

社会保障・税一体改革における地方財政の現状と課題

要旨

- 社会保障・税一体改革とあまり注目されていない地方財政に注目。今後、消費税を上げていく改革によって、どのように税金が配分されるのかが極めて大切である。
- 現在、5%の消費税のうちの1%部分は地方消費税になっており、その1%の税収は、各地方自治体に原則的には消費額に応じて配分されている。その部分について社会保障に使うということを政府は決めているが、これは非常に無理があるのではないか。
- 地方消費税は、社会保障に使われるのではなく、何にでも使える一般財源として維持していくことが大切なのではないか。

1、急激な高齢化の進展により必要となった社会保障・税一体改革

- ・ 日本の場合、人口減少と高齢者増加が同時に訪れるため、高齢化率（高齢者÷総人口）がどんどん上昇する。これが大きな問題である。
- ・ 高齢者が増えるということは、それだけ社会保障にかかる金額が増えるということであるから、毎年1兆円以上ずつ、自然に増加していくという構造になっている。
- ・ 社会保障給付費の中でも「福祉・その他」という項目が非常に増えている。2000年度と2012年度を比較すると、「年金」「医療」は約1.3倍であるが、福祉・その他は約2倍。この原因は、2000年に導入された介護が福祉・その他に加わっているためである。今後も引き続きこの部分は相当増えていくであろうと考えられる。もちろん、年金、医療も増えると考えられる。

2、公費（税金と赤字国債）で補填する社会保障給付費と社会保険料収入のギャップ

- ・ 1兆円ずつ増加していくような社会保障給付費に対し、どういう風に財源を手当するのかという問題が起こる。社会保障は基本的には社会保険料でまかなうということが原則であるから、その部分から手当する。
- ・ ところが、自己負担（介護であれば1割分、医療であれば3割分など）を除いた社会保障給付費であっても大幅に伸びていることに対し、社会保険料収入はバブル期をピークに、

それ以降はほぼ横ばいである。不景気が背景にある。

- ・したがって、増える社会保障給付費と横ばいの社会保険料収入のギャップは公費（税金と赤字国債）で補填している。
- ・その赤字国債で補填するというのが非常に問題であるが、それがどこまで入ってくるのかは実はほとんど分からない。なぜなら、税金も赤字国債も一般財源として考えられているからである。
- ・しかしながら、赤字国債はかなり大きな部分を占め、将来の人々に負担を与えると考えられる。

3、基礎年金国庫負担割合の推移

- ・基礎年金の給付は、保険料＋公費である。基礎年金国庫負担の割合を2分の1に引き上げた今の制度でも、公費の部分に赤字国債は使われている。
- ・所得税の改正や年金課税などにより財源を確保しながら、2004年の段階では3分の1であった基礎年金国庫負担割合を徐々に引き上げてきた。
- ・しかし、2009年の段階でリーマンショックなどの影響もあり、基礎年金国庫負担に霞ヶ関埋蔵金（特別会計や特殊法人などの剰余金や積立金）を活用しだした。2011年には、その埋蔵金が震災復興金財源として活用され、年金債発行により年金を確保するにまで及んだ。

4、社会保障・税一体改革大綱

- ・前述の社会保障に赤字国債を利用しているという持続可能性のない異常状態を解消するために、抜本的改革を行う必要が出てきた。消費税から社会保障財源を確保することがあるべき姿であろうと考えられた。
- ・消費税を2014年4月に8%、2015年10月に10%へと段階的に引き上げる。
- ・今後、引き上げる消費税については全て社会保障に利用する。

5、「社会保障制度改革推進法」と「社会保障の安定財源の確保を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」

- ・推進法第二条四“社会保障給付に要する費用に係る国及び地方公共団体の負担の主要な財源には、消費税及び地方消費税の収入を充てるものとする”というところの“地方消費税の収入”をも充てようとしているところが注目すべき点である。
- ・消費税の一部を改正する等の法律第一条“社会保障の安定財源の確保及び財政の健全化を同時に達成することを目指す観点から消費税の使途の明確化及び税率の引上げを行う”というところの“使途の明確化を行う”という点にも注目すべきである。

6、消費税の使途

- ・現在の消費税 5%のうちの 56.4% (2.82%相当) は国へ、43.6% (2.18%相当) は地方へ配分されている。

- ・1999年度から予算総則に「(国配分である 56.4%) 消費税の用途を基礎年金、老人医療及び介護に限る」ことが明記された。2012年度では、国配分の消費税 7.3兆円に対し、これら3つの経費に15兆円掛かっており、全く追いついていない状態である(→この足りない部分を財務省では「スキマ」と言っている)。

- ・今後、社会保障・税一体改革の消費税の扱いは、まず一般会計に集めて、その中で用途を定めていくという形になると思われる。

- ・2011年6月「社会保障・税一体改革成案」での消費税引上げ分5%の内訳は、社会保障の機能強化3%+機能維持1%(消費税1%は約2.3兆円に相当し、この4%は2012年度の「スキマ」分の約9兆円の額に相当)+政府の支出増1%(政府自身の公共物調達の増税分)となっており、大半は国へ配分するものとされていた。

7、国と地方の協議 (2011年11~12月)

- ・消費税引き上げ分5%の4分の3が国への配分となる。

- ・総務省・地方6団体は、社会保障の地方単独事業において、今までの高齢者3経費(基礎年金、老人医療、介護)を改革し、社会保障4経費(年金、医療、介護、子育て)の案を持ち出す。よって、税率2%分の配分が必要であることを主張。

- ・財務省・厚生労働省は、社会保障4分野でも地方単独事業においては1%相当が妥当であることを主張。

8、社会保障・税一体改革における消費税改革の概要

- ・国配分の消費税収は法律上、全額社会保障目的税化する(用途を現在の高齢者3経費から社会保障4経費に拡大し、全て国民に還元)。

- ・地方配分の消費税収は、現在の地方消費税1%部分は一般財源として確保し、引き上げられる部分のみ社会保障財源化(社会保障4経費)する。

- ・消費税率を引き上げ、2014年4月1日より8%(消費税6.3%、地方消費税1.7%)、2015年10月1日より10%(消費税7.8%、地方消費税2.2%)とする。

- ・低所得者への年金加算、介護保険料(2000年開始)と国民健康保険料(非正規雇用者が増えたことによる国民健康保険加入者の増加)の軽減など、低所得者を配慮する。

9、なぜ消費税なのか

- ・社会保障は景気に関わらず必要なサービスであるため、大きな変動がない消費税が安定的であると考えられる。

- ・法人税は景気により変動する。所得税は減税しているため、税収を取れる構造になっていない。

- ・消費税増収は、高齢者を含めて全体で財産負担を分かち合う構造を作る。
- ・人は生まれたときから何らかの社会保障の恩恵を受けている。実際に社会保障のサービスを受けていなくても、受ける権利があるということへの負担が大切という理論。その理論に基づき、最も公平であるのが消費税ではないか（→受益と負担の一致）。

10、地方消費税の精算及び交付における問題

- ・現在の地方消費税の交付基準は、人口：従業員数=1:1と見なされており、奈良県のような「最終消費地と税の帰属地の不一致」という問題が起こっている。引き上げ分の地方消費税に関わる市町村交付金については、全額人口により按分して交付する。
- ・今後、全ての地方自治体において、「地方消費税＜社会保障費」となっていることを明らかにするため、用途を示す必要が出てくるのではないかな。
- ・地方自治体にとって本来、地方消費税は一般財源であるから、今後も一般財源に戻すことが妥当ではないか（地方税法72の83による税率は100分の25、つまり消費税10%のうちの2%であるが、一体改革により2.2%の地方消費税が実現したが故に引くに引けない状態？）。

11、社会保障・税一体改革をめぐる他の問題

- ・消費税10%に引き上げても、同時に財政再建や「全世代対応型」の社会保障への機能強化が求められたりすること
- などにより、社会保障給付費の財源はまだ足りないのが現実である（→ポスト社会保障・税一体改革が必要）。
- ・経済成長、歳出削減、負担増、全てが必要である。
- ・社会保険料や自己負担の軽減措置も改善の必要性がある（特に70～74歳の医療費自己負担を1割から2割に）。
- ・社会保障の世代内再配分の強化（働いている人からの税収を求めるのではなく、豊かな人からの税収を求める）。
- ・女性の労働力の強化、出生率の回復も本来考えられるべき点である。
- ・逆進性対策（低所得者対策）は今のところ、自民党案が有力であり、10%になった時点で軽減税率を導入する。食料品が軽減税率の対象になった場合、2兆円以上の穴が開くと言われており、その部分をどうするかという問題。
- ・食料品が軽減税率の対象になった場合、高所得者も食料品を買うため、それが逆進性対策（低所得者対策）になるのか。

12、国民の合意をどう得るか

- ・社会保障の問題を先送り（公債発行）せず、受益と負担の関係を理解してもらうことが大切である。

- ・高齢化と高齢者に配慮している政治を見直す必要性を示す。
- ・将来世代の存在、政治家も手に負えない状態になっているのではないかという社会保障問題を明らかにし、国と政治を切り離した対策を考えなければならないのではないかと（例えば、市民にも社会保障を理解してもらう機会を与え、裁判員制度のような市民参加の社会保障行政を作るなど）。

質疑応答

質問1、賦課方式から積立方式への移行という具体案もある中で、最終的にどこまで持っていけないと社会保障の問題は解決しないと考えられているか。

日本では、完全な賦課方式（現役世代が老人世代を助ける方式）ではなく積立方式も加わっている。→修正積立（賦課）方式という。

積立方式への移行は、移行時に、今生きている老人のための保険料と自分のための保険料の2つを支払うという二重負担を生み出してしまう。

変化があるならそのようなドラスティックな改革もありだが、時間が掛かるだけで（100年間か200年間か）それほど資産として変化はないのでは？（五石先生）

完全積立方式ではなく部分積立方式への移行（部分的に何%かを積立に持っていく）という案は良いと思う。このようなインセンティブ的な制度は現在スウェーデンが持っている。

やはり、国と政治を切り離した対策を考えなければならないと考える。

質問2、贅沢品だけに消費税を掛け日用品には掛けないようにすれば低所得者対策にもなるのでは？

基本的に賛成できない。1988年までは物品税であった。イギリスなどでもよくある議論であるが、商品の線引きが困難である。

バックにある業界がプレッシャーを掛けるようになり、業界の思惑を出してしまうのも問題となる。

経済学の面から言えば、商品により税率が峻別され、消費者が税率により行動を変えるという選択肢に歪みを与える税制は良くないと考えている。

質問3、条件さえ整備されれば幸福なのか。社会保障の質、効果的な社会保障を考えると、条件だけでいいのか。

2040年、2050年になると40%が単独世代となる。お金だけでは限界がくると考える。地域のまちづくりが必要だと考える。

質問4、一般財源に戻す必要性はあるのか？

もう戻せないと考えているが、社会保障に使うことの打ち出しが政治的であったことが問題であると考え。本来であれば、全ての自治体において、地方消費税の税収の部分が全て、社会保障に使われているのかというチェックをかけないといけない。でも、それを総務省はやらないであろう。

そのチェックをやったとすれば、例えば今後、社会保障の全くかからない自治体が、地方消費税の税収をもらおうとすると、この部分を使わなければならなくなる。なら、他のことに使おうという自治体が出てくるかもしれない。そうことにならないためにも、一般財源に戻す必要があると考える。一般財源に戻してもほかのことに使われる可能性もあるが、今回は、現状一般財源である部分を特定化するというものであるから、前述の話とは逆である。

質問5、国の税収で多いものとは？

所得税が1番多い。2番目は現在は消費税。

質問6、国のナショナルミニマムの話であれば、地方に社会保障の裁量を持ち込まなくてもいいのでは？

それは難しい。社会保障について、あまり地方に自由度を与えると、地域間格差が生じてしまう。現在、地方により格差があることに問題があると考え。

質問7、上手くやっていると思う国は？

スウェーデンなど北欧の国は、高福祉→高負担。アメリカは低福祉→低負担。日本は中福祉→低負担。

上手くやっている国は思い当たらないが、下手だと思う国は日本である。負担と福祉の水準が合っている必要がある。

アメリカは、政府介入があまりなく、市場により福祉のニーズをカバーしている。例えば、ベビーシッターを自分で雇う等。格差があるからこのようなことができる。北欧は、政府により福祉のニーズをカバーしている。だから、格差が生じないし、逆に格差がないからそのようなこともできる。イタリア、ドイツ、日本等は“家族＝女性”によって福祉

のニーズをカバーしてきたと考える。日本は、現在は変わりつつあるが、家族型から市場型か政府型かハイブリット型か、どのあり方でいくのかを決めていかなければならないと考える。

質問 8、社会保障の使途の明確化はされないのか？

総務省は、自治体レベルでの明確化の方向性はないとのことである。自治体全体、社会保障全体でのマクロ的な使途は示すとのこと。本来であれば、全ての自治体において明確化は必要であると考え。そのような研究が出てきてもおかしくないと思われる。

以上

議事録担当：奥野 清恵