

1 公平な負担のための社会保障制度の構造の在り方について

(1) 社会保険と税

社会保障制度に係る負担方式としては、医療・年金・介護など主なものについては社会保険方式で、その他生活保護などについては税方式であり、社会保険方式においては、社会保険財源を主としつつ、税財源も投入されてきた。今後、社会保障費用の増大が見込まれる中で、社会保険方式と税方式、社会保険財源と税財源の組合せを適切なものにし、国民の納得の得られるように負担を求めていく必要がある。

・社会保険方式も税方式もいずれも社会保障負担を賄う手段ではあるが、社会保険方式は、生活困難のリスクに対する事前の備えを共同で行うものであり、給付が個人レベルで拠出の対価的性格を持つという点で、税方式とは異なるものである。

・また、税は、基本的に負担能力に応じて賦課されるものであるのに対して、社会保険料は、負担能力に基づき実際の賦課方法は修正されるものの、基本的には給付の受益に対する拠出という応益的性格を持つものであるという点でも異なっている。社会保障負担全体の在り方を考える場合には、社会保険料と税のこうした違いを踏まえ、それぞれの特色を相互に補完するものとして、社会保険方式と税方式、社会保険財源と税財源の適切な組み合わせを考えていく必要がある。

・現在の制度に関しては、保険料が高水準になり、これ以上の引き上げに抵抗感が強くなってきているほか、社会保険財源による保険制度間・保険者間の財政調整が大規模になるにつれて負担した保険料の移転に対する不満が高まり、保険料を負担した分に応じた給付が行われるよう強く求められるようになってきている。こうした中で、社会保険と税の役割を明確に整理することが求められている。

・社会保険と税の役割をめぐるこれまでの議論の中では、税方式、社会保険方式、税財源、社会保険財源などの用語の使用法に混乱が見られるので、定義をしておく必要がある。ここでは、保険料の拠出に応じて給付が行われる方式を社会保険方式、保険料の拠出にかかわらず居住等の要件のみで給付が行われる方式を税方式とし、この区別を財政方式の問題とよぶこととする。また、保険料収入による財源を社会保険財源、税収入による財源を税財源とし、この区別を財源調達の問題とよぶ。この定義に従えば、現行の社会保障制度のうち主なもの（医療保険・年金・介護保険）は、社会保険方式であるが、財源は社会保険財源と税財源により調達されていると解することができる。基礎年金や高齢者医療など基礎的な部分を拠出にかかわらず給付し、その財源を全額税で賄うべきとするいわゆる「税

方式論」の主張は、税財源により賄われる税方式であると整理できる。

① 財源調達（社会保険財源と税財源）

・現行制度においては、社会保険方式の制度の中でも、基礎年金に要する費用の3分の1、政府管掌健康保険の場合は原則13%、国民健康保険で50%、老人保健の給付費の30%、介護保険の給付費の50%が税財源で賄われている。

・このように社会保険方式の中で税財源が投入されてきた理由としては、次のようなものがあげられる。

ア 保険制度間の財政力格差等を調整するため。とりわけ低所得者・高齢者が多く財政力の弱い地域保険に手厚く税財源を投入してきた。全国民に社会保険方式の制度に加入義務を負わせる皆保険制度を維持するためには、加入する保険制度にかかわらずなるだけ公平な給付を行うことが望ましかった。

イ 保険制度内の低所得者の保険料負担を軽減するため。税財源を投入することで保険料水準を引き下げてきた。皆保険制度の維持のためには、低所得者でも負担できる水準に保険料を抑える必要があった。

ウ 負担の賦課ベースを広げるため。保険料は所得比例又は定額による負担賦課（国民健康保険の場合はその組み合わせ）であるので課税ベースが狭い（特に定額の国民年金の場合は逆進性が強い）ため、それを緩和するため課税ベースの広い税財源を投入してきた。

・アの保険者間の財政調整については、基礎年金制度と老人保健制度の創設以来、社会保険財源の移転により財政調整が行われるようになり、税財源による調整の必要は低下したとも言える。ただし、社会保険財源による制度間財政調整については、保険者自治（ガバナンスや財政における独立性）の原則に立ちつつそれを曖昧にするもので適当ではないとの考え方がある一方、国民皆保険を実現する上では保険者の自主的努力を超える構造的な違いを調整することで保険者自治を実現する条件を整えるものとして不可欠であるとの考え方もある。

・イの低所得者対策については、制度に対して税財源を投入して全体の保険料水準を下げるのではなく、個々の低所得者だけに着目して税による補足的な給付の補填を行うべきであるとする考え方もある。一方、低所得者以外には国庫負担が行われずその分保険料が高くなり、またそれが年々変化するといった不安定な運営をもたらすといった逆の意見もあった。

また、国民年金の保険料を免除された低所得者に基礎年金の3分の1水準しか給付されなかったり、生活保護（医療扶助）を受けている低所得者に国民健康保険が適用されてい

ないことは、皆保険・皆年金の原則の下では変則的であり、これらの者に対しては保険料拠出時に負担能力が不足する分を税財源で拠出時に補填することとし、他の者と同様に給付すべきであるとの考え方もある。

・ウの賦課ベースの拡大については、投入する税財源の税の種類（またはその組み合わせ）が問題になる。これまでは、所得比例又は定額による負担である社会保険財源に対し、累進所得課税・消費課税・資産課税等の組み合わせである税財源を組み合わせることにより、全体として、課税ベースを広くし、公平な賦課を目指してきた。

一方、社会保険方式に対して税財源を投入する理由として、上記ア及びイを考えた場合、財政力の弱い制度や低所得者への再分配の要素を重視すれば（国民健康保険など）、税目としては累進所得課税を起源とすることが望ましく、これらに対する最低保障の要素を重視すれば（基礎年金など）広く薄く課税する消費課税がより望ましいという意見があったが、いずれにせよ目的税としない限り明確な区分はできない。

② 財政方式（社会保険方式と税方式）

・現在、社会保障制度のうち主なもの（医療保険・年金・介護保険）は、社会保険方式で運営されているが、基礎年金や高齢者医療など基礎的な部分を拠出にかかわらず給付し、その財源を全額税で賄うべきとするいわゆる「税方式論」の主張がある。

・財政方式については、本研究会でも給付と負担の関係の明確な社会保険方式を評価する意見が多かった。ただし、最低所得保障としての年金は税方式であるべきという意見や、社会サービスである医療や介護は税方式であるべきだという意見もあった。

・いわゆる「税方式論」の主張も、実は、最低保障だけで十分であるという制度設計の問題を主張していることが多い。この主張には、生活保護だけでナショナルミニマムを保障すれば十分であるとして、公的年金保険を否定する考え方も一部にあると言えよう。また、現行制度の設計も、生活保護制度を含めて考えた場合には、社会保険方式と税方式の組み合わせの体系であると言えるので、社会保険方式と税方式の選択は絶対的な対立と考える必要はないとの見方もある。例えば、基礎部分を税方式にするという考え方については、最低保障部分（1階部分）に所得制限を設け、被用者に対する社会保険方式による上乘せの従前所得保障部分（2階部分）を残した場合には、税方式の生活保護と社会保険方式の組み合わせである現行の制度構造と、社会保険方式の対象範囲を除けば似たものになると考えることもできるといった意見があった。

・つまり、あるべき姿を考える場合には、制度設計と財政方式と財源調達の問題の組み合

わせで考える必要があり、社会保険方式か税方式かという財政方式の点だけ択一を求めるという問題設定をすることは、対立をあおるだけであまり意味がある議論であるとは思われない。

<注> 制度設計・財政方式・財源調達の問題を理論的に整理したモデル

現行の制度は社会保険方式であり、所得比例負担（給付は年金では負担に比例する）のビスマルク型（厚生年金・健康保険などの被用者保険制度）と原則定額負担（年金給付は最低保障）のベヴァリッジ型（国民年金・国民健康保険などの国民・地域保険制度）の二本建てで、財政調整等を用いつつ組み合わせる形をとってきた。仮に、社会保険と税の役割を明確に区分し、社会保険方式の部分は社会保険財源で賄い、税方式の部分は税財源で賄うこととした場合、このどちらをプロトタイプ（原型）と考えるかにより、理論的には制度の構造を以下のモデルで考えることができる。なおこのモデルは、歴史的経緯や現実性を取りあえず捨象し、理論的に純粋な形を整理したものであり、また年金・医療・介護の相違も考慮していないもので、これ自体が現行制度の改革案に直接つながるものではない。

A 所得に応じて社会保険料を負担するビスマルク型社会保険を原型とし（給付は年金では負担に比例し従前所得の一定割合を保障）、負担が少ないため対応すべき給付が最低保障水準に満たない者に対して税方式・税財源で補足給付するモデル。この場合、低所得者への補足のための税財源であるので、累進所得課税を起源とする税が望ましいことになる。

B 定額の負担で最低保障を行うベヴァリッジ型社会保険を原型とし、低所得者に合わせた保険料設定に対応した給付では最低保障水準に満たない部分を税方式・税財源で補足給付するモデル（ベヴァリッジ型の最低保障そのものを税方式・税財源にするバリエーションもあり、これがいわゆる「税方式論」）。所得制限を設け低所得者のみに補足給付する場合と、所得制限を設けず全員に補足給付して給付水準を底上げする場合が考えられるが、前者の場合は累進所得課税を起源に、後者の場合は広く薄く比例課税する消費課税を起源とすることが望ましいことになる。

なお、医療・介護については、いずれの負担方式をとった場合も給付はニーズに応じて（負担に比例はせずに）行われる。

③ 財源の確保（国庫負担割合の引上げ等）

・現行の制度設計を前提とすると、当面、高齢化等に伴う社会保障給付の増大を賄う税財源の確保が必要である。基礎年金の国庫負担割合の引上げや、高齢者医療や介護などに要

する国庫負担の増が求められている。

・国庫負担割合の引上げに関しては、税財源の割合を増やし社会保険料の引き下げ（社会保険財源の減）を行うこと自体では、社会保険料負担と税財源を合わせて見た場合の国民負担は変わらないことに注意する必要がある。財源調達における社会保険と税の役割分担や、給付と負担の牽連性（給付が負担の対価的性格を持つこと）など社会保険料に対しては国民の理解が得やすいことなどを考慮して、社会保険料の引上げと増大する国庫負担の確保を適切な組み合わせで行っていく必要がある。

・前に述べた社会保険方式への税財源投入の理由に沿って考えると、ア・地域保険など財政力の弱い保険者が増えていること、イ・保険料の引き上げにより相対的に低所得で負担能力の低い者が増えていること、ウ・社会保険料の引き上げや被用者保険加入者の増による社会保障費全体に占める公費負担比率の低下や、税による再分配の程度（ジニ係数）の低下が見られ、税による負担賦課ベースの拡大が求められていることなどから、社会保険料の適切な引き上げが必要であることはもちろんであるが、同時に国庫負担割合の引き上げが求められている状況にある。

・社会保障負担における国庫負担割合としては、平成12年以来の与党3党合意で、2005年を目途に年金、介護、高齢者医療に必要な財源の概ね2分の1を公費負担とするとされるなど、2分の1がメルクマールになるとされている。こうした観点から、現在、基礎年金・高齢者医療・介護に要する費用の42.5%が税財源であり、平成12年年金改正法附則で約束されていることも踏まえると、当面、基礎年金に係る国庫負担の3分の1から2分の1への引上げが大きな課題である。なお、前に述べた社会保険方式への税財源投入の理由のア・イを踏まえ、全ての基礎年金給付に対し国庫負担割合を2分の1に引き上げるのではなく、低所得者等に重点的に投入する考えもあるとの意見があった。一方、この考え方に対しては、低所得者以外には国庫負担が行われずその分保険料が高くなり、またそれが年々変化するといった不安定な運営をもたらすといった意見もあった。

・国庫負担割合の引き上げなど増大する国庫負担の財源確保のためには、諸外国に比べ所得課税の比重の高い我が国の現在の税收構造を踏まえると、理解の得やすさや経済への中立性、所得税よりも広く比例税率で薄く課税することなどから、社会保障に投入する財源として、当面、消費税を引き上げることで増税に理解を求めることが適当であるという意見が多かった。

（2）社会保険制度の構造（保険者の分立等）

現在は、職種・地域により加入する社会保険制度が異なり、制度間・保険者間で財政調整する仕組みになっているが、雇用構造の変化により地域（国民）保険制度である国民健康保険及び国民年金の財政構造が弱体化したことなどにより、分立した保険制度間の不公平感や、各制度の持続可能性への不安感が高まっている。このような問題に対応し、被用者保険制度と地域（国民）保険制度で成り立っている現在の社会保険制度の構造について、中長期的にそのあるべき姿を考えていく必要がある。

・現在は、職種・地域により加入する社会保険制度が異なっているが、保険者間の不公平感が高まる中で、公平性の確保と財政基盤の強化のために、保険者の統合再編ないし一元化を求める考え方がある。

・医療保険については、5200余の保険者に分立した状態にあり、これを一元化すべきだとする考え方がある。この中にも、制度と保険者をともに一元化（一本化）すべきとする考え方や、制度は一元化し保険者は分立させるという考え方があり、将来的な姿としてそうした考え方の整理が必要である。職域や地域の一定のまとまりを持った者で保険者を構成している現行制度にも、社会連帯の意識を共有できる範囲としての意味や、保険者自治や保険者機能を発揮する上での意義があることからすると、保険者は分立を前提とすべきである。この場合、保険者の自主努力を超える構造的要因（年齢構成の違いなど）に着目した制度間の財政調整が必要となる。

・年金については、大きく被用者保険としての厚生年金制度と、被用者以外が加入する国民年金制度に分立している。基礎年金制度による加入者数に応じた負担の公平化は行われているものの、厚生年金は所得比例、国民年金は定額と負担方法が異なり、財政的にも別立てになっている。年金制度の趣旨を従前所得保障ととらえれば、当然全体が所得比例負担であるべきであるということになる。この場合、自営業者と被用者の所得把握上の格差が問題になり、社会保障番号制度の導入等により所得把握の適正化が進められることが必要だが、給付も所得比例で行われる場合には、負担に応じた給付が行われるだけで問題がないとの考え方もある。

・なお、社会保険負担の応益的性格を徹底し、社会保険全体を定額負担にして一本化すべきという意見もあったが、定額負担である現在の国民年金制度においても、低所得者が負担できないことが問題になっており、定額負担には限界があるという意見が多かった。

2 能力に応じた公平な負担の賦課の在り方について

（1）負担能力の把握とバランスのとれた賦課

現在、社会保険料は被用者は報酬のみに、それ以外は定額の要素を加味して（国民年金では定額のみで）賦課されているが、高齢化などにより社会保障負担が増大せざるを得ない中で、保険料引上げへの過重感、高齢者の資産に賦課されていないことや自営業者の所得が十分把握されていないこと（クロヨン問題）への不公平感が高まっている。負担能力を適切に把握し、その能力に応じた公平な負担の賦課をおこなうことで、社会保障負担について国民に理解を得られるようにしていく必要がある。この場合、社会保険負担と税負担とを合わせて考える必要がある。

なお、ここでは、所得・消費・資産等のバランスのとれた公平な負担の賦課の方法について論じるものであって、負担の水準の問題は別に後で論じることとする。

① 資産

・資産への賦課については、所得・資産・消費に対しバランスのとれた賦課を行う観点から一層注目すべきである。とりわけ、金融資産の半分を保有している高齢者の資産には、世代間公平の観点からも、適切な方法で負担を賦課することを考える必要がある。この場合、社会保障番号制度など、金融資産の把握のための適切な方法を早急に講じることが必要である。

・資産への賦課の方法については、再分配は税の役割であることや、本来社会保険料は雇用にに基づく賃金に着目して賦課するものであって資産に賦課するのは適当でないということや、税の体系において行うべきだとする意見と、社会保険料の賦課ベースを広げる必要性や、被用者以外にも社会保険料が賦課されており賃金だけに着目する必要はないということや、社会保険料の賦課標準として資産に着目してもよいのではないかとする意見があった。

・社会保険料の賦課標準として資産に着目しているものとして、資産割の制度がある国民健康保険制度の例があり、これは市町村民の共同事業に対する会費（参加費）のようなものとして、資産の保有そのものに基づく負担を求めているものであると考えられる。国民年金等において、資産保有に対する賦課を求めていくことも考えられるが、年金制度の場合は給付にどのように反映するかという問題がある。

・一方、資産の保有そのものではなく、資産を起源とする所得（資産性所得）に賦課すべきだという意見もあった。こうしたものとしては、資産性所得を賦課ベースに加え社会保障目的税としたフランスの一般社会拠出金（所得型付加価値税）や、資産性所得をも社会保険料（自営業者保険）の賦課ベースにとり入れたドイツの例がある。

・社会保障制度における資産への着目としては、資産を担保とした貸付制度を充実するべきであるとの意見もあった。

② 消費

・所得・消費・資産に対しバランスのとれた賦課を行う観点からは、消費への賦課も一層重視されるべきである。報酬比例の社会保険料である被用者保険では報酬以外の負担能力にも着目するという点で、定額の要素が強い国民年金・地域保険では負担能力の差異に一層着目するという点で、消費への一層の賦課は賦課ベースの拡大に資することになる。

・また、高齢者の消費にも着目して負担を賦課することは、世代間公平の観点からも望ましいと考えられる。

・個人ごとの消費を把握して社会保険料を賦課する仕組みにすることは、現行の制度では難しいので、現在のところは、消費税制度を活用することが適当である。消費税の引上げを行って、これを社会保障財源に充てることは、社会保障負担の賦課ベースの拡大と世代間公平に資することになると考えられる。ただし、現行の消費税は比例税率であるため、税込全体における比重としては累進所得税とのバランスをとり、適切な再分配が行われる程度の拡充に留めておく必要があることには注意すべきである。また、益税問題など、現行の消費税の問題点の解決も図られるべきである。

・なお、現行の年金の物価スライド制度の下では、消費税を引き上げた分年金額も引き上げられるため、消費税引上げ分は高齢者が負担しなくなり、世代間公平に寄与しないことに注意する必要がある。こうしたことから、消費税の引上げにあたっては、年金の物価スライド制を見直し、消費税の引上げによる物価上昇分を物価スライドから控除するべきだとする意見があった。

・そのほか、リスクに応じた負担として、タバコ税の社会保障財源への活用を検討すべきであるとの意見もあった。

③ 定額負担

・社会保険は給付のための拠出という応益的性格を有しているために、定額負担の要素を加味することが認められる。自営業者等について公平な所得把握が困難な中で、国民年金は定額の保険料負担、国民健康保険は課税標準の半分が世帯及び個人の平等割・均等割と

なっている。

- ・社会保障の受給者が増えるなど普遍的性格が強くなってきていることから、全ての人で支え合うという意味で、社会保障の受益のための会費（参加費）のような負担として、定額負担は今後もある程度認めることができる。

- ・ただし、国民皆保険制度の下では、定額負担の場合低所得者が負担できず、免除制度を設けたり、全体の負担及び給付の水準を引き下げたりしなければならないという問題があるため、社会保険料負担における定額負担の比重を高めることには制約があり、基本的な部分は、能力を適切に把握した上で、能力に応じた負担を課すべきである。こうした観点からは、現在の完全定額負担である国民年金制度には問題が多く、所得の把握を適切に行った上で、所得比例の要素を加味すべきである。

- ・また、定額負担は逆進性が強いことから、税による再分配と適切に組み合わせることが必要である。

④ 相続

- ・相続と扶養は一定の交換関係にあることから、社会保障の充実で老親扶養の社会化が進んでいる分、相続課税の強化を図ることが適当である。

- ・また、現行の相続税は、相続を死亡時の支出であるとして課税する性格が強いため、消費課税の強化を行う場合は、現役時代の支出と死亡時の支出のバランスをとる観点から、相続課税の強化が必要である。

- ・年金を受給しながら長期入所した者などの死亡時に残した年金が問題にされることがあるが、これについて特別に税をかけて回収するようなことは適当でなく、入所などに係る自己負担の適正化とともに、相続課税を行うことで対応すべきである。

(2) 各種控除等による家族等の負担能力の評価

現在、高齢者や被扶養配偶者については、各種控除等により負担が軽減されているが、世代間公平や働く女性との公平の観点から、不公平感が高まっており、負担の適正化を求めるべきである。また、子どもを持つ親の負担を軽減する適切な方法を考えることが求められている。