

消費税は社会保障財源か？

一橋大学国際・公共政策大学院教授 渡辺 智之

はじめに

いわゆる「社会保障・税の一体改革」においては、消費税率の引上げをめぐる議論が中心になっている。その際、消費税収と社会保障制度の維持可能性が、互いに関連づけられて論じられることが多い。しかし、そもそも、消費税と社会保障はどのような関係にあると考えればよいのであろうか。本稿では「消費税は社会保障財源か？」という問題に焦点を当てて、若干の検討を試みてみたい。

さて、「消費税は社会保障財源か？」という問に対しては、例えば、以下のような、様々な答えがあり得る。

- ① 「消費税の税収は、社会保障に充てられることになっているのだから、消費税は社会保障財源である。」
- ② 「社会保障給付額は消費税収を大きく上回っているのだから、消費税が社会保障財源であるということとはできない。」
- ③ 「福祉国家として有名な北欧諸国をはじめ、社会保障の充実した国では、消費型付加価値税の税率が高いことからわかるように、消費税は社会保障財源にふさわしい。」
- ④ 「消費税は所得に対して逆進的である。逆進的な税である消費税は、社会保障財源として、むしろふさわしくない。」
- ⑤ 「消費税は地方の財源と考えるべきものであり、社会保障のみに用いることは不適

切である。したがって、消費税を社会保障財源と位置づけるべきではない。」

- ⑥ 「高齢化が進展していく中で、社会保障制度を持続可能なものとしていくために、消費税はその財源として不可欠である。したがって、消費税は社会保障財源であると位置づけられる。」

本稿では、以下、Ⅰ-Ⅵにおいて、以上の①-⑥の「答え」の妥当性を検討し、いずれの「答え」にも妥当でない面があることを指摘した後、Ⅶで、いわゆる「社会保障・税一体改革」における消費税率引上げと社会保障改革のあり方について簡単に触れることとしたい。

Ⅰ 福祉目的税としての消費税？

消費税の税収については、平成11年度予算以来、予算総則に、「消費税の収入が充てられる経費（地方交付税交付金を除く）の範囲（基礎年金、老人医療、介護）」と規定されており、国分の消費税収を高齢者3経費に充てるという、消費税収のいわゆる福祉目的化が行われた。また、「社会保障・税一体改革大綱」（平成24年2月17日閣議決定）においては、「消費税収（国分）は、法律上は全額社会保障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）に充てることを明

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。」と記述されており、消費税の「社会保障目的税化」が唱えられている。これによって、消費税が社会保障財源であることが一層明確化されたようにも見える。

しかし、これらの根拠から、「消費税は社会保障財源である。」と言い切ることができないわけではない。第一に、実際には、現行の消費税収のすべてが社会保障目的に使われているわけではない。すなわち、地方消費税分と地方交付税分（現行の消費税収の4割強）は、地方の一般的な歳出に充てられている。なお、この点に関連して、現在提案されている消費税率の引上げと、社会保障及び地方財源との関連をめぐって、「一体改革」案の内容が決定されていく過程で、政府部内でもかなり激しい議論が行われたのではないかと想像される。地方財源の問題については、Vでもう一度言及する。

第二に、より重要なことは、現行の消費税収も、今後税率が引き上げられた場合の消費税収も、社会保障の財源のごく一部にしかならないことである。カネに色がついていない以上、かつ社会保障給付額が消費税収よりも遥かに大きいものである以上、消費税が社会保障財源として「目的税化」されたと言っても、そこに特段の意味があるわけではない。

すなわち、仮に消費税率が引き上げられて消費税収が増加したとしても、その税率引上げに伴う増収がなかったならば社会保障給付額も増加しないという関係がないのであれば、「目的税」であると主張することの意味はあまりない。また、現状は、税率引上げによる消費税収の増加に伴って、それなしでは実現できなかったような社会保障給付増に、増収額全額を充てることができるような状況ではない。この点は、重要であり、Ⅶにおいて、もう一度論じることとしたい。

Ⅱ 社会保障給付額を充足？

後に述べるように、現在、年間の社会保障給付額は100兆円以上にのぼる巨額なものとなっている（このうち、高齢者への年金給付が約半分を占めている）。これに対して、消費税の税収は地方消費税も含め、13兆円（平成24年度予算）程度に過ぎない。社会保障給付の財源となっている主要な歳入項目は、消費税ではなく、社会保険料である。消費税収によって、社会保障給付が賅われているとは到底言えないのである。

しかし、たとえ消費税収が社会保障給付額全体から見れば小さな金額であったとしても、仮に、消費税収が大きくなれば、社会保障財源をより確保できるという関係があれば、「消費税は社会保障財源である。」という言い方にそれなりの意味がある可能性はある。この点について、Ⅲでは、国際的な比較の文脈で、Ⅵでは、今後の日本における社会保障費の増加との関連で、検討していくこととしたい。

Ⅲ 福祉国家は高消費税率国？

例えば、北欧諸国は福祉国家として知られ（したがって、経済規模に対して社会保障給付費の割合が大きいものと考えられ）ているが、北欧諸国ではいずれも、高率の消費税（付加価値税）が課されている。すなわち、デンマーク・スウェーデン・ノルウェー・フィンランドにおける付加価値の税率（標準税率）は、それぞれ、25%・25%・25%・23%となっており、いずれも高率である。このことから、福祉国家における社会保障給付の財源は、高い消費税率によって賅われているのではないか、という予想が生じる。

しかし、経済規模に比して大きな社会保障給付を実現するためには、本当に、高率の消

費税（付加価値税）が必要になるのであろうか。この点について、政治学者の加藤淳子教授は、『税研』の前号（163号）における上西左大信氏との対談⁽¹⁾において、OECD各国の比較研究に基づいて、「付加価値税を早いタイミングで導入し総課税負担の高いのは、いわゆる北欧の福祉国家、成熟した福祉国家である」と指摘した上で、「単純化を恐れず言えば、逆進的な課税に依存する国は、ある程度まで歳入を確保し財政赤字に陥ることが少なく、支出の抑制、特に社会保障支出の抑制の政治的圧力が生じにくい。」と指摘されている⁽²⁾。

図表1は、OECD各国（34カ国）の2007年におけるデータを用いて、消費税（一般的な消費を課税ベースとする一般消費税。すなわち、ヨーロッパ諸国の付加価値税、日本の消費税等。）の税収の対GDP比と社会保障支出（OECDの定義するsocial expenditure）の対GDP比の関係を示したものである（データの出所は、OECD, Social Expenditure StatisticsとOECD, Revenue Statisticsである。）。図表1からは、消費税収と社会保障支出の間には、弱い正の相関関係が読み取れる。回帰分析を行ってみると、推定式は、

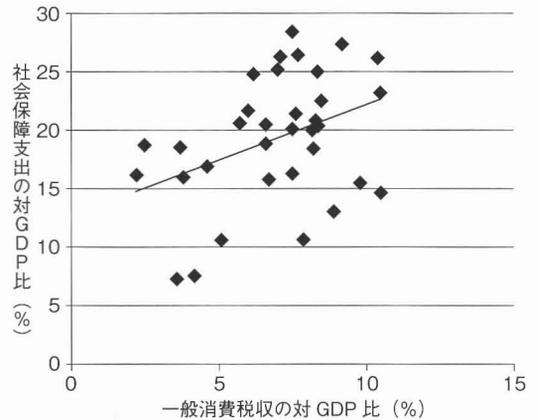
$$Y = 0.94X + 12.8$$

(X：一般消費税収/GDP)

Y：社会保障支出/GDP)

となっている。ここで、Xの係数のt値は2.32となっており、5%の有意水準で係数=0の帰無仮説を棄却しているから、一応、プラスの関係があると言ってよからう⁽³⁾。

図表1：OECD各国の消費税収と社会保障支出（2007年）



ただし、図表1は、消費税収と社会保障支出の間に弱い正の相関関係があることを確認したものに過ぎない。また、この結果は、消費税収が大きくなると社会保障支出が増大する、あるいは、社会保障支出が増大すると消費税収が大きくなる、といった因果関係を示しているものでもない。それでも、社会保障支出水準が高い国では消費税率は高い傾向があるようだ、と言うことはできる。一つの推論としては、社会保険料や所得課税のみによって、大きな社会保障支出を賄うことは、執行上あるいは国際的な租税競争上の理由で困難であり、ある水準以上の社会保障支出を行うためには、消費税に頼らざるを得ない傾向がある、ということかもしれない。しかし、いずれにせよ、図表1のような統計的な相関関係から、「消費税は社会保障財源である。」と言い切ってよいのかどうかを判断することはできない。

IV 消費税の逆進性？

「消費税は社会保障財源である。」という主張への反論として、税負担が逆進的な消費税は社会保障財源としてふさわしいものではない、という議論がある。しかし、この議論は混乱しており、いくつかの点で不適切である。

第一に、Ⅲで見たように、社会保障支出の規模が大きい国では、逆進的な消費税への依存度が大きいという一般的傾向がある。仮に、大規模な社会保障財源を得るためには、経済的あるいは政治的な理由で、社会保険料と所得課税に加えて消費税収を得る必要があるのであれば、消費税は社会保障支出の規模を確保するための一つの条件になっている可能性がある。⁽⁴⁾

第二に、いわゆる「消費税の逆進性」は、ある年の所得水準とある年の消費税負担を比較した場合の論点であり、課税ベースが広い単一税率の消費税であれば、消費水準と消費税負担の水準はほぼ比例的なはずである⁽⁵⁾。また、単年の所得ではなく、長期的な所得（生涯所得など）と消費税負担を比べた場合にも、仮に消費税率が一定であれば、ほぼ比例的な負担になると考えられる⁽⁶⁾。

第三に、最も重要な点であるが、所得分配上の考慮は、消費税だけに焦点を合わせて議論しても、適切な対応を見出すことができず⁽⁷⁾、所得税を含む税制及び社会保障制度全体の観点から対処すべき問題である⁽⁸⁾。まさに、「社会保障・税一体」の発想が必要であって、消費税の枠内のみの議論に終始することは不適切である⁽⁹⁾。

V 地方財源としての消費税？

「消費税は社会保障財源である。」という主張へのもう一つのタイプの反論として、消費税収は地方財源とすべきなので社会保障財源と考えるべきではない、という議論がある。本稿では、地方財源の問題全般を論じる余裕はないが、一般に、地方税として適切な条件を備えているのは、住民のニーズに応じて税負担の調整が可能な、固定資産税や住民税であって、全国で統一的な仕組みで運営しないと大きな非効率が生じてしまう消費税は、地方税としてふさわしい税目ではない。現行の

地方消費税は、仕組みとしてはリーズナブルなものであり、かつ、形式的には地方税であるが、機能的には、むしろ地方交付税に近い存在であると言えよう⁽¹⁰⁾。

ただ、「消費税は地方財源へ」という主張は、地方税自体の性格論ではなく、地方財源の充実をもつばらの目的とした議論である可能性もある。地方財源をどのように確保したらよいかという問題については、地方分権との関係等、深く検討すべき重要な論点が多い。しかし、ここでは、消費税は地方税としては適切な税目ではなく、仮に、各地方自治体が、消費税を、地方税として裁量を持って制度設計（各自治体による税率の設定等）をすることができることにした場合、経済活動に与えるマイナスの影響が極めて大きいことのみを指摘しておきたい。

VI 高齢化社会の安定財源？

「社会保障・税一体改革大綱」には、以下のような記述がある。

「社会保障改革と一体的に実施する今回の税制抜本改革の最大の柱は、社会保障財源を確保するための消費税率の引上げである。消費税は、高い財源調達力を有し、税収が経済の動向や人口構成の変化に左右されにくく安定していることに加え、勤労世代など特定の者へ負担が集中せず、経済活動に与える歪みが小さいという特徴を持っている。社会保険料など勤労世代の負担が既に年々高まりつつある中で、こうした特徴を持ち、幅広い国民が負担する消費税は、高齢化社会における社会保障の安定財源としてふさわしいと考えられる。」

上記のような説明自体に積極的な誤りがあるわけではない。しかし、ミスリーディングな要素があることが懸念される。すなわち、上記のような説明をした場合には、「大綱」において提案されている消費税率の二段階で

の10%への引上げによって、今後の高齢化社会における社会保障の安定財源が無条件に確保できるかのような、誤った印象を与えてしまう恐れがある。実際には、今回提案されている消費税率の引上げは、2015年までの数年先までをにらんだ当面の応急措置に過ぎないのではないだろうか。

社会保障給付額は、高齢化の進展や政策に伴って、これまでも急激に増加してきているし、今後ともその増加傾向が衰える見通しはない。図表2を参照されたい。近年の社会保障給付費は、毎年着実に増加し、2009年度にほぼ100兆円に達した後も急激な増加が続き、2010年度予算ベースで105.5兆円、2011年度予算ベースで107.8兆円に達している（社会保障給付費については、確定値は現時点（2012年6月）では、2009年度までしか明らかになっていないが、近年の政策変更による影響の見極めも含め、極めて重要な数値なので、暫定値でもよいのもう少しタイムリーに公表されることが望ましい。）。

また、近年、国民所得が伸び悩んでいることもあって、社会保障給付費の対国民所得比率は急激に増大している。ここでは、紙幅の関係で、そのグラフを示すことはできないが、社会実情データ図録というデータ集の中に掲載されている⁽¹¹⁾ので、是非ご覧いただきたい。1960年代までは約5%であった社会保障給付費の対国民所得比率が、その後の、制度改正や高齢化の進展などにより、1990年代から（小泉政権下で社会保障改革が実施された時期を除くと）急激に増大し続け、1990年代初頭の15%以下の水準から、2009年度には30%まで達している様子は、かなり印象的である。

図表2：社会保障給付費の推移⁽¹²⁾

年度	対前年度伸び率（%）	
	社会保障給付費	国民所得
2001	4.2	-2.8
2002	2.7	-1.5
2003	0.8	0.7
2004	1.9	1.6
2005	2.2	0.5
2006	1.5	2.6
2007	2.6	0.9
2008	2.9	-7.1
2009	6.1	-3.6

仮に今後、抜本的な社会保障改革が行われることなく、このままで事態が推移すれば、高齢化の進展に伴って社会保障給付費の国民所得（あるいはGDP）に占める割合はどんどん上昇し、消費税の税率引上げでは到底対応できなくなる。すなわち、消費税率の1%引上げで2.5兆円の増収があるとしても、これは対国民所得比で0.7%に過ぎない。したがって、たとえ消費税率を15%まで引き上げることができたとしても、かつ、現在の経済規模（実質GDP）が今後とも中長期的に維持できたとしても、対国民所得比で7%分の社会保障給付費の増加にしか対応できないのである。

しかし、事態はさらに深刻である。消費税率を引き上げた場合は、消費者物価も上昇するから、それに応じて社会保障費も増加することになる。たとえ、マクロスライドの適用によって、年金支給額の物価調整をある程度抑制できたとしても（それ自体、必ずしも容易なことではないが）、その他の社会保障給付や政府による物資購入に係る消費税負担の増加によって、消費税率引上げによるネットの増収効果は削減されてしまう。消費税率の引上げが同率の物価上昇をもたらし、社会保障給付全体を物価に連動させるという前提では、仮に、社会保障給付とその他の政府支出の合計額が、消費税の対象となる最終消費支出を上回るようになれば、消費税を引き上げ

ても、財政収支はかえって悪化することになってしまう⁽¹³⁾。

「社会保障・税一体改革成案について」（平成23年7月1日閣議報告）によると、5%の消費税率引上げが行われた場合、「社会保障支出等の増」（消費税率を引き上げた場合に増加する国・地方の物資調達にかかる支出も含まれる。）が1%相当分あることとされている。したがって、5%の税率引上げのうち、増収効果があるのは4%のみであり、これによって、高齢化による財政支出増大のニーズに対応していく必要がある。今後、マクロスライドの適用状況にもよるが、超高齢化の進展によって社会保障給付費の経済全体における規模が増大することにより、消費税率引上げのうち増収効果につながらない部分の割合は、さらに増大していく可能性が強い。

VII 結論

以上、I-VIにおいて、「はじめに」で示した①-⑥の「答え」の妥当性を検討し、そのいずれについても、妥当でない面があることを論じてきた。それでは、「消費税は社会保障財源か？」という問に対する適切な答えはどのようなものだろうか？それは「消費税が社会保障の財源となる面は確かにある。しかし、消費税を引き上げさえすれば今後の社会保障財源が生まれるということではない点に十分留意する必要がある。」ということではないだろうか、と筆者は考えている。

現在検討が行われている消費税率の引上げ自体については、財政再建への努力の一環として不可欠である。仮にこれを実現することができないことが明らかになった場合には、金融市場での不測の事態（国債価格の急激な低下等）が発生するリスクをコントロールできなくなる恐れが強い。このような意味で、当面の応急的な措置として、消費税率の引上げを決めておくことは不可欠である（理想的

には、引上げの決定だけでなく、早急な引上げができればよいのであるが、現実には、実務的に準備期間の確保も必要である。他方、準備期間の問題を考へても、不確実性を排した決定をなるべく早期に行っておくべきである。)

しかし、中長期的観点からより重要なのは、社会保障改革である。社会保障給付額の総額は、高齢化の進展によって、どうしても上昇傾向にある。しかし、社会保障制度の維持可能性を確保するためには、その上昇速度をなるべく遅くするべく、思い切った改革が必要となる。そのためには、社会保障の効率化・適正化によって、社会保障給付の受給者一人当たりの社会保障給付額を減少させる方向での改革が必要になる。もちろん、社会保障関連の全分野を見ると、中には機能強化を図る必要がある分野もあるであろう。例えば、今後の人的資本形成を毀損する若年層の失業問題や児童虐待等への対応を強化することは必要となろう。しかし、社会保障全体で見た場合、圧倒的に重要なのは、効率化・適正化による社会保障給付の抑制である。

現在、消費税の問題に議論の焦点が当たっており、消費税率引上げに関する合意形成を可能にする社会保障改革が模索されているように見える。しかし、消費税率引上げ自体は、社会保障の維持可能性を確保するための手段の一つに過ぎない。「社会保障・税一体改革」の主役は、むしろ「社会保障改革」である。そして、ここで言う「社会保障改革」とは、社会保障の充実という意味ではなく、その効率化・適正化なのである。年金・医療・介護・生活保護等、社会保障制度全般にわたって、その抜本的な効率化・適正化が、待ったなしの課題となっている。

この意味で、消費税率の引上げは社会保障の充実のために必要な措置である、という説明は極めてミスリーディングである。なぜなら、「社会保障の充実」と言うと、どうしても、

個々の受給者にとっての社会保障が手厚くなること、という意味にとられがちであるからである。しかし、今後の人口減少の加速と超高齢化の進展を前提に考えれば、社会保障受給者一人当たりへの給付額を増大させるような「改革」はもはや不可能であり、受給者一人当たりへの給付額の削減が実現できるような社会保障改革を行っていくことが不可避となっている。「社会保障・税一体改革」の議論の背景に、このような状況があることを認識しておくことが必要なのではないだろうか。

*

*

*

〔脚注〕

- (1) 加藤淳子・上西左大信「わが国における租税立法過程の課題」『税研』No.163, 2012年5月号。
- (2) 日本の状況のみに関して言えば、財政赤字が極端に増大しても、社会保障支出に増大を抑制する政治的圧力がかかるどころか、社会保障支出の増大がますます加速しているのが現状であるように見える。
- (3) Junko Kato, *Regressive Taxation and the Welfare State*, Cambridge University Press, 2003では、このようなラフな回帰分析ではなく、もっと精緻な分析を行った結果、他の様々な政治的・経済的要素を勘案しても、社会保障支出と逆進的課税への依存の間に、統計的に有意な関係があることが示されている。
- (4) 前掲注1の加藤・上西対談において、加藤教授は「福祉国家の財政基盤は逆進的租税」と表現している。
- (5) 消費水準に対しては比例的だが、所得水準に対しては「逆進的」な傾向のある消費税の負担を調整しようとして、所得水準が低い場合に消費量が相対的に大きいと考えられる課税対象(例えば、食料品)に軽減税率を適用することで「逆進性」の緩和を図ろうとする提案が論理的にはあり得る。しかし、軽減税率の導入は制度の複雑化と納税コストの増加をもたらすだけでなく、高所得者の方が食料品への支出額も大きいので、軽減税率は高所得者にも大きな恩恵を与えてしまい、「逆進性」緩和の効果は限定的である、というのが財政学者の間でのほぼ一致した見解である。
- (6) 詳細は、拙稿「基礎的消費支出に係る消費税相当額の控除又は還付制度：可能性と問題点」『税研』154号, 2010年

後記

本稿脱稿後の2012年6月26日、消費税増税を含む「一体改革関連法案」が衆議院を通過した。さまざまな政治的混乱や今後の見通しに関する不確実性はあるにせよ、とりあえず、物事が一歩前進したものと評価できよう。しかし、たとえ今後この法案が順調に成立したとしても、社会保障の抜本的改革が不可欠の状況になっている現実には何ら変わりがない。

- 11月、を参照されたい。
- (7) 前掲注5で述べた軽減税率の問題点も、基本的には、消費税の枠内のみで所得分配上の課題に対処しようとするという誤ったアプローチをとることによる問題である。
- (8) 前掲注6拙稿、及び拙稿「移転支出と税：ネットの視点とグロスの視点」『フィナンシャル・レビュー』103号, 2011年1月、を参照されたい。
- (9) 2012年6月7日付日経新聞の「経済教室」に掲載された田近栄治教授の論考を参照されたい。
- (10) 地方消費税は、地域間の税収配分基準が事前に決められている点で、地方交付税よりも望ましい面がある。他方、消費額に応じた税収配分は、他の課税ベースに比べると、地域間分布の格差が小さいとはいえ、地域間の財政力格差調整を行うという観点からは、十分なものとは考えられないかもしれない。なお、地方消費税に関しては、拙稿「欧州委員会グリーンペーパーの含意：VATシステムはグローバル化に対応できるか」『税務弘報』2012年7月号でも、簡単に言及しておいた。
- (11) <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/2796.html>
- (12) 出所は、国立社会保障・人口問題研究所等。
- (13) 財政状況を考える場合には、国債費の動向にも留意する必要がある。予算規模に対する国債残高が極めて大きい現状では、利子率の上昇が国債利払いに大きな影響を与え、財政収支を短期間に一層悪化させてしまうリスクが常に存在する。