

「大きな政府」型の社会保障一体改革 発表日：2011年7月6日（水） ～消費税増税でカバーする範囲は広過ぎはしないか～

第一生命経済研究所 経済調査部
担当 熊野英生 (TEL:03-5221-5223)

6月30日に社会保障と税の一体改革が閣議決定されて、政府・与党案となった。話題は、消費税率を2010年代半ばに10%まで引き上げることに集中するが、目的税化の範囲も吟味しなくてはいけない。年金の基礎部分の財源対応だけではなく、医療・介護・子育て・就労促進にまで及んでいる。これだけ範囲が広くなるとかえって目的税化の縛りは希薄化する。これは「大きな政府」に傾いていく政府の姿勢を反映したものであろう。

一体化の問題点

社会保障と税の一体改革は、財政再建のための切り札である。一体改革のプランに基づく消費税率引き上げが不可能となれば、同時に、財政運営戦略で示した2015年度にプライマリーバランス赤字を対GDP比で半減させるという約束は達成できない。財政再建と一体改革は一蓮托生の関係にあると理解すべきである。

ただし、社会保障と税の一体改革がこのままのかたちで認められてよいかどうかは吟味が必要である。本当に、財政再建を果たすために、この一体改革のプランが相応しいものかをよく注意しなくてはならない。

そこで、考え方を整理するために消費税増税の必要性について、三段論法で思考実験を行うと、

Q1. 財政赤字の原因は人口高齢化である = YES

Q2. 高齢化の負担増を賄うのは消費税増税 = YES

Q3. 財政赤字を解消させるために消費税増税 = YES

という理屈になる。この三段論法は一見すると、どこにも隙がない完璧な理屈に感じられる。ところが、背理法を使って、Q1とQ2を問い直すと、やや違った答えが出てくる。

Q1' 財政赤字の原因は人口高齢化ではない = NO ?

Q2' 高齢化の負担増は消費税だけに求めない = NO ?

多くの国では、財政赤字の原因は人口高齢化ではなく、「大きな政府」路線を採っていることが多い。歳出が増大しやすいのは、財政拡張に寛容な政府の姿勢にある。だから、財政赤字の原因は高齢化だけとは言いきれない。また、社会保障の費用は、老後の自己負担が重くなり過ぎると困るから、税金を再分配して軽くしようという論法が正当性を持つ。高齢化の負担は、自己負担では重過ぎる部分を消費税で賄うというのが正しい。従って、高齢化の負担増は消費税だけに求めず、まず自己負担が適正かどうか、逆に軽過ぎることはないかを吟味すべきである。

筆者が問題視するのは、社会保障と税の一体改革が消費税増税に一点集中するあまり、社会保障関係費が膨張していくバイアスに配慮が行き届かない点である。一体改革では、保険料引き上げや所得代替率の再検討は脇に置かれて、税方式の負担増が始めから結論になっている。しかも、老齢基礎年金の財源手当てだけに止まらず、医療も介護も、子育て支援、就労促進までも広大な範囲が含まれてしまっている。「大きな

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。

政府」を是としておいて、財源対応として消費税が必要だという理屈は正しいのか。何もかも消費税で賄おうとすると、本来の目的税の長所が薄れる。そうした膨張圧力を抑制するためには、社会保障への自己負担部分を増やして、福祉への需要が無制限に拡大しないように規律を強めることも重要になる。

社会保障と税の一体改革には、筆者の批判点の一部ではきちんと答えている。充実による費用増加3.8兆円を見込む一方で、重点化・効率化で費用削減（2015年度までに▲1.2兆円）することも忘れていない。また、高齢者医療への総報酬制導入・自己負担増*などが加えられている上、消費税分は「全て国民に還元し、官の肥大化には使わない」と記述されている。そうした歯止めがうまく機能するかどうかは一体改革に関する本当の争点だろう。筆者は、「大きな政府」志向が膨張しないように規律を加えない限り、財政赤字はなくなると考える。特に、政治的意思決定が高齢者にアピールするために先に財政拡張を決めてしまって、後から財源を消費税に回すようなことが許されないように仕組みを築かなくては歳出の肥大化は止まらない。

※最終案がとりまとめられる前段階では70～74歳の2割負担という数字が記述されていたが、最終的には「自己負担増」と柔らかくぼやかされている。

今後の日程と不確実性

社会保障と税の一体改革は、6月30日に政府与党案として決定された。民主党内では、原案の「2015年度までに段階的に消費税率を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」という文言が争点となり、「2010年代半ばに段階的に消費税率を10%まで引き上げ」に書き改められている。

また、消費税率の引き上げの条件に関しては、「政府は日本銀行と一体となってデフレ脱却と経済活性化に向けた取組みを行い」とし、「上記の『経済状況の好転』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する」という留保文をとりまとめ案に挿入している。

民主党の岡田克也幹事長によれば、今年中に法案化して成立させる意向だという。もっとも、そうした法案の日程は政治情勢の影響を強く受ける分、非常に不確実である。菅政権が退陣すれば、その次のリーダーが菅政権との政策の連続性を保つかどうかはわからない。菅首相が解散総選挙に打って出れば、再度の政権交代が起こる可能性もある。政治日程が、平坦ではないときに、社会保障と税の一体改革のような大型案件がスムーズに通るとは考えにくい。建設的議論を経て、改革案が鍛えられるのならよいが、政情不安で白紙になってしまうようなことは絶対に避けねばならない。

消費税率の引き上げの日程に関しては、復興税とのリンケージが難しい。具体的に、2012年から2015年までの狭い隙間に復興税と消費税増税が整然と入れられるのだろうか。直感的に、復興税が時限的に導入されている時期には、そこに重ねて消費税を引き上げにくい。復興税の導入が最速で2012年4月からだったとすると、時限措置は2・3年続くだろう。その後で消費税を上げるとなると、2014年と2015年に分けて引き上げるか、2015年に一気に消費税を引き上げるしか方法がなくなる。

考えを変えて、復興税と消費税の引き上げを重ねるとすると、復興税は2012～2014年にかけて導入されて、消費税は2013年4月と2015年4月の2回にわけて、+2%と+3%の税率の引き上げという配分になる。復興税が直接税に限られるとすれば、消費税増税と復興税の時期を重ねても問題はないという解釈もできる。しかし、それでは2014年は増税が重なって、家計部門が荷重を強いられることになる。

アイデアのひとつとしては復興税も消費税方式とする方法を採用する選択肢もある。2012年に復興目的で消費税率を+2%として、2014年から税率を+3%引き上げる。すると、2012～2014年までの消費税は復興目的で、2015年からは社会保障目的に充当できる。

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。

注意すべきは、この間に選挙があることだ。2013年に参議院選挙と、任期満了ならば衆議院選挙も同じ2013年にある。いざ選挙となって、増税のスケジュールと重なってくれば、安易に増税反対を掲げる候補者が出ないとも限らない。政治情勢の不安定さが、財政再建の最大の障害にみえる。

新しい基盤をつくる共通番号制度

法案化という意味では、その手前で社会保障・税の共通番号制度がある。政府は、「社会保障・税番号大綱」を策定し、今年秋以降に関連法案を国会に提出する予定である。共通番号は、2014年6月に個人番号が割り振られ、顔写真つきのICカードが国民全員に配布される。この共通番号は、年金、医療・介護・福祉、雇用、税の6分野に亘る広範囲のデータベースになり、行政窓口・病院での情報利用が簡素かつ効率的にできるというポテンシャルの高い制度になり得る。大震災によって、災害時に本人確認を容易にして預金引き出しなどにも利用できるように運用を弾力的にしようという考え方もある。共通番号の利用は、2015年1月以降を開始を目指すとされている。

政府が、こうした社会保障に関する下準備が整備された上で、消費税増税への地固めをしていこうという手順は適切である。今にして思えば、共通番号がどうして情報化社会の中で採用されずに、旧態以前とした体制が温存されてきたのか不思議なくらいである。それはプライバシーの保護という名目で反対論がまかり通り、国民は不便なのが当たり前と思いついてきた感がある。それが「消えた年金問題」が転機になり、政府には個人を特定する精度の高いデータベースを持たず、あやふやな管理が国民の知るところとなる。

今後、共通番号が威力を発揮しそうな点は、社会保障関連費のコスト削減である。社会保障情報のデータベース化は、利用者の利便性向上とともに、役所の事務スリム化・人件費削減に貢献し、予算を減らせる。さらに、社会保障関係費を減らすためには、医療費がかからないように、患者が医師などから適切な指導を受けて、国民の大病を水際で食い止める活動も大切である。社会保障改革の工程表の中には、情報通信技術（ICT）を活用して外来受診を減らし、2015年までに1,200億円のコスト削減を予定している。国民の健康が増進されるから、社会保障のコストダウンができるというのが本筋だろう。

また、コストダウンの発想だけではなく、付加価値をつけることも視野に入れることも必要だろう。規制や慣習で縛られている社会保障分野が、民間企業が参入していけば、それを成長分野に変えていくこともできる。例えば、医療分野において混合診療を大幅に認めて、より付加価値の高いサービス提供を事業者が肩代わりして、利益を上げていくこともできる。共通番号の普及によって、個人情報電子媒体となってハンドリングされやすくなることは、民間企業が知恵を出しやすい環境をつくることにもなる。社会保障改革の意味合いを広範囲に考えると、共通番号制度が導入されることを契機に様々なことが変わってくるのではないかと大いに期待される場所である。

なお、社会保障と税の一体改革では、保険料の支払対象をパート・アルバイトなどの短時間労働者に対する社会保険の適用を拡大することを掲げている。すでに厚生年金の対象になっている900～1,000万人（所定内労働時間が週30時間以上）のほかに、雇用保険の対象になっている400万人（所定内労働時間が週20～30時間）を対象とすることになる。ただし、現状、社会保険料を納付していない中小企業が多数存在するという問題もある。今でさえ社会保険料を徴収できていないのに、さらに徴収しにくいパート・アルバイトからどのように集めていくのかという問題を無視できない。そこは、共通番号を設けて、保険料・税の徴収をより厳格化して、毅然とした態度でルールの実効性を高めていくことが必要だ。共通番号制度という枠組みもさることながら、その枠組みの中できちんと運用できるかどうかは課題になる。国民の不満の中には、そうした曖昧な運用の中で、保険料・税を納めている人とそうでない人の間の不公平感も大きく存在する。

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。

「大きな政府」への警戒感

社会保障と税の一体改革では、2011年度における社会保障関連分野の費用をリストアップして、保険料収入で賄っていない公費負担（収支赤字の補填部分）を明らかにしている（図表1）。その上で、2015年度にかけて増加する費用を消費税増税で賄う方針を示している。具体的には、2011年度の公費負担が40.0兆円で、高齢者経費が22.1兆円（国と地方）。その22.1兆円のうち消費税収12.8兆円（5%分）をすべて充てると、まだ9.3兆円の不足が出る。2015年度の高齢者経費26.3兆円に当ては

（図表）社会保障にかかる費用の将来推計

		単位：兆円			
		2011	2015	2020	2025
給付額	うち年金	108.1	121.9	135.5	151.0
	医療	53.6	58.2	59.2	61.9
	介護	33.6	38.9	46.3	53.3
	子育て	7.9	10.6	14.8	19.7
	その他	5.2	6.0	6.4	6.5
		7.9	8.2	8.9	9.6
負担	保険料	59.6	67.9	79.0	89.1
	公費	40.0	46.5	53.4	61.3
うち高齢者経費		22.1	26.3		
消費税徴税額		12.8	13.5		
差額(不足額)		-9.3	-12.8		
(参考)PB赤字		-23.0	-17.1	-16.2	-13.9(2023年度)

出所：内閣府「社会保障改革に関する集中検討会議」の資料（社会保障に係る費用の将来推計）。PB赤字は財政運営戦略の成長戦略シナリオ。

めると、予想される消費税収13.5兆円と経費の間には差額12.8兆円が出る。一体改革ではこの額を増税するとしている。それが2010年代半ばには現行比+5%の税率アップで10%にする計算根拠になる。

ただし、消費税を社会保障費の目的税化すると、増税は2015年度だけで終わらない公算が高い。社会保障費の将来推計では、2020・2025年度も給付額が膨らんでいく見通しになっている。よくみると、2011年度→2015年度こそ、年金の負担増は大きいですが、2015年度→2020年度以降は医療と介護の負担増の方が大きい。また、子育ての部分、就労支援までも負担増の中に含まれるようになっていて、増税で賄うべき金額が膨らんでいっている。子ども手当や格差対策など、民主党政権になって打ち出された追加的社会保障費が膨らんで、それを消費税で穴埋めせざるを得なくなる見通しである。

これをどう解釈するかは議論が分かれるところである。まず、社会保障を拡充しようという政治の動きがあって、尻拭いとして消費税増税を強いられるという解釈がある。反対に、追加的歳出増と消費税増税がワンセットになっているから、安易な社会保障の拡大はできないという解釈もできる。おそらく、ペイ・ゴー原則は、後者のような発想で活用され、現在の仕組みの中で運用されている。もっとも、ペイ・ゴー原則については、社会保障の範囲を、年金・医療・介護・子育てといった具合に広範囲にとると、個々の項目を対応させて増税する関係が薄まってしまう懸念がある。

筆者は、これまでのところ、政治主導の名の下で、社会保障を拡充しようという動きが先行したのではないかとみる。政治主導という行為が目的が変わって、政治が存在感をみせようとして「大きな政府」の方向へ向うのではないか。格差解消や子育て支援のために新しい歳出拡大をしようという政治的決定の背景には、有権者へのアピールもある。さらに、政治の能力を過大評価してしまうと、政府が何でも面倒をみれば問題が解消されるという傾向に流される。果たして子ども手当が支給されて、少子化の防止効果はあったのか。格差解消を標榜して行った派遣労働の規制強化が、どこまでマクロの非正規化に歯止めをかけたのか。

皮肉なことに、政府が国民の願望をおもんばかって実施したことで、提供される公的サービスが非効率的になると、国民に不満を募らせることもある。だから、政府には、民に任せられる部分は民に任せて過度な介入を慎む方がよい。民間のサービス提供の方が効率的であり、国民の満足を得られやすいからだ。官の限界を自覚して民に任せる節度は、現代の社会民主主義において共通する原理となっている。

筆者は、消費税増税にも財政再建にも賛成する考えを持つが、社会保障と税の一体改革の中にある「大きな政府」路線にお墨付きを与えるリスクだけは気掛かりである。

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。