

# 社会保障と税の一体改革とその課題



森<sup>もり</sup>  
信<sup>のぶ</sup>  
茂<sup>しげ</sup>  
樹<sup>き</sup>

## 一、社会保障・税一体改革の議論の経緯

今回、『學士會会報』への寄稿という形で、社会保障と税の一体改革（以下、一体改革）を改めて見直す機会をいただいたことは大変ありがたいことと感謝申し上げます。民主党政権の下で議論された一体改革だが、筆者も政府税制調査会特別委員という形で議論の一端に加わったので、その経験も踏まえて改めて一体改革の意義や今後の課題を振り返ってみたい。

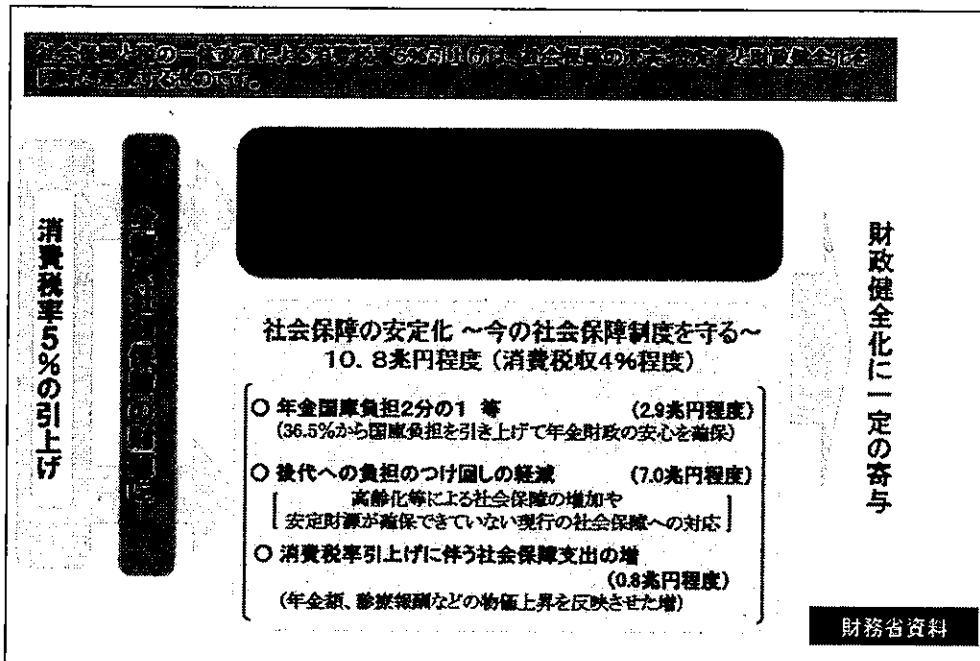
一体改革の議論はどこから始まったのか、財務省の資料を見ると、民主党への政権交代前（つまり自公が与党時代）の二〇〇九年（平成二十一年）三月三十一

日に国会で成立した「平成二十一年度税制改正法附則第一〇四条」からとなっている。これは、法律の附則に、「遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」と記され、所得税、消費税、相続税など税制全体について見直しの方向が明記されたことから、一体改革の議論が始まったという認識である<sup>1)</sup>。

その年の九月の民主党への政権交代を経て、本格的な議論が始まるのは、二〇一一年九月二日の野田政権発足後（鳩山政権や菅政権時代には具体的な議論は行わ

れなかった)で、年末から年初にかけての度重なる議論を経て「社会保障・税一体改革大綱」が二〇一二年二月十七日に閣議決定された。その中身は、「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、消費税について二〇一四年四月に八%、二〇一五年十月に一〇%へと、段階的に地方分を合わせた税率の引上げを行うこと、所得税について、特に高い所得階層に一定の負担増を求めることにより、その累進性を高めるとともに、資産課税について、相続税の基礎控除等の見直しを行い、税制全体としての再分配機能の回復を図ること」などとなっている。二〇一二年三月三十日にその内容が法律化され、税制抜本改革法案と社会保障制度の改革法案が国会に提出された。しかし税制抜本改革法案は、六月十五日のいわゆる三党合意をへて修正されることとなった。最も大きな修正点は、低所得者対策の中身で、法案(民主党案)では、「給付付き税額控除を導入、実現までの間は簡素な給付措置を実施する」となっていたが、修正案では、「軽減税率の実施を選択肢として盛り込むこと、八%段階では簡素な給付措置と軽減税率、一〇%段階では給付つき税額控除と軽減税率について、それぞれ検討すること」とされたのである。修正を受けて国会に修正法案が提出

図表



され、最終的には二〇一二年八月十日に国会を通過・成立した。その概要は図表のとおりである。具体的には、消費税率を一四年四月から八%に、二〇一五年十月から一

〇％に引上げその増収分は全額社会保障財源とし、四％分は社会保障の安定分に、一％分（二・八兆円）は子ども・子育て（〇・七兆円）、医療・介護（一・五兆円）、年金（〇・六兆円）に充てられるというものである。

二〇一二年十二月二十六日、再び自公が与党に返り咲き安倍政権が誕生した。安倍総理は一三年十月一日、税制抜本改革法の弾力条項に基づき、消費税率八％への引き上げは法律通り行うものの、二〇一五年十月からの一〇％への引き上げは一年半延期し一七年四月からとした。さらに安倍総理は二〇一六年六月、世界経済への不透明性などを理由に、二〇一九年十月へと二年半延期（当初予定からは四年延期）することとした。一方パッケージである社会保障の充実については、消費増税一〇％への先送りに必ずしも連動しておらず、各年度予算編成の中でいわばなし崩しの充実に図られている。

## 二、複雑でわかりにくい一体改革の中身

一体改革の全体像は、図表を見てもわからないほど込み入っている。複雑にしている理由は、増税と社会保障歳出が全体としてパッケージになっており、消費増税の二段階のスケジュールと社会保障充実・安定の関連が明確ではないことによる。増税の方は（延期に

はなつたものの）スケジュールが明記されている一方で、歳出（社会保障充実の中身）は毎年の予算編成の中で決定するという方式がとられたことがその理由である。したがって、一〇％への消費増税の二度の延期や、三党合意後の新たな決定で一兆円程度の減収をもたらず一〇％引上げ時の軽減税率の導入が、一体改革のパッケージとどのように連動するのかが、明らかではない。

特に問題と思われるのは、五％増税分はすべて社会保障財源に充てられることになっているものの、社会保障の安定化（四％増税分）と充実（二％増税分）とに区分され、安定化分は「後代への負担のつけ回しの軽減」等としてこれまで赤字国債で調達されていた分を税財源に置き換える財政健全化に充てられるため、国民への社会保障還元とはならず、国民が実感する社会保障充実分は全体の二割程度とギャップが生じたことである。

いずれにしても、一〇％への消費増税が二度延期されたにもかかわらず、一体改革で決められた社会保障充実の方は、現実の政治の中で一部実施されてきた。また、二〇一七年度税制改正の結果導入が決まった一〇％時の軽減税率は、一兆円程度の減収が生じるにもかかわらず「社会保障の充実は予定通り行う」という

趣旨の総理答弁がなされており、一体改革のパッケージや理念は事実上崩壊しているとも言えよう。

### 三、今後の課題

今後の課題として筆者が指摘したいのは以下の三点である。

第一に、三党合意の意義の再検証である。三党合意の政治的な意義は、「消費増税は政争の具にしないこと」にあったと思われる。しかし本年七月の参議院選挙に当たって、三党合意を主導した民進党（旧民主党）は、安倍総理の消費増税延期時点で合意は破棄されたという認識に立ち、増税再延期を持ちだし、安倍総理は再延期を決定した。このことは、「消費増税が政争の具になった」ことを意味しており、政治はもう

一度三党合意の精神に立ち戻る必要がある。

第二に、一体改革の全体像が国民には理解しがたいということである。消費税5%引上げのうち4%が財政健全化（社会保障財源を赤字国債から税財源に振替えること）に充てられ、社会保障充実分は1%に過ぎない。消費増税増収分の二割しか社会保障充実に回らないのでは「社会保障充実のための消費増税」ということで国民を（さらには政治家を）納得させることは難しい。

筆者は、一体改革のコンセプトを見直し、消費増税による税収増はすべて社会保障の充実に充て、国民の将来不安解消に使うべきだと考える。将来的には、給付型奨学金や働き方改革に必要な財源に充てることも検討すべきだろう。

自費出版ご案内

あなたの本を  
文藝春秋で  
つくりませんか？

作家・菊池寛は、「人に頼まれてものを云うことに飽きた。自由な心持で云ってみよう」とポケットマネー二百円を出して文藝春秋を創刊したといっています。つまり自費出版は文藝春秋の原点ともいえるでしょう。「自分だけの本を作りたい」そのお手伝いを私たちがいたします。

※まずは資料をお送りいたします

見積無料

文藝春秋 企画出版部

〒102-8008  
東京都千代田区紀尾井町3-23  
TEL.03-3265-1211(代表)  
FAX.03-3265-1257  
<http://www.bunshun.co.jp>

また、高所得者により多くの恩典が及ぶ軽減税率は廃止し、八%から一〇%への二%引上げによる五兆円強の税収増は、勤労・子育て世代を中心とした社会保障支出に充てる。そうすれば、勤労世代も安心して財布のひもを緩めマクロ経済的な需要削減効果がなくなる。財政再建の方は、消費増税分（五兆円程度）の歳出削減を、高齢層に手厚い年金や医療の徹底的な見直しにより行う。

最後に、一体改革の内容についても注文がある。一体改革の実態は、社会保障財源を消費増税で賄うだけとなっており、税制と社会保障が有機的に連動した改革ではない。一体改革の税制抜本改革法（二〇一二年八月十日成立）には、給付付き税額控除という政策が明記されているが、この政策は、低所得者に対して勤労に依じて減税・社会保障給付を行うというもので、勤労へのインセンティブを供与しつつワーキングプアの問題やパートの就労調整問題への対応を図る施策である。マイナンバーを活用し、税制、社会保険料を世帯単位でとらえながら一体的に設計していくもので、欧米ではスタンダードな制度として導入されている。このような政策の導入なく、単に財源論としてしか税・社会保障一体改革を提示できなかったところに、今日の混迷があるのではないか。

参考文献

森信茂樹『税で日本はよみがえる』日本経済新聞出版社 二〇一五年  
同『日本の税制 何が問題か』岩波書店 二〇一〇年  
森信他『給付つき税額控除』中央経済社 二〇〇八年

(注)

1) 筆者は、二〇〇七年、大田弘子経済財政政策担当大臣（当時）に、それまでの「歳出・歳入一体改革」に代わるコンセプトとして、「税と社会保障の一体改革」を提言した経緯がある。その後〇七年六月十九日に閣議決定した「経済財政改革の基本方針二〇〇七について」（骨太の方針二〇〇七）の「税制改革の基本哲学」の章に、（4）税と社会保障の一体的設計による持続可能で安心できる仕組みの構築、と記されたのが、「税と社会保障の一体改革」のコンセプトの始まりといえよう。

2) 社会保障・税一体改革は正確には、所得税や相続税の見直しも含むがここでは消費税に絞って議論する。

（中央大学法科大学院教授・阪大・法博・京大・法・昭48）