

# 国民の「将来不安」の払拭と内需創造型経済 への転換を阻む「社会保障・税一体改革」 — 中低所得層の給付抑制・負担増と大企業・高所得層の負担軽減 —

町 田 俊 彦

## はじめに

菅首相は、財務相時代から「ギリシャ危機」の教訓を理由とした財務省の消費税増税による財政再建戦略に組み込まれた。民主党政権の第2代首相に就任した菅直人氏が、2010年7月11日の参議院選挙を前に、社会保障の強化の方向について示すことなく、財政再建最優先の立場から消費税率の10%への引き上げを提起した結果、民主党は参議院選挙で大敗し、衆議院と参議院のねじれ状態を招いた。

そこで菅首相は消費税の大幅増税を合理化するために、改めて「社会保障・税一体改革」という議論の枠組みを設定した。2010年10月に政府・与党社会保障改革検討本部（本部長＝菅首相）を設置、同年11月から12月にかけて社会保障改革に関する集中検討会議を開催、12月に社会保障改革の「3つの理念」「5つの原則」を盛り込んだ報告を行った。

政府・与党社会保障改革検討本部は、2010年12月10日の会合で2011年6月までに年金など社会保障制度の改革と消費税増税を含む税制改革の具体案をまとめることを決めた。併せて消費税を社会保障給付の中心となる財源に位置づけ、社会保障目的税として明確にすることで合意した。12月14日にはこの改革の基本方針が閣議決定された。社会保障の全分野の抜本的改革案は半年程度で結論が出る性格のものではない。それにもかかわらず半年後という早期に決定の期限を設定したのは、消費税増税が主目的であり、それを合理化する限りでの社会保障改革案の策定を求めたことを示している。「新成長戦略」（2010年6月閣議決定）に掲げた「強い社会保障」の実現は、国民の「将来不安」の払拭を狙いとしているが、財政再建を最優先する消費税増税による社会保障・税一体改革では、後景に退く。

2011年に入ると、菅首相は消費税増税にむけての社会保障・税一体改革の議論を加速化

するため、1月の第2次改造内閣で国民新党の与謝野馨氏を一本釣りして経済財政相に据え、一体改革を担当する特命相とした。与謝野氏は、自民党時代には最も強硬な「消費税増税による財政再建」派であり、消費税の社会保障目的税化を主張してきた。自民党政権時代から民主党を罵倒してきた与謝野氏を社会保障・税一体改革を担当する大臣に据えたことは、改革の主な狙いが消費税の大幅増税にあることを端的に示した。

与謝野氏は、経済財政相に就任して以降、社会保障・税一体改革案の作成を主導していく。与謝野経済財政相は、自民党政権の経済財政諮問会議に類似した組織の設置を進言した。与謝野氏は、自民党時代に経財相として経済諮問会議などを仕切っており、政治家と民間人から構成される会議体では、首相主導で政策決定をしやすいという経験からの進言であるといわれている<sup>(1)</sup>。これを受けて菅首相は、関係閣僚や与党責任者のほか、経済界や労働界、学識経験者らで構成される「社会保障に関する集中検討会議」（議長＝菅首相）を設置、2月から検討を開始した。税制抜本改革案の6月策定、2012年通常国会への関連法案の提出にむけて、4月中に社会保障改革案と必要財源を試算、これを基に具体的な消費税率の検討に入り、最終案をまとめることを確認した。

3月11日の東日本大震災と福島第一原発の事故が発生すると、官邸と与党はその対応に追われ、集中検討会議は中断した。3月末、菅首相は6月の結論とりまとめを先送りすると発言したが、与謝野経済財政相は首相と会談し、6月中の策定を目指す考えを伝えるとともに、少数の関係者による非公式会合で検討を再開することとした。与謝野経済財政相は4月半ばには、社会保障改革案のとりまとめを5月に先送りすると正式に表明したものの、消費税増税を含む税制改革案は予定通り6月中に策定するとした<sup>(2)</sup>。

社会保障改革案の策定が1ヶ月先送りされたにもかかわらず、それを基に検討するとしてきた消費税率の結論を予定通り1ヶ月後に出せるのは、参議院選挙で菅首相が提起した消費税率10%が実質的には枠として初めから設定されていたからに他ならない。特に3月11日以降の集中検討会議では、震災復興のために10兆円を超える財政支出が予測される中で、社会保障の「機能強化」から「効率化」（給付抑制）へ議論の重点が移った<sup>(3)</sup>。

集中検討会議は、2011年6月、社会保障・税一体改革原案を決定した。改革のスタートと位置づける2015年度に社会保障改革（機能強化マイナス効率化）で約2.7兆円、消費税率1%を要するとしたが、高齢化に伴う自然増などで4%分を確保する必要があるため、

---

(1) 「日本経済新聞」2011年1月22日付。

(2) 「読売新聞」2011年4月15日付。

(3) 「毎日新聞」2011年4月27日付。

消費税を段階的に引き上げ、2015年度に10%とする方針を明示した。社会保障改革を前面に打ち出してきたものの、そのために必要な財源はわずかであり、消費税率の10%への引き上げの口実に使われてきたことが端的に示されている。

財源対策としての消費税率10%への引き上げ案が、菅首相、与謝野経済財政相、野田財務相ら一部の幹部の密室による協議で決定されたことから、成案のとりまとめにむけて、民主党や総務省・地方自治体などから強い反発が生じた。6月、民主党の「社会保障と税の抜本改革調査会」（会長＝仙谷由人党代表代行）「税制改正プロジェクトチーム」合同総会では、与謝野経済財政相に対して批判が相次いだ。成案をまとめるための政府・与党幹部でつくる「成案決定会合」（議長＝野田財務相）の6月10日の初会合で、首相が「20日に成案」と決意を語ったものの、輿石参議院議長が「そんなに急いで大丈夫か」と指摘した。税制改革案を審議する公式の組織であるにもかかわらず、実質的に消費税増税の決定の場から排除されてきた政府税制調査会（会長＝野田財務相）は7日から審議をスタートしたが、16日の会合で反対意見が続出した結果、意見集約を見送り、対応を野田会長ら幹部に一任した。

地方自治体も強く反発した。2011年2月、与謝野経済財政相が消費税率引き上げに際しての地方への配分比の上乗せについて否定的な考えを示したことから、全国知事会は臨時の会合を開き、集中検討会議に地方の意見が反映されるよう、政府に対して文書で要請した<sup>(4)</sup>。しかしこの要請は受け入れられず、6月13日の「国と地方の協議の場」（議長＝枝野官房長官）の初会合で、国が社会保障・税一体改革原案について説明した。地方六団体は、消費税の用途が国費を充当する事業（地方歳出では国庫補助事業）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<sup>(5)</sup>。同日、片山総務相は政府・与党の成案決定会合で、社会保障の地方単独事業費が2015年度に約9.2兆円に達するとの試算を明らかにしている。「国と地方の協議の場」は国・地方関係を見直す地域主権関連3法（2010年4月成立）に基づき設置されたものであり、国レベルの政策決定に地方自治体が公式に参加する場として意義深いものがあるが、地方自治体側の意見を聴かないままに国が策定した案について、とりまとめ期限を予め決めた上で協議す

---

(4) 「読売新聞」2011年2月26日付。

(5) 「国と地方の協議の場」の初会合については、「毎日新聞」2011年6月14日付が詳しく報じている。

るやり方では、国・地方が対等の立場に立っているとはいえない<sup>(6)</sup>。

2011年6月17日には、「社会保障・税一体改革」の修正案が示された。増税の条件として、「経済条件の好転」を盛り込み、与党内の強い反対意見に配慮した。財務省と与謝野経済財政相の消極的な姿勢にもかかわらず、消費税増税による増収分は、地方単独事業を含めた社会保障給付の公費負担割合に応じて国・地方に配分するとして、地方自治体側の要求が一定程度盛り込まれた。修正案が示された後も民主党内の消費税増税に対する強い反発は収まらず、菅首相がこだわった6月20日の成案決定は見送られた。民主党の「社会保障と税の抜本改革調査会」は、6月24日、消費税率引き上げ時期は「2010年代半ば頃まで」など幅のある表現とするよう求める意見書を政府に示し、反映させるよう求めることで大筋一致した。政府・与党は6月30日に、「経済条件を好転させることを条件として」「2010年代半ばまでに消費税率を段階的に10%に引き上げる」という方針を盛り込んだ「社会保障・税一体改革成案」を決定したが、閣議決定は見送られ、閣議報告という扱いになった。

## 1. 「社会保障・税一体改革」を導く菅内閣の政策の特質

### (1) 雇用・内需創造型「新成長戦略」と「財政運営戦略」

民主党は2009年8月の総選挙にむけてのマニフェストやINDEX2009で、「子ども手当」の創設、従事者の待遇改善を中心的な手段とする医療・介護の再生など、「生活重視」の政策への転換を打ち出し、政権を獲得した。2010年度予算では、マニフェストに掲げた重要な政策のうち、「控除から手当へ」（扶養控除のうちの年少控除の廃止と所得制限なしの家族手当の創設）、高校授業料の無償化、農家への戸別補償などは部分的に実現し、「生活重視型予算」への第一歩を歩んだ<sup>(7)</sup>。

2010年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」では、「第三の道」による日本経

(6) 「国と地方の協議の場」の意義については、拙稿「国家財と地方財政 — <国と地方の協議の場>と関連させて —」現代社会構想・分析研究所『現代社会の構想と分析』第8号、2010年7月、7～23頁を参照のこと。

(7) 国の2010年度予算については、拙稿「<生活重視型>予算への第一歩、安定的財源確保が中期的課題」生活経済政策研究所『生活経済政策』第157号、2010年2月、8～13頁を参照のこと。

済の建て直しを打ち出した<sup>(8)</sup>。我が国の経済社会の呪縛となっているのは、産業構造・社会構造の変化に合わない二つの道による政策ととらえている。「第一の道」は公共事業中心の経済政策であり、1990年代以降は従来型のインフラへの投資効率が低下してもなお、既得権擁護のためのばら撒きが続けられた。「第二の道」では行き過ぎた市場原理主義に基づき、供給サイドに偏った生産性重視の経済政策が推進された。一企業の視点ではリストラの断行による業績回復が妥当な場合もあるが、国全体としてみれば多くの人が失業する中で国民生活はさらに厳しくなり、デフレ経済に陥った。「第三の道」では、経済社会が抱える課題の解決が新たな需要や雇用創出のきっかけととらえる。持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭して貯蓄から消費への転換を促し、経済成長の礎となるとする。

## (2) 財務省主導型財政政策への転換

菅首相は、財務相時代から「ギリシャ危機」の教訓を理由とした財務省の消費税増税による財政再建戦略に乗る誤りを犯してきた。その誤りの主な理由は次の通りである。

- ① 国債の保有者構成における海外の比率（2009年6月）は、アメリカ47.7%、イギリス32.0%、ドイツ53.8%に対して、日本ではわずか5.8%にすぎない。
- ② 日本の対外純資産残高は2000年9月末に266兆2,230億円と過去最高を記録した。
- ③ 国内では事業法人が膨大な内部留保を抱え、「資金余剰」を示してきた。

個人部門と法人企業部門の資金余剰（貯蓄超過）が膨大な日本では、大幅な財政赤字→国債への市場の信認低下と国債価格の暴落→資金の海外流出と為替相場の暴落という「ギリシャの悲劇」は生じないのである。当面は資金過剰（貯蓄過剰）であるとしても、高齢化に伴い個人貯蓄率は低下傾向を示し、景気が回復すれば法人企業部門は資金不足に転じるという議論がある。個人貯蓄率は低下しても、膨大な個人貯蓄のストック（約1,400兆円）が目立って低下することはない。企業部門は非正規雇用の拡大と法人税減税により膨大な内部留保があり、景気回復により設備投資が回復しても「資金過剰」基調に変化がないことは、小泉内閣下の輸出主導型景気上昇局面で示されている。

---

(8) 民主党政権の新成長戦略については、拙稿「<新成長戦略>の構想と現実」『自治総研』第386号、2010年12月、55～71頁を参照のこと。

### (3) 「財政運営戦略」による財政再建最優先路線の設定

「新成長戦略」が決定された直後の2010年6月22日に「財政運営戦略」が閣議決定され、財政再建最優先路線が設定された。その内容は、「基礎的財政収支」（プライマリー・バランス、公債収入を除く歳入マイナス国債費を除く歳出）を遅くとも2015年度までに2010年度比で半減、2020年度までに黒字化するというものである。2021年度以降、1.8倍と先進国で最も高いGDP比の国・地方長期政府債務残高を安定的に引き下げる目標を設定した。2011～2013年度の中期財政フレームでは、「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出のうち国債費および決算不足補てん繰り戻しを除いたもの）を2010年度の水準（約71兆円）以下に抑えるとした。

政府は、2010年7月27日に「2011年度予算の概算要求組み換え基準」を閣議決定し、財政運営戦略の中期財政フレームに沿った「財政健全化計画」を策定した。新規国債発行額を前年度水準（44兆3,000億円）以下に抑制し、基礎的財政収支対象経費を2010年度の水準（約71兆円）以下に抑えるとした。約1兆3,000億円の自然増が見込まれる社会保障費を除いた約2兆円を対象に、各省庁で1割削減する一方で、削減分のうち1兆円を超える額を成長戦略やマニフェスト関連事業に充当する「特別枠」とする。中期財政フレームと財政健全化計画に基づいて編成された2011年度予算案では、3歳未満児に対する子ども手当の2万円への引き上げを除くと、社会保障・教育関連の目立った政策増は盛り込まれず、「生活重視型」予算への転換は足踏みした<sup>(9)</sup>。

2011年度予算案は衆議院のみの議決で自然成立したが、その財源の裏付けとなる特例公債法案（両院の議決が必要）は、2011年7月現在では野党が多数を占める参議院を通過していない。参議院通過の条件として、自民党・公明党は子ども手当など民主党の政権獲得のマニフェストにおける主要施策の撤回を要求している。

## 2. はじめに「消費税率5%引き上げ」ありきの改革成案

### (1) 社会保障制度の充実（政策増）に必要な公費は消費税1%程度

後述する通り、社会保障改革についてはおおまかな方向が示されているだけで、具

---

(9) 国の2011年度予算については、拙稿「<生活・福祉>重視路線の後退、内需主導型経済への転換は困難」生活経済政策研究所『生活経済政策』第169号、2011年2月、6～11頁を参照のこと。



化で消費税率3%相当の公費増が必要になると算定している。高齢化等に伴う増は、いわゆる自然増のうち経済成長による伸び（「機能維持」に含まれる）を超える増加のことである。これでは消費税率5%増に対応しないので、消費税引き上げに伴う社会保障支出等の増を消費税率1%相当、算出根拠がきわめてあいまいな「機能維持」で消費税率1%相当としている。はじめに消費税率5%引き上げが設定され、事後的に社会保障費の公費増でつじつまを合わせた可能性が濃厚な試算となっている。

## （２） 基礎的財政収支（プライマリー・バランス）の赤字半減に消費税率増税の3%を充当

未来への投資である社会保障のコストを将来世代に先送りすることは許されない。現在の社会保障給付の財源の多くが、赤字公債、すなわち将来世代の負担で賄われている。「現在の世代が受ける社会保障は現在の世代で負担する」との原則に一刻も早く立ち戻る必要がある。今回の社会保障改革の目指すところは「社会保障の機能強化」と「機能維持——制度の持続可能性の確保」である。社会保障改革と財政健全化は相反する課題ではなく、両者を同時達成するしか、それぞれの目標を実現する道はない。このような考えに立って、社会保障・税一体改革においては、社会保障給付にかかる安定財源を確保していくことを通じて、財政健全化を同時に実現するとしている。

この考え方は、2010年12月の社会保障改革に関する有識者検討会報告に基づく。そこでは「社会保障強化だけが追求され財政健全化が後回しにされるならば、社会保障制度もまた遠からず機能停止する。しかし、財政健全化のみを目的とする改革で社会保障の質が犠牲になれば、社会の活力を引き出すことはできず、財政健全化が目指す持続可能な日本そのものが実現しない」としている。

しかし社会保障・税一体改革の内実は、図1に示される通り、5%の消費税率引き上げのうち、約3%分は国・地方のプライマリー・バランス（PB：基礎的財政収支）の改善に充当されるのであり、社会保障の充実（政策増から政策減を差し引いたネットの増加）に充当されるのはわずか1%分にすぎない。「財政運営戦略」における財政健全化目標（国・地方の基礎的財政収支赤字の対GDP比を、2015年度までに2010年度から半減し、2020年度までに黒字化する）を達成するには、内閣府「経済財政の中長期試算」（2011年1月策定、年央に改訂）を前提とすると、2015年度までに消費税率で3%相当の増税が必要になると算定されている。

社会保障制度の充実に消費税増税分のわずか1%しか充当しない社会保障・税一体



改革は、社会保障強化と財政健全化の同時達成を標榜しながら、内実としては財政再建最優先政策が貫かれており、「新成長戦略」の「第三の道」への歩みを阻むものとなっている。

### 3. 「安心に基づく活力」をもたらすにはほど遠い 社会保障改革

#### (1) 「参加保障・普遍主義・安心に基づく活力」が基本理念

2010年12月の社会保障改革に関する有識者検討会報告では、「3つの理念」（①参加保障、②普遍主義、③安心に基づく活力）と「5つの原則」（①全世代対応、②未来への投資、③分権的・多元的供給体制、④包括的支援、⑤負担の先送りをしない安定財源）が示され、「社会保障・税一体改革成案」に盛り込まれた。

自公政権時代の成長の「第一の道」・「第二の道」の追求によりセーフティネットに生じたほころびや格差の拡大に対応し、所得の再分配機能の強化や家族関係の支出の拡大を通じて、全世代に通じた安心の確保を図る。支援を必要とする人の立場に立った、包括的な支援体制を構築し、地域で尊厳をもって生きられるような医療・介護が実現した社会を目指す。そしてより受益感覚が得られ、納得感のある社会保障の実現を目指し、国民皆保険・皆年金を堅持した上で、給付と負担のバランスを前提としたOECD先進諸国の水準を踏まえた制度設計を行い、中規模・高機能な社会保障体制を目指すという。

1980年代以降の自民党政権による「小さな政府」指向、財政再建最優先政策の下でOECD先進国の中でアメリカとならんで低水準で推移してきた社会保障の給付水準を、特に低位な家族関係支出を中心に引き上げようとしている。他面、「効率化」＝高機能化により、先進諸国の大規模な水準ではなく、「中規模」な社会保障体制を目指すという慎重なスタンスも示している。

個別分野における具体的改革では、①子ども・子育て支援、若者雇用対策、②医療・介護等のサービス改革、③年金改革、④制度横断的課題としての「貧困・格差対策（重層的ネットワーク）」「低所得者対策」についてまず優先的に取り組む。注目されるのは、個別分野の改革では、負担と給付の関係が明確な社会保険（＝共助・連帯）の枠組みの強化による機能強化を基本とするとしており、財界等が提起してきた

基礎年金の税方式化といった改革を否定していることである。

## (2) 「将来不安」の払拭にはほど遠い社会保障の充実（政策増）

2011年6月末という期限設定と財政再建最優先の枠組みの下で、民主党がマニフェストで掲げた年金、高齢者医療等の抜本的な社会保障改革案は盛り込まれていない。年金については、所得比例年金（社会保険方式）と最低保障年金（税財源、現在価値で7万円）の組み合わせから成る一元化された制度が構想されていた。5月16日の民主党の「社会保障と税の抜本改革調査会」の役員会では、月額7万円の最低保障年金を「年収300万円以上の人から削減し、600万円を超すと打ち切るとして、消費税率換算で3.5%分の新規財源が必要である」との試算が提出された<sup>(10)</sup>。消費税率の5%分引き上げと増収分の財政赤字圧縮への重点的な充当という枠組みからして、民主党マニフェストに基づく年金の抜本改革案は盛り込まれず、工程で「国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、実現に取り組む」と記すにとどめられている。高齢者医療制度の見直しについては、「高齢者医療制度改革会議のとりまとめ等を踏まえ、高齢世代、若年世代にとって公平で納得のいく負担の仕組み、支援金の総報酬制導入、自己負担割合の見直しを検討する」と記すにとどめられている。

年金、高齢者医療などの抜本改革を放棄した菅首相は、5月23日の集中検討会議で、①非正規労働者の社会保険（厚生年金や健康保険）適用拡大、②医療、介護、保育、各制度の自己負担を「総合合算」して限度を設ける制度の導入、③幼保一元化など子育て支援強化の3分野を重点的に検討するよう指示した<sup>(11)</sup>。

そこで社会保障制度の充実（機能強化、政策増）として掲げられた主な政策は次の通りである。

- ① 医療・介護等の自己負担の低所得者負担軽減の拡充、番号制度等の情報連携基盤の導入を前提とする自己負担の総合合算制度の導入。
- ② 年金の最低保障機能の強化
  - 年金の低所得者加算（月額1.6万）……すべての人が加入する新しい年金制度である。国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、実現に取り組む。当面、低所得者——単身者の場合年収65万円以下——等に対して構想の最低保障年金7万円と老齢基礎年金の平均額5.4万円の差の月額1.6万円を支給する。

(10) 「毎日新聞」2011年5月24日付。

(11) 「毎日新聞」2011年5月24日付。

- 障害基礎年金への加算
  - 受給資格期間の短縮。短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大。
- ③ 子ども・子育て支援
- 待機児童解消のため3歳未満児保育の量的拡充（3歳未満児の保育利用率 2010年23%→2014年35%→2017年44%）
  - 質の高い学校教育・保育の実現（幼保一体化の推進）

医療・介護、年金、子ども・子育て支援については、充実（政策増）に伴う公費負担の増加が表1の通り試算されている。急性期医療への医療資源等の集中投入・在宅医療の充実等8,700億円程度、子ども・子育て支援0.7兆円、年金の低所得者対策・受給資格期間短縮0.6兆円が公費負担増加の比較的大きな政策である。子ども・子育て支援については、子育て支援の新システムの検討において税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円超程度の措置を今後検討するとしている。社会保障改革に盛り込まれた0.7兆円の確保すら消費税率5%引き上げ次第であり、それ以外の財源を確保して1兆円超とするのは著しく困難である。

参議院で多数を占める野党の「バラマキ」批判により、ヨーロッパ先進国と比較すると支給額、支給年齢（18歳までが一般的）等で十分とはいえない子ども手当は政権獲得時のマニフェストから大幅に後退しようとしている。後年度に高齢者を支える現在の子どもの数を縮小したままにしておくことが、後世代にとっての最大の負担である。少子化に歯止めをかけることができれば、後世代の1人当たり負担を軽減することが可能になるからである。公債残高を減らすことのみを後世代の負担軽減ととらえ、子育て支援の現金給付・サービス給付への財源投入を抑制することは、「世代間の負担の公平」の短絡的な理解による誤った政策である。

今後とも社会保障制度の中核に据えるとした社会保険の改革で意義深いのは、被用者医療保険や厚生年金の適用拡大である。非正規労働者が短時間労働者を中心に被用者保険から排除されており、パート主婦を除いては国保や国民年金の未加入により現在または将来の医療・年金給付から排除される者が拡大しつつある。併せて市町村国保の悪化や基礎年金としての国民年金財政における2号被保険者（主に正規労働者）の負担増加をもたらしている。消費税の年金目的税化により基礎年金を税方式へ移行することにより、未加入問題を解決しようとする構想が数兆円の事業主負担が軽減される財界を中心に提起されてきた。成案が、企業から中低所得者に負担を転嫁する基礎年金の税方式への移行等の構想を採用せず、被用者保険の適用拡大を盛り込んだの

表1 社会保障改革の費用（公費）推計 — 2015年度、2011年度比増減額 —

	充 実	重点化・効率化	計
子ども・子育て支援	0.7兆円程度*	—	0.7兆円程度
医療・介護	2.4兆円程度	1.2兆円程度	1.6兆円程度**
急性期医療への医療資源の集中投入、在宅医療の充実等	8,700億円程度		
受診時定額負担の導入		初診・再診時100円で1,300億円程度	
平均在院日数の減少等		4,300億円程度	
I C Tの活用による重複受診・重複検査・過剰な薬剤投与等の削減等		1,200億円程度	
介護保険における居住系サービスの充実	2,500億円程度		
医療・介護のマンパワー充実	2,400億円程度		
国保の低所得者保険料軽減の拡充等	2,200億円程度		
介護保険1号保険料の低所得者保険料軽減強化	1,600億円程度		
長期高額医療の高額療養費の見直しによる負担軽減	1,300億円程度		
短時間労働者に対する被保険者保険の適用拡大		1,600億円程度	
介護納付金の総報酬制導入		1,600億円程度	
受診時定額負担の導入		1,300億円程度	
年 金	0.6兆円程度		
低所得者加算、障害者基礎年金への加算、受給資格期間の短縮	0.6兆円程度		0.6兆円程度
高所得者への基礎年金支給額削減		年収1,000万円から減額開始 1,500万円以上は公費負担分全額減額で450億円	
デフレ時にもマクロ経済スライド実施(給付額引下げ)		***	
計	3.8兆円程度	1.2兆円程度	2.7兆円程度

\*税制抜本改革以外の財源を含めて1兆円超程度の改革を今後検討。

\*\*総合合算制度の導入による公費増（0.4兆円程度）を含む。

\*\*\*マクロ経済スライドについて特例水準を3年間で解消すると、年金額が2.5%削減され、毎年0.1兆円程度公費縮小。

その後、単に毎年マイナス0.9%のマクロ経済スライドをすると、毎年0.1兆円程度の公費縮小。

基礎年金の支給開始年齢を1歳引き上げるごとに、引き上げ時に0.5兆円程度公費縮小。

出所：「社会保障・税一体改革成案」別紙2の表より作成。

は適切である。これにより事業主負担のみならず被用者負担も増加するのであるから、非正規労働者の負担能力を高める政策と一体的に実現することが緊要である。

就労促進では、全員参加型社会の実現として、2009～2020年に就業率を若者について74%から77%へ、女性（25～44歳）について66%から77%へ、高齢者について57%

から63%へ引き上げるとともに、福祉から雇用への移行を狙いとして障害者の実雇用率を2010年度の1.68%から2020年までに法定雇用率の1.80%まで引き上げるとしている。

ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現では、非正規労働者の公正な待遇確保に横断的に取り組むための総合ビジョンを2011年度に策定し、有期契約労働者の雇用の安定や処遇の改善に向けた法制度の整備の検討も2011年度に結論を出すとしている。民主党政権下では、最低賃金の引き上げにしても、労働者派遣法の改正にしても、政権獲得時の構想から大幅に後退している。この課題は、脱原発のエネルギー政策転換とともに、自公政権からの政権交代を意味あるものとする試金石といえる。

### (3) 「将来不安」を強める「効率化」（政策減）

消費税増税分を基礎的財政収支の半減に重点的に充当するため、社会保障の多面的な「効率化」（政策減）が盛り込まれている。医療では、平均入院日数の減少、受診時定額負担（1回100円）が掲げられたが、6月17日に決定した政府最終案に盛り込まれていた高齢者（70～74歳）の医療費自己負担1割から2割への引き上げは民主党議員の反対により、「高齢者医療制度」の見直しという表現にとどめられた。2号被保険者（40～64歳）の介護保険料では、ボーナスも賦課基準に算入する「総報酬制」へ切り替える。

在宅医療・介護の基盤が整備されないうちに、入院期間短縮化による医療費削減のために、病気が慢性化した高齢者は短期間のうちに退院を余儀なくされ、家族は病院探しに追われる。

老人保健施設等に入所できた場合には多額の自己負担が求められ、多くの場合には家族を過労に追い込む在宅医療・介護に追い込まれる。ますます強まる医療・介護の家族依存は、現在・将来の「生活不安」の主因の一つであるにもかかわらず、税・社会保障一体改革の「効率化」はそれを増幅する。

年金については最低保障機能の強化が盛り込まれ、税財源による最低保障年金（月額7万円）を導入する改革構想が提起されているにもかかわらず、検討課題としてむしろ「将来不安」を強める厚生年金の支給開始年齢引き上げスケジュールの前倒しと年金支給開始年齢の68～70歳への引き上げが掲げられている点が注目される。60歳前半の特別支給の厚生年金の定額部分は2014年度からなくなり、報酬比例部分のみの部

分年金のみになる。それに対応して2006年施行の高齢者雇用安定法改正により、企業は2013年度までに65歳までの雇用維持措置を段階的に整備することが義務付けられた。2026年以降は男子、2030年以降は女子の年金支給は原則65歳からになる。

「社会保障と税の集中検討会議」が提出した社会保障改革案の参考資料では、(i)厚生年金（報酬比例部分）の年金支給開始年齢の65歳への引き上げスケジュールを現在の3年に1歳ずつ引き上げから2年に1歳ずつ引き上げる例を示している。これにより男子の場合、65歳支給は現行の2026年（1961年生まれから適用）から2022年（1957年生まれから適用）に繰り上げられる。(ii)厚生年金（報酬比例部分）について、現行のスケジュールの後、同じペース（3年に1歳繰り上げ）で68歳まで引き上げ、併せて基礎年金についても68歳まで引き上げる。(iii)よりドラスティックな方式は、(i)の方式で65歳引き上げの前倒しを行った後、さらに同じペース（2年に1歳繰り上げ）で68歳まで引き上げるもので、2028年には完全に68歳支給（1960年生まれから適用）になる。(i)と(iii)の方式を採った場合、1961年以降生まれの男子は、65歳で年金受給が開始しないうちに、68歳支給に繰り延べられる可能性が高い。

68歳受給が開始しないうちに70歳支給に繰り延べられる可能性もあり、年金が「逃げ水」のようになろうとしている。「先進諸国（欧米）の平均寿命・受給開始年齢を十分参考にし、高齢者雇用の確保を図りつつ、68～70歳へのさらなる引き上げを視野に検討」としている。アメリカ、ドイツが65歳から67歳へ、イギリスは65歳から68歳への引き上げが決定している（表2参照）。決定から完了までの期間はアメリカ44年、

表2 主要国における年金支給開始年齢の引き上げ

	引き上げ内容（歳）	決定時期	決定から完了までの期間
アメリカ	65→67	1983年	44年
イギリス	女 60→65	1995年	25年
	男女 60→65	2007年	39年
ドイツ	65→67	2007年	22年
フランス	60→62	2010年	8年
日本	男 55→60	1954年	19年
	女 55→60	1985年	14年
	定額 男 60→65	1994年	19年
	部分 女 60→65	1994年	24年
	報酬比例 男 60→65	2000年	25年
	部分 女 60→65	2000年	30年

出所：「東京新聞」2011年7月17日付。

イギリス39年、ドイツ22年と日本で想定される期間（経過期間は2年に1歳として65歳から68歳への3歳繰り延べでわずか6年、プラス法案成立から繰り延べスタートまでの年数）よりは相当長い。

ドイツでは定年制はなく、年金支給開始年齢が実質的な定年であるため、定年と年金支給開始年齢の間に空白期間は生じない。日本で2006年施行の高年齢者雇用安定法改正では、(i)定年の引き上げ、(ii)定年後の継続雇用制度の導入、(iii)定年の廃止のいずれかの実施が義務付けられた。厚生労働省が2010年に従業員31人以上の企業を対象として実施した調査によると、96.6%の企業が何らかの雇用確保策を講じているが、うち8割以上が(ii)を採用している。(ii)を採用した企業のうち、希望者全員が雇用される企業は41.4%にすぎない。こうして65歳までの雇用が十分確保されないうちに、68～70歳への繰り延べが提起されている。支給開始年齢を1歳引き上げごとに基礎年金への公費負担が0.5兆円削減されると試算されている。財政再建を最優先した年金改革構想となっており、国民の将来不安を強める。

#### (4) 「第三の道」による成長を阻む社会保障改革

「デフレ脱却の取組み、経済成長との好循環の実現」では、「社会保障・税一体改革により、社会保障分野における潜在需要を顕在化し、安心できる社会保障制度を確立することが、雇用を生み、消費を拡大するという経済成長との好循環を通じて、成長と物価の安定的上昇に寄与する」として、社会保障・税一体改革を新成長戦略の「第三の道」、内需創造型社会への転換を推し進めるものと位置づけている。経済成長との関連は、①医療や介護分野での雇用の創出、②国民の現在、未来への安心感の醸成による貯蓄削減・消費拡大という需要面での寄与と③民間企業を含めた多様な事業主体の新規参入促進と④医療イノベーション、ライフ・イノベーションの推進という供給面での寄与と需要・供給両面からとらえられている。そこで社会保障の充実のうち新成長戦略と特に関係が深い項目とされているのは次の通りである。

- 子ども・子育て……指定制の導入による保育等への多様な事業主体の参入促進、女性の就業率の向上、保育等の従業者の増加
- 医療・介護……急性期医療への医療資源等の集中投入、地域包括ケアシステムの構築等在宅介護の充実といった重点化によるマンパワー増強

医療・介護・保育等における雇用・従業者の量的拡大が新成長戦略と対応しているが、それが診療報酬・保育費用の補助単価（または交付税単位費用）の抜本的

改善を通じて、安定雇用、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現といった質的改善を図るという方向性は示されていない。安定雇用が確立されなければ、成長軌道を転換し、引き上げる「新たな産業分野の育成」には寄与しない。

保育所における待機児童の解消では、「効率化」を狙いとした多様な事業主体の参入が掲げられており、直営と比較して低賃金を特徴とする民間営利企業等に福祉市場を開放してきた成長の「第二の道」の継続という後ろ向きの姿勢もみられる。現在、待機児童が多い大都市について進められている面積基準の緩和といった保育基準の引き下げと民間営利企業の参入促進が併進するならば、過密・職員不足による乳児の圧死等への親の不安は高まる。

社会保障改革では、充実策（政策増）が盛り込まれているものの、「消費税率引き上げの1%分プラス効率化分」という財政再建最優先の政策による財源の制約により控えめである。一方、「効率化」（政策減）では、医療における「入院期間の短縮」、年金における支給開始年齢引き上げの繰り上げ実施と68～70歳へのさらなる引き上げが盛り込まれており、現在・将来の生活不安を強める。総体として社会保障改革は、「将来不安」の払拭による貯蓄から消費への転換を通じて「内需創造型社会」を目指すとする「第三の道」への転換を阻む内容になっている。

#### 4. 消費税増税のみに依存する財政再建・社会保障の安定財源確保と消極的な逆進性緩和措置の採用

##### (1) 2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方5%）引き上げ

「Ⅰ 社会保障改革の全体像」、「Ⅱ 社会保障費用の推計」を踏まえた「Ⅲ 社会保障・税一体改革の基本的姿」においては、(1)消費税込を主たる財源とする社会保障安定財源の確保は、「国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分ち合う観点などから、社会保障給付に要する公費負担の費用は、消費税込（国・地方）を主な財源として確保する」として、社会保障・税一体改革が企図する主目的としての財政再建の財源確保と副次的目的としての社会保障充実の財源確保を消費税増税のみに依存して進めようとしている。

「Ⅴ 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」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



正法附則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。2009年度税制改正法附則104条第1項は、自公政権時代に2010年代半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨として、基礎年金の国庫負担割合の1/2への引き上げのための財源措置、年金・医療・介護および少子化対策の費用の見通しを踏まえて、遅滞なく、かつ段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとするとして規定している。自公政権時代に決定された道筋に沿って法制化しようとしているのであり、野党は当然協議に応じるべきであるという姿勢を示しているといえよう。ただしこの附則では、「平成二十（2008）年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として」としており、デフレの持続と大震災による一層の経済の落ち込みにより、法制化の前提条件は整っていないとみるべきである。

あらゆる世代の負担は直接税改革を通じても実現できるにもかかわらず、「広く公平に」と水平的公平を重視し、垂直的公平を無視した財源論となっている。「IV 税制全体の抜本改革」では、個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税にわたる改革を進めるとしながらも、消費税増税について税率引き上げ幅まで具体化し、今年度中の法制化まで盛り込まれているのとは対照的に、直接税改革については抽象的に方向性を示すにとどまっている。

個人所得課税では、格差の是正や所得再分配機能等の回復のため、各種の所得控除の見直しや税率構造の改革を行う、所得把握のための番号制度等を前提に関連する社会保障制度の見直しと併せて給付付き税額控除の検討を行うとしている。しかし垂直的公平を図る上で効果的な「包括的所得税」（あらゆる所得を合算して累進課税を適用）ではなく、金融所得課税の一体化に取り組むとしている。金融所得課税は、利子・配当・証券キャピタルゲイン課税を累進税率の網の目から外して、20%という低い比例税率を適用するとともに、株式投資等による損失を利子や配当から控除できるように損益通算範囲を拡大するものである。

モデルとなっているスウェーデンなど北欧諸国の「二元的所得税」では、金融所得の比例税率は35%と日本よりもかなり高く、多額資産者優遇にならないように資産課税を強化している。日本における金融所得課税の一体化は、「貯蓄から投資へ」をスローガンに、株式市場へ国民の貯蓄を動員し、日本の証券市場の国際的地位を高める「金融大国」を狙いとした小泉・竹中「構造改革」の一環として推進されてきたものである。そのモデルは法人利潤の約4割を金融部門が稼ぎだしてきたアメリカであり、

「金融大国」が本家・アメリカでリーマン・ショックにより破綻に瀕したにもかかわらず、民主党政権は依然として「金融大国」を目指している。高額所得者ほど金融所得のウエイトが高いので、給与所得を中心に税率の累進度を強めたとしても、格差是正、垂直的公平の確保の効果は限られたものとなる。

## (2) 消費税の社会保障目的税化、社会保障の公費の消費税依存と絶えざる税率引き上げ

消費税収（国・地方）のうち国分は、現在予算総則上高齢者三経費（年金、医療、介護）に充当することになっているが、今後は高齢者三経費を基本としつつ、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」（「社会保障四経費」、2009年度税制改正法附則104条）に充当する分野に拡充する。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、区分経理を徹底する等、その使途を明確化する（消費税収の社会保障財源化）としている。

問題なのは、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ことである。社会保障給付にかかる公費をほとんど逆進的な消費税によって調達しようとする他の先進国では例をみないドラスティックな構想になっている。消費税増税を重視する極端な提案としては、西沢和彦氏の国債残高の一部（特例国債残高のうちこれまでの社会保障関係費によって生じたもの）を社会保障特別会計に付け替え、社会保障目的消費税で利払いと償還を行うという提案がある<sup>(12)</sup>。税財源としては消費税のみで社会保障関係費を賄うという制度がない時期にまで遡って、社会保障関係費充分の特例公債・元利償還費に消費税を充当すべきとする、消費税社会保障目的税化の拡張解釈である。

消費税の社会保障目的税化と社会保障財源・公費の消費税依存がセットで実施されると、消費税率は絶えず引き上げられる。消費税のGDP弾性値はおおむね1であり、少子高齢化の急激な進展により社会保障給付費のGDP比は上昇してゆくからである。

「Ⅲ 社会保障・税一体改革の基本的姿」の「1 社会保障の安定財源確保の基本的枠組み」では、「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

---

(12) 西沢和彦『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社、2011年、93頁。

保障改革にかかる安定財源を確保する」としており、10%への引き上げは消費税率引き上げの第一歩にすぎないことを明記している。

他の先進国では、社会保障・公費は一般税としての所得税・法人税・付加価値税という基幹税全体で調達しているのであり、付加価値税とリンクしている例はない。付加価値税は安定性に富むものの、伸張性に欠け、企業が負担を逃れ、個人では逆進的負担を伴うという欠陥があるからである。

### (3) 消費税の本格的な逆進性緩和措置の採用は見送り

注目されるのは、「Ⅲ 社会保障・税一体改革の基本的姿」では消費税の逆進性緩和措置について一切触れていないことである。「Ⅳ 税制全体の抜本改革」の消費課税では、いわゆる逆進性の問題について、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みてもなお対策が必要となった場合には、制度の簡素化や効率性の観点から、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。消費税率が5%の時期ならまだしも、2桁台に引き上げられた後にも本格的な逆進性緩和措置を採用しないのは、先進国ではニュージーランドを除いては例をみない。国民生活への影響を配慮せずに、財政再建を目指して税収確保のみを狙う財務省の路線を民主党政権がそのまま受け入れたものであり、「生活重視」を掲げて実現した政権交代の意義の喪失を示す典型的な政策の一つである。

表3は、内閣府の報告書に掲げられた消費税率引き上げによる所得階級（家族数を調整した等価世帯所得）別の所得に対する租税負担率を示したものであり、八塩裕之氏・長谷川裕一氏が試算した計数である。

現行税制の消費税等間接税負担率は、等価所得階級Ⅰ（平均世帯所得98.1万円、等価世帯所得59.5万円）で16.5%（うち消費税11.2%）、等価所得階級Ⅹ（平均世帯所得1,558.2万円、等価世帯所得884.2万円）で1.8%（うち消費税1.4%）と逆進的になっている。消費税等間接税の負担構造が逆進的になるのは、所得に対する消費の割合が等価所得階級Ⅰで278.7%（高齢者等が貯蓄取り崩しにより消費）、等価所得階級Ⅲで97.6%と高いのに対して、等価所得階級Ⅹでは32.2%と著しく低いことによる。

消費税率を一律10%へ引き上げた後の消費税等間接税負担率は、等価所得階級Ⅰで28.4%、等価所得階級Ⅹで3.2%と逆進性は一層強まる。消費税負担率の引き上げ幅を示す改革効果が、等価所得階級Ⅹの1.4ポイントに対して、等価所得階級Ⅰで11.9ポイント、等価所得階級Ⅲで4.3ポイントと低所得層で大幅であることによる。この

試算は、「家計費調査」でデータが比較的整備されている勤労世帯（給与・事業所得・農業所得・家計内労働所得から成る勤労所得が世帯所得の半分以上の所得）を対象としているものであり、最高所得層といえども平均世帯所得1,558.2万円以上の家計が含まれている。世帯所得5,000万円、1億円という高額所得層は収入の多くが金融所得を中心とする資産性所得であり、政府統計では把握されない。こうした高額所得層を含めれば、消費税の逆進性は表3に示されるよりも強い。

こうした本格的な逆進性緩和措置の採用に対する財務省、民主党政権の消極的な姿勢を理論面から合理化しているのが、井堀利宏教授（東京大学）と「社会保障政策に関する集中検討会議」の5名の幹事委員の1人である吉川洋委員（東京大学教授）が中心となってとりまとめを行い、内閣府が整理を行った「社会保障・税一体改革の論

表3 消費税率引き上げによる税・社会保険料負担率の変化 — 全世界帯 —

等価所得階級	2007年税制				消費税率一律10%へ引き上げ				
	所得税・住民税	社会保険料	消費税等間接税	計(A)	所得税・住民税	社会保険料	消費税等間接税	計(B)	改革効果(B)-(A)
I	0.2	4.1	16.5	20.8	0.2	4.1	28.4	32.7	11.9
II	0.9	5.9	7.6	14.4	0.9	5.9	13.1	19.8	5.4
III	2.1	6.5	6.2	14.8	2.1	6.5	10.5	19.1	4.3
IV	3.3	6.8	4.8	15.0	3.3	6.8	8.3	18.4	3.4
V	4.4	7.1	4.2	15.8	4.4	7.1	7.2	18.8	3.0
VI	5.2	7.6	3.8	16.5	5.2	7.6	6.5	19.2	2.7
VII	6.2	7.5	3.4	17.1	6.2	7.5	5.8	19.6	2.4
VIII	7.4	7.7	3.1	18.2	7.4	7.7	5.4	20.5	2.3
IX	9.0	7.6	2.7	19.4	9.0	7.6	4.7	21.4	2.0
X	16.6	6.4	1.8	24.9	16.6	6.4	3.2	26.3	1.4
平均	8.8	7.1	3.4	19.3	8.8	7.1	5.9	21.8	2.5
等価所得階級	消費税率 食料品5%、その他12%へ引き上げ								
	所得税・住民税	社会保険料	消費税等間接税	計(C)	改革効果(C)-(A)				
I	0.2	4.1	27.8	32.1	11.3				
II	0.9	5.9	12.7	19.5	5.1				
III	2.1	6.5	10.2	18.8	4.1				
IV	3.3	6.8	8.2	18.3	3.3				
V	4.4	7.1	7.2	18.7	2.9				
VI	5.2	7.6	6.4	19.2	2.7				
VII	6.2	7.5	5.8	19.5	2.4				
VIII	7.4	7.7	5.4	20.5	2.3				
IX	9.0	7.6	4.8	21.5	2.1				
X	16.6	6.4	3.3	26.4	1.5				
平均	8.8	7.1	5.9	21.8	2.5				

出所：内閣府「社会保障と税の一体改革の検討報告書」2010年5月30日。

点に関する研究報告書」(2011年5月30日発表)である。

「I. 消費税の逆進性について」では、「1. 総論」の「(1)逆進性を何で測るか：生涯所得でみると縮小」において消費税の逆進性は、通常、消費税の負担額とある一時点の所得額が比べられるが、「ある一時点の所得」に対してみられる逆進性が「不公平」を意味するかという点と必ずしもそうではないとする。「例えば、消費額以上の収入が得られる現役期には貯蓄し、退職後に取り崩すことにより、一定水準の消費を両期間を通じて行うという、単純なライフサイクル・モデルを考えよう。所得に対する消費税の負担は消費税の現役期で軽く、消費性向が高くなる退職後の老年期に重くなる」として、生涯所得が同一である者の間の逆進性を調査時点における年齢の違いに原因を求め、税負担が「不公平」であることを意味するものではないと結論づける。

また生涯所得が多い人も少ない人もそれぞれがその生涯所得を生きている間に使いきるのであれば、または相続した資産と残す遺産とにそれほど違いがないとすれば、消費税の生涯所得に対する負担率は同じであり、生涯所得に対する比例税になるとする。高所得者は生涯所得を生きている間に使いきることはないし、膨大な資産を相続する。生涯所得に差があっても、相続した資産と残す遺産とにそれほど違いがないという全く非現実的な仮定に基づく「消費税の逆進性」論批判を、国民生活に重大な影響を及ぼす抜本的な税制改革の論議に持ち込むことは大いに批判されるべきである。

同報告書「I. 消費税の逆進性について」の「1. 総論」の「(2)逆進性の緩和策としての軽減税率の導入」では、イギリスの民間シンクタンクの研究グループが2010年にまとめた政府への提言レポート「マーズ・レビュー」の単一税率の方が望ましく、所得再分配の手段としては種々の所得支援策の方が望ましいという主張を紹介し、軽減税率の採用に消極的な姿勢を示している。「(5)結び」では「仮に消費税の逆進性に対応する場合、食料品などに軽減税率を適用するという対応は非効率だという見方が専門家の間では国内外を問わず一般的であった。これは高所得者と低所得者の間で食料品の支出割合が小さいためである。同じ大きさの財政資金を用いるならば、対象者を絞った還付(給付)措置の方が、逆進性の是正のために効果が大きい」としている<sup>(13)</sup>。

---

(13) 所得税等の還付(給付)付税額控除には、①勤労税額控除、②児童税額控除、③社会保険料負担軽減税額控除、④消費税逆進性対策税額控除の4つの類型がある。④はカナダで採用されている方式である。ただしカナダは、標準税率5%でゼロ税率と④を併用している。森信茂樹『給付つき税額控除——日本型児童税額控除の提言——』中央経済社、2008年。

こうした「社会保障改革に関する集中検討会議」の検討結果が、「社会保障・税一体改革成案」の「いわゆる逆進性の問題については、……、制度の簡素化や効率性の観点から、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」という表現に反映されている。

表3の左下は、食料品については消費税率を5%で据え置きとし、それによる減収分の補填のための税率引き上げ(2%)と加えて食料品以外の消費財・個人サービスの税率を12%とした場合の、等価所得階級別の負担率の変化を試算している。一律10%への引き上げと比較した場合の負担率の軽減幅は等価所得階級Ⅰを除いては大きくはない。ただしヨーロッパ先進国で軽減税率が適用されているのは、公共料金を含めた生活必需品であり、食料品に限定されているわけではない。

カナダ方式の中低所得者に対する消費税負担額相当額の所得税における還付(給付)は、高所得者にも軽減効果が及ぶ軽減税率よりは再分配政策として効率的である。ただし日本では財政再建最優先政策という枠内での導入となるので、対象者がきわめて所得が低い階層に限定(カナダでは所得税納税者の4割に還付)されたり、所得税の納税者とならない高齢者やワーキングプアが実質的には排除される可能性がある。

いずれにしてもインボイスの導入とリンクした軽減税率の採用が行われないうまま、消費税率が10%からさらに引き上げられる可能性もある<sup>(14)</sup>。本格的な逆進性緩和措置を伴わない消費税率の10%への引き上げにより、食料品の税率は主要先進国では最も高い水準となり、中低所得層の生活を大きく圧迫する。2010年時点の付加価値税率をみると、スウェーデンでは標準税率は25%と高いが、広範な必需品にゼロ税率、6.0%と12.0%の軽減税率が適用されている<sup>(15)</sup>。イギリスではゼロ税率と5.0%の軽減税率、フランスでは2.1%と5.5%の軽減税率、ドイツでは7.0%の軽減税率が適用されている。

(14) 日本の消費税にあたる付加価値税を採用している先進国(アメリカ以外の先進国全て)では、売上税額(税引売上×消費税率)マイナス仕入税額が納税額となっており、日本以外の国では仕入税額は「インボイス」(税額が別掲された納品書等で納入先と税務当局に送付)の記載額とされる。日本では、中曽根内閣のインボイス導入を伴う「売上税」(付加価値税)導入が、中小企業の反対を重要な理由として廃案になったことから、その後継の「消費税」では「インボイス」を導入せず、仕入税額は机上の計算(帳簿方式)で控除している。日本の中小企業のインボイス導入に対する根強い抵抗は、税務当局に売上が完全に捕捉され、所得税・法人税の負担増につながることを怖れるためといわれている。現行の単一税率では、仕入税額は帳簿方式で簡単に算出できるが、複数税率になるとインボイスがないと納税事務はかなり煩雑になる。

(15) OECD, *Consumption Tax Trend 2010*.

#### (4) 中低所得層への負担集中による「内需創造型経済」への転換の阻害

1980～1990年代におけるアメリカ、イギリスに先導された先進国の税制改革の理論的基礎となったのは、経済停滞の原因を政府規制の強化、累進的所得税、賦課方式による公的年金制度による貯蓄不足＝供給不足（投資不足）ととらえる「供給サイド経済学」である。そこで経済活性化の処方箋としては、規制緩和、公的年金の積立方式への移行とならんで、税制改革では所得税のフラット化（最高税率等の引き下げと税率区分の縮小による比例税率化、課税最低限を構成する所得控除の縮小）と消費課税の強化（所得税の直接消費税——課税ベースから貯蓄を控除する「支出税」——への切り換え、付加価値税の導入と税率引き上げ）が提唱される。こうした高所得者優遇、垂直的公平軽視の税制改革が提案されるのは、高所得層ほど貯蓄率が高いからである。

「供給サイド経済学」は、貯蓄不足を基礎として「双子の赤字」（貿易収支の赤字と財政赤字）に悩んできたアメリカの経済条件の下で生み出された経済学である。対極にあるのは日本経済であり、貯蓄過剰＝需要不足が経済停滞を招いている。にもかかわらず「供給サイド経済学」が提唱する付加価値税（「消費税」の税率引き上げ）を本格的な逆進性緩和措置なしに実施するのは誤った処方箋である。消費性向（手取り所得としての可処分所得に対する消費の割合）が高い低所得層を重課するからである。

民主党の新成長戦略は新ケインズ派経済学に立つ研究者の考えを取り入れており、消費税増税を社会保障の充実に充当するならば、経済の成長を促進し、「強い経済」「強い社会保障」「強い財政」が一体的に実現するとする。しかし「社会保障・税一体改革」では消費税増税による増収額は最優先で基礎的財政収支の赤字圧縮に向けられるのであり、需要を刺激する社会保障の充実に充当されるのはほんの一部にすぎない。

2010年代半ばまでに「経済を好転させることを条件として」という条件が満たされる可能性は低いが、一定の景気回復の下で強行した場合には、1990年代の橋本内閣の「財政構造改革」と同様に経済のさらなる停滞を招くおそれがある。1990年代後半に入ると、日本経済はバブル崩壊後の不況から回復しつつあったが、橋本内閣は大蔵省主導の下で財政再建を最優先し、2007年度から公共事業を圧縮するとともに、消費税率の3%から5%への引き上げ（法律改正は村山内閣の時期）を断行した。財政政策の誤りを主因として、日本経済は再び停滞軌道に戻り、1997年における拓殖銀行・山一証券の倒産、「デフレ・スパイラル」と金融システムの麻痺を招いた。

新成長戦略の「第三の道」、内需創造型経済への転換には、本格的な逆進性緩和措置なしの消費税大幅増税は阻害要因となる。消費性向が低い高所得者への所得課税・資産課税は、「供給サイド経済学」に基づく英米の税制改革にならうことにより、自民政権時代に大幅に軽減されてきた。高所得者の租税負担を所得課税と資産課税で復元することは、垂直的公平の確保とともに、日本経済の転換にも寄与する。

## むすび：ドイツ・フランス並みの「生活重視型」中型政府の構築と包括的所得税化

### (1) 日本の「小さな政府」と増税への強い抵抗

日本は主要先進国の中でアメリカとならんで「小さな政府」を特徴としている。国民所得比の租税・社会保険料負担率（財政赤字を加味した潜在的負担率、2003年）をみると、「大型政府」のスウェーデン71.1%、「中型政府」のフランス（66.5%）・ドイツ（58.4%）に対して、日本（43.9%）、アメリカ（38.3%）にとどまっている。

大幅な財政赤字、急速な高齢化に伴う社会保障費の自然増、医療・介護保障・貧困対策・少子化対策の充実などを考慮すれば、日本においても負担増は避けられないが、国民の抵抗が強く、各政党は提起できない。その大きな要因の一つとして、国民の負担が自らの生活の保障と結びついているという実感をもてないことがあげられる。

「小さな政府」の日本は、主要先進国の中でアメリカに次いで所得格差が大きく、貧困者の割合が高いのである。

日本では、表向きの公的負担率（租税・社会保険料/GDP）は「大きな政府」をもつスウェーデンの半分である（表4参照）。しかし社会保障と公教育支出による個人の受益率を差し引いた純公的負担率では、一般政府の財政収支比率を加味した潜在負担率でも日本はスウェーデンを上回っている。個人に還元される財政支出のウエイトが低いと、公的負担が自分達の生活を支える財政支出とリンクしているという実感が乏しいのである。

増税は国民生活とそれを支える公共サービスの再生プランと関連づけて提起しなければ、中低所得層の納得を得ることはできない。「自助努力」で対応可能な高所得層と公共サービスの受益のみを享受しようとする企業は消費税増税以外の増税に反対する。



表4 日本とスウェーデンの純公的負担率：1998年

— (公的負担マイナス社会保障費・教育費による受益) / GDP × 100 —

%

	スウェーデン	日 本
公的負担率 (1)	26.8	51.6
一般政府財政収支 (2)	-5.5	2.1
潜在公的負担率 (3) = (1) - (2)	32.2	49.5
個人の受益率 (4) = (5) + (6)	18.3	37.6
うち社会保障給付金 (5)	14.7	31.0
公教育支出 (6)	3.6	6.6
潜在純公的負担率 (7) = (1) - (4)	14.0	11.9

出所：藤井威「スウェーデンの福祉と経済」生活経済政策研究所主催講演会  
(2005年12月21日) レジメ、3頁。

## (2) ドイツ・フランス並みの「生活重視型」中型政府への転換が長期的課題

すでに小泉内閣における財政再建第1期(2002～2006年)の「福祉見直し」により、福祉を中心とする生活保障機能は著しく弱体化した。「小さな政府」指向を維持して、福祉・教育等の再生を部分的なものにとどめると、中低所得者の生活保障の上で「中央・地方政府」財政支出(サービス提供主体はNPO等多様化)の役割は極小化する。国民は政府に不信感を強め、一層の「小さな政府」を求めるという悪循環に陥ってきた。

格差・貧困の拡大、医療・福祉システムの劣化に国民の不安が高まると、自公政権末期には「小さな政府」指向の政策に転換のきざしがみられた。しかし福祉・教育水準をヨーロッパ大陸先進国水準に積極的に引き上げるよりも、消費税増税により租税負担率を「中型政府」並みに引き上げることを通じて、財政再建を図ることに主な狙いはあった。

民主党政権の「社会保障・税一体改革成案」においても「中型福祉」への転換が掲げられているが、主な狙いは自民政権末期と同様である。子ども手当(ヨーロッパ先進国では所得制限なしで18歳まで支給されるのが通例であるが、「バラマキ」という強い批判はない)など家族関係支出、障害者福祉、公的扶助(捕捉率=基準以下の低所得者のうち受給している者の比率が日本はきわめて低い)、教育への公費支出(ヨーロッパ先進国では大学までの授業料は無料が通例)、いずれをとっても一体改革成案の社会保障改革ではヨーロッパ大陸先進国との格差が縮小する見込みはない。

日本の先進国で突出した高齢化と「生活重視型」成長への転換の必要性を考慮して、ドイツ・フランス水準（「国民負担率」で60～65%）の「中型政府」をフレームワークとすべきであると考える<sup>(16)</sup>。現在は「中型政府」に見合った負担増を国民に求める条件にはない。5～6年という中期は、その条件整備の期間と位置づけるべきであり、条件整備の基本は「生活重視型」成長への転換である。税制改革はその基盤となる経済成長の高さのみならずパターン、目指すべき政府規模、多くの国民が税制改革を受け入れる条件整備と関連づけて検討する必要がある。

公的負担が受益を伴うことを実感するには、行政サービスの多くが地方自治体を通じて行われることが望ましい。さらなる分権改革によって税源と責任を大幅に地方自治体に移譲することが課題となる。地方自治体の行政が住民から見えないところで行われたのでは、住民は受益を実感できない。地方自治体が透明性の高い、住民参加を保障した行政の中心的な意思決定・実施主体になることも必要である。

### (3) 所得税の「包括的所得税」化および消費税増税と税源移譲

税制改革では自公政権下で大幅に軽減されてきた大企業と高所得者の負担を復元する社会保険料事業主負担を含めた直接税制の再構築が最優先課題であり、消費税増税は成長戦略と財政支出構造の転換の後に、地方への移譲を中心に進めるべきである。

個人所得課税では利子、配当、証券・土地譲渡所得を総合課税に組み入れるとともに、最高税率を55%（1999年改革前の50%プラス地方からの税源移譲分3%に近似）に引き上げる。税率を引き上げると労働供給・勤労意欲を阻害するといわれるが、実証研究では主たる稼ぎ手については論証されていないし、税制はそれに影響を及ぼす

---

(16) 「中型政府」にむけた条件整備と税制のあり方については、拙稿「＜小さな政府＞は行き詰まった——」『世界』2008年4月号、141～150頁を参照のこと。企業の公的負担のうち財界が要求する法人所得課税の実効税率の引き下げは課税ベースの拡大に伴う増収の範囲内で行えばよい。

OECD加盟国の社会保障負担を含めた租税体系をみると、1990～2000年に経済のグローバル化、国際的立地競争への対応から法人税率の引き下げ競争が行われたが、法人所得課税の構成比とGDP比の負担率は上昇している。課税ベースを拡大して、純減税にはならない法人税改革を行った国が多いことによる（諸富徹「グローバル化は世界の税制をどう変えたのか」諸富徹（編著）『グローバル時代の税制改革』ミネルヴァ書房、2009年、11～12頁）。

日本は課税ベースの拡大が不十分であったことから、法人所得課税の構成比とGDP比負担率が例外的に低下している。企業の公的負担では、主要先進国と比較して低位な社会保障事業主負担を、非正規労働者の被用者社会保険へ組み入れ、労災保険と同様に支払賃金総額を賦課ベースとすることにより引き上げることが改革方向である。

主たる要因でないといわれている<sup>(17)</sup>。

配当所得や証券譲渡所得に対する徹底した税負担軽減は、「貯蓄から投資へ」、「リスクを引き受ける社会へ」をスローガンにして進められている。大企業の資金調達構造をみると、バブル崩壊後、投資資金はほぼ内部資金で賄える「自己金融」が一般的となっており、中小企業は銀行借入による「間接金融」が中心である。「貯蓄から投資へ」は、一般国民の教育・住宅取得・老後生活に備えた貯蓄を投機的な株式流通市場へ引き入れるためのスローガンであり、「生活重視」の観点からみればそれを税制上促進するのは誤りである。むしろ預貯金利子の回復や消費者金融の上限金利の大幅引き下げといった政策が求められている。

金融所得に対する税率を引き上げると、海外へ資金が流出するという主張があるが、日本における国際資金移動の主要因は、為替レートや金利差であり、税制は副次的要因である。超低金利政策や円安維持政策によりアメリカへの資金流出を促進しておきながら、税制の設計において海外への資本流出を理由として配当所得・証券譲渡所得を軽減し続けるのは、国民に対する欺瞞である。「包括的所得税」の確立の条件整備として「納税者番号制」の導入が必要である。

直接税の再構築（「包括的所得税」の確立と累進性の回復）では、累進税率部分が帰属する国税所得税が増収となる。そこで個人所得税のさらなる地方移譲の条件ができる。国税の最低税率の5%分を「三位一体の改革」では税源移譲で副次的な受け皿であった市町村に移譲する<sup>(18)</sup>。個人所得課税（国・地方）の最低税率分は地方税となり、累進税率分が国税となるスウェーデン型になる。

「三位一体の改革」においては、所得税の5%分の地方移譲の増収効果は3.4兆円と見積もられた（2005年度ベース、個人住民税の最高税率のうち3%分の国への移譲による減収額0.4兆円）。消費税1%の税収は約2.5兆円であるから、所得税の5%分の移譲額は消費率1.3~1.4%分に見合う金額であり、市町村のみを移譲の対象とするならば大きな財源効果をもつといえよう。

「生活重視」の成長戦略の確立、財政面では公的負担が社会保障給付や教育費を通じて受益と結びついていると実感できるシステムへの転換、所得再分配機能と税収調

---

(17) Messere, K. u.a., *Tax Policy : Theory and Practice in OECD countries*, Oxford University Press, 2002, pp.95-96.

(18) 個人所得課税の「包括的所得税化」に伴う国税所得税最低税率部分の市町村への移譲については、拙稿「＜包括的所得税＞化による増税と分権型税制の構築」大阪市政調査会『市政研究』第170号、2011年1月、24~33頁を参照のこと。

達機能を強化した所得税制・資産税制の再構築、企業の適正な公的負担という条件が長期的に整えば、長期的には消費税率の二桁への引き上げと地方への税源移譲が提起されてよい。所得課税、資産課税、消費課税にはそれぞれメリット、デメリットがあり、社会保険料を含む所得課税に過度に依存するのも好ましくないからである。消費税率が二桁になる段階では本格的な逆進性緩和措置の導入が不可欠である。

#### (4) 応能課税による復興債の償還

政府の社会保障・税一体改革成案の策定は、東日本大震災の復興財源とは切り離して行われてきた。復興対策本部（本部長＝菅首相）は復興構想会議（議長＝五百旗頭防衛大学校長）の提言に基づき、2011年7月末までに復興基本方針をまとめ、2011年度第3次補正予算案の骨格とすることとした。7月29日決定された被災地の復旧・復興案に充てる予算の枠組みでは、前半5年間を「集中復興期間」と位置づけて、国費・地方費を合わせて19兆円（2011年度第1次・第2次補正予算計上額6.1兆円を含む）の事業規模で実施する計画である（10年間の事業規模は少なくとも23兆円）。内閣府の6月の試算による震災による被害総額16.9兆円に相応するが、東京電力福島第一原発事故の補償費などは含まれていない<sup>(19)</sup>。

第1次・第2次補正予算計上額を除く13兆円については、歳出削減と復興債などで確保する。政府が民主党に示した原案に盛り込まれていた復興債の償還期間（5年）と復興債の償還財源（基幹税を中心に臨時増税約10兆円）は、民主党の反対で削除された。増税という表現は削除され、「時限的な税制措置」「税制措置は基幹税などを多角的に検討する」と変更された。「時限的な税制措置」の議論は6月以降に政府税制調査会で本格化する。構想会議は所得税、法人税、消費税の基幹税を中心に議論すべきだと提言したが、政府内では被災者にも負担を強いる消費税増税には慎重で、復興財源の大半を所得税と法人税の臨時増税で賄う案が浮上しているという<sup>(20)</sup>。

竹原憲雄教授によると、復興財源構想は増税と復興債の発行に大別される<sup>(21)</sup>。増税策の大半は復興新税構想であり、主に次の4つのタイプがある。

##### ① 消費税増税

(19) 「朝日新聞」2011年7月16日付。

(20) 「読売新聞」2011年7月16日付。

(21) 以下、復興財源構想については主に竹原憲雄「＜地震国＞税制の要件 — 復興財源構想から —」『税制研究』第60号、2011年7月、89～96頁による。

② 所得課税増税

(i) 所得課税付加税……東西ドイツ統合の「連帯税」がモデル

付加税を所得税・法人税に適用する案と租税特別措置や株式課税優遇の改廃の案

(ii) 所得税に限定した増税構想

所得新税として、課税ベースを拡大し、低率一律課税による復興目的税を採用する案と付加税方式による所得税増税を行う案がある。

③ 所得課税プラス消費課税増税を中心にした寄せ集め増税……消費税を重視

④ 化石燃料課税あるいは炭素税

竹原憲雄教授は、復興後税制（経済活性化、格差是正、温暖化税制、地方税充実）との整合、震災地を優遇しながら連帯可能な課税＝応能課税の二つの視点から、ドイツ統一「連帯税」にならった付加税を所得税、法人税、相続税・贈与税に適用することを提案している。2011年度予算ベース税収（22兆7,050億円）に最大10%付加税の場合、2兆2,705億円の増収となって、追加財政支出（15～20兆円）からすると6.6～8.8年分となる。一方、消費税増税は被災地を含む逆進負担を強め、被災地に集中する中小零細企業の価格転嫁を困難にし（さらに滞納を増やす）、個人消費の落ち込みをさらに増幅するために、復興コストの「連帯」負担には相応しくないと批判する。従って消費税増税の復興後福祉目的税への継承は、「地震国」税制のあり方として望ましくなく、むしろ地方消費税の配分増を優先すべきであると主張する。震災復興特別会計を設置し、少なくとも5年間の復興期間に、東日本大震災特例公債法に基づき復興債を発行するとともに、臨時復興増税による税収を繰り入れて償還財源に充てる。

竹原憲雄教授の復興新税構想は連帯可能な課税＝応能課税の視点に立ち資産課税をも対象に含めて、最も説得的である。ただしこの構想は、本稿の「包括的所得税」化の構想とは必ずしも相容れない。課税の簡便さを利点としてあげており、格差是正では所得税・相続税の累進性回復をあげているものの、株式配当・譲渡益軽減は本来課税に戻すか、軽減延長ならその上に付加税を課すとしていて、総合課税化は盛り込まれていないからである。

応能課税を徹底するとともに、社会保障改革のための財源構想と切り離すために、シャープ勧告により導入され、短期間のうちに廃止された経常財産税としての「富裕税」を再導入することを提案したい。廃止の理由としては、大蔵省は税収がきわめて小さいにもかかわらず、資産把握の税務行政が困難であることをあげていた。シャウ

プ勧告では多額資産家層にバランスシートの提出を義務付けた。バランスシートの提出は、富裕税の廃止に伴い一旦停止され、その後復活して現在に至っているが、形骸化している。納税者番号制度の導入とリンクすると多額資産家層のバランスシートの提出により富裕税の課税環境は整う。復興債は数年の据え置き期間を置いて償還すれば、その期間に納税者番号制の導入と資産額の申告、「名寄せ」を行うことができる。

「国民経済計算年報」によると、2009年末における保有資産残高は2,403兆円（金融資産1,453兆円、土地733兆円）、負債を差し引いた純資産額は2,039兆円に達する。純資産額総計の1/5のシェアをもつ富裕層を対象として0.5%程度の税率で課税すると、年間2兆円程度の税収が得られる。5年分の税収で10兆円の復興債を償還できる。

（まちだ としひこ 専修大学経済学部教授）