

2013年7月25日 全15頁

経済社会研究班レポート - No.12 -

成長戦略と骨太の方針をどう評価するか

新陳代謝と痛みを緩和する「質の高い市場制度」へ

経済調査部 経済社会研究班
溝端 幹雄

[要約]

- 安倍政権の経済政策に関する3本目の矢である成長戦略は、「日本産業再興プラン」「戦略市場創造プラン」「国際展開戦略」の3つのアクションプランで構成されている。
- 今回の成長戦略を全体的に見ると、対象企業・業種を限定したターゲティングポリシ的なメニューが多く並んでいる。あらゆる企業に恩恵が及び、かつ、企業の自由な活動を支援していくようなルールベースの政策へと移行すべきである。
- 一方で、女性労働力や労働移動支援助成金の活用、国家戦略特区の創設、原子力発電所の条件付再稼働、TPPを含む貿易のFTA比率を大幅に高める戦略や対内直接投資残高の倍増といった国際展開戦略などは、積極的に評価したい。これらはいまやれば、日本の経済成長を高める起爆剤となりうる。
- 安倍政権下の経済財政諮問会議で4年ぶりに策定された骨太の方針は、財政規律を緩めないという姿勢を堅持したことは評価したいが、その具体的な方策や手順については、閣議決定されたのが参院選前という事情もあってか、踏み込み不足が否めない。
- 現在の日本の財政赤字は、社会保障関係費の膨張と絶対的な税収不足が原因である。年金・医療・介護について踏み込んだ社会保障費抑制に関する議論が行われることを強く望みたい。また、安定的な税収を確保するための課税ベースの拡大と消費税のさらなる引き上げ、なおかつ、成長戦略と整合性のある法人税の削減といった議論を行わなければならない。これらを行うには本格的な税制改革論議が必要だ。
- 経済・社会の構造調整を政治だけに頼るのではなく、市場の力を通じて調整を進めるようなシステムを強化していくことも必要である。新陳代謝を促して企業の競争力を高めしていくシステムと同時に、構造調整に伴う痛みを緩和するセーフティネットも備えた「質の高い市場制度」を政府が構築していくことが重要である。

はじめに

2013年7月21日に行われた参議院選挙では、与党を構成する自民党が多数の議席を獲得し、これによりようやく国会における「ねじれ」状態が解消し、安定的な政策運営を行う基盤が整った。様々な政策的課題が山積する中で、今後は、安倍政権の政策の実行力が内外から厳しく問われることになるだろう。

本稿では、2013年6月に閣議決定された安倍政権の成長戦略と経済財政運営への評価を行い、今後、経済成長と財政再建が両立して結実するため取るべき対応について考えたい。

1. 安倍政権の成長戦略と骨太の方針が公表される

安倍政権の経済政策に関する3本目の矢である成長戦略「日本再興戦略-JAPAN is BACK-（以下、成長戦略）」と、経済財政運営の骨格となる「経済財政運営と改革の基本方針（以下、骨太の方針）」が2013年6月14日に閣議決定された。

今回の成長戦略は、これまでの大胆な金融緩和・機動的な財政政策とあわせて、日本経済の再生とデフレからの脱却を図ることで、10年間の平均で名目GDP成長率を3%程度、実質GDP成長率を2%程度の実現を目指すものとし、その結果、10年後の1人当たり名目国民総所得は150万円以上の拡大が期待されるという。

全体として具体的な数値目標を掲げながら、日本経済の底上げを目指すという方向性は評価できるものの、そのための具体的な方策が見えないことや、政治的には参院選を控えていたこともあり、法人税率の引き下げといった課題が先送りされた感がある。また、経済再生と財政健全化の両方の整合性を取るという厳しい条件が課されているが、両者の今後の道筋が明確に描ききれていない点も物足りない印象を受ける。

ただし、安倍首相は今秋にも成長戦略の第2弾に着手することやその後も継続的な成長戦略への取り組みを行うことを言明しているほか、間もなく公表される中期財政計画や社会保障制度改革国民会議での議論の結果を受けて、具体的な財政再建の道筋を描くものと思われる。今回の参院選で安定政権が確立された安倍政権が、今後、財政再建にも配慮しながらどのような成長戦略を追加で打ち出していくのか、またそれらが本当に実効性を伴うものかどうか、我々は注視していく必要がある。

2. 安倍政権の成長戦略の評価

安倍政権は産業競争力会議を中心に今回の成長戦略を取り纏めた。閣議決定された成長戦略の中身は大きく分けて、①日本産業再興プラン、②戦略市場創造プラン、③国際展開戦略、の3つのアクションプランから構成される（図表1）。

①は国内産業の新陳代謝を促進し、成長産業への労働移動や女性労働力の活用、立地競争力

の強化といった、すでにある経済資源の有効活用によって産業基盤を強化する政策である。一方、②は技術革新に重点が置かれており、医療・エネルギー・インフラ・地域活性化といった、日本や世界が抱える 4 つの課題をバネに、新たな市場を創造することを狙いとしている。最後に③は、TPP や FTA を通じて、拡大する国際市場の獲得や対内直接投資の活性化、グローバル人材の強化を目指している。

図表 1 『日本再興戦略—JAPAN is BACK—』の概要

①日本産業再興プラン

1. 緊急構造改革プログラム(産業の新陳代謝の促進)
2. 雇用制度改革・人材力の強化(労働移動支援型への政策転換、女性の活躍促進、高度外国人材の活用、等)
3. 科学技術イノベーションの推進(「総合科学技術会議」の司令塔機能強化、等)
4. 世界最高水準のIT社会の実現
5. 立地競争力の更なる強化(「国家戦略特区」の実現、公共施設等運営権等の民間開放、環境・エネルギー制約の克服、等)
6. 中小企業・小規模事業者の革新(地域のリソースの活用・結集・ブランド化、中小企業・小規模事業者の新陳代謝の促進、等)

②戦略市場創造プラン

1. 国民の「健康寿命」の延伸
2. クリーン・経済的なエネルギー需給の実現
3. 安全・便利で経済的な次世代インフラの構築
4. 世界を惹き付ける地域資源で稼ぐ地域社会の実現(農林水産業や観光資源等の活性化)

③国際展開戦略

1. 戦略的な通商関係の構築と経済連携の推進(貿易のFTA比率を19%[現在]⇒70%[2018年]へ)
2. 海外市場獲得のための戦略的取組(インフラ輸出・資源確保、クールジャパンの推進、等)
3. 我が国の成長を支える資金・人材等に関する基盤の整備(対内直接投資の活性化、グローバル人材の強化)

(出所)政府資料より大和総研作成

成長戦略を評価する場合、その国の課題を把握することがまず必要だ。なぜなら、国が直面する課題によって求められる成長戦略は異なるからである。

図表 2 は、米国、ノルウェー、日本、韓国、そしてインド 5 カ国の労働者 1 人当たり生産量とそれを決定する 3 つの要因(物的資本、人的資本、経済全体の生産性)について、経済のフロンティアとみなされる米国を基準に比較したものである。これを見ると、日本の場合、物的資本も人的資本も十分なレベルに到達しており、問題は経済全体の生産性(TFP)が低いことにあることが分かる。また、経済産業省[2013]¹による TFP の推計でも、日本の TFP 水準の対米国比は 59.8% (2009 年) と低い水準にある²。具体的には、労働や資本といった生産要素が生産性の低い分野から高い分野に流れていかず、資源配分が非効率的となっている。さらに、開廃業率が低く、ベンチャー企業が少ないことにも表れているように、企業の新陳代謝が諸外国に比べて乏しくイノベーションがあまり活発でない。これらの問題の底辺にあるのは、資源配分の効率化やイノベーションを促していく仕組みが十分には機能していないことにあり、成長戦略を評価するには経済全体の生産性を引き上げる政策が盛り込まれているかどうかを見極める必要がある。

¹ 経済産業省[2013]『通商白書 2013』。

² 経済産業省による推計では、労働時間が明示的に考慮されている。その場合、TFP の中に含まれる労働時間の貢献分が除かれるので、本稿で取り上げたものと経済産業省との推計の間に差が出てくる。

今回の成長戦略を全体的に見ると、対象企業・業種をいわば政府が絞り込むターゲティングポリシー的なメニューが多く並んでおり、企業全体に広く恩恵が行き渡る、大胆な規制緩和や法人減税といった改革が手薄な印象を受ける。政策の対象を限定することは、規制や予算の面で政府の裁量を伴う場合が多いため新たな既得権益層を生み出しかねず、中長期的には経済資源の配分を非効率化させる要因ともなりかねない。経済全体の生産性を引き上げるには、裁量的な政策から、あらゆる企業に恩恵が及び、かつ、企業の自由な活動を支援していくようなルールベースの政策、つまり「質の高い市場制度」へと移行すべきである³。

図表2 1人当たり生産量と生産要素・生産性の差（2005年）

	労働者1人当たり生産量	労働者1人当たり物的資本	労働者1人あたり人的資本	経済全体の生産性
米国	1.00	1.00	1.00	1.00
ノルウェー	0.92	1.08	0.97	0.92
日本	0.69	1.10	0.99	0.67
韓国	0.54	0.73	0.93	0.63
インド	0.13	0.10	0.74	0.35

(注)各国のそれぞれの指標は、米国を1.00として比較している。

(出所)デイヴィッド・N・ワイル(早見弘・早見均訳)[2010]『経済成長 第2版』より大和総研作成。

質の高い市場制度（規制も含む）とは、企業の投資インセンティブを高めて資本蓄積を促し、民間部門の発展を支えるような経済活動のインフラを指す。具体的には、知的財産法の整備、規制緩和による競争促進、情報公開の徹底、ルール遵守と違反に対する罰則の強化、等が挙げられる。こうした市場の潜在力をうまく引き出すような質の高い市場を設計するのは政府の仕事であり、企業のやる気を引き出し、技術進歩や資源配分の効率性を引き上げることで、経済成長を高めるように方向付けることができる。ただし、市場制度の設計を変更する際には、ルールの変更に伴って不利益を被る人々が存在する。端的に言えば既得権益を失うことで発生する失業や倒産といった当面発生する不利益を和らげるためのセーフティネットも質の高い市場制度の一つといえる。

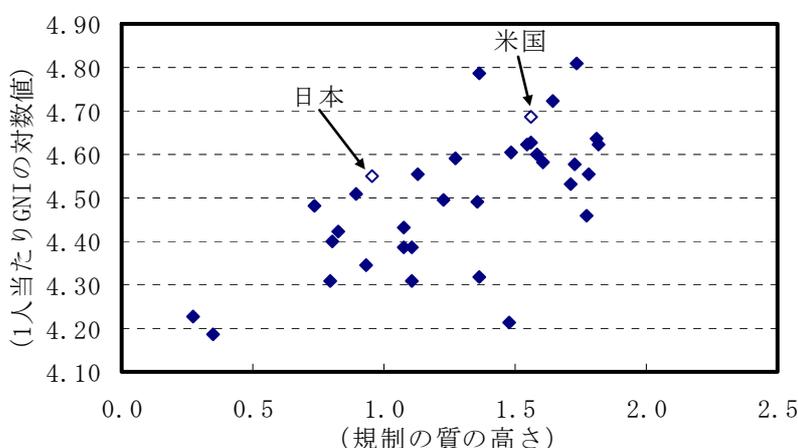
質の高い市場制度は、国民所得の高さと相関関係がある。図表3の横軸は規制の質(Regulatory Quality)を表す定性的データを指数化したもの⁴で、数字が高いほど規制の質が高

³ 企業活動を促進するルールには、次の5つの条件、すなわち、①財産権の適度な保護（イノベーションや資本蓄積のインセンティブを高める）、②情報の非対称性が緩和されていること（市場の萎縮を回避）、③外部性が抑制されていること（最適な資源配分を実現）、④競争的な環境であること（企業の新陳代謝が活発）、⑤コミットメントが確保されていること（安心して取引ができる）、が必要であり、これらの条件が備わっていれば「質の高い市場制度」であると言える。さらに、市場による調整で発生する痛みを和らげるセーフティネットの充実も、質の高い市場制度に含まれる。

⁴ 規制の質を表すと考えられる各要素について30種類の各種サーベイや専門家への調査を用い、その結果を統計的な処理を施して定量的な指標にまとめたものである。このデータは世界銀行のWorld Governance Indicator(WGI)の一つであり、その他にも「発言権・説明責任 (Voice and Accountability)」「政治的安定性・暴力のなさ (Political Stability and Absence of Violence)」「政府が機能しているかどうか (Government

いと判断される。例えば、不公平な競争環境や差別的な関税、過剰な保護、税制の歪み、開業の困難さ等があると、規制の質は低いとみなされる。図のように、縦軸に1人当たりGNIの対数値を取って国際比較を行うと、規制の質が高い国ほど所得水準が高いことが分かる。これは、企業の自由な活動を保証するルールベースの市場制度の構築が経済発展を促すということである。もちろん、市場は野放しでは十分には機能しないので、市場の失敗をうまくコントロールする規制・制度が慎重に構築されなければいけないのは言うまでもない。ここでのポイントは、市場が失敗しないよう必要な制度は整備しつつも、企業活動を抑制する過剰な制度は極力少なくするという、そのバランスが大事だ、ということである。

図表3 規制の質と1人当たり所得（OECD34カ国）



(注1) 1人当たりGNI (対数値) は2011年でPPPベース。

(注2) 規制の質は0が世界153カ国平均。数字が大きいほど質が高い。

(出所) 世界銀行Worldwide Governance Indicators等より大和総研作成

イノベーションや効率性を通じて生産性を高める政策

一方で、今回の成長戦略で積極的に評価したい項目もある。例えば、女性労働力や労働移動支援助成金の活用、国家戦略特区の創設、原子力発電所の条件付再稼働、TPPを含む貿易のFTA比率を大幅に高める戦略や対内直接投資残高の倍増といった国際展開戦略などである。これらはうまくやれば、日本の経済成長を高める起爆剤となりうる。

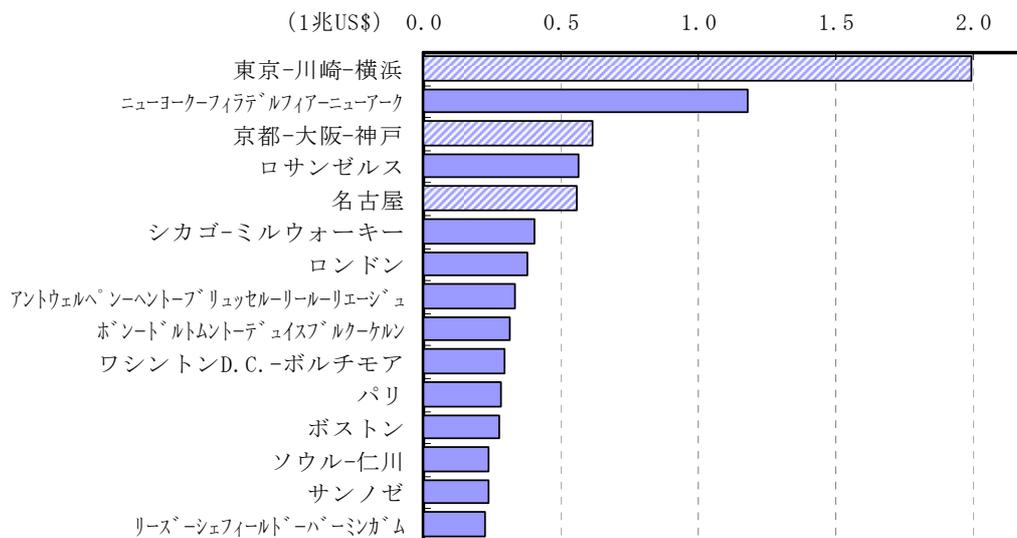
女性労働者の活用は、日本の不足する人材を確保するという量的な側面もあるが、むしろ人材を多様化させてイノベーションが起きやすくするという質的な側面が重要だ。近年の研究では、成長を促すイノベーションには異文化の融合が必要との結果が示されている。その意味では、若者や高齢者、そして高度技能を持つ外国人といった多様な人材をうまく活用していく雇用システムを構築することが、今後の日本の大きな課題である。加えて、女性の就業と家事・

Effectiveness)」「法の支配 (Rule of Law)」「腐敗のコントロール (Control of Corruption)」を合わせた合計6つの指標がある。1996年から調査されており、直近は2011年までである。

育児を両立させるためには、市場の機能も活用して保育所を確保していくという発想も必要だ。

また、人材の多様化を進めるとともに、人材を成長産業へ摩擦なくシフトさせる労働移動支援助成金は、労働という生産要素を再配分して全体の生産性を高めるという意味で、従来のような雇用維持を目的とした雇用調整助成金よりも遥かに優れている。同じく雇用の流動化を促すためには、今回の成長戦略では盛り込まれなかったが、厳しく規制されている解雇に関して事前型の金銭解決制度も検討すべきである。

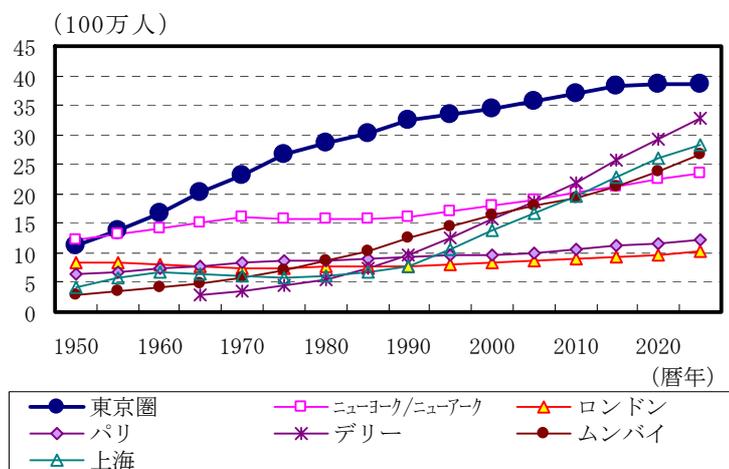
図表4 世界の域内総生産：上位15都市圏



(注) データは2000年のもの。

(出所) Florida, R., C. Mellander, and T. Gulden[2009], "Global Metropolis: The Role of Cities and Metropolitan Areas in the Global Economy," University of Torontoより大和総研作成

図表5 世界の都市人口の推移



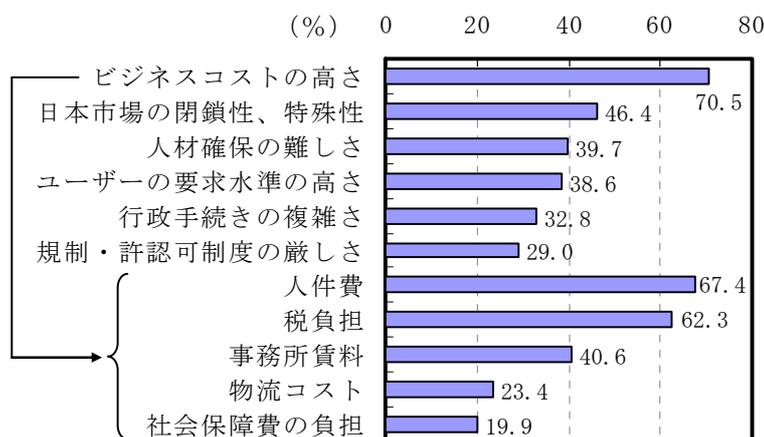
(注) 東京圏は、総務省「国勢調査」による東京都区部、横浜市、川崎市、さいたま市及び千葉市を中心市とする関東大都市圏を指す。

(出所) UN, "World Urbanization Prospects: The 2011 Revision"より大和総研作成

立地競争力のさらなる強化を目指す国家戦略特区は、その対象地域として大都市圏が想定されている。もし都市圏で大幅な規制緩和が行われれば、日本の成長に与える効果は非常に大きい。なぜなら、日本の大都市圏、中でも東京圏はその経済規模や人口規模において世界の都市圏の中でも突出しており、世界の都市間競争がますます激しくなる 21 世紀においては、都市としての優位性を活かす成長戦略が効果的だからである（図表 4、図表 5）。

日本の大都市圏の国際競争力をさらに高めるためには、国内で事業を展開する上での阻害要因を取り除くことが必要だ。図表 6 において日本で活動する外資系企業が指摘するように、税負担や事務所賃料の引き下げが求められる。今回の国家戦略特区では、都市圏での住居やオフィスの容積率を緩和することで、外国人ビジネスマンの居住環境を改善する方針だが、同時にこれは、国際的にみて高いオフィス賃料の低下にもつながる可能性がある。

図表 6 日本で事業展開する上での阻害要因



(注 1) 調査対象企業（金融・保険業、不動産業を除く）のうち各項目を阻害要因と指摘した企業の割合。ただし、複数回答形式で上位 5 つまでをカウントしている。

(注 2) グラフの下半分は日本のビジネスコストにおける阻害要因を表す。

(出所) 経済産業省「第 45 回平成 23 年外資系企業動向調査（平成 22 年度実績）」より大和総研作成

ただし、日本の高いビジネスコストを改善するには、それだけでなく、域内の法人実効税率の大幅引き下げやグローバル人材の育成が急務である。また、市場ルールの透明性の向上や煩雑な行政手続きの簡素化といった政策も必要であり、これら企業立地に大きな影響を与える事業環境のイコルフットイングを、国家戦略特区において大胆に行うことが重要だろう。これらは取りも直さず、中小企業を含めた国内企業の競争力や収益力を高めるための事業環境整備という点に主眼がある。2013 年 8 月以降、内閣総理大臣を長とする「国家戦略特区諮問会議」にて具体的な内容の詰め作業が行われることになるが、こうした改革が立案されて実行に移されることが望まれる。

さらにエネルギー政策については、原子力規制委員会によって安全性が確認された原子力発電所のみを再稼働するという、現実的な方針が打ち出されたが、これは企業活動をできるだけ

阻害しないという政策的なメッセージとして評価したい。

TPP/FTA や対内直接投資は国内構造改革に貢献する

海外との自由貿易や経済連携の拡大は、市場の拡大に加えて、海外企業との競争の激化や国内外の市場ルールの調和に向けた圧力が高まることで、構造改革が進みやすくなるというメリットがある。

TPP（環太平洋パートナーシップ協定）は EPA（経済連携協定）の一種とみなされるが、その大きな特徴としては、①全ての関税品目を原則撤廃するという高い水準の自由化を目指していること、②財・サービス分野以外にも、各国内の投資・競争・知的財産・政府調達といった非関税障壁を加盟国間で幅広く見直してそれらを調和させ、環境・労働・分野横断的事項といった新しい分野の議論を行うなど、制度を含む経済取引全般に関して議論が及ぶことである。つまり、TPP の目的は関税の撤廃だけでなく、国境を越えた経済取引を行う上で必要なルールを加盟国間でできるだけ共通化することで、経済取引の様々なコストを抑えて、グローバルな経済取引を活発にすることだ。今後の経済環境の変化を考えれば、むしろこちらの方が TPP 本来の役割といえる。

現在、国境を越えた取引は、モノだけでなく、サービスや投資（資本）、そして人材にも広がりつつある。一方でそれらは、ローカルに適用される様々な商慣習やルール（いわゆる非関税障壁）に大きく影響を受ける。例えば、外資によるサービス産業への参入には新興国を中心に資本規制があることや先進国でも行政手続きが煩雑なために参入のコストが大きいなど、これらが対外直接投資を行う際の障壁となっている。また政府調達市場に見られるように、国内産業を優先して海外企業の参入を認めないといった事例や、当該国の知的所有権制度が不十分なために模造品の流布やブランドの不正利用があり、せっかく企業が参入しても収益機会を奪われてしまうなど、国によって様々な次元での経済制度の差異または不備が存在する。そのため企業が海外に進出する際は、こうした非関税障壁に個別に対応せねばならず、そこで大きな取引コストが発生してしまう。もちろん、TPP 交渉関係者においても、一定程度の非関税障壁は公共の利益のために確保される必要があるとの認識は当然あり、WTO における非関税障壁に関する TRIPS 協定（知的所有権の貿易関連の側面に関する協定）や GATS（サービスの貿易に関する一般協定）などとの間で問題意識を共有している。その一方、できるだけこうした取引コストを引き下げてグローバルな経済取引を活発化していくべきとの認識も強く、TPP では WTO よりも厳格な市場ルールの遵守を目指していることが特徴である。

下記の図表 7 で見るように、現在の TPP 交渉では 21 の分野（作業部会としては 24 に分かれる）について議論が行われている。関税の原則撤廃を目指す市場アクセス（工業、繊維・衣料、農業）分野に加えて、政府調達、知的財産、競争政策、サービスといった分野における規制、そして環境・労働・分野横断的事項（規制の調和等）と呼ばれる従来の通商交渉では扱われなかった新たな規制のあり方に関する議論も含まれている。特に政府調達市場の非関税障壁の削

減などは、インフラ輸出を目論む日本にとっては重要である。

その他にも TPP は、投資家対国家の紛争処理（Investor - State Dispute Settlement : ISDS）条項を規定している。これは投資家が相手国へ投資を行った場合、相手国政府から収用等の規制変更で損害を受けた場合に相手国を提訴できるものである。但し、公衆衛生や公安、環境保護といった公共の利益を目的とした規制変更による損害（間接収用）については、その対象としないとしている。これは対外直接投資や所得収支の重要性が高まる日本にとっては、今後、むしろ必要不可欠な条項ではないだろうか。

今、日本経済に求められているのは経済全体の生産性を上昇させる政策であり、経済取引で生じる様々なコストを抑制して技術開発や資源配分の効率化を促していくプロビジネス的な市場ルール作りである。TPP には米国やアジア諸国など今後も成長が期待される多くの国々が含まれており、今後の世界全体の通商ルールにも大きな影響を与える可能性が高い。日本は TPP 交渉においてそうした市場制度・ルールの構築に積極的に関与していくべきであり、それが成長戦略として有効だろう。

図表 7 TPP における 21 の交渉分野

物品市場アクセス (工業、繊維・衣料、農業)	原産地規則	貿易円滑化	SPS (衛生植物検疫)	TBT (貿易の技術的障害)	貿易救済 (セーフガード等)	政府調達
物品の貿易に関して、関税の撤廃や削減の方法等を定めるとともに、内国民待遇など物品の貿易を行う上での基本的なルールを定める。	関税の減免の対象となる「締約国の原産品(=締約国で生産された産品)」として認められる基準や証明制度等について定める。	貿易規則の透明性の向上や貿易手続きの簡素化等について定める。	食品の安全を確保したり、動物や植物が病気に感染しないようするための措置の実施に関するルールについて定める。	安全や環境保全等の目的から製品の特質やその生産工程等について「規格」が定められるところがある場合、これが貿易の不必要な障害とならないように、ルールを定める。	ある産品の輸入が急増し、国内産業に被害が生じたり、そのおそれがある場合、国内産業保護のために当該産品に対して、一時的にとることのできる緊急措置について定める。	中央政府や地方政府等による物品・サービスの調達に関して、内国民待遇の原則や入札の手続等のルールについて定める。
知的財産	競争政策	サービス			電子商取引	
知的財産の十分で効果的な保護、複製品や海賊版に対する取締り等について定める。	貿易・投資の自由化で得られる利益が、カルテル等により奪われるのを防ぐため、競争法・政策の強化・改善、政府間の協力等について定める。	国境を越えるサービスの提供(サービス貿易)に対する無差別待遇や数量規制等の貿易制限的な措置に関するルールを定めるとともに、市場アクセスを改善する。	貿易・投資等のビジネスに従事する自然人の入国及び一時的な滞在の要件や手続等に関するルールを定める。	金融分野の国境を越えるサービスの提供について、金融サービス分野に特有の定義やルールを定める。	電気通信サービスの分野について、通信インフラを有する主要なサービス提供者の義務等に関するルールを定める。	電子商取引のための環境・ルールを整備する上で必要となる原則等について定める。
投資	環境	労働	制度的事項	紛争解決	協力	分野横断的事項
内外投資家の無差別原則(内国民待遇、最恵国待遇)、投資に関する紛争解決手続等について定める。	貿易や投資の促進のために環境基準を緩和しないこと等を定める。	貿易や投資の促進のために労働基準を緩和すべきでないこと等について定める。	協定の運用等について当事国間で協議等を行う「合同委員会」の設置やその他の権限等について定める。	協定の解釈の不一致等による締約国間の紛争を解決する際の手続きについて定める。	協定の合意事項を履行するための国内体制が不十分な際に、技術支援や人材育成を行うこと等について定める。	複数の分野にまたがる規制や規則が、通商上の障害にならないよう、規定を設ける。

(出所)外務省資料より大和総研作成

また、2012 年末に 17.8 兆円であった対内直接投資残高を 2020 年に 35 兆円へ倍増させるという目標も、日本の経済規模に照らせばそれほど難しいものではない。様々な工夫の余地がある中で、海外に優れた経営手法や様々なアイデアがあるとすれば、その導入を促すことは望ましく、そのためにはやはり、図表 6 で示された法人税減税やルールの透明性向上、行政手続きの簡素化、グローバル人材の育成といった点が、成長戦略としては欠かせないだろう。

3. 成長戦略からみた骨太の方針の評価

安倍政権下の経済財政諮問会議で4年ぶりに策定された骨太の方針は、社会保障も含めた財政再建への道筋を示すだけでなく、今後の成長戦略の行方を占う上でも注視すべきである。全体として前民主党政権で決定された方向性を踏襲しており、国と地方のプライマリーバランス(PB)赤字のGDP比を2015年度までに10年度比で半減し(▲3.2%)、20年度までにPBを黒字化、さらにその後は国・地方の債務残高対GDP比を安定的に引き下げる旨を述べている。

財政規律を緩めないという姿勢を堅持したことは評価したいが、今の財政状況を鑑みれば、骨太の方針で掲げる目標を実現するためのハードルは極めて高い。しかも、その具体的な方策や手順については、閣議決定されたのが参院選前という事情もあってか、踏み込み不足が否めない。

現在の日本の財政赤字は、社会保障関係費の膨張と絶対的な税収不足が原因である。骨太の方針では、高齢者の医療保険の自己負担の見直しについて検討するとしている。現在、政治的配慮で1割に抑制されている70~74歳の高齢者医療の自己負担比率を本則の2割に早期に引き上げることは早急に行うべきである。さらに、年金給付については、物価・賃金の上昇を想定してマクロ経済スライドを行うのではなく、デフレ下でもマクロ経済スライドを実施して年金給付額の抑制を行うことが必要である。昨年末から行われている社会保障制度改革国民会議では年金の支給開始年齢の引上げなどが議論されているが、今後さらに年金・医療・介護について踏み込んだ社会保障費の抑制に関する議論が行われることを強く望みたい。

大和総研が2013年5月に発表した「超高齢社会の30年展望」⁵では、成長戦略を実行しつつ、社会保障費を中心とした歳出削減や消費税増税等を行った「改革シナリオ」の実質GDP成長率は、現在の制度を維持した「ベースシナリオ」に比べて、今後30年間の平均で0.2%pt程度低いものの、財政・社会保障制度の持続性は確保できるとの試算を示している。高齢化の速度は1970年代の第二次ベビーブームの影響で30年代に加速するため、遅くとも2020年代までに超高齢社会に相応しい社会システムを実現できるように、成長戦略と財政構造改革を同時に進める必要がある。

成長戦略と統合的な税制改革を行うべき

また、歳入面でも、絶対的な税収不足の解消や安定的な税収を確保するための課税ベースの拡大と消費税のさらなる引き上げ、なおかつ、成長戦略と整合性のある法人税率の引き下げといった議論を行わなければならないが、それらに関する記述も乏しい。実際、これらを行うには本格的な税制改革論議が必要だ。

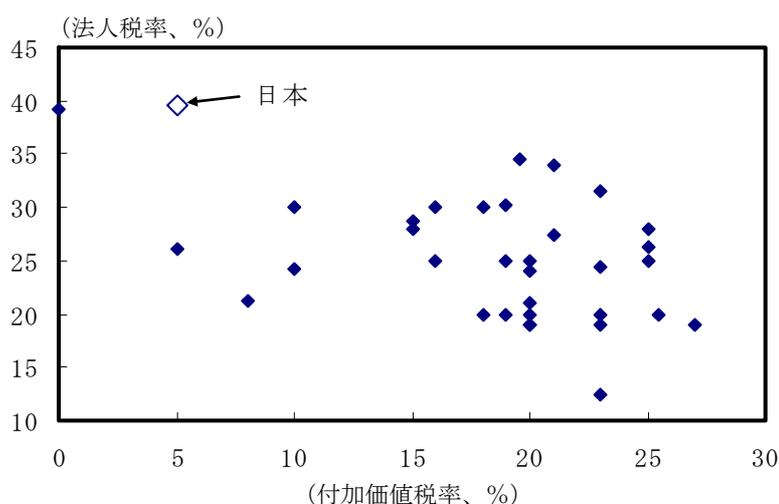
消費税率を引き上げる一方で法人税率を引き下げるのは、政治的に難しいという指摘がある

⁵ 大和総研「超高齢日本の30年展望 持続可能な社会保障システムを目指し挑戦する日本—未来への責任」(2013年5月14日)参照。

かもしれない。しかし、図表8に示したように OECD 諸国では日本と比べて高い付加価値税率と低い法人税率という組み合わせが圧倒的に多く、日本は国際的な税制改革の潮流や調和という観点から問題がある。その理由は、法人所得は逃げ足が速く他国との税率の差が問題となりやすいからである。また、景気の変動を大きく受け、赤字法人に課税されないなどの影響で法人税収は不安定であり、さらに配当所得の原資である法人所得に法人税が課されるのは二重課税であるという問題も指摘できる。

一方で、消費税は課税対象となる範囲が広い一般性のある税であることに加えて、税収の変動が小さく財政運営の安定化に寄与する。さらに、受け取るタイミングが異なる所得があったとしても、その所得はいずれ消費に回るため、所得よりも捕捉しやすい消費に税を課す方が公正な課税という観点からも望ましい。特に、超少子高齢社会で現役世代の税負担が高まる中、高齢者にも応分の負担を求める消費税は望ましい性質を持つといえる。そして、森信[2011]⁶が指摘するように、消費税は資本蓄積を促す効果があるので経済成長を促進するというメリットもある。所得税は現役世代の所得にのみ課税されるが、こうした所得は貯蓄の源泉であるために資本蓄積を阻害する。一方、消費税は引退世代にも課税されるので、将来の消費税の支払いに備えて現役時により多くの貯蓄をするインセンティブが生まれて、資本蓄積を促す。また、所得税は貯蓄の利子に対しても課税されるが、消費税にはなく、この面でも資本蓄積を促す。法人税率が低下するとその分だけ収益が増えるので、その余裕分の一部が、賃金の引き上げや製品・販売価格の引き下げ、配当額の拡大の原資となり、そして株価の引き上げにもつながる。これらのメリット・デメリットをきちんと整理することで、建設的な税制改革論議が可能となり、財政健全化や経済成長にも資するものと思われる。

図表8 OECD 諸国の法人税率と付加価値税率（消費税率）



(注) 付加価値税率は標準税率。法人税率は中央と地方の合計。

(出所) OECD統計より大和総研作成

⁶ 森信茂樹[2011]「グローバル経済化での租税政策：消費課税の新展開」、財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』平成23年第1号。

政策的措置は給付付き税額控除・社会保障等に対応

安倍内閣は投資減税による成長戦略を進めようとしている。これは実際にリスクをとった企業だけに恩恵が及ぶと言う点でインセンティブ構造を踏まえた望ましい政策ではある。ただ投資減税は、さしあたりは投資という需要面に働きかける政策である。他方、より長期的視点に立った場合には、経済の供給サイドを強化する観点から法人税の負担を引き下げることが同時に検討すべきである。また、政策的配慮から複雑化している租税特別措置⁷は対象を絞った政策減税であるために既得権益化しがちで、構造改革を阻害する要因となりかねず、さらに課税ベースの侵食で税収が思うように確保できないといった問題が生じている。安定的に税収を確保するには、法人税の租税特別措置の廃止・縮減や消費税率の引き上げといった税制改革も今後の検討課題となるだろう。もし企業に対する政策的配慮を行うならば、租税特別措置よりもむしろ、規制緩和を中心とした企業活動のコストを削減する方が、成長戦略と整合的だろう。

今回、財政再建を進める上でポジティブに評価したいのは、先の国会においてマイナンバー法案が可決され、2016年1月からの施行が決まったことである。これにより所得の捕捉や徴税コストの削減、さらには低所得者への給付付き税額控除を実現する環境が徐々に整っていくだろう。日本の所得税制では、政策的な配慮から所得控除が多用されているが、そのために課税ベースが侵食されて、限界税率を引き上げてしまったように税収が伸びないといった問題が指摘されている。本来的には所得控除を減らして課税ベースを拡大する一方で、様々な政策的措置は税額控除等で行うべきである。また、逆進性の対策として語られることの多い消費税の軽減税率については、欧州で先行的に導入されていることから、日本でもその導入を図るべきとの議論がある。しかし、21世紀の税制改革のあり方について述べた報告書『マーズ・レビュー』[2011]では、軽減税率の対象品目の線引きをどこにするか等の政治的に調整の難しい問題があるため、欧州の軽減税率に対して批判的な評価を与えている。低所得者への逆進性対策には、給付付き税額控除や社会保障で対応するのが望ましい。

4. 新陳代謝と痛みを緩和する「質の高い市場制度」を目指せ

2013年8月以降に策定される中期財政計画や2014年度の税制改正案、そして成長戦略第2弾では、成長戦略と財政健全化を両立させる本格的な議論が望まれる。財政規律を緩めてしまえば、長期金利の上昇で経済成長を妨げかねず、成長がおぼつかなくなると大型補正予算が必要になるなど悪循環に陥りかねない。

このようなリスクを回避するためには、経済・社会の構造調整を政治だけに頼るのではなく、

⁷ 平成22年度税制改正大綱による議論を受けて、それまで500種類以上（国税241、地方税286）もあった政策税制措置（租税特別措置のうち産業政策等の特定の政策目的により税負担の軽減等を行う措置）の廃止・縮減を進めつつある。ただし、国税の場合は廃止と同時に新設された項目もあり、平成24年度税制改正後の政策税制措置の数は240種類と、ほとんど減っていないのが現状である

（http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2012/_icsFiles/afieldfile/2012/11/12/24zen6kai2.pdf）。

市場の力を通じて調整を進めるようなシステムを強化していくことも必要である。グローバル化や超少子高齢社会にあっては、政治的な調整コストは極めて大きくなる。こうした大きなコストを引き下げるためには、新陳代謝を促して企業の競争力を高めていくシステムと同時に、構造調整に伴う痛みを緩和するセーフティネットも備えた「質の高い市場制度」を政府が構築していくことが重要である。そうすれば、成長戦略と財政再建の両立も可能であると思われる。

以上

【経済社会研究班レポート】

- ・ No. 1 神田慶司・鈴木準「「実質実効為替レートなら円安」の意味—コスト削減の企業努力は円高・内需低迷・デフレを生んだ」2010年11月10日
- ・ No. 2 鈴木準・原田泰「財政を維持するには社会保障の抑制が必要—社会保障の抑制幅が増税幅を決める」2010年12月29日
- ・ 鈴木準・溝端幹雄・神田慶司「日本経済中期予測（2011年6月）—大震災を乗り越え、実感ある成長をめざす日本経済」2011年6月16日
- ・ No. 3 溝端幹雄・神田慶司・鈴木準「電力供給不足問題と日本経済—悲観シナリオでは年率平均14兆円超のGDP損失」2011年7月13日
- ・ No. 4 神田慶司・溝端幹雄・鈴木準「再生可能エネルギー法と電力料金への影響—電力料金の上昇は再生可能エネルギーの導入量と買取価格次第」2011年9月2日
- ・ 溝端幹雄・神田慶司・真鍋裕子・小黒由貴子・鈴木準「電力不足解消のカギは家計部門にある—価格メカニズムとスマートグリッドの活用で需要をコントロール」2011年11月2日
- ・ No. 5 鈴木準「欧州財政危機からの教訓—静かな財政危機に覆われた日本は何を学ぶべきか」2011年12月2日
- ・ No. 6 神田慶司・鈴木準「ドル基軸通貨体制の中で円高を解消していくには—ドル基軸通貨体制は変わらない。長い目で見た円高対策が必要」2011年12月13日
- ・ 鈴木準・溝端幹雄・神田慶司「日本経済中期予測（2012年1月）—シンクロする世界経済の中で円高・電力・増税問題を乗り切る日本経済」2012年1月23日
- ・ No. 7 溝端幹雄・鈴木準「高齢社会で増える電力コスト—効率的な電力需給システムの構築が急務」2012年4月9日
- ・ 鈴木準「医療保険制度の持続可能性を高めるために—コスト意識の共有を進めながら、国民の健康を増進させよう」2012年4月13日
- ・ 近藤智也・溝端幹雄・神田慶司「日本経済中期予測（2012年7月）—グローバル化・高齢化の中で岐路に立つ日本経済」2012年7月27日
- ・ No. 8 神田慶司「失業リスクが偏在する脆弱な雇用構造—雇用構造がもたらす必需的品目の需要増加と不要不急品目の需要減少」2012年8月10日
- ・ No. 9 溝端幹雄「超高齢社会で変容していく消費—キーワードは「在宅・余暇」「メンテナンス」「安心・安全」」2012年8月10日
- ・ 近藤智也・溝端幹雄・神田慶司「日本経済中期予測（2013年2月）—成長力の底上げに向けて実行力が問われる日本経済」2013年2月4日

- ・ No. 10 神田慶司「転換点を迎えた金融政策と円安が物価に与える影響－円安だけでインフレ目標を達成することは困難」2012年2月5日
- ・ No. 11 溝端幹雄「エネルギー政策と成長戦略－生産性を高める環境整備でエネルギー利用の効率化と多様化を」2013年2月6日
- ・ No. 12 溝端幹雄「成長戦略と骨太の方針をどう評価するか－新陳代謝と痛みを緩和する「質の高い市場制度」へ」2013年7月25日