

東京大会



会長挨拶

第68回租税研究大会開催にあたり

公益社団法人日本租税研究協会会長

三木 繁光

(株式会社三菱東京 UFJ 銀行特別顧問)

本日は、第68回租税研究大会開催にあたりまして、多数の皆様にご参加いただき、心から御礼申し上げます。

特に、財務省星野主税局長、総務省林崎自治税務局長には公務ご多忙中ななか、パネリストとしてご出席いただき、誠にありがとうございます。

また、ご出席の皆様方には常日頃、租研の事業活動にご支援・ご協力を賜っておりますことにつきまして、本席をお借りいたしまして、あらためて厚く御礼申し上げます。

さて、わが国の経済は、雇用、所得、支出等の面で改善がみられていますが、今後とも、持続的な成長を実現するためには、思い切った成長戦略の実施とともに、手を緩めることなく財政健全化の推進が重要であります。

わが国の長期債務残高は、平成28年度末には1,062兆円と見込まれ、GDPの2倍を超える、歴史的、国際的に最悪の水準が続いています。財政健全化を確保することが、社会保障制度等を維持しつつ、経済の持続的成長を続けるうえで欠かせません。

長期債務残高の累増に歯止めがかからなければ、国際的な信認を得られず、わが国財政は持続不可能な不測の事態に陥る懸念があります。

政府は、消費税率の引き上げを2度にわたって延期し、引き上げは平成31年10月からとなりました。よほどの歳出抑制がないかぎり、「経



済財政再生計画」の中間目標の達成はすでに極めて困難なものとなったばかりか、2020年度の財政健全化目標の達成についても、その実現は難しくなっています。

今後の人口減少社会では、高い経済成長を実現させることは決して容易ではありません。経済成長だけに頼ることなく、思い切った財政健全化策を早急に展開しなければなりません。

政府は、経済社会の構造が大きく変化する中、税体系全般にわたるオーバーホールを進めております。

所得税制については、税収調達機能や所得再分配機能を有する基幹税ですが、これまでの税制改正により、その機能が弱まっています。機能の回復につながる所得税改革となることを期待しています。

法人税改革は、「日本企業の国際競争力を高

めること」と「日本の立地競争力の強化」を目指すものであり、そのためには少なくとも国際的に調和のとれた税制とすることが重要です。平成28年度税制改正で、法人実効税率が20%台まで引き下げられたことは評価しております。

なお、イノベーションは、日本の経済発展の基盤となるものであり、イノベーションの創出を促進する税制措置の拡充が重要だと考えております。

国際課税の分野においては、国際的な租税回避を巡る動きを踏まえ、BEPS 最終報告書に沿った国際課税ルールの広範囲に及ぶ見直しが急速に進められています。

今後の税制改正においては、国際的合意に基づき、企業の経済活動や競争力を阻害することのないように予測可能で、法的に安定した制度とすることが重要です。

消費税については、消費税率の引き上げが延期されたことは残念なことであり、平成31年10月には確実に実施する必要があります。

そのうえで、超高齢化社会の財政を支える基幹税として、消費税率をさらに引き上げる必要があると思います。

私ども租研は、民間研究団体として中立の立場から、税・財政の問題を調査・研究し、毎年、中長期的な課題を含め、あるべき税制改革について、提言を行っております。

私どもは、これまでと同様に成長戦略と財政

の健全化、社会保障制度改革を一体的に推進するためには、「経済活力の強化」と「安定財源の確保」を基本として、経済社会の実態の変化に即した税制改革への取り組みが必要であると考えております。

本東京大会におきましては、まず、午前の討論会において、租研内の「財政経済研究会」がとりまとめた報告書「安倍政権における財政・税制・社会保障政策の課題」について、議論を深めていただきました。

このあと開催いたします討論会「税制改革を巡る現状と課題」、明日午後の討論会「BEPS プロジェクト等の国際的な取組みの現状と課題」と、3つの討論会を予定しております。また、明日午前には岡村教授からの研究報告をいただくことになっております。

ご参加いただく皆様は税制、財政に精通された方々ばかりでございます。大変有意義なお話を伺えるものと思います。皆様とともに大きな期待を込めて拝聴したいと存じます。

最後になりましたが、ご出席の皆様方の今後ますますのご発展をお祈り申し上げますとともに、当協会の活動につきまして今後ともご支援、ご協力をいただきますよう切にお願い申し上げます。私の租税研究大会開催に当たっての挨拶とさせていただきます。ご清聴ありがとうございます。

安倍政権における財政・ 税制・社会保障政策の課題



●参加者（五十音順）

お茶の水女子大学基幹研究院人間科学系教授

一橋大学国際・公共政策大学院准教授

慶應義塾大学経済学部教授

慶應義塾大学経済学部教授

大森 正博
國枝 繁樹
駒村 康平
土居 大朗

司会 慶應義塾大学総合政策学部
総合政策学科教授

小澤 太郎

討論中に言及されている資料は、本文末尾に掲載されています。

はじめに

(小澤) おはようございます。この様な早い時間帯からお集まりいただきまして、誠にありがとうございます。私は財政経済研究会の座長を務めておりますけれども、そこでまとめた報告書『安倍政権における財政・税制・社会保障政策の課題』が皆様方のお手元に配られていると思いますが、それを基に討論会を実施するというのが本セッションの趣旨です。

研究会自体は以前からいろいろなテーマについて議論をしてきたところですが、今回のテーマにつきましては平成25年7月ということですので、第2次安倍政権発足後の大体半年ぐらいたったところから検討を始めました。第1回の報告者として、現在は政策研究大学院大学に移っていらっしゃいますが、当時、東京大学の大学院にいらっしゃいました井堀利宏先生に、報告をしていただきました。その後、毎月第2木曜日に11名のメンバーが順番を決めて、いろいろ報告をして、その正規メンバーの他にも、今お話をいたしました井堀先生の他に、中央大学法科大学院の森信茂樹先生、それから、当時、日銀の審議委員で、現在、私の同僚になっております白井さゆり先生、そして、一橋大学の国際・公共政策大学院の井伊雅子先生に報告を特別にさせていただいております。

今現在、検討を開始してから3年も経過しておりますが、その間にご承知のとおり2014年4月に消費税率の5%から8%への引き上げがなされたのですが、その後、8%から10%への引き上げは二度も先送りされるというような事態になっております。また、2%のインフレ目標の達成にはほど遠い状況にあり、基礎的財政収支を2020年度までに黒字化するという目標もかなり実現可能性が遠のいているという状況です。さらには潜在成長率の低下という供給制約の壁にもぶつかっているということで、なかなか思ったようにうまくいっていない部分も出てきて



おります。

「旧3本の矢」の後継である「新3本の矢」では、「希望を生み出す強い経済」、「夢を紡ぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」というキャッチフレーズが与えられています。ただ、より具体的には、実質2%、名目3%を上回る経済成長とか、GDPを600兆円、それから出生率を1.8、その1.8という数字はかなり劇的な上昇を意味しますが、他にも介護離職者ゼロという非常に高い具体的な目標が掲げられてはいます。しかし問題は、目標は高ければ高いほどいいのかということです。今、問われているのは、政府により掲げられた目標の実現に関する信憑性ではないのかということを、私どもは共通の認識として持っております。そうした目標を本当に達成するために、有効な手立てが果たして尽くされているのかどうかということを、いま一度冷静に議論してみようではないかということで、今から3年前に議論を始めた次第です。

研究会のメンバーの中から、先ほどご紹介いただきました4名の先生方に、10分強程お1人ずつ報告をしていただきます。その後、新しい試みとして、各報告者に対して別の報告者2名の方が質問をします。それに対して元の報告者からリプライをしていただきます。質問時間が大体1人3分弱ぐらいでしょうか。また、リプライは9分弱という時間を設けて、すなわち、計4つの報告に関して2名ずつ質問があって、

それに対するリプライを報告者ごとに一通り行います。それでさらに時間が余るようであれば、フロアの方々からのご質問もできる限り受け付けたいと考えております。

それでは、早速報告の方に移らせていただきたいと思いますのですが、まず、最初に國枝先生からお願いしたいと思います。

I. 安倍政権の税財政政策

(國枝) 一橋大学の國枝でございます。私の方からは「安倍政権の税財政政策の課題」ということでお話しさせていただきます。時間が限られていますので、かいつまんでご説明させていただきます。

まず安倍政権の下でどういう税財政政策が行われてきたか。この辺は事実関係なものですから、飛び飛びでご説明させていただきます。

1. 安倍政権発足時の「3本の矢」

(資料1)

(資料1)

I 安倍政権の税財政政策

1. 安倍政権発足時の「3本の矢」

① 大胆な金融政策

日銀による異次元の金融緩和
→巨額の国債購入

② 機動的な財政政策

→10兆円規模の経済政策
→2020年度のPB均衡実現

③ 民間投資を喚起する成長戦略 規制緩和

コーポレート・ガバナンス改革



2. 財政再建の先送り (資料2)

財政再建という観点から、2014年4月には予定されていたとおり消費税率5%から8%への増税が実施されました。消費税率が上がるといふことになりますと、当然ながら消費者はその直前には駆け込みで財の購入をいたします。そのために、消費税増税前に消費が増えたわけですから、その後、いわゆる駆け込みの反動ということで消費が減少するということが起きました。それはどの時点で財を購入するかという話ですので、駆け込みとその反動を均して消費への影響を見る必要があります。駆け込み前後の山と谷の差だけ見て、消費税は景気に深刻な影響があったと結論づけると見方を間違ってしまうので、気を付ける必要があります。税金で見ますと、実は着実に税金は増加しております。財政赤字減少につながったということです。

小澤先生からも話がありましたように、3本の矢というのがまずありまして、その中で財政については2番目の機動的な財政政策として、10兆円規模の経済政策が打たれました。しかし、財政再建も実行するとして、2020年度のプライマリーバランス (PB) の均衡を実現するということがうたわれたわけです。

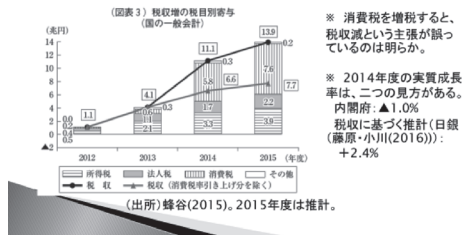
(資料2)

2 財政再建の先送り

(1) 2014年4月 5%→8%への消費税増税は実施

→前年度の駆け込み消費の反動の消費減少

→税収は着実に増加し、財政赤字減少



グラフにおいては、税収の中で消費税率の引き上げ分とそうでない部分に分けてありますけれども、2014年、それから、2015年の税収増の中で消費税率引き上げ分がもちろんかなりの部分を占めています。また、消費税収以外も増えています。ですから、消費税を増税すると税収減になるとかいう主張をする方もいらっしゃいますけれども、そうした主張は全く事実とは異なるということになります。

しかし、その後、8%から10%への消費税増税の方は、2014年11月に一度目の延期がございました。2017年4月まで延期はされたけれども、再延期はありえないとの前提で、軽減税率についての自公の間で議論があったわけですが、2015年12月に、軽減税率を広く導入するということで決しました。しかし、それにも拘わらず、ついこの間の6月に、さらに再延期ということが表明されたわけでした。

(資料3)

(5)「経済財政運営と改革の基本方針2016」(2016.6)

①「新3本の矢」

①希望を生み出す強い経済 600兆円経済、②夢を紡ぐ子育て支援 出生率1.8、③安心につながる社会保障 介護離職0。
→実質2%程度、名目3%程度を上回る成長を実現。

②「経済再生なくして財政健全化なし」

消費税増税の再延期とともに、2020年度のプライマリー財政収支の黒字化という財政健全化目標を堅持。

③ アベノミクスの成果の活用

これまでのアベノミクスの取組により、歳入面では税収が大幅に増加し、歳出面でも成果。アベノミクスの成果を活用しつつ、重要課題に取組み。

④ 追加的な歳出増加要因(子ども子育て・家族支援等)については適切な安定財源を確保。一定期間の歳出増加には資産売却等で財源確保。

それを受けまして、小澤先生からお話がございましたように、経済財政運営の改革の基本方針の中で「新3本の矢」というのが打ち出されました(資料3)。また、「経済再生なくして財政健全化なし」ということで、消費税増税を再延期するわけですが、安倍総理は2020年のプライマリー財政収支の黒字化の財政健全化目標は堅持すると主張しました。

(資料4)

(6)「未来への投資を実現する経済対策」(16.8.2)

項目	事業規模	財政措置	うち国・地方歳出
一億総活躍社会の実現の加速	3.5兆円程度	3.4兆円程度	2.5兆円程度
21世紀型のインフラ整備	10.7兆円程度	6.2兆円程度	1.7兆円程度
英国のEU離脱関連等	10.9兆円程度	1.3兆円程度	0.6兆円程度
復興や安全・安心、防災対応の強化	3.0兆円程度	2.7兆円程度	2.7兆円程度
合計	28.1兆円程度	13.5兆円程度	7.5兆円程度

しかし、財源については？

- 建設国債 (国債なので負担は同様に生じる。)
- マイナス金利を利用した財政投融資(→金利上昇時に巨額の負担)
- アベノミクスの成果？(→企業利益は減益の見込み)

それを受けまして、さらにこの8月ですが、これも、「未来への投資を実現する経済対策」ということで、非常に大きな規模の財政政策を打つということが決まったわけでした(資料4)。子育て関係の1億総活躍社会の実現の加速だけではなくて、リニア新幹線とか、或いはオリンピック関係の公共投資を含めたインフラ整備

等々の措置が取られることとされました。

しかし、財源はどうするのかなと言えば、公共投資は建設国債によるわけですが、もちろん建設国債といえども国債ですから負担は残ります。今ちょうどマイナス金利の状況なので、財政投融资を活用しやすいと思えるわけですが、実は金利が上昇すれば、その時点で巨額の損失が生じるので、負担が残ります。また、他の財源として、アベノミクスの成果で、税収が増えたからそれを使うという話があるのですが、これからご説明しますように、それもあまり実際には期待できません。従って、大規模な財政政策を実施するといっても、財源はどうするのかなということで疑問がある状況です。

Ⅱ. アベノミクスの財政再建計画

1. 財政の持続可能性の条件（資料5）

（資料5）

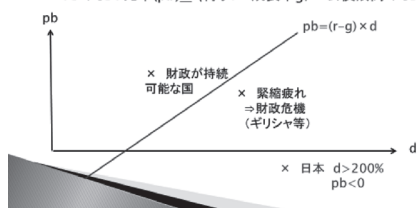
Ⅱ 安倍政権の財政再建計画

1. 財政の持続可能性の条件

① 現在・将来のPB黒字の現在価値＝公債残高

※ PB均衡だけでは破綻することに留意

② 公債残高のGDP比率減少のためには、
 $PBのGDP比率(pb) \geq (利子r - 成長率g) \times 公債残高のGDP比率(d)$



安倍政権は財政再建をすると主張しているわけですが、今の政策が持続可能かどうかを確かめる必要があります。ここは少し難しくなってしまうので恐縮なのですが、財政の持続可能性があるかどうかという判断基準をスライドの①で書いております。財政が持続可能であるためには、現在と将来のプライマリーバランスの黒字を全部現在価値に引き直して足したものが公債残高と等しくなっていることが必要です。

この基準が意味することは、要は借金（債務）は耳をそろえて返す必要があるということです。ここで重要なのは、プライマリーバランスの黒字が必要ということです。プライマリーバランスを2020年にバランスさせると主張していますが、そこで財政再建を終えてしまうと、確実に日本の財政は破綻するということです。

さらにもうちょっと具体的にいいますと、スライドの②の式にありますように、プライマリーバランスのGDP比率が、利子率から成長率を引いたものに公債残高のGDP比率を掛けただけのものより大きくなっている必要がございます。それを図の形で示しているのが下のグラフです。ヨーロッパのように目標GDP比率、例えば60%というのがある場合を念頭に置いたグラフになっているので、②の式を横に平行移動した形になっていますが、太線が②の式を目標GDP比率があるケースに修正した式に対応しています。

このグラフでは、縦軸にプライマリーバランス（PB）を取っておりまして、横軸に公債比率を取っておりますので、ある国の財政状況が、この太線より上ですと財政が目標比率周辺で持続可能になるということです。けれども、その国の財政状況が、この太線より下になりますと財政が破綻してしまうことになります。そうした国の例としてはギリシャ、イタリア、スペイン等のいわゆる財政危機に襲われた国があります。こういった国の状況のことを、緊縮をちゃんとやらないということで、経済学者は「緊縮疲れ」と呼んだりします。さて、肝心の日本の財政状況はどこに位置するかですが、公債比率は世界で一番高く、プライマリーバランスは赤字ですので、太線のはるか右下に位置し、我が国財政は全く持続可能ではない状況です。

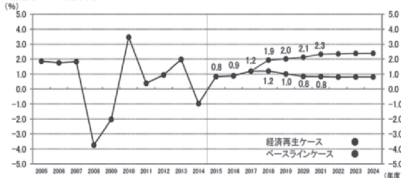
2. 中長期の経済財政に関する試算 (資料6)

(資料6)

2. 「中長期の経済財政に関する試算」(2016.7.26)

(1) 楽観的な「経済再生ケース」と現実的な「ベースラインケース」の仮定

〔実質GDP成長率〕



現在の潜在成長率: 2014年0.4%と推定(内閣府)

経済再生ケース: 2.4%に上昇(2024年)

ベースラインケース: 0.8%に上昇(同)

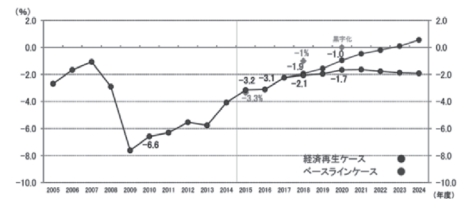
それでは、政府の試算では、財政再建の見通しはどうなっているか。資料は消費税増税を延期することを決めた後の試算ですが、実は2つの前提があって、各々のケースについて計算がなされています。1が経済再生ケースです。アベノミクスの下ではどちらかということこちらに重きが置かれているのですが、もう1つがベースラインケースです。

成長率が重要になってくるのですが、その下にございますように、楽観的な経済再生ケースでは2024年には潜在成長率が2.4%に上がるとされています。それに対し、ベースラインケースが潜在成長率が0.8%ということになっております。足元の2014年は、内閣府の推定ですと0.4%の潜在成長率です。この低い潜在成長率の背景には人口が減っていくという要因がありますので、多くの経済学者はベースラインケースの方が現実的であって、経済再生ケースというのはかなり楽観的と考えております。

(資料7)

(2) 国・地方のプライマリー財政収支の見通し

○国・地方の基礎的財政収支*(対GDP比)▶

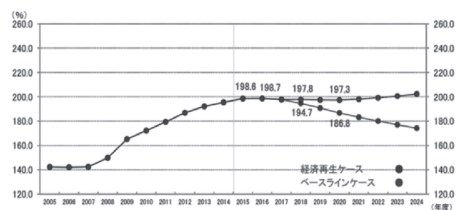


経済再生ケースでも、2017年4月に消費税増税を行っても、2020年度の黒字化目標は達成できず。ベースラインケースでは、PB赤字拡大。にもかかわらず、消費税増税は再先送り。

その2つのケースでプライマリーバランスがどうなるかというのを計算したのが(資料7)のグラフです。見ていただきますと、経済再生ケースを示した上方遷移のグラフの場合は財政赤字が減っていくということになっております。それでも2020年を見ていただきますと、プライマリーバランスの黒字化の目標が2020年ですが、経済再生ケースでもGDP比1.0%のプライマリーバランスの赤字が残るという状況になっています。より現実的なベースラインケースの場合には1.7%の財政赤字が残るということになっておりまして、先ほど見ましたように、プライマリーバランスがバランスしたところで、破綻は確実ということですから、このままのアベノミクスの財政政策のままでは破綻してしまうということです。

(資料8)

(3) 国・地方の公債比率の見通し



PB赤字なのに、経済再生ケースでは、公債比率低下?

→トリックは、異時点の金融緩和により、一時的に(r-g)が負との仮定。しかし、2020年度以降は、(r-g)は正に。適切なPB黒字がなければ、公債比率拡大。

→他のトリックは、消費税増税に伴う物価水準上昇によるGDP比率の低下。

(資料8)は公債比率の試算です。これは経済再生ケースの方を見ると、プライマリー財政赤字にもかかわらず、なぜか公債比率が減っているのですが、グラフの下に書きましたように、実はトリックがあります。今はマイナス金利の状況ですので、金利と成長率の関係が本来の関係と違う関係になっていますので、その関係で公債比率が一時的に減るという状況になっているということです。しかし、金利が成長率を上回る普通の状況になると、公債比率は増えていくということになります。

Ⅲ. 安倍政権の税財政政策の評価：マクロ

1. 典型的な「バラ色のシナリオ」であり、信頼できない財政再建計画 (資料9)

(資料9)

Ⅲ 安倍政権の税財政政策の評価：マクロ

1. 典型的な「バラ色のシナリオ」であり、信頼できない財政再建計画 (ーロンドンG20での含意と正反対)



(Figure in "Hoping for Growth" (The Economist 2015.6.20))

ー非現実的な楽観的予測に基づく財政再建計画

ー現実的には、その実現は難しく、その結果、財政赤字圧縮は計画どおり進まないおそれ強い。

ーまた、既に完全雇用は達成されており、追加の需要拡大策も不要。

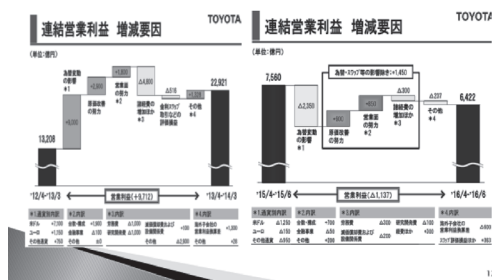
このアベノミックスの財政再建案をどう評価すべきか。資料のイラストは去年のロンドン・エコノミスト誌でのイラストです。安倍総理が自分で赤い線を描いて、その上に乗っかっているという絵です。イラストを付けられた記事の内容もそうでしたけれども、非常に楽観的なバラ色のシナリオ ("Rosy scenario") であり、信頼できない財政再建計画だと多くの経済学者が考えています。ですので、残念ながら、アベノミ

ックスに基づく財政再建の実現は難しいだろうということです。

そもそも、需要の観点でいいますと、日本はご存じのとおり、ほぼ完全雇用の状況にございます。ですから、標準的なマクロ経済学からいいますと、実は追加の需要拡大策を財政でやる必要はない状況です。それにも拘わらず、公共投資に巨額の支出がなされるという状況です。

(資料10)

① 2013・14年度の法人課税所得の増加は、景気回復だけではなく、円安・株高による部分も大きい。
(左図 2013年度トヨタIR資料) (右図 2016年4-6月期トヨタIR資料)



先ほどアベノミックスの成果による増収もどれだけ有効かわかりませんという話をしました。税収の中では、例えば法人税が増えているわけですが、それは実は円安・株高になった影響が大きいと考えられます。(資料10)

下に付けていますのはトヨタのIR資料です。左側が2013年度の資料で、営業利益が9,700億円ほど増えていますが、実はトヨタ自身の分析で為替変動の影響が9,000億円ということです。つまり、営業利益の増減のほとんどは為替の影響でした。他方、右側が直近の2016年の4～6月期です。こちらは営業利益が1,137億円減るということになっていますけれども、その主な原因は為替変動の影響で、2,350億円の損が為替要因で生じるとの見通しです。為替は上がった、下がったりしますので、法人税収の増加にあまり過剰な期待を置くことはできないということです。

(資料11)

② オリンピックの経済学

- 東京オリンピックのレガシー効果による成長率増加の想定や、オリンピック開催のための公共事業追加

⇒オリンピックの経済分析(Baade and Matheson (2016)、Flyvbjerg et al. (2016))は否定的

- 費用面では当初の予算を大幅に超す巨額の負担に
- 短期の便益：五輪関係者・観客の来訪増加→五輪期間を避ける観光客減(代替効果)により相殺
- 長期の便益：レガシー効果(観光客増大、貿易・対内投資の増加)も、元々有名な都市では小

⇒五輪開催の経済的な効果はあまり期待できない。

※そもそも、一時的な需要増のために、恒久的なインフラを建設することは、経済的合理性を欠いている。



13

もう1つ報告書には書いていないのですが、リオでオリンピックがありましたので、オリンピックの経済的影響の話をしただけいたします(資料11)。オリンピックと経済の関係に関しては、オリンピック実施によって成長率が増加するという主張や、オリンピック開催のために公共事業を追加すべきとの主張がなされています。実は、リオオリンピックがありましたので、世界の経済学者もオリンピックが経済にどのような効果があるかという点に関心を持っていました。資料で挙げましたような文献が最近出ております。これらの文献は、オリンピックが経済に大きく寄与するとの主張について、基本的には否定的な見方をしています。

費用面では、これらの文献では過去のオリンピックの事例を分析しているわけですが、当初の予算を大幅に超す巨額の負担が発生しています。皆さんもご存じのとおり、今回の東京オリンピックの準備段階で既に大幅に予算を超えております。また、オリンピック開催時にオリンピックの関係者とか、観客がたくさん来るから経済成長するとか、交通インフラの整備が必要になるとかという話があります。しかしよく考えてみると、オリンピック開催の時期というのはどうしてもホテルの値段等が高くなってしまいますので、本来オリンピック以外で来る観光客や、或いは国際会議とかをやるようなビジネスの方々はその時期は避けるという傾向があ

ります。そうしたオリンピック関連以外の来日客の減少で、オリンピック関連の来日者の増加が相殺されるので、あまり短期のメリットはないだろうと考えられています。

それから、短期ではなくて、オリンピックを開催することで、その後、長期の便益があるというレガシー効果を指摘する者もいます。過去に効果があったと言われているのは、当時、世界的に有名でなかったバルセロナとか、ソルトレークシティです。そういうところだと、世界の人にそういう都市があるのだということが知られるという効果があるわけですが、例えばロンドンのように、オリンピックをしても、しなくても、ロンドンの存在を世界の人は知っている開催地ではレガシー効果は小さいとされております。もちろん、東京は現在でも世界的に存在がよく知られた都市ですので、これもあまり期待できないということです。

2. 結局、安倍政権の税財政政策は、持続不可能(資料12)

(資料12)

2. 結局、安倍政権の税財政政策は、持続不可能

① 財政健全化を遅らす悪影響

- 世代間格差の拡大
- 社会保障の安定的財源の確保が困難に
- 高インフレに(ヘリコプターマネーの議論と関連)

② 財政再建先送りにより、さらに高い税率が必要に

- 公債比率が高くなると、財政の持続可能性維持には高い消費税率が必要。

例 IMF 15%、OECD 20%、研究者 30%超 等



14

結局、安倍政権の税財政政策というのはどう考えても持続不可能だろうということです。その結果、世代間格差が拡大していますし、社会保障の安定的な財源の確保も困難になります。金融政策次第によっては非常に高いインフレを招いてしまう可能性も高いです。

さらに財政再建を先送りするということは、

結局、公債比率が増えますので、将来財政再建のために必要な税率が高くなります。IMFで15%、OECDで20%という推計がございし、研究者によっては消費税率が30%以上必要になってくるという見方もございます。

ということで、このままでは破綻してしまって、危機になるという状況なので、早く方向転換を図る必要があるだろうということです。

IV. 安倍政権の租税政策：各論

1. 消費税

消費税についてはとにかく先送りが一番の問題点です。軽減税率もメディアでもだいぶ批判されていましてと思いますが、資料で列举したように低所得者対策として非効率な方法ですし、税収ももちろん減るということで、問題が大きいということです。

2. 法人税

それから、法人税ですけども、今の日本企業の問題点というのは、多少状況が良くなりましたけれども、内部留保が多く、投資が少ないということです。経済学的には、そういうときには法定税率の引き下げより投資減税が望ましいということが知られています。しかし、安倍政権の下では税率引き下げに重きが置かれて、その財源を場合によっては投資減税を圧縮するということで確保しようということをやっていますので、本来の望ましい法人税制の短期的な改正の方向とは違う方向に向かっているということです。

国際課税の話は租税研究大会の中の他のセッションでもなされるということなので、あえて触れません。それから、外形標準課税の話は隣の土居先生からお話があるかと思います。

3. 配偶者控除廃止と労働供給

配偶者控除廃止の話は、時間がないので、多

く話せませんが、専業主婦の方、パートの方、それから、フルタイムで働いている女性の3つの分類で考えますと、今の配偶者控除というのは、パートに出ても103万円まではかからないという意味で、専業主婦のままでいるよりかはパートに出ることを奨励する税制になっています。ですから、配偶者控除をやめるということによって、パートの人は損になるわけです。パートからフルタイムに行く可能性もありますけれども、逆に「だったら、辞めてしまおう」ということで、専業主婦に戻る方が出てくる可能性もあるということです。その両方を勘案した分析ですと、労働供給を増やす効果は必ずしも大きくないのではないかということが指摘されています。

4. 資産所得課税・資産課税

資産所得課税と資産課税です。どうしてもNISAの話が出てくるのですが、NISAのような優遇税制は、世界的に見ると遅れた政策になっています。ファイナンスの世界では行動経済学に基づいた政策というのが中心なのです。すなわち、投資教育とか、いわゆるデフォルト設定が重要です。従って、NISAよりも投資教育が行われる確定拠出年金の方がずっと有効だろうということが知られています。それから、教育資金等に充てる生前贈与非課税の話は格差を拡大させるので、望ましくないと考えられます。

V. まとめ

ということで、安倍政権の税財政政策は持続不可能でありますし、個別の税制もいろいろ問題があるということで、早急な転換が求められるのではないかと考えています。長くなりまして申し訳ございません。

(小澤) ありがとうございます。それでは、引き続きまして、土居先生にご報告をお願いし

たいと思います。

Ⅵ. 税制

(土居) 皆さん、おはようございます。慶應義塾大学の土居でございます。私は、皆様のお手元にある報告書に従いましてお話をさせていただきます。國枝先生からお話がありましたように、アベノミクスは確かに雇用にはいい環境をもたらしていますが、財政面ではかなり先行きが不透明な、財政健全化がうまく実現できるのか、という心配をもたらしていると思います。財政に関しては既に國枝先生がお話しされましたので、税制のことについて少しフォーカスを絞ってお話をしたいと思います。

1. 法人税改革の成果と課題

この報告書の「第2節2-2法人税改革の成果と課題」(本冊子の49頁)から説明させていただきます。安倍内閣でそれまでにない独自の税制改革ということで取り組まれたものの1つは法人税改革です。もちろん消費税もそうなのですが、消費税はご承知のように野田内閣のときに社会保障・税一体改革ということで3党合意がなされて、5%から8%まで税率が引き上げられるところまでは来しました。その後がまだできていないということは先ほど國枝先生がおっしゃったとおりです。それ以外のポイントとしては法人税改革が挙げられて、昨年の暮れに平成28年度税制改正大綱が取りまとめられて、法人税改革としては一段落したのではないかという印象を私自身は持っております。

〔法人税改革〕

これを全体像としてご覧いただくために、(表1)を示しております。安倍内閣での法人税改革は何にどれぐらいの規模で取り組んだかということが一覧でき、安倍内閣で一番重視していた法人実効税率の引き下げというものがかなり



の大きな規模で行われたということが分かります。国の法人税の税率を引き下げることで約1兆円、それから、法人事業税の所得割の税率を下げることでもう1兆円、こういうことで2兆円強の税率引き下げによる減税が行われることになったということです。

(表1) 法人税改革の増減税影響額 (2018年度以降の平年度ベース)

<法人実効税率の引下げ> (単位: 億円)	
法人税の税率引下げ	▲10030
法人事業税所得割の税率引下げ	▲11810
<課税ベースの拡大等による財源確保>	
欠損金の繰越控除制度の見直し	3970
受取配当等の益金不算入制度の見直し	920
生産性向上設備投資促進税制の見直し	2410
その他の租税特別措置の見直し	2030
減価償却の見直し	650
法人事業税の外形標準課税の拡大	11700
合計	▲160

(出典)「平成27年度税制改正大綱」,「平成28年度税制改正大綱」

(注)平成27年度税制改正大綱と平成28年度税制改正大綱に記された増減税影響額を単純合計したものである。

ただ、あくまでもわが国の財政状況は厳しい折ですので、税収中立を目指すということで、別途課税ベースの拡大が行われたわけです。課

税ベースの拡大の中で最も大きな規模は法人事業税の外形標準の拡大で、これが1兆円ぐらいです。実際は2段階、つまり、平成27年度税制改正大綱でも外形標準課税の拡大が盛り込まれ、もう一段平成28年度税制改正大綱でも盛り込まれて、今日の税制に至っています。それ以外にも欠損金の繰越控除の見直しということで大体4,000億円ぐらいの課税ベースの拡大があります。

〔法人実効税率の引き下げ〕

この報告書の中では2つほど課税ベースの拡大に伴う懸念を記しております。懸念を言う前に、法人実効税率の引き下げの評価ということですが、確かに國枝先生がおっしゃるような内部留保が大きい中での税率引き下げという面はあります。一方で、国際的な税率引き下げの環境の中で、さらには今年の4月に公表されました「パナマ文書」のような議論ということを見ると、国際的な租税回避に対しては税率を引き下げの方がこの誘因を弱める方向には作用するのだと思います。もちろん国際的な租税回避を抑制するために税率を下げたというわけではありませんが、少なくとも今後及ぼすであろう影響ということで考えると、そのようなことが考えられるのではないかと思います。税率を引き下げる分だけ当然国際的な競争の面では日本のディスアドバンテージが薄らぐというメリットが私はあると思います。

〔欠損金の繰越控除〕

課税ベースの拡大に伴う懸念ですが、まず欠損金の繰越控除に関しては税率を引き下げる財源がなかなか他に大きなものが見当たらないということで上げられたという政治的な動機が1つにはあったのだと思います。それ以上に、ゴーイングコンサーンを前提とした企業活動を考えると、やはり繰越に制限を付けるというのは、その繰越の控除の使い残しというものが生じる企業が出てくるという意味に

において、ゴーイングコンサーンとは相いれないという懸念があります。もちろん税務当局の説明では、そもそも10年もかかって欠損金の繰越控除が控除し切れないなどという、つまり、控除の使い残しが出るようなほど稼げていない企業では駄目なのだという話がありますが、税制面では欠損金の扱いについてはニュートラルにさせていただいた方が本来はいいのではないかと思います。そういう意味ではこの控除の制限ができるだけ制限されないような方向にいずれ見直されるといいのかなと思いますが、代替財源ということで今回はそれを差し出したということだと思います。

〔外形標準課税の拡大〕

もう1つは外形標準課税のところになります。外形標準課税は特に付加価値割がその課税ベースの問題としてこの報告書の中では記しております（本冊子の50頁）。皆様ももう既にご承知だと思いますが、ここで記していることの結論から申しますと、人件費の比率はそれほど高くないけれども、収益がより多く上がっている企業、別の言い方を税制面から言えば、法人所得が多くて、それなりに法人税を払っておられる企業からすれば、今回の法人税改革は相当多くの減税のゲインが得られるということです。法人所得に対して課される法人実効税率が引き下げられたということで税負担が軽くなっています。一方で、外形標準課税の中に含まれる付加価値割の中に報酬給与額という課税ベースが入っていますが、人件費の比率はそれほど高くないという経営構造をしている企業からすると、付加価値割の税率が引き上げられたとしても、それほど多くのダメージはないということで、法人実効税率引き下げによる減税の効果が上回るということが考えられるわけです。

ところが、先ほど（表1）でもお示しいたしましたように、企業全体として見れば、これはあくまでも1億円超の資本金の企業に対してということで、全体では若干の税収減です。160

億円ぐらいの税収減を税務当局では見込んでおりますが、これはあくまでもほとんど誤差のうちということです。2兆円の減税と2兆円の課税ベースの拡大でほぼ税収中立と言ってよいわけですから、全体では税収中立です。今、申し上げたように、減税になる企業が片やあるということは、増税になる企業も中には出てくるというようなところは少し痛み分けというか、今回の法人税改革を税収中立で行ったということに伴う波及がそういうところに出てくるであろうということです。法人所得が少なく、人件費の比率が高いという企業は法人実効税率の引き下げのメリットはあまり多くなくて、むしろ人件費、報酬給与額が課税ベースに入っていて、付加価値割の税率が引き上げられることによる増税が上回るという可能性が一部の企業で出てくるのではないかと考えられるということです。もちろんこれは去年の決算でそのままカーボンコピーをしたような経営状態が、法人実効税率の引き下げと外形標準課税の拡大が行われた後も全く同じ状態であったときには減税と増税という話にはなるということです。もっとも、税率の変更を踏まえた上で企業行動のパターンを変えろということは当然考えられますし、去年よりも収益が増えるというような形で活発な企業活動が行われるという場合は単純に静学的な言いましょうか、去年の状態があたかも今年もまるまる同じであるというかのようには計算して、増税だの、減税だのというには、議論としては早計な部分があるとは思います。

単純に言ってしまうと、そういうところでありまして、(表2)にありますように、報酬給与額を1万円増やしたときの追加的な税負担の額というのは、付加価値割の税率が引き上げられた分だけ、その金額が増えるということになるということです。もちろんご承知のように、そういう懸念があるということで、既に雇用安定控除というものが設けられているとか、ないしは今回の法人税改革でもいわゆる中堅企業に対しては税負担が急増することのないような激

変緩和措置も設けられているということでありますから、直ちに大きなダメージがそういう企業に及ぶということがないようにしてはありますけれども、激変緩和措置も時限措置ですから、いずれこの税制改正を踏まえた上での企業の行動というものが少し変わってくるという可能性は当然考えられるのだろうと思います。

(表2) 報酬給与額を1万円増やしたときの追加的な税負担の増加額

	2014年度	→	2018年度
雇用安定控除非適用時	31.24円		83.34円
雇用安定控除適用時	21.87円		58.15円

今後ということですが、法人税改革は恐らくこれで一段落して、特に税率を引き下げることの見返りとして課税ベースの拡大という生贄を差し出さなければいけないということで、これではがちが明かないなという雰囲気は何となくして、私自身も経済界の方々と話をしていると、そういう雰囲気なのだろうなというようなことを認識しております。

そういう意味では本来はアジア諸国は実効税率が25%前後というところを考えると、確かに30%を割って、公約どおり安倍内閣は20%台まで実効税率を引き下げたということではあります。でも、まだ29.74%ということで、アジア諸国の25%前後という税率に比べれば高い状態ではあります。だからといって、直ちに法人実効税率を引き下げよう環境に今あるかと言われると、恐らく外形標準課税の拡大とか、そういう税制改正を目の当たりにした2016年という今日においては、直ちに次なる税率引き下げをまた別の代替財源を差し出してまでやるという動きというのはまだまだ鈍く、そこまでの動機というのはまだ高まっていないのであろうと思います。そういう意味では法人税改革は一段落したのではないかと考えております。

2. 所得税その他の税制

次なる税制改革、税制改正の焦点ということだと思いますと、報道でも皆様は既にご承知かと思いますが取り沙汰されております。これは報告書を取りまとめた後の議論ですので、報告書を離れ、私個人の話として少し話を前に進めたいと思います。恐らく本日の大会プログラムで行きますと、午後には活発な議論が期待されると思いますが、これから与党での議論ということになるということですから、税務当局の方々も非常に神経を使っておられて、わかりませんけれども、ひょっとすると微妙に奥歯に物が挟まったような言葉でおっしゃるかもしれません。そこをあえて私が露払いというか、皆様に入れ知恵といいたまうでしょうか、行間を読むなり、税務当局が微妙に奥歯に物が挟まったような言い方をされた場合にこれをどう解釈すればいいとか、もっと踏み込んでお話しただかなければ面白くないのではないですかということを、私は午後にはここにはおりませんけれども、そういう露払い的なことで少しだけ申し上げたいと思います。

〔配偶者控除〕

それは配偶者控除という話です。配偶者控除は私自身が委員として関わらせていただいている政府税制調査会でも議論がありました。政府税制調査会での議論は一昨年に既に配偶者控除について幾つかの可能性として案を出しました。単純に配偶者控除をなくすという案、それから、夫婦で控除を分け合う、ないしは使い回せるようにするというような案、それから、もう1つは夫婦であるということでもって控除を提供するという案という3つの案が出ました。

ところが、最近の報道によりますと、この3つの案のうち一番最後の夫婦であるということでもって控除を与えるという話を取り沙汰されるのではないかというような議論が出てきております。恐らくこの年末にかけての配偶者控除

の議論は2つぐらいポイントがあって、まず配偶者控除を見直すとしても、新たな控除の形をどうするかというところで、今話をさせていただいたポイントが1つ大きなポイントになるだろうと思います。それから、配偶者控除は所得控除という形の控除ですけれども、これを税額控除という形の控除に改められるのか、改められないのかというところがもう1つのポイントになってくるだろうと思います。

その2つのポイントがあって、そこに2つぐらいの制約といいたまうでしょうか、議論の縛りがあると思います。1つは税収中立という縛りです。所得税の税制改正をするということになると、財政が厳しいから、また増税を考えているのではないかと勘繰る方もおられますが、既に2015年の「骨太の方針」によって税収中立を基本とするということが閣議決定されておりますから、この税収中立という縛りはまず踏まえなければならぬポイントになってくるだろうと思います。ですから、増税をするということに単純にはならないし、逆に言うと、減税にするということでもないということです。税収中立の枠の中で議論が始まるのだらうと思います。

もう1つの制約は、9月9日に安倍総理が新任期で発足した政府税制調査会の総会でご挨拶されたときに述べられて、皆さんも報道等でご存じかと思いますが、女性が就業調整を意識せずに働くことができるようにする仕組みを考えてほしいということを要請されたということです。ですから、女性が就業調整を意識せずに働けるということを税制でも1つサポートする、ないしは体现できるような制度ないしは控除の仕組みにするということが考えられるということです。

そういたしますと、配偶者控除を単純に廃止するということだけでは、極端に言えば、今既に配偶者控除を受けておられる方にとっては単純に増税になるだけであるということです。そうすると、先ほど國枝先生もおっしゃったように、働き方に対してはむしろそういう意味では

中立ではないかもしれない。けども、逆に言うと、共稼ぎで141万円以上働いておられる方は配偶者控除の恩恵は全く受けていないという意味で専業主婦の方よりももう少し税の面で恩恵を与えられないのかというところがあります。そう考えると、夫婦でどちらが幾ら働いているかということに関係なく控除が与えられるというタイプの控除ということで言えば、仮の名前として「夫婦控除」とかという言葉が報道では飛び交っておりますけれども、夫婦であるということでもって控除が受けられるというタイプの控除というのは1つ、私の競馬新聞的な下馬評で言えば、有力な候補になるのではないのかと個人的には思っております。

そういたしますと、そういうものは本当に税務の実務的に実際に可能なのかというと、皆様も給与を受け取る時には年末調整などで扶養家族の申告書というのを毎年提出しておられると思います。ここでは今は扶養対象となる、配偶者控除の対象となる配偶者しか記入しないということです。配偶者控除の対象ではない配偶者はそこには記入できないということですが、実はあの用紙の様式をよく見ると、「配偶者があるのか、ないのか丸を付けてください」というところが欄にあります。つまり、何気なくわれわれはその申告書を出すときには配偶者がいるか、いないかということに、丸を付けて毎年提出していたということですから、実際に税務の書類としては既に自分は配偶者がいるのか、いないのかということ自体をちゃんと申告しているということです。給与を受け取る納税者はみんな申告しているということです。それにもう少しその様式を整えて、控除が受けられるか、受けられないかということ判断するということは税務の実務的に複雑なことを1つ2つ作業として加えないとできないという話では必ずしもないのではないかと考えています。

3. 地方財政において見落とされてきた課題

時間ありませんので、少し報告書の残りのところをお話しさせていただきたいと思います。報告書では財政のパートでは地方財政の話と震災復興のことを議論いたしました。

地方財政の話では特に公共事業における入札の問題について議論をしております、そのところでは公共事業の品質を確保するというところに主眼を置くならば、工事の過程の監督、事後の検査などを充実させていくことが本質ではないかというようなことをまとめております。

4. 東日本大震災における住宅復興の課題

震災復興のところでは、東日本大震災もありますし、熊本地震のこともありますけれども、被災地を離れて転居して、生活を再建するという方もおられて、これが生活を再建する。特に住宅の早期の再建を望む被災者の意向というのがあるというところを研究いたしましたが、それをどういうふうフォローアップしていくかということが財政面からも求められるところを記しております。私からは以上です。

(小澤) ありがとうございます。それでは、今度は社会保障に移りますが、駒村先生、よろしくをお願いします。

Ⅶ. 社会保障制度の持続可能性を高めるために

1. 日本の社会保障制度をめぐる3つの課題

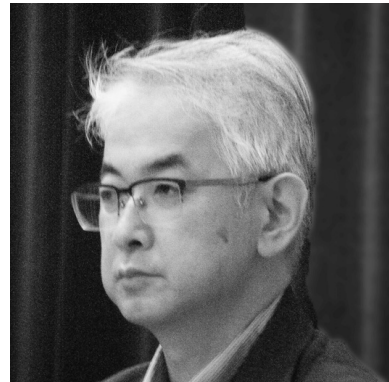
(駒村) 慶応義塾大の駒村でございます。よろしく願いいたします。私は社会保障の方を

専門に研究しております。担当としては社会保障の総論のところと年金の部分を担当させていただいております。総論としては、これは報告書に全てを書き切っているわけではありませんけれども、現在日本の社会保障制度が抱える問題としては、非正規、グローバル、或いは技術革新の中に発生する所得の格差、賃金の格差、非正規労働者の拡大、或いは、相対貧困の拡大です。それから、もう1つは大きな人口構成の変化です。それから、一方では膨大な財政赤字、公的債務を抱えたままの状態、より厳しい高齢化社会に突入していくという状態があるのだらうと思います。この3つの問題は相互に密接に関連していると思います。

〔格差〕

これらの問題について、いろいろな組み合わせで説明可能だと思いますけれども、例えば格差、貧困からもしスタートするとするならば、非正規労働者の増大というのがバブル崩壊後に観察されるわけですが、現在団塊のジュニア世代で、いわゆる本人が望まないにも拘わらず、非正規労働者の状態になっているという方が150万人いるという状態です。当然、非正規労働者の男性は結婚においては極めて不利な状態に置かれていて、極めて未婚率が高いです。結婚しなければ日本は子どもが生まれませんので、これが出生率の足を引っ張ってきているということです。これは当然、高齢化率を高めていき、支え手を減らしているということになれば、財政赤字の拡大につながるだらうということです。

或いは非正規労働者が増大していく中で、非常に失業率が下がっているにも拘わらず、家計の支出が伸びない。当然ながら、所得分布が変化していく中で低所得者の取り分が減れば、その分だけ消費の足を引っ張ることも考えられるということで、これも経済の足を引っ張っていく、財政赤字の拡大にもつながっていくということになるのではないかと思います。



〔子どもの貧困〕

他にも、貧困や格差の拡大というのは、いわゆる劣悪な環境で育っている子どもの貧困率が現在16%ぐらいと言われておりますが、相対貧困ギャップも重要です。どれだけ深刻なのかというと、この16%の子どもたちの生活状態は深刻な状態になっているというのが国際調査でも確認されています。劣悪な環境、例えば口論が絶えない家、DVがある家、ネグレクトがある家、食事に欠けている家、こういう家で育った子どもたちは将来どうなるかという長期追跡データが実はあります。これは日本ではあまり行われていない研究ですけれども、20年、30年を追跡する研究があります。

そういう中には心理面で子どもの成長に非常に悪い影響を与えてくるということがあります。例えばネグレクトとか、児童虐待を受けた子どもが将来どういう社会的な困った行動を起こすのか、将来反社会的な行動に走る危険性があるということもある程度追跡データでわかってきております。これは子どもたちの心理に与える影響の問題で、それが将来のさらなる貧困につながる、社会問題につながるという研究がある。さらにもうちょっと深刻な研究もありまして、これは脳の構造まで追跡して分析していく研究があります。それによると、虐待などは脳の構造にまで影響を与えてしまうということです。利他的な行動に走るとか、反社会的な行動

が我慢できないとか、頭の中でそういう部分を制御する力が構造的に失われているのではないかな。

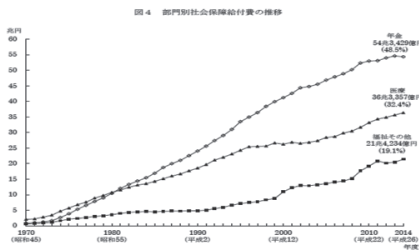
こういうことになると、子どもの貧困というのは一時的な貧困ではなくて、継続してしまうということになります。場合によっては世代連鎖が発生するという事です。お金をあげたら子どもの貧困の連鎖が止まるというわけではなくて、恐らく同時にサポートする政策をきちんとやらないと今後少なくなってくる貴重な子どもの能力が落ちていく、社会問題にもつながるのではないかと思います。そういう意味では子どもへの支援というのは将来に対する投資という部分も考えなければいけないわけです。非常に財政が限られている中でこういう部分にも気配りをしていかなければいけなくなっているという状況だと思います。

〔部門別社会保障給付費〕

（資料13）で社会保障の総額の動向を簡単に紹介しますが、社会保障支出は着実に増えております。

（資料13）

部門別社会保障給付費



出典：国立社会保障・人口問題研究所『平成26年度社会保障費用統計』

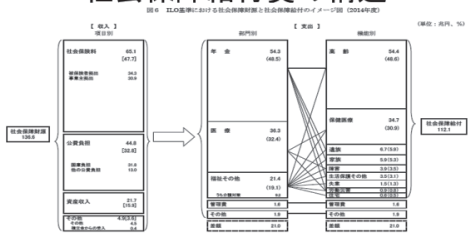
〔社会保障給付費の構造〕

次に（資料14）の財政構成ということです。社会保障制度の大きさを給付費ベースで見ると、財源ベースで見るとということ、少し数字も違います。これは2014年の給付費で見たのが一

番右の112兆円ということです。財源ベースで見ると136兆円ということになりますけれども、そのギャップはどこから出ているかはこの集計表で見てわかるかと思います。

（資料14）

社会保障給付費の構造



出典：国立社会保障・人口問題研究所『平成26年度社会保障費用統計』

2. 社会保障制度の見通し

今後どうなるかを示すのが（資料15）です。国民会議等で今後の議論、将来見通しも作られています。現在2016年の予算ベースでは社会保障給付費総額は、社会保険料も入れて、給付費ベースで118兆円ということで、2012年に作った大体国民会議の見込みをやや下回るぐらいですけれども、ほぼ予想通り来ています。だから、現在は120兆円前後まで来ているのだということで、これは大体GDPの24%ぐらいまで来ているということです。2025年ほどのくらいになるかという、おおむね150兆円という金額になっています。これは一定の経済成長があって、600兆円を超える経済成長まで来ていれば、GDP比で24%、25%ぐらいを維持できるだろうということですが、もしGDPがそこまで至らなければ、GDP比で30%と、経済成長次第ということになるわけです。

(資料15)

社会保障制度の見通し

- [illegible]

社会保障給付費の増減統計(厚生労働省2012年3月)
<http://www.mhlw.go.jp/fukushi/kumushita/kyosei/shokai/shokaihouchi/shokaihouchi.html> 図表1-1、55%の増減率を示す

これから高齢化のピークというのは2025年ではありません。これから先にもう一段厳しい山が待っておりますので、この先どうなるのかという議論が当然あってしかるべきですけれども、そもそも一体改革で想定された消費税が増税されなかったわけです。その手前の状態でブレーキがかかっているというわけですから、これから先どうなるかの議論もできないという状態になっています。若い世代から見れば、これはどうなるのだという将来不安の大きな要因になってくるだろうと思います。

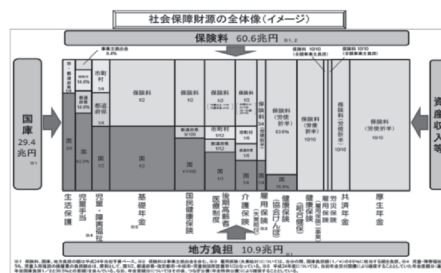
3. 社会保障給付の財源構成

(資料16) が社会保障の全体財源です。これはやや古い財務省のデータなのです。ただし、非常にわかりやすいので、構成を見てみますと、社会保険料が中心になっています。それを補うように国庫負担、地方負担が存在するということです。ほぼ全額が公費で行われている部分が児童、それから、障害者福祉、生活保護ということになるわけですが、児童手当、児童福祉のところは社会保障・税一体改革の社会保障目的税の対象になっていますので、財源は確保されているのだろーと思います。消費税2%追加部分は、先延ばしになっていますけれども、その部分においては確保されているのだろーと思います。障害者福祉のところも1.5兆円を超えて増えているところですし、生活保護はご案内のとおり3.5兆円というところで、毎年、毎年史

上最多の人数が生活保護を受けているということ
とです。

(資料16)

社会保障給付の財源構成(やや古い:財務省資料)
 自助>共助(社会保険)>公助(税財源)の優先順位



生活保護受給者の半分が高齢者です。その高齢者の半分が年金をもらっています。年金をもらっているにも拘わらず、生活保護を受けているという人が非常に増えてきているということです。これは高齢化によって増えているということです。だから、生活保護も高齢化によって増えるのだということです。貧困高齢者が増えています。高齢者の数全体が増えていますし、年金改革で年金の金額の少しずつ抑えられていますので、年金をもらっても生活保護を受けるという方も増えているというのが現状だということになります。

4. 社会保障制度改革のジレンマ（資料17）

(資料17)

社会保障制度改革のジレンマ

- ・ (1) 制度の持続可能性を確保する。
- ・ 負担を引き上げるか、給付を下げるか
- ・ (2) 適切な給付が可能か
- ・ 負担を引き上げるか、受給者内での再分配か
- ・ (3) 世代間の公平(若い世代に過度な負担を押しつけない)
- ・ 給付の引き下げか、高齢者の負担増
- ・ (1)、(2)、(3)を同時に達成できるか？
- ・ →ジレンマを回避: 支え手を増やす、自助努力の刺激、給付の重点化

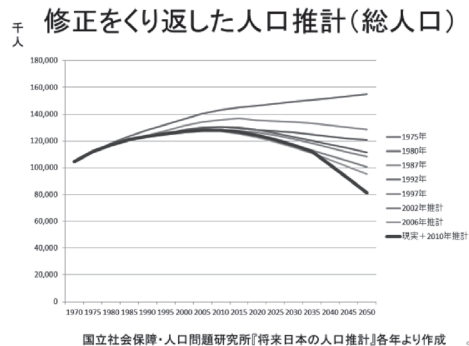
こういう状態で社会保障の改革をどうするのか。例えば年金制度の財政的な持続可能性を維持しなければいけないというのは当然のことでありまして、これは負担を上げるか、給付を下げるか、いずれかやらなければいけないということです。ただ、給付を引き下げるとしても、社会保障政策として適切な給付でなければいけないということです。社会保障の制度内には役割分担があって、自助が最初に来ますけれども、次が共助、社会保険料が来ます。社会保障・税一体改革の一連の改革では医療の守備範囲、介護の守備範囲、年金の守備範囲を少しずつ抑えるということをしました。そのことによってそれぞれの制度の持続可能性は高まるわけですが、最後のセーフティネットは公助がありますので、そこを幾らきれいにしても、今度はそのツケが公助に回ってきってしまうという状態になってきていますので、その辺のバランスをどう考えていくのか。給付抑制によって、社会保険は給付抑制で、持続可能性は高まっても、生活保護の支出が増えてしまいましたということになってしまうと、それをどう評価するかという問題もあるかと思います。さらにはこれ以上若い世代に負担を押し付けていいのかという世代間の公平というのもあって、これのいずれを優先するかということです。これを全部達成するというのはもう既にかなり難しい状態だかと思しますので、優先順位を付けて議論していかなければいけないという状態だかと思します。

5. 修正をくり返した人口推計

(資料18)にある人口の方ですけれども、ご案内のとおり人口減少社会に既に突入しています。来年の1月頃には国立社会保障・人口問題研究所から国勢調査に基づいた新人口推計が発表されると思います。過去の人口推計を見ますと、1975年時点の人口推計はご案内のとおり非常に甘くて、今でも人口が増えている予定でした。これを見ただくように、1975年の人口推計によると、青い数字のように1億6,000

万人に向かって日本の人口は今ごろ増えている状態でしたけれども、2つの面で予測の誤差が生れています。

(資料18)

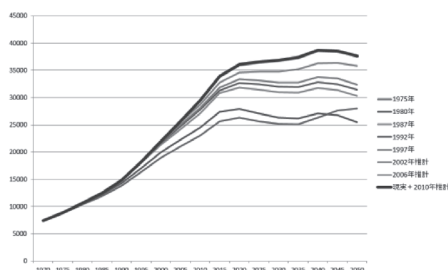


人口推計というのは過去のデータで将来を予測します。実績に基づいて未来を推計しますので、急激な社会変化を前にするとどうしても推計が後手後手に回っていきます。40年前の推計に大きな誤差があったのは当然かと思します。その後、見ていただければわかるように、徐々に徐々に推計のたびに直してきて、実際には太線のような数字であり、2010年の人口推計が太線です。太線の2010年までが実績で、そこから先は将来ということです。将来を見ると、1億人を下回っていくということになるわけです。

(資料19)にある高齢化率でも推計と現実の間に乖離が生れておりまして、1975年の人口推計だと、当時は合計特殊出生率が2を超えていましたので、人口減少することはないだろうという前提で人口予測を持っていました。1975年の人口推計で高齢者の寿命についてはそれほど延びないだろうという前提を置いていましたので、大体2,500万人ぐらいで将来高齢者の人口は収まるだろうと見ていたのが、実際には4,000万人に向かって増加中であるということです。高齢者の人口の方は過少推計、実際の動きよりも甘く読んでいたというわけで、これだけの推計乖離が生れているというわけです。

(資料19)

修正をくり返した人口推計(65歳以上高齢者数 1000人)

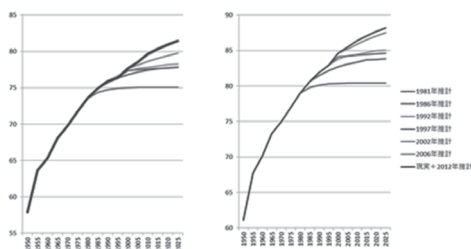


国立社会保障・人口問題研究所『将来日本の人口推計』各年より作成 10

6. 寿命の伸長とその予測 (資料20)

(資料20)

寿命の伸長とその予測 男性(歳)、女性(歳)



国立社会保障・人口問題研究所『将来日本の人口推計(各年)より作成 6

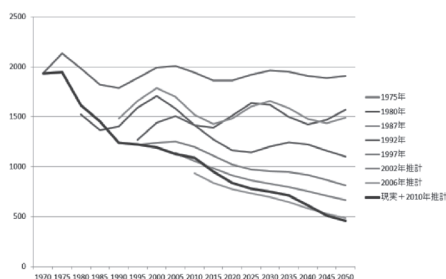
その理由は何なのかというと、左の方が男性で、右の方が女性で、これは1980年以降の寿命予測です。1980年の寿命予測だと、将来的に女性の寿命は80歳ぐらいで止まるだろうという予測だったわけですが、実際は太線です。それから、2010年以降の最新推計が太線のような状態になっているということで、日本の女性は今後も寿命が延び続けるだろうということです。アメリカの人口の研究者のある研究によると、2050年ぐらいになると、日本の女性の寿命は93～94歳ぐらいまで延びていくのではないかと思います。年金が40年払って、30年以上もらうということになると、どうしてつじつまが合うのだろうかということを当然意識しなければいけないということになります。

〔出生数〕

一方、(資料21)にある出生率の方ですけれども、後で大森先生が少し対策については議論されると思いますけれども、これは急激に減っているということになっております。1975年の人口推計だと、合計特殊出生率が $2.0 + \alpha$ を維持できると想定していましたので、毎年200万人生まれるという想定でした。

(資料21)

修正をくり返した人口推計(出生数 1000人)



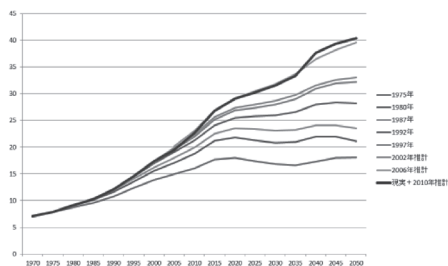
国立社会保障・人口問題研究所『将来日本の人口推計』各年より作成 12

1992年の紫の人口推計だと、当時は合計特殊出生率が1.5で、今の政府の目標は将来的に2025年には1.8まで回復すると置いた場合、大体130万人が毎年生まれているだろうということですけれども、現実に生まれているのは毎年100万人です。2040年から50年に入っていくと、毎年生まれる子どもの数は50万人ということになってくるわけです。現在40歳ぐらいの団塊ジュニアの同学年は200万人ですから、それに比べて50万人というのは4分の1です。だから、もっと早く手を打っておけば、ここまで人口は減らなかったということなのに、実は手を打つのが遅すぎたというのが現状だと思います。

〔高齢化率〕

(資料22)

修正をくり返した人口推計(高齢化率 %)



国立社会保障・人口問題研究所『将来日本の人口推計』各年より作成 13

(資料22)にあるとおり、以前の推計では高齢者の数はあまり増えない。子どもの数は甘く読んでいたわけですから、高齢化の予測も推計するたびに上方修正をしなければいけなくなってきました。1975年時点での高齢化のピークは大体17%から18%でした。今ごろがピークで、もうおしまいというストーリーだったわけけれども、現実には今からが勝負というわけで、40%に向けてもう一段山を登らなければいけないのです。だから、2025年がピークでも何でもない。2025年は最初の山であるということです。その向こうにさらに大きな山がある。これをどう乗り越えていくのかということをわれわれは考えなければいけないということになります。

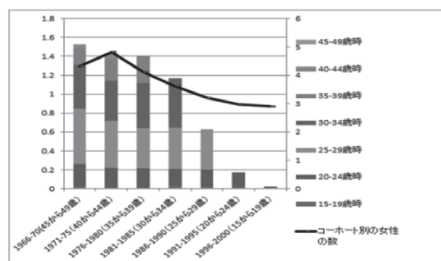
〔コーホート出生率と期間出生率〕

出生率の方を少し細かく見てみますと、コーホート出生率と期間出生率という2つの出生率の定義があります。政府が希望出生率1.8と言っているのは期間出生率です。この期間出生率とコーホート出生率の違いはどうなっているのかということです。(資料23)の一番左が1966年から70年生まれです。2015年時点で45歳から49歳の人が例えば15から19歳のときに1人当たりの女性が産んだ子どもの数が一番下の帯です。それから、20から24歳のときに産んだ数が下か

ら二番目の帯、そして、下から三番目の帯が25から29歳です。これを全部足すと1966年から70年生まれの世代の女性が産んだ子どもは1.5ぐらいということになるということです。下から三番目の帯のころですね。つまり、25歳から29歳ごろが一番産むタイミングとしては出産力が強かったということを下から三番目の帯は示しています。次の世代はまだ44歳ですから、あと5年まだ可能性はあるのだと思いますけれども、前の世代よりはなかなかしんどいということになっている。

(資料23)

コーホート出生率と期間出生率



14

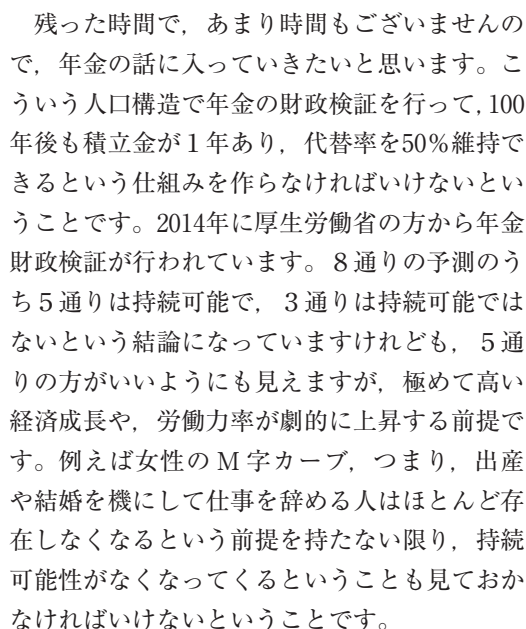
個別の個々の世代が実際に産んでいる子どもの数を見るのがこれで、これは実態ベースです。政府が言っている1.8という期間出生率というのはどういう概念かという、ここで言うと、一番右の1996年から2000年生まれの世代の15から19歳に産んだ子どもの数の小さな帯とその隣の91年から95年の世代の下から二番目の帯と1986年の世代の下から三番目の帯という具合に、各コーホートの部分的なものを足していったものが合計特殊出生率とか言われている概念です。何が言いたいかというと、バーチャルなものであるということです。実態ベースではないということをお願いということです。

それから、黒い線の右軸に6とか、ゼロとかあるのは単位は100万人です。例えば1971年から75年生まれはいわゆる団塊ジュニアと言われているグループで、この世代はこの5年間で500

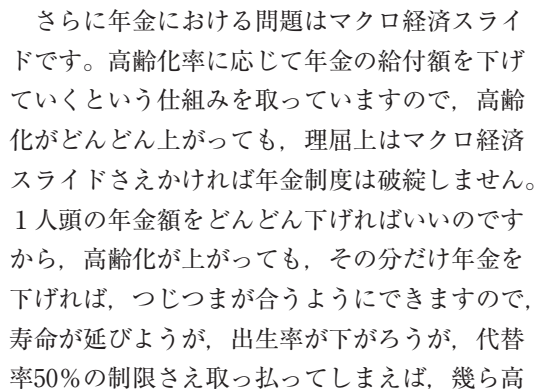
ただ、よく見ると、1981年から85年生まれは、前の世代の1976年から80年生れに比べると下から四番目の帯のラインが上に来ています。つまり、この80年代というのがかなり健闘しているということです。だから、この80年代はまだまだ出産可能性意欲がある世代のところの少子化対策をきちんとやっていくということです。そこは子ども関係の政策であり、或いは先ほど言った非正規が婚姻率を下けているならば、非正規の労働条件を上げるということをやっているかなければいけないと思います。

〔幅広い経済前提における所得代替率の見通し〕(資料24)

(資料24)



第3-7-8図 マクロ経済スライドによる給付水準調整見通しの変化(その2)



齢化が進んでも、年金財政は持続可能であるということになります。下げすぎるという可能性も出てくるわけです。

現在わかっているのは、厚生年金についてはマクロ経済スライドは恐らく5～6年で止まることができるだろう。つまり、累積カット幅を5%にするということです。報酬比例の2階部分については5%カットぐらいで何とか財政は安定するだろう。問題はこの絵に描いてあるもう一個の方で、基礎年金の方は30年間マクロ経済スライドをかけないと財政は均衡しないということです。つまり、累積で基礎年金は30%カットするということを意味しているということです。これは生活保護とのバランスが著しく逆転して、悪化していくと思います。低所得者ほど基礎年金に依存していますので、これが効けば、将来貧困高齢者が急激に増えていくということにどういうふうに対応するか。この部分についてはまだ未回答であるということです。

[マクロ経済スライドによる給付水準調整見通しの変化] (資料26)

(資料26)

支給開始年齢の引き上げ
 拠出期間効果と繰り下げ効果

(オプションⅢ)退職年金と支給開始年齢を65～70歳とした場合の給付水準の変化

年齢 階級	退職 年金 拠出 期間 開始 年齢	ケースA		ケースB		ケースC		ケースD(経済変動あり)注1	
		給付水準調整 終了後の所得 代替率	増分	給付水準調整 終了後の所得 代替率	増分	給付水準調整 終了後の所得 代替率	増分	給付水準調整 終了後の所得 代替率	増分
65歳	45年	57.5%	—	57.1%	—	48.4%	—	47.9%	—
66歳	46年	63.1%	+5.5% (給付水準調整 終了後の増分)	62.6%	+5.5% (給付水準調整 終了後の増分)	53.1%	+4.6% (給付水準調整 終了後の増分)	52.5%	+4.6% (給付水準調整 終了後の増分)
67歳	47年	68.7%	+11.1% (給付水準調整 終了後の増分)	68.2%	+11.0% (給付水準調整 終了後の増分)	57.8%	+9.4% (給付水準調整 終了後の増分)	57.2%	+9.3% (給付水準調整 終了後の増分)
68歳	48年	74.4%	+16.8% (給付水準調整 終了後の増分)	73.8%	+16.7% (給付水準調整 終了後の増分)	62.6%	+14.2% (給付水準調整 終了後の増分)	61.9%	+14.0% (給付水準調整 終了後の増分)
69歳	49年	80.2%	+22.6% (給付水準調整 終了後の増分)	79.6%	+22.4% (給付水準調整 終了後の増分)	67.6%	+19.1% (給付水準調整 終了後の増分)	66.8%	+18.8% (給付水準調整 終了後の増分)
70歳	50年	86.2%	+28.6% (給付水準調整 終了後の増分)	85.4%	+28.3% (給付水準調整 終了後の増分)	72.6%	+24.1% (給付水準調整 終了後の増分)	71.7%	+23.8% (給付水準調整 終了後の増分)

注1 増分(+)内は、増分を標準拠出期間の増加による影響と繰り下げ受給による影響に裏割分離したもの
 2 ケースAは、マクロ経済スライドによる調整がフルに発動される仕組みとした場合の数値

17 13

一方の対応方法としては、マクロ経済スライドを止めるためには、年金の支給開始年齢を上げることです。これは財政の持続可能性というよりは、マクロ経済スライドを止めるためには支給開始年齢を上げるという考え方があって、これは厚生労働省の方も何パターンか推

計をしていて、例えば45年加入になった場合、そして、66歳からもらった場合は、1年余計に働く効果と1年遅くもらい始める効果の合計で年金水準を5.5%ほど改善できるとか、いろいろシミュレーションを作っています。

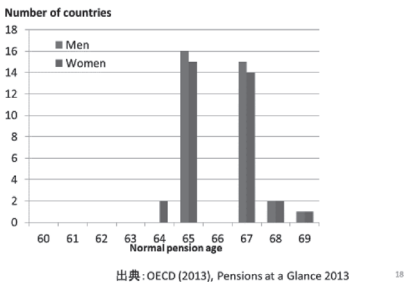
[年金支給開始年齢国際比較] (資料27)

年金支給開始年齢も既に67歳にシフトしている国も多いわけですので、日本も2025年に65歳に到達した後、速やかに67歳を目指していくべきではないかと思います。

(資料27)

年金支給開始年齢国際比較

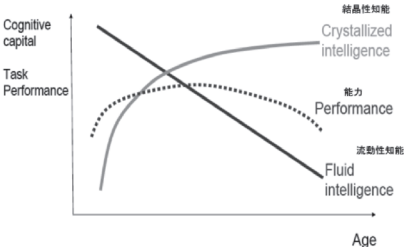
Normal pension ages by sex: long-term rules



[加齢による知能はどのように変化するのか]

(資料28)

加齢による知能はどのように変化するのか
 それが経済活動に与える影響はどのようなものか



19

では、60歳代後半まで働けるのか。能力的な問題があると思います。人間の能力というのは、結晶的知能と流動性知能と言われている2つのものによって人間のパフォーマンスは左右されているということになっています。いわゆる流

動性知能というのは数学者に代表される論理的、計算応力やインスピレーションとかで勝負をする部分です。これは残念ながら加齢とともに低下していくということになります。結晶性知能、つまり、経験知に基づく能力はむしろ年齢とともに上がっていくという傾向があって、この合計がパフォーマンスになるわけです。

仕事によってこのパフォーマンスのピークはもちろん変わっていきますけれども、組織のリーダーなんかは50代半ばぐらいが一番パフォーマンスのピークではないかとも言われています。こういうことを見て、このパフォーマンスに合ったような仕事の配分を考えていけば、60歳、65歳以降、日本の社会では60代は現役であると変えていかないととても持たないということです。世論調査を見ても、「何歳から高齢者ですか」という質問に対して「70歳からが高齢者である」というのが一番多い世論調査の答えです。そういうふうな形で高齢化社会に合わせた制度変更もやっていかなければいけないということです。

その他に4章の方では国民健康保険、介護保険の保険単位の拡大をしていかなければいけないとか、或いは高齢化に伴って地方公務員の守備範囲が福祉の分野にどんどん寄っているという現状も紹介をしているということです。すみません。長くなりましたけれども、社会保障の前半は以上です。ありがとうございます。

(小澤) ありがとうございます。それでは、大森先生、お願いします。

VIII. 少子化、医療・介護

(大森) 少子化、医療・介護を担当しますお茶の水女子大学の大森と申します。よろしくお願いたします。だいたい時間も押しているようですけれども、手短かに報告をしたいと思ってい



ます。私の報告は、皆様にお配りしてあります報告書の中の少子化、或いは医療・介護に係るところということになります。

〔財政経済研究会担当〕

今回の報告書のたたき台になる研究論文を執筆したのは、(資料29)にお示ししている先生方です。誤解のないように申し上げますと、本報告書は、財政経済研究会の委員の先生方(報告書の最後に、小澤座長をはじめ、研究会のメンバーが載っております)の書かれた論文を議論のたたき台として、研究会において、侃々諤々と議論をして、意見の相違も明らかにしながら取りまとめたものです。

私の報告は、ご覧のように、大部の報告書の短時間でのまとめということになりますので、ぜひ私の本日の話の後に報告書をご覧くださいければと思っております。

(資料29)

財政経済研究会担当

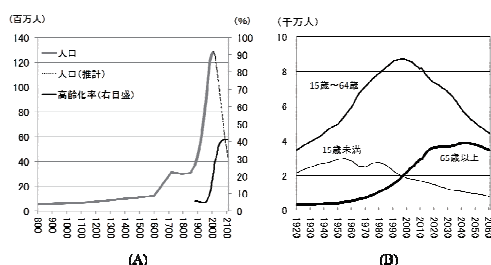
- ・少子化担当
- ・和泉徹彦(嘉悦大学)
- ・中里透(上智大学)
- ・山重慎二(一橋大学)
- ・医療・介護担当
- ・和泉徹彦(嘉悦大学)
- ・大森正博(お茶の水女子大学)
- ・土居文朗(慶應義塾大学)
- ・林正義(東京大学)

1. 少子化

〔日本の人口動態〕

まず(図8)をご覧くださいだと思います。番号がいきなり「8」に飛んでおりますが、これは報告書の中の図表番号です。わかりやすいだろうということで、そういうふうしております。これからお示しをする図表も報告書中の図表番号でお示ししておりますので、ご了承ください。

(図8)



駒村先生のお話の中にもありましたように、日本は、現在、少子高齢化が進んでおり、2045年頃まで高齢者の数が増加し続け、高齢化率も40%に達し、その水準が持続すると考えられています。一方、15歳から64歳の勤労世代の人数は、1990年代半ばから減り続けています。

〔少子高齢化の課題〕(資料30)

(資料30)

少子高齢化の課題

- 1 社会保障給付費の増加。→ 医療・介護(費)の効率化。
→ 長期療養・介護供給制度の整備。
 - 2 税収・社会保険料収入の低下。
- 1を抑えるか、2を増やすか？
→ 1を抑えられたとしても限界があり、2を抑え、税収・社会保険料の増加は不可欠。
→ 経済成長の促進が必要。(「成長戦略」)

このような状況下で、医療・介護、年金等の社会保障給付費の増加が見込まれると共に、税収・社会保険料収入の低下が予想され、社会保

障制度の持続可能性が危ぶまれています。少子高齢化という人口変動の下で、社会保障制度を持続可能にするためには、社会保障給付費を抑えるか、税収・社会保険料の増加を目指すしかありません。前者のためには、医療・介護費(費)の効率化、年金制度の効率化を図ることが必要です。同時に、高齢化の下では、医療・介護の需要が増えることはやむを得ないことであり、高齢化に対応した医療・介護の需給が行われる必要があります。その際、医療・介護制度の効率性のみならず公平性も求められます。

〔経済成長の促進と子育て支援〕(資料31) (資料31)

経済成長の促進と子育て支援

- 経済成長率＝労働量の成長率＋資本量の成長率＋TFP成長率
* TFP(Total Factor Productivity:全要素生産性)
- 1990年代以降、成長率の減少の要因として、
 - 1 労働量の減少。
 - 2 TFP上昇率の減少。
- 2は、若者の数や能力の低下によるものである可能性も考えられる。生産性の向上もまた、結局は「人」が生み出すものであり、日本では「人への投資」を十分に行ってこなかったことが、1990年代からの「失われた20年」の一因と考えられる。
- 人口減少を食い止めるための
 - 1 「子育て支援」の充実。
 - 2 移民受け入れの検討。

高齢化の下で、医療・介護需要が増加し、年金受給者が増加していくことを考えると、社会保障給付費が増加することはやむを得ないところがあります。そのように考えると、税収・社会保険料の増加を図ることが必要であり、そのためには経済成長の促進を図るべきです。

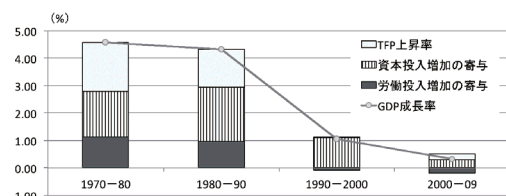
経済成長の要因は、労働量の成長、資本量の成長、全要素生産性という3つの要素に分解することができます。全要素生産性とは、技術革新など、労働量、資本量に帰着できない要因を指しています。

〔日本の成長会計〕

(図9)は、日本の経済成長にこの3つの要素がどの様に貢献しているかを見ています。1990年代以降の経済成長率の減少要因として、労働量の減少、全要素生産性の減少が目立ちます。全要素生産性の減少は、若者の数の減少、

若者の能力の低下によるものである可能性も考えられます。生産性の向上は、「人」が生み出すものであり、日本では「人への投資」を十分に行ってこなかったことが1990年代からの「失われた20年」の一因とも考えられるのです。まずは、人口減少を食い止めるためには、第一に「子育て支援」の充実、第二に移民受け入れの検討が必要です。

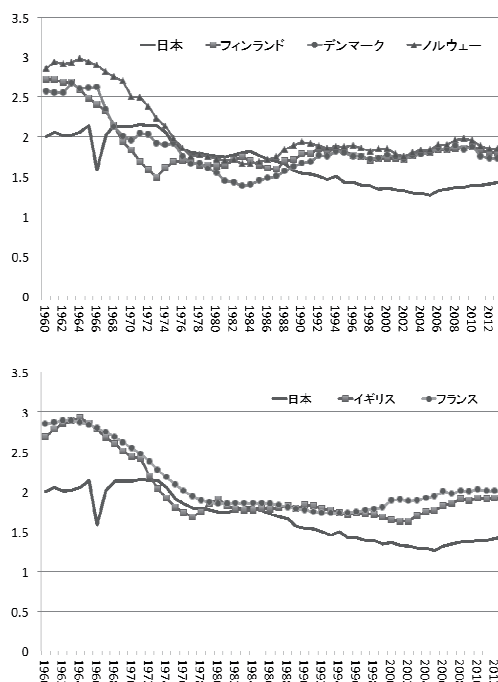
(図9)



〔日本とヨーロッパ諸国の出生率の年次推移の比較〕

(図10) は、各国の合計特殊出生率の年次推移を見ています。日本の出生率が低迷している一方で、ヨーロッパの多くの国の出生率は、人口を維持するために最低限必要な出生率水準である、約2.1に近づくような回復傾向が見られます。その理由の一つが、日本の女性の労働参加が立ち後れていることです。

(図10)



〔男女平等指数と社会・経済変数〕

(表8) は、男女平等指数を示したものです。男女平等指数 (Gender Gap Index) は、世界経済フォーラムが、毎年、作成・公表しており、2014年、日本は、対象となる142カ国中104位でした。男女平等指数は、男性と女性の間で、労働参加や政治参加に関して差が少ないほど大きくなるという指標です。表8では、上位の国ほど、女性の労働参加率も、出生率も、一人当たり GDP も高くなる傾向が見られます。これらは、いずれも日本が経済成長を続けるために必要な要素ですが、男女平等指数が低い日本では、いずれも低くなっています。男女平等指数が高い国で、女性の労働参加率が高いことは、指数の定義を考えれば自然なことですが、なぜ出生率や一人当たり GDP が高くなるのでしょうか。その秘密は、子育て支援の充実にあります。(表8) は、男女平等指数が高い国ほど子育てをする家族向けの社会支出が GDP に占める割合は高くなっていることを示しています。

特に、括弧書きで記載されている「現物給付」が充実していることがわかります。「現物給付」の主なものは保育サービスですが、その充実によって、女性が子どもを生み育てながら、働き続けることができます。その結果として、男女平等指数が高い国では、出生率も一人当たりGDPも高くなると考えられます。日本も、特に「待機児童」の出ている地域において、保育所サービスの充実を図るべきです。最近、政策目的が、待機児童解消ではなく、保育士の待遇改善にすり替わってきているきらいがありますが、待機児童解消という本来の政策目的を貫徹すべきです。

(表8)

	男女平等 指数(順位)	25-34歳の 女性の労働 参加率 [%]	合計 特殊 出生率	1人当たり 名目GDP [USDドル]	家庭向け社会 支出GDP比率 [現物給付] [%]
アイスランド	0.869 (1位)	83.4	2.04	45,416	3.56 (2.32)
フィンランド	0.849 (2位)	76.1	1.80	49,055	3.23 (1.65)
ノルウェー	0.837 (3位)	81.8	1.85	100,579	3.08 (1.79)
スウェーデン	0.817 (4位)	84.0	1.91	58,014	3.64 (2.14)
デンマーク	0.803 (5位)	80.8	1.73	59,128	4.05 (2.42)
!	!	!	!	!	!
フランス	0.759 (16位)	81.7	2.06	44,098	2.93 (1.36)
イギリス	0.738 (26位)	77.6	1.92	39,372	3.97 (1.37)
!	!	!	!	!	!
日本	0.658 (104位)	74.3	1.43	38,468	1.35 (0.47)
韓国	0.640 (117位)	64.5	1.19	25,975	0.94 (0.89)

2. 医療・介護

〔社会経済環境の変化の下での医療・介護制度の課題〕(資料32)
(資料32)

社会経済環境の変化の下での 医療・介護制度の課題

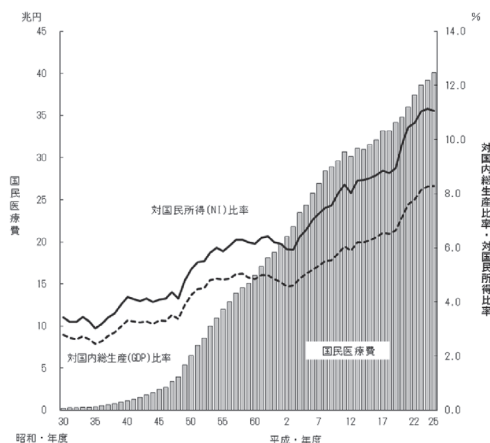
- ・社会経済環境の変化: 少子高齢化、医療技術の高度化
- ・医療・介護費の増加。
- ・特に、高齢化の下での長期療養・介護サービスの需要増加。
- ・効率性・公平性を満たした医療・介護制度の構築の必要性。

次に医療・介護制度の課題に話を移しましょう。冒頭でお話ししたように、高齢化の下で、長期療養・介護サービスの需要が増加している

一方で、それに伴う医療・介護費用の増加に対して、効率性、公平性を確保した医療・介護制度の構築が求められています。以下では、医療・介護制度の抱える課題とその対応策について、順番に説明していきましょう。

〔国民医療費の年次推移〕

(資料33) 国民医療費の年次推移

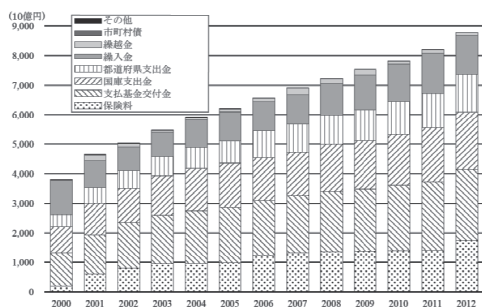


医療・介護の需要サイドでは、高齢化に関わる医療・介護需要が増加しています。スライドの国民医療費の年次推移のグラフ(資料33)、

(図15)の介護給付の年次推移のグラフをご覧ください。国民医療費は増加傾向にあり、2014年には、40兆8,071億円に達し、そのうち、56.1%が、高齢者(65歳以上)の医療費です。次に、

(図15)をご覧ください。公的介護保険による介護給付は、増加の一途をたどっています。例えば、脳血管疾患は、急性期の治療の後、リハビリテーションが必要であり、その後は、定期的な予後のケア、あるいは介護が必要になります。医療と介護の連携が求められ、特に後者の予後のケア、介護等では一般診療所を中心とするプライマリーケア、在宅介護の強化が求められています。現在、2025年を目標に、国が「地域包括ケア」を整備していますが、論理的に正しい政策の方向性をとっている様に思われます。

〔図15〕介護給付の増加とその財源



〔出典〕厚生労働省「介護保険事業状況報告」各年度版

〔医療・介護制度の課題と対応策〕（資料34） （資料34）

医療・介護制度の課題と対応策（2）

- ・ ②医学的知識・情報に関わる問題
- ・ 情報の非対称性 → 低収益のモラル・ハザード
（過剰医療、過剰投薬）
- ・ 特に、医薬品の過剰消費の問題。
- ・ 患者（消費者）の医学的知識・情報の不足
→ 患者サイドの不適切な受診
- ・ 高齢者の長期療養サービス・介護サービスの選択の問題が
含まれる。（サービス・ミックスの選択と実施の契約）
- ・ ＊介護、長期療養サービスについては、問題が緩和されるものの、潜在的に共通の問題の
存在。
- ・ （公的）保険による需要側のモラル・ハザード（自己負担が小さくなり、需要が
増える。）
- ・ → 患者に対する情報の提供（第三者評価、ピア・レビュー等）、（供給者のモラル・ハザード抑制）

18

その一方で、医療・介護制度に関して、効率性、公平性が求められています。医学的知識・情報、介護の知識・情報に関する情報の非対称性の下で、過剰なサービスなど、供給者のモラル・ハザードが発生する可能性があります。特に過剰投薬に関しては、数量的データのみならず逸話的なエビデンスには事欠きません。また、患者サイドの不適切な受診の問題も見逃すことはできません。高齢化の下で、患者は、医療、長期療養サービス、介護サービスなど複合的なサービスを選択する必要がありますが、十分な知識の無い中では、容易なことではありません。

こうした効率性に関わる問題に対しては、まずは、患者に対する医療・介護情報の提供、具体的には第三者評価の情報の提供、ピア・レビューを促進することが重要です。

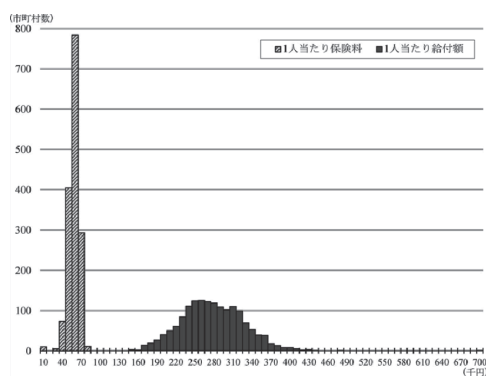
医療・介護制度は、生命、健康に直接関わることから、公平性の観点も重要です。負担・補助のあり方が問われ、その際、どのような基準で

負担・補助のあり方を変えるべきなのか、検討が必要です。基準とは、具体的には、所得の多寡、年齢等の世代間の観点です。

〔市町村格差：第1号被保険者1人当たり保険料と歳出額〕

〔図14〕は公的介護保険の第1号被保険者（65歳以上の人々）の一人あたり保険料と保険給付費の分布を示しています。保険料の分布の右側に保険給付費の分布があり、租税財源、現役世代の社会保険料による相当の補助があることが分かります。また、保険料、介護給付共に市町村によって分布があり、特に介護給付の分布の分散が大きいことも注目されます。公平性に関する基準は、最終的に、社会的合意の下で決める必要があります、社会全体での議論、社会的合意の形成が求められています。

〔図14〕



〔公的保険の存在〕

医療・介護の需要を考える上で、公的保険の制度のあり方は重要です。保険による自己負担の低下に基づく患者側のモラル・ハザードは、不可避の問題であり、その対応策として、現在最も取り組むべきなのは、医療・介護共に公的保険のカバーする範囲の見直しではないでしょうか。費用対効果を考慮し、公的保険によってカバーするサービスの範囲の見直しを行う必要性があります。また、公的保険では、比較的小

規模の保険者が分立している状況を踏まえて、保険者の統合による効率的保険運営を図るべきです。

〔医療・介護制度の供給側の政策〕

最後に、医療・介護制度の供給側の政策についてです。先に説明してきた需要側の要因、具体的には、患者の医学情報、介護情報・知識の不足から来る非合理的な医療・介護需要の問題、公的保険の存在による患者のモラル・ハザードの問題に対する対応を政府当局は迫られています。一般診療所における診療、一次医療よりも、病院における診療、専門医の診療、二次医療を患者が志向する診療所離れ病院志向は問題の典型的な表れです。

一方、医療・介護の供給サイドも、医学、介護の知識・情報の非対称性を利用したモラル・ハザードのインセンティブを持っています。これらの問題を解決するためには、GPシステムの導入を柱とする一次医療、プライマリーケア志向の制度改革が必要です。GPシステムとは、一般診療所の医師のような、広い範囲の病気の診断・治療を行い、患者の日常の健康管理を担当する役割の医師であるプライマリーケア医を決めて、一次医療で対応出来ない病気・けがの患者を病院等の二次医療に紹介するシステムのことです。このシステムの導入により、プライマリーケア医が、費用のかかる病院サービスなど、患者の不必要な二次医療の受診を抑えるGate Keeper、門番の役割を果たすことができるだけでなく、プライマリーケア医をかかりつけ医にすることで、患者が日常のケア、健康相談などを気軽に行うことが可能になります。長期療養・介護需要が増加している中、医療と介護の連携が求められている中でも、プライマリーケア医は、患者の診療、健康管理のみならず、患者の医療・介護サービス選択の良いアドバイザーになるなど、中核的な役割を果たすことができます。

患者の健康管理、サービス選択の良いアドバ

イザーとしては、保険者も役割を果たすことが期待されますが、先ほど、指摘した保険者の統合によって、保険者の組織機能が強化されることと整合的です。

最後に、医療・介護の供給は、市場の失敗への対応から規制が必要となる場合もあって、サービスの供給が、需要に併せて、スムーズに変容しないところがあり、ある程度、政策誘導によって、供給体制を整える必要があります。現在、国は「地域医療構想」を策定し、将来の医療・介護需要に応える供給体制作りを進めており、今後の展開が注目されます。

Ⅷ. 質疑応答

(小澤) ありがとうございます。だいぶ時間も押してきました。國枝先生と土居先生には財政・税制に関するお話をしていただき、駒村先生と大森先生には社会保障に関するお話をしていただきました。

〔財政の持続可能性〕

まず國枝先生に関しましては、財政の持続可能性は赤信号なのだ。財政赤字ギャンブル状態になっているというようなことを強調してお話していただくことで、われわれが直面している事態の深刻さが浮き彫りにされました。

〔法人実効税率引き下げと税収中立〕

土居先生に関しましては、法人実効税率の引き下げに関して税収中立のために課税ベースの拡大を同時に行いましたが、特に外形標準課税の拡大を行っていて、そこら辺が将来に対して禍根を残すようなことになってはいないかということ、そして、法人税制の中だけで税収中立で法人実効税率引き下げを企てることの限界が見えるというお話でした。

〔社会保障制度の持続可能性〕

駒村先生に関しましては、消費税率の引き上

げを先送りしたということが社会保障制度の持続可能性を失わせているとの指摘がなされ、そもそも修正を繰り返した人口推計を行った結果として、いろいろ手を打たなければいけない時期を失ってしまったのではないかとのことです。すなわち、いくら出生率を上げても、親の世代の人口が減ってしまっているのだから、それですぐに人口が増えるという単純な問題ではなく、なくなっているというお話です。年金に関しましては、マクロ経済スライドの基礎年金部分に関しては、財政の均衡化にはまだ30年ぐらい時間がかかってしまう可能性があって、それを軽減するためには、支給開始年齢を引き上げるということを真面目に考えるしかないということで、実際に67歳を目指すぐらいの覚悟が必要だというお話でした。

〔現物給付への注目と、医療と介護の連携〕

大森先生に関しましては、男女平等指数の高い国というのは合計特殊出生率も高いし、1人当たり名目GDPも大きいということです。なぜそうなのかということに関しては、家族向けの社会支出GDP比率が高いところに原因があって、特にその中でも現物給付の保育サービスの比率が高いところに注目すべきであるということです。それから、医療と介護の連携に関するお話もしていただきました。一般診療所を中心とするプライマリーケアの強化、地域包括ケアに関する話とか、医療・介護制度の課題と対応策に関しまして、需要側、供給側両面に関して詳細にお話をしていただきました。

それでは、残った時間で質疑応答に入りたいと思います。なるべく簡潔に質問とリプライをお願いしたいと思います。それでは、まず最初に、國枝先生の報告に対しまして駒村先生と土居先生から質問をお願いしたいと思います。

〔投資減税の他の手段〕

（駒村） 幾つか質問を出したのですけれども、時間も無いということですので、選びます。國枝先生のご主張の中で内部留保を国内の投資につなげるためには投資減税が有効であるとなっているのですけれども、他に手段がないのかなと思っております。こちら辺をちょっとご解説願いたいと思います。

（小澤） 土居先生もお願いします。

〔ヘリコプターマネーの有効性〕

（土居） 私からは財政運営と金融緩和の関係で最近取り沙汰されている、ヘリコプターマネーとか、財政ファイナンスというような話について質問をします。これらの話はデフレ脱却のためということではあるのですけれども、デフレを脱却した途端に過度なインフレになりはしないかという心配を財政面から懸念しているわけです。日銀が国債を買い入れるというところで今は支えておりますが、これがやがてインフレの火種になりはしないか、という懸念です。けれども、アベノミクスを支える経済学者というか、論者がこれを是としているわけです。片や、別の経済学者からはそれに対して強い懸念が示されていて、なぜヘリコプターマネーはいいのだと言う学者に対して有効な説得ができないのかということをお聞かせいただきたいと思います。

〔内部留保を国内投資につなげる方法〕

（國枝） では、答えさせていただきます。駒村先生の方から話がありました内部留保を国内投資につなげるためにどうしたらいいかという話です。投資減税だけでは、企業投資が必ずしも十分増えていないのも確かです。もう1つの重要なファクターとしては、たまっているお金

で国内投資をしないというのは経営者の判断ということになるわけですが、株主からすると、内部留保でためているぐらいだったら、もっと有効なところに金を回してくれということになるはずなのに、それがうまく経営者に伝わっていないということを意味しています。すなわちコーポレートガバナンスの問題でもあるわけです。コーポレートガバナンスの強化についてはあまり説明しませんでしたけれども、アベノミクスの中の重要な要素としてあるわけです。これをさらに徹底することが有効ではないかなと思っています。

〔ヘリコプターマネーの条件〕

それから、土居先生の方から話がありましたヘリコプターマネーの話です。ヘリコプターマネーというのは定義がはっきりしない部分があって、論者によっていろいろ言っているわけですが、私は2つの条件があるのだろーと思ってます。1つは、中央銀行が国債を大量に買っていくということです。もちろん直接引き受けは法律で禁止されていますから、日本では行われていないわけです。しかし、現在の日本の国債市場の動向というのは日銀が一方的な買い手となって、日銀の政策によって金利が左右されている状況ですので、実質的にヘリコプターマネーの条件の1つは満たされているのではないかと思います。

もう1つはいわゆる出口でどうするかということです。ヘリコプターマネーで国債を日銀がたくさん買うのはいいのですが、土居先生からもご指摘がありましたように、2%の目標が達成されました後、どうするのですかということが重要です。ヘリコプターマネーの議論は、その際に買った国債を日銀が売らないという条件がないと成り立たないものです。しかし、国債を売らないとは何を意味するかというと、インフレになっても日銀が放っておくということになってしまうということなのです。インフレになっても気にしないということであれば、

ヘリコプターマネーによってある意味財政のファイナンスができることにはなりますけれども、それはインフレという非常に弊害があるということです。逆に、インフレになったからということで、国債を日銀が手放していくということになると、ヘリコプターマネーを実施しても、中長期的に財源の確保になっていないということになるわけです。これが2つ目の条件です。

〔日銀の出口戦略〕

2つ目の条件が成り立っているかどうかということについては、日銀の出口戦略は未だ表明されていません。黒田総裁は国会等で聞かれも、「まだ言えません」ということをおっしゃっているわけです。だからこそ、土居先生の話でありましたように、なぜ特に総理の周り等にヘリコプターマネーの推進派がいるだと思います。そうした推進派は、出口のことを何も語っていません。出口の部分でどういう弊害があるかというのが、ヘリコプターマネーの是非を論じる上で、重要なところなんです。経済学者の多くは、ヘリコプターマネーを実施すれば、出口の時点で大変なことになるのではないかと懸念しています。インフレになるか、或いは逆に国債の暴落という形を取るかわかりませんが、大きな弊害が発生するのではないかと考えて、ヘリコプターマネー政策を問題視しているわけですが、いわゆるリフレ派の人たちは先のことは語らずに、現在のことだけ語っているのです。そうすると、弊害が見えてこないの、ヘリコプターマネーでもいいのではないかとということになってしまうのではないかと思います。そういう意味では、現在、日銀で金融政策の再検証が行われているわけですが、本当は出口戦略をどうするかという話を併せて表明してもらう必要があるだろうと思っています。

（小澤） ありがとうございます。それでは、次に土居先生の報告に対しまして大森先生、國

枝先生から質問をお願いしたいと思います。

〔大森〕 それでは、時間も限られているようですので、土居先生に最もうかがいたいことを1点伺いたいと思います。

〔財政再建と景気に対する配慮〕

景気悪化の見通しがあるときに、増税を一時延期することは、実際にそういう名目で一時、日本は消費増税を延期したのですけれども合理的選択とも考えられます。これについてどのようにお考えでしょうか。財政再建と景気に対する配慮は、ある意味トレードオフ関係にあると思うのですが、その点どの様にお考えかお話しただけたらと思います。

〔法人税の措置〕

〔國枝〕 私の方からは、外形標準課税の問題点はまさに土居先生がご指摘のとおりだと思っております。ただ、消費税増税が先送りされてしまって、財源がない中、法人税をどうすべきかということについてどう考えるかというのを聞きたいと思います。

〔社会保障の給付と負担のバランス〕

〔土居〕 ご質問ありがとうございます。まず大森先生のご質問に対してです。確かに景気が悪くなりそうなときに負担増を求められるというのは民間家計からするとつらいことだと思います。ただ、問題はわが国の財政でなぜ負担増をお願いしなければならないかという根本原因であり、それは、社会保障の給付の財源を賄う。かつ将来世代にその負担の付けを回さないということだろうと思います。

そういたしますと、結局、景気が良からうが、悪からうが、社会保障の給付を出さなければいけないということである以上、それを景気が悪

くなったからと言って、将来の負担に付け回すということを繰り返していくと、結局、社会保障の給付は今生きている世代が別に負担しなかったてよいではないかという形で、社会保障の給付と負担のバランスに対して節度を失ってしまうという状況にもはや来ているのだと思います。

今回が景気悪化を理由に負担増を先送りするということを初めてしたというのならまだわからなくはないですけれども、1990年代以降、何回も繰り返してきて、今日に至って、未曾有の政府債務残高になっているわけですから、残念ながら、その景気悪化を理由に負担増を先送りするというカードは切り過ぎて、これからさらにそういうカードを切り続けていたら大変なことになるのではないかなと、そちらの方をむしろ懸念いたします。

〔内部留保の問題〕

國枝先生からのご質問ですけれども、法人税自体は今のところ経済界にもさらにもう一段変えてほしいというモメンタムがあると私自身はあまり認識していませんし、できれば法人税自体の問題というよりかは、むしろ法人にまつわる財政負担というか、事業主負担社会保険料の問題も併せてセットで、どういうふうに企業に対して税なり、社会保険料を課すかというところを総合的に考える時期に来ているのかなと思います。ただ、景気対策というか、経済活性化のために法人税を動かすと言うにすれば、先ほど駒村先生から國枝先生への質問にもあったように、内部留保の問題というのが鍵になってくるのではないかと思います。ただ、内部留保の問題は一部に誤解があるのではないかなと思っています。内部留保が無駄に企業の中にため込まれているのではないかという表現の仕方をされるわけですが、私はそれが間違っていると思っているわけです。あくまでも企業の資金調達の一手段であると位置付けて議論を進めないといけないのです。

それはわれわれ家計に置き換えて考えてもわかります。例えば家を買うときに全てを住宅ローンで賄うには負担が重いから、一部自己資金を用意する。そうしたときに借入れで賄う部分と自己資金で賄う部分と両方あります。自己資金で賄って、家を一部自己資金で買うというのはまさに企業でいうところの内部留保を活用して家を買うと言っているのと同じことなわけです。それで、住宅ローンと自己資金で家を買いました。新しい家に住みました。そのときに家計に内部留保という自己資金がため込まれているのでしょうか。そんなわけはなくて、それは家という器に変わっているのです。けれども、この家を売るとまたキャッシュが戻ってきて、それは一部借入れの返済に充てるということになりますが、借入れの返済後に残ったお金はまさに帳簿上ついている内部留保ということのイメージなわけです。

ですから、これが設備投資に回れば全く同じことで、有形のものに設備投資で内部留保の資金が充てられたということですが、多くの場合はいわゆる投資有価証券、子会社などの株式を買うという形でわが国の企業はその内部留保を使っているということです。もちろんひも付けではないのですけれども、バランスシートの右と左を見比べると、そういうことになっているということなので、住宅ローンを借りて、自己資金も使って家を買うというアナロジーが一見するとつながらないように見えるかもしれませんが、バランスシートの関係からすれば全く同じことで、無駄に内部留保がため込まれているわけではないのです。

ただし、先ほど國枝先生のお話にあったように、コーポレートガバナンスの問題というのがあります。内部留保という資金調達手段を使って有効な投資が行われたのか、設備投資であれ、人的投資であれ、株式を買う、投資有価証券を買うということであれ、それらを全部含めた意味の投資が有効であるのかどうか、ということは厳しく問われてしかるべきだという

意味では内部留保が有効に活用されているのか、収益を生んでいるのか、という問い掛けの方がむしろ議論としては健全であると思います。法人税減税の恩恵を受けた企業もあるわけですが、その減税を受けた企業が仮に内部留保を増やしていたとしても、別に増やしたということ自体に目くじらを立てるということではなくて、それによってさらなる収益アップにつながったかどうかというところを見極めるというようなところなのかなと思います。

(小澤) ありがとうございます。それでは、次に駒村先生の報告に対しまして大森先生、國枝先生から質問をお願いしたいと思います。

〔公的年金に対する対応策〕

(大森) 先ほどの駒村先生のご報告の中で、これからさらに寿命が延びていき、年金の保険料の払い込み期間と受給期間が限りなく近づいていくという大変な状況になるということをおっしゃっていました。そういう中で公的年金の受給開始年齢を遅らせるという政策選択は避けられないのかなとも思いますが、定年が60歳という今日、これからどういう対応策を取るべきか、お考えをお聞かせいただけたらと思います。

〔最低保障年金〕

(國枝) 私の方からは、高齢者関連ですと老後破産の問題がよくメディアとかで指摘されているわけで、まさに低所得者への配慮が必要なのはご指摘のとおりだと思います。私は生活保護を専門にしておりますが、生活保護の方でも駒村先生からご指摘があったように、実は高齢者が本当に増えています。今後、さらに貧困状態の高齢者が増加すると、生活保護のみで、貧困状態の高齢者を支えていくというのは無理があるということになります。財源のことを考え

ると夢かもしれませんが、本当であれば今の基礎年金だけではなくて、税財源を確保した上での最低保障年金みたいなものが必要になってくるのではないかと思いますけれども、いかがお考えでしょうか。

〔高齢者の雇用〕

（駒村） ありがとうございます。高齢者の雇用についてですけれども、人事の歴史をずっとさかのぼって見てみると、どの時代でも成人した人というのは50歳、60歳まで生きていた時代が続いたわけで、福祉国家以前、工業化社会以前はほとんどの人が死ぬぎりぎりまで働いていたわけです。高齢者の定義というのを見直さなければいけない。われわれの社会では70歳以上である。70歳以上まで働くのは当たり前ですし、現実にはその能力がある。健康面でも、知能面でも日本の50代から60代の人の知能、判断能力というのは他の OECD 各国の45歳ぐらいと相当する能力があるという研究もあるわけです。

そういう意味では本人の能力というよりは、企業や社会の組織の構造の方に問題があるわけです。しかもちょうどいいことに労働人口が不足してくるわけですから、高齢者の本来活躍すべき条件はそろっているというわけで、企業や人事の構成を変えれば機会はいくらでもあると思います。大学の教員でも最先端の研究をいつまでもやることはできないと思いますけれども、60歳を過ぎたら基礎的教育の方に動くとか、市民講座の方を中心にやるとか、通信の方を中心にやるとか、朝早い時間をやるとか、土日に出てくるとか、いろいろなパターンがあるかと思いますが、補完環境は十分あるのではないかと思います。

〔年金の仕組みの見直し〕

もう1つの方で、國枝先生の最低保障に関する議論ですけれども、やはり85年体制の年金の仕組みというのがそろそろかなりぼろが出てき

ているのではないかと。基礎年金がかなり傷んでいる。その基礎年金が高所得者の年金の国庫負担2分の1まで賄っている。本当にこんなものは必要なのか。基礎年金、国民年金を全面的に見直すということです。それは生活保護とも一体的に見直すという大きな話になれば、最低保障の役割を果たす年金となります。ただ、財源状況を考えると、あまり大きなものにはならないのではないかなと思います。

或いは、少し抑えめにやるとするならば、低所得の高齢者に限定した家賃補助みたいな住宅手当てみたいなもの、住宅の形成が特に団塊ジュニアのところでかなり遅れていたり、劣化しています。一方で空き家なんかもあるわけですから、家賃補助みたいなものを使うという形で住宅費を補助してあげるという形で生活費の一部を低所得者に限定して支援するということがあるのかなと思います。低所得者支援を大きい方でいくのか、小さい方でいくのか。ただ、いずれにしても団塊の世代の後に団塊ジュニアがあと20年もたてば60歳に突入して、この世代は非正規労働者の率も高いわけですので、この辺も視野に入れた改革を行わなければいけないわけです。

年金改革というのは1年や2年でできるものではなくて、やってから効果が出てくるまで10年とか、20年とかかかりますから、早めに早めに将来の年齢構成や所得分布を頭に入れた、或いは今の現役世代が年金の構成はどうなっているのか。ちゃんと年金保険料を払って、しかるべき老後に年金がもらえるような構造になっているかどうかということかなり怪しいと思いますので、それも意識しておかないとまた後手に回るのはないか。東京の真ん中がスラム化していくようなことは避けなければいけないのではないかなと思います。以上です。

（小澤） ありがとうございます。それでは、最後に、大森先生のご報告に対しまして駒村先

生、土居先生から質問をお願いしたいと思います。

〔予防医療〕

（駒村） 大森先生は今日ご報告がなかった部分ですけれども、予防医療について言及されているわけです。私も予防医療は賛成なのです。医療経済学をやっている人間の中には「予防医療をやっても寿命が延びるだけであって、生涯の医療費は変化しないではないか。やっても無駄だ」という話もあるのですけども、この辺をどう考えておられるのか教えていただきたいなと思います。以上です。

〔医療と介護の連携〕

（土居） 私からは医療と介護の連携というところで質問させていただきたいと思います。確かに医療と介護の連携は非常に重要で、特に65歳以上で、介護保険の要介護認定を受けることができ、介護サービスを受けるということになります。65歳になって権利は生じますけれども、直ちに要介護になるというわけではなくて、特に75歳以上になってからますます要介護になる方の割合が増えてくるという対応関係だと思っています。

その中で自分の家で暮らしていて、だんだん要介護度が上がっていく中で身体も虚弱になってくると、場合によっては医療もきちんと適切に受けないといけないという対応関係が出てくると思います。その中で医療と介護の連携は重要です。さらには2025年には団塊世代の方々が75歳以上になって、住み慣れた地域で医療や介護が受けられるようにという発想の下に地域包括ケアシステムの構築ということも、残り10年を割っていますけれども、重要だということで、それぞれの地域で取り組みが進んでいるという状況であると思います。ただ、これまで国も医療と介護の連携が重要だということで、医療側

の診療報酬、介護側の介護報酬もその連携を視野に入れたような連携をやってきました。

それから、もう1つは、医療と介護のそれぞれの制度の見直しの時期がばらばらだったということで、それをうまく合わせられないかという点です。医療の方は2年に1回診療報酬が改定され、介護報酬は3年に1回介護報酬が見直されるということで、2と3の最小公倍数である6年に1回医療と介護はしっかり両者をにらみ合わせて見直しを進めていくということで、次の来るべき6年に一度の機会というのは2018年です。2018年にはさらに医療と介護がうまく連携するような仕組みを作っていかなければいけないという重要な議論をする時期であります。

その中で医療と介護の連携といえども、どういうふうに連携していくのかという話になりますと、例えば高齢者の方で淡の吸引が必要な方に対して、今までは医師でなければ駄目だという有資格者が限られていたけれども、介護職員でもできるようにするとか、そういう大事ではあるものの、大きな変化を生み出すような話かということ、現場の実地に根差した克服すべき点を1つ1つ小さいことからこつこつとやるというようなイメージがどうしても私にはあって、もう少し医療と介護が誰の目から見ても10年前に比べて連携が深くなっているなど手に取るように実感できるような動きというのはあるのかどうなのか。そこをお詳しい大森先生にお伺いしたいと思います。

〔医療・介護費の負担〕

（大森） ご質問ありがとうございます。まず駒村先生のご質問に含まれた問題は、大変重要な、ある意味深刻な問題かなと思います。私自身は医療、介護に関して切迫した費用に関わる問題があるということはよく理解しているので、けれども、医療・介護制度の第一義的な目的は、個人の厚生とか、社会的厚生の促進であると考えています。



予防医療は、医療費の節約だけではなくて、病気をしたり、けがをしたりすることによる厚生、幸福度の低下を防ぐ目的があると考えています。しかし、その一方で、駒村先生がおっしゃるように、実際に予防医療をやった結果、かえって長生きして、かつ医療費も使うので、かえって医療費が増えてしまいましたということが実際に起こるかを、データを蓄積して、実証的に検証することも必要だと思います。私は医療・介護費に関わる問題の本質は、費用の大きさというよりも、費用を誰がどう負担していくかという問題だと思うのです。したがって、駒村先生のご指摘になった医療費に関わる問題は、究極のところ、誰がどう負担していくかという問題として考えるべきだと考えております。

〔利用者のニーズに合った選択〕

それから、土居先生のご質問の「医療と介護の連携」は、私が医療・介護の勉強を始めた1990年代ぐらいからずっと議論されており、連携が実際に促進されているかというご質問に対する答えは、されているようで、十分にされていないというのが実際のところだと考えております。

この問題は、2つの側面から考える必要があります。1つは私の報告の中でも触れさせていただきましたが、サービス受給者のサービスの選択が難しくなっているということに関わりがあります。つまり、高齢者になると、医療だけではなくて、介護の範疇に入ってくるものまでセットで需要しなければいけない場合が増え、本当に患者、利用者のニーズに合ったものを提供できる仕組みが出来ているという意味での「医療と介護の連携」ができていくかという側面です。「医療と介護の連携」のもう1つの側面は、財政的な問題ですね。年をとると共に、だんだん、医療よりも介護の必要性が高くなってくると、医療保険から介護保険の方に財源を移していかなければいけないという話になるわけで、そのあたりの連携は、保健医療計画と介護保険事業計画の見直しが一致するチャンスにやるしかないということなのかなと思います。

まず第1の、サービス選択の側面のお話からいきます。私は介護保険の中でケアマネジャーという仕組みは優れた仕組みだと思うのです。介護を利用する段階になって、どういう介護を受けたらいいかわからない時に、ケアマ

ネージャーは、利用できる金額の範囲の中で、利用者のためにサービスの組み合わせをしてくれます。介護を超えて医療までということになると、開業医の先生とケアマネージャーの連携が取れている地域の人たちは非常に幸せだと思うのですが、実際は、制度的にケアマネージャーと開業医の連携を保証するようにはなっていません。医療、介護の組み合わせの選択を、医師がやるべきなのか、ケアマネージャーがやるべきなのか。或いはセンターを設けて、そこで組織的にやるべきかは、いろいろな政策的選択肢があると思います。しかし、医療、介護サービスの組み合わせの選択に対して助言をする、実際に行う仕組みを全国的に導入していくということは必要だと考えています。

〔保険者の統合〕

第二の財政の側面について、核になるのは保険者だと思います。今ちょうど公的医療保険に関して保険者の統合の議論があります。被用者保険、国民健康保険も併せて都道府県単位で統合していく案がありますが、市町村が保険者になっている介護保険も都道府県単位で統合して、両方で連携を図ることが考えられます。介護保険でも、医療保険の方でも都道府県単位で保険者を統合し、連携していけば、保険者が核になって、事務費用について規模の経済性を発揮し、医療保険と介護保険の財源調整を図るなどして、財政的な問題を解決する糸口になっていくのではないかと考えます。ただし、この政策提案は、あくまで私見ということで、財政経済研究会の総意ではないことを申し述べておきます。以上が、先生方のご質問に対する私の回答です。

おわりに

（小澤） ありがとうございます。実は非常に時間が押してしましまして、誠に申し訳ないのですが、フロアとの間で質疑応答するための時間を確保することができなくなってしまいました。ただ最後に、まとめの時間もあまりないのですが、一言だけ申し上げておきたいことがあります。

2016年の参院選で自民・公明両党が改選過半数の70議席を獲得したということで、安倍首相が衆参両院でより一層強固な政権基盤を築くことになったわけです。これは財政・税制・社会保障の抜本的な見直しを行う環境が、結果的に整ったと見ることはできるのではないのでしょうか。その意味で、例えば2019年10月に予定されています消費増税に対しましては、あらためて明確なコミットメントをしていただきたいと思っています。もう「新しい判断」とか、そういう話はなしにしていきたいのです。

それから、2つ目が社会保障についてですが、十分な資産を持たない低所得者は除いて、国民各層に応分の負担を求める。そして、給付の重点化を図っていくといったこともぜひお願いしたいと思います。これはもちろんある意味で国民に痛みを強いるという側面もあるかとは思いますが、今のような確固たる政権基盤を築いている安倍首相でなければ、他の誰もできないということでもございますので、ぜひお願いしたいと思います。

最後に、われわれは公正中立な立場から自由に議論をさせていただいてまいりました。そうした環境をご提供いただきました日本租税研究協会の皆様方に、改めて厚く御礼を申し上げます。本日は本当にありがとうございました（拍手）。

安倍政権における財政・税制
・社会保障政策の課題

平成 28 年 8 月

公益社団法人 日本租税研究協会

(目次)

はじめに	1
第 1 章 財政・税制	
〔総論〕	5
〔各論〕	
第 1 節 デフレ脱却と財政健全化：アベノミクスの中間評価	9
第 2 節 税制	
2-1 安倍政権の租税政策の評価	14
2-2 法人税改革の成果と課題	19
第 3 節 地方財政において見落とされてきた課題	22
第 4 節 東日本大震災における住宅復興と復興交付金制度の課題	29
第 2 章 社会保障	
〔総論〕	35
〔各論〕	
第 1 節 少子化	
1-1 子育て支援の充実こそが最高の成長戦略	38
1-2 出生率の動向と少子化対策の方向性	45
1-3 子ども・子育て支援とアベノミクス	49
第 2 節 年金支給開始年齢引き上げを巡る労働政策、社会保障制度漸進的課題	52
第 3 節 医療・介護	
3-1 今後の医療・介護制度のあり方について	60
3-2 地域医療構想が果たす役割	64
3-3 医療介護総合改革の目指す方向	66
第 4 節 地方財政と社会保障	
4-1 医療・介護制度における地方の役割	69
4-2 地方公務員数の動向について	73
おわりに	77

はじめに

アベノミクス3本の矢（①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③経済を喚起する成長戦略）を経て、アベノミクス3本の矢（①希望を生み出す強い経済、②夢を紡ぐ子育て支援、③安心につながる社会保障）が打ち出されて久しい。だがその間、2%の増税上界の達成には至っておらず、基礎的財政収支を20年度までに黒字化する目標の実現可能性はますます遠のいていく。さらに日本経済全体が低成長・低増速に突き当たり、少子高齢化に起因する人手不足は顕在化・潜在化の足かせとなっている。

そもそも目標は高ければ高いほど良いものなのだろうか？ 確かに、実質2%、名目3%を上回る経済成長を実現し、GDPが60%増大した後に達する様な強い経済を我々は取り戻したい。出生率が1.8に劇的に上昇し、介護報酬者が本当にゼロになるのであれば、将来に対する明るい展望も目の前に開けてこよう。しかし、どうやらその目標を達成できるのかを考えた時に、その道筋は決して明らかでないものとはならないのが現状である。むしろ今問われているのは、政府により掲げられている目標の実現に関する信頼性なのではないだろうか。

以上の問題意識の下、この時点で安倍政権における財政・税関・社会保障政策の課題を洗い出し、高い目標を達成するにあたって有効な手立てが尽くされているのか、今一度冷静に考察する必要があると考えられるが、まさにその為の材料として本報告書は位置付けられる。前半の第1章で財政・税関に関わるテーマが、また後半の第2章で社会保障に関わるテーマが扱われており、両章共に総論に続いて各論が前ごとに記載される構成となっている。

先ず第1章の総論では、2017年4月に予定されていた消費税率引き上げの再度の先送りに加え、税率引き上げに伴い税収が減る現象は我が国では過去に起きていない事が指摘され、また実質賃金が安定的に上昇する為の生産性向上の取り組みは、消費税率の税率引き上げと同時に実施可能との主張がなされている。さらに高齢化のさらなる進行に伴い今後増大する社会保障費を賄う為の財源として、法人税、所得税、相続税と比較して消費税率の相対的優位性は明らかであり、経済成長と財政健全化を両立させる税としては消費税率しかないと明言されている。

続く財政・税関の各論の第1節「デフレ脱却と財政健全化：アベノミクスの中間評価」においては、家計の消費消費の水準は過去15年間で最低の水準にあり、「大胆な金融緩和」の効果がそれ程大きくはなかったととの認識が示されている。そして、増税について「具体的なスケジュールが明確に定められているのに対して、歳入改革に向けたコミットメントは不明確なものとなった」ということから、こうした状況下で増税により財源が確保されれば、税収が本来の趣旨とは異なった非効率的な事業に宛てられてしまう可能性が危惧されている。

第2節「税関」の2-1「安倍政権の租税政策の経緯」では、消費税率引き上げの先送り自体の問題点の他に、弊害の大きい軽減税率導入の必要性を再考しない点が冒頭問題視された上で、企業投資が回復するまでは投資減税を中心にし、その後、法人税率引き下げに取り組みむのが財政理論上正当化される政策であるとの指摘がなされている。また配

者控除の廃止が女性の労働供給の大幅な増加に結びつかない可能性や、療の教育資金に充てる為の生前贈与に対する非課税制度が、経済格差の世代間継承を助長する可能性がある事等も指摘されている。そして、過度に楽観的な経済成長を見込む事で財政再建の先送りも正当化する事は「財政赤字ギャップ」なのであり、そうした現在の財政不健全な租税政策から、責任ある持続可能な租税政策への早急な転換が求められるとされている。

また第2章「税関」の2-2「法人税改革の成果と課題」では、今般の法人実効税率引き下げは評価されるものの、地方、大企業の繰越控除制度における控除限度額の引き下げ、及び外形標準課税の拡大後に増徴を殊としたとの指摘がなされ、これらは法人税関の中だけで、税収中半立を保ちつつ法人実効税率を引き下げる点では、限界がある事を示しているとの論じられている。

第3章の税関の節では、財政健全化の為に租税改革のみならず歳入改革にどう取り組むかが問われている。第3節「地方税関」において見落されてきた課題」においては、我が国の地方公務員労働の増大として、市町村ごとの労働加入率の上昇に伴い、組合員一人当たりの合計所得は低下する傾向が見出せるとの指摘がなされ、また地方自治体の入札制度を論じた後では、落札率と工事成績の関係は必ずしも「安からう、悪からう」の経験則が取り立てず、公共工事の品質の良さに主眼を置くのであれば、工事過程の監督や事後の検査の充実を図るのが本筋だと指摘付けられている。

そして第1章の総論では、2%分の消費税率引き上げの先送りに伴い、社会保障制度の持続可能性が失われつつあるとの認識が示され、社会保障・税一体改革の前提となる2%分の消費税率引き上げを速やかに行った上で、低所得者に対するセーフティネットの整備と併せて、2025年より先の2040年頃を視野に入れたポスト社会保障・税一体改革は着手すべきであるとの主張がなされている。また、政治的近視眼性の弊害が指摘された後、年金制度においては、マクロ経済スライドによる給付削減の圧迫の為に、支給開始年齢の見直しが必要であり、また高所得者への税関による給付の見直し等、社会保障給付の低所得者への重点化を進める必要があると述べられている。

続く社会保障の各論の第1節「少子化」の1-1「子育て支援の充実こそが最高の成長戦略」では、労働人口の減少が成長率の減少の大きな一因である事が指摘され、保育士の待遇改善よりも待機児童解消を優先すべきであるといった、子育て支援の充実こそが最高の成長戦略になり得るとの主張がなされている。またそれと併せて、若者への教育投資の充実も未済への投資という観点から重要である事、さらに（特に高い能力を持つ）移民の受け入れ問題についても、等閑視すべきではない事が主張されている。

第2節「少子化」の1-2「出生率の動向と少子化対策の方向性」においては、教育費の高さや機会費用として資金面の高さが出生率に大きな影響をもたらす可能性があると共に、地域間の出生率の違いを考察するにあたっては、未婚率の影響に十分な留意が必要であるとの指摘がなされている。そしてこうした点を踏まえた上で、保育所の整備や、多

財政・税制 【総論】

1. 経団連なき 2010年代後半の財政運営を立て直す

6月1日、安倍晋三首相は、2017年4月に予定されていた消費税率の10%への引上げを再度先送りし、2019年10月まで延期する方針を表明した。これは、わが国の財政健全化を遅らせるものであり、今後の財政運営に極めて悪い影響を与えることが懸念される。特に、2020年度の意図的財政収支赤字の目標を抱け、その具体策を記して閣議決定された「経費・財政再生計画」は、これによって事実上白紙になったも同然であり、2010年代後半のわが国の財政運営は、断針絶のない状態に陥ったと言つてよい。

消費増税を再先送りしたことで、財政健全化の歩みがただでさえ遅れることが懸念されるだけに、それ以上に財政収支全化のペースを遅らせることがあってはならない。わが国の政府債務残高は本質的な理由に達しており、財政健全化を遅らせる余裕はもはやない。

2. 経済成長だけでは財政健全化できない

消費増税を再先送りしても、景気がよくなれば財政赤字はむしろ減るというのでは正論を失すものである。現に、安倍内閣になってから、当初の予定よりも税収が上振れた分の大半は、補正予算などの歳出増で振る舞つてしまい、その分財政赤字は減らせなかった。景気をよくして税収が増えても、財政収支の改善にしっかりと寄ってあげれば、財政赤字は減らないのである。おまけに、消費増税を再先送りしたからといって景気がよくなる保証もない。

「税率を上げて税収が上がるというでは、消費税を引き上げることがあり得ない」との見方もある。これは1997年度以降2013年度まででその税収上回ったことがないことを指している。しかし、税収が減つていったのは、国税の取入である。地方税収はそうではない。それには極めて明白な原因がある。1998年度と1999年度には、法人税率を引き下げられ、所得税も特別減税が行われた。さらに、小泉内閣期に行われた国と地方の税制改革で「三位一体改革」では、国のひも付き補助金を削減すると同時に、国税を地方税に移す（税源移譲）が約束実行された。具体的に言えば、国の所得税で取つたものをやめて地方の個人住民税で取ることになった。これによって、国税と地方税の合計は減らないのだが、国税収入が減つて当然である。これらは、消費税を増税したことで何ら関係はない。つまり、税率を上げても税収が減る現象は、わが国では過去にも起きていない。

2014年4月に消費税率が引き上げられ、それとともに家計が直面する（税込みの）物価は上昇した。物価上昇を上回る増加率で所得が増えなければ、実質所得は減ることになる。実質所得が伸び悩むと、家計消費を低迷させる。

しかし、この効果は、消費税率引上げのときだけ生じる特殊なものではない。同じ効果は、輸入原材料価格の高騰によって生じる消費者物価上昇によっても生じる。なぜなら、物価が上がって購買力が落ちる意味では、消費税率引上げでも輸入原材料価格高騰でも同じだからである。

さらに言えば、目下政府が目指しているデフレからの脱却が実現する過程で、2%程度

の物価上昇が恒常的に起きることから、消費税率を2%引き上げるときはほぼ同じ効果がある消費者物価上昇率に表れる。それが、家計の購買力を落とすことになる。

2017年4月に税率を2%引き上げることで、家計消費の深刻な落ち込みを懸念するならば、同時に同時に物価目標を達成すべくデフレから脱却して同程度に物価が上昇すれば、同時に家計消費の深刻な落ち込みを懸念しななければならない。消費税率引き上げに伴う家計消費の落ち込みを懸念する一方で、デフレから脱却するときの物価上昇に伴う家計消費の落ち込みを全く心配しないと言ふことでは、論理的に矛盾する。

だから、デフレが脱却してからでなければ消費税率は上げられない、といえども、デフレから脱却しようとしても物価上昇のせいで消費が伸びずに経済がいつまでも低迷したままとなり、何の解決にもならない。

家計消費の低迷を克服するには、実質賃金が安定的に上昇するの十分にほぼ労働生産性が上昇する必要がある。生産性向上の取り組みは消費税率引上げと同時に実施できる。また、厳しい財政状況で長続きする財政支出ができない以上、財政支出で着実な賃上げは起らない。

そもそも、企業が賃上げに応じにくい背景には、正規雇用者は容易に解雇できないから、一度賃上げすれば、雇用と続ける限りその上げた賃金を毎月払い続けなければならないという認識である。だから、企業が賃上げに応じるには、中長期的に安定した業績改善がなければならない。短期的な業績改善では、ボーナス等での一時的な所得の増加はあっても、恒久的な所得の増加にはつながらない。

ましてや、補正予算という臨時で、恒久的な制度を伴わない予算措置では、需要を喚起しても一時的な効果にしかならない。その上、わが国における財政支出や減税による「乗数効果」は小さい。そんな一時的な効果で売り上げが増えても、企業は賃上げにおいてそれとは応じられない。

しかも、現在のわが国の財政状況では、こうした消費刺激策のような財政支出は、長続きしないと定元を見られる。消費税率に引き下げる「政策」も、消費税率を未来永劫引き下げて、高齢化に伴い経路成長率より速く増加する社会保障費や、教育費などの財政支出を賄い続けられる根拠はまったくない。ましてや、消費税を減税する代わりに所得税を増税すれば、前述のように、家計消費を減らす効果が生じるわけで、問題の解決にはならない。長続きする財政支出ができない以上、財政支出で着実な賃上げは起らない。

3. わが国のあるべき税制、行財政を指し示す

消費税率は、早かれ遅かれ、引き上げざるを得ない。高齢化がさらに進み、医療や介護などの社会保障費はますます増加する。それは、行政改革をして経費を節制してもそれを上回る勢いで増加するし、経済成長率を上回る増加率で増加するから、今の税制・税率のままでは確実に増大する社会保障費の財源を安定的に賄うことはできない。

その上、デフレから脱却すれば物価上昇率がプラスとなり、その分政府が支払う国債の利払費も増加する。こうした歳出の増加を見越せば、消費増税を今先送りしても、気体めにしかならない。

わが国に残された選択肢は、いつまで消費税率の引上げを先送りするかではなく、必要な税収をどの税で取るのが日本経済にとって負担が少なくて済むかである。この点では、

経済学の知見が生かせる。法人税は、グローバル化の中での激しい国際競争にさらされ、アジア諸国の税率が25%前後であることから、減税こそあれ増税することは自認自覚とな
る。日本企業に高い法人税率を課せば、日本での営業が縮小し、日本での雇用を減らしか
ねない。

所得税は、格差を是正する機能を強化することは必要だが、社会保障給付源を賄う主要な
税源にはならない。わが国の所得税は、基本的に給与所得を課税現役世代に負担が集中
し、高齢世代には所得税の負担はほとんど及ばない。こうした所得税を増税して財源を賄
うこととすれば、若年世代ばかりが負担増となり、受益と負担の世代間格差は、ますます
拡大する。所得税は、世代間の所得格差是正には役立つつが、世代間格差の是正には役立た
ない。だから、所得税だけでなくとしして負担増を求めることは、働き手の若年層ばかりに負
担増を求めることとなり、日本経済の成長率に過度な負担を求めることとなり望ましくな
い。

相続税を増税すればよいとの声もある。しかし、相続税は今得ている税収でも、消費税
率の1%分にも満たない。こうした相続税を増増するような増税を考えれば、大金持ちだ
けでなく、普通の暮らしをする持ち家を持つ人にも負担増を求めるなければ、実現できな
い。しかも、それだけで、今の税収を倍増して得られる追加的な税収は消費税率の1%分
にも満たない。これでは、増大する社会保障費をとても賄えない。

そうすると、経済成長と財政健全化を両立させる税は、消費税しかないし、消費税こそ
がふさわしい税である。消費税は、税収が景況の影響を受けにくいから、景気の良し悪し
に関係なく安定的な財源が必要なら社会保障費を賄うのには通じている。しかも、同じ税収
を得るのに経済成長を最も落とさない税は、消費税である。と経済学の先行研究が
示している。増税負担は最低限にとどめるべきなのはいくつかある基
幹税のうち、経済成長をできるだけ落とさないようにして得る税は、所得税でも法人税
でもなく、消費税である。その意味で、消費税は経済成長をより阻害しない税である。

この点から見ると、消費増税せずとも、現行税制のまま経済成長を促すことによつて得
られる増収（自然増収）で財源を賄えばよい、という見方は、せっかくの日本経済の成長
機会を奪っている見方といえる。なぜなら、現行税制は、相対的に消費税よりも所得税や
法人税から税収を多く得る構造となつていて、その構造を引きずったまま、経済成長を促
して税収を得たとしても、その自然税収は、消費税よりも所得税や法人税から多く得るこ
ととなる。つまり、同じ税収を得るのに、消費税よりも所得税や法人税により多く得てしま
うよう、その同じ税収をより多く消費税から得られる税制に予め変えていた方が、もっと
経済成長を阻害せずには済んだ、ということになる。

消費増税を阻害せずには済んだ、という点から見ると、現行税制のままで税収を得る構
造を承える機会を先送りして、その分成長機会を逸することを意味する。

さらにいえば、いずれ必要な歳出を賄うために税収確保が必要としても、先送りすれ
ばするほど、将来に税収を確保するために必要となる税率は高くなるを得ない。目先に
税収を得る機会を見送っているわけだから、増税を先送りして失った税収を将来のいずれ
かの時期に取り返さなければならない。その分だけ税率を高くしなければならぬ。税率を
高くすればするほど、経済活動は萎縮する。現在の増税の先送りは、今の税負担を軽くす
るものの、将来の税負担を重くすることになる。つまり、今増税すれば日先の経済成長は

小さく落ち込むが、今増税を先送りすれば、将来大きく増税しなければならず、そのとき
には将来の日本経済を大きく落ち込ませることになる。果たして、それが現在から将来に
かけて見通した日本経済のためになるのだろうか。

わが国の人口構造や財政状況からして、消費増税は、永久に先送りできるはずもなく、
時間の問題だ。近い将来、最低でも10%を超える税率にしなければ、わが国の経済社会は
成り立たない。世代間格差を拡大させないようし、将来引き上げる増税額をできるだけ
小さくする意味でも、できるだけ早期に行うのが望ましい。わが国に、先送りを繰り返す
余裕はない。

むしろ、財政健全化の要項においては、税制改革のみならず歳出改革にどう取り組むか
も重要な論点である。これは、基礎的財政収支の黒字化を実現した地方財政や大規模な災
害時に計上する復興費もまた例外や例外化の余地を残している。また、10年間で総額32兆
円に上る東日本大震災の復興費においても、必ずしも復興に結びついていない、あるいは
経費の計上が過大ではなかったと指摘される予算もある。多税にわたるこうした問題を直視
し、行財政制度の改革を伴う歳出の見直しを行う、その改革こそが財政健全化の実現に必
要な視点であろう。

財政・税制 【各論】

第1節 デフレ脱却と財政健全化：アベノミクスの中間評価

アベノミクスが正式にスタートしてから3年8ヵ月、風化元緩和（量的・質的金融緩和）の導入から3年4ヵ月が経過した。この間に消費税率の引き上げや中国をはじめとする新興経済の減速など、景気と物価を下押しするイベントが相次いで生じたことから、足許では景気の停滞感が強まり、物価は2.2%の物価目標の達成にはほど遠い状態で見舞われている。こうした中、2015年10月に予定されていた消費税率の10%への引き上げは延期され、17年4月に予定されていた増徴についても、実施の延期が検討されている。

以下では、アベノミクスのこれら2年での経過を振り返り、その中間評価を行うことを通じて、デフレ脱却と財政健全化に向けた今後の取り組みの方向性について考えてみることにしたい。

1. 経済情勢の概観

まず初めに、アベノミクスがスタートする前の経済状況を振り返ってみると、長期間にわたる低成長とデフレ（物価の持続的な下落）が、アベノミクスに先立つ20年ほどの日本経済の大きな特徴であったということになるだろう。経済成長率は1991年から2009年までの年平均でみると名目0.0%、実質0.6%という緩慢なペースであり、物価についても、企業物価指数にあっては92年以降、消費者物価指数にあっては99年以降、2004年から2008年にかけてなど一部の時期を除いて下落が続いてきた。

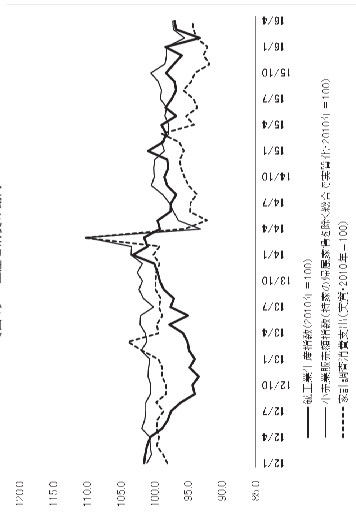
このような経済の停滞と物価の下落を基調とする日本経済の基調は、アベノミクスの誕生によって、いったんは解消されかに見えた。スタートした直後のアベノミクスは円安と株高の運行によって後押しされる。安倍内閣の発足当初（2012年12月）、80円台半ばだった急昇（ドル円）は、2013年の年末には100円近辺まで円安方向への水準訂正が続いた。日経平均株価の推移をみると、安倍内閣の発足前には1万円を割り込んでいた株価が、2013年5月には一時1万5千円を回復し、その後も2013年の年末まで1万2千円台後半から1万5千円台半ばの水準で推移した。このような円安株高の進展は、輸出企業を中心に企業収益の大幅な改善をもたらすとともに、株高による資産効果も相まって消費の拡大をもたらし、経済に前向きな循環が生じるようになった。

しかしながら、このような好循環は、2014年4月に実施された消費税率の引き上げを境に大きな転機を迎えることとなった。消費増税のマイナスの影響は駆け込み需要の反動減が刺激するにつれて小さくなり、14年夏には「V字回復」が生じるものとされていたが、家計消費は増税の影響が一巡する15年春になっても十分な回復が見られなかった。このような消費の不振は、当初は冷夏や西日本の豪雨、相次ぐ台風の上陸などの天候不順によるものとしていたが、2016年入り後も記録的な暖冬や春先の気温の低下、熊本地震の影響などのために現在まで続いている。最近時点における家計消費の水準を「家計調査」（総務省）の実質消費で見ると、家計の実質消費の水準は過去15年間で最低の水準にある。また、「消費総合指数」（内閣府）と「消費活動指数」（日本銀行）で消費の動向を見ると、現在

の消費の水準は安倍内閣が発足する直前の水準まで落ち込んでいることがわかる。このような流れを受けて、生産活動や設備投資も弱含みとなつていく。

長引く消費の停滞は物価動向にも影響をもたらし、消費の順調な回復を受けて、2013年には企業間の間に強気の価格設定を志向する動きが広まり、その動きは消費増税直後まで継続したが、その後の消費の停滞を背景に強気の価格設定は次第に控えられるようになつた。このため、円安による輸入物価上昇の影響を強く受ける食品・日用品などを除くと、物価は弱含みで推移している。2014年秋以降の原油価格の急落を受けて、エネルギー関連の品目の物価下落が続いたことも物価を下押しする要因となった。最近時点における物価の動きをみると、消費者物価指数（生鮮食品を除く総合）の対前年同月比はマイナスで推移している。また、日本銀行が公表している消費者物価指数（生鮮食品・エネルギーを除く総合）は対前年比1%程度の水準で推移してきたが、このところやや弱含みとなつていく【図1】。

【図1】 生産と消費の動向



【資料】家計消費：「家計調査」、経済産業省「工業生産動向」、消費者物価：「消費者物価動向統計」より作成した。

2. アベノミクスと社会保険・税制改革

このようにアベノミクスの開始後、いったんは力強い回復がみられた日本経済は、消費増税後の消費の停滞や中国経済の減速などの影響もあって弱含みとなり、2015年10月4月に実質成長率がマイナスとなったのに続いて、16年4.3月ももうるう年の増速を除くと横ばいとなるなど脆弱さを現している。このような景気の弱い動きを受けて経済全体のGDPギャップもマイナス幅が拡大する傾向がみられるが、このことは、物価が弱含みとなつていくことと整合的である。こうした中で、消費税率の引き上げを通じた財政の健全化を、

アベノミクスが目標として掲げるダブル脱却とどのような形でバランスをとっていくかが大きな課題となっている。

アベノミクスは安倍内閣の経済政策の総称と思われがちだが、安倍内閣の経済政策には「社会保障と税の一体改革」というもうひとつの枠組がある。野田内閣から引き継いだこの政策の中核的な内容は消費増税の引き上げであり、当初の枠組では消費税率（国・地方）が2014年4月に8%、15年10月に10%に引き上げられることとなった。内容から理解されるように、社会保障・税一体改革の第一として実施される消費税率の引き上げと、アベノミクスが目指すダブル脱却の間にはトレードオフの関係がある。消費税率の引き上げは、景気が押し上げる効果を下押しする効果にもマイナスの影響をもたらすことになるからだ。もちろん、消費増税が景気と物価を下押しする効果については、金融緩和によってその影響を緩和することが、ひとつの方法としてひとまずは可能と考えられる。実際、2013年4月に導入された量的・質的金融緩和は、2度の消費増税を繰り込んだうえでも十分に緩和的になるよう配慮されたものであるとの説明が日本銀行の黒田東彦総裁から繰り返されてきた。

だが、消費増税に伴うマイナスの影響を金融緩和で相殺できるという見方については、重要な留意事項がある。金利がすでに極めて低い水準となっていることで、さらなる金融緩和を基盤とすることが、どの程度の景気浮揚効果をももたれるのかということ、未解決の問題として残されているからだ。この点に関しては、極めて低い金利水準のもとでも、「大胆な金融緩和」によって市場参加者や家計、企業の「期待」（将来の景気や物価に対する予想）を変化させることが可能であるという見方と、金利の水準がすでにゼロ金利になっているものの緩やかな上昇が実現できるという見方と、金利の水準がすでにゼロ金利になっているにもかかわらず大量の資金供給を行っても、設備投資などの増加を通じて景気を押し上げる効果は限定的なものにとどまるという見方がある。このいずれの見方が妥当なのかはすぐれて実証的な課題であり、量的・質的金融緩和の導入から3年しか経過していない現時点で明確な結論を示すことは困難であるが、消費増税が景気や物価を下押しする効果を十分に減殺できるほど「大胆な金融緩和」の効果が大きなものではなかったということが、現時点での暫定的な結論ということになるだろう。

3. 財政健全化に向けた取り組みの経緯

安倍内閣のもとでの財政健全化の取り組みについては、社会保障・税一体改革の一環として掲げられてきた消費増税のほかに、2013年8月に策定された「中期財政計画」（2013年8月8日閣議決定）と2015年6月に策定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」（2015年6月閣議決定）に盛り込まれた「経済・財政再生計画」がある。このうち、「中期財政計画」では、国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2015年度までに2010年度比でみた赤字幅の半（GDP比）を半減させ、2020年度までに収支を黒字化させることが目標として掲げられた。この目標を達成するための第一歩として2014年4月に消費税率が8%に引き上げられた。これに続く「経済・財政再生計画」（計画期間2016年度～2020年度）においては、2020年度に基礎的財政収支の黒字化を達成するため、2018年度までを集中改革期間として「経済・財政一体改革」を進めていくこととされている。

4. 財政健全化の進め方

財政健全化の進め方については、個別分野の事務事業の点検を通じてポトムアップで予算的効率化を進めていく方法と、あらかじめ「歳出の大枠」を明示してトップダウンで重要な歳出を回っていく方法がある。民主党政権のもとで行われた「事業仕分け」や現在行われている「行政事業レビュー」は前者の取り組みであり、橋本内閣のもとで行われた「国政機構改革」や小泉内閣のもとで行われた「歳出・歳入一体改革」は後者の取り組みの両方の特徴がある。この両者が相互に補完的な役割を果たすものであるが、財政収支の均衡化に向けた現実的な対応としては、予算の総額と主要分野の歳出枠について明確な目標を定め、重点的な削減を行っていることが必要となるだろう。もちろん、理想的には個別分野の歳出について明確な点検がなされ、事務事業の廃止を含む歳出の効率化を通じて財政収支の均衡化が自然に達成されることが望ましいが、予算査定や事務事業評価に束縛される人的資源に制約がある中で、前年度の予算をベースに漸進的・主観的に意思決定をしなくてはならない現実的な予算編成過程では、ゼロベースで歳出を見直すことには困難が伴う。

財政健全化の取り組みにおいては、このような歳出改革の取り組みと増税による財源確保をどのようにならざるを得ないかが大きな論点となる。この点において参考になるのは、小泉内閣のもとで行われた歳出・歳入一体改革の取り組みだ。歳出・歳入一体改革においては、ひとまず歳出と税収が自然体で増減していく場合を想定して、そのもとで基礎的財政収支の均衡化を達成するために必要な財政調整の幅（差対応額）を見込み、そのうちどの程度を歳出削減によって削減するかを決定することで最終的に増収措置（増税）の幅が決まるという形で財政健全化に向けた工程表が作成された。このような形で財政健全化のための重要な道筋を描いていくと、歳出削減のためにどのような措置を行うかをあらかじめ決定する必要が生じるため、歳出改革の工程表が自然に出来るようになる。このように主要な歳出分野についてあらかじめ歳出の大枠を定める枠組みのもとでは、毎年度の予算編成においても、予算編成過程に關与するそれぞれのアクター（各省庁・議員など）の利害関係者の要求にあらわじむ一定の制約を課すことが可能となり、秩序だった形で歳出を削減することが可能となる。

この観点から近年の財政健全化の取り組みを評価すると、増税については具体的なスケジュールが明確に定められているのに対し、歳出改革に向けたコミットメントはいったって不明確なものとされている。このようなもとで増税により財源が確保されると、税収が本来の趣旨とは異なった非財政的な事業に充てられてしまう可能性がある。この典型的な事例が日本大震災の復興増税と復興予算のたどった経過だ。東日本大震災からの復興・復興費の確保については、事業費の過大な計上がなされ、その金額を前段に復興増税などによる財源確保がなされたことから、被災地の復興・復興とは何ら関係のない事業に復興予算が「活用」されたなどの問題が生じた。消費税率の引き上げについても、「社会保険財政化」は短期には形式的なものにとどまっており、消費税収が実質的に他の歳出分野の支出に充てられてしまう可能性があるのではないかと指摘がなされている。

これらの点を踏まえると、歳出改革については明確なコミットメントのもとで、歳出の削減が見直しを伴い、歳出の見直しによっては不足する分を適切な増収措置によって補償していくというスタンスが、財政健全化の道筋を考えたうえでいくべきで重要ということになるだろう。このような形でコミットメントの明確化を図ることは、今後の財政運営の道筋に

ついての予見可能性を高め、家計消費や企業設備投資にプラスの効果をもたらすことが期待される。また、財政収支の均衡化に向けた明確な道筋を示すことは、長期金利の安定にも資するものと考えられる。

第2節 格別

2-1 安倍政権の租税政策の評価

「社会保障と税の一体改革」に関する三党合意の後に成立した安倍政権においては、消費税増税の先送り・軽減税率導入、法人税率の引下げ等のいくつかの重要な租税政策が決定された。本稿においては、安倍政権の租税政策（消費税、法人税、その他税制）につき、財政の持続可能性、経済成長の影響および格差是正の3つの観点を重視しつつ、論じることとする。

1. 消費税：増税先送りと軽減税率

安倍政権の前の民主党政権下において、少子高齢化の進展に伴う社会保障支出増加とその他のための財源の一体的な改革が不可欠との認識の下、社会保障と税の一体改革の検討が通められ、社会保障支出の改革の方向性と、その財源的な裏付けとして、消費税を2014年4月に5%から8%に、さらに2015年10月に8%から10%に引き上げる方針に關し、3党合意がなされた。我が国では、超党派の合意が、強固な支持を得た政権でなければ、国民に負担増を求める消費税増税は難しいと考えられてきただけに、主要な与野党3党による三党合意は画期的なものであった。

しかし、安倍政権は、三党合意のうち、消費税8%への引上げは実行したものの、2014年秋に、翌年10月に予定されていた10%への引上げは先送りした。その際、リーマンショックや大震災並みの事態でも起きない限り、財政再建目標維持のため、2017年4月に10%に消費税率を引き上げると断言した。しかし、安倍首相は、2016年6月1日の記者会見で、そうした公約を破り、任期後の2019年10月までの消費税先送りを明らかにした。（余見では、「約束とは異なる新たな判断」との表現が用いられた。）

安倍首相は、その理由として、リーマンショックのときに匹敵するレベルで原油などの商品価格が下落し、投資が落ち込んだことで、新興国や途上国の経済が大きく傷ついており、世界的な需要の低迷、成長の減速が懸念されるため、消費税増税を先送りすると説明している。同時に、政府の歳出拡大を含むであろう総合かつ大胆な経済対策をこの休に講じ、アベノミクスの加速化を図るとしている。他方、これまでのアベノミクスにより経済は順調に回復し、現在、完全雇用が達成されていることを強調している。さらに、2020年のプライマリ―財政収支の黒字化の目標は豪えす、財政健全化の道は堅持するとしている。しかし、こうした安倍首相の主張には、多くの問題がある。

まず、消費税増税再先送りの時点において、世界経済が通常の景気循環とは異なる危機に直面するリスクがあるとの認識は、世界の政策当局者にも市場関係者にも共有されていなかった。原油価格の下落は、米国のシェールオイルの登場と産油国間の減産合意の失敗によるもので、原油輸入国である我が国にとっては、中期的にはむしろ好ましい事態である。フィナンシャル・タイムも、「世界経済が漸進に成長する中、安倍氏が獲得力のない（リーマンショックの起きた）2008年との比較を持ち出したのは、安倍氏の増税延期計画を意味している」と指摘していた。

仮に、経済危機が来るリスクがあるとしても、そのことは財政再建を遅らす理由にはな

税率がプライマリー・財政黒字の幅はさらに大きくなる。財政赤字に必要となる機動的な消費税率の引き上げは、研究者によっては30%大きく上回る¹⁾と推計している。これは、我が国に必要な額の2分の1の財政赤字を占める財政上の余剰 (Fiscal Surplus) は存在しない。その一方で、最前線のOECD *Economic Outlook* (2016)では、財政赤字の増大を避けるため²⁾の註解で「確実な戦略を実行し、限り、我が国の財政の持続可能性を確保する」としている。また、実務家と金融機関が不安定化することがあると指摘し、その影響が他国にも大きな波及・実効性を持ちうることを警告している。

2010年6月23日の英国のEU加盟決定は、今後の世界経済に多大な不確実性をもたらしているが、その結果、財政再建の必要を低下させるものではない。英国のEU加盟により、我が国の経済成長率が低下するといった、楽観的とされる安倍政権の財政再建プランの実現可能性は高くなる。従って、我が国財政の持続可能性を回復するためには、より強力な財政再建の努力が求められる。

安倍政権により消費税率に関するより一層の重要な政策決定が、軽減税率導入の公定で完了した。2017年4月に予定されていた10%への税引率上げの例には、軽減税率導入の原則に、自民党内では既に賛成者が多かったにもかかわらず、軽減税率導入の導入については目下党内でもっとも真面目な批判が出ているものの、結局、「酒類及び外食を用途とする飲料品」として2割と低い税率を適用する「新制度」が幅広い幅広い範囲の食品に対し、「酒類及び外食を除く飲料品」として2割と低い税率を適用する「旧制度」の両方とも適用されることとなり、軽減税率導入は、各社の需要に応じて、軽減税率の対象の低所得者が多いと考えられるところ、税収が必要となることから、軽減税率対象の低所得者が多いという、事後的にも恩恵を受けることが、税収が減少すること、軽減税率導入後の低所得者の減税分が、勘当所得総額除税や他の形の低所得者がこのこと等々の多くの問題があることを指摘しており、勘当所得総額除税や他の形の低所得者に絞った特定の措置ものが、低所得者対象として望ましいと考えている。それに10月4日、財務省は、軽減税率導入の導入と対応とした軽減税率が導入される予定を行っている。さらに2018年10月からは、軽減税率の必要性を再考したいことは、安倍政権の租税政策の問題点の一つであった。

2. 法人税：投資減税と法人税率引下げ

安部政権は、成長戦略の一環として、法人税減額には積極的であった。2014年度からは、即時適用型減税制度（繰越控除で5%）の導入により中小企業に大規模な投資を促すなど、特に中小企業向け投資促進策を実施。加えて、東日本大震災の影響を受けた復興法特別措置法に基づき、被災地への投資を奨励する「復興投資優待」を創設し、2016年度に期限満了を迎える予定である。このほか、投資税率が15%法人税率の引上げによるウエートを置き、国と地方を含む自治体法人の事後給付率を、34.62%から20.15%削減した29.78%とし、2018年度に29.74%に引き下げることで、その引下げ率は、生産性向上設備投資総額の投資総額の圧縮（増減）を一定とし、減価償却法の定額法への一本化、法人事業税（地方財政収入の拡大要素）を算入することとなった。

短期的および中長期的な法人税のあり方についての基本的な考え方については、國枝(2014a・b)が詳細に説明している³。

現在の日本企業の最大の問題は、企業が内部留保を溜め込み、国内投資を十分行わな

16

ならない。國際2012による「理論的シナリオ」は、経済危機が深刻化し、むしろ財政支出が激化して、債務の増大が大規模に及ぶと推定している。このシナリオは、債務の増加と相違なく、むしろ財政支出を加速させる。財政の悪化化を因にこれが正しい政策であることは示している。英国のキャメロン政権は、まさにこの方向で、経済危機危機に備えていることである。一方、財政削減は、削減のペースが緩慢な限り、より財政支出の増加に準備してきている。英国より財政状況はるかに悪く、危機が国に及ぶには、経済危機は、新状況に備え、予定していた下押しが財政増進に確実に反映し、また見込みを上回る削減と削減の増加に同意し、英国は率引下しで充満するであろう。財政の悪化化を因に言及され、より言及されている財政の脆弱性を取り除いていくことが当然の勢力と見られる。

他方、我が国が完全な開港点に達成されていることは、戦後半ば以降の経済学では求められている。クルーグマン教授を始めとする経済学では、労働市場で過剰な失業が発生しているなど不利の状況にある諸君も、その取つては、現況の打開には、取引支出が重要なことと定論するものが多い。況を定めた上で、現在の我が国は既に、取引支出が重要なことと定論するものが多い。また、消費税率引上げによる消費の低迷によって、駆け込み需要やペナリ効果による大きな減収、安価低価格の品物の場合、駆け込みによる消費の増加やペナリ効果の成果として、反動による消費税率引き上げの増収と位置付けられるなど、消費税率の引き下げの影響を大きく受けているものがある。今回の消費税率増進先送りにより、2017年度1～3月に見込んでいた引上げ込みの消費増がなくなることから、そうした点については、また2016年度の経済見通しの引下げによる影響も大きいと思われる。

企業に遊休設備が存在しているが、その点については、また資本コストギャップが存在している全開港は達成されても、内閣府の遊休設備が2016年第1四半期のGDPの増減ギャップは+1.1%となる点に指摘もある。一方で、日本銀行の推計する2015年第4四半期の増減ギャップは+0.7%である一方、日本銀行の推計する2015年第4四半期の増減ギャップは+0.2%と高率ながら小さく、企業によってばつぎがあり、比較的低率の低い業績には、いわゆるガラパゴス構想等々の実状を反映したと思われる。

更に、中国の製造業の輸出競争力の低下が我が国の製造業の輸出競争力に与えた影響の大きさなど、情報と遊休設備の取引によって過剰設備が存在している企業数が増えている。また、遊休設備の補助金の削減と中国が我が国に求める、業績の改善を要請し、遊休設備の削減に求められている。

さらに、2020年度のプライマリ財政黒字化目標を維持するので、財政健全化をあきらめたわけには、ないとの説明も含む。設備投資率を低下させ、財政収支を回復するためには、少なくとも、(名目)半率一(名目)成長率×国際競争力(GDP)を越えるプライマリ財政黒字(GDP%)が必要であり、プライマリ国際競争力(プライマリー財政黒字化のための第一歩)にすぎない。消費増税先送り、国際競争力がさらに増加すれば、後者に必要と

[illegible]

いことにある。そうした状況においては、コーポレート・ガバナンス強化とともに、投資減税効果も有価な投資刺激策である。中でも、生産性向上設備投資税制で導入された即時償却は、法人税の影響を完全に排除するもので、最も投資促進効果を持つ。他方、法人税率の引下げは、内部留保を溜め込んだ企業にも恩恵を与える措置で、同額の減税であれば、投資減税に比べ、投資促進効果は小さい。特に即時償却実施時や資金を全額借入金に依存する場合は、法人税率引下げは投資促進効果を持たない。経済財政諮問会議においては、法人税減税が法人税収増をもたすとのラップアラウンドに基づく主張もなされたが、実証研究では否定されている。法人税率を引き下げて、配当ベースの配当などを伴わない限り、中長期的には法人税収の増大は期待できない。

こうした考え方を踏まえれば、企業投資が回復するまでは、投資減税を中心とし、その後、法人税率引下げと直接税削減の両方を望ましい政策である。なお、アベノミクスと直接税削減の不一致の動きであるが、多国籍企業の国際的な租税回避の優待がさらに拡大していることは留意が必要である。スターバックスによる英国での租税回避や米国内企業のアインバーションの動き等に対する政治的反発もあり、先進国各国は多国籍企業の租税回避規制に前向きになってきている。OECDのBEPS（税制浸食と利益移転）プロジェクトの最終報告書で示された各種の施策を、各国と協議しながら実現していくことが望まれる。

3. 所得税その他の税制

所得税については、配偶者控除制度のあり方等を中心とした改革の方向性の検討が政府税制調査会で進められてきたが、本年7月の参議院選挙前に国民の負担増を含む改革案を示さなという政治的理由で、具体案の提示に至っていない。新しいライフスタイルに合った所得税制のあり方を検討していくことは重要だが、経済財政諮問会議で論じられているような、配偶者控除廃止による女性の労働供給の増加への過度の期待には、理論上・実証上の問題がある（この問題の詳細は、岡村(2015)を参照されたい）。女性の労働供給については、就労に固定費（典型的には保育料の支払い等）がかかる場合、就労の選択(extensive margin)と労働時間の選択(intensive margin)の2つの選択が存在することに留意する必要がある。配偶者控除の存在は、パートタイムの勤務とフルタイムの勤務の間の労働時間の選択では、パートタイムでの短い労働時間で勤務を選択するインセンティブを与え、専業主婦とパートタイムでの勤務という就労の選択では、就労のインセンティブを与えてくれる。女性の労働供給に関する既存の実証研究は、就労選択の重要性を確証しており、配偶者控除を廃止した場合に、パートタイムを止めて専業主婦となる動きも無視できない。就労に伴う固定費の存在を明示的に考慮したBescho and Hayashi (2014)の推計は、就労選択への影響まで考慮すると、配偶者控除を廃止しても、女性の労働供給は大幅に増加しない可能性を指摘している。それにも関わらず、経済財政諮問会議では、配偶者控除等の廃止

¹ 岡村(2015)「(公的経理)における女性の租税理論と租税法：配偶者控除を巡る議論を中心に」、*税と経済* 2015(15) 頁 50-75。
² Bescho, S. and M. Hayashi (2014), "Taxation, margins, extensive margins, and spousal allowance in the Japanese system of personal income taxes: A dynamic choice analysis", *Journal of Japanese and International Finance*, Elsevier, vol. 34(C), pp. 162-178

で、女性の労働供給が大幅に増加し、経済成長率がずっと高くなるとの主張をしているが、上述のように、そうした主張は理論的に厳密には問題があることに留意する必要がある。

また、安倍政権は、株主維持の目的にかならずし強引な政策運営を行うことが指摘され、株主加通制度とも指摘されてきた。金融課税の分野においても、「貯蓄から投資へ」というスローガンの下、株式投資を税制上促進する NISA 等の拡充が図られた。経済学的には、銀行預金も株式も双方とも貯蓄かつ投資への「貯蓄から投資へ」というスローガン自体全く意味不明である。ファイナンス理論に基づけば、若いときにはリスク投資の割合を増やすが、高齢になつた際には安全投資の割合を増やすといった、個人々のライフサイクルと個別事情に合った形での分散投資がなされることが肝要である。ライフサイクルを通じた老後の準備期間としては、確定拠出年金(日本版 401k)に対する優遇税制が存在する。確定拠出年金の対象はこれまで投資が中心で、本年度の改正で個人にも広く適用が認められることになる。確定拠出年金は、投資教育を行うものであること、いわゆるライフサイクル・フロンティアでデフォルトに設定されている場合は株式投資への運用割合の増加も期待できること等の利点があり、この改正の意義は大きい。今後は、NISA よりも確定拠出年金の範囲に優遇税制の対象を集中していくことが望ましい。

さらに、孫の教育資金に充てるための一定額までの生前贈与に対し、贈与税を申請税制とする制度の導入も、アベノミクスの成長戦略の中に含まれている。祖父母からの資産移転を促進することで、消費喚起を図るとの趣旨とされる。しかし、そうした教育資金の提供が可能な祖父母は、ある程度の富裕層に限られる。ピケティは、我が国を含む先進国での所得格差および資産格差の拡大と、格差の世代間継承拡大の可能性を指摘し、大きな注目を浴びている。親世代の格差が直接、子世代に継承される経路の一つは、遺産を通じてのものである。これに対し、貧困層の子供が社会的階層の上昇を図るには、教育による人的資本の蓄積が有効であるが、流動性制約の存在から、十分な教育を受けられない貧困層の子供が多く存在する。そうした状況の中、富裕層の子供が祖父母からの資金提供でより有利な教育機会を与えられる政策を実施することは、経済格差の世代間継承を助長することになる。他方、教育資金が徐々に支出に回されることを考えれば、需要刺激の効果も小さいと思われる。本制度の早急な廃止が強く求められる。

4. まとめ

総じて、安倍政権においては、過度に楽観的な経済成長を見込み、財政再建の先送りや正当してきたが、これは「財政赤字キャンブル」として知られる政策である。大幅な増税や歳入削減を伴わざるをえない財政再建は、財政状況の悪しきや将来世代の負担の重さにつき、国民に平等な説明を行い、理解を得るプロセスが必要だが、「財政赤字キャンブル」は、そうしたプロセスを伴うようとする政治家により選択されるが、多くの場合、失敗に終わる。

今後、現在の持続不可能な租税政策から、責任ある持続可能な租税政策への早急な転換が強く求められる。

2-2 法人税改革の成果と課題

平成 28 年度税制改正大綱において、法人実効税率は、標準税率ベースで 2014 年度の 34.62%から 2018 年度には 29.74%に下がることが決まった。他方、この代替財源としての課税ベースの見直しが行われた。課税ベースの拡大の中では、結局、外資標準課税の拡大が最も大きな項目（平年度ベースで 1 兆 1700 億円）となった（表 1）参照。つまり、法人事業税の付加価値割と資本割を拡大する（税率を上げる）ことで所得割や法人税の税率が下げ、法人実効税率を下げる策が採用された（表 2）参照。

【表 1】 法人税改革の増減影響額（2018 年度以降の平年度ベース）

（単位：億円）	
<法人実効税率の引下げ>	
法人税の税率引下げ	▲10030
法人事業税所得割の税率引下げ	▲11810
<課税ベースの拡大等による財源確保>	
欠損金の繰越控除制度の見直し	3970
受取配当等の資金不算入制度の見直し	920
生産性向上税制促進策の見直し	2410
その他の租税特別措置の見直し	2030
減価償却の見直し	650
法人事業税の外資標準課税の拡大	11700
合計	▲160

（注）「平成 27 年度税制改正大綱」、「平成 28 年度税制改正大綱」
（注）平成 27 年度税制改正大綱と平成 28 年度税制改正大綱に記された増減影響額を単純合計したものである。

【表 2】 法人税改革における税率変更

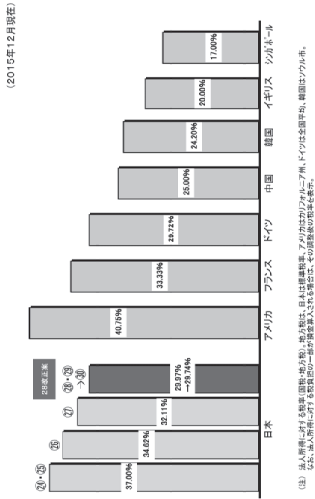
	2014 年度	→	2018 年度
法人税税率	25.5%		23.2%
事業税所得割税率	7.2%		3.6%
法人実効税率	34.62%		29.74%
事業税付加価値割税率	0.48%		1.2%
事業税資本割税率	0.2%		0.5%

まず、この法人税改革全体の評価に言及しよう。今般の法人税改革は、2014 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（いわゆる骨太方針 2014）において、「日本の立地競争力を強化するとともに、我が国企業の競争力を高めることとし、その一環として、法人実効税率を国際的に遜色ない水準に引き下げることを目指し、成長志向に重点を置いた法人実効税率に着手する。そのため、数年で法人実効税率を 30%台まで引き下げることを目指す。この引下げは、来年度から開始する。」と記されたことから始まった。

そして、平成 28 年度税制改正大綱において、法人実効税率を 2017 年度から 20%台まで引き下げ、最終的には 2018 年度には 29.74%とすることが決まった点では、まさに公約通りとなった。

そして、日本の法人実効税率は、【図 2】に示されているように、アメリカやフランスよりも低くなく、ドイツ並みとなった。アジア諸国の平均よりはまた高いものの、立地競争力の観点から見て、この法人実効税率の引下げは、日本の不利性を緩和されることとなろう。また、今年 4 月に公表された「バナマ文書」を契機に再び脚光を浴びている国際的な租税回避に対しても、税率引下げはその要因を弱める方向に作用するだろう。これらの点で、今般の法人実効税率引下げは評価できる。

【図 2】 法人実効税率の国際比較



【出典】 政府税関調査会第 29 回総会説明資料

しかし、いくつかの課題を残した。それらは、課税ベースの拡大に伴うものである。1 つは、欠損金の繰越控除制度において控除限度が引き下げられた点である。確かに、繰越期間は 9 年から 10 年に延長されたが、控除限度が 2018 年度以降は 50%にまで引き下げられることとなった。引当現在価値で見ると同程度の所得を上げている法人に対しては、同程度の税負担を課すべきである。しかし、今般の欠損金の繰越控除制度の見直しによって、繰越控除の使い残しが生じる法人が出てくれば、法人所得を上げるタイミングによって、負担が異なる可能性が出てくる。万年赤字の企業は市場の中で淘汰されることになるが、ゴーイングコンサーンであるからには、繰越控除の使い残しで出る企業を「稼ぐ力」が弱いとして税制上不利な扱いにすることが妥当だとは思えない。法人実効税率の代替財源として差し出すとしては、税制の永年公平性を損ない、大きな代償を払うことになりかねない。

第3節 地方財政において息落とされてきた課題

1. 公務員のレントシーキング

アベノミクスによる経済政策に注目が集まっているが、その前段階として、バブル崩壊以降にわが国で進められてきた行政改革も一定の成果をあげてきたことは評価されるべきである。以下では、行政改革をよりいっそう進めうる2つの論点を上げたい。1つは、地方公務員給与であり、他方は、地方自治体の入札制度である。

公務員は、行政サービスを提供するための僕（しもべ）ではなく、れっきとした労働者であり、周知のように公務員の労働者としての権利（団結権、団体交渉権、争議権）は部分的に制限されているものの、その職員団体（労働組合の連横）が一定の政治力を有している。では、公務員（とりわけ地方自治体）の職員団体の有無や加入率は、公務員の給与（＝給料＋諸手当＋ボーナス）にどの程度まで影響を与えているのであろうか。

他方で、国・地方公共団体は、業務の受発注（入札）を通じて民間企業と直接的に繋がっている。地方公共団体は、入札に参加する事業者を事前に登録させ、その情報を把握しているだけではなく、時には、業界団体との意見交換を役場の会議室で公然と行っている。これは、一般に権者と政治家との選挙を通じた関係性よりも濃密であるといえる。こうした関係を念頭に置くと、業主となる地方自治体（発注者としての公務員・政治家）は、受注者としてのフットコソ事情を斟酌し、可能な範囲で発注価格を高く押さ置くことを考えるかも知れない。こうした政治的レントを正当化する言辭として「安からう、悪からう」がある。つまり、値段は高くても良いという発想である。この言辭は、現実的な妥当性があるものであろうか。

2. 地方体の職員団体の働き

地方自治体で一般的な行政職に働く者は、職員団体組合制度に基づく「職員組合」を組織することができるが、争議権はなく、団体交渉権も附与を受けている。また、地方の営企業などに雇着する企業職員と、一般的に行政職に働く者のうち単純労働職員は、労働組合制度に基づく「労働組合」を組織することができるが争議権までは認められていない。このような原則はあるものの、以下では特に必要がない限りにおいて職員団体と労働組合とを区別せずに「労働」ないし「労働組合」と呼ぶこととし、そのいづれかに加入している者が就業者にはめる割合（職員団体の加入者数÷労働組合の加入者数/総職員数）を労働組合の「加入率」と呼称する。

競争的な市場環境の下であれば、労働の役割は一般に考えられているものよりも小さくなる。使用者が限界生産力以上の賃金を労働者に支払ったり、福利厚生を必要に手厚くすれば、製造コストの上昇によって他社製品との競争に敗北し、いずれは市場から淘汰されてしまう。これは労働力にとつて望まざる結果である。また、賃金の引き上げや労働環境の改善が生産性の向上に寄与するものであれば、市場競争での生き残りをかける使用者にとつても、そうした支出を惜しむことはない。使用者が生産性を引き上げるために賃金や労働環境を最適と保とうと企図するならば、組合費を払ってまで労働組合

ない。
別の場根として懸念されるのが、外形標準課税の拡大である。特に、事業税の付加価値割の拡大となっている。まず、事業税付加価値割は税率が引き上げられたことで、従来の法人実効税率の効果を減殺されたことである。

特に、付加価値割の税率引き上げにより、報酬給与額を1円増やすと追加的に増える税負担額が増加した。報酬給与額を1円増やすと追加的に増える税負担額は、
付加価値割税率
1÷所得割税率÷平均付加価値割税率と表せる。今後の法人税改革における税率変更を踏まえ、報酬給与額を増やしたときの追加的な税負担の増加額を示したが、【表3】である。

【表3】 報酬給与額を1万円増やしたときの追加的な税負担の増加額

	2014年度	→	2018年度
雇用安定促進普通用時	31.24円		83.34円
雇用安定促進普通用時 [※]	21.87円		58.15円

事業税付加価値割が課される以上、たとえ雇用安定促進があっても、報酬給与額が増えれば税額が増える。【表3】をみると、付加価値割税率が引き上げられたのに伴い、追加的な税負担の増加額はそれ以前の約2.7倍に増えたことがわかる。付加価値割の税率引き上げに基づいて、賃上げや雇用者の増加は、税金負担をさらに増やすことを示唆している。

今後の法人税改革では、(従来の定義に基づく)法人実効税率を20%右まで引き下げることを実現させた。しかし、その代替財源として外形標準課税の拡大など今後増根を懸すかもしれない案も採用された。こうしたこともあつてか、さらなる法人実効税率に引き下げに向けたモメンタムは、現時点において強固に、法人税改革という雰囲気という雰囲気は支配しているようである。

しかし、高齢化に伴う社会保障給付の増大と合わせて、社会保障料は毎年のように増加し続けており、それに連動して事業主負担社会保障料も増加し続けている。これが、国際競争に日本企業の本土における行動を制約している。

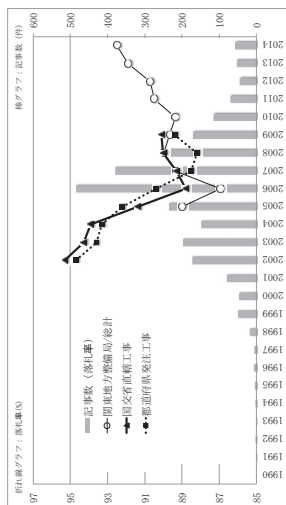
歳入財政状況にあるわが国において、これ以上の政府債務の累積は許されず、財源確保は至し命題だが、財政健全化と経済成長の両立を考えると、企業を通じて課す財政負担のあり方は、今後ますます精査しなくてはならない。企業が利益(所得)を稼げばそれと連動して税負担が重くなるのか、企業が人件費(労働者)によっての所得を増やせばそれと連動して税負担が増えるといった税制や社会保障制度では、財政健全化と経済成長の両立は望めない。他方、消費課税は、財源確保の面から、他の税より経済成長を阻害しにくい面からも、財政健全化と経済成長の両立に整合的な税である。

今後の法人税改革は、法人税制の中心で税収中だけで税収中だけで法人実効税率を引き下げるための限界を示すものである。今後は、わが国の税制を、所得課税から消費課税にシフトさせてゆくことが求められる。

[※]この額は、雇用安定促進を算入して導出した[※]式での比率を、雇用安定促進を加味して0.7倍(70%)したものである。

で、公共事業では不当に高値での落札が横行しているとの認識が高まり、公共工事の入札を監督するための指標として「落札率」が注目されるようになった。これは、予定価格を分母、実際の落札価格を分子とする値であり、予定価格と落札価格が一致するとともに1となる。落札率が95%を越えることを認め、国土交通省が所管する鉄道建設・運輸施設整備支援機構では、落札率95%以上の全契約を入札監視委員会の審議対象にすることを求めている¹⁷⁾。【図4】中の棒グラフは、朝日新聞の記事検索システムを使って「落札率」という用語を含む記事の掲載件数を調べたものである。それが示すところによれば、2006年に急増した記事件数はそれ以降に下降局面へ入り、世の中の関心が薄れつつあることを示している。

【図4】 落札率と「落札率」の記事件数



（資料）落札率のデータのうち国土交通省直轄工事と都道府県発注工事の値は国土交通省HPの資料を用いた。国東地方整備局の値は国東地方整備局HPより審判作成。「落札率」の記事件数は、朝日新聞記事検索（朝日ID）の簡易検索を使って、1年ごとに「落札率」を含む記事件数を調べたもの。

【図4】中にある折れ線グラフは、落札率の近年の推移を示したものであり、国交省がまとめた資料で国直轄工事と都道府県発注工事の落札率の平均値が2002年から2009年まで示されているので、これに国東地方整備局がHPで提供しているデータを筆者が整理し、最近の状況までを補完して描いた。この折れ線グラフを見ると、2002年に95%水準にあった値が90%を下回る水準にまで低下した後に、世の中の関心の低下に伴って、徐々に上昇し始めていることがわかる。2006年を過ぎると、建設業の意見を代弁する政治家や庁長は、落札率の低下が異状でないし過度であるとの声を上げ始め、公共工事の価格低下に歯止めをかけたのである¹⁸⁾。

¹⁷⁾ 国土建設工業新聞2014年3月17日版。
¹⁸⁾ 国土建設工業新聞2014年3月17日版。これは、国土建設委員会が「良い例」とあると見做す「落札率」を公表した。また、2011年8月に閣議決定された「公共工事発注を促す」（朝日新聞2011年10月22日）。また、2011年8月に閣議決定された「公共工事

例えば、国土交通省は、入札価格が過度に低くなるのは、ダンピング（不当廉売）が行われているためであるとの立場から、全国の地方整備局長に対して「いわゆるダンピングを受注に係る公共工事の品質確保及び下請業者へのいわゆるダンピングの対策について」という通知を2006年に出している。しかしながら、もしもダンピングな行動が存在し、それを使つて廉売を行う事業者が現れることになる。しかし、入札の現状を見れば、強制的な地位を奪うために低価格競争を意図的にしかけていける事業者はいるとは考えにくい。公正取引委員会、建設契約価格が公正な水準を下回っていた事実に基づき、競争事業者の事業活動を阻害にさせるおそれがあるとして、当該事業者に警告を発した例があるが、これなどは、消費者への不利益が生じていないので筆者としては「ダンピング」と呼ぶことに抵抗があるが、公正取引委員会の理解では「ダンピング」と認定されるようである。

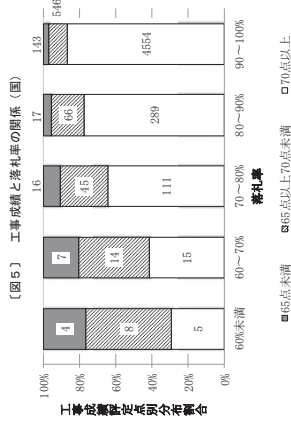
自治体の入札監視に携わっている筆者の経験からすると、近年において、公共事業を受注した者が現に利益を得にくいほどの低価格で入札しているという認識は共有できる。ただし、その要因は「ダンピング」なる企業行動ではなく、わが国の入札制度にあると考えられている。この点は、西川で確認して置くとして、ここでは略す。

一方で、「安からう悪からう」の経験則に基づき、公共工事の品質を確保するために落札率を引き上げるべきであるというよう意見もある。国土交通省全国工事監理官等会議の資料によれば、落札率が下がるほど工事成績評価点が下がる傾向にあることが定量的に示されている【図5】。しかし、筆者の知る限りにおいては、落札率と工事成績は工種や事業の規模にも依存するため、他の変数やコントロールした分析が必要である。そこで、筆者は、S市から提供されたデータ（平成20年～22年）を用いた分析を試みてみた。まず、【図6】はS市のデータで【図5】を再現したものであり、落札率が高いほど好成績の工事（図中では抜き）が多いという特徴などは国交省の資料と共通しており、基本的な属性が類似したデータと考えてもよからう。

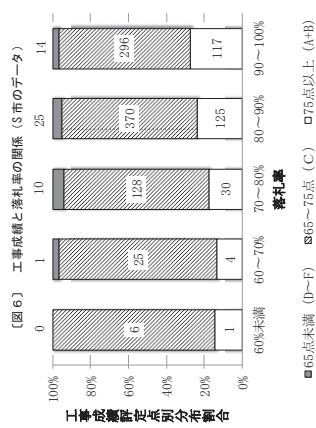
【表4】は、S市のデータを用いて工事成績評価（優良のAから最悪のFまでの6段階）を説明変数とし、落札率および地のコントロール変数を説明変数に含んだOrdered probit分析（モデル1とモデル2）および重回帰分析（モデル3）を用いた分析結果を整理したものである。これらが示すところによれば、工事成績と落札率の関係は、工事の種類の違いを考慮しないモデル1でこそ統計的に有意に正の関係が示されているが、工事の種類の違いを考慮したモデル2・モデル3では、統計的な有意性が消え去っている。S市の1152サンプルの前半戦を占めている工種は土木一式であり、その落札率と工事成績の関係を【表5】で確認すると、工事成績が高いほど落札率が低くなっており、こうした事情が分析結果に反映されたものと考えられる。これらの事実からすれば、落札率と工事成績の間に正しい関係、すなわち「安からう、悪からう」の経験則は、公共工事と自明のものとはいえない。公共工事の品質の確保をすることに真に主眼をおくのであれば、工事過程の監督、

の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」に基づく「適正化指針」では、例えば、発価基準の価格を低入札調査基準価格に近づけると（実質的には落札率の下限を引き上げる）を促すなどの見直しを行つてい（朝日新聞2014）「国交省：公共工事における入札制度」『地方行政』地方財政部会53巻6号、pp412。

事後の検査などを充実させるというのが本筋なのではないだろうか²⁶⁾。



（資料）『工事成績推定分析』（国土交通省全国工事監理官等会議，平成18年3月）より筆者作成。



²⁶⁾ 2005年に制定された品確法（公共工事の品質確保の促進に関する法律）はこうした方向性へ合致している部分もあるが、価格競争を緩和しようとする意図も含まれている。

（表4） 工種や設計金額を考慮した落札率と工事成績の関係（S市のデータ）

	モデル1（O-Probbit）	モデル2（O-Probbit）	モデル3（OLS）
落札率			
設計金額	0.01455***	0.0063	0.0031
設計金額の二乗値	0.61667***	0.6411***	0.3384***
工種（管）ダミー	-0.03657***	-0.0362	-0.0190***
工種（汎用）ダミー		0.8655***	0.3840***
工種（汎用）ダミー		0.6403***	0.2739***
工種（土木）ダミー		0.2295***	0.0894***
工種（電線）ダミー		0.7139***	0.3095***
定数項			3.7256***
Number of obs	1152	1152	1152
Pseudo R	0.0426	0.0709	0.1192

（注）説明変数は工事成績推定（AからFの6段階）。工種のダミー変数は、建築一式が除かれており、これが基準となる。***は1%水準、**は5%水準、*は10%水準を示す。

（表5） 工事成績でみる落札率（S市のデータ）

工事成績	業種				総計
	管	建築一式	造園	電気	土木一式（サンプル数）
A	93.2	90.5	85.6	87.8	82.0 (14)
B	92.3	88.3	92.5	93.1	84.7 (122)
C	90.7	85.3	89.0	87.7	86.0 (488)
D		84.9	98.8		85.1 (33)
E			84.7		84.7
F					82.2 (1)
総計	91.4	85.8	90.4	89.7	85.6 688

（注）セル内の値は各カテゴリに属するサンプルの落札率の平均値。

第4節 東日本大震災における住宅復興の課題

1. 政府の震災復興の取り組みと進まない被災地の状況

東日本大震災から5年が経過し、この5年を一つの節目として、復興事業は、当初の集中復興期間から今後5年間の復興・創生期間へと新たな段階を迎えている。政府は被災地の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指し、さらなる事業に取り組んでいる。

復興集中期間において、政府は25兆円余りの財源を投じ、復興の加速化に取り組んだ。その間に河川防犯、道路（直轄道路）などの復旧はほぼ完了し、被災3県全体の配電生産指標は震災前の水準にはほぼ回復している。

しかし、政府の目指す地域・コミュニティの再生の柱となる住宅再建・復興まちづくりについて見ると、その進捗状況は芳しくない。現在、防災集団移転事業と災害公営住宅事業により、およそ3万戸の集団移転向けの民間住宅用地と約2万戸の災害公営住宅という過去に例のない規模で事業が進められているが、そこではいくつかの問題が明らかになっている。

一つは、集団移転や災害公営住宅などの事業の長期化である。震災から5年が経過した2016年3月末時点においても、宅地整備の累計進捗率は48%、災害公営住宅の進捗率は65%に留まっている。集団移転のなかには、住宅の再建が完了するまでさらに数年を要するなど事態は深刻である。

もう一つは、被災世帯が住宅再建の意向の変化を反映した住宅用地の空き地、災害公営住宅の空き家の増加である。いまだ多くの被災者が仮設住宅での暮らしを強いられる中で、すでに完成した住宅用地や災害公営住宅において空き地、空き家が目立って増加している。これは当初、集団移転への参加の意向を示した被災世帯が、移転予定の住宅用地への入居を断念し、個別移転へ転じたり、あるいは市外へ転出するなどによって生じるものであり、事業の長期化につながり、今後こうした空き地、空き家はさらに増加するものと思われる。

震災以降、多額の財源を投入しているにもかかわらず、地域・コミュニティ再生の基盤となる住宅の早期再建が進まないのはなぜか。問題を極める用地取得や住民間での合意に要する時間のコストの問題を指摘する声もあるが、本稿は、復興の指針と復興交付金の枠組みとの関連性を指摘したい。実は、市町村を復興の主体と位置付け、被災地の既成市街地や集落まで広く集団移転を進めた結果、当初予想しなかった規模での住民の意向の変化を招いており、ひいては住宅復興費の費用対効果を低めている。以下では、まず復興への指針から復興の指針と復興交付金制度の概要を確認し、現在められている集団移転や災害公営住宅などの住宅復興の進捗状況を概観しながら、その課題を検討する。

2. 復興への指針が目指すコミュニティ主体の復興と復興交付金

政府はどのような東日本大震災からの復興を目指しているのか。復興の基本的枠組みとその方針は、2011年6月25日に公表された「復興への指針 ～悲愴のなかの希望～」に見ることができ。そこで復興の指針として掲げられたのが、地域・コミュニティ主体の復興である。

この地域・コミュニティ主体の復興とは、市町村がその復興の担い手として、地域のニーズを反映し、コミュニティの一体性を確保する復興を指す。提言では、「復興の主体は、住民に最も身近な地域の特徴を理解している市町村が基本となる」と記されているように、復興における市町村の役割を強調している。

「復興への提言」は、復興においては市町村の役割を強調する一方で、県には限定的な役割しか与えていない。県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、課題に対応する役割を担う」とし、市町村を支援する補助的な役割に留めている。

市町村を主体とする復興からの復興のためには創設されたのが、東日本大震災復興交付金（以下、復興交付金）である。2011年12月7日、東日本大震災復興特別区域法が成立し、防災集団移転促進事業、災害公営住宅事業は、復興交付金制度の基幹事業の一つとなり、市町村は、当該制度の枠内で復興のための各種事業を進めることになった。

復興交付金対象となる事業は、防災集団移転や災害公営住宅などの住宅にとどまらず、産業復興、町づくりなど広い事業を網羅している。その事業費は、国から地方に配分された金額は事業費ベースで39兆円に上る。

特筆されるのは、復興交付金においては、市町村の財政力に配慮し、地方負担はゼロとなっている点である。防災集団移転事業では、本来的公団の補助率は3/4であるが、残り1/4の地方負担分について、本震災ではその1/2を復興交付金の追加の補助の対象とし、さらに残りの1/2についても震災復興特別交付税の交付により、地方の負担は発生しない。

また、零細な被災自治体が限られたマンパワーで膨大な復興事業を執行できるよう、復興交付金の基金設立も認められている。これにより繰越手続きが必要となり、状況に応じた事業を執行することが可能となっている。交付金の申請においても、補助金申請の煩雑な手続きを簡素化するワンストップ化も行うなど、市町村が迅速に復興に対応できるよう便宜が図られている。

復興交付金の申請に必要な復興交付金事業計画の策定は、地域・コミュニティ主体の復興を進める観点から、市町村に委ねられており、県は単独での策定は認められていない。県が実施できるのは市町村との共同に限られている。

その一方で、東日本大震災による被害が極めて甚大かつ広範囲に及んでおり、早期の復興の実現には複数の市町村が協力する広域的な連携は欠かせない。そこで本震災の防災集団移転事業からは、市町村が困難な状況や1つの市町村の区域を越えて、複数の市町村が連携して対応できるよう、市町村からの申し出により、都道府県も集団移転に関与できるように法改正も行われている。

このように本震災の復興の枠組みを支える復興交付金は、市町村をその担い手としつつ、その執行上に最大限の便宜を図りながらも、市町村同士あるいは県との連携も想定されていたはずである。しかし、後述するように、阪神・淡路大震災の復興政策で見られた市町村と県との広域的な連携は限定的であり、これが今後の住宅復興に大きな障害となっている。

3. 住まいの復興の防災集団移転の特色と課題

(1) 大規模な既成市街地を対象とする大規模な集団移転と事業長期化の問題

本震災における住宅復興の重要な柱は、津波の被害を受けた東北地方の沿岸部で展開されている防災集団移転促進事業である。現在、被災3県24市町村の181地区で、高台や内陸部への集団移転が行われている。

住宅の復興がこの集団移転の手法に傾斜する背景には、高台、内陸部移転への移転を提唱する「復興への声言」の存在が大きい。復興への提言は、復興のポイントとして、5つの地域の類型を例に、それぞれについて復興施策のモデルを例示しているが、どの類型にも共通しているのは、高台、内陸部への集団移転なのである。

本震災の集団移転で注目されるのは、1地区だけで移転対象世帯が1,000戸を超える過去に類のない大規模な移転計画があることである。宮城県内でこれに該当するのは、石巻新市街地(3,266戸)、仙台市東部地区(1,545戸)、東松島市(2,418戸)、南三陸町志津川地区(1,321戸)などであり、いずれも東北沿岸部に既成市街地が広がる地域である。これら4計画だけで移転戸数全体のおよそ半数を占める。

既成市街地を対象とする大規模な集団移転は、その規模ゆえに事業の長期化を招いている。気仙沼市、女川町、石巻市などの大規模な移転計画を抱える市町村における事業完了の時期は平成28年度以降の見込みである。宅地引き渡し後の家族建設にかかる時間を考慮すると、全ての世帯が完全に移転を完了するのは、おそらく平成30年頃、すなわち震災からおよそ7年後と見込まれる。

このような事業の長期化の理由として、集団移転の合意に要する時間的なコスト、高台移転のための用地の選定・取得にかかる事務的負担、工事の物的、人的負担などが挙げられる。とりわけ、平坦な土地に乏しい自治体では、住宅団地造成のために切土や盛土等などの大規模な造成工事が、事業遅延に拍車をかけているのである。

(2) 住宅再建の選択肢を狭める集団移転に特化した住宅の復興政策

前述のように、防災集団移転事業の大規模化は住宅復興の長期化の一因となっているが、それのみが住宅復興の長期化の原因というわけではない。なぜなら、住宅復興の施策には、災害公営住宅もあり、市や県が連立しながら災害公営住宅を最大限に活用した阪神・淡路大震災の住宅復興策のように、その活用次第で早期に住宅を供給することも可能だからである。

しかし、この災害公営住宅にも事業の長期化が懸念されている。その理由は、本震災で災害公営住宅事業において、土地区画整理事業などの面整備を伴わない単独型の災害公営住宅が少なくことにある。本震災では、防災集団移転事業と災害公営住宅事業が一体となって行われる事例が多く、土地区画整理事業などの面整備が完了した後に、着工が始まるため、住宅再建がさらに遅れるのである。

【表6】は、宮城県内の防災集団移転向けの宅地敷と災害公営住宅の建設戸数を示している。【表6】の集約型の災害公営住宅は、土地区画整理事業、防災集団移転事業などの面整備を伴わない災害公営住宅であり、面整備を伴わないがために、比較的時間的に住宅を提供することができる。しかし、建設予定の15,924戸の災害公営住宅のうち、単独型の住宅数は3,306戸と建設戸数全体に占める割合は約20%に過ぎず、災害公営住宅を早期復興の手段として活用していないことが伺える。

災害公営住宅を早期復興の手段として積極的に活用しない理由に、集団移転を住宅復興

の柱に据えたい市町村の事情がある。市町村は、復興交付金の申請前に、住まいの意向調査に基づいて移転先となる住宅団地の規模や災害公営住宅の建設戸数を決める必要があるが、その際、防災集団移転に先駆けて災害公営住宅を早期に整備すると集団移転に参加する世帯数が災害公営住宅に流れ、従前のコミュニティの維持が困難となることが予想される。それゆえに災害公営住宅は、早期再建の手段としてではなく、集団移転に参加するものの、自力再建ができない被災世帯に供給される住宅としての位置付けになったとみることができる。結果として、被災者は、災害公営住宅への入居を通じて早期の住宅復興の機会を失い、住宅再建までに非常に長い期間を強いられることになる。

【表6】 宮城県内市町村の面整備及び災害公営住宅（単位：戸）

	面整備 災害公営 住宅	災害公営 住宅 合計	単独型災害公営住宅		集約型			
			戸数	割合	戸数	割合		
沿岸部	気仙沼市	2,356	2,139	4,495	414	18.4%	681	31.8%
	南三陸町	841	738	1,579	104	14.1%	244	33.1%
	石巻市	3,295	4,500	7,795	517	11.5%	2,438	54.2%
	女川町	843	864	1,707	200	23.1%	269	31.1%
	東松島市	717	1,010	1,727	439	43.5%	648	64.2%
	松島町	8	32	60	52	100.0%	32	100.0%
	気仙沼市	6	32	60	28	87.5%	22	100.0%
	住吉町	104	420	524	335	78.8%	115	27.4%
	七ヶ浜町	591	212	803	150	70.8%	212	100.0%
	多賀城市	75	532	607	0	0.0%	482	98.6%
内陸部	仙台市	734	3,179	3,913	488	15.7%	3,129	98.4%
	名取市	301	716	1,017	100	14.0%	92	12.8%
	若井市	170	210	380	99	47.1%	210	100.0%
	大崎市	183	1,077	1,260	100	23.0%	177	15.6%
	山形市	185	490	675	18	2.7%	402	82.0%
	東根市	0	15	15	15	100.0%	15	100.0%
	大崎市	0	170	170	65	38.2%	170	100.0%
	登米市	0	84	84	84	100.0%	84	100.0%
	清谷町	0	48	48	48	100.0%	48	100.0%
	美郷町	0	40	40	40	100.0%	40	100.0%
合 計	10,420	15,924	26,344	3,306	23.6%	9,912	37.6%	

（資料）復興庁ホームページ、住まいの復興工概表（平成28年3月末現在）より筆者作成

4. 被災者世帯の市町村間の移動による住宅復興政策の効率性の低下

(1) 市町村間の連携の欠如した住宅復興策

このように本震災における住宅復興策は、集団移転をその基礎として、各市町村が住民の意向に配慮しながら進めているが、こうした事業の進め方は、同時に市町村の広域的な連携の欠如に起因する住宅の需給のミスマッチというべき問題を招いている。

当然のことながら、住宅の再建を市町村海に行えば、災害公営住宅は、全壊した戸数にほぼ比例する形で沿岸部の市町村に集中する。石巻市、仙台市、気仙沼市だけで建設戸数は約1万戸に達している。これに対して、【表6】が示すように、被災戸数の少ない内陸部の市町村では、災害公営住宅はほとんど供給されていない。これは災害公営住宅は全ての市町村内で被災した世帯に対して提供されるものであって、市外の被災者は対象となら

ないためである。

東北沿岸部の被災地の周辺には、被害を免れた市町村も少なくない。広域的な連携の実現によって、集団移転や災害公営住宅建設の候補地足り得る場所は大きく広がる。とりわけ、急峻な地形のため高規格移転した敷地が限られた自治体にとっては、住宅団地の整備に多大な時間を要するので、市町村間で連携して集団移転の移転先を他の市町村で整備することも選択肢の一つとなるはずである。

しかし、今のところこのような市町村間の連携は行われておらず、近隣の自治体への集団移転や他の自治体の被災者向けの災害公営住宅の提供はなされていない。

住宅の復興において市町村で連携がなされず、全てそれぞれ市町村が独自に行うことは、被災者にとって必ずしも望ましいものではない。なぜなら、疲労など仕む得ない事情により市外に転出する被災者は、転入示、転出先の両方で住宅再建の対象から外れるからである。実際、沿岸部から内陸部に転出する被災世帯も少なくないが、移転先の内陸部の市町村では、集団移転に参加すること、災害公営住宅に入居することもできない。これは被災した自治体を離れて生活再建を進めようとする被災者にとって大きな負担となる。また、被災者が転居した移転元の市町村においても、当初の意向調査に基いて整備した災害公営住宅が入居する世帯がないまま空き家となっており、復興費の費用対効果を大きく損なう可能性が高いのである。

(2) 被災者の市町村間の転出入によって生じる災害公営住宅の供給のミスマッチ

上記の議論が示唆するように、各市町村が計画する災害公営住宅の供給戸数に対しては、家計の転入・転出を通じた住宅のニーズの変化により、災害公営住宅の供給のギャップが生じつつある。転出先の市町村には潜在的な超過需要が生じる一方で、転出元の市町村では供給過剰に陥っているのである。

平成25年の総務省の住宅・土地統計調査は、特別調査として東日本大震災による影響を調査している。この調査から簡便的に被災者の住宅に対する需要ギャップを計測することができ。

【表7】は、宮城県内において東日本大震災により転居した世帯数である。宮城県内において東日本大震災により転居した世帯数は約71万世帯、そのうち住宅に住めなくなったことを理由に転居した世帯数は32万世帯であり、震災による住宅被害を理由に転居した割合はおよそ73%に達している。

被災した自治体を離れ、他の市町村に転出する世帯の中には、災害公営住宅への入居を希望する世帯も少なくないと思われる。しかし、前述したように、転出先の災害公営住宅などは、そこで被災した住民のみが入居の対象となるため、新たに転入する被災者は入居の対象外となる。図表の数値から、東日本大震災により転居した世帯数は、県内他市町村の1.2万世帯、または、その内の持ち家以外に居住する9千世帯である。

仮に県内他市町村に転居した9千世帯に対して、転居の理由として住宅に住めなくなったと回答した割合73%を乗じた数字をギャップとすれば、66千世帯と計算される。これは宮城県が予定している災害公営住宅建設戸1.5万戸の約44%に相当する。

今回の暫定的な推計では、非常に高い水準のギャップが推計されたが、今後、事業の長期化によって、被災者の住まいの再建の意向も変化し、上記のギャップは空き家として顕

在化する可能性が高い。その結果、事業が完了する数年後、住宅団地内に放棄された空き地や空き家の災害公営住宅のさらなる増加が懸念される。

【表7】 宮城県内において東日本大震災により転居した世帯数

転居世帯総数	総数	転居先の居住形態	
		持ち家	持ち家以外
転居世帯総数	71,300	18,800	52,500
(転居の理由:住宅に住めなくなった)			
	52,000	-	-
転居先	45,900	10,100	35,800
県内他市町村	12,300	3,200	9,000
別 他県	6,300	1,000	5,300

(出典) 平成25年住宅・土地統計調査 (総務省)、七十七銀行 調査月報 2015年1月号から一部引用

5. 今後の復興の方向性：熊本地震も踏まえて

本震災において、住宅を失った被災者の中には、被災地を離れ、他の市町村に転居するケースも少なくない。その理由の一つに、住宅の早期再建を望む被災者の意向がある。集団移転への過剰な期待が住宅の復興の遅れの要因となり、さらに、復興の遅延における市町村間の連携の欠如が、さらなる復興の遅れに拍車をかけ、ひいては住宅復興策の費用対効果を悪化させている。

現在の住宅復興策は、被災者の住宅再建についての意向の変化を想定していないために、被災者の意向の変化の数だけ多くの空き地や空き家をもたらしている。今後は、市町村間の連携を推進し、復興策において行政の垣根を取り払うことも視野に入れるべきである。それは住宅の再建の遅延を上げ、住宅の再建の加速化にも大きく貢献する。今後は、促した位置づけにある災害公営住宅の役割の見直しを含め、地域コミュニティの再生と住宅の早期再建が両立しうるような計画策定が望まれる。

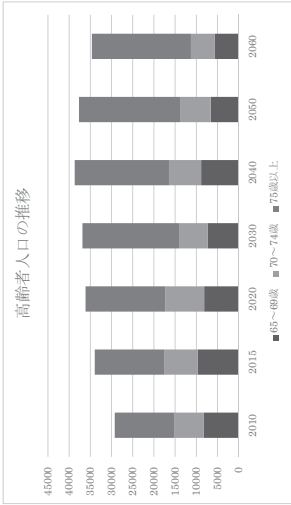
これは2016年4月14日に発生した熊本地震の復興策にも当てはまる。熊本県は7月末を目途に、今後の復興計画の大枠を発表する予定である。その大枠は、6月19日にくまもと復興・復興有識者会議が公表した「熊本地震からの創造的な復興の実現に向けた提言」の最終提言に基づいて策定される見込みである。

その最終提言には、地方負担のゼロ化、革命の創設などが盛り込まれており、復興交付金と国庫の自治体の円滑な事業執行に配慮した国の支援を求めている。しかし、地方負担のゼロ化や執行上の自由化の高きのみによって、より住民に寄り添う復興が実現できるものでもないことは、東日本大震災の経験からも明らかである。今後は、こうした問題をさらに精査し、地域・コミュニティの再生に必要な真の復興策は何か、復興のあり方を模索することが求められる。

社会保障（総論）

1. 危がまされる社会保障・税一体改革と急がれるポスト社会保障・税一体改革
- 2016年度の国の一般歳出に占める社会保障関係費は55%、32兆円に達しているが、今後とも高齢化で増加し続けると予想されている。また社会保障料なども含めた社会保障給付費は112兆円（2014年）になり、2025年までには150兆円に接近することが予測されている。
- 2012年の民自公三党合意に基づく社会保障税・一体改革は、団塊世代が75歳以上になる2025年における社会保障制度を確立するためには、必要最低限の政策パッケージであるが、2回に渡る消費税の先送りにより、その実現は、危機に瀕している。
- 本来、基礎年金、介護保険、後期高齢者医療制度の国庫負担分の確保などの社会保障・税一体改革の内容は、2000年代前半に行われるべきものであるが、ITバブル崩壊による景気後退期やリーマンショック前後の経済不景と政治的な不安定な状況から10年以上先伸ばされてきた。その結果が、膨大な公的債務につながるようになった。
- 2012年に主要野党による三党合意という非常にもまれな政治的な環境、「後援」とも言える政治状況で社会保障・税一体改革が成立したにも関わらず、3%の消費税増税に続けて行われるはずの2%の引き上げが2019年まで先送りになったことから、社会保障・税一体改革は停滞し、社会保障制度の持続可能性が欠けに危ふまれる。
- また必要最低限の改革である社会保障・税一体改革は特に医療・介護について、地域包括ケアや地域における効率的な医療提供体制の確立（病床再編や地域医療構想）など2025年までに達成すべき目標を定めているが、その推進に必要な安定した財源の確保が見込まれないことから、その進捗が遅れている可能性もある。2012年一体改革からすでに4年が過ぎているが、2025年までにはあと9年しかないなかで地域医療・介護資源の整備には一定の時間がかかるため、メリハリのある医療・介護報酬直しが期待されている。しかし、その財源として期待された消費税が先送りされることは、非常に重要な数年間が、漠然と浪費されていくことを意味する。
- 今後、2018年には医療・介護報酬の同時改定が行われるが、消費税の先送りによりその内容は、輝かしいものになり、医療・介護関係の誘導するほどのメリハリのあるものにするのが危惧される。
- さらに社会保障の課題は、2025年で終わるわけではない。むしろ、高齢化率はさらに上昇し、【図7】で見るように高齢者数も2040年頃までは増加を続けることが予想されている。若い世代の持つ将来不安を払拭するためにも、2025年までの課題は早急にとめをつけ、次の2040年までの課題に手を付ける必要がある。

【図7】 65歳以上人口と75歳以上人口の推移（単位千人）



（資料）総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）より作成

今後、予定されている公的年金の大幅な給付水準引き下げ、医療・介護保険料、窓口負担の上昇などは、低所得高齢者を増加させるであろう。すでに生活保護受給者の半分は高齢者によって占められている。医療扶助の対象者とその支出も継続的に増加するであろう。加えて継続的な社会保障給付の水準の低下は、2040年頃から引退するであろう団塊ジュニア世代以降世代の老後に大きな不安要因である。

団塊ジュニアの課題はそれだけでなく、2025年以降から増える自分たちの親世代である団塊世代に対する在在での介護負担は、団塊ジュニア世代の大規模職につながらる可能性もあり、これをまた経済成長を引き下げる要因になるであろう。こうした問題は、社会保障・税一体改革では十分に留意されていなかった。一体改革で取り残された、あるいは一体改革で新たに発生する諸課題への対応も急務である。

こうした厳しいなかで、本来は、社会保障・税一体改革の前提になる消費税5%の引き上げはなるべく速やかに行うことが必要である。その上で、1）社会保障制度一体改革をもたらす副作用、すなわち低所得者に対するセーフティネットの整備を行い、次に2）2025年より先の2040年ごろを視野に置いて、社会保障制度の持続性の維持のための政策、ポスト社会保障・税一体改革に着手すべきである。

2. 政治の近視眼性の弊害

低成長経済下では、政治によっての利益調整の負担は多くなるが、本来は、将来ビジョンを示し、適切な時に適切な改革を推進するのが、政治の役割のはずであるが、頻繁に行われる選挙を前に難しい改革を先送りする傾向が強まっている。

特に深刻な少子化対策は90年代に行われるべきであったが、90年代から2000年代にか

けて、子育て支関係の社会支出は GDP の 1 %未満であり、OECD 平均 2 %の半分以下で、本格的な対応が先送りされた。2016 年現在では、若干、合計特殊出生率の改善はみられているものの、15～49 歳の女性人口は減少し、その年齢構成も出生率の改善には不利になりつつある。出生率を引き上げて、女性人口が増え、出生率を改善することは難しい。すでに人口の多い地域・都市圏・世代が出生率を改善し、少子化対策は遅きに失した状態である。政府は合計特殊出生率 1.8 を目指しているが、そのハードルが高い。そもそも 1 年間で 15 から 49 歳の出生率の合計から計算される合計特殊出生率は、必ずしも出生率を正しく反映しない。出生率を正確に反映する各出生年のコーホート出生率を見ると、若い世代の出生率は依然として低いままである。出生率が低迷している原因には、仕事と家庭の両立の対応の遅れや正規・非正規労働者の処遇格差、子育てコストがある。

2036 年に 20 歳なる労働者はすでに生まれており、増加増えることはない。すべての政策を減少する労働人口を前提として立てる必要がある。もちろんそうであっても、より深刻な少子化を回避するためには、子育て支援を充実する必要がある。具体的には、出産の機会費用を小さくする、保育所整備や所得補償・経済的支援、給付型奨学金などの若年者支援などであるが、そうした政策はより長期的な視点から見ると日本経済、社会には有効である。

2040 年を展望して、社会保障制度を全体的、横断的に評価すると、持続可能性の維持のために社会保障給付の重点化は不可避である。

年金制度は、マクロ経済スライドによる給付削減を圧縮するためには支給開始年齢の見直しが必要である。高齢化社会を乗り越えるためには、65 歳以上の高齢者をいかに支え手に出すかという視点も持つ必要がある。

また社会保障給付の見直しは必要であるが、一律に抑制すると生活保護受給者が増加する可能性が高い。高所得者への税増徴による給付（たとえば基礎年金の 2 分の 1 など、高齢者医療の窓口負担など）の見直しを行い、社会保障給付の低所得者への重点化を進める必要がある。

社会保障 【名論】

第 1 節 少子化

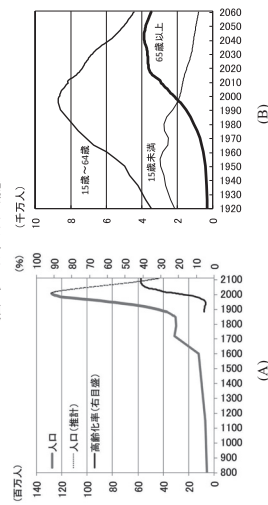
1-1 子育て支援の充実こそが最高の成長戦略

1. 子育て支援と経済成長

日本は、100 年を超え公的直営を抱えており、極めて高い水準の公費費（利払い、償還のための歳出）を構造的に支払っていかなければならない。また、日本の総人口は 2008 年にピークに達した後、減少し続けており、政府の中間推計によれば、2080 年代には日本人口は半減しているだろうと考えられている【図 8 (A)】。そして、高齢者の数は 2045 年頃まで増え続け【図 8 (B)】、高齢化率も 40%に達し、その水準が持続すると考えられている【図 8 (A)】。主に高齢者が恩恵を受ける社会保障給付は、拡大し続けている。

一方、勤労世代の人数は、1990 年代半ばから減り続けている【図 8 (B)】。税収や保険料収入は伸び悩み、このまま行けば、今後、政府の歳入は減少していくことになるだろう。

【図 8】 日本の人口動態



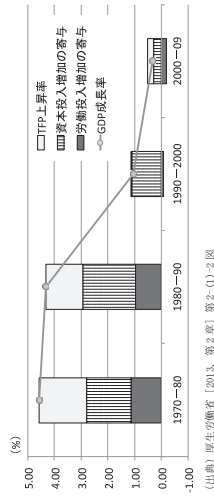
(出典) 国立・社会保障人口問題研究所のデータ

これだけの借入と高齢者を抱える日本は、否が応でも、成長を目指すなければならない。成長などのような要因で起こるかを理解する上で、成長会計は有用である。それによれば、

経済成長率＝労働量の成長率＋資本量の成長率＋TPP成長率
という関係式が成り立つ。TPP（全要素生産性）の成長率は、すべての生産要素の生産性の上昇率を表している。このような成長会計の推移を見た【図 9】は、1990 年代以降、労働量の減少が、成長率の大きな一因になっていることを明らかにしている。TPP 上

昇昇の減少も大きい。それが若者の数や能力の低下によるものである可能性も考えられる。生産性の向上もまた、結局は「人」が生み出すものであり、日本では「人への投資」を十分に行ってこなかったことが1990年代からの「失われた20年」の一因と考えられる。

【図9】日本の成長会計



確かに、AI（人工知能）の急速な発展により、ロボットなどの資本が、減り続ける労働を代替していくことが期待されている。それを進めていくことは重要だが、人口が減少すれば資本が自然に代替していくだろうか？と考えるのは、楽観的すぎる。

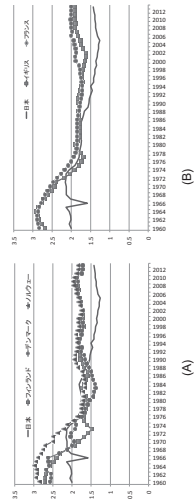
例えば、高齢化が進み労働人口が都市部に流出する過疎地域で、ロボット化が進み、一人当たりの所得が増えて、安定した経済を維持できているだろうか？人口が減少し、需要も縮小していく地域で、高価なロボットの導入が進んで地域を救うということとは、今後、ロボット技術が急速に発展したとしても、想像しにくい。

現在、地方で進んでいる問題は、今後、都市部も含めて日本全体で起こっていく。日本経済が持続的な成長を遂げるためには、やはり人口減少を食い止めることが必要であり、それを可能にする子育て支援の充実が、最も重要な課題となる。

2. 男女平等社会、日本

日本では、なぜ、ここまで少子化が進んでしまったのだろうか。【図10】では、日本の出生率が低減し続ける一方で、ヨーロッパの多くの国では、人口を維持するために最低限必要な出生率水準（約2.1）に近づきような回復傾向が見られる。日本では、なぜそのような出生率の回復が見られないのだろうか。

【図10】日本とヨーロッパ諸国の出生率の推移



(出典) 世界銀行のデータベース

(B)

それは、日本社会が男女不平等な社会であることに、大きな一因がある。世界経済フォーラムが、毎年、男女平等指数（Gender Gap Index）という指標を作成・公表しているが、2014年、日本は、対象となる142カ国中104位であった。男女平等指数は、男性と女性の間で、労働参加や政治参加に関して差が少ないほど大きくなるという指標である。日本は男女平等が非常に大きい国の一つというのが、世界経済フォーラムの指標である。

その男女平等指数を、主要先進国について上位から並べて、いくつかの社会経済指標と一緒にみたのが、【表8】である。

【表8】男女平等指数と社会・経済変数（先進国の比較）

	男女平等 指数(順位)	25-34歳の 女性の労働 参加率(%)	合計 1人当たり 名目GDP [USドル] [現物価格]	家族向け社会 支出GDP比率 [現物価格]
アイスランド	0.959 (1位)	83.4	2.04	45.16
フィンランド	0.945 (2位)	76.1	1.80	49.05
ノルウェー	0.937 (3位)	81.8	1.85	100.579
スウェーデン	0.917 (4位)	84.0	1.91	58.014
デンマーク	0.903 (5位)	80.8	1.73	59.129
フランス	0.759 (16位)	81.7	2.08	44.089
イギリス	0.738 (26位)	77.6	1.92	39.372
日本	0.658 (104位)	74.3	1.43	38.468
韓国	0.640 (117位)	64.5	1.19	25.975

(出所) World Economic Forum, OECD, World Bank の最新データ

【表8】では、上位の国ほど、女性の労働参加率も、出生率も、一人当たりGDPも高くなる傾向が見られる。これらは、いずれも日本が経済成長を続けるために必要な要素であるが、男女平等指数が極めて低い日本では、いずれも低くなっている。

男女平等指数が高い国で、女性の労働参加率が高いことは、指数の定数を考えれば自然なことであるが、なぜ出生率や一人当たり GDP が高くなるのだろうか。その経験は、子育て支援の充実にある。**【表 1】**は、男女平等指数が高い国ほど子育てをする家族間の社会支出が GDP に占める割合は高くなり高くなっていることを示している。特に、括弧書きで記載されている「現物給付」が実質していることがわかる。

「現物給付」の主なものは保育サービスであるが、その充実によって、女性が子どもを生み育てながら、働き続けることができる。その結果として、男女平等指数が高い国では、出生率も一人当たり GDP も高くなると考えられるのである。

これに対して、日本では、子育て支援のための公的支出が極めて低い。特に、現物給付のための支出が低く、都庁部では保育所の待機児童問題が発生している。そのような状況では、女性の労働参加も出生率も低い水準にとどまり、結果的に、一人当たり GDP も低くなると考えられる。

ところで、伝統的な産後成長のためには、若者の減少を食い止めるだけでなく、若者の生産性を高めるための教育投資を充実させることも重要である。しかし、男女不平等度が高い社会では、女性が賃金所得を得られる機会や期間が小さくなるため、合理的な選択として、女子への教育投資が低くなったり、女子自身の学習意欲が低くなるという問題が起る。その結果として、一人当たり GDP もさらに低下する可能性がある。

言い換えれば、日本でも、子育て支援、特に保育サービスを充実させることで、女性の労働参加が進み、出生率が上昇し、一人当たりの GDP が増加することが短期的効果として期待できるということである。さらに長期的には、出生率の向上による労働力の増加や女子の教育投資の収益率の上昇による女性労働者の生産性の向上が期待される。つまり、子育て支援の充実が「最高の成長戦略」になりうる。

3. 早期の待機児童解消を！

日本で、子育て支援のための支出が低いのはなぜだろう？理由の一つは、今なお、特に日本で政治的決定に影響力のある高齢の政治家の多くが、心の底では「男性は外で働き、女性は家を守るのが幸せ」という伝統的な男女の役割分担の考え方を持っているからではないだろうか。

男女平等を実現する際には、子どもを持つ女性が男性と同じように働くことが可能となるように、外で働く間に子どもを預かってくれる場が必要となる。男女平等を実現するという目標や理念がないため、待機児童の問題のために、子どもを持つお母さんたちが働けなくても、抜本的な対応をしようとしなのだろう。

日本の家族向け社会支出は GDP の 13.5%なので、約 7 兆円。男女平等指数の上位国はその 2 倍以上の社会支出を行っている。つまり、日本でも持続的な成長を実現するためには、おそらく 7 兆円以上の追加的な支出を、子育て支援のために行うことが必要と考えられる。しかし、現政権が、消費税の 10%への引き上げを前提として約束した子育て支援のための追加支出は約 1 兆円。

「子育て支援にしっかりと取り組む」と言っても、GDP の 0.2%にすぎない約 1 兆円の追加支出では、ほとんど効果が期待できないことは明らかだ。日本の子育て支援の効果はあまり見えないように見えるのは、子育て支援が効果を持たないからではなく、効果が見えるは

どの支出が行われていないことによる原因がある。消費税の引き上げが再延期されることで、子育て支援のための大規模な財源の確保は難しい状況となった。待機児童問題が社会問題となったことで、現政権が打ち出した対応策は、保育士の給与を約 7%引き上げることであった。保育サービスの拡大のために、保育士の確保が必要であり、そのために給与を引き上げなければならぬ。しかし、給与を引き上げれば、保育サービスの拡大が求められるかといえれば、その保証はない。

まず、待機児童がいない地域では、それはすでに働いている保育士の賃金を引き上げるだけで済む。待機児童がいる地域でも、それがすでに働いている保育士の賃金を引き上げることには終わる可能性はある。また、待機児童が多い都庁部で、給与の 2%の引き上げで本当に保育士の確保ができるようになることも疑問である。

保育サービスの拡大を目的とした追加予算が、既存の保育士の賃金の上昇だけに終わらず、待機児童問題の緩和のために使われることが重要である。そのためには、待機児童の問題がある他府県の状態改善のために、予算を集約的に用いることが重要である。

まずは、1日も早く、保育所に入所できず困っている子育て世帯の状況を改善することが優先度の高い課題である。そのために限られた予算を賢く使う必要がある。

4. 未来への投資

日本では、子育て支援のための公的支出のみならず、教育のための公的支出も、先進国の中では、GDP 比で見て低い水準にある。給付型奨学金の導入を検討されているが、日本でも、金銭的な理由で、十分な教育投資が行われないという問題がすでに起こっている。

高度成長期には、先進国の技術を追いつき、少しの改善を加えて良いモノを生産すれば、世界で売れた。国内でも、急速な人口増加を背景に、良いモノを作れば売れた。高等教育はそれほど重要ではなかったのかもしれない。

しかし、現在は、そのような「良いモノ」は、海外の新興国で安い労働力で作られるようになり、日本企業は高付加価値のモノやサービスを主として売らざるを得なくなった。さらに、国内では 1990 年代にはすでに若者の数は減少し始め、これまでよく売っていた車や住宅など若者向けのモノやサービスは、国内ではあまり売れなくなった。企業は販路を海外に広めなければならなくなったが、労働者の外国語能力は低く、内向きな経営者や労働者は、今なお国内での需要の増加を待たわびている。

政府も財政赤字を出し続けて、消費税の引き上げを何度も延期して、その要望に添えてきたが、人口減少がさらに急速に進む状況では、そのような経済的対応には限界がある。このように日本経済の現状を打破し、再生の道を進むためには、若者が外国語でのコミュニケーションを行える能力やイノベーションを生み出せるような能力を、教育を通じて身につけることが不可欠となっている。近年、そのような教育投資の重要性に関する認識が広く共有されるようになり、一部の大学や学校が、上記のような人材育成の取り組みを行い、一部の若者が、その恩恵を受けることになった。

しかし、その一方で、教育への公的支出がさらに減り、新たな教育を行える人材にも限りがあり、多くの若者は今までもとまらな教育環境に置かれている。公的支出が他の先進国に引き上げられなければならないならば、海外の人材を活用したり、留学の機会を増やしたりすることで、今求められる教育を受けられる若者の数を増やすことができるはずだ

が、政府はそのような対応は行っていない。
消費税引き上げの予定期といえる選択が行われた結果、今後必要となる消費税率のさらなる引き上げも迫れることになる。その結果、子育て支援の充実や若者への教育投資の充実といった「若者支援」の充実を図ることがさらに難しくなった。

さらに、若者支援の充実のために、例えば10兆円の追加支出を毎年行うことは、大きな財政負担である。しかし、それは未来への投資である。それは、出生率の上昇や生産性の向上昇を通じて中長期的に財政収入を生み出すのみならず、短期にも、女性の労働参加の増加を通じて、財政収入の増加を生み出す。さらに、女性の労働参加は、家事サービスなどでの新たな消費支出を生み出すことで、需要面でも成長を促す要因となりうる。

115兆円を超える現在の社会保障給付と比べると、若者のための社会保険給付が、これまでいかに小さかったかがわかる。そのような未来への投資を怠ってきたことが、現在日本が直面する様々な問題を生んできたことに、私たちは気づくべきである。

5. おわりに

社会を良い方向に導くために、政治家が果たす役割は大きい。日本の政治家が、問題を先送りしてきたことで、様々な深刻な問題が発生しているという事実は、日本という社会が、優れた政治家を十分に生み出せなかったというを示している。それ自身が、日本の教育システムの脆弱さを明らかにしているのかも知れない。

増税を延期する一方で、財政再建の目標は維持するということはどういうことなのだろう？それが可能なら、消費税を必ず引き上げるといった約束をする必要は、そもそもなかったのではないだろうか。政府部門での削減できる「無駄」の類にも限界が見える中で、高齢化した日本では、成長のために必要なら必要な若者支援のための支出の大幅な増加は見込めない。仮に増えたとしても、おそらく形ばかりのわずかな額であろう。

消費税増税延期という政治的決定が行われたことで、保育所の大幅な拡充を図り、女性が子育てをしながら仕事を続けられるような環境を整え、日本が男女平等度の高い社会となることを目指し、男性も女性も高い教育を受け、一人一人が社会の中で働き、税や保険料を納めながら、活躍できる社会を目指すべきという提案は、それがかなりの歳出を求める提案である以上、安倍政権の下では、看板だけの有効性のない提案となってしまう。

おそらく、現実的には、人口減少がさらに進み、拡大し続ける高齢者向けのサービスの市場で労働力不足が深刻になってきた段階で初めて、外国人労働者の受け入れの大幅な増加という対応を行うことになるのだろう。しかし、移民の受け入れの準備が十分に整わない中で、大量の移民の受け入れが行われるならば、ヨーロッパ諸国で問題となっているような社会問題が発生することになるだろう。

子育て支援を充実させる場合でも、グローバル化が進む世界経済の中で、日本が再生するためには、特に高い能力を持つ外国人労働者の受け入れは重要である。日本語や日本文化に慣れ親しみ、日本を好きになってくれるような外国人に、日本で活躍してもらうことは、多くの日本人が受け入れることのできる選択だろう。一つの方法は、海外からの留学生を増やし、日本で働くことを希望する留学生が、卒業後に就労する機会を作っておけることであろう。

留学生の受け入れの増加、移民への日本語教育の充実、移民の子どもや家族への支援な

ど、移民を受け入れる準備を着実に進めていけば、よい形で外国人労働者の受け入れを増やすことができるだろう。子育て支援のための大幅な歳出拡大が望めないのであれば、より現実的な提案は、移民の受け入れ準備を着実に進めることなのかもしれない。

しかし、子育て支援を行わないで、人口を維持するために受け入れなければならない移民の数は、大量である。『平成15年度年次経済財政報告』は、国連の推計に基づいて、次のように説明している。

「我が国における人口の減少は急速であり、これを外国人・移民の受け入れにより補おうとすれば、総人口を維持するためには年間34万人、生産年齢人口を維持するためには年間約64万人の外国人・移民の受け入れが必要になる。(186頁)」

現在の在日外国人は約200万人。人口維持のために必要な移民の数の大きさがわかるだろう。消費税増税が見送られ、今、本腰を入れて、大量の移民の受け入れの準備を始めなければならない時期にきているのかもしれない。

1-2 出生率の動向と少子化対策の方向性

2015年10月に実施された国勢調査では、総人口が1920年の調査開始以来初めて減少に転じた。もちろん、この背景には出生率の低下とそれに伴う出生数の減少がある。このような少子化の動向については、1990年の「1.57ショック」を契機に社会的関心が高まり、それ以来、さまざまな少子化対策の取り組みがなされてきた。以下では、出生率の動向と、少子化への対応としてこれまでになされてきた取り組みの経緯を踏まえつつ、少子化対策の今後の方向性について考えてみることにしたい。

1. 出生率と出生数の動向

議論の出発点として、まず最初に少子化と人口減少をめぐる最近の動向について概観しておくことにしよう。昨年(2015年)9月に公表された人口動態統計(厚生労働省「平成26年人口動態調査(概報)」)では、2014年の合計特別出生率が1.42となり、出生率が9年ぶりに前年を下回ることとなった。出生数は100.4万人と過去最低を更新し、第2次ベビーブームのピーク時(1973年)の出生数(260.2万人)の半分以上の水準となった。

このような変化について、まず出生率の長期的な動向をながめると、戦後直後には4を超えていた合計特殊出生率は、1950年代に入ると急速に低下した。その後、高度成長期には2をやや上回る水準で安定的に推移していたが、1975年には出生率が2を下回り、その後も基調的には低下が続いて、出生率は人口置換水準(2.1程度)を大幅に下回って推移することとなった。出生率は1980年代半ばには持ち直したものの、その後は再び低下して2005年に1.26と戦後最低の水準となった後、反転して2013年には1.43まで回復したが、2014年には1.42と9年ぶりに低下に転じている。

このような出生率の低下は、ベビーブームとその終了に伴う出生数の変動を伴いつつ、最近時点については人口の減少をもたらすようになっている。戦後の出生数の動向をみると、第1次ベビーブームのピーク時に269.7万人(1949年)、第2次ベビーブームのピーク時には209.2万人(1973年)であった出生数は、最近時点では100.4万人(2014年)となっている。ここで注目すべきことは、第1次ベビーブームの世代(いわゆる「団塊の世代」)の子どもに当たる世代(いわゆる「団塊ジュニア」)が子どもを持つようになる時期(おおむね1990年代後半から2010年代前半にかけて)に出生数の顕著な増加がみられなかったことだ。したがって、少子化対策が効果を奏して出生率が回復に向かったとしても、当面はかつてのような出生数の大幅な増加を見込むことができないことになる。

2. 「1.57ショック」と少子化対策の経緯

こうした少子化の傾向を受けて、これまでにもさまざまな形で少子化対策がなされてきた。少子化対策の本格的な出発点となったのは、1994年に策定された「エンゼルプラン」であり、これを受けて1995年度を計画期間の初年度とする「緊急保育対策等5か年事業」がスタートした。その後、「新エンゼルプラン」(1999年)、「子ども・子育て応援プラン」(2004年)、「子ども・子育てビジョン」(2010年)とほぼ5年おきに計画が策定され、2013年には少子化社会対策基本法が、2012年には子ども・子育て関連3法が制定された。2016年3月には新たな「少子化社会対策大綱」が策定され、4月には子ども・子育て支援新制

度が充足した。

少子化をめぐるこれまでにさまざまな議論や少子化対策の取り組みは、女性の社会参加・女性の就業・出産と子育ての両方を扱ったもののが中心であったが、最近の議論の大きな特徴は、地域経済の活性化や地域社会の維持という視点から少子化の問題が論じられることが多くなったことだ。この背景には、少子化の傾向が続く中で人口減少と高齢化が進み、「地方消滅」が多くの自治体や地域にとって現実の切実な問題としてとらえられるようになってきたといえることがある。(増田レポート「日本創成会議「ストップ少子化・地方元氣戦略」(2014年5月公表)」とそれに引き続く「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(2014年12月閣議決定)においては「希望出生率1.8」の実現が提言され、その実現に向けた子育て支援策の充実がアベノミクスの「新・三本の矢」のひとつとなっている。

3. 女性の就業と出生率の関係

これらの動向を踏まえようとして、出生率の低下をもたらしている経済的・社会的要因について考えてみることにしよう。出生率を決定する要因としては、未婚率の上昇や結婚年齢の上昇など人口動態の影響、女性の社会進出にもなる就業と出産の選択の問題、出産・育児に伴うコストの増加や結婚・出産を実現するために必要な経済力の低下など、さまざまな要因が考えられる。地域・地点から出生率の動向を考えることに注目が集まっていることから、以下では地域(都道府県別)データをもとに議論を進めていくこととする。

まず初めに出生率の地域的な動向を都道府県別にみると、東京圏・大阪圏で他の地域よりも出生率が相対的に低くなっていることが確認できる。女性の就業率と出生率の関係についても出生率と1970年についてはは両者の間に正の相関がみられ、この間に女性の就業率と出生率の関係に一定の変化が生じた可能性があることがうかがわれる。

次に出生率に影響を与える要因としてしばしば注目される女性就業率の動向についてみると、1970年代半ばは一時的に低下したものの、その後は上昇傾向が続いている。女性の就業率は、大都市圏で相対的に低く、地方圏で高いという状況が長期にわたって続いていたことから、女性の就業率と出生率の関係が負の相関から正の相関に変わったことについては、出生率のほうの地域的な動向に変化が生じたことによるものが大きいものと思われる。

次に、人口動態の観点から女性の結婚と出産をめぐる状況についてみると、女性の平均初婚年齢は1970年代から最近時点にかけて5歳ほど上昇しており、この間に晩婚化が進んだことが確認できる。このような晩婚化の流れを受けて女性の未婚率も上昇し、2010年には女性の生涯未婚率が10.6%まで上昇した。出産の状況について、有配偶出生率(15~49歳の有配偶の女性が1年前に生んだ子どもの数を有配偶女性千人対比でみた計数)の動向をみると、有配偶出生率は1990年代以降上昇傾向にある。また、完結出生数(結婚から経過出生率が15~19歳の夫婦の平均的な子ども数)についても1970年代以降安定的に推移しており(2010年については2をやや下回る水準に低下)、有配偶の女性が出産する子どもの数は最近時点についてもそれほど大きく低下していないことがわかる。日本では非婚出(離外子)の割合が2%程度にとまどっていることを併せて考えると、出生率の低下

の相対程度は、有配偶出生率の低下より有配偶率の低下（未婚率の上昇）によるものとみられる。

4. 出生率の決定要因をめぐる研究の動向

出生率の決定要因に関する分析については、長期的時系列データを用いたもの、地域データ（都道府県別あるいは市町村別）を利用したもの、個票データを利用したものなど、さまざまな研究が行われているが、ここではそのうち都道府県別データを利用したものについて、その概要を整理する。

1980年代以降、少子化の問題に対する関心の高まりなどを背景に、出生率の動向に関する研究が数多く行われた。このうち、小椋・ディーンガル(1992)は、1970年から85年までの46都道府県のデータをもとに、5歳階級別（20～24歳、25～29歳、30～34歳の）平均出生率、女性の賃金、男女の賃金格差、未婚率、結婚率、有配偶率などによってどのように規定されるかについて分析を行い、いずれの年齢階級においても未婚率が出生率を有意に高めること、25～29歳と30～34歳については女性の賃金の高さが出生率を引き下げる方向に働くことなどを示している²¹。また、米谷(1995)は1970年・80年・92年の47都道府県のデータを利用して、出産と子育てに伴う経済的負担（住居費・教育費）と女性の賃金、学歴、第3次産業就業率比率などが合計特殊出生率の説明要因として有意な説明力を持つのかという点について分析を行い、80年と92年を対象とした推定において、女性の賃金の上昇や高学歴化、教育費の負担増が出生率を引き下げる要因となっていたことを示している²²。

少子化の要因として未婚化・晩婚化の影響に焦点を当てたものとしては堀(2011)がある²³。この分析では1970年から2005年までの47都道府県のデータをもとに、都道府県ごとの定額出生力の算出がなされ、この指標を利用して実証分析が行われている。この分析によれば、生涯未婚率の上昇が出生率の低下に有意な影響を与えていること、女性の失業率と就業率の高さがともに出生率を引き上げる方向に働いていることが示されている。1990年代以降の長期にわたる経済停滞の過程においては、賃金の低下と雇用の不安定化が生じたために結婚や出産に対する経済的制約が厳しくなったという指摘がみられるが、この点に関しては、近藤(2014)が1985年から2010年までの47都道府県のデータをもとに、失業率と合計特殊出生率の関係を分析している²⁴。この分析によれば、失業率が高いほど出生率が低くなるという関係があることが確認されるが、両者の関係の強さは対象とする期間によってばらつきがあることも併せて指摘されている。足立・中里(2015)では、1985年から2010年までの都道府県別データを利用して、出生率が女性の就業率、賃金率、未婚率、平均結婚年齢女性などの要因によってどのように規定されるかについて分析がなされている

20。この分析によれば、女性の賃金率が高い地域ほど出生率が低くなること、地域ごとの未婚率の違いが出生率の動向に大きな影響をもたらしていることが示される。

これらの研究の動向をまとめると、出産や子育てにかかる直接・間接のコスト（教育費の高さや機会費用としての賃金率の高さ）が出生率に大きな影響をもたらす可能性があること、地域間の出生率の違いを考察するにあたっては、未婚率の影響に十分な留意が必要であることが注目点ということになる。

5. 少子化対策の方向性

これらの点を踏まえて今後の少子化対策の方向性について考えると、そのひとつは特権児童の解消に向けて保育所の整備をさらに進めていくことや、多様な働き方を可能にする柔軟な労働市場を整備することを通じて出産に伴うコストを低下させることが重要ということになる。経済の停滞に伴う所得水準の低下や格差の拡大によって結婚や出産をためらう動きが広がっているということであれば、安定的な雇用を確保するための措置や出産・育児に伴う経済的負担を軽減するための支援策を講じていくことが必要となる。少子化対策については、子育て支援と結びつけて議論がなされることが多いが、未婚率の上昇が出生率の低下に大きな影響を与えていることを踏まえると、子育て支援策の充実と併せて、結婚をしやすい環境を整備していくことも、出生率の向上に資するものと考えられる。

21 小椋正立・ディーンガル、コロンボート(1992)「1970年以降の出生率の低下とその原因」『日本経済研究』第22号、日本経済研究センター。

22 米谷信哲(1995)「我が国の出生率低下の要因分析」『ファイナンシャルレビュー』第34号、大蔵省財政金融政策研究所。

23 堀(2011)「少子化の要因としての未婚化・晩婚化」『季刊社会政策研究』第47巻、第2号、国立社会保険・人口問題研究所。

24 近藤伸子(2014)「失業と少子化：失業率と出生率・結婚率の都道府県レベル分析」『経済志林（法政大学経済学部）』第81巻、第2・3・4合併号、法政大学経済学部。

25 足立義典・中里通(2015)「出生率の決定要因」上智大学経済学部デモスセッションペーパーシリーズNo.58。

1-3 子ども・子育て支援とアベノミクス

1. 女性の就業率目標を達成するのに必要な子ども・子育て支援

2015年4月から、子ども・子育て支援の新制度が始まった。アベノミクスでは女性の活躍を促進するべく、子ども・子育て政策のために、保育所の待機児童解消を目標として、4月1日制度が本格化して実施している。子ども・子育て支援制度も始まった。保育所の定員はつと増や続けている。1日時点の待機児童数が5年ぶりに減ってきた。保育所の整備が追いついていない問題がある。子どもを預けたい需要に対して供給側の保育所整備が追いついていない問題がある。

待児童児童問題については其態を表していない」との批判がある。厚生労働省は山村から出てきた数字を得るにすぎただけで、その中身が本当に正しく待児童としてカウントされているのか把握してはいてではないかと問題視されている。東京都特別区と政令指定都市を調査した結果、公称の待児童で捉えきれない、隠れ待児童と呼べる未入居児が明らかになっている。

2020年のオリンピック開催時点までに、女性の就業率、特に出産・子育ての通期間であり、25歳から44歳の女性の就業率が3%まで下がり、日増しに成長段階の中で低下を遂げた。かつ出産・子育ての時期はどんどん長い期間が上り上がっており、M世代の女性労働者がなくなってきたと言っており、これをさらに増やしたい意向である。人口減少のなかのなかで、労働力人口を増やそうと努力がなされる。GDPを減らしたくないのであれば、労働力人口を増やそうと努力がなされる。

子ども・子育て支援については、2003年から次世代育成対策支援法に基づいて事業主も巻き込んで進めてきた経緯がある。この法律は時限立法であり、仕事と子育てを両立できる雇用環境整備は進んだとの一定の評価がある一方で、さらに改善して充実させるために2025年まで延長された。

2. 待機児童解消を阻む2つの問題

国際通貨基金（IMF）の「女性性は日本を駆逐する」（2012年）というワーキングペーパーによれば、女性の労働参加率は、日本の戦後の増進傾向は改選されているように見えるが、そこには2つの側面がある。一つは、学校や企業として働く女性は増えてきたものの、それは長らくパートタイムで働いてきた女性に集中していることだ。もう一つは、パートタイムの雇用形態が多くなっていることである。この点から見て、女性性の時代により多くの女性が仕事を得ていこうとしていることは確かだが、教育を受けた大卒の女性が日本の経済成長に貢献するという機会を失ってしまったことが指摘されている。改善のために、政府にはエンタープライズを支援して、働き手が育ち続けている企業を増やす必要があると提言されている。

2000年代になって以降、特種児童は構造的に問題と化かって、議論されてきた経緯がある。

政府は「特種児童加速化フロン」を5年ごとに行っていた。2018年には250万人の児童を特種児童と認定するが、そのうち約700万人の国籍が不明である。予算年度ごとの児童数は、予算年度ごとの国籍が不明である。予算年度ごとの国籍が不明である。予算年度ごとの国籍が不明である。

果育士が足らないという人的資源の問題の2つが起きている。

[illegible]

加速化プランにより、保育所等定員数が大きくふり増えられ、利用児童数も伸びている。その一方で、児童福祉施設は減少傾向にあり、利用児童の定員と利用児童数との乖離が拡大している。以前は地方中心城市の格差で定員と利用児童数との乖離が顕著であったが、2005年度末で施設児童利用の割合でほぼ全国平均水準に引き上げられた。2005年度末で施設児童利用の割合でほぼ全国平均水準に引き上げられた。2005年度末で施設児童利用の割合でほぼ全国平均水準に引き上げられた。

新制度の利用者が、どの施設や事業が利用できるかは、3つの認定区分のどれに該当するかで制約がある。1号認定というのは基本的に幼稚園児に利用することになる。満3歳以上で教育を希望する場合に幼稚園または認定こども園を利用することになる。2号認定というのは満3歳以上で保育を希望する子どもを預かることとなる。そして、3号認定というのが満3歳未満の保育を受けたい人に対する認定である。

認定は、介護保険の要介護認定に近い性質を持っている。認定を受けたからサービスを
受けるわけではなく、サービスの契約ができて初めて利用できる。認可保育所
にこ入れるかどうかにあつて、認定を受ける段階では、保育の必要性があるかどうかを判定
するに留まる。

保育所新設という供給が潜在的な保育サービス需要を掘り起こしてしまうという指摘がある。共働き世帯が専業主婦世帯を上回るようになり、保育サービス需要は少子化の中でも継続的に高まっていくという予測も都市部ではある。地方でも三世代同居を解消する受皿として保育サービスが期待されているという指摘もある。

3. 保育料におけるプライシングの問題

保育サービスを社会福祉として捉えるか、純粋で取引されるサービスと捉えるかは、新
制度によって結論が出ていない。低所得世帯やひとり親世帯には社会福祉の側面にあるが、
原則として課税によって取引されるサービスである。しかし、現実の保育料設定には応能負
担となっており、たとえば高所得者であってもベビーシッターなど報酬無しサービスを除け
ば公費補助付きの保育サービスを利用することになる。

子どもを預けないと仕事ができないという保育サービス需要は旺盛で、現状の保育料設定は需要調整には働いていない。保育料という価格に需要が反応しないことは、経済学的には保育料設定を引き上げることによって需要調整を行い、待機児童を解消するという手段もあるわけだが、世論的には受け入れられる状況には無い。

経済学が教えるところの保育料は、所得に關係なく一意に決まり、低所得層に対してはそれを支払えるだけの所得補償を再分配によって実現することが望ましい。しかしながら、

子ども手当が廃止したように、子育て支援に十分な財源を確保することへの理解が得られず、子どもの貧困率が顕微鏡の度に顕化するような状況では、保育料を応能負担で対応せざるを得ない。

もし高所得者向けの保育料を大幅に引き上げた다고 考える地方自治体があっても、国の決めた保育料基準が制約になっている。国が定めている保育所運営費と地方自治体が定めて出している相対的な運営費とのギャップが広がってきてしまっている。国が決めた保育料の上限が安すぎるのに、地方自治体が変わらないし、超えられない。保育料が上限に張り付いたとしても、高所得者から見れば安い。子ども、子育て支援新制度に至っても、保育料設定のライシニングの問題が十分に考慮されていなかったと考えている。

4. 女性の働き方を支えるようとする限界

アベノミクスで女性活躍を推進するというところで、子ども、子育て支援新制度も始まったわけだが、課題は山積している。男性並みに働ける女性を増やすという考えでは限界がある。フルタイムで長時間労働する男性と同じような働き方を、子育て支援をしたからと言って女性に求めるのは無理がある。ワーク・ライフ・バランスを実現できるような多様な働き方が、女性に限らず男性も選択できるような就業環境が望ましい。その中には一人働きも就業主軸といった就業型の家族モデルのような働き方も構って構わないし、フルタイムに働きで家事サービスを外注するような働き方も想定される。しかし、職場と家庭との時間のバランスを男女ともに調整できるような働き方の選択版が示されなければ、子育て支援のみ充実させても、アベノミクスが目指す女性就業率は永遠に終わるだろう。

次世代を担う子どもたちは、社会の活力として期待されるときにも社会保険を支える役ぎ手にもなる。幼児期からの教育が将来の稼働能力に影響を及ぼす研究があり、子育て支援の充実への財源確保は次世代への投資という側面がある。先達の保育所立地に関する問題を念め、社会全体で子育てを支えるという仕組み作りを目指していくべきである。

第2節 年金支給開始年齢引き上げを巡る労働政策、社会保障制度構造的課題

1. はじめに

年金財政検証は5年間で行われるが、2014年は2009年以来、2度目の年金財政検証が行われた。2012年の社会保障・税一体改革により被用者年金の一元化が行われ、2014年の財政検証は、一元化された被用者年金制度のもとで行われた。

年金財政検証は、長期的経済成長、運用利回り、労働人口の見通しに依存するが、2014年の財政検証では、労働力率の上昇と金要素生産性の上昇を前提にするケースで代替率50%以上が維持できることが確認された。

しかし、こうした前提はかなりの楽観的であり、今後も代替率50%以上を確保できるかは予測を許さない。5年以内には65歳の支給開始時点での代替率が50%を切る事が不可避になると、新たな制度改革が必要になる。

また2014年の年金財政検証で明らかになった問題としては、厚生年金（報酬比例部分）に比較して、国民年金（基礎年金）に対するマクロ経済スライドの適用期間が著しく長期化する点である。この結果、国民年金・基礎年金の給付水準は30%下がりことが予想され、生活保護水準を大幅に下回ることである。適切な年金水準と年金財政の持続可能性を両立することが困難になっていることが確認された。

年金水準を維持する方法としては、年金の支給開始年齢を引き上げること、マクロ経済スライドの適用期間を短縮する方法がある。

年金のみならず社会保障制度全体を視野にいれると年金の支給開始年齢の引き上げに早急に着手する必要がある。

2. 超高齢化社会のなかで上昇する扶養率

国立社会保障・人口問題研究所の日本の将来人口の見通しによると、2020年頃には65歳以上の高齢化率は30%を超え、75歳以上の割合も15%を超える。そして団塊の世代が75歳になる2025～30年頃には75歳以上の割合は20%を超え、最盛時で75歳以上の割合だけで30%、65歳以上人口で見ると40%に接近することになる。他の先進国の65歳以上の高齢化率がピークでも30%弱であるのに比べると日本の高齢化は非常に深刻である。高齢化の動きを労働世代／高齢世代（＝扶養率）で見ると、日本では、20～64歳人口／65歳以上人口でみた扶養率は2020年には1.89が2040年には1.39まで低下する。一方、欧州では2020年2.78、2040年2.19となる。かりに2040年に高齢者の定義を70歳以上に変更すれば、20～69歳人口／70歳以上人口を計算すると扶養率は2.11となり欧州並みになる。

今後の日本経済の課題が高齢化による労働人口減少（＝労働人口の不妊経済）であるため、年金財政検証の結果にかかわらず、労働力確保の観点からも65～70歳の就業は重要になる。高齢者の定義を見直し、社会の支え手を増やし、高齢者向けの社会保障制度の組み直しは長期の課題として重要となる。その際には、労働政策のみならず年金、医療、介護生活保護などの社会保障構造的な改革が必要になる。

(1) 年金部会における議論

現在、厚生年金の支給開始年齢

今後、検討すべきは追加的な支給開始年齢の引き上げ、すなわち支給開始年齢をさらに
遅くし、68—70歳程度にするという議論である。

[illegible]

引き上げの議論

(2) マクロ経済スライド、有限均衡財政方式の下での年金財政を巡る年金支給開始年令

保険料の引き上げ、給付乗率の引き下げ、支給開始年齢の引き上げは、若い世代に負担が集中する政策になる。スライド率の変更や消費税による追加財源の確保は高齢者を含め多くの世代に薄く広く負担を求めるものである。

しかし、一律での追加的な支給開始年齢の引き上げは、マクロ経済スライド短縮のメリ

(3) 65歳以上の高齢者の労働力率の見通し

[illegible]

女性

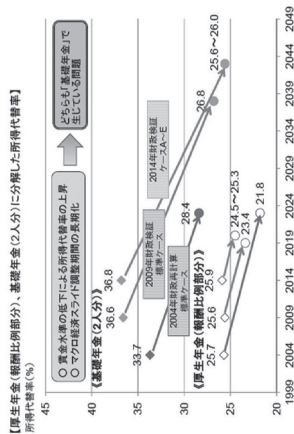


2014年の年金財政検証で問題になったことは、基礎年金に対するマクロ経済スライドの適用期間の長期化である〔図12〕。2004年財政検証によると厚生年金（報酬比例部分）と

基礎資金に対するマクロ金庫スライスは、その後の資金、物価インフレ率の推移に左右され、1970年代後半に急激に高騰した。このため、マクロ金庫スライスを100年度に年金支払額1年分保有するようにマクロ金庫スライズにおいては、積立金は100年度に年金支払額1年分を保有するようにマクロ金庫スライズを適用し続ける必要がある。これに対し、資金デフレ率に金庫スライズを適用し続ける必要はない。これは、年金デフレ率に金庫スライズに限定的にのみ影響を与える年金金庫スライズは短期間で終わる。

基礎年金にのみ長期のマクロ経済スライドが適用されるということは、低所得者の年金水準は大きく低下することを意味し、所得保障体面上大きな問題となる。これにしてはマクロ経済スライドの適用期間を短くするが候補になる。2014年財政検証においては、1) 非正統労働者への厚生年金適用拡大、2) デフレ期でのマクロ経済スライド適用、3) 国民年金45年労働者への厚生年金適用拡大の3案が検討され、いずれも基礎年金の給付水準を回復する効果があることが確認されている。しかし、この3案が検討されている方法としては、年金の支給開始年齢を引き上げつつ加入期間を長期化させ、マクロ経済スライドの適用期間を短くする方法がある。

〔図 12〕 マクロ経済スライドによる給付水準調整見通しの变化



(出典) 厚生労働省『平成26年財政検証レポート』

寿命の伸長は年金受給期間の長期になるため、寿命の伸長の年金額開始年齢の上上げは合理的な政策であり、そのかわり、また、すでに述べたように社会保険のうち、政治的にはきわめて困難な増徴が必要とするために述べたように必要となる。寿命をきよ上げていくことによってマクロ経済学スライク問題を緩和させるメリットは益害中の高給を上昇させること、世代間公平性と、世代的問題も引き起こすことは留意しておく必要がある。

もし、支給開始年齢を引き上げるのならば、2025年までは現在のペースで引き上げ、その後、3年に1歳引き上げるピッチでいくと6年程度で67歳となる。たとえば、1964年生まれば2031年で67歳支給開始となる。

国際的にみると、年齢別の引き上げのペースは各国様々である。イギリスは1ヶ月あたり1ヶ月分だけ引き上げ、2度8年のインターバルをとって再び1ヶ月分だけ引き上げ、7歳にして、再度8年のインターバルをとって再び1ヶ月分だけ引き上げを行って、2006年に男女とも68歳になる。結局、2024年の65歳から、2046年の68歳までは22年分、

ドイツは65歳から66歳へは12年かけて1歳毎に1ヶ月のペースで引き上げていく。66歳に到達してもイモインターナショナルにとらずに引き続き、66歳から67歳は1歳について0.2ヶ月のペースに早め6年をかけて66歳から67歳に引き上げる。2012年の65歳から引き上げ、2029年に67歳とするため、17年かけて2歳を引き上げる。

アメリカは、65歳から66歳を1歳について0.2年のベースで6年かけて65歳から66歳に引き上げる。その後12年のインターバルをとって再び、1歳について0.2年のベースで引き上げる。2003年の65歳から2027年に67歳へと24年かけて67歳とする。

デンマークの人口組込みでは、デンマークの国民平均年齢は2025年までに、2027年までに65歳から67歳まで、その後は平均年齢は2035年に68歳、2047年に69歳まで引き上げられることが議会で決定するに懸念することとなる。実際に支給開始年齢の引き上げを行うかどうかは議会で決定するが、その際支給開始年齢の計算には、60歳で70歳までの60歳の年金受給期間+0.6年+14.5年とされている。14.5年とは2004年時点では60歳で2022年の年金受給期間+0.6年+14.5年を意味する受給期間を14.5年と固定している。実際には2015年には2030年に行われ、予告年15年未満も受給期間を14.5年と実施している³⁰。

支給開始年齢の増加引き上げを行う場合、その引き上げによって、2017年と2018年の期間が確保に検討されている。2017年と2018年の期間が確保に検討されている。2017年と2018年の期間が確保に検討されている。

5. 年金支給開始年令の引き上げと労働政策、社会保障制度改革の連携

追加的な支給開始年齢の引き上げは、60歳代後半の高齢者雇用の促進が不可欠である。年金と雇用の接続がない状態で支給開始年齢が引き上げられれば、繰り上げ支給が増加し、結果的に低年金受給者が増加することになる。雇用と年金の接続とそれに関連する社会保障制度改革が不可欠になる。

(1) 高齢者雇用の推進

[illegible]

¹⁶ 富永洋子(2010)「各国の年金制度デンマークの年金制度」『年金と経済』2010年7月 Vol. 29 No. 2, 参照。

始年齢の引き上げは低所得者に不利に働く可能性もある。この点の対応も必要であり、フランス、イギリスは、低所得高齢者への対応を年金制度の枠組みだけではなく、社会手当・公的扶助改革や住宅手当などのその他の所得保障を組み合わせて対応している。

追加的な年金支給開始年齢の引き上げを検討する場合、従来の高齢者雇用との連携だけではなく、私的年金・企業年金、労働環境、医療、介護、生活保護制度との連携が求められることになる。

第3節 医療・介護

3-1 今後の医療・介護制度のあり方について

高齢化が進展し、男女は同歩調で推進される等、社会経済環境の変化する下で、人々の医療サービス、介護サービスの需要のあり方が変化してきており、医療制度、介護制度も改革を迫られている。

医療・介護制度が直面する環境変化は、第一に、高齢化である。2015年度の『国勢調査』によれば、高齢化率は 26.7%に達し、それに伴い、増加する医療・介護需要にどの様に対応するかが大きな課題になる。特に、比較的に長い期間の治療と療養を特徴とする長期療養サービス (long-term care) に対する需要が増加することになり、それに対して、制度をどの様に対応させるかが大きな課題となる。長期療養サービスは、介護サービスのみならず医療サービスも含まれており、「医療と介護の連携」も課題となる。第二に、消費者主権の進展は、医療・介護サービスの品質に対する人々の要求を強めることになり、人々の要請にどの様に応えるかが重要な課題になる。第三に、技術進歩は、医療、介護サービスの内容を大きく変化させる。医療の技術革新は、治療できる病気、怪我の種類を増加させ、あるいは治療の負担を和らげることに貢献する。例えば、CT、MRI、PET 等の画像診断技術の発達は、病気の診断をより正確にすることに貢献する。例え、CT、MRI、PET 等の画像診断技術の一方では、新しい医療技術はその利用の拡大をもたらし、費用の増加をもたらす。前述の画像診断装置の発達は、従来であれば、レントゲンで行っていた検査を、より価格の高い、費用のかかるCT、MRI、PET 等で行うことを意味し、費用の増加をもたらす。医療技術の恩恵を享受しながら、その費用をどの様に負担するかが、取り組むべき重要な課題である。

医療・介護サービスは、人間の生活の中で必然的に必要なものであるが、上記の社会経済環境の変化の下で、品質も求められながら、需要が増加し、それに伴い費用が増加していく。それに対して、サービス供給の効率性確保の方策が求められ、憲法第25条にもうたわれている、国による最低生活保障 (National Minimum) との間わりで、医療・介護サービスの供給には、公平性が確保されることが強く要求される。それは、サービスの費用負担のあり方に関わり、ひいては医療・介護制度の財源のあり方が問われることにもなる。

安倍政権下における医療・介護制度改革は、歴代の政権から医療・介護制度改革の課題を引き継ぎ、「社会保障と税の一体改革」の名の下に取り組まれている。

具体的な取り組みの方向性を示すものとして、2014年1月20日に公表された産業競争力会議による「成長戦略進化のための今後の検討方針」がある。そこでは、これまで成長産業と見なされてこなかった分野として、医療・介護産業が取り上げられ、国民ニーズにかなう質の高い医療・介護サービスを持続可能な形で提供出来る体制に改革することが謳われている。具体的には、①効率的で質の高いサービス提供体制の確立、②医療給付対象範囲の整理・検討、③公的保険外のサービス産業の活性化、④医療介護のICT化が挙げられている。

これを受けて、2014年4月16日、22日の経済財政諮問会議、産業競争力会議の合同会議で、特に医療制度を念頭に置いて、具体的な問題提起と提案がなされている。「健康関連

分野における四国の多様な潜在需要を顕在化させることで、健康産業を成長の核とするべきである」となるように、健康産業の持続性に期待が寄せられると同時に、「病院や施設系のサービス」となるように、集約による「規模の経済性」を確保し、業務規制の改善を図ることで、複数サービスはの同時提供による「範囲の経済性」が実現されるよう、非営利、福祉法人改革を進め、サービスの多様化、効率化を実現するべきである」としている。具体的には「医療介護費の適正化に向けて」と題して、(1)診療報酬・介護報酬の適正化、(2)社会保険範囲(保険給付)の適正化、(3)病床数の適正化と機能別病床への再編、(4)保険者による被保険者管理のインセンティブ付与、(5)地域医療ビジョンに関する医療支出目標の導入、(6)国のイニシアティブによる地域横断的な医療介護情報の ICT 化、と 6 つの問題が挙げられている。

また、長期療養・介護については、高齢化および男女共同参画の進展を背景に増加する長期療養・介護サービスの需要増に応えるために、同様の世代が 75 歳以上となる 2025 年を目途に、地域包括ケアシステムを構築することが目指されている。

この様に医療・介護産業の課題は、多岐にわたっているが、理論的に整理していくと、医療産業における需給の外部化に関わる問題提起、根拠であることが分かる。以下、問題提起された論点を、需要サイドおよび公的医療・介護保険に関する論点、価格規制・「保険者機能」に関わる論点、供給サイドに関わる論点、医療産業全体に関わる論点に整理して論じていく。

1. 需要サイド……公的医療保険・公的介護保険

第一に、公的医療のカバーする範囲、その保険の程度の見直しが必要である。カバーする医療・介護サービスの範囲が広いほど、かつ、一部負担を含めた相償が手厚いほど、サービス需要は増加する。公的保険による補償の程度を考えると、医療技術、サービスの費用対効果の価値を行うべきである。また、公的医療保険でカバーされていたサービスを代替しうる私的サービスがある場合は、公的医療保険の保障から外することも検討するべきである。そして、公的医療保険になったサービスについて、自費負担を原則とする一方で、それらをサポートする私的医療保険サービスの販売を許可することも有力な政策の一つとして考えられる。

第二に、医療費の約 23%を占める医薬品に関する政策的議論を避けて論べることは出来ない。後発医薬品の利用を促進することが望まれる。具体的な政策措置としては、医師の出す処方箋は、医薬品のブランド名ではなく、薬効表示にして、医薬品供給者である薬局には、同じ東薬の医薬品の中で最も価格の低い医薬品の販売を原則にし、患者が別の医薬品を望む場合には差額を患者の自己負担とすることが考えられる。また、医療技術の進歩と共に、新薬が誕生し、不治の病を克服することが望まれる一方で、その利用方法について工夫が不可欠である。新薬の薬価基準への収載にあたっては、新薬の費用対効果を棚し、医療者に対する財政的制約を考慮すべきである。

第三に、予防医療を促進し、人々の健康を高め、医療需要を抑制する動きが望まれる。次に公的介護保険に特化した論点である。介護サービスは、比較的经验が浅いによる家事援助から、重篤な療養による施設における介護までサービス内容の幅が広い。介護サービスは、一度利用することになると、長期間にわたってサービスが必要することにな

る可能性が高いことが特徴であるが、中でも重篤な療養を抱える場合は、その後の生涯を通して大きな費用がかかる可能性が大きいという意味で大きなリスクである。公的介護保険ではできるだけ、こうした大きなリスクをに対処する保険の位置づけを強めて、家事援助を含めた比較的经验が浅い早期療養・介護サービスは、保険の財政状況を踏まえて、公的介護保険の対象外にすることも考慮するべきである。

2. 価格規制・「保険者機能」

公的医療保険、介護保険は、それぞれ社会保険診療報酬、介護報酬によりサービス価格が規制されているが、価格規制のあり方は、医療制度、介護制度の効率性を確保する上で重要な政策課題である。経済学の観点では、限界費用価格 (Marginal Cost Pricing) 規制が望ましい。診療報酬、建物の費用など固定費用が存在する場合は、限界費用価格規制に一括補助金 (Lump-sum) が望ましい。しかし、この規制を行うためには、限界費用に関する情報が必要になること、費用情報の取得が容易ではないことから考えて、平均費用価格規制 (Average Cost Pricing) が現実的な選択になる。ただし、医療サービス供給者の実態にかかわらず費用を示して規制を行うと、非効率的な経営を行っている医療サービス供給者の費用が反映されて、規制価格が過大になる可能性がある。そこで、ヤードスティック (Yard Stick) 価格規制の採用が考えられる。

社会保険制度を採用している我が国において、医療・介護制度の効率性を実現する上で、保険者の役割は重要である。保険者は、原則的には被保険者との契約に加えて、医療サービス供給者と供給契約を結ぶる立場にある。しかし、保険者は、保険料設定、保険給付対象、被保険者の選択、サービス供給者との契約内容等について規制下にあり、「保険者機能」を十分に発揮出来ない状況である。「保険者機能」を強化するために、現在の公的医療保険の保険者への規制を緩め、オランダ、スイス等の欧州のいくつかの国で採用されている「規制された競争 (Regulated Competition)」の導入を検討対象にするべきである。

また、現在の公的医療・介護保険の保険者は分立しすぎて、個々の保険者の規模も小さく、「保険者機能」を十分に発揮することは困難であると考えられる。既に、公的医療保険では、国民健康保険の療養病床への統合が予定されているが、被用者保険も含めて、統合の具体的な策を早急に考えるべき時に来ている。

3. 医療・介護サービス供給に関わる論点

「効率的で質の高いサービス提供体制の確立」は、医療サービス供給、介護サービス供給の永遠かつ究極の課題である。医学的知識、情報、介護情報について、患者が十分に情報を持っていないことは、市場メカニズムのみでは、患者・利用者が必要な医療・介護サービスを得られないことは不可能に近い。最大の問題点は、知識・情報であり、患者・利用者の健康状態、病気、健康状態に関する診断、治療、介護方法に関する知識、情報はどのように提供されるかである。医療サービスについては、患者に知識・情報を提供して、セルフメディケーション (Self Medication) を推進することが、まず探るべき一つの方策であろう。しかし、セルフメディケーションにも限界がある。その場合には、患者の診断をし、治療方法を指示する、医師をはじめとする専門職の医療サービス供給者の役割が重要である。患者の健

健康状態が最初から重篤である場合は平均的には低いことから考えて、まずは、重篤な病気を診療する病院ではなく、比較的、診療機器の軽装備な一般診療所で診療を受け、医師から指示を受け、紹介状をもらった時に、診療機器の重装備な病院で診療を受けるようにすることが適切である。つまり、患者が最初に医療サービス供給者と接するプライマリケア（Primary Care）相当者としての一般診療所の役割を重視し、病院と診療所の分業および連携を図ることが大切であろう。また、病院での治療後、自宅に戻って治療を続ける場合に加えて、介護を受ける場合等にも備えて、病院、診療所のみならず介護施設、在宅介護供給者とも連携を図れるようにするべきである。2025 年を目標に構築が目指されている「地域包括ケアシステム」はこの考え方に従った者であると考えられる。

医療介護情報ネットワーク化は、関連のサービス供給者間の患者に関する情報、診療情報を共有し、連携にかかる取引費用を低めるといった意味においても、推進するべき政策である。医療・介護において、施設医療、施設介護の役割は重要であるが、固定費用を含めて費用がかかることから、その効率的な投資、利用が制度の効率性を考える上で重要である。医療においては病診連携を強化する中で効率的な施設医療の利用を促し、介護においては、在宅サービスを促進する中で効率的な施設介護の利用を促すべきである。

3-2 地域医療構想が果たす役割

1. 地域医療構想とは

2015 年度から、各都道府県で、国民世代が 75 歳以上となる 2025 年のあるべき地域医療を目指す計画づくりが始まった。社会保障・統一体改革を企画する過程で、わが国の地域医療のあり方についても議論され、入院偏重の医療が、国民の社会保障負担を重くしており、「病院完結型」から「地域完結型」へと医療提供体制を転換させていく方向性が示された。

とはいえ、求められる医療提供体制は地域によって大きく異なる。若年者が多い地域では、病気を発症して急激に不健康となり、時として生命の危険にさらされる急性期の患者が多いが、高齢者が多い地域では、生命の危険は少ないが不健康の状態が安定的に持続する慢性期の患者が多い。しかも、人口が減ればそれだけ患者数も減る。

これを踏まえれば、地域ごとに人口動態に合わせて医療提供体制を再編することが求められる。特に、各地域で重篤が大い入院医療費をどう適正化するかが問われている。そこで、「地域医療構想」という計画を策定することで、地域ごとの課題の克服に資すると期待されている。

地域医療構想は、2014 年に成立した医療介護総合確保推進法に基づき、各都道府県で策定することとなっている。2015 年度以降に各都道府県で策定できるよう、その策定のガイドラインが定められました。地域医療構想には、県下の二次医療圏などの地域ごとに、2025 年の医療需要（入院・外来別の患者数等）、2025 年に目指すべき医療提供体制（医療機能別の必要量）、目指すべき医療提供体制を実現するための施設（病床（ベッド）の配置の再編、在宅医療の充実など）が盛り込まれる。

2. 地域医療構想をどう策定するか

ガイドラインに基づく、地域医療構想を策定する際に、まず肝となるのが、2025 年の医療需要を推計することである。今般の策定では、各患者の診療ごとのレセプトというビッグデータを活用し、医療の実態に即して推計する。そこから、医療機能別の必要量を見極める。ここでいう医療機能とは、前述したように、若年者に多い急性期患者や、高齢者に多い慢性期患者といった、病状に応じた分類したものである。この分類を平易に言えば、高度な手術が必要となる高度急性期、病状の早期安定化に向けて医療を提供する急性期、リハビリや退院準備を進める回復期と、慢性期の 4 つの機能である。この機能ごとに患者数を推計することとなっている。

地域別の将来人口は、国立社会保障・人口問題研究所が公表している。前述のように、若年者が減れば急性期患者が減り、高齢者が増えれば慢性期患者が増える。また、老若とも人口が減れば外来患者が減る。

これを踏まえた病床再編で問われるのは、医療機能ごとの医療需要（患者数）に応じた病床がほぼ適不足なく設けられるか、という点である。【図 13】に示されているように、わが国の病床には、概して言えば、高度急性期に相当する病床が過剰なのに対して、回復期に相当する病床が相対的に少ない、といえる。高度急性期、急性期、回復期、慢性期という 4 機能は、今般の地域医療構想を想定して設けられた分類で、これまではそうした分

3-3 医療介護総合改革の目指す方向

1. 医療から介護への誘導

2014年6月に医療介護総合改革にかかる法案が成立し、今後具体化していく方針が示されている。介護保険制度の3年おきの更新のタイミングに合わせて、医療介護に関係する19の法をセットにして国会を通し、医療と介護を一掃に改革してしまう手法に詳細論があった。

75歳以上の後期高齢者の人口割合が増えたと医療介護の問題が存在感を増してきている。今は90歳、100歳が当たり前という言い方もされるが、年齢階層別の人口で見ると、90歳以上が133万人程度いて、その中の90万人は要介護状態である。133万人と90万人の差の43万人は元気なのかというところ、介護保険を使わない人もいいる。つまり、90代の人たちの中で43万人は元気な人という人というは実態としてはもっと少ないだろうし、90歳以上になつてくると、何らかの生活支援が必要になってくる。

介護保険にかかるお金の源では、自己負担、保険、公費負担を合わせた給付金は2014年度に要給9兆8,783億円、前年度で4,000億円以上増えている。給付費から利用者負担1割を除くと8兆9,005億円が保険からの給付になる。これが2015年度は10兆円を超えただろうという見通しになっている。社会保険全体の費用の中で介護保険を見ると、2015年には現在の2倍の約20兆円になるという予測になっている。

介護給付費用の現役世代分の負担について、2025年までは消費税10%の財源で見通しがあるものの、その後は十分な財源措置がない。結果的に再度の消費税増税や介護保険の被保険者範囲の拡大、つまりは20〜59歳に保険料負担を強いることになるかが再び議論になる。40、50代が保険料を負担するのは親世代のための介護である。20代から負担させると、親だけではなく祖父母のための介護まで2度負担させることになる。世代間公平の観点では導入すべきではない。消費税10%への引き上げが再度延期されたことは、地方消費財や地方交付税交付金として介護保険の地方公費負担分に回るはずだった財源が増えないことを意味し、財源面での困難を抱えてしまっている。

2014年6月に成立した地域医療・介護総合推進法は19の法案をセットにして、医療の厚くならない人たち、つまり社会的入院患者を病院のベッドから引きはがそうと努めようとしたこととやらうとして、病院から退院して、自宅で療養介護を受けられやすくなる一方で、医療機関には入院させ続けにくく仕向けている。これまでも長期入院を防ぐ仕組みはあって、それが医療法人の転院であったり、一度は在宅療養したように誤ってまた再入院したというといった抜け道があった。そういった穴がふさがれたとき、在宅医療や在宅介護に向かうことが期待される。しかし、身寄りが無かったり、家族が在宅で受け入れられる態勢がなかったりすれば、行き場を失う恐れもある。

今回の制度改正では、医療介護の連携強化の中に病院からの有先の固定ルートをある程度作ってやることとがうたい文句になっている。例えば病院の療養病床だったところが介護施設に換われば、同じ療養の同じベッドだったとしても単価が下がり、給付費を減らすことにつながる。少数の看護士さんでお世話していたのが、介護士さんが増員してもやっというようになる。

介護保険制度の変更の部分としては、要支援の人たちへの予防給付を介護サービスから

66

類ではなく、入院患者1人に対する看護士の人数で表される「7対1」病床（高度急性期などを想定）、15対1」病床（慢性期を想定）という形で表されてきた。入院患者に対してより多く看護士がつくということは、それだけ病状が悪く医療や看護が必要な患者といふことで、当然ながらそれだけ医療資源が投じられているから単価が高い病床を意味している。

となると【図13】に示されているように、今後、急性期の病床は相対的に過剰になるから、その病床を回復期など別の機能に転換してもらった方が、患者のニーズにもマッチするし、病院経営にとっても固定費用を節約できたりする点で望ましいといえる。

3. 地域医療体制を示す未来

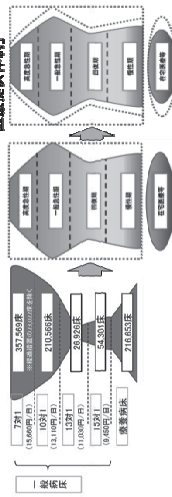
ここで注意したいのは、入院が必要な患者を追い出そうとしているわけは決してないということである。あくまでも、入院するより自宅で療養した方がQOL(生活の質)が高まる患者は、自宅で療養できるように地域ぐるみで取り組むということである。

こうした取り組みを、二次医療圏ごとに、将来の医療需要をにらみながら取り組み、よりよい地域医療を目指すとしている。地域医療圏とは、レポートデータという科学的根拠に基づき、集団調整だけでなく家族性ある数量調整も加えて、よりよい地域医療を目指すとするところ1つの1つの意義がある。

地域医療圏の策定を促して、各地域で住民、医療従事者、行政機関などが虚心坦懐に話し合い、目指すべき医療提供体制を構築してゆくことが期待される。

【図13】地域医療圏と病床再編の位置づけ

新たな医療提供体制(2012年)
 地域医療圏
 地域連の分析・反映
 を踏まえた全国標準
 的な「目指すべき医療提供体制」



(資料) 財政制度等審議会財政制度分科会 2014年10月8日会合配布資料に基づき一部改題

65

外し市町村福祉事業の地域支援事業に移行する。地方自治体は訪問・通所系サービスのどれを地域支援事業に指定にするのかを決めなければならぬ。これらも介護保険に参入しなかったような NPO 等と契約して事業を実施すること想定されている。財源は介護保険と共通になる。介護予防が契約すれば、より費用のかかる介護保険給付を削減できる可能性がある一方で、自己負担が重い対象者が介護予防に参加せず、要介護になるまで把握できない懸念もある。

介護保険制度改正のポイントとして、利用者負担の見直しがある。現在1割自己負担になっているところを、一定以上の所得のある利用者については割に引き上げる。月額利用金額によっては、2割負担する所に高額介護サービス費という上限に引っかかる。さらに医療に使っていると、高額療養費の上限に引っかかって高額療養費・高額介護合算療養費が上限で適用される。2割負担が単純なる倍負担になる人はこれまで医療や介護をあまり使っていないかった一部の人である。なお、一定以上の所得のある利用者とは、年間の年金収入が200万円以上の人を想定している。さらに、高所得者や資産家へ公平な負担を求める意味で、特別介護老人がホームに入所して自己負担を軽減されている人が1,000万円を超える予防金を保有しているという原則軽減無しになる。

2. 健康医療を成長戦略に：介護ロボットが拓く未来

アベノミクスにおいて、健康医療を成長戦略に掲げている。医療の段階である程度治療できて元気になって在宅に戻ってくるのであれば、当然介護予防につながる。医療で寝たきりにしてしまふのが介護にとつて一番まずいパターンであり、医療介護の連携が求められる。アベノミクスの人材面での影響を考えると、福祉関係の職種のほとんどが「食いつばぐれがない」と言われるときがあったり、「あんなのでは食えない」と言われることがあったり、景気次第の部分がある。景気が良くなってくると、他家園に人材が流出して、介護人材の不足というのは顕著に出てくる。それを経済連携協定(EPA)を結んだフィリピン、インドネシアに頼いてタイといった外国人介護者を入れることで解決できるのかと言えば、全く見えない状況である。

日本の介護人材不足への切り札介護ロボット開発である。米国の経済誌に10年後に残っている職業として、介護士が挙げられていた。介護サービス需要が無くはないはずはない、日本ではロボットが代替しているかもしれないけれども冗談めかして解説されていた。実は介護ロボットは基田化一歩手前まで来ている。経済産業省と厚生労働省が介護ロボット開発プロジェクトを推進しており、移乗介助機器から見守り支援機器まで、様々なカテゴリーの介護ロボットが開発途上にある。

マスメディアからも注目が高いのは、筑波大学のベンチャーから始まりマザーズに上場しているサイバーダイナ社の HAL である。HAL は順に制御部分があつて、さらに足の外側に装着する作柄になっているパワードスーツと呼ばれる種類のロボットである。肩関節などが原因で麻痺になってしまった人がこれを着けてリハビリすると、これを外しても歩けるようになる効果が確認されている。身体の動かし方を身体が忘れてしまっているのリハビリで思い出しさせる効果がある。

HAL は、ドイツでは既に医療機器の認定を受けて、労災事故で身体が動かなくなった人たちのリハビリ機器として認定されている。日本では2016年2月に中央社会保険医療協議会

で医療機器として示された診療報酬点数が低すぎることが話題を呼び、一時サイバーダイナ社の株価は急落した。4月になり処置料などを追加で認めることで実質的に当初の2.5倍の診療報酬が確保されたことで、海外への医療介護ロボット売り込みの価格交渉での不利は解消されたとみられる。

ロボット開発の領域は軍事技術の面でも注目されていて、人材や技術が日本以外に流出してしまつたり、開発成果が活用できなかつたりして、開発速度の低下が懸念されている。世界的な医療介護ロボットの標準を日本が打ち出せば、介護人材不足の解消という国内的課題解決のみならず、国際的な工業製品の分野を開拓するにつながらる。少子高齢化・人口減少社会の日本が、世界経済の中で活力を取り戻すきっかけづくりにとなると期待したい。

国内産業の活性化の観点でも、介護ロボットは有望な産業である。国内の自動車市場は縮小傾向にあるが、自動車メーカーの数はロボット開発にも積極的であり、将来に向けて自動車販売や保守点検整備のネットワークがそのまま医療介護ロボット向けに転用できる可能性を指摘しておきたい。高性能かつ高価な家庭用ロボットを購入するとき、ローン・リースといったファイナンスプログラムを利用する顧客は多いだろうし、買い換えの際には旧車を下取りすることも想定される。さらに、定期的な保守点検や故障時の整備対応など、自動車販売のネットワークが年かせる成長市場となることが見込まれる。

第4章 地方財政と社会保険

4-1-1 医療・介護制度における地方の役割

1. はじめに

日本の医療・介護制度においては、国が基本的な制度を設計しているものの、それ以外の面では地方が極めて重要な役割を担っている。特に市町村は、国民健康保険（以下「国保」と略）と介護保険を運営している。介護保険においては要介護認定を行い、さらに介護事業者の報酬を通じて介護サービスの供給を制御している。また医療分野では、国保に加え、同一都道府県内他の市町村とともに一部事務組合である広域連合を形成し、75歳以上の高齢者を対象とする後期高齢者医療制度を運営している。以下では国保と介護保険を対象として、日本の医療・介護財政における地方の役割に関し解説を行い、さらに各制度が直面している課題について簡単に議論する。

2. 国民健康保険

市町村国保の被保険者は市町村である。国保の被保険者は、当該市町村に居住する被用者保険に加入していない住民であり、典型的には、失業者、自営業者、農業従事者、中小企業の従業員とその家族が含まれる。これら被保険者は自己が居住する市町村に保険料を支払うことになるが、その保険料は国が設定する方式にしたがって算出されるものの、その算定方式には大きな選択の幅が設けられており、各市町村は事実上、独自の保険料を設定することが可能である。

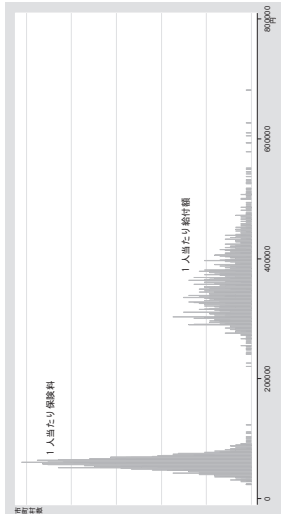
市町村国保における被保険者の約30%は65〜74歳の高齢者（前期高齢者）である。この年齢層は、若い労働人口より多くの医療サービスが必要とする一方で、所得が低くなる傾向にある。したがって、各市町村における高齢者の増加は市町村国保財政の圧迫につながる。例えば低所得世帯は保険料が減免されることがあるため、彼らが増えたと保険料収納額の減少につながる一方で、健康でない人たちが増加すると医療需要は増加する。このような不都合に対処できるように、市町村国保は、①被用者保険からの実質的な財政移転（前期高齢者交付金、療養給付費等交付金）②都道府県単位の財政調整の仕組み（保険財政安定化交付金、療養給付費共済事業）③国庫支出金（療養給付費等負担金、高額医療費共済事業負担金、調整交付金）、そして④都道府県支出金（高額医療費共済事業の拠出補助、調整交付金）等の複数の層にわたる財政調整制度を有している。また、市町村は自ら一般会計から国庫特別会計に対して繰入れも行っている。このような繰入れは2機関ある。1つは国の法律で定められた法定繰入金であり、低所得者向けの保険料減免によって生じた繰入減に対応したり、市町村が制御不可能な特殊な事情に起因する給付の増加に対応したりするものである。いま1つは市町村の裁量に基づく法定外繰入金である。この法定外繰入れは、保険料を上げるなど他の財源確保ができないときに、事後的に赤字補填する機能を果たしている。

このような財政調整制度をもつても、医療ニーズが高いい人や低所得者が市町村間で偏在することから市町村税率は十分に調整できていない。**【図14】**は、2010年における各市町村ごとの被保険者1人あたりの保険料と給付費の分布を示している。北浦（2007）

69

は、各市町村国保における格差を検討するため、特定の所得水準を有した夫婦を想定し、全市町村についてその保険料を計算している²⁵。その算定によると、典型的な年収（230万円）の高齢者夫婦の保険料は、居住する市町村が変わると最低6万円から最大40万円まで変化する。これは明らかに国保の保険者間の水平的公平性が損なわれていることを示している。

【図14】 国民健康保険における被保険者1人当たりの保険料と給付費の分布



（出典）厚生労働省「国民健康保険事業年報」

3. 介護保険

介護保険は基本的には国保と同様の居住地を基礎とした制度であり、市町村が保険者となっている。65歳以上の居住者は、第1号被保険者として保険料を市町村に払う。保険料は「調整倍率×保険料基準額」と算定され、この調整倍率は高所得者ほど高くなるように設定されている。つまり、保険料は累進的である。この調整倍率は国が定めるが、保険料基準額は各市町村が設定する。保険料基準額を設定する際には、市町村は3年を1期（事業運営期間と呼ばれる）として、介護保険の給付額と保険料以外の収入額を予測する。そして市町村は、第1号被保険者の保険料収入によって3年間の収支がバランスするように保険料基準額を設定する。

各市町村が徴収する保険料は介護保険給付を賄うには十分ではないため、市町村に対し多額の財政調整制度が整備されている。具体的には、①社会保険診療報酬支払基金交付金（40〜64歳の第2号被保険者を支払う介護保険料を全国でプールし、各市町村の介護保険に配分する仕組み）②都道府県単位の共同事業（相互財政安定化事業、財政安定化基金）、③国庫支出金（介護給付費負担金、調整交付金等）④都道府県支出金（都道府県負担金等）である。また、1.25%の給付は、市町村の一般会計から介護保険事業特別会計への繰入金である。

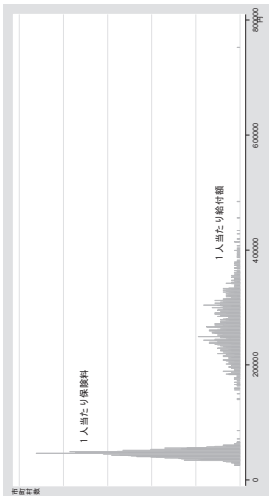
²⁵ 北浦義朗（2007）「民健康保険料（税）の水平的不公平性」 KIER Discussion Paper Series No.8, 2007/9.

70

で贈られている。ただし市町村国保と異なり、介護保険では市町村が介護保険事業特別会
計の赤字を埋めるために事後的に補入れを行うことはできない。

このような財政移転にもかかわらず、保険料および給付額は市町村によって大きく異な
っている。【図 15】は、介護保険加入者 1 人あたりの保険料と給付額の分布を示している。
市町村国保と比べて格差の幅は小さいものの、ここでもより窮乏であったり、低所得であ
ったりする高齢者の地域偏在を反映していると考えられる。

【図 15】 介護保険における被保険者 1 人あたりの保険料と給付額分布



(出典) 厚生労働省『介護保険事業状況報告』

4. より広域的な仕組みへ

上で見たように市町村国保や介護保険の大きな問題は、それぞれに多層に渡る財政調
整制度が備わっているにもかかわらず市町村格差が存在し、それにより水平的公平性が損
なされていることである。もちろん問題はそれだけではない。

追加的な問題としては、個々の被保険者の規模が小さいことがあげられる。換言すれば、
リスクをプールするには人口規模が小さすぎる市町村が多い。市町村国保を例に取ると、
2010 年時点で、およそ半分の市町村は加入者数が 7,800 人を切っており、さらにその四分
の一は加入者数が 3,100 人に達していない。このような小規模市町村では、しばしば国保
給付費が突然急増してしまう場合が予想される。こうした給付費の急増は、保険料の引き
上げか、市町村の一般会計からの事後的な繰入れのいずれかによって補填されることにな
るが、多くの場合、市町村は保険料の引き上げは好まないから、赤字の増填は法定外繰入
れの増加につながり、地方の一般会計に一律の制限を課すことになる（一方、介護保険で
は自動的に未収の保険料が上昇することになる）。

こうした問題に対処するため国は、市町村国保を都道府県単位に統合しようとしている。
都道府県内の共同安定化事業は、2015 年以前でレセプト 1 件あたり 30 万円を超える医療

費にのみ適応されていたが、現在では全ての医療費へとその適応範囲を広げている。さら
に 2018 年からは都道府県が市町村国保に直接関与するようになり、都道府県が国保の給付
費用を市町村に割り当てることになる。この新システムは、現在の国保における費用の格
差を緩和し、毎月の給付の変動幅を軽減することになる。しかし、それでも都道府県同
差を解消する助けにはならないし、市町村は自分たちに割り当てられた給付費用を
基に自分自身の保険料を決定することになるので、保険料設定の水平的公平性の問題に効
果的に対処することにはならない。

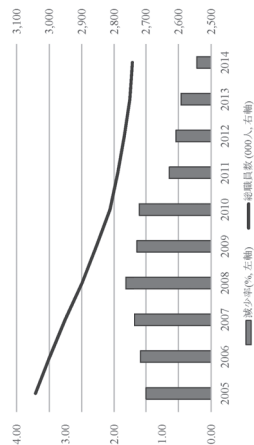
次に給付にかかわる市町村のインセンティブも問題となる。介護保険の保険料設定の仕組
みに従えば、介護保険給付が増加すると、既述の財政調整制度が当該給付費の増加を完全
には相殺しない分だけ自己負担（第 1 号被保険者保険料＋自治体内の財政移転）分を増や
さなければならぬ。財政調整の相殺効果は平均的には小さくはないのだが、人口規模の小
さな市町村や自己負担の割合が大きな市町村においてはその度合いは必ずしも大きくない。
この結果、次のような 2 つの問題が考えられる。第 1 に、市町村は意図的に要介護度を低
く認定することによって、介護サービス需要を抑制しようとするかもしれない（Hayashi and
Kuzuma 2008）²⁹。第 2 に、市町村は介護保険給付を抑制しようとするかもしれない。介護
サービス事業者には民間・公営の両者が存在するが、大多数を占める民間事業者が単一市
町村内で活動する場合、当該市町村が許認可をもつ、また公営の場合は、市町村が自ら施
設介護サービスを提供する。したがって、市町村は国保の場合とは異なり、直接介護施設
サービスの供給を抑制することができる。

この介護施設設置の制限は、市町村が高齢者の流入を抑制するためにも利用できる（八
田 2015）³⁰。特に非都市圏における小規模市町村においては、高齢者人口が増加すれば、
市町村国保と介護保険の双方において自己負担が増加すると考えられるため、高齢者流入
を防ぐインセンティブをもつ。その一方で、そのような市町村では地価が安く、広い土地
分を利用する介護施設サービスの供給において比較優位を持つため、それが効率的な資源配
分の失敗につながっているかもしれない。さらに、そうした市町村は、高齢者の流入を抑
制しなければ増加したであろう介護サービスが誘発する地域雇用促進の機会を逸してしま
っているかもしれない。これらは、八田（2015）による議論であるが、このように市町
村を被保険者とする現行の地域的社会保障制度のもとでは、市町村格差を発生させるだけ
ではなく、市町村の意思決定に至までその方向への改革の目は見えていない。その解決には、（市町村国保で
は都道府県化によってその方向への改革の目は見えていないが）地域格差が発生しない化に
被保険者規模を拡大するが、負担増の時にその増大を実質的に十分相殺できるような市町
村間の新たな財政調整制度が必要とされるであろう。

²⁹ Hayashi M, Kuzuma H. (2008) Horizontal equity or verticality? Fiscal effects on disability assessments for long-term care insurance programs in Japan. Asia Pacific Journal of Accounting and Economics 15(3): 257-276.

³⁰ 八田達夫 (2015)「地方財政を問う（下）移住の地域偏在とこそ左派」日本経済新聞 2015 年 2 月 6 日 朝刊「経済解説版」。

〔図16〕 総職員数の動向



(出典) 総務省「地方公共団体定員管理調査」各年度版、以下の図17-18、表9-10も全て同じ。

[illegible]

次に社会保険関係部門における職員数の増減をより詳しく見るために、民生区分における8つの施設（民生一般、福祉施設、児童福祉施設、体育施設、老人福祉施設、その他）の施設数、各年度に発生した職員数、地域健康保険組合、国民健康保険及び消防保険事業の施設数、各年度に発生した職員数、社会保険関係の職員数と、社会保険関係の部門における職員数の動向を見よう。【表10】は、社会保険関係部門における2005年度から2014年度までの職員数の（千人単位）を表わしており、【図8】は同期間における2014年度を100とした場合の職員数の変化を示している。

〔表9〕 区分別職員数の動向：2005-2014

[illegible]

〔図17〕 区分別職員数の動向：2005-2014

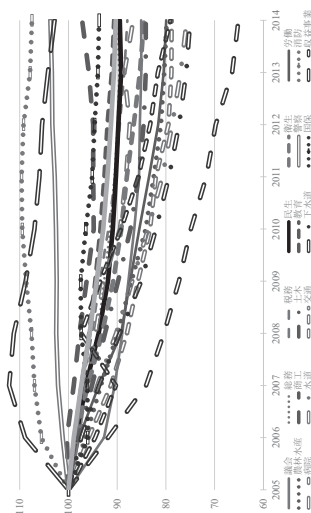
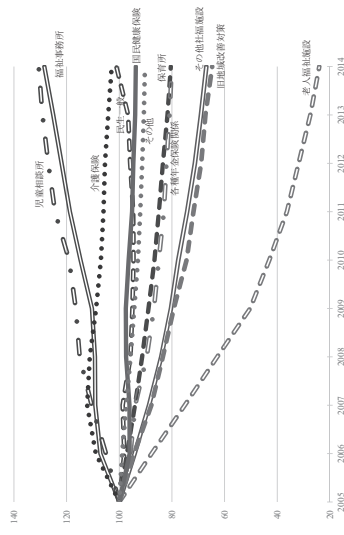


表10] 社会保険関係細区分別の職員数動向：2005-2014

	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	合计(1000人)
民生一校	37.3	36.6	36.8	35.7	35.4	35.3	38.3	38.7	36.0	37.7
福利事业所	41.3	44.2	45.1	45.1	45.6	47.4	49.0	40.3	51.7	55.0
兄弟企业	5.4	5.6	5.9	6.2	6.3	6.4	6.7	6.8	6.9	7.0
保安所	120.3	116.7	113.1	109.8	106.9	104.2	102.1	100.3	98.2	96.7
老人福利设施	5.6	4.9	4.2	3.5	2.8	2.4	2.0	1.8	1.5	1.3
其他社会公益福利设施	29.2	27.5	25.9	24.6	23.5	22.7	21.7	20.8	20.2	19.6
各中小企业福利设施	7.0	6.7	6.6	6.3	6.1	5.9	5.8	5.7	5.7	5.6
旧城改造对策	3.6	3.4	3.2	3.0	2.9	2.7	2.6	2.5	2.4	2.3
旧城改造事业	19.4	18.7	18.7	18.9	18.9	18.7	18.5	18.4	18.3	18.2
介护福祉事业	20.9	22.8	23.4	23.2	22.7	22.4	22.1	22.1	21.8	21.5

[図18] 社会保障関連細区分別の職員数動向：2005-2014



もちろん例外は存在し、広島県選出、吉原朝香、福址恭介、新井政幸、佐藤政幸、及び、民生一般の4→3減り分も、児童福祉所職員数は概ね小さくさい（表10）を参照）。介護職員員数が増加している。しかしながら、児童福祉所職員数は2006年度に一旦増加した後は概ね減少してきている。また民生一般の職員数は、2014年度以外は2005年度の職員数を下回っている。このように考えるとある程度の変動をもとめて継続的に増加しているのは、福祉事務所職員数だけである。この意味では区別分野の職員の数の動向のみでも特に注目すべき点をしている。

しかしながら、国と共に地方の財政状況は厳しく、トータルとして社会保険関連予算の削減による、職員給与の削減が避けられない。介護保険は介護者への負担、民間の事業者に対する委託料の削減が求められる。一方、介護保険の拠出額が大きい、民間の事業者の拠出額が大きいと考える。できるだけ地方の財源を確保することは当然のことである。職員の給与削減は必要であるが、地方の財政状況によっては、地方公共団体の減少税収から削減し、職員の給与を支払う必要もあるかも知れない。

おわりに

本報告書は、平成25年7月11日の井堀弘宏東京大学経済学研究科教授（現 政策研究大学院大学教授）の報告を皮切りに、大学の夏期休暇期間（8・9月）と年末年始（12月・1月）を除いて、毎月第2木曜日に開催された財政経済研究会の報告及び討論を基に取り纏められたものである。各報告者の中には、研究会の正規メンバー以外にも、上述の井堀教授の他、森田茂樹中央大学法科大学院教授、白井さおり日本銀行政策委員会審議委員（現 慶應義塾大学総合政策学部教授）、井伊雅一一橋大学学際・公行政策大学院教授の4名の方々が含まれている。

研究会の統一テーマは「安倍政権における財政・税関・社会保障政策の課題」であるが、講演者の興味に従って多数の多岐にわたる論点を取り上げられてきた。原則として、講演1時間、討論45分程度を時間配分の目安としたが、実際には講演の途中でも活発な議論が喚起される事が度々あり、毎回瞬く間に時間が過ぎいった。また各講演者が大学で教鞭をとる研究者である事を反映して、最初の学術的知見が活用されるなど、学問的な観点からも大変興味深い内容が多かった事は言うまでもないが、それに止まらず、まさに財政・税関・社会保障政策の最前線に直接関わっている報告者が多い事から、正確な現状認識に基づき問題点を洗い出し、現実的な処方箋について検討する為の貴重な情報委員会として十分共有できた事が、研究会における議論の質をより一層高める事に繋がった点は強調されてしかるべきであろう。

思えば今回の統一テーマでの初回の研究会を開催したが、上述の通り、第2次安倍政権が発足してから約半年後の時期にあたるが、それから既に3年が経過した。その間、2014年4月に消費税率が5%から8%に引き上げられはしたものの、消費税率の8%から10%への再度の引き上げが2度先送りされる事にもなるなど、安倍政権下における経済運営には功罪相半ばする面があり、また短期的効果と長期的効果のどちらに重きを置いて見るかによっても評価が分かれてくるのではないだろうか。総じて報告者全体は、政府に対してやや批判的な論調となっており、これも将来の我が国の経済社会に少しでも明るい展望を待てる様な方策が実行に移される事をあくまでも期待しての事であり、関係各位のご意見を頂く次第である。

最後に、公正中立な立場から、我々が自由に議論をご提供頂いた、桑 阿彌専務理事をはじめとする公益社団法人 日本租税研究協会の皆様方に厚く御礼申し上げます。

財政経済研究会／委員名簿

平成28年8月時点

座長	慶應義塾大学 総合政策学部 総合政策学科	教授	小澤 太郎
	嘉悦大学 経済経済学部	准教授	和泉 敏彦
	お茶の水女子大学 基礎研究応用人間科学系	教授	大森 正博
	一橋大学 国際・公共政策大学院	准教授	國枝 繁樹
主査 （社会経済）	慶應義塾大学 経済学部	教授	野村 康平
主査 （財政・税関）	慶應義塾大学 経済学部	教授	土居 大朗
	上智大学 経済学部	准教授	中里 透
	専修大学 経済学部	教授	中野 英夫
	青山学院大学 経済学部	教授	西川 雅史
	東京大学大学院経済学研究科	教授	林 正義
	一橋大学経済学研究科／国際・公共政策大学院	教授	山重 慎二

税制改革を巡る現状と課題



●参加者（五十音順）

東京大学大学院経済学研究科教授
総務省自治税務局長
日本製紙株式会社取締役執行役員 租研理事
財務省主税局長

林正義
林崎理
藤森博史
星野次彦

司会 横浜国立大学大学院国際社会科学
研究院（法科大学院）教授

岩崎 政明

討論中に言及されている資料は、巻末「資料編 1 頁～83 頁」に掲載されています。

はじめに

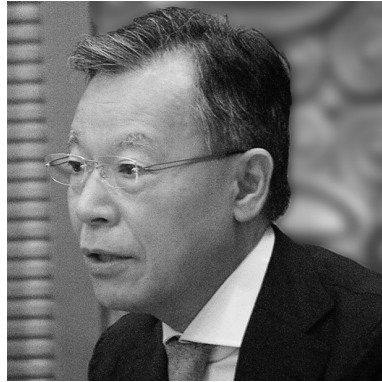
(岩崎) ただ今ご紹介いただきました岩崎政明でございます。横浜国立大学の法科大学院で租税法を担当しております。本日の司会を務めさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

さて、世界経済の方は、新興経済国の経済の減速やテロなどの影響を受けまして、不透明さを増していますが、国内経済の方は先ほど三木繁光会長からのご挨拶にもありましたように、企業業績の改善や雇用・所得環境の改善が見られ、これに伴って税収も増えてまいりまして、表面的には安定していると言うことができると思います。

しかし、実質的には少子化による生産年齢人口の減少や高齢化、社会資本の老朽化による問題というのが顕在化していきまして、これに対する歳出増加というのは変わらないため、中長期的に見れば今後増加がますます見込まれている財政需要を満たすために、税体系全般にわたるオーバーホールが進められつつあるところでございます。

また、国際課税におきましても、各国の租税法制の違いを利用した経済取引や資本移動のゆがみを何とか阻止するという目的から、租税回避防止策やBEPSプロジェクトによる新しい税制モデルの構築など、制度・執行両面にわたる新しい取り組みが進められつつあるところでございます。

本日は、このような税財政の構造変革期における現在の取り組み状況につきまして、財務省主税局の星野次彦局長、そして総務省自治税務局の林崎理局長をお迎えしてご説明いただき、これに対しまして、財政学の専門的立場からは林正義教授に、また企業活動の実務的立場からは藤森博史取締役役に、それぞれご意見を開陳していただきまして、討論をさせていただこうと思います。



進行に当たりましては、前半と後半に分けて進めさせていただきます。前半は、国の税財政につきまして、星野主税局長からご説明いただいた上で、これに対する討議を行わせていただきます。その後、後半において林崎自治税務局長にご説明いただき、これを基に討論させていただくというふうに執り行わせていただきたいと思います。

それでは、早速、国の税財政に関する中長期的な課題と現下の問題解決の方策につきまして、星野主税局長からご説明いただきたいと思います。

I. 税・財政の現状と課題

(星野) ご紹介いただきました主税局長の星野でございます。どうぞよろしくお願いいたします。あらためまして、租研の関係の皆様におかれましては、日頃より税制、また税務行政につきまして、多大なるご理解ご支援を頂いているところでございます。また、毎年高い見地からご提言も頂いていまして、あらためまして、この場で厚く御礼を申し上げたいと思います。今後ともどうぞよろしくお願いいたします。

それでは、まず、私から国税の関連のトピックス、また今後の課題について、概括を申し上げます。お手元の資料「税・財政の

現状と課題」と書かれています資料をお開きいただきしたいと思います。

1. 未来への投資を実現する経済対策

まず、消費税率の10%への引上げ延期の判断の話、8月2日に取られました経済対策、これを柱とする最近の経済運営について、簡単に申し述べたいと思います。資料①及び資料②でございます。

資料①は、6月1日の総理の会見でございます。総理は、この中で最近の日本経済にとってのリスクの発生、サミットでの各国リーダーたちとの認識の共有ということに触れながら、内需の腰折れのリスクがあり消費税率の引上げにつきまして、延期すべきであるということを表明されました。他方で、2020年度の財政健全化目標については、しっかりと堅持するということで、そのためにぎりぎりのタイミングである2019年10月に消費税率を10%へ引き上げることとし、2年半の延期を表明されました。この表明を受けて、翌日6月2日に骨太の方針2016を閣議決定し、正式に政府として延期を決めたということでございます。

こういった動きを受けまして、当面の経済運営として、資料③～⑤ですが、「未来への投資を実現する経済対策」ということで対策が決定されたということでございます。アベノミクスは、ご承知のとおり3本の矢、それに続く新3本の矢ということでやってきているわけですが、当初は世界経済も比較的経済環境が良く視界も良好で、かなり確実な成果が上がってきたわけでございます。しかしながら、今年に入って世界経済がなかなか不透明な部分が増えてきているというようなことをはじめといたしまして、経済運営についてなかなか気を付けてやっていかないといけないような状況の中、アベノミクスをさらにバージョンアップと申しますか、いま一度経済運営を引き締めてやっていくという意味で、この8月2日の経済対策がとりまとめられたわけでございます。



もともと、金融政策・財政政策を行っていきながら民間活力を引き出して構造改革につなげるというのがアベノミクスの基本的なコンセプトでありました。他方、この経済対策においては、この資料③、それから資料④にそのコンセプトを一応まとめて書いてありますが、金融、財政、そして構造改革という3つの政策を一体的に活用していこう、総動員していこうということが明確に表に出ているということでございます。

さらに、潜在成長力を向上させる構造改革、例えば働き方改革などでございますが、こうした構造改革をきちんとやっていかないといけないということについて、相当強調されて書いてあるわけであります。それから、未来への投資ということで、当面の需要喚起にとどまらず、民需主導の持続的な経済成長、一億総活躍社会の着実な実現につながる、そういう施策に重点化していこうということがうたわれているわけでございます。

そういったことを通じまして、成長と分配の好循環を強化する、そのための構造改革等の推進をしていくということでございます。

税制の関連で申し上げますと、資料⑤の一番下に、「V. 成長と分配の好循環を強化するための構造改革等の推進」という項目がありまして、その中で税制等の構造改革を引き続き行っていくということで位置付けられてございます。

こういった経済対策を行う中で、今後の財政の関連で申し上げますと、資料⑥でございますが、内閣府の試算といたしまして、中長期試算が出されています。これは、毎年出しています中長期の試算の改定を7月に行ったものでございます。これによりますと、2015年度の経済・財政再生計画上のPBの半減目標自体は達成が可能ということでございますが、2020年度に向けては、経済再生ケース、これはかなり順調に経済運営がいった場合、具体的には2018～24年平均で名目3.7%、実質2.2%という高い成長を持続していく場合であっても、2020年度に国・地方で5.5兆円ほどのPB赤字、黒字達成に足りないということです。つまり、対GDP比で1%程度の赤字が見込まれるということでございます。

従って、これをどう達成していくかということが、非常に重い課題でございます。冒頭、三木会長からも財政の現状についてお触れになっておられましたが、財政の状況については極めて厳しい状況が続くということです。当面は、社会保障等を中心として歳出における改革の努力を続けていくということと、経済運営をとにかくうまくやっていくということで、2019年10月の消費税率の引上げが確実にできるような経済環境を整えていくということです。いずれにしても、構造改革をすることによって足腰を強くしていかないことには、消費税率の引上げを含む負担増に、経済も含めて耐える力がどこまで持てるかということですから、そういった経済運営を着実にやっていくということが極めて重要だと認識しています。

2. 税収の状況

今見ていただいた中長期試算の関連で、税収について、この機会に見ていただきます。資料⑦以下が税収でございます。

資料⑦をご覧くださいますと、リーマンショック後2009年度をボトムとして、税収は安定的に増えてきています。リーマンショックからの

回復の過程及び安倍政権になってからの経済運営が順調にいったということも含めて、税収自体は見ていただいているとおり、かなり順調に増えてきています。もちろん消費税率引上げによる税収の増加もありますが、例えば税目別に見てみますと、所得税については給与が伸びていること、それから法人の収益が好調だったことによる配当収入の伸びなどによりまして、比較的順調に伸びています。

それから、法人税ですが、これも景気回復局面で、例えば繰越欠損が剥落していったこと、それから赤字企業が黒字化したこと等々で、経済成長を超えて法人税収がかなりジャンプアップしたということもありまして、順調に伸びた面がございます。

ただ、今後を展望いたしますと、先ほど申し上げたように、相当好調な経済成長で順調に税収が伸びていった場合にはこの青い棒で増えていきますが、成長をとにかく順調にやって税収を増やさないことには、なかなか歳入面では増えていかないということではあります。

所得税自体は、仮に賃金が順調に伸びていけばそれに応じ伸びていくということで、本来の安定的な経済の巡航速度の下では、そういった賃金が伸びることによって所得税が伸びていくという形が望ましいと考えていますし、そういった形で税収が増えるということになるべく結び付けていきたいと考えています。

法人税については、先ほど申し上げた例えば繰越欠損の剥落自体はほぼ一巡したような状況になっていまして、今後は経済成長にほぼ比例した形で税収が伸びていくであろうと。

また、消費税についても、そういう意味では成長率と税収との関係、いわゆる税収弾性値はほぼ1ぐらいであろうと考えていまして、成長以上に税収が大幅に伸びていくという局面は、これまで安定的に成長してきた下においてはあまりないだろうと見ています。そういう意味でも、安定的な経済成長をちゃんと確保していくということが重要だろうと考えています。

全体の話は以上としまして、消費税の話に入らせていただきたいと思います。

3. 消費税

資料⑬以降が消費税の話でございます。3点ほど触れたいと思います。

1つは、先ほど申し上げたとおり消費税率の引上げが延期になったわけですが、今年の3月に成立した税法でもって、消費税の軽減税率制度等の枠組みが決められているということであります。資料⑮以降、資料⑯、⑰と軽減税率制度の概要や対象品目、あとはインボイス制度の概要について、資料を付けさせていただいています。先の通常国会でいろいろな議論を経た上で、この軽減税率制度、インボイス制度も含めて、消費税の骨格が固まったということだと思います。これまでも、例えば軽減税率につきましてはいろいろな議論があつて、給付制度との比較の中で、逆進性対策や低所得者の対策としてどちらが優れているかといったような議論がいろいろと行われてきたわけですが、国会の議論及び政治的な判断も含めて、日々の生活において幅広い消費者が消費・利活用している商品の消費税負担を直接軽減することによって、消費税の逆進性を緩和しながら、買い物の都度痛税感の緩和を実感できるという軽減税率の利点が特に重要であると判断して、導入が決定されたということでありまして、その点をご理解いただきたいと思います。

ヨーロッパ型のインボイス制度の導入をされたことも併せまして、消費税が国民各層に今後さらに受け入れられていくための制度の骨格が、全体セットで用意されたということで、今後の消費税の制度自体を国会で用意されたものを前提として、いろいろ考えていくということになっているのだと受け止めています。

その上で、第2点目として、今後2年半軽減税率の導入までの期間がさらにできたということでございますが、制度の周知徹底ですとか事業者の相談体制でございますとか、そういった

対応を丁寧に行っていくということが必要だと考えています。中小の小売事業者等が複数税率に対応するために、例えば必要なレジの導入ですとかシステムの改修などに対する資金的な支援といったものも用意しています。また、法律の中でも、軽減税率の導入に伴う混乱が生じないよう万全の準備を進めるために、政府に必要な体制を整備するということです。それから、事業者の準備状況等を検証しながら、軽減税率の円滑な導入及び運用に資するための必要な対応を行うということが、法律に明記されているところでございます。そういうことも含めて、今後は決まった消費税の制度が円滑に実施・定着していくように、当局としては対応していきたいと考えています。

その上で、資料⑬～⑭ですが、この秋に開かれます臨時国会に消費税率の引上げ時期変更法案を提出するというところで、主税局として準備を進めているところでございます。中身は、今申し上げた資料⑬－1、⑬－2ですが、先ほどご説明した軽減税率ですとかインボイス制度、この制度の枠組みはそっくりそのまま維持するという形で、導入時期を2年半延期するという法案を出す準備をしています。

1点だけ中身として違う点は、2年半の準備期間ができたということで、大規模事業者についてはシステム対応等が可能であろうという判断から、大規模事業者の税額計算の特例については、措置をしないということにしています。この点は、これまでの法律と違うところでございます。その他のここに載っている消費税のさまざまな措置ですとか財源の手当てでございますとか駆け込み反動減対策に伴う措置等については、基本的に2年半平行移動するというところで、この臨時国会に法案を出していくということでございます。

4. 税制の構造改革

次に、税制の構造改革ということで、個人所得課税改革の話をご説明したいと思います。そ

の前提といたしまして、最近の税制改正について、今の政権ができて以降主な改正事項が何だったかという話と、それから平成6年の税制改革以降の主な改正についてまとめているのが、資料⑱、⑳であります。

資料⑱につきまして、大きく3点ほど申し上げたいと思います。

1つ目は、最近の改正はデフレ脱却・経済再生という政策的な軸でいろいろな措置を取ってきたわけですが、そこから構造改革を促すという抜本改革の方にシフトしてきているということです。これ自体は、先ほどの経済対策のところでも、構造改革に対する取組がかなり前面に出てきているということを申し上げましたが、そういった問題意識に相通ずるものもあります。構造改革を促すものにシフトしてきているということですが、安倍政権ができた直後はデフレ脱却・経済再生のために相当軸足を置いていまして、例えば、企業や、個人、お年寄りが持っておられる資金、そういったものなるべく動かしていくということでした。例えば、企業で言えば賃金や設備投資、それから年配の方から若い世代へ資金をシフトさせるということにも注力していろいろな措置を取ってまいりました。それ自体、これまでにないような税制措置も、アベノミクス税制ということで取ってきたわけですが、それでもってある程度デフレ脱却のてこ入れをしつつ、徐々に、例えば法人税で言えば、後ほど申し上げますが、成長志向の法人税改革ということで、なるべく企業行動を移し替えていってもらうというような観点から、制度改正に取り組んでいくという方向に変わってきているということです。

それから、第2点目としては、経済社会の大きな変化がこの四半世紀に起きているということです。これ自体、今回の税制のオーバーホールの背景になっているわけですが、そういった中で個人所得課税ですとか資産課税の改革がやや遅れ気味で、ある意味でやや古い制度が残っているということを踏まえて、改革を

行っていく必要があるという認識を持っているということでございます。

3点目としては、グローバル化への対応です。これが必然になってきているということが、この全体の流れを見ながら指摘できると考えています。

この秋以降、今後の税の関心の大きな政策課題といたしましては、個人所得課税の改革があるわけでございます。資料㉑以下、この関係の資料を付けていますが、資料㉑～㉕がこの関連の政府や党における決定文等を載せています。昨年の骨太が資料㉑、㉒でございますが、この個人所得課税の改革の話は、まずここに明確に位置付けられたということでございます。資料㉑の下線の部分を見ていただきますと、持続的な経済成長を維持・促進するとともに、経済成長を阻害しない安定的な税収基盤を構築するという観点から、税体系全般にわたるオーバーホールを進めるということをやっています。将来の成長の担い手である若い世代に光を当てることにより、経済成長の社会基盤を再構築するということでございます。また、一番下ですが、今後の改革の中心となる個人所得課税については、税収中立の考え方を基本として、総合的かつ一体的に税負担構造の見直しを行うということでもあります。

次の資料㉒に、改革の基本方針が並んでいますが、このiiとiiiとivの部分が所得税の関連でございます。3本の柱が提示されています。

1つが、低所得若年層・子育て世代の活力維持と格差の固定化防止のための見直しということであります。それから2点目が、働き方・稼ぎ方への中立性・公平性の確保です。3つ目が、世代間・世代内の公平の確保です。こういった3つの柱でもって検討していこうということが去年の骨太のときに提示されたわけでございます。

この骨太の指摘を受けまして、政府税調の方で去年の秋、この点についていろいろと議論いたしました。資料㉓にあるのですが、政府税調

で論点整理がなされているわけでございます。この論点整理を行うに当たって、最近の経済社会で起きた構造変化ですとか実際の世の中、実像についてどういったことが変化しているかということについて、さまざまに取り上げられ議論されたということでございます。

それがこの後資料②⑥以下からいろいろとグラフ等が付いているわけでございます。

資料②⑥がマクロ経済構造の変化ということで、一番大きな話としては、1995年をピークといたしまして、生産年齢人口が減少トレンドに入っています。要するに、働き手がどんどん減っていくという社会に入ったということであります。

それから、その右側を見ていただきますと、賃金全体は、この平成7～25年にかけて、マクロ的に見ると減少しています。一方で、働く世代の負担に支えられて、年金給付は増えているということです。その結果、可処分所得は下支えされています。それから、貯蓄は、以前はフローでかなり行われていたのが、今はほとんどんか取り崩しというような状況に変わってきていて、可処分所得の下支えと貯蓄をしなくなったということでもって、家計消費が維持され安定的に推移しています。全体としてそういう構造に変化してきているというのが、マクロ的に読み取れるかと思います。

生産年齢人口がどんどん減少している中における税制の公平性みたいなことを考えると、昔は所得を稼ぐ働き手が増えていくわけですから、その中で、例えば所得税について公平な税制にしていくということでもって税制の公平性みたいなものは担保されたのだと思います。しかし、これが95年以降、働き手が減っていく中にあることは、なかなか所得税だけでは公平性が達成されません。むしろ消費税を中心とするような税体系にシフトしていかないと、税全体としては公平性が保てないというようなことが言えるのではないかと思います。また、例えば法人だとか個人の働き手、所得税に過度な負担をかけて

いくことがいいことなのかどうなのかといったようなことも、恐らく議論になるのではないかと思います。こういった全体のマクロ経済構造の変化みたいなものが、やはり税制を考えていく背景として重要だと考えています。

その次の資料⑦は人口構造の変化です。これも、今申し上げた95年の生産年齢人口のピークの前後でトレンドを見てみますと、例えば未婚化ですとか晩婚化・晩産化の傾向が、95年を境に傾向に拍車がかかっているということが、カーブの傾きでわかるかなということでございます。

それから、資料⑧は家族の変化ということで。それまで一番中心、数が多かった夫婦と子どもの世帯から、1人世帯とか夫婦のみの世帯がむしろ増えてきていて、その隣を見ていただきますと、専業主婦世帯よりも今や共働き世帯の方が上回っています。95年ぐらいを境に2つのグラフがクロスしているのを見ていただけたと思います。これも、例えば税制で言うと、夫婦・子ども2人で奥さんが専業主婦というようないわゆるモデル世帯を前提とするような制度から、念頭に置かなくてはならないような家族像というものが大きく変わってきているというようなことが見て取れるわけでございます。

それから、資料⑨は働き方ということです。よく言われますとおり、非正規雇用が大きく増えています。お年寄りが増えているということも大きな要因ですが、若い世代においても非正規雇用の割合・数が増加傾向にありますし、いったん非正規雇用になりますと年齢がある程度進んでもなかなか賃金が伸びないというような傾向に陥ってしまうというようなことが見て取れます。

それから、最近、サラリーマンから転職することなどで、いわゆる雇用的自営、1人親方みたいな方の割合が増加しているというようなことも見て取れるわけであります。

そういった中で、ここ20年ぐらいの変化を取ってみると、若年世帯の収入が全体的に低下し

ていますし、現役世代がネットの負担超になっているというようなことが、見て取れるということでございます。

抜本的な税制改革以降の四半世紀間で見ますと、低所得層における負担の増加及び中堅所得層以上の負担の減少ということが起こっているということが、税と社会保障の負担を両方合せて見てみると見て取れるわけでございます。

こういったさまざまな実像の変化を踏まえた上で、先ほど申し上げました政府税調では、論点整理の中で幾つかの指摘を行っています。それが資料②になります。今申し上げた経済社会の構造変化を受けて、2つの基盤、生活基盤と成長基盤が失われてきているという指摘をした上で、若い世代に光を当てて、2つの基盤を再構築することが求められているのだという指摘がなされています。そうした問題意識に立って、今後の税制や社会保障含めた関連する諸制度の在り方を検討するに当たっては、3つの視点、第1に安心して結婚し子どもを産み育てることができる生活基盤の確保を後押しすること、第2として多様な人材が自らのライフスタイルやニーズに応じて働くことができ、その努力が報われる社会環境を整備し、就労等を通じた社会とのつながりの回復に寄与すること、それから第3に年齢ではなく経済力を踏まえた再分配機能を再構築することが重要だという認識が示されています。

この資料②の一番右ですが、こういった認識の下で今後の税制の在り方の検討に当たっては、個人所得課税については3つの基本的な考え方が視点としては重要です。第1に、結婚して子どもを産み育てようとする若年層・低所得層に配慮する観点からの所得控除方式の見直しです。所得控除自体が所得水準の高い層に、より経済的には恩恵が行くという点についてどう考えるのか、所得再分配の観点からこれを見直す必要があるのではないかといった観点からの指摘がなされています。

それから第2に、働き方の多様化や家族の

セーフティネット機能の低下を踏まえた人的控除の重要性ということでもあります。これは、いわゆる所得計算上の控除ということよりも、むしろ基礎控除を中心とする人的控除の役割を高めることによって、働き方の違いにより税制の効き方が違ってくるということではなく、むしろ家族構成ですとか全体として幾ら稼いでいるかといった事情に応じた負担調整を行っていった方がいいのではないかとといったような提言でございます。

それから第3に、老後の生活に備えるための自助努力を支援する公平な制度の構築という指摘がなされているわけであります。働き方、ライフコースに影響されない公平な制度の構築を念頭に、幅広く検討する必要があるのではないかとございまして。また、併せて資産課税につきましては、老後扶養の社会化の進展を踏まえた遺産の社会還元というようなことについて、指摘がなされているということでございます。

こういった論点整理を受けまして、政府税調の委員の皆様をもう一度再任させていただきまして、先週の金曜日9月9日から議論を再開しています。

その第1回の総会に安倍総理も来られまして、ご挨拶・ご指示を頂いていまして、それを資料③に付けさせていただいています。その中で、総理は、今の政権の最大のチャレンジは働き方改革であって、内閣としてこれに一丸となって取り組みますということをおっしゃった上で、今私から様々申し上げましたとおり、この四半世紀にわが国の経済社会は人口構造、家族、働き方といった面で大きく構造的に変化していて、個人所得課税についてもこうした変化を踏まえて構造的な改革が求められていますという指摘をされました。その上で、女性が就業調整することを意識せずに働くことができるようにするなど、多様な働き方に中立的な仕組みを作っていく必要があるということ、若い世代に光を当て、安心して結婚し子どもを産み育てることが

できる税制を目指していくことが大切であるという指摘をされています。個人所得課税の改革を働き方改革とともに進めることによって、人々がその能力を一層発揮できるようにすることが重要であり、この具体化に向けた議論を、政府税調において進めていただきたいというご指示を頂いています。これを受けて、働き方改革の議論もにらみながら、個人所得課税の議論を政府税調で深めていくという、今まさにそういう局面になっているということでございます。

あと残りの時間で法人税の関係と国際課税の関係を簡単に触れたいと思います。

5. 成長志向の法人税改革

法人税につきましては、成長志向の法人税改革ということで、資料④以降です。資料④は与党の税制改正大綱の昨年出たものですが、ここに考え方が明確に示されています。課税ベースを拡大しつつ税率を引き下げるということで、全体をパッケージで行っているわけであります。当初は法人実効税率20%台への引下げを数年かけて行っていく予定にしていたのですが、これを大幅に前倒しして、実質2年間で29.74%とほぼドイツ並みの税率水準に持っていくということを決めて、法律改正したということでございます。

この法人税の議論は、いろいろと議論をする過程で、例えば日本の法人の収益力が他の先進国と比べてあまり強くないということですか、業態別に置かれている状況も違いますので、さまざまな租税の特別措置等々を使うということを通じて、実際の法人税の負担水準が業態別によりかなり差があることなどが明らかになりました。グローバル化の中で業種・産業構造が多様化していったって、例えば製造業だけではなくて非製造業ですとかサービス業にも配慮し、また新規参入ということになりますと税率の高さも影響してくるというようなことで、基本的に税率を下げ、また業態横断的な対応をしていくということで、課税ベースを広げることで今回の全体の

改革になっているということでございます。

資料④にそういった考え方が現れていますが、特に今回の法人税改革を行うことで、この資料の第1パラグラフの2行目ですが、「法人課税をより広く負担を分かち合う構造へと改革し、『稼ぐ力』のある企業等の税負担を軽減することにより、企業に対して、収益力拡大に向けた前向きな投資や、継続的・積極的な賃上げが可能な体質への転換を促す」という狙いが端的に書かれているわけでございます。

それから、同じ資料の第3パラグラフですが、「経済界には、法人実効税率「20%台」の実現を受けて、改革の趣旨を踏まえ、経済の『好循環』の定着に向けて一層貢献するよう、強く求める」ということで、企業に対して今回の法人税改革の趣旨を踏まえて、企業側の取り組みを期待・希望しているということが大綱の中にもうたわれているということを申し上げたいと思います。

6. 国際課税

それから、国際課税についてです。これは資料④以下、いわゆる BEPS プロジェクトを中心とする取組についてです。最近、税の議論の中で、国際課税の話が中心的な課題の1つになってまいりました。昔は租研の大会でも、国際課税の話というと、どちらかというと非常に専門的な中身として、別の日に日程が設けられて専門的な議論がなされるというイメージが強かったのですが、最近はこのような一般的な説明の中でも国際課税の話が取り上げられるようになってきていますし、税制、税務当局にとっても中心的な課題になってきていると大きな変化を感じるところでございます。

この BEPS プロジェクトは、ご案内のとおり、グローバル化などによってビジネスモデルが大きく変化している中で、各国税制や国際課税ルールと企業の活動実態との間にずれが生じていて、このずれを利用して多国籍企業が課税逃れを行っているという問題意識から指摘がな

されるようになり、そういった問題意識の下で3つの観点、1点目として国際課税ルールを多国籍企業の経済活動の実態に即したものにしてい、2点目として各国政府や多国籍企業の透明性を高めていく、3点目として企業の不確実性を排除するといった観点から、国際課税ルール全体の見直しを図ることを目的として、OECDを中心として議論が行われてきたわけでありす。

背景として、この資料⑤に BEPS プロジェクトの説明が書かれています。リーマンショックの後、各国が国民負担を求める中で、そんな中にあっても多額の利益を上げながら課税逃れをしている多国籍企業への批判がかなり強いものになって、G20等でも重要問題の1つとして議論されるようになりました。また、この春先、パナマ文書の公開によって、例えば富裕層ですとか多国籍企業に対する課税逃れを中心とする厳しい目が向けられることになり、この BEPS プロジェクトへの注目度ですとか期待度というものが高まっています。

日本は、G20、G7をはじめ国際会議において、例えば、安倍総理や麻生財務大臣が議論をかなり主導されてきたということ、それから、OECD 租税委員会が実務的な議論を行ってきましたが、この租税委員会の議長を財務省の浅川財務官が務めているということで、かなり各国を先導して議論を引っ張ってきました。OECD 加盟国に加えて、OECD 非加盟国ですが G20 メンバー国である 8 カ国も議論に参加し、この議論の参加国がどんどん増えてきている状況です。昨年10月に BEPS プロジェクトの最終報告書が公表されていますが、今後はこれを受けて、BEPS プロジェクトの実施段階として、その成果を各国で制度化し、各国が互いにその実施状況をモニタリングしていくという段階になっています。そのために、今年6月に開催された OECD 租税委員会の京都会合で、BEPS プロジェクトの合意事項を実施に移すための「BEPS 包摂的枠組み」が立ち上げられていま

す。また、残された課題については継続検討していくことになっております。それから、開発途上国への税関連の技術支援なども含めまして、幅広い国、国際機関が協調する場、プラットフォームを立ち上げるということのようなことがなされています。

税制的には、国内でこの最終報告書の内容を受けて法制化を順次行っていく必要がございます。例えば、多国籍企業情報の報告制度の整備などについては既に制度改正を行っていますが、その他についてはこれから順次法制化を行っていただかなければなりません。資料⑤に BEPS プロジェクトの最終報告書の概要が載っていますが、この中で、四角で囲んでいる行動3、4、8～10、12については、今後法改正の要否も含めて検討していくことを予定しています。特に行動3「外国子会社合算税制の強化」につきましては、29年度税制改正での対応も含めて検討しているということで、今後これらの検討を要する項目について議論がさらに進んでいくと思っています。

私からは以上でございます。ありがとうございます。

(岩崎) ありがとうございます。それでは、ただ今のご説明につきまして、まず林教授の方からご意見をいただきたいと思ひます。

Ⅱ. 財政・税制への意見

(林) 岩崎先生、どうもありがとうございます。星野局長も、大変重要な論点に関して、わかりやすくご解説いただひてどうもありがとうございます。

私の方から、コメントなり、意見を申し上げたいと思ひます。前もってパワーポイントの資料を準備しており、お手元に配布されていると思ひますが、時間の方が限られていますので、



この資料をかいつまんだお話をさせていただくということで、ご了承願いたいと思います。

まず、議事の進行上、国税と地方税を分けて議論するということになりますが、基本的に税を考える場合は、国税も地方税も、プラス社会保障支出もそうですが、やはり国と地方は不可分の関係にありますから、本来ならば国と地方のつながりを考えながら議論するのが重要と思っています。また、税収や税目の関係ですが、それぞれの税にはやはり利点と不利点というのがございますので、税制のあり方を考える場合には、それぞれを利点を生かして他の不利点を補う形で、トータルとしての税制を考えなければいけないと思います。とは申しますが、議論の都合上、各税に関してそれぞれ論点をあげなければならないと思いますので、まず国税に関しては消費税、所得税、法人税、そして、相続税に関して、私なりの考え方を述べさせていただきたいと思います。何分学者の意見ですので、実際の税務なり政治的な関係はある程度無視した発言をいたしますので、その点いろいろご教授いただければと思います。

〔消費増税とその対応〕

まず消費税ですが、これについてはやはり何らかの形での増税というのが必要だと思います。しばしば十分な経済成長があれば必要な税収も達成できるとの議論がありますが、そのような

税収の自然増のみによる公的債務の圧縮については、非常に慎重になるべきだと思います。

もう1つ消費税が重要だという根拠としては、先ほどのお話にもありましたが、労働者人口が急速に減少していくという問題があげられます。40～50年後は、労働者の数が現在働いている労働者の数の半分に落ちてしまいます。その一方で、多くのご高齢者のご健在でいらっしゃる状況になります。これが非常に重要な論点で、飛び火して他の論点に影響を与えると懸念されます。いずれにせよ、高齢化に伴う歳出が増加すると同時に勤労者の数が少なくなりますから、所得税、特に勤労所得課税を当てにすることはできなくなり、消費課税の比重が高まらざるを得なくなると考えられます。

消費税の税率に関しては10%の云々の議論がありますが、私的には当然10%で収まるとは考えていません。将来的にですが、やはり15%、20%ぐらいまで視野に入れる必要があるでしょう。そのような消費税増税を視野に入れて、それを補う形で他の税目を整備していくことが重要になると思います。特に消費税率を上げるとその分だけ全ての物の価格が上がるわけですから、考え方を変えれば、稼いだ所得を一生で全部消費するのならば、その所得に比例税を課していることと等価になります。つまり、消費税は比例所得税とみなすことができます。ということは、消費税率が15%、20%になれば、その分の比例所得税を低所得者にも課することになりますから、それなりの低所得者に対する対応も当然必要になってくるかなと思います。ただし、その対策としては、政策当局者の方々の前で言いにくいことですが、今回のように軽減税率で対応するのではなくて、やはり給付を中心とした低所得者対策が重要になると思います。

〔所得税改革〕

関連して所得税なのですが、先ほど消費税の重点化ということを申し上げましたが、かと言って、所得税や資産課税の役割がなくなるとい

うことではないと思います。これもまた繰り返しくなりませんが、やはり消費税は低所得者に厳しいため、それを緩和する手段としても所得税の再分配効果を高める必要があると思います。

これについては2つの方策があると思います。今すぐできるものとできないものがあると思いますが、1つは給付付き税額控除です。これはちょっとハードルが高い政策変更と思いますが、中長期的にはまじめに考えていく必要がある課題です。特に消費税率が15%、20%ぐらいになる段階では、軽減税率ではなく、給付付き税額控除を導入し、米国やイギリスのように労働促進的な仕組みを入れるなり、あとはカナダ的な低所得者に対する消費税の簡易的な還付を設ける必要があるのかなと思います。

もう1つは短期的にできる施策と思っているものです。所得控除を税額控除に直すというのはぜひ進めてもらいたいと思います。というのも、所得税の税率が超過累進である場合には、所得控除の恩恵は高所得者ほど大きくなります。そこで高所得から低所得者へという再分配が必要ということであるのならば、その税源のためにも税額控除の方式は必要になると考えます。

〔生産性向上と法人税〕

法人税の議論もやはり労働者人口の減少というのに大きく関係します。生産者年齢人口が少なくなることは、労働投入量の減少を意味しますので、現在よりも多くの経済活動を達成・維持するためには、他の生産投入量の投入量を増加させ、かつ、生産性を高める必要があります。特に企業活動の生産性を高める1つの手段は、やはり、有効に民間投資を活用していただいて、民間資本をどのように蓄積していくかということだと思います。

その手法の民間投資を誘発する有効な手段の1つとしては、当然、法人税制を位置づけることができます。実際、今回の税制改革で法定税率が引き下げられましたが、経済学的にも、法定税率を引き下げること、民間の投資を誘発

することを示すことができます。しかし、財政状況が非常に厳しいなか、法人所得課税からの税収中立を前提にしてしまうと、今回のように、加速度償却や投資税額控除等の他の投資促進のための手段を犠牲にする必要があります。ここで民間投資を誘発するためには法定税率を下げるのがいいか、もしくは加速度償却や投資税額控除を充実させるのいいかという点については、慎重に考える必要があると思います。と言いますのも、法定税率を下げるというのは、全ての企業に等しく下がるわけですが、特定の産業を戦略的に重点化するというのであれば、選択的に加速度償却や投資税額控除をうまく組み立てるとというのが、経済学的には有効な方法ではないかなと思っています。これが法人税に関する意見です。

〔高齢化と相続税〕

最後に、局長のお話にはあまり出てきませんでしたが、資産課税と相続税ということで私の意見を締めくくらせていただきたいと思います。

やはり高齢化が進むと、言いにくい話ですが、当然死亡数が増えるわけです。その一方で少子化が進んでいますから、相続の件数は増えるのですが、相続を受ける人の数は少なくなります。この結果、そもそも資産の分布には偏りがあるところ、相続を通じた富の偏在が更に進む可能性が危惧されるのではないのでしょうか。その一方で、相続数が増えるということは、相続税を有力な財源として位置づけることが可能になるという事実でしょう。今回、相続税の控除が引き下げられ、増税されたのですが、やはり相続というのは自分の努力によらず外から降ってくるものですから、そういった資産なり富の移転に対する課税は、更に増税する方向でもう少し積極的に考える必要があると思います。有名な議論では、伊藤元重先生や吉川洋先生も主張されていることですが、自分で稼いだ所得のうち消費できなかった部分は消費税が課せられていないので、死亡時にはその部分にも消費税

率と同じ税率で課税してもいいのではないかという議論があります。先生方は「死亡消費税」や「今までありがとう税」というような呼び方をされているのですが、そのような税は相続税の1種として富の不平等を是正するという効果もあります。このような観点から相続時の課税を考え、新たな財源にするのも一案かと思います。

時間が少し超過しましたが、よろしくお願いします。



(岩崎) ありがとうございます。引き続きまして、経済界からのご意見として、藤森様からご意見をいただきます。

(藤森) 日本製紙の藤森でございます。よろしくお願いいたします。財務省の星野様、充実した資料を基にしまして、財政・税制改革の現状と課題、それから今後のスケジュール感も併せてわかりやすくご説明いただき、ありがとうございました。私からは、企業側の立場からコメントさせていただきます。

〔財政の健全化〕

まず総論ですが、財政の健全化についてです。ご説明がございました7月に出了た内閣府の中長期の財政試算についてです。これは黒字化を目指すということでしたが、2020年でも国と地方の基礎的財政支出は5.5兆円の赤字がなお残るという見通しです。これはご説明のありましたように経済再生ケースを前提にして算定しています。これで算定しましてもなかなか黒字に転換してこないというのが今の見込みでございます。これに対しましては、2016年の骨太方針では、さらに歳出の改革、歳入の改革、この両面に取り組みまして、経済財政一体改革を着実に推進させることにより、2020年度の基礎的財政収支の黒字化を実現させるという目標にな

っています。ですが、ここでも前提が経済再生ケースになっていますので、問題ではないかと思われます。経済成長は足元の実績をベースとした実現可能な成長率にするというのは、民間の試算であればよくやっているわけですが、このような現実に合わせて、より厳しい経済、財政の計画を策定する必要があると考えます。

今後とも社会保障費をはじめとした歳出の思いきった抑制ですとか個人所得税、消費税を中心としました新たな税制の見直しなど、引き続き財政健全化に向けた財政の歳入・歳出の改革を進める必要があると考えます。

2020年のプライマリーバランス黒字化は、財政規律としてぜひとも達成すべき、堅持すべきものだと考えます。なお、経済成長と財政再建という2つの課題の解決ですが、経済が先、財政が後ということではないと思います。これは同時並行的に進められなければならないと考えます。現在、家計の消費を鈍らせていますのは、将来の生活に対する不安の要素が大きく、これで消費が拡大しないということと、企業側から言いますと、将来の不確実性がありますから、なかなか将来の需要も読めないというようなことで、投資も鈍ってしまいます。成長戦略を推し進める中で、景気の動向に拘らず財政再建を実施していくということが将来の不確実性を減少させることになり、これによりまして需要を喚起させることにもつながると思います。

〔税制改革全般〕

次に、税制改革全般の話です。経済社会の構造が大きく変化してきています。1つは、産業経済のグローバル化を背景にしまして、従来ありました年功賃金、それから終身雇用の正社員をベースとするという日本型の雇用システムはもう維持できなくなっています。それから、若い世代におきましては、非正規雇用の拡大、女性や高齢者の就労の拡大、正規雇用の多様化、転職機会の増加等、働き方が多様化しています。このような社会構造の変化にマッチするように、中長期的な視点から税制全般にわたっての見直しが必要であると思われます。

既に法人税・消費税の課税につきましては、大きな改革の方向性が示されています。現行の経済活性化の政策、それから財政健全化の両方を同時並行で目指さなければならないという状況の下では、歳入増加に向けましては、主に個人所得課税、それから消費税の増税を中心とした長期的な見直しによりまして、税収増を生み出す制度に組み直さなければならないのではないかと思います。この点をお伺いしたいと思います。

〔法人税〕

それでは、国税の各論です。まず1点目は、法人税についてです。法人税改革ですが、これは日本の立地競争力の強化と日本企業の国際競争力を高めることを目指すものです。ご説明がございましたように、課税ベースの拡大と併せまして、実効税率の引下げによります成長志向の法人税改革が進行しており、平成28年度税制改革では実効税率が20%台まで引き下げられました。この点は、企業としては税制改革の決定のスピードを含めまして、大いに評価できるところです。引き続き、日本の立地競争力の強化、及び対日直接投資の促進を通じての経済活性化のために、税率のみならず課税ベース等の他の仕組みも含め、国際的に調和したイコールフットINGな法人税制にしていく必要があると考

えます。この点につきましてもお伺いしたいと思います。

次に、法人税の中の研究開発税制についてです。研究開発ですが、これはわが国がイノベーション立国としまして持続的に技術革新を生み出し、世界の競合する他社に比べて優位な立場を築いていくためには不可欠であります。イノベーションは企業の付加価値を高めるための源泉です。イノベーションによる新規需要の創出や生産性の向上は、少子高齢化が進むわが国にとりまして、今後も経済成長を継続していくためにはなくてはならないものです。特にわが国では、組織別研究費の負担割合において民間企業の占める割合が高くなっています。大学におけます産学連携と並行しまして、引き続き民間が主体となって研究開発投資をリードしていくためには、恒久的なインセンティブが必要です。研究開発を促進する税制に関しましては、経済発展に不可欠なものとして重点的に本則化し、さらに拡充する必要があるのではないのでしょうか。

また、日本再興戦略では、第4次産業革命を実現する鍵はオープンイノベーションと人材にあるとされています。オープンイノベーション型の研究開発税制につきましては、企業の競争力の源泉に関わる施策になりますので、さらに企業が活用しやすいものとして、拡充する必要があるのではないかと思います。現行のオープンイノベーション型の税制は、少し要件が厳しくて、十分に活用が進んでいないように思われます。

〔消費税〕

2点目は消費税についてです。簡単にコメントいたします。持続可能な社会保障制度となるような安定財源の確保と財政健全化を目指すためには、消費税については税率10%への引上げは確実に実施していただきたいと考えています。それから、少子高齢化が急速に進行しますので、受益と負担の大幅なアンバランスが今後さらに

拡大し社会保障費が増加することを考慮しますと、中長期的に考えますと安定財源を確保するという観点から消費税のさらなる引上げも視野に入れなければならないと思われます。

〔所得税〕

次は、所得税についてです。個人所得課税につきましては、平成元年施行の消費税の創設を含みます昭和62年・63年の抜本的な税制改革におきまして、負担の軽減を実施しました。さらに平成6年の税制改革におきまして、中高所得層を中心に、所得水準の上昇を伴う負担の累増感を緩和するという観点から、税率構造について大幅な累進緩和が行われました。近年、最高税率の引上げですとか給与所得控除の漸次の引下げ等によりまして、再分配機能は回復傾向にあります。所得格差が拡大している現状におきましては、十分とは言えません。

昨今の、四半世紀というお話でしたが、若年層・低所得層を取り巻く現状と経済社会の構造変化を踏まえますと、個人所得課税につきましては税収調達機能、それから所得再配分機能の回復を図りまして、個々人の経済力に応じた公平な負担を実現するための見直しが必要であります。

今後、安定的な財源確保という観点から、基幹税としての個人所得課税の公平性を経済社会の構造変化に合わせて再構築した上で、消費税の増税とセットで公平・中立・簡素という観点から検討していくことが望ましいと思われます。

〔国際課税〕

それから4点目は、国際課税についてです。明日の討論会で活発な議論が行われるかと思いますが、企業側から一言コメントさせていただきます。

2015年のBEPSプロジェクトの成果を踏まえまして、今後各国が適宜法制化を行うという項目があります。これは行動計画3「効率的なCFCルールの構築」ですとか、行動計画12「タ

ックス・プランニングの報告義務」です。それから、既に国内にあります既存の基準を改正するような項目もありまして、これが行動計画7「恒久的施設認定の人為的回避の防止」ですとか、それから行動計画8、9、10につきましては移転価格税制に関わるところです。これらの法制化に当たりましては、重要なところは租税回避の防止ということをよくわかっておりますが、その他に企業の競争力の維持・強化、この観点も踏まえて多方面からの議論が必要だと考えています。

そのためには、対象となる事象の実態を把握いたしまして、適用した場合の企業側のコストとベネフィット、それから実務の簡便性に留意して進めることが重要だと考えています。納税義務者が制度を適用するに当たりまして、過度に精緻な制度にならないような配慮が求められると考えます。

〔環境問題と税制〕

それから最後に、環境問題と税制についてです。

1点目が地球温暖化対策税の抜的な見直しのお願いです。東日本大地震後、わが国では原子力発電所の稼働停止に伴いまして、化石燃料の輸入が増加し、産業用の電気料金が上昇し、企業の国際競争力に大きな影響を与えています。そのような状況の中、さらに地球温暖化対策税というのはエネルギーコストにストレートに効いてきますので、コスト上昇の要因にもなっています。この地球温暖化対策税につきましては、課税の廃止を含めまして、抜的に見直す必要があると思われます。

それから、環境関係の2点目です。グリーン環境投資に関わる税制の維持・拡充についてです。グローバルな社会的要請としまして、地球温暖化対応が当然のことのように求められています。各企業は、それぞれの事業を通じまして、低炭素化に貢献する製品ですとかサービスを提供しています。環境対応そのものが、今ビジネ

スチャンスとして広がっています。地球温暖化対策、それから環境改善及びその技術革新投資に関わる税制ですが、これをぜひとも維持・拡充していただきまして、新規事業の創設、それからさらなる省エネの推進、省エネ技術向上を図りまして、環境対策に貢献するグリーン化措置をさらに推進し、税の観点から後押しする必要がありますと考えています。国税の関係につきましては以上です。

(岩崎) ありがとうございます。それでは、時間が結構経過しているので、申し訳ないのですが、簡潔に答えられる限りで結構ですが、ご回答いただければと思います。

(星野) ありがとうございます。林先生からは、かなり税制の本質論も踏まえたご質問ご指摘を頂きました。また、藤森取締役からは、実務に根差したご指摘を幾つか頂きました。ありがとうございます。

〔消費増税とその対応について〕

まず、林先生からのご質問でございます。軽減税率の関係で、やはり給付付き税額控除も含めて、給付を考えていくべきではないか、それから諸外国で行われている給付付き税額控除みたいなことについて、どう考えるかといったようなご質問を頂きました。やや説明がダブリますが、この軽減税率にするか、給付にするかという話については、相当いろいろな議論があって、幾分政治的な判断ということもあるわけでございますし、最終的には痛税感みたいなことを直接買い物をするときにとどこまで感じるかということが決め手になっているというような面もありました。経済学的に、また効率的にどうかという議論があることは重々承知していますが、そこは少なくともこの局面では軽減税率を採用し、その中でインボイス制度なども含めて

制度構築を行っていくという方向で、なるべく国民、あと事業者を受け入れやすいような制度をとにかく考えていくことかなと思っています。

その他の国で行われている給付付き税額控除ですが、これはこれでいろいろな目的、例えば就労促進ですとか例えば子育てですとかいろいろな制度があるということは承知しています。新たな制度を入れるときに、例えば、就労促進の関係で言いますと、生活保護制度ですとかその他の就労促進施策などというふうに制度の整理を行うのかといった話ですとか、執行上、例えば所得に応じて給付を行う場合にその所得を全体的にどう正しく把握するのかといったような、各国とも悩んでいる、直面している問題もありますので、そういったことも含めて、制度について考えていく必要があるのかなと考えています。

〔所得税改革について〕

それから、所得控除から税額控除を所得税改革の中で考えていくのではないかということですが、また、消費税が中心的な税の中で、それがある程度調整するための所得税の役割というご指摘を頂きました。この点については、私どももそういう方向の議論かなと思っています。所得控除から税額控除への転換につきましては、今日ご紹介しました論点整理の中でも所得控除方式が高所得層の税負担軽減効果が大きいということで、諸外国の例も参考にしながら控除方式の在り方についてさらに議論を深めていく必要があろうかと考えています。

それから、消費税が上がっていく中であって、所得税がそれを補完する意味で意義があるというご指摘は、もっともなご指摘であろうかと思っています。そこは消費税と組み合わせて所得税の意義というのをどういうふうに考えていくかという論点は十分あると考えています。ただ、現時点において今回やろうとしている個人所得課税改革自体は、税収中立というか負担構造の見直しをしていくというコンセプトの中で、ある

意味キャップをはめてその中での負担の構造自体を見ていこうということで、政府の中では税収中立ということがうたわれていますので、当面の政策課題としてはその枠内で議論していくのかなと考えているということでございます。

〔法人税について〕

法人税につきまして、労働人口の減少の中で生産性を高めるためには、税率の引下げよりも租特の方が効率的ではないかというご指摘でございました。これも、ご指摘としては非常にわかります。法人税をめぐる議論は、税率なのか、租特なのかということは昔から議論されているところでございます。一時は税率引下げよりもそういった租特、償却制度の方が効くのではないかということでかなり重点的にやったということもあります。これも先ほど説明の中で申し上げましたとおり、産業構造がかなり変わってきており、投資を行うような製造業が重点的に利用可能な制度というよりは、横断的にメリットを受けるといった税制で企業努力を促している方が、政策としては今の局面にいいのではないかという判断で行っています。

この点については、政策論として両論あるのだらうなということは重々承知していますが、今回の法人税改革のコンセプト自体は、今日ご説明を申し上げたところだということで、ご理解いただければと思います。

〔相続税について〕

それから、相続税の活用ということでございます。これは先生のご指摘のとおりかと思っています。今後ある程度相続というものに財政負担を求めていくとか、それから亡くなられたときにそれまでの消費税がかかっていない貯蓄に回されていた分について死亡消費税なりありがとう税ということで課税していくという考え方、それ自体は考え方としてあることは承知しています。現時点では、平成25年の税制改正で相続税の基礎控除を下げましたし、また最高税率の

引上げも行っていますので、そういった最近の制度改正の影響もにらみ合わせながら、相続税の今後の制度設計を考えていくのかなと考えているところでございます。

〔税制改革全般について〕

藤森様から幾つかご指摘いただいた点でございます。まず個人所得課税と消費税の増税の両方を行って税収増を生み出すべきだというご指摘でございます。財政についてのご指摘ご見識につきましては、本当に逆にこちらが励まされているなと感じました。消費税について、今後経済環境を整えながら、まずは10%への引上げに向けた環境整備を行っていくのかなと考えています。また、個人所得課税については、繰り返しになりますが、税収中立の下で負担構造の再構築ということを考えていきたいと考えています。

〔法人税について〕

法人税の関係で税率のみならず、課税ベースの仕組みも含めて国際的に調和したイコールフットリングな税制というご指摘もございました。これも、法人税を考えていく上では、国際的なイコールフットリングということは常に念頭に置いて考えていかなくてはいけないと考えています。そういったことは肝に銘じながら、今、実際に置かれている日本企業の収益性ですとか産業構造の変化の中でどういった税制を施行するのがいいかということを中心に議論した上で、今回の法人税改革を行っているということでございます。

研究開発税制でオープンイノベーション型みたいなものの要件が多少厳しいというようなことも含めましてご指摘いただいたところでございます。問題意識自体は藤森様のご指摘とかなり共通した部分がございますし、そういった認識を持っているが故に、27年度の税制改正ではオープンイノベーションを推進する観点から、支援の重点を共同研究などの質の高い研究開発

にシフトしているということでございます。日本の研究開発税制は総額型を中心とした制度になっていまして、そういう意味では民間企業が研究開発投資の主力を担っています。今後の経済発展にとっても研究開発が非常に重要だという認識で、諸外国と比べても遜色ないか、それを上回るような研究開発税制を取っているところございまして、今の税制も踏まえながら、どういったことが今後考えられるか、また今の制度を利用して研究開発についてはなるべく積極的に取り組んでいただきたいというのが当局の願いでございます。

〔消費税について〕

それから、消費税のさらなる引上げの議論は、こちらに対する励ましのお言葉だと受け止めています。

〔所得税について〕

個人所得課税につきまして、最高税率の見直し、あと給与所得控除の引下げ等々の議論をおっしゃられました。個人所得課税についても、確かに基幹税の1つとして考えていく必要があるかと思っています。ご指摘のような視点は失わないようにしないといけなく考えていますが、近年の改正で最高税率の見直し、給与所得控除の引下げは行っているところでございます。まだまだ十分ではないというご議論もあるかと思いますが、そういった改正を踏まえた上で、今回の個人所得課税の改革の議論についてさらにどうしていくかということを模索してまいりたいと考えています。

〔国際課税について〕

BEPS プロジェクトについて、多方面からの議論が必要で、企業側のコストですとかベネフィット、簡便性ということにきちんと配慮すべきだというご指摘がございました。この点についても、そのとおりだと考えています。今後具体的な制度設計の議論が行われることになるわ

けですが、そういった面も十分配慮しながら、実際の制度をどのように構築するのかということについて、さらに議論を進めていきたいと思っています。

〔環境問題と税制について〕

地球温暖化の関係で地球温暖化対策税についてのご指摘がございました。これ自体は地球温暖化対策のための課税の特例ということで、広く薄く負担を求めるということで導入されたところございまして、引き続きCO2排出削減抑制のための諸施策を推進していく必要がございます。負担の問題等々あるかと思いますが、なかなか課税の廃止を行うことは難しいのではないかと考えています。

地球環境の關係のさまざまなグリーン化の措置ですとか技術開発等に関する税制の後押しのご指摘がございました。この点につきましては、租特をどこまでやるのか、必要なものに限定していく必要があるという議論も昨今非常に強いという中にあって、租特の見直しも順次進めていますので、そういった状況も見ながら、また利用状況も踏まえながら、環境対策に対してどのようにアプローチしていくのかということは、今後検討してまいりたいと考えています。

以上です。

（岩崎） ありがとうございます。それでは、国税に関する議論はいったんこれで切り上げさせていただきます。

続きまして、地方の税財政の現状と課題につきまして、林崎自治税務局長からご説明をお願いいたします。

Ⅲ．地方財政・地方税制の現状と課題

(林崎) ここからは「地方財政・地方税制の現状と課題」ということで、私の方からご説明させていただきます。自治税務局長の林崎でございます。地方税制につきましても、日頃からその執行への協力或いは制度の改革の提言等々を頂き、大変感謝しております。今後ともよろしく願いいたします。

お手元に横長の資料を用意させていただきましたが、もうお時間も押していますので、まずは資料⑥を開いていただきたいと思います。

総論：地方税財政の現状

先ほど林先生の方から、国と地方は不可分、或いは国と地方のつながりといったようなお言葉がございましたが、わが国の行政、主に歳出面に着目した図を付けています。この図をどう見ればいいのかということではありますが、一番下に便宜上書かせていただいています「国民（住民）」、われわれがいるわけですが、ここに対して行政サービスが提供されます。それを、下向きの矢印で表しています。一番右側上の「国の歳出」というところから真っ直ぐに「国民（住民）」に向かって矢印が伸びていますが、年金給付でありますとか或いは国家の防衛といったような社会サービスは、国が直接行政サービスとして提供しているものでございます。

それ以外の多くは、この図にございますように、地方の歳出ということで、その仕事を実施しているのはほとんどが地方公共団体ということになっております。もちろん大きな社会資本の整備で国の直轄事業といったようなもの、国の出先機関が直接執行しているようなものもあります。しかし、われわれが日々生まれてから死ぬまで生活していく中で、教育、社会保障、それから社会資本整備、或いは警察・消防その他戸籍・保健所等とか文化・スポーツといった



ような行政サービスを実際に提供しているのは地方公共団体、都道府県であり市町村であるという図でございます。

そして、例えば大きいところで言いますと、義務教育、全国どこでも必ず9年間義務教育が受けられるわけでありまして、それからまた準義務教育と言ってもいいと思いますが、高等学校における教育も日本全国どこでも受けられます。そこにありますように国の歳出から矢印が、地方の歳出に向けて出ています。国の方から、例えば義務教育で言えば先生のお給料の3分の1は国庫負担金で、地方公共団体に出します。そこに残りの3分の2を地方公共団体が加えて先生のお給料を賄って、そして教育が提供されます。社会保障で言えば、生活保護について国が4分の3の負担金を出します。残りの4分の1を地方が足して、そして社会保障を国民に提供する、生活保護としてサービスを提供していきます。介護サービスなどもそうです。

或いは、左側の方に国の歳出というところから矢印が出ていない、警察・消防、戸籍・保健所等といったものがあります。これも地方公共団体によってやったりやらなかったりというわけにはいきませんので、国が法令等で実施を義務付け、基準を設定するということで、全国的にどこに行っても警察があり消防がありというように行政サービスが提供されています。それから、比較的こういう国の国庫負担金・補助金

或いは法令等がないような分野、文化・スポーツといったようなものは、地方公共団体が独自に提供する部分が大きいわけでございます。

そして、そういう行政サービスを提供する、地方で言えば右側の教育、社会保障、社会資本整備、国から来る分に地方の財源を加えて最後の歳出を賄う、或いは警察・消防以下の左側の部分のこういった歳出を賄う、その財源が、これからお話しする地方税であり、それから私ども地方関係者から見ると、地方税の一種というふうに捉えているわけではありますが、地方交付税でございます。

ですから、地方の場合は、地方交付税と地方税と合せて大きく言えば地方税です。それで地方が必要な財源を賄っているという構図にあるのだということを、まずご理解いただきたいと思います。

そして、もう少し具体的に言いますと資料⑩であります。地方財政計画というものを作って、毎年毎年、来年足りるか足りないかということをやっているわけではありますが、給与関係経費とか一般行政経費とかといったように、いろいろ区分があります。右側の四角の中を見ていただきますと、例えば右上の点々の中は、地方公務員は今238万人ほどいるわけではありますが、そのうちの8割ほどは、教育・学校の先生でありますとか或いは警察官・消防或いは福祉関係の職員が占めているということでございます。

それから、その下の少し太めの枠で書いていますが、日々の生活を思い出していただきたいのですが、警察・消防或いはごみの処理というものもございますし、それから道路がぼこぼこだと車も走れません。或いは、河川があふれると大変なことになります。公園も必要でしょう。そういったようなものの設置から維持管理、或いは子どもが生まれたら予防接種だ、乳幼児健診だといったようなこともございますし、学校に入れば義務教育、或いは私学に行けばその私学に対する私学助成、その他そういった行政が、いわゆる行政サービスと言われているものであ

ります。一口に行政サービスと言うとあまりぴんと来ないのですが、こういうメニューを見ていただくと「ああ、なるほどね」というふうにわかっていただけるのではないかと思います。下の方には上下水道とか或いは病院といったようなものもあるわけであります。

このような日々の行政が行われて、社会が維持されています。こういった行政サービスや制度があって、その上でやはりリスクを取ってチャレンジして成功する、稼ぐといった経済活動もできるわけであります。制度がしっかりあって社会が安定していて、そういうチャレンジもできるということでもあります。やはりこういう制度を維持していく上で、当然税というのが必要になってくるということを訴えたい訳でございます。こういった仕組みがきちんとないと経済活動もできません。シリアやイラクを考えていただければすぐわかると思いますが、それでは安心して経済活動もできません。やはりこういう仕組みをしっかりと維持していかなければならないということでございます。

その上で、資料①に戻っていただきたいのです。地方税収が38.8兆円と書いてあります。国税化された部分も含めると40兆円ぐらいになるわけではありますが、それでも今申し上げたような行政サービスを提供していく上で、なお財源不足が5.6兆円あるということでございます。少子高齢化がこれからさらに進んでいくことが確実ということを考えますと、今後も厳しい財政状況が続くことが見通せるわけであります。

それから、財源不足の状況というのは資料③になります。ここのところの税収の増加、或いは行革で歳出を抑えるといったようなこともございまして、財源不足そのものはここのところ順調に減ってきているわけではありますが、税収が今後どうなっていくかによりまして、こういった傾向が続くのか、最近の見通しで言うところと今年ぐらいから厳しくなるのではないかとといったようなことが取り沙汰されているわけであります。

それから、資料④をご覧くださいと思います。上の方の棒グラフは、国の国債の発行の状況で、ピンクの部分が、いわゆる赤字の国債、特例公債です。下の方が地方の方で、国債に対応する地方債の発行額を書いています。それから国で言う赤字国債、特例公債に相当するものとして、この赤い部分で、地方債の増発といったようなことを行っています。赤字地方債をかなり発行するようになってきたということでございます。

それが、資料⑤と資料⑥でございます。

この残高をご覧くださいますと、結果として国の方も赤字、国債そのものは838兆円の残高、そして特例公債残高が555兆円といったような数字がございますが、同じように資料⑥を見ますと、地方は196兆円、そして一番下の部分ですが、52兆円のいわゆる赤字地方債を発行しているということでございます。先ほどご覧いただいたような国と地方の力を合せて国民に行政サービスを提供しているという全体の大きな構造がありますので、その中で国税があり、地方税があります。国税が足りないときは大体地方税も足りないのです。従って、この赤字国債が増えていることに対応するような形で、地方の方もこの赤字地方債が増えてきているということでございます。地方サイドから見ますと、いろいろな仕事を全国ベースでこれだけやりなさいと水準を決められたりしている中で金が足りないということですので、この足りない赤字地方債に相当する分は本来は地方交付税を増やしてほしいということをよく言うわけでございます。各地方自治体においても、やはり財政の状況、財政が厳しいということをしっかり認識していただきたいといったようなこともありまして、ご覧いただいた資料⑥にありますように、平成13年、14年ぐらいからこの赤字地方債を発行して何とかやりくりをするという制度ができているわけでございます。

ちなみに、地方交付税法の第6条の3という規定がありまして、2年以上続けて大きく財源

が足りないときは、交付税の率を上げるか制度を改革しなさいということが、法律で書かれているわけでございます。この法律の条文にしっかり対応する形でいろいろ制度改正をしている訳ですが、交付税を増やすのではなく、この赤字地方債で対応している部分があるというのが実情でございます。

それから、プライマリーバランスは先ほど主税局長からもお話がありました。資料⑦を付けてございます。

国際比較でちょっとご覧いただきますと、資料⑫でございます。制度の企画は日本の場合中央集権的で、実施の方は地方分権的だと言われるわけですが、先ほど来申し上げてますように、実際の仕事を担っているウエートは、国際的に見ても日本の場合地方が非常に高い状況にございます。資料⑫をご覧くださいますと、連邦国家と並んで地方財政の構成比が高いということが見て取れるかと思えます。

他方で、当然やらなければならないからじゃぶじゃぶやるということではいけないわけでありまして、行革にもしっかり取り組んでくださいということでこれまでやってきています。

端的にわかりやすいのが資料⑭、よく言われる地方公務員給与の問題であります。かつて、昭和49年ころは国家公務員と比べて平均しても1割以上高いという時代があったわけです。ラスパイレス指数というもので見ますと、昭和49年のところで110.6といったような数字が見えるわけであります。これは平均ですから、自治体によっては国家公務員よりも3割高い、4割高いといったところも幾つかあったりしたわけですが、その後それはやはり問題だろうということで取り組みが行われてまいりまして、近年では国家公務員を少し下回るぐらいの水準になっているわけでございます。

資料⑮は数の方であります。これも行革を進めまして、職員数も極力絞り込むといったような取り組みが各団体で行われてきていまして、総職員数を見ていただきますと、資料⑮の右上

ぐらいのところ、平成6年、7年辺りから見ますと54万人ほど職員数を減らしてきています。そして、そういう中で、その左側の円グラフのところにも書いてございますが、教育、警察、消防、福祉といったようなものが7割を占めているわけでございますし、一般行政のところを極力合理化するということです。警察官をそんなに大きく減らすわけにもいきませんし、先生の数もそんなに大きく減らせません。消防なんかもそうです。福祉はどんどん増えるということで、この部分はどんどん増えてきているわけですが、一般行政の方を合理化するといったようなことで、削減してきているという状況でございます。

それから、資料⑯を開いていただいて、市町村合併についてもご紹介しておきます。左側ですが、平成11年、われわれは3,300という数字を言っていたのですが、市町村の数で言いますと3,229ほどあったわけですが、平成の大合併を推し進めまして、今は1,719という市町村数になっています。結果として、例えば議員の数も合併当初の最初の何年間かは合併した市町村ごとの議員の数も維持するという経過措置はありましたが、その後の改選のときには減らして適正化して大きく地方議員も減ってきていますし、当然首長さんも市町村の数だけ減っているといったような状況でございます。そして、この合併について、プラスの評価という意味では、非常に零細、小さな市町村では、職員を一定の数確保するというのもままならないという中で、ある程度大きくなりますればきちんと職員も置けるようになってきます。或いは市町村がくっついたことによって広域的な観点というのが強まりますので、広域行政がかなりできるようになったという積極的な評価もございます。

他方で、合併をして住民の声が届きにくくなったとか、或いは住民サービスが低下したとか、旧市町村単位でいろいろあった伝統文化がなくなってしまったといったようなお声もあるわけ

でございます。合併も、ここから先に更に進めればもっと行革効果といいますか、財政的な面でもいろいろな効果が出るかということ、これもなかなかそういうことも言い切れないということもございまして、国が主導する合併については一応一区切りということで、今後は、左右合併したところを見て「ああ、やはり自分たちも合併しよう。した方がいい」と思っていたら自主的に合併を進めていただくということでもあります。これから人口も減少していく中で、合併としては今程度までまず国主導で来ているわけですが、これから先、例えばいろいろな施設といったようなものもみんな隣の町と同じだけ自分のところもそろえたいというフルスペックということでこれまでやってきたわけですが、そうではなくて、周りと協力しながら連携しながら、本当に必要な施設をお互いに利用し合うような形で効率化していく、ネットワーク化していくという取り組みを国としても進めてきているわけでございます。

先ほども少し話題に出たかもしれませんが、公共施設などもこれからどんどん老朽化したものが出てまいります。人口は減っていくという中で人口の将来像をしっかりと予測した上で、今の市町村が持っているような公共施設を今後はどうしていくのか、廃止するのか、或いはリニューアルするにしてもそのリニューアルの仕方、隣の町との役割分担、「うちはまだやめる。おたくを使わせて」といったようなことも進めてくださいということでやっているわけでございます。

以上が、いわゆる財政をめぐる状況でございます。

資料⑰から税の話でございます。資料⑰租税体系ということで、国税、地方税それぞれ並べさせていただいて、随分たくさんあるなということになるかと思います。

資料⑱をご覧いただきたいと思います。これを課税ベースに着目して並べ替えてみると分かりやすいかと思います。国税で言う所得税・法

人税に対応する地方税ということで右側にあるような個人住民税等、それから消費課税として消費税、酒税ありますが、地方税として地方消費税或いは自動車の取得税でありますとかゴルフ場利用税等々がございます。資産課税としては、これは先ほども相続税の話が出ましたが、地方税の場合は何と言っても固定資産税というのが大きいわけでございます。

資料⑬地方税の原則ということで並べました。共通する部分はもちろんたくさんありますが、国税とかなり性格が違う部分もあります。地方税でよく言われますのは、①応益性の原則ということです。冒頭申し上げたように、地方団体が主として行政サービスを提供していること、その地域的行政サービスの広がりというものもありますので、地方団体が提供する行政サービスから受ける便益に応じて地域の住民が税負担をするという、応益性の原則ということが言われます。

それから②です。日々の行政サービスというのは、一年ごとにそんなに大きく変動するものではない、確かに、例えば近年、江東区辺りにタワーマンションがいっぱい建って急に子どもの数が増えたので、保育所をまた作らなければいけない、小学校を作らなければいけない、しかもその世代が育ってしまうと今度はそれが不要化するといったようなことも地域的にはありますが、かつてのように全国的に右肩上がりです。どんどん増えていく時代ではなく、割と安定してきていますので、そういう中でやはり現場を担う地方、その税収としての地方税は景気変動に左右されにくい、安定していることが求められると言われているわけでございます。

それから、④の負担分任の原則であります。地域社会をみんなで支えるということで、地域社会の会費的な性格があります。地方税の負担をみんなで分かち合うのだということが言われるわけでございます。

資料⑭をご覧くださいと思います。大き

なところ、税収の推移を折れ線グラフで並べてあります。ご覧いただければわかるように、一番下の地方消費税は当然安定しているわけですが、その次にある青い線は地方法人二税で、非常に景気動向に左右されるという面があります。その上の赤い線は固定資産税で、割と安定しています。それから個人住民税につきましては、平成18年で途中不連続になっていますが、このときに所得税から住民税に3兆円の税源移譲というのがあったのでここは不連続になっていますが、そこそこ安定した状態であるということが見て取れるかと思います。

それから、国税と道府県民税、市町村税が**資料⑮**に書いてございます。道府県税のところをご覧くださいますれば、個人住民税、道府県民税、それから地方法人二税、そして地方消費税、自動車税、軽油引取税、この辺が大どころでございます。

その下の市町村の方は、同じく住民税である個人市町村民税、法人は道府県に比べるとかなりウエートが低いわけでありまして法人市町村民税、何と言っても大きいのは固定資産税、そういったものがメインの税目であるということがおわかりいただけるかと思います。

あと、地方の税制を考える場合にどうしても避けて通れないのは、**資料⑯**の遍在性ということです。人口1人当たりの税収額を見ますと、例えば遍在性が高いと言われる法人二税は、東京と奈良では1人当たり直して6倍違うわけです。他方で、地方消費税は1.7倍、固定資産税は2.3倍、個人住民税は2.7倍ということで、まあまあ遍在性が低いという、こういったような姿になっているわけでございます。

ということで、地方税制を考える場合に難しいのは、先ほど申し上げたような地方税に必要とされる特性、それからもう1つ、今ご覧いただいたように地域による遍在性、年度、年度で見た安定性といったものが非常に難しい課題を突きつけてくるということでございます。

各論：平成29年度以降の税制改正に向けた主な課題等

1. 消費税率引上げ時期の変更に伴う措置

資料②③からは現在の主な課題ということで資料を付けています。まず、先ほども星野局長からご紹介がありましたが、消費税率の引上げ時期の変更に伴う地方税関係の措置ということでございます。10%の消費税のうちの2.2%部分につきましては地方消費税ということになっていまして、引上げ時期を同じように2年半先に送るということでもありますか、資料②③をご覧くださいますと車体課税の見直し時期も2年半延ばすということでございます。消費税が10%に上がる段階で自動車取得税を廃止する、或いは自動車税・軽自動車税に環境性能割を入れるといったことを決めていたわけですが、これも2年半延びるということでございます。

それから、資料③④になりますが、地方法人課税の偏在是正ということです。先ほどご紹介したように遍在性がありますので、遍在性が低いと言われている地方消費税ですら1.7%から2.2%に上がりますと東京を中心とした大都市部に多く税収が上がってくることになりますので、その関係でやはり偏在是正が必要だということで、ご覧のような措置を決めていたわけですが、これも2年半延ばすということでございます。

資料⑤⑥にその偏在是正の仕組みについて書いてございます。地方消費税を1.7%から2.2%にすると、東京に税収が多く集まってくるので、財政力格差の拡大への対応が必要になるということで、この法人住民税の法人税割の一定割合を地方法人税ということで今国税化していますが、その部分を大きくします。そして、その税収を地方交付税の原資にします。地方の共有財源の原資にするということです。

それから、法人事業税は、以前、地域間格差

が問題になったときに、その一部を地方法人特別税という国税にしたのですが、こちらの方は今回抜本改革を行うときに、元の地方の法人事業税に戻すということですが、そのうちの一部は交付金として都道府県から市町村に配分します。これで、全体として格差是正、偏在是正をしながら消費税を引き上げながら進めていこうということになっていたわけですが、これも2年半先延ばしになるということですよ。

あと資料⑦⑧にあります、住宅ローン減税措置も国税同様に2年半延ばすということです。これは国税で減税しきれない部分を個人住民税で減税している、この減収額については国費で補填するとなっていたわけですが、これも2年半延ばすということです。こういった内容の法律をこの秋の臨時国会に出していくということになります。

2. 地方法人課税

資料⑨⑩からは地方法人課税の資料を付けてございます。一番上に国税の法人税がありまして、ここで法人所得を計算して法人税額が決まってくるわけですが、この法人税額を基にして法人住民税を計算することになっています。これを先ほどのように一部偏在是正のために改革する、国税の地方法人税の部分を増やすということを予定しています。

それから、法人事業税の方はまた違いまして、法人事業税は法人事業税で独自に計算することになっています。そして、資本金1億円超の大法人につきましては、所得割部分と合わせて、外形標準課税部分は付加価値額、資本金等の額を使って計算します。1億円以下の中小法人につきましては、これはもともと法人事業税全てがそうであったのですが、所得に応じて計算するということになっているわけでございます。

法人税改革については、先ほど星野局長からご紹介があったようなことが進んできているのが資料⑪⑫、資料⑬⑭でございます。

資料③⑧を開いて下さい。与党の28年度税制改正大綱におきまして、法人税制をめぐる諸課題という記載もございます。これは地方法人課税については、大法人向けの法人事業税の外形標準課税の拡大も踏まえて、分割基準や資本割の課税標準の在り方について検討する、或いはその適用対象法人、今資本金1億円超とありますが、これについても引き続き慎重に検討を行うといったようなことなどが記載されているわけでございます。

資料③⑨は、話題になりました企業版のふるさと納税の資料を付けてございます。特例イメージが下にありますが、もともとありました損金算入の国税・地方税合わせて3割に加えて、真ん中少し青色をつけていますが、税額控除ということで法人事業税、法人住民税、そしてそれでも足りない場合は一部法人税を税額控除するという仕組みになっていまして、地域の活性化に企業の力を貸していただくということで設けられました。今年の8月2日に第1弾の計画の認定が行われまして、102の事業が認定されたところでございます。事業費としては全体事業費で300億円を超えるような事業が予定されているということでございます。

そして、個人のふるさと納税の場合、後ほど申し上げますが、返礼品の問題が出てきました。こういった制度をつくるに当たって、特に法人に関して、これを制度化するときに、寄附の代償として補助金を交付したり低い金利で貸付金を貸し付けたりといった便宜供与を行って是不然ないということが、法律を受けた規則或いは基本方針という閣議決定などで決まっているわけですので、この辺もご承知おきいただければと思います。

3. 車体課税

資料④⑩からは、車体課税の資料を付けてございます。自動車に関しては、取得時に1回自動車取得税、保有している間に自動車税・軽自動車税、その利用ということに着目して国税であ

る自動車重量税があるということでございます。全国で道路を整備したり維持したりするのに現在5.4兆円ぐらい毎年かかっているわけですが、この自動車関係税全部合せて2.1兆円ということで、もちろん自動車関係税ではそういった経費は賄い切れていないわけでありまして、やはり道路がきちんとしていないと車も走れませんので、こういった税金を頂きながらそういった整備を進めているということでございます。

そして、そういう中に、いわば環境に配慮してエコカー減税でありますとかグリーン化減税というような制度が入ってイまして、環境基準を一定満たすようなものについては一部減税するという制度になっています。

そして**資料④⑤**の一番下の4行をご覧くださいますと、消費税率10%への引上げ段階で駆け込み需要とか反動減が予想されるということで、そういったようなこと、或いは自動車をめぐるグローバルな環境とかいわゆる普通車と軽との課税バランスとか、或いは自動車に係る行政サービス・道路の整備等々もあります。そういったようなことも踏まえて、平成29年度税制改正において安定的な財源を確保して地方財政に影響を与えないよう配慮しながら検討しましょう、ということが記載されているわけでございます。今申し上げたように、消費税10%が2年半先送りになったわけでありまして、一応こういったことが検討対象に挙がっていたわけでございます。

4. 個人住民税

個人住民税ですが、**資料④⑥**からふるさと納税の資料を付けています。**資料④⑧**には、26年度、27年度で急速にこの制度の利用が伸びたことが見て取れるかと思いますが、それと比例するようにいろいろ問題があるではないかというご指摘も強くなってきています。

特に返礼品問題がございますので、**資料④⑨**、この返礼品についてはこの制度の意義をよく理解して適切に対応していただきたいといった通

知を出しています。金銭類似性が高いもの（プリペイドカード、商品券）或いは資産性が高いもの（パソコンやゴルフ用品）、といったものは返品としては相応しくないといった通知を出しています。

それから②にあります、この返礼品の送付というのは制度の中で決められているものではないです。あくまでもお礼の気持ちということで送るということが前提でございます。そして、その上でなおこの返礼品を得た方は一時所得に該当するということです、あまりに大きな額の場合はこの一時所得に係る税金がかかってくるということもあるわけです。そういったようなことも踏まえて、良識ある対応を地方公共団体に求めているところでございます。

資料⑤からは、所得税がメインなのですが、先ほどの経済社会の構造変化を踏まえた個人所得課税の見直しです。個人住民税もあります。資料⑫に地方税関係で論点整理の資料を付けていますが、個人住民税の場合は10%という比例税率ですので、所得の多寡に応じて、いわば所得控除による減税額が変わるといったようなことがありません。税負担の調整効果には制約があるということです。それから、先ほどの財政のところでも申し上げましたが、地域によっていろいろ置かれている状況が違うということがあります。或いは、地域の会費という性格があるといったようなことです。これは、右側の黄色い四角の2つ目の丸です。

それから、3つ目の丸のところ、社会保障制度との整合性ということ、個人住民税非課税世帯などにこうこうこういう福祉施策を講じますといったようなことで、個人住民税の非課税、或いは個人住民税という課税所得が幾ら以下という形で基準にしているような社会福祉関係の制度がたくさんありますので、そういったものとの調整ということも忘れてはいけないということです。

資料⑬はその関係の資料でございます。

5. 固定資産税

資料⑭から固定資産税として、安定的な税金ということですが、このうちの償却資産に関しては、資料⑮に制度の概要を付けています。免税点150万円といったこと、あるいは、土地と家屋は3年ごとに評価替えということです。今回は平成30年度ですので、その30年度に向けて固定資産税でいろいろ指摘されているような問題点などについて必要な検討を進めていくということでございます。

資料⑯は、中小企業者の新規取得の生産性向上に資する機械装置についての特例措置というものを、初めて地域活性化に向けた特例措置を今年設けたところです。ただ、これにつきましては、実は地方団体側、市町村長からは非常に強い批判が寄せられています。固定資産税はまさに市町村税中の市町村税であるにも拘らず、国の政策誘導に利用するのはおかしいといったようなご指摘を厳しく受けているわけでございます。ぎりぎり条件も絞った上で地域の活性化につながるということで、ご覧のような制度が新たにできたわけであります。

あと資料⑰、これは相続税中心かもしれませんが、固定資産税についてもいわゆるタワーマンションの固定資産税について、上層階も下層階も面積が同じだと同じ額となるのですが、実際に売買されるときには上の方が高いではないかといったようなことがありまして、タワーマンション全体の固定資産税額は変わらないのですが、その中における負担のあり方を見直すべきではないかという議論もございます。

6. ゴルフ場利用税

ゴルフ場利用税も、近年は毎年のことではあります、今般リオオリンピックから正式種目に102年ぶりに復帰したのだから廃止するべきだというような声もあります。ただ、これは地方の特に中山間地辺りの貴重な財源だということで、なかなか難しいということでございます。

7. その他

あと、資料⑥2には、いわゆる森林環境税といったような議論、資料⑥3からはいわゆる電子申告、マイナンバーといったものの活用も進んできているということで資料をお付けしましたので、またご覧いただければと思います。

私からは以上です。

(岩崎) ありがとうございます。これから討論へと移るのですが、もう当初の予定終了時刻を経過していますので、申し訳ないのですが、要点のみおっしゃっていただければと思います。まず、林先生からお願いいたします。

IV. 地方財政・地方税制への意見

(林) 林崎局長、どうもありがとうございます。した。

〔地方税の増加と地域間格差〕

まず、地方税を考えるときには2つポイントがあると思います。1つは、地方税の比率を高くすると、地域内の受益と負担のリンクが強まるという点です。2つ目は、地方税の税源には地域的な偏りがあるので、地方税の比率を高くすると地域格差が大きくなるということです。この2つの観点から地方税を考えるべきだと思います。

増税の話は国税中心に行われていますが、地域内の受益と負担の観点からは、増税については本来ならば地方税に関しても議論されていいような気がします。国のレベルで地方税の標準税率を上げればいいという簡単な話ではないと思いますが、受益と負担の関係が強調される地方税のレベルで増税の話が出てこないのが不思議だなと前から思っています。

〔固定資産税改革〕

そのような受益と負担の観点からは、固定資産税と法人事業税の付加価値割の2つが重要になるのではないのでしょうか。固定資産税は市町村税の4割以上を占める重要な地方税ですが、ここでは特に土地部分が重要です。経済学には資本化仮説という命題がございまして、地方公共サービスの便益は地価に帰着することをずっと昔から経済学者は議論しています。したがって、応益原則が重要だということであるならば、やはり固定資産税の土地評価分は実勢の土地価格を十分反映させた形で評価しておくべきではないかと思います。従って、負担調整措置や小規模住宅優遇措置等は再考すべき時ではないかと考えます。

〔付加価値割について〕

いまひとつの付加価値割ですが、地方財政に関する議論では、それは必ずしも経済学的な議論ではないのですが、付加価値割は公共サービスの対価として概念化されているようです。実際、経済学的にも企業所得に課税するよりは付加価値課税のほうが効率性が高まるという議論もありますので、必ずしも悪い課税の方法ではないと思います。ただ、付加価値割は消費税と同様、付加価値を課税標準とします。違いは、生産段階で課税するか、消費段階で課税するかです。もちろん国外の取引まで考えると厳密には違ってくるのですが、今後も付加価値割を進めると実質的な消費税率はかなり大きくなる点を認識する必要があると思います。

〔地方交付税と地域間格差〕

最後に地域格差の観点です。これは地方交付税に関わることですが、やはり地方税収が増えると地域格差が大きくなりますので、それを補うのは地方交付税になります。ただ、地方交付税は、不交付団体に対しては格差は正効果はありませんし、ちょっと専門的な言葉になりますが、以前と比べ留保財源も大きくなっています



ので、地方交付税に地域格差を是正するような効果を100%求めるのは難しいと考えます。特に税源移譲を通じて地方税の比率が大きくなると、その傾向は強まると考えられます。今回、地方法人税ということで地方税の一部を国税化して、それを全部財政調整の原資に回すという仕組みがつくられましたが、地域格差是正の観点からは、この方向で政策を進める必要があると思います。それによって、どことは申しませんが、無駄遣いができるほどお金が余っている地方から財源を確保し、広く最低限のサービスが保証できるような仕組みを保てるのではないかなと思います。そうすることによって国の財源にもプラスにもなりますし、一部には不満は残るかもしれませんが、概ね丸く収まるのではないかなと思っています。

(岩崎) ありがとうございました。藤森様も要点だけお願いいたします。

(藤森) それでは、簡単に要点をコメントいたします。林崎様、わかりやすくご説明いただき、ありがとうございました。

まず、総論ですが、地方税における応益課税としての性格を強化するためにも、応能負担の部分につきましては国税に移譲し、一方で地方消費税を充実、強化する等、国税と地方税の在り方を含めまして、地方行政サービスを提供するための安定財源の確保に向けた抜本的な改革を検討する必要があるのではないかと思います。

〔事業税〕

各論は2点です。

1点目は事業税についてです。現行の制度は所得割、付加価値割、資本割が併用されており、仕組みが複雑です。応益課税の原則と税制の基本であります簡素化に照らしまして整理・統合などの検討を行う必要があると思われます。

〔償却資産に係る固定資産税〕

それから最後に、固定資産税についてです。先ほどのご説明で固定資産税が市町村にとりまして安定的な財源であるということは重々理解しています。ですが、償却資産の課税につきましては、応益性を根拠として課税されていますが、償却資産の大小と市町村の行政サービスとの間の関連性につきましては希薄であると思われます。償却資産は事業所得を生み出すための

費用としての性格を有していますが、税負担が特定の設備型産業に偏重しており、また国際的にみても償却資産への課税は極めて異例であります。わが国の製造業にとりまして、国際的なコスト競争力を損なう要因になっていると思われます。

償却資産に関わる固定資産税につきましては、投資促進を図るという観点から、課税対象の段階的縮小、廃止を含めて検討する必要があります。少なくとも当面は償却資産の償却方法、それから残存価額を法人税法の取り扱いに合わせる必要があるのではないのでしょうか。個別の論点ですが、この点をお伺いしたいと思います。

以上です。

(岩崎) ありがとうございます。それでは、お答えをいただければと思います。

(林崎) 手短かに申し上げます。貴重なご示唆ご指摘を頂きまして、ありがとうございます。

〔固定資産税改革について〕

まず、林先生からご指摘があった固定資産税の中での小規模住宅用地の特例等についてです。もともと昭和49年度に設けられたものなのですが、平成6年のときに固定資産税の負担が地域によってばらばらではないかというようなことで大改革が行われたときに、この地価公示額の7割程度を目標にということになったわけがあります。そうしますと、今まで低かったところを上げなければならないということがありまして、そういう税負担の急増するところが出てくることに配慮して、今のような小規模住宅用地を6分の1にするといったようなことが設けられました。

ご指摘はごもっともで、評価額と課税標準額の乖離を解消していくということは望ましいのですが、一方でこの見直しに伴って負担が急増

する納税者の理解が得られるかどうかということになると、これはなかなか大変なことかなと思います。

〔付加価値割について〕

付加価値割と消費税についてお話がございました。確かにそういった側面があるかと思えます。付加価値割については、法人事業税として法人が行う事業そのものに課しています。消費税は消費一般に対して広く公平に負担を求めるといことで、税の性格が違うのだと言ってみたり、或いは税の負担者については、付加価値割の方は企業が税を負担する、消費税の方は消費者が税を負担するといことで、税を負担する主体が異なるのだといったような言い方もできるわけですが、貴重なご示唆と考えます。

〔事業税について〕

それから、藤森様からのご指摘で、法人事業税の在り方としてもう少しすっきりさせた方がいいのではないかというお話でございます。長い間この外形標準課税をめぐる議論がされてきたわけですが、現状、全体の8分の5に今年拡大し、外形標準部分が平年度化するのが平成30年といことでございまして、当面われわれとしては制度運用をしっかりやっていくことが大事だろうと思えます。確かに簡素化という観点は大事なものと思っていますが、他方でそれぞれのウエートをいじると、当然のことながら影響を受ける企業の種類というのもまた変わってくるといことで、この辺は幅広く検討していく必要があると考えております。

〔償却資産に係る固定資産税について〕

最後になりますが、固定資産税のいわゆる償却部分についてのご議論でございます。これはご理解いただいているように、全国で償却資産分だけで1.5兆円あるといことで、非常に大事な財源でございます。そういった中で、法人

税との扱いの調整といったようなこともあります。ここであらためて申しませんが、それぞれまた趣旨が違うということで設けられている制度であり、固定資産税の根本的な考え方とのバッチングという問題もあるわけですが、他方でやはり課税事務とか或いは納税事務の簡素化、合理化、負担軽減は大事な視点だと私どもも考えていますので、これはしっかり検討課題として受け止めていきたいと思っています。

私からは以上です。

(岩崎) ありがとうございます。論点は非常に多いのに、時間が足りなくて、大変申し訳ございませんでした。それにも拘らず、両局長からは大変詳細なご説明をいただきましたこと、とてもありがたく思っています。感謝申し上げます。また、林先生から新しい視点をご提供いただきましたし、藤森様からは実務からの強い

要望をお聞かせいただくことができました。何らかの政策に反映させていただければありがたいと思っています。

おわりに

(岩崎) 安倍内閣が成立して以降、デフレ脱却、経済再生を目的とした税制改革が進められてまいりましたが、一応一区切りということで、今年度から税制の抜本改革の方向に向けた議論が進むようでございます。これは国税・地方税両方合せてその方向に進んでいくものと思われませんが、本日の議論をご参席の皆様のご理解に役立つことができれば幸いと思います。大変長い時間ご静聴賜りまして、ありがとうございます。本日の議論はこれで終了とさせていただきます。