

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財源が違っただけでなく、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、二一ズ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のか⇒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のか⇒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のか⇒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。



上智大学教授
堀 勝洋

誇張され過ぎの 国民年金空洞化

首相の閣内閣である経
済戦略会議は今年1月、基
礎年金、介護、高齢者の医
療について、社会保険方式
から全額公費負担の社会扶
助方式(税方式)にすべき
だと提議した。これ以外に
も特に基礎年金について
は、税方式化するべきだと
する提議が相次いでいる。
その理由は、必ずしも明

①高齢者の年金、医療、介護の金
額公費負担化は、リスクに備えて保
険料を拠出するといふ自助の要素を
なくすなど、問題が多い。
②国民年金保険料の未納率は

五割弱で、空欄化といえない。
③消費税の社会保険目的税化は社
会保険の大きさをからめて不可能
だ。必要なのは、保険方式の長所を
生かした社会保険の強化である。

要介護のリスクが高いため
リスク分散の仕組みである
社会保険になじまないとい
う考えがある。確かに高齢
者だけで医療・介護のリス
クを分散することは、不可
能ではないとしても困難で
ある。しかし、若い世代を
含め国民全体を被保険者と
する社会保険で十分リスク

とする判断があるはずであ
るが、これには疑問がある。
また、日本の社会保険には
相当の税負担が投入されて
いるので、後述する社会保
険のメリットに加えて、税
財源のメリット(賦課ペー
スの広さや累進性など)も
備えている。

最後に、現在基礎年金に
ついて税方式への移行が囁
えられている最大の理由は
国民年金への未加入・保険
料未納による空洞化が解消
できることにある。移行す
れば、保険料を納めないの
に基礎年金が支給されるこ
ういう第三号被保険者(事業
主など)の問題が解消す
るとも指摘されている。

だが、国民年金の空洞化
の主張は誇張されすぎとい
う。基礎年金などの全額公費
負担化の提議は、個人の自
助努力や市場メカニズムを
助ける。

九九年の基礎年金給付費
十三・六兆円に達するとい
う場合、五・四兆分必要
である。
しかも、この税率は消費
税を地方に引き上げ、現在
のうちに地方に回した残り
の消費税で賄うとする。そ
れだけでなく、高齢化の進展
に伴い消費税率を急速に引
き上げていく必要があるが
消費税率を低下させるとい
う大問題も発生する。



保険方式の利点生かせ

コスト意識高まる 税方式、個人へしわ寄せ大

る。国民年金の被保険者の
三分の一が保険料を納めて
いないと主張されるが、こ
れは第一号被保険者(自己
事業主など)千九百五十九万
人を分母にした場合の率で
あり、本来は国民年金の被
保険者総数七千三十四万人
を分母にする必要がある。
また分子には保険料免除
者を入れて、国民皆
年金の下では低所
得者の免除制度は
不可欠であり、こ
うした制度の適用
者が計算から除外すべきで
ある。これを総合すると、
保険料を納めるべき者で納
めていない者は総数の五割
弱にすぎない。

現在、九七年国民生活基
礎調査によれば、六十五歳
以上の人のいる世帯中六六
・五割の世帯が公的年金を
受給している。今後、所得
がない大生に保険料を納
めさせている現行制度を改
保できる。これに対し、税

方式では、財源が公共事業
や職業訓練などに転用する
ため給付が抑制されがちと
なり、また国の財政事情に
よって制度が左右される度
合いが格段に強まる。
結局、経路などの税方
式化のねらいは別のところ
にあるとみられる。基礎
年金に対する公費負担分を
除いた残りの三分の一を消
費税で賄うとすれば、厚生
年金・共済年金の事業主負
担分の保険料が九九年度で
三・五兆円削減される。更
に介護や高齢者の医療を税
方式化すれば、事業主の保
険料負担は大幅に減る。事
業主負担が減る分は当然高
齢者を含めた国民の負担負
担が増える。

税方式化に伴い公費負担
は増やさざるを得ないが、
九九年度までの借金で回
りだけで四百四十六兆円、地
方を含めると国内総生産
(GDP)を超える六百兆
円に達する中で、公費負担
を増やすのは極めて困難で
ある。多くの論者は消費税

社会保障改革を問う

の責任で行われる
ので、これは理由
にならない。この
意見が高齢者の基
礎的生活は租税負担で支え
るべきことを主張している
のならば、若い世代が保険料
を拠出しなければ医療など
の給付を受けられないのと
比較して均衡を失う。平
均的にみれば、高齢者の一
人当たり所得は若い世代と
ほぼ同じであり、持ち家率
や貯蓄額ははるかに高いの
である。

第三に、高齢者は病氣や
第二に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や

第三に、高齢者は病氣や