

税と社会保障 一体改革が必要

森信 茂樹

(中央大学法科大学院教授・東京財団上席研究員)

1. 発想の転換が必要

少子・高齢化の進展、デフレ経済、円高・株安、財政赤字・・・こういった課題が構造的なものとなっているにもかかわらず、政府は有効な政策手段を見いだせず、国民の間には閉塞感が漂っている。政策の手詰まりの原因を突き詰めていくと、「どのような政策を打つにも財源がない」という点に突き当たる。歳出削減とか埋蔵金の掘り起こしが、われわれの社会保障や教育サービスを維持する恒久財源を生み出してくれることが、幻想であったということもわかってきた。しかし、税負担増加の検討を開始するということも、参議院選挙の結果、ふたたび政治的タブーとなってしまった。

他方で、スウェーデンのような高福祉・高負担社会に対するあこがれや、老後の安心を国家に任せることのできる経済社会の建設に対する熱望は、日に日に強くなっているようだ。スウェーデンモデルを解説した書物が広く読まれている。

このような矛盾した局面を乗り越えるにはどうしたらよいのか。この点に関する明確な意思決定のないまま、国民負担の増加という苦い薬を飲むことを、自公政権も民主党政権も「先送り」してきた。その結果が、「失われた20年」である。政治家は国民への説得を放棄しているし、国民も当事者意識を持って考えようとしない。結果として、デフレ・円高経済の定着と巨額な財政赤字の累積である。この悪循環をどこかで打ち破らなければ、冒頭のべたような閉塞感は克服できない。

そこで、税負担を引き上げざるを得ない、という受身の考え方を变えて、税負担を引き上げることにより、小さな社会トグマから抜け出して、温かな政府・共同体を建設する、そういった積極的な発想に転換して国民を説得する。(強い社会保障といった言葉の遊びはやめて) 戦略

的に、政府の規模を今より大きくしていくことを明確な目標にする、このような政策転換しか、閉塞感を打ち破る方法は残されていないのではないか。これが本稿で述べたいことである。

2. 政府の規模と経済成長

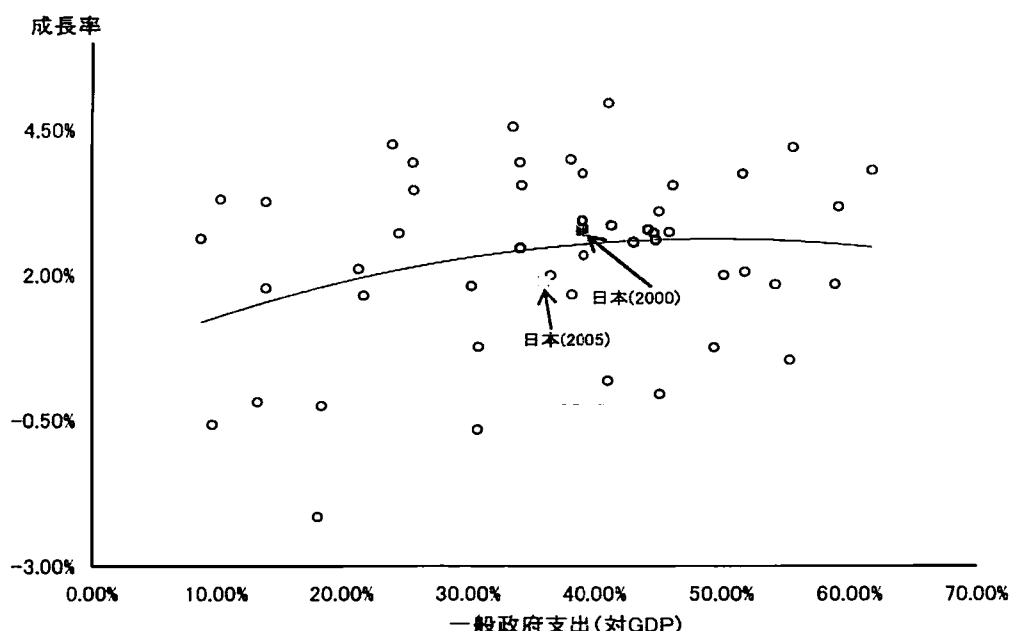
そのためには、まず政府の規模と経済成長の正確な関係を認識する必要がある。

図表1を見ていただきたい。これは、OECD主要10カ国の政府の規模と経済成長との関係をみたものである。わが国では、これまで繰り返し、政府の規模と経済成長の関係について、「規模が大きくなると経済成長が阻害される」とされてきた。小泉・竹中時代の平成15年度経済財政白書は、以下のように記述している。

「国民負担率の過度の高まりは、公的部門の持続可能性を低下させるとともに、経済活力の低下を通じて経済成長に影響を与える可能性が懸念されている。国民負担率の高まりが経済活力に与える影響については複数の経路が考えられる。まず、最も直接的な影響としては、国民負担の高まりにより現役世代を中心とする家計や企業の可処分所得が低下し、民間部門における貯蓄や資本蓄積が抑制されると考えられるほか、現役世代における労働意欲の減退や企業の競争力の低下、海外移転などを通じて、経済活力が低下する可能性が挙げられる。また、財政赤字を考慮した潜在的国民負担率は負担面からみた公的部門の大きさを示す指標となるが、一般的に民間部門に比べて非効率になりやすい公的部門のウェイトが過度に拡大すれば、経済全体の生産性が低下する可能性がある。

以上のような要因が経済活力にどのような影響を与えるかをマクロ的な観点からとらえるため、OECD諸国間における潜在的国民負担率と経済成長率の関係をみてみよう。これによると、

図表1 政府の規模と経済成長率



(出典)OECD Database より作成。オーストラリア、カナダ、ドイツ、フランス、イタリア、日本、ニュージーランド、スウェーデン、イギリス、アメリカの10 か国から5年ごとのデータを用いて作成

両者の間には緩やかな負の相関が認められ、潜在的国民負担率が高い国ほど経済成長率も低くなる傾向にある。・・・両者の間に存在する緩やかな相関関係は、国民負担率の上昇が経済成長の阻害要因となる可能性も示唆しており、国民負担率が過度な水準とならないよう、国民の安心を確保しつつ、極力その抑制を図ることが必要であると考えられる。」

しかし、今日改めて、政府の規模と経済成長の関係を調べてみると、双方にはなんら関連性が見られないことがわかる。

税による所得再分配機能が大きくなりすぎると、労働インセンティブが落ち、労働よりは余暇を選択するという指摘があるが、そもそも通常のサラリーマンにはそのような選択肢は無い。またわが国の税・社会保障負担は、OECD 28カ国中下から6番目と低く、税・社会保障負担が重く国民全体が勤労意欲を失うといった状況におかれているとはとても考えられない。たしかに効率の悪い公共事業の拡大など経済効果の観点からは疑問な政策もとられてきたが、慢性的な需要不足経済の下、白黒の心配するような「民間部門における貯蓄や資本蓄積」を阻害するような状況にはいたっていない。

一方で、スウェーデンなどの北欧諸国のように、「大きな国家」で比較的経済パフォーマンスの良い国が存在している。巨大な福祉国家では、国民の6割近くの人が、社会保障プログラムだけでなく、政府雇用の恩恵に浴しており、

安定的な雇用と消費が経済成長を支えている、といわれている。大きな政府の非効率性をのりこえる、国民の安心をベースにした安定した消費活動が経済を支えているといえよう。

国家への厚い信頼感が基礎になっている。北欧のような大きな国家は、わが国には望むべくもないが、せめて欧州大陸諸国並みに国家の規模を高めつつ、人々の不安をなくすような国家を築き上げることができるなら、将来不安からくる過剰な貯蓄を国民はする必要がなく、十分な消費活動が経済成長の源泉となることが可能となる。せめてそのようなビジョンを持って経済政策を運営していくべきではないか。

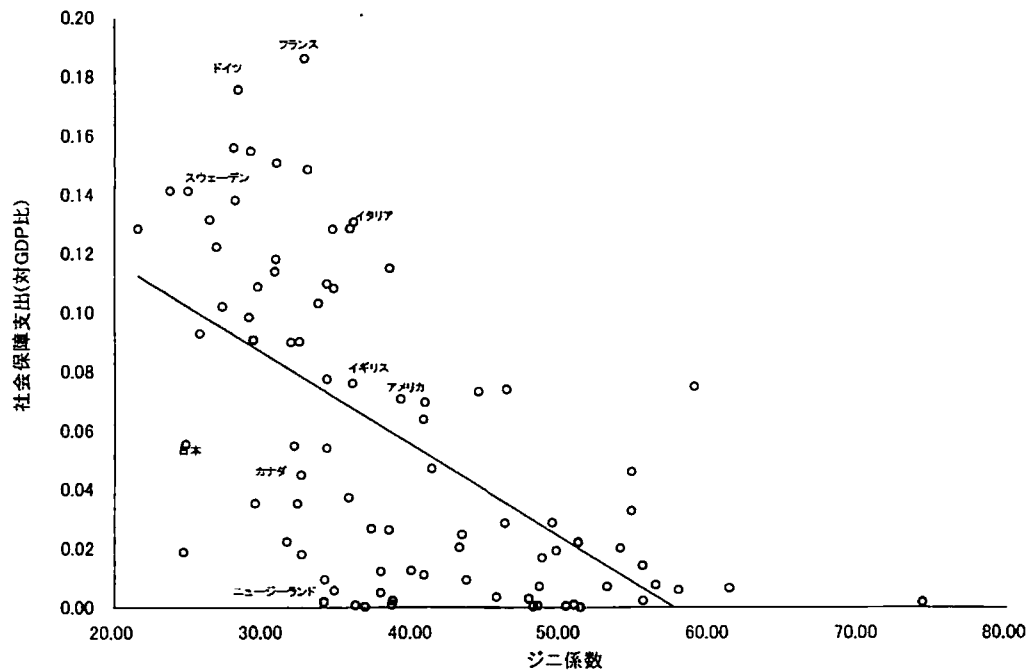
3. 社会保障・格差・経済成長の関係

そこで今度は、「格差」という要素を持ち込んで、OECD諸国のデータを使いつつ、社会保障支出(財政)と経済成長の関係を調べると、興味深いことが分かる。

図表2, 3に見られるように、社会保障支出が充実している国ほど所得格差(ジニ係数)が小さいこと、格差が小さく平等度が高い国ほど経済成長が高いこと、という相関関係が見て取れるのである。

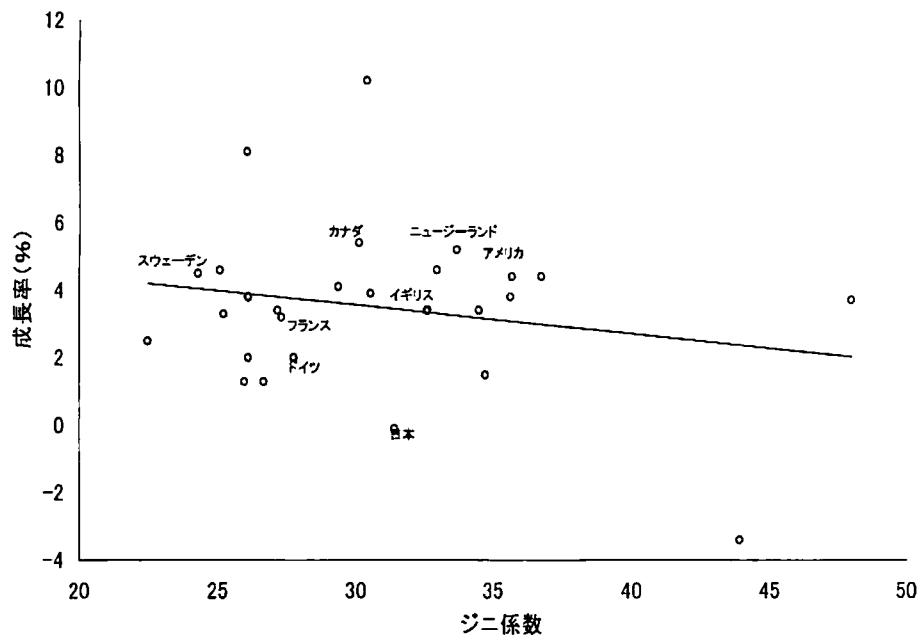
社会保障の充実と適切な所得再分配政策により、所得格差が少なくなれば、国民生活の不安が解消され財布の紐が緩み消費支出の拡大を通じて経済成長につながる、というストーリーが考えられる。格差の少ない適切な再分配政策により、教育の機会の均等が保障され、

図表2 社会保障規模とジニ係数



(出典) : The world bank, "world development indicators 2008"

図表3 経済成長とジニ係数



(出典) 成長率は "OECD Stat Extracts", ジニ係数は Förster and Mira d'Ercole (2005) "より

国民の人的資本の価値が向上していけば、中期的な経済成長につながる、という新たな道筋も見えてくる。

いずれにしても、わが国でも政府の規模をもう少し大きくすることによって、所得再分配効果を高め、同時に教育や職業訓練を通じて人的資本の向上を図っていけば、経済成長につながる道筋が見えてくる。これこそ「第3の道」

であろう。

4. ニュージーランドの例—税と社会保障の一体改革

政府の規模を高めるということは、国民負担、とりわけ税負担を今より大きくすることである。その場合所得税なのか消費税なのかということが問題となるが、所得税体系では貯蓄（利子

等金融所得)にも課税されるために生じる経済に与える負荷が大きいこと、クロヨンや租税回避行為、さらには海外への資金逃避を考えると、消費税を中心に据えた税負担増が最も妥当だと思われる。もちろん所得再分配効果を高めるためには、給与所得控除や公的年金等控除に上限を設けるなどして所得税の機能回復を図ることが必要であるが、巨額の税収を所得税に依存することは、先ほど述べた多くの問題を生じさせる。

消費税に頼る場合、消費税にある、所得が低い人ほど消費に使うお金の割合が大きくなる、という逆進性を排除する必要がある。そもそも格差・貧困社会への対応・所得再分配機能強化のための政策財源を求めるのに逆進性を生じさせることは逆効果だからである。VATを50年代から導入している欧州諸国では、食料など生活必需品の税率を低く抑える「軽減税率」を導入しているが、これには、第一に、軽減税率の対象範囲を合理的に設定することの困難性という問題、第二に、事業者と消費者の双方にとって負担増となるという問題、第三に、軽減税率は、低所得者対策という政策効果が少ないという問題、さらには、軽減税率の減収分を補うために、標準税率の引き上げ幅を大きくしなければならないという問題がある。

そこで、カナダ、シンガポール等比較的新しく消費税を導入したり引き上げた国では、逆進性対策として、低所得者の最低消費支出部分の消費税部分を所得税で還付・給付する方法(GSTクレジット)をとっている。たとえば所得300万円以下の家庭に、一人当たり2万円を還付・給付するという方法である。

それよりも注目すべきは、ニュージーランドである。30年前にミードレポートを公表した英国シンクタンクが本年公表した「マーリーズ・レビュー」(以下報告書)を読むと、ニュージーランドの導入しているGST (goods and service tax) は、「あらゆる財・サービスを対象とし、例外なく課税する一方、低所得者対策は、給付付き税額控除等で行っているが、このような政策は、欧州型VATを進化させ改善したものである」とし、他国も参考にすべきことを述べている。

ニュージーランドのGSTは、労働党ロンギ政権下の1986年10月に、抜本的な産業構造改革・財政構造改革として導入された。GSTの導入の狙いは、従来の卸売売上税の歪みを是正すること、個人所得税に極端に依存した税体系を是正すること、社会保障給付の増加と保護主義的な経済政策で拡大した財政赤字を削減することであった。標準税率は、導入時は10%で、1989年7月に12.5%に引き上げられた。

最大の特徴は、金融サービス、住居、公的機関のサービス(医療及び教育を含む)、海外旅行に対しても消費税が課せられる課税ベースの包括性と単一税率である。「ニュージーランドのGSTは、世界で最も課税ベースが広く、経済に対して最も中立的な付加価値税である。」(報告書)とされている。

単一税率・包括的課税ベースのVAT (GST)を政権が導入することには、国民の大きな抵抗があったが、国民の間にも、複数税率を設けたり非課税品目を増やすことによる制度の複雑化への懸念が強かったので、低所得者への対応は社会保障給付の制度全体の調整によるべきであるとの政府の説得を、最終的に国民は受け入れたのである(報告書)。

低所得者対策について概要を見てみよう。ニュージーランドの所得税には、基礎控除や配偶者控除は無く、税率12.5%から38%の4段階で所得課税される。これに対して、ワーキング・フォア・ファミリー・タックス・クレジット(WFFTC)を中心とする多様な給付付き税額控除があり、税負担を調整しながら所得再分配機能を発揮させている。WFFTCは、家族の年収、児童の数、年齢により異なるようにきめ細かく設計されており、18歳未満の扶養児童を有する家族に対する支援であるFamily Tax Credit、勤労家族に対する支援であるIn-work tax Credit、低所得の勤労家族に対する最低所得保障であるMinimum Family Tax Creditから成る。また、中間所得層の個人の負担軽減を目的とするIndependent earner's tax credit(源泉徴収制度を通じた税額控除で、WFFTCとの併用は不可、還付はなし)も併存している。税額控除が多重・多様に張り巡らされ、税制と社会保障が一体的に設計され全体として所得再分配が行われているのである。

この結果、包括的な課税ベースと単一税率のVATの導入が可能となり、「税務執行コストの軽減と納税者のタックスコンプライアンスコストの大幅な軽減につながっている」(報告書)としている。

ニュージーランドの例は、給付付き税額控除を、単なる消費税逆進性対策を超えて、社会の所得再分配機能を高めるためのツールとして活用している。税制と社会保障改革を一体的に考えて具体案を提示しつつ国民への説得を重ねたことが、このような効率的な消費税(GST)の導入と社会保障政策の組み合わせにつながった。わが国に与える示唆は大きい。

(報告書の概要は、<http://www.japantax.jp/>から入手可能)