

国民負担率に関する一考察

企画調整室（調査情報室） 河手 雅己

1. はじめに

小泉前内閣以降の経済財政運営の理念の1つに、「小さな政府」がある¹。これは、文字通り、経済活動に占める政府の規模を小さくすることを通じて、市場競争原理を広範に機能させ、効率性の高い経済社会の実現を目指すもので、財政面では歳出削減と低い租税負担が志向される。

政府規模をめぐる議論は決して目新しいものではないが、論者によって定義が異なることなどから、議論が噛み合わなかったり、堂々巡りに終わったりすることが多い。政府規模を表す指標には幾つかのものがあるが²、長期系列を容易に入手できるものとして「国民負担率」があり³、これまで多くの政府資料等で取り上げられてきた。

国民負担率に係る先行研究では、その上昇が経済に悪影響を及ぼすと警鐘を鳴らす論調が多いが、その一方で、両者の関連について懐疑的なものも見られる。本稿では、我が国の国民負担率の推移やその特徴を概観するとともに、マクロ経済との関連について考察することとしたい。

2. 国民負担率とは何か

2-1. 国民負担率の現状

国民負担とは、租税負担と社会保障負担を合わせたものであり、その国民所得に対する比率を国民負担率と呼ぶ。すなわち、

$$\text{国民負担率} = \frac{\text{租税負担} + \text{社会保障負担}}{\text{国民所得}}$$

¹ 最近では「簡素で効率的な政府」という言い回しが多用されているが、「小さな政府」路線の微修正を意味するものかどうか、必ずしも定かではない。本稿では両者は同義のものとして、議論を進める。

² 政府支出の規模（歳出）や国民負担の大きさ（歳入）など財政規模に着目することが多いが、その他にも公的規制の強さや公的企業が経済に占める大きさ、人口1,000人当たりの公務員数に着目するものなどがあり、問題意識によって参照すべき指標は異なる。

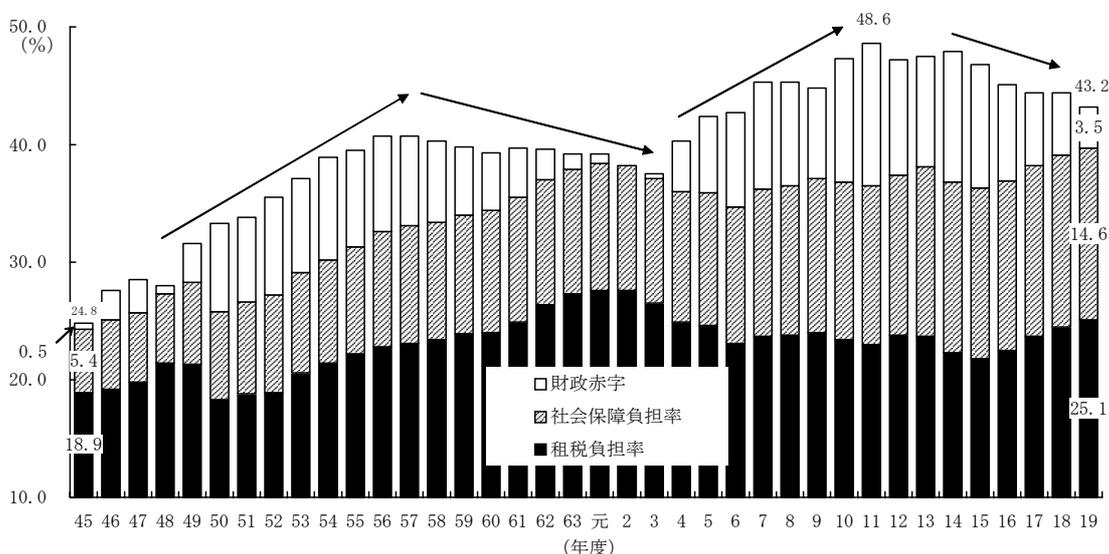
³ 財務省ホームページ (<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryousy1903n.pdf> 等) 参照。

と表される⁴。

ところで、国民負担率は、暗黙裡に均衡財政を前提にした指標である。仮に、政府が国債発行の増加を通じて財源を調達すれば、その時点での負担とはみなされず、見かけ上の国民負担率を低く抑えることが可能になる。これは我が国の財政では既に顕著なものとなっているため、世代間の公平の考え方に鑑み、国民負担率に財政赤字対国民所得比を加算した「潜在的国民負担率」も併記する形で用いられることが多い。

国民負担率の推移を時系列及び国際比較の観点から眺めてみると、次のようなことがわかる(図表1～3)。

図表1 国民負担率の推移



(注) 1. 平成17年度までは実績、18年度・19年度は予算ベース
2. 10年度は国鉄長期債務及び国有林野累積債務、15年度は本四公団債務の一般会計承継に係る財政赤字、17年度は道路関係四公団の民営化に伴う資産・負債承継の影響を除く。
3. 18年度の財政赤字は、財政融資資金特別会計から国債整理基金特別会計への繰入れ(12.0兆円)を除いた数値。
(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」等より作成

昭和45年度の租税負担率と社会保障負担率を合わせた国民負担率は、24.3% (=18.9+5.4)であった。平成19年度は39.7% (=25.1+14.6)であるから、この38年間で15.4ポイント増加している。その増加幅の約6割は社会保障負担(9.2ポイント)であり、少子高齢化が進むに従って、景気動向にあまり左右されず、ほぼ一貫して増加している(図表1)。

一方、租税負担についてはバブル経済崩壊までは上昇基調にあったが、その

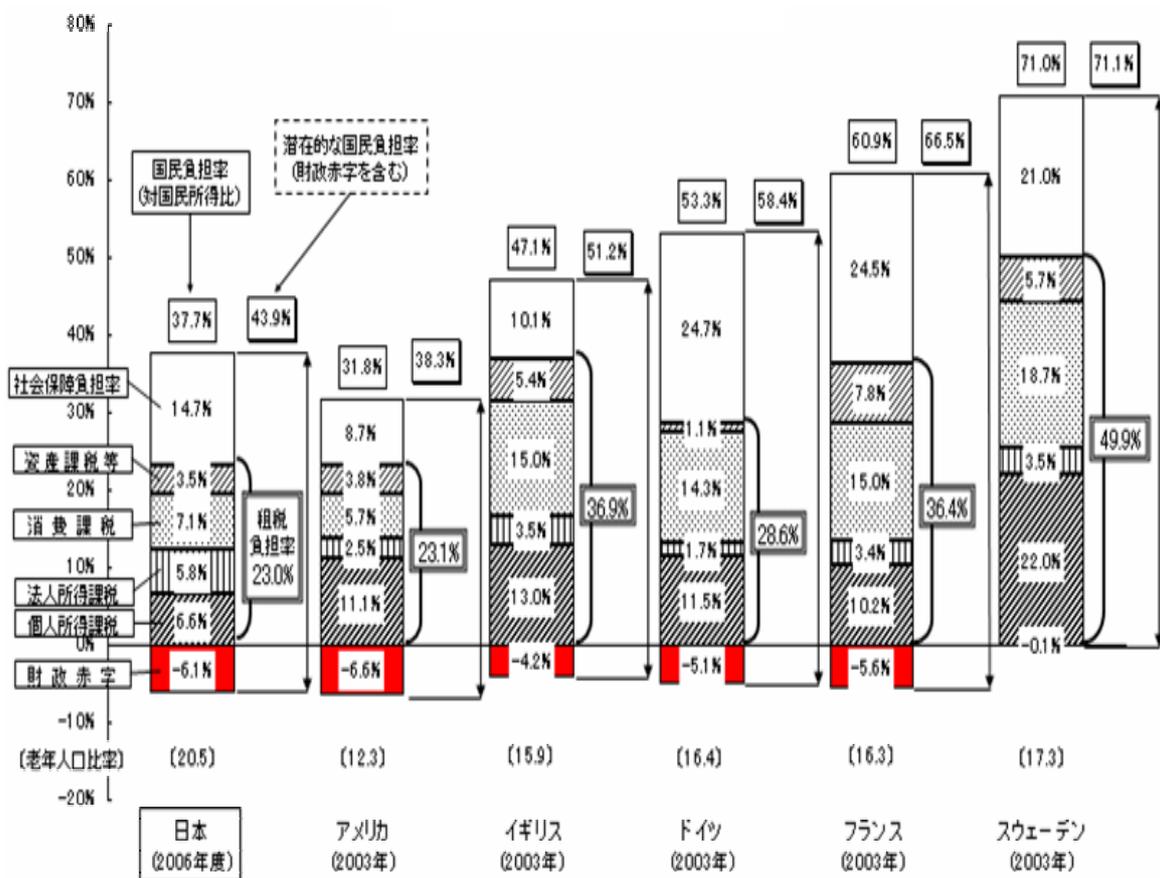
⁴ 租税負担には法人税が含まれ、社会保障負担には事業主負担分の社会保険料も含まれる。したがって、国民負担率は政府活動を支えるために民間部門が負う負担の程度を示すものであって、家計の手取り収入に占める公的負担の割合ではない。

後は景気低迷による税収の伸び悩みや減税の影響等により、6.2ポイント(=25.1-18.9)の増加にとどまっている。財政赤字対国民所得比は、バブル経済のピーク時(2年度)はゼロになったものの、その後は増減を繰り返している。

これらを合算した全体でみると、「福祉元年」と呼ばれた昭和48年度を起点として、事後的には、おおむね10年周期で国民負担率の拡大と縮小が繰り返されていることがわかる(図表1の矢印参照)。19年度の潜在的国民負担率は43.2%であり、11年度の48.6%をピークに低下傾向にある。

しかし、高齢化の確実な進展に加え、今後の「歳出・歳入一体改革」における税制の扱い如何によっては、トレンドが反転する可能性に留意が必要である。

図表2 国民負担率の国際比較



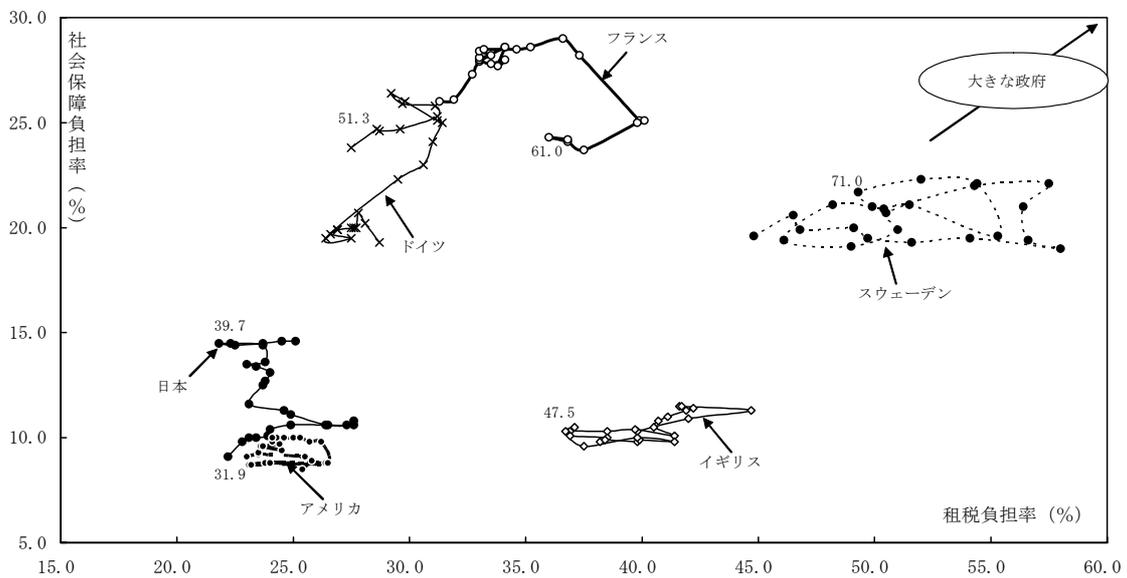
(出所) 財務省

図表2は、国民負担率の内訳とその国際比較を、主要先進国間で行ったものである。便宜上、スウェーデンに代表される「高福祉・高負担」型、アメリカに代表される「低福祉・低負担」型、両者の中間にあるイギリス・ドイツ・フランスのような「中福祉・中負担」型という区分がされることも多い。

これによると、我が国の国民負担率は米国に次いで低く、国際的には「小さな政府」である。潜在的国民負担率を見ると規模は拡大するものの、国際比較では依然として「小さな政府」であることに変わりはない。

また、内訳を見ると、ドイツ、フランスのように社会保障重点型の国と、アメリカ、イギリスのように税重点型の国があることがわかる。これは、増大する社会保障費を、租税と社会保険料のいずれの方式で負担するのかという問題とも関係している。図表3は、1970年（度）以降の、主要国の租税負担率と社会保障負担率の推移をプロットしたものであるが、税と保険料のバランスを巡る各国のスタンスが窺える。

図表3 主要国の租税負担率と社会保障負担率の推移



(注) 1. 1970年から80年までは5年おき、81年からは毎年のデータをプロットしている。
 2. 図表中の計数は各国の直近の国民負担率（＝租税負担率＋社会保障負担率）で、日本が2007年度（予算ベース）、諸外国は2004年（スウェーデンのみ2003年）。
 (出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成16年度社会保障給付費」、財務省「参議院予算委員会提出資料」

2-2. 低い租税負担率の背景

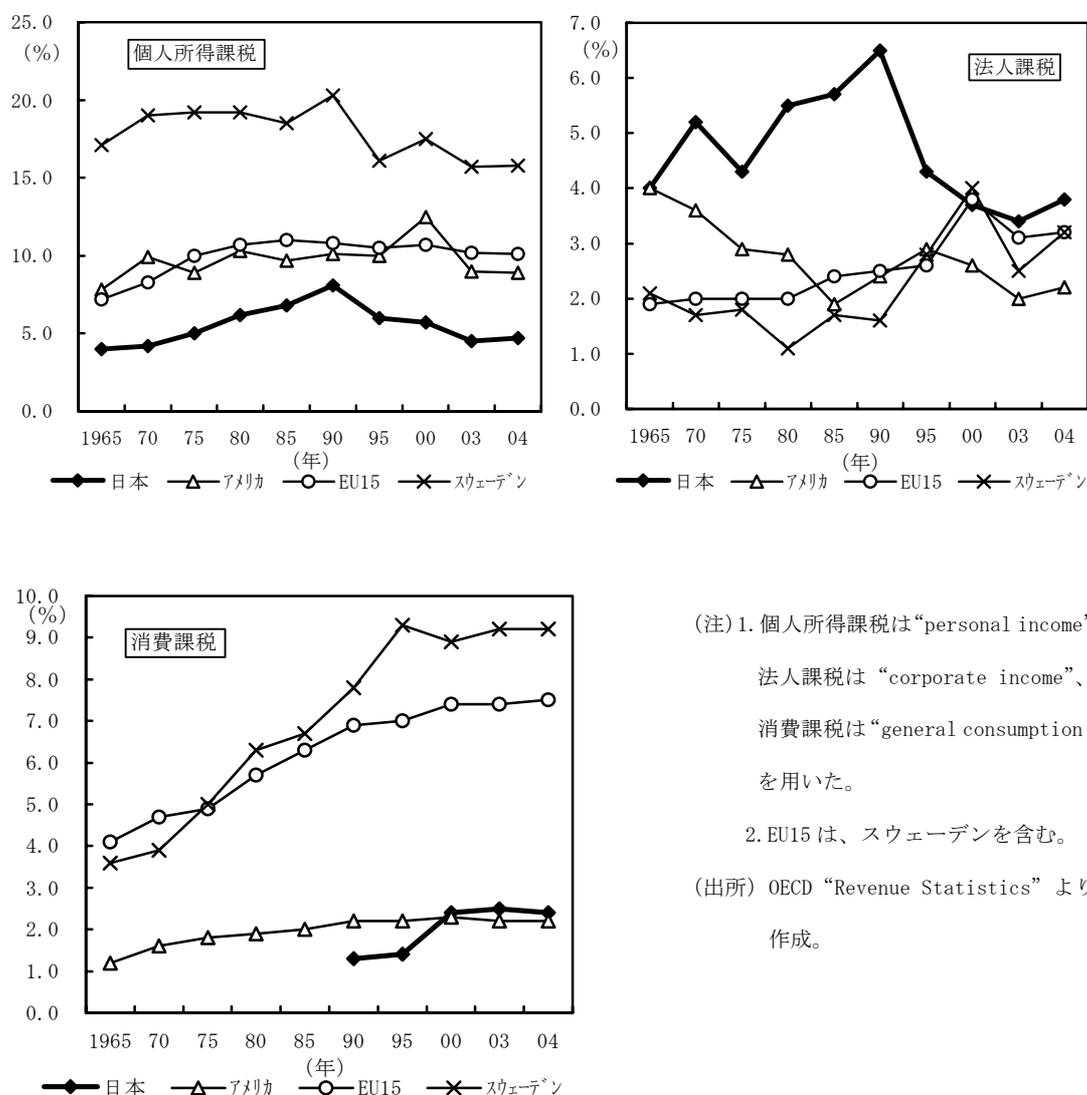
図表2から、租税負担率のみに着目して国際比較を試みると、我が国の租税負担率はアメリカと並び主要先進国の中で最も低い水準にあり、イギリス、フランスの2/3、スウェーデンの1/2以下となっている。

内訳をみると、我が国の法人所得課税割合は5.8%で他の主要先進国に比べて高いが、資産課税等は3.5%とやや低い。これに対し、個人所得課税と消費課税はそれぞれ6.6%、5.8%とかなり低く、これが全体としての租税負担率を低水準に留める要因となっている。

個人所得課税については、累次の税率引下げや定率減税の実施、様々な所得控除制度の拡充が主な原因と考えられる。消費課税（付加価値税）については、我が国の消費税率が5%であるのに対し、イギリスは17.5%、ドイツは16%、フランスは19.6%⁵と税率格差が大きいことが原因であろう。

このように、我が国の租税負担率が低い背景には、個人所得税と消費税の対国民所得比⁶が低いことがある。これは最近に限った話ではなく、期間を長くとってみても、我が国税制の大きな特徴をなしていることがわかる（図表4）。

図表4 主要国・地域の税収対GDP比の推移



⁵ 付加価値税率は標準税率で、いずれも2006年1月現在。

⁶ 図表4は分母をGDPで代替しているが、国民所得と比較して大きく傾向が変わるものではない。

図表 4 を見る限り、我が国の法人課税割合は 1990 年をピークに、大幅に低下している。決して「高くない」わけではないが、むしろ個人所得課税や消費課税の水準が際だって低いのが目立つ。

本年 1 月 25 日に閣議決定された「日本経済の進路と戦略」では、足元の好調な税収を反映し、シナリオの 1 つ(新成長経済移行シナリオ・歳出削減ケース A)に、2011 年度の基礎的財政収支(プライマリーバランス)黒字化が、歳入改革(増税)なしに達成できるとの見通しが示された。歳出削減インセンティブや景気に対する悪影響を考慮に入れると、拙速な増税が好ましくないことは言うまでもない。そのため、歳入改革を先送りする気運も目立つようになっている。

安定的な社会保障財源の確保、経済活力の維持、格差是正など、税制に期待される課題は多い。しかし、「最終的な帳尻さえ合えば、歳入改革は不要」と言うのであれば、歳出・歳入一体改革は、結局は景気任せで終わってしまう。

上記シナリオの実現可能性については、3.9%という名目成長率に依拠する部分が大きい。歳入改革の在り方については、好調な税収環境をモラトリアムにするのではなく、11 年度の黒字化目標とは切り離して検討・議論を続けていくことが必要であろう。

3. マクロ経済へ与える影響

国民負担率という考え方が使われるようになったのは、昭和 57 年の臨時行政調査会の答申からと言われている。それから約四半世紀が経過しているが、その間も行革審の答申をはじめ、時々の政府公表資料にその記述が散見される。

多くの場合、国民負担率の上昇は経済(成長)にとってマイナスという暗黙の了解の下、一定水準以下に抑制する必要性が謳われているが⁷、その経済学的根拠については、従来必ずしも明確なものではなかった。

しかし、近年では、実証分析を通じてその妥当性の検証を試みるものが増えている。例えば、平成 15 年度の『年次経済財政報告』(以下、「白書」と略記)では、国民負担率上昇の弊害として、経済理論の観点から、次の可能性を指摘する(212 頁、傍点筆者)。

- 現役世代を中心とする家計や企業の可処分所得が低下し、民間部門における貯蓄や資本蓄積が抑制される。

⁷ 直近のものとしては、「日本経済の進路と戦略」(19. 1. 25)に、「例えば潜在的国民負担率で見て、その目途を 50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する」という記述がある。

- 現役世代における労働意欲が減退する。
- 企業の競争力が低下し、海外に移転する。
- 一般的に民間部門に比べて非効率になりやすい公的部門のウェイトが過度に拡大すれば、経済全体の生産性が低下する可能性がある。

そして、同白書は、OECD諸国間における潜在的国民負担率と経済成長率の間には緩やかな負の相関が認められ、潜在的国民的負担率が高いほど、経済成長率も低くなる傾向にあることを示している。

国民負担率のマクロ経済への影響についてはすでに先行研究の蓄積があり、以下において一部を紹介するとともに、補足的に検討を加えることとしたい。

3-1. 家計部門に与える影響

国民負担率が家計部門に与える影響については、大きく分けると、「労働供給に与える影響」「貯蓄率に与える影響」の2つの経路が存在する。家計分野への影響に係る先行研究としては、日本銀行調査統計局によるOECD諸国のパネル・データを用いた分析がある⁸。これは、労働力率を被説明変数、国民負担率を説明変数として両者の相関を見るもので、仮に負担率の上昇が就業インセンティブを引き下げるとすれば、両者の間には負の相関が存在する。

しかし、分析結果によれば両者の間に有意な関係はみとれず、「負担率の高まりが就業インセンティブの低下を通じて労働供給を制約し、成長率に影響を与えているとは考えにくい」との結論を導いている。ミクロの家計行動に還元した場合を考えても⁹、この結論は実感に近いものといえる。

一方、国民負担率と家計貯蓄率の関係については有意に負の関係にあり、国民負担率1%の上昇に対し、家計貯蓄率が0.19%低下、潜在的国民負担率1%の上昇に対し、家計貯蓄率が0.06%低下するとの結果を紹介している。さらに、

⁸ 使用可能な1960、70、80、90、95の各年の負担率と労働力率について、各データの一階差をとり、年変化幅に換算した上で相関をみたもの。また、年金給付の影響を考慮して60歳以上と60歳未満とに分けて同様の検証を行ったものの、いずれの場合でも有意な関係は見られなかったとしている（詳細は本稿末尾に掲記した【参考文献】参照）。

⁹ 理論的には、国民負担率の上昇により所得が減少すると、労働が以前より魅力的でなくなる（余暇が魅力的になる）ため、人々は労働時間を減らそうとするが、これを「代替効果」という。一方、所得が減少すると、同じ時間働いても、以前と同じ生活水準が維持できなくなるため、人々はより多く働こうとするが、これは「所得効果」と呼ばれる。両者は通常反対の方向に働くため、所得の低下が労働供給に与える影響については、その大小関係如何に依存することとなり、一義的に論じることはできない。また、所得金額の多寡や就業形態等の違いに左右されることも考えられるため、結論は定まっているわけではない。

貯蓄率の低下→資本蓄積への制約という経路を通じて、国民負担率と「労働者一人当たり資本ストックの伸び率」との間にも、有意に負の関係があるという結論を導いている。

資本蓄積への制約は潜在成長率の低下を通じ、供給面から経済成長への足枷となる。貯蓄率との関係をみる限りでは、国民負担率の抑制は安倍内閣の掲げる成長戦略の必要条件ということになるろう。

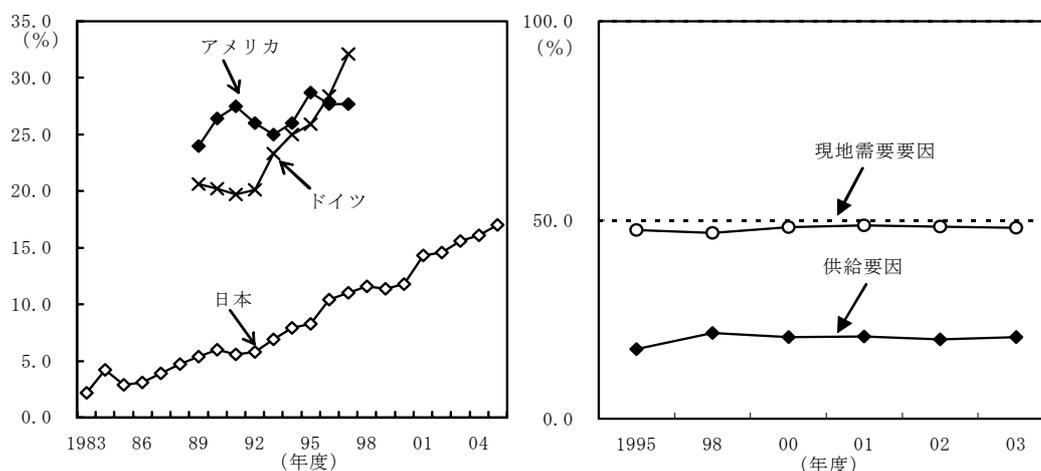
3-2. 企業部門に与える影響

3-2-1. 本邦企業の対外進出要因

企業部門に与える影響については、上記の資本蓄積の制約を通じるもの以外に、競争力の観点から、企業の立地国選択に影響を及ぼす経路がある。本稿では本邦企業に与える影響と、外国企業に与える影響の双方から考察したい。

企業の租税・社会保険料負担が増加すると、競争力の低下を嫌気して、海外移転を促すと言われる。図表5（左）は日本、アメリカ、ドイツの海外生産比率（製造業）の推移をプロットしたものであるが、いずれの国でも上昇傾向にある。

図表5 諸外国の海外生産比率の推移と本邦企業の海外進出動機



(出所) 経済産業省「海外事業活動基本調査」

本邦企業の海外進出はプラザ合意以降の円高や、アメリカ等との貿易摩擦回避を契機とするが、企業の最適立地選択は、必ずしもこれらの要因に限られない。図表5（右）は、本邦企業の海外進出動機を簡略に整理したものである。

これによると、過去10年程度をみても、「進出先で販売維持拡大を図るため」

など需要要因が常に最多であり、ほぼ 50%を占めている。一方、「海外生産の
方がコスト面で有利なため」などの供給要因は、20%にすぎない¹⁰。

近時、政府の成長戦略へのシフトを背景に、財界を中心として法人税率の引
下げを求める声が勢いを得ている。その一例として、法人税率を欧州で最低水
準（12.5%）まで引下げた結果、5%前後の実質経済成長率を達成したアイル
ランドの例などが引き合いに出されることが多い¹¹。

しかし、税率の引下げ競争は、他国が追随すればその効果が減殺される可能
性があることを考えると、法人税が国税の基幹税の一角を占める現状において
は、税収減につながるリスクもまた、考慮に入れておかなければならない。企
業にとって、国民負担率を構成する法人税や保険料（事業主負担分）は低いに
越したことはないが、重要なのはそれらを含めた総体としての事業コストを引
下げる努力であろう。

3-2-2. 外国企業の対日進出要因

このように、本邦企業にとっては、国民負担率は立地選択の際考慮される一
要素ではあっても、海外流出を加速させる要因とはなっていないことがわかる。

逆に、我が国に進出する外国企業は、税制を始めとする我が国の事業環境を
どのように捉えているのであろうか。我が国への対内直接投資が少ないことは
夙に有名であるが、この背景に税制要因があるとすれば、法人税率引下げは対
内直接投資を促す意味において、有効な政策といえる。

これについて、JETRO（日本貿易振興機構）の「第9回対日直接投資に
関する外資系企業の意識調査」¹²（以下、「意識調査」）によると、対日直接投
資の増加のために効果的な政策として、「非常に効果的」「効果的」の合計が最
も多かったのは「税負担の軽減」（77.9%）であり、以下、「商法等の制度改革」
（61.7%）、「労働市場の改革」（61.2%）が続いている。

なお、過去の意識調査をみると、第7回（13年9月調査）では、今後の対日
投資環境改善に有効な政策として、約7割（69.0%）が「法人税のさらなる引
下げ」をあげている。また、第8回（15年3月調査）では、「M&A環境改善

¹⁰ その他の需要要因は、「同一地域内第三国での販売維持拡大を図るため」「域外第三国での販
売維持拡大を図るため」であり、その他の供給要因は「日本における生産では、価格競争力の
維持は困難であり、海外生産によるコストの引き下げが不可欠であった」である。

¹¹ 日本経済新聞（平成18年11月29日）。

¹² 同調査は、16年1月下旬から2月上旬にかけて、在日外資系企業2,684社を対象として実施
され、353社（回答率13.2%）から回答を得た。なお、本調査では、「外資出資比率が3分の
1以上」である企業を、「外資系企業」と定義している。

に効果があった、又は効果があるであろうと考えられる施策」として、45.4%が「法人課税の実効税率の引下げ」を挙げている。いずれも1位であり、我が国への直接投資の機会を窺う外国企業にとっては、国民負担率の一部を構成する法人税が主要な関心事となっていることがわかる。

経済成長との関係は必ずしも明確なものではないが、我が国への対内直接投資を増加させるという政策目的に対しては、法人税の実効税率の引下げは有力な選択肢であるといえよう。

4. おわりに

本稿での検討からも明らかなように、我が国の国民負担率のトレンドには循環的な波があり、足元は小さな政府へと向かっている。国際比較においても依然として小さな政府であり、内訳をみると、個人所得課税と消費課税の割合が低いことが寄与している。また、マクロ経済に与える影響については、先行研究をも踏まえると、家計貯蓄や外国企業の対日進出には負の影響を与えているが、労働供給や本邦企業の対外進出には現在までのところ、影響がないことになる。したがって、国民負担率に係る「低ければ善、高ければ悪」という捉え方は、やや一面的にすぎるきらいがある。

これまでの小さな政府路線は理論的正当性が先行し、ともすれば「結論先にありき」の印象を拭いきれないものがあつた。そのため、いわゆる「格差問題」と結びつけて論じられることも多く、路線の修正を求める声も少なくない。現行の経済政策が国民のより幅広い支持を得るためには、例えば国民負担率の高い北欧型福祉国家の光と陰の部分など¹³、政府の規模と経済との関係に係る、より多角的・具体的な検証が求められよう。

【参考文献】

内閣府『年次経済財政報告』平成15年10月、平成17年7月

論点解説 Part1 「国民負担率を巡る議論」『週刊社会保障』2004年5月3-10号

古川尚史、高川泉、植村修一『国民負担率と経済成長－OECD諸国のパネル・データを用いた実証分析－』日本銀行調査統計局、2000年2月

(内線 3294)

¹³ 竹中前総務相は我が国における「大きな政府」の可能性について、「理論的には可能」としつつも、「日本のように人口の大きな国で大きな政府をつくったら大変なことになる」と述べている(『週刊東洋経済』2007年2月24日号)が、その理由については誌上では明らかにしていない。

補論 国民負担率と直間比率

従来から指摘されているところではあるが、国民負担率の分母の国民所得は「要素価格表示」であり、分子の租税負担には含まれる間接税¹⁴が、分母には含まれていない。これを式に表すと、以下のようになる。

$$\begin{aligned} \text{(潜在的) 国民負担率} &= \frac{\text{租税負担} + \text{社会保障負担} + (\text{財政赤字})}{\text{要素価格表示の国民所得}(NI)} \\ &= \frac{\text{租税負担} + \text{社会保障負担} + (\text{財政赤字})}{\text{GDP} - \text{固定資本減耗} - (\text{間接税} - \text{補助金}) + \text{海外からの所得の純受取}} \end{aligned}$$

そのため、国民所得や租税負担額が同額である国同士の間でも、税制の直間比率の違いによって国民負担率の水準が異なるという結果をもたらす。西欧・北欧諸国の国民負担率が高い原因の1つは、間接税依存度が高いという制度要因に求められる¹⁵。

これに対し、間接税等を控除する前の「市場価格表示の国民所得」を用いると、分子の租税負担に間接税を算入することとの概念上の整合性を保つことができ、国際比較の便宜にも資するとの見解もある。両者の違いは、最終的には、消費税等の間接税の価格転嫁をどう考えるかに帰着する¹⁶が、ここで具体例を用いて考えてみることにする。

仮に間接税が価格に完全に転嫁される場合、間接税で1兆円増税すると、GDPも1兆円増えるため、上記計算式の分母は影響を受けない。直接税で1兆円増税した場合も、分母は同様に影響を受けないため、分母に「要素価格表示の国民所得」を用いることは、租税構造に対して中立的となる。

他方、間接税が価格に全く転嫁されない場合、直接税による増税は完全転嫁の場合と同様に、分母に影響を与えない。一方、間接税による増税はGDPに影響を与えないことから、分母が小さくなり、「要素価格表示の国民所得」は租

¹⁴ 93SNAでは「直接税」「間接税」という用語が消え、間接税に相当する租税の名称は「生産・輸入品に課される税」に改称されているが、本稿では便宜上、「間接税」という用語を用いることとする。なお、「市場価格表示の国民所得」は、要素価格表示の国民所得に「間接税－補助金」を加算したものである。

¹⁵ そのため、国際比較では、国民負担率の分母を国民所得ではなく、GDPとして計算している例もある。

¹⁶ 完全な価格転嫁も非転嫁も極論であるが、15年度の経済財政白書は「かなりの程度転嫁されていると考える方が適切」との見解を述べている。

税構造に対して非中立的になってしまう。

ややテクニカルな側面ではあるが、国際比較を行う際等の、この指標特有の「クセ」として留意しておく必要がある。