて予想もできなかったほどの革新が進んでいます。これ自体は喜ばしいことですが、医療サービスが高度化し、結果として長寿化が実現しますと、医療費が大幅に増えることは避けられません。

高齢化の進展と医療技術の革新の両面で、今後、医療費の大幅な増加を見込まざるをえない状況です。

老人医療費は、かなりの部分を国庫が負担しています。現状、組合健保も老人医療費を負担しておりますが、高齢化の進展に合わせて、さらに組合健保の負担を増やそうとしても、どうしても限界があります。そうしますと、医療費を抑制することができなければ、一般会計からの歳出を増やして対応することにならざるをえません。

年金について申しますと、これまで計画的に年金保険料を引き上げてきており、今年から厚生年金保険料率は労使合わせて一八・三％になりました。なお、年金保険料の引き上げはこれが最後で、これ以上は引き上げないことになっています。これからは、年金保険料率が頭打ちとなり、加えて、年金保険料を支払う年金加入者が減少しますので、年金保険料収入は減少せざるをえません。片や、年金受給者の数が増えますので、一人当たり年金給付を引き下げないことには制度がも

ちません。今後、二〇〇四年の年金制度改革で決まった年金給付の切り下げが、いよいよ本格的に動き出すこととなります。問題は、こうした方針が徹底できるかどうかということです。

このことは、政治的には非常に厳しい面があります。なぜなら、年金の場合、掛け金を払っている以上、受給の権利が発生します。生活保護の場合、社会保障措置ですので、自分で申請しないともえませんが、もらうのは恥ずかしいという気持ちを持つ人も多いのではないかと思います。

それに対して、年金は権利として受け取るものですから、みんなが年金はもらって当然と考えています。このようなこともあって、年金給付額を引き下げることは非常に難しいわけです。

資料24ページのグラフは、一人当たり医療・介護費用の推移を表しています。八〇歳以上になりますと、医療費も介護費用も急激に増加します。

もちろん、全ての人に介護が必要になるわけではありませんが、今後、平均寿命が延びる中で、八〇歳、九〇歳の人が増えていきますと、どうしても介護が必要な人が増えます。介護保険は、財政的には医療保険よりさらに深刻な問題を抱えています。

以上で申し上げてきましたように、社会保障関係費は、削減できればよいと思いますが、実際に切るのは非常に大変なことだと思います。

(5) 楽観過ぎる予測？

これまで財政再建への取り組みがうまく行かなかったのは、景気が回復したところで取り組みが始まり、取り組みが始まったところで景気が後退に向かったためです。

景気には、よいときと悪いときがあります。要するに、景気はサイクルであり、財政再建に取り

組むときのよい状態が、その後も継続するかどうかという問題があるわけです。特に潜在成長率が低迷しているときは、高目の成長率が実現するのは一時的なものと考えなければなりません。

四、財政構造改革の課題

(1) 財政構造改革が進展しない理由

(政治的不安定性)

日本で財政再建が進まなかった背景には、さまざまな要因があります。

一つは、政治的不安定性です。連立政権の下で財政赤字が増大する現象は、日本に限らず、昔から先進国で共通に見られました。G7諸国の中で、戦後、一貫して財政状況が悪かった国はイタリアです。イタリアでは長く連立政権が続き、政権基盤は非常に弱体でした。日本で財政赤字が拡

大したのは、一九九〇年代後半からです。日本では、一九九三年の細川政権以降、連立政権が続いています。今は、自民党が圧倒的に強固な政治基盤を確立しておりますが、それでも、政権は、自民党と公明党の連立でできています。

連立政権になりますと、なぜ財政赤字が拡大するのでしょうか。連立政権に加わっている政党は、短期的に選挙民にアピールする政策を打ち出すとして、ばらまき財政に偏る傾向があります。どこの国でも、どの政党でも、連立政権に入りますと、政治家は短期的な視野で動くこととなります。財政再建は、国民に増税や歳出削減などの痛みを強いるものであり、連立政権の下では取り組みが難しいというのが実情です。

(情報の非対称性)

日本でもう一つ大きいのは、情報の非対称性で

す。政府、特に財務省が、財政状況が悪いと言いましても、国民はなかなか信じてくれません。昔、特別会計に隠れた積立金があつて、それを掘り出せば財政状況がよくなるという議論が行われたことがあります。民主党は、特別会計を見直せば二〇兆円規模の財源が生まれるので、消費税率を引き上げなくても、財政運営上問題はないと主張していました。二〇〇九年の政権交代後、民主党政権は事業仕分けを行いました。しかし、二〇兆円どころか、二兆円の財源も生むことができず、結局、消費税の増税に踏み切らざるを得なくなりました。民主党政権ではさまざまな混乱がありました。民主党への政権交代の最大のメリツトとして、財政再建の必要性が国民に理解されるようになったことが挙げられると思います。

このように、情報の非対称性はある程度改善しました。今でも、評論家の中には、財政再建の

必要性に水をかけるような議論をする人がおり、それが国民にアピールしているように見えるところがあります。国民が、政府の言うことを信じないようでは、財政再建、特に消費税増税のような不人気な政策は支持を得ることができません。そうしますと、国民に痛みをもたらすような施策には手が付けられないままとなつてしまいます。この点、昔より多少よくなつたとは思いますが、まだまだ問題があると言わざるをえません。

(ただ乗り等)

公債の発行は、将来への借金の先送りであり、今の世代は助かるわけですが、その分、将来の人が困ることになります。財政再建は、そうした負担の先送りをやめようとするものであり、そのコストは一人一人が実感することになります。メリツトは国民全体に拡散するため、受益と負担の

乖離が生じてしまいます。将来世代は政治的な決定に参加できません。政策決定の視野が短期化し、将来世代への配慮が十分になされないことになり、財政再建は遅れがちになってしまいます。

(2) 不況期の財政政策

アベノミクスの第二の矢の機動的な財政運営は、不況期には財政出動を行うということであり、財政健全化とは逆方向を向いています。

不況期に財政出動を行うというとき、不況期の意味が問題になります。現在が不況であるとするなら、将来は好況になることが前提になります。そうであれば、不況期に財政出動を行っても、その後、景気がよくなったところで、税の増収が実現し財政バランスは回復することになります。

しかし、潜在成長率が低下しているような状況

の下では、不況の後に好況が来るとは言えず、将来にわたって経済の低迷が続く可能性があります。このとき、不況だからといって財政出動を行いますと、いつまでも財政出動をやめられず、財政赤字が拡大するだけということになってしまいます。

目の前の不況が一時的な現象なのか、中長期的な潜在成長率の低下なのかを見分けることがきわめて重要です。潜在成長率が低下しているときに、財政出動を行っても効果はありません。そのようなときは、むしろ、潜在成長率を引き上げるような政策を講じなければなりません。

なお、現実の財政運営においては、平時の景気循環における不況であっても、非常時の底割れリスクを伴う不況と判定しがちなところがあります。また、真の非常時であっても、政治的なバイアスで対策規模が過度に大きくなりがちです。こ

の点、対策規模は幾らでもよいということはなく、財政規律をどう保つかとも関連する非常に難しい問題です。

(3) 二〇二〇年以降の課題

先ほども申しましたように、日本の財政には、二〇二〇年以降多くの課題があります。

二〇二〇年に東京オリンピックが開催されます。オリンピックに向けて、政府でも民間でもさまざまな事業が実施されますが、オリンピック終了後の反動が懸念されます。

二〇二〇年代には、経済成長率はマイナスになる可能性が高いと思います。政府の経済再生ケースでは、二〇二〇年代になっても、名目で四％程度、実質で二％台の経済成長率が続くと見込まれています。しかし、今後、イノベーションの寄与が一％程度にとどまることを前提にしますと、二

〇二〇年代半ば頃から、経済成長率はマイナスにならざるをえないと思います。

二〇二〇年代後半は、団塊世代が後期高齢者になって、社会保障需要の増大が見込まれる時期で、社会保障費を抑制することには多大な困難があると思われます。

以上のような経済成長率と社会保障費の見通しを踏まえますと、財政再建のシナリオは、非常に悲観的なものにならざるをえません。財政再建を行うためには、消費税率を二〇％から二五％程度まで引き上げる必要があります。

さらに、社会資本の維持更新費用が増大するという問題があります。一九六四年の東京オリンピック前に整備した社会資本は、次々に更新期を迎えます。人口が減少しているときに、社会資本をそのまま更新してもよいのか、特に過疎地の社会資本をどこまで維持すればよいのかが大きな問

題になります。人々をコンパクトシティに集め、社会資本を維持する地域とそれ以外の地域を分けることができれば、全体としての更新費用を抑えることができますが、過疎地に住む高齢者の気持ちを考えると、決して容易なことではありません。

エネルギーに関しても、原子力発電をどう位置付けるか、さらに、今後、一〇年、二〇年のオーダーで考えたとき、原子力発電に代わる再生エネルギーをどう育てていくかが大きな課題になります。

五、消費税の政治経済学

(財政再建と世代間の公平)

ここから、改めて消費税を取り上げます。

消費税は、いつの時代でも悪者とされています

が、特に一九九七年に、消費税率を三%から五%に引き上げた後、我が国の景気が後退し、消費税率を引き上げたから不況になったという声が高まりました。その後、消費税率の引き上げは、政治的に非常に困難な課題と認識されるようになりました。

しかし、本当に消費税に問題があるのでしょうか。消費税に限らず、増税を行えば、常にコストをもたらします。そうした増税一般のコストの他に、消費税の増税に伴う特別なコストがあるのかどうか問題になります。増税一般のコストと、消費税増税に伴う特別なコストについて、二段構えで考える必要があると思います。

増税を行いますと、消費税であれ、所得税であれ、民間消費は減少します。増税に伴って、国民が資源を政府に差し出すことになるためです。問題は、民間消費が抑制され、現在世代の人々が負

担を被ることが悪いことなのかということですが。

今、増税を行いますと、財政が早期に健全化される分だけ、将来の増税が相対的に小さくなりま
す。増税で、現在の民間消費が抑制される一方、
将来の民間消費の抑制が多少なりとも緩和される
こととなります。その分、将来世代の人々は助か
ることになります。このように、財政再建は、世
代間の公平の観点から考えるべきものです。現在
世代と将来世代のいずれが経済的に恵まれている
のか、増税に伴う現在世代の民間消費の抑制が、
将来世代が助かる程度と比べてどれぐらい大変な
ことなのかといったことも踏まえて、価値判断を
行わなければなりません。

高度成長期のように、毎年、人々の所得が増
え、人口も増えているような状況の下では、将来
の方が経済的に恵まれておりますので、政府が借
金を行ってもそれほど問題はありませぬ。問題

は、今後の日本のように、人口が減少し、高い経
済成長も見込めないような状況の下で、どう対応
するのがよいのかということです。今後、若い人
にとつては、所得がそれほど増えない一方で、年
金保険料など社会保障負担が増加することになり
ます。このことを前提としますと、今の高齢者世
代やそれに続く世代の人々より、今の若い人々や
これから生まれてくる人々の方が、経済的に大変
になることが見込まれます。そうであるとしても
と、今、財政再建を先送りするようなことはすべ
きではないと思われまます。

(消費税増税は負担が大きいのか)

もう一つ、増税を行う場合、消費税の負担が特
に大きいのが問題になります。資料36ページを
ご覧下さい。

消費税以外で、最も課税ベースの広い税は所得

税です。財政学で有名な等価定理によりますと、消費税と所得税はほとんど同じ税であると言うことができます。稼いだ所得に対して、稼いだ段階でかかるのが所得税です。他方、消費税は、使う段階でかかってきます。稼ぐ段階でかかるのか、使う段階でかかるかの違いはありますが、税金がなければ稼ぐお金と使うお金は同じですので、どちらにかけても違いはないということになるわけです。

簡単に計算しますと、 $T = T_1 + T_2$ という関係が成り立ちます。ここで、 T_1 は所得税率、 T_2 は消費税率です。仮に、所得税率が二〇%だとしますと、消費税は二五%となり、このとき、二つの税は同じものになります。税収が一定の下で、所得税と消費税の組み合わせを変えて直間比率を変えても、消費意欲や労働意欲への影響は変わりません。消費税を増税すれば、消費意欲が抑制さ

れると同時に、労働意欲も抑制されます。所得税を増税すれば、労働意欲が抑制されると同時に、消費意欲も抑制されます。消費税だから消費にマイナスであるとか、所得税だから労働意欲にマイナスであるといったことはありません。ある意味では、税金はどのようなものであっても負担が重いと見え、消費税の負担が特に重いわけではありません。

(課税ベースの広い所得税)

今、政治的に消費税の増税が困難であるとして、代替案として考えられるのは、課税ベースの広い所得税を増税することです。政府税制調査会でも、消費税の増税が政治的にタブーになっている状況の下で、所得税の課税最低限の引き下げ、課税ベースの拡大、税率の引き上げなど、所得税の増税に関する議論が行われています。

平成二九年度税制改正において、所得税における配偶者控除の見直しが議論されました。本来であれば、配偶者控除を廃止できればよかったと思いますが、結果的に、配偶者の年収上限の引き上げというわけのわからない形で決着することになりました。

いずれにせよ、所得税において、人的控除の見直しを行って課税ベースを拡大することは、消費税の増税と似た効果があることを指摘しておきたいと思えます。

(その他の論点)

消費税の見直しに関連して、公明党の主張によつて、軽減税率が導入されることになりました。軽減税率の対象は主として食料品ですが、食料品は所得の高い人が多く購入しますので、低所得者対策という観点からは、軽減税率はあまり効

果がないと言わざるをえません。低所得者対策を行うのであれば、低所得者に対して還付を行うのが筋であると思えます。つまり、一般税率で消費税をかけた上で、その一部を集中的に低所得者に還付した方が、再分配効果が高いと言えます。カナダその他の国で既に行われている方法です。

もう一つ、消費税を巡る最大の問題は、増税前に住宅や自動車などの耐久消費財に対する駆け込み需要が発生し、増税後に需要の反動減があつて、経済に大きな影響を及ぼすことであると考へています。

六、年金改革

(積立方式への移行)

最後に、年金改革についてお話しします。二〇〇四年の年金制度改革で、年金保険料率は二〇一

七年度まで段階的に引き上げた後、その後は、その水準を維持することとされました。こうした改革の結果、それまでの確定給付方式、すなわち給付水準を一定にしておいて保険料率で調整する方式から、確定拠出方式、すなわち保険料率を一定にしておいて給付水準で調整する方式への緩やかな移行が図られたと見ることができます。人口の減少が進んでいるときに、確定拠出方式に移行することは、公的年金制度のスリム化につながるものです。

我が国の公的年金制度は、事実上賦課方式となっており、世代間の不公平を抱えています。特に、人口が減少する高齢化社会では、賦課方式のままでは将来世代にとって不利になります。本来は、積立方式に移行するのが筋であると思います。そのためには、移行期における高齢者の保険料の積み立てをどうするかという、いわゆる二重

の負担の問題に直面することになります。

(個人勘定積立方式年金の普及)

そうした問題を解決するためには、早期に個人勘定の積立方式の年金を導入する必要があります。最近、個人型確定拠出年金(DIC)が全ての人にとって利用可能になりましたので、これを広く普及させていく必要があると考えています。現状、この制度は任意のものになっておりませんが、全ての人に強制するようなことが考えられないかと思っています。加えて、サラリーマンの場合には、初期設定で給与の一定割合を強制的にこの口座に振り込ませてしまうようなことが考えられます。このような個人勘定の積立方式の年金が整備されれば、それに応じて、公的年金をスリム化することが可能になります。

私は、将来、公的年金の支給開始を八〇歳まで

引き上げてはどうかと考えています。現在、日本では、六五歳になりますと、年金給付を受けることができません。昔は、多くの人が六五歳から七〇歳程度で亡くなっていましたが、今は、八〇歳から九〇歳程度まで生きる人が多くなっています。

このような中で、六五歳から年金を受給しますと、受給期間が長くなり過ぎてしまいます。公的年金を維持可能なものとするためにも、支給開始年齢を引き上げることが避けては通れません。

仮に支給開始年齢を八〇歳まで引き上げますと、それまで無年金で過ごさざるを得ず、支障が出てくるケースもあるでしょう。そのとき、DPOのような個人勘定年金が整備されていれば、六〇歳から年金がもらえますので、それを生計費に充てることが可能になります。このように、個人勘定年金と公的年金の役割分担を整理することが重要です。公的年金をスリム化するため

にも、それを可能とするための制度環境を整備する必要がありますと考えています。

このあたりで私の話は一区切りとし、あとは質問をお受けしたいと思います。

増井理事長 井堀先生、大変幅広いお話、どうもありがとうございました。

それでは、せっかくの機会でございますので、何かご質問はございますでしょうか。

質問者A 大変貴重なお話、ありがとうございます。した。

先生の今日のお話と直接の関係はないのですが、デフレからの脱却に関連して、最近、シムズ理論に注目が集まっています。シムズ教授によれば、財政を拡大しても、将来の増税をアナウンスすると、個人消費が増えず、デフレからの脱却が困難になるとされています。逆に、将来も増税を

行わないとアナウンスすることによって、個人消費が増え、物価が上昇して、デフレからの脱却が実現すると言われています。私には、とても納得できない主張ですが、浜田宏一教授は、この主張を聞いて「目からうろこが落ちた」とおっしゃったようです。シムズ教授はノーベル経済学賞を受賞しておられるようですが、先生は財政学者としてシムズ理論についてどのようにお考えでしょうか。

井堀 確かにシムズ教授はノーベル賞を受賞していますが、これは、エコノメトリックスの分野における業績が評価されたものです。彼は、経済学や財政学の専門家とは言えず、彼が財政に関して何かを言ったとしても、それとノーベル賞とは関係がありません。

今回の話は、物価の財政理論と言われ、経済学者の間では二〇年ほど前から議論されています。

要するに、金融政策と財政政策の整合性をどう考えるかということです。財政はどこかでバランスしていなければなりません。どのような形で財政のバランスを図るか考えたとき、一つは増税、もう一つは歳出の削減、そして三つ目にインフレがあります。日本でも、戦後、インフレによって財政再建が図られました。

物価は、一般的には、中央銀行の金融政策で決まると考えられており、フリードマンの貨幣数量説によれば、マネーサプライが増えれば、物価はそれに連動して決まるとされています。

他方、物価の財政理論では、財政政策と金融政策は独立ではなく、財政が持続可能な水準で物価が決まるように、金融政策が運営されると考えられています。日本でも、財政の持続可能性に懸念が持たれるようになってきています。増税もだめ、歳出削減もだめというときに、最後の手段と

して、物価が上昇して財政が持続可能になるように、金融政策が運営されるというのが物価の財政理論と言われるものです。その意味では、深刻な財政状況を前提として、それに見合った水準で物価が決まるという、ある意味で禁じ手のようなものであると言えます。

シムズ教授や浜田教授が、最近、このようなことを言われるようになったのは、日本銀行の量的・質的金融緩和政策がうまく行っていないことと関連しているように思います。今の状況の下で、インフレを引き起こすための方策として、財政を放漫に運営し、破綻するような状況を作り出すことが考えられたのではないのでしょうか。

しかし、そこでは、放漫な財政運営のメリットやデメリットが検討されていません。放漫な財政運営を行いますと、無駄が生じ財政運営のコストが上昇することは避けられません。財政学者の立

場からは、物価が上がればそれでよいというものではないと言いたくなります。物価の財政理論をそのまま日本の財政健全化と結びつけることに關しては、多くの財政学者は懐疑的であり、ある意味で困った話であると感じています。

質問者B 先生、大変すばらしいお話をありがとうございました。

先生に限らず、財政再建論者の中から、増税の選択肢として、なぜ資産税の話が出てこないのか疑問に思っています。我が国には、一七〇〇兆円の個人金融資産があります。一%の税率で一七兆円の税収が得られます。相続財産も、固定資産と金融資産を合わせますと、五〇兆円に上ります。五〇%の税率をかければ、二五兆円の税収が得られるわけです。なぜこのような議論が封印されているのでしょうか。

井堀 資産税は、一回限りであれば確かに有力な

税であると思います。

質問者B 私は、毎年取ることを考えています。

井堀 逃げ足の速いこのような資産から、毎年税を取るようなことは難しいと思います。対策として、預金を封鎖して税をかけるようなことは考えられるかもしれませんが。

質問者B 国民総背番号を付けて管理する必要があります。あります。

井堀 不意打ちであれば、課税することはできるかもしれませんが、いったん金融資産への課税が予想されますと、金融資産以外への逃避が起こりますので、全ての金融資産に公平に課税することは難しいと思います。

また、相続税は一回限りの課税ですので、租税回避しやすいという問題があります。昨年、パナマ文書が話題になりましたが、高額資産家の場合、国外に資産を移転して課税を免れる道もない

わけではないように思います。なお、マイナンバーが導入され、国際的な課税協力が進めば、租税回避の問題は多少は改善されることになるでしょう。

相続のために資産を形成することは、マクロ経済全体の観点からは、経済成長にプラスの効果を及ぼします。仮に相続税の課税を強化することになりますと、蓄えをする代わりに浪費してしまうような行動を助長してしまうことになりかねないという問題があります。

相続税に関しては、一〇〇%累進的に課税した方がよいという人と、相続税の課税は行わず、フローの所得の段階で所得税を課税した方がよいという人がいます。相続財産は有力な課税ベースであることは否定しませんが、どこまでこれに課税するのがよいのかは、理論的にも、執行面でも非常に難しい問題があります。

私は、むしろ、相続に伴う財産の移転を、消費税の対象にするようなことが考えられるのではないかと思っています。つまり、相続イコール消費行為とみなして、一律に消費税を取ってしまったらどうかということです。薄く広く相続税をかけるという意味で、消費税をかけることは可能だと思います。

御指摘のあった点に関してはいろいろな考え方があり、大きな論点であることは確かであると思います。

質問者B　せめて相続資産五〇兆円の一〇%を取れば、税収への貢献は大きいと思います。

増井理事長　相当時間もオーバーしております。

今日は、財政を中心にいろいろな問題についてお話を伺うことができました。

井堀先生、本当にありがとうございました。

(拍手)

(いほり　としひろ・政策研究大学院大学教授
東京大学名誉教授)

(本稿は、平成二九年二月一四日に開催した講演会での講演の要旨を整理したものであり、文責は当研究所にある。)

井 堀 利 宏 氏

略 歴

1974年東京大学経済学部卒業、81年ジョンズ・ホプキンス大学大学院経済学博士課程修了（Ph.D. 取得）。東京都立大学経済学部助教授、大阪大学経済学部助教授、東京大学経済学部助教授、95年同教授を経て、97年から同大学院経済学研究科教授、2015年に同名誉教授。同年4月より現職。2011年紫綬褒章受章。

主 な 著 書

『現代日本財政論 財政問題の理論的研究』（東洋経済新報社、1984年、日経・経済図書文化賞）、『財政赤字の正しい考え方 政府の借金はなぜ問題なのか』（東洋経済新報社、2000年、石橋湛山賞）、『「歳出の無駄」の研究』（日本経済新聞出版社、2008年）、『大学4年間の経済学が10時間で学べる』（KADOKAWA/中経出版、2015年）、『消費増税は、なぜ経済学的に正しいのか～「世代間格差拡大」の財政的研究～』（ダイヤモンド社、2016年）、『政治経済学で読み解く政府の行動：アベノミクスの理論分析』（木鐸社、2016年）など著書多数。