

わが国の国民負担の現状と取り組み課題

調査部 上席主任研究員 蜂屋 勝弘

目 次

1. 低調な財源論議
2. わが国の財政悪化とその背景
 - (1) 財政悪化の経緯
 - (2) 1990年代以降の財政悪化の背景
3. わが国の国民負担率の水準をどうみるか
 - (1) 個人・家計主導による国民負担率の上昇
 - (2) 国民負担率の国際比較
4. グローバル化とデジタル化の国民負担への影響
 - (1) 国民負担における国際的な潮流
 - (2) わが国における法人負担から個人・家計負担へのシフト
 - (3) わが国の金融所得課税における所得再分配上の問題
5. 家計の所得階層別の国民負担率
 - (1) 制度ごとの累進度の違い
 - (2) 国民負担の累進構造の変遷
6. 今後求められる国民負担の方向性
 - (1) 将来の財政需要の財源確保
 - (2) 所得再分配機能の維持・強化
 - (3) 国際協調による資本への適正課税
 - (4) 既存の債務の償還財源の在り方

要 約

1. わが国では、社会保障給付費の財源確保や基礎的財政収支の黒字化が、長年にわたって財政運営上の大きな課題となりながら克服できずにいたところ、新型コロナウイルス禍を受けて、基礎的財政収支の赤字が急拡大するなど財政事情は一段と悪化している。そうしたなか、2050年までのカーボン・ニュートラルの実現など中長期にわたる新たな課題が浮上してきた。こうした課題への対応には、多くの経費を要するとみられるものの、今のところ財源の議論は低調であり、財源確保に向けた道筋は見えていない。
2. 足元のわが国の国民負担率は、46.5%と過去最高水準に達している。2000年代以降の国民負担率の上昇の大半は個人・家計の負担増によるものである。もっとも、諸外国と比較すると、わが国の国民負担率はさほど高い水準にあるとは言い難い。国民負担率の大きさは、政府支出の大きさに比例しており、現在のわが国の姿は、国際水準でみると「低めの中負担」の「やや小さい政府」である。しかしながら、将来的に予想される財政需要に見合った財源の確保を怠ると、政府の大きさと国民負担のバランスが崩れかねない。
3. 税をどの対象により重く課すかという近年のトレンドをみると、経済のグローバル化やデジタル化の結果、世界的にみて、国境を越えた移動が容易な資金への課税が軽減されるのに対し、移動が容易でない労働所得や消費への課税が重くなる傾向にある。わが国においても、1990年代以降実際に、①法人税率の引き下げ、②消費税率の引き上げ、③社会保険料負担の引き上げを受けて、国民負担の内訳が、法人所得税負担から個人・家計負担へとシフトする傾向がみられる。
4. 国民負担がこのように個人・家計がより重く負担する形へシフトしていることを踏まえると、個人・家計の間で“公平に”負担することの重要度は増していると考えられる。所得税・住民税、消費税、社会保険料で、年収別の負担率は大きく異なり、各制度の見直しは、国民負担全体の累進構造に影響を与える。国民負担全体の累進度は1990年代から2000年代にかけて、所得税・住民税のフラット化を受けて低下したが、2010年代に一部回復している。
5. 以上のような、わが国の財政状況や将来の財政需要、国民負担の現状を踏まえ、以下の改革等への取り組みが求められる。第1は、社会保障財源の確保である。社会保障の財源不足が基礎的財政収支の赤字の主因であり、給付費の抑制と財源の確保は、黒字化に向けて避けられない。消費税収はわが国においては政治的な判断により「社会保障目的税化」されているものの、社会保障給付に必要な公費負担額に足りていない。基礎的財政収支の赤字額と将来の公費負担の増加分を全額消費税で賄おうとすると、消費税率の引き上げ幅は約7%となり、これに将来の社会保険料負担の増加分も加えると、国民負担率（国民所得比）は合計で6～7%ポイント程度上昇すると計算される。
6. 他方で、消費税や社会保険料負担の副作用として、国民負担全体でみた際に累進度が低下することが懸念される。わが国においても近年、低所得層の拡大や所得・資産格差の世代を超えた固定化を懸

念する声が強まりつつあるなか、経済的に余裕のある層により多くの負担を求めることが現実的とみられる。負担率引き上げに伴う累進度低下への対応として、社会保険料負担については「標準報酬月額」の上限の引き上げや撤廃が有効とみられる。また、今後消費税負担を引き上げる場合には、低所得層の消費税負担を所得税から税額控除できる制度の導入も視野に入れる必要があろう。

7. 第2は、脱炭素実現のための財源確保である。カーボン・ニュートラルの実現に必要な巨額の投資は、基本的には民間部門が担うことになるものの、政策による後押しも欠かせないとみられる。その財源として、カーボン・プライシングの導入が考えられる。政府はこれによる収入を、環境保全関連の政策に加え所得再分配政策等の財源に充てることができる。
8. 第3は、国民負担全体でみた所得再分配機能の強化である。例えば、わが国では諸外国と同様に、金融所得は労働所得等から分離課税され一律税率が適用されているため、1億円を超える所得層では所得が増えるほど負担率が低下し、本来累進的であるはずの所得税の負担構造が逆進的になっている点が問題視されている。もっとも、所得再分配機能の強化にあたっては、金融所得課税の見直しだけでは限界がある。所得再分配機能の検討では、目先の「結果の平等」にとらわれて金融所得課税の強化に集中するのではなく、「機会の平等」を高める方策にも目を向ける必要があり、相続・贈与税の強化なども含めた税制全体を見直すことが求められる。
9. 第4は、国際協調による資本への適正課税である。これまで長らく法人課税を軽減する傾向下にあったところ、近年、国際協調によって法人所得への課税を適正化しようとする動きがみられる。具体的には、①法人税の最低税率と、②デジタル課税について、2023年からの導入を目指して2022年にも国内での法整備が各国に求められており、わが国でも速やかな対応が求められる。
10. 第5は、既存の債務償還財源の確保である。まず、新型コロナウイルス感染症対策で生じた債務については、東日本大震災と同様に「コロナ復興特別税」を時限的に導入して償還財源を確保すべきである。例えば、ワクチン接種や医療体制整備に係る経費相当を所得税に加算する一方、時短協力金をはじめとする事業者向け施策に係る経費相当を法人税に加算するといった方法で、償還財源を確保することが考えられる。
11. 一方、国と地方を合わせて名目GDPの2倍に上る長期債務については、地道に償還していくほかはない。歳出の増加抑制など基礎的財政収支の黒字化に向けた取り組みに引き続き努めるとともに、景気拡大期に発生する税収の上振れ分を補正予算での事業の追加に使ってしまわず、償還財源に充てることが重要である。今後、かつてのような高成長は見込み難しく、景気拡大期の税収増が小幅にとどまる一方、景気後退期に税収が減少するリスクは高いとみられる。経済が比較的好調な時にこそ、積み上がった債務の償還に努めることが求められる。

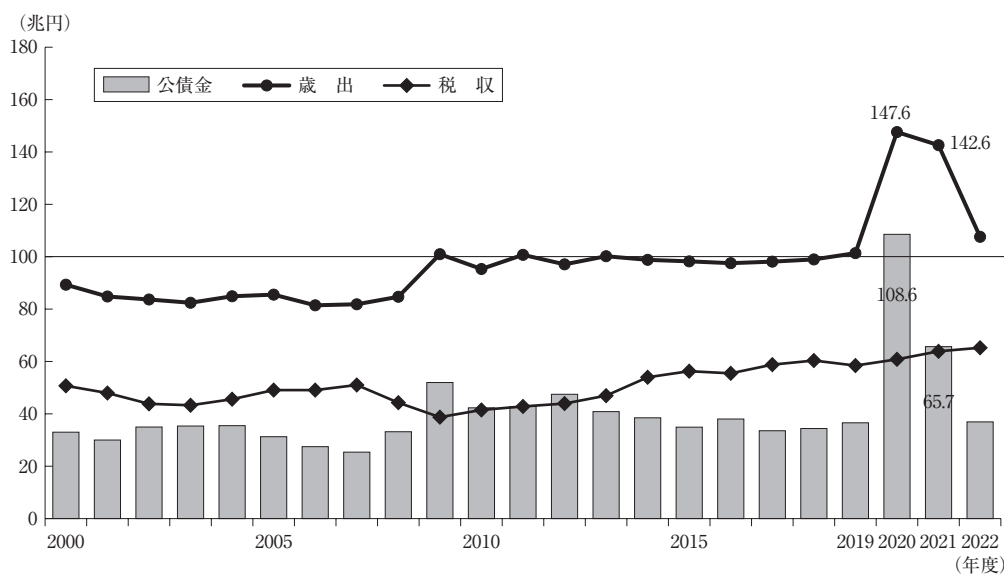
1. 低調な財源論議

わが国では、増加する社会保障給付費の財源確保や赤字が続く基礎的財政収支の黒字化（注1）が、長年にわたって財政運営上の大きな課題となってきた。課題解決に向けて、歳出全般の増加抑制に向けた取り組みに加え、年金等の社会保険料の段階的な引き上げや消費税率の引き上げが行われてきた。しかしながら、基礎的財政収支は依然として赤字のままであり、社会保障給付費は今後も増加する見通しである。

さらに足元では、新型コロナ禍を受けて、わが国財政は一段と悪化した。財政支出の推移をみると（図表1）、国の一般会計の歳出総額は、2010年代に100兆円程度で推移してきたが、2020年度には新型コロナウイルス感染症の拡大防止や経済対策のための経費が3次にわたる補正予算で追加されたために、147.6兆円（決算ベース）へと大きく膨らんだ。続く2021年度も同様に、新型コロナウイルス感染症対策に係る経費が補正予算で積み増されたことから、歳出総額は142.6兆円（補正後ベース）と2020年度に次ぐ規模となっている。このように大きく積み増された新型コロナウイルス感染症対策の経費を賄うために、両年度の補正予算で追加された公債金収入（新規国債発行額）は合計で102兆円に上る。これを受けて、長期債務残高の名目GDP比（国と地方の合計）は、2019年度の198%から2020年度に218%へと、1年間で20%ポイントも上昇し、2021年度（補正後ベース）には224%へとさらに上昇している（図表2）。

こうしたなか、中長期にわたる新たな課題が浮上してきた。例えば、地球規模での脱炭素化に向けた国際協調が求められるなか、わが国では、2050年までのカーボン・ニュートラルの実現を目指すことが宣言された。それには、エネルギー供給や生産活動、消費行動等における脱炭素化の加速が不可欠とみられ、既存の制度やシステムの見直しのみならず、財政や税制による後押しが避けられないとみられる。

（図表1）国の一般会計歳出、税収、公債金収入の推移

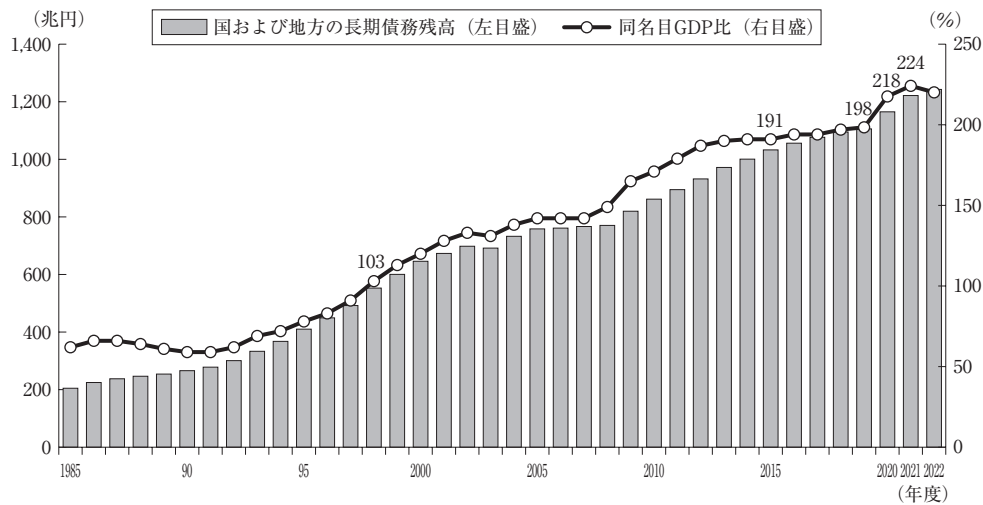


（資料）財務省「財政統計」、「令和3年度補正予算（第1号及び特第1号）等の説明」、「令和4年度予算及び財政投融资計画の説明」

（注1）2021年度は補正予算、2022年度は予算、それ以外は決算。

（注2）公債金は歳出と税収等との差額。このうち、債務償還費相当分を除いたものが財政収支赤字（利払費相当分と政策的支出の赤字相当分）であり、2022年度予算の公債金36.9兆円のうち21.3兆円が財政収支赤字となっている。

(図表2) 国および地方の長期債務残高と同名目GDP比の推移



(資料) 財務省「財政関係基礎データ(令和3年4月)1970年度以降の長期債務残高の推移」、「我が国の財政事情(令和4年度予算政府案)」より日本総合研究所作成
 (注) 債務残高は2020年度まで実績値、2021年度は補正予算、2022年度は予算。GDPは2020年度まで実績値、2021年度と2022年度は政府見通し。

このほかにも、米中の対立やロシアのウクライナ侵攻を受けての東アジアの安全保障情勢の変化や、将来的に発生が危惧されている大地震への備え等の新たな課題に対する財政需要も考えられる。

以上のような課題への対応には、多くの経費を要するとみられるものの、わが国においてはこれまでのところ、これらの財源を具体的にどのようにして確保するかという議論は極めて低調であり、財源確保に向けた道筋は見えていない。財源が確保できていないにもかかわらず政策の実施を先行させることで、現在の政策のコストを現世代が負担せず、将来世代につけ回し続けてきた結果が、わが国におけるこれほどまでの国債、とりわけ赤字国債の発行残高の積み上がりとなって表れている。

今後、財源の検討にあたっては、国民に課される負担の大きさと、その負担が公平に課されているかといった論点を無視することはできず、その適切な議論の前提として国民負担に関する客観的な現状分析が欠かせない。そこで本稿ではまず、わが国のこれまでの財政運営の経緯を振り返り、国民負担の現状を、①企業負担と家計負担、②諸外国との比較、③所得再分配といった視点で分析する。そのうえで、生じつつある新たな財政需要や、税負担に関する近年の国際的な潮流変化を踏まえつつ、将来の財政需要の財源確保や所得再分配機能の維持・強化など、幾つかの論点から、望ましい政策対応の方向性を考察する。

(注1) 基礎的財政収支(プライマリー・バランス、PB)は、歳出から債務償還費と利払い費を除いた経費(政策的経費)と、歳入から借金と利子収入を除いた税収等の収支。名目GDP成長率と金利が等しい場合、PBが赤字では債務残高GDP比は上昇し、PBが均衡すると債務残高GDP比の上昇が止まり、PBが黒字になると債務残高GDP比は低下することになる。

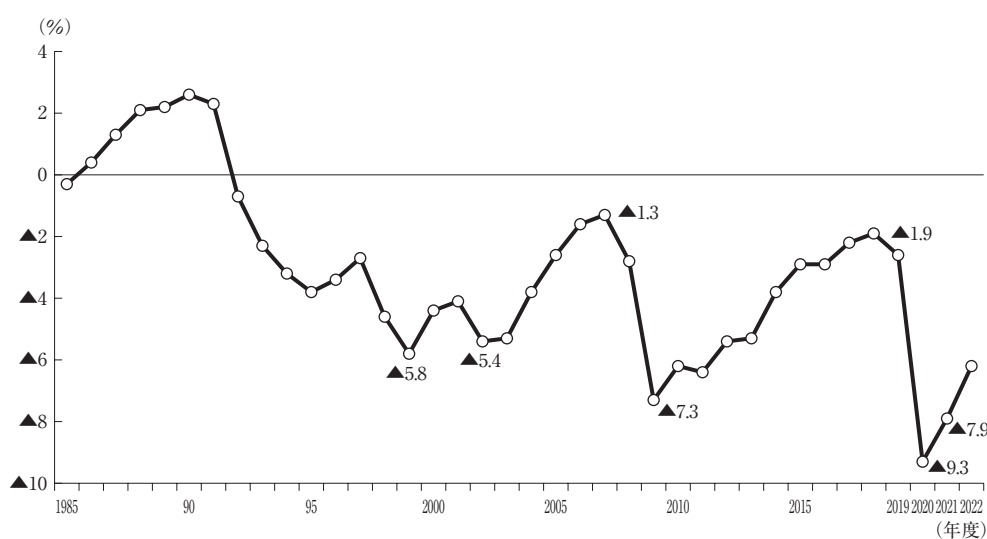
2. わが国の財政悪化とその背景

(1) 財政悪化の経緯

わが国の財政状況を長期にわたってみると、1980年代後半から1990年代初頭にかけてのバブル経済期

には、国と地方を合わせた基礎的財政収支が黒字であるなど、財政状況は良好であった（図表3）。しかしながら、バブル崩壊後、基礎的財政収支は赤字に転じ、1990年代には赤字幅は拡大傾向で推移した。2000年代に入り、歳出削減と景気拡大に伴う税収増を受けて、赤字幅は一旦縮小したものの、その後のリーマンショックによる税収減と景気対策のための歳出増加によって再び拡大した。2010年代には、景気拡大に伴う税収増に加えて、2014年に消費税率が5%から8%に引き上げられたこともあり、基礎的財政収支の赤字幅は再び縮小傾向で推移してきた。しかしながら、2020年度以降、新型コロナウイルス感染症の拡大防止や経済対策を受けて、赤字幅は急拡大している。

（図表3）国および地方の基礎的財政収支の名目GDP比の推移



（資料）参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」、内閣府「中長期の経済財政に関する試算（令和4年1月14日経済財政諮問会議提出）」

（注）2020年度まで実績値。2021年度は補正予算、2022年度は予算に基づく。

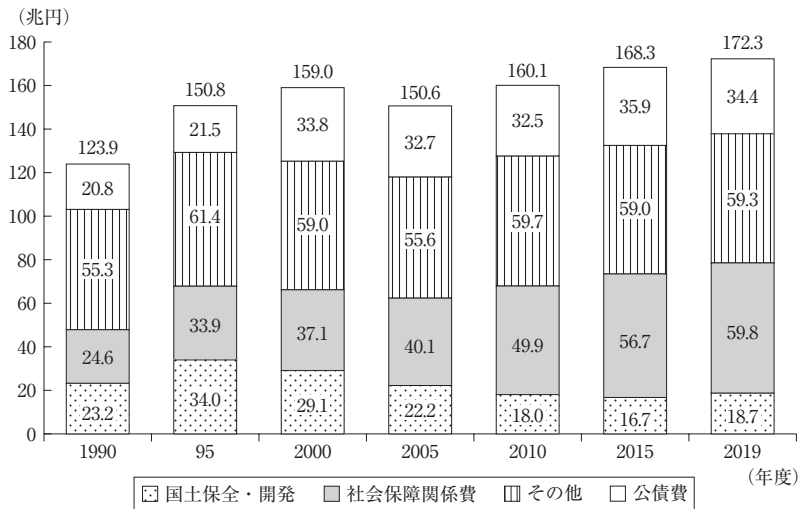
こうした基礎的財政収支の状況を反映して、国と地方を合わせた長期債務残高は増加を続けている（図表2再）。同名目GDP比の推移をみると、財政状況が良好であった1980年代後半から1990年代初頭にかけては60%程度で推移していたものの、バブル崩壊後に上昇傾向に入り、1998年度には同100%を超えた。2000年代以降は、上昇ペースの減速と加速を繰り返しながらも上昇を続け、2020年度以降は、新型コロナウイルス感染症対策のために大きく上昇し、2021年度には名目GDPの2倍を大きく上回る224%に達している。

（2）1990年代以降の財政悪化の背景

このような財政悪化の背景として、バブル崩壊以降のわが国経済の低成長によって、税収が増加し難くなったことに加えて、以下のような事情が指摘できる。

第1は、高齢化に伴う社会保障給付費の増加である。国と地方を合わせた社会保障関係費の推移をみると、1990年代以降一貫して増加している（図表4）。社会保障給付の主な対象である65歳以上の人口は、1990年から2000年までの10年間で1.5倍になり、2000年から2010年までの10年間で1.3倍に増えた。

(図表4) 国と地方の財政支出(純計)の推移



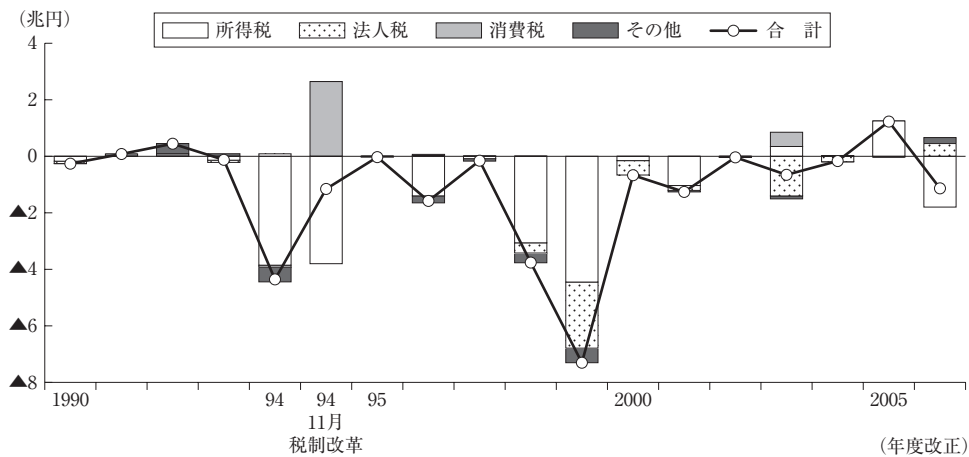
(資料) 総務省「地方財政白書」

こうした高齢者数の増加を受けた年金や医療の給付費の増加に加え、2000年に介護保険制度が導入されたことも財政需要の拡大に繋がっている。

第2は、1990年代における累次にわたる景気対策である。国と地方を合わせた財政支出の推移をみると、「国土保全・開発」に係る経費が1990年代に大きく膨らんでいる。これは、バブル崩壊後に低迷した景気の底上げを狙って、大規模な景気対策が相次いで打たれ、その主要な政策として、公共投資が大きく積み増されたためである。

第3は、1990年代における減税である(図表5)。バブル崩壊後の景気対策の一環として、1994年度以降、個人所得課税を数兆円規模で減額する「特別減税」が相次いで実施された。その後、1999年度からは、税制の抜本的な見直しを行うまでの暫定的な措置として、個人所得税負担を20%削減する「定率

(図表5) 税制改正による増減収額の推移(国の一般会計、平年度)
(1990年度改正から2006年度改正まで)



(資料) 財務省「財政金融統計月報 第648号」

減税」が2005年度（注2）まで行われ、2006年度以降は抜本的な見直しの一環として最高税率を50%に引き下げるなど累進構造が緩和されている。その他、法人課税では、わが国企業の競争力強化の観点から、1998年度と1999年度に法人税率が引き下げられている。なお、1994年11月の税制改革を受けて、1997年から消費税率が3%から5%に引き上げられたものの、これによる増収分は、同時に示された個人所得課税の累進構造のフラット化等による減税を先行することで相殺されている。

（注2）ただし、2005年度の税額控除額は半減された。

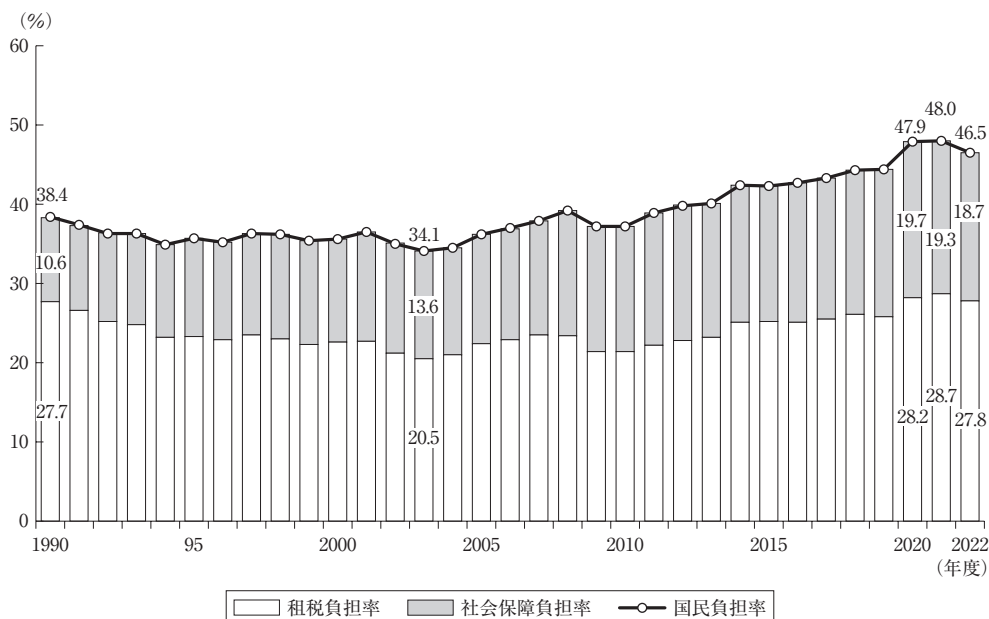
3. わが国の国民負担率の水準をどうみるか

(1) 個人・家計主導による国民負担率の上昇

足元のわが国の国民負担率は、46.5%（国民所得比、2022年度見通し）である（図表6）。これまでの推移をみると、2000年代前半以降上昇傾向にあり、2022年度は2003年度のボトムに比べて12.4%ポイント高く、わが国としては過去最高水準に達している。

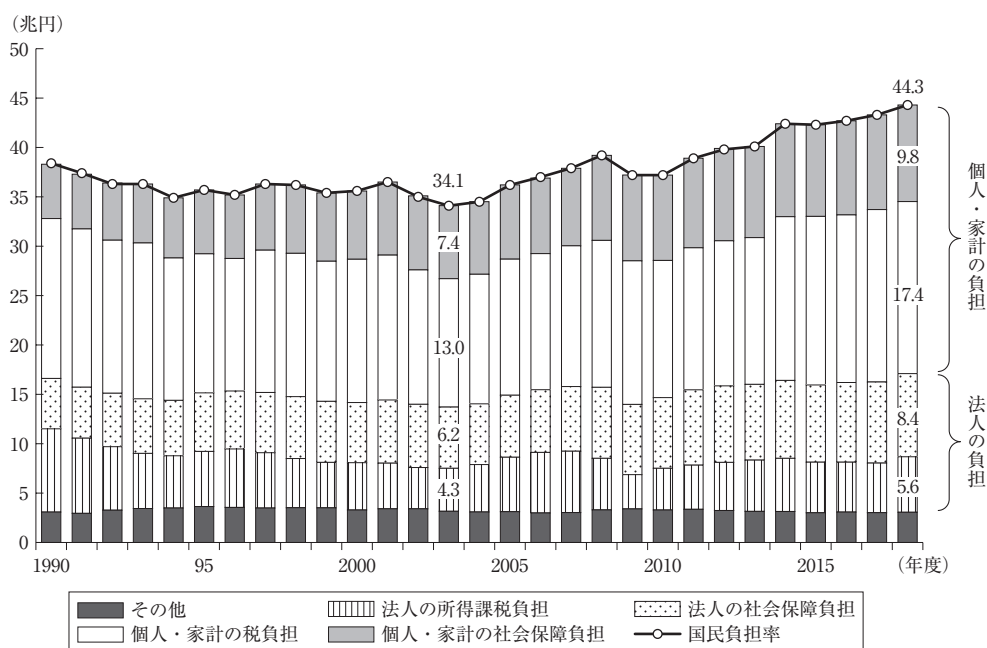
租税負担率と社会保障負担率の別に見ると、租税負担率が先述の1990年代の減税等を受けて1990年代から2000年代半ばにかけて低下した後、2010年代に上昇に転じているのに対し、社会保障負担率は、ほぼ一貫して上昇している。2022年度の租税負担率は27.8%、社会保障負担率は18.7%となっている。また、個人・家計の負担率と法人の負担率に分けてみると（図表7）、2003年度から2018年度にかけての国民負担率の上昇幅10.2%ポイントのうち、6.8%ポイント分が個人・家計の国民負担の上昇であることから、近年の負担率の上昇の大半は個人・家計の負担増によるものといえる。

（図表6）国民負担率、租税負担率、社会保障負担率の推移（国民所得比）



（資料）財務省「国民負担率（対国民所得比）の推移」

(図表7) 国民負担率の負担者別内訳の推移



(資料) 財務省「国民負担率(対国民所得比)の推移」、OECD「Revenue Statistics」より日本総合研究所作成
 (注) 個人・家計の税負担は、個人所得税、相続税、消費税、個別間接税の合計。個人・家計の社会保障負担は、雇
 用者の保険料負担と個人事業主・非雇用者の保険料負担の合計。その他は固定資産税等。

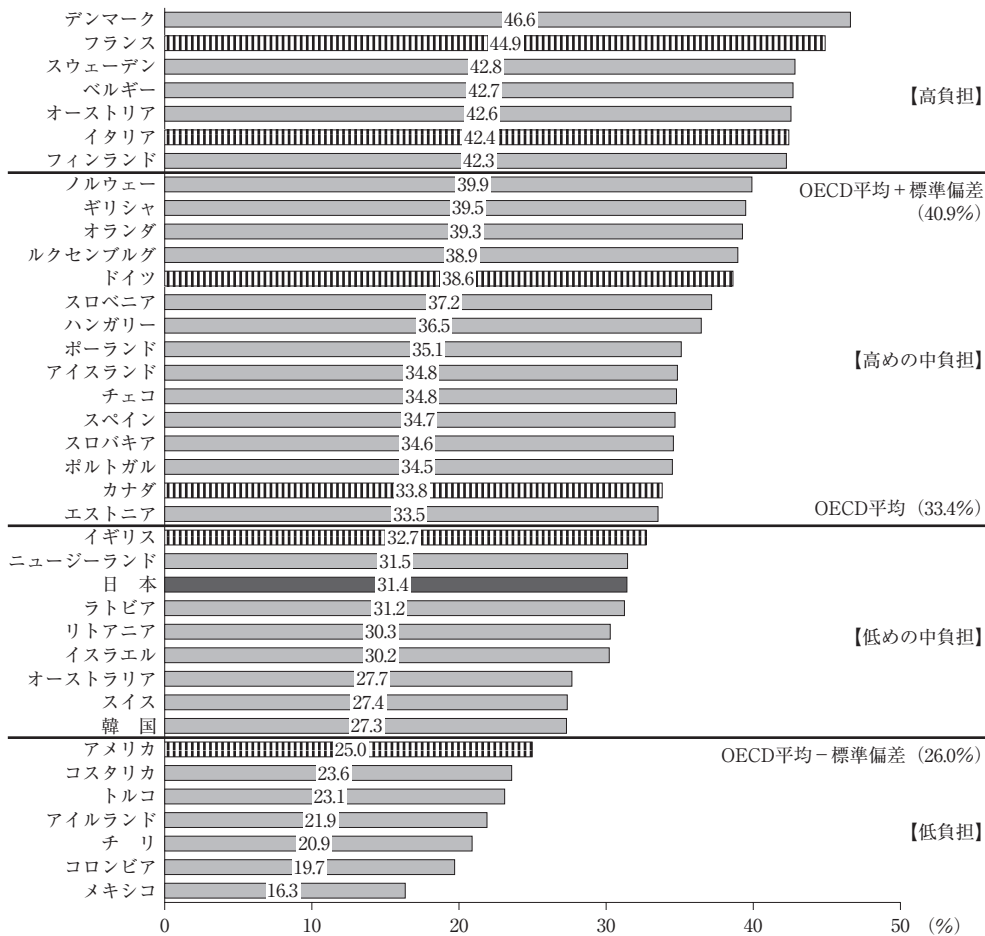
(2) 国民負担率の国際比較

現在のわが国の国民負担率は、過去最高水準に達しているものの、諸外国と比較すると、さほど高い水準にあるとは言い難い(図表8)。OECD加盟国38カ国の国民負担率(名目GDP比、2019年)を、平均値(33.4%)からの乖離度合いを基準に、「高負担」、「高めの中負担」、「低めの中負担」、「低負担」の4つのカテゴリーに分類すると(注3)、わが国の国民負担率(31.4%)は「低めの中負担」に位置付けられる。ちなみに、主要先進国(G7)をみると、「高負担」に位置するのはフランス(44.9%)とイタリア(42.4%)、「高めの中負担」はドイツ(38.6%)とカナダ(33.8%)、「低めの中負担」はイギリス(32.7%)と日本、「低負担」はアメリカ(25.0%)のみとなっている。

こうした国民負担率の水準は、政府支出の大きさに比例している(図表9)。OECD加盟国の政府支出(名目GDP比)を、上記と同様に平均値(41.4%)からの乖離度合いで「大きい政府」、「やや大きい政府」、「やや小さい政府」、「小さい政府」の4つのカテゴリーに分類すると(注4)、わが国の政府支出の大きさ(38.7%)は「やや小さい政府」に位置付けられる。他の主要先進国(G7)をみると、フランスは「大きい政府」に位置づけられ、ドイツとイタリアが「やや大きい政府」、アメリカ、イギリス、カナダがわが国と同様に「やや小さい政府」となっている。

上記の国民負担率の分類と政府支出の分類において(注5)、国民負担率のカテゴリーが政府支出のカテゴリーよりも「低い」国はアメリカなど4カ国(注6)ある。これらの国では政府支出に比べて国民負担率が低過ぎる可能性が示唆される。わが国では、現在のところ、国民負担率と政府支出が“同レベル”のカテゴリーに分類される(注7)。しかしながら、将来的に予想される財政需要を勘案すると、

(図表 8) OECD加盟国の国民負担率 (名目GDP比、2019年)

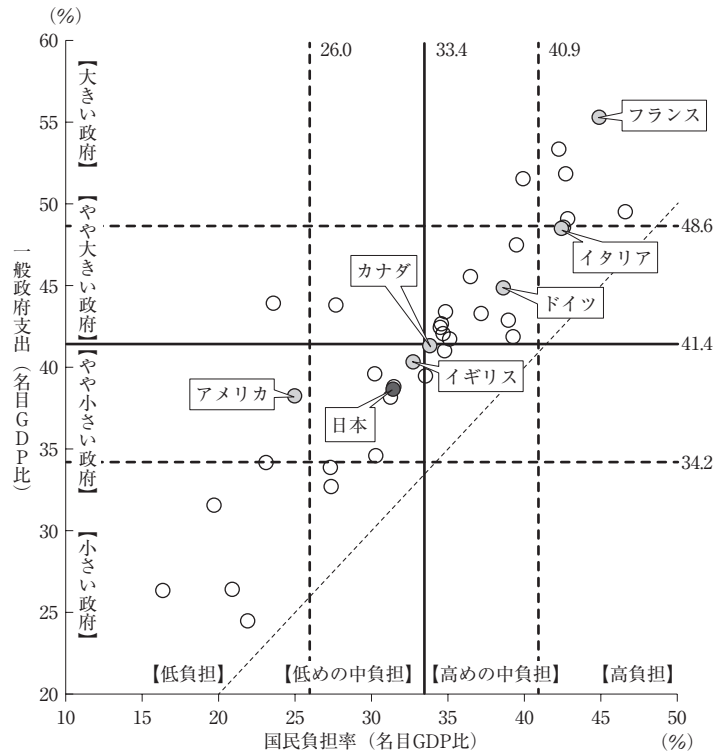


(資料) OECD 「Revenue Statistics」
 (注) 縦じまは日本以外のG 7 諸国。

例えば、現在のわが国の政府支出の名目GDP比 (38.7%) に後述のような2040年度までの社会保障経費の拡大分 (名目GDP比2.7%) を加算すると、現在のOECD平均と同じ41.4%となり、さらに、将来の新たな財政需要を考慮すると、OECD平均を上回る可能性も否定できない。将来の政府支出に見合った財源の確保を怠ると、政府の大きさと国民負担のバランスが崩れかねない。

- (注 3) 国民負担率のOECD平均値と標準偏差を計算し、「平均値+標準偏差」以上を「高負担」、「平均値+標準偏差」未満「平均値」超を「高めの中負担」、「平均値」以下「平均値-標準偏差」超を「低めの中負担」、「平均値-標準偏差」以下を「低負担」とした。
- (注 4) 政府支出 (名目GDP比) のOECD平均値と標準偏差を計算し、「平均値+標準偏差」以上を「大きい政府」、「平均値+標準偏差」未満「平均値」超を「やや大きい政府」、「平均値」以下「平均値-標準偏差」超を「やや小さい政府」、「平均値-標準偏差」以下を「小さい政府」とした。
- (注 5) 国民負担率と政府支出の各カテゴリーについて、次のような高低の順序をつけて比較。
 「高負担」=「大きい政府」>「高めの中負担」=「やや大きい政府」>「低めの中負担」=「やや小さい政府」>「低負担」=「小さい政府」。
- (注 6) オーストラリア、コスタリカ、ノルウェー、アメリカの4カ国。これに対し、国民負担率のカテゴリーが政府支出のカテゴリーより“高い”国はカナダ (「高めの中負担」と「やや小さい政府」) など7カ国。
- (注 7) わが国を含めて27カ国。

(図表9) OECD加盟国の国民負担率と一般政府支出の関係



(資料) OECD「Revenue Statistics」、「General Government Accounts」より日本総合研究所作成
 (注) 2019年。ただし、カナダの政府支出は2018年、コスタリカ、メキシコ、ニュージーランドの政府支出は2017年。

4. グローバル化とデジタル化の国民負担への影響

(1) 国民負担における国際的な潮流

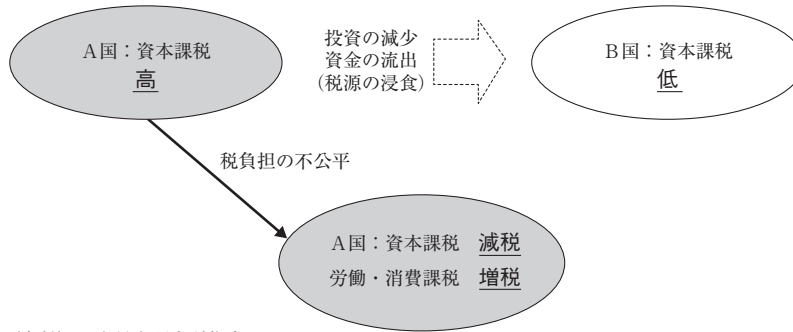
経済のグローバル化やデジタル化による税負担への影響がかねてより指摘されている。グローバル化やデジタル化によって、国境を越えた資金の移動が容易になったほか、インターネットを介した商取引が拡大している。こうしたなか、企業家や資産家が、所有する会社や金融資産、著作権などの無形資産等の所在地を法人課税や金融所得課税の軽い国に移すことで、税負担を回避する行為が国際社会で問題視されている。これは、法人課税や金融所得課税の重い国において、投資の減少や税源の喪失（注8）、税負担への不公平感の高まりといった弊害が生じかねないとの懸念があるためである。

このため各国では、法人税率の引き下げや金融所得への低税率の適用など、国境を越えた移動が容易な資本に係る税負担について、他国との差を縮小する方向で自国の税制を変更してきた。この結果、世界的にみて、国境を越えた移動が容易な資金への課税が軽減されるのに対し、移動が容易でない労働所得や消費への課税が重くなる傾向にあることが指摘されている（諸富徹 [2020]、図表10）。

実際、主要先進国の法人所得税率（実効税率）は、低下傾向で推移してきた（図表11）。例えば、イギリスでは、2000年に30%だった税率が段階的に引き下げられ、2021年には19%となっている。

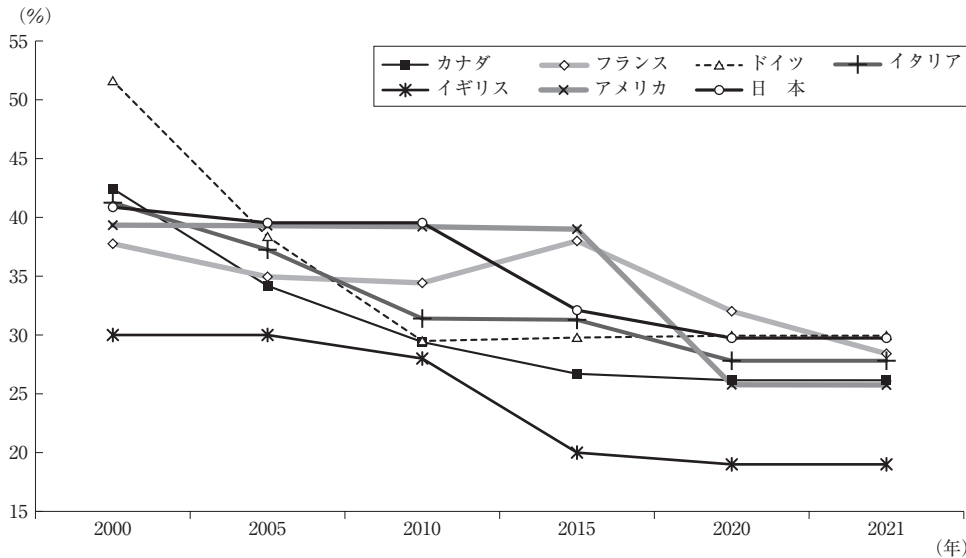
また、金融所得（利子所得、配当所得、株式の譲渡所得）への課税では、金融所得を労働所得等と分離して低めの税率で課税するといった制度が各国で採用されている（図表12）。例えば、アメリカでは、

(図表10) デジタル化・グローバル化の税負担への影響の概念図



(資料) 日本総合研究所作成

(図表11) 主要先進国の法人所得税率（実効税率）の推移



(資料) OECD 「Revenue Statistics」
(注) 一般政府。

(図表12) 主要国の金融所得課税の概要

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
利子	分離課税 (源泉徴収)	総合課税	分離課税 (段階課税)	分離課税 (源泉徴収) 申告により総合課税が選択可能	分離課税と総合課税の選択
	20%	10~37% (+州・地方税)	0、20、40、45%	26.38%	分離課税30% 総合課税17.2~62.2%
配当	分離課税 (申告) と総合課税の選択	国: 分離課税 (段階課税) 州・地方: 総合課税	分離課税 (段階課税)	分離課税 (源泉徴収) 申告により総合課税が選択可能	分離課税と総合課税の選択
	分離課税20% 総合課税10~55%	0、15、20% (+州・地方税)	7.5、32.5、38.1%	26.38%	分離課税30% 総合課税17.2~62.2%
株式譲渡益	分離課税 (申告) 特定口座での源泉徴収のみを選択可能	国: 分離課税 (段階課税) 保有12カ月以下は総合課税 州・地方: 総合課税	分離課税 (段階課税)	分離課税 (源泉徴収) 申告により総合課税が選択可能	分離課税と総合課税の選択
	20%	0、15、20% (+州・地方税)	10、20%	26.38%	分離課税30% 総合課税17.2~62.2%
累進税率	10%~55% (国+地方)	10%~37% (国)	20%~45%	0%~47.5%	9.7%~54.7%

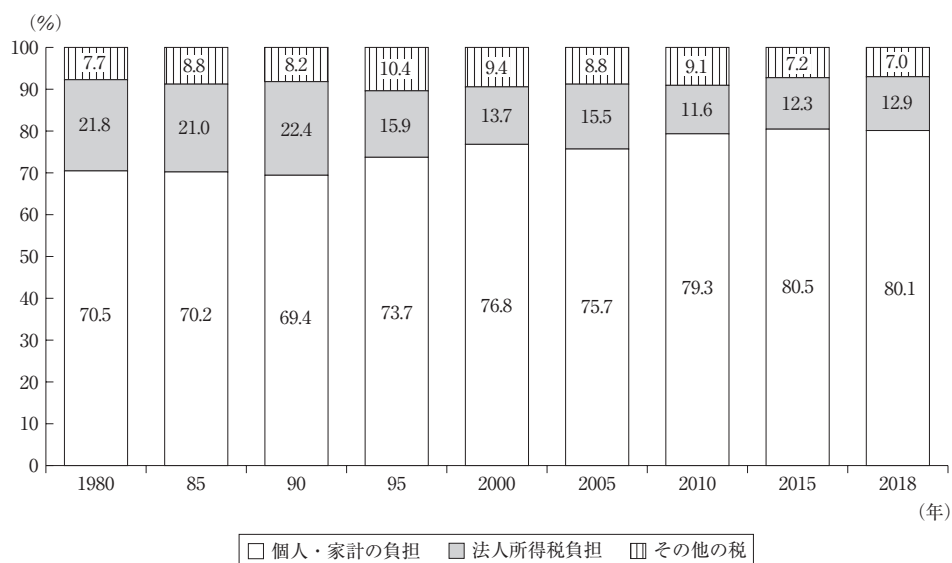
(資料) 財務省「主要国の利子課税の概要 (2021年1月現在)」、「主要国の配当課税の概要 (2021年1月現在)」、「主要国の株式譲渡益課税の概要 (2021年1月現在)」、「個人所得課税の税率構造の国際比較」より日本総合研究所作成

給与所得等が10～37%（連邦所得税）の累進税率で総合課税されるなか、配当と株式譲渡益については、0%・15%・20%の3段階の税率で分離課税されている。また、ドイツでは、給与所得等が0～47.5%（所得税+連邦付加税）の累進税率で課税されるなか、金融所得については、26.375%の比例税率で課税されている。ただし、申告によって総合課税を選択することも可能となっている。

(2) わが国における法人負担から個人・家計負担へのシフト

わが国においても実際に、国民負担において法人所得税負担から個人・家計負担へとシフトする動きがみられ、上記の国際的な潮流の影響が示唆される（図表13）。わが国の国民負担に占める法人所得税負担と個人・家計負担（個人所得税、社会保険料、消費税、個別間接税、相続・贈与税）の割合をみると、1980年代には、法人所得税負担が約2割、個人・家計負担が約7割だったが、2010年代には、法人所得税負担が約1割、個人・家計負担が約8割となっている。こうした変化の要因として、以下のような税制等の運営が指摘できる。

（図表13）国民負担に占める個人・家計の負担と法人所得税負担の割合の推移



（資料）OECD「Revenue Statistics」

（注）個人・家計の負担は、個人所得税、社会保険料、相続・贈与税、消費税、個別間接税の合計。その他の税は固定資産税、印紙収入等、その他の税（Other taxes）の合計。

第1は、法人税率の引き下げである。わが国の法人税率（国税）の推移をみると、1980年代半ばの43.3%が、1987年から1990年にかけて37.5%に引き下げられ、さらに、1998年と1999年で30%に引き下げられた。その後、2012年から2018年にかけて段階的に引き下げられ、現在は23.2%となっている。

第2は、消費税率の引き上げである。消費税は1989年に税率3%で導入され（注9）、その後、1997年に5%、2014年に8%、2019年に10%へと、税率が段階的に引き上げられてきた。

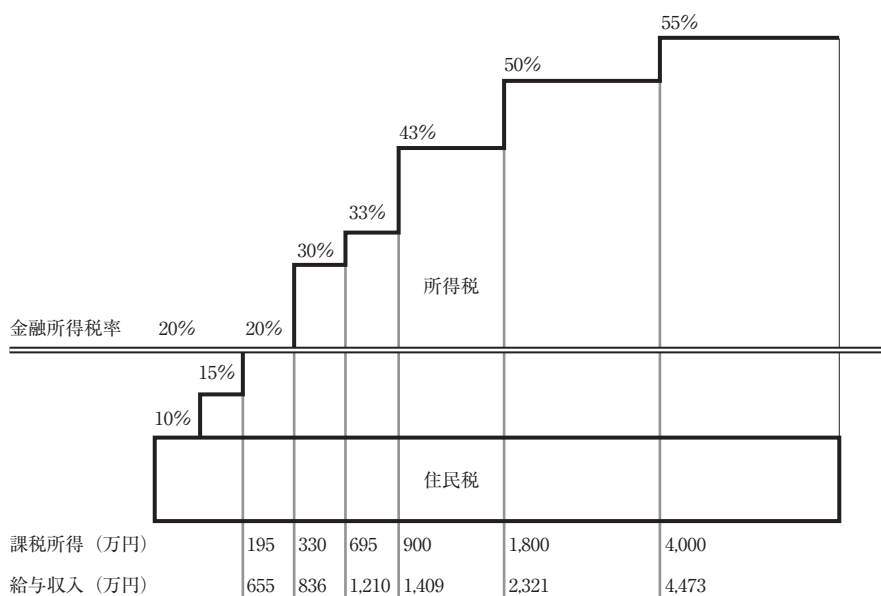
第3は、社会保障負担の引き上げである。わが国の社会保障負担率は、長年にわたってほぼ一貫して

上昇している（図表6再）。社会保険料は、個人だけでなく雇い主（企業等）も負担しているが、いずれの場合も、負担額は基本的に雇用者の賃金・報酬額に基づいて決まる（注10）。このため、雇い主が保険料を支払っているとしても、利益（所得）に課される法人税とは異なり、個人負担と同様に、国境を越えた移動が容易でない労働所得への課税とみることができる（注11）。

(3) わが国の金融所得課税における所得再分配上の問題

諸外国と同様にわが国でも、金融所得は労働所得等から分離され、一律20%の税率（比例税率）で課税されている。これに対し、所得の多くを占める給与所得や事業所得等の労働所得等については、合算したうえで、合算後の所得金額に応じて所得税と住民税を合わせて10～55%の累進税率が適用される総合課税となっている。このため、高い累進税率が適用される高所得層では、労働所得等に係る税負担よりも、金融所得に係る税負担の方が低くなっている（図表14）。

（図表14）所得税・住民税合計の累進税率と金融所得税率



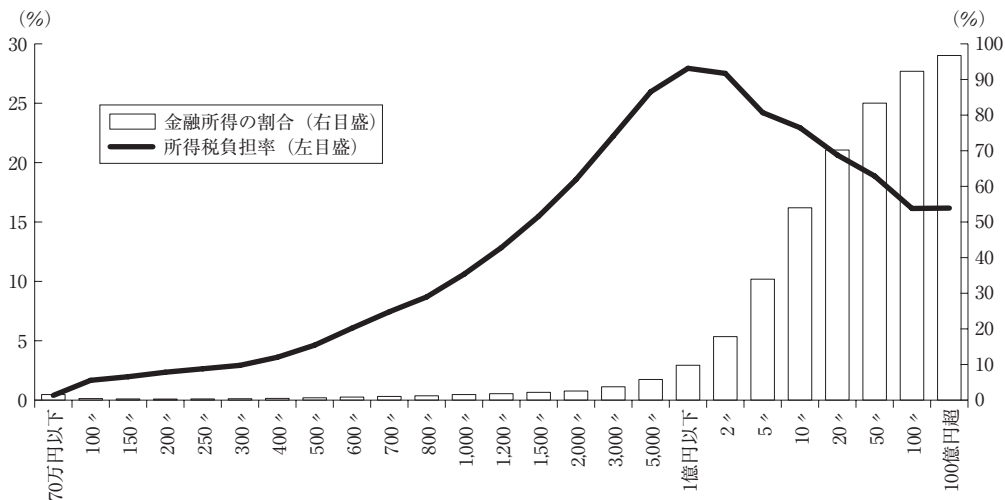
（資料）財務省より日本総合研究所作成

（注1）上記に加えて、2013年から2037年まで、復興特別所得税（所得税額の2.1%）が課されている。金融所得税率は、国税15%、住民税5%、復興特別所得税を含む税率20.315%。

（注2）給与収入は、夫婦子二人（片働き）の給与所得者で子のうち一人が特定扶養親族、一人が一般扶養親族に該当する場合。

こうしたわが国での金融所得課税の在り方については、金融市場の活性化に資するとの見方がある一方で、近年、所得再分配の観点からの問題が提起されている。労働所得等の税負担と金融所得への税負担を合わせたトータルの所得税負担率を所得階層別にみると、1億円を超える所得層では、所得が増えるほど負担率が低下しており（図表15）、本来累進的であるはずの所得税の負担構造が逆進的になっている点が問題視されている（いわゆる「1億円の壁」）。この要因として、高所得層の金融所得に係る税

(図表15) 合計所得階層別、所得税負担率と金融所得の割合 (2019年)



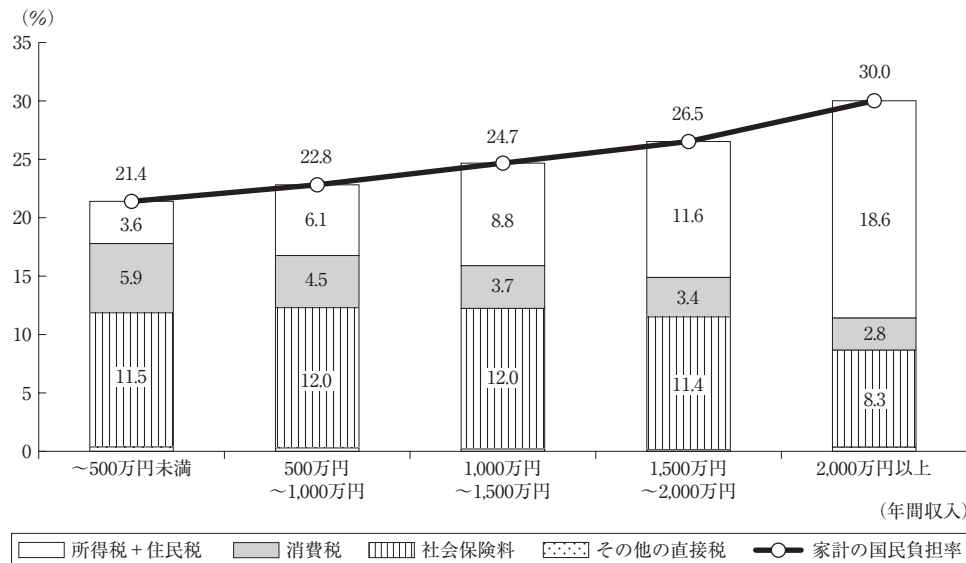
(資料) 国税庁「令和元年分申告所得税標準調査結果」
 (注1) 所得税負担率 = (源泉徴収納税額 + 申告納税額) ÷ 合計所得。
 (注2) 金融所得の割合は、合計所得に占める割合。

率が労働所得等に係る税率よりも低いもとの、高所得層ほど所得全体に占める金融所得の割合が高くなっていることが指摘されている(熊倉誠和・小嶋大造 [2018])。実際、同割合は、600万円以下の所得層では1%未満にとどまるのに対し、1億円超～2億円以下の所得層で17.8%、50億円を超える所得層では9割以上にも上る。

- (注8) OECD [2015] では、税源が侵食されることによる法人税収への影響は、全世界で年間の法人税収の4～10%に相当する1,000億～2,400億ドルと推計されている。
- (注9) もっとも、消費税の導入時には旧来の物品税が廃止され、5%への引き上げ時には所得税減税がセットで行われたことで、個人の税負担の増加が相殺された。
- (注10) 個人負担の場合、厚生年金等で報酬月額に基づいて保険料が決まるほか、国民健康保険では世帯内の被保険者の所得額(所得割)と人数(均等割)で保険料が決まり、国民年金では被保険者の支払い額そのものが決められている。
- (注11) ちなみに、世界共通の基準で作成される統計である「国民経済計算」において、雇い主の社会保障負担(「雇主の社会負担」)は「賃金・俸給」とともに「雇用量報酬」に分類される。

5. 家計の所得階層別の国民負担率

先述のように、2000年代半ば以降の国民負担率の上昇の多くが個人・家計の負担率の上昇によることから、個人・家計の間で“公平に”負担することの重要度は増していると考えられる。この点、個人・家計の国民負担率は個人や世帯ごとに一律ではなく、年収が多いほど負担率が高くなる累進的な負担構造になっている(図表16)。この累進度は、税制等の変更に伴って変化するとみられることから、財源の検討にあたっては、国民負担率の水準に加え、こうした負担構造への影響も考慮に入れる必要があろう。

(図表16) 家計の年間収入階級別の国民負担率
(二人以上世帯、勤労者世帯)

(資料) 総務省「2019年全国家計構造調査」より日本総合研究所作成

(注1) 負担率計算の際の分母は「社会保障給付」を除く「実収入」。

(注2) 「消費税」は消費支出額に基づく推計値。「所得税+住民税」は「勤労所得税」と「個人住民税」の合計。

(1) 制度ごとの累進度の違い

個人や家計の主な負担である所得税・住民税、消費税、社会保険料について（注12）、世帯の年収別の負担率をみると、以下の通りである。

まず「所得税・住民税」（注13）は、所得が多いほど負担率が高まる累進的な負担構造となっている。これは、①所得税が基本的に高所得ほど高い税率が適用される累進課税になっている、②基礎控除や扶養控除等の所得控除が基本的に収入の多寡にかかわらず一定額が適応される制度となっているためである。

これに対し「消費税」は、所得が多いほど負担率が低くなる逆進的な負担となっている。消費税が、消費者の所得水準に関係なく消費額に8%または10%の一律の税率で課されるにもかかわらず、逆進的な負担になるのは、低所得層ほど所得のうち消費に使う割合（消費性向）が高いためである。

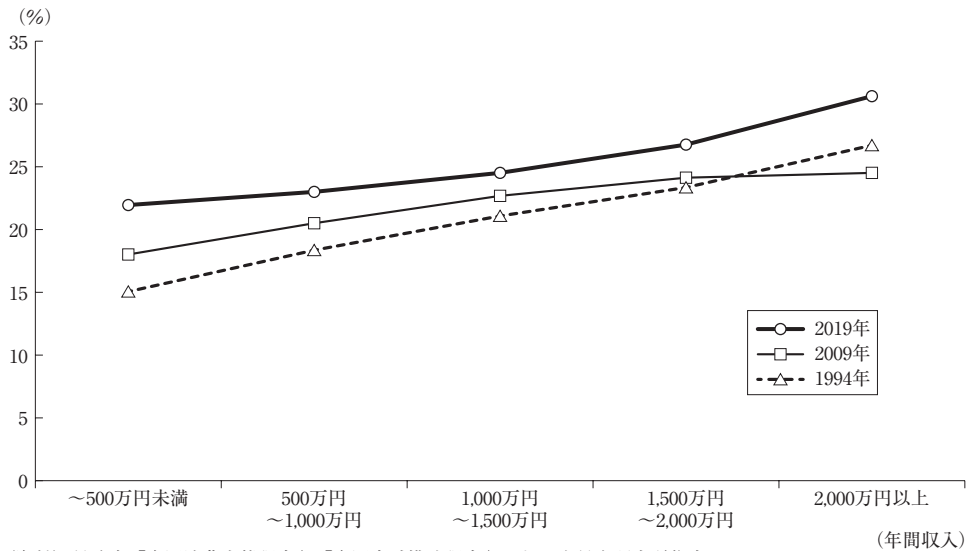
最後に「社会保険料」は、負担率がほぼ一定率となるなか、高所得層の負担率が低下している。これは、社会保険料の負担額を計算する際に用いられる「標準報酬月額」に上限があるためである。社会保険料の負担額は、賃金・報酬額に一定の保険料率を掛けて計算されるが、その際に用いられる賃金・報酬額は実際の数字ではなく、それに応じて設定される「標準報酬月額」である。これに上限があるため、実際の賃金・報酬がその上限を超える高所得層では、賃金・報酬額に関係なく負担額が一定額となり、社会保険料の負担率が低下することになる。

(2) 国民負担の累進構造の変遷

このように所得税・住民税、消費税、社会保険料ごとに年収別負担率の構造は大きく異なることから、

それぞれの制度の変更は、国民負担全体の累進構造に影響を与えることになる（図表17）。そこで、1990年代以降の国民負担全体の累進構造の変化を、この3制度の変更と併せて概観すると以下の通りである。

（図表17）年収階級別の家計の国民負担率の推移
（1994年、2009年、2019年の比較）



（資料）総務省「全国消費実態調査」、「全国家計構造調査」より日本総合研究所作成
 （注1）負担率計算の際の分母は「社会保障給付」を除く「実収入」。
 （注2）消費税は消費支出額に基づいて推計した。
 （注3）各年間収入階級の世帯当たり実収入が年ごとに若干異なることによる負担率への影響を修正している。
 （注4）2019年の負担率は、「全国消費実態調査（2014年）」で計算した負担率に、「全国家計構造調査」で計算した2019年の負担率と2014年の負担率の差を加えた数字。
 （注5）二人以上世帯、勤労者世帯。

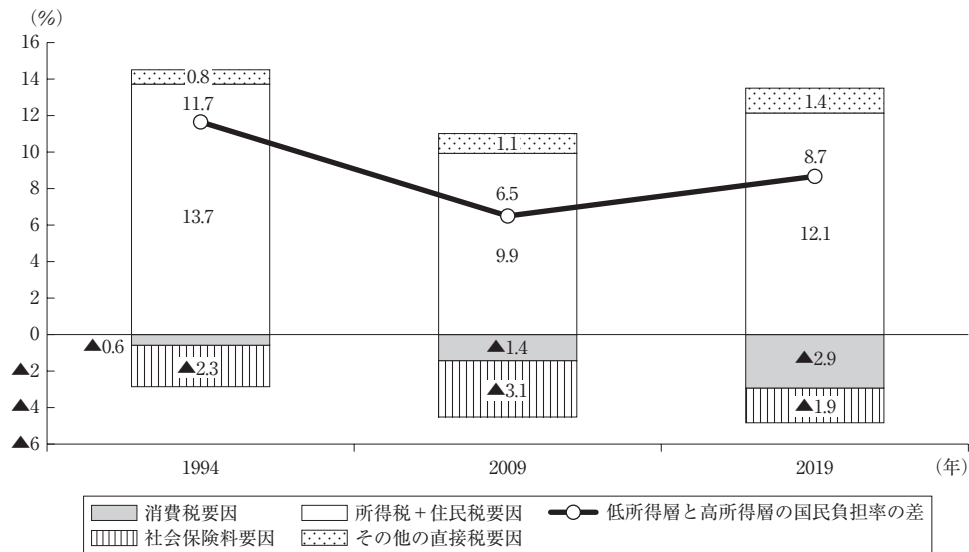
A. 1990年代から2000年代

1990年代から2000年代にかけて、国民負担全体の負担率の累進度は低下して（折れ線の傾きが緩やかになって）おり、この期間に国民負担による所得再分配効果が低下したことが示唆される。具体的には、年収500万円未満の所得層と年収2,000万円以上の所得層の国民負担率の差が、1994年の11.7%から2009年の6.5%へと大きく縮小している（図表18）。内訳をみると、所得税・住民税の負担率の差が▲3.8%ポイント縮小している（13.7%→9.9%）。これは、1990年代半ばから2000年代にかけて進められた所得税・住民税における累進的な負担構造のフラット化（注14）の影響とみられる。加えて、消費税率の引き上げ（1999年、3%→5%）や社会保険料率の段階的な引き上げも、累進度の低下をもたらしている。

B. 2010年代

2009年から2019年にかけて、年収500万円未満の所得層と年収2,000万円以上の所得層の負担率の差は2.2%ポイント拡大しており、2010年代に国民負担による所得再分配効果は向上したとみられる。内訳をみると、所得税・住民税が累進度の上昇に寄与している。これは、①給与収入の一定率が控除される給与所得控除に上限額が設けられた（2013年）、②所得税の最高税率が5%引き上げられた（注15、

(図表18) 家計の国民負担率の累進度の要因分解
(年間収入500万円未満世帯と2,000万円以上世帯の負担率の差の要因)



(資料) 総務省「全国消費実態調査」、「全国家計構造調査」より日本総合研究所作成

(注1) 負担率計算の際の分母は「社会保障給付」を除く「実収入」。

(注2) 「消費税」は消費支出額に基づく推計値。「所得税+住民税」は「勤労所得税」と「個人住民税」の合計。

(注3) 各年間収入階級の世帯当たり実収入が年ごとに若干異なることによる負担率への影響を修正している。

(注4) 2019年の負担率は、「全国消費実態調査(2014年)」で計算した負担率に、「全国家計構造調査」で計算した2019年の負担率と2014年の負担率の差を加えた数字。

(注5) 二人以上世帯、勤労者世帯。

(注6) 累進度=年間収入2,000万円以上世帯の負担率-同500万円未満世帯の負担率。

2017年) ためと考えられる。また、社会保険料による下押し圧力が低下していることも、累進度の上昇に寄与している。この要因として、健康保険の標準報酬月額の上限引き上げ(2016年)を受けて、高所得層の社会保険料負担率が上昇したことなどが考えられる。

もっとも、上記のような2010年代の所得税・住民税と社会保障制度の変更によって、2000年代の所得税・住民税のフラット化の効果がすべて相殺されたわけではない。また、2014年と2019年の2度にわたる消費税率の引き上げによって消費税による下押し圧力が強まったことで、所得税・住民税と社会保障の制度改革による累進度の押し上げ効果が一部相殺されている。

(注12) 家計はこの他にも、固定資産税や相続税・贈与税などを負担しているが、本章の分析で用いた総務省の「全国消費実態調査」と「全国家計構造調査」では、「直接税」の内訳の「他の税」に分類されており、この項目の金額は「直接税」と「社会保険料」の合計額の1.4%(2019年・二人以上世帯・勤労者世帯の平均)に過ぎない。

(注13) 「勤労所得税」と「個人住民税」の合計。

(注14) 1994年に所得税と住民税を合わせた最高税率がそれまでの88%から65%に引き下げられた後、1999年に、所得税額の20%(25万円限度)、住民税額の15%(4万円限度)を減税する定率減税が導入された。その後、2005年と2006年の2年間で定率減税が段階的に廃止される一方で、2006年以降、所得税と住民税を合わせた最高税率が50%に引き下げられている。

(注15) 所得税と住民税を合わせた最高税率は、それまでの50%から55%になった。

6. 今後求められる国民負担の方向性

以上みてきたように、わが国は安定的な財政運営を将来にわたって継続できるように、国民負担の水

準を負担率の引き上げを含めて見直すとともに、それを国民の間で公平に負担していく必要がある。ただしその際の政策運営上、考慮する必要がある論点は主要なものだけでも幾つも存在する。以下では、①社会保障分野を中心とする将来の財政需要の財源をいかに確保するか、②財政の重要な機能である所得再分配機能をいかに維持・強化するか、③実効的な課税水準が低下傾向にある資本への適正課税を実現するうえで、近年の国際協調機運の高まりをどう活かすか、④わが国が抱える既存の債務をいかに償還するか、という主な論点について、これまで見てきた国民負担の現状を踏まえつつ、今後求められる負担の在り方や政策運営の方向性を考察する。

(1) 将来の財政需要の財源確保

将来の財政需要の財源を確保することは、安定的な財政運営の道筋を確実にするうえで不可欠の課題である。以下では、将来の最たる財政需要である社会保障財源の確保の在り方と、近年の新たな課題として浮上してきた、脱炭素実現のための財源の確保の在り方について検討する。

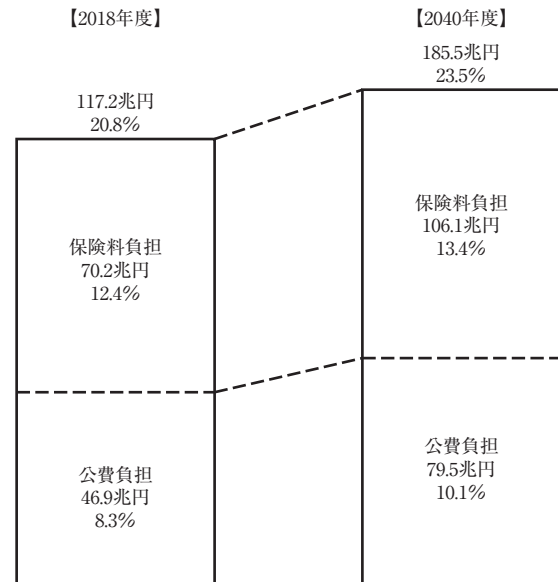
A. 社会保障財源の確保

社会保障の将来見通しをみると（注16、図表19）、2040年度の社会保障給付に係る負担額は社会保険料と税の合計で185.5兆円（注17）と、2018年度の117.2兆円に比べて68.3兆円増加する見通しとなっている。経済規模を勘案した名目GDP比では、2040年度と同負担は23.5%と、2018年度対比2.7%ポイント上昇することとなり、経済成長に伴う税収や保険料収入の自然増を差し引いても、約15兆円（注18）の追加負担が必要と計算される。社会保険料と税の別にみると、社会保険料負担の増加は名目GDP比1.0%分（約5.5兆円）、公費負担の増加は同1.8%分（約10兆円）である。

社会保障給付費の抑制と財源の確保は、基礎的財政収支の黒字化を達成するうえで避けて通ることができない最も重要な課題である。これまでも歳出面では、高齢化等に伴う給付費の増加幅（自然増）を毎年度縮小するとともに、歳入面では、消費税率が段階的に引き上げられた（注19）。

消費税は本来、社会保障財源に特化した目的税ではないが、わが国においては、消費税率の引き上げについて国民の理解を得るための政治的な判断から、2000年代には5%の消費税率のうち2.82%分が社会保障財源（注20）と見なされ（「福祉目的化」）、2010年代初頭に取り組みされた「社会保障と税の一体改革」では、消費税率の引き上げ分の全額を社会保障（注21）の充実と安定化に使う

（図表19）社会保障負担の見通し



（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）」（2018年5月21日）

（注）社会保障給付費は、増加抑制に向けた各種の政策を踏まえたケース（計画ベース）で、医療の単価の伸び率が抑制されたケース。経済成長率は、成長率の上昇を見込まない「ベースラインケース」。

こととされた（「社会保障目的税化」、「社会保障財源化」）。しかしながら、それでもなお消費税収は社会保障給付に必要な公費負担額に足りていない（図表20）。足元の社会保障給付（「社会保障4経費」）に係る公費負担は、国と地方の合計で44.5兆円（2020年度予算）に上るのに対し、社会保障財源と見なされる消費税収は国と地方の合計で24.7兆円であり（注22）、19.8兆円の不足が生じている。2020年度の国の一般会計の当初予算での基礎的財政収支の赤字が▲9.6兆円であることを踏まえると、19.8兆円のうち10兆円程度は消費税以外の税収で賄われているものの、社会保障の財源不足が基礎的財政収支の赤字の主因といえる。

（図表20）社会保障4経費と消費税収（2020年度予算）

社会保障4経費（44.5兆円）			
国（31.7兆円）		地方（12.8兆円）	
差額（19.8兆円）	消費税（21.7兆円）	地方消費税（5.8兆円）	
	国	右以外（3兆円）	1%分
	地方交付税		

（資料）財務省「消費税の使途（令和2年度予算）」

足元の基礎的財政収支の赤字額と今後見込まれている社会保障の公費負担の増加分（名目GDP比1.8%、約10兆円分）を合わせた不足額（約20兆円）を全額消費税で賄おうとすると、消費税率の引き上げ幅は約7%となり（注23）、これに今後見込まれる社会保険料負担の増加分も加えると、国民負担率（国民所得比）は合計で6～7%ポイント程度上昇すると計算される（注24）。

B. 脱炭素実現のための財源確保（カーボン・プライシングの導入）

世界的な取り組みとして、今世紀後半までの地球規模でのカーボン・ニュートラルの実現が目指されている。そうしたなか、わが国では、2050年までにカーボン・ニュートラルの実現を目指すことが宣言され、温室効果ガスの排出量を2030年度に2013年度対比46%削減するという中期目標が打ち出された。

地球規模でのカーボン・ニュートラルの実現に必要な投資額は、全世界で2030年に年間5兆ドル（575兆円、115円/ドルで換算）、2050年に年間4.5兆ドル（518兆円）に上るとされており、これは直近5年間の平均2兆ドル強の2倍を超える規模である（IEA [2021]）。基本的には民間部門がこうした投資を担うことになるものの、自然環境や社会に好影響（正の外部効果）を及ぼす投資の場合、経済理論では、自社の利益の最大化を優先する民間企業だけでは、投資規模が社会全体にとって望ましい規模より小さくなるとされている。この場合、社会全体にとって望ましい規模の投資を実現するには、社会全体の利益を考慮し得る政府等による後押しが必要とされ、民間企業の投資に対する補助金や減税といった政策が求められることになる。

その財源として、カーボン・プライシングの導入が考えられる。カーボン・プライシングとは、温室効果ガスの排出を経済活動に伴うコストとして金額で示し、商品やサービス価格に上乗せすることで、

企業や消費者が排出量の少ない生産方法や商品等を選択するよう行動の変化を促す仕組みである。単に脱炭素実現のための財源確保策としてだけでなく、脱炭素を実現しつつ、可能な限り効率的な経済活動が行われるように各経済主体に価格を通じて働きかけることとなり、持続可能な経済成長の実現につなげるうえでの根幹ともなる政策と考えられる。主な方法として、「炭素税」と「排出権取引」がある。

炭素税と複数ある排出権取引の方法のうちオークション方式では（拙稿、蜂屋 [2021a]）、政府に税収などの収入が入る。政府はこれを、気候変動対策といった環境保全関連の政策の財源に充てることができる。また、カーボン・プライシングによって、生活必需品である電力やガスの料金が大きく上昇し、低所得層を中心に負担の増加に耐えられない事態も考えられることから、政府の収入をこうした事態への対応に機動的に充てることも考えられる。さらに、所得税や社会保険料など、労働需給を抑制することで経済に悪影響を与えるとされる労働所得税の負担を軽減する財源として、カーボン・プライシングによる政府収入を活用することで、経済成長にプラスの効果が期待できるとの見方もある。

(2) 所得再分配機能の維持・強化

所得再分配機能は、国民負担の最重要な機能の一つであるにもかかわらず、わが国においては、近年、その機能の低下傾向が認められる。国民負担の在り方を改革していくうえで、所得再分配機能の維持・強化のあり方にも目を向ける必要がある。

A. 消費税と社会保険料引き上げに伴う累進度の低下への対応

消費税や社会保険料負担を今後さらに引き上げる場合の副作用として、国民負担全体での累進度の低下（所得再分配機能の低下）が懸念される。近年、わが国においても非正規雇用の増加などを受けた低所得層の拡大が問題となり、所得格差や資産格差の世代を超えた固定化を懸念する声が強まるなか、経済的に余裕のある層により多くの負担を求めることが現実的な対応とみられる。そのためにも、累進度をこれ以上低下させることがないようにすることが重要であり、社会保険料負担を引き上げることによる副作用に対しては、負担額を計算する際のベースとなる「標準報酬月額」の上限の引き上げや撤廃が有効とみられる。これによって高所得層でみられる社会保険料負担率の低下の抑制や解消が期待される。

また、消費税については、消費税率が10%に引き上げられた際には、軽減税率として食料品などの税率を8%に据え置くことで、低所得層の負担増への配慮が行われた。低所得層の消費税負担を軽減する方法は軽減税率以外にもあり、今後、一段の負担増を求める場合には、低所得層の消費税負担を事後的に軽減する制度の導入も選択肢の一つとなろう。

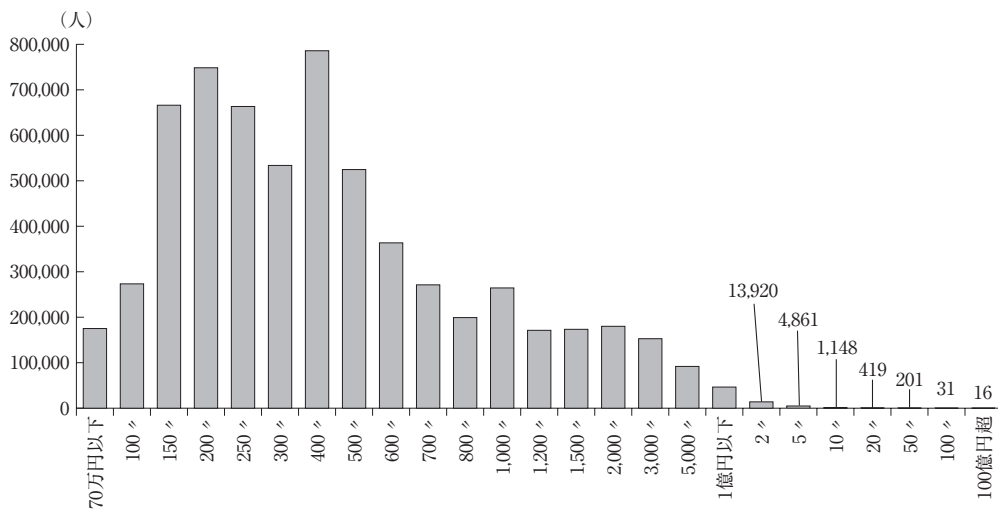
例えば、カナダでは、消費税（Goods and Services Tax: GST）負担の軽減を目的に、所得税額から年間所得額に応じて決められた額を税額控除できる制度（GST/HST credit）が導入されている（注25）。この税額控除は、低所得世帯に対して確定申告によって適用される（注26）。控除額は、実際に負担した消費税額とは無関係に一定額が定められており（注27）、年間所得額が38,892ドルを超過すると、超過額の5%相当額が控除額から減額される（2021～2022年）。

B. 「1億円の壁」にどう対応するか（拙稿、蜂屋 [2021b]）

所得再分配の面からのもう一つの課題として、金融所得に起因する「1億円の壁」への対応において、仮に金融所得課税を強化するのであれば、比例税率の引き上げに併せて、現行では分離課税のみとなっている利子所得と株式等譲渡所得についても、配当所得と同様に、総合課税を選択できるようにすることが望ましい。高所得層の税負担は増加するものの、金融所得の比例税率が労働所得等の累進税率を下回っている限り分離課税を選択すると考えられることから、所得再分配への効果と金融市場等への影響を考慮に入れた比例税率の設定が可能となる。一方で、労働所得等の累進税率が金融所得の比例税率を下回る所得層では、総合課税を選択することで、利子所得と株式等譲渡所得の税負担を軽減することが可能となる。

ただし、もともと逆進性が指摘されている1億円超の所得者の人数が申告者ベースで約2万人（申告者全体の0.3%、注28）に過ぎないのに対し（図表21）、上記の方法で金融所得税負担が増加する累進税

（図表21）合計所得別申告者数（2019年）



（資料）国税庁「令和元年分申告所得税標本調査結果」
（注）申告者の総数は6,305,589人。

率30%以上の所得層の所得税納税者全体に占める割合が19%に上る点を踏まえると（図表22）、比例税率を大幅に引き上げる場合には、景気等への影響を十分に吟味する必要がある。一方で、比例税率の引き上げ幅が小幅にとどまる場合には、1億円超の所得層での逆進性は解消しないとみられる。例えば、税率を5%引き上げて25%にする場合（図表23）、1億円超の所得層の所得税負担率は一定程度上昇するものの、逆進性の解消には至らない（注29）。

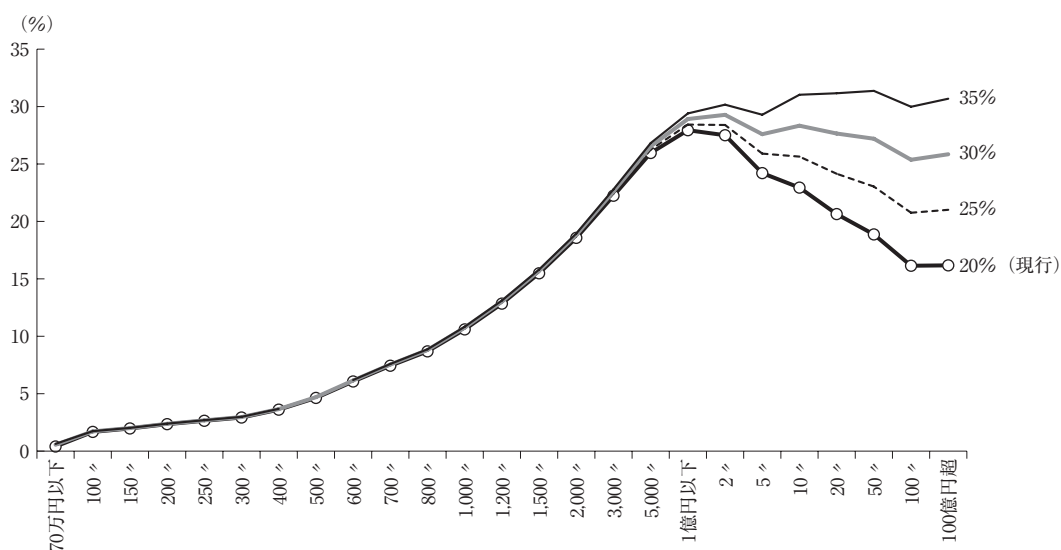
そもそも、所得再分配機能の検討では、所得や資産の

（図表22）限界税率別、所得税の納税者の割合（2020年度予算）

限界税率		所得税の納税者に占める割合
所得税	所得税 + 住民税	
5%	15%	58%
10%	20%	23%
20%	30%	15%
20%超	30%超	4%

（資料）財務省「所得税の限界税率ブラケット別納税者（又は申告書）数割合の国際比較（2021年1月現在）」より日本総合研究所作成
（注）原資料は所得税のブラケット別の納税者の割合であるため、住民税のみ課税されている者や住民税非課税者は含まれない。

(図表23) 金融所得税率引き上げによる所得税負担率への影響試算



(資料) 国税庁「令和元年分申告所得税標準調査結果」

(注1) 所得税負担率 = (源泉徴収納税額 + 申告納税額) ÷ 合計所得。

(注2) 税率引き上げ後負担率 = 税率引き上げ前負担率 + 税率引き上げ幅 × 金融所得の割合。

差の現状（「結果の平等」）だけでなく、その差が生じた経緯（「機会の平等」）にも目配りした議論が不可欠である。経済や社会の活力を損なうことなく、所得再分配機能を高めるには、目先の「結果の平等」にとらわれて金融所得課税の強化に集中するのではなく、「機会の平等」を高める方策にも目を向け、相続・贈与税の強化なども含めた税制全体を見直すことが求められる。

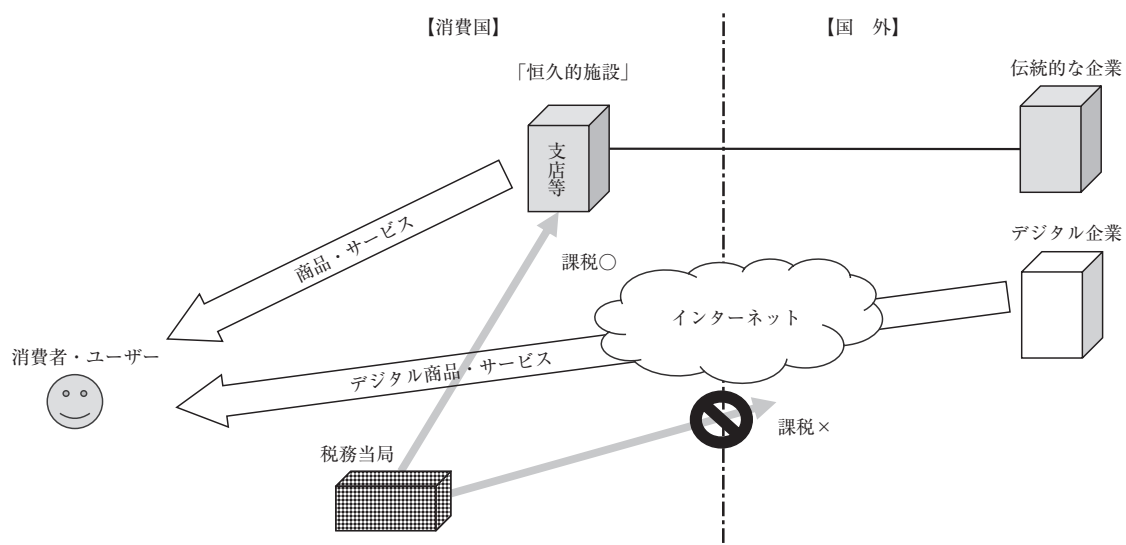
(3) 国際協調による資本への適正課税

近年のグローバル化やデジタル化の著しい進展によって、資本の国境を越えた移動は一段と容易になった。そうした「逃げ足の速い」資本への課税はともすれば軽減される一方、労働所得への課税や消費課税ばかりが重くなる傾向が認められ、様々な問題が生じている。国境を越えた移動が容易な資本に国内で課税できない状態を放置すると、①国内に支店等の「恒久的施設」を置く企業と置かない企業との間で税負担の不公平が生じる、②法人や資産家の負担に代わって個人や家計の労働所得や消費への負担が過剰になるといった弊害が無視できなくなる。これへの対応として、近年、国際協調によって法人所得への課税を適正化しようとする、数年前の段階ではおよそ考えられなかった動きが強まりつつある。2021年10月にはOECD加盟国を含む136カ国・地域で、以下のような取り組みが合意された。2023年からの導入を目指して、各国には2022年にも国内での法の整備が求められており、わが国でも速やかな対応が求められる。

第1は、法人税への最低税率の導入である。年間の総収入が7.5億ユーロを超える多国籍企業に対し、各国は最低15%の法人税率を課すこととされた。これによって、企業や資金の自国内への誘致や他国への流出阻止を狙って、これまで長年にわたって続けられてきた各国による法人税率の引き下げ競争に、歯止めがかかることが期待されている。

第2は、デジタル課税である。法人課税に関する国際ルールでは、国外のデジタル企業等が、消費国内の事業者や消費者に対してインターネットを介したサービスの提供などを行うことで収益（所得）を得たとしても、サービス等の消費国内に支店等の「恒久的施設」がなければ、消費国側は国外のデジタル企業に課税できないことになっている（図表24）。2021年10月の合意では、売上高200億ユーロ超で利益率が10%超の企業を対象に、売り上げの10%を超える部分の利潤の25%分を消費国に配分することとされた。これにより、消費国は自国内に「恒久的施設」がなくても、配分された利潤に対して課税できるようになる。

（図表24）国外の企業に対する現行の法人課税の国際ルールの概念図



（資料）日本総合研究所作成

（4）既存の債務の償還財源の在り方

わが国は厳しい人口減少トレンドのなかにあるにもかかわらず、すでに1,000兆円を超え、名目GDP比でも224%という、世界最悪の規模の債務残高を抱えている。この借金を、少しずつでも着実に返済していく道を見つけることができなければ、この先、安定的な財政運営の道筋を確保できるかは覚束なくなってしまう。私たち国民のどのような負担によって、着実な返済の道をつけていくことができるだろうか。

A. 新型コロナウイルス感染症対策で生じた債務の償還財源（拙稿、蜂屋 [2021c]）

2020年度と2021年度の予算に計上された新型コロナウイルス感染症対策に係る経費は総額で98.8兆円に上るとみられる（注30）。一方、両年度の補正予算で積み増された公債金収入（新規国債発行額）は合計で102兆円に上ることから、新型コロナウイルス感染症対応に係る経費は事実上、新規国債の発行で賄われていたといえる。国民の生命にかかわる未曾有の大災害への対応のために避けられなかった借金とはいえ、放置しては、将来の財政運営等への不安が残ることから、早期の償還が求められる。

この点、東日本大震災の復興財源として発行される「復興債」のスキームが参考となろう。「復興債」

では、償還財源に政府保有株式の売却収入のほか、時限的に導入した「復興特別税」の税収を充てることで、通常の「60年償還ルール」によらず、2037年度までに償還を完了させることになっている。「復興特別税」については、法人に対する「復興特別法人税」が東日本大震災直後の2012～2014年に課せられたほか、個人に対する「復興特別所得税」が2013年に導入され、今後2037年まで課せられることになっている。

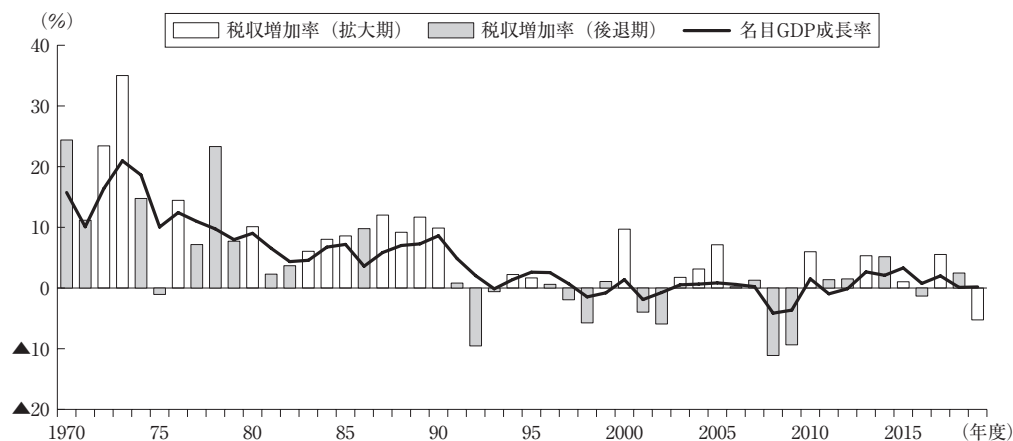
新型コロナ感染症対応の結果として生じた借金についても、感染症の拡大防止やウィズコロナ対応など、大災害への対応として緊急性の高い政策については、東日本大震災と同様に「コロナ復興特別税」を時限的に導入すべきである。例えば、ワクチン接種や医療体制整備に係る経費相当を所得税に加算する一方、時短協力金をはじめとする事業者向け施策に係る経費相当を法人税に加算するといった方法で、償還財源を確保することが考えられる。

B. 名目GDPの2倍に上る長期債務の償還財源

国と地方を合わせて名目GDPの2倍に上る長期債務については、地道に償還していくほかはない。それには、歳出の増加抑制など基礎的財政収支の黒字化に向けた取り組みに引き続き努めるとともに、景気拡大期に発生する税収の上振れ分を補正予算での事業の追加に使ってしまわず、償還財源に充てることが重要である。

景気回復期に見られる税収の上振れは、景気後退期に入ると逆に下振れするというのが過去の経験である。景気循環と税収の関係をみると（図表25）、かつてわが国経済が右肩上がり成長していた時期

（図表25）景気の局面別の税収増加率（自然増）の違い



期 間	税収増加率（年平均）	
	拡大期	後退期
高成長期（1970、80年代）	13.5%	10.3%
低成長期（1990年代以降） （除く2008、2009年度）	2.9%	▲1.7%
	2.9%	▲0.6%

（資料）内閣府「国民経済計算年報」、財務省「財政統計」、「税制改正大綱」（各年度）、「財政金融統計月報（租税特集）」、国税庁「国税庁統計年報」より日本総合研究所作成

（注1）税収は国の一般会計決算。税制改革や税制改正による増減取分を除いて増加率を計算している。

（注2）拡大期：名目成長率がプラス、かつ、前年度より上昇。後退期：名目成長率がマイナス、または、前年度より低下。

（注3）低成長期（1990年代以降）の平均値は、2000年度から2001年度にかけての定額貯金の大量満期を受けた所得税収の増加と反動減の影響が大きい2000年度と2002年度を除いて計算。

(1970~80年代)には、景気後退期でも税収は増加していたのに対し、90年代以降の低成長期の景気後退期では、税収は減少している。今後、かつてのような高成長は見込み難しく、景気拡大期の税収増が小幅にとどまる一方、景気後退期に税収が減少するリスクは高いとみられる。将来、不幸にして景気の下振れや不測の事態が発生した際に、有効な対策を迅速に繰り出せるよう、財政面での不安を低減しておくことが重要であり、経済が比較的好調な時にこそ、積み上がった債務の償還に努めることが求められる。

(注16) 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)」(2018年5月21日)。

(注17) 社会保障給付費は、増加抑制に向けた各種の政策を踏まえたケース(計画ベース)で、医療の単価の伸び率が抑制されたケース。経済成長率は、成長率の上昇を見込まない「ベースラインケース」。

(注18) 税収弾性値を1、名目GDPを550兆円として計算。

(注19) この他、基礎的財政収支の黒字化には影響しないが、社会保険料が段階的に引き上げられている。

(注20) 基礎年金、老人医療、介護の「高齢者3経費」。

(注21) 年金、医療、介護、子供・子育て支援の「社会保障4経費」。

(注22) 消費税率の9%分。消費税率10%の内訳は国税7.8%分、地方消費税2.2%分で、このうち地方消費税の1%分を除く。

(注23) 内閣府「中長期に経済財政に関する試算(令和4年1月14日 経済財政諮問会議提出)」では、経済成長が小幅に止まるベースラインケースの場合、基礎的財政収支の赤字は将来的に▲4兆円程度(名目GDP比▲0.7%)に縮小する見通しであり、この場合、消費税率の引き上げ幅は約5%となる。

(注24) 名目GDPを550兆円、国民所得を400兆円、消費税率1%あたり税収を2.75兆円とした。

(注25) この他、低所得層を負担軽減するために、食料品などの生活必需品や医薬品などの税率が0%とされ、医療サービスや教育サービスなどでは多くの非課税品目が設定されている。

(注26) 政府税制調査会[2009]では、GSTクレジットは適正に給付されているとし、その要因として、①簡素な制度設計となっていること、②確定申告時期と給付時期との間に所得情報等を確認するための十分な時間を確保できること、③納税者の所得情報を確認する手段として社会保険番号(Social Insurance Number: SIN)が利用されていること、④子供等の被扶養者の情報を管理する被扶養者番号(Dependent Identification Number: DIN)が利用されていることが挙げられている。

(注27) 2021~2022年の場合、基礎控除、配偶者控除、子供一人目が299ドル、子供二人目以降が157ドル。

(注28) このデータの出所である国税庁の「申告所得税標本調査結果」には、源泉徴収だけで納税を済ませた給与所得者等が含まれていないことから、これを勘案すると、1億円超の所得者の割合はもっと低くなるとみられる。

(注29) 逆進性が解消するまで比例税率を引き上げようとする、少なくとも15%を超える引き上げ幅(税率20%→35%超)が必要になると試算される。

(注30) 2020年度一次補正予算の「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費」(25.6兆円)、同二次補正予算の「新型コロナウイルス感染症対策関係経費」(31.8兆円)、同三次補正予算のうち「新型コロナウイルス感染症の拡大防止策」(4.4兆円)と「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現」(11.7兆円)。2021年度の当初予算の「新型コロナウイルス感染症対策予備費」(5兆円)、補正予算の「経済対策関係経費」のうち、「新型コロナウイルス感染症の拡大防止」(18.6兆円)と「『ウィズコロナ』下での経済社会活動の再開と次なる危機への備え」(1.8兆円)。

(2022. 3. 17)

参考文献

- ・伊田賢司 [2019]. 「平成税制改正を振り返る一過去最高税収から見る所得税の現状分析一」、参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』2019.12 No.418、2019年
- ・熊倉誠和・小嶋大造 [2018]. 「格差と再分配をめぐる幾つかの論点—人的資本蓄積と税・社会保険料負担の観点から—」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』平成30年第2号(通巻第134号)2018年7月
- ・政府税制調査会 [2009]. 「政府税制調査会海外調査報告(アメリカ、カナダ)」2009年8月16日

-
- ・田近栄治 [2021]. 「一体改革はなぜその目的を達成できなかったか—社会保障の公費負担ルールの策定を急げ—」、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障研究』第5巻 第4号（通巻第19号）2021年3月
 - ・日本税理士会連合会・国際税務情報研究会 [2020]. 「カナダ税制視察調査報告書」2020年3月
 - ・蜂屋勝弘 [2021a]. 「カーボン・プライシングをどう導入するか—家計等への影響分析と導入に向けた課題」JRIレビュー Vol.9, No.93、日本総合研究所、2021年
 - ・蜂屋勝弘 [2021b]. 「金融所得課税の議論に欠けている視点—選択制総合課税の導入と「機会の平等」重視を」リサーチ・フォーカス No.2021-041、日本総合研究所、2021年12月
 - ・蜂屋勝弘 [2021c]. 「大型補正予算と財政運営の課題」リサーチ・フォーカス No.2021-044、日本総合研究所、2021年12月
 - ・諸富徹 [2020]. 『グローバル・タックス—国境を超える課税権力』岩波新書、2020年
 - ・IEA [2021]. “Net Zero by 2050 – A Roadmap for the Global Energy Sector” 2021年5月
 - ・OECD [2015]. “OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Explanatory Statement” 2015年
 - ・OECD [2021]. “Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy” 2021年10月