

ポスト10%の租税体系を構想する

—社会保険、交付税、環境税を軸に

佐藤 一光

岩手大学人文社会科学部准教授

消費増税の二面性

2019年10月より消費税率は10%となり、8%の軽減税率も導入された。増税によってもたらされた税収は年金・医療・介護・少子化対策の社会保障4経費へと充当されるとともに、後代への負担のつけ回しの軽減として財政再建の原資として利用される。この二面性が消費増税に対する対称的な評価となって現れることになる。

社会保障の充実そのものに対する疑義がないではないが、高齢社会への対応として年金・医療・介護の費用を捻出することに大きな反対は少ない。少子化対策としての子ども・子育て支援新制度の整備によって、戦後の家族政策は大転換が図られた。消費増税無くして、待機児童の解消に向けた保育所等の急速な整備や、児童福祉・幼児教育の質的向上に欠かせない保育士の給与水準の向上といった家族政策の充実は実現できなかったことを考えると、消費増税は政策転換には欠かせなかったと評価できよう。さらに、「人づくり革命」として、幼

児教育の無償化、女性の労働力化に欠かせない待機児童の解消、高等教育の無償化、私立高校授業料の実質無料化、保育士・介護人材の処遇改善、大学改革、リカレント教育、高齢者雇用促進と日本社会の抱える諸課題への対応も進んだ。公的社会支出の増加は消費増税による正の側面といえる。

他方で、此度の消費増税には厳しい批判と反対も数多くなされている。国政選挙で議論されることなく交わされた3党合意の非民主主義性、再分配効果が少ない割に減収効果が大きく、小売業での対応に多大なコストがかかった軽減税率の導入、所得に対して逆進的な負担、実質賃金が停滞する中で高齢者でもなく子育てもしていない場合は純粋な負担増になること、税収の少くない部分が財政赤字の解消に回されて納税者が受益を感じられないことなど枚挙にいとまがない。租税抵抗の強まりが、負担の増加という消費増税の負の側面を示している。

このような問題を背景に、消費減税や消費税の廃止を目指す「反緊縮」の機運が高まっている。増税と歳出削減で財政均衡を目指すのではなく、財政赤字を恐れずに減税と積極的財政を進めようというのである。そこで本稿は、社会保障のさらなる充実と反緊縮運動への対応を念頭に置きながら、ポスト消費税10%の租税体系の可能性を検討することにする。本稿の特徴は、財政学の「量出制入¹」の原則や「公平・効率・簡素²」という租税原則に立ち返りながら、「単一予算の原則³」を改変すること

さとう かずあき

慶應義塾大学経済学研究科(博士後期課程)修了。博士(経済学)。専門は、財政学、地方財政論、租税論、環境経済学。慶應義塾大学経済学部助教、内閣府計量分析室等を経て、2017年10月より現職。

著書に『環境税の日独比較—財政学から見た租税構造と導入過程—』(慶應義塾大学出版会、2016年)、「エネルギー課税の長期的国際比較」(『エコノミア』第69巻第2号、5-22頁)など。

で近年の複雑化する社会的ニーズに対して民主主義的によって対応できる租税体系を構想するものである。

財政赤字の「緊縮」的力学

まず、財政赤字の恒久化する現状について簡単に検討を行う。2019年度予算によると、社会保障関係費の約33兆円が最大の項目で、地方交付税交付金等は約16兆円、公共事業関係費約6兆円、文教及び科学振興費約5兆円、防衛関係費約5兆円、その他約9兆円となっている。それに対して所得税が約20兆円、消費税約19兆円、法人税約13兆円となっている。基礎的財政収支(PB)対象経費の約76兆円に対して租税及び印紙収入は約62兆円となっており約14兆円の財源不足となっている。内閣府の中長期試算(2019年7月)によれば、2019年度の国と地方を合わせたPB赤字は15.1兆円程度(2.7%/GDP)、公債等残高は1073.8兆円程度(193.8%/GDP)となることが見込まれている。

このような財政赤字の発生は、デフォルトやインフレのような激しい財政破綻を直ちに引き起こすわけではないが、経費の抑制という予算編成上の力学に帰結する。高齢化に伴う社会保障費の自然増を抑制し、教育研究費や公共事業費を圧縮し、行政改革の名の下で行政部門のスリム化を促す圧力となる。緩慢な財政破綻過程とも言える。

予算編成過程の「緊縮」的力学は、社会的ニーズの増大に対して単価を切り下げることに対応することとなり、結果的には賃金の抑制圧力となる(佐藤 2018)。緊縮財政のもとでは実質経済成長の実現は困難であり、デフレからの完全な脱却も難しい。かといって予算には公的サービスの生産に必要な費用を見積もり、租税によってそれを調達するという市場メカニズムとは異なった経済調整の機能があるため、際限なく積極財政を採用すればよいというわけにもいかない。

そこで、中央政府・地方政府・社会保障基金⁴の三つの領域に跨がっている一般会計予算をそれぞれの領域にしたがって分離することによって、均衡財政と赤字財政を同時に実現する戦略を検討

する。すなわち、一般会計における予算改革は、年金・医療・介護といった社会保険関連経費約25兆円と地方交付税交付金等の16兆円をその財源とともに一般会計から特別会計へと移譲するということである。膨大で複雑な予算構造に対して総合的な判断を下すことは専門家であっても難しい。ましてや、政治制度を通して民主主義的統制を機能させるためには、個別の制度ごとに分離して利害関係者の意見を反映させざるを得ないと考えられるからである。

社会保険の立て直し

次に、社会保険、地方財源、国の財源という順番で検討を加える。

第一に、社会保障基金の分離、社会保険の立て直しについてである。高齢化に伴い年金保険、医療保険、介護保険に関連するニーズは増大してきた。増大するニーズに対応して引き上げられてきた社会保険料の負担を軽減するために基礎年金の国庫負担を2分の1に上げたり、医療・介護保険に対する国庫負担などが増額されたりしてきた。社会保険財政への一般財源の投入が財政赤字の根本的原因であると考えられる。

サービスの受給と負担についての関係を無関係なものであるとする一般報償性原理によって基礎づけられる租税・公共支出とは異なり、社会保険には、保険料支払いと受給権の間には密接な関係がある。すなわち、保険料を支払うことによって受給の権利が発生するのである。確かに、国民皆保険制度の元では、誰もが社会保険料を強制的に徴収されるが、年金給付額の増減や医療保険資格の制限など便益に差が設けられており、保険者ごとの予算も分離されている。保険料支払いを給付の条件とすることは、他者への寛容度が低く、租税の負担により十分な社会保障サービスの水準を確保できない日本において、負担増と給付増を受容する可能性を上げられると考える。

社会保険に基づく給付は社会保険料によって調達することが社会保険の立て直しの原則である。もちろん、社会保険料は最も逆進的な負担のひとつ

つである。労使折半を前提として社会保険料の賃金比例化を行ったとしても、納付金額に上限が設定されるため逆進的な負担であることに変わりはない。そこで、オランダのように所得税との税率統合、所得税と通算できる給付つき税額控除の整備が逆進性の対策となろう(島村 2014)。さらに、ドイツ・オランダ・スイスなどで採用されているように被保険者が保険者を自由に選択できるようにすることで、異なるサービス水準と異なる負担を足によって投票できる仕組みづくりも検討されるべきであろう。同質な選好を持つ人々による義務と権利を連動させた共助・連帯のシステムとして、社会保障基金を位置付けるのである。社会保険の拡充に対する所得税改革で、税収自体は大幅に減少することが見込まれるが、社会保障基金で完結した予算体系とすることで、高齢化等による歳出増加圧力の大部分を一般会計から排除することができるのである。

社会安定化機能を備えた地方政府

第二に、地方政府の財源について検討する。地方交付税交付金は所得税・法人税・消費税・酒税の一定割合に相当する金額を一般会計から特別会計へと移転し、特別会計に直接計上される地方法人税を加えて、交付税特会借入の返済や他会計繰入等の操作の後に地方へと交付される。地方交付税は三位一体の改革による大幅な削減の後、「一般財源同水準ルール⁵」のもとで抑制が続けられてきた。これが地方衰退のひとつの原因であることは疑いの余地がない。

地方財源についての方針は次のとおりである。①社会保険予算と同様に一般会計から切り離して交付税特会に帰属させること、②景気の動向に左右され難く、地方間の偏在性も少ない安定財源である消費税は地方へと移譲し、③最も偏在性が大きく景気に感応的な法人課税は簡素化して交付税特会に帰属させる。④景気循環による税収の増減に依らず地方交付税を安定的に増額できるよう交付税特会借入を復活させ、⑤交付基準から恣意性を完全に排除するカウンターマネーフロー (CMF)

交付金を設定し、⑥恒常的な赤字支出として雇用保証 (JG) 交付金を創設する。

まず、消費税と地方法人2税の税原交換について説明する。税収の変動が小さい消費税は一旦国が徴収し、配分基準にしたがって地方消費税として地方政府に交付される。消費や人口による配分基準は、他の税目と比較して地方間の一人当たり税収に差が少ないことが知られている。他方で、法人住民税や法人事業税といった法人課税は地方間の税収格差が大きいことが知られており、地方の財政力格差の原因となっている。税収の変動が大きいこともまた、地方税として望ましくない性質である。

ここでは、これまで何度も議論されてきた通り、消費税を原則的に地方税とし、地方法人課税を国税とする税源交換が有益である。法人課税をひとまとめにすることは、税制の簡素化の観点からも益が大きい。法人課税を全額交付税財源とし、その分の所得税・酒税を一般会計に帰属させることで、一般会計の税収も安定化する。すると、交付税財源は景気循環の影響を強く受けることになる。現行の交付税財源不足対策である臨時財政対策債の仕組みは複雑であり、起債するかどうかは各地方政府に任されているため景気の自動安定化機能としては不安定である。そこで、臨財債以前に採用されていた交付税特会借入を復活させることで自動安定化機能を交付税特会に備えることができるのである。

次にCMF交付金とJG交付金について説明する。地方政府はボーダーを管理できず、通貨発行権も有していないため財・サービスの移出入に伴う貨幣の流入・流出を統制できない。多くの地方において財・サービスは移入超過であり、貨幣は流出超過である。現行の国税と交付税や国庫支出金といった財政調整制度は多くの地方において流入超過となることである程度のバランスをとっている。しかし、財政需要に対して域内の貨幣循環である地方税の水準で計測する交付税では、貨幣の流出超過を完全に相殺することはできない。そこで、例えば前年度の移出入と財政調整による貨幣の流入・流出超過額を当該年度に相殺するような財政調整の方法が考えられる。CMF交付金によって地方の

表 3つの政府体系の機能と財源

	支出対象	財源	負担	機能	特徴
社会保険	年金・医療・介護等	社会保険料	逆進	二一ズの充足	均衡
地方政府	行政・教育・福祉等	住民税・消費税・固定資産税	比例	二一ズの充足	均衡
交付税特会	財政調整	法人税・借入	偏在	自動安定化・CMF・JG	赤字
一般会計	教育研究・公共事業等	所得税・環境税相続税等	累進	資源配分・所得再分配	調整

(出所) 筆者作成。

状況や行動に関わらず、域内で流通する貨幣量を一定に保つことができる⁶。

もうひとつのJG交付金とは、現代的貨幣論(MMT)の提案する「最後の雇い手」という財政政策を実現するものである。その特徴は、全ての失業者に対し一定の時給に基づいて無制限に雇用を行うとともに、財源は国の赤字財政で賄い、実際の雇用については各地方において行われるというものである。このような政策によって失業をゼロにするとともにインフレ抑制的な財政赤字支出を行うことができるとしている(佐藤 2019a)。例えば、完全失業者数は約160万人(労働力調査2019年8月)であるため、全員の雇用保障に相当する予算を確保したとして、約3.2兆円分の赤字支出となる⁷。JG交付金はCMF交付金の算定に入れないことで失業の多い地方へのマネーフローを増加させることができる。この赤字支出は好景気時には減少し、不景気時には増加する自動安定化機能を有することになるのである。

地方政府を足による投票で選択させるわけにはいかない。その土地固有の文化と分かち難く融合した地域共同体が存在しているからである。それゆえ、住民自治を実現できるように安定的なマネーフローを確保する必要がある。同じ地域に住む人々による義務と権利を切り離した公助・連帯のシステムとして地方政府を位置付けるのである。

一般会計の財源の柱に環境税

最後に、国の一般会計の姿について整理する。一般会計に残された使命は社会保障のうち子ど

も・子育て支援政策を中心とした福祉関係予算と、文教・科学予算、公共事業関係予算、防衛関係予算となる。社会保険関係予算の25兆円と地方交付税等の16兆円がそれぞれの特別会計へと移され、所得税は社会保険料の通算化、給付付き税額控除の設定によって大幅な減収、法人税は交付税特会へと移譲され、消費税は地方へと移譲される。所得税・法人税・消費税が残されていない国の一般会計は一体どのような財源を確保することができるのだろうか。

それが炭素・エネルギー税を中心とする環境税である。たばこ税や酒税も環境税の一種と考えることができる。環境税とは人間の社会にとって望ましくない消費に対して課税されるバズ課税であり、経済効率的な租税を構築するためには欠かせない。環境税率を引き上げるためには、特定の財政需要と結びつけることが有効である(佐藤 2016)。一般会計の健全化圧力⁸や予算の上昇圧力を環境税にしか反映できない状況を作り出すことができれば、高い環境税率を実現し、環境改善を行うことができる。たとえば世界で最も所得税率と消費税率が高いデンマークでは、新たな財源として炭素税に頼らざるを得なかったことが、高い環境税率を実現した(創地 2019)。ただし、担税力のある炭素・エネルギー税の税率を引き上げるためには適切な転嫁と内外の税率差を調整する国境税調整⁹が必要となることにも留意が必要である。中央政府は、国民的連帯による資源配分の最適化と所得の再分配を行うのである。

ポスト10%の租税体系を構想するためには、財政需要に基づいた財源を確保して予算の需給調

整機能を回復させることと、財政赤字の解消に対する反緊縮の租税抵抗を緩和することとの両立が欠かせない。そのためにはパッチワークの制度改正で対応することは不可能であり、抜本的な財政改革が必要となる(表)。租税抵抗を解消するにあたり、歳出構造に力点を置けば、租税構造についての検討が疎かになる。他方で、租税構造に力点を置けば、歳出構造の検討が不十分となる。そうではなく、例えば児童福祉の分野で待機児童を解消するためにサービスの供給量を増やしたり、質的改善のために持続的に賃金を上昇させたりするのであれば新しい財源を確保しなければならないというように、量出制入の原則に基づいた予算運用の再構築が必要となる。そのためには、三つの政府体系に基づいた予算の分離、それぞれの予算に対する機能の付与、公平・効率・簡素という租税の原則に基づいた租税体系の再構築が求められるのである。■

《注》

- 1 量出制入の原則とは、収入の水準に応じて支出の水準を決定する家計とは異なり、財政では必要な歳出の水準に応じて租税や国債の水準を決定するべきであるという原則である。税収が余ったから余計な歳出をすることも、税収が不足しているから必要な歳出を行わないことも、望ましい財政運営であるとは考えられないからである。
- 2 公平とは租税負担は所得や状況に応じて課されるべきであるということであり、効率とは課税によって資源配分の効率性を損なわず、むしろバズ課税によって経済効率を高めるべきであるということであり、簡素とは徴税・徴税協力費用を最小化するべく少ない税目で理解しやすい制度にするべきであるという原則である。
- 3 単一予算の原則とは、財政を監視し、財政民主主義によって財政を統制し、財政の健全性を確保するためには会計はひとつであるべきであるという原則である。政府機能の複雑化によって複数の特別会計が設置されているが、それが財政の全体像を見え難くしているしていると批判され、特別会計の整理統合が進められてきた。本稿は特別会計の数を増やせという主張ではなく、機能を拡充せよという構想である。
- 4 中央政府、地方政府、社会保障基金というのはOECDでも利用される一般的な政府の分類であるが、神野直彦はそれぞれの政府の由来から異なる機能を持つシステムとして理解するべきだという。生活の場における強制的協力機構としての地方政府、

生産の場における強制的協力機構としての社会保障基金、それぞれの限界を補完しナショナルミニマムを実現する中央政府といった具合である。本稿は神野による把握を下敷にしながら、その議論を発展させることを企図している。

- 5 平成23年度以降、地方の歳出水準について安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、前年度を下回らないようにするという一般財源総額実質同水準ルールが設定されてきた。財政需要に関わらず同水準の財源を確保するためという同ルールであるが、財政需要の増加している現在において、支出の上限を設定する事実上のシーリング予算として機能してきた。
- 6 CMF交付金には国のインセンティブに反応することで自治への動機が損なわれている(アンダーマイニング)現状に対して、地方自治を回復する効果も念頭においている。詳細については佐藤(2019b)を参照されたし。
- 7 ここでは手取り時給1000円に対応する年間約200万円に社会保険料負担と通算する給付付税額控除分を年間約100万円と仮定して計算した。
- 8 政府と日銀が合意可能なのであれば、当面の財政赤字についても許容するという選択肢はあり得るが、一般会計は長期的に均衡することが望ましいと考えられる。
- 9 国境税調整とは消費税のように輸出製品には生産のための中間財に課された租税を還付し、輸入材には同産品と同様の課税を行うことで、輸出と輸入に対して税制が中立的となるような調整である。

《参考文献》

- 神野直彦(2007)『財政学 改訂版』有斐閣。
- 佐藤一光(2016)『環境税の日独比較—財政学から見た租税構造と導入過程—』慶應義塾大学出版会。
- 佐藤一光(2018)「デフレーションの再検討—公的固定資本形成と政府最終消費支出を分離したVARモデルによる分析」四方理人、宮崎雅人、田中聡一郎編著『収縮経済下の公共政策』81-102頁。
- 佐藤一光(2019a)「ランダル・レイ「原書解説」インフレ防ぐ条件必要」『週刊エコノミスト』73-77頁。
- 佐藤一光(2019b)「税源移譲の理想と現実—課税自主権行使による地方財源充実の困難性—」『都市とガバナンス』Vol.31、64-74頁。
- 佐藤滋、古市将人(2014)『租税抵抗の財政学—信頼と合意に基づく社会へ』岩波書店
- 島村玲雄(2014)「オランダにおける所得税と社会保険料の統合の意義について—1990年改革を中心に」『財政研究』第10巻、163-180頁。
- Wray, L. Randall, *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*, Edward Elger Publishing, Inc., 1998.
- 倉地真太郎(2019)「北欧諸国のエネルギー税制—デンマークの炭素税を中心に—」『エコノミア』第69巻第2号、41-60頁。