

税と社会保障の一体改革

— 給付つき税額控除の検討* —

林 宏 昭

財政・社会保障制度研究班研究員
経済学部教授

はじめに

今日は、「税と社会保障の一体改革」という主題に、「給付つき税額控除の検討」という副題をつけた。

私は、財政学を専門にしている。財政学とは「パブリック・ファイナンス」、パブリックのファイナンスだから、基本的には主に税金について勉強してきた。最近では、例えば「事業仕分け」が盛んに行われているように、税金というのは集めるだけではなく、使い道があって集めるということで、財政学の中では「使い道」ということが研究の対象になる。その中の一つの分野として社会保障があるということで、前半は財政の一般的な話と社会保障との関わりについて、そして後半は、特に税金に絞り、社会保障と税金との一体的な改革について話をしたい。

1 財政と社会保障

まず、「図1 国民経済（GDP）に占める財政の役割」は、財政の規模を示している。最近、「日本は大きな政府である」とか、「無駄を省く」ということがよく言われている。当然、無駄遣いはよくないが、日本が今後小さな政府を目指すという議論については、私自身は非常に違和感を持っている。国によって制度が違うので、全く同じ比較は難しいが、図1は、1年間の付加価値の総額であるGDP（国内総生産）に対して、政府が占める財政の規模を、各国同じ基準で比較したグラフである。これを見て意外だと思われるか、そんなものだろうと思われるかはそれぞれだと思うが、日本は約37%。GDPは約500兆円。国と都道府県、市町村、そして若干の特別会計を含めたものが500兆円に対して37%で、約150～160兆円。これを大きいとみ

*本稿は、2010年10月25日に開催された関西大学経済・政治研究所第187回産業セミナーにおける報告に執筆・修正を加えたものである。

なすか、小さいとみなすか。500兆円で150兆円というのは使い過ぎだということになるのだろうか。後ほど紹介する福祉先進国と言われるような国と比べてどうなのかということ、少し参考にしていただけたらと思う。この数字を見る限り、日本は決して大きな政府ではなく、アメリカとほぼ同じである。アメリカというのは、例えば、医療などは基本的に市場に任せられた国である。日本で手術ができない時に、渡米して高いお金を支払ってでも高度な医療を受けることができるのは、医療が市場で行われているからである。つまり、言葉は悪いが、高い代価を支払えば高度な医療を受けることができるという世界である。もちろん、アメリカは軍事費など他の項目でも使っているものがあるが、そういう国と日本の、GDPにおける財政比がほぼ同じなのである。

「表1 国・地方の目的別歳出の状況」は、国と都道府県、市町村といった地方財政が、だいたいどういう項目でどのくらいお金を使っているかを示したものである。

次の「図2 社会保障給付費と財源」は、社会保障との関連を示したもので、国と地方の国庫負担あるいは公費負担の約27兆円が財政面から見ると社会保障関係費に当たる。これが、先の表1で見ると、歳出項目別では公債費と並んで大きな規模になっている。もちろん社会保障は国庫、地方の財源だけではなく、これ以外に社会保険料として別途財源調達している分もあるので、全て税や公債でまかなっているわけではない。

「図3 国民負担の対GDP比」は各国の相対的な国民負担の大きさを示している。税金と社会保険料の負担を「国民負担」と言うが、この国民負担を対GDP比で示したものである。この図から分かるように、日本はアメリカよりも低い状況にある。税金だけを取り上げると約90兆円。先ほど、国と地方で使っているお金が150～160兆円と紹介したが、このように資金不足の状況で運営しているのが日本の財政の現状である。

最近、消費税の引き上げが話題に上がる機会が多く、新聞等でも「消費税引き上げやむなし」という声が若干出てきているようだが、国民に消費税増税の賛否を問うのはなかなか難しい。消費税の歴史を振り返ると、大平内閣の一般消費税、中曽根内閣の売上税、そして竹下内閣で現在の消費税が導入される。消費税が直接的原因と言うわけではないかも知れないが、消費税の議論のたびに自民党が選挙で大敗している。消費税は3%で導入されたが、その後地方消費税を含めて5%に引き上げられた。当時の橋本内閣は、消費税増税後に交代している。どの政権も消費税というのはある意味でアンタッチャブルな世界になっているという状況がある。「小さな政府」とか、「民間でできることは民間で」ということを非常に強く主張した小泉内閣でも、在任中には消費税を引き上げないということで、5%のままだった。そして、現状は、図3から分かるように、国民負担率は非常に低い水準にある。棒グラフの下側が税で、上の部分が社会保険料、社会保障負担である。税だけを見ても、アメリカよりも低いという状況である。

社会保障充実の為に消費税を引き上げるということはよく言われるが、私は、消費税を引き上げたから、それだけ社会保障に充てられるお金が増えるということはずまいと思っている。

一方で、「税金で足りない分は、歳出カットで一旦帳尻を合わせてから、消費税を引き上げて社会保障を増やすべきだ」という意見が強くあるが、これは、日本が経済全体の中での政府の役割をどこまで小さくしていくのかということの裏返しである。私は、現状でも決して大きな政府であるとは思っていない。例えば、前回の事業仕分けの時に「1割ぐらいは無駄があるはずだ」と議論されていたが、国の予算80～90兆のうち1割と言うと8～9兆円。私たちの選挙行動の結果である政治が、その8～9兆円をドブに捨てるような無駄遣いを行ってきたということになる。当然、政治家は、財政需要があるからということで予算をつけようとする。中には、若干グレーな部分であったり、無駄遣いであったり、もっと安くできるであろうことがあるにしても、80～90兆円のうちの1割にあたる8～9兆円の無駄遣いを、これまでの選挙民が求めてきたとはとても思えない、というのが今の私の正直な思いである。効率的に進めるべきことは効率的に進めればいい。あるいは、時代が変わり、かつては公共が税金でまかなう必要があったが、今はNPOや民間の活動に任せても安心して生活ができるようになっている部分もあるだろうから、その部分の見直しは当然必要だと思う。

しかし、そういったことだけで税負担を引き上げずに収支バランスが取れることはないだろうと思っている。例えば消費税を例にとると、消費活動が現状のままであれば、消費税を1%引き上げると、約2兆5千億円が国と地方に入る。実際に消費税を引き上げると消費額が減るので、そこまで増えないが、消費性向が変わらなければ、消費税を10%引き上げると25兆円増える計算になる。ただ、これでも先ほどの収支のギャップには足りないというのが今の日本の財政状況である。

例えば、スウェーデンでは国民負担率が非常に高く、日本の消費税にあたる付加価値税は25%である。消費税が20%を超える国の福祉制度をいくらテレビで宣伝されても、5%にすぎない日本の消費税では同じレベルのことはできない。

2 財政の機能と税の役割

では、そもそも税金を使って何をするべきなのかということを考えてみたい。これは、財政学や経済学の教科書に一般的に書かれている話であるが、第1は、「資源配分機能」。世の中には必要であるが、政府が提供しないと誰も提供してくれないであろうもの、つまり「公共財」という概念である。例えば大阪の道頓堀は、安井道頓というお金持ちが私財を投じて運河を開削した。極端なお金持ちがいれば、もしかしたら私財をつぎ込んでやってくれるかもしれない。しかし、先だって奄美大島で大きな災害が起こったように、急激な雨が降ると、何もしなければ町は流されていく。大昔であれば、三角州の形がどんどん変化して、大雨のたびに畑が流れて、田んぼが流れていた。川を固定する土木工事をどこかの篤志家が私費で行うようなことはなく、誰かが意思決定をして、そのための費用を皆で出しあうのが、いわゆる「公共財」であ

る。治山や治水あるいは治安などは、政府がそれに当たらなければ私企業や個人では誰もやってくれない。ただ、政府が提供するからと言って無料で出来るわけではなく、お金がかかる。お金をかけて誰かを雇うか、あるいは誰かが税金を払う代わりに労働力等を提供して工事をするなど、何らかの形で皆が少しずつ負担を分け合うことになる。その結果、皆に役立つものを提供する。つまり「皆で出し合った」ものを公共のために使う。例えば戦争や国防もそうである。「七人の侍」という映画では、村人みんなで強い侍を雇って野盗から村を守るが、これもまさに公共財である。

第2は、「所得再分配機能」。世の中は資本主義社会であり、原則は市場経済であるから、市場で物事が決まる。市場で物事が決まるということは、たくさん稼ぐ人はたくさん稼ぐが、稼げない人は稼げないという状況になる。動物の世界であれば、そのまま放っておかれるのかも知れないが、人間の世界では何らかの形で修正を要する。もし、病気など何らかの事情で全く所得が得られない状況になれば、日本の場合は憲法25条に、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と書いてあるので、生活保護というセーフティネットで救う。現在の仕組みが全部良いかという、必ずしもそうではない。例えば、先日「生活保護を受けた次の日にパチンコ屋に行っている人がいるのはけしからん。もっときちんとやらないといけない」という話題を見かけたが、それは確かにそうである。しかし、最低限度の生活を保障するのは国の責務であり、それにはお金がかかるので、税金で調達する。一方で、世の中は不平等が当たり前であり、頑張る人も頑張らない人も年収500万円では誰も頑張らないので、当然差が出てくる。そこにあまりに過度の不平等が出ると、社会的な全体の満足度としてはマイナスになる可能性がある。そこで、たとえば所得税を累進課税にするとか、あるいは相続税をかけるといった形で所得や資産の分配状況を変える、つまり再分配を行う。しかし、そのように税金をかけた結果、「課税後は一定になります」としてしまうと、これはこれで誰も働かなくなるだろうから、そこまでいかにしても、何らかの形で所得分配状況を是正することになる。

そして、第3は、「経済安定機能」。少し前までは「失われた10年」と言っていたが、最近は「失われた20年」と言われる。経済の状況が悪くなれば、政府は、公共投資や減税など、何らかの対応をとるべきである。最近の政策では「子ども手当」もあげられることがある。「子ども手当」については、民主党の説明者が変わるたびに、その目標が変わるので、「経済安定機能としての不況対策」なのか「少子化対策」なのか「福祉政策」なのかよく分からない状況だが、このようないろいろなものにまたがった政策であるということも考えられる。

現在は、大きくはこの三つが財政の果たすべき役割だと一般に考えられている。リーマンショックという大きな波を受けたこともあり、それまでの小泉改革で目指した方向性は良くなかったという主張がある。この批判に関連して「市場原理主義」という言葉も使われる。しかし、私は市場原理主義などありえないと考えている。例えば、今アメリカで、日本のような医療保

険制度を作ろうという議論がある。保険料だけでまかなえるかどうかは分からないが、そういうことを進めていこうとするのか、あるいは医療は基本的な最小限にするのかが大きなテーマになる。もちろんアメリカは市場主義だが、それでも高齢者や低所得の学生には医療に関する補助的な仕組みがある。このようなごく一部の必要な人だけに絞って対応するということはあっても、全て市場に任せておいたらいいと言う学者は誰もいない。日本にも「市場に全部まかせるべき」という主張はない。要するに、先に述べた三つをどこまで膨らませてやれるように考えるかということである。

社会保障や教育などは、どのような仕組みが正解だというのがなかなか出てこない。日本は、医療に公的な資金をつぎ込んでいるが、基本は保険で運営している。イギリスのように基本的な医療は保険ではなく税で運営している国もある。アメリカは、自分で市場で医療を受けるのが原則だが、一部足りないところだけ補う。どちらが正しくてどちらが間違っているというわけではない。このあたりが非常に難しいところで、これは年金も同じである。今の世代は、いま払っている税金の一部を、現在の年金給付の財源にする。現在は、基礎年金の2分の1は税金だが、今の税金を今のリタイヤした方に配分するというのは、一つの時代の中での再分配。もう一つは、自分が若いうちに貯めたものを、年を取ってから自分で引き出して使う形。自分がリタイヤしたあと何年生きるだろうということを正確に把握して、それに必要な額をきちんと現役の間に貯金をするというのを全員ができれば、公的な年金制度を作る必要はない。しかし、中にはそういうことをしない人もいるだろうし、そもそも何歳まで生きるかなど誰にもわからない。そういう意味では、同じ世代の若い時代から高齢者の時代への移転であっても、政府が何らかの形で関わっていくべきだという考え方もある。したがって、こういった制度設計は非常に相対的なものだということと、日本の現状を十分に見た上でないと、なかなか社会保障改革あるいは財政の健全化をどうするのかといった議論にならないと考えている。

もう10年ぐらい前に視察でスウェーデンに行ったが、その時に現地の一般の人に「税金は高いですよ」という当たり前の質問をしたら、「高いです」と返ってきた。しかし、「だけど、老後が安心だからね」と言われたのが印象的だった。税金が高いけれども、安心だということ。人口構造が変化している中で、今の日本の負担と社会保障についてその枠組みと水準を維持したままで、将来に渡り全ての人の老後を安心してしろというのは、ほとんど不可能に近い話だというふうに思っている。

3 税と社会保障一体改革をめぐる議論

ここまでは、「財政と社会保障」という大きな枠組みがあるということをもまず紹介した。ここからは、「税と社会保障」について検討する。税と社会保障負担は、どちらも「公的な負担」と考えると非常によく似ている。国民年金の未納率が高いという話がよく議論になるが、税金で

あれば脱税になるが、国民年金の保険料は脱税とは言わない。将来的には、年金の受給権という形で自分に返ってくるが、基本的には払わないからと言って、税金のように厳しく取り立てられるわけではない。取り立ての中では、税金はものすごく順位が高く、まず税金から取っていかれる。保険料は今のところそのように取り立てられるものではない。

今日の講演のサブタイトルに、「給付つき税額控除」と付けている。「給付つき税額控除」は、新聞等には結構出ているが、テレビなどではあまり取り上げられることはないかもしれない。日本には、「給付つき税額控除」を積極的に進めるべきだと主張している専門家もいて、議論が生じている。

レジュメの3（資料の6ページ）は、2009年の総選挙における民主党のマニフェストの中から、税と社会保障の一体改革をめぐる議論をいくつか取り上げたものである。一つは、「年額31万2000円（月額2万6000円）の子ども手当を創設する」ということ。今、民主党は、このマニフェストに相当縛り付けられて、かなり苦勞している。今年度（2010年度）は半分で、月額1万3000円の支給だが、月額2万6000円を今の子供たちに配ろうと思うと、約5兆円かかる。先ほどの消費税増税分で計算すると、2%で約5兆円だが、2%引き上げずに5兆円を配ることを公約として掲げた。今すでにお金が不足している中で、さらに新たに5兆円を配分することが約束されたわけだから、冷静に考えて「できるはずがない」と私は思っている。その不足分を、事業仕分けや特別会計の仕分けなどで捻出すると言うが、5兆や10兆というお金はまず出てこない。なぜならそこには誤解があって、「特別会計と一般会計を合わせて2百何十兆円のお金」という言い方をするが、特別会計と一般会計の間には資金のやり取りがあり、いわゆるグロスの合計額で2百数十兆円なのであって、ネットの規模ではない。

少し税制の話になるが、「子ども手当」を作るにあたり、子どもの扶養控除をなくした。扶養控除というのは、子どもを一人育てることで所得税の課税ベースをいくらか小さくして、結果的に税負担が少なくなる仕組みだが、このうち15歳以下の子どもに対する扶養控除をなくした。扶養控除をなくすと、税収は若干上がるが、これでは全然足りない。また、16歳から22歳までの年齢には扶養割増制度があり、38万円の控除が63万円に引き上げられている。これは、高校生・大学生がいる親は、それだけお金がかかっているだろうから、ということで1989年に導入された仕組みで、その後拡充されてきたものであるが、高校無償化と関連して16歳から18歳の割増はなくすということをやっている。

個人的な意見としては、もし「子ども手当」を導入するのであれば、消費税を2%上げて子どもの数で配ってくれたほうが、よほどすっきりすると思う。扶養控除をなくせば、子どものいる親は少し税負担が増加するが、「子ども手当」で返ってくるという関係になる。しかし、扶養控除との引替という現在のやり方では、子どものいない世帯は完全に枠外に置かれてしまう。税制を変えない限り、子どものいない納税者はお金ももらえない代わりに負担も増えないという状況が続いている中で、子どもがいる世帯の間だけでやりくりする仕組みになっている。も

もちろん扶養控除の廃止だけで十分な財源が確保されるわけではないが、少なくとも子どものない世帯が税制上新たな負担を求められているわけではない。消費税2%引き上げということであれば、国民全員が消費税を負担することになる。子どもがいない人は返ってこないが、子どものいる人は返ってくるので、むしろすっきりしていて良いのではないかと考えている。さらに言えば、5兆円も使うのであれば、保育などにもっとお金をかけたほうがよいのではないかと考えている。例えば、2兆円かけたら、今よりずいぶん保育環境が充実して、そのほうがよほど少子化対策になるのではないかと。松阪市の市長がそういうことをやりたいと言っていたが、マスコミではほとんど取り上げられていないようである。待機児童が生じている状況で、つまり、社会的な子育てのシステムが十分ではない中でお金だけを配っても仕方ないというのが、私のこの政策に対する評価である。事実、多くの報道で、子ども手当てが貯蓄に回されるケースが多いことが示されている。

民主党のマニフェストからもうひとつ、20番に「歳入庁を創設する」とある。年金と税金を集める機関を新たに作るということである。要するに、国税庁が税金を集めるのは安心だが、厚生労働省関係のお金を集める社会保険事務所や市町村は信頼できないということである。一本化すれば、事務の効率化などの効果は期待されるが、どちらがよいのかは一概には言えない。市町村税や固定資産税は税金だが、市町村でも集めている。市町村ではだめで、税務署ならいいのかという話になってしまう。たしかに、納税者は、税務署に対しては支払いに応じて、町村の役場の人が行ってもなかなか払ってくれないという話もよく耳にする。市町村というのは非常に心理的距離が近いので、なかなか徴収もしにくいところがあるのかもしれない。しかし、ある地方では、税金ではないが国民健康保険の徴収率がほぼ100%という地域があった。町内会に徴収を委託していて、お互いに顔を知っているから、きちんと払わないと居づらいという心理が働くようだ。今はどうなっているか分からないが、こういう形で徴収する方法もあるかもしれない。ここでの「歳入庁の創設」は、国税と社会保険関係の保険料を一括して徴収する仕組みを作ろうということであるが、番号制など納税環境の整備が不可欠である。

4 給付つき税額控除

今日のテーマである「給付つき税額控除」は、税制の中でも特に所得税の話で、所得に応じて課税するという仕組みに関する議論である。「給付つき税額控除」には様々な定義があり、主張する専門家によっても中身が少し異なるので、一概には言いにくい。

ひとつの議論として出てくるのは、家族に関する税制上の配慮を所得控除で対応するか、あるいは税額控除を行うべきかという点である。例えば、同じ年収1,000万円の人でも、子どもが5人いる人と独身貴族の人とでは、同じ税負担にすると、子どもがたくさんいる家にとってはきついという話になる。そこで、所得税というのは非常によくできた仕組みで、子供の数に

応じて、今なら 38 万円という額を課税ベースから除外して担税力（課税所得）の調整をしている。このような所得控除という形でいろいろな調整をしてきたというのが所得税のこれまでの経緯である。ただ、所得税は、所得が高ければ税率が高くなる累進課税になっているので、たとえば所得控除をした後の所得（課税所得）が 1,000 万円であれば、もう 1 万円稼ぐと追加的な負担は 30% の 3,000 円、課税所得が 200 万円の人ならもう 1 万円余計に稼いでも税金は 10% の 1,000 円という形で調整をしている。そのため、所得控除を適用することによって所得が高い人ほど、税金が安くなるという批判が以前からある。つまり、同じ金額を所得控除しても、結果的にそれによって軽減される税金の額が違うのではないかという主張である。

「図4 単身者と扶養控除のある場合の所得税負担」は、横軸を給与、縦軸を税額とし、日本の所得税のケースで作成したものである。単位は千円なので、一番高いところは 1,800 万円である。グラフが 2 本あるが、低いほうが配偶者と子どものいる場合で、同じ年収であっても税金が少し低いということを表している。縦軸が税額を示しているので、この 2 本の線を垂直に比べた時の差が所得控除によって税額が低くなっているということである。右へ行けば行くほど（所得が高くなればなるほど）、グラフ間の距離は広がる。これは、先に述べたように直面する限界税率が違うからである。同じ所得控除をしても、その結果低くなる税額が、税率が高い人ほど大きいということになり、ここに批判が集まる。

「所得控除」に対して「税額控除」というものがある。「税額控除」は、計算してきた税額から一定額を差し引くものである。「所得控除」であれば、扶養控除一人 38 万円で税率 10% の場合は、税額が結果的に 3 万 8,000 円低くなる。しかし、税率が 20% の人であれば、38 万円 \times 0.2 で 7 万 6,000 円低くなる。このように、「所得控除」では、結果的に税金の下がり方に差が出るので、ではそれをやめて一律に税金を例えば 5 万円引き下げようという考え方が「税額控除」である。結果的に計算された税額が 10 万円で、そこから 5 万円安くなれば残りは 5 万円。税額が 5 万円の人であればゼロになる。1998 年の小渕内閣の時に「定額減税」が実施された。「定額減税」は、「計算してきた所得税の額から、たとえば一律 10 万円減税する」というものである。これは「税額控除」と同じである。ただし、10 万円の税額控除であれば、税金が 8 万円の人も、税金が 5 万円の人もゼロになるだけ。さらに言えば、税金ゼロの人には減税の効果さえ生じない。そこで出てきたのが、地域振興券のように、税金を払っていない人にも恩恵が及ぶ仕組みである。今話題になっている「給付つき税額控除」は、税額が 3 万円で税額控除が 10 万円だとすると、7 万円を給付するという仕組み。要するに、計算した税額から税額控除を引いた結果マイナスになれば、そのマイナスの額を給付するというのが「給付つき税額控除」という考え方である。このような仕組みを取り入れていくと、社会保障や「子ども手当」も、税制の枠組みで処理ができるという主張もある。

これは、一つの考え方としては非常に望ましい、良い方法かもしれない。ただ、あまりよくない例かもしれないが、昨今の派遣切りなどで多くの人が失業し、派遣村のようなものができ

て、寝る場所もない所得の低い人がそこに行ったりしているが、この人たちは全て給付側にまわっていくことになる。所得税を納めていないが、所得が非常に低いということで、結果的に給付を受けることになる。所得保障型の「給付つき税額控除」を一律に適用すると、負担をする人と、給付を受ける人の分岐点がどこかにできる。この分岐点以下の人は、みんな何がしかのお金をもらうという仕組みになるので、これではいくらお金があっても足りないだろう。また、先に述べた所得控除と税額控除の選択に関しては、私は所得税が担税力に応じた課税によって公平性を実現するという仕組みを大切にすべきと考えていることから、基本的な人的控除は所得控除であるべきと思う。つまり図5で言えば、被扶養者がいる場合といない場合とでは水平距離を揃えるべきということである。

所得税の全体の負担についても誤解があり、「給付つき税額控除にすると、所得税の枠組みの中で、所得税をかけて所得税を還付するので、例えば100集めて30還付すると所得税収は70になる。つまり、所得税の枠組みの中での税収が70になる。だから、小さな政府になる」と言われることがある。しかし、払っている人ももらっている人が違うので、そうはならない。税制の枠組みの中の、給付と税収の議論ではなく、やはり支出としてカウントしていかなければならないだろう。

私がこのような給付つき税額控除にあまり積極的でないもう一つの理由は、給付を機械的に行うのは良くないと思っているからだ。給付というのは、やはり何らかの形での申請なり審査なりがあったほうが良いと思う。信用しないとか、性悪説だと思っているわけではないが、自動的に「いくら以下の所得だったらいくらもらえる」という仕組みを作ってしまうのは、インセンティブという意味でも良くないと思っている。

これが、「給付つき税額控除」の典型的な使い方である。他にもいくつかあって、税制の枠組みの中で、支出ではなくて還付をするという形で議論されているものの一つが消費税負担の緩和である。消費税の税率が5%から、たとえば10%や15%に上がると、消費税には所得控除はないので、子どもが多い家庭は税負担が重くなる。それに対する緩和策を、所得税の中の「給付つき税額控除」で対応するという議論がある。これは、実際にカナダなど例がある。ただ、先と同じように全員に還付するのは良くないと私は思っている。所得がいくら以下の人、あるいは所得証明等がきちんと取れる人については、基本的な消費支出に対する消費税分として「これだけ支給してほしい」という申請の形をとったほうが良いのではないかと思っている。これを税制の中に取り込んでいくことは可能かも知れないが、申請の手続きについては課題が残る。

三つ目は、「子ども手当」に近い発想だが、所得水準だけを見るのではなく、子どもに対する手当ではなくて、児童に関する税額控除を設けて税制の中で子育て支援を行う仕組みを作ることである。日本にはもともと「児童手当」というものがあったが、ある意味、今回の「子ども手当」に吸収された。これを税制の枠組みでやるというのが3つ目の「給付つき税額控除」の

方法である。

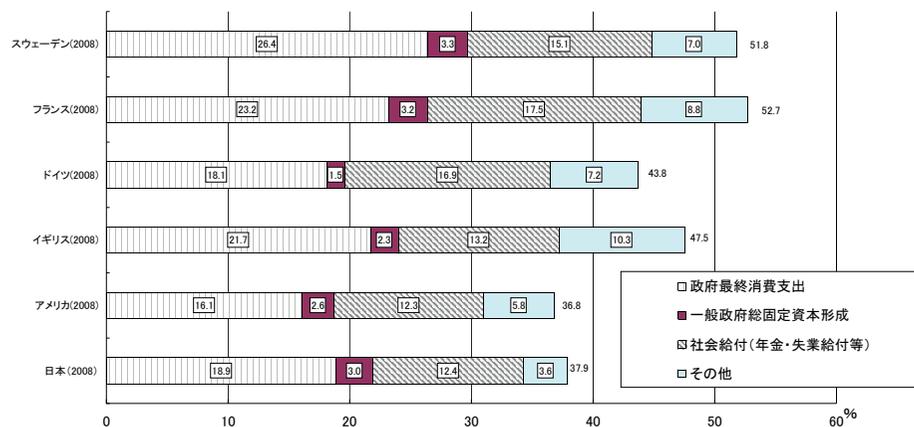
四つ目は、これはアメリカなどで既に行われているので話題になるのだが、たとえば、頑張って50万円稼いだ人には5万円を給付、100万円稼いだ人には10万円給付するという仕組み。つまり、一定の水準までは労働を増やすと減るのではなく、給付が増えるという仕組みを取り入れる。これは「勤労所得税額控除」と言って、アメリカで既に導入されていて、日本でもこのような形のものが良いという主張もある。アメリカでは、いろいろな州が日本の生活保護のような仕組みを持っているが、連邦全体としては「フードスタンプ」といって、いわゆるホームレスがこの券を持ってお店に行くと、食料に替えてくれるという券を配る。これが連邦のもともとのシステムだが、そのシステムしかないので、少しでも働いていたらお金がもらえるという仕組みと割と相性がよかった。ただ、日本の場合は、「生活保護」とのすみ分けをどうするのかということが問題になる。生活保護でも、収入が増えると少しずつ給付が減る仕組みにはなっているが、生活保護を取り込むのかどうかということである。そして、その場合は生活保護を取り込んだ上で最低限の生活水準を抑えるといったことも一気にやらないと、今の生活保護の仕組みを抱えたままで、このような給付つきのもを持ってくると、いくらお金が必要か分からないという状態になるので、ここは慎重に議論をすべきと思っている。

税と社会保障の一体改革 －給付つき税額控除の検討－

2010. 10. 25

関西大学経済学部 林宏昭

1. 財政と社会保障



備考) 1. データは、諸外国は OECD / *Economic Outlook 80*, *National Accounts*、日本は『国民経済計算』による。

2. 社会給付は、現物給付を除く。

3. その他は、利払い費、土地購入費(純)、補助金の合計。

資料) 財務省ホームページ。

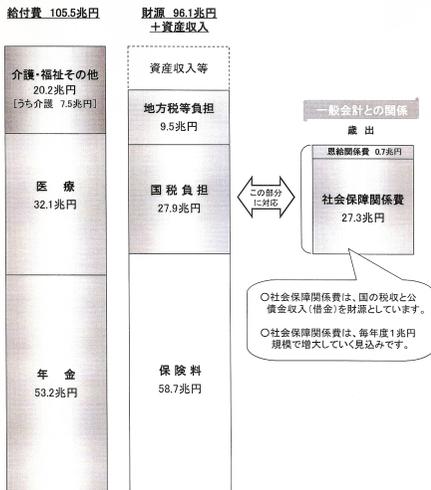
図1 国民経済(GDP)に占める財政の役割

表1 国・地方の目的別歳出の状況（2008年度決算）

区分	歳出合計					国から地方 に対する支 出 (B)	地方から国 に対する支 出 (C)	国・地方を通じる歳出統計額 に対する支 出 (D)	国・地方を通じる歳出統計額				総額				
	一般 会計	特別 会計	合計	うち 重複額	差引 統計 (A)				地方 (E)	国 (F)	地方 (G)	(A)-(C)	構成 比 (F)	(B)-(D)	構成 比 (G)	(E)+(F)	構成 比
機関費	44,704	—	44,704	—	44,704	147,749	2,968	—	41,736	6.7	147,749	16.7	159,485	12.6			
一般行政費	12,533	—	12,533	—	12,533	85,315	2,045	—	10,488	1.7	85,315	9.6	95,803	6.4			
司法警察消防費	14,966	—	14,966	—	14,966	51,176	918	—	14,048	2.3	51,176	5.8	65,224	4.3			
外交費	9,145	—	9,145	—	9,145	—	—	—	9,145	1.5	—	—	9,145	0.6			
徴収費	7,901	—	7,901	—	7,901	11,258	5	—	7,896	1.3	11,258	1.3	19,154	1.3			
貨幣製造費	160	—	160	—	160	—	—	—	160	0.0	—	—	160	0.0			
地方財政費	157,029	505,029	662,058	492,965	169,093	—	166,240	—	2,853	0.5	—	—	2,853	0.2			
防衛費	48,239	—	48,239	—	48,239	—	325	—	47,913	7.7	—	—	47,913	3.2			
国土保全及び開発費	93,143	66,196	129,339	40,296	89,043	140,936	30,360	11,854	58,693	9.9	129,092	14.6	187,765	12.5			
国土保全費	11,086	12,361	23,447	8,749	14,704	19,109	5,413	2,695	9,291	1.5	16,414	1.9	25,705	1.7			
国土開発費	48,272	53,835	102,106	31,553	70,553	119,951	23,819	9,105	46,734	7.5	110,846	12.5	157,580	10.5			
災害復旧費	2,109	—	2,109	—	2,109	1,876	1,127	64	981	0.2	1,822	0.2	2,803	0.2			
その他	1,677	—	1,677	—	1,677	—	—	—	1,677	0.3	—	—	1,677	0.1			
産業経済費	39,493	20,358	59,852	4,635	55,217	64,052	1,892	—	53,324	8.6	64,052	7.2	117,377	7.8			
農林水産業費	18,379	—	18,379	—	18,379	10,833	1,521	—	16,858	2.7	10,833	1.2	27,691	1.8			
商工業	21,115	20,358	41,473	4,635	36,838	53,219	371	—	36,467	5.9	53,219	6.0	89,686	6.0			
教育費	52,808	—	52,808	—	52,808	161,248	23,249	—	29,559	4.8	161,248	18.2	190,807	12.7			
学校教育費	40,287	—	40,287	—	40,287	127,317	22,212	—	18,075	2.9	127,317	14.4	145,392	9.7			
社会教育費	1,433	—	1,433	—	1,433	11,665	521	—	912	0.1	11,665	1.3	12,577	0.8			
その他	11,087	—	11,087	—	11,087	22,266	516	—	10,572	1.7	22,266	2.5	32,838	2.2			
社会保障関係費	235,982	4,620	240,002	2,421	237,581	250,487	57,979	—	179,602	29.0	250,487	28.3	430,088	28.6			
民生費	217,784	4,620	222,404	2,421	219,983	183,496	50,860	—	169,303	27.3	183,496	20.7	352,798	23.4			
衛生費	5,700	—	5,700	—	5,700	53,902	3,823	—	1,877	0.3	53,902	6.1	55,779	3.7			
住宅費	6,182	—	6,182	—	6,182	11,744	2,053	—	4,129	0.7	11,744	1.3	15,872	1.1			
その他	5,716	—	5,716	—	5,716	1,346	1,423	—	4,293	0.7	1,346	0.2	5,639	0.4			
恩給費	8,550	—	8,550	—	8,550	369	—	—	8,550	1.4	369	0.0	8,920	0.6			
公債費	191,665	—	191,665	—	191,665	131,592	117	—	191,548	30.9	131,592	14.9	323,140	21.5			
前年度繰上充資金	—	—	—	—	—	482	—	—	—	—	482	0.1	482	0.0			
その他	5,960	—	5,960	—	5,960	—	—	—	5,960	1.0	—	—	5,960	0.4			
合計	846,974	596,204	1,443,178	540,318	902,859	896,915	283,130	11,854	619,729	100.0	885,061	100.0	1,504,790	100.0			

(注) 1 国の歳出総額は、一般会計と交付税及び繰上充資金特別会計、エネルギー対策特別会計、年金特別会計、児童手当勘定のみ、食料安定供給特別会計(国営土地改良事業勘定のみ)、国有林野事業特別会計(旧治山勘定の一部)、社会資本整備事業特別会計の特別会計との統計決算額である。
 2 「国から地方に対する支出」は、地方交付税、地方特別交付金等、地方譲与税及び国庫支出金(交通安全対策特別交付金及び国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。)の合計額であり、地方の歳入決算額に上っている。
 3 「地方から国に対する支出」は、地方財政法第17条の2の規定による地方公共団体の負担金(地方の歳出決算額中、国直轄事業負担金に係る国への現金納付額)で、地方の歳出決算額に上っている。

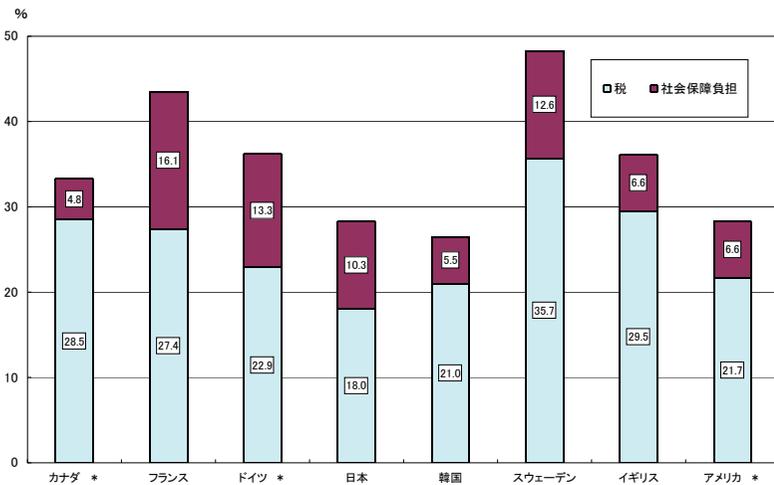
社会保障給付費(平成22(2010)年度予算ベース)



出所) 財務省「日本の財政関係資料」(平成22年8月版)

図2 社会保障給付費と財源

税と社会保障の一体改革



備考) 1. ※印は連邦国家。
 2. 連邦国家の地方税は、州税と地方税の合計。
 資料) OECD, *Revenue Statistics 1965-2008*.

図3 国民負担の対GDP比(2007)

2. 財政の機能と税の役割

	< 財政の機能 >	< 税の役割 >
(1)	資源配分機能 (公共財の供給)	財源調達
(2)	所得再配分機能 最低限の生活保障 不平等の縮小	財源調達 不平等の縮小 所得税・相続税における累進課税
(3)	経済安定機能 有効需要の操作	増税・減税 ビルトイン・スタビライザー (法人税や所得税の自動安定効果)

3. 税と社会保障一体改革をめぐる議論

< 2009 年民主党マニフェスト >

11. 年額 31 万 2000 円の「子ども手当」を創設する

【政策目的】

- 次代の社会を担う子ども 1 人ひとりの育ちを社会全体で応援する。
- 子育ての経済的負担を軽減し、安心して出産し、子どもが育てられる社会をつくる。

【具体策】

- 中学卒業までの子ども 1 人当たり年 31 万 2000 円（月額 2 万 6000 円）の「子ども手当」を創設する（平成 22 年度は半額）。
- 相対的に高所得者に有利な所得控除から、中・低所得者に有利な手当などへ切り替える。

【所要額】

20. 歳入庁を創設する

【政策目的】

- 年金保険料のムダづかい体質を一掃する。
- 年金保険料の未納を減らす。

【具体策】

- 社会保険庁は国税庁と統合して「歳入庁」とし、税と保険料を一体的に徴収する。
- 所得の把握を確実にを行うために、税と社会保障制度共通の番号制度を導入する。

<平成22 年度税制改正大綱（12月22日）>

税制改革の視点として、「税制改革と社会保障制度改革とを一体的にとらえて、その改革を推進」

4. 給付つき税額控除

4. 1 所得控除と税額控除を巡る議論

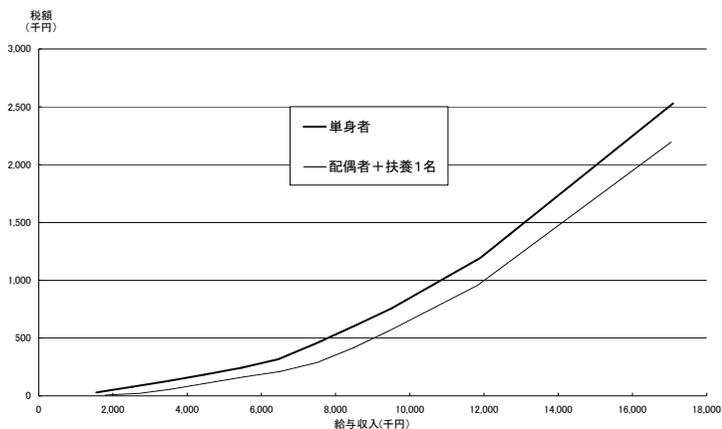


図 4 単身者と扶養控除のある場合の所得税負担

税と社会保障の一体改革

<税調答申に見る所得控除と税額控除>

『わが国税制の現状と課題 - 21世紀に向けた国民の参加と選択 - 』答申（平成12年7月14日）より

人的控除のあり方について、所得控除では所得が大きい納税者ほど税負担の軽減が大きくなることから、所得の大小にかかわらず一定の税額を軽減する税額控除によって配慮を行うようにすべきとの意見があります。この点に関しては、個人所得課税においては、納税者の税負担能力（担税力）を示すものは累進税率の対象となる所得であるため、税負担能力（担税力）の減殺に対する調整は、所得の大きさを測る段階で所得控除により行うことが基本的な考え方です。所得の大きさを測る段階で、納税者が扶養している者の数などに応じて、税負担能力（担税力）の減殺を調整するための所得控除を差し引き、その上で、累進税率を適用することにより、所得に応じた累進的な負担を求めるという現行の所得控除方式が長年定着しており、また、こうした方式を採用することが簡明かつ合理的であると考えます。

所得控除により所得が大きいほど税負担軽減額が大きくなるのは、大きな所得に対して累進税率が適用される結果、より大きな税負担を求めていることの「裏返し」にすぎません。

『抜本的な税制改革に向けた基本的考え方』（平成19年11月）より

税負担面から見ると、所得控除は、高所得者ほど税負担軽減額が大き一方で、税額控除は、基本的に所得水準にかかわらず税負担軽減額を一定とすることができる。諸外国においては所得控除から税額控除へ移行する国も見られる。

こうした点を踏まえ、近年、厳しい財政事情等を背景として、財政的支援の集中化や所得税の所得再分配機能の強化といった観点から、所得控除を改組して税額控除を導入してはどうかとの考え方も現れてきており、考慮に値する。

- 8 -

4. 2 給付つき税額控除の諸類型

(1) アメリカなどで実施されている勤労所得税額控除

具体的には、勤労所得に応じて給付が行われ、低所得のうちは給付が増加する仕組みを取り入れることで、勤労意欲に対するインセンティブを高めようとするものである。

(2) 扶養児童に対する税額控除

オランダ、イギリス、カナダで実施されている。オランダでは、所得税額を超えて控除されない（給付されない）。

(3) 社会保険料に関する控除

オランダで社会保険税負担の拡大への対応として導入されている。同国のケースでは、税額控除は所得税額の範囲にとどまり、給付はなされない。

(4) 消費税の逆進性に対する配慮

所得に占める消費支出の割合は高所得者ほど低く、そのため一般的な消費課税の負担構造は必然的に逆進的なものになる。その軽減のために、消費税相当額を還付（税額控除）する仕組みを所得税制に組み込むことが考えられる。カナダで実施。

（森信茂樹『給付つき税額控除』中央経済社、2008より）

- 9 -

