

2018年12月26日

No.2018-014

将来世代への責任を果たしていない 2019 年度予算

消費増税の次は税体系の抜本的見直しを

調査部 主任研究員 蜂屋勝弘

《要 点》

- ◆ 2019 年度一般会計予算は 101 兆円と、当初予算では初の 100 兆円台に。社会保障関係費（34 兆円）や防衛関係費（5 兆円）の当初予算での過去最高更新に加え、消費増税対策のための 2 兆円の「臨時・特別の措置」が上乗せ。公債費収入（財政赤字）は 1 兆円減額されているものの、引き続き 30 兆円を超えており、財政運営を今後も安定的に続けていくための重要課題への対応は示されず。
- ◆ わが国財政の長年の重要課題は、消費税収の大半を充てても足りない社会保障の財源不足と、地方の財源不足を埋める地方交付税の財源不足の解消。消費税率の 10% への引き上げによる 5 兆円強の増収は、こうした財源不足の縮小にプラスに寄与するものの、社会保障費の現状や将来展望を踏まえると、消費税率 10% でも財源不足の解消には程遠いのが実情。
- ◆ こうしたなか、来年度の税制改正では、近年の経済・社会の状況変化を踏まえた税制面での対応が一部にみられるものの、財源不足に対する十分な方策が示されていない。かといって、今後一段の人口減少と高齢化の進行が見込まれるなかにあって、抜本的な歳出改革の方向性が示されているわけでもなく、2019 年度予算が将来世代への責任を果たしているとは言い難い。
- ◆ 消費税率の引き上げ時に導入される軽減税率は、増収分のうち 1 兆円程度を相殺するうえ、逆進性の対策には不十分とみられる。他方、増収分のうち 1.7 兆円程度の使い道が変更され、子育て世帯の負担軽減等に使われる。将来世代の負担軽減のために新発国債の発行額の減額に充てるはずだった 4 兆円のうち 2 兆円弱の財源を、いま使ってしまうことが真に将来世代のためになるのか否か熟考すべきであろう。加えて、消費増税対策として総額 2 兆円程度の追加歳出が 0.8 兆円もの国債の追加発行につながっており、消費増税による将来世代の負担軽減の効果が一部相殺されることに。

- ◆ 地方法人課税の偏在是正の強化には、一定の意義を見出せるものの、今回の措置だけでは、最大2.4倍に上る一人当たり地方税収全体の都道府県間の差を埋めるには不十分とみられる。また、地方交付税の財源不足を補うために発行される年間約4兆円にも上る臨時財政対策債の解消にも力不足。
- ◆ 今後増加が見込まれる社会保障費負担をさらなる借金の積み増しという形で将来世代に残さないためには、歳出の抑制に相当大胆に切り込まない限り、税・保険料負担の一段の増加は避けられないであろう。負担が特定の世代に過度に偏ることなく、全ての世代で広く分け合えるよう、個人所得課税や消費課税、法人課税、資産課税、社会保険料負担といった財源の組み合わせの再構築に取り組む必要。他方、地方税については、地方分権や住民自治の視点に立ち、住民税のウェイト高める方向での見直しが重要。税制の抜本改革と徹底した歳出の見直しを併せて行なうことで、財政の明るい将来展望を示し、国民生活の将来不安を払拭することが求められる。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・蜂屋勝弘宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1449

Mail: hachiya.katsuhiko@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



1. 10%では足りない消費税率

2019年度一般会計予算は101兆円と、当初予算では初の100兆円台となった。社会保障関係費（34兆円）や防衛関係費（5兆円）が当初予算での過去最高¹を更新したことに加え、消費税引き上げによる経済への影響の平準化のための「臨時・特別の措置」として、公共事業関係費等を中心に2兆円が上乘せされている。新発国債発行による公債費収入（財政赤字）は前年度当初予算対比1.0兆円減額されているものの、引き続き30兆円を超えており、財政運営を今後も安定的に続けていくための重要課題への対応は示されていない。

わが国財政の長年の重要課題は、消費税収の大半を充てても足りない社会保障の財源不足と、地方の財源不足を埋める地方交付税の財源不足の解消である。来年10月に予定されている消費税率の10%への引き上げで見込まれる5兆円強の増収は、基本的にこうした財源不足の縮小にプラスに寄与することとなる。すなわち、社会保障の財源不足に対しては、増収分のうち2兆円程度が将来世代の負担軽減（財源不足の縮小）に使われることになっており、地方交付税の財源不足に対しては、消費税率10%のうちの1.52%分が地方交付税の財源に使われるほか、2.2%分が地方消費税として地方の歳入増につながる。

しかしながら、社会保障費の現状や将来展望を踏まえると、消費税率10%でも財源不足の解消には程遠いのが実情である。内閣官房等の資料²をみると、2018年度の社会保障4経費（年金、医療、介護、子ども・子育て）に充てられている公費負担（国税と地方税）は42.3兆円あり（図表1）、これは税率10%で見込まれる消費税収（国と地方の合計）の27兆円程度³を大きく上回っている。さらに、2040年度にかけて、同経費の公費負担は名目GDP比でみて18年の7.4%から8.6%～9.4%に増加すると試算されており、このままでは消費税収との乖離は拡大すると考えられる⁴。

（図表1）社会保障4経費に係る公費負担の見通し

	2018年度		2040年度			
	兆円	GDP比	低成長ケース		高成長ケース	
		%	兆円	%	兆円	%
公費（国税・地方税）負担	46.9	8.3	79.5～80.3	10.1～10.2	87.5～89.9	9.4～9.7
4経費	42.3	7.4	72.8～73.7	9.3～9.4	79.6～81.9	8.6～8.8
年金	13.2	2.3	17.2	2.2	19.4	2.1
医療	17.1	3.0	31.3～32.2	4.0～4.1	33.1～35.4	3.6～3.8
介護	5.9	1.0	14.2	1.8	15.7	1.7
子ども・子育て	6.1	1.1	10.1	1.3	11.4	1.2
その他	4.7	0.8	6.7	0.9	7.9	0.9

（資料）内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）－概要－」

（注）低成長ケースは原資料の「ベースラインケース」、高成長ケースは同「成長実現ケース」。地域医療構想及び第3期医療費適正化計画、第7期介護保険事業計画を基礎とした「計画ベース」。医療は単価の伸び率について2通りの仮定が置かれている。

¹ 社会保障関係費は補正予算も含めて過去最高。

² 内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）－概要－」，経済財政諮問会議提出資料（2018年5月21日）。

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0521/shiryo_04-1.pdf

³ 2018年度の当初予算額22.3兆円（国17.6兆円、地方4.7兆円）と税率引き上げによる増収分5兆円強の合計。

⁴ 累進税でない消費税の所得弾性値は1に近いとみられ、消費税収の名目GDP比は基本的に変わらないと考えられる。

2. 将来世代への責任を果たしていない来年度税制改正

こうしたなか、来年度の税制改正では、消費税率引き上げによる景気減速への対応がいくつか講じられたものの、消費増税に伴う増収分を除くベースでは566億円（国・地方合計、平年度）の小幅な減収にとどめられた。内容をみると、①近年広がりつつあるカーシェアリングをはじめとする「所有から利用へ」の動き等への対応として、自動車関連税制のあり方について、中長期的な視点での検討に着手、②子どもの貧困対策として、年間所得135万円以下の未婚のひとり親について、個人住民税を非課税とする措置を新たに導入といった、近年の経済・社会の状況変化を踏まえた税制面での対応が一部にみられるものの、最重要課題である財源不足に対する十分な方策が示されていない。来年度税制改正の柱は下記の2点であるが、いずれも社会保障や地方の財源不足の解消への寄与は限定的と考えられ、巨額の政府債務を抱えるなか、今後一段の人口減少と高齢化の進行が見込まれることを踏まえると、財政の安定的な運営を確保するうえで必要な歳入を確保できるめどはたっておらず、税制面で将来世代への責任を果たしているとは言い難い。

（1）消費税率引き上げへの対応

第一は、消費税率の10%への引き上げへの対応である。具体的には、①低所得層の消費税負担増への配慮から、食料品等の税率を現行の8%で据え置く軽減税率が予定通り導入されるほか、②2019年10月～20年12月末までの間に入居した場合に、住宅ローン減税の期間を現行の10年から13年に延長、③2019年10月以降に新規登録した自家用乗用車について、自動車税を恒久的に減税、④2019年10月～20年9月末まで自動車取得税を軽減、等が予定されている。

これらによって、税率引き上げ前後の住宅や耐久財等の需要の平準化等に一定の効果が期待されている。しかしながら、自動車税の恒久減税については、減税分の一部が、これまで自動車重量税で実施されてきたエコカー減税の対象の絞り込みによる実質増税分で相殺されることから、その効果が抑制される懸念がある。また、軽減税率については、導入されない場合に見込まれる消費税率の10%への引き上げに伴う5兆円強の増収分のうち1兆円程度が充てられてしまううえ⁵、消費税負担軽減の恩恵が高所得層にも及ぶことから、低所得層ほど負担が重くなる逆進性の対策には不十分とみられる。このため、将来的には低所得層に絞った税額控除制度に変更する等の見直しが求められる。

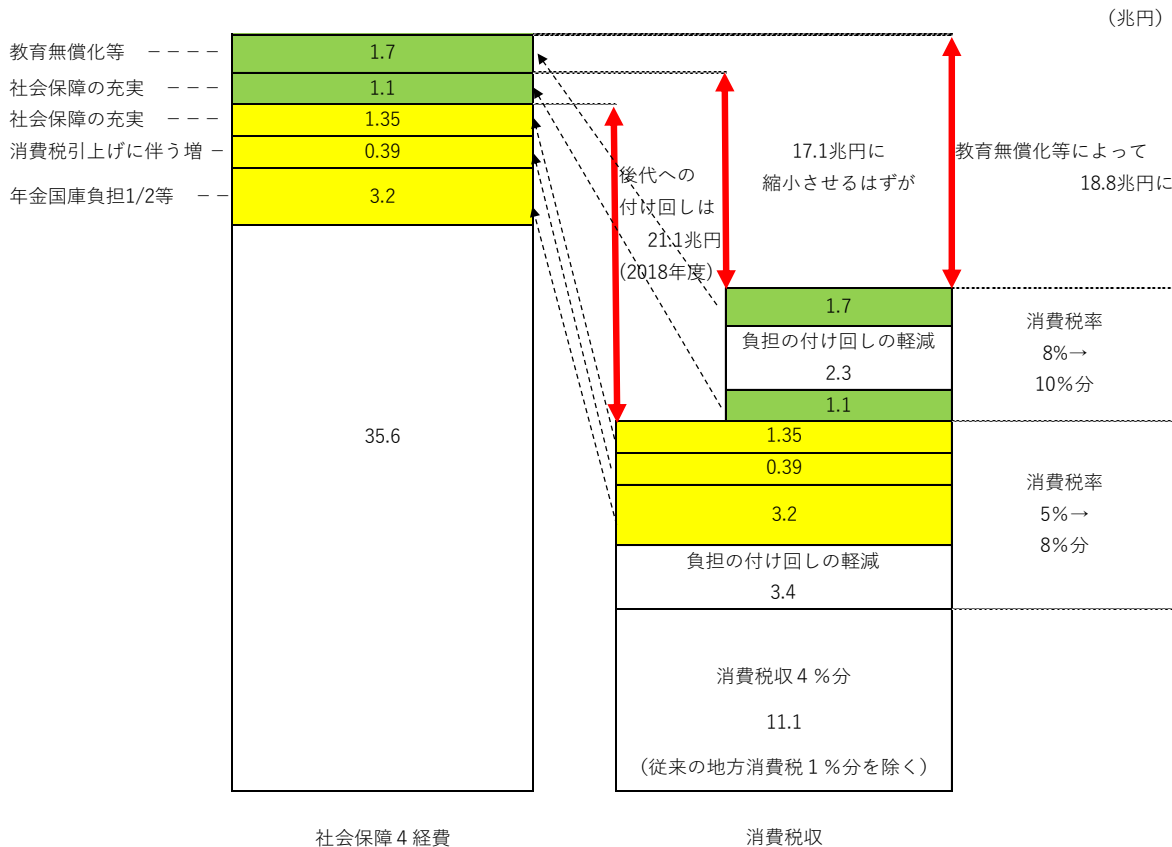
他方で、消費税率引き上げによる増収分のうち1.7兆円程度が、当初の使い道から変更され、教育の無償化といった子育て世帯の負担軽減等に使われる。2012年に、当時政権の座にあった旧民主党と自公両党の三党合意によって消費税率の引き上げを決めた当初の時点では、10%への引き上げ時の5兆円強の増収分のうち4兆円程度が将来世代の負担軽減に使われるはずだった。これが事実上2017年秋の衆院選以降変更され、社会保障の充実に1兆円程度、子育て世帯の負担軽減等に1.7兆円程度、将来世代の負担軽減に2.3兆円程度という現在の姿になっている（図表2）。将来世代の負担を少しでも軽減しようと、新たなつけ回しの軽減に回すはずだった2兆円弱の財源を、いま使ってしまうことが真に将来世代のためになるのか否か熟考すべきであろう。

加えて、消費増税対策として、歳出面では①防災・減災等のインフラ整備（1.3兆円）、②キャッシュレス決済時のポイント還元（0.3兆円）、③住宅購入・新築・改築支援（0.2兆円）、④プレミアム商品券（0.2兆円）など、総額2.0兆円の「臨時・特別の措置」が来年度予算に計上されている。

⁵ これを補うために社会保障改革やたばこ税増税等によって財源が確保される。

これらの財源手当てのために、預金保険機構の利益剰余金(0.8兆円)と2017年度の決算剰余金(0.2兆円)等のほか、0.8兆円の建設国債が計上されており、消費増税による将来世代の負担軽減の効果が一部相殺される結果となっている。

(図表2) 消費税の使い道と将来世代の負担



(資料) 財務省「日本の財政関係資料(平成30年10月)」(P21、P23)を参考に日本総合研究所作成
 (注) 赤い矢印は毎年度発生する将来世代への負担の先送り分を示す。

(2) 地方法人課税の偏在是正

第二は、地方法人課税の地域間での偏在是正の強化である。現在実施されている偏在是正措置によって5千億円程度の財源が東京都から他の道府県に再配分されているが、今回の税制改正により、これが9千億円程度に拡大される。

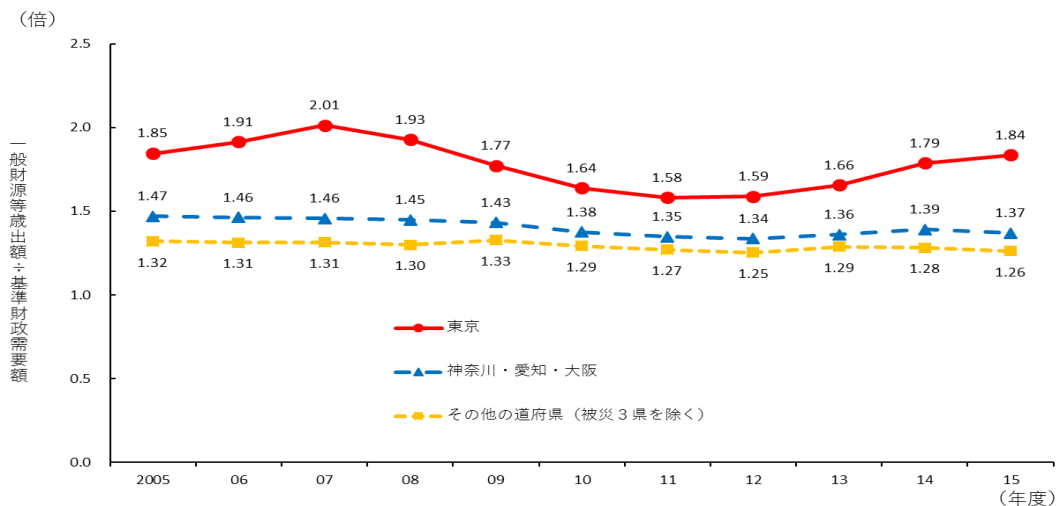
都道府県別の地方税収をみると、東京都の人口一人当たりの地方税収が最も多く、最も少ない沖縄県の2.4倍に上る⁶(2016年度決算)。こうした地方税収の偏在は住民の選択に因らない行政サービスの地域差につながりかねず、実際、近年の景気拡大に伴う地方税収の増加を受けて、行政サービスの格差が拡大しつつある⁷(図表3)。さらに、消費税率引き上げに伴う地方消費税の増収によって、こうした格差の一段の拡大が懸念されることから、主要な地方税のうち偏在が最も大きい地方法人課税の偏在是正強化には一定の意義を見出せる。しかしながら、今回の措置だけでは、最大2.4倍に上る一人当たり地方税収全体の都道府県間の差を埋めるには不十分とみられる。

⁶ 総務省「人口一人当たりの税収額の指数(平成28年度決算額)」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000537957.pdf

⁷ 拙稿「行政サービスの格差が示す地方財政制度の歪み」,JRI レビュー 2018 Vol.9 No.60,日本総合研究所
<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/10484.pdf> を参照。

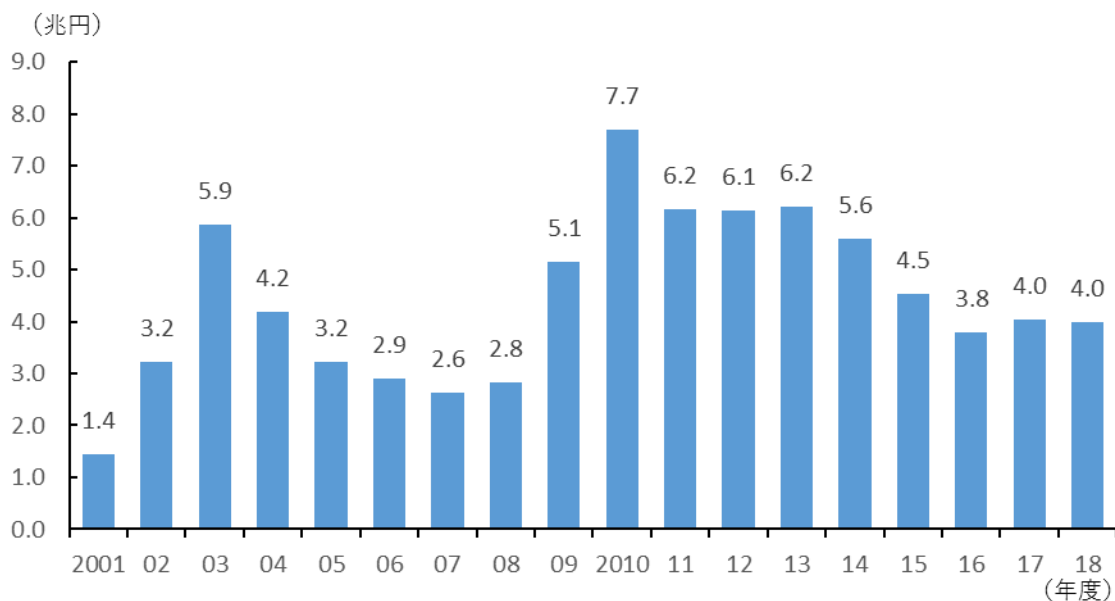
現在、地方の主要財源の一つである地方交付税の財源不足は、年間約4兆円にも上る臨時財政対策債として自治体につけ回されている（図表4）。地方税収の偏在是正によって、財源が超過している東京都（地方交付税の不交付団体）から、財源が不足している他の道府県（交付団体）に税収が再配分されることで、こうした財源不足が一部縮小されるものの、今回の措置だけではその解消には程遠いといえる。

（図表3）拡大する地方行政サービスの格差



- （資料）総務省「地方財政状況調査個別データ」各年度版から日本総合研究所作成。
 （注1）都道府県と市町村の合計。被災3県（岩手、宮城、福島）を除く。災害復旧費、災害救助費を除く。
 （注2）「標準的な行政サービス」の財源は地方交付税や補助金等によって保障されることから、行政サービスの格差は「独自の行政サービス」に起因すると想定。「独自の行政サービス」の水準を一般財源等歳出額の基準財政需要額に対する倍率で示し、倍率が大きくなるほど行政サービスが充実していると解釈。

（図表4）臨時財政対策債の発行額の推移



（資料）参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」



3. 求められる歳入構造（税制）の抜本改革

2020年代前半からは、いわゆる団塊世代が後期高齢者になり始める。医療・介護を中心とする社会保障費負担の一段の増加が見込まれており、それを借金という形で将来世代に残さないためには、歳出の抑制に相当大胆に切り込まない限り、国民が負う税・保険料の一段の増加は避けられないであろう。その際には、負担が特定の世代に過度に偏ることなく、全ての世代で広く分け合えるよう、個人所得課税や消費課税、法人課税、資産課税、社会保険料負担といった財源の組み合わせの再構築に取り組む必要がある。他方、地方税については、地方分権や住民自治の観点から、地方の行政サービスの受益と負担の関係を明確にし、住民の選択に因らない行政サービスの地域差の拡大を防ぐために、住民税のウェートを高めることが重要である。具体的には、次のような税体系の抜本の見直しが求められる。

第一は、社会保障財源としての消費税の一段の活用である。消費税については、所得税や法人課税などに比べて、①全ての世代で負担を広く分け合うことができる、②労働意欲や国際競争力などに直接影響しない、などのメリットが指摘されている。このため、今後の社会保障費の増加にあわせて税負担を引き上げる場合には、まずは、消費税率を10%を超えて引き上げることを視野に入れる必要がある。その際には、先述の通り、逆進性対策として軽減税率に代えて、低所得層に絞った税額控除制度の導入が求められる。

第二は、資産課税の見直しである。例えば、基本的に源泉分離課税で20%の一律の税率⁸となっている利子所得を5%~45%の累進税率が適用される総合課税にすることで⁹、低所得・低資産層の税負担が軽減され、高所得・高資産層の税負担が増加すると考えられる。また、巨額の政府債務を抱えるなかで、財政運営を安定的に継続できるようにするために、高齢世代が蓄積した資産を、広く社会全体の若年世代や将来世代に引き継ぐべく、相続税と贈与税の強化も検討に値しよう。

第三は、地方税における法人課税の割合の引き下げである。法人の税負担については、近年のグローバル化や経済のデジタル化の進展に伴い、国を跨いだ企業立地や工場等の大きな設備を持たずに巨額の利益を上げる海外巨大IT企業の台頭等の観点から、そのあり方を検討することの重要性が増している。そもそも自治体の行政サービスの財源として、地域間の偏在が大きい企業所得への課税が本当に相応しいのかどうかを改めて議論する必要がある。一方で、住民自治の観点からは、税負担が直接個人に帰着する個人住民税が、地方の行政サービスの財源として相応しいと考えられる。こうした点を踏まえると、例えば、住民税法人税割と法人事業税の減税と法人税（国税）の増税、個人住民税の増税と所得税（国税）の減税をセットで行なうことで、法人と個人の税負担を変えることなく、地方税収の地域間の偏在をより小さくし、地方の行政サービスの受益と負担の関係性を高めることが考えられる。

以上のような歳入構造、言い換えれば税制の抜本改革と徹底した歳出の見直しを併せて行なうことで、財政の明るい将来展望を示し、国民生活の将来不安を払拭することが求められる。

以上

⁸ 所得税額に2.1%で課される復興特別所得税を除く。

⁹ 現行の利子所得税率は国税15%・地方税5%であるが、個人住民税所得割の税率が10%であることを踏まえて、国10%・地方10%等に変更する等の見直しを同時に行なう。