

## 「消費税の社会保障目的税化」という財政規律

### 目 次

- ・ 基礎的財政収支をどう改善するか
- ・ 歳出削減だけでは収支は改善しない
- ・ 消費税の社会保障目的税化の真意
- ・ 社会保障財源としての消費税の妥当性

慶應義塾大学経済学部助教授 土居 丈朗

### ・ 基礎的財政収支をどう改善するか

今年6月に、財政制度等審議会が、「平成18年度予算編成の基本的考え方について」とする建議をまとめた。その際、今後の一般会計の財政見通しとして、2015年度と2025年度を例示した長期試算を公表した。これによると、図表1のように、歳出を特に削減することもなく自然体で必要額を計上すると、2015年度には83.1兆円、2025年度には102.8兆円まで増加するとされる。他方、税収を特段の税率引き上げを行わずに経済成長に伴う自然増収だけを加味すると、2015年度には58.2兆円、2025年度には69.2兆円になるという。

その結果、一般会計の基礎的財政収支(プライマリー・バランス)は、この自然体のケースでは、2015年度には24.9兆円の赤字、2025年度には33.6兆円の赤字になり、国債残高対GDP比は、2025年度には221.1%に達するという。しかもこれは、一般会計の国債だけであって、国の特別会計や地方自治体の債務は含まれていない。

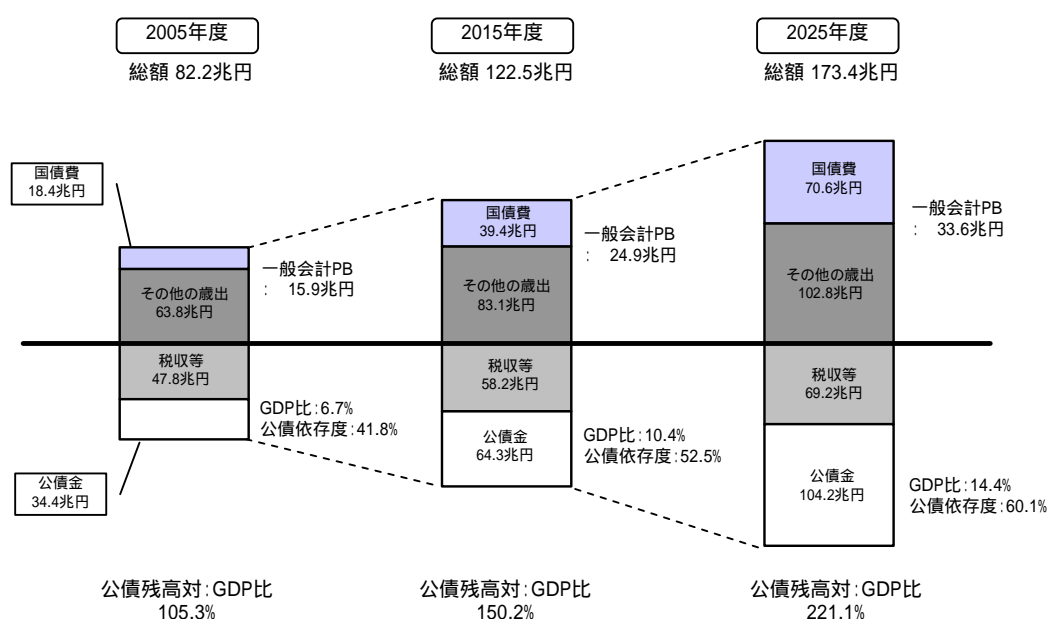
こうした状況は、もはや破局的な状況だといわざるを得ない。先般の衆議院総選挙時から、そうした認識は広まりつつあって、各政党のマニフェストにも、財政赤字をいかに抑制するかが書かれていた。しかし、いつまでに基礎的財政収支を黒字にし、しかもそれをどのような手段で行うかについては、あまり踏み込んで言及されていなかった。

政府が目下掲げている、基礎的財政収支を2010年代初頭に黒字化するとの目標は、方

向性としては正しいが、いつどのような歳出削減をしたり、増税をしたりするかについては、まだコミットしていない状況にある。しかし、刻一刻と政府債務は累増しており、財政再建のコミットメントを先送りすることはもはや許されない状況にある。

本稿では、基礎的財政収支の改善策として、どの程度の規模の歳出削減や増税が必要であるかを、先に紹介した財政制度等審議会の長期試算を基に、具体的に議論したい。

図表 1：国の一般会計に係る長期試算の結果



出所：財政制度等審議会の建議

## 歳出削減だけでは収支は改善しない

まず、ここで、基礎的財政収支をどこまで改善しなければならないかを確認しておこう。以前、拙稿「基礎的財政収支改善の戦略」、『三菱信託銀行・調査情報』、2005年5月号でも議論したが、基礎的財政収支の赤字が解消されれば、我が国の財政赤字の問題は克服できたというわけでは決していない。基礎的財政収支がゼロであれば、利率が経済成長率よりも低い限り、対GDP比でみて政府債務が無限大に膨張することはないということを保証するだけである。我が国のように、対GDP比でみて政府債務残高がきわめて高い水準にある場合には、国民からも市場からも財政運営に懸念を抱かれない水準にまで抑制していかなければならない。そのためには、政府債務残高を減少させるに足る財政黒字を出し続けなければならない。

政府債務残高を減少するのに必要な基礎的財政収支の黒字は、最低でも利払費相当分の黒字である。その理由を簡単に説明しよう。政府の予算制約式、すなわち歳入 = 歳出の関係は、

$$\text{歳入等} + \text{公債発行収入} = \text{一般歳出} + \text{公債費}$$

と表現できる。これを書き換えると

$$\text{税込等} - \text{一般歳出} = \text{公債費} - \text{公債発行収入}$$

となる。ここで、左辺の税込等 - 一般歳出は、基礎的財政収支を意味している。基礎的財政収支が黒字であれば、税込が公債費を除く歳出を上回っていて、上回っている税込の分を公債償還に充てて公債残高を減らす程度に余裕があることを意味する。基礎的財政収支が赤字であれば、税込が公債費を除く歳出を下回っており、その不足分を公債発行に頼らざるを得ないため、公債残高が増加する。

この政府の予算制約式において、公債費 = 公債償還費 + 利払費と表せ、公債発行収入 - 公債償還費 = 今年度末公債残高 - 前年度末公債残高と表せる。したがって、

$$\text{基礎的財政収支} = \text{利払費} + \text{前年度末公債残高} - \text{今年度末公債残高}$$

と表せる。もし、今年度末公債残高が前年度末公債残高よりも少なくとも増えないようにするには、つまり今年度末公債残高 = 前年度末公債残高となるようにするには、

$$\text{基礎的財政収支} = \text{利払費}$$

となるようにしなければならない。利払費は当然正の値だから、基礎的財政収支は、利払費相当分の黒字を出していなければならないこととなる。

それでは、国の一般会計で、利払費はどれぐらいになるかをみておこう。以前の拙稿でも財務省の「平成 17 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算(後年度影響試算)」をベースに示したが、ここでは、前掲の長期試算での見通しを示そう。それによると、図表 2 のように、2015 年度には 24.2 兆円にまで増大することが予想されている。<sup>注1</sup> したがって、2015 年度においてこれ以上国債残高が増加しないようにするには、予想される基礎的財政収支赤字 24.9 兆円に、利払費 24.2 兆円を加えた合計 49.1 兆円分の収支改善が必要であるといえる。

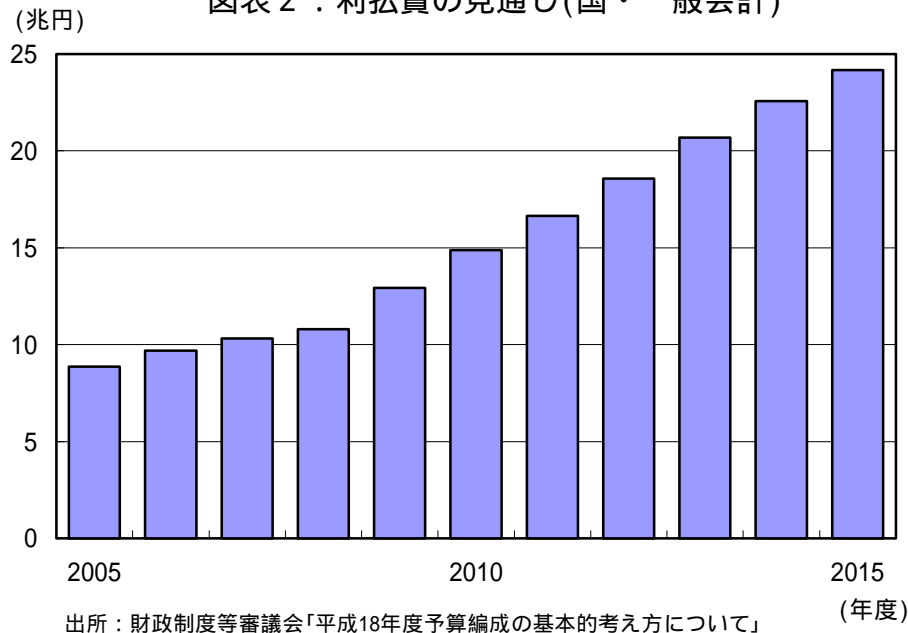
そこで、この基礎的財政収支改善を進めるにあたり、歳出削減と増税のどちらにウエイトをおいて行うかが、専門家の間でも議論されている。先進国の事例によれば、歳出削減に重きを置いた財政再建を行わなければ、継続的に成功しないとの経験則もある。また、政治的説得の観点からみても、増税の理由を不明確にして国民に増税に納得してもらえずはなく、そのためにも歳出削減を率先して行う必要性が主張されたりする。

では、この基礎的財政収支を歳出削減でどこまで改善できるだろうか。極端な例を示せば、基礎的財政収支の改善を全て歳出削減で行おうとすれば、2015 年度に基礎的財政収支をゼロにするだけでも、歳出を 24.9 兆円削減しなければならないことになる。この規模は、図表 1 に示されているその他の歳出 83.1 兆円と比べれば、約 30% の削減をしなければ達成できないこととなる。しかし、前述のように、それでも国債残高の累増は止められ

---

注1 ちなみに、この長期試算での利払費は、国債金利を 3% と設定しているが、後年度影響試算での設定より高い利率となっている。

図表 2 : 利払費の見通し(国・一般会計)



ないのである。国債残高の累増を止めるべく、利払費相当分の基礎的財政収支黒字を歳出削減だけで出そうとすると、49.1兆円の歳出削減が必要である。その規模は、その他の歳出83.1兆円と比べれば、約59%の削減をしなければ達成できないこととなる。

こうした状況の中で、歳出削減に重きを置いた財政再建が果たして実現可能だろうか。基礎的財政収支改善の全てを歳出削減で行わないとしても、その半分を歳出削減で行おうと試みても、国債費以外の歳出を全体として15%(基礎的財政収支をゼロにする場合)とか30%(利払費相当分の基礎的財政収支黒字を出す場合)という削減率で削減しなければ実現しない。その上、前掲の長期試算によれば、高齢化の進展で社会保障費は純増となることが予想されており、社会保障費以外の歳出(例えば、既に削減が進んでいる公共事業費や教育の強化が叫ばれている文教及び科学振興費)でこれだけの削減を行なおうとすれば、それぞれの削減率はさらに高くしなければならず、なおさら困難に直面する。そう考えれば、歳出削減に相当な重きを置いた財政再建を行なうことは、実現可能性の低い案といわざるを得ない。

とはいえ、歳出削減なくして増税を提示することは、国民の理解が得られないばかりか、目下存在する財政支出の非効率性を改められないため、望ましくない。しかし、歳出削減が貫徹しなければ増税をしてはいけないというのは、明らかに言い過ぎである。歳出削減をしても国債残高の累増を止められるほどに財政収支が劇的に改善するわけではなく、増税を先送りにすればするほど、国債残高はますます累増するのである。

そう考えれば、増税は不可避であり、いかに国民が納得する増税の根拠を示せるかが重要となる。そのためには、国民のニーズが高い財政支出に増税した税収を充当することを

明確に示す必要がある。そこで、これまでの議論を振り返ってみると、今後の増税の論拠として有力になる議論が既にいくつか打ち出されている。例えば、政府税制調査会が、2003年6月に出した中期答申「少子・高齢社会における税制のあり方」の中で、少子・高齢社会における消費税の重要性に触れ、「少子・高齢化が進展する中で国民の将来不安を払拭するためには、社会保障制度をはじめとする公的サービスを安定的に支える歳入構造の構築が不可欠であることから、消費税は極めて重要な税である。したがって、将来は、歳出全体の大胆な改革を踏まえつつ、国民の理解を得て、二桁の税率に引き上げる必要もあろう。」と述べている。

この議論に代表されるように、今後の高齢化の進展に伴い増大が予想されている社会保障費の財源を消費税で賄うというアイディアは、それなりに広く賛同を得つつあると考えられる。

## ．消費税の社会保障目的税化の真意

歳出削減に重きを置いた財政再建であっても、相当程度増税をしなければならないことには変わりはない。しかも、社会保障費以外の歳出削減を行うこと自体を増税の大義名分にはできないし、財政赤字削減の財源に充当することを前提として増税を試みることに對しては消極的な評価が多い。やはり、増税には、国民が納得できる経費に充当するための大義名分が必要となる。

そうした中、今年10月、自民党財政改革研究会は、中間とりまとめとして、消費税の社会保障目的税化を打ち出した。つまり、消費税収を社会保障費に限定して充当するという発想である。ここでは、消費税の社会保障目的税化について議論したい。<sup>注2</sup>

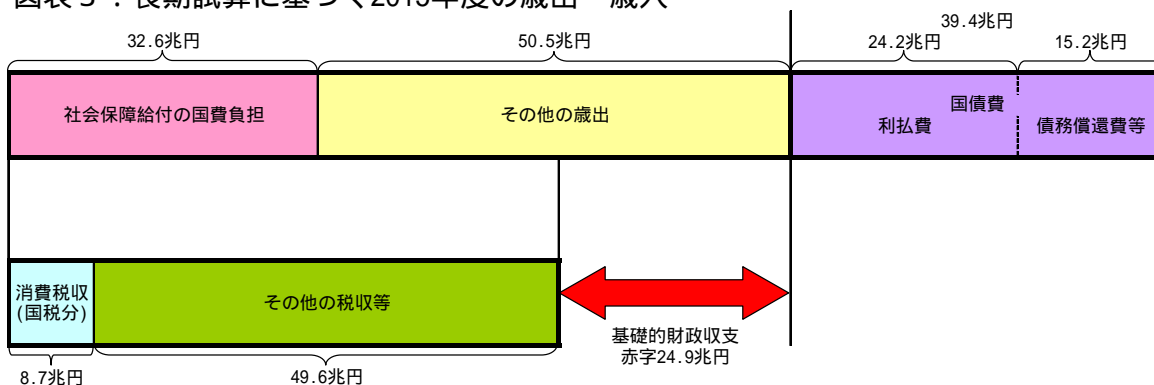
前掲の財政制度等審議会の建議では、国の一般会計に係る長期試算において社会保障給付等に係る長期試算も合わせて示されているが、社会保障給付の自然体ケース(「ベースライン」)として示されている歳出の見通しによれば、厚生労働省が提示している試算に基づいて、2015年度に必要とされる社会保障給付の国庫負担の額は32.6兆円と見込まれている。社会保障関連の経費は、義務的経費が多く、その上不可避な高齢化の進展もあって、他の政策経費よりも削減が難しい。他方、2015年度における消費税収は、8.7兆円と見込まれている。これは、税率を現行の5%のままとした税収である。これを踏まえて、図表1の2015年度における歳出歳入をブレイクダウンして図示したのが、図表3である。

図表3をみると、自然体ケースで2015年度における消費税収は、8.7兆円と見込まれ

---

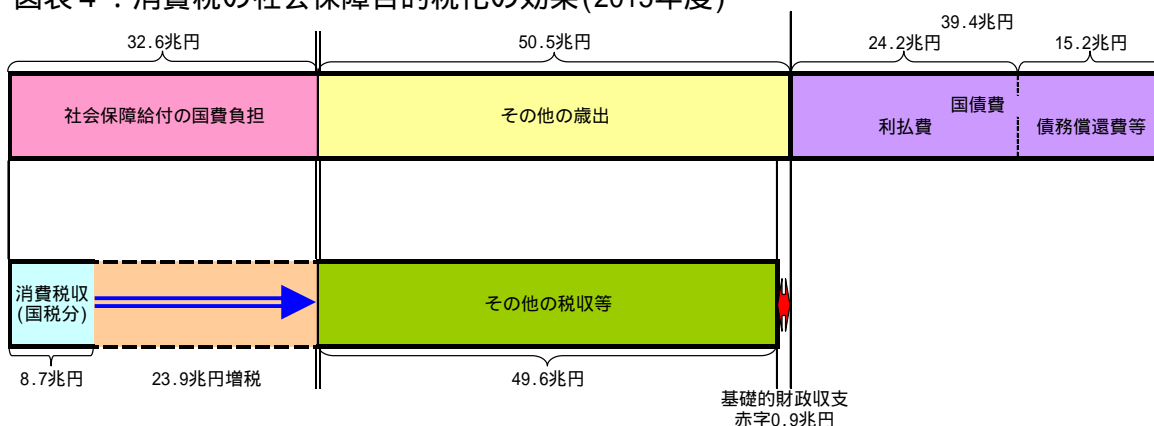
注2 本稿で述べる見解は、自民党財政改革研究会の見解を代表するものではなく、あくまでも筆者の個人的見解である。

図表 3：長期試算に基づく2015年度の歳出・歳入



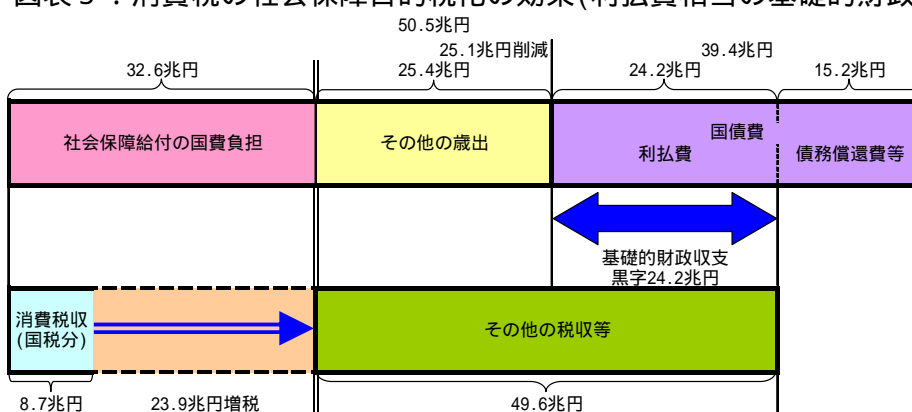
出所：財政制度等審議会の建議資料より、筆者作成

図表 4：消費税の社会保障目的税化の効果(2015年度)



出所：財政制度等審議会の建議資料より、筆者作成

図表 5：消費税の社会保障目的税化の効果(利払費相当の基礎的財政収支黒字・2015年度)



出所：財政制度等審議会の建議資料より、筆者作成

ている。これは、税率を現行の5%のままとした税収である。他方、社会保障給付の国庫負担は32.6兆円であるから、これを全額消費税収で賄える程度に消費税を増税するとなると、図表4のように、23.9兆円の増税を行う必要がある。その時期の経済を想定して、消費税率1%当たり3.1兆円の税収が入ると見込まれ、増税した消費税を全て社会保障給付

の国庫負担に充当すると、この消費税込 32.6 兆円は消費税率にして 12.7% (=23.9 ÷ 3.1 + 5) に相当する額になる。

図表 4 において、基礎的財政収支をみると、図らずも赤字は 0.9 兆円にまで縮小していることに気がつく。これは、消費税の社会保障目的税化が、増税の説得的な大義名分を与えたとともに、基礎的財政収支の大幅な改善をもたらすという一石二鳥となっていることを示している。

もちろん、この税率まで消費税率を引き上げなければならないというものではない。税率引き上げを緩和する策としては、社会保障費自体の増加を抑制する方策が考えられる。財政制度等審議会の社会保障給付等に係る長期試算によると、社会保障費の増加率を、経済成長率 + 高齢者数等の増減率 - 高齢者 1 人当たり医療費の適正化の効果を鑑みた変化率に抑制(長期試算では「ケース 2」として提示)できれば、国庫負担は 29.2 兆円と 3.4 兆円抑制でき、それだけ税率引上げが抑制できる。さらに、社会保障費の増加率を経済成長率に抑制(長期試算では「ケース 1」として提示)できれば、国庫負担は 28.2 兆円と 4.4 兆円抑制でき、それだけ税率引上げが抑制できる。

図表 4 の姿は、歳出削減を一切しない状態の収支であるから、政治的な説得性を高めるには、歳出削減にも積極的に取り組まなければならない。図表 4 のように、消費税の社会保障目的税化の財政ルールを導入できれば、その他の歳出を削減すれば、後はそれだけ基礎的財政収支の黒字が確保できる状態にあることに気がつく。そこで、その他の歳出の削減を行うことで、基礎的財政収支を利払費相当分の黒字にするには、どの程度の歳出削減が必要だろうか。それをみたものが、図表 5 である。図表 4 の消費税増税をそのままとし、利払費相当分の基礎的財政収支黒字を出すには、その他の歳出を 50.5 兆円から 25.1 兆円削減して、25.4 兆円とする必要がある。これは、その他の歳出はほぼ半減することを意味し、政治的にみて実現がかなり難しいものである。2015 年度までに基礎的財政収支の黒字を利払費相当分まで出すに越したことはないが、そこまでの黒字を出すのは非現実的だとすれば、その他の歳出の削減はそれだけ少なくできよう。それにしても、大幅な削減が必要となることには違いない。

とはいえ、まだここでは言及していない所得税等のその他の税収での増税を加味することで、政治的に実行可能な歳出削減の水準を確保しつつ、利払費相当分の基礎的財政収支黒字を確保することができる。こうすることで、基礎的財政収支黒字の確保が、社会保障以外の歳出の削減に対する動機付けとして働くのである。

このように考えれば、消費税の社会保障目的税化という財政ルールは、増大する社会保障費に対応する消費税込の充当、その他の歳出は基礎的財政収支黒字の確保のために徹底して削減、という中期的な財政規律が、明確に打ち出せると考えられる。あくまでも、消費税の増税は、社会保障財源の安定的確保のためであって、財政再建を至上命題としたた

めのものではないことを、ここで強調しておかなければならない。

今般の衆議院総選挙の結果を受けて、「小さな政府」を志向する主張に勢いが増しているが、本稿で述べたような消費税増税は、「小さな政府」志向と逆行するとの見方があるが、それは誤った見方である。現状のわが国の租税負担はアメリカ並みであるから、もし日本国民の圧倒的多数が社会保障費も含めてアメリカ並みの政府規模を今後も望むなら、本稿で述べた増税は「小さな政府」志向と逆行するかもしれない。しかし、社会保障制度をアメリカのようにして、国民皆年金や国民皆保険を完全になくすことを望む日本国民は明らかに少ない。そうならば、不必要な政府支出は削減しつつも、高齢化の進展に伴う社会保障費の増大と合わせて租税負担を増やすことは、目下国民が抱く「小さな政府」志向と矛盾するものではない。筆者は、地方分権改革、特殊法人改革、政策金融改革、規制改革等で、徹底した「小さな政府」を志向すべきで、そのためには現内閣が打ち出した改革策ではまだ手ぬるいとさえ認識している立場だが、いくら「小さな政府」を志向しても、抗し難い高齢化の前に 1990 年代の減税で過度に少なくなった国民の租税負担を踏まえれば、こうした増税は不可欠だと主張しているのである。

## ． 社会 保 障 財 源 と し て の 消 費 税 の 妥 当 性

ここで、今一度、社会保障財源を所得税や法人税ではなく、なぜ消費税に求めるかについて、論点を整理しておこう。まず、法人税よりも消費税が優れていることを示そう。

そもそも、消費税でも法人税でも、法人が納税義務者であり、経済学の初歩(需要曲線と供給曲線の理論)を知る者なら、当然のことながら、消費税だから消費者だけが負担、法人税だから法人だけが負担、と考えるのは完全な誤りであることがわかる。消費税であろうが法人税であろうが、その実質的な負担は、消費者、労働者、投資家等で分かち合うことになり、その度合いは価格弾力性で決まる。また、国際競争力の観点からみても、消費税はそうならないが、法人税の負担は課税される国の企業を不利にする点で望ましくない。また、企業行動に歪みのない税制の観点からみても、法人税より消費税が優れている。このことは、欧州諸国で、消費税率(付加価値税率)はわが国よりもはるかに高いが、法人税の実効税率を国際競争力の観点から引き下げる動きがあることからみてもわかる。

次に、消費税と所得税の比較をしてみよう。結論から先に言えば、消費税は効率性を実現できるが、垂直的公平性は実現しにくい税であり、所得税は垂直的公平性を実現できるが、効率性を阻害する恐れのある税であるといえる。これらのバランスを考えれば、効率性を実現すべく消費税、垂直的公平性を実現すべく所得税を行うという役割分担が必要である。消費税で垂直的公平性の実現を期待することは、そもそも無理な話である。所得税と消費税のどちらをどれだけ課税するかは、必要な税収を確保するために、効率性と公平



性のどちらをどれだけ重視するかで判断すべきである。

その点を踏まえながら、社会保障財源としてどちらの税を充当するのが望ましいかを考えてみよう。そもそも、社会保険料は主に所得比例で徴収されているから、それに加えて国庫負担分を所得税で財源を賄うとなれば、社会保障給付はほぼ所得税で賄うとよい状態となる。前述の所得税の性質から言えば、所得を得ているものの間の所得格差を是正する効果が、こうした社会保障給付財源の徴収の段階でより強く発揮されることとなる。しかし、既に引退して年金生活者となっている高齢者には、こうした所得税は(公的年金等控除を縮小しない限り)ほとんど負担増とはならない。目下、社会保障をめぐる世代間格差が問題視されている中で、それを解消すべきとする立場からみれば、社会保障給付の国庫負担の財源として所得税を充てることは、問題の解消にはあまり資さないと考えられる。

これに対して、国庫負担の財源を消費税で賄ったならば(後述する物価スライドの問題を解消すれば)、高齢者にも応分の負担を負ってもらうことが可能となる。ただ、消費税率引上げに伴って年金給付の物価スライドによる増額が行われれば、財政負担が増えるのみならず、高齢者に消費税増税分の負担を負ってもらうことはできない。2004年の年金改正でマクロ経済スライドが導入されたから、消費税の増税に完全に連動して年金給付が増額されるわけではなくなったとはいえ、この点には今後も注意が必要である。

このように、消費税で社会保障給付の国庫負担を賄うことは、社会保障をめぐる世代間格差をできるだけ緩和することからも正当化できよう。

また、消費税が「逆進的」であるというのも誤解である。逆進的だといえるのは、人々の消費行動をある一時期だけに限定してみているために生じる錯覚である。高所得者は、一時的に得た所得以下しか消費しないために、得た所得ほどには消費税を払っていないかのように見えるが、消費しなかった分は貯蓄され、いずれかの将来には消費して、その時には消費税を払う。高所得者は、生涯を通じてみれば多く消費するから、それだけ多く消費税を払う。低所得者は、消費も少ない分だけ消費税を払う額も少ない。個々人の消費行動を一生涯通じてみると、消費税の負担は、(生涯)所得が多ければそれだけ多くなるから、税負担は生涯所得に対して比例的になるのであって、逆進的ではないと理解するのが正しいことがわかる(とはいえ、消費税は累進的でないことには変わりはない)。

前述のような消費税率の引き上げを行なうなら、低所得者のために軽減税率を設けるべきとの主張もあるが、軽減税率は真に低所得者のためにならない。なぜなら、軽減税率の恩恵は、低所得者だけでなく高所得者にも同時に及ぶからである。低所得者のためを考えるなら、それは所得税の控除等を設けて課税最低限を上げるなど、所得税制で対応すべきであって、消費税の軽減税率で対応すべきでない。例えば、食料品に軽減税率をもうければ、ファーストフードの店で、同じ品物を注文しても、テイクアウトすれば食料品だから

軽減税率となるが、店内で食べれば標準の税率となる、という間抜けな結果に墮する。軽減税率を設けて経済取引に無意味な歪みを与えてはならない。

ただ、消費税を社会保障のためとはいえ、目的税化することには弊害もありうる。高齢化の進展に伴い、高齢者は相対的に人口が増えて政治力も高まるから、社会保障費の抑制が効かず、消費税率が高止まりしてしまうとの懸念もある。目下、別途揮発油税等の道路特定財源が問題視されている最中でもあり、目的税の弊害として、「入るを量って出を制す(量入制出)」という財政の基本原則が徹底できない、つまり、特定財源がどしどし入ってくるから、それに合わせて新たに事業を起こして支出してしまおう、という運営になっている点が挙げられている。

こうした懸念を鑑みれば、目的税化する際には、「量入制出」の原則を全うできるような仕組みを明確に埋め込んでおく必要がある。すなわち、社会保障給付の公費負担は、原則として予定されている消費税収の範囲内に抑制することとし、不足した場合は財源を公債に依存するのではなく、消費税率を必ず引き上げることで対応する、とのルールを事前に確立することである。

そうすることで、社会保障給付の公費負担は、消費税の負担なくしては行えないこととなり、給付の増加に伴う消費税率の引上げに際しては、その給付水準の妥当性を国民にしっかりと説明して増税に同意を得てから行う、という財政規律が生まれるのである。だから、社会保障目的税化と称しても、消費税収を特別会計に直接入る財源にすべきではなく、あくまでも仮想的に消費税収を社会保障財源に特定して充当するとみなすものであり、消費税率の積算根拠を示すためのものに過ぎないと理解すべきである。

本稿を結ぶにあたり結論を再度述べれば、消費税の社会保障目的税化という財政ルールは、高齢化で増大する社会保障費に対応する消費税収の充当、その他の歳出は基礎的財政収支黒字の確保のために徹底して削減、という中期的な財政規律が、明確に打ち出せると考えられる。当然ながら、増税まずありきという議論であるはずはなく、社会保障費も含めた歳出について徹底した効率化・削減を行うべきであり、そのコミットメントをまずは国民に示すべきである。さはさりながら、歳出削減だけでは財政再建は達成できないことも国民にあわせて説明し、納得のいく増税に向けた合意形成が早期に求められる。消費税の社会保障目的税化は、そのための有効かつ重要なデバイスである。

(10/26 記)