

2011年5月17日公表

活力と希望呼び込む税・年金改革を 年金は税方式に、法人税減税もあわせて

日本経済研究センター研究本部*

大震災からの復興とあわせ、中長期的に日本経済の先行きを確かなものとする税・社会保障の改革を急ぐべきだ。これまでの議論は、財源論に偏り、経済に民間活力を呼び込む視点が乏しかった。当センターは、基礎年金の税方式化、報酬比例部分の積立方式移行を柱とする税・年金改革を提案する。アジア諸国などと比べるとなお高い法人税率もあわせて引き下げる。マクロモデルで試算すると、こうした改革は成長促進的に働き、デフレ克服に寄与する。若年層や今後生まれてくる将来世代ほど負担が重いという世代間格差を改善、働く若者の希望も呼び込むはずだ。財政収支は一時的に悪化するが、消費税引き上げにより、ほぼ歳出入中立が達成できる。

《ポイント》

- ① 基礎年金を税方式に——基礎年金の全財源を税で賄う。
- ② 報酬比例年金は民营化——厚生年金、共済年金の報酬比例部分は民营化して年金保険料を廃止する。既に払い込んだ保険料に対応する将来給付の原資は恒久債または40～50年債で賄う。
- ③ 法人実効税率10%下げ——法人税率を2013年度から21年度まで毎年1%ずつ引き下げ、実効税率を11年度の約36%（税制改正後）から約26%にする。
- ④ 消費税引き上げ——2013年度から27年度まで毎年1%ずつ、20%まで引き上げる。
- ⑤ 経済の活性化——マクロモデルで試算すると、年金保険料の廃止、法人税率の引き下げにより、企業は設備投資や採用・賃上げを積極化する。GDP（国内総生産）が増加し、失業率が低下、物価も押し上げられるなどデフレから脱却する。
- ⑥ 歳出入中立——保険料撤廃、法人税減税による歳入減で当初赤字が拡大するが、消費税率の段階的引き上げにより国・地方の基礎的財政収支は、27年度にはほぼ中立に戻る。既に払い込んだ保険料に対応する将来給付肩代わり分を除けば、同収支は最終的に改革がなかった場合よりも改善する。
- ⑦ 世代間格差の緩和——現在の若年層、さらには今後生まれてくる将来世代ほど負担が重いという世代間格差が、これにより緩和する。

* 本提言は岩田一政理事長ら研究本部で取りまとめた。

1. 改革に成長促進の視点を——若者が希望持てる制度に

少子高齢化社会に対応した税・社会保障改革が急務になっている。財源論の議論は活発だが、増税中心で改革する場合、景気悪化を招いて税収が伸び悩み、財政再建をかえって困難にするリスクがある。改革を通じて、民間活力を呼び込み、働く若者が希望を持てるようにすべきだ。

現在の公的年金における保険料は事実上の税金だ。高齢者の年金給付に必要な額を、現役世代に割り振っており、支払った保険料に見合う積み立てが行われている訳ではない。厚生年金、共済年金の保険料は賃金に比例して労使が負担する仕組みで、賃金を課税対象とする「賃金税」になっている。

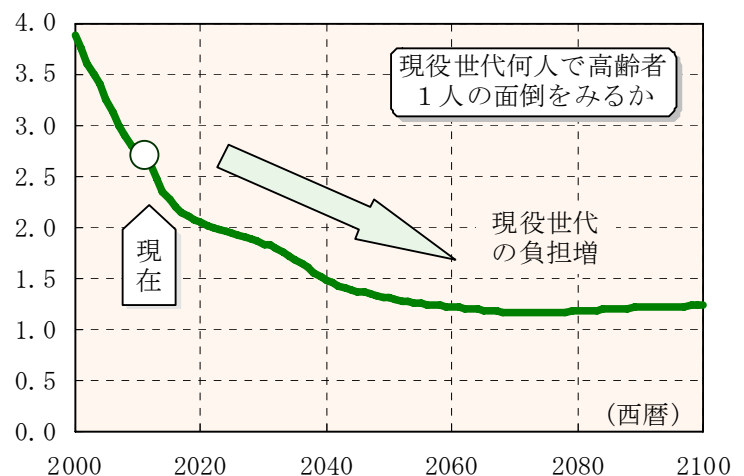
その負担は今後、一段と重くなる。今は、現役世代3人で高齢者1人の面倒をみているが（図1）、10年後にはこれが「2人で1人」、2050年頃には「1人で1人」に近付いていく。若者から高齢者の所得移転（若者からすれば「搾取」）はますます大規模になる。

個人の生涯を通じた公的負担と便益の大きさを示す「世代会計」が存在する先進国の中で、日本は、残念ながら若者やまだ生まれていない世代と退職世代との格差が最も大きい国である。若者や将来世代にとって圧倒的に不利な環境の下で、若者が未来に明るい希望をもつことは難しい。

財政という「共有プール」を利用することによって、個人は、自分が負担を負うことなく便益を得ることができ、そのツケを赤字国債の形で次世代に回すことができる（財政の「共有プール問題」）。若者から高齢者への所得移転を可能にする公的年金が廃止され、賃金税が消費税に置き換わることによって、世代間の公的負担の不公平性が改善される。

賃金税は企業活動にも影を落としている。人を採用し、賃金を支払うことが収益の圧迫要因になるからだ。企業は、その分賃金を引き下げ、雇用を手控えるようになるから、結局しわ寄せは家計も被ることになる。賃金税を廃止することは、企業の活力を高め、経済全体の成長を促進する効果を持つことが期待できる。

（人） 図1 高齢者1人に対する現役世代の比率



（資料）総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成18年12月推計）から作成。現役世代は15～64歳、高齢者は65歳以上とした。

2. 税方式を導入、2階は民営化——法人税減税・消費税増税をセットで

こうした認識を踏まえ、当センターは以下の税・年金一体改革を提案する。

- ① 基礎年金（いわゆる1階部分）の税方式移行と厚生年金、共済年金の報酬比例部分（2階）の民営化
- ② 法人実効税率を2021年度に向け10%引き下げ、約26%に
- ③ 消費税率を1%ずつ引き上げ、2027年度に向け20%に

である。改革開始は13年度と想定した。

基礎年金（1階）の税方式移行

13年度より、基礎年金の満額を月額6.6万円から7万円に引き上げた上で全額税方式（13年度約25.0兆円¹⁾にするとともに、厚生年金と共済年金の報酬比例部分を民営化する。これによって、現在50%である基礎年金の国庫負担割合は100%になるが、年金保険料負担は本人・事業主とも廃止する。

二重の負担²⁾の回避

厚生年金と共済年金の報酬比例部分を民営化し積立方式で運営する。この時、移行期にいわゆる「二重の負担」が発生する。現役世代は、自分の老後のために資金を積み立てると同時に、高齢者が受給する年金の原資を用意する必要があるからだ。前者は制度を切り替える以上、仕方がないとすれば、後者のいわゆる「過去期間にかかる」負担をできるだけ避ける必要がある。「過去期間にかかる」負担とは、改革前に高齢者が納めてきた保険料に見合う給付財源を各時点で用意することだ。ただ、現在残っている積立金をその一部に充てることができるため、残る負担はそれで賄われない分（積立方式としてみた場合の「積立不足」）になる。

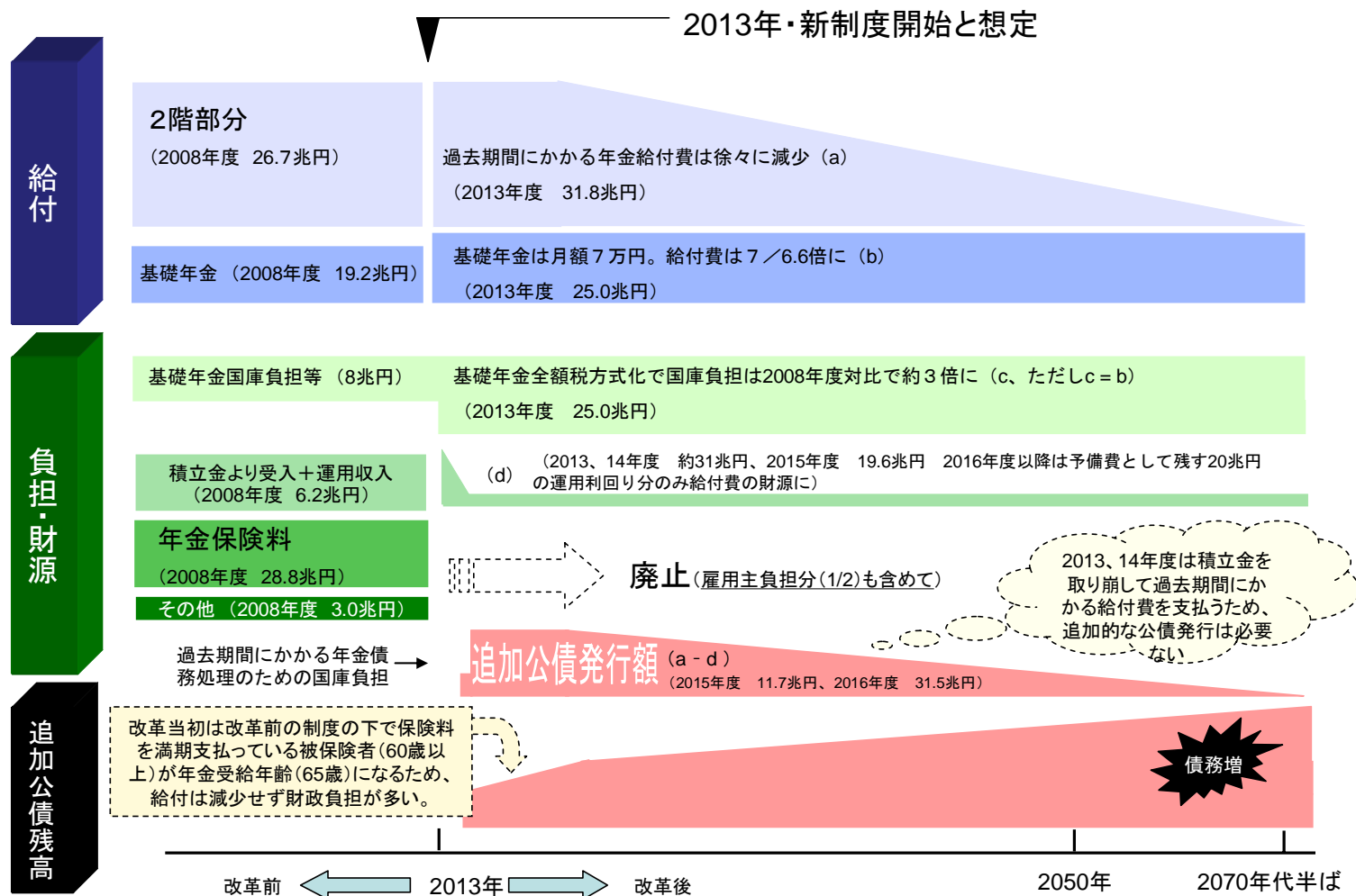
そこで、過去期間にかかる給付（13年度約31.8兆円³⁾は、まず積立金の取り崩しでファイナンスし、積立金が予備費（約20兆円を想定）まで減少した後、国庫負担を増額し、恒久債または40～50年債で賄うこととする。これにより、二重の負担を特定の世代が負担するという問題は緩和され、広く将来世代が改革の負担を担うことになる。

¹ 実績（2008年度19.2兆円、09年度20.5兆円）をもとに人口等の要因を反映した基礎年金給付費を、基礎年金の満額が6.6万円から7万円に増額されることから、7/6.6倍して算出した。

² 「二重の負担」については、平成21年度財政検証結果レポート「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し 第4章 その他のトピックス 2 給付と財源の内訳（バランスシート）」参照。

³ 厚生年金と共済年金の報酬比例部分の実績（08年度26.7兆円）をもとに人口等の要因を反映した数字。改革後ただちに減少し始めないのは、払い込みが完了して（60歳）から支給が開始される（65歳）までラグがあり、最初の5年間は改革前に既に60歳まで払い込んだ人の支給が行われると想定しているため。

図2 改革で変わる給付と負担



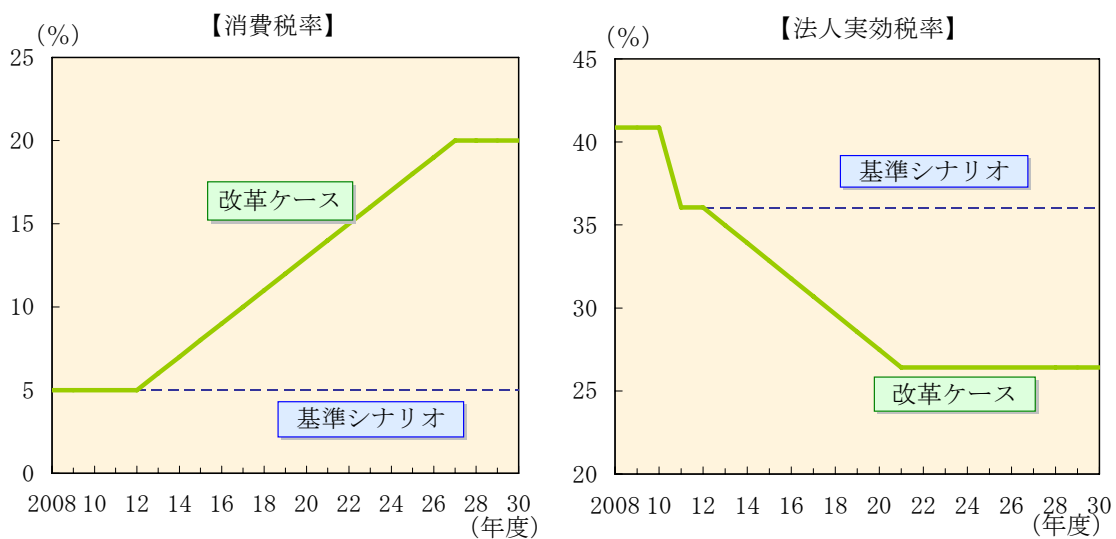
(注)1. 改革前は収入(国庫負担等、保険料、運用収入、その他)で足りない分について積立金を取り崩していた。2. 基礎年金全額税方式に伴う国庫負担増は増収措置でファイナンスされると想定しており、この図では追加公債残高には参入しない。

法人実効税率引き下げと消費税率引き上げ、

法人税率（国税）を13年度から21年度まで毎年1%ずつ引き下げる。この結果、法人実効税率は11年度税制改革後の約36%から約26%になる（法人税率約9%に相当）。これによって日本の主な投資先になりつつあるアジア諸国とほぼ同水準になる（2010年のアジア諸国の法人実効税率は、中国25%、NIES4約20%、ASEAN4約27%）⁴。

消費税率を13年度から27年度まで毎年1%ずつ引き上げる。この結果、消費税率は現行の5%から20%になる（図3）。

図3 消費税率・法人実効税率の想定



3. 改革効果——マクロモデルによる検証

成長を促進、デフレ脱却へ

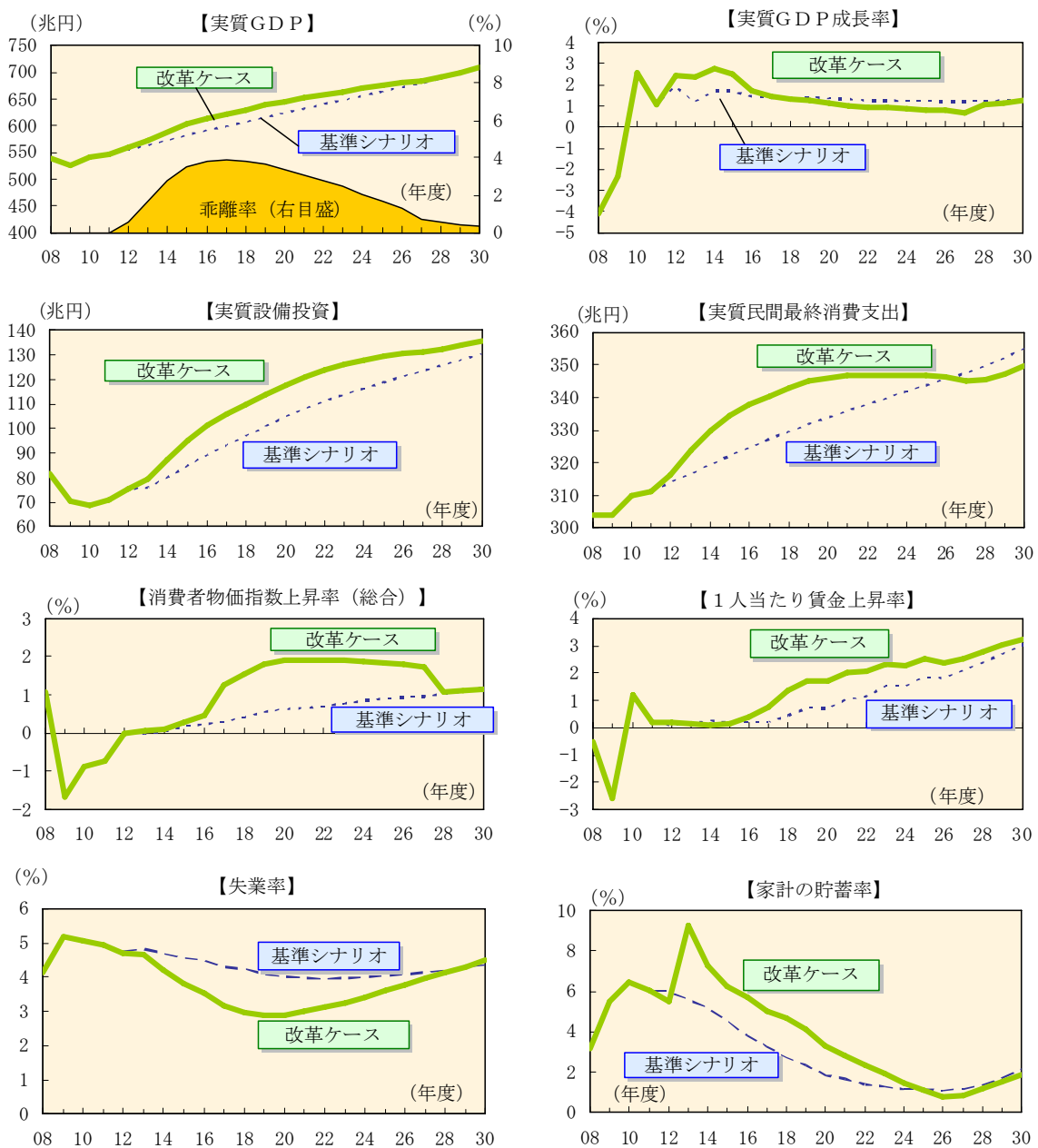
この改革によって、経済には民間活力が呼び込まれる。日本経済研究センターのマクロモデルでシミュレーションしてみると⁵、大幅な賃金税の引き下げと法人税率引き下げによって、民間設備投資、民間消費が伸び、GDP（国内総生産）が大きく高まる（図4）。家計貯蓄率も反転上昇し、資本蓄積が進み、潜在成長率も高まる（1.2%→1.3%：2013～30年度平均）。潜在成長率の伸びを大きく上回る成長があるために、GDPギャップは大幅な需要超過となる。労働需給も引き締まり、失業率は2010年代後半に3%を切るところまで

⁴ 詳細については、日本経済研究センター・中期予測の論点⑧「海外投資比率、なお上昇の見通し—国内回帰には一層の法人減税が必要—」（2011年2月17日）参照。

⁵ 分析には、2010年度の中長期経済予測で用いたモデルを利用した。同モデルはJCER環境経済マクロモデル（「JCER環境経済マクロモデルによる炭素税効果の分析」、JCER Discussion Paper No.127、2010年4月）に改良を加えたものである。同予測に織り込んでいた消費税引き上げをひとまず除いたのが、今回の「基準シナリオ」にほぼ相当する。

低下する。この結果、1人当たり名目賃金も、安定的に2～3%の伸びを示すようになる。同時に、消費者物価上昇率も2%程度で安定的に推移するようになり、デフレから脱却する。労働需給逼迫にもかかわらず、消費者物価が安定しているのは、年金保険料の引き下げによって企業にとっての人件費負担が全体として軽くなるからである。これらの結果は、大震災前にまとめた基準シナリオをベースにしているが、基準シナリオと改革ケースの差については、大震災を織り込んだ場合でも同じと考えてよい。

図4 マクロ経済への効果（マクロモデルによる試算）

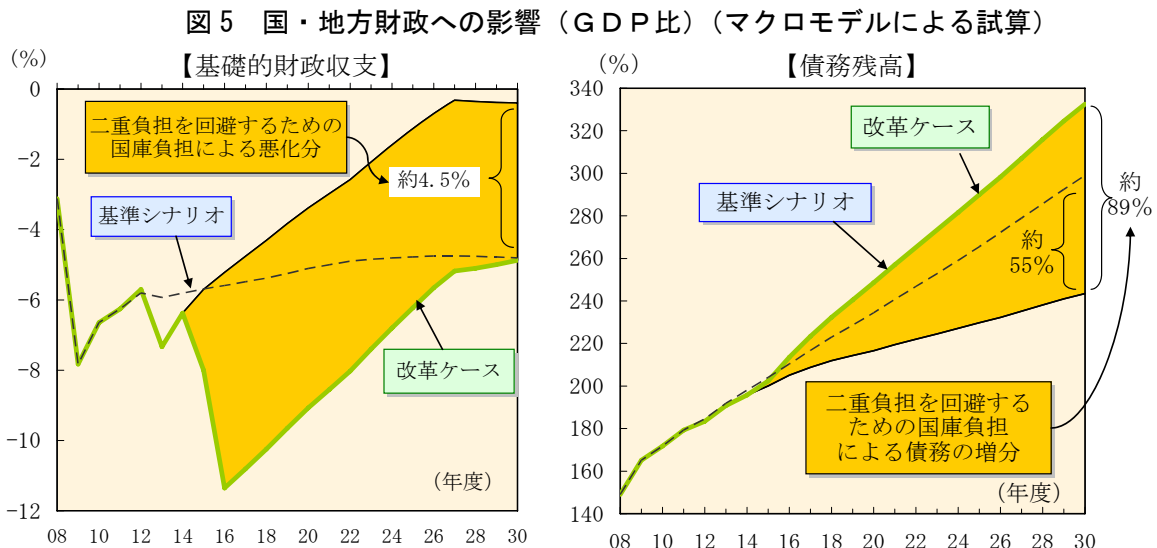


(注) 日本経済研究センターがマクロモデルを用いて試算。大震災の影響は織り込んでいない。

当面は財政悪化も、歳出入中立へ回帰

基礎年金の全額税方式への移行に伴う国庫負担の増加、二重負担を回避するための国庫負担（積立金は20兆円を予備費として残して改革後3年間で枯渇するため、2016年度以降急増）、法人実効税率の引き下げにより当初は国と地方の基礎的財政収支（対GDP比）は顕著に悪化するが、それらを消費税率引き上げによってファイナンスすることにより基礎的財政収支は（対GDP比）は徐々に改革がなかった場合の水準に戻る。それに伴って債務残高の対GDP比も上昇する。

その際、二重負担を回避するための国庫負担を除いた基礎的財政収支は最終的に改革がなかった場合よりも改善する。債務残高の対GDP比についても二重負担を回避するための国庫負担を除くと改革がなかった場合よりも改善する。



この改革案による一般政府の純増収額については、基準シナリオと比較して消費税率引き上げによって40.2兆円増収になる一方、年金改革によって37.5兆円、法人実効税率引き下げによって4.1兆円減収になる。全体として1.5兆円の減収と、歳出入は概ね中立である（図6）。

さらに財政を改善するにはどうすべきか。過去において基礎年金の税方式への移行を提言した案の中に、いくつかの選択肢が示されている（図7）。第1に、基礎年金に関する所得制限（民主党案）、第2に、報酬比例部分の企業負担を継続し、過去年金債務の返済に充当する（経済同友会案）、または法人税減税に充当、第3に、拠出履歴による基礎年金減額（日本経済新聞社案）などが考えられる。さらに、本案では1年に1%ずつ引き上げとしている消費税率引き上げの工程を早め、13年度に5%引き上げ、その後1%ずつ段階的に引き上げることも、基礎収支や政府債務・名目GDP比率を改善することが可能だ。

図6 財政（一般政府）の変動要因（2013年度ベース）⁶

| | | |
|---------------------|-----------------------------|-------|
| 年金改革 | 基礎年金給付引き上げ (満額6.6万円→7万円) | ▲1.5 |
| | 年金保険料廃止等 | ▲36.0 |
| 消費税率引き上げ(5%→20%) | | 40.2 |
| 法人実効税率引き下げ(36%→26%) | | ▲4.1 |
| 合計 | | ▲1.5 |

(兆円、▲は財政からみた減収要因)

図7 様々な年金改革案

- ・ 基礎年金の税方式への移行に関する提言は多い。
- ・ 2階部分は民営化から現行方式の基本的維持まで幅広い。

| 団体名 | 提言年 | 内容 | 備考 |
|----------------------|-------|---|---|
| 経済同友会案 | 2009年 | 2階部分積立方式 (民営化) 基礎年金全額税方式 (月額7万円) | 1. 現行の2階部分は50年かけて積立方式に移行し最終的には廃止。 2. 現行の基礎年金、厚生年金において企業が負担している保険料相当分は、過去期間にかかる年金純債務の処理に充てるとともに、新たな2階部分となる新拠出建年金に拠出する。 3. 基礎年金は65歳以上の国民すべてに給付する。 |
| 民主党案 | 2010年 | 年金制度一元化 最低保障年金 (税方式、月額7万円) | 1. 現行の2階部分は一元化し報酬比例年金へ。 2. 最低保障年金には所得制限を設ける。 |
| 日本経済新聞社案 | 2008年 | 基礎年金全額税方式(月額6.6万円)、報酬比例年金(基本的に維持) | 移行期間は経過措置を設け、過去の拠出履歴に応じて給付に差をつける |
| 鈴木亘氏案 | 2009年 | 基礎年金全額税方式 (月額6.6万円) 2階部分積立方式 | |
| (参考) 社会保障 国民会議 | 2008年 | 基礎年金全額税方式(一律給付)では新たに消費税換算で5~7%の負担が必要 | |

(資料) 各公表資料より日経センター作成

⁶ 年金保険料廃止等には図2の「その他」を含む(約3兆円)。税収については、経済状況の違いによる影響を除くため、基準シナリオを用いて計算した。すなわち、消費税率引き上げに伴う額は、基準シナリオの2013~27年度の消費税収の和/5で評価した数字。法人実効税率引き下げに伴う額は、基準シナリオの2013~21年度の企業へ直接税収の和/36で評価した数字。

ただし、以下の点には留意を要する。基礎年金の全額税方式への移行に伴って、移行前にまじめに保険料を払い込んできた人と払い込んでこなかった人との間に不公平が生じることになる。この不公平を解消するため、仮にまじめに納めてきた人には、税方式の基礎年金に上乘せして給付を行うことにすると、政府全体として更なる負担が必要になる⁷。本試算ではその分は考慮していない。

リーマンショック以降、先進国の中央銀行は、量的緩和・信用緩和政策に乗り出し、金融政策が財政政策を部分的に代替するようになった。しかし、フェルドシュタイン教授は、2002年に、「日本のしつこいデフレを克服するには、四半期毎に消費税を1%引き上げ、同時に賃金税を減税すればよい」と述べた⁸。

コチャラコタ・ミネアポリス連銀総裁は、この案をさらに練り上げ、「消費税の引き上げ、賃金税減税、投資減税の3つの組み合わせによって、ゼロ金利制約の下でも金利引き下げと同等の効果を実現できる」と論じている⁹。この提案は、量的緩和・信用緩和政策とは正反対の「財政政策による金融政策の代替」を意味している。コチャラコタ提案と今回の提言と比べると、投資減税が法人税減税に入れ替わっており、税率の引き下げ・引き上げの幅やタイミングに相違があるが、民間需要主導で成長率が高まることなど金利引き下げと類似した効果が生まれていることは興味深い。

4. 政策活用し未来への布石を

当センターは、大震災発生後、2回の緊急政策提言をしてきた（図8）。復興、電力制約そして今回の税・社会保障とテーマは異なるが、経済政策を活用して未来への布石を打つべきという点で考え方は一貫している。民間活力を引き出して成長を高め、環境を保全しつつエネルギーを確保することである。

一例が、2回目の緊急政策提言（4月25日）で述べたような、東北3県での法人税・固定資産税ゼロの特区創設や、証券化を活用した三陸海岸・福島浜通りにおける風力発電所（1600万キロワット/時）の建設だ。内村鑑三は、1911年に行った講演「デンマーク国の話」の中で自然エネルギーの活用によって、国は豊かになれると力説した。事実、デンマークは、証券化を通じ市民が参加する形で風力発電所を建設し、電力の2割を賄っている。

短期的には、電力供給不足と原子力発電の制約によって化石燃料への依存が高まるのは避けられない。しかし、化石燃料に大きく依存し続けることは、原油価格を高騰させ、交

⁷ 公費負担以外の保険料相当分が自助努力に見合う給付であると考えれば、公費負担が従来3分の1であったことから、給付総額の3分の2が「納付」への対価の1つの目安になる。2013年度の基準シナリオの基礎年金給付費から概算すると、これは15.7兆円になる。

⁸ Feldstein, M., "Commentary: Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?" Jackson Hole Conference organized by the Federal Reserve Bank of Kansas City, August 2002

⁹ Kochelakota, N., "Monetary Policy Actions and Fiscal Policy Substitutes," speech at the Alkire Symposium on International Business and Economics, November 2010

易条件の悪化による産油国への所得移転を大きくする¹⁰。エネルギー政策の抜本的な転換を図り、省エネ・節電促進、新エネルギー創出を図る上で、環境税は有効な手段だ。環境税は、本来、環境という「共有地」を現世代の人々によって荒廃させることを許さないことを目的とするものである。欧州諸国では、環境税は社会保障費の財源にも使われており、一層の社会保障財源が必要となれば環境税の税収を振り向けることも一案である。

われわれの提案する公的年金改革を実施することによって、働く勤労世代の賃金は高まり、民間需要を中心とした新たな成長が始まる。若者とまだ生まれていない世代に残すべき遺産は、決してマイナスであってはならない。残すべきは、未来に明るい希望の持てる社会だ。

図8 日経センターの緊急提言

| 東日本大震災に関する緊急政策提言 《3月17日公表》 | 日本経済の再設計 震災を越えて 《4月25日公表》 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 5兆円規模の災害対策、早急に ② 3月中に補正予算策定を ③ 財源は子ども手当などの凍結で ④ 12年度に5兆円以上の「復興税」 ⑤ 化石燃料課税で新エネ創出を | <ul style="list-style-type: none"> ① 既存原発停止なら、影響10年単位に —全国一律の電力供給体制確立を ② 原発の処理・補償 —財源は“原子力埋蔵金12兆円で” ③ 大規模風力を復興の柱に —東北3県“無税特区”で民間呼び込め |
| <p>日経センターの一連の政策提言は http://www.jcer.or.jp/policy/index.htmlで</p> | |

(本稿の問い合わせは、研究本部・高久玲音 (TEL03-6256-7740) まで)

※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

¹⁰ 詳細は「日本経済の再設計 震災を越えて② エネルギー制約を考える」(4月25日公表)を参照。