

〔研究ノート〕

消費税の「社会保障目的税化」 「社会保障財源化」の検討*

梅 原 英 治**

(目次)

はじめに

1. 消費税の「福祉目的化」と「社会保障財源化」
2. 「社会保障目的税化」と「社会保障財源化」の概念を整理する
3. 消費税の「社会保障財源化」とその実態
4. 「社会保障財源化」は社会保障関係費の抑圧装置

はじめに

消費税は「社会保障財源」ないし「社会保障目的税」と言われ、2017年9月の民主党代表選挙や同年10月の衆議院総選挙ではその使途の変更が大きな争点となった。

民主・自民・公明3党が2012年6月15日に合意した「社会保障・税一体改革」では、消費税率5%から10%への引き上げによる増収分(約14兆円)について、その5分の1を「社会保障の充実」、5分の4を「社会保障の安定化」に使うとしていた(表1)。ただし、消費税率は2014年4月に8%に引き上げられたものの、その後、10%への引き上げは2度延期され、2014年11月には「デフレ脱却」を理由に2015年10月から2017年4月へ¹⁾、2016年6月には「世界経済の不透明感」を理由に2017年4月から2019年10月へ延ばした²⁾。その2019年10月まで2年に迫ったところで、その使途が政策上の争点として浮上したのである。

民進党代表選挙(2017年9月1日投票)では、前原誠司氏(衆議院議員)が「ALL for ALL(みんながみんなのために)」をスローガンとする政見を掲げ³⁾、「消費税率を10%に

* 本稿は、拙稿「消費税は社会保障に使われているか」(新日本出版社『経済』2018年6月号)と一部重複する部分があることをお断り申し上げます。

** 大阪経済大学経済学部特任教授

1) 「安倍内閣総理大臣記者会見」2014年11月18日(首相官邸のホームページ<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/1118kaiken.html>)。

2) 「安倍内閣総理大臣記者会見」2016年6月1日(首相官邸のホームページ<http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0601kaiken.html>)。

表1 社会保障・税一体改革における消費税の使途

(単位：兆円，%)

使途		金額	構成比
社会保障の充実		2.8	20.0
	子ども・子育て支援の充実	0.7	5.0
	医療・介護保険制度の改革など	1.5	10.7
	年金制度の改善	0.6	4.3
社会保障の安定		11.2	80.0
	後代への負担のつけ回しの軽減	7.3	52.1
	基礎年金国庫負担の恒久財源	3.2	22.9
	消費税引き上げに伴う歳出増加分	0.8	5.7
合計		14.0	100.0

(出所)「社会保障・税一体改革による社会保障の充実」2013年10月15日より作成(内閣官房のホームページ<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/pdf/juujitsuanteika.pdf>>)。

兆円規模で充て、社会保障制度を「全世代型」に転換すると表明した⁵⁾。もっとも、これは民進党の政策を取り込んだものでもある⁶⁾。

2017年10月22日の総選挙後、自民党政調会『人生100年時代・全世代型社会保障への転換～2020年以降を見据えて～』(11月24日)⁷⁾を受けて12月8日に閣議決定された『新しい経済政策パッケージ』では、2兆円のうち0.3兆円については「子ども・子育て拠出金」として経済界の「負担」⁸⁾とし、「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等」への充当分を1.7兆円程度に減らして、その具体的なあり方については2018年夏までに結論を出すこととした⁹⁾。2018年6月に予定される「経済財政運営と改革の基本方針2018」(い

引き上げ、増税分をすべて教育無償化や社会保障に回す」⁴⁾と主張して代表に選出された。

その民進党が希望の党との合流をめぐって混乱した状況を突いて、安倍首相は9月25日に衆議院解散を表明し、その際、「北朝鮮への圧力外交の推進」とともに掲げたのが消費税の使途の変更だった。すなわち、2019年10月予定の8%から10%への引き上げによる5兆円強の増収について、表1の「社会保障の安定化」分を減らして幼児教育や高等教育の無償化など子育て世代への投資に2

3) 前原誠司氏の政見「All for All (みんながみんなのために) ～あらゆる生活者の不安を解消する～」2017年8月21日(民進党のホームページ<https://www.minshin.or.jp/assets/leadership-election/2017/candidates/pdf/maehara_seiken.pdf>2017年9月13日閲覧、2018年5月10日現在アクセス不可)。

4) 『日本経済新聞』2017年9月2日付け。

5) 「安倍内閣総理大臣記者会見」2017年9月25日(首相官邸のホームページ<http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html>)。

6) 拙稿「消費税の使途変更問題と格差是正策のあり方」税制経営研究所『税制研究』第73号、2018年2月、1～2ページ。

7) 自由民主党政務調査会『人生100年時代・全世代型社会保障への転換～2020年以降を見据えて～』2017年11月24日(自由民主党のホームページ<https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/136270_1.pdf>)。

8) ただし、雇用保険料率引き下げ(2017年度から、年約1700億円)と労災保険料率引き下げ(2018年度から、約1300億円)によって企業の負担は解消され(『日本経済新聞』2017年12月19日付)、拠出金は主に企業主導型保育事業や事業所内保育の運営費に充てられるので(『新しい経済政策パッケージ』2017年12月8日閣議決定、2～8ページ(内閣府のホームページ<http://www5.cao.go.jp/keizai/package/20171208_package.pdf>)), 企業の負担はむしろ軽減される。

9) 『新しい経済政策パッケージ』前掲、2～8～2～9ページ。

わゆる骨太の方針2018)の内容が注目されるところである。

ところで、前原氏の提案も、安倍首相の表明も、消費税が社会保障財源であることを前提にしている。しかし、消費税は本当に社会保障に使われているのだろうか。本稿の課題は、目的税や特定財源の概念を整理しながら、消費税の「社会保障目的税化」や「社会保障財源化」の問題点を明らかにし、「社会保障財源化」が社会保障関係費の抑圧装置と化していることを示して、社会保障や教育などの充実には消費税の「社会保障財源化」から脱することが必要であることを論じる。

1. 消費税の「福祉目的化」と「社会保障目的税化」「社会保障財源化」

(1) 消費税の創設から「福祉目的化」まで

消費税は1989年4月、高齢化社会の到来や経済社会の国際化に対応する「抜本的税制改革」の主要な柱として、税率3%で導入された。

このとき、消費税の用途はとくに定められず、一般経費に充てる普通税とされた。なお、消費税収の20%は消費譲与税として地方に配分され、残り80%のうち24%が地方交付税の原資とされたので、3%の実質配分は国1.824% (税収の60.8%)、地方1.176% (同39.2%)であった。

1994年2月3日、非自民連立政権の細川護熙 (もりひろ) 首相が突然、深夜 (0時50分) に記者会見を開き、「高齢化社会においても活力のある豊かな生活を享受できる社会を構築するための経費に充てること」を目的として、消費税を廃止し「国民福祉税 (仮称)」 (税率7%) にすると発表した。所得減税を先行して実施して、1997年4月から実施するというものであった¹⁰⁾。内容は明示されていないが、国民福祉税を厚生保険特別会計の財源とし、年金に用途を特化させた「年金目的税」的なものが想定されていたようだ¹¹⁾。しかし、あまりに唐突な発表で、政権内外の反発を受け、すぐに白紙撤回された。

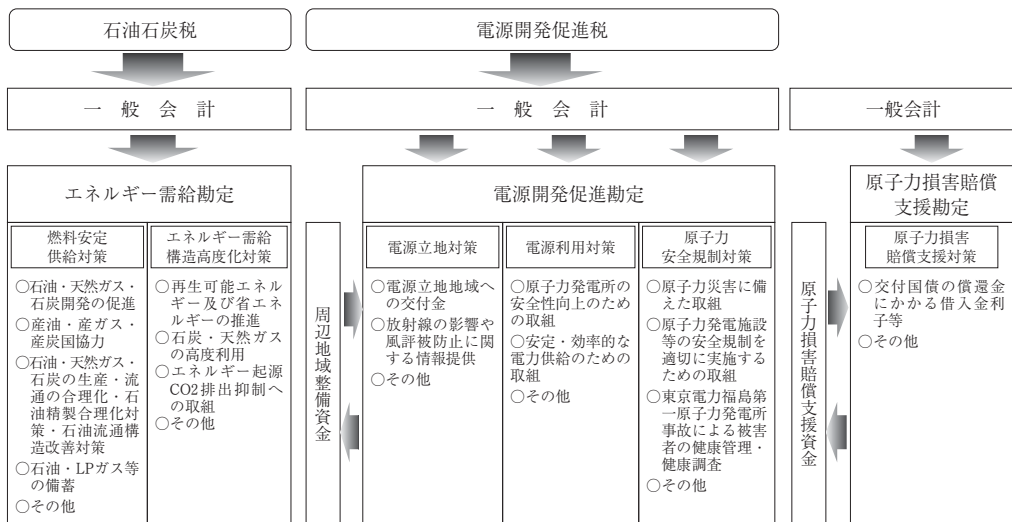
1994年11月、自民党・社会党・新党さきがけの3党連立政権の村山富市首相の下で、1997年4月に消費税率を3%から5%に引き上げることを盛り込んだ税制改革関連法が制定され、橋本龍太郎首相の下で「財政構造改革」の一環として実施された。5%は国の消費税4%と新設の地方消費税1% (厳密には消費税率の25%) からなり、消費譲与税は廃止された。消費税の29.5%が地方交付税の原資とされ、5%の実質配分は国2.82% (税収の56.4%)、地方2.18% (同43.6%) となった。

しかし、消費税の増税はアジア通貨危機とも重なって大不況を起し、三洋証券の倒産 (戦後初の証券会社の倒産) を契機に信用収縮が起り、昭和恐慌以来の金融システム危機を招いた。財政構造改革の失敗と総選挙での敗北により、橋本内閣は総辞職し、小渕恵

10) 水野勝『税制改正50年——回顧と展望——』大蔵財務協会、2006年、618～622ページ、参照。

11) 細川首相秘書官だった成田憲彦『国民福祉税構想の経緯 (研究会「消費税はなぜ嫌われるのか? ——死屍累々の教訓」③)』日本記者クラブ、2010年8月19日、4ページ、参照 (日本記者クラブのホームページ<<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/jnpc-prd-public-oregon/files/2010/08/2cf8b3fcfed52cc7c714297802830ecd.pdf>>)。

図1 電源開発促進税とエネルギー対策特別会計の仕組み



(出所) 財務省『平成29年度特別会計ガイドブック』2018年1月、82ページ（財務省のホームページ
<https://www.mof.go.jp/budget/topics/special-account/fy2017/2018tokkai6enetoku.pdf>）

三内閣が成立した。自民党の小渕首相と自由党の小沢一郎党首は連立政権で合意し、政権協議の中で消費税の「福祉目的税化」が争点となった。結局、1998年12月に「福祉目的税化」でなく「福祉目的化」で合意された。

(2) 「福祉目的税化」と「福祉目的化」

「福祉目的税化」は、法律上、課税目的として社会保障関係の特定の経費に充てることを定め、消費税収と対象経費を一般会計から切り離して特別会計で管理するものである。

例えば、電源開発促進税法は、第1条（課税目的及び課税物件）で、「原子力発電施設、水力発電施設、地熱発電施設等の設置の促進及び運転の円滑化を図る等のための財政上の措置並びにこれらの発電施設の利用の促進及び安全の確保並びにこれらの発電施設による電気の供給の円滑化を図る等のための措置に要する費用に充てるため、一般送配電事業者の販売電気には、この法律により、電源開発促進税を課する」と定めている。

そして電源開発促進税は2006年度まで税収を電源開発促進対策特別会計に全額繰り入れ、原発立地などに使っていた。ただし、特別会計改革によって2007年度以降、一般会計に入れてから必要額をエネルギー対策特別会計電源開発促進勘定に繰り入れる形になった（図1）。それでも税収のほとんどを同勘定に入れており、目的税という範囲にはある。

もっとも、電源開発促進税収のすべてが電源開発促進勘定に繰り入れられているわけではない。電源開発促進税の税収額と電源開発促進勘定の一般会計よりの受入額を比べると、年度によって変動するが、2007～16年度の10年間の累計で税収額は3兆3154億円に対し、一般会計よりの受入額は3兆843億円で、税収額の93.0%にとどまる（表2）。すなわち、年平均約231億円が一般会計の財源となっており、これは電源開発促進税の課税目的外使

表2 電源開発促進税収および電源開発促進勘定歳入における一般会計受入額の推移

(単位:10億円, %)

項目	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	07~16 年度計
電源開発促進税収(A)	352	340	329	349	331	328	328	321	316	320	3,315
電源開発促進勘定歳入											
①電源立地対策財源一 般会計より受入	162	167	165	159	193	122	108	149	148	144	1,517
②電源利用対策財源一 般会計より受入	156	145	179	161	133	112	113	108	108	107	1,323
③原子力安全規制対策 財源一般会計より受入						40	55	58	51	41	244
①~③計(B)	318	312	345	320	326	275	275	315	307	291	3,084
B/A(%)	90.3	91.7	104.6	91.8	98.4	83.8	83.9	98.1	97.1	91.1	93.0

(出所) 各年度特別会計決算書より作成。

用ということになる。この部分は本来、電源開発促進税の税率引き下げに充てるべきものである。2018年度現在、電源開発促進税の税率は販売電気1000キロワット時につき375円であるから¹²⁾、26円25銭(=375円×7%)引き下げることが妥当である。

それに対し「福祉目的化」は、消費税収の国分(2.82%)を「高齢者3経費」(基礎年金・老人医療・介護)に充てることとするが、法律で消費税の用途を定めず、また特別会計も設けず、予算総則で消費税の用途として高齢者3経費の費目を列挙するだけである。そこに実質的な意味はなく、吉田和男氏は「精神的規定」¹³⁾と呼ばれていた。

自自合意に基づき、1999年度予算以降、一般会計予算の「予算総則」(予算書の冒頭に置かれる予算に関する総括的規定)に該当経費の費目が掲載されるようになった(表3、また後掲図2の左側)。

(3) 社会保障・税一体改革と「消費税の社会保障財源化」

1997年4月の消費税の増税と大不況、そこから始まるデフレ経済は、10年以上の間、消費税増税戦略を行き詰まらせた。

2009年8月の衆議院総選挙でも、民主党は「国民の生活が第一」「消費税率の見直しは4年間議論しない」と公約して政権に就いた¹⁴⁾。しかし、財政再建重視に転じた菅直人首相や野田佳彦首相は消費税率引き上げを掲げ、「社会保障・税一体改革」(以下「一体改革」と略)の策定を進めた。そこに消費税の「社会保障目的税化」や「社会保障財源化」も含

12) 電源開発促進税法第6条。

13) 吉田和男『21世紀日本のための税制改正<<間接税・消費課税の改革>>』大蔵財務協会、2001年、178ページ。

14) 日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証——日本政治は何を活かすか——』中央公論新社、2013年。

表3 高齢者3経費および社会保障4経費と消費税収の推移

(単位:兆円, %)

年度	高齢者 3 経費					消費税収 (B)	スキマ (B－A)	B／A
	基礎年金	老人医療	介護	合計(A)				
1999	4.3	3.9	0.6	8.8		7.3	▲1.5	83.0
2000	4.5	3.3	1.3	9.0		6.9	▲2.1	76.7
2001	4.7	3.5	1.4	9.6		7.1	▲2.4	74.0
2002	4.8	3.8	1.5	10.1		6.9	▲3.2	68.3
2003	5.0	3.9	1.6	10.4		6.7	▲3.6	64.4
2004	5.3	4.0	1.8	11.0		6.7	▲4.3	60.9
2005	5.8	4.0	2.0	11.8		7.2	▲4.6	61.0
2006	6.2	4.0	1.9	12.1		7.4	▲4.7	61.2
2007	6.6	4.2	1.9	12.8		7.5	▲5.3	58.6
2008	7.0	4.4	1.9	13.3		7.5	▲5.8	56.4
2009	9.6	4.7	2.0	16.2		7.1	▲9.1	43.8
2010	9.9	4.6	2.1	16.6		6.8	▲9.8	41.0
2011	10.1	4.8	2.2	17.2		7.2	▲10.0	41.9
2012	7.7	5.1	2.3	15.1		7.3	▲7.8	48.3
2013	9.9	5.4	2.5	17.8		7.5	▲10.3	42.1
	社会保障 4 経費					消費税収 (B)	スキマ (B－A)	B／A
	年金	医療	介護	子ども・子育て支援	合計(A)			
2014	11.4	10.9	2.8	1.9	26.9	11.9	▲15.0	44.2
2015	11.7	11.2	2.8	2.0	27.7	13.3	▲14.5	48.0
2016	11.9	11.3	2.9	2.0	28.2	13.4	▲14.8	47.5
2017	12.1	11.5	3.0	2.1	28.7	13.3	▲15.4	46.3
2018	12.3	11.6	3.1	2.1	29.1	13.6	▲15.5	46.7

(出所) 2017年度まで財務省のホームページ<https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/120.pdf>, 2018年度は財務省主計局・理財局『平成30年度予算及び財政投融资計画の説明』2018年1月, 98ページ(財務省のホームページ<https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/seifuan30/h30y_g.pdf>), より作成。

(注) 1. 当初予算額。

2. 2012年度は, 基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%の差額(2.6兆円)を除いた額(差額分は, 消費税率引き上げによる増収分を充てて償還される「年金交付国債」により手当することとしていたため)。

3. 2013年度は, 前々年度の「一般会計から年金特別会計への繰入超過額」が拡大したことなどを反映(繰入超過分は2年後に精算分として活用)。

4. 2014年度以降の年金の額には年金特例公債に係る償還費等約0.3兆円を含む。

まれていた。これは明らかに公約違反である。

2012年6月15日, 民主・自民・公明3党は一体改革について合意し, 同年8月10日に関連法を成立させた¹⁵⁾。一体改革では, 消費税率を2段階で引き上げ, 2014年4月に8%, 2015年10月に10%にするとした。8%の内訳は国の消費税6.3%, 地方消費税1.7%で, 消費税の22.3%が地方交付税の原資とされ, 実質配分は国4.9%, 地方3.1%になる。また, 10%の内訳は消費税7.8%, 地方消費税2.2%で, 消費税の19.5%が地方交付税の原資とされ, 実質配分は国6.28%, 地方3.72%となる。

15) 民主党政権下における消費税増税については, 伊藤裕香子『消費税日記——検証増税786日の攻防』(プレジデント社, 2013年), 清水真人『消費税 政と官との「10年戦争」』(新潮社, 2013年), が詳しい。

一体改革は、5%の増収分（約14兆円）のうち1%分を「社会保障の充実」に、残り4%分を「社会保障の安定化」に充て（前掲表1）、従来からの地方消費税1%分を除き、5%増収分を含む消費税（つまり9%分）はすべて「社会保障財源化」とした（前掲図1）。

2. 「社会保障目的税化」と「社会保障財源化」の概念を整理する

（1）「社会保障目的税」と「社会保障財源化」の概念の混乱

ところで、財務省のホームページを見ると、一体改革と消費税の使途について、2つの図（図2、3）が掲載されている。

図2（右側）を見れば、消費税の使途について、国分が「社会保障目的税化」、地方分が「社会保障財源化」のように読める。すなわち、消費税の「社会保障目的税化」とは消費税の国分の使途のこと、「社会保障財源化」とは地方分の使途のことを言うようだ。

しかし、図3を見れば、国分についても「社会保障財源化」と書いており、「社会保障目的税化」と「社会保障財源化」という概念が整理されていない。

この概念上の混乱は、一体改革の文書に原因があるようだ。例えば、野田内閣下で閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」（2012年2月17日）では、以下のように記していた。

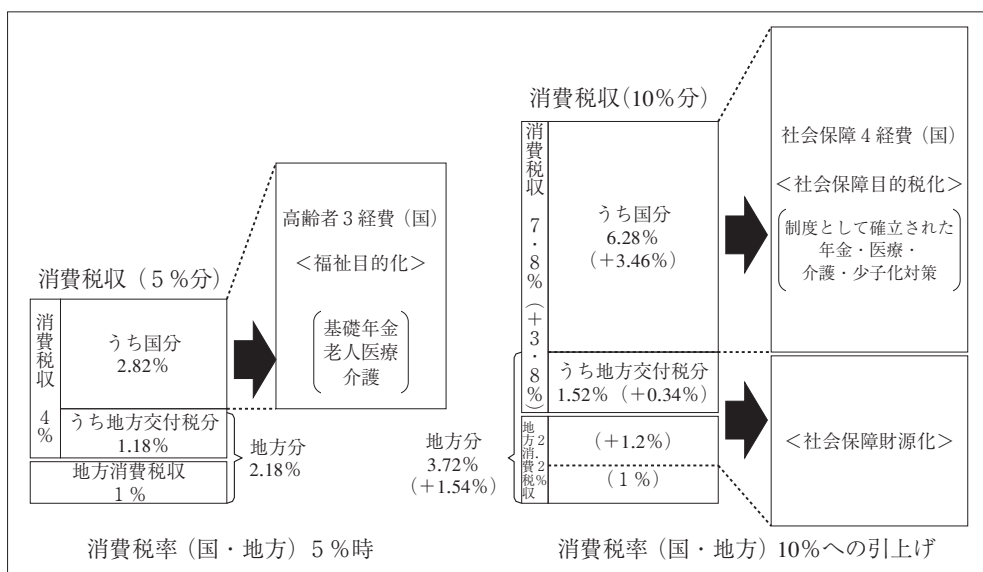
「今を生きる世代が享受する社会保障給付について、その負担を将来世代に先送りし続けることは、社会保障の持続可能性確保の観点からも、財政健全化の観点からも困難である。社会保障の機能強化・機能維持のために安定した社会保障財源を確保し、同時に財政健全化を進めるため、消費税について2014年4月に8%、2015年10月に10%へと、段階的に地方分を合わせた税率の引上げを行う。その際、国分の消費税収について法律上全額社会保障目的税化するなど、消費税収（国・地方、現行分の地方消費税を除く。）については、その使途を明確にし、官の肥大化には使わず全て国民に還元し、社会保障財源化する。」¹⁶⁾（下線は引用者）

この文章を見ると、「国分の消費税収について法律上全額社会保障目的税化する」とあるので、「社会保障目的税化」とは、①「国分の消費税収について」、②その「全額」を、③「法律上」で使途を定めることを言い、「社会保障財源化」とは、「消費税収（国・地方、現行分の地方消費税を除く。）」、すなわち、④「国・地方」分の双方について、⑤「現行分の地方消費税」（地方消費税の従来分1%）を除いて、⑥「その使途を明確」にすることを表すようである¹⁷⁾。

16) 「社会保障・税一体改革大綱」2012年2月14日閣議決定、22～23ページ（内閣官房のホームページ <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihoshyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>>）。

17) 加藤慶一氏は、「大綱では、法律上の「目的税化」と会計上の「財源化」を区別している」と言われている（加藤慶一「消費税収の使途に関する議論——消費税をめぐる論点③——」国立国会図書館『調査と情報』第753号、2ページ）。ただ、それなら、後述のように、地方税法で地方消費税の使途を定めているので、一体改革大綱が「社会保障目的税化」を国分に限定しているのはおかしな

図2 消費税の「福祉目的化」と「社会保障目的税化」「社会保障財源化」



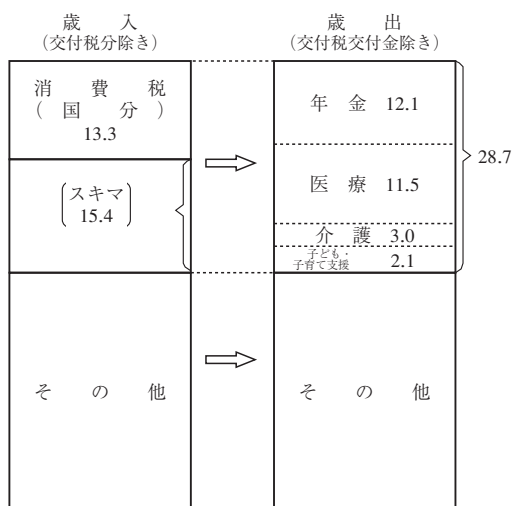
（出所）財務省のホームページ〈<https://www.mof.go.jp/tax-policy/summary/consumption/4-4.pdf>〉。

（原注）税制抜本改革法等に基づく。なお、消費税率（国・地方）8%への引上げ時には、消費税収6.3%（うち国分4.9%（+2.08%），地方交付税分1.4%（+0.22%），地方消費税率1.7%（+0.7%）。（地方財源3.1%）

図3 消費税の「社会保障財源化」

消費税の社会保障財源化

（平成29年度予算）
（単位：兆円）



（出所）財務省のホームページ〈<https://www.mof.go.jp/tax-policy/summary/consumption/121.pdf>〉。一部省略。

この一体改革大綱の言い方からすれば、国分・地方分を含む「社会保障財源化」の方が国分に限定する「社会保障目的税化」より広い概念とされており、図2で「社会保障財源化」を地方分だけに記しているのは正しくないことになる。

ところで、一体改革がそれまでの「福祉目的化」と区別して「社会保障目的税化」と呼ぶのは、消費税・地方消費税の用途を以下のように法定したからである。

○社会保障制度改革推進法第2条第4号——「国民が広く受益する社会保障に係る費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点等から、社会保障給付に要する費用に係る国及び地方公共団体の負担の主要な財源には、消費税及び地方消費税の収入を充てるものとする。」（下線は引用者。以下同様。）

○消費税法第1条第2項——「消費税の収入については、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする。」

○地方税法第72条の116——地方消費税の用途について、「道府県は、前条第二項に規定する合計額から同項の規定により当該道府県内の市町村に交付した額を控除した額に相当する額を、消費税法第一条第二項に規定する経費その他社会保障施策（社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策をいう。次項において同じ。）に要する経費に充てるものとする。」（第1項）、「市町村は、前条第二項の規定により道府県から交付を受けた額に相当する額を、消費税法第一条第二項に規定する経費その他社会保障施策に要する経費に充てるものとする。」（第2項）

○「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」第28条——「第二章〔講ずべき社会保障制度改革の措置等……引用者〕の措置のうち制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に係るものについては、社会保障の安定財源の確保及び財政の健全化を同時に達成することを目指す観点から、社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律（平成二十四年法律第六十八号）の施行により増加する消費税の収入及び社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律（平成二十四年法律第六十九号）の施行により増加する地方消費税の収入の活用並びに同章の措置を講ずることによる社会保障の給付の重点化及び制度の運営の効率化により必要な財源を確保しつつ、講ずるものとする。」

このように、地方税法で地方消費税についても規定しているのであるから、一体改革大綱のように、「社会保障目的税化」を「法律上」の概念で、用途の法定化を意味するものと解すれば、大綱が「社会保障目的税化」を国分に限定して地方税分を除外しているのはおかしいことである。

（２）消費税が「社会保障目的税」となりえない理由

ところで、その税が目的税かどうかは、その用途が法定されていることだけが要件ではないと考える。目的税という限り、課税目的と課税物件がリンクし、その税収が目的を達成するよう支出と対応して経理される必要がある。法定化するなら、それらを含んだ法文を作らねば意味がない。

租税法の基本書とされる金子宏氏の『租税法』では、「用途を特定せず一般経費に充てる目的で課される租税を普通税（allgemeine Steuer）と呼び、最初から特定の経費に充てる目的で課される租税を目的税（earmarked tax, Zwecksteuer）と呼ぶ。租税は、普通税であるのが原則であり、目的税は、現在は例外的にのみ認められている（15頁の別表1参照）。目的税と区別すべきものに「特定財源」の概念がある。これは、目的税と異なり、税制上は用途が特定されていないが、財政上の措置として、その税収の全部又は一部が特定事業の財源に充てることとされている租税のことである。この種の租税は、特定事業の財源に充てられる限りで、実質的には目的税と異ならない。」¹⁸⁾と書かれている。

金子氏は、「別表1」（現行租税体系）において、消費税と地方消費税を「普通税」に分類されて、「目的税」とはされていない¹⁹⁾。ただし、「消費税も、平成26年4月1日から、社会保障給付のための特定財源となった」²⁰⁾と記されて、特定財源については認められている。

しかし、上記の定義では、目的税と特定財源の違いは、後者では「税制上は用途が特定されていない」ところにある。そうであれば、上記のように税法で用途が特定されている消費税や地方消費税は目的税としないとおかしい。

用途の法定化とともに、目的税の定義として重要なことは、課税目的と課税物件がリンクしているかどうかである。この点で、かつて吉田和男氏は、消費税を目的税とする根拠がないとして、次のように書かれたことがある。

「最も一般的な課税である『消費税』が果たして社会保障の特定財源として適切であるかどうかは極めて疑問の多いものになる。消費税は消費に担税力があるという理由で課税されるので、目的税化は『消費と社会保障の関係』に関して何らかの意味づけが可能かどうかで議論となる。所得税は『消費＋貯蓄』ないし『現在の消費＋将来の消費』という経済支配力を課税ベースとするものであるのに対して、消費税は『消費』を課税ベースとするのにすぎない。したがって、所得税を社会保障の目的税としないのと同じ理由で、特に消費税を社会保障の目的税とすべき理由はないことになる。むしろ、社会保険料がそうであるように、私的貯蓄の代替として社会保障があると考えたら貯蓄課税を行うことが目的税としては適当かもしれず、消費税での対応は逆になってしまう。」²¹⁾

吉田氏はこのように、消費税を社会保障目的税としたとき、それが課税物件（課税ペー

18) 金子宏『租税法（第22版）』弘文堂、2017年、17ページ。

19) 同上、15ページ。

20) 同上、19ページ。

21) 吉田和男『21世紀日本のための税制改正<<間接税・消費課税の改革>>』前掲、181～182ページ。

ス)とリンクしないことを指摘した上で、社会保障目的税には消費税より貯蓄課税の方が適当とまで言われている。

消費税が「社会保障目的税」たりえないのは、課税目的と課税物件がリンクしえないところにあるのであって、用途が社会保障経費に特定されているかどうかではない。それは、社会保障財源として、なぜ消費税を増税するかを消費税増税論者がいつまで経っても説得力に説明できない理由でもある。

3. 消費税の「社会保障財源化」とその実態

(1) 目的税と特定財源の概念の整理

ところで、金子氏の特定財源の定義では、「税制上は用途が特定されていないが、財政上の措置として、その税収の全部又は一部が特定事業の財源に充てることとされている租税のこと」とされて、「財政上の措置として、その税収の全部又は一部が特定事業の財源に充てること」が要件に挙げられている。

金子氏の目的税の定義が不十分なのは、税法上で用途を特定しているかどうかだけが要件となって、「財政上の措置」の方が抜けていることである。特定財源が「特定経費に充当するための財政措置」を要件とするなら、目的税でも「特定経費に充当するための財政措置」を要件とすべきであろう。そうでなければ、課税目的を達成することは難しい。

したがって、簡略化すれば、目的税と特定財源の区別は以下のようになる。

目的税＝課税目的と課税物件のリンク＋用途特定の法定化＋特定経費充当の財政措置

特定財源＝特定経費充当の財政措置

この点で、消費税は予算総則で「消費税の収入が充てられる経費の範囲」²²⁾が掲げられ、「財政上の措置として、その税収の全部又は一部が特定事業の財源に充てること」となっている。その意味では、消費税を「社会保障財源」と呼ぶのは間違いではない。問題はその実態である。

(2) 「社会保障財源化」のための財務会計制度は構築されていない

法律で用途が特定され、予算総則で充当経費が記されているとしても、実際にそれは確認できなければ意味はない。

たんに法律や予算総則に書いてあるから、消費税は社会保障4経費に充当されているだろうというのは、たんなる憶測にすぎず、国や地方自治体が法律や予算書を遵守していることを前提にした話である。

しかし、立憲主義の立場からすれば、行政権力を性善説的に理解することはできない。実際、近年の安倍内閣を見れば、集团的自衛権の行使を容認して戦争法を制定するなど、憲法を守っていない。消費税を扱う財務省は森友学園問題では公文書を隠蔽・改ざんし、

22)『平成30年度一般会計予算』2018年1月、20ページ（財務省のホームページ<<https://www.bb.mof.go.jp/server/2018/dlpdf/DL201811001.pdf>>）。

会計検査院の調査を妨げ、社会保障を担当する厚生労働省は裁量労働制のデータをねつ造した。法律や予算総則に書いてあるから、消費税は社会保障財源になっているというなら、「国や地方自治体はつねに法律や予算総則を侵害しない存在である」という“信仰”の表明にすぎず、「精神的規定」と違わない。法律や予算総則は“財務会計制度”として具体化・実体化され、国民に対し明示される必要がある。

しかし、実態を見れば、消費税を「社会保障財源」と呼ぶことは困難である。なぜなら、特定財源とするための財務会計制度が構築されていないからである。

消費税と社会保障4経費を管理する特別会計は設置されていない。一般会計内でも、両者を対応させて経理することはしていない。それは当然で、一般会計ではすべての歳入でもってすべての歳出を賄い経理するので、特定の歳入と特定の歳出を他の歳入・歳出と区分して経理することはないからだ。区分経理すれば“一般”会計でなくなってしまう。

一般会計の中で、消費税は他の収入とともに“どんぶり勘定”で扱われる。消費税収に“色”はついておらず、社会保障4経費に充てられたことを確認することはできない。そのため、両者の対応関係は決算処理されず、決算書にはなんの記載もない。

「社会保障財源化」はあくまで予算編成上の話である。法律で用途を定め、予算総則で充当経費を列挙したとしても、財務会計制度はそうっていない。消費税は実質的に「一般財源」と変わらない（地方財政分も同様である）。

（3）消費税の用途は確認できない

消費税の用途について、2017年9月25日の衆議院解散表明で安倍首相はこう言った。

「2%の引上げにより5兆円強の税収となります。現在の予定では、この税収の5分の1だけを社会保障の充実に使い、残りの5分の4である4兆円余りは借金の返済に使うこととなっています。この考え方は、消費税を5%から10%へと引き上げる際の前提であり、国民の皆様にお約束していたことであります。この消費税の使い道を私は思い切って変えたい。子育て世代への投資と社会保障の安定化とにバランスよく充当し、あわせて財政再建も確実に実現する。そうした道を追求してまいります。」（傍線引用者）²³⁾

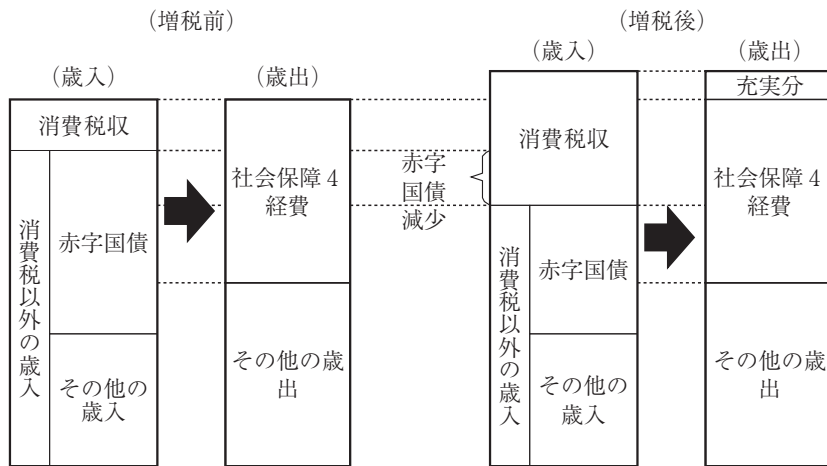
ポイントは、安倍首相が、消費税増収分5兆円強のうち「残りの5分の4である4兆円余りは借金の返済に使うこととなっています」と述べていることだ。消費税の“用途”は社会保障4経費でなく、「借金の返済」と言うのである。どういうことか。

社会保障4経費と消費税収（国分）との間には大きな「スキマ」がある。2018年度予算で、4経費は29.1兆円、消費税収は13.6兆円なので、その差額（スキマ）は15.5兆円もある（前掲表2）。

一体改革の論理は、この「スキマ」は借金（赤字国債）で賄われているので、消費税の増収分を4経費に充てれば借金を減らすことができるというものだ（図4-A）。用途はあくまで社会保障4経費である。それを安倍首相は中飛ばしして「借金の返済に使う」と

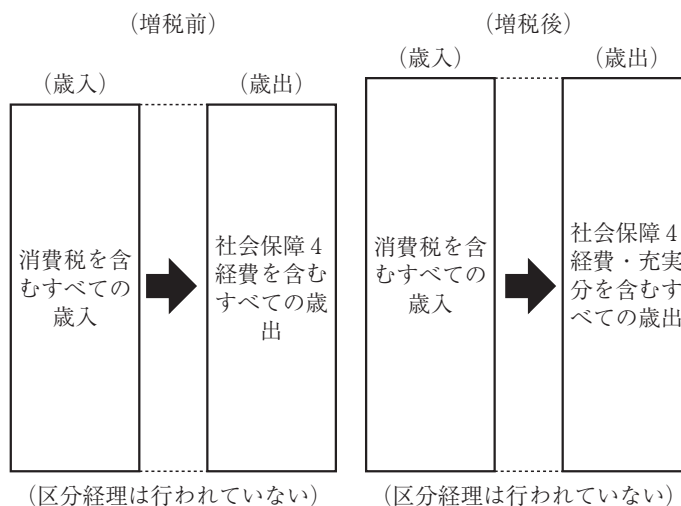
23)「安倍内閣総理大臣記者会見」2017年9月25日、前掲。

図4-A 一体改革のイメージ（消費税増税分による赤字国債の減少）



(注) 増税前・後とも地方交付税分を除く。

図4-B 実際の一般会計歳入と歳出の対応関係



(注) 増税前・後とも地方交付税分を除く。

述べたのだった。用途は借金の返済である。では、どちらが正しいのだろうか。

じつは、どちらも正しくない(図4-B)。スキマが借金で賄われていることは、予算書のどこにも書かれていない。赤字国債(特例法に基づいて発行される国債)は特例法上なんの用途も特定されていない。だから、スキマを埋めるのは所得税収や法人税収かもしれないし、安倍首相夫妻の意向を忖度して森友学園への大幅値引きで減った国有財産整理収入かもしれない。逆に、安倍首相が「子育て世代への投資」に充てるという1.7兆円も、消費税ではなく、赤字国債によって賄われるものだということもできる。なぜなら、「社会保障4経費+子育て世代への投資」のどの経費が消費税で賄われ、どの経費がその他の

収入で賄われるかは分からないからだ。

このように、社会保障制度の「全世代型への転換」のために消費税を増税し、その用途の変更を提案するのだが、実際には消費税が社会保障に使われていることは確認できないのである。

4. 「社会保障財源化」は社会保障関係費の抑圧装置

消費税の「社会保障財源化」が実態として機能しているのは、社会保障関係費抑制の口実となっていることだ。

「経済・財政再生計画」(『経済財政運営と改革の基本方針2015』第3章)は、2016～18年度の社会保障関係費の伸びを「高齢化による増加分」(年5000億円)に限定し、2020年度まで「高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめる」こととした²⁴⁾。

これは「消費税率引上げ」があれば「社会保障の充実」分(前掲表1参照)を増やすが、それがなければ「高齢化による増加分」(年5000億円)を継続するということで、「社会保障財源化」が社会保障関係費抑制の理由とされているのである。

「高齢化による増加分」(年5000億円)は社会保障関係費の「自然増」のことではなく、安倍内閣成立後の3年間(2013～15年度)に「自然増」を合計1兆1500億円削減して抑え込んだ上での年平均増加額である²⁵⁾。2014年度に消費税率が8%に引き上げられたにもかかわらず、社会保障関係費がそれ以前より厳しく抑制されているのはそのためである(表4)。

このように、消費税の「社会保障財源化」は社会保障関係費の抑圧装置となっている。社会保障や教育の充実を図るには、むしろ消費税の「社会保障財源化」から脱することが必要なのである。(2018年5月10日)

表4 社会保障関係費の推移

(単位:億円)

年度	当初予算	対前年度増減額
2000	167,666	6,716
2001	175,552	7,886
2002	182,795	7,243
2003	189,907	7,112
2004	197,970	8,063
2005	203,808	5,838
2006	205,739	1,931
2007	211,409	5,670
2008	217,824	6,415
2009	248,344	30,520
2010	272,686	24,342
2011	287,079	14,393
2012	263,901	▲23,177
2013	291,224	27,323
2014	305,175	13,951
2015	315,297	10,121
2016	319,738	4,441
2017	324,735	4,997
2018	329,732	4,997

(出所) 2017年度まで財務省『財政統計』表19(2)(財務省のホームページ<<https://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/19b.xls>>), 2018年度は財務省主計局・理財局『平成30年度予算及び財政投融资計画の説明』2018年1月(同<https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/seifuan30/h30y_b.pdf>), より作成。

(注) 2012年度の減少は、基礎年金国庫負担2分の1予算(約2.6兆円)を一般会計に計上せず、交付公債の発酵性処理したことによる。

24) 『経済財政運営と改革の基本方針2015』前掲, 23, 30ページ。

25) 自然増の抑制額(概算要求時の自然増見込額と実際の予算での自然増の差額)は、2013年度2800億円, 2014年度4000億円, 2015年度4700億円で、3年間合計1兆1500億円になる(垣内亮『「格差と貧困」をひろげ、大軍拡を進める予算案』『議会と自治体』2018年3月, 9ページ, 表4, 参照)。