

社会保障会計の独立会計化と社会保険料租税化について

大澤慎太郎 檜村航大

目次

はじめに

第一章 日本とフランスの会計の違い

第二章 歳出項目について

第三章 歳入項目について

第四章 さらなる赤字補填とその先

第五章 環境税増税

第六章 所得税増税

第七章 消費税増税

おわりに

引用・参考文献一覧

初めに

日本は近年、急激な高齢化による社会保障関連費の急激な上昇に悩まされており、特例であるはずの赤字国債が常態化し経済成長は停滞してしまっている状況にある。本研究・提言はこの問題について、日本の過去二回の増税の結果を顧みて改善するほか、過去に同じく高齢化によって社会保障費の増大に悩まされたフランスが取った解決策を参考にして、日本に合わせた形で取り入れることで対応することができないかを検討・提案したものである。

まずフランスが取った解決策とは、社会保障会計を一般会計とは独立した形で改めて設けるこ

とで責任の所在を明確にし、新たな財源として賦課ベースが広く事業主負担を求めない一般社会税(CSG)を創設すること。つまり、社会保障による問題を明確に見えるようにしたうえで、国民が悪感情を抱きにくいように薄く負担の少ない形で、それでいて財源として機能するように広い税を創設するというものである。

次に日本の過去二回の増税では、一度に大幅な増税を行ったために消費は落ち込み国民は過剰に増税を避けるようになってしまった。そこで消費税のほかに所得税や環境税にも目を向け、消費に悪影響を与えないような増税の形を目指す。

第 1 章 日本とフランスの会計の違い

問題を解決するためにはまず問題を明確化し責任の所在を明らかにしなければならない。これを実行するために社会保障会計と一般会計を独立させた上でフランスが創設したのが「社会保障金庫」(CADES)である。

社会保障会計で赤字が出た際には CADES が自ら責任を背負って公債を発行することになっているため、問題の大きさも責任の所在もそのまま CADES の公債発行額として出る形となる。

一方日本の会計は各省や庁によって分かれてはいるものの、例えば社会保障関連の項目も含まれている厚生労働省の一般会計だけで約 1800 ページに及ぶ非常に分かりにくいものとなっており、赤字が出た際はほかの項目と一緒に国債などで賄われることになる。これでは社会保障会計に隠れた別の問題まで社会保障会計の問題であると誤認する可能性も考えられるのではなかろうか。

これをフランスに倣って会計を分けることで問題の明確化を図らなければ解決はし難く、それを解決したとして、解決したことすらわかりづらいままとってしまう。

第 2 章 歳出項目について

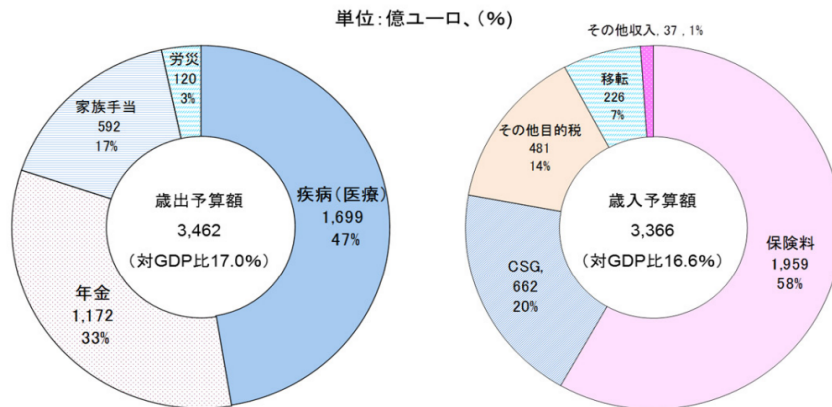
それでは日本で社会保障会計を独立させるとして、その会計項目はどのようなになるだろうか。

まずはフランスの社会保障会計の大まかな項目について紹介する(図 1)。フランスにおいて社会保障の対象となっている項目は①疾病②老齢年金③労働災害④家族手当 以上の 4 分野である。介護保険は制度化されておらず、高齢者福祉や障害者福祉は地方自治体において運営されている。

社会保障関係予算の中で占める割合が特に高いものや赤字に大きく影響のある項目が独立しているとして、日本が独立会計を創設するにあたってその項目を選定するために日本の社会保障関係予算の内訳を確認する(図 2)。

さて、日本の社会保障費の内訳は①年金②医療③社会保障費等④介護⑤消費化対策の 5 つとなっているが、高齢化への対策であることを考慮して①年金②医療④介護の 3 項目を組み込むのがよいであろう。

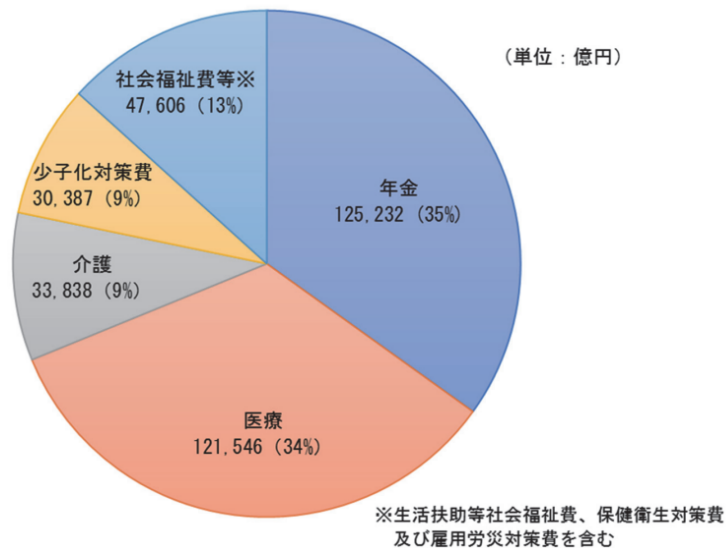
図 1 社会保障会計の歳入・歳出



(注1) 社会保障関係費については、一般会計から独立した社会保障会計にて管理。
 (注2) 各制度を所管する金庫間で移転が生じているため、歳出予算額の各項目の和は歳出予算総額と一致しない。
 (注3) フランスの名目GDPは2兆0,323億ユーロ(2012年)
 (注4) 歳出と歳入の差額については、公債を発行。(社会保障債務返済金庫が管理。)

(出所)

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa2607/08.pdf より



(出所) 財務省「令和2年度社会保障関係予算のポイント」(2019年12月)から作成

図1 令和2年度社会保障関係予算の内訳

第3章 歳入項目について

前章では日本流の独立社会保障会計について歳出予算項目だけを提案したが、歳入項目はどのようなになるだろうか。

保険料や今まで社会保障に充てていた税金などはそのまま組み込むとして、それが図 1 の歳入予算額という保険料とその他目的税となる。これで純粋な社会保障による赤字の大きさは明確にすることができるが、しかし今までと同じだけの歳入では明らかにするまでもなく問題は解決の兆しを見せない。そこで、社会保障財政についてフランスを参考にする上で避けては通れない CSG をどう日本に落とし込むかという話になる。

CSG とは、1990 年代増加する社会保障給付費を補うため、賦課ベースが広く、事業者負担を求めない税として創設されたものである。これを日本に落とし込むために大雑把に解釈をすると、多くの人から少しずつ、痛税感をできるだけ感じない形の税をかける。ということだと認識でき、この解釈を基準として日本流の CSG を作ることでできるだろうか。

日本流の CSG を作るとして、何に税をかけるとしても、税の徴収方法は変えないまま既存の税目に上乗せする形をとるのが望ましいと考えられる。これは財政を健全化させるための策であって、新たな税を作ったり新しいシステムを研究開発するためのコストをかけたりしてしまうと本末転倒になる恐れがあるのだ。そこで現在の国税、地方税の税目は(表 1)の通りである。

表 1

	国税	地方税		国税	地方税
所得課税	所得税 法人税 地方法人税 特別法人事業税 復興特別所得税	住民税 事業税	消費課税	消費税 酒税 たばこ税 たばこ特別税 揮発油税 地方揮発油税 石油ガス税 航空機燃料税 石油石炭税 電源開発促進税 自動車重量税 国際観光旅客税 関税 とん税 特別とん税	地方消費税 地方たばこ税 ゴルフ場利用税 軽油引取税 自動車税(環境性能割・種別割) 軽自動車税(環境性能割・種別割) 鉱区税 狩猟税 鉱産税 入湯税
資産課税等	相続税・贈与税 登録免許税 印紙税	不動産取得税 固定資産税 特別土地保有税 法定外普通税 事業所税 都市計画税 水利地益税 共同施設税 宅地開発税 国民健康保険税 法定外目的税			

財務省 国税・地方税の税目・内訳

表 1 の中で、痛税感が強くなく、且つ広い範囲から徴税ができる税目として、住民税と事業税、そして固定資産税が挙げられる。この 3 つの税目は合わせて地方税の約 7 割を占めるものであり、広い範囲から徴税するには最適で効果が高いものと考えられる。

ただし広く薄く痛みを感じにくくという観点から、住民税については均等税を、事業税については付加価値割を少しずつ増税するという形がよい。

以上の 3 税目を日本流 CSG として創設し、保険料、その他目的税と併せて基本的な社会保障財源とすることで、社会保障財源の問題に対応することができる。

第4章 さらに赤字補填とその先

しかしながら以上を踏まえても、なお社会保障財政の赤字を回復させることは難しい可能性が高い。そこで、社会保障会計を独立させたからこそできることがある。それは赤字額により正確に合わせて目的税を課すことである。

例えば健康に害のあるとされる嗜好品である酒、たばこや、他にも揮発油に対して社会保障財源に充てるための「その他目的税」として増税をすることや、日本流 CSG として定めたものの税率を消費に出る影響が少ない範囲で少しずつ上げることなどが、際限ないものではなくはっきりとした目途をもって計画を立てることができるのだ。

酒税、たばこ税に関しては増税をすることとしても単純な増税となるので割愛するが、揮発油を含めた環境税については次章に記す。

第5章 環境税増税

環境税を増税する理由として、二重の配当論という考え方がある。これは環境税収を減税財源とすることにより、雇用にも好影響がもたらされるとするものであるが、今回様々な税を増税するという政策の中では環境税収を労働所得税などの代わりに上げることで雇用に悪影響をもたらさないようにという消極的な二重の配当論が当てはまると考えた。

第一節 環境税の意義と対象税目

環境税とは環境負荷の抑制を目的とし、課税標準が環境に負荷を与える物質に置かれる税のことであり、その使途も環境改善を目的としたものが多いが、一部一般財源として充てられるものもある。今回焦点を当てる税目はその一部である揮発油、自動車用石油ガス、軽油とする。

第二節 課税段階の選定

増税対象とする揮発油、軽油等は石油精製業者によって精製されガソリンスタンド等に卸されたものが最終消費者のもとへ届く。ここで問題となるのがどの段階で取引するときに課税するのか、つまり、精製業者からガソリンスタンド等に卸す段階（中流段階）で課税するかガソリンスタンド等から消費者のもとに届く段階（下流段階）で課税するかという問題である。

ここでそれぞれの段階でのメリットとデメリットを確認する。まず下流段階での課税メリットは、エネルギーの需要家に価格シグナルが直接送られるため、需要サイドの行動変容を誘導しやすく、また課税段階と消費時点が同じなので、減免・還付措置を講じるための用途の特定が容易という2点であり、デメリットや課題は、間接的にエネルギー供給事業者等の排出削減行動が促されること、課税対象が多くなり行政コストが大きくなることの2点である。

これに対して中流段階での課税のメリットとデメリット、課題は下流で挙げられたものを緩和した形のものとなる。

本提言の目的はあくまで資本の増大であるため、行政コストが大きくなるような政策は本末転倒となってしまうため、ここでは中流段階に課税するものとする。

第三節 増税額

環境税も消費税と同じく、大きく増税すると消費活動に少なくない影響を与え、増税に対する悪感情がさらに根強いものになってしまうことが予測されるため、消費税と同じくごく少額を年々少しずつ増税するという方向を提案する。

第四節 免税措置

増税することが決定すれば同時に免税措置を講じて国民の負担を和らげる必要がある。現在の日本では、環境税について表 1 のような免税措置がとられている。

免税・還付措置（令和 3 年 2 月時点）		
税目	免税・還付措置	適用期限※
石油石炭税 （地球温暖化対策税 含む）	①石油化学製品製造用の原油（免税）、灯油・揮発油・軽油（免税・還付）	当分の間
	②石油アスファルト等製造用の原油・石油製品（還付）	当分の間
	③鉄鋼製造用・コークス製造用・セメント製造用の石炭（免税）	当分の間
	④沖縄県内の発電に供する石炭・天然ガス（免税）	R4.3.31
	⑤農林漁業用の A 重油（免税・還付）	R5.3.31
	⑥課税済原料の精製過程で発生する非製品ガス（還付）	R5.3.31
	⑦アンモニア、オレフィン系炭化水素、無水マレイン酸製造用の石油ガス（免税）	当分の間
地球温暖化対策税のみ	⑧苛性ソーダ製造業の自家発電用石炭（免税・還付）、重油・天然ガス（還付）	R5.3.31
	⑨イオン交換膜法による塩製造業の自家発電用石炭（免税）	R5.3.31
	⑩内航海運用・一般旅客定期航路事業用の軽油・重油（還付）	R5.3.31
	⑪鉄道事業用の軽油（還付）	R5.3.31
	⑫国内定期航空運送事業用の航空機燃料（還付）	R5.3.31
	⑬農林漁業用の軽油（還付）	R5.3.31

※ 「令和 3 年度税制改正の大綱（令和 2 年 12 月 21 日閣議決定）」における決定事項まで反映。

表 1

(出展)

<https://www.env.go.jp/council/06earth/%E7%82%AD%E7%B4%A0%E7%A8%8E%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6.pdf>

上の表のうち、揮発油、自動車用石油ガス、軽油に対するものを延期、必要に応じて拡大する事で今回増税に対する免税措置とする。

また、諸外国の例を見ると、段階的な税の引き上げをすること自体が国民の負担を和らげることになるため、大幅な免税措置の改変は必要ないと考えられる。

第五節 環境税増税の方法

揮発油税、石油ガス税、軽油取引税、航空機燃料税、石油石炭税、電源開発促進税の増税は、消費税基準では、毎年 500 億円ずつ増税するのが限界である。環境税も、その基準で考えると 1%分程度増税することができるが、消費税など他の増税も実施するため、0.5%分ずつ程度に留めておく考える。

ただし、石油ガス税、航空機燃料税、石油石炭税、電源開発促進税は使途が一般財源ではないため、この増税分の財源が一般財源として使うことができるかどうかによって増税するか決定すべきである。

揮発油税は、自動車の排気ガスであったり、我々の歩く機会を減少させている側面があり、社会保障会計として扱うべきであると考ええる。

以上が、社会保障会計に含まれる部分である。

以下は、社会保障会計以外の普通税として扱われる部分である。

第 6 章 所得税増税

所得税は、累進課税が採用されており、「所得の再分配」として経済格差の緩和手段となっている。日本の所得税収等比 GDP 比は 5.8%であり OECD 加盟国では、24 位であり、かなり下位のほうである。

また、その中でも、住民税等は国民から薄く広く、税収を得ることができるので、増税は必要であると考えた。

所得税に対してどのように増税をするのか。

担税力の低い種類の税を増税すると反発は少ないと予測することはできるが、その分効果は薄い。一方、効果の高い種類の税を増税するとその分増税の実感があり、反発が強くなると予測することができる。

図表 3 所得税の税率区分ごとの税収

税率区分	課税所得	税率 1 % 引上げ 当たりの増収力	対象納税者数の 割合（累積）
45%	4,000万円～	約260億円	0.2%
40%	1,800万円～	約330億円	0.7%
33%	900万円～	約610億円	2.3%
23%	695万円～	約360億円	4.6%
20%	330万円～	約1,590億円	17.0%
10%	195万円～	約1,730億円	42.4%
5%	0円～	約6,940億円	100.0%

（出所）財務省資料を基に作成

上図から見てわかるように、低所得帯からの税収が大部分を占めているため、増税するのであればそのような所得帯による増収量の違いを踏まえなければならないが、負担を多く強いることになってしまう。

そこで、所得税の増税については、直接的な増税は実施しないと考える。ただし、日本には様々な控除特例があり、その中には数十年放置されており本来の意味を全うしているか不確かなもの

も多い。そこで、そういった特例措置を見直すだけでも増収につながるのではないか。

第 7 章 消費税増税

消費税は、商品・製品の販売やサービスの提供などの取引に対して広く公平に課税される税である。

2019 年経済協力開発機構（OECD）は、日本が十分に財政健全化を進めるためには、主に消費税で歳入を増やすことが求められると指摘し、20～26%まで引き上げることが必要であるとした。日本の債務残高の国内総生産（GDP）に対する比率は 226%で、36 の加盟国のなかで過去最高である。この比率を 2060 年までに 150%に低下させるためには、このくらい必要である。

さらに、日本の付加価値税対 GDP 比は 4.2%で極めて低く、引き上げることが必要であると考えた。

第一節 消費税とは

消費税は、商品の販売やサービスの提供などの取引に対して課税される税のことである。日本では、1989 年 4 月に消費税法によって 3%で導入され、1997 年 4 月に 5%、2014 年 4 月に 8%、2019 年 10 月に 10%に引き上げられた。

第二節 過去の増税が日本に与えた影響

今まで日本は消費税を増税する際に、3%から 5%、5%から 8%、8%から 10%というように

一回の増税で大幅に税率を上げてきた。その結果、消費税を 10%に引き上げた際には、GDP7.1%減という大幅な落ち込みを招いてしまった。また、総務省が発表した家計調査によると、2人以上世帯の平均消費支出は前年同月比 3.9%減となっており消費の冷え込みも招いてしまった。このような悪影響を与えてしまった結果、国民は消費税増税を極端に嫌うようになってしまったと考える。

第三節 消費税増税における解決策と成功例

第 2 節で見てきたように日本では、一回に大幅な増税を実行することによって消費への悪影響があるため、少しずつ増税することによってそのような悪影響を少なくすることができるという風に考えた。

実際にヨーロッパなどでは、細かく増税することで消費の落ち込みを回避、または、すぐに回復させている。

少しずつ増税する他の利点は、経済への悪影響が小さくなるために、追加財政によって補填や企業へのサポートの範囲を最小限にすることができる。また、国民の政治的理解を得るための歳出も抑えることができる。さらに、増税途中で瓦解するリスクが少なく不況に陥ったとしても、増税を持続することが可能である。

第四節 消費税増税の方法

実際に、消費税を少しずつ増税するとはどのくらい増税するのがよいのだろうか。

BPN パリバ証券経済調査本部長の河野龍太郎氏によると、日本の現在の経済力では、2年に一

度 0.5%の増税が妥当であると提言されている。

では、この増税をいつまで続けるべきであろうか。

増税をする目的は、財政の健全化である。このような増税政策は数十年単位の非常に長期の政策となり途中でどのような要因で財政が変動するかわからない。

そこで、一定の基準を設けて財政が健全であると判断できるまで増税するべきである。その「健全な財政」の判断基準とは、プライマリーバランスの黒字化、債務残高対 GDP 比の安定的な引き下げと財務省によって定められている。もしくは、その前に、安定的に増税ができないほど税率が上がってしまう場合であり、OECD が提言したような 20～26%というのは現在に日本では、現実的ではなく、いくら国民に必要性を訴えても国民理解を得ることは難しいだろう。よって、この場合は、さらに他の部分の増税によって賄わなければならない。

終わりに

本研究、提言では高齢化によって社会保障財源が逼迫している日本の状況を回復するため、同じ問題を乗り越えたフランスを参考にして日本に落とし込むことはできるかについて研究し、それに加えて過去の増税の影響を踏まえ改善した増税案を出した。

これが実現することで社会保障会計を独立させ問題と責任を明確化することができ、赤字を少なくとも軽減することが可能である。そして問題が明確化するため、その後の社会保障会計についての政策の見通しも立てやすくなり、「日本流 CSG」の増税額や、例に出したたばこ税、酒税の目的税としての増税額などについても根拠と先行きの透明感を持った提案ができるようになると思われるが、それについてはより詳しい研究が必要である。

引用・参考文献一覧

財務省

<https://www.mof.go.jp/>

総務省

<https://www.soumu.go.jp/>

厚生労働省

<https://www.mhlw.go.jp/>

フランス財政のシステムの変容と会計院

<https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/hermes/ir/re/26797/hogaku0130202450.pdf>

2_社会保障の財源を考えてみましょう

<https://hodaanren.doc-net.or.jp/kenkou/gkhtml/gktop/gk6s/gk6s2p/gk6s2p.html>

フランス社会保障財源の「租税化」

<https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19689203.pdf>

令和 2 年度社会保障関係予算

https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2020pdf/20200207110.pdf

東京財団政策研究所

<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3042>

アベノミクスの総括と菅新政権の課題：景気回復の長期化と生産性上昇の相克

<http://www.camri.or.jp/files/libs/1536/202011060817585894.pdf>

フランス社会保障財源の「租税化」

<https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19689203.pdf>

総務省

<https://www.soumu.go.jp/>

環境省

<http://www.env.go.jp/>

国税庁

[国税庁 \(nta.go.jp\)](http://nta.go.jp)

REUTERS ロイター

<https://jp.reuters.com/article/oecd-cons-tax-idJPKCN1RR025>