

# 財政経済研究会報告： 税と社会保障のグランドデザイン



土居 氏 (司会)



和泉 氏



國枝 氏



駒村 氏



林 氏

---

●参加者

嘉悦大学経営経済学部教授

中央大学法学部教授

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  
國枝 繁樹  
駒村 康平  
林 正義

司会 慶應義塾大学経済学部教授

土居 文朗

## はじめに

(土居) 皆さま、おはようございます。本日は租研大会の討論会にご参加いただきまして誠にありがとうございます。私は日本租税研究協会の財政経済研究会の座長をさせていただいております、慶應義塾大学の土居でございます。本日はこの討論会の司会をさせていただきます。

まず、会を始める前にこの財政経済研究会について簡単にご紹介したいと思います。日本租税研究協会の事務局にサポートしていただき、経済学者が財政・税制・社会保障についてほぼ毎月研究会を開催して、それぞれに研究発表をしていただくという形で開催しております。この研究会に対してご支援を頂いていることについて心から感謝を申し上げたいと思います。

本日は研究会のメンバーのうち、私を含めて5人が代表してこの討論会に参加させていただいております。この研究会では特にわが国の財政・税制・社会保障に関する研究を発表、討論しているということですけれども、皆さんもご承知のようにわが国の財政に関する議論の状況はこれまでに類を見ないほど厳しい状況に置かれていると思います。必ずしも自由な言論が保障されていないということすら巷間ではあったりもするように思いますけれども、幸い日本租税研究協会の皆さんに支えられて、この研究会の中では自由闊達に議論を進めさせていただいております。もちろんわが国の財政・税制・社会保障においてはさまざまな課題があって、それをいろいろな形で克服していくかなければならないという状況にあろうかと思います。特に、これまでずっとデフレが続いておりましたけれども、物価上昇に転じる経済局面に入り、これをどういう形で財政・税制・社会保障で受け止めるかということもまだ議論は半ばというところではないかと思います。

そうでありながら、改革すべきことについては着々と改革が進んでいる分野も中にはあった



ります。例えば公的年金に関して申しますと、5年に1度の財政検証が昨年行われ、それを踏まえた年金制度改革法案が国会で成立し、そして年収の壁に関する問題など課題とされていた公的年金制度のさまざまな問題について、幾つかは解決の方向に向かうものになったと思います。

ただ、必ずしも全てが十分に議論され尽くしているというわけではないと思います。例えば税制がそうでありまして、確かに国民の関心は高まっているように思いますけれども、「103万円の壁」といいながら、税制と関係がないにもかかわらず所得税制の控除が見直されるような議論が進んでいたりいたします。さらには外国人労働者の問題も別の形で議論されておりますけれども、社会保障制度と極めて密接に関係しているところであったりもします。そうしたところについてこれから4名の研究会メンバーの

先生方に順次お話しitただくことにしたいと思  
います。

それではまず財政税制部門に関する研究を代  
表しまして、中央大学の國枝先生にご報告をよ  
ろしくお願ひいたします。

## I. 研究会報告

### 1. 財政再建とわが国の税制

(國枝) 中央大学の國枝でございます。私か  
らは財政と税制について、財政再建の必要性を  
踏まえた上でわが国の税制がどうあるべきかと  
いう話をさせていただきます。

#### (1) 財政の持続可能性

[プライマリーバランスと財政の持続可能性]

#### I. 財政の持続可能性

##### 1. プライマリーバランスと財政の持続可能性

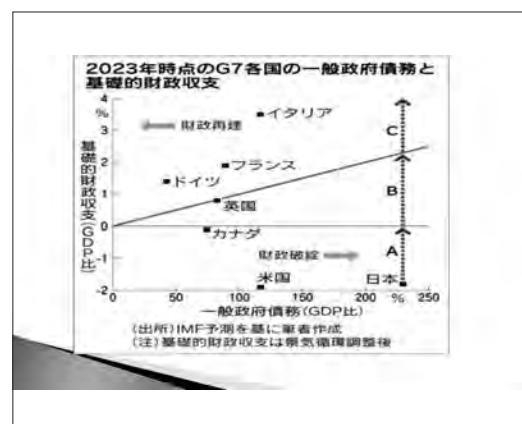
最低限必要なプライマリーブラック(GDP比)  
= (名目利子率 - 名目GDP成長率) × 公債比率

- これを下回るプライマリーブラックしかない場合は、公債  
比率は増加を続け、いずれ財政破綻。

- プライマリーバランスが均衡したのみでは、財政の持続  
可能性は確保できないことに留意。



必要なプライマリーブラックの幅が出てきます。こ  
れを下回るプライマリーブラックしか確保できな  
いときには公債比率が増加を続けて、その国の財  
政はいずれ破綻するという関係にあります。



まず堅い話で恐縮ですけれども、財政再建が  
必要ということは、逆に言いますと今のままで  
と財政が持続可能でないということになります。  
なので、まずは財政の持続可能性とはどういう  
ことなのかということについてご理解いただ  
く必要があります。

スライド2の数式はそう難しい式ではないと  
思いますけれども、財政の持続可能性確保のた  
めに最低限必要なプライマリーブラックのGDP比の  
黒字の数字です。これは名目利子と名目GDP成  
長率の差に、公債比率 - 日本の場合はGDP比  
で250%という世界でも一番悪い状況にありま  
すけれども - を掛けたものという単純な式から、

ここでご認識いただければと思うのは、例え  
ばプライマリーバランスがゼロになりました、或  
いは若干黒字が出ましたというだけではこの条件  
は満たされないということです。従って財政の  
持続可能性が確保できないということになります。

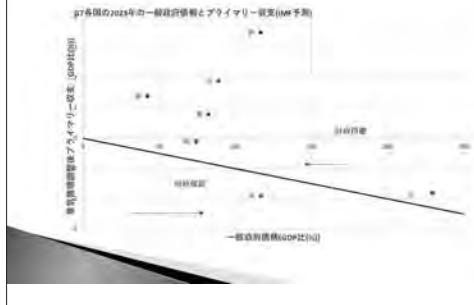
これをグラフで表したのがスライド3の図に  
なります。横軸に取っているのが公債比率であ  
り、縦軸が基礎的財政収支、プライマリーバラン  
スで、黒字・赤字を示しています。この図  
の中で、薄い線で書かれている斜めの線があ  
りますが、仮に利子率と成長率の差が1%のとき  
に、この線の上であれば公債比率は減っていき、  
この線の下であれば公債比率が増えていくって財

政破綻に至ってしまう関係を示しています。先ほどの式の関係からしますと、公債比率が大きいと当然ながら大きな額のプライマリーの黒字がないといけないということになります。

ちょっと古い数字で恐縮ですけれども、2023年の時点で、例えばイギリスはちょうど線の上にありました。だからこの状況だと、財政の持続可能性をちょうど維持できる最低限のところにいるということになります。それから、ドイツやフランス、イタリアといった国は斜めの線よりも上にいますので、財政再建に至り、公債比率が小さくなっていくということになります。

さて、この時点ではわが日本はどこにいるかというと、後でご説明しますように最近はプライマリー赤字がもう少し小さくなってきていますけれども、図の右下で、斜めの線を大きく下回っています。この状況の下では普通であれば全く財政再建はできずに財政破綻に確実に近づいていくことになります。この状況を抜け出すには何が必要かというのを示したのがこの図の右側にあるA, B, Cと書いてあるところで、まずは当然ながらプライマリーの財政赤字をゼロにする。これがAという矢印で示している財政再建の努力というところです。さらにそれだけでは足りず、次にBというのが必要で、日本のように公債比率が非常に高い国においてはそれだけ高い幅が必要になってきます。さらには、250%のままだと例えば災害があったときに十分対応できないことになってしまうので、公債比率を下げる必要があります。そうなると、さらに一番上にあるCぐらいのプライマリー財政黒字が必要になってくるということで、相当大変な努力が必要になることがおわかりになるとと思います。逆に言うと、この図を見ますとAぐらいまでの財政再建をして、プライマリー財政収支がゼロになったとしても財政は破綻してしまうということになります。

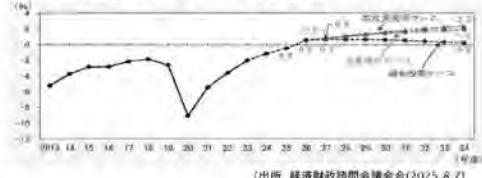
- 最近まで、日銀の金融政策により、「一時的に」マイナス金利。  
- このため、「一時的に」金利 < 経済成長率の状態にあり、PB黒字でなくとも、公債比率が低下してきた。



ただ、日本ではこうした財政の危機的状況があまり認識されてこなかった理由がありまして、それをスライド4で示しています。実際には日本の場合、いわゆるマイナス金利が日銀の政策もあって行われていましたので、一時的に先ほどの斜め上にあった線が右下がりの線になっていました。この状況下だと、公債比率の非常に大きい日本でもかろうじて右下がりの線よりも上にないので、財政再建しているように見えています。ただ、この状況がずっと続くわけはありませんので、正常化されれば先ほどのA, B, Cという3つの財政再建が必要になるということになります。

### [わが国の財政状況：国・地方のプライマリーバランス (PB)]

#### 2. 我が国の財政状況 (1) 国・地方のプライマリーバランス (PB)



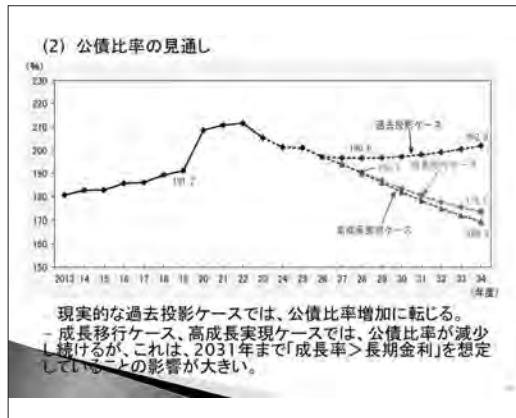
- 2025年度はPB赤字。2026年度はPB黒字。ただし、今後の経済政策に左右される。  
- 2026年度以降も、国はPB赤字を継続。地方は既に黒字。  
(⇒国単独でのPB黒字の確保も必要(國枝(2025)))

では日本の現状はどうかというと、これは8月7日に経済財政諮問会議に提出された中期試

算ですけれども、2025年度は既にプライマリーバランス（PB）が赤字になっています。2026年度はこのグラフにおいては一応黒字になっています。ただし、今後の経済政策で、例えば補正予算が今後組まれることになると、その影響を受けてこれが恐らく下がってくることになりますので、2026年度もプライマリーバランスが黒字になるかどうかということだと思います。

加えて、このグラフは国と地方の両方を合わせたものですけれども、国と地方を別々に見ますと、地方は全体で見ると財政が非常に裕福な状況にありますし、プライマリーバランスが黒字の状況なのですが、国はプライマリーバランスが赤字です。国単独のプライマリーバランスの黒字を確保していかないといけないということですけれども、2026年以降も国のプライマリーバランス赤字が継続することになっています。

### 〔わが国の財政状況：公債比率の見通し〕



公債比率の見通しとしては、この試算の中では3つのケースが想定されていまして、過去投影ケースというものが過去と同様の状況が続くケースで、恐らくこれが一番現実的と思われます。成長移行ケース、高成長実現ケースというかなり楽観的な見方の場合には公債比率が減るということになっていますが、現実的な過去投影ケースでは公債比率が途中から増加に転じるということになっています。

楽観的な方が公債比率が下がっている理由と

しては、2031年までのこの試算の前提として、成長率の方が長期金利よりも高いという仮定が置かれているからということになります。果たしてそううまくいくかというところも疑問があるということになります。

### 〔わが国の財政状況：財政の持続可能性回復のために必要な増税幅〕

#### (3) 財政の持続可能性回復のために必要な増税幅

- ① 適切なプライマリーフィンанс黒字の確保  
歳出削減：高齢化に伴う社会保障支出拡大抑制  
が限界  
歳入増加：増税による財源確保の必要性

#### ② 怪しい議論を否定する必要性

- a. MMT（現代貨幣理論）  
- 問題点は、国際「MMT（現代貨幣理論）はどこが間違っているのか？」、「租税研究」2021.7 を参照されたい。

#### b. 国のバランスシートは、資産超過

- IMFのレポートの誤訳（-厚生年金の資産のみ計上し、年金負債は計上されていない。）

\* 本来であれば、経済財政諮問会議で否定する見解を出すべき。

今言いましたように、適切なプライマリーフィンанс黒字を確保しないと日本の財政は確実に破綻してしまうという状況にあります。これを何とかするために歳出削減がまず考えられますが、後でお話があると思いますけれども少子高齢化ということで、どうしても社会保障の支出は拡大せざるを得ないので、そのスピードを遅くするというのがぎりぎりのところであろうと考えられます。だとすると歳入増加が必要になるわけで、増税が必要になってきます。ちまたではむしろ減税をどうするかという議論が政治家の間ではなされているわけですけれども、日本の現実は全く違う状況にあるということになります。

それから減税を主張される方たちの間では、他に財源があるぞということを言う方もいらっしゃいます。1つはMMT（現代貨幣理論）と呼ばれるものです。ここで詳しくお話しするのは難しいのですが、「租税研究」の雑誌のバックナンバーを会員の方々は見られると思いますので、MMTの問題点を批判した私の論文（「租

税研究」2021年7月)を見ていただければと思います。

それからもう1つ、国のバランスシートは実は資産超過だから問題はないのだということを言っている人がいます。これは、IMFが出したレポートを誤って読まれているのでこういった間違った主張をしているものです。

このレポートなのですが、厚生年金の積立金がGPIFで運用されていて、確かに巨額の資産があるわけですが、これが国のバランスシートに計上されていることで一見、資産超過に見えます。ところが、このバランスシートには年金負債が計上されていません。もちろん積立金は年金を支払うために使われるですから、借金は載せずに、それに充てるための積立金だけを計上しているので、資産超過に見えているだけで、重大な負債が欠落したバランスシートで国の財政状況が厳しくないとする主張は、誤りでございます。

MMT等の誤った主張について本当は経済財政諮問会議で誤った主張だということを指摘しなければいけないのですが、残念ながら自民党の中にもこういう間違ったことをおっしゃっている方がいるので、これまで政府として否定する見解が出ていないという状況であります。

## (2) 考え得る財源

### II. 考えうる財源

#### 財源として考えうる税源

欧洲諸国との経験等から考えらえる税源としては、次の3つがある。

- 消費税(付加価値税)の増税
- 環境税(炭素税)
- 金融所得課税の強化

さて増税と言いましたが、どういったことが考えられるかということですけれども、ヨーロ

ッパ等の経験から考えると次の3つが有力ではないかと考えられます。まずは消費税です。ヨーロッパの場合は付加価値税と呼ばれていますが、我が国よりずっと高い税率が設定されており、我が国でも消費税増税が自然な選択肢になります。それからもう1つがいわゆる環境税、特にCO<sub>2</sub>にかかる炭素税ということになります。それから金融所得課税の強化ということになります。

### [消費税の増税]

#### 1. 消費税の増税

(1) 消費税は、効率性の観点から望ましい。また、世代間の公平にも貢献する。

- 各世代の受益・負担を算出する世代会計では、高齢者が受益超過、若者および将来世代が負担超過  
- 不公平は正には、高齢者も支払う消費税が必要。

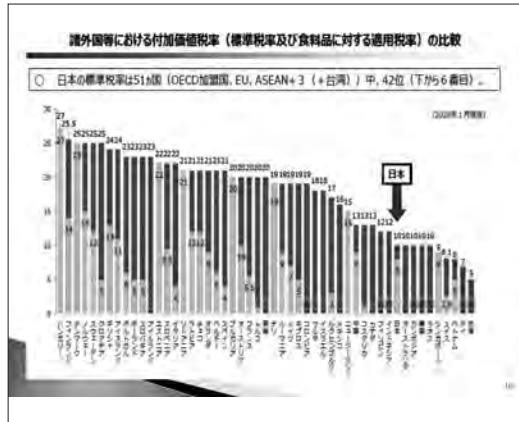
(2) 消費税収は景気変動に対し、安定的であり、社会保障の財源としても優れている。

(3) 先進国の中では、日本の消費税(付加価値税)の税率は低い。(次スライド)

まず消費税は、効率性の観点から望ましいといわれていて、また世代間の公平にも貢献します。世代間とはどういうことかといいますと、各世代で見ると高齢者の方が社会保障の利益を享受している一方、それに見合うだけの負担をしていないという状況があるので、受益超過になっていて、若者や将来世代が負担超過になっています。世代間のこういう不公平を是正するために高齢者も支払っていただくという税になるのですが、高齢者、退職者の方は既に給与等はもらっていないので、そうすると消費税という形で負担していただくことが必要になってきます。

また消費税収は景気変動に対して安定的であり、社会保障の財源としては安定した財源が望まれているので、そういう面でも優れているということになります。それから、日本の消費税率は日本国民からすると重いと思われる方も

いらっしゃるかもしれません、実は世界で見ますと決して重くなくて、むしろまだまだ軽い方になります。スライド10の図で見ますと、例えば北欧諸国等では25%といった税率が支払われています。



国際機関や専門家も財政再建のためには、例えばIMFですと15%，OECDですと20%という消費税率が中期的には必要になってくるであろうと言っていますし、さらには公債比率60%といったEUの基準と同じようなところまで財政再建を進めようとすると、東大にいらっしゃったBrown先生たちの研究では消費税率30%以上が必要だということがいわれています。

- (3) 國際機関や専門家の提案  
必要な消費税率(軽減税率なしの場合)  
(中期) IMF 15%  
OECD 20%  
(適切な公債比率回復) Brownら 30%超

(4) 消費税への国民の反発  
-しかし、我が国では、消費税に対する反感が非常に強い。  
-先の参議院選挙では、野党が消費税率の引下げ等を主張。  
-財政破綻回避のための消費税増税は、現在、政治的に困難。

なので、日本では消費税減税を話し合っているような状況では実際は全くないということになるのですが、ご存じのとおり残念ながら消費税に対する反感が非常に強く、野党を中心に消費税率引き下げという話が出てきているので、

消費税増税は必ず必要になってきますが、今すぐこれを行うことは政治的に難しいところなのかもしれません。

### [環境税（炭素税）（又は有償の排出取引権）]

2. 環境税(炭素税)(または有償の排出取引権)

(1) 二重の配当  
炭素税 → CO<sub>2</sub>の排出量削減  
→ 税収  
⇒ 税収を財政再建に回すことで、二重の利益が享受できる。

(2) 我が国のGX推進の財源  
とりあえずは、GX経済移行債を発行して、20兆円規模のGX投資を支援  
同債の償還財源として、次の2つを予定  
- 化石燃料賦課金(一炭素税に対応)  
- 特定事業者負担金(一排出権の有償での割当に対応)  
エネルギー対策特別会計内の勘定で区分して経理  
⇒ 炭素税、排出権取引とも、GX投資支援のみに使われ、財政再建には貢献しない。

もう1つの有力な財源が環境税（炭素税）になります。同様の効果を持つ排出取引権制度というのがあります。炭素税は二重の配当があるといわれています、どういうことかといいますとCO<sub>2</sub>排出量を抑制する効果があるとともに、税収が上がってくるということです。この税収を財政再建に回すことで、炭素税という1つの税によって2つの利益があるということになっています。

なので、有力な財政再建の財源なのですが、実は日本においてはいわゆるGX推進のための財源ということで位置付けられてしまっており、既にGX経済移行債を発行して20兆円規模のGX投資を支援することになっています。GX経済移行債の償還財源として、名前は化石燃料賦課金、それから特定事業者負担金という形ですけれども、実はこれは炭素税や排出権の有償での割り当てに対応しますので、それで使ってしまうということになっています。財政が大変な中、GXにのみこの財源を使うのは非常に問題だと思いますけれども、日本ではそうなってしまっているということになります。

## [金融所得課税]

### 3. 金融所得課税

#### (1) 所得格差と金融所得

- 従来の所得格差の研究では、我が国の所得格差は、貧困層増大が問題で、超高額所得者への所得集中はない見方が多かった(Kitao and Yamada (2025))
- しかし、そうした分析は、超高額所得者を含まないサンプル、またはキャピタルゲインを除外した所得を用いたものであった。
- Kunieda (2025)は、国税庁の所得税データを用い、先行研究と異なり、我が国でも、超高所得者層への所得集中が進んでいること、その要因は、株式譲渡益のような金融所得であることを明らかにした。



最後に金融所得課税です。これまで日本でも所得格差が広がっていて、その際に経済学者の中でも日本の場合にはスーパー・リッチみたいな人への所得集中は問題でなく、貧困層の拡大だけが問題なのだという主張が実は多かったということになります。ところがその主張は、そもそも超高額所得者を含まないサンプルで、或いはキャピタルゲインを除外した所得で分析をしていました。

私自身の研究ですが、国税庁の所得税データへのアクセスが認められまして、所得税データの中にはもちろん超高額所得者も入っておりますので、彼らのデータを使った研究を行っておられます。

#### (2) 超高額所得者への所得集中

- 高額所得者の所得分布はパレート分布で近似可能。
- 同分布のパレート係数が小さければ、所得集中。

國枝(2012) パレート係数 2003年に  $\alpha = 2.1$

Kunieda (2025) (2020年のデータに基づく)

合計所得  $\alpha = 1.45$

資本所得  $\alpha = 1.35$

労働所得  $\alpha = 1.95$



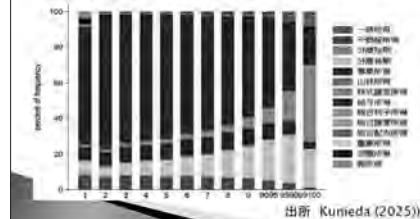
この所得集中を示す基準としてパレート係数というものがあります。これが小さければ小さいほど所得が集中しているということなのです

が、2003年のデータで私が昔行った研究ですと2.1ぐらいだったのが、2020年には合計所得で1.45、資本所得だけを見ると1.35、労働所得で1.95という数字になってきて、小さくなっているので所得集中が進んでいるわけです。

#### (3) 株式譲渡益の超高額所得者にとっての重要性

##### ① 高額所得者(合計所得2,000万円超の所得の種類

- 高額所得者全体では、給与所得が大半を占めるが、高額所得者のトップ1%においては、株式譲渡益、不動産譲渡益(長期)が最大の所得源

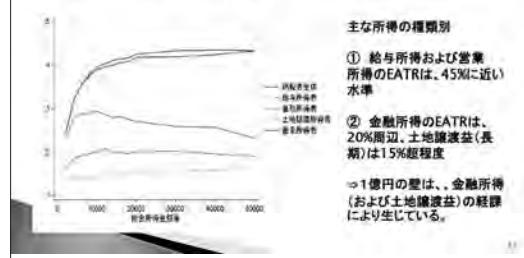


高額所得者の方たちの主な所得ということになるのですが、スライド16の茶色で見えるのが給与所得です。高額所得者といっても給与所得を主にもらっている方が多いのですが、所得が2,000万円を超える方のうちのトップの1%，一番右側を見ていただくと、水色が一番大きくなっています。これが株式譲渡益になります。なので、こういった方にとっては株式譲渡益と不動産譲渡益が最大の所得源ということになります。

#### (4) 高額所得者の税負担

##### 実効平均税率(EATR)

- 合計所得では、1億円を超えたあたりから、実効平均税率が低下(1億円の壁)



ところが税負担を見てみると、給与所得あるいは営業所得、自営の方については45%程度の税負担をしているということなのですが、スラ

イド17の図の緑色が金融所得ですけれども、これについては20%を下回るような負担しかしていないということになります。なぜそういうことが起きるかというと、金融所得に元々国税で原則15%しかかっていないからということになります。

### (3) 結論

#### (5) 所得格差は正のための所得税改革

- 我が国の所得格差は正には、金融所得課税の強化が有効。具体的には、現行の税率(国税15%+地方税5%-20%)の引上げ(例えば、国・地方合計で30%)が考えられる。

- 老後の備えの支援のためには、退職金課税改革の中で対応(具体案については、國枝の税研近刊を参照されたい。)

- しかし、現実には、岸田政権・石破政権も当初は金融所得課税強化を示唆しながら、むしろ金融所得課税軽減に注力(問題点は、コラムを参照されたい。)

### III 結論

1. 我が国の財政の持続可能性を維持するためには、増税が必要。

2. 財源としては、消費税増税、炭素税および金融所得課税強化が考えられるが、我が国では、炭素税が既に別の使途に回され、消費税増税は、現時点では、政治的に難しい。

3. 我が国においては、株式譲渡益を中心に超高額所得者への所得集中が起こっている。所得格差は正のためにも金融課税強化が望まれる。

これを是正するためにはどうすべきかということで、国税・地方税で今20%が利子配当、キャピタルゲインにかかっていますけれども、これを引き上げることになってくるのだろうと思います。現実においても、岸田政権・石破政権で、当初は金融所得課税強化をおっしゃっていたのですが、途中からむしろ減税の話になってしまったので、今後の新しい政権においては金融所得課税強化を考えもらいたいというのが私の発表でございます。

### (4) 各論文の紹介

税財政においては、私とこの後ご発表になる林先生のほか何人かの先生も研究されております。今日は出席なさっておりませんので私からごく簡単にご紹介しますと、中野先生は相続税制における小規模宅地等の特例制度の課題についての議論をしておられます。ちょっとテクニカルになりますけれども、小規模宅地の特例制度における限度面積の拡大というのがあったのですけれども、貸付事業用の宅地について特例対象を拡大させているのではないか、その結果住宅価格等の上昇に結び付いたということを指摘されています。

それから別所先生の論文では、税制においては執行も重要なわけですが、わが国税務行政の電子化の効果についての分析をされています。これも国税庁のデータを使われていて、修正申告が減少したということで納税コストの減少に貢献したわけですけれども、税収や租税回避への効果は小さかったということが紹介されています。

それから広田先生の論文においては、法人住民税均等割の超過課税制度の導入が事業所の流動を引き起こしているのではないかということが指摘されております。

西川先生の論文においては、歳出の方の効率化ですけれども、愛媛県での落札比率のデータを用いて、その中で談合の可能性を指摘なさいています。

最後になりますけれども、中里先生の論文においては、急激な少子化の進展につきまして異次元の少子化対策がなされているわけですけれども、その問題点を論じています。少し時間を超過してしまいましたが、私からは以上でございます。

(土居) ありがとうございました。それでは、続きまして慶應義塾大学の駒村先生から社会保障分野につきましてご発表をよろしくお願いい

たします。

## 2. 2025年年金改革と社会保障制度横断的な改革について

(駒村) 慶應義塾の駒村でございます。よろしくお願ひいたします。社会保障グループは、私以外に一橋大学の山重先生、お茶の水女子大学の大森先生、それから今日参加いただいている嘉悦大学の和泉先生の4人で構成しております。



### (1) 各論文の紹介

最初に社会保障の各論文についてご紹介したいと思います。社会保障制度はやはり人口問題が極めて重要ということで、出生率の低下、少子化がなかなか止まらないということで、昨年度は出生数が70万人を切っている状況です。今年もかなり厳しい状態が続いている、低位推計を下回るピッチで下がっているのではないかという予測も出ています。社会保障は世代送りの仕組みを取っていますので、支える側を増やすなければいけないということで、高齢者、それから女性、外国人といったところが重要な支え手として期待されているということになります。

山重先生の論考は「男女格差と税社会保障制度」というタイトルで、まさにジェンダー・ギャップ、女性の可能性を生かし切れていないというところにフォーカスした論文となっております。次に和泉先生の方は、後ほどお話があると思いますけれども、外国人をどういうふうに戦力化していくのかというのも大事な議論だと思っております。

それからテーマ別に考えると、私は今日年金をお話しする予定ですけれども、高齢化インパクトは医療・介護にも影響を与えていくとともに、医療の方は特に新しい医療技術の発展によって高額化しています。この辺の医療保障制度の持続可能性をどう高めていくのかという点について、大森先生の方から医療サービスの費用負担の在り方について、諸外国において民間医療保険をどのように活用しているのか、これは

最近もドイツなど大陸の国でさまざま類似の問題を抱えていますので、その中で、日本ではあまり注目されませんけれども民間医療保険をどう使っていくのかということが議論しています。

年金については今日私がこれからお話ししたいと思っております。年金は5年間隔で、年金財政検証に基づいて、6月に参議院選挙の前に法改正が成立しています。今回の法改正は非常に複雑な経緯がありましたので、少しその辺も踏まえたいと思っております。

お話しする内容は、改革の評価についてと、特に評価が分かれた基礎年金の給付水準の問題を巡るさまざまな課題といったものを簡単にご紹介できればと思っております。

### (2) 評価：年金制度改革の評価軸 〔年金制度改革の評価軸〕

#### 年金制度改革の評価軸

- 1:持続可能性の確保(マクロ経済スライド)
- 2:給付の十分性(早期停止)
- 3:社会経済の対応力(就業構造、家族形態の変化(適用拡大、遺族年金、在職老齢年金)  
→1と2のバランスは厳しいが、3の状況次第では、過度に悲観する状態までではない。  
→3は不断の改革が必要(ゴールはない)

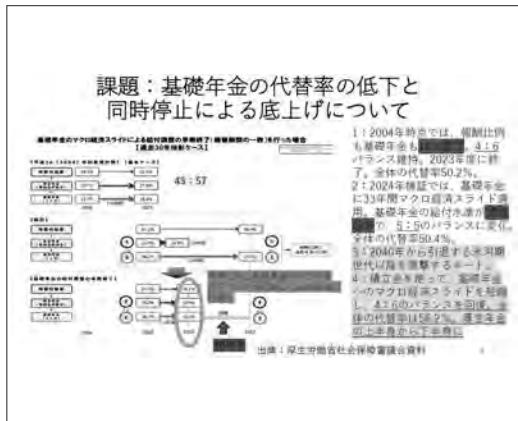
まず年金制度の評価軸については、1つは財政的な持続可能性があるかということです。現在は、マクロ経済スライド、わかりやすくいえば高齢化率に連動して1人頭の年金給付水準を実質的に下げていくことで持続可能性を高めていくということになっています。

一方で、持続可能性は高まったけれども年金制度として機能しないほどのレベルまで下げてしまうとどうなのかという議論がありますので、同時に給付の十分性も確保しなければなりません。ただ、高齢化が非常に厳しくなっていますので、持続可能性と給付の十分性のバランスは現在極めて厳しい状態になっています。この中で基礎年金の給付水準が急速に低下する問題にどう対応するのかというのが今回の年金改革の主要なポイントがありました。

3番目のポイントは、年金制度は不斷に改革を行う必要があるわけです。就業構造や家族形態の変化に対して年金制度は対応する必要があります。特に今回は短時間労働者に対する適用拡大、それから遺族厚生年金の改革が一部行われていて、子どもがいない配偶者に対する遺族厚生年金を有期にするという改革が行われました。このほか在職老齢年金においては、65歳以上の高齢者が働きながら年金をもらうと年金が削られるという制度がありますが、これを一部改正したということで、高齢者の就業率を後押しする政策が採用されているということで、おおむね適切な方向の改革が行われていると思われますが、基礎年金の給付水準引き下げに対する措置は5年後にさらに再検討するということになっております。

### (3) 課題：基礎年金の給付水準の動向

[課題：基礎年金の代替率の低下と同時停止による底上げについて]



今回の年金改革で、大きな議論になったのは、基礎年金の給付水準の低下への対応です。基礎年金を含めて厚生年金に対するマクロ経済スライドは、2004年の年金改革で導入されています。そのときの見通しは、賃金・物価が上昇し、19年間マクロ経済スライドが順調に適用できれば、モデル年金の所得代替率が当時の59.3%から50.2%になります。この際に、厚生年金と基礎年金（2人分）のバランスが4対6、厚生年金が4、基礎年金が6というバランスでそのまま相似形で小さくなるはずでした。つまり、マクロ経済スライドを基礎年金にも厚生年金にも同じ期間、同じベースで適用するというのが前提だったということになります。

しかしながら、この図の中段にありますけれども、年金財政検証を行ったところ、マクロ経済スライドがデフレで適用が遅れた弊害が大きくなっていることが確認されました。特にデフレ対応能力が低い、国民年金制度の財政調整の欠陥があるのですけれども、基礎年金に対してマクロ経済スライドが長期化してしまって、逆に厚生年金は短期化するという問題が起きました。その結果、所得代替率は50.4%という政府目標を維持できているものの、基礎年金と厚生年金のバランスが5対5までいびつなに下がってしまったということが起きてい

ることが確認されました。

基礎年金の給付水準が大幅に下がるということは、所得保障政策上どういう問題が出てくるかというと、単純に言うと生活保護受給者が増える、年金制度における再分配機能が低下してしまうことがあります。さらに困ったことに、基礎年金に対するマクロ経済スライドは2057年まで適用されますが、その前の2040年に氷河期世代が退職を開始すると、氷河期世代が退職した後もマクロ経済スライドは影響を受けることになります。この氷河期世代の年金は低いのですが、もっと低くなります。

今回の年金改革では、将来の年金額の分布推計というのが行われています。分布推計を見ると、氷河期世代の年金はそれほど低くないというふうに見えるのですが、よくよく分布推計の前提を見ると、それ以前の世代は40年加入で計算しているのですけれども、氷河期世代は44年加入で計算していますので、加入期間を延ばしているのです。だから年金額が減少しないわけです。しかし、これが本当にそうなるかどうかわからないわけです。

基礎年金へのマクロ経済スライドの長期化は、氷河期世代を直撃することになりますので、氷河期世代が退職する前に基礎年金のマクロ経済スライドを終わらせておかないと、貧困高齢者が急増します。

なおこの推計は、先ほど國枝先生からPBのところで何通りかの経済成長モデルが紹介されましたけれども、こちらの方も過去30年投影ケースです。正確に言うと、過去30年で日本経済はさまざまひどい目に遭いましたが、そのことがもう一回起きても大丈夫と言っているのではなくて、過去30年の全要素生産性の上昇レベルだという前提で計算しており、手堅いケースだということです。ただ、一部の識者の中にはこの手堅いケースをホラーストーリーだといって、こんなにひどいことが起きるわけがないという紹介をしている人もいます。これは手堅い推計で議論しているということです。この辺は

後ほどもしかしたら國枝先生とも経済前提をどう考えるかということが議論になるかもしれません、いずれにしても2036年までに基礎年金へのマクロ経済スライドを終わらせておこうという議論が出てきたということです。

### 〔基礎年金の給付水準が下がるとはどういうことなのか〕

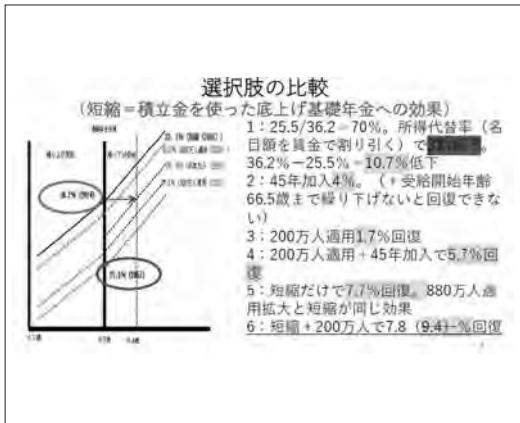
#### 基礎年金の給付水準が下がるとはどういうことなのか

- ・1・基礎年金制度は、最低生活保障を担う「要石」である生活保護制度の上にあり。年金を前提に、普遍的に国民の生活一定水準に保つ所得保障の「心柱」である。
- ・2・基礎年金の給付水準の低下とは、老齢基礎年金のみならず、障害基礎年金、遺族基礎年金も同様に低下する。所得保障制度全般への不安が発生する。
- ・障害基礎年金受給者数218万人(約2兆円)うち20歳前障害110万人(約1兆円)、20歳前障害は義務増額傾向にある。
- ・3・年金の給付水準を下げると高齢者の貧困率は上昇する。  
(Ramírez-Herrera, M. d. C., & Sosvilla-Rivero, S. (2025). Pension expenditures and old-age poverty in OECD countries. National Accounting Review, 7(1), 29–58.  
<https://doi.org/10.5934/NAR.2025021>)
- ・貧困率上昇により生活保護給付費が増加することが十分考慮されていない。
- ・基礎年金の給付水準の低下は、1)基礎年金のみの受給者のみならず、2)報酬比例部分が低い厚生年金受給者にも影響が大きい。
- ・4・年金給付水準の引き下げは、高齢化率が高い方ほど経済に大きな影響を与える。

基礎年金の給付水準が低下することのイメージが一体どこまで人々の中で共有されているかということなのですが、基礎年金というのは障害年金、遺族年金、老齢年金があり、これらの年金がすべて所得代替率ベースだと3割下がりますので、生活保護受給者が急激に増えるでしょう。例を挙げると、障害基礎年金をもらっている方が218万人いて、20歳前障害が120万人近くいますので、この人たちが現在生活保護を受けなくてもいいレベルにいても、基礎年金の低下を放置すれば将来生活保護を受けるようになるでしょう。

生活保護の話はもう少し本当は踏み込まないといけない話になってくると思いますが、いずれにしても生活保護の場合は生活を全部保障することになり、このまま放置するとかなりの財政負担が将来的にかかることが予測されますので、基礎年金の低下をどう食い止めるのかということが大事になってきます。

#### (4) 基礎年金の底上げを巡る政策の選択肢 〔選択肢の比較〕



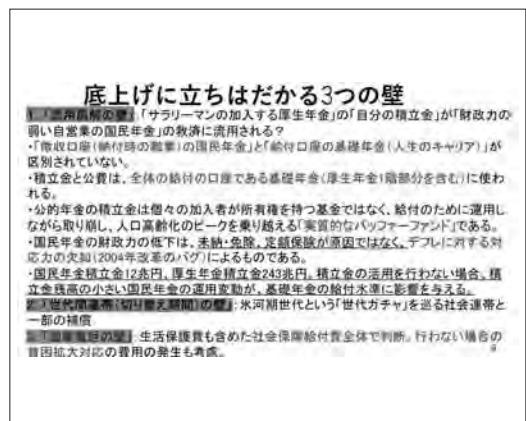
基礎年金の低下を食い止めるためには、いろいろな対応方法があります。例えば現在基礎年金の加入期間が40年、国民年金加入は20歳から60歳未満となっていますけれども、これを5年延長して45年加入にするというのも選択肢であったわけですけれども、今回この選択肢のカードを切ると、自営業の方は5年余計に保険料を払うことになると考えられますし、基礎年金を上げると、国庫負担が増えますので、国庫負担をどうやって確保するのかということもありましたので、2025年の改革からは落とされています。

なお、2025年度から年金支給開始年齢が男性は65歳になっていますから、多くの方が実は65歳まで働くということで、45年加入の条件をサラリーマングループは満たしつつある中でこれを見送ったということは、政治が過大に自営業者等の声を引き受けてしまった部分もあると思っています。

その他適用拡大を徹底的に行う、仮に900万人近くまで短時間労働者の適用拡大を行うと、基礎年金の低下を構造上食い止めることができるという効果もありますが、いきなり今回の適用拡大でも200万人レベルですから、900万人近くまで適用するのは大変難しくなります。では、基礎年金の給付水準の低下を食い止めるためには、結局どういう方法が使われたかというと、

厚生年金の積立金が活用されました。厚生年金の積立金が250兆円あって、国民年金の20倍以上の非常に大きな積立金があります。国民年金の積立金は非常に小さくなっていますので、しかもデフレで安定性も損なわれています。そこで、国民全員がもらう基礎年金の給付の財源に厚生年金の積立金を部分的に使っていくことで、基礎年金の低下を厚生年金の積立金で下支える改革案が提案されました。しかし、参議院選挙を前に、これは「厚生年金の流用」であるというSNSで見当違いの意見が非常に広まって、与党からその案が一度削除され、再び立憲・公明・自民党の合意によって回復して、5年後にもう一度再検証しようという結論になりました。まさに多党化、少数与党の中で年金改革を選挙前に行うのは一体どれだけ政治的コストがかかるのかということがわかった事例だと思います。

#### (5) 基礎年金の底上げ政策を巡る「3つの壁」と解決方法 〔底上げに立ちはだかる3つの壁〕



この問題は、私自身が2019年の日経の「経済教室」で指摘して、対応策を考えた政策案です。しかし、国民年金と基礎年金と厚生年金の関係がわかっていない方が非常に多くて、国民年金イコール基礎年金、国民年金イコール自営業年金、自営業者がもらう年金が基礎年金であるとかいう誤解がありました。

厚労省も、「国民年金1号 = 基礎年金」とい

う誤解を招く表記を今後改める必要があります。説明が非常に悪くて、年金加入の制度と年金給付の制度をごっちゃにして説明していますので、国民の理解が広まらなかったということもあります。

今回の年金改革で、基礎年金の低下を厚生年金の積立金を使って止めていくというのは、恐らく過去の年金改革の中でも一番難しいパターンだと思いますので、説明力も大変必要だったのだろうと思います。

### 〔長期的・論理的・横断的な改革を担う「会議体」の必要性〕

#### 3. 国庫負担の壁

長期的・論理的・横断的な改革を担う  
「会議体」の必要性

- ・1: 手堅い前提で、タイミングを逃しない改革が必要（先憂後楽）。
- ・政治的理由で、改革が延期される。世代間の負担と給付が調整ができないことが賦課方式の年金の最大のリスク（信頼感の喪失、不透明感の増大）。
- ・2: 少子高齢化に対応する。「魔法の杖」は存在しない。
- ・3: 少数与党、適度の高い選舉の恒常化のなかで、「短期的、感覚的な議論」ではなく、「長期的、論理的な議論」が必要。
- ・4: 与野党議員、学識者、担当省庁責任者、労使等が「根拠に基づいて、長期、論理的、制度横断的（年金・医療・介護・労働・居住・福祉・生活保護・税制）について改革を推進ができる会議体（社会保障制度審議会）」復活が必要。（透明で持続性があり公正な制度）（「信」ある制度）

このような多党化・少数与党の中で今後も持続可能な社会保障制度を作っていくとなると、やはりさまざま工夫をしていく必要があるのではないかと思います。今日は医療・介護の話はできませんでしたけれども、年金・医療・介護・労働・居住・福祉・生活保護・税制、こういったものを横断的に議論していく必要があるのではないかと思います。

そのためには、かつて総理府に社会保障制度審議会というものがありました。ここは非常にユニークな審議会でして、与野党の議員、それから学識者、担当省庁責任者、労使関係者が同じ立場で審議会に入っていました。これは21世紀の冒頭に廃止されました。私は、社会保障制度の横断的な改革のためにこの制度審議会を復活させるべきと提言しています。私の報告は以

上とさせていただきたいと思います。ありがとうございました。

(土居) ありがとうございました。それでは、続きまして東京大学の林先生、ご発表よろしくお願ひいたします。

### 3. 個人所得課税における控除について

(林) 個人所得課税における控除ということで簡単にお話ししたいと思います。

#### (1) 所得控除

##### 〔所得控除の問題点？〕

##### 所得控除の問題点？

###### ・低所得者対策の観点

- ✓ 所得控除額以下の収入（ここで給与所得者を前提とし、給与所得控除を通常の所得控除に含める）では収入減にともない比例的に軽減額が減少
- ✓ 超過累進課税のもとでは限界税率の違いに応じて高収入者の税額軽減額が増大

###### ・税制簡素化の観点

- ✓ 所得控除の種類が多くすぎて仕組みも複雑（基礎控除や配偶者控除の削除控除化、配偶者特別控除の閾値の変更、特定扶養親族控除の導入）
- ✓ しくみが難しく、税の軽減額もわかり難い

所得控除をなくして税額控除に変えようという議論があります。それは次の2つの観点から主張されているようです。1つは低所得者対策の観点で、超過累進課税を前提にすると、高い所得プラケットほど限界税率が増加しますから、低い所得では所得控除による税の軽減額が小さくなるという仕組みにもとづきます。

もう1つは、去年からのいわゆる〇〇の壁にかかる議論の混乱からわかるように、一般の人には、所得控除の種類が多く過ぎて、それらの仕組みがわかりにくくなっている点です。今回の改定でさらに複雑になってしまっています。一方の税額控除の場合、いったん計算した税額から一定金額を引くだけですので、所得控除に比べて非常にわかりやすいと思われます。



## (2) 所得控除から税額控除へ 〔税額控除の利点（？）と所得控除からの転換 の提言〕

### 税額控除の利点（？） と所得控除からの転換の提言

- ・低所得者対策の観点
  - ✓還付型（いわゆる「給付付き」）の税額控除では低所得者にも恩恵
  - ✓税の軽減額は超過累進課税のもとでも一定
- ・税制簡素化の観点
  - ✓軽減額がそのまま明示
  - ✓わかり易いしくみ（=ひくだけ）と軽減額
- ・所得控除から税額控除へ
  - ✓上記を理由に、所得控除から税額控除への転換がしばしば提言
  - ✓その提言は正しいのか？

所得控除から税額控除への転換をもとめている人達は、税額控除のほうが低所得者に恩恵があると考えているようです。海外を見れば、所得に応じて変化する税額控除の制度はあるのですが、多くの人達は税額控除を定額と考え、その場合は低所得者でも高所得者でも税の軽減額は同じになるので、低所得者対策としては優れていると考えるのでしょうか。また、先ほど触れたように、定額の場合、税額控除自体が分かり易い制度になっています。

## (3) 税額控除と所得階級 〔税額控除は低所得者に対して優しい？〕

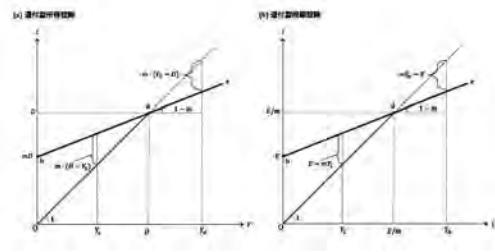
### 税額控除は低所得者に対して優しい？

- ・所得控除/税額控除ではなく、還付型/非還付型の問題
  - ✓非還付型なら税額控除でも軽減額はゼロ
  - ✓還付型なら所得控除でも差額を給付（負の所得税）
- ・還付型なら所得控除と税額控除は本質的には等価
  - ✓所得控除額（税額控除額）を調整すれば税額控除（所得控除）と同一のしくみを再現できる。
  - ✓フリードマンの「負の所得税」の例（次の図）

税額控除は低所得者に対して優しいかという点については、所得控除か税額控除かという区別ではなく、還付型か非還付型かという区別が重要です。控除の場合、所得控除であろうが税額控除であろうが、所得が低いと、控除する前の金額よりも控除額が大きくなり、税額はゼロとなります。この問題は、控除の際にマイナスになった部分に応じて給付すれば緩和します。そのような対応をするのが還付型の所得控除や税額控除です。

### 〔負の所得税（negative income tax）〕

#### 負の所得税（negative income tax）



いわゆる「給付付き税額控除」という言葉を皆さんも聞いたことがあると思います。それは、ここでいう還付型の税額控除を指します。ただ、ゼロブラケットにおいては、還付型である限り、

所得控除であろうが税額控除であろうが同一の効果をもち得ます。

この2つのグラフは、縦軸に可処分所得を、横軸に稼得所得を図って、限界税率 $m$ を用いた負の所得税の効果を描いています。左側のグラフは所得控除 $D$ を用いた所得控除方式の負の所得税、右側のグラフは税額控除 $E$ を用いた税額控除方式の負の所得税による予算線の変化です。これらの図から分かるように、 $mD = E$ とすれば、全く同じ予算線になりますので、所得控除と税額控除の違いは本質的な違いではありません。

#### (4) 所得控除と所得階級

[所得控除は高所得者に有利?]

##### 所得控除は高所得者に有利?

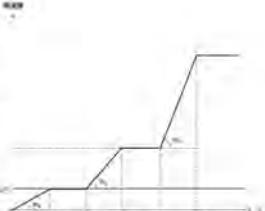
- ・ 軽減を金額で測るのは適当なのか

- ✓ 累進度や逆進度は金額ではなく対所得・収入比率で計測
- ✓ 軽減額が収入や所得に占める対所得・収入比率でみるべき

- ・ 収入や所得に対する比率

- ✓ 所得・収入が増加すると減少する場合も

- ・ 定額の税額控除の場合、常に収入や所得に応じて減少



もちろん、超過累進課税では、所得が増加するほど上位のブラケットに移動し、限界税率が大きくなりますから、所得控除額に限界税率を掛けた金額で表される税の軽減額も大きくなります。しかし、税負担が累進的か逆進的かと考える場合、私たちは金額そのものではなく、所得に対する税額の比率を用いて考えています。ですから、税の軽減額だけを用いて税負担を考えることは、本来の作法からは逸脱しているように見えます。

図には、超過累進課税下における、所得控除および税額控除による税の軽減額（縦軸）が描かれています。ここで所得控除による軽減額は、所得（横軸）に応じて段階的に増加しています。一方の税額控除は、所得に応じて変化しない定

額 $E = mD$ の金額として描かれています。これら2つの「控除」による税の軽減度を、所得に対する軽減額の比率を用いて表すと、その比率は、原点とグラフの任意の点を結ぶ直線の角度で表されます。税額控除の場合、この比率は所得が増えるほど減少し、所得が増えるほど税の軽減度が小さくなることがわかります。一方の所得控除による、当該比率は、必ずしも所得が増えると増加するわけではありません。この図の場合、所得がかなり大きくならない限り、ゼロブラケットでの比率 $m$ より小さくなることはありません。実際の制度でもそうですが、このように比率で考えると、必ずしも所得控除は高所得者に有利な制度とは言い切れません。

#### (5) 所得控除と税額控除はどう整理すべきか

[そもそも所得控除と税額控除の機能は異なる]

##### そもそも所得控除と税額控除の機能は異なる

- ・ 所得控除 (income deduction, personal exemption) ⇒ 水平的公平性の達成

- ✓ 同じ担税力をもつ個人が同じ税額を支払う（水平的公平性）ためのしくみ：再分配（垂直的公平性）は目的としていない
- ✓ 異なった状況にある個人の収入・所得から、その異なった状況に応じて特定の金額を差し引く（deduct）
- ✓ 税率表は所得控除後の所得（課税所得）に関する規定・税率表の段階で再分配（垂直的公平性）を考慮

- ・ 税額控除 (tax credit) ⇒ 何らかの目的のための税負担軽減

- ✓ 債務としての税を支払う際に現金の代わりに利用できる政府発行の権利（government-issued rights that can be used in place of cash to pay an existing tax liability）
- ✓ 課税当局が認めた価値を帳簿の貸方に計上（credit）=税負担の軽減

日本語としての所得控除と税額控除は同じ「控除」という言葉を使っていますが、この2つの機能は異なります。所得控除の機能は、異なった状況にある個人間での担税力の調整であり、それによって同じ担税力の者は同じ税額を負担するという水平的公平性の達成がめざされます。例えば、同じ所得を稼得しているが、家族を扶養しなければならない人と、扶養家族がない独身者・単身者の担税力は異なるでしょう。同様に、所得を含む他の条件が等しくとも、病気にかかる治療費が嵩む人とそうでない人も担税力は違うでしょう。もちろん、所得控除

の中には水平的公平性とは関係のない控除もありますし、水平的公平性に関係があっても実際の控除額が適切かどうかは不確かです。しかし、担税力の減殺要因がある場合に、そのような要因を調整する必要があるのは明らかでしょう。

つまり、所得控除は水平的公平性を達成するための仕組みと言えます。そして、いまひとつの垂直的公平性は、所得控除を行った後の課税所得に対して累進的な税率を適用することで担保されます。

一方の税額控除は、英語でtax creditと呼称されるように、教科書的には、債務としての税を支払う際に現金の代わりに利用できる政府発行の権利と定義されています。つまり、クレジットですから、何らかの目的の為に税額の軽減を「認める」ことを意味しているわけです。例えば、低所得者救済を含む、特定の施策の推進のためにそうされることもあります。このように、所得控除と税額控除は全く違った役割が与えられています。

#### [所得控除と税額控除はどう整理すべきか]

##### 所得控除と税額控除はどう整理すべきか

- ・所得控除は水平的公平性の維持を目的としたものに限定
  - ✓ シャンツィハイギュサイモンズの所得概念を基準に、個人単位課税を前提にした場合の費用性/移転性の支出を控除対象
- ・所得控除のうち政策的意図・誘導目的があるものは税額控除へ
  - ✓ 税額控除：誘導のインセンティブ（負担の減額）が分かり易い
  - ✓ 低所得者対策にかかるものは税額控除へ
- ・無造作に税額控除へ転換することは避ける
  - ✓ 水平的公平性毀損の懲然性
  - ✓ ステルス増税の可能性
    - ✓ 所得者の「懲選」が気に食わないなら、グラケットや限界税率の調整で対応すべき（ただし、それは収入ではなく担税力調整後の所得によるべき）

このように考えると、所得控除は担税者の水平的公平性の維持を目的としたものに限定すべきでしょう。実際の所得控除の中には、特定の政策的意図や誘導的目的をもつものが複数あります。そのような所得控除はできるだけ税額控除に転換する必要があると思います。

#### (6) 低所得者対策としてのいわゆる「給付付き税額控除」について

##### 低所得者対策としての いわゆる「給付付き税額控除」について

- ・アメリカの勤労所得税額控除（EITC）
  - ✓ 低収入者に対する賃金補助（働いた時間当たりに定率で給付）
  - ✓ 収入に応じて補助率（給付額）が変化
- ・カナダの消費税クレジット（GST/HST-C）
  - ✓ 所得制限をつけた定額給付（収入と世帯状況に応じて定額が変化）
  - ✓ もちろんGST/HSTの納税額から税額控除する訳ではない
- ・還付型税額控除として税制を利用した理由
  - ・連邦税（個人所得課税）を通じて実施→必要な情報が課税当局に存在？
  - ・連邦税であるので福祉給付にかかる権限は州に集中（連邦が直接行うには連邦税を利用するしかない）？

最後は、いわゆる「給付付き税額控除」についてです。時間をオーバーしているので簡単にしか触れられませんが、これに関しては税額控除の仕組みに泥濘する必要はないということが重要な点です。例えば、アメリカの還付型税額控除のうちEITCと呼ばれているものの実態は賃金補助です。また、カナダの給付付き税額控除といわれている消費税クレジットは、カナダが消費型付加価値税を導入したときに、低・中所得者対策として導入した所得制限つきの定額給付です。

#### [日本における低所得者対策について]

##### 日本における低所得者対策について

- ・国税における税額控除方式に拘る必要は無い
  - ✓ 勤労所得税額控除→賃金補助であれば良い
  - ✓ 消費税クレジット→所得制限がついた定額給付であれば良い
- ・現状では国に実施に必要な情報は無い
  - ✓ 所得税データ→納税者単位の名寄せ不可？源泉徴収部分（含む資本所得部分）+確定申告部分
- ・現状では企業（源泉徴収義務者）や地方公共団体がより適任
  - ✓ 事務負担が増えるので事務にかかる財源の調整（負担の補助）が必要

賃金補助や定額給付ということであれば、特に課税当局による税額控除の仕組みに拘る必要はありません。賃金補助であれ定額給付であれ、

そのような給付を執行できるところがそれをやれば良いということです。アメリカやカナダの場合、たまたま連邦政府の課税当局が、その実施に必要な情報を持っていたということです。また、連邦国家であるアメリカやカナダでは、福祉の権限は州政府にあるので、連邦が率先して低所得者対策を行う場合は、連邦税の仕組みを利用するほうが手っ取り早かったのかもしれません。一方、日本の場合、国税が必要な全ての情報を持っているという訳ではありません。また、日本は単一国家なので、必要な手続きを踏めば、地方公共団体に様々な仕事を国が作ったルール通りに実施させることもできます。したがって、日本の場合、地方公共団体や源泉徴収義務者を含め、どの主体がそういった「給付付き税額控除」をやりやすいかということを加味して、制度設計を進める必要があると思います。

(土居) ありがとうございました。それでは続きまして嘉悦大学の和泉先生にご発表をよろしくお願ひいたします。

## 4. 移民受け入れに伴う社会保障制度改革の課題

(和泉) 嘉悦大学の和泉です。本日は、昨年の「租税研究」の6月号に掲載させていただいた論文を基にご報告したいと思っております。「移民受け入れに伴う社会保障制度改革の課題」「移民受け入れに伴う社会保障制度改革の課題」というテーマで、外国人の受け入れを巡っては最近さまざま政治的議論が起こっています。そこで、社会保障制度の観点で見たときに、移民や外国人労働者の受入れがどのような影響をもたらすかについて考えてみたいと思います。

### (1) 報告概要

今日ご報告する内容は大きく三つあります。

まず、日本には体系的な移民政策、つまり長期的な戦略がまだ存在していないという点です。現状では、各業界の人手不足を補うために、いわばなし崩し的に受け入れが進んでいるという状況にあります。

次に、経済学の議論として、移民をどう受け入れるかについては日本に限らず多くの研究があります。その中でも、とくに高スキルの移民を受け入れることが経済成長に貢献するという考え方方が一般的です。では日本の場合はどうなのか。その体系や実態を見ていきたいと思います。

そして三つ目に、社会保障制度の問題です。移民が日本人と同じ制度に加入できるのか、それとも独立した別制度を設けるべきなのかという議論もあります。これについても検討した上で、最後に、日本の持続的な経済成長と共生社会の構築という観点から、移民の受け入れが不可欠ではないかという点をまとめとしてお話ししたいと思います。

### (2) 日本の外国人労働者受け入れの現状と課題

まず現状と課題について、ご存じの方も多いかもしれません、現状の数字も含めて見てていきたいと思います。

#### [わが国の移民政策]

##### 我が国の移民政策

第196回国会（平成30年3月9日）奥野純一郎衆議院議員提出外国人労働者と移民に関する質問への答弁  
「国民の人口に比して、一定程度の規模の外国人を家族ごと期限を設げることなく受け入れることによって国家を維持していくとする政策については、専門的、技術的分野の外国人を積極的に受け入れることとする現在の外国人の受け入れの在り方とは相容れないため、これを採ることは考えていません」

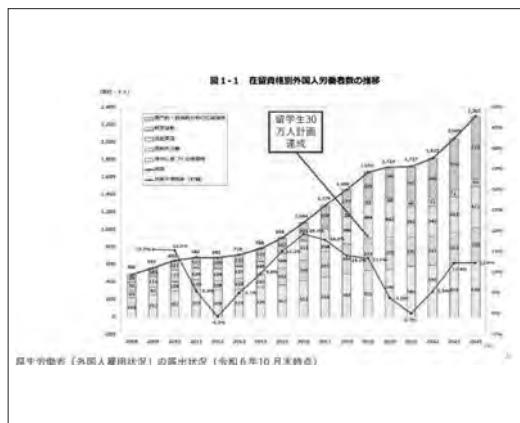
つまり、日本には移民政策がない

まずわが国の移民政策を見ますと、先ほどもお話ししたように、これは全く移民政策ではない」という国会での政府答弁が繰り返されてい



ます。これは現在も維持されたままです。長期的な受け入れの方向性が示されず、実際には出入国について管理するのみとなってしまっています。

#### 〔在留資格別外国人労働者数の推移〕



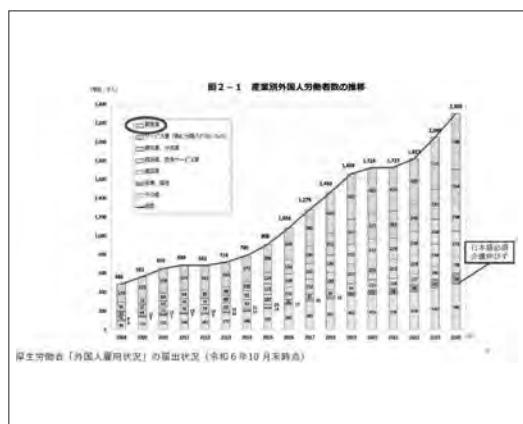
厚生労働省が毎年10月末時点で公表している調査によると、外国人労働者の数は年々増加しています。特に注目すべきは、2019年に政府が掲げた『留学生30万人計画』が達成された点です。留学生30万人計画は、文部科学省を中心に大学などが協力して進めたもので、コロナ前に目標を達成し、その後一時的に減少したものの、再び回復傾向にあります。

では、実際にどのような外国人が、どのような在留資格で働いているのか。都市部ではコンビニで働く留学生をよく見かけますし、地方に行くと農業や製造業などで多くの外国人が働いています。留学生として日本語学校や大学・専

門学校を卒業した人が日本に定着し、『専門的・技術的分野の在留資格』で就労するケースが近年増えています。たとえば中国からの留学生の場合、以前は帰国を希望する人が多かったのですが、最近は中国経済の低迷もあって、日本企業に就職するケースが増えています。こうした層は後で触れる高スキル移民に分類され、多くが大卒以上です。一方で、高卒程度で来日する『技能実習生』も増えています。グラフ中央の部分にあたります。彼らは主に農業や製造業で働いており、日本人の扱い手が少ない職種を支えています。たとえば都市近郊の農業で言えば、私たちが日常的に食べているレタスやキャベツは、こうした実習生が畑で働いてくれているおかげともいえます。

また、在留資格の中でも『身分に基づく在留資格』を持つ方々、つまり元日本人や日系の方々も長年日本社会を支えてきました。静岡県や群馬県などでは、製造業で働く日系人が多く見られます。最近では、こうした伝統的な層以外の在留資格を持つ外国人も増加しており、日本の労働市場における多様化が進んでいるのが現状です。

#### 〔産業別外国人労働者数の推移〕



産業別に見ますとやはり製造業が一番伸びています。サービス業も増えていますが、私の専門分野である社会保障の観点から特に注目したいのは、介護や医療・福祉の分野です。とくに

老人ホームなどでは外国人の受け入れが進んでいますが、同じ高卒程度の人材であっても、日本語能力を必須とするなど条件が厳しく、この分野の伸びはなかなか見られません。こうした人材不足を放置すれば、家族が介護を担わざるをえなくなり、結果的に離職を招くおそれがあります。そうした意味で、私はこの状況を非常に懸念しています。

### [在留外国人と労働者]

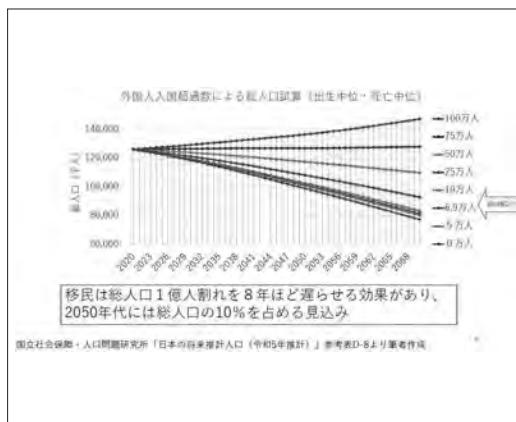


さて、現在日本に在留している外国人は300万人台、そのうち実際に働いているのはその中の200万人台で、3分の2程度になっています。この差は、家族として定住されている方々が含まれているためです。国籍別に見ると、在留外国人で最も多いのが中国籍の方ですが、労働者に限るとベトナムの方が中国より多くなっています。労働者でいえばベトナム・中国・フィリピン・ネパール・インドネシアの順に日本では多く働いていることになります。

### (3) 人口減少と移民の経済効果

人口減少と移民の経済効果について、経済学の議論から少し紹介してみたいと思います。

### [外国人入国超過数による総人口試算（出生中位・死亡中位）]



まず社会保障は人口と切っても切れない関係にあります。日本の人口は2050年代には1億人を下回る見込みになっています。これは国立社会保障・人口問題研究所の日本の将来推計人口にある数字です。

今お見せしているグラフは私の方で作成したもので、定住する外国人（移民）がどれくらい純増していくか、どれ程度の人口減少で済むのかを示したものです。極端なケースとして毎年100万人ずつ入ってくれれば人口は増加に転じます。日本は少子化が進行していますが、外国籍、外国ルーツの方が入ってくることによって日本の人口全体は増えます。ただ一方で、年間の純増が6.9万人は、かなり人口の落ち込みが早いということもわかっています。試算では、純増10万人ではまだ足りず、やはり10万人から25万人の間ぐらいまでのところに置かないとなかなか人口の急激な落ち込みは避けられない状況になっております。

そもそも外国人を入れるな、上限を設けるといった議論が政治の世界ではありますが、そういったことをやってしまうと日本の人口が急激に減少して、しかもまだらに都市部以外の所から大幅な減少が起きてしまうということも懸念されます。2050年代、1億人になった頃に、恐らく外国人の定住者が総人口の10%を占めるとということです。

### [是川 (2023) : 在留外国人女性の出生力]

#### 是川 (2023) : 在留外国人女性の出生力

- ・(日本移民女性の出生率は低く)むしろ、他の先進国と異なり、移民受け入れにより出生率は低下する可能性がある。
- ・是川 (2013) では在留期間が短いことで定住するようになるとTFR改善する仮説を立てていたが、現状では高学歴中国出身女性が多くてTFR0.87が効いている。
- ・今後、出身国構成が変化すればアメリカ、フランスのように移民が出生率を押し上げるか?

Table 2. TFRs Estimated by the One-Child Policy Method (2010) TFR in Japan: TFRs by Country of Origin		
China	0.87	1.7
Philippines	1.0	3.2
Iran	1.61	3.8
Bangladesh	1.27	3.9
America	1.41	

是川 (2023) 「日本における外国人女性の出生率: 関税法による個別収容データを用いた分析」案  
在社販促・人口問題研究所 Working Paper No.65

留学生のケースで見たときに、日本では中国人の高学歴の留学生が多かった歴史があります。アメリカ、フランスでは移民が出生率を押し上げていて子どもが多いという話があったのですが、日本には当てはまりません。ただ、これから移民の人口が増えていくことによって変わってくる可能性はあります。

### [Boubtane他 (2016) : 移民とGDP]

#### Boubtane他(2016) : 移民とGDP

- ・1985年から2006年にかけてのOECD加盟22カ国における移民が経済成長に与える影響について分析
- ・移民のスキルレベルは一人当たりGDPと正の相関がある
- ・移民率の持続的な上昇は所得に対して正の影響を与える
- ・非選別的な移民政策を実施する国々でも、移民が総所得増加に与える影響は重要

Boubtane, E., Dumont, J. and Flautz, C. (2016). Immigration and economic growth in the OECD countries 1985–2006. Oxford Economic Papers, 2016, vol.58(2), 348–360.

移民のスキルレベルについては、やはり高いスキルを持っていると、1人当たりGDPと正の相関があるということになっております。

### [移民の経済効果]

#### 移民の経済効果

- ・高度人材ポイント制を導入して高スキル移民を優遇する一方、技能実習や特定技能といった中低スキル労働者の受け入れも拡大している
- ・中低スキル労働者は、人手不足解消に貢献する反面、生産性の低い産業を延命させる
- ・移民が国内で生活することによる消費拡大効果も無視できない

高スキルの移民を優遇する一方で、技能実習や特定技能といった中低スキルの労働者の受け入れも拡大しています。この人たちは人手不足解消に貢献する反面、生産性の低い産業を延命させているのではないかとみられますが、一方で移民が国内で生活することによる消費拡大効果がありますので、これも無視できません。

### (4) 移民と社会保障制度の関係

さまざまな研究がありますが、このあたりは「租税研究」をご覧いただければと思います。

### [社会保障協定締結国 (抜粋)]

#### 社会保障協定締結国 (抜粋)

相手国	協定発行年月	期間適用	日本	相手国
フランス	2012年3月	□	公的年金制度	公的年金制度
フィリピン	2013年8月	□	公的年金制度	公的年金制度
米国	2010年9月	—	公的年金制度	公的年金制度 (被用 受基本年金保険)

- ・移民を送り出す主要な未締結国
  - ・ベトナム、ネパール、インドネシア
  - ・いずれも国民皆年金となっていない
- ・定住者は別として5年内に帰国する場合、協定による適用除外または厚生年金脱退一時金（約66～110万円）の対象となる
  - ・適用除外となれば、厚生年金雇用主負担から逃れることができる
  - ・厚生年金脱退一時金は、技能実習生や特定技能労働者の帰国圧力になる

次に、社会保障協定について触れておきたいと思います。これは、日本と一部の国との間で、社会保険料の二重払いを防ぐために、お互いの制度を調整する仕組みです。具体的には、一定

期間内に帰国する場合には保険料が免除されたり、適用除外になったりします。ただし、多くの場合、5年以内に帰国するという条件が付いており、日本で直接雇用されているケースには適用されない場合もあります。また、相手国側の社会保障制度が十分に整備されていないことも多く、制度の運用には限界があります。私が特に問題だと考えているのは、厚生年金の「脱退一時金」の仕組みです。これは、外国人労働者が5年以内に帰国する場合に支給されるものですが、結果的に“5年で帰らせてしまう制度”になっている面があります。事実上、退職金のような扱いになっており、長期的な定着を阻む要因にもなっているのです。

#### [議論：国民と移民労働者向けの社会保障を分離すべきか？]

##### 議論：国民と移民労働者向けの社会保障を分離すべきか？

- ・シンガポールのケース
  - ・国民と永住者は、中央積立基金（CPF）や医療保険対象
  - ・移民労働者は労災保険と移民医療保険のみ
- ・アメリカのケース
  - ・就労資格を持ち社会保険番号SSNを取得すれば移民労働者も年金加入
- ・ドイツのケース
  - ・EU／非EUを問わず居住者は皆保険の対象
  - ・移民労働者のみを対象とする定着プログラム
- ・日本／台湾／韓国のケース
  - ・国民と移民労働者を区別せずに皆保険の対象

移民のために独立した社会保障制度を設けるべきかどうかという点に関しては、基本的に多くの国では、定住資格を持つ移民労働者を国民と同じ制度に含めています。例外的に、シンガポールのように国民と移民を分けている国もありますが、一般的には同一制度のもとで運用されています。日本も同じです。

#### (5) 今後の移民政策と社会保障改革の方向性

現在、世界的に人材獲得競争が激化していますが、その中で日本は、いわゆる日本型の雇用慣行や、最近の円安の影響もあって不利な立場

に置かれています。たとえば、外国人労働者が母国に送金しようとしても、円の価値が低いと実質的な報酬水準が下がってしまうのです。結果として、日本で働く魅力が相対的に小さくなっている面があります。その一方で、日本の社会保障制度は一定の充実度を持っています。もしこの制度の安定性や生活の安心感が、移民にとって“暮らしやすい国”という魅力につながれば、それが新しい強みになり得ます。ですから、今後は社会保障制度と経済成長戦略と整合的位置づけていくことが重要だと考えます。長期的な視点で、移民政策をどのように設計していくかが問われているのではないでしょうか。

## II. 討論

(土居) ありがとうございました。4人の先生からご発表いただきました。簡単に総括しますと、この4人の先生方にご発表をお願いしたのですけれども、図らずも極めて時宜を得た内容だったかなと思います。國枝先生の財政再建の話は、まさに2025年度はプライマリーバランスの黒字化目標の年次であったということで、その達成は困難な感じではありますけれども今後どうやって達成するのかということ、それから駒村先生のご議論はまさに今年の通常国会で議論のあった年金改革、そして林先生のご議論も通常国会で成立した所得税制改正の関連するところ、さらには参議院選挙で若干話題になっておりますけれども給付付き税額控除に関するところ、そして和泉先生のご議論はまさに参議院選挙で話題になった外国人政策と社会保障に関するところでした。

早速ですけれども、このご発表を踏まえて討論に移りたいと思います。発表順にまずは質問を投げかけていただくような形を取らせていただきたいと思います。最初は國枝先生のご発表に対する意見・質問ということで、駒村先生と和泉先生にまずお話しitただきたいのですが、

手短によろしくお願ひしたいと思います。それでは駒村先生、よろしくお願ひいたします。

---

(駒村) 國枝先生に関して、ご報告について2つです。もし先ほどの成長率の話の前提があればコメントを頂きたいと思います。

まず炭素税については、GXに使われてしまっているという部分をもう少し見直すというご趣旨かなと思います。一方で逆進的な性格がある、それに対する手当が必要だという点から何か別に使われてしまうというか、社会保障の分野でも活用可能な税の性格だと思います。

それから先ほど時間がなかったのでしょうか、退職金課税に関しては別稿で論考されるということなのですが、高齢者に関する税制、特に65歳以降の在職老齢年金が完全廃止された場合には税制優遇が大き過ぎるのではないかという議論もあります。この辺についてコメントを頂きたいと思いました。

---

(土居) それでは和泉先生、よろしくお願ひいたします。

---

(和泉) 資本所得課税強化の政策的インプリケーションについてお尋ねしたいと思います。國枝先生の推計から、超高額所得者の所得が資本所得に大きく依存していることが明らかになったわけです。一般的に税制は所得課税、消費課税、そして資本課税に区分されるわけですから、資本所得課税の在り方にどのような見直しを促すものであると考えられるでしょうか。再分配機能強化の観点から何か具体的な政策対応がありそうなのか、興味がありますのでよろしくお願ひいたします。

---

(土居) それでは國枝先生、よろしくお願ひ

いたします。

---

(國枝) ご質問どうもありがとうございます。まず駒村先生への回答になりますが、炭素税は確かに逆進的な側面があるのですが、とはいえる影響は限定的なかなという気がします。もちろん影響が深刻ということであれば、本来であれば炭素税収入の一部を給付に回すということになると思うのですが、先ほども言いましたように実質上の炭素税を日本でも予定しているわけですけれども、これをGX投資関連の支出に限定してしまうということになってしまったので、給付で手当をするのが難しくなっています。そこがGX投資関連に支出を限定することの問題点だろうと思います。

それから年金税制の関係ですけれども、まさにご指摘のとおり、在職老齢年金の部分も含めて年金所得控除の対象になるわけですが、現在でも年金所得控除については寛大過ぎるのではないかと指摘されており、ますます年金所得控除について縮小していく必要性が増していくと思います。

それから時間の関係で触れられなかった退職金課税改革の話なのですが、今議論になっているのが退職一時金課税の在り方の問題です。退職金を一度にもらうので、累進課税をそのまま当てはめると過重な税負担になってしまうので、現行で例えば2分の1に課税するということなのですが、これが逆に労働市場の流動性を阻害しているという話があって、退職一時金課税の平準化をどうすべきかという話があります。

私の提案自体は、年金数理を用いてちゃんと給与年金・退職一時金について中立的な税制とすべきという提案であります。この詳細は他のところの雑誌になって申し訳ないのですが、日本税務研究センターが出されている「税研」に近く掲載予定ですので参考にしていただければと思います。

成長率の関係で、財政・社会保障の見通しと

いう関係でいいますと、特に安倍政権以降、楽観的な見通しに基づいて大丈夫だということが続いてきたわけで、過去投影ケースの方が恐らく現実的だろうと思います。日本での試算につき議論したときに、例えば1%の成長率というと低いのではないかと言い出す人たちがいて、昔の高度成長期のイメージがあつてそういうイメージを持たれていると思うのですが、今後はそもそも労働人口自体が減っていくので、1人当たりの生産性が多少伸びたところでなかなか日本全体のGDPはプラスになっていかないという部分はあります。そこまで考えるとなかなか樂観的なことはいえないだろうと思います。

それから和泉先生からのご質問にありました資本所得課税の部分ですけれども、先ほども指摘しましたように、資本所得を中心にスーパー・リッチの方々に所得が集中しているのですが、日本の税制では金融所得税制についてむしろ軽い税金になってしまっている部分がありますので、まずは国税・地方税を合わせて20%のところを例えば30%に引き上げるところから始めるのかなと思っています。

---

(土居) ありがとうございました。それでは2番目のご報告であった駒村先生のご発表に関連しまして、國枝先生と林先生から意見・ご質問を頂戴したいと思います。それではまず國枝先生、よろしくお願ひいたします。

---

(國枝) 駒村先生のご発表は基本的に私も同意見でありまして、特に氷河期世代のうち、貧困に苦しむ高齢者が出てきてしまうと思いますので、基礎年金の底上げは必要だと思います。ただ、必ずしも強調されなかった点として、基礎年金の底上げのためにはまさに国庫負担の増加も不可欠であり、国庫負担が増えるだけではなくて、そうすると当然ながら財源確保のための増税も必要になってきます。今後底上げの話

をする際に、国庫負担を増やせというだけでなく、そのための具体的な増税の手段まで踏み込んだ正直な議論が必要かなと思います。逆に言うと、積立金の流用と呼ぶかどうかはわかりませんけれども、制度間調整を行わなければ基礎年金底上げのために必要な増税幅が大きくなるけれども、それでいいのかということでもあると思います。基礎年金底上げのための国庫負担の財源確保の議論の必要性について、駒村先生はどうお考えかということを聞きたいと思います。

---

(土居) それでは林先生、よろしくお願ひいたします。

---

(林) どうもありがとうございます。年金財政については、若い人の数が減っているなかで収支バランスをいかに達成するかという問題ですから、単に蕭々とやっていくしかないと思います。

基礎年金の底上げをするにしても、生活保護で面倒を見るにしても、結局は誰かのお金を使うわけですから、重要なことは、いかに効率的な方法をみつけるという一点しかないでしょう。

質問です。年金財政としての収支をバランスさせることは当然必要なのですが、例えば、基礎年金を上げることで、個人ではなく世帯単位での年金受給額の分布がどうなるかというのがわからないところです。それをやつたら大騒ぎになるのでやらないということもあるのかもしれませんのが、本来はそのような情報も堂々と出していくべきでしょう。これは駒村先生というよりも政策当局に対する意見です。

---

(土居) ありがとうございました。それでは駒村先生、ご回答をよろしくお願ひいたします。

---

(駒村) 國枝先生のご質問は、一部恐らく林先生からのご質問に重なる部分があると思います。これは要するに基礎年金の底上げを行う意義なのですけれども、放置して生活保護に委ねてしまう場合、生活保護の財源の確保が可能なのか、何の財源で確保するのかということで、これはかなり難しい話だと思います。

それに対して基礎年金を底上げして生活保護に負荷をかけない場合は、基礎年金の底上げであれば消費税で確保することは社会的にコンセンサスが得ることは相対的には理解され易いだろうと思います。消費税は現在は高齢者3経費プラス少子化対策ということなので、財源の調達しやすさというか、政治的な負担と考えれば、総体的には基礎年金を底上げして消費税などで財源を確保した方がよろしいのではないか、これは政治的なプロセスも考慮してそういう判断をしているということです。まずお二人の共通部分についてです。

それから積立金も使えなかった場合どうなるかというと、基礎年金の方に公費をもっと入れなければいけなくなり、現行の基礎年金国庫負担2分の1をもう一回り上げないと間に合わなくなっていますので、積立金の活用はそういう面でも必要ではないかと思います。

それから林先生のお話はおっしゃるとおりで、今回の年金財政検証においては年金分布推計というものをシミュレーションで出して、年金記録の5分の1抽出で、これは実際にコロナの期間の年金の種別間の移動の遷移確率を使ってシミュレーションをつくっています。ただ、年金記録は個人単位になっているので、世帯単位ではできません。世帯単位で年金の加入状況を見るためには別途の統計を使って、かなり強い前提でシミュレーションしなければいけないということで、適用拡大をどんどんやっている文脈でいうと、モデル年金のイメージが世帯単位になっていますけれども、あれは給付率の変化を見るだけの道具になっていますので、適用拡大の流れを考えると個人単位でのシミュレー

ションが重きを持っていると思います。ただ、世帯単位の情報も必要なのかなというのはご指摘のとおりで、これは研究者側でも考えていかなければいけないテーマだと思います。

---

(土居) ありがとうございました。それでは3番目のご報告で、林先生のご発表に関連して駒村先生と和泉先生からご意見・ご質問を頂きたいと思います。よろしくお願ひいたします。駒村先生、どうぞ。

---

(駒村) 2つの控除の違いで、tax creditというのは本当はこういう意味なのだということが非常によくわかりました。林先生の研究会の報告のときにも私は質問させていただいたのですが、社会保障の分野では先ほどもお話ししたようにマクロ経済スライドのような形でスライド率が大変に重要になってきます。給付の方はインフレに対応していますが、課税、負担の方について物価の変動や賃金の変動がどういうふうに考慮されているのか。これはかつてボスキンレポートの中で議論されていますけれども、林先生のご報告の中でも2つほど教えていただきたい点があります。

1つは、インフレは賃金上昇率のスピードによって逆進性があります。こういうインフレによる低所得者の可処分所得の低下に対して、林先生が考えられる適切な税制での対応は何かあるのでしょうか。2つ目はもう少し大きい話になるのですけれども、インフレ局面では、所得は実質的に変わらないけれども、隠れ増税のような形で税負担が増えてくるというところがあると思います。インフレに対して税制が全般としてどう対応すべきなのかという動態的な視点を頂ければと思いました。

---

(土居) それでは和泉先生、よろしくお願ひ

いたします。

---

(和泉) 林先生に所得を巡るさまざまな控除を整理していただいたことで、改めて所得をどのように捉えたらよいのかという迷いを感じております。私自身は社会保障が専門なので、所得税、個人住民税と社会保険料を合わせた負担感が気にかかる一方で、一般の方々が再分配所得というものについて意識していない、認知していないというのが気がかりです。2010年に廃止された16歳未満の年少扶養控除の復活を望む声がいまだにあるということもその1つです。公的年金や医療保険といった目に入りやすい再分配だけではなくて、最近では教育の無償化が3歳から大学卒業まで範囲を広げていて、さまざまな再分配の対象が全世代に拡大している状況があります。

林先生の議論の中で、還付型税額控除というのが本質的に低所得者への給付であり、各国の行政インフラに応じて設計されるべきだというご意見もありました。低所得者への給付という観点でどのような税制が望ましいのか、またさらに社会保障の選択と集中だとすれば最優先課題に何を据えるべきなのか、お考えを教えてください。

---

(土居) それでは林先生、ご回答をよろしくお願ひいたします。

---

(林) どうもありがとうございます。初めの駒村先生のご質問に関する答えは簡単で、単に税制のパラメータをインフレにインデックス化すればいいだけの話です。そうすれば、所得控除の水準やブラケットの閾値はインフレの影響を相殺するように変化しますから、ご質問の1番目も2番目もそれで対処できます。実際、私の記憶違いがなければ、米国やイギリスはその

ような制度を採用していますので、これらの国の制度を真似すれば良いだけです。ただ、財政当局としては、税収を確保したいときにインデックス化はしたくないでしょうね。なぜかというと、控除額や所得ブラケットが名目値に固定されている状況でインフレがおこれば、それは実質的な増税ですからね。

和泉先生のご質問における所得の意味については、シャンツ=ハイグ=サイモンズ的な包括的所得概念を用いると整理ができます。ここで所得か否かの判断は、懐に入ってきたお金のインフローを全部考慮して、それが消費と純資産の増加につながるか否かで判断しようという話です。したがって、社会保障給付として懐に入ってきたお金は、それが消費もしくは純資産の増加につながるならば、所得としてみなされます。その一方で、納税者個人の消費者や純資産の増加につながらない支出は所得から除かれるべきで、所得課税において、それらは所得控除を通じて課税標準から排除されることになります。

どういった税制が望ましいかというご質問については、課税を給付とは別に考えるのではなく、課税と給付の制度を合わせて低所得者の予算制約がどう変化するかを検討することが重要です。したがって、税制だけ取り上げて、議論することは難しいと思います。例えば、いわゆる「給付付き税額控除」の議論は、税制を用いて低所得者対策を行うという議論になると思いますが、それと同じ効果は給付制度を用いても達成できることもあります。

---

(土居) ありがとうございました。それでは最後のご発表を頂きました和泉先生のご発表につきまして國枝先生と林先生からそれぞれご意見と質問を頂きたいと思います。それではまず國枝先生、よろしくお願ひいたします。

---

(國枝) 和泉先生のご報告、どうもありがとうございました。わが国に整合的な移民政策が存在しない点についてはまさに同意いたします。それから高スキル移民がわが国の経済成長に貢献する可能性も十分あると思います。ただ、問題はいわゆる低スキルの移民の方たちで、ライフサイクルを通じて考えると、まさに先ほどの氷河期の日本人と同じように、若いうちに低い給与しかもらっていない中でずっと定住するとなると、むしろわが国の社会保障制度の負担を増加させる恐れが強いのではないかと思います。

また高スキル移民で、特に高い報酬を得ている人にとっては、わが国の社会保障のメリットというのは恐らく限定的ではなかろうかと思います。他方、低スキル移民の中にわが国の社会保障制度にかかるいわゆるモラルハザード的な行動を取る者が存在する可能性があります。これが難しいのは、ネットなどだと恐らく事実に即していない過剰な批判がなされている部分があるので、反面モラルハザード的な行動は全くないということでもないだろうと思われます。

そう考えると、社会保障の充実を特に高スキルの移民をわが国に招くインセンティブとするのは、よほどうまくやらないとリスキーではなかろうかという気がします。いろいろ意見はあるところですが、世界でいうとシンガポールのような高スキルの移民と低スキルの移民をかなり厳格に分ける、セレクティブな移民政策が必要になってくるのではないかと思うのですが、いかがお考えでしょうかかというのが私の質問です。

---

(土居) それでは林先生、よろしくお願ひいたします。

---

(林) どうもありがとうございます。ここでおっしゃっている、高スキル・中スキル・低ス

キルのイメージについてです。高スキル者をどういう人たちと見なすのかはよくわからないのですが、例えばわれわれの学術の分野だと、日本の大学は、特にパフォーマンスが高い研究者に対しては海外の大学とくらべて給与がかなり低いです。したがって、海外で高いパフォーマンスを上げている日本人研究者はなかなか日本に戻ってくることはありません。他の業界でも同様であるのならば、既に日本は、高スキルの労働者を獲得するために、競争ができる段階ではなくなっているのではないかでしょうか。つまり、高スキル人材の獲得について政策的な議論をしてもあまり意味がないという気がします。

中スキルのイメージもよくわかりません。日本に留学して大学学部を卒業し、日本の企業に就職するような感じでしょうか。そういう人々は、今後どれぐらいのウエートになるのかというのもよくわかりません。また、そういう人々は既存の日本人と労働市場で競争することになるわけですが、そこから起こる緊張関係に關しても、心配すべきことかどうかかも含め、どのように考えるべきなのかというのもよくわかりません。

結局、プラクティカルには、日本人がやりたがらないような人手不足のところの人手をどうするかという問題になりそうです。また、今後日本で現実的に増やすことができるのも、そういう部分の人材しかいないのではないかと思います。しかし、先ほど仕送りの話が出ましたが、日本円がこのままならば、十分な仕送りもできなくなる可能性もあります。その場合、低スキルの人々の中でもさらにクオリティが低い人々が来日することになるのでしょうか。そのような人々を大量に受け入れて、労働力としては働いてもらっている間はそれで良いのかもしれませんのが、その後はどうなるかというのがまず見えません。このように、私は悲観的な見方をしているのですが、低スキルの人々に対する公共サービス提供や公的なフォロー、そして、彼らの子どもに対する教育を継続的にしっかりと

行わないと、どちらかというと将来の負債の方が大きくなるのかなという気はしています。

---

(土居) それでは和泉先生、ご回答をよろしくお願ひいたします。

---

(和泉) 両先生のご質問ありがとうございます。國枝先生からはシンガポールのように高スキルの移民と低スキルの移民を選別すべきだというご意見を頂いたところで、高スキルの移民というのはどう定義するのかという林先生のご質問にも重なる部分があると思います。やはり大卒或いは大学院卒レベルを基本線で考えています。例えばアメリカであればいわゆるテック・ジャイアントといわれるようなITのエンジニアの人たちが高スキルと位置付けられてきました。そのテック・ジャイアントみたいな産業や企業だけしか成長していなかったのではないかという議論もあります。そこが経済成長の原動力になったという事実があります。高スキル移民の受け入れについては、日本企業の皆さんのがどのようにそういった高報酬の専門職、エンジニアといった人たちを受け入れるかどうかにかかっていると思います。

ただ現状として見たときに、日本の大学を卒業した留学生が日本企業に就職して、ある程度日本に同化した形で入ってきてくれているところは評価できるのではないかと思うのです。そこが他の英語圏の国々とは違う部分かなと考えています。

低スキルの移民が定住してもらっては困るという考え方もちろんわかるのですが、技能実習生などは今のところ3年、5年で帰ってくれています。ただ帰ったきり新規で入ってこないということが今後問題になるのではないかと懸念されている部分があります。そもそも定住してくれるなというよりは、今はなし崩し的に定住させる方向に在留資格が緩和されつつあります。

す。その意味でも、移民政策を長期的な視点がないままなし崩し的にやっているのはまずいのではないかという考え方を持っています。

林先生は先ほど、高スキル移民はなかなか日本に入ってこないという悲観的な見方をされていましたことには同意します。日本の大学に留学してから日本で就職するという経緯で、日本社会に同化してくれる外国人労働者を増やすというイメージがいいと思います。

農業や製造業の人手不足をどう解決していくのかという問題があります。これらの分野では、そもそも日本人が集まらない、あるいは働きたいがらないという現実があります。

さらに背景として、日本の教育も変化しています。小・中・高の学習指導要領の方向性を見ても、かつてのように“定型的な労働”に向く人材を育てるのではなく、“非定型的な労働”，つまり創造的・柔軟な働き方ができる人材の育成へと移りつつあります。

そうした中で、これまで日本人が担ってきた現場の労働分野で人材不足が生じています。したがって、そうした領域を外国人の移民労働者がどのように補っていくのか、その方針を明確に定めることが今後の移民政策の大きな課題だと考えています。

---

(土居) ありがとうございました。

---

### III. 質疑応答

(事務局) 國枝先生宛てです。金融所得、一時所得の増税については岸田政権下などでマーケットが過敏な反応をしました。そのような問題にどのように対処する方法が考えられ、増税に結び付きますかというご質問です。

---

(國枝) ご指摘のとおり、金融所得の増税に

ついてマーケットが過敏に反応したということがあつて、それによって岸田政権等が増税に慎重になるということが確かにあったと思います。

ただ、1つには株式市場で株価が下がるということがあったとしても、応分な税負担をした分だけ下がるということにすぎない。とにかく常に株価がどんどん上がっていかなければいけないということになると、いつまでたっても税負担を求めることができないことになってしまいます。税負担については投資家にも受け入れてもらう必要があります。

他方、急激な株価変動となると影響も大きくなります。

財政学では、特に資産市場で過敏なショックがないようにするために比較的早めにアナウンスをして、時間を置いて税制改正を行うことが望ましいということがいわれています。そういう意味では、早めに「金融増税をします」と毅然とした形で表明し、急激な株価変動を避けるとともに、多少の株価等の変動については、これまで税負担が軽かった金融所得者について応分の税負担をしてもらうということをきちんと説明していくプロセスが必要になってくるのだろうと思います。

---

(土居) ありがとうございました。私から林先生に簡単な質問をいたします。日本の所得税制はおっしゃるように所得控除が相当手厚く、課税対象となっている所得の半分以上は、所得計算上の控除も含めて広義の所得控除で既に控除されていて課税所得が小さくなっているという問題を指摘する声もあるわけですけれども、それに対してどういうご見解かというのをお伺いできればと思います。

---

(林) どういった控除でどれぐらい課税所得が減っているかということなので、本来あるべき控除で減っているのだったらそういう制度で

すからしょうがないとしか言いようがありません。やはり所得控除、特に人的控除のところはしっかりとそれを裏付けする議論がありますし、他のところにさまざまな控除がありますので、そこら辺の整理はもちろんしかるべきやり方で行つていって、税額控除に転換できるところは税額控除に転換すべきでしょう。所得控除の機能としては、やはり担税力を横でならすのが基本だと思いますので、その点はしっかりと保持して、他のところはしっかりと考えて整理するというのがまず必要なではないかと思います。

---

(土居) ご回答ありがとうございました。次は和泉先生に質問させていただきたいと思います。最後のスライド（和泉（18ページ））で、日本の充実した社会保障制度は定住を希望する移民にとって魅力的になり得ると書いてあって、そのご指摘はそのとおりだと思います。むしろそれを悪く評価する方も一部にはいて、日本人にもっと手厚く社会保障してほしいのに、在留しているだけで外国人にも随分寛容に社会保障制度が適用されているではないかという声も日本人の中に一部あったりするのですが、その見解に対して和泉先生はどのようにご覧になっておられるかというところについて、何かご見解があればいかがでしょうか。

---

(和泉) 最後のスライドだけ共有させていただきましたけれども、全世代型の社会保障ということで、高齢者だけではなくて子どもから働いている世代の子育て支援も含めたさまざまな社会保障が充実してきております。もちろん金額的、財源的にいえば高齢者の年金や医療が一番大きいわけですけれども、例えば教育の無償化を取つてみても、幼稚園或いは保育園から、3歳の時点から、所得制限はあっても大学卒業まで教育の無償化が一貫したものとして出てきております。

家族を連れて定住するような人たちというのは、日本で生まれ育った子どもたちが日本の教育を受けると、やはりそこに同化した形で、分断されないような形でコミュニティを形成できる、共生社会をつくれるといった意味合いで、社会保障制度というものが社会をつくっていくための1つの材料になっていくのではないかと思っていますし、また若い人たちが労働者として入ってきますので、基本的に医療などがまだ必要ではなく、年金にたどり着くまでに時間がかかるという中でいうと、今は少子化、人口減少が進んでいる中でこの人たちが社会保険料の負担、税の負担も含めて社会保障の財源を支えてくれる形になるのではないかと考えております。

---

(土居) ありがとうございました。続きまして駒村先生に質問させていただきたいと思います。先ほどご説明があった基礎年金の底上げに関して、5年後見直しという格好で法律が通っています。確かに必ずしも積立金を使って底上げしなければいけないというわけではなくて、もし経済成長率なり賃金上昇率が高ければそこまで必要はないというシナリオも財政検証では示されています。けれども、やはり積立金を使った底上げというのは5年後結局実施せざるを得ないのかどうなのかという見通しについて簡単にご回答いただければと思います。

---

(駒村) ありがとうございます。3党で法改正をするときに加わった附則では、マクロ経済スライドのギャップが5年後もどのくらい続くのかを見て判断しましょうというのが1項として入っていて、第2項には基礎年金の底上げをすると、厚生年金の積立金を使うと、一時的に報酬比例部分が落ちる層があるので、その落ち方がひどい場合はそこの手当てもしましょうという2つの附則がセットで入っています。

---

今お話をありましたように、5年後の財政検証での程度になるかを見ましょうというふうに、ちょっと時間稼ぎ的な部分が入っています。これは先ほど國枝先生のところでも少し議論に触れたのですが、成長モデルと過去30年モデルの2つがあって、さらに代替率を左右する、或いはマクロ経済スライドを左右する要素としては、出生率、寿命の伸長、外国人の状況、この辺を全部加味して5年後やるわけですけれども、出生数はむしろ厳しくなっているということだと思います。成長の方もまだ不確実性が強くて運用もどうなるかわかりませんけれども、改善するということはあまり期待できないと思います。附則に書いてあるマクロ経済スライドによるギャップは引き続き発生するので、5年後は積立金の活用がほぼ不可避ではないかと思っています。

ただ、基礎年金の底上げだけで、つまりマクロ経済スライドの影響を除外して基礎年金の底上げだけでやればという話があって、それは60歳から65歳の加入期間を基礎年金の加入期間にカウントする、国民年金1号の方にはそこに入っていたらしくということが必要になるのですが、もう1つややこしい課題は、それを成立させて2030年からそれができるというと、45年加入による計算はそこから先の未来世代だけに適用されるのか、遡及するか公費がもう1段かかります。ただ遡及しないと、国庫負担が同時に発生したら遡及しない世代はなぜその費用を何で払うのか、基礎年金上増し分を消費税で払うのかという不満も出ますので、実は45年加入も今回見送ったことでもう1つ難しい問題を抱えているということも考えなければいけないと思います。さらに5年後が楽かというと、かなり負荷がかかる改革になると思います。

---

(土居) ありがとうございました。それではオンラインでご参加の方から2つご質問を頂いておりますので、この2つをお受けしたいと思

います。私から読ませていただきます。

これは恐らく國枝先生に対する2つのご質問と思いますけれども、金融所得課税の増税は超富裕層のキャピタルフライ特を招く可能性がありますが、対策が必要になるでしょうかというご質問です。

それからもう1つは、最近MMTを主張する議員がかなり多くなってきました。自民党でさえもそのような主張をする方がおられるぐらいです。MMTを否定しないとプライマリーバランスなどの議論も全て無価値になり、あらゆる負担について納得を得られないと思います。國枝先生以外の方からももしコメントがあれば頂ければと思います。

それから、BEPS後のグローバルルールなどが行われている国際課税ですけれども、財政上海外取引やデジタル課税にかかる捕捉などについてどのようにお考えか、もし國枝先生にお答えいただけるならばお答えいただければと思います。

そしてもう1つ最後に参りましたけれども、考え得る財源3つに入っていますが、資産への課税についてのご見解をお願いしたいと思います。ではまず國枝先生、いかがでしょうか。

---

(國枝) 1つは金融所得課税強化に伴うキャピタルフライ特の可能性ということで、1つにはどのくらいの増税幅かということにもなるのだと思います。今ちょうどイギリスでキャピタルゲイン課税の強化の話があって、キャピタルフライ特の話が確かに出ていたりはするわけですが、1つの対応策としては海外とも協力していくということで、タックスヘイブンやそれに近いような世界であれば各国の税務当局で協力して租税回避を防ぐということだと思いますし、これはなかなか実現が難しいかもしれませんけれどもズックマン教授などは世界で協調して資産課税を導入するということを言って

います。

ただ他方で、先ほど私が申し上げたのは国税・地方税合計で今20%の税率を30%まで引き上げたらどうかという話です。例えば総合課税にして国税45%および住民税10%で、合計55%まで上げるとことになるとキャピタルフライ特の心配を確かにしないといけないと思うのですが、20%を30%ということでどれぐらいのキャピタルフライ特が出てくるのか、そこはそれほど深刻に考えなくても、先ほど言ったような所得把握の強化策と併せて考えれば大丈夫ではなかろうかとは思っております。

それからBEPS等の話についてもご質問を頂きました。これはOECDで議論しているわけで、それについてはこの会の会員様は他のセッションなどでも話があったので内容についてはご存じだろうと思いますけれども、基本的にはせっかくOECDで合意したものについてぜひ推進していくべきというふうに思っております。

ただ問題は、これも皆さまご存じのとおり、トランプ政権がこれを全面否定のような形になってしまって、全面否定すると今度はヨーロッパのデジタル課税が復活するわけですけれども、デジタル課税をするような国に対してまた関税を引き上げるぞという話になっております。ここについてはやはりトランプ政権、或いはその後の政権になってしまうのかもしれませんけれども、国際協調に早く復活してもらいたいということになります。

---

(土居) 3番目のご質問はいかがでしょうか。

---

(國枝) それも私の方からお答えした方がいいですね。資産課税の話なのですが、例えばアメリカ等で資産課税、英語ではwealth taxで、日本では富裕税と呼ばれることが多いのですが、富裕税を導入したらどうかということになるとと思うのですが、資産価値に課税しようとすると、

どうしても資産評価を適正に行えるのかということが問題になってきます。上場の株式等であれば時価がありますので大丈夫なのですが、非上場の株式、或いは土地につきましてもどれだけ適正な評価が可能になるかということがあります。

実は世界で見ますと資産課税、日本でいう富裕税に当たるようなものを適用している国は減ってきてています。もちろんフランスのように復活させたらどうかという議論もあったりするのですが、アメリカのスレムロッド教授なども言っておりまして、私も同意するところではありますけれども、そういう資産評価の難しさを念頭に置くと、資産を持っていればそこから所得が上がってくるわけですから、資本所得課税の強化ということでは適用していくことが優先されるのではないかと思います。もちろん資産課税のうち相続税などについては、経済格差の世代を超えた継承は望ましくないことなので、そこはそこでもちろんしっかり拡充していくべきと考えております。

(土居) ありがとうございました。MMTについてどなたか、他のパネリストの方でお答えになられる方はいらっしゃいますか。いかがですか。林先生、もしよろしければ。

(林) 僕もMMTはよく勉強していないのですが、要するにあの議論の要は、インフレの場合には、ちゃんと税金を上げて対策をとれば良いという議論だったと思います。したがって、インフレがあるかどうかが重要で、現状はインフレが続いている訳ですから、仮に彼らの議論が正しいとしても、既にMMTが成立する環境ではないという気はしています。

(土居) では國枝先生、何か付け加えたいこ

とは。

(國枝) 私の方からも一言付け加えますと、MMT自体問題が多々あるということで、そもそもMMTの理論が実ははっきりしたものがないものですから、MMTの論者の人たちはいろいろなレベルで間違っているのです。その批判は難しいところがあるのでちょっと詳しくお話しできませんけれども、「租税研究」に問題点を書いていますので見ていただければと思います。

それからもう1つ、先の報告でも申し上げましたけれども、まさにご質問で頂いたようにMMTを否定しないと、財源確保をどうするか、或いは減税は難しいという話にならないことがあります。これまででは確かに自民党の中にもMMT的なことをおっしゃる方がいたので難しいところはあったかもしれませんけれども、政府としてMMTを否定してこなかったわけですけれども、実際自民党なり政府なりということでMMTを否定するということをしないと、これからは野党が消費税減税を言ったときに財源がないという話がきちんとできなくなる。恐らくMMTは誤りとの指摘をする場としては経済財政諮問会議などが考えられると思いますけれども、政府として正式にMMTは間違っているということをそろそろ言うべきではないかと思っています。

(土居) ありがとうございました。確かにMMTがここまで話題になった最初のきっかけと私が認識しているのは、「ワシントンポスト」にハーバード大学のサマーズ教授、財務長官も務められましたけれども、彼がMMTは間違っていると言って大きく取り上げたことによって、そういう理論があったのかということが世の中に知れ渡ったという皮肉的なところもあるわけです。

---

## まとめ

(土居) 皆さまのご協力を頂きまして充実した討論ができたと思います。ご協力いただきありがとうございました。無事に時間内に収める形で議論ができました。最後に一言だけ申し上げますと、これまで財政経済研究会で議論させていただいたことの一端を、今日は会員の皆さ

まにオンラインを通じてご紹介させていただいたというところであります。われわれとしてもこういう自由闊達に財政・税制・社会保障について議論できる場というのは非常に貴重な機会だと思っておりまして、今後とも引き続きご支援のほど何とぞよろしくお願い申し上げます。

それではこの討論会「税と社会保障のグランドデザイン」につきましてはここまでとさせていただきたいと思います。

[財政経済研究会報告書]

## 税と社会保障のグランドデザイン

令和7年9月

公益社団法人 日本租税研究協会

(目次)

はじめに	• • • 1
第1章 財政・税制	
[総論]	• • • 4
[各論]	
第1節 相続税制における小規模宅地等の特例制度の課題と その見直しの方向性	• • • 9
第2節 「異次元の少子化対策」について	• • • 13
第3節 電子申告と納税コスト	• • • 17
第4節 超過課税制度と課税ベースの移動	• • • 21
第5節 行政の効率化：談合と裁量	• • • 25
第6節 我が国における税務データに基づく分析の意義について	• • • 29
第7節 いわゆる「年収の壁」と所得課税における控除について	• • • 33
第2章 社会保障	
[総論]	• • • 37
[各論]	
第1節 男女格差と税・社会保障制度	• • • 40
第2節 移民受け入れに伴う社会保障制度改革の課題	• • • 43
第3節 医療サービスの費用負担のあり方について	• • • 46
第4節 2025年年金制度改革と残された課題	• • • 49
おわりに	• • • 51

## はじめに

慶應義塾大学経済学部教授 土居 文朗

団塊世代が全員 75 歳以上となる 2025 年を迎えた。2025 年は、そうした人口動態の節目となる年として位置づけられ、わが国ではこれまで「社会保障・税一体改革」が取り組まれてきた。2025 年までに税制や社会保障制度を改革して、洋の東西でも稀にみる高い高齢化率の社会でも持続可能にしてゆきたいという思いが政策を動かしてきた。

「社会保障・税一体改革」が、2012 年に法制化されて以降、累次の社会保障改革が実施されるとともに、2014 年 4 月に消費税率を 5% から 8% に引き上げ、その間 2 度の消費税率引上げの延期があったものの、2019 年 10 月に標準税率が 10% に引き上げられて今日に至っている。

しかし、2020 年代に入り、税制改革論議は鳴りを潜めてしまった。社会保障改革については、「全世代型社会保障の構築」という新たなキャッチフレーズの下で、改革を継続しているが、これには税制改革が伴っていない。税制改革が行われなければ、社会保障のための追加的な税財源を確保することは難しい。すると、追加で必要となる社会保障財源は何かと社会保険料で賄わざるを得なくなる。

現に、2023 年 12 月に閣議決定された「こども未来戦略」の実行にあたり、2028 年度までに追加で必要とされる 3.6 兆円のうち 1 兆円は「子ども子育て支援金」という名で社会保険料として賄うこととした。追加財源には増税を一切含めなかった。これに対して、現役世代の社会保険料負担が増えるとして強い批判が出た。社会保険料の引上げならば、増税よりも反対が少ないから通しやすいというのは過去の話となったことが顕在化した。

このように俯瞰すると、2025 年以降の経済財政のあり方を考えるには、税制抜きでは議論が成り立たないと言わざるを得ない。そこで、財政経済研究会では、新たなテーマを「税と社会保障のグランドデザイン」として、2025 年以降の税・財政と社会保障のあり方を虚心坦懐に議論することとした。2023 年の 11 月より夏や年末年始の時期を除いて、月に 1 回のペースで研究会を開催し、財政経済研究会のメンバー一間で研究発表や討論を重ねてきた。そして、こうした研究会で得られた学問的成果をまとめたものが本報告書である。

財政経済研究会では、メンバーのほかに外部講師の方をお招きして全体テーマに資する内容の講演を頂いている。2025 年 2 月 13 日の会合では、同志社大学大学院ビジネス研究科の奥平寛子准教授にご講演頂いたが、その内容は本報告書に含めていないため、ここで簡単に触れておこう。この講演は、一橋大学大学院経済学研究科の森悠子准教授との共同研究をもとに、最低賃金の上昇が日本の女性労働者に与える影響、とくに就業調整と収入格差の観点から分析したものである。厚生労働省「賃金構造基本統計調

査」の個票データを用いて、時給・年収・労働時間の変化を詳細に検証している。主な発見は、最低賃金の上昇が女性の短時間労働へのシフトを促し、結果として年収 100 万円前後に収入が集中する傾向が強まったことである。これは賃金格差の縮小という最低賃金制度の目的に反して、収入格差の縮小効果を弱める可能性があると示唆される。特に既存の女性従業員において、週 25 時間以上の仕事が減少し、週 25 時間未満の仕事が増加する傾向が確認された。

分布頻度アプローチと UQPE (Unconditional Quantile Partial Effect) 推定という分析手法を用い、最低賃金の上昇が賃金率には強い影響を与える一方で、年間収入への影響は限定的であることが示された。背景には、社会保障制度による「年収の壁」が就業調整を誘発している可能性があり、労働供給と需要の双方に影響を及ぼしていることがうかがえる。

この講演は、最低賃金政策の効果を評価する際に、労働時間の調整や制度的要因を考慮する必要性を示した点で、大変興味深いものであった。特に、政府が現在、2020 年代後半までに全国加重平均の最低賃金を 1,500 円にすることを目標としているから、この施策がどのような効果をもたらすか、慎重に見極める必要があると痛感させられる。

以上が、外部講師による講演内容の概略であるが、詳しくは、『租税研究』の 2025 年 5 月号に掲載されている論稿をご覧頂きたい。

次に、財政経済研究会メンバーの論稿からなる本報告書の構成を紹介したい。報告書は、第 1 章「財政・税制」、第 2 章「社会保障」の 2 つの章から成る。第 1 章は冒頭の総論に統いて 7 つの各論、第 2 章は総論に統いて 4 つの各論から構成されている。各論についての概要は、総論を執筆されている國枝、駒村両主査が総論の中でより詳しく書かれておられるので、以下では各章の内容を整理してごく簡単に触れるに止めた。

第 1 章の各論は、第 1 節「相続税制における小規模宅地等の特例制度の課題とその見直しの方向性」、第 3 節「電子申告と納税コスト」、第 4 節「超過課税制度と課税ベースの移動」、第 6 節「我が国における税務データに基づく分析の意義について」、第 7 節「いわゆる『年収の壁』と所得課税における控除について」が税制に関する論稿で、第 2 節「『異次元の少子化対策』について」と第 5 節「行政の効率化：談合と裁量」が財政支出に関する論稿である。さらに、税制に関する論稿のうち、第 1 節は相続税、第 3 節と第 4 節が地方法人課税、第 6 節と第 7 節が所得税に関する論稿となっている。また、第 3 節と第 6 節は、税務申告書を使って分析した論稿である。税務申告書を用いた分析は、近年わが国でも盛んになってきている。

第 2 章の総論に統く各論は、社会保障制度の現状と課題について、4 つの論稿がそれぞれの重要な視点を提供している。第 1 節「男女格差と税・社会保障制度」は男女格差の背景にある性別役割分担の社会規範について、第 2 節「移民受け入れに伴う社会保障制度改革の課題」は外国人労働者と社会保障制度の関

わり、そして外国人労働者のわが国の社会保障制度に対する貢献について、第3節「医療サービスの費用負担のあり方について」はわが国の医療提供体制やその費用負担について、第4節「2025年年金改革制度改廃と残された課題」は2024年に行われた年金の財政検証を踏まえた改革課題について、有意義な示唆を導いている。

いずれの論考も、それぞれのテーマについて読み応えのある内容となっている。本文に目を通して頂ければ幸いである。

## 第1章 財政・税制 [総論]

中央大学法学部教授 國枝 繁樹

### 1. 政治に左右された税財政を巡る議論

2024年夏の衆議院選挙で、衆議院で与党が過半数を失ったことから、予算成立のためには、野党の一部の要求を呑む必要が生じ、我が国の税財政は、政治動向に大きく左右されることとなった。まず、自民党・公明党は、「手取りを増やす」をスローガンとして「103万円の壁」の廃止を訴えて、同衆議院選挙で躍進した国民民主党と協議を行い、2024年12月11日に、三党は、「一、いわゆる『103万円の壁』は、国民民主党の主張する178万円を目指して、来年から引き上げる。二、いわゆる『ガソリンの暫定税率』は、廃止する。上記の各項目の具体的な実施方法等については、引き続き関係者間で誠実に協議を進めること」との合意文書をまとめ、国民民主党は、補正予算に賛成することになった。年末の政府・与党の税制改正案においては、① 基礎控除が48万円から物価上昇を勘案し、58万円に、② 給与所得控除の最低保障額が、55万円から65万円に引き上げられた。

しかし、国民民主党は、政府・与党の税制改正案には納得せず、2025年度の当初予算について、2025年2月28日に、自民党・公明党・日本維新の会が、教育無償化や社会保険料軽減の検討を盛り込んだ合意文書に調印し、三党による賛成多数で、衆議院を通過することとなった。また、税制改正についても、異例の与党修正案が提出され、基礎控除の上乗せ特例として、低所得者層の税負担への配慮として、課税最低限が160万円に恒久的に引き上げられた。政府原案および与党修正案に含まれる措置は、所得税の大幅な改正であり、国税だけで、平年度1.2兆円を超す巨額の減収が見込まれている。

図1 基礎控除等の引上げと基礎控除の上乗せ特例の創設



(出所 財務省)

一方、当初予算に含まれていた高額治療費の負担限度額引上げ措置につき、がんや難病の患者団体の反発を受け、世論の反対が高まり、引上げを見送ることが決まった。このため、きわめて異例だが、参議院で予算が修正され、修正後の予算を衆議院で再可決するという形で、予算が成立することになった。

その後、与野党は、2025年夏の参議院選に向け、それぞれ公約を提示した（図2）。

図2 各党の参議院選挙公約（財政関連）

自 民	公 明
全国民に2万円給付。子どもや住民税非課税世帯の大人は2万円加算。2040年に平均所得5割以上増	「生活応援給付」として国民1人2万円を一律給付。子ども、住民税非課税世帯の大人は1人4万円給付
立 民	維 新
食料品に限り原則1年間消費税をゼロに。「食卓おうえん給付金」として1人あたり一律2万円を給付	食料品にかかる消費税を2年間0%に。現役世代を対象とした勤労所得控除や低所得者向けの給付付き税額控除を導入
共 産	國民民主
消費税は5%に減税し、廃止をめざす。財源を大企業の法人税率の引き上げや富裕層への課税強化で確保	所得税・住民税の非課税枠「年収の壁」を178万円に引き上げ。消費税は実質負担が持続的にプラスになるまで一律5%に
れいわ	社 民
消費税廃止、現金10万円を一律給付。季節ごとのインフレ対策給付金	食料品の消費税率をゼロに。全国一律で最低賃金1500円に
参 政	保 守
消費税の段階的な廃止を推進。社会保険料を見直して手取りを増やす	酒類を含む食料品の消費税率を恒久的に0%に。地方税や所得税などを減税

（出所 日本経済新聞 2025.7.4）

野党の公約は、物価高対策として、消費税の税率引下げや廃止が中心なのに對し、与党側は、貨上げによる対応を基本としつつも、実現まで時間のかかる消費税減税ではなく、給付の方が迅速な対応が可能だとして、給付策を中心として公約を提示した。

参議院選挙の結果は、新興政党が急伸する一方、与党が参議院でも過半数を失う結果に終わった。本稿の執筆時点では、石破政権の去就も明らかでないが、今後の我が国の税財政政策も、当分の間、政治動向に左右されるのは間違ひなさそうである。

## 2. 深刻さを増す財政状況と事実と経済学に基づく政策提言の必要性

不確実性を増す政治状況に対し、我が国の財政の中長期的な状況は深刻さを増している。世界では、2025年1月に2期目に就任したトランプ大統領の政策により、世界経済の大きな枠組みが動搖している。財政政策に絞っても、米国では、巨額の減税を含むいわゆる「1つの大きく美しい法案」の成立により、巨額の財政赤字が懸念されている。欧州では、米国からの要求もあり、各国とも防衛費の増加を図っており、財政状況は悪化している。世界の債務残高の増加を懸念して、世界的に長期金利は上昇してきている。

我が国においても、日本銀行の異次元の金融政策終了に伴う金利の引上げに加え、参議院選での野党の勝利により財政規律が一段と緩むのではないかとの懸念から、長期国債金利が、7月には、一時、17年ぶりの約1.6%に上昇する場面もあった。金利の上昇は、国債費を増加させ、持続可能な財政のために必要なプライマリー黒字を増加させる。公債のGDP比率が世界でも最悪の我が国にとっては、国債金利の上昇は、英国のトラス危機のような財政危機を招く可能性も小さくない。

こうした状況にもかかわらず、我が国の選挙においては、残念ながら、財源を無視した所得税減税や消費税減税の議論のみなされている、代替財源を提示しないばかりか、日本銀行が通貨を発行すれば問題がないとする現代貨幣理論(MMT)を主張し、財源の必要性すら認めない政党も存在する。(現代貨幣理論(MMT)の根本的な問題点については、國枝(2021)を参考にされたい。)我が国の今後の政治に関し、ポピュリズムの悪影響を憂う声も聞かれるが、我が国の財政政策を巡る環境も同様である。

こうした中、現在の我が国の財政政策に必要なのは、税制や財政に関する経済学の理論や実証研究に基づく確かな議論である。後述するように、本研究会では、税財政につき、「103万円の壁」を巡る議論の当否、所得格差是正の方策等の課題につき、専門家の研究に基づく議論を続けてきた。以下の論文は、こうした議論をまとめたものである。

林論文では、まさに国会の論議で問題になった「年収の壁」および所得課税の控除について論じている。専門家の間ではよく知られていたが、そもそも昨年時点の所得税制においては、配偶者が103万円以上の所得を得ても、手取りの所得が大幅に減少するという「103万円の壁」は存在していなかった。限界税率の変化により就労が抑制される可能性を考慮した実証分析でも、配偶者控除をした場合の効果は限定的である。また、同論文は、所得控除の意義の観点からも、配偶者控除を巡る議論について論じている。

國枝論文は、国税庁の税務データを用い、我が国の所得格差の実態につき解説している。高額所得者の所得分布は、パレート分布で近似でき、パレート係数が小さいほど、高額所得者中で、超高額所得者に所得が集中していることになる。税務データを利用して推計された我が国の2020年の合計所得のパレート係数は、1.45で過去の推計より大幅に低くなってしまっており、我が国でも超高額所得者の所得集中が生じたこ

とがわかった。その中心は、株式譲渡益等の資本所得であり、所得格差解消のためには、資本所得課税の強化が不可欠である。

中野論文は、相続税制における小規模宅地等の特例制度の課題について検討している。1999 年度税制改正以降の小規模宅地の特例制度における限度面積の拡大が、法的には見直しされていない貸付事業用の宅地についてもその特例の対象を拡大させる結果をもたらした。中野論文は、その結果、間接的に節税対策としての貸付事業用地（駐車場や貸家用のマンション購入）の需要が高まり、住宅価格の上昇をもたらす要因の一つとなっていると指摘している。現在、都心部等でのマンション価格の上昇が著しく、その抑制のための政策の議論がなされているが、中野論文は、相続税制がその一因となっていることを指摘している点で、非常に有用である。

租税政策においては、税制のみならず、執行も重要である。別所論文においては、我が国の税務行政の電子化の効果についての分析を紹介する。2020 年より資本金 1 億円超の大企業の電子申告が義務化されたのに対し、資本金 1 億円以下の企業では義務化なされなかつた事実を活用し、電子申告の効果を推計している。その結果、電子申告により修正申告が減少したことが確認され、納税コストの減少に貢献したことが明らかになった。ただし、途上国との研究で指摘される税収や租税回避への効果はなかった。

税制においては、国税だけではなく、地方税も重要な役割を果たしている。広田論文は、法人住民税均等割の超過課税制度の導入が、事業所の移動を引き起こすのかを検討している。1996～2014 年の事業所データを利用し、法人住民税均等割における超過課税制度の導入が、課税ベースである事業所数、特に小規模事業所や県境付近を中心に負の影響を与えることを確認している。

財政の健全化のためには、歳入だけでなく、歳出の効率化も重要である。西川論文は、我が国の公共調達の効率性につき、愛媛県での落札率のデータを用い、分析を行っている。分析の対象となるのは、落札率の「95%ルール」と呼ばれるルールの存否である。民間団体の調査により、落札率が 95%を超えており、と、談合の可能性があると予測されるようになったのに対し、談合を図る業者は、事前調整で、落札予定者のみが 95%を下回る価格で入札し、他の者は 95%以上で入札することで対抗するようになったとの指摘がある。これが、「95%ルール」である。西川論文は、愛媛県発注工事のうち、指名競争入札の場合、一般入札にはない、不自然な落札率のジャンプが 95%であることを発見し、談合の可能性を指摘している。

我が国の税財政が厳しい状況となっている根底には、急激な少子化の進展がある。中里論文は、少子化傾向を反転させることを目的とした「異次元の少子化対策」につき問題点を論じている。同論文は、少子化対策予算は、2010 年代にほぼ倍増したが、出生率は 2010 年代半ばから低下しており、少子化対策を充実させれば出生率が上がるという簡単な関係ではないことを指摘する。仮に出生率が上がったとしても、出産可能年齢の女性の数は既に大幅に減少しており、出生数が増加に転じることは困難である。そうした認識の下、中里論文は、異次元の少子化対策に過大な期待を寄せるることは避け、人口減少を前提とし

て社会の仕組みを変えていくことに重点を置くべきと結論づけている。

本報告書で示した真摯な分析が、今後の財政を巡る議論に反映されることを強く希望するものである。

(参考文献)

國枝繁樹(2021), 「MMT（現代貨幣理論）はどこが間違っているのか？」、『租税研究』 861巻 108 - 124  
頁 2021年7月

## 財政・税制　〔各論〕

### 第1節 相続税制における小規模宅地等の特例制度の課題とその見直しの方向性

専修大学経済学部教授 中野 英夫

#### 1. 小規模宅地等の特例制度を利用した節税行為の問題

我が国の相続税では、被相続人等の居住や事業などの用に供されていた宅地の相続について、小規模宅地等の特例と呼ばれる、その課税価格を減額する措置がある(措置法第69条の4)。その特例の趣旨は、事業または居住の用に供されていた宅地のうち最小限必要な部分については、相続人などの生活の基盤の維持のために欠くことのできないものであること、また、その処分について売却なども相当の制約を受けることに配慮したものとされている。

しかし、近年、この特例の趣旨に反し、節税を目的として本特例を利用する相続の実態が指摘されている。平成29年度の会計検査院の報告書(租税特別措置(相続税関係)の適用状況等について)によれば、小規模宅地等の特例が事業用又は居住用宅地等の相続税の課税価格を軽減することで相続人の事業又は居住の継続等に配慮することを目的として創設された制度であるのに、相続人が、小規模宅地等の特例を適用した土地等を、特に貸付事業用宅地等について短期間しか所有していないものが見受けられ、事業又は居住の継続への配慮という小規模宅地等の特例の政策目的に沿ったものとなっていないと思料される状況となっている。

近年、日本経済の低迷が長期化するなかで、小規模宅地等の特例制度は数次にわたって緩和の方向に見直しが進む一方で、それにつれて上述のような特例の趣旨に反する相続の横行が後を絶たない。以下では、本特例を利用した小規模宅地等の特例を利用した節税行為の背景とその見直しの方向性について考えてみたい。

#### 2. 小規模宅地等の特例制度の変遷とその見直しの方向性

はじめに、小規模宅地等の特例制度の概要について説明する。相続時に本制度で課税価格の軽減の対象となる宅地は、事業用と居住用の宅地である。前者の事業用の宅地は、不動産貸付業、駐車場業、自転車駐車場業などの貸付事業用の宅地とそれ以外の宅地である。それぞれの宅地には特例の適用面積の上限である限度面積と減額割合が定められている。

現在、貸付事業を除く事業用宅地の限度面積は400m<sup>2</sup>、減額割合は80%である。また、貸付事業用宅地の限度面積は200m<sup>2</sup>、減額割合は50%となっている。そして、居住用宅地の限度面積は330m<sup>2</sup>、減額

割合は 80% である。このほか、貸付事業用宅地を含む 2 つ以上の用途の宅地の相続については、特例の対象となる面積それぞれの合計を一定に抑える要件が別に定められている。

この小規模宅地等の特例における宅地の限度面積は、1973 年度(昭和 48 年度) 税制改正の創設時に事業用、宅地用宅地共に 200 m<sup>2</sup>に定められて以降、長年にわたりともに同水準に据え置かれていた。しかし、1999 年度(平成 11 年度)の税制改正を契機に、円滑な相続に配慮するとして、事業用宅地の限度面積が 200 m<sup>2</sup>から 330 m<sup>2</sup>に引き上げられた。さらに 2001 年度(平成 13 年度)や 2015 年度(平成 27 年度)の各年度の改正においても、特例の限度面積を段階的に引き上げる措置が講じられ、相続税の負担軽減が図られている。その一方で、不動産の貸付事業用の宅地については、創設から限度面積は 200 m<sup>2</sup>に据え置かれ、減額割合も見直しがされていない。

貸付事業用の宅地がこれまで見直しの対象とならなかった理由は、不動産の貸付事業用地は、借地権割合などによりその評価額が低く抑えられているほか、生活の基盤の維持のために欠くことのできないものとは言えないこと、また、貸家などの処分や売却もそう制約を受けないことによって、その限度面積を低い水準にとどめていると思われるが、最も大きな理由は、賃貸アパート経営やマンション建設は、相続税対策において非常に有用な手段として広く活用されており、安易な貸付事業用宅地の限度面積の拡大は、こうした節税行為を助長することになるからである。

しかし、特例の適用可能な貸付事業用宅地の面積は、近年続く小規模宅地等の特例の見直しによって実質的に拡大している。それは、貸付事業用宅地を含む 2 つ以上の宅地に対しての適用要件を通じて、居住用宅地等の限度面積の拡大が間接的に貸付事業用宅地の限度面積も拡大させているためである。このことを直近で相続税の重要な改正が行われた 2013 年度(平成 25 年度)税制改正で確認する。

2013 年度(平成 25 年度)税制改正では、相続税の基礎控除の引き下げや税率構造の引き上げなどの相続税の増税が行われ、その負担増に配慮するとして居住用宅地の限度面積が 240 m<sup>2</sup>から 330 m<sup>2</sup>に引き上げられた。また、事業用と居住用の宅地などの 2 つの宅地について特例を受ける場合には、その宅地の面積の合計額を一定の面積に制限する限度面積の要件が設けられていたが、本改正ではこれを撤廃し、居住用宅地、事業用宅地を同時に限度面積の上限まで適用する完全併用化が可能となった。

一方で、貸付事業用宅地を含む 2 つ以上の用途の宅地の特例の適用についての要件(限度面積要件)は撤廃されなかった。しかし、居住用宅地の限度面積の 240 m<sup>2</sup>から 330 m<sup>2</sup>への引き上げは、貸付事業用宅地の特例の対象となる限度面積の実質的な拡大をもたらしている。この 2 つ以上の用途の宅地に課せられる限度面積の要件の式は下記の通りである。

平成 25 年度税制改正前

貸付事業用宅地等の限度面積 = 200-(A × 200/400+B × 200/240) (1)

ただし、A:特定事業用宅地等、特定同族会社事業用宅地等の面積の合計、B:特定居住用宅地等の面積の合計

これは、限度面積で加重した各用途の適用面積の合計値が 1 を超えないことを表している。平成 25 年度の税制改正では、居住用宅地等の限度面積 240 m<sup>2</sup>が 330 m<sup>2</sup>に引き上げた。これによって、新たな限度面積の上限は(2)式に改められている。

平成 25 年度税制改正後

$$\text{貸付事業用宅地等の限度面積} = 200 - (A \times 200/400 + B \times 200/330) \quad (2)$$

図 1 は、限度面積上限の要件を満たす特定居住用宅地の面積と貸付事業用宅地の面積の組み合わせを平成 25 年度の税制改正前と後で比較したものである。単純化のため特定事業用宅地等の面積はゼロと考える。

縦軸は貸付事業用宅地の限度面積、横軸は居住用宅地の限度面積である。右下がりの直線は、適用の対象となるそれぞれの面積の組み合わせを表している。(1)の破線は改正前、(2)の実線は改正後であり、切片の値は変わらないまま、傾きが緩やかになり、居住用宅地等の限度面積 240 m<sup>2</sup>を 330 m<sup>2</sup>に引き上げた本改正によって適用可能な面積は拡大していることが分かる。

このように貸付事業用宅地が居住用宅地と同時に相続が行われるときには、税制改正による居住用宅地の適用面積が拡大したことで、貸付事業用宅地に特例の適用が可能な面積もまた拡大し、相続税対策のための駐車場経営やマンションへの投資を増やす余地が生じている。

例として、特例の適用を受ける居住用宅地の面積が 240 m<sup>2</sup>の場合、改正前であれば特例の対象となる貸付事業用の宅地の面積はゼロであるが、改正後は、約 54 m<sup>2</sup>の面積が特例の対象となる。

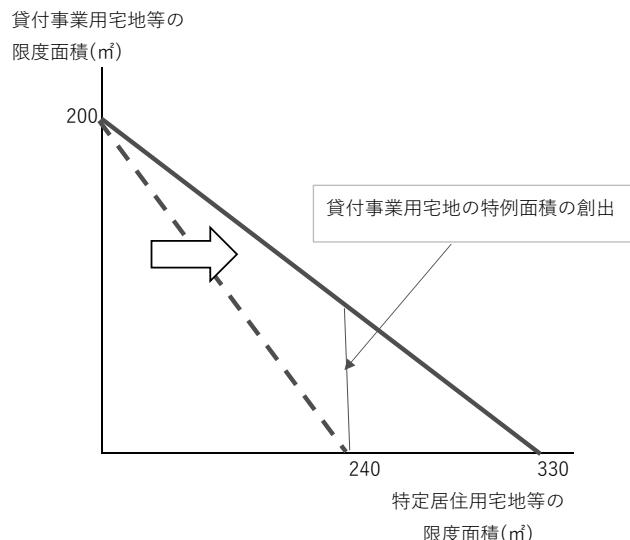
近年は、相続税対策として、アパート経営よりも地価の高い地域のマンションを購入し、貸家として運用する事例が多いと言われている。特に、都心の高層マンションは、時価と相続税評価額との乖離が大きいだけでなく、取引価格が 1 億円を超える物件であっても、その敷地利用権の面積は小さく、適用を受ける貸付事業用宅地も小さい面積で済むことから、複数戸の取得も可能であり、特例の対象となる面積が 54 m<sup>2</sup>増えるだけでも節税を行うのに十分な規模である。

以上のように、2000 年頃から数次にわたって行われてきた小規模宅地の特例制度の見直しは、法的には見直しされていない貸付事業用の宅地についてもその特例の対象の限度面積を拡大させる結果をもたらした。

1999(平成 11)年度税制改正以降の小規模宅地の特例制度における限度面積の拡大のねらいは、相続時に

における円滑な事業の承継にあったが、行き過ぎた限度面積の拡充は、間接的に節税対策としての貸付事業用地の需要を高め、住宅価格の上昇をもたらす要因の一つとなっている。

図1：2つ以上の用途の宅地を対象とする小規模宅地の特例制度の限度面積の要件



### 3. おわりに

1990年代からの長期にわたる経済の低迷を通じて、特例制度の居住用や事業用の宅地の減額割合や限度面積は、相続人等の生活の基盤維持のために欠くことができない最低限の水準を超えて拡大している。これによって、間接的に貸付事業用宅地の特例対象となる限度面積も拡大し、相続税対策としての節税行為に走るインセンティブを与えていている。

従来の相続税対策は、賃貸アパート経営やマンション建設が主なものだった。現在、最も節税効果を發揮するのは、立地性の高い都市部に立地する高層マンションである。その相続税評価額の低さと小規模宅地等の特例の活用によって、高所得者層の節税対策の手段としてその有用性を高め、相続税対策としての高層マンションへの需要を高め、その価格の高騰を招いている可能性も否定できない。

過度な節税対策を招く税制は、課税の公平性を自ら損なうものである。現行の小規模宅地等の特例制度は、その本来の趣旨に立ち返り、限度面積などの要件を改めて検討する時期にある。

## 第2節 「異次元の少子化対策」について

上智大学経済学部准教授 中里 透

「異次元の少子化対策」が始まった。少子化と人口減少への対応は喫緊の課題であり、出生率の引き上げを通じて「少子化傾向を反転させる」ことが期待されている。

はたしてこの取り組みはうまくいくのだろうか。少子化と人口減少への対応についてはどのようなことに留意すればよいのだろうか。以下ではこれらのことについて考えてみたい。

### 1. 出生率のこれまでの推移

議論の出発点として、まずは戦後の出生率の推移を振り返ってみることにしよう。

終戦直後には4を上回って推移していた出生率（合計特殊出生率）は 1950 年代に入ると急速に低下し、1952 年以降は3を下回って推移するようになった。もっとも、1970 年代前半までは出生率は基調的に人口置換水準（2.06～2.07）を上回る水準で推移し、1960 年代までは人口減少よりもむしろ過剰人口が人口問題を考えるうえでの大きな課題とされていた。

1970 年代に入り、オイルショック（第一次石油危機）で高度経済成長が終焉を迎えたのと同じ頃、出生率は2を下回って推移するようになり、長い目で見ると人口減少が生じる社会が出現することが予想された。もっとも、当時は第二次ベビーブーム（1971～74 年）の直後だったため、このことはあまり強く意識されることはない。

その後も出生率の低下はさらに続き、1990 年の「1.57 ショック」を迎える。同年6月に公表された人口動態統計（速報値）で、1989 年の合計特殊出生率が「ひのえうま」で出生率が下がった 1966 年の 1.58 を下回ったことが報じられると、出生率の低下が現実の問題として広く認識されるようになった。

少子化の問題への関心の高まりと少子化対策の取り組みにもかかわらず、出生率はその後も基調的に低下が続いている。2000 年代半ばから出生率は上昇に転じたが、2010 年代半ばには再び低下に転じ、2023 年の合計特殊出生率は既往最低の 1.20 となっている（2024 年の計数については本年 6 月に公表される見込み）。

### 2. これまでの少子化対策の経緯

こうしたもとで、1990 年代以降、累次にわたり少子化対策が進められてきた。伝統的な少子化対策は、待機児童対策をはじめとする「家庭と仕事の両立支援」を中心とするものであったが、2010 年代には地方創生との関連で少子化対策をとらえる取り組みがそれに加わった。

ここからわかるのは、少子化対策がそれぞれの時代の社会的要請を反映する形で進められてきたということである。少子化対策の当初の取り組みが家庭と仕事の両立支援を中心とするものであったのは、1986年に男女雇用機会均等法が施行され、それをうけて男女共同参画の取り組みが進められていた1990年代初頭の社会の状況と無縁ではないだろう。もっとも、そのことはバブル崩壊後の経済停滞の中で不安定な就業を強いられ、苦境のもとにあった若年層への経済的な支援が相対的に手薄になって、団塊ジュニア世代の家族形成にマイナスの影響をもたらした可能性がある。

2010年代に少子化対策が地方創生と結びつけて論じられてきたのは、日本創成会議の報告書（いわゆる「増田レポート」）と、それをうけて政府において実施されてきた「まち・ひと・しごと創生」の取り組みにおいて、少子化の克服と人口減少への対応が重要な政策目標として掲げられてきたためである。まち・ひと・しごと創生法に基づいて各自治体には「地方人口ビジョン」と、そのビジョンを実現するための方策を示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定が求められた。2015年には「希望出生率1.8」の実現が政府目標として掲げられ、この目標は2020年に閣議決定された少子化社会対策大綱においても少子化対策の基本的な目標とされているが、「希望出生率1.8」は残念ながら未達のままとなっている。

### 3. 少子化への対応をめぐる論点

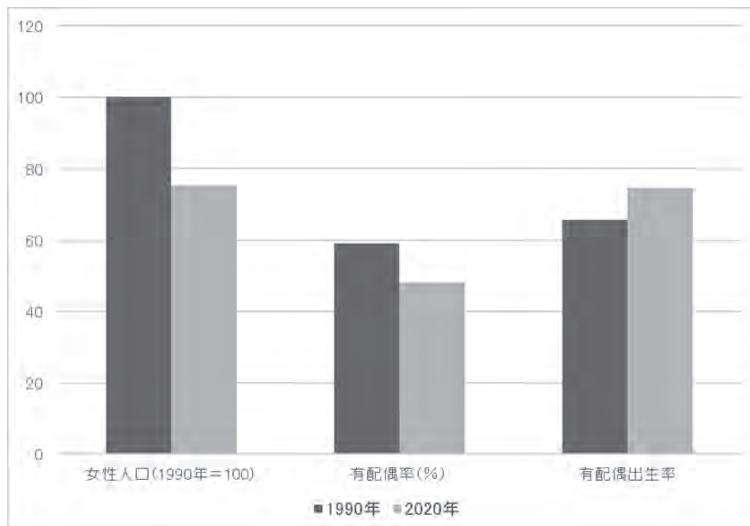
出生率の推移は結婚をしている女性の割合（有配偶率）と、ひとりの女性が生む子供の数（有配偶出生率）に分けて考えることができる（日本では非嫡出子の割合がとても少ないと留意）。

「1.57ショック」のあった年（1990年）と最近時点での国勢調査が行われた年（2020年）のデータをもとにそれぞれの要因について確認すると、有配偶率は2020年のほうが低い一方、有配偶出生率については2020年のほうがむしろ高くなっている。別のデータ（国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」）で夫婦が最終的に持つ子どもの数（完結出生児数）をながめると、最近時点についてはやや低下がみられ、そのことには一定の留意が必要となるが、総じてみると未婚率の上昇が出生率低下の大きな要因になっていることがわかる。

少子化というと出生率の低下のことに注目が集まりがちになるが、出生数は子どもを産むことができる年齢の女性の数から大きな影響を受ける。この観点から出産可能年齢（15～49歳）の女性の数を確認すると、この年齢層の女性が2020年には30年前に比べて2割以上減ってしまっている。少子化をめぐる議論では出生数の基礎となる出産可能年齢の女性の数の推移についても十分な留意が必要となる。

これらのこと踏まえると、少子化への対応について考えるうえでは子育て支援だけでなく結婚をしやすい環境づくりをしていくことが重要ということになる。少子化対策というとどうしても子育て支援策の充実に関心が向かいがちになるが、出生率の引き上げのために必要な対策と、すでに子どものいる世帯に対する家計支援の話は、ひとまず分けて考えるほうがよいかかもしれない。

図1 少子化をめぐる状況（1990年と2020年の比較）



(資料出所) 総務省「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計」

#### 4. 「異次元の少子化対策」について

「異次元の少子化対策」では「2030年代に入るまでのこれから約6～7年が、少子化傾向を反転できるかどうかのラストチャンス」ということが強調されてきたが、このことについてはいくつか留意すべきことがある。

「2030年代に入るまでのこれから約6～7年」が「ラストチャンス」であるという説明については、2030年代に入ると若年人口が急減することが論拠とされているが、将来推計人口（厚生労働省）のデータを確認すればすぐにわかるように、出産可能年齢の女性人口について2030年代に入ると不連続な変化が生じるということはない（これまでと同様に緩やかな漸減傾向が続いていることになる）。

少子化傾向の「反転」が意味することについては明確な説明がなされているとはいえない状況にあるが、出生数に関してはその基礎となる出産可能年齢の女性人口が大きく減ってしまっていることに留意する必要がある（少子化対策が奏功して35年前の水準まで戻ったとしても、出生数において少子化傾向の「反転」は見込めない）。

「異次元の少子化対策」においては少子化対策予算を「倍増」させることが強調されてきたが、2010年代に少子化対策予算の規模はほぼ2倍になった。安倍内閣（当時）のもとで少子化対策の予算は大幅な増額が実現し、最近では待機児童の問題もほぼ解消に向かいつつある（ただし、保育の質的な充実について

はさらなる改善が求められる)。こうしたもとでも 2010 年代半ばから出生率が低下してきたことを踏まえると、出生率はさまざまな社会的・経済的要因から影響を受けるものであり、少子化対策を充実させれば出生率が上がるというほど話は簡単ではないことがわかる。

##### 5. 人口減少を前提とした社会の仕組みづくりを

少子化と人口減少の進展は大きな懸念材料であり、少子化傾向の「反転」は強く望まれることであるが、ここまで確認してきたことを踏まえると、少子化対策によって出生率を大幅に引き上げることには困難が伴う。仮に少子化対策が奏功したとしても人口減少は続いていくことになる。

こうしたもとで現実的な対応を考えると、「異次元の少子化対策」に過大な期待を寄せるることは避け、人口減少を前提として社会の仕組みを変えていくことに重点をおいて、適切な対応がなされていくことが望まれる。

### 第3節 電子申告と納税コスト

早稲田大学政治経済学術院教授 別所 俊一郎

#### 1. 行政の電子化

DX（デジタルトランスフォーメーション）はさまざまなところで進められており、日本政府もDXを推進している。2020年には「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」を策定し、2021年にはデジタル庁を発足させた。

税務行政もDXの例外でない。国際的には、OECDのForum on Tax Administrationが2020年に「Tax Administration 3.0」を公表し、税務行政のDXの推進を求めている。この報告書では、例えば「build-in compliance」、すなわち取引がデジタル化され情報が半自動的に税務当局に送られるような仕組みを実装することによる納税費用の節約が議論されている。日本の国税庁も「税務行政の将来像 2023」を発表し、税務行政のDXによる手続きや業務の在り方の根本的な見直しを目指している。大きな柱として、納税者の利便性の向上、課税・徴収事務の効率化・高度化、事業者のデジタル化が挙げられている。

税務行政の電子化のひとつに、申告書類や必要書類を電子的に提出する電子申告がある。電子申告は3つの段階でメリットがあるとされている。第1がidentification、すなわち納税義務者の確定である。とりわけ途上国ではインフォーマルセクターで働く人が多いため、特定の機械やアプリケーションの利用によって納税者の確定がより容易になる。第2はdetection、すなわち納税額の確定であり、ここには第三者の情報利用も含まれる。第三者とは納税者と国税庁以外の人を指し、たとえば所得税の源泉徴収や付加価値税のインボイスも第三者情報の利用に当たる。第3がcollection、すなわち徴税である。電子化により、計算・入力間違いを減少させるといったわかりやすい効果から、対面での徴税がなくなつて汚職や結託、恐喝が減るという効果まで期待される。もちろん、電子申告にもデメリットはある。たとえば、電子申告には機械やアプリケーションが必要であり、導入費用がかかるため、その費用が納税者の負担になつたり、負担しない納税者になんらかの不利益があつたりする可能性がある。

税務行政のDXはとりわけ途上国で注目を集め、2010年ごろからこれに関する実験がいくつか行われ、その結果が論文としてまとめられてきている。例えばタジキスタンの例では、納税者を電子申告を案内したグループとしないグループに分け、それぞれの納税額の変化などを分析している。これらの論文では、徴税が対面でなくなることによって汚職が減る、国庫に納められるべき税収を税務職員が取ることがなくなる、税務職員が納税者を脅すことが減る、といった結果が得られている。また、汚職が減ると同時に税収が増えるという現象も広く検出されている。

日本においても、2000年代前半から電子申告が導入されている。以下では、日本での電子申告の効果

についての分析結果を説明する。

## 2. 大法人の電子申告の義務化

日本の電子申告である e-Tax, eL-Tax はそれぞれ 2004 年, 2005 年に導入されている。しかし 2017 年の政府税調の中間報告はこれらが十分に使われていないことを指摘している。実際、OECD 各国と比べてみると、いずれの国でも電子申告の導入は 2000 年代前半であり、日本と大きくは異ならない。ところが、アメリカを除く多くの国で 2010 年代後半になると利用率は 90% を超えている一方で、日本では 2020 年時点でも 90% に達していない。

これは、企業活動では情報処理技術が広く普及しているにも拘らず、申告・申請のデータが電子的には提出されず、書面で提出されたものが税務当局において再び電子化されていることが少なくなかったことを意味している。以下で分析する地方税については、事業所が立地するすべての自治体に申告書を送付する必要があるため、会計システムのデータをスプレッドシートに抜き出して、紙ベースで申告書を作るには、費用がかかる上に誤申告のリスクもつきまとっていた。このような費用とリスクにもかかわらず電子申告の利用が十全に進まなかつた理由については必ずしも明らかではないが、e-Tax や eL-Tax がファイル形式を指定していたためそもそも使いにくいものであり、会計システムに実装されていないケースが多かつたことが考えられる。

このような状況下で、政府税調は 2017 年に電子申告 100%を目指すべきであると提言した。これをうけ、2018 年度税制改正で大法人の電子申告が義務化された。ここでいう大法人とは資本金 1 億円を超える企業とされ、申告書・必要書類の全てが対象となった。大法人のみが義務化の対象となった理由は、電子申告にはシステム投資が必要であるため、財務基盤が安定した法人に限定するためとされた。また、期限は 2020 年 4 月 1 日以降に始まる事業年度からとされた。これと同時に、申告書類のフォーマットとして CSV ファイルや PDF ファイルも認められた。書類の提出は国税・地方税を通じて 1 回でよいとされ、国税当局と地方税担当部署で情報共有が進められることとされた。

この改正では資本金 1 億円以下の企業では電子申告が義務化されなかった。そこで、資本金が 1 億円の近辺にある企業の状況を比較すれば、電子申告の義務化の影響を検証できると考えられる。以下では、このような見方に従っておこなった研究の結果を紹介する。

## 3. 電子申告の義務化の効果

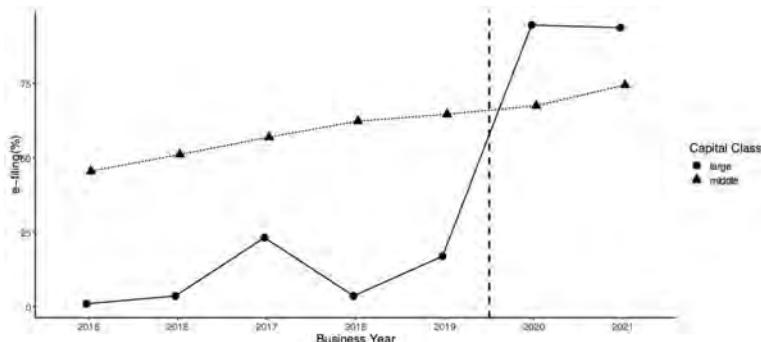
ここで紹介する研究では、東京大学政策評価研究教育センターで収集している、ある県の法人事業税の 2016~2022 年度のデータを用いた。資本金 1 億円で電子申告の義務化の対象になるところとならない法人が分かれるから、分析対象は普通法人で資本金 1,000 万円から 4 億円の企業とした。県外本店分割法

人、つまりこの県以外の所に本店があつて事業所がこの県の中にあつて県に事業税を払っている法人は分析から除外している。この県に本店がない企業は全国展開していて東京に本店があるような企業である確率が高く、電子申告システムの導入という点において行動パターンが特に違うのではないかと思われるからである。2016~2022年度のデータがそろっている法人に限定すると、資本金1億円以上の大法人が112、中小法人が9,217が分析対象となった。

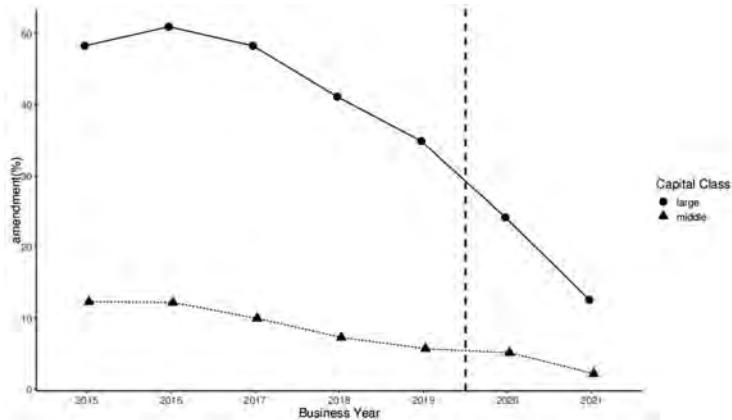
分析対象となった法人の電子申告の利用率は下図のとおりである。黒い丸と実線が大法人の利用率、三角の印と破線が中法人、すなわち資本金が1,000万円から1億円までの法人を表している。電子申告が義務化された2020年度に大法人についてのみ利用率のジャンプが見られ、中法人についてはあまり変化がないことから、電子申告の義務化が利用率に影響を与えたことがわかる。

次に、修正申告をした法人の割合に注目する。電子化により計算・入力間違いが減少することが期待されるから、その効果は修正申告の減少という形で検出されると思われるからである。さきほどと同様に、大法人と中法人について比率を描いたのが図2である。この図を見ると、両方とも減少傾向にあり、2019年から2020年にかけて大企業では大きく減っており、期待に沿った結果となっている。

<図1：電子申告の利用率>



<図2：修正申告の比率>



この修正申告の減少を統計的に処理をして推定すると、12%ポイントほどである。大法人の修正申告の比率は制度改正前で30%後半だから、比率にして3分の1も減っていることとなる。同様の分析を加算金の有無や納税額について行ってみたところ、効果はほとんど検出されない。これは、日本では電子申告は租税回避には影響せず、他方で、修正申告の減少にみられるように納税コストの減少のみに寄与したことを示唆している。

前述した途上国の先行研究と比較すると、途上国での研究ではしばしば検出される税収や租税回避にたいする効果は、電子化そのものの効果というよりは、電子化がもたらす税務行政の変化に起因していることがわかる。言い換えると、日本のように納税意識が高く、税務職員の質が比較的高い環境においては、電子化は納税コストの減少のみをもたらすと考えられる。ただし、ここでは電子化にかかる費用は考慮していない。これは将来の課題である。

#### 第4節 超過課税制度と課税ベースの移動

武藏大学経済学部教授 広田 啓朗

本研究は、都道府県の超過課税制度、特に法人住民税均等割の超過課税制度の導入が、課税ベースである事業所の移動を引き起こすのかを実証的に明らかにすることを目的としている。本研究の結果は、Hirot a et al. (2024)に基づいている。地方政府の政策決定における相互依存性を検証するための租税競争分析の補助的証拠としつつ、超過課税制度を導入した都道府県と標準税率の都道府県における事業所数の違いを分析し、地域間の税率差が課税ベースに与える影響や、租税競争に代表される政策の相互依存性を識別することを目指している。

2000 年の地方分権一括法を契機に、地方分権改革への関心が高まった。財政学の分野では、Oates (1972) の理論が示すように、地方のニーズに応じた分権的な公共サービス供給は資源配分の効率性を高める可能性がある。しかし、一方で、租税競争や財政外部性といった地方政府間の戦略的相互依存関係は、資源配分の非効率性を招く可能性も指摘されている。理論研究では様々な結果が示されているが、その具体的な影響に関する実証研究は十分ではない。

日本の地方自治体は、大都市から小規模自治体まで多様な地域性を有しており、地方分権のあり方やその効果については更なる実証研究が求められている。日本の地方税財政は、標準税率制度が存在する一方で税源がほぼ共通しており、地方政府間の制度的・時点的な違いを疑似実験的に活用できるという実証分析上の利点がある。本研究では、この点を活かし、2001 年度の大坂府を嘴矢とする都道府県の法人住民税均等割における超過課税制度の導入に着目し、税率引き上げが事業所数に与える影響を検証する。

2000 年代の地方税の特徴として、都道府県の法人課税への依存度の高さがあげられる。2006 年度には地方税収の約 40%を法人 2 税（法人住民税・法人事業税）が占めており、その水準は国際的にも高いとされていた。また、法人税収の地域格差も顕著であり、このような状況下で導入された法人住民税均等割の超過課税制度は、税率変更に対する事業所の反応を引き起こしやすい可能性がある。

地方法人 2 税は、法人事業税と法人住民税から構成される。法人事業税は事業活動そのものに課税される一方、法人住民税は地域社会の費用を広く負担させる税であり、法人税割と均等割の 2 種類がある。本研究が焦点を当てるのは、法人所得に関わらず課税される均等割であり、標準税率が存在するものの制限税率がないため、都道府県の裁量によって超過課税制度の導入と税率決定が可能となっている。

2001 年の大坂府を皮切りに法人住民税均等割の超過課税制度は全国に広がり、2023 年 4 月時点では 35 都道府県が導入している。他の税目における超過課税制度の導入団体数が減少傾向にあるのに対し、法人住民税均等割における超過課税制度は地方分権一括法を契機として急速に拡大した。

地方政府の政策選択に関する実証研究は、Agrawal et al. (2022) によって包括的にレビューされている。理論的枠組みとしては、財政競争、ヤードスティック競争、支出のスピルオーバーの 3 つのモデルが考えられている。本研究は、この中でも財政競争、すなわち課税ベースの移動に起因する競争圧力に着目する。地方政府の政策選択に関する実証研究は、戦略的相互依存関係の有無、その要因の特定、そして政策の相互依存性に関する因果メカニズムの識別の 3 つを主な目標としてきた。最終的な目標は、分権的な政策決定における地方政府の競争が社会厚生にとって「良い競争」か「悪い競争」かを明らかにすることである。

空間計量経済学の手法は広く用いられてきたが、Revelli (2005) や Gibbons and Overman (2012) は、理論的識別問題や因果メカニズムの実証的識別問題を指摘している。Revelli (2005) は、租税競争の存在には課税ベースの移動と税率差に対する課税ベースの反応という補助的証拠が必要であると主張している。Gibbons and Overman (2012) は、空間計量モデルを用いた推定が政策の相互依存関係を示すに過ぎず、そのメカニズムを特定できないと批判がある。

本研究は、日本の地方分権改革の初期の効果を検証し、法人住民税均等割における超過課税制度の導入を契機とした地方税率の変化が引き起こす影響、特に事業所に与える影響に焦点を当てる。さらに、超過課税制度の導入が地価に与える影響も分析し、社会厚生への影響を考察する。本研究では、自然災害の影響を受けた地域を除く 1705 市町村を対象に、『事業所・企業統計調査』および『経済センサス』の 1996 年から 2014 年までの 8 期間の事業所数データを使用する。経営形態別、経営組織別、産業別、従業者規模別のデータも用いている。共変量として、市町村別の人口、年齢構成、失業率、所得、産業構造、土地利用に関するデータを使用している。

本研究では、Difference in Differences (DID) 分析と Event Study Design と呼ばれる疑似実験的な計量手法を用いている。アウトカム変数は事業所数である。介入群は超過課税制度を導入した都道府県に属する市町村、対照群は標準税率のままの市町村とする。

ベースラインモデルの分析結果では、超過課税の導入により事業所数が約 2.7% 減少することが示された。また、Event study と呼ばれる手法を用いた分析より、超過課税制度導入以降、当該都道府県では事業所数が減少傾向にあることが示されている。

カテゴリー別の分析では、会社形態、個人・共同経営、単独事業所、建設業、サービス業、製造業、運輸・通信業、そして小規模な事業所（従業者数 1-19 人）において、超過課税導入後の事業所数の減少が確認された。特に、小規模な事業所ほど減少幅が大きい傾向が見られる。分析結果は、超過課税を導入した都道府県では事業所数が減少し、標準税率のままの隣接都道府県では事業所数が増加することを示唆しており、事業所の移転の可能性を示唆している。特に小規模な事業所ほどこの傾向が顕著である。

県境に近い事業所ほど移転コストが低いと考えられるため、県境に近いかどうかという視点を導入した異質効果を検証した。分析結果は、すべてのカテゴリーにおいて、県境付近の事業所が他県へ移転しやすい傾向を支持している。

さらに、分析結果の頑健性を確認するため、従業者数と昼間人口をアウトカムとした追加分析を実施した。従業者数をアウトカムとした分析では、事業所数と同様に統計的に有意な負の影響が確認された。一人当たり昼間人口をアウトカムとした分析では、超過課税を導入した都道府県において昼間人口の減少が確認され、県境付近の事業所の移転が示唆された。

地域経済に与える影響として、地価への影響を分析した結果、住宅地地価には正の効果（公共サービス向上によるスピルオーバー効果の可能性）、商業地地価には負の効果と近隣地域への正の効果（事業所移転の影響の可能性）が確認された。工業地地価には統計的に有意な効果は確認されなかった。

本研究は、法人住民税均等割における超過課税制度の導入が、課税ベースである事業所数に負の影響を与える可能性を実証的に示したものである。特に小規模事業所や県境付近において事業所数が減少しており、これらの影響は事業所の移転を含む可能性もある。その移転先として隣接都道府県が選択される傾向が示唆された。また、地価分析からは公共サービス効果と移転効果が存在する可能性がある。長い間、都道府県の収支において法人税に依存する割合が高かったことを考慮すると、2000年代初頭の超過課税制度の導入は、課税ベースである事業所に対して負の影響を与えたと考えられる。

表：事業所数の推定結果

	事業所数		
	[1]	[2]	[3]
超過課税	-0.027*** [0.004]	-0.029*** [0.004]	-0.027*** [0.004]
観測値	13,640	13,640	13,640
市町村固定効果	Yes	Yes	Yes
年度固定効果	Yes	Yes	Yes
共変量	No	Yes	Yes
社会環境共変量	No	No	Yes

注：共変量は、人口、15歳未満人口割合、65以上人口割合、納稅義務者あたり課税対象所得、失業率、社会環境共変量は、第1次産業比率、第2次産業比率、第3次産業比率、住宅地面積割合、商業地面積割合、工業地面積割合、湖沼面積割合を利用している。また、カッコ内は市町村ごとにクラスタリングした標準誤差を用いている。\*\*\*、\*\*、\*は、それぞれ、1%，5%，10%での統計的な有意水準を示している。

## 参考文献

- 1 . Agrawal, D. R., W. H. Hoyt, and J. D. Wilson. 2022. “Local policy choice: Theory and empirics.” Journal of Economic Literature 60 (4): 1378–1455. <https://doi.org/10.1257/jel.20201490>.
- 2 . de Chaisemartin, C., and X. D'Haultfoeuille. 2020. “Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects.” American Economic Review 110 (9): 2964–96. <https://doi.org/10.1257/aer.20181169>.
- 3 . Gibbons, S., and H. G. Overman. 2012. “Mostly pointless spatial econometrics?” Journal of Regional Science 52 (2): 172–191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2012.00760.x>.
- 4 . Hirota, H., H. Saito, and H. Yunoue. 2024. “Do local corporate tax rate hikes trigger establishment relocation? Evidence from the decentralization reform in Japan.” Presentation paper at the University of Tokyo, Graduate School of Economics, Public Finance Workshop, October 4, 2024.
- 5 . Revelli, F. 2005. “On spatial public finance empirics.” International Tax and Public Finance 12 (4): 475–492. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-4199-9>.

## 第5節 行政の効率化：談合と裁量

青山学院大学経済学部教授 西川 雅史

### 1. 考察の動機

本稿は、日本の公共調達の効率性に関する考察であり、特に地方自治体が発注する舗装工事に着目し、入札における「落札率」（落札価格/予定価格）の動向とその背景を明らかにすることを目的としている。公共工事の必要性は、老朽化対策や防災・減災をめぐる政策的背景から極めて高まっている。公共投資全体の年間規模は20兆円代半ばに達しており、仮に調達制度を改革し、落札率を5%程度引き下げることができれば、歳出削減効果は1兆円規模となる算段である。不相応に価格が高止まりしているようなことがあれば、限られた予算の中でより多くの社会的必要を満たすために、それは是正されるべきであろう。

### 2. 落札率の現状

実際の落札率がどのような水準で推移してきたのかを示したものが図1であり、落札率は全国的に緩やかな上昇傾向にあることがわかる。関東地方整備局の発注工事においては、2008年に0.88程度であった落札率が、2020年には0.93程度まで上昇している。小規模な市町村の落札率は、0.93～0.95で高止まりしているように見える。次に、図2では地域差を見るために、山梨・富山・大阪・高知の4府県における県下の市町村の落札率の分布をカーネル密度で表している。それぞれ太実線が2008年、細線が2015年、太点線が2020年の分布を示している。図1で確認したように、落札率の平均値は全国的に上昇傾向なのであるから、山梨県、大阪府、愛媛県のように、落札率が過去から現代に近づくにつれて分布が右側へ動いていくのは自然である、ところが、高知県下の市町村では、落札率の分布が時間とともに左側へ動いている。これは、2012年9月に国土交通省が高知県内に発注した工事で不公正な入札（いわゆる談合）があったとして、公正取引委員会により改善要求がなされたことが影響しているよう。つまり、その後の制度改革や意識改革によって、入札参加者の行動に変化が生じたものと考えられる。逆に言えば、行動が変化する前には、事業者間の協調関係などによって、価格が引き上げられていたとも解釈できる。

こうした事業者間の協調関係を事前に探知することはできないのであろうか。筆者は、落札率が高止まりしているものの、談合事件が露顕したことのない愛媛県が久万高原町地域で行った入札に着目し、探索を試みた<sup>1</sup>。そこでは、事業者間の協調関係の兆候を見つけることができず、久万高原町の落札率の高さは、過疎的な山間地という市場特性に基づくものであると判断した。その後、同地域で官製談合が摘発されることになるが、それは、最低制限価格に関する情報漏洩であった。この種の官製談合は、事業者間の協力関係が築けない時に、価格競争で勝つために、非公表である最低制限価格付近で落札することを企図して発生する。つまり、事業者間の協力関係は不在だったとする筆者の観察そのものが間違えていたわけではない。

<sup>1</sup> 西川雅史（2024）「地方自治体の公共調達の一断面」『青山経済論集』76, pp.171-216.

図 1：落札率の推移

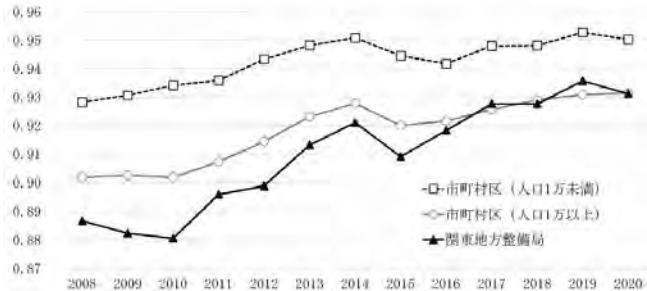
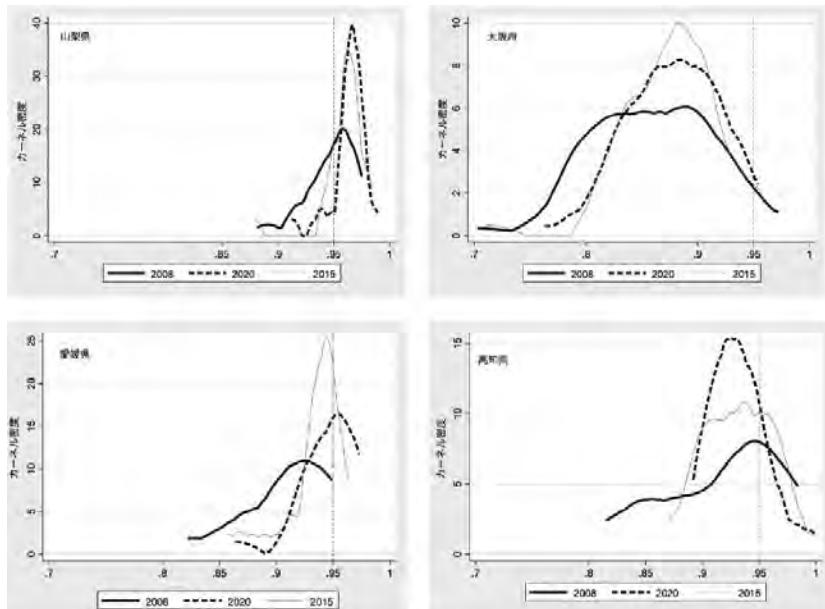


図 2：市町村の落札率のカーネル分布（2008 年, 2015 年, 2020 年）



### 3. 「95%ルール」

2001 年、日本弁護士連合会は『入札制度改革に関する提言と入札実態調査報告書』をとりまとめ、1990 年代以降に談合事件が多発する中にあって、落札率の平均値が 95% を超えている自治体が多いことなどを指摘し、建設業界に談合が蔓延していると推断した。これを受け、全国市民オンブズマン連絡会議では、2002 年度から都道府県、政令指定都市、県庁所在地などの落札率データを収集し、これを『落札率・談合疑惑度調査』として取りまとめて公開はじめた。そこでは、落札率が 95% を超えている場合は、

談合の疑いが極めて強いものとして扱っている。こうした民間団体の動きが一般市民にも認知されるようになり、公共調達において落札率が0.95を越えていれば、談合の可能性があると予測されるようになつた。こうした状況の下にあって、協調関係を保全したいと考える入札参加者の間では、落札率を0.95未満に抑えようとする動機が生じた。そこで、業者間の事前調整によって落札予定者とされた者のみが予定価格の95%未満の価格で入札し、他の者が95%以上で入札するという共謀様式が考え出された。これにより、落札率を0.95未満に抑えつつ、狙い通りの落札者に落札させることができる。これが「95%ルール」である。

図3は、愛媛県が伊方町・松野町の地域へ発注した工事を対象として、入札価格率の分布を示したものである。ここで入札価格率とは、入札価格を予定価格で除した値である。入札価格率は、落札した者だけではなく、落札できなかつた者の入札価格についても考慮できる。図3で、黒破線が落札した者の入札価格率の分布であり、グレーの実線が落札できなかつた者の入札価格率の分布である。図3を見ると、落札者の入札価格率（すなわち落札率）の分布を示す黒破線が、0.95の直下に集中していることがわかる。これに対して、落札できなかつたものの入札価格率は、0.95より上に分布している。「0.95」という特定の値を境に、勝者と敗者とが明瞭に配置されるという現象は、競争的な市場で発生するとは思えないものである。換言すれば、事業者間になんらかの協調関係が存在すると考えるほうが自然である。しかも、この協力関係は維持するのが容易である。予定価格さえ知つていれば（愛媛県では事前公表）、詳細な金額を打ち合わせせずとも、負けるべき者が負け、勝つべきものが勝てる。

もし、95%ルールが実在するならば、入札価格率が0.95を下回れば勝率は100%に近づき、入札価格率が0.95を上回れば勝率は0%に近づくはずなので、0.95を境として勝率（落札できる確率）に不自然なジャンプが現れるはずである。この仮説を統計的に検証するため、2014年から2022年までの愛媛県が発注する舗装工事のデータを用いて、回帰不連続デザイン（RDD）による分析を試みた。その分析結果を示したものが図4である。愛媛県発注工事のうち指名競争入札においては、0.454という勝率の不連続なジャンプが、統計的な有意性を持って確認され、事業者間に協調行動が存在している可能性が高いことが示された。対照的に、一般競争入札ではこのようなジャンプは確認されなかつた。

こうした分析から得られる含意は明確である。すなわち、調達制度の選択が競争性と効率性に与える影響は大きく、指名競争入札を見直すことが、財政的な節減と公正な契約手続きの実現に資するというものである。具体的な政策対応としては、一般競争入札の拡大が考えられるが、さらに愛媛県発注工事であれば、地域ごとの落札率の違いを利用して「参照価格」を得ることができるので、これを基にした随意契約の活用も考えられる。たとえば、受注可能な事業者が実質的に1者であるような地域の入札では、随意契約を用いるものの、その予定価格の設定では、愛媛県が松山市域で発注した工事の落札価格情報を用いる、といった形である。

図3:「95%ルール」の存在可能性を示す入札価格率分布

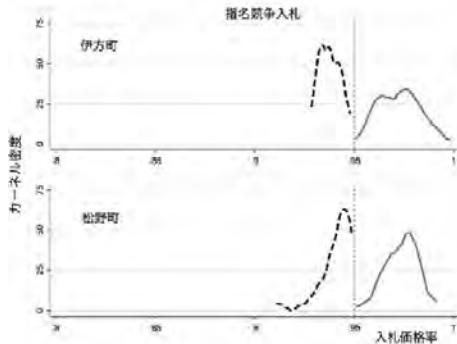
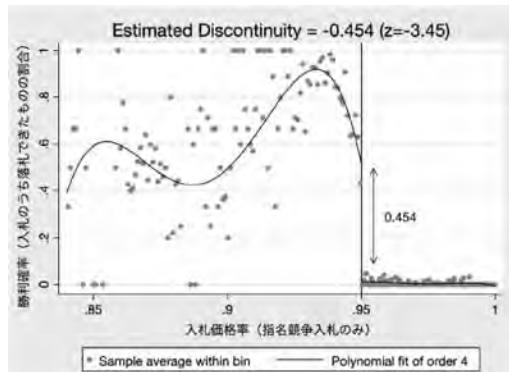


図4:回帰不連続モデルによる検証結果



#### 4. 残された課題

本稿の分析は特定地域の特定工種（舗装工事）に限定されているが、今後は他地域や他工種への応用と比較を進めることで、より普遍的な知見が得られるであろう。また、95%ルールを用いた官製談合の検出困難性については注意が必要である。官製談合によってフロア価格の事前漏洩があっても、落札率が低いため、それを不正（競争性の欠如）としては検知できない。また、競争性の判断は参加者数の多寡だけでは必ずしも測れない。落札意欲のない者によって参加者数が嵩増しされる事例も多いからである。反対に、同一業者が繰り返し落札する市場であっても、潜在的なライバルが存在しており、落札価格が低位に抑えられているようなコンテストブル・マーケットも存在していた。

公共調達の効率化は、限られた財源の中でより多くの必要な事業を実施するための基盤である。その意味で、調達制度の設計と運用を不斷に見直す努力が、今後の行政運営においてますます重要なことは間違いない。ただし、建設業の保護育成と、公共調達の効率化との間には常に緊張関係が存在することを忘れてはならない。

## 第6節 我が国における税務データに基づく分析の意義について

中央大学法学部教授 國枝 繁樹

### 1. 学術目的での税務データ利用の重要性

ビッグデータの利用可能性の拡大により、経済学においても、集計データではなく、個別の主体のデータであるマイクロデータに基づく実証分析が一般的となってきた。特に、最近では、従来のサーベイデータに加え、行政データ（administrative data）に基づく実証研究が重視されてきている。財政学においても、多くの国において、個別の納税者の匿名データ（氏名、詳細な住所等は除いたデータ）が学術目的で利用可能となっており、そうしたデータに基づく実証分析が必須になってきている。

残念ながら、これまで、我が国においては、個票を含む税務データの利用がほとんど許されていなかつたが、国税庁は、2021年6月に、我が国の税・財政政策の改善・充実等に資する統計的研究を実施する研究者を公募することを公表した。この研究においては、税務大学校職員との共同研究を前提に、国税庁の保有する行政記録情報（税務データ）を利用した分析等を行うことができる。筆者（國枝）の属する研究グループは、幸い、「我が国の所得税制に関する税務データに基づく分析」の共同研究のパートナーに選ばれ、2022年3月より共同研究を進めているところである。本稿においては、国税庁の提供する税務データの利用の成果の一例として、最近の高額所得者の所得分布の分析について、その一端を紹介する。

### 2. 国税庁の提供する所得税データ

国税庁は、2021年6月に、我が国の税・財政政策の改善・充実等に資する統計的研究を実施する研究者を公募することを公表した。この研究においては、税務大学校職員との共同研究を前提に、国税庁の保有する行政記録情報を利用した分析等を行うことができる。提供される税務データのうち、申告所得税データについては、「所得税および復興特別所得税の確定申告書」（以下、「確定申告書」）第一表および第三表に記載されている各項目のデータが利用可能である。（ただし、納税者氏名等は、プライバシー保護の観点からアクセス不可。）今回の国税庁との共同研究で提供される税務データは、申告所得税の各所得につき、税額計算を行うための詳細な項目が含まれている。また、サンプル調査ではなく、ある一年間を通して税務データが利用できることから、一年に2千万人を超える膨大な数の納税者をカバーすることができる。の中には、サーベイデータではおそらくあまり含まれていない超高額所得者も含まれている。また、申告内容についても、サーベイデータと異なり、真実でない申告を行った場合には、加算税や悪質な場合には罰則が科されるため、一定の正確性が担保されており、信頼性の高いデータとなっている。

ただし、申告所得税の税務データには、いくつかの限界があることにも留意する必要がある。一つは、対象が確定申告書の提出を伴う申告所得税のデータに限られる点である。我が国の課税形態には、申告書の提出が必要になる申告総合課税や申告分離課税の他、源泉徴収により納税手続が完結する源泉分離課税が存在し、利子所得や配当所得等に広く適用されている。このため、利子課税のほとんどについては、申告不要であり、今回の税務データには含まれない。また、我が国には、給与所得の精巧な年末調整制度が導入されているため、給与以外の所得のない多くの給与所得者は、源泉徴収のみで納税手続きが完結しており、確定申告を行っていない。ただし、現在、給与収入が2000万円を超える給与所得者については、申告が義務付けられているため、給与収入2000万円を超える給与所得者の税務データは、今回提供されるデータに含まれており、高額所得者の所得分布の分析等を行う場合には問題がない。

もう一つの留意点としては、今回のデータが、税務行政のための行政記録のため、税務行政上、必要なデータが含まれていない点がある。例えば、確定申告書第一表・第三表には、家族構成に関するデータは含まれておらず、要因分析等を行う場合に、一定の制約が存在する。税務データの利用に当たっては、これらの点に留意する必要がある。

### 3. 我が国における高所得者の所得分布のパレート係数の推計

一般に、高額所得者の所得分布は、パレート分布で近似できるが広く知られている。連続型のパレート分布の確率密度関数は、(1)式で示される。

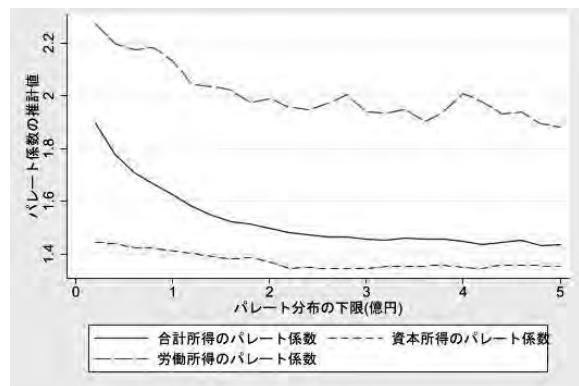
$$f(x) = \frac{\alpha x_{\min}^{\alpha}}{x^{\alpha+1}} \quad (1)$$

(ここで、 $\alpha$  はパレート係数、 $x_{\min}$  は分布の下限。)

パレート係数  $\alpha$  が小さいことは、所得分布の中で特に高額な所得のスーパーリッチ層に所得が集中していることを意味する。このため、各国において、高額所得者のパレート係数の推計が試みられてきた。我が国の過去の推計では、戦前には、国税庁統計年報の集計データを用いた汐見他(1941)の推計が存在し、戦後には、高額所得者・納税者公示制度のデータ等が用いられた。例えば、國枝(2012)は、2003 年の高額納税者公示制度のデータを用いて、パレート係数を約 2.1 と推計した。しかし、高額納税者公示制度は 2005 年に廃止され、最近まで研究者が利用できる所得税の個票データは存在しなかった。

今回の研究においては、高額所得者全体の標本が利用できることに鑑み、最尤法に基づく推計を行った<sup>2</sup>。まず、分布の下限を 5000 万円から 10 億円の間で、5000 万円単位で設定して、2020 年度の合計所得、資本所得および労働所得について、パレート係数の最尤推定量の推計を行った<sup>3</sup>。推計結果は、第 1 図である。

第 1 図 2020 年の各種所得のパレート係数の推計値



(出所 筆者作成)

まず合計所得のパレート係数は、2 億円を超えたあたりから、1.45 程度で安定している。これに対し、

<sup>2</sup> Hill estimator とも呼ばれる。(Hill (1975))

<sup>3</sup> このような図は、"Hill plot"とも呼ばれ、パレート分布の下限値を求める際に用いられる。

資本所得のパレート係数は、2億円を超えたあたりから、1.35程度となる。他方、労働所得のパレート係数は、2億円を超えたあたりから、1.95程度で変動している。合計所得のパレート係数が、資本所得のパレート係数に近いのは、高額所得者の所得の大半が、資本所得だからである。

今回の合計所得のパレート係数の推計値(1.5)は、高額納税者公示制度中止直前の2003年の高額納税者公示データに基づく國枝(2012)のパレート係数の推計値2.1と比較すると大幅に低くなっている。先行研究とは対象データや推計手法が異なるため、単純な比較ではできないものの、パレート係数の推計値の推移からは、我が国において、2000年代前半以降、高額所得者への所得集中が大幅に進んだと考えることができる。

国際的な観点からは、本研究のこれらの我が国の推計値は、米国のSaez and Stantcheva(2018)の推計値(合計所得約1.4、資本所得約1.38及び労働所得約1.6)と比較すると、資本所得のパレート係数は、我が国の方が小さく、合計所得のパレート係数は、我が国の方が若干大きい。他方、労働所得のパレート係数は、日米で明確な差があり、我が国のパレート係数の方が、米国のパレート係数よりもかなり大きい。これは、米国企業の経営者等の報酬が一般社員よりも非常に高いのに対し、日本企業の経営者等の報酬がある程度抑制されていることが背景にあると思われる。日米の給与体系の違い等から、我が国の所得格差は小さいとの指摘がなされることも少なくないが、実際には、我が国の超高額所得層の所得の大半は、資本所得であり、資本所得まで勘案して、所得格差を考える必要がある。

なお、今回のパレート係数の推計は、株式譲渡益や土地譲渡益を含む「合計所得」を中心に行っているが、高額所得者への所得集中の分析において、株式譲渡益や土地譲渡益を含むべきかについては、議論がある。しかし、最近では、経営者の報酬は、未公開株式の上場やストックオプションの利用等、株式譲渡益の形で支払われることも多い。また、過去においては、株式会社の自社株式取得は事実上制限されていたが、現在では、自己株式取得により株式譲渡益の形で利益還元を行うことは、配当と並び、株式会社の主要な利益還元の方法であり、株式譲渡益を除外し、配当のみを勘案して、資本所得を捉えることには問題が多い。こうした点に鑑み、本研究では、株式譲渡益・土地譲渡益を含んだ合同所得および資本所得のパレート係数につき推計している。

以上の点も含め、Kunieda(2025)は、所得税データを用いて、より詳細な我が国の高額所得者の分析を行っており、様々な興味深い点を指摘している。

#### 4.まとめ

今回、国税庁の提供する申告所得税の個票データを利用し、合計所得のみならず、資本所得および労働所得についてもパレート係数を推計した。2020年の合計所得のパレート係数は1.45程度、資本所得のパレート係数は1.35程度および労働所得の1.95程度となっている。合計所得のパレート係数は、高額所得者・高額納税者公示制度に基づく過去の推計値と比較して大幅に低下している。これは、高額所得者の所得の大半が、資本所得であるため、資本所得の超高額所得者への所得集中を反映したものである。このように、高額所得者のデータを十分含まないサーベイデータでの分析と異なり、税務データを利用することで、我が国においても、超高額所得者への所得集中が進んでおり、我が国における所得格差の是正には、資本所得課税の強化が不可欠なことが明らかになった。このように、税務データに基づく分析は、学術面・政策面で非常に有意義であり、さらなる分析を進めてまいりたい。

#### 参考文献

- 國枝繁樹(2012)「新しい最適所得税理論と日本の所得税制」、『日本経済研究』 第67号、21-38頁
- 國枝繁樹(2025)、「我が国における税務データに基づく分析の意義」、『フィナンシャル・レビュー』、  
汐見三郎・宗藤圭三・毛利英於菟・武田長太郎(1941)、『改訂 國民所得の分配』、有斐閣
- Hill, B. (1975), "A Simple General Approach to Inference about the Tail of Distribution," *Annals of Statistics*, Vol.3, No.5, pp. 1163-1174
- Kunieda, S. (2025), "A Tax-data based Analysis of Japanese High-income Earners," Discussion paper, National Tax College of Japan
- Saez, E., and S. Stantcheva (2018), "A Simple Theory of Optimal Capital Taxation," *Journal of Public Economics*, Vol. 162, pp. 120-142

## 第7節 いわゆる「年収の壁」と所得課税における控除について

東京大学大学院経済学研究科教授 林 正義

現在の税制や社会保険料制度では、配偶者を含む扶養家族の年収が一定の金額を超えると、納税者の人の控除が無くなったり、扶養家族が新たに社会保険料を支払ったりすることで、世帯の可処分所得が減少する。このことから、そのような負担を回避するために扶養家族は就労時間を調整していると主張される。つまり、税・社会保障料制度が人々の就業を抑制する「年収の壁」を生み出しているらしい。最近は社会保険料の被扶養認定基準による「130万円の壁」が重視されているが、以前は配偶者控除による「103万円の壁」に対する批判が激しかった。時代により「103万円」に相当する金額は異なるが、そのような批判は八代（1983）まで遡れよう。そこでは、パートなどで働く有配偶女性が年収100万円付近で就業調整をしている点が指摘される。確かに、既婚女性パート就労者による給与収入（年収）の分布を見ると、100万円付近で不自然な塊が存在する。

しかし、配偶者控除ほど誤解の多い制度はない。以前は、納税者の配偶者からの給与収入が年間103万円を超えると、納税者の配偶者控除が無くなり、配偶者による追加収入により世帯の手取り収入が減少していた。しかし、配偶者特別控除が1987年に導入され、1988年から拡大されたことで、この問題は大きく緩和された。ただし、現在と同様、当時の配偶者特別控除も階段状に減少していたため、階段が変わる収入の閾値（103万円を含む）では、少額ではあるが手取りの逆転は起こっていた。そして2004年に配偶者特別控除の上乗せ部分が廃止された後は、103万円で配偶者控除が無くなってしまっても、配偶者特別控除が適用され、105万円までは配偶者控除と同額であった。つまり、103万円は意味のある閾値ではなくなった。当時の配偶者特別控除は105万円から減額を始めていたので閾値を強調したいならば「105万円の壁」とすべきであった。そして、2018年に配偶者控除適用の閾値（103万円）はそのままに、配偶者特別控除額が減額を始める閾値が105万円から150万円へと大幅に増額され、2025年の改正に至る。それにもかかわらず、2018年の改定後のパートと配偶女性の所得分布を見ると、未だ100万円付近での就業調整が確認されている（近藤・深井2023）。

つまり、2004年以降の配偶者控除・特別控除は、制度上、103万円で壁をつくってはいなかった。しかし、それが世帯の予算制約を拡大していたことは事実であるため、当該控除が所得効果を通じて配偶者の就業を抑制していることは否定できないであろう。2017年までの制度を前提としたものではあるが、この点を探るために、幾つかの研究は配偶者控除制度全廃の効果を探り、女性労働が増加することを示している。しかし、その程度は小さい。「パートタイム労働者総合実態調査」を用いたAkabayashi（2006）では1.91～5.53%、「消費生活に関するパネル調査（JPSC）」を用いた高橋（2010）では0.7%となっている。これらは労働時間の調整（内縁調整）のみを考慮する分析であるが、就労の開始・停止という外縁調整についても考慮した研究では、更に小さい効果となっている。「全国消費実態調査」の2人以上の世帯（60歳以上の世帯および配偶者が存在しない世帯は除外）を用いた足立・金田（2016）では0.64%、「就業構造基本調査」の25～55歳の既婚男性（被雇用者）が世帯主である世帯を用いたBessho and Hayashi（2014）では0.19%である。つまり、これらを総合すると、配偶者控除を全廃しても女性配偶者の労働供給の増加率は1%にも満たないことが分かる。

上記の諸研究は比較的短時間における意思決定を対象とした静学的な分析である。配偶者の対応が長期にわたるならば、異なった結果が得られるかもしれない。例えば、配偶者控除・特別控除の存在によつ

て、結婚や出産した女性が家庭内に留まることを選択すると、家庭外の仕事や人的投資を通じて達成される家庭外の仕事に資する能力の向上は見込めなくなる。そもそも、そのような女性は、家庭に入ることを読み込んで、生徒・学生時代から家庭外の仕事に資する人的投資を行わないかもしれない。この議論が正しければ、配偶者控除の存在は人的資本蓄積を鈍らせ、日本経済の生産能力を損なうことに通じる。

Kitao and Mikoshiba (2024) は、このような長期的観点から、第3号被保険者制度や遺族年金制度とともに配偶者控除・特別控除の効果を数値的に検証している。ここでは、女性による人的資本の蓄積を明示的に扱いながら、日本経済をカリブレートし、配偶者控除・特別控除の全廃が女性（25～60歳）の行動に与える効果をシミュレートしている。その結果は、控除廃止により就労率が平均8.1%ポイント増加（64.1%→72.2%）するというものである。これを正規と非正規に分けると、正規は0.9%ポイントのみの増加で（26.7%→27.6%）、大部分は非正規が吸収する（37.4%→44.6%）というものである。収入でみると平均10.3%の増加となり、増加率は壮年層（50～64歳：7.7%）より若年層（25～49歳：12.1%）、独身者（6.1%）より既婚者（11.9%）、そして、大卒以上（6.9%）より高卒以下（11.2%）のほうが高い（なお、100万円の収入が130万円に増えただけでも増加率は30%となる点に注意）。

収入増加は労働時間の増加（他の条件が等しければ苦痛の増加）を意味するので、それと同時に消費が増加したとしても、収入増加がそのままプラスの効果を意味するとは限らない。そこで、収入ではなく厚生の変化を見る必要がある。同研究において厚生の変化は消費等価変分として（=消費額を単位にして）計測されている。控除の撤廃は増税を意味するから、当然、一次的な効果として厚生は減少する。しかし、長期的な人的資本形成の影響も考慮すると、生産性の増加を通じた賃金率の増加が見込めるため、増税（配偶者控除・特別控除の撤廃）の効果を相殺する厚生の増加が期待できるかもしれない。しかし、この期待に反して厚生は平均して1%減少することが示されている。そして、学歴別にみると大卒以上（-0.8%）より高卒以下（-1.0%）のほうが減少が大きい。一方で、増税分が定額還付される場合、厚生の変化は増加に転じる。税・給付制度は何らかの歪みをもつため、この結果は特筆すべきことではない。ただ、この厚生増は消費単位で測られているにもかかわらず平均0.3%しかない。特に高卒以下（0.2%）は大卒以上（0.4%）の半分となっており、殆ど変化がないと言って良い水準である。

上記の研究から分かるように、配偶者控除・特別控除が大きな影響を経済に与えているとは言い難い。そこで、異なる角度から批判が行われるようになっている。例えば、ある会合の議事録には「個人所得課税の配偶者控除、特別扶養控除が本当に所得再分配の機能を果たしているのか、本当に困った人たちを助けているのか、別にいい制度があるのではないか」との記録がある。このような議論に対しては、所得控除は垂直的公平性（再分配）ではなく水平的公平性の為にある点を強調したい。所得課税では担税力に応じて課税が行われる。同一の「所得」（=収入-経費）を稼得する個人でも担税力が異なる場合がある。例えば、同一の「所得」であっても、扶養家族をもつ個人は、扶養家族がない個人よりも担税力は弱い。また、より多くの医療費を必要とする傷病者は、同一「所得」の健常者よりも担税力は小さいと見做せる。このような「所得」に現れない担税力の違いを調整するのが所得控除の役目である。つまりそれは、同じ担税力の者は同じ税負担をすべきという水平的公平性のための仕組みである。

担税力を適切に表す所得概念として、しばしば Haig-Simons の所得概念が引き合いに出される。ここで所得は消費と資産純増の合計値として定義される。日本の所得課税は個人単位課税であるから、これら所得・消費・純貯蓄は個人（=納税者）単位で把握される。したがって、納税者個人の消費に資さない、配偶者を含む扶養家族への世帯内移転（扶養にかかる費用）は課税所得からは控除される（これが配偶者控除や扶養控除の根拠のひとつ）。その一方で、例えば、利他性に基づく世帯内移転や、納税者へ対して

扶養家族が世帯内で生産するサービスの対価として解釈できる世帯内移転など、納税者個人の消費に資する移転は控除されない。このような納税者の消費に資する世帯内移転の規模を検証することは、適正な配偶者控除や扶養控除の金額を算定するためにも重要である。

この所得控除の根拠は、しばしば耳にする「専業主婦の比率が少なくなったから配偶者控除を見直すべき」という議論とは全く関係ない。そもそもこの議論は「少数派専門の制度は必要ない」もしくは「少数派を配慮する必要はない」という常軌を逸した主張である。配偶者控除の見直しは否定すべきではないが、その根拠として「少数派だから」という理屈を利用することは憚られるべきであろう。

また、所得控除については、超過累進課税下の税の軽減額は、税額控除では所得にかかわらず一定であるが、所得控除では高所得者ほど大きくなる、と批判される。これは税軽減の度合いを「額」で測るか「率」で測るかという根源的な基準が欠けた議論である。また、Haig-Simons の所得概念に基づく限り、控除前の所得を税額の算定に用いることは適切ではない。なお、第 1 ブラケットにおける税の軽減額に合わせて所得控除から税額控除に転換すると、控除額の分だけブラケットクリープが発生する。高額所得者の負担を増やしたいならば、このようなサイレント増税的な方法ではなく、正面から正々堂々と（控除はそのままに）税率表を改訂すべきであろう。

加えて、貧困対策として還付型税額控除が注目され、所得控除から税額控除への転換が主張される場合がある。しかし、例えば、フリードマンによる「負の所得税」が還付型ならば税額控除と所得控除のいずれとしても再現できるように、税額控除と所得控除には、低所得者層への給付という観点からは本質的な違いはない。また、「税の還付」に拘る必要も無い。例えば、消費税の逆進性対策として言及されるカナダのGST/HST クレジットの実質は低所得者に対する給付である。加えて、米国の勤労所得税額控除(ETC)も還付型の税額控除の典型例とされる場合が多いが、その本質は低所得者に対する賃金率補助である。したがって、公的資金を用いて低所得者に対する市場の賃金率に上乗せができるれば、必ずしも還付型の税額控除として実施する必要は無い。多くの国では課税当局に個人所得の情報が集まるため、これらの給付や補助が「還付」として実施されている訳ではあるが、上記の「給付」や「賃金補助」は各国の行政インフラに応じて設計されるべきであろう。

## 参考文献

- 足立泰美, 金田陸幸, 2016. 「配偶者控除制度と有配偶女性の労働供給の変化」『生活経済学研究』43, 13-29.
- 近藤絢子, 深井太陽, 2023. 「市町村税務データを用いた既婚女性の就労調整の分析」 RIETI Discussion Paper Series 23-J-049, 産業経済研究所.
- 高橋新吾, 2010. 「配偶者控除及び社会保障制度が日本の既婚女性に及ぼす労働抑制効果の測定」『日本労働研究雑誌』(605), 28-43.
- 八代尚宏, 1983. 『女性労働の経済分析: もう一つの見えざる革命』日本経済新聞社.
- Akabayashi, H., 2006. The labor supply of married women and spousal tax deductions in Japan. Review of Economics of the Household 4, 349-378.
- Bessho, S., Hayashi, M. 2014. Intensive margins, extensive margins, and spousal allowances in the Japanese system of personal income taxes: A discrete analysis, Journal of the Japanese and International Economies 34, 162-178.
- Kitao, S., Mikoshiba, M., 2024. Why women work the way they do in Japan: Roles of fiscal policies.

<https://sagirikitao.github.io/mywebsite/FLFP.pdf> (accessed July 11, 2025)

## 第2章 社会保障 [総論]

慶應義塾大学経済学部教授 駒村 康平

### 1. はじめに

日本の社会保障制度は、人口動態、就業構造、家族形態、そしてグローバル化の進展に伴い大きな変革期を迎えており、とりわけ2040年にかけての「団塊の世代」が85歳に到達する一方で、「団塊ジュニア世代」が退職年齢に到達し、労働人口は急減する。このあたりで高齢者数はピークを迎える。労働人口、財政面でも極めて深刻な状況になる。こうしたなか年金、医療、介護、税制、労働市場の制度改革をそれぞれ個別に行っても、持続可能な社会保障制度を構想できない。本稿では、駒村康平、大森正博、山重慎二、和泉徹彦の4名の研究成果を踏まえ、社会保障制度改革の方向性を論じる。

### 2. 2040年を乗り越えるために

日本の社会保障制度における最大の危機は2040年に訪れる。2040年には、人口の多い団塊の世代が85歳を超える、要介護リスク、認知症リスクは急激に上昇する。同時に団塊ジュニア世代が65歳を迎え、退職を開始する。人口の多い二つの世代が高齢期になることで、高齢者人口が4,000万人に迫る。

厳しい高齢化を乗り越えるためには、社会保障横断的な改革を行うとともに、労働面では高齢者、女性の就業率の引き上げ、外国人労働者の比重を上げる必要がある。

### 3. 団塊ジュニアの老後問題と年金改革

2040年には団塊ジュニア世代が退職を開始する。この世代は、就職氷河期世代と重なるため、現役時代に非正規雇用の期間が長く、年金納付履歴が脆弱、持ち家率も低く、資産形成も不十分である。また未婚率高いため老後の貧困リスクが高い。加えて、マクロ経済スライドによる基礎年金給付水準の低下はこの世代を直撃する。

2025年に実施された年金改革では、短時間労働者への厚生年金の適用拡大、在職老齢年金制度の支給停止基準の緩和、遺族年金のジェンダー格差是正などが実施された。しかし、基礎年金水準の低下への措置は5年後に対応するとされ、ほかマルチワーカーへの厚生年金の適用、高所得者への年金給付適正化、国民年金第三号被保険者制度の是非など多くの課題が残された。厚生年金の積立金を活用した基礎年金給付水準の底上げは、団塊ジュニア世代の老後の貧困問題への対応、生活保護受給者増加への対応の準備として不可欠であるが、必ずしも多くの国民にその意義が理解されているわけではない。次の年金財政検証が行われる2029年までに、基礎年金の給付水準の低下を抑制するための厚生年金の積立金の活用の意義について社会的コンセンサスを得る必要がある。

### 4. 医療制度の財政持続性と国際比較

年金はマクロ経済スライドにより、持続可能性の確保が行われているが、医療と介護にはこうした仕組みはない。医療、介護で共通する問題は、都市と地方間の人口偏在である。都市部では人口が増加しているが、地方では高齢者も含めて減少しており、地方における医療、介護サービスの維持が課題となる。この問題は、医療・介護人材不足にもかかわる。介護については、厚労省から全国を大都市、地方都市、地方部を3分類し、それぞれにあった介護体制に再構築することが模索されている。地方部では、高齢者人

口も減少していることから、配置基準の見直しなどが不可欠である。医療も地域間の医療機関の偏在が問題になっているが、政府は必ずしも医療資源の偏在の克服に成功しているわけではない。

医療、介護のいずれも、高齢化により給付費が増加することは共通である。他方、技術変化は医療と介護では異なる影響を与える。AI、デジタル化は介護の生産性を引き上げ、介護人材不足に貢献する可能性がある。他方、医療における技術進歩は、価値の高い医療サービスの提供につながるが、高額化にもつながる。このように年金、介護とは異なる課題を医療保険制度は抱えている。

大森論文は、医療保険制度の持続性を高める観点から、医療の財源政策、医療における公私保険の役割分担を議論している。欧州諸国における医療制度の国際比較は、日本の制度設計への示唆を与える。とりわけ、リスク調整型人頭払い方式、所得比例課税・保険料、多元的財源確保、公的保険と私的保険の機能的役割分担は注目に値する。

医療制度の持続性確保には、国全体で医療費総額の上限を設定し、リスクに応じた財源配分を行う設計が不可欠である。また、一次医療への自己負担免除、慢性疾患や低所得者への負担軽減措置など、医療アクセスと公平性を高める措置も各国で導入されている点も重要である。

地域医療の再編と医療資源の適正配分も重要である。医療サービスの提供体制の地域格差は健康格差を生み、結果として医療費の地域偏在を招く。財政的・医療人的資源の集中と分配を両立させる制度設計が必要である。

## 5. ジェンダー平等と制度設計

近年、女性の就業率は上昇しているが、多くが非正規労働者であり、女性の可能性が十分に生かされているとはいがたい。

山重論文では、日本における「女性活躍」が進まない主因として「性別役割分業の社会規範」と、それを助長する税・社会保障制度を挙げる。配偶者控除や第3号被保険者制度は、女性が非正規労働を選択する経済的誘因となっており、結果として女性の就業継続を阻害している。

これらの制度により女性の所得は抑制され、結果として納税能力および社会保険料拠出能力が低下し、制度財政にも負の影響を及ぼす。さらに、女性の貧困化は世帯全体、特に子ども世代の貧困リスクを高めるため、最終的には社会保障支出の増加要因となる。ジェンダー格差の是正は公平性のみならず、効率性・持続可能性の観点からも不可避である。

政策的には、配偶者控除の見直しや第3号被保険者制度の廃止、年金分割制度の拡充、育児・介護に関する男女共同責任の徹底が求められる。こうした制度改革は、女性の経済的自立を促進し、長期的には出生率の底上げや経済活力の維持に資する。

## 5. 移民と社会保障：制度的整合性の構築

近年の出生率の低下、出生数の減少は中位推計の予測を上回っており、2024年の出生数は70万人を下回った。これは中位推計の2039年の数字であり、少子化が15年早まっている。20年後に親になる人数が減少している以上、日本の人口減少、労働人口は急速に減少することを所与にして社会保障制度を設計する必要がある。そこで期待されるのが外国人労働者である。

和泉論文は、日本が事実上の移民社会に移行しつつある現実を指摘しつつ、社会保障制度との整合的設計の必要性を論じている。特に中長期的には、高スキル移民の受け入れが経済成長と年金財政の双方に資することが示されており、政策的誘導が必要である。

現状の技能実習制度や特定技能ビザでは、制度設計が一貫しておらず、受け入れた外国労働者を生活者としてどう処遇するのかが不明確である。特に社会保険の適用範囲や年金一時金制度も方針が明確ではない。例えば、厚生年金脱退一時金制度は、短期的には財政貢献するものの、長期的な定住を前提とする設計とは整合しない。これは外国人労働者を長期的に移民として受け入れるのか方針が曖昧であることに原因がある。移民（生活者）として長期定住を求めていくならば、それを踏まえた社会保障制度にすべきである。社会保障協定の活用、公的年金適用の透明化、地域単位での教育・医療・保育の受け皿整備も含め、移民の定住化に対応する包括的制度再編が必要である。

#### 6. 制度横断的な再設計の必要性

駒村論文は、社会保障制度横断的な改革の重要性を論じている。社会保障制度の改革は部分最適ではなく、制度横断的な整合性が求められる。税制、労働市場政策、年金、医療、介護を包括した政策パッケージが不可欠である。

特に、本報告書で各論が述べているように、高齢期の就労促進策を連携させた政策設計、女性活躍促進と年金制度改革の接続、移民政策と地方自治体の福祉政策との連携など、制度間の齟齬を最小化し、政策効果の最大化を目指す必要がある。

国民に対する制度説明責任・透明性、予測可能性の高い改革スケジュール提示も、制度信頼の確保が不可欠である。このため与野党議員・有識者・関係省庁担当者がフラットな立場で、長期ビジョンを議論する会議体、例えば2001年まで存在した「社会保障制度審議会」のような会議体が不可欠である。

## 社会保障　〔各論〕

### 第1節 男女格差と税・社会保障制度

一橋大学経済学研究科／国際・公共政策大学院教授 山重 慎二

#### 1. 男女格差と男女差別

男女格差に関する世界経済フォーラムの国際比較調査は、日本の男女格差が極めて大きいことを示している（2023年は146カ国中125位）。今後とも人口減少が急速に進むと考えられる日本経済において、「女性がその個性と能力を十分に発揮して職業生活において活躍すること」と定義される「女性活躍」は、極めて重要な政策課題になっている。日本の女性の活躍は、日本の成長率や財政の持続可能性を高めるための重要な鍵になる。男女格差を生み出し温存している男女の役割分担の社会規範を見直し、女性だけを優遇する差別的な税制や社会保障制度を見直していくことで、持続可能な経済そして財政を創っていくことが重要である。

#### 2. 男女格差の原因：社会規範

日本で男女格差が残る最も根源的な要因は、「夫は外で、妻は家で働くことが望ましい」という「性別役割分担の社会規範」にあると考えられる。「社会規範」の定義として、ここでは「自分がそれに従うことを他者が期待し、違反したら罰せられるだろうと考え、行為者たちがそれに従うことを望む行動規則」という Bicchieri (2005) の定義を用いる。

たとえば女性の場合、「結婚し子どもが生まれたら母親が家で育児・家事をすることが望ましいと周りから期待され、子どもが生まれても働き続けると周りからペナルティ（陰口や評価など）を課せられるだろうと予想し、子どもが生まれたら家で子育てや家事をすることを望む」ようになる社会の空気（雰囲気）があることが、「性別役割分担の社会規範」だ。

この社会規範（社会の空気）は弱まってきていたが、今なお育児や家事は女性が行うのが望ましいと考える男性は多く、女性もそのような空気に抵抗することなく、家事・育児に男性よりもはるかに多くの時間を割いている（図1）。このような状況が今後とも続くなら、「女性がその個性と能力を十分に発揮して職業生活において活躍すること」は難しい。

さらに、そのような社会規範が残ることで、職業生活で役立つ能力を習得するための若年期の投資が低い水準にとどまり、女性が経済的に自立することが難しくなる。そして夫との死別や離別を機に、女性自身やシングルマザーの子どもたちが貧困に陥るリスクが高まる。

#### 3. 男女格差と税・社会保障制度

そのような社会規範が生み出す問題に対応するために、政府は、「女性のみ」を対象とする控除や給付の制度を創設してきた。性別役割分担の社会規範を受け入れる国民は、上記のようなリスクへの対応として制度に賛成し、女性だけが恩恵を得られる税制や社会保障制度が創設・維持されてきた。そして、性別役割分担の社会規範の問題を緩和する差別的な税制や社会保障制度が創設されると、今度はそれが性別役割分担の社会規範の持続に貢献することになる。

こうして、日本では、女性のみが特別な恩恵を受けられる「寡婦控除」という税制の仕組みや、「遺族

年金」という社会保障制度の仕組みが生まれ存続している。さらに、「配偶者控除」や「第3号被保険者」といった制度は、法律上は女性のみを対象とする制度ではないので、法律上は男女差別とは言えないが、性別役割分担の社会規範の下で、恩恵を得る者のほとんどが女性であるという意味で、社会規範そして男女格差の持続に貢献してきたと考えられる。

#### 4. 男女格差がもたらす問題

日本で今なお存在する男女格差は、公平性、効率性、持続可能性という3つの観点から大きな問題を抱える。第1に、性別役割分担の社会規範のために、経済的自立が難しい選択を女性が強いられることは、女性や子どもが貧困に陥るリスクを高めるため、不公平と考えられる。また、キャリア選択の機会が男女で異なることは、女性だけでなく、男性にとっても不公平と考えられる。そして、能力に応じた経済参加ではなく、性別による経済参加は、経済に非効率性をもたらす。特に、女性の能力の開発・活用が低くとどまることは、日本経済にとって大きな損失だ。さらに、そのような非効率性の結果、国内での付加価値生産が低水準にとどまり、税収や社会保険料収入が伸び悩むとともに、低所得の女性や子どもを支援するための支出が高止まりすることになる。経済や財政の持続可能性にも、負の影響を与えることが懸念される。

このような問題を考えると、日本でも女性が結婚・出産後も正規労働者として仕事を続けられる経済環境の整備が重要となる。根源的な問題の一つが、性別役割分担に関する社会規範にあることを考えると、政策としては、「結婚し子どもが生まれたら母親が育児・家事をすることが望ましい」という社会の雰囲気がなくなるような取り組みを行うことが効果的と考えられる。そのような政策として、男性の育休取得推進は良い取り組みの一つと考えられるが、社会規範を持続させる一因となっている税制や社会保障制度（配偶者控除制度や第3号被保険者制度なども含む）の見直しも必要と考えられる。制度の見直しは、社会規範の変化をもたらす重要な要因になるからだ。

#### 5. おわりに：女性活躍の推進

女性が育児休業や時短勤務を取得しやすくなる法律の制定を通じて「両立支援」に取り組んできた政府は、2016年、「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（以下「女性活躍推進法」）を公布し、労働者数301人以上の事業主に、女性が活躍できる行動計画の策定・公表を義務づけた。法律は2022年に改正され、労働者数101～300人以下の事業主にも行動計画の策定・公表が義務化された。

「女性活躍」の推進は、「経済活力の停滞」、「人口減少、少子・高齢化の進行」、「格差の拡大」、「財政問題」といった日本の構造的問題を改善するための重要な鍵になる。

近年、女性の就業率は高まったが、正規雇用で働く女性の割合は出産期以降大きく低下する現状がある。女性が非正規で働く職場では、女性の能力が生かされず、経営層の多様性も高まらず、「経済活力の停滞」が起こりやすい。女性が低所得に留まることで「格差問題」が生じるとともに、税収や社会保険料収入が伸び悩み「財政問題」の一因にもなる。女性が結婚して低所得となる場合、子育ての金銭的余裕がなくなったり、そのような状況に追い込まれる結婚を女性が望まなくなったりすることで、「少子化・人口減少」が深刻化する。

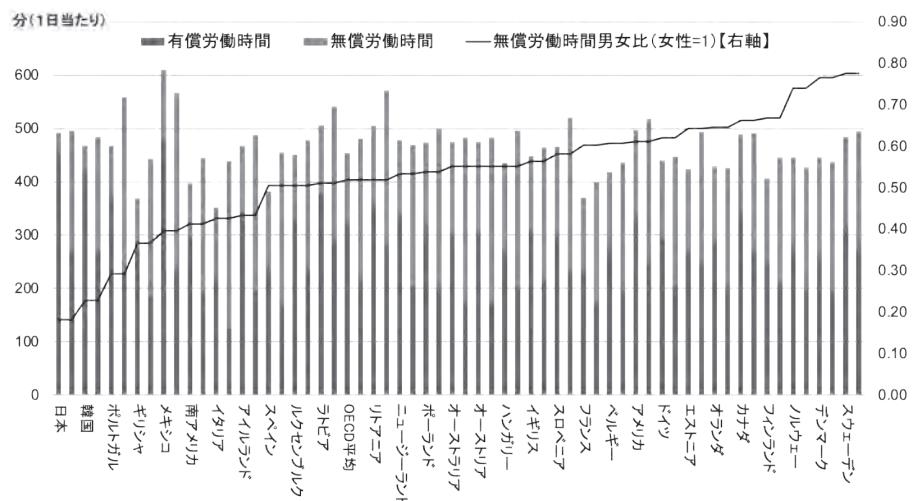
女性活躍推進法が示唆するように、女性活躍が進まない主な要因は「性別による固定的な役割分担等を反映した職場における慣行」にある。しかし固定的な性別役割分担の考えは、税・社会保障制度にも反映され、全国の女性の活躍意欲を低下させていると考えられる。女性社員の昇進意欲が低いため、活躍を促

すことが難しいという話はよく聞く。

職場慣行の見直しも重要だが、女性の活躍意欲を低下させる政策を、政府はまず見直すべきだろう。例えば、配偶者控除や第3号被保険者制度の存在が、女性の労働参加の意欲を抑制してきたとの指摘は多い。大きな「壁」があったわけではない。しかし、職業生活で活躍しなくても税・社会保障制度が保護してくれる「専業主婦の母」がロールモデルとなり、性別役割分担の社会規範が存続してきた。若い学生の間でも、性別役割分担意識は根深い。

性別役割分担の規範に従う女性の保護を意図した税・社会保障制度が、日本経済の構造的問題の背後にある「女性の経済力の弱さ」の一因となっている。人口減少によって、これまで経済で活躍してきた男性の絶対数は減少し続ける。政府は、企業に変革を求めるだけでなく、女性の経済力の向上そして活躍を促すような税・社会保障制度を再構築していく必要がある。

Bicchieri, C. (2005) *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*. Cambridge University Press.



## 第2節 移民受け入れに伴う社会保障制度改革の課題

嘉悦大学経営経済学部教授 和泉 徹彦

日本には体系的な移民政策が存在せず、各業界の人手不足対応としてなしうるに外国人労働者受け入れが拡大している。社会保障制度の持続可能性の観点からは、経済成長に貢献する高スキル移民の受け入れを積極的に進める一方で、移民と国民の社会保障制度を統合した形で運用することが望ましい。移民政策を経済成長戦略と整合的に決定し、社会保障制度を移民と国民の共生と統合の象徴とすることが、日本の持続的な経済成長と共生社会の構築につながる。

### 1. 日本の外国人労働者受け入れの現状と課題

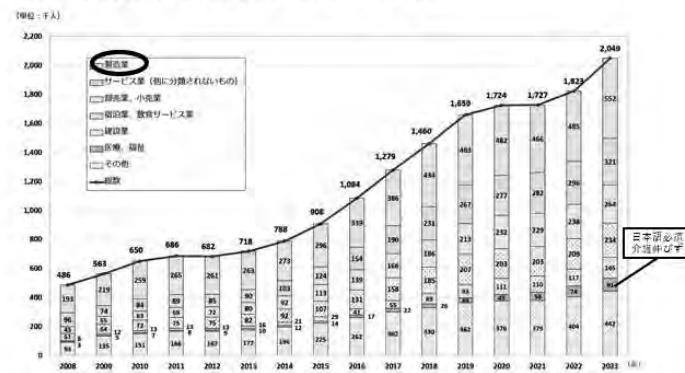
日本政府は「国民の人口に比して、一定程度の規模の外国人を家族ごと期限を設けることなく受け入れることによって国家を維持していく」とする政策については、専門的・技術的分野の外国人を受け入れることとする現在の外国人の受け入れの在り方とは相容れないため、これを採ることは考えていません」と公式に表明している。つまり、日本には移民政策が無い。

しかし実態としては、技能実習制度から育成労制度への移行や特定技能ビザの対象職種拡大など、外国人労働者の受け入れは着実に拡大している。2023年の外国人労働者数は過去最高の204万9千人に達し、在留外国人は322万4千人となっている。

外国人労働者の在留資格は多様化しており、専門的・技術的分野の在留資格（主に大卒者）、技能実習、資格外活動（留学生や家族帯同者の週28時間までの就労）、特定技能ビザなどがある。産業別では製造業が最多で、サービス業、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業が続く。国籍別ではベトナム、中国、フィリピン、ネパール、ブラジルの順となっている。

外国人人口比率が20%を超える群馬県大泉町や10%を超える東京都新宿区・埼玉県蕨市など、外国人との共生が急務となっている地域も出現している。外国人労働者に帯同する家族には未成年の子どもも含まれ、教育や言語習得の課題も生じている。外国にルーツを持つ日本在住者が多様化する中、地方自治体任せではない明確な国家方針の策定が求められている。

図 産業別外国人労働者数の推移



## 2. 人口減少と移民の経済効果

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、日本の人口は 2020 年の 1 億 2615 万人から 2070 年には 8700 万人に減少する見込みである。外国人入国超過数が毎年 25 万人に達したとしても人口減少を止めることはできず、総人口 1 億人割れを 8 年ほど遅らせる効果に留まる。ただし、2050 年代には外国人人口割合は 10% を超えると予測されている。

経済効果については、複数の研究から移民受け入れ、特に高スキル移民が経済成長に正の影響を与えることが示されている。米国の研究では理数系移民が全要素生産性の向上に貢献し、OECD 諸国の分析では移民のスキルレベルと一人当たり GDP の間に正の相関が確認されている。カナダの研究でも、中スキル・高スキル移民が長期的な経済成長に貢献することが示されている。

日本は高度人材ポイント制を導入して高スキル移民を優遇する一方、技能実習や特定技能といった中低スキル労働者の受け入れも拡大している。これらの労働者は人手不足解消に貢献する反面、生産性の低い産業を延命させる懸念もある。他方、日本での生活による国内消費拡大効果も無視できない。

## 3. 移民と社会保障制度の関係

日本の社会保障制度（公的年金、医療保障、社会福祉）は国籍要件を設けておらず、日本に生活の本拠がある外国人も適用対象となる。若くて健康な移民の受け入れは医療保障への短期的影響は限定的だが、定住化した場合の公的年金への長期的影響は無視できない。

外国人介護労働者の受け入れが厚生年金財政に与える影響を分析した研究では、厚生年金の所得代替率が基本ケースより 7.9～10.5% ポイント上昇するとの結果が示されている。保険料を負担する現役世代を増やす効果がある一方、長期的には定住した移民も年金受給者となることを見据えた制度設計が必要である。

日本は 23 か国と社会保障協定を締結し、二重加入防止などの措置を講じている。技能実習生は最長 5 年で帰国する仕組みであり、帰国後に厚生年金脱退一時金（約 50～110 万円）を受け取ることができる。特定技能ビザでは家族帯同・定住を可能にする一方で、脱退一時金による帰国インセンティブも残しており、制度間に整合性を欠く面がある。厚生年金脱退一時金は移民労働者が納付した厚生年金保険料相当額となっており、雇用主負担分はそのまま厚生年金財政に貢献する格好になっている。

移民向け社会保障制度については、シンガポールのように移民と国民の制度を分離する国もあるが、アメリカ、ドイツ、日本・台湾・韓国など多くの国では国民と共に通の制度を適用している。移民労働者は景気変動で急激な増減があり得るため、移民のみの社会保障制度設計は給付と負担の予測が困難になるおそれがある。

## 4. 今後の移民政策と社会保障改革の方向性

日本の現状では高スキル移民と中低スキル移民がほぼ同じ増加率で増えており、産業界の要請により特定技能ビザの対象職種も拡大している。先行研究が示す通り高スキル移民の受け入れは経済成長に貢献するが、国際的な人材獲得競争の中で日本型雇用慣行（終身雇用・年功序列）は不利に作用している。

また、円安の進行により日本円で稼いで母国に送金する移民労働者にとっては厳しい環境となっており、ベトナム人労働者獲得を巡って台湾などと競争が生じている状況である。

社会保障制度の持続可能性には日本の経済成長が前提となるが、逆に日本の充実した社会保障制度（公的年金、医療保障、子育て支援、教育無償化）は定住を希望する移民にとっての魅力となり得る。出産育児一時金 50 万円、育児休業給付金、3 歳以上から大学卒業までの保育料・授業料無償化（所得制限あり）

など、欧州諸国に引けを取らない制度が整備されている。

移民政策を経済成長戦略と整合的に決定し、社会保障制度を移民と国民の共生と統合の象徴として、日本の持続的な経済成長と共生社会の構築が可能となる。現在のように明確なビジョンなくなり崩壊的に移民を受け入れるのではなく、体系的な移民政策の確立と社会保障制度改革の一体的推進が求められている。

### 第3節 医療サービスの費用負担のあり方について……国際比較の視点

お茶の水女子大学基幹研究院人間科学系教授 大森 正博

#### 1. はじめに

本稿では、医療財政において「公的医療保険」を採用している事例として、ドイツ、オランダ、フランス、「税方式」を採用している事例として英国、イタリア、スウェーデンを取りあげて、医療財政のあり方を見てきた。8つの論点について、理論的に各国の医療財政の比較を行った。

#### 2. 医療財政の国際比較

##### (1) 公的医療制度の財政運営

「公的医療保険」、「税方式」のいずれも、国が予想される医療費を推計し、医療財源の確保等、医療財政運営に責任を持ち、関わっていることは共通している。

また、「公的医療保険」、「税方式」のいずれも、保険料、税、自己負担の設定など医療財源の設定、公的医療制度でカバーする医療サービスの設定など、国が基本的な制度設計を行っている。ただし、スウェーデンについては、サービスの自己負担を州に決定させているところが特徴的である。

その一方で、財政運営については、「税方式」を採用しているスウェーデン、イタリアは、州の裁量で医療財源の税率を決定できるようにする等、地方分権を推進していることが注目に値する。

##### (2) 公的医療制度による居住者のカバー

「公的医療保険」を採用しているドイツ、オランダ、フランスは、居住者全てを「公的医療保険」に加入させる国民皆保険を採用しており、「税方式」の英国、イタリア、スウェーデンも、言うまでも無く居住者全てを公的医療制度でカバーしている。ドイツ、オランダは、一定所得以上の者は加入が任意だった時期もあるが、それぞれ2009年、2006年に国民皆保険に移行した。医療サービスが、人が社会生活を営んでいく上で不可欠な健康を実現することを重視する考え方が定着している方向性から考えて、「公的医療保険」、「税方式」にかかわらず、居住者全てが公的医療制度でカバーされる方向性があると考えてかまわないだろう。

その中で問題になるのは、特に、「公的医療保険」を採用している国々における無保険者の存在である。無保険者を防ぐために、保険料の減免を行っているのが、ドイツ、オランダである。ドイツでは、収入が1178ユーロ/月（2024年）未満の人の保険料は減免される。オランダも、18歳未満の定額保険料を無料にしているほか、居住者の資産、所得が一定の基準以下である場合に医療手当（Zorgtoeslagen, Healthcare Allowance）を支給することにより、「公的医療保険」への加入を促している。一方、フランスは、無保険になる可能性のある属性を持った人々に対して、きめ細かな「公的医療保険」を準備している。学生、年金受給者、など「公的医療保険」でカバーされにくい人々にはPUMA、低所得者にはC2S、不法移民にはAMEを整備している。

##### (3) 保険料、税について

「公的医療保険」における保険料、「税方式」における租税ともに所得比例の形態を探っている点が共通している。「公的医療保険」のドイツ、オランダ、フランスは、所得比例保険料を採用し、「税方式」の

英国、イタリア、スウェーデンは、英國は国民保険税、イタリアは、州が国税に上乗せする所得税、スウェーデンは州と地方自治体の所得比例税を課している。

その一方で、各国共に、財源が、所得比例保険料・税のみならず多様化していることは注目に値する。

「公的医療保険」を採用しているドイツ、オランダは、医療費の大きな部分を所得比例保険料に依存している一方で、それぞれ追加保険料、定額保険料を課している、フランスは、アルコール・たばこ税、製薬会社の売上税、付加価値税に加え、金融資産所得、投資所得、年金所得、失業・障害給付、ギャンブルなど幅広い所得を対象とした一般社会税（CSG）を導入している。「税方式」を採用している国々も、英國は、付加価値税、イタリアは、法人賦課価値税のIRAPを導入している。医療費の財源としての理論的な正当性の検討は必要であるが、医療費を安定的に賄う財源を各国が模索している様子を見て取れる。

#### （4）「財政規律」について

医療サービスの需要とそれに伴い発生する医療費は患者の受診のあり方に依存しているが、それを賄う医療財源とのバランスは重要である。今回取りあげた6カ国共に「公的医療保険」、「税方式」を問わず、いずれも国が主要な役割を果たしている。

ドイツ、オランダは、「規制された競争」を導入することによって、財政規律を実現しようとしている。国が、所得比例保険料と国の補助金から成るマクロ医療予算を設定し、国が準備する医療費のパイを設定した上で、リスク調整型人頭払い方式で保険者に予算を与え、各保険者は、実際の医療費からの不足分をそれぞれ、人頭払いの追加保険料、定額保険料を被保険者から徴収することで財政規律を働かせようとしている。

一方、フランスは、国会の財政責任を明確化し、強制医療保険の支出目標としてのONDAMを設定し、医療費の調節を試みている。

英國は、イングランドを例に取ると、保健・社会サービス省が、マクロ医療予算をリスク調整型人頭払い方式のバーネット公式を用いてNHS Englandに配分し、その予算内で医療サービスの需給を行わせるようにしている。

イタリアは、国が推計して設定した医療サービスの予算をリスク調整型人頭払い方式で州、地方自治体に配分し、州、地方自治体に、その予算内で医療サービスの需給を行わせようとしている。

スウェーデンは、州が独立した医療財源としての比例所得税の財源を持ち、医療財政の責任が明確化されている。

#### （5）公的医療制度の財政調整

「公的医療保険」、「税方式」いずれにおいても、医療サービス需要による費用とその負担のアンバランスが、サービス利用者の年齢等のリスク指標、所得等の属性によって、発生することから、財政調整が必要になることを本稿の冒頭の理論的枠組みの説明において示した。

今回取りあげた国々の中では、「公的医療保険」のドイツ、オランダ、「税方式」の英國、イタリアで、リスク調整型人頭払い方式を財政調整の手段として用いていることが特徴的である。リスク調整型人頭払い方式は、保険料、租税などで徴収した医療財源を居住者の健康リスク等に応じて分配を行うことによって、徒に高齢者と若年者、低所得者と高額所得者の対立と分断を招くことなく財政調整を行うことができる財政調整の方法である。

#### （6）保険料の減免措置、無保険者対策

「公的医療保険」を採用しているドイツ、オランダ、フランスでは、国民皆保険を実現するために保険料の減免措置を実施している。ドイツは、月額の収入 1178 ユーロ（2024 年）未満の人は保険料を減免される。また、オランダは、子ども（18 歳未満）は定額保険料は無料にし、低所得者に対する配慮を行っている。フランスは、PUMA、AME（不法移民など）、C2S（低所得者）を準備して対応している。

#### （7）自己負担

「公的医療保険」のドイツ、オランダ、フランス、「税方式」の英国、イタリア、スウェーデンいずれの国々も自己負担を導入している。

いずれの国にも共通する傾向があるのは、一次医療、出産看護には自己負担を求めないことである。日常的な体調の不良に対処できる一次医療、出産については、自己負担を無くして、医療サービスを需要しやすくする、各国の配慮が見て取れる。スウェーデンのみ一次医療に自己負担がある。

専門医の外来サービスについては、6カ国の中で英国以外の国々は自己負担を求めており、入院サービスについては、「税方式」の国々では、英国、イタリアが自己負担を 0 にし、スウェーデンも低額に抑えている。

また、ドイツ 18 歳未満、オランダ 18 歳未満、英国は、16 歳未満、就学中の 16～18 歳、イタリア 14 歳以下、スウェーデン 20 歳未満と対象年齢に差はあるが、子どもの自己負担を無料としている国々が多い。

また、慢性疾患患者に対しては、「公的医療保険」のドイツ、オランダ、フランス、「税方式」の英国、イタリア、スウェーデンのいずれも自己負担軽減措置を探っている。

失業者、低所得者に対して明示的に自己負担の軽減措置を探っているのは、英国、イタリア、スウェーデンといった「税方式」採用の国々であることが特徴的である。

医薬品費、大人の歯科医療、眼鏡などは、「公的医療保険」、「税方式」を問わず概ね全ての国々が自己負担を求めている。

#### （8）私的医療保険

「公的医療保険」、「税方式」の公的医療制度に対して、私的医療保険の役割について考察を行いたい。6カ国共に、私的医療保険は、公的医療制度でカバーされていないサービスをカバーする補完的役割を担っている。フランスの私的医療保険は、公的医療制度の自己負担をカバーする役割的重要性が高い。そして、各国共に、国が私的医療保険の保険料設定等、規制を行っており、国が政策的に私的医療保険に一定の役割を担わせていることが分かる。その一方で、私的医療保険への加入者は、オランダ、フランスのように居住者の 90%以上が加入している国がある一方で、他の国々の居住者の加入割合は必ずしも高くなない。

以上、8つの論点について、医療財政の国際比較を行ってきたが、我が国の医療制度改革、医療財政改革を考えるにあたって、示唆するところは大きいように思われる。

## 第4節 2025年年金制度改革と残された課題

慶應義塾大学経済学部教授 駒村 康平

### 1. 概要

日本の公的年金制度は、1961年の国民皆年金の実現以降、5年ごとのパラメーター調整と概ね20年ごとの大改革を組み合わせて現在の姿となっている。過去の大改革とは、1961年の国民年金制度導入、1985年の基礎年金制度導入、2004年の保険料固定方式とマクロ経済スライド導入であった。

こうした大改革にもかかわらず、近年の少子高齢化、就業構造の多様化、世帯構成の変化により、制度の持続可能性と公平性への懸念が高まっている。こうした中で、2025年の年金改革は厚生年金の適用範囲拡大、在職老齢年金の調整、報酬上限の引き上げ、遺族年金制度の見直し、基礎年金の給付水準低下への対応が行われた。

### 2. 2025年改革の概要

短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大では、賃金要件（月8.8万円）を廃止し、週20時間以上働く者すべてを対象とした。既存の短時間労働者への厚生年金適用の従業員規模要件も段階的に縮小され、2035年には完全撤廃される見込みであるが、5人未満の個人事業所やマルチワーカーへの対応は先送りされた点で問題は残っている。

適用拡大により労働市場の中立性が高まり、老後の所得保障が強化された。ただし、事業主負担軽減のための財源投入が年金財政からなされた点には課題も残る。

在職老齢年金制度では、賃金と年金の合算が一定額を超えると年金の支給が停止される仕組みが、高齢者の就業意欲を損ねているとの批判があった。今回の改革では、支給停止の基準額を50万円から62万円に引き上げたが、制度の完全廃止は見送られた。在職支給停止部分が線下げ受給増額の対象外である点も未解消である。

報酬月額の上限も段階的に75万円へ引き上げられるが、賞与との調整による保険料逃れへの対処はなされず、今後の課題として残る。

遺族厚生年金制度では、性別による受給要件の差を是正する改革が行われた。60歳未満の男性配偶者も新たに対象としつつ、子のいない若年配偶者については5年の有期給付とする措置を導入し、段階的に将来、その対象を60歳未満に拡大する。中高齢寡婦加算も25年かけて廃止される。また、子の遺族基礎年金の支給停止要件の撤廃、老齢基礎年金への子の加算の新設、第3子以降の加算充実などが盛り込まれた。

改革で見送られた課題の一つが、国民年金の加入期間の延長である。現行は20~59歳の40年だが、就業期間の延長に合わせて45年とする案があった。しかし、第1号被保険者の新たな保険料負担や国庫負担の増加が懸念され、厚労省により取り下げられた。厚生年金加入者は60~69歳も保険料を支払っており、実質的な不公平が生じている。このギャップの解消には、国民・基礎年金加入期間の見直しが不可欠である。

2004年導入のマクロ経済スライドの影響で、基礎年金の給付水準が長期にわたり低下する可能性がある。特にデフレ下ではスライドが機能せず、調整が先送りされた結果、報酬比例部分と定額給付（基礎年金）部分の間でマクロ経済スライドの適用期間の乖離が生じた。2024年の財政検証では、厚生年金のスライド終了は2026年度だが、国民年金は2057年度まで続くとされており、所得再分配機能の低下が懸

念される。これに対応するため、厚生年金の積立金を活用して、基礎年金への拠出金を増やし、調整期間の短縮と給付水準の底上げを図る案が検討された。この案は一度与党によって削除されたが、3党合意により 2029 年の財政検証で必要性が確認されれば法制化するという附則が加えられた。附則には、基礎年金給付水準が大幅に低下する見込みがある場合には、調整期間を統一し、影響緩和措置を講じる旨が明記されている。この制度間の調整には、国民への丁寧な説明が不可欠である。さらに、基礎年金の財政をめぐっては、給付水準を維持するための国庫負担の確保が論点となる。

日本の障害年金や遺族年金も基礎年金に依存しており、その低下は社会全体の貧困率を上昇させ、生活保護受給者の増加を招く。特に就職氷河期世代の高齢化に伴い、低年金・低資産・健康不安を抱える層が大量に退職を迎える。彼らが生活保護に流入すれば住宅・医療・介護扶助が追加的に発生し、財政負担が大きくなる。選別的制度である生活保護の財源を増税で賄うのは社会的合意が得にくい。基礎年金に必要な公費を消費税などで賄う方が政治的コストが低い。また、高所得者への基礎年金給付が非効率という批判については、年金課税や医療・介護保険料の調整といった制度横断的対応では正可能である。実際に、衆議院の付帯決議でも、高所得層に対する老齢基礎年金の支給停止の検討が示されている。

### 3. 制度横断的な議論の必要性

今後の課題は、制度設計だけでなく、改革の進め方そのものである。部分制度ごとの改革では国民の将来不安が払拭できず、社会保障全体を見通す枠組みが求められている。

そこで必要になるのが、「社会保障制度審議会」の復活である。かつて 2001 年まで存在したこの会議体は、与野党代表、政府関係者、有識者がフラットな立場で継続的に議論することで、制度改革が政争化することを防ぎ、国民への透明性を確保していた。現在のように制度ごとの個別の改革ではなく、税制や労働・居住政策も含めた包括的議論が可能となる。具体的には、①厚生年金適用のさらなる拡大と国民年金の役割の限定化、②年金生活者支援給付金の拡充、③第 3 号被保険者制度の段階的廃止と年金分割制度の導入、④マクロ経済スライドによる給付水準低下を回避するための支給開始年齢引上げとの同時実施が必要とされる。これらを実現するには、改革の指向性と国民の中長期的なビジョン提示が欠かせない。

今回の 2025 年改革は一定の成果を上げたが、持続可能で公平な年金制度、社会保障制度の実現には、制度横断的かつ連続的な議論の枠組みの整備が急務である。

## おわりに

慶應義塾大学経済学部教授 土居 文朗

本報告書に盛り込まれる論稿の基となる研究発表が終わったのが 2025 年 7 月 10 日だった。本報告書が刊行されるのはその後だが、2025 年 7 月 20 日には参議院選挙が行われた。今般の参議院選挙での主要な争点の 1 つが、一律給付か消費税減税かだった。

確かに、30 年ほど経験していない物価上昇が日本経済を襲った。物価上昇に賃金上昇が追いついていないこともあり、物価上昇下で購買力が奪われる消費者も多い。そのような状況下で、「増税」を想起させることさえ口にすると叩かれるという世相となった。もしかすると、このような世相は、戦前にわが国が軍国主義に走った時代でも似たようなところがあったのかもしれないと思ふ。

政策について好き嫌いがあるのはわかる。しかし、気に入らない政策を客觀性もなく議論の俎上に載せることさえ許さないという風潮は、放置してよいとは思わない。財政健全化は、財政や社会保障を将来にわたり持続可能にするために欠かせないことである。財政健全化は、「増税」だけを意味するものではないにもかかわらず、財政健全化は「増税」と同一視して、議論の俎上に乗せることさえ許さないという風潮があるので、2025 年の日本である。

わが国は、国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）を黒字化するという財政健全化目標を、2011 年度に達成することを 2006 年に閣議決定した。しかし、リーマンショックに端を発する世界金融危機の影響もあって、実現には至らなかった。その後、2020 年度に達成することを 2013 年に閣議決定した。しかし、消費税率を 10% に引き上げる際に増税分の使途を変更することに伴って実現が困難となつた。そして、2018 年に目標年次を 2025 年度とすることを閣議決定して今日に至っている。

2025 年度の目標達成は、本報告書刊行時点では、困難であるとの見通しとなっている。それは、2024 年度に大型の補正予算を組み、その一部の予算執行が 2025 年度に後ろ倒しされたことから、財政収支を悪化させるからである。

いつまでも、基礎的財政収支の黒字化が実現できないままなのか。財政破綻しなければ、わが国の財政は何をやってもよいというわけではない。多くの国民は、納めた税金を無駄遣いしないでほしいと考えている。無駄遣いを防ぐためには、野放図に歳出予算を出さないようにする財政規律が必要である。本報告書の中でも、わが国の財政運営では、財政規律、財政健全化の重要性が示唆されている。この報告書の内容が、國民に広く浸透することを願う。

最後に、財政経済研究会のメンバーに学問的な議論を行う貴重な機会を提供して頂いている、日本租税研究協会の関係者の皆様方に深く謝意を表したい。

## 財政経済研究会／委員名簿

令和7年9月時点

座長	慶應義塾大学 経済学部	教授	土居 丈朗
	嘉悦大学 経営経済学部	教授	和泉 徹彦
	お茶の水女子大学 基幹研究院人間科学系	教授	大森 正博
主査	中央大学 法学部 (財政・税制)	教授	國枝 繁樹
主査	慶應義塾大学 経済学部 (社会保障)	教授	駒村 康平
	上智大学 経済学部	准教授	中里 透
	専修大学 経済学部	教授	中野 英夫
	青山学院大学 経済学部	教授	西川 雅史
	東京大学大学院経済学研究科	教授	林 正義
	武藏大学経済学部	教授	広田 啓朗
	早稲田大学政治経済学術院	教授	別所俊一郎
	一橋大学経済学研究科／国際・公共政策大学院	教授	山重 慎二

# 税制改革討論会： 税制改革を巡る現状と課題



岩崎 氏（司会）



青木 氏



寺崎 氏



佐藤 氏



平野 氏

---

●参加者

財務省主税局長

総務省自治税務局長

一橋大学大学院・経済学研究科教授

株式会社三菱 UFJ 銀行特別顧問（租研副会長）

青木 孝徳  
寺崎 秀俊  
佐藤 主光  
平野 信行

明治大学専門職大学院法務研究科教授

岩崎 政明

討論中に言及されている資料は、巻末「資料編 29 頁～128 頁」に掲載されています。

---

## はじめに

(岩崎) ご紹介いただきました岩崎政明でございます。明治大学の法科大学院で租税法を担当しております。本年度も討論会で司会進行を務めさせていただきます。どうぞよろしくお願ひいたします。

さて、昨年度末ぎりぎりの今年3月31日に令和7年度税制改正法が国会において可決、成立いたしました。この改正は政府原案がいったん衆議院に上程された後に与党が修正案を再提出し、その修正を反映する形でようやく可決されるという極めて異例な展開を経て成立し、その改正内容も完了形ではなく、近い将来において抜本的改正を予定しているものとなっております。

まず令和7年度税制改正法の附則において、「所得税の抜本的な改革に係る措置」という見出しの下、第81条に次の検討課題が定められております。第1項で「政府は、我が国の経済社会の構造変化を踏まえ、各種所得の課税の在り方及び人的控除をはじめとする各種控除の在り方の見直しを含む所得税の抜本的な改革について検討を加え、その結果に基づき、必要な法制上の措置を講ずるものとする」、第2項で「前項の検討に当たっては、基礎控除等の額が定額であることにより物価が上昇した場合に実質的な所得税の負担が増加するという課題への対応について、所得税の源泉徴収をする義務がある者の事務負担への影響も勘案しつつ、物価の上昇等を踏まえて基礎控除等の額を適時に引き上げるという基本的方向性により、具体的な方策を検討するものとする」とされております。現在、政府税制調査会においてこの方針に沿って議論が行われつつありますが、本日の討論会においてもこの問題について取り上げられる予定でございます。

こうした所得税の改革の課題に加えて、人口減少・少子高齢化が進む中、自立的老後に向け

た資産形成を支援するための税制改正や子育て支援に係る政策税制の拡充が検討されなければなりません。

また経済産業の発展のためには、地域経済を支える中小企業関連税制の見直しや新規事業の創出のためのスタートアップ促進税制、資産運用立国を目指した投資関連税制の検討も継続されなければならないと思います。

さらに、政治的論点の1つとなった自動車関係諸税の見直し、これは国税も地方税も関係する話ですが、本年中に結論を得ることになろうと思います。

加えて地方財政については、人口の偏在化と地方の高齢化が解消されない現状を踏まえて、地方行政を支える安定的財源と地方税制の在り方も検討されています。

他方、目を世界に向けると、近時の不安定な国際情勢に備えるための防衛力強化に係る財源措置の検討や国際取引の公平公正を図るためのBEPS包摂的枠組みの発展的継続を図るための諸政策も検討されるべきことでございます。

このように、検討されるべき税制の諸課題は山積しております。こうした検討課題について近年、政治的には情緒的主張が声高になされていることが気がかりです。こうした傾向は日本だけではなく諸外国でも同じです。そうした結果、社会情勢の不安定化を引き起こしています。こうした感情論に対抗するためには客観的なデータと事実認定に基づく実証的検討、すなわちEBPMの取り組みが不可欠であると思います。政策の立案者や経済実務の執行を担当される方におかれでは、こうした確実な方策の検討を願っております。

本日は、こうした社会経済の不安定さがある中、国及び地方に関する税制について進められている取り組み状況につきまして、青木孝徳財務省主税局長及び寺崎秀俊総務省自治税務局長をお迎えしてご説明いただいた上で、これに対して財政学・公共経済学の専門的立場から佐藤主光一橋大学大学院教授に、また経済実務の觀

点から平野信行三菱UFJ銀行特別顧問、租研副会長にそれぞれご意見を開陳していただきながら討論させていただこうと思います。

進行に当たっては前半と後半の2つに分けて、前半においては国の税財政について青木主税局長からご説明いただいた上でこれに基づき討論をし、後半において寺崎自治税務局長に地方の税財政についてご説明いただきて討論するよう執り行わせていただきます。

それでは早速、国の税財政に関する中長期的な課題と現下の問題解決の方策につきまして、青木主税局長からご説明をお願いいたします。

## I. 税制の現状と今後の課題

### 1. はじめに

(青木) ただ今ご紹介いただきました主税局長の青木でございます。租税研究協会の皆さま方には日頃から大変お世話になっております。この場をお借りしましてまず御礼申し上げます。また今日はこのような機会を与えていただきまして大変光栄に思います。

それでは、30分ほどお時間を頂戴しておりますので、税制の現状それから今後の課題につきましてざっとご説明させていただきたいと思います。

租税研究協会で、私は多分年明け、ちょうど1月だったと思いますが、令和7年度の税制改正の政府案をまとめて、これから法案を国会に提出し、ご議論いただくというところで中身についてご説明させていただきました。実はそのときもそうですし今もそうですけれども、少數与党の下でいろいろ与野党協議を重ねて、国会で修正もあり得るということを申し上げました。実際そういう展開になって2月、3月と国会で税法の修正という形になってきましたので、そのあたりから今に至るまでのいろいろな経緯、現状をご説明させていただきたいと思います。

資料は、全般的に7年度改正、それから103

万円の壁、ガソリン、消費税の減税問題といったものについてざっと関係する資料、それから経緯も含めてずっとクロノロジーもわかるよう取りそろえておりますが、時間の関係もございますのでいろいろかいつまみながらご説明させていただきます。

### 2. 所得税の基礎控除等（103万円の壁）

#### 〔国民民主党案〕財務省（15ページ）

まず、103万円の壁についてです。これは国民民主党の玉木代表のXを抜粋したのですが、手取りを増やす、それから最低生計費には課税しないという考え方で基礎控除を48万円から123万円へと75万円引き上げるという案です。その根拠は、1.73倍、この間95年から今に至るまで最低賃金の金額がこれぐらい伸びているからというものです。財源としては7～8兆円程度と私どもからすると大変大きな金額ですが、最近の税収増分を還元すればできるのではないかという意見でした。

16ページをご覧ください。実際にこの国民民主党案を実施しますと、これは国税、地方税両方を合わせた金額ですけれども、こういった減税になるというものです。この先も2,400万円ぐらいまで実はこの基礎控除の引き上げの影響はありますので、例えば2,000万円を超えるような一般的には高額の所得者の方になりますと減税規模が大体75万円の半分ぐらい、36万円とか37万円とかぐらいになるという、それぐらいの減税規模で、与党の方からはこれだけの財源を使って高所得者に優遇になるような減税が本当に適切なのかどうかというようなご議論の中で展開をされていったところです。

#### 〔主要国の基礎控除等の物価調整〕財務省（17ページ）

他方で基礎控除に該当するような控除について諸外国では毎年、物価水準に応じて調整をしているということが一般的です。

### 〔消費者物価指数（総合、基礎的支出）の推移〕

財務省（18ページ）

1995年から足元までの間、日本の場合はCPIの総合で1割ぐらい伸びているのですけれども、こういったことも踏まえながら政府案というのができているところです。

### 〔物価上昇局面における税負担の調整及び就業調整の対応〕 財務省（22ページ）

基礎控除10万円、給与所得控除の最低保障額も10万円、大学生については扶養控除を配偶者特別控除と同じような形で階段方式にすることによって、年収の逆転現象が起きないように対応するといった見直しが政府案として出されたところです。政府案は、あくまで諸外国と同じように物価の状況を踏まえた調節だということです。それを国会に提出いたしまして与野党協議になってまいります。

### 〔自公国税制協議〕

26ページをご覧ください。ここからが実際の協議の中身ですが、まず2月18日に自民党からこのような案が提案されております。給与収入で200万円以下相当の方にはさらに37万円控除の金額を上乗せするということ。これは恒久的な措置で、さらに給与収入500万円までの方なら10万円上乗せする。これは令和7、8年の時限措置として物価高に給与の上昇が追い付いていないような状況を踏まえた対応ということです。

これによりまして、課税最低限は160万円になります。この160万円の水準なのですが、その根拠としては東京都の全国の中でも一番高い地域の生活扶助の基準が大体これぐらいの金額だからという考え方でした。

これが高所得層に及びますと大きな規模になるものですから財源のこととも考えますし、かつ高所得者優遇にならないようにという自民党案です。これでもなかなか与野党協議が進まず2月21日に公明党から27ページにあるようなさら

に上乗せの金額と上乗せの対象者をもう少し広げる又は上げるというような調整案が出されております。

### 〔基礎控除等の引き上げと基礎控除の上乗せ特例の創設〕

それを絵にしたものが28ページです。複雑ではないかというご批判もありますけれども、こういう形にすることによって、29ページにありますように、政府案と公明党が出された与党の上乗せ案で大体、2.4万円とか2万円と減税額の水準が書いてありますが、あらゆる給与収入階層で同じぐらいの減税規模になるようにしたものです。

さらに30ページをご覧いただくと、これが終わりではなくて、所得税の諸控除の部分については物価の上昇を踏まえて適時に引き上げるという基本的な方向性で具体的な方策を検討するとか、さらに各種控除の在り方、各種所得の課税の在り方、人的控除をはじめとする各種控除の在り方の見直しを含む抜本的な改革にも取り組むということが附則に書かれています。

### 〔自公維 幹事長合意〕 財務省（31ページ）

それでも国民民主党との間で合意するにはなかなか至らず、どうなるかというタイミングだったのですが、自公維の3党の間で教育の無償化について合意がなされたところです。維新と合意に至ったことを踏まえて、その1週間の間に維新に税法の方にも賛成していただくというやりとりをさせていただいて、3月3日に自公維で税法についてもご賛成いただくことになり、幹事長合意をさせていただいたというところです。結局、公明党が出された案を与党修正案として出されて、今回見直しに至っています。政府案で大体6,000億円、さらに与党修正で6,000億円、合わせて1兆2,000億円程度の所得税減税を行っているところです。

私どもとしては令和8年度税制改正に向けて、先ほど附則に書かれていた所得税の抜本的改革

の1つとして、物価に合わせて適時に見直していく仕組みのようなものをしっかりと議論し、成案を得ていくことが課題だと思っています。

### 3. ガソリン減税

続いてガソリンの関係です。最初に、全般的に自動車関係諸税全体の構成などを説明したいと思います。

#### 〔自動車関係諸税収（国・地方）の内訳〕財務省（33ページ）

税収としては全体で5兆8,000億円です。車体と燃料に分かれていますが、そのうち燃料については薄く網掛けしているところが当分の間税率で上乗せされている部分であり、根っここの部分に本則の税率の部分がそれぞれあります。当分の間税率の部分は、下の赤いところにあるように全体で揮発油税と軽油引取税でそれぞれ1兆円と5,000億円程度、合わせて1.5兆円ぐらいの金額になっています。

#### 〔揮発油等の当分の間税率〕財務省（34ページ）

当分の間税率というのは実は平成22年度改正において、それまでの暫定税率の時代には10年とか5年の期限を付した特例として上乗せ税率を張っていたのですが、このときに当分の間税率ということで期限を付さない形で見直されています。

このときは民主党政権です。当時、民主党政権は暫定税率を廃止するというマニフェストを出して政権を取ってからいろいろ検討されたのですが、財源の問題もありますし、地球温暖化対策との関係でガソリン、軽油に係る税率を低くすることがどうなのかというさまざまな議論があって、財政事情と地球温暖化対策の観点も踏まえて税率水準を維持するという決定を当時の民主党政権ではされました。

#### 〔自公国 幹事長合意（令和6年12月11日）〕

##### 財務省（35ページ）

昨年秋の総選挙の際に、国民民主党は暫定税率の廃止も訴えておられました。選挙が明けて自公国の幹事長間で12月11日に、こういった103万円の壁と暫定税率の廃止について合意をしました。103万円の壁については178万円を目指して来年、つまり令和7年から引き上げ、ガソリンの暫定税率については廃止する、具体的な実施方法などについては引き続き誠実に協議を進めることになっていました。

昨年末、103万円の協議を自公国で毎週のようにしていましたが、その際には実はガソリンについてはそれほど突っ込んだ議論は行われていませんでした。103万円の壁の方に議論は集中していたわけですが、それでもこの話は引き続き幹事長合意を踏まえながらどういうふうに検討していくか、また協議していくかというの課題としてはあったわけです。

#### 〔立憲・国民提出 税法修正案（要綱）（令和7年3月3日）〕財務省（36ページ）

先ほど申し上げた103万円の壁について税法を出してからも2～3月に協議して最終的に通るのでですが、その間、3月3日に立憲と国民が共同して税法の修正案を出されています。3月3日というのは、先ほど維新と3党で合意したという31ページの記述があったと思いますが、あれと全く同じ日です。つまり、税法が自公維の合意でまとまるというタイミングで、立憲と国民が共同して税法の修正案を出されています。これが3月3日の時点で4月1日から揮発油税と地方揮発油税、ここでは軽油は入っていませんが、廃止するという法案を出されました。

#### 〔維新提出 挥発油及び地方揮発油税の税率の特例の廃止に関する法律案（要綱）（令和7年3月3日）〕財務省（37ページ）

同時に、維新も3月3日には暫定税率について法律案を出されています。これは令和8年3

月31日、つまり1年かけて議論して中身を詰めていこうという法案を出されていました。立憲・国民の修正案については、自公維で反対して通りませんでした。一方で先ほどの3月3日の自公維幹事長合意に基づいて、3月末から6月通常国会いっぱいにかけて自公維の税制協議が計6～7回ぐらい行われていました。

#### 〔自公維 税制協議〕財務省（39ページ）

自公維協議の中で暫定税率を廃止するために乗り越えるべき課題として整理されたものです。地方財政との関係、温暖化対策、インフラの維持管理の財源等々です。その中身について簡単に論点をご説明したいと思います。

#### 〔地方団体の意見〕財務省（40ページ）

地方団体からの意見を付しております。6団体、それから知事会の意見です。代替となる恒久財源をきちんと用意してもらわないと地方財政に多大な影響が及ぶということです。本当は国の財政についても全く同じことがいえるわけですが、地方団体は当然ながらそういう意見を出していただいております。これが地方との関係の資料です。

#### 〔温暖化との関係〕財務省（41ページ）

続いて、温暖化との関係です。私はいろいろなところでお会いする皆さんにお聞きしているのですが、「日本のガソリンの値段は世界中でどれくらい高いと思いますか」と質問すると、ほとんどの方は「日本は石油を輸入している国だから相当高いのですよね。G7でいえば上から2番目とか3番目ですか」とおっしゃるのでですが、実際にはそんなことはなくて、これは2024年第4四半期ですけれども、日本はOECD35カ国の中でアメリカに次いで値段としては安い国だということです。税金ももちろんなのですが、値段としてもこういう水準にあるということです。

#### 〔当分の間税率を廃止した場合のCO<sub>2</sub>排出量への影響（2025）〕財務省（42ページ）

最近になって環境省が試算を出されたのですが、仮に暫定税率を廃止しますと、元々日本が目標にしている温暖化対策、CO<sub>2</sub>削減目標に多大な影響が生じます。従って、同等以上の環境保全効果を確保するための所要の措置をぜひ検討してくださいということを環境省は言っています。ここが温暖化対策との関係であり、これも非常に大きな問題だと思います。

#### 〔原因者負担・受益者負担〕財務省（43ページ）

これは、いわゆる道路の維持管理に要するコストを一体誰から頂いてやっていくかという話です。自動車関係の税金については元々、道路利用による受益者の負担、道路損壊などに対する原因者負担の性格を有してこういう税金が課されています。もちろん平成21年に一般財源化されておりまますので、歳出と税収の直接的な関係はありませんが、一方で道路若しくは自動車の関係で税金を頂いているのはそういう趣旨です。

一般財源化以降、道路の歳出の方がどんどん増える一方で、税収の方は減っています。この差額というのは一時的には借入れで道路の維持管理や整備にお金を使っているわけなのですが、最終的にはそれは税金で賄うことになりますので、道路の利用者以外の方からの税金も頂きながらこういう道路関係の予算を使っているのが現状です。

#### 〔今後の社会资本の維持管理等について〕財務省（44ページ）

社会资本の維持管理・更新費がこれからどんどん増えていくという試算を国土交通省が出されたものを取り上げておりますが、昨今道路に大変大きな穴が開いたというケースが全国で生じているわけです。道路そのものもそうですし、道路の下にある上下水道の管が、古くから整備されたものは建設から50年以上たつようなものも

特に都市部では結構あるのですけれども、そういったものはしっかりと点検して維持補修をしっかりしていかないと、人の命に関わるような話です。これが今までかかっていた道路関係の予算に加えて非常にお金がかかるわけです。もちろん新しい道路をこれからもどんどん整備していく時代ではないので、歳出の効率化もやっていく必要はあるかと思いますが、それでも維持補修にかかるお金は相当な額に上ります。そういう状況の中で、ガソリンや軽油の税金を本当に下げるとはどうなのかというの一度きちんとご議論いただければというのが私どものスタンスではあります。

それから45ページは、流通や販売の現場に与える影響です。これは短期的な話なので割愛させていただきます。

#### 〔与野党国対委員長合意（令和7年7月30日）〕 財務省（46ページ）

先ほど、3月から自公維の3党ずっと税制協議をしてきたという話がありましたが、最終的にはなかなか合意には至りませんでした。特に恒久的な財源の部分をどうするのかというのが一番大きな課題としてあったのですが、維新とも5月の末ぐらいに至ってもなかなかまとまらず、通常国会の会期末を迎える段階で維新も他の野党と一緒に暫定税率の廃止法案を提出しました。

会期末の最終日の土曜日まで国会を開けてその法案を議論し、最終的には参議院で、与党が多数だったものですから否決されました。

通常国会が終了して、参議院選挙も与党にとっては厳しい状況だったわけですけれども、それを見て、8月の頭に臨時国会を開会する直前の7月30日に与野党の国対委員長間で合意されたものがこちらです。財源、流通、地方財政といった課題を含め、速やかに与野党合意の上で法案を成立させ、今年中のできるだけ早い時期に実施するということが合意されています。

#### 〔野党7党提出 ガソリン暫定税率廃止法案（令和7年8月1日）〕 財務省（47ページ）

8月1日、臨時国会の冒頭に野党7党が11月1日からガソリンの暫定税率を廃止する法案を提出しております。46ページにあるようなさまざまな課題についてできるだけ合意の上でやりましょうという合意を与野党でしています。

8月1日にこの法案が出て以降、5回協議が行われております。今の協議の状況を簡単にご説明しますと、野党の中にも財源について相当スタンスに幅があります。「恒久的な財源は必要ない。プライマリーバランスの黒字を使えばいいのではないか。税収の上振れで可能だ」という党から、恒久的な税財源で賄うべきだと言って、例えば租税特別措置の見直しなどで恒久財源を確保すべきだという党までいろいろ幅があり、与野党全てが一致する方向がなかなか見えていないという状況です。

これから自民党の総裁選があって、新しい総裁が選ばれて、首班指名の国会が開会されますので、最終合意なのか、ある一定の方向性なのかわかりませんが、何らかの方向性をこの臨時国会までにまとめないといけないという状況です。

#### 4. 消費税の議論

続いて、消費税についてご説明させていただきたいと思います。

#### 〔各党の主張（立憲、国民、維新、参政）〕 財務省（49ページ）

通常国会では物価高対策として消費税をという声も、幾つかの党からの国会での総理への質問でいろいろ議論が行われていました。また、4月に入ってトランプのいわゆる相互関税の発表があり、どういう影響がこの国にあるのかわからないから冷静に状況を見極めてというのが政府のスタンスであったのですが、これは大変だということで参議院選挙を前に各党消費税についてもかなり踏み込んだ提案をされています。

それをまとめたのが49ページです。

立憲は食料品を1年間ゼロにするとしています。ただ、食料品を1年間ゼロにするといつても消費税の改正にはそれなりに期間がかかるので、それまでの間は歳出の一括給付みたいなもので対応し、その後、食料品を1年間ゼロにし、最終的には消費税の逆進性対策としては給付付き税額控除に移行するという、3段方式を言っておられます。公約にもそう書かれています。

維新は食料品を2年間ゼロにするとしています。これも期限付きでゼロにするという案です。国民民主党は食料品だけでなく一律全ての消費税について5%にするという案です。参政党は段階的に廃止するという案です。

自民党内も、有志の先生方が食料品をゼロにすべきだという提言を党の執行部に出したり、参議院の先生方がこれをやるべきか否かというアンケートを取られて、その結果なども執行部に提出されたり、党内でもさまざまな議論がありました。各野党さまざまな議論が行われてることを受けて、自民党の税制調査会が5月に勉強会という形で消費税減税の課題や問題点をまとめた資料を提出して議論をされたということがありました。その関係の資料の中から幾つかピックアップして50ページ目以降に付けさせていただいています。

#### [課題⑤税率変更に伴う実務上の課題] 財務省 (50ページ)

税率を引き下げる場合には、事業者の方々は当然ながらまず価格改定をしなくてはいけません。そのための準備が相当かかります。それから、経済的には買い控え、駆け込み、そしてその反動ということが、下げるときと上げるときの両方起こります。

#### [課題③価格転嫁] 財務省 (52ページ)

次に価格転嫁の問題です。例えば食料品8%がゼロになるから食料品の値段がそれだけ下がると世の中の方はイメージされて、消費税が下

がった日を境にしてスーパーなどに行って、8%下がったよね、当然下げているよねというふうにお店に言われると思います。しかし赤いところに書いてあるように、昨今は原材料費や人件費が非常にアップする中で、各事業者はそれをそのままコストに上乗せして値上げするかどうかというのは非常に悩まれて、値上げを我慢されている経営者の方もたくさんいらっしゃると思いますが、そういう状況の中で税率が引き下げられたからといって小売価格が本当に8%分だけ下がるかどうかというのは事業者の方々の判断によると思います。期待しているような物価高対策になるかどうかというのはわからないところもあるということです。

#### [課題⑤税率変更に伴うレジ・システムの改修工程] 財務省 (53ページ)

これは特に大手のコンビニやスーパーといったところですが、当然ながらレジやPOSシステムも改修が必要になってきます。レジを作っている会社の方にヒアリングをしたのですが、相当高度なものを作られているところは「それなりに時間がかかるのです」という話を聞きしました。従って、今まででは税率引き上げということだけでしたが、1年以上、準備期間を設けているわけなのですが、そうなると機動的な物価対策になるかどうかという問題があろうかと思います。

#### [課題⑥税率差が大きくなることによる影響]

#### [課題④税率変更が免税事業者に与える影響] 財務省 (54-55ページ)

それから食料品の軽減税率のみを下げたときに、外食産業は引き続き10%ですけれども、外食産業といわゆるテイクアウトやお弁当を売ったりする事業者間で相当混乱が生じ得る可能性があります。また、食料品だと小規模な農家、免税事業者としてやっておられる方にとって手取りが減ってしまう可能性もあります。手取りを減らさないようにするには、課税転換して

ちゃんと確定申告して還付を受けることが必要になります。零細だから免税事業者という制度があるわけですが、そういう方に課税転換せよと求めるような改正になるということです。

今まで申し上げてきたのは実務の話で、これから先はいわゆる財政の話です。

#### 〔社会保障 4 経費と消費税収の関係（令和 7 年度予算）〕 財務省（56 ページ）

消費税収は全体 10% 分で 31.4 兆円あります。これは国と地方でそれぞれ分かれて、国税の部分は、交付税で地方に配分されるものを除いて全体で 20.1 兆円で、全額社会保障の 4 経費に使われています。貴重な全世代型社会保障の財源であるということを申し上げている絵です。

全体の 4 割ぐらいは地方の財源にもなって、地方自治体の大事な財源ということですので、これを仮に減税するとなると、大変大きな影響が国と地方の財政にそれぞれ及び得るということです。

#### 〔消費税率の引き下げによる減収等〕 財務省（57 ページ）

これは、もう少し減税したときの減収額のイメージを持っていただくための資料です。消費税 1 %当たりの消費税収は、標準税率の部分で 2.7 兆円、軽減税率の部分で 0.6 兆円 × 8 で大体 5 兆円ぐらいですけれども、この 5 兆円を仮にゼロにすると財源としてなくなるということです。

従って、立憲や維新が食料品を 1 年若しくは 2 年ゼロにすると言っているところの必要となる財源というのは 1 年間で大体 5 兆円です。それから国民民主党が言っておられる全体を 5 % にするには、15 兆円ぐらいかかるという計算になるわけです。これが国や地方の財政に与える影響というか、社会保障の財源に与える影響です。

#### 〔収入階級別の消費税の負担状況〕 財務省（58 ページ）

消費税を減税すると、それぞれの収入階層ごとで各世帯にどれくらい減税の効果が及ぶのかというのをわかっていただくために、各収入階級別の消費税の負担状況を付けさせていただいている。食料品など軽減税率分は薄いオレンジ、濃いオレンジに比べると高所得者と低所得者の間での差は小さくはありますが、それでも一番上と一番下ぐらいで倍ぐらいの差がある、消費税の減税効果は高収入でたくさん消費をされている方に手厚くなるという資料です。ここまでが自民党税調の勉強会で使用された資料です。

#### 〔消費税に係る各紙の主張〕 財務省（59-60 ページ）

最後は、全国紙の新聞社が消費税減税の議論が盛り上がっていたときにどういう社説を書いておられたのかをまとめたものです。東京新聞が「时限的なものはやむを得ない。ただし、代替財源をきちんと確保して、与野党合意に基づいて元に戻す責任をきちんと取るべきだ」と言っています。元に戻すのが大変だというのはわかった上で書かれていると思います。それ以外の新聞社は全て、いろいろ問題があると言っています。

### 5. 今後の展開

今後 103 万円、それからガソリン、消費税の問題についてどういう展開になっていくかなのですが、まだなかなか見えないというのが現状ではありますが、今までご説明したように、税制の観点でいろいろ問題点、財源、財政的な面でもいろいろ課題があります。そういったことをきちんとやって、将来に禍根が残らないようにしていくことが大事なのかなというのが私たちのスタンスです。

## 6. その他の課題

最後の最後に、大変恐縮ですが、61ページ以下はその他の課題として、実はその他の課題だけを取り上げると例年であればもうこれだけで30分きちんと話ができるような内容なのですが、それぞれ宿題になっている事項であったり、税制改正要望が多分出てくるであろう事項であったりといったものを踏まえて簡単に付けさせていただいた資料です。こちらについては適宜ご覧いただければと思います。大体お時間となりましたので私のご説明は以上で終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

## II. 税制の現状と今後の課題に対する意見・質問

(岩崎) ありがとうございました。大変錯綜する政治状況も踏まえて現在の税財政の改革の方向についてご説明をわかりやすくしていただきました。ありがとうございました。

それでは、ただ今のご説明に対しましてまず佐藤教授からご質問・ご意見を開陳していただければと思います。よろしくお願ひします。

(佐藤) 包括的なご説明ありがとうございました。私の方から5～7分程度、コメントになるかと思いますけれども幾つかさせていただければと思います。

まず、所得税の基礎控除の見直しに関して申し上げますと、これまでの所得税改革が不完全だったということも原因としてあるのかなと思っております。今から10年ぐらい前だったと思いますが、政府税制調査会において、当時配偶者控除の見直しに絡んで所得控除の税額控除化の議論があったのです。加えて、税額控除を個人の間で、例えば家族の間で移転可能にしようといった議論もありました。

今回ご指摘のあったとおり、単純に基礎控除、今の所得控除である基礎控除をそのまま上げれ

ば、当然のことながら所得の高い方々が大きく減税になってしまうわけです。でも、これが税額控除だったら初めから減税額は全ての所得階層において一定だったはずです。今回まさに上乗せ特例のところはそうなるように階段を設けたということになります。これは制度を複雑にして何とか減税額をそろえようとしたということです。元々税額控除の仕組みになっていればこんなことはしなくともよかったはずということになります。

それから今日はあまりご説明がありませんでしたけれども、扶養控除のところでも特定扶養控除制度を新たに創設して激変緩和措置を講じているということになります。これは配偶者特別控除と同じ仕組みになっているわけです。しかし、これも元々控除が移転可能な仕組みであれば、例えば子ども或いは所得のない配偶者に基礎控除を与えておいて、でも税金で引けないので、それを家計の主たる世帯主の所得から引き、子どもや配偶者の所得が増えていって課税対象になれば、順次その控除を配偶者なり子どもに移していくという仕組みになるわけですが、こういう移転可能な控除があれば激変緩和措置というのもいちいち議論しなくともよかったはずなのです。

その意味においては、言葉は過ぎるかもしれませんけれども、税制改革の不作為が今回ある意味露呈したのかなという気がしています。今からでも遅くないという言い方はこの状況においてできるのかわかりませんが、特に政府税制調査会においても所得税の抜本改革として改めて税額控除化の議論はしていく必要があるのかなと思います。

そもそも、若い方々にとって重いのは、所得税ではなくて実は社会保険料の方であり、恐らく政治の世界においてはわかりやすいということ、それから税法の見直しだけで減税ができることから所得税がターゲットになっているのかと思います。しかし、本来の負担が重いのは社会保険料の方であるとすれば、特に勤労者の社

会保険料をどうやって軽減していくかということを考えていく必要があると思います。

その意味においては、本当は所得税と社会保険料の一体改革が本来あるべき姿だったはずです。政府税制調査会で議論できるのは税制だけですので、なかなか議論する場がなくて話が進んでいませんでした。もっとも、オランダなどでは、1990年代に税と社会保険料を一体的に改革して課税ベースをそろえるといったこともあります。また、これを給付付き税額控除といってもいいかもしれませんけれども、所得税から差し引けなかった控除分は社会保険料から控除してあげるという仕組みもつくりしているわけです。その意味においては、これからは単に所得税だけでなく社会保険料を併せた議論をしなければならないのではないかと考えているところであります。

確かに物価高対策として基礎控除を引き上げるのは理にかなっているように見えますが、逆にデフレのときにどうするのだろうと思っています。インフレのときには控除を上げるということであれば、デフレのときには下げるのでしょうかけれども、過去10年間そんな議論はしませんでした。なので、もしこれを今後所得税制の中でビルトインしていくのであれば、デフレのときにどうするのかという議論も併せてやらないとあまり対称性がないという気がしています。

私は基礎控除のところにある程度物価調整が入るのは別に構わないと思うのですが、忘れてはいけないのは所得税にはわれわれの言葉を使うとビルトインスタビライザーの効果があることです。つまり、景気が過熱して所得が増えたときに、インフレの影響などでも所得が増えたときに、あえて税金を上げることによって経済の変動を抑える役割があるはずなので、物価調整を完全に入れてしまうとビルトインスタビライザーの効果を損なうことになります。特に累進構造のところ、税率10%或いは5%のところはそういう物価調整をしてもいいと思うのですが、それを超えた累進課税のところについては

ある程度残しておかないと、つまりプラケット調整をあまりしないようにしておかないと、ビルトインスタビライザー効果を損なうことになるのではないかと。

次にガソリン税の暫定税率ですけれども、これについては経済学者の間でも廃止はあまり評判が良くなくて、もちろん1兆円の税収を失うというものもあるのですが、やはり地球温暖化対策にかなわないのではないかという指摘があります。既にガソリン税は一般財源になっているわけですから、必ずしも道路のための財源ではありません。ではそれは今、経済学的にはどう位置付けられるかというと環境税の1つのだと思うのです。

そう考えると、まさに環境省の試算にありますようにして、ガソリン税の暫定税率の廃止というのは、これから脱炭素と言っている流れに逆行するのではないかということになります。だから新税をというのは違うではないかという議論もあるかもしれませんけれども、もしガソリン税の暫定税率を廃止するのであれば、それに代わる形で何らかの形での環境税の創設或いは強化が必要だと思います。具体的には、今であれば地球温暖化対策税もありますし、或いは石油石炭税というのもあるわけで、このあたりをある程度強化していくないと脱炭素という政府の方針に適わないかと存じます。

それから物価高対策になっているかといわれると、これは当たり前なのですけれどもガソリン税の減税で恩恵を被るのは車を持っている方々です。しかも燃費があまり良くないガソリン車を持っている方々になりますので、果たしてこの減税は本当にフェアなのかということも問われてくると思います。当然のことながら、せっかくEV車を買った方々は全くこの恩恵は受けられることになります。

もちろん車というのは地方の足ですので、地方圏の人にとってみればこれは助けになるのではないかというご意見もあるかもしれません。しかし、地方圏で進んでいるのは高齢化です。

高齢者にはむしろ免許返納もお願いしているわけです。むしろ、これからやらなければいけないのは公共交通の充実或いは再建であります。先ほどインフラ更新のためのお金がなくなるのではないかというご指摘がありましたが、もう一方で新たな財政ニーズとして出てきているのが公共交通の再整備なのです。こちらの財源を確保していくということも新たな課題としてあるわけですので、そういう観点から見ても日本の置かれた現状に必ずしもそぐわない対応ではないかなという気がしています。

結局、地方の言葉を使えば代替財源という言葉になりますし、われわれの言葉を使えば新たな税金ということになるかもしれませんけれども、やはり地球環境問題、地球温暖化対策、それからもちろん地方の公共交通の充実、インフラ投資、インフラ更新といったものに充てるための財源確保は進めていく必要性があるというふうには思います。

最後に、時間も限られていますので消費税についてです。これも経済学者の間で非常に評判が悪くて、「エコノミクスパネル」というのを日本経済新聞がやっているのですが、そちらのアンケート調査でも大多数の経済学者は消費税減税に反対です。物価高対策になっているかというと、既にご指摘のあったとおり税率を変えるのに時間がかかるということ、それから価格転嫁がどうなるかわからないことがあります。これも諸外国の実証研究などを見ても、確かにリーマンショックのとき或いはコロナ禍において減税を行った国があります。例えばイギリスやドイツなどです。ただ、それが物価の引き下げになったかといわれると必ずしもそうでもなかったという実証研究もあります。これは、ある意味で当たり前で、ご指摘のとおり人件費も上がってきており、原材料費が上がってきてる中において、減税したからといってそのまま価格を下げるということは事業者の方々もなかなかやりにくいことがあるわけです。税金が戻ったときにまたお金を上げられる

のかということも現場では不安なところもありますので、そういう意味においては物価高対策にもなりにくい面があるかなという気がしています。

それから私も個人的に気になっているのは食料品に対するゼロ税率です。食料品に対する軽減税率の廃止ですけれども、これは2つの意味で問題があって、1つは既にご指摘のとおり、現場が多分混乱すると思います。外食産業は困るし、それからコンビニのイトインコーナーはどうするのかという話がまた出てくるし、おもちゃ付きの駄菓子などはうちの子も買いますけれども、これは一体どちらなのかという話になってくるわけです。まさにこの線引きの問題が、あの軽減税率のときに散々出てきた線引きの問題がまた改めて顕在化すると思います。今は、言葉は悪いけれども2%の差なので事業者の方々もあまり負担なく対応できていると思うのですが、さて税率差が10%になつたらどうかということがあります。

トランプ関税に対する対策としてもこれは全く意味がありません。というのは、対米輸出のうち食料品の占める割合は1%しかないので、食料品に支援して国内需要でそれを支援するというのではありません。ご案内のとおり、対米輸出の3割は自動車関係なので、もし支援をしろと言われたら、これは自動車産業に対する支援でしょうということになると思いますので、その意味においてはトランプ関税対策にもなりません。そういう意味では政治的にアピールするためのものであって、経済効果ということで言わせてもらえば物価高対策にもならないし、トランプ関税対策にならないという気がしています。その意味においてちょっと気になるのは、政治的に税制が決められていくことです。もちろん税は政治そのものではあるのですが、その経済効果は問われなければならないという気がしています。

---

(岩崎) 佐藤教授、ありがとうございました。時間がかなり経過しているので、続いて平野租研副会長からご意見を頂いた後、併せてお答えいただければと思います。では、平野副会長、よろしくお願ひします。

---

(平野) ありがとうございます。平野でございます。先ほど青木局長からは、今年の秋の臨時国会で最もホットな話題になりそうな3つの点に絞って非常にわかりやすくお話しいただきました。ありがとうございました。

私ども日本租税研究協会では、例年政府が次の年度の税制改正を検討しておられるこの時期に、その時点時点でわが国が抱えている社会、経済、財政上の構造的な問題とその解決に向けた方向感を踏まえた上で、租研意見として、るべき税制を提言してまいりました。今回も、昨日、租研意見をとりまとめ公表したところです。

今回の租研意見では、現状のさまざまな課題に対応するためには歳出も含めた財政全体、そして歳入のサイドも税だけではなくて、先ほど佐藤さんからもお話がありましたけれども、社会保障料も含めて一体的に捉える必要があるという観点から、総論で4つの課題、第1に日本経済の活力強化、第2に人口減少及び少子化への対応、第3に経済格差への対応、第4に財政の健全化を設定した上で、各論では税目ごとに税制改革の在るべき方向性を提言しております。

詳しくは租研意見をお読みいただきたいのですが、私からはその構成に従って6つの点について意見を申し述べます。

まず1点目、財政健全化です。長年の財政赤字によって債務残高が拡大してGDPに対する公的債務残高の比率が先進国中最悪の水準であります。これは周知のとおりでありますが、一方でここ数年は、わが国も長いデフレから脱却して経済は回復の兆しを見せており、税収も大きく改善しているわけです。だから、国民に還

元するという議論に走るのではなくて、今こそ財政運営を正常な状態に戻すというまたとない好機と捉えるべきだと思っています。すなわち、いつ起こるかわからない大規模自然災害、それから地政学的なリスクに備えて財政余力を持つためにも、政府は財政健全化の具体的な目標、例えば公的債務残高対GDP比率の目標水準を設定した上で、その実現に向けた工程表を策定し、国民の理解を得て達成に取り組むべきだと考えています。

2点目、拡大かつ固定化しつつある経済格差への対応です。1点目として述べた財政健全化への取り組みに当たっては、国民の不満や不安の根底にある経済格差或いは不公平感への対処を同時に進める必要があります。現役世代に重くのしかかる社会保険料負担が特に若い働く世代の不満を生む一方で、いざというときのセーフティネットである社会保障制度の持続可能性に対する信頼の低下が将来不安を招き、積極的なチャレンジをためらわせる原因ともなっているのではないかと考えるからです。

以上、財政健全化と経済格差への対応の2点から、租研意見では次の3つのことを持提しました。

1つ目の提言は、税と社会保障の一体改革であります。財政と社会保障、税と社会保険料の全体像を国民に対してわかりやすく説明することによって理解を求め、制度全体の再構築を行うべきです。逆に、負担の議論を先送りにしかねない、いわゆるステルス増税的な安易なアプローチは慎まなければいけないと思います。

2つ目の提言は、応能負担です。社会的な公平を実現するために税、社会保障ともに給付と負担の両面において所得、資産の双方を考慮した応能原理を強化する必要があると思います。

3つ目の提言は、そのため必要な国民の所得資産の把握であります。つまりデータです。税と社会保障の一体改革と応能負担の強化を実現するための制度として、給付付き税額控除的な制度の導入とガバメント・データ・ハブの整

備を提言しています。前者についての説明は割愛しますが、後者に関しては、いわゆる関係する国・地方の行政機関、さらには必要な情報を有する金融機関などの民間団体を含め、国民の所得、資産、世帯構成など税・社会保険料の適切な制度設計や賦課・徵収、そして給付の実施などの行政事務の遂行に必要なデータを取得利用することができる共通の情報基盤をガバメント・データ・ハブと呼び、早期に構築し活用することを提言しています。マイナンバーの利用をベースにしてこれを構築することができれば、ばらまきではなくて真に必要とされる人々に的を絞ったターゲット型の迅速な給付も可能となるはずです。給付付き税額控除的な制度とガバメント・データ・ハブの導入についてどうお考えか伺えればと思います。

それから、本日述べたい6つの点の3つ目が消費税です。膨張する社会保障或いは公共サービス、社会インフラの維持の費用を貯め、安定した財政運営を継続する上で、消費税収の強化は不可欠だとわかっているわけですが、一方で逆進性を問題視する声が強いのも事実です。その使途は社会保障に限定されているわけなので、一方で社会保障給付は低所得者に対して一律、或いは所得との対比で見ればより手厚くなられるので、トータルで見れば必ずしも逆進的とはいえないという見方もあります。基幹税である消費税の拡充を議論する上では、この逆進性の問題をわかりやすく説明する必要があると思うのですが、財務省はこれについてどうお考えか伺えればと思います。

それから、逆進性への対応として各国で軽減税率が導入されていますが、先ほどからも議論されているとおりで制度の複雑性が懸念されるところです。租研としては、先ほど申し上げた給付付き税額控除的な制度を活用すれば消費税の逆進性への対応にもつながるのではないかと考えておりますが、ご見解を伺えればと思います。

次に4点目、法人税率です。これもガソリン

暫定税率の廃止などの関係で財源論として法人増税が浮上しているようですけれども、私ども租研としては、法人税の税率或いは課税ベースは各国とイコールフッティングな水準にすべきとかねて申し上げてまいりました。わが国の法人実効税率は主要先進国比で高い水準にあり、少なくとも実効税率は現行水準にとどめるべきだと考えております。

一方で、財源は必要です。従って、所要の財源については政策の全体最適化と財政健全化の観点から、いわゆるアウトカム・オリエンティドな志向でスクラップ・アンド・ビルトを断行すべきだと思いますし、税においても、既存と新規のすべての租税特別措置について、エビデンスを重視した客観的な効果測定に基づいて優先順位を付け、優先度の低い租税特別措置を廃止していくことも必要ではないかと考えています。資料の中でも適用枠と税収の減少額の比較がなされていますけれども、各措置によって期待された経済の活性化は具体的にどの程度達成されたかを測定する評価基準を明確化、可視化して判断することが重要だと思っております。このあたりについてもお考えをお聞かせいただきたいと思います。

5点目、研究開発税制です。わが国における長期にわたる経済低迷の一因が投資の欠如にあったとすれば、企業のR&D（研究開発）を支援する研究開発税制の改善強化は最も有効な成長戦略の1つだと思います。税額控除の金額規模或いは対象範囲の拡大も重要ですけれども、企業がリスクとコストをかけて中長期的にR&Dを継続することを促す上では、制度を透明化しつつ恒久化して税による安定的な支援が得られる環境を整備することが重要だと考えています。

最後6点目にグローバル・ミニマム課税です。グローバル・ミニマム課税が導入されて、企業はこのルールの複雑さ、或いは申告及び付随する決算、開示などに関する事務負担の増加に直面しております。足元でもわかりやすいガイダンス

ンスなどの整備が進んでいますけれども、国内法が国外ルールであるOECDモデルルールに依拠していることもあって、通常の法人税よりもさらに条文解釈が難しくなっています。従って、企業にとっての予見可能性と簡素さの点で課題が多いように感じております。税務署におかれましては、国税庁など課税当局とともに企業の求めに応じてOECDモデルルールを敷衍し、詳細かつ迅速に解説していただけるよう体制の整備をご検討いただきたいと思います。

---

(岩崎) ありがとうございました。大変鋭いご意見だったのですが、今お答えいただける範囲で結構ですので、青木局長からご回答いただければと思います。

---

(青木) ご意見の部分とご質問の部分の両方があったと思うのですが、主にご質問の部分にお答えするということにしたいと思います。佐藤先生から幾つか、例えば個人所得課税について今までもう少しちゃんとしておくべきだったことをしていなかったので、今回のようなことになっているということでございます。所得控除方式、税額控除方式、さまざま控除の仕方はあると思いますが、先ほどご説明した税制改正の附則にありますように抜本的な改革に取り組んでいくということですので、その中で専門的な知見も幅広く伺いながらしっかり対応してまいりたいと思います。ぜひともよろしくお願ひいたします。デフレのときにまたどうするのかということもその際に併せてのご議論になるかと思います。

ガソリン税の暫定税率の廃止につきましては、大変鋭い貴重なご意見を頂いて、参考になります。しっかりと訴えていきたいと思いますが、おっしゃるように地球温暖化対策との関係であるとか、そもそも物価対策として本当にどうなのかといったことをしっかりと考えてまいりたいと

思います。

引き続きご支援よろしくお願ひいたします。

消費税についてご指摘いただいた点も含めて議論になるように努めてまいりたいと思いますのでよろしくお願ひいたします。

それから平野副会長から頂きましたご意見で、まず質問の部分で幾つかご説明させていただきます。給付付き税額控除のいろいろな課題についてはよくご承知のことだと思いますが、社会保障と税を一体で考えて本当に負担が重い、メリットを受けられていない層があるのだとすれば、本当に必要な改革としてどういうことができるのかというのを考えてまいりたいと思います。それから共通の情報基盤の部分についてですが、これも個人情報保護の観点からさまざま論点があろうかと思います。そういうことも踏まえてわれわれも参加してまいりたいと思います。

それから、消費税の逆進性について受益も含めた面で見ればというお話がございました。まさにそのとおりだとわれわれとしては思っております。消費税だけ捉えれば確かに逆進性という批判はあろうかと思いますが、一方で消費税が財源として充当されている社会保障給付も含めれば受益の部分はまさに低所得者ほど手厚いので、そういうことも併せて評価すべきものだというふうにわれわれとしても考えております。

それから軽減税率制度も、例えば給付付き税額控除を入れられれば逆進性対策になるというのも1つのご意見だともちろん思います。そういう意味で、先の一体改革のときには幾つかメニューの中で給付付き税額控除的なものもメニューとしてあったわけです。今後、自公立の、若しくは他の野党も入ってくるかもしれませんけれども、そういう中でご議論賜ればと思います。

それから法人税についても幾つか、税率又は租税特別措置についてご意見、ご質問がございました。これは与党税調の今の取りまとめをご紹介するだけで、それを踏まえてこれからご議

論ということに尽きるわけですが、これまでの法人税改革の効果の検証を与党の方でもされて、投資や雇用、賃上げに結び付いてきたのかという厳しいご意見があったと思います。これを踏まえて今後の法人税の在り方については、法人税率を引き上げつつターゲットを絞った政策対応を実施するなどメリハリのある法人税体系が構築されていくというふうにされているところであります。こうした与党税制改正大綱の考え方であるとか、経済情勢、国際的な動向などを踏まえてしっかり議論していく必要があろうかと思います。

それから、租税特別措置については、本当に必要性や政策効果などをきちんとEBPMの観点で計量的に検証した上で、不断の見直しをしていくということに尽きようかと思います。例えば暫定税率などの財源をどうするのかといったときに候補に挙がるわけなのですが、そういうきちんとした検証を踏まえた見直しがまずは大事だというふうに考えております。

研究開発税制について、恒久制度としてというご意見もございましたが、租税特別措置で租税原則の例外的に設けられている措置なめですから、必要性や効果を見極めながら適時に見直していくことが必要ではないかと考えます。

最後にグローバル・ミニマム課税についてご意見を賜りました。ルールの簡素化というのは大変大きな課題だと思っております。これは今、IF（BEPS包摂的枠組み）におきまして議論が行われているところですので、わが国の立場としても日本企業にとって事務負担、競争力の観点に十分留意してこの議論に参加してまいりたいと思っております。一方で、まさに税制改正で対応した部分について、税制改正の解説や国税庁公表のQ&Aといった取り組み、それから経済団体等への説明会にしっかり取り組むとともに、企業ごとに色々な対応、ご質問がございますので、国税局において個別照会の窓口を設置し、しっかり対応してまいりたいと考えております。何とぞご協力をよろしくお願ひいたします。

ます。

(岩崎) ありがとうございました。提起された問題点というのは非常に重要なのですが、議論すべきことがたくさんあって時間に限りがあるものですから、今日のところはこれでいったん国税に関する論点については切り上げさせていただきたいと思います。青木局長、ありがとうございました。

それでは、引き続きまして、地方の税財政に関する現状と課題につきまして、寺崎自治税務局長からご説明いただいて、その後議論させていただきたいと思います。では、寺崎局長、よろしくお願ひいたします。

### III. 地方財政・地方税制の現状と課題

(寺崎) ご紹介いただきました自治税務局長の寺崎でございます。租研の皆さま方には日頃から大変お世話になっております。本日は、このような貴重な機会を頂きましたので、地方財政、特に地方税制に関してお話し申し上げます。

#### 1. 総論：地方財政・地方税制の現状と課題 総論

##### 【令和8年度地方財政収支の仮試算【概算要求時】】総務省（5ページ）

まず、地方財政につきまして、これは令和8年度に向けた地方財政の仮試算と言っていますが、いわばマクロの地方財政の見通しです。先ほどの青木局長のお話にもありました、最近のさまざまな政党間の議論の中で、減税の財源として税収の上振れといったことが指摘されるわけですが、税収の上振れとともに歳出の方も増えているのだということについてご理解賜りたいと思います。

5ページの上の方ですが、地方財政は基本的に学校教育や警察、消防、福祉といった人的な

サービスが大きくあります。当然これら的人件費は民間企業と同様に上げていかなければいけないということではありますし、さらには委託費といったものも地域経済に非常に大きく影響するわけですが、こういったものが今後増えてくることについても十分ご留意いただく必要があるのではないかと思っております。

#### [令和6年度地方税収入決算見込額] 総務省 (8ページ)

さらに、これは直近の地方税収全体です。国税ほどではないのですが地方税収も確実に上がってきてているのですが、この中で東京都など都市部に税収が集中しているので、地方がみんな潤っているわけではなくて、そこにはかなり税収の駆け出し性が出てきているということも留意すべきポイントであります。

## 2. 各論：個別地方税制の現状と課題論

### (1) 車体課税・燃料課税

#### [ガソリン、軽油等に関する税の概要] 総務省 (12ページ)

それでは、地方税制の話です。これ以下は青木局長からの国税の課題とある意味表裏一体といいましょうか、今回はさまざまな議論になっていることがほぼほぼ国税、地方税両方にまたがっているということについて、私の方から地方税に特化した話をしたいと思っています。

油に関しては、最も揮発の高いものがガソリンであります。実は軽油というのはガソリンより重たく、軽油というので普通軽く見えるのですが、実はこれは灯油と重油を混ぜても軽油ができます。このために、藏出し課税であるガソリンとは違って末端のガソリンスタンドでかけなければいけないという特徴があります。そのため、都道府県が税金をガソリンスタンド単位で取るということが軽油引取税の特徴であります。

もう一つは、元々農林漁業は道路特定財源の頃から道路を走らないということで軽油を使う、

いわゆるディーゼルエンジンを使うものについては免税という扱いしております。現在は道路特定税源ではありませんけれども、引き続き免税ということをやっておりまして、ガソリンスタンドに免税証を持っていくと、これらの事業の方々、例えば農業のトラクターや漁船に使う軽油は免税で売っているということです。

何を申し上げたいかといいますと、最近の議論は補助金ではなく、いわゆる原油に対する補助ではなくて、暫定税率の廃止で対応せよということなのですが、実は軽油引取税に関しては暫定税率を廃止すると、いわゆる税金がかかっている分は確かに下がるのですが、同時に補助金がなくなるため、結果としてほとんど価格が変わらないことになります。一方で、農林漁業などがお使いの軽油は今より高くなるという現象が起きるということも、軽油に関する状況について留意すべきポイントであります。

下の方の箱にありますように、ガソリン税の一部が地方揮発油税ということで地方の財源になっておりまして、このうちいわゆる上乗せ分が325億円、軽油引取税の上乗せ分が4,793億円、合わせて約5,000億円です。ですから、ざっと申しまして暫定税率の議論というのは、国が1兆円、地方が5,000億円ということで議論のターゲットとなっているわけです。

#### [地方団体の意見] 総務省 (14-15ページ)

先ほどもありましたが、地方団体からは、暫定税率を廃止するのであればしっかりと恒久財源を措置すべきであるということです。一時的な補填では駄目だということを強く地方団体が申し上げているということであります。

#### [自動車関係諸税（車体課税+燃料課税）の概要] 総務省 (18ページ)

話を飛ばしまして、自動車関係諸税全体の姿をご覧いただきますと、実は燃料課税と車体課税を合わせたものですけれども、地方の財源が非常に多くなっています。色を塗った部分が地

方税です。

#### [車体課税（地方税）の税収推移] 総務省（19ページ）

一方、これらの中でも特に車体課税については、税収自体はずっと減少傾向にあるというのが特徴です。ピーク時は平成8年度に2.4兆円ありましたけれども、現在は合わせて1.9兆円になっています。いうなれば、さまざまな物価が上がっている中でこれらの税はほぼ定額のものが多く、さらには減税等も行った結果、税収自体は下がってきてているということにもご留意いただきたいと思います。

#### [自動車に関する行政サービスと自動車関係諸税（車体課税+燃料課税）の状況] 総務省（20ページ）

自動車関係諸税はもちろん道路特定財源ではないのですが、地方は道路に関して非常に大きな役割を担っております。歳出全体が5.7兆円ありますが、今申しました自動車関係諸税は燃料課税も合わせて歳入が3.4兆円です。これだけ既に歳出と歳入に差が出ている、歳入が不足している状況です。

#### [地方の道路インフラにおける維持管理の現状] 総務省（21ページ）

これもあまりご存じない方が多いのですが、日本の道路の97%は地方が管理しています。国道といえば国が管理しているように思われるのですが、国が管理しているのはわずか3%の高速自動車国道・直轄国道であり、補助国道は地方の管理となりますから、地方にとって道路の財源確保は非常に大きな問題であるということがいえます。

#### [環境性能割に関する論点] 総務省（23ページ）

続いて環境性能割は、自動車の取得に係る際に環境性能に応じて環境性能の悪い車からは税を取り、そうでない車は非課税とするという制

度です。この環境性能割が取得時にかかるものですから、現在車体課税の見直しの中で1つのターゲットになっています。

#### [パワートレイン別の自動車税環境性能割の税率適用状況] 総務省（24ページ）

これが一番わかりやすいのですが、それぞれどのような税負担になっているかというものです。EVやPHEVなどは100%非課税です。ハイブリッド車もほとんどが非課税となっています。一方、税金が課税されているのはいわゆるガソリン車です。今後全ての新車を電動車にしていくことですから、ガソリン車からある程度の税を取得時に頂くというのは非常に理にかなっているのではないかとわれわれは考えております。

#### [環境性能割を廃止した場合のCO<sub>2</sub>排出量への影響（環境省試算）] 総務省（26ページ）

環境省も先般、もしこの環境性能割を廃止してしまって他の措置を講じない場合には、CO<sub>2</sub>排出量が100万～130万t増加するという試算も発表していただいています。

#### [電気自動車等の税負担の状況] 総務省（29ページ）

毎年お支払いいただいている、いわゆる自動車税といわれている種別割なのですから、電気自動車が最近非常に話題になっております。実は電気自動車は、この表でわかりますように電池を積んでいるために重く、重い車というのはその分だけ道路の損傷の割合が高くなります。一方、電気自動車というのは、従前より一律で、最も安い2万5,000円の税率区分で課税されています。一方、ガソリン車やハイブリッド車は排気量が大きくなればなるほど税額が増えます。

#### [電気自動車（EV）に対する自動車税種別割の現状と課題] 総務省（30ページ）

最近1,000万円以上の高級EVがかなり増えて

きまして、物によっては2,000万円、3,000万円もするようなEVもあります。しかし、これらは全て2万5,000円という税額になっており、これらの税負担の在り方についてどのように考えるかという論点があります。

#### 〔地方財政審議会「自動車関係税制のあり方に関する検討会〕 総務省（31ページ）

そこで自動車関係税制のあり方に関する検討会を開いて、今年の年末に向けて私どもは省内で議論を深めており、この年末には車体課税の全体を見直します。これは税収中立の下で行うということが与党の税制改正大綱にありますので、その中でどういった議論になるか、われわれも十分議論に備えてまいりたいと思っております。

#### （2）地方消費税

32ページ以降は地方消費税です。

#### 〔地方消費税について〕 総務省（33ページ）

これについては先ほどの青木局長の話とほぼ同じです。申し上げたいのは、消費税収の約4割は地方分であるということです。

#### 〔都道府県ごとの地方消費税収等（試算）〕 総務省（37ページ）

各都道府県の地方消費税の税収を載せておりますけれども、地方消費税の半分は都道府県から市町村へ交付されます。いうなれば、都道府県も市町村も地方消費税に大きく財政的に依存しているということです。

#### 〔地方団体の意見（消費税減税）〕 総務省（38ページ）

この減税議論に関しては、地方への影響を十分に考慮し、将来世代の負担に十分配慮した丁寧な議論が必要だということで地方団体からも強い意見が出ています。

#### （3）いわゆる「103万円の壁」

駆け足ですが、次に「103万円の壁」についてです。

#### 〔物価上昇局面における税負担の調整及び就業調整への対応〕 総務省（42ページ）

これが今回の結論ですが、国税については政府案から、さらにいわゆる与党の修正が行われているわけですけれども、個人住民税に関しては所得税とは異なり、今回変わったのは①の給与所得控除のところと③のいわゆる特定扶養控除関係、そして④の所得要件の引き上げ、これは所得税と同じですが、一番大きな論点になった基礎控除については改正をしませんでした。これは地域社会の会費的性格ということについて、また基礎控除を見直した場合、地方財政に大きな影響があるということから、今回このような判断になったものと考えております。

#### 〔個人住民税の概要等〕 総務省（43ページ）

ここには全体のブラケットが書いてあります。実はご案内のとおり、日本人の6,000万人のいわゆる納税者に住民税をご負担いただいているわけですが、約8割は所得税よりも住民税の方が多くなっています。これは10%フラットですので、そのような統計になりますけれども、これの一番下の課税最低限が所得税は160万円に引き上がるわけですが、住民税は給与所得者の場合、100万円から110万円への引き上げです。ということで、110万円から160万円ということでかなり差が開いたというのが現時点での姿であります。

これをどう評価するかいろいろご議論があるかと思います。45ページに基礎控除だけを書いたものがありますけれども、元々基礎控除も所得税と住民税は一緒でした。しかし、所得税が累次の減税を行なう際に地方財政への影響を遮断しようということで、ちょっと古い話ですが昭和35年、地方税独自の金額をつくったというのが経緯であり、それ以降は所得税と違う道を

歩んでおります。上げるときには一緒に上げたり、若干遅れて付いていったり、分割して上げたりということをしていましたが、今回はただ今申し上げましたようにかなりの額の差が出ましたので、これをどのように考えるかというのは論点ですが、同じように引き上げますと地方財政に大変大きな影響が出るものですからなかなか難しい問題だろうと考えています。

#### (4) 地方団体間の税収の偏在や財政力格差の状況の原因・課題の分析

さてここからは地方税オリジナルの話ということで、いわゆる税源の偏在問題ということであります。

#### [令和7年度税制改正大綱（抜粋）] 総務省（49ページ）

まず昨年の大綱を載せておりますけれども、偏在問題というのは、ざっくり申しますと税収が偏在しているから偏在を是正しなければいけないという話が前段の部分であります。以下、「特に」と書いているところは、偏在是正ではなく税収の帰属の適正化です。本来入るべきところに税収が入っていないのではないか、それを適正化しようという話であります。

#### [個人住民税（割毎）に係る東京都シェアの推移] 総務省（51ページ）

実は個人住民税の中に利子割という税がありますけれども、利子所得から上がってくる税は現在口座所在地で納めることになっております。本来であれば住所地なのですけれども、残りの株式等譲渡所得割や配当割、所得割は住所地課税が実現しておりますが、利子割については口座の中で100%まだ住所が確定していない、実態を反映していない、把握できていない等々の理由から、金融機関の口座所在地で納めていただくことになっています。このためであろうかと思うのですが、東京都のシェアが昨今異常なほど拡大しており、どう考えても株式等譲渡所

得割と利子割がこんなに差が開くことはあり得ないと思うのですが、この背景としていわゆるインターネット銀行が考えられます。

#### [利子割における税収帰属の適正化に係る対応] 総務省（54ページ）

例えばA県（鹿児島県）にお住まいの方がインターネット銀行に口座を開きます。しかし、そのインターネット銀行は東京都（B県）にしかないので、ネット銀行の口座で上がった利息は全て東京都（B県）に納められることになります。

#### [るべき税収帰属地と課税団体] 総務省（52ページ）

こういった食い違いが起きているものですから、本来は住所地課税を実現すればいいのですが、こういったずれについて、実は地方消費税の制度も本来在るべき最終消費地の都道府県に入るべきなのですが、課税団体が本店等所在地の都道府県となっており、この差を埋めるために清算という制度を入れています。今回、個人住民税利子割についても清算制度を導入することで私ども省内における検討会での報告書が出ておりまして、現在具体的な制度設計に向けて議論しているところであります。

あくまでも住所地課税が本来の原則であろうかと思いますが、われわれは全銀協等いろいろヒアリングをさせていただいて、今すぐそのようにすることはできないと私どもは伺っております。それまでの間、先ほど申したような乖離を放置するわけにいきませんので、清算制度を導入したいと考えております。今年の暮れにそういう議論を行いたいと思っております。

#### [令和7年度与党税制改正大綱（令和6年12月20日）（抄）] 総務省（55ページ）

そうした税収帰属の適正化とは別の、いわゆる偏在是正の部分であります。

### 〔全国に占める東京都の税収シェアの推移〕総務省（57ページ）

これは現在の東京都の税収シェアです。一番上の折れ線グラフが2つに分かれております。点線の部分が本来の法人二税の東京都のシェアなのですが、これまでにさまざま行ってきました偏在是正の取り組み、いわゆる法人関係諸税を国税化して譲与税、交付税で地方に配分するということをしておりますが、この偏在是正の取り組みによってこのように下がっているということです。

一方、下にある個人住民税、固定資産税はずっと右肩上がりになっています。地方消費税については清算基準の見直し等を行いました結果、現在このようにほぼほぼ偏在が感じられるような数字になっておりませんけれども、残りの税収シェアはそのような状況であります。

### 〔東京都の税収の推移〕総務省（58ページ）

一方、東京都の税収は非常に伸びを示しております、1年間で5,000億円を超える増収です。いわゆる増加分だけで5,000億円であります。

### 〔全国に占める東京都の地方税（法人二税、固定資産税）の税収シェアの推移〕総務省（59-60ページ）

これは、それぞれのシェアの推移を示しております。

### 〔東京都・特別区の財源超過額等の推移〕総務省（61ページ）

これは、東京都と特別区の財源超過額です。特別区は普通の市町村とは異なり、東京都とセットでこういった財源超過をカウントする、交付税を計算することになっておりますけれども、私どもの交付税の算定では東京都の財源超過額がご覧のとおりどんどん増えており、単年度で1.9兆円以上あるという姿になっています。

### 〔地方団体の一般財源（地方税等と地方交付税）の構造〕総務省（63ページ）

これは一般財源、地方税と交付税の関係を示したものです。通常の団体でも地方税の一定割合は留保財源ということで基準財政収入額に算定しないわけですけれども、一番右の不交付団体を見ていただきますと、留保財源もかなり大きくなる上に、先ほど申しましたような財源超過額があるということで、これらが非常に行政サービスの格差を生んでいます。最近では子ども1人当たり月5,000円を配ったり、水道の基本料金部分を無料にしたり、さらにはクーラー、冷房機器の購入に補助を受けたりということで、住民に対する給付サービスを東京都がかなり積極的にやっておられますので、特に近隣の神奈川、埼玉、千葉あたりから、東京都との行政サービス格差、多摩川格差という議論もあるかと思いますけれども、こういったことについて非常にご指摘が多いということです。

### 〔各指標で見る東京都への経済活動の集中〕総務省（64ページ）

各指標でざっと見ていただきますと、ここでは東京都における経済活動の集中状況をお示しております。

### 〔企業の本社等の大都市への集中〕総務省（65ページ）

各企業の大法人の本社、例えば大法人は1.8万社ありますが、東京都に半分集中しております。さらに所得金額では6割を占めているということですので、この集中度合いは誰が見ても明らかだと思っております。

### 〔電子商取引の拡大、企業の組織形態の多様化（フランチャイズチェーン）〕総務省（66-67ページ）

さらに、指摘されているように電子商取引の拡大やフランチャイズチェーンの話があります。

### 〔地価の状況〕 総務省（68-69ページ）

別の角度で申しますと、地価の状況もお見せしております。東京の平均価格の突出ぶりがご覧いただけると思いますが、69ページで見ていただきますと、100万円以上の地価公示価格のうち約60%の地点を東京都が占めています。

### 〔商業地等の状況〕 総務省（71ページ）

面積ベースで見ると東京のシェアは2.3%に過ぎませんが、評価額で見ると32.2%になっております。これは皆さまの実感と一緒に思うのですが、果たして東京の地価が高くなっているのは東京都の行政サービスが良いからなのだろうか、すなわちそこに受益と負担の関係が本当にあるのだろうか、全国の何らかの経済活動の結果として東京の地価が上がっているのではないかといったことも今後、私どもは原因・課題の分析と呼んでおりますけれども、しっかりと深めてまいりたいと考えています。

### (5) ふるさと納税

さて72ページ以下は、話題ありますふるさと納税についてです。仕組みについては割愛させていただきます。

### 〔ふるさと納税受入額及び住民税控除額の上位20団体（市区町村別）〕 総務省（75ページ）

足元で1兆2,000億円の規模にまで寄附が拡大したということで、恐らく日本人が最もお使いになっている税制の措置ではないかと思っております。利用者の数も1,000万人を超えております。

### 〔ふるさと納税受入額及び住民税控除額の上位20団体（市区町村別）〕 総務省（77ページ）

一方、この寄附もかなり一部の団体に集中していることが指摘されており、ページの左側にある上位20団体で全体の寄附額の大体2割を占めています。1,700団体ありますので、その集中度合いがわかると思うのですが、この

ように集中しています。一方、右側の大都市部を中心に出でているということで、かなり税収の奪い合いになっているのではないか、さらには返礼品合戦によって官製ショッピングサイトになっているのではないかというご批判を多く頂いているところであります。

### 〔ふるさと納税の募集に要した費用（全団体合計額）〕 総務省（80ページ）

全体の1兆2,000億円の中身がどうなっているかということなのですが、実は自治体の財源になっているのは53%にとどまっています。返礼品が25.2%で、残りは事務費です。これは、地方税法で縷々裁判などもあって、私どもは現在、法律や総務大臣の告示に適合するところのみを指定させていただき、そうでないところは指定取り消しや不指定にするというルールになっておりますが、大きなルールとしては返礼品が上限3割、募集経費、事務費とのトータルで上限5割となっています。

これをご覧いただくと、募集経費の中で、ポータルサイトがいろいろありますけれども、ポータルサイトの事業者に払っている割合が全体の28%です。ですから、返礼品に配られるよりもポータルサイトや中間事業者などの事業者に払っているコストがどんどん上がっています。本来寄附金の額がどんどん増えるとそういったコストは下がってしかるべきではないかと思うのですが、むしろ返礼品よりも食い込んできているということになっております。

そのため、私どもはこの10月から、いわゆるポイントを付すような募集をするのを禁止するということで、ポイント規制を行うのが10月1日からののですが、ある特定の社からは私どもに訴訟を起こしている状況ですし、最近テレビやインターネットをご覧いただきますと、駆け込みで非常にあおるような、「100%還元しますよ」「今だけポイントが付きますよ」というようなサイトが非常に乱立しています。私どもはこれは非常にゆゆしきことだと思っておりまし

て、本来ふるさと納税というのはお世話になつた自治体、又は思いを寄せる自治体に対して応援しようという気持ち、さらには使途をある程度納税者が選択するという気持ちを表すためにつくった制度なのですが、明らかにちょっと違った形になっているのではないかと私どもも強く実感しているところであります。

一方、これだけ大きな規模になっておりますので、急激な方向転換が難しくなりつつあるのも事実なのですが、特に事務費の増嵩について私どもは大きな問題意識を持っており、何らかの対応が必要ではないかと考えているところであります。大変雑ぱくでございますが、私からの最初のプレゼンは以上でございます。

#### IV. 地方財政・地方税制の現状と今後の課題に対する意見・質問

(岩崎) 寺崎局長、ありがとうございました。地方税財政に関する重大な問題点をビジュアルというか、目で見てすぐわかるような資料を作っていただきて大変わかりやすくご説明いただきました。

それでは、ただ今の説明に関する討議に入りたいと思います。最初に佐藤教授からご意見・ご質問をお願いいたします。

(佐藤) ご説明ありがとうございました。時間も限られていますので、できるだけ端的にコメントさせていただければと思います。

現在の地方税制の全体に関していうと、極めて昭和という印象です。これをもっと令和の時代にアップデートする必要性があるのではないかというのが私のコメントです。

例えば、車体課税です。今の車体課税というのは基本的には排気量といいますか、要するにエンジンの大きさに応じて課税する仕組みになっています。この制度ができたのが昭和15年(1940年)であり、当時は恐らく徵税能力が限

られていたので、ボンネットを開ければわかるようなエンジンに応じて課税したという仕組みだと思います。中世ヨーロッパには窓に税金をかけたことがありますので、これは外的な基準に基づく課税だったのだろうと思います。

しかし今は令和の時代になっております。先ほど高級EV車についてのご指摘がありましたけれども、本来であれば経済価値に基づいて課税をします。もし自動車を資産だと思うのであれば、それは家屋と同じ考え方であります。要するに経済価値に基づいて課税するのが本来妥当であろうと思います。或いは、車というものは一般庶民にとってみればただの消費財の一つだということであれば、受益との関係、つまり道路を利用したことに対して何らかの応分の負担をしてもらうという視点もあってしかるべきです。

であれば、最近は走行税などという言葉を使いますが、道路の利用に対して課税するというのもあってよいだろうと思います。例えばご案内のとおりロンドンやストックホルムなどでは、路上のカメラを使って走行の有無を確認して税を課す仕組みもありますし、今ならプライバシーの問題がありますけれどもGPSを使えばどこを走っているかわかるわけですから、ドイツなどではアウトバーンでGPSを使って、特にトラックなどを対象に課税を行う例もありますので、今のこういうデジタル技術を使えばそういう走行に応じた課税も可能になってくると思います。なので、そういう意味では経済価値に応じるか、走行距離に応じるかという形で、車体課税の在り方というのは抜本的に見直す時期に来ているのではないかと思います。

もう1つ、昭和な基準であるが故に偏在性の問題になっていると思っているのが法人二税の分割基準です。つまり、東京に本社があるけれども地方でもいろいろな経済活動をしているところはあるわけです。今は事業所の数、或いは従業員の数に応じて課税所得が分割されるわけですけれども、これもやはり物なのです。しか

し、今はビジネスモデルも相当変わって、従業員がいない、工場がないところでも経済活動が行われるということは当然あり得ます。フランチャイズもそうですし、それから物販、電子商取引なども典型的にそうだと思います。

そこを考えると、やはり物に着目した分割基準もいいかげん見直すべき時期が来ています。例えばご案内のとおりアメリカやカナダでは基本的には売り上げと人件費と資産価値に応じて分割するというのが既に定着しているわけあります。特に、今は売り上げに比重を上げているところが多いのです。売り上げに応じた分割基準というとOECDの国際課税のフレームワークの中にあるPillar 1がそうあります。市場国課税という言い方をしますけれども、要するに課税権を市場国、簡単に言うと売り上げのあった国で認めるというのは1つの考え方だと思います。もちろん企業の中で地域別に売り上げを把握できているかというのも若干問題はあるのですが、従業員の数などではなく売り上げや経済活動の価値に応じた形での分割基準をすることが税源配分の適正化につながると思います。

ただ、それを踏まえても、なおかつ東京には富が集まり過ぎているというのはいかんともし難く、恐らくこれは偏在問題ではなく東京都問題というふうに置き換えてもいいのだと思います。これはもはや税制の枠の中だけで議論できることではなく、交付税の中にマイナスの交付税を入れて東京都から拠出金を求めるのか、或いは東京都に関しては例えば国庫負担金のような仕組みがありますけれども、これを廃止して「東京の中における教育や医療や介護は全額自己負担で、自前の財源でやってくださいね」というやり方にするか、税制以外のところでの対応が求められてくると思います。確かに東京に富が集まり過ぎているというのは、恐らく東京の経済活動の実績を表すというよりは経済のビジネスモデルの変化というのも大きいですし、そのあたりがあると考えるとすれば、ちょっと本腰を入れて議論をしていく必要があると思います。

ました。

最後に一言だけ言いますと、ふるさと納税は返礼品の問題に何らかの決着をつけた方がいいと思います。返礼品というのは本来、名前のとおり通販と同じで買い物ですから、返礼品に当たる部分は本来税額控除を認めるべきではないわけです。地方自治だからというのは多分言い訳で、各自治体もある意味防衛的に返礼品を充実させているわけです。東京の自治体などもそうではないですか。財源の流出を避けるためにあえて返礼品競争に参加しているわけなので、自治体からしても強いられた競争になってしまっているわけです。であれば、地方自治だから放っておいていいというわけではない問題で、これは国として、総務省として、大変だと思いますけれども根本的な見直しが求められている時期ではないかと思いました。

---

(岩崎) ありがとうございました。それでは、続きまして平野租研副会長からご意見・質問をお願いいたします。

---

(平野) 寺崎局長、大変わかりやすくご説明いただきましてありがとうございました。時間もないで私からは2点だけ、今の話題にも一部重複しますけれどもお話しします。

まず1点目は、今日触れられなかった話題で、地方財政と国の財政の在り方という点です。先ほども申し上げましたけれども、わが国の一般政府債務残高の対GDP比率は、IMFの推計値でありますけれども令和7年度が235%で、皆さんご存じのとおり先進国の中でも突出して高く、かつPBの黒字化も先送りが続いてきたわけです。

ところが内訳を見ると、これは資料の総論でも幾つかの図表をお示しいただいていますけれども、地方財政はいわゆる一般財源総額実質同水準ルール、或いはコロナの交付金に代表され

るような危機時の財政移転によって健全化が進んでいるということで、PBはコロナ期も含めて黒字を続けているわけです。結果として臨時財政対策債（赤字地方債）の発行も抑制されて、債務残高も国が増え続けているのに地方は減り続けています。

それ自体はもちろん大変結構なことではあるのだけれども、地方もその一部であるわが国の公的セクター全体のことを考えれば、手放しで喜んでいるわけにはいかないのではないかと思います。現実に地方の人口が減少する中で地方財政のさらなる改善、特に支出の最適化を図る必要があるのではないかでしょうか。具体的に申し上げれば、仮に現行の一般財源総額実質同水準ルールを維持するとしても、自治体の効率化を促す仕組みを地方財政の制度に何らかの形で盛り込むべきではないかと考えています。

これは2点目に述べる税収の地域格差の問題にも関連しますけれども、東京都は不交付団体であるために一般財源総額実質同水準ルールの適用対象外となっています。その結果もあって、大盤振る舞い的な施策がこのところ横行していて、多摩川格差の問題も生じています。これに対して何らかの規律付けが必要ではないかと考えます。若干乱暴な議論かもしれないけれども、法人事業税を地方税から国税にすることで東京都も交付団体にしてはどうかと言っている方もおられますけれども、そうしたことも含めて総務省の地域格差問題、東京都の問題に対する認識と検討しておられる対策があればお聞かせいただきたいと思います。

2つ目は今の問題にも絡みますが、eコマース或いはネット銀行の増加によって、サービス利用者の住所地ではなくてサービス提供側の企業の事業所数や従業員数で按分されている法人住民税、法人事業税の問題、それから銀行に関して言えば個人向けの預金利子などの利子割稅収入が東京に集中しているという問題です。これは先ほどもご説明があったとおりで、早急に解決すべきだと思います。特にこれから金利が

上昇してくるとこの金額がかなり大きくなってくるので、明らかに早急な対応が求められる課題だと思っています。

取りあえず、先ほど53～54ページで清算制度を考えておられるということでした。先ほども申し上げたようにガバメント・データ・ハブなどによってデータの整備が進めば直接の課税も可能になると思います。銀行にも、現状では住所地の把握などが難しいなどの課題はあるかと思いますので、一定のステップを踏む必要はあるかと思いますが、やはり着地点を見極めた上でそれに向けて制度の整備を進めていくことが必要だと思います。そのあたりについてのご意見も伺えればと思います。

---

(岩崎) ありがとうございました。それでは、ただ今の質問・ご意見について、現在お答えできる範囲で結構ですので寺崎局長からご回答をお願いします。

---

(寺崎) それぞれ大変鋭いご質問をありがとうございます。まず順番に車体課税の話は、おっしゃるとおり古い課税体系をどうするのか、では何に対して税負担を求めるのかということなのですけれども、地方の立場からすると、車を使っている方は道路を使っておられるわけですから、道路をどのように使っておられるのかということに本来リンクすべきだろうということだと思います。おっしゃいますように自動車税は昔は軸距といって、排気量の前は長さで測っていた時代もあったのですが、今日的に電気自動車が入ってきた中で排気量に重きを置くのは変だろうということで、佐藤先生からも走行量や経済価値などいろいろな議論がありました。

そういう議論も含めて、われわれはタブーはないと思っております。ただ、税収中立をわれわれは求めたいと思っておりますので、自動車工業会などからは重量に特化してシンプルな

税体系にして、その中で環境性能に応じて税負担を増減することをご提案頂いており、1つ非常に傾聴に値する議論だなと思っています。いずれにしてもさまざまな論点がありますので、トータルを見据えながら車体課税、さらには燃料課税の在り方を今後議論してまいりたいと思っております。

偏在の関係については、分割基準等いろいろご示唆を頂きましてありがとうございました。私も過去、分割基準の見直しをずっとやってきた人間の1人なのですが、結局問題は、企業の皆さんにそれぞれの事務所があるところに応じて分割基準を適用して申告していただきますので、企業の方が申告できるかに懸かっているわけであります。それも全ての企業が可能な制度にしなければいけないということが、われわれが制度をつくる際に非常に難しくて、例えばわかりやすいのは、鉄道軌道などは軌道の延長キロメートルで分けています。これは非常にわかりやすいです。多分そういうふうに受益もあるのだろうと見なせるのですけれども、本当は輸送密度ではないかということを考え出すと、輸送密度ごとに市町村を切れるのかという問題があり、結局法人課税が都道府県だけではなくて市町村にもあるというところが1つの大きなミソであります。

ただ一方で、できないということではありませんので、絶えず分割基準の見直しも念頭に置きたいと思っているのですが、売り上げに応じて分割基準を適用するご苦労を企業の方にお願いするというのは正直申し上げてなかなか現実的ではないということですので、先ほどから申しましたように、今まで法人事業税、法人住民税の一部を国税化して交付税化し譲与税化するということでやっております。先ほど平野先生からもご指摘がございましたようにそれをさらに拡大すべきなのか、例えばすけれども固定資産税は非常に市町村の基幹税でありますけれども、東京都は固定資産税を徴収している唯一の都道府県であり、特別区分の固定資産税は

東京都が取っておりますので、そういう在り方もどう考えるのか、さまざまな議論があり得ると思います。

現在総務省では、まず東京一極集中の原因・課題が何かということと、それに対するソリューションが何かということが次の段階で議論すべきだと思っていますけれども、先ほどから申しますように、この格差がなかなか看過できない状態にまでなっているということをわれわれは強く認識しておりますので、さらに議論を深めてまいりたいと思っております。またご示唆を賜ればと思っています。

一方、平野先生から先ほどと関連して地方財政の話もありました。地方の行革努力も大変必要なのですが、先ほど申しましたように結局大盤振る舞いしているのは、ふるさと納税でかなり稼いでおられる自治体なのですけれども、残りのいわゆる小さな町村は、人口がどんどん減っていきますから行政コストが非常にかかります。そこは潤っているかというと決してそんなことはありません。では、地方財政の在り方としてどこをターゲットにするのかというときに、地方財政全体を行革努力がもっと反映されるようにという指摘はあるのですが、それをやればやるほど小さな過疎地の地方部の自治体が傷んでしまいます。一方、都市部は傷みませんから人口がどんどん流れています。

では、日本の在るべき体系として、国家の体制としてどういう姿がいいのかというのも併せて考えなければいけないと思っています。最近税収が増えたり、今回臨時財政対策債もなくなりましたので地方財政が改善しているのは事実ですけれども、国と地方は財政の両輪ですから、国が赤字でいいということは全くないわけなのですが、地方財政の中でも都市と地方がどのような役割分担をして、どういった体系で税財政をつくっていくのかということをわれわれもしっかりとと考えていきたいと考えております。

あと、先ほどマイナス交付税という話が佐藤先生から出ました。実は最近、韓国の内政関係

者の方々と議論する際に、韓国ではソウル、仁川、あと京畿道といった、東京都に存在するような首都圏が地域相生発展基金というものを拠出して、地方消費税の一定割合を拠出してそれを地方のために使う、いうなれば水平調整的なことをやっておられるという話を伺いました。ソウルも日本と同様に一極集中が進んでいるところであり、さらに少子化も進んでいるということで、少子化と一極集中はかなりリンクもあるのではないかということできまざまな意見交換をしているのですけれども、いろいろなアイデアを含めて本来税財政の在り方としてどのような体系がいいのかということについて、われわれも海外の事例も含めてしっかりと勉強していきたいと思っているところであります。

あちこち行きました、すみません。先ほどふるさと納税の話も出ました。返礼品についてはわれわれもすごく深い問題意識を持っております。一方で、返礼品を送ることによって地域産業が活性化したりという面があるのも事実であります。ただ、それを官製ショッピングサイトのような現行の状況が本当にいいのかという問題意識は持っています。急激にハンドルを切るわけにいかないのですが、適正化に向けて一歩一歩われわれも作業を進めていきたいと考えています。

平野先生から、さらに先ほど預金の話もありました。結局利子に関しましても本来は住所地課税をするのが本筋ですので、私どもはその道行きを絶対に諦めたくないと思うわけですが、現時点においてはなかなかすぐにできないとい

うことと、やはり利子がある世界になりましたので、どんどん利子割の税収が増えていく中で、体制の整備を待っていると東京への集中がどんどん放置されることになりますので、早急な対策として清算制度を導入しなければいけないとという思いでいるところです。全体に対してお答えできたかどうか、漏れがあるかもしれません以上でございます。ありがとうございました。

## まとめ

(岩崎) ありがとうございます。本日は青木局長、寺崎局長から国税、地方税に関する税財政の改革の状況について大変わかりやすいご説明を頂きました。これに対して佐藤教授と平野租研副会長から大変ダイナミックな改革のご意見を頂きました。ダイナミック過ぎてすぐに回答はできないということもありますが、近い将来やらなければいけないという方向性として非常に有益かつ重要な論点を示していただいたと思います。政策当局の両局長におかれましては、少しでもこれを活かしていただき、より良い改革を進めていただければありがたいと思っております。

皆さまのご協力のおかげで、本日も終了時間内に終わることができました。両局長のご説明と、お二人の討論者の方々のご協力に感謝申し上げます。では、本日の討論会はこれにて終了とさせていただきます。どうもありがとうございます。