



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いうように、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う選択肢も十分に

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することは別にしても、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ゝ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」に関し、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」に関し、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という推計されている。

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

なっており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」となぜいわないのであるか。

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か。年金のことだけを考えると、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にあれば、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の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。