

### Ⅲ. 経済社会の構造変化

#### 1. 経済社会の構造変化の加速

令和元（2019）年の当調査会答申『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』（以下「令和元年答申」と言います。）では、平成の時代を振り返り、経済社会の構造変化を整理した上で、新たな令和の時代を見据えた税制のあり方について考え方が提示されました。

『令和元年答申』から4年近くが経過した現在、その変化の大きな方向性は同じであれ、新型コロナの流行等を背景に、世界的な潮流として様々な動きがある中、その影響も受けて、我が国においても経済社会に大きな構造変化が生じています。

雇われない働き方の拡大やシェアリングエコノミーの活発化といった働き方の多様化、ライフコースの多様化、共働き世帯の増加や世帯構成の変化、外国人労働者などの増加も加速しており、成長分野への円滑な労働移動も念頭に、それらに対して中立的な制度の構築が求められています。また、経済のグローバル化・デジタル化が進展する中、プラットフォームの台頭やWeb3.0等の技術による環境の変化、暗号資産の普及など、これまで以上のスピードで状況が変化してきており、我が国においても、産業の新陳代謝の促進やスタートアップ・エコシステムの構築などが求められています。

非正規雇用や貧困などの格差を巡る状況にも変化が生じ、孤独・孤立化する人々への対応も必要になっています。エネルギー・環境問題も深刻さを増し、ロシアによるウクライナ侵略は我が国が抱えるエネルギー問題を浮き彫りにしました。さらに、世界的な安全保障環境が変化する中で、経済安全保障の観点からサプライチェーンの問題などで新たな企業戦略が求められるとともに、経済力・財政基盤の強化も含めた国力としての防衛力の強化が課題となっています。

また、人口減少・少子高齢化が更に進展する中、社会保障制度の持続可能性の確保が大きな課題となっています。若者・子育て世代の所得向上など、こども・子育て政策を強化していく必要があります。地域社会においても、介護、医療、子育て等の社会保障サービスの提供、地域経済の活性化、防災・減災対策等、住民の生命と安全を守る地方公共団体の役割が増加してきてい

ます。

そして、それらの構造変化の影響もあり、バブル経済崩壊以降、構造的に悪化してきた我が国財政は、緊急的な対応であるとはいえ、コロナ禍への対応としての財政出動により、一段と深刻な状況になっています。将来世代へ負担を先送りしている状態を続けないよう、持続的な経済成長を実現しつつ、租税の財源調達機能を十分に果たしていく必要があります。

もとより税制のみで経済社会の全ての課題に対応できるわけではありません。しかし、公的サービスを提供するために必要な財源を確保した上で、「公平・中立・簡素」に適う、多くの人から納得感を得られるような税制を構築するためには、社会の様々な問題・課題をしっかりと把握し、将来生じ得る変化も見据え、目配りをしていくことが大切だと考えます。

そうした観点から、以下、当調査会で実施した有識者ヒアリングの内容等も踏まえ、現代日本の経済社会の構造変化について見ていきます。

## 2. 働き方やライフコースの多様化

### (働き方の多様化)

戦後日本では、終身雇用を前提として、業務内容や勤務地などを限定せず雇用契約を結ぶという、いわゆる総合職形態の雇用が一般化していきました。

しかしながら、バブル崩壊後の景気の悪化や競争の激化、日本型雇用慣行のない外資系企業の進出、共働き世帯の増加、少子化に伴う企業の雇用戦略の変容、転職市場の発展などにより、近年、副業・兼業を解禁する動きや、職務内容を特定して雇用契約を結ぶ形態の増加など、働き方の多様化が進んでいます。

また、平成の時代に入り、全体の雇用者数が緩やかな増加を続ける中、そのペースを上回って非正規雇用が増大しました。特に近年、女性の社会進出や団塊の世代の高齢化に伴い、女性や高齢者が非正規の形で労働参加をすることで、非正規雇用の増大に拍車がかかっています。

#### [資料 1 - III - 1] 雇用者数の推移

(万人、%)	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2017	2022
雇用者総数	4,327	5,030	5,349	5,337	5,572	5,530	5,824	6,032
非正規雇用者総数	711	958	1,152	1,451	1,735	1,816	2,040	2,101
非正規雇用割合	17.6	20.5	23.2	29.4	33.5	35.2	37.3	36.9

(出典) 総務省「労働力調査」

(注) 2001年以前は総務省統計局「労働力調査特別調査」、2002年以降は「労働力調査 詳細集計」

#### [資料 1 - III - 2] 非正規雇用割合（女性・高齢者）の推移

(%)	1988	1992	1997	2002	2007	2012	2017	2022
女性	35.1	38.3	41.7	49.3	53.5	54.5	55.5	53.4
高齢者	48.6	50.9	54.7	62.1	67.3	68.8	74.4	76.4

(出典) 総務省「労働力調査」

(注) 2001年以前は総務省統計局「労働力調査特別調査」、2002年以降は「労働力調査 詳細集計」

### (コロナ禍によって加速された働き方の多様化)

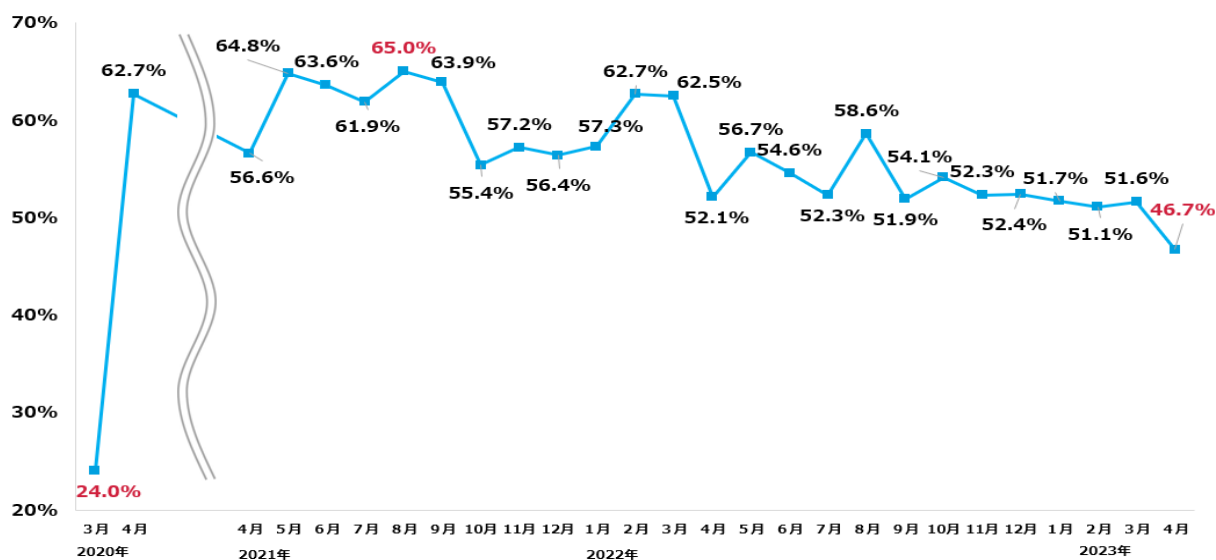
新型コロナの感染拡大を受け、政府からの累次の要請も繰り返される中で、リモートワークは飛躍的に拡大しました。最初の緊急事態宣言前に都内でテ

レワークを導入している企業は 24%でしたが、令和 3（2021）年 7～9 月の 4 回目の緊急事態宣言の際には 65%にまで増加し、令和 5（2023）年 4 月においても、47%と高い水準を保っています。〔資料 1－Ⅲ－3〕

現在、新型コロナは、感染症法上の扱いが 2 類相当から 5 類へと移行され、徐々に落ち着きつつある状況にあります。新型コロナの感染拡大前からの共働き世帯の増加による子育て負担の分担傾向やデジタル技術の更なる発展も相まって、今後も在宅勤務・テレワークの割合は増加していくことも考えられます。

＜参考＞州ごとに税制が大きく異なるアメリカにおいては、こうした傾向が進むことで、働き手の居住地と企業の居住地が異なることによる課税上の問題も生じています。例えば、ある州において物理的なオフィスは存在しないが、リモートワークを行っている社員がいる場合、その州にも法人税の課税権があるのではないかといった議論が起こっています。

### 〔資料 1－Ⅲ－3〕テレワーク実施率の推移



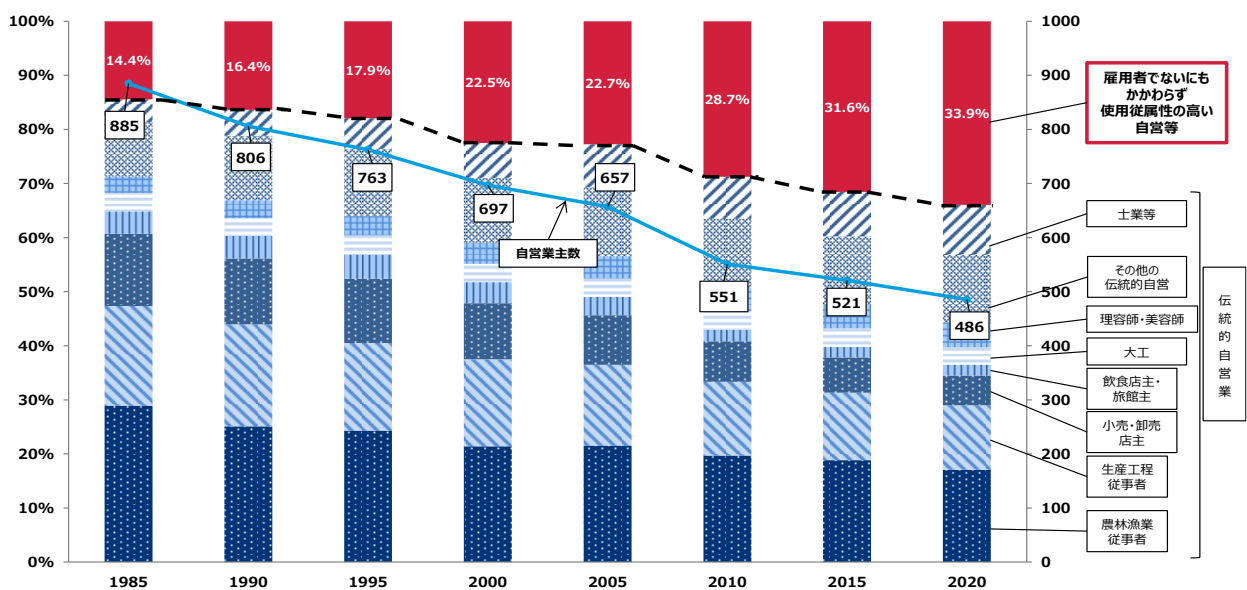
（出典）東京都「テレワーク実施率調査」

### （雇われない働き方の拡大）

デジタル化の進展の影響も受け、自営業者等においては、伝統的な自営業者が数を減らしている一方、雇用者でないにもかかわらず、使用従属性が高い働き方をする者（フリーランス）の割合が上昇しています。これらの動きにより、雇われない働き方が拡大し、雇用全体の流動化も進んでいます。〔資料 1－Ⅲ－4〕

フリーランスと一口に言ってもその定義は様々ですが、①自身で事業等を営んでいる、②従業員を雇用していない、③実店舗を持たない、④農林漁業従事者ではない、という形態で働く人と整理した場合、その数は462万人とされています<sup>22</sup>。こうしたフリーランスの実態は多様であり、ジャーナリスト、アーティスト、アナウンサーなどの伝統的なものから、コロナ禍で一気に浸透した個人事業主形態の飲食料品等の配達員や、オンライン動画共有プラットフォームを通じて情報を発信し広告収入等を得る者など新しい働き方まで実に幅広くなってきています。

〔資料1-Ⅲ-4〕フリーランス割合の推移



(出典) 総務省「国勢調査」  
 (注1) 山田久「働き方の変化と税制・社会保障制度への含意」(平成27年9月3日 政府税制調査会資料)の区分によると、「伝統的自営業」とは、農林漁業、製造業、小売・卸売店主など取引先との関係で使用従属性の低い従来型の自営業をいう。「工業等」とは、医師、弁護士、会計士、税理士、画家、芸術家など使用従属性の低い専門的職業をいう。「雇用者でないにもかかわらず使用従属性の高い自営業等」とは、建築技術者やS E、保険代理人・外交員など使用従属性の高い自営業主が多く含まれる職種をいう。  
 (注2) 「自営業主」は、「雇人のある業主」、「雇人のない業主」及び「家庭内職者」。

### (シェアリングエコノミーの活発化)

昨今、スマートフォンやSNSの普及により、個人によるオンラインの中古品売買や、民泊、ライドシェア等のシェアリングエコノミーが進展してきています。オンラインのプラットフォームを通じた個人への業務委託の仕組みも広がっており、その国内市場規模は、令和3(2021)年度で約2.4兆円に達しており、令和12(2030)年度には約14.3兆円に拡大すると見込まれています<sup>23</sup>。こうした動きは、遊休資産やスキル等の有効活用を進められる可能性があるとともに、潜在的な需要を喚起し新しいビジネスの創出に貢献

<sup>22</sup> 内閣官房日本経済再生総合事務局「フリーランス実態調査結果」(令和2(2020)年5月)。

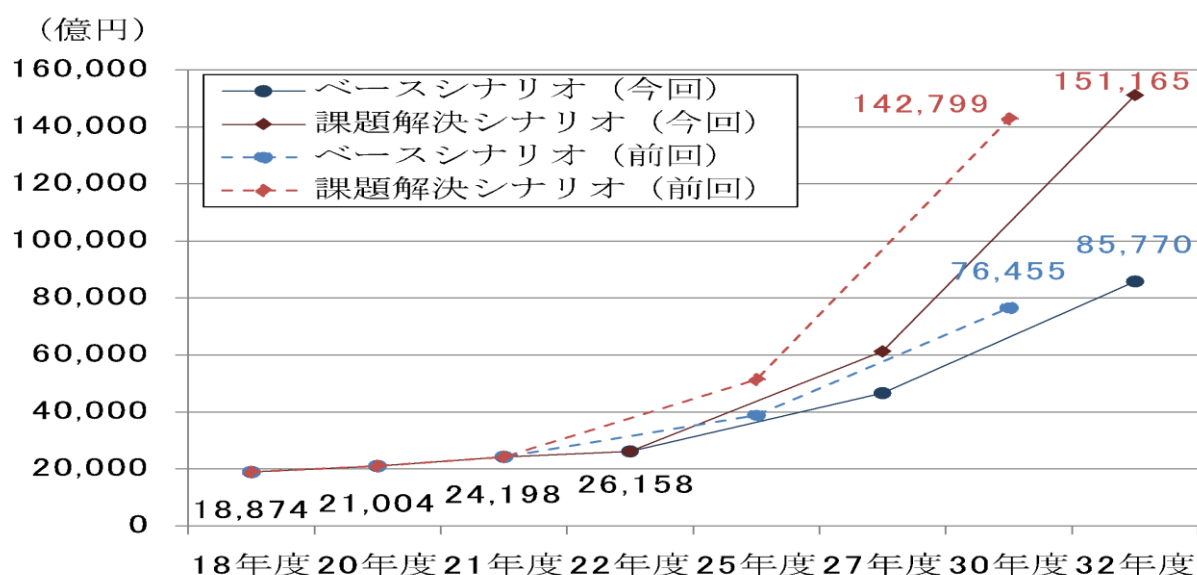
<sup>23</sup> 一般社団法人シェアリングエコノミー協会「シェアリングエコノミー活用ハンドブック(2022年3月版)」(令和4(2022)年3月)。

することが期待されています。〔資料 1－Ⅲ－5〕

そうした中で、個人の働き方や収入のあり方も多様化していますが、そのような働き方であっても、取引の的確な把握などの環境整備を通じた適正な申告によって、税制における公平性を確保することは重要です。納税者のコンプライアンス意識向上と個人所得把握の観点や、デジタル化等を通じた納税者の利便性向上の観点から、働き方の多様化にあわせた税務上の対応が諸外国においても課題となっています。

<参考>例えば、アメリカでは、多様な働き方をする個人にも納税コンプライアンスの意識を持ってもらうとともに、税務当局が個人収入を把握するため、ギグワーカーと取引を行った者が当該ギグワーカー及び税務当局に法定調書を送付することとなっています。

### 〔資料 1－Ⅲ－5〕 シェアリングエコノミーの国内市場規模の推移



(出典) 一般社団法人シェアリングエコノミー協会、株式会社情報通信総合研究所「シェアリングエコノミー市場調査 2022年版」

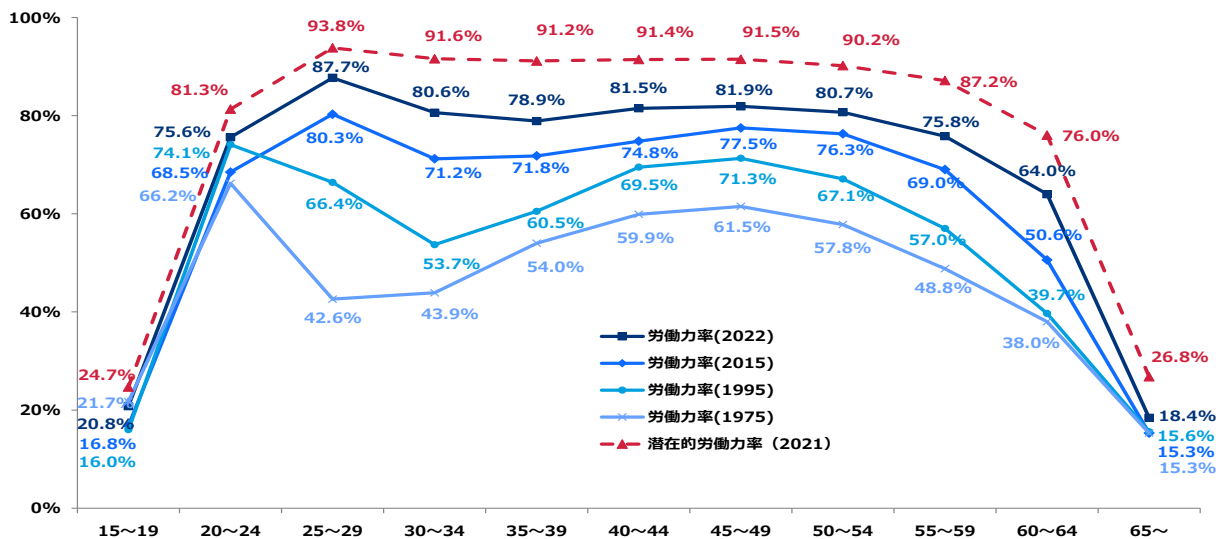
### (ライフコースの多様化)

働き方の多様化と労働市場の流動化も相まって、ライフコースそのものが多様化しています。かつて、女性は結婚を契機に離職をし、子育てを終えてから復職するケースが多く、女性の年齢別労働力率は真ん中(20代後半～40代前半)が凹んだいわゆる「M字カーブ」と呼ばれる状態でした。しかし、女性の就労拡大や結婚・出産時期の分散に伴い、そのカーブは緩やかになり、その傾向は、若い世代ほど顕著となっています。〔資料 1－Ⅲ－6〕

また、人生 100 年時代を迎え、今後は多くの人々が、結婚・育児や介護を

経ても、リカレント教育による学び直しやリ・スキリングなどを通じて、社会において持ち場を変えていく時代が到来することが予想されます。ライフコースの多様化に対応し、新卒採用の一発勝負ではなく、誰でも、何歳になっても、人生の再設計が可能となるような社会を構築していかなくてはなりません。

〔資料 1－Ⅲ－6〕 女性の労働力人口比率の変化



(出典) 総務省「労働力調査」  
 (注) 労働力率は、15歳以上人口に占める労働力人口(就業者+完全失業者)の割合。潜在的労働力率は、15歳以上人口に占める潜在的労働力人口(労働力人口+就業希望者)の割合。

(共働き世帯の増加と世帯構成の変化)

日本人の働き方の変化を考える上で、共働き世帯の増加は顕著な影響をもたらしています。かつて、一般的な家庭では、夫はサラリーマンとして会社で働き、妻は専業主婦として家庭で家事・育児を担うという姿が多く見られましたが、1980年代後半には4割程度であった共働き世帯の比率は、年々増加し、現在では7割を超えるなど、一般的なものとなりつつあります<sup>24</sup>。

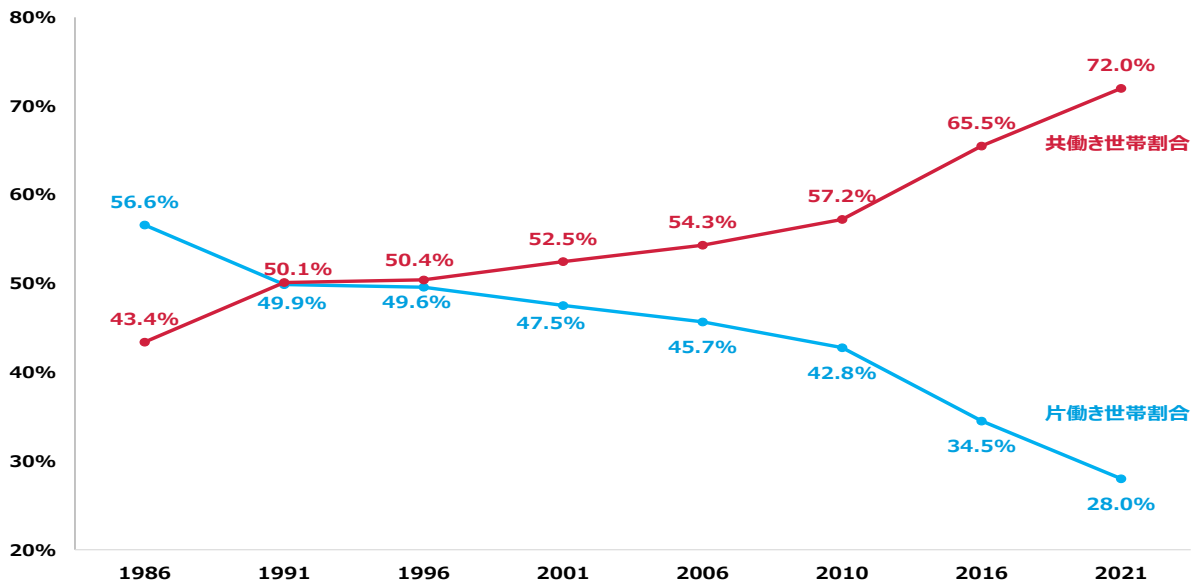
〔資料 1－Ⅲ－7〕

世帯構成については、平成2(1990)年以降、少子化や高齢化、未婚化や晩婚化などを背景に、「夫婦と子供世帯」は減少し、高齢者を含む「一人世帯」や「夫婦のみの世帯」、「ひとり親と子供世帯」が増加しました。平成22(2010)年には、「一人世帯」が「夫婦と子供世帯」を抜いて世帯数の最も多い類型となり、近年、世帯構成の多様化と小規模化が一層加速してきてい

<sup>24</sup> この中には、働く専業主婦とも言われている、国民年金の第3号被保険者の範囲内で働いている人もいます。

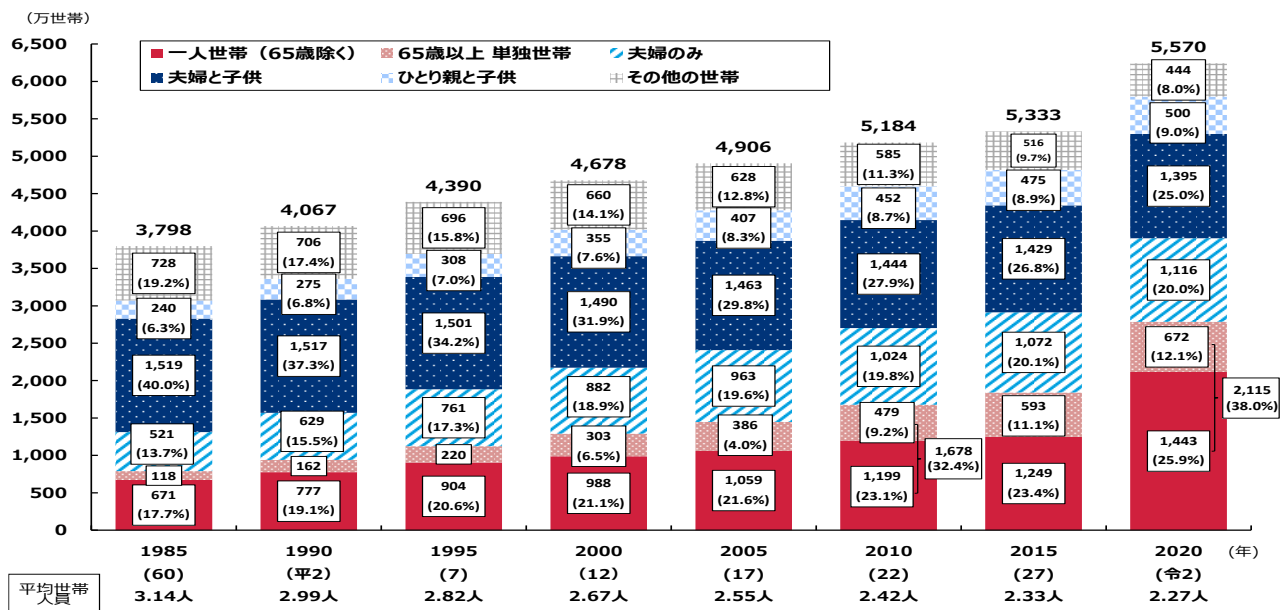
ます。なお、成人人口の2～3%は事実婚を選択していると言われてい  
 ます<sup>25</sup>。近年、LGBT（Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender）に代表され  
 る性的マイノリティについても、一部の自治体で同性カップルに一定の権利  
 を認めるパートナーシップ制度の導入の動きが見られます。〔資料1-III-  
 8〕

〔資料1-III-7〕共働き世帯数の推移



(出典) 内閣府男女共同参画局「令和4年版 男女共同参画白書」

〔資料1-III-8〕世帯構成の推移



(出典) 総務省「国勢調査」  
 (注1) 世帯数は一般世帯の数値。数値は四捨五入しているため合計が一致しない場合がある。  
 (注2) 一人世帯とは、上記の調査・推計における単独世帯を指す。

<sup>25</sup> 内閣府「令和4年版男女共同参画白書」(令和4(2022)年6月)。



## (外国人労働者などの増加)

我が国の人手不足が深刻化する中で、経済社会の活性化に資するという観点から、専門的・技術的分野の外国人を積極的に受け入れていく、また、それ以外の分野については国民的コンセンサスを踏まえつつ検討していくという考え方にに基づき、在留資格に係る制度の様々な改正が行われてきました。

まず、高度外国人材については、平成 24（2012）年に導入したポイント制において優遇措置が講じられ、現在では主に中国国籍の方々が専門的な技術・知識などを生かして様々な分野で活躍しています。

また、「技能実習制度」は、当初、開発途上国への国際協力を目的として創設されましたが、本来の目的と異なり、実質的に低賃金労働者として扱っているといった問題が指摘されたことを受け、累次の制度改正により技能実習生の保護が図られてきました<sup>26</sup>。さらに、令和元（2019）年には、一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人を受け入れる「特定技能制度」が創設され、製造業や介護、建設などの人手不足分野での受入れが進んでいるとともに、その対象分野も拡大<sup>27</sup>されています。〔資料 1－Ⅲ－9〕

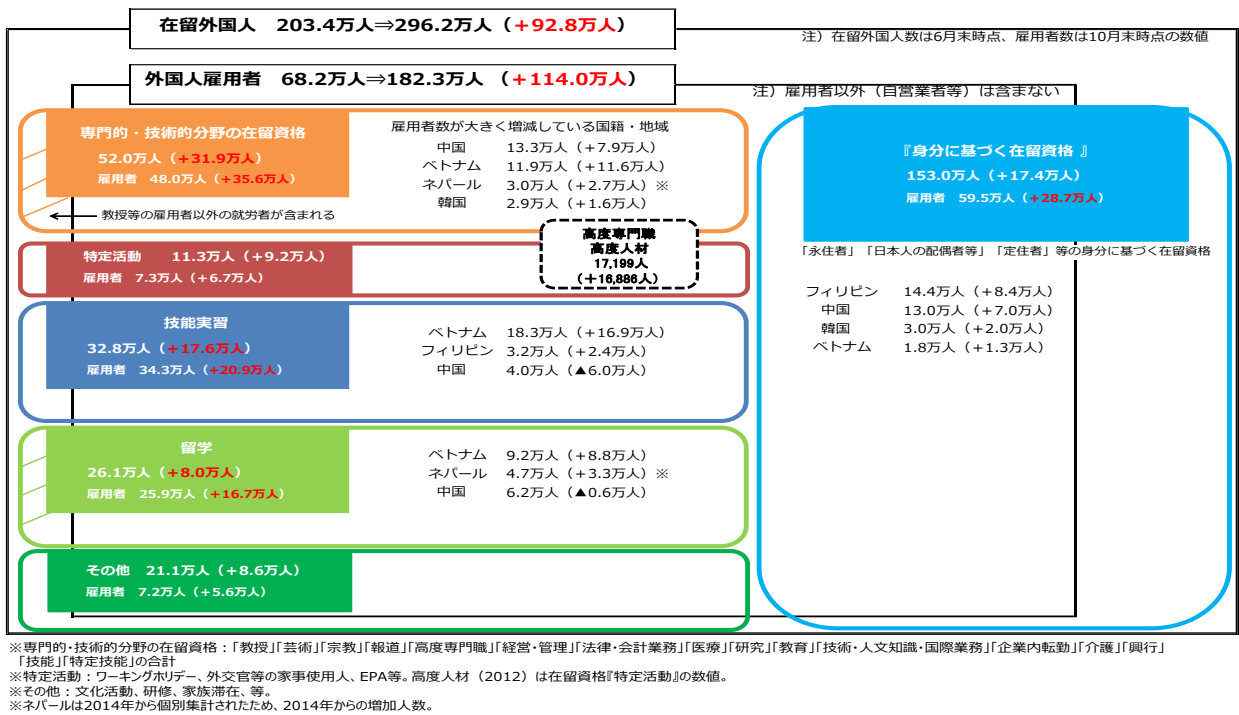
こうした取組みを通じて、外国人労働者数は、令和 4（2022）年 10 月末時点で 182.3 万人となり、10 年前（平成 24（2012）年）の 68.2 万人から大きく増加し、過去最高を記録しました。産業別では、「製造業」が最も多く、全体の 26.6%を占めており、「医療・福祉」でも、外国人労働者数、外国人を雇用する事業所数ともに前年比で大幅に増加しています。国籍別にみれば、ベトナム（46.2 万人）が最も多く、全体の約 25%を占め、次いで、中国（38.6 万人）、フィリピン（20.6 万人）となっています。〔資料 1－Ⅲ－10〕

また、後述する経済のグローバル化の進展や国際金融センター等の実現を目指す中、外国人の増加傾向は、投資家や経営者層でも見られるようになっていきます。

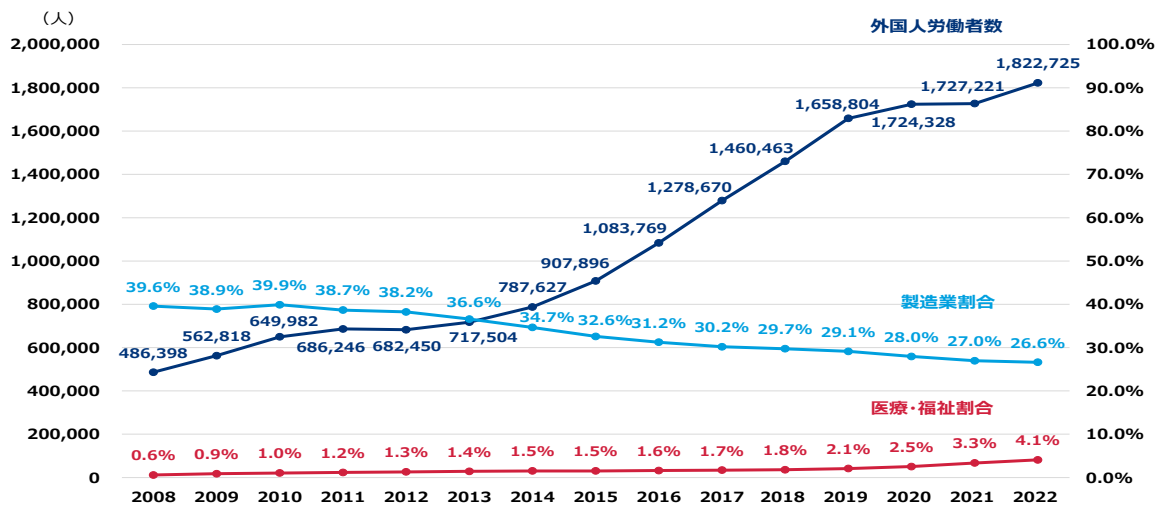
<sup>26</sup> 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下に設けられた「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」から、令和 5（2023）年 5 月 11 日に提出された中間報告書において、「現行の技能実習制度を廃止して人材確保と人材育成を目的とする新たな制度の創設を検討する」旨が「検討の方向性」として示されており、令和 5（2023）年秋頃に最終報告書が提出される見込みです。

<sup>27</sup> 令和 5（2023）年 6 月には、特定技能 2 号の対象分野が 2 分野から 11 分野に拡大されることが決定されました（令和 5（2023）年 6 月閣議決定）。

〔資料 1－Ⅲ－9〕 在留資格別でみた外国人数の変化（平成 24（2012）年から令和 4（2022）年）



〔資料 1－Ⅲ－10〕 外国人労働者数の推移



(注 1) 各年10月末現在。  
(注 2) 産業分類は、日本標準産業分類（平成25年10月改定）に対応している。  
(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況」

(個人の意識の変化)

個人の意識についても、近年、大きな変化が見られます。広告代理店<sup>28</sup>が実施した「個人の意識調査」を基に過去 30 年を振り返ると、バブル崩壊や阪神・淡路大震災を経験し喪失感の強かった 1990 年代と、そこから回復途

<sup>28</sup> 株式会社博報堂 博報堂生活総合研究所。

上にあった 2000 年代、変化の少ない安定した状況を受容した 2010 年代を経て、コロナ禍で「安定」との認識が薄れ、「変化」を強く意識するようになっていくとされています。コロナ禍に対応する中、従来の常識や慣習にとられない、個人の趣向の個別化が一層進んでいる状況にあります。

また、若い世代の貯蓄について見ると、34 歳以下が世帯主の勤労者世帯の貯蓄率は、令和 4（2022）年は 41.4%と長期的に上昇傾向にあり、また、全体平均よりも高く推移しています。その理由については、「万が一の備え」や「老後の生活費」が上位に挙げられるなど、若い世代が漠然とした将来不安を抱えていることが分かります。

若い世代の漠然とした将来不安を解消するとともに、若い世代一人ひとりの成し遂げたい夢や挑戦を力強く後押ししていく観点からも、セーフティネットのあり方について検討していくことが重要です。

### 3. 経済のグローバル化・デジタル化

#### (グローバル化の中での我が国企業)

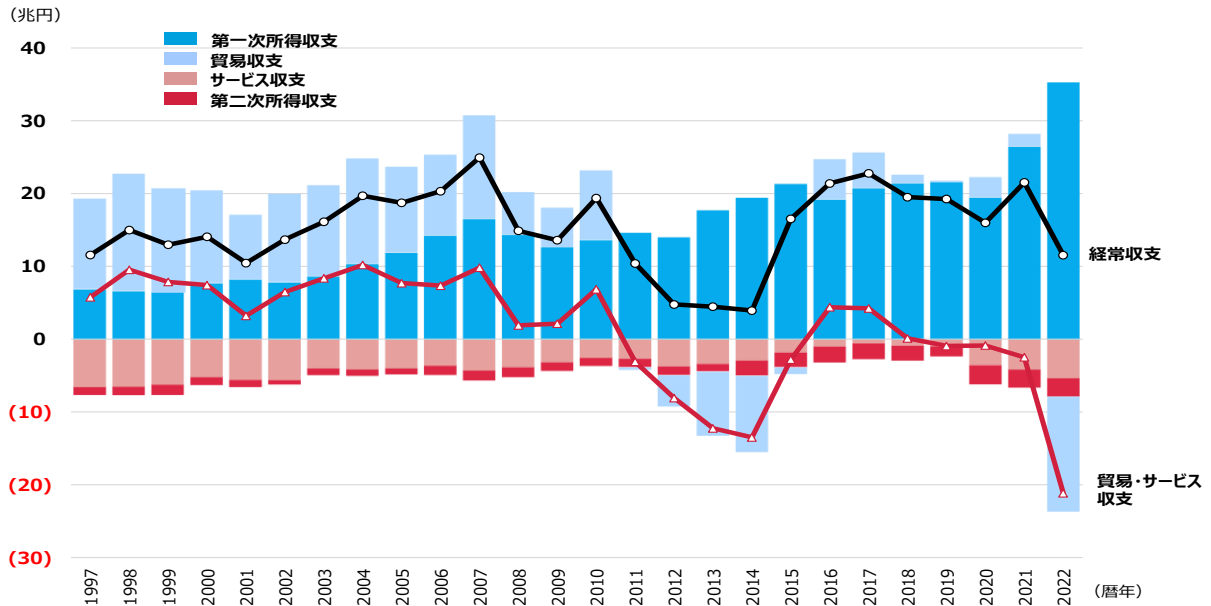
平成の時代を通じて、国際的な貿易や資本移動の自由化を背景とした、経済のグローバル化に伴い、我が国経済は、輸出に軸を置いた構造から、海外の生産拠点が生み出す付加価値が配当等の形で国内へ還流される構造に転換してきました。製造業の生産拠点の海外移転や資源価格の高騰の影響もあり、令和4（2022）年の貿易収支が赤字に転じた一方、過去の経常黒字を背景とする対外投資の蓄積により、海外からの利子・配当等である第一次所得収支の黒字が拡大し、経常収支全体では黒字を維持しています。〔資料1－Ⅲ－11〕

この大きな流れの要因として、製造業の稼ぎ方の変化があります。安い人件費と大胆な経営力を武器にした新興国企業が台頭した結果、我が国の製造業は、大量生産型から高付加価値型の事業へのシフトが進んでいます。また、人口減少・少子高齢化が進展し、販売市場としての魅力が低減していく日本市場と比較して成長性の高い海外市場に進出し、海外現地法人が稼ぎ、その配当を受け取る形態が多くなってきています。〔資料1－Ⅲ－12〕

近年の我が国企業の投資動向を見ても、その動きは顕著です。設備投資はリーマン・ショック以降徐々に回復し、コロナ禍の影響で一旦落ち込みましたが、令和3（2021）年度には45.7兆円と新型コロナの感染拡大前の水準をほぼ回復しました。ただし、その内訳の中長期的なトレンドを見てみると、国内設備投資はほぼ横ばいであるのに対し、海外現地法人を通じた海外での設備投資、また海外企業に対するM&Aが著しく増加していることが分かります。この結果、国際収支統計によると、我が国の企業が対外直接投資から得る収益は年々増加しており、令和4（2022）年度は約13兆円となっています。〔資料1－Ⅲ－13～16〕

今後の税制を考える上では、国内雇用・投資の確保、経済安全保障の確立、サプライチェーンの強靱化などの観点も踏まえつつ、企業行動・投資動向がどのように変化していくかを注視する必要があります。

### 〔資料 1－Ⅲ－11〕 経常収支の推移



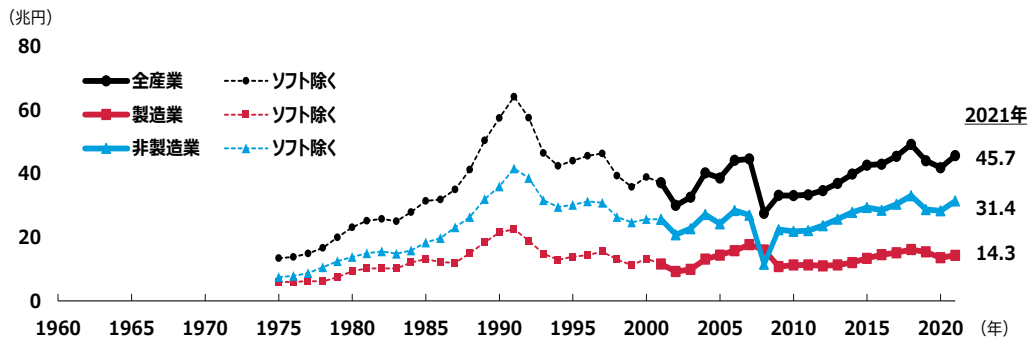
(注) 第一次所得収支：投資収益（直接投資収益、証券投資収益（配当金、債券利子等））等  
第二次所得収支：官民の無償資金協力、寄付、贈与の受払等  
(出典) 財務省「国際収支統計」

### 〔資料 1－Ⅲ－12〕 現地法人数の推移

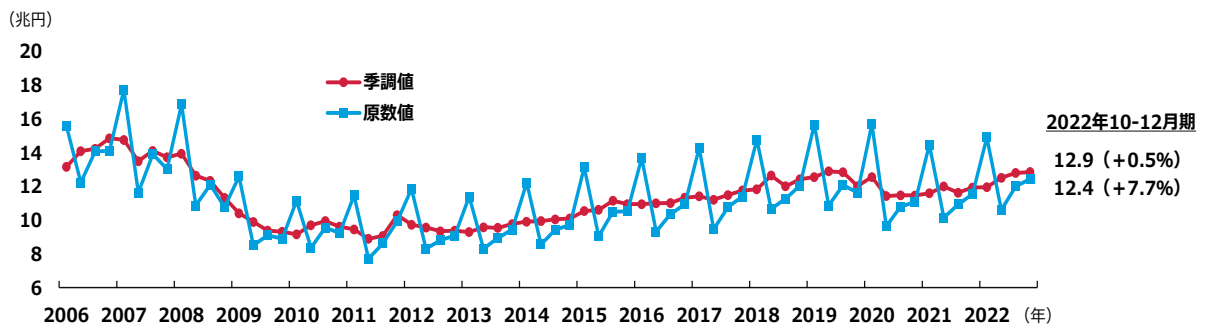
	1986	1991	1996	2001	2006	2011	2016	2021
現地法人数	4,213	8,505	12,657	12,476	16,370	19,250	24,959	25,325

(出典) 経済産業省「海外事業活動基本調査」

### 〔資料 1－Ⅲ－13〕 設備投資の推移



(注1) 金融業、保険業を除く。(注2) 設備投資の数値は、ソフトウェアを含む。  
(出典) 財務省「法人企業統計調査」(年報)



(注1) 金融業、保険業を除く。(注2) 設備投資の数値は、ソフトウェアを含む。(注3) カッコ内はそれぞれ前年同期比、季調済前期比  
(出典) 財務省「法人企業統計調査」(季報)

### 〔資料 1－Ⅲ－14〕 現地法人設備投資の推移

(十億円)	2009	2012	2015	2018	2021
合計	35,895	62,700	87,259	88,765	68,928
製造業	20,587	38,157	45,716	43,840	36,709
非製造業	15,308	24,542	41,543	44,925	32,219

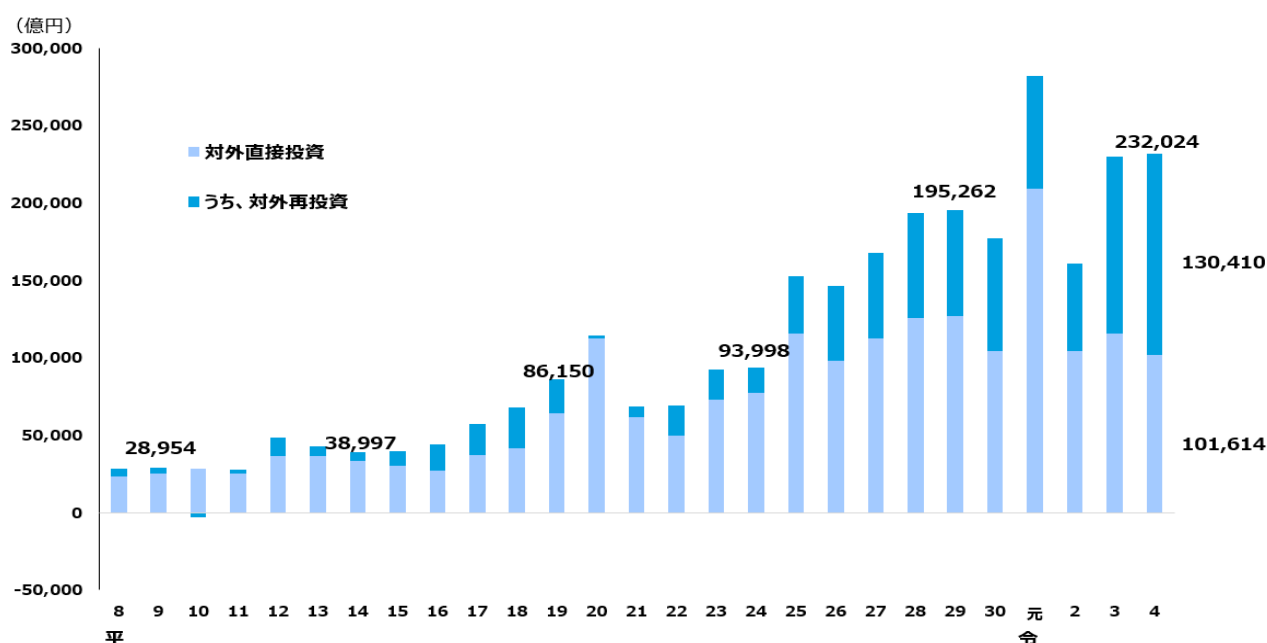
(出典) 経済産業省「海外事業活動基本調査」

### 〔資料 1－Ⅲ－15〕 対外M&A投資の推移

(百万ドル)	1991	1996	2001	2006	2011	2016	2021
対外M&A投資額	12,928	3,507	10,555	17,281	62,263	73,398	59,688

(出典) UNCTAD「cross-border M&A database」

### 〔資料 1－Ⅲ－16〕 対外直接投資の推移



(出典) 財務省「国際収支統計」

### (デジタル化の中での我が国企業)

デジタル化された経済では、他に先んじて新たな付加価値やビジネスモデルを創出した企業が市場を席巻することが以前に比べて容易になってきています。産業の競争力を維持・向上させるためには、イノベーションの促進や成長産業への経営資源のシフト等を大胆に進めることが求められます。そのためにも、リスクテイクをする起業家への支援を含め、産業の新陳代謝を進めていくことが重要です。

また、データの新たな付加価値の見極めや収集・分析・活用など、企業の

更なるデジタル化を進めて成長につなげていくために、多様な人材を確保することが重要となってきました。こうした点から、労働市場の流動性の確保や、教育訓練の機会の必要性といった課題が提起されています。

加えて、経済のデジタル化に伴い、企業活動における無形資産の価値の重要性が増加しています。無形資産は、国境を越えて移動させることが容易であり、その際に客観的な価値の判定が容易ではないという性質も持っているため、税負担が相対的に軽い国に所得を移転させることによる租税回避のリスクが大きいと考えられ、こうした課題への対処が求められてきています。デジタル化の進展により、市場国にP E（Permanent Establishment; 恒久的施設）を置かずに事業を展開することも可能となってきたため、P Eを課税の根拠とする従来の国際課税原則の見直しも議論されてきています。

このように、デジタル化の進展は、新たな経済活動の機会を提供するとともに、社会制度のあり方そのものの見直しを迫っているとも考えられ、我が国としても国際的なルールメイキング等の議論に積極的に参画していく必要があります。

### （プラットフォームの台頭とオンライン取引の急速な増加）

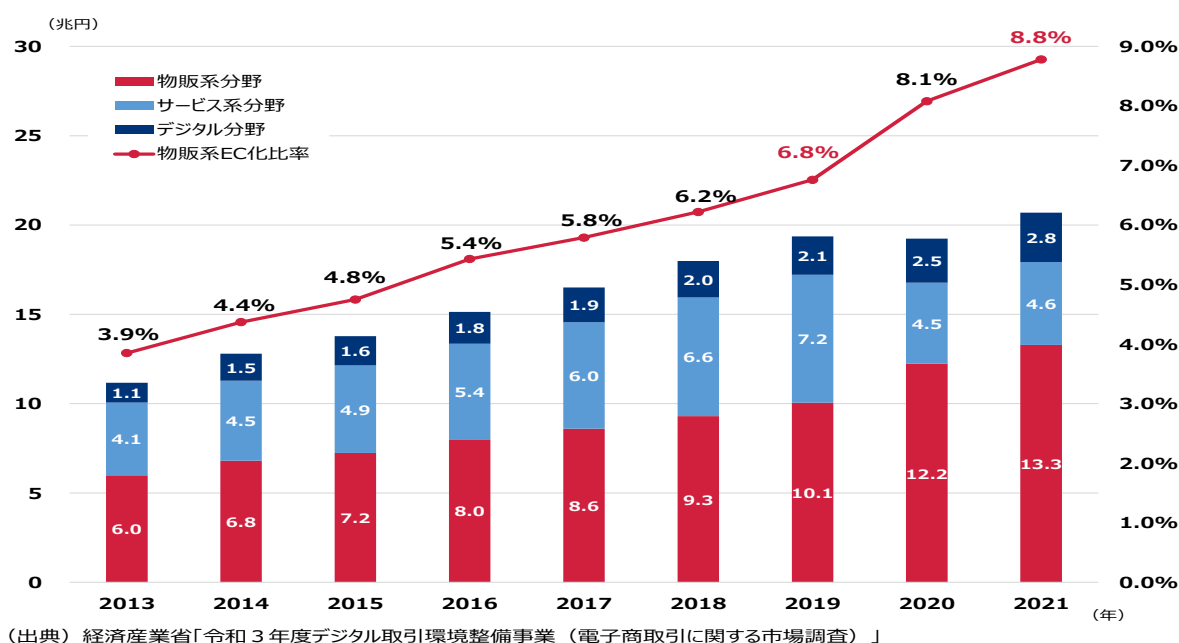
近年、A I やビッグデータ解析などの先端技術を駆使して、大量のデータを分析・活用する事業活動が広がっています。特に、I C T（Information and Communication Technology; 情報通信技術）やデータを活用して第三者に多種多様なサービスの「場」を提供するデジタル・プラットフォームは、革新的なビジネスや市場を生み出し続けるイノベーションの担い手となっています。

商品の購入や金融等の様々な取引は、今やオンラインで行うことが主流となっています。特に、令和2（2020）年に新型コロナの世界的な拡大が始まって以降は、外出の自粛要請などの影響もあり、経済のデジタル化の動きがより一層加速しています。我が国でも、例えば、B to C の物販取引におけるE C（Electronic Commerce; 電子商取引）比率が新型コロナの感染拡大前である令和元（2019）年の6.8%（10.1兆円）から令和3（2021）年には8.8%（13.3兆円）へと大きく増加するなど、デジタル・プラットフォーム等を通じたインターネット取引は、あらゆる世代の消費者でその割合が増加しており、顧客のニーズに合ったサービスを展開し、業績を大きく伸ばして

## いる企業も見受けられます。〔資料 1－Ⅲ－17〕

＜参考＞諸外国を見てみると、フランスではプラットフォームに対して、各顧客が行った取引の回数、総額、課せられる税金等の情報を税務当局に報告することを義務付けています。また、OECDにおいては、各顧客が実現した取引及び所得に係る情報をプラットフォームが統一的な基準により収集し、税務当局及び各顧客に提供するためのモデルルールが策定されています。具体的には、税務当局に提供された当該情報が各国税務当局間において自動的に交換されることに加え、各顧客に当該情報を提供することによる各顧客の申告負担の軽減につながることを目指されています。

### 〔資料 1－Ⅲ－17〕 BtoCのEC市場規模の推移



### (Web3.0等の技術による環境の変化)

近年、Web3.0関連のスタートアップが登場し、地理的制約や資源制約に縛られないサイバー空間における経済活動が活発化してきています。Web3.0とは、ブロックチェーン技術を応用した次世代の分散型インターネットのことを意味し、その特徴としては、Web2.0のように特定のプラットフォームによって管理されるのではなく、権力が分散されているということが挙げられます。令和3（2021）年には、Web3.0技術の軸となるブロックチェーン上で成立し、特定の所有者や管理者が存在せず、参加者同士の投票で意思決定し、事業やプロジェクトを推進する新しい組織形態であるDAO（Decentralized Autonomous Organization; 分散型自立組織）への参加者数は160万人にも達し、世界での総資産は2兆円に達したとも言われて



います<sup>29</sup>。

Web3.0 に関連するサービスやツールにはNFT（Non Fungible Token; 非代替性トークン）やブロックチェーンなどがあります。NFTのようなトークンの活用事例は、ゲームやファッション、アートなど多岐にわたっており、ブロックチェーン上でユーザー自らデータの管理・活用を行い新しい価値を創出する動きは、今後も益々活発化していく傾向にあります。

また、近時の技術動向として、メタバースと言われるインターネット上の仮想の三次元空間も注目されています。メタバース上で様々な領域のサービスやコンテンツが生産者から消費者へ提供される際に、Web3.0 関連技術であるNFTやブロックチェーンを用いる場合も想定されます。メタバースの提供開始に向けては、デジタルコンテンツ資産を法的にどのように取り扱っていくかなど、状況変化のスピードも意識しながら取引環境の整備を行っていくことが課題となっています。

さらに、最近では、生成AIの利用が広がっており、大手プラットフォーム事業者が次々とサービスを展開しています。分散型プラットフォームを指向するWeb3.0 に対して、大手プラットフォーム事業者がオンラインサービスを牽引する動きが見られます。

こうした動きは1～2年の間に次々と生じており、変化のスピードの加速自体が社会の環境変化であると言え、税制に関しても、現実の貨幣経済の外で行われる様々な個人や組織間の取引等をどのように把握するか、担税力をどう捉えるか、通常の所得や消費に係る税との公平性をどのように考えるかなど様々な課題について、引き続き、検討していく必要があります。その際には、結果として、プラットフォーム事業者で大きく水をあけられたWeb2.0 時の教訓を生かし、技術革新によく目配りしながら、我が国が環境の変化の大きな流れに乗り遅れることがないように、あるいはそれを牽引していく立場になっていくことが望ましいと考えます。

### **(暗号資産の普及)**

暗号資産は、令和元（2019）年には27兆円程度であった時価総額が、令和2（2020）年以降、急速に拡大し、令和4（2022）年には158兆円程度まで増大しています。取引銘柄も約5,000種類から約1万9,500種類へと急

<sup>29</sup> 世界経済フォーラム「Decentralized Autonomous Organization Toolkit」（令和5（2023）年1月）。

拡大しています。

暗号資産は、世界中の当局がマネー・ロンダリング目的での利用を警戒していることから分かります。個人のウォレット間での取引が可能であるため、その取引実態の捕捉が難しいとされています。特に、先進国で適切な規制を設けたとしても、制度整備やその執行体制が不十分な国を経由する場合などには、実効的な対応ができるとは言い難い状況です。

このような状況に対して税制面では、適正な申告を確保するために取引実態の捕捉をどのようにして担保していくのかといったことが課題となってくると考えられます。OECDでは、非居住者による暗号資産の取引情報を国際的に交換するための枠組みが策定されています。

### （賃金の動向と無形資産投資）

我が国企業の経常利益は、バブル経済崩壊の影響で1990年代は伸び悩みました。その後は、リーマン・ショックや新型コロナの影響等により一時的な減少はありましたが、増大傾向にあり、令和3（2021）年度は約83.9兆円となっています。企業の配当金、現金・預金等と内部留保は増加基調にある一方、従業員給与・賞与は同時期に経常利益ほどは伸びませんでした。〔資料1-III-18〕

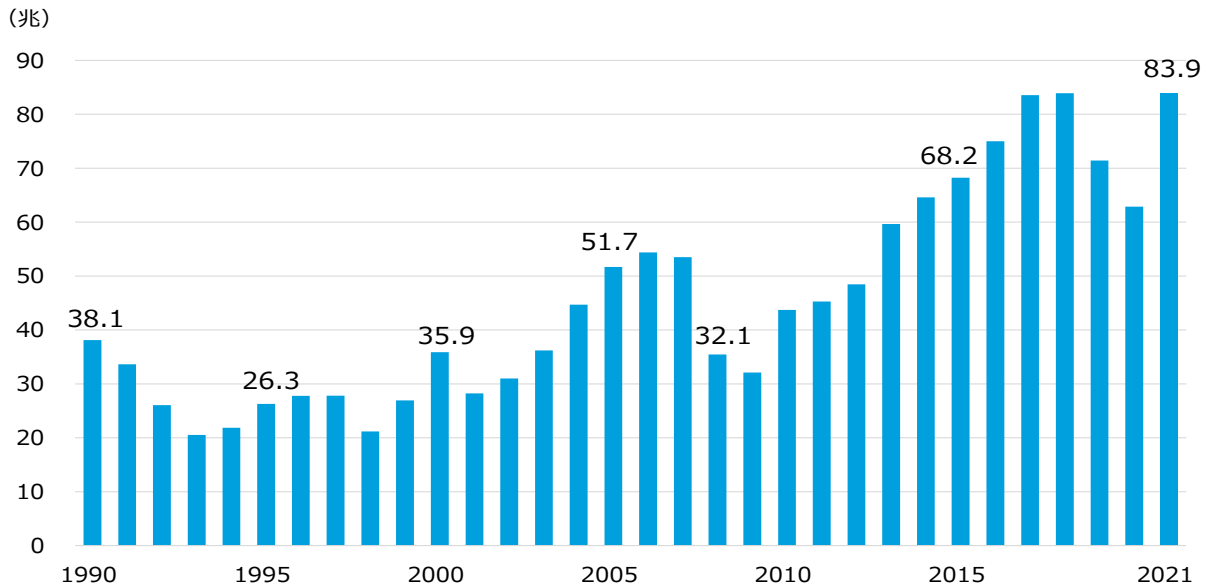
平均給与は、平成9（1997）年の446万円をピークに下落し、平成24（2012）年には378万円と過去最低となりました。そこから増加傾向にあり、令和4（2022）年は391万円となっていますが、過去の水準を回復するには至っていません。特に、先進国の平均賃金を比較すると、日本の賃金は、平成2（1990）年以降実質的に横ばいとなっており、国際的にも大きく遅れを取っています。〔資料1-III-19、20〕

我が国において特に賃金が伸び悩んでいる背景としては、サービス業を中心として適正なプライシングができていないことから付加価値生産性が低調であることや、女性や高齢者の労働参加により相対的に賃金水準が低い非正規雇用の割合が高くなっていることが大きく寄与していると考えられます。また、その他に、人的投資等の無形資産投資<sup>30</sup>が必ずしも十分に行われていないことも指摘されています。無形資産投資全体の水準は、諸外国に比

<sup>30</sup> 計測や可視化をすることは困難であるが生産活動に重要な影響を与える投資で、経済的競争能力、革新的資産、情報化資産への投資に分類されます。

べて低水準で、特に、人材投資を含む「経済的競争力投資」（無形資産投資のうち、ブランド資産、マーケティング力、企業独自の人的資本形成の取組み、組織改革等）は、非常に低位で推移しています。〔資料1-III-21、22〕

〔資料1-III-18〕 経常利益の推移



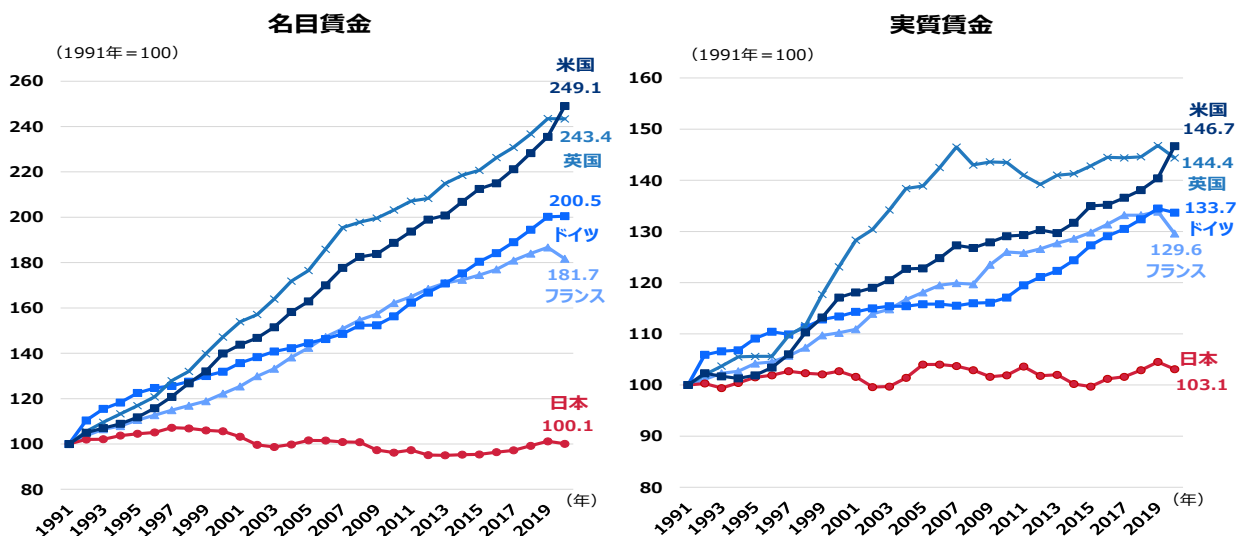
(出典) 財務省「法人企業統計」

〔資料1-III-19〕 平均賃金の推移

(万円)	1992	1997	2002	2007	2012	2017	2022
平均給与	422.8	446.0	412.2	397.1	378.4	383.3	391.0

(出典) 厚生労働省「毎月勤労統計調査」

〔資料1-III-20〕 一人当たり名目・実質賃金の国際比較



(出典) OECD. Stat

〔資料 1－Ⅲ－21〕 付加価値生産性の推移

(円)	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2021
付加価値生産性 (就業 1 時間当たり 名目付加価値額)	3,453	4,231	4,469	4,578	4,465	4,710	4,789

(出典) 日本生産性本部「生産性データベース」

〔資料 1－Ⅲ－22〕 非正規雇用割合の推移

(%)	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2017	2022
非正規雇用 割合	17.6	20.5	23.2	29.4	33.5	35.2	37.3	36.9

(出典) 総務省「労働力調査」

(注) 2001 年以前は総務省統計局「労働力調査特別調査」、2002 年以降は「労働力調査 詳細集計」

(産業の新陳代謝とスタートアップ・エコシステム)

日本経済の生産性の低さは、経済構造が既存企業・産業の存続や長期間の雇用を前提としたものとなっており、産業における新陳代謝が活発でないことと関係していると指摘されることもあります。我が国における開業率や倒産・廃業率（その年に開業した事業所数や倒産・廃業した事業所数を、全体の事業所数で除した指標）は、いずれも諸外国に比べて低い水準にあります。そうしたこともあって、人的資源や資金が、生産性の高い企業に移動せずに生産性の低い企業に滞留してしまっているのではないかと考えられます。

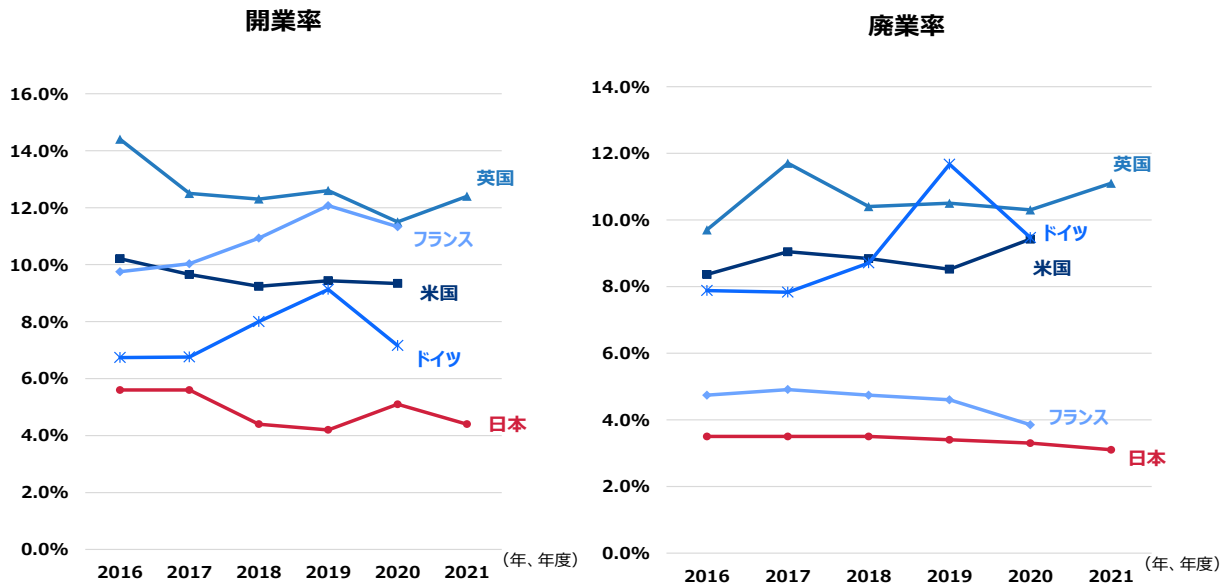
〔資料 1－Ⅲ－23〕

日本経済を牽引する新しいグローバル産業を創出すべく、新たな技術を用いたり、革新的なビジネスモデルを実践したりするスタートアップ企業を支援していく必要があります。例えば、そのスタートアップ企業に対するベンチャーキャピタル（VC）投資について、日本は、アメリカに比べて、10 分の 1 未満にとどまっています。その他にも起業家マインドや多様な才能を持つ若者の育成や出口戦略なども含めた、スタートアップ・エコシステム全体の底上げが不可欠と考えられます。〔資料 1－Ⅲ－24〕

なお、令和 5 年度税制改正においては、スタートアップ・エコシステムを抜本的に強化する観点から、従来は課税の繰延べであったエンジェル投資家への優遇税制について、スタートアップへ再投資する場合には譲渡益を非課

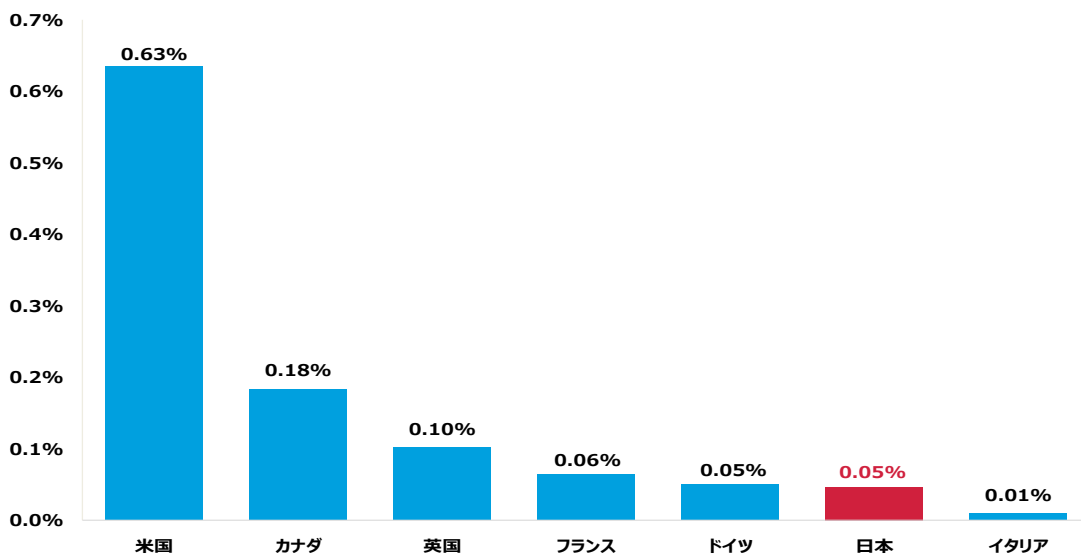
税にする制度を創設しました。また、企業会計基準委員会より、暗号資産の発行者が発行時に自己に割り当てた暗号資産に関する会計上の考え方が示されたことも踏まえ、自己が発行した暗号資産で、発行した時から継続保有されている等の一定の要件を満たすものについて、期末時価評価を不要とする改正を行いました。

[資料 1-III-23] 開廃業率の国際比較



(注) 国によって統計の性質が異なるため、単純に比較することはできない。  
 (出典) 日本：厚生労働省「雇用保険事業年報」のデータを基に中小企業庁が算出、米国：United States Census Bureau「The Business Dynamics Statistics」、英国：英国国家統計局「Business demography」、ドイツ・フランス：eurostat

[資料 1-III-24] ベンチャーキャピタル投資の国際比較（令和元（2019）年、対GDP比）



(出典) OECD, Stat

## (書類の電子化と税務情報の活用)

コロナ禍で生活様式が変容した背景には、リモートワークの浸透とDX（デジタル・トランスフォーメーション）の進展に加え、政府主導で進めた押印廃止などによる行政手続きのオンライン化の流れもあります。諸外国では、税務行政の電子化や行政機関同士の情報連携は、納税者、雇用主、行政当局にとって手続きに係る負担を軽減することで、社会全体としての生産性の向上につながるものとして実施されています。このことは、当局が税務情報を即時に把握することで、雇用主の手続き上の負担を緩和するとともに、プッシュ型の対応を含め、行政側が迅速な給付を行うことを可能にしています。

<参考：諸外国における税務行政のデジタル化の動向>

イギリスでは、給与所得や年金所得に対する源泉徴収・年末調整の仕組みであるPAYE (Pay As You Earn) において、毎月の給与等の支払いごとに支払税額の調整をリアルタイムで行う「RTI (Real Time Information)」化が進められており、納税者利便の向上とともに、迅速な給付行政の推進を図っています。従業員の収入が一定の閾値以下にとどまる場合には雇用主によるPAYEへの登録は求められておらず、また、RTIは事業所得を対象としていない点から包括的な情報源ではありませんが、RTIを通じて歳入関税庁が取得した税務情報は、一般的な社会保障給付である Universal Credit を実施するために必要な情報に限り、雇用年金省に共有され、給与情報の入力漏れに対応するなど給付行政に活用されています。

フランスでは、電子申告の義務化により税務行政の電子化を進めるとともに、納税者等の利便性向上の観点から行政機関同士での情報連携を行い、給付に係る手続きの簡素化を図っています。給与情報に係る情報システムであるDSN (Déclaration Sociale Nominative; 社会保障関連申告ネットワークシステム) では、雇用主の社会保障機関への給与等の情報提出における重複手続きを排除し、雇用主の負担を軽減しています。また、納税者側についても、国税当局が雇用主等から集めた情報が予め記入された申告書の導入により申告に係る負担軽減策を講じています。

## 4. 格差を巡る状況の変化

### (日本における雇用や貧困の状況)

我が国では、バブル経済崩壊後の経済の停滞や、製造業における国際競争の激化もあり、非正規雇用割合が中長期的に上昇してきています。一人当たり国民所得は世界の中で相対的な順位を落とす中、格差や相対的貧困が問題となり、生活や雇用に不安を抱いている人が増加しています。

まず、雇用環境を見てみると、平成の時代に、雇用者数が緩やかに増加する中、そのペースを上回り非正規雇用者が増加してきており、平成2（1990）年に20.2%であった非正規雇用割合は、令和4（2022）年には36.9%と3人に1人を上回る水準となっています<sup>31</sup>。また、いわゆる就職氷河期世代には、雇用環境が厳しい時期に就職活動を行い、不本意ながら不安定な仕事に就く、又は無職のままの状態です。社会参加に向けた支援を必要としているなど、現在も様々な課題に直面している方々もいます。

次に、昭和60（1985）年には12.0%であった相対的貧困率<sup>32</sup>は、平成30（2018）年には15.4%へと上昇しています。同様に、子どもの貧困率は、昭和60（1985）年には10.9%でしたが、平成30（2018）年には13.5%へと上昇しています。

### (シングルマザーの増加)

離婚の件数は、昭和46（1971）年に年間10万件を超えて以降、緩やかな増加傾向にあり、令和4（2022）年には約17.9万件となり、離婚件数を婚姻件数で除した比率も35.5%まで上昇しています。その影響もあって、ひとり親世帯も約134万世帯（うち、母子世帯が約120万世帯）となっています。

子育ての負担が一人に集中するひとり親は、長時間勤務が困難であることなどから労働時間や機会の面で不利になることが多いとされています。ひとり親世帯の貧困率は、昭和60（1985）年の54.5%から緩やかな改善傾向にあり、平成30（2018）年には48.1%へと改善が見られますが、全世帯の平

<sup>31</sup> 総務省「労働力調査（詳細集計）2022年（令和4年）平均結果」（令和5（2023）年1月）。

<sup>32</sup> 所得中央値の50%を下回る所得しか得ていない者の割合を意味します。

均と比較して約3倍高く、高い水準で推移しています<sup>33</sup>。

その中でも特に、女性のひとり親世帯は、男女の賃金格差などを背景に、貧困に陥るケースが多く、平均年間収入で見ても、父子世帯の父自身が518万円であるのに対して母子世帯の母自身は272万円と低い水準となっています。さらに、離婚した夫からの養育費をはじめとした支援が、離婚協議の中で決定されたとしても実際の支払いが滞っているケースが約4割と非常に多くなっています<sup>34</sup>。

### (教育と格差の固定化)

平成2(1990)年時点では3～4割だった大学(4年制大学・短期大学)進学率は、令和3(2021)年には約6割まで上昇しており、高学歴化が進行しています。この傾向自体は、勉学への意欲の向上として望ましいことですが、高校卒業後の予定進路には親の年収が大きく影響していることが知られ、世帯年収が400万円未満の場合には4年制大学に進学する割合は3割程度まで減少します。そして、最終学歴がその後の生涯賃金に大きく影響することも統計上明らかであり、大学・大学院卒男性(約2.7億円)と高校卒男性(約2.1億円)で比べると、約6,000万円の差があるとされています<sup>35</sup>。

また、高等教育進学への障壁には、上述の世帯年収だけでなく、家庭の社会経済的背景を示す指標であるSES(Socio-Economic Status; 家庭所得、父親学歴、母親学歴の三つの変数を合成した指標)が大きく影響しているという研究もあります。こうした研究結果等を見ると、学歴格差は、世帯年収等を通じて親世代から子ども世代、孫世代まで連鎖的に引き継がれていく可能性があり、教育問題というよりも社会問題と捉え、その連鎖を食い止める方策が求められます。このような学歴格差の問題には、特に不利益の大きな生徒に個別に対応する対症療法と、そもそもの不利益層が生じないようにする構造対応の双方による機会の公平の確保が求められます。

### (所得の源泉の変化と所得分布への影響)

経済のグローバル化・デジタル化などを背景に、所得を生み出す源泉とし

<sup>33</sup> 厚生労働省「2019年国民生活基礎調査」(令和2(2020)年7月)。

<sup>34</sup> 厚生労働省「令和3年度全国ひとり親世帯等調査」(令和4(2022)年12月)。

<sup>35</sup> 独立行政法人 労働政策研究・研修機構「ユースフル労働統計 2019—労働統計加工指標集—」(令和元(2019)年11月)。



て、従来の労働や実物的な資本に代わって、知識、データ、AI、プラットフォームなどに代表される無形資産の比重が高まりつつあります。こうした無形資産を背景とした競争が繰り返される中で、典型的には、勝者総取りと言われるように、所得の集中化が進んでいく可能性が指摘されています。

一旦、こうした所得格差の拡大が進んでしまうと、高所得者層と低所得者層の間に資本リターンを得る機会へのアクセスの格差が生じ、所得格差は一層拡大していく可能性も指摘されています。

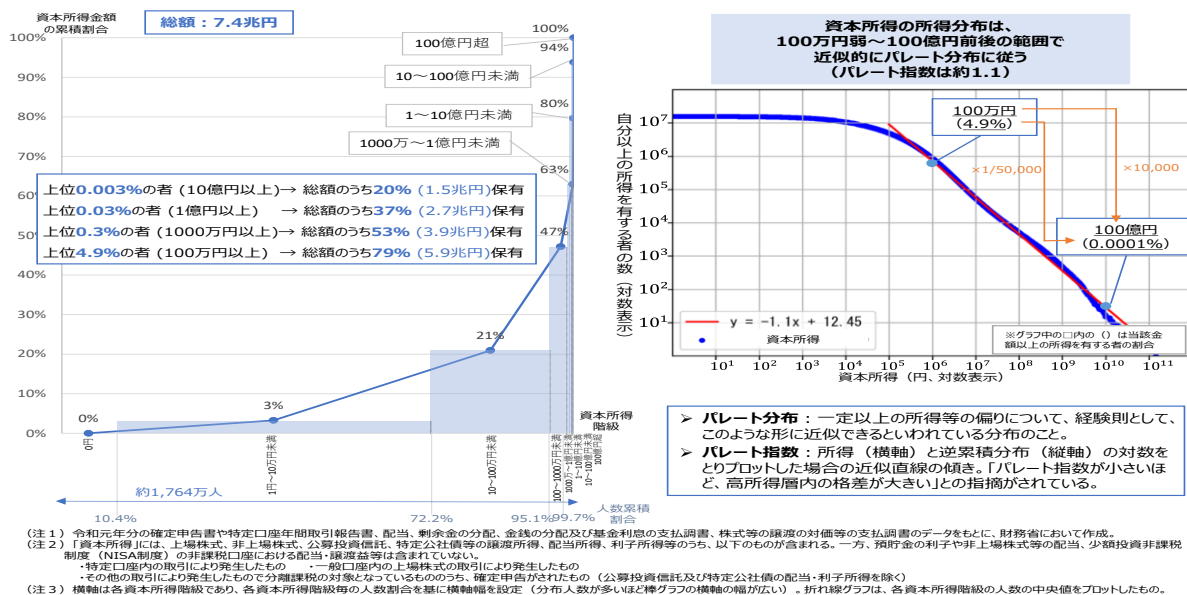
<参考：「資本所得」の分布状況>

所得格差について、当調査会では、確定申告書や特定口座年間取引報告書、支払調書のデータを基に、一定の範囲の資本所得（株式、投資信託、公社債等に係る譲渡所得、配当所得、利子所得等）について推計し、資本所得の分布について分析を行ったデータの提供を受けて議論を行いました<sup>36</sup>。その分析によれば、全体では約 1,764 万人が約 7.4 兆円の資本所得を得ており、そのうち上位 0.3% の者（資本所得 1,000 万円以上を保有する者）が総額のうち 53%（約 3.9 兆円）を得ているといった偏りの状況がみられました。

また、100 万円弱から 100 億円前後の範囲では、統計的に見て所得の分布に大きな格差が認められる結果となりました。

今後は、こうした資本所得のデータと給与所得等のデータを合算した形で所得税負担の状況を把握する取組みが期待されます。

[資料 1－Ⅲ－25] 「資本所得」の分布状況



<sup>36</sup> この分析では、源泉分離課税の対象となっている預貯金に係る利子所得や非課税所得のデータは含まれていません。

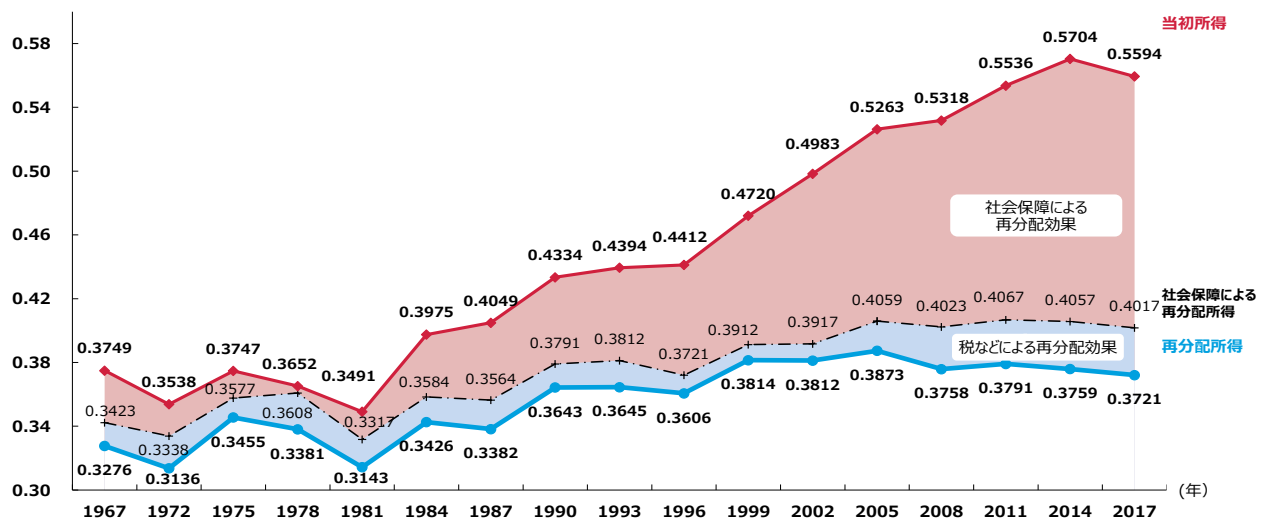
## (税や社会保障による再分配)

こうした中、税や社会保障による再分配がどの程度機能してきたかを見てみると、令和元（2019）年の全世帯の再分配前と再分配後の所得分布（医療・介護等の現物給付を含みます。）では、再分配後は100万円未満や700万円以上の世帯の割合が低下する一方、100万円から600万円までの世帯の割合が上昇しています。

ジニ係数も、平成2（1990）年の再分配前で0.43、再分配後で0.36から、単身世帯や高齢者世帯の割合の上昇等を背景に、平成29（2017）年には再分配前で0.56、再分配後で0.37と長期的には拡大しています。しかし、近年はその傾向に改善の動きが見られるとともに、個人所得課税の見直しなどで再分配による格差の改善幅も大きくなっています。〔資料1-III-26〕

格差を巡る様々な状況の変化を踏まえると、引き続き、格差の固定化を防止するための税や社会保障を通じた再分配が重要となります。

### 〔資料1-III-26〕再分配政策によるジニ係数の変化



- (注1) 「当初所得」は、雇用者所得、事業所得、農耕所得、畜産所得、財産所得、家内労働所得及び雑収入並びに私的給付（仕送り、企業年金、退職金、生命保険金等の合計額）の合計額であり、公的年金等社会保障給付金は含まれていない。  
(注2) 「社会保障による再分配所得」は、2002年以前は当初所得に現物給付、社会保障給付金を加え、社会保険料をひいたものであり、2005年以降は当初所得に社会保障給付金を加え、社会保険料をひいたものである。  
(注3) 「再分配所得」は、当初所得から税金・社会保険料を控除し、社会保障給付（現金・現物）を加えたものである。  
(出典) 厚生労働省「所得再分配調査」

## (孤独・孤立化する人々)

社会保障の伝統的な理解とは、国民が社会生活を送る上で生じる老齢、障害といった「要保障事由」の発現に際して行われる給付でしたが、家族形態や働き方の多様化により、個々人が「居場所」を家族機能や日本型雇用の中に見出すことの限界が露呈し、その捉え方の転換の必要性が指摘されていま

す。

特に、コロナ禍での生活激変と人々の不安・悩みの増大、交流の減少により、相談支援件数や、自殺、DV、虐待、不登校等の件数が増加しています。個人の自立支援の仕組みとして、孤独・孤立に苦しむ人々が地域社会と繋がりながら、安心して生活を送れる「地域共生社会」づくりに向けて、自治体や、地域を構成する住民が担い手となった政策的な対応の必要性が高まっています。

## 5. エネルギー・環境問題などの変化

### (社会におけるSDGsへの関心の高まり)

平成 27 (2015) 年の国連サミットにおいて全ての加盟国が合意した「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」の中で、「誰一人取り残さない」持続可能でよりよい社会の実現を目指す世界共通の目標として、エネルギー・環境関連の目標も含むSDGs (Sustainable Development Goals; 持続可能な開発目標) が掲げられました。令和 12 (2030) 年を達成年限とし、17 のゴールと 169 のターゲットから構成されています。

広告代理店<sup>37</sup>が実施した令和 5 (2023) 年の「SDGsに関する生活者調査」(第 6 回) によると、SDGs の認知率は 91.6% で、「内容まで理解している」という回答は、平成 30 (2018) 年の第 1 回調査から約 11 倍以上の 40.4% へと伸長し、特に 10 代では過半数を超えています。

### (気候変動問題への対応)

地球規模の課題である気候変動問題の解決に向けて、平成 27 (2015) 年にパリ協定が採択され、「世界的な平均気温上昇を産業革命以前に比べて 2℃より十分低く保つ(2℃目標)とともに、1.5℃に抑える努力を追求する(1.5℃目標)こと」、「今世紀後半に温室効果ガスの人為的な発生源による排出量と吸収源による除去量との間の均衡を達成すること」等の世界共通の長期目標が合意されました。この実現に向けた取組みを世界で進めており、120 以上の国と地域が「2050 年カーボンニュートラル」という目標を掲げているところです。

それを踏まえ、我が国でも、令和 2 (2020) 年 10 月に、2050 年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする「カーボンニュートラル」を目指すことを宣言するとともに、令和 3 (2021) 年 4 月には、それと整合的で野心的な目標として「2030 年度に温室効果ガスを(2013 年度比で) 46%削減する」こと、さらに 50%の高みに向け挑戦を続けることを表明しました。

その取組みの一環として、温室効果ガスの排出原因となっている化石燃料等から脱炭素ガスや太陽光・風力発電といった再生可能エネルギーに転換するなど、経済社会システム全体の変革を目指す、いわゆるGX(グリーン・

<sup>37</sup> 株式会社電通。

トランスフォーメーション)の動きも活発になってきています。具体的には、官民連携の下、成長促進と排出抑制・吸収をともに最大化させていくべく、今後10年間で150兆円超の投資を実現していくこととされています。今後、このような取組みが進められ、産業構造を含めた経済社会が大きく変容していくことが想定されます。

<コラム：グリーン・トランスフォーメーションとカーボンプライシング<sup>38</sup>>

令和4(2022)年2月にはロシアによるウクライナ侵略が発生し、我が国においてもエネルギー価格の高騰や電力需給のひっ迫が生じるなど、昭和48(1973)年の第一次オイルショック以来のエネルギー危機が危惧される事態に直面しています。こうした状況を踏まえ、カーボンニュートラルの達成を目指すとともに、エネルギーの安定供給を確保するため、GXに向けた取組みが進められています。令和5(2023)年2月にはGXに関する政府の基本的な考え方を取りまとめた「GX実現に向けた基本方針」が閣議決定されました。

令和5(2023)年5月に成立したGX推進法<sup>39</sup>では、カーボンプライシングとして、①令和10(2028)年度から化石燃料の輸入事業者等に対し輸入等する化石燃料に由来する二酸化炭素の量に応じて化石燃料賦課金を、②令和15(2033)年度から発電事業者に対し一部有償で二酸化炭素の排出枠(量)を割り当て、その量に応じた特定事業者負担金を、それぞれ徴収することとしています。また、このカーボンプライシングの導入の結果として得られる将来の財源を裏付けとして、20兆円規模の「GX経済移行債」を令和5(2023)年度以降10年間、毎年度、国会の議決を経た金額の範囲内で発行し、GXに向けた先行投資を後押しすることとしています。

## (環境対応自動車の促進)

地球温暖化への対応を経済成長の制約やコストと考える時代は終わり、国際的にも成長の機会と捉える時代に突入しています。世界に冠たる総合的な技術力を持つ基幹産業である我が国の自動車産業においても、諸外国の電動化に関する目標や規制、支援等の施策や、これらの施策による電動車市場の状況に注目して、包括的な措置を講じる必要があります。

<sup>38</sup> 環境政策は、主に、規制的手法、経済的手法、自主的取組みといった類型に分類されますが、このうち経済的手法の一つとして、化石燃料などの利用により排出した炭素に価格を付け、排出者の行動変容を促すカーボンプライシングと呼ばれる手法が存在します。カーボンプライシングには、温室効果ガスの排出量に比例した課税を行う炭素税や、予め定めた排出枠を取引する排出量取引といった方法が含まれます。CO<sub>2</sub>排出量に応じた課税を行う「地球温暖化対策のための税(地球温暖化対策税)」も炭素税の一つに分類されます。

<sup>39</sup> 脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律(令和5年法律第32号)。

このような基本的な考え方の下、令和2（2020）年12月に策定された「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」を踏まえ、2035年までに、乗用車新車販売で電動車（電気自動車、燃料電池自動車、プラグインハイブリッド自動車、ハイブリッド自動車）100%の実現を目指すことが政府の方針として掲げられています。この目標の実現に向けては、まずは、電気自動車等の導入を強力に進め、電池をはじめ、世界をリードする産業サプライチェーンとモビリティ社会を構築していくとともに、CO<sub>2</sub>排出削減と移動の活性化が同時に実現できるよう、自動走行・デジタル技術の電動車への実装など、車の使い方の変革による地域の移動課題の解決にも取り組んでいくことが求められます。また、そのような取組みを進めていく中で、モビリティの将来像も見据えながら、国・地方を通じた財源を安定的に確保していくことを前提に、今後の車体課税のあり方についても検討していくことが求められます。

#### （ロシアのウクライナ侵略に端を発するエネルギー問題）

令和4（2022）年2月に、ロシアがウクライナへの侵略を開始して以降、エネルギーの一大供給国であるロシアが戦争の当事者となり、各国の経済制裁によりエネルギーの供給が行われなくなることへの警戒感等から、資源価格の高騰が相次ぎました。

我が国は化石燃料のほぼ全量を海外からの輸入に依存しています。ロシアからの輸入が全輸入量に占める割合も原油で3.6%、LNGで8.8%、石炭で11%と一定の大きさを占める中、世界的な供給不足により、ガソリン価格の高騰などを通じて国民生活にも大きな影響を及ぼしています。

今後は、エネルギー源・調達先の多角化を進めつつ、エネルギーの安定的かつ持続可能な供給を確保していくことが同時に求められることとなります<sup>40</sup>。その際、あわせてクリーンエネルギーへの移行も加速していくことが重要です。

---

<sup>40</sup> 燃料投入量に対するエネルギー出力が圧倒的に大きく、数年にわたって国内保有燃料だけで生産が維持できる原子力発電は、運転時には温室効果ガスの排出もないことから、安全性の確保を大前提に、長期的なエネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源とされています。また、世界第3位の地熱資源量を誇る我が国では、地熱発電も、安定的に発電を行うことが可能なベースロード電源を担うものです。

## 6. 安全保障環境の変化

### (世界的な安全保障環境の変化)

世界的な安全保障環境は、米ソ対立を軸とした東西冷戦の終結から約 30 年が経過し、新たな局面に入ってきています。中国をはじめとする新興国・途上国の台頭などにより、従来の法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序が揺らぐ中、国家間では、総合的な国力を高め、自国の国益達成に向けた国際的な影響力を競い合う傾向が強まっています。他方、世界経済のグローバル化と相互依存も進む中、気候変動や感染症対策など、大国でも一国のみでは解決できず、国際社会による協力が求められる問題もあり、もはや完全なデカップリング（分離）が可能な状況にはありません。

このような中、米中間では、貿易問題、台湾情勢といった様々な分野で厳しい対峙を続ける一方、上述の気候変動など利益が重なる分野では協力する方針も示されるなど、国際秩序は、対立や競争と協力の様相が複雑に絡み合う状況となっています。

### (安全保障の概念の変化)

安全保障と言えば、伝統的には外交・防衛の分野を指すことが一般的でしたが、近年は、その概念が拡大されつつあります。もとより資源に乏しい我が国の場合、ロシアによるウクライナ侵略はエネルギー安全保障の確保の重要性を改めて浮き彫りにしました。

また、食料や農林水産物を輸入に大きく依存している我が国にとっては、単に飼料や小麦などの輸入依存度の高い物品の安定的な確保に努めるのみならず、それらを有事の際にも必要な分は国内で調達することができるように一定程度の国内生産への転換等を図ることも重要な観点です。

さらには、経済をテコに国益を追求する、いわゆる経済安全保障の概念も広く浸透しつつあり、経済的利益の維持・追求そのものが安全保障の対象とみなされるようになってきています。サプライチェーンの国内回帰の動きなども見られるようになっており、国家・国民の安全を経済面から確保する観点から、経済活動の自由との両立を図りつつ、安全保障の確保を図っていく必要があります。

## (安全保障と経済財政)

国力としての防衛力を強化するためにも、経済力・財政基盤の強化が必要です。今般のロシアによるウクライナ侵略を受けた世界経済の混乱を見ても分かるように、貿易や对外投资の分野で依存度の高い周辺国と軍事的緊張が高まった場合、経済制裁や社会不安の増大などから経済状況が一変する可能性があります。

特に、海外依存度が高い我が国にとっては、エネルギー等の資源確保とともに、国際的な金融市場の信認を確保することが死活的に重要です。足もとでは貿易赤字が続くとともに、長期的には成熟した債権国としての地位も盤石である保証はなく、資金調達を海外投資家に依存せざるを得ない事態に備えることも念頭に置いておかなければなりません。さらに、安全保障上のツールとして金融制裁を活用するケースが増えてきており、金融市場に強いストレスがかかった際、有事における我が国経済の安定を維持できる経済力と財政余力がなければ、国力としての防衛力が削がれかねない点にも留意が必要です。そのような意味で、防衛力の抜本的強化を図るには、経済情勢や国民生活の実態に配慮しつつ、財政基盤を強化することが不可欠です。



## 7. 人口減少・少子高齢化

### (出生数の減少と高齢化の進展)

我が国の総人口は、平成 20 (2008) 年の 1 億 2,808 万人をピークに減少に転じて、直近の令和 4 (2022) 年では 1 億 2,495 万人となっています。特に、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口は、総人口に先駆けて平成 7 (1995) 年にピークを迎え、総人口に占める割合(生産年齢人口割合)は低下し続け、直近の令和 4 (2022) 年では 59.4%となっています。

出生数は、未婚化・晩婚化等を背景に、第二次ベビーブーム後はほぼ一貫して減少を続けています。それでも、平成 27 (2015) 年までは 1 年間で 100 万人の子どもが生まれていましたが、コロナ禍の影響もあり、令和 4 (2022) 年は 80 万人を下回りました。これは、国立社会保障・人口問題研究所による前回(平成 29 (2017) 年)の将来推計(中位推計)<sup>41</sup>における出生数の減少ペースを大幅に上回るものとなっています。合計特殊出生率も、昭和 49 (1974)年に人口置換水準<sup>42</sup>を下回って以来下降を続けました。平成元(1989)年には、「ひのえうま」の特殊要因があった昭和 41 (1966) 年を下回り、1.57 となる、いわゆる「1.57 ショック」がありました。これを受け、「エンゼルプラン」(平成 6 (1994) 年 12 月：文部・厚生・労働・建設の 4 大臣合意)、「新エンゼルプラン」(平成 11 (1999) 年 12 月：大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の 6 大臣合意)が策定され、累次の少子化対策が行われましたが、出生率の継続的な上昇には結び付きませんでした。その後、平成 17 (2005) 年の 1.26 を底として緩やかな上昇傾向にありましたが、コロナ禍の影響も受けて、再び下降傾向となり、令和 4 (2022) 年は 1.26 となっています。

[資料 1 - III - 27]

他方、高齢者(65 歳以上)の数は、増え続け、現在(令和 4 (2022) 年)は 3,624 万人となっています。総人口に占める割合(老齢人口割合)は一貫して上昇を続け、平成 25 (2013) 年に 25%を超え、直近では 29.0%と、3 割近い水準になっています。

令和 7 (2025) 年には、年齢階級別人口が最も多い昭和 22~24 (1947~

<sup>41</sup> 最新版は、令和 5 (2023) 年 4 月に公表された「日本の将来推計人口(令和 5 年推計)」です。

<sup>42</sup> 人口が増加も減少もしない均衡した状態となる合計特殊出生率の水準を指し、現在は 2.06 となっています。

1949) 年生まれの、いわゆる「団塊の世代」の全員が後期高齢者（75 歳以上）になります。令和 2（2020）年度の国民医療費を見ても、75 歳以上の医療費は全体の約 4 割（39.0%）を占めており、65 歳以上でも 6 割（61.5%）を超えていることを踏まえれば、今後、社会保障費は更に増加していくことが予想される状況にあります。

〔資料 1－Ⅲ－27〕 出生数・合計特殊出生率の推移

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2022
出生数（万人）	122.16	118.71	119.05	106.25	107.13	100.57	77.07
合計特殊出生率	1.54	1.42	1.36	1.26	1.39	1.45	1.26

（出典）厚生労働省「人口動態調査」

（社会保障制度の持続可能性）

従来の社会保障制度は、1960 年代のように、数の少ない「支えられる側」と数の多い「支える側」という人口のピラミッド構造の下で、拡充が図られました。昭和 36（1961）年に国民皆保険が成立し、それ以降、我が国は年金、医療、介護といった、これまではそれぞれの家計の中で対応してきた支出を社会全体で賄うという、いわば「高齢期の支出の社会化」を実現してきました。その一方で、高齢期の支出を社会化したことにより、将来における家計の担い手や老齢な親の扶養者という意味での子どもへの需要は減り続けたと考えられ、そうしたことも一因となり、現在のような人口の逆ピラミッドの状態となりました。

医療技術の進展に伴い、寿命が延びて、健康で元気な高齢者が増えることは、長年にわたり求められてきたことです。社会の持続可能性を高めるためには、少子化対策の強化とあわせて、年齢ではなく、個々人の意欲・能力に応じて力を発揮できるよう、多様な社会参画の場と機会の創出、生涯教育の充実も含め、社会環境を整えていくことも重要です<sup>43</sup>。

（少子化の要因）

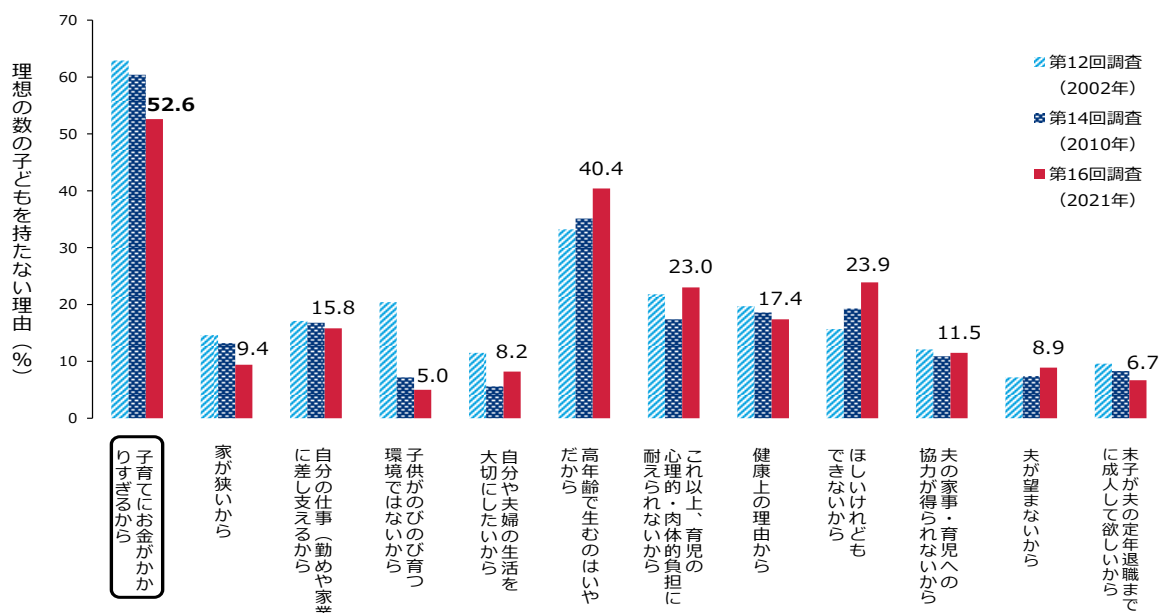
少子化の原因が何であるかは非常に難しい問題です。少子化の背景には、

<sup>43</sup> 支える・支えられるという関係を見るためには、就業者一人当たりの非就業者数を見るという考え方もあります。例えば、日本老年学会・老年医学会は、かつてと比べて若返ったと実証されている前期高齢者を排除せずに社会参加できる仕組みを構築するため、高齢者の定義を 75 歳以上にすべきと提言しています。

経済的な不安定さや出会いの機会の減少、仕事と子育ての両立の難しさ、家事・育児の負担が依然として女性に偏っている状況、子育ての孤立感や負担感、子育てや教育にかかる費用負担など、個々人の結婚・妊娠・出産・子育ての希望の実現を阻む様々な要因が複雑に絡み合っています。完結出生児数<sup>44</sup>は1970年代の2.20程度から直近の令和3（2021）年では1.90と、その減少は緩やかなものとなっています<sup>45</sup>が、引き続き、多子、ひとり親など、家庭が抱える様々な事情に応じて、きめ細やかな対応を行っていく必要があります。〔資料1－Ⅲ－28〕

また、少子化の大きな要因として、婚姻率<sup>46</sup>の低下も指摘されています。婚姻率は、婚姻件数がピークであった昭和47（1972）年の10.4から、令和4（2022）年には4.1へと大きく減少しています。なお、昭和45（1970）年に男性1.7%、女性3.3%であった生涯未婚率（50歳時の未婚割合）は、令和2（2020）年には男性28.3%（約4人に1人）、女性17.8%（約6人に1人）へと大きく上昇しています。〔資料1－Ⅲ－29〕

〔資料1－Ⅲ－28〕 理想の数の子どもを持たない理由



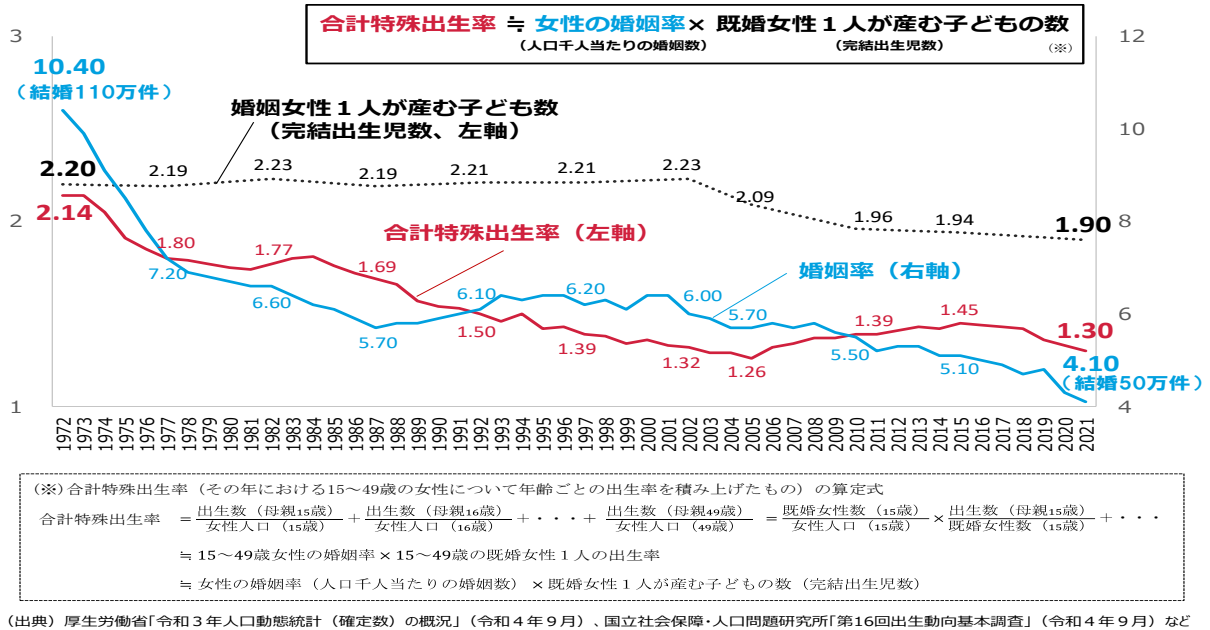
出典：国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」(独身者調査)  
注：対象は予定子ども数が理想子ども数を下回る、妻の調査時年齢50歳未満の初婚どうしの夫婦。グラフ上数値は第16回調査結果。

<sup>44</sup> 結婚持続期間15～19年夫婦の平均出生子ども数を意味します。

<sup>45</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「第16回出生動向基本調査」(令和4(2022)年9月)。

<sup>46</sup> 人口1,000人当たりの年間婚姻届出件数を意味します。

## [資料 1 - III - 29] 合計特殊出生率・完結出生児数・婚姻率の推移



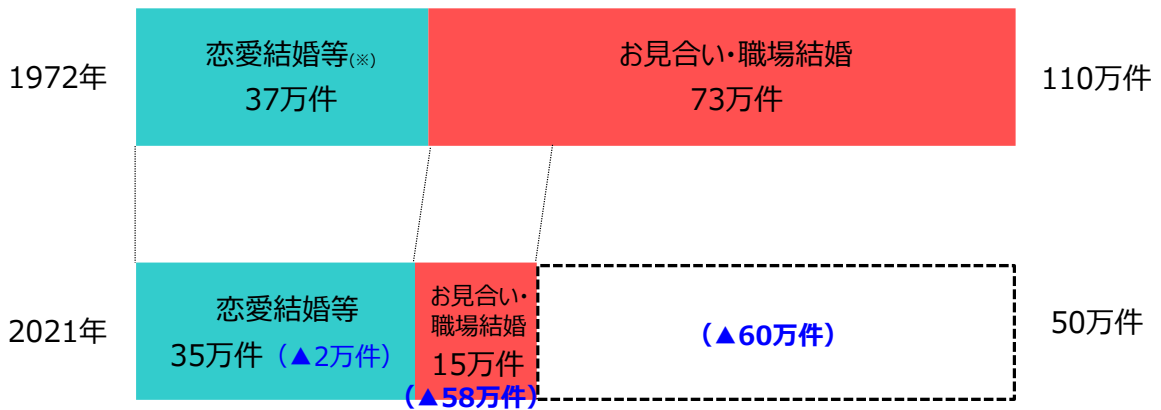
### (婚姻率低下の要因)

婚姻率が低下し、生涯未婚率が上昇している要因を探ってみると、女性の社会進出の増加など複合的な要因が考えられますが、その一つの要素として、社会における結婚への意識が変化してきていることが挙げられます。例えば、恋愛結婚の件数は 1970 年代からそれほど変化がない中で、婚姻数の減少 (▲59.9 万件) は、職場結婚とお見合い結婚の減少 (▲58.2 万件) とほぼ一致すると推計されています<sup>47</sup>。[資料 1 - III - 30]

また、婚姻率低下の理由として、若年層の経済的負担の問題を挙げている調査結果もあります。特に、若年層では非正規化・低所得化の進展が顕著で、雇用環境の不安定化が、結婚という人生の大きなイベントに踏み切れない、あるいはそれに向けて行動を起こせない事態を深刻化させていることも考えられます。若年層の賃上げ、非正規雇用の正規化などの対策は、婚姻率の上昇といった観点からも重要なものとなっています。[資料 1 - III - 31]

<sup>47</sup> 厚生労働省「人口動態調査」、国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」。

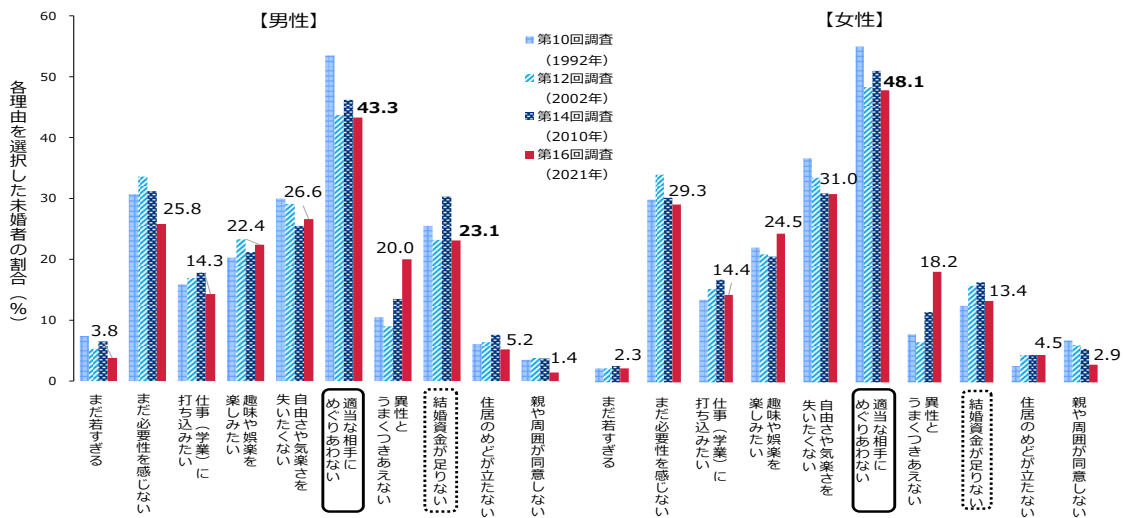
# 〔資料 1 - III - 30〕 婚姻数の減少



(※) 「恋愛結婚等」は、「友人・兄弟姉妹を通じて」、「学校で」、「ネットで」、「街なかや旅先で」、「サークル・クラブ・習いごとで」、「アルバイトで」等、結婚のきっかけのうち「見合い結婚」及び「職場や仕事で」を除いたもの。

(出典) 人口動態調査、出生動向基本調査

# 〔資料 1 - III - 31〕 未婚者が独身でいる理由



出典：国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」(独身者調査)

注：対象は25～34歳の未婚者。未婚者のうち何%の人が各項目を独身に留まっている理由(3つまで選択可)としてあげているかを示す。グラフ上数値は第16回調査結果。

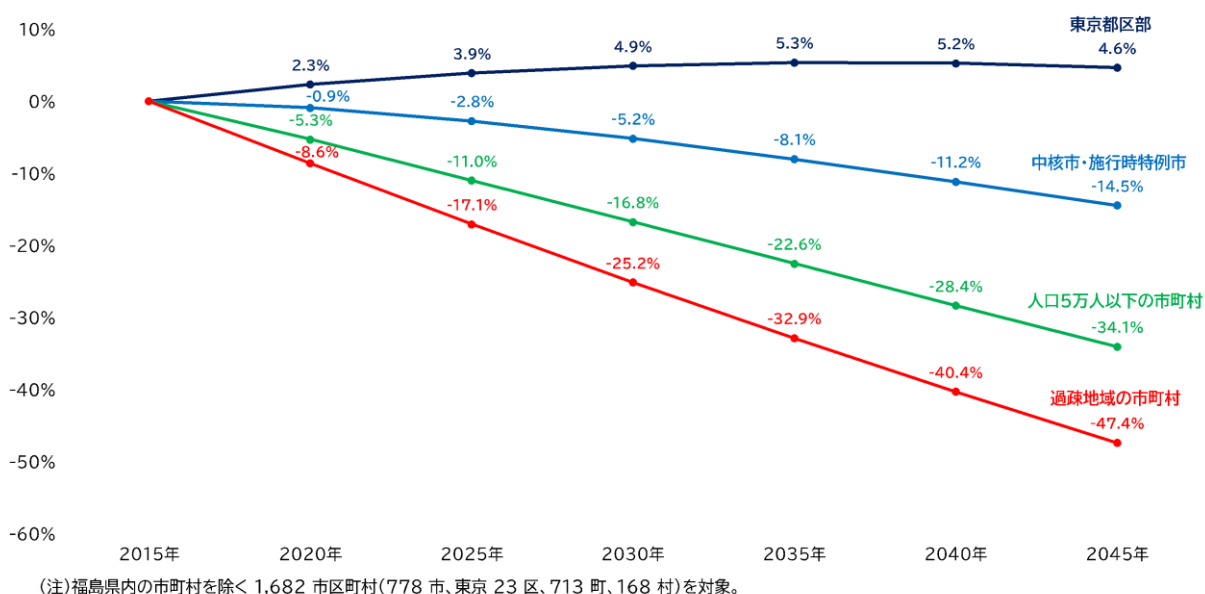
## 8. 地域社会の変化

### (地方における人口減少・少子高齢化)

先述の人口減少と少子高齢化の進展は、地方にも大きな影響を及ぼします。民間機関が平成 26 (2014) 年に発表した「消滅可能性都市」という言葉は、多くの地方公共団体や地方関係者に強い衝撃を与えました。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口 (平成 30 (2018) 年推計)」によれば、人口減少は都市部よりも小規模な市町村においてより急速に進むと予測されています。〔資料 1-III-32〕

ただし、地方公共団体ごとに 15~74 歳人口と、生活上の支えのニーズが高まる 75 歳以上人口の変化を見ると、15~74 歳人口が減少する一方で 75 歳以上人口が増加する団体や、両世代ともに減少する団体など、各団体の人口構造の変化の現れ方は地域ごとに異なる点には留意が必要です。

### 〔資料 1-III-32〕 地域ごとの人口推移



### (人口減少がもたらす都市への影響)

人口減少が深刻化するにつれて、地方都市を中心に、空き家、空き地等が、時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」が顕在化しつつあります<sup>48</sup>。人口増加期に住宅や店舗等の郊外立地が進み、市街地が拡散し

<sup>48</sup> 空き家数は、総務省「平成 30 年住宅・土地統計調査」では 849 万戸と過去最高となり、住宅総数 6,241

ていきましたが、人口減少局面に転じて自然と市街地が縮小するものではなく、空き地、空き家の発生を伴って、低密度な市街地を形成するに至っています。都市の密度が低下することで、サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化、コミュニティの存続危機など、様々な悪影響を及ぼしかねないことから、所有者不明土地や空き家への対策を講じつつ、地域の実情に応じたコンパクトなまちづくりを推進する必要があります。

この他にも、人口減少がもたらす影響として、例えば、地域のインフラ・公共交通ネットワークの維持、介護・医療などの提供環境の整備、人手不足の深刻化、教育環境や子育て環境の変化なども重要な課題となっています。

### (地方活性化の取組み)

地方は、合計特殊出生率の低下による人口の減少（自然減）に加え、若年層を中心とした地方から東京圏への人口流出（社会減）という課題も抱えています<sup>49</sup>。特に人口急減に直面している地方では、労働力人口の減少や消費市場の縮小が生じれば、地方の経済規模の縮小につながり、それが地域の魅力・活力や社会生活サービスの低下を招き、更なる人口流出を引き起こすという悪循環に陥るリスクがあります。地方は、食料・水・エネルギーの供給、多様な生態系の保全、都市とは異なる新しいライフスタイルが実現できる場など様々な価値・役割を有しており、地方をしっかりと維持・発展させることは都市部も含めた我が国全体として重要な課題です。人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある社会を維持するため、平成26（2014）年から「地方創生」の取組みが進められています<sup>50</sup>。

---

万戸の13.6%を占めています。平成10（1998）年の576万戸から20年間で1.5倍に増加しています。空き家のうち売却用等を除いた狭義の空き家（その他の住宅）は349万戸で、住宅総数の5.6%を占めており、前回調査の5年前（318万戸）に比べて30万戸（9.5%）増加しています。空き地についても、国土交通省「平成30年世帯土地統計」及び「平成30年法人土地・建物基本調査」によれば、増加傾向にあり、特に直近5年間で空き地面積は急増（21.6%）しています。所有者類型別に見ると、法人所有の空き地が微減（▲8.3%）であるのに対して、個人所有の空き地面積が大幅増（39.0%）となっています。

<sup>49</sup> 人口移動の推移を見ると、平成12（2000）年以降、東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）への転入超過は続いています。最新の令和4（2022）年の住民基本台帳人口移動報告（令和5（2023）年1月総務省統計局発表）では、東京圏で9万9,519人の転入超過となり、転入超過幅も前年に比べ1万7,820人拡大しています。年齢別では、東京圏への転入超過数は15～29歳の区分で12万264人の転入超過と、若い世代が大半を占めています。

<sup>50</sup> これまでの「地方創生」の取組みとして、政府は、平成26（2014）年に、まち・ひと・しごと創生法を制定し、第1期（平成27（2015）年度から平成31（2019）年度まで）の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定しました。この戦略では、自然減への対応はさることながら、地方から東京圏への人口流出（社会減）

他方で、この間5Gネットワークや光ファイバーの整備、データセンターの地方分散など、デジタル基盤の整備が進み、全国各地でICTの進展、ネットワーク化のもたらす利便性を享受できるようになってきました。こうした状況に鑑み、令和4（2022）年度には、令和5（2023）年度を初年度とする5か年の「デジタル田園都市国家構想総合戦略」が新たに策定されました。

デジタルは地方の抱える社会課題を解決するための鍵であり、また、新しい付加価値を生み出す源泉でもあります。観光・農業などの地方の魅力を高める地域資産は、デジタルの力を活用することで更に高い付加価値を得ることができます。上述のとおり様々な社会課題に直面する地方にこそ、テレワークや遠隔教育・遠隔医療など新たなデジタル技術を活用するニーズがあり、デジタル技術の活用によって、地域の個性を活かしながら地方の社会課題の解決、魅力向上のブレークスルーを実現し、地方活性化を加速することができます。

また、デジタル技術の進展を背景に、地方に住み、働きながら都会に匹敵する情報やサービスを利用できるようになったことで、地方移住への関心が高まるとともに、都市部から地方に拠点を完全に移すことは難しくても都市部と地方の2地域に居住しながら仕事を行うワークスタイル、テレワークや副業・兼業による「転職なき移住」などが現実のものとなっており、こうした働き方の変化は地方への新たな人の流れを作りだす動きとなっています。

「デジタル田園都市国家構想総合戦略」に基づき、国や地方公共団体だけでなく、中小企業をはじめとした企業・大学・NPOなど多様な主体が、地方の社会課題を共有し、地域外の主体も巻き込みながら、連携して取組みを推進していくことが期待されます。

## （行政のデジタル化）

行政分野におけるデジタル基盤の整備として、マイナンバーカードの普及は特に重要です。安全・安心で利便性の高いデジタル社会をできる限り早期に実現する観点から、普及を強力的に推進してきた結果、令和2（2020）年3月時点で2,000万枚に満たなかったマイナンバーカードの累計の交付枚数

---

に歯止めをかけることを当面の目標としていました。地方公共団体においても、危機感を国と共有し、ほぼ全ての団体で「地方版総合戦略」が策定され、地域の特性を生かした種々の施策が展開され、令和2（2020）年度からは第2期の戦略も始められました。



は、令和5（2023）年4月時点で8,700万枚を超え、全国民の69%に達しており、地方も含めた全国で普及が急速に進んでいます。マイナンバーカードの健康保険証利用も始まっているほか、オンデマンド型の公共交通インフラ、子育て・介護支援等も含めた包括的地域ケアなど、様々な分野でマイナンバーカードが持つ本人確認機能等の活用が期待されており、今後更なる普及・利活用の拡大が見込まれ、地域社会の課題解決のツールとしても期待されています。

地方公共団体の行政手続きについても、デジタル技術の活用が進んでいます。マイナポータルからマイナンバーカードを用いたオンライン化の取組みが進められているほか、基幹業務システムについて、住民の利便性の向上と行政運営の効率化を図るため、ガバメントクラウド上に構築された標準準拠システムへ円滑かつ安全に移行できるよう、取組みが進められています。

### （地域脱炭素の推進）

先述のとおり脱炭素を成長の機会と捉える時代が到来しており、地方の成長戦略として、地域の強みを活かすことで地域課題を解決し、魅力と質を向上させる地域脱炭素の取組みが重要となっています<sup>51</sup>。こうした中、地方公共団体は、令和5（2023）年2月に策定された「GX実現に向けた基本方針」において、再生可能エネルギーや電動車の導入等の地域脱炭素の基盤となる重点対策を率先して実施することとされるなど、その役割が拡大しています。また、気候変動問題への対応としては、CO<sub>2</sub>の排出削減とともにその吸収源を確保することも重要です。我が国の吸収量のうち大部分を占める森林吸収量は減少傾向にあり、2050年カーボンニュートラルに向けて、地域における森林整備等の促進を図ることが必要です。このように、脱炭素の要素も加えて地域の未来像を描き、地域の多様な主体が協力して行動することで、強靱な活力ある地域社会への移行が期待されます。

---

<sup>51</sup> 地方には、太陽光、水力、風力、バイオマスなど豊富な地域エネルギー資源があり、これらを活用して再生エネルギーを生み出すことで、脱炭素に貢献するとともに、地方に関連産業を生み出すことができれば地域の活性化にもつなげることができます。また、地域社会と密接に関係する農林水産業、公共交通、住宅・建築物などの個別分野においても、脱炭素化の取組みを進めることにより、地域全体における持続性の確保と地域の魅力向上との両立を図ることができます。このように、地域特性に応じて、地方の創意工夫を活かした産業・社会の構造転換やエネルギーの地産地消を推進しつつ、地域・くらしの脱炭素化を実現することが期待されます。

## (地方分権の進展と地方公共団体の役割の増加)

地方公共団体の機能<sup>52</sup>を最大限に発揮し、地域の実情に応じて、住民ニーズにきめ細かに対応していくためには、地方分権の推進は極めて重要であり、これまでの間、地方の自主性・自立性を高めるための多くの改革が積み重ねられてきました。平成5（1993）年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」が起点となり、機関委任事務制度の廃止をはじめとして、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲や、義務付け・枠付けの見直し等が行われてきました。平成26（2014）年からは、「提案募集方式」が導入され、住民に身近な課題を現場の知恵と工夫で具体的に解決できる取組みが進められており、地方の自主性・自立性を高めるための改革は、引き続き推進していく必要があると考えられます。

今後も地方公共団体は、先述の少子高齢化やデジタル化、脱炭素など経済社会の構造変化に伴い住民ニーズが多様化・複雑化していく中で、その自主性、主体性を最大限発揮し、地域の様々な行財政需要に対して柔軟に対応していく必要があります。介護、医療、子育て等の社会保障サービスの提供や地域経済の活性化、激甚化・頻発化する自然災害に備えるための防災・減災対策など、地方公共団体が対応しなければならない課題は増加しています。

一方で、こうした変化・課題の現れ方は、その要因となる人口構造の変化の度合いや活用可能な経営資源の違い等により、地域ごとに異なるものです。また、地方においては、人口急減による深刻な縮小スパイラルに陥れば、所得や資産価値等の課税ベースが縮小し、地方税収の減収につながる可能性があります。

こうした厳しい状況の中、地方公共団体が、それぞれの地域の実情に応じて住民の暮らしを支える役割を安定的に担っていくためには、持続可能な地方税財政基盤を構築することが必要です。

---

<sup>52</sup> 地方自治法に規定されているとおり、地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担っています。さらに、同法においては、この趣旨を達成するため、国は住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担することとされています。こうした考え方は、国と地方公共団体との基本的な関係を律する重要な原則であり、地方公共団体が住民に身近な事務を幅広く実施し、必要な行政サービスを提供する礎となっています。

## 9. 我が国財政の構造的な悪化

### (バブル期からの財政状況の変化)

平成2（1990）年度に特例公債からの脱却が一旦は達成されましたが、バブル経済崩壊とその後の長期にわたる景気低迷の中で、財政収支が急速に悪化しました。時代が令和に変わっても、国の一般会計歳出と税収の差は依然として大きく、多額の財政赤字が生じています。

このような状況は、歳入・歳出の両面を通じた構造的な変化に起因しています。まず、歳入面では、バブル経済の崩壊に伴い土地等の譲渡益や利子等に係る所得税収が大きく減少したほか、低中所得者層を中心とした所得税減税などの制度的な減税が重ねられてきました。法人税収も、バブル経済の崩壊やリーマン・ショックの影響のほか、税率引下げなどの制度的な減税により、大きく減少しました。近年、景気の緩やかな回復や消費税率の10%（国・地方）への引上げもあって、税収は増加し、令和5（2023）年度予算では69.4兆円と見込まれ、平成2（1990）年度決算（60.1兆円）と比較すると約1.2倍となっています。他方、歳出面では、平成2（1990）年度と令和5（2023）年度の国の一般会計を比較すると、高齢化等の影響により社会保障関係費が約3.2倍に、利払いも含めた国債費が約1.8倍に増加し、一般会計歳出総額は約1.7倍に拡大しています。特に、令和2（2020）年の新型コロナの感染拡大以降、度重なる経済対策により、歳出はこれまでにない規模で大幅に拡大しています。〔資料1－Ⅲ－33〕

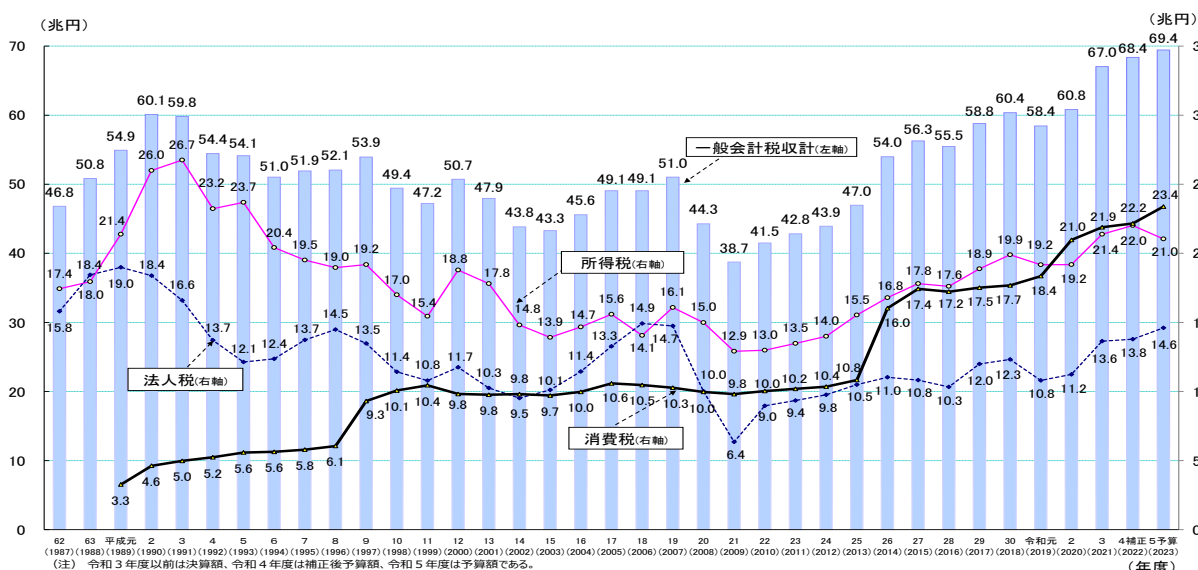
その結果、第一次・第二次オイルショックの影響を受けた昭和50年代を除けば、戦後から平成初期までは80%前後であった国の一般会計歳出総額に占める税収の割合は、近年はコロナ禍以前でも最高60%程度の水準にとどまり、令和2（2020）年度・3（2021）年度に至っては40%台に落ち込むなど、租税の最も基本的な役割である財源調達機能を十分に果たせていない状況にあります。

地方税財政においても、少子高齢化の影響により社会保障関係費等の歳出が増加しています。平成2（1990）年度と令和5（2023）年度の地方財政計画を比較すると、この間に、行財政改革に取り組んできましたが、社会保障関係費等の一般行政経費は約3.3倍に拡大しています。歳入面では、近年、景気が回復する中で、地方税収も増加が続き、特例債である臨時財政対策債

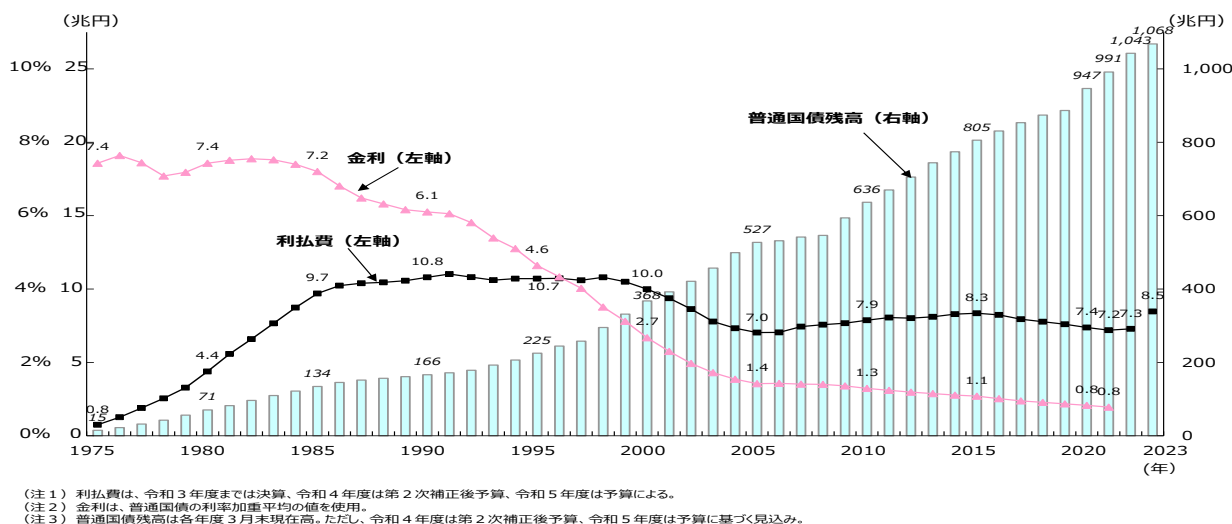
については、令和3（2021）年度を除き、令和元（2019）年度から令和5（2023）年度まで既往債の元利償還に係る分のみとなり、折半対象財源不足は生じていないものの、令和5（2023）年度末時点で臨時財政対策債や交付税特別会計借入金などの地方の借入金残高が約183兆円となっているなど、依然として厳しい財政状況にあります。地域における行政サービスの経費を地域住民がその能力と受益に応じて負担し合うことが地方自治の基本であり、今後とも地方税の充実確保等により必要な財源を確保していくことが重要です。

今後、これまでに述べてきた経済社会の構造変化の中で生じ得る新たな財政需要や、金融政策が正常化された場合等における金利上昇に係るリスクなども見据えた対応が求められます。〔資料1－Ⅲ－34〕

〔資料1－Ⅲ－33〕 国の一般会計税収の推移



〔資料1－Ⅲ－34〕 利払費と金利の推移



〔注1〕 利払費は、令和3年度までは決算、令和4年度は第2次補正後予算、令和5年度は予算による。  
 〔注2〕 金利は、普通国債の利率加重平均の値を使用。  
 〔注3〕 普通国債残高は各年度3月末現在高。ただし、令和4年度は第2次補正後予算、令和5年度は予算に基づく見込み。

## (財政健全化目標)

我が国で最初の財政健全化目標が策定されたのは、昭和 51 (1976) 年であり、当時は特例公債脱却を目標としていました。現在、政府は、令和 7 (2025) 年度の国・地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化を目指すとともに、同時に債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指すこととしています。我が国で、国・地方の基礎的財政収支の黒字化を目標に掲げ始めてから約 21 年が経過し、その間、目標達成年度は何度も後ろ倒しにされてきました。令和 5 (2023) 年 1 月に公表された内閣府「中長期試算」においては、経済が足もとの潜在成長率並みで将来にわたって推移する姿を試算したベースラインケースでは、国・地方の基礎的財政収支は赤字が継続し、中長期的にはその赤字幅が拡大していく見通しが示される一方、成長実現ケースで示されたような力強い経済成長が実現し、今後も歳出効率化努力を継続した場合には、令和 7 (2025) 年度の目標達成が可能であるという姿が示されています。そのためには、租税の財源調達機能がしっかりと発揮されることが不可欠です。

## (一時的なショックに対する財政の対応)

健全な財政とそれによって生み出される財政余力の確保は、世代間の公平や危機への備えという意味で必要不可欠なものです。感染症の拡大や自然災害、経済危機、戦争といった経済社会への一時的なショックが実際に発生した場合には、一時的に大規模な財政出動によって当面の対処を行ったとしても、危機が去った後でその状況をいかにして元に戻すかを考えておかなければなりません。

<参考：我が国における一時的なショックに対する財政の対応>





平成 2 (1990) 年に湾岸戦争が勃発した際には、平和回復活動の支援のために、計 1 兆 1,700 億円の資金貢献を行うこととされました。これに対しては、財源が確保されるまでのつなぎの短期債として発行された「湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債」(9,689 億円)を発行した上で、歳出削減等 (5,020 億円)を行うほか、法人税額のうち 300 万円を超える部分を課税標準として税率 2.5%を課する法人臨時特別税 (4,400 億円)、石油税と同じ課税物件に対して石油税の 5 割相当額を賦課する石油臨時特別税 (2,280 億円)を 1 年に限って課すことで当該

臨時特別公債の償還財源を含め、必要な財源を確保することとされました。

平成 23 (2011) 年に東日本大震災が発生した際にも、同年 7 月には、集中復興期間に係る事業費と財源の見込みを 19 兆円程度の規模とする復興財源フレームを示し、当面の資金調達は復興債を活用することとされました。復興財源フレームは、復興の状況に応じて見直しが行われてきており、現在では、第 2 期復興・創生期間を含めた事業費と財源の見込みを 32.9 兆円程度の規模とし、財源は、歳出削減・税外収入等 (20.2 兆円程度) のほか、復興特別税<sup>53</sup>等 (12.7 兆円程度。復興特別法人税の 1 年前倒しでの廃止に伴う補填分 0.8 兆円程度を含みます。) とされています。

諸外国の例を見ても、平成 20 (2008) 年に発生したリーマン・ショックの際には、主要各国は公共投資の増加・前倒し及び減税をはじめとする短期的な景気対策 (平成 20~22 (2008~2010) 年) が次々に実施されました。しかし、金融危機が収まってからは、財政健全化に向けた取組みが着実に実施されました。

### 〔資料 1 - III - 35〕 諸外国の総合的な景気対策と財政運営目標

国名	総合的な景気対策の概要	財政収支対GDP比 (2009年度見通し)	財政運営目標
米国 	○ 2009年2月、公共投資、減税等を内容とする「2009年米国回復・再投資法案」が成立。 【約7,870億ドル(約77.1兆円)：複数年度の措置。2009年度及び2010年度に全体の約70%(対GDP比約3.8%)】	▲12.3%	○ 2009年2月、オバマ大統領は、財政赤字を一期目の任期終了(2013年1月)までに半減すると発表。
英国 	○ 2008年11月、VAT(付加価値税)の一時的引下げ、公共投資支出の前倒し等を内容とする景気対策を発表。 【2010年3月までに総額約200億ポンド(約2.8兆円)：対GDP比約1.3%】	▲8.0%	○ 2008年11月、不況期を脱した後、投資支出を除いた収支を毎年改善させるという、一時的な財政運営規定を導入。
フランス 	○ 2008年12月、公共投資、企業の資金繰り支援等を内容とする景気対策を発表。2009年2月、雇用・中低所得者対策を発表。 【2009年及び2010年の2年間で総額約291億ユーロ(約3.7兆円)：対GDP比約1.5%】	▲5.6%	○ 2007年11月時点では、2012年度までに財政収支均衡達成を見込んでいたが、2009年3月時点では、2012年度の財政収支は対GDP比▲2.9%との見通し。
ドイツ 	○ 2008年11月、公共投資等を内容とする景気対策を発表。2009年1月、公共投資、減税等を内容とする追加景気対策を発表。 【2009年及び2010年の2年間で総額約800億ユーロ(約10.2兆円)：対GDP比約3.2%】	▲3.0%	○ 2007年12月時点では、2010年度までに財政収支黒字化達成を見込んでいたが、2009年1月時点では、2012年度の財政収支は対GDP比▲2.5%との見通し。  〔財政健全化のための規定を基本法(憲法)改正に盛り込むことを発表。(詳細は政府内で検討中。)]

(出典) 総合的な景気対策の概要における名目GDP: IMF世界経済見通しデータベース(2008年10月)における2009暦年の数値。

財政収支対GDP比: 米国: 2010年度大統領予算算数書(2009年2月)、英国: プレ・バジェット・レポート(2008年11月)、フランス: 2009年第二次補正予算法案資料(2009年3月)、ドイツ: 安定化プログラム(2009年1月)

(注) 為替レートは、1ドル=約98円、1ポンド=約138円、1ユーロ=約127円(2009年3月16日時点)にて計算。

### <参考：諸外国におけるリーマン・ショック後の財政の対応>

アメリカでは、平成 24 (2012) 年度以降、令和 3 (2021) 年度までの 10 年間に於いて防衛費などの裁量的経費に上限を設定し、計 9,000 億ドルを削減するなどの取組みを行いました。また、ブッシュ政権下で廃止された遺産税の復活及び最高税率の引上げ、富裕層に対する所得税減税の打ち切り、社会保障減税の打ち切りを行うことで財政規律

<sup>53</sup> 平成 23 (2011) 年当時は、復興特別所得税 (2.1%の付加税×25 年)、復興特別法人税 (10%の付加税×3 年)、個人住民税均等割等でした。

を確保することとされました。

イギリスでは、社会保障を中心とした歳出削減を行うとともに、付加価値税の段階的な引上げや資産規模に応じた銀行税の導入を行い、歳出・歳入両面から財政赤字の削減に取り組みました。

フランスでは、年金支給開始年齢引上げや医療保険支出の総額目標の伸び率を引き下げるとともに、所得税の最高税率引上げ・富裕税（資産税）の税率引上げ、大企業への法人税付加税の導入及び金融取引税の導入を行うことで、財政健全化を図りました。

ドイツでは、長期失業者に対する失業保険給付の抑制など歳出削減を行うとともに、核燃料税の導入、出国旅客に対する航空税の導入や保有デリバティブ等に応じた銀行負担金の導入を行うことで財政収支の黒字化を目指しました。

同様に、令和2（2020）年以降の新型コロナの世界的な感染拡大に際しては、各国とも緊急的な財政出動として、ロックダウン下での営業支援、特別融資、雇用維持のための補助金、ワクチン接種などの取組みを行い、一時的に財政状況は悪化しました。

〔資料1-III-36〕 G5における新型コロナ対応策

国名		新型コロナ対応政策	
アメリカ	予算	<ul style="list-style-type: none"> <li>個人への現金給付（計3回：8,530億ドル）</li> <li>中小企業向け給与保護プログラム</li> <li>失業給付制度の拡充</li> </ul>	<div style="border: 2px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <b>6.0兆ドル (624兆円)</b> </div>
	税制	<ul style="list-style-type: none"> <li>雇用を維持した際の給与支払いへの補償</li> <li>児童税額控除の拡充</li> <li>勤労所得税額控除の拡充</li> </ul>	
イギリス	予算	<ul style="list-style-type: none"> <li>中小企業向け緊急融資</li> <li>自営業者への助成金</li> <li>従業員の雇用を維持した雇用者への助成金</li> </ul>	<div style="border: 2px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <b>7,029億ポンド (96兆円)</b> </div>
	税制	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業用固定資産税の免税及び軽減措置の適用</li> <li>外食等に係る付加価値税率引下げ</li> </ul>	
ドイツ	予算	<ul style="list-style-type: none"> <li>子育て世帯向け給付（計2回：1回目につき40億ユーロ）</li> <li>従業員操業短縮手当の拡充</li> <li>小規模事業者・中小企業向け給付金（1,080億ユーロ）</li> </ul>	<div style="border: 2px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <b>1.4兆ユーロ (172兆円)</b> </div>
	税制	<ul style="list-style-type: none"> <li>付加価値税率の時限的な引下げ</li> <li>欠損金繰戻しの最大額の引上げ</li> <li>在宅勤務者に対する所得控除の創設</li> </ul>	
フランス	予算	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業支援・競争力強化のための経済再興プランの構築</li> <li>企業が行う新規借入に対する政府保証</li> <li>零細企業・個人事業主支援のための基金設置</li> </ul>	<div style="border: 2px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <b>5,900億ユーロ (73兆円)</b> </div>
	税制	<ul style="list-style-type: none"> <li>マスク等に対する付加価値税に軽減税率適用</li> <li>法人税の軽減税率対象となる小規模事業者の範囲拡大</li> </ul>	
日本	予算	<ul style="list-style-type: none"> <li>官民による実質無利子・無担保融資</li> <li>雇用調整助成金の特例措置の拡充</li> <li>特別定額給付金（計2回：14.2兆円）</li> </ul>	<div style="border: 2px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <b>293兆円</b> </div>
	税制	<ul style="list-style-type: none"> <li>欠損金の繰戻しによる還付の特例</li> <li>テレワーク等のための中小企業の設備投資減税</li> <li>住宅ローン控除の適用要件の弾力化</li> </ul>	

（注）金額は、内閣府「世界経済の潮流2020年I」（令和2（2020）年11月）による。

(備考) 邦貨換算レートは、1ドル=104円、1ポンド=137円、1ユーロ=123円(基準外国為替相場及び裁定外国為替相場：令和3(2021)年1月中適用)。なお、端数は四捨五入している。

しかし、諸外国では、感染拡大が落ち着くにつれ、財政の健全性を回復するための様々なプランが公表されています。なお、一時的なショックに対する財政の対応においても、財源の確保はもちろんのこと、デジタル化の進展を踏まえたリアルタイム情報の活用などにより、対象を真に必要な分野・者に絞るなどの視点が不可欠です。

<参考：諸外国における新型コロナ後の財政の対応>

アメリカでは、令和4(2022)年8月に成立したインフレ抑制法において、総額3,000億ドル規模の財政赤字の削減策とともに、財源確保策として、年間利益が10億ドル超の大企業に対する15%の最低課税や、内国歳入庁の税務執行の高度化・強化等が盛り込まれています。

イギリスでは、新型コロナの影響により増加した債務残高を減少させるべく、令和3(2021)年3月、法人税率の19%から25%への引上げや配当所得課税の税率引上げが発表されました。しかし、令和4(2022)年9月、ジョンソン首相辞任後に成立したトラス政権下において、当該法人税率及び配当所得課税引上げの撤回を含む大規模な減税政策が公表されました。財源なき減税政策の提案に対し、ポンドの下落や金利の急上昇といった市場の混乱が生じた結果、減税政策のほとんどは撤回されることとなり、トラス首相及びクワターテン財務相は退任を余儀なくされました。スナク首相・ハント財務相の下で、次世代に負債を残さないという財政規律を重んじる姿勢が示され、法人税率及び配当所得課税引上げが予定通り行われるとともに、経済安定と信頼回復を最優先事項とし、正確な経済・財政予測に基づいた新たな財政ルール、中期財政計画が策定されました。

## (国民負担率の国際比較)

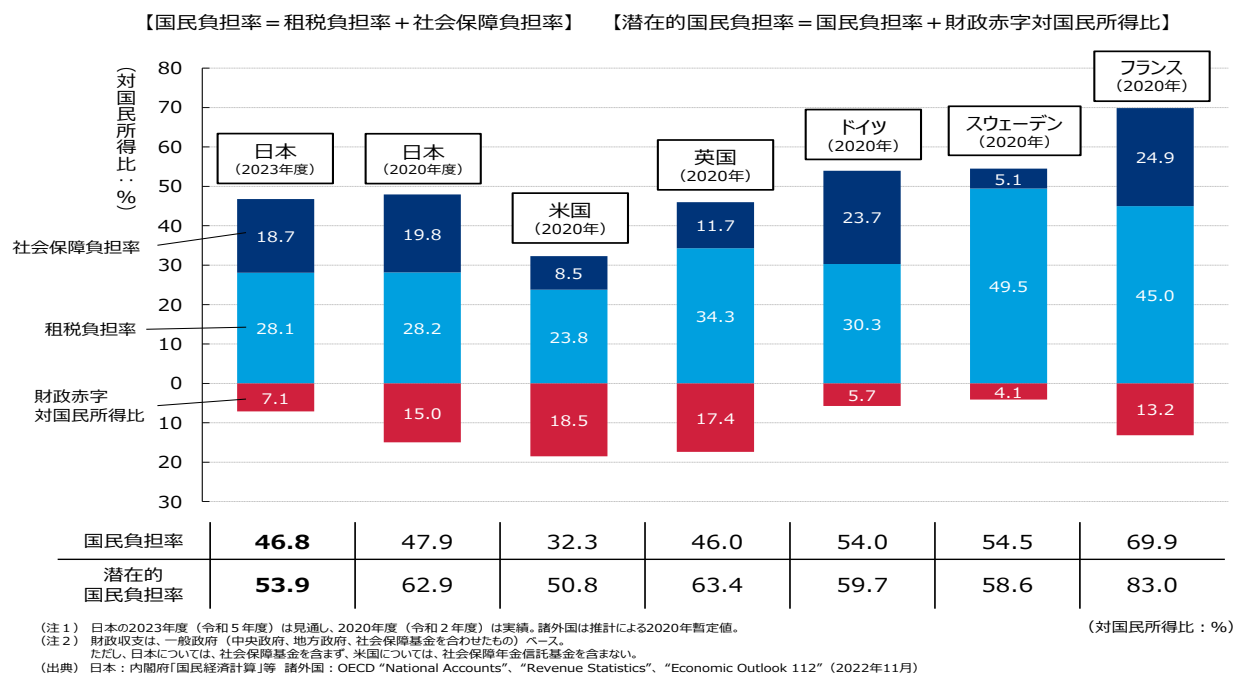
我が国の国民負担率は、令和5(2023)年度ベースで46.8%の見込みとなっています。国民負担の水準は、単に負担率が高い／低いということのみではなく、高齢化の状況や社会保障などの政府の歳出の水準等、それぞれの国が置かれた経済社会の状況に応じて論じられるべきものです。

そうした観点を踏まえ、我が国を含めた主要国の国民負担率の水準を比較してみると、例えば、国民負担率と社会保障給付の間には正の相関がありますが、我が国の場合は、諸外国に比べ、給付と負担のバランスが不均衡の状態に陥っています。他方、国民負担率に財政赤字の要素を追加した潜在的国



民負担率は、令和5（2023）年度では53.9%の見込みとなっており、福祉国家として名高いスウェーデンと同程度の水準です。つまり、我が国の場合は、負担を将来世代に先送りしながら、（その負担に比して）過大な水準の受益を享受していることとなります。

### 〔資料1－Ⅲ－37〕国民負担率の国際比較



租税の財源調達機能が十分に果たせていないままの状態を存置し続けることは、将来世代へ負担を先送りしているのみならず、あわせて危機に対する脆弱性の克服も先送りしていることを意味します。今を生きる世代の責任として、将来世代の利益も念頭に、財政の持続可能性を確保するために、持続的な経済成長を実現しつつ、租税に求められる機能を回復することが重要です。

## 10. 経済社会の構造変化への対応

### (経済社会の構造変化を踏まえた「あるべき税制」の構築)

これまで見てきたような経済社会の構造変化を踏まえ、今を生きる私たち現在世代、そして、これから生きていく将来世代が、将来に希望が持てるような、公正で活力ある社会を実現するため、税制についても、「公平・中立・簡素」を基本としつつ、経済社会の構造変化を見据えた見直しを進めていくことが求められます。

第2部で詳述する個別税目の現状と課題に先駆けて、「あるべき税制」の構築に向けた各税目の見直しの大きな方向性について、簡潔に触れておきます。

個人所得課税については、所得の稼得段階で累進的に課税を行い、所得に応じて公的サービスの財源を支え合うための基幹税として、引き続き、財源調達機能と所得再分配機能を適切に発揮していくことが重要です。このため、人口減少・少子高齢化問題の進展、働き方や所得の稼得手手段の多様化、家族のあり方の多様化などを踏まえ、所得の性質に応じた課税方式や各種控除のあり方を含め、納税者利便や税務執行の効率性にも留意しながら、バランスの取れた体系となるよう必要な見直しを検討していく必要があります。

資産課税については、相続税・贈与税では、近年の税制改正で、課税ベースの拡大を含む税率構造の見直しや、資産移転の時期の選択により中立的な税制の構築が行われてきました。これらの改正の影響を見極めつつ、経済のストック化の進展や老後扶養の社会化などの経済社会の構造変化や税制全体を通じた再分配機能が適切に確保されているかといった観点を踏まえ、引き続き、相続税・贈与税のあり方を考えていく必要があります。固定資産税については、引き続き、市町村が住民サービスを提供するために必要な基幹税として、人口減少・少子高齢化が進行していく中においても、負担の公平を図りつつ、安定的に確保していく必要があります。

消費税（国・地方）については、日本の社会保障制度においては、社会保険制度が基本であり、それを賄う財源は、原則、社会保険料となりますが、それを補完<sup>54</sup>する財源としては、特定の世代に偏らず幅広い国民が負担を分

<sup>54</sup> 社会保障制度改革国民会議報告書（平成 25（2013）年 8 月）においては、社会保険制度への公費投入の理由として、「無職者や低所得者も保険に加入できるよう、保険料の負担水準を引き下げること」等が挙げられています。

かち合うことができ、税収の変動が少ない消費税がふさわしいものと言えます。更なる増加が見込まれる社会保障給付を安定的に支える観点からも、消費税が果たす役割は今後とも重要です。また、経済のグローバル化・デジタル化が進展する中、国内外の経済主体の競争条件に中立的であるとの消費税の特徴は、その意義を増してきていると考えられます。車体課税については、エネルギー・環境問題などの変化からの要請にも応えつつ、モビリティの将来像も見据えながら、電気自動車等の普及を念頭に置いた見直しについても検討していくことが求められます。

法人課税については、企業活動が我が国経済において大きな比重を占める中で、個人所得課税、消費課税とともに基幹税として、政府の安定的な財源としての役割を果たすことが求められています。これまで「成長志向の法人税改革」等、社会情勢にあわせた対応を行ってきましたが、期待された成果につながるものであったのか、今後、客観的・実証的な検証が求められます。なお、法人実効税率の国際的な引下げ競争は、世界的な最低税率導入の合意を受けて、一定の歯止めがかかったものとなっています。また、公平・中立といった租税原則の例外である租税特別措置等については、その必要性・有効性について、EBPMの観点も踏まえた不断の効果検証を行い、真に必要なものに限定する必要があります。加えて、地方法人課税についても、社会経済状況や企業活動の変化に対応したものとするため、外形標準課税のあり方などを検討していくことが必要です。

国際課税については、経済のグローバル化・デジタル化が進む中、法人税・消費税にわたり、全体として適切な課税を行うという視点が重要になっています。その際、まずは、OECD/G20の「BEPS（Base Erosion and Profit Shifting; 税源浸食・利益移転）包摂的枠組み」の「2本の柱」に基づく国際課税ルールの見直しの着実な実施が求められます。さらに、租税条約ネットワークの質・量の更なる拡充や、税に関する情報交換の促進も図っていく必要があります。

納税環境の整備については、経済社会のデジタル化とそれに伴うグローバル化、経済取引や働き方の多様化を踏まえ、税務手続のデジタル化等を通じて納税者が簡便かつ適正に申告・納付を行えるよう利便性と申告内容の適正性を同時に向上させ、適正・公平な課税・徴収を実現していくことが求められます。

今後も経済社会の構造がこれまで以上の速度で変化していくであろうことを見据え、そのような新たな時代の動きに適切に対応した税制のあり方を探求することを考えていかなければならないのではないのでしょうか。

第2部では、税目ごとの「あるべき税制」について見ていきます。