

社会保障・税一体改革の展望

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

現在、社会保障・税の一体改革の集中的な議論が進んでいる。この前段階として、2010年後半からの、政府部内と民主党内（税と社会保障の抜本改革調査会）で議論が行われている。また、内閣府におかれた学識者からなる「社会保障改革に関する有識者検討会」の報告書が昨年12月に公表された。その後、2011年1月の内閣改造により、与謝野経済財政担当大臣が就任すると、社会保障改革に関する集中検討会が官邸に設置され議論が加速している。本論では、社会保障・税の一体改革において、どのようなことが議論されているのか、議論のポイントを紹介したい。

社会保障制度と財政問題

まず、最初にわが国の財政状況および社会保障の状況を見てみよう。

こまむら こうへい

1964年生。慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に、『最低所得保障』（岩波書店、編著）、『大貧困社会』（角川SSC新書）、『社会保障の新たな制度設計』（慶応大学出版、編著）など。

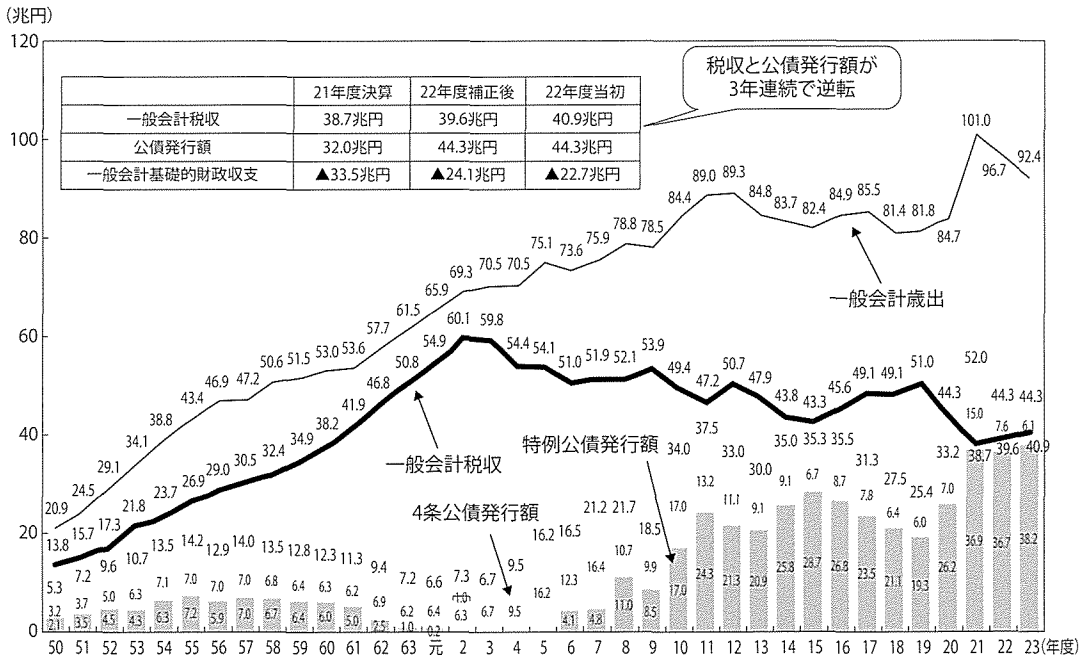
(1) 財政の概要

2011年度の国の予算（一般会計歳出）は約92兆円であり、その内訳は、社会保障給付関係が約28.7兆円（全体の31%）、地方交付税交付金が約17兆円（18.2%）、国債費が約20兆円（21.5%）となっている。防衛費は約4.7兆円、公共事業費は4.9兆円である。歳入は税収が40.9兆円、その他収入が約7.1兆円、公債金が約44.2兆円としており、2010年度ほどではないが、依然として公債金が税収を上回っている状態が続いている。これまでの一般会計歳入と支出の乖離が広がっていく状況は、図1で示すような鰐が口をあけたようにも見えることから「ワニの口」と呼ばれている。この歳入と歳出の乖離を埋めるのが公債であるが、3年連続して40兆円以上の発行が続き、公債残高は2010年度末で862兆円、GDP比181%に達している。

図2で示すように、こうした公債の利払い費とそれが歳入に占める割合（利払い費率）は、2009年で約9.8兆円、10.6%になっており、税収に占める割合も24%程度になっている。そして、このペースで進むと、財務省は、2014年には税収に占める利払い費の割合が32%、そして税収に占める国債費の割合が63%に達すると推計している。

このように、公債残高の増加とその利払い費が増え続けると、1) 財政のうち政策分に回せる余地が低下すること、2) 借金の返済の速度以上に利払いが

図1 歳出・歳入における「ワニの口」



(注1) 平成21年度までは決算、22年度は補正後予算、23年度は政府案による。
 (注2) 平成2年度は、湾岸地域における平和回復活動を支援するための財源を調達するための臨時特別公債を約1.0兆円発行。
 (注3) 一般会計基礎的財政収支(プライマリー・バランス)は、「国債費－公債金」として簡便に計算したものであり、SNAベースの中央政府の基礎的財政収支とは異なる。
 (出所) 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014/sy014b.htm>

増加していくなかで、もし金利上昇が起きれば、一気に財政破綻の危険性が高まること、3) 日本の公債は主に国内金融機関が購入しているがその原資は個人金融資産であり、そして高齢化により家計貯蓄率が低下していることから、今後は個人金融資産の国債吸収余力が低下する危険性があること、が指摘されている。国債は、金融機関を通じて間接的に国民が保有していることになる。もし、2)、3)のような事態になり、国債価格が大幅に低下すると、国内金融機関は大きな損失を受けることになり、最終的には国民の個人金融資産が大きく減少し、経済混乱につながる可能性もある。

このような状況に対し、政府は新規国債発行額について、2011年度予算編成においては、2010年度予算の水準(約44兆円)を上回らないことを目標にし、政府は歳出の絞り込みを行うために「中期財政フレーム」を設定し、1) 2011年度から2013年

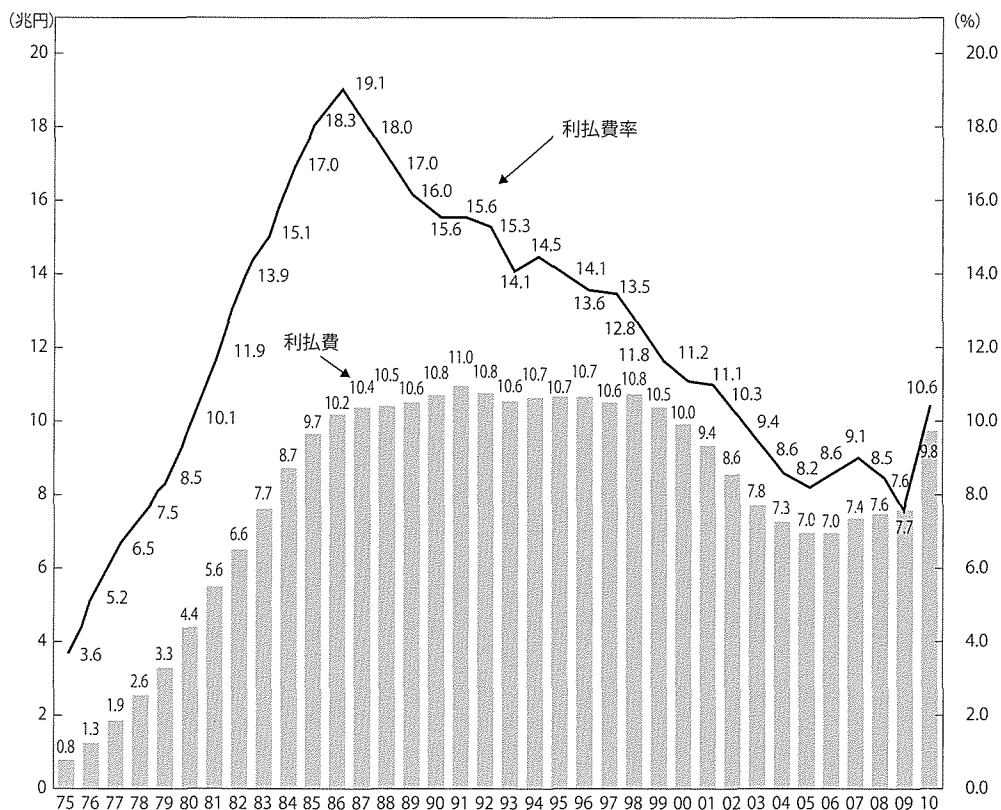
度の間は、国の一般会計歳出のうち国債費を除いた「基礎的財政収支対象経費」について前年度当初予算を上回らないこと、2) 歳出増につながる施策を新たに実施する場合は、恒久的な更なる歳出削減により財源を確保すること、いわゆる「ペイアズユーゴー原則」を導入した。

さらに、歳入面でも個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等にわたる税制の抜本的な改革を行うとしている。2011年に入り、米信用格付け機関S&Pが日本国債の格付けを下げたことにみられるように、日本政府も繰り返し財政健全化の姿勢を金融市場にアピールし市場の信認の確保を行わないと、国債暴落の危険性を高めてしまうことになる。

(2) 社会保障給付費の状況

すでに見たように一般会計歳出のうち、最も大きな割合を占めるのが社会保障給付費である。ただし、

図2 利払費及び利払費率の推移



(注) 21年度までは決算、22年度は当初予算。

(出所) 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/005.htm>

この金額は、社会保障給付費総額105兆円(2010年度予算ベース)の一部に過ぎない。日本の社会保障制度の中心は社会保険方式であり、必要な費用の7割近くが社会保険料などで確保され、一般会計からの支出は3割程度を占めるに過ぎない。簡単に社会保障給付の状況を説明すると、社会保障制度には、医療・介護や保育のように現物・サービスを提供する仕組みと、年金、雇用保険、生活保護のように現金を給付する仕組みがあり、その割合は4：6で現金へのウェイトが高い。項目別に見ると、年金が53兆円、医療が32兆円、介護7.5兆円、福祉その他で20兆円という構成になっている。

社会保障給付費の受給対象を世代別にみると、その7割以上が高齢者向けである。そして、高齢化が進む中で、高齢者向けの給付費の増加が著しい。特

に、基礎年金・介護保険・高齢者医療財源はその費用の2分の1を税財源(一般会計)に求めており、これらいわゆる「高齢者3経費」の財源確保が課題となっている。これらの費用は、高齢化によって毎年1～2兆円の支出が増加する。高齢者3経費の金額は2010年度で16.6兆円であるが、消費税分で確保できている部分は6.8兆円程度であり、差し引き9.8兆円の財政の「すきま」が生まれており、その費用を確保できないため、公債で確保し、負担を将来世代に先送りしている。また、正確には、現時点では基礎年金の1/2の国庫負担分の財源も確保できていない。基礎年金の国庫負担1/2を達成するためには2.5兆円が新たに必要であるが、いわゆる埋蔵金といわれる特別会計からの繰り入れで2011年度予算はしのいだ。しかし、これも1回限りの

埋蔵金であり、2012年度以降の安定財源の見通しはない。この分を加えると財政の「すきま」はさらに増加することになる。

消費税の社会保障目的税と 有識者検討会報告書

(1) 消費税の社会保障目的税

このような「すきま」を埋めない限り、国民が安心できる持続可能な社会保障制度の確立は困難である。まず、多額の公債発行が継続するという「出血状態」を止めることが必要であり、そのために中長期に必要な支出・財政見通しを作成する必要がある。この点については、自民・公明党政権が2008年4月に発表した「社会保障国民会議最終報告（以下、「国民会議」）」の見通しを、民主党政権は実質的に継承している。実際に、筆者も参加した「社会保障改革に関する有識者検討会（以下、「有識者検討会」）座長・宮本太郎北大教授）でも、基本的にこの見通しに基づく議論を行った。先に述べた「すきま」を埋める主要財源と期待されるのが、消費税である。これもまた自民・公明党政権が2009年に決めた「所得税法等の一部を改正する法律」の附則104条に、「基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引き上げのための、財源措置並びに年金、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の見通しを踏まえつつ…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23年度までに必要な法制上の措置を講ずる」としており、この附則は民主党政権においても有効である。

(2) 全世代対象型か高齢者重点型か

ただし、「有識者検討会」の議論は、まったく「国民会議」の議論を上書きしたわけではない。安心できる社会保障制度の確立のためには財源確保、「社会保障目的の消費税」が必要になり、その結果として財政健全化につながる。これまでの議論のように財政健全化のために消費税に頼るわけではない。2010

年12月の「有識者検討会」の最終報告書でも明確に消費税を社会保障目的税と位置づけている。

また「有識者検討会」では現役世代への給付拡充も主張している。現役世代のための社会保障制度の充実、雇用政策と子ども子育て支援である。雇用政策の強化は、新規学卒者や若年失業者のための就労支援の強化、すなわち「求職者支援制度」である。

子ども・子育て支援の方であるが、育児休業、幼保一体化（保育所・幼稚園の一体化施設としての「こども園」）、子ども手当といった子どもむけ給付の政策・財政を統合し、一元化する「新システム」が政府内で議論されている。また政府は、子ども手当の1万3千円から2万円への引き上げを目標にしている。この場合、2011年度の子ども関係社会保障給付費は総額6.7兆円となり、そのうち子ども手当（現金給付）2.9兆円、こども園（現物給付）1.5兆円が中心となる。現状は子ども手当を考慮しても、子ども関係の給付費は、社会保障給付費全体の7%に過ぎず、先進国のなかでもきわめて低い水準である。また、子ども手当そのものも、先進国の子ども向け現金給付と比較して決して高い水準ではない。

子ども向けの政策は、仕事と子育ての両立支援の強化、子どもへの良好な育成環境の整備という点からも、保育サービスの充実が急がれる。政府は、認可保育所のサービス供給量を2009年の215万人分から2017年の256万人分へ、放課後児童クラブのサービス量も同じ期間に81万人分から129万人分へ増強するとしている。このような量的充実に加え、質的充実も重要である。

国際比較すると、保育士の配置状況については、諸外国と年齢区分やグループ分けの方法が異なるので単純比較できないものの、日本の水準は低い。また、保育所の施設面でも一人あたりの面積基準も国際的には低い。また、保育士の労働条件も低く、経験のある保育士が定着しない状況である。したがって、職員配置基準の引き上げや保育士の処遇改善が急がれる。このための追加的な費用は、量的拡充に

とどまった場合でも0.7兆円の支出増、これに加えて質的拡充を行った場合に1.6兆円の支出増になる。先にしめした附則104条でもあるように、保育サービス充実の財源としても消費税が期待されている。

ただし、社会保障と税の一体改革の議論のなかで、雇用政策やこども子育て支援強化については、現行制度における高齢者3経費の確保を優先すべきであり、現役世代に力を振り分ける余裕はないという意見もある。しかし、雇用の流動化や仕事と子育ての両立といった課題をかかえる現役世代を今支援しないと、今後の本格的な高齢化社会を支えることができる経済活力を確保することができない。たとえば仕事と子育ての両立支援であるが、2009年の年金財政検証で、年金財政の健全性は確保できているとされているが、出生率がこれ以上低下せず、既婚女性の就労率が2030年頃までに15-20%程度増加するという前提で計算されている。もし、仕事と子育ての両立ができない場合、年金財政の持続可能性は失われることになる。年金同様に世代送り方式の介護保険、高齢者医療も同様である。

改革の進め方

IT化やグローバル経済のなかで、日本の社会経済システムを巡る環境で大きな変化が発生している。戦後、高度成長のなかで、日本の社会経済システムのアンカーの役割をしていた日本型雇用システムは縮小し性別役割分業も見直され、一方で、非正規労働者も急増している。こうした大きな変化に日本の社会保障制度は十分対応できていない。非正規労働者の多くが、国民健康保険や国民年金に加入したが、定額保険料であるために負担できず、結果的に未納者が増加している。日本の社会保障の中心であった皆保険・皆年金に大きな空洞が発生している。雇用保険もまた、非正規労働者の増加を想定していなかったため、失業手当は失業者の一部にしかとどいていない。教育システムもまた、学校教育から正社員への連続的な移行を想定していたため、非正規労働

者の増加、教育から就労へ移行の断絶に対応できていない。急激な環境変化と社会経済システムの変化に対応するためには、社会保障制度改革だけ不十分であり、雇用システム、教育システムを含んだ大がかりな社会経済システムの再構築が必要である。また、勃興するアジアの経済成長の利益を享受するためには、より積極的にグローバル経済への対応が求められるが、その際には、産業構造の変化、雇用の流動化が発生する可能性もある。こうしたリスクは自己責任では対応できない。セーフティネットの充実や職業訓練などの現役向けの社会保障制度の充実が不可欠である。

高齢化が加速するなかで、5%程度の消費税アップでは止血剤程度の効果しかもたない。グローバル化と高齢化のなかで、長期的に安定した社会保障制度を築くためには、政府は具体的で詳細な「新しい社会保障制度」の「仕様書」、「見積書」を示した上で、国民に負担増という「請求書」を提示する必要がある。この作業は、すでに政府内で様々な改革チームがスタートし、作業に入っている。しかし、もっとも重要なことは計画作りではなく、利害調整と実行力であり、政治的な覚悟が必要である。

年金を含む社会保障制度改革は、国民各層間の利害調整、将来世代への配慮をする必要があり、政治的には極めて困難な作業であり、往々にして目の前の選挙を当てにした「政争の具」になる傾向がある。しかし、近年のような衆議院・参議院での多数派のねじれ、連立政権、あるいは政権交代があるような政治状況であるからこそ、長期の視点に立ち、客観的なデータに基づき、専門的な議論をする場が不可欠である。そこで、「有識者会議」では、与野党議員を構成員にし、法律に基づき、長期的な視点から年金や社会保障制度の議論を行い、その途中でたとえ政権交代があったとしても、議論を続ける常設の「社会保障諮問会議」の設置を提案した。

実は、与野党議員が参加し、社会保障制度について議論する場としては、1948年に設置され、内閣総理大臣の所轄に属し、社会保障制度につき調査、

審議及び勧告を行う社会保障制度審議会がかつてあった。

社会保障制度審議会は、戦争国家 (Warfare State) に突き進んだ戦前の国家のあり方を反省し、経済成長、完全雇用、福祉の充実を追求する福祉国家 (Welfare State) への道の原動力となり、1950年の「社会保障制度に関する勧告」をはじめとし、日本の社会保障の理念と制度化の方向を示し、時には当時の厚生省とは異なる政策を提案している。しかし、2001年に省庁再編に伴い社会保障制度審議会は廃止され、その機能は経済財政諮問会議や社会保障審議会に移管されたことになっている。しか

し、これらの会議体は、与野党の国会議員が参加していないことから、政治的な調整の役割を果たしていない。今こそ、社会保障制度審議会と類似機能を持った「社会保障諮問会議」を設置する必要がある。

衆参ねじれ国会のなかで、自民・公明党政権と同様に、菅政権もまた次第に求心力を失いつつある。しかし、仮に衆議院を解散して総選挙を行ったとしても、参議院でねじれは発生する。与野党が社会保障改革を政争の具にし、本格的な高齢化社会を前にしながら無為に時間が過ぎていく恐れがある。菅政権が、せめてこうした会議の設置だけでもできれば、政権交代の大きな功績になるであろう。■



「持続可能な社会」と税制

——配偶者控除見直し問題にふれて

中村 良広

熊本学園大学経済学部教授

はじめに一少子高齢化と財政赤字

すでに世界に冠たる超高齢社会に達した日本。その高齢化の動きが止まらない。2005年（国政調査結果）に20%を超えた高齢化率（総人口に占める65歳以上人口の割合）は、2010年には23.1%、2055年には40.5%に達すると見込まれている（推計）。その結果、2000年には現役世代の4人で1人が高齢者を支えたのに、2025年には2人で1人、2055年には1.3人で1人を支えることになる¹。

深沢七郎『植山節考』が想起される。「姥捨て」をしない限り何らかの形で現役世代が退職世代を支えることは避けられない。「自立自助を!」といっても、それは特別に恵まれた人々のはなしである。いまでは高齢者の扶養は社会の責任となっている。年金、高

齢者医療保険、介護保険などがその柱である。

しかし、このためには巨額の財政資金が要る。最近では老人福祉をはじめとする社会保障関係費は毎年、自動的に1兆円以上増加している。一方、経済の長期停滞と抜本的税制改革の遅延により税収は極度に不足し、巨額の公的債務が積み上がっている。2011年3月末の国の債務残高は長期内国債771兆円、これに借入金、政府短期証券も合わせると973兆円とほとんど1000兆円に近づく。この勢いで行くと、2014年度にも税収の3割が利払い費に食われ、債務償還費も含めた国債費は実に税収の6割に及ぶと見込まれている（『日本経済新聞』2011年3月9日）。

共に支え合う社会とは

「共に支え合う社会」という。多くの高齢者にとって、「自立自助」が理想であろうが、それが難しくれば、まずは身近な家族、夫婦や親子関係で支え、さらにそれを近隣が補完する。しかし、それにも限度がある。家族だけに責任を負わせ、放置すれば、悲惨な「家族病理」が蔓延する。これを封じるために高齢者扶養の社会化が行われた。いま問題になっているのは、それを昔に押し戻すことではなく、いかにして維持し、さらに発展させるかなのである。

高齢社会で「共に支え合う」とは、家族や近隣といった身近な者、あるいはNPO法人のような社会組織が高齢者を支えつつ、その限界を超えたところでは

なかむら よしひろ

1949年生。九州大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学修士。専攻は財政学。九州大学助手、鹿児島大学法文学部助教授、北九州市立大学経済学部教授を経て現職。

著書に、『ドイツ州間財政調整の改革——水平的財政調整の射程』（単著、地方自治総合研究所、2001年）、『ドイツ統一と東欧変革』（共著、ミネルヴァ書房、1992年）、『財政学——転換期の日本財政（第2版）』（共著、東洋経済新報社、2007年）など。

社会を代表して政府部門がこれを引き受けることである。社会の構成員はこの政府のための財源を租税・社会保障負担のかたちで提供して、「共に支え合う」ことに貢献する。昨今流行の「減税ポピュリズム」は、この現実から目をそらすエゴイズムに訴える詐術に過ぎない。

急ぐべき喫緊の課題は抜本的税制改革による増収である。所得税と消費税を「車の両輪」として増税することである。ここでは消費税の問題はひとまずにおいて、所得改革における熱い争点の1つとなっている配偶者控除問題に焦点を合わせて考えてみよう。

少子化対策に向けた税財政のシステム

政権交代後の2010年度予算の最大の目玉は子ども手当であった。初年度月額1万3000円、翌年度以降2万6000円というのが民主党のマニフェストに書かれている。しかし、その後の政権のふらつきで、いまやこの制度も風前の灯である。

たしかに近年の調査結果²などが示すように、「理想の数の子ども」を持ってない理由のトップに経済的負担がある。それでは経済的支援をすれば子どもが増えるのかといえば、ことはそれほど単純ではない。月額1万3000円や2万6000円は有難いが、それだけで子どもを産むことにはなりにくい。むしろ、子ども手当はすでに子どもがある世帯に対する支援という意味が強い。

根本的には、晩婚や非婚の問題がある。これは豊かな社会の傾向であり対策が難しい。しかし、不況下の就業難による晩婚、非婚、少子化への対応は政府の重要な仕事である。

また、すでに職についていても、女性にとってはまさにその職を維持するために子どもを持ってないという現実がある。出産、育児休暇が必要なことはいうまでもないが、職場復帰後のポストの保障が重要である。また、保育所の整備も不可欠である。子ども手当を評価しつつも、それと共に、あるいはそれ以上に保育所の整備をという声の有職の女性たちから上がった

のは当然である。

少子高齢化の有力な根拠が「世代間扶養関係の非対称性」にあることを、かつて加藤榮一氏が指摘した³。すなわち、高齢者扶養は公的年金の形で社会化されているのに、子どもの扶養は家族の私事とされている。賦課方式年金システムの下では、私的な負担に任せられた子育ては回避しながら、退職後は「他人の子ども」の負担において年金を受給するという、フリーライドが可能である。

子育てを社会化し、「世代間扶養の対称性」を実現すればこの問題が解決される。所得制限なしにすべての子どもに一律に手当を支給する、子どもを社会が育てるという理念の意味はここにある。だが、理念は正しかったが、手順を、あるいは物事の優先順位を間違えた可能性がある。子育ての社会化のための手法はさまざまである。限られた財源の中で、出生率を上げるという観点からは保育所の整備こそ先であるという主張も十分な検討に値する。子ども手当という現金給付が有効であるのか、保育所の整備という現物給付が有効であるのかという選択である。現物給付は目的が明確であるが、現金給付は何に使われるかわからないという不確かさを伴う。

「男女共同参画」による支え合い

子育て支援（子育ての社会化）によって少子化に歯止めをかけ、さらには多産化に転換させることは大切であるが、仮に成功してもその子が社会の担い手になるまでにほぼ20年の時間が必要である。成人女性の就業率の引き上げは、その不足を補う上で有効である。

ジェンダー・ギャップ指数（GGI）（図表1）なるものがある。男女差を象徴的に表現する指数である。わが国のGGIをみると女性の労働力率は男性に比べて20ポイント以上低い。管理職に占める比率に至っては80ポイントもの差がある。教育や健康面での格差はほとんどないが、経済・政治面での格差が大きい。「男女共同参画」の条件整備は少子化対策

図表1 日本のGGI (Gender Gap Index) の内訳

	女性	男性	女性/男性	各分野の数値	順位
GGI (Gender Gap Index)				0.645	101
経 済				0.549	108
労働力率 (%)	61	84	0.72		83
同じ仕事の賃金の同等性			0.59		99
所得の推計値 (PPP US\$)	18,334	40,000	0.46		100
管理職に占める比率	10	90	0.1		109
専門職に占める比率 (%)	46	54	0.86		77
教 育				0.985	84
識字率 (%)	100	100	1		1
初等教育在学率 (%)	100	100	1		1
中等教育在学率 (%)	98	98	1		1
高等教育在学率 (%)	54	62	0.88		98
健 康				0.979	41
新生児の男女比率			0.94		89
健康寿命	78	72	1.08		1
政 治				0.065	110
国会議員に占める比率	9	91	0.1		105
閣僚の比率	12	88	0.13		85
最近50年の国家元首の在任年数	0	50	0		41

(備考)世界経済フォーラム “The Global Gender Gap Report 2009”より作成。

(出所)内閣府男女共同参画局(2010)『男女共同参画白書(平成22年版)』、11頁。

であると同時に、それが実を結ぶ前に社会を支える層を厚くする効果を発揮する。

わが国のGGIの男女差を大きくしている要因として、女性の就業ライフサイクルにおけるM字型カーブが指摘される。日本の女性は結婚、出産、子育て期に就業を中断することが多い。米国やドイツ、スウェーデンなどには見られない傾向である。この背景には、日本の子育て環境の劣悪さがある。正規雇用者の長い労働時間、育児・出産休暇の取り難さ、保育所の未整備など、子育てをしながら女性が働き続けるには厳しい環境がある。

物事の根本は働き方の問題である。男性も含めてゆったりと子育てを共に楽しめる働き方が確立されなければ、GGIの改善も難しい。

「男女共同参画」と配偶者控除の租税論

「男女共同参画」の観点から、繰り返し問題とされてきた税制上の仕組みとして、配偶者控除⁴がある。配偶者(多くの場合、妻)が無収入もしくは低収入であれば、パートナー(多くの場合、夫)の税金が安くなるという仕組みである。これは女性を専業主婦として家庭に閉じ込めておく税制であると、従来からジェンダー公平の観点から槍玉に挙げてられてきた。

わが国の配偶者控除は1961年度に導入された。それまで配偶者は1人目の扶養親族として7万円の扶養控除の対象であった。扶養控除に代えて9万円の配偶者控除が新設された理由は、1960年の税制調査会答申(以下、「1960年答申」と略記)によれば

次の4点にまとめられる⁵。

- ①「夫婦という共同体」は共同の消費単位であり、「税制上これを担税力を求める最小の単位」とみることができる。
- ②配偶者の「内助の功」を評価すれば、夫婦の所得は一体と見られるべきである。
- ③上記の2つの理由からは二分二乗方式が考えられるが、実施上の問題等もあり、配偶者控除の導入によってこれに代える
- ④片稼ぎ世帯と共稼ぎ世帯の税負担のバランスを改善し得る。
- ⑤事業者に対する専従者控除の拡充による減税の利益に対応して、給与所得者の負担を調整し得る。

しかし、近年、税制調査会ではこの配偶者控除に対する批判的な意見が多くなっている。税制調査会(2005)「個人所得課税に関する論点整理」(以下、「論点整理」と略記)が挙げる問題点は次のようにまとめられる。

- ①家事労働の経済的価値を考えると、配偶者の存在が納税者本人の担税力を減殺させているとはいえない。
- ②配偶者の就労の中立性を阻害する。
- ③就業している配偶者が低所得であれば、本人は基礎控除を適用されつつ、パートナーも配偶者控除の適用を受けることから、「夫婦で二重の控除」を享受することになる。

配偶者控除批判の主要な論点はほぼこれに尽きる。この中でジェンダー公平の観点からの配偶者控除に対する伝統的批判は、主として②にかかわるものである。

「論点整理」の①は、「1960年答申」の導入論拠②と同じ事実を認識しながら、全く別の結論に至っている。すなわち、制度の導入時点では、「内助の功」がある以上、論理的には夫婦の所得は合算し、均等分割して課税(二分二乗方式)すべきであるが、二分二乗方式にはいくつかの問題もあるので、それに準じて配偶者控除による負担軽減を行う、というもので

あった。

それに対して「論点整理」は、「内助の功」は経済価値を有するので、パートナーの担税力を減殺するものではなく、税負担軽減の理由にはならないという。「1960年答申」との議論のすれ違いは、「論点整理」が「1960年答申」の夫婦単位課税論——夫婦合算非分割もしくは夫婦合算分割に行き着く——の当否にまで遡って検討していないことに由来する。

ここで「1960年答申」の論拠⑤に注目したい。事業者はその所得を得るために家族従業者を使用し、それに対して専従者控除を適用することができる。専従者には配偶者も含まれる。「事業者が配偶者への支払いを控除できるのなら、給与所得者も配偶者への支払いに当たる額を控除できるようにすべきではないのか?」——これが庶民の素朴な感想である。論拠⑤はこれへの配慮を含んでいる。

しかし、この考えは理論的には誤っている。事業活動における家族従業者の労働は、事業所得の生産に直接に寄与する活動であるので、家族従業者への支払いは経費として控除可能である。しかし、給与所得者の配偶者の家事労働等は、給与所得の稼得に直接に寄与するものではなく、稼得された給与所得の処分＝消費に係る活動である。したがって、配偶者の家事労働に対応する控除が出来ないのは、家事使用人への支払いが控除できないのと同様である。

論拠⑤は、記帳を行わない白色申告者に関連して「事業所得者の家族の家事労働の部分にまで控除を認める危険」を指摘している。すなわち、専従者控除の中に家事労働に対する支払が紛れ込んでしまう恐れがあり、それが出来ない給与所得者に不利に作用するが、給与所得者に対する配偶者控除の導入はこれに対する相殺機能をも持つというわけである。しかし、これは専従者控除の不正利用を前提にした悪しきバランス論である。

「1960年答申」の論拠①は重要な論点である。課税単位を所得の生産に即して決めるか、所得の消費に即して決めるかという問題である。しかし、仮にこれによって夫婦単位課税を認めるとすれば、貨幣評

図表2 OECD 諸国における課税単位と配偶者控除の推移（未定稿）

【1974年】		【2009年】	
夫婦単位等（注1）	個人単位	夫婦単位等（注1）	個人単位
ベルギー	（配偶者控除あり） オーストラリア	フランス	（配偶者控除あり） オーストラリア
フィンランド	オーストリア	ドイツ	ベルギー（注2）
フランス	カナダ	アイルランド	カナダ
西ドイツ	デンマーク	スイス	デンマーク（注3）
アイルランド	ギリシア	アメリカ	イタリア
イタリア	日本		日本
スイス	オランダ		（配偶者控除なし） オーストリア
イギリス	スウェーデン		フィンランド
アメリカ	（配偶者控除なし）		ギリシア
			オランダ
			スウェーデン
			イギリス

（注1）夫婦単位課税等を採用している国においては、所得分割方式や異なる税率表の適用若しくは控除等を通じて、配偶者がいる場合の税額の調整を行っている。なお、2009年において、ドイツ、アイルランド、アメリカについては夫婦単位課税等と個人単位課税の選択が可能となっている。

（注2）課税所得の一部を配偶者に移転することが可能。

（注3）使い残しの控除を配偶者に移転することが可能。

（備考）上記の分類は、OECD「OECD諸国の税制及び社会保障制度における家族単位の取り扱い」、OECD「Taxing Wage 2007-2008」及びIBFDの公表資料等に基づいている。なお、OECD諸国のうち、二時点において比較可能な国を掲載している。

（出所）税制調査会（2010）「資料（個人所得課税①）」（平成22年度第8回専門家委員会）、60頁。

働かれない家事労働の経済価値⁶による不公平をどうするかは困難な問題として提起される。

おわりに—配偶者控除問題の行方

前政権期にすでに提起されていた配偶者控除見直しは、政権交代以降、そのテンポが速まったように見える。しかし、現実には女性の就労がわかには実現しにくい厳しい雇用環境や、パートナーの所得の低迷という問題もあり、その廃止に対する抵抗も大きい。そこで、配偶者控除の適用に1000万円の所得制限を設けるという案も出てくる。また、そもそも夫婦を共同の消費単位とし、これを根拠に夫婦単位課税を維持すべしとする原理的な立場も存在する。

かつてドイツでは赤・緑連立政権誕生期には「不和の種」（Zankapfel）とされた二分二乗方式見直し

方針が、一方の連立パートナーである連合90／緑の党の綱領に掲げられた⁷。結局これは実現されることなく、現在もドイツでは二分二乗方式が続いている。

しかし、世界の潮流は夫婦単位課税から個人単位課税、そして個人単位課税の中でも「配偶者控除なし」の方向へと向かっている（図表2）。「男女共同参画」の進展はこの流れを速めるし、またそのことが逆に「男女共同参画」を推し進めることにもなる。

もともと子ども手当の財源としては扶養控除と配偶者控除の廃止が予定されていた。これによって月額1万6000円の子ども手当が可能とされた。「その後、ある時期にぼんと1万円」積まれて、2万6000円に増額されたという⁸。

子ども手当と配偶者控除廃止に論理的な連関はない。この点、子ども手当と年少扶養控除の廃止、高校授業料実質無償化と特定扶養控除廃止の関係

とは次元を異にする。その上、財源としての数字上のつながりも上記のように当初から切断されていた。この際、配偶者控除見直しに当たってはそれが生み出す財源の使途について、あらためて考えるべきである。少子化対策と「男女共同参画」とは無関係ではないが、同じでもない。何のための配偶者控除の見直しか。この点を明確にしたうえで、制度改革の効果それ自体、及びそれがもたらす財源の使途について十分な吟味が必要である。■

《注》

- 1 内閣府(2010)『高齢者白書(平成 22 年版)』6頁。
- 2 国立社会保障・人口問題研究所(2005)「第 13 回出生動向基本調査(2005 年実施)」によれば、夫婦者で理想の数だけ産めない理由(複数回答)のトップが「子育てや教育にお金がかかりすぎる」(65.9%)であり、ついで「高年齢で産むのはいや」(38.0)、「育児の負担に耐えられない」(21.6%)、「仕事に差し支える」(17.5%)、「健康上の理由」(16.9%)などと続いている。
- 3 加藤榮一(1988)「西ドイツ福祉国家のアポリアー

社会給付の『効率化』と年金改革論」、東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(上)』東京大学出版会、所収。

- 4 配偶者控除は 1961 年から始まった。1987 年にはさらにこれに上乘せする配偶者特別控除も導入された。この 2 つを合わせると 1995 年以降は最高 76 万円になった。2004 年には配偶者特別控除の「2 階部分」は廃止され、配偶者控除の急減を緩和するための消失控除部分のみが残ることになった。ここでは配偶者特別控除も含めて「配偶者控除」と総称する。
- 5 税制調査会(1960)『当面実施すべき税制改正に関する答申(税制調査会第一次答申)及びその審議の内容と経過の説明』
- 6 経済企画庁経済研究所国民経済計算部(1997)『あなたの家事労働の値段はおいくらですか? 無償労働の貨幣的評価についての報告』(大蔵省印刷局)によれば、有配偶女性の家事、育児、介護等の「無償労働」の価値は、最も低く見積もっても全世代平均で年間約 152 万円になるという。
- 7 Lietmeyer, Volker(1998), Ehegattensplitting—Zankapfel der Steuerpolitik—, in: *Deutsche Steuer Zeitung* 1998 Nr. 23.
- 8 税制調査会(2010)「平成 22 年度第 8 回税制調査会議事録」(2010 年 11 月 9 日)、18 頁。



社会保障改革と野党の政治責任

——水平型政党政治の確立が急務

三浦 まり

上智大学法学部教授

はじめに

菅直人政権の下で、「税と社会保障の一体改革」の議論が急ピッチで進められている。改革の要点は、綻びが目立つ社会保障制度を、持続可能で、経済成長を下支えし、現役世代や困窮者への支援を強化するものへと設計し直すことにある。そして、その全ての目的と整合性がある形で、消費税率引き上げを含む税制改革案を提示することが、「税と社会保障の一体改革」に課せられた政治的な使命である。

社会保障制度を立て直すために、消費税率引き上げが不可避であることは、もはやほとんどの有識者、政治家、マス・メディア、国民の理解を得ていると思われる。しかしながら、消費税の導入および税率引き上げは、選挙で政権与党を幾度も窮地に追い込んできた。1989年以降、日本の政治は消費税をめぐる

て思考停止状態にあると言ってもいいかもしれない。負担増を正面切って有権者に語ることを恐れ、誰かが貧乏くじを引くのをひたすら待っている状況である。「ねじれ国会」を機として、「熟議の国会」を創るための超党派の努力がなされる気配も、現段階で皆無である。

どうしたら現在の混迷状況を抜け出すことができるであろうか。本稿では、日本の政治は政権交代を前提とする水平型な政党競争の時代に入っており、それに相応しい「野党の責任」を明確化すべきであることを論じる。

消費税と社会保障改革

「税と社会保障の一体改革」に至るまでの経緯を、ごく簡単に概観しよう。

現在でこそ消費税は社会保障改革と関連させて議論されることが多いが、もともとは財政再建一般や不公正税制是正の文脈の中から提起されたものである。そして、その逆進性から庶民いじめの税であるとの認識が日本では広く定着している。

消費税の導入は1988年に自民党政権によって決められたが、翌年の参院選ではそれに反対する社会党が改選議席で第1党となった。有権者の消費税に対する拒否感はかなり強く、これ以降、消費税を有権者に納得させることに政権党はことごとく失敗をしている。1994年には細川護熙首相が「国民福祉税」

みうら まり

カリフォルニア大学バークレー校政治学博士課程修了。Ph.D.(政治学)。専攻は、福祉国家論、現代日本政治、ジェンダーと政治。2003年より上智大学法学部助教授、2010年より教授。

著書に、『グローバルな規範／ローカルな政治：民主主義のゆくえ』（上智大学出版、2008年）、*The State after Statism* (Harvard University Press 2006)（ともに共著）など。

の名称で7%の消費税構想を突如発表するが、即時撤回に追い込まれ、連立内閣瓦解の引き金となった。さらには、1997年4月に消費税率が5%へと引き上げられた直後の参院選では、自民党は惨敗を喫し、橋本龍太郎首相は内閣総辞職に追い込まれている。2010年の参院選でも、菅直人首相の唐突な消費税発言が民主党の惨敗を招く一因となった。

消費税による安定的税収が見込めない中、日本の財政は悪化の一途を辿ってきた。小泉純一郎首相時代は、消費税議論に封印をし、代わりに大胆な歳出削減に傾注した。しかしながら、それは社会保障費の削減をも含むものであったため、今度はそれに対して批判が噴出し、また雇用の劣化から社会保障の一層の拡充を求める声もあがり、自公政権は政策転換を迫られるのである。それが2008年に福田康夫内閣が設置した社会保障会議であり、6月の中間報告では、社会保障の機能を強化させることが打ち出された。

それまでの社会保障改革が、少子高齢化の中で持続可能性がないことを問題視してきたのに対して、社会保障の機能強化を打ち出した点が新しい。財政再建のためには、消費税率の引き上げは不可避である。しかしながら、それは選挙での敗北につながる。ならば、有権者を納得させるためには、消費税率引き上げが福祉の充実につながると提示するしかない。現行の社会保障の穴埋めに使うというのでは納得がいかないだろうから、新しい機能、とりわけ現役世代をターゲットとした機能強化を盛り込むことで、消費税率引き上げを受け入れてもらおう、という意図があったと思われる。

もともと、社会保障の機能強化と消費税の組み合わせ自体は、これが初めてではない。1989年に消費税が導入された時には、「ゴールドプラン」（高齢者保健福祉推進10カ年計画）が策定され、高齢者向けの社会保障の拡充が約束された。消費税の抵抗感を和らげる1つの方策であった。

現在議論されている社会保障の機能強化は、20年前とは異なり、現役世代（およびその子ども達）を主

な対象としている。急速に少子高齢化が進展していること、また現状の社会保障が国際的に見ても高齢者に手厚いことを鑑みれば、現役世代への支援強化という発想自体が出てくることは、どのような政権下であったとしても不可避であったと思われる。そしてこの発想は、麻生太郎内閣における安心社会実現会議を経て、菅内閣の「税と社会保障の一体改革」に引き継がれたのである。

社会保障を巡る理念対立：再分配

現在、民主党と自民党は消費税率の引き上げでは一致し、また社会保障の機能強化でも一致している。にもかかわらず超党派の協議を開始する機運さえ見いだせない状況にある。そもそも、民主党と自民党の間にはどのような理念対立があるのであろうか。

民主党、自民党、そして公明党との間で一致している点としては、現行の社会保障制度は持続可能性に乏しく、消費税率引き上げが不可避であること、その際には機能強化も盛り込み有権者を納得させる必要があることであろう。社民党と共産党は、現在の「低負担・中福祉」も、予算の組み替え等により可能であるとの立場である。

民主党、自民党、公明党が一致していると言っても、再分配に関しては明瞭な違いが見取れる。争点は、再分配をどの程度強化するのか、それに付随して、より普遍的な制度構築とするのか、それとも選別的な制度構築にするのか、である。民主党は自民党・公明党よりも一歩踏み込んで、再分配を強化し、より普遍的な制度に編成し直そうという意図を持っているように思われる。

「思われる」と書いたのは、この点に関して民主党の歯切れが悪いからである。負担増という一般論以上に、再分配機能の強化を提示することは政治的に困難と言えよう。社会階層と支持政党が対応関係がないため、再分配強化を明言すれば、有権者の間の損得勘定が過度に強調され、所得の高い層の離反が懸念されるからである。実際、民主党が野党時代

に掲げていた配偶者控除の廃止が、政権交代後も2年にわたって見送られたことは、高所得者層への配慮が見て取れる。他方、減税こそが低所得者にとってメリットがあるという政治言説が強い日本において、増税による再分配強化を訴えても、低所得者の票を得られるかは疑わしい。したがって、比較すれば民主党の方がより普遍性を志向していると言えるが、それを正面切って訴えているわけではない。

周知のように、日本の税・社会保障制度は再分配機能が極めて弱い。税と社会保障による再分配を経ても相対貧困率はあまり改善せず、一人親・共働き・単身世帯および子どもではむしろ上昇する。逆転現象が起きているのは、OECD加盟国の中で日本だけである。

社会保障改革を進めるにあたって、再分配の議論は避けて通れないはずである。再分配機能の強化を確約しなければ、低所得者層は消費税に納得をしないであろう。また再分配機能の強化が、デフレ解消や内需拡大につながるという議論を説得的に展開できて初めて、中高所得者層の支持も得られるものである。

政権交代時の民主党は、現在よりもっと強く、再分配機能の強化へのコミットメントを表明していた。菅内閣になってからは、首相の意向を反映してなのか、それともねじれ国会や党内対立への対応戦術としてなのかは分からないが、再分配機能の強化に対する政治的意思を明瞭に見てとることができないのである。

膠着化する政治応酬

社会保障を巡る理念対立という意味では、上記のように、政党間でそれなりに意味のある違いを本来は見いだすことができる。ただし、現実的な制度設計のレベルでは、それぞれが妥協して政党間合意に至ることは可能なはずである。しかしながら、現在は妥協が先走り、その結果、合意が可能にもかかわらず、政治は膠着状態に陥っている。

菅政権から発せられるメッセージは、おおむね次のようなものである。税と社会保障の一体改革は財政状況を考えれば急務である、そもそも超党派で合意できる点が多数ある、ましてやねじれ国会である以上、熟議の場を設けて増税に関して共同責任を負うしかないではないか。しかし、この呼びかけに応じることは、敵に塩をやるようなものだとして自民党、公明党は受け取っている。いわく、「菅内閣の支持率が低い以上、長期政権にはなり得ない。延命策に手を貸すよりも、一気に叩いて内閣総辞職・総選挙に追い込む方が得策だ。仮に政権が取れてもねじれ国会は続くことになるが、その時にどういう超党派議論の枠組みを作るかは、その時に考えればよい。今はとにかく政権奪取に全力を傾けるべきだ」。

こうした思惑のすれ違いから、民主党は政策面で自民党・公明党にすり寄ってきているものの、皮肉にもかえって政治的合意が不可能な状況になっている。そして、民主党が妥協をすればするほど、マニフェストを守るのか、守らないのか問われることになる。

妥協をほのめかすとマニフェスト違反だ、ならば信を問え（解散しろ）と言われる。公約破りのレッテルは避けたいところだから、マニフェストの精神は遵守しているとしか言いがたないが、そうなると、ばらまきマニフェストの過ちをまずは認めよと言われる。

マス・メディアで取り上げられる政治応酬はこの次元の話であり、あまりのレベルの低さに有権者の既存政党への不信感はますます高まっていると予想される。そうだとすると、名古屋の例が示すように、減税を掲げる政党が旗揚げされたり、躍進したりする可能性を一層高めることになるであろう。主要政党が増税で一致しつつ、無益な応酬で時間を無駄にしている間、野心はあるが社会保障改革に興味のない政治家にとっては、減税の公約を掲げる誘因が一層高まっているのである。

水平型の政党政治へ

この膠着状況からいかにすれば抜け出すことが可

能なのだろうか。

垂直的な政治競争観から水平的な政党競争観へと、政治家、官僚、有権者、マス・メディアの発想を転換することが急務である。一党の長期支配の時代はもはや終焉したのであり、政権交代が今後も常態化する事実を受け入れなければならない。

自民党長期政権時代には、「政府」が改革案を提示し、それに対して自民党含め「政党」が対抗してきた。与党自民党の役割は、必要と思われる政府案を支持者に納得させるために、部分的に修正を施すことにあった。つまり、政治競争の在り方が垂直的であったと言えよう。政府を上置き、民を代表すると自任する政党が時々「民意」を代弁し、政府案に反映させてきたのである。

政権交代が常態化する新しい政治競争においては、改革案は政府（官僚）ではなく政党が提示する。どの改革案が有権者に支持されるのかは、最終的には選挙によって決着が付けられる。つまりは水平的な競争の中で、政策が決定されることになるのである。対立するのは「政府」と「政党」ではなく、「政党」と「政党」なのである。

「政党」と「政党」が競争するというは当然のように聞こえるかもしれないが、こうした水平的な政党競争が起きる素地は未だに出来上がっていないのである。超党派の協議を自民党や公明党が拒否したこともあり、「税と社会保障の一体改革」は政府案として現在策定中である。政府・与党の一体化を図る民主党は、政府・与党社会保障改革検討本部の構成員として政府案に一応の関与をしている。しかし超党派協議を拒否した野党の発想は、未だに垂直的であると言わざるを得ない。

「税と社会保障の一体改革」のプロセスは、まずは有識者検討会において議論のたたき台が提示された。昨年12月の報告は、超党派の合意が可能な範囲内で、政権交代の意義をギリギリのところで追求した文書である。現在は社会保障改革に関する集中検討会議において、さらなる議論が続けられている。しかしながら、野党が関与せず、マス・メディアの関

心がほとんど払われない中、政府内だけで議論が進展する結果となっている。国民が不在のままでは、社会的合意を形成することは不可能である。

国民が不在であるのは政府の責任ではなく、国民を代表する政党の責任である。とりわけ、超党派協議を拒否する野党の政治責任は重いと言えよう。超党派協議となれば負担増の政治責任は共同で負うことになる。しかし、政府案として与党のみが関与する案が提示されれば、その問題点はすべて与党の責任となる。社会保障改革において一点の問題もない改革案はありえないから、野党としては超党派協議に関与しない誘因が常に強く働くのである。こうしたご都合主義を阻止するためには、責任ある野党とはどのようなものであるかを巡って議論を深め、野党の無責任な態度が批判され、選挙にマイナスに響く政治文化が醸成されなければならない。

与党の責任もまた、野党時代に遡って追求する必要がある。政権与党は政策決定に当たって常に現実的な「落とし所」を模索するものである。現実的対応が無節操で場当たりのものではなく、リアルな政治判断に基づくものと判断されるためには、その政党の政治意思がマニフェストとなって明示されていなければならない。現在の民主党の窮地は、マニフェスト作成時における党内議論の浅さに一因があるのである。そしてこのことは未来の与党に対して、野党時代の過ごし方がいかに重要であるかを反面教師として物語るのである。

最後に、水平型の政党競争においては、「国民負担率」という概念が過去のものとなることに言及しよう。国民負担率は第二臨調によって、財政支出を抑えるための言説として生み出された。「国民」が「負担」をするという言葉は、社会保障の仕組みを分かりにくくするものである。国民だけでなく企業も社会保障の担い手であることが意識されにくい言葉であるし、また、負担の中には所得比例の年金のような強制貯蓄に近い機能もあることや、国民には給付やサービスを受ける権利があることも意識しにくい言葉である。さらには国民負担率が使われる文脈は、高くなりすぎ

ると経済成長を鈍化させるから一定以下に抑制する必要があるというものであった。国民負担率という発想も、政府を上置き、民を下に置くような、垂直的な政治観から出てくるものである。

現在、日本の政治は垂直的な競争から水平的な競争への過渡期にある。もはや垂直的な競争へと後戻りは不可能であるし、それに大義を見出すこともでき

ない。ならば、政権交代を常態とする水平的な政党競争を前提とし、政党競争の質を高める以外に活路は見出せないのである。このことはつまり、国民負担率に替わり再分配の議論を正面切って行う必要があることを意味するのである。そして水平型の政治競争にあっては、政策決定の質を決めるのは、「野党」なのである。 ■

