

ポスト社会保障と 税の一体改革の課題

—税制改革と社会保障改革の有機的関連の視点から

立教大学 経済学部・大学院経済学研究科教授
関口 智

1 議論の出発点： 社会保障と税一体改革

本稿での議論の出発点として依頼を受けた「社会保障・税一体改革」は、2012年6月に自民党・公明党・民主党の三党合意により実現した改革プランであり、社会保障改革と税制改革を有機的に関連付けることが企図されていた。その特徴は、租税の再分配機能の回復と社会保障の充実・維持である。この要諦を実現するためには、少なくとも歳入構造、歳出構造に関する議論とその進捗の監視が、継続的になされる必要がある¹⁾。

しかし、昨年12月の防衛費の財源調達、本年1月以降の異次元の少子化対策の財源の議論にも象徴されるように、近年の税・財政の議論では、財源確保という量的目標のために「どの税目や保険料を充当するか」が注目されている。その半面、質的目標、すなわち歳入構造の是正に関する関心は、希薄であるように思われる。

本稿では、まず歳入構造改革に関する基本的ビジョンを提示する。次に「社会保障と税一体改革」以降の経済環境の変化と現状の歳入構造に関する評価を行う。最後に税制改革と社会保障改革の有機的関連性をどのように構築すべきかを述べてみたい。

2 歳入構造改革の基本的ビジョン

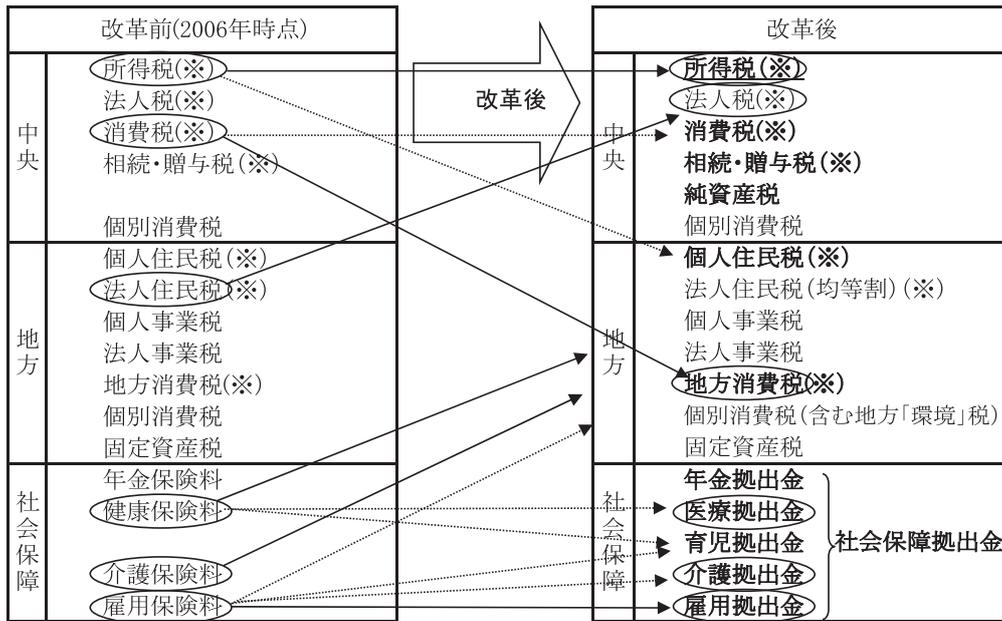
筆者らはビジョン型・デザイン型の提案として分権・社会保障・財政改革のトータルプランを神野・井手編(2006)で示している。その第3章(関口・伊集(2006))で示した【図1】のような歳入構造改革の基本的ビジョンは、その後の経済環境の変化等による対応は必要であるとはいえ、それがビジョン型・デザイン型の提案であることから、現在においても指針として有効なものであると考えている。そこでは、税制の改革と社会保障料の改革として、以下のようなビジョンを提示した。

特徴的なのは、フローとストックの両面を有機的に関連付けつつ、公共空間の決定権限を三つに分散し、財政規律を確保することにある。中央政府、地方政府、そして社会保障基金政府という三つの政府体系である。そこでは、フロー、とりわけ歳入面では、中央政府の国税、地方政府の地方税、社会保障基金政府の社会保障拠出金について、各政府内部の租税関係のみならず、各政府間の租税関係、税務執行面にも配慮している。

その要点は、中央政府の所得税の機能回復、地方政府の消費税の充実、そして社会保障基金政府の社会保障拠出金の改革を三本柱とする歳入構造である。

広く薄く全ての所得層が負担する消費税の改革も重要であるとの立場に立ちつつ、所得層間に適切に租税負担を配分する機能を有する所得課税と資産課税を正常化すること、さらには、国民健康保険や国民年金について不信感が付きまとう社会保険料の改革を構想している。いわば、所得税の機能回復を図ることを前提に消費税を適正化し、それを資産課税で補完しつつ、租税負担と社会保障負担の適正化に進むという戦略である。

【図1】 歳入構造の改革の基本的ビジョン



(※) 財政調整制度(地方共有税)の交付財源の改革に連動

(資料) 関口 智・伊集守直(2006)「税制改革の将来構想—公平と効率を調和させる」神野直彦・井手英策編『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店、第3章、図13。

3 社会保障と税一体改革の後の歳入構造

実は「社会保障と税一体改革」は、前節に提示した歳入構造改革の基本的ビジョンと軌を一にしている要素が多い。しかし、租税の再分配機能の回復と社会保障の充実・維持を旗印に、社会保障改革と税制改革を有機的関連の構築を意識した「社会保障と税一体改革」を起点に、それ以降の歳入構造の変化を見ると、①租税による再分配機能の回復は道半ばの状況にあり、②社会保障と税制改革の有機的関連の構築に至っては、実現には程遠い状況にあるように思われる。これら二つの点について、もう少し触れてみたい。

(1) 租税による再分配機能回復は道半ば

第一に、「社会保障と税一体改革」で目指された、租税による再分配機能の回復については、近年の改革によりその機能を回復させる方向に進もうとしている。しかし、その回復の程度は道半ばである。新たな経済活動の出現がその進捗に影響を与えている側面がある。

① 個人段階の課税

個人の段階では、雇用形態の多様化やオンラインを通じた国外投資や役務提供が増えている。個人を納税義務者とする所得税や資産税の問題は、①所得・

資産分類の困難さや②国外での所得・資産の捕捉の困難さなどから生じる。

前者の所得分類の困難さは、雇用形態や投資形態の多様化によって、より顕在化している。後に指摘する社会保険料との関係では、雇用形態の多様化により、被用者や自営業者の社会保険料の算定にも影響を与える。

後者の所得・資産の捕捉の困難さは、相対的に高所得層で割合の高い資産性所得への課税に際し、問題とされてきた。資産性所得への課税については、資本市場に与える悪影響、税収調達力の乏しさとともに、これらの所得への名寄せが難しいことが、資産性所得への課税が累進税率ではなく、低い税率による分離課税になっていることの要因にもなってきた。

この点に関し、確かに2014年に上場株式等の金融所得に対する税率(地方税含む)が10%から20%に引き上げられ、高所得層の負担率は高められた。しかし、日本の所得税の負担状況をみると、依然として所得の増加に伴い租税負担率が高まるような累進的な負担構造といえるまでにはなっていない。そもそも労働所得と資本所得間の負担率の相違が、労働所得の稼得を中心にする人々の心理や行動にどのような影響を与えるのかは、検証すべき課題だ。

また、アメリカのように海外オフショア銀行の口座を利用した富裕層の租税回避や脱税が問題視された状況とは同一視はできないが、日本でも高所得層

や海外での所得稼得が増加傾向にある。この点で、近年の国外財産調書の提出や海外税務当局との情報交換制度の導入のように、税務執行の困難さを改善する方向性は今後も継続すべきである。

所得税の再構築・適正化が難しい場合に、相続・贈与税や法人税の必要性が高まる。相続・贈与税は所得税の補完税(清算税)であり、法人税は株主のリターンに対する法人段階での課税ととらえれば、資本所得課税の一部だからである。

この点で近年の税制改正論議では、経済活性化の手段として退職世代から現役世代への資産移転を促すための相続・贈与税の「減税」が検討されたが、方向性が逆である。このような形での減税は、裕福な家族内での任意の私的な移転を促すもので、富の集中を通じた格差社会の固定化や勤労意欲の疎外などの問題を招きかねない。遺産や贈与への課税は、収税調達は高くないが、現役世代の給与所得課税や社会保険料負担の全体的な軽減に役立てることで、世代間公平を確保する手段となる²。

さらに資産課税(相続・贈与税)は、消費課税の世界での必要性がむしろ高まることを理解すべきである。様々な動機から人々は生涯で得た所得を全額消費せず遺産として残す。獲得した所得を全額消費するとの前提が崩れると、消費税は所得に対し逆進的であり続けるからだ。相続・贈与を消費とみなし、相続・贈与税で補完しなければ逆進性は緩和できない。

これらの課税の適正化を図るべく、全世帯の所得・消費・資産を把握し、その情報を給付にも用いられる制度的基盤の出発点として、個人情報保護に配慮しながら、マイナンバー制度をより一層改良すべきである。行政内部のDX化は、税制の信頼性確保、給付の信頼性確保等には必須である。

②企業段階での課税

一方、企業の段階では、オンライン消費やネット空間で生まれる価値が拡大し、グローバル化やデジタル化が加速した³。

1980年代以降、各国での法人税の税率引き下げ競争に伴い租税回避や租税空白が生じていた。そのような法人税の変化に際し、「法人税の機能は所得税の「剣(前取り課税)」の機能から所得税の「盾(非課税)」の機能への変貌している」と評する論者もいる状況になっていた⁴。そこに経済のデジタル化に伴う新たな経済活動の拡大が加わり、企業に超過利潤も生じるようになっていた。

とりわけGAFANAなど海外プラットフォーム企業は、利用者から検索活動を通じて個人情報などの無償提供を受ける代わりに、利用者にも無償の検索サービス

などを提供し始めていた。他方で自身のシステムや人工知能(AI)を使って、利用者から無償提供された情報に価値を乗せて販売することで、一種の独占的レント(超過利潤)を得始めていた。にもかかわらず、それらの超過利潤に対して、必ずしも適切な課税がなされていない状況が拡大していった。

一つの理由は、利用者の検索活動に伴う情報提供などから生じるプラットフォーム企業の超過利潤が、形式的には海外のプラットフォーム企業の所在地にのみ生じる結果、法人税収がプラットフォーム企業の所在地にのみ帰属し、別の価値創造地である利用者の所在地には帰属していない点にある。

この問題に関して経済協力開発機構(OECD)は、プラットフォーム企業の全世界ベースの利潤から算定した超過利潤分を、価値創造地での売上高などを基準にして、価値創造地に配分して課税する手法を提案している(第一の柱)。これは歓迎すべき傾向だが、各国の制度化までには時間を要している。

超過利潤に対して、必ずしも適切な課税がなされていないもう一つの理由は、前述のスキームによりプラットフォーム企業が、形式的に子会社として低税率国を所在地にできれば、租税回避が可能になる点にある。

この問題に関してOECDが、軽課税国にある子会社などへ帰属する所得を最低税率まで親会社の国で課税できるように提案し(第二の柱)、日本でも本年に入り対応する税制改正が行われた。これも歓迎すべき状況だ。

法人税の議論は、プラットフォーム企業の株主の全世界レベルの所得・資産に対する租税負担を公平にすることに関連していることも、忘れてはならない。いわば法人税による所得税の「剣(前取り課税)」の機能の回復である。

(2)税制改革と社会保障改革の有機的関連の構築の欠如

第二に、「社会保障と税一体改革」で目指された、税制改革と社会保障改革の有機的関連の構築は、その実現には程遠い状況にある。典型的なのは、2023年1月の年頭記者会見で岸田文雄首相が表明した「異次元の少子化対策」である。当初は財源確保の手段が明示されておらず、多くの論者によって議論がなされている状況にあった。それらの議論が従来の財源論と異なったのは、歳出面での組み替え論や、歳入面での租税か公債かとの議論のみならず、社会保険料が注目された点にある。

11月に入り「異次元の少子化対策」の主たる財源は、

医療保険料への上乗せにより調達されることが公にされた。確かに、このような形による社会保険料の拠出を社会連帯や国民連帯を象徴するものとしてとらえることも可能ではある。しかし、それはまさに「社会保険料の租税化」現象の強化である。

「社会保険料の租税化」現象をあえて単純化して述べれば、社会保険料の性質とされる①強制加入・拠出義務(拠出補助・免除あり)と②拠出・給付に一定の対応関係(反対給付の権利性)のうち、とりわけ後者の性質が失われ、租税の性質とされる①強制性と②無償性のうち、後者に近づいていることを指す。もう少し説明すれば、社会保険の特徴である「被保険者本人の拠出と給付の直接的な対応関係」が希薄化している状況である。

事実、現状の社会保険では租税資金が投入されるのと同時に、社会保険料の相当部分が租税的に使われている。租税的に使われている傾向が特に顕著なのは、保険者間の財政調整に見受けられる。このような保険者間の財政調整は、被保険者に対する対価性をより一層乏しくしている。

「異次元の少子化対策」への社会保険料の充当は、このような「社会保険料の租税化」傾向を一層強化することになる。医療保険料は実質的には現役世代から退職世代への移転的な財源であり、そのような財源をもとにした少子化対策の給付は、退職世代から現役世代への逆移転を行い、結果として現役世代内の所得移転を行っている側面すらあるからである。こうなると、もはや「社会保険」は「保険の仕組み」と「政府の強制力」を活用した租税・移転制度であり、保険制度ではない⁵。

「社会保険料の租税化」現象に対応するには、財政民主主義的統制が機能するようにすればよい。しかし、今回の「異次元の少子化対策」への社会保険料の充当は、ますます被保険者本人の拠出と給付の直接的な対応関係を希薄化させ、さらには財政民主主義的統制を不透明化する可能性がある。とすれば、社会保険財政が財政民主主義の射程内にあることを意識し、国民(組合員)の監視の目が行き届くようにすべきである⁶。

4 税制改革と社会保障改革の有機的 関連をどのように持たせるか

以上のように「社会保険料の租税化」現象は、財政・税制論として展開されてきた論点―すなわち各税目の課税要件の設定と執行(賦課・徴収)、租税体系の中

での位置づけ、財政民主主義との関係、公費・私費(自己負担)のバランス等―の射程を、租税のみならず、社会保険料をも取り込む必要性が、これまで以上に高くなることを意識させる。少なくとも「社会保険料の租税化」が、財政民主主義的統制の不透明化をもたらすことは、避けなければならない。ではどのようにすべきか。そのビジョンを提示すれば、以下のようになる。

鍵となるのは、社会保障給付を現物給付と現金給付とに切り分けることにある。例えば社会保険に関し、「現物給付(サービス給付)」は租税で賄い、「現金給付」は社会保険料で賄う方向性である⁷。それができれば、現在の公費負担と保険料拠出(社会保障負担)のスタイルを変えることなく、拠出を明確に区分できる。さらに、財政規律の観点から保険料拠出(社会保障負担)と公費負担の割合をいかにしていくかといった問題からも解放される。というのは、地方政府に現物給付を行う政府として、そして社会保障基金政府に現金給付を行う政府として、両者を切り分けることで、それぞれの政府でガバナンスを行い、財政規律を確保できるからである(前掲【図1】)。

ここでは、「現金給付」を中心とする社会保障基金政府に関して述べておこう。社会保障基金政府の使命は、高齢・疾病・育児・失業という正当な事由で賃金を喪失したときに、賃金に代替する現金を給付することにある。そして、その財源は被用者賃金と個人事業所得を基礎にした賦課ベースに、比例拠出率を乗じて算出した社会保障拠出金を想定している。具体的には、年金に関しては年金拠出金が、疾病に関しては医療拠出金が、介護に関しては介護拠出金が、育児に関しては育児拠出金が⁸、そして、失業には雇用拠出金がそれぞれ賃金の一定割合としてあてられるのである。

現状の算定方法は、上限・下限が設定された標準報酬に労使折半の料率を乗じて算定される被用者保険の影響や個人事業主の定額負担等により、所得層別の社会保障負担が逆進的になっている。しかし、この構想では高齢・疾病・育児・失業それぞれで一元化し、報酬比例でまかなうので、所得層別にみた逆進的負担も解消される。

また、比例拠出率での負担の場合、被用者負担と雇用主負担の割合の問題が生じるが、その割合の内訳は労使間の協議により策定することとし、社会保障基金政府の財政規律を確保する⁹。現在の社会保障負担の資金は、財投改革後も財政投融資の原資に組み込まれて運営されているため、拠出者は、拠出資金がどのように運用されているかを確認するのも容易で

はない¹⁰。しかし、社会保障基金政府を独立させることでフロー面のみならずストック面での財政規律も確保できる。

社会保障拠出金と所得税との有機的関連という視点から述べていこう。これらは、労働所得を課税ベース(賦課ベース)とする点で、労働所得への相対的な負担の超過とも関連しているからである。

算定された社会保障拠出金は、拠出時に個人所得税における社会保障拠出金控除として取り扱う点は現行制度と変わらないが、それに基づく「現金給付」を個人所得税の総合課税の対象とする点が異なっている。拠出時控除は勤労時の所得税の税収を減少させるが、社会保障給付額を給付時に総合所得に合算することで、超過累進税率の適用対象となる。

近年、世代内の格差拡大がしばしば問題視されているが、こうすることで、再分配を現役世代や退職世代という同一世代内でも行えるようになる。この課税方式は、現役世代や退職世代の高所得層には所得税の超過累進税率が機能して負担増となるが、現役世代や退職世代の低所得層には所得税の課税最低限が機能するので負担増にはならない。同一世代内での垂直的公平の確保である。

さらに、「現金給付」の中でも特に現役世代から退職世代への世代間所得移転の要素を持つ「現金給付(公的年金給付等)」は、他の所得と同じ扱いにすることで、退職世代の世代内の垂直的な公平に寄与するの

みならず、退職世代の負担増加を通じて世代間の公平も確保できる。というのは、退職世代の中で高所得を得ている所得層の租税負担を適正化し、その分を現役世代の租税負担の削減に振り向けることができるからである。

加えてこの方式は税務執行面でもメリットがある。給与所得・事業所得を基礎にした賦課ベースに比例した社会保障拠出金は、給与所得と事業所得の申告に基づいて給付額が算定されるので、所得税のクロヨン問題も解消するという効果も期待できるからである。

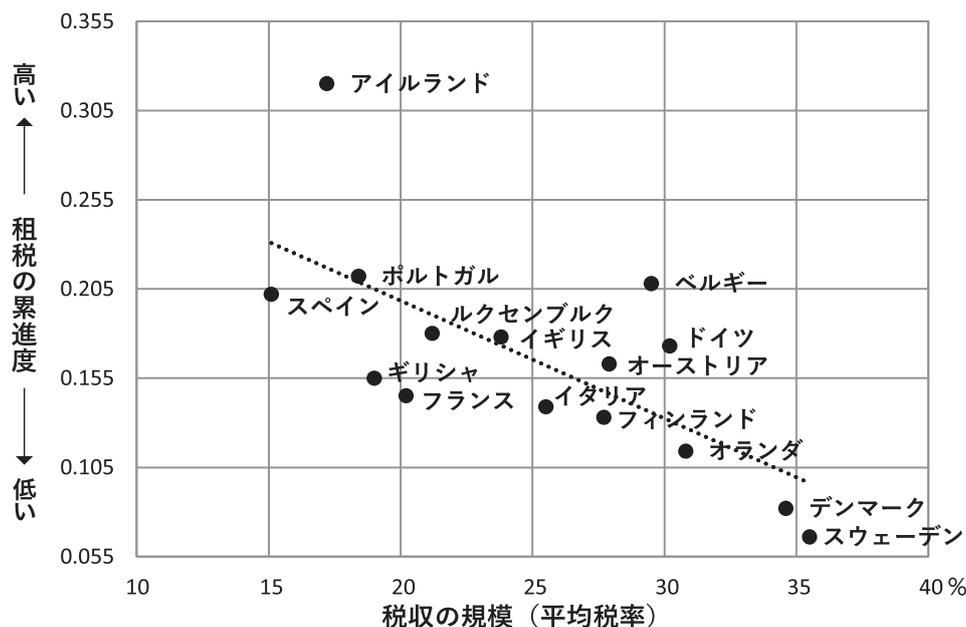
5 財政民主主義的統制を有効に機能させる

以上のような歳入構造の改革を、歳出構造の改革の観点からも導出しているのは、租税や社会保険料を通じて公平性や経済的中立性を確保すべき水準は、歳出の規模や配分にも関係するからである。

例えば縦軸に「累進度(カクワニ係数による再分配の程度)」を、横軸に「税収規模(対可処分所得(税引前比))」とした【図2】にあるように、実証研究では累進度(再分配の程度)が低い税制の国は税収規模が大きく、累進度が高い税制の国は税収規模が小さい傾向が指摘されている。

なぜか。一定の歳入規模を確保したうえで、歳出の

【図2】 EU諸国の租税の累進度と税収規模との関係 (2008年)



注：税目は個人を納税義務者とする所得税(従業員拠出の保険料含む)と資産税

税収の規模 = 税目 / 可処分所得(税引き前) × 100

(資料) Verbist and Figari (2014) より作成。

配分で中間層にも恩恵を及ぼしているからである。スウェーデンやデンマークなど北欧諸国では税制の累進度は高くないが、一定の歳入規模を確保したうえで中間層に恩恵を及ぼすとともに再分配にも活用することで、低所得層からの租税抵抗を緩和している側面があるとされる。

換言すれば、租税や社会保険料によって公平性や経済活動の中立性が確保できない場合には、一定規模の財源を確保したうえで、ニーズに合致した歳出の配分で対応すればよい。私たちが市場による分配を不公正と感じ、財政による再分配を求める場合、税制にどの程度の累進性を求めるのかは、ニーズが歳出の配分にどの程度反映されるにかかっている。

しかし、決定される歳出配分やその透明性に国民の不信感や不満があると、租税抵抗が高まると同時に、税制による再分配や経済的中立性の確保の要求も高まる。歳出配分の合意に失敗した国の税制は、より一層複雑化する。歳入構造に、より様々な要求を実現しようとするからである。

財政構造の選択は全ての国民により民主的になされるべきである。政府が説明責任を果たしたうえで、十分な議論がなされ、歳出の配分に関して国民的なコンセンサス(合意)を得る。そのうえで財源調達への支持を獲得する。財政民主主義的統制を有効に機能させる地道な努力が求められる。

- 1 現在は主として「全世代型社会保障構築会議(2022(令和4)年1月設置)」で議論がなされている。
- 2 相続と贈与は資産移転のタイミングの相違なので、資産移転の時期に対し中立的な税制を構築することが筋である。
- 3 企業を納税義務者とする法人税や付加価値税の主たる問題は、企業とその利用者の所在地が異なることなどから生じる。
- 4 Bank(2010)。
- 5 同様の趣旨は宮島(1994)、28頁。
- 6 現在の社会保険の料率(税率)決定の民主性は、制度ごとに異なっている。社会保険(料)については、議会あるいは地方議会による意思決定(議会制民主主義方式)と当該社会保険の被保険者等による民主的意思決定(組合民主主義方式)とがある(確井(2009))。
しかし、一般会計(普通会計)でなく、特別会計等で運営・経理されることで、国民の監視の目が行き届きにくく、社会保険における「自治」の要素も乏しい。そのような中で、従来から強調されるのは、社会保険における当事者民主主義すなわち「自治」の要素である(池上(2017))。
- 7 この点に関し詳細は、木村・宮崎(2006)、高木・松本(2006)、神野(2023)を参照。
- 8 神野(2023)も指摘するように、賃金を稼得していない子供たちについて、社会保険で現金給付するとはならない。子どもたちへの生活を保障する現金給付(児童手当)は、租税にならざるを得ない。それと育児サービス(租税)とのセットで提供するという発想である。
- 9 例えば、スウェーデンの自営業者は、社会保険料(年金)において被用者保険で言う雇用主負担分と被用者負担分の両者を納付している。

10 この点に関し、井手・水上(2006)を参照。

参考文献

- Bank, Steven (2010), *From Sword to Shield: The Transformation of the Corporate Income Tax, 1861 to Present*, Oxford University Press.
- Verbist, G., & Figari, F. (2014), *The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An International Comparison across the European Union*, FinanzArchiv: Public Finance Analysis, 70(3), 405-429.
- 池上岳彦(2017)「社会保障の財源問題—租税と社会保険料をめぐる論点—」社会政策学会誌『社会政策』第9巻第1号。
- 井手英策・水上啓吾(2006)「資産・負債管理国家の提唱」神野直彦・井手英策編『希望の構想・分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店、第4章。
- 確井光明(2009)『社会保障財政法精義』信山社。
- 木村佳弘・宮崎雅人(2006)「地方分権改革の道筋」神野直彦・井手英策編『希望の構想・分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店、第1章。
- 神野直彦・井手英策編(2006)『希望の構想・分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店。
- 神野直彦(2023)「『全世代型社会保障』構築へのアジェンダ」『DIO』3月号。
- 関口 智・伊集守直(2006)「税制改革の将来構想—公平と効率を調和させる」神野直彦・井手英策編『希望の構想・分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店、第3章。
- 関口 智(2020)「コロナ後の税制改革の展望(下) 資産課税の累進性高めよ」『日本経済新聞(経済教室)』2020年11月17日朝刊。
- 関口 智(2022)「税制改正大綱の評価と課題(下) 世代内・世代間の公平性重視」『日本経済新聞(経済教室)』2022年12月29日朝刊。
- 関口 智(2023)「租税、社会保険料、財政民主主義」『税務弘報』71巻7号。
- 松本淳・高木正幸(2006)「体系的な社会保障改革」神野直彦・井手英策編『希望の構想・分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店、第3章。
- 宮島洋(1994)「高齢化社会の公的負担の選択」野口悠紀雄編『税制改革の新設計』日本経済新聞社、第1章。