

# 失われた 20 年の日本の財政政策と税制\*

祝 迫 得 夫

2008 年以降の世界金融・経済危機を経て、極端な財政緊縮主義(austerity)を見直す動きが世界的に見ても本格化しており、深刻な経済危機への対応としての財政出動の有効性については肯定的な評価がなされるようになってきている。そのような評価の大きな転換を踏まえ、本稿では 1990 年代以降の「失われた 20 年」における日本の財政政策と税制の変遷を振り返る。第 1 に、近年の日本における財政支出・政府投資の内容を精査して行くと、所得再分配の手段としての機能がより高まっており、結果として政府投資は非効率化し、景気刺激策としての有効性が低下したことが指摘される。第 2 に、1990 年代中盤の税制の構造転換により所得税体系がフラット化し、同時に税収に占める割合が直接税から間接税へと大きくシフトした結果、税収全体の変動は小さくなり、経済成長率との相関も低下したことを示唆する実証結果が示される。したがって 1990 年代前後に財政のビルトインスタビライザー機能が低下した可能性が高く、「失われた 20 年間」における日本のマクロ財政政策の効果を的確に評価しようとするならば、この点を考慮に入れて分析を行う必要がある。ルールとしての財政再建路線は堅持されるべきであるが、その一方で財政政策を発動する必要があるのはどのようなタイミングか、その場合にどのような財政支出項目を優先すべきかについて、「失われた 20 年」の出来事をいま一度注意深く検討する必要がある。

JEL Classification Codes: E6, H3, H5, H6

## 1. はじめに

1990 年代以降の「失われた 20 年」における日本の財政政策は、金融政策ほどではないにせよ様々な政策論議の対象となってきた。1990 年代後半以降の日本の財政状態は加速度的に悪化し、その過程では財政支出の効率化と財政再建の必要性が盛んに強調されてきた。その一方でマクロ政策運営の視点からは、不十分でタイミングの悪い財政運営策に対する批判が多くあったことも事実である。その顕著な例は 1997 年 4 月の消費税率の引き上げであり、当時の政府・大蔵省が財政再建路線への転換を急ぎ過ぎたことで、1990 年代終わりから 2000 年代初頭にかけての景気の落ち込みを悪化させ、結果としてかえって日本の財政状態の悪化を加速させたという指摘がなされている<sup>1),2)</sup>。

後者のような批判が根強かった重要な背景として、日本においては、ケインジアン的な積極財政政策による景気刺激が有効であるという考

え方が、特に強固に残っていたことが指摘される。これは、1980 年代後半から 2000 年代中盤にかけての時期においては日本に限定された状況であり、他の欧米の先進国における経済政策思想の本流との対比では、異端だったと言っても言い過ぎではない。この時期の欧州諸国は、EU 統合を目指して財政の健全性を非常に重要視していた。米国においても、ボルカーデフレション以降の、いわゆるグレート・モデレーションについての認識が広がっていく過程にあり、金融政策による「微調整 fine tuning」の意義が強調され、大掛かりな財政出動を必要とするような経済危機の発生は、極めて可能性の低い出来事として認識されている状態にあった。

しかし、2008 年のリーマン・ショックとその後の世界金融・経済危機を経て、極端な財政健全化至上主義・緊縮主義、いわゆる austerity を大きく見直す動きが欧米の学界においても出てきており、少なくとも深刻な経済危機への対応としての財政出動の有効性については、

肯定的な再評価がなされている(Hall 2009; Auerbach and Gorodnichenko 2012, 2013). 現実経済においても、リーマン・ショック後の米国では、国家経済会議議長(National Economic Council)であったサマーズ(Lawrence H. Summers)を中心に、それ以前と比較すれば間違いに積極的な財政拡張による景気刺激策がとられた(Woodward 2012). またリーマン・ショック後の、ギリシャのデフォルトを契機とした欧州危機への対応を巡っては、英国で保守党のキャメロン政権がとった財政緊縮策が失敗とみなされるようになり、フランスにおいても自由市場経済を標榜するサルコジから社会党のオランドへと政権が移った。ドイツを中心とした欧州連合のハードコアは、いまだ財政健全化路線を堅持しているが、景気刺激策としての財政政策に対する捉え方については、先進国の間でも大きな違いが出てきている。

本稿の目的は二つある。第一に、リーマン・ショックとその後の欧州危機を経て、財政政策の在り方に関する経済学者・政策担当者の考え方に、パラダイムの転換とまでは行かないにせよ、相当程度の変化が起こっていることを踏まえて、1990年代以降の日本の財政政策のあり方を、90年代中盤の重大な税制の構造転換にも注意を払いながら、いまいちど概観する。本稿の立場は *austerity* という言葉に象徴される、リーマン・ショック以前の欧米、特にヨーロッパで支配的であった極端な財政健全化至上主義・緊縮主義に対しては批判的なポジションを取っている。失われた20年の日本経済においては、もう少し上手いタイミングで、かつより効率的に財政支出を行うことで、よりよいマクロ経済政策運営が可能であったと考える。

第二に、過去20年の日本における財政支出の景気刺激効果について議論していく中で、1990年代中盤の一連の税制改革の潜在的な影響の大きさが強調される。この税制改革により、所得税の累進性が大きく低下・フラット化し、税収に占める割合が直接税から間接税へと大きくシフトしていった結果、日本の税収の景気・経済成長率との相関は低下し、結果として財政

のビルトインスタビライザー機能が低下していった可能性が高い。したがって、失われた20年間における日本のマクロ財政政策の効果を的確に評価しようというのであれば、税制変更の影響も含めた、ミクロ経済学的な分析の成果を真剣に取り込んでいく必要があることが強調される。

## 2. 「失われた20年」における財政政策運営と税制の変遷に関する概観

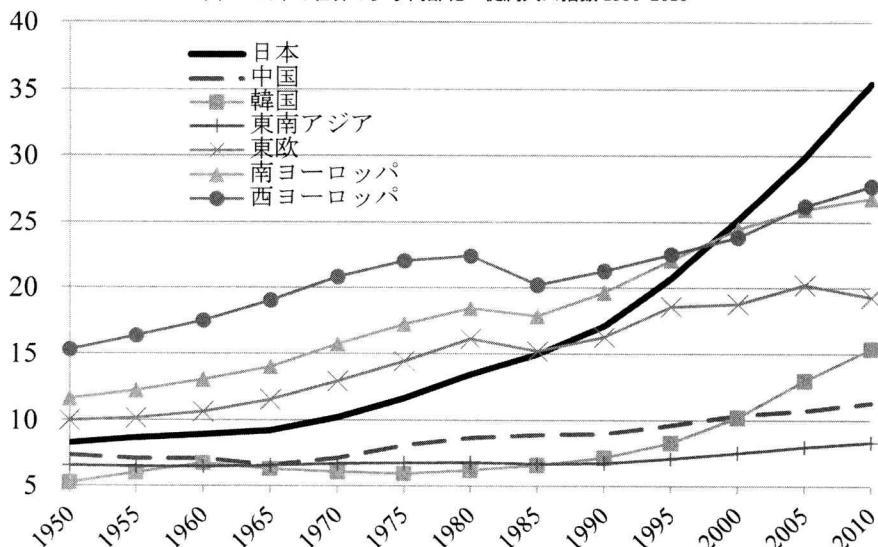
### 2.1 人口の少子高齢化の影響：議論の出発点

本稿の分析の前提となるのは、過去20年間の日本の財政状況の悪化、特に2000年代に入ってから財政悪化の最大の要因は、人口高齢化・少子化であるという理解である。確かに、財政支出の効率化や消費税増税は日本の財政再建にとって重要な課題ではある。しかしそれらは決して根本的な解決策とはなり得ず、最終的には年金改革と高齢者医療費抑制のための抜本的な社会保障制度改革が絶対に必要である。

図1では、日本と世界の他の地域の高齢化の進行を、国連のデータによる「従属人口指数」<sup>3)</sup>を指標として比較している。グラフから明らかなように日本社会の少子高齢化は、欧州や北米の他の先進国はもちろん、アジアの周辺諸国と比べても非常に早いスピードで進んでいる。国立社会保障・人口問題研究所のデータでももう少し細かく数字を見ると、生産年齢人口(15歳~64歳)の全人口に占める割合は1965年と2000年とともに約68%を記録しており、その間の35年は多少の増減はあるもののほとんど変化していない。しかし2005年に66.1%へと2パーセンテージ・ポイント減少すると、2010年には63.8%とさらに2.3パーセンテージ・ポイント減っており、特に2000年代に入ってから以降、社会の高齢化が加速していることが分かる。

財政支出の数字を見ても、日本の財政状況の悪化に与える少子高齢化の影響は1990年代以降、特に2000年代に入ってから加速度的に大きくなっている。政府予算全体に占める社会保障関連の支出の割合は1980年代には17~18%

図1. 日本と世界の少子高齢化：従属人口指数 1950-2010



Source) *World Population Prospects: The 2012 Revision* (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Population Estimates and Projection Section.) URL: [http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm) ここでの従属人口指数の定義は UN の "Total Dependency Ratio 1 ((Age 0-14+Age 65+)/Age 15-64)".

近辺であり、2000年にいたってもまだ19.4%に過ぎなかった。その後2000年代を通じてその割合は上昇し、2010年には28.7%、2013年にはさらに31.4%へと跳ね上がっている。

他の OECD 諸国と同じく、日本も財政支出の効率化・削減と増税の遅れという政治経済学的に困難な問題を抱えており、「失われた20年」の間の日本の財政運営が、他の国々と比較して特に優れたものであった訳でもない。しかしながら、仮に政府や日銀が1990年代初め以来のマクロ経済政策運営において犯してきた過ちを全て避けることができたとしたとして、日本の財政状況が現在のそれよりも著しく良いものになっていとは考えにくい。確かに日本も消費税増税をもっと早く実施すべきであったと言う議論は説得力があるように思えるかも知れない。しかし Fukao(2012) や Braun and Joines (2012)・Hoshi and Ito(2013, 2014)などのシミュレーション分析によると、たとえ日本が消費税増税を北欧諸国並みの20%超まで引き上げたとしても、政府債務の対GDP比の更なる上昇をくい止めるには十分ではない<sup>4)</sup>。消費税を近い将来さらに10%まで引き上げるとする日本政府の現在の計画は、所詮は時間稼ぎに過ぎず、

財政の安定化のためには遠くない将来に、公的年金及び医療費の大幅な削減を伴う大規模な社会保障改革がどうしても必要である<sup>5)</sup>。

## 2.2 1990年代以降の日本の財政政策の変遷

1980年代末のバブル経済の時期、日本の財政状況はかなり明確に健全化の方向を向いていた。財政状況の一般的な指標である対GDP比でみた総債務残高は、好景気とそれに伴う税収入の増加により1988年の70%から1989年の67%へと、過去10年間で始めて低下していた。

しかしながら1990年代に入ってバブル経済が崩壊すると、日本経済は急速に減速し、いわゆる「失われた20年」の時代に突入する。当初、1990年代初めの景気後退は1980年代後半の資産価格バブル崩壊の余波であり、一時的なものに過ぎないと思われていた。そのような認識を前提としていたため、事後的にみると、1990年代中盤までの政府による景気刺激策はさほど積極的なものであったとは言えない部分がある(Posen 1998)。このため1995年にピークを迎えた円高傾向が終息して緩やかな景気回復が始まると、当時の橋本内閣と大蔵省は、日本経済はすぐに以前の経済成長トレンドを回復

するであろうという誤った推測に基づき、1997年4月に消費税を3%から5%に引き上げる決定を行った。

その後、不運な出来事が重なった部分があることは否めないが、結果としてこの決定は大きく裏目に出る。消費税率引き上げ直後の1997年夏にはアジア通貨危機が発生し、同年秋には国内金融危機が日本経済を襲い、消費税引き上げとの相乗効果により、1998年から1999年にかけての日本経済は1970年代初めのオイルショック以降、最悪の不況を経験することになってしまった。これに対応するため1998年夏に発足した小渕内閣の下では、一転して大規模な財政刺激策が実施される。結局1997年の税率引き上げは、景気後退の深刻化に貢献してしまい、かえって日本の財政状態の悪化を加速させてしまった。

小渕・森政権の下での財政拡張路線は、経済が好転し始め小泉政権が発足した2001年に終わりを迎える。小泉総理は自身の経済政策の基本路線をサッチャーリズムやレーガノミクスになぞらえ、日本経済の復活には財政刺激よりも構造改革が重要であることを強調した。そしてこれ以降、2000年代の日本の財政運営は、基本的には財政再建路線をたどることになる。しかし、小泉政権は2000年代前半のうちかなりの程度まで不良債権問題をうまく解決したが、日本経済がバブル経済崩壊以前の1980年代までの強さを取り戻すことはついになかった。同時に、2.1節で述べたように1990年代以降、高齢化に伴う社会保障支出の増加が加速したため、政府債務の対GDP比は2000年代初めから中盤にかけて緩やかに上昇を続けた。

いざなぎ景気と呼ばれた6年に渡る、しかし極めて緩やかな景気回復は、2008年に終わりを迎える。2007年には、既に世界景気は減速の様子を見せ始めていたが、2008年秋のリーマン・ショック後の世界金融・経済危機によって、日本経済も深刻な不況に陥ることになる。リーマン・ショックは直接には日本の金融機関に深刻な打撃を与えなかったが、その後の輸出需要の急激な落ち込みにより、2009年から

2010年にかけて一時的ではあるが極めて深刻な不況が発生する。さらに2011年3月に起こった東日本大震災・福島原発事故と、その後の全原発の稼働停止・電力供給の不足は、リーマン・ショック後の不況からの脱出の糸口をつかみつつあった日本経済にとって新たな打撃となった。これらの相続いた大規模な負の外生的ショックに対処するため、政府は2009年から2012年にかけて大規模な財政支出増加を行い、それによって日本の財政状態は大きく悪化した。

振り返ると、1990年代から2000年代にかけての日本の財政状況は、それ以前に比べて急速に悪化している。IMFがまとめた過去の統計によると、グロスの政府債務対GDP比は1970年にはわずか12%であり、20年後の1990年には67%へと55パーセンテージ・ポイント増加している。しかし「失われた20年間」と呼ばれるその後の20年間で150パーセンテージ・ポイント近く上昇し、2010年には215%に達した<sup>6)</sup>。また日本の財政状況は、他の先進諸国の状況と比較しても海外各国との比較で見ても相当に厳しい状況にある。同じくIMFのデータに基づく図2を見ると、日本の債務対GDP比は海外のあらゆる国々、深刻な財政危機に直面しているユーロ圏の国々と比べても、最も急速に上昇している。またOECDが算出した2013年の予想によると、日本の債務対GDP比は228%に達するが、他の先進国はギリシャ189%、イタリア143%、ポルトガル147%、イギリス113%、米国107%と、いずれも日本の数字を下回っている。

### 2.3 1990年代以降の税制の変遷

マスコミなどにおける日本の税制に関する議論においては、1980年代末の導入以降、消費税は常にその議論の中心にあった。まずその歴史を簡単に振り返っておくと、間接導入の議論は1970年代から存在したが、実際に消費税が導入されたのは1989年であり、税率は3%であった。さらに1997年4月に、自民党の橋本政権によって税率は5%に引き上げられた。長引く不況のため、その後15年間は税率は据え

図2. 日本および他の先進国の政府債務の対 GDP 比率

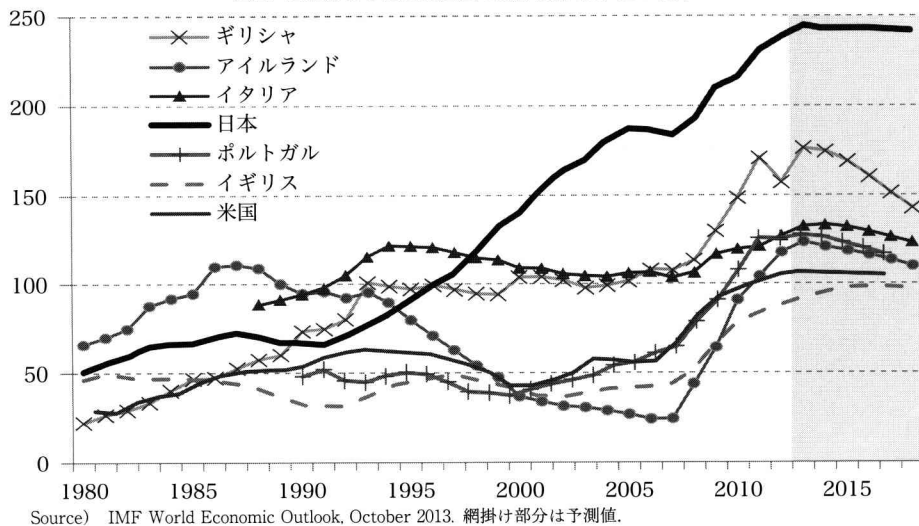


表1. 日本の所得税率(国税)の推移・フラット化

日本	1975	1985	1995	2005
最低税率(%)	10	11	10	10
最高税率(%)	75	70	50	37
ブラケット数	19	15	5	4
米国	1975	1985	1995	2005
最低税率(%)	14	11	15	10
最高税率(%)	75	50	40	35
ブラケット数	25	14	5	6

Source) 別所(2010)の表2.

置かれたが、民主党の野田政権によって段階的な増税策(2014年に8%、2015年に10%)が提案され、2012年8月国会に提案されて承認される。そしてその約1年後に、自民党の安倍首相が予定通り2014年4月から消費税を8%に引き上げることを最終決定した。

しかし消費税の導入とその後の税率引き上げだけを取り上げるのは、日本の税システム全体の変遷の記述としては十分ではない。日本における消費税導入の最大の理由は、少子高齢化を念頭に直接税(所得)ベースから間接税(消費)ベースに税体系を移行させ、タックスベースの拡大を図ることであった。同時に Ishi(2001)や Asako, Ito and Sakamoto(1991)で分析されているように、1970年代の第一次石油ショック後の赤字国債の大量発行を受けて、大蔵省(当時)は財政再建のために1970年代後半から1980年代を通じて、インフレが進行する下で所得税の

名目のタックス・ブラケットを固定したままにし、実質所得に対する累進性を高めることで実質的な増税を行っていた。これに対し1970年代から1980年代にかけての世界の潮流は、レーガン政権での税制改革に象徴されるように、課税ベースを拡大しつつ所得税をフラット化させる方向に向かっていった。したがって、1980年代末の時点の日本の税制は、突出して所得税の累進性が高く、なおかつ直接税比率が大きくなっており、世界的な流れから取り残された状態にあった。

このような状況のもとで行われた1989年の消費税導入と1997年の税率引き上げは、共に家計に対する所得税の恒久的減税とセットになったものであった。その意味で、2014年4月の税率引き上げは、初めてになる消費税の恒久的な増税のみの制度変更である。特に1997年の税率引き上げについては、増税の側面のみが強調されがちだが、本来は1990年代中盤に実施された税システムの大規模な改革の一部であったと見做すべき制度変更である。1989年の消費税の導入以後、1993年から1995年にかけて一連の所得税減税が実施されたが、これは恒久減税と一時的な減税が入り交じった複雑なプロセスであった。別所(2010)に基づく表1に示されているように、1985年から1995年の10年間に我が国の所得税の最大税率は70%から

50%へ削減され、所得ブラケットの数は15から5に減少した。跡田ら(1999)の推計では、これらの税制変更に伴い日本の家計の平均所得税率は1990年の9.2%から1996年の7.9%へと低下した。

以上のような、1990年代前半に恒久的な所得税減税と税率のフラット化は、1997年の消費税率の引き上げに先駆けて実施されていたと考えるべきである。しかし1990年代初めの資産バブル崩壊後の不況により、所得税減税とセットで予定されていた消費税増税は延期されることになった。したがって大蔵省及び自民党政権にとって、先行した税収の落ち込みを相殺するための消費税増税は必須の課題であったことは十分に理解できる。

### 3. 「失われた20年」の間の裁量的財政政策

#### 3.1 なぜ財政による景気刺激策は効果が薄かったのか？

1990年代から2000年代にかけて実施された多くの財政による景気刺激策は、深刻な景気後退が恐慌に発展するのを防ぎはしたが、経済成長率をかつてのレベルに引き戻すまでの効果は発揮しなかった。これを受けて、Ihori *et al.* (2003)や伊藤ほか(2010)などの研究は、近年の日本の財政乗数は大きく低下していることを報告している。

財政政策による景気刺激効果の低下については、幾つかの異なる複数の説明・解釈がある。まずPosen(1998)の指摘に加え、Ihori *et al.* (2003)でも幾分かは認めているように、景気刺激のための財政出動に際して、大蔵省／財務省は様々な会計上の策を弄して表面上の財政支出額を大きく見せようとしてきた。したがって、財政政策による景気刺激を行っている時期の財政支出の総額は誇張されており、いわゆる「真水」の支出額はずっと少なかったという説明がある。

第二に、不況が長引く中で日本の家計が将来の増税を意識して保守的になったため、財政刺激策や減税で得たお金を支出に回さなくなったとする議論がある。関連する説明として、グロ

ーバリゼーションの進行により日本の家計は安い輸出財に対する支出を増やしており、乗数効果の海外への「漏れ」が大きくなっているという指摘もある。これらの要因により、財政支出の増加が消費需要を喚起する力が弱くなっており、その結果、財政乗数が低下している可能性が存在する。前者の家計が支出増に慎重になっているという議論は、1990年代の状況の説明にはなり得るが、家計貯蓄率が大きく低下した2000年代に入ってからの説明としては苦しい。一方、輸入及び輸出の合計額として算出した国際貿易の対GDP比は、この20年間増加し続けている<sup>7)</sup>。したがって後者の議論については、その量的重要性は不明確であるものの、ある程度妥当性があり、今後より厳密な検証が行われるべきであろう。

財政刺激策の非有効性に関するより有力な説明は、不況の際の財政出動の際のタイミングの問題である。一般論として、金融政策と比較すると財政支出の効果が現れるまでには時間がかかる。特に90年代期後半の国内銀行危機、2008年～2009年の世界金融・財政危機、2011年の東日本大震災といった非常時においては、財政出動の意思決定・実行は十分に迅速とは行かない傾向にある。しかし政策ラグの問題は世界共通であり、日本のケースでより深刻な問題は、ひとたび財政支出が増加すると、経済が回復し始めてからも必要以上に長く継続する傾向にある事である。これは1997・98年の国内金融危機後の景気対策としての大規模な財政拡張、特に小淵首相の急逝後に政権を継いだ2000年代初めの森政権の時期に顕著である。このような必要以上の財政による景気刺激策の継続は、1990年代末から2000年代初頭の時期の債務対GDP比の増加の最大の要因である。

#### 3.2 公的投資の生産性は低下したか？

3.1節で述べた様々な説明に加え、多くの実証研究が近年の政府投資／政府資本の有効性が低下していることを報告している。1990年代の初めから半ばにかけて発表されたこれらの研究では、日本の社会資本は既に飽和状態にあり、

公共部門投資の民間生産への波及効果・正の外部性が大きく低下してしまっていると主張されている。特に地方における政府資本の過剰、政府投資の生産性の低下が顕著であり、にもかかわらず政治経済学的な理由で地方に重点的に政府投資が行われるために、集計レベルでの生産性の低下が発生しているとの指摘がなされている(浅子・坂本[1993], 三井・太田[1995], 吉野・中野[1996], 岩本・大内・竹下・別所[1996],)。

現在時点で改めて1990年代・2000年代の政府投資の構成を検証してみると、さらに二つの要因によりその効果が大きく低下していた可能性が指摘される。第一に、民営化と財政の地方分権化の進展により、日本の地方自治体は地方における交通網(電車・バスなど)、観光業、その他の以前は国有あるいは大幅に政府より助成金を受けていた地方企業に対する政府投資の管理を受け持つことになった。このような半民営化もしくは、(民営化ではなく)企業化 corporatization された公営企業の多くはガバナンスに問題を抱えており、結局大幅な損失を計上し、地方政府は最終的にその損失を埋めなければならなくなった。

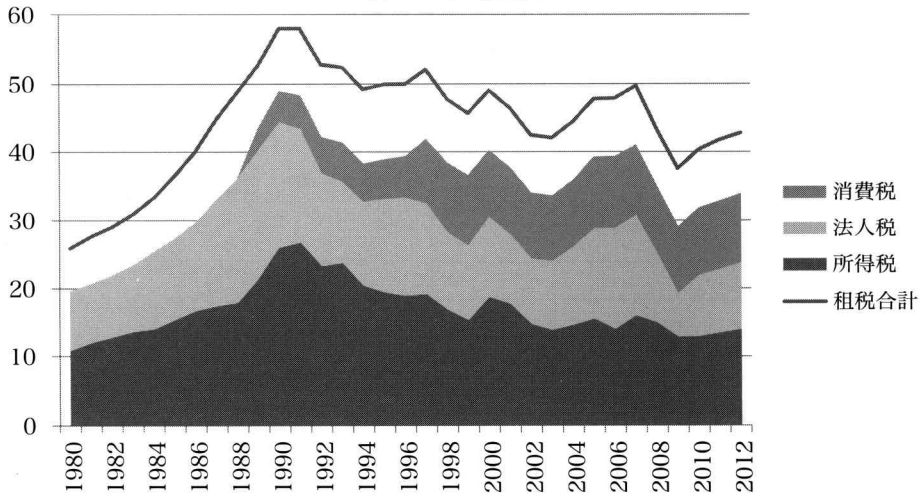
第二に、どのような社会資本に投資するかによって、長期的な生産性上昇効果には大きな違いが生じ得る。これは、政府投資の生産性の量的評価に関する研究の嚆矢である Aschauer (1989) について、かなり早い時期から指摘されていた問題点である。同じ公的投資でも本当に「どこにもつながらない道路」と、鉄道・高速道路・空港・港湾といった社会インフラ・産業インフラとなる社会資本では、後者の方が乗数効果・生産性上昇効果が大きいことは容易に想像される。しかし、すべてを集計して推計を行うと、後者の投資の効率性を過剰に低く見積もってしまうことになる。実際1990年代以降の日本においては、中央政府による投資支出は、次第に道路の建設に集中するようになった<sup>8)</sup>。そしてこれらの道路建設予算のかなりの部分が、経済的な効率性を十分に評価する事なく、地方の道路の為に支出されたと考えられる。

そのような道路建設の主な目的は、東京などの都市部から得られた政府収入を、高齢化や過疎化が進む地方に再分配することにあつたのは想像に難くない。これらの不必要な道路工事が無ければ、地方の多くの町や村は十分な雇用を維持することができず、より一層の過疎化が進み、少数の高齢者のみが居住するゴーストタウン(限界集落)となってしまっていたであろう。しかし結局の所、日本全体で少子高齢化が急速なスピードで進む中で、このような所得再配分の効果しか持たない政府支出は、多くの地方の町や村において過疎化の進行を遅らせる効果はあっても、完全に食い止める効果はなかったと考えるべきだろう。

この問題は東日本大震災以降、改めて議論的となっている。純粋に経済的な効率性の観点からは、甚大な被害を受けた過疎地域に住む高齢者は、質の高い医療や社会福祉を受けられる都市部に移転させるほうが望ましい。その一方で、個人、特に高齢者の効用を考えた場合には、自宅に帰りたい、友人や知り合いのいる地域で生活したいという彼らの願いは十分に尊重されるべきであろう。しかし同時に、過疎化地域を抱える自治体の首長や政治家にとって、自分の選挙区域の人口現象を食い止めることは、彼らの政治生命にとって死活問題であり、その地域に留まりたいとする高齢者の願いに過剰に反応してしまった、あるいはその種の要望を助長するような態度をとった可能性は否定できない。結果として、地方自治体は被害を受けた社会インフラの再建設や人口維持のための資金を中央政府から受けとる事ができたかもしれないが、果たしてそれが純粋に地域住民の厚生だけを考へてのものであったかどうかは慎重に判断しなければならない。

現実問題として、国内の地域間の経済的・社会的繁栄に大きな差が存在するような状況で、純粋に経済効率性のみに基づいた政府支出を行うことは不可能である。したがって、ある程度の非効率性は高齢化社会の副産物と割り切るしかない。その一方で、少子高齢化が今後も急速に進んでいくことを考えれば、政府は経済的効

図3. 日本の税収構造



Source) 日経 NEEDS(年度, 単位: 1,000 億円).

率性と地方に居住する高齢者の厚生とのトレードオフについて、もっと明確な議論を行うとともに、より上手にバランスを取っていかなければならない。

#### 4. 税収構造の転換と、景気と税収の関係の変化

##### 4.1 近年の日本における税収構造の転換

2.3節で議論したように、1990年代の始めから中盤にかけての段階的な税制改革によって日本の所得税の累進性は大きく低下し、「フラット化」した。また1997年の消費税率引き上げによって、直接税中心の間接税中心の税制への移行の一つの大きな段階が完了し、消費税の税収に占めると割合が大きく上昇した。

政府と大蔵省/財務省が、このように税源を間接税中心にシフトさせた最大のモチベーションは、少子高齢化社会の到来に向けてしていく中で、広く薄くかつ安定的な税収源を確保することにあつたと思われる。その一方で、政府にとって税収が「安定的」であるということは、家計や企業の側の立場にたてば、景気の良し悪しに関わらず税負担にあまり変化がなくなることを意味する。つまり税負担が less procyclical なることを意味する。つまり所得税制がフラット化し、消費税による収入の割合が増えるにつれて、政府にとっての税収の時間を通じた変動は平準化するものと考えられ、もしそれが正しいとすれ

ば、財政システムが持つビルトインスタビライザー機能は低下したと考えられる。ビルトインスタビライザー機能の低下が、政府にとっての税収の安定、ひいては突発的な財政危機の可能性の低減につながるのであれば、一概に悪いことであるとはいえないが、少なくとも財政政策による景気刺激効果の分析を行おうとするならば、考慮しておくべき要因であることは間違いない。

図3には、1980年代以降の日本の税収構造がグラフに示されている。このグラフから明らかのように、1980年代終わりから1997年を転換点として、税収総額に占める消費税の割合は段階的に増加している。また、税収そのものについては、消費税収入は確かに他の税収源からの税収に比べ、かなり変動が小さいことが分かる。さらに所得税の変動も、近年になるにつれより緩やかになっているように見受けられる。その一方で税収全体については、消費税導入後の方がより安定的になったという明確な証拠は、図3のグラフからだけでは見て取れない。特に近年、法人税の税収の変動幅がより大きくなっており、リーマン・ショック後の世界同時不況の局面では、法人税収が大幅に減少したことに伴って、結果として税収全体も大きく落ち込んでいる。また税収の変動と言っても、ここで問題にしようとしているのは、産出量の変動と比



表 2. 経済成長率と税収の伸び率の相関

全サンプルと消費税導入後のサブサンプルの比較

年度データ。「相関 NGDP」は名目 GDP 成長率との、「相関 RGDP」は実質 GDP 成長率との相関係数。「社会保障費の家計負担」は、国民経済計算の「社会保障負担の明細表」における「雇用の社会負担」の総計額。「社会保障費の民間負担」は、同じく「雇用の社会負担」と「雇用の社会負担」の合計額。それ以外のデータの出所は日経 NEEDS。

(1) 全サンプル：1981-2012

1981-2012	標準偏差	相関 NGDP	相関 RGDP
名目 GDP	3.4(%)	—	—
実質 GDP	2.5	0.92	—
租税合計	7.1	0.75	0.82
所得税	10.3	0.60	0.56
法人税	15.1	0.48	0.70
社会保障費の家計負担	8.3	0.72	0.62
社会保障費の民間負担	3.8	0.84	0.68
租税+社会保障費	4.9	0.85	0.85

(2) 消費税導入後のサブサンプル：1989-2012

1989-2012	標準偏差	相関 NGDP	相関 RGDP
名目 GDP	3.0(%)	—	—
実質 GDP	2.2	0.89	—
租税合計	6.9	0.65	0.78
所得税	11.2	0.58	0.58
法人税	16.1	0.38	0.69
消費税	3.7	0.35	0.10
社会保障費の家計負担	4.0	0.67	0.58
社会保障費の民間負担	3.5	0.83	0.66
租税+社会保障費	4.5	0.77	0.81

Note) 消費税のデータは、導入された年と極端に変動率が大きかった翌年の2年間(1989年・1990年)と税率引き上げのあった1997年を除いたサンプルについても計算したが、GDPとの相関には大きな違いはなかった。また、社会保障費のデータは、国民経済計算のバージョンによって額に開きがあったが、重複する期間の成長率には大きな差がなかったため、成長率を接続したデータで計算を行った。

較した場合の税収の振れの大きさと相関性の高さであり、したがって図3のように税収額そのものの動きを見るだけでは十分ではない。

そこでより客観的に検証するために、表2には年度ごとの経済成長率と税収の成長率の相関係数を、全サンプル(1981-2012年)と消費税導入後のサブサンプル(1989-2012年)について報告している。まず各変数の標準偏差について比較すると、サブサンプルにおいてインフレ率の絶対値および変動の低下を反映して名目GDPの値が下がっていること(3.4%→3.0%)と、所得税収と法人税収の値が上昇していること

(10.3%→11.2%と15.1%→16.1%)が目につく。しかし、税収全体の標準偏差はそれぞれ7.1%と6.9%であり、二つのサンプルで変動の大きさに明確な違いは見られない。次にGDPとの相関係数を見ると、租税合計額と法人税収についてはサブサンプルの方が低い(名目GDPで0.75→0.65と0.48→0.38)一方、所得税額については両期間で明確な差はない。また導入後のサブサンプルにおける消費税の名目GDPとの相関は0.35であり、他のどの税収の項目と比べても低い。したがって、全体としては税収と景気循環との相関が弱まっていると言えそうである。

また社会保障負担も、民間部門による公的支出の費用負担の一部であるので、広い意味では民間部門にとって税と同じ意味合いを持つ。そこで表2の一番下の3つの行には、社会保障負担についても成長率の標準偏差とGDPとの相関係数の値が報告されている。まず「社会保障費の家計負担」について見ると、標準偏差は全サンプルで8.3%、サブサンプルで3.9%と、サブサンプルの方が低くなっているが、これは80年代前半に大きく社会保障費負担が伸びていることに起因している。また名目GDPとの相関係数は、0.72から0.67へと若干ではあるが低下している。雇用の側の負担も加えた「社会保障費の民間負担」では、差はさほど大きくないが同じ傾向がみられる。最後に租税負担と社会保障の民間負担の合計額をみると、標準偏差は4.9%から4.5%へわずかながら減少し、名目GDPの成長率との相関は0.85から0.77へと低下している。したがって税だけの場合と同じく、税・社会保障を合計した民間部門の負担についても、景気との相関は消費税導入以後小さくなっているといえる。

#### 4.2 予期されていなかった景気変動と税収の関係

分析の最後として、Asako, Ito, and Sakamo-

表 3. 予測されなかった景気の変化と税収のサプライズの関係

全サンプル vs 消費税導入以後(年度)

税収のサプライズを、政府経済予測と実際の経済成長率の差に回帰

(1) 名目 GDP:  $DivTAX(t) = \alpha + \beta DivNGDP(t) + \varepsilon(t)$

(2) 実質 GDP:  $DivTAX(t) = \alpha + \beta DivRGDP(t) + \gamma DivINFL(t) + \varepsilon(t)$

変数の定義

 $DivTAX(t)$ : 租税収入(実績) - 租税収入(予算) $DivNGDP(t)$ : 名目 GDP 実績 - 政府名目 GDP 予測 $DivRGDP(t)$ : 実質 GDP 実績 - 政府実質 GDP 予測 $DivINFL(t)$ : インフレ率実績 - 政府インフレ率予測(GDP デフレーター)カッコ内は White の不均一分散に関して頑強な標準誤差。\*\*\* は 1%, \* は 5%, † は 10% 水準で、それぞれ係数が統計的に有意にゼロと異なることを示している。adjR<sup>2</sup> は修正決定係数, D. W. はダービンワトソン比である。

	(1) 名目 GDP	(2) 実質 GDP
$\alpha$	1.828*	1.731†
	[0.755]	[0.940]
$\alpha^{DUM}$	-0.059	0.267
	[1.014]	[1.159]
$\beta$	2.041**	1.999**
	[0.574]	[0.614]
$\beta^{DUM}$	-1.188†	-1.243†
	[0.620]	[0.663]
$\gamma$	—	1.739†
	—	[1.188]
$\gamma^{DUM}$	—	-10.420
	—	[1.330]
adjR <sup>2</sup>	0.37	0.33
D. W.	1.79	1.71

to(1991)での議論に従い、税収予測と事後的な実績の差を、予算作成時には予測されていなかった景気変動に回帰した式を推計する。ここでの興味は消費税導入の前後で、被説明変数(税収のイノベーション:  $DivTAX$ )の説明変数(GDP のイノベーション:  $DivNGDP$ )の変動に対する反応の度合いが低下したかどうかを見ることにある。したがって名目 GDP のサプライズのみを説明変数とした場合には、Asako, Ito, and Sakamoto での定式化にダミーを加えた、以下のような式を推計する:

$$DivTAX(t) = \alpha + \alpha^{DUM} \cdot DUM + \beta DivNGDP(t) + \beta^{DUM} \cdot DUM \cdot DivNGDP(t) + \varepsilon(t)$$

ここでのダミー変数  $DUM$  は、消費税導入後の 1989 年以降には 1, それ以前は 0 を取るものとする。一方、実質 GDP ( $DivRGDP$ ) と GDP デフレーターで測ったインフレ率 ( $DivINFL$ ) を説明変数とした定式化では、 $\beta$  と  $\beta^{DUM}$  は実質 GDP のイノベーションの係数であり、これ

にインフレ率のイノベーション係数である  $\gamma$  と  $\gamma^{DUM}$  が付け加わる。

このような推計の結果を報告したのが表 3 である。結果を見ると、説明変数が名目 GDP であるか実質 GDP であるかに関わらず、 $\beta$  の推計値は約 2.0 とプラスの値で、なおかつ 1% 水準で統計的に有意である。また  $\beta^{DUM}$  は両方とも約マイナス 1.2 で、10% 水準で統計的に有意である。サンプル期間が大きく異なるので直接の比較はできないが、Asako, Ito, and Sakamoto (1991) で報告されている名目 GDP の  $\beta$  の推計値は 2.1 から 2.2, 実質 GDP の  $\beta$  の推計値は約 1.7 であり、表 3 の推計結果とあまり異なっていない。確かに  $\beta^{DUM}$  の有意水準は 10% に留まっているが、比較的大きなマイナスの値を取っており、全体としては消費税導入後の税収の procyclicality が低下

したという仮説をサポートする結果が得られている。最後にインフレ率の係数については、 $\gamma$  の有意水準は 10% である一方、 $\gamma^{DUM}$  は統計的に有意ではないので、インフレ率の予期されない上昇は名目の税収を増やすということはおそらく言えるが、消費税導入前後で反応に大きな違いが発生しているかどうかについては明確なことは言えない。

## 5. おわりに

本稿では 1990 年代以降の「失われた 20 年」における日本の財政政策と税制の変遷を、特に 90 年代中盤の税制の構造転換の重要性を強調しながら振り返った。この構造転換により所得税体系がフラット化し、同時に税収に占める割合が直接税から間接税へと大きくシフトした結果、税収全体の変動は小さくなり、経済成長率との相関も低下したことを示唆する実証結果が示された。したがって 1990 年代前後に財政のビルトインスタビライザー機能が低下した可能

性が高く、「失われた20年間」における日本のマクロ財政政策の効果を的確に評価しようとするならば、この点を考慮に入れて分析を行う必要があると考えられる。

本論文の主要なメッセージは、無条件に財政緊縮策に固執することで景気悪化に拍車をかけて、かえって長期的な財政状態の悪化を招く愚を繰り返すべきではないというものである。しかしながら、あまり深刻でない通常の景気後退期における景気対策としての財政支出の有効性や、アベノミクスの一部としての財政拡張策の正当性を強く主張しようという意図はない。財政政策運営の大前提として、日本政府は今後も財政再建路線を堅持するべきである。しかしそれと同時に、どうしても財政政策を発動する必要があるタイミングをどのように判断するか、その場合、どのような財政支出項目に優先して支出すべきか、といった点については、先行研究のレビュー・再検討を含めて、いま一度「失われた20年」における政策運営のあり方を注意深く検証する作業が必要である。

本稿の独自性の高い貢献は第4節における、ビルトインスタビライザー機能の低下傾向に関する分析であるが、この点については今後より徹底した分析を行う必要がある。第一に、Asako, Ito, and Sakamoto(1991)の分析でカバーされている1970年代のデータにまで遡って、より長期的な分析を行うことが可能である。また「失われた20年」における政府の景気見通しの妥当性、および政府が公表された経済見通しにおいては意図的に楽観的な立場をとり続けた可能性については既に分析がなされており(例えば北坂2009)、これらの成果を取り入れたより周到な分析の展開については今後の研究課題としたい。

(一橋大学経済研究所)

## 注

\* 本論文の第2節・第3節の内容の一部は、Kenneth Kuttner・Adam Posenの両氏との共著論文“Monetary and Fiscal Policies During the Lost Decades”における成果を部分的に取り入れている。

同論文における筆者のインプットに対しての、二人の共著者のコメントに感謝する。また経済研究所定例研究会での発表における、討論者の別所俊一郎氏のコメントおよび、塩路悦朗氏をはじめとするその他の出席者のコメントにも深く感謝したい。

1) 黒田(2005)は、1980年代から2000年代前半にかけての日本のマクロ財政金融政策を、政策運営・政策形成の過程における失敗という視点から考察した手際のよいまとめである。ただし、個々の政策の妥当性・有効性についての黒田氏の判断と、私の判断がすべて一致しているという訳では無論ない。

2) 日本の経済政策運営のクロノロジーとしては小峰編(2011a, b)があり、本書における細かい事実認識もこれに依拠する部分が多数ある。また、財政に特化した分析のまとめとしては、本稿の関心に比べると、ミクロ分析・地方財政の分析にかなり大きく比重が置かれているが、井堀編(2010)がある。

3) 従属人口指数＝生産年齢人口(15～64歳)に対する(14歳以下+65歳以上)の人口の比率。

4) Fukao(2012)の計算によれば、日本の政府純債務の対GDP比は2011年に131%であり、これは同時期のギリシャの153%を下回っているものの、他の先進諸国よりは高い値になっている。そして、近い将来消費税が10%に引き上げられるが、それ以外の財政再建策が行われなかったという前提の下では、日本の純債務対GDP比は2020年には200%に、2038年には300%にまで上昇するとしている。似たような前提のもとで、Braun and Joines(2012)は日本の純債務対GDP比は2012年に150%に達し、2030年代には350%に達するとしている。

5) Fukao(2012)は、増税だけによって政府の純債務対GDP比の上昇を抑制し安定化させようとするとして、近い将来、消費税率を25%まで引き上げる必要があるとしている。Braun and Joines(2012)も、21世紀後半には消費税率が53%まで上昇する必要があるとしている。

6) ここでは海外との比較のため、純債務ではなくより計算が簡単なグロスの政府債務対GDP比の数字を用いている。

7) 輸入の対GDP比率は1990年に9.2%、2000年に9.7%、2007年に16.4%であった。リーマン・ショック後はいったん落ち込むが、2012年には17.1%に回復している。

8) Hoshi and Kashyap(2013)は、Doi and Ihori(2009)の分析に基づいた推計を行い、日本の政府投資のシェアのかなりの部分が、最も生産性の低い分野に対して行われたと主張している。

## 参考文献

- 浅子和美・坂本和典(1993)「政府資本の生産力効果」『フィナンシャル・レビュー』第26号、pp.97-102。  
 跡田直澄・橋本恭之・前川聡子・吉田有里(1999)「日本の所得課税を振り返る」『フィナンシャル・レビュー』50号、pp.29-92。  
 別所俊一郎(2010)「税負担と労働供給」『日本労働研究雑誌』No.605、pp.4-17。  
 井堀利宏編集、内閣府経済社会総合研究所 企画・監

- 修(2010)『財政政策と社会保障』, 慶應義塾大学出版会.
- 伊藤新, 渡辺努, 藪友良(2010)「制度情報を用いた財政乗数の計測」, 井堀利宏編集, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修『財政政策と社会保障』, 慶應義塾大学出版会.
- 岩本康志・大内聡・竹下智・別所正(1996)「社会資本の生産性と公共投資の地域間配分」, 『フィナンシャル・レビュー』第41号, pp.27-52.
- 北坂真一(2009)「わが国のバブル期以降の経済見通し・景気判断と経済政策——その経緯と現時点からの評価——」, 深尾京司編集, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修『マクロ経済と産業構造』, 慶應義塾大学出版会.
- 小峰隆夫編, 内閣府経済社会総合研究所企画・監修(2011a)『日本経済の記録 歴史編 第1巻(バブル/デフレ期の日本経済と経済政策): 第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで(1970年代~1996年)』, 慶應義塾大学出版会.
- 小峰隆夫編, 内閣府経済社会総合研究所 企画・監修(2011b)『日本経済の記録 歴史編 第2巻(バブル/デフレ期の日本経済と経済政策) 金融危機, デフレと回復過程(1997年~2006年)』, 慶應義塾大学出版会.
- 黒田東彦(2005)『財政金融政策の成功と失敗—激動する日本経済』日本評論社.
- 三井清(2003)「社会資本の地方への重点的整備の評価——効率性の観点から——」, 岩田規久男・宮川努編『「エコノミックス」シリーズ: 失われた10年の真因は何か』第6章, 東洋経済新報社, 2003年.
- 三井清・太田清(1995)『社会資本の生産性と公的金融』, 日本評論社.
- 吉野直行・中野英夫(1996)「公共投資の地域配分と生産効果」『フィナンシャル・レビュー』第41号, pp.16-26.
- Asako, Kazumi, Takatoshi Ito, and Kazunori Sakamoto (1991) "The Rise and Fall of Deficit in Japan. 1965-1990," *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 5, No. 4, pp. 451-472.
- Aschauer, David Alan (1989) "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, No. 2, pp. 177-200.
- Auerbach, Alan and Yuriy Gorodnichenko (2012) "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy," *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 4, No. 2, May, pp. 1-27.
- Auerbach, Alan and Yuriy Gorodnichenko (2013) "Fiscal Multipliers in Recession and Expansion," in A. Alesina and F. Giavazzi, eds. *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Braun, R. Anton, and Douglas Joines (2012) "The Implications of a Greying Japan for Public Policy." Working paper.
- Doi, Takeo and Toshihiro Ihori (2009) *The Public Sector in Japan: Past Developments and Future Prospects*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Fukao, Mitsuhiro (2012) "The Sustainability of Budget Deficit in Japan," RIETI discussion paper 12-J-018. <http://www.rieti.go.jp/en/publications/summary/12060006.html>
- Hall, Robert E. (2009) "By How Much Does GDP Rise if the Government Buys More Output?" *Brookings Papers on Economic Activity* 2009(2), pp. 183-231.
- Hoshi, Takeo and Anil Kashyap (2013) "Will the U.S. and Europe Avoid a Lost Decade? Lessons from Japan's Post Crisis Experience," presented in IMF 14th Jacques Polak Annual Research Conference, November 7-8, 2013. <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2013/arc/pdf/hoshi.pdf>
- Hoshi, Takeo and Takatoshi Ito (2013) "Is the Sky the Limit? Can Japanese Government Bonds Continue to Defy Gravity?" *Asian Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2, pp. 218-247.
- Hoshi, Takeo and Takatoshi Ito (2014) "Defying Gravity: Can Japanese Sovereign Debt Continue to Increase without a Crisis?" *Economic Policy*, Vol. 29, No. 77, pp. 5-44.
- Ihori, Toshihiro, Toru Nakazato, and Masumi Kawade (2003) "Japan's Fiscal Policies in the 1990s," *The World Economy*, Vol. 26, No. 3, pp. 325-338.
- Ishi, Hiromitsu (2001) *The Japanese Tax System*, 3rd ed., Oxford University Press.
- Posen, Adam S. (1998) *Restoring Japan's Economic Growth*, Peterson Institute for International Economics. (三原淳雄・土屋安衛 訳『日本経済の再挑戦—成長回復への3つの政策』, 東洋経済新報社)
- Woodward, Bob (2012) *The Price of Politics*, Simon & Schuster Inc. (伏見威蕃訳『政治の代償』, 日本経済新聞出版社)