

財政・社会保障の持続可能性に関する 「経済分析ワーキング・グループ」 中間報告

本中間報告は、財政・社会保障の持続可能性に関する議論の中で主な論点と考えられるものについて、経済社会構造に関する有識者会議の下に設置された吉川洋教授（東京大学大学院経済学研究科）を主査とする「経済分析ワーキング・グループ」において、委員等から提出されたペーパーや事務局が提出した調査分析などを踏まえて行われた議論を主査がとりまとめたものである。

財政・社会保障の持続可能性に関する「経済分析ワーキング・グループ」 中間報告

はじめに

本ワーキング・グループは、経済分析の観点から財政・社会保障の持続可能性の議論を行うために、東京大学吉川洋教授を主査として「経済社会構造に関する有識者会議」の下に設置された。

本中間報告は、財政・社会保障の持続可能性に関する議論の中で主な論点と考えられるものについて、ワーキング・グループの構成員が共有できる標準的な見解を示すことを目的とするものである¹。

1. 財政健全化と景気・経済成長との関係についての考え方

1-1 成長、物価上昇により財政健全化を行うとの考え方について

一般的に、デフレは、実体経済に悪影響を及ぼし²、それが税収を押し下げ、財政健全化の妨げともなると考えられる。従って、デフレ状態を是正することは、財政健全化にとっても重要な課題と考えられる。しかし、デフレ状態の是正を超えて、物価上昇率が高まれば高まるほど、財政状況は改善するのだろうか。

経済成長が財政収支に及ぼす影響を考えるにあたっては、名目 GDP が 1% 伸びると税収が何% 伸びるかを示す税収弾性値が重要な概念となる。税収の伸び率と名目成長率の比を算出し、単純に平均した税収弾性値は、近年については大きな値をとっている。しかし、これは過去に行われた種々の税制改正を考慮しておらず、ゼロ近傍の成長の下での不安定な数値である。税制改正の影響を取り除くとともに計算方法を適正化すれば税収弾性値は小さくなる。安定的であった 80 年代の税収弾性値は 1.3~1.4 であったが、その後の税制改正や消費税の税収全体に占めるウェイトが高まっていることなどを考慮すれば、現在の税収弾性値は 1 強程度とみられる³。従って、著しく高い税収弾性値を前提に、物価上昇や名目成長によって大きな自然増収を期待することは適当ではない。

¹ これまで作成された「社会保障・税一体改革の論点に関する研究報告書」、「経済成長と財政健全化に関する研究報告書」から得られた知見に基づいている。

² デフレ期待が強いと、市場の名目金利が低い場合でも実質金利はデフレ期待の分だけ押し上げられ、経済活動が抑制されるリスクがあると考えられる。デフレが実質成長率等ほどの程度マイナスの影響を及ぼしているかについては、今後、さらに研究が必要。

³ 「経済成長と財政健全化に関する研究報告書」（平成 23 年 10 月 17 日）参照。

これを踏まえた上で、物価上昇や実質成長の高まりが財政収支に与える影響はどうか。実質成長を伴わない物価上昇が生じた場合、税金とともに歳出も増加（物価上昇に連動）するが、現状においては歳出規模が税金規模を大きく上回っていることから、特に国の一般会計の場合、財政収支は悪化する可能性が高い。一方、実質成長率が高まる場合には、税金は成長とともに増加する一方で、歳出の増加は小幅にとどまり、財政収支は改善する可能性が高い。なお、財政収支の改善のためには、高齢化による社会保障支出の増など、マクロ経済動向とは独立した要因による歳出増加を上回る税金増が必要である。

財源確保のため、日本銀行の国債引受けによって生ずる通貨発行益を活用すべきとの議論がある。日銀引受けについては、財政法により原則禁止されているが、仮にこれを行うとしても、財源にならない。すなわち、通貨発行益とは、政府が日本銀行に対して支払う国債の利払費が政府に納付金として戻ってくることによる政府の利益であり、現在のような超低金利下においては、引受けにより得られる通貨発行益は極めて限定的である。また、一時的に通貨発行益が得られたとしても、将来的に、金融を正常化する際には、かつて生じた通貨発行益は失われることが想定される⁴。さらに、仮に恒久的に通貨発行益を確保しようとするれば、金融政策の自律性が著しく制約される。過去の経験から、政府が「一度だけ」といって一度で終わる保証はなく、財政規律が失われることになり、通貨発行高が際限なく膨張してしまう。従って、通貨発行益に期待する政策運営を行うべきではない（岩本専門委員資料）。

ここまでは財政収支というフローに着目して議論してきたが、物価上昇が生じた場合に、ストックである政府債務にはどのような影響があるだろうか。物価上昇により実質的な政府債務が軽減するかについては、名目金利が固定されている既発債が存在し、結果として、国債の実質金利が低下し、実質的な債務負担が軽減することは考えられる。ただし、これは借換えが一巡するまでの一時的な効果であり永続的なものではなく、国債の借換えが進むにつれ、利払い費負担が増加することから、これに頼って財政健全化を進めることはできない（岩本専門委員資料）。

インフレによる実質的な増税は予測が困難な所得移転をもたらすなど、財政民主主義の観点からも問題があると考えられる。

⁴ 金融が正常化（金利が上昇）する過程において、中央銀行が採りうる手法は様々である（岩本専門委員資料）が、例えば、超低金利下で引き受けた国債を売却することにより、超過供給した通貨を吸収するとキャピタルロスが生じるなど、いずれの場合でも通貨発行益は、長短金利の裁定が十分働く等の一定の条件の下で、失われることが想定される。

1-2 財政健全化に向けて

上記の議論を踏まえると、財政健全化のためには、インフレではなく、民間需要主導による実質成長の実現が必要不可欠である。そのためには、高齢者・女性・若者の労働力率の向上や人的投資、設備投資の促進、さらにはイノベーションの促進を図ることが重要である。

ただし、現在の財政赤字の大半は社会保障を中心に構造的なものである。高齢化の進展を踏まえ、今後更に赤字が拡大していく可能性があることにかんがみれば、高い成長が実現してもそれだけでは財政健全化は不可能である。つまり、高い成長は財政健全化を実現するための助けとはなるが、それだけでは十分ではない。

従って、実質成長の実現に加え、歳出の見直し、新たな税負担も合わせた3つを同時に推進していくことが必要である。特に、社会保障を持続可能にするためには、財源確保に加え、重点化・効率化の更なる取り組みが必要である。

構造的な赤字の改善については、先送りする場合には後に必要となる増税幅はより大幅になり経済厚生上望ましくない⁵（課税平準化の必要性）との観点も踏まえ、早期に取り組むことが適切である。現在は、我が国の国債金利は低く、一部欧州諸国のような状況にはなっていないが、国債の価格暴落（金利急騰）というリスクが存在することを認識する必要がある。リスクがいつ顕在化するかは予測しがたいが、それが顕在化した場合のコストは、金融システムの機能低下、急激な財政緊縮による経済の混乱など非常に大きなものと考えられる。早期に赤字の改善に取り組まないとそのリスクが高まるとともに、それを将来世代に先送りすることになる。社会保障・税一体改革成案においては、2010年代半ばまでに消費税率を10%まで段階的に上げるとされており、これを着実に進めることが必要である。

1-3 消費税率引上げと景気動向との関係について

消費税率引上げがマクロ経済に与える影響をどのように考えれば良いだろうか。我が国及び諸外国の過去の例を検討した。

消費税率が3%から5%に引き上げられた我が国の1997年の例をみると、最近の研究結果によれば、増税がその後の景気後退の「主因」であったとは考えられない。また、独及び英（2010年）における付加価値税率引上げについては、

⁵ 課税に伴う経済厚生上の損失（資源配分の歪みの程度）は税率の増加以上に増加する（例えば税率の二乗）。異時点間の税率を決める際には、この点を考慮し税率を平準化するのが望ましいと考えられる。

景気への影響は限定的である。ただし、英（2011年）については、引き上げ時期の前後に悪天候、商品価格の上昇など様々な要因から個人消費が減少しており、引上げが景気に与えている影響については更なる見極めが必要である。

また、社会保障・税一体改革成案において、消費税を社会保障に充てることが法律上、会計上も明確化されるとしている。社会保障の安定財源を確保するための消費税率の引上げは、生涯の納税額を変化させない（いつかは増税が必要である）と受け止められ、結果として、経済に与える影響（所得効果）も小さくなることが期待される。

たとえ景気に及ぼす影響は上述の通りとしても、引上げ時に例えば景気が極めて深刻な状況である場合には、何らかの配慮が必要である。しかし、その際にも、配慮の方法としては、①消費税率の引上げスケジュールを変更する、だけではなく、②金融政策を含め景気対策を講じる、との方法も考えられる。

前者の方法については、法改正や周知のために相当のリード・タイムが必要であり、機動的な対応に制約があることから、基本的にはより機動的な対応が可能な後者の方法によって対応し、消費税率は計画的に引上げを進めることが適当と考えられる。ただし、世界的な金融恐慌の発生などにより、景気が大幅かつ長期間、後退するような場合には、税率引上げスケジュールの変更という方法も排除すべきではないと考えられる。

消費税率引上げ時の景気の判断にあたっては、名目・実質成長率など種々の経済指標や内外の経済環境などに基づき総合的に行う必要がある。

この総合判断にあたっては、①経済活動の「水準」、②「変化」いずれを重視するか2つの考え方がある。経済活動の「水準」を表す代表的な指標であるGDPギャップについては、理論的に明確な概念ではあっても、実際にリアルタイムに正確な把握を行うことは難しい。また同じく経済活動の「水準」を反映する代表的な指標である失業率についても、経済の実勢に遅行するという問題がある。従って、経済の実勢を迅速にとらえるためには「変化」を重視することが妥当と考えられる。なお、消費税率引上げの際には、消費の「駆け込み需要」とその後の「反動減」が発生するのは不可避であり、これらを取り除いてみる必要がある。

2. 格差問題についての考え方

2-1 消費税の「逆進性」について

消費税の負担を現時点の年間所得との対比でみると、所得が低い者ほど大きな負担率となっており、いわゆる「逆進性」がみられる。この点については、高齢化の進展に伴い、資産を多く持ち、現役時に比べ少ない所得の下で、所得を上回る消費を行う高齢者が増加していることが影響しているとみられる。実際、生涯所得を推計してそれに対する消費税の負担をみると、現時点の年間所得で見た場合と比べ「逆進性」は小さくなる。消費税の負担は、単年度では「逆進的」にみえても、貯蓄はいずれ将来の消費に充てられる、すなわち、生涯で稼いだ所得は生涯の間に使うとすれば、消費税は生涯所得に対する比例税となる。

消費税の「逆進性」は、格差や貧困の問題への対応を行う中で、他の税制や社会保障制度全体、さらには歳出面を含めた全体の見直しの中に位置づけ、対応を考えるべきである。

現時点の年間所得との対比で家計の負担全体をみると、消費税や社会保険料は「逆進的」な傾向を示す一方、所得税や個人住民税は累進的となっており、全体としては累進的となっている。また、消費税は社会保障の財源に充てられることとされていることから、その分配上の効果については、負担のみならず給付と合わせてみるのが適当である。

仮に消費税の「逆進性」に対応することが求められる場合には、例えば食料品などに軽減税率を適用することは、高所得者も一定の割合で食料品に支出することを踏まえれば、非効率と考えられる。同じ大きさの財政資金を用いるならば、低所得者に対象を絞った給付による対応の方が、「逆進性」の是正効果が大きい。

2-2 格差問題への対応について

我が国は、米国や英国に見られるように富裕層への所得集中が進むといった状況にはないものの、高齢化等もあり、ジニ係数でみた所得格差は長期的にみれば上昇傾向にあり、さらに所得分布全体が下に移動するという、全般的な貧困化という傾向もみられる（小塩専門委員資料）。

経済社会状況の変化の中で生じてきた格差や貧困の問題へ対応を行うためには、消費税だけでなく、税制や雇用・福祉を含む社会保障制度全体、さらには歳出面を含めた全体の見直しの中にこの問題を位置づけ、対応を考えるべきである。その際に、税制・社会保障制度の改革が所得分配に及ぼす影響の更なる分析が必要である。

この見直しにおいては、これまで再分配が主として世代間で行われていたことを踏まえ、同一世代内の再分配の機能をより強化し、世代間の給付と負担の格差の縮小を図ることが重要である。特に、市場所得（当初所得）と可処分所得の差で再分配政策の効果をみると（現物給付は含まない）、我が国においては高齢者向けが多く、子どものいる世帯を含め現役世帯については負担が受益を上回っている。このため、勤労者世帯や子どものいる世帯においては、再分配政策によってかえって貧困率が上昇してしまう、という矛盾が生じている。こうした状況を踏まえ、非正規労働者や子育てをしている世帯など若い世代も視野に入れた対応を行うべきである。

対応策を考える際には、給付を単純に充実させるだけでなく、労働のディスインセンティブをなるべく小さくするといったミクロ面に配慮した制度設計を行うことが必要である。また、そうした制度を適確に運営していくには、社会保障・税に関わる番号制度など所要のインフラ整備を行うことが必要である。

本ワーキング・グループは、引き続き本中間報告で扱った問題の検討を深めるとともに、国債に対する市場の信認等の問題についても検討を行う予定である。

（以上）

財政・社会保障の持続可能性に関する
「経済分析ワーキング・グループ」委員名簿

[委員]

井堀 利宏 東京大学大学院経済学研究科教授

岩田 一政 公益社団法人日本経済研究センター理事長

○吉川 洋 東京大学大学院経済学研究科教授

[専門委員]

岩本 康志 東京大学大学院経済学研究科教授

小塩 隆士 一橋大学経済研究所教授

土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

※○印は主査。

(6名)

(五十音順、敬称略)