

社会保障・税一体改革を考える

東京財団シンポジウム

2011年3月1日

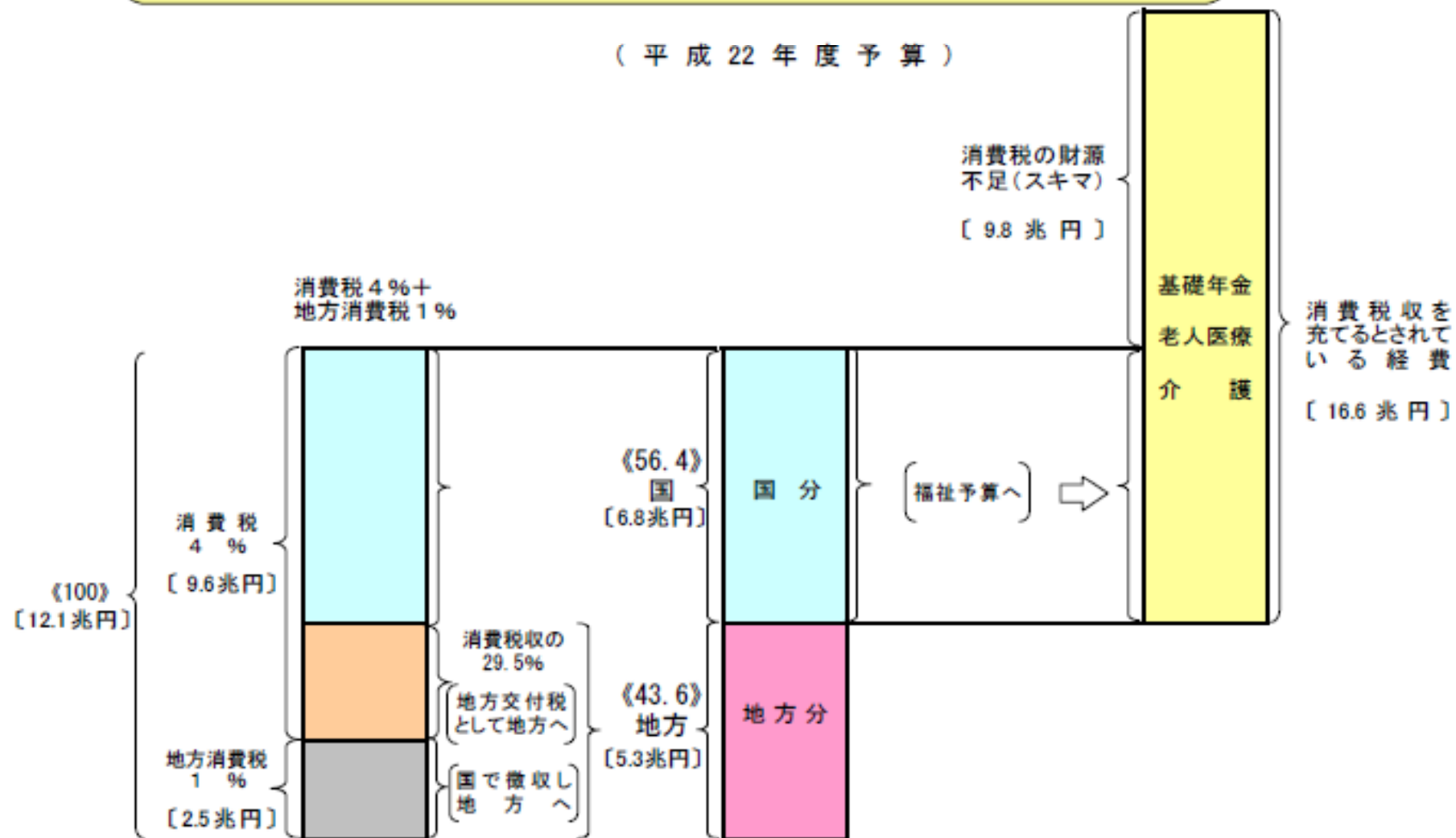
東京財団上席研究員・中央大学法科大学院
教授 森信茂樹

社会保障・税一体改革の論点と課題

- ・目標は、「社会保障の拡充と安定財源の確保」と「財政再建」前者は、高齢者3経費と国の消費税収の隙間である10兆円(消費税4%分)が一つの目安。
後者は、プライマリーバランス2020年黒字化が政府目標でそのためには26兆円(消費税率9%)の歳入増が必要
- ・しかし、「社会保障充実のためにはこのぐらいの財源が必要なので、それに見合う消費税を引き上げるという方式(請求書方式)」は取るべきではない。
- ・その理由は・・・
 - 第1に、社会保障の「効率化」を合わせ行う必要がある。
甘い年金制度の構築は、モラルハザード・金食い虫・世代間の不公平を拡大する。医療・介護の分野は、保険による負担増の余地あり。また、制度効率化も多々残っている。また、請求書方式は、行政の無駄を温存させる。
 - 第2に、長期にわたるデフレ経済で家計は傷んでいる。大幅かつ連続的な増税(予想)は、消費を一層冷え込ませる

消費税の使途

- 平成11年度から、予算総則上、消費税の収入(地方交付税交付金を除く)は高齢者3経費(基礎年金、老人医療、介護)に充てるとされている。
※予算総則とは、毎年度の財政運営に必要な基礎的事項等について定めるものであり、歳入歳出予算等とともに予算の構成要素として国会の議決対象。(憲法第86条、財政法第16、22条)
- 平成22年度の消費税の財源不足(スキマ)は、9.8兆円。

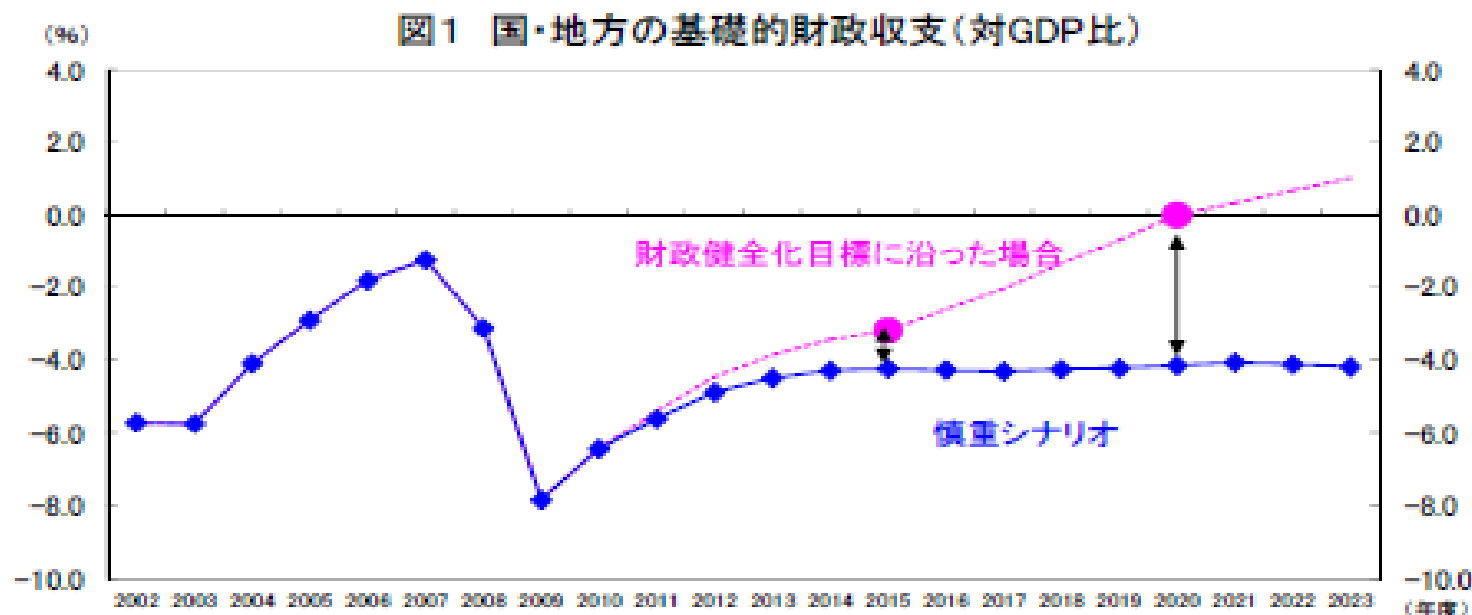


「慎重シナリオ(社会保障歳出は高齢化要因で増加)」と目標との関係

慎重シナリオにおける財政状況と財政健全化目標を比較し、どの程度の改善が必要かを検討。

(必要な収支改善幅)

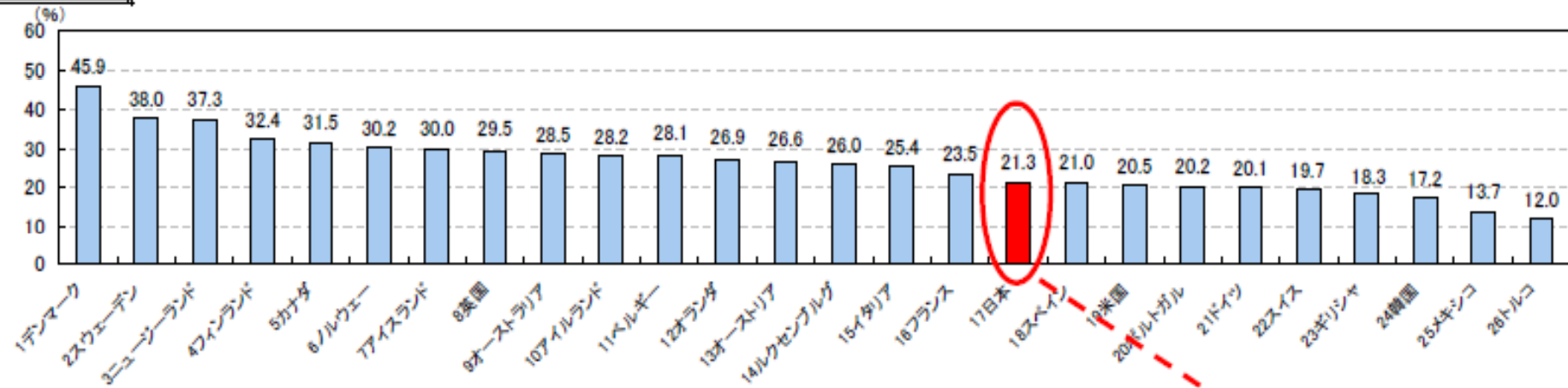
- ・ 「財政運営戦略」における国・地方の基礎的財政収支の目標を達成するために必要な収支改善幅は、2015年度でGDP比1.0%ポイント程度、2020年度で4.2%ポイント程度。それ以降、国・地方の公債等残高対GDP比を安定的に低下させていくためには、成長率と金利の相対的關係にも依存するが、国・地方の基礎的財政収支で4.2%ポイントを上回る収支改善幅が必要と見込まれる。
- ・ また、国の基礎的財政収支の目標を達成するために必要な収支改善幅は、2015年度でGDP比1.5%ポイント程度、2020年度で4.6%ポイント程度。
- ・ 必要な収支改善幅は、成長率が慎重シナリオに比べて高くなる場合にはより小さくなり、低くなる場合にはより大きくなることに留意が必要。
- ・ なお、上記を実現するために必要な政策対応の大きさは、政策対応に伴う経済への影響があり得るため、必要な収支改善幅を若干上回ることが考えられる。



OECD諸国の政府の租税収入（対GDP比）の推移

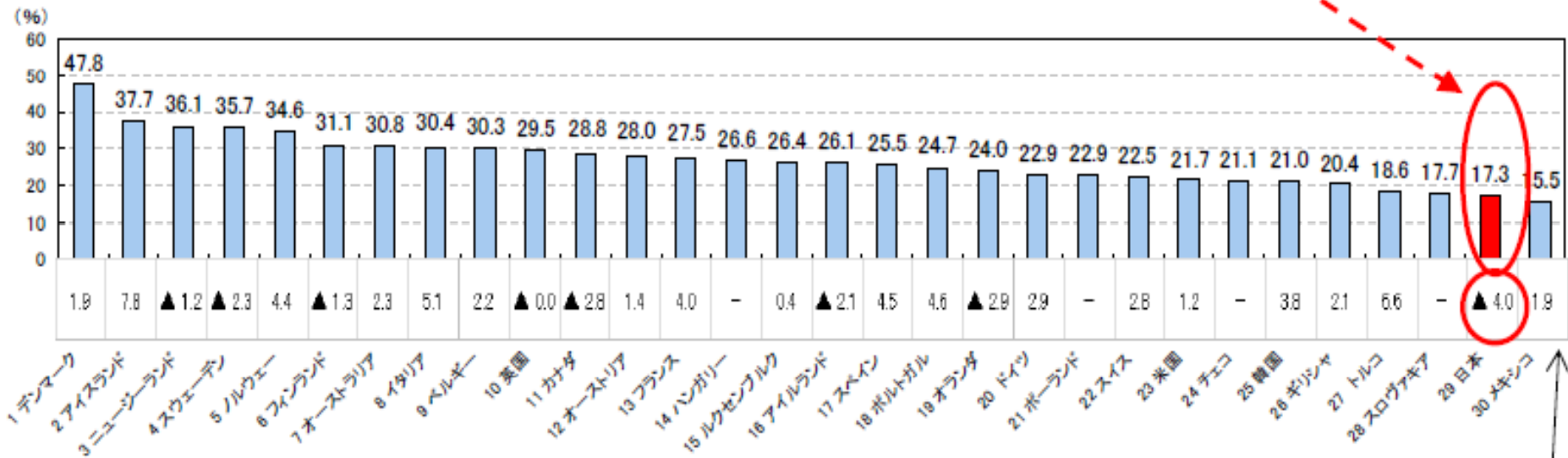
○我が国の租税収入（対GDP比）の水準は大幅に低下。対GDP比の下落幅はOECD諸国中最大。

1990年



2007年

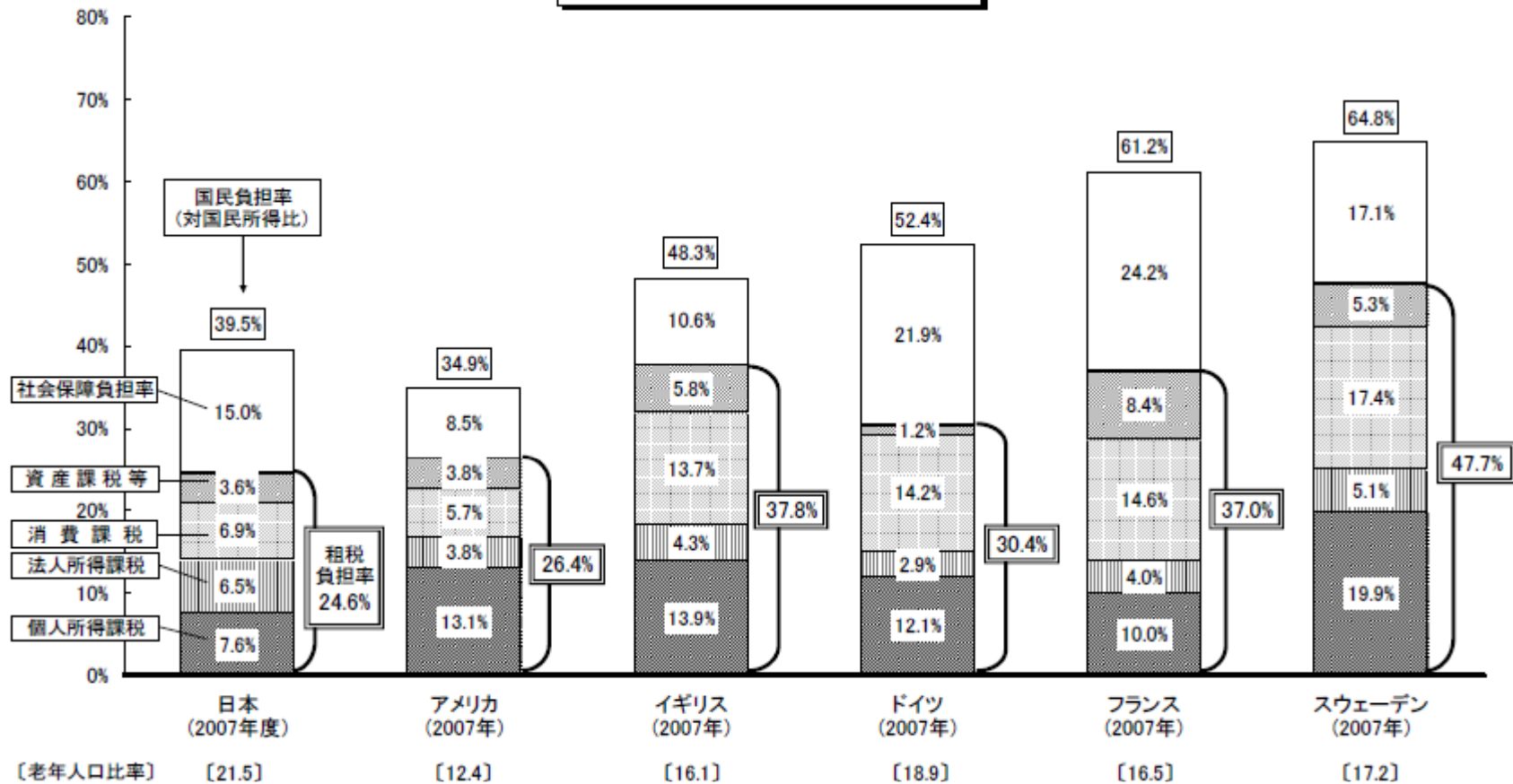
※日本は2008年度、メキシコは2006年の値



(出典) OECD「Revenue Statistics」、同「National Accounts 2009 vol. II」、内閣府「国民経済計算」等
 (注) 数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース。

1990年との差

国民負担率の内訳の国際比較

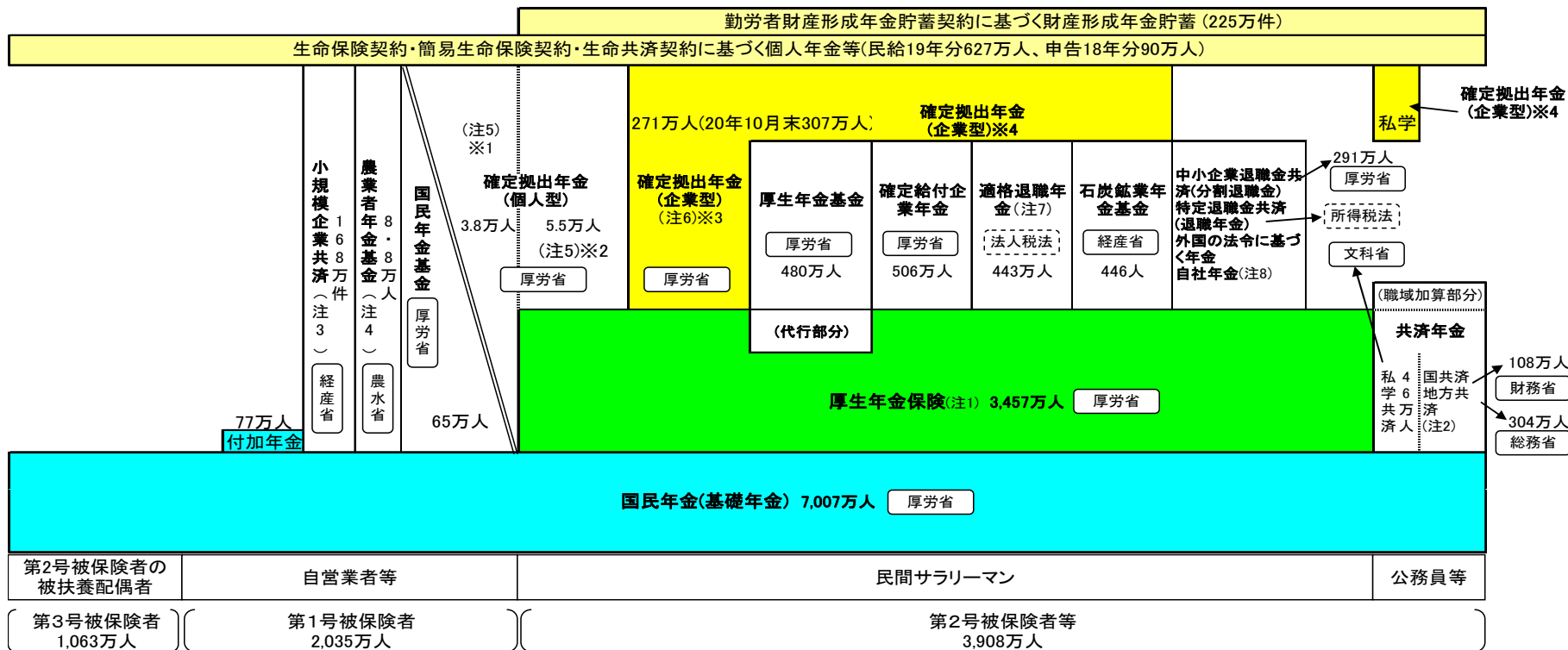


(注) 1. 日本は平成19年度(2007年度)実績、諸外国は、OECD "Revenue Statistics 1965-2008"及び同 "National Accounts 1996-2007"等による。なお、日本の平成22年度(2010年度)予算ベースにおいては、国民負担率:39.0%、租税負担率:21.5%、個人所得課税:7.2%、法人所得課税:3.4%、消費課税:7.1%、資産課税等:3.9%、社会保険負担率:17.5%となっている。
 2. 租税負担率は国税及び地方税合計の数値である。また所得課税には資産性所得に対する課税を含む。
 3. 四捨五入の関係上、各項目の数値の和が合計値と一致しないことがある。
 4. 老年人口比率については、日本は2007年の推計値(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成18年(2006年)12月推計)による)、諸外国は2005年の数値(国際連合 "World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database"による)である。なお、日本の2010年の推計値は23.1となっている。

年金改革の論点

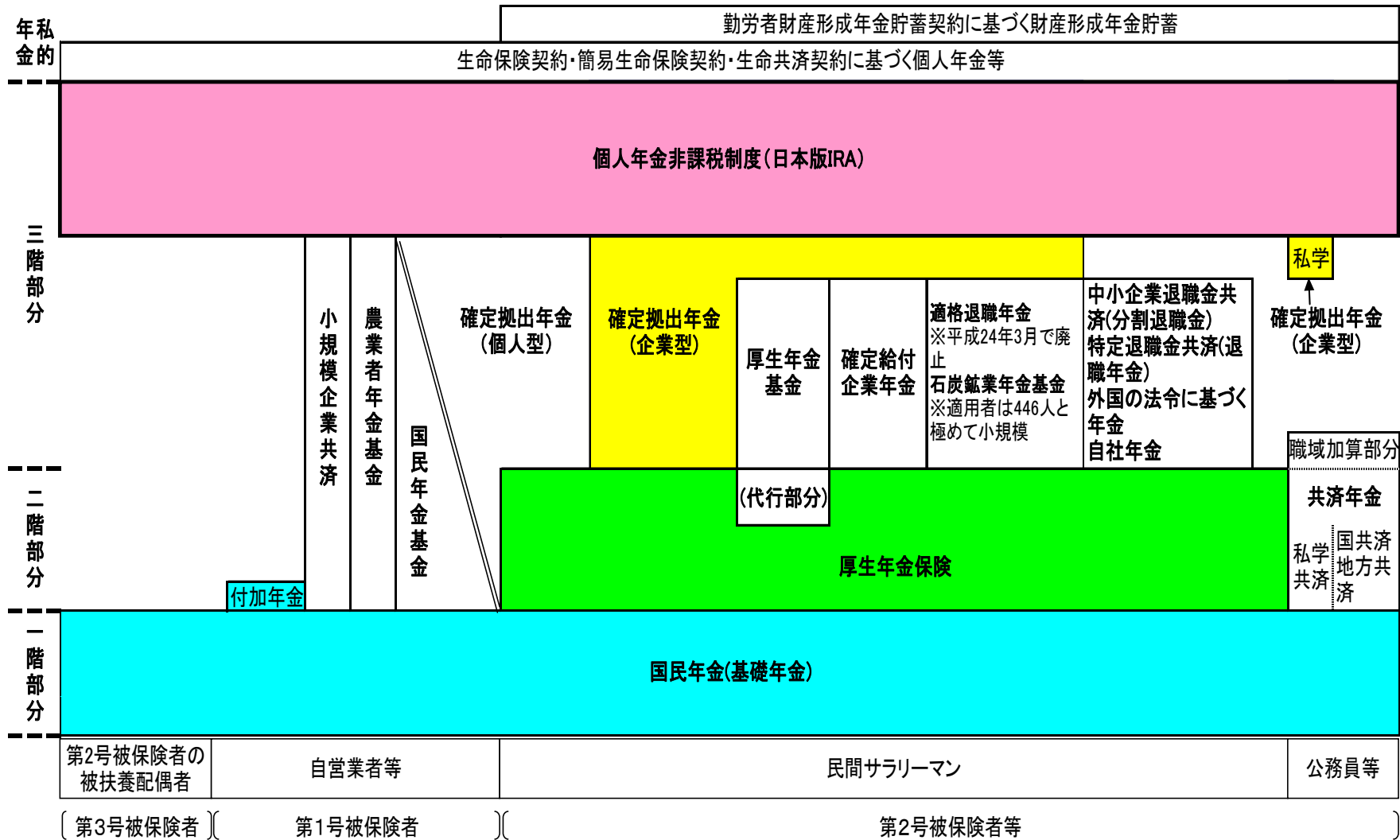
- 民主党2つの公約—「年金一元化」と「7万円の最低保障年金」は現実的か
- 公的年金の議論だけでなく、私的年金（企業年金・個人年金）の拡充策も自助努力という観点から重要
- 欧米では、公的年金の肥大化を避けるため、私的年金の充実を図ってきた
ドイツ・リースター年金、英国・ステークホルダー年金、米国・各種IRAの充実等
- わが国も、日本版IRAの創設等私的年金の充実を議論すべき。個人金融資産の活用にもつながる。

現行制度のイメージ



- (注1) 厚生年金保険のほか、①国民年金法等の一部を改正する法律(昭和60年法律34号)第5条(船員保険法の一部改正)の規定による改正前の船員保険法の規定に基づく年金、②厚生年金保険法附則28条(指定共済組合の組合員)に規定する共済組合が支給する年金がある。
- (注2) 共済年金のほか、①恩給、②旧令による共済組合等から年金受給者のための特別措置法(昭和25年法律256号)第3条1項(旧陸軍共済組合及び共済協会の権利承継)、第4条1項(外地関係共済組合に係る年金の支給)又は第7条の2第1項(旧共済組合員に対する年金の支給)の規定に基づく年金、③厚生年金保険制度及び農林漁業団体職員共済制度の統合を図るための農林漁業団体職員共済組合法等を廃止する等の法律(平成13年法律101号)附則の規定又は同法1条の規定による廃止前の農林漁業団体職員共済組合法の規定に基づく年金、④地方公務員等共済組合法第11章の規定に基づく地方議会議員の年金等がある。
- (注3) 小規模企業共済制度の加入者は、小規模の個人事業主及び小規模会社や中小企業団体の役員である。
- (注4) 旧農業者年金基金法に基づく農業者老齢年金を含む。
- (注5) 国民年金基金の加入者は、個人型の確定拠出年金に加入できる。また、厚生年金保険の適用事業所の事業主が、確定給付型企業年金も企業型の確定拠出年金も実施していない場合には、その事業所の使用される従業員は個人型の確定拠出年金に加入できる。
- (注6) 中小企業退職金共済制度、特定退職金共済制度等を実施している厚生年金保険の適用事業所の事業主は、企業型の確定拠出年金を実施することができる。
- (注7) 適格退職年金は、平成14年3月31日をもって廃止されている。ただし、既存の適格退職年金契約については、平成24年3月31日までに限り、厚生年金基金、確定給付企業年金、確定拠出年金及び中小企業退職金共済制度へ移行することができる。
- (注8) 自社年金は、過去の勤務に基づき基づき使用者であった者から支給される年金である。
- (注9) 確定拠出年金の拠出額は、個人型の確定拠出年金にあっては、国民年金基金の場合(※1)の加入者の拠出額は月額68,000円(年額816,000円)から国民年金基金の掛金等を控除した額、確定給付型企業年金も企業型の確定拠出年金も実施していない場合(※2)の加入者の拠出額は月額18,000円(年額216,000円)[21年度改正案:月額23,000円(年額276,000円)]であり、企業型の確定拠出年金にあっては、確定給付型企業年金を実施していない場合(※3)の事業主の拠出額は月額46,000円(年額552,000円)[21年度改正案:月額51,000円(年額612,000円)]、確定給付型企業年金を実施している場合(※4)の事業主の拠出額は月額23,000円(年額276,000円)[21年度改正案:月額25,500円(年額306,000円)]である。
なお、21年度改正案において、企業型の確定拠出年金において、拠出限度額の範囲内で事業主と同額までの個人拠出(マッチング拠出)が認められる。
- (注10) 加入者等の数は、平成20年3月末の数値である。ただし、共済年金は、平成19年3月末の数値である。(企業年金連合会「企業年金に関する基礎資料」(平成20年12月)による。)

日本版IRAのイメージ図 (平成22年8月4日金融庁金融税制調査会提出資料)



日本版IRA(個人型年金非課税制度)金融税制研究会 平成22年8月金融庁金融税制調査会提出資料

| 項目 | 内容 |
|-----------|---|
| 目的 | <ul style="list-style-type: none"> ●国民が国や企業に依存せず、自助努力で資産形成することを税制面から支援。 ●個人単位で資産を管理することで、企業倒産による影響やポータビリティの問題を解消。 ●企業間や世代内の不公平の問題を解消し、雇用形態の多様化（正規・非正規）にも対応。 ●国民共通の個人年金制度を整備しておくことで、現行複数に分散している3階部分を将来的に整理・統合する際の受け皿として設置。 |
| 適用対象者 | <ul style="list-style-type: none"> ●国内に住所を有する個人で、年齢が20歳以上65歳未満の者を対象とし、職業や所属企業の区別なく、一律に適用。 |
| 運用方法・対象商品 | <ul style="list-style-type: none"> ●金融機関に専用の口座を開設。 ●金融所得一体課税の対象に含めることを検討している金融商品を幅広く対象とする。 |
| 適用要件 | <ul style="list-style-type: none"> ●5年以上の管理・運用を行ったうえで、60歳以後、定期にわたって払い出しを行うことを金融機関との間の契約とする仕組み。 ●上記要件に違反した場合、払い出しをした日以前5年以内に生じた個人年金資産の運用益に対して遡及課税を実施（医療費や介護関連の支出といったやむを得ない場合は除く。） |
| 課税方法 | <ul style="list-style-type: none"> ●拠出時課税、運用時・給付時非課税のTEE型（Tは課税、Eは非課税）。 ●個人年金勘定において拠出をした金融資産から生ずる利子、収益の分配または差益等に対して非課税。 |
| 拠出限度額 | <ul style="list-style-type: none"> ●年間120万円程度を想定。「使い残し」は翌年以降に繰越し可能。 |
| 導入時期 | <ul style="list-style-type: none"> ●金融機関等におけるシステム開発期間を鑑みて、2012年以降を目途。 |
| 課題 | <ul style="list-style-type: none"> ●現行の3階部分の個人単位の年金制度と新制度の関係整理。 ●現行の3階部分の年金制度について、いつまでにどの制度を整理・統合するのかという具体的かつ現実的な工程表の作成。 ●年金原資を現在価値で新制度に移管できる仕組み等資産移行を円滑に進める方法の検討。 ●拠出方法を、「任意時期積立方式」とするか「定期積立方式」とするかについて、限度額管理のためのシステムの機能・費用と合わせて検討が必要。 |

消費税の課題

- 増税規模の問題
- 消費税引き上げのタイミング → 政令に委任しデフレ脱却宣言とリンクさせる
- 社会保障目的税と地方配分の問題（高齢者3経費の裏負担増だけか単独充実分も含めるのか）
- 最大の課題である逆進性対策（軽減税率か給付付き税額控除か、対策は何%から必要か）
- 益税とインボイスの導入
- タックスオンタックスー石油と消費税
- 住宅取得と消費税

軽減税率の問題点










- 1、軽減税率の範囲の困難性
とりわけ外食サービスと食料品
マクドナルド、宅配ピザの例
- 2、事業者の事務負担の増加
- 3、低所得者対策の効果への疑問
- 4、税率軽減分の価格低下が期待されず消費者不信を招く

世界の税制理論は「VATからGSTへ」

諸外国における食料品に対する軽減税率の適用例

贅沢品か否かの違い

【フランス】

| 標準税率 (19, 6%) | 軽減税率 (5, 5%) | 備 考 |
|---|---|---|
| <p><u>キャビア</u></p>  | <p><u>フォアグラ</u></p>  <p><u>トリュフ</u></p>  | <p>フォアグラ及びトリュフには、国内産業を保護するため軽減税率が適用される一方、キャビアには、高級品かつ輸入品であるため標準税率が適用されているといわれている。</p> |
| <p><u>マーガリン</u></p>  | <p><u>バター</u></p>  | <p>マーガリンに軽減税率が適用されないのは、バターを製造する酪農家を保護するためといわれている。</p> |
| <p><u>普通のチョコレート</u></p>  | <p><u>板チョコ</u></p>  | <p>昔、チョコレートは高級品だったため、原則として標準税率が適用されるが、板チョコ等には軽減税率が適用される。</p> |
| <p><u>カカオ含有量 50%以上のチョコレート製品</u></p>  | <p><u>カカオ含有量 50%未満のチョコレート製品</u></p>  | <p>チョコレート製品については、カカオの含有量によって異なる税率が適用される。</p> |

(出所) 各国聞き取り調査等に基づく。

外食と食料品の違い

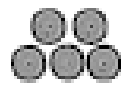
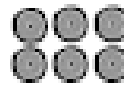
【イギリス】

| 標準税率 (17, 5%) | 軽減税率 (0%) | 備 考 |
|--|--|---|
| <p><u>フィッシュ&チップスやハンバーガーなど温かいテイクアウト商品</u></p>  | <p><u>デリカテッセンなどスーパーの惣菜</u></p>  | <p>イギリスでは、外食サービス(標準税率)と食料品(軽減税率)との区分けの指標として、「気温より高く温められたかどうか」が採用されている。</p> <p>なお、フィッシュ&チップス惣菜は、スーパーの惣菜は雑合品であるとして、左記の取扱いに反発している。</p> |

【ドイツ】

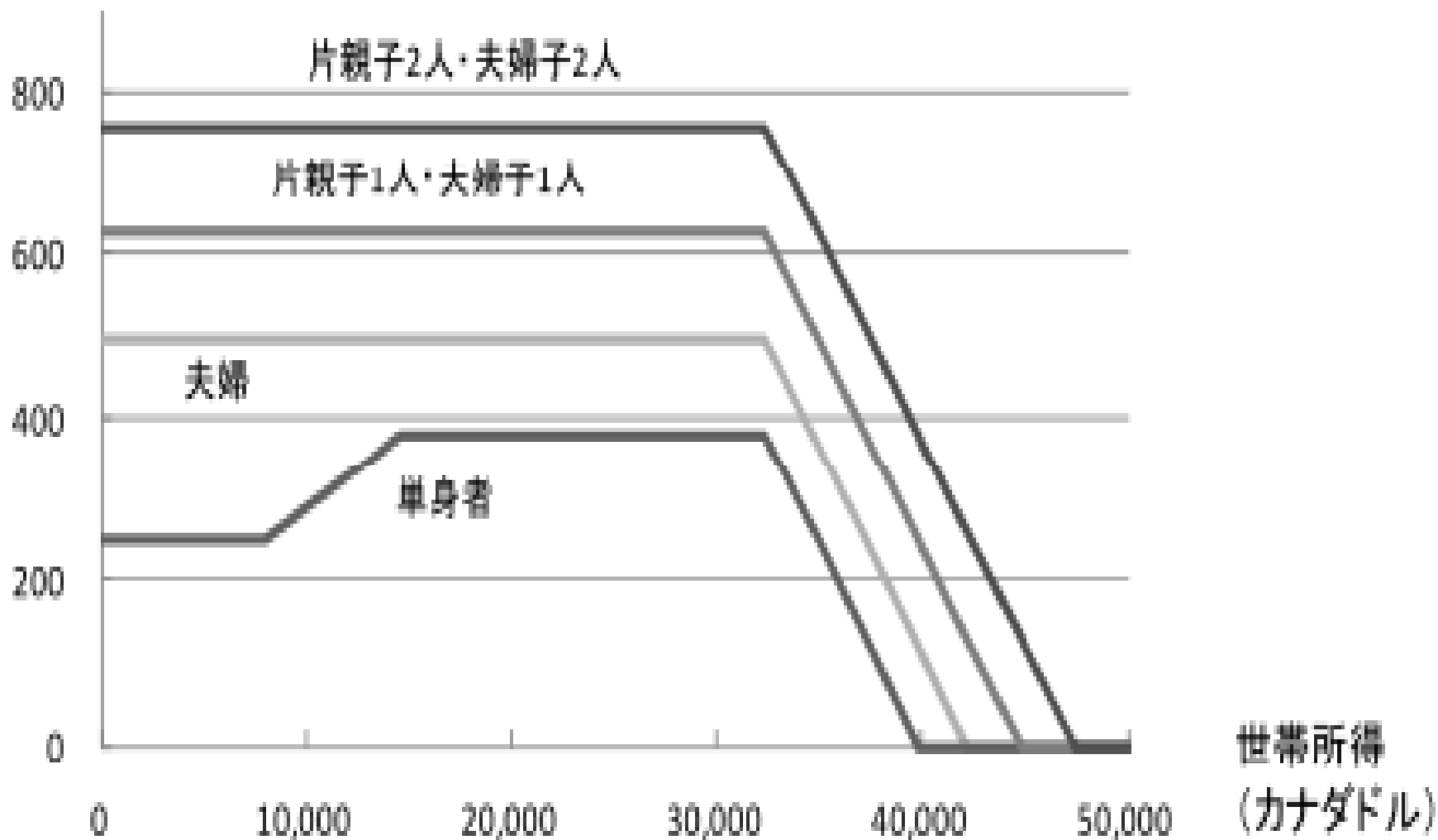
| 標準税率 (19%) | 軽減税率 (7%) | 備 考 |
|---|---|---|
| <p><u>ハンバーガー</u> (店内飲食用)</p>  | <p><u>ハンバーガー</u> (持ち帰り用)</p>  | <p>同じファーストフードのハンバーガーであっても、店内飲食用と持ち帰り用とで異なる税率が適用される。</p> |

【カナダ】

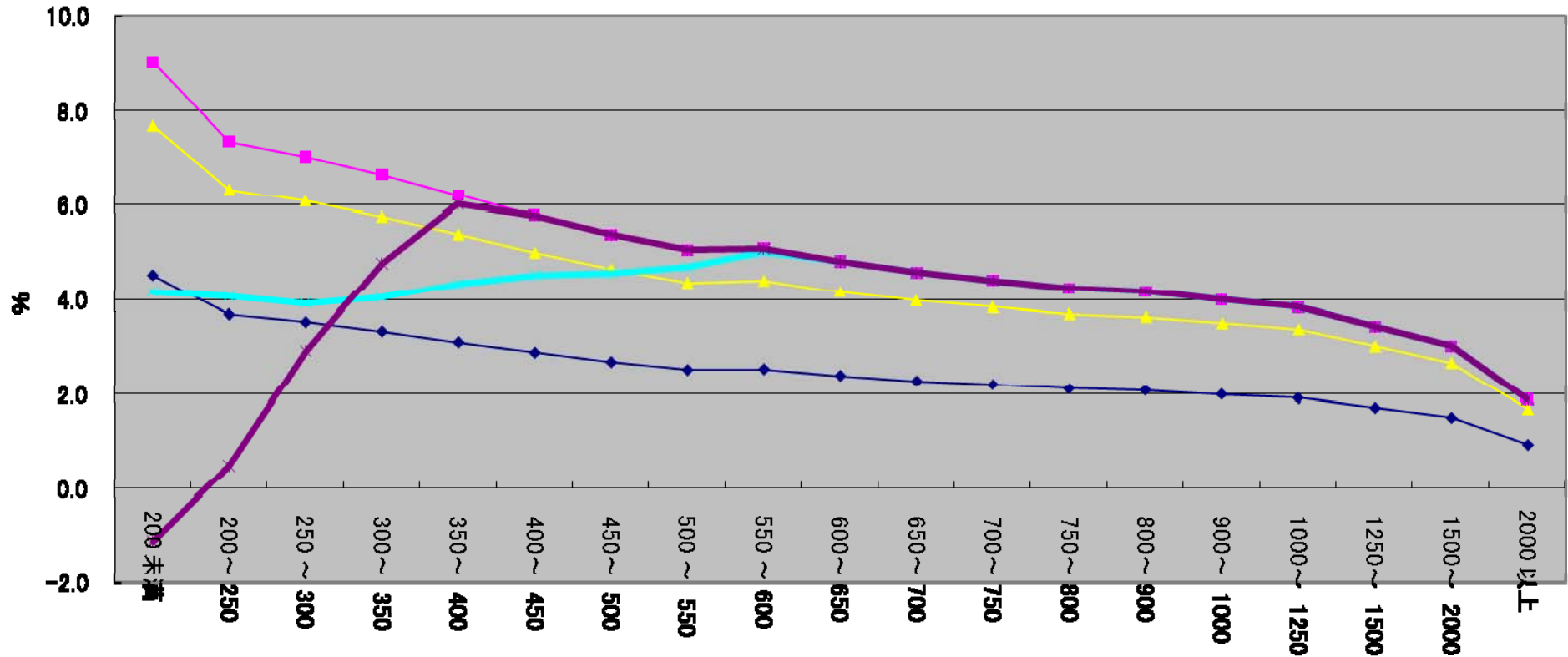
| 標準税率 (5%) | 軽減税率 (0%) | 備 考 |
|---|---|---|
| <p><u>ドーナツ</u> (5個以下)</p>  | <p><u>ドーナツ</u> (6個以上)</p>  | <p>カナダでは、ドーナツなどのお菓子について「その場ですぐに食べるかどうか」を、適用税率を区分けする指標としている。</p> <p>販売個数が少ない場合(5個以下)には、その場で食べるものとみなして標準税率が適用される。</p> |

カナダのGSTクレジット(2010年1月時点)

控除税額(カナダドル/年)



年間収入に占める消費税割合(税率10%)
 全国消費実態調査(H16年度)



年間世帯収入

- ◆ 現行制度(税率5%)
- 税率10%(一律)
- ▲ 食料品5%据え置き
- ◆ 消費税税額控除(ケース1)
- ◆ 消費税税額控除(ケース2)

マーリーズレビューは、英国のVATについて、ゼロ税率や非課税の廃止、給付付き税額控除への変更を提言

廃止は低所得者層への負担が大きいが(図1)、パッケージで、ミーンズテスト付きの給付や税額控除の額を15%上昇させれば、平均で第3分位の所得階層までが負担減となり(図2)、さらに110億ポンドの財源が浮く。

Figure 1: Tax losses from unifying VAT rates at 17.5 percent

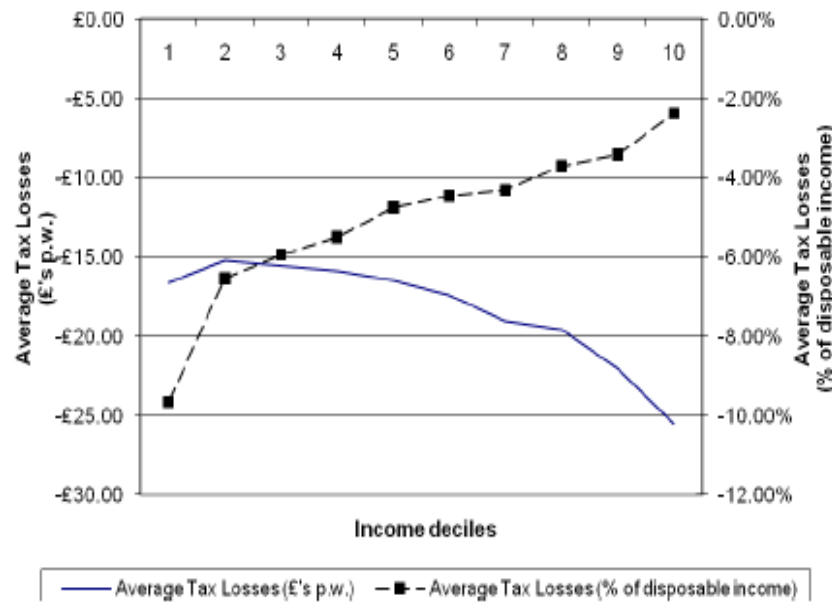
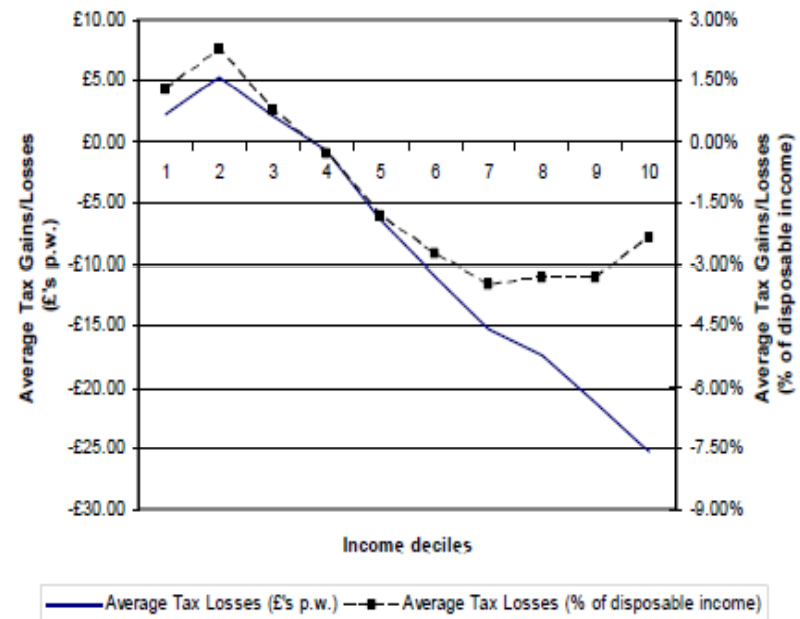


Figure 2: Distributional impact of the reform package



Note: Income decile groups (1=poorest, 10=richest) are derived by dividing all households into 10 equal-sized groups according to disposable income adjusted for household size and composition using the McClements equivalence scale.

Source: IFS calculations using the IFS tax and benefit microsimulation model, TAXBEN, run on updated data from the 2005-06 Expenditure and Food Survey.

“Reforming the Tax System for the 21st Century” Value added tax and taxes The Mirrlees Review 2009

社会保障・税に関わる番号制度(平成23年度税制改正大綱)

- 1、社会保障・税に関わる番号制度(以下「番号制度」といいます。)
)は、主として給付のための制度であり、①真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障の充実とその効率化を図りつつ、②国民の負担の公正性を担保し、制度に対する国民の信頼を確保するとともに、③国民の利便性の更なる向上を図るために不可欠なインフラとして可能な限り早期に導入することが望ましいものと考えます。
- 2、スケジュールについては、「社会保障改革の推進について」(平成22年12月14日閣議決定)に基づき、来年1月を目途に基本方針をとりまとめ、さらに国民的な議論を経て、来秋以降、可能な限り早期に関連法案を国会に提出できるよう取り組むこととしています。今後、このような方針に即し、早期の制度導入に向け、実務検討会を中心に速やかに検討を進めます。

主要国における法定資料制度の概要(個人)

未定稿

| | 日 本 | アメリカ | オーストラリア | イギリス | フランス |
|---------------|-----|------|---------|------|---------------|
| 納税者番号 | × | ○ | ○ | × | × |
| 金融所得 | | | | | |
| フ | | | | | |
| ・ 利子 | × | ○ | ○ | ○ | ○ |
| (源泉分離課税) | | | | | |
| ・ 配当 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| ・ 株式譲渡 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 口 | | | | | |
| 事業所得 | × | × | × | × | × |
| 給与所得 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 不動産譲渡 | ○ | ○ | × | ○ | × |
| 国内送金、預金の入出金 | × | ○ | × | × | × |
| 海外送金 | ○ | ○ | × | × | × |
| | | | | | (但し、記録保存義務あり) |
| 金融資産 | | | | | |
| ス | | | | | |
| ・ 預貯金口座開設 | × | × | ○ | × | ○ |
| (但し、記録保存義務あり) | | | | | |
| ・ 株式保有 | × | × | × | ○ | × |
| ツ | | | | | |
| 不動産 | × | × | × | × | × |
| ク | | | | | |
| 貴金属 | × | × | × | × | × |
| 海外資産 | × | ○ | × | ○ | ○ |

- (注) 1. 「法定資料」とは、取引の内容等を記載した資料を税務当局に提出することを義務付けている資料をいう。
 2. 上記法定資料の有無は、主なものについて記載しており、一部の提出省略範囲等があることに留意する必要がある。
 3. イギリスにおいては、納税者番号制度はないが、国民保険番号(National Insurance Number)が税務目的の一部用いられている。
 法定資料の提出義務者は、税務当局の求めに応じて、法定資料を提出しなければならない。
 4. ドイツには、法定資料制度は原則として存在しないが、代替的役割を果たし得る制度として、関係者の情報提供、官庁間の相互協力、裁判所及び連邦、自治体の諸官庁の課税情報の通知義務がある。

消費税増税幅は現実的に

- 少子化も含めた社会保障の安定財源を確保しつつ財政再建を進めようとするれば、2015年5%引き上げ、2020年に10%引き上げ(消費税率20%)ではならず、歯止めない消費税率の引き上げになる。
- 一方、デフレ経済で家計は傷んでいる。増税継続となれば貯蓄の積増し・消費削減。行政側は、歳出削減の緩みによる無駄の温存。
- 「社会保障・財政削減に必要な財源を消費税引き上げで」という請求書方式では経済・家計が持たない。
- 2015年までに5%引き上げ、たとえば、年金改革で1%+ α 、医療・介護・少子化で1%、地方消費税で1%- α 、財政再建1%、残りは社会保障の効率化等歳出削減努力、というのが現実的な姿か。

税制改革議論の進め方

- 税と社会保障の一体改革は選択肢の提示

- 超党派の協議会

米国では大統領の下に超党派の委員会を設置し選択肢を作り政治が選択。

わが国でも、消費税は国会を活用した実績ありー平成3年消費税見直しは両院合同協議会で結論、平成6年からの消費税率引き上げは、税制改革法附則が細川内閣から村山内閣へつないだ。(附則は、法律なので、国会をも拘束する)

- 所得税法附則104条。「消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」と義務付け