

## 国・地方の社会保障と税財源配分

高 木 健 二

### はじめに

菅内閣の「社会保障と税の一体改革」に関連し、消費税増税の際の消費税収の国・地方の配分について、衆議院予算委員会（2011. 2. 8）で、与謝野経済財政政策担当大臣が「消費税増税の際、地方に回すという考えは誰も言わない」と否定的な発言をした。これを受けて、全国知事会（会長・麻生福岡県知事）は、直ちに臨時会議を開き、地方の意見が反映されていないとして、政府に対して、政府・与党の集中検討会議等に地方代表の参加を求める要請文書を提出した。この社会保障の給付・負担をめぐる国・地方の税財源配分についての主要な対立点は以下のとおりである。

現行の国の予算総則では、「高齢者向けの年金・医療・介護の3経費」（高齢者3経費）に消費税を充てることになっている。2010年度で3経費は16.6兆円であるが、消費税収は6.8兆円（消費税収9.6兆円－地方交付税分2.8兆円）であり、約10兆円不足している。地方の3経費の負担額は5.2兆円であり、地方消費税、地方交付税の消費税分等は5.3兆円である。これらは一般財源であり、地方はこれらをすべて高齢者3経費に充当しているわけではない。

政府・財務省サイドは、①消費税増税分をこの10兆円の不足分に全額充当し、その分財政再建に資するようにする、②増税分を全額この不足分に充てると4%程度の消費税増税が必要になり地方に配分する余裕はない、というのが本音である。

これに対して全国知事会等地方6団体は、①保育所の整備等の子育て、障害者福祉等も対象に入れて社会保障費を考えるべきであり、高齢者3経費だけでなく社会保障費全体で見れば、国の負担額27兆円に対し、地方は19兆円負担しており、現行の消費税の地方への配分割合とほぼ等しい4割負担となっている（2011年度推計）、②消費税の増税分についても4割程度を地方に回すべきである、と主張している。

こうした対立が明らかになる中で、与謝野経済財政政策担当大臣は、全国知事会の麻生

会長と会談し、政府・与党の集中検討会議で全国知事会等の地方6団体の意見を聞く場を設けると歩み寄った。ところが政府・与党は、「社会保障と税の一体改革」の原案で、消費税率の引き上げについて、増税後の国と地方の配分割合を明記しない方針を打ち出した。

この原因は、地方側の負担する社会保障費について、とくに地方単独事業費をめぐり、国と地方の主張の隔たりが大きいことにあるとされた。現在、消費税は現行税率5%のうち、地方消費税として1%が地方に配分され、地方交付税としても消費税の29.5%が地方に交付されており、消費税収は、最終的には国に約56%、地方に約44%が配分されている。こうした消費税の現行の配分実態を踏まえて、全国知事会等地方6団体は、政府・与党の原案について、「（原案のままなら）反対せざるを得ない」と強硬に主張した。

さらに片山総務大臣は、「社会保障と税の一体改革」のうち消費税増税の際の消費税収の配分に関連して、地方自治体の地方単独事業としての社会保障費が2015年度に約9.2兆円（決算額+国の社会保障費の伸びに準じた増加分）になるとの試算結果を初めて明らかにした（**図表10**「地方単独事業費9.2兆円の推計」（2011.6.13）を参照）。

この結果、政府の「社会保障と税の一体改革」の原案は、これらを含めずに試算しているため、今後、内容を精査した上で地方に配慮し修正することになった。

一方、国と地方の関係を見直す「地域主権改革関連3法」に基づく「国と地方の協議の場」（議長・枝野官房長官）の会議が開かれ、国代表である関係大臣と全国知事会など地方6団体の代表が「社会保障と税の一体改革」、とりわけ消費税収の配分問題について協議した。「消費税率を2015年度までに10%に引き上げる」とした政府の原案に対し、地方側は、消費税の使い道が、国が自治体に補助金を支出する国庫補助事業としての社会保障費のみに限定されている点を批判し、「地方の意見が取り入れられていない」と反対の意向を表明した。このため政府・与党は、地方代表を交えて修正協議を行うことを改めて確認した。

これらを踏まえて政府・与党は、現行5%の消費税率を2015年度までに10%に引き上げる方針を明記した最終案をまとめた（2011.6.17）。焦点であった国と地方の消費税収配分については、①地方への現行の配分率を維持した上で、②さらに増税分から国・地方の役割分担に応じた配分を実現するなどとし、地方側に配慮する内容に修正した。全国知事会等地方6団体は片山総務大臣に対し「内容は非常に良くなった」と評価した。

この国と地方の論議の中で、地方単独事業費の社会保障費が2015年度で約9.2兆円になるという片山総務大臣の試算に対して、与謝野経済財政政策担当大臣は「信じられない統計」と不信の念を表明したが、財務・総務両省が調整を進め、取りまとめを優先する財務

省が譲歩した形になったとされる。

しかし消費税引き上げの時期等については、民主、国民新両党内では「2015年度までに」とする消費税率10%への引き上げ時期の明示に批判や反対意見が相次ぎ、了承を得られなかった。とくに、①デフレ脱却は簡単にはできない、②2015年度に消費税率を上げられる経済情勢かどうかは分からない、③退陣表明をした菅首相が決定を急ぐ必要はない、などの批判・意見が続出した（2011.6.21、共同通信）。「最初から消費税しかないというシナリオだ。民主党をつぶしたくなければ最低100日考えさせろ」「今日決めるのなら、民主党に民主主義はない。選挙に負ける」など民主党の会合では、最終案への反対論が渦巻いた（2011.6.20、読売新聞）。

こうした党内の動きを受けて、民主党は政府に対して、①消費税率を10%に引き上げる時期を2015年度までと明記しないこと、②野党との調整も必要であり閣議決定を当面見送ること、などの修正を求めた。民主党の修正を求める意見書では、「2015年度までに消費税率10%」とした政府の一体改革案について、時期を「10年代半ば頃までに」とすること、「10%」を「おおむね10%」とすることなどを具体的に要求し、政府もこれらを受け入れざるを得なくなった。また「社会保障と税の一体改革」の最終案は、当面、政府・与党の検討本部による「決定」にとどまることになった。その結果、与謝野経済財政政策担当大臣等は「2010年代半ばまで」に、消費税率を「概ね10%に引き上げる」ことを中心とした「社会保障と税の一体改革」最終案を「閣議報告」するだけで終わった（2011.7.1）。

これを受けて菅首相は、「社会保障と税の一体改革」に対する興味と関心を急速に喪失し、目先の政治論でしかなく、閣内意思統一もない、個人としての意見に過ぎない「脱原発論議」に傾斜していった。

菅内閣による「社会保障と税の一体改革」の実現は絶望的になったが、この社会保障と税制の改革は、政権交代やいずれの内閣になっても避けて通れない課題であることは、もはや否定できず、以下で改めてその論議を振り返り検証しておきたい。

## 1. 社会保障費の費用試算

「社会保障と税の一体改革」の取りまとめで、社会保障改革の費用試算として「社会保障改革の具体策・工程・費用試算」が公表された（図表1「社会保障改革の具体策・工程・費用試算」（厚労省）を参照）。

図表1 社会保障改革の具体策・工程・費用試算（厚労省）

	充実策と必要額	効率策と削減額	差引所要額(2015年)
子育て	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 0～2歳児保育拡大</li> <li>・ 幼保一元化</li> <li>・ 保育等の従事者増</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多様な事業主体参入</li> <li>・ 既存施設の有効活用</li> <li>・ 国地方の実施体制一元化</li> </ul>	
計	・ 必要額 +0.7兆円	・ 削減額 0円	0.7兆円
医療・介護	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 病院・病床機能の分化等</li> <li>・ 在宅医療充実</li> <li>・ 必要額 +8700億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平均在院日数の減少等</li> <li>・ 削減額 ▲4300億円</li> </ul>	0.4兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護の1号保険料の軽減</li> <li>・ 必要額 +1300億円</li> <li>・ 国保の都道府県単位化</li> <li>・ 必要額 +2200億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ パート等への被用者保険の拡大</li> <li>・ 削減額 ▲1600億円</li> <li>・ 介護納付金の総報酬割導入</li> <li>・ 削減額 ▲1600億円</li> </ul>	0.3兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 長期高額医療費負担軽減</li> <li>・ 必要額 +1300億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 受診時100円負担増</li> <li>・ 削減額 ▲1300億円</li> </ul>	0.1兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域包括ケアシステムと施設のユニット化</li> <li>・ 必要額 +2500億円</li> <li>・ 医療介護者増強</li> <li>・ 必要額 +2400億円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護施設から在宅への移行</li> <li>・ 削減額 ▲1800億円</li> </ul>	0.2兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総合合算制度導入</li> <li>・ 必要額 +0.4兆円</li> </ul>		0.4兆円
計	・ 必要額 +1兆円～2.4兆円	・ 削減額 ▲0.5兆円～1.2兆円	1.6兆円～2.3兆円
年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 低所得者・障害年金加算、支給資格期間短縮</li> <li>・ 必要額 +0.6兆円</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高所得者年金給付削減</li> <li>・ 削減額 ▲450億円</li> </ul>	0.6兆円
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ パート等への年金拡大</li> <li>・ 3号被保険者制度の見直し</li> <li>・ 在職老齢年金の見直し</li> <li>・ 産休期間中の保険料免除</li> <li>・ 被用者年金の一元化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ マクロ経済スライド見直し</li> <li>・ 削減額 ▲0.1兆円（毎年度）</li> <li>・ 支給開始年齢引き上げ</li> <li>・ 削減額 ▲0.5兆円（1歳毎）</li> <li>・ 標準報酬上限引き上げ</li> </ul>	
計	・ 必要額 +0.6兆円	・ 削減額 改革内容による	0.6兆円
合計	・ 必要額 +3.8兆円	・ 削減額 ▲1.2兆円	・ 差引所要額 +2.7兆円

出所) 厚労省資料 (2011.6.13) より作成。

### (1) 当面の必要額2.7兆円・消費税1%

元々「社会保障の充実策とその必要額」の費用試算であるはずのものが、東日本大震災の勃発を期に膨大な復興財源が予測されることもあり、軌道修正が行われ、社会保障の「効率化策と削減額」が試算に追加された。

「充実策と必要額」が+3.8兆円、「効率策と削減額」が▲1.2兆円で、差し引き約2.7兆円の公費の追加所要額が示された。これがちょうど消費税1%引き上げ分に該当する。つまり2012年度から消費税を1%ずつ引き上げ、2015年度過ぎに5%引き上げの実現を図るとというのが、元々の「社会保障と税の一体改革」の狙いであった。

### (2) 充実策と必要額

「充実策」の中では、①0～2歳児保育拡大、②幼保一元化、③保育等の従事者増、④介護の1号保険料の軽減、⑤長期高額医療費負担軽減、⑥地域包括ケアシステムと施設のユニット化、⑦医療介護者増強、⑧総合合算制度導入、⑨低所得者・障害年金加算、⑩受給資格期間短縮、⑪パート等への年金拡大、⑫3号被保険者制度の見直し、⑬在職老齢年金の見直し、⑭産休期間中の保険料免除などについては、その改革の必要性については納得が得られるであろう。

しかし①病院・病床機能の分化等、②在宅医療充実、③国保の都道府県単位化などについては実行可能性に問題があり、さらに慎重な論議が必要であろう。

### (3) 効率策と削減額

「効率策」の中では、①子育ての多様な事業主体参入、②病院の平均在院日数の減少等（削減額▲4300億円）、③病院の受診時100円負担増（削減額▲1300億円）、④介護施設から在宅への移行（削減額▲1800億円）、⑤高所得者の年金給付削減（削減額▲450億円）、⑥年金支給開始年齢引き上げ（削減額▲0.5兆円・1歳毎）、⑦マクロ経済スライド見直し（削減額▲0.1兆円・毎年度）、などは負担増となる重要な問題であり、さらに慎重な論議が求められる。

しかし①パート等への被用者保険の拡大、②年金の標準報酬上限引き上げなどは必要でありその実施が求められる。

さらにこの費用試算の中には、基本的に地方単独事業費として実施している社会保障費が含まれておらず、地方自治体側の猛反発を受け、「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」ことになった。

## 2. 社会保障費用の将来推計

「社会保障改革の具体策・工程・費用試算」に基づき、今後の「社会保障に係る費用の将来推計」が参考として公表された。この推計について、政府は、種々の立場から議論が行われ、検証されていくことが望ましいとしている。以下の推計は、「社会保障改革の具体策・工程・費用試算」の社会保障の「充実策・必要額」と「効率策・削減額」を反映した試算とであり、これを抜きに現状をそのまま投影した場合は、さらに各種給付・負担は増加する。

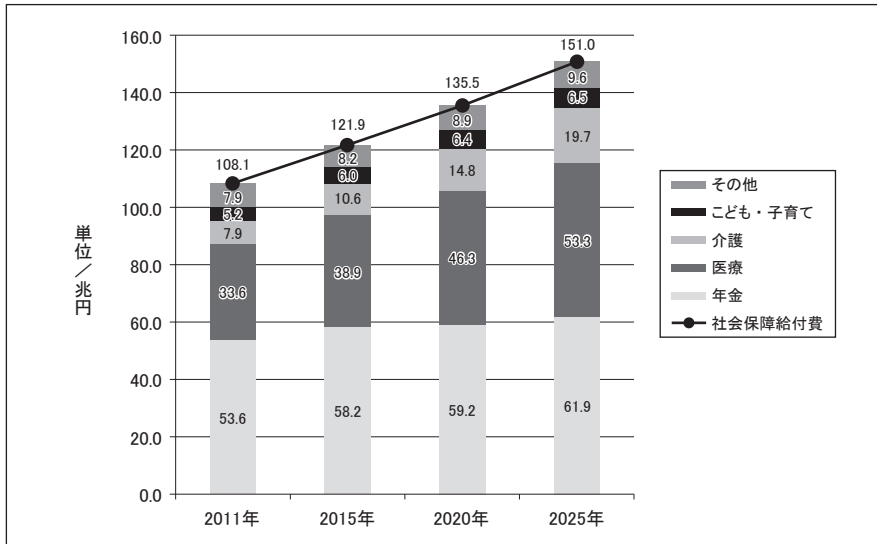
また以下の将来推計では、社会保障給付費のうち、年金など国の事業、地方自治体の実施する事業の中で、国庫補助負担金事業に限定されていることに留意が必要である。さらに単位は兆円規模となっており、ある意味おおざっぱな試算数値である。しかし社会保障の給付と負担を論議する際は、これらの具体的な将来推計値に基づく実証的論議が欠かせず、これらを軽視したあるべき制度論議だけでは論議は混乱し容易に収斂しない。

基礎年金の全額税方式への転換、介護保険の税方式への転換などの主張は、これら具体的な将来推計値の論議が完全に欠落していたため、国民にあらぬ幻想・幻滅を抱かせることになり、結果として社会保障と税制の改革論議を混迷させるだけに終わった。

### (1) 社会保障給付費の将来推計

社会保障の給付費は、2011年度・108.1兆円は、2025年度・151兆円になる。とくに医療給付費と介護給付費の増加が目立っている（**図表2**「社会保障給付費の将来推計」を参照）。

図表2 社会保障給付費の将来推計



注) 人口は、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」の出生高位・死亡中位推計。年金は2009年財政検証結果。医療・介護は社会保障国民会議と同様の手法。子ども・子育ては「子ども・子育て新システム検討会議」の試算。

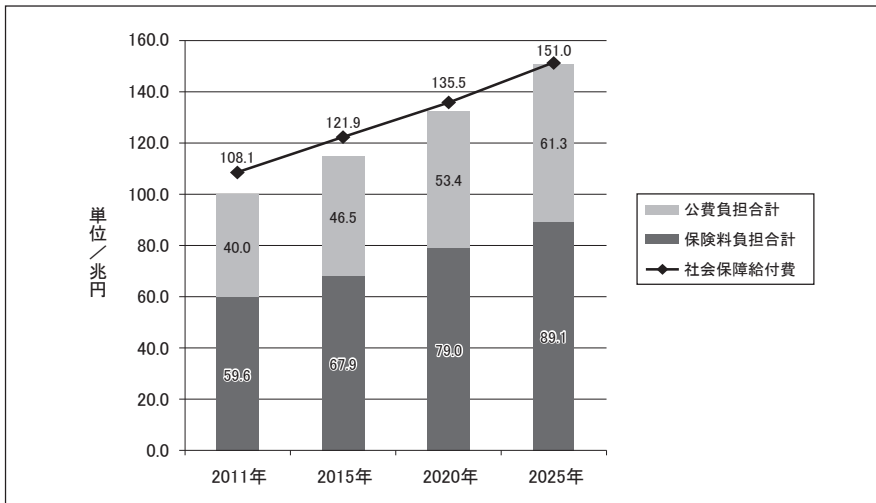
出所) 内閣府の試算より作成。以下の図表も同様。

## (2) 社会保障給付費と保険料負担・公費負担の将来推計

社会保障の給付費とその財源である保険料負担と公費負担の推計を見たものである。公費負担が2011年度・40兆円から2025年度・61.3兆円に増加する。

保険料負担は、2011年度・59.6兆円から2025年度・89.1兆円に増加する。保険料負担の増加額の方が大きい(図表3「社会保障給付費と保険料負担・公費負担の将来推計」を参照)。

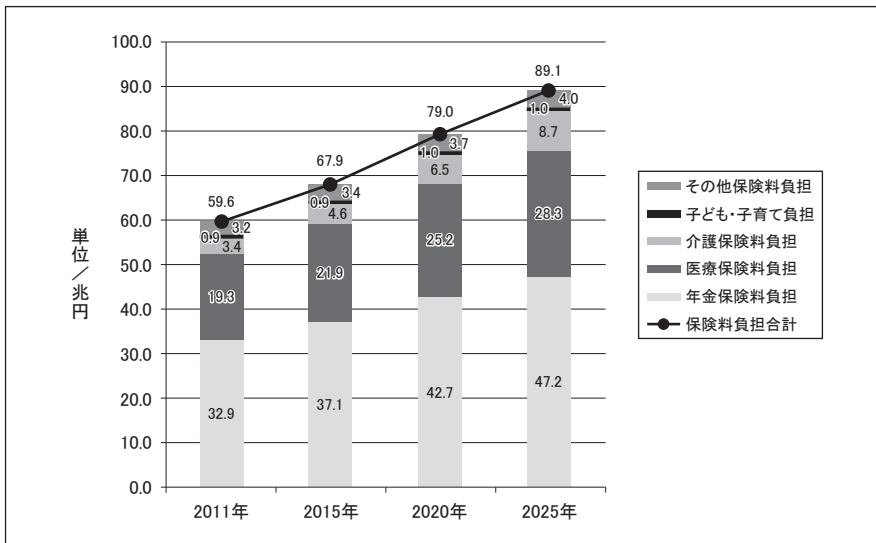
図表3 社会保障給付費と保険料負担・公費負担の将来推計



(3) 社会保障費の保険料負担の将来推計

保険料負担の内容を見たものである。年金保険料負担、医療保険料負担、介護保険料負担などの増加額が著しいことがわかる（図表4「社会保障費の保険料負担の将来推計」を参照）。

図表4 社会保障費の保険料負担の将来推計

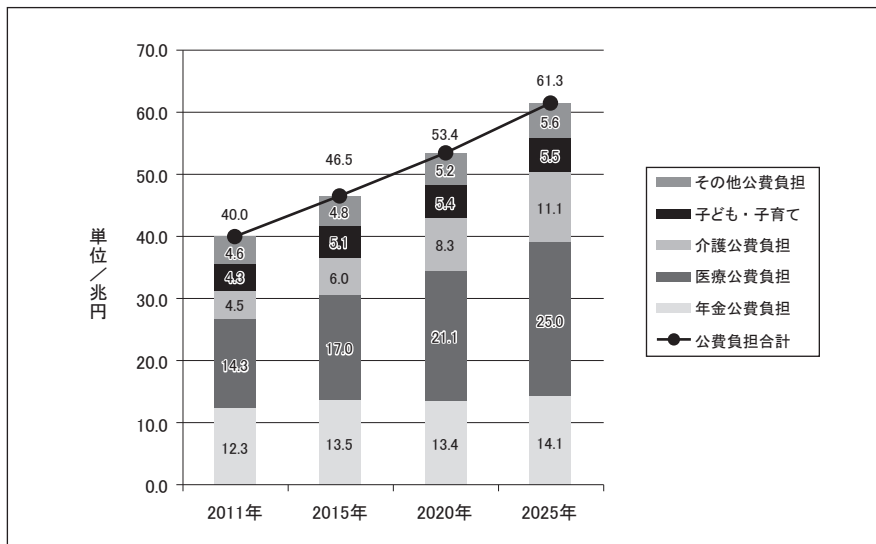




#### (4) 社会保障費の公費負担の将来推計

公費負担の内容を見たものである。医療費の公費負担、介護費の公費負担の増加額が大きい（図表5「社会保障費の公費負担の将来推計」を参照）。

図表5 社会保障費の公費負担の将来推計



### 3. 地方の社会保障費

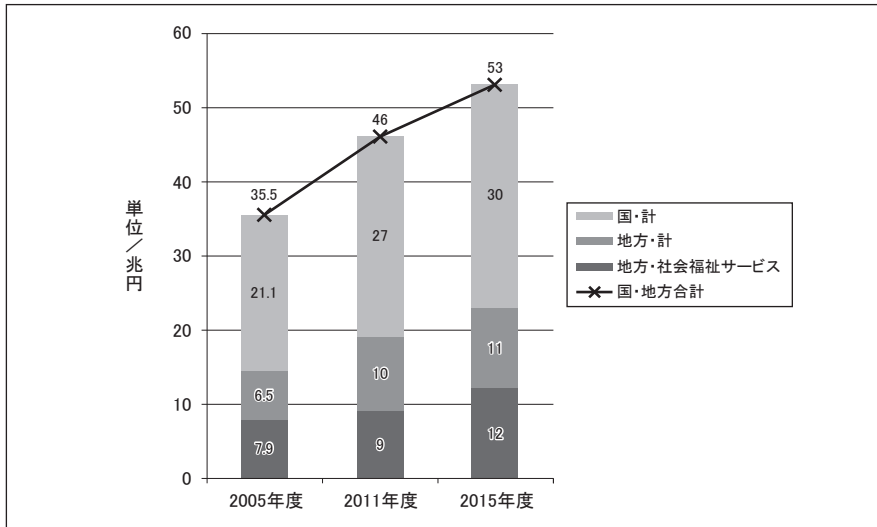
社会保障費の国・地方の負担状況を見る場合、上記図表にあるように内閣府等国サイドで作成する資料には地方自治体の実施する地方単独事業としての社会保障費が、意図的にかどうかはわからないが必ず抜け落ちてくるという問題がある。以下では、総務省の作成資料を見ることにする。

#### (1) 社会保障給付費（国・地方）

従来为国サイドの計算・推計によると社会保障給付費は、大体国7対地方3であるが、この社会保障給付費には、地方単独事業としての「地方社会福祉サービス」が算定されていない。これを算定すると、社会保障給付費は、大体国6対地方4の割合になる。

片山総務大臣が、「社会保障と税の一体改革」の論議の中で公表した「地方単独事業としての社会保障費9.2兆円」の試算値は、この「地方社会福祉サービス」の2005年度・7.9兆円、2011年度・9兆円、2015年度・12兆円の数値と概ね合致する（図表6「社会保障給付費（国・地方）＋地方社会福祉サービス」を参照）。

図表6 社会保障給付費（国・地方）＋地方社会福祉サービス

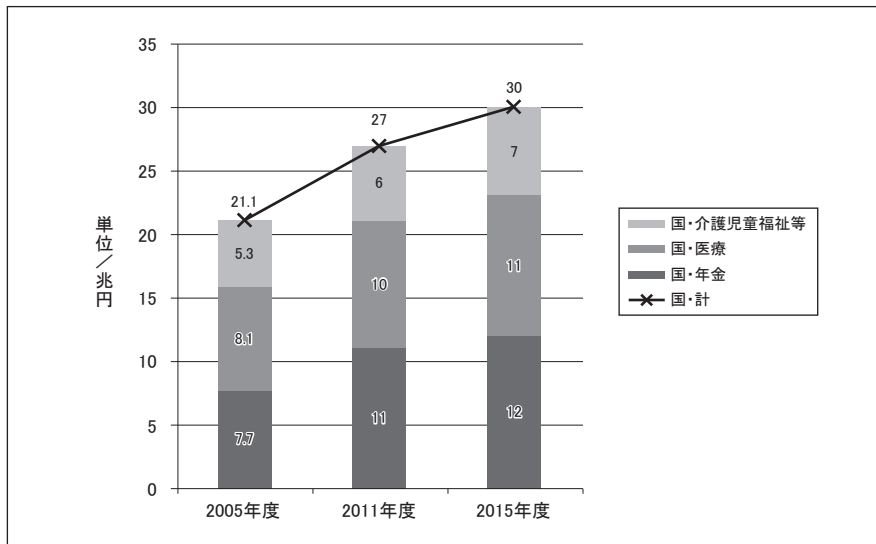


注) 2005年度時点での推計、社会保障給付費は予算ベースの数値、  
 地方の「社会福祉サービス」は決算ベースの数値。以下の図表も同様。  
 出所) 総務省資料より作成。

## (2) 社会保障費の国負担

社会保障費の国負担は、年金、医療、介護・児童福祉の順に費用負担割合が大きい。  
 年金の国庫負担は、2005年度・7.7兆円が、2011年度・11兆円、2015年度・12兆円  
 となるなど伸びが大きい（図表7「社会保障関係費の国負担」を参照）。

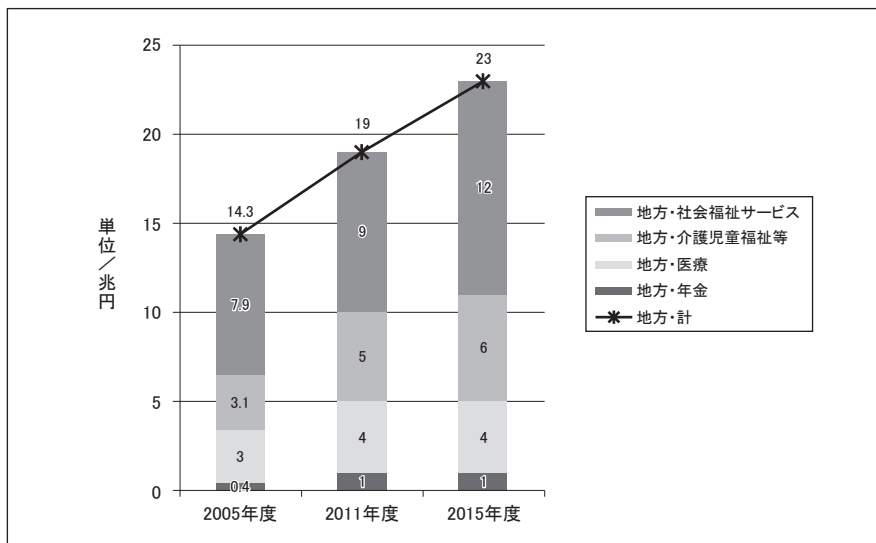
図表7 社会保障関係費の国負担



(3) 社会保障費の地方負担

社会保障費の地方負担は、地方単独事業としての社会福祉サービスの割合の伸びも大きい（図表8「社会保障関係費の地方負担」を参照）。

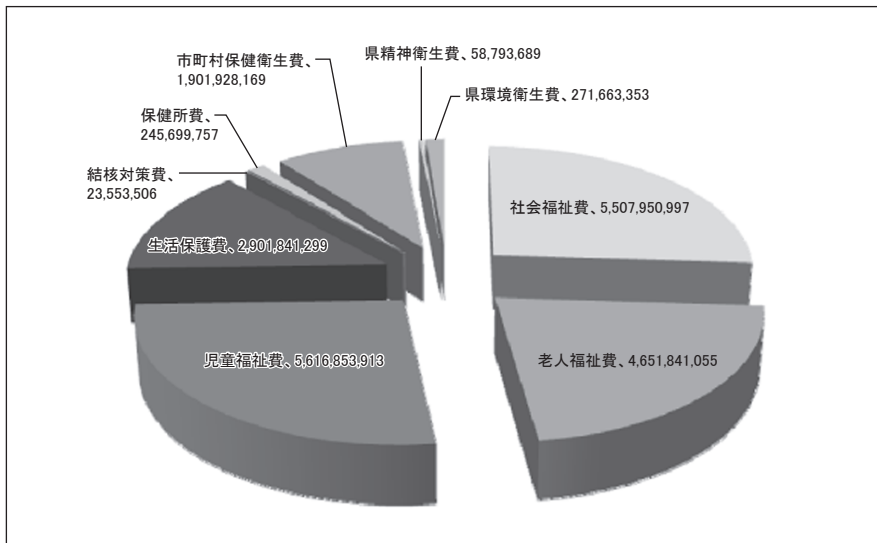
図表8 社会保障関係費の地方負担



#### (4) 地方の社会保障費

今度は、地方の社会保障費を補助事業、地方単独事業の区別なく、都道府県、市町村の決算で見てみよう（図表9「地方の社会保障費（21兆円）」を参照）。地方の社会保障費は、国の給付費中心の社会保障費と異なり、介護士、看護師、保育士、ケースワーカーなど人的サービスが一体となったサービス・給付の提供となっており、決算を見る場合には、「性質別決算」ではなく、人件費等も含めた「行政目的別決算」で見ることが適当である。

図表9 地方の社会保障費（21兆円）



出所) 「2008年度決算統計」より作成。

注) 自治体区分がないものは、都道府県と市町村の合計である。

この民生費と衛生費の決算から清掃費は除外してある。2008年度決算で地方の社会保障費は21兆円となっている。上記の予算ベースの数値と比べて概ね合致する水準といえよう。

#### (5) 地方単独事業の社会保障費

地方単独事業の社会保障費は、社会福祉施設等の普通建設事業費については補助事業費と地方単独事業費の区別がなされているが、非公共事業費（一般行政経費）の社

会保障費については、都道府県、市町村の「決算統計」等では、補助事業費、地方単  
独事業費の区別は一切公表されていない。

小泉構造改革の際に、地方財政について「経済財政諮問会議」などで、財務省サイ  
ドから、地方交付税の縮小を狙いとした「地方財政計画と決算の乖離の是正」を求め  
る声が高まったことを背景に、総務省は、2006年度決算から、都道府県、市町村の  
「決算状況調」（決算統計）の中に、「一般行政経費」の調査項目を新たに付け加え  
て、「一般行政経費」（非公共事業費）の補助事業費と地方単独事業費を区別し、全  
国集計することを可能にした。しかしその後の都道府県、市町村の「決算状況」を元  
にした総務省の「地方財政白書」、「都道府県財政状況調」、「市町村財政状況調」  
などでは、なぜかこれらの全国集計結果は公表されていない。以下の総務省作成の図  
表10「地方単独事業費9.2兆円の推計」（2015年度）の具体的根拠・データ等は示さ  
れていないが、この「一般行政経費」の全国集計などが参考にされているものと考え  
られる。

#### ① 法令等により義務づけられた事業

国サイドでは、地方自治体の社会保障の地方単独事業は、各地方自治体が好き勝  
手に実施しているものに過ぎず、したがってこれらに国が財源保障する必要はない  
という風に考えがちである。しかし地方単独事業も「法令等により義務づけられた  
事業」が半分以上を占めている。とくにこの中には、従来補助事業であったものが、  
「補助金改革」「三位一体改革」などによって地方単独事業化したものが大半を占  
める。国民健康保険事業、公立病院、保健所・市町村保健センター、保育所、幼稚  
園、児童館・児童遊園、障害者施設など各種障害者支援、養護老人ホーム・軽費老  
人ホームなどは、それぞれの法令により事業実施が義務づけられており、経費も大  
きい。

#### ② 全国的に実施されている事業

また地方単独事業には、直接的な法令の義務づけはないが、それぞれの地方自治  
体が必要と判断し「全国的に実施されている事業」として、介護用品等の支給、就  
学前の乳幼児医療費助成、障害（児）者医療費助成、母子（父子）家庭医療費助成、  
障害（児）者福祉手当等などがあり、これらも補助事業ではないが、不可欠な事業  
となっているのである。

図表10 地方単独事業費9.2兆円の推計（2015年度）

単位／兆円

	法令等により義務づけられた事業	全国的に実施されている事業	分別未済の事業	合計			
介護	介護保険運営	0.24	介護用品等支給	0.01	その他	0.00	
	小計	<u>0.25</u>	小計	0.01	小計	0.00	<u>0.26</u>
医療	国民健康保険事業	0.79	乳幼児医療費助成（就学前）	0.27	その他	0.66	
	公立病院（一般会計負担分）	0.50	障害（児）者医療費助成	0.26	医療関係		
	保健所・市町村保健センター	0.30	母子（父子）家庭医療費助成	0.07	健康関係		
	インフルエンザ等予防接種	0.14					
	がん検診	0.12					
	特定疾患治療調査研究	0.06					
	救急医療対策（休日夜間等）	0.06					
	広域病院負担金、診療所運営補助	0.04					
	成人検診	0.03					
	新型インフルエンザ対策	0.02					
	小計	<u>2.15</u>	小計	<u>0.72</u>	小計	0.66	<u>3.53</u>
子ども・子育て	保育所（公立・私立）	0.75	子ども・子育て関連助成等	0.27	その他	0.40	
	幼稚園（公立・私立）	0.28	多子世帯保育料等軽減	0.01	施設運営等		
	乳幼児検診・妊婦検診	0.11					
	児童館・児童遊園	0.09					
	準要保護児童生徒援助・給食援助	0.08					
	知的障害者施設	0.06					
	放課後児童対策	0.05					
	児童相談所・一時保護所	0.04					
	次世代育成支援対策	0.03					
	幼稚園就園奨励費補助	0.03					
	児童福祉施設等運営費補助	0.03					
	母子保健対策	0.02					
	小計	<u>1.64</u>	小計	0.28	小計	0.40	<u>2.32</u>
障害者福祉	障害者施設	0.08	障害（児）者福祉手当等	0.11	その他	0.32	
	障害者自立支援・社会参加促進	0.03	障害者タクシー・バス等運賃助成	0.04	障害者福祉		
	障害者地域生活支援	0.03					
	小規模作業所等運営補助	0.03					
	障害（児）者居宅介護・活動支援	0.02					
	精神保健福祉施設	0.01					
	小計	<u>0.23</u>	小計	<u>0.16</u>	小計	0.32	<u>0.71</u>
高齢者福祉	養護老人・軽費老人ホーム等	0.11	高齢者バス等助成、敬老バス	0.07	その他	0.72	1.11
	老人福祉センター等老人福祉施設	0.08			高齢者福祉		
	小計	<u>0.31</u>	小計	<u>0.08</u>	小計	0.72	<u>1.11</u>
その他	福祉事務所	0.11	社会福祉団体運営費補助	0.09	低所得者対策	0.88	
小計	<u>0.26</u>	小計	<u>0.14</u>	小計	0.88	<u>1.28</u>	
合計	<u>4.84</u>		<u>1.39</u>		2.98	<u>9.21</u>	

注）地方単独事業費は2009年度決算では8.7兆円であるが、国の社会保障費（公費）の伸びを踏まえて、地方単独事業費も伸び0.51兆円を加算し、9.21兆円と推計したものである。下線部分の数字が増額加算されている。

出所）総務省資料（2011年6月13日）より作成。

③ 分別未済の事業

さらにその他の地方単独事業として「分別未済」ではあるが、各種の施設運営、障害者福祉、高齢者福祉、低所得者対策などきめ細かであるが重要な事業もある。

これらの地方単独事業を地方の社会保障費として、国・地方の社会保障の給付・負担を考える場合、算定しなければならないことは当然のことであろう。

④ 地方単独事業に対する自治体の姿勢

しかし同時にこの地方単独事業としての社会保障費の算定論議の中で、地方自治体は地方単独事業であり、かつ「法令等により義務づけられた事業」について、例えば保育・介護・医療・児童相談所事業などの事業を適正な行政水準を維持して、きちんと実施していないのではないかという指摘が各方面から出された。

補助事業から地方単独事業に切り替わったことを理由に、地方自治体は、公立保育所、公立病院等を経費削減のみを最優先にして、民営化、指定管理者制に安易に移行したり、保育士、看護師等の定員や給与を著しく引き下げ、人材確保に支障を来したりしているところが多く見られるなど、地方自治体の地方単独事業の運営にも大きな問題があることは否定できない現状にある。

国が税源移譲や地方交付税などで、地方単独事業に十分な財源保障を行っても地方自治体が地方単独事業であるから、その財源は一般財源（地方税、地方交付税）であるから、やり方は自由であり、何に使ってもよいなどとして、これらの経費として保障された財源を安易に社会保障費以外の他の経費に流用している実態があり、地方単独事業の財源確保について、とくに消費税増税の際の消費税収の配分についても不信と疑念を持たれかねない現状にあることは否定できない。地方自治体の側の猛省が必要になっている。

## 4. 消費税引き上げ

政府・与党の「社会保障と税の一体改革」案では、消費税については、次のとおり記述されている。

- ① 社会保障給付に要する公費負担の費用は、消費税収（国・地方）を主要な財源として確保するとしている。

消費税増税のみに限定せず、所得税、法人税、相続税など総合的な税制改革の中で税制改革を図る必要がある。また同時に一般会計、特別会計などの見直しによる歳出改革も欠かせない。

- ② 消費税収（国・地方）は、国分が予算総則で高齢者3経費に充当されているが、今後は高齢者3経費を基本としつつ、「制度として確立された年金、医療、介護の社会保障費並びに少子化に対処するための施策に要する経費（社会保障4経費、2009年度税制改正正付則104条）」に充当する分野を拡充としている。

ただしこれには地方の単独事業として実施されている社会保障費は含まれない。これについては、「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、今後の課題とされた。この点について、地方6団体の側は、依然として不信と警戒心を抱いている。

- ③ 社会保障の安定財源確保に向けて、消費税収の規模とこれらの費用の関係を踏まえ、国・地方合わせた消費税収の充実を図るとしている。

国・地方を合わせて消費税収の充実を図るとしているが、一般的には国の消費税引き上げの際に地方消費税も引き上げると解されるが、地方交付税の消費税率引き上げのみに限定されないとも限らない、曖昧な表現である。

- ④ 消費税収（国・地方、現行の地方消費税を除く）については、すべて国民に還元し、官の肥大化には使わないこととし、消費税を原則として社会保障の目的税とすることを法律上、会計上も明確にすることを含め、区分整理を徹底する等、その用途を明確化する（消費税収の社会保障財源化）としている。

消費税収の社会保障財源化を図るとして、目的税として法律上、会計上も明確化し、区分を徹底するとしているが、一般的には目的税化は予算・財政の硬直化をもたらす好ましくないが、消費税収が圧倒的に社会保障給付費に不足する状況の下で、消費税の引き上げを行い、負担する国民に安心感を与えるためにはやむを得ない面があることは否定できない。しかし逆に消費税の目的税化を口実に、消費税収の範囲内に社会保障給付費が押し込められないとも限らないし、また社会保障給付費の財源確保を理由に次々と消費税の税率引き上げが行われかねないなどの問題もある。

- ⑤ 将来的には、社会保障給付にかかる公費全体について、消費税収（国・地方）を主たる財源として安定財源を確保することによって社会保障制度の一層の安定・強化につなげていくとしている。

社会保障給付費の財源は消費税収に限定せず、税制改革全体の中で財源確保を図る必



要がある。地方の場合も同様である。とくに地方の場合は地方消費税、地方交付税の消費税分を社会保障費だけの財源として限定することは実態的にも不可能である。

- ⑥ 現行の消費税収（国・地方）については、これまでの経緯を踏まえ国・地方の配分（地方分については、現行分の地方消費税及び消費税の現行の交付税法定率）と地方分の基本的枠組みを変更しないことを前提として、引き上げ分の消費税収（国・地方）については、高齢者3経費を基本としつつ社会保障4経費の分野に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現することとし、国とともに社会保障制度を支える地方自治体の社会保障給付に対する安定財源の確保を図るとしている。

国・地方の消費税配分問題については、以下のとおり、過去の消費税導入や消費税引き上げの際の地方税の整理・廃止の実態、国の減税政策に伴い強制的に実施された地方税の減税政策の押しつけなどによる地方財源の減収の実態を無視することはできない。

#### ① 消費税導入時

1988（昭和63年）に消費税が創設された際、都道府県税の料理飲食税（特別地方消費税）6084億円、娯楽施設利用税（ゴルフ場利用税）1335億円、市町村税の電気税4897億円、ガス税90億円、木材引取税18億円などの個別の間接地方税1兆2424億円が整理・廃止され、その財源確保のために消費譲与税1.1兆円が創設された。

また同時に実施された所得税の減税（税率構造の見直し、12段階から5段階）による地方交付税の減収0.9兆円、個人住民税の減税（税率構造の見直し、7段階から3段階）による住民税の減収などについては、消費税収の24%を地方交付税の対象税目に追加し財源を確保した。その他にも個人住民税等の減税で0.9兆円が減収となった。

#### ② 消費税引き上げ時

1994年（平成6年）の消費税率引き上げの際には、消費譲与税廃止1.4兆円、個人住民税の減税1兆円について、その財源確保のために地方消費税2.4兆円が創設された。

また所得税減税により地方交付税が0.8兆円、消費税引き上げに伴う地方自治体の負担増0.7兆円の財源確保のために、消費税にかかる地方交付税率を24%から29.5%に引き上げ、1.5兆円を財源確保した。

これらを見ると地方消費税は、都道府県、市町村など地方固有の地方税を整理・廃止した代替税源として創設されたものであり、国が地方に恩恵的に配分したのではなく、本来地方固有の地方税として位置づけられるべきものである。したがって地方

の消費税収についてすべて社会保障財源とすることなどには元々無理があるのである。

地方消費税の引き上げ、地方交付税の消費税分の引き上げなどは、国・地方の社会保障費の増大分に限らず、国が地方に新たな事務事業を義務づける場合、これらの義務づけを地方分権改革により地方に移譲する場合、国税減税を行い地方交付税を減収させる場合、さらに地方に地方税の減税を強いる場合、なども含めて総合的に判断し必要に応じて、実施すべきものである。

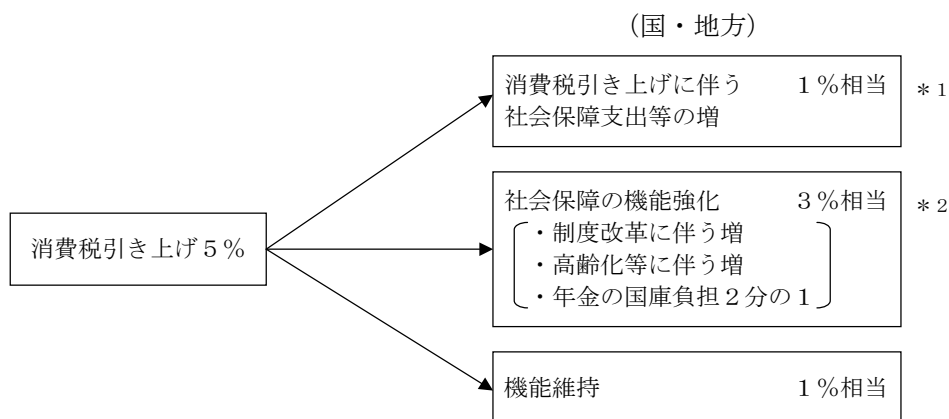
- ⑦ 地方単独事業に関して、必要な安定財源が確保できるよう地方税制の改革などを行うとしている。

これが一番問題の表現であり、地方自治体の実施する地方単独事業の財源は、地方税の改革による他の地方税の引き上げ、超過課税など課税自主権拡大などによって自主的に確保すべきであるということになる可能性もある。

- ⑧ 社会保障給付の規模に見合った安定財源の確保に向け、まずは、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している。

消費税の5%引き上げ分については、**図表11**「2015年度改革後の消費税5%引き上げの充当先」にあるように、a) 社会保障の機能強化に直接充てられる分は3%しかなく、後はb) 消費税引き上げに伴う社会保障支出の増に充てられる分1%（物品調達費など

図表11 2015年度改革後の消費税5%引き上げの充当先



注) \*1は、財務省推計。\*2の機能強化の額は厚労省の推計。

出所) 「社会保障と税の一体改革」資料より作成。

雑費)、c)機能維持に充てられる分1%となっている。これでは国民の納得は得られない。物品調達費、機能維持費などの詳細な公表が行われる必要がある。

いずれにしてもデフレ脱却ができていない中で、東日本大震災の膨大な財源確保などもあり、政権があらゆる面で余程しっかりとし、国民の納得を得る努力を払わない限り、消費税増税は容易にはできない。菅首相の度重なる発言、民主党マニフェストにあるように、消費税引き上げの実施に当たっては、いずれの政権でも衆議院の解散総選挙で国民の審判を仰ぐことは当然のことである。

## 5. 消費税改革

消費税の逆進性対策など消費税改革については、次のとおりとなっている。

- ① 消費税の逆進性については、消費税率(国・地方)が一定の水準に達し、税・社会保障全体の再分配を見てもなお対策が必要になった場合には、制度の簡素化や効率性などの観点から、複数税率よりも給付などによる対応を優先することを基本に総合的に検討するとしている。

ここでは消費税率の1%の引き上げではなく、一定の水準の税率になった場合、初めて消費税の逆進性対策を講じるとしているが、これでは全く不十分であり、予め消費税引き上げ率に対応して、逆進性対策を具体的に打ち出す必要がある。さらにこの逆進性対策も簡素であるということで一面的に喧伝されているカナダ方式の「給付付き税額方式」のみに限らず、カナダでも実施しており、EU各国などでも実施している複数税率制も併せて行うべきである。

図表12「付加価値税収の各国比較」に見るように、日本では軽減税率など複数税率制

図表12 付加価値税収の各国比較

	日 本	フランス	ドイツ	イギリス	スウェーデン
標準税率	5%	19.6%	19%	17.5%	25%
付加価値税収	12.1兆円	18.1兆円	22.7兆円	13.6兆円	3.7兆円
1%当たり付加価値税収	2.4兆円	0.9兆円	1.2兆円	0.8兆円	0.1兆円

出所) 政府税制調査会資料より作成。

をとっていないなどのため、これらのある各国と比較すると、付加価値税収は巨額であり、標準税率1%当たりの付加価値税収も世界一となっているのである。

財政当局サイドは、これらの日本の付加価値税収の規模の大きさを継続するため、あるいは簡素化を理由に、今後とも複数税率制などを採用しないでいきたいと考えるのは当然であろうが、逆進性対策なしでは消費税率の引き上げはできない。複数税率制、給付き税額控除制、所得税、法人税、相続税などの総合課税の実施、社会保障制度による所得再分配などの総合的な逆進性対策が必要である。

- ② 消費税制度の信頼性を確保するための一層の課税の適正化を行うほか、消費税と個別間接税の関係等の論点について検討するとしている。

課税の適正化のためには、適正な納税者番号制度の設計と導入、インボイス方式の導入、仕入税額控除制度の見直し、事業者免税点制度の見直し、簡易課税制度の見直しなども必要である。また地方税としての自動車関係税など個別間接税の見直し・消費税との統合等については、代替的税財源の確保が不可欠である。

- ③ 地域主権改革の推進、国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税を充実するとともに地方法人課税のあり方を見直すことなどにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する。税制を通じて住民自治を確立するため、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で改革する、などとしている。

地方消費税は社会保障のための財源確保だけに限定されてはならない。また地方法人課税の見直しについては、総務省が既に地方の法人税の一部を国税化し地方法人特別譲与税として都道府県に再配分してきているが、この分を国に渡し、その代わりにその分の地方消費税を増額するという税源交換を意図したものであろう。

地方財政の安定性は、歳入面での地方安定税源確保に主眼が当てられ、そのため法人税を国に一元化しその代わりとして地方消費税のアップだけが議論される傾向にある。そこでは、歳出面での国の政策・制度の変更が地方の歳出を常に不安定化し変動させている問題が軽視されている。地方財政のマクロの不安定性は地方交付税制度で是正され、ミクロの個別自治体での不安定性は財政調整基金制度等で是正することになっている。安易な税源交換を行う必要はなく、これらの制度の一層の充実を図るべきであろう。

税制を通じた住民自治の確立は、地方税、使用料・手数料を住民の直接請求の対象にするとということと、自治体の課税自主権の拡大（法定税・法定外税の創設、地方税の税率引き上げ、超過課税などの実施）を意味している。しかし地方財政計画、地方交付税

制度によるナショナルミニマムの水準の確保を基準にそれ以上・以下の行政水準を住民に明確に提示することなしに、安易に地方税の税率を上下させたりすることは適当ではない。

また自らの財政運営の失敗による財源不足について、課税自主権の美名に隠れて新税・超過課税などで安易に補てんしようとすることも認められない。国と同様、地方の場合も増税の際は、歳入・歳出両面での徹底的な見直しが必要である。

## 6. 一体改革のスケジュール

- ① 社会保障と税の一体改革に当たっては、国と地方の協議の場で、真摯に協議を行い、国・地方を通じた改革の円滑かつ着実な推進を図るとしている。

今回は、地方の社会保障費、とくに地方単独事業費の評価をめぐる対立したが、この種の問題は地方代表の参加の下で、予めデータを出し合い議論すれば済むことであった。今後とも歳入、歳出両面でのすべての改革事項については、常に国地方の協議の場で論議し決定していくことが望ましい。

- ② 税制改革については、政府は日銀と一体となってデフレ脱却と経済活性化に向けた取り組みを行い、これを通じて経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、2009年度税制改正附則104条に示された道筋に従って2011年度中に必要な法制上の措置を講じるとしている。

デフレ脱却と経済状況の好転が消費税を含む抜本的税制改革の条件とされていることが重要である。

(たかぎ けんじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)