

テーマ：先行きが不透明な社会保障・税一体改革

発表日：2011年7月13日(水)

～消費税率引き上げの時期・条件が不明確で、財政健全化に疑問符～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之 (03-5221-4547)

(要旨)

- 社会保障・税一体改革成案（以下、成案）が6月30日にまとめられた。しかし、これは閣議決定されず報告にとどまるなど、今後の改革には不透明感が強い。最大の懸案であった消費税率の引き上げ時期は、当初の政府案の「2015年度」から「2010年代半ば」に後退した。少なくとも、消費税率の「10%まで引き上げ」を明示した点は今までよりも一歩前進したといえる。
- しかし、成案には課題も多い。第1に、消費税率10%への引き上げによって確保できる財源では、2020年度までの基礎的財政収支（対GDP比）の黒字化は困難である。第2に、引き上げ時期の表現が2010年代半ばに後退したため、2015年度の基礎的財政収支の赤字の半減が達成できない恐れがある。第3に税率引き上げの条件としての経済状況の好転の解釈を明確にしていないことで、引き上げの時機を逸する懸念がある。第4に、改革の実行可能性自体が不透明なことである。
- また、成案では、地方単独事業の充実を考慮する一方、それは費用試算には含まれておらず、財源が不十分である。現行の消費税の配分なども考慮されていない。
- 社会保障の充実をうたったものの、その規模は2015年度で2.7兆円と消費税率1%にすぎず、かなり控えめなものである。この背景には、世界の中で最も高齢化が進む一方、財政再建が大きな問題であり、社会保障のために十分な財源を確保できないという日本の苦しい現状がある。現在の社会保障給付はOECD諸国と比べて少なく、政府支出全体で見ても日本は小さな政府である。ムダの削減や効率化は常に考慮すべきではあるものの、最大の問題は財源不足である。
- 社会保障の綻びの修繕と財政健全化は課題の1つにすぎず、これのみで日本経済が大きく改善するわけではない。課題の先送りによって、将来的な金利上昇による利払費増加など財政健全化がより困難となり、日本経済に悪影響を及ぼしかねない。そのため、世界同時不況や東日本大震災からの景気回復時にタイミングを合わせた改革の実行が総合的な負担軽減につながると考えられる。財政健全化と表裏一体にある社会保障改革は、少しでも社会保障サービスの充実を感じられるように配慮しながら、消費税率引き上げなどによって財源を確保せざるをえない状況にある。

*本稿は「週刊ダイヤモンド（2011年7月9日号）」の寄稿をもとに加筆・作成したものです。

○社会保障・税一体改革の成案の決定

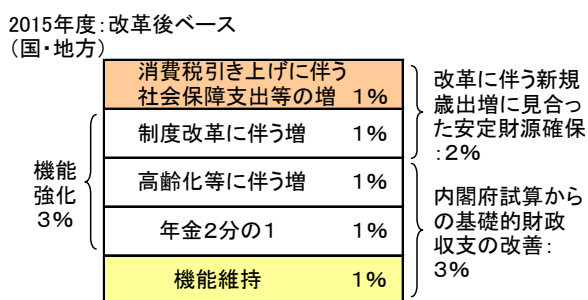
6月30日の政府・与党社会保障改革検討本部で、社会保障・税一体改革成案（以下、成案）がまとめられた。当初6月22日に予定されていた成案は、消費税率引き上げをめぐる政府と民主党の調整がつかず、30日まで遅れた。昨年12月14日閣議決定の『社会保障改革の推進について』で示したように「2011年半ばまでに成案を得」たものの、閣議決定ではなく報告にとどまるなど、今後の改革の進展には不透明感が強まっている。そこで、以下では、消費税を中心に社会保障・税一体改革成案の財政面を概観しながら、社会保障・税一体改革の意義を考える。

○社会保障の安定財源としての消費税の課題

社会保障・税一体改革成案（以下、成案）では、消費税収は社会保障目的と明記され、従来の高齢者三経費（年金、医療、介護）に少子化対策を加えた「社会保障四経費」にあてることが示された。具体的な文言をみると「2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」とあり、社会保障・税一体改革のスケジュールでは、「経済状況を好転させることを条件として」「平成21年度税制改正法附則104条に示された道筋に従って平成23年度中に必要な税制上の措置を講じる」とされている。大平内閣の一般消費税、中曽根内閣の売上税、細川内閣の国民福祉税構想など過去の挫折を考慮すれば、少なくとも、「消費税率10%まで」を明記したことは一步前進したといえる。

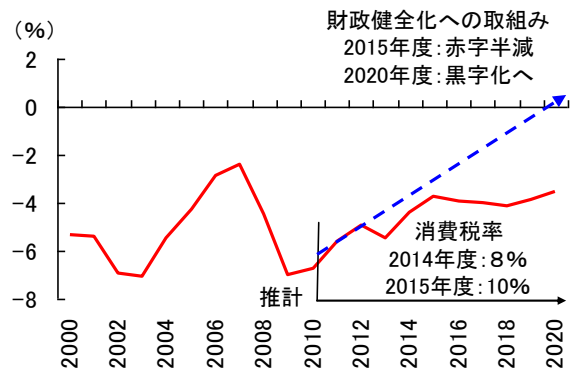
しかし、課題があることも事実である。第1に、消費税率10%の引き上げは「当面」すなわち2015年度までの財源確保にすぎない。消費税率5%引き上げ分は、①機能維持、②基礎年金国庫負担2分の1への引き上げ、③高齢化等に伴う自然増、④制度改革に伴う増、⑤消費税率引き上げに伴う社会保障支出増の財源である（資料1）。これは2015年度時点であり、2020年度には支出はさらに増加する。2015年度の消費税率10%の引き上げを織り込んで基礎的財政収支を試算すると、2020年度の黒字化という目標は達成困難となった（資料2）。財政健全化を課題としているため、基礎的財政収支黒字化の工程表で示す必要がある。しかし、今まで躊躇してきた消費税率引き上げを明記したため、それ以上の道筋を示せず、この点で踏み込む不足といえる。

資料1 社会保障改革の安定財源と財政健全化



(出所) 内閣官房「社会保障・税一体改革成案」

資料2 基礎的財政収支（対GDP比）の試算



(出所) 内閣府『国民経済計算』、内閣官房「社会保障・税一体改革成案」などから推計

第2に、消費税率の引き上げ時期である。当初の政府案では「2015年度」だったものが、成案では「2010年代半ば」と後退した。与謝野大臣によると、2010年代半ばとは2014、15、16年と説明されている。2015年度までの税率引き上げを前提として「2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かう」としているため、税率引き上げ時期が2016年度に先送りされれば、2010年度からの基礎的財政収支（対GDP比）の半減という目標は達成できないと考えられる。

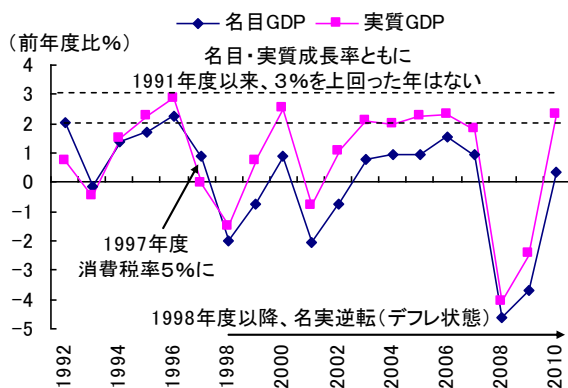
第3に、経済状況の好転の解釈である。これは、「名目・実質成長率など種々の経済指標の数値の改善状況を確認しつつ、東日本大震災の影響等からの景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、総合的に判断するもの」とされている。参照すべき経済指標やその数値については、法制化に必要な措置を具体化するとしており、この条件の解釈には幅があるといえる。そこで、例示されている名目・実質成長率に加えて、物価と賃金の経済指標を確認しておく、GDP成

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

長率は名目、実質とも 1990 年代初めのバブル崩壊後に 3% を上回った年はない（資料 3）。しかも、デフレが 10 年以上も続いており、実質成長率で何とか 2% を超えた程度であり、賃金上昇率も 1% を超えることは難しかった（資料 4）。このため、好転の条件を高く設定すると、経済が好転していないと判断され続け、消費税率を引き上げる時機を失うことになる。しかも、2015 年度まで残された時間は限られているため、過去 20 年間に見られなかったような経済成長を早期に実現しなければならない可能性がある。このように経済状況の好転の条件設定によっては財政健全化の重石になりかねないため、改革の実施を原則とした現実的な条件の設定が必要である。

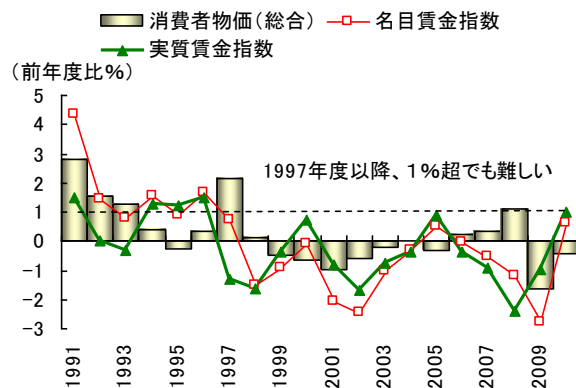
第 4 に、2011 年度中に必要な税制上の措置を講じることである。2009 年度の所得税法等の一部を改正する法律においては、「平成 23 年度（2011 年度）までに必要な税制上の措置を講ずる」としている。しかし、現在、法人税率の実行税率 5% 引下げを含む 2011 年度税制改正法案や予算に必要な赤字国債特例法すら成立していない。そのため、平成 2012 年度税制改正で、消費税率の引き上げなどを盛り込んだ税制改革を成し遂げることは非常に難しいと考えられる。

資料 3 名目・実質 GDP の動向



(出所) 内閣府『国民経済計算』

資料 4 消費者物価指数と賃金指数の動向



(出所) 総務省『消費者物価指数』、厚生労働省『毎月勤労統計調査』

○消費税率の国と地方の配分という課題

他の課題として、消費税率の国と地方の配分がある。6月13日の第2回成案決定会合において、社会保障のうち地方単独事業が問題となった。地方単独事業とは、地方公共団体が行う事業のうち国庫補助負担事業以外のものであり、その大半は「法令等により義務づけられたもの」、「全国的に実施されておりその上にたって国庫補助負担事業が制度化されているもの」である。

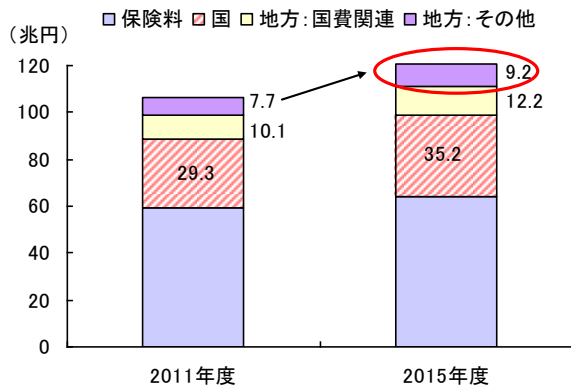
地方単独事業については、「地方自治体は、国費に関連する制度と相まって、地域の実情に応じて、社会保障関係の地方単独事業を実施する」と明記される一方、「社会保障給付にかかる現行の費用推計については、そのベースとなる統計が基本的に地方単独事業を含んでおらず、今後、その全体状況の把握を進め、地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理する」とされる。つまり、現在のところ、費用の推計については、地方単独事業を含んでおらず、消費税率 5% 引き上げ分も地方単独事業にあてることを想定していないといえる。

地方単独事業は 2011 年度に 7.7 兆円あり、2015 年度にかけて 9.2 兆円に増加する見込みである（資料 5）。仮に、この財源として消費税率引き上げ分の一部をまわすならば、2015 年度の基礎的財政収支の半減という目標は達成できない。また、現行制度では消費税率 5% 分は 1% 分を地方消費税、4% 分を国税に配分されている（資料 6）。国税分の 29.5% が地方交付税交付金

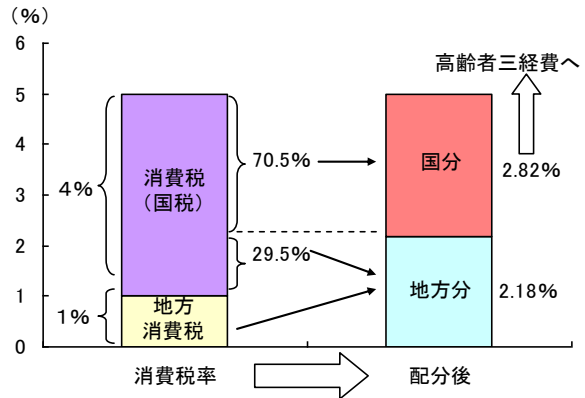
本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

の財源にあてられるため、最終的な配分は国分 2.82%、地方分 2.18%となる。成案では引き上げ分が全て国税とされており、地方との配分もあわせて考えなければならない。

資料5 地方単独事業(地方負担額)



資料6 現行の消費税収の国と地方の配分



(出所) 内閣官房・第2回成案決定会合(平成23年6月13日) (出所) 財務省、総務省資料から作成
「資料2 地方単独事業について」

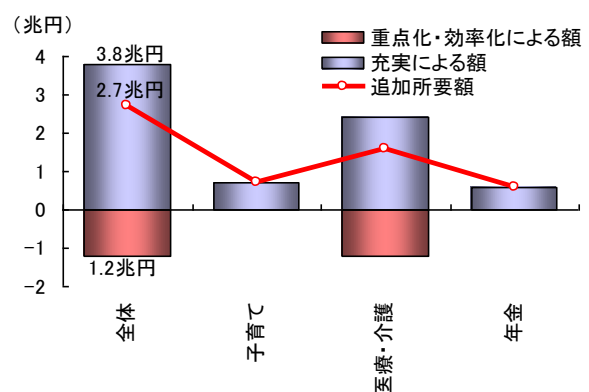
○社会保障の充実と効率化

もう1つの改革の柱である2015年度までの社会保障の充実と効率化をみると、子ども・子育てでは、保育等の量的拡充、幼保一体化など機能強化として0.7兆円が計上されている(資料7)。年金では、低所得者や傷害基礎年金の加算や受給資格期間の短縮などによって0.6兆円ほど拡充する。また、医療・介護では、病院・病床機能の分化・強化と連携、在宅医療の充実などで0.3兆円、地域包括ケアシステムの構築等在宅介護の充実などで0.1兆円、重点化に伴うマンパワー増強で0.2兆円など合計1.6兆円が見積もられている。

このように、機能の充実に必要となる公費3.8兆円、重点化・効率化によって節約できる公費▲1.2兆円であり、追加所要額は2.7兆円と試算されている。これは消費税率1%相当であり、社会保障の充実といっても非常に控えめなものである。この背景には、財政健全化という大きな課題があるため、十分な財源を社会保障に回すことができないという苦しい日本の事情がある。

また、たとえば年金制度では、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、第3号被保険者制度の見直しなどの拡充や、デフレ下でのマクロ経済スライド、支給開始年齢の引き上げ、標準報酬上限の引き上げなどの削減など、従来課題とされてきたものがあげられている。マクロ経済スライドは給付を緩やかに抑制する仕組みであり、デフレ下で機能していないため、物価の影響を除いた実質的な給付は低下していない。これは年金財政を圧迫する一因にもあるため、是正することが必要である。しかし、成案では明確な段取りは明らかではないため、具体的な工程表がもとめられる¹。

資料7 充実・効率化による追加所要額



(出所) 内閣官房「社会保障・税一体改革成案」から作成

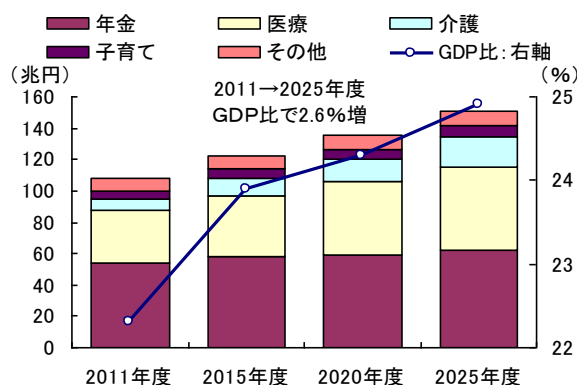
¹ 7月11日の社会保障改革に関する集中検討会議における細川厚生労働大臣の『社会保障・税一体改革成案における改革項目の着実な推進について』では、医療、介護、年金などの関連法案を2012年以降速やかに提出するとしている。

○改革の意義は綻びの修繕と消費税による財源確保の第一歩

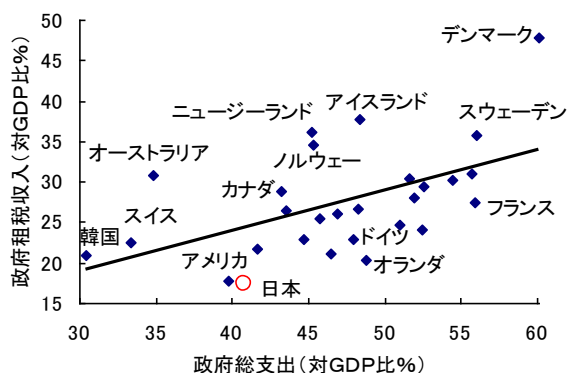
平成 21 年度税制改正附則 104 条や平成 23 年度税制改正大綱などにしたがって、広範囲にわたる税制改革が進められることになっている。2011 年度税制改正大綱のように法人実行税率は引き下げに向かうものの、個人所得課税などは所得再分配機能を取り戻すために増税となる²。

このような負担増の色合いが強いことに対して、成案において社会保障の効率化が不足しているとの認識も一部である。とくに、社会保障給付費が 2011 年度の 108 兆円から 2025 年度の 151 兆円への 40%以上の増加が注目されている（資料 8）。しかし、GDP 比で見ると、これは 2011 年度 22.3%から 2025 年度 24.9%への約 2.6%pt の増加である。GDP 比 1 %を約 5 兆円とすれば 2025 年度にかけて 13 兆円増える計算になり、物価の影響を除いた社会保障給付費は 12%増加となるため、名目値でみた場合とは様相が大きく異なるといえる³。また、政府支出全体をみると、現在の日本は比較的小さな政府であるため、2025 年にかけての社会保障給付の増加額が GDP 比で約 3 %増えたところで大きな政府になるとはいえない（資料 9）。また、以下でみるように、改革による綻びの修繕を加えても、社会保障給付は他の先進国を下回るような水準にすぎない。

資料 8 社会保障に係る費用の将来推計



資料 9 政府支出と税収の国際比較



(出所) 内閣官房 社会保障に関する集中検討会議（第 10 回）（平成 23 年 6 月 2 日）「参考資料 1-2 医療・介護に係る長期推計」
 (出所) OECD Revenue Statistics, National Accounts, 財務省『日本の財政関係資料』から作成

成案の基本的な認識として、社会保障費の削減という効率化よりも、社会保障の綻びの修繕という社会保障国民会議や安心社会実現会議の考えを受け継いでいる。そこで、なぜ、そのような考えに至ったのかを理解するために、日本の置かれた状況を確認しておくことが必要である。

まず、日本の社会保障では、必要とする人がサービスを利用できるような仕組みが整えられてきた。これは、社会保障制度を市場経済の資源配分から切り離すことによって実現でき、費用を負担できる人のみがサービスを利用できる制度とは大きく異なる。ただし、必ずしも全ての人を無条件に救済するものでもない。あくまで保険が基本であり、社会保険料を支払った人がサービスを享受できるという大前提がある。そのため、負担増は基本的に社会保険料の引き上げによってきた。事実、年金、医療、介護保険料が上昇しており、低所得者層では社会保険料が重い負担

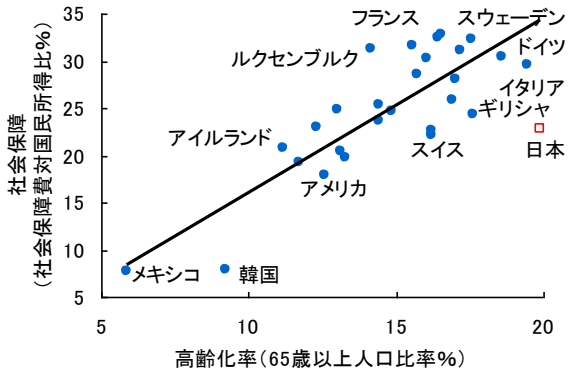
² 今回は消費税増税と所得税減税がセットにはならない。これを単純に負担増とみるのではなく、消費税導入や税率引き上げ時に行った所得税減税が再分配機能や徴税力の低下を招いたという弊害があったことにも注意が必要である。

³ この 13 兆円をイメージするために、一般会計の税収の動向を振りかえっておこう。1990 年度の税収は 60.1 兆円であり、平成 23 年度の税収見込みは 40.9 兆円とされており、約 20 兆円の減少である。また、おおよそ GDP 1 %が消費税率 2 %に相当するため、13 兆円は消費税率換算で 5.2%となる。

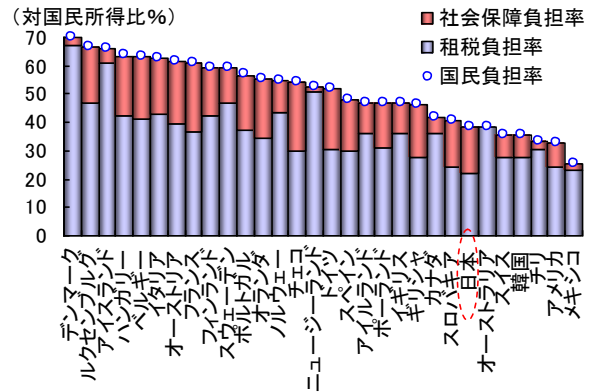
となって逆進性の問題が生じている⁴。そのため、現役世代に負担が偏りすぎないように、また公平性の問題にも配慮するため、消費税によって負担を共有する方向に考えが進んできた⁵。

つぎに、社会保障支出について国際比較してみると、日本は世界の中で高齢化が進んでいるにもかかわらず、社会保障の給付は各国の平均よりも少ないといえる（資料 10）。これは 1 人あたり社会保障サービスが少ないことを意味しており、主に財源不足によるところが大きい。

資料 10 高齢化率と社会保障給付の比較



資料 11 国民負担率の国際比較

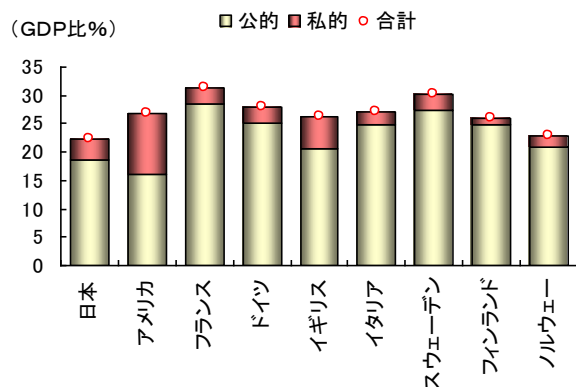


（出所）OECD, *Taxing Wages, Social Expenditure Database*, （出所）財務省「国際比較に関する資料」
UN *World Population Prospects* などから作成

そこで、社会保険料や租税などの費用負担を国際比較すると、日本の負担割合は OECD 加盟国 30 カ国の中 24 位であり、現状を負担が重いとは言いがたい（資料 11）。また、社会保障の負担は、公費負担に加えて私的負担もある。2007 年の社会保障支出（対 GDP 比）をみると、公的負担ではアメリカの方が日本よりも軽い一方、私的負担まで含めるとアメリカの負担の方が重くなっている（資料 12）。このように、日本以外の先進国では、公的負担が軽いと私的負担が重くなる傾向があり、いずれにせよ、ある一定の負担が必要であるといえる⁶。

ムダの削減や効率化は常に考えるべきものである⁷。しかし、社会保障の最大の問題は財源不足であり、ムダ削減や効率化のみでは解決できない。社会保障の綻びの修繕と財政健全化は、日本経済が抱える課題の 1 つにすぎず、これのみで経済が劇的に改善するわけではない。しかし、課題を将来世代に先送りすることで、将来的な金利上昇による利払負担の増加など財政健全化が困難化し、経済に悪影響を及ぼしかねない。

資料 12 社会保障支出における公的・私的支出の割合



（出所）OECD, *Social Expenditure Database*

⁴ 年金保険料については 2004 年の制度改正によって方向性が定まっている。厚生年金保険料率は 13.58%から毎年 0.354%引き上げられ、2017 年度に 18.3%で固定化される。一方、国民年金保険料は 13,300 円から毎年 280 円引き上げられ、2017 年度に 16,900 円（物価の影響を除いた価格）で固定されるため、保険料の上限が決まっている。

⁵ 一般的に、賦課方式は人口動態（少子化や高齢化）などの影響を受ける一方、積立方式は金利変動の影響を強く受ける。少子高齢化などはゆっくりと進行し対策によって改善できる一方、金利は短期的に変動しやすく調整も難しい。

⁶ また、私的負担の割合が高まり、市場の資源配分との関係が強まると、所得の大小が社会保障サービスの大小を決めるという、社会保障の消費が階層的になることにも注意が必要である。

⁷ コスト削減だけでなく、同じコストでより多くのサービスを提供できるようにすることも効率化である。

そのため、世界同時不況からの世界経済の回復や、東日本大震災からの景気回復時にタイミングを合わせて改革を実施することが、総合的な負担軽減につながるだろう。ムダを削減しながら、少しでも社会保障サービスの充実を感じられるように配慮しながら、同時に消費税率引き上げなどの増税を実行せざるをえない状況にあると考えられる。