

財政の視点から見た一体改革の評価と今後の課題

上村 敏之

(関西学院大学経済学部教授)

1. はじめに

2012年2月17日、「社会保障・税一体改革大綱」(以下、「大綱」とする)は閣議決定された。この原稿を執筆している4月頭の時点では、国会にて「大綱」に関する論戦が展開されている。社会保障・税一体改革(以下、一体改革とする)は、今後の財政を左右する改革であるから、政治的にも紆余曲折があるだろう。特に消費税の増税については、まだまだ異論がくすぶっている。

一体改革は様々な視点から眺めることができるが、本稿は特に財政の視点から評価する。財政の視点で考えるならば、一体改革が財政の持続可能性を確保するかどうかが問題である。筆者の現時点の回答は、一体改革によって財政はある程度は改善されるが、いまだ持続可能性は確保できない、というものである。その理由を、いくつかの論点に分けて論じてみよう。

2. 政権交代で財政運営が激変

2009年の夏の衆議院選挙により、自民党を主とする前政権から、民主党を主とする現政権への政権交代がなされた。民主党のマニフェストは、16.8兆円の無駄を省いて財源を発掘するから、消費税の増税は不要だとされた。実際、事業仕分けなど、財源を生み出すために多くの努力がなされた。

ところが財源の捻出は、当初の予定通りにはならなかった。「霞ヶ関埋蔵金」の発掘など、ストックを取り崩す形での財源の捻出は、い

くらかの成果を上げた。だが、それは単なる政府の貯蓄の取り崩しであり、恒久的な財源ではない。

そればかりか現政権は歳出を増やした。このことを、2009年度の国の一般会計で検証してみよう。政権交代が生じた2009年度だが、当初予算は前政権によって作成され、決算は現政権が関わった。そのため、2009年度の予算と決算を比較することで、政権交代が財政運営をいかに変えたかを知ることができる。

2009年度の国の一般会計の当初予算の歳出規模は87.5兆円であった。一方、決算の歳出規模は100.9兆円である。100兆円の突破は史上初だった。歳出は13.4兆円も増えた。増加した経費で大きいものは、社会保障関係費が3.9兆円増、中小企業対策費が2.7兆円増、公共事業関係費が1.2兆円増であった。

それでは、財源となる2009年度の国の一般会計の税収はどうなったのか。当初予算の租税及び印紙収入は46.1兆円だが、決算は38.7兆円だった。当初の見積もりに比較して、7.4兆円ほど税収が落ち込んだ。膨らんだのは公債金発行である。当初予算では33.3兆円だが決算では51.9兆円であり、18.6兆円も公債発行が増加した。

古代ローマ帝国でも、皇帝が変わった年には、貨幣や食糧の配布がなされることがあったという。各国の財政の歴史をみても、戦争などでいったん増えた財政の歳出の水準は、戦争が終結しても戦争前の水準に戻らない。財政の規模は、一度増えたら戻すことは容易

ではないのだ。

結果的に多額の公債発行によって財政の持続可能性は損なわれた。現政権の政治家にも責任があるが、政権交代を期待し、それを選んだのは国民自身だ。いまの一体改革は、こういった政権交代の歴史を踏まえてなされていることを理解するべきだ。すなわち、GDPが増えてない以上、歳出の効率化はもっと求めてもよい。

3. 大規模な埋蔵金は枯渇

今回の一体改革の大きな背景には、基礎年金の給付財源がもはや調達できなくなったことがある。基礎年金の給付には、部分的に「公費」が投入されており、その割合を国庫負担割合と呼ぶ。

前政権の時代、2003年度以前の国庫負担割合は三分の一であった。前政権は、この割合を徐々に高めてきた。2009年度の段階で、国庫負担割合は二分の一となった。現在の基礎年金の給付の半分は、保険料と「公費」が財源となっている。「公費」は国の一般会計の歳出によって手当てされている。

ここで「公費」という名称に注目したい。「公費」は税収を必ずしも意味しない。文字通り「おおよけの費用」という意味である。国の一般会計の予算総則では、国の消費税の税収は福祉予算に充てることになっている。福祉予算とは、基礎年金の国庫負担、医療、介護の高齢者3経費である。

消費税の税率は5%だが、そのうち1%は地方消費税であり、国の一般会計の税収にはならない。4%が国の消費税の税率だが、その税収の29.5%は地方交付税の財源となる。一般会計が福祉予算に充てられる消費税の税収は7兆円程度で、高齢者3経費は17兆円になる。消費税だけでは到底賸えない。

そのために「公費」には赤字国債も含まれ、福祉のために赤字国債が発行されている。赤字国債は将来世代への負担となる。高齢者の福祉のために赤字国債が発行される状態は、明らかに持続可能ではない。

前政権も現政権も、それを避けるべく努力してきた。前政権も消費税の税率を引き上げ

ようとしていたが、政権交代によって頓挫した。現政権はマニフェストによって消費税の税率引き上げを凍結したが、財源捻出が思うようにいかなかった。

2009年度以降に基礎年金の国庫負担割合が二分の一に引き上げられてから、特別会計の剰余金などの「霞ヶ関埋蔵金」が使われてきた。政府の貯蓄を切り崩して年金給付に充てる様子は、タコが自分の足を食べる様子に似ている。このような財政運営が持続するわけがない。

基礎年金の国庫負担割合を二分の一に維持するには、約2.5兆円の資金が毎年必要である。この規模の埋蔵金は、もはや存在しないと考えてよい。公務員人件費や国会議員歳費を削っても賸える規模ではない。基礎年金がいよいよ財源不足に陥ったからこそ、一体改革が必要になったと考えるべきだ。

だが一体改革でも、消費税の税率の引き上げは2014年以降になる。そのため、2012年度と2013年度の基礎年金は、財源不足のままである。政府は基礎年金の国庫負担割合を維持するため、年金交付国債の発行を財源とする方針である。交付国債は将来の消費税の税率引き上げによって償還されるとのことだが、将来世代の負担なのは赤字国債と変わらない。

4. いまだ持続可能性は確保できず

一体改革によって、日本の財政は持続可能性を確保できるのか。この点に関して、内閣府（2012）「経済財政の中長期試算」を参考にする。注目したいのは国・地方の公債等残高対GDP比の推移である。

公債等残高対GDP比（＝公債等残高／GDP）は、時間を通して一定もしくは低下傾向となることが望ましい。この比率が上昇傾向ならば財政破綻へ向かう。この比率を抑制するには、2つの条件がある。第1は分子の公債等残高を増やさない（償還または公債発行の抑制）ことである。第2は分母のGDPを増やすことである。第1の条件には歳出抑制と増税の2つの方法がある。第2の条件は成長戦略で経済成長を高めることである。

一体改革は、消費税の増税に加え、社会保障の充実（機能強化）も組み込んでいる。高

齢化の進展で社会保障費の増加は避けられないが、社会保障費を抑制しなければ、公債等残高対GDP比は悪化する。増加する社会保障費を賄うため、消費税の税率の引き上げが想定されている。加えて成長戦略が奏功するかが、公債残高対GDP比を左右する。

「成長戦略シナリオ」は経済成長が順調に高くなった場合、「慎重シナリオ」はその逆である。一体改革の実施は、公債残高対GDP比の「水準」を左右し、一体改革の実施で公債残高対GDP比は低くなる。この意味では、一体改革は財政再建に寄与するといえる。

しかしながら、「成長シナリオ」と「慎重シナリオ」で、公債残高対GDP比の上昇率が異なる。公債残高対GDP比の上昇率が高いと財政破綻へ向かう。経済成長は上昇率を低める効果をもつ。つまり、一体改革とともに成長戦略も重要なのだ。

「経済財政の中長期試算」によると、一体改革の実施に加えて「成長戦略シナリオ」が実現したときに、ようやく公債残高対GDP比が一定になる。このことを考えれば、今回の一体改革だけでは、財政の持続可能性は確保できず、成長戦略もしくはポスト社会保障・税一体改革を考えなければならないことを意味している。

5. 消費税だけを議論すべきでない

現在、国会で一体改革の議論がなされている最中にあるが、政治家や世論は消費税の増税に注目しがちである。確かに消費税は政治を左右してきた。消費のたびに負担する税だから、生活にも直結している。マスコミの注目度も高い。

しかし、より大事なのは、一体改革を通して、どのような社会を創造するのか、こういった大きな視点である。当然、なぜ一体改革が必要なのかという根本的な前提条件も、客観的にとらえておく必要がある。「大綱」に一体改革が必要となる背景が書かれているが、要約すると以下ようになる。

第一は非正規雇用の増加など雇用基盤の変化、第二は家族形態や地域の変化、第三は人口の高齢化および現役世代の減少、第四は高

齢化に伴う社会保障費用の急速な増大である。以上のような日本社会ないし日本経済の背景に対して、一体改革は次のような政策によって臨むとした。

第一に未来への投資（子ども子育て支援）の強化、第二に医療・介護サービス保障の強化や社会保険制度のセーフティネット機能の強化、第三に貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）、第四に多様な働き方を変える社会保障制度、第五に全員参加型社会とディーセント・ワークの実現、第六に社会保障制度の安定財源の確保、である。

消費税の増税は第六の社会保障制度の安定財源の確保に関わっているに過ぎない。だが、世間の注目的は、明らかに消費税の増税である。第一から第五までは、社会保障改革に相当する部分であるが、これらを正しく認識できている人は少ない。

「大綱」には、社会保障改革で目指すべき社会が冒頭に描かれている。以下、若干長くなるが引用する。「社会保障改革で目指すべき社会は、制度が出産・子育てを含めた生き方や働き方に中立的で選択できる社会、雇用などを通して参加が保障され、誰もが居場所のある共生の社会、「分厚い中間層」が支える大きな格差のない社会、子どもが家族や社会と関わり良質な環境の中でしっかりと育つ社会、支援を必要とする人の立場に立った包括的な支援体制の構築により、地域で尊厳を持って生きられるような医療・介護の体制が実現した社会である」。

この文章を読み、「大綱」が目指すべき社会像に反対する人は、どれほどいるだろうか。筆者の感覚としては、そんなに多くないと思う。この社会像は、かなり多くの人たちから賛同が得られるビジョンになっているのではないか。また、「大綱」がこのようなビジョンを提示していることを、どれだけの人が知っているだろうか。

社会保障制度は、国民を統合する手段である。昨今、欧米諸国では、様々な暴動が起きている。暴動の背景にあるのが格差問題である。格差が経済活力の源泉になる側面はある。だが、あまりに格差が開いてしまえば、

経済活力どころか、社会の停滞を招く。ひどい場合は暴動にいたる。なぜなら、格差は社会を分断するからである。

市場経済に格差を是正できる能力は備わっていない。そのために社会保障や税制による所得再分配機能が必要となる。放置すれば分断されがちな社会を、統合に向かわせるのが社会保障や税制なのである。このような視点で一体改革を眺めるべきだろう。

6. 重要な「財政のスケール感」

一体改革が目指す方向は正しいが、その認識を国民の間で共有できていないことに、大きな問題がある。特に国民が正しく判断できる情報公開が進んでいない。これは根本的な問題である。たとえば、基礎年金に「公費」が投入されていること、その財源が枯渇していること、二分の一の維持に25兆円の規模の財源が必要なことを、どれだけの人が知っているだろうか。

25兆円の税収は消費税の税率にして1%に相当するが、こういった「財政のスケール感」を一般の人が身につけるのは結構難しい。金額が100億円を超えてくると、日常の感覚が適用できなくなるのだと思う。200億円と2兆円は桁違いなのだが、桁を意識することは困難なようだ。

そのために世間には、公務員の人件費や議員の歳費をカットすれば、財政再建ができるように思い込んでいる人がいる。公務員の人件費をいくらカットしても数兆円も捻出できないし、ましてや議員の歳費なんて100兆円弱の一般会計の規模からいえば、微々たる数字である。

ただし、人件費や歳費のカットが重要でない、というわけではない。大事なことは「財政のスケール感」なのだ。無駄を省けば社会保障が賄えるとか、増税なしで財政再建ができるとか、そういうことを喧伝する勢力はいくらでもいる。そのような情報が蔓延するのは、国民自身に「財政のスケール感」が備わっていないからである。

政権交代を期待し、無駄の排除で財政が持続するという言葉に乗ったのは国民であった

が、実際にはうまくいかなかった。その背後にあるのが、国民の「財政のスケール感」の欠如である。再び、その感覚の欠如を利用する勢力も出てくると思われるが、国民は再び同じ罠に陥るのだろうか。そうあってはいけないと、筆者は思う。

国民の「財政のスケール感」を育てるのには努力が必要である。国民は日々の生活に忙しく、日本の財政について関心をもつ人は少数派であろう。しかし、財政が国民生活を左右する問題になることは、欧州の債務危機をみれば明らかである。

政府の情報公開がもっとも重要である。社会保障財政は、インターネットなどICTを活用し、誰でもどこでも社会保障の将来像をシミュレートできるシステムを公開するべきである。インターネットにつなげば、自分自身の将来の年金給付の金額だけでなく、年金財政の将来像を知ることができる。その際、出生率や死亡率、成長率などのパラメータも操作可能とし、パラメータによって年金財政が左右されることや、積立金や財源の推移も知ることができる。

国民に正しい知識が身につけば、政治家も甘い言葉を述べるのがなくなる。週末、地元に戻って集会をもつ国会議員が、「消費税は増税しなくても大丈夫だ」と言ったとき、支援者はノートパソコンでインターネットにつなぎ、年金財政の将来像をその場でシミュレートし、「財源はどこにあるのですか」と質問する。建設的な議論ができること、確実だろう。このシステムを教育現場に持ち込んでもよい。

公的年金だけでなく、介護や医療の財政についても同様のシステムの導入を期待したい。年金、医療、介護は相互に連動している。一生の内に3度も悪性新生物（ガン）に罹患する人がいる。ガンが治療できるようになったこと自体は社会的に望ましいが、医療だけでなく、介護と年金の社会保障費を増やす。

日本にとって、一体改革は財政および社会保障改革の第一歩に過ぎない。現実の直視のみが、正しい選択に国民を導く。国民も共同責任を負っていることを忘れてはいけない。財政とは共同の財布なのである。