

社会保障と税の一体改革のその後

——微修正か抜本改革か

田中 秀明

明治大学公共政策大学院教授

1. はじめに

社会保障制度改革国民会議（以下「国民会議」）での議論がはっきりしない。国民会議は、昨年6月、民主・自民・公明の3党合意に基づき、社会保障制度改革推進法という法律に基づき設置された公的な組織であり、その目的は、法律上、「安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため」、社会保障制度改革に関する必要な事項を審議することを目的とするものである。

国民会議では、各団体からのヒアリングなども行われ、膨大な資料が配布されている。議論が混迷して

いるとはいわないが、地域医療再生基金といった極めて特定のテーマが突然議論に登場する一方、消費増税を負担する国民の立場や急速に進む少子高齢化を踏まえ、社会保障全体をどう見直すのかといった骨太な議論はあまり聞こえないのである。

国民会議がそうなっている1つの理由は、社会保障制度改革推進法を成立させた3党の間で、社会保障制度改革を巡る協議が暗礁に乗り上げていることである。特に、3党の間で、最低保障年金や後期高齢者医療制度についての意見が大きく対立している。自公の基本的な考え方は現行制度を前提とした微修正であるのに対し、民主のそれは、現行制度の抜本改革であり、最低保障年金の創設と後期高齢者医療制度の廃止である。このように政治が対立している中では、設置期限である2013年8月21日までに国民会議が改革の大きな方向を示すことは難しくなっている。

各党の意見の相違は、この夏の参議院選挙の争点にもなる。それは、端的にいえば、現行制度の維持か抜本改革かである。もともと民主党は、2009年衆議院選挙のマニフェストで、最低保障年金や後期高齢者制度の廃止を訴えていた。これらの提案については問題も多いが、現行の年金や医療制度がセーフティ・ネットとして不十分であるという認識そのものは正しい。しかし、自民党や公明党にとっては、民主党の提案は自分たちが進めてきた社会保障政策を否定されたと映り、改革に後ろ向きである。

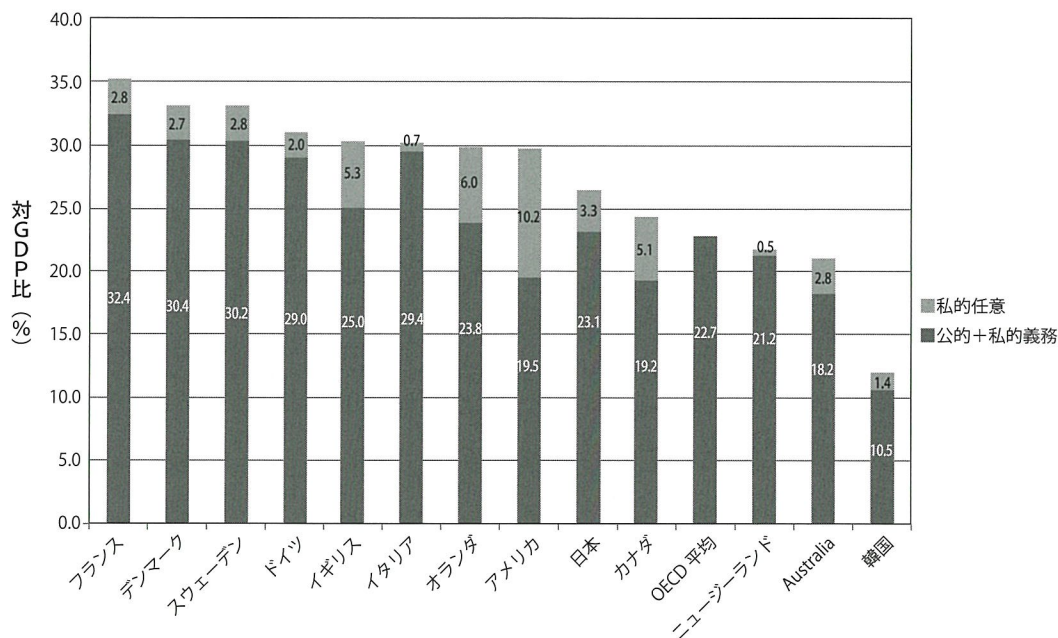
これは国民にとって不幸な状況である。消費増税

たなかひであき

1985年東京工業大学大学院修了後、同年旧大蔵省（現財務省）入省。1991年、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス大学院修了。オーストラリア国立大学客員研究員、一橋大学経済研究所准教授、内閣府参事官などを経て、2012年より明治大学公共政策大学院教授。政策研究大学院大学博士。研究分野は、公共政策・財政・マネジメント、予算・会計制度、公務員制度、社会保障政策、高等教育政策。

著書に『政府の予算・会計改革のビジョン』（共著、中央経済社、2005年）、『財政規律と予算制度改革：なぜ日本は財政再建に失敗している』（日本評論社、2011年）、『比較ガバナンス』（共著、おうふう出版、2011年）など。

図1 OECD主要国の社会支出（2009年）



(出所) OECD Social Expenditure Database に基づき作成。

という負担を受け入れる一方で、必要な改革が先送りされれば、いずれそのつけは国民が負担する。それでは問題解決にならない。

なぜ、こうした事態になったのか。国民会議の議論で欠けているのは、社会保障や税制についての徹底した現状分析と問題の抽出である。病気の真の原因を把握することなしに、正しい処方箋は書けないが、国民会議では、病気の診断は横に置いて、ああすべき、こうすべきという処方箋ばかりを議論している。これでは問題解決につながらず、社会保障制度改革についての議論も収斂しない。

そこで、本稿では、現在の社会保障制度が抱えている本質的な問題を分析するとともに、特に年金に焦点を絞って、改革の処方箋を提示したい。次の第2章では、社会保障財政の全体的な問題を整理する。第3章では、年金制度の問題を分析し、第4章では、改革の方向を議論する。最後に結論をまとめる。

2. 社会保障費の急増

日本は、これまで「小さな政府」と言われて

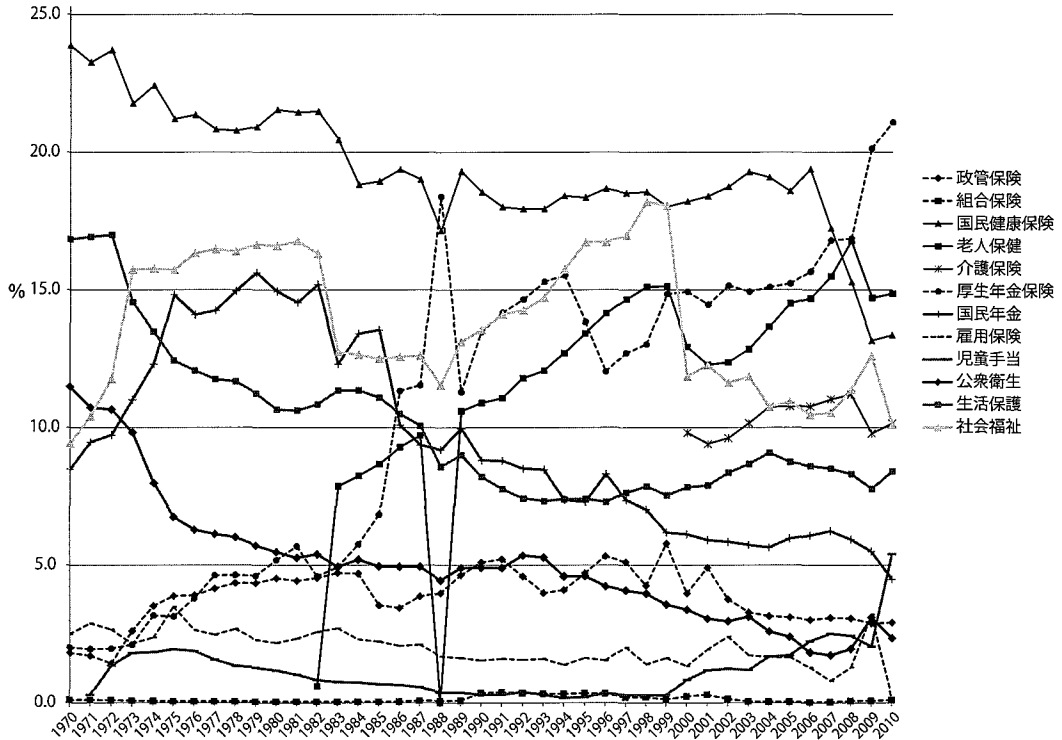
きた。しかしながら、日本は、OECD加盟国のなかでは、もはや小さな政府ではない。

社会保障関係の支出の規模をGDP比で比較したのが図1である。これは、「社会支出」と呼ばれ、義務的な私的支出や任意の支出を含む、より広義の社会保障関係の支出である¹。日本の社会支出（公的+私的義務）は、カナダを超えオランダに近い水準に達している。また、日本のそれは、1980年の10.2%から30年間で2倍超になっており、他国と比べて著しく増えている。日本は、対GDP比で、家族や職業訓練、失業などへの支出は少ないが、年金や医療については、スウェーデンなどとほぼ同じ水準に達している。

次に、国内の統計で社会保障の規模を概観する。2010年度の決算ベースで、社会保障給付費の総額は約104兆円であり、そのうち約5割が年金、約3割が医療になっている²。1990年度と2010年度の給付費を比較すると、給付費総額は2.19倍になったが、これを上回って増大したのが、国民年金（3.96倍）、生活保護（2.58倍）、厚生年金（2.28倍）である³。

給付の財源負担（2010年度）をみると、社会保障料が51.6%、一般財源（国・地方）が35.7%を占め

図2 一般財源（国・地方）の各制度への配分割合の推移



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費用統計』(各年度版)に基づき作成。

ており、我が国の社会保障制度が社会保険中心であることを確認できる。ただし、制度によって、社会保険料と一般財源の負担の割合に大きな差がある。一般財源がどの制度に配分されているか、その割合の推移を見たのが図2である。多くの制度のシェアは低下しているが、厚生年金（2010年度で全体の21.1%）及び老人保健（後期高齢者制度）（同14.9%）のシェアが増大していることがわかる。これらの変化の背景には人口高齢化があるが、相対的に豊かな人が加入する厚生年金（そして公務員の共済年金）に対して一般財源の投入が増えていることは、看過できない問題である。

3. 年金制度の問題

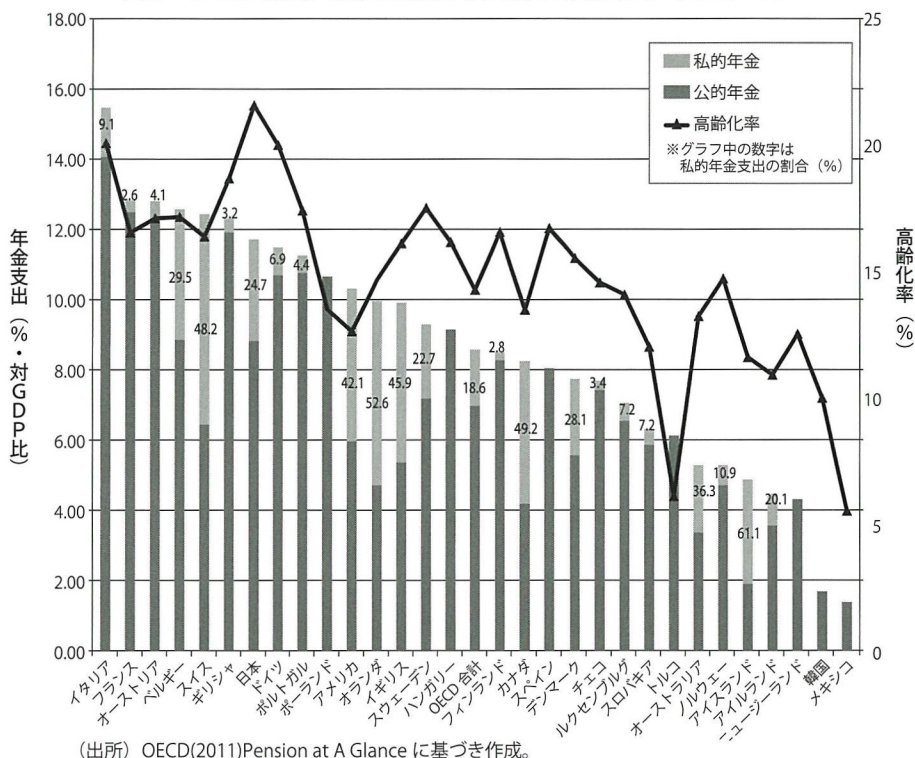
年金制度の基本的な目的は、老後生活で貧困に陥らないことである。OECD諸国の高齢者の所得分配や社会的厚生をの状況をみよう。

65歳以上の高齢者一人当たりの所得の全人口のそれに対する割合を比較すると、ほとんどの国において、高齢者は若年者の可処分所得の70～90%を得ているが、日本は86.6%であり、イギリスの72.9、スウェーデンの82.0、OECD平均の82.6などを超えている⁴。つまり、日本の高齢者は平均的には豊かである。

他方、65歳以上の高齢者の貧困率を比べると、日本（22%）は、アメリカ（22.4%）と並び、イギリス（10.3%）やカナダ（5.9%）などをかなり上回る⁵。不平等を表すジニ係数を比較すると、高齢者のジニ係数（2000年代半）は、日本（0.34）とアメリカ（0.39）が高く、デンマーク・スウェーデンオランダで低く（0.2程度）、カナダ・フランス・ドイツ・イギリスは両者の中間である。

こうしたパフォーマンスと年金支出の関係について整理する。図3は、OECD諸国の公私を合わせた年金支出の水準である。日本やフランス・ドイツ・

図3 OECD 諸国における公私の年金支出と高齢化率 (2007年)



アメリカの公私を合わせた年金支出は10～13%であるが、日本とアメリカの高齢者の貧困率は両国以外のそれの倍以上である。ニュージーランド・カナダ・スウェーデンの高齢者の貧困率は10%以下であるが、年金支出は少ない。日本の年金制度は、支出が高いにもかかわらず、貧困率やジニ係数が高く、貧困の予防という観点から費用対効果が低いと言わざるを得ない。なぜそうなのか。次にその理由を考える。

我が国の公的年金制度には2つの基本的な問題がある。1つは、基礎年金の在り方と財源調達の問題であり、もう1つは、厚生年金の報酬比例部分の給付と負担の問題である。ここでは、特に喫緊の課題となっている前者の問題を整理する。問題は次の3点に集約できる。

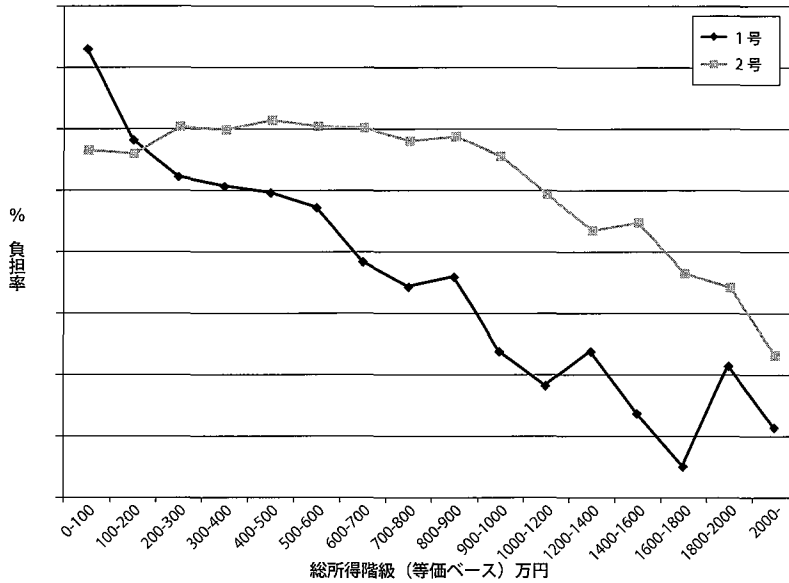
第1に、制度が分立している問題である。我が国の公的年金制度は、一般に、1階の国民年金、2階の厚生年金や共済年金の2階建制度と言われている(加えて3階の企業年金)。しかし、実態は国年・厚年・共済の各制度が分立している。1階は、国民共

通の基礎年金と言われているが、1985年に導入されたこの制度は、「年金」ではなく、国民年金の財政破綻を回避するために導入された財政調整制度である。なぜなら、拠出額でさえ明確ではない「保険」だからであり、負担と給付がリンクするという保険制度の規律が働かない⁶。

基礎年金は財政調整制度であると述べたが、問題はその方法である。基礎年金の給付に要する費用は、その総額を各制度の被保険者の数で割って算出するが、第1号については、実際の納付者の数で計算することになっており、国民年金の未納・未加入が増えるとサラリーマンが割を食う仕組みである。その結果、筆者の計算では、サラリーマンの負担は被保険者総数で均等に負担する場合と比べて平均的に20%程度高くなっている(田中2011a)。財政調整そのものが問題ではなく、基礎年金が国民皆で能力に応じて負担を分かち合うべきものではなく、負担が不公平だということである。

第2に、基礎年金が、「国民皆年金」になっていな

図4 被保険者の種類別の年金保険料負担率（等価）



(出所) 国民生活基礎調査 (2007) に基づき計算。

いことである。典型的には、国民年金の未納・未加入問題である。2012年3月末において、国民年金の対象者1,904千万人の16.5%が未納・未加入者(329万人)である。さらに、保険料の全額あるいは一部免除者が568万人いるので、保険料を満額納めていない者は、全体の半分弱(46.9%)にも達する(厚生労働省2012aに基づき計算)。

これらの問題の背景には、雇用構造の劇的な変化がある。非正規の職員・従業員の雇用者全体に占める割合は1/3を超えており、問題は彼らの所得が低いことである⁷。低所得者にも、原則、月額15,000円(2010年度)の定額負担を求めているから、未納が生じるのである。低所得者には保険料の減免制度が導入されたが、年収が1億円の人でも、300万円の人でも同じ負担であり、著しい逆進性がある(図4)。

保険料を負担できなければ、給付が減るが、それでよいということにはならない。社会保障国民会議は、「未納問題は少なくとも公的年金制度の財政的持続可能性にはほとんど影響を与えない」(「社会保障国民会議第1分科会中間とりまとめ」2008年6月)としているが、これは年金制度だけを取り上げた議論である。未納により年金財政は楽になっても、生活保護

を受給することになれば、財政的負担は、むしろ増える可能性が高い。

第3に、一般財源の投入と負担の不公平の問題である。基礎年金給付には一般財源が投入されており、その割合は2009年度に従来の1/3から1/2に引き上げられた。厚生労働省は、国庫負担を1/2に引き上げることは、国民負担を抑制し年金制度を持続可能なものとするために必要であると説明しているが、「国庫負担」は国が負担するものではなく、国民が負担するものである。名称が、税・保険料いずれであっても、負担するのは国民以外にはない。

問題は、一般財源の投入が非効率と不公平をもたらしていることである。たとえば、低所得の非正規雇用者は、第1号の保険料を負担しないと給付は減額あるいは無年金になるが、そうであっても、彼らが支払った消費税は、一般財源として、高所得者の基礎年金給付のためにも使われる。

4. 改革の方向

わが国の社会保障制度の根幹は「社会保険」とされているが、この社会保険制度こそが、少子高齢化や

雇用流動化などを背景として、さまざまな矛盾と不公平をもたらしている。問題の根源は、社会保険制度が保険料で賄われるという本来の姿から乖離し、一般財源を多額に投入した曖昧な制度になっていることにある。

社会保険制度への一般財源の投入をまったく否定しているわけではなく、公的保険である以上一定の再配分は許容されるべきだが、問題は一般財源の投入の仕方であり、保険のガバナンスが効かないことである。保険原理と再分配原理が混合しているため、社会保障給付費の増大と豊かな者への一般財源の投入という問題をもたらしている。問題を解決するための第1歩は、保険原理と再分配原理を区別することである⁸。

年金には、長生きのリスクに対して、働いていたときの従前所得の保障（「保険原理」）と社会全体からみた妥当な保障（「再分配原理」）という2つの役割がある。前者の制度が「社会保険」であり、後者の制度が「国民皆年金」⁹である。重要な点は、国民皆年金を目指すのであれば、その財源は論理的に一般財源とせざるを得ず、社会保険では達成できないことである。

そこで問題になるのが基礎年金のあり方であり、その一元化が最大の課題といっても過言ではない。現在急速に雇用の流動化が進み、また格差が拡大しているといわれているが、こうした経済社会の変化を考えれば、基礎年金は再分配原理を重視しセーフティ・ネットとして位置づけるべきである。

ただし、財政事情が厳しい中で高所得者への基礎年金も一般財源で賄うことが適切かという問題がある。資力調査も一つの方法であるが、課税を強化する方法が効率的である。基礎年金は、それだけで老後を保障するものではなく、一定の自助努力も必要である。また、障害者など例外的な場合を除けば、現役時代に働き、税を納めるのが通常であり、タダで年金を受給できる仕組みではない。負担と給付が明確にリンクしていないだけである。こうした年金制度を持つのがカナダである¹⁰。

他方、社会保険こそ自助努力にふさわしいというの

であれば、一元化に対する答えの第1は、基礎年金を廃止し、国民すべてが同一の制度に加入し所得に応じた負担をする社会保険である。この場合、皆年金はあきらめる。第2はスウェーデン方式である。スウェーデンは従来基礎年金プラス報酬比例の2階建ての年金制度だったが、1階を一般財源で賄う方法は非効率であり、また給付建では世代間の不公平が拡大するとの認識に立ち、2階建てを廃止し、負担と給付がより直接リンクする拠出建賦課方式というイノベーションを編み出した。ただし、皆年金を維持するため、低年金者に居住を要件とする最低保障年金が導入された。

両案は魅力的であるが、日本の現状を考えると、実現性は乏しい。問題は、国民年金などの各制度を統合し、サラリーマンも自営業者も同じ基準で保険料を効率的に徴収できるかにある。民主党の最低保障年金は、スウェーデン方式に倣うものであるが、年金財政が厳しくなるなかで、今さら自営業者を含めすべての国民が加入する報酬比例の大きな年金をつくる必要性は薄い。スウェーデンでは、最低保障年金を受給する者は低下する見込みであるが、日本で導入すれば急増するだろう。

5. おわりに

民主党政権は、自民・公明両党の協力を得て、社会保障と税の一体改革で消費税率を10%に引き上げる改革を行った。マニフェストに書いていない消費増税についての説明は十分だったとはいえないが、歴代の内閣が先送りしてきた増税に取り組んだことは評価すべきであろう。ただし、それは社会保障費の増大によって生じている赤字を埋めるためのものであり、社会保障支出の効率化や税と保険料の役割分担の見直しなど、本来の意味での社会保障・税一体改革ではなかった。

我が国の社会保障は保険と税が混在し、極めて非効率になっている。その結果、セーフティ・ネットは穴だらけである。今回の改革には低年金者への給

付が盛り込まれているが、これも大きな問題である。これまで必死に保険料を納めてきた正直者がバカを見るからである。これは基礎年金制度を更に曖昧にする。

本稿で指摘した問題は、政府資料にはほとんど記述されていない。一体改革では、増税が強調されているが、保険料の逆進性の問題はおごなりである。問題を正しく捉えなければ、正しい処方箋は書けない。社会保障制度改革の基本は、より恵まれた者には我慢してもらうことである。公私の役割分担を明確にし、政府はセーフティ・ネットに責任を持つ一方、中高所得には自助努力してもらう¹¹。そうした改革に取り組まない限り、消費税をいくら増税しても、砂漠に水を撒くだけに終わるだろう。政府は今回の改革で世代間の問題を強調するが、世代間の不公平が真に改善するのか、データを示すべきである。若い世代につけをまわすことは一刻も早くやめなければならない。それが、現世代の我々の責任である。■

《注》

- 1 OECDの統計で、「社会支出」(Social expenditure)と呼ばれるものであり、分類等詳細は、Adema and Ladaïque (2009)を参照。
- 2 以下の計数は、国立社会保障・人口問題研究所(2010)を参照。
- 3 その他、国民健康保険(2.15倍)、介護保険(2000年度からで2.29倍)である。
- 4 2000年代半の数字で、出所はOECD(2011)。
- 5 貧困率は、可処分所得のメジアン^{50%}以下の所得者の割合。出所は、次のジニ係数も含めOECD(2008)。
- 6 基礎年金の第1号被保険者(自営業やパート労働者)の保険料は定額負担、第2号(被用者)は報酬比例部分と併せて定率負担(基礎年金部分はわからない)、第3号(第2号の被扶養者)は見かけ上ゼロであり、全く異なる拠出ルールである。
- 7 2011年調査では、第1号被保険者の保険料完納者の平均総所得金額は160万円、一部納付者は118.2万円、1号期間滞納者は96.4万円である。200百万円までの総所得金額の者は、全体の83.5%に達する。データは、厚生労働省(2012b)。

- 8 詳細は田中(2011a)を参照。
- 9 英語では、"universal pension"という。
- 10 カナダでは、1階は税方式の基礎年金、2階は報酬比例の公的年金、3階は企業年金・個人年金である。基礎年金は、一人月額5万円弱であり、居住者である限り誰でも受給できる。ただし、報酬比例の年金を持たない者には、基礎年金だけでは生活できないので、日本の生活保護に相当する高齢者向けの補足給付が用意されている。高齢者でも、年収が約600万円を超えると、税制('recovery tax')を通じて基礎年金が減額される仕組みがあり、年収が1000万円を超えると基礎年金は実質的に全額減額される。中高所得者は、1階及び2階の年金では従前所得をカバーできないため、自助努力による3階部分が重要である。ただし、新制度を導入する場合、これまでまじめに保険料を納めてきた人たちの公平を維持するため経過措置が必要であり、数十年かけて移行することになる。
- 11 詳細は、田中(2011b)を参照。

《参考文献》

- 厚生労働省(2012a)『平成23年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について』
- 厚生労働省(2012b)『平成23年度の国民年金被保険者実態調査：結果の概要』
- 国立社会保障・人口問題研究所(2010)『平成22年度社会保障費用統計』
- 田中秀明(2011a)『年金・扶助・租税の一元化：保険原理と再分配原理をどうバランスさせるか』、財務総合政策研究所、PRI Discussion Paper Series, No.11A-07
- 田中秀明(2011b)『社会保障と税の一体改革：保険原理と再分配原理の再構築』、一橋大学経済研究所世代間問題研究機構、ディスカッション・ペーパー、CIS-PIE DP No.524
- Adema, Willem and Maxime Ladaïque (2009), "How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", OECD Social Employment and Migration Working Papers, No.92
- Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD)(2008), Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries
- OECD(2011), Pension at A Glance: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries