

財務省主税局長 矢野康治

今後の税制について

税の三原則「公平・中立・簡素」を保ちながら
「十分性」(十分な租税収入の回復も必要)

本日は「今後の税制について」をテーマにお話しさせていただきます。総論あ

るいは大局論を意識して述べたいと思います。

本日のお話の結論を先にお伝えしますと、税は「公平・中立・簡素」という三原則が大事であることは古今東西変わら



◎矢野康治(やの・こうじ)氏

1985年、大蔵省(現財務省)入省。以後、主計局調査課長、内閣官房長官秘書官、国家戦略室参事官、社会保障改革担当室参事官、主税局総務課長、主税局審議官、官房長を歴任し、2019年7月、主税局長に就任。

税収増と 歳出増

それでは本題に入ります。我が国の財政は歳出が税収を上回る状況が続いており、借金である公債の発行によってそれをまかなっているのが現状です。

債務残高の対GDP比についても、1990年代後半に財政の健全化を着実に進めた主要先進国と比較して急速に悪化しており、最悪の水準です。日本の債務残高対GDP比は200%を超えてお

ないわけですが、そのためには「十分性」という行政サービスを行うための財源が十分にまかなわれている必要があるということです。税の「公平・中立・簡素」を保ちながら、「十分性」も回復していかなければならない。そうした問題意識を強くもっています。

■とき…令和元年10月18日(金)

(敬称略)

り、この数値はギリシャよりも悪い状況です。それだけでも直観的に我が国の財政は危険水域ではないかと指摘する声もあるわけです。

しかしその一方でいわゆる財政楽観論の人からは「債務残高は右肩上がりから横ばいに変わった。それほど騒ぐことはない」という声も聞かれます。

国税と地方税を足した税の総額は、平成24年に第2次安倍政権が発足してからは28兆円のプラスとなっており、安倍政権が経済最優先で取り組んできたことで税収が大きく増えようとしています。

ただし、平成19年度時点で税収は92兆円あり、バブル崩壊で税収が10兆円以上落ちましたので、プラス28兆円の半分強はそのリバウンド分に当たるともいえます。

その一方で、国と地方の歳出のトータルは、リーマン・ショックの前から約23兆円増加していて、税収増を上回る勢いです。その結果として、国と地方のプライマリバランスは平成19年度のマイナス6.5兆円から令和元年度のマイナス1兆円へと、8兆円以上悪化しています。

世界の主要中央銀行の総資産の名目

GDP比を比較すると、日本銀行は群を抜いて高い状況にあります。端的に申し上げると、脱デフレ等によって物価が上がり、長期金利が上昇した場合には、我が国の中央銀行はバランスシートが傷むリスクを抱えているという指摘があります。

その一方で現状のバランスシートを維持すれば脱デフレできないというジレンマに陥っており、いまの日本はサステイナブル（持続可能）ではないとの指摘もあります。

高齢化とともに増加した 社会保障費

資料1「平成2（1990）年度と令和元（2019）年度における国の一般会計歳入・歳出の比較」（7頁）をご覧ください。

特例公債の発行から脱却できた平成2年度当初予算と比較すると、令和元年度予算では、社会保障関係費が大幅に増え、特例国債（赤字国債）でまかなっていることが分かります。

税収は、平成2年度は58・0（決算60・1）兆円と、令和元年度の62・5兆

円と同じような規模です。

歳出は、社会保障費が高齢化の進展によって増えたことで、平成2年度の11・6兆円から令和元年度の34・0兆円へと3倍となり、約22・4兆円増加しています。借金財政となったことで国債費は平成2年度の14・3兆円から令和元年度の23・5兆円へと約9.2兆円増えました。

世界のどの国よりも借金が突出している日本ですが、昭和50年までは借金がありませんでした。わずか40年ほどで世界一の借金大国になった最大の原因は高齢化による社会保障費の著増です。

OECD加盟35カ国の中で（全ての加盟国ではありませんが）、「社会保障支出（対GDP比）」「社会保障以外の支出（対GDP比）」を比較した資料があります（OECD "National Accounts", "Revenue Statistics", 内閣府「国民経済計算」等）。そこから導かれるのは、我が国は「社会保障以外の支出」と「租税収入」の二つを対比すれば「小さな政府」であり、「社会保障支出」と「租税収入」の二つを対比すれば「中福祉低負担の国家」であるということです。この事実は認識しておかなければいけないと思います。

日本の高齢化率は約半世紀後の 2065年まで上がり続ける

資料2は「主な国の高齢化率」です。社会保障の世界では、総人口に占める65歳以上人口の割合を高齢化率と呼びます。その高齢化率が各国ではどのように推移してきて、今後どう推移していくかという推計です。

1990年代に我が国の高齢化率は急激に上昇し、先進国中最も高齢化が進んでいる国となりました。推計ではドイツ、フランス、イギリス、アメリカと比較していますが、日本は高齢化率が一番高く、さらに右肩上がりの状態が続いていきます。

今後も高齢化が他国に類をみない速度で進んでいく見通しで、このグラフでは右端が2050年ですがその後も右肩上がりの状態は続き、高齢者数のピークを2042年に、そして高齢化率のピークを2065年に迎えます。実にいまから約半世紀先のことです。

2042年で高齢者数の増幅は止まるため介護施設の収容能力などは余裕が出る始めるという推計ですが、その担い手は減り続けるので高齢化率がピークになる

2065年まで上り坂を上つていくことになりま。

このことは社会保障、財政を運営していく上で非常に大事です。我が国の高齢化率があと5年か10年程度でピークに達し、そこから横ばいや下がっていく見通しならば、私もこれほど日本の財政問題を強調する必要はないかもしれません。しかしあと約半世紀は高齢化率は右肩上がりなのです。

今後の少子化対策等によって変わることもあるのであまり先々のことは言えないとしても、数年先に高齢化率が下がるといった楽観できる推計ではないことは申し上げておきたいと思ひます。

経済指標は好転している一方で 巨大な財政赤字は抱えたまま

社会保障給付費は高齢化の進展により今後も急激な増加が見込まれます。団塊の世代全員が75歳以上となる2025年と、20〜64歳の現役世代が大幅に減少する2040年に向けて、特に医療・介護分野の給付は、財源調達ベースとなるGDPの伸びを大きく上回って増加していきます。公費(税)負担はGDP比で

2025年から2040年の間で、1.1%〜1.2%増えていく推計です。さらに公費に加えて保険料は別途増えます。こうしたことから受益と負担の均衡が取れた社会保障制度を一刻も早く構築する必要があります。冒頭に申しましたが税の三原則「公平・中立・簡素」を保ち続けていくための大前提は「十分性」の確保であるということです。

安倍政権発足前と現在とを対比して、マクロ経済指標はどう好転しているでしょうか。主な経済指標の中で、まずGDPギャップ(需給ギャップ)がマイナスだったのがプラスになりました。また雇用情勢で失業率が4.3%から2.2%となり、3%を下回って完全雇用に近い水準となりました。GDPギャップがプラスで、かつ失業率が3%を下回る状態はめったにないことです。

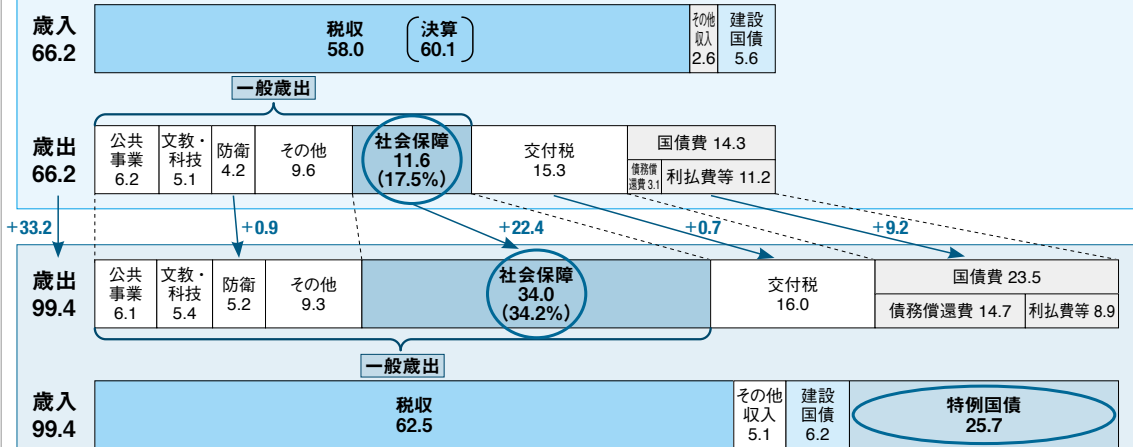
そういう良好な経済状況にありながら、我が国は巨大な財政赤字を抱えています。私が40年ほど前に大学で経済学を勉強していた頃は「完全雇用財政余剰」という言葉がありましたけれど、今は「完全雇用財政赤字」という状態です。構造的な赤字があるという状態からすると、日本はいま戦後最長の景気拡張期間(2012

資料1 平成2(1990)年度と令和元(2019)年度における国の一般会計歳入・歳出の比較

(単位：兆円)

特例公債の発行から脱却することのできた平成2年度予算と比較すると、令和元年度予算では、社会保障関係費が大幅に増え、特例公債(赤字公債)でまかなっている。

【平成2(1990)年度当初予算】



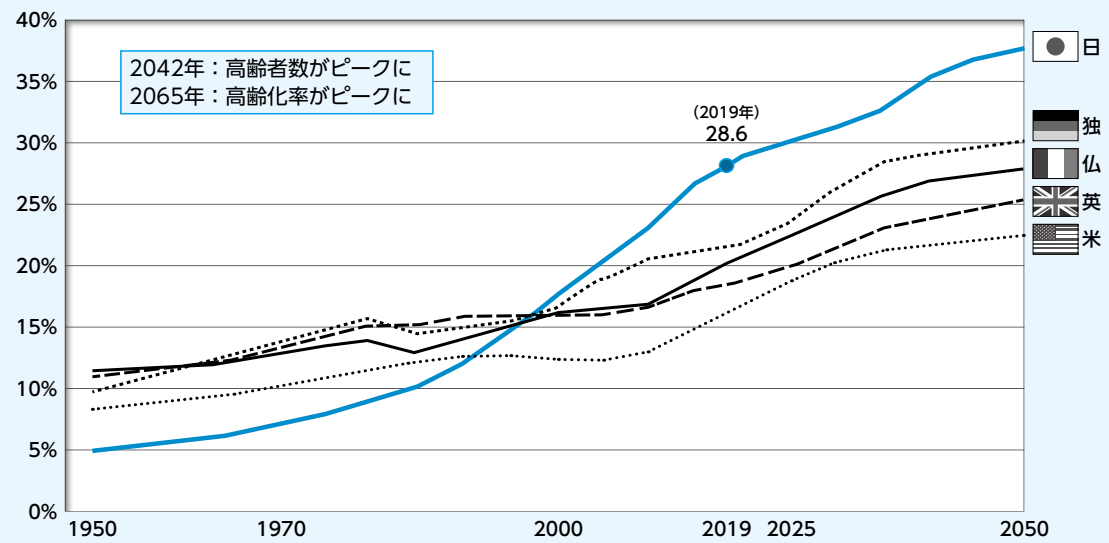
【令和元(2019)年度予算】

- (注1) 括弧内は一般会計歳出に占める社会保障関係費の割合。
- (注2) 平成2年度の一般歳出には、産業投資特別会計への繰入等を含む。
- (注3) 令和元年度の計数は、臨時・特別の措置に係る計数を除いたもの。

資料2 主な国の高齢化率

※高齢化率：総人口に占める65歳以上人口の割合

1990年代に我が国の高齢化率は急激に上昇し、先進国中最も高齢化が進んでいる国となった。今後も、高齢化が他国に類をみない速度で進んでいく見通し。



(出典) 日本 ~2018:総務省「人口推計」、2019~2050: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4月推計)」
諸外国 国連「World Population Prospects 2019」

年12月（現在／2019年9月時点）が続いています。それを楽観視してよいのかという思いがいたします。

先進5カ国の中でも日本は個人所得課税と消費課税の負担率が低い

資料3は「国民負担率（対国民所得比）の内訳の国際比較」です。国税、地方税を合わせた租税負担率の国際比較で、日本と、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの先進5カ国とスウェーデンを比べています。日本は個人所得課税の負担率がこれらの国の中で最も低く、消費課税の負担率もアメリカに次いで低くなっています。そこで、この二つにスポットを当てて具体的にしていきたいと思えます。

まず一つ目の「個人所得課税」についてです。所得税の増税についてメディア等で取り上げられる際、「もつと高所得者から取るべきだ」という議論になりがちです。そういう問題意識で、資料4「個人所得課税の実効税率の国際比較（夫婦2人（片働き）の給与所得者）」を見てみます。

日本はドイツ、イギリス、フランス、



アメリカと比較し、給与収入が高くなるに従って、実効税率は他の国をどんどん抜いて高くなります。収入5000万円になると2番目の高さです。資料には示されていませんが、さらに収入が高くなると

1番目になります。最高税率が各国の中で最も高いからです。

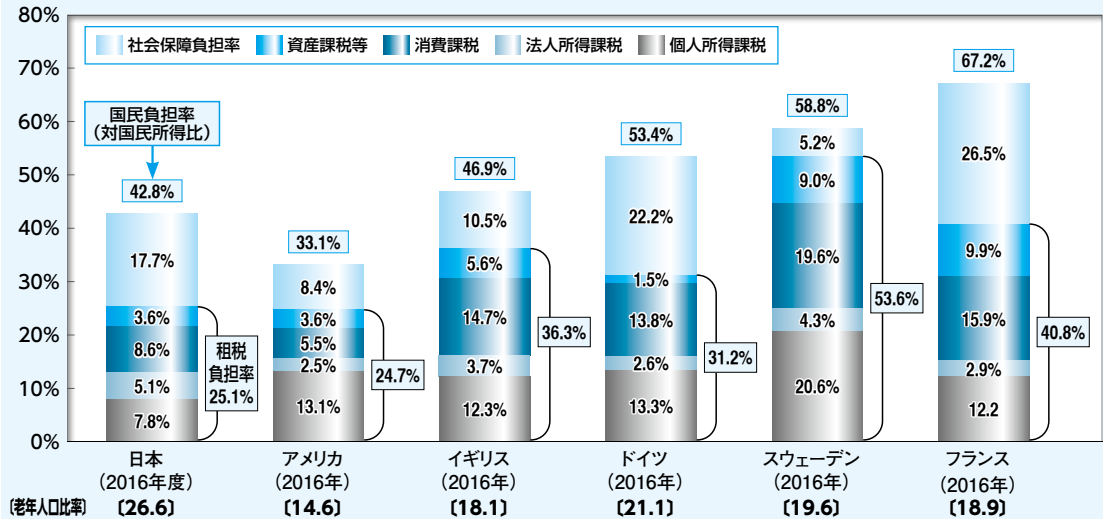
その一方で、納税者の大多数は年収1000万円以下のところに集中していますが、そのゾーンの負担率は日本はアメリカと並んで非常に低い。ですから、「高所得者から取れ」というのは、感情論としては理解できなくもありませんが、国際的にみると日本は納税者のボリュームゾーンにおいて最も税率が低く、高所得者に高い。これが事実です。

ただ、申告納税者の平均的な所得税負担率は、1億円を超えるあたりから右肩下がりになります。これは高所得者層ほど所得に占める株式等の譲渡所得の割合が高いことや金融所得の多くは分離課税の対象になっていることなどにより、所得の内訳として金融所得のウエイトが高まっていくため、トータルとしての所得税の負担率が低減していくわけです。

真に必要な行政サービスと負担について科学的な事実に基づく議論を

よく、「日本は格差が広がっているの、累進税率を確保し直すべき」という議論がありますが、これはかなり非科学

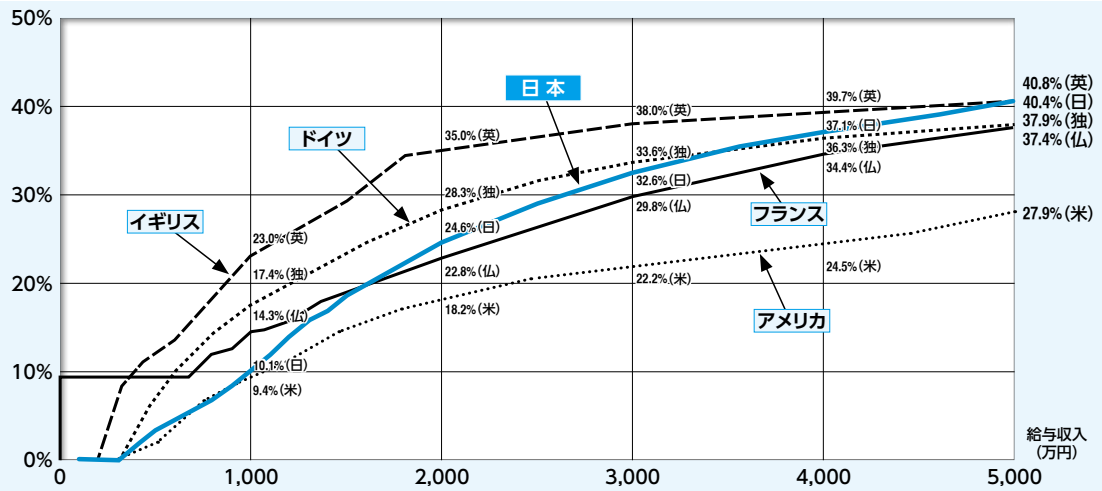
資料3 国民負担率(対国民所得比)の内訳の国際比較



- (注1) 日本は平成28年度(2016年度)実績、諸外国は、OECD "Revenue Statistics 1965-2017" 及び同 "National Accounts" による。
- (注2) 租税負担率は国税及び地方税の合計の数値である。また所得課税には資産性所得に対する課税を含む。
- (注3) 四捨五入の関係上、各項目の数値の和が合計値と一致しないことがある。
- (注4) 老年人口比率については、日本は2015年の推計値(総務省「人口推計」における10月1日現在人口)、諸外国は2015年の数値(国際連合 "World Population Prospects : The 2017 Revision Population Database" による)である。なお、日本の2019年の推計値(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(2017年)4月推計)による)は28.6%となっている。

資料4 個人所得課税の実効税率の国際比較(夫婦2人(片働き)の給与所得者)

(2019年1月現在)



- (注1) 日本については所得税、個人住民税(所得割)及び復興特別所得税が含まれる。アメリカについては連邦所得税及びニューヨーク州所得税が含まれる。なお、別途地方政府(郡・市等)により所得税が課せられるが、本資料においてはこれを加味していない。ドイツについては所得税及び連帯付加税(算出税額の5.5%)が含まれる。フランスについては所得税及び社会保障関連諸税(一般社会税等：所得税とは別途、収入に対して定率(合計9.7%)で課される)が含まれる。なお、同国では2012年1月から財政赤字が解消するまでの措置として、所得に対して0~4%(3段階)の高額所得に対する所得課税が課される(ただし、上記図中においてはこれを加味していない)。各国において負担率を計算するにあたっては、様々な所得控除や税額控除のうち、一般的に適用されているもののみを考慮して計算しているため、アメリカの勤労税額控除や代替ミニマム税、イギリスの勤労税額控除(全額給付措置)等の措置は考慮していない。
- (注2) 比較のため、モデルケースとして第1子が就学中の19歳、第2子が16歳として計算している。
- (注3) 邦貨換算レート：1ドル=113円、1ポンド=146円、1ユーロ=129円(基準外国為替相場及び裁定外国為替相場：平成31年(2019年)1月中適用)。
- (注4) 表中の数値は、給与収入1,000万円、2,000万円、3,000万円、4,000万円、及び5,000万円の場合の各国の実効税率である。なお、端数は四捨五入している。

的だと私は思っています。

ジニ係数と呼ばれる0と1の間を動く不平等度を表す指標があります。厚生労働省「所得再分配調査」によると、世帯単位でみたジニ係数(当初所得ベース)は、3年おきの数値ですが、近年ずっと上がっていました。それをみたメディアや社会学者などから「不平等度が高まっている。格差を是正しろ」といった声があがりますが、30代、40代の人の不平等度は、比較的、他の年齢よりも小さいです。この年代にはおしなべて企業勤務が多いからです。日本ではその層の人たちが減っています。

70歳の人というと、ごく一握りの社長などを除いて圧倒的多数はリタイアされていて収入はありません。ですから70歳の人の不平等度は非常に大きくなる。これは日本だけでなくどの国でも同じです。要するに日本社会全体のジニ係数としては、不平等度が高いとされる70歳の人口が増えている、低いとされる30〜40代の人口は減っているわけですから、不平等度が上がっていくのは人口動態上やむを得ない現象ということになります。したがって、ジニ係数が右肩上がりであることをもって「格差社会の進行」と解釈

するのは科学的ではないと考えます。

高齢者・現役世代で区分した場合のジニ係数の水準は、OECD諸国と比較す



れば、日本の水準(等価当初所得ベース)は高くありません。特に現役世代(18〜65歳)のジニ係数はOECD諸国の中で最も低い水準です。高齢者・現役世代で区分した場合のジニ係数の水準を比較すると、日本は真ん中あたりです。

このような現象が見られるのは、日本における高齢者の人口ウェイトが他国よりも異常に高いからです。ですから「ジニ係数が高い」格差社会の進行」と決める報道や議論がいかにも意味のないことかお分かりいただけると思います。

ジニ係数と同じように、一部の社会学者などが強調する指標に「相対的貧困率(全体)」があります。平成11年に相対的貧困率等の公表を開始して以来、平成26年に初めて相対的貧困率の上昇(悪化)傾向に歯止めがかけられ、減少(改善)に転じています。

また子供の相対的貧困率についても平成21年の9.9%から平成26年の7.9%へと2ポイント改善しました。

ジニ係数も相対的貧困率も安倍政権になって改善したわけですが、上昇し続けていた主な要因は高齢化の進行によるものです。高齢化に伴い社会保障費が増加し日本の財政が大変な中、貧困対策をは

じめ何から何までやれと歳出を膨らませていくと、消費税率もどこまでも上げていかなければならなくなるでしょう。

真に必要な行政サービスを提供する上で、真に必要な負担増を我々は訴えなければなりません。そのことも含めてジニ係数、相対的貧困率を含め、科学的で客観的なデータに基づく冷静な議論が必要だと考えます。

消費税の特徴とEUにおける税率引上げの状況

日本が他の国よりも負担率が低い税目の二つ目「消費税」について、特に強調したい特徴は次の2点です。

1. 国際競争力を削がない。国ごとに税率が異なっても、国境税調整（輸出入税・輸入課税）がなされることにより、国産品も輸入品も同一の税率がかかる。
2. 少子高齢化が進むなかで、減りゆく勤労世代で増加する高齢世代を支えるには所得税や法人税では限界があるのに対し、消費税は、経済力のある高齢者を含めた国民全体で社会を支える構造になり、世代間の公平にも寄与できる。

一つ目の国際競争力を削がない点は、所得税、法人税、資産課税にはない特徴であり、現在のように国際競争が激しいなかで非常に有用です。

また二つ目にあるように、我が国は少子高齢化が進行し、向こう半世紀の間、若者が減り高齢者が増えることは不可避です。減りゆく勤労世代に負担を求める所得税、法人税の負担率を上げていくのは現実的ではないといえます。

それに対して消費税は経済力のある老人を含めた国民全体で社会を支える構造になるといふ強みがあります。我が国が抱える少子高齢化と親和性があるといえます。

我が国の社会保障制度は社会保険方式を採りながら高齢者医療・介護給付費の5割を公費でまかなうなど公費負担（税財源でまかなわれる負担）に相当程度依存しています。その結果、近年、高齢者医療・介護給付費の増加に伴い、負担増は公費に集中しています。これをまかなう財源も確保できていないため給付と負担のバランス、つまり社会保障制度のサステイナビリティ（持続可能性）が損なわれ将来世代に負担を先送りしています。そうした状態を少しでも是正すべく社会

保障と税の一体改革が進められ、2014年4月に消費税率が引き上げられました。そして個人消費水準の落ち込みが予想以上に大きかったため、対策が講じられました。

EUでは付加価値税を引き上げた実績が100回以上あります。「EU加盟国における付加価値税率（標準税率）の引上げ回数」（左表）は、税率を上げる際の一度の上げ幅について示したものです。ヨーロッパでは0%超〜1%以下の引

EU加盟国における
付加価値税率（標準税率）の引上げ回数

0%超〜 1%以下	1%超〜 2%以下	2%超〜 3%以下	3%超〜
42回	35回	20回	12回

(注) EU加盟国28カ国の付加価値税導入以降の標準税率の引上げ回数について、引上げ幅別に集計したものを。

(出典) 欧州委員会資料 (VAT rates applied in the Member States of the European Union 2019.1) 等

上げ回数が最も多く42回です。

日本は2014年に税率を5%から8%へ一度に3%引き上げましたが、EUでその引上げ幅を上回る3%超の引上げを行った回数は最も少なく、12回です。日本の一度の税率の引上げ幅は大きい部類に入るといふ事実があるのです。

2019年10月に行われた8%から10%への消費税率引上げに伴う反動減については見極めている最中です。今日の影響がどう出るかを見ながら、先々ということの頭の体操としては小刻みにするということも勉強しなくてはいけないと考えています。

少子高齢化とグローバル化が進む中で消費税の役割が一層重要に

資料5 「高齢化率と付加価値税率」をご覧ください。

縦軸は付加価値税率、横軸は総人口に占める高齢者の割合です。ご覧のように日本だけがあたかも太平洋に浮かぶ離れ小島のように外れています。今回の消費税率引上げ（8%↓10%）によって矢印のように2%上がったわけですが。

日本はいま高齢化が非常に進んでいる

にもかかわらず付加価値税率を低く抑えています。それで財政に問題がなければよいのですが、その結果としてとんでもない借金を抱えているわけです。日本よりも付加価値税率が低い国にはスイスなど5カ国がありますが、それらの国は高齢化率が日本の半分程度で若い国です。

余談ですが、この39カ国の傾向線を取ると、図中の点線のようになります。今回日本は消費税率が8%から10%への引上げがなされましたが、日本の高齢化率に見合う傾向線を取ることを考えると、22%〜23%という数字が見えてきます。

2018年には「経済財政運営と改革の基本方針2018（平成30年6月15日閣議決定）（抄）」が公表されました。その第3章「経済・財政一体改革」の推進」において「期間内から順次実行に移せるよう、2020年度に、それまでの社会保障改革を中心とした進捗状況をレビューし、『経済財政運営と改革の基本方針』において、給付と負担の在り方を含め社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策を取りまとめ、早期に改革の具体化を進める」とあり、社会保障の基本的考え方として、「総合的かつ重点的に取り組むべき政策を取りまとめ、期間内か

ら工程化、制度改革を含め実行に移していくこと」とあります。

このように社会保障の負担と給付について2年がかりで見直しがなされ、現在も政府で議論がされています。

また医療、介護、年金等と比べると、生活保護費についてあまり議論されることはありませんが、日本とフランスで比較すると生活保護の単価（受給・負担後の手取り金額）が日本は非常に高く手厚いです。ドイツ、イギリス、アメリカなどと比較しても同じことがいえます。

この生活保護制度は国庫負担75%、地方負担25%の3対1で分担し、令和元年度予算は39兆円です。その金額は毎年増え続けています。社会保障費とともに、この生活保護の問題についても真剣に考えなければなりません。

我が国の今後も続く少子高齢化を乗り切っていくためには、選択肢はいろいろあると思います。いまは将来世代の負担で医療、介護、サービス等を受けています。しかしそうした状態を是正していかないと日本は立ち行かなくなります。

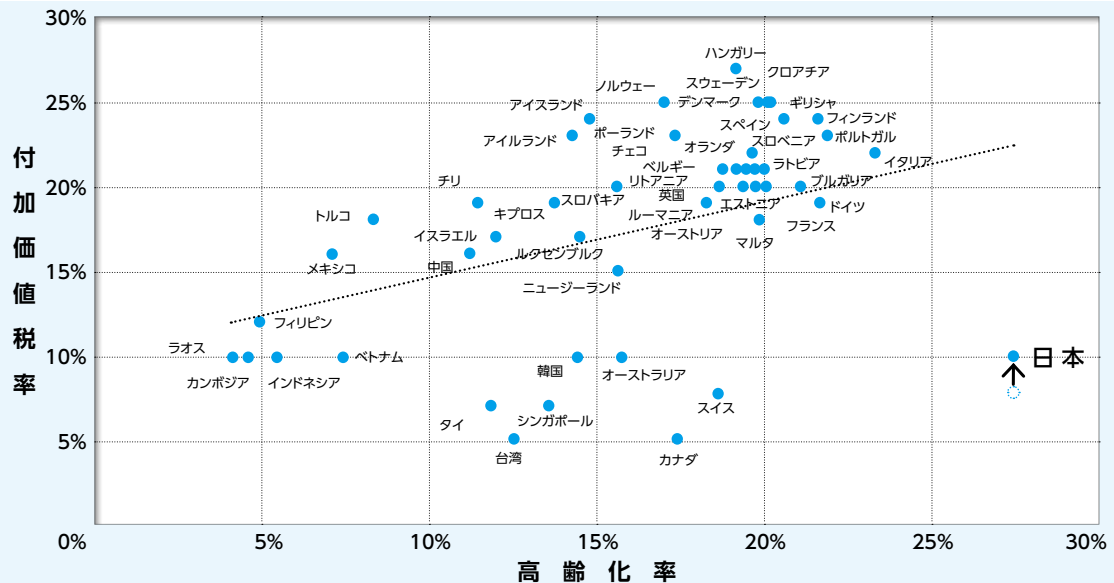
令和元年9月に政府税制調査会が答申「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方」をとりまとめました

が、その中の「令和時代の税制のあり方」に次のような内容が書かれています。

1. 人口減少・少子高齢化への対応

・専ら勤労世代の所得に負担増を求めていくことは自ずと限界。
 グローバル化が進む中、企業負担については国際競争力への影響も考慮する必要がある。
 ・消費税は、国民が幅広く負担。所得に対し逆進的であるとの指摘がある一方、投資、生産、国際競争力、勤勞意欲への影響や

資料5 高齢化率と付加価値税率



(備考1) 対象国は、OECD、EU、アジア主要国。

(備考2) 付加価値税率は、各国大使館聞き取り調査、欧州連合及び各国政府ホームページ等による（2019年1月現在）。

(備考3) 高齢化率は、総人口に占める65歳以上の人口の割合。World Bank Dataによる（2018年時点の推定値）。（台湾のみUN World Population Prospects 2019による（2015年時点の推定値）。）

税収変動が小さい。
 ・全世代型社会保障の構築に向け消費税率が10%に引上げ。人口減少・少子高齢化とグローバル化が進む中、消費税の役割が一層重要になっている。

少子高齢化とグローバル化が進む中で消費税の役割が一層重要になっているというこの言いぶりは、今年（2019年）の春に安倍総理が国会答弁で言われた表裏と一語一句同じものです。
 少子高齢化は国難とまで総理はおっしゃっています。その国難を乗り切っていくために、生産や国際競争力などの観点から鑑みても、消費税は重要な柱になると思います。先食いしている社会保障費の問題をこれ以上放置できません。私もお批判をいただきながらこの問題について訴えてまいります。それは主税局長としての使命と認識しています。

消費税だけでなく所得税、法人税、資産課税、国際課税等についても税理士の皆さまをはじめ専門家の方々のご所見をきちんと伺いながら、良い税制を作っていくしたいと思います。これからもよろしくご指導いただきたいと思います。

（構成／TKC出版 清水公一朗）