

# 社会保障・税一体改革と消費税

田近栄治◎ 一橋大学国際・公共政策大学院教授

## I 世論はなぜ盛り上がらないのか

社会保障と税の一体改革に向けて政府の取り組みが強化されている。政府はこれまで、財政と社会保障に関して「財政運営戦略」（閣議決定、2010年6月）を定め、ほぼ半年毎に「経済財政の中長期試算」（内閣府、2011年8月、2012年1月）を発表し、時々の財政状況と将来予測について報告してきている。一体改革については、「社会保障・税一体改革成案」（政府・与党社会保障改革検討本部決定、2011年6月）が提出され、それを踏まえて、政府・与党の機関決定として「社会保障・税一体改革素案～安心で希望と誇りが持てる社会の実現を目指して～」（政府・与党社会保障改革本部決定、2012年1月6日）が取りまとめられている。政府はこの案に基づいて与野党協議を望んだが、その機会は実現することなく「素案」と同内容の「大綱」が閣議決定され（同2月17日）、この3月にも消費税引上げを含む関連法案が国会に提出される予定である。

この間、消費税増税に向けた野田佳彦首相の意気込みはさまざまな機会に表明され、「本当に国家、国民のためということならば、現状は厳しい世論でも説得していく覚悟をしなければ

いけない……（批判を）受け止めながら熟議し、どう向き合うかが私たちの役割だ」（衆院予算委員会、2012年2月13日）という、消費税増税を正面から訴える言葉を耳にすることも多くなった。しかし、現状は笛吹けども踊らずである。すなわち、消費税をめぐる政党間や内部の駆け引きばかりが目立っているだけではなく、肝心の国民まで少子高齢化が進行するなかで財政の厳しさはわかっても、いまなぜ消費税なのかと尻込みが続いている。

それは一体なぜなのか。そのもっとも重要な原因は、「政権交代、国民の生活が第一」を掲げた2009年のマニフェスト選挙にある。そのなかで、民主党は2013年までに、ムダや埋蔵金を活用して16.8兆円の新しい財源を作り出すことができるとし、医療・年金では、「年金制度を一元化して、月額7万円の最低保障年金を実現します」、「後期高齢者医療制度を廃止、医師の数は1.5倍にします」と謳った。そのいずれもが実現しないまま口先ばかりの約束事が続いていることが、首相の意気込みに対する国民の冷ややかな対応となっているのではないのか。

年金について考える。民主党のいう、一元化、比例年金、最低保障の組み合わせが、現実的な政策ではありえないことは明らかである。まず一元化。これは給与所得者と自営業

者を同一に扱うということであるが、まず所得捕捉が違ふ。共通番号が導入されれば大丈夫だというのが、その時点で自営業者の所得がどの程度捕捉されるかどうかは共通番号の設計次第である。また、現在国民年金の保険料は毎月定額で15,000円ほどであるが、想定されている15%の保険料率では、180万円以上の年収の人は支払う保険料が増加する。仮に年収500万円ならば、保険料は75万円で、現在の4倍以上の負担となる。

比例年金では、うえに述べた15%の保険料率が考えられている。少子化のなかでこの程度の保険料では、支給できる年金額が高が知れている。そこに月額7万円の最低保障年金を支給するとすれば、年金保険料では足りず、膨大な税財源が必要になることは明らかだ。それがかなわないならば、比例年金といいつつ所得が上がると年金はかなりカットされるはずだ。その結果、現在の仕組みで払われる額より下回る人が続出する。

このように高齢化の進んだ日本で、民主党のいう一元化、比例年金、最低保障を組み合わせた年金改革はできるはずもない。したがって、「月額7万円の最低保障年金を実現します」といっても、国民は多少の計算根拠がわかればついてくるはずがない。にもかかわらず、閣議決定された「大綱」では依然として「最低保障年金の満額は7万円」という看板を掲げたまま、その法案を2013年の国会に提出するとしている。

高齢者医療制度については、75歳以上の高齢者を対象とする後期高齢者医療制度を廃止することを謳っている。しかし、その見直しは肝心の保険者の引受先が見つからないまま、とん挫した状態であるにもかかわらず、2014年通常国会に後期高齢者医療制度廃止に向けた見直し法案を提出するとしている。

国民としては、マニフェスト以来のこうし

た実現の見通しのない「改革」を取り下げずに、それらがこれから消費税引上げの説明書となる「大綱」に書き込まれたままでは、到底民主党の政治には、ついていけないというのが本音であろう。もちろんすべての国民がさまざまな制度について、十分な理解を持っているわけでない。しかし、マニフェスト全体の実現の様子から事態を察することはできる。それは、これもマニフェストに掲げたその他、天下り根絶や衆院議員定数の80削減などの目標の達成度合いからも明らかであろう。

しかし、その一方で国の借金は増加し国・地方を合わせた日本の公債残高は2011年度においてGDPの180%、社会保障基金を加えると200%を超えていることも事実である。ギリシャをはじめとするEU諸国の国家債務のつけは、失業者の増加、社会保障の大幅なカットとなり、国民自身が払うしか術がないことを目の当たりにすると、財政健全化は待たなしであることは明らかである。それにもかかわらず、消費税をめぐってこうしたこう着状態が日本に蔓延していることは、非常に憂慮すべきである。しかし、いつまでも政治の縛りのなかで責任転嫁や傍観を決め込んでいるわけにはいかない。事態打開のための政治の前進を期待しつつ、以下では、財政健全化に向けた日本の取り組み、およびそのなかにおける消費税の役割について述べる。

## Ⅱ 財政健全化に正面から臨むべきだ

うえに述べたように政府は、これまでに財政と社会保障に関して「財政運営戦略」を決定している。そこでは、「急速な高齢化の進展により社会保障財源の強化が必要であったにもかかわらず、安定的な財源を確保するた

めの税制改革が先送りされ、これに景気が低迷する中での度重なる減税や税収減が加わり、税収基盤が著しく弱体化した」という認識のもとに、「社会保障関係の施策を実施する場合は、制度への安心感・信頼感を高め、維持するために、その財源は、国債発行によるのではなく、安定的な財源を確保する必要がある」としている。

そして、財政健全化の具体的な目標として、収支（フロー）では、国・地方の基礎的財政収支について、遅くとも2015年度までにその赤字の対GDP比率を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化することを掲げている。この目標はまた、国（単独）にも適用されるべきだとしている。残高（ストック）では、2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比率を安定的に低下させるとしている。なおここで、基礎的財政収支とは、国・地方の歳入、歳出から公債に関わる収入や費用を取り除いたうえでの収支であり、税金によってどれほどその予算（事業や人件費）をまかなえたかという指標である。

日本の財政状況をもとに、以上の財政健全化目標をどのようにして達成することができるかを考えることにする。バブルの時に基礎的財政収支が黒字となり債務返済が進んだことを除くと、日本の財政は1992年度からずっと赤字であり、その結果うえにみたように債務が累積し続けている。現在その基礎的財政収支の赤字は、GDPの6%を超えた水準となっている。地方はGDP比で0.5%程度の黒字なので、国・地方を合わせた基礎的財政収支の赤字幅は、国単独の場合よりやや小さく、ほぼ6%である。政府の財政運営戦略は、国・地方を合わせた基礎的財政収支を2015年度までに半減し、2020年度までには黒字にすることを目標に掲げている。

そのために必要な財源を消費税で表してみることにする。消費税1%で約2.5兆円の税収が上がる。日本のGDPはほぼ500兆円（長引く不況のため次第に縮小して、2011年度では475兆円）である。したがって、消費税1%の税収は、GDPのほぼ0.5%にあたる。そこで、政府の財政運営戦略にしたがって、基礎的財政収支の赤字を2015年度までに現在の半分にするには、GDP比で3%の歳入の確保が必要となる。これは、消費税で測ると6%となる。さらに、2020年度に赤字解消を実現するには、さらに6%の消費税増税が必要となる。したがって、消費税でみて12%増税が基礎的財政収支の均衡に必要となる。

しかし、それで足りるわけではない。消費税は、官民共通に課されるので、公的部門でも負担が生じる。この部分はいわば公的部門の調達コストアップであり、財政健全化に寄与しない分となる。このコストは、消費税5%のうち1%相当とみなされている。したがって、2020年度の基礎的財政収支均衡に必要な消費税は、さらに3%必要となる。これを加えると、15%の消費税の増税となる。それだけではない。政府案では、地方が単独で行う社会保障費をどう負担するかが示されていない。もし、その一部が消費税で負担されるならば、消費税を上げて財政健全化に使える部分がさらに小さくなる可能性がある。

現在の消費税率は（地方消費税を含めて）5%なので、2020年度の基礎的財政収支黒字化を達成するためには、今のままの経済、歳出、歳入構造が続くとして、消費税は20%まで引き上げないとならない。「経済財政の中長期試算」（2012年1月）は、経済成長率や消費税の増収効果、使途などについてさらにいくつかの想定をして、財政収支の将来推定を行っている。その慎重シナリオでは、経済成長率に関して、名目1%台半ば、実質1%

強を見込み、2015年度までに段階的に消費税を引き上げる場合の推計を行っている（ただし、消費税1%の引上げにつき0.2%の社会保障サービス強化）。その結果は、消費税引上げ幅に関して、現状の経済状態を不変とした場合のうえの計算結果よりやや小さいが、基礎的財政収支の均衡には消費税を現在の水準から12%程度引き上げないとならないとされている。

以上が、日本の財政健全化を考える時の出発点である。その意味は、もし今のまま、ないし低成長が続き、歳出、歳入にも変化がなければ、消費税で測って15%を目途とした増税が必要であるということである。それでも2020年に日本の国・地方債務は、GDP比でみて200%を優に超え、その後安定するという保証はない。そのころにはまた、日本の家計貯蓄によって国債を消化する余力も喪失しているとみてよいであろう。

ギリシャなどEUの一部の国で起きている国の債務危機は、まさに対岸の火事ではないのである。以上から日本の債務管理について少なくとも二つの指摘が必要である。まず第1に、デフレのなかの財政再建は困難なことである。事態の改善のためには、長期間のデフレの結果、低体温となった日本の経済の活性化をなんとしても図ることである。バブルの絶頂期とはいえ、1990年度では国の税収が60兆円を超えていたことを考えると、政策の基盤に経済成長を据え続けなくてはならない。そのためには、企業の効率化や国際競争力の強化だけでなく、低賃金と（高齢化進行に伴い）増加する社会保障費の二重の負担を強いられている若年労働者の支援や、多様なライフスタイルの可能な社会に向けた改革などが必要である。

第2に高齢化社会においても活力を失うことなく、日本を次の世代に過度の負担をかけ

ずに引き渡していくための取り組みが大切である。そのなかで、国の最大の歳出は社会保障であることを考えると、その財政規律をいかにして強化していくのかについて国をあげた議論と合意形成が必要である。その時、持てる者により多くの負担を求めるのであれば、貧しいことを理由に国から負担を軽減される人たちには、「共通番号」をはじめとして、その所得や資産を厳格に審査する仕組みを同時に設ける必要がある。また、医療、介護などの提供体制や公的給付の範囲の見直しも避けることはできない。

### Ⅲ 消費税の役割

「社会保障・税一体改革大綱」は、1999年度予算から消費税収の国部分を高齢者3経費（基礎年金、老人医療、介護）に充てるいわゆる福祉目的化を行ってきたが、高齢化の進展による社会保障費の増加に対応できない状況となっているとして、「今を生きる世代が享受する社会保障給付について、その負担を将来世代に先送りし続けることは、社会保障の持続可能性確保の観点からも、財政健全化の観点からも困難である」としている。そのうえに社会保障の安定財源確保と財政健全化を進めるために、①消費税について2014年4月に8%、2015年10月に10%へと、段階的に地方分を合わせた税率の引き上げを行うこと、②国分の消費税収について法律上、全額社会保障目的税化するなど用途を明確にし、官の肥大化には使わずすべて国民に還元し、社会保障財源化することとしている。

具体的には、消費税収（国分）を法律上、全額社会保障4経費（制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用）に

充ててを明確にし、社会保障目的税化するとともに、会計上も予算等において用途を明確化することで社会保障財源化することとしている。

このように消費税は、年金、高齢医療、介護と少子化対策の4経費の財源として目的税化された。大綱では消費税について、そのほかにも単一税率とするべきか、逆進性にどう対処するべきか、社会保障診療費を非課税品目とする時の対処方法など、課税のあり方についても検討しているが、そのいずれもバランスのとれた、納得のいく結論を導いているといってよいであろう。ここでは、今後日本財政にとってより本質的と思われる、社会保障財源としてなぜ消費税が望ましいのかについて考えることにしたい。

まず、多くの税があるなかで、社会保障財源としてなぜ消費税がふさわしいのだろうか。この点を考えるときの鍵の一つは、道路と病気の治療という二つの費用を想起することである。道路はみんなが、そして長い期間にわたって使うことができる。一度作ればいわば孫子の代、いやその先まで使うことができる。それに対して、病院での治療は個人が受けるサービスである。すなわち、道路のような公共的な財と比べて、医療給付への公費は個人に帰着するという性格が強い。そうであるならば、社会保障への公費財源としては、稼得機会や能力に依存する所得税より、一般的とはいえ消費への（対価としての）課税のほうが望ましい。

もちろん議論は程度の問題である。もし社会保障への公費を低所得者対策に限定し、社会保険料の軽減などに用いるのであれば、所得税が望ましいかもしれない。その場合、所得税の諸控除を思い切ってカットして、課税ベースを広げ、広く浅く税をかけるのであれば、所得税と消費税はかなり同じ性格を

持った税となる。したがって、社会保障の給付面からは消費税が望ましいとしても、それは他の税源を排除するものではないし、場合によっては所得税と消費税の差も大きくないかもしれない。

社会保障財源として消費税が望ましいと考える第2の鍵は、大綱のいう「あらゆる世代が広く公平に分かち合う観点」にある。医療や介護は個人の生涯にわたって必要となるが、その必要度は高齢になると飛躍的に増加する。したがって、本来であれば、若い時に高齢時に医療や介護にかかる費用を積み立てておく必要があるが、日本の現在の制度では、そのための積立金はなく、若年世代が高齢者の社会保障費を支える仕組みとなっている。今後、3人に1人は65歳以上となる社会において、そうした若年世代への負担の押し付けを続けることはできないことは明らかである。とすれば、大綱の指摘のとおり、高齢者も社会保障の対価として応分の負担を行うべきであり、それを実際の税制に反映させようとすれば、消費税がもっとも現実的である。

もちろん、これも程度の問題である。ここでの議論は、社会保障財源として所得税を排除しているわけではない。もし年金課税を見直して、公的年金等控除を思い切って減額できるのであれば、所得税も社会保障のための重要な財源となる。したがって、社会保障財源としては消費税に軸足を置きつつ、所得税の不断の見直しを行うことが重要である。

## IV おわりに

日本の財政健全化は待ったなしの課題である。EU委員会、欧州中央銀行（ECB）やIMFなどから債務肩代わりの条件として、財政規律の強化を迫られ苦渋のなかにあるギリ

シャの姿をみて、多くの日本国民は財政健全化の緊急性に合意しつつも、いまだにそのための消費税増税は拙速ではないのかという思いを払しょくできないでいる。それは、単に増税はいやだという一般的心理だけでは説明しきれない、政治への根深い不信に起因していると思われる。

しかし、そうだとしてもリーマンショックや東日本大震災に見舞われ、停滞する経済のなかで深刻化する財政問題をこのままにし、その健全化を引き延ばすことはできない。このことはまた、けっしてムダの排除、思い切った行政改革の必要性和矛盾することではない。

そして真の問題はここからである。現在の国・地方合わせた基礎的財政収支を均衡させるだけでも、現在の経済力では、消費税に換算して15%近い増税が必要である。それでも利払い分の負担が重なっていく。それに（市場心理の変化や投機などを含めた）国債金利の上昇が重なれば、国債管理はますます困難となる。こうした経済の現実を直視した、経済成長へのたゆまない努力を重ねつつ、歳出の見直し、なかでも社会保障費管理に向けた徹底的な検討が求められる。そうした努力の

積み重ねを通じて、経済の活力を生かしつつ、財政健全化を現実のものとしなくてはならない。

一方、社会保障財源として消費税の目的税化については、どうしてもそうでなくてはならない理由はない。所得税など他の財源をあてることも望ましい。しかし、医療、介護などの社会保障を通じる便益が、一般的な公共財とは違って個人に還元するものであること、また、その負担と給付が生涯にわたるものであることを考えると、当面消費税を社会保障目的税的にとらえることもやむをえない選択であると思われる。

問題は、むしろ目的税化した財源をきちんとどう管理するかであろう。また、一体改革の議論では、消費税の国と地方の配分について、納得のいく結論が出されたわけではない。社会保障においていわゆる公費負担として投入される（すなわち、制度として定まった）消費税の使途のほか、地方が独自の事業として社会保障に用いる部分まで目的税の範囲に含めるべきかという問題もある。こうした点については、さらに検討を深めていく必要がある。