

基礎年金の社会扶助方式化の提案について

2002年5月17日

社会保障審議会年金部会

上智大学 堀 勝洋

第1 社会保険方式と社会扶助方式

1 財源の違いと保障システムの違い

- ・ この二つの方式は、①財源が違うだけでなく、②保障システムが違う。
 - * 財源の違い 一税方式⇔保険料方式
 - * 保障システムの違い—社会扶助方式⇔社会保険方式
 - * 社会保険にも相当の税財源が投入されているので、財源の違いよりも保障システムの違いの方が重要である。

2 両方式の相違点

- * 社会保険方式—①保険というリスク分散の技術を用いる（保険性）。②保険料拠出が給付の直接の根拠となる（対価性）。③保険料拠出額が給付額に反映する（緩い等価性）。④財源は保険料（+税）である。
- * 社会扶助方式—①' 保険の技術を用いない（非保険性）。②' 納税が給付の根拠となるわけではない（非対価性）。③' 納税額と給付額は無関係である（非等価性）。④' 財源は税である。

第2 社会保障の保障システムの歴史

1 中核的な保障システムは社会扶助から社会保険へ

- ・ 一般的に、社会保障は、どの国においても、①貧困救済（救貧＝救貧法・公的扶助法）から、②貧困予防（防貧＝社会保険法）へという歴史的な流れがある。
 - * イギリスの社会保障法の歴史
 - ① 社会扶助法
 - ・ 1601年エリザベス救貧法等（公的扶助法。厳しいミーンズテスト・劣等処遇・公民権剥奪・スティグマ）⇒1948年国民扶助法（ミーンズテスト・スティグマ・低捕捉率・貧困のわな）⇒その後何度かの名称変更
 - ・ 1908年の老齢年金法（社会手当法。インカムテスト・欠格条項・貧困救済・低額年金）
 - ②社会保険法
 - ・（1911年国民保険法〔社会保険法。医療保険・失業保険〕）⇒1925年寡婦、孤児及び老齢拠出年金法（社会保険法。インカムテストなし・欠格条項なし・スティグマなし）⇒1946年国民保険法（社会保険法）⇒その

後何度かの制度変更

2 歴史的文書にみる両方式

・ 1942年ビヴァリッジ報告

「イギリス国民は、国家からただで手当を受けるよりも、保険料拠出と引替えに給付を受けることを望む。」

・ 総理府社会保障制度審議会1950年勧告

「国民が困窮に陥る原因は種々であるから、国家が国民の生活を保障する方法ももとより多岐であるけれども、それがために国民の自主的責任の観念を害することがあってはならない。その意味においては、社会保障の中心をなすものは自らをしてこれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険制度でなければならない。」

・ 総理府社会保障制度審議会1995年勧告

「重要論点の一つは、我が国の社会保障が国の一般財源の上に構築されるべきか、社会保険料を財源とする社会保険制度の上に形成されるべきかという問題であった。我が国は……社会保険方式を採ることとなった。それは当時としてはやむを得ざる選択であったが、結果的にはよりよい途を選んだといっても誤りではない。」

「社会保険は、その保険料負担が全体として給付に結び付いていることからその負担について国民の合意が得やすく、また給付がその負担に基づく権利として確定されていることなど、多くの利点をもっているため、今後とも我が国社会保障制度の中核としての位置を占めていかなければならない。したがって、増大する社会保障の財源として社会保険料負担が中心となるのは当然である。」

「公的介護保険として保険料を負担すれば、給付を権利として受けることができるようになる。また、負担と給付との対応関係が比較的分かりやすいことから、二一卒の増大に対しサービスの量的拡大や質的向上を図っていくことに、国民の合意が得られやすい。」

第3 社会保険方式と社会扶助方式の比較

1 社会保険方式の優位性

・ 社会保険方式の方が多くの点で社会扶助方式より勝っている。以下の拙稿を参照。

- * 「保険方式の利点生かせ」『日本経済新聞』経済教室（1999年5月13日朝刊）
- * 「基礎年金の財源を何に求めるか」『関西経協』（2001年3月）
- * 「図表 社会保険方式と社会扶助方式との比較」堀勝洋『現代社会保障・社会福祉の基本問題』ミネルヴァ書房（1997年）の第5章「社会保険方式と社会扶助方式」

2 基礎年金の社会扶助方式化に対する根本的な疑問

(1) 理念面

- ・ 若いときから保険料拠出という自助努力をしなくてもよいのか 若いときから老後に備える時間が十分あるのに、何もしないで65歳になると国から一律に年金を支給するという社会扶助方式は、市民社会の基本原則である生活自己責任にもとるのではないか⇨社会保険方式は、公的な保障システムであるが、保険料を拠出して老後に備える自己責任・自助の仕組でもある。
 - * 賦課方式の年金制度は自助の仕組ではないという批判がある⇒しかし、①賦課方式の年金制度は、経済的にみると、若い時に高齢者の老後の生活を保障すれば、その見返りに高齢者になった時にその時の若い世代から老後の生活を保障してもらうという市場経済の貢献原則に基づいている。②賦課方式の年金制度あっても、法制的にみると、保険料を拠出した者にしか年金を支給しないという点で、自助である個人年金に類似した仕組である。
- ・ 社会扶助の基本的性格は国家による救済ではないのか 老後に一律の年金を支給する根拠は生活困難に陥る可能性が高いからであり、保険料拠出の見返りではない「扶助の仕組」では、「生活困難」の証明（資産・所得調査）が必要となる⇨社会保険方式は「老齢・退職による所得の喪失・低下のリスク」又は「長生きのリスク」に備えた「保険の仕組」であるから、「老齢・退職」又は「長生き」の証明で足りる。
 - * 社会扶助方式の給付水準は生活困難の救済に必要な程度に抑えられる⇨社会保険方式では、保険料を多く納めることの同意さえ得られれば給付水準を上げることも可能である。
 - * 自由経済を基盤とし、市場メカニズムや個人の自助努力を重視する経済界が、国家による扶助の仕組である社会扶助方式の年金制度を主張するのは、その基本哲学と矛盾しないか。
- ・ 労使協力して老後に備える必要はないのか サラリーマンの老後の生活保障のため、サラリーマン自身のみならず、事業主も役割を果たす責任があるのではないか⇨厚生年金保険料の負担を回避し、国家による社会扶助給付に頼ろうとするのは妥当か。

(2) 財源面

- ・ 大幅な増税ができるのか・国債増発という負担先送りにならないか ここ数年、国の一般会計の歳出約80兆円を賄う税収額は約50兆円しかないため、毎年約30兆円の国債という名の借金をしている。このように増税が不可能な状況の下で、基礎年金の財源を増税により確保できるのか。増税できないとすれば、国債の増発という無責任な負担の先送りになるのではないか⇨社会保険方式では収支相等の原則を守らなければなら

ないので、財政規律が守られやすい。

- ・ 消費税を年金目的税にするのは妥当か 消費税を年金目的税にすべきという提案がある⇒しかし、①消費税は国債の償還等財政再建の重要な財源と考えられるが、年金目的税にすると財政再建の財源はどうするのか。②基礎年金の全額を消費税で賄うようにすると、その税率を2002年度において6.3%ポイント引き上げる必要があるが、それは可能か。③基礎年金の費用は高齢化により毎年増えていくが、消費税率を毎年引き上げることは可能か。
 - * 目的（消費）税も保険料も同じであるとする意見がある⇒しかし、①税を納めても年金を受ける権利は発生しないが、保険料を納めれば発生する（対価性）。②税を多く納めても年金額に反映しないが、保険料を納めれば年金額に反映する（緩い等価性）。
 - * 年金財源としての税と保険料の選択基準—①どちらが公平か（公平性）。②どちらが経済の成長や効率性にプラスの影響を与えるか（経済への影響）。③どちらが財源の確保が容易か、収入として安定的か又は成長性があるか（財源確保）⇒税は何に使われるか分からないが、保険料は明確である⇒保険料の方が国民の合意が得やすい。



基礎年金の財源を何に求めるか

— 自助と連帯の仕組みの社会保険 —

上智大学教授

堀 勝 洋

一、はじめに

基礎年金を「税方式」に移行すべきだとする声が強い。この問題は保険料から税へ財源の転換としてのみとらえられがちであるが、実はそれだけではない。基礎年金の財源をすべて税にすることは、現行の「社会保険方式」を廃止して「社会扶助方式」に移行することをも意味している。財源の転換としてのみとらえる考えは、財源にのみ着目して「税方式」と呼んでいることからきている。しかし、財源に着目しているのなら、それと対比される社会保険方式は「保険料方式」と呼ぶべきである。しかし、我が国の社会保険には相当規模の税財源が投入されているため、「保険料方式」と呼ぶのは妥当ではない。あえて名づけるとすれば

「保険料・税方式」ということになるが、これも税を財源とする仕組みの一種であるので、これと「税方式」を対比させるのは違いが明確にならない。

対比させるべきは社会保障の保障システムとしての社会保険方式と社会扶助方式であり、基礎年金をこのいずれの方式で行うかということがより重要な問題である。社会保険方式は、①保険というリスク分散の技術を用い（保険性）、②保険料拠出が給付の直接の根拠となり（対価性）、③保険料拠出額が給付額に反映し（緩い等価性）、④財源は保険料（+税）である。これに対し、社会扶助方式は、①保険の技術を用いず（非保険性）、②納税が給付の根拠となるわけではなく（非対価性）、③納税額と給付額は無関係であり（非等価性）、④財源は税である。

基礎年金の税財源の割合を、現在の三分

の一から例えば三分の二へとしようように、保険料財源より多くしたとしても、この①④の特徴をもつ仕組みはやはり社会保険である。このように社会保険に相当規模の税財源が投入されている場合は、保険料と税の優劣がそのまま社会保険方式と社会扶助方式の優劣につながるわけではない。仮に税財源の方が優れているとしても、社会保険方式のメリットを活かしつつ、税財源の割合を引き上げるといふ選択肢も十分に

ある。以下では、本稿が求められた趣旨に従い、基礎年金の財源の問題に重点を置いて論じ、その後で社会保険方式と社会扶助方式について簡単に述べる。なお、この両方式については、拙著『現代社会保障・社会福祉の基本問題』（ミネルヴァ書房）の第五章「社会保険方式と社会扶助方式」で詳細に論じたので、参照されたい。

二、保険料財源と税財源

我が国の社会保険料の総額と国税の総額（又は年金保険料の総額と所得税の総額等）とを比較し、前者が後者を上回っていることを理由の一つとして、「年金保険料を引き上げるべきではない」「基礎年金を「税方式」にすべきだ」とする議論がある。しかし、国税の総額に地方税の総額を加えれば税の総額の方が社会保険料の総額を上回ることが別にしても、このような単なる絶対額の比較は何の意味をもたない。問題とすべきは、保険料と税とで、①どちらが国民にとって公平か（公平性）、②どちらが経済の成長や効率性にプラスやマイナスの影響を及ぼすか（経済への影響）、③どちらが財源の確保が容易か、収入として安定的か又は成長性があるか（財源確保）等である。負担の中身を問うことなくその総額だけを問題視するのは、人々の情緒には訴え得ても、理論的にも制度論的にも意味がない。また、保険料や税は社会保障給付その他の財政支出の財源となるが、その支出の中身を問うことなく負担の総額だけ問うのも同様である。

この①③の基準による評価は、保険料

や税をだれにどのような仕組みでどれくらい賦課するかによって左右され、必ずしも一概にいうことはできない（詳しくは、前掲の拙著八十六頁以下を参照）。ただし、③の「財源確保」の面では、保険料の方が税よりも勝っている。年金保険料はそのまま年金の財源になるが、税は公共事業、農林事業等と予算配分を巡って厳しい競争にさらされる。また、どの施策に充てられるか分からない税よりも、基礎年金という生活に密着した施策に充てられることが確実な保険料の方が、その賦課徴収について国民の合意が得られやすい。

これに対し、年金のための目的税にすれば同じように国民の合意が得られるとし、保険料も目的税も同じであるとする意見がある。しかし、保険料と目的税は次の二点で異なる。第一に、保険料の拠出は年金受給権の直接の根拠となるが（「拠出なければ給付なし」）、目的税はそうではない。消費税を年金目的税にすべきだとする意見があるが、消費税をいくら納めても年金を受ける権利が生ずるわけではない。第二に、厚生年金のように納めた保険料額が年金額に反映することがあるが、消費税を納めてもそれが年金額に反映するわけではない。このように保険料は、特定の施策の財源になるだけでなく、個別の給付と密接な関係

があるのであって、この点で目的税とは異なる。

前記の①の「負担の公平」に關し、国民年金第一号被保険者（自営業者、農業者等）の定額保険料は逆進的であるので、累進的な税の方が基礎年金の財源として望ましいとする意見がある。しかし、第一に、第一号被保険者の給付は定額の基礎年金のみであり、定額保険料とバランスは取れている。第二に、国民年金被保険者の大部分を占める第二号（第三号）被保険者（被用者とその被扶養配偶者）の保険料は賃金に比例的である。第三に、所得税等は税率こそ累進的であるが、利子・配当の定率分離課税等各種の租税特別措置があるとともに、自営業者等の所得把握が十分ではない（いわゆるクロヨン）ため、どの程度累進的かは実証を必要とする。また、消費税は逆進的であり、法人税は商品又は賃金に転嫁され得るため、その負担の帰着いかんによって効果は変わってくる。しばしば所得税のみを念頭において税財源の議論がなされるが、それでは不十分であり、年金の財源となるすべての税について評価の対象とする必要がある。

前記の②の「経済への影響」に關し、年金保険料の引上げは経済に悪影響を与えるとしてその引上げに反対し、基礎年金をすべ

て税財源で賄うべきだとする意見がある。

しかし、今後我が国において急速に少子高齢化が進むため、基礎年金の財源が保険料であれ税であれ、将来それを引き上げていかざるを得ないことは明らかである。基礎年金の財源を保険料から税に変えたとしても、基礎年金の費用総額が変わるわけではないからである。(なお、基礎年金を削減すれば税を引き上げなくて済むが、その場合は保険料も引き上げなくて済む。)

また、基礎年金の財源をすべて税にする等の改正を行えば厚生年金保険料を将来も引き上げずに済むという議論があるが、これも保険料負担を税負担に変えるという見せかけだけの保険料軽減策にすぎない。このような議論が成り立つのなら、厚生年金の財源をすべて税にすることによって保険料負担をゼロにすることができることになってしまふ。これとは逆に、基礎年金の財源をすべて税にしても国民負担の総額が変わらないから、「税方式」にしても問題は無いとする議論がある。しかし、総額は変わらなくても、個々人の負担額は変わる。基礎年金財源の三分の二を保険料から消費税に変えた場合、厚生年金・共済年金の事業主負担分の保険料は平成十一年度で三・五兆円減り、その分国民の負担は増えること推計されている。

保険料の引上げが経済に悪影響を及ぼすという議論も、「代替財源である税の引上げは経済に悪影響を及ぼさない」、又は「基礎年金の財源を保険料から税に変えても税の引上げは必要ない」ということを証明しなければ、実りのある議論ではない。保険料の引上げは手取り収入を減らして消費支出を減らすといったマイナス面が強調されているが、保険料の代替財源と考えられている所得税、消費税等の引上げも同様の効果をもつ。それよりも、現在の消費不況は、所得や資産が少ないからではなく、別の要因(雇用不安、財政不安、社会保障不安等)による生活不安、買いたいものがない等)によると考えられる。現在、個人金融資産の総額は約千四百兆円であって、購買力は十分にあるのである。

事業主負担分の保険料の引上げは商品の国際競争力を弱めるとし、ドイツ等ではそのため保険料を引き下げたことを例として挙げる意見がある。しかし、第一に、「事業主負担分の保険料は商品ではなく賃金に転嫁される」というのが、我が国の経済・財政学者の考えではなかったのか。第二に、年収に対する労使合計の社会保険料の率が、ドイツでは四二・二％であるのに対し、我が国は二二・二％にすぎないことをこの意見は無視している。ドイツは、我が国と異

なって社会保険に対する国庫負担が少ないため、保険料負担について我が国の参考となる国ではない。このように我が国では何かと外国の例を持ち出して議論する傾向があるが、「消費税を年金目的税にしている国はない」となせいわないのであるうか。

我が国は、平成十三年度末までに国・地方合わせて六百六十六兆円もの政府債務残高を有すると予測されている。このような極めて厳しい財政状況の下で、基礎年金をすべて税財源で賄うことは可能であろうか。基礎年金の三分の二を新たに税財源で賄うとすると、平成十一年で八・八兆円必要となると推計されている。「税方式」論の中には財源となる税があたかも無尽蔵に天から降ってくるかのような議論があるが、このような無責任な議論は別にして、代替財源となる消費税、所得税等を現在において引き上げることが本当に可能なのか。また、高齢化の進展と物価上昇に應ずる費用増に対応するため、これらの税を頻繁に引き上げていくことは可能なのか。たとえ可能であるとしても、それは国債償還等の財政再建の財源に充てるべきではないのか。消費税を年金目的税にすべきだとする考えがあるが、財政再建の財源はどうするのであるうか。年金のことだけを考えて、我が国の財政全体を視野に入れない政策提言は現実

妥当性を欠く。

いまの政治は、経済不況克服を至上課題として、公共事業、地域振興券などのバラマキと負担の先送りを盛大に行っている。このような状況の下で、基礎年金の財源をすべて税にすれば、どのような事態が生じるか目に見えている。必要な税の引上げではなく、赤字国債の発行による将来の納税者への負担の先送りである。これに対し、社会保険では基本的に収入と支出をバランスさせることが要請されるので、赤字が出る場合は給付を削減するか又は保険料を引き上げなければならない。この意味で、社会保険の方が収支の相等という財政の自律性の観点からコスト意識が高まる。

ところが、平成十一年の改正により、当時の厳しい経済状況に対応するという理由で、予定された年金保険料の引上げが凍結されてしまった。年金積立金があったためこの凍結措置の財源を赤字国債に頼ることはなかったが、やはりこの凍結措置も将来世代に負担を先送りするものである。このような措置は、本来長期的な視点で計画的に運営されるべき年金保険を短期的な経済政策によって変更し、かつ、負担増をきりう国民に迎合して将来の年金財政を危うくする近視眼的な政治的決定といふべきである。

三、社会保険方式と社会扶助方式

社会保険には、リスクに備えて事前に保険料を拠出するという自助の要素と、リスクを加入者間で分散して助け合うという互助の要素が含まれている。給付は保険料の対価であるため、保険料拠出者に給付の権利が与えられ、保険料負担者の合意さえ得られれば適切な給付水準が保障される。我が国は、生活自己責任を原則とする市民社会であるとともに、市場経済に依拠しているため、「対価性」と「等価性」という市場原理を緩やかな形であるが内包する社会保険の方が、国民にとって受け入れられやすい仕組みであるといえる。

これに対し、社会扶助は、生活困難の状態にある者を国が事後的に救済するという性格のものである。現に生活困難の状態であれば、自助努力を怠った者にも支給され、その意味でリスクへの備えを怠らせるおそれがある。多くの人は若いときから老後に備える時間的余裕が十分あるのに、なぜ老後になると事前的拠出なしに国から一律に年金を支給しなければならぬのか。また、社会扶助の給付は、拠出に対する対価ではないため、国家による恩恵ととらえられ、

受給者の所得によって支給制限がなされ、給付水準は抑えられがちとなる。

近年基礎年金の社会扶助方式化が強く唱えられるようになった背後には、国民年金が空洞化しているという認識がある。しかし、この認識には大きな疑問がある。第一に、空洞化の主張は誇張されすぎており、国民年金の全被保険者のうち制度未加入者・保険料未納者の占める割合は四％程度にすぎない。現に、平成十一年において六十五歳以上の者のいる世帯の九六・九％が公的年金を受給している。第二に、保険料未納等が問題視されているが、税にも所得隠しその他の手段による脱税（所得税、法人税等）、益税（消費税）、租税特別措置による不合理な減税、税の滞納等の問題がある。第三に、基礎年金を社会扶助方式化すれば、このように税制によって不当に利益を得ている者、脱税者等にも基礎年金が支給される。これに対し、社会保険方式では、制度未加入者・保険料未納者には年金の不支給又は減額という大きなペナルティが課せられる。果たしてどちらが公正な制度といえるであろうか。



図表7-2 社会保険方式と社会扶助方式との比較

		理論的な面		現実的な面	
		社会保険方式	社会扶助方式	社会保険方式	社会扶助方式
原理・制度面	① 経済システムとの適合性	○	×	○	×
	② 給付の普遍性	○	×	○	×
	③ 給付の権利性	○	×	○	×
	④ 給付水準の高さ	○	×	○	×
財源面	⑤ 財源確保の容易さ	○	×	○	×
	⑥ 支出統制の容易さ	×	○	×	○
	⑦ 収入の安定性	—	—	○	×
	⑧ 収入の成長性	—	—	×	○
	⑨ 負担の公平	—	—	—	—
	⑩ 賦課対象者の個別事情に応じた賦課徴収	—	—	—	—
	⑪ 納付上の便宜・事務コスト	×	○	×	○
	⑫ 経済の成長性・効率性に対する影響	—	—	—	—
	⑬ 公平な利用者負担	—	—	—	—

(注) ○は優れていること、×は劣っていること、—は優劣がないことを示している。

(資料) 堀 [1997年a] 52ページ。