

テーマ：復興国債と震災復興税の考え方

発表日：2011年4月20日(水)

～復旧・復興と財政規律の両立が課題～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之 (03-5221-4547)

(要旨)

- 4月14日の復興構想会議において、五百旗頭議長から示された基本方針には、復旧・復興対策の財源として、国債発行や震災復興税の創設などがふくまれている。早急に必要な復旧・復興財源の確保は重要であるものの、長期的な視点からみた財政再建と表裏一体の関係にある社会保障と税の一体改革との整合性を保っておく必要がある。
- 現在のところ、財政悪化の中でも国債の利回りは安定している。しかし、ヨーロッパの財政不安、アメリカ国債の長期格付け見直し引き下げなど海外要因や、国債増発や景気停滞による税収減などの国内要因を背景に、長期金利の将来的な上昇懸念など不確実性が高まっていると考えられる。
- 第2次補正予算では財源確保のために復興国債を発行する必要がある。その裏づけとして、少なくとも、償還期限の短期化、償還財源となる震災復興税の創設、収支を明確化した一般会計とは別枠での管理がもとめられる。財政再建を考えれば、国債償還の裏づけとなる増税は避けられない段階に来ている。増税による景気への悪影響は懸念されるが、増税のタイミングを考慮すれば、公共事業など復興需要やエネルギー投資の促進などによる影響の緩和が期待される。
- 医療、介護や雇用、子育て支援の財源を確保し、日本の財政を持続させるために必要となる税収を試算したところ、消費税率換算で約5～10%の引き上げが必要となった（経済前提は『中長期試算』慎重シナリオ）。社会保障国民会議でしめされた社会保障の機能強化などを実施するならば、必要な税収は消費税率換算で16～20%となる。これらから、すべて消費税率の引き上げで対応するならば、ヨーロッパ諸国なみの税率までの引き上げが必要になると考えられる。
- このように、社会保障財源としていずれ消費税率引き上げが避けられないことから、震災復興財源として前倒しで税率を引き上げた後、あらかじめ定められた時点で社会保障財源への切り替えも検討する必要があるだろう。それによって、税率引き上げ時の経済への影響を緩和させ、復旧・復興計画と財政再建の双方の道筋などを同時に示すことにもなる。非常事態においても、長期的な視点をもちつつ、財源の裏づけある政策を実行することが復旧・復興対策には必要であり、それが将来の日本の成長につながると考えられる。

○復旧・復興対策の財源確保が課題

4月14日の復興構想会議において、五百旗頭議長から示された基本方針に、国債発行や震災復興税の創設が含まれるなど、復旧・復興対策の財源が大きな課題となっている。4月内に提出される平成23年度第1次補正予算では、財政規律を重視して国債発行を見送る方針であるものの、本格的な復興対策となる第2次補正予算では国債発行は避けられない。

復旧・復興財源のための国債発行は財政規律に大きく関係し、従来の財政再建の計画変更など

を通じた将来世代の負担増加が懸念されるため、増税によって対処せざるをえないと考えられる。国際公約として着実な実行がもとめられている財政再建は、欧米の財政不安が増すなかで市場からの注目度は依然高く、今後、金融市場の動向が日本の財政再建を大きく左右する可能性も否定できない。震災からの復興という日本国内の事情が十分に斟酌されるかは不透明である。そのため、目前の課題である復旧・復興対策と、長期的な視点からみた財政再建と切り離せない社会保障と税の一体改革の整合性を保つことが重要である。

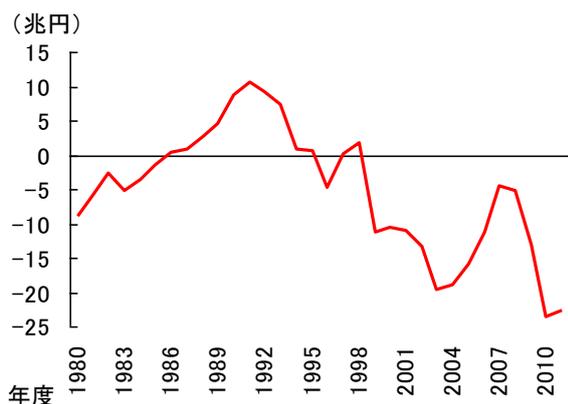
○復旧・復興対策の制約となる財政懸念

平成 23 年度の一般会計の基礎的財政収支は大きな赤字である（資料 1）。不況による税収減により、3 年連続で公債発行額が税収を上回ったことが背景にある。国と地方の長期債務残高は増加の一途を辿り、平成 23 年度末に 892 兆円（対 GDP 比 184%）に達する見込みとなっている¹（資料 2）。

現在のところ、財政悪化の中でも金融市場は安定性を保っている。その背景として、大半の国債が国内消化されていること、家計純資産が国債発行を上回る規模であること、日本が対外債権国であること、低金利政策など金融緩和が実施されていることなどがあげられる。しかし、ギリシャなどヨーロッパの財政不安や、海外の格付会社による日本国債の格付け見直しなど、海外の事情も変化している。今後、復旧・復興対策のための国債増発、景気の停滞による税収減、欧米の金融政策の転換などにより、長期金利の将来的な上昇による国債償還費の増加などが懸念されるなど不確実性が高まっている。

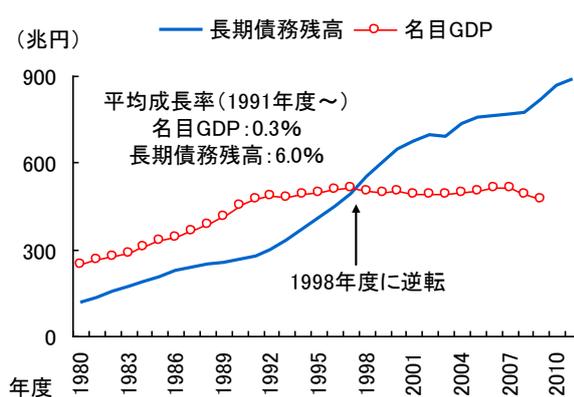
また、長期金利の将来的な上昇や財政再建の遅れによって、社会保障財源として期待されている消費税収が国債償還にまわることで、本来の医療や介護への配分が減少することが懸念される。この場合、雇用対策や子育て支援にあてられる財源は、さらに少なくならざるをえないと考えられる。こうした状況を踏まえれば、増税によって財源を確保せざるをえず、財政再建は先送りできる問題ではないといえる。

資料 1 一般会計基礎的財政収支の動向



(出所) 財務省「財政統計」から作成
 (注) この基礎的財政収支は「国債費－公債金」として計算しており、SNA の中央政府基礎的財政収支とは異なる。

資料 2 国及び地方の長期債務残高



(出所) 財務省「財政関係基礎データ」、内閣府『国民経済計算』から作成

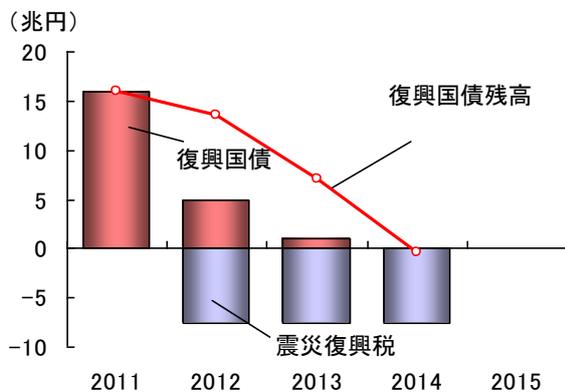
¹ 財務省「我が国の 1970 年度以降の長期債務残高の推移」「財政関係基礎データ」を参照。

○復興国債の発行と震災復興税

第2次補正予算では財源確保のために、復興国債を発行する必要がある。その裏づけとして、少なくとも以下の3つが必要である。第1に、復興国債の償還期限を設定することである。通常の国債は60年で償還するルールが適用されている。しかし、将来世代に負担を過度に転嫁させないために、復興国債では5年や10年など通常より短い期間に限定することが重要である。第2に、償還財源となる震災復興税（所得税、法人税、消費税などの増税）の時限的な導入である。これは、復興国債の償還計画を具体化することで、期限が迫る基礎的財政収支の黒字化などの財政規律を堅持する姿勢を打ち出し、長期金利の過度な変動を抑制する効果がある。ここでは、増税による景気への下押し圧力が懸念されることが最大の課題である。しかし、増税のタイミングを考慮すれば、公共投資など復興需要やエネルギー投資の拡大による景気の下支えでその影響が緩和されると考えられる。第3に、復興国債と震災復興税を一般会計とは別勘定で管理することである。これによって、使途と財源を明確化させ、一般会計や財政再建問題と切り離すことができると考えられる。

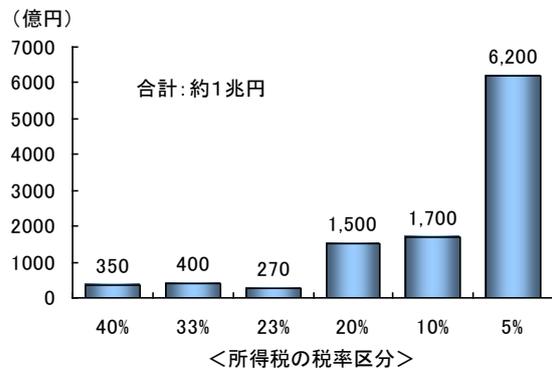
では、具体的にどのような工程表が考えられるだろうか。たとえば、通常の60年よりも短い3年の償還期間を設定し、償還財源として消費税率3%引き上げを想定してみよう²（資料3）。それによって、22兆円の復興国債を発行し、それに応じた復旧・復興対策の財源が確保できる。こうした枠組みによって復旧・復興財源を確保しながら、償還の工程表を示すことができるだろう。しかし、内閣府によると機械設備などの毀損額は16～25兆円に及ぶとされ、サプライチェーンや電力問題など他の対策を考慮するならば、さらなる財源が必要となる³。

資料3 復興国債と震災復興税による償還の例
（例：償還期間3年、消費税率3%）



（出所）第一生命経済研究所作成

資料4 所得税の税率1%引き上げによる増収分



（出所）内閣府 税制調査会資料より作成

消費税率の引き上げは、被災者も同様に負担することになる。しかし、それは復旧・復興にあてる目的であり、支給面で何らかの手当をすることは不可能ではない。また、所得税や法人税などは、減税などの被災者への軽減対策が取りやすい一方、経済停滞による税収自体の落ち込みが想定されるため、確保される財源が限定的になる可能性がある。所得税の累進的な税率をすべての段階で1%引上げることによって確保できる税収は約1兆円であり、消費税率1%相当の2.5

² 生活基盤のたて直しを目的に集約的な対策を実行する必要があるため、ここで示した例は復興国債と震災復興税の一例にすぎない。
³ 「月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別合資料—東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析—」を参照。

兆円に比べると、半分以下と増収力が弱い（資料4）。平成23年度税制改正の目玉政策であった法人税率の引き下げは先送りされ、復興財源にあてられる可能性が高い。しかし、法人税率1%引き上げの先送りによって確保できる税収は、消費税率1%引き上げによる税収よりも少ない。また、アジアなど新興国との国際競争力を考慮するならば、将来的には法人税率の引き下げがのぞまれる。法人税率引き下げは、企業支援策や大企業優遇策など批判もある。しかし、大企業の国際競争力の向上は雇用機会の確保につながっている。大企業のサプライチェーンには多くの中小企業が含まれており、中小企業なくして大企業は生産できない状況にある。そのため、法人税率引き下げは、大企業を通じて中小企業の成長や雇用を確保することになる。復旧・復興財源にあてるため税率を時限的に引き上げるとしても、将来的な引き下げの工程などを法律に明記する必要があるだろう。結論としては、消費税率を軸としつつ、所得税や法人税などで税負担のバランスをとることが必要だと考えられる。

○社会保障と税の一体改革の推進

財政再建と表裏一体の関係にある社会保障改革の方向性は、社会保障改革に関する集中検討会議などで議論されているように、基本的に自公政権時代の「社会保障国民会議」や「安心社会実現会議」に沿ったものである。注目度の高い年金については、確かに第3号被保険者やパートタイム労働者の年金加入などの課題や、年金未加入者が生活保護に陥ることなど問題がある。しかし、2004年改革において年金財政の安定性確保の道筋が示されており、むしろ、深刻な問題は、勤労世代を対象とした雇用対策、子育て支援、そして医療・介護の財源確保である。

現在の社会保障は、年金・医療・介護などに偏っており、雇用対策や子育て支援は必ずしも十分ではない。国際的にみて65歳以上人口比率と比べると、社会保障の水準がかなり低いことから裏付けられる。一方、予算総則によると、年金・医療・介護の必要経費に消費税収があてられることになっているものの、平成23年度予算では約▲10兆円不足しており、財政赤字の拡大要因になっている。進展する少子高齢化に対応するために、ムダ削減など効率化はもちろん必要であるものの、財源確保のための増税は避けて通れないといえる。

震災後、社会保障と税の一体改革の先送りが取りざたされたが、社会保障改革に関する集中検討会議は月内に再開される見通しになった。長期的な視点から財政再建に取り組むならば、復旧・復興対策の妨げにならないように、社会保障と税の一体改革は粛々と進められるべきだと考えられる。

○今後どの程度の財源が必要になるのか

そこで、社会保障を考慮した上で、財政再建のために必要となる税収規模について検討する。ここでは、Broda and Weinstein モデルにもとづいて、財政の持続可能性を担保する税収を試算した⁴。先行研究にしたがい、若年者（0～64歳）、高齢者（65歳以上）向け支出について以下のケースを想定した。

ケース1：高齢者向け1人あたり支出と若年者向け1人あたり支出の伸び率が名目GDP成長率と等しい仮定。つまり、実感をともなう経済成長並みに社会保障など政府支出が増加する。

⁴ 持続可能な税収の計算について、詳しくは、Broda, C. and D. E. Weinstein, (2004), "Happy News from the Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy and Sustainability", *NBER Working Paper Series*, No.10988 を参照。

要になると試算された。これは、ヨーロッパの国々と同様の水準である。

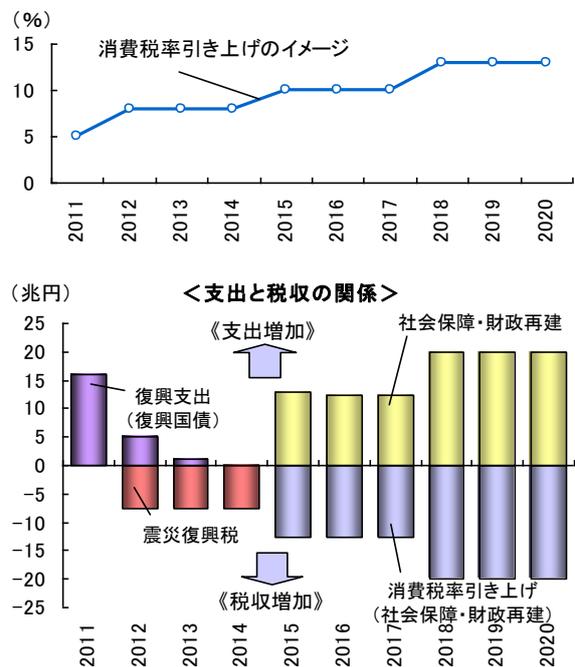
○復旧・復興財源から社会保障・財政再建財源への移行

財政再建、社会保障改革や復旧・復興対策など、日本経済が直面する課題を考慮すれば、消費税率引き上げなど、税収を拡充せざるを得ない。4月14～16日にワシントンで開催されたG20財務相・中央銀行総裁会議などにおいて、野田財務相が2020年度の基礎的財政収支の黒字化の堅持を表明したことで、震災の影響があっても財政再建が進められる見通しとなった。

6月とみられる本格的な復興対策となる第2次補正予算の財源確保と、財政再建などを合わせて考えると、まず、震災復興債発行の償還財源として、消費税率を引き上げる。このとき、所得税や法人税など、震災への対策が効果的な施策も合わせて実施する。国債償還をある程度進めた後、予め定められた条件・時点で、社会保障財源への切り替えることは検討すべき案だと考えられる（資料6）。

子ども手当など政策を大幅に見直す必要があるものの、既存予算の歳出入見直しのみで捻出できる財源は限られるため、消費税率を現在の5%から段階的に引き上げる必要がある。通常の場合とは異なり、増税によって消費が増加するという非ケインズ効果の発生は望みにくいため、経済への悪影響を緩和する枠組みももとめられる。たとえば、公共事業などの震災復興策にとどまらず、安定的なエネルギー供給対策や、TPPなど経済連携協定の推進など長期的な経済成長を視野に入れた他の政策と連携させながら、増税の経済へのショックを緩和することが必要である。また、増税のショックを震災復興税創設時と、その後の社会保障・財政再建財源となる消費税率引き上げ時の2度与えるのではなく、連続的に税率を動かすことでショックの軽減も考えられる。政府が基礎的財政収支の黒字化を国際的に約束した2020年度という期限からみても、そのような段階的な増税を実施せざるを得ないだろう。つまり、震災復興税としての消費税から、社会保障・財政再建財源としての消費税への円滑な移行、そして段階的な消費税率の引き上げをどのように実行するか決断する重要な時期にあるといえる。非常事態においても、長期的な視点を持ちながら、財源の裏づけある政策を実行することが、復旧・復興対策には必要であり、それが将来の日本の成長につながると考えられる。

資料6 震災復興税とその後の消費税率引き上げ
例：復興国債財源として3年間消費税率を3%引き上げ、その後、財政再建や社会保障財源として段階的に税率を引き上げた場合



(出所) 第一生命経済研究所作成

<参考文献>

Broda, C. and D. E. Weinstein, (2004), "Happy News from the Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy and Sustainability", *NBER Working Paper Series*, No.10988

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。