

特集：社会保障と税の一体改革の成果とその後

一体改革はなぜその目的を達成できなかったか  
——社会保障の公費負担ルールの策定を急げ——

田近 栄治\*

要 約

本稿では消費税の創設から現在にいたる税率の推移を念頭に置きつつ、2012年の「社会保障・税一体改革大綱について」の検討から出発し、一体改革の財政面からの評価を行った。一体改革は当初、社会保障の財源確保と財政健全化を課題に掲げ、消費税を社会保障目的税化した。しかしその後、消費税の社会保障目的税化による、社会保障給付の充実が強調され、2020年度までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化するという財政健全化目標は、断念された。その一方、社会保障における公費負担は社会保険料と比べても、はるかに高い率で増加を続けている。一体改革において正面に置くべき課題は、社会保障における公費負担ルールを定め、その財源の確保を図ることだったはずである。しかし、消費税の社会保障目的税化が先行した結果、公費負担が増大を続け、現在に至っても財政健全化の目途が立っていないというのが、本稿の主張である。

キーワード：目的税，社会保障財源，公費負担

社会保障研究 2021, vol.5, no.4, pp.449-459.

I はじめに

社会保障財源の確保と財政健全化は、日本の経済と財政のかかえている最も重要な課題の一つである。それに取り組んだのが民主党政権下で取りまとめられた「社会保障・税一体改革大綱について」(2012年2月17日、閣議決定)(以下、大綱)である。その後、大綱の国と地方を合わせた2段階からなる消費税率引上げ案は、民主党、自民党と公明党の三党間で合意された。そして、自民党政権のもとで、2014年4月にその第1段階の5%から8%への税率引上げが実現した。

社会保障財源の確保と財政健全化に対して大綱の示した具体的指針は、消費税を社会保障財源目的税として、社会保障の持続可能性を高め、同時に財政健全化を達成するというものであった。すなわち、2020年度までに国・地方の基礎的財政収支を黒字化し、2021年度以降公債等の対GDP比を引き下げに向かうこととされた。しかし、現実は大綱の訴えた消費税の社会保障財源目的税化が、目標としていた財政健全化を不可能とした。

その背景は次の通りである。大綱は消費税率の10%までの引上げを提案し、上記の第1段階の引上げに続いて、2015年10月に第2段階として8%から10%への引上げが実行されることとなってい

\* 一橋大学 名誉教授

た。しかし、この目標は2度にわたって延長されたいうえ、3度目には税率引き上げに先立ち、政府は「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日、閣議決定)を発表した。その内容は、消費税率引上げを前提として、社会保障充実のための新しい施策を実行するため、財政健全化のための財源が不足する。そのため、2020年度の財政健全化の達成は困難となるというものである。

消費税を社会保障目的税とすることによって、財政健全化は推進されるはずであった。しかし、実際にはその逆に、社会保障の充実を理由に財政健全化を断念するという結果となった。財政の観点からすれば、一体改革はその目的を達成できなかったと言わざるを得ない。

その原因は、消費税の社会保障目的税化が、一体改革を消費税率引き上げによる増収の配分に閉じ込めたことによる。水際の増税、税収配分に政治的な関心が集中しているうちに、社会保障財源に占める公費負担が増加を続け、それが財政に圧力をかけていることへの十分の配慮がなされなかった。その結果、気がついてみたら、増加する社会保障の公費負担が、日本の財政をますます厳しい状態に陥らせることになってしまった。

消費税の社会保障目的税化が招いたこうした皮肉な結果を回避しなければならない。そのためには真の一体改革が必要であり、そこで取り組むべき最も重要な課題は、社会保障への国の関与のあり方、具体的には社会保障への公費負担のルールを定めることである。それによって、目指すべき社会保障像を示しつつ、財政健全化を達成するべきである。

一体改革に関する以上の考えをもとに、本稿では以下、第2節で消費税率の推移を念頭に、一体改革の目指したものは何かについて検討する。第3節では、消費税の社会保障目的税化が、一体改革の目的を達成するために有効な手段であったか考える。第4節では、一体改革はなぜその目的を達成できなかったかについて述べる。第5節は本稿の結論であり、ここでは、これからの課題として、社会保障の公費負担のあり方とあるべき一体改革について述べる。

## II 一体改革の目指したもの

### 1 消費税の税率の推移

一体改革の基礎資料として、消費税率の推移から始める(表1)。消費税は、1989年4月1日に創設された。税率は3%であり、すべて国税であった。その後、1997年4月1日に税率は引上げられたが、このとき、地方消費税が創設され、その税率は1%とされた。同時に国税である消費税の税率は、3%から4%に引き上げられたため、国と地方を合わせた消費税合計の税率は5%となった。

2014年4月1日に消費税と地方消費税はともに増税され、両者を合わせた税率は8%となった。その後、8%から10%への引上げは、当初予定されていた2015年10月1日、およびそのあとに予定されていた2017年4月1日の2回とも先送りされ、2019年10月1日に実現された。このときはまた、10%の標準税率と並んで8%の軽減税率が導入された。

次に、税率からみた消費税収の国と地方への配分を示す。消費税率の推移の説明からわかるように、消費税は国の税金であり、それに対して、地方に直接帰属する部分は地方消費税と呼ばれている。一方、国税である消費税の一部は、地方交付税を通じて地方に配分される(消費税の地方への配分比率を交付税率と呼んでいる)。したがって、地方消費税と国からの交付税を合わせたものが、消費税収のなかの地方の分となる。厳密に言えば、消費税収のこうした国と地方への配分方式

表1 消費税(国税)と地方消費税(地方税)の税率推移(%)

施行日	消費税	地方消費税	国と地方の消費税合計
1989.4.1	3	0	3
1997.4.1	4	1	5
2014.4.1	6.3	1.7	8
2015.10.1	消費税率(国地方)10%への引上げの先送り		
2017.4.1	消費税率(国地方)10%への引上げの先送り		
2019.10.1 標準税率	7.8	2.2	10
2019.10.1 軽減税率	6.24	1.76	8

出所：財務省(2020a)などにより筆者作成。

表2 税率からみた消費税収の国と地方への配分—地方交付税による配分を含む(%)

	国への配分	地方への配分			国と地方合計
		地方への配分合計 a=b+c	地方交付税分 (交付税率) b	地方消費税率 c	
1989.4.1	1.824	1.176 内訳は(注1)			3
1997.4.1	2.82	2.18	1.18 (29.5%)	1	5
2014.4.1	4.9	3.1	1.4 (22.3%)	1.7	8
2019.10.1 標準税率	6.28	3.72	1.52 (19.5%)	2.2	10
2019.10.1 軽減税率	5.02	2.98	1.22 (19.5%)	1.76	8

注1：1989年度改正では、消費税の20%は消費譲与税、残り80%の24%が地方交付税として地方に配分されている。1997年度改正以降は、地方消費税が導入され、消費譲与税は廃止された。

注2：交付税率とは、国税である消費税のうち地方交付税として地方に配分される割合である。

注3：地方消費税のうち1%分は使途の定めのない地方財源であり、残りは社会保障財源である。

出所：財務省(2020a)などにより筆者作成。

は、1997年度改正以降であり、1989年4月1日の消費税創設時当時の配分は、表2の脚注に記した方式によっていた。以上を通じて、結果的に消費税の国と地方への配分がどうなっているのかを税率を通じて示したのが表2である。

この表によって、消費税収の国への配分と地方への配分合計(a)を比較する。創設時当時、国と地方を合わせた税率は3%であり、全額消費税、すなわち国税であった。しかし、国から地方への税源の移転が行われた結果、3%の消費税は、国と地方との間で、1.824%と1.176%に配分されることになった。地方消費税の創設された1997年度では、国と地方を合わせた税率5%は、国と地方の間で、2.82%と2.18%に配分された。

以上および表2に示されたそれ以降の国と地方を合わせた税率の配分から明らかなおおりに、消費税収の国と地方の配分比率はほぼ6:4となっている。消費税、地方消費税という言葉の難しさに、国から地方への税源移転も加わって、消費税収入の国と地方の配分はあまり議論されることがない。しかし、消費税収入の40%は地方に配分されていることは、これからみていく社会保障と税の一体改革において、国と地方が両輪となって改革を進めていかなければならないことを訴えかけている。

## 2 「社会保障・税一体改革大綱」と消費税の社会保障目的税化

社会保障財源のあり方、そのなかで消費税の増税や福祉目的税化にどう取り組むべきかについては、本稿のはじめにで言及したように、民主党政権下でとりまとめられた「社会保障・税一体改革大綱について」(2012年2月17日、閣議決定)で検討が行われている。そこでは、日本の高齢化の水準が世界でも群を抜いたものとなるにもかかわらず、「社会保障制度は、現在でも全体として給付に見合う負担を確保できておらず、その機能を維持し制度の持続可能性を確保するための改革が求められている」とし、「今後は、給付面で、子ども・子育て支援などを中心に来るべき投資という性格を強め、全世代対応型の制度としていくとともに、負担面で、年齢を問わず負担能力に応じた負担を求めていくなど制度を支える基盤を強化していくことが必要である」との指摘を行っている。いずれもわが国の今後のあり方を考える上できわめて重要である。以下では、現在においても社会保障と税の一体改革の指針となっているこの大綱において、社会保障に係る財政と税についてのどのような議論がなされているかを検討する。

まず財政については、「第2部税制抜本改革」、「第1章税制抜本改革の基本的な考え方」において改革の全体像が示されている。すなわち、「一層

厳しさを増す我が国財政の健全化は、一刻の猶予も許されない課題である。今回の税制抜本改革は、こうした状況に対応し、「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」への第一歩を踏み出すものであり、これを通じて、2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かうこととなる」としている。

続いて、その先の目標として、「一方で、2020年度までには、さらに高齢化が進展し、社会保障費の増加が見込まれる。そうした中で、社会保障制度の持続可能性を確保するとともに、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化し、2021年度以降において公債等残高の対GDP比を安定的に低下させていくという財政健全化目標の達成へと向かうためには、名目3%程度、実質2%程度の成長の姿に近づいていくことを目指す「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)及び「日本再生の基本戦略」(平成23年12月24日閣議決定)を着実に実施していくとともに、財政健全化に向けた更なる取組を行っていくことが必要である」としている。

このように一体改革は、社会保障財政の持続可能性を高めると同時に、日本の財政健全化を実現することを目的にしていた。国と地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化はその後、2020年度の達成目標が後退し、コロナ禍の2020年7月の時点で、基礎的財政収支は国内総生産(GDP)の10%を超える赤字となっている。その後も2020年代をつうじて均衡する兆しをうかがうことはできない(内閣府、2020)。

大綱は財政健全化に続いて、「税制抜本改革の基本的方向性」で必要な税制改革へと議論を進めている。この箇所がその後の一体改革の基礎となっている部分である。ここでは、消費税の社会保障財源としての意義と目的税化について記されている。

その意義については、「社会保障改革と一体的に実施する今回の税制抜本改革の最大の柱は、社会保障財源を確保するための消費税率の引上げである。消費税は、高い財源調達力を有し、税収が経済の動向や人口構成の変化に左右されにくく安定していることに加え、勤労世代など特定の者へ

負担が集中せず、経済活動に与える歪みが小さいという特徴を持っている。社会保険料など勤労世代の負担が既に年々高まりつつある中で、こうした特徴を持ち、幅広い国民が負担する消費税は、高齢化社会における社会保障の安定財源としてふさわしいと考えられる」と述べている。すなわち、消費税の高い財源調達力、税源としての安定性、広範な世代の負担などが社会保障財源としての消費税の特徴であるとしている。

一方、消費税の社会保障の目的税化は、消費税の基礎年金、老人医療および介護の福祉予算への充当を明記した1999年度の国の一般会計の予算総則規定から始まる。大綱はこの経緯も踏まえながら、消費税の社会保障の目的税化について次のように述べている。

「我が国においては、高齢化の進展等を見据え、平成元年に消費税を導入し、平成9年に税率の引上げを行った。また、平成11年度予算から、高齢者3経費(基礎年金、老人医療、介護)に国分の消費税収を充てるいわゆる福祉目的化を行った(予算総則規定、筆者挿入)。しかし、消費税収に比べて高齢者3経費は急速に増加し、更なる高齢化の進展による社会保障費の増加に対応できない状況となっている。今を生きる世代が享受する社会保障給付について、その負担を将来世代に先送りし続けることは、社会保障の持続可能性確保の観点からも、財政健全化の観点からも困難である。社会保障の機能強化・機能維持のために安定した社会保障財源を確保し、同時に財政健全化を進めるため、消費税について2014年4月に8%、2015年10月に10%へと、段階的に地方分を合わせた税率の引上げを行う。その際、国分の消費税収について法律上全額社会保障目的税化するなど、消費税収(国・地方、現行分の地方消費税を除く。)については、その用途を明確にし、官の肥大化には使わず全て国民に還元し、社会保障財源化する。」このように、財政健全化や社会保障の機能強化・機能維持のための安定財源として、消費税全額の社会保障目的税化が必要であるとしている。

大綱は続けて、「第3章各分野の基本的な方向性」の消費税の箇所で、上に記した税率の段階的



引上げスケジュールに加えて、負担調整や目的税化についてより具体的な議論を行っている。「消費税(国・地方)の税率構造については、食料品等に対し軽減税率を適用した場合、高額所得者ほど負担軽減額が大きくなること、課税ベースが大きく侵食されること、事業者の負担が増すこと等を踏まえ、今回の改革においては単一税率を維持することとする」として、軽減税率を排除し、単一税率を主張している。2014年4月1日に消費税の引上げがなされたが、実際の改正においてもこの主張は貫かれた。

目的税化については、「消費税収(国分)は法律上は全額社会保障4経費(制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用)に充てることを明確にし、社会保障目的税化するとともに、会計上も予算等において用途を明確化することで社会保障財源化する。消費税収(地方分(現行分の地方消費税を除く。))については、現行の基本的枠組みを変更しないことを前提として、その用途を明確化する(消費税収の社会保障財源化)。その上で、今般の一体改革において盛り込まれた社会保障の機能強化の一環として、低所得者への年金加算、介護保険料・国民健康保険料の軽減措置等、きめ細かな機能強化策を着実に実施する」として、消費税をこれまで対象としてきた年金、老人医療及び介護の社会保障給付に加えて、少子化対策も加えた社会保障4経費の目的税として明確に規定した。また、医療においても、対象範囲は老人医療から医療全般へと拡大された。

その後、消費税法においても「消費税の収入については、・・・毎年度、制度として確立した年金、医療及び介護の社会給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする」(消費税法第1条第2項)と明記された。同様の規定は、地方税(都道府県と市町村)においても設けられた。すなわち、1997年の改定で導入された地方消費税1%を除く、地方消費税分と消費税の地方交付税分を加えた額の用途についても、上記消費税と同様の規定が適用されることとなった。

大綱ではこのほか、所得税のいわゆる逆進性対

策についても議論されている。「所得の少ない家計ほど、食料品向けを含めた消費支出の割合が高いために、消費税負担率も高くなるという、いわゆる逆進性の問題も踏まえ、2015年度以降の番号制度の本格稼働・定着後の実施を念頭に、関連する社会保障制度の見直しや所得控除の抜本的な整理とあわせ、総合合算制度や給付付き税額控除等、再分配に関する総合的な施策を導入する。上記の再分配に関する総合的な施策の実現までの間の暫定的、臨時的措置として、社会保障の機能強化との関係も踏まえつつ、給付の開始時期、対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応可能性等について検討を行い、簡素な給付措置を実施する。」

ここで消費税の逆進性対策として提案されたマイナンバー制度の本格稼働、所得控除の抜本的整理とあわせた総合合算制度や税額控除制度など、重要な改革は実現しないままである。一方、貫くべきとされた消費税の単一税率は、2019年度の改正で軽減税率の導入により幕を下ろした。簡素な給付措置も、2014年4月の消費税率の引上げに伴い、住民税の非課税者などを対象に一人、1年15,000円の給付という形で実施されたが、低所得者対策、逆進性対策として軽減税率が導入されたことにより終了した。

### 3 大綱後の展開

大綱後、消費税率の引上げを巡って民主党、自民党および公明党の間の三党合意が成立し、2012年8月、大綱に示された消費税率引上げ案が国会で成立した。その後、三党合意に従って、2014年4月1日に、消費税率と地方消費税率を合わせた税率の5%から8%への引上げが実施された。このときには、政権は民主党から自民党に代わっていた。しかし、その後、2015年10月に予定されていた同税率の10%への引上げは、表1に示されているように、2度にわたり延長され、2019年10月に実施された。

この10%への税率引き上げに先立ち、政府は「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日、閣議決定)を取りまとめている。そのなかで、「人づ

くり革命」, 人材への投資のための施策に消費税増収分(5兆円強)のおおむね半分を充当としている。こうした「消費税率引上げ分の使い道の見直しにより, 国・地方のプライマリーバランスの黒字化の達成時期に影響が出ることから, 2020年度のプライマリーバランス黒字化目標の達成は困難となる。ただし, 財政健全化の旗は決して降ろさず, 不断の歳入・歳出改革努力を徹底し, プライマリーバランスの黒字化を目指すという目標自体はしっかり堅持する。」

財政健全化の旗は降ろさない。しかし, その実は, 2012年の「大綱」で掲げた2020年度までに国と地方の基礎的財政収支を黒字化するという, 一体改革の根幹となっていた目標の達成を放棄するものであった。消費税の増収をもとに計画された社会保障の充実が, 皮肉にも財政健全化をより困難なものとする結果となった。

### Ⅲ 消費税の社会保障目的税化—有効な手段か

大綱に記されているように, 一体改革が目的としていたものは, 「社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成」である。しかし, 前節の最後でみてきたように, 消費税を社会保障のために目的税化としたことによって, 当初目的としていた財政健全化の達成が困難となったのが現実である。ここでは, 消費税の社会保障目的税化が一体

改革の目的を実現のために有効な手段であるかを検討する。

議論の前提として, 一体改革の対象とした社会保障経費(3経費と4経費)と消費税収との比較を行う。財務省は国の一般会計の各年度当初予算額をもとに, 表3に示された社会保障経費と消費税収を比較している。この比較に関して2点留意点を述べる。第1に, 社会保障経費, 消費税収ともに各年度予算ベースなので, 実績に基づいた比較となっていないことである。第2に, 国ベースの分析なので, 消費税収は消費税の国分, すなわち消費税のうち前節で説明した地方交付税部分を除いたものとなっていることである。すでに説明したように, 消費税の対象とする社会保障経費は, 一体改革前は3経費であり, 改革後の2014年度以降は4経費となっている。

以上を念頭に, 表3の社会保障経費(A)と消費税収(B)をみると, 社会保障経費が著しく増加していることがわかる。その理由の一つは, 2014年度から, それまでの3経費のなかの老人医療を医療全体としたこと, および子ども・子育てなど少子化対策が消費税の対象経費に加わったことである。一方, 消費税収は2014年度, 2019年度の税率引上げ効果を反映して, 2000年度の6.9兆円, 2010年度の6.8兆円から, 2020年度には17.5兆円となっている。

このように社会保障経費が消費税収より大幅に

表3 消費税の使途とされた社会保障経費と消費税収の間の「スキマ」(国の一般会計) 兆円

年度	社会保障3経費(A)					消費税収(B)	スキマ B-A	B/A (%)
	基礎年金	老人医療	介護		合計			
2000	4.5	3.3	1.3		9.0	6.9	▲2.1	76.9
2005	5.8	4.0	2.0		11.8	7.2	▲4.6	60.9
2010	9.9	4.6	2.1		16.6	6.8	▲9.8	41.0

年度	社会保障4経費(A)					消費税収(B)	スキマ B-A	B/A (%)
	基礎年金	医療	介護	子ども子育て	合計			
2014	11.4	10.9	2.8	1.9	26.9	11.9	▲15.0	44.3
2015	11.7	11.2	2.8	2.0	27.7	13.3	▲14.5	47.5
2018	12.3	11.6	3.1	2.1	29.1	13.6	▲15.5	46.8
2020	13.1	12.2	3.4	3.0	31.7	17.5	▲14.2	55.1

注: 各年度の金額は国の一般会計の当初予算額。消費税収は, 地方交付税分を除いた金額である。

出所: 財務省(2020a), 「福祉目的化」及び「『社会保障・税一体改革』による社会保障の安定財源確保」の推移より筆者作成。

増加した結果、消費税収と社会保障経費の差が増大を続けている。表ではこの差を「スキマ」と呼んでいるが、2000年度の2.1兆円からその後ほぼ毎年増加して、2020年度には14.2兆円となっている<sup>1)</sup>。また、消費税収の社会保障経費充足率（表中B/A）は、2000年度の76.9%から下がり続け、最近では、ほぼ50%ないしそれを下回る水準となっている。

以上表3に示された、社会保障経費と消費税収の事実に基づいて、消費税の社会保障目的税源化がどのような役割を發揮したかについて考える。以下では三つの役割を取り上げ、そのなかで実際に効果を發揮したのは「限界的役割」であることを論じる。

消費税の社会保障目的税源化の第1役割は、消費税をすべて対象とされる社会保障経費に充当することである。表3に示された通り、すべての年度で消費税収入をはるかに上回る社会保障経費が投入されているので、この観点に立てば、すでに消費税の社会保障目的税源化は100%達成されたことになる。しかし、これは現実をたんに追認しただけで、一体改革の目指した社会保障財源確保にも財政健全化のいずにも寄与しない議論である。

それに対して、第2の役割は、消費税の社会保障目的税源化に実効力を發揮させることである。これには二つの方向性がある。第1は、消費税を増税することにより、「消費税収＝社会保障経費」を実現することである。実際、表3のもととなった財務省資料（2020）では、表中の「スキマ」が埋まっていないことを理由に、「消費税収は全て社会保障財源に充てることとされています。しかしながら、社会保障4経費の合計額には足りていません」と指摘し、2020年度において国と地方を合わせた消費税の「スキマ」合計額が、19.8兆円（国14.2兆円、地方5.6兆円）となっていることを図示している。

しかし、この不足分20兆円を国・地方の消費税

増税で実現することは非現実であり、またそもそも不足分は、すべて消費税に負わせるべきものでもない。これに対して、消費税の社会保障目的税源化に実効力を發揮させる第2の方法は、社会保障経費を削減して、「消費税収＝社会保障経費」を実現することである。しかしこれは、表3に示されているように2020年度において、国では31.7兆円の社会保障経費を消費税収の17.5兆円まで削減することになる。地方でも12.8兆円の社会保障経費を消費税に係る税収である7.2兆円にまで削減しなくてはならない（財務省、2020a）。これもまた、現実的な政策からかけ離れている。

したがって、消費税の社会保障目的税源化に実効力を發揮させるために、総額としての社会保障経費と消費税収の均衡を目指すのであれば、経費削減と税収増の両方から接近しなければならない。しかし、消費税の社会保障目的税源化には、総額としての「消費税収＝社会保障経費」を実現しなくてはならないという財政規律が明記されていないので、その達成は困難である。また、2020年度においてほぼ20兆円にも達する「スキマ」を消費税の社会保障目的税源化によって達成することは不可能だ。

消費税の社会保障目的税源化の第3の役割は、消費税の増税額の使途を対象とされる社会保障経費に限定することで、社会保障財源確保と財政健全化の両面で「限界的」効果を發揮することである。消費税収の増加額を「△消費税収」、社会保障経費の増加を「△社会保障経費増加額」、財政赤字の削減額を「▲財政赤字」で表せば、「△消費税収＝△社会保障経費」、「△消費税収＝▲財政赤字」あるいは、「△消費税収＝△社会保障経費と▲財政赤字の組合せ」となる。

消費税の社会保障目的税化は、この関係（恒等式）の遵守を迫るためのメカニズムである。このことが実際に示されたのは、前節でも言及した「新しい経済政策パッケージ」（2017）であった。そこでは消費税の社会保障目的税源化の限界的な

<sup>1)</sup>すでに説明したとおり、表3の社会保障経費と消費税収入額ともに当初予算額であり、実績を示したものではない。各年度当初予算と実績には乖離が生じるが、特に2020年度はコロナ禍があり、社会保障経費と消費税収入額ともに乖離幅が大きくなることが予想されている。

効果がどのように働くか明確に示されている。このパッケージのなかには、「社会保障の充実と財政健全化のバランスを取りつつ、安定財源として、2019年10月に予定される消費税率10%への引上げによる財源を活用する。消費税率の2%の引上げにより5兆円強の税収となるが、この増収分を教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と、財政再建とに、それぞれおおむね半分ずつ充当する」と記されている。先の恒等式で表せば、

$$\begin{aligned} &\Delta \text{消費税収 (5兆円強)} = \\ &\Delta \text{社会保障経費 (「人づくり革命」, 人材投資,} \\ &\quad \text{約2.5兆円)} \\ &+ \\ &\blacktriangle \text{財政赤字 (約2.5兆円)} \end{aligned}$$

である。これはまさに、消費税の社会保障目的税源化が現実の経済政策でどのように機能しているかを示したものである。この結果、国と地方を合わせた消費税率を8%から10%に増やしても、財政健全化のための財源が十分確保されず、一体改革の原点でもあった2020年度までの国・地方の基礎的財政収支の均衡は断念された。社会保障財源の確保と財政健全化の二兎を追いか求めた一体改革であったが、財政健全化の一兎ははるか遠くに

去ってしまった。

#### IV 一体改革はなぜその目的を達成できなかったか

2012年の「大綱」から始まる一体改革は、予算総則による消費税の用途の社会保障目的化を進めて、消費税を社会保障目的税とした。しかし、目的税化しても、消費税収と対象とされる社会保障経費の全体の均衡という形では効力を発揮しなかった。これは社会保障経費が消費税収をはるかに上回っている現実からすれば、当然だと言える。それに対して、一体改革が拘束力を持ったのは、その限界的な恒等式、「 $\Delta$ 消費税収 =  $\Delta$ 社会保障経費 +  $\blacktriangle$ 財政赤字の組合せ」を通じてであった。うえにみたように、この制約は結果的には、財政健全化の先送りを理由づけるものとなった。

それだけではない。一体改革の視点からより重要なのは、社会保障における国と地方の負担（公費負担）の増加に歯止めがきいていないことである。この点を示したのが表4である。この表は、2000年度から2018年度の社会保障財源総額とその構成割合を示している。この間、社会保障財源の合計額は、89兆円から132.5兆円へと49%増加し

表4 社会保障財源の項目別推移

年度	財源額 (億円) 構成割合 (%)				
	合計	社会保険料	公費負担	資産収入	その他
2000	890,477 (100)	549,637 (61.7)	250,710 (28.2)	64,976 (7.3)	25,155 (2.8)
2005	1,159,019 (100)	553,297 (47.7)	300,370 (25.9)	188,454 (16.3)	116,898 (10.1)
2010	1,096,787 (100)	584,822 (53.3)	407,983 (37.2)	8,388 (0.8)	95,594 (8.7)
2014	1,372,611 (100)	651,559 (47.5)	450,231 (32.8)	217,195 (15.8)	53,926 (3.9)
2015	1,253,516 (100)	669,288 (53.4)	482,527 (38.5)	20,571 (1.6)	81,132 (6.5)
2018	1,325,963 (100)	725,890 (54.7)	503,870 (38.0)	44,284 (3.3)	51,919 (3.9)

注1：社会保障財源は、社会保障給付費のほかに運用損失・その他支出（施設整備費等）を含む全体の財源を指す。2018年において社会保障給付が、121兆5,408億円であるのに対して、社会保障財源額は132兆5,963億円である。

注2：社会保障財源のなかの「資産収入」は、公的年金制度等における運用実績の影響を受けるため変動が大きい。「その他」は積立金からの受入れを含む。

出所：国立社会保障・人口問題研究所（2020）、「平成30年度社会保障費用統計」。第14表「社会保障財源の項目別推移（1951～2018年度）」より筆者作成。



たのに対して、社会保険料は54.9兆円から72.5兆円に、公費負担は25兆円から50.3兆円に増加している。社会保険料の増加率は32%であるのに対して、公費負担の増加率は101%、すなわち倍増している。この結果、社会保障財源に占める社会保険料の割合が61.7%から54.7%に減少する一方、公費負担の割合は28.2%から38%へと増加することとなった。一体改革後の2014年度から2018年度においても、公費負担は増加を続け、45兆円の負担額は50.3兆円となっている。

社会保障と税の一体改革が目指すべき最も重要な課題は、高齢化の進んだ日本において、「社会保障制度の持続可能性を確保するとともに、2020年度までに基礎的財政収支を黒字化し、2021年度以降において公債等残高の対GDP比を安定的に低下させていくという財政健全化目標の達成へと向かう」(大綱)ことだったはずである。しかし、一体改革を進めた後、この目的が先送りされただけでなく、社会保障における公費負担も増加を続けている。財政の観点からは、一体改革は失敗したと言わざるを得ない。

その原因は、社会保障財源として消費税の増税にウエイトを置きすぎた結果、社会保障における国の関与のあり方についての議論が不十分だったことによる。言い換えれば、公的年金、医療、介護および社会福祉(障害者支援、生活保護など)給付のために必要な公費負担のルールを定め、そこから推計される公費負担額を前提にして、その全体を消費税を含めて財源調達する観点から出発するべきであった。

しかし、一体改革では、社会保障における公費負担のあり方やその必要額について国民との間で合意形成を図る前に、消費税を社会保障目的税化し、社会保障の財源の一部だけを決めてしまった。その結果、表4に示されたように、社会保障における公費負担は適切に管理されることなく、増大の一途を辿ることになり、財政健全化も困難にした。一方、一体改革は社会保障費の充実を可能とする新たな財源の供給源となった。

社会保障と税の一体改革は、その当初の目的通り、社会保障財源の確保と財政健全化のために必

要である。しかし、あるべき改革は社会保障における国の関与のあり方、すなわち、公費負担ルールを定めることから出発するべきである。そのもとに必要な公費を消費税を含めた税全体で調達するべきである。その際、財源調達力や税制が消費者・生産者などの経済活動に及ぼす効果を考えると、消費税が社会保障の公費の最も重要な財源となることは明らかであるが、そのほかの税源なしに消費税だけで、社会保障に必要な公費全額を調達することは困難である。

## V おわりに—公費負担のあり方とあるべき一体改革

本稿では消費税の創設から現在にいたる税率の推移を念頭に置きつつ、2012年の「社会保障・税一体改革大綱について」の検討から出発し、一体改革の財政面からの評価を行った。消費税を社会保障目的税化し、財源確保をすることを一体改革の中心とした結果、社会保障における公費のあり方という根本の議論がなされなかったというのが、本稿の主張である。

以下では、改革に向けて、日本の社会保障給付費の90%近くを占める基礎年金、医療保険および介護保険の公費負担について、現状と問題について簡潔に述べる<sup>2)</sup>。より詳細な検討は田近(2019,

表5 基礎年金、医療保険および介護保険の公費負担の現状

	保険者・保険制度	公費負担
基礎年金	国民年金	給付費の50%
医療保険	市町村国民健康保険	給付費の50% 後期高齢者支援金の50% 保険料負担軽減など
	協会けんぽ	給付費の16.4% 後期高齢者支援金の16.4%
	組合健保	後期高齢者支援金等への補助
	共済組合	なし
	後期高齢者医療制度	給付費の50% (国、都道府県、市町村=4:1:1) 保険料軽減など
介護保険	市町村	給付費の50% (国、都道府県、市町村=4:1:1) 保険料軽減など

出所：各制度に基づき筆者作成。

2020)で行っている。また、いわゆる「管理された競争」をはじめとする医療保険における政府の役割については、田近・菊池(2012a, 2012b)、小塩・府川・田近(2014)で論じている。

表5は基礎年金、医療保険および介護保険の公費負担の現状を記したものである。ここから指摘すべきことは、基礎年金給付費の50%、医療保険では市町村国民健康保険や後期高齢者医療制度の給付費の50%、協会けんぽの給付費の16.4%、介護保険給付費の50%など、ほとんどすべて保険で給付の一定割合が公費負担となっていることである。

基礎年金、医療保険および介護保険はいずれも社会保険であり、給付にみあう負担、すなわち社会保険料を求めることで運営されるのが原則である。大きな給付は保険料に反映されることを通じて、給付の適正化が図られるはずである。しかし、日本の仕組みでは、多くの社会保険が半分保険、半分公費となっているため、保険者や保険制度の運営者のコスト意識は低下する。

医療保険や介護保険では、保険料がコストを反映していない結果、利用者や医療・介護サービス提供者の双方で需要が誘発される。しかも、公費負担は事後的にかかった給付費に基づいて支払われる結果、給付費の抑制はさらに困難となっている。少なくとも、公費負担のルールとしては、公費は事前に見積もったコストに基づいて支払い、各保険の財政規律を高める必要がある。またその先には、給付の一律公費負担の仕組みを改め、負担の対価を保険料にきちんと反映させると同時

に、個人の負担能力に応じた保険料の支援を行うなど、社会保障制度の抜本的な見直しが必要である。

こうした社会保障に係る公費負担の予見性の向上と抑制を図るべきである。その結果、どうしても必要な公費を消費税はじめそのほかさまざまな税源によって確保し、財政健全化を実現すべきである。これが社会保障と税の一体化のあるべき姿である。

#### 参考文献

- 財務省, 2020a, 「消費税の使途に関する資料」, ホームページ。
- , 2020b, 「日本の財政関係資料集」。
- 小塩隆士・府川哲夫・田近栄治, 2014, 『日本の社会保障政策—課題と改革』, 東京大学出版会。
- 田近栄治, 2020, 「財政における社会保障費の現状—コロナ対策を含む財政の最新の状況を踏まえて」, 『税研』, 9月, 36-43ページ, 2020年。
- , 2019, 「社会保障と財政—医療制度改革を中心に—」, 成城大学経済研究所年報, 4月, 25-41ページ。
- 田近栄治・菊池潤, 2012a, 「医療保障制度における政府と民間保険の役割: 理論フレームと各国の事例」, 『フィナンシャル・レビュー』, 第111号, 8-28ページ。
- , 2012b, 「日本の公的医療制度の課題と民間医療保険の可能性」, 『フィナンシャル・レビュー』, 第111号, 29-47ページ。
- 内閣府, 2020, 「中長期の経済財政に関する試算」, 7月31日, 経済財政諮問会議提出。

(たぢか・えいじ)

<sup>2)</sup> 財務省(2020b), 「23.社会保障分野 (1) 社会保障給付費の増」による。

## **Synchronized Reform of Social Welfare and Tax: Why Did It Fail to Achieve the Fiscal Balance of Japan?**

TAJIKA Eiji\*

### Abstract

Social welfare reform with enhancing fiscal capacity was launched by the Government in 2012. The government called its initiative “synchronized reform of social welfare and tax” (synchronized reform, in short). The reform earmarked the revenue from the consumption tax (the value-added tax) to financing the social welfare. The intention of synchronized reform was that the social-welfare designated revenue should contribute to both better welfare and fiscal consolidation. The purpose of this paper is to evaluate the extent that the reform achieved these policy goals. Its main findings are that the welfare-earmarked tax gave a room for the government to increase social-welfare spending, but that the increased revenue by raising the rate of the tax was far smaller than the amount necessary to achieve the fiscal balance of the nation. In fact, the fiscal deficits of Japan have never been met since the reform, and the debt to GDP ratio has been expanding.

Keywords : Consumption Tax, Welfare Reform, Fiscal Reform

---

\* Professor Emeritus, Hitotsubashi University