

勿凝学問 123

社会保障の財源調達問題

社会保障に用途を限定した消費税「社会保障税」考

2007年12月5日

慶應義塾大学 商学部

教授 権丈善一

明日12月6日午前に自民党「社会保障を考える会」で、テーマお任せで報告。明日は何を話そうかと思案——テーマを「社会保障の財源調達問題」に決めて、メモを作るのも面倒なので書き下ろす。

いま、この国の財源調達問題をめぐって何が起きているのか

「社会保障問題とは結局のところ財源調達問題に尽きる¹⁾」と考えるわたくしが、この国の財源調達問題をめぐって、いま何が起きているのかを記すところから、この論をはじめよう。

2007年7月29日の参院選で、与党は大敗した。参院選での大敗をきっかけとして、与党自民党の中で、それまでの政策理念とは大きく異なる者が新たに政策形成に強く関わるようになるのがこの国の習わしである——1989年宇野内閣から海部内閣しかり、1998年橋本内閣から小渕内閣しかり。今回は一月ほどのイレギュラーはあったものの、小泉・第1次安倍内閣から第2次安倍・福田内閣へという、結果的には参院選の大敗を受けて、巨大与党たる自民党の内部で政権シフトが行われたように見受けられる。

10月1日に発足した福田内閣のもとでは、さっそく10月10日にはかねてから社会保障の安定と財政再建のための負担増を言い続けてきた与謝野馨氏を会長とする財政改革研究会が立ち上げられる。そしてこの財政改革研究会は、消費税率を2010年代半ばに10%程度に引き上げることを掲げた「中間とりまとめ」を11月21日に公表した。そこでは、消費税の使い途を社会保障給付の財源に限り、名称は「社会保障税」に変更するよう提言している。

こうした動きに対して、自民党の内部には反対の意思を示す若手グループもある。この若手グループの顧問、会長格は、竹中平蔵氏、中川秀直氏であり、小泉・第1次安倍路線をリードしてきた面々である。

今後政局がどのように動くのかは分からない。自民党内では目下、われわれ有権者から

¹⁾ 権丈(2004)『年金改革と積極的社会保障政策——再分配政策の政治経済学』p.4.

みれば思想的にはまったく異なり相容れない党派ふたつが対立しているのであり、それを取り囲む多くの自民党議員は票読みを行っているのであろう。党派同士の対立は、支持者が多い方が勝つ——ただそれだけのことのように思えるために、わたくしは、崩壊が着々と進みゆく医療の従事者 200 万人こそ、この国の負担増路線を支持するべきであり、「社会保障税」構想が出された後は医療関係者がまずこの構想の第 1 の支持者たるべきと論じている。そうした動きでもなければ、彼ら財政改革研究会を中心とした社会保障重視派は、自民党内の権力闘争に軽く負けてしまい、ひいては規制改革会議の委員・財政諮問会議の民間議員のお望み通りに皆保険の解体が進められることになる。そういうことは、自明なのであるが、なお一向に医療関係者は一枚岩になりきれないでいる。医療関係者には、竹中・中川氏たちの上げ潮路線を支持するものはさすがにいなさそうではあるが、彼ら医療従事者の中では、財政改革研究会がいみじくも言った「霞ヶ関埋蔵金伝説」——すなわち政府のムダをなくせば負担増がなくとも、医療崩壊を救うことをはじめとして日本の福祉国家を健全化できるという人たちの影響力が大きい。ゆえに、医療崩壊を阻止するための財源が確保される見通しが一向に立たない状態に陥っている。

財源調達論というのは、実行可能性、しかも時間軸も視野に入れた実行可能性の視点が必須となる戦略論である。たとえば社会保障の財源として所得税の累進性強化や消費税増税を期待したとしても、累進性の強化による増収額が必要財源と比べればケタ違いに小さかったり、消費税率の引上げの実現がいつになるのか皆目見当が付かないのであれば、社会保険料に多々難点があるとしても、財源調達力と実行可能性の双方が高い社会保険料の引き上げを言わなければ、その論は財源調達論としてはまったく意味がなくなる性質の話である。

本稿では、用途を社会保障に限定した消費税である社会保障税について考察するのであるが、まずウブな考えを表明しておけば、社会保障の財源としては富裕層や大企業から徴収するのが本来は望ましいとわたくしも当然思っている。しかしながらプラグマティックに判断すれば、社会保障に用途を限定した社会保障目的消費税の話をせざるを得なくなるのである。そして言うまでもなく、社会保障の財源としては富裕層や大企業から徴収するのが望ましいとする自分と社会保障目的消費税を論じる自分との間には、矛盾するものはまったくない。

消費税の持つ財源調達力、および税収の安定性を考えれば、これを社会保障の財源と期待するのは当然のことである。けれども、消費税の増税見通しを立てることがまったくもって不透明な今日の政治情勢を考えれば、医療崩壊の阻止という喫緊の要事に対処する財源としては社会保険料に求めるのが現実的であるとも考えている。そして消費税引き上げについてはじっくりと議論をすることになるのであろうが、その際は、所得税・相続税の再分配機能の強化は、税収としてはこの国が要する額とは字義通りケタが違うとしても、

なお政治的にはきわめて重要な役割をはたすとも思っている——こうした考えをもつゆえに、次の文章を書くことになる。本稿の目的は、昨 2006 年 8 月 22 日に書いた次の文章を今一度、読者に考えてもらうためにまとめたようなものである。

大平氏の一般消費税、中曽根氏の売上税、竹下氏の消費税、橋本氏の消費税率引き上げ。増税にチャレンジしようとするれば必ず手ひどい傷を負った日本の政治家には、増税はトラウマとして強く記憶されている。わたくしにとっては、増税して、保育・教育、介護・医療の公的供給を充実させ、さらに働き方の自由を高めてくれる者が、現在の与党であれ野党であれ、どこから登場してきたとしても構わないのであるが、増税には順序があるとも言いつづけている。まずは所得税・相続税の再分配機能を高め²、次に社会保険料の引き上げ、そして（できればインボイスの導入を実現した後の）消費税の増税である³。増税をしても政治家が被る手傷を少なくするためには、増税の順番はきわめて重要であるように思える。

最近では、消費税の社会保障目的税化が言われるようになってきており、大いに結構と評価しながらその動きをながめてもいる。事前に使途を限定しない普通税は、独占禁止法で禁止されている抱き合わせ販売⁴にも似た性格をもっており、今日、政府が提供するサービスのなかでは「人気メニューである社会保障」と「不人気メニューである他の政府サービス」は別売する方が納税者にとって望ましい⁵、すなわち、事前に使途を社会保障に限定した社会保障目的税の実現は望ましい。

² このあたり、権丈(2006)『医療年金問題の考え方——再分配政策の政治経済学Ⅲ』序章の文章を引用しておこう。言うまでもなく、ロイド・ジョージの改革と同じことをすればよしという考えがあるから、Ⅲ巻序章に彼の人民予算の話を用いし、この予算実現のために闘ったふたりロイド・ジョージとチャーチルの写真を載せたのである。

権丈(2006)『医療年金問題の考え方——再分配政策の政治経済学Ⅲ』 p.17. この動きの嚆矢に、ロイド・ジョージの 1909 年 People's Budget (人民予算) があった。'People's Budget' と呼ばれたのは、彼が累進所得税導入、相続税・資産課税による富裕層への増税とたばこ税・酒税の増税で貧困対策を企図したゆえであった。
--

なお、年金目的相続税については権丈(2004)『年金改革と積極的社会保障政策——再分配政策の政治経済学Ⅱ』(pp.89-93)、医療目的たばこ税については権丈(2006)『医療年金問題の考え方——再分配政策の政治経済学Ⅲ』(p.615)を参照されたい。

³ 権丈(2004)「社会保障の財源調達と消費税」[『年金改革と積極的社会保障政策——再分配政策の政治経済学Ⅱ』第 5 章所収] 参照。

⁴ 独占禁止法 抱き合わせ販売拘束、一般指定 10 号。

⁵ 事前に使途を限定しない普通税を抱き合わせ販売と見立てて、社会保障目的税を擁護した論を展開した権丈(2005)〔初版(2001)〕「社会保障の財政選択と政府の政治戦略——目的税・普通税の間の財政選択をめぐって」[『再分配政策の政治経済学Ⅰ』 pp.239-65.]を参照。なおそこでは、社会保障目的税が納税者にとって望ましいのとは逆に、「不人気メニューである他の政府サービス」に使うことができる税収の極大化をねらう政府にとっては目的税は望ましくなく普通税の方が望ましいという論となっている。

社会保障税の意味

社会保障の財源を消費税に求めるのは筋違いか？——消去法で残ってしまう消費税

社会保障の財源、とくに医療と年金の財源としては、出来る限り社会保険料に頼っておくほうが今日よりも多くの財源を確保することができるし、しかも長期的にも財源は安定し、よって給付も安定することになるとうことは常々論じてきた。そして医療や年金制度に対する税の投入は、社会保険料の高まりを抑制し、保険料免除制度の充実だけでは達成が難しい皆保険・皆年金政策を支援する目的を明確にもって行う——すなわち保険料の水準を引き下げる目的をもった支援策として行う——ことになる。さらにもし万が一、消費税率を引き上げることができるのであれば、その税収から年金に回す分は、基礎年金の国庫負担率3分の1から2分の1に要する消費税率1%分のみに節約して2017年9月に保険料率が18.3%に到達するまでじっと我慢する、そして消費税増税分から年金に回した1%以上の増収分は、医療、介護などの現物給付、さらには、保険にはどうしても馴染みにくい少子化対策や今日壊滅的な状況にある教育に用いる方が望ましい。現在のこの国の状況から判断すれば、国民の生活を安定させ老後の不安を緩和するに限界効果が高い政策は現物給付の充実であり、現金給付の充実は現物給付の充実に一歩譲るくらいの姿勢をとってよい——そういうことを、これまでいたるところで何度も論じてきた。付け加えて言えば、日本は1人当たりGDPが高いのだから、国民負担率が低い分、可処分所得は国際的にみても相当に高い。他国に比べて高い可処分所得をもっていながら、日本人は大きな生活不安、老後不安をかかえて生きているわけである。理由は？

介護、医療などの現物給付が不足しているからであろう。生活不安を緩和できる効果が大きいのは、現状では現金給付ではなく現物給付、生活インフラの整備であろう。いまこの国が最優先で充実させなければならないのは、社会保障の中でも現物給付なのである。医療・介護の公的サービスが充実していれば、不安に駆られて貯蓄、貯蓄、貯金がないから不安で仕方がないという生活意識から自由になれるはずである。そして保育・教育の公的サービスが充実していれば、子どもを育てる若い世代が、どれほど心に余裕をもつことができることか。

こうした議論を前提として、ここからは、消費税を社会保障の目的税にするという社会保障目的消費税の話をする。

消費税は、大企業課税の連想を許す法人税、高所得者からの徴収をイメージさせる累進所得税と比べれば、はるかに庶民課税の趣が強い。しかしながら今日、多くの国々で、法人税を減税し所得税のフラット化を進める一方で、社会保障の財源に消費税(付加価値税)を求めている。なぜこうした現象が起こるのか？

消費税は1%の税率の徴税力が他の税と比べものにならないほどに高く——たとえば現

今の所得税最高税率1%は400億円の調達力を持ち、たばこ税1本1円は900億円の財源調達力をもつと言われているのだが、消費税率1%は2兆5千億円の財源調達力をもつ——しかも、財源が景気変動の影響を受けにくいという特徴がある。けれども、こうした理由の他に、今日ではグローバリゼーションの問題が財源調達問題を解く際の強い制約条件となる。

資本が国境を超えて自由に移動するグローバルな時代にあつてのリベラルな視点に立つ国家経営の要諦は、金の卵を産むニワトリを殺さぬように育てながら、そこで生まれた卵をいかにして必要な人々に分配するかにあると言える。この問題意識の下では、税を課すことにより課税対象のビヘイビアが変化して代替効果が発生し死荷重を生む対象には課税しづらくなる。税を課すと海外に移動してしまうようなモビリティの高い生産要素には課税しにくくなるというのが財源調達側面におけるグローバリゼーション問題なのである。そして実際、今日のグローバリゼーションの中で、直接投資を誘致してなんとか国内で雇用を確保したい各国は、モビリティの高い資本への課税、すなわち法人税を競い合うようにして引き下げてきている。そして残念ながら、日本の法人税は他国に比して決して低くはない——むしろ、高い方なのである。

そうすると、今後の財源調達側面において法人税に多くを頼ることは難しい。そこでモビリティの低い生産要素、すなわち生活者たちが課税対象として消去法の中で残ってくることになるのである。このモビリティの低い課税対象たる生活者、それが庶民であり、消費税は庶民課税の最たるものなのであるが、その消費税に、各国に社会保障の財源調達を強く依存させる圧力が、今日のグローバリゼーションのもとでますます強くなってきている。もちろん言うまでもなく、この消費税には逆進性があり、感情的には、なかなか受け入れがたい税である。けれども、今日の財源調達の選択肢としては、消去法をとっていけば消費税は残念ながらかなり有力な税となってしまうのである。

使途を社会保障に限定した消費税「社会保障税」の再分配構造

しかしながら考えようによっては、消費税のもつ逆進性への批判をかわすことはできる。のみならず、この税を累進税とみなすことができるようになるということを、以前からわたくしは論じてきた。それが社会保障目的消費税である。

「社会保障の財源調達と消費税」〔『年金改革と積極的社会保障政策——再分配政策の政治経済学Ⅱ』第5章所収〕pp.236-7.

たしかに消費課税は、財源調達側面からみれば逆進性をもつ。これは一見、福祉国家政策の理念と矛盾した税制であるかのようにみえる。すなわち、消費 C 、基礎消費 B （所得と関わりなく必要とされる消費額）、限界消費性向 c 、所得 Y として、個々人の消費関数が $C = B + cY$ で表されるならば、消費税の支払い税額 T は、消費

税率 t とすれば、 $T = t(B + cY)$ となる。この制度は、その平均税率が $\frac{T}{Y} = \frac{tB}{Y} + tc$ となり、所得の低い者の方が高い者よりも平均税率は高いという、逆進性をもつことになる。

ところが、消費税から得られた税収で社会保障の財政需要をまかない、国民ひとりひとりの所得水準とは無関係に1人当たり G の額だけ社会保障の諸サービスが給付される場合には、消費課税の評価は変わり得る。このとき、消費税のネットの支払い税額は $T = t(B + cY) - G$ となり、先の平均税率の式は $\frac{T}{Y} = \frac{tB - G}{Y} + tc$ で表される。その結果、逆進的な消費税で社会保障給付の財源を調達した制度の再分配構造は、 $tB = G$ の場合、すなわち、基礎消費 B に消費税率 t を乗じた額 tB が1人当たり社会保障給付費 G と同額であれば、所得が増加しても $\frac{T}{Y}$ が tc で一定となる比例税、

$tB < G$ ならば所得の増加とともに $\frac{T}{Y}$ が増加する累進税となる。日本よりも福祉政策が充実している福祉先進諸国は、こうした納得のもとに消費課税による社会保障の充実を図ってきたのである。

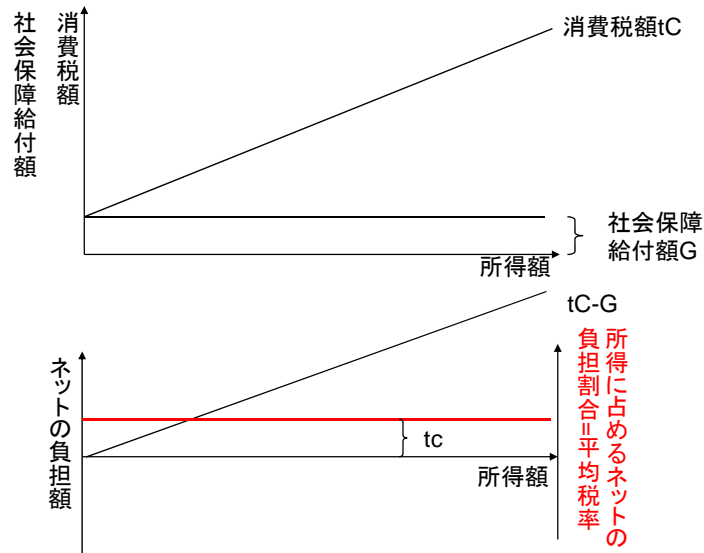
さらには、消費税にインボイスを導入することもできるのであれば、たとえば食品のような生活必需品への軽減税率、ゼロ税率の組み込みも容易に行うことが可能となる。生活必需品に軽減税率、ゼロ税率を適用することができれば、再分配構造の性質を決める tB 〔基礎消費 B に消費税率 t で課される消費税額〕と G 〔1人当たり社会保障給付費〕における前者の tB の値を小さくすることができる。したがって、インボイスの導入は、消費税によって社会保障の財源を調達する制度の再分配構造を、比例、累進の方向に大幅に改善する途を準備することになる。

これを図に示す作業を行うとすれば次のようになる。

ケインズ型消費関数	$C = B + cY$
消費税負担額	$T = tC = t(B + cY) = tB + tcY$
平均税率	$\frac{T}{Y} = \frac{tB}{Y} + tc$
社会保障給付後のネット負担額	$T = tB + tcY - G$
ネット負担額の平均税率	$\frac{T}{Y} = \frac{tB - G}{Y} + tc$

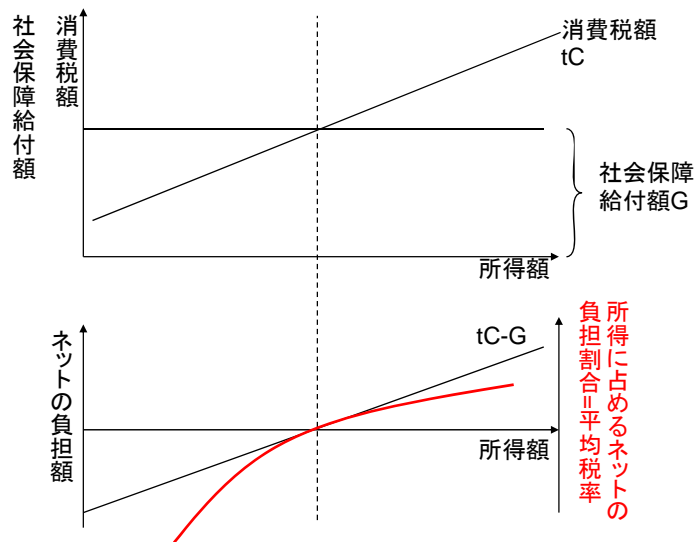
ここで、 $tB = G$ 、すなわち、基礎消費にかかる消費税が、所得水準とは無関係に給付される額 G に等しいとき、社会保障目的消費税は平均税率が tc で一定の比例税になる。

$$tB=G$$



ところが、消費税率 t が高まってそれにつれて社会保障給付額 G が大きくなり、 $tB < G$ という関係が成立するようになると、社会保障目的消費税は、限界税率がプラスである累進税になる。

$$tB < G$$



そしてもちろん、 $tB > G$ ならば、年金目的消費税は逆進的となり、通常、消費税は逆進的と言われるのは、 $G=0$ の状況下のことである。上記をまとめると、社会保障目的消費税は、税率が低ければ逆進的となり、税率が高まるにつれて、比例税、累進税の趣をもつように

なるのである。

逆進性は徴税側面にみられるだけであって、給付とセットにすればネットの社会保障税は、累進的となる。この特徴を生かしながら、「金の卵を産むニワトリを育てながら、そこで産まれた卵を必要な人々の間に再分配する」、こうした納得の仕方、消費税を社会保障の目的税として利用しながら、国内で生産された付加価値を広く国民に再分配していく。今日、使途を社会保障に限定した消費税である「社会保障税」は、さまざまな面からみてかなり有効な再分配手段として、強く視野に入れられるべき時代になっているのである。

そしてもし、医療従事者 200 万人が「社会保障税」をいち早く支持し、さらにもし「社会保障税」が実現することがあるのならば、「社会保障税」からの恩恵を医療界は論功行賞として一番に受けることができるはずである——世の中、そういうものであろう。