

公共選択学会 第12回学生の集い

「税制改革から始まる社会保障」¹

中央大学総合政策学部2年 横山彰研究会 公共班

松尾彰大 佐藤聡一郎 関口真康

¹ 本論文は、公共選択学会「第12回学生の集い」提出のために作成したものである。論文構想段階から本論文執筆における各過程において指導教授である横山彰教授から常に温かいご指導を頂いた。また、夏合宿の際、OBの方々から、とりわけ東洋大学経済学部総合政策学科の中澤克佳講師からは大変貴重なアドバイスを頂戴した。中央大学総合政策学部横山彰研究会の12・13期の先輩方、同期の皆様からも数多くの有益なコメントをいただき、相談にも大いに乗っていただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

本論文にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。また本論文に関するご意見・ご指摘は、下記の連絡先までお寄せ願いたい。

中央大学総合政策学部2年 横山彰研究会公共班代表：松尾 w8101018@fps.chuo-u.ac.jp

目次

第1章 序論	p. 3
第2章 論題解釈	p. 4
第1節 価値提示	
第2節 論題解釈	
第3章 社会保障制度の現状と問題	p. 6
第1節 はじめに	
第2節 社会保障の現状	
第3節 社会保障制度について	
第4節 所得再分配機能の問題点	
第5節 おわりに	
第4章 所得再分配を支える税制	p. 16
第1節 はじめに	
第2節 現代日本における消費税の位置づけ	
第3節 逆進性	
第4節 税と社会保障の一体化	
第5節 おわりに	
第5章 政策提言	p. 28
第1節 はじめに	
第2節 支出税とは	
第3節 新しい支出税と負の人頭税のシミュレーション	
第4節 実行可能性について	
第5節 補足	
第6節 おわりに	
第6章 結論	p. 34
参考文献・データ出典	p. 35

第1章 序論

「社会保障のための増税」現在わが国では、少子高齢化に伴う社会保障消費の増大に対応するために、このような消費税の増税の話題が紙面上を踊っている。

社会保障費増大の問題は、我々が早急に解決しなければならない問題である。税制調査会がまとめた「平成21年度の税制改正に関する答申」で述べられている通り、当面は現在の世界同時不況に対応するための景気対策を行わざるを得ないにせよ、将来・現役勤労世代に過剰な負担を付け回しすることなく信頼できる社会保障制度を次世代にも引き継いでいくために、増加していく年金・医療・介護等の社会保障給付や少子化対策に必要な財源を安定的に確保することは、国民の安心のために喫緊の課題である。

また今夏の衆議院議員総選挙でも争点の一つとして、将来的な増税についての見解が各党のマニフェストとして取り上げられた。一口に社会保障や福祉政策といってもそれが含む範囲は大きい。医療や年金、労働、教育などそれぞれが早急に解決しなければならない問題を抱えているが、それらを一手に解決する手段はなかなか見当たらない。そこで本論文では、財政・税制度の視点から、社会保障・福祉政策を長期的かつ包括的に行える土台となる制度設計を提言する。

第2章 論題解釈

本章では、まず第1節で私たちが本論文を執筆する上での価値提示を行い、続いて第2節では、私たちの論題解釈を提示する。

第1節 価値提示

ここでは、私たちの考える理想、つまり「望ましい社会」とは何か、を明示する。私たちの考える望ましい社会を明らかにしたうえで、それを実現させるためにいかなる政策が必要なのかを考えていく。

私たちは、現在の様々な社会保障・社会福祉政策に関する問題を踏まえ、望ましい社会とは、「個々の社会保障・社会福祉制度の問題について議論することができる土台が整備された社会」と考える。現在は、医療や年金、労働、教育など、それぞれの分野で問題が生じている。政府はそれらの解決を図ろうとそれぞれ制度改革を実行したが、問題そのものを解決できるものではなく、再び問題が生じるという結果に終わった。その背景には、日本社会の急激な変化がある。少子高齢化や景気変動、雇用形態・家族構成の変化など、日本は目まぐるしい変化とともに現在に至ったのである。それらが原因として、今までの制度改革は失敗に終わってきた。こうした現状を踏まえ、私たちの理想、つまり望ましい社会を実現する必要があると考える。

そもそも、社会保障・社会福祉政策は、所得再分配機能のもとに成立している。そして、この所得再分配機能は、まず、国民から税金を徴収し、その後、現金給付や医療・対人サービスなどの現物給付によって再分配する、というものである。そこで、私たちは、社会保障・社会福祉制度の根幹である、「税」について見直し、再設計する必要があると考えた。

もちろん現在福祉分野において、様々な問題が続発している。それはキーワードにあるような、非正規雇用、両立支援、教育などである。しかし、それらの問題の手前に存在する、土台となるべき社会保障がしっかりしていなければ、福祉の問題など解決できるはずもない。そこで私たちは、福祉の諸問題に移る前の段階で位置する社会保障を、税制の観点から考察していく。この土台の部分がしっかり整備されてこそ、それぞれの分野が国民の需要を満たすのである。

第2節．論題解釈

そもそも政策を考えるという行為は、自分たちが考える「理想」と「現実」との間にギャップが存在するからである。私たちがこの論文でいう「理想」とは、前節の価値提示で述べたように、「個々の社会保障・社会福祉制度の問題について議論することができる土台が整備された社会」である。しかし「現実」は、社会保障・社会福祉のシステムが崩れ、年金や医療などの分野において様々な問題が続発している。これらのことを念頭に置いたうえで論題解釈をおこなう。

私たちは、解題の中で(1)「長期的」視野と、(2)「包括的」な福祉政策の2点に着目し、解釈を行った。

(1)長期的視野

長期的視野とは、過去の社会保障制度が幾度も制度変更を実施したことを踏まえ、我が国における人口構成の変化や景気変動など、将来的に実際に起こりうる可能性を持つ諸問題に対応可能で、安定性を維持できる制度のことを指す。また、自己の負担は各自しっかりと背負い、現役世代や将来世代に過度の負担をかけることがないような制度のことを言う。

(2)包括的な福祉政策

「包括的」というのは、現在に至るまで、個別に社会保障制度の問題点の解決を図ろうとした結果、失敗に終わってきたことを考慮し、個々の問題一つ一つに焦点を当てるのではなく、すべての根幹である問題、つまり私たちが主張するところの税制度を見直すことで、今存在する福祉問題を解決できる土台を整備することであると考えた。

本論文では、この2つを柱とする制度設計の政策提言を目指す。

また、「福祉政策の再設計」についてであるが、私たちは福祉というのは社会保障の四分野のうちの一つであるとみなす。そのため、福祉だけで解決を図るのではなく、社会保障そのものから見直す必要があると考える。

現在日本には、福祉における様々な問題が存在する。しかし、一つ一つを解決しようにも、あまりにも莫大な資金と時間を要するうえ、仮に一つの問題が解決したとしても、他の問題が解決されることはない。そこで私たちは、それら諸問題が生じている社会保障制度の土台、つまり本論文における“税制度”を見直すことが私たちの「理想」の実現につながるものと考えた。本論文では、個々の問題点を取り扱うのではなく、社会保障・社会福祉政策の根幹からの改善を目指す政策提言を行う。

第 3 章 社会保障制度の現状と問題

第 1 節 . はじめに

本章では、本論文における私たちの問題意識を形成する。社会保障制度の現実を概観し、どこに問題点があるのかを探っていく。

本章の流れは以下の通りである。第 2 節 . 社会保障の現状では、現在の社会保障の実態を説明し、どれほど機能しているのかを把握する。第 3 節 . 社会保障制度については、社会保障制度の定義や変遷、機能などを説明し、第 2 節を踏まえたうえでどこに問題点があるのかを把握する。第 4 節 . 所得再分配機能の問題点では、社会保障給付費の現状や傾向、所得再分配の効率性などを把握し、私たちの問題意識を明確にしていく。

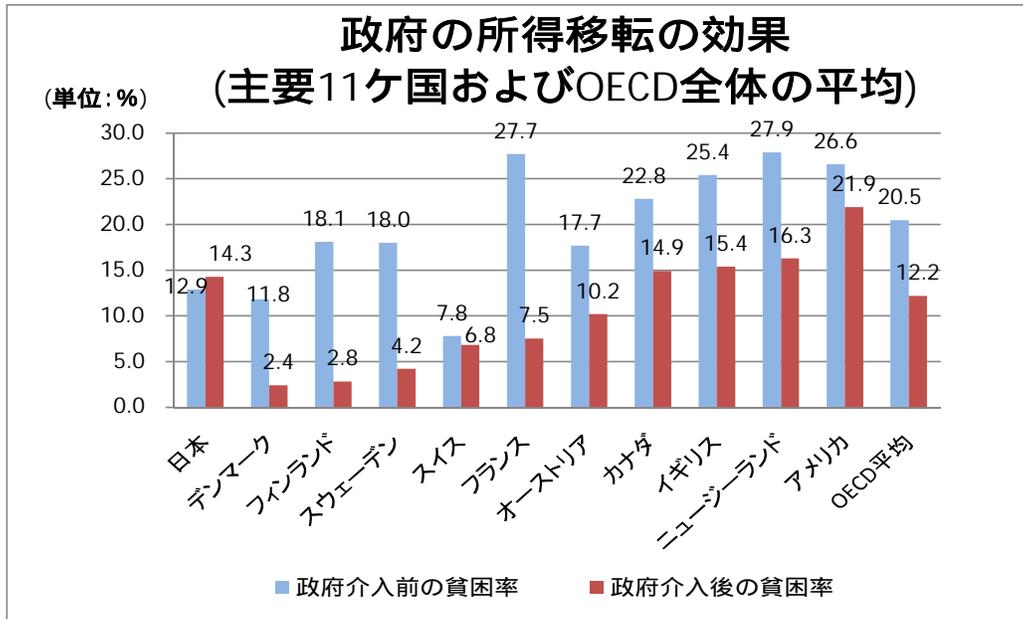
第 2 節 . 社会保障の現状

生活保護世帯の増加や医療セーフティネットの崩壊、所得格差の拡大など現在日本は多くの問題を抱えている。これらはいよいよ最近始まったというものではなく、長年議論されてきた問題である。しかし、問題が生じてしまった以上、いかに解決するかを考えていかなければならない。そして、これを解決する手段は社会保障制度であり、政府の仕事である。では、実際に社会保障制度によって解決されているかというところとは言えない。

政府による社会保障制度の失敗を端的に表しているのが【図 1】である。【図 1】は、政府が介入する前の市場所得による子どもの貧困率(政府介入前の貧困率)と介入した後の貧困率を表しているが、日本は政府介入後の子どもの貧困率の方が高いという異常な事態に陥っている。各国差はあるものの、平均で政府介入前の貧困率の 6 割程度まで低下させるのに成功しているが、日本だけは貧困層への社会保障政策を実施して失敗に終わっている。この状況は、日本は社会保障制度を通して救われるべき国民を救えていない、ということを示している。もちろんこの状況は一例であるが、社会保障制度の個々の分野で財源不足などの問題を抱えているというのは周知の事実であり、セーフティネットとしての機能を全うしていない。各分野で問題が生じた結果、現在日本の社会保障制度は果たすべき役割を果たしていないと言える。

社会保障制度が抱えている問題は 1 つを解決すれば他の問題も解決するというものではない。それは今までの個々の制度改革を振り返れば明らかである。そのため、私たちは個々の問題の解決手段を考える前に、社会保障の根幹から見直す必要があるのではないかと結論付けた。

【図1】



出典：山野良一(2008)p.45 を引用

次節では、社会保障制度がどのような制度なのか把握し、社会保障制度のどこに問題点があるのかを探っていく。

第3節 社会保障制度について

本節では、そもそも社会保障制度とはどのようなものなのかを明らかにしていく。そして、社会保障制度の目的や機能を確認したうえで、どの部分に問題があるのかを把握していく。

第1項 社会保障制度の定義

まず、社会保障制度とはどのように定義されるのか確認する。社会保障制度は各時代ともに考え方も変わってきているが、昭和25年に社会保障審議会(総理大臣の諮問機関)によって発表された「社会保障制度に関する勧告」での定義が現在でも踏襲されている。その定義は以下の通りである。

いわゆる社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障

するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。

この勧告では、社会保障制度は、「社会保険」「社会福祉」「公的扶助」および「公衆衛生」の4部門から成り立っており²、これを基に現在の社会保障制度の体系が成立している。そして、今日においても社会保障制度は、国民生活のセーフティネットとして必要不可欠な存在となっているのである。

第2項 社会保障制度の変遷と役割

日本の社会保障制度は、戦時体制下で作られた基礎的な枠組みを基に成立した。そして、現在に至るまで、社会保障制度は、経済成長や人口急増、産業構造の転換や人口移動など様々な社会変化に直面しながらも、各時代の人々のニーズに応えるように変遷していったのである。例えば、昭和30・40年代には高度経済成長や生活水準の向上を背景に、国民皆保険・皆年金や社会保障制度の発展³(いわゆる防貧)があり、昭和50・60年代には、高度経済成長の終焉や行財政改革の下に、安定成長への移行と社会保障制度の見直し⁴が行われた。そして現在では、人口の高齢化による社会保障関係費の増加や、社会保障制度や社会経済を支える労働力人口の減少といった状況の下に、いかにして社会保障制度を改善していくか、という課題に直面している。現在の社会保障制度は、その創設から現在まで、様々な問題に直面しては解決を図ってきたように、今日直面している問題をどのようにして解決し、安定した社会保障制度を維持していくかが問われているのである。

第3項 社会保障制度の機能

次に、社会保障制度には、実際にどのような機能を果たし、国民生活にどのような影響を与えているのかを見ていく。

社会保障制度の機能としては、主に、「生活安定・向上機能」、「所得再分配機能」、「経済安定機能」の3つが挙げられる。まず、「生活安定・向上機能」では、一定の自己負担で医療を受けることができる医療保険や、高齢期に安定した生活を送るための老齢年金などがあり、日々の生活においてリスクを恐れずに、安心して生活を送ることを可能にしている。次に、「所得再分配機能」では、税や社会保険料を通して、高所得層の資金を低所得層へと移転したり、稼働能力のある人々から稼働能力のなくなった人々に所得を移転したりすることで、国民生活の安定を図ることを目的としている。最後に、「経

² 広義には、恩給と戦争犠牲者援護を含めている。

³ 年金給付額の改善や老人医療費の無料化がなされ社会保障制度は大幅に拡充し、特に、昭和48年(1973)は「福祉元年」と呼ばれる。

⁴ 老人医療の無料化を見直すための老人保健制度の創設(1983)や、被用者保険本人の1割負担の導入(1984)など。

済安定機能」では、雇用保険や公的年金制度を導入することで、経済不況の下でも消費活動を促し、経済社会の安定への貢献を目指している。

社会保障制度はこれら 3 つが機能し、また相互に重なり合うことで、国民生活に安定をもたらすものとなっている。

第 4 項 社会保障制度の問題点

先に述べた社会保障制度の 3 つの機能を踏まえると、現在の社会保障制度の失敗の原因は、所得再分配機能に求めることができる。もちろん所得再分配は社会保障制度の機能の一つという位置付けであるが、同時に、社会保障制度の根幹を成すものである。税などを徴収し、低所得者などに再分配することから社会保障制度は始まるため、社会保障制度の前提と言える。この考えを基に、次節では所得再分配機能について考察をする。

第 4 節 所得再分配機能の問題点

本節では、前節で述べた「所得再分配機能」について考察していく。まず、現在の社会保障給付費の傾向などを踏まえたうえで、所得再分配の現状を分析し、問題点がどこにあるのかを具体的に把握する。

第 1 項 社会保障給付費の現状と傾向

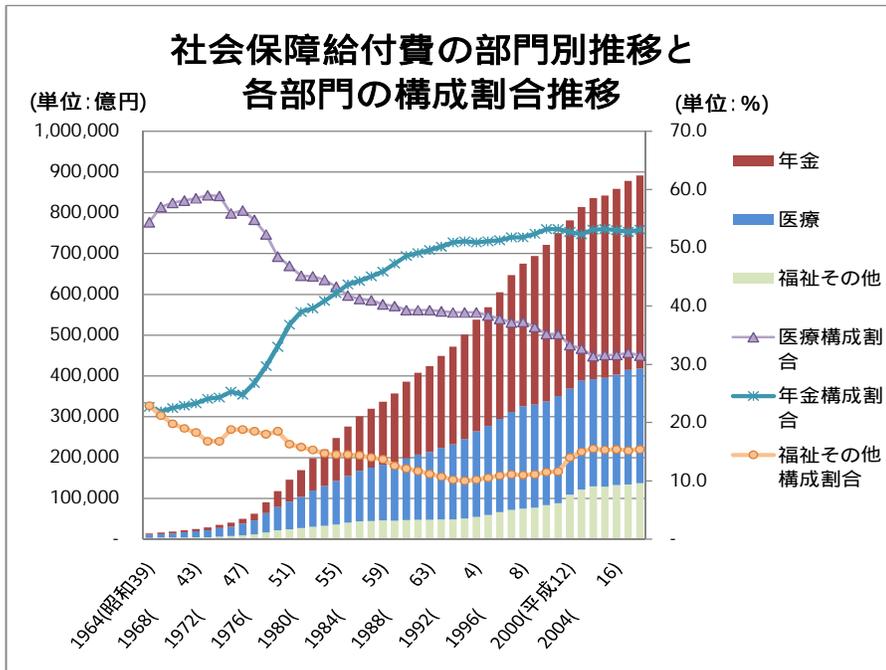
では、最初に社会保障関係費の現状を把握する。【図 2】は、昭和 1964 年(昭和 39 年)から 2006 年(平成 18 年)までの社会保障給付費の部門別の推移と各部門の社会保障給付費に占める割合を示したものである。

この図から、社会保障給付費は年々増加しており、社会保障制度は国の大きな役割の一つとなっていることがわかる。部門別に推移を見ると、「年金」と「医療」は過去数十年と比べて数倍に膨れ上がっており、「福祉その他」も緩やかではあるが確実に増加してきていることが分かる。日本においては、年々社会保障の必要性が高まっていることが把握できる。

次に、先述の社会保障給付費についてその傾向を把握していく。【図 3】は、社会保障給付費のうち、「福祉その他⁵」の項目に関して、「介護」とそれを除いた「福祉その他」の項目に分け、各給付費の推移と、「福祉その他」全てに占める割合を示したものである。

⁵ 「福祉その他」には、社会福祉サービスや介護対策に係る費用、生活保護の医療扶助以外の各種扶助、児童手当等の各種手当、医療保険の傷病手当金、労災保険の休業補償給付、雇用保険の失業給付等が含まれる。(国立社会保障・人口問題研究所「平成 18 年度社会保障給付費」)

【図2】

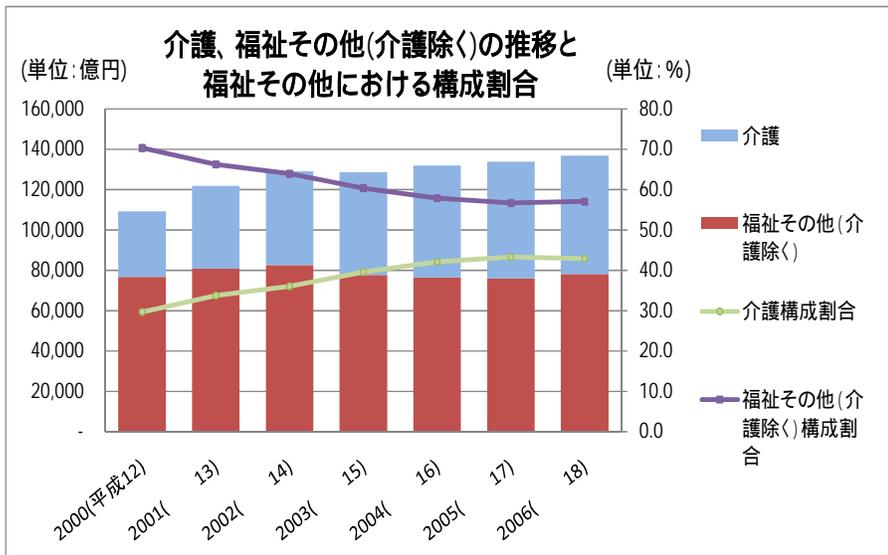


出典：国立社会保障・人口問題研究所「平成18年度社会保障給付費」を基に筆者作成

【図2】で、2000年(平成12年)から「福祉その他」の増加分が大きくなっているが、それは、その年における介護保険制度⁶の創設が関係していると言える。2006年において、介護に係る費用は創設時の約2倍の額まで膨らみ、「福祉その他」の項目の中で40%以上占めるようになった。高齢化が進む中、必要な費用が確実に増加していることを表している。その一方で、「福祉その他」から介護に係る費用を除くと、福祉その他における公的支出は近年上昇しておらず、ほぼ横ばいであることが分かる。そのため、「福祉その他」の項目の中で、実際に支出が大きく増加しているのは「介護」の分野であり、「介護」を除いた「福祉その他」全体では支出額に大きな変化がない、という結果が分かった。

⁶ 高齢化に伴い、国民の老後生活最大の不安要素となった介護問題を解消するために創設された。被保険者は、(1)65歳以上の人々(第1号被保険者)と、(2)40歳から64歳までの人々のうち医療保険に加入している人々(第2号被保険者)である。これら被保険者が、(1)入浴、排泄、食事等の日常生活動作について介護を必要とする状態(要介護状態)にある、あるいは、虚弱な状態であって要介護状態とならないために適切なサービスを受けることが必要な状態(要介護状態となるおそれがある状態)である場合に、保険給付の対象となる。(制度創設時、厚生労働省)

【図3】



出典：国立社会保障・人口問題研究所「平成18年度社会保障給付費」、厚生労働省「平成18年度介護保険事業状況報告(年報)」を基に筆者作成

【図2】と【図3】から、日本の社会保障給付費は、「年金」や「医療」、「介護」など高齢者向けに特化していることが把握できる。【表1】は平成17、18年度における高齢者関係給付費である。この表から分かるとおり、平成18年度においては全体の社会保障給付費のうち、69.8%、額にすると約62兆円が高齢者向けの社会保障給付費として充てられていることが分かる。これほどまでに高齢者関係給付費の総額、そして割合が増加した背景には、日本の総人口に占める高齢者の割合が増加したことにあるだろう。日本は1970年(昭和45年)に、「高齢化社会」の定義である高齢化率7%に達し、1994年(平成6年)には高齢化率14%となり、「高齢社会」と呼ばれるようになった。その移行期間はわずか24年であり、他国と比べても非常に速い⁷。人口の高齢化に対処するために、高齢者関係給付費が増加し、社会保障給付費の総額に占める割合も大きくなっていったと言える。

⁷ フランス - 115年、スウェーデン - 85年、イギリス - 47年、ドイツ - 40年。

【表1】高齢者関係給付費

	平成17年度	平成18年度	対前年度伸び率
社会保障給付費	877,827	891,098	1.5
単位:億円	(100.0)	(100.0)	単位:%
年金保険給付費	446,690	457,716	2.5
老人保健(医療分)給付費	106,669	102,874	3.6
老人福祉サービス給付費	58,910	60,602	2.9
高年齢雇用継続給付費	1,256	1,105	12.0
計	613,524	622,297	1.4
単位:億円	(69.9)	(69.8)	単位:%

(注) 1. ()内は社会保障給付費に占める割合である。

出典：国立社会保障・人口問題研究所「平成18年度 社会保障給付費」を一部引用

では、次に日本の社会保障給付費を海外の国々と比較し、日本がどれくらいの規模であるのかを把握する。

2005年(平成17年)において、日本の社会保障給付費の総額は約88兆円である。これは対GDP比で、19.09%となる。他国の見てみると、貧困率が高いことで知られるアメリカは16.33%であり、日本より低くなっている。しかし、社会保障制度に対する意識の高いヨーロッパの国々では、イギリスが22.03%、ドイツが27.14%、フランスが29.40%で、福祉国家と呼ばれるスウェーデンにおいては30.12%となっており、日本より社会保障制度に重点を置いていることが分かる⁸。このことから、日本の社会保障制度は規模が小さく、他国に比べると遅れをとっていることがわかる。社会保障制度発足当時から、規模は確実に大きくなり給付額も増えてはいるものの、相対的に見ればまだ規模が小さいのであり、今後規模を拡大する必要があると言える。

第2項 所得再分配の効果

次に、【表1】をもとに、現在の社会保障制度がどれほどの所得再分配効果を持っているのかを把握する。【表1】は世帯類型⁹別の所得再分配状況を表している。

⁸ 国立社会保障・人口問題研究所「平成18年度社会保障給付費」

⁹ 高齢者世帯：65歳以上の者でのみ構成するか、又はこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯をいう。母子世帯：死別・離婚・その他の理由(未婚の場合を含む。)で、現に配偶者のいない65歳未満の女(配偶者が長期間生死不明の場合を含む。)と20歳未満のその子(養子を含む。)のみで構成している世帯をいう。一般世帯：上記以外のすべての世帯をいう。(厚生労働省)

まず、政府介入前の当初所得におけるジニ係数¹⁰の数値を見てみる。高齢者世帯においては約0.8という非常に高い数値である一方、一般世帯、母子世帯においてはその半分の0.4~0.5となっている。ここから、高齢者世帯が全世帯のジニ係数を高めていることがわかる。次に、政府介入後の再分配所得におけるジニ係数を見る。高齢者世帯においては約0.4となっており、当初所得のジニ係数の約半分まで下がっているものの、一般世帯、母子世帯と比較すると依然として高い。しかし、ジニ係数の改善度で見れば約50%となっており、政府の介入が効果を発揮しているといっても過言ではないだろう。反対に、一般世帯、母子世帯においては10%台にとどまっていることがわかる。

上記のことや、【表2】から把握できるのは、政府の社会保障政策は高齢者に的を絞っている、ということである。様々な社会保障・社会福祉政策がある中で、高齢者向けの分野に多くの予算を充て、結果として高齢者におけるジニ係数を大幅に改善することに成功している。反対に、高齢者以外に向けられた政策にはあまり予算が振り分けられず、改善も進んでいない。そのため、全体としてのジニ係数の改善度に、高齢者のそれが大きく寄与していると言えるだろう。

【表2】世帯類型別所得再分配状況

		総数	一般世帯	高齢者世帯	母子世帯
当初所得(A)	(万円)	465.8	578.2	84.8	191.1
再分配所得(B)	(万円)	549.5	605.8	370.7	249.4
再分配係数 (B-A)/A(%)		18.0	4.8	337.3	30.5
ジニ係数	当初所得	0.5263	0.4252	0.8223	0.4581
	再分配所得	0.3873	0.3618	0.4129	0.3724
	改善度 (%)	26.4	14.9	49.8	18.7

(注) 1.再分配所得 = 当初所得 - 税 - 社会保険料 + 社会保障給付金 + 現物給付

2.ジニ係数の改善度(%) =

(当初所得のジニ係数 - 再分配所得のジニ係数)/当初所得のジニ係数 × 100

出典：厚生労働省政策統括官(社会保障担当)「平成17年所得再分配調査報告書」を一部引用

第1, 2項をまとめると、日本の社会保障制度について2つの事実が把握できる。

- (1) 国による社会支出(社会保障給付費)が小さい
- (2) 社会支出が高齢者に集中している

このことは太田(2006)も指摘しており、日本の社会保障制度の大きな傾向であると言える。

¹⁰ 所得分布の集中度あるいは不平等度を表す係数で、ローレンツ曲線(世帯を所得の低い順に並べ、世帯数の累積比率を横軸に、所得額の累積比率を縦軸にとって描いた曲線である。所得が完全に均等に分配されていれば、ローレンツ曲線は、原点を通る傾斜45度の直線に一致し、不均等であればあるほどその直線から遠ざかる)と均等分布線とで囲まれた面積の均等分布線より下の三角形の面積に対する比率によって、分配の均等度を表したものである。ジニ係数は0から1までの値をとり、0に近いほど分布が均等、1に近いほど不均等となる。

これは他国には見られない傾向であり、日本特有のものになっている。次項ではこれらの傾向を踏まえたうえで、現在の所得再分配について見解を述べ問題意識を明確化する。

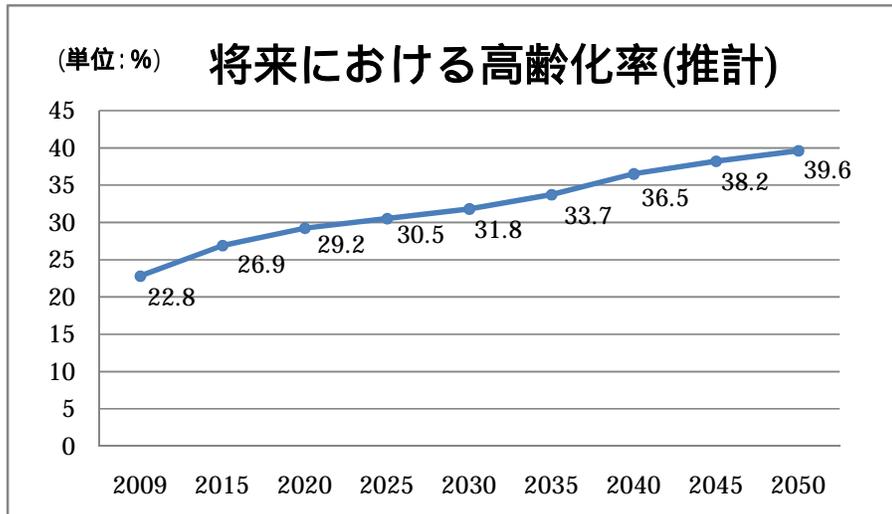
第 3 項 所得再分配機能の問題点

前項で示した日本の社会保障制度の 2 つの大きな特徴には、日本社会の変化が背景にある。前節で説明したように、日本の社会保障制度は時が経つにつれ、求められる役割が変化してきた。平成以降において、日本は少子高齢化のもとでいかに社会保障制度を維持していくか、という課題に直面して解決を図ろうとした結果、それら 2 つの傾向を有するようになったのである。しかし、この結果が功を奏したとは言い難い。高齢者に焦点を絞った改革を実行してきたため、それ以外の分野において様々な問題が生じてきたのである。

こういった状況を踏まえると、日本の社会保障制度においては最適な所得再分配がなされておらず、現在の所得再分配のあり方を変更するべきということがわかるだろう。

では、現在の高齢者に焦点を絞った所得再分配のあり方を変更して、高齢者以外への支出(子どもや家族向け支出など)を増やし、最適な所得再分配を達成することはできるのだろうか、と問われると不可能だと私たちは考える。現在の社会保障給付費の中で、高齢者層や勤労者層、そして子どもなどへ必要とされる給付を全て給付するのは困難である。その理由としては、まず今後の人口構成の変化が挙げられる。日本はこれまで異常なまでの速さで高齢化が進んできたが、【図 4】から分かるように、この傾向はこれからも続いていくことがわかる。そうした場合、高齢者関係給付費は今以上に増大し、社会保障給付費に占める高齢者関係給付費の割合は増加して、益々高齢社会に対応した社会保障制度となっていくと予想される。高齢者関係給付費を減らすことはもちろん、子どもや家族向けの給付費を大幅に増やすことは現実的でないと言える。また、現在では、世界同時不況の影響で失業者やそれに伴う生活保護世帯の増加など、急激な変化への対応のために多くの支出をしなければならない。こういった要因を踏まえると、必要な分野に必要なだけ給付する最適な所得再分配は実現しがたいと言える。

【図4】



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」を基に筆者作成

以上の理由から、私たちは現行の所得再分配における配分の割合を変更することは不可能である、という結論に至った。そして、所得再分配を行う前の段階、つまり税制を見直し改善する必要があると主張する。社会保障制度の根幹であり土台だと言える税制を変えることで、最適な所得再分配、そして国民の期待に応えられる社会保障を実現できるのである。実際に OECD でも、日本は公的支出と収入をかなり増やす必要があり、そのためには税制を改革する必要があると言及している¹¹。税制を変えなければ社会保障制度も変わらないというのである。よって、私たちは現行の税制に問題点があると考えた。

第5節．おわりに

本章では、社会保障制度の現状を概観したうえで、個々の社会保障制度で解決を図るのではなく、社会保障制度の根幹、つまり所得再分配機能から改善すべきだと結論付けた。そして、所得再分配機能の中でも、再分配のあり方を変更することは不可能であるため、再分配を行う前の段階である税制を変更すべきだと主張する。

次章では、本章で主張した、再分配を行う前の問題である税制について、最も私たちの生活に直結する税の一つである消費税の観点から、現状分析を行っていく。

¹¹ OECD(2007)では、1990年代初頭、日本の税制度は市場所得のジニ係数を3%低下させていたが、2002年には1%未満になったため税制度を問題視している。

第4章 所得再分配を支える税制

第1節 . はじめに

前章では、社会保障制度と、それに関連する再分配の問題点について指摘した。そして、それらの問題の根幹は現行の税制度にあるとも指摘した。本章の目的は、すべての国民が関わっている消費税に焦点を絞り、問題点を探ることで、新たな税制度の提言に結び付けることである。

現在消費税は、大型間接税として、最も国民になじみの深い税の一つであるといえる。しかし昨今、消費税の税率引き上げの話題が後を絶たない状況にある。少子高齢化社会に向けて財源の確保が急務であり、そのためには消費税率の引き上げが必要である、などというようにである。それに関連して、消費税を議題にあげるうえでは必ず逆進性の問題が生じる。社会保障の財源は消費税で賄おうとしても、逆進性という大きな壁が立ちはだかる。そこで私たちは、消費税について見直すことが、社会保障制度の再建の一助になると考えた。

本章の流れは以下のとおりである。まず、第2節 . 現代日本における消費税の位置づけでは、本来の消費税導入の目的や、国民生活における消費税の位置付けについて言及する。次に、第3節 . 逆進性では、消費税を語る上で避けて通れない逆進性の問題点と、その問題に対して今まで議論されてきた対策案について言及する。その後、第4節 . 税と社会保障の一体化で、まさに現在協議が行われている、税と社会保障の一体化について説明し、第5節 . 本章のまとめで本章が明らかにしたことをまとめ、次章の政策提言につなげる。

第2節 . 現代日本における消費税の位置付け

私たちは、現行の税制を変えるならば、現行の制度を知り、問題点などを認識する必要があると考えた。そこで本節では、日本における消費税導入の背景や目的について、消費税導入当時の状況を踏まえながら説明する。そして、消費税導入から約20年たった現在、消費税が国民の意識の中でどのような位置付けをされているのかを示す。

第1項 消費税導入の目的と背景

. 2度の失敗

はじめに、消費税の歴史について説明をする。日本においてはじめて消費税が議題に挙がったのは、1978年に誕生した大平正芳政権の時代であった。消費税は、「広く一般的に消費支出に負担を求め新税の導入¹²」を期待されていた。しかし、国民の反発は大きく、同時期に日本鉄道建設公団の不正や、官僚の無駄遣いなどが明らかになり、さらには「クロ

¹² 1977年税制調査会10月答申参照。

ヨン¹³」問題などが相次いで報道されたため、大平内閣による一般消費税構想は立ち消えとなってしまった。

次に消費税の構想を打ち出したのは1982年に発足した中曽根内閣であった。中曽根首相は大平内閣での失敗を教訓に、「国民が反対するような大型間接税と称するものは、やる考えはない」と、1986年7月の衆参同日選挙の公約に掲げていた。しかし、自民党圧勝後のその年の10月、中型間接税と称した「売上税」法案を国会に提出した。その結果、有権者と野党から「ウソつき増税」との反発が相次ぎ、結果法案は挫折した。

・3%の消費税導入へ

2度の失敗を経て、1988年竹下内閣は大型間接税である消費税の法案を提出し、翌年4月1日から税率を3%とする消費税が導入された。同時期にリクルート事件¹⁴が発覚し、野党と国民から激しい反発を食らうものの、大平内閣時代の消費税構想から約10年がたち、消費税という言葉自体も浸透し、また中小企業に対しての配慮なども評価されたうえでの導入であった。

竹下内閣は、消費税の施行に際し、いくつかの政策目標を掲げている。主なものは以下のとおりである。

- ・安定財源の確保と財政再建
- ・高齢化社会の進展への対策
- ・社会保障費の急速な増加への対応¹⁵

また、消費税導入の前日である1989年3月31日、竹下登は以下の談話を発表した。

広く薄く負担を分かち合うことによって、公平・中立・簡素な税制の確立を目指しながら、さらにわが国経済社会の活力を維持し、豊かな長寿・福祉社会を築くための礎となるものであります¹⁶。

これらのことから、消費税導入は将来加速が予想される少子高齢化社会へむけての財源確保と社会保障費の維持が主な目的であったことが分かる。

¹³ 所得把握において、サラリーマンが9割把握されるとすると、自営業者は6割、農業従事者は4割しか把握できないという問題のこと。

¹⁴ 値上がり率が確認されていたリクルートコスモス社の未公開株を賄賂として不正に受け取ったとして政治家や官僚が次々に逮捕された事件。

¹⁵ 1989年1月施政方針演説より抜粋。

¹⁶ 小此木(2009)p.65 参照。

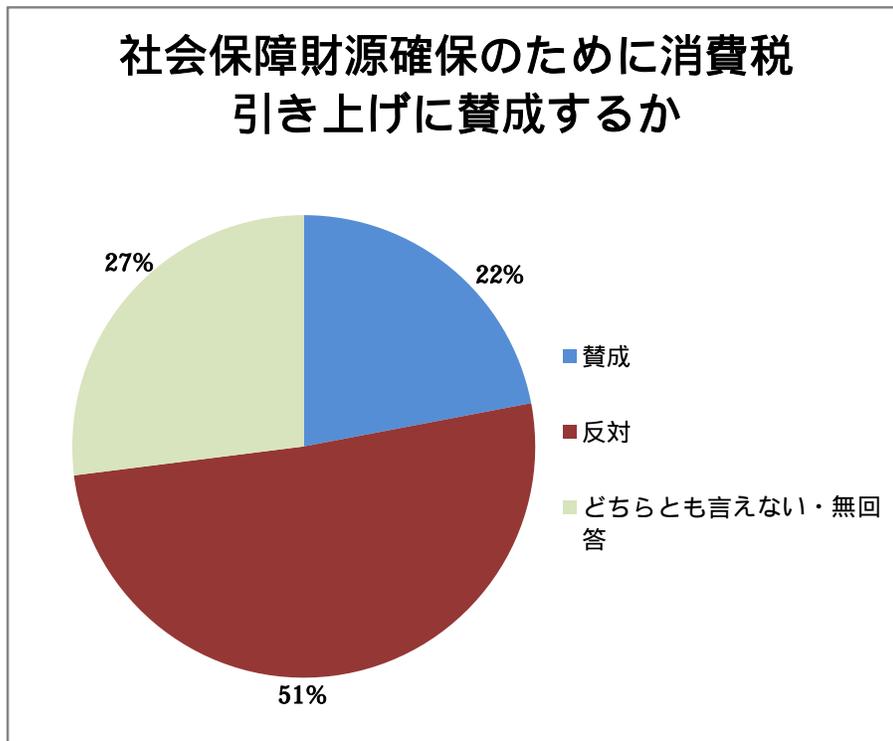
・ 税率引き上げ

消費税導入開始から8年後の1997年、バブル崩壊後の財政悪化の影響や、少子高齢化による社会保障費の増大などの影響により、抜本的な税制改革の議論が相次いだ。それにより、村山内閣は1995年11月の国会において、消費税率を引き上げる「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律」を成立させ、2年後の橋本内閣の時代に、消費税5%（国税4%、地方税1%）の実施を決定した。この税制改革において村山内閣は、1994年度に所得税と住民税の特別減税5.5兆円と、95年、96年度はそれぞれ所得税と住民税の制度減税3.5兆円と特別減税2.0兆円を実施した。これら一連の減税措置により国民の反発を抑え、消費税増税に踏み切ることができた。

第2項 現代日本における消費税の位置付け

まず【図5】を見てほしい。これは2009年度税制改革で社会保障財源確保のために消費税引き上げに賛成するかについてのアンケートの結果であるが、反対が過半数を占めていることが分かる。このことから国民の消費税引き上げに対する抵抗感はいまだ根強いものがあるといえる。

【図5】



出典：2008年6月18日付NHK世論調査を基に筆者作成

しかし一方で、社会保障財源の不足分は消費税で賄おうという考えも広まっている。日本経済団体連合会は平成 22 年度税制改正に関する提言において、次のように述べている。

急激な少子高齢化の進展により、社会保障費の増加は不可避である。そのため、社会保障の安定財源の確保が急務であり、人口構造の転換に対応した税体系の抜本的改革が必要である...消費税は、他の税目に比して経済に与える影響も少なく、国民全体で広く社会保障負担を分かち合う財源として最も相応しい税目であり、社会保障費用の増加分は消費税率の引き上げによって賄うことが適切である¹⁷。

つまり、消費税は国民全体から安定して財源を確保することができ、また経済活動への影響が最も中立であり、景気変動による税収への影響が少ない安定的な財源である、と述べている。また、国民全体で負担するため、社会保障制度といった国民の安心に関するサービスを国民全体で支え合うことにふさわしいとも述べている。

また、日本経済団体連合会が 2009 年 3 月に発表した、「今後の財政運営のあり方」では、社会保障制度の建て直し・機能強化、少子化対策の充実等を図っていくためには、2015 年度までに消費税 5%分の財源を確保する必要があるとし、2025 年度までに、さらに 7~8%の安定財源の確保が求められるとも述べている。そのためには、段階の世代が 75 歳以上に達する前の 2015 年度までを第 1 段階ととらえ、社会保障制度の基盤の充実を図るため、消費税率 5%分の財源を確保する必要がある。さらに 10 年後の 2025 年度には高齢者医療・介護の公的負担割合をさらに引き上げるべきとある¹⁸。

つまり、国民の意識とは逆に、社会保障費の増大のために消費税率の引き上げを行うという具体的な政策目標を打ち出し、さらに引き上げを前提として将来の財源の数値を打ち出しているのである。しかし問題なのは、国民が納得するかどうかである。先に示したように、国民は社会保障費の安定財源確保のための消費税の引き上げは反対が多数を占めている。国民は、増税をしたところで、集められた財源が果たして本当に社会保障費に回されているのかを知る術はない。他の部門で財源が無駄遣いされていないか、という疑惑が国民の間で拭いきれないことは事実である。

¹⁷ 日本経済団体連合会 「平成 22 年度税制改正に関する提言」 2009 年 10 月 2 日 pp.2-3

¹⁸ 同上「今後の財政運営のあり方」p.13

第3節 逆進性

前節で、国民の消費税率の社会保障費のための増税への抵抗感を示した。その理由の一つには、消費税増税を考える上で避けては通れない「逆進性」の問題が存在する。逆進性については今まで様々な視点から議論がなされてきたが、いまだ解決策を導き出すには至っていない。本節では、まず逆進性の説明から入り、現在日本における逆進性の現状を述べ、最後にこれまで提案されてきた対策案と、それらの欠点について言及する。

第1項 逆進性とは

まず初めに逆進性について説明する。現在消費税は一律5%である。これは貧しい人も裕福な人も払う税率は同じなので、一見平等のように見える。しかし、低所得者層と高所得者層支出の間での5%の意味合いは大きく違う。たとえば、年収二百万円の人と二千万の人との間では、消費税5%の負担の割合は大きく異なる。稼ぎの面では個人に差があるため、稼ぎが少ない人ほど、収入における消費税の負担割合が大きくなることになる。結果、多く稼ぐ人はより多く消費するということを加味しても、高所得者と低所得者との消費税を通じた差というものは広がってしまう。

篠原(2006)は、一般に、低所得者層のほうが高所得者層に比べて消費性向が高いため、相対的に低所得者に対する負担が増えてしまうという問題提起をしている。小此木(2009)は、消費性が高いことを「消費性向が高い」と説明しており、低所得者層のほうが高所得者層に比べて、食費などの生活必需品に対する支出の割合が高いとも指摘している。この理由として、低所得者層は、収入を貯蓄にまわす余裕がないというものが挙げられる。一般的に、支出における月ごとに必要な生活必需品の割合というものは、多少の差はあれ大きな変動はない。これは高所得者層にも低所得者層にも言えることである。変動がない分、高所得者層と低所得者層との間で差が出てしまう。収入が少ないほど貯蓄にまわす割合が減り、所得に占める消費税負担の割合が上昇するからである。

篠原(2006)は、標準世帯¹⁹の支出・収入データ(2001年から2005年までの各年17世帯、合計85世帯)を対象に、低所得者層の方が消費性向の傾向が高いことを、統計データをもとに証明している²⁰。篠原(2006)は、消費税課税品目に対する消費性向と年収の関係、消費税課税品目に対する消費性向と可処分所得の関係について分析を行っている。分析結果によると、年収の低い世帯であればあるほど課税消費性向が高くなる関係が見られ、また所得が低い世帯ほど消費性向が高くなるという結果を打ち出している。

これらの結果から、低所得者層の方が高所得者層より消費性向が高いため、逆進性が生ずると考えることができる。小此木(2009)は、消費した分の5%を払うという点では公平に見えるかもしれないが、「負担感」は所得に応じて違いがある、と表現している。

¹⁹ 篠原は、4人世帯(有業者1人)の家庭を標準世帯として論証を行っている。

²⁰ 分析方法の詳細は、篠原(2006)pp.3-5を参照のこと。

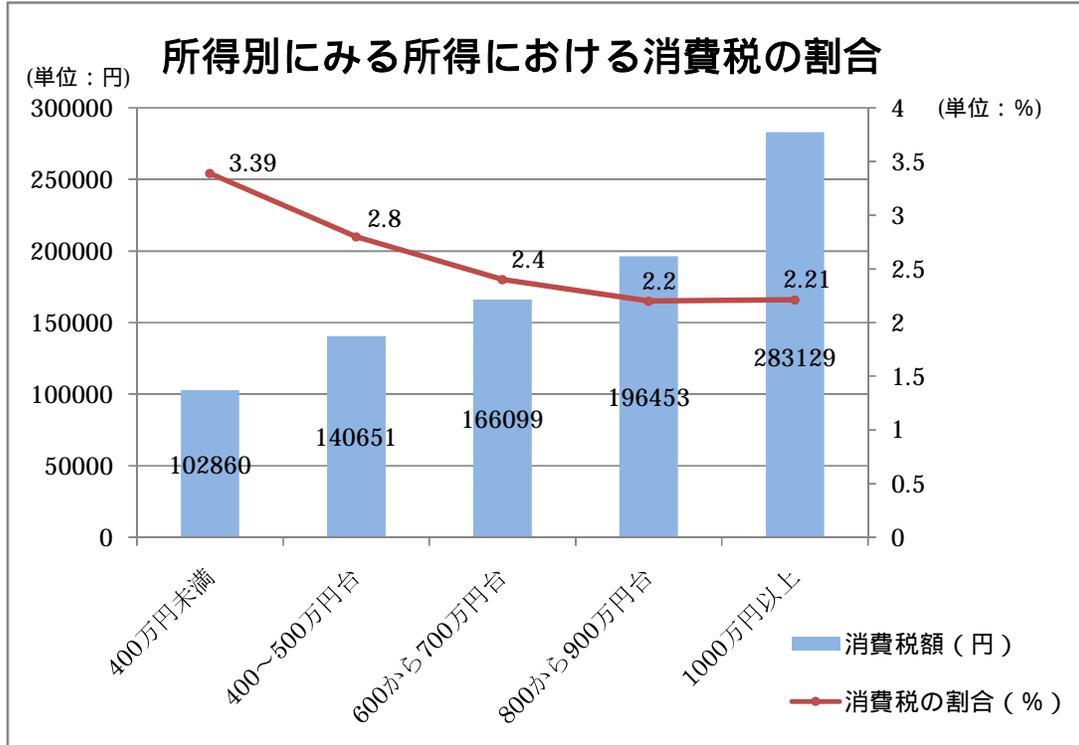
第2項 現状

次に日本における逆進性の現状をグラフから見ていく。【図6】を見ればわかるように、所得が上がるにつれ、消費税の負担率の割合が下がっていることが分かる。これは裏を返せば、所得が低い層ほど、より大きい割合で消費税の負担を強いられていることといえる。【図6】は消費税5%の時点での割合であるが、将来消費税率の引き上げが行われるのであれば、さらに低所得者層に強い負担が生じることは避けられない。

2009年8月の総選挙において、民主党が圧勝し、自民党は1955年の結党以来衆議院の第一党の座を明け渡すこととなった。今夏の総選挙において、大勝した民主党の消費税に対するマニフェストは、4年間消費税増税を行わないというものであった。しかし、鳩山由紀夫首相は10月5日に、2010年度の予算編成に関し、歳入不足分を補うため赤字国債を増発する方針を示した。2010年度の税収は当初見込まれていた46兆円を割り込むものとみられ、不足分は赤字国債で賄わざるを得ないという判断を下した。鳩山首相は国債増発については否定し続けてきたが、リーマンショックからの景気低迷で法人税や所得税などの税収が大きく落ち込む結果となってしまった。これにより税収見通しは下方修正が避けられない状況にある²¹。仮にこれらの影響から消費税の増税が決定してしまえば、低所得者層にさらなる負担がかかることは言うまでもない。

²¹ 日本経済新聞朝刊2009年10月6日参照。

【図6】



出典：日本生活協同組合(2008)を一部引用

第3項 これからの対策案

逆進性については、これまで様々な議論がなされ、また政策も提言されてきた。欧米諸国では逆進性の対応策を施している国も存在する。しかし、日本では逆進性に対する対応が遅れており、低所得者への配慮はいまだ具体化がされていない。そこで本項では、今まで逆進性への対応策を見直し、我が国はそれらの政策を実行しないのか実行できないのか、またそれらの政策に問題点はないのか、などについて考察する。

・ 軽減税率

軽減税率とは、食料品などの日用品には消費税率を軽減し、負担を減らそうというものである。【表4】を見ればわかるように、フランスでは消費税率が19.60%であるのに比べると、軽減税率は5.5%にまで差がつけられている。ドイツも同様に消費税率が16%に対し、軽減税率は5.5%、イギリスでは消費税率が17.50%に対し、軽減税率は5%に設定されている。

軽減税導入には、軽減する対象をどのように設定するのか、という問題がある。食料品一つをとっても、消費者の嗜好が多様化するなか、幅広い食料品から具体的に線引きをし、課税の範囲を具体的に決めることは困難である。どんな物品が生活必需品であるかは人に

よって異なり、何かしらの価値判断を伴わなければならない。

また、軽減税率が本当に低所得者層への効果を発揮できるのだろうかという声も上がっている。確かに軽減税率を導入すれば低所得者層の負担が軽減される。しかし当然ながら、高所得者にも軽減税率は適用されるため、軽減税率の恩恵は高所得者にも及ぶ。そのため、森信（2009）は、複数税率がもたらす格差是正効果・再分配効果は極めて限定的であると述べている。

さらには、消費する対象によって支払う税の額が異なるため、消費者は混乱に陥るといいう可能性もある。海外の例を挙げると、例えばイギリスでは、マクドナルドのハンバーガーを購入する際、テイクアウトすると食料品とみなされ軽減税率（イギリスはゼロ税率）が適用され、その場で食べると標準課税がなされる。またカナダでもその場で食べるか否かで区分しているが、いつ食べるのかを判断するのは困難なため、菓子が 5 個以上の場合は飲食として標準課税、6 個以上の場合は食料品としてゼロ税率が適用される²²。これでは国民が納得しない可能性が非常に高い。一体どこで線引きをしているのかという疑問が後を絶えない理由は、これはイコール線引きが難しいということを示している。森信（2009）は、とりわけ我が国のように、政治が業界の個別利益を代表しがちな国では、何が食料品かをめぐって業界をあげての議論となり、收拾がつかなくなる可能性がある」と指摘している。

【表 3】

	日本	フランス	ドイツ	イギリス
消費税率	5%	19.60%	16%	17.50%
軽減税率	なし	食料品、水道水等 5.5%	食料品、水道水等 5.5%	家庭用燃料及び電力 5%

出典：篠原（2006）を一部引用

また、軽減税率を採用した場合、消費税収の増え方は鈍ることが予想される。総務省の家計調査（2009 年 4 月から 6 月）によると、一世帯当たりの平均支出は毎月 251,343²³円、そのうち食糧費は 58,790²⁴円で、全体の約 23.3%を占める。仮に食料品を現行の税率に据え置き、標準税率を上げない場合を考えると、税収増の約 23.3%が抜け落ちることとなる。小此木（2009）によると、食料品について税率を据え置けば、税率 1%引き上げによる税収収入は約 2 兆円程度しか期待できず、2%アップで約 4 兆円、3%アップで約 6 兆円の税収増が見込まれ、軽減減税を設けない場合は 2%で 5.2 兆円、3%で 7.8 兆円の税収アップが

²² 森信（2009）pp.17-19

²³ 家計調査報告家計収支編 平成 21 年 4～6 月期平均速報

²⁴ 同上

見込まれると述べている。これらの数値から言えることは、軽減税率を導入する場合、標準税率を上げなければ採算が取れないということである。

・ 給付付税額控除制度

給付付税額控除とは、現行の救済制度に代わり、ある一定の水準を設け、ある人がその水準を超えていたら所得税を払い、その水準を下回っていたら給付金を支給する制度である。つまり、納税額が少なく減税の恩恵を受けられない低所得者には現金を給付し、所得が増えるにつれ減税に切り替わるという仕組みである。政府の経済財政諮問会議の民間議員は2009年、生活安全保障策の一つとして給付税額控除の導入を提言した。

この制度は、低所得者層に対する生活支援に加え、先に問題とした逆進性の問題を緩和する効果も持ち合わせている。森信(2008)は、給付付税額控除の利点について、社会保障との一体化と、労働に対するインセンティブの拡大を挙げている。

森信(2008)によると、社会保障との一体化は、歳出行為である給付(社会保障支出)と税額控除を組み合わせることにより、税制と社会保障との一体運営が可能となり、政策が効率的・効果的に行われるとされている。これは、現在財政赤字を理由に無駄なコストを削減することを求められている状況下において、税と社会保障を一体化し運営することで、社会コストを削減できるという考えである。また森信(2008)は、労働に対するインセンティブについて、労働による稼得行為(労働所得)と控除額をリンクさせることにより、労働インセンティブを高め、就業率の拡大につなげる効果を持つとしている。また他方で、働かなくても給付が受けられるというモラルハザードを減少させ、「勤労を通じて所得を得る」というワークシェア思想のもとで、勤労する低所得者層への支援策を確立することが出来るとも述べている。

しかし、この制度にもいくつかの問題が考えられる。なによりも大きな問題は、低所得者層が誰なのかを正確に把握できるシステムを構築しなければいけないということである。具体的には、納税者番号制度だけでなく社会保障給付を含めた全体所得を把握し、給付資格水準を設けなければならない。さもなければ不正給付が乱発する可能性がある。日本では、税務当局が、課税最低限以下の納税をしていない層についての所得状況に関する情報を持っておらず、これらの層の所得を捕捉している社会保険庁や厚生労働省、地方自治体などと連携して情報提供を受ける必要がある。さもなければ納税していない低所得者に現金が給付されてしまい、モラルハザードを招く可能性がある。

また、所得が一定以上ある者に対しては、制度の適用を制限する必要も考えられる。日本では利子所得などは源泉分離課税²⁵となっているため、税務当局は個人ごとの把握をしていない。この問題については、近年検討が進んでいる社会保障カード・社会保障番号が導

²⁵ ほかの所得とまったく分離して、所得を払う者が支払いの際に一定の税率で所得税を源泉徴収し、納税が完結するというもの。

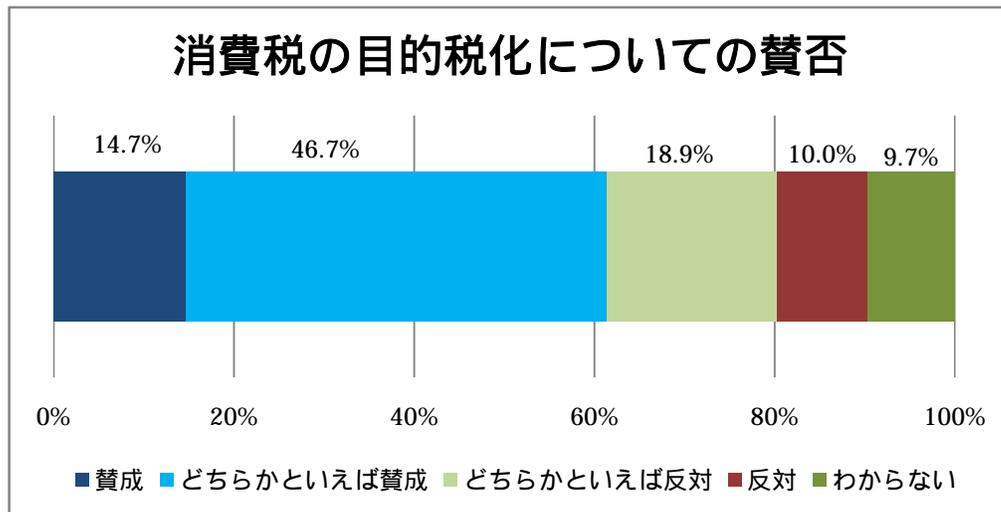
入され、利子所得の課税方式を申告分離課税にすれば対応可能²⁶とされているが、コストや高所得者層からの反発への予想などからまだ実現には至っていない²⁷。

・福祉税の目的税化

消費税の目的化とは、たとえば現行の税率から5%税率をアップさせ標準税率を10%にし、あげた5%分を社会保障費にあてるというものである。仮に消費税1%アップにつき2兆円の税収が見込まれるとするならば、5%アップで約10兆円の安定財源が確保できることになる。

目的税導入の本来の目的は、受益者負担の原則²⁸にのっとり、特定の公共サービスから受ける便益に応じた税負担をしようとするものである。社会保障費の目的税化は受益と負担の原則の結びつきをより強固なものにするものであり、社会保障関連費の増大に伴い消費税率を上げることが明確に国民に伝われば、消費税増税が社会に受け入れられやすくなり、増税に対する抵抗感を減少させることにもつながる。【図7】から、現在は消費税の目的税化に賛成、どちらかといえば賛成という意見が約6割を占めていることが分かる。

【図7】



出典：年次経済財政報告書、内閣府（2008）「家計の生活に関する調査」を基に筆者作成

しかし、消費税の目的税化にも問題点がある。第一に考えられる問題は、税収の過多と不足問題である。目的税化した場合、受益と負担の原則が守られないというケースが考え

²⁶ 詳細は森信（2009）とジャパンタックスインスティテュート参照のこと。（<http://www.japantax.jp/> 最終アクセス日 2009/10/5）

²⁷ 小此木（2009）は、低所得者層が減税・免税となるばかりか所得増の恩恵を受けることについて指摘している。

²⁸ 国及び地方公共団体が、その公共施設などの利用によって利益を受ける個人や住民に、施設の建設・維持費の一部を負担させること。

られる。鷲見（2003）は、かりに完全に受益者が特定でき、受益の大きさ（＝負担額）が把握できていたとしても、税収が一方的に集まるので、本来の受益と税負担が乖離する可能性を述べている。また、効率よく税を徴収できたとしても、用途が限定されているため、定期的な見直しや統制が困難である。これは結果的に受益と負担の不一致を起こしてしまう可能性がある。

第4節．税と社会保障の一体化

現在、税と社会保障の一体化を進める動きが活発化している。その一つが税額控除である。給付付税額控除のところでも述べたが、わが国は財政赤字の拡大を背景に社会コストの削減を求められている。給付付税額控除は税と社会保障を一体的にとらえ運営するため、社会コストの削減を実行することができる。

税と社会保障の一体化を実現するためには税制と社会保障制度が一体となって議論をする必要があり、加えて子育て支援を行うならば児童手当、就労支援ならば失業給付や生活保護など、各種の社会保障給付などの役割を整理し直す必要がある。これまで税制と社会保険とは対価性・権利性を伴うか否かで区分され、別々に設計されてきた。しかし、歳出の組み替えも含む財源シフトのため、財務省主税局・主計局、厚生労働省、内閣府などが一体となって検討すべきである。

今後日本は、少子高齢化の進展に伴い、社会保障などの公的サービスの増加は避けられない状況にあるといえる。しかし、財政が厳しい状況にある中、国民は将来の税負担や社会保障費などについて不透明な状況に置かれている。この状況は結果的に、本来国民に安心をもたらさずの社会保障制度が将来への不安を高めることにつながっている。その不安を払拭するためには、将来にわたり持続可能な社会保障制度と税制構造の構築が不可欠といえる。

政府税制調査会では次のような見解を示している。

少子高齢化が進展する中で、国民の将来への不安を払拭するためには、社会保障制度をはじめとする公共サービスを安定的に支える歳入構造の構築が不可欠であることから、消費税は極めて重要な税である。（中略）これに関連し、所得に対する逆進性の問題については、消費税という一税目のみを取り上げて議論すべきものではなく、税制全体、さらには社会保障制度等の歳出面を含めた財政全体で判断していくことが重要である²⁹。

つまり、税と社会保障を分けて考えるのではなく、お互いを税制全体の観点から俯瞰する必要があるのである。

²⁹ 平成15年6月17日 政府税制調査会「少子高齢化における税制のあり方」より引用。

英国では過大な給付や制度の複雑さ、米国では不正受給が問題になっている³⁰。日本では新設する子ども手当や既存の生活保護との役割分担の考える必要がある。今までは増税によって社会保障がどのように強化されるのかという最も重要な点が曖昧であった。いずれにせよ今後の日本の社会保障を語る上で税と社会保障の一体化は欠かせない議題である。

第5節 . おわりに

本章では、消費税の歴史と、国民の消費税に対する意識および現在消費税が抱えている大きな問題である逆進性について説明した。逆進性については、その問題点を知り、今まで提案されてきた政策である軽減税率、給付付税額控除、消費税の目的化の3つを検討し、その実行可能性と問題点について説明した。その後税と社会保障の一体化の必要性を説明した。

次章では、前章で明らかにした問題意識と本章で行った論証を踏まえたうえで、政策提言を行う。

³⁰日本経済新聞朝刊 2009年10月8日参照。

第 5 章 政策提言

第 1 節 . はじめに

本章では、前章までの現状分析等をすべて踏まえたうえで、私たちが考える社会保障と一体性をもつ税制の柱となる負の人頭税を併せ持つ新たな支出税導入の政策提言を行う。第 2 節 . 支出税とはでは、支出税そのものの構造やメリット等を考察し、第 3 節 . 新しい支出税と負の人頭税のシミュレーションでは、負の人頭税の具体的金額を先行研究から現代のデータでシミュレーションしていく。続く第 4 節 . 実行可能性については、新たな税制の実現可能性について述べ、第 5 節 . 補足では、新たな支出税と併せて行わなければならないこと、言及しておかなければならないことを示す。最後に第 6 節を本章のまとめとする。

第 2 節 . 支出税とは

私たちは新たな税制の柱となるものとして負の人頭税を併せ持つ支出税を提案する。ここでは基本的な支出税の説明を行っていく。支出税とは、一定期間の消費額に応じて課税する直接税であり、所得税でみられるクロヨン問題も回避でき公正さが高い。累進課税すれば逆進性の問題をなくせる。所得は社会への貢献の対価として受け取るものであるが、消費は社会から自分のために社会の資源を持ち出す行為である。所得への課税ウェートを下げ、消費に対しての課税ウェートを上げることで超高齢化社会となった日本社会において、勤労現役世代の負担を軽減し高齢者にも自分が消費した分に関しては税負担をお願いできるものである。

第 1 項 支出税の課税ベース

支出税の基本的な課税ベースの算出は、一定期間の所得(1年間)から貯蓄を差し引いた支出額である。

$$\text{課税ベース}(C) = Y - S$$

第2項 利点と問題点

【表4】所得税・消費税・支出税の比較

	所得税	消費税	支出税
税の種類	直接税	間接税	直接税
利点	<ul style="list-style-type: none"> ・慣れ親しんだ税制 ・逆進性の問題をクリア 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢化社会にも対応 ・公正の問題をクリア 	<ul style="list-style-type: none"> ・公正の問題 ・逆進性の問題 ・高齢化の問題以上をすべてクリア
問題点	<ul style="list-style-type: none"> ・公正の問題 ・高齢化社会では現役世代に過剰な負担 	<ul style="list-style-type: none"> ・逆進性の問題 	<ul style="list-style-type: none"> ・実行可能性の問題

出典：門倉貴史（2006）p.189 を引用

【表4】は所得税と消費税、支出税の主なメリット・デメリットを挙げたものである。私たちが新たに支出税導入を提言する大きな理由は3点ある。一点目は、高齢化社会に対応できることである。現在の税制は、所得税として現役勤労世代に大きな負担を担わせている。超高齢化社会ではさらに過度な負担となり勤労意欲の低下を招く恐れがあるが、支出税は高齢者を含むすべての個人に対して消費量に応じて税負担させるものであり勤労現役世代の負担を軽くすることが可能である。二点目は累進課税制とすることで逆進性の問題を回避できることである。消費税の最大の弱点である逆進性をなくすことで公正性が高められる。そして三点目は、経済状況に柔軟に対応できることである。この点について、私たちの考える具体的な負の人頭税を併せ持つ累進支出税の節で説明を加える。

支出税のメリットは【表4】に載っている以外にもある。支出税の課税ベースは一定期間の消費額であり、消費算定が容易にでき、何に消費したかを政府は知る必要がない。つまり少ない情報で課税することができ、且つ国民は何に消費したかを政府に知られずにプライバシー等を守ることができる。また、現行消費税よりも課税ベースが広がることで税率を低く抑えることもでき、効率的な課税が可能になる。

続いて支出税が持つ問題点である。まず何をとっても聞き慣れない税制であることである。消費税導入時と同じ拒否反応を国民は起こすことは容易に考えられる。また純粋な支出税制を取り入れている国が存在しないこともある。つまり、政府への強い信頼感が必要となる。次に支出時期の選択の複雑化である。一定期間に消費が集中するとその分高い累進税率を課されることになるので、支出の時期の選択が複雑化することが予想される。最

後は税制度全体の再編成が伴わなければならないことである。支出税は現行税制で既に課税されている所にも再び課税することで二重課税してしまうこともあり、税制の再設計が不可避となる。

第 3 節 . 新しい支出税と負の人頭税のシミュレーション

この節では私たちが考える新しい支出税と負の人頭税について詳しく説明していく。累進比例逆進の定義から説明を加える。次に累進 VAT(Value Added Tax)と比例 VAT の比較を、グラフを用いて説明し、負の人頭税についても言及していく。続いて、負の人頭税のモデルシミュレーションを現行消費税課税ベースで行う。

第 1 項 累進比例逆進の定義から

累進比例逆進の定義

定義 A 平均税率 $T(x)/Y$		定義 B 平均税率 $T(x)/x$	
$A : d[T(x)/Y]/dY > 0$	累進	$B : d[T(x)/x]/dx > 0$	累進
$d[T(x)/Y]/dY = 0$	比例	$d[T(x)/x]/dx = 0$	比例
$d[T(x)/Y]/dY < 0$	逆進	$d[T(x)/x]/dx < 0$	逆進

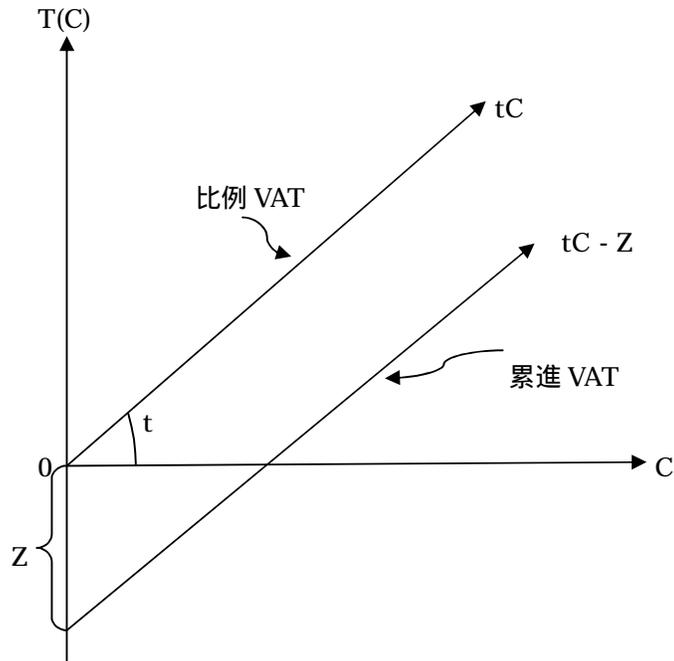
(x は個人の課税ベースで $T(x)$ はその納税額、 Y は個人所得)

出典：横山彰(1994)pp.5-6 を引用

定義 A は、 Y に占める納税比率が Y とともにどのように変化するかが問題とされる。言い換えると x と税率構造の両方が所得配分に及ぼす効果が問題とされる。一方、定義 B では x に対する租税自体の税率構造が問題とされる。非課税品目がなく均一税率の純粋 VAT は定義 B では比例税だが定義 A では逆進税となる。定義 A では VAT の逆進性を緩和するためになされる措置は、VAT を比例支出税の一形態としてとらえ活用を検討した 2 段階構想 (Meade Committee 1978) などがある。

私たちが政策提言としてあげるのは、新たな支出税 (累進 VAT) を柱とする税制度の再構築である。VAT に負の人頭税を併用した累進 VAT は $T(C)=tC - z$ の租税関数で示される (C =消費、 t =税率、 z = 定数)。定義 B からいえば $z > 0$ のとき累進、 $z = 0$ のとき比例の消費税、VAT に負の人頭税 ($-z, z > 0$) を併用することで累進消費税 = 支出税となる。下記の【図 8】で示されている通り、比例 VAT を z だけ下方に平行移動させると消費支出が高い人ほど高い平均税率が適用される累進 VAT の租税関数となる。

【図 8】累進 VAT と比例 VAT



出典：横山彰(1994)p.6 を引用

第 2 項 モデルシミュレーション

この項では、横山彰(1995)の先行研究をもとに実際の負の人頭税がどの程度のものであるかの算出を行う。

すべてのデータは平成 19 年度をもとに算出。

平均基礎的支出 17 万 1218 円³¹ 世帯人口 3,14 人

一人当たりの基礎的消費(a) = 171,200 円 ÷ 3 人 × 12 カ月 = 68,5 万円

これより一人当たりの負の人頭税 $z=68,5t$ 万円と仮定(t は税率)

日本の総人口約 12,700 万人より負の人頭税の総額 $z=89t$ 兆円

現行消費税(5%)課税ベース (C) を求めると

$$(1.05 - 1)C = 13.2 \text{ 兆円}^{32} \quad C = 264 \text{ 兆円}$$

現行消費税課税ベース (C) をもつ VAT 税率を算定すると

$$T(C) = (tC - z) = tC - z = t\{C - (z/t)\}$$

$$13.2000 = t(264 - 89)$$

$$t = 7.5\%$$

³¹ 平成 19 年度家計調査より。

³² 平成 19 年度財務省一般会計歳入より。

つまりこの時現行消費税から2.5%増税することで、負の人頭税総額を賄えることになる。よって一人当たりの支給額は z =約51,000円となる。

本章の第2項で挙げた累進VATの最後の大きなメリットは経済状況の変化に対応しやすいということであった。累進VATの租税関数で変更可能なのは税率 t と負の人頭税 z である。長期的且つ包括的な税制を考える上で、経済状況の変化に柔軟に対応可能なことは非常に重要なことである。景気対策として z を上下変動させることが可能なのである。

第4節 実行可能性について

私たちが行う政策提言の実行可能性については、税制調査会が発表した答申と今年九月に発足した民主党連立政権の方針の2点が大きな拠りどころとなっている。

第1項 自公政権下の税制調査会より

自公政権下の税制調査会では膨張を続ける社会保障費の補填のために、消費税の将来的な増税を促す答申がなされてきた。また平成19年度の答申では以下のように述べられている。

国民の暮らしを支える社会保障の安定財源確保の要請をはじめ、我が国が直面する様々な経済・社会の構造変化や、それに伴う課題を考えれば、決して多くの時間が残されているわけではない。改革が遅れば遅れるほど、解決困難な課題が膨れあがってしまう。抜本的税制改革は、国民的合意を得て、できる限り速やかに実施に移される必要がある³³。

また、抜本的税制改革にあたっては、

「公正な税制」の基本は、国民や納税者の視点に立った簡素で公平な税制である³⁴。

とも述べられており、私たちの政策提言と一致するところが多い。

³³ 税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」2007年11月

³⁴ 同上

第2項 民主党政権下の社会保障・税制政策より

今年九月に誕生した民主党連立政権下での初めて行われた政府税制調査会では、

「納税者の視点」に立ち、「公平・透明・納得」の原則を重視する方針を確認し、給付付き税額控除の導入を検討し、中長期的な課題として給付付き税額控除の導入と所得をきちんと把握し公平さを高める納税者番号制度の導入を急ぐ³⁵。

私たちの政策提言では納税者番号制度による所得捕捉は必要としないが、税制改革の中で個人所得を把握することはクロヨン問題の解決策にもなり公平性を高める。給付付き税額控除は私たちの政策提言と似たもので、課税最低限の世帯には、給付金を充てる政策であり、目指す方向性はかなり近いものがある。

第5節 補足

前節までに、私たちの政策提言の具体的内容を提示してきたが、本節では私たちの政策提言と関連した税制改革について言及する。

本論文の中で何度も言及してきたが、新たな支出税の導入は他の税制度との兼ね合いから、間違いなく抜本的な税制改革を伴うことになる。新たな支出税の導入は、所得税の減税を行った後に実施されなければならないであろうし、混乱をなるべく小さくするためにも支出税自体も段階的に導入する必要がある。新たな支出税の課税ベースも耐久財をどこまで入れるのか、贈与税や相続税の問題もある。それらの包括的な税制の改革をなしこそ、いま求められている、私たちが理想とする社会保障と税制の一体運営が可能になると考えている。

第6節 おわりに

本章では支出税の基本的構造を説明し、負の人頭税を併せ持つ新たな支出税を私たちの政策提言として負の人頭税の具体的金額を算定するためのシミュレーションを行い説明を加えた。また、私たちの政策提言のみでは、私たちの目指す社会の税制とはなりえないことは補足で言及した。

³⁵ 日本経済新聞 2009年10月8日参照。

第 6 章 結論

本論文は、「福祉政策の再設計」という論題のもと、税制改革の視点から、所得再分配機能と消費税のあり方に問題意識を持ち、それらの現状と原因について考察し、政策提言を行った。

第 2 章の論題解釈では、数多く存在する福祉や社会保障問題を一つ一つ解決する方策を考えるのではなく、問題の根幹である税制度を見直すことが先決であると主張した。その上で私たちは、個々の社会福祉制度の問題について考えることができ、個々の問題につなげることができる“礎”を考えるべきであると主張した。その後、その礎となるものは税制度であり、税制度をきちんと整えることが福祉政策の再設計につながっていくものと主張した。

第 3 章の問題意識の形成では、個々の社会保障の問題の解決策を考えるのではなく、社会保障の根幹である、所得再分配機能に問題点があると指摘した。その上で、再分配を行う前の段階である、税制を変更すべきであると主張した。

第 4 章の現状分析では、現在議論が活発になされており、かつ国民になじみの深い消費税について、消費税の歴史から入り、逆進性の問題と、それに対する政策案とそれら政策の実行可能性について述べた。その後、税と社会保障の一体化について、その重要性について言及した。

第 5 章の政策提言では、それまで述べてきた問題意識と現状分析を踏まえ、負の人頭税を併せ持つ支出税について政策提言を行った。まず負の人頭税を併せ持つ新たな支出税について、利点と問題点を説明し、次にモデルシミュレーションを行い、負の人頭税の具体的な数値を割り出すことができた。

社会保障のための財源確保というテーマは、もう長い間我が国での緊急のテーマであり続けている。本論文がこのテーマに新たな視点を加え、社会保障と税制の一体化の議論を活性化する役割を担えるものとなれば幸いである。

参考文献・データ出典

参考文献

- ・太田清(2006)「日本の所得再分配 国際比較でみたその特徴」『ESRI Discussion Paper Series』 171
- ・小小木潔(2009)『消費税をどうするか 再分配の視点から』岩波新書
- ・加藤寛・横山彰(1994)『税制と税制 改革かくあるべし』読売新聞社
- ・加藤寛[編](2003)『入門公共選択：政治の経済学』勁草書房
- ・門倉貴史(2006)『ワーキングプア いくら働いても報われない時代が来る』宝島新書
- ・権丈善一(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」『三田商学研究』第44巻第4号
- ・小池拓自(2008)「消費税をめぐる議論」『調査と情報』第609号
- ・駒村康平(2009)『大貧困社会』角川SSC新書
- ・篠原哲(2006)「消費税の逆進性の問題に関する考察」『ニッセイ基礎研究所経済調査部門』
- ・ (2007)「消費税の引き上げによる世帯負担額の試算」『ニッセイ基礎研究所経済調査部門』
- ・社会保障審議会(1950)『社会保障制度に関する勧告』社会保障審議会
- ・橋木俊詔(2006)『格差社会 何が問題なのか』岩波新書
- ・谷川喜美江(2004)「生活困窮者課税に関する理論的検証」『千葉商大論叢』
- ・ (2009)「所得税における控除制度の問題点」『嘉悦大学研究論集』
- ・デニス・C・ミュラー[著]/加藤寛[監訳](1993)『公共選択論』有斐閣
- ・寺村茂(2004)「社会保障としての保険料と税」『京都短期大学紀要』
- ・知念裕(2001)「税制改革の選択としての支出税」『琉球大学・経済研究』第62号
- ・戸田山和久(2002)『論文の教室：レポートから卒論まで』日本放送出版協会
- ・林信吾・葛岡智恭(2009)『今こそ知りたい消費税』NHK出版 生活人新書
- ・森信茂樹[編著](2008)『給付付税額控除：日本型自動税額控除の提言』中央経済社
- ・ (2009)「消費税の逆進性対策を考える」『会計検査研究』 40
- ・山野良一(2008)『子どもの最貧国・日本 学力・心身・社会におよぶ諸影響』光文社新書
- ・横山彰(1994)「新しい支出税体系の検討」『租税研究』 535
- ・鷲見英司(2003)「目的税制度改革に関する公共選択論的考察」『総合政策論集』第3巻第1号
- ・OECD[編](2007)『OECD日本経済白書 2007』OECD 叢書

データ出典

- ・厚生労働省 HP
(<http://www.mhlw.go.jp/>) (2009/10/11)
- ・国税庁 HP
(<http://www.nta.go.jp/index.htm>) (2009/10/11)
- ・国立社会保障・人口問題研究所
(<http://www.ipss.go.jp/index.html>) (2009/10/11)
- ・社会実情データ図録
(<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/>) (2009/10/11)
- ・社会保険庁 HP
(<http://www.sia.go.jp/>) (2009/10/11)
- ・ジャパンタックスインスティテュート
(<http://www.japantax.jp/>) (2009/10/5)
- ・税制調査会 HP
(<http://www.cao.go.jp/zeicho/index.html>) (2009/10/11)
- ・日経テレコン 21
(<http://telecom21.nikkei.co.jp/nt21/service/CMN1000>) (2009/10/11)
- ・日本経済団体連合会 (2009)「今後の財政運営のあり方」
(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/024/index.html>) (2009/10/10)
- ・ (2009)「平成 22 年度税制改正に関する提言」
(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/079/index.html>) (2009/10/10)
- ・日本生活協同組合連合会
(<http://jccu.coop/>) (2009/10/7)
- ・e-Stat 政府の総合窓口
(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>) (2009/10/5)
- ・UNICEF Innocenti Research Centre「Child Poverty in Rich Countries 2005」(09/10/11)
(<http://www.unicef.or.jp/>) (2009/10/10)