

我が国財政の現状と 税財政改革の方向性

井堀利宏

政策研究大学院大学

2017年2月14日

1

1. 財政健全化戦略

- 2014年4月:消費税率の5%から8%への引き上げ
- 2014年12月:消費税率再引き上げの延期と総選挙
- 2015年2月:中長期の試算
- 2015年夏:健全化戦略の再構築
- 2015年度予算:PB半減目標の達成
- 2017年4月:消費税率10%への再引き上げ ×
- 2018年度:健全化の進展を再検討(PB対GDP比1%が目標)?
- (2019年10月:消費税率10%への引き上げ?)
- 2020年度予算:PB均衡化の達成 ?

2

消費税増税の見直し:2016年5月まで

- 「リーマン・ショックや大震災のような事態が発生しない限り予定通り引き上げる」○(総理)
- 「内需拡大を掲げながら消費税を上げるのは矛盾」×(本田参与)
- 「消費税を引き上げて、減収になるような場合にやるわけにいかない」×(官房長官)
- 「予想に反して増税を執行すると、少なくとも短期には市場に悪い影響を与える」×(浜田参与)
- 「日本は2～3年は財政収支を気にしないで財政出動すべきだ。ギリシャのような債務危機は起きない」×(クルーグマン)

3

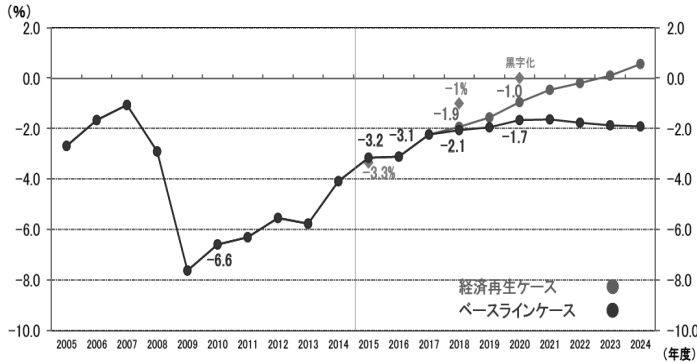
結果:消費税の先送り

- 安倍晋三首相:2019年10月まで2年半先送りを表明
- 「20年の東京五輪まで1年を切り五輪特需による景気への好影響が期待でき、19年夏の参院選への影響も避けられる」
- 財政健全化目標?
- 社会保障の充実策?

4

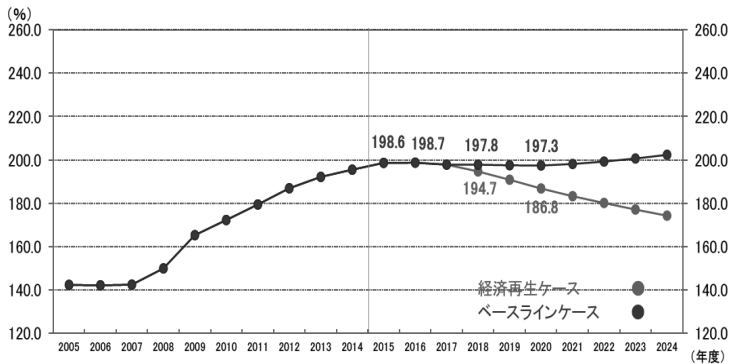
中長期の経済財政に関する試算

○国・地方の基礎的財政収支*(対GDP比)



5

○国・地方の公債等残高*(対GDP比)



経済再生ケースでは、国・地方の公債等残高の対GDP比(復興債を除く。)は2024年度にかけて低下していく。ただし、低金利で発行した既発債の借換えが進んでいくことから、2021年度以降長期金利が名目GDP成長率を上回っていることに留意が必要。

6

経済再生ケース

【マクロ経済の姿】

(%程度)・[対GDP比・%程度]・兆円程度

年 度	2014 (平成26)	2015 (平成27)	2016 (平成28)	2017 (平成29)	2018 (平成30)	2019 (平成31)	2020 (平成32)	2021 (平成33)	2022 (平成34)	2023 (平成35)	2024 (平成36)
実質GDP成長率	(▲1.0)	(0.8)	(0.9)	(1.2)	(1.9)	(2.0)	(2.1)	(2.3)	(2.3)	(2.4)	(2.4)
実質GNI成長率	(▲0.4)	(2.5)	(1.4)	(1.2)	(2.1)	(2.0)	(2.1)	(2.3)	(2.4)	(2.4)	(2.5)
名目GDP成長率	(1.5)	(2.2)	(2.2)	(2.2)	(3.3)	(3.8)	(3.9)	(3.7)	(3.8)	(3.8)	(3.8)
名目GDP	489.6	500.4	511.5	523.0	540.3	560.8	582.7	604.5	627.2	651.2	676.0
1人当たり名目GNI成長率	(2.2)	(2.9)	(2.2)	(2.5)	(3.7)	(4.0)	(4.1)	(4.0)	(4.1)	(4.2)	(4.2)
1人当たり名目GNI (※万円)	402	413	422	433	449	467	486	506	526	549	572
潜在成長率	(0.4)	(0.3)	(0.5)	(0.9)	(1.4)	(1.8)	(2.3)	(2.3)	(2.4)	(2.4)	(2.4)
物価上昇率											
消費者物価	(2.9)	(0.2)	(0.4)	(1.4)	(2.0)	(2.5)	(2.5)	(2.0)	(2.0)	(2.0)	(2.0)
国内企業物価	(2.8)	(▲3.2)	(▲0.4)	(1.6)	(1.1)	(2.0)	(2.0)	(1.1)	(1.1)	(1.2)	(1.1)
GDPデフレーター	(2.5)	(1.4)	(1.3)	(1.0)	(1.4)	(1.7)	(1.7)	(1.4)	(1.4)	(1.4)	(1.4)
完全失業率	(3.5)	(3.3)	(3.2)	(3.1)	(3.1)	(3.1)	(3.1)	(3.2)	(3.2)	(3.2)	(3.2)
名目長期金利	(0.4)	(0.3)	(0.3)	(0.8)	(1.7)	(2.7)	(3.4)	(3.8)	(4.1)	(4.2)	(4.4)
部門別収支											
一般政府	[▲5.2]	[▲4.7]	[▲5.0]	[▲4.0]	[▲3.4]	[▲3.0]	[▲2.4]	[▲2.1]	[▲2.0]	[▲1.8]	[▲1.5]
民間	[6.8]	[8.2]	[9.1]	[8.1]	[7.7]	[7.3]	[6.9]	[6.7]	[6.6]	[6.6]	[6.4]
海外	[▲1.6]	[▲3.5]	[▲4.1]	[▲4.1]	[▲4.3]	[▲4.4]	[▲4.4]	[▲4.5]	[▲4.6]	[▲4.8]	[▲4.9]

7

ベースラインケース

【マクロ経済の姿】

(%程度)・[対GDP比・%程度]・兆円程度

年 度	2014 (平成26)	2015 (平成27)	2016 (平成28)	2017 (平成29)	2018 (平成30)	2019 (平成31)	2020 (平成32)	2021 (平成33)	2022 (平成34)	2023 (平成35)	2024 (平成36)
実質GDP成長率	(▲1.0)	(0.8)	(0.9)	(1.2)	(1.2)	(1.0)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)
実質GNI成長率	(▲0.4)	(2.5)	(1.4)	(1.2)	(1.2)	(0.9)	(0.7)	(0.7)	(0.6)	(0.6)	(0.7)
名目GDP成長率	(1.5)	(2.2)	(2.2)	(2.2)	(1.7)	(1.9)	(1.7)	(1.4)	(1.3)	(1.3)	(1.3)
名目GDP	489.6	500.4	511.5	523.0	531.9	541.8	551.0	558.5	565.9	573.5	581.1
1人当たり名目GNI成長率	(2.2)	(2.9)	(2.2)	(2.5)	(2.2)	(2.4)	(2.2)	(1.8)	(1.8)	(1.8)	(1.9)
1人当たり名目GNI (※万円)	402	413	422	433	443	453	463	472	480	489	498
潜在成長率	(0.4)	(0.3)	(0.5)	(0.9)	(0.9)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)	(0.8)
物価上昇率											
消費者物価	(2.9)	(0.2)	(0.4)	(1.4)	(1.2)	(1.7)	(1.7)	(1.2)	(1.2)	(1.2)	(1.2)
国内企業物価	(2.8)	(▲3.2)	(▲0.4)	(1.6)	(0.4)	(1.3)	(1.3)	(0.5)	(0.5)	(0.5)	(0.5)
GDPデフレーター	(2.5)	(1.4)	(1.3)	(1.0)	(0.5)	(0.8)	(0.8)	(0.5)	(0.5)	(0.5)	(0.5)
完全失業率	(3.5)	(3.3)	(3.2)	(3.1)	(3.1)	(3.1)	(3.2)	(3.2)	(3.2)	(3.2)	(3.2)
名目長期金利	(0.4)	(0.3)	(0.3)	(0.8)	(1.1)	(1.2)	(1.5)	(1.6)	(1.7)	(1.8)	(1.9)
部門別収支											
一般政府	[▲5.2]	[▲4.7]	[▲5.0]	[▲4.0]	[▲3.5]	[▲3.3]	[▲3.0]	[▲3.0]	[▲3.2]	[▲3.4]	[▲3.6]
民間	[6.8]	[8.2]	[9.1]	[8.1]	[7.6]	[7.4]	[6.9]	[6.8]	[6.8]	[6.8]	[6.9]
海外	[▲1.6]	[▲3.5]	[▲4.1]	[▲4.1]	[▲4.1]	[▲4.1]	[▲3.9]	[▲3.8]	[▲3.6]	[▲3.4]	[▲3.3]

8

2016年時点での試算

- 1月改訂の「中長期試算」:2020年度の基礎的財政収支は6.5兆円の赤字(経済再生ケース)。
- 7月改訂の「中長期試算」:2020年度の基礎的財政収支は5.5兆円の赤字(経済再生ケース)。<＝歳出抑制の効果1.7兆円
- しかし、8月2日の「未来への投資を実現する経済対策」:事業規模28.1兆円、財政措置13.5兆円のうち国と地方の歳出で7.5兆円＝>追加的な歳出拡大？

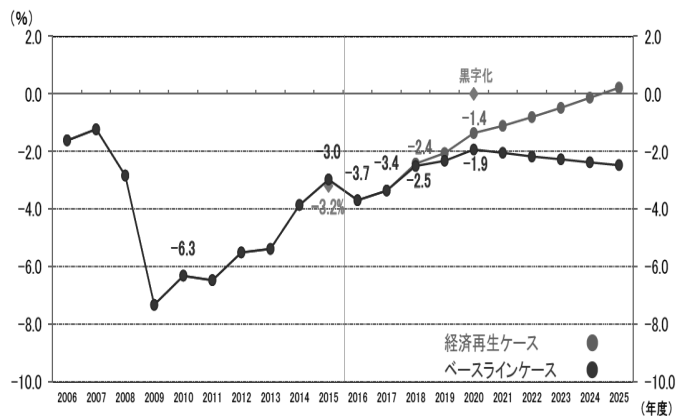
9

2017年1月25日の試算

- 2018年度においては▲13.8兆円程度(対GDP比▲2.4%程度)の赤字、
- 国・地方の基礎的財政収支黒字化目標年度である2020年度において▲8.3兆円程度(対GDP比▲1.4%程度)の赤字が残る
- 高い成長を想定し、19年10月の消費増税を織り込んでも財政健全化目標の実現は難しさを増す

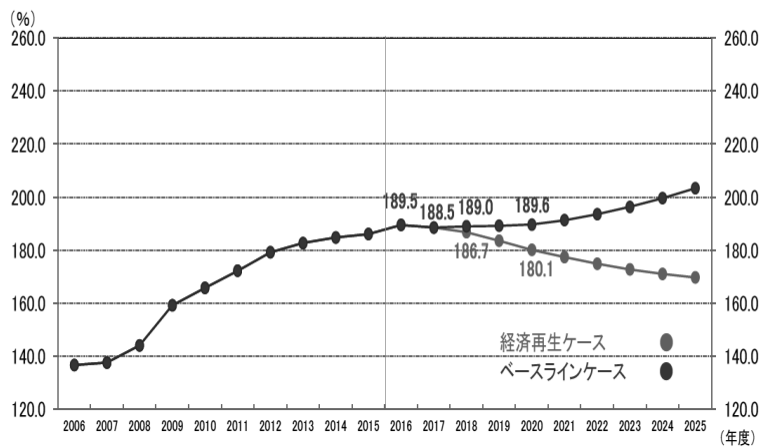
10

○国・地方の基礎的財政収支*(対GDP比)



11

○国・地方の公債等残高*(対GDP比)



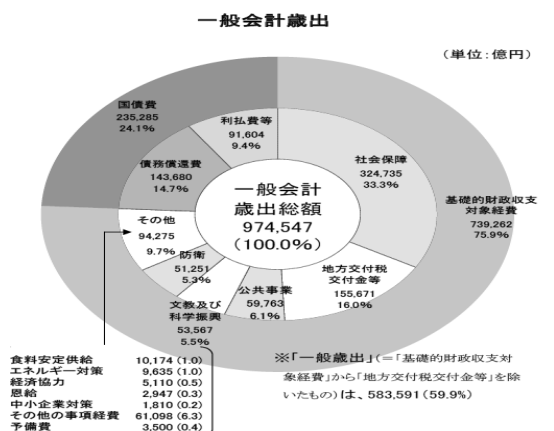
12

当面の戦略

- ・消費税率は8%で凍結
- ・財政健全化は歳出削減中心で？
- ・「経済再生ケース」での高めの成長による税収増も？
- ・軽減税率の導入で、政治的な支持を拡大する

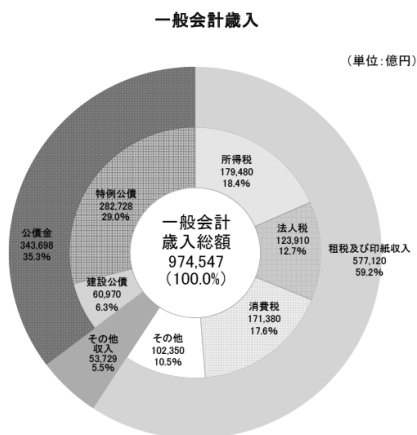
13

2. 2017年度当初予算案



14

我が国財政の現状と税財政改革の方向性



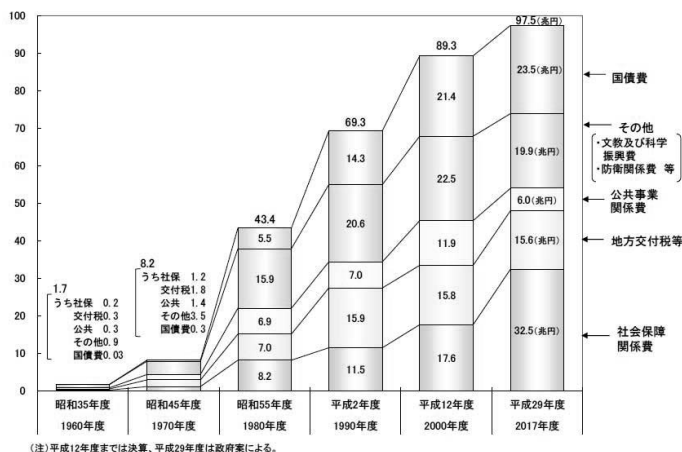
15

歳出各分野における効率化等①(「改革工程表」(2016改定版)の概要)

「改革工程表」において、「経済・財政再生計画」期間(2016～2020年度)の改革の方向性や検討・実施時期等を明確化。

歳出分野	主な事項
社会保障	➢ 2016年末までに結論が得られた医療・介護制度改革(高額療養費・高額介護サービス費の見直し、介護納付金の総報酬割導入等)を着実に実施。 ➢ 引き続き検討が必要な項目(かかりつけ医普及の観点からの外来時の定額負担、市販品類似薬に係る保険給付の見直し、生活援助サービス等の見直し等)について、できるだけ早期に検討・実施が図られるよう、関係審議会等における議論も踏まえ、改革工程を改定。 ➢ 高額薬剤が登場する中、国民負担の軽減等を実現する観点から、「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」(2016年12月)に基づき、薬価制度の抜本改革を進める。
社会資本整備等	➢ コンパクト・プラス・ネットワークの形成を図るため、立地適正化計画に基づき実施するまちづくりに関連する事業への支援施策の重点化等を推進。 ➢ PPP/PFI手法の開発・普及等を図る地域プラットフォーム形成支援等を推進。
地方行財政改革	➢ 地方交付税におけるトップランナー方式について、新たに2業務について基準財政需要額の算定に反映を開始(2017年度)。 ➢ 自治体クラウド導入による歳出効率化の成果を測定。自治体に対する助言や地方交付税措置による重点的な支援を通じ、全国展開を推進。
文教・科学技術	➢ 少子化の進展や学校の諸課題に関する実証研究等を踏まえた教職員定数の中期見通しの策定に向け、教育政策に関する実証研究を推進。 ➢ 産学官の連携の深化など、オープンイノベーションの促進に向けた取組等を推進。

(7) 一般会計歳出の主要経費の推移



17

2020年時点の判断

- ・ 想定通りの健全化目標(均衡達成)が達成できない？
- ・ 健全化目標が達成できたとしても、PB黒字の拡大にはさらなる財政健全化が必要
- ・ 消費税率の再引き上げ: 10%から15%方向への増税シナリオ？
- ・ いずれにしても、2020年代に入ってから、消費税率の再々引き上げは現実的な課題になる

18

3. 消費税率10%で財政再建可能か？

- 高い経済成長は可能か
- 成長による自然増収は期待できるのか
- 歳出の効率化は可能か
- 政府は「楽観的すぎる予測」をしがちなのか

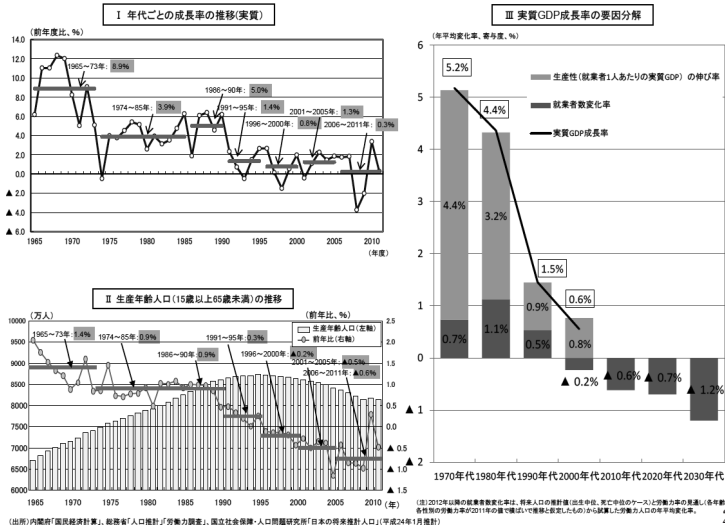
19

3－1 高い経済成長は可能か

- 労働人口：減少
- 資本蓄積：資金供給の制約
- 生産性：イノベーションに高いハードル
- アベノミクスの「第3の矢」：具体的な成果は？
- 安全・安心への選好、地方創生の落とし穴
- 「一極集中」か「均衡ある発展」か
- 「ベストショット」か「ウィークエスとリンク」か
- 「攻める」のか「守る」のか

20

生産年齢人口の減少と経済成長率



21

3-2 自然増収は期待できるか

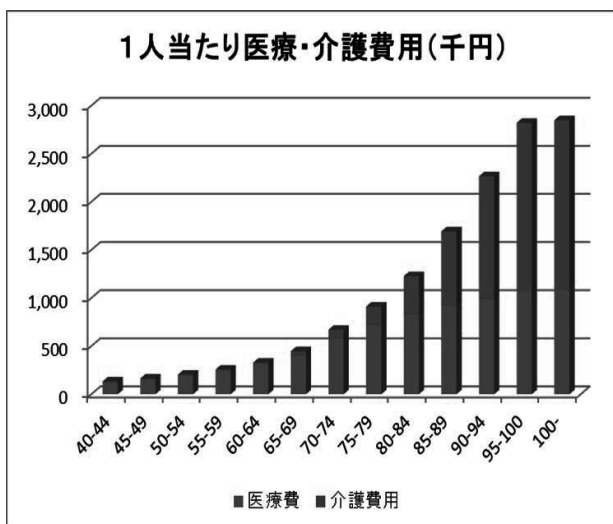
- 税収の弾性値はどのくらいか: 1の近傍?
- 消費税の弾性値は1
- 法人税: 景気回復期には大きい
 - いつまでも回復期が続くのか?
 - 景気低迷期にはマイナスも
- 所得税: 累進度が低下している

22

3-3 歳出の効率化は可能か

- ・インフレを想定しても、名目歳出をゼロベースで抑制できるか？
- ・社会保障需要：2020年以降が問題
- ・公的年金改革：2017年以降マクロスライドで給付の抑制が可能か？
- ・医療費：医療技術の大幅な革新で、医療サービスの高度化、長寿化が実現？

23

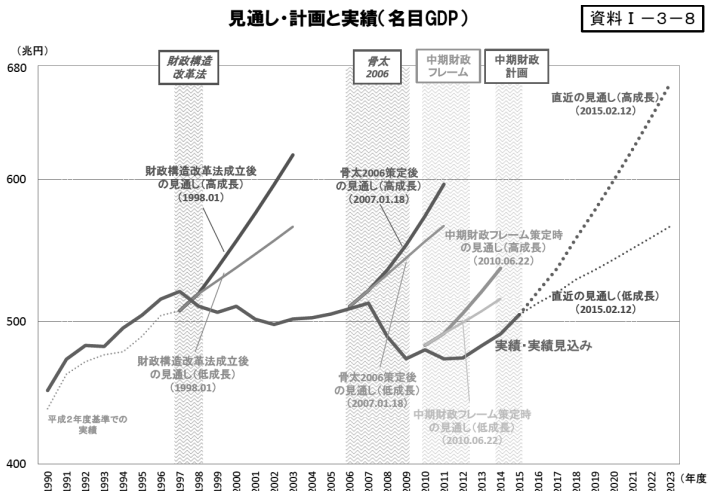


24

3-4 楽観過ぎる予測？

- 景気が良くなり始めて財政再建の議論が始まる
- 直近の景気回復を、潜在成長率の上昇と間違ってしまう
- 実際には、その後で景気が後退する
- 過大に推計する政治的なバイアスも

25



26

4. 財政構造改革の課題

- 財政構造改革:それほど進展していない
 - なぜ進まなかったのか?
 - 政治的な要因が大きい
- (1)政治的不安定性:連立政権では財政赤字が増大する
- (2)選挙区の不平等:既得権の削減が困難
- (3)情報の非対称性:政府、財務省の情報(財政再建の必要性)が正しく国民に伝わらない←民主党による政権交代のメリット

27

遅れの理由:続き

- ただ乗り:財政構造改革のコストは個人で実感できるが、メリットは国民全体に拡散する
 - 受益と負担の乖離(将来、他人への転嫁)
- 将来への負担の転嫁:将来世代は政治的な決定に参加できない
 - 政策決定の視野が短期化する
 - 直近の選挙対策

28

不況期の財政政策

前提条件

- ①乗数効果が大きい
- ②政府が賢明な政策を実行できる
- ③予算編成での既得権がない

- ・ 現在よりも将来の方が経済環境は良くなるはず
- ・ 景気対策：現在が不況だから、財政出動が必要
- ・ しかし、実際には潜在成長率が低下してしまった
- ・ 楽観的すぎる将来予想

29

財政政策のマクロ効果

- ・ 不況期の望ましい財政政策は当初の財政状況にも依存する
- ・ あまり負債を抱えていない国では、政府支出を増加させる標準的なケインズ政策が有効だが、より負債を抱えている国では、政府支出を削減するのが良い政策である。=> 非ケインズ効果
- ・ 政策効果は、その国ごとの財政状況に応じて異なる。

30

政治的バイアス

- 現実の財政運営では、平時の景気循環における不況であったとしても、非常時の底割れリスクを伴う不況＝非常時と判定しがち
 - 真の非常時であっても、政治的バイアスで対策規模が過度に大きくなりがち
 - 実際には、不況期に緊縮的な財政運営や消費税増税を行うのは難しい
- 財政規律をどう担保すべきか？

31

2020年以降の課題

- 東京オリンピック開催の反動
- 経済成長率がマイナスになる？
- 社会保障需要の抑制が困難
- 団塊世代が後期高齢者に
- 社会資本の維持更新費用が増大
- エネルギー資源の安定供給？
- 消費税増税への抵抗感

32

5. 消費税の政治経済学

- 世代間格差是正の有力な手段
 - 増税のタイミング効果
 - 経済成長の鈍化、
 - 賦課方式社会保障制度の弊害
-
- 福祉目的税化の中身が不透明であり、有権者の多くが望まない(既得権化している)福祉(あるいは他の歳出)に税収が無駄遣いされると懸念すると、有権者は消費税の大幅な増税に否定的になる

33

財政再建と世代間公平

- 財政再建の目的は、景気対策と関係しない
- 無駄な政府支出で世代間格差が助長するのを抑制する
- 財政再建＝財政規律の確立、財政の効率化
- 消費増税で当面、民間消費が抑制されるのは、必ずしも悪いことではない⇒将来の抑制効果を軽減する
- 問題は、将来世代の消費意欲
- 将来世代へ過大な負担が先送りされることが、財政悪化の最大の弊害

34

消費税増税の負担は大きいのか

- 同じ税収を増税で確保するとして、消費税の増税は他の税の増税と比較して、特別に、問題か
- 所得税を増税しても、消費者が被る負担感やマクロ経済に及ぼす負担感はほとんど同じ。
- 消費税がとくべつに大きな負担をもたらすわけではない

35

等価定理

消費税と所得税はほとんど同じ税

- $(1+t_c)(\text{消費額}) = (\text{所得})$
- $(\text{消費額}) = (1-t_w)(\text{所得})$
- $1-t_w = 1/(1+t_c)$ のとき両方の式は一致する
- $t_w=0.2$ のとき、 $t_c=0.25$ であれば、両方の税は同じ

税収一定のもとで消費税と所得税の組み合わせを変えて、直間比率を変えても、消費量も労働意欲も何ら影響されない。

課税ベースの広い所得税の増税でも、ほぼ同じ効果

代替的な選択肢：課税最低限引き下げ、課税ベース拡大、税率引き上げ

36

配偶者控除の見直し

- (1)配偶者(妻)の年収上限:103万円から150万円に引き上げ、パート労働者が働きやすくする
 - (2)税込中立にするため、本人の年収上限を1120万円とする
←就業形態の選択に中立的にするには、配偶者控除を廃止し夫婦控除を新設する(政府税調案)
- 税込中立の制約が問題:ネット増税の方がもっとうまい
 - 専業主婦に対する年金の優遇制度である第3号被保険者制度を見直すべき
 - 配偶者控除を廃止して、その財源は子育て支援に

37

増税のメリット

- 借金をすることが良いのであれば、増税を先送りすることも望ましい。逆に、これ以上借金をするのが望ましくないのであれば、現在、あるいは、近い将来に増税する方が望ましい。
 - これは、現在と将来のどちらがより経済的に恵まれているのか、あるいは、苦しいのか、という問題でもある。
 - 良い財政赤字:増税は将来に先送りすべき
 - 悪い財政赤字:早めに増税して、将来への先送りを回避する
- 判断基準:
- (1)財政の維持可能性
 - (2)世代間の公平性

38

世代間公平をどう考えるのか

- 増税が負担であれば、現在の増税と同時に将来の増税も同様に負担になる。
 - 現在よりも、将来の方がマクロ経済環境が厳しいなら、現在の増税で現在世代の負担増になるのと比較して、将来の増税で将来世代の負担増になる方が、より深刻。
- ⇒ 現在増税することで、将来の増税圧力を少しでも緩和させるのは、望ましい。
- 高度成長期：将来世代の方が恵まれた経済環境、財政赤字の負担を将来に先送りしてもよいし、現在世代への増税は、世代間公平から見て望ましくない。
 - 経済成長の低迷期：人口減少で社会保障の負担も将来世代に重くのしかかる、増税を先送りするメリットはない。

39

消費税と軽減税率

軽減税率の(政治的な)目的：低所得者対策が中心

- 食料品の中での範囲設定：米、生鮮食料品、酒を除く食料品
- 執行上のコスト、税收減、範囲指定の恣意性、再分配効果の曖昧さ

耐久消費財の攪乱効果：駆け込み需要と反動減

- 住宅や車という耐久消費財に消費税増税する
- 資源配分上の懸念を問題とすべき

40

6.年金改革

- 年金制度を広く国民に普及していく際に、最初の老年世代にまず給付を行う賦課方式の方が、最初は積み立てばかりで給付が後回しになる積み立て方式よりも、支持を得やすい。
- 賦課方式の収益率：世代間の人口成長率＋賃金上昇率
- 戦後のベビーブームで出生率が上昇して、勤労世代の賃金所得も増加していたときに、積み立て方式よりも有利な年金制度だった
- 2004年の改革は確定給付方式(DB) から確定拠出方式 (DC) への緩やかな移行と見なせる=>一定の効果はある。
- ただし、賦課方式のままでは人口が減少する高齢化社会で若い世代、将来世代は依然として損をする

41

積立方式

- 早めに積立方式に移行する
- 積立方式に移行すると、移行期の現役世代は自分の老後のために積み立てるとともに、移行期に年金の給付時期を迎える親世代のためにも、負担をしなければならない。
- なぜなら、移行期の高齢世代は移行前の期が青年期であり、そのときは積み立て方式が採用されていなかったので、年金基金をなんら持っていないから。「二重の負担」
- 子供世代、将来世代からみれば積立方式への移行は、望ましい政策。しかし、移行期の現役世代からみれば、ネットの便益がプラスからマイナスへ大きく変化するため、望ましくない政策
- 移行してからは世代間での損得はなくなるが、移行の過程で大きく損をする世代が存在する

42

個人勘定積立方式

- 二重の負担がなければ、積立方式への移行で、移行期の現役世代のネットの便益はゼロになる。
- より現実的な年金改革：移行期の高齢世代の面倒をみるという負担を、移行期の現役世代のみに負わせないで一部の負担を先送りする。
 - (1) 移行期の高齢世代の既裁定年金を引き下げる。年金課税や相続税の強化も、実質的に同様な効果を持つ。
 - (2) 移行期に追加の公債も発行してその財源で移行期の高齢世代の年金給付にあて、その公債を長期間で徐々に償還。
移行期の現役世代が極端な負担を感じることなく、その親世代の面倒をみるのが可能になる。

43

個人勘定の年金（前期高齢者）

- 60－80歳の給付期間
- （20－60歳の拠出期間）
- 個人勘定の民営化された年金として、積立方式で前期高齢期の所得にあてる
- 家族形態、就業形態が多様化する社会で、年金制度が個人の意志決定とより中立的になる
- 自己責任原則がより求められるために、世代内でも運用実績の格差が生じる
- 運用にある程度の規制は必要

44

個人型確定拠出年金(iDeCo)

- 2017年1月からは基本的にすべての人が401kに加入できる
- この利用を促進させるため、全員に口座を割り当てる
- 被雇用者の場合、初期設定で給料の一定割合をこの個人年金に振り込ませる
- 税制上の優遇を与える：公的年金保険料の一定割合を免除

45

公的基礎年金(後期高齢者)

- 平均寿命よりも長生きするリスクのみをカバー する
- 80歳以上の後期高齢者のみを対象として公的年金の支給 する(財源は消費税)
- 人口の少ない後期高齢者に対する賦課方式の年金 ←給付総額はマクロ的に大幅に削減される
- 将来の勤労世代の負担も大幅に軽減される
- 支給開始時期と定年のリンクを解消する

46

中位投票者定理： 選挙制度改革の必要性

- 争点が1つの場合、中位の有権者の意向だけが政治に反映される
- 年齢による利害対立：有権者、あるいは、投票者の中位はどのくらいの年齢層か？
- 高齢者ほど投票する
- 少子高齢化が進行すると、50歳代→60歳代→？
- 社会保障の受給世代がますます政治力を持つようになる(過度のシルバー民主主義)
- 若い世代の意向を適切に政治に反映させる仕組みが重要

47

参考文献

井堀利宏

『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

井堀利宏＝小西秀樹

『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

48