

社会保障と税

～日本経済新聞「やさしい経済学」連載～

土居 丈朗
(慶應義塾大学経済学部)

社会保障と税



慶応義塾大学助教授 土居 丈朗

歳入・歳入一体改革をめぐり、この構想の長所は、消費税率の引き上げの際に、社会保障給付が無駄なく納付行く水準か否かも問うことができるという。

増税の前に徹底した歳出削減を望む声は多い。徹底的な歳出削減をするなら、社会保障費に手をつけざるを得ない。しかし多くの国民は、米国のように国民年金や国民皆保険でない状態にするほどの社会保障費の削減は望んでいない。そうであるなら、高齢化の進展に伴う社会保障費の増大に対応した安定的な財源の確保が必要になる。

消費税と目的税化

社会保障費に手をつけざるを得ない。しかし多くの国民は、米国のように国民年金や国民皆保険でない状態にするほどの社会保障費の削減は望んでいない。そうであるなら、高齢化の進展に伴う社会保障費の増大に対応した安定的な財源の確保が必要になる。

いずれある程度の増税が避けられないとすれば、国民が納得できる増税の根拠を示す必要がある。その一つの有

（社会保障財源化）案も浮上している。この場合は消費税率を引き上げる際に、社会保障給付が無駄なく納付行く水準か否かも問うことができるという。

しかし、社会保障財源を消費税で賄ってよいかどうか自体、議論が続いている。所得格差是正の観点からは、消費税よりも累進性の高い所得税による財源確保を重視すべきだとの主張も根強い。半面、今日の経済格差には一般的な所得格差だけでなく、現役世代と高齢世代の間の格差もあって、後者をならすのは所得税では難しい、との見方も多い。さらには、元来社会保障財源を税でとるか保険料でとるかの「百年戦争」もある。こつした点を踏まえ本稿では、社会保障政策とその財源についての議論に迫りたい。

どい・たけろう 70年生まれ。東京大学大学院修了。専門は公共経済学

社会保障と税

慶応義塾大学助教授 土居 丈朗

今回は「保険の原理」と「扶助（助け合い）の原理」の観点から対立軸をみてみよう。経済学の見地からすれば、社会保障制度では、個人が直面するリスクを社会全体で分かち合うことで、そのリスクを和らげる仕組みが重要になる。たとえば、個人には病気になる医療費がかかるリスクがある。しかし、個人では万全の備えをしにくい。社会全体でうまく和らげることができる。

保険が再分配か

だから先進各国では医療、介護、年金などの制度については社会全体でリスクを分かち合うべく、保険の仕組みを用いて政府が運営している。社会保障制度の役割は、それだけではない。リスクに直面した結果として生じる所得格差を是正するための所得再分配の機能も果たしている。

やさしい経済学—論争に迫る

保険の原理を貫くなら、民間

間（土居）の保険料とリスクに直面する確率が高ければ、所得の多寡を問わず、原則的に高い保険料を課すことにしている。低所得者にだけ所得格差是正のための対策を別途とればよいという主張となる。つまり、保険料水準は保険の原理を徹底して決め、所得格差是正は別途税を財源に行えばよい、という見解である。

他方、国民の生活保障のためには、保険料と給付を厳密に対応させる必要はないとする考え方があ。能力に応じて負担し必要に応じて給付する」という再分配を重視した扶助の原理である。この原理では、まず給付の必要（リスクに直面した結果いかに保問わす）があればきちんと保障し、その財源は、所得や資産の多い人により多く負担を求めて確保することになる。日本の社会保障制度は、保険の原理と扶助の原理が混在しているのが現状である。

社会保障と税

慶応義塾大学助教授 土居 文明

要は、扶助

社会保障財源にまつわる議論で、保険原理を全うするならばリスクに応じ保険料で賄うべきで、扶助(助け合い)の原理からすれば負担能力に応じて累進的な税で賄うべきと旗幟(きし)鮮明になっているのなら、一般にも議論はわかりやすい。だが、実際の論争ではそうならない。

扶助原理の見地

からでも、所得比

例でとる保険料は

③ 高い保険料の解釈

是とする。高所得者ほど多く保険料を払うのである。ただ、これが年金保険の場合、保険原理の見地からは、高所得者ほど、予想以上に長生きして生活費がなくなると失うもの(高い生活水準)が大きいというリスクに対して、高い保険料を払うと解する。他方、扶助原理の見地からは、高リスクだが低所得の人への給付の財源をも賄うために、高所得者に高い保険料を課すと解

の対応関係はない。また、拠出額に応じて給付額が増えるという対応関係が、保険料方式にはあるが、税方式には必ずしもそれがない。保険料方式は、保険のリスク分散機能を用いるが、税方式はリスクとは無関係であってよい。日本の場合には扶助原理と保険料方式をセットで支持する考え方(社会保険方式)が伝統的に多い。この背景には、わが国の社会保障制度が「国

民の相互扶助と社会連帯の思想を基本にしている」(厚生労働白書)との見方がある。特に、法学、社会学ではこの立場の論者が多い。

他方、近代経済学では、保険原理を支持する論者が多い。それでいて、税方式による社会保障の財源調達を提案する動きも近年特に多い。保険原理と税方式は一見すると相いれないようだが、社会保障制度を通じたリスク分散の機能と所得再分配の機能を、役割分担して考えている。つまり、リスク分散の機能は、できるだけリスクに応じて保険料を課すようにし、是正しきれない所得などの格差は、税を財源として所得再分配を講じるという発想である。

この立場からすると、扶助原理と保険料方式の組み合わせでは、必ずしもリスクに応じて保険料を課すわけではなく、扶助の名の下に保険料水準をあいまいに決めていると映るようである。

社会保障と税

慶応義塾大学助教授

土居 文明

入れたこと

二〇〇四年の年金改革時の議論は大きな関心をよんだ。社会保険庁問題に象徴されるように、国民の年金不信は根深いが、将来の年金財政を安定させるべく、大胆に改革した点は評価できる。

負担と給付について、一七年(度)以降の保険料水準を固定したうえ、その範囲内で給付水準を自動的に調整するという方式を導入し、社会全体の負担能力の伸びを反映させることで給付水準を自動調整する「マクロ経済スライド」も採用した。また、かなりの年金積立金を前提とした財政運営を改め、百年程度の長期で年金の財政均衡を考

④ 国庫負担の割合

えようとすれば、結局は税にも財源を求めざるを得ない。先の決定は、基礎年金でその割合を高めるものである。これを名目に消費税率の引き上げや、その社会保障目的税化を求める論者がいる。だが社会保障目的税化する場合

障の公費は、消費税収だけでは賄えず、結局他の税にも頼らざるを得なくなるからだ。基礎年金は、現役時の所得の多寡にかかわらず老後に最低限を給付することで所得再分配機能を担うと考えられるから、いっそのこと基礎年金の財源は半分どころか全額税方式で賄うべきだ、との案も一部で強く主張されている。

やさしい経済学—論争に迫る

は消費税率が二ケタにならなければ、本質的には意味はない。基礎年金の二分の一負担に見合う小幅な引き上げだと、年金以外も含めた社会保障

式を支持する論者は、拠出記録が残る保険の利点を生かすべきで、基礎年金といえども全面的に税方式を採用すべきでない主張する。そうした論争の妥協の産物であるかのように、現時点では基礎年金の財源の半分を税方式で賄うあたりまでしか決まっていな

社会保障と税

慶応義塾大学助教授 土居 文明

金改革では、

日本の公的年金は、昭和三十一年代の国民皆年金実現当初、年齢の高い人にはあまり保険料負担を求めなかった。それもあって年金財政は実質的に賦課方式の性質を帯びざるを得ない状況が続いている。これは高齢世代への給付財源を、その時の現役世代からの保険料で賄う方式で、保険料は原則的に積み立てられない。

しかし、賦課方式では少子高齢化が進むと欠点が助長される。多くの高齢者の給付をより少ない現役世代が負担しなければならぬからである。これを避けるために日本でも現役世代が自らの老後に給付財源を積み立てるという概念が強調された。これは積立方式といわれるもので、そうしたことから日本の公的年金は、修正積立方式ともよばれてきた。

ところが、二〇〇四年の年

5 賦課と積み立て

保険方式の利点は限られるので、税方式を主張する論者を勢いづかせている。特に、一九九九年にスウェーデンが実施した年金改革がこれを後押ししている。

「スウェーデン方式」とよばれるその改革の概要は①定額の基礎年金はやめ所得比例年金を柱とする②基礎年金の代わりに、現役時代に低所得だった人を対象に、彼らへの過少給付を避けるため、税で

財源を賄う最低保障年金を設けて所得比例年金を補うというものである。さらに、実質的には賦課方式としつつも一種の個人勘定を設けて概念上の拠出建てとした。

積立方式に近い制度なら、個人の保険料積立額を明示する必要性が強まる。日本でも保険料の拠出記録をとり、給付が拠出に比例するのに近い仕組みにしてはいるが、個人勘定までは設けていない。

賦課方式に批判的な論者は、今の日本で基礎年金の上乗せ部分である所得比例年金を積立方式にすることを主張する。今の現役世代は保険料を自らの老後の給付に回し、今の高齢世代に有利な状態を緩和して世代間格差を是正するといふ趣意である。さらには拠出され、積み立てられた保険料を公的機関が管理・運用する必然性はないとして、所得比例年金は民営化すべき（基礎年金は公的年金に残す）という案も出ている。

社会保障と税

慶応義塾大学助教授 土居 文明

高齢者は自己負担のみ（リ

日本の医療保険は、全国民を対象に、いつでも医療を受けられる国民皆保険制度をとっている。公的な医療制度には主に、年齢、職域や地域に応じた現役労働者などの医療保険、退職者医療制度、老人保健制度（主に七十五歳以上が対象）がある。

急速な高齢化で医療費が膨張し医療保険財政は厳しい状況にある。特に老人医療費は急増しており、国民医療費全体の三分の一を超える。

6 高齢者と医療制度

老人医療費の財源は①高齢者による自己負担（基本は一割負担）②残りについては国と地方の公費負担と各医療保険からの老人医療費拠出金が折半して賄っている。公費負担は国と地方の税などを財源とし、老人医療費拠出金は主に現役世代が払った保険料を財源として負担する。

老人保健制度では、多くの

五割を賄うことになる。

この仕組みは「独立保険方式」とよばれるものを基本とする。一方「突き抜け方式」という案も出た。後者は、加齢につれ属する制度が変わるのをやめ、職域・地域ごとに現役時の制度に退職後も属して現役組とリスクを分かち合う方式である。この場合、高齢者だけの別の制度に特別に公費を投じる必要が少なく、主に保険料で給付を賄う形で運営できる利点はある。しかし、保険を職域・地域ごとに運営するため、リスク分散の範囲が狭くなる（年齢構成の違いで保険料に大きな格差がつく）欠点があり、かなりの論争を経て前者を基本に据えることになった。

独立保険方式には、高齢者のリスクを国民全体で広く分かち合う長所があるが、財源のかなりを公費に頼る必要がある。今後は、税負担をいかに抑制するかをめぐり大きな議論が展開されそうだ。

やさしい経済学—論争に迫る

やさしい経済学—論争に迫る

社会保障と税

慶応義塾大学助教授 土居 文明

六十四歳）は

高齢化の進展に伴い介護を必要とする高齢者も急増している。一九七〇年代に老人医療費が無料化されて以降、必ずしも医師による医療を必要としない高齢者が、医療機関で事実上の介護サービスを受ける状態が広がった。

これを打開するため、主に税を財源とした前身の老人福祉制度などを改編

しつつ、保険の仕組みをとり入れた

介護と税・保険

介護保険制度が二〇〇〇年度に導入された。介護保険では四十歳以上の国民から保険料を徴収し、主に六十五歳以上の人（第一号被保険者）に対して必要に応じサービスを給付する。

介護保険は医療保険と同様に、現時点で加入していれば給付を受けられる。ただ給付は、主に要介護認定を受けた第一号被保険者におのずと偏り、第二号被保険者（四十

他方、要介護になる本人ではなく、家族のなかで要介護者が出るリスクに対する保険として、第二号被保険者が保険料を払っている、と解釈することもできる。

第一号被保険者の保険料引き上げが考えられるが、保険財政の収支を十分改善するほどには引き上げておらず、都道府県などからの財政支援が続いている。そして、そうした財政支援も、今や負担に耐えられなくなりつつある。

こうした状況もあり、第二号被保険者の対象を四十歳以上から二十歳以上に広げる案が示されており、早ければ〇九年度から改められる可能性もあるという。しかし、保険の仕組みとして介護のリスクと保険料負担について、どうバランスをとるか、国民に納付のいく説明が求められる。そもそも給付を受ける第一号被保険者の保険料や自己負担をさらに引き上げる必要もある。保険料であれ税であれ、介護保険制度を通じて現役世代から高齢世代への再分配となるだけに、軽度の要介護者への給付抑制や、介護と医療の連携促進など、給付面の見直しも問われよう。

やさしい経済学—論争に迫る

社会保障と税

慶応義塾大学助教授 土居 文明

ある。

高齢化の進

社会保障の財源をめぐっては、二〇〇九年（度）に向けた議論が活発になろう。基礎年金の国庫負担割合が二分の一に引き上げられ、五年に一度の年金財政の再検討も行われる年であり、介護保険でも第二号被保険者（現在四十一

して総額だけで抑制せよというのは乱暴だとする主張がある。先の医療制度改革をめぐる議論では、マクロ経済運動の総額抑制策は採用されなかったが、それを横目に、かなり具体的な給付抑制案が政府の担当部局から出される場面もあった。

六十四歳）の対象をこの時期から二十歳以上に広げる動きがあるため

〇九年度に向けて

だ。消費税率の引き上げも、これらに連動させる主張がある。

らは、マクロ経済の動きに連

社会保障財源の税としては消費税以外に、格差是正への期待から所得税や相続税も注目されている。しかし、所得税の場合は、資産は多いが所得が少ない高齢者はあまり負担しないから、世代間格差の是正には限界がある（消費税だと高齢者も負担する）。相続税には、過度に課すと資産が外国に逃避するなど欠点があるが、格差を是正する効果は

負担だけを見て社会保障の未来は語れないが、負担が増えれば社会保障は成り立たない。給付をにらみつつ、財源対策をいかに説得的に示せるかが問われる。その意味で負担と給付の関係をさらに明示する必要が高まろう。扶助（助け合い）原理にある懐の深さは大切だが、両者の関係がいまいちなまま財源負担を決めるわけにはいかない。専門家や政治家の論争で終わらずに、国民一人ひとりが社会保障財源のあり方を真剣に考えるときである。 〓おわり

やさしい経済学—論争に迫る

他方、給付の内容を度外視