

求められる財源確保と再分配強化の具体策

「新しい資本主義」と「骨太の方針」の評価と課題

去る6月7日、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」と「経済財政運営と改革の基本方針2022」が閣議決定された。岸田内閣の初の「成長戦略」と「骨太の方針」として、①「新しい資本主義」を体現する成長戦略の姿②地球規模での脱炭素や安全保障環境の変化への対応③新型「コロナ禍を受けて大きく悪化した財政の立て直し」が注目点であった。しかしながら、「成長と分配の好循環」のコンセプトに相応しい、成長戦略と再分配政策の新機軸は見えず、将来の財政需要に対する財源の問題はほとんど素通りされるなど、踏み込み不足が目立つ。今後、避けて通れない財源確保に向けて、国民負担や分配面で考慮すべき点は何か。

分配が後退した「新しい資本主義」

今回の成長戦略では、「新しい資本主義」の実現を謳い、コンセプトの一つとして「成長と分配の好循環」が掲げられたことから、従来以上に分配面に目配りした新しい成長戦略が期待された。

もっとも、「骨太の方針」で示された「新しい資本主義に向けた改革」

の内容を見ると(図表1)、「多極化された仮想空間へ」として、次世代インターネット(Web3.0)の推進やメタバースなどの利用拡大に向けた法整備など、先端の技術動向を踏まえた取り組みが盛り込まれている半面、スタートアップやグリーン・ランスフォーメーション(GX)、デジタルランスフォーメーション(DX)といった重点投資分野や、

社会課題解決に向けた取り組み強化など、経済成長力の強化に向けた基本的な方向性は、従来の成長戦略を引き継いだ内容にとどまる。また、分配面でも、「人的資本投資」や「質の高い教育の実現」など、いずれも目新しさを欠き、新たに盛り込まれた「資産所得倍増プラン」にしても「貯蓄から投資」という、従来の方向性に沿った政策にすぎない。昨秋

の自民党総裁選時に注目された「金融所得課税強化」のような、税制などによる踏み込んだ分配強化策は盛り込まれておらず、分配面についての検討内容は事実上後退したと評価せざるを得ない。結局のところ「新しい資本主義」は従来の成長戦略と大差ないと言えよう。

新たな政策課題の財源は見えず

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(PB)の黒字化が、長年にわたって財政運営上の大きな課題であり、解決に向けて、これまで消費税率の引き上げなどが行われてきた。しかしながら、基礎的財政収支の赤字は、大型の新型コロナ対策が当座の赤字国債の発行を見合いに連

日本総合研究所 調査部 上席主任研究員
蜂屋勝弘

はちや・かつひろ 92年大阪大卒、日本総合研究所入社。13年内閣府政策調査員(経済財政運営

産業・雇用担当)、14年政策企画調査官(経済財政運営総括担当)。

公共経済が専門。

〈図表1〉「骨太の方針」に盛り込まれた「新しい資本主義に向けた改革」

1. 新しい資本主義に向けた重点投資分野
(1) 人への投資と分配 人的資本投資、多様な働き方の推進、質の高い教育の実現、賃上げ・最低賃金、「貯蓄から投資」のための「資産所得倍増プラン」
(2) 科学技術・イノベーションへの投資
(3) スタートアップ(新規創業)への投資
(4) グリーン・トランスフォーメーション(GX)への投資
(5) デジタルトランスフォーメーション(DX)への投資
2. 社会課題の解決に向けた取組
(1) 民間による社会的価値の創造 PPP / PFIの活用等による官民連携の推進、社会的インパクト投資、共助社会づくり、イノベーションを促す競争環境の整備
(2) 包摂社会の実現 少子化対策・こども政策、女性活躍、共生社会づくり、孤独・孤立対策、就職氷河期世代支援
(3) 多極化・地域活性化の推進 デジタル田園都市国家構想、分散型国づくり・地域公共交通ネットワークの再構築、多極化された仮想空間へ、関係人口の拡大と個性をいかした地域づくり、中堅・中小企業の活力向上、債務が増大している企業や家計への対応、観光立国の復活、文化芸術・スポーツの振興
(4) 経済安全保障の徹底

(注)下線は筆者による。
(出所)内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2022」

発されたことから大幅に拡大し、社会保障給付費は、子ども・子育て分野も含め、さらなる増加が不可避の情勢にあり、財源確保が追い付かず財政赤字と国債発行残高が一段と膨らみ続けている。

こうした中、中長期にわたる複数の新たな課題が浮上してきた。

第一は、脱炭素化に向けた財政需要である。地球規模での脱炭素化に向けた国際協調が求められる中、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、消費行動など

における脱炭素化の加速が不可欠で、既存制度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。「骨太の方針」では(図表2)、脱炭素に向けたGX投資の財源について、今後10年間に150兆円超の投資を実現するのに必要とされる政府資金20兆円を、「GX経済移行債(仮称)」の発行により先行して調達し、将来導入するカーボン・プライシングによる収入をその償還財源に充てる方針が示唆されている。カーボン・プライシングとは、地球温暖化ガスの排出量に応じた対価の支払いを消費者や生産者に求めるもので、

〈図表2〉財源と財政運営に係る主な記述

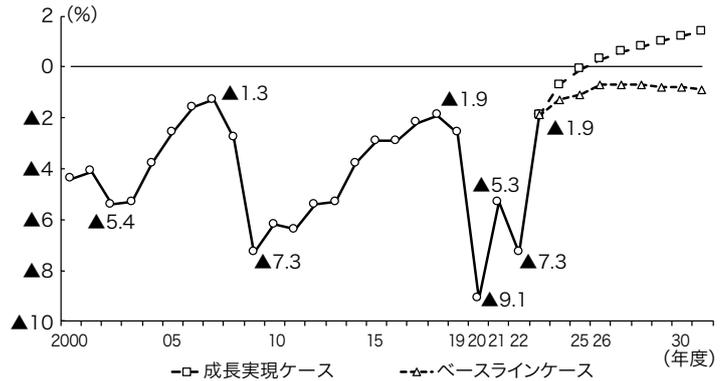
主要政策の財源	GXへの投資	今後10年間に150兆円超の投資を実現するため(中略)、「成長志向型カーボンプライシング構想」を具体化し、最大限活用 同構想においては、150兆円超の官民の投資を先導するために十分な規模の政府資金を、将来の財源の裏付けをもって「GX経済移行債(仮称)」により先行して調達
	外交・安全保障の強化	NATO諸国においては、国防予算を対GDP比2%以上とする基準を満たすという誓約へのコミットメントを果たすための努力を加速することと防衛力強化について改めて合意がなされた 令和5年度予算については、同計画(「中期防衛力整備計画」)に係る議論を経て結論を得る必要があることから予算編成過程において検討し、必要な措置を講ずる
	こども政策	必要な安定財源については、国民各層の理解を得ながら、社会全体での費用負担の在り方を含め幅広く検討を進める(また、子ども・子育て支援の更なる「質の向上」を図るため、消費税分以外も含め、適切に財源を確保していく) 応能負担や歳入改革を通じて十分に安定的な財源を確保 安定的な財源の確保にあたっては、企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組みについても検討する
	人的資本投資	2024年度までの3年間に(中略)、4,000億円規模の予算を投入する施策パッケージ
中長期の経済財政運営	財政健全化の「旗」を下ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組む。経済あつての財政であり、現行の目標年度により、状況に応じたマクロ経済政策の選択肢が歪められてはならない	
税制改革	骨太方針2021等も踏まえ、応能負担を通じた再分配機能の向上・格差の固定化防止を図りつつ、公平かつ多様な働き方等に中立的で、デジタル社会にふさわしい税制を構築し、経済成長を阻害しない安定的な税収基盤を確保するため、税体系全般の見直しを推進する	
来年度予算編成の考え方	令和5年度予算において、本方針及び骨太方針令和5年度予算において、本方針及び骨太方針2021に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進する ただし、重要な政策の選択肢をせばめることがあってはならない	

(注)下線は筆者による。
(出所)内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2022」

政府が金額を定める「炭素税」と、政府が排出量を規制し、金額が市場で決まる「排出権取引」の二つの方法がある。いずれにせよ、どの経済主体にどの程度の負担を求めるかといった制度設計は、今後の課題となっている。

第二は、米中の対立やロシアによるウクライナ侵攻を受けたわが国を取り巻く情勢の変化に対応するため、外交・安全保障に係る財政需要である。この財源について、「骨太の方針」では規模の目途として、「国防予算を対GDP比2%以上とする」と

【図表3】国及び地方の基礎的財政収支の名目GDP比の推移



(注)2020年度まで決算値。2021年度は決算概要、2022年度は補正予算に基づく。
 (出所)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7月29日 経済財政諮問会議提出)」

のNATO諸国の基準が示された。これには国防に加え海上警察や恩給なども含まれており、仮に、わが国にこの基準を当てはめると、防衛関係費などが4兆円程度以上もの大幅増となるが、その財源は示されていない。

これらのほか、こども政策の充実・強化の財源について、応能負担や企業負担を視野に「社会全体での費用負担の在り方を含め幅広く検討

を進める」中で、「消費税分以外も含め、適切に財源を確保していく」との方針は示されたものの、財源の具体的な確保策は今後の課題となっている。

後退した財政健全化の表現ぶり

「骨太の方針」の柱の一つである「中長期の経済財政運営」の方針を見ると、「財政健全化の『旗』を降ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組み」とされている。しかしながら、昨年度の「骨太の方針2021」では、「骨太方針2018で掲げた財政健全化目標(2025年度の国・地方を合わせたPB黒字化を目指す、同時に債務残高対GDP比の安定的な引き下げを目指す)を堅持する」と、PB黒字化の年限が明記されているのに対し、今年の「骨太の方針2022」には年限が記されておらず、表現ぶりの後退感が否めない。

将来の財政健全化の道筋が数字で示される内閣府による「中長期の経済財政に関する試算」を見ると(図表3)、PB赤字は、20年度以降に新型コロナウイルス対応のための歳出拡大な

どを受けて急拡大したものの、経済活動が平時に戻るなどによって今後急速に縮小し、26年にPB黒字になる姿となっている。しかしながら、試算の前提を見ると、「骨太の方針2022」に盛り込まれた防衛力強化などの歳出拡大が試算に反映されていない点に留意する必要がある。PB黒字化の達成に向けて、脱炭素化や安全保障などの経費を借入金で賄うことなく、国民負担の引き上げも含めてしっかりと財源を確保することが求められる。

根強い歳出拡大圧力

例年、「骨太の方針」で示された予算編成に向けた考え方を踏まえ、翌年度の予算が組まれていく。「骨太の方針2022」では、来年度予算においても、これまで通り「経済・財政一体改革を着実に推進する」とされたものの、政治判断によって、原案にはなかった「重要な政策の選択肢をせざるべきがあつてはならない」との但し書きが挿入されたことから、来年度予算編成において歳出規模拡大の抑制(シーリング)が機能するのか疑問が残る。実際、8月から開始される予算の概算要求で

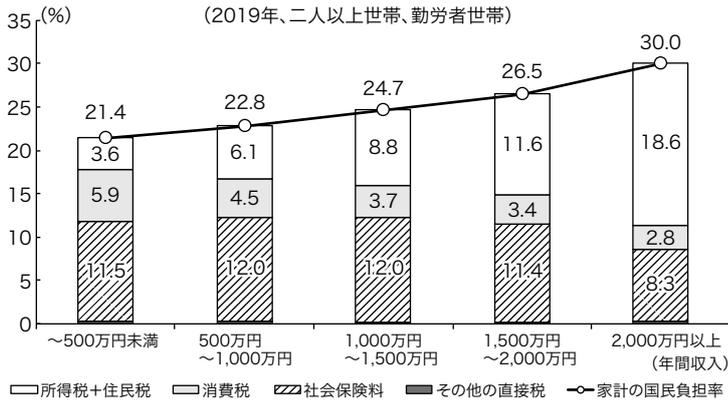
は、通常、各省が必要金額を明記して予算を要求することで一定の歳出抑制が図られるところ、来年度の「概算要求基準」(令和5年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について)では、現時点で予算額が見積もれないことなどを背景に、項目のみによる予算要求を許容し、必要金額を予算編成過程で検討する余地(いわゆる「事項要求」)が例年よりも拡大されている。この措置の対象は、物価対策や防衛関係、少子化対策などであり、今後の予算編成過程において、こうした経費がどの程度の規模になるかが焦点の一つとなる。

加えて、予算編成と並行して進められる税制改正の検討において、将来の必要経費を賄うための具体的な財源をどこまで議論できるかも焦点となる。この点、「骨太の方針2022」では、歳出の拡大が予想されるにもかかわらず、税制改革については、従来よりも踏み込んだ内容にはなっていない。

所得再分配機能は近年低下

新型コロナウイルス対策で財政事情が一段と悪化したところに新たな複数の課

【図表4】家計の年間収入階級別の国民負担率

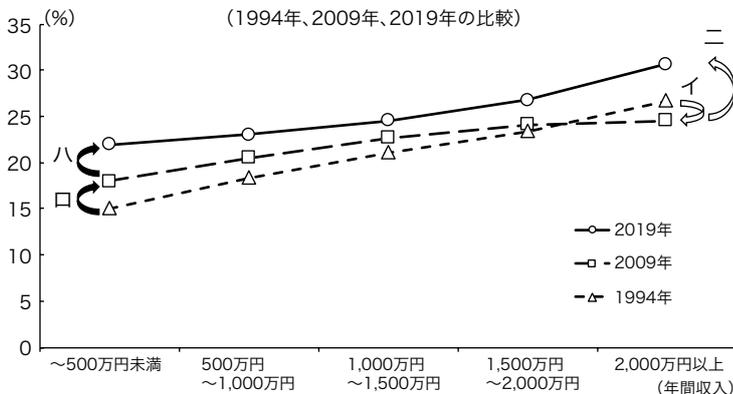


(注1)負担率計算の際の分母は「社会保障給付」を除く「実収入」。
 (注2)「消費税」は消費支出額に基づく推計値。「所得税+住民税」は「勤労所得税」と「個人住民税」の合計。
 (出所)総務省「全国家計構造調査」より日本総合研究所作成

わが国ではこれまで、増加する社会保障給付の財源を確保するために、消費税や社会保険料が引き上げられてきた。家計の年収階級別の国民負担率の推移を見ると（図表5）、1994年から2009年にかけて、年収2000万円以上の所得層の負担率が低下した（矢印イ）のに対し、それ以外の所得層では所得が低いほど負担率が大きく上昇した（矢印ロ）結果、負担率の累進度が低下している（グラフの傾きがフラットになっている）。これは、90年代半ばから00

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に加えて、消費税率の引き上げ（97年、3%↓5%）や社会保険料率の段階的な引き上げが行われたためである。その結果、国民負担全体としての所得再分配機能が低下したことが見て取れる。続く09年から19年にかけては、年収1000万円〜1500万円の所得層を境に、低所得層の負担率が引き続き上昇した（矢印ハ）のに対し、高所得層では低所得層の上昇幅をさらに上回る形で負担率が上昇している（矢印ニ）。これは、14年と19年の2度にわたる消費税率の引き上げを受けて、消費税負担の逆進性が強まった（Ⅱ）低所得層がより重い負担を余儀なくされることになった。一方で、①給与所得控除の上限額の設定（13年）②所得税の

【図表5】年収階級別の家計の国民負担率の推移



(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)」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。
 (出所)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

題が生まれている以上、来年度予算編成上は財源の検討が不可避なはずである。その際、国民に課される負担の大きさをばかりではなく、その負担が公平に課されているかについても十分に吟味する必要がある。そこで、現在の家計の年収別の国民負担率を見ると（図表4）、全体としては高所得層ほど負担率が高くなる累進的な負担構造になっている。ただし、負担構造は税目ごとに異なる

り、所得税・住民税が累進構造であるのに対し、消費税は逆進的、社会保険料はほぼ一定の負担率となる中、高所得層で負担率が低くなるなど、高所得層の方が負担率が低くなる税目も見られる。次に、1990年代以降の税・社会保険料負担の見直しは、家計の所得階級別に見た国民負担率にどのような影響を与えてきたかを見てみよう。

最高税率の5%引き上げ（15年）③健康保険の標準報酬月額の上限引き上げ（16年）——によって、高所得層の全体の負担率が上昇したためである。こうした94年から19年にかけての期間を通過して累進度の変動を見ると、消費税率引き上げを受けた逆進性が強まる中、所得税制などの見直しが国民負担全体の累進度に大きく

こうして94年から19年にかけての期間を通過して累進度の変動を見ると、消費税率引き上げを受けた逆進性が強まる中、所得税制などの見直しが国民負担全体の累進度に大きく

影響してきたことが分かる。

近年、わが国においては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っている。このため、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、今後も社会保障財源を念頭に消費税率を引き上げる際には、軽減税率などによる消費税負担そのものへの配慮にとどまらず、他の税目や保険料負担も並行して見直す必要がある。低所得層の負担率が過度に重くなることのないように、国民負担全体での一定の累進度を維持することが求められる。

企業と家計のどちらに課税するか

このほか、国民負担を家計と企業でどう配分するかとの論点もある。わが国の国民負担に占める個人・家計負担の割合と法人所得税負担の割合を見ると(図表6)、1980年代には、前者が約7割、後者が約2割であったものが、2010年代には、前者が約8割、後者が約1割となっており、法人所得税負担から個人・家計負担へのシフトが見られる。

この要因として、長年にわたる世界的な法人税率引き下げ競争の中で、わが国でも法人税率が引き下げられた一方で、必要な財源を消費税などの家計負担の引き上げによって確保してきたことが指摘できる。

しかしながら、今後、こうした傾向に歯止めがかかる可能性がある。経済の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る中、企業家などが会社の所在地を法人税率の低い国に移すことで、税負担を回避する行為が国際社会で問題視され、この状態を放置すること、①企業負担が軽くなり、家計の労働所得や消費への負担が重くなる②企業間で税負担の不公平が生じる—といった弊害がかねてから指摘されてきた。ところが近年、対応策として、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強まりつつある。

21年10月にはOECD加盟国を含む136カ国・地域で、①法人税への最低税率の導入②自国内に支店を置かず収益を上げている外国に所在する企業に課税できる仕組み(デジタル課税)の導入—が合意された。これにより、長年にわたる法人税率

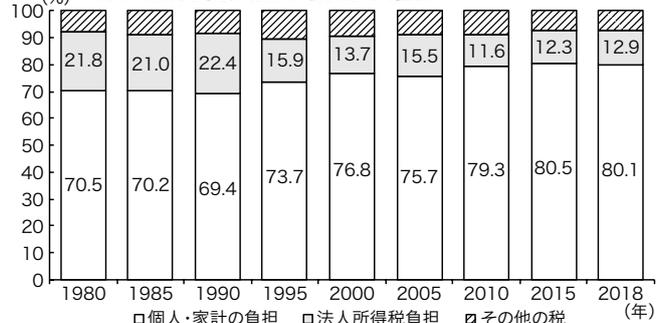
引き下げ競争が終息に向かうことや、税負担の公平化が期待され、これまでの「企業負担はより軽く、家計負担はより重く」という流れに歯止めがかかる可能性がある。

各国には早期の導入に向けた国内法の整備などが求められているところ、足元ではロシアのウクライナ侵攻の影響などもあって、導入に向けた各国の取り組みに遅れが生じている。わが国としては、自国での導入を速やかに済ませるとともに、諸外国に対して早期導入を働きかけることが求められる。

再分配機能の強化

将来の財政需要の財源の検討に当たっては、必要財源の全体を税・社会保険料全体でどう賄うかを考える中で、再分配機能の維持強化を念頭に、経済主体間での負担の配分目配りすることが重要である。その際、近年の法人税をめぐる国際環境の変化を踏まえると、消費税収や所得税収などに加えて、法人税収も財源の一つとして考慮することが従来に比べて容易になるとみられる。さらに、

〈図表6〉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



(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。
(出所)OECD「Revenue Statistics」

例えば、相続・贈与税の負担を引き上げ、子ども・子育て政策の財源に充てることで、社会全体として世代を超えた「成長と分配の好循環」を狙うといった工夫が考えられる。所得・資産格差の拡大や固定化を防ぐことが、社会に対する国民の閉塞感を抑え、わが国経済社会の活力の基礎になると考えられる。そうした視点に立って、財源と国民負担の議論を年末にかけてしっかりと行うことが求められる。