討論会2 9月19日(水)・午前

## 財政のフューチャー・デザイン 最後の機会 (財政経済研究会報告)



●参加者 (五十音順)

嘉悦大学経営経済学部教授

慶応義塾大学経済学部教授

慶應義塾大学経済学部教授

東京大学大学院経済学研究科教授

和泉 徹彦 駒村 康平 土居 丈朗

林 正義

司 会 慶応義塾大学総合政策学部教授

小澤 太郎

#### はじめに

(小澤) 小澤でございます。本日はよろしくお願いいたします。まず最初に討論要旨に関して簡単に説明させていただきます。第2次安倍政権が発足してから6年半以上が経過しました。その間、発足当初のアベノミクス「3本の矢」、それから、2015年の9月には「新3本の矢」が打ち出されました。そして、2014年の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%への再引き上げは、ご承知のとおり、2度先送りされました。

アベノミクスの成果につきましては、堅調な 景気のような基本的に肯定的な評価を下せるも のとインフレ率の推移のような何とも言えない もの、それから、基礎的財政収支、潜在成長率 のような残念ながら成果を上げているとは言い にくいといいますか、言うには程遠いものが混 在しています。他方、団塊世代が後期高齢者と なる時期があと5、6年先に迫っていまし て、20年後には生産年齢人口の減少に拍車を掛 ける団塊ジュニア世代の引退時期を迎えます。 アベノミクスでいまだ解決に至らない宿題をや り遂げる時間的余裕が実はそれほど私どもに残 されているわけではないのです。

それにも拘わらず、最近のいわゆる金融庁の 2,000万円報告書を巡る騒動には考えさせられ るものがありました。報告書に記載されている 文言の一部を殊更に強調し、不安をあおりたて る行為は厳に慎むべきであることは言うまでも ありません。しかし、だからといって、報告書 の存在をタブー視することは避けるべきだと思 います。政府にとって重要なことは、たとえそ れが不都合な真実の一端を示す情報であったと しても、国民に誠実に伝えることで自助・共助 を促し、自助・共助では救われない経済弱者に 対しては証拠に基づいた効果的な公助を提供す ることではないかと思います。

以上の問題意識の下で現状の財政、税制、社



会保障政策の課題をいま一度洗い出し、財政学、 社会保障論、公共経済学の知見に基づき、手遅れにならないうちにわれわれが一体何をしなければならないのかということについて真摯に議論を尽くすことで財政のフューチャー・デザインをご来場の皆さま方と本日はともに考えていきたいと思っています。

お手元の報告書に関しましては、去年の2月8日のキックオフ、そして、それに続く3月8日の岩本康志東京大学大学院経済学研究科教授、現在は2年間国立国会図書館に出向中ですが、出向する前に「財政運営の課題と将来」というタイトルでご報告頂いています。その後、大学の夏季休暇期間、それから、年末年始を除いて、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まとめられたものです。実は報告書の中には岩本先生のご報告は記載されていませんが、これはまた後に議論と関係のある部分について再度言及させていただきたいと思います。

そして、今日ご登壇いただいております4先生に関しては、研究会の中でご報告を頂いた先生方の中から、今日のために来ていただいているのですが、これからお1人12分ずつご報告頂きまして、その後、余った時間を討論に充てたいと考えています。従いまして、できましたら通常の会より少し余計に議論の為の時間を取って会を進めていきたいと思います。順番は土居先生、駒村先生、林先生、和泉先生の順でお願

いしたいと思います。それでは、土居先生から お願いいたします。

#### I. 消費税率10%後の税財政運営

(土居) 皆さま、おはようございます。ただ今ご紹介いただきました慶應義塾大学の土居でございます。財政経済研究会の財政・税制パートの主査を仰せ付かっております。その財政・税制パートでは5先生に、報告書の中で論文を書いていただきまして、皆さまのお手元にあるとおりです。これら1つ1つをご紹介するということは私としても過分な役目になりますので、包括的にこれらのエッセンスを取り入れながら、そして、林先生については後ほどご自身の部分について詳しくお話しいただけるものと思っております。林先生以外の部分について私から包括的にお話をさせていただきたいと思います。

#### 1. 政府債務残高対 GDP 比(資料3)

わが国は政府の財政赤字が多く、そして、それが長年にわたり累増して、今や政府債務残高対 GDP 比は200%を超えているということは皆さまもお聞き及びのとおりだと思います。これがどういう災いをわが国経済に及ぼしているのかという話になると、何かと実感が湧かないという国民の方々が多いと思います。確かに将来禍根を残すのではないかと危惧して、私も危

#### 資料3

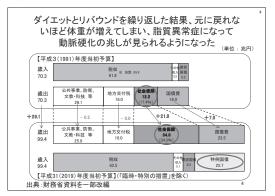




惧をしているわけですが、かといって、今身の 回りの金利が高くなっているわけでもなく、こ れからハイパーインフレの兆しがあるわけでも なく、むしろ増税をすると景気が悪くなるので はないかということすら心配している。それは 政府債務を減らすために、ないしは政府債務が 増えないようにするためにしていることであっ とかというような話があり、なかなか財政難で あることに対する国民の問題意識をうまく喚起 することができていないのだと思います。 属情が増えれば金利が上がるという話はおか み少年だというような一言で片付けられて、十 数年、二十数年たっているということだと思い ます。

#### 2. 財政硬直化(資料4)

ただ、私が思うには、この平成の30年間を経て令和の時代を迎える今日において、結局、どうなったのかを1つの図で表し切るとすれば、資料4のような図になると思います。人間の体に例えますと、ダイエットを頑張っても、その後ダイエットを怠るとリバウンドが来て、また体重が元に戻ってしまうというようなことがあります。だけど、また頑張ってダイエットすれば体重が減るので、気が向いたらダイエットを頑張ろうかなということになるのでしょうが、そのダイエットとリバウンドを繰り返すと実は高血圧とか、脂質異常症になってしまい、動脈



硬化が起こるということすらあるという話です。 私は医学で学位を取った人間ではありませんが、 医学的にはそういうことが言われているので、 ダイエットをするなら、リバウンドを起こさな いようにちゃんと体調管理、体重管理をするべ きなのです。

財政硬直化という言葉がありますが、これは、政策的経費にメリハリを付けたくても、付けられないほどに政府債務の重荷、元本の返済や利払いが歳出を圧迫するということとして財政学の世界では知られている現象です。財政の硬直化という言葉と動脈硬化という言葉を少し比喩として掛けているわけですが、わが国の歳出構造について、平成3年から平成31年(令和元年)のこの30年足らずの時期の変遷を振り返ると、増えたり、減ったりはしていますが、社会保障費以外の政策的経費はものの見事にほとんど変わっていない、メリハリづけができない状況になっているということです。

社会保障は確かに高齢化で必要なので、増えていますが、それ以外の経費がほとんど同じ金額になっているということは、私は財政硬直化の予兆が既にわが国の財政に及んでいて、それは政府債務が増えて、国債費が増えて、もちろん社会保障費もあるのですが、国債費の増加も著しいということです。金利がほとんどゼロでも年間10兆円弱の利払い費を払っているという状況はやはり看過できないのではないかと思います。歳出構造を見直すということを繰り返し

歴代政権は続けてはいますが、なかなかメリハ リが利きにくくなっている状況なので、やはり 政府債務残高をこれ以上大きく増やさないよう にするための努力は引き続き必要なのではない かと思っています。

#### 3. 消費税率10%後の税制改革(資料5)

その観点からすると、今年10月に消費税率が10%に上がった後、どうするかということもあります。10%に上がったのだから、これで大丈夫ではないか、これ以上は税制の議論をする必要はないのではないかという悠長なことはとても言っていられないと思っています。では、消費税率10%に上げた後にどうなるのかという話になりますと、直ちに腕まくりをして、「消費税率12%、15%はいつにしますかね。2024年ですか。2025年ですか」といきなり消費税率の具体的な数字を言い出すというのも少し気が早いように思います。

#### 資料5

#### 消費税率10%後の税制改革

- ▶最大の政策的経費である社会保障が焦点に
- ・まずは、社会保障の制度改革
- ・ 消費税以外にも税源はある(?)
- 所得格差是正を図るなら所得税
- ・ しかし、現役世代は負担に限界がある
- やはり、世代を超えて負担を分かち合うなら、消費税
- ◆ 与党(消費税堅持)×野党(消費税廃止)の構図が
- ▶デジタル課税の国際協調
- ▶「老後2000万円」問題に対応した税制(NISA, iDeCoなど) ® Takero Dol.

そのためには、社会保障のために本当に増税が幾ら必要なのかという試算といいますか、目鼻立ちを付けていく必要があります。まずは社会保障制度の改革をして、それでもやはり消費税で財源を賄う必要があるのだということが国民にも理解できる形で浸透していけば、やはり消費税率を10%よりも上に上げていく必要があるのだという議論があまり遠くない将来に出てくるのではないかと私は期待をしたいと思いま

す。だからこそ社会保障の改革も手抜かりなく やる必要があると思います。

それともう1つは、消費税以外の財源という 話も議論の俎上に上ってくるのではないかと思 います。例えば所得税です。格差是正のための 所得税制の見直しというのは安倍内閣の中でも 行われてきています。ただ、安倍内閣の下での 所得税制の改正というのは、財源を生み出すた めにそういう改正を行ってきたわけではなく、 むしろ高所得者からより所得税を取るために給 与所得控除を減らすとか、上限を下げていくと いうようなことに取り組んできたのです。

民主党政権のときに企画されたものが政権交 代で安倍内閣に変わった後に実行されたという ものも含みますと、意外と安倍内閣は所得税の 改革に取り組んだ内閣と言えると思います。例 えば金融所得課税の一体化も企画されたのはも っと前ですが、実行されたのは安倍内閣で、い わゆる軽減税率10%をなくして、20%の本則に 戻すということを安倍内閣でもやっていますし、 最高税率を45%に引き上げるということも、企 画したのは民主党政権ですが、それを実行した のは安倍内閣です。さらには給与所得控除の見 直しを最初に手掛けたのは民主党政権ですが、 第2弾、第3弾と給与所得控除の上限を引き下 げるという形で所得格差是正を図るということ に着手したのは安倍内閣です。

来年の所得税には基礎控除を引き上げる代わりに給与所得控除と公的年金等控除を引き下げる改正も行われるという意味においては、消費税の増税を延期したことで殊更有名な安倍内閣ではあるけれども、所得税の改革にも、目立たない形かもしれませんが、着手していたという意味では、私は意義があることだと思います。しかし、そこから財源を捻出するということを考えてはいないということです。ほぼ税収中立で行われているということですので、今後所得税の次なる改正を考えるとするならば、どう考えるのか。まだ何のアイデアも俎上には載っておりませんが、何らかの議論がある、ないしは

あることを期待したいと思います。

消費税を巡る議論は今後1,2年ということになりますと、衆議院選挙も1,2年の間にはあるということです。そう考えると、消費税を堅持することを掲げる与党と消費税を廃止するとか、5%に戻すとかと言っている野党との構図になるかもしれません。一見すると消費税率を下げると言う方が聞き心地が良くて、そういう政党に有権者が投票するようなことがあるのかもしれませんが、社会保障のための消費税財源だということをしっかり訴え、それが国民の納得感を得られれば、決して消費税を下げないとしても、票を集めることはできるのではないかと思います。

それから、来年の初めまでに国際的な合意を することが期待されているデジタル課税の話も この研究会では取り上げていますが、今日は時 間もありませんし、午後の国際課税の話もあり ますので、ここでは深く申し上げません。

それともう1つは、先ほど小澤座長もご指摘されましたが、「老後2,000万円」報告書と言われる金融庁の金融審議会の報告書に端を発した議論ですが、これはまさに税制を巡る議論であると私は受け止めています。NISAの恒久化、この税制改正要望を裏付けるような報告書に恐らく金融庁はしたかったのだと思うのですが、与野党の政争の具になってしまいました。ただ、小澤座長も先ほどおっしゃったように、冷静な議論が必要で、その議論のために今後どういう議論があるのかということを少し私もこの後に言及したいと思います。

#### 4. 今後の税財政のあり方(資料6)

その言及をする前に少し消費税を巡る議論の環境を振り返ってみたいと思いますが、消費税率については10%に引き上げることを2度延期しました。その間にはやはり経済成長促進、デフレ脱却という話がありました。しかし、社会保障の安定財源を確保するためには、経済成長頼みで税率を引き上げないということで果たし

#### 今後の税財政のあり方

- 経済成長促進・デフレ脱却は重要だが・・・
- 社会保障給付財源の安定的な確保は不可欠
- 景況の多少の悪化が予想されても、負担増が不可 避な局面も。低所得者対策が重要に
- 所得比例の税・保険料負担が主 → 景況に左右
- ・ 消費税・・・景況に左右されにくい、老若ともに負担
- ➤こうした現状認識が、国民に共有されていて常識になっているとはいい難い
  - → 事あるごとに説明・説得が必要

© Takero Doi.

てよいのかと思うわけです。景気が多少悪化しても、社会保障費は減らせない。社会保障費が減らせない以上、しっかりとした安定財源を確保するという観点からすると、消費税はそれに向いた税ではないか。ただ、残念ながら、そういう認識が国民と共有できている状況ではないというのが悩ましいところで、事あるごとに説得が必要なのだと思います。

#### 5. 財政健全化の理解をどう深めるか(資料 7)

それから、消費税率の引き上げが延期されている最中の税制を巡る環境を見てみますと、他力依存の構図です。つまり、お金持ちが税を負担してくれれば、われわれは税を負担しなくて済むのではないのかとか、企業が負担してくれれば、われわれは負担しなくてもいいのではないかとか、政府がうまく財政運営してくれれば、

#### 資料7

#### 財政健全化の理解をどう深めるか

- 社会保障は、"No Free Lunch"である!
- 給付増◆→√他の給付減

自己負担(患者・利用者)増 増税・保険料引上げ

- ・ 他力依存の構図からの脱却
  - お金持ちが負担してくれれば、自分は負担しなくて済む
  - 「企業」が負担してくれれば、自分は負担しなくて済む
  - 政府がうまく運営してくれれば、自分は悪くならないのに

増税なんかしなくてもいいのではないのかとか、 そういう他の人が何とかしてくれれば自分は負 担しなくてもいいのではないかという発想が背 景にある消費増税反対論が横行していたと私は 思っています。そういう意味ではこうした他力 依存の構図から抜け出すための議論の環境整備 が今後必要になってくると思います。

#### 6. 老後の資産形成を支援する税制改革(資料 9-10)

最後に、老後の資産形成を支援する税制改革が、今後議論されると思います。 9月中には政府税制調査会は中期答申を出すことになっていて、その議論が進んでいますが、あいにくこの議論の目出しはあるのですが、結論めいたことは議論していないので、答申には書けないのではないかと感じています。さらには「老後2,000万円」問題を巡る与野党の攻防を考えると、あ

#### 資料9

#### 老後の資産形成を支援する税制改革(1)

<私見>

- ▶誤解を与えない議論の提起
- 「貯蓄促進=消費減退」という誤解
- ⇒ 老後に備えた分散投資の促進
- 「貯蓄への税制優遇=金持ち優遇」という誤解
- ⇒ 中低所得層の老後の所得保障の強化

#### ▶わが国の制度の欠点(当面解決すべき課題)

- 一時金払いの横行
- 私的年金制度・非課税貯蓄制度の林立

© Takero Doi.

#### 資料10

#### 老後の資産形成を支援する税制改革(2)

<私見>

- ① 一時金払いと年金払いの同等性確保
- 退職所得課税の強化
- ② 高所得者の年金課税強化
- 公的年金等控除の縮小
- ③ 私的年金・非課税貯蓄制度の拠出枠の統一 化
- ・ 拠出額の名寄せは、税制(マイナンバー)で行う
- ・ 税制優遇が受けられる「適格性」を、国税庁が認定する

© Takero Doi.

まり先走ってこの話をすると政治的にやけどを する可能性もあり、政争の具にならないように 忖度しているということもあるのかもしれませ ん。ただ、私は学者ですので、勇み足かもしれ ませんが、一歩先んじて少しその議論に踏み込 んだ言及をここでさせていただきたいと思いま す。

老後の資産形成を支援する税制という話になりますと、貯蓄を促進するとか、貯蓄への税制 優遇をすると聞こえるので、消費が減退するのではないかとか、あるいは、それは金持ちを優遇しているのではないかというような誤解が生じがちです。それを防ぐことは必要で、そうならないような議論の提起ということで言えば、例えば老後に備えた分散投資を促すための仕組みを活用することが必要だとか、中低所得層でも老後のために貯蓄を蓄えるための非課税優遇だというふうな説明だとか、こういうものがまず入り口としては必要なのではないかと思います。

ただ、今のわが国の税制以外のところでこの問題が置かれている欠点は、一時金払いが横行していることです。iDeCoも、NISAも引き出すときには一括で引き出すことが多用されています。それから、さまざまな私的年金・非課税貯蓄の制度が林立している状況を打開するために何か税制が役に立てないかと思うわけです。そうすると、やはり一時金払いが横行していて、本来は生涯にわたる資産形成であるならば、老後になっても一括で引き出すのではなくて、必要に応じて年金払いをしてもらうような形にするのがいいと思います。もちろん今もiDeCoで年金払いにはできるのですが、年金払いを活用している方はごく少数です。

一時金払いがなぜいいかというと,所得税が 実質的に軽課されているからです。別に退職給 付税制を目の敵にして大増税をする,重税を課 すという意味ではなくて,せめて年金払いにし ても,一時金払いにしても,割引現在価値でみ て同程度の税負担になるような税制にすること は必要です。あとは非課税枠を統一するという ことです。私的年金で使っても、非課税投資の 制度を使っても同じ非課税拠出枠であるという 形で、制度をわかりやすくすることも必要では ないかと思っています。

私からは以上です。

## II. 長寿社会における所得保障政策と金融ジェロントロジー

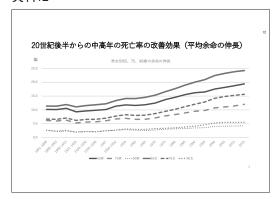
(小澤) ありがとうございました。では、駒村先生、お願いします。

(駒村) 慶応義塾の駒村でございます。おはようございます。私は社会保障分野の取りまとめと私自身の研究の主張をご報告させていただきたいと思います。社会保障の分野は山重先生、大森先生、和泉先生、中野先生からそれぞれの研究を発表していただきました。今日前半部分でこの総論部分に関して4先生のご報告を交えながら、後半部分で私の研究の主張についてお話ししたいと思います。

## 1. 20世紀後半からの中高年の死亡率の改善効果(平均余命の伸長)(資料12)

図は20世紀後半から平均余命の伸長状況です。 現在社会保障を取り巻く大きな問題としては人





口構造の変化というものがありますが、その要因は2つあり、1つは寿命の伸長、もう1つは出生率の低下です。まず寿命から見てみたいと思います。現時点で例えば65歳まで生きた女性を見てみましょう。もう既に9割近い方が65歳まで生きる時代になってきていますが、さらに65歳まで生きている方はあと何年生きるのかというと、あと25年生きることになります。いわゆる平均寿命よりはさらに生きることになわけです。今後もこの伸長は続いていまして、2065年には女性の平均寿命は91.35歳、余命で見ると恐らくこれからプラス5歳ぐらい延びてくるのではないかと思います。

65歳まで生きた方ということになりますと年金をもらうことになるわけですが、今後、女性の寿命はさらに伸長し、半分近い人が90歳代半ばまで生きる時代がきます。年金で見てみると、40年間保険料を拠出して、30年間もらうということになると、40年分で30年分を支えなければいけないということになります。財政を安定させるためには、どれだけ年金を減らすか、或いは支給開始年度を遅くするか、本来こういう組み合わせを考えなければいけないのです。

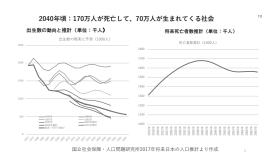
最近言われるようになった「人生100年」というのは、この先さらに医療技術の進歩がこのペースで進んでいき、その医療技術を多くの方が使えるような社会が来たときに21世紀生まれの子どもたちの寿命は何歳ぐらいまで延びるのかということをカリフォルニア大学とマック

ス・プランク研究所がシミュレーションした結果、半数近い子どもが100歳を超える人生を迎えるようになるだろうということで、そういう100年の人生もこれから考えていかなければいけない時代がやってくることになります。

#### 2. 2040年頃:170万人が死亡して,70万人が 生まれてくる社会(資料13)

次は人口構成の動向で、特に出生率の方に着 目しています。数字の桁は1,000人です。だか ら、2,000と書いてあるのは200万人ということ なのですが、1年間で生まれてくる子どもの数 です。一番上の線が1975年の人口推計で、この ころ合計特殊出生率は2を維持できていました。 当時の前提は将来も2をずっと維持できるとい うことでした。従って、毎年日本社会は200万 人の新しい子どもを迎えるということになりま すので、今でも恐らくこの前提が達成できてい たら、日本は1億4,000万とか、1億5,000万と か、そういう人口規模の社会になっているはず だったわけです。けれども、ご存じのとおり、 出生率が1.5ぐらいの状態が長期に続くと、途 中で将来推計の見直しが行われて、1年間に生 れてくる子どもたちは150万人ぐらいに減るの ではないかと修正が連続的に後追い的に行われ ていきます。ただ、合計特殊出生率2が1.5に なると4分の3なので、1年間に生れてくる子 どもは4分の3になるのかというと、そういう 話ではなくて、4分の3の状態が何世代にわた

#### 資料13



っても続くことになると、4分の $3 \times 4$ 分の $4 \times 4$ の $4 \times 4$ のの $4 \times 4$ のの $4 \times 4$ の $4 \times 4$ のの $4 \times 4$ のの4

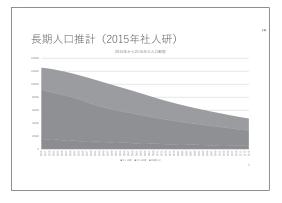
実際は1年間に生れてくる子どもの数の動向はこの赤い方の線で、現在90万を切るかどうかのところまで下がってきていますが、2050、2060年になると恐らく50万ということになりますので、1年間に生れてくる子どもの数は出生率が2を維持できれば200万人だったのですが、将来は4分の1の50万人まで減るということになります。これについて山重先生は従来のような政策では全く足りないのではないか、全く異なるレベルの政策を行わなければいけないのではないか、そのときに女性の視点が極めて重要であって、さらにそのためには女性の社会進出、特に政治的な進出が極めて大事なのではないかという主張をされているわけです。

なお、参考までに、こちらの図は、これも縦軸が1、000人単位ですが、1年間に亡くなる方の数の推計値ですので、現在120~130万人が毎年亡くなっており、2040年ごろには毎年170万人の方が亡くなるということになります。2040年ころになると、生まれてくる子どもは70万人ぐらいですから、170万人が亡くなり、70万人が生まれてくるということになると、毎年100万人ずつ日本人は減少することになるわけです。これを外国人労働者で本当に補うことができるのかというと、これについては和泉先生の方からどういう政策を行っているか、どういう課題があるのかというお話が出てくると思いますので、この辺は割愛させていただきたいと思います。

#### 3. 長期人口推計(2015年社人研)(資料14)

よく厚生労働省が示しているのは2065年までの人口動向です。これは本推計ではありますが、その先には参考推計があって、2115年まで将来推計は出ているわけですが、その先、つまり、2065年から先はものすごい勢いで人口が減少してしまいます。出生率を1.8にしましょうとい

#### 資料14



うのは、減少するスピードを緩めるぐらいであって、減少傾向は止めようがありません。出生率は2を維持しない限り、今の人口は維持できないということなので、かなりのことをしなければいけないことになります。

#### 4. 2025年までの社会保障改革の予定表(資料 15)

人口構成の影響を受ける社会保障改革,社会保障状況ですが,これは既に行われている改革もあれば,これから行われる改革もある。或いは官邸に置かれた新しい改革推進の会議体もあるわけです。そういった東ねるような動向もあるわけですが、例えば年金の場合は、財政検証というのが5年に1度行われることになっています。8月末に2019年の財政検証が発表されました。それから、医療の場合は原則2年です。2年間隔で診療報酬の改定が行われます。介護

#### 資料15

2021	5年までの社	- 全保暗	改革の	)予定表	
202.	年金	医療	介護	障害者福祉	生活保護
2014年	財政検証	報酬改定	月酸	牌音有無知	土/山床設
2015年	MJ PA I K nil.	取別以及	報酬改定		
2016年	法改正 (キャリーオ・ バー導入)	報酬改定			
2017年					
2018年		報酬改定	報酬改定	報酬改定	基準改定
2019年	財政検証				
2020年		報酬改定			
2021年			報酬改定	報酬改定	
2022年		報酬改定			
2023年					基準改定
2024年	財政検証	報酬改定	報酬改定	報酬改定	
2025年					

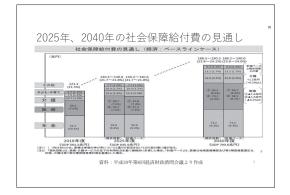
の場合は原則3年という間隔で、介護と障害者福祉について介護報酬の改定が行われていきます。生活保護は基本的には5年間隔で給付の見直しが行われるということなので、ある程度ルール化されていますので、この後もそのペースで行われるのだろうと思います。

医療と介護の同時改定というのが6年に一遍行われますので、次の大型改革は2024年ということで、この年には年金と医療と介護と障害者福祉が同時に議論されるのだろう、或いは何らかの改革が行われるのだろうと思われます。人口構成上は2025年をどう乗り越えるのかというのが当面の課題ですので、そこにはぎりぎり間に合うか、間に合わないかといったところです。改革を行ってすぐに効果が出るわけではありませんので、かなりぎりぎりの動向になってきているということだと思います。

#### 2025年,2040年の社会保障給付費の見通し (資料16)

さらにその先にはもう一段厳しい社会保障・人口構成の動向が待っていることになります。 2025年は団塊世代が75歳に到達する時期であると言われていますが、次に人口が多い団塊ジュニア世代が退職して支え手から離れていくことで急激に労働人口が減っていく、支えている人口が減っていく時期が2040年に来るだろうと思われますので、この2025年を中間的に見ながら、さらに2040年の危機をどう乗り越えるのかとい

#### 資料16



うことを考え始めなければいけないということになります。

年金給付はマクロ経済スライドが順調に効け ばそれほど伸びません。逆に言うと、対 GDP 比に占める割合が現在の10%が9%に下がると いうことになります。高齢者人口が増えるにも 拘わらず、公的年金が経済に占める割合が下が るということは、マクロ経済でみれば、高齢者 の購買力がそれだけ下がっているということを 意味しますので、この需要の縮小を何で埋める のかという議論をしたときに、今日何度か言及 されている金融庁の「2,000万レポート」が出 てくるわけです。公的年金が実質下がってきた 分を、私的年金をためることによって、その取 り崩しで老後を支えてくださいねというレポー トが出てくるわけですが、ちゃんと評価をして いただけなかったというのは非常に残念に思い ます。

その他,ポイントとしては医療,介護が増えるということです。この医療の増え方が人口構成の変化プラス医療技術の高度化によって急激に増えているわけですので,この部分をどう見直していくのかということを大森先生が議論されています。

今日のところであまり深掘りした議論はでき ませんが、子どもの支出が増えていくと示され ています。出生率が下がっていて、子どもの数 が減っているのに、子どもの支出が増えるのは 一体何事かと思われますが、年金財政検証の中 で1つ重要な見通しが出されているのは、既婚 女性. 有配偶女性の労働力率が20代半ばから40 代ぐらいまでは60%を切るぐらいの水準になっ ていますが、2040年にかけてこれを80%以上に 引き上げるということを想定していますので. 出生率をこれ以上下げないで、なおかつお母さ んたちの労働力率を伸ばすということになりま すので、基本的にはほとんどの子は幼稚園に行 かない、基本的にはほとんどの子どもが保育園 に行くということを想定しているのだろう、或 いは保育園と子ども園に行くのだろうと想定し

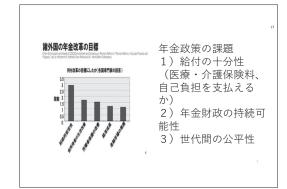
ていると思われます。幼稚園よりも保育園,子 ども園の方が高コストということになりますの で,恐らくその部分のインパクトが,或いは無 償化のインパクトがこの中に組み込まれている ので,子ども向けの給付は増えるということで す。

一方で、その他のところがほとんど増えないように設定されていますが、これはやや疑問があって、年金のマクロ経済スライドが効いていけば、当然ながら、年金の少ない高齢者が増えていきますので、生活保護受給者が増えるということが予想されるわけです。年金を下げれば、当然ながら、部分的には生活保護受給者が増える可能性がある。この部分をちゃんと織り込んでいるかというと、ややそこの前提は甘いのではないかと思われます。

#### 6. 年金政策の課題(資料17)

諸外国の年金改革を見ながら、将来の課題を考えていくということを見ていったときに、表には左から財政の安定化とか、いろいろ書いてあるわけですが、これは2000年前半に世銀が各国の年金専門家に、年金改革がどの国も2000年代前半に集中的に行われたわけですが、「そのときにおたくの国では何に一番政治的な資源、議論を集中させていますか」と項目を挙げてもらったときの回答結果です。当然ながら、財政的な安定性、年金財政の安定性を確保したい。これはわかりやすく言えば、保険料を上げるか、

#### 資料17



給付を大幅カットするか、いずれしかないということです。どの国でも高齢化が進みますので、いずれかやらなければいけないということです。一方で、給付をカットする国が多かったわけですが、給付をカットし過ぎてしまうと、低所得高齢者の年金水準が下がってしまうので、給付をカットしながら、低所得者の所得保障をどう同時に行うかというのが非常に悩ましいということです。同時に雇用形態の多様化が進んでいきますので、非正規労働やいわゆる非典型労働の方が増えていくということです。この方の社会保険をどうするのかということが議論されています。

それから、経済成長がなければ、年金制度は 当然維持できないので、きちんとした成長戦略 を行っていくということです。最後に金融市場 の整備です。これは公的年金を下げた分だけ私 的年金で穴埋めをするということです。私的年 金に入っていただいて、ちゃんと運用していた だくという制度を整備していくということです。 或いは税制上の優遇を与えていくということで す。これは先ほどの土居先生の話にもつながる わけです。こういった議論は当然2000年代前半 に先進国で行われている議論だということなの ですが、日本はこの議論をこの間の金融庁のレ ポートでやろうとしたら怒られてしまったので、 なぜ怒られたかよくわからないという気持ちで す。

年金の政策目標における課題としては、給付の十分性、それから、年金財政の持続可能性、世代間の公平性、これらをどう守っていくのか、改善するのかということなのですが、現実問題としてこの3つを同時に改善するのはかなり難しい、絶望的な状態ではないかと思います。それでも知恵をどんどん使っていかなければいけないということで、年金財政検証がこの間発表されました。

#### 7. 2019 (令和元) 年財政検証結果のポイント (資料18)

年金財政検証の細かい話をしている時間はあ りませんが、ちょうど今日このタイミングで日 経の「経済教室」に私の論考が出ていますので. もし日経新聞をお持ちの方は後で読んでいただ ければ、年金財政でどういうことが議論された のかが出ています。わかりやすく言うと、6つ の経済前提を作って、6通りのストーリーを作 りました。そして、そのうち経済成長と女性と 高齢者の就業率が極めて上がる. 或いはそこそ こ上がるというケースでは年金財政は持続可能 です。要するに、現在62%の給付水準を50%程 度まで下げて、そこで維持できるということで す。62%のものが50%まで下がるというのは、 62を100と考えるときには、50というのは80の 水準ですので、約20%ほど年金水準が下がるこ とになります。賃金上昇率で、年金水準を評価 したときに年金の実質価値が20%下がるという ことです。

#### 資料18



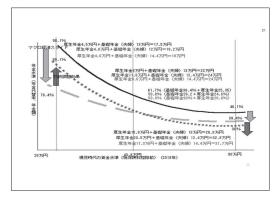
幾つかのそういうシミュレーションをやって、3通りについては何とかその条件を満たすことができるが、経済成長が極めて低い、或いは実質経済成長がマイナス0.5のような状態が今後も続いていく場合は年金財政は維持できなくなり、3ケースにおいては現行年金制度は維持できないということなので、どう評価するかというと、健康でも、不健康でもなくて、要経

過観察の状態だということになります。

#### 8. 2019 (令和元) 年財政検証の結果について (資料21)

年金の低下の状況が示されたのがこの図になるわけです。基礎年金と厚生年金に対してマクロ経済スライドでおおむね毎年年金の給付水準を1%ずつ下げていくという措置を行うわけですが、厚生年金の方が財政状況は安定していますので、早くマクロ経済スライドの調整が終わることになります。それに対して財政状況がより悪い国民年金、基礎年金の方はマクロ経済スライドが長期的に行われてしまい、マクロ経済スライドの調整終了時期が2047年までかかるということで、基礎年金で大幅に給付水準が下がっていくというのが極めて大きな問題になってきます。

#### 資料21



この図が今日日経の「経済教室」で示した図で、それよりもさらにごちゃごちゃと書いてあるのですが、何を示してあるかというと、先ほどの62%相当の年金の給付水準が50%に下がるというのは、中間的な所得層のモデル年金が2047年にかけて徐々に下がっていくことを意味しています。縦軸は年金の給付水準、所得代替率、横は現役時代の自分の賃金、自分の収入を示しています。縦軸の右側、左側は現役のときの賃金が平均20万円ぐらいの方の年金給付水準ですが、現在98%が将来76%へということにな

ります。そして、逆に賃金が80万円の方の年金の46%の給付水準が39%と、この青い点線のように下がります。

厚生労働省の資料ではこんなにきれいに示されていませんが、ちょっと加工しました。これが何を意味しているかというと、標準的な世帯は20%給付水準が下がるが、低所得世帯はより落ち幅が大きいということになります。それはなぜかというと、基礎年金の給付水準が大幅に下がるので、低所得者になればなるほど、基礎年金依存度が高いので、加えると自営業の方は基礎年金しかないので、低所得者ほど生活の落ち方が著しくなるということになります。

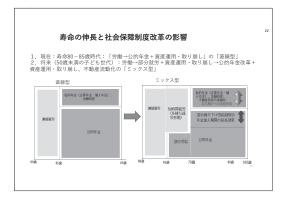
それを解消するために何が必要かというと、厚生省の議論は今まで国民年金1号に入っていたような非正規労働者の方を国民年金グループから厚生年金グループの方に移籍してもらいましょう、財政の厳しい国民年金から余裕のある厚生年金に移ってもらうことによって国民年金財政を改善させて、マクロ経済スライドを早く終わらせて、給付水準の落ち方を緩やかにしましょうということになります。100万人の適用拡大、新しく非正規労働者の100万人以上の方に入っていただくケースと、300万人以上の方に入っていただくケースと、非正規、学生、アルバイトも含めて1,000万人以上のほとんどの働いている方に厚生年金に入っていただくという3つぐらいのインパクトを推計しています。

こういうことをやると、赤線で示しているように、基礎年金の方の給付水準が上がりますから、モデル年金のところはほぼ同じ落ち方をしますが、基礎年金の給付水準の落ち方が緩くなるという効果があって、一方、高所得者の方は、実は厚生年金が少し条件が悪くなるので、厚生年金の給付水準が下がります。所得の高いサラリーマンの年金水準はさらに下がるけど、所得の低い方の年金の給付水準はやや改善するという効果があるわけです。

## 9. 寿命の伸長と社会保障制度改革の影響(資料22)

今日の日経で書いたのは、さらにもう一案あって、これは私の個人案です。これは結果的には同じなのですが、厚生年金の財政の余裕度を見ながら、国民年金のマクロ経済スライドを早く止めるために、国民年金の財政が悪いわけですから、調整基金を使って厚生年金の財政から国民年金の方に財政支援を行って、厚生年金のマクロ経済スライドと国民年金のマクロ経済スライドが同時に終わるように調整していくと、同じ効果が得られるというものです。適用拡大とほぼ類似の効果が得られるということを今日の「経済教室」で議論していますので、後で見ていただければと思います。

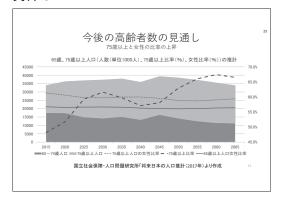
#### 資料22



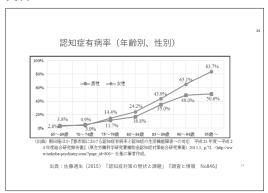
いずれにしても、今後の長い老後を考えたときには、公的年金の給付水準は低下し、継続就労というものがますます重要になってきます。70代に入るぐらいまでの継続就労が必要になっていくということです。或いは公的年金の繰り下げ受給みたいなものもどんどん推進していかなければいけない。或いは企業年金・個人年金への加入も推進していかなければいけないということになります。

#### 10. 今後の高齢者数の見通し(資料23-24)

最後に、私のもう1個のテーマである老後の 資産に関する問題について、後でまた細かいデ



#### 資料24

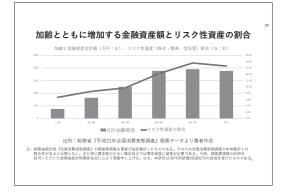


ィスカッションがあると思いますので、一言触れたいと思います。今後増える高齢者の大半は75歳以上人口です。65~74歳が増えるというよりは、75歳以上の黄色い部分が増えていくということになります。75歳を超えると、認知症の有病率が急激に上がっていくことがわかっており、特に女性の方が高いということがわかっています。

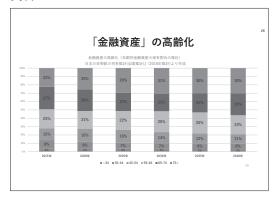
#### 11. 「金融資産」の高齢化(資料25-26)

一方,高齢者が保有する資産について,これは平均資産で見ていますが,70歳前半をピークにほぼ高止まりをしていることがわかります。この人口構成の変化と金融資産の保有状況を考慮すると,個人金融資産の年齢別のシェアがわかってくるわけですが,約1,900兆円に接近している個人金融資産の22%を75歳以上が保有し

#### 資料25



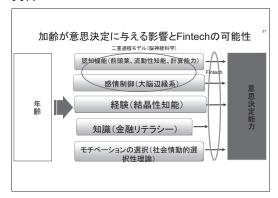
#### 資料26



ており、将来は31%が保有するようになるだろうということになります。先ほどもお話ししたように、75歳を超えると認知症の発症率が上昇しますので、現時点で恐らく認知症の方が保有している金融資産は100兆円、そして、2030年ぐらいになると、認知症の方が保有する金融資産は200兆円というような水準まで上がってくるだろうと思われます。

#### 12. 加齢が意思決定に与える影響と Fintech の 可能性 (資料27)

正常加齢であっても、だんだん投資や資産運用に関する意思決定能力が変化してくるということが知られています。金融に関する意思決定能力は経験とか、知識とか、或いは将来に対する展望、モチベーション、こういったものにも影響を受けると言われていますが、もう1つ脳の機能の2つのパートがあります。これは二重



過程モデルと言われて、カーネマンなどが脳神 経科学の研究蓄積を使ってノーベル経済学賞に つなげた研究分野です。人間の衝動的な部分と 論理的な部分を組み合わせながら意思決定をし ており, 衝動的な部分, 感情的な部分を持って いる。そこをコントロールしている部分が大脳 辺縁系と言われる部分で、熟慮により、様々な 損得計算をしっかりして将来展望を作っていく というのは前頭葉の部分がコントロールしてい るとされています。しかし、加齢とともに大脳 辺縁系と前頭部の機能の間に変化が生まれてき ます。大脳辺縁系は割ときちんと機能は維持で きるのですが、前頭葉の部分が加齢とともに低 下してきますので、だんだん論理的な分析能力 が低下し、衝動的な行動や過去の自分の経験で 判断するようになると、ますます金融資産の管 理が難しくなってきます。

さらに認知症が入ってくるまで機能が低下すると、どんどん資産の管理能力が落ちてきて、自分の金融資産として何を持っていたか、何を運用していたか、次に ATM の暗証番号は何だったかというように、どんどん管理能力が下がっていきます。このような状態の方に多くの金融資産が保有されているという問題があります。実は金融庁の2,000万レポートの後半部分でこの問題にどう対応するかを考えなければいけないという提示がされています。郵貯・かんぼ生命の問題もまさにここにつながる問題かもしれませんが、高齢者の資産管理の問題もこれ

から大きな問題になっていくのではないかとい うことを私の論考の方では書いています。

#### Ⅲ、社会資本整備のあり方

(小澤) ありがとうございました。それでは、 林先生、お願いします。

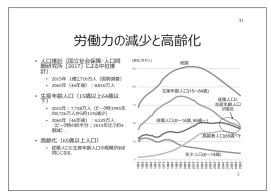
(林) 林と申します。東京大学で教えています。今日は、将来における社会資本整備のありかたについて10分ほどでお話をさせていただきたいと思います。



#### 1. 問題意識(資料31-32)

今までの先生もお話しされてきましたが、これからの根本的な問題は、労働力が将来にわたってどんどん少なくなるという点かと思います。

#### 資料31



#### 労働力減少と生産性の向上

- 生産年齢人口=潜在的な労働力
  - ・ 50年のタームで考えると、生産年齢人口(≥労働力) が激減 (ビーク時の約半分)
  - 生産年齢人□と従属人□ (高齢者人□±年少齢人□)の接近→歳出増
- マクロ経済的には労働力不足からの大きな生産制約が課せられ、GDP成長の大きな足制になる。
- 従属人口を含む人々の所得水準を維持するためには、就業者1人あたりの生産能力=労働生産性の上昇が必須
- 労働生産性の上昇
  - 個人が身につける技量や能力(人的資本)の向上
  - 労働を補完もしくは代替するような生産設備(民間資本)の充実
  - 社会資本の充実

ここのグラフで示しているのは2015年までは実 績値で、それ以降は国立社会保障・人口問題研 究所による人口推計の中位推計です。一番上か ら、人口総数、生産年齢人口である15歳から64 歳. 高齢者人口である65歳以上人口. ゼロ歳児 から14歳までの年少人口が示してあります。従 属人口とは高齢者人口と年少人口を足し上げた ものです。

既に人口減少は始まっており、 それ以上のス ピードで生産年齢人口も減っていくというのは ご案内のとおりです。生産年齢人口はピークが 90年代にありまして、今から46年後の2065年に はピーク時の約半分、2015年比で考えると4割 減ると予測されています。生産年齢人口だけ減 っていて、他のファクターも同様の動きをみせ るということであれば、それほど心配しなくて もいいのかもしれませんが、ポイントは従属人 口です。ごらんの通り、特に2040年以降は、働 いている人の数と働いている人が養うことにな る人の数がほぼ同じになってしまいます。

労働力人口が減るということは、マクロ経済 的には生産要素が減っていくということです。 したがって、それは経済成長に対し大きな足か せになりますし、現在の消費水準なり、生活水 準を維持するためには、1人当たりが生み出す 付加価値を高める必要があります。これは労働 生産性ということになるのですが、それを高め るということが絶対の要請になると思っていま す。

労働生産性とは単にアウトプットを労働のイ ンプットで割った数字なので、 労働が減少する ことになってもそれ以上にアウトプットが増加 すればいいわけです。その為のひとつの方法は 人的資本を増加させることです。人的資本を増 やすということは、個人が生産活動において身 に付けている技量や能力を. 教育や職業訓練よ って増やしていくことを意味します。

労働生産性を増加させる方法はもう2つあり ます。ひとつは労働を補完もしくは代替するよ うな生産設備を充実することで、ロボット化と 考えても良いと思います。これは民間資本を充 実させることを意味します。

今回お話しするのはもうひとつの要因です。 つまり、労働生産性の向上には社会資本の充実 も重要であることを以下では議論したいと思い ます。

#### 2. 社会資本と生産性(資料34)

社会資本とは社会に存在する実物資産のうち. それに公共性が存在するものです。その便益を 国交省は「ストック効果」と呼んでいます。こ れではよくわからないかもしれません。よりわ かりやすく言えば、インフラと呼ばれるものと 言ったらよいでしょうか。例えば企業の生産活 動に寄与するのはインフラとしては、道路、空 港施設, 港湾施設, 廃棄物処理施設, 工業用水 施設などをあげることができます。当然道路が ないと物流も成り立ちませんし、港湾がないと

#### 資料34

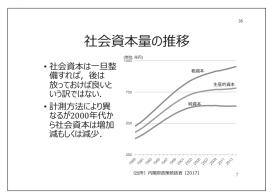
#### 社会資本

- 社会資本とは
  - ・ 社会に存在する実物資産のうち, その便益=いわゆる「ストック 効果」に公共性が存在するもの
  - ・「インフラ(インフラストラクチャー)」と呼ばれる場合もある
- ・企業の生産活動に奇与する
  - (産業インフラ) 道路, 空港, 港湾, 廃棄物処理, 水道, エ 業用水
- ・消費者/住民が直接利用できる
  - ・ 道路, 公園, 文教施設, 余暇施設, 上水道, 下水道, ゴ = 処理施設

船で物を運ぶこともできませんから、こういったインフラの存在は企業の生産活動に寄与する訳です。もちろんインフラには企業の生産活動のためだけではなくて、われわれ一般住民も直接利用できるものもあります。例えば、生活道路、公園、文教施設、上下水道などですね。

そういった社会資本もしくはインフラの数量がどう変わってきたかを表しているのがこの図です(資料35)。これは複数の異なった社会資本を単一の金額という単位で表しています。幾つかの計算方法があるのですが、主な計算方法に従って表したのがこの3つのグラフになります。粗資本と生産的資本と純資本と上から名前が付けられているのですが、これらは内閣府が推計している実績値です。

#### 資料35



ご案内のとおり、公共投資が積もったものが 社会資本となります。次に書いていますが、小 泉政権になった2000年代から公共投資額の量は がくっと減っています(資料36)。その影響も あって、2000年代以降は社会資本量の累積は滞 っています。とくに純資本で見るとその数量は 横ばいか、微減となっています。

最近よく聞く社会資本にかかる問題は、社会 資本の老朽化です。数年前にどこかのトンネル の壁が落ちたというような話があったり、最近 でも山間部の橋が崩落の恐れがあるので通行止 めになったりとか、社会資本の老朽化に関する 話題をしばしば耳にします。実際、橋梁の寿命

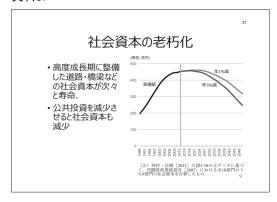
#### 資料36



は50年~70年ですから、70年代に集中的に整備 されたものが、近年から徐々に老朽化している ことは十分に予想されます。

このグラフは神戸大学の宮崎先生を中心にやられた推計に基づいています。先ほどお話ししたように2000年代は公共資本、特に公共事業の支出が減っていた時期です。今は横ばいになっているのですが、この推計が行われた当時の問題意識は、このまま公共事業の歳出が減っていけば、将来の社会資本はどれぐらい減るだろうかということだと思われます(資料37)。上側のグラフが年に1%減らした場合で、下側のグラフが年に3%減らした場合です。いずれの場合も、2012年ぐらいをピークにして社会資本量が大きく減っています。

#### 資料37



社会資本量の推計値は2015年ぐらいまでしか 算定されていませんので直近はどうなっている

のかわかりませんが、人口減少もあって、当然 高度成長期ほどは増やせないという状況かと思 います。ただ安倍政権になってからは、公共投 資の量は以前ほど低くはなく、直近の数字を確 認していませんが、若干持ち直して横ばいが続 いているというのが私の認識です。

2000年代のデータを使って社会資本の生産効果を推計した論文が幾つかあります。それを見ると、2000年以前は社会資本の生産効果は低かったのですが、最近では社会資本の整備水準も停滞していることもあり、生産効果は大きくなっているという結果を示しています(資料38)。しかし、生産効果を考える場合、全国一律に社会資本がどこでも同じ効果を持っているという訳ではありません。生産効果には地域差があり、特に、都市部の方が、公共事業もしくは社会資本の効果が大きくなることがわかっています(資料39)。ここでは時間の都合もあり、詳し

#### 資料38

#### 社会資本の生産効果

- 2000年以前のデータを用いた研究では70年代中盤から社会資本の生産効果は減少したとされている。
- 近年の研究では 2000年以降は社 会資本の生産効果 の回復を示唆。

	社会資本彈力	データ期間	原内総生産
林(2009)	0.209~0.278	1999~2004	産業(農林水産業 除()
	1.008	1991~2008	全産業
宮川ほか (2013)	0.714	1991~2008	製造業
	0.300	1991~2008	非製造業
	0.100	1990~2005	全産業+政府部門
	0.090~0.170	1990~2005	全産業+政府部門
大輔(2015)	0.140	1991~2010	全産業+政府部門
Am (2013)	0.065	1991~2010	全産業+政府部門
	0.131	1990~2010	製造業 (第2次産業)
中東(2017)	0.204	1990~2010	製造業 (第2次産業) 北海道を除く
中東 (2017)	0.068	1990~2010	非製造業(第3次 産業)
	0.233	1990~2010	非製造業 (第3次 産業) 北海道を除く
			10

#### 資料39

# 社会資本の生産効果の地域差 ・社会資本の生産効果は都市部のほうが高い。 ・集積の経済(agglomeration economies) ・特定地域における経済主体の密集(=集積)による生産性の向上 ・都市部の生産性の高さ⇔集積の経済

い説明はできませんが、それは、人や企業が密集することによって生産性が上がることを意味する「集積の経済」という経済学の概念によるものだと考えられます。図は都道府県別の社会資本の生産効果を表していますが、濃い色のグラフが都市部とみなされる都道府県の値です。当然都道府県の中でも都市的なところとそうでないところがあるのですが、都市部の影響が強いと思われる都道府県では生産効果は高くなっており、特に東京は際立って高い値を示しています。

## これからの社会資本整備のあり方(資料41)

今までの議論を整理します。社会資本には生産効果があります。生産性を伸ばすためには他にもいろいろな政策がありますが、その中のひとつとして社会資本を整備することによって労働生産性の向上を目指すことができるでしょう。ただ、70年代、80年代、90年代に行ってきたようなインフラの投資もしくはインフラの維持というのは財政的には難しいです。これも既に土居先生なり、駒村先生がおっしゃったところではありますが、公的債務の問題もありますし、高齢化に伴う社会支出の増大もあるということです。

#### 資料41

#### ポイント

- ・社会資本を増やすことで(=公共投資を行うことで)比較的大きな生産効果=労働生産性の向上を目指すことが出来る.
- ・社会資本の生産効果は都市部のほうが高い。
- 旧態依然としたインフラ維持は持続不可能(全国均一に公共 投資を増額するのは簡単ではない).
  - 公的債務小子宮齢化と社会保障费の増
  - 少子高齢化と社会保障費の増大
- 将来的にも地域間の人口分布の変化を変えることは難しい.
  - 都市部は更に人口集中
  - 過疎地域は更に過疎化

13

これは非常に重要だと思うのですが、どんな 政策を行っても地域間の人口動態を変えること

はできないと思った方がいいと思います。地方 創生など様々な政策が行われていますが、ここ 数年の東京への人口集中を見ても、地方創生と いうお題目でいろいろな政策にお金を使うこと は無駄だと思っています。何をやっても、都市 部への人口集中を止めることはできず、過疎地 域ではさらに過疎化が進むでしょう。せいぜい 中規模の都市同士での人口の奪い合いはあるか もしれませんが、この大きな流れを政策的には 変えることはできないはずです。

それでは、どのように社会資本を整備すれば 良いのか。社会資本の生産効果は都市部の方が 高くなっています。これは先ほど申し上げた「集 積の経済」の効果によるところが大きい。直感 的にわかると思いますが、集積が進んでいると ころに社会資本を整備すれば、集積が同時に引 き起こす問題の解消につながり、より高い便益 が得られます。つまり「集積の経済」には上限 があって、混雑をはじめとする都市問題が起こ ります(資料42)。こういった問題があるが故 に、インフラを整備することでそのような都市 問題が緩和され、都市部の生産性が上がるとい うことも言えるわけで、それによってさらに 「集積の経済」を促進することができるという ことです。

#### 資料42

都市部への人口集積および非都市部 の人口減少に即した社会資本整備を 都市部: 非都市部: 集積の経済には上限がある。 人口減少を所与にすると社会資 • 混雑を初めとする都市問題 本整備は生産能力には寄与しな W. 社会資本整備による解決 社会資本整備による都市問題の 解決 撤退の戦略を 中山間地においては限界集落を中 心地域に移転する必要 集積の促進による生産効率の向上。 中山間地域ごそコンパクト化が必要 集中と選択 集中と選択 全国津々浦々同様に社会資本整備を行っても集積は起ごらない。 限界地域から中心地域への移住を 促進するための社会資本整備
 市町村内の一部に集中させる必用 都市部に集中させ, さらなる集積 をはかる必用

その一方で、都市部ではないところに同じ金額を使って社会資本を整備しても、都市部で得られるほどの効果は当然期待できません。した

がって、全国の生産性上昇もしくは生産量の増 大を考えるのであれば、 当然都市部に社会資本 整備を集中した方が良いわけです。それによっ て経済全体のパイが大きくなり、以前より多く の税収を上げることも出来ます。そして税収が 大きくなれば、社会保障制度を通じて地方に再 分配される金額も潤沢になります。この意味で, パイをできるだけ大きくすることが必要になっ てきます。そのためには、選択と集中が必要で、 全国津々浦々、地方の要求に全部そのまま均一 に応えて、平等に整備しても、その効果は小さ いと考えられます。やはり社会資本整備は都市 部に集中させて、さらなる集積を図って、税収 を増やし、そして、そこで得られた税収を使っ て再分配をしっかり行うことが基本になると思 います。

では、都市部ではないところはどうするのか。 そのような地域では人口は減るしかないので. いくら社会資本を整備しようが、生産能力の向 上には寄与しないと考えた方がいいと思います。 ここでは小規模な集中が重要となります。特に 中山間地域においては、これは70年代、60年代 から言われていた政策なのですが、町村内の中 心地域への集落移転をしっかり考える必要があ るでしょう。そこでは集落移転を促すような移 転先地域への社会資本整備という形でお金を使 うべきだと思っています。これに関連してコン パクト化という言葉が頭に浮かびます。コンパ クト化とは平場の地方都市によく使われる言葉 なのですが、 本来は中山間地域における集落の あり方について用いられるべき言葉だと思って います。つまり、限界的な地域から中心地域へ の移住を促進するための社会資本整備をやりま しょうということです。だから、都市部におい ても、田舎においても、選択と集中は必要にな ると思います。以上です。

#### Ⅳ. 外国人技能実習制度による介 護人材確保

(小澤) ありがとうございました。それでは、 和泉先生、お願いします。



(和泉) 嘉悦大学の和泉でございます。私の 簡単な自己紹介をさせていただきますと、社会 保障の分野で特に子育て支援・保育、或いは介 護といったところなど、福祉のサービス寄りの ところを専門にやっています。嘉悦大学はおな じみでない方もいらっしゃるかもしれませんが、 税制改革に貢献した加藤寛がかつて学長を務め まして、現在理事長は三井住友海上火災の社長 を務めた植村裕之が務めています。

本日は「外国人技能実習制度による介護人材確保」ということなのですが、もうちょっと幅広く外国人労働者についてこれから日本はどういう受け入れをしていくのかしっかり議論していく必要があるということで、問題提起をさせていただきたいと思っています。

#### 1. 問題の背景(資料44)

実際に見ますと、人口減少している日本では 外国人労働者というのがいろいろなところで入 り込んできています。皆さんがお感じになって いる、或いは接していらっしゃる外国人労働者

#### 資料44

#### 問題の背景

- 人口減少社会の日本では外国人労働者を段階的に受け入れてきた
- 日系人、大企業研修生、技能実習生と領域拡大、 そして極端な人手不足領域での在留資格新設 が検討されている
- 既に多くの外国人労働者に支えられている日本 社会及び経済の状況について一般には周知されていない。
- 領域及び量的な拡大に対して漠然とした不安を 抱える人々が少なくない

はどういうイメージでしょうか。例えば自動車 産業などの製造業であれば、ブラジルなどから の日系人の方を多く受け入れています。ですか ら、今でも愛知、或いは静岡、群馬といったよ うなところではそういったコミュニティが出来 上がっています。コンビニに行くとレジをして いるのが中国人だった。こういうのを見るかも しれませんが、あれはほとんど留学生です。コ ンビニの店員をするためだけに日本で働けるビ ザというのはありませんので、留学生が働いて いるわけです。

先週来の台風の被害が千葉で問題になっています。停電の問題もそうですし、また、農作物の被害というのもやはり懸念されているところで、「これから農作物が高くなるのではないか」という話にもなっているわけです。もう一歩踏み込んでみますと、実はその農家で働いている人たち、ご存じのことと思いますが、日本の農業に従事している方の平均年齢は66歳とか、そういった年齢になっています。その中で機械が使える米は別なのですが、葉ものと言われているような野菜、こういったものを首都圏近郊で栽培している農家の多くが外国人の技能実習生を受け入れています。

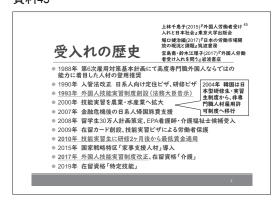
ですから、もし農業が壊滅的な被害を受けて、 再開が難しいとなったときに、今受け入れている技能実習生の皆さんを帰さなければいけない ということにもなってしまうかもしれません。 しかも今の制度の下では、一度帰ってしまった 技能実習生は2度と来ることができません。それは農業でも来られないですし、他の職種になったとしても来られないという制度になっています。そういった硬直的な仕組みというのはこれまでの積み重ねの中で職種の拡大をしてきた経緯がありますので、そういったところも含めてご紹介できればと思います。ですから、サラダが並ばない、葉もの野菜が食卓に並ばないという状況が、もし外国人技能実習生を廃止しろという話になれば、すぐに起こってくる問題、身近に感じられる問題なのですが、普段は気付かずに生活をしているかもしれません。

やはり漠然とした不安を抱えている人々が多くて、外国人が増えると治安が悪くなるのではないか。一番よく聞かれる言葉です。確かに外国人が犯罪に関わればとても大きく注目をされます。しかし発生率で言えば、それほど多くなく、よほど日本人の方が多くあります。実数の話で言うと、治安の問題というのは必ずしも不安と現実は一致していないのかなと思います。

#### 2. 受入れの歴史 (資料45)

細かく歴史を振り返るのですが、幾つかポイントとなるところがあります。1980年代の日本は、バブルの崩壊までの段階ですが、建設需要がとても高くて、イラン人の方がいっぱい入ってきて働いていたとかがありました。90年代に入ってばっさり切り捨てまして、そこで作ったのが1993年に作った外国人技能実習生の制度な

#### 資料45



のです。ただ、これは国会で議論されていません。法務大臣の告示という大臣が出したお知らせだけでできてしまった制度になっています。それをだんだんと職域、職種を拡大しながら2017年まで来まして、外国人技能実習制度の法律がようやくできました。この間に二十年以上全く法律の制約なく法務大臣の告示だけでやってきました。

ですから、最初は研修なのだ、技術を覚えて帰ってもらうのだというような形での始まりであったり、或いはちょっと賃金は出すのだけど、最低賃金は払わなくていいのだという時代があったりしたために今でも誤解されているところがあります。つまり、外国人を安く使える制度なのだと思われているのですが、今の技能実習制度というのはそういった形では立ち行かなくて、日本人と同じ並みの報酬を払わなければいけないし、また、それ以外のさまざまな手間を考えれば逆に割高なくらいの、本当に日本人が集まらない職種で日本人以上に報酬や費用を払わないと雇えない制度になりつつあります。そういった変化にもよく注意する必要があります。

#### 3. 奴隷労働という批判(資料46)

マスメディアの動きというのは、確かにひどい扱いを受けている人たちがいるので、その人たちに注目をして、光を当てる。そういった意味ではとても大事なことだとは思うのですが、「奴隷労働なのだ。だから、技能実習制度なん

#### 資料46

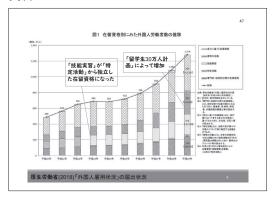


てのはやめてしまえ」という論調でマスコミの多くが取り上げます。もちろんそういったひどい扱いを昔ながらの流れでやってきて、誤解したまま続けている人たちにとって「しっかり襟を正してやってください」と言うのはとても大事なことなのですが、「やめてしまえ」と言うとまさに日本人の生活が、日本の社会全体が立ち行かなくなってしまいます。そういった状況もありますので、そこはしっかりバランスを取らなければいけない部分があるのではないかと思っています。

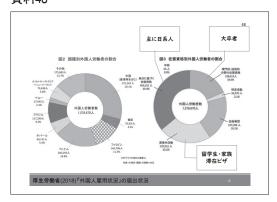
#### 4. 厚生労働省(2018)「外国人雇用状況」の 届出状況(資料47-48)

外国人労働者というのを見たときにとても増えています。どこが増えているのかというと, 技能実習生だけ増えているのかというと,そうではなく、留学生が増えています。私どもの大

#### 資料47



#### 資料48



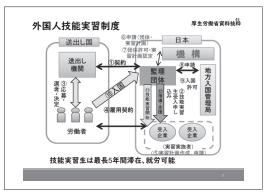
学でも留学生を受け入れていますが、留学生30万人計画というのがありまして、留学生を増やすことを国策として進めてまいりました。その留学生にはアルバイトをすることが週28時間まで認められています。長い休みのときには1日8時間まで働いていいのですが、そうして認めたものを資格外活動と呼びます。それ以外にも日系人の人たちです。2008~2009年の金融危機のときに一度帰したのですが、また増えてきております。使い慣れている日系人であるといったあたりを評価する企業も多いということです。

そして、内訳を見たときに留学生を増やしたことによって外国人の大卒者が増えてきています。日本の大学を卒業して、日本の企業に就職する。私自身も個別に留学生のアドバイスをしていて、日本企業に就職したいという相談を受けます。そのときに「どういう働き方をしたいのか」「2、3年働いて、母国に帰って、自分で事業を起こしたいです」「そういう人は日本企業はあまり求めていないのだよね、ずっと頑張るよというような人を大体大卒者には求めているのだよね、そこはうまく合わないかもしれないね」、そんな話をしたりもします。ともかくもそういった専門的な大卒者としての就職というのがあります。

#### 5. 外国人技能実習制度(資料49)

技能実習の制度なのですが、母国で送り出し 機関というのがあって、労働者を集めて日本に

#### 資料49



送ってくるといった役割をしています。この送 り出し機関はかつてひどい扱いをするところが あって、人買いのようなことをしているとよく 言われていました。農村部からうそとか、いろ いろなもうけ話のような形で「日本に行けば金 持ちになれるぞ」と吹き込んで、実際に母国の 貨幣基準で言えばお金持ちにはなれるわけなの ですが、かなりそこに借金を負わせたりとか、 そういったひどい扱いもあるので、今は是正を している最中です。例えばフィリピンについて ですが、フィリピンは政府がとても出稼ぎをし てくる労働者を手厚く保護をしている国の1つ です。ですから、日本が幾らビザを出したとし ても、国の方で登録した正規の送り出し機関が ないと出国できないとか、 労働者を保護する扱 いをしています。

日本の側ですが、多くの場合に監理団体という非営利組織を通じて企業に斡旋をします。斡旋された企業側は名目ではしっかりこの監理団体の監督を受けるという立場ではあるのですが、現実的にはそこのところがうまく機能していないのではないかという指摘があります。ですから、日本は仕組みとしてはしっかり間に組織を介在させることによって外国人労働者が個人で孤立しないような扱いをやっているのですが、建前どおりにはうまく回っていないという現状です。技能実習生は最長5年間就労することができます。その後、特定技能という新しく始まった在留資格に継続する形で10年間働いてもらおうという仕組みになってきています。

#### 6. なぜ技能実習に拘るのか(資料50)

技能実習にこだわる理由なのですが、単純労働を受け入れると、日本人の高齢者の単純労働を駆逐する懸念があったからです。いわゆる工事の交通誘導で旗を振っているような方々、特に1980年代後半から1990年代の頭にかけて、まだ年金も十分でなかった高齢者が多くいた時代です。何とか自立して生活を成り立たせようと働く高齢者の仕事を外国人が奪ってしまうので

#### 資料50

#### なぜ技能実習に拘るのか?

- 制度創設当初、単純労働を受け入れると日本人高齢者の 単純労働を駆逐する懸念があった
- ●不法就労者の増加を防ぐための制度
- ●入国者数(労働力)の制限
- ▶企業の受け入れ人数制限、受け入れ可能職種の制限、滞在期間の制限など
- ●在留中及び帰国(定住回避)の管理責任転嫁
  - 受け入れ企業・団体、監理団体、送り出し機関に技能実習生 の管理と滞在期間終了時の帰国を担保させる
- ●「技能・技術移転」が「国際貢献」という言い訳

はないか、こういう懸念があったと言われています。ですから、不法就労をなるべく増やしたくない、国が管理できる形でやりたい、これが技能実習にこだわった理由です。

なるべく労働力の調整弁にしたい、これは金融危機のときに日系人を帰したという経緯もありますが、調整弁に使いたいという意向はまだまだあります。そして、しっかり帰国してもらう、定住するのではなくて、帰国してもらうということの管理責任を中間に関わる組織にやってもらいたいという思いがあります。また、技能・技術移転が国際貢献になるのだという言い訳ももちろんその中には含まれています。

#### 7. 受入企業, 監理団体, 送り出し機関の禁止 事項(資料51)

さまざまな禁止事項がありますが、普通に法 に触れるようなことがあると業務停止になると

#### 資料51

#### 受入企業、監理団体、送り 出し機関の禁止事項

- ●暴行・脅迫・監禁等による実習の強制
- 保証金・損害賠償予定、強制貯金
- ●パスポート・在留カードの保管
- ●技能実習生が禁止行為を申告した場合の不利益処分

2017年11月施行の新法では、違反団体に 受入停止1~5年の罰則を定める

脱走者が多い、技能評価試験合格率が悪いと、優良団体と認定されず3号実習不可

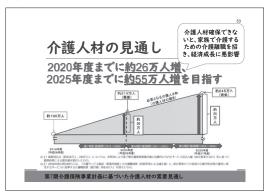
9

いうことで、ようやく2017年にこれが定められ たということになっています。

#### 8. 外国人介護職(資料53)

介護職の問題です。介護人材の不足というのはこの先2025年までに約55万人足りないと言われています。この全てを外国人で埋めることはできませんが、もしこれが見通しどおりに増やせなかった場合、どうなるのか。訪問介護という形で家庭に訪問するヘルパーさんもそうですし、また、老人ホームで介護をする職員の方もそうなのですが、この部分が未達だと、家族が介護をしなければいけなくなるのです。その家族というのは専業主婦とは限らず、実際に今企業にお勤めの方々の中から仕方なく、他の誰もできないので、仕事を辞めるということなのです。

#### 資料53



育児休業と介護休業は同じ法律の中にありますが、育児休業は先が見える一方、介護休業は先が見える一方、介護休業は先が見えないのです。そういった部分に関して介護休業だけでは足らずに退職をしてしまう介護離職という問題が起こってきてしまう。実際に過去の企業を見ますと、介護人材として過去見通してきた人数に足らずに来ています。足らずに来ている部分を補っているのは見えない家族介護の人たちです。介護保険の伸びというのはある意味医療の部分を代替している部分もあります。一方で、そこでも代替できないと家族

にその責任が負わされる。このつながりの中で 介護のところの人材をしっかりと確保していか なければいけないということをお話ししておき たいと思います。

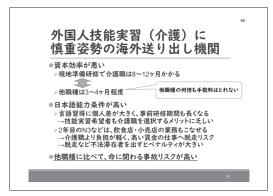
#### 9. 介護職種の固有条件(資料55)

介護に関して幾つか固有の条件が付いています。国会の附帯決議に基づいて日本語能力がないと、コミュニケーションを取る能力がないと 介護はできないですよということです。これは 農業とか、水産業に関わるのとはちょっと条件が違い、固有の条件が付いています。ただ、フィリピンとの2国間協定を進める中で暫定的にちょっとした読み書きができればいいのではないか、日常的な会話ができればいいのではないかというレベルで合意をしています。これは国会附帯決議をないがしろにするわけにいかないので、暫定的な措置となっていますが、恐らくこのまま行くのではないかと思われます。

#### 資料55

#### 

ただ、技能実習という枠組みの中で送ってしまいますと、農業も、水産業も、製造業も、そして、介護も同じ枠だということになりますと、単に日本に来て出稼ぎをしたいと思っている労働者にとってどう考えればいいかというと、現地で準備する研修が介護職は8カ月から12カ月ぐらいかかるのです(資料56)。ただ、他の職種は日本語能力を求められていないので、3カ月から4カ月ぐらいで済んでしまう。つまり、

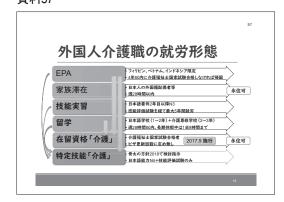


他職種の何倍もの研修期間がかかるにも拘わらず、送り出し機関は手数料が取れないという問題があって、介護に送るぐらいだったら別に農業でいいじゃない、製造業でいいじゃないという話になってしまう。どの分野でも日本は人手不足ですので、そうなってしまいます。

さらに他職種に比べて命に関わる事故リスクが高いのです。本人の過失かどうかは別として、死亡事故というものがどうしても起きてしまう現場です。その結果、腰が引けているといいますか、介護に送って評判が悪くなるぐらいだったら他の職種でいいのではないか。こんな話にもなってきているということです。

さまざまな在留資格があって、介護に携わることができるのですが、今、本命になっているのは介護福祉士という国家資格を取らせて在留するか、或いは特定技能という形で5年間働いてもらうかということになってきていますが、

#### 資料57

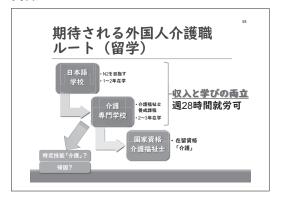


国家資格の介護福祉士はレベルが高いです(資料57)。養成校に2年、3年通って資格を取らなければいけないということがあって、高卒レベルで来られる特定技能の介護だけではちょっと難しいのではないかということなのですが、理想としては実務経験を現場で積んで、研修を受けた上でなるべく介護の資格を取って、日本にずっといて働いてもらおうという方向性が示されています。

## 10. 期待される外国人介護職ルート(留学)(資料58)

ただ、留学を元々ベースにして資格を取ってもらうという方がより日本に定着してもらう意味では理想的なのではないかと思っています。留学生として来ている間も介護でアルバイトすることは可能です。そういった実務経験も積みながらしっかり介護福祉士を目指して勉強もしてもらう。こういう形で解決できれば理想的ではないかと私自身は考えています。以上です。

#### 資料58



#### V. 質疑応答

(小澤) ありがとうございました。土居先生からは財政硬直化を招いた政府債務残高をこれ以上増やすことはできないのだ。そのときに社会保障の安定財源として消費税が重要である。しかし、それをいかに国民に説得するのかとい

うことをわれわれは考えなければいけないという重要なご指摘がありました。そして、また、 駒村先生の議論とも関わってくるわけですが、 老後の資産形成を支援する税制改革にも言及を していただきました。

駒村先生からは、往々にして団塊の世代が後 期高齢者になる2025年に焦点が当たるが、その 後の団塊ジュニア世代が引退する2040年にも焦 点を当てていかなければいけない。なぜならば 生産年齢人口が極端にその先減少していくこと が考えられるからだというご指摘がありました。 そして、本日の日経の「経済教室」に寄稿され たお話にも言及されまして、厚生年金が国民年 金を財政支援するという新しい視点、その結果 としてマクロ経済スライドの終了時期を一致さ せるという選択肢もあるというお話がありまし た。それから、いわゆる金融資産の高齢化に関 する議論も最後にお話しされまして、最近の行 動経済学の知見に基づいて金融機関として高齢 者向け金融支援サービスの提供が必要になる事 等. 他にもいろいろな論点を提供していただき ました。

それから、林先生からは、日本経済の生産能力に2つの大きな制約があるというお話があり、1つは労働力の劇的な減少なのですが、もう1つは2020年ごろに社会資本の更新期を迎え始めることから、生産性向上のために社会資本整備の拡大を図る必要があるけれども、漫然と無差別に公共投資を行うべきではなく、より高い生産効果が見込まれる都市部に重点化して社会資本整備を行う必要がある。それは経済学の「集積の経済」に注目したご指摘だと思います。そして、非都市部に関してはどうかといいますと、戦略的な撤退を効果的に展開するということも考えなければいけないし、中山間地域こそコンパクト化が必要であるというご議論もありました。

最後に、和泉先生からは、日本語研修及び介護講習を行うのに、製造業、農業と比較して、より長期を要することから、現地送り出し機関

に介護職種で技能実習生を送り出すインセンティブがないことから,むしろ日本語学校から介護福祉士養成校である専門学校に進学するルートが本命になってくるというご指摘があり,留学生のアルバイトも増えるというお話もされていらっしゃいましたが,そこら辺もわれわれは注視していかなければいけないと思います。

さて、残り30分ぐらいになりましたが、入れ 子のような形式で質問、それから、それに対す るリプライをしていただきます。まず最初に土 居先生に対する質問を、駒村先生と林先生から お願いしたいと思います。

(**駒村**) ありがとうございます。時間もないので、かいつまんでします。

#### [今の政策に対する評価]

土居先生の今の政策に対する評価というのが 生活習慣病であるという評価をパワーポイント でされていたのですが、一方、国民側は日本の 社会の現状を全体として把握しているのかとい うのが非常に私は疑問でして、日本が老化をし ているのは間違いないし、それから、先ほど意 思決定という話で少し紹介しましたが、そうい う高齢化に伴ってこれから起きるつらい出来事、 将来の出来事を考えたくないというある種の認 知機能低下みたいなものが社会的に起きている のではないかと思います。「考えたくない。今 の生活を大事にしたい」といったことが起きて いるのではないかと思います。

#### 〔高齢期の資産形成の無理解〕

それから、もう1つは、2,000万円問題もそうなのですが、高齢期の資産形成の無理解というのは先ほどもご指摘されたわけですが、この無理解さが恐らく政策変更というか、改革の障害になっているのではないかということです。つまり、個人にとって金融リテラシーがないのは個人にとって不利なことになるだけではなくて、金融リテラシーがないことの外部不経済み

たいなものが起きているのではないか。「2,000 万レポート」みたいに、読めばちゃんとしたレポートであるのに、金融リテラシーの不足よってそれが誤解されて読み込めない、理解されないことが必要な改革の障害になっているのではないか。この辺はどう解消していけばいいのかちょっと教えていただきたいなと思いました。

(小澤) 林先生も続けてお願いいたします。

#### [老後の資産形成]

(林) 老後の資産形成に関して支援税制というのはいいと思いますが、税制で支援するということは今後増えるだろう低年金・無年金の人たちにとってはあまり効果がないのではないかなと思っています。本来の問題というのは、こういった低年金・無年金者の一層の増加とその裏側で生活保護が増えることなのですが、この点について何かご示唆があれば伺いたいと思っています。以上です。

(土居) 両先生、どうもありがとうございました。ご指摘についてはまさにごもっともで、 その点について少し私としても賛意を表する形でそのお答えをしたいと思います。

#### 〔ゼロ金利〕

まず日本の財政状況を直視できない現状というのは幾つか理由があるのだと思うのですが、まさに駒村先生がおっしゃった意味で現実を見たくないというのもあるのだと思いますが、もう1つ大きいのはゼロ金利であるということです。ほとんど金利がゼロだということが、陰に陽にそういう姿勢を整合的にしてしまっているということだと思います。結局、国債を増発しても金利のコストは上がらないということを政治家は陰に陽に認識しているので、別にそんな無理やり借金を減らさなくてもいいのではないかという行動に出るし、さらには有権者も多少借金が増えたところで、自分たちの負担が大き

く増えるわけではないと思っている。

だけども、皆さまもご承知のように、金利をここまで引き下げているということはデフレ脱却のためであるということが日本銀行の基本なわけですから、いつまでも100年間ずっとこういう政策を取り続けるというわけではないということです。とすれば、当然いずれ金利が上がるので、そのときの備えをする必要があるということです。あいにくそれが通じないとすると、逆に10年後か、20年後か、デフレが脱却したときにはかなり痛い目に遭うことになってしまうということを私は懸念しています。

#### 〔国民の説得〕

それから、老後の資産形成に関連するところで、駒村先生も報告書作成に関わっておられながら、隔靴掻痒だと思うのですが、1つは、私が思うには、林先生がご指摘になった点と重なって、つまり、低年金・無年金の方からすると、NISAの恒久化などと言われても、われわれには関係ない話をしているとか、ないしは貯蓄をする余裕がある人を優遇していると受け止められてしまったというところが逆に野党を勢いづけさせたという面が潜在的にはあるのではないかと思っています。ですから、両方に配慮する必要がありますね。

駒村先生は先ほどのお話にもありましたように、決してNISAのことばかりをおっしゃっているわけではなくて、マクロ経済スライドが効いて、基礎年金しかもらえない人たちの給付のことまでもご心配されておられるわけです。まさにそういう両者を両にらみにしたところで、それぞれに対する配慮を政府がしっかり国民に働き掛ける、説得をするといったことが必要だと思います。それは金融庁だけではできないし、厚生労働省だけでもできないし、それら両省庁をまたがった形でそれぞれの国民のニーズに対して答えていくといった説明、説得があると良くて、むしろ駒村先生にはアンバサダーというか、そういうような形で国民を説得する矢面に

立っていただくということも非常に重要なのか と思います。私もその任を担いたいとは思いま す。

ですから、中高所得層にはどれぐらい老後の 備えが必要で、そのための非課税枠というもの がどれぐらい必要か、低年金・無年金の方に対 しては、駒村先生がおっしゃったような意味で、 まさに年金制度の中でどういう形で基礎年金が 目減りしないように確保していくか. それこそ が林先生がご指摘された点に対する制度的な回 答になってきます。私なりに腹案はありますが. その合意形成, つまり、基礎年金にさらにまた この10月から年金生活者支援給付金という低年 金者に対する給付の加算というものが消費税増 税財源で行われるわけですが、それをもう少し きちんと制度を整備して, よりきめ細かく給付 するということにできるのかどうか、そこが恐 らく林先生の問に対する答えになってくるかも しれませんし、 さらには駒村先生も少しご指摘 された厚生年金の方の給付の財源を基礎年金し かもらえない人たちのために再分配するという ことも答えの1つなのかもしれないと思います。

#### 〔非課税拠出枠〕

最後に1つだけ申し上げると、あいにく NISA の恒久化という話は、私は恒久化した方 がいいと思っているのですが、恐らく非課税拠 出枠を人質に取られる可能性があります。つま り、私が申し上げた最後の点で、iDeCoも、 NISA も、他の私的年金制度にもそれぞれ非課 税拠出枠が林立して別々に設けられていて. NISA は NISA で、iDeCo とは全く別に非課税 拠出枠が要望されているということになると. 一体標準的に老後に資産形成をしたいと言って いる人たちに幾ら非課税枠を与えるのが標準的 なのか、 貯蓄したい人には貯蓄したいだけ非課 税枠を与えればいいのかという話になり、これ は金持ち優遇ではないかという話が出て、逆に 国民的な合意が得られにくくなると思います。 私の今の印象で言うと、財務省も必ずしも今の 段階でどのぐらいの非課税枠を与えるのが標準 的な国民にとってふさわしい非課税枠なのかに ついて解答を持ち合わせていないような印象を 私は持っています。

客観的なライフプランを示すことを通じて非課税枠はこのぐらいが妥当なのではないかというような議論が出てくると、その非課税枠を与えるのであれば、「やはり NISA も恒久化しないといけませんね」という話になるのではないかと思います。先に恒久化を認めてしまうと、きっと非課税枠が既得権化されてしまうので、恐らくは NISA の恒久化という話が政治的に立ち行かなくなってしまうのが今の実情なのかなと思います。できるだけ早く合意形成をして、国民に選択の可能性をきちんと残す。そういうような制度改革が行われるといいと思います。以上です。

(小澤) ありがとうございました。それでは、 次に駒村先生に対する質問ということで、和泉 先生と林先生からお願いします。

#### [金融庁の報告書]

(和泉) 駒村先生のご報告に関しては年金の改革,或いは金融ジェロントロジーに関するご報告というのが主だった内容でしたが,専門家が考える制度全体の安定性,財政の安定性のところと個々人が考える自分の老後の生活はどうなるのだという話がうまくつながっていないというのが金融庁の報告書で,みんなが反響を起こした理由の1つになっているのではないかと思います。その意味で制度全体の安定性を検証した財政検証の結果など一般向けに自分の足元に目を向けさせて,うまく誘導する方法はあるのかというのが1つ疑問に思っていることです。

自分の年金というものを見たときに、「ねんきん定期便」というお知らせのシステムもできましたが、それが自分の持っている資産と併せて自分の全資産のポートフォリオを見るような形のサービスに発展すれば、少しは自分の足元



をみんなが確認しやすくなるのかなと思ったり するのですが、そのあたりの先生のお考えを伺 いたいと思います。

#### 〔認知機能低下の制度的な対処〕

(**林**) 認知機能の低下のお話をされているので、この点について2つ伺います。

1つ目は、分類が最後のページにあったと思うのですが、日本人に当てはめた場合の今後の 規模感はどれぐらいになるのかということです。

2つ目は、認知機能低下した人がかなり増加 するということですが、そのような人たちに対 する制度的な対処を海外のものも含めてご紹介 していただければと思います。

#### [年金の現状]

(**駒村**) ありがとうございます。まず和泉先 生のところのご指摘の前半部分の年金の現状が どう理解されているのかという点ですが、これは私はあまりすっきりとした説明がされていないのではないかと思います。今回の財政検証でも幾つかのケースは、物価上昇分を考慮しても、年金の給付額は維持できるのだ、これはモデル年金で維持できるのだという説明をしつつ、一方では、所得代替率、年金の給付水準が下がるのだと説明しています。そういう説明の差が出てくるのはどういうことかというと、将来の購買力を物価で割り引いて考えているのか、賃金で割り引いて考えているのかという違いが出てくるわけです。

年金の給付水準というのは一般的には所得代替率で評価するというのが法律でも書かれているわけなので、そこはずばり20%程度がモデル年金でも下がっていくということを示さない限り、若い世代に老後の準備を促すことはできないと思います。あたかも年金が何もしなくても

大丈夫であるような説明をしつつ、一方では代 替率が下がっていくような説明をしている。特 に団塊ジュニア世代は就職氷河期と言われてい て、非常に非正規が多いグループだと言われて います。その世代の働き方を見ると、恐らく正 規の方は50%強ぐらいしかいなくて、あとは無 職、専業主婦、非正規という状態なので、今の 団塊ジュニア世代のグループは基礎年金のウ エートが非常に高いのです。この基礎年金が将 来どうなるかを見たときに、新規裁定も既裁定 も非常に大きな勢いで下がっていくことがわか っていますので、国民に対して事前の準備で何 ができるのか、或いは社会保障政策、所得保障 政策としてどういう準備をするつもりがあるの かということをちゃんと示す必要がありますが. その伝わり方が不十分であると思います。

#### 「拠出限度額〕

それから、2番目の「ねんきん定期便」などを使いながらという話はいろいろ利用価値があると思います。この点も先ほど土居先生がコメントされた NISA、iDeCo の限度額の話にもつながってくるのですが、代替率は下がり、つまり、賃金上昇率を割り引いたときの購買力が下がっていくのだ、2割ぐらい下がるのだということを考慮したときに、幾らぐらいの私的年金、或いは個人金融資産でその穴を埋めていくのかということを考えれば、おのずと必要な拠出限度額がわかってくるわけです。

現時点のNISAとiDeCoでフルに拠出枠を全部使って、20年ぐらい複利で3%ぐらいで運用するとちょうど2,000万円ぐらいのボリュームになるだろう、そうすると、これから落ちてくる分を何とか埋められるかもしれないということになるわけです。低所得者でiDeCo、NISAが使えないような方に関しては、例えばドイツでやったリースター年金のように、低所得者の私的年金の加入に関してはマッチングで政府が補助金を付けるといったことも考えれば、いろ

いろな選択肢も増えていくのではないかと思われます。

#### 〔成年後見の利用率〕

林先生のご指摘の部分で、認知機能の分類で 軽度認知障害から認知症というところを見てい ます。軽度認知障害がそのまま認知症になるわ けではありませんので、中には改善する方も軽 度認知障害時点ではいますので、この辺は動き がありますが、ざくっと言うと、今400万人ぐ らいの軽度認知障害、そして、認知症の方が 500万人ぐらいいるのだろうと思われますので、 将来それぞれ1.5倍とか、1.6倍ぐらいまで増え るボリューム感であると思います。例えば政府 の将来の認知症の推計は500万~600万人のとこ ろが800万~1,600万人が認知症に入るだろうと いう予測を出しています。生活習慣病次第によ るという部分はありますが、非常に認知症リス クというのは一般的なリスクであるということ を考えておかなければいけないと思います。こ こが林先生の後段の部分になるわけです。

この金融庁の報告書も、認知症になるという ことはめったにないのではなくて、非常に確率 が高いので、75歳以降で、認知症の有病率が上 昇する前に、なるべく早い時期から自分の資産 を保全していかなければいけない、管理する体 制を持たなければいけない、よって、任意後見 とか、或いは信託という制度を使っていく必要 があるのだよということが書いてあるわけです が、制度的には最終的に認知症になってしまえ ば、成年後見という仕組みがあります。各国で 成年後見がありますが、成年後見の利用率につ いて、日本の高齢者で使っている方は20万人で す。これに対してドイツは人口の1%ぐらいが 使っているので、 日本で成年後見の利用率を換 算すると、100万人相当の人が使っているレベ ルの普及率となっています。日本はそういう意 味では整備が遅れていると思います。

#### 〔認知機能の低下の問題〕

認知機能が低下していくプロセスで認知症なのか,認知症でないのかわからない人が非常に増えてくるのが問題で、中間的な部分に関してアメリカ、或いはイギリスなどでは、特にアメリカでは信託制度を非常に工夫して使っています。それから、イギリスでは意思決定支援制度が非常に充実し、そういう方をサポートするディメンシア・フレンドリー・バンクという取り組みが出てきています。日本の場合、認知症と言った瞬間に金融口座は凍結されてしまって、不便な人生が待っていますが、軽度で認知機能が落ちていくプロセスの途中段階であれば、いろいろなサポートを付けて、自分の財産を使えるようにしています。

こういった問題が世界で最先端の問題になっ てきて、日本もいろいろ工夫しており、金融庁 の「2,000万円レポート」を手掛かりに6月に G20で「福岡ポリシー・プライオリティ」が発 表されて、日本が経験している認知機能の低下 の問題. それから. 高齢資産をどう管理するか という問題を世界的に考えていきましょうと日 本発で提案されたということを考えると、日本 国内では「2.000万円レポート」が非常に歪曲 されて理解されていますが、この問題は日本が 最先端で進んでいるといえます。アメリカでも. イギリスでも同じ問題を抱えていますが、これ について世界的に取り組んでいこう、先進国で 考えていこうという中間的な部分です。認知症 になってしまえば制度がありますが、その途中 段階です。或いは客観的にわからない、わかっ ているふりをするような行動をし始めますので. このグレーゾーンが非常に厄介であり、そこは 世界全体で考えていこうという状態だと思いま す。ありがとうございます。

(小澤) ありがとうございました。それでは、 次に林先生に対する質問ということで、和泉先 生、土居先生の順番でお願いいたします。

#### 〔社会資本投資の問題〕

(和泉) 林先生から社会資本に関するご報告を頂きましたが、最近2020年東京オリンピック・パラリンピックに向けた準備というのが進んでいますが、水泳競技の一部では水質が著しく悪い東京湾のお台場で選手を泳がせるということが問題化しています。その原因というのが東京都の下水道処理が不十分なせいで、都市部への社会資本投資がまだ足りない典型例なのではないのかと思っています。

また、霞ヶ関では地方行財政改革について都市と周辺部のネットワーク化を進めるのか、或いはコンパクトシティで集約を求めるのかで揺れているようにも見えます。進むべき道はどちらなのか。林先生のご見解を伺いたいと思います。

#### [社会資本の集積化]

(土居) 先ほどの林先生のプレゼンテーションで都市部に集中させて、さらに集積を図る必要があるということについて私も同感でして、本来はもう少し早くわが国はそういった方向で政策を実行しておくべきだったと思いますが、実際はそうなっていません。これは政治的ないしは経済的な要因にどういうものが背景にあるのかについて、少し林先生のお考えを聞かせていただきたいと思います。

それから、非都市部の住民ないしは政治家は 今でも社会資本整備こそが地域間格差を是正す る重要な手段なのだと認識していますが、必ず しもそうではないということを提起されたのだ と思います。どのように非都市部の住民の方々 にそうではないということを理解してもらうの か。説得の論理といいましょうか、論法といい ましょうか、少し先生の考えを披露していただ きたいと思います。

#### 〔自然災害と社会資本整備の方向〕

(**林**) コメントありがとうございました。お 台場の件は確かに求めている下水処理サービス がないという意味では足りないのでしょう。ただ、企業の生産性とは関係ない話になりますから、土居先生のお話にも絡みますが、本来は、単に都市に増やせというだけではなくて、都市の中でどの分野に投資すべきかを判断する必要がありますので、その判断がどうだったのかという話になると思います。

これは国交省でも議論が出ている話ではありますが、自然災害に対してどうするかというところでも、自然災害の質が変わってきていますし、今回の下水処理の方も雨が降りすぎてキャパを超えた分がオーバーフローしてしまうという話だったと思いますので、そこら辺は限られた予算の中でどううまくかじ取りを行っていくかということが重要になると思います。

2点目は都市と周辺部のネットワーク化, コンパクトシティ等々あるのですが, どちらかということではなくて, 同時に進める話だと思っています。ただ, 大きな人口の移動の流れがありますので, それに沿った長期的な計画というのが必要になってくると思います。

#### 〔採られるべき政策の理解〕

土居先生のところで、もっと早く都市部に集中するべきだったのに、なぜそうならなかったのかということについは、「政治」としか言いようがありません。具体的に政治がどうなっているかというのは、私は政治学を研究するのが嫌になって経済学の研究に転向した身で、実は政治学の修士号まで持っているのですが、先生からのご知見、お考えを頂けたらと思います。

ただ、そのような政策を実施する策があるかどうかについては、私は非常にペシミスティックです。われわれが正論を何度も言う必要はあると思うのですが、結局は政策決定者に届くか、届かないかの話です。彼らは頭ではわかっているとは信じたいのですが、いろいろな実利でそういった選択ができるかどうかについては、私は非常に悲観的です。第2次世界大戦が終わったときのように、この国は行くところまで行き

着く必要があるのかもしれませんね。そうでは ないと本当の変革はできないのかも知れません。 私も子どもが2人いるので、非常に心配ではあ るのですが。

ご質問にあった非都市部の住民に対し都市部に集中することのメリットをどう伝えるか、どう理解してもらうかということについてですが、その実現可能性についても悲観的な考えを持っています。できることは、機会があるたびに説明しつづけることしかないのかなと。それぐらいしかないのかなと思っております。非常にペシミスティックな議論になりましてすみません。以上でございます。

(小澤) ありがとうございました。それでは、 最後に和泉先生に対する質問ということで、駒 村先生、土居先生の順番でお願いいたします。

#### [移民政策]

(駒村) 今日はあまり少子化対策を議論できなかったのですが、報告書の中野先生のところでも高等教育の就学支援をより中間層にもやってあげなければいけないのではないかという議論があったわけですが、いずれにしても出生率が大幅に回復しない限り、つまり、合計特殊出生率が2を超えてこない限り、人口は維持できないことになります。自然体だと、2040年以降100万人ペースで人口が減っていく中で、労働力を維持するために、外国人労働政策というのはかなり焼け石に水のような状態です。

それを考えると、中長期的には移民政策ということになります。要するに、外国人の方を市民としてお迎えをして、家族が増えていき、日本の人口を一部支えていってもらうということです。例えば「日本語を学ぶ機会を保証するが、一定以上取れなければお国に帰っていただきますよ」「日本のルールと法律を理解し、守れなければ、それは駄目ですよ」ということで、諸外国で行われているような移民政策まで踏み切れないのか、ボリューム的にはこんなことで本

当に長期的に日本社会が維持できるのか,この 辺の和泉先生のお考えをお聞きしたいと思いま す。

#### 〔介護労働者の流動化〕

介護人材確保について、一方で、他の分野の 労働供給が人工知能などのロボットによって補 完されると考えると、他の分野から介護労働者 を集めてくればいいという考え方もあって、思 い切って介護の賃金を上げれば、マーケットメ カニズムを利かせられないのか。また、介護に なる人が少ない、労働条件が悪いのだから行か ないということなのだから、思い切って賃金を 上げて、こちらに移ってもらえばいいのではな いか、それがなぜできないのかということをお 聞きしたいと思います。以上です。

#### 「アジアの介護人材」

(土居) 私からも介護職の話なのですが、外国人介護職で当面の介護人材不足を補えたとしても、片や今は人手不足だからこそ、介護サービスでもロボットの導入だとか、ICTの活用だとかという、いわゆる資本集約化といいましょうか、労働集約的な状況を変えることに取り組もうという動きもあります。外国人介護職が人手不足を全部は補えないと先ほど和泉先生がおっしゃったわけですが、いくばくかの外国人介護職で人手不足が賄えると、逆に介護サービスでのロボットの活用とか、資本集約化が進まないという心配もあるのですが、その点はどう見ていますか。

それから、アジアには介護人材がたくさんいて、これからもますます養成されることが期待されているわけですが、フィリピンなどのアジアの介護人材が、日本が制度を整備したからといって日本に来てくれるかわかりません。今度はさらに高齢化が進む中国や欧米の方にそういう介護人材が行ってしまい、日本がいくら整備しても来てくれないというようなことが、ひょっとしたら将来あるかもしれないという気もし

ているのですが、その点をどう見ているかお伺いしたいと思います。

(和泉) 両先生、ありがとうございました。

#### 〔移民との共生社会〕

2040年というスパンまで見たときに、やはり 人口減少に対応するだけの外国人労働者は焼け 石に水というのはまさにご指摘のとおりだと思 っています。ドイツを例に移民政策にかじを切 るべきではないかというようなご指摘もありま すが、ヨーロッパは、最近いろいろな論考が出 ており、2015年を境に変わってしまったという 議論があります。これは移民問題もそうですし、 難民問題もあります。こういった中でヨーロッ パの政治状況がどんどんポピュリズムに侵され てきているという状況があって、移民とうまく 共生するような社会づくりができたかというのが 現状です。

また、それ以上に日本の社会の側にまだ覚悟がないということがあります。見たくなければ、外国人労働者をあまり見なくて済んでいる状況です。実際には社会を支えるとても重要な役割を果たしてくれているわけなのですが、そういった部分にまだしっかりみんなが目を向けていない、覚悟が足りないという部分があるのかもしれません。

日本の場合に共生社会を作ろうと言ったときに、どうしても「日本に来たのだから日本語を話せ。日本の習慣を守れ」、こういうような方向に行きがちです。ただ、元々ルーツを持っている国の文化、言語、こういったものを尊重するという考え方も一方であるわけです。ただ、その人たちがコミュニティを作ってしまうと、「あそこは日本人が入り込めない場所だ」みたいな見方をしてしまうようなところが最近も幾つか出てきていますので、どういう覚悟を持って、移民政策という形で受け入れるのかというところが次の議論としては必要だと考えていま

す。

賃金上昇というのは、日本人の労働者、或いは外国人労働者に限らずやらなければいけないことです。外国人労働者が決して安いわけではないということはこれから常識としていかなければいけないのではないかと思っています。人手不足を解消するには、日本人だろうと、外国人だろうと、賃金上昇でしっかり集めなければいけないと思います。

#### 〔ロボットの導入〕

土居先生からロボット導入とか、ICT のご 指摘もございました。決して安い労働力ではあ りませんので、それを省力化するための投資と いうのは常に行わなければいけないのが現状で す。宣伝するような回し者では全くないのです が、来週東京ビッグサイトで国際福祉機器展が 行われます。毎年のように私は学生を連れて行 っていますが、やはり介護ロボットはさまざま なものが出てきています。最近では認知症の高 齢者のお相手をしてくれるアザラシ型のロボッ トなどはとても有名です。また、腰を痛めがち な介護労働者のためにパワースーツのような形 で腰に装着するようなロボットといったものも 出てきています。さまざまな形で資本を投入す ることによって省力化できる部分が少しずつ進 んでいる現状がありますので、そういったもの を両方進めていかなければいけないのではない かと思います。

#### 〔人材の奪い合い〕

最後に大事なご指摘で、人材の奪い合いは既に起こっており、日本は出遅れています。介護人材に関して、特にフィリピン、インドネシア、カンボジアといったところに関して香港、台湾、韓国等が先行している状況で、日本は出遅れています。制度さえ作れば来てくれると思っていては絶対に失敗してしまうので、しっかりお迎えするという体制を作っていく、「うちの方がとても働きやすいよ、稼げるよ」といった部分

についてしっかりアピールしていく必要がある のではないかと考えています。ありがとうござ います。

#### おわりに

(小澤) ありがとうございました。誠に申し 訳ありませんが、時間が尽きてしまいましたの で、最後に簡単に私自身からもお話をさせてい ただきます。

まず土居先生が、ゼロ金利であることで借金を減らさなくてもいいのではないかというような方が往々にしておられるというお話をされていたのですが、実は冒頭でお話ししました岩本先生の去年の3月のご講演の中で消費税収の過小評価、それと通貨発行益の過大評価という奇妙な組み合わせが存在しており、実はわれわれが一番警戒しなければいけないのは、むしろ高債務の帰結としての高インフレなのだというようなお話がありました。ちょうど符合していると思いますので、その点を指摘させていただきたいと思います。

それから、今日の話の中でも1つの大きな柱になっていました少子高齢化がいかに社会保障財政に悪影響を及ぼすかという点についてですが、高齢者人口を若年者人口で割った比の上昇による社会保障財政への悪影響に対する解決策を岩本先生がお話されていらっしゃいまして、3つやり方があるということでした。1つ目は少子化対策、移民、定年延長、経済成長というグループなのですが、これはまさに分母を増やす政策です。

それから、2つ目が保健、予防重視で高齢者に健康でいていただくということや、年金支給開始年齢を延長するというようなグループがあって、これは分子を減らす政策です。それから、そもそも分数自体を無力化するような政策という意味での3つ目のグループもあって、これは年金に関する積立方式の部分的導入という解決策があるのだということでした。先生が何をお

っしゃっているかというと、その中でどれを選ぶというような話ではなく、実はそれら全てを 総動員しなければもはや解決できないような状況に現在至っているという非常に危機意識を込めたお話だったのです。そのことをお伝えした いと思います。

そして、最後に、フューチャー・デザインと いう。財政の世界では比較的というか。あまり 耳慣れない言葉をタイトルに織り込んだ理由を 述べたいと思います。ご存知の方もいらっしゃ るかもしれませんが、高知工科大学に西條辰義 先生という日本の実験経済学の第一人者がいら っしゃって、その研究グループはシルバー民主 主義の是正等をいろいろ考えています。例えば 子どもに投票権を与えて, 保護者が代理投票す るというドメイン投票制度というものがありま す。これは政治学の研究者はよくご存じの制度 なのですが、それを実際に実験でうまく機能す るかどうか調べたり、或いは大阪府吹田市で 2050年の将来プランを考える討論型実験を行っ てみたりしています。特に後者で興味深いのは. 仮想将来世代というあたかも2050年のときに活

躍する世代になったつもりの方々を参加者として加えて、いろいろ討論をさせて、その結果を 見たのです。

こうした研究の結果、一体何がわかったかなのですが、実はわれわれ人間には将来世代のことを考えて、社会的な意思決定に将来世代の意思を反映させられる高い能力が備わっている、このことを実験の結果として示したのです。私はその話に非常に感銘を受けましたし、実験の手法というのはそういうふうな使い方もできるのかと、非常に勉強になりました。

報告書の作成に携わった私どもも、財政・税制・社会保障の現状を憂えてはいますが、明るい未来の到来を決して諦めているわけではありません。なぜかといえば、まさに今お話ししたように私たちにはフューチャー・デザインを行う能力が本来備わっているということを信じているからです。実はそうした心意気で報告書を作成させていただきました。それではこの言葉で本日の討論会を締めくくらせていただきます。討論会にご出席いただきまして、誠にありがとうございました(拍手)。

#### 消費税率10%後の税財政運営

土居 丈朗 (慶應義塾大学経済学部) http://j.mp/TakeroDoiJ

#### 資料2

#### 要 約

第1章 財政・税制

第1節 税制

- 1-1 デフレ脱却と財政健全化の今後の道行きについて(中里先生)
- 1-2 資産形成支援税制について(國枝先生)
- 1-3 デジタル課税の行方(土居先生)

第2節 労働減少社会における社会資本整備の展望 (林先生)

第3節 なぜ大事なことが決められないのか(西川先生)

2

#### 資料3



#### 資料4

#### 資料5

#### 消費税率10%後の税制改革

- ▶最大の政策的経費である社会保障が焦点に
- まずは、社会保障の制度改革
- ・ 消費税以外にも税源はある(?)
- 所得格差是正を図るなら所得税
- しかし、現役世代は負担に限界がある
- やはり、世代を超えて負担を分かち合うなら、消費税
- ◆ 与党(消費税堅持)×野党(消費税廃止)の構図か
- ▶デジタル課税の国際協調
- ▶「老後2000万円」問題に対応した税制(NISA, iDeCoなど) ® Takero Doi.

#### 資料6

#### 今後の税財政のあり方

• 経済成長促進・デフレ脱却は重要だが・・・

【平成31(2019)年度当初予算】(「臨時・特別の措置」を除く

出典:財務省資料を一部改編

- 社会保障給付財源の安定的な確保は不可欠
- 景況の多少の悪化が予想されても、負担増が不可 避な局面も。低所得者対策が重要に
- 所得比例の税・保険料負担が主 → 景況に左右
- 消費税・・・・景況に左右されにくい、老若ともに負担
- >こうした現状認識が、国民に共有されていて常識になっているとはいい難い
  - → 事あるごとに説明・説得が必要

© Takero Doi.

### 財政健全化の理解をどう深めるか

- 社会保障は、"No Free Lunch"である!
- ・ 給付増◆→√他の給付減

自己負担(患者・利用者)增

増税・保険料引上げ

- ・ 他力依存の構図からの脱却
  - お金持ちが負担してくれれば、自分は負担しなくて済む
  - 「企業」が負担してくれれば、自分は負担しなくて済む
  - 政府がうまく運営してくれれば、自分は悪くならないのに

© Takero Doi

### 資料8

### 日本の財政にまつわる誤解

- 日本は財政危機ではない。なのに、危機をあおって過剰に 歳出削減をして、経済成長を落ち込ませている。
- ・日本銀行が、国債を大量に購入しており、国債金利はほぼ ゼロだから、今国債を増発しても問題ない。
- 日銀が国債を保有し続ければ、将来にわたり財政負担は生じないから、後代へのつけ回しにならない。
- 景気がよくなれば、税収は大きく増えるから、増税は必要ない。
- デフレから脱却できれば、税収は増えて財政収支は黒字になるから、増税は必要ない。
- 国の特別会計には積立金がたくさんあるから、増税する前に、先にそれを取り崩せば財源は出せる。
- ▶上記の誤解を払拭して、社会保障財源の安定的な確保を ® Takero Doi. 8

### 資料9

### 老後の資産形成を支援する税制改革(1)

ノギョロト

- ▶誤解を与えない議論の提起
- 「貯蓄促進=消費減退」という誤解
- ⇒ 老後に備えた分散投資の促進
- ・ 「貯蓄への税制優遇=金持ち優遇」という誤解
- ⇒ 中低所得層の老後の所得保障の強化
- ▶わが国の制度の欠点(当面解決すべき課題)
- 一時金払いの横行
- 私的年金制度・非課税貯蓄制度の林立

© Takero Doi.

### 資料10

### 老後の資産形成を支援する税制改革(2)

- ① 一時金払いと年金払いの同等性確保
- 退職所得課税の強化
- ② 高所得者の年金課税強化
- 公的年金等控除の縮小
- ③ 私的年金·非課税貯蓄制度の拠出枠の統一 化
- ・ 拠出額の名寄せは、税制(マイナンバー)で行う
- 税制優遇が受けられる「適格性」を、国税庁が認定する

© Takero Doi.

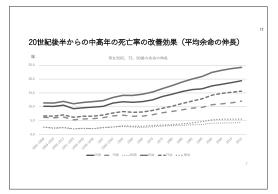
10

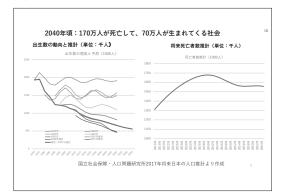
### 資料11

### 長寿社会における所得保障政 策と金融ジェロントロジー

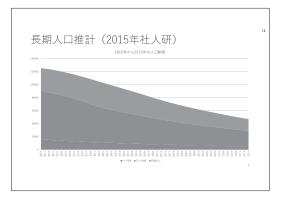
駒村 康平 慶應義塾大学教授

(慶應義塾大学ファイナンシャル・ジェロントロジー 研究センターセンター長)

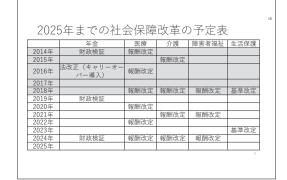




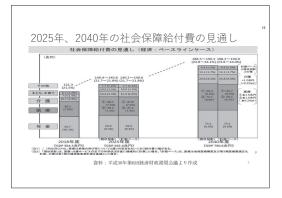
### 資料14



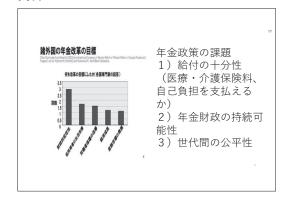
### 資料15



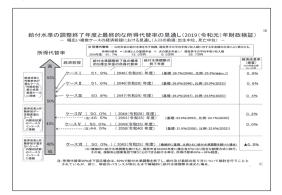
### 資料16



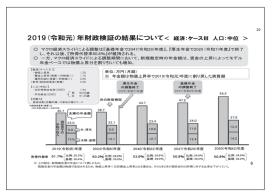
### 資料17



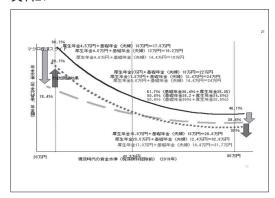




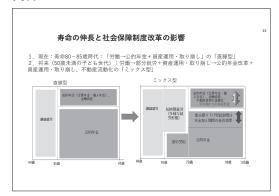
### 資料20



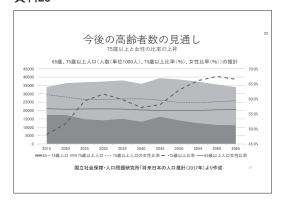
### 資料21

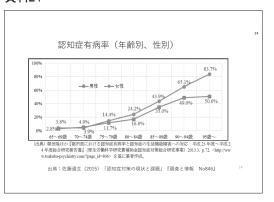


### 資料22



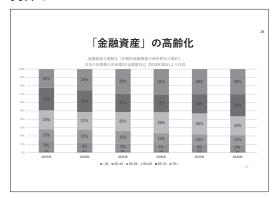
### 資料23



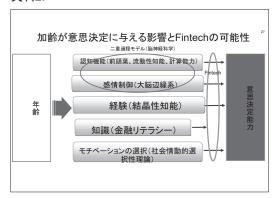


### 

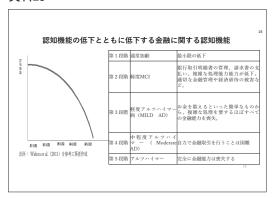
### 資料26



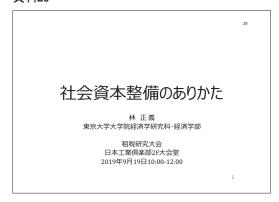
### 資料27



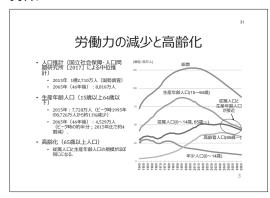
### 資料28



### 資料29







### 資料32

### 労働力減少と生産性の向上

- ・ 生産年齢人口=潜在的な労働力
  - ・ 50年のタームで考えると、生産年齢人口 (±労働力) が激減 (ビーク時の約半分)
  - ・生産年齢人口と従属人口(高齢者人口+年少齢人口)の接近→歳出増
- マクロ経済的には労働力不足からの大きな生産制約が課せられ、GDP成長の大きな足枷になる。
- ・従属人口を含む人々の所得水準を維持するためには、就業者1人あたりの生産能力=労働生産性の上昇が必須
- 労働生産性の上昇

  - 個人が身につける技量や能力(人的資本)の向上 労働を補完もしくは代替するような生産設備(民間資本)の充実
  - 社会資本の充実

### 資料33

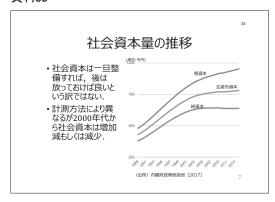
社会資本と生産性

### 資料34

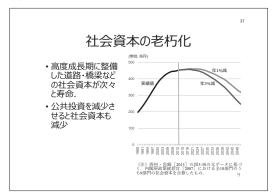
### 社会資本

- 社会資本とは
  - 社会に存在する実物資産のうち, その便益=いわゆる「ストック 効果」に公共性が存在するもの
  - ・「インフラ(インフラストラクチャー)」と呼ばれる場合もある.
- ・企業の生産活動に奇与する
  - ・ (産業インフラ) 道路, 空港, 港湾, 廃棄物処理, 水道, エ
- ・消費者/住民が直接利用できる
  - 道路,公園,文教施設,余暇施設,上水道,下水道,ゴ ミ処理施設

資料35







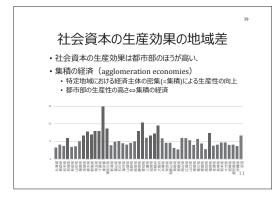
### 資料38

### 社会資本の生産効果

- ・2000年以前のデー 夕を用いた研究では 70年代中盤から社 会資本の生産効果 は減少したとされて
- ・近年の研究では 2000年以降は社 会資本の生産効果 の回復を示唆.

論文	社会資本弾力性	データ期間	県内総生産
林 (2009)	0.209~0.278	1999~2004	産業(農林水産業 除ぐ)
	1.008	1991~2008	全産業
宮川ほか (2013)	0.714	1991~2008	製造業
	0.300	1991~2008	非製造業
	0.100	1990~2005	全産業+政府部門
	0.090~0.170	1990~2005	全産業+政府部門
大誠 (2015)	0.140	1991~2010	全産業+政府部門
Am (2015)	0.065	1991~2010	全産業+政府部門
	0.131	1990~2010	製造業 (第2次産業)
中東 (2017)	0.204	1990~2010	製造業 (第2次産業) 北海道を除く
T-9K (2017)	0.068	1990~2010	非製造業(第3次産業)
	0.233	1990~2010	非製造業 (第3次 産業) 北海道を除く
			10

### 資料39



### 資料40

これからの社会資本整備の ありかた

### 資料41

### ポイント ・社会資本を増やすことで(=公共投資を行うことで)比較的大きな生産効果=労働生産性の向上を目指すことが出来る. ・ 社会資本の生産効果は都市部のほうが高い. 旧態依然としたインフラ維持は持続不可能(全国均一に公共 投資を増額するのは簡単ではない). • 公的債務 少子高齢化と社会保障費の増大 ・ 将来的にも地域間の人口分布の変化を変えることは難しい. 都市部は更に人口集中 過疎地域は更に過疎化

### 資料42

### 都市部への人口集積および非都市部 の人口減少に即した社会資本整備を

- 集積の経済には上限がある。
- ・ 混雑を初めとする都市問題 社会資本整備による解決
- ・ 社会資本整備による都市問題の ・ 撤退の戦略を 解決
- 集積の促進による生産効率の向上。
- 集中と選択
- ・全国軍々補々同様に社会資本整 集中と選択 原発行力でも集積は起こらない。 ・ 都市部に集中させ、さらなる集積 をはかる必用 ・ 市町村内

- 人口減少を所与にすると社会資本整備は生産能力には寄与しな U١.
- - 中山間地においては限界集落を中心地域に移転する必要
  - 中山間地域ごそコンパクト化が必要。
- 限界地域から中心地域への移住を 促進するための社会資本整備
   市町村内の一部に集中させる必用

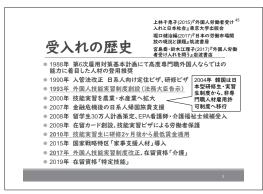


### 資料44

### 問題の背景

- 人口減少社会の日本では外国人労働者を段階 的に受け入れてきた
- 日系人、大企業研修生、技能実習生と領域拡大、 そして極端な人手不足領域での在留資格新設 が検討されている
- 既に多くの外国人労働者に支えられている日本 社会及び経済の状況について一般には周知さ れていない
- 領域及び量的な拡大に対して漠然とした不安を 抱える人々が少なくない

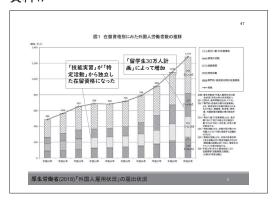
### 資料45

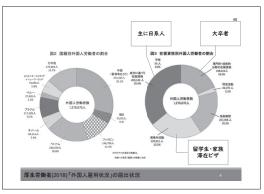


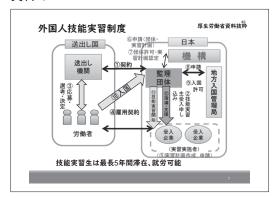
### 資料46



### 資料47



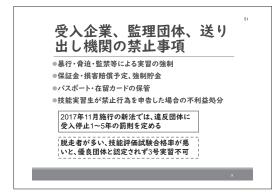




### 資料50

なぜ技能実習に拘るのか? ●制度創設当初、単純労働を受け入れると日本人高齢者の ●不法就労者の増加を防ぐための制度 ●入国者数(労働力)の制限 →企業の受け入れ人数制限、受け入れ可能職種の制限、滞在 期間の制限など ●在留中及び帰国(定住回避)の管理責任転嫁 ・受け入れ企業・団体、監理団体、送り出し機関に技能実習生 の管理と滞在期間終了時の帰国を担保させる 「技能・技術移転」が「国際貢献」という言い訳

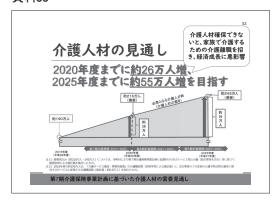
### 資料51



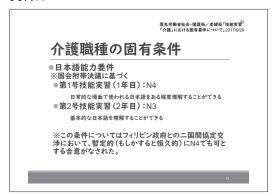
### 資料52

外国人介護職

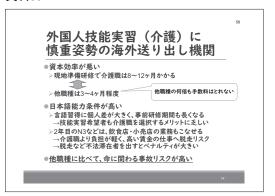
### 資料53



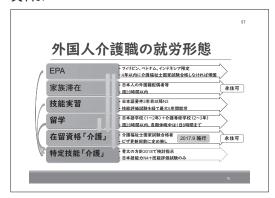
資料54 厚生労働省社会・接援局/老練局「技能実質 「介援」における面有要件について」 技能実習生の主な要件 18歳以上であること。 ●制度の趣旨を理解して技能実習を行おうとする者であること。 帰国後、修得等をした技能等を要する業務に従事することが予定されていること。 ◎企業単独型技能実習の場合にあっては、申請者の外国にある事業所 又は申請者の密接な関係を有する外国の機関の事業所の常勤の職 員であり、かつ、当該事業所から転勤し、又は出向する者であること。 団体監理型技能実習の場合にあっては、従事しようとする業務と同種の業務に外国において従事した経験を有すること又は技能実習に従事することを必要とする特別な事情があること。(※) ●団体監理型技能実習の場合にあっては、本国の公的機関から推薦を 受けて技能実習を行おうとする者であること。 同じ技能実習の段階に係る技能実習を過去に行ったことがないこと。

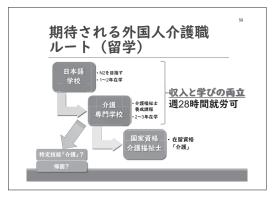


### 資料56



### 資料57





### 労働減少社会における社会資本整備の展望・・・・・・16 . 38 資産形成支援税制について・・・・・・・・・・・10 デジタル課税の行方・・・・・・・・・・・・・・・13 なぜ大事なことが決められないのか・・・・・・・18 外国人技能実習制度による介護人材確保・・・・・・・32 高等教育の実質無償化をどう進めるか・・・・・・35 医療制度の国際比較-医療財源と効率性,公平性・・・ デフレ脱却と財政健全化の今後の道行きについて・・・ 長寿社会における所得保障政策と金融ジェロントロジー 女性の政治参加と日本の未来・・・・・・ 2025~2040 年を中心に-・・・・・・ 第1章 財政・税制 [総論]・・・ 税制 第2章 社会保障 ないめに・・・ [総論]・・ 第1節 第1節 第3節 第5節 1 - 11 - 2第2節 第4節 第3節 [各黜] [各論] 財政のフューチャー・デザイン 公益社団法人 日本租税研究協会 [財政経済研究会報告書] 最後の機会 令和元年9月

小澤 太郎 慶應義塾大学総合政策学部教授 第2次安倍政権が発足してから6年半以上が経過した。その間、発足当初のアベノミク された。アベノミクスの成果については、基本的に肯定的な評価を下せるもの(堅調な景 気等)と,何とも言えないもの(インフレ率等),そして残念ながら成果を上げていると ス3本の矢(①大胆な金融政策,②機動的な財政政策,③投資を喚起する成長戦略),そ 8%に引き上げられはしたものの、消費税率の8%から10%への再引き上げは2度先送り ③安心につながる社会保障)が打ち出された。また,2014年4月に消費税率が5%から して2015年9月には新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, 言うにはほど遠いもの(基礎的財政収支,潜在成長率等)が混在している。

訳ではないのである。しかしそれ以前に,そもそも私達が目指すべき経済社会とは一体い 他方, 団塊世代が後期高齢者となる時期があと5,6年先に迫っており,20年後には生 **棄年齡人口の滅少に拍車をかける団塊ジュニア世代の引退時期を迎える。アベノミクスで** 未だ解決に至らない「宿題」をやり遂げる時間的余裕が, 実はそれ程私達に残されている かなるものなのかが政治的に明確に議論されているとは思えない。フューチャー・デザイ ノが不在なのである。

並に消費税率を今後欧州並みに引き上げていく事を検討するというのであれば、軽減税率 つつできる限りサービスの維持を図る社会を目指す事を意味するであろう。この文章を書 5 給開始年齢の引き上げを検討する必要が生じるであろうし、その場合、働く意欲と能力 のある者ができる限り働き続けられる社会を目指すという積極的な意味合いと共に、そう の問題があるにしても,基本的には高負担ではあるが,社会保障サービスの適正化を伴い を通して与野党共にどういう経済社会を目指したいのか明確に語って欲しいし、少なくと した人は自分やその家族の為だけでなく、供給面での社会的貢献も期待されるであろう。 仮に消費税率の10%超への引き上げを検討しないというのであるなら、例えば年金の ハている時点では,7月21日に行われる参議院選挙の結果は分かっていないが,選挙戦 も自らが目指す経済社会と整合的な主張をして欲しいと思う。

なければならないのかについて真摯に検討する事で、財政のフューチャー・デザインを考 以上の問題意識の下,現状の財政・税制・社会保障政策の課題を今一度洗い出し,財政 学,社会保障論,公共経済学の知見に基づき,手遅れにならないうちに我々が一体何をし 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 B、野村両主査が触れておられるので、必要に応じてごく簡単にコメントを付しつつ全体 える材料を提供する事が本報告書の目的である。前半の第1章で財政・税制に関わるテー て各論が第ごとに記載される構成となっている。尚,総論,各論の要点に関しては,土 の構成を鳥瞰してみたい。

先ず第1章の総論では、分かり易い喩えを用いつつ、現在の日本の財政は、債務の累増 が原因で政策的経費にメリハリが付けられず、財政の硬直化が生じている事から、遅から げ消費税率を 10%超にする必要が生じるとの見通しが示されている。

続く財政・税制の各論の第1節「税制」の1-1「デフレ脱却と財政健全化の今後の道

**智寸社会保障・税一体改革の枠組みがトレードオフ関係にある事が指摘され、安倍内閣の** これまでの経済財政運営は、両者のせめぎ合いの中で形作られてきたとの見解が示されて 後にもまだ残る基礎的財政収支の赤字解消に向けて,歳出・歳入両面での財政構造の見直 いる。またデフレ脱却と財政健全化の進捗状況に触れた後に,当面は1%程度の安定的な 効価上昇を確保していく事が現実的な対応である事,そして消費税率10%への引き上げ ンを進めていく事が重要と述べられている。 1-2「資産形成支援税制」では,高齢者の認知能力の低下と自信過剰の存在,それに伴 うリスク回避度の低下が資産選択に及ぼす影響が最近の研究で注目を浴びており、資産形 こ適用されるべきで,高齢者に対するリスク投資の促進は避けるのが望ましい事,②退職 後の確定拠出年金から終身個人年金への転換に税制上の優遇措置を導入する事で、長寿リ スクへの備えを促進する事,③詐欺的投資勧誘の被害を防ぐ為に,高齢者向けの投資教育 そうした観点から, ①資産形成促進税制は確定拠出年金や積立 NISA の様に現役世代中心 故促進税制を検討する上で,行動経済学の知見の活用が不可欠であると述べられている。 や資産管理機能を備えたスキームに対して税制上の優遇措置を行う事が提言されている。

権, 商標権, データ等の無形資産からの収益に対する課税, ②超過利潤(独占利潤) への そして, デジタル課税は伝統 的なビジネスとデジタルビジネスとの間にある税負担の差異を無くす事により、競争条件 を税制面で公平にする取り組みの一環なのであり,GAFA 狙い撃ち課税でも,デジタルビ また1-3「デジタル課税の行方」においては、デジタル課税の特徴として、①特許 ジネスに打撃を与える事を意図した課税でもないと明確に述べられている。 果税,③仕向地主義課税への志向の3つが挙げられている。

本整備の拡大を図る必要があるが、過去の様に漫然と無差別に公共投資を行うべきではな こ、非都市部に対しては「戦略的な撤退」を効果的に展開するべきであるとの主張がなさ 続く第2節「労働減少社会における社会資本整備の展望」では,労働力の劇的な減少に つの大きな制約が課される事への懸念が示されている。それゆえ生産性向上の為に社会資 加えて2020年頃に社会資本も減少し始めるとする推計があり、日本経済の生産能力に2 いとされ、より高い生産効果が見込まれる都市部に重点化して社会資本を整備すると共 れている。

性廃棄物処分施設の立地場所の選定の事例が取り上げられ、科学的特性マップがデジタル 化されておらず、また社会的変数(人口密度、産業構造、財政状況等)が考慮されていな い事から、国民に議論の為の十分な情報が提供されているとは言い難い事、そして施設受 ナ入れ賛成派と反対派では、事後の検証可能性の観点から、反対派側がより大袈裟な主張 を行い易い傾向がある事等が述べられている。施設の立地場所の選定手続きとしてどの様 そして第1章最後の第3節「なぜ大事なことが決められないのか」では,高レベル放射 なものが正義に適うのかについての検討をタブー視せず,一石を投じていると言えよう。

の為の賃金上昇に伴う社会保障給付費の増加や、年金財政の安定化に資するマクロ経済ス ライドによる生活保護財政の悪化の深刻度が指摘され、①退職年齢の引き上げ、②企業年 金,個人年金の普及,③住宅市場における低所得高齢者支援や低価格での介護付き賃貸住 B職し始める 2040 年を視野に入れた議論が必要であるとされ, 医療・福祉労働者の確保 次に社会保障を扱う第2章の総論では、人口の多い団塊ジュニア世代が65歳に到達し

宅の普及, ④ケアマネージャー, 地域の金融機関, 社会福祉協議会等による介護保険外の 日常生活サービス利用支援の充実が提案されている。その他, 高学歴女性の活用, 外国市 民の受け入れ, 医療制度改革, 神経社会政策の可能性, 認知機能の低下と高齢者の資産管 理等も, 考慮すべき課題として簡単に触れられている。

続く社会保障の各舗における第1節「女性の政治参加と日本の未来」では、男女平等度が高い国々では、家族向け社会支出の GDP 比が高い傾向が見られ、特にその中でも保育所への公的支出等の現物給付が多い国々で、女性の労働参加も出生率も高い傾向がある事が指摘されている。そして子育て支援を中心とする家族向け公的支出を増やす為には、クオータ制を導入し女性議員の比率を高める必要があると主張されている。

第2節「外国人技能表習制度による介護人材循係」では、老老介護や中高年の介護離職を招き社会的影響が大きい介護人材不足に対処する為、外国人労働者を介護人材として活用する為の仕組みが検討されている。しかし、日本語研修及び介護講習を行うのに製造業、農業と比較してより長期間を要する事から、現地送り出し機関には介護職種で技能実習生を送り出すインセンティブがない事から外国人技能実習制度には期待ができず、むしろ日本語学校から介護福祉士養成校である専修学校(専門学校)に進学するルートが本命であると述べられている。

、この「二、このでは、このでは、このでは、このでは、このでは、低所得世帯を対象とする高等教育の無償化に政府が踏み切る背景として、そうした世帯の子供の大学進学率とする高等教育の無償化に政府が踏み切る背景として、そうした世帯の大学進学率の低さがあるにしても、私学助成とのバランスを考える余地があり、所得連動型奨学金の併用や授業料の延納制度の活用も選択財として考慮に値する事、また無償化措置を得る為に、低所得層が無理に就労しなかったり、中間所得層が意図的に世帯収入を減らしたりする事がないよう、高等教育の無償化を進めるにあたっては、中間所得世帯とのバランスについても再考すべきであると述べられている。

総く第14が「医療制度改革への示唆がという。」 公平性」では、国際比較の後に、日本の医療制度改革への示唆がもこれており、分立している保険者の統合が日本の重要な課題である事、患者(被保険者)が保険者を遠へ、保険者が患者(被保険者)の代理人として働くインセンティブを持つ様な保険制度の設計が必要である事、費用対効果の観点から公的医療保険のカバーすべき医療サービスを再検討し、私的医療保険の活用を考える事、病院・病床、医療機器の予算制度の導入を検討する事、地域包括ケアシステムの導入も考え合わせて、GPシステムの導入に踏み切る事等が提案されている。

そして最後の第5節「長寿社会における所得保障政策と金融ジェロントロジー: 2025~2040 年を中心に」においては、人口に占める 75歳以上の高齢者比率よりも、全家計金融資産に占める 75歳以上の高齢者保有比率の方が高くなる「金融資産の高齢化」が急速に進む事や、2018 年時点で個人の金融資産投稿、8848 兆円の中の 102 兆円が認知症患者によって保有されている可能性があるとの減算が示されている。そして高齢者自身が自らの認知機能が低下するより前に心掛けておくべき事柄と共に、認知機能の低下が顕著な顧客に対してのみならず、加齢と共に自信過剰バイアスの影響を受け易くなる正常加齢の高齢者に対するものも含めて、金融機関として高齢者向け金融支援サービスの提供が必要になると指摘されている。

ところで、最近の「2000万円」報告書をめぐる騒動には大いに考えさせられた。報告書に記載されている文言の一部を殊更に強調し、不安を煽り立てる行為は厳に慎むべきである事は言うまでもないが、だからと言って、報告書の存在をタブー視する事は避けるべきであろう。政府にとって重要な事は、たとえそれが不都合な真実の一端を示す情報であっても、国民に誠実に伝える事で自助、共助を促し、自助、共助では救われない経済弱者に対しては、語拠に基づいた効果的な公助を提供する事ではないだろうか。

財政・税制,社会保障の分野において残された課題を解決する為の時間的余裕は,実はあまり残されていないという事を再度指摘しておきたい。来年の東京オリンピック・パラリンピック後になってから考えたのではもう遅いかもしれないのである。本報告書を通じて,こうした危機感を共有して頂ければ幸いである。

.

土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

本年10月に、消費税率を10%に引き上げることとなった。これにより,2012年以降取 9 組まれてきた社会保障・税一体改革がひと段落する。しかし,これで社会保障改革や税 制改革が完成したわけではない。 高齢化が今後さらに進み, 2025年には団塊世代がみな75歳以上になって,医療・介護 **合付がさらに増加することが見込まれている。消費税率を 10%に引き上げた後もなお基礎** 的財政収支の赤字は残っている。

こうした税財政を取り巻く課題を解決するための追加的な方策は、消費税率の10%への 態である。わが国の財政運営を、今後どうしてゆけばよいか。国債金利がほぼゼロとなっ 引上げを2度延期したことで,その間議論が事実上封印されてしまったため,ほぼ白紙状 て新元号「令和」の時代を迎えたことから,目下財政問題の関心は,かつてないほど低く なっている。しかし,背負わされている課題は極めて重い。

それは, 平成時代の財政運営に起因している。平成時代の財政は, 財政出動と財政再建 (脂質異常症) になって動脈硬化を起こす予兆が出始める。これが, 令和当初の財政状況 まるで,ダイエット その結果, 高脂血症 を繰り返す中で、後戻りできないほどに債務残高が累増していった。 ヒリバウンドを繰り返し、元の体重に戻れなくなるかのようだった。

景気対策で財政出動をしては,無駄遣いを批判され行財政改革に取り組み歳出を削減し, 材政収支が改善するものの、折悪しく経済の難局に直面して元の木阿弥となり、またぞろ 景気対策で財政出動。そして、無駄遣いの批判。その繰り返しだった。その結果、政府債 務残高が未曾有の規模にまで累増した。 政府債務残高が累増したら、国債金利が上がるというのは狼少年であって、実際には国 貴金利がほぼゼロだから、財政運営に何ら支障はない。本当に、そういえるだろうか。 財政の硬直化は、既に予兆が出始めている。政策的経費は国民のニーズに合わせてメリ いりをつける。そうした財政運営が望まれるが、平成の終わりには歳出の構成にメリハリ をつけることがますます難しくなっていった。これこそ,歳出の硬直化という現象である。

12.2 兆円, 国から地方自治体に配分する地方交付税交付金が 16.0 兆円, それ以外の政策 的経費(公共事業,防衛,文教など)が26.1兆円で,歳出合計は70.3兆円だった。それ が, 平成最後の平成 31 年度当初予算 (消費増税対策分を除く) では, 国債費が 7.5 兆円増 平成 3 年度当初予算では,国債の元利償還費である国債費が 16.0 兆円,社会保障費は えて 23.5 兆円, 社会保障費が 21.8 兆円増えて 34.0 兆円となる一方, 地方交付税交付金 が16.0 兆円, それ以外の政策的経費が25.9 兆円と,ほぼ変わらなかった。

政策的経費には柔軟にメリハリ付けができたのだろう。しかし、税収は、平成3年度当初 国債残高が劇的に増えたため、目下金利がほぼゼロでも、国債費は大幅に増え、高齢化 P算で 61.8 兆円だったが, 平成 31 年度当初予算では 62.5 兆円と 0.7 兆円しか増えてい の進展により社会保障費はもっと大きく増えた。その増加に合わせて税収が増えていれば、 ない。その税収の増加は,消費税率を 10%にするところまで織り込まれているが,国債費

社会保障費の増加に全然追いつかない程度のものだった。それ以外の政策的経費をどし どし増やせる状態ではなかったのである。 残りの財源は, 赤字国債の新規発行に頼らざるを得なくなった。今年生きている国民が 見を受け、将来の国民は恩恵を受けない政策的経費が多く含まれる中で、今年生きる国 Rが払う税金ではその財源を十分に賄えない状態である。そうした税収で財源が十分に確 呆できなかったことで,政策的経費は各政策分野で前年度と同額を維持することに躍起に なり、メリハリが付けられず、財政構造が硬直化していった。

**んどん体重が増えても、体調に異常がないから大丈夫、というに等しい。素人目に見ると 本調に異常がないものの,医師が診ると,高脂血症になって動脈硬化を起こす予兆が見て** 取れれば、脂質を減らす食事内容に改善して、つらいかもしれないが運動不足を解消すべ くトレーニングに励むべきとアドバイスする。動脈硬化によって、心筋梗塞や脳梗塞を引 国債残高が累増しても、金利がほぼゼロだから財政運営に支障はない、というのは、 き起こしてからでは遅いのだ。

令和当初の日本の財政は、債務の累増が元で、政策的経費にメリハリが付けにくくなっ て, 財政の硬直化が始まっているから, 国債増発に依存しない財政運営に改めて財政健全 化を進めるべきとの政策提言が導ける。

て、税か保険料かで国民に負担を求めるとすると、このような金額の負担増が生じるとい こうした中で、さらなる社会保障改革を先行して進めることが、令和時代の最初に求め られる。しかし、それでも財源の追加的な確保は必要となってくる。2018年5月に政府が 公表した「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」によると,2025年には医療給付費が 17.4 兆円, 介護給付費が 15.3 兆円に達するという (患者負担や利用者負担は含まない)。 2018年と比べて,医療給付費が8.2兆円,介護給付費が4.6兆円増える見通しである。そ の給付のための財源は、税(公費)と保険料で賄われる。現行制度がそのままであるとし

これらの財源は、今後国会等で議論をしてどう賄うかを決めるので、既に確保できるこ とが保証されたわけではない。ただ、この見通し通りであるとすると、2025年には税財源 として,医療で4.5兆円,介護で2.6兆円,合計7.1兆円追加的に用意できなければ,給 **付のための税財源が確保できないことになる。もちろん,7.1 兆円のすべてを増税で賄う** 必要はない。給付を抑制する社会保障改革を行えば、それだけ減らせるし、経済成長を促 して税の自然増収が入れば、その分だけ増税はいらなくなる。しかし、さすがに、7.1 兆 円 (マイナス給付の抑制分)のすべてを, 税の自然増収で賄えはしない。

すると, 遅くならないタイミングで, 消費税率を10%超にする必要が出てこよう。老い も若きも世代を超えて負担を分かち合えて、経済成長にも打撃が少ない税として、追加的 に必要な税財源を消費税で賄えるように、税制改革を進めてゆくことが望ましい。

歳出・歳入両面から財政構造の見直しを進めていくためには、できるだけ早期に改革内 **数革の実行は待ったなしなのだから,フューチャー・デザインの提示を遅らせてはならな** 容,すなわちフューチャー・デザインを国民に提示して説得を試みることが重要である。

**—** 128

### 税制 第1節

### デフレ脱却と財政健全化の今後の道行きについて <u>|</u>

### 上智大学経済学部准教授 中里

引き上げがすでに予定されている),実施・延期いずれの経過をたどるとしても,デフレ脱 却と財政健全化をどのように両立させていくかということは大きな課題であり続ける。そ こで,本稿ではデフレ脱却と財政健全化をめぐるこれまでの経過を振り返るとともに,今 本年 10 月に消費税率の 10%への引き上げが予定されている。引き上げが実際に行われ ることになるのか現時点 (2019年5月1日現在) では不確定であるが (法律上は10%への 後の道行きについて考えてみることとしたい。

# 1. アベノミクスと社会保障・税一体改革

第二次安倍内閣が発足したとき,安倍内閣の経済財政運営には2つの政策枠組みが用意 されていた。ひとつは「三本の矢」によってデフレ脱却を目指すアベノミクスの枠組みで ある。もうひとつは消費税率の引き上げを通じて財政健全化を目指す社会保障・税一体改 草の枠組みであり、これは野田内閣から引き継いだものだ。 容易に理解されるように、この2つの枠組みの間にはトレードオフの関係がある。消費 **兇率の引き上げは景気と物価を下押しする方向に働くため、デフレ脱却を阻害する要因と** なるおそれがあるが、この点を考慮して増税を先送りすると、財政収支の改善がその分だ ナ遅れることになるからだ。安倍内閣のこれまでの経済財政運営は、この両者のせめぎあ 

**—** 129

こついては, 金融緩和による下支えが十分に機能するとの想定のもとで, 予定通り引き上 これまでの経過を振り返ってみると,2014年4月の消費税率引き上げ(5%から 8%に) 原油価格下落の影響もあって物価上昇のペースが鈍化したことから, 同年 10 月に日本銀 **行による追加緩和が実施されるとともに, 11 月には消費税率の 10%への引き上げの延期** げが実施された。しかしながら,増税後に消費が大きく落ち込んで景気の停滞感が強まり, (15年10月から17年4月に引き上げ時期を繰り延べ) が表明された。

気動向指数の基調判断は「下方への局面変化」に下方修正され(2月分), 今後さらに「悪 6月には消費増税の再延期 (17年4月から19年10月に引き上げ時期を繰り延べ) が表明 された。17年中は生産が回復し、消費も持ち直しの動きが見られたが、18年の年初あたり から景気が足踏みの状態となり,19年入り後はさらに下振れのリスクが高まっている(景 化」への下方修正が見込まれている(4月分))。このように,足元,経済の脆弱性が増して その後、新興国経済の減速などを受けて 16 年に入るとさらに景気の停滞感が強まった ことから、16年1月にはマイナス金利政策の導入が決定され(2月の積み期間から実施), おり、景気後退の可能性もあることから、増税の実施・延期をめぐる判断に注目が集まっ

# 2. デフレ脱却と財政健全化の進捗状況

り動向をコア (生鮮食品を除く総合) についてみると (図表 1), 13年の年央から 14年の こうした中,アベノミクスと異次元緩和の成果を問う声も強まっている。ここでデフレ **党却と財政健全化の進捗状況について点検しておくこととしよう。まず,消費者物価指数** 春にかけて上昇のペースが高まり,一時は 1%台半ばまで到達したが,消費増稅後の消費 2落ち込みや原油価格下落などの影響を受けてその後は上昇のペースが鈍化し, 16年中は 前年比マイナスで推移した。足元は 1%をやや下回る形で推移している。また、物価の基 開を表すとされている日銀版コア (生鮮食品及びエネルギーを除く総合)とコアコア (食 以びエネルギーを除く総合)については前年同月比が 0%台前半で推移しており、物価 は弱い動きが続いている。

次に, 財政健全化の進捗状況を国の一般会計ベースについてみると(図表2), 歳出が抑 則基調で推移する中で税収が大幅に増加したことから、基礎的財政収支の赤字幅が大幅に 縮小し,財政状況には顕著な改善が見られた。もっとも,19年度については消費増税の実 **施が予定されていることから歳出の大幅な増加が見込まれており、増税後に追加の財政出** 動が行われるようなことがあると、財政収支の悪化が生じてしまうおそれがある。

# デフレ脱却と財政健全化に向けた今後の対応

今年の4月に公表された「展望レポート」(日本銀行)では,2019年度の消費者物価指 数(生鮮食品を除く総合・前年比)が1.1%,20年度が1.4%となることが見込まれてい る(いずれも委員の大勢見通し)。しかしながら民間機関の予測 (ESP フォーキャスト調査 など)では19年度・20年度ともにコアの前年比が1%に達しないものと見込まれており、 「展望レポート」において示されてきた見通しのこれまでの達成状況を踏まえると, 2%の 物価安定目標の達成は当面見込みにくい状況にある。

消費者物価の動向について考えるうえで留意すべきことは、家賃(持家の帰属家賃)の ウエイトが2割近くあり (10000分の1782), しかも2008年秋以降, 下落が続いてきたと いうことだ。こうしたもとで 2%の物価安定目標を達成するためには家賃以外の物価 (前 年比)が 2%を大きく上回って推移することが必要になるが、物価動向に品目間で跛行性 **があることを踏まえると, この場合には購入頻度の高い品目の物価がさらに高い上昇率で** 惟移することが必要になる「。賃金の大幅な伸びが期待できない中,このような物価上昇 に対する家計の許容度が十分に高いとはいえないことを踏まえると,当面は 1%程度の安 定的な物価上昇を確保していくことが現実的な対応ということになるだろう。

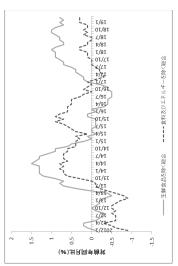
さた社会保障の将来見通し」(内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省)をみると,いくつ 財政収支の今後の推移について考えるうえでは社会保障費の動向に注目することが重要 である。この点について 18 年 5 月 21 日の経済財政諮問会議に提出された「2040 年を見据 32の前提のもとで 2040 年度の社会保障給付費が 190 兆円になるとの見通しが示されてい もっとも,この「190 兆円」は,この間に経済成長と物価上昇が生じることを前提に試 算されたものであり、名目GDP比でみると社会保障費の増加のペースは緩やかなものと

<sup>|</sup> この点については中里(2019)を参照のこと、

なる。18 年度から 40 年度にかけての負担増を1 年当たりに引きなおしてみると,実質的な負担増は過去 10 年間に経験した増加のペースと同じかそれをやや下回る。

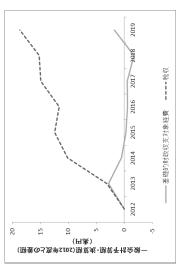
このことを踏まえると, 社会保障の「急増」が生じることは想定されないことから, 当面の財政運営においては, 消費税率を10%に引き上げた後になお残る基礎的財政収支の赤字をどのような形で解消していくかということに重点をおいて, 歳出・歳入両面で財政構造の見直しを進めていくことが重要ということになるだろう。

図表 1 消費者物価指数の動向(消費税調整済)



(資料出所)総務省「消費者物価指数」

図表2 政策経費と税収の動向



(資料出所) 内閣府と財務省の資料より作成

6

# 1-2 資産形成支援税制について

中央大学法学部教授 國枝 繁樹

平均寿命が延び、人生 100 年時代を迎える中、高齢者が退職後の生活を経済的に安心して暮らすのに十分な金融資産が確保できるかが注目されている。退職後の生活を支える財源としては、公的年金、私的年金(企業年金・個人年金)、退職金、個人貯蓄等があるが、マクロスライドの適用等により、公的年金の給付額が抑制される中、他の金融資産が十分確保されているかが重要になってくる。

こうした中, 老後の生活を支えるための資産形成を税制により促進すべきではないかと の議論がなされている。政府税制調査会においても, 老後の生活等に備える資産形成を支 援する公平な制度のあり方等について検討を進めることとされている。もっとも, 我が国 における議論においては, 金融収益への課税を確減してインセンティブを与え, 貯蓄やリ スク投資を促進しようとする政策が検討されてきた。しかし, 2000 年代以降, 経済学にお いては, そうした政策の効果はきわめて限定的であり, 資産形成のあり方に決定的な影響 を与えるのは, 金融商品のデフォルト設定等の行動経済学で重視される要因であることが 明らかになっている。また, 金融リテラシーに欠ける成人に対する投資教育も非常に有意 義である。こうした認識を受け, 欧米では, 行動経済学の成果を活かした金融スキームを 税制で支援する形の資産形成促進税制が導入されるに至っている。過去の政府税制調査会 答申等では, そうした観点の議論は全くなされていないが, 今回の我が国における資産形 成促進稅制の検討においては, 行動経済学に基づく税制を志向すべきであろう。具体的には, ラインサイクルの各段階に応じて, 以下のような税制が考えられる。

# 現役世代の資産形成に対する支援税制(1)確定拠出年金

(J) microsidity as 投が国におけるデフォルト設定・投資教育を伴うスキームとしては、確定拠出年金がある。確定拠出年金におけるデフォルト設定・投資者にしない者もいるので、デフォルト設定が不可欠であり、また、投資に詳しくない従業員も多いので、投資教育が不可欠である。デフォルトとして、ライフサイクルの各段階での適切なリスク運用についての配慮がなされたライフサイクル型の投資信託を設定することも可能である。こうしたことから、ライフサイクルを通じた資産形成のスキームとしては、確定拠出年金が最適であり、税制上の優遇措置によりその普及を図ることが望ましい。その際、企業型の場合、企業からの保険料のマッチングもあり、行動経済学の推奨する自動加入導入の可能性に鑑みれば、TEE 型の税制優遇措置は適用が難しい。これは、損金算入ができなければ、企業は保険料のマッチングに消極的になるし、課税後の所得が自動的に拠出金となることには、従業員が抵抗感を持つと懸念されるからである。従って、確定拠出年金については、ET 型の税制優遇措置を取る必要がある。

### 場積立 NISA

NISA のうち,職場積立 NISA は,職場での投資教育の実施,給与天引き又は口座振替などについては,確定拠出年金と同様の効果を一定程度特たせることが可能である。ただし,

<sup>2</sup> この点については中里(2018)を参照のこと。

IEE なので,自動加入等の活用は難しい。従って,確定拠出年金を補完するものとの位置付けて,職場積立 NISA を税制上,優遇することが考えられる。

現在,積立NISA (職場積立NISA 含む)は、20~40歳代に売れている。リスグ資産での運用が望ましい若い世代の資産形成には、適当なスキームだが、職場積立NISA と違い、投資教育やデフォルト設定は難しく、効果は限られる。しかし、職場積立NISA を利用できない層のため、優遇税制の対象とすることは統計に値しよう。なお、その際、現在、ライフサイクル型の投資信託が積立NISA の対象となっていないので、対象に加えるべきである。(4)一般 NISA

一般 NISA は、リスク投資を促進する必要のない高齢者に広く利用されており、ライフサイクルに応じた資産形成促進の観点からは、優遇措置は不要である。一般 NISA の主力の投資信託の販売手法に対し、販売手数料を稼ぐための回転売買、手数料を考慮すれば有利とは言えないアクティブ運用の投資信託が中心等の批判も多く開かれ、今後、圧縮・廃止が望ましい。

(5)財形貯蓄

財形貯蓄の特徴である給与天引きは,行動経済学的に望ましいが,現状では,安全資産 このみ投資できる点に問題がある。また,運用先が安全資産に限られているため,投資教育が付随していない。

一つの考え方としては、職場確立 NISA と財形貯蓄を「資産形成支援税制」として統一し、投資教育やライフサイクル型の投資信託を導入していくことが考えられる。

### 2. 退職一時金に対する課税

退職一時金は、退職時の一時的な所得にすぎず、それに対する課税には何らかの累進課 税級有措置は必要である。しかし、現行のような大幅な確談措置が必要かについては、騰 論の余地がある。企業年金給付の税負担と比較して、一時金の稅負担が確いことが、多く の退職者が、一時金を選択する原因となっているとの指摘もあり、両者の整合性のとれた 取扱いが望ましい。年金所得についても課税適化の必要性が指摘されているが、その際に は、退職一時金への課税強化も併せて検討する必要がある。

# 3. 高齢世代向けの金融税制のあり方

高齢者の資産選択については、過去より、伝統的なファイナンス理論は、高齢者はリスク投資を抑制することを推奨してきた。さらに、最近の研究では、高齢者の認知能力の低下と自信過剰の存在、それに伴うリスク回避度の低下等が、資産選択に及ぼす影響が注目を浴びている。我が国においては、高齢者の認知能力の低下等の最近の知見を踏まえ、その必要性につき慎重に検討がなされるべきである。

具体的には、我が国における高齢世代向けの金融税制のあり方について、次の点を指摘

⑤ 高齢者は、リメク投資を次第に抑制することが望ましい。NISAのように、70歳代を超えた高齢者に対しても、リスク投資を促進する金融税制には問題があり、資産形成を促進する優遇税制は、確定拠出年金や積立 NISAのように、現役世代中心に適用されることが望

ましい。(現役世代の範囲拡大に伴う適用年齢の引上げは考えられる。)

- ③ 退職後の確定拠出年金から終身個人年金への転換につき、税制上の優遇措置等を導入することで、長寿リスクへの備えを促進することが考えられる。
- ③ 他方,計敗的投資勧誘の被害等を防ぐ観点から,高齢者向けの投資教育と資産管理機能を備えたスキームにつき,税制上の優遇を行うパターナリスティクな観点からの措置が求められる。

本報告で明らかにしたように、資産形成促進税制を検討する上で、行動経済学の観点からの検討は不可欠である。我が国の金融税制の検討においては、行動経済学の分析結果や高齢者の認知能力の低下等を勘案した検討はなされてこなかったが、今回の資産形成促進税制の検討においては、他の先進国と同様に、行動経済学に基づく議論が行われることを強く規格したい。

12

# 慶應義塾大学経済学部教授

土居 丈朗

6月8日と9日に,G20財務大臣・中央銀行総裁会議が福岡市で開催された。その会合で議題の1つになったのが,デジタル課税である。今回の福岡会合では,2016年以降続けられてきたデジタル課税に関するこれまでの議論を整理し,2020年末までに最終報告書を策定するという「経済の電子化に伴う課税上の課題に対するコンセンサスに基づく解決策の策定に向けた作業計画」を承認した。

この作業計画の中で,経済の電子化に伴う課税上の課題に対し「2 つの柱」を含む長期的解決策の検討状況が示された。「2 つの柱」とは,1 つは国際課税原則の見直し,2 つ目は軽課税国への利益移転に対抗する措置の導入である。第1の柱には3つの考え方,第2の柱には2つのアイデアが出された。これらの「2 つの柱」について,国際的にまだ意見が分かれている部分があるが,具体策を意識した検討が進んでいる。

第1の柱については、デジタルビジネスで「顧客のいるところ」という点では合意があるが、顧客をどうとらえるかという点では分かれる。一番狭いのが英国案で、対象を HDB (Highly Digitalized Business, 高度にデジタル化されたビジネス)に限定している。一般的にソーシャルメディアプラットフォーム、検索エンジン、オンラインマーケットプレイスなどといった事業がこれに該当する。これはGAFA 狙い撃ちに近い課税対象である。一方米国案は、対象を HDB にとどまらず、その他の似たような BtoC ビジネスにも広げている。具体的には、顧客データやブランド、商標といったマーケティング関連の無形資産に着目する。3 つ目がインド案で、途上国は税務勢行体制が整っていないところも多く、幅広く対象をとらえて、SEP (Significant Economic Presence, 重要な経済的存在)に着目して課税をしようという考え方である。SEP とは、定期的な収入を得るなど顧客と特続的な関係を構築している存在という意味で、法人やある種の地点などがこれに該当する。

— 132 —

第2の柱については、無税または軽課税国への利益移転に対応する組点から、一定水準以下の実効税率を課している無税または軽課税国に所在する支店・子会社に対する所得合算ルールと、これらの国に所在する関連者への税源浸食的支払に損金算入を否認するルールの2つのアイデアが出されている。

これらについては、前者は米国のトランブ税制改革で導入された GILTI (Global Intangible Low-Taxed Income, グローバル艦駅稅無形資産所得) への課稅強化と似た発想であり、後者は同じくトランブ稅制改革で導入された BEAT (Base Erosion Anti-Abuse Tax, 稅源浸食・租稅回避防止稅) と似た発想といえる。GILTI は、無形資産への票稅不足から生じる超過所得という意味で、これに対して課稅を行おうということである。具依的には世界各国にある子会社の総所得を計算し、有形償却資産簿価総額の10%を差し引いたものし、和以社益」とみなす。人担な割り切りである。維所得からみなし総収益を差し引いたものが、GILTI である。一方、BEAT は稅金の高い国から低い国に対する利子やロイヤリティー、曾理手数料の支払いについて、一定の条件のもので損金算入を否認する形で課稅を行う。

このように、デジタル戦税の議論の徭績は、GAFA(グーグル、アップル、フェイスブック、アッゾン)をほじめとする巨大ネット企業が、法人税を適正に払っていないといる疑

念に端を発したが、目下の議論は、巨大ネット企業だけに限った話ではなくなった。

G20 福岡会合に向けて進んだ議論の中で、浮かび上がってきたデジタル課税の特徴を、経済学的にみると3つ挙げられる。それは、特許権や商標権やデータなどの無形資産からの収益に対する課稅、超過収益(独占利潤) への票稅、仕向地主義票税への志向である。

デジタルビジネスの特徴の1つに,特許権や商標権やデータなどの無形資産を用いて, 国境を越えて収益を巨額に生み出していることがある。

伝統的な法人税は、工場などで製品を生産し、支店などの販売拠点で顧客と接して、そこで製品を受け渡すことを前提とした仕組みになっている。だから、製品を売ってあげた 利益は、生産拠点や販売拠点という物理的な施設(恒久的施設:PE)に着目して、そこで計上された利益に法人稅を課せばよかった。国際的な法人稅の課稅原則として、PE なくして課稅なしという原則が確立している。

しかし、それでは、無形資産を用いて提供されるサービスからあがる利益には、うまく課税できない。

そもそも、支店などの販売拠点は不要で、無形資産を用いて提供されるサービスを、インターネットを介して顧客と直接売買できる。しかも、国境を越えて売買ができる。

サーバーなどサービスを提供するための施設がある国で利益を計上していれば、そこで課税すればよい。とはいえ、そうした施設を低税率や無税の国や地域に置けば、法人税の課税を逃れることができる。それが、国際的な租税回避の源だった。しかも、そうした租税回避は、巨大ネット企業以外でも回様にできるものである。

そこで、デジタル課税ならではの焦点として、GAFAに限らず、無形資産からの収益をどうに義ろけて課税するかが問われることになった。PE を置いて同様のサービスを提供している企業は税金を払うが、PE を置かなければ税金を払わなくてよいことになる従来の課税原則を、国際的に改めなければならない。

次の特徴として、無形資産からの収益は、他の収益と異なる重要な差異がある。それは、 特評権や商標権やデータなどの無形資産には独占力があり、それを生かして高収益を上げられることである。 特許権にせよ、商標権にせよ、データにせよ、競争環境を重視する今日においても、合法的な独占が認められている。そうした無形資産を元手に財やサービスを選み出せば、それは他社には提供できないものとして市場に供給できる。だから、無形資産を用いて、競争的な市場で生み出された利益よりも多い独占的な利益を生み出している。

そこで、デジタル課税の議論で、超過収益(独占利潤)への課税という発想が浮上した。経済学でいう超過収益とは、競争的な市場において得られる正常利潤を上回った利潤を指す。経済学では、法人課税は、正常利潤に課すのは資源配分を歪めるから望ましくないが、超過収益に対する課税は望ましいとの結論を得ている。そもそも超過収益が競争市場を歪めて44ム出されたものだから、それに課税することで市場の歪み(資源配分の非効率性)をもまった。

だから、デジタル課税は、デジタルビジネスから生まれる利益を根こそぎ課税しようというものではない。あくまでも独占利潤に課税しようという狙いがある。独占利潤に課税するといっても、実行するのは容易ではない。なぜなら、現実に生み出された利益には、どこまでが正常利潤でどこからが超過収益なのかは区別できないからである。そこで、税

### 労働減少社会における社会資本整備の展望 第2節

務上では割り切って、例えば収益率でみて10%を超えた部分を、超過収益とみなして課税 では,無形資産から生じた独占利潤に対して,どこで課税するのか。収益が計上された で課税するのが、従来の法人税制では多用されてきた。そうした源泉 するとかという方法が考えられている。 国や地域 (源泉地)

経済学では、国際的な法人税における源泉地主義課税は、企業の国際的な立地選択を歪 めるから望ましくないという結論を得ている。他方、顧客がいる国や地域(仕向地)で課 どこで財やサービスを生み出したか によって課税額が変わることはなく、企業の国際的な立地選択に中立だからである。 地主義課税の原則が,前述のように,国際的な租税回避を助長した面がある。 税する方が望ましい,と考えられている。なぜなら,

ていることに着目して、デジタル課税を行うという発想が出てきた。デジタルビジネスの そこで、デジタル課税では、無形資産からの収益は、顧客を相手に仕向地で生み出され ューザーがいる国で税を課す案が有力視されている。つまり、その企業が利益を上げるの に貢献した消費者のいる国で税を課すことを意味する。

デジタル課税は、必ずしも仕向地主義課税を意味しないのだが、法人課税としてのデジ タル課税を模索する中で、経済学が以前から指摘していた仕向地主義課税というアイデア

このように、デジタル課税は、GAFA 狙い撃ち課税というわけでもなく、デジタルビジネ スに打撃を与えたいという意図で課税するものでもない。伝統的なビジネスとデジタルビ ジネスとの間にある税負担の差異をなくして、競争条件を税制面で不公平にしないように が、生かされる形になったといえよう。 する取組みの一環といえる。

林正義 東京大学大学院経済学研究科教授 2015 年の日本の国勢調査人口は 1 億 2, 710 万人と 5 年前のピーク時から約 100 万人も減 少している。今後も人口減少は止まらず、50年後(2065年)には8,808万人まで減少し、 t 産年齢人口(15歳以上64歳以下)を見ると2015年の7,728万人から2065年の4,529 5人へと50年間で4割以上も減少すると予測されている(国立社会保障·人口問題研究所 [2017] の中位推計)。生産年齢人口は潜在的な労働力であるから,この劇的な減少は日本 経済の生産能力が大きく衰退すること意味する。この状況で、生産年齢人口と従属人口(老 **鈴人口+年少齢人口)の比率は徐々に1に近づくため,日本国民の所得水準を維持するた** めには日本経済の生産性の上昇がどうしても必要になってくる。 生産性の上昇には個人がもつ技量や能力(人的資本)の向上や生産設備(民間資本)の 地, 工業用地, 上下水道, 公営住宅, 公営病院, 公的学校施設等, 企業の生産や個人の生 話に資することを念頭に整備された物理的な基盤をさす。日本では社会資本の生産効果は 70 年代中盤から社会資本の生産効果は減少したと指摘されるが,2000年以降は社会資本 1970年代から研究されており, 特に1990年代以降, 多くの推定が行われている(林 2003)。 **花実だけでなく,「社会資本」の整備も重要である。社会資本とは,道路,港湾,公園,** 70生産効果が回復していることが報告されている (林2008, 2018)。

しかしながら,2000年以降の公共投資の継続的な削減をうけて,近年の社会資本は蓄積 0度合いが鈍化している。また, 道路や橋梁などの耐用年数は約50年とされるから,70年 代に大量に整備されたこれらの社会資本は,2020年付近から徐々に寿命を迎える。今まで の公共投資の趨勢のままでは,社会資本は2020 年頃を境に減少し始めるという推計もあ **本経済の生産能力に2つの大きな制約が課されることが懸念される。即ち、労働力が急速** に減少することが予測される日本においては、社会資本整備の拡大は生産性向上への重要 る (西村・宮崎 2012)。つまり,労働力の劇的な減少に加えて社会資本も減少し始め, な要因と位置づけられる。

しかし、過去のように漫然と無差別に公共投資を行うべきではない。ここで留意すべき 1 地域の社会資本の限界生産(社会資本を1単位増加したときの生産能力の増分)がB地 域の社会資本の限界生産より大きい場合,国全体の生産能力を最大化するためならΛ地域 における社会資本整備を優先すべきことが含意される。地域間で社会資本の生産弾力性が 司値ならば,社会資本の生産性が高い地域ほどその限界生産も大きくなる(林 2018)。社 **大阪府を中心とする近畿,そして,北部九州の中心である福岡県といった大規模都市圏で** 事は、社会資本が生産能力に与える効果は地域によって異なるという点である。例えば、 会資本の生産性は都道府県間で大きな差があり,特に東京都の生産性の高さは群を抜く。 高い生産性を示す地域は, 東京都と中心とする関東,愛知県と静岡県からなる東海の一部,

つまり,都市圏に社会資本整備を集中することで,一国全体の生産をより効果的に増加 できる。このような都市部の生産性の高さは,「集積の経済 (agglomeration economies)」

16

# 第3節 なぜ大事なことが決められないのか

と関連付けて考えることができる。ここで「集積」とは特定地域における経済主体の密集

単一産業が特定空間に密集する「地域特化の経済」と②様々な複数の産業が特定空間に密

集する「都市化の経済」に分けられる(佐藤ほか 2011)が,ここでは後者を念頭に置いている。日本のデータを用いて集積の経済を検証する殆どの研究は,結果のバラツキはある

を, そして,「経済」とは集積を通じて生じる生産性の向上を指す。なお集積の経済は, ①

青山学院大学経済学部教授 西川 雅史

ものの、都市化の経済の存在を示唆している(林 2018)。 もちろん都市化にはデメリットも存在する。最も典型的なものは、交通費用の増加、混 もちろん都市化にはデメリットも存在する。最も典型的なものは、交通費用の増加、混 離の発生・悪化、その他都市問題の発生である。このようなデメリットは集積を抑制し、 都市化による生産性拡大を阻害する。ただし、当該デメリットの多くは社会資本整備によ って緩和できる。そして、問題の緩和は更なる集積につながり、それにより更なる地域経 済の生産性向上を期待することができる。このように考えると、集積が進んだ空間に整備 される社会資本ほど高い効果を発揮できることになるから、都市的地域ほど社会資本の生 産効果が高いという結果は十分な説得力をもつ。実際、都市化の経済も明示的に考慮した 其証分析では、都市規模が大きくなるほど社会資本の生産能力に対する効果が増加するこ とが示されている (Kanemoto et al. 1996, Ohtsuka and Goto 2015)。

日本の生産年齢人口が引き続き減少するなかで、生産年齢人口が従属人口を養い、国民の所得を現行水準で維持するためには、維続的に生産性を向上させる必要がある。社会資本は生産性向上に貢齢すると考えられるが、国内総生産の2倍以上もの公的債務が存在し、今後も社会保障関係費が大きく拡大すると見込まれる現状では、より高い生産効果が見込まれる都市部に重点化して社会資本を整備する必要がある。なお、都市部に社会資本整備を集中させることは、都市部住民だけを優遇することではないことに留意すべきである。というのも、都市部の生産性向上で得られる富の一部は税として公共部門が吸い取り、個人に対する社会保障給付や地方政府に対する各種政府間財政移転を通じて、全国に還元されるからである。逆説的ではあるが、このような弱者や非都市部に対する再分配システムを維持するためにも、都市部の「優遇」は必要とされているのである。

— 134 —

Part 7 シにつについますにあっている。 それでは都市部以外における社会資本整備にどのように捉えるべきであろうか。非都市 器における人口は日本全体の人口よりも速く減少することが予測されている。増田(2014) は2012 年の人口推計に基っいて896 の市町村を「消滅可能性都市」と名付けて大きな反響 を呼んだが、直近の人口推計(国立社会保障・人口問題研究所 2017)では、このうち約8 都の市町村で以前の予測よりも速く人口が減少することが予測されている。このような非 都市部における人口減少は政策的にコントロールできないと考えた方が良い。加えて日本 における現状の財政状況を考えると、将来人口が減減する地域に積極的に社会資本を整備 することは難しい。むしろこれからは、急激な地域人口の減少と地方財政運営の困難化を あらにして、限界集落の中心集落への再編を含む「積極的な撤退」(林・齋藤 2010)を探 るべきであろう。このような見方は「コンパクト・シティ」にも通じるところはあるが、 この「戦略的な撤退」を効果的に展開する点において非都市部における社会資本整備の意 等があると考えられる。

領土確定など, 喫緊の課題が **高レベル放射性廃棄物処分施設の立地場所の選定である。日本の場合には,原子力発電で 英用済となった核燃料物質から利用価値の高いプルトニウムらの物質を回収するなどの再** 心理の行程を経て、その残滓であるところの再利用できない核分裂生成物を「高レベル放 4性廃棄物」と規定している。原子力発電環境整備機構(NUMO)によれば,高レベル放射 <u> 生廃棄物は、ガラス固化体の形で約25,000本(2018年3月末時点)になると推計されて</u> いる。「ガラス固化体」とは, 高レベル放射性廃棄物をガラスとともに融解させ, 高さ1.34m 般家庭の一室で普通に管理できる大きさである。しかしながら,ガラス固化体には,非 **草に高いレベルの放射能が数万年にわたって残されるため,これを人間社会(生物相)か** 5安全に隔離することが必要になる。安全な処分地を確定するという作業は,原子力発電 を行ってきた国々が共通して直面する課題であるが、その危険性の高さを懸念して、最終 ンランドでOlkiluodon を選定した事例, スウェーデンで Östhammar を選定した事例, フラ ンスで Mense 県と Hante—Marne 県の境にある Bure 周辺を選定した事例があるのみである。 わが国では,2000年6月に「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」を制定し,2002 年 12 月には全国の市町村を対象とする公募を開始したが,現時点までに公式に応募手続 きが進んだのは、高知県東洋町の1例だけである。ただし、2007年1月に始まった東洋町 の手続きは、2007年4月に賛成派の現職町長が反対派の新人候補に町長選挙で敗れたこと で白紙撤回された。その後,10年を経たが,新たな候補地がみつかる氷候は見られない。 で直径 43cmの円筒状のステンレス製容器に格納したものであり,一本のサイズとしては, 処分地になることを許容する地域を見つけることは容易ではない。世界を見渡してもフィ u積している。こうした中にあって,ひとまず棚上げされているかのような課題の1つが, わが国には、少子化、高齢化、財政健全化、地球温暖化、

# 1. 福島第一原子力発電所の事故の影響

高レベル放射性廃棄物の処分地の遺定作業は、東日本大震災につろく福島第一原子力発電所での深刻な事故により、原子力政策そのものへの信頼が揺らいだことで、よりいっそう厳しい状況に追い込まれた。ここでは、福島第一原子力発電所での事故前の 2011 年と事故後の 2012 年に、インターネットを使って 1930 人の同一人物に対して高レベル放射性廃棄物に関するアンケートを実施した「広瀬調査」(文部科学省科学研究費 24402042) を利用して、いくつかの情報を提供してみよう。

「広瀬調査」では地層処分の印象を訳ねており、安全性と必要性に関する設問の回答結果が図」および図2に示されている。まず、安全性については、地層処分を「非常に危険である」と評価する被験者の割合は、2011年に 19% (=376/1930) であったものが 2012年には 31% (=589/1930) ヘと上昇するなど、地層処分を危険なものであるとする評価が高まったことを見て取れる。

これに対して、地層処分の必要性に対する回答は、より不必要なものと認識されるようになっているものの、2012 年調査においても、「まったく不必要だ」と回答した人の割合は、

11.8% (=228/1930) に過ぎない。これは、2011 年調査の割合のちょうど2倍になっているが、それでも2012 年調査で「非常に必要である」と回答した割合(15.2%=295/1930)よりも低い。危険性は認められるが、必要性も低くない、というような施設は一般に「迷惑施設」と呼ばれるが、その受容性は、対象施設の特殊性、社会的背景などに依存していよう。

図1 地層処分への印象の変化:安全性

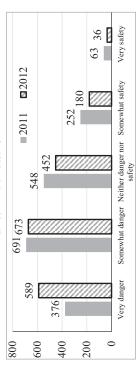
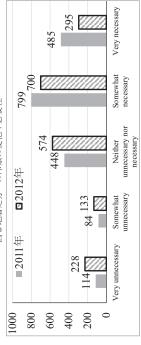


図2 地層処分への印象の変化: 必要性



### 2. 母学的特性マップ

福島での事板の後、原子力政策に関する批判的世論の高まりが沈静化するまでの間、政 府は高レベル放射性廃棄物に関する言及を避けてきたが、2014年には「エネルギー基本計 画 (第 4 次)」を開議決定し、再メタートが切られた。そこでは、これまでの方針を大きく 転換し、各市町村からの立候補を待つだけではなく、国が前面に立って最終処分に向けた 取組を進めることとされている。これが具体化したものの1つが、経済産業省・資源エネ ルギー庁が 2017年7月に公表した「科学的特性マップ」である。科学的特性マップは、高 レベル放射性廃棄物を地層処分にする場合の適合性に関する科学的条件(活断層や火山か らの影響、利用可能資源の埋蔵量など)を全国地図の上に描き出したものであり、画像フ テイル(アナログデータ)として提供されている。残念なことに、この画像ファイルは、

GIS ソフトなどを使った研究へすぐに利用できる状態とはなっていない。また,社会的変数 (人口密度,産業構造,財政状況など)については意図的に考慮されていないため,国民がひろく‱論を行うための情報が十分に提供されているとも言えない。。そこで,筆者は,現在,髙橋朋一教授(青山学院大学)と斉藤英明氏(青山学院大学大学院)と共同し、科学的特性マップのデジタル化を進めており,これを公開することによって,他の社会変数などを考慮した情報を提供しやすくし,健全な議論がひろく一般で行えるようにしたいと考えている。

## 3. 強い反対者 (extremists) の横鎖

原子力発電所にせよ、高レベル放射性廃棄物の処分施設にせよ、原子力関連施設の受け入れを検討すれば、ごく自然なことであるが、これに反対する人々が必ず出てくる。、こで「反対派」の構成員について少し考えてみたい。朝日新聞では、原子力発電所から30km 圏内に所在する市町村の首長に対して、第しい安全基準をクリアした場合の再稼働について、その贅否をアンケート調査している

(http://www.asali.com/special/energy/jichitai\_enquete.html)。その結果を見ると、 算子力発電所を有する自治体では再稼働に前向きな首長が多い。しかも、当該地域の選挙 結果を見てみると、原子力施設を肯定的に評価している首長や議員が勝利あげており、首 長の判断は、住民の意向とも合致していそうである。

その一方で,立地団体の周辺市町では再稼働に否定的な首長が多い。一般に,原子力発電所が立地する自治体では,財政的メリットや経済的メリット (雇用,消費)を享受できるものの,周辺団体が享受できるメリットは限定的である。翻って原子力発電所に関する危険性を考えてみると,立地団体の潜在的リスクが最も高いにせよ,福島第一原子力発電所に関す電所での事故をみればわかるように,周辺団体の潜在的リスクが最も高いにはよ,福島第一原子力発電所での事故をみればわかるように,周辺団体の潜在的リスクも十分に高いのである。そうであれば、費用と便益を勘察して,周辺団体で否定的意見が多くなるのは当然のことかもしかない。

ただし、こうした思考様式で住民が繋否を決しており、首長がその意向を重んじているのならば、地層処分が受け入れられる余地はある。相応の財政的便益を提供すれば、住民の抵抗姿勢は軟化し、各団体の首長は原子力発電所(あるいは地層処分施設)の受容性を高めるものと予想されるからである。しかしながら、経済財政的なメリットを使って地域住民から賛意を引き出そうとする姿勢については、「札束で類をなぐるようなものだ」として批判されることもある。

たしかに, 札束で頻をなぐるような行為は下品であるが, 貨幣を通じた交渉は, 市場における交換過程そのものであって, 人間社会の英知であるし, けっして下品なものでは

20

<sup>『</sup>科学的有望地の提示に係る社会科学的観点の扱いについて』(経済産業者・総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 原子力小委員会 放射性廃棄物ワーキンググループ, 2016年10月) では「本WGは、科学的有望地の提示に当たっては、社会科学的観点からの製件・基準の設定はせず、技術WGで検討されている地球科学的・技術的観点からの要件・基準のみに基づくことが適当と考える。」(p.2) と形式されている地球科学的・技術的観点からの要件・基準のみに基づくことが適当と考える。」(p.2)

と記述されている。 『 同様の指摘は、とりわけ米軍基地関連で指摘される。例えば、琉球新髯の 2018 年 3 月 25 日の記事 (https://ryukyushimpo.jp/editorial/entry-688394.html)。

ない。ではなぜ,貨幣を通じた交渉が下品なものとされてしまうのか。その背後には,J Fのような構図があるように思われる。 最も強い反対者のコアには,当該地域に居住する住民だけではなく,地域外の思想家、運動家,労働組合などの組織に属する非住民が含まれていることが多い。これら非住民の反対派は,迷惑施設に関連する補償から便益を享受することはできないし,直接的にリスクを背負うわけでもないため,彼らには費用便益に基づく交渉の余地はない。いわゆる反対派から刊行された書物を認むと,強い信念に基づいて反対活動に身を投じる姿を垣間見ることができる。この場合,非住民の反対派は,金銭を通じた交渉を「卑劣」あるいは「下品」であると論じ,交渉権を有する住民が金銭的交渉をやりにくいと感じさせるいは「下品」であると論し、交渉権を有する住民が金銭的交渉をやりにくいと感じさせる

**状況を作り出して交渉を難航させることが,戦術的には安価で効果的なのではないだろう** 

か。金銭的交渉の正当性は、もっと主張されて良い。

反対派は、反対派だから強いという個面もある。迷惑施設を受け入れる際には、何らかの費用と便益が発生する。贅成派は、事前交渉の段階で便益を過大に、費用を過小に訴えて勝利を収めてしまうと、迷惑施設が実際に完成したときに事前の主張の正しさを検証されてしまう。これに対して、反対派は、事前交渉の段階で便益を過小に、費用を過大に訴えて勝利を収めても、迷惑施設は存在せず費用も便益も発生しないことから、彼らの主張の正しさが検証されることがない。つまり、反対派は、大袈裟な主張をすることができるという点において、賛成派よりも「強い」のである。

# 4. 醸成できる「誇り」, 払拭できない「穢れ」

先に利用した「広瀬調査」を用いて、いわゆる「中間層」(地層処分に対する明確な賛否をもたない被験者)に注目した総計的分析を行ったところ、国が必要とする処分施設を引き受けることを誇りに感じる人(下記枠内の設問Aに対する回答)は、他の変数 (経済的便益など)からの影響を制御しても、処分施設の受け入れに前向きになることがわかってきた。高レベル放射性廃棄物の処分施設がどれほど重要なものであり、喫緊に整備すべき施設であるのかを、ひろく国民に認知させることができれば、処分施設を (迷惑施設と知りながらも) 受け入れてれる人々に「誇り」を感じてもらうことができるのではないか。この場合、NUMO が働きかけるべき対象には、実際に処分場を受け入れる地域の住民だけではなく、処分場を受け入れることがないであるう、高レベル放射性廃棄物への関心が低い都市網の人々が含まれなければならない。。

「誇り」という言葉をすこし広く解釈し、処分施設の受け入れが、先祖あるいは子孫に対して申し訳ないという悪感情に繋がっている点に言及したい (設問 B と設問 C に対する回答)。先と同様に「中間層」を対象とする分析によると、申し訳ないという気持ちが大きいほど、処分施設の受け入れに反対することが明らかになった (他の変数からの影響を制御しても統計学に意味がある)。この心情は、高レベル放射性廃棄物に「穢れ」といった印御しても

象が付随していることを示唆している。放射性物質としての客機的性質(人体へ悪影響を与える)に起因するこの印象は、説得あるいは広報によって払拭できるものではない。

=>回答は5段階で賛否を回答	=>回答は5段階で賛否を回答	=>回%は5段階が潜んか回%
設問A:この市が地層処分を引き受けることは誇りにできる	設問B:調査を受け入れると,ご先祖様に申し訳ない	製間 C: 調査を受け入れると, 自分の将来の子孫に申し訳ない

### 5. 小枯

国際原子力機関が策定した国際条約「使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約」では、放射性廃棄物を発生させた国は、原則として自国内でこれを処分するべきであるとしており、日本においても、国内で適当な処分地を見つけ出さなければならない。この点に議論の余地はない。しかも、現在抱えているガラス国化体の量と中間貯蔵施設の大きさとを思料すれば、できるだけ早く最終処分施設の建設を始める必要がある。この課題に対応するためには、ある程度まで民主的手続きを採用するとしても、ある程度は権威主義的な意思決定となることを許容する必要があるのではないだろうか。適地を選ぶ基準の最適性は、民主的に合意する(交渉を重ねて良質な決定にたどり着く)ことがあまりに難しそうだからである。

人々が被る不効用を最小化し、かつ不効用を相殺するだけの補償を行うためには、テクノクラートによる越断が良いのか、首相による決断が良いのか、くじ引きによる運働かが良いのか、AIによる複破が良いのか、筆者には定見はない。言及したいことは、すべての事柄について、彼頭徹尾民主主義的手続きで決定しようとするのは、国民にとって最良な方策ではないという点である。ピックデータを用いて選挙結果が誘導される時代(Facebookから提供された個人情報がもたらしたスキャンダル)において、現代の民主制(民主政)は、さして公平でも、頑健でも、魅力的でもない。わたしにとって、「フューチャー・デザイン」とは、集合的な意思決定の方法を柔軟に再構築することである。

<sup>・</sup> 滝川康治『幌延 核に揺れる北の大地』(七つ森書房 2001年)、山秋真『ためされた地方自治』(桂書房, 2007年)、柏崎千枝子『太陽と嵐と自由を』(ノーベル書房, 1969年)、p.131-150.

NUMOは「対話型全国説明会」を 2018 年に実施しているが、それらの開催地は都市部であった。なお、実際に筆者が参加した際には参加者数は多くなく、その中には、地層処分に高い関心を有する「反対派」の方も含まれていた。

### 第2章

駒村 康平 慶應義塾大学経済学部教授

会保障制度改革面で極めて重要な時期を担っている。この間、社会保障・税一体改革など 重要な改革が行われるが、人口問題については本格的な政策拡充が行われず弥縫策に終始 次の高齢化が深刻になる 2040 年に向けて十分な準備を行う期 2012 年から今日まで続く安倍政権は,高齢化の影響が深刻になる 2025 年を前にし, している。2020年以降は,

# 1. 人口動態と社会保障給付費の将来推計

2018年5月の経済財政諮問会議において,2040年の社会保障給付費が約190兆円に達 するという推計が示されている。

し、現実には、出生率は長期的に1.5で推移し、2018年の出生数は90万人接近し、2060 年前後には50万人程度になると見込まれる。このように2を大きく下回る出生率が長期 少子化と長寿化により日本の高齢化は今後も継続的に上昇する。1975年に人口問題研究 きれば,2018年の出生数は200万人,その後も200万人を維持できるはずであった。しか 継続すると1年間で生まれてくる子どもは、約80年間で4分1にまで減少することにな る。しかも出生率が2を下回っている限り、出生数の減少にはブレーキはかからない。仮 所(現在,国立社会保障・人口問題研究所)が予測では,合計特殊出生率を2台に維持で こ, いまから出生率が多少上昇しても, すでに親になる世代の人数が減少しているため人 口の維持,回復は困難である。人口を維持するためには,出生率2を達成する必要がある。

— 137 —

人口推計が外れたのは出生率・出生数だけではなく、寿命の見通しも短めに推計されて おり,1980年の人口推計では,男性の平均寿命は75歳,女性は80歳にとどまる想定のも 最新の 2017 年人口推計では,2065 年には男性の寿命は 85 歳,女性は 91 歳に達する見込 みで, 65歳以上人口は2040年前後には4000万人, 高齢化率は2065年には40%に達する と,65歳以上人口はピーク時で2500万人,高齢化率は20%程度とされていた。しかし, と推計されている。

(2)2025年と 2040年の社会保障制度

まず団塊世代が 75 歳に到達する 2025 年である。団塊世代が 75 歳になるため,要介護リ 日本の人口構造, 社会保障制度を中長期的に展望した場合に,2つの重要な時期がある。 スクが高く, 平均医療費も大きい75歳以上の割合が急上昇する。

が減少した結果,現役世代の人口,労働人口は継続的に減少しているが,2040年には,い よいよ人口の多い団塊ジュニア世代が 65 歳に到達し、退職し始めるため、労働力が大幅に 続けて少子化の影響がより深刻になる 2040 年以降である。1970 年代半ば以降,出生数

2012 年の社会保障・税一体改革は 2025 年における社会保障制度の持続可能性を意図し **たものであり,消費税の引き上げも再三にわたって延期されたため,2040 年を見通した議** 論は進んでいない。 もちろん 2012 年の社会保障制度改革国民会議でも,2040 年まで視野

こいれた議論も必要であるという意見もあったが、顧みられることはなかった。2018年5 Jの経済財政諮問会議はようやくこの 2040 年を視野に入れた議論を開始したといえる。 2040 年の社会保障給付費 190 兆円は過小推計となる可能性が高い

まず医療・福祉労働者の確保についてである。現在,全労働者の13%が医療・福祉分野 ぐ働いているが,2040年には全労働者の18%が医療・福祉分野で働く必要がある。経済財 **敦諮問会議の見通しでは,介護労働者の一定の賃金上昇を織り込んでいるが,それでは不** P分ではないかと考える。高齢者の増加に応じて介護労働の需要が増える─方で, 労働人 1が減少するために,介護労働はより魅力的な仕事にする,すなわち相対的に賃金をかな 9引き上げる必要があるが、こうした賃金上昇は当然、社会保障給付を予想以上に膨らま さる可能性がある。また,2018年5月の社会保障給付費の将来見通しでは,技術革新で介 数分野の省力化が進むことも想定しているが、介護分野での技術革新はまだ見通しは十分 とっていない。また健康増進,介護予防の促進などで,高齢者の通院回数,要介護率が抑 **制され,徹底的に在宅医療や在宅介護の推進により,入院期間が短縮化され,医療費や施** 設介護の給付を抑制できるという想定も 190 兆円の前提となっているが,これも根拠曖昧 他にも公的年金給付が GDP に占める割合は,高齢者が増加するなかで逆に低下すること こなっている。これは, 高齢化率の上昇に連動して設定され, 一人当たりの年金水準を引 き下げるために導入されたマクロ経済スライドによって、厚生年金水準は20%,国民年金 (基礎年金) 水準は30%程度(対賃金上昇率で評価)低下することが想定されているから である。しかし,マクロ経済スライドが 2040 年の高齢者,すなわち団塊ジュニア世代の老 後の生活にどのような影響を与えるであろうか。人生の大半で経済成長を経験した団塊世 代とバブル崩壊以降に社会に出て、ほぼ人生にわたって低経済、デフレ基調経済を経験し た団塊ジュニア世代の老後の準備は全く異なる状況になっていることを十分考慮すべきで ある。専業主婦世帯が中心で,多くが正社員を経験し,年功賃金のもと,持ち家率の高い 団塊世代は、個人差はあるものの全体としてはそれなりに老後資産を蓄積している。これ こ対して、団塊ジュニア世代は、未婚率が高く、非正規労働者が多く、年金の未納率も高 く, 持ち家率も低迷しており, すでに 40 歳代半ばになってるのに, 資産形成, 老後準備は **不十分である。2014 年の年金財政検証では,マクロ経済スライドは 2043 年まで適用され** ることになっており、団塊ジュニア世代は年金水準が低下し終わった状態で退職すること **自助を中心とした補完的な対応が行われず,マクロ経済スライドの影響が中和されない場 合どうなるか。年金財政は安定するのに、貧困高齢者そして高齢の生活保護受給者が急増** する可能性が高い。経済財政諮問会議で議論された社会保障の将来見通しには, こうした 部分は全く考慮されておらず,実際に,生活保護部分を中核にするその他福祉向け給付は ほとんど増えないという極めて楽観的な想定をしている。

2040 年に高齢者になる団塊ジュニア世代への対応については、1) 退職年齢を遅くし、 30 歳代後半まで多くの人が働けるようにする,2)公的年金の給付水準の低下を相殺する ために企業年金、個人年金の普及を図り、例えば英国のNEST(国家雇用貯蓄信託)を参考 その資産運用も若い時期にはハイリスク・ハイリターンとなるようなターゲット・デート・ にし,企業年金が用意されていない企業に勤める労働者は原則,個人年金の強制加入とし,

ファンドの購入を推奨する,3)スウェーデンなどの仕組みを参考に,公的年金に加えて 低所得高齢者向けの住宅手当を用意し,非特ち家の低所得高齢者が生活保護に流れ込むこ とを抑制し,加えて要介護高齢者でも賃貸住宅を利用できるような住宅市場における低所 得高齢者支援や低価格での介護付き賃貸住宅の普及を行うべきである,4)もちろん持ち 家であっても,要介護になると在宅医療や在宅介護だけでは在宅での生活は難しくなる。 買い物,通院、銀行に行くなどの介護保険外の日常生活サービスの需要はますます広がる が,高齢者は認知機能の低下が進むため,そうした生活サービスの帰用自体が難しくなる ので,ケアマネージャーや地域密着の企業(たとえば地域の密着の金融機関)や組織(例 えば社会福祉協議会)によるサービス利用支援を充実する,といったことが必要になるで

### 2. ならに検討すべきアーマ

上記のような人口動態と社会保障給付費の動きを考慮すると,従来の政策に加えて以下の諸点について政策充実を図るべきであると考える。

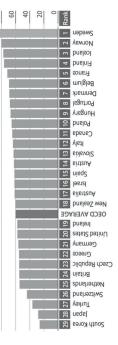
(1)人口減少への対応への新しいアプローチ-不十分な高学歴女性の活用

少子化対策の重要性が指摘されて著しいが,体系的・包括的な両立支援政策が進んでいるとは言いがたい状況である。出生率,出生数の回復に向けての政策強化が必要である。 その嫌は,女性目線に立った労働政策,少子化対策である。

この2024(3)、スエロがにユンムの300名(4)、ショル248(2023)。 まず、現状日本の女性の可能性は十分活用されていない。The Economist が 2018 年に発表した。女性管理職比率や所得の男女差など 10 項目のデータを基に計算されたガラスの天井ランキングを見ると、図1で見るように、先進国の中では最低ランクである。特に大卒女性の就業率は依然はキリン型とされ、年齢ととも就業率は低下していた。この傾向は最近若干改善されつつあるが、0Eの各国のなかでも最低クラスである。このことは、高学歴女性の就労と育児の両立が困難なことを意味する。例えば、転動制度は、女性の結婚、出産とキャリア形成に大きな負担をもたらす。キャリア形成のためには転動は当たり前という男性の発想から大きく転換した社会経済の仕組みの再構築が必要になる。

**—** 138

# 図1 ガラスの天井ランキング



a: European Institute for Gender Equality, Eurostat, GMAC, ILO, Inter-Parliamentary Union; OECD; national sources; The Economist

出典:https://www.economist.com/graphic-detail/2019/03/08/the-glass-ceiling-index

(2)神経社会政策の可能性-根拠のある子育て支援, 就学前教育政策

脳神経科学の近年の研究により、家族内の状況、貧困やそのストレスが子どもの脳の発達に与える影響を明らかになってきている。すなわち、親の社会経済的地位が子どもの高 が設認知に関与する脳領域のサイズや形に関連するかどうかという点について、脳画像技 術を使った分析が行われている。この結果,社会経済的地位の高い家庭の出身の子どもは、 記憶を司る脳の部位、海馬が大きい傾向があることが確認されている。図2で示すように また社会経済的地位が認知能力をコントロールする大脳皮質の表面積と厚みに影響を与えていることが確認されている。具体的には1099 世帯のデータを分析した結果, 1) 両親の 学歴と家計の収入と子どもの大脳皮質の表面積と相関関係があり、年収 25000 ドル未満の 学歴と家計の収入と子どもの大脳皮質の表面積と相関関係があり、年収 25000 ドル未満の 家庭の子どもの皮質表面積は 15 万ドル超の家庭に比べ皮質表面積が 6%少ないことが確 認されている。この傾向は、人種的、遺伝的要素の違いとは独立して確認されており、図 3 で示すように家庭の社会経済的地位は、子どもの言語処理、衝動制御(自制心)など脳 機能全体で関係があることも確認されている。このほかにも、高収入家庭の子どもは注意 力が高く、不適切な反応を抑制しており、学業成績の低さの原因の15-40%が脳構造の違 い(皮質の容積や厚み)によって説明できるとしている。

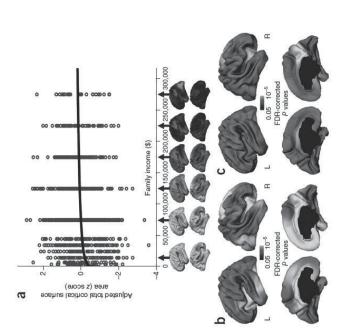
また,大脳皮質厚は加齢とともに減少することは一般的に確認されているが,家庭の社会 経済状況がこの減少に影響を与えることが確認されている。すなわち,社会経済的地位が 低い家庭の子どもの大脳皮質厚は幼少期の早い時点から急激に減少し,青年期に入ると収 まることが確認されている。このことは,社会経済的な不利な状態,逆境が脳の成熟を加 速し,早熟になることで,結果的に脳が可塑性を失っている可能性が指摘されている。逆 に社会経済的地位が高い家庭の子どもの脳では,皮質厚は徐々に減少し,青年期末まで結 くとされている。このように貧困→生活上のストレス,親の養育スタイル→脳構造の変化→低学力という構造で貧困の連鎖のメカニズムが存在する。

このほかにも家族内での親子の会話の内容を分析した研究によると,所得階層によって,家庭内の親子の会話の量や質 (語彙の数)に大きな違いがあること,また会話における肯定的・応援的な言葉使い、否定的・命令的な言葉使いなどに大きな違いがあることが確認されている。肯定的・応援的な言葉遣いは高所得者世帯のほうが多く、子どもの言語能力のみならず認知機能全体の発達にも重要な影響を与えることが確認されている。

このように良好な成育環境の保障が、子どもの発達に大きな影響を与えることは脳神経 分野の研究で実証されているので、子育て分野での効果的な政策プログラムの展開が非常 に重要になる。

26

親の社会経済状況と脳機能の関係





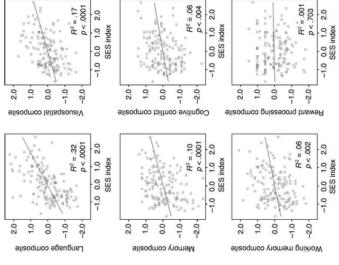


Figure 1 SES accounts for variance in all neurocognitive composites except reward processing. SES accounts for statistically more variance in the language composite than in all other composites, which do not statistically differ from each other.

出典:Noble, K. G., McCandliss, B. D., & Famh, M. J. (2007). Socioeconomic gradients predict individual differences in neurocognitive abilities. Developmental science, 10(4), 464-480.

### 社会保障 [各論]

# 第1節 女性の政治参加と日本の未来

# --橋大学経済学研究科/国際・公共政策大学院教授 | 山重 |慎\_

現在、日本は、少子高齢化、人口減少、巨額の公的債務といった、社会の持続可能性を脅かすような様々な問題を抱えている。このような深刻な問題に日本が直面している根額的理由は、少子化である。特に現在の社会保障制度の持続可能性を高めるためには、出生率の上昇が不可欠である。

日本の生産年齢人口(15歳~64歳の人口)は、1995年から 2015年までの 20年間に1千万人以上減少し、現在も同じスピードで減り続けている。約1.42という現在の合計特殊出生率(2018年)を、人口減少が止まる人口置換水準2.07まで引き上げられるか否かは、日本社会の持続可能性つまり日本の未来を決定づける重要な要因である。それに失敗すると日本の人口は減少し続け、やがて日本社会は消滅する可能性がある。日本の未来は、出産の役割を担う女性がどのような意思決定を行うかに大きく依存すると言っても過言ではない。。

このような少子化問題の緩和に、どのような仕組みや政策が必要なのかについて、私は考え続けてきた。そして、海外の制度や経験などに関する研究を踏まえて、女性の政治参別を促すことが、日本の未来のために極めて重要であると考えるようになった。

— 140 —

図表1は、そのことを視覚的に示している。この表は、世界経済フォーラムが毎年公表している男女平等指数 (Gender Gap Index) の平等度が高い国から順に、いくつかの社会・経済・政治指標を整理したものである。平等度の計算では、経済参加と政治参加の男女差が高いウェイトを持っているので、男女平等度が高い国々では、女性の労働参加率と議員割合が高いのは当然であるが、興味深いのは合計特殊出生率や一人あたり GDP も高いといることである。

		25-34歳の	1人当たり	家族向け社会	国政(下院)
男女平等	合計特殊	女性の労働	名目GDP	支出GDP比率	の女性議員
指数(順位)	 出生率	参加率 [%]	[USF,]L]	(現物給付)[%]	割合[%]
0.859 (1位)	2.04	83.4	45,416	3.55 (2.32)	41.3 (11位)
0.845 (2位)	1.80	76.1	49,055	3,23 (1.65)	41,5 (10位)
0.837 (3位)	1.85	81.8	100,579	3.08 (1.79)	39.6 (15位)
0.817 (4位)	1.91	84.0	58,014	3.64 (2.14)	43.6 (5位)
0.803 (5位)	1.73	80.8	59,129	4.05 (2.42)	37.4 (21位)
					***
0.759(16位)	2.08	81.7	44,099	2.93 (1.36)	26.2 (56位)
0.746(20位)	1.87	73.5	52,985	0.72 (0.63)	19.4 (96位)
0.738(26位)	1.92	77.6	39,372	3.97 (1.37)	29.4 (47位)
0.658 (104位)	1.43	74.3	38,468	1.35 (0.47)	9.5 (119位)
0.640 (117位)	1.19	64.5	25,975	0.94 (0.89)	0.94 (0.89) 16.3 (113位)

(出所) World Economic Forum, OECD, World Bank など. 女性議員比率は宮畑(2015, 表 1).

# 図表 1: 男女平等指数と社会・経済・政治の指数

一方, 日本や韓国のように, 女性の労働参加率と議員割合が低く, 男女平等度が低い国では, 出生率や一人あたり GDP が低い傾向が見られる。少子化, 人材不足, 財政赤字の問題を抱える日本から見ると, 男女平等度の高い国々の状況は羨ましく見える。

なぜ、女性の労働参加や政治参加が高い国では、出生率が高い傾向が見られるのだろうか。その謎を解くための研究を通じて見えてきたのは、男女平等度が高い国々では、家族向け社会支出の GDP 比が高い傾向が見られることである。

特に,0ECD に加盟する先進国のデータの分析を通じて,家族向けの社会支出の中でも,保育所への公的支出などの現物給付が多い国々で,女性の労働参加も出生率も高い傾向があることがわかってきた (Yamashige 2017)。そのような国々と比べると,日本の家族向け社会支出のGDP 比は約1.35%という低い水準にある。それが日本の出生率や女性の労働参加率が低い理由の一つと考えられる。保育所などへの公的支出が増えれば,女性も働きながら子育てをしやすくなるため,出生率と女性の労働参加率が高まると考えられるのであがら子育てをしやすくなるため,出生率と女性の労働参加率が高まると考えられるのであ

では、子育て支援を中心とする家族向け公的支出は、日本ではなぜ低いのだろうか。公的支出の水準が政治的意思決定によるものであることを考えると、日本では女性の政治参加が低いことが原因の一つではないかという仮説が生まれる。実際、日本の「国政(下院)の女性議員比率」は極めて低い (わずか 9.5%) ことが図表1に見られる。

残る疑問は,以下の2点である。

(1) 女性議員の割合が大きいと, なぜ家族向け公的支出が高まる傾向が見られるのか。

(2) 日本の女性議員比率は、なぜ他国と比べて低いのか。

(1)の疑問に関しては、男性と女性で、家族や子育でについての選好が異なるからという説明が可能であるように思われる。しかしながら、理論的には、女性議員比率は公共支出には影響を与えないはずと考えることもできる。政治家や政党が、選挙に勝つことを目的としているなら、男性議員であっても、有権者の約半数を占める女性の選好を無視することはできないはずなので、現治選択は政治家の性比には依存しないはずと考えられるからである (例えば中位投票者定理)。

しかし、実際には、女性議員比率が大きいほど、女性の選好を反映した政策決定が行われる傾向が見られるという実証研究が数多く存在している。さらにそのような研究のいくつかでは (例えば Svaleryd (2009) など)、女性の選好が政策に反映されるようになるのは、女性議員比率が一定水準 (例えば3割)を超えてからであるという (クリティカル・マス理論と整合的な) 結果が示されている。

おそらく,政策決定は,国民の選好だけでなく,議員の間での交渉などを通じて行われ, 女性議員の割合が政治決定に影響を与えると考えられる。それゆえに,多くの国で女性議 具比率を高めるための「クオータ制」と呼ばれる政治制度が導入されていると考えられる。 雪畑 (2015) によると,111 対国でクォータ制 (法律型79 ガ国, 政党型32 ガ国) が導入 され,各国で女性議員比率が増えてきた。日本でクォータ制が導入されていないことが, 日本の女性議員比率が他国と比べて低い理由の一つと考えられる。

日本でも,2018年5月に,「政治分野における男女共同参画推進法」が成立し,国政選挙や地方議会の選挙で男女の候補者数をできる限り均等にするように,各党に目標設定など自主的な取り組みを促すことが定められた。しかし,これは罰則を伴わない法律で,候

楠者割合などの目標設定は努力義務にとどまり、各党の裁量に委ねられるため、世界の国々で導入されてきたクオーグ制とは異なるものである。

今後、日本でも女性議員比率を高めるための実効的な法律や仕組みが導入され、女性議員比率が一定水準を超えるなら、女性の選好を反映した政策がとられやすくなると考えられる。特に、海外の経験を踏まえると、子育て支援のための家族向け社会支出(特に仕事と子育ての両立を支援する保育所などへの公的支出)が増加する可能性が高いと考えられ

日本の持続可能性を含かす諸問題の原因は,「シルバー民主主義」とも呼ばれる「高齢の有権者の割合の増加」にあると考えられることが多いが,諸問題の根底にあるのは実は少子化問題であり,それは「シルバー民主主義の問題」というより,「日本の女性の政治参加の成さ」にあるのではないかという仮説が,一連の研究の中から見えてきた。

シルバー民主主義の問題を改善するために、若者世代の声がもっと反映される選挙制度 の導入が提案されることも少なくない。しかし、一票の平等という規範的な観点からも、 高齢の有権者の割合が大きい現状での実現可能性の観点からも、そのような選挙制度の導 入は困難と考えられる。一方、有権者の約半数を占める女性の議員比率を半分に近づける というクオータ制は、規範的な観点からも、実現可能性の観点からも、導入の可能性が高いと考えられる。 現在の女性議員の比率の低さが,その導入の阻害要因になりえると考えられる。しかし, 世界中でクオータ制が導入されているという事実を踏まえれば,女性の政治参加の低さが もたらず問題への有権者の理解が深まるなら,導入の可能性は十分あると考えられる。

クオータ制の導入などを通して、低すぎる日本の女性の政治参加を高めることは、「静かなる有事」あるいは「国難」とも言われる少子化問題の改善のみならず、よりよい日本の未来を創るために、極めて重要と考えられる。

嘉悦大学経営経済学部教授 和泉 徹彦

## 1. 社会的影響の大きい介護人材不足

あらゆる業界で人手不足が叫ばれている状況で, 待遇が良くないと思われている介護職に人が集まらないのは当然と思われそうだ。しかし, 介護人材が確保できなければ介護サービス需要に対応できず, 老老介護或いは中高年の介護離職といった悪影響を生んでしまう恐れがある。

今後も介護人材の需要が増える見込みの中で、確保の手立ては何があるだろうか。待遇改善により採用を増やす、在職している介護人材を離職しないよう職場環境を良くする、そして外国人労働者を介護人材として活用していくことが、方策として示されている。外国人技能実習制度は非人道的な処遇について批判的な報道を臨に置いたとしても、この制度は介護人材の確保に向かないのでは無いかとの結論に至る。

### 2. 外国人労働者受け入れの経緯

人口減少社会の日本では外国人労働者を段階的に受け入れてきた経緯がある。1980年代、イラン人などが建設現場などで働いていた不法就労の外国人が問題化した時期がある。当時, およそ 10 万人の不法就労外国人が 1990 年の入管法改正で厳しく取り締まりを受けて閉め出された。その代わり高度な専門職人材を受け入れたいという政府方針が示された。

一方で単純労働と言うか、製造業の工場労働などルーチンワークをこなす人材が必要だった。最初は日系人、また大企業の研修生という形で受け入れ始め、そして技能実習生へと在留資格が拡大してきた。

1990年に始まった研修ビザというのが、その3年後の技能実習制度の創設につながっていく第一歩だった。1993年に法務大臣告示で外国人技能実習制度が創設された。つまり技能実習制度はできてから 26年が絡っている、歴史ある制度と言える。一方で 2016年成立・2017年施行の技能実習法ができるまでは、法律ではなく、法務大臣告示のままで運用してきたという経緯がある。国会で審議もされていない制度がずっと続いてきて、法務省の入管政策の1つとしてやってきたという歴史である。

Fのホンェンこの、、、、、、、、、、、、、、、、、。。 そして極端な人手不足の領域で在留資格「特定技能」の新設が決まり,2019年4月から 縮行されている。

OBCD の移民自書 2017 年版は,家族を帯同する移民について特集している。日本は実質的な移民を受け入れておきながら,在留資格に家族帯同を認めない制限があることを非難されている。日本は外国人が家族を帯同すると定住してしまうかもしれないという懸念を与っており,一方で人道に反するという批判を受けている。

### 3. 外国人技能実習制度

外国人技能実習制度で,技能実習生を受け入れるやり方が2方式あり,老人ホームを含め中小企業などが受け入れるのは,監理団体というのが間に入った「団体監理型」と言われている方式になり,団体監理型が全体の96.4%を占める。

「団体監理型」の場合、当事者の一方に現地送り出し機関がある。現地送り出し機関というのは、基本的に現地政府の許可をもらっている、認証を得ているような組織である。

其習生が来日するときには監理団体という受け入れ機関が窓口になり、実際の受け入れ企業・団体との仲立ちをする。この監理団体が、さまざまな申請手続きなどもやる代わりに、 監理料を受け入れ企業・団体に毎月請求するというビジネスになっている。監理団体の法人格は、非営利団体である必要があり、従って、商工団体或いは事業者組合といった法人人格は、非営利団体である必要があり、従って、商工団体或いは事業者組合といった法人 非人道的な処遇が問題化するときに、労働環境のブラックさ、悪質なブローカーという語が出てくるが、受入企業、監理団体、現地送り出し機関のいずれか、或いはすべてが問題のケースである。

技能実習のスケジュールは, 入国後最低2ヶ月 (入国前に済ませていれば1ヶ月) は講習を受け, 1年目は技能実習1号, 2年目から3年目が技能実習2号で, 4年目から5年目が技能実習3号という名前が付いてる。基本的に実習が続くので, 就労だけでは違法にな

2017年の法改正で実習期間が3年から5年に延長されたが、3年終わった時点で1ヶ月以上一時帰国する条件があり、永住申請、帰化のための在留期間条件が継続できないようにしている。

技能実習制度では,同じ人が違う職種で応募できない規則で,1回限りの適用になっている。違う職種でもう一度来ることはできない。技能実習は家族帯同を認めない在留資格

ときおり技能実習生は安い単純労働力だと誤解されることがある。受入れ企業は最低賃金以上を支払い、社会保険料、渡航費用、講習費用、そして監理団体への監理料も負担しなければならないため、決して安い労働力ではない。しかも実習計画に従って実習しなければならないので、反復的な単純労働に従事させるわけにはいかない。

### 4. 外国人介護職

2008 年, 留学生 30 万人計画が策定されたのと並行して経済連携協定 (EPA) による看護師・介護福祉士候補の受け入れが始まった。

2016年,技能実習で介護人材を受け入れることを定め、その要件については厚生労働省 の検討会に委ねられた。
2017年,在留資格「介護」を創設し、養成校を経て介護福祉士国家資格を取っていれば 外国人であっても就労できるようになった。しかも在留資格更新に制約は無く,家族帯同

J能かつ定住可能な在留資格で,10年間就労すれば永住申請も可能になった。 2018年,在留資格「特定技能」の対象職種に介護が加えられた。

2018~2020 年の3年間,第7期介護保険事業計画では、2020年に216万人、2045年に245万人の介護人材が必要とされている。2016年比で2020年に26万人増で、達成は港額的である。おかげで介護保険給付費の伸びも抑えられているのだが、介護が社会化できなかった分は負担のしわ寄せが家族にいっている。

技能実習における介護職種の固有要件として特別に設定されたのが日本語能力要件で 50%。これは国会の付帯決議の中にもコミュニケーション能力が入ったことによる。1 年

目の第1号技能実習では入国時に日本語能力試験 M が求められる。2 年目の第2号技能実習に移行するためには N3 が求められている。※この条件についてはフィリピン政府との二国間協定交渉において、暫定的 (もしかすると恒人的)に M でも可とする合意がなされ

残念なことに、現地送り出し機関には介護職種で技能実習生を送り出さない理由がある。 それは、資本効率が悪いという経済的な理由である。製造業や農業に送り出すのは、おおよそ3、4カ月で送り出せるのに対して、介護職種のために日本語研修及び介護購習をやるのに 8~12 カ月かかってしまう。地方から集めてきて寮に住まわせ、研修・講習を実施し、受け入れ企業から採用通知があったら送り出すというやり方をしているのに、介護職種の回転が悪い。

## 5. 期待される外国人介護職ルート

留学は新しくできた本命ルートになる。日本語学校から介護福祉土養成校である専修学校 (専門学校)に進学すると,国家資格合格まで到達して最終的に在留資格「介護」につながる。留学生は資格外活動の週 28 時間以内のアルバイトができるので,介護施設で働きながら学ぶことができれば,仕事に対するミスマッチも未然に防止できるだろう。

のボーナでもです。 一方で、相対的に経済力が低下した日本が外国人労働者にいつまでも選ばれ続ける保障はなく、見捨てられる国にならないよう自己都合ばかりを押しつけて大局を見誤らないことが重要である。

專修大学経済学部教授

として、幼児教育、高等教育の無償化の実現を盛り込んだ。また、消費税率引き上げの増 - 億総活躍社会の実現を目指し,「人づくり革命」を掲げる政府は,2017年12月に2兆 円規模の新しい経済政策パッケージを公表し、消費税率引き上げに伴う社会保障の充実策 収分とは別の財源を用いて私立高校の授業料の実質無償化も講じるなど,2010年の公立高 校無償化に始まる一連の教育の無償化政策が拡大している。 これら教育の無償化によって、子育て世帯の教育費負担の軽減が期待される。その一方 で、大学、短期大学、専門学校を対象とする高等教育の無償化だけでも 7600 億円の財源を 本稿は,この一連の無償化政策の中でも,高等教育の修学支援新制度に焦点をあて,これ 要することから,実施にあたっては,高い費用対効果を期待できる制度設計が求められる。 までの教育の無償化制度を一度整理し,その意義と制度の課題を考えてみたいと思う。

### 1. 高等教育への無償化の拡大

受業料の標準額である53.6万円を上限に減免する。また、私立大学については、前述の国 標準額との差額の2分の1の17万円を加算した70.7万円まで減免する。また、学生生活 通学か、教育機関が国公立か私立かによって奨学金の規模は異なるが、自宅外から私立の 主民税非課税世帯(年収 270 万円未満) の学生を対象に,国公立大学では,入学金のほかに 立大学の授業料標準額 53.6 万円に加え,私立大学平均授業料 87.8 万円と国立大学授業料 を送るのに必要な生活費の負担に配慮して従来の給付型奨学金も拡充する。自宅か自宅外 2020 年度に始まる高等教育の修学支援新制度は,低所得世帯を対象とする措置である。 **大学,短期大学,専門学校に通う学生には,年額約 91 万円を支給する。** 

— 143 —

慮し,住民税非課税に準じる年収300万円未満の世帯に対しては,住民税非課税世帯の子 色がある。しかし、その減免・給付の規模が大きいことから、支援の崖・谷間の問題に配 **杉満の世帯に対しては、1/3 の金額の支援を行い、世帯収入に応じた給付額の段差をなだ** この新たな修学支援新制度は、学費の減免と奨学金の給付がセットになっている点に特 どもに対する授業料減免,給付型奨学金の 1/2 の金額の支援,年収 300 万円から 380 万円 らかにする。 これら高等教育の無償化にかかる費用は,国・地方合計で 7600 億円にも上る。これは消 費税率の約 0.3%分に相当する。

### 2. 高等教育の無償化の背景

の大学進学率は低く,生活保護世帯の子どもの大学等進学率は19.0%にとどまり,全世帯 平均52.1%を大きく下回っている。我が国では最終学歴が高校卒業と大学・大学院卒業で ま、生涯賃金に 7500 万円程度の差があることから、これが世代間にわたる貧困の連鎖を生 低所得者世帯を対象に政府が高等教育の実質無償化に踏み切るのは、低所得世帯の子ど もの大学進学率の低さが挙げられる。文部科学省の調査によれば、低所得者世帯の子ども む要因の一つと考えられている。

低所得者世帯の子どもの進学率が低い理由として、大学等の学費、とりわけ私立大学の **重い学費負担が挙げられる。2016年度の私立大学の初年度学生納付金は平均131.6万円に** Lり,国立大学の 81.7 万円を大きく上回っている。

幾関への支援は決して十分なものではない。後述するように, 私立大学の運営経常費への OECD の調査によれば、日本の公教育費は、義務教育段階では、諸外国と比べても遜色な 小水準で費用を負担する一方で, 高等教育段階, 特に学生数の約7割を占める私立の教育 補助額は、学生一人当たり 15 万円程度にとどまり、国立大学の 218 万円と比べて大きな 各差があることが,私立大学の高額な学費の要因の一つとなっている。

### 3. 高等教育の実質無償化の課題

高等教育の実質無償化は、低所得者世帯の子どもの就学機会を拡大させ、貧困の連鎖に 対して一定の歯止めをかける点で一定の評価できる。その一方で,授業料の減免の規模や **無償化の対象となる世帯の範囲などについては、私学助成のあり方を含めて、検討すべき** 果題は少なくない。

まず,本制度は高校卒業時の進学か就職かの進路の選択に重大な影響を及ぼすことが懸 含される。今回の無償化は、授業料減免の現物給付と奨学金を通じた現金給付がセットに なっているため、両者の給付総額は4年間で670万円にも上る。後者の奨学金は貸与でな く、返済の義務を負わない給付であること、私立大学に通う自宅外通学の学生ならば、初 **年度の入学金の減免も含めた給付の総額は187万円に達するなど, 高卒者の初年度年収を 翌える金額であることから高校卒業時の進路選択として就職を選択することは遺失費用が 非常に大きく, 就職へのインセンティブを損なう可能性が高い。** 

また、高等教育への国の支援のあり方として、運営経常費への補助と授業料減免の2つ り措置との間でどう整合性をとるべきかについて検討する必要がある。

これまで私学の学費軽減措置は、私立学校振興助成法に基づく、運営経費の補助が主な ものであった。同法は,教育条件の維持と向上,保護者の経済的負担の軽減,私立学校の 2018年度の私立大学への経常費補助額は3300億円にとどまり、前述の無償化の予算7600 億円と比べると,決して十分な水準ではない。また,近年の私立大学の増加によって,1大 学当たりの助成額は減少する傾向にあり、これが学費の値上げの背景として指摘されてい る。経常費補助金が現状の水準に留まるようであれば、今後も授業料の値上げは続く可能 **経営の健全性を高める目的で,経費の2分の1以内の範囲で補助が可能である。しかし,** 性が高いことから、経常費補助と授業料減免とのバランスへの配慮が必要と思われる。

さらに、教育費負担の世帯間の公平性の問題にも配慮が必要である。本制度は、世帯の **所得を給付の基準としているが、共働きか片働きかの家族の働き方によっては、新たな不** 公平感を生む可能性が高い。

質的に免除される一方で、後者の片働き世帯は、無償化の対象から外れ、私立、自宅外の 例えば,世帯収入334万円の共働き世帯(収入それぞれ234万円,100万円と想定)と世 **帯収入380万円の片働き世帯を比べると、両者は可処分所得で見た場合、ほとんど違いは** ないものの、前者は住民税非課税世帯として無償化の対象となり、高等教育費の負担を実 学生では年額 160 万円近い負担を要することからも分かるように,家族の働き方やわずか な収入の違いで極端な結果を生むなど,制度に対する不公平感は拭えない。

また、本制度では、無償化の対象とする年収の対象が低所得世帯に限定していることから、いわゆる貧困の罠に陥る可能性が懸念される。片働きのフルタイムの世帯よりも、就労時間の調整は柔軟にできる共働き世帯で、世帯収入が支援の崖・谷間となる年収270万円,300万円,380万円の近傍にある世帯ならば、あえて世帯収入を減らしても、教育費の減免や奨学金などの無償化の対象となることが合理的であり、ひいては就労の歪みをもたらず可能性が高い。

最後に、高等教育における教育費負担の問題は、もはや低所得世帯だけの問題ではなく、中間所得層にとっても深刻な問題であることを忘れてはならない。今回の無償化の対象から外れる中間所得層の世帯とのバランスも勘案する必要があろう。

こうした問題を解決するために、どのように高等教育段階における教育費負担の確該を進めるべきか、社会的なコンセンサスが得られるよう、少し議論を深める必要があると思われる。貧困の連鎖を断ち切り、格差の固定化を防ぐための高等教育への運営費の補助や学費の無償化のありかたを今一度考えつつ、税制を含めた児直しを検討すべきと思われる。

# 第4節 医療制度の国際比較一医療財源と効率性,公平性

お茶の水女子大学基幹研究院人間科学系教授 大森 正博

医療サービスは、情報の非対称性等の性質により、強制加入を含む社会保験制度あるいは租税方式による財源調達方式を導入せざるを得ないために、医療財源のみで効率性、公平性を考えることは出来ず、医療サービスの需給制度も合わせて、効率性、公平性を図る施策を考える必要がある。本稿では、理論的検討を行い、制度上の重要な論点を下記のように示した。

① 「社会保険方式」か「税方式」か。②強制加入か,任意加入か。③保険者, 医療財務管理者の性格,④医療財源調達・保険科等の設定,③補助金の役割, ③ 財政調整方式、リスク構造調整、③一部負担、③中央政府と地方政府の役割、 ③私的医療保験の役割、⑩価格規制、⑪情報提供、⑫第三者購入者 (Third party payer) の設定、⑬数量規制、⑭GPシステム

### 国際比較

これらの論点に関して、日本、アメリカ、イギリス、オーストラリア、オランダ、ドイツ、フランスを取り上げ、制度比較を行った。

あり、イギリス、オーストラリアは「税方式」を採用している。②については、アメリカ が任意保険中心であり、ドイツが高額所得者について任意保険であるものの、ほとんどの 国々は居住者全てが強制加入で,公的医療保障でカバーされている。③については,非営 利法人が中心ではあるものの、オランダ、ドイツ、フランスでは、有限会社、株式会社な ど営利法人が保険者として参入し、医療サービス供給者と価格交渉をし、保険の経営責任 対源に所得関連保険料の占める割合が大きい一方で、税方式を採用しているイギリス、オ 設財源を主にしていることが特徴的である。⑤については、公的医療保障については、若 ている。⑥については、所得分配、保険の逆選択を回避する目的から、医療保険財源のリ スク構造調整を導入するオランダ、ドイツの存在が注目される。特に、被保険者のリスク に応じて,費用償還を行うという考え方を明示した形で所得分配を行い,徒に世代間の利 害対立を生じさせない配慮をしていることが注目に値する。①については,公的医療保障 の枠組みでは、一部負担を大きくしている国々は少ない。⑩については、公的医療保障に ついては、全ての国で導入されているが、医療サービスの需要の価格弾力性が相対的に低 によって、医療サービスへのアクセスを確保しながら、高額な二次医療の需要調節をする 選択を,オーストラリア,イギリス,オランダ,ドイツ,フランスが行っている。®につ いては,公的医療保険,租税方式いずれも,国レベルで財源調達,管理を行っている場合 ーストラリアでは、後者が目的税としての保険税も採用しているが、基本的には租税の一 を負う方向性も強化されている。④については、社会保険方式を採用している国々では、 **採算医療等を目的として,全ての国々で医療費の30%超の補助金が医療財源に投入され** いことから,有効ではない。医療費調節については, Wの観点から, GP システムの導入 年者から高齢者への所得分配を中心とし、低所得者、障がい者等の人々への所得分配、 ①については、日本、オランダ、フランス、ドイツは「社会保険方式」

が多く、コミュニティケア,公衆衛生等,地域性のあるサービスを地方公共団体に任せている場合が多い。⑤については,成人歯科,眼科診療,医薬品の一部等を公的医療保障の対象から外し,私的医療保険の給付の対象にしている国々が多い。待ち時間短縮,公的医療保障の上乗せ部分,医師の供給価格が自由になっている場合の自由価格と公的医療保障の補償分の差額を対象とする私的医療保険が存在している。

いては、消費者である患者の自発的な医療サービス選択を促すために、全ての国々が、医 こついては, DRG(Diagnosis-related Group)の様な包括支払い方式, P4P(Pay for 寮情報提供の制度を強化している。例えば、オランダでは、患者が医療サービスを選択す るために必要な、病院サービスの品質に関する情報、保険者選択の上で必要な保険者のサ ービス内容に関する情報のホームページを作成し, インターネット上で検索を行うことが 出来るようになっている。⑩については、保険者などを第三者購入者に設定し、消費者の 保険者選択、保険者の医療サービス供給者選択等を通じて、医療サービス市場の効率化を 図ろうとしているオランダ、ドイツのような国も出てきている。オランダは、さらに一歩 進んで,医療制度に「規制された競争」を導入している。⑬については,情報の非対称性 に起因するサービス供給者のモラル・ハザードを抑制し、医療サービス市場の効率化を促 **進するために、数量規制を利用している国もある。具体的にはサービス供給に必要な生産** は、病院、病床、医療機器等の資本の量の規制を、それらに対する予算・補助金制度と連 携して調節している場合が多いことである。 つまり、病院の建設、病床の設置、 医療機器 ertormance)等を含めたインセンティブ価格規制を導入する国々が増加している。⑪につ 要素の規制として存在する。医師をはじめとする医療サービス供給者の所定の教育課程へ の入学者数の調節,医療機器の数の規制,病院数,病床数の規制等がある。特筆するべき 情報の非対称性の下で、医療制度の効率性を実現するためには、規制が必要になる。 の設置に対して,許可制と補助金をセットにして数量規制を行うことができる。

### 2. 日本の医療制度改革への示唆

— 145 —

国際比較から、日本の医療制度の取り組むべき課題が明らかになった。日本は、社会保験を採用している国々の中でも強制加入により国民皆保険を実現できている。世界の中でも希な国である。国民皆保険にしていることから、特に若年世代から高齢世代への所得分配を中心に所得分配を行わなければならないが、身分により保険者が分立し、かつ、後期高齢者医療制度に代表されるように年齢により保険者が分立するという国際的には特殊な様相を呈している。保険が分立していると、所得分配のあり方も複雑にならざるを得ないので、保険者の統合は日本の非常に重要な課題である。また、所得分配の方法として、日本は、保険者の統合は日本の非常に重要な課題である。また、所得分配の方法として、日本は、保険者の社ないか。それは、効率性の実現も視野に入れた、保険者の役割も考えると尚更のことである。情報の非対称性の性質から医療サービスは、供給者誘発需要の問題を抱え、患者は情報不足の中で医療サービスの選択を迫られている。「規制された競争」の導入も視野に入れて、保険者が、患者(被保険者)の医療サービス購入の代理人としての役割を果たす仕組みを導入することにより、問題解決の道が見えてくるのではないか。この場合、保険者の果たすへき後割から保険者の持つべき性格も見えてくる。患者(被

保険者)が保険者を選べる等、保険者が患者(被保険者)の代理人として働くインセンティブを持つような保険制度の設計が必要である。保険制度については、公的医療保険と私的医療保険の役割分担も考察に値する。日本は、公的医療保険制度が、国際的には相対的に広く医療サービスをカバーしているが、費用対効果も考慮して、公的医療保険のカバーするべき医療サービスを再検討し、私的医療保険の活用を考えても良いのではないか。

また、医療サービス供給に視点を移すと、効率性の観点から価格規制は必要であるが、 どの様な原則で価格規制を行うかは、国によって異なる。日本では、形式的には、医療サービス供給者の報酬等の労働費用、病院等の医療施設の建物、医療機器等の資本費用もカベーする形で価格規制が行われているが、日本以外の国の多くでは、資本費用については、病院・病床の数、医療機器や数の「数量規制」とセットで予算制度の形態で価格規制が行われている。また、その際に、公的病院か、私的病院かという区別無く、医療サービス供給の役割を明示して、差別無く予算制度が適用されていることも特筆に値する。過剰と言われている病床、医療機器を抱える我が国でも、病院・病床、医療機器の予算制度を導入することを検討しても良いのではないか。

効率性を考える上で、病院を中心とする二次医療の患者の受診を調節することは重要であり、GPンステムを導入している国は多い。日本は、適定療養費の大病院の初診料・再診料加算、公的介護保険における「主治医」等、プライマリーケア(一次医療)医の役割を強化しているが、地域包括ケアンステムの導入も考え合わせると、GPンステムの導入に踏み切っても良いのではないかと考える。

# 第5節 長寿社会における所得保障政策と金融ジェロントロジー

### 2025~2040 年を中心に-

慶應義塾大学経済学部教授 駒村 康平

2019 年財政検証に、男性の厚生年金の支給開始年齢が 65 歳になる 2025 年前の年金改革としては、実質的に最後のものとなり、極めて重要になる。また非正規労働者の多い団塊ジュニア世代の年金水準の低下、そしてそれに伴い、団塊ジュニア世代が退職する 2040 年頃から貧困高齢者の急増が予想されることから、1) 早急に短時間労働者への厚生年金の適用拡大し、基礎年金、厚生年金の双方を受給できるものを増やすこと、2) 2025 年以降は 60代後半の雑総就業の促進を強化すること、3) 自助である私的年金拡充などを推進していく必要がある。

### 1. 2019 年年金財政検証の展望

(1)マクロ経済スライドと厚生年金の適用拡大

2019 年年金財政検証では,2017年に公表された人口推計に基づき,6通りの経済前提に基づく推計が行われる。また2014年からは,厚生年金を短時間労働者に適用拡大した場合や国民年金・基礎年金の加入期間を現在の59歳までを64歳までに延長した場合の効果などがオプション推計として行われている。

— 146 —

この財政検証で注目されるのが、年金の所得代替率、すなわち年金水準の動向であり、これに大きな影響を与えるのがマクロ経済スライドである。2014 年で経済成長、労働力率の標準的なケースとされるEケースでは、マクロ経済スライドが 2043 年まで適用され、所得代替率は 2014 年で 62.7%が 2043 年に 50.1%に低下する、すなわち 20% (100% -80% (=50.1 / 62.7) 程度低下することが想定されている。特に基礎年金の所得代替率は約2% (図1で、38% (=12.8 / 34, 2014 年)が 26% (=13.7 / 52.7, 2043 年)) に低下しており、2014 年財政検証の際に大きな問題となった。

マクロ経済スライドが 2043 年まで適用されると,団塊ジュニア世代は年金水準が低下し終わった状態で退職することになる。もともと非正規,単身者が多い団塊ジュニア世代の年金水準は極めて厳しいものになる。

また団塊ジュニア世代は未婚率も高く, 厚生労働省の示す 40 年厚生年金に加入し専業主婦世帯というモデル世帯からかけ離れた世帯が多くなるであろう。団塊ジュニア世代の年金は, もともと年金水準が低いが, これにマクロ経済スライドがダメ押しをすることになる。団塊ジュニア世代に多くの貧困高齢者を生まないためには, 非正規労働者へも厚生年金を適用し, 基礎年金と厚生年金の双方を受給できるようにすべきである。また適用拡大により基礎年金のマウロ経済スライドの適用期間が短縮され, 基礎年金の給付水準を引き上げる効果があることも、2014年財政後証で確認されている。

(2)60 歳代後半の就労継続の推進

2025 年には男性の厚生年金支給開始年齢は65 歳になる。したがって,2025 年までには65 歳までの継続雇用の整備が重要である。加えて,マクロ経済スライドの影響を軽減する

方法としては、繰り下げ受給が選択敗になるが、その場合は、65歳以降の継続航業も必要になる。政府は、労働力不足や長寿社会に備えて70歳まで就労できる社会を目指しているが、年金面からも 65歳以降の継続就労は重要になる。しかし、課題となるのが、65歳以降も就労すると、在職老齢年金の対象になり、賃金水準によっては、年金額が削減されるという、支給停止の問題がある。将来的に70歳現役社会を目指して行く場合、65歳以降の在職老齡年金の廃止は重要な選択肢になる。

(3) 公私年金一体改革の重要性

多くの先進国は 2000 年代前半に大がかりな公的年金改革を行っているが,そこでのボイントは,低下する公的年金の給付水準を私的年金が「補完」するという位置づけの「公私年金連携」の改革であった。日本においては,イデコの制度拡充,特に加入期間を 65 歳まで広げる課題や NISA の恒人化の問題は,結局,私的年金,老後資産形成の位置づけを従来通りの公的年金の「上乗せ」にするのか,それとも「補完」にするのかという性格が曖昧であり,税制上の優遇の根拠が不明瞭であることが障害の一つになっている。マクロ経済スライドの影響を考慮すると私的年金が公的年金の補完になることを明確にすべきであ

今後は,老後の所得保障は,公的年金を 65 歳から 69 歳は,部分的に就労継続し,年金は一部受給し,一部は繰り下げ受給をし,70 歳以降は,私的年金と繰り下げ増額した公的年金を受給することになるであろう。

## 2. 長寿社会における資産保有の課題

2025 年には団塊の世代が 75 歳になり, 2030 年には80 歳になる。加齢とともに認知機能が低下し、資産管理・運用の能力が低下するであろう。人口高齢化よりも進む「資産の高齢化」の問題が今後極めて重要になる。

(1) 高齢化と金融資産

ライフサイクル貯蓄モデルの想定とは異なり、家計の保有する平均金融資産は年齢とと もに増加する。家計が保有する金融資産残高全体にしめる 75 歳以上の保有する割合は、 2015年時点で金融資産残額全体の22%を75歳以上が保有していると推測される。そして、 今後、75歳以上人口が増加するにしたがって、この比率は上昇を続け、2030年に31%に 達することになる。人口に占める75歳以上の割合よりも、全家計金融資産に占める高齢者 保有比率のほうが高くなり、「金融資産の高齢化」は急速に進むことが予想される。

(2) 認知症の方が保有する金融資産

加齢とともに認知機能の低下は不可避である。正常加齢であっても、認知機能の低下によって、自分自身の能力を客観的に把握できなくなる自信過剰の問題が発生することが確認されている。加齢と金融資産管理・運用能力を研究する金融ジェロントロジーの研究潜積によると、金融資産管理・運用能力は若い時代は経験やリテラシーの不足から低く、中年で経験やリテラシー、認知機能のバランスから最も高くなり、高齢期で認知機能の低下により、再び低下するという逆11年型に変化するとされている。

正常加齢を超えて,認知機能の急激な低下や様々な疾患で「軽度認知障害」の状態、さらに病気などにより「認知症」が進行すると,認知機能の低下が著しくなり,金融資産管理運用能力を失うことになる。2015年で75歳以上の認知症患者が保有する金融資産は100

兆円, 3030 から 40 年には 200 兆円に到達する可能性があり,高齢者本人のみならず社会発済に大きな影響を与えることになる。

(3)金融ジェロントロジーの活用

金融ジェロントロジーは、脳神経科学、老年学の研究蓄積を活用し、加齢に伴う脳機能の変化が経済行動、特に金融資産管理運用能力に与える影響を分析する学問領域である。高齢化社会とは、認知機能の低下や認知症により金融資産の管理・運用が難しくなる高齢者が増加する社会をも意味する。高齢者向けの金融資産の管理運用を支える仕組みは今後重要になり、その金融サービス、金融商品の開発は金融ジェロントロジーの知見を生かす必要がある。

### おわりに

慶應義塾大学総合政策学部教授 小澤 太郎

本報告書は、平成30年2月8日のキックオフ、そしてそれに続く3月8日の岩本康志 東京大学大学院経済学研究科教授の報告を皮切りに、大学の夏期体帳期間 (8,9月)と 年末年始(12月,1月)を除いて、毎月第2本曜に開催された財政経済研究会の報告及び 討論を基に取り繼められたものである。 研究会の統一テーマは「財政のフューチャー・デザイン:最後の機会」であるが、講演者の興味に従って比較的多岐にわたる論点が取り上げられてきた。原則として、講演1時間、計論46分程度を時間配分の目安にしたが、実際には講演の途中でも活発な議論が誘発される事が度々あり、研究会を終了する適切なタイミングを計る事が私の毎回の重要な任務となった。

ところで今回のテーマにあるフューチャー・デザインという言葉について少し説明させて頂きたい。シルバー民主主義の弊害の是正等。将来世代の視点を取り入れる必要がある 諸課題に対して、フューチャー・デザインを主唱する西條辰義教授率いる高知工科大学の 研究グルーブが、子供に選挙権を与え、保護者が代理投票するというドメイン投票制度についての実験研究を行っている。また同グルーブは、大阪府吹田市の住民を集めて 2050 年の将来ブランを考えてもらう際に、「仮想将来世代」を設ける事に効果があるかどうか調べる為の計論型実験も行った。ここで、社会科学において実験が可能なのかと驚かれる方がおられるかもしれないが、現在、経済学や他の社会科学(政治学等)で、実験は非常に有力な手法と見做されている(2002 年にこの分野で、バーノン・スミスとグニエル・カーネマンがノーベル経済学賞を受賞している)。

まってになって、またっとのです。 最後に、公正中立な立場から、我々が自由に議論できる環境をご提供頂いた,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たいと思う。

4

### 財政経済研究会/委員名簿

□里透(2018)「190 兆円の社会保障費をどのようにとらえるか」『基礎研レポート』(2018−	开究所.	3 国 漢 (2016) 「 里田 日 銀 の 6 年 間 を 振 り 返 ろ 1 『 経 落 ヤ ジ ナ 一 』 2019 年 4・5 日 号 日 七 証
兆円の礼	イ基礎の	日田銀の
ſ 190	4	
里透(2018)	06 - 25), ニッセイ基礎研究所	日禄(9010)
П	_	П

参考文献

-』Z019 年 4・5 月方, 日本評 国立社会保障・人口問題研究所 [2017] 日本の将来推計人口 (平成 29 年推計) http:// | 黒田日敷の6 年间を抜り返る」 | 絶済セミナー 中里透(2019)

www. ipss.go.jp /pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp\_zenkoku2017.asp 佐藤泰裕, 田渕隆俊, 山本和博 [2011] [空間経済学] 有斐閣 西村隆司・宮崎智視(2012)「分野別社会資本のストックと維持・更新投資額の将来推 計」東洋大学経済学部 Working Paper No. 6.

林直樹・齋藤晋(編)[2010]『撤退の農村計画―過疎地域からはじまる戦略的再編』学芸 出版社

林正義 [2009] 「公共資本の生産効果-動学パネルによる再考」 『財政研究』 5, 119-140. 林正義 [2003] 「社会資本の生産効果と同時性」 [経済分析』 (169), 97-119.

林正義 [2018] 「労働減少社会における社会資本整備」柳川範之(編)『インフラを科学す

増田寛也(編)[2014] 『地方消滅―東京ー極集中が招く人口減』中央公論社 る: 波及効果のエビデンス』中央経済社, 173-193.

Kanemoto, Y., Ohkawara, T. & Suzuki, T. [1996] Agglomeration economies and a test for optimal city sizes in Japan. Journal of the Japanese and International Economies 10, 379-398. Otsuka, A., Goto, M. [2015] Agglomeration economies in Japanese industries: the Solow residual approach. Annals of Regional Science 54, 401-416

Svaleryd, H. (2009) "Women's representation and public spending," European 'amashige, S. (2017) Economic Analysis of Families and Society: The Transformation of Japanese Society and Public Policies. Springer.

Journal of Political Economy, vol.25, 186-198. 宮如修志 (2015)「女性議員の増加を目的とした措置一諸外国におけるクオータ制の事例 一」『レファレンス』,47-66 頁.

令和元年9月時点

大郎	後	<u></u> 世	繁華	)	大朗	烟	英	雅史	緇出	<u>華</u> K
小響	和泉	大茶	國校	駒村	出	<b>⊞</b> ⊕	量	西川	*	田
教授	数	教校	数	教授	教授	准教授	数	教授	教授	教授
		基幹研究院人間科学系								公共政策大学院
慶應義塾大学 総合政策学部	嘉悦大学 経営経済学部	お茶の水女子大学 基幹研究『	中央大学 法学部	慶應義塾大学 経済学部	慶應義塾大学 経済学部	上智大学 経済学部	專修大学 経済学部	青山学院大学 経済学部	東京大学大学院経済学研究科	
型				主査(社会保障)	計 体 (財政・税制)					

46

討論会 9月19日(木)・午後

### 国際課税を巡る現状と課題



●参加者 (五十音順)

前・早稲田大学大学院会計研究科教授

青山 慶二

関西学院大学法学部教授

一高 龍司

日本製鉄株式会社財務部上席主幹

合間 篤史

財務省主税局参事官

陣田 直也

司 会 日本租税研究協会参与· 財務省財務総合政策研究所顧問 渡辺 裕泰

討論中に言及されている資料は、巻末「資料編101頁~102頁」に掲載されています。

### はじめに

(渡辺) それでは、パネルディスカッション「国際課税を巡る現状と課題」を始めさせていただきます。パネリストは、ただ今ご紹介いただきました4人の方々でございます。この4人の方々はそれぞれ組織に属しておられるわけでございますが、本日は、その組織の意見というよりは、パネリスト個人としての資格でご参加いただいていますし、意見も個人としてのご意見を言っていただくようにお願いしています。従って、ご発言は個人としての発言ということで、皆さまにも受け止めていただければと存じます。従いまして、ここではパネリストの方のお名前を肩書なしの何々さんという形で呼ばせていただきますので、その点もご了解を頂きたいと思います。

本日のこのパネルディスカッションは、2部 構成になっております。第1部は、「経済のデ ジタル化に伴う課税上の課題への対応しという ことでございます。経済のデジタル化がすごい 勢いで進んでいます。電子商取引に対する消費 税、付加価値税の課題につきましては、BEPS の中で一応の議論が集約されまして、我が国も 平成27年度の税制改正で既に対応したところで ございます。しかしながら、一番メインの法人 税の課税の問題が残っています。電子商取引を 行っている企業は、市場国には PE を持ってい ないので、PE なければ課税なしという今まで の考え方のままでは課税は行えないということ になります。そこで、市場国或いはユーザー所 在国に、今まで以上の課税権を配分する観点か ら、PE 以外の何かに課税の根拠、課税上のつ ながりを求めることができないか。さらに、関 係各国に課税根拠となる利益を配分するルール をどうするかということを、経済のデジタル化 に伴う課税上の課題への対応の第1の柱、ピ ラー1にしています。PEに代わるものが何か ないか. それから関係各国の利益をどう配分す



るか、これがピラー1でございます。また、これに伴って、軽課税国、タックスへイブンへの利益移転がされた場合に、それに対抗する措置を何か導入しなければならない。これがピラー2、第2の柱でございます。

これらにつきまして、現在までのいろいろな 議論が行われていますが、その行われています 議論を整理し、さらにどういう方向に向かうか、 そのために何を考えるべきかというようなこと を、第1部で議論したいと思っています。

第2部は、「租税回避及び脱税への継続的な取組」であります。このパネルディスカッションでは、BEPSを昨年まで連続して4回取り上げてまいりましたが、まだまだ残っている重要なものがございますので、それらを取り上げたいと思っています。例えば過大な利子支払いを規制する税制、それから無形資産の移転価格の算定、租税回避スキームの義務的開示制度をどうするか、税の透明性を増すための国家間の情報交換をどうするか、BEPS防止措置実施条約(MLI)等でございます。これらについて、意見交換をしていきたいと思っています。

進め方としては、第1部、第2部それぞれに つきまして、最初に陣田さんからご説明いただ きまして、その後青山さん、一高さん、合間さ んの順番でご意見ご質問を頂戴し、さらに陣田 さんからこのお三方のご意見ご質問にお答えい ただくということで進めさせていただきたいと 思っています。 それでは、早速ですが、第1部の「経済のデジタル化に伴う課税上の課題への対応」に入らせていただきます。最初に陣田さん、どうぞよろしくお願いいたします。

### I. 経済のデジタル化に伴う課税 上の課題への対応

(陣田) 財務省主税局参事官の陣田です。本日はよろしくお願いいたします。それでは、資料に沿って説明してまいります。最初に「経済のデジタル化に伴う課税上の課題への対応」ということで、BEPSプロジェクトのおさらいをした後に、現在OECDを中心に議論している内容、それから日本が今年議長国として開催しておりますG20での議論についても紹介したいと思っています。

### [BEPS プロジェクトについて] 国際課税資料 (2-3ページ)

BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) プロジェクトは公平な競争条件の確保,ベネフィットを確保するという考えの下で,多国籍企業が課税所得を人為的に操作し課税逃れを行うこと (BEPS) がないように国際課税ルール全体を見直すという非常に包括的なプロジェクトになっています。

この背景を申し上げますと、経済活動はグローバルに行われており、企業はサプライチェーンなどをどこに置くかというのは自由に、グローバルに展開していきます。その一方で、課税はどうしても課税主権にとらわれますので、グローバルな経済活動とローカルな課税という隙間が生じてしまいます。そのような問題に対し、各国の税制、それから国際課税ルールが追い付いておらず、多国籍企業の活動実態とルールの間にずれが生じるために、二重非課税が起こっています。これまで国際課税の世界では、二重課税を排除するということを中心に、租税条約の整備、それから国内法の整備を行ってき



たわけなのですが、ここに至って二重非課税あるいは多国籍企業の過度なタックスプランニングというものが問題になってきました。

特にリーマンショックの後、各国の財政状況が悪化し、国民負担を求めるなかで、多国籍企業が課税逃れをしているという例が散見されたことで、批判が高まりました。こういう負担の公平性の問題が生じていたということで、2012年6月から、OECD租税委員会を中心に始まったのがBEPSプロジェクトです。当時、議長は日本の浅川前財務官がやっていまして、これ以来日本は主導的な役割を果たしてきていると自負しているところです。

この OECD で始まった BEPS プロジェクトですが、やはり中国やインド、ブラジルといった新興国を巻き込んでいかなければいけないのではないかということで、G20でこの議論がサポートされました。OECD 加盟国に加えてG20加盟国、さらにG20にも OECD にも属していない非加盟国にも対象を広げていき、BEPSプロジェクトの包摂的枠組み、これは Inclusive Framework on BEPS (=IF) と言っていますが、現在、IF の参加国が134の国・地域に拡大しており、非常にグローバルな取組みになっています。

足元の状況ですが、この BEPS プロジェクトは、2015年に最終報告書が公表されまして、現在実施フェーズに入っている状況でございます。この中には、ミニマムスタンダードと言い

まして、各国が必ずやらなければいけないもの、 それからベストプラクティスと言いまして各国 が参考にすべきもの等々ございますが、特にミ ニマムスタンダードを中心に各国の合意事項の 実施状況をモニタリングしています。これは、 ピア・レビューと言っていますが、各国同士指 摘し合って、各国のいいところを取り入れなが ら直していくということをやっています。

2番目ですが、残された課題については継続 検討するということで、この残された課題の最 も大きなものが電子経済、デジタルエコノミー への対応ということで、後ほどお話しさせてい ただきます。

それから3つ目、参加国は134の国・地域に拡大しておりますが、当然途上国はキャパシティが足りない。それから、なかなか制度に対する理解が追い付いていないことがありますので、そのような国・地域に対する技術協力・技術支援を行っていく。この3つの大きな枠組みをBEPSプロジェクトでは進めています。日本は、2016年のG7議長国を務めましたし、今年はG20議長国として各国との国際協調をリードしてきたということです。

# [BEPS 実施フェーズ (Inclusive framework on BEPS) 参加国・地域 (2016. 7~)] 国際課税資料 (4ページ)

先ほど説明しましたが、一番左側のOECD 加盟国で始まったプロジェクトは、G20メンバーに拡大して、今現在は、OECD 非加盟国、例えばアジアで言いますとタイなども参加しており、非常にグローバルな取組みになっています。やはりこの134の国・地域間で合意を作るのはなかなか難しいですので、このBEPS プロジェクトの中に運営会合というものを作っていまして、日本も含めて合計20カ国強の国で、このIFの運営、特に幹部会合として様々なスタンダードセッティングをしています。

デジタルエコノミーの問題については、主な 議論はこのIFの幹部会合で進めています。

### [「BEPS プロジェクト」最終報告書の概要] 国際課税資料(5ページ)

BEPS プロジェクトは、行動1から行動15までございます。その行動1がまさにデジタル経済、電子経済の課税上の課題への対応です。それから、行動2以下行動15までございますが、それぞれ日本としては対応すべきものは対応してきました。例えば行動3、外国子会社合算税制の強化ですが、これにつきましては平成29年度改正で対応しています。行動4の利子控除制限、行動8~10の無形資産の取扱いに関しても、令和元年度改正で対応しています。それから行動13の多国籍企業情報の報告制度につきましても、平成28年度改正で対応しています。このように、BEPS プロジェクトの最終報告書を踏まえて、我が国でも対応を進めているという状況でございます。

このうち、行動4、行動8、行動12、行動15 につきましては、第2部の方で改めて説明した いと思います。

# 〔経済の電子化への課税上の対応〕国際課税資料(6ページ)

それでは次に、デジタルエコノミーの課税上の対応の話に移りたいと思います。6ページをお願いします。背景ですが、現在デジタルエコノミーの下で国境に関係なくコンテンツやサービス提供が行われています。このようなデジタルエコノミーに対し、現行の国際課税ルールでは、間接税・直接税の課税が十分行われていないことから、対応を検討せよというのがこの行動1の問題意識です。

間接税, VAT, 付加価値税, 日本では消費 税ですが, これについては, 2015年の段階でガイドラインができました。国境を超えて提供されるサービスに対して消費課税をどうするかに関し, 基本的には, これまではサービスの提供者の所在地で課税していたところを, 課税の方式を変えてサービスの提供を受ける者の所在地で課税するということです。日本もこのガイド ラインに従って、平成27年度改正で対応済みです。この消費税は、実は途上国ではまだ対応できていない国がありまして、途上国も対応を始めているところで、グローバルに対応が進んでいます。

一方で直接税である所得税や法人税につきましては、2つ論点がございます。1つ目は、倉庫等でも一定の要件の下でPE認定できるように、PEの定義を拡大するということです。これまで特に倉庫などは準備的・補助的活動ということで、事業所得の課税のためのPEとは認定しないという考えでしたが、これを見直すということです。要するに、倉庫等でもその活動が企業の本質的な活動であればPEとして認定するという見直しを行ったわけですが、それを踏まえて日本でも平成30年度に国内法を改正して対応しました。

次に、資料の一番最後ですが、それでもなお「PE なければ課税なし」等の国際課税原則の見直しがないと対応できないといった問題があり、これが2018年3月のOECD中間報告書に記載されています。

# [電子経済への法人税の対応状況] 国際課税資料(7ページ)

法人税の対応状況ですが、①のケース、これは先ほどご説明した倉庫等のケースです。例えば日本の顧客に対してオンライン上で物を販売することにしまして、倉庫から引き渡すような場合です。この倉庫については、通常はPEには該当しませんでした。あくまでこのX社の販売活動の準備的・補助的活動にすぎないというのが一般的な考え方でしたが、こういう場合でも、倉庫が重要な機能を果たしている場合には、これをPEと認定して課税できるようにしたというのが1つ目の対応ということです。

②の方の例えばオンラインの広告サービスですが、こういうものにつきましては、そもそも 倉庫すらなく、課税上のつながりがない場合に は、現状では事業所得に対する課税はできませ ん。そこで、こうした問題について国際課税の 原則の見直しに向けた議論が行われているとい う状況になっています。

### 〔OECD を中心とした検討の経緯〕国際課税 資料(8ページ)

詳しく説明いたします。8ページでございま すが、2015年10月、BEPS プロジェクト行動1 の最終報告書では、法人課税については2020年 まで作業を継続するということに合意していま す。要は、この段階で具体的にどう対応するか ということについてはコンセンサスが得られま せんでした。更に行動2以下で、例えば外国子 会社合算税制を強化するとか、あるいは PE 認 定の人為的回避に対応するような改正を行うな ど、他のプロジェクトの対応によって一定程度 問題がカバーできるのではないか、国際課税原 則を見直さなくても対応できるのではないかと いう意見もありまして、しばらくは様子を見よ うというのが2015年の段階でした。しかしなが ら、それ以降経済の動きが非常に速く、デジタ ルエコノミーが急速に進展しています。

特に欧州ですが、大きなインターネット企業は十分な税を払っていないのではないかという問題意識が非常に高まり、特に2017年の後半から議論が新たな展開を見せるようになりました。2020年まで作業を継続するとはいっても、きちんと中間報告を出そうということで、2018年3月に、それまでの検討状況をまとめた中間報告書を出しています。

このときに、2020年までにコンセンサスに基づいた解決策を取りまとめていこうということで合意しています。2019年にアップデートを行うということにも合意していますが、実はその2019年というのは日本がG20の議長国を務める年でありましたので、日本が議長国のうちに何とか進めたいという期待があったことが背景にあります。

資料の一番最後ですが、まさにアップデートして、2019年6月にIFメンバーで作業計画と

いうものを策定しました。この作業計画において解決策の論点、それから今後の検討作業についてのロードマップを取りまとめています。IFの参加国は2020年の末までに最終報告書の取りまとめについて、作業を行うことに合意しています。詳しくは、次の9ページにございます。

### [「経済の電子化に伴う課税上の課題に対する コンセンサスに基づく解決策の策定に向けた 作業計画」の概要] 国際課税資料(9ページ)

この OECD の作業計画ですが、内容は主に 2つございます。1つは作業の内容、もう1つはスケジュール感です。作業の内容ですが、2 つの柱がございます。1つ目の柱はネクサス原則、それから利益配分原則の見直しです。まず、このネクサス原則は非居住者に対する課税権を決定するルールであり、一定の課税上のつながりがあれば課税できるという考え方ですが、これまでの国際課税原則では PE というのが基本的にはネクサスであった。ただ、これについてはそもそも物理的な拠点がなくても活動できるデジタルエコノミーに対しては対応できるおりの原則を見直さなければいけません。

それから、利益配分原則です。課税の対象と なる所得の算定. それから配分のルールですが. 現在は移転価格ガイドラインが OECD あるい は国連で作成されています。そのルールについ ても、 例えば現行ルールでは人がどういう機能 を果たしているか、その拠点がどういうリスク を負っているか、あるいはどういう資産を使用 しているか等で判断するわけですが、そもそも 人がいないというのがデジタルエコノミーです から、その考え方を見直さなければいけないと いうことです。すなわち、このネクサス原則や 利益配分原則は、基本的には国際連盟で1920年 代に議論してきたルールですが、それから100 年かけてずっとやってきたルールを今回見直す ということで、そういう意味では非常に大きな ターニングポイントを迎えているところです。

これに関して、課税根拠となる見直しの考え 方について、3つ考え方が出ています。1つ目 がユーザーの参加、2つ目がマーケティング上 の無形資産、3つ目が重要な経済的存在です。

これに関して、3つの利益配分の方法が提示されています。1つ目は、残余利益分割法を簡素化するような案です。もう1つは、一定のフォーミュラ、簡素な計算方式を使って各国に配分するという案です。それから、一定のみなし利益率を掛けてみなし利益を算出して各国に配分しようという案です。こういう3つの案について検討を行うということが書かれています。これについても後ほど説明いたします。

それから2つ目の柱ですが、BEPSの問題の 1つは、やはり無税・軽課税国に対して利益移 転が行われているという点であり、こういうイ ンセンティブを何とかしたいということです。 一部の多国籍企業で租税負担が適切に確保され ていないとすれば、公平な競争関係ができてい ないのではないかという問題意識です。それか ら、逆にこういう無税あるいは軽課税によって 企業を誘致しようという、いわば税の引下げ競 争, これは race to the bottom (底辺への競 争)と言っていますが、こういうものが非常に 状況を悪化させているのではないかという問題 意識から、こういうものに対して一定の租税負 担を課そうということで、具体的には所得合算 ルール、あるいは税源浸食的支払に対して損金 算入を否認するというルールを設けて対抗して はどうかというものです。これが解決策の2つ 目の柱として議論されているところです。

既に6月から各作業部会で検討を始めていますが、来年の1月に解決策の制度の概要、大枠に合意するというスケジュールになっております。その大枠に合意した後に、2020年中にさらに技術的論点について合意を目指し、2020年末までに最終報告書を策定するというスケジュールで今後作業するということがこの作業計画の中身です。

従いまして、当局としましては今大車輪で作

業しているわけです。このスケジュール感自身は野心的なのですが、G20の非常に強い後押しがありまして、各国も sense of urgency(危機意識)を持ってやっているということです。特に、各国ともこれは大きな問題になっていますので、ここで何とか合意しないと税制に対する国民の信頼を失うということで、各国ともそれぞれ妥協すべき点は妥協して何とかまとめていこうというモメンタムが非常に高いと感じています。

## 〔解決策の2つの柱〕国際課税資料(10ページ)

詳しくご説明しますと、1つ目の柱がネクサスと利益配分に関する国際課税原則を見直すというもので、2つ目の柱が、軽課税国への利益移転に対抗する措置を導入するというものです。この2つの柱について2020年1月までに大枠について合意し、その上で2020年末までに詳細をまとめるということが作業計画のポイントです。

# [1つ目の柱の概要①] 国際課税資料 (11ページ)

これは1つ目の柱のイメージですが、大きく 2つありまして、1つ目が、特にPE がない場 合です。資料の上の方の①の矢印です。PE が ない場合. そもそも事業所得に対して課税でき ないということなのですが、例えばオンライン の音楽配信、デジタル広告、それからプラット フォームの提供、こういう場合に PE がある場 合と同じように課税できるようにしようという のが1つ目の対応です。それから2つ目ですが、 これは PE がある場合でも、ブランド等の無形 資産が重要なビジネスについては、その無形資 産の移転によって課税所得を圧縮するというタ ックスプランニングをしているのではないかと いうことで、こういう②の場合も市場国で適切 に課税できるように利益の配分を見直そうとい うことで、この両面の議論を並行して進めてい ます。

従いまして、方向としては、市場国に対してより多くの利益が落ちるようにしようということですが、いずれにしてもこのネクサスや市場国で課税できる利益について見直しを行うというのが1つ目の柱です。

# [1つ目の柱の概要②] 国際課税資料 (12ページ)

1つ目の柱について、大きく3つの考え方が ございます。1つ目が、イギリスが提案してい るユーザーの参加 (user participation) です。 この考え方の背景は、現在の国際課税ルールは 新たなビジネスモデルに対応できていないとい うものです。現行の国際課税原則は、1920年代 にできたルールが基本になっていますので、物 のやりとりを前提に置いているということです。 ただ、こういう新たなビジネスモデル、特にデ ジタルのビジネスモデルにつきましては、SNS や検索エンジンでユーザーがデータを提供する. あるいはコンテンツを提供するという形によっ て. ユーザーが価値創造に貢献しているのでは ないか。この価値創造への貢献が市場国の利益 として反映されていないのではないかというこ とです。昔のビジネスモデルでは、こういう ユーザーが参加するようなビジネスモデルはあ りませんでした。従って、こういう新たなビジ ネスモデルについて対応する案を作ればいいの ではないかというのがイギリスの考え方です。

従って、対象となるビジネスモデルについては、基本的には高度なデジタルビジネス、例えば SNS や検索エンジン等のビジネスを行う企業を対象にすべきというのが、このユーザーの参加の考えでございます。

2つ目ですが、これはアメリカが主に提案しています、マーケティング上の無形資産という考え方です。この概念自身は今の移転価格ガイドラインにも存在する概念であります。現在、マーケティング活動の重要性が高まっており、特に多国籍企業が市場で利益を上げようと思えば、市場国でブランド価値を高めなければ、当

然物が売れないのだという考え方です。従って、市場国におけるマーケティング活動に着目して、より市場国に利益を配分する。このように市場国に無形資産があると考えれば、今までは例えば知的財産やリスクをどこの国に置くかというのは基本的に操作しやすかったのですが、物をマーケティングしようと思うと当然市場国でマーケティングしなければならないので、マーケティング上の無形資産に着目することでタックスプランニングがしづらくなるというのが、この考え方の背景にあります。

最後に,重要な経済的存在という考え方です。これは途上国による提案です。具体的には,グループ24という途上国の集まりがあるわけですが,そこで提案されたものです。この重要な経済的存在自身はそれほど特殊な考えではないのですが,彼らの提案の重要な点は執行を簡単にせよということです。要するに,途上国もきちんと執行できるような簡単な仕組みが必要であるということです。対象は,市場国で継続して売上を上げていて,それなりの関係があれば課税できるようにしようということで,非常に広くなるかもしれないということで,定義自身は非常に漠とした概念です。

3月にパブリックコンサルテーションを行ったときには、この2つ目のマーケティング上の無形資産についての支持が高かったように思いますが、例えばどの考え方が優れている、優れていないという議論をすると神学論争になりまして、なかなか実際の合意の話ができません。一番大事なのは、やはりどう利益を配分するか、課税利益がどうなるかというところです。まずはそれを議論しようというのが現在の主な取組みになっています。

# [1つ目の柱の概要③] 国際課税資料(13ページ)

そういうことで、いわゆる神学論争になって しまうのを避けるために、まずは共通点から考 えていこうということで、先ほどの3つの考え方、それぞれネクサスと利益配分についてルールを同時に見直していこうというのが1つの共通点であります。それから市場国、イギリス等からの提案の場合、ユーザー所在地国に対してより多くの課税権を配分しようという点。それから、ネクサスについては物理的存在に限定しない点。それから、利益配分の中で、ビジネスの全体利益を考慮していこうという利益配分ルールで、かつ、簡素な方法を考えていこうという点がございます。この4点については共通点しているではないかということで、この共通点を中心に、いわゆる Unified approach (統合的アプローチ)を考えていこうというのが、我々が今作業している方向性であります。

## [1つ目の柱の概要④] 国際課税資料(14ページ)

1つ目の柱については大きく3つの論点がありまして、1つ目は利益配分ルールをどうするかということです。2つ目はネクサスルールをどうするかということです。ネクサスルールと言いますと、現在はPEの定義がありますが、経済の変化を反映したビジネスプレゼンスに関する新たな概念を取り込もうということです。3つ目は執行ですが、非常に複雑になりがちですので、新たな課税権については簡素なルールを作っていこうという考え方で議論しているということです。

# [1つ目の柱の概要⑤] 国際課税資料 (15ページ)

利益配分方法につきまして、3つ大きな考え方がございます。1つは残余利益分割法です。これは、まず全体の利益を捉えまして、そこからルーティン利益とノンルーティン利益に分けます。要は、知的財産などの無形資産に帰属するものはノンルーティン利益に該当するので、まずはルーティン利益を比較対象取引から見出して全体利益から引き算し、残りのものがノン

ルーティン利益になります。このノンルーティン利益をさらに分割し、この分割後の利益を各国で配分していくという3段階のステップを踏んでいきます。以上が、残余利益分割法の考え方の概要です。

ただ、この方法の問題は非常に複雑であるということです。そもそも、ルーティン利益・ノンルーティン利益をどうやって判断するのか、ノンルーティン利益をどうやって各国に配分するのかといった非常に複雑な問題があります。

それに対して②は、定式配分法です。これはインドなどの途上国のグループが主張している案ですが、これは利益をルーティン利益とノンルーティン利益に分けずに、全部の利益をまとめて定式を使って配分しようという考え方です。このフォーミュラは、例えば売上あるいは雇用者への給料などをベースにして配分したらどうかということで、これは簡素になる可能性がありますが、そもそも正確になりませんので、配分されたときに非常に問題が生じやすいと考えられます。

最後は、みなし利益率ということで、例えば 全体の利益率がこれだけあれば、例えば市場国 に対してはこれだけの利益率があるとしてはど うかという考え方です。例えば全体が15%の利 益率であれば、市場国に対して3%、4%の利 益率があってもいいのではないかという、みな し利益率を使います。それを各国の売上に掛け 合わせまして利益を配分していくということで、 非常に面白い考えではあるのですが、そのみな し利益率をどうやって作るのかというと、それ はケース・バイ・ケースになりますので、それ を合意するのは容易ではありません。このよう に①②③それぞれ一長一短があります。

今、足元で我々が議論しているものは、この ①の残余利益分割法が考え方としては現行の移 転価格ガイドラインでも使われていますし、一 番納得しやすいということです。ただ、簡素に する必要がありますので、例えばステップ2-1のこのルーティン利益ですが、これについて は一定の利益率をこのルーティン利益とみなして計算します。それの残ったものをノンルーティン利益として配分します。このステップ3の各国への配分のところにおきまして、各国の寄与度等を厳密に計算せずに、例えば各国の売上に応じて配分するなどの簡素法を使ってはどうかということで、実はこの①をベースにしながら②③の要素も加味しながら案を作っているというのが最新の状況です。

いずれにしても、この辺の議論は各国の利害が交錯していますので、合意が容易ではないのですが、何らかの解決策は見出さなければなりません。できれば近くまたパブリックコンサルテーションという形でステークホルダーの皆さんのご意見を伺えればと考えているところでございます。

### [2つ目の柱の概要①] 国際課税資料 (16ページ)

次に、2つ目の柱です。デジタル化というのは経済の隅々にまで及んでいます。例えばIT企業に限らず自動車業界、あるいは小売業であっても、当然インターネットなどを使っていますし、例えばデータを収集してマーケティング等にも使っております。つまり、これはデジタル企業への課税の問題ではなくて、経済のデジタル化への対応ですので、この問題の範囲としては、デジタル企業に限らないということが今の議論の大きな流れでございます。

背景としましては、経済のデジタル化が進みますと、特に知的財産などの重要性が高まり、この無形資産に関する利益の移転がますます容易になっているという状況を踏まえると、軽課税国の問題が非常に大きくなってきます。特に底辺への競争、法人税の引下げ競争というのが起きていて、これを放置すると各国の財政が立ち行かなくなるという問題がございます。そこで、こういう問題に対処するという観点で、一定の最低税率を定めた上で、それを下回るような国に対する利益移転に対抗するという考えで

す。

対抗の仕方が2つありまして、図で言いますと(1)の方は、親会社が子会社の所得を合算するということです。これは、アウトバウンドの取引に対して課税するということです。(2)のケースは、逆に親会社が軽課税国にある場合ですが、このようなインバウンド取引に対しては支払に対する損金算入を否認することにより課税するということです。この2つのルールを組み合わせて対応するというのが2つ目の柱の主な仕組みです。

### [2つ目の柱の概要②] 国際課税資料(17ページ)

大きく2つルールがございます。所得合算ルール、それからSwitch-overルールです。これが第1のルールですが、このSwitch-overルールというのはいわゆる国外所得免除方式を使っている国に対応するもので、日本はそもそも外国税額控除方式になっていますのであまり関係がありません。それから第2のルールは軽課税支払いに関するルールということで、その損金算入を否認するということです。この大きく2つのルールによって成り立っているというものでございます。

### [暫定的措置の課題と「考慮すべき事項」(2018 年3月 OECD 中間報告書)] 国際課税資料 (18ページ)

これまで法人税の議論についてお話したわけですが、法人税の見直しの議論は、国際的な合意がないと進められないという面があります。この国際的な合意を待てない、今すぐ対応しないと国民の不満が大きいという国、どうしても今暫定的にやりたいという国がありますので、それに対して考慮すべき事項が、2018年3月のOECD中間報告書に記載されております。

暫定的措置の導入については様々な問題があります。例えば投資イノベーションに対する負の影響. あるいは消費者などに対して結局転嫁

されてしまうのではないか、あるいは法人税との経済的二重課税が起きるなど、こういう問題がありますので、資料の下の方に考慮すべき事項というのがあります。例えば国際的義務は遵守しなければいけない。それから、一時的な措置にして対象を限定するなど、こういう様々な考慮すべき事項について OECD の中間報告書では書いています。

# [暫定的措置(デジタル課税)に関する諸外国の主な動き(2019年7月30日時点)]国際課税資料(19ページ)

こういうものを受けまして、特にヨーロッパを中心に議論が進められています。EUでは2018年3月にデジタル・サービス・タックスをEU全体でやっていこうということが提案されました。アイルランドやフィンランド、それからデンマーク等々、強く反対する国があった関係で合意を断念したのですが、例えばフランスやイギリス、こういう国は1カ国でもやらなければいけないということで、それぞれフランスはもう法律が7月に施行されていますし、イギリスも法案が提出されているという状況です。イタリアは実施規則がまだ出ていませんが、スペインはいずれ国会で審議をする予定です。

このように、各国で暫定的な措置が進められているわけですが、これらは実はデジタル企業を狙い撃ちしたもので、次の20ページにあるように、アメリカとの問題が起きています。

### [フランス・デジタル大企業課税法について [2019年3月6日閣議決定,7月25日公布]] 国際課税資料(20ページ)

このフランスのデジタル大企業課税法については、アメリカで非常に問題になっています。特に7月にその法案が通る前後で、アメリカのUSTRの方から、通商法301条に基づく調査を開始する、あるいはトランプ大統領がツイッターで報復を示唆するなど、米仏間の大きな問題になっています。資料の一番下に注意書きを

書きましたが、8月末のG7サミットで、マクロン大統領がトランプ大統領と話したようでして、一応合意はできたということです。フランスは、国際合意に基づくルールができた段階で課税を撤廃して、その差額については還付するということを言っているそうです。

いずれにしても、特にアメリカとの関係で非常に大きな問題になっているというのが現状で ございます。

# [G20日本議長下での国際租税アジェンダ] 国際課税資料(21ページ)

こういう背景で、日本はG20議長国として何ができるかということで、我々として考えましたのは、国際的議論、それから政治的機運についてはそのモメンタムを維持するというのが大事であるということ。その主な内容としましては、経済のデジタル化への対応、それからBEPS対応、税の透明性、税と開発、この4つの柱がございますが、特にこの経済のデジタル化への対応というのが非常に関心が高くて、各国大臣にも積極的に発言いただいたということです。

#### 〔国際租税に関する大臣級シンポジウム〕国際

#### 課税資料 (22ページ)

今回日本が議長をするということで、シンポジウムを大臣級で開きました。この場で、日、中、仏、米等の財務大臣も出席しまして、各国とも非常に積極的にご発言いただきました。これにつきましては、財務省のホームページで掲載していますので、お時間がありましたらご覧いただければと思います。

### 〔G20財務大臣・中央銀行総裁会議共同声明 (仮訳 抜粋)(2019年6月8-9日 於:福 岡)〕国際課税資料(23ページ)

G20のコミュニケです。

G20首脳宣言の3行目から見ていただきますと、「我々は、経済の電子化に伴う課税上の課題への対応に関する最近の進捗を歓迎し」「2つの柱からなる野心的な作業計画を承認する。我々は、2020年までの最終報告書によるコンセンサスに基づく解決策のための取組を更に強化する」ということで、大臣及び首脳クラスの強いサポートを受けて我々は今作業を進めているというのが現状でございます。

第1部についての私の説明は以上でございま す。

### II. 経済のデジタル化に伴う課税 上の課題への対応に対する意 見・質問

(渡辺) 陣田さん、どうもありがとうございました。デジタル課税の問題を大変要領よくまとめていただきました。それではここで、パネリストの方々から順次ご意見・ご質問を頂戴したいと思います。最初に青山さん、どうぞよろしくお願いいたします。

(青山) 前早稲田大学大学院教授の青山です。 よろしくお願いいたします。今の陣田さんのご 説明で、日本のリーダーシップの下でデジタル 課税についての国際的な協調が大きく進展しつ つあって、しかもその中で今足元でどんな議論 が行われているのかということまでかなり詳し く触れていただきました。大変ありがたい情報 を頂いたと思います。

#### 〔電子経済への課税〕

まず、電子経済への課税につきまして、従来の課税理論で対応できる範囲を尊重するという基本を保ちながらも、それで対応できない領域を念頭に置いて、新しいネクサスに基づく利益配分の課税理論を持ち込もうとする考え方、それから現在進行中の2つの柱についての統合アプローチの検討状況、これらについて、われわれもよく理解できたと思います。

統合アプローチがこれからG20のリーダーシップの下で実施されて、できれば欧州で拡大している一国限りのデジタル売上税などの施策が、これに収束されて、納税者に予測可能性が保証されるシナリオの到来をぜひとも期待したいものだと思っています。G7サミットでのアメリカとフランスの間の交渉などが報道されていますが、これらの動向を含めOECDでの国際交



渉に直接当たっておられる陣田さんから、現状 認識についてさらに前広なコメントが頂ければ と思っています。

まず、この課税改革を実現した際の影響につ いては、国別での税収の評価、要するにこの改 革をしたら勝つ国、税収面でよりたくさんの税 収を得る国と自分の国の税収が減る国という区 分が出てくると思います。我が国のように、無 形資産等を媒体とした超過収益の受取額の多い 国は、場合によっては負けといいますか、税収 が少なくなるという立場に立たされるかもしれ ません。国としてのそのようないわゆるこの税 制改正のインパクトについては、国際会議の場 でいろいろ戦わされていると思いますが、これ から具体的な統合アプローチの検討過程になり ますと、産業セクターごと或いは個別企業ごと の影響評価を踏まえて、ビジネスコンサルテー ションをぜひとも実施していただいて、それら の個別の意見を聴取していただきたいと思いま

これは先ほど陣田さんが触れられましたが、 今後そのチャンスがあるということですので、 ぜひともよろしくお願いしたいと思います。

それから、G20の議長国としての現時点でお立場上制約を受けられるかもしれませんが、先ほど申し上げた我が国としての税収評価をどのように見込んでいるか。その観点から、統合アプローチ、先ほど幾つかのオプションをお示しいただきましたが、その詳細設計についてどう

いう方向性が我が国として望ましいとお考えか、 もし可能であればお聞きしたいと思います。

まず第1の柱が、超過収益に対する課税権の市場国への部分的な新規配分という色彩を持っていますので、我が国が関心を持つのも当然だろうと思います。ただ、第1の柱と第2の柱の関係では、もし第1の柱が我が国にとって税収マイナスの要因があるのであれば、それを補う意味で第2の柱のミニマムタックス構想の必要性が日本にとって無視できないものなのかどうなのか、この辺についてももし感触がおわかりでしたら教えていただければと思います。

#### 〔第1の柱について〕

次に、各論の部分に入らせていただきます。 まず第1の柱ですが、市場国に追加的な課税権 を付与することの正当性の根拠の点では. GAFA などの現在の高度デジタルビジネスを 意識したユーザー参加というものよりも、先ほ どもご指摘がありましたが、これまでの移転価 格の課税理論との連続性のあるマーケティング 上の無形資産に着目した整理が比較的理解しや すいと考えます。物理的 PE への帰属という伝 統理論は、デジタルビジネスのみならず、既に コミッショネア契約の拡大などによって所得源 泉地への課税権配分機能を果たし得なくなって きていました。また、近年においては、特に移 転価格税制分野で生産地等への追加的課税権配 分についてはロケーションセービング、消費地 への追加的課税権配分については、ロケーショ ン・スペシフィック・アドバンテージという切 り口で、これに着目して課税権を配分すべきと いう主張が、特に途上国を中心に強まってまい りました。移転価格ガイドラインは、これらの 要素の所得配分への影響を認めながら、あくま でも比較可能性分析の検討対象にとどめて、そ の範囲で市場国への配分利益を認めてきたわけ ですが、統合アプローチでは、ついに市場国に 固有のマーケティング上の無形資産を認めて, そこへの一定の利益配分を認めています。この 考え方は、課税手法の理念に見られるとおり、 残余利益分割法という移転価格の公式に沿った ものであり、受け入れやすいものと思われます が、先ほどのご説明にもありましたオプション の選択の過程で簡素化という強い要請があるよ うです。その下での統合アプローチでの意見集 約においては、次のような懸念が残ります。こ れについて、検討状況をお伺いしたいと思います。

# [市場国のマーケティング上の無形資産へ配分する超過利益のパーセンテージについての合意の困難性]

1点目は、市場国のマーケティング上の無形 資産へ配分する超過利益のパーセンテージについて、先ほども例を挙げてご説明がございましたが、この合意が困難であろうということで、しかもそのパーセントを一律で決めてしまうのか、全産業一律なのか、或いはビジネスラインごとか、企業グループごとの独自性の斟酌の余地はあるのか、こういったことについてお尋ねしたいと思います。

### 〔市場国間配分に際しての使用する代替指標 (Proxy)の選択〕

2点目は、市場国間配分に際しての使用する 指標は、先ほどは売上をベースに配分するとい うふうにおっしゃいましたが、そのような指標 の選択をどうするのかということです。先ほど のフォーミュラのご説明もありましたが、フ ォーミュラでは、場合によっては複数の指標に 基づく分割もあり得るというふうに聞いていま す。

#### 〔既存の APA などへの影響〕

それから3点目です。仮にこのラインで合意が成立した場合には、これまでマーケティング上の無形資産の超過収益貢献を別建てして認定してこなかった取引、いわば移転価格でいうと片側検証モデルによって対応してきたAPAと

いうのが多数現在存在するわけですが、それへの影響をどう考えるのかという問題であります。これまでの課税理論で対応できない領域への適用という整理と、包括的枠組みという多国間合意枠組みを考えると、課税対象のいわゆる閾値の設定が大きな意味を持つようにも思われますが、この点での検討状況もお伺いできればと思います。

#### [第2の柱について]

最後に、第2の柱について簡単に申し上げます。追加的なBEPS対応の必要性として主張されています、先ほどもご説明にありましたアウトバウンド、インバウンド両方の投資に係るいわゆるミニマムタックス構想として、アメリカのGILTIやBEATという2つの税制改正案を参考にしたものと言われていますが、これについての検討状況及び合意の見通しはいかがでしょうか。なお、これについて、以下の2つの懸念について、どのような意見が交換されているか、教えていただければと思います。

1点目は、既存法制です。これは合算ルールについては CFC 税制、タックスへイブン税制ですが、或いは支払い否認については利子控除制限税制等もございます。既存法制との重複による納税者のコンプライアンス負担の強化が懸念されます。

2点目,新たな二重課税発生のリスクとその 解消に向けた条約上の調整メカニズムの保証は どうなっているのか。これらについて,幾つか 細かいことを申し上げましたが,ご教示いただ ければありがたいと思います。

(渡辺) 青山さん、どうもありがとうございました。それでは次に、一高さんどうぞよろしくお願いいたします。



#### [第1の柱について]

(一高) ありがとうございます。私の方から、まず第1の柱に関してでございます。青山先生のお話にありましたように、確かに、マーケティング上の無形資産と利益分割という組み合わせは現実的で有力な印象があるのですが、ただ、既存のPE課税や移転価格課税との関係性であるとか、執行を含む具体的な仕組みのイメージが十分につかみづらいという印象を持ちます。

現在の取組みが長期的解決のための対応という位置付けになっている以上は、陣田様のご報告にありましたように、従来的な課税理論との適合を図る、或いは新たな理論的な支柱を見出す試みが必要であると考えています。この点、国際課税上は伝統的には中立性であるとか歪みのない資源配分ということが言われていて、またBEPS対応という意味では、二重非課税の排除であるとか、活動と課税ベースとの人為的な分離を是正するという方向性が示されました。移転価格税制との関係では、価値創造の場所に税源を割り当てるということで、所得相応性基準であるとか、後に出てきますディスカウント・キャッシュ・フロー法の具体化にOECD/G20の方でも踏み込んできました。

こうして機能であるとか重要な人員といった ものに着目して、生産開発の所在の側に課税 ベースを引き戻す、そういう対応がこれまでな されてきて、我が国の今年度の改正にもつなが っています。統合アプローチとの関わりで、3 つの案があって、英国案は利用者の貢献に着目するわけですが、これもある意味での価値創造の場所との整合性を意識した提案ではないかと思われますし、また、途上国から出ている重要な経済的存在というのも、デジタル・プレゼンスと言っても同じような概念だと思うのですが、その取引規模や企業規模を閾値として採用する限りは、その国との結び付き、あるいはエコノミック・アリージェンス (economic allegiance)、そういうものとの整合性を意識した議論という位置付けもできるように思います。

他方で、マーケティング上の無形資産という概念ですが、確かに慣れ親しんだ概念ではあるのですが、価値創造自体は海外の主体の手による場合も多く、そこで経費控除もなされているとすれば、市場国、売上地といったところに課税権を与えることについてどういった理論的説明が可能なのかというのが、ややわかりづらい面が私にはございます。利用者貢献も含めて、むしろマーケティング上の無形資産も重要な経済的存在の具体的な内容の1つというふうにも見えてきます。

どれか1つに決着をつけるという方向は神学論争ということで今,いわば諦めて棚上げにしている状態だと思いますが,さりとて3つの案を合わせたものが何なのかということをやはり考えて,議論や今後の制度設計を考えていかないことには,いい集約といいますか,収れんを見ていかないのではないかということを少し心配します。そういう意味で,この組み合わせたものが何なのかという点に関する議論があるのかどうかということをご質問したいと思います。

関連しまして、市場国でのマーケティング上の無形資産に着目する場合ですが、その存在や不存在というのは、課税や課税を免れる際に立証されるべき概念になるのかどうか、仮に市場国に何らかの拠点、子会社や支店等がある場合に、牽連する形で無形資産の対価を巡って移転価格税制の問題が生じないのかといったことも疑問に思えてきます。マーケティング上の無形

資産をあえて挙げて着目することに関する議論 や見方,背景などについて,先どもご説明があ りましたが,より詳しく教えていただければと 思います。

#### [具体的な利益配分について]

それから次に、具体的な利益配分です(資料15以下)。いずれの選択肢にせよ、市場国への配分である以上、売上の帰属地の判定が重要になると思われます。この点については、例えばアメリカの州法人所得税における定式配分が参考になるように思います。かつてはご案内のとおり、売上・給与・財産、これを3分の1ずつ考慮する配分式が主流でしたが、最近では売上、収入要素のウエートを高めて、収入要素のみで判定するという州も少なからずある状況です。

そうした中、アメリカの UDITPA と呼ばれていますが、法人所得の配分に関する州のモデル法ですが、そこでは2014年に改正があり、無形の財や役務に関しては、従来の役務提供元の原産地の方で売上を割り当てる方式から、役務提供先の方に割り当てる方式に変更しています。今回のこのデジタル課税の議論も、アメリカが重要な役割を担っているだろうということを考えると、こうした米国の州法人税の動向であるとか、もしあれば他国の同様な経験といったものが、この配分方式の議論において影響を持っているのかどうかということは、興味を持つところですので、お尋ねしたいと思います。

また、その選択肢として、全体利益の定式配分(formulary apportionment)が一応入っていますが、これは今のOECD移転価格ガイドラインが拒絶しているものと基本的に同じものと考えていいのかどうか、仮に採用されるとすると、採用時には当然ガイドラインも改正されるという類いのものなのか、それとも取引単位の利益分割の一方法だという位置付けでガイドラインとの抵触はないというものなのか、こういった点をお尋ねしたいと思います。

#### 〔暫定的措置に関して〕

それから、いわゆる暫定措置(資料18・19)に関してです。中には、国内取引や国内企業にも適用があるものもあると聞きます。狙い撃ち課税的で確かに問題をはらむと思うのですが、他方でより一般的に AI や IT の発展に伴って雇用や給与が奪われ、これによって税収も失われる。こういった問題カバーする税源をどうするかというより広い構えの議論もあります。2020年に OECD の包摂的枠組みで方向性を定めるということですが、これが定まらない場合はもちろん、定まった後も案外国民受けがよくて恒久化してしまう可能性はないのか。或いは、我が国はこういった暫定措置に対してどういうスタンスを持っているのかということもお尋ねしたいと思います。

#### 〔第2の柱について〕

次に、第2の柱との関係です(資料17)。実 質的に2つのミニマム税が紹介されているかと 思います。アメリカが、海外の CFC の一定の 資産の収益率(10%)を超える超過的な収益に 関しては、最低税率に満たない部分に関しては アメリカで課税するという措置を GILTI と称 される制度の下で取っております。BEATに 関しては、対外的に支払った対価の一部を経費 控除せずにミニマム税をかけるタイプのもので すが、こういう課税強化策と併せて、アメリカ では税率をご案内のとおり引き下げたり、外国 子会社配当に関しては100%の非課税を行った り、さらには米国の無形資産で生産した製品の 国外売上に関して、税制上の優遇措置(FDII)を 設けています。こういう形で、国内での知財へ の投資の維持を図る措置も併せて行っていると いうことです。

我が国では、今後国内の知財の開発や維持、 税制上のバックアップといった点について、そ の必要性、在り方ということについてどのよう に考えておられるのかということをお尋ねした いと思います。米国にとっては、市場重視とい う第1の柱の問題も、もしかするとGAFA等の拠点はもはや米国内にはなくてタックスへイブンに移ってしまっているということも考えられますので、実はこれでタックスへイブン対策税制をやっているという可能性もございますし、第2の柱も、先ほど申しましたような国内の投資要因も伴っていて、全体として見た場合には、米国の市場力を生かしながら税収確保と国内投資の両方を図っているという見方もできようかと思います。こういったパッケージ的な視点というのが、当然我が国にとっても重要にななりますので、そういったところを、先ほど申しました国内での知財への投資維持といったことに関する我が国の政策的な考え方を含めて、もし教えていただけば幸いでございます。以上です。

(渡辺) 一高さん, どうもありがとうございました。それでは, 合間さんどうぞよろしくお願いいたします。

(合間) 皆さまからのご説明, コメントと重複する部分がありますが, 私からは, 納税者の立場からの要望と質問をさせていただきたいと思います。

#### 〔納税者としての要望〕

まず、要望として、3つ申し上げます。まず第一は、「増税にならないように」ということです。財務省資料11ページの2行目に「市場国で生み出された価値に見合った課税権を市場国に配分」と書かれているように、要は「課税権の配分」の問題であると捉えています。納税者からすると、これは雲の上の話ですが、それが地上に降りてきたら増税になっていたというのは困るということです。申し上げたいのは、新しい課税ベースを追加して新しい税金をかけるという話ではないはずということです。一方で、ご紹介いただいた各国の新しいデジタル課税の

ようなものは、所得に対する課税ではないので、 日本の外国税額控除の対象にならない可能性も あるようです。従って、「二重課税の排除」と 言うだけでは不十分であり、非常に素朴な表現 ではありますが、「増税にならないようにして ください」というのが第一の要望です。

2つ目は、「各国で整合性の取れた制度とし ていただきたい」ということです。国際課税原 則の大きな見直しとして、今まさに130カ国以 上で議論されていますが、その考え方をきちん と共有して、きちんと制度に結び付けていただ きたいということです。例え話をさせていただ きます。バリュー・チェーンという言い方をし た方がよいかもしれませんが、このような「流 れ」を考えてみてください。ブラジルのジャン グルにある細菌, バクテリアを見つけてきまし た。これを、アメリカで高度な教育を受けた人 が、スイスに本店のある会社に所属して研究し ます。研究室は、宇宙ステーションにありまし た。その技術を使って、インドで薬を作って、 これを中国のお客さんに売るのです。この一連 のバリュー・チェーンに係る利益をどのように 配分して、どのように課税すればよいのでしょ うか。このルールについて、各国が同意しない とうまくいかないという、 課税権の配分と言う よりも、価値観の共有と言うべき、非常に広大 な問題だと考えています。

もっと卑近な例で申し上げると、私が所属している会社は鉄の会社なのですが、鉄鋼製品を作って売るという経済活動について、その本源的な価値は何なのかと考えた場合、それはもしかしたら「鉄鉱石」なのかもしれません。それは、その本源的な価値はどこにあるのかと考えると、オーストラリアの地面に埋まっているので、会社は、オーストラリアに税金を納めなければいけないかもしれない。あるいは、日本に納めて、オーストラリアと分け合っていただくのかもしれませんが、こうした取り扱いを明確にするという問題であると考えています。それがうまく機能するためには、各国で共通の認識



の下,整合性の取れた制度にしていただく必要 があると思います。

そして3つ目は、やはり「実務負担」です。 配分、そして、その按分基準の把握ということ であれば、そのための納税者の実務負担がいた ずらに重くならないようにお願いしたいと思い ます。例えば「市場国」、「消費者」というキー ワードが出てまいりますが、では、その消費者 がどこにいるのかということについて、企業が 責任を持って申告できるかという点についても、 実務上、非常に難しい問題なのではないかと考 えています。

#### 〔制度の「射程範囲」〕

次に、質問に入らせていただきます。まず、最初に、新しい制度で対象となる経済主体、或いは活動の範囲はどういったものなのかについて、明確にしていただきたいと思います。単純化して言うと、「私が所属している会社は対象になるのか」という質問です。「誰が」ということについて言えば、単体の企業なのか、企業グループなのか、「何に」ということについながなば、デジタル産業だけなのか、消費者を対象とする産業なのかといった点も、まだはっきりしていないと感じています。財務省資料の12ページに「3つの考え方を組み合わせて、国際課税原則を見直す」という記述がありますが、この点をかみ砕いてご説明いただくことで、理解が進むのではないかと思っています。

#### [グローバルに整合性のとれた制度構築]

第二に、こうした制度を、実際には、どのように実現するのかということです。例えば、各国の個別制度で対応することには不安があります。各国ごとに少しずつ異なる制度になるかもしれないという不安です。そうすると、租税条約レベルで、先ほどご紹介のあった MLI のような包括的な制度で実現するのかという疑問を持っているということです。

#### 〔納税者の実務負荷の懸念〕

第三に、納税者の実務、これはもう懸念そのものですが、申告納税を前提にするのであれば、各納税主体がその情報を把握し、提供する必要があります。実務的に、誰が、どのような形で、どのように提供していくのかということについて、まだまだ疑問が残っています。

#### [日本税制における位置づけ・整合性]

最後は、日本の既存税制との関係です。もし、 第2の柱として位置付けられている「最低税 率」に係る制度が導入される場合、日本税制の 中で、どのように位置付けられるのか。例えば、 関連する制度として外国子会社合算税制、最近 は CFC (Controlled Foreign Company) 税制 と言うことが多いようですが、かつては税率の 非常に低い国であるタックスへイブン国に係る 課税であったものが、現在は、日本の税率に着 目して、それとの差分に対して、網羅的に課税 するという制度に切り替わっています。今. ち ょうど会場にいらっしゃる皆さまも、米国対応 も含めてご苦労されているところだと思います が、そういった状況も踏まえ、今後、この CFC 税制の改正の可能性があるのかといった 点も含めて、ご意見を伺えればと思います。

以上です。よろしくお願いいたします。

(渡辺) 合間さん、どうもありがとうございました。納税者として現実に取引に携わってお

られる方の大変参考になるご意見を聞かせてい ただきました。

それでは、陣田さんの方から、ただ今のお三 方からのご意見・ご質問につきまして、お答え をお願いしたいと存じます。どうぞよろしくお 願いいたします。

(**陣田**) ありがとうございます。多くの質問を頂きましたので、順番は前後しますが、論点ごとにできる限り回答させていただきたいと思います。

#### [制度の「射程範囲|]

最初に、合間さんの、自分の会社は対象になるのかといういわゆる制度の射程範囲のご質問です。先ほど説明しましたが、イギリスの案ですと対象は狭くなるわけですが、議論の趨勢は、経済のデジタル化が隅々にまで及んでいることを前提に、どちらかというと対象はもう少し広く、デジタル企業に限られないということを念頭に置いて議論しています。

そういう意味では、いわゆるマーケティング上の無形資産を有力な前提に置きながら議論を進めているわけですが、その際、1つの有力な切り口としては、例えばコンシューマー・フェイシング・ビジネス、要するに消費者向けビジネスが対象になるのではないかということです。例えば広告産業、あるいはSNSもそうですが、マーケティングをして大々的に消費者の認知度、ブランドを高めなければいけないようなビジネスを念頭に考えているということです。今、そういう切り口を考えていますので、BtoBの企業、例えば素材を提供する日鉄さんもそうかもしれませんが、そのような企業は対象から外してはどうかというのが1つの案として出ています。

ただ,これはまだ議論中で合意されたわけで はなく,今後どうなるか分かりませんが、マー ケティング上の無形資産ということを前提にす れば、そういう考え方もあり得るということでございます。

次に、課税単位ですが、企業グループ単位か、あるいは例えば個社、ビジネスラインごとかという論点があり、ビジネスラインごとにやるのが一番理論上は正しいのですが、実際に企業さんが財務諸表をビジネスラインごとに分けているかというと、実際には分けていない企業も多いと思いますので、そうすると執行上の負担がかかるということで、そういう場合はやはりグループ全体を見るべきなのか、あるいはビジネスラインごとにやった方がいいのか、両論あります。

従いまして、これについて今、実際に検討を 進めているということでございます。

#### [利益配分について]

次に、一高さんからご質問いただきました利益配分、売上地の特定に関するものですが、まず、アメリカのマーケティング上の無形資産につきましては、基本的にその企業は特定の市場に密着・特化したマーケティング活動や投資を行うことで、ブランドイメージ、それからプラットフォームへのロイヤルティなどの無形資産を作り上げるというところに着目して、市場国に課税権を配分するという考え方です。まず、無形資産の中身ですが、このユーザーや消費者のイメージ向上、ブランド品に対するそういうものを無形資産として捉えて、これで生じた利益、超過利益と言ってもいいですが、それを市場国に配分することを目的としているということです。

一定水準以上の利益を上げるような多国籍企業の利益について、残余利益分割法によって配分してはどうかというのが1つの案として議論されています。従って、多国籍企業の利益について、既存の国際課税原則では市場国に配分されていない利益について配分するということでございます。

ただ、この場合、既存の移転価格税制で、実

際に比較対象取引で市場国における無形資産が 既に考慮されているという場合がございますの で、そうすると理論上は重複するということで、 この重複の調整は必要であろう、例えばそのよ うな場合については新しい課税権では配分しな いなど、どちらかの調整が必要ではないかとい うことを議論しているところでございます。

#### [納税者の実務負荷の懸念]

次に納税者の実務負担の懸念、合間さんのご 質問です。これにつきましては、当然まずは ルールを簡素化するということです。これによってコンプライアンス上の負担をなくすという のが1つの発想です。それからルールを明確化 するということです。いずれにしても、執行可 能性というのが当局にとっても納税者にとって も重要ですので、この執行可能性の面を勘案し ながらやっていくということで、逆に言えばそ の分原理原則から外れるかもしれませんが、そ の辺のバランスを取っていくというのが、今の 検討のポイントになっています。

#### [売上地について]

売上地につきましては、特に市場国にネクサスを認めるときの閾値をどうするか、それから市場国に利益を配分する際に売上をベースにしますので、例えば役務取引がシンガポールから日本に対して行われた場合に、役務の提供者に着目してシンガポールで売上を上げるのか、あるいは役務を提供した場所に着目して日本で売上を上げるのかということです。これは両論ありますが、基本的には役務を提供した場所で売上を考えていくのではないかというのが現在の議論の方向になっています。

いずれにしても、新しい課税権につきましては、この売上地というのが重要になりますので、特に技術的な論点、合間さんの例もありますが、例えば Airbnb ですと日本の消費者がヨーロッパのホテルを予約するときに、Airbnb はアメリカの企業ですが、様々な国が関与しています

ので, 売上地をどうするかというのは非常に重要な論点です。

#### 〔定式配分法について〕

次に一高先生のご質問で、定式配分法についてのご質問がございました。現在途上国が主張しているような定式配分法を単体で使うということはもう議論していません。要は、この定式配分法で最も重要なのは、配分ファクターをどうするか、それから利益配分の比率をどうするか、それから利益配分の比率をどうするかということが重要なのですが、まずこれに合意するのは難しいだろうということになっています。これについては、先ほど議論しました残余利益分割法の中の1つの要素として使うことはあり得ますが、この定式配分方式そのものを単体として使うという議論は、今は恐らく少数派の議論だと思います。

# [市場国のマーケティング上の無形資産へ配分する超過利益のパーセンテージについて]

次に、もう1つ青山さんのご質問で、この市 場国の利益配分に使うパーセンテージなどはど うするのだという点ですが、まさに重要なポイ ントでございまして、先進国、途上国各国のま さに利害が異なるところになりますので、議論 をまだ続けています。そういう意味では、この 利益につきまして、例えばどういう利益率で対 象を決めるかという時に、例えばビジネスごと、 ビジネスの業種ごとに変えた比率を使うのか、 あるいは全業種同じに固定の比率を使うのか. これ自体も一応論点にありますし、例えばビジ ネスごとに比率を変えるのであれば、なるべく 実態に合ったものにできる可能性はありますが. 執行が非常に複雑になると考えられます。しか も. 1つの企業が様々なビジネスを行っている 場合がありますので、なかなか分けづらいとい うことで、恐らくは固定の比率になる可能性は 高いと思いますが、これが論点になっています。

それから, 市場国配分に関しての指標ですが, 売上あるいは複数の指標になるかということで すが、恐らくは配分に関しては簡素なものを使うということで、売上を使うというのが基本かと思います。当然、様々な要素、例えば資産の額あるいは給与など、こういうものを加味せよという議論は、あってしかるべきだと思います。

#### 〔既存の APA などへの影響〕

それから、今後 APA で計算したものの調整をどうするかということにつきましては、これは恐らく APA で考慮していなかった無形資産につきましては、別途配分しなければいけないということで、その場合、恐らく条約を直した上で、新しい条約の下で計算し直すということになるかなと思います。

#### 〔閾値〕

それから、細かい論点ですが、青山さんの閾値の論点でございます。まず、新しいルールになかなか小さな企業、中小企業が対応するのは難しいだろうということで、恐らく大企業を念頭に置いて閾値を作るのではないかと考えられます。要するに、中小企業については基本的には対象にしないような一定の閾値を作るということが考えられます。

それからネクサスの基準ですが、ネクサスを 認定する際に、各国で一定の売上がないと課税 しないという意味のネクサスの閾値は必要だろ うということで、様々な面で閾値については検 討の必要があると思っています。

#### [第2の柱について]

次に、第2の柱でございます。まず青山さんのご質問で、CFC 税制等の既存の法制との重複、それから二重課税発生のリスク等々のご質問です。まず既存の法制との重複ですが、日本の外国子会社合算税制は、外国子会社の所得を合算して日本の税率で課税する制度です。他方で、今議論しています所得合算ルール、この第2の柱の方は、一定の最低税率まで課税するという考え方で、要は、例えば日本の税率が30と

して、この最低税率を X とすると、この30ではなくて X までの課税という点で、税率が異なります。

それから、その対象ですが、日本の外国子会 社合算税制は、基本的に外国子会社が実質的な 活動を行っていれば課税しないという制度です が、所得合算ルールにつきましては簡素な方法 ということで、実質的な活動か否かを問わない というのが基本的に多数の意見になっています。 従って、課税の方式が違うのですが、もちろん 理論上外国子会社合算税制と第2の柱の所得合 算ルールが重複する可能性があります。この場 合、これをどうするかというのはまさに今後の 検討の対象ですが、私が考えますのは、基本的 には各国の国内の CFC ルールがまず優先され るということです。そうすると、基本的には日 本の税率で課税されていますので、所得合算 ルールの方については基本的に対象にならない という調整をするのではないかという考えです。 要は、外国子会社合算税制の方を優先するとい うのが、自然な解決策かなとは思っています。

それから、新たな二重課税発生リスク、それから条約上の調整メカニズムですが、このように様々なルールがありますので、そのルールの優先順位を基本的に国際的に合意するということです。それがまず第1です。それから、企業のコンプライアンスコストや執行可能性の問題がありますので、こういう面については引き続き検討を行っていくということになります。

それから、合間さんからも同趣旨のご質問を いただいております。

#### 〔米国の GILTI, BEAT, FDII〕

次に、一高さんから、米国の GILTI、BEAT、FDII の関連のご質問がございました。我が国におきましても、国際課税の分野で外国子会社合算税制における受動的所得の範囲の拡大、これは平成29年度税制改正でやっていますし、移転価格税制につきましても令和元年度改正で対応したということです。このように、無形資産

に対する対応は順次強化してきたわけです。

一方で、FDII は国外に対する無形資産の取引については軽課税にするということですが、これにつきましては、今OECD の方で有害税制ではないかということで議論が行われています。要はアメリカのFDII は国内の取引は対象ではないけれども、国外の取引だけ軽課税するということですので、まさに国外投資を支援しているということで有害税制ではないかということで問題視されています。そういう意味では、アメリカ以外の国は賛同していないというのが現状でございます。

#### [条約改正]

次に、2つの柱に共通ですが、条約改正について合間さんからご質問がございました。特に第1の柱につきましてはPEの定義、事業利得の配分、事業利得の課税の方式、関連企業間の利益配分についても見直しされますので、条約の改正が必要であろうということです。ただ、条約の改正は一斉に行わないと基本的に意味がありませんので、恐らくはマルチの条約を作るのではないかと考えられます。MLIが今ありますが、それとは別の新しいマルチの条約を作るというのが1つの考え方です。

もう1つは、今ある MLI を修正するという 発想もありますが、手続きは同じになりますの で、メンバーシップが異なることを考えると、 新しい MLI を作るのが現実的かと思われます。 中には、国内の法的な枠組み上このような多国 間条約には参加できない国がありますので、そ のような国とは2国間でやるということかなと 思っています。

いずれにしても、条約をどう直すか、それからマルチの法的枠組みをどうするかというのは、まさに今WP1という作業部会で議論していますので、来年ぐらいには議論の方向が見えてくると考えています。

#### 〔税収への影響〕

次に、税収への影響ですが、様々な考慮要素がございまして、例えば対象のビジネスはどうなるか、閾値をどうするか、対象となる企業の利益率をどうするか、様々な加味する要素がございます。それから、インバウンド、要するに国内に入ってくる外国の企業に対する課税、これは我が国の税収にとってプラスの面がある一方で国外へ出ていく日本の海外投資に対する課税、これは税収に対してマイナスの面があります。これらがどうなるかによって変わりうるということです。それから、第2の柱は例えば税率をどうするかで変わってきますが、考慮すべき要素が多くて、公に示せるものが現時点ではございません。

ただ、一般論としては、ビッグルーザーと言っていますが、大負けする国があったら、なかなか合意できません。例えばうちの国は税収が著しく減少する、あるいは企業が逃げていくと思う国があるとなかなか合意が進まないという面がありますので、一般論としてはビッグルーザーが出るような合意はなかなか難しいだろうというふうには言われています。

#### 〔暫定的措置〕

最後に、一高さんの暫定的措置に関するご質問です。フランスが導入したのはデジタル・サービス・タックスですが、これについては特にヨーロッパの方ではIT企業と非IT企業との不公平感というのは非常に強いです。ですから、日本はどちらかというと海外のIT企業に対する不公平感のようなものがあるようですが、ヨーロッパの方ではそもそもIT企業自体がけしからんと思う国が多いようで、そういう意味で国内のIT企業、海外のIT企業を区別せずに課税するということです。もちろんWTOのルールがございますので、外国企業だけ差別的に課税できないわけです。従って、基本的には国内企業、国外企業にも同様に課税されるというのが、このヨーロッパで議論されているデ

ジタル・サービス・タックスの議論です。

日本につきましては、今はG20の議長国であるということもありますので、そういう意味では国際協調を重視します。特に各国が協調せずに個別にばらばらと対応しますと、企業のビジネス展開上の不確実性が増加するということで、経済活動に対して負の影響を与えると考えていますので、我々としては国際的な合意を目指して協調していくというのはまずは必要だろうと思います。当然こういうヨーロッパの動きにつきましても、我々の国内の対応の参考にしたいと思いますので、頭の体操は進めたいと思っています。以上でございます。

(渡辺) 陣田さん、どうもありがとうございました。それでは、以上で第1部の「経済のデジタル化に伴う課税上の課題への対応」を終了させていただきます。

引き続きまして、第2部「租税回避及び脱税への継続的な取組」に入らせていただきます。 なお、時間も押していますので、要領よくいき たいと思います。それでは最初に、陣田さんの 方からご説明をお願いいたします。

### Ⅲ. 租税回避及び脱税への継続的 な取組

(**陣田**) それでは、第2部の方ですが、まず、 令和元年度改正について、簡単にご紹介したい と思います。

# [BEPS 行動 4 利子控除制限ルール] 国際課税資料(26ページ)

まず、利子控除制限ルールということで、BEPS 行動4で勧告されているものです。利子はご存じのように、国際的なタックスプランニングに利用できる最も簡単な利益移転技術であり、関連者間の借入を用いて過大な利子の損金

算入を生じさせて、それによって利益を圧縮する、あるいは、企業グループの中の高課税法人に対して借入を集めるという方法によって税源浸食・利益移転が行われています。これに対応するために、BEPS 行動 4 では、企業の第三者への支払いも含めた純支払利子について、その損金算入を調整所得の10~30%に制限するという制度の導入を勧告していました。

# [令和元年度税制改正:過大支払利子税制の見直し] 国際課税資料 (27ページ)

これを踏まえまして、令和元年度改正でござ います。もともと日本の過大支払利子税制は、 その対象とする利子、調整所得の定義、基準値 について、この OECD の勧告とは異なってい ました。ここで、その OECD の勧告も踏まえ まして、例えば対象とする利子につきましては 第三者を含む、あるいは基準値につきましては 50%から20%にする。などの見直しを行ってい ます。ただ、国内の経済状況、特に銀行からの 借入が多いということを踏まえまして. 受領者 において日本の課税所得に含まれるような利子 は対象外とする、要は国内銀行からの借入につ いては対象外とすることとされています。これ が令和元年度改正で、施行時期は1年後の令和 2年4月ということです。今から半年後となっ ています。

# [BEPS 行動 8 無形資産取引に係る移転価格ルール] 国際課税資料(28ページ)

今度は BEPS 行動8ですが、無形資産取引に係る移転価格ルールということで、2つ勧告がございます。1つは、ディスカウント・キャッシュ・フロー法(DCF法)で、比較対象取引を特定できない場合には、無形資産の使用から得られる予測キャッシュ・フローを割引現在価値を用いて評価するというテクニックを使って独立企業間価格を算定するということです。それから勧告②ですが、一定の評価困難な無形資産取引の対応につきましては、特に納税者と

当局の間で情報に非対称性がありますので、それに対応する方策として、予測と実際の結果が 大きく乖離するような場合には実際の結果を勘 案して当初の価格を再評価するという勧告が出 されています。

# [令和元年度税制改正:移転価格税制の見直し] 国際課税資料 (29ページ)

これらを踏まえまして,令和元年度税制改正におきましては,まず独立企業間価格の算定方法としてDCF法を法令上追加しました。それから2つ目の評価困難な無形資産取引に係る価格調整措置につきましては,再評価後の価格が当初の価格の20%を超えて相違した場合には,事後的に調整するという規定を置きました。ただし,この予測と結果が相違する原因になったずし,この予測と結果が相違する原因になったずし,この予測と結果が相違する原因になった事由が,取引時に予測困難であった,例えば災害によって発生した乖離である場合,あるいは取引時点においてその事由の発生可能性を適切に勘案して当初の価格を算定していたことを納税者が証明した場合などには,こういう再評価は行われないこととなっています。

これに伴って、更正期間を6年から7年に延 長する等の改正を行っています。

# 〔BEPS 行動12 義務的開示制度〕国際課税資料(30ページ)

これはBEPS 行動12です。これについては、改正は行っておらず引き続き検討中でございますが、簡単に紹介します。租税回避を抑制するとともに出現した租税回避スキームに対して速やかに対処するために、プロモーター、それから利用者が租税回避スキームを税務当局に報告する、これを義務的開示制度と言っていますが、これについて策定を勧告するというものです。これは実際に、現在、アメリカ、イギリス、カナダ等々で既に導入されていますので、これらの国の知見を踏まえた勧告を作ったものです。開示義務者をどうするか、それから開示内容、開示手続きについて様々な方法がありますので、

複数の選択肢が用意されているということです。 これらを組み合わせた対応策を認める形をモジュラー方式と言っていますが、そのような勧告 になっています。日本につきましては様々な検 討要素がございまして、引き続き検討している ということでございます。

### [自動的情報交換を巡る国際的取組みの経緯] 国際課税資料(31ページ)

話は変わりまして、今度は税の透明性という 文脈です。自動的情報交換は、OECD のグリ ア事務総長に言わせますと、「これまで国際課 税には2つのビッグバンがある。1つはBEPS プロジェクトのビッグバン。もう1つはこの自 動的情報交換 | ということで、非常に重要な取 組みであったということです。ちなみに、3つ 目のビッグバンがデジタルエコノミーなのです が、いずれにしても大きな取組みということで 行われています。経緯は資料に書かれていると おりですが、一番最後を見ていただきますと、 日本は平成27年度税制改正で金融機関による非 居住者の口座情報の報告制度を導入し、2018年 から税務当局間で CRS に基づく口座情報の自 動的交換を開始しています。OECDでは、各 国の法制・執行が国際基準に準拠しているか相 互審査、ピア・レビューをこれから行うところ であります。

### 〔非居住者に係る金融口座情報の自動的交換の ための報告制度 (CRS)〕 国際課税資料 (32 ページ)

CRS に基づく非居住者に係る金融口座情報の自動的交換のための報告制度です。CRSとは、Common Reporting Standardのことであり、このCRSの概要を記載しています。イメージ図が下にありますが、左の方を見ますと、これは日本から外国に提供する場合です。日本では非居住者の口座保有者の氏名、住所、それから納税者番号、口座残高、利子・配当等の年間受取総額、これらを金融機関が国税庁に報告し

まして, 国税庁が相手当局にこれらの情報を提供します。右の方は, 逆に外国が日本に提供する場合です。

このように、ある意味非居住者の口座情報についてはガラス張りということで、まさにこれからこの口座情報を活用してその執行の強化につなげていくということになっています。

# [OECD・G20の「国際的に合意された税の透明性基準を満足に実施していない法域のリスト」について] 国際課税資料(33ページ)

この文脈で税の透明性に関する非協力的国・地域のリストが作成されています。この経緯は、そもそもこの情報交換を適切に行わない国があると、そこに脱税マネー、様々な不透明なお金が逃げていくということになり、これは全世界的にやらなければいけないということで、一定の基準を作って、この基準を満たさない国に対してはリストに載せることにしたものです。従って、ネーム・アンド・シェイムということで、名前を載せてほしくないからこそみんなこの基準を満たそうと頑張るということになるわけです。

リストは以前2017年7月に旧基準により作っ ており、このときは、トリニダード・トバゴの みがリストに入ったのですが、 今回基準を強化 しました。強化した新基準は資料の下に記載し ていますが、その強化した基準に基づいて新た にリストを作るという作業を今やっています。 2018年末の時点では、10の国・地域、例えばア ンティグア・バーブーダ, ブルネイ等々ですが, これらがリストに掲載されています。これらの 国・地域は今、リストから外れようと思って、 一生懸命. それぞれの国内の法制を整えたり. あるいは情報交換の協定を結んだりする等、頑 張っているという状況でございます。これにつ きましては、10月のG20財務大臣会合において、 どれだけの国・地域がそのリストに載りそうか という数が提示される予定になっています。仮 にこのリストに載せられますと、防御的措置と

いうことで、例えば源泉徴収をかけるなど様々 な不利益措置が与えられるということが検討さ れています。

# [「パラダイス文書」の概要(報道ベース)]国際課税資料(34ページ)

ご参考ですが、最近話題になっている、いわゆる「パラダイス文書」や「パナマ文書」です。マスメディアに情報がリークされて、タックス・ヘイブン等の情報が公になり、我々の作業にとっては非常にインパクトがございました。そういうタックス・ヘイブンの口座情報等は、恐らく今後この自動的情報交換で相当透明になると思いますが、引き続きこのようなものについては報道もされやすくなっているということでございます。

# 〔我が国の租税条約ネットワーク〕国際課税資料(35ページ)

租税条約の機能は大きく2つございまして、1つは源泉課税の範囲を定めること等による課税関係の安定、2つ目は、情報交換・徴収共助等、税務当局の協力を強化する、こういう両面があります。併せて健全な企業の海外展開を支援するという機能があります。現在、74の条約等がございまして現在132カ国・地域に適用されています。現在、足元で日本の直接投資残高の99%をカバーしているということで、今後は既存の条約をどんどん改正していくということです。それから、アフリカのようにまだ条約が締結されていない国・地域については、今後投資関係が発展することが見込まれますので、条約を結んでいくという取組みを進めています。

## [租税条約等交渉の現状]国際課税資料(36ページ)

最近の租税条約の締結状況です。最近ですと、 例えばスペイン、コロンビア、エクアドル、ア ルゼンチンと署名しています。ウルグアイも最 近署名しました。実質合意につきましてはジャ マイカがそうです。ペルーも最近実質合意しています。交渉につきましてはアフリカの国が多いのですが、モロッコ、チュニジア、ナイジェリアや、ヨーロッパの国ではギリシャ、フィンランドもあるという状況でございます。いずれにしても、引き続きこのあたりは産業界の関心も高いですので、我々主税局としましても引き続き取組みを進めたいと考えています。

### [BEPS 防止措置実施条約 (MLI) の概要及び 経緯] 国際課税資料 (37ページ)

それから37ページは、MLI、BEPS 防止措置 実施条約でございます。これは、Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion And Profit Shifting を略して MLIと言っていますが、行動15で勧告されているものです。BEPS プロジェクトに関しましては、租税条約に関連する項目がございますので、租税条約を直さなければいけません。ただ、この租税条約を直すには、2ヵ国間で直していくときりがありません。現在約3、000本世の中に租税条約がありますので、これを直すのは大変だということで、マルチの条約を作りました。これによって実際今、1、000本ぐらいの租税条約はこの条約で基本的に修正されていると考えています。

日本は、既に国会で承認を得て、今年の1月 から発効しているという状況です。

### [BEPS 防止措置実施条約(MLI)の対象国・ 地域等〕国際課税資料(38ページ)

その適用関係でございます。真ん中から2つ目の枠に、我が国がMLIの対象とする国・地域39とございますが、この39の国・地域が基本的に対象になると考えています。右にある例えばMLIに署名しているけれども日本がMLIの対象としない国・地域は、既に2国間条約でBEPS防止措置が導入されている等の理由でMLIを適用する必要がない国・地域等です。いずれにしても、この39の国・地域について

日本の方が早く発効しており、相手国側の方が 遅いことが多いですので、相手国が発効次第、 適用が始まるという状況になっています。

### 〔我が国の租税条約に対する BEPS 防止措置 実施条約(MLI)の適用状況一覧〕国際課税 資料(39ページ)

これは細かいので詳細は省きますが、様々な 項目がございます。日本の選択は同じなのです が、国ごとに選択が異なりますので、相手国に よって適用が変わってくるということでござい ます。これらについては、財務省のホームペー ジで各国ごとに統合条文を作って具体的にどう なるかというイメージを示していますので、そ れをご覧いただければと思います。

# [日米租税条約改正議定書(2013年署名,本年8月30日発効)の概要] 国際課税資料(40ページ)

最後に、話が少し変わります。日米租税条約 改正議定書は、2013年に署名していまして、日 本の国会ではその年のうちに通常国会で承認さ れたのですが、アメリカの方で手続きが遅れて いました。今年の7月になってようやくアメリ カで上院に承認されまして、8月30日に発効し たということで、ご関心の高い皆さんは多かっ たと思いますが、ようやく発効にこぎ着けたと いうことでございます。

主に源泉地国免税の拡大ということで、配当の免税範囲が広がっています。利子につきましては、これまで金融機関等の受取利子のみが免税だったものが原則免税とされ、その範囲が広がっています。

それから2つ目の仲裁制度です。この仲裁制度は今回盛り込まれ、実はもう既に適用が始まっています。また、源泉徴収に関しては11月1日以降、法人税につきましては来年の1月1日以降適用が始まるということで、今回簡単にご紹介させていただきました。

以上でございます。

### Ⅳ. 租税回避及び脱税への継続的 な取組に関する質問・意見

(渡辺) 陣田さん、どうもありがとうございました。それでは、パネリストのお三方から順次今のご説明に対する質問・意見を頂戴したいと思います。最初に青山さん、よろしくお願いいたします。

#### 〔義務的開示制度〕

(吉山) 陣田さんから説明のありました令和 元年の改正では、残っていた非常に大きなテー マである利子控除制限と移転価格に関する所得 相応性基準についての改正が実現しました。た だ、義務的開示関係の手続き方面の税制改正は、 実体法の改正に比べてやや遅れているように思 います。義務的開示制度についてはいろいろご 検討されているという先ほどのご説明がござい ましたが、一般的に言われていますのは、義務 的開示制度を導入すると、それを使って課税に 結び付けるためのツールである一般的否認規定, これが相互補完関係にあるツールだというふう に一般的に理解されているものですから、この 辺との関係の詰めるべき課題が残っているから 事実上遅れてしまっているのか、立法化に向け ての優先順位とか現在の検討状況について差し 障りのない範囲で教えていただければというの が1点目です。

#### [所得相応性基準]

2つ目は、先ほど申し上げた2つの大きな改正のうち、ビジネスにとって非常に関心があるのは、所得相応性基準であろうと思います。全体として改正案の施行について1年間準備期間を設けていただいたのはビジネスフレンドリーだと思いますが、この期間に、特に所得相応性基準については極めて強力な裁量権を当局に与

えるものでありますので、納税者からの適用除 外の立証が可能なケース等について通達等によ る事前ガイダンスの充実が必要と考えます。

また、対象となる無形資産が、ディスカウント・キャッシュ・フロー法が当初評価で用いられた評価困難な無形資産に限定されるとしても、どのような情報に基づきどのような認定の下に発動されるのか、不意打ち課税リスクを払拭するメカニズムの構築のためにも、ぜひともビジネスとの十分なコンサルテーションを期待したいと思います。

#### [情報交換等]

次に、情報交換につきましては、先ほども共 通報告基準の下に非常に拡大してきているとい うお話と、それからリストの作成に向けての取 組み、これの中では、まず制度をきちんと作っ て、その制度ができたらそれを次にしっかり執 行しているかどうかという基準を作る。すなわ ち、ハードルを1段1段上げていってそれをモ ニタリングできちんとチェックしながら進めて いくという方式は、実効性の確保という点で優 れたテストケースと見られると思います。その ようなモニタリングのモデルケースについて、 今後はできれば活用成果について、執行当局か ら積極的な広報を期待したいと思います。

#### 〔日米条約議定書〕

最後に、日米条約の議定書の批准につきましては、これは当租研大会でもこれまで繰り返し 照会させていただきました。恐らくここに至る までの間には、財務省主税局の担当の方々のア メリカに対する十分な働き掛けがあってやっと 実現したのだと思います。敬意を表したいと思 います。以上です。

(渡辺) 青山さん、どうもありがとうございました。それでは次に一高さん、どうぞよろしくお願いいたします。

### 〔DCF 法の活用に関する今回の改正の意図と 見通し〕

(一高) 移転価格税制の DCF 法に関してお 尋ねしたいと思います。制度を見てみますと. 予測利益等の各要素について. かなり緩やかに 規定されていて、DCF 法に準ずる方法と同等 の方法などもあって、ある程度の応用的利用を 想定した定めになっている印象を持っています。 先駆者であるアメリカのだいぶ前の判決で有名 なものに、Veritas 判決 (133T. C. 297 (2009)) がございます。それを見ますと、DCF 法を使 ったケースですが、裁判所は比較対象取引とし て90本持ってきまして、そこで平均の使用料率 や平均の使用可能期間、こういうものをベース にして、アイルランドの子会社に移した無形資 産に関する一括の使用料の評価をしています。 実際には、無形資産が動く際には、事業が一体 的に動いたのではないかと思われるような状況 があって、取引単位で課税をするという建前上. その1つだけを見てもなかなか問題は解決せず に、やはり全体を解決しなければいけない。あ る無形資産が動くと、それ以外にも商標である とか契約であるとかさまざまなものが動いて. これらに対する一体的解決を提供しないと、結 局 DCF 法だけ入れても実際の問題は解決しな いということになります。

そうしますと、アメリカの裁判所の解決を見ていると、両当事者の、つまり課税庁と納税者との合意であるとか鑑定意見を重視・評価して、何とか解決につなげるというそういう苦労をしているところが読み取れます。

今般我が国の税制では、差異調整に関して、むしろ統計的手法を認めるという形で、厳密な課税を目指す方向での改正も入っています。他方で、DCF法を入れたことを契機にして、残余利益分割のような最終的には残ったものについて費用等でざっくり分けてしまうという方法は、これはこれでまた問題がありますので、

DCF 法をしっかりと活かしていくという意味でも、価格算定方法は事実問題だと考えて、当事者間の合意を活用しながら問題を解決するというやり方も、今後視野に入れていくということは、大いに検討する余地があるのではないかと思います。移転価格上の評価は事実問題だと見て、法律で要件を定めて裁判所の関与の下で合意を認めるという点については、渡辺先生が既に2008年の論文(渡辺裕泰「租税法における和解」中山信宏・中里実編著『政府規制とソフトロー』(有斐閣、2008年)229頁)で主張しておられます。

こういった DCF 法の今後の適用の見通しについて、今回の立法の意図を含めてお尋ねしたいと思います。

#### [のれん的要素]

それから、いわゆる所得相応性基準の導入に 関連して、無形資産の定義が新たに法令化され ましたが、ここには人員であるとか継続的企業 価値であるとか或いは機能といったのれん的要 素、こういうものが入るのかどうかということ を確認申し上げたいと思います。アメリカでは 2007年12月の法改正による無形資産の定義の見 直しによって、国際的な組織再編であるとか移 転価格税制の文脈で、今申し上げたようなのれ ん的要素を捉えるための改正を行っていますの で、我が国ではどうなのかということが比較法 上は関心を持つ問題です。

では、以上でお願いいたします。

(渡辺) 一高さん, どうもありがとうございました。それでは次に合間さん, どうぞよろしくお願いいたします。

#### [納税者の実務]

(**合間**) 私からは、実務の状況を皆さんと共有させていただきたいと思います。まず.

BEPS プロジェクトとして、アグレッシブな租税回避行為の防止という国際的な取組みについては、その当初、各国制度がバラバラな中で、本当に実現できるのかと、個人的には非常に懸念しておりました。それが、今や130カ国以上が取り組む段階に至ったということについては、まさに日本の当局関係者の方々のご尽力の賜物ということで、まずは敬意を表したいと思います。

実務的には、この動きを受けて、日本企業は 厳しく鍛えられたというのが実感です。その成 果として、グループ内の税務情報の共有化が確 実に進展したということでしょうし、税務ガバ ナンスの強化の必要性を強く認識できるように なったという点も、会場の皆さまと共有できる のではないかと思っています。

ただし、目標の1つとされた「レベル・プレーイング・フィールド」と言われる公平な競争条件が実現したかについては、残念ながらまだ実感がないというのが正直なところです。これは、様々な条件があると思いますが、例えば、私が属しているビジネスですと、同業他社との競争がメインなので、その中では、この成果を実感するのはなかなか難しいのかもしれないと考えています。

一方で、実務負荷は確実に増加しています。 さらに言えば、移転価格文書をはじめ、税務関 係の情報がグローバルに共有化されたことで、 今後の税務執行がどのように行われていくのか については、まさに固唾をのんで見守っている ところです。

#### [所得相応性基準]

次に、令和元年度の改正内容として、所得相応性基準について、感想とコメントを述べさせていただきます。まず、非常に難しい制度であるというのが実感です。実務的に、対象を特定するため、無形資産の範囲、或いはそれに対応する所得の範囲をきちんと把握する必要があり、引き続き関係当局からのサポートをお願いした

いと思っています。正直に申し上げて, 現在, そもそも対象として特定していない, 取引とし て認識していないかもしれないという懸念もあ ります。

一方で、執行についても懸念があります。財 務省資料29ページを見てください。例えば、製 造業のグループを考えた場合には. この右下に ある A'社は、無形資産をそのまま売るとかラ イセンスするというよりは、この A'社におい ても製造販売を行うというのが一般的ではない かと考えます。そうしますと、A'社において、 製造や販売というプロセスが行われて、それに 関する利益も計上されることになります。計画 に基づいて追加的なキャッシュ・フローを事前 に予測することは、ある程度できるのですが、 実績になると、A'社の製造販売のパフォーマン スも反映された複合的な結果にしかなりません。 そのような状況では、元々の予測とそれに対応 する実績を比較判定するということが非常に難 しいのではないかというのが、懸念している内 容です。

裏を返して言うと、そもそもこの制度は、ごくごく限定的な状況でしか機能しないのではないか、発動しないのではないかとの印象も持っています。その点については、どのようにお考えなのか、ご意見を伺いたいと思います。

#### 〔義務的開示制度〕

今後の改正の可能性として、義務的開示制度について述べさせていただきます。これから御検討ということでしたが、既に導入されている国もあるとご紹介いただきました。ただし、そういった国々においても、租税回避スキームの選択等に関しては、社内に100人以上の税務スタッフを抱えるような特別な企業を除いた一般的な企業は、結局のところ、外部の専門家に頼っているのではないかと考えています。

従いまして、この報告制度について、もし導入される場合であっても、基本は、プロモーターと呼ばれている専門家の方からの報告を基

本とする制度とすべきではないかと考えていま す。

#### 〔租税条約(MLI、日米租税条約)〕

最後に、租税条約についてです。新しい制度であるMLIの適用が始まりました。すでに様々な情報提供をいただいていますが、非常に複雑な制度でありますし、実務の立場においては、従来の条約に比べ、相手がいいと言ったらすぐ発動するという非常に動きの早い制度であるということを強く認識し、慎重に対応していきたいと考えています。また、青山さんからコメントがありましたが、日米租税条約については、実務の立場からも、心から歓迎しています。

以上です。よろしくお願いいたします。

(渡辺) 合間さん、どうもありがとうございました。それでは、ただ今頂きましたお三方からのご意見・ご質問に対しまして、陣田さんの方から回答をお願いいたします。

#### [DCF 法を用いた独立企業間価格の算定]

(陣田) ありがとうございます。それでは、 論点ごとに回答したいと思います。最初に一高 さんから、DCF 法を用いた独立企業間価格の 算定につきまして質問がございました。この DCF 法につきましては、OECD 移転価格ガイ ドライン上も、我が国の移転価格税制上も、無 形資産取引に限定しているものではありません。 例えば事業再編における独立企業間価格の算定 の場面などで言いますと、無形資産取引と同様 に比較対象取引の選定は困難であるというケー スが想定されますので、こういう場合には、再 編の対象となった事業に係る予測利益を事業再 編時の現在価値から割り引くという方法も使わ れるのではないかと考えています。

それから、評価テクニックを用いた一般的な 実務において、資産の割引現在価値を算定する 場合には、事案に応じて様々な調整方法がございますので、法令上ではDCF法を用いて算定を行う場合に欠くことのできない計算要素、例えば予測期間、それから予測利益、割引率、これだけを定めているところです。従って、これらの法令上定められた計算要素以外の要素につきましては、例えば国外関連取引に係る資産の貢献によって予測期間を超えて利益が継続発生するような場合がございますが、各取引に応じた適切な調整が必要になると考えています。

#### [のれんと継続事業価値]

それから、のれんと継続事業価値についてのご質問です。これは、のれんや継続事業価値がどうかというよりは、まず非関連者がそのようなのれんや継続事業価値に対価を支払うかどうかということです。対価を支払うものであれば移転価格税制上の無形資産に該当すると考えています。例えば、人員につきましては、従業員が企業活動において経験などを積み重ねて形成したノウハウがございますが、このノウハウ等に対して非関連者が対価を払うというような場合には、このノウハウ等が移転価格税制上の無形資産に該当します。要は、対価を支払うものかどうかというのがメルクマールになります。

従って、国際的組織再編におけるのれんにつきましても、移転価格税制上の無形資産に該当すれば、価格調整措置の対象になると考えています。

#### 〔所得相応性基準について〕

次に、青山さんのご質問で、所得相応性基準の不利益課税リスクあるいはビジネスとの十分なコンサルテーションというのがございますが、もっともなご指摘でございまして、令和元年度税制改正におきまして、まずは法令解釈、それから適用基準の明確化のために、租税特別措置法通達と事務運営要領の改正を本年6月に行ったところでございます。これらの改正につきましては、税制改正における皆さんとの議論やあ

るいはビジネスのご意見も踏まえたものですが、 引き続き制度の周知、広報を図るとともに、こ の適用基準・執行方針の明確化に努めてまいり たいと思います。いずれにしても、弊室にて講 演会等を開催したいと思いますので、そこでま たご質問いただきたいと思います。

#### [国別報告書]

次に、国別報告書の関係ですが、合間さんからご意見がございました。国別報告書は、このBEPS 行動13におきましては、移転価格のリスク、それからBEPS のリスク、場合によっては経済統計に使うということが合意されているのですが、それ以外に仮に各国が別の目的で使うような場合には問題になりますので、そのような場合がございましたら国税庁にご連絡いただければと思います。いずれにしても、各国が適切にこの国別報告書を使うというのが重要だと思っていますので、我々もしっかりとモニタリングしていきたいと思っています。

#### 〔義務的開示制度〕

最後に、義務的開示制度について、青山さんからご質問がございました。義務的開示制度につきましては、BEPS報告書において、各国のベストプラクティスとして取り上げられています。日本におきましても、政府税制調査会、それから与党の税制改正大綱においても検討課題として指摘されているということでございます。例えば政府税制調査会の論点整理では、開示対象取引の基準設定に当たっては制度目的を効果的に達成しつつ、過剰な事務負担等をプロモーター及び納税者に与えないよう、何らかの客観的な基準を用いて開示対象となるスキームを特定することが必要であるという指摘がございます。

従いまして、現在立法化やその優先順位については申し上げられないのですが、このようなBEPS報告書の内容や他国の導入例、効果、そ



れから我が国における必要性,有効性,それから事業者の事務負担,予見可能性の確保,こういう指摘を踏まえながら総合的に検討していく必要があると考えています。

以上でございます。

### おわりに

(渡辺) 陣田さん、どうもありがとうございました。第2部で取り上げさせていただいています問題につきましては、まだまだ議論は尽きないところでございますが、時間も超過してい

ますので、このへんで第2部を終了させていただきます。

本日は、経済のデジタル化に伴う課税上の課題を中心に、ご議論いただきました。パネリストの皆さまには、それぞれのご見識に基づきまして大変貴重なご意見を頂きまして、誠にありがとうございました。今後とも激動のと言っていいと思われる国際課税の世界に注目してまいりたいと思います。

それでは、これで国際課税に関するパネルディスカッションを終了させていただきます。ご協力どうもありがとうございました(拍手)。