

## 財政と社会保障

|          |   |
|----------|---|
| 著者       | 林 宏昭  |
| 雑誌名      | 社会保障と財政を考える : 医療・介護政策と財政負担の方向から   |
| ページ      | 107-121   |
| 発行年      | 2012-03-31  |
| その他のタイトル | Public Finance and Social Security in Japan                                     |
| URL      | <a href="http://hdl.handle.net/10112/6989">http://hdl.handle.net/10112/6989</a> |

## V 財政と社会保障

林 宏 昭

- 1 財政支出と社会保障給付
- 2 国民負担と社会保障負担
- 3 社会保障・税一体改革
- 4 給付付き税額控除の検討
- 5 国と地方の役割分担
- 6 むすびに代えて

### 1 財政支出と社会保障給付

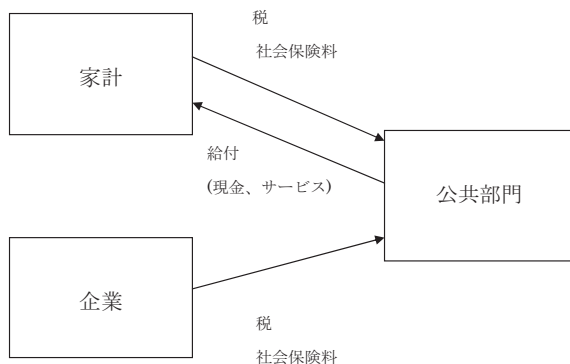
政府（公共部門）は行政サービスの供給をはじめとする民間部門では対応することができない役割を担っている。社会保障も政府が果たすべき重要な役割である<sup>1)</sup>。

日本の社会保障は、公的な社会保険と税を財源とした制度とに分けることができる。図V-1は、社会保障を巡る家計および企業と公共部門との関係を示したものである。税と社会保険料を家計と企業が負担し、家計に対して現金・サービスの給付が行われる。ただし、税は社会保障を含む全ての財政支出の財源と位置づけられる。

図V-2は、2010年度の予算ベースで、社会保障給付費の規模と財源を見たものである。給付費の総額は105.5兆円で、年金がほぼ2分の1の53.2兆円、医療

---

1) 一般に財政に期待される機能は、①資源配分機能（公共財の供給）、②所得再分配機能、③経済安定機能の3つであるとされる。社会保障はこのうち所得再分配機能の中心的な位置を占めている。



出所) 筆者作成。

図V-1 社会保障の流れ



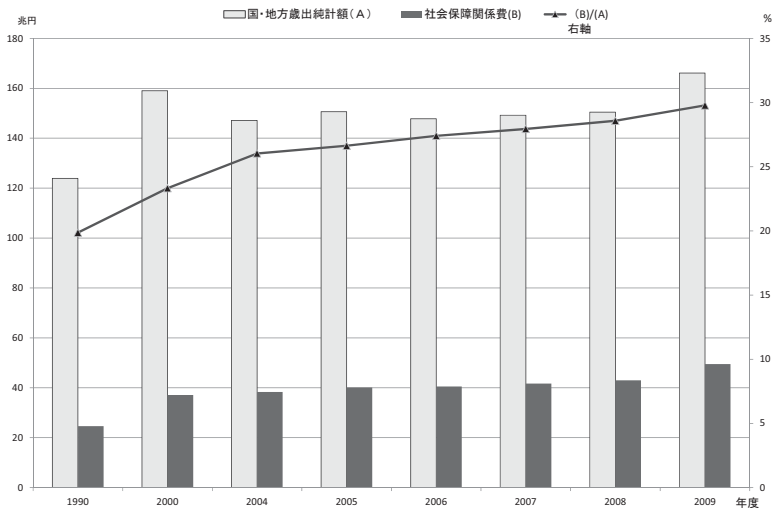
参考) 財務省「日本の財政関係資料」(平成22年8月版)  
 ([http://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/related\\_data/sy014\\_22.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/sy014_22.pdf))

図V-2 社会保障給付費 2010(平成22)年度予算ベース

が32.1兆円、そして介護福祉その他が20.2兆円となっている。日本における社会保障制度の中心は社会保険であり、社会保障給付費の財源でも58.7兆円の保険料が充てられている。この社会保障給付には、国と地方からの負担金（それぞれ27.9兆円と9.5兆円）があり、ここに財政と社会保障の関係が表されることになる。

図V-3は、国と地方を通じた歳出額（国庫支出金や地方交付税といった国から地方への資金移転があるため、これらの調整を行った純計額）と、そのうち社会保障給付費を中心とする社会保障関係費およびその割合の推移を示したものである。1990年代はバブル崩壊後の景気対策の影響もあって財政支出は大きく増加する。その中で社会保障関係費はそれを上回るペースで拡大し、支出に占める比率は1990年度の19.9%から2000年には23.3%に上昇する。

国と地方の歳出規模は2000年頃にピークを迎え、21世紀に入ってからは抑制されるようになる。社会保障関係費は横ばいもしくは微増を続け、歳出に占め



出所)『地方財政白書』等に基づいて筆者作成。

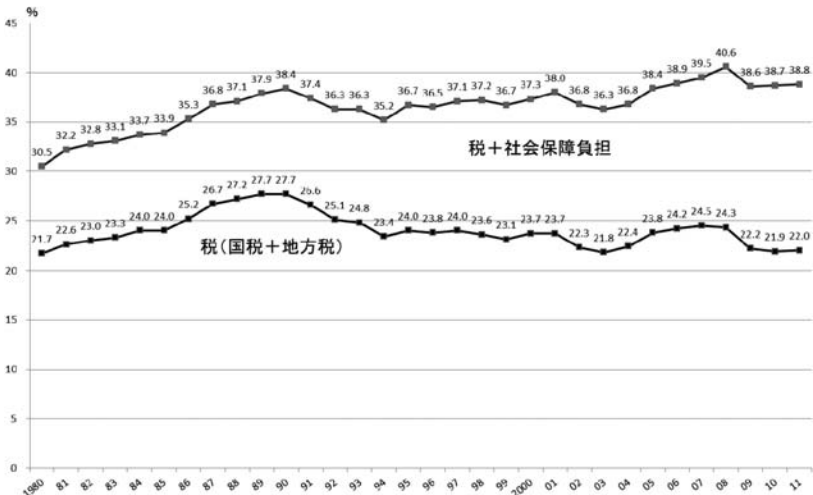
図V-3 財政支出に占める社会保障関係費

る比率は2008年度に28.6%にまで上昇する。そして、政権交代のあった2009年度は財政支出、社会保障関係費はいずれも対前年度で大きく増加し、比率は29.8%に達する。

## 2 国民負担と社会保障負担

図V-4は、1980年度以降の国民負担率の推移を示したものである。国民負担率とは、税（国税＋地方税）と社会保障負担の合計であり、対国民所得比が国民負担率である。

国民負担率はバブル期である1990年度に38.6%とそれまでのピークに達する。この時点で税負担は27.7%でこれも最高水準である。1989年には消費税が導入される一方で所得税のフラット化と法人税減税という税制改革に加え、バブル崩壊後の景気対策としての所得税減税が実施され、税負担率は1994年度に23.4



出所) 財務省資料。

備考) 2010年度は決算見込み、2011年度は政府見通し。

図V-4 国民負担率 [(税+社会保障負担)/国民所得] の推移

%にまで低下する。税負担率はその後1995年の所得税減税、97年度の消費税率引上げが行われる中で23%台で推移するが、経済環境の悪化を受けて2003年には21.8%まで低下する。

その後税負担率は、経済の若干の持ち直しと1998年度から続けられた景気対策としての恒久的減税の停止によって2007年度には24.5%まで上昇するが、2008年のリーマン・ショック以降再び低下する。

税負担率の変動には、税制改革や減税といった制度的な要因とともに経済の状況が大きく影響してきた。これに対して社会保障負担は1980年代まで10%程度であったものが、保険料率の改訂によって一貫して上昇傾向にある。国民負担率の動きは、ほぼ税負担率の変化に連動したものとなっているが、その水準は社会保障負担の増加によって上昇し、2008年度には40.6%となる。社会保障負担だけを取り出すと、2010年度は17.5%と90年代からの税負担率の低下分を上回る上昇が生じている。

### 3 社会保障・税一体改革

2008年に始まった民主党政権では「コンクリートから人に」というスローガンに示されるように、一般的な国民生活を重視した政策の重要性が強調されている。2011年6月には菅前総理のもとで「社会保障・税一体改革成案」が示された。この中で、社会保障改革の基本的考え方として「中規模・高機能な社会保障」の実現を目指すこととされている。

また、これまでの社会保障を巡る検討の中で示された「3つの理念」(①参加保障、②普遍主義、③安心に基づく活力)と「5つの原則」(①全世代対応、②未来への投資、③分権的・多面的供給体制、④包括的支援、⑤負担の先送りをしない安定財源)を踏まえたものとするのが重要と指摘されている。

「成案」では、社会保障改革の優先順位として、①子ども・子育て支援、若者雇用対策、②医療・介護等のサービス改革、③年金改革、④制度横断的課題

としての「貧困・格差対策（重層的セーフティネット）」「低所得者対策」、と示されている。

社会保障と税は、社会保障の財源として税が充当されている点からも関わりは非常に強い。しかしながらその中で、「一体改革」が何を指すものであるかは必ずしも共通の認識があるわけではない。

「成案」では、社会保障経費の拡大に対応するための消費税の引上げが大きな課題として取り上げられている。実際に財政支出による社会保障給付はさまざまなルートを通じて実施される。図V-2で示されたように、現在は、年金、医療、介護という、社会保険制度に基づく給付についても公費（税）が充当されている。年金に関しては基礎年金の2分の1の国庫負担、介護保険も2分の1が公費（国、地方計）、そして医療については制度が分かれているが、2008年度では国民医療費のうち37%が公費（国、地方計）となっている。

制度的に公費負担の割合が決められているものについては、給付の総額が拡大すれば、それに伴って所要額も増加する。高齢者人口の増加が予想されている今日、給付の拡大が直接的に税収増の必要性を高めるということである。その意味で、「成案」は社会保障財源としての消費税率の引上げに焦点を当てていると見なすことができる<sup>2)</sup>。

税と社会保険料は、民間部門から公共部門への資金の流れであり、社会保障は、公けの資金によって民間に対して、現金またはサービスを給付するものである。このうち現金の給付を税制を通じて行うことが主張されることがある。上記の年金、医療、介護といった社会保険と合わせた財政支出とは別に、家計に対して直接的な給付も行われている。その中心は、国民に対して最低限の生活を保障する生活保護制度であり、国と地方を合計した給付費は2008年度には2兆7,000億円に達する<sup>3)</sup>。

---

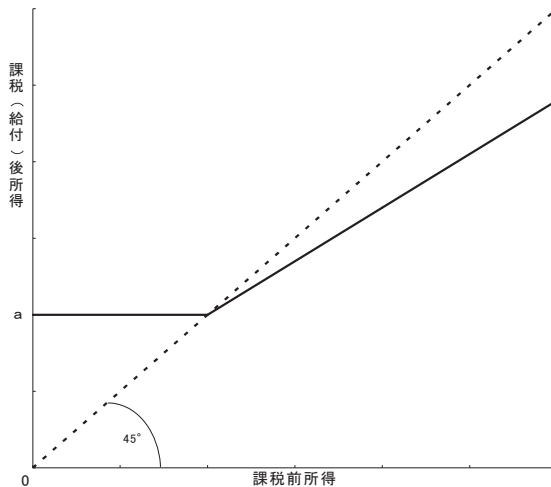
2) 「成案」では効率化の検討も加えられているが、経費増は避けられない、との立場である。

3) 2011年1月22日の朝日新聞報道では、2009年度には総額が3兆円に達したと記されている。

「成案」の中では、各税制の改革案についても述べられており、個人所得課税の項目の中で「給付付き税額控除については所得把握のための番号制度を前提に、関連する社会保障制度の見直しと併せて検討を進める」とあり、今後の課題と位置づけられている。

#### 4 給付付き税額控除の検討

世帯人員に関する考慮も含めて、最低所得水準を保障する仕組みを税制の中で総合的に展開しようとする考え方に「負の所得税」と呼ばれるシステムがある。所得が一定水準以下の個人に対しては、税額がマイナス（つまり給付）を行うことで最低限の所得保障を税制の枠組みで実施するもので、1970年代から提唱された。近年、最低所得保障として提唱されている「給付付き税額控除」は、この考え方に沿ったものである。横軸に課税前、縦軸に課税（給付）後の所得を取って図示すると図V-5のように示すことができる。課税前所得がa以



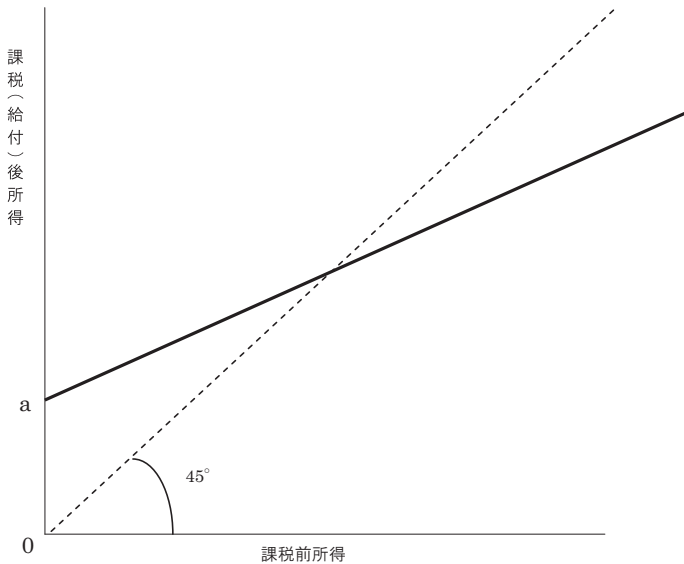
出所) 筆者作成。

図V-5 給付付き税額控除(1)



下の人は給付が負担を上回り全員  $a$  の所得が確保される。そして  $a$  を超える所得の人はネットで負担が発生する。

しかしながら、図V-5のように1単位所得が増加すると、同じ額の給付が減るのであれば、労働意欲は生じない。これを考慮するためには、最低保障額からのグラフに傾きを持たせる必要がある。図V-6は、 $a$  を最低保障額として、所得が増加するにつれて少しずつ課税（給付）後所得が増加するように制度設計を行ったケースである。勤労によって少しでも所得を獲得すれば給付後の手取り所得が上昇するため、図V-5のケースのように勤労に対するインセンティブを阻害することはないと考えられる。ただし、 $a$  の水準が十分に高いものであるならばこの効果もきわめて限定的なものにとどまり、図V-5のケースとそれほど変わらない結果に終わる可能性もある。なお、現行の生活保護制度でも、勤労にともなう給付の減額が行われているが、1単位収入があれば1単位給付



出所) 筆者作成。

図V-6 給付付き税額控除(2)

が減る構造にはなっておらず、緩やかではあるが図V-6のような形状になっている。

現在、低所得者対策として生活保護制度があることを前提として、給付付き税額控除を導入するのであれば以下に示すような問題点を指摘しておかなければならない。制度として両方を維持することは考えにくいので、給付付き税額控除の導入時には、生活保護制度は吸収ないしは廃止となるものと想定する。そのうえで、現行の生活保護制度からの移行を考える。

まず、給付水準についての現在の生活保護制度との関連である。具体的には、所得がゼロの時の給付額、つまり、図V-5やV-6の最低保障額(a)を現在の生活保護の水準で維持するのかどうかである。現在の水準と同額の最低保障額とするのであれば、最低でも同額の給付は必要となる。それに加えて、現在保護対象とはなっていない、親と同居している低所得者や所得がゼロの人も給付対象となる。給付付き税額控除は、所得水準に応じて給付が行われるものである以上、これは避けられない。

次の問題点は、税制の枠組みでの給付は、社会保障制度と異なり、給付の申請を伴わないことである。現在の所得保障のための給付制度は何らかの申請が必要であり、そのために地方団体の窓口が利用されている。現状でも、必ずしも十分な厳密性が確保されているわけではないが、申請に対する審査やケースワーカーによる対応が実施されている。これらの厳密性を実質的なものにするためには、所得や資産状況に関する行政による捕捉が必要である。かりにこのようなシステムが構築されたとすると、税制を通じた給付はそれと連動しながら自動的に給付が行われることになり、全ての低所得者について常にチェックを繰り返すことになる。他方、給付のための申請を求める場合には、それに併せて申請者のみに対する相談やヒヤリングといった行政による対応が可能である。給付を社会保障の枠組みの中で展開する利点はまさにこの点にあると言える。

もう一つの課題は、税制に生活保護的な要素を取り入れるならば、全ての所

得を包括的に捕らえるとともに世帯単位でのシステムの構築が必要となることである。そしてそのためには世帯所得に対する所得課税における公平な負担のあり方を検討し、税率表など所得税制全般の再構築を行わなければならない。もちろん、世帯単位での課税が望ましいとなれば、抜本的な税制改革を行えばよいということであるが、筆者は日本の所得税がこれまで展開してきた個人単位を原則としながら世帯状況も考慮する方式のもとでの公平性は現在でも十分に説得力のあるものと考えている。

給付付き税額控除を所得保障として用いる場合、しばしば強調されることが、「ばらまき支出ではなく、効率的な所得保障が課税ベースを拡大して実現される」という考え方である。これは1970年代にアメリカで提唱された負の所得税の議論が、勤労意欲の向上など供給面でのインセンティブを重視した累進税率を弱める税制改革に先行したものであったことによるものかも知れない。生活保護のような全国的なセーフティネットを持たない1970年代のアメリカで、それを新たに構築するのではなく税制の枠組みで対応を講じる提案には一定の合理性があったと考えることができる。

しかし、現在の日本で、無所得の人（不正受給者は別にして）に対して、最低限の所得保障を行ったうえで、低所得層がネットで給付になる制度を構築するためには、当然現在よりも大きな税収を獲得する必要がある。現在の所得税負担が100あるとして、新たに所得税負担がマイナス（給付）になる人の給付が20必要であるとすれば、税がプラスの人の負担は120にしなければならない。給付を支出ではなく所得税の減少と見なせば、所得税全体で見れば120の税額から20の税額控除を差し引いた100の税収となるから、一見税収中立のように見えるが、言うまでもなく負担額は20増加している。つまり、負担する者と給付を受ける者は別なのであるから、負担と給付を相殺するのではなく、120の負担から20の政府支出が行われると考えるべきである。

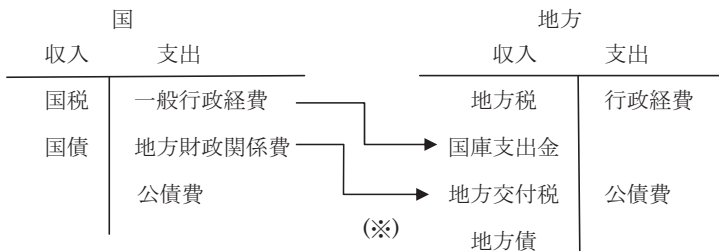
## 5 国と地方の役割分担

### (1) 国と地方の財政関係

日本では、よく知られているように国と地方それぞれの税収の割合が6対4であるのに対して、国と地方の間での資金移転を調整した支出ベースでは4対6と逆転する。このような状況になるのは、国から地方への資金移転の規模が大きいためである。

図V-7は、国から地方への資金の流れを簡略化して示したものである。各省庁の行政経費の一部は、国庫支出金（補助金）として地方に配分され、その大半は地方税、地方交付税、地方債といった地方の財源と組み合わせて地方の事業経費となる。また、地方交付税は、各地方団体ごとに人口等の基準によって算出される必要な財源に対して、各団体の地方税では不足する場合に差額が交付されるものである。上記の国庫支出金が、用途を国が指定したものであるのに対して、地方交付税にはこのような限定はなく、一般財源と呼ばれる。

表V-1は、『地方財政白書』で示されている2009年度の「国と地方を通じた目的別支出」の中から、社会保障関係費を抜き出したものである。国は一般会計と特別会計から30.4兆円を支出しているがそのうち8.8兆円は地方に対する支出（補助金）である。逆に地方は27.8兆円を支出しているがこの8.8兆円は国か



(※) 地方財政関係費は、一旦「地方交付税及び譲与税配付金特別会計」を経由して地方団体に配分される。

出所) 筆者作成。

図V-7 国と地方の財政関係

表V-1 国と地方を通じた社会保障関係費（2009年度）

| 区 分      | 歳 出 合 計   |             |           | 国から地方に<br>対する支出<br>(C) | 地方から国に<br>対する支出<br>(D) |
|----------|-----------|-------------|-----------|------------------------|------------------------|
|          | 国         |             | 地方<br>(B) |                        |                        |
|          | 一般会計      | 差引純計<br>(A) |           |                        |                        |
| 民生費      | 266,061   | 268,333     | 205,583   | 75,040                 | -                      |
| 衛生費      | 12,907    | 12,907      | 59,715    | 9,256                  | -                      |
| 住宅費      | 10,840    | 10,840      | 11,773    | 2,298                  | -                      |
| その他      | 12,167    | 12,167      | 1,283     | 1,323                  | -                      |
| 社会保障関係費計 | 301,975   | 304,247     | 278,354   | 87,917                 | -                      |
| 歳出総計     | 1,009,734 | 1,056,981   | 961,064   | 344,179                | 12,836                 |

資料)『地方財政白書』(平成23年度版)。

らの移転財源である<sup>4)</sup>。

たとえば生活保護給付は、給付費の4分の3が国からの補助金(国庫負担金)によって賄われる。したがって、純計ベースでは、生活保護の支出は地方の支出としてカウントされる。このような調整を行った結果、国と地方を純計した社会保障関係費は、

$$30.4兆円 - 8.8兆円 + 27.8兆円 = 49.5兆円 \text{ (四捨五入)}$$

となる。

2009年度の地方の社会保障関係費は、民生費が約7割(20.6兆円)を占めている。地方の民生費の内訳は、社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費がそれぞれ5兆円台で25~30%、生活保護費が3.3兆円となっている。これらを含めて、国全体の社会保障関係費の2分の1以上は、地方財政の支出となっている。一方、国の支出は年金給付における国庫負担や医療および介護制度における国庫負担といった支出が中心である。これらは、制度全体の経費の一定割合であり、

4) 残りは地方の財源であるが、これには地方の財源不足額を補填するために配分される地方交付税が含まれている。しかし、地方交付税は用途との関連がない一般財源として配分されるために、社会保障関係費としての移転額を明確にすることはできない。

| 国・地方を通じる歳出純計額  |       |                |       |                |       | 総額中地方の<br>占める割合<br>(F)/(G) | 国の純計に占<br>める地方に対<br>する支出<br>(C)/(A) |
|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|----------------------------|-------------------------------------|
| 国              |       | 地 方            |       | 総 額            |       |                            |                                     |
| (A)-(C)<br>(E) | 構成比   | (B)-(D)<br>(F) | 構成比   | (E)+(F)<br>(G) | 構成比   |                            |                                     |
| 193,293        | 27.1  | 205,583        | 21.7  | 398,876        | 24.0  | 51.5                       | 28.0                                |
| 3,651          | 0.5   | 59,715         | 6.3   | 63,366         | 3.8   | 94.2                       | 71.7                                |
| 8,542          | 1.2   | 11,773         | 1.2   | 20,315         | 1.2   | 58.0                       | 21.2                                |
| 10,845         | 1.5   | 1,283          | 0.1   | 12,128         | 0.8   | 10.6                       | 10.9                                |
| 216,331        | 30.3  | 278,354        | 29.4  | 494,685        | 29.8  | 56.3                       | 28.9                                |
| 712,801        | 100.0 | 948,228        | 100.0 | 1,661,030      | 100.0 | 57.1                       | 32.6                                |

各個人に国が直接支給を行っているわけではない。

社会保障は大きく現金給付と現物（サービス）給付とに分けられる。国と地方の役割分担としては、現金給付は国、現物給付は地方という原則が示される<sup>5)</sup>。ただし、現金給付の場合でも、受給者を特定して行う必要があるれば、住民情報を備えた行政組織が担当する方が効率的であり、実際に生活保護の給付は、都市または都道府県という地方団体が実施している。その財源については給付費の4分の3は国が負担するルールになっており、ここでも、地方の財源と支出の不一致が生じることになる。しかしながら、この生活保護は、憲法で保障される最低限の生活維持を実現するための施策であり、本来、国の財源で実施すべきとする考え方もあり得る。この場合は、給付事務のみ地方が担うということであり、1990年代の定額給付金はこの形で実施された。民主党政権下での「子ども手当」は給付事務だけでなく財源への地方の負担も求められたために地方の側からの反発も引き起こした。

5) 例えば、2010年5月の全国知事会「将来に希望を持って生きられる『この国のあり方』について」。

## 6 むすびに代えて

社会保障制度は、年金、医療、介護という社会保険制度だけではなく広く福祉サービスの提供を含んでおり、地方が展開する福祉サービスにももっと重点を置いた議論も必要である。2011年の野田政権になってからの消費税の税率引上げ議論は、社会保険制度を通じた総額としての給付の拡大への対応が根拠となっている。しかし、福祉的な意味を持つ公的支出は何も社会保険制度にとどまらず、広く生活の安全・安心のための支出も含んでいる。

財政を通じた再分配の手段としては、近年、直接的な現金給付が主張されることも多い。個人に現金を給付して、各個人の意思に基づいてその使い途を決定することは消費者主権や自由競争の観点からは望ましいものであろう。しかし、これは事業者が集中し、ある程度の規模の市場が形成される人口（高齢者）が集中していなければ成立しない。各個人が独立してサービスを購入するためには単価が高額になるケースでは、それが可能な現金を給付するよりも集合的に必要なサービスを提供する方がかえってコストは低くなる。

一方、福祉的なサービスへの需要は個人の状況によって様々であり、そのサービスを見極めて対応するためには、信頼できる公共部門が不可欠である。もちろん、集合的であれ個別であれ、直接的なサービス生産者が公共部門である必要はなく、ケースバイケースで民間部門の生産者を活用すればよい。

「社会保障と税の一体改革」としては、制度そのものを組み合わせる給付付き税額控除が検討対象となることが今後予想されるが、それよりも、公的な福祉サービスを集合的に供給する分野の見直しや必要に応じた拡充を優先すべきであると思う。現金給付が必要な低所得者に対しては、適切な審査を踏まえたうえできめ細かく対応する方が、一律の現金給付よりも公的な責任を果たしていることになる。

近年、公務員全体への批判も強く、さらなる行革（歳出削減）も求められている。現金給付への傾きは、このような納税者から公的部門（政治も含めて）

への不信が背景にあると考えられる。まずは、この不信をできる限り解消しなければ、社会保障にとどまらず財政全体の役割に対応する税負担を求めることなどできない。社会保障と税の一体改革のスタートは、公共部門の信頼性の向上からということである。

#### 参考文献

- 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著『経済格差の研究』中央経済社 2006年。  
林宏昭『税と格差社会—いま日本に必要な改革とは—』日本経済新聞出版社 2011年。  
森信茂樹編著『給付つき税額控除』中央経済社 2008年。