

① 高齢者

・高齢者の年金については、現在公的年金等控除の制度のため、実質的に課税されていないが、世代間公平の観点から税負担の適正化を図るべきである。具体的には、当面、公的年金等控除を給与所得控除程度の水準に引き下げるべきである。このことは、年金受給者の国民健康保険料負担を通して医療保険における世代間の公平化に、介護保険料負担を通して高齢世代内の負担の適正化にも資することになる。将来的には高齢者独自の控除を設けるべきであるとの意見もあった。

・公的年金等控除の見直しにより発生した財源は、世代間公平を進めるために行われたものであるから、高齢者年金給付や児童関連給付のための財源に用いるべきである。とくに、年金課税の適正化は、年金の給付水準を実質的に低下させることから、それとつりあう保険料水準の低下をもたらすよう、年金給付の国庫負担の財源に充てるべきであるとの考え方がある。

・なお、公的年金等控除の見直しは、世代間公平でなく総合課税原則の徹底という観点から行われるべきであって、見直しによる財源を特に年金のために用いる必要はないという意見もあった。

② 児童

・現在、子どもを持つ親の負担の軽減のために、税制や保険料など負担面での対応（扶養控除や保険料免除）と社会保障給付面での対応（児童手当等）がある。これら特別なニーズへの対応は給付の面で行い、負担面では所得以外への配慮を少なくし、なるだけ賦課ベースを広く考えることを基本とする考え方から、児童扶養控除よりも児童手当を重視すべきである。

・これまで、児童扶養控除を縮小して児童手当の拡充の財源に充てる方法がとられたことがあるが、このようなやり方は子どもを持つ家庭間の再配分にすぎない。別途財源を確保し、子どもを持つ家庭の負担の思いきった軽減策をとるべきである。また、年金、医療、介護等の高齢者扶養と同様、国民全体で次世代の育成を支援するという観点も必要であり、健康保険、雇用保険、児童福祉などで現在行われている各種児童関連の給付制度を総合的に見直し、所得階層にかかわらず普遍的な支援を行うべきであり、その有力な手段として社会保険の仕組みの活用を検討を開始すべきである。

・具体的には、地域特性に配慮しつつ保育等のサービス中心の支援を進める観点からすれ

ば、介護保険と同様に市町村を保険者とする育児支援保険制度の創設が考えられ、また、次世代の育成が賦課方式を基本とする年金制度の安定的運営に密接にかかわるものであるという観点からすれば、年金制度の体系の中に、出産費や児童養育費を軽減する現金給付や奨学金の貸与等の次世代育成支援給付を創設することが考えられる、との意見があった。

・離婚した母子家庭の児童養育費については、社会保障制度による給付と並行して、離婚した配偶者の扶養義務の履行として養育費を支払う義務を明確化し、養育費取得のための実効ある仕組みの導入について検討すべきである。

③ 被扶養配偶者

・パートタイムなど短時間労働者については、現在の社会保険制度では、労働時間が通常労働者の4分の3以下の場合被用者保険には加入せず、また、そのうち年収130万円以下の場合には被扶養配偶者として扱われ、地域保険・国民年金の保険料も支払わない。制度上の被扶養配偶者の多くが短時間労働を行って賃金を得ているため、被扶養者でない者との不公平感が高まっている。

・短時間労働者への被用者保険適用については、賃金は明確に把握できる負担能力であり、賃金のない人からも地域保険や国民年金で応えないし応益の負担を求めていることからのバランスからも、適用拡大を図り、短時間労働かどうかの区別なく原則としてすべての賃金を対象として社会保険料負担を賦課するべきである。事業主への賦課方法は、労働保険で行っているように、総賃金を外形標準として事業主に賦課することも考えられる。

・短時間労働者への被用者保険適用拡大は、短時間労働者の権利保障と、雇用形態に中立的な社会保険制度の構築につながる。

・現在、被扶養配偶者が本人の社会保険料負担なしに給付を受けられ、とくに専業主婦の年金について、働く主婦とのバランスから不公平感が高まっている問題（いわゆる「第3号被保険者問題」）については、「女性と年金検討会」で論点整理が行われた。本研究会の問題意識との関係で言えば、現在の被扶養配偶者は扶養者の保険料で応能負担し、それに対応して給付されていると整理するのか、本人は負担していないが被用者全体で負担しているものとして制度設計上給付されていると整理するのか、が問題になる。また、被扶養配偶者に負担を求める場合は扶養者の所得に着目した応能負担か、扶養者の所得の一部を本人の所得とみなした応能負担か、本人の応益負担か、といった整理が問題になる。

・具体的には、当面、夫婦の所得を合算してその半分づつをそれぞれの所得として扱う、

いわゆる所得分割方式をとることが基本的には適当である。ただし、夫婦ともに所得がある場合の事業主負担の取り扱いなどについては、一層検討が必要である。なお、所得税については、累進税率であり高所得者に有利に働くこと、自営業者は専従者給与、被用者は配偶者特別控除で対応されているので、2分2乗方式は適当でないとの意見があった。

・また、配偶者控除が縮小された場合には、バランス上、社会保険の被扶養配偶者認定基準である130万円ラインも引き下げられるべきであるという意見があった。

(3) 低所得者の取扱い

全国民の保険料負担を前提とした皆保険制度においては、低所得のため保険料負担が困難な者をどのようにカバーするかが問題になる。これまでは、保険料の減免や国庫負担の投入による保険料水準全体の引き下げにより、低所得者も社会保険制度でカバーし、皆保険制度を維持してきた。

・この点について、あくまで全員を社会保険でカバーし、所得に応じた負担を求めた上で最低保障に不足する分は税財源で補填する形を取るべきだという意見と、皆保険という建前が無理なのであって低所得者は税方式で対応すべきだという意見があった。

・いずれにせよ、低所得者に対しては税財源による何らかの給付を行わざるを得ないことは明らかである。現在の生活保護制度はスティグマが強い一方、高い給付水準になっており、制度の見直しが必要である。具体的には、就労能力がありつつ生活保護を受けていない層を念頭に、就労支援と結びついた新しい低所得者向け扶助制度も考える必要があるのではないか。

・現在の制度は、皆保険といいながら医療扶助や年金保険料免除者への年金給付など、低所得者については、税財源により給付を行う扱いとしている。みんなで支え合う皆保険制度を貫徹するのであれば、介護保険の第1号被保険者制度で行われているように、税財源により保険料を補足給付する形にすべきであるとの考え方がある。この場合、扶助制度にスティグマがないように設計することが不可欠である。

・現行制度においては、サービス利用の際の自己負担に低所得者減免を設ける仕組みがあるが、利用に対する負担という自己負担の性格を考えると、自己負担額の軽減よりも、保険料負担の軽減で配慮すべきである。この点については、保険事故が起こった一部の被保険者の負担が重くなることになり、適当でないとの意見があった。

・また、児童扶養等特別なニーズへの配慮は給付でおこなうこととし、保険料負担の軽減は所得のみに着目して行うことを基本とすべきである。

・低所得者への配慮は保険料負担の減免で行うべきであるから、保険料負担は基本的には所得比例の要素を入れるべきである。この場合、標準報酬の上下限も撤廃する必要があることになるが、上下限は年金において給付とのリンクを踏まえ過少・過大な給付にならないように設けられている面があるので、給付とのリンクをどう考えるかは課題である。

・現在、課税ベースを広げるために課税最低限を引き下げるべきではないかとする議論があるが、課税最低限の引き下げは一部の低所得者の負担増につながり、あらたな保険料負担の減免と社会保障給付の拡充の必要を生じさせるものであることに注意する必要がある。また、課税最低限の引き下げは税の現役世代間の所得再配分機能を著しく低下させることから、負担賦課ベースの拡大は、むしろ消費税の引上げで行うべきであるという考え方もある。

(4) 事業主負担

・現在、被用者保険の社会保険料については、原則として労使折半となっており、健康保険組合においては平均的に事業主のほうが若干多く負担している。事業主負担の意味としては、賃金の支払いの一部、健康増進や疾病の治療による早期の職場復帰を通じての事業主の利益（医療保険の場合）、高齢者の退職促進や人材確保による事業主の利益（年金の場合）などの説明がされてきている。

・社会保険料の事業主負担については、価格に転嫁され消費者が実質的に負担しているという考え方や、賃金として受け取れない分労働者が実質的に負担しているという考え方、企業が実質的に負担しているという考え方があるが、このような最終的な帰着の問題とは別に、規範的な責任の意味で誰が社会保障負担を負うべきかという問題がある。

・そのように考えると、事業主も社会保障制度の利益を有するという意味で保険料負担の責任があり、消費目的税でこれを肩代わりさせることは、事業主の責任から見て認められないことになる。また、一部について事業主の責任を重く認め、例えば、ヨーロッパ諸国の例にあるように、低賃金労働者等について労使の負担の比重を変え、事業主負担を折半より高くする可能性などが検討されてよい。ただし、事業主が事業主負担も労働コストと認識して雇用を決めていると、事業主負担を高くした分だけ賃金が低下して、低賃金労働者の負担軽減にはならないという意見もあった。

・なお、法人の外形標準課税の議論があるが、社会保険料の事業主負担は、賃金を外形標準とするものとして外形標準課税をすでに実現しているということもできる。

(5) その他公平な負担のために

① 徴収

・きちんと社会保険料の徴収が行われていないとの不満がある。公平で納得のいく負担のためには、単に社会保障の制度体系だけでなく、負担の徴収の実務も公平で効率的に運営されなければならない。法に定められた滞納処分を行うなど国民年金の未納・未加入対策の一層の推進とともに、社会保険と労働保険との徴収一元化等の推進により、一層の効率化を図るべきである。

・なお、社会保険料徴収の効率性は税と比べてさほど遜色はなく（国民年金の第一号被保険者でも収納率は70%台半ばで所得税の普通徴収とほぼ同じ）、拠出と給付に明確な関係がある社会保険料の徴収は税よりも理解を得やすいことから、社会保険と税の徴収を一元化すれば徴収率が高まるとは必ずしも言えないことに注意する必要がある。

② 情報提供

・国民が公平さを納得しながら負担をするためには、個人に対し社会保障の給付と負担に関する情報がわかりやすく提供されていることが必要である。社会保険事務所等において年金について個人が負担した額と給付されるべき額に関する情報を提供することを推進するとともに、社会保障番号を活用していつでも照会に応じて情報が得られるようなネットワークを構築すべきである。社会保険庁などから、定期的に加算記録と予想される将来年金額等を通知する仕組みを導入することが望ましいという意見もあった。

・なお、医療・介護はリスクに共同で対応する仕組みであり、負担と給付に関する個人単位の会計収支を情報提供することは、適当でない。したがって、年金・医療・介護等を合わせた社会保障に関する全ての負担と給付に関する個人単位の会計収支を情報提供することは、不適當である。社会保障に対する理解を得られるように、社会保障制度が想定する負担と給付を、生涯を通じた標準的な形で情報提供することが基本であろう。

・社会保障は制度に対する貢献に応じて給付されるものであるという観点から、保険料の拠出のみならず制度に対する参加を進めることも重要である。被保険者からの発言など制度に対する参加の方法を明確にすることが必要である。このことは、制度に対する理解を

深めることにつながるものと期待される。社会保障政策に関する政治的意思決定の有り方も問題になろう。

③ 社会保障番号

・国民が社会保障の給付と負担に関する情報を知ったり、権利と義務を確認したりするとともに、金融資産や自営業者の取引を把握し、負担能力に応じた公平な負担を求めるためには、プライバシーの問題に配慮しつつ、医療・年金・福祉など制度横断的に利用できる社会保障番号制度を導入し、活用することが必要である。

・社会保障番号制度の導入にあたっては、国民の負担増やプライバシー把握のためではなく、社会保障を受ける権利の保障と行政効率の向上による社会保障負担減のためのものであることにつき、国民の理解を得ながら進めていくことが必要である。また、現在、基礎年金番号、住民基本台帳番号、納税者番号等さまざまな番号制度が施行・検討されているが、国民の負担軽減と行政効率の点から、社会保障番号が導入された場合には、多目的に活用されるようになることが望ましい。

3 社会保障負担の水準等について

本研究会では、負担の賦課の在り方を主たる検討テーマにしたが、負担の水準についても若干の検討を行った。

(1) 現役世代の負担水準

① 負担の上限

・現役世代の負担の上限については、いわゆる国民負担率を高齢化のピーク時においても50%以下に抑えるという目標があり、経済と社会保障の調和を図り、公私の活動の適切な均衡を図る上での目安となりうるものとされているが、国民負担率という指標に関しては、経済成長率との関係がない、家計における負担と誤解される、国民所得を分母とするこの問題、税負担の将来推計が困難であることなど、さまざまな批判もあり、負担の上限については一層の議論が必要である。

・社会保障の負担水準については、社会保障の負担が給付に対する拠出という応益的性格を持っていることから、基本的には、あるべき給付を考え、それを賄うに足りる分という観点から考えるべきである。そのために、質・水準及び効率の面で国民が満足できる給付

を行うようにしなければならない。ただし、各分野の負担を合計した全体での負担水準については、国民所得や家計所得のどの程度を再配分にあてるかの国民の選択の問題であるため、給付全体とのバランスを考えて、国民が納得して負担を甘受できるような説明が必要である。

- ・国民負担率に代わる負担の上限の目安となる指標が求められ、いろいろな議論があるが、社会保障負担全体での水準（合計）を考える場合、医療と年金では給付の内容も異なり、給付と負担のつながりも短期保険と長期保険では異なることに注意する必要がある、あらたな目安を設けることには困難が多い。

- ・国民経済に占める比重ではなく、より国民の負担感を切実に表すものとして、家計における負担に着目できないかという観点から、税・社会保険料が家計に占める負担が現在の15%程度から2025年には20%以上になるものと推計したり、これらの負担が増えても労働生産性が上昇しグロス賃金を実質ベースで伸びていけば可処分所得が増加するため、可処分所得の伸びとの関係で負担の上限を論じる考え方もあるが、一層の議論が必要である。

② 世代間の公平

- ・今後、高齢化に伴い社会保障費用が増加するが、現役世代の負担が過大になりすぎないように、また高齢世代と現役世代の公平を図るためにも、負担能力のある高齢者に一層の負担を求める必要がある。消費課税や資産課税の活用によるほか、保険料や利用時自己負担額の水準や、高齢者に対する給付の水準の在り方を検討すべきである。ただし、高齢者の負担増を消費税により行うと、現在の年金物価スライド制の下では効果が相殺されてしまうことに注意する必要がある、物価スライドのあり方も考える必要がある。

- ・世代間公平を考える場合には、現在の高齢世代と現役世代のバランスのみでなく、世代コーホート間の生涯を通じたバランス（世代会計）を考える必要があるという考え方がある。しかし、この考え方においては、社会保障制度の中でのバランスのみを論じ、社会保障が未成熟な時代の私的な扶養負担を考慮していないなどの問題がある場合がある。なお、世代会計の考え方によれば、将来の高齢世代である現在の現役世代、とくに団塊の世代の負担を求め、保険料引上げペースの前倒しや、所得税増税による国債の早期償還を求めることになる。いずれにせよ、どの世代も、私的にあるいはその時代の制度の下で親世代の扶養負担を行ってきており、これからもそれが繰り返されるはずである。少子高齢化が進行すれば、どのような仕組みの下でも一人当たりの負担は高まるものであり、単純な不公平論では論じられない。

・今後の少子高齢化の進行を予想した上で、中長期的視野で世代間でどのように負担を分かち合うかという観点から、将来の保険料の引き上げ方法について一層の議論が行われるべきである。この問題は年金においては積立方式と賦課方式の問題につながるが、長期的な観点で負担設計がされている年金制度では、過去に負担に対応しないまま給付された部分の処理をどうするかという問題（過去債務の問題）や、予想を越えて将来少子高齢化が進んだ場合に、どのように約束された給付を調整して対応するかといった問題がある。

（２）分野間のバランス

社会保障負担の合計が過重なものにならないためには、各分野間の相互調整を行い、バランスのとれたものにしていく必要がある。

① 年金・医療・福祉間のバランス

・現在、年金・医療・福祉等の分野別に見ると、年金の比重が高いのが日本の社会保障の特徴になっている。平成6年の「21世紀福祉ビジョン」では介護や子育て支援等福祉の水準を思い切って引き上げ、5：4：1から5：3：2にするべきだとし、その後、福祉の比重は高くなってきたが、今後は、負担の限界を考え、分野間の優先関係を一層考えていく必要がある。

・分野間の優先関係を論じる場合、「社会保障は年金を基本にし、自立できる生活基盤を確保した上で、高まる医療や介護の保険料や利用時自己負担は年金で賄う」という考え方と、「あらかじめ準備がしにくいリスクであり、個人が自立した生活を営む前提条件である医療や介護への対応を優先し、あらかじめ準備しやすい年金は基礎的なものに抑える」という考え方がある。我が国では前者を基本にこれまで対応してきているが、自己負担水準や、社会保障に係る国庫負担の投入順位の決定に関わる問題であり、基本的な考え方について広範に議論を行っていくことが必要である。

・分野間の関係を論じる際には、給付の重複についても調整すべきである。こうした観点から、年金を受給しながら長期入所などを行っている者の入所費用等については、自己負担を一層求めるべきであり、居住・食事のコスト（いわゆるホテルコスト）などは自己負担として年金で賄い、医療・介護ケアのコストを公的に給付するように整理していくことが望ましい。

・このほか、労災と年金など、所得保障制度間の調整も図っていく必要があるのではない

か、という意見があった。

② 高齢者関係と児童関係のバランス

・これまでの社会保障は高齢者関係の比重が高かったが、許される負担の水準が限られていることから、子育て家庭の負担軽減や次世代育成の観点から児童・子育て支援関係に比重を移していく必要がある。こうした観点から、高齢者が経済的弱者であることを前提とした年金や医療・介護の高い給付水準や給付率を見直し、子育て支援関連サービスなどの給付を手厚くしていく方向で考えるべきである。具体的には、サービスに関する育児支援保険や年金制度体系における次世代育成支援給付の創設など、社会保障の仕組みを活用すべきだという考え方がある。

③ 公的社会保障でカバーすべき部分と個人で対応すべき部分のバランス

・負担を過重にしないためには、公的社会保障でカバーすべき部分と個人で対応すべき部分はどうかを考えた上で、公的社会保障の守備範囲を見直すべきである。ただし、公的保障の守備範囲はどうかは、基本的には各分野ごとの給付の在り方として決定されるものであり、制度横断的検討にはなじみにくい問題である。

4 今後検討すべき論点

(1) 今後の検討に向けて

① 中長期的課題と当面の課題

・本研究会でとりあげたテーマのうち、負担能力の把握や各種控除の問題については、期限を切って取り組めるものからすぐにでも取り組んでいくべきである。一方、社会保障と税の役割分担を含む社会保障制度の構造の問題については、現行制度の設計の大幅な見直しにもつながり、社会的経済的影響も大きいため、10年程度を見てじっくりと構造的な改革を検討していくべきである。

② 制度設計と試算

・これまでの社会保障改革は、医療・年金・介護といった個別の分野での縦割りの検討が多かったが、制度横断的な検討が不可欠である。今後年金など各制度における制度設計の議論が期待されるが、社会保障制度全体の検討と並行し、相互に参照しつつ検討が行われ

るべきである。

・この場合、財政的影響等に関する試算は不可欠なので、国立社会保障・人口問題研究所において、給付設計も交えた制度改正モデルに基づく財政試算や経済に対する影響のシュミレーションを行い、制度設計の参考に供することが期待される。

(2) 残された課題

本研究会では、社会保障の負担という観点からの検討を行ったが、時間等の関係からなお検討し切れなかったものがあった。また、社会保障の制度横断的検討の観点から今後検討すべき問題については以下のものがある。

① 支え手を増やす

・負担の問題を考える場合には、社会保障負担の担い手を確保することが最も抜本的な方策である。また、負担の担い手になれるよう必要な支援を行うことこそが社会保障の本来の役割でもある。こうした観点から、まだ十分能力が活用されているとは言えない高齢者や女性の就労の促進や、安心して健やかに子どもを産み育てることができる環境づくり等少子化対策の推進、社会的に援護を要する人々の自立支援策（ソーシャル・インクルージョン）、障害者の社会参加、能力開発や教育などすぐれた支え手の育成、健康寿命の延伸などについて、社会保障の在り方の一環として検討すべきである。

② 給付の在り方

・本研究会では、各制度毎に内容の異なる給付と比較すれば、制度横断的な検討になじみやすい、負担からのアプローチを行ったが、本来、社会保障負担の問題は、給付の在り方とセットでなければ十分な検討ができないことはもちろんである。その意味で、各制度毎の給付の在り方の検討に踏み込まなかった本研究会の検討には限界がある。特に、国民経済や家計における負担の上限の問題など、負担の水準の問題については、給付の在り方と同時に検討が必要であり、十分な議論ができなかった。今後、各制度毎の給付の在り方と合わせた検討が必要である。

③ 労働保険や生活保護との関係

・本研究会では、社会保障負担について医療・年金・介護の各社会保険を中心に議論したが、制度の整合性や総合的な負担水準を考えるためには、労働保険も含めて検討する必要

がある。また、社会保険と税の役割分担の観点からも、生活保護制度の在り方についての検討を進める必要がある。

④ 年金財政の問題

・ 少子高齢化の進行する中で世代間の負担の在り方を検討する場合、その規模と長期性から年金財政の問題がもっとも大きい。特に、次期年金制度改正に向けての議論の中で、積立方式と賦課方式のバランスを含む保険料の引き上げ方法の問題や、過去債務の問題などについて、基本的な方向の整理を行っていくことが期待される。

「社会保障負担等の在り方に関する研究会」メンバー

- (世話人) 神野直彦 東京大学経済学部教授
- (世話人) 山崎泰彦 上智大学文学部教授
- 跡田直澄 慶應義塾大学商学部教授
- 岩本康志 一橋大学大学院経済学研究科教授
- 大沢真知子 日本女子大学人間社会学部教授
- 小西秀樹 学習院大学経済学部教授
- 駒村康平 東洋大学経済学部助教授
- 菊池馨実 早稲田大学法学部教授
- 長沼建一郎 日本福祉大学社会福祉学部助教授
- 宮武剛 埼玉県立大学保健医療福祉学部教授