

2016年4月27日

税・社会保障の改革工程表を2年以内に

- 財政規律、独立機関で確保せよ
- 成長加速へ異次元改革を

日本経済研究センター研究本部¹

新興国を中心とした世界経済の悪化、熊本を中心とした直下型地震の影響で2016年度の日本経済はもたつくだらう。政府が17年4月に予定する消費増税も見送られる可能性がある。本来であれば、少子高齢化や莫大な公的債務の返済に対応するには消費税率の10%への引き上げは避けられない。日本の消費税率は欧米先進国に比べて低く、引き上げ余地は十分にあると考えられているが、経済情勢が悪くなるたびに引き上げが見送られる状況が続くようでは、日本の財政に対する信任が揺らぎ、財政破綻へのリスクが高まろう。景気に配慮しつつ財政健全化への道筋をつけるために、政府から独立して経済・財政見通しを作成し、社会保障改革を含む財政健全化の目標を設定する「財政評価委員会」の設立を提言する。

<提言要旨>

- 景気下支えに5兆円を支出、中長期の視点で具体策、バラマキは避けよ
- 社会保障制度の維持、財政の持続性を考慮すると、中長期の増税は不可避
- 消費増税再延期なら、政府から独立した「財政評価委員会」の設立を
- 同委員会は経済・財政見通しを作成、社会保障改革を含む財政健全化の目標を設定する
- 同委員会の健全化目標に基づいた税・社会保障改革の工程表を2年以内に作成する
- 同委員会には原子力規制委員会並みの権限を付与。政府の目標達成状況を評価し、改善を政府に勧告
- 成長促進への移民の受け入れ、ICTフル活用などの改革の即時実施

熊本地震に遭われて避難所生活を余儀なくされている方々へお見舞いを申し上げます。その生活再建を一日でも早く達成できるよう政府・与野党に最善の対策を早急にとるよう強く要望したい。

¹理事長・岩田一政、首席研究員・猿山純夫、主任研究員・小野寺敬、小林辰男、左三川郁子、研究員・蓮見亮が中心にまとめた。

1. 足元の景気、下支えに5兆円の財政支出

足元の景気情勢は、新興国や資源国を中心とした世界経済の低迷の影響を受けて不況色が強まっている。さらに熊本地震の影響もある。短期的な復旧対策と一定の景気対策は必要な状況だ。すでに政府は熊本地震の復旧対策として1兆円程度の補正予算を検討していると報じられている²。まずは速やかに与野党で成立を図るべきだ。

さらに世界経済の低迷による悪影響、少子高齢化に伴う構造的ともいえる消費低迷への対策も求められる。追加的に第二次補正予算も必要になろう。ただ商品券の配布などにみられる効果が疑わしいバラマキは慎むべきだ。中長期の改革に沿ったインフラ整備などに予算を投じることが大切だ。東京五輪開催に向けたキャッシュレス社会実現を目指したICT（情報通信技術）インフラや第4次産業革命を支える人材の教育・訓練インフラ、首都直下型地震に備えた防災インフラなどの整備が有力となる。

例えば今後の日本の中長期の持続的な成長には30年度までに50兆円程度のソフトウェアの投資や出生率1.8への回復策などが欠かせない（詳しくは後述）。ソフト投資の一部を税額控除することを認めてはどうだろうか。平均で年間3兆円強になるので投資額の10-20%の税額控除認めると5000億円前後になる。また出生率1.8の回復には年間8兆円程度の子育て支援が必要と見込まれる（日本経済研究センター2014、2016）。保育バウチャーの形で一部を支給することも考えられる。超高齢化に備えた介護バウチャーも考慮に値する。合計で3兆円程度は支出してはどうだろうか。ただ子育てや介護にバウチャーを活用する場合は、保育所や施設の料金規制を自由化し、補助金の支給先を施設から利用者側に切り替えるなど大幅な制度見直しが必要になる。

加えて恒久的な消費喚起策として、教育・子育てローンやリフォーム・ローンなどを含む消費者ローン・カードローンの利用拡大を促す税制や利子補給も検討の余地がある。日本銀行（2015）³によると、民間銀行の消費者ローン・カードローン（総額は約24兆円）金利は大手行で4%、地銀で5%前後（15年3月末）である。しかも、日銀が量的・質的金融緩和政策を実施していたにもかかわらず、ローン金利は前年に比べて0.15%ポイント程度上昇した。足元ではマイナス金利政策が導入されたのを受けて、住宅ローンの借り換えが進んでいるが、医療・介護や教育・子育て、リフォーム、生活に欠かせない自動車購入などを中心に、消費財・サービス購入ローン（割賦返済方式分とカードローン）金利の一部を所得から控除することを認めれば、恒久的な消費喚起策になる。例えば民間銀行の消費者ローン・カードローン金利の所得控除を認めれば、1000億円（限界所得税率を10%と想定）になる。こうした消費喚起策は、韓国でクレジットカードの利用促進策の一部として実施されている。

さらに、14年6月の改訂版「日本再興戦略」にも記された「キャッシュレス化社会に向けた対応」として、クレジットカードのデータ形式の標準化や決済端末のIC（集積回路）対応化など利便性を高めることで、金融のイノベーションにつながる研究開発や設備投資を誘発する効果も期待できる。

災害復旧対策と景気対策を合算すると、約5兆円になると推計できる。

² 日本経済新聞 2016年4月27日付け朝刊

³ 日本銀行金融機構局「2014年度の銀行・信用金庫決算」金融システムレポート別冊シリーズ

2. 新3本の矢、方向性は正しいが……

短期の景気対策よりも重要な経済政策は中長期の成長戦略と財政健全化計画だ。

1億総活躍社会の実現を目指した安倍政権の新3本の矢「GDP600兆円の実現、出生率1.8への回復、介護離職ゼロ」は目標として正しいが、具体策が伴っていない。政府は4月19日の産業競争力会議でGDP600兆円を実現する成長戦略（次期日本再興戦略）案を打ち出したが、それを支える規制改革や税制・財政措置などは不透明なまま。例えば人工知能（AI）やビッグデータ、IoT（Internet of Things）をフル活用する第4次産業革命によって2020年度までに30兆円の付加価値創出を目標にするが、具体策は示されていない。外国人の受け入れにも高度人材に絞って緩和の動きがあるが、不十分だ。成長戦略案は、「3つの的（スローガン）」はあるが、「矢（実現への具体的な政策）」がない」状態だ。

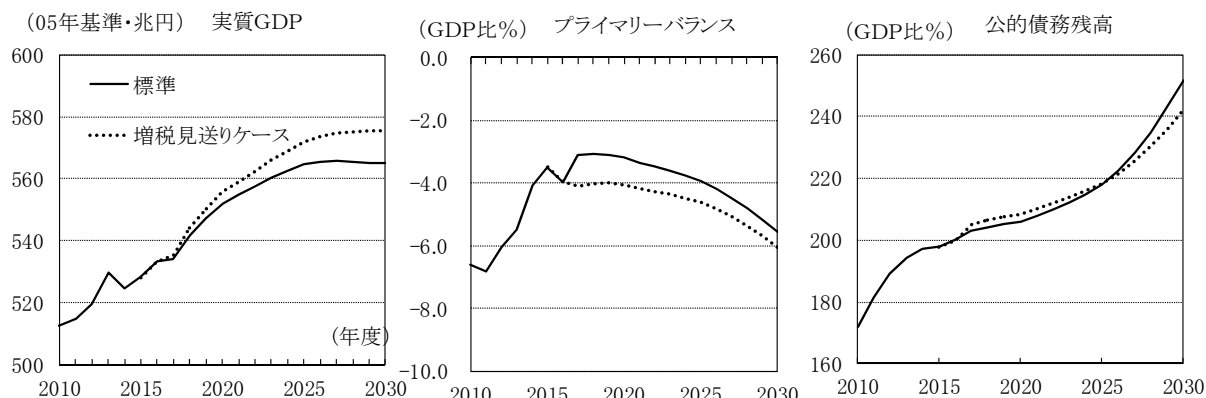
同戦略案の目標は当センターが3月下旬に公表した「第42回中期経済予測」（日経センター、2016）で示した改革シナリオに近い。しかし同シナリオでは、成長実現にこれまでの考え方や社会通念を超える異次元の改革が必要とみている。例えば「明治維新や戦後並みの開国による競争促進、30年度までに50兆円のソフトウェア投資、労働力人口確保へ向けた年間8万人（30年度時点）の移民の純受け入れ（50年度には20万人）、出生率1.8回復を目指す年間8兆円の子育て支援などが欠かせない」と提言した。異次元の改革を断行すると労働生産性の伸びが2%程度（現状の3倍）に向上し、2020年代前半には600兆円のGDPが実現、将来に希望が持てる日本が維持できる。

3. 消費税8%のままなら金利ゼロでも債務膨張

政府の成長戦略が具体策を欠く中で、増税なしの財政健全化は可能だろうか。政府は、16年度から20年度まで年平均で名目3%成長し、20年度に600兆円に達することを前提に、国と地方の基礎的財政収支（PB）の赤字が20年度の名目GDP比1.1%まで縮小するとしている（中長期の経済財政に関する試算、2016年1月21日）。

しかし、当センターの中期予測では、16年度～20年度の名目成長率は標準シナリオで年率0.6%、改革シナリオでも1.8%にとどまる。これを前提にすると、消費税率を予定どおり10%まで引き上げた場合でもPB赤字は残る。引き上げを見送った場合には、PBの赤字は拡大に向かう。仮に長期金利が16年度以降0%で推移すると、公的債務の利払いは少なくなり、名目GDPは増加すると考えられるが、それでも公的債務残高の対名目GDP比率は240%（30年度）を超える（図表1）。現実には、30年度まで長期金利が0%で推移する可能性は極めて低く、消費税率10%を想定している標準シナリオよりも公的債務残高の対名目GDP比率は悪化するだろう。

図表1 消費税率引き上げを見送った場合の経済成長と財政に与える影響



(注)「標準」は第42回中期経済予測の標準シナリオで17年度以降の消費税率は10%、長期金利は20年度に0.4%、30年度には1.5%まで上昇するとした。「増税見送りケース」は17年度以降の消費税率を8%とし、長期金利を30年度までゼロとして試算した。

物価上昇率の想定は標準シナリオ、増税見送りケースとも同じ。

(資料) 国民経済計算など

4. 消費税25%まで引き上げ、法人減税など成長策とセットで

当センターは、これまでも税・社会保障制度の一体改革を実行したうえで、消費税率を毎年1%ずつ引き上げ、最終的には25%程度にする必要があることを訴えてきた(日経センター、2011、2012、2014)。社会保障の諸改革と組み合わせれば、国・地方の債務残高の名目GDP比率は200%で安定する。当センターの基本的な考えは、経済協力開発機構(OECD)の日本への政策提言にも取り入れられている。グリア同事務総長は「OECD加盟国の消費税率は平均20%。日本は財政の持続可能性のために消費税率を少なくとも15%まで引き上げる必要がある」と安倍首相に進言した⁴。

しかし、増税中心で改革すると、景気悪化を招いて財政再建をかえって危うくするリスクがある。当センターはこの観点から、民間の活力を呼び込む改革が必要と唱えてきた。当センターが考える「経済成長と友好的な改革」は、(1)消費税率の25%への引き上げに加え、(2)基礎年金を全額税方式とし、所得に応じて支給する2階建て部分は積み立て方式にする、(3)法人税率を20年度までに近隣のアジア新興国・地域並みの25%(現在は約30%)への引き下げ、(4)地球温暖化対策としてCO₂排出へ課税する環境税(約20兆円規模)の導入——などからなる。

年金保険料は賃金を課税対象とする賃金税だ。これを廃止すれば、従業員の可処分所得が増えることに加え、企業の人件費負担が軽くなり、企業が雇用や賃金を増やしやすくなる。若者などこれから現役世代として、保険料を払う世代の負担軽減にもつながる。企業負担の軽減は法人減税とともに、企業の活力を高めるだろう。

地球温暖化防止には2050年までに世界でCO₂排出量を現状よりも半減、日本は80%削減する必要がある。省エネ努力や再生可能エネルギーの普及を加速しなくてはならない。CO₂排出量に価格を付ける環境税は有力な手段の一つだ。大型環境税を導

⁴ 第5回国際金融経済分析会合(2016年4月13日、首相官邸で開催)

入すれば、さらに法人税を引き下げ、自動車の取得や保有にかかる税を軽減・廃止することも可能になる。子育て支援の財源も確保できる。日本のみが環境税を導入することには、競争力を阻害するとの反対論は根強いが、既存税負担の廃止・軽減や支出増と一体で導入すれば、経済全体への影響はほぼ中立化できる。大型環境税の導入はノーベル経済学賞受賞者のスティグリッツ・コロンビア大学教授も導入を安倍首相に提案した⁵。

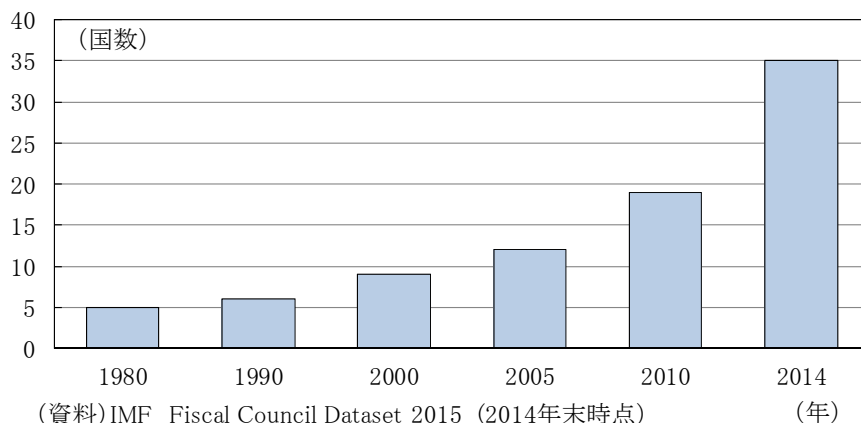
5. 単なる増税先送り避け、独立機関で財政に規律を

既述してきたように消費税率を17年4月から10%へ引き上げることは中長期の日本経済を考えると“正しい”措置である。しかし熊本地震や世界経済の低迷による日本への悪影響によって消費増税は見送られることも想定できる。その場合、最も避ける必要があるのは、単なる実施時期の先送りだ。与野党問わず選挙を意識すると増税には二の足を踏む。先送りはこれで2度目だ。足元ではマイナス金利の採用で長期金利が低下しており、利払い費など国債費の膨張による財政危機は起こらずに済んでいる。政府はこうした「たなぼた」を当てにせず、さらに先送りを続ける恐れがある。

消費増税を延期する場合は、あわせて財政健全化の工程表を示すべきである。19年4月から消費増税の再引き上げと社会保障制度の諸改革の実行を念頭に、2年以内に同工程表を作成・実行することを求めたい。

同時に、財政健全化を促し、財政に規律をもたらす制度的な枠組みとして「財政評価委員会」の創設を提案する。同委員会は（1）中立的な立場から経済財政見通しを作成・公表し、（2）税・社会保障の負担と受益を明確にする「世代会計」の試算、（3）財政収支の目標を設定、（4）政府の目標達成状況を評価——などの役割を担う。中立的な立場から経済財政見通しを公表し、政府に助言や勧告を行う組織は「独立財政機関」と呼ばれ、世界で導入事例が増えている（図表2）。米国の議会予算局（CBO）が有名だ。政党や省庁の利害から離れた学識経験者などで組織する。日本でも超党派の国会議員が連名で設立を呼びかけた例がある（東京財団、2013）。

図表2 急増する独立財政機関



⁵ 第1回国際金融経済分析会合(2016年3月16日、首相官邸で開催)

海外の独立機関は、財政収支の均衡を促す役割を担うものが多い。しかし高齢化が世界一の速さで進行する日本では、若年層や将来世代など特定の世代が過重な負担を強いられる恐れがあり、制度の歪みを監視することが同様に重要だ。社会保障制度維持に必要な負担増への理解を得るためにも、公共支出からの受益と税・社会保険料などの負担を世代別に明確にする作業が欠かせない。

これらの目的に資するため、財政評価委員会は、客観的な経済財政分析・予測や助言を提供する。中立的な見通しを独立機関が作成するのは、政府見通しには「楽観バイアス」があるからだ。政府の中長期成長率見通しを振り返ると、常に過大推計で、名目成長率は実績に比べ平均で2.4%も高い（図表3）。安倍内閣が掲げる「600兆円目標」もこの一例と言える。成長率の前提が高ければ、同じ赤字縮小を図る場合でも、歳出の削減所要額は確実に小さくなる。与野党問わず政治家は任期中に有権者に便益を提供し、再選の確率を高めようとする。それには、税収を高めに見積もり、歳出を確保することが必要だ。その結果、政府の経済見通しは甘くなる。

図表3 過大推計を続けてきた政府の名目成長率予測

(向こう5年間の成長率見通し)

推計年	政府推計 (年率%) ①	実績 (年率%) ②	差 (年率%) ③	過大推計 ④
2002	1.4	0.3	+1.1	×
03	1.3	0.6	+0.7	×
04	1.9	-0.5	+2.4	×
05	2.6	-1.2	+3.8	×
06	2.7	-1.0	+3.7	×
07	3.2	-1.4	+4.6	×
08	2.7	-1.9	+4.6	×
09	2.0	0.3	+1.7	×
10	1.6	0.9	+0.7	×
11	1.3	0.8	+0.5	×
平均			+2.4	

(資料) 内閣府・中長期試算、『国民経済計算』から日経センター試算

(注1) 推計年は原則として、内閣府の中長期試算の公表年（原則として1月の推計）

(注2) ①と②は、推計年の前年（推計年が2002年なら01年度）と5年後（同、06年度）の名目GDPから複利成長率を計算。

(注3) ②は現行基準のGDPで計算。15年度は当センター短期予測値を仮置きして計算

既述のように、政府は20年度にPB黒字化の目標を掲げるが、予定通り消費税率を8%から10%に引き上げた場合でも、赤字は縮小するものの黒字化には至らない。ところが、この試算結果と財政健全化目標の食い違いを批判する機関がない。野党にその役割を期待したいが、野党も緊縮的な政策を敬遠しがちだ。財政肥大化を牽制する役割は、既存の政治・行政プレーヤーの中には見いだせない。財政規律を確立し持続可能性を確保するガバナンスには、独立した財政評価委員会の設立は不可欠となる。

財政評価委員会は、独立性を保つため、府省の大臣などから指揮監督を受けない3条委員会（原子力規制委や公取委型）とするべきだ。委員長を含めた委員は内閣が任命し、選任には国会が同意を与える。安定した財政基盤を保証し、職員は独自に採用する。政府情報の入手権限を法的に保証する。

政府は同委員会の勧告を尊重して予算を作成する義務を負うが、財政健全化の目標は、好不況による波を考慮する必要がある。平時には収支均衡を追求しつつ、不況期には需要の穴を埋めるという拡張政策を容認する必要がある。1990年代に財政健全化を政府に義務づけた「財政構造改革法」は、弾力条項を欠いていたため、停止に追い込まれた。リーマン・ショック後に海外で策定された財政ルールには、こうした弾力条項を備えたものが多い（Schaechter et.al, 2012）。

財政健全化と不況対応を両立するには、実務的に次の2つの方法がある。1つは好不況で変動する税収や景気対策に伴う財政出動を差し引いた「構造財政収支」を目標にすることだ。もう1つは、例えば5年間の平均で「〇%の黒字」のような目標を設定することだ。財政評価委員会はこうした目標を政府が掲げた場合、履行状況を毎年点検することになる（独立機関を活かす工夫はBOX参照）。

予定どおり消費税を引き上げる場合でも、こうした独立した財政評価委員会は今後、財政の浪費や破綻を防ぐ上で有益な存在になるはずだ。

《BOX》 独立財政機関を機能させるには

独立機関があれば、財政赤字は縮小するか——。IMFのエコノミストが計量分析を試みた論文がある（Debrun and Kinda, 2014）。それによると、独立機関があるだけでは、有意な赤字削減効果は確認できない。同効果が見られるのは、独立機関が①法的な独立性を持ち、②スタッフ数が多く、③政府の予測を評価する役割を持つ、④公表資料への注目度が高い——などの条件を備えている場合だ。

財政ルールとの組み合わせも重要であり、同ルールに（1）法的な基礎があり、（2）国だけでなく一般政府をカバー、（3）景気悪化時の弾力状況がある——などの条件を数多く満たしているほど、効果が明確になるという。独立機関を設けるだけでなく、財政実態を国民に知らせ、政府をけん制する機能が必要であることを物語っている。

IMFの資料では日本の「財政制度等審議会」も財政機関（fiscal council）になっている。しかし、IMFの採点によると、財政審には人事や運営面で政府からの独立性はなく、政府の財政運営への評価機能も欠けている。

6. 成長力を押し上げる規制改革の断行を

どのような財政健全化計画を作成し、それを独立財政評価委員会がチェック＆レビューしても、負担増を許容できる中長期の安定した成長が実現しなければ、国民が増税を受け入れることは難しい。生活水準の引き下げに直結するからだ。

当センターはこれまで長期予測（2014）や中期予測（2016）などの中で成長力（潜在成長率）を上げるための改革を提案してきた。第1は環太平洋経済連携協定（TPP）を手始めに、異次元の開国政策を推進する必要がある。対内直接投資など外資の参入を活性化し、移民の純受け入れを人口比で英国の2分の1程度まで高める。TPP参加国の住民であれば、誰でも日本で働くことを可能にする。異なる発想を持った

人材や企業を受け入れて競争を活性化することがイノベーションにつながるからだ。政府は20兆円超ある対内投資残高を18年度に35兆円にすることを掲げるが、30年度には120兆円まで引き上げるべきだ。逆に経営不振に陥った日本企業を官民共同で救済するようなことは厳に慎むべきだろう。

第2にICTのフル活用だ。ソフト投資を30年度までに50兆円追加すると30年度のGDPを70兆円押し上げ、雇用を500万人拡大する可能性があるが、ICTの力を最大限に発揮できる規制改革やICT人材の創出が伴わないと試算通りにはならない。日本は、民泊やタクシー事業でICTをフル活用するAirbnbやUberといった海外の新規参入を容易に認めようとしていないが、こうした新規参入によって日本企業の業務が大きく改革されないと、労働生産性の伸びを3倍の2%にすることは難しい。

第3に開国の一部でもあるが、高度人材に加え、医療・介護を担う分野でも外国人を大胆に受け入れることだ。高齢化が急速に進行する日本では30年までに500万人の介護従事者が追加的に必要になる。人口減少下でこれだけの人を国内のみで確保することは不可能で、介護離職も加速する恐れが強い。2030年に年間8万人の移民受け入れは最低限の目標といえる。

上記のような内容を直ちに実施し、2020年代に2%成長を維持できる見通しを得れば、消費税率17%分(8%→25%)に相当する増税をしても生活水準(実質消費)は低下せず、国民が中長期的に避けられない負担増を受け入れる最低限の条件が整う。

《参考文献》

東京財団(2013)「独立推計機関を国会に」

日本経済研究センター(2011)「活力と希望呼び込む税・年金改革を(1)——年金は税方式に、法人税減税もあわせて」

—————(2012)「活力と希望呼び込む税・年金改革を(2)——段階的改革も選択肢、まず『税方式化』着手を」

—————(2014)「グローバル長期予測と日本の3つの未来」

—————(2016)「第42回中期経済予測」

Debrun, X., and T.Kinda(2014)“Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise — A New Dataset, IMF Working Paper

Schaechter, A., T.Kinda, N.Budina, and A.Weber(2012) “Fiscal Rules at a Glance : Country Details from a New Dataset”, IMF Working Paper

問い合わせは研究本部まで、TEL : 03-6256-7730

※本稿の無断転載を禁じます。詳細は総務・事業本部までご照会ください。

公益社団法人 日本経済研究センター
〒100-8066 東京都千代田区大手町1-3-7 日本経済新聞社東京本社ビル11階
TEL:03-6256-7710 / FAX:03-6256-7924