

税制改革の視点：社会保障と一体で

負担に応じ受益を / デフレ下での増収策回避

一橋大学教授 高山憲之

(要約)

国民の間で納税者としての意識が薄れている。受益に応じた税負担や、消費税の内税化および目的税化による対応が必要になっている。

経済活性化のためには国民負担増を避けなければならない。国民負担の規模に見合う水準まで歳出や社会保障給付を絞り込むのが先決である。税制改革は社会保障改革と一体で進めるべきだ。

社会保険料の引き上げは増税と同じである。社会保障負担においても直間比率を見直すことが求められる。

(本文)

納税者意識の空洞化に対応

国民年金や厚生年金では空洞化がいわれて久しい。最近では「税制の空洞化」も喧伝(けんでん)されはじめた。注意したいのは納税者意識の空洞化だ。与えられることに慣れ、与える側に立つことを考えない人が増えてきた。

「自分主義」「自己実現」といった言葉があふれ、自分という存在を超えたものの気配を感じて身を慎む人は今やきわめて少数だ。

家庭機能も低下の一途をたどり、もちつもたれつを関係を身近に学びながら社会性を涵養(かんよう)していくことも難しくなった。相次ぐ官僚バッシングや政治家の金銭スキャンダルにより、政治や行政に対する信頼感は低下する一方である。相互信頼をベースとする日本社会の美風は根底から掘りくずされてしまった感が強い。

税制を改革するさいには、第1に、このような納税者意識の空洞化を念頭に置かなければならない。その上で国民にとって分かりやすく、受け入れ可能な仕組みを開発する必要がある。

多くの国民は、自ら欲するモノや「負担と給付が直接結びついているもの」には進んでお金を払うようになっている。これを踏まえて、税制では応能負担の守備範囲を減らす一方、応益負担の割合を増やしていく。消費税の一部について用途を決めておく目的税化をしたり、外税を内税化したりすることも重要な検討事項となる。

第2は、デフレが進行し、それからの脱却が容易でないことを考えれば、むしろデフレにも慣れる必要があるという点だ。

デフレ下で国民負担を実質的に引き上げると、経済が負っている傷はさらに広がり、日本新生への道も遠くなる。それは当面、経済にとって望ましくなく、多くの国民の強い拒否反応を招くだろう。

今は国民負担率をあまり変えずに、歳出や社会保障給付の総額を負担に見合う水準まで徹底して絞りこむ。あわせて歳出・給付と負担のいずれの中身も新時代にふさわしいものに切りかえるべきだ。

第3は、社会保険も含めた総合的な観点である。日本の政治家はこれまで増税には総じて強く抵抗してきたものの、社会保険料の段階的引き上げは「やむをえない」としてほとんど容認してきた。

その結果、総額でみた社会保険料負担は国税負担を1998年度決算から上回るようになってしまった。2002年度当初予算によると、国税負担は49兆円、社会保険料負担は57兆円の見込みである。国税と社会保険料の逆転は今も続いている。

社会保険料は強制的に徴収される点において税金と違いがない。したがって税制改革は、もはや税制だけの議論では不十分である。社会保険料負担や財政支出・社会保障給付をどうするかという問題とあわせて総合的に検討する必要がある。国民にとっては、むしろ社会保険制度の改革の方がより切実とも言えるからである。

社会保険料は私保険と違って拠出と給付が直接結び付いていない。保険料というより用途が特定化されている目的税である。

税の専門家は道路特定財源などの苦い経験から、目的税にはきわめて消極的である。ところが社会保険料となると態度を一変させ、常に引き上げへの強い期待感を表明している。実際、雇用保険料はすでに引き上げられ、健康保険料のさらなる引き上げも政治日程に上ろうとして

いる。

公的年金の保険料だけが例外的に1999年から凍結されているものの、政府関係者は足並みをそろえ、その凍結解除（保険料引き上げ）を主張してきた。

もともと社会保険料負担は逆進的である。しかも「賃金税」的な色彩が濃厚なため、企業や給与所得者の負担は重い。その給与所得者数が減りはじめ、賃金やボーナスも総じて減っている。

日本の人口は5年後から減少に転じる。これまでの人口増や右肩上がりの経済成長を前提とした社会保険負担の基本構造は変えざるを得ない。そのさい、とりわけ世代間の公平性に留意した改革が求められる。

現在、日本の社会保険制度はいずれも財政危機に直面している。しかし、これまでのように社会保険料を安易に引き上げていくと、経済の自律回復は遅れてしまう。企業収益が本格的に好転し、サラリーマンの手取り収入が着実に増え、社会保険料を引き上げても大丈夫な状況になるまで引き上げるべきではない。

社会保障負担も直間比率を見直せ

税制改革では過去20年間、「直間比率の見直し」が最大のテーマであった。ところが社会保障負担においては直接税に限りなく近い社会保険料の段階的引き上げが強行され、税制改革の基本スタンスは無視されてきた。今まさに求められているのは社会保障負担における20年遅れの「直間比率の見直し」であり、これが第4のポイントとなる。

具体的には、社会保険料における徴収ベースの一部を賃金・事業所得などから消費支出に切りかえる必要がある。たとえば年金目的消費税（第2消費税）を導入する一方、旧来型年金保険料をその分だけ引き下げるのである。全体として増収とならないように工夫すれば国民負担は増えない。

同時に、これまで特別扱いしてきた高齢者も、現役組と基本的に同じ基準で税や社会保険料を負担するように改める必要がある。たとえば公的年金等控除を圧縮したり、20年以上勤続した人に対する退職所得控除の特別優遇をやめたりする。さらに病院の窓口負担をはじめとする各種の利用者負担を現役並みに改める。もちろん、生活難に陥っている高齢者には特別扱いをつづける。

日本の人口構造はこれからも一段と高齢化していく。社会保障給付のほぼ7割は高齢者が受

けているので、社会保障関連の歳出圧力は今後とも高まる一方である。なかでも年金給付の増大圧力がとりわけ高い。

その増大圧力は極力抑える必要がある。たとえばデフレ下ではルールどおり年金給付を物価下落分だけ減額すべきである。それにより年金給付は2002年度だけでも8000億円弱減り、その分、加入者や国庫の負担が軽くなる。政府がルール破りをつづけると、行政への不信感はいっそう強くなるだろう。

若者の理解得て年金離れ克服

公的年金における最大の懸案は、制度そのものに対する若い世代の理解と納得をとりつけることである。将来の給付をカットしつつ一方、年金保険料を段階的に引き上げていく。それが年金離れの原因にほかならない。むしろ将来給付については肥満ぎみの部分を除いて可能なかぎり維持する一方、旧来型の年金保険料は今後、基本的に引き上げないと宣言すべきである。そうしないかぎり若者の年金制度に対する信頼は取りもどせないだろう。

同時に、年金拠出と給付の関係を可能なかぎり一対一の対応に近づける必要がある。そのための具体的方策としてはスウェーデン流の「みなし掛け金建て方式」への切りかえが参考になる。この方式は賦課方式の下で、拠出分と「みなし運用利回り」を毎年、個人別に記録し、その元利合計で給付を賄う仕組みである。

国民年金の保険料も所得比例型へ事実上、切りかえ、半額免除だけでなく保険料負担の刻みを増やすことを検討したらどうか。

基礎年金については2004年までに国庫負担割合を3分の1から2分の1に引き上げることになっている。ただ、その実現は容易でない。そもそも、なぜ2分の1なのか判然としない。

むしろ年金における国庫負担のあり方を基本に立ちかえって見直すべきである。カナダでは高所得の年金受給者にかぎり税金で賄われる基礎年金給付を減額する一方、低所得に苦しむ年金受給者には全額国庫負担で補足年金を上乗せしている。スウェーデンでも年金の国庫負担分を最低保障年金の財源等に限定した。英国でも低所得者用に第2国家年金を新設するとともに、資力テスト付きの年金手当（全額国庫負担）を創設する予定である。

このように公的年金も負担をめぐる議論をまず基軸におき、その水準に見あうように給付体系を抜本的に再編成している国が多い。