

歳出・歳入改革の青写真を

求められる成長力強化との両立

人口減少と高齢化が進行するなか、わが国が活力ある社会を持続するには、①持続的な経済成長②国民が納得する社会保障③財政健全化の同時実現が課題となる。持続的な経済成長には、企業の収益性向上が求められ、そのための一つの方策として、法人実効税率の引き下げが有力視されている。このため、政府は、「数年で法人実効税率を20%台まで引き下げることを目指す」（骨太の方針2014）としている。しかし、それだけで持続的な経済成長は実現しない。また、税率の引き下げ自体は、基礎的財政収支（以下、PB）の赤字拡大に繋がる。本稿では、財政健全化に取り組むなかで、法人実効税率の引き下げと他の政策との調和をどのように図っていくかを考えてみたい。

穴埋め財源は十分か？

財政健全化に関し、政府は20年度のPB黒字化を目指している。もつとも、内閣府の試算によると、消費税率の10%への引き上げを前提に、20年度のPBは、平均3・3%の名目成長率となるケース（経済再生ケース）で▲11兆円の赤字、同2・1%の名目成長率にとどまるケース

（参考ケース）で▲16・2兆円の赤字となっている。法人実効税率を引き下げることによって企業の収益性が高まり、①短期的には投資や賃金（消費）の増加②中長期的には資本深化や人材蓄積、技術進歩などを通じてより高い成長率の持続が期待される。一方で、1%当たり4700億円（14年3月12日政府税調資料）の減収になることから、穴埋めのための

財源措置を講じなければ、29・5%への引き下げで3兆円台半ば、25%への引き下げで6兆円程度のPB赤字拡大要因になると計算される。なお、法人実効税率に関する二つのケースは、前者については前述の「骨太の方針2014」での記述、後者については「国際的に遜色ない水準に引き下げることを目指す」（骨太の方針2014）や「将来的には25

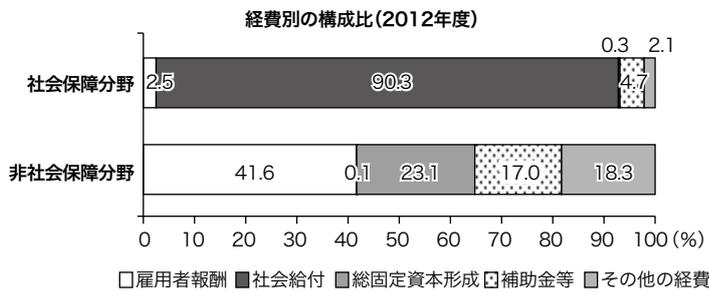
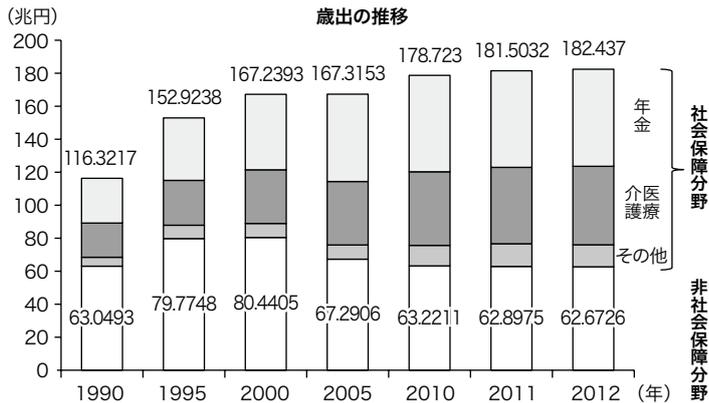
日本総合研究所調査部 主任研究員
蜂屋勝弘
はちや・かつひろ 92年大阪大学卒業。同年日本総合研究所入社。13年内閣府政策調査員（産業・雇用担当）、14年政策企画調査官（経済財政運営総括担当）。公共経済が専門。

%を目指しつつ」（14年5月15日経済財政諮問会議有識者資料）などの政府資料の記述を踏まえて、筆者が想定した中期的な目標水準である。PB黒字化目標の達成に向けて、

今後、財政健全化の取り組み強化が求められる。とりわけ、最近の経常収支の黒字縮小のもとでの「異次元緩和」といわれる大幅な金融緩和の継続を勘案すると、財政健全化に向けた取り組み姿勢の後退は財政規律に対する市場の信認を損なう恐れが強し、許されない状況といえよう。

このため、法人実効税率の引き下げにあたっては、短期的にはネット減税を先行するとしても、中期的には税収中立になるように、何らかの財源措置が必要となる。しかしながら、現在、穴埋め財源として議論の

【図表1】歳出の推移と経費別内訳



(注) SNA、一般政府。社会保険分野(保健、社会保護)、非社会保険分野(一般公共サービス、防衛、公共の秩序・安全、経済業務、環境保護、住宅・地域アメニティー、娯楽・文化・宗教、教育)。社会保険分野の内訳は厚生労働省のデータを用いて案分。
(出所)内閣府「国民経済計算年報」、厚生労働省「厚生労働白書」

組上に載っている財源措置(外形標準課税拡大、受取配当の課税拡大、繰越欠損金控除の見直し、租税特別措置の見直し)を合計しても、穴埋め効果は最大で1・8兆円程度にとどまるとみられ、前述の29・5%に引き下げるケースの減収額の穴埋めもできない。

ハードル高い歳出削減

このため、歳出削減による財源捻

出が避けられない課題となる。ただし、以下にみるように、そのハードルは相当に高い。
まず、政府全体(国、地方、社会保障基金の合計)の歳出額は、2000年度から12年度の間に15・2兆円増加した(図表1)。主因は社会保障分野で、同期間に33兆円増加している。社会保障分野は、歳出総額の約3分の2を占めており、今後高高齢化の進行に伴う増加が見込

まれることから、歳出削減には同分野を軸に取り組むことが求められる。次に、政府支出の経費別内訳をみると、社会保障分野では給付費の比率が全体の約9割を占めている(図表1)。このため、社会保障分野の歳出削減には、1人当たり給付額の抑制や給付対象の絞り込みが避けられず、国民の痛みを直接伴う改革にならざるを得ない。これに対し、非社会保障分野では、人件費(雇員報酬)や公共投資(総固定資本形成)、その他の経費(主に物件費など)の中間投入)の比率が高い。こうした経費については、限られた財源のもとで行うべき行政サービスの取捨選択のほか、ITの活用や業務の進め方の見直しによる業務効率の改善が課題となる。さらには、歳出を最小限に抑えつつ行政サービス提供や社会資本の新設・運営などが行えるよう、民間資金活用による社会資本整備(PFI)や官民パートナーシップ(PPP)などによる民間活力の活用といった工夫が求められる。

試算してみた。
まず、歳入面では、法人実効税率を現行の35・64%(東京都)を前述の29・5%、または25%に引き下げると2通りを想定した。引き下げ幅のうち1・5%分は、いずれの場合も法人事業税の外形標準分を現行の4分の1から2分の1に拡大するとともに、税収中立となるように所得標準分の税率を引き下げること得られる。残りは、国税の法人税率をそれぞれ4%、8%引き下げること、所定の実効税率引き下げを達成するとした。また、穴埋め財源として、受取配当の課税拡大、繰越欠損金制度や租税特別措置の見直しなどによって1兆円強を確保するとした。
次に、歳出面では、歳出削減努力の強度の異なる二つのケースを想定した。一つ目は「マイルド改革」ケースで、社会保障分野について、高齢化に伴う医療費の増加は許容するとした。具体的には次の通りである。厚生労働省試算(12年3月)によると、医療費の公費負担額は12年から20年にかけて6・4兆円、国内総生産(GDP)比で0・7%増分増加する。この増加の要因として、①物価上昇や技術進歩を受けた単価の上

〈図表2〉2020年度のPB収支の試算結果

| | マイルド改革 名目成長率 PB赤字 消費税率換算 | | | ドラスティック改革 名目成長率 PB赤字 消費税率換算 | | |
|-------------|-----------------------------|---|--|---|---|--|
| | 実効税率 29.5% | 3.3% 2.7% 2.1% | ▲8.6兆円(2.7%) ▲11.9兆円(3.9%) ▲15.2兆円(5.2%) | 3.3% 2.7% 2.1% | ▲1.6兆円(0.5%) ▲6.3兆円(2.1%) ▲10.9兆円(3.8%) | |
| 実効税率 25% | 3.3% 2.7% 2.1% | ▲11.3兆円(3.6%) ▲14.5兆円(4.8%) ▲17.7兆円(6.1%) | 3.3% 2.7% 2.1% | ▲4.3兆円(1.4%) ▲8.9兆円(2.9%) ▲13.4兆円(4.6%) | | |

(注) 上段は内閣府試算の「経済再生ケース」、下段は同「参考ケース」に基づいて計算。中段は上段と下段の平均。()内は消費税率換算値(逆符号)。本図では、法人実効税率が引き下げられない場合には、成長率の低い「参考ケース」の蓋然性が高まるとみなしたうえで、法人実効税率を下げるほど、より高い成長率の実現するというイメージを描いている。ドラスティック改革ケースでは、非社会保障分野について、成長率が高い場合でも、最も低い場合の増加率で計算している。

昇②高齢化に伴う患者数の増加が考えられるが、このうち単価の上昇を抑制し、患者数の増加のみを考慮して試算すると、20年の額は厚生労働省試算に比べて2・3兆円程度少なくなる(内閣府参考ケースの名目成長率で計算)。非社会保障分野については、内閣府試算の想定と同様に物価上昇率並みで増加するとした。二つ目は、さらに厳しい「ドラスティック改革」ケースである。社会

保障分野について、医療費を名目GDP成長率並みに抑制することで、厚労省試算に比べて4・1兆円削減される(前に同じ)。さらに、年金の支給開始年齢を20年度までに70歳に引き上げることによる2・5兆円の歳出削減を織り込んでいる。これは支給開始年齢を16年度以降毎年1年引き上げることの意味し、極めて大きな制度変更といえる。非社会保障分野については、マイルド改革よりも厳しい増加抑制で計算した。

以上の設定のもとで、20年度のPB収支を試算した結果が図表2である。法人実効税率の下げ幅が大きいほど、成長への寄与が高まることと期待されるが、その結果、仮に平均3・3%の高成長が実現したとしても、マイルド改革の場合、10兆円前後のPB赤字が残る。一方、ドラスティック改革の場合には、PB赤字は1・6兆円まで縮小するもの、このような大幅な歳出削減の下では、成長率が抑えられる蓋然性が高まると考えられ、例えば、平均2・1%成長に止まる場合には、10兆円を超えるPB赤字が残ることになる。これに対し、法人実効税率を引き下げなければ、減収によるPB赤字の拡

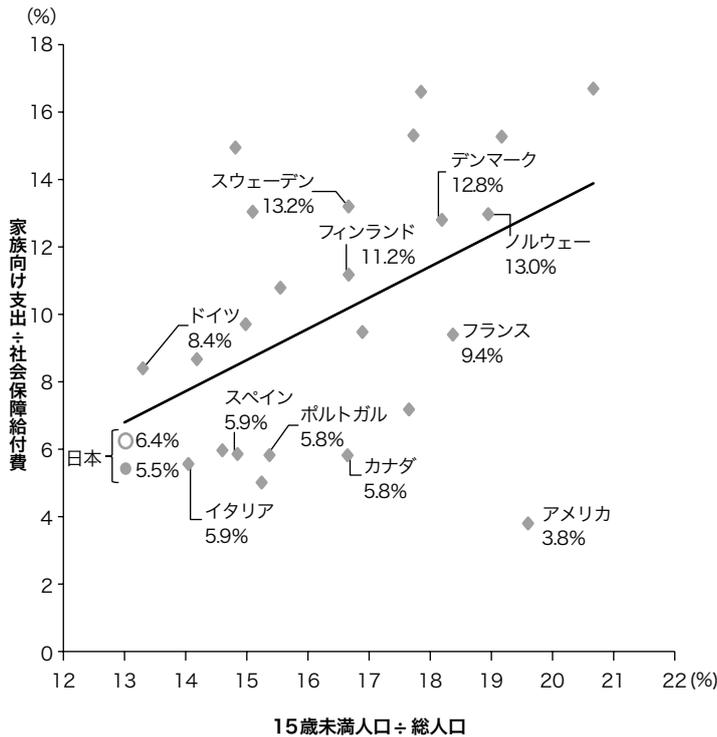
大を防げるが、この場合、国内企業の収益性の向上が遅れることにより、高成長の実現が困難になることで、やはり10兆円を超えるPB赤字が残る蓋然性が高まると考えられる。このように、歳出面で相当の努力をしてもなお、PB赤字は残ると考えられ、PB黒字化目標の達成には、引き続き歳出・歳入両面での取り組みが不可欠となる。その際に大前提となるのが、持続的な経済成長である。それが実現することで、歳入面で税や社会保険料の自然増収だけでなく、国民負担拡大に伴う経済への悪影響に対する耐性の高まりが期待される。一方、歳出面では、歳出構造を見直す際に、既存の歳出の配分を見直すよりも、増加分の配分を考

えるほうが国民に受け入れられやすいというメリットが考えられる。持続的な経済成長の実現には、企業収益と就業者所得の継続的な上昇が欠かせない。日本再興戦略などに示された規制改革などへの地道な取り組みや、政労使会議などを活用した政労使の相互協力によって、新分野の開拓に向けた企業の取り組みや不採算分野から成長分野への雇用のシフトなどを促す必要がある。その

うえて、歳出・歳入については次のような取り組みが求められる。まず、歳出面では、産業構造転換を促す方向での歳出の中身の見直しを求められる。PB黒字化に向けて、基本的に歳出削減を行うにしても、わが国の将来を見据えて必要な事業に厚く財源を配分することは必要である。例えば、持続的な経済成長の実現には、「失われた20年」をもたらしした産業構造からの転換が不可欠であり、その際には、産業間の労働移動の必要性が高まると考えられる。他方、人口減少下では、親の介護のために故郷から離れられないなどの事情により、地域間の移動を望まない雇用者の比率が高まる可能性がある。こうした状況に対応するには、働き方の多様化を進めると同時に、育児支援や介護支援など、現役世代で高まる社会保障ニーズに適切に対応することが求められる。逆に、こうしたニーズに応えることで、産業構造転換が進みやすくなる。

例えば、わが国の社会保障支出に占める家族向けの比率は5・5%で、高齢者向け47・6%の1割程度とな

〔図表3〕社会保障給付費に占める家族向け支出の比較



(注) 65歳以上人口比率がOECD平均以上の国のみ。日本は2012年、5.5%は実績、6.4%は実績に新たな子ども・子育て支援制度の予定所要(約1兆円)を加えて計算したもの。アメリカ、ドイツ、フランス、スウェーデンは2011年、その他は2009年。
 (出所) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」、OECD「Social Expenditure Statistics」、"Labour Force Statistics"、

つている(図表3)。来年度から導入される新たな子ども・子育て支援制度の所要額を加えると同比率は6・4%となり(消費税増税分の一部を財源に充てることになっていが、増税延期の場合も予定通りの実施が検討されている)、これは、北米や南欧より高いものの、中欧や北欧より低い水準である。同比率は年齢構成の影響を受けるとみられることから、若年人口比率が高い諸外国

歳入改革

の家族向け比率が高くなるのは当然といえるが、若年人口比率の違いを調整したとしても、北欧の家族向け比率はわが国よりも2%程度高いとみられる。限られた財源を高齢者向けと家族向けなどにどう配分するかは、社会保障に対する国民の納得感に直結するだけに、国民的な議論が求められる。

次に、歳入面では、税負担の増加は避けられないと考えられる。その際、消費税は有力な候補である。来年度に予定されていた10%への引き上げは、景気への配慮のために延期されたものの、消費税は消費に依じて課税されることから世代間の公平を確保できるほか、諸外国と比較してもわが国の消費税負担率は低いことから、負担拡大の余地は大きいと考えられる。ちなみに、前述の試算結果でみた20年度のPB赤字を消費税率換算すると、ドラステック改革でかつ高成長が実現するケースを除くと、2~6%程度となる。一方、所得階層間の公平性に配慮すると、消費税では消費性向の高い低所得層ほど負担率が高まる逆進性の問題が指摘されており、負担拡大にあたっては何らかの対応が求められる。逆進性への対応策として、諸外国では食料品などの必需品への軽減税率の導入が一般的であるが、これについては、どの品目を軽減税率の対象にするかで利害対立が生じる可能性に加えて、消費者が消費する品目の選択に影響を与えるなどの問題がある。以上を踏まえると、消費税の拡大は、累進課税である個人所得税の拡大とセットで行うことが望ましいと

考えられる。個人所得税の累進性と合わせることに消費税率の逆進性の緩和に加え、消費税率の上げ幅自体を抑制できることから、逆進性そのものの拡大を抑制できる。個人所得税の拡大を検討する際には、税率の引き上げではなく、課税ベース拡大を優先して考えるべきだ。個人所得税では、収入の種類や家族構成などに応じて、給与所得控除や公的年金等控除、扶養控除や配偶者控除などの所得控除が行われており、これにより課税ベースが縮小している。こうした控除は、国民の担税力や生存権などへの配慮のために行われているが、結果的に、高い累進税率が適用される高所得層ほど軽減される税額が多くなるため、不公平との見方もできよう。そうした各種控除の整理・簡素化を軸とした課税ベースの拡大であれば、税負担の増加額は高所得層ほど大きくなるため、こうした不公平さは軽減される。課税ベース拡大の方策として、①扶養控除などの所得控除の税額控除②給与所得控除の縮小③公的年金等控除の縮小などが考えられる。①については、低所得層に対して税

額から差し引けない分を給付する「給付つき税額控除」とすることで、課税による労働供給への影響を軽減できるとされている。②については、高所得層ほど多く控除されていることを受け、12年度税制改正で給与収入1500万円を超える場合に245万円の上限が設定されたが、この上限額および適用される収入額をさらに引き下げることが考えられる。③については、年金など給付額の大部分が非課税になっていることから、大幅に縮小したうえで、増収分を現役世代向けの社会保障財源に充てれば、世代間の給付と負担のバランス改善に資すると考えられる。

法人税改革は、本来、こうした歳出と歳入の抜本改革のなかで位置付けられねばならない。しかし、現政権がそこまで視野に入れている様子はない。消費税率引き上げ延期の際も、今後の歳出・歳入改革の青写真は示されていない。これを機に、歳入改革の具体策を提示し、成長力強化と財政健全化に道筋をつけることは、最低限の責務であろう。