

税率上げで「低負担」是正を

一橋大教授 高山憲之

「金融財政」(時事通信社発行) 2009年3月号

消費税が有力な財源と期待される社会保障分野では、妊婦のたらい回しや「派遣切り」など制度的な問題が発生し、政府が掲げる「中福祉」にもほころびが見え始めている。導入20年目を迎えた消費税の課題は何か。前回の水野勝元大蔵省主税局長に続き、今回は税制と社会保障に詳しく、政府税制調査会の委員も務める高山憲之一橋大教授に語ってもらった。

消費税は所得・資産課税を補完

一消費税は導入当時から反発が強かった。

消費税とは政治家にとってはまさに政治生命をかけなければならない難題であった。消費税の導入や税率引き上げを目指した大平正芳、中曽根康弘、竹下登、橋本龍太郎らの各元首相は「政治的生命を断たれるかもしれないが、先見の明のあった政治家として将来、必ず高く評価される」という自信があったのだろう。我々にとって大切なことを成し遂げてくれた。低所得層ほど高負担になる「逆進性」などの批判もあったが、視野が非常に狭い感情的な反発だったと思う。

一消費税の特徴は何か。

税を支払うときに何に着目するか。課税ベースとなる担税力としては所得、資産、消費支出の3つしかない。所得・法人税は年単位で所得を捕捉して課税対象とするが、変動が激しい。基幹税となりうるが完全ではない。資産にも担税力があるが、本人の努力で得たものと「棚からボタモチ」のように手にしたもの2種類ある。そこに同じ税金をかけていいのかという問題がある。消費支出はこの2つを補う。生涯を通じた所得の見通し、あるいは資産の額を想定して現在の消費支出を決める。1年という限られた期間ではなく、長期的な視野に立って消費額を決めることが多い。このため、所得や資産が持っている問題点を補う力がある。

さらに所得や資産はばらつきが多いが、消費支出は皆、生涯を通じて行うので、広く浅い税金負担となる。所得税や資産課税、法人税とは違う。

「高福祉・低負担」願望で借金増加

一景気、経済への影響はどうか。

所得税は貯蓄(投資)にも課税するが、消費税にはそれがない。その意味で景気阻害効果は所得税より消費税のほうが小さい。法人税は企業活動全体をどう考えるかにも依存する。世界の中で日本だけが特別に高い法人税率を課すと、企業が国外へ逃げていく。そういうこともあわせて法人税率を考える必要がある。諸外国と比べて日本の法人税率が特別に低い状況にないとなれば、今後、法人税増税で税収増を確保していくことは考えにくい。

一政府は消費税増税の目的として、現状の「中福祉・低負担」を「中福祉・中負担」へ是正することを挙げている。総じて日本人には「高福祉・低負担」願望があり、そのような無理が通るといふ甘えや錯覚があった。外国人がカネをくれるわけではないので、借金を増やすしか、この2つを両立させる方法はなかった。結果的に膨大な金額の国債残高と地方債残高が積み上がった。

日本は確かに中福祉の国だと思う。社会保障関係支出の2009年度予算は全体で約100

兆円である。GDP（国内総生産）500兆円強のうち2割程度を社会保障に使っている。これで「中福祉ではない」とは言えない。国民の安心を支える社会保障プログラムはそれなりに整備されている。ただ、例外的であるとはいえ、中にはほころびもある。たとえば医師が足りない、妊婦のたらいまわし、派遣切りなど。全体としては中福祉だが、それも完璧ではなく、ほころびがある。ほころびには早急に対応する必要がある。

「高負担」政治不信が足かせに

—日本には北欧型の「高福祉・高負担」は望めないのか。

日本に高負担は無理ではないか。スウェーデンやデンマークなど北欧の国を見ると、政治家や官僚に対する信頼が高い。政治家は不正をしないし、不正をすれば直ちに職を追われる。官僚もそうである。そういう国では政治や政府への信頼度が高い。「自分たちが選んだ政治家は信頼できる。税金は高いが、それはそっくり自分たちに返ってくる」という安心感がある。

政治家が袋叩きになり、役人バッシングが続いている日本で、「政府・政治家を信頼してくれ」といって増税しようとしても一体、誰がついていくのか。日本では、政治家や官僚の資質を変えるような大革命をやらない限り、公的高負担は難しい。今の低負担をせめて中負担に持っていく。これが先決ではないか。

—日本と北欧の政治への信頼度の違いは何に起因するのか。

北欧では情報公開が日本に比べてはるかに徹底している。政治家は金銭面で身綺麗だし、二世議員が次々に当選することはあり得ない。国民が政治家を厳しく監視している。政治的な資質の高い人、リーダーにふさわしい人を国民が選んでいる。

—社会保障費100兆円は十分な水準か。

国民が最低限やってほしいというレベルからは足りないところがある。正規のサラリーマンを長くやった人に対する年金は世界的にも遜色（そんしょく）がないが、非正規や自営業などそれ以外の部分では問題が残っている。医療にしても医師がこんなに足りなくなる状況は想定外だった。必要なときに必要なだけ医療サービスを得られる。それが国民の切なる願いだ。しかし、そこが必ずしもうまくいっていない。出産は時間を争う話である。夜間や休日にたらい回しにされるのは悲劇だ。世界で第2位の経済力を持った日本がそのようなことすらまともにできないというのは恥ずかしいことである。政策の優先順位が明らかに間違っている。

逆進性緩和、給付も含めて対応を

—政府は社会保障費を抑制してきた。社会保障として何が必要かという話とはまったく別に、問答無用で毎年2200億削減といってきた。その中で医療関係予算を狙い撃つケースが多かった。

さらに医師供給の基本的な考え方を間違ってしまった。今、産婦人科や小児科は女性の医師が多い。過労もあるが、結婚や出産で辞める女医さんが結構多く、その予想を間違えた。

2200億円抑制には効率化に向けたインセンティブがあったものの、やりすぎたためにひずみが出た。09年度予算は形式的に削っただけであって、実質は削っていない。

ざっくり言えば、みな予算だけに関心を持つ。しかし、補正予算も考慮した決算ベースでは、この間、社会保障費の2200億円抑制はできていない。むしろ決算で検証すべきだ。

—消費税増税にあたって必要な手当ては何か。食料品などを低税率にする「複数税率」が検討課題に挙がっているが。

消費税は一時点だけを見て所得との関係を調べると確かに逆進的だが、別の考え方もある。07年の政府税調答申では「生涯所得に対して比例的に税金を納めているという意味では必ず

しも逆進的ではない」と書いている。ただ、逆進性は既にみなの頭の中に刷り込まれている。これを突破しないかぎり、消費税増税に関する政治的な合意は難しい。

対処法は①税の中で対応する②支出も含めて対応する—の2つしかない。税の中で対応するのが複数税率だが、付加価値税率が20%を超える例もある欧州諸国がやむを得ずやっていることである。消費税率が次に10%へいくかどうかさえ不明の日本で直ちにやる必要が本当にあるのだろうか。一部の品目に限って税率を下げると、高所得層も恩恵を受けるので、果たして所得再分配効果があるのかという問題もある。制度が複雑になり、「簡素」という税制の基本原則にも反する。ただ、税率が10%を超えてくると、そうも言っていられないかもしれない。

—支出を含めて対応する場合、どういうものが具体的に考えられるのか。

低所得層に相対的に高い負担をお願いするわけだから、所得の低い人に様ざまの福祉給付や高齢者への給付を用意する。負担だけで逆進性を見るのではなく、負担と給付をあわせた純負担を見て逆進的かどうかを判断してもらう必要があるだろう。

所得減税と児童手当の合体が有力

—減税し切れない分は、差額分を給付で手当とする「給付付き税額控除」をどう思うか。

一つの有力な対応策だが、虚偽の所得申告がまかり通っていると、不公平をいっそう拡大する恐れがある。本当は所得が高いのに、低い所得を申告して税金を少なく払う、あるいは給付を多くもらうということをどれだけ防げるか。うまく行くかどうかは、みなが正直に所得を申告するか、あるいは申告を見て税務署が嘘を見破る能力がどれくらいあるかにかかっている。

—納税者番号や社会保障番号は必要か。

番号制については、私は強硬な積極論者だ。年金だけでなく税金や住民登録など普遍的に使える一人一番号制度を生まれた段階から導入するというのが私の主張である。それがないと電子政府は実現しない。日本は電子政府の後進国だが、それを阻んでいるのは個人情報管理の排除を過大に求める一部の極論だ。プライバシーの保護は大切だが、やりすぎるとコストがかかり、不便だらけになる。

—給付を組み合わせる場合、給付対象として有力なのはどのような分野か。

一番やりやすいのは、児童手当と合体させることだ。子どもに対する扶養控除の制度は所得控除なので、これを税額控除にして給付付きにすれば、児童手当を税の世界に取り込んだ状況が実現する。生活保護は、所得だけではなく資産や親族の扶養義務も調べる。生活保護を取り込むのは難しい。

—各国ではワーキングプアの就労支援にも役立てている。

日本では働けなくて貧しい人と、働いても貧しい人を全部生活保護の対象にしている。生活保護には「劣等処遇の原則」がある。普通の日本人と同じ生活水準は保障しないが、生きるのに最低限必要なものは与えるということである。それを税制の中でやるのは難しい。

配分めぐり、国・地方の攻防激化

—消費税の社会保障目的化は妥当なのか。

社会保障の公費負担分のうち約3分の1は借金で賄っている。社会保障は安心のための基本的な制度基盤だから、その財源は長期的な持続安定性が大事だ。借金して負担を先送りするシステムでは持続可能性は担保されない。それを強化するには何が一番ふさわしいのか。政府税調などで議論した結果、消費税に焦点が当たった。

所得税の累進度を高め、高所得者からの税収を増やすことは確かに必要である。相続税の課

税強化も必要である。ただ、それほどの税収増はない。安定財源で、ある程度の税収規模が確保できるのは消費税しかない。

税務当局は社会保障目的化にはそもそも反対だったが、最近ようやく、やむを得ないという判断に変わった。「目的税はよくない」と言っていたのだから一大決断だったと思う。増税が難しい中で財源が足りない。財政赤字解消のためだと言っても増税には賛成してもらえないが、社会保障の基盤強化のためと言えば受けいれてもらえる余地が大きいという判断が大勢を占めるようになったのではないか。

ただ、社会保障費は医療、介護、子育てに関しては地方負担が大きい。社会保障目的税化しても、国と地方でどう分けるのかという議論は今後ともしなければならない。

高齢女性層向けの配慮が課題に

—消費税率引き上げの課題は何か。

日本で消費税そのものに一番強く反対しているのは高齢の女性層だ。サラリーマンは、社会保険料や所得税を納めるよりは消費税の方がいいという人が増えてきている。働く女性もそういう方向に考え方が変わった。高齢層の男性もかつてと比べると「消費税増税はやむを得ない」という人が増えた。

年金・医療・介護など社会保障給付の7割は高齢者向けである。社会保障の財源を強化するために消費税を上げれば、高齢者の安心基盤がその分だけ強化される。中高年の女性にはそこを理解してもらうことがなによりも肝要である。ただ、日々の買い物で節約しているから痛税感が強いことは否めない。

—専業主婦という立場だと給付と負担を実感しにくい。

中高年の女性も二つのグループに分かれている。恵まれた男性の配偶者だと、それほど反対は強くない。ところが夫と死別して所得も資産も少なく、日々節約しながら生活している人もいる。年金だって低額だし、子供たちにも今さら負担をお願いできない。家賃や光熱費等を優先的に払い、残ったお金で食費を賄う。こういう生活をしている人は消費税増税を肌身を感じる。

一番抵抗感が強い、こういう高齢女性層に目に見える形で生活の安心基盤を提供する。これが社会保障給付の重点化だ。一回限りの給付金ではなくて、将来を確実に展望できるように家賃補助を増額したり、最低保障年金を創設したりするような施策を組み合わせていかなければいけない。「後は給付で何とかする」という一般論で言っている限り、彼女たちのアレルギーは解消されないだろう。

—これまで高齢女性層に特化した説得はなかった。

政治的に一番アレルギーが強い人は今やはっきりしている。「あなた方の安心感をもっと高めるために、これとこれを具体的にやります。消費税を上げるのは、その財源を確保するためです」と繰り返し訴えるしかない。消費税増税に賛成しないまでも強い反対はしないということまで持っていけないのか。1円玉問題は主婦の感覚に訴えやすかった。消費税について別の感覚に訴える術を政治家にはもっと磨いてもらいたい。