

失業保険 (Unemployment Insurance)	・ Unemployment Insurance SI F	①～④なし,⑤QC : Maternity Allowance,⑥～⑫なし.
退役軍人の金銭給付 (War Veterans' Financial Benefits)	・ Veteran's and Civilians' Disability Pensions ・ War Veterans Allowances	—
州の労働者災害補償 (Provincial Workers' Compensation)	—	①～⑫Workers' Compensation SI F .

出典; M.H.R.D.1994, pp. iv～vii. (表記を一部改変。) に、Banting1987,p.8.を付記。

<表 3 ; 子どもの数と家族の年収*による CTB の年間額**>

*及び**の単位=カナダ・ドル

家族の年収	子どもの数による家族の種類		
	子ども 1 人	子ども 2 人	子ども 3 人
0	1,020	2,040	3,135
10,000	1,520	2,540	3,635
20,000	1,520	2,540	3,635
30,000	918	1,836	2,931
40,000	668	1,336	2,431
50,000	418	836	1,931
60,000	168	336	1,431
75,000	0	0	681
100,000	0	0	0

出典; N.H.W.1992, p.5, Table 2.

税制と社会保障の分析視点と国民負担率の概念構成

京極 高宣*

国立社会保障・人口問題研究所長

第1節 税制と社会保障の全体的関係

税制と社会保障との関係が、財政学の観点から重要な研究領域であることを示したのは、アメリカの財政学者 R. マスグレイブである。彼の見解によれば、財政の機能には(1)資源配分機能(2)所得再分配機能(3)経済安定化機能が上げられるが、特に社会保障との関係で言えば、上記(1)及び(2)が深く関わっている。具体的にいえば社会サービス(医療・介護等)は(1)に、また所得保障(年金・扶助等)は(2)に関わっている。

ところで近年の社会保障改革(特に年金改革)を契機に、税制と社会保障の関連が社会保障政策の主要な論点の一つとなったのは、周知のとおりである¹⁾。例えば少子高齢社会の進展等を背景にして基礎年金を税方式化する提案(現実には2分の1案に落ち着いた案)が問題提起されたように、社会保障財源にとっての租税と社会保険料とはどのような関係にあることが望ましいかが激しい政策議論となったことは記憶に新しい。また、与党の2004年(平成16年)度税制改正大綱では、第1に年金所得課税の教科や定率減税の廃止により確保される財源は基礎年金の3分の1から2分の1への国庫負担割合の引上げに充当すべきこと、第2に社会保障全般の費用のみ通りを踏まえつつ、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合う観点から消費税を含む抜本的税制改革を実現することなどが謳われている。そして、先の小泉内閣の「骨太方針2006」においては、新たな国民負担は国民に還元するという原則から消費税を社会保障給付の安定的財源に位置づける方向などが示されている。

しかしながら最近の議論は、税制と社会保障の関連では消費税問題に焦点が余りにおかれすぎているクライもみられる。その点では、『季刊社会保障研究』(2006年12月、Vol.42, No.3)の巻頭言では、財政学者の宮島洋氏(早稲田大学教授)がいみじくも次のように指摘している。すなわち、「社会保障給付・負担の実質的なマクロ的規模及びミクロ的水準・配分への影響という観点からは、現金給付への所得課税や現物給付への消費課税のあり方、給付支出といわゆる租税支出(税制上の社会保障目的の特別減税措置)の代替性なども、社会保障と税制の関連について重要な論点である」と指摘している。ここで租税支出とは tax expenditure の訳で減税支出ともいい、本来は課税されるべき額が免除された分、いいかえれば隠された実質的な補助負担金となっているものをいう。先進諸国では程度の差はあれ、

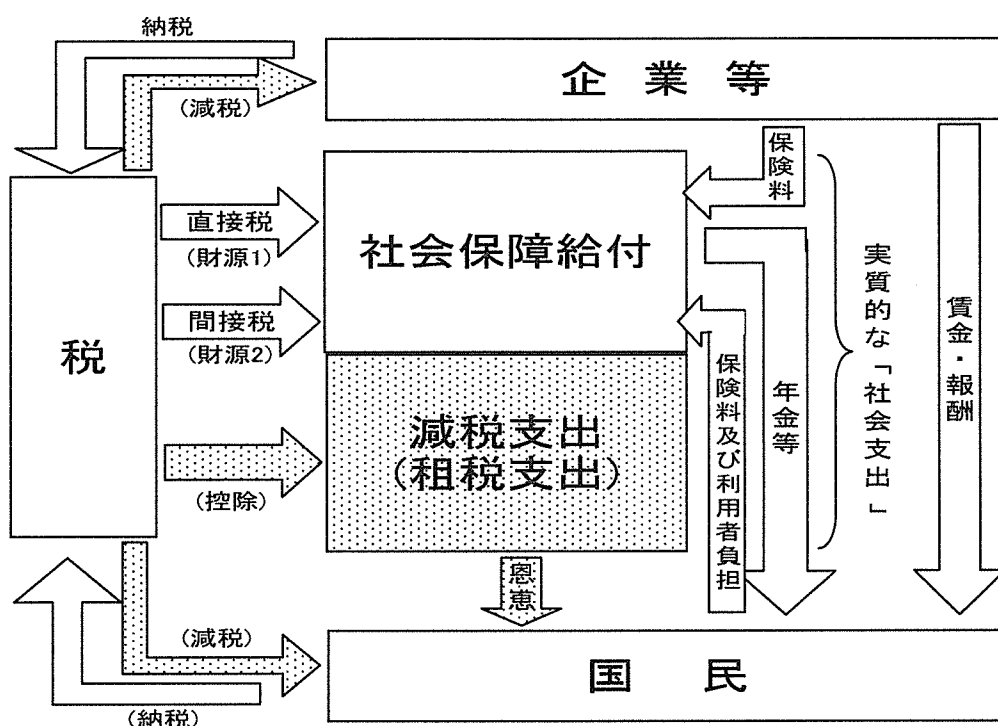
* 平成18年度研究協力者。本稿は、筆者の論考「社会保障と国民負担率・国民負担率の理論的問題点」「税制と社会保障・税制と社会保障の全体的関係」「税制と社会保障・減税支出」「税制と社会保障・消費税」をもとに、主任研究者 金子能宏と本研究のテーマに即して再構成することについて意見交換し、これに基づき一つの論文としてとりまとめたものである。

¹⁾ 『季刊社会保障研究』においても、2006年12月刊行の Vol.42, No.3 は「税制と社会保障」を特集テーマとしている。

相当額の減税支出がなされている。日本総合研究所の試算によれば²、2002年度(平成14年度)の社会保障給付費が約83.6兆円であるので、減税支出は約23.8兆円と巨額に及び、両者合計で約107.4兆円であり、社会保障給付費の何と28.47%を占めると推計されている。

そこで、税制と社会保障の関係については、税方式を通じての累進課税などの所得再分配効果があるが、それと社会保障給付との一般的な関係はここではあえて分析対象からはずして、税制と社会保障の内面的関係について概説してみるならば、図1のごとくである。

図1 税制と社会保障との関係(概念図)



(出典)国立社会保障・人口問題研究所 京極高宣作成

(注1)企業等への減税支出はあえて省略している。

(注2)実質的な社会支出はOECDのSocial Expenditure にほぼ相当する。

(注3)消費税は間接税の中に含まれる。

図1に若干の解説を加えると、既に繰り返し述べたように社会保障各分野は税方式にせよ社会保険方式にせよ、財源としては利用者負担及び社会保険料だけでなく、一部又は全部を税に依存している。その場合の税は、直接税か間接税かは問わず国及び地方が徴収し、社会保障財源に補填支出している。しかし現在問題になっている消費税はあくまで間接税の一種であり、その引上げ論議では、社会保障財源(財源2)として、社会保障目的税などの

² (株)日本総合研究所調査部経済・社会政策研究センター編『税制・社会保障の基本構想』89頁

特別な位置づけをしようという意図的見解が見られる。具体的には、消費税を引き上げて社会保障目的税または基礎年金 2 分の 1 充当として使う場合は、従来の社会保険方式とは異なる対応となり、国民から広く薄く納税させ、保険料未納問題の難などを逃れることなど財源徴収が容易になるメリットはそれなりにあるが、それだけでなく、後で詳細に分析するような様々なデメリットや問題点も存在する。

他方、社会保障給付という目に見える陽の部分と比べて、減税支出は様々な税控除から成り立ち、目に見えにくい影の部分であるものの、特に国民にとっては所得税控除の対象として、社会保障給付と同様の大きな所得維持機能と所得再分配機能を有している。わが国の社会保障給付プラス減税支出の合計は OECD の国際比較で使われている社会支出 (Social Expenditure) にほぼ相当し、同等の内容と規模となっているといえる。

なお、税制と社会保障の関係については、国際比較上共通性が比較的濃い市場経済と比べて各国の税制が国と地方の関係や直接税と間接税の関係などにおいて相違性がきわめて強く、各々に大きく異なることから、さしあたり国と地方との関係などを捨象してみると、表 2 のようである。

表2 所得・消費・資産課税等の割合の国際比較(国+地方)

	所得課税合計	消費課税	資産課税等
アメリカ	58.9% (3位)	24.7% (30位)	16.4% (5位)
スウェーデン	51.2% (10位)	37.4% (22位)	11.4% (11位)
日本	49.7% (12位)	33.1% (26位)	17.2% (4位)
ドイツ	46.1% (15位)	49.9% (10位)	4.0% (26位)
イギリス	44.8% (17位)	40.7% (18位)	14.5% (8位)
フランス	37.3% (22位)	41.2% (17位)	21.5% (1位)
OECD諸国平均	45.9%	44.3%	9.9%

(出典)OECD "Revenue Statistics 1965-2004"より、米・瑞・日・独・英・仏の5カ国及びOECD諸国平均を課税別に整理した。

(注1)計数は2003年のものである。()内はOECD30カ国内の順位である。

(注2)OECD "Revenue Statistics"の区分に従って作成しているため。利子、配当及びキャピタル・ゲイン課税は所得課税に含まれる。

(注3)資産課税等には、資産課税のほか、給与労働力課税及びその他の課税が含まれる。

(注4)資産課税とは、富裕税、不動産税(固定資産税等)、相続・贈与税及び流通課税(有価証券取引税、取引所税、不動産所得税及び印紙収入)を指し、日本の割合は16.8%である。

表2は、OECD諸国における代表的な6カ国の税制をごく簡単に比較したもので、所得・消費・資産の課税別割合(合計100%)を示したものである。個人所得税等と法人税等からなる所得課税の割合が高い国はアメリカ(58.9%、3位)とスウェーデン(51.2%、10位)であるが、日本(49.7%、12位)は中くらいである。また消費課税では、ドイツ(49.9%、10位)とやや高く、消費税25%のスウェーデン(37.4%、22位)はむしろ中の下くらいで、日本(33.1%、26位)は最も下のほうになっている。さらに、資産課税では、フランス(21.5%、1位)が最も高く、日本(17.2%、4位)やアメリカ(16.4%、5位)も高いほうに位置しているが、ドイツ(4.0%、26位)は最も低い国に属している。このようにOECD諸国のなかでも税制のあり方は多様であり、各国の歴史や文化等の違いを反映しているので、軽々に消費税の引上げの根拠にすることはできない。

また以上の国際比較は納税後の結果についての総括であるが、例えば所得課税の対象がどの程度か実効税率などを占める個人所得課税について国際比較をすると、表3のように、納税前の課税最低限が日本がきわめて低く、近年の定率減税では最高税率も70%から37%へ、地方税を含めても78%から50%へと大幅に引き下がっている。西ヨーロッパでは40%が通例であるなど、日本の税制は若干の特徴を有している。また、法人所得課税の基本税率をみると、日本は法人税率(国税のみで(以下同様)、30%)がアメリカ(35%)よりも低く、イギリス(30%)とドイツ(25%、なお付加税5.5%がある)と同様に低い。

表3 個人所得課税の国際比較

区 分	国 名		アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	
	日 本	日 本					
		(昭和61年度)	(平成18年度)				
国税収入に占める 個人所得課税収入の割合	39.30%	31.00%	(連邦) 72.10%	37.40%	33.90%	33.60%	
国民所得に占める 個人所得課税負担割合 [地方税を含めた場合]	6.3% [8.9%]	4.2% [6.6%]	8.80% [含む州・地方 政府 11.1%]	13.00%	9.7% [11.5%]	10.20%	
課税最低限 [地方税の課税最低限]	235.7万円 [191.2万 円]	325.0万円 [270.0万円]	連邦 378.5万円 NY州 187.5万円	376.7万円	508.1万円	410.7万円	
税 率	最低税率	10.50%	10%	10%	10%	15.00%	6.83%
	最高税率 [地方税を含めた]	70% [78%]	37% [50%]	35% [約45.5%]	40%	42.00%	48.09%
税率の刻み数 [地方税の税率の刻み数]	15 [14]	4 [3]	6 [5, 4]	3	—	6	

(図3の出典) 財務省 税制ホームページ「所得税など(個人所得課税)に関する資料(平成18年4月現在)」(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/027.htm>)

(図3の注) 1. 日本の18年度は当初予算ベースであり、61年度の地方税を含めた最高税率は賦課制限適用後の税率である。2. 日本の18年度の国税収入に占める個人所得課税収入の割合は、所得譲与税を含んだものである。3. 個人所得課税収入の割合及び個人所得課税負担割合は、個人所得に課される租税に係るものであり、所得税の他、ドイツについては連帯付加税等、フランスについては一般社会税等が含まれている。4. 課税最低限は、夫婦子2人(日本は子のうち1人を特定扶養親族、アメリカは夫婦共同申告の場合で子のうち1人を17歳未満、イギリスは子を2人とも1歳以上としている。)の給与所得者の場合。5. 税率は、ドイツについては別途、連帯付加税(算出税額の5.5%)が課されており、フランスについては別途、一般社会税(CSG)等が定率(現在、合計8%)で課されている(日本については、19年(度)から所得税:5~40%の6段階、個人住民税:一律10%に改組)。6. 税率の[地方税を含めた場合]については、アメリカはニューヨーク市の場合であり、州税・市税を含む。税率の刻み数は、州税は5、市税は4である。7. 諸外国は2006年1月適用の税法に基づく。8. 諸外国の個人所得課税収入の割合及び個人所得課税負担割合は、OECD "Revenue Statistics 1965-2004"及び同"National Accounts 1992-2003"に基づく2003年の数値。(備考) 邦貨換算レートは、1ドル=113円、1ポンド=201円、1ユーロ=137円(基準外国為替相場及び裁定外国為替相場:平成17年(2005年)6月から11月までの間における実勢相場の平均値)。

第2節 減税支出

前節で、社会保障給付との対比で減税支出(または租税支出 tax expenditure)の意義についてみた。ちなみに OECD では社会支出(social expenditure)ないし社会給付(social benefits)という概念で社会保障給付と減税支出の合計を用いて国際比較を行っている。

「社会給付には①現金給付や②社会サービス(医療給付を含む)および③社会目的のための税制優遇措置、例えば子どものいる世帯に対する租税支出がある。」³

この社会目的のための税制優遇措置(③)の定義は、「税の減免、控除、猶予などの中で、a)移転給付と同じ政策機能を果たしていて(かつ)社会支出として分類されるもの。あるいはb)給付の私的給付を奨励することを目的としているもの」(同上21頁)となっているが、その内容は各国ごとに異なっている。

我が国の場合は前者(a)表1のごとくになっている。特に所得控除は(1)基礎的な人的控除(2)特別な人的控除(3)その他の所得控除に区分されており、特に(2)には福祉的色彩がきわめて濃厚なものが含まれている。

さて、ここで日本の給与所得者の所得税の課税最低限をみることにしよう。表2-1は夫

³ ヴィレム・アダマ「純社会支出(第2版)」『労働市場・社会政策特別報告書』第52号、2001年 勝又幸子・山田篤裕訳、4頁 ①②③は引用者

婦子 2 人の場合と夫婦子 1 人の場合の所得控除であり、前者及び後者は年額合計で 382 万 1 千円及び 285 万 7 千円で、所得課税の最低限はそれなりに高くなっている。表 2-2 は日本と米英独仏 4 カ国を比較した所得税の課税最低限で、円建で見ると夫婦子 2 人と夫婦子 1 人のどちらも日本はドイツに次いで課税最低限が高く、イギリスやアメリカは日本よりはるかに下でかなり低く、中下所得層にも納税を課しているようにみえる。

最近(平成 16 年度)の所得税の控除による減収見込み額を予算ベースで見ると、基礎控除約 2.0 兆円、扶養控除約 1.2 兆円、配偶者控除約 0.7 兆円、障害者控除約 0.1 兆円、老年者控除約 0.1 兆円など計 4 兆円余となっている。これは対象を狭く取っているのも、前回みた日本総合研究所の 23.8 兆円よりはるかに小さく評価されている。

ところで戦後日本経済の歩みに沿って 1975 年以降についてみると、給与所得者の給与所得総額とそれに占める所得控除総額との関係を見ることにしよう。(図 1 参照)

1975 年以降、1995 年まで給与所得総額(課税給与所得総額プラス所得控除総額)は一貫して上昇しているが、2000 年以後は横ばい又は微減の傾向にある。所得控除総額はほぼ一定なので、給与所得総額に占める所得控除総額の割合は減税政策の影響でむしろ増大しているのである。所得階級別の統計は残念ながら、そのままでは手元に存在しないので、自営業・農業者などの申告所得について所得階級別にみてみよう。まず申告所得の課税所得額と所得控除額との関係は、図 2 のとおりである。

1960 年以降、申告所得総額は経済成長とともに次第に上昇し、合計では 2003 年には 38 兆 3 千億円となっている。他方、所得控除額は 1960 年以降、上昇が 1995 年代でピーク(約 12 兆 6 千億円)となり、その後低下し 2003 年ではむしろ 10 兆 8 千億円と減額している。

また申告所得階級別に見ると、図 3 のごとく、1965 年からほぼ 10 年きざみで見ると、申告所得に占める所得控除額の割合(%)が累進課税の程度が次第に弱くなっており、例えば 300 万円以下 200 万円までの所得階級では所得控除の割合が 10%台から約 60%へと引き下がっていることが分かる。

さて、政府税制調査会は次のような方向性を既に打ち出している。すなわち扶養控除と特定扶養控除を廃止・縮小し、税額控除を用いて育児支援を行うというのである。ちなみに、所得控除と税額控除では目的や効果が異なる。すなわち所得控除の目的は、所得の多寡に関わらず世帯構成に応じて基礎的な控除額を差し引くことにより、担税力に応じた税負担の調整を行うことであり、その結果、控除後の納税額が税率の影響を受けるため、累進税率の元では限界税率の高い高所得者ほど減税額が大きくなる。一方で税額控除は特定の政策目的実施のために用いられ、税率の影響を受けないため、低所得者のメリットも大きくなりやすい⁴。

⁴ 以上、日本総合研究所「個人所得課税改革の課題」2005 年、
http://www.jri.co.jp/press/2005/jri_050615.pdf (2006.12.1 時点)参照

表1 日本税制における 控除		対象者又は控除対象	控除額		
			所得税	個人住民税	
基礎的 な人的 控除	基礎控除	・本人	38万円	33万円	
	配偶者控除	控除対象配偶者	・生計を一にする配偶者で、かつ、 年間所得が38万円以下である者	38万円	33万円
		老人控除対象配偶者 (同居特別障害者加算)	・年齢が70歳以上の控除対象配偶者 ・上記の者が特別障害者で、かつ、 同居している場合	48万円 +35万円	38万円 +23万円
	扶養控除	扶養親族	・生計を一にする親族等で、かつ、 年間所得が38万円以下である者	38万円	33万円
		特定扶養親族	・年齢が16歳以上23歳未満の扶養親族	63万円	45万円
		老人扶養親族 (同居特別障害者加算) (同居老親等加算)	・年齢が70歳以上の扶養親族 ・上記の者が特別障害者で、かつ、 同居している場合 ・老人扶養親族が本人と同居している場合	48万円 +35万円 +10万円	38万円 +23万円 +7万円
特別な 人的 控除	障害者控除 (特別障害者控除)	・本人又はその控除対象配偶者若しくは扶養親族が障害者である場合 ・上記の者が特別障害者である場合	27万円 40万円	26万円 30万円	
	寡婦控除 (特別寡婦加算)	次の要件のいずれかに該当する者 ①夫と死別した者 ②夫と死別又は夫と離婚した者で、 かつ、扶養親族を有する者 ・寡婦で、扶養親族である子を有する者	27万円 +8万円	26万円 +4万円	
	寡夫控除	・妻と死別又は離婚をして扶養親族である子を有する者	27万円	26万円	
	勤労学生控除	・本人が学校教育法に規定する学校の学生、生徒等	27万円	26万円	
	雑損控除	・住宅家財等については災害又は盗難若しくは横領による損失を生じた場合又は災害関連支出の金額がある場合	次のいずれか多い方の金額 (1)災害損失の金額+災害関連支出の金額-年間所得金額×10% (2)災害関連支出の金額-5万円		
その他 の所得 控除	医療費控除	・納税者又は納税者と生計を一にする配偶者その他の親族の医療費を支払った場合	支払った医療費の額 - 次のいずれか低い方の金額 (1)10万円 (2)年間所得金額×5%	医療費控除額 (最高限度額 200万円)	
	社会保険料控除	・社会保険料を支払った場合	支払った社会保険料の額		
	小規模企業共済等掛金控除	・小規模企業共済掛金、確定拠出年金に係る個人型年金加入者掛金及び心身障害者扶養共済掛金を支払った場合	支払った掛金の額		
	生命保険料控除	・生命保険料及び個人年金保険料を支払った場合	(1)支払った生命保険料に応じて一定額を控除 (最高限度額 5万円) (2)支払った個人年金保険料に応じて一定額を控除 (最高限度額 5万円)		
	損害保険料控除	・損害保険料を支払った場合	支払った損害保険料に応じて一定額を控除 (最高限度額 短期 3千円、長期 1万5千円)		
	【改正後(改組)】 地震保険料控除	・地震保険料を支払った場合	支払った地震保険料の全額を控除(最高限度額 5万円)		
	寄付金控除	・特定寄付金を支出した場合	次のいずれか低い方の金額 (1)特定寄付金の合計額 (2)年間所得金額×30%	-【改正後】5千円 = 寄付金控除額	

(出典)国立社会保障・人口問題研究所企画部 本田達郎作成 (注1) 上記の控除の他、配当控除や税額控除といった税額控除がある(注2) 年金収入については、上記の控除の前に①定額控除(50万円)、②定率控除(定額控除後の年金収入について収入額に応じて5%、15%、25%)、③最低保障額(65歳以上120万円、65歳未満70万円)の公的年金等控除がある。また、給与所得についても、上記の控除の前に①収入額に応じ5%、10%、20%、30%、40%の定率控除、②最低保障額(65万円)の給与所得控除がある。(注3) 社会保険料や寄付金は、法人税においては法人税法に基づき損金算入される。(注4) 租税特別措置については、この表では除い

ている。

表 2-1

(夫婦子2人の給与所得者の場合 3,821千円)

給与所得控除	社会 保険料 控除	基礎控除	配偶者 控除	配偶者 特別控除	年少扶養 控除	特定扶養控除
1,304千円	267千円	380千円	380千円	380千円	480千円	630千円

(夫婦子1人の給与所得者の場合 2,857千円)

給与所得控除	社会 保険料 控除	基礎控除	配偶者 控除	配偶者 特別控除	年少扶養 控除
1,037千円	200千円	380千円	380千円	380千円	480千円

(出典)井堀敏宏著『あなたが払った税金の使われ方』(東洋経済新報社, 2001)114 頁、図 3-6 を筆者が加工

表 2-2

(夫婦子2人の給与所得者の場合)

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
各国通貨建	3,821 千円	21,533 ドル	6,305 ポンド	60,589 マルク	162,717 フラン
円建	3,821 千円	2,541 千円	1,211 千円	4,059 千円	3,254 千円

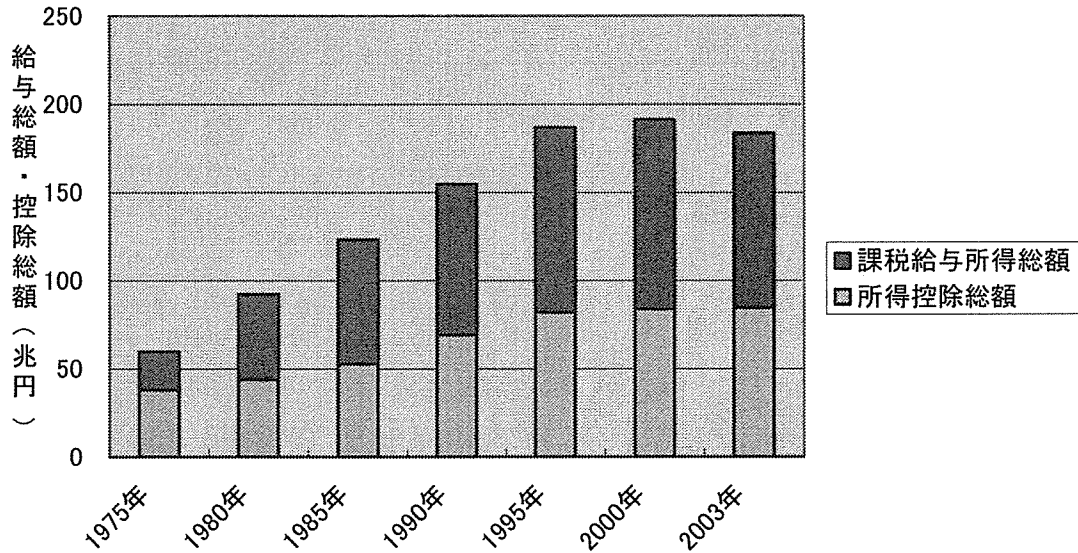
(夫婦子1人の給与所得者の場合)

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
各国通貨建	2,857 千円	18,783 ドル	6,305 ポンド	49,466 マルク	140,609 フラン
円建	2,857 千円	2,216 千円	1,211 千円	3,314 千円	2,812 千円

(出典)井堀敏宏著『あなたが払った税金の使われ方』(東洋経済新報社, 2001)115 頁、表 3-1 を筆者が加工

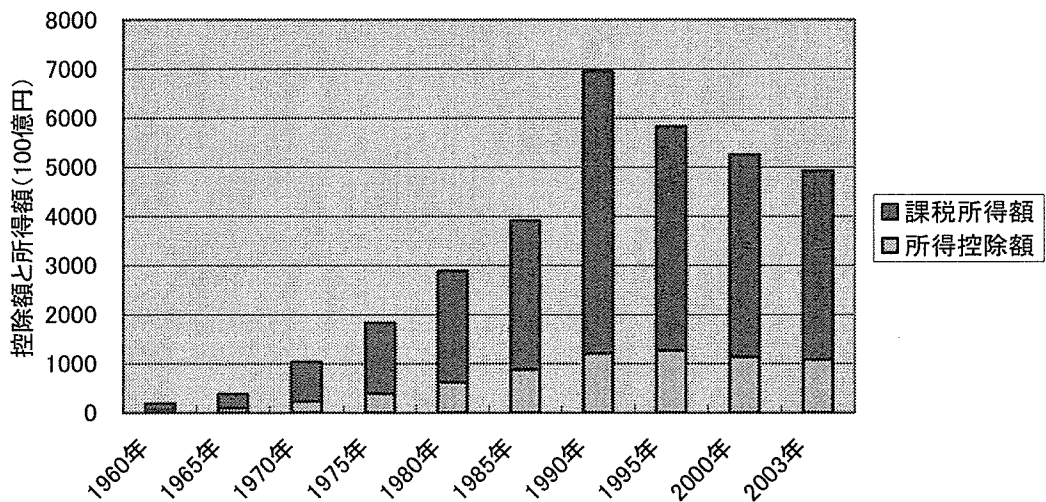
(注)1. 日本は、夫婦子 1 人の場合は 16 歳未満の子が、夫婦子 2 人の場合は特別扶養親族に該当する子と 16 歳未満の子がいると仮定しており、扶養控除額の加算(10 万円、5 万円)を織り込んで計算している。2. アメリカは、夫婦子 1 人の場合はその子を、夫婦子 2 人の場合は子 2 人のうち 1 人を 16 歳以下として計算している。3. 諸外国は 1999 年 8 月現在の税法に基づく。換算レートは、1 ドル=118 円、1 ポンド=192 円、1 マルク=67 円、1 フラン=20 円。

図1 給与所得総額と諸控除の総額の推移



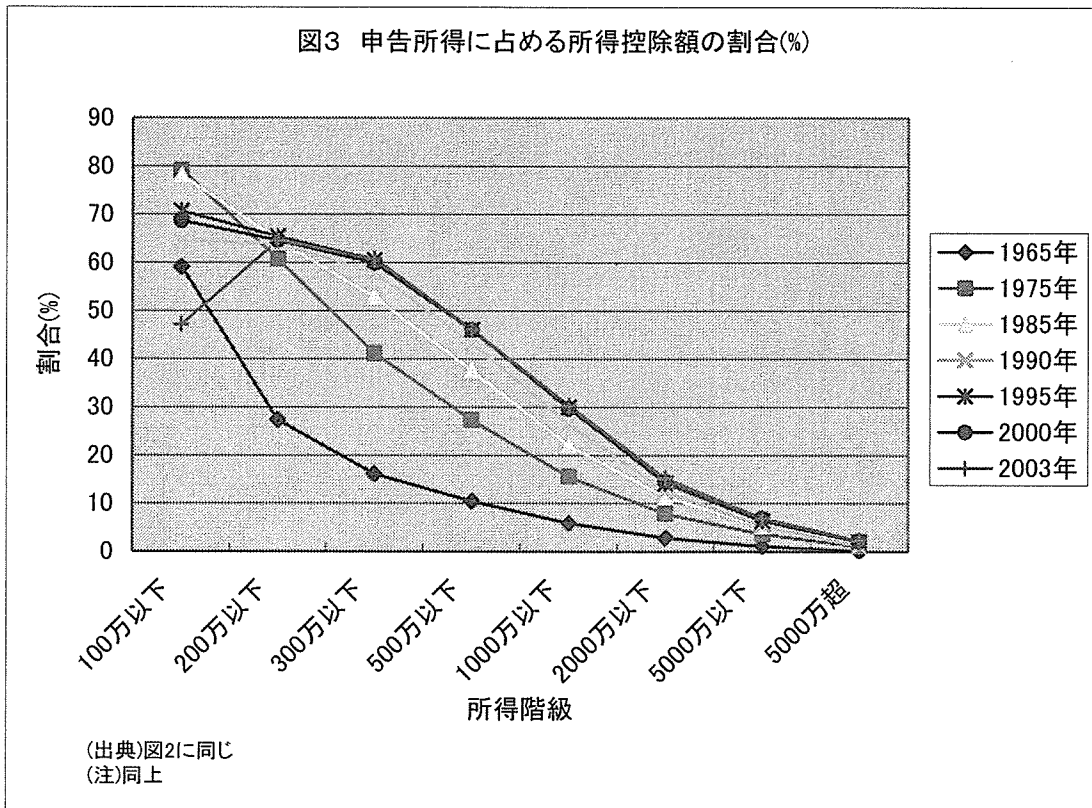
(出典) 国税庁『民間給与実態統計調査』、財務省『財政金融統計月報 租税特集』(各年版)より、国立社会保障・人口問題研究所 金子能宏作成。
 (注1) 年末調整を行った1年勤続者の給与所得総額と諸控除の総額の推移を示した。
 (注2) 給与所得控除の金額は給与所得に応じて段階的に設定されているが、これらの控除額のうち最低控除額を用いて推計した。

図2 申告所得の課税所得額と所得控除額の推移



(出典) 国税庁長期時系列データ『税務統計から見た申告所得税の実態』の申告所得税表(所得階級別)より、国立社会保障・人口問題研究所 金子能宏作成。
 (注) 所得控除額は、所得控除全て、すなわち基礎控除、配偶者控除、扶養控除、障害者控除、寡婦(夫)控除、勤労学生控除、社会保険料控除、生保・損害保険控除、医療費控除、寄付金控除、雑損控除を含む。

図3 申告所得に占める所得控除額の割合(%)



参考までに我が国でも社会保障と税制の関係について精力的に調査研究しているシンクタンクは日本総合研究所であるが、主な所得控除を次のように推計している。我が国の①給与所得控除②配偶者控除③扶養控除④特定扶養控除の実態について、各々批判的見解もあり、例えば特に②のサラリーマン妻(専業主婦)の年収130万円未満が非課税となっていて、キャリアウーマンの不公平性などで評判が悪いことなどを鑑みて、あくまで仮定の話でだが、単純に税負担軽減を全てやめたとすると、所得税で約11兆円、住民税で6.2兆円の金額に達する。それを税額控除や児童手当の増加に振り分けると、中高所得者の抵抗もあるとはいえ低中所得者の子育て支援には相当の効果が期待されることは確かである⁵。

子育て支援に関連して、被扶養児童を抱える勤労世帯への経済的支援という視点から児童手当と扶養控除の比較をすれば、表6から主として次のようにいえる。第1に児童に関わる扶養控除は一定所得以上の課税対象者が対象で、低所得者には恩恵がなく、逆進性があることである。第2に扶養控除で減額された財源は一般財源で補う必要があり、事業主拠出は不必要で企業にとっては都合であることである。第3に、児童手当は定額で必ずしも生計費までカバーしにくい水準の低さがあることである。

⁵ しかし本稿では、実際の制度設計については慎重な議論が必要なもので、ここで必ずしも軽々に結論を出すわけではないことはお断りしておく。

表 6

児童手当	扶養控除
<ul style="list-style-type: none"> ・低所得者等を対象に支給 ・所得制限が新井、高所得者は対象外 	<ul style="list-style-type: none"> ・一定所得以上の者(課税対象者)が対象 ・低所得者(非課税者)は対象とならない
<ul style="list-style-type: none"> ・定額 ・比較的高所得者層が生活上当然と考える子どもの生計費まではカバーできない 	<ul style="list-style-type: none"> ・所得額が高いほど減税効果が段階的に大きくなる
<ul style="list-style-type: none"> ・現金給付 	<ul style="list-style-type: none"> ・税額計算の一要素
<ul style="list-style-type: none"> ・特定財源(事業主の拠出)が仕組み得る 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般財源

(出典)京極高宣著『京極高宣著作集第5巻—社会保障』(中央法規出版, 2003) 202頁、表5

こうした比較から、OECD 諸国では児童手当と税額控除のほうが主流になりつつあるという指摘もある。(以上、拙著『21世紀型社会保障の展望』法研、2001年、第14章参照)なお既に本紙2006年7月7日号で紹介したことであるが、ちなみに扶養控除を廃止し、それを児童手当に振り替えるシミュレーション結果は、現行の児童手当の5倍弱程度の財源規模を確保でき、20歳未満の児童1人につき月額1万円の支給が可能となる⁶。

もちろん、扶養控除の廃止で児童手当と税額控除の充実を図ることは今日的には極端な政策路線で、さしあたり現実的には中低所得の子育て支援には児童手当と税額控除の充実を図り、高所得には扶養控除の率を大幅に引き下げるといった抜本的方策などが、また将来には社会保険方式で児童育成年金(仮称)なども検討されてよいのではないかと思われる⁷。また社会保障の財源確保において必ずしも消費税の増税かを図らずとも、国民的合意を持って高所得階級の優遇税制を適正化し、収納率を引上げ増税を柔軟に図ることを検討すべきではないか。

第3節 消費税

世界各国の租税体系は各々の歴史的文化的伝統に根ざす極めて複雑な諸制度を有しているが、いずれも所得・消費・資産等といった課税ベースを適切に組み合わせつつ、直接税と間接税の均衡(いわゆる直間比率のバランス)などを含めて、全体としてバランスの取れた税体系(タックスミックス tax mix)を構築している。しかも租税制度はその時代ごとの社会経済状況を反映して、各々力点の置き方に違いがあるものの、税負担の公平性、経済への中立性、制度の簡潔性といった基本的要請においては相通じるものがあるといわれている。

⁶ 島崎謙治「児童手当及び児童扶養控除の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会、2005年、第3章所収参照

⁷ 山崎康彦「社会保険システムによる育児支援の可能性」『月刊基金』2006年7月、第47巻第7号所収、参照

我が国においても戦後の社会経済状況に応じた度重なる税制改革を行ってきたが、特に少子高齢社会の急速な進展で社会保障費が増大する中で景気低迷における財政緊縮下で、巨額な財政赤字に依存する財政体質が生まれ、その解決が模索されている。その中で税収として最も期待されているのが、いわゆる消費税である。この消費税はタバコ、酒などへの個別間接税と異なり、いわゆる一般消費税であるが、国民から広く薄く公平に納税してもらえる利点などから先進諸国で付加価値税として広く普及しているものである。

平成 15 年 6 月の政府税制調査会「少子・高齢社会における税制のあり方」では、次のように指摘されている。「消費税はわが国の財政にどって重要な役割を果たすべき基幹税である。平成 11 年度予算以降、国の消費税収（地方交付税分を除く国分）を基礎年金、老人医療及び介護に充てることを毎年度の予算総則に明記する、いわゆる「消費税の福祉目的化」が行われている。税率の引上げに際しては、国民の理解を得るために社会保障支出や社会保障担との関係を明確に説明することが必要となろう。」⁸

消費税の福祉目的税化(ないし社会保障目的税化)に関しては、従来、賛否両論が厳しく対立していたが、安倍内閣も早急な結論を出さず、先般の政府税調でも最近まであれだけ喧伝された消費税値上げ論議の中で民間議員からも「消費税」について一言も発言されなかったといわれる。私どもにも消費税のあり方について慎重な議論が求められているので、軽々に結論は出せない。が、いずれは平成 21 年度以降、国民基礎年金の 2 分の 1 を国庫負担化することが決まっており、その財源として消費税に注目されている。更に社会保障財源の主力として消費税値上げの本格的議論が来年秋以降なされるのは必至である。そこで本稿では政策科学的な論点整理をひとまずしておきたい。

まず現状認識が重要であり、現在の消費税の用途は平成 11 年度予算でみると次のようになっている。すなわち消費税 4%分(10.5 兆円)は、そのうち地方交付税(29.5%)に回る分を除き、7.4 兆円が国分の福祉予算として確保され、基礎年金、老人医療、介護の経費(12.1 兆円)の 67.1%を占めている。なお地方消費税 1%分(2.6 兆円)は地方交付税分とあわせて 5.7 兆円と地方税 43.6 兆円の 13.1%を占めている。

こうした現状を踏まえて、現行 5%の消費税を例えば 7%から 10%大幅に引き上げる方法として、あくまで国民の合意形成をふまえてだが、政府・与党で福祉目的税化(ないし社会保障目的税化)が議論されようとしている。消費税も間接税の一部であり、直間比率のバランス改善での長期的引上げは時代のすう勢だとしても、現状では財政硬直化や逆進性や物価上昇などの諸問題に対する対策を十分に検討しなければ、問題は解決しない。

次に 21 世紀に入り小泉内閣から安倍内閣にかけて消費税論議が経済財政諮問会議と政府背税調において、どのようになされてきたかを整理すると次のようになる。歴史的経緯としては、平成 13 年から平成 14 年、15 年と消費税引き上げの期待が次第に高まり、特に平成 16 年において政府税調では、かなり具体的な検討がなされている。それをふまえて平成 18 年においても経済財政諮問会議で「社会保障給付の安定的な財源を確保するために、消

⁸ この点は翌年の政府税制調査会「平成 17 年度の税制改革に関する答申」でも再確認された。

費税をその財源としてより明確に位置づける」ことが確認され、今回の政府税調においても表現のニュアンスはややトーンダウンだが、「社会保障や少子化などに伴う負担増に対する安定的な財源を確保、将来世代への負担の先送りを行われないようにしなければならない。」と述べられている。

そこで、当面の課題である基礎年金の財源化を例示として、消費税を社会保障目的税化することの主要な論点を私どもなりにまとめてみると、表2のごとくである。

表2

		積極的に考えられる点	消極的に考えられる点
(1)	負担を求める理由	基礎年金を確保するための財源としては、広く、うすく賦課される消費税が適当。	年金制度は、給付と負担の関係が明確な社会保険方式を前提としている。消費税では、給付と負担の関係が不明確。
(2)	財源確保の確実性	保険料未納の影響は受けなくなる。	受給者の増加等による年金給付費の増大に伴い消費税の引上げが必要となる。(逆に消費税の引上げが困難な場合、給付水準の低下等につながる。)
(3)	公平性	ゼロ税率等の配慮をすればより多く消費するものがより多く負担する消費税の方が公平な面もある。(定率保険料は、上限・下限がある点ではむしろ逆進)	ゼロ税率がなければ消費税は逆進性が強く、社会保障の所得再分配機能を損なう。
(4)	経済活動への影響	税率が過度に高くなければ経済活動への攪乱効果は少ない	価格転嫁・価格上昇による賃金上昇を通じて労働需要の減少につながる可能性もある。
(5)	その他社会保障としてのあり方	基礎年金の国庫負担分への現実的対応	無拠出の生活保護とのすみ分けが困難

(注) 論点は必ずしも基礎年金の財源化に限られているものではないが、ここでは基礎年金を例示として取り上なお表に掲げられている論点は網羅的、体系的なものではなく、一般的に議論されている論点を挙げたもの(出典) 国立社会保障・人口問題研究所 本田達郎(現 医療経済研究機構研究主幹)及び東修司が作成。

主要な論点については(1)負担を求める理由(2)財源確保の確実性(3)公平性(4)経済活動への影響(5)その他社会保障としてのあり方の5点を上げてみたが、各々に積極的に考えられる点と消極的に考えられる点に対比的に存在することが特徴的である。通常マスコミ等では積極的に考えられる点のみが強調されているが、意外にも消極的に考えられる点も少なくないことが見受けられる。そこで、あえて消極的に考えられる点に絞って一部分を説明すると、以下のようなものである。

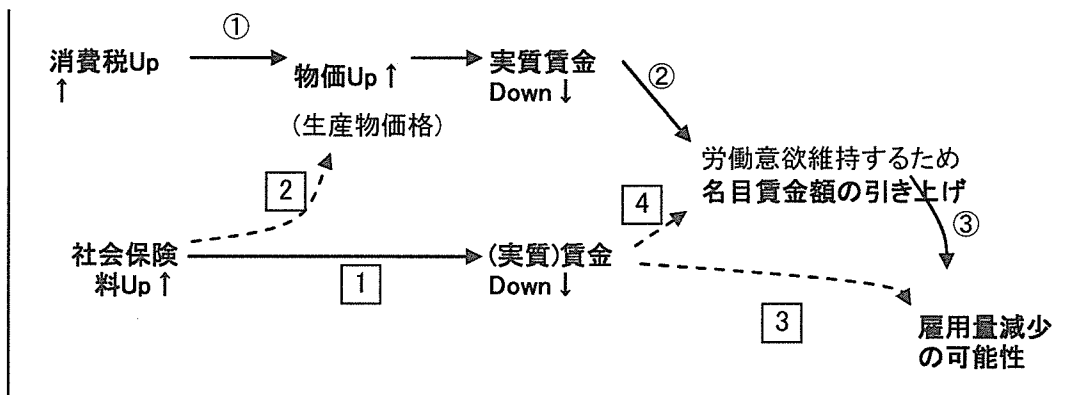
第1に、消費税では社会保険方式と比べて給付と負担の関係が不明確(1)であり、無拠出の生活保護とのすみ分けが困難(5)なことが挙げられる。第2に、消費税は逆進性が強く、引上げ幅によっては社会保障本体の再分配機構を損なう(3)ことである。第3に、消費税は特に景気動向のいかんでは価格転嫁、実質賃金低下などの国民経済へのマイナス的影響が考えられること(4)である。第4に、社会保障給付の引上げに消費税引き上げが連動すること(あるいは消費税引き上げが不可能な場合に社会保障給付の引上げが起こること)による

悪循環(2)が発生することである。

以上の検討をふまえると、国民基礎年金の 2 分の 1 に消費税の一部を充当することは現状からみて不可避であるものの、将来にわたって消費税の引上げだけで社会保障財源(ないし福祉財源)の不足を補填することはきわめて不安定であるし、また問題点も多すぎるように思われる⁹。

ちなみに消費税や社会保険料が物価や賃金に影響を及ぼす問題(いわゆる帰着・転嫁問題)¹⁰を図示したものが、図 2 である。例えば消費税が引き上げられれば、生産物価格(物価)は上がり実質賃金が下がり、労働意欲を維持するための名目賃金額の引上げが必然化し、その結果は雇用量が減少する可能性が生じ、経済成長にもマイナスの影響を引き起こしかねないのである。

図 2



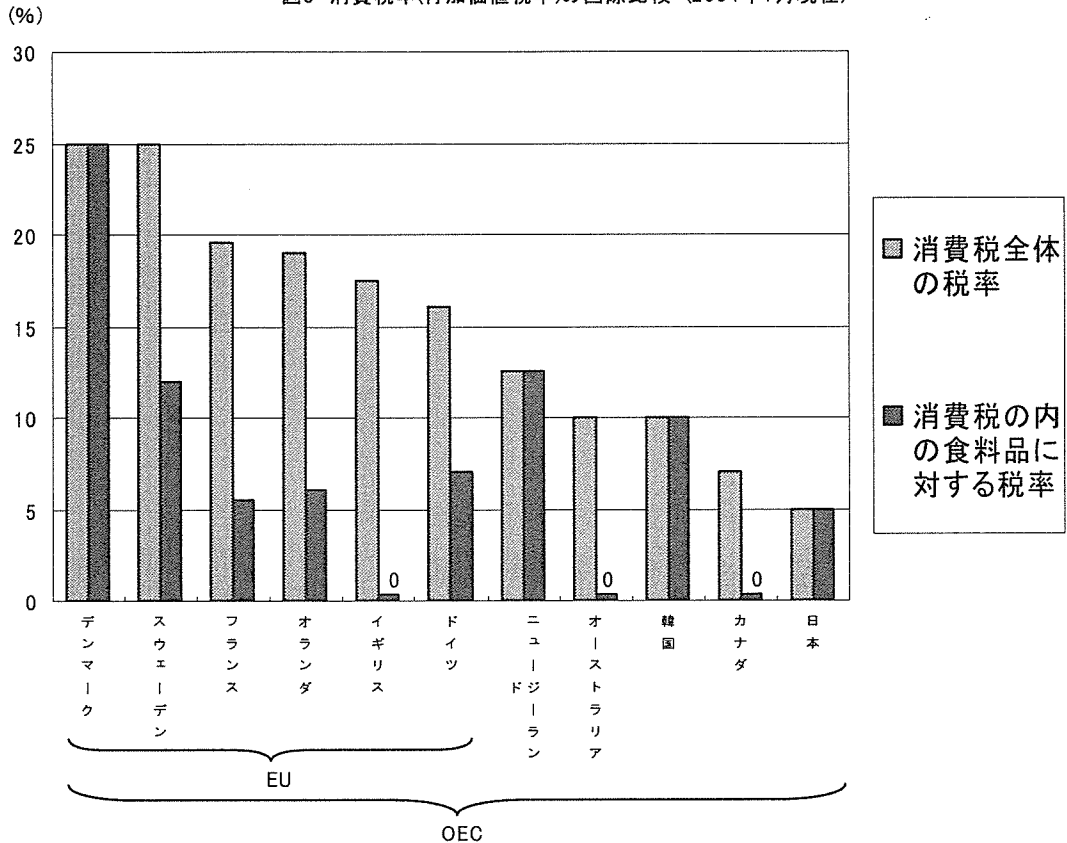
(出典)国立社会保障・人口問題研究所 酒井正 作成
 (注)①～③、1、4 ～ は転嫁の時間的経過を示す。

そこで図 3 のように先進諸国でも高い消費税を貸している国々には、食料品など生活必需品や医療・介護・福祉などの社会サービスに課税率を大幅に引き下げている国も存在している。食料品のみを例示すれば、第 1 グループとしてはイギリス、オーストラリア、カナダであり、その税率は 0% である。第 2 グループとしては、スウェーデン、フランス、オランダ、ドイツであり、一般消費税率との格差をつけている。もちろん、課税の簡素化・明確化との視点から、わが国を含めてデンマーク、ニュージーランド、韓国のように消費税率と食料品に対する税率との差がない第 3 グループの国も存在する。

⁹ なお年金財政に関わる消費税率の推計については表 3 のようにわが国の研究者の見解はまちまちであり、詳細な検討は今後の課題である。

¹⁰ 消費税引上げ転嫁・帰着については『季刊社会保障研究』第 43 巻 2 号 2006 年 12 月の特集「税制と社会保障」でとり上げている。

図3 消費税率(付加価値税率)の国際比較 (2004年1月現在)



出典：政府税制調査会「少子・高齢社会における税制のあり方」より国立社会保障・人口問題研究所 京極高宣作成。
 注1) 消費税全体の税率より食料に対する税率が低い場合、軽減税率が適用される食料品の範囲は各国ごとに異なり、食料品によっては標準税率が適用される場合がある。また、未加工農産物など一部の食料品について上記以外の軽減税率等が適用される場合がある。
 注2) 欧州理事会指令(1992年6月)においては、ゼロ税率及び5%未満の軽減税率は否定する考え方が採られている。

このように EU 諸国で社会保障財源として活用されている消費税を、我が国においても活用するとした場合の分析を紹介して、次の検討課題を示したい。日本総合研究所は、厚生労働省の「社会保障の給付と負担の見直し」(平成 12 年 10 月改訂版)をもとに、基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 とした場合、(1)所得税改革中心(2)すべて消費税(3)所得税プラス消費税の 3 つのパターンで 2025 年時点のシミュレーションを行っている。

結論を端的に示せば、(1)の場合は、所得税改革による増収を 30.5 兆円としなければならず所得税大幅引上げの無理が生じるし、(2)の場合は、所得税は 0 兆円で現状維持だが、消費税による増収は 45 兆円で、税率は現行 5%から 11%へ大幅引上げ(16.0%)となり、国民生活への影響も大きいことが予想され、やはり無理が生じる。

そこで、残された(3)の場合が最も現実的であるが、このケース・スタディでは所得税改革による増収 7.3 兆円プラス消費税改革による増収 37.7 兆円、計 45 兆円となっており、消費税は現行 5%より 9.2%アップで 14.2%となっている。もちろん景気回復に応じて所得税、法人税等の税収が多少増えれば、消費税は 10%程度にとどまる可能性が十分ありえる。

以上のシミュレーションはあくまで所得税率と消費税率の組み合わせいかんで変化し、現実的選択肢は極めて多様であり、日本経済と国民生活の実態をふまえて低所得者層の負担がいたずらに重くならないように政策的には慎重に検討されなければならないだろう。

第4節 社会保障と税制に係わる国民負担率の論点

国民年金の基礎年金の1/2を税財源で賄うことが予定され、新しい高齢者医療制度でも国庫負担が予定されているように、今後、社会保障の財源として、適切な範囲で税財源を活用していくことは、確かである。その際に問題となるのは、適切な範囲はどのようなものかを検討することである。確かに、この問題については、国民負担率が増大することによって日本経済へのマイナスの影響が生じるかどうかという論点、すなわち、マスコミや経済界の一部で議論されているように、国民や企業への税・社会保険料の負担が個人消費や企業投資を制約し、その結果として国際競争力の低下をもたらす、あるいは経済成長率の抑制を引き起こすという論点は、一つの検討材料になるが、しかし、この論点は、経済学的に見て、また実証分析に基づいて、常に成り立つと言えるかが問題である。この問題を日本経済と社会保障全体との関係について分析することは、別途（拙著『社会保障は日本経済の足をひっぱっているか』（2006年、時事通信社））において試みたところであるが、ここでは、社会保障のために社会保険料に加えて税財源を活用する場合の国民負担率の変化と日本経済との関係を視点に、この問題を考察する。

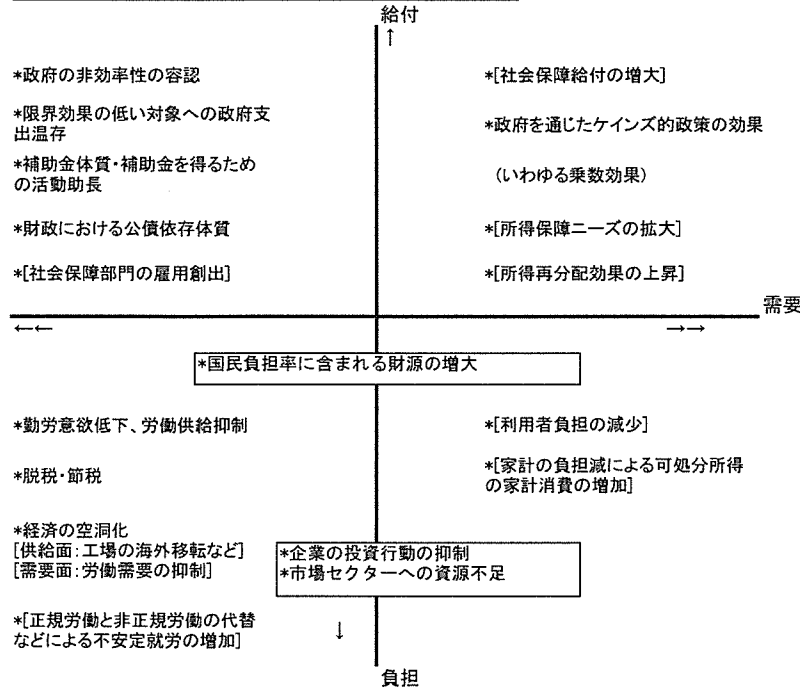
まず初めに、国民負担率が上がりすぎた場合の国民経済的影響をプラス・マイナス両面で、また逆に国民負担率が抑制されすぎた場合の国民経済的影響をプラス・マイナス両面で定性的に分析してみる必要があるだろう。結論を先取りすることになるが、私には、従来の国民負担率と社会保障との関係の議論では、一方で社会保障の給付と負担の関係で、負担面のマイナス的影響のみが強調されすぎており、私が本稿で一貫している給付面での国民経済への貢献が軽視されており、他方で、ここで新たに指摘したいことだが社会保障の需要と供給の関係に関する次元の議論が社会保障の給付と負担の関係の次元の議論と混同されたまま、議論の混迷を招いてきたように思われる。そこで、社会保障の給付と負担をタテ軸に、社会保障の需要と供給をヨコ軸において、そのマトリックスに従来の国民負担率をめぐる議論の主要論点を位置づけてみたのが図1-Aと図1-Bである¹¹。

まず図1-Aをみると、国民負担率について社会保障の負担面のみを見ると、供給面とのかかわりで、労働提供の抑制、経済の空洞化など国民経済へのマイナス的影響が強調され、また需要面とのかかわりでは利用者負担の減少などプラス的影響も見られる。他方、社会保障の給付面に目を向けると、供給面では政府の非効率性の容認などのマイナス的影響と並んで、社会保障部門による内需拡大や雇用創出などプラス的影響も指摘されている。

¹¹ ここでの論点はあくまで安田火災記念財団の「国民負担率研究会」（座長＝田中滋 慶応義塾大学教授）の議論に原則的に絞っており、最小限不可欠と思われる論点を私どもが一部補ったものである。

図 1-A

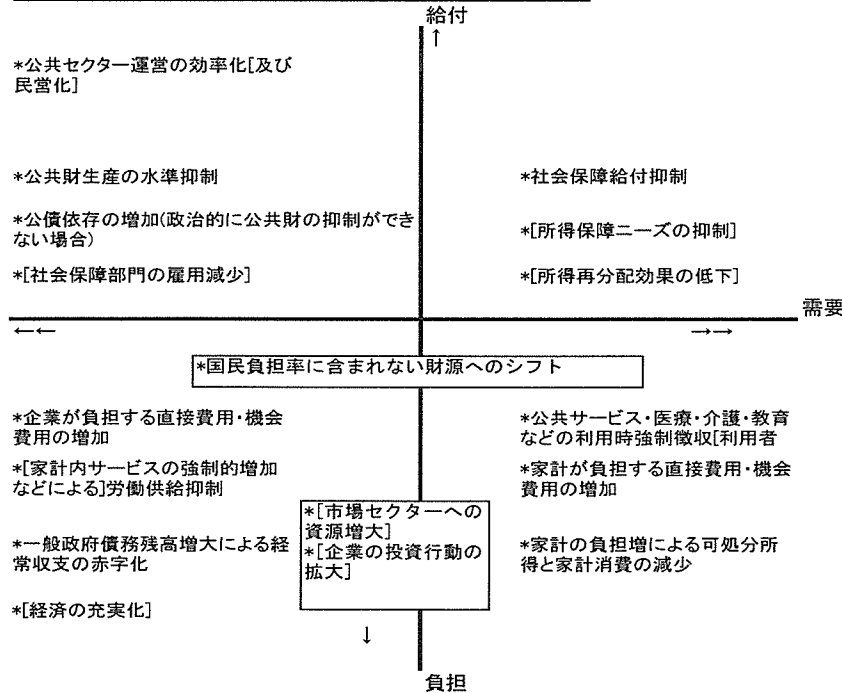
国民負担率が上がりすぎた場合の国民経済的影響(概念図)



(出典) 安田火災記念財団叢書 No.51(1996年), No.52(1997年), No.53(1998年)の論点(とくに84頁)を参考に、京極高宣、金子能宏が作成。図 1-B も同じ。

図 1-B

国民負担率が抑制されすぎた場合の国民経済的影響(概念図)



(出典) 図 1-A と同じ

特に社会保障の需要面とのかかわりでは、政府を通じたケインズの政策効果(いわゆる乗数効果)のみならず、所得ニーズの拡大、所得再分配効果の上昇というプラス的影響が顕著である。また図 1-B のように国民負担率が抑制されすぎた場合の国民経済的影響もプラス・マイナス両面があり、必ずしもプラス面だけでないことは明白である。

いずれにせよ、1990 年代の早い時期に国民負担率を抑制して経済成長を図るという議論に対して財政学者の宮島洋氏(現・早稲田大学教授)が既に次のような指摘をしている。「成長率との関係を含め、国民負担率と経済パフォーマンスとのごく弱い負の相関関係には注意しなければならないが、国民負担率の上昇、即、経済の停滞、活力の阻害というステレオタイプな議論、主張は過剰反応との謗(そしり)を免(まぬが)れない。」(宮島洋『高齢化時代の社会経済学』岩波書店、1992 年、39 頁)

さらに宮島氏は経済理論的に次の 3 点からの疑問も投げかけている。「第 1 に、国民負担率の上昇が家計や貯蓄行動や労働供給に及ぼすマイクロ経済的影響は実は明確ではない。(略)国民負担率上昇の弊害を説く通説的議論は、要するに、代替効果の方向性しか見ていないか、あるいは、所得効果に対する代替効果の優越性を前提としている。」(同、40 頁)

「第 2 に、高齢化の進展が社会全体の貯蓄率の着実な低下を必然的に招くとする通説的主張は、勤労世代の負担する社会保険料がそのまま退職高齢世代の年金給付に回るという公的年金の賦課財政方式論、あるいは勤労期間に積み立てた貯蓄を退職後の高齢期間に取り崩して消費に充てるという消費、貯蓄のライフサイクル仮説に依拠しているが、いずれのマクロ仮説理論も高齢者はもっぱら消費のみ行って貯蓄は行わないという想定、つまり、貯蓄の取り崩しによって貯蓄率を引き下げるという想定[現実には子どもに遺産を残す動機が日本の高齢者に強いことを無視した議論など—引用者]に立脚している。」(同上)

「第 3 に、公的な所得、医療、雇用及び福祉の保障の充実が、単に国民負担率の上昇に拍車をかけるだけでなく、保証による生活リスクの軽減を通して勤労意欲や貯蓄意欲を減退させるという、いわゆるモラルハザード(moral hazard)論、たとえば、退職後所得保障の充実による早期退職の促進や予備的動機貯蓄(将来の生活リスクに備える貯蓄)の減少、医療保障の充実による自立的な健康管理の後退などに関する議論も一面的である。」(同、41 頁)

以上みた宮島氏の国民負担率をめぐる見解はわが国の経済学界でも理論的には最も優れたものであるが、宮島氏は国民負担率の上昇を手放しに賛成しているわけではないことにも注意を払う必要がある。むしろ、次のように一定の条件化では国民負担率の抑制も不可欠だと警告しているように思われる。「今後、国民負担率の抑制を通じて、すなわち、公的な高齢者生活保障の重点化を通じて、市場活力の活用や自助努力の奨励を促進する方向性には一定の合理性が確かに認められるが、それは同時に自助努力の受け皿になるはずの市場に重大な失敗があつてはならないことを意味している。」(同、42 頁)

以上の論考から、宮島氏は市場の失敗に陥らない制度的保障を前提としての合理的な国民負担率抑制はありえるとしているのではないかと、筆者は理解している。したがって、次の課題は合理的な国民負担率の抑制の基準をどこに求めるべきなのかという問題である

が、これについては、具体的な示唆を得るために実証的に検討していくことが必要である。

第5節 国民負担率の実証的問題点

内閣府の平成16年度及び平成17年度の「年次経済財政報告」(以下、年次報告と略す)は国民負担率の上昇が国際競争力の低下や経済成長率の抑制に影響を与えることをかなり説得力をもって実証的に分析しているかにみえる。

まず平成16年度の年次報告では、次のように述べられている。「国際競争力」といわゆる”税・社会保険料のくさび”の項で国際競争力を決定する要因として重要なものは、いわゆる単位労働コスト(すなわち付加価値1単位生み出すための労働コスト)であり、貿易相手国と比べて高く、しかも長時間にわたって上昇が続けば、国際競争力が低下すると断定している。単位労働コストを「一人当たり雇用者報酬÷労働生産性」とすると、分子に当たる雇用者報酬に社会保険料(雇用者負担と事業主負担)が含まれ、税と社会保険料を除いた報酬額が手取り賃金として雇用者本人の可処分所得となると、従来可処分所得を維持するために税と社会保険料が増加すれば、見かけ上の分子は大きくなり、労働生産性が不変であれば単位労働コストは上昇する。ここで、個人所得税及び社会保険料負担(雇用者負担分及び事業主負担分)の労働コスト(課税前賃金+社会保険料事業主負担分)に対する比率を「税・社会保険料のくさび」と呼び、日本の「くさび」をOECD諸国22カ国のそれと比較すると8番目に小さく、国際競争力に影響を与える要因として、名目実効為替レートと比べると小さく、また一人当たり雇用者報酬(手取り分)と比べても小さいことが示されている。

したがって平成16年度報告は「[我が国においては一引用者]くさび(実額)の増加は競争力を優位に低下させるが、直接的な影響度合は小さく労働コストという観点からは生産性上昇を図ることによって十分に吸収することは可能であるといえよう。」と結論づけている。したがって、結論的には国際競争力に関しては国民負担率の影響が小さいことを平成16年度報告自らが認めていることになる。しかし他方で、こうも述べている。すなわち「わが国よりくさびが大きい国々を中心に、くさびの抑制・軽減にも取り組んでいる。少子高齢化が急速に進んでいるわが国においても、今後、くさびの増加が見込まれるため、受益と負担の関係について検討し、持続可能な財政・社会保障制度の確立を図るとともに、経済全体の活性化を進めるための構造改革に今後とも取り組んでいくことが重要である。」とも将来への危惧を表明している。

いずれにしても国民負担率の国際競争力への影響は後述する経済成長率へのマイナス面の影響と比べると、少なくともわが国においては意外に小さいとされているので、これ以上の詳しい言及は避けるが、次のような事態も想定できよう。例えば税と社会保険料を原資とする社会保険(公的年金等)の給付が抑制されれば、その分だけ雇用者報酬(手取り)における自己負担額が増加することで、その他の消費性向にマイナスの影響が起り、国民経済的にみて実質的になんら変わらないこともありうる。国民負担率という政策目標数値を持ち出し、マクロ的あるいは間接的な国際競争力という次元の議論を、労働生産性や為替