

社会保障と税の一体改革についての検討

A Study on Comprehensive Reform of Social Security and Tax

田 中 薫

Kaoru Tanaka

(要約)

社会保障と税の一体改革は、その目的を社会保障の機能強化と財政の健全化の2つにおき議論が進められており、最近はその関連法案もいくつか成立している。本稿では、一体改革についてこれまでの経緯や、議論の背景となった社会経済情勢の変化を整理すること、一体改革の必要性や具体的な内容について検討することを主目的とする。また、社会保障制度の維持のための安定財源としての消費増税についても考察する。

(キーワード)

社会保障制度 社会保障の機能強化 財政の健全化

はじめに

平成25年10月15日、社会保障制度改革の今後の実施計画を定めた「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案」が閣議決定され、国会に提出された。これは、社会保障と税の一体改革の一環として、その実施に関する工程表のようなものである。「社会保障の機能強化」と「財政の健全化」を目的とした社会保障と税の一体改革であるが、本来は、社会保障と税は全く別の目的のもとにそれぞれ制度化されているものである。税は、国や地方公共団体がわれわれ国民や地域住民から所得の一部を徴収し、徴収した税を財源として様々な公共サービスを国民に提供する仕組みである。これは個人ベースでみると負担額と受益額が必ずしも一致するとは限らない。これに対し、社会保障は、社会保険や公的扶助による国民個人に対する経済的保障とされ、様々な困窮の際に各個人の力だけでそれを乗り越えられないときに、社会の力を借りて保障をされるという考え方である。社会保障は一種の保険であり、日本の社会保障の制度は積立式ではなく賦課方式であることから、負担した額を全額受け取れるとは限らない。

このように、本来は目的も制度も異なる社会保障と税が関連付けられて議論されなければならないのは、少子高齢化によって年金や医療保険などを受け取る高齢者の数が激増しているのに対し、その保険料を納める現役世代が減少していること、それが今後もさらに進展することが予定されているからである。現在、すでに納められている保険料だけで社会保障費を賄うことができず、公費負担（税収や公債金）によって補てんしている状態である。今後さらに高齢者が増加し、現役世代が減少する以上、税や借金で負担する額が増え、財政赤字に拍車がかかることになる上に、公債金の返済などで将来世代への負担が先送りされ続けていくのである。この状況に歯止めをかけるべく、増税か、社会保障費を削減するか、あるいはその両方か、ということで両者が同時に議論されることになったのである。

1 社会保障と税の一体改革の概要

(1) 沿革

この一体改革に関する議論は、2008年（平成20年）1月、福田内閣が社会保障の機能強化と財源確保を目指す「社会保障国民会議」を発足させたことに端を発する。この「社会保障国民会議」は、社会保障のあるべき姿について、国民に分かりやすく議論を行うことを目的として開催が決定されたもので、第1回の社会保障国民会議では、年金・雇用を議論する「所得確保・保障分科会」、医療・介護・福祉を議論する「サービス保障分科会」、少子化・仕事と生活の調和を議論する「持続可能な社会の構築分科会」の3つの分科会が設置され、議論が開始された。そして、同年11月に「社会保障の機能強化」と「制度の持続可能性」に向けて改革に取り組み、そのための財源確保が必要であるとした最終報告がなされた。そして12月、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保」に向けた「中期プログラム」（以下「中期プログラム」）が閣議決定された。この中期プログラムには、国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保と、税制の抜本改革を実行していくことが記されている。安心強化のための社会保障財源確保では、持続可能な中福祉中負担の社会保障制度を構築し、その財源については必要な給付に見合った税負担を、国民全体に広く薄く求めるとしている。給付に見合った負担と、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かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保する旨が記されたのである。また、税制の抜本改革として、個人所得課税については各種控除や税率構造の見直し、法人課税については法人実効税率の引き下げ、資産課税については相続税の税率構造の見直し、負担の適正化の検討が盛り込まれている。

そして2010年（平成22年）、政府・与党社会保障改革検討本部が設置され、翌2011年（平成23年）には社会保障改革に関する集中検討会議、成案決定会合等を経て、7月1日に「社会保障・税一体改革成案」が決定されたのである。ただし、この時点では、消費税については2010年代半ばまでに段階的に概ね10%へ引き上げるとしたものの、明確な実施時期については民主党内の合意が得られず、閣議決定も見送られ閣議了解にとどまるものであった。

2012年（平成24年）1月6日には、「社会保障・税一体改革素案」が閣議報告、同年2月17日には「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定される。この素案・大綱は、「社会保障・税一体改革成案」で示された基本的な考え方や具体的な改革内容に従い、政府与党においてなされた議論の内容を具体化したものである。

その後、同年3月30日、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」（以下「消費税法改正法案」）が閣議決定、国会提出されたのち、同6月26日に同案の衆議院修正、同8月10日に成立したのである。

このような経緯をもって、社会保障と税の一体改革は進んできた。特に消費税法改正法案にのっとり、2013年（平成25年）10月1日、政府が消費税率を引き上げることを確認したことは記憶に新しい。平成26年4月1日に、現在の5%から8%への引き上げが決定している。

(2) 背景

社会保障と税の両者を一体改革するという議論が起こった背景には、日本の社会や経済が近年大きく変化したことがある。そもそもわが国の社会保障制度は、1960年代にその骨格が築かれたと言われている。戦後の混乱期には、緊急援護と基盤整備のいわゆる救貧に関する保障が制定され、1958年（昭和33年）に国民健康保険法が改正され、国民皆保険となり、1959年（昭和34年）には国民年金法が制定、国民皆年金となり、救貧から防貧へと移行した。1970年代後半からは、経済が安定成長期に入ったことから、それまでの社会保障制度が一部見直されたという経緯がある。経済が安定的に成長していた時代に構築された社会保障制度の仕組みが、平成以降のバブル経済の崩壊や少子化の問題、景気が低迷している近年の社会情勢にそぐわないものとなり、制度の構造改革が議論されるようになったのである。

現行の社会保障制度の改革が議論されるようになった具体的な理由としては、高齢化と現役世代の減少という人口構成の問題のほか、非正規雇用の増加などの雇用基盤の変化の問題、家族形態や地域基盤の変化の問題、経済成長の停滞などをあげることができよう。

特に少子高齢化についていえば、今後さらに高齢者数は増加し続けることが予測されており、財務省の調査によると、1965年に6.3%であった高齢化率（総人口に占める老人人口（65歳以上人口）の割合）は、1990年には12.1%、2000年には17.4%、2013年には25.1%であり、現在は4人に1人が高齢者である。さらに、2025年には高齢化率30.3%、2050年には38.8%にまで増加すると予測されている。高齢者数の増加だけを考えてもその社会保障の給付費が急激に増大することは予想に難なく、年間で約1兆円の規模で自然増大していくとも試算されている。

また、現在の社会保障制度は、給付に見合うだけの財源を確保できていない状況にある。厚生労働省が行っている社会保障費用統計の結果によると、2010年度の社会保障給付費は103.4兆円であるが、この社会保障給付費は、保険料収入、公費負担、資産収入等といった財源で賄われている。その内訳は、保険料収入が57.8兆円（51.6%）、公費負担が40.0兆円（35.7%）、資産収入等で14.2兆円（12.7%）となっているのである。

つまり、社会保障給付のうち3分の1は公費による負担がなされているということになる。この公費負担は、税収のみならず公債金収入によっても賄われており、社会保障給付費が増大すれば公費負担も増加、すなわち国の借金が連動して増加するという仕組みなのである。

(3) 社会保障と税の一体改革の目的

近年、社会保障制度を支える社会経済情勢は大きな変化が生じていることは前述のとおりであるが、社会保障と税の一体改革の目的は大きく2つある。1つは「社会保障の機能強化」であり、1つは「財政の健全化」である。一見すると相反する目的のようにも見えるが、この目的を「有識者検討会議」（2010年11月～12月）においては、「社会保障強化だけが追及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。…（中略）…この二つを同時に達成するしか、それぞれの目標を実現する道はないのであ

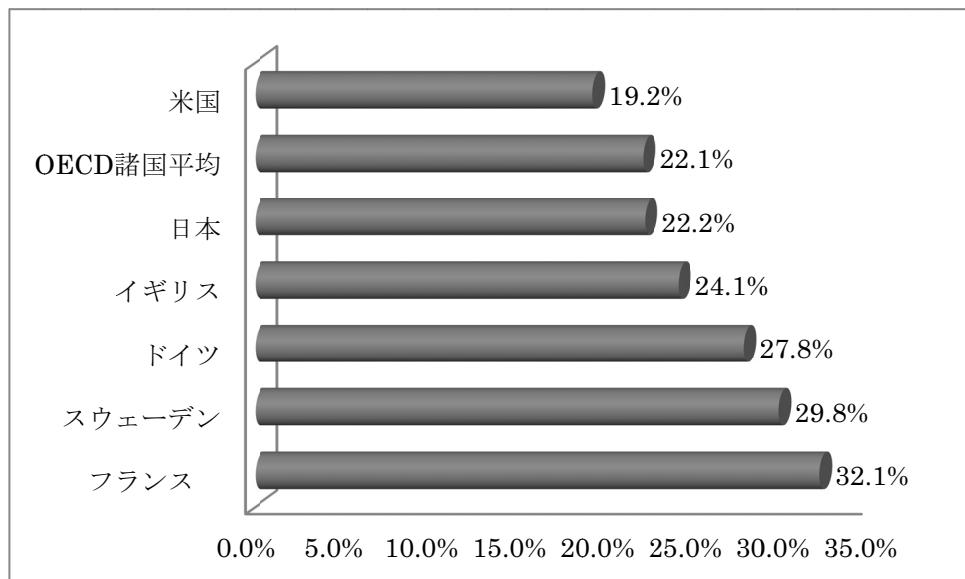
る」と述べている。

①社会保障の機能強化

今後のさらなる高齢化に伴い、現行の（高度経済成長期に構築された）社会保障の質を維持していくだけでも、毎年の社会保障給付費は増加することになる。しかも、社会保険料収入はこの10年以上概ね横ばいで推移しており、社会保障給付費と保険料収入の差額は年々拡大する傾向にある。

だが、日本の社会保障給付費を海外諸外国と比較してみると、日本の給付水準は決して高いとはいえない。2009年の社会保障給付費をGDP比でみてみると22.2%とOECD諸国の平均（22.1%）と変わらないのである（図表1）。ヨーロッパ諸国は高負担高福祉といわれるよう、社会保障給付費の水準は高くなっているのに対し、社会保障が低いレベルの国家は、社会が発展途上にあるような国家と、アメリカやオーストラリア、カナダなど、国家に頼らず、個人の自力救済的な発想をもつ国家の2パターンに分かれる。日本はそのいずれのパターンにも当てはまらないが、先進主要国の中では非常に低い水準であり、日本は低福祉国家であるといえる。高齢化率と併せて考えてみても、高齢化率の高い国家はそれに応じて一般的には社会保障給付費も増加するという相関があるが、日本は高齢化に保障給付が追いついていない現状なのである。

このような状況にあって、これまで、日本の家庭や社会が担ってきたような、介護や失業者、雇用や福利厚生などの保障の役割を、制度によって担っていく必要があるといえる。



図表1 社会保障給付費の国際比較（OECD諸国）（2009年）

国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」を参照し筆者作成

②財政の健全化

一方、社会保障給付費の財源を支える日本の財政は、歳出が税収を大きく上回る状況が続いている。平成25年度一般会計予算では、5年ぶりに租税収入が公債金収入を上回ったが、それでも財政赤字の状

態には変わりはない。実に歳入のうちおよそ 42.8 兆円（46.3%）が公債金収入であり、将来世代へ先送りしている部分である。さらに、歳出のうち、社会保障関係費 29.1 兆円（31.4%）、国債費（過去の借金の返済）22.2 兆円（24.0%）、地方交付税交付金 16.4 兆円（17.7%）とこの 3 経費で全体の 7 割を占めているのである。

生涯を通じた公的サービスの受益と負担のバランスを見てみると、すでに 1950 年後半以降生まれの国民の受ける公的サービスは負担総額よりも下回っており、現行の制度を継続する場合には、若い世代ほど負担の超過が大きくなると推定されている。

つまり、上述のとおり社会保障給付のうちおよそ 5 割を保険料以外の公費で賄っている現在において、現行制度によると、社会保障給付をすればするほど財政が悪化していく構造になっているのである。

2 社会保障と税の一体改革の具体的内容

社会保障と税の一体改革では、「全世代対応型」の社会保障制度を実現すること、「将来世代への負担の先送り」を軽減し安定した社会保障制度を目指すこと、社会保障の充実・安定化と財政健全化の同時達成のため、消費税をはじめとする「税制抜本改革」を実施すること、の 3 点を基本的考え方として掲げている。

（1）「全世代対応型」社会保障への取り組み

現代の社会保障制度は、給付が高齢者中心であり、負担は現役世代が中心となっている。少子高齢化の進む日本において、持続可能な社会保障制度へと改革する必要がある。そこで、子ども・子育て支援や医療・介護の安心の確保、雇用や貧困・格差問題へ対応を強化することとなった。具体的な各分野の改革を以下に示す。

①子ども・子育て支援の充実

- ・待機児童の解消・幼保一体化・地域の子育て支援の充実

②医療・介護サービス保障の強化

- ・在宅医療、在宅介護の充実・早期社会復帰に向けた医療の充実・医療、介護の保険料の低所得者軽減の強化・長期で高額な医療の患者負担を軽減

③年金制度

- ・低所得者への年金の加算・高所得者の年金給付の見直し・被用者年金の一元化

④就労促進・ディーセントワークの実現

- ・分厚い中間層の復活・高齢者雇用対策・有期契約労働者対策・若年者雇用対策・求職者支援制度

⑤貧困・格差対策の強化

- ・重層的セーフティネットの構築・生活保護制度の見直し

⑥医療イノベーション

以上の 6 つの分野における取組によって、社会保障が充実し、全世代が受益を実感できるような制度になるとされている。

(2) 社会保障制度の安定財源確保

社会保障の機能強化のためには、安定財源の確保もまた必須である。そこで、社会保障と税の一体改革では、主に次の4点の項目を検討事項として挙げている。まずは、国分の消費税収（現在の消費税率5%のうちの4%）の使途を、現在の高齢者3経費（基礎年金、老人医療、介護）から、社会保障4経費（年金、医療、介護、子育て）に拡大することである。次に、基礎年金の国庫負担割合2分の1を確保すること。さらに低所得者の医療・介護保険料の軽減、最後に消費税率を2014年4月に8%、2015年10月に10%と段階的に引き上げること、である。

安定財源の確保のために消費税が増税されることとなったのは、消費税収が景気に影響されにくい税であるということ、水平的公平性を持つため負担が世代間で公平であることなどが理由である。これは、国民全体で社会保障に関する経費を広く薄く分かち合うという考え方にも合致する。消費税が1%増税されることによって税収は2.7兆円増加すると試算されており、5%の増税分のうち、1%分は前述（1）であげた社会保障の充実に充てるといわれている。その他の4%は社会保障の安定化として、年金の国庫負担2分の1確保や将来世代への負担軽減のために充てられるという。

(3) 考察

これまで高齢者3経費について消費税収を充てているというのはあくまでも建前であって、法律上消費税が目的税化しているわけではない。毎年の予算総則でそのように決めているに過ぎなかったのである。それが今回の一体改革の成案を作成するにあたり、現在の消費税率のままでは2015年度の社会保障給付には12.8兆円の不足だ、消費税1%につき2.7兆円の税収だ、だから5%の増税が必要である、という計算で段階的に10%まで増税するという理屈になったのである。つまり、消費税の特定財源化という考え方のもとに改革が行われることを意味しているのである。

消費税の水平的公平性という性質と、国民全体で社会保障に関する費用を広く薄く負担するという考え方方が合致することは確かだが、消費税で不足分を賄わなければいけないという論理があるわけでもない。いずれにせよ今回の改革では、消費税による税収は社会保障に充てるのではなく分は税率を上げて対応します、という論理が通ったことになる。

税制の抜本改革には、消費増税以外にも所得税・個人住民税の増税や相続税・贈与税の増税も列挙されているので、逆進性の高い消費税のみで改革を行っているわけではないし、消費税の引き上げを行う前にまずは行政改革が先なのではという声も良く聞かれるが、それでは行政改革が終わるまで増税には何も手を付けられないことになってしまう。これまでも高齢化に伴って社会保障費が増大することは予測できていたにもかかわらず、景気の良い時の増税は景気を冷え込ませると言われ、景気の悪い時には今はその時期ではないと言って敬遠されてきたために、今その改革が行われているに過ぎないとも考えられる。

だが、社会保障費に充てる財源が不足しているから消費増税という論理が通ったということは、今後も不足した時には更なる消費増税があり得るということではないだろうか。2015年まで段階的に10%に引き上げた後、それで増税が終わるなど確約はされていないのである。

おわりに

社会保障と税の一体改革に関する最近の動向としては、今月 19 日¹に社会保障制度改革の実施スケジュールを定めたプログラム法案が、衆議院本会議において自民・公明両党の賛成多数で可決され参議院に送付されたことであろう。現在は民主党、日本維新の会などの野党が反対に回っているが、与党が過半数を占める参議院の審議を経て、今国会で成立する見通しとなっている。

このプログラム法案とは、平成 25 年 10 月 15 日に閣議決定され、国会に提出された「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案」のことである。この法案の趣旨は、平成 25 年 8 月 21 日まで、社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議するために内閣に設置されていた社会保障制度改革国民会議が報告した「社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～」（平成 25 年 8 月 20 日）の結果等を踏まえ、平成 25 年 8 月 21 日に閣議決定された「社会保障制度改革推進法第 4 条の規定に基づく「法制上の措置」の骨子について」に基づき、「法制上の措置」として、社会保障制度の全体像・進め方を明示するものとして提出された。

公的年金制度と少子化対策についてはすでに一体改革関連法が成立していることもあり、このプログラム法案は、医療制度、介護保険制度等の改革が中心であるといえるだろう。平成 26～29 年度に行う医療・介護などの制度改革について、実施時期や関連法案の国会提出時期を規定しており、講すべき社会保障制度改革の措置等としていくつかの改革案が記載されている。特筆すべきは 70 歳～74 歳の医療費窓口負担を現行の 1 割から 2 割に段階的に引き上げることや、介護保険について、平成 27 年度から高所得者の自己負担割合を 1 割から 2 割に増やすこと、軽度者向けのサービスを市町村事業に移行すること、国民健康保険を市町村から都道府県に移行すること、医療提供体制の見直しとして、病床の機能分化や医療・介護の連携を行うことなどであろう。

社会保障費の増大に対する対応策として、収入を増やす意味での消費増税・消費税の特定財源化は決定したものの、消費税だけで対応するとなれば消費税率が 10% では焼け石に水で、少子高齢化が進むことを考えれば支出も減らさざるを得ない。日本の社会保障制度の 8 割ほどは高齢者向けの制度で、子育てや教育、雇用に関する働く世代向けの支出は 2 割程度といわれており、これはいくら高齢国家といえど偏っているように思われる。

総務省の家計調査（平成 24 年度）のデータを見ると、二人以上の世帯で、一人以上が 60 歳以上である世帯の割合は全体の 49.0% を占めているが、これらの世帯の貯蓄額は、貯蓄全体の 65.7% を占めている。金額でみると、30 歳未満の世帯が 290 万円の貯蓄額、30 代が 569 万円、40 代が 988 万円、50 代が 1,609 万円であるのに対し、60 歳以上は 2,171 万円の貯蓄を有していることがわかる。さらに、貯蓄現在高から負債現在高を差し引くと、30 歳未満は 12 万円の負債超過、30 代は 360 万円の負債超過、40 代は 14 万円の負債超過、50 代は 1,093 万円の貯蓄超過、60 歳以上は 1,976 万円の貯蓄超過と、高齢者になるにつれて貯蓄超過額が多くなっていくことがわかる。もちろん高齢者は所得格差も大きく、こうした高所得高齢者は高齢者の一部である。高齢者であっても所得額を把握し、所得額に見合った課税を行う、あるいは年金や介護、医療の保険金の支払いにも所得制限を設けるなどの措置を講じていく必要もある。

社会保障と税の一体改革の方向性は、持続可能な社会保障制度に改革することであるが、この改革は高齢者にとって負担が増える改革になる可能性は大いにあるということである。今後の改革の内容に注目すべきであろう。

参考文献

- 厚生労働省. (平成 21 年 9 月 3 日). 政策レポート「社会保障の給付と負担の現状と国際比較」.
- 厚生労働省. (平成 25 年 10 月). 「平成 23 年度所得再分配調査報告書」.
- 高木健二. (平成 23 年). 「「社会保障と税の一体改革」と年金制度改革」自治総研通巻 396 号.
- 国際社会保障・人口問題研究所. (平成 24 年 11 月 29 日). 社会保障費用統計.
- 根岸隆史. (2013). 社会保障制度改革の課題と今後の展望. 参議院事務局企画調整室.
- 財務省. (平成 23 年 10 月). 税制について考えてみよう.
- 財務省. (平成 24 年 6 月). 税制について考えてみよう.
- 財務省. (平成 25 年 7 月). もっと知りたい税のこと.
- 社会保障改革に関する有識者検討会. (平成 22 年 12 月 8 日). 第 5 回社会保障改革に関する有識者検討会議報告.
- 社会保障国民会議. (平成 20 年 11 月 4 日). 「社会保障国民会議 最終報告」.
- 社会保障制度改革国民会議. (平成 25 年 8 月 6 日). 社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～.
- 小此木潔. (2011). 「社会保障と税の一体改革」の分析、CUC View&Vision. 千葉商科大学.
- 政府広報. 明日の安心 社会保障と税の一体改革を考える.
- 総務省. (平成 25 年 9 月 9 日). 「家計調査年報 貯蓄・負債編（平成 24 年）」. 総務省統計局.
- 「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」. (平成 20 年 12 月 24 日).
- 「社会保障・税一体改革成案について」. (平成 22 年 12 月 14 日).
- 「社会保障・税一体改革素案について」. (平成 24 年 1 月 6 日).
- 「社会保障・税一体改革大綱について」. (平成 24 年 2 月 17 日).
- 「社会保障にかかる費用の将来推計の改定について」. (平成 24 年 3 月).

註

1 2013 年 11 月 29 日現在