

NEWS RELEASE

2021年8月20日
株式会社三菱総合研究所**ポストコロナの財政持続性確保へ向けた提言**

株式会社三菱総合研究所(本社:東京都千代田区、代表取締役社長:森崎孝)は、2020年7月14日に「ポストコロナの世界と日本」、10月19日に「目指すべきポストコロナ社会への提言」を公表。「レジリエントで持続可能な社会」を目指し、その実現のために取り組むべきテーマを提言しました。今回は、社会経済の根幹を支える財政の持続性確保へ向けた取り組みについて提言します。

コロナ危機前からGDP比200%を超えていた政府総債務残高は、コロナ危機を受けGDP比250%超へと一段と悪化している。先般公表された「経済財政運営と改革の基本方針2021」(骨太方針2021)では、2025年度時点のPB(プライマリーバランス)黒字化¹といった財政健全化目標の堅持を掲げる一方、本年度内に目標年度を再確認するとし、財政持続性確保に向けての方針は明確となっていない。こうした状況を踏まえ、本稿では高齢化率(65歳以上人口割合)がピークを迎える2050年までをめぐり、財政の持続性を評価した上で、持続性確保に向けた方策およびその長期的取り組みを担保する枠組みについて提言を取りまとめた。

財政持続性の評価

抜本的な財政改革を行わない場合、2050年時点の公的債務残高のGDP比は300%を上回る試算となった。財政持続性に関して、公的債務残高と家計貯蓄との関係に注目し複数シナリオを設定して試算を行ったところ、公的債務が累増し、家計貯蓄が2030年代に公的部門保有の金融資産控除前の公的総債務を、2040年代には同金融資産控除後の公的純債務を下回り、その差が急拡大すると予測する。

公的債務残高と家計貯蓄の接近・逆転が進むにつれ、国債保有者に占める海外投資家比率が高まることで、ソプリリスクが増大し国債の円滑な国内消化が困難となる恐れがある。その結果、低コストで十分な歳入を確保できなくなり、公共サービスの提供、所得分配、危機時の財政出動などの財政機能が大きく低下し、国民生活に甚大な影響が及ぶなど、日本社会が極めて厳しい事態を迎えることとなる。

財政の持続性確保に向けた方策

財政の持続性確保に向けては、少子高齢化社会の喫緊の課題である社会保障制度改革が急務である。ただし、社会保障制度改革を組み入れた試算を行ったところ、一定の改善効果はあるものの、中長期の財政健全化に向けてはさらなる取り組みが必要である。行政のデジタル化による質・効率性の向上やワイズスペンディングの徹底、歳入強化を組み合わせるなど多面的な改革が求められる。

持続性確保のための長期の取り組みを担保する枠組み

社会保障制度改革や歳入強化といった国民の痛みを伴う改革を実現するには、政官民の一体となった取り組み、PDCA管理の定着が必要である。その第1歩として、予算・財政管理において中立的、かつ客観的な分析を活用する枠組みの構築が望まれる。

¹ PB(プライマリーバランス)黒字化とは、行政サービス提供の経費を国債等の借入に依存せず、税収等で賄っている状態のこと。

目次

1.	財政の持続性評価	1
1.1.	財政悪化の加速	1
1.2.	財政持続性評価の考え方	1
1.3.	財政持続性評価	2
2.	財政の持続性確保に向けた方策	5
2.1.	自律分散・協調視点からの改革	5
2.2.	多面的な財政改革策の必要性	7
3.	財政持続性確保の取り組みを担保する枠組み	9
3.1.	日本の財政・予算管理の課題	9
3.2.	客観的な分析活用への諸外国の取り組み	10
3.3.	客観的な分析を軸にした財政持続性確保の取り組みの強化	11
4.	まとめ	11
5.	付録:試算の前提・詳細	12
5.1.	GDP	12
5.2.	財政収支と公的債務残高	12
5.3.	公的債務残高と家計貯蓄の比較	13

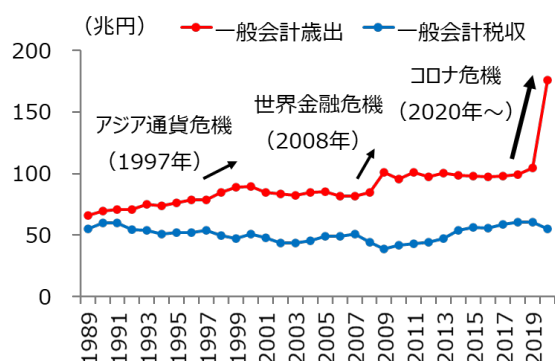
1. 財政の持続性評価

1.1. 財政悪化の加速

コロナ危機前から悪化していた日本の財政状況は、悪化の度合いを加速させている。世界同時の感染症拡大という未曾有の事態を受け、2020年度の歳出は3次補正予算時点で歳入を大きく上回る175兆円超となった。1990年代前半から続いている歳出と歳入の差、いわゆる「ワニ口」は大きく開き、2020年度3次補正予算時点で120兆円を超える規模まで急拡大した(図表1-1)。財政収支の悪化により、コロナ危機前からGDP比で230%超となっていた日本の政府総債務残高は、GDP比で250%超にまで増加している(図表1-2)。

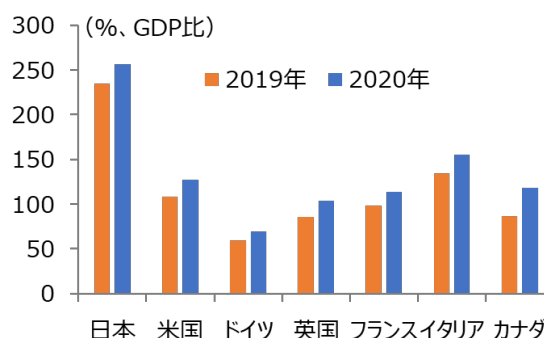
こうした状況下、「骨太方針2021」では、財政健全化目標の堅持を掲げる一方、本年度内に目標を再確認するとし、財政持続性確保に向けての方針は明確となっていない。

図表1-1 歳出・歳入の推移



注:東日本大震災に係る復興費用は特別会計管理で一般会計歳出対象外。平成30年度までは決算、令和元年度、令和2年度は補正後予算による。
出所:財務省「財政統計」より三菱総合研究所作成

図表1-2 主要国の政府総債務残高



注:日米仏の2019年末、全ての国の2020年末はIMF予測値。
出所:IMF「WEO April2021」より三菱総合研究所作成

財政機能には、資源配分、所得再分配、経済の安定化の三つの機能がある。財政収支の赤字が恒常化する中、財政機能を実践するための資金調達には国債発行に大きく依存してきた。仮に財政の健全化が進まない状況が続く、国債の円滑な消化が損なわれる事態が生じた際には、公共サービスの質・量の低下、危機時の財政出動の制約、所得分配の低下といった財政機能が大きく低下するなど、国民生活に甚大な影響をもたらす恐れがある。

1.2. 財政持続性評価の考え方

公的債務²と家計貯蓄の試算から財政持続性を評価

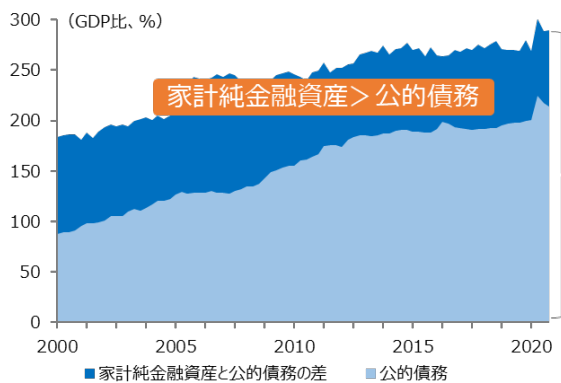
財政機能を維持するには、政府が低コストで必要十分な資金を調達できることが重要な要素となる。

わが国では、外国資本に比べて資本流出リスクの低い家計貯蓄が公的債務を上回る状況が続いており(図表1-3)、巨額の国債の円滑消化を支えてきた。ただし、かかる状況が永遠に続くとは考えられない。今後、少子高齢化の進展に伴い(図表1-4)、医療費などの社会保障費の増加や貯蓄率の低下から家計貯蓄と公的債務の接近・逆転が進む可能性がある。また、21年3月末時点では、家計貯蓄以外に企業が約320兆円の現預金を保有しているが、産業構造の変化に向けた投資の必要性を展望すると、国債消化の原資と期待することはできない。

本稿では、公的債務が家計貯蓄を上回る事態を財政持続性評価の指標とする。こうした事態が生じると国債発行における外国資本への依存度が高まり、国債の円滑消化に支障をきたし公共サービスの削減などをもたらす恐れが高まる。評価期間としては、高齢化率(65歳以上人口割合)がピークを迎える2050年をターゲットとする。

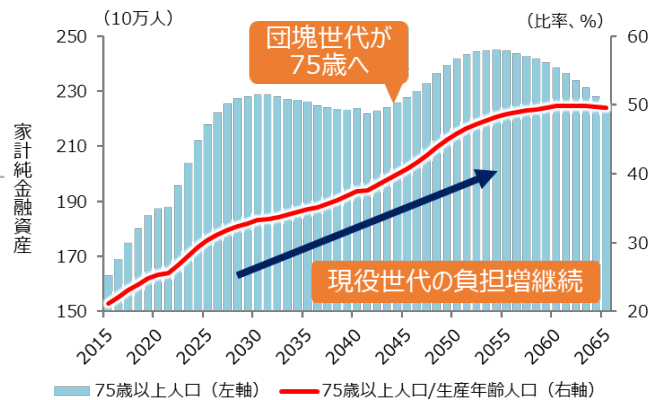
² 公的債務の統計には、内閣府が「中長期試算」で公表している公的債務残高、「国民経済計算(SNA)」で公表している公的金融負債総額、日銀が「資金循環統計」で公表している国債等残高などがある。本稿では、財政収支・債務残高は「中長期試算」の公的債務残高、家計貯蓄との比較は、家計・企業などの資産・負債も対象としている「SNA」の公的金融負債総額をもとに試算している。

図表 1-3 公的債務と家計純金融資産の GDP 比



出所:日本銀行「資金循環統計」、Bloomberg より
三菱総合研究所作成

図表 1-4 75 歳以上人口と
75 歳以上人口/生産年齢人口の推計



注:出生中位(死亡中位)推計。

出所:国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成 29 年推計)、厚生労働省「国民医療費の概況」、「介護給付費実態調査」等より三菱総合研究所作成

1.3. 財政持続性評価

試算の前提 — 名目 GDP 成長率と国債金利の関係

財政の試算に際して、歳入の主要変数である名目 GDP 成長率と歳出の主要変数である国債金利の関係に留意する必要がある。名目 GDP 成長率と歩調を合わせて国債金利が上昇する場合には、国債金利の調達コストの上昇が新規発行および借り換えに伴い段階的に発生する一方、経済成長による歳入増が先行する。しかし、名目 GDP 成長率以上に国債金利が上昇する場合には、直ちに財政が悪化する。

本稿では、2050 年にかけて資本ストックおよび全要素生産性(TFP)の増加率の緩やかな低下と高齢化の進展による労働参加率の低下から実質 GDP 成長率の 0% 近辺への低下を見込み、1% 近辺での GDP デフレーターのもと、名目 GDP 成長率が 1% 程度で推移し、歳入は現状の名目 GDP に対する弾性値が維持される想定とした。なお、コロナ危機を契機に進行している産業構造の変化が、GDP 成長率および歳入の弾性値の変化をもたらす可能性はあるが、本稿では産業構造の変化の GDP 成長率や歳入への影響は織り込んでいない。

国債金利については、日銀が実施している「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の解除を経て、2030 年代前半に、現状の 0% 近辺の国債利回り(10 年物)³が名目 GDP 成長率に近づくシナリオを標準シナリオとした。また、リスク事象を考慮したシナリオとしてプレミアム上乗せシナリオ、震災シナリオを設定した(図表 1-5、詳細 5. 付録)。

三つのシナリオの概要

標準シナリオでは、「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の解除後の国債金利の上昇を織り込み、国債利回り(10 年物)が徐々に上昇し、2030 年代半ば以降は名目 GDP 成長率と同水準で推移するとした。

プレミアム上乗せシナリオは、日本の財政に対する信認低下から国債金利にプレミアムが上乗せされる事態を想定し、2020 年代末から 2050 年まで国債利回り(10 年物)を標準シナリオ比で 1% ポイント高い水準⁴とした。

震災シナリオは、日本で発生する地震、豪雨などのさまざまな災害の中から、より影響度の大きい災害への財政出動の影響を検証するため、政府が歳出想定を公表している首都直下型地震を取り上げた。具体的には、2030 年に地震が発生して資本ストックが損なわれ、歳出が増加するとの事態を想定し、2031 年から 10 年間にわたり毎年 4.7 兆円の歳出増加⁵を織り込んだ。さらに、震災発生を契機に日本国債に対するリスクプレミアムが高まり、

³ 現状の国債の平均残存期間(約 9 年)とほぼ同年限かつ指標性の高さを考慮し、国債利回り(10 年物)をもとに試算した。

⁴ プレミアム上乗せ幅は、欧州債務危機発生前後の伊国債の独国債に対するスプレッド(対独国債スプレッド)を参考に設定し、欧州債務危機発生前の 2008~2010 年の対独国債スプレッドの平均としている。

⁵ 内閣府中央防災会議の首都直下地震の被害想定及び歳出想定を参考。金利の乱高下は 2011~2013 年の伊国債の対独国債スプレッドと同程度としている。

震災発生から3年間⁶にわたり国債金利が乱高下するとした。

図表 1-5 試算シナリオの概要⁷

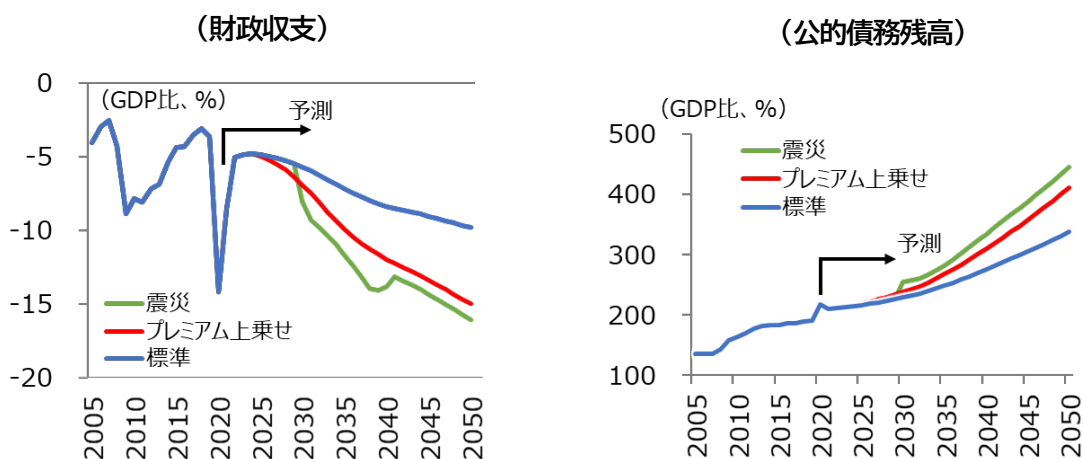
	標準シナリオ	プレミアム上乘せシナリオ	震災シナリオ
試算の位置づけ	蓋然性の高いシナリオ（質的・量的緩和解除を想定）	財政の信認低下に伴う国債金利のプレミアム上乘せを想定したリスクシナリオ	首都直下型地震の発生を想定したリスクシナリオ
GDP	現状の潜在成長率をもとに人口構成の変化を考慮	標準シナリオの国債利回り（10年物）へのプレミアム上乘せによる設備投資、個人消費の下振れを考慮	標準シナリオに、震災による歳出・歳入の変動、国債利回り（10年物）へのプレミアム上乘せによる設備投資、個人消費の下振れを考慮
歳出・歳入	現状の歳出・歳入構造の継続を想定	歳出は標準シナリオと同様、歳入はGDPの下振れによる減少を考慮	内閣府試算のストック被害額の想定（47.4兆円）を参考に、同額の歳出が10年かけて増加すると想定、歳入はGDP変動に応じて増減
国債利回り（10年物）	「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」解除を経て、段階的に金利が上昇し2030年代前半に、名目GDPと同水準（概ね1%）に上昇し、2050年まで継続すると仮定	国債利回り（10年物）へ段階的にリスクプレミアムの上乘せが進み、2030年代前半に標準シナリオの国債利回り（10年物）比+1%のプレミアムが上乘せとなり、2050年まで継続すると仮定	震災を契機に、標準シナリオの国債利回り（10年物）比、2030年：+2%、2031年：+3%、2032年：+2%のプレミアムの上乘せ後、2050年まで標準シナリオの国債利回り（10年物）比+1%のプレミアムの上乘せが継続すると仮定
貯蓄率	2015-2019年実績を参考に▲0.02%/年低下を想定（注）	同左	同左

注：貯蓄率は2015-2019年の世代別貯蓄率実績と今後予想される人口動態を参考に、今年4月の「高齢者雇用安定法」改正による70歳までの雇用が努力義務となることも踏まえ、高齢化の進展に伴う貯蓄率の低下は緩やかなものになると想定した。
出所：日本銀行「資金循環統計」、ブルームバーグより三菱総合研究所作成

試算結果：財政収支と公的債務残高

次に、名目GDP成長率と国債金利の関係が財政収支と公的債務残高に与える影響を確認する。プレミアムの上乗せから国債金利が名目GDP成長率を上回る状況が進展するにつれ、財政収支は悪化する。2050年時点の公的債務残高のGDP比は、標準シナリオがGDP比で300%台前半であるのに対して、プレミアム上乘せシナリオでは400%を超え、震災シナリオでは400%台半ばまで上昇する（図表1-6）。

図表 1-6 財政収支と公的債務残高の予測



出所：内閣府、財務省より三菱総合研究所作成

⁶ ギリシアの財政問題に端を発した欧州債務危機時の南欧諸国の国債金利の乱高下が、概ね3年間であったことを参考にした。

⁷ 各シナリオともに、国債利回り（10年物）の上昇が設備投資と個人消費の抑制を通じて名目GDPを押し下げる影響を織り込んでいる。

試算結果:家計貯蓄と公的金融負債

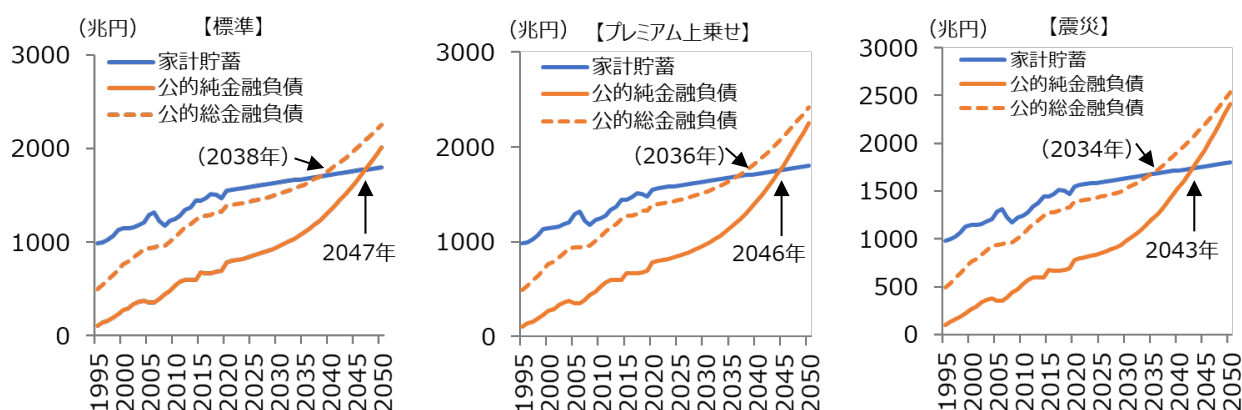
家計貯蓄を公的部門保有の金融資産控除前の公的総金融負債、および公的部門保有の金融資産控除後の公的純金融負債と比較することで、財政の持続性を評価する。

公的総金融負債との比較では、全シナリオともに 2030 年代には公的総金融負債が家計貯蓄を逆転する(図表 1-7)。公的部門保有の金融資産の売却による債務返済が可能との見方も一部にあるが、現実にはその売却は容易ではない。公的総金融負債が家計貯蓄を逆転する段階から、国債保有者に占める海外投資家比率の上昇を契機に日本国債に対するリスクプレミアムの高まりに留意が必要だ。

「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の下で発行された長期国債の借り換え時期を迎える 2040 年代には、全シナリオともに公的純金融負債が家計貯蓄を逆転する(図表 1-7)。2030 年代前半からの金利上昇による利払い費の増大が、2040 年代以降に本格的に顕在化するため、全シナリオともに逆転時期は大きくは変わらないが、逆転後、その差は急激に拡大していき、財政持続性が損なわれる事態は悪化の一途をたどる。⁸

高齢化率(65 歳以上人口割合)がピークに向かう局面で、公的債務残高と家計貯蓄の接近・逆転、その差が急拡大することを踏まえると、財政の持続性が損なわれるリスクは間近に迫っており、現在の公的債務残高を上回る家計貯蓄の存在に慢心することなく、財政の持続性確保に向けた改革に早期に取り組む必要がある。

図表 1-7 各シナリオの家計貯蓄と公的金融負債の試算



注:家計貯蓄は債務を控除した純金融資産残高。公的純金融負債は公的部門保有の金融資産控除後の金融負債残高で公的総金融負債は公的部門保有の金融資産控除前の金融負債残高。

出所:内閣府、財務省より三菱総合研究所作成

⁸ 金利上昇の影響は借り換えに伴い段階的に顕在化する。本稿では、標準シナリオにおける国債金利の名目 GDP 成長率と同水準への上昇、プレミアム上乘せシナリオにおける標準シナリオ比+1%のプレミアム上乘せを 2020 年代末としており、約 9 年の国債の平均残期間を考慮すると、金利上昇による公的債務残高拡大への影響が本格化するの 2040 年代以降となる。

2. 財政の持続性確保に向けた方策

2.1. 自律分散・協調視点からの改革

改革の目指すべき方向性

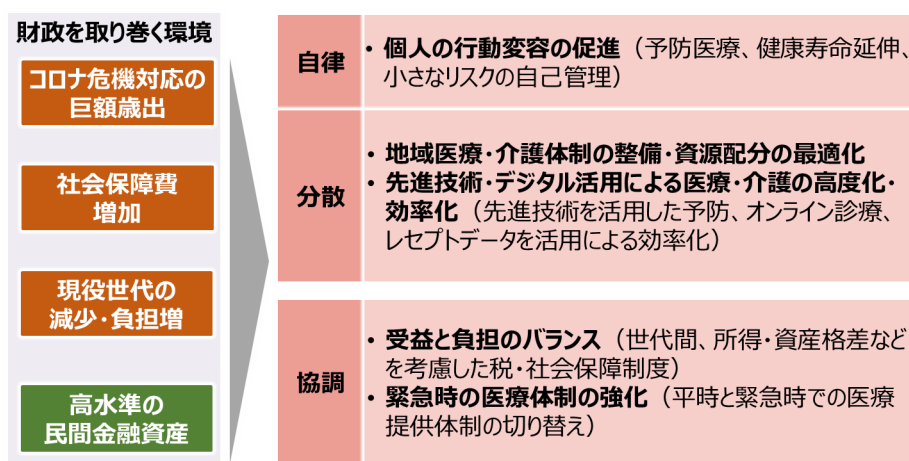
それでは財政の持続可能性を高めるための改革にはどのような視点が必要であろうか。

昨年7月に三菱総合研究所がリリースした『ポストコロナの世界と日本』⁹では、「レジリエントで持続可能な社会」の実現を目指すべきと提言した。感染症等のショックに対しても柔軟に耐える社会であるとともに、地球環境を維持しつつ、経済の豊かさ、そして個人のウェルビーイング(身体的・精神的・社会的に良好な状態)を持続的に両立できる社会である。

少子高齢化の進展、緊急時の医療体制強化の必要性を考慮すると、レジリエントで持続可能な社会の実現に向けて、社会保障制度改革は最優先課題となる。社会保障費は一般会計歳出の約3割を占めており、社会保障制度改革は財政健全化への効果も大きい。

自律分散・協調の視点で社会保障制度改革を見通すと、自律視点では予防医療や小さなリスクの自己管理などの導入、分散視点では地域連携や先端技術・デジタル活用による資源配分の最適化や医療・介護の高度化・効率化の実現、協調視点では受益と負担のバランスを考慮した税・社会保障制度の見直しや地域コミュニティの活用などがあげられる(図表 2-1)。

図表 2-1 財政持続性確保の目指すべき方向性



出所:三菱総合研究所

社会保障制度改革の効果

三菱総合研究所が2019年9月公表の「未来社会構想 2050」¹⁰において提言した社会保障制度改革の改革策は、自律分散・協調の視点に通じている。かかる改革策の効果を最新データにもとづき再試算したところ、社会保障費が50年に向けて約40兆円拡大するなか、50年時点で11兆円強の財政収支の改善が見込まれる(図表 2-2)。

自律視点

自律視点では、①健康寿命延伸に伴い高齢者の就業を促すことで2.0兆円、②軽度な疾病や介護支援に対しては自己負担率を引き上げることで2.6兆円の財政改善効果が見込める。自己負担率の引き上げとともに、適度な運動や予防医療の導入など健康増進に向けて国民の行動変容を促す取り組みを進めることも重要となる。なお、三菱総合研究所の分析では、健康寿命延伸により、高齢者の医療費は変化しないが、介護費は若干削減されるため、さらなる財政改善効果も期待される。

⁹ <https://www.mri.co.jp/knowledge/insight/ecoooutlook/2020/20200714.html>

¹⁰ <https://www.mri.co.jp/knowledge/insight/ecovision/20191011.html>

分散視点

分散視点では、オンライン診療とかかりつけ医の定着、ロボットによる患者の介護補助、患者のバイタルデータ収集・共有、レセプトデータの活用などにより、新技術・サービスを活用して限られた医療・介護資源の有効活用などができれば、財政が6.0兆円程度改善する。

地域の医療・介護費は、現状では都道府県間のバラツキが大きく、自治体による削減努力の余地が大きい。例えば、医療・介護サービスの将来需給を予測し議論の土台を作った上で、PDCA 管理の強化による地域医療構想実現の加速、地域包括ケアシステムを活用した介護予防の浸透など、自治体が医療・介護保険事業の効率化を進めるとともに、国はその進捗に応じて自治体への財政支援等のインセンティブを強化することで取り組みの促進を図ることが考えられる。

協調視点

協調視点では、受益と負担のバランス確保が一つの軸となる。世代間のバランスを是正するため、高齢者の医療保険の自己負担率を引き上げることで、0.8兆円の財政改善につながる。

一方、コロナ危機において医療資源確保に向けた協調の重要性が認識された。感染症をはじめ緊急時の医療体制の強化に向けては、地域医療構想を進め、医療資源の効率的な配置・連携が必要となる。具体的には、需要推計に基づき医療機関ごとに機能分化した上で、緊急時には医療機関間の協調を図る体制の整備を進める必要がある。

高齢者からの理解を得るためには、単に負担増を求めるだけでなく、こうした受益面の強化も組み合わせて丁寧に説明していく必要がある。

今年6月、後期高齢者の窓口負担を2割へ引き上げる法改正が成立したが、団塊世代の後期高齢者入りを展望すると自律分散・協調視点からの改革に引き続き取り組む必要がある。先頃公表された「骨太の方針 2021」においても、全世代型社会保障改革の引き続いての推進、緊急時にも柔軟に対応できる医療提供体制の構築、国・地方の役割分担の見直しに取り組む方針が示されている。社会保障制度改革は財政持続性および健康確保の最優先課題であり、手を緩めることなく改革策の導入に粘り強く取り組むべきだ。

図表 2-2 社会保障制度改革の財政収支の改善効果

分類	施策	財政収支への影響 (2050年時点)
自律	健康寿命延伸（高齢者の就業・所得増による税収増）	2.0兆円/年
	小さなリスクの個人負担：医療（軽度疾病の医療保険免責の導入）	2.4兆円/年
	小さなリスクの個人負担：介護（介護保険の介護認定に応じた自己負担率引き上げ）	0.2兆円/年
分散	限られた医療資源の有効活用（入院・外来・在宅の組み合わせ）	2.5兆円/年
	技術活用等による効率性向上（一人当たり医療・介護費の抑制）	3.5兆円/年
協調	受益と負担のバランス（医療保険の高齢者の自己負担率引き上げ）	0.8兆円/年
	合計	11.4兆円

出所：三菱総合研究所

2.2. 多面的な財政改革策の必要性

財政の持続性確保には社会保障制度改革だけでは不十分

前述の標準シナリオの試算結果に社会保障制度改革の改革策を反映した場合でも、2050年時点でGDP比の財政赤字を2%ポイント程度引き下げる効果はあるが、財政赤字は残り公的債務残高のGDP比は300%超の高水準にとどまり、財政の持続性が損なわれるリスクを払拭(ふっしょく)できない(図表2-3)。

社会保障改革を実施したとしても、財政収支を黒字化し持続可能性を高めるには、2050年時点で消費税16%分相当の歳入強化・歳出改善策が必要となる。

図表 2-3 試算結果のまとめ

シナリオ	家計貯蓄と政府債務の逆転時期	政府債務残高(対GDP比、2050年時点)	財政収支(対GDP比、2050年時点)
標準	2047年	338%	▲9.8%
社会保障改革	2048年	305%	▲7.8%

出所:三菱総合研究所

GDP比
2%p改善

社会保障等行政サービスの持続性向上に資する安定財源の確保

社会保障・税一体改革以降、消費税収(地方消費税収1%分を除く)は社会保障関係費の財源に充てられているが、2020年度予算時点では約20兆円財源が不足しており、国債などの他の財源が充当されている。少子高齢化の進行を展望すると、医療・年金・子育てなどの社会保障制度や、社会インフラの維持管理など行政サービスを維持するためには、前述の社会保障制度改革に加え、安定的な財源の確保が持続性を高める上で重要となる。

財源の候補としては、消費税がある。社会保障や行政サービスは高齢者だけではなく、全世代が受益することから、幅広い世代が負担する消費税は受益と負担のバランスから望ましい。また、景気変動時も税収が相対的に安定しており、安定財源として適している。ただし、消費税は低所得者ほど税負担割合が高まる逆進性があること、増大する社会保障関係費の受益者の多くが高齢者であることを考慮すると、所得格差や世代間の公平性への配慮が求められる。

公平性を考慮した歳入強化策の実施

コロナ前から拡大しつつあった経済格差は、コロナ危機以降、企業間や世代間などさまざまな局面で顕在化し、拡大した。コロナ危機以降、外出関連産業やその従事者が苦境に陥る一方、デジタル関連産業は急成長を見せた。また、株価の上昇から、金融資産の保有有無による資産格差も生じた。「骨太の方針2021」で経済社会の構造変化に対応した税制改革に言及しているとおり、コロナ危機で拡大した経済格差の是正や、前述の世代間の公平性への配慮には、税の役割が重要となる。

国際的な議論が進んでいるデジタル課税や法人税の最低税率の設定¹¹は、企業の適正な納税や競争環境の確保につながる可能性がある。OECDの試算では世界全体で470億ドルから810億ドルの税収増が見込まれており、日本にもプラスの影響があるとみられる。

所得に応じた公平性の配慮に向けては、高所得者や金融資産を保有する世帯への課税強化や、低所得者の負担軽減策がセットで必要となる。前者には、所得税の累進性強化や金融所得への課税強化、相続税など資産課税の強化が考えられる。現在の所得税は、国税庁「令和元年度申告所得税標本調査」をもとに、所得階級別に所得税

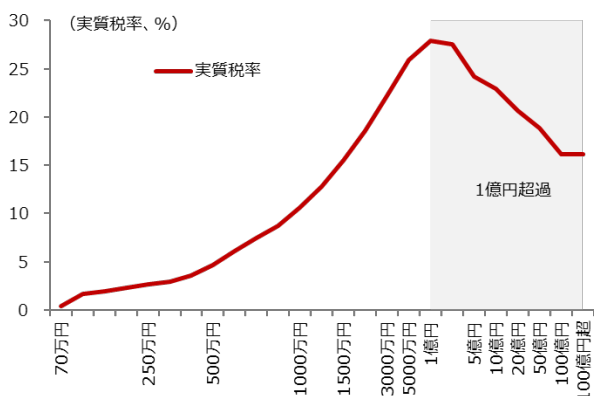
¹¹ 2021年6月開催のG7財務省・中央銀行総裁会合において、デジタル課税は、大規模で高利益の多国籍企業について、10%の利益率を上回る利益のうちの少なくとも20%に対する課税権を市場国に付与すること、法人税の最低税率については15%以上とすることが確認された。

等の税負担割合を計算すると、合計所得 5 千万円～1 億円以下で税負担割合はピークとなり、1 億円以上の高所得者の負担割合は低下し、逆進性を有している。(図表 2-4)。日本ではこうした高所得者の人数は限られているが、公平性の観点から所得税率における累進性の確保が必要と思われる。

世代間の公平性への配慮としては、暮らしに余裕のある高齢者世帯から、医療費・介護費の負担増、相続税率の上乗せなどを求めることも検討が必要であろう。内閣府調査によれば、60 歳以上世帯のうち 15%が「家計にゆとりがあり、まったく心配なく暮らしている」と回答(図表 2-5)。また金融広報中央委員会の推計¹²では、約 70 歳以上の 2 人以上世帯のおよそ 2 割が金融資産を 3000 万円以上保有している。このように暮らしに余裕のある高齢者世帯が一定数存在する。

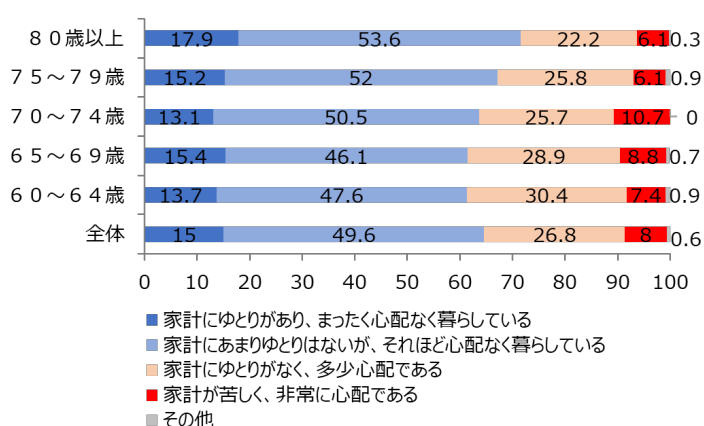
同時に低所得者の負担軽減策を講じることが重要である。低所得者に対する所得税率は既に低水準にあること、所得に応じた消費税率の緩和は実務的に困難であることから、低所得者向けにデジタルを活用したプッシュ型の支援や給付付き税額控除など支援の強化を考える必要がある。

図表2-4 所得階層別の実質税率



注:各所得階層の実質税率は、(源泉徴収税額+申告納税額)/合計所得で計算。
出所:国税庁「令和元年度申告所得税標本調査」より三菱総合研究所作成

図表2-5 60歳以上の者の暮らし向き



出所:内閣府「令和元年版高齢社会白書」より三菱総合研究所作成

行政デジタル化とワイズスペンディングの徹底

財政持続可能性を高めるには、歳入強化は不可欠であるが、経済成長へは悪影響を及ぼす。歳入強化策を進める上では、租税負担の公平性や透明性の確保に加え、歳出の効率化も実施する必要がある。

公平性や透明性を確保する方策としては、行政のデジタル化の推進や、マイナンバーを活用した資産・所得の把握が考えられる。現時点では、資産は十分把握できていないが、例えば、預金口座にマイナンバーを付与すれば資産状況を把握し、課税だけでなく、困窮者世帯に対する給付などを実施することができる。また、コロナでフリーランスやギグワーカーなどの多様な働き方が拡大し、所得の適切な把握は徴税だけではなく社会保障などの適切な給付にも必要となる。マイナンバー活用の実効性を高めれば公平性や透明性の確保が可能となる。

歳出の効率化では、行政のデジタル化による質・効率性の向上やワイズスペンディングの徹底が必要となる。ポストコロナでは、カーボンニュートラルやデジタル化が注目されているが、財政的な支援を拡大するだけでなく、規制緩和による企業の競争環境整備など、費用対効果の観点から政策対応が求められる。例えば、行政のデジタル化は、行政事務の効率化にとどまらず、公共インフラの運用維持管理などの効率化による歳出削減、課税所得・資産の正確な把握による歳入増加といった多面的な効果が期待できる。

社会保障制度改革と合わせ、歳出・歳入の両面から長期的かつ多面的な改革策の立案・実効が必要だ。

¹² 金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査 [二人以上世帯調査] (令和元年)」

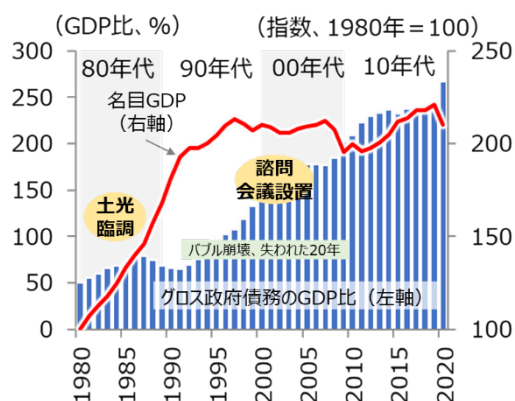
3. 財政持続性確保の取り組みを担保する枠組み

3.1. 日本の財政・予算管理の課題

未達が続く財政健全化計画

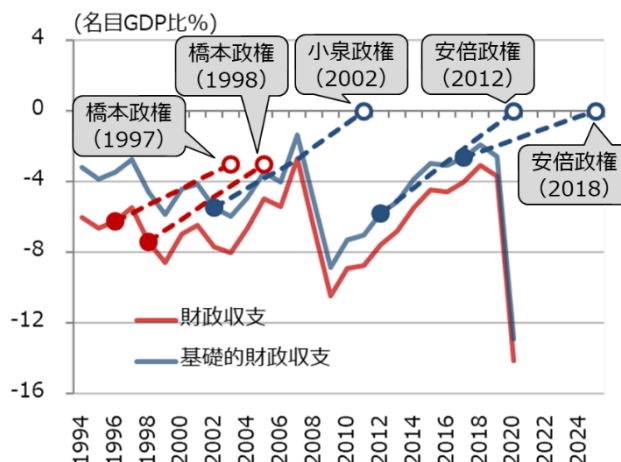
1980年代の土光臨調、1990年代後半の橋本行革などこれまでも、財政健全化の取り組みは行われてきたものの、国鉄や電電公社、専売公社の民営化に成功した1980年代の土光臨調の行政改革の取り組み以降、2000年代の横ばい時期を除けば、政府総債務残高のGDP比はおおむね増加基調を続けている(図表3-1)。また、政府総債務残高のGDP比が100%を超えた1990年代後半以降、複数の政権で財政健全化計画を策定してきたがいずれも未達となっており、前政権から引き継いでいる2025年のPB黒字化目標の達成も困難な状況となっている(図表3-2)。

図表3-1 政府総債務残高のGDP比の推移



注: 2018年~2020年はIMF推計
出所: IMF、各種資料より三菱総合研究所作成

図表3-2 過去の財政健全化計画と実績



出所: 内閣府より三菱総合研究所作成

痛みを伴う改革実践には政策の透明性強化が必要

土光臨調では国鉄の民営化といった国民にとってメリットを早期に享受できる改革が対象であったのに対して、現在、われわれが直面している社会保障制度改革は、短期的には医療費の負担増など国民負担が増加するが、長期的には社会保障制度の持続性確保といったメリットを享受できる。これまでの消費税導入や引き上げの政治への影響、ようやく実現した高齢者医療費負担増までの長い道のりなどを踏まえると、財政の持続性確保に向けた取り組みを短期的な損得ではなく長期的な視点から、政官民の共通課題とし議論・合意ができる枠組みが必要である。かかる議論を行う前提として財政持続性や改革策の効果などの客観的な分析が必要となる。

国際的な財政評価機関であるIBP(International Budget Partnership)¹³が予算情報の公表状況、国民の参加度合い、監督機能の観点から隔年で実施している予算・財政管理のオープン性評価では、日本はOECD平均を下回る評価となっている。IBPは日本への改善点として立法府による予算方針などの検証の強化、予算・財政の長期計画・評価指標の作成、予算策定プロセスにおける市民参加の枠組み拡大を指摘するとともに、先進国の多くが予算・財政管理の分析の担い手として設置している独立財政機関がないことを指摘している。実際、日本の財政検証としては、内閣府が毎年実施している期間10年の中長期試算のみであり、立法府や国民を交えて長期的な視点から予算・財政管理が十分に実施されているとは言いがたい。

¹³ IBPは在ワシントンのNPO。グローバルなネットワークを有し、米務務省、EC(欧州委員会)なども出資。IBPの研究はIMF、OECDなどでも引用されている。

3.2. 客観的な分析活用への諸外国の取り組み

諸外国では独立財政機関による客観的な分析の活用が一般的

諸外国においては、こうした分析は独立財政機関(Independent Fiscal Institution)が担うことが一般的となっている。独立財政機関を行政府内の組織とするか、立法府内の組織とするかといった組織的位置づけは各国の政治・行政構造に応じて多様であるが、立法府の一定の関与のもと、中立的な立場で経済財政予測、財政目標の達成可能性、財政リスク評価の分析などの機能を担っている点は共通している(図表 3-3)。

図表 3-3 各国の独立財政機関の概要

	米国	英国
組織名	Congressional Budget Office (CBO)	Office for Budget Responsibility (OBR)
位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> 議会内組織 下院議長と上院議長代行が、両院予算委員会の勧告を勸案して任命 	<ul style="list-style-type: none"> 財務省傘下の非省庁公的機関(固有の法人格) 財務大臣が任命するが、下院財務委員会の同意が必要
主な分析・評価	<ul style="list-style-type: none"> 大統領予算の分析 経済財政予測 長期財政見通し 連邦債務の検証 	<ul style="list-style-type: none"> 経済財政予測 財政目標の達成可能性の分析 財政持続性の分析 財政リスク評価

出所: CBO、OBR、国立国会図書館「独立財政機関をめぐる論点整理」などより三菱総合研究所作成

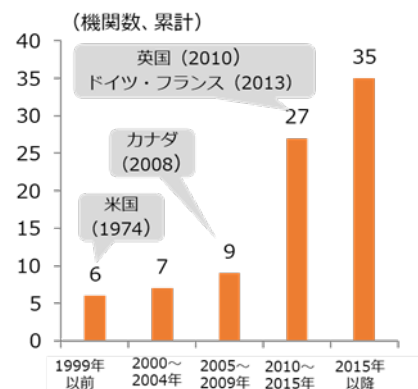
諸外国のオープン性向上の取り組みから得られる示唆

米国では、大統領は連邦議会が承認した予算に対して年度途中でも大統領が留保することができる権限(Impoundment)を有している。この留保権限に制限を加えるために 1974 年から独立財政機関(上記 CBO)が議会に設立されており、その歴史は長い。欧州では、世界金融危機や欧州債務危機以降、独立性を有する組織や人材の関与によるガバナンス強化の要求から、2010 年以降に独立財政機関の設立が広まった(図表 3-4)。現在、独立財政機関は OECD 加盟国 37 カ国の内、28 カ国 35 機関で設立されており、G7で独立財政機関を設置していないのは日本のみとなっている。

前述の IBP による OECD 各国の予算・財政管理のオープン性評価と政府債務の GDP 比率の関係をみると、オープン性評価が高い国は政府債務の GDP 比が低水準となる傾向がある(図表 3-5)。予算・財政管理への独立した視点からの検証・分析の取り込みは、財政持続性確保の取り組み強化への効果を期待できる。

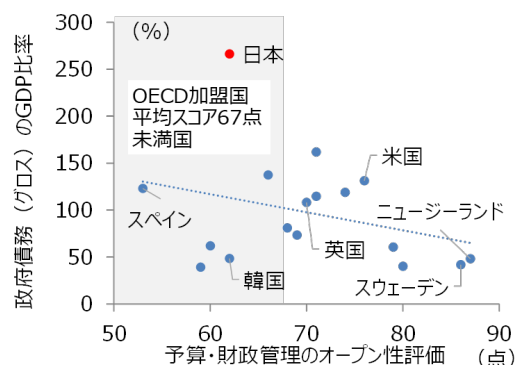
OECD が公表している独立財政機関の原則では、オーナーシップに関して各国に適した対応を行うべきとされ、必ずしも新しい組織を構築することが求められているわけではない。目指すべきは、予算・財政管理における中立的な立場からの分析を活用する枠組みの構築であり、かかる枠組みが財政持続性確保の取り組み担保の第1歩となるはずだ。

図表 3-4 各国の独立財政機関設置状況



出所: OECD「IFI Database」より三菱総合研究所作成

図表 3-5 IBP の予算・財政管理のオープン性評価と政府債務の GDP 比率



注: OECD 加盟国の内、評価対象となっている先進国を抽出。各国の政府債務の GDP 比率は IMF の 2020 年の予測
出所: IBP「The Open Budget Index 2019」、IMF「WEO Oct2020」より三菱総合研究所作成

3.3. 客観的な分析を軸にした財政持続性確保の取り組みの強化

財政健全化の実現には、メリットを実感するまでに時間を要する改革を継続することが求められる。そして、中長期的な視点からの改革を実践し財政持続性確保の取り組みを確かなものとするためには、政官民一体での議論を通じた国民理解の醸成、立法府と行政府が連動した PDCA 管理の実効性向上が必要となる。

中立的な立場からの客観的な分析は政官民一体での議論、PDCA 管理を行う上での前提となる。例えば、財政持続性の評価を継続的に政官民が共有すれば、改革の必要性の理解醸成につながる。

また、こうした分析をもとに行政府、立法府、市民・企業がそれぞれそれぞれの立場での役割を果たすことが、政官民一体となった改革の実践、財政持続性確保の PDCA 管理の実効性向上につながる。

財政持続性確保の取り組み強化の第1歩として、予算・財政管理における中立的な立場からの客観的な分析を活用する枠組みの構築が望まれる。

4. まとめ

コロナ危機により、社会経済全体における危機管理の重要性が認識された。社会経済に重大な影響を及ぼすリスクを客観的に把握し、必要十分な対策を事前に検討・実践しなければならない。

現在、公的債務残高が急増し財政状況が急速に悪化している一方、豊富な家計貯蓄や日銀の金融政策に支えられ国債の消化は円滑に行われており、財政危機のリスクが軽視されている面がある。しかしながら、今後、高齢化比率(65歳以上人口割合)の上昇と並行して、家計貯蓄と公的債務の接近、逆転が進むことを踏まえると、現状の延長では、財政危機が顕在化し財政機能が果たせなくなる蓋然(がいぜん)性は高い。

コロナ危機の経験を踏まえると、危機前から財政の持続性確保に向けて、社会保障制度の改善に取り組むとともに、行政のデジタル化による質・効率性の向上やワイズスペンディングの徹底、歳入強化策を複合的に組み合わせた多面的な改革策の構築が必要である。

社会保障制度の改革や歳入強化といった改革を実現するには、政官民の一体となった取り組み、PDCA 管理の定着が必要である。その第1歩として予算・財政管理における中立的かつ、客観的な分析を活用する枠組みの構築が望まれる。

江戸時代中期に財政破綻の危機にひんしていた米沢藩の財政を立て直した上杉鷹山の残した言葉に「改革は一人では成し得ない。重要なことは、改革の火を移していくこと」とある。財政持続性確保の取り組みの火を政官民全体へ移していくには、中立的な立場からの分析をもとに、政官民が自律分散・協調の視点を共有し、改善・改革策の立案、実践に一体となって取り組むことが必要だ。

5. 付録:試算の前提・詳細

5.1. GDP

(1) 名目 GDP の前提

- 人口は国立社会・人口問題研究所の推計値、資本ストックおよび全要素生産性(TFP)の増加率は直近実績から 2050 年にかけて緩やかな低下を想定して、潜在 GDP 成長率を算出
 - ・ 資本ストックの寄与度:2018 年:+0.22%ポイント → 2050 年:+0.13%ポイント
 - ・ TFP の寄与度:2018 年:+0.22%ポイント → 2050 年:+0.19%ポイント
- 実質金利上昇による設備投資と個人消費の減少を通じた名目 GDP の下振れは、日銀公表の 2019 年 Q-Jem モデルのパラメータを使用して試算¹⁴
- 震災シナリオは、内閣府中央防災会議の首都直下地震の被害想定¹⁵を参考に、経済活動の抑制額 47.9 兆円、資本ストック損失 47.4 兆円のシナリオで試算

5.2. 財政収支・公的債務残高

(1) 国債金利の前提

- 国債の平均残存期間を 9 年(直近は 8 年 11 カ月)とし、毎年、国債残高の 9 分の 1 が該当年の国債利回り(10 年物)に入れ替わる前提
- 標準シナリオの国債利回り(10 年物)は、徐々に上昇し 2030 年代前半には名目 GDP 成長率と同水準となり、その後は 2050 年にかけて名目 GDP 成長率と同水準での推移を仮定
- プレミアム上乘せシナリオは、2030 年代前半には標準シナリオに比べて 1%(欧州債務危機前の伊国債の対独国債スプレッド並み)のプレミアムが上乘せとなり 2050 年まで継続
- 震災シナリオは、震災発生年から 3 年間、標準シナリオに比べてプレミアムを上乘せ(2030 年:+2%、2031 年:+3%、2032 年:+2%)

(2) 歳出の前提

- 歳出の範囲は政府債務と地方債務の合計とし、2021 年度予算までは実績および内閣府の予測値を使用
- 2022 年度以降は、歳出を医療・介護費、年金、その他歳出に分類し三菱総合研究所のモデルを用いて算出。医療・介護費、年金は 2018 年の実績がベース、歳出は 2019 年の実績がベース

(3) 歳入の前提

- 現状の税率、社会保険料率を継続することを前提とし、現状の名目 GDP に対する比率をおおむね維持する想定
- プレミアム上乘せシナリオは、実質金利上昇による GDP の下振れによる減少を考慮
- 震災シナリオは、震災発生後の GDP の変動に応じた増減を考慮

¹⁴ https://www.boj.or.jp/research/wps_rev/wps_2019/wp19e07.htm/

¹⁵ <http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku.wg/>

5.3. 公的債務残高と家計貯蓄の比較

(1) 推計の前提

- 名目 GDP、歳出・歳入、国債利回りは上記の推計値を使用して公的債務残高を推計
- 家計貯蓄は、2015～2019 年の実績をもとに年代別の貯蓄率、人口構成の変化を考慮して年あたり 0.02% ずつ低下すると仮定。運用利回りは国債利回り(10 年物)を使用
- 非金融企業部門は、運用利回りは国債利回り(10 年物)を使用。企業利益は名目 GDP 成長率で延長

本件に関するお問い合わせ先

株式会社三菱総合研究所

〒100-8141 東京都千代田区永田町二丁目10番3号

【内容に関するお問い合わせ】

政策・経済センター

金成大介、田中康就、綿谷謙吾

電話:03-6858-2717 メール:pecshumu@ml.mri.co.jp

【報道機関からのお問い合わせ】

広報部

メール:media@mri.co.jp
