

コロナ収束後に向けて、「社会保障の再構築」と「税のデジタル化」の議論を深めよ

法政大学教授

小黒一正

現在、第 8 波が到来中だが、ワクチン接種や治療薬の開発が進み、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う問題も収束の目途がついてきた。いずれ第 9 波や第 10 波も到来すると思われるが、この問題も徐々に我々人類が制御可能な領域に誘導できるだろう。防衛費増額の問題もあるが、そのとき、我々はコロナ前に直面していた最も大きな問題に再び直面するはずだ。それは、財政・社会保障の問題である。

その理由は、日本の財政が先進国で最悪の水準にあり、政府債務の累増が止まらないためである。いまは日銀による大規模な金融政策により金利が概ねゼロのため、国債残高の利払いといった政府債務のコストが顕在化していないが、足元では資源価格高騰や円安が進行しており、いつまでも金利を抑制できるとは限らない。日銀が市場から国債を買い取っても、その対価として「日銀当座預金」という負債(超短期の“国債”)を提供しており、政府と日銀を一体で見れば、政府債務の総量は何も変わっておらず、金利が上昇すれば巨額の債務コストが顕在化する。

1. 日本の財政を圧迫する社会保障 将来負担減らす改革を

危機が顕在化する前に財政再建の目途をつけておくことが望ましいが、財政再建を達成するための本丸は社会保障改革といっても過言ではない。

改革議論の「たたき台」となる試算は既に存在する。それは、2018 年5月に政府が公表した社会保障給付費の将来試算だ。この試算のうち名目 GDP 成長率が 1%程度の低成長ケースでは、2018 年度に対 GDP 比で 21.5%であった社会保障給付費は 2040 年度に約 24%になり、給付費は約 2.5%ポイント増加する。

消費税率を 1%引き上げると概ね GDP の約 0.5%分の税収増が見込めるため、この給付費の伸び(2.5%ポイント)を仮に消費税のみで対応すれば約5%の引き上げが必要となる。加えて、現在の財政赤字の縮小を目指すならば、40 年度の消費税率は 22%にまで引き上げなければならない。

社会保障財政の持続可能性を高めるために必要な負担を国民全体で分かち合うことは当然だが、コロナ危機で傷ついた人々や企業に対する配慮もある。また、低成長で賃金も伸び悩んでおり、現役世代の負担にも一定の限界があるのは明らかだろう。2040 年に向けて人口減少・少子高齢化は一層進むが、目前に差し迫る超高齢社会を前に改革のデッドラインは刻一刻と迫っている。いま最も必要なのは「社会保障の再構築」であり、一定の痛みを伴う改革は避けられないが、その痛みを少しでも緩和する制度改革の「仕掛け」も求められる。

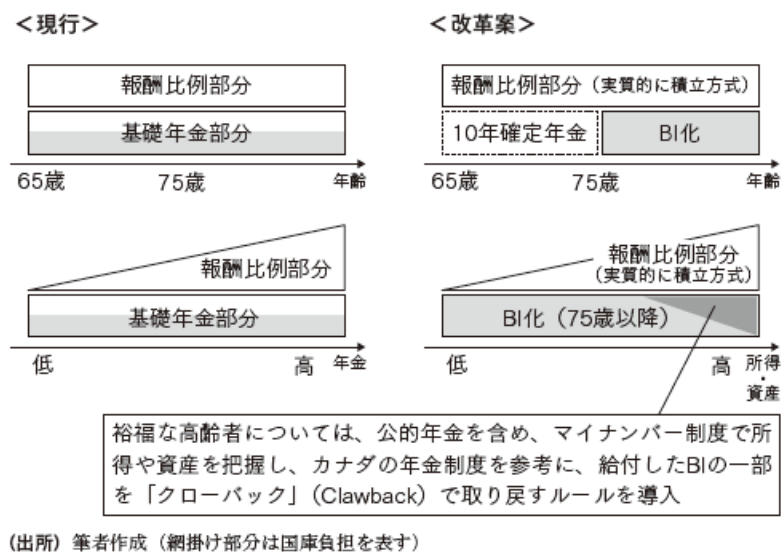
以下では、拙著『日本経済の再構築』(日本経済新聞出版社)の政策提言をベースに、社会保障給付費の大部分を占める「年金」(35.8%)「医療」(35.3%)の具体的な改革案の方向性を示しておこう。

2. 「リスク分散」と「再分配」を切り分け、年金制度の防貧機能を維持せよ

まず、年金制度の改革案だ。財政再建は不可避だが、それだけが目的であってはならない。日本の年金制度が抱える課題は「急増する貧困高齢者への対応」と「世代間格差の改善」であり、これらの課題も同時に解決する制度的な「仕掛け」の確立が急務だ。

解決に必要なのは、①公的年金の1階部分(基礎年金)を完全に税方式化し、②公的年金の2階部分(報酬比例部分)を保険料で賄う積立方式に移行する改革案だろう。

図1:年金改革案のイメージ



そもそも年金の本来目的は寿命の不確実性に対する「リスク分散機能(保険)」だが、労働所得を失った高齢者の防貧機能も果たすため、公費投入による「再分配機能(税)」を備えている。改革には哲学も重要で、公費投入を抑え、かつ両者の機能を活かすにはそれぞれの機能を切り分け、裕福な高齢者の基礎年金部分への公費投入は一部カットし、公費は本当に困っている高齢者に集中投下すべきだ。

2004年に導入された「マクロ経済スライド」によって年金の給付水準は徐々に低下する。当初の予定よりも調整が遅れており、現役世代(男性)の平均賃金と比較して、基礎年金が将来的に約3割も目減りする可能性が高い。これは低年金の高齢者が急増する可能性を意味するが、その救済に①は必要となる。雇用期間の延長や資産運用などによる貯蓄(私的年金)も重要だが、そういった自助機能を備えられなかった高齢者の貧困が一気に加速する可能性も高い。

解決策(①)で問題なのは財源だが、75歳以上の基礎年金での税方式化に限れば、それは消費税を数パーセント引き上げることで実現可能だ。財源を節約し、世代内の再分配を強化するため、裕福な高齢者の基礎年金の一部を若干カットするクローバックの仕組みも導入することが望ましい。

むしろ、実現可能性で大きく意見が分かれるのが、②の積立方式への移行問題だろう。現在の

年金制度は、現役世代が支払った保険料を財源に引退世代に年金を給付する「賦課方式」と呼ばれる仕組みになっており、少子高齢化が進むほど、年金の受益と負担に関する世代間の格差が拡大する。この解決には、賦課方式年金をやめ、積立方式に移行するしかない。

しかしながら、積立方式に移行する場合、現役世代は自らの老後のために積立を行うことで将来に年金を受け取ることができるが、いまの引退世代は年金を受け取れなくなってしまう。それでは引退世代が困るから、1) 現役世代は自らが老後に受け取る年金のために積立を行うほか、2) 引退世代の年金給付分の負担も抛出しなければいけない。これを「二重の負担」問題といい、この問題のために積立方式への移行は不可能という意見があるが、これは誤解だ。

まず、2)の給付分を賄うためには、国債発行で財源を調達すればいい。2019年の年金財政検証レポートによると、その場合に必要な財源の総額は1110兆円となるが、100年間で返済するならば、数パーセントの消費増税で処理できる。しかも、基礎年金の財源の半分は公費(消費税)、残り半分は保険料のため、公的年金の1階部分(基礎年金)を税方式にする場合、保険料負担分は減税できるので、大幅な増税せずに対応が可能だ。

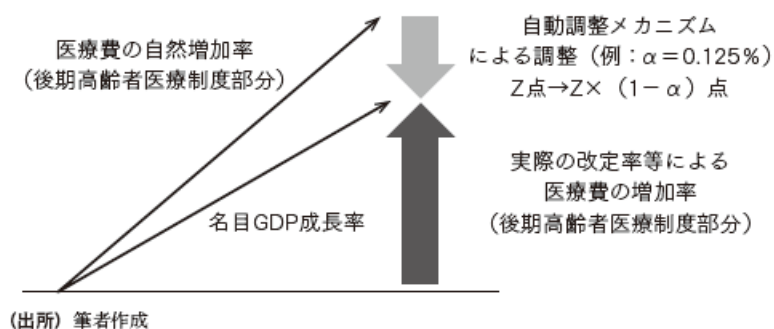
また、1110兆円の国債発行も一度に行う必要はなく、毎年、年金給付に必要な分だけの財源を調達すればよいため、その場合は数十兆円の発行で済むという視点も重要だ。しかも、詳しい説明は省略するが、1)で自らの老後のために抛出して積み立てた財源を一時的に、2)に流用すれば、国債発行をせずに、積立方式への移行も可能となる。

3. 年金同様、医療分野にも将来変化に対する自動調整メカニズムを組み入れよ

もう一つは、医療の改革案だ。公的医療保険制度は基本的に国民皆健康保険による相互扶助を基本としているが、75歳以上の一人当たり医療費は65歳未満世代の概ね5倍となっている。このため、高齢化の進行に伴い医療費に膨張圧力がかかるが、その際に最も問題となるのは75歳以上の高齢者が加入する「後期高齢者医療制度」である。

同制度の財源のうち加入者(75歳以上世代)の保険料で賄われているのは僅か1割で、約4割が現役世代の保険料からの支援金、約5割が公費で賄われており、今後高齢化が進めば現役世代の負担は右肩上がりに増加してしまう。

図2: 医療版マクロ経済スライドのイメージ



そのため、この後期高齢者医療制度の診療報酬に04年の年金改革で導入した「マクロ経済ス

ライド」と似た仕組みを導入し、医療費の伸びを潜在的な経済成長率の範囲に留めるよう、現役世代の人口減や平均余命の伸びなどを勘案した調整率を定め、その分だけ全体の総額の伸びを抑制する制度的な「仕掛け」が必要となる。

この調整として最も有効な仕掛けは、75歳以上の診療報酬において、ある診療行為を行った場合に前年度Z点と定めている全ての診療報酬項目の点数を、今年度では「 $Z \cdot (1 - \text{調整率})$ 点」と改定する方法だ。自己負担は診療報酬に比例するため、診療報酬を抑制しても75歳以上の自己負担(窓口負担)が基本的に増加しない。

しかも、既述の将来試算(社会保障給付費)によると、約20年間で医療費等は約2.5%ポイント(年間平均0.125%)の上昇で、この増加を抑制する調整率は年間0.125%に過ぎない。なお、この自動調整メカニズムは、医療費の「伸び」を抑制するのが目的であり、医療費の「総額」をカットするものではなく、痛みも少ない。例えば、2020年度における診療報酬本体の改定率は0.55%増であったが、医療版マクロ経済スライドを導入すると、改定率は $(0.55 - \beta)\%$ 増となるはずだ。 $\beta=0.125\%$ であれば、診療報酬本体の改定率は0.425%となる。

いずれ人口減少が加速し高齢者数が減少する段階になると医療需要にも減少圧力がかかると思われるが、このメカニズムの下では、中長期的に医療費を潜在的な経済成長率に沿って伸ばすことも可能となる。また、現役世代の負担力が下がった場合においても、その負担力の範囲内で必要な給付額を維持するために、薬価制度や健康保険、診療報酬の効率的な在り方など、医療制度全体を不断に見直すきっかけも与えてくれる。

4. ICTなどの最先端テクノロジーも利用し、透明かつ簡素な政府を構築せよ

以上の改革のほか、デジタル政府の構築も重要だ。2021年9月1日にデジタル庁が発足し、行政事務のデジタル化等も動き始めているが、デジタル政府構築の目的は単なる行政手続きの電子化ではない。

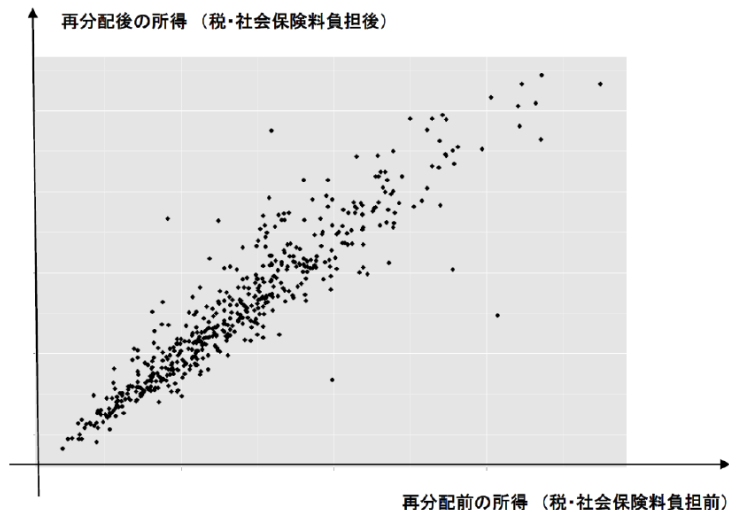
行政手続きの電子化は「手段」に過ぎず、デジタル政府を構築する本当の「目的」はより質の高い行政サービスの提供にある。OECD等での専門的な議論では、デジタル政府はNPMの進化系(エビデンスに基づく政策)であり、民間の経営手法等を積極的に導入しながら、効果的・効率的な行政運営の提供を目指すものに位置付けられている。すなわち、限られた財源の下、最新のデジタル技術を用いて、行政サービスに対する国民の様々なニーズや選好をデータから迅速かつ的確に把握し、政策のアウトカムを共有しながら、行政サービスの改善に関する制度設計に活用することが本当の目的である。

では、財政分野ではデジタル政府の構築で何を指すべきか。まず、財政の3機能は「資源配分機能」「再分配機能」「経済安定化機能」の3つだが、この論考では「再分配機能」に注目してみよう。そもそも、再分配機能が目指すべきものは「確実な給付と公平な負担」だが、デジタル技術の活用により、それがより高い精度で実現可能となりつつある。その鍵を握るのが、「再分配の可視化」「タイムリーな所得情報」「プッシュ型・行政サービス」という視点だ。

まず、再分配の可視化とは何か。そもそも、我々は再分配の全体像を正確に把握できていない。

例えば母子家庭の約 5 割は貧困との指摘があるが、生活保護についても捕捉率が 2 割程度しかないという研究報告もあり、真に救うべき人々が救済できない一方、無駄な給付も多い。

図表3:「再分配の可視化」のイメージ



(出所) 拙著『日本経済の再構築』(日本経済新聞出版社)から転載

無駄な給付は増税の賛否にも影響を及ぼしている。例えば、OECD の「格差は拡大しているか」というレポートでは、現金給付や税負担等の観点から、所得の最も低い階層に対する所得再分配を 2000 年半ばで国際比較しており、日本はアメリカ並みの再分配しかしていないことが読み取れる。

図表 1-8 所得の最も低い階層に対する再分配 (2000 年代半ば)

	政府部門から家計に対する移転			家計による直接税や社会保険料の負担			ネットの移転 ③-⑥ 最下層に対する
	所得への平均 ①	移転+家計の可処分 所得の総額 ②	最下層に対する移転+家計の可処分所得の平均 ③ ①・②/100	直接税等の負担+家計の可処分所得の平均 ④	負担の総額 ⑤	最下層の負担+負担の総額 ⑥ ④・⑤/100	
オーストラリア	14.3	41.5	5.9	23.4	0.8	0.2	5.8
オーストリア	36.6	13.9	5.1	33.4	5.4	1.8	3.3
ベルギー	30.5	24.1	7.3	38.3	3.9	1.5	5.8
カナダ	13.6	25.7	3.5	25.8	2.3	0.6	2.9
チェコ	24.3	23.0	5.6	21.6	3.5	0.8	4.8
デンマーク	25.6	36.0	9.2	52.5	6.1	3.2	6.0
フィンランド	14.4	32.9	4.7	30.1	4.0	1.2	3.5
フランス	32.9	16.2	5.3	26.0	5.6	1.5	3.9
ドイツ	28.2	17.4	4.9	35.5	2.1	0.7	4.2
アイルランド	17.7	30.8	5.4	19.4	0.9	0.2	5.3
イタリア	29.2	12.6	3.7	30.2	1.8	0.6	3.1
日本	19.7	15.9	3.1	19.7	6.0	1.2	2.0
韓国	3.6	24.9	0.9	8.0	5.8	0.5	0.4
ルクセンブルク	30.6	13.9	4.3	23.8	5.9	1.4	2.8
オランダ	17.1	31.5	5.4	24.7	3.4	0.8	4.5
ニュージーランド	13.0	34.0	4.4	29.0	1.8	0.5	3.9
ノルウェー	21.7	27.7	6.0	33.2	4.6	1.5	4.5
ポーランド	35.8	9.0	3.2	27.7	6.0	1.7	1.6
スロバキア	26.0	19.0	4.9	20.0	5.0	1.0	3.9
スウェーデン	32.7	25.9	8.5	43.2	6.5	2.8	5.7
スイス	16.0	29.2	4.7	36.0	12.4	4.5	0.2
イギリス	14.5	31.4	4.6	24.1	1.7	0.4	4.1
アメリカ	9.4	24.8	2.3	25.6	1.6	0.4	1.9
OECD-23	22.0	24.4	5.4	28.3	4.2	1.2	4.2

(出所) OECD (2008) "Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries" から抜粋

実際、現金給付と負担の差額でみて、所得が最も低い階層への再分配(対、家計の可処分所得)はオーストラリア 5.8%に対し、日本 2%・アメリカ 1.9%である。

この理由は 2 つある。まず、家計全体が政府から受け取る現金給付の総額(対、家計の可処分所得)はオーストラリア 14.3%、日本 19.7%であり、日本の値はオーストラリア以上だが、その移転総額のうち所得の最も低い階層に配分する割合はオーストラリアが 41.5%に対し、日本は 15.9%しかない。

また、家計全体が政府に支払う税金や社会保険料の総額(対、家計の可処分所得)はオーストラリア 23.4%、日本 19.7%であり、日本の値はオーストラリア並みだが、その支払総額のうち所得の最も低い階層が負担する割合は日本が 6%に対し、オーストラリアは 0.8%しかない。すなわち、オーストラリアの再分配は本当に困っている人々に集中投下する仕組みだが、日本はそうになっておらず、非効率な再分配を行っている。

5. 税のデジタル化とプッシュ型行政サービスの重要性

以上のファクト(事実)が国民に認識されないのは、「再分配の可視化」の基礎となる情報が不足しているからだが、この解決に必要なものが「タイムリーな所得情報」の収集であり、その基盤が「税務執行に関するデジタル化」である。

2020 年 4 月頃に政府がコロナ危機対応で検討した現金給付もそうだが、日本で的確かつ迅速な給付が不可能な最大の理由は、政府が国民の所得再分配前の所得情報をタイムリーな形で把握する手段が存在しないためである。

例えば、イギリスでは「税のデジタル化」(Making Tax Digital)を進めており、2013 年以降、給与所得者の所得税に関する「リアルタイムの情報化」(RTI)を実現している。イギリスでは日本の源泉徴収制度に類似した「PAYE」と呼ばれる仕組みがあり、この RTI 制度に基づき、歳入関税庁(日本の国税庁に相当)公認のソフトウェアを用いて、給与が支払われる時点ごとに、雇用主は各従業員の「給与支払報告」(例:給与支払額や源泉徴収額・保険料に関する情報)を歳入関税庁に伝達する。オーストラリアでも、給与支払のリアルタイム情報制度である「STP」(従業員 20 名以上で強制適用)を 2018 年から導入しており、今後は全雇用主への義務化も検討中と聞いている。STP はオーストラリア国税庁の発案で政府がソフトウェア産業とも協力関係を築きながら開発したものであり、公平な負担のために必要不可欠のものだが、タイムリーな所得情報は課税以外の再分配政策などでも威力を発揮する。

その一例がコロナ禍での現金給付だ。タイムリーな所得情報があれば、急激に所得が落ち込んだ人々を対象に現金給付を行えばよいが、この情報が無いと一律給付をするしかない。前者は「負の所得税」(NIT)、後者は「ベーシックインカム」(BI)の考えに近い。フリードマンが提唱した NIT は世帯単位であり、個人単位の NIT(①)は BI(②)と理論的に同等になる可能性があるが、現金給付の対象が②は全国民である一方、①は低所得層に限られるため、課税で賄う財源は①の方が②よりも遥かに少ない。課税が引き起こす経済的損失は税率の 2 乗に比例にするため、②の方が非効率だ。例えば、人口 1 億人に年間 100 万円の BI を給付するには 100 兆円の財源が

必要だが、これを消費税で賄うと40%の増税が必要(1%の増税で2.5兆円の税収増を仮定)となり、経済的損失は「定数×40%の2乗」になる。しかし、NITで人口1割に給付するなら、財源は10兆円程度で済むために増税幅は4%となり、経済的損失は「定数×4%の2乗」に留まる。②の損失は①の100倍もあり、理論的にNITの方が効率的となる。

もともと、①の実現には正確な所得情報が不可欠であり、従来のアナログ型・政府では一定の限界があった。しかも最近では、ネット上のプラットフォームサービスを介して単発の仕事を請け負う人々も急増中だ。その多くは企業に属さないフリーランスや個人事業主で、企業に属しながら副業として取り組む人々もいるが、給与所得以外で報酬や金融所得等の源泉徴収を行っている日本でも、さらに源泉徴収義務の適用範囲を拡大し、RTIやSTP類似の仕組みを整えば状況が一変する。事業所得も、クラウド会計の導入や消費税の申告情報のリアルタイム化・デジタル化等を行えばより迅速に把握できよう。

以上のほか、資産の把握も重要な課題だが、タイムリーな所得情報が集まれば、給付要件に合致する人々に漏れなく迅速に給付も行える。そのコアは「プッシュ型・行政サービス」であり、社会保障の領域で最も活用できる。マイナポータルを利用すれば、行政が利用者の最も適切なタイミングで必要な行政サービスを個別に通知できる。

このようなプッシュ型・行政サービスを可能にするためには、利用者である国民に、マイナポータルに必要な情報を事前に登録してもらう必要がある。その際、銀行口座を含む個人情報とマイナンバーを紐付けする必要もあり、それら登録をしなければ給付を受けられない措置も重要だ。

これは一見すると厳しい措置に思われるかもしれないが、現状では、制度改正したにもかかわらず、受け取れる給付や減税を気づかずにいるケースも多い。事前登録を義務付ければ、社会保障関係の給付や税制上の還付を含め、申請漏れで本来は受け取れる手当を受給し損ねる事態も回避でき、それはセーフティネットとしてもデジタル政府が機能することを意味する。

その究極の姿は政府が各国民の個人アカウントと直接繋がるワンストップ行政サービスだが、適切な再分配を実施するには、プッシュ型・行政サービスの基盤となる「マイナポータル」の利用率を9割超まで引き上げる政策的誘導が求められる。そのために政府はあらゆる努力を払うべきである。この関係では、政府はマイナンバーカードを健康保険証や運転免許証としても利用可能とする試みも推進中だが、マイナポータルの利用率を大幅に高めるには、制度設計を担う国・地方の公務員に利用を義務付けて使い勝手の把握を促すほか、より強力な政策誘導手段が必要となる。

例えば、いま多くの従業員は源泉徴収制度でその勤務先の企業等が税・保険料の支払いを代行しているが、給与明細のデータをマイナポータルに連動することも考えられる。すなわち、毎月の給与明細はマイナポータルで確認してもらうのである。

あまり知られていないが、マイナポータルでは、行政サービスに関する検索・電子申請といった機能のほか、「e-Tax」などとの「外部サイト連携」の機能も存在する。この連携機能の中には、民間企業などが各個人にお知らせ等を電子的に届ける「民間送達サービスとの連携」という機能もあり、この枠組みを利用し、「e-私書箱」というサービスも提供している。民間企業がe-私書箱と認証連携を行うと、厳格に個人を特定しながら、企業の給与明細書のほか、クレジットカードの支払明細書、

携帯電話利用料や公共料金の領収明細書といった情報も送ることができる。

また、政府は「マイナポータル AP」というアプリを 2017 年 11 月から公開しており、パソコンでなく、マイナンバー対応機種のスマホでもマイナポータルを利用可能になっている。かつては Android のスマホ用のみのアプリしか利用できなかったが、アップルの iPhone 用のアプリの提供も 2019 年 11 月にスタートしており、すべてのスマホにマイナンバー対応を義務付ければ、スマホで給与明細を確認できる環境を整備することも可能はずである。その上で、企業が紙ベースの給与明細を廃止し、マイナポータルとデータ連動した場合や、上場会社については財務諸表などのディスクロージャー書類にその旨を記載した場合、5年程度の時限で、5年程度の時限で、法人税率の1～2%引き下げや、経費の税額控除などの優遇策も検討できよう。

6. 日本に訪れた「歴史的転換点」制度の「再構築」が急務

これらの改革は現行制度の焼き直しに収まらない、まさに社会保障・税制や政府自身の「再構築」と呼べるものであり、並大抵の覚悟では成しえない。

その鍵を握るのは医療版マクロ経済スライドの導入といった「社会保障の再構築」や、プッシュ型行政サービスの基盤となる「税のデジタル化」である。これらの抜本的な改革を実行に移すために重要なことは、人口減少・少子高齢化が本格化する中で、「我々は歴史的な大きな転換点にいる」という認識を、政府・国民双方で共有することである。

さらにいえば、日本の過去の歴史的転換期における制度改革では、中国大陸(唐)やヨーロッパ、米国といったモデルが必ず存在したが、人口減少・少子高齢化のトップリーダーは日本であり、我々自らがその答えを探すしかない。

いずれにせよ、コロナ収束後は再分配と格差是正が政治的争点の一つになるだろうが、まずは改革の哲学やグランドデザインを徹底的に議論することが重要である。抜本的な改革なくして、現在我々が享受している様々な制度やその財源となる国家財政が未来永劫安泰である保証などどこにもない。