税と社会保障の一体改革

― 安定財源をいかに確保するか ―

菅政権が税と社会保障の一体改革に乗り出した。現在のスケジュールでは、政府は2011年4月までに社会保障改革のあり方を示し、同年6月までに税も含めた一体改革案を提示する予定となっている。そのために、政府は社会保障改革に関する超党派の協議を提案しているが、これまでのところ野党側は明確な案を示さない政府の姿勢を批判しており、事態の進展はみられない。税と社会保障の一体改革は、財政問題を抱える日本にとって喫緊の課題であるとともに、長期的に国民生活にとって極めて重要な問題である。政府は一体改革を予定通りに進める一方で、将来に禍根を残さないように広い視野に立った改革を実現する必要がある。

なぜ税と社会保障の一体改革なのか

社会保障の財源は社会保険料で賄われているとの印象があるが、実際には社会保障財源として部分的に税金が投入されている（基礎年金の財源の半分など）。民主党はかねてから基礎年金に代わるものとして最低保障年金を税方式で導入しようとしており、この場合には社会保障財源としての税の役割が大幅に拡大する。こうした改革において、税と社会保険料を同時に考えることは当然である。

また、我々が納める保険料と将来受け取る給付水準は必ずしもリンクしておらず、社会保険料は税の性格も併せ持っている。例えば、年金の保険料をより多く支払う人は将来の給付額が同年代の人と比べて相対的に多くなるかもしれないが、他の年代で同額の保険料を支払った人と同じ給付額がもらえるとは限らない。これは、公的年金が実質的に賦課方式をとっており、現役世代が支払う保険料がそのまま高齢者に対する給付の原資となるからである。公的年金は、「世代間の助け合い」の性格を持っており、時期によってその「助け合い」の程度は変わる。

税と保険料を一体として捉えることは、個人の税・社会保障負担の累進性という観点からみても重要である。現在所得税は所得に応じて5～40％の税率が累進的に賦課されているのに対して、社会保険料は収入に対して比例的に徴収されている（厚生年金の自己負担分約8％など）。所得の低い家計では税・社会保障負担の多くが社会保険料で占められており、家計負担の累進性を考える際には所得税や消費税だけでなく社会保険料を含めて検討する必要がある。

社会保障制度の持続性確保

税と社会保障の一体改革では、最低保障年金の導入や医療制度の充実などいくつかの重要な質的な論点が挙げられるが、年金・医療・介護制度の持続可能性の確保も最重要課題の一つである。現在、消費税は予算総則で基礎年金、高齢者医療、介護の3分野に充てることとされている。これに対して、3分野の経費とそれに充てられている消費税収の間には約10兆円の開きがある。3分野の歳出をすべて消費税で賄うためには、今すぐに消費税率を約4％引き上げる必要があるという計算になる。

また、政府は昨年「財政運営戦略」（2010年6月22日閣議決定）のなかで、財政健全化目標の一つとして①基礎的財政収支赤字の対GDP比を2015年度までに半減、②同2020年度までの黒字化という目標を掲げた。これを達成するためには、2015年度までに約2％、2020年度までに約9～10％の消費税率引き上げが必要になる（内閣府「経済財政の中長期試算」（2011年1月21日）より筆者が計算）。つまり、政府が

約束している現実的な財政目標を達成するためにも、今後10年間で10％近い消費税率の引き上げが避けられない。

このように多くの財源が必要とされる背景には、団塊の世代が退職世代となり、今後社会保障費の増加ペースが高まることがある。財源確保策を含めた社会保障改革なしには、日本は持続的な財政運営を行うことはできない。

消費税の社会保障目的税化は適切か

政府は現在、税と社会保障の一体改革における財源確保策として、消費税の社会保障目的税化を進めようとしている。これは、国民の消費税アレルギーへの対応という技術的な要請から発している。これまで国民の間で消費税増税に対する拒否反応が強く、その結果として財政赤字が増加の一途をたどってきた。そこで、国民に消費税増税を納得させるためには今後得られる消費税収を社会保障歳出に限定し、無駄な歳出には使わないと国民に約束する必要がある。これが、消費税の社会保障目的税化の論理である。この案に対する賛同者は少なくなく、国民からもある程度の支持が見込まれている。

消費税の社会保障目的税化の意図は、消費税を社会保障費とリンクさせることで消費税率を引き上げ易くすることにある（さもなければ社会保障目的税化の意味はない）。消費税を社会保障費にリンクさせれば、社会保障費が抑制されない場合には消費税率が引き上げられ、財政赤字の拡大が避けられる。また、国民は消費税増税を嫌うため、消費税と社会保障費のリンクによって社会保障費が抑制されるとの期待もある。しかし一方で、社会保障費の増加に応じて消費税率が引き上げられるのであれば、無理に社会保障費を抑制する必要はないとの思惑が政府内に生じる懸念もある。道路特定財源の例からわかるように、歳出抑制機能がない状況での目的税の導入は歳出拡大をもたらす可能性がある。

最大の問題は、目的税化なしには消費税増税を実現することができない政治の混迷である。消費税の社会保障目的税化は、妙案というよりは政府に対する信頼欠如への対応として捉える必要がある。

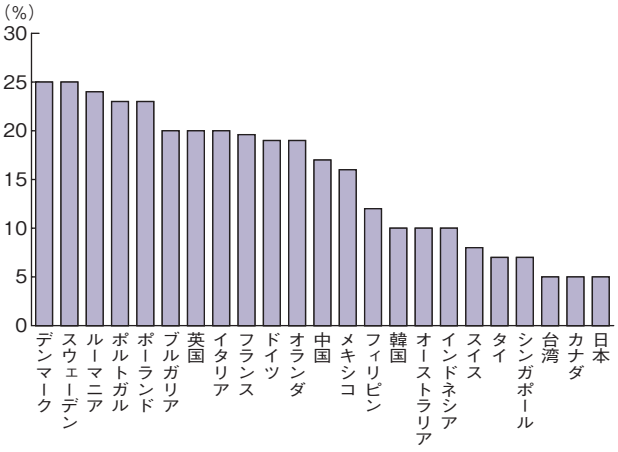
社会保障分野以外への影響にも考慮が必要

消費税が目的税化されれば、地方財政など他の分野にも影響が及ぶ。例えば、今後求められる地方税改革の一つに、地域的な偏在の多い法人二税（法人事業税・住民税）と地方消費税の税源交換がある。消費税が社会保障目的税化されれば、この改革の実現が遠のく。その結果地方法人税の縮小が難しくなり、地方法人税が引き起こす地方税収の変動や偏在の問題が放置される事態も考えられる。

消費税は、国税、地方税を問わず、消費を課税ベースとする税制の根幹となる税である。少子高齢化時代に経済成長を促進し、我々の公平感にも合致する税源として、消費税に対する期待は大きい。日本の消費税率は国際的にみて相当程度低く、将来の税率引き上げは避けられない（図表1）。政府は、今回の改革で何としても社会保障の安定財源の確保に道筋をつけなければならないが、同時に広い視野に立って将来に禍根を残すことのないよう配慮する必要がある。税と社会保障の一体改革では、政府は極端なレトリックに走ることなく、当然やるべき政策として必要な社会保障政策の実現と消費税率引き上げを堂々と国民に求めるべきであろう。

みずほ総合研究所　政策調査部
主任研究員　**鈴木将覚**
masaaki.suzuki@mizuho-ri.co.jp

●図表１　付加価値税率の国際比較



（注）2011年1月現在。
（資料）財務省資料