

報告

平成24年度医政講演会

社会保障・税一体改革と今後の課題

中央大学法科大学院教授 森信茂樹 先生

常任理事・医療政策部長 直江 寿一郎

11月23日（金・祝）午後3時30分から、当会館において、長瀬会長が座長を務め、森信茂樹教授を招聘して本年度の医政講演会を開催した。

森信講師は、大蔵省入省後、主税局課長、財務省財務総合政策研究所長等を歴任され、退官後に、税制専門シンクタンクである(社)ジャパンタックスインスティテュートを設立し、また、東京財団の上席研究員として活躍されており、社会保険診療報酬等に係る消費税の課税のあり方等についてご講演いただいた。以下、講演要旨をご紹介します。

—講演要旨—

はじめに



一体改革では社会保障の議論は先送りされており、この状況で迎える衆議院選挙では、社会保障についてあまり議論されることはないのでは残念である。

これからの日本の選択肢は、親切・重税国家か、冷淡・軽税国家しかない。アメリカ、イギリスやドイツでもこのような議論がなされている。

社会保障・税一体改革の今後の大きなポイントは、景気が好転しデフレ経済を脱出して、実際に消費税を引き上げられるような環境になるのかということである。

国民会議において歳出削減や社会保障の効率化の問題について議論することになっている。しかし、自分たち政治家が決めなければいけないことから単に逃げるために三党が緊急避難的に作った場であり、そこに学者たちが集まって何かの結論が出せるとは想像できない。結論が出なかった場合にどうなるのかとても心配している。

消費税を10%まで引き上げても、財政再建の最終的な目標値に達するにはまだ数%不足しており、不

足しているからといって、すぐに再度引き上げられる状況ではない。歳出削減などの問題を解決し、さらにもう一段階進まなければ、野田政権が世界に公約をした「日本財政のプライマリバランスの黒字化」という最終目標は達成できない。この問題は今後の大きな課題として残されている。

その他にも下記のような多くの問題・課題が先送りにされており、社会保障・税一体改革で現在決まっていることは消費税の引き上げだけと考えても良い。

社会保障・税一体改革と今後の課題

1. 問題点
 - ・弾力条項—景気への目配りと経済・金融政策
 - ・不十分な歳出削減、とりわけ社会保障の効率化
 - ・2段階の財政目標
2. 残された課題
 - ・低所得者対策は、給付付き税額控除か軽減税率か
 - ・社会保障・税共通番号とその活用—金融所得の把握
 - ・価格転嫁の問題
3. 年末にかけての税制改正
 - ・(三党合意) 所得税増税、相続税増税
 - ・年度改正(自動車関連税制、住宅税制など)

財政再建

社会保障関係費は、毎年1兆円の自然増があるが、それを遥かに超え7兆円と拡大している。また、金利は低いままだが債務残高が急激に増えたので、国債費(債務残高に伴う金利負担)が2.9兆円増えている。これは消費税率1%以上の金額である。今後、物価が上昇したり、2~3%のインフレターゲットを設け金利がその前後になるともっと膨らんでくる。

このまま放置しておく消費税率を上げて意味がないことになるので、しっかり対応していかなければならず、これが財政再建である。

消費税

税源が不足すると消費税を上げるという話になるが、税の中で消費税はたくさんの優れたメリットがあり、所得税よりも遥かに経済にかかる負荷も少ないということをもう少し議論すべきだと思う。

消費税は消費にかかる税で、消費とは所得から貯蓄を引いたものである。所得税は、税引き後の所得から貯蓄していても、利子が生じれば利子所得課税される。配当課税や株式譲渡課税は、所得が発生するごとに2重・3重・4重と課税される。しかし、消費税は貯蓄には課税しない、消費しなければ税負担しなくてもよい。

通常納付する消費税額は、売上に係る消費税額から課税仕入に係る消費税額を控除して計算するが、仕入れの中には投資が含まれている。経済学的には、投資に課税しないことで非常によい影響を与える。

消費税は取引の連鎖の中で課税するので、Aの仕

入れはBの売り上げ、Bの売り上げはCの仕入れと、取引の中で課税が進んでいく。仕入れ側は控除してもらうために必死で申告し、前の段階の人の資料が課税資料となるので、消費税を含めて売り上げをごまかすことができなくなる。非常にコンプライアンスが高い制度で、そして簡素である。これに対して、唯一、逆進性という問題がある。

価格転嫁の問題点

転嫁対策については、三党合意でも一番重要な問題であるとされており、消費税の円滑かつ適正な転嫁を確保する観点から、独占禁止法・下請法の特例に係る必要な法律上の措置を講じて厳しく監視するとしている。

価格とは何か。数年前にフランスの大蔵省消費税担当課長と話した時に、「日本の商店は消費税率が上がる前日に徹夜して値札を張り替えているが、このようにできるのは日本人しかいない。感心する」と皮肉交じりに言われた。フランスでは消費税率の引き上げが決定すると、引き上げの半年くらい前から売れ筋商品の値段を上げ、売れ筋ではない商品は値上げしない。確かに、消費税の納税の仕方は、売り上げに係る消費税、仕入れに係る消費税をマクロで計算するので、商品ごとに個別に転化し対応する必要はない。重要なことは、全体として自分のマージンを確保できているかということである。

これを話すと、2割の人は机上の空論で実際の商売を知らないと言ひ、4割の人は理解を示し、残りの2割は日本でも今後このような方法を考えなければいけないのかも知れないという賛成・反対両方の意見を頂戴するが、価格の考え方として、消費税はコストに入り、コストは常に変わるということを理解してもらいたい。

消費税を考える場合、事業者の立場に立つと価格転嫁ができないことは死活問題であるが、消費者の立場からすると一番望ましいのは、事業者が努力をして価格転嫁をしないでも消費税を負担できるように生産性を上げてくれることである。これは日本経済にとっても一番良いわけであるが、消費税の問題を考えるときには両方の立場から考える必要がある。

医療に係る消費税の課税のあり方

社会保険診療報酬は諸外国でも非課税であり、課税すれば患者の自己負担が上がるので非課税の取り扱いとする意見が多数派である。しかし、平成24年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」では、「医療に係る消費税のあり方については引き続き検討する」と記載されており、診療報酬の課税も含めて検討するのかわからないが、常識的に考えれば8%までは非課税であろう。

また、「医療機関等の高額投資による消費税負担に関し、新たに一定の基準に該当するものに対し区分して手当てを行うことを検討する」とも記載されて

おり、設備投資する場合は、仕入れに係る消費税分について多く配分できるようなことを診療報酬の中で、検討するということである。中医協は検討会を作って、医療保険制度の中で医療機関等の高額投資による消費税負担に対応する手当てについて検討しているが、アクセプトされているわけではない。

三党合意の直前に、錯綜しているので間に入ってほしいといわれ、法務省、財務省、日医と数回にわたり懇談した。

財務省には、予算をつける主計局と税を考える主税局がある。この2つは同じ財務省でも、水と油のようなところがある。どのように違うかといえば、診療報酬について、主税局の立場は、世界的にみて非課税しかないと考えて、マクロ的に計算をし、どの部分が非課税かをはっきりさせ、消費税の引き上げ時の仕入れに係る負担分は別途予算措置をして診療報酬に含めるという考えである。主計局は、医療費の膨張を少しでも削ろうとするので、消費税引き上げに係る計算を厳しめにする。薬価など全体像が見えない中、これらを調整した消費税の仕入税額控除額を厚生労働省に渡す。厚生労働省はこれらをどのように診療報酬の中に入れていくかの作業を行う。これまで、消費税の仕入税額控除分だけではなく、もう診療報酬を少し引き上げたいと思っていた部分等少しずれるようなものもあうんの呼吸で含めていたのではないかとされている。

また、主税局は、設備投資を余りしない医療機関は診療報酬に転嫁すべき消費税の額が少ないが、一律に決まっているので、益税が生じていると言っている。

マクロ的な計算を、主計局は損気味に、厚生労働省は他に流用し、さらに益税の問題もあって、結果的には、多額の設備投資をする医療機関は足りないということになる。

今回の4者の懇談でも、非常に利害が錯綜しているので、厚生労働省がブラックボックスの中で決めるのではなく、さらに高額設備投資についてはマクロ的に応じるように改善するため、個別の分科会を作り、皆が見ている中で議論するように話を進めている。設備投資に何を加えるのかについては、別途議論をしている。これらの議論が続いていけば、少しは透明性が確保されるであろう。

軽減税率、0税率も同じだが、マージンの率によって還付が生じる場合があるが、税務署は一度取った税金はまず返さない。返してもらうためにはすごく手間が掛かる。帳簿の調査は大前提である。

厚生労働省の資料では、病院・診療所のうち診療報酬の免税業者は4分の3である。免税業者は面倒な消費税の証拠書類は要らないが、残り4分の1課税業者は、0税率でも0%で課税することになり、さらに還付ということになると大変な手間になる。問題は医療よりも、農業で生じるであろう。食料品を

5%にすれば、売り上げは5%でもトラクターなどの農作業機器や電気・ガス・水道は10%の消費税なので、還付される可能性は高いが、農業の方は所得税でも余り帳簿をつけていないので、まして消費税で帳簿をつけることができるのかが問題で0税率より軽減税率にしたほうが良いのではないかというのが今の空気である。

低所得者対策

軽減税率は、政治家が「消費税率は上がるが、皆さんが普段購入している日常品は上げません。だから引き上げを認めてください」と言いやすいし、受け入れられやすいというメリットがある。しかし、減収など多くの問題がある。食料費支出のアベレージは支出全体の2割であり、2割を5%にして残りを10%にすると、0.2掛ける5%、0.8掛ける10%で全体では9%となり、10%引き上げたつもりが9%の税収入しか入ってこない。一体改革の中では、何%分は何に当てると区分けしているが、これが根底から崩れることとなる。税収入額を確保するためには、11%の消費税にしなければならなくなり、政治的には大きな問題である。

1988年から1991年にかけてロンドンに駐在していた。マクドナルドに行くと、客は持ち帰ると言っ會計し、店内で食べていた。購入の際に、持ち帰ると言えば食料費扱いで0税率、店内で食べるとレストランサービスで17.5%（当時）の消費税が掛かるからである。その後、イギリス国税庁が問題提起し、食べ物を保温したり暖めなおしたりするとレストランサービスとすることになった。イギリスのパブでは、食料品として購入して席に置いてある電子レンジで自分が暖めると、今の税率で2割安く買える。また、イギリスの子供服は0税率で、子供服専門の百貨店がある。子どもの人口割合は3割程度だが、子供服を大人も着用するので、売上げは6割ぐらいを占めている。カナダでは、6個以上のドーナツを買うとその場では食べられないので食料品扱いとされ消費税は掛からず、5個以下の場合外食とみなされ消費税が掛かる。6個以上購入する見ず知らずの人を待って、一緒に買い、お互いで清算するということが行われている。

VAT (Value Added Tax・付加価値税) は、1960年代にできたもので、ビジネスモデルが進化し、サービスと物が一体となったような商品（典型はマクドナルド）には対応できなくなった。

最近新しく消費税を導入したオーストラリア、ニュージーランド、カナダ、シンガポールは、内容は同じだがVATをGST (Goods and Service Tax) という呼び名に変えている。

違いは、消費税の逆進性等を問題とせず、軽減税率等の例外を一切作らないですべてに課税し、社会保障で必要なところに手当をする。そこで考えられたのが、GSTクレジットという給付付き税額控除で

ある。カナダはドーナツの例のように多少の軽減税率はあるがGSTを導入し、逆進性への対策は、給付付き税額控除で行っている。

財務省にいる頃から、給付付き税額控除が良いと主張している。それは、逆進性対策のためではなく、もっとメリットの大きい、近代的な社会保障政策を行うツールだからである。

世界における給付付き税額控除

4つの型がある。

給付付き税額控除の4類型

- 第1類型－勤労税額控除 (ETC)。クリントン、ブレアのワークフェア思想。勤労により自助努力で生活能力を高めていくことを支援する。オバマのMWP税額控除。
- 第2類型－児童税額控除 (CTC)。世帯人数に応じ税額控除。母子家庭の貧困対策・子育て支援による少子化対策に有効。
- 第3類型－社会保険料負担軽減税額控除。低所得の税負担・社会保険税負担を緩和。還付・給付はなし。オランダ
- 第4類型－消費税逆進性対策税額控除。消費税率引上げによる逆進性の緩和策として導入。基礎的生活費の消費税率分を所得税額から控除・還付。

第1類型は、勤労に応じて税額控除を受けられる。イギリスのブレア首相が導入し、失業の解消、若者の就労を増やして成功をおさめた。セーフティネットを張り巡らすことを止め、トランポリンを用意し、落ちこぼれたり、失業して職が見つからない人にもう一度市場経済に戻ってもらおう仕組みを作るため、第1はエディケーション（職業訓練）、第2に給付付き税額控除を行った。民主党もこれを真似ようとしていたがうまくいかなかった。

第2類型としては、児童税額控除である。子どもの数に応じた税額控除や母子家庭に給付するという方法で、年収が高い人でも給付される。

第3類型は、社会保険料負担軽減税額控除で、税と社会保障負担の両方を考え相殺し、還付・給付は行わない。オランダや韓国がこの方法をとっている。

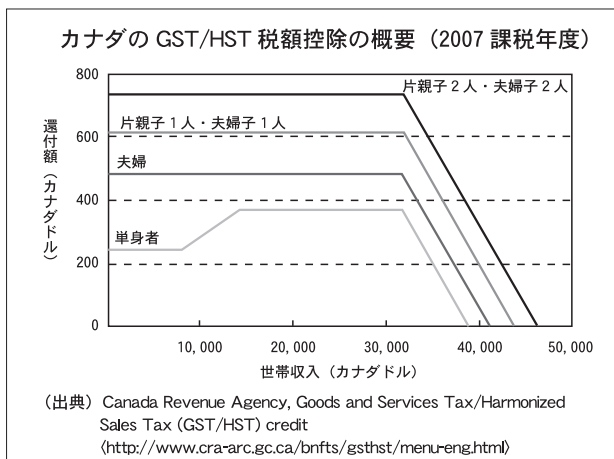
第4類型は、消費税逆進性対策税額控除である。

給付付き税額控除は、「働かざる者食うべからず」という思想で、ブレア首相もクリントン大統領もこの考え方をういて財政を黒字に転換している。失業手当や生活保護を厳しくし、働けば税額を控除する。日本でも、生活保護の議論が進んでいるが、厚生労働省と財務省との縦型ではなく、大きな発想に立って給付と税額控除を合わせて行うことが重要であり、役所だけではできないので、政治家の力を持って行わなければならない。

アメリカの給付付き税額控除では、所得が1万ドル（日本円約80万円）～3万ドル（同240万円）までの人に給付または減税がある。世帯によって給付額

が違い、子どもなし世帯、子ども1人世帯、子ども2人以上世帯で税控除額に差がある。ワーキングプアと呼ばれるフルタイムで働いても所得が平均の4分の1以下である低所得者は、働いても子どもをすることもできないので、勤労を条件に給付または減税を行っている。

カナダではGST控除を行っており、単身者は1人2万円、夫婦世帯は4万円、子どもが2人いれば6万円の還付をしており、世帯収入30万円までは一定で、それ以上は還付額を減少していく。子ども手当・児童手当とあまり変わらない。単身者はインセンティブ制度が導入され、働けば少し給付が増えるような制度になっている。カナダの平均的な世帯が、1年間に使う食料支出をGSTで割り出す。例えば、食料支出が100万円とし7%で7万円を基準とすると、1人2万円くらいになる。菅議員は参議院選挙の際、この資料を用いて「年収500万円以下の人には消費税を払わせません」と言ったが間違いである。食糧費支出にかかる消費税だけを還付しているのだから、消費税そのものを支払わなくていいというものではない。



所得階級別の消費税負担割合は、現行の5%では、年収200万円以下の人は貯蓄する余裕がないので、消費税の負担が5%くらい、2,000万円の人は貯蓄額割合が増えるので、2%弱の負担となる。年収が増えるほど、消費税の負担割合が減ることが逆進性であり、消費税を10%にすると逆進性はもっとひどくなる。食料品減税5%で計算しても、すべての所得階級で割合が下がり、何ら逆進性は変わらない。そこで、ケース1として30万円までの世帯に1人当たり4.5万円給付、減税率5%、ケース2として210万円までの世帯に1人当たり10万円給付、減税率15%として計算してみた。すると、低所得者に集中することができるので、逆進ではなく累進となる。民主党は、給付付き税額控除を進めようとしたが、諸般の事情で軽減税率も合わせて行うこととなった。私も消費税率が10%を超えれば、軽減税率も仕方ないと思うが、政策効果はあまりない。

社会保障・税共通番号

給付付き税額控除を行うためにはマイナンバーが必要となる。アメリカのマイナンバー制は制度が複雑なため不正受給が多い。カナダ型はシンプルな制度であり、不正の問題は少ない。マイナンバーを導入しても、税務署が金融所得を把握しなければ、低所得だが預金がたくさんある人まで税額控除してしまう可能性がある。それらの情報をどのように含めていくかがこれから議論されるのではないと思う。



講演の後の質疑では、詳細に説明いただいた。ご多忙を極める中、ご講演いただいた森信講師に心よりお礼申し上げる次第である。

諸外国の資料情報制度 (個人)

		日本	アメリカ	イギリス (注3)	フランス	スウェーデン
フロー	金融所得	利子	× (注1)	○	○	○
		配当	○	○	○	○
		株式譲渡	○	○	○	○ (注4)
	事業所得	×	×	×	×	×
	給与所得	○	○	○	○	○
	不動産譲渡	○	○	○	○	○ (注4)
	国内送金、預金の入出金	×	○	×	×	不明
海外送金	○	○	×	△ (注2)	不明	
ストック	金融資産	預貯金口座開設	×	△ (注2)	○	× (注5)
		株式保有	×	×	×	
	不動産	×	×	×	×	
	貴金属	×	×	×	×	
	海外資産	×	○	○	○	

出典：OECD “Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series” ヒアリングに基づき作成

注1：源泉分離課税、注2：但し、記録保存義務あり。当局から要請があれば開示。

注3：イギリスにおいては、法定資料提出義務者は、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。

注4：報告対象はいずれも売却価格である。

注5：2008年を最後に富裕税が廃止されたことから、貯蓄残高等、従来報告対象とされていた情報の提出義務がなくなった。