



RIETI Discussion Paper Series 08-J-034

社会保障財源としての税と保険料

岩本 康志
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

社会保障財源としての税と保険料*

東京大学大学院経済学研究科

岩本 康志

2008年6月

概要

本稿は、社会保障制度の財源調達手段として、保険料と税の選択の問題を検討する。

現在の財源構成の実態を概観すると、保険料負担が限界にある社会保険方式に税財源が投入されている構図があり、明確な理念に基づいて保険料と税の役割分担がされているわけではない。税財源の投入が高齢者に偏っていることから、今後の高齢化の進行によって公費負担の伸び率が保険料負担の伸び率を上回ることになる。現行制度のもとで、歳出・歳入一体改革の期間後に2025年にかけてGDPの1.5%弱の公費負担の増加が予測され、さらに2025年から2050年にかけて2%程度の増加が予測される。その財源調達が課題である。

基礎年金を税方式化するという選択は、社会保険を運営する能力を政府がもたないという判断に立脚する。その大きな問題は、国民年金の未納問題である。ただし、税方式への移行は過去の未納問題の解決にはならない。一方で、民間でできることを普通にできるという前提で制度設計すれば、年金は社会保険方式で運営できるものと考えられる。最終的な判断は、経済理論だけでは明確にできない。

税方式の財源として消費税を考える場合は、年金改革の議論のように見えて、実際は税制改革の側面が重要である。社会保険料は賃金税の影響とほぼ同一視して考えることができるので、賃金税から消費税への移行として議論することができる。すでに保険料を払った世代は消費税の負担があらたに発生することから厚生が悪化するが、将来の世代は貯蓄の増加から経済厚生が改善するものと考えられる。世代内の所得再分配はより強められる。

* 本稿は、独立行政法人経済産業研究所「社会経済構造の変化と税制改革」プロジェクトでの研究成果をまとめたものである。本稿作成にあたって、メンバーの川瀬晃弘、木村真、土居丈朗、橋本恭之氏および経済産業研究所関係者の皆様から有益なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。

1 序論

本稿は、社会保障制度の財源調達手段として、保険料と税の選択の問題を考える。この問題は現在、基礎年金の財源を全額消費税に求める制度改革の提案が注目されるなか、社会保障制度全般に影響する重要な政策課題となっている。また、財政健全化を進める過程で公費に対して削減圧力がかかる一方で、人口高齢化は公費負担の増加圧力となるので、公費負担をめぐる今後の状況も深刻な課題であるといえる。

将来の社会保障費用の財源調達については、短い時間的視野では歳出・歳入一体改革、2025年までは厚生労働省による将来推計や経済財政諮問会議での議論がされているが、名目額、対国民所得比、対GDP比という、さまざまな種類の計数が用いられ、全体像がなかなか把握しにくい。また、わが国の高齢化は2025年以降も続くことを考えると、より長期的視野に立って、短期的課題と長期的課題を包括的に把握できる枠組みが必要である。本稿では、対GDP比に計数をそろえて、2050年までの社会保障の財源調達問題を検討する。

社会保険方式か税方式かの議論では、社会保険料の事業主負担を単純に企業の負担とみなすという経済学の基礎を理解していない考えが横行したりして、混乱をきたしている部分がある。本稿では、経済学の知見に基づいて論点を整理することで、両方式の選択の考え方を明らかにしていきたい。議論は給付の性格に依存する部分もあるので、とくに基礎年金の税方式化に焦点を当てる¹。

本稿の構成は、以下の通りである。2節では、社会保障政策の財源調達方式の現状を展望する。3節は、歳出歳入一体改革から2050年にいたる財政状況の展望をおこない、現行制度のもとでの医療・介護保険の税負担と社会保障負担を推計する。4節では、税方式と社会保険方式の違いに関する経済学的な考え方を整理するとともに、基礎年金の税方式化の影響について考察する。5節では、本稿の結論が要約される。

¹ 本稿で議論されていない社会保障負担の制度設計の論点については、岩本(2007b)で検討されている。

2 社会保障の財源調達方式

2.1 給付と負担の現状

社会保障給付の財源を社会保険料と税に2分すると、その配分を決定するのは、どの制度を社会保険制度とするか、社会保険制度にどの程度の公費負担をするか、の2つの判断で決定される。なお、巨額の財政赤字が存在する現状では、公費負担の多くも財政赤字で財源調達されていると考えられるが、これは将来の租税として整理する。また、社会保障制度に赤字が生じる場合は、将来の社会保険料を財源としていると整理する。

『国民経済計算』（内閣府）を用いて、社会保障の財源と給付の現状を見ていこう。社会保障の給付としては、社会給付として、社会保障基金から給付される「現金による社会保障給付」、「現物社会給付」（両者を合わせて「社会保障給付」と呼ぶ）と中央・地方政府から給付される「社会扶助給付」をとる²。社会保障制度のなかで社会保険制度をとるものが社会保障基金に分類される。図1は、2006年度の計数の関係を示したものである。社会保障給付と社会扶助給付の合計は87.3兆円である。社会保障基金からは社会保障給付79.9兆円が支出されるが、その内訳は、現金給付が47.8兆円、現物給付32兆円となり、前者の多くが年金給付、後者の多くが医療・介護給付になる。中央政府・地方政府からの移転を控除すると、社会保障基金からの支出は56.7兆円となる。社会保険の負担とされる現実社会負担は52.3兆円である³。これは「国民負担率」（財務省）を計算する際の社会保障負担となる。

中央政府と地方政府は、社会扶助給付と社会保障基金への移転で30.6兆円を支出している。この30.6兆円は、歳出・歳入一体改革で2006～2011年度の5年間に1.6兆円の削減が予定された国・地方の社会保障費に、概念的にほぼ対応する。

表1は、2006年度の『国民経済計算』によって、社会保障給付と社会負担の制度別の内訳を示したものである。わが国で社会保険制度となっているのは、公的年金、医療保険、介護保険、雇用保険、労災保険である。この整理からはずれるのが児童手当の事業主負担であり、社会保険ではないが、国民経済計算でも租税統計でも税とは認識されていない。

² 社会給付は、『国民経済計算』では、「病気・失業・退職・住宅・教育あるいは家族の経済的境遇のような一定の出来事あるいは状況から生じるニーズに対する備えとなることを意図して家計に支払われる経常移転」として定義されている。雇主が直接給付するもので、本稿で社会保障の給付としなかった社会給付には、適格退職年金などの「年金基金による社会給付」と、退職一時金などの「無基金雇用者社会給付」がある。ただし、「無基金雇用者社会給付」に含まれる公務災害補償（2006年度で113億円）のように本来、社会保障に含まなければいけない支出が本稿では除外されることになる。

³ 無基金雇用者社会給付に対応する雇主の帰属社会負担は除外して、現実社会負担をとりあげている。

2.2 社会保険の公費負担

社会保険制度の財源には保険料だけでなく、公費が投入されている。公費負担の仕組みは制度ごとに異なり、複雑である。概略は以下のように整理される。

(1) 公的年金

1985年の年金改正で基礎年金が導入されたときに、給付費の3分の1が国費負担とされた。2004年改正で、段階的に国庫負担を引き上げ、2009年度までに安定的な財源を確保して、2分の1に引き上げるものとしている。

(2) 医療保険

医療保険への公費負担は制度ごとに違っていて、複雑である。75歳以上の高齢者が加入する長寿医療制度に対して、給付費の50%を国・都道府県・市町村が4：1：1の割合で負担する。市町村国保の加入者の給付費には、給付費と後期高齢者支援金の50%を国・都道府県が負担する。給付費については、国は定率負担（34%）と調整交付金（普通7%、特別2%）、都道府県は調整交付金（7%）で負担する。後期高齢者支援金は国43%、都道府県7%の定率負担である。国民健康保険組合に対しては、国の定率負担がある。中小企業労働者が加入する政府管掌健康保険に対して、給付費の13%、後期高齢者支援金の16.3%の国庫補助がある。

(3) 介護保険

給付費の50%が公費負担となる。在宅サービス給付は、国が定率負担（20%）、調整交付金（5%）、都道府県が12.5%、市町村が12.5%の負担となる。施設サービス給付は、国の調整交付金分がなく、かわりに都道府県の負担が17.5%となる。40～64歳の第2号被保険者の負担する介護納付金には、それぞれの加入する医療保険に応じた国庫補助がある。

(4) 雇用保険

雇用保険による失業等給付には、求職者給付、就職促進給付、教育訓練給付、雇用継続給付があるが、このうち一般求職者給付に13.75%の国庫負担等がある⁴。

⁴ その他の国庫負担は下記の法令の通りである。

雇用保険法第66条第1項「国庫は、次に掲げる区分によって、求職者給付（高年齢求職者給付金を除く。第1号において同じ。）及び雇用継続給付（高年齢雇用継続基本給付金及び高年齢再就職給付金を除く。第3号において同じ。）に要する費用の一部を負担する。

1 日雇労働求職者給付金以外の求職者給付については、当該求職者給付に要する費用の4分の1

2 日雇労働求職者給付金については、当該日雇労働求職者給付金に要する費用の3分の1

3 雇用継続給付については、当該雇用継続給付に要する費用の8分の1」

同法附則第10条第1項「国庫は、第66条第1項及び第67条前段の規定による国庫の負

(5) 労災保険

全額事業主負担の保険料が主たる財源であるが、一部の国庫補助がある⁵。

長寿医療制度、介護保険には給付費の 50%と現役世代の負担分に対する国庫負担を合わせて、公費の比重が半分を超えている。受益に見合う負担能力がない高齢者に対しては、公費と現役世代からの所得移転がなければ、財政運営ができない事実がこのことに現れている。市町村国保、政管健保に対して公費負担がおこなわれるのも、これらの制度の加入者の負担能力が低いことが理由である。わが国の医療保険制度がリスクと負担能力が違う集団に分立して構成されているために、財政状況が悪い保険制度に公費負担が必要となる構図がある。健康に関するリスクは国民に広く発生するものであり、広い範囲でリスクの違いを問わず被保険者集団が設定できれば、保険制度によって運営できる余地は広がる。そうした方向への制度改革については、岩本(1996)で議論されている。

公費負担は、高齢者に対する給付に重点的に向けられている。したがって、現行制度に変化がなくても、人口高齢化が進行すると、社会保障給付の財源に占める税の比重は上昇していくものと予想される。

2.3 最近の動き

公的年金では、2009 年度に基礎年金の国庫負担比率を 2 分の 1 に引き上げることが予定されているが、さらに全額を税で財源調達する改革案が議論になっている。一方で、歳出・歳入一体改革での社会保障費削減のために、2007 年度予算では雇用保険の国庫負担が引き下げられ、2008 年度予算では政管健保の国庫補助を削減しようとし、税による財源調達比率を（総額としてはわずかではあるが）減少させようとしている。

財源調達手段の選択としては相反する方向へ動いていることに整合性はあるのだろうか。この現象を整合的に解釈する方法のひとつは、受給者の対象の違いに着目することである。公的年金の受給者は高齢者で、保険料を主に現役世代が負担することから、給付と負担の関係がつきにくくなり、税の投入が必要になってきたと考えることができる。雇用保険、政管健保の受給者は現役世代であり、同じ現役世代が負担することから、給付と負担の対応関係がつきやすく、社会保険への純化が図られていると考えることは可能かもしれない。

ただし、制度の性質によって望ましい財源の組み合わせが違ふとするならば、そのこと

担については、当分の間、これらの規定にかかわらず、これらの規定による国庫の負担額の 100 分の 55 に相当する額を負担する。」

⁵ 労働者災害補償保険法第 32 条「国庫は、予算の範囲内において、労働者災害補償保険事業に要する費用の一部を補助することができる。」

がきちんと説明されることが必要だろう。制度間さらに制度内での財源構成の違いについて明確な説明が与えられていない現状では、非整合的な制度設計であると見なされても仕方がない。

3 社会保障の財源調達の長期的見通し

3.1 一体改革から 2025 年まで

3 節では、将来に増加する社会保障費用の財源調達の課題を、現在の政府で議論されている財政健全化への取り組みとあわせて評価する。その際には、時間的視野が異なる議論を時間軸上に整理することが有益であり、3.1 節では 2025 年まで、3.2 節では 2025 年から 2050 年までをとりあげる。

2006 年の「骨太の方針」で歳出・歳入一体改革がまとめられたときに、財政再建の時間軸が設定された。

「第Ⅰ期」は、小泉政権期。「第Ⅱ期」（2007～2011 年度）は一体改革の期間で国・地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化が目標とされる。「第Ⅲ期」（2010 年代半ばまで）の目標は、公債等残高の対 GDP 比の安定的な引き下げである。

「第Ⅱ期」の一体改革の数値目標は、国・地方の予算・決算の枠組みではなく、『国民経済計算』の社会保障基金をのぞいた一般政府（「国・地方」と呼ばれる）を対象に設定し、政府の範囲を包括的にとらえている⁶。これは、図 1 の「支出（移転前）」欄における中央・地方政府に相当する。社会保障費の国 1.1 兆円、地方 0.5 兆円の削減の数値目標は、公費負担の削減に相当する。社会保険料や社会保障の給付全体は社会保障基金に属するので、一体改革の対象外である。

2011 年度以降の社会保障の財源調達の問題は、2007 年 10 月の経済財政諮問会議の民間議員資料「給付と負担の選択肢について」で、2025 年度までの財政運営の議論がされている。これらの期間は、いわば「第Ⅳ期」と呼ぶことができるだろう。

しかし、高齢化による財政問題は 2025 年で終結しない。『将来推計人口』（国立社会保障・人口問題研究所）で示されているように、高齢化率は 2025 年以降も上昇を続ける。したがって、社会保障給付の財源調達はもっと長期の視点をもって考えていかなければいけない。例えば、欧州連合では 2006 年に、2050 年までの社会保障、教育等の人口に依存する財政支出の予測をおこない、財政の持続可能性を検証する作業をおこなっている（European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2006）⁷。わが国

⁶ 健全化目標を例えば国の一般会計を対象に設定すると、赤字を特別会計や独立行政法人につけかえることで、国の財政の健全化は進まなくても一般会計だけは健全化が進んでいるように見せかけることが可能になる。実際、1980 年代の財政再建時には赤字国債発行脱却を目標としたため、「隠れ借金」によって赤字国債発行額を見かけだけ削減しようとして、会計の透明性が大いに損なわれた。

⁷ 将来の支出の推計は、Economic Policy Committee and European Commission (DG ECFIN) (2006a, 2006b)で、その前提は Economic Policy Committee and European

でも、「第V期」として、2050年までの長期の視野をもつことが有益である。これは、3.2節で検討する。

2025年までで社会保障基金を除く国・地方で必要な財政収支の改善幅は、概要として以下のようにまとめられ、図2のように整理できる。

(1) 2007年度から2011年度までに、国・地方の基礎的財政収支の黒字化のための「要対応額」は、16.5兆円（GDPの約3%）である⁸。

(2) 2011年度以降の社会保障の公費負担の伸びを相殺する収支改善が必要である。2006年5月の厚生労働省の推計では2025年度の社会保障負担を公費と保険料に分割して示していない。岩本・福井(2007)で使用された医療・介護保険財政モデルの2008年4月版による概算では、2015年度まででGDPの約0.5%、2025年度までで約1%程度となる（詳細は3.2節でのべる）。

(3) 債務残高の対GDP比を引き下げていくための必要な基礎的財政収支黒字額。金利と成長率の設定によって、その必要額は大きく変わり得るが、「給付と負担の選択肢について」では、GDPの約1%とされている。

表2は、厚生労働省が2006年5月に公表した社会保障給付費と負担（対GDP比に換算して表示）の将来予測を示したものである。2025年度の社会保障給付費（対GDP比）は19.1%と、2006年度の17.5%から1.6%ポイント上昇する。内訳を見ると、年金は2004年改正でマクロ経済スライドが導入され、将来の給付削減が予定されていることから、9.2%から8.8%へと、むしろ低下する。一方で、医療は5.4%から6.5%へと伸び、介護も1.3%から2.3%へと伸びる。2005年の介護保険制度改革、2006年の医療制度改革によって、将来の給付費は医療・介護給付費は削減されてきたものの、財政当局は将来の増加をなお懸念している。このことが、一体改革での社会保障費の削減につながっている。

3.2 2025年から2050年まで

つぎに、岩本・福井(2007)で使用された医療・介護保険財政モデルの改訂版（2008年4月版）を用いて、現行制度のもとで医療・介護保険の財源構成が将来どのようなようになるかを推計する。

このモデルでは、年齢階層別の医療費と介護費用の最新のデータをもとにして、将来の

Commission (DG ECFIN) (2005a, 2005b)に示されている。

⁸ 2007年度予算政府案が編成された2007年末に経済財政諮問会議に提出された内閣府資料では、2008年度から2011年度までの要対応額は13兆円程度（GDPの約2%）と試算された。同様の試算は、2008年末には示されていない。

費用の伸びに一定の仮定を置いて、将来費用を予測したものである。推計方法の詳細については、岩本・福井(2008)を参照されたい。社会保障費用の前提は、ほぼ2006年5月の厚生労働省予測の考え方に合わせてある。厚生労働省の推計は2025年度までであるが、1人当たりの老人医療費と介護費用の伸び率は1人当たり賃金成長率よりも高くなっている。2025年以降については、モデルでは費用の伸び率は賃金成長率に等しいと想定して、医療・介護費用が増大し続けていくという設定はとらないことにした。

以下では、65歳以上の高齢者医療への公費負担に関心をしぼる。現役世代の医療費は安定的に推移するので、高齢化にともなう財政問題はそれほど深刻ではないと考えられるからである。医療・介護保険財政モデルでは、被用者保険と国保の区別をしていないために、国保への公費負担を考慮できていない。このため、75歳以上の医療給付費の5割は公費負担となるが、65歳から74歳までの給付費は全額保険料を財源とする計算になっているため、公費負担が過小推計、保険料負担が過大推計になる。介護保険でも同様に、国保からの介護納付金にも公費負担が存在するが、これも考慮していない。

図3は、高齢者医療と介護の公費負担（対GDP比）の2050年までの推計を示したものである。高齢者医療は2006年度の0.9%から、2050年度の2.69%まで上昇する。介護も0.51%から2.13%まで上昇する。上昇幅はそれぞれ1.79%ポイントと1.63%ポイントと、接近した値となる。3節の図2に当てはめるように、2011年度から2015年度までの医療・介護を合わせた公費負担を計算するとGDPの0.27%の上昇、2015年度から2025年度までは1.04%の上昇となる。図2では、0.5%単位でまとめたため、前者を約0.5%、後者を約1%と表現した。2025年度から2050年度までの医療・介護を合わせた公費負担を同様にまとめると、GDPの約2%（シミュレーションでの数値としては1.89%）の上昇となる。

2007年10月に財政制度等審議会において、欧州連合の持続可能性分析にならった試算がおこなわれて、2050年度までの高齢化による歳出増がGDPの4.4%と推計されている⁹。このうち2025年度までの歳出増を1.4%程度と見積もると、2025年度以降の歳出増はGDPの3%程度となる¹⁰。本稿の推計より約1%ポイント高くなっているのは、2つの理由によ

⁹ 欧州連合での推計は社会保障基金を含む一般政府ベースでおこなわれているのに対して、財政制度等審議会の推計は社会保障基金を含まない国・地方ベースでおこなわれているという違いがある。

¹⁰ 「給付と負担の選択肢について」では、2011年度から2025年度までの医療・介護の公費負担の増分に対応する収支改善額をGDP比の1.4%と推計している。「給付と負担の選択肢について」では、収支改善策をとると、所得の減少から税収の減少を招いて、実際の収支改善幅が小さくなることを織り込んでいる。このことから、歳出増よりも大きな収支改善策が必要となる。一方、「給付と負担の選択肢について」では2011年度以降、財政制度等審議会の推計は2007年度以降なので、前者の方の歳出増が小さくなる。両者の効果は相殺しあう方向にあるので、本稿では「給付と負担の選択肢について」の推計値をそのまま

るものと考えられる。第1は、上にのべたように、国保の公費負担が本稿の推計に含まれておらず、過小推計になっている可能性である。第2は、財政制度等審議会の推計では高齢者1人当たり医療費の伸び率が2025年度以降も1人当たり賃金伸び率よりも高く伸びる前提とされていることである。

図4は、高齢者医療と介護の保険料負担（対GDP比）の2050年までの推計を示したものである。高齢者医療は2006年度の2.02%から、2050年度の4.27%まで上昇する。介護は保険料と公費が50%ずつの負担と考えているので、公費負担と同様に、0.51%から2.33%まで上昇する。若年者（65歳未満）の医療保険料は逆に低下傾向にあり、2006年度の2.2%から2050年には1.86%に低下する。2025年度から2050年度までの医療・介護合わせた保険料負担は、GDPの約2%（シミュレーションの数値としては1.91%）上昇する。

公費負担と保険料負担を合わせた医療・介護保険の給付費は、2025年から2050年にかけて、GDPの約4%上昇すると推計される。この財源調達の課題が、現在考えられていないが、重要な課題である¹¹。

当てはめているが、正確な比較とはなっていないことに注意する必要がある。

¹¹ 持続的に上昇する医療・介護費用を均衡財政方式で財源調達すると、将来世代ほど重い負担を負うことになる。Fukui and Iwamoto (2006), 岩本・福井(2007)では、負担の平準化を図るために医療・介護保険を積立方式で運用する選択肢を検討している。

4 基礎年金の税方式化をめぐる議論

4.1 社会保険方式と税方式の違い

年金の制度改革をめぐり、基礎年金の財源を全額消費税でまかなう税方式化案が注目を集めている。4節ではおもに、社会保険方式か税方式かの選択の問題を、基礎年金に関して議論する。

社会保険方式と税方式の本質的な違いは、前者では保険料の負担が給付の要件となることである。基礎年金における両方式の選択を考える場合には、生活保護制度も同時に視野に入れることで議論の見通しが良くなる。3つの方式のもっとも大きな差異を対比させると、以下ようになる。

生活保護 税を負担したかどうかを問わず、低所得者に給付をする

税方式（所得制限のない場合） 税を負担したかどうかを問わず、全員に給付をする¹²

社会保険方式 保険料を負担した者に給付をする

公的年金の基本的な政策目的は、高齢者が生活保護に陥ることを避けることである。まずは現役時代の貯蓄で老後の生活をまかなうことにより、自助努力でこれを避けることが期待されている。しかし、さまざま理由により、十分な貯蓄がおこなわれないことが生じる。逆選択の問題から終身年金市場が存在しなくなる（Diamond, 1977, Eckstein, Eichenbaum and Peled, 1985）、近視眼的な個人が退職後の貯蓄をおこなわない（Diamond, 1977, Feldstein, 1985）、わざと貯蓄をせずに老後を生活保護に頼ろうとするモラル・ハザードが発生する（Feldstein, 1987）等の議論が、これまでの研究においてなされている。

こうした理由で十分な貯蓄をしない人たちが生活保護を受けることを防ごうとすると、問題は現役時にきちんと貯蓄をしていないことであるので、政府が強制貯蓄を担保することが必要である。すると、公的年金がそれに適した政策手段になる。

別の手段は、高齢者全員に所得制限なしの「生活保護給付」をすることで、モラル・ハザードの問題を防ぐことである。この給付を「年金」と呼べば、生活保護によるスティグ

¹² 税方式での年金給付を高所得者では削減する提案もあるが、そのような制度は生活保護に近くなるので、所得制限のない制度を対比の対象とした。

全員生活保護の場合、巨額の財源が必要となる。そのような財源が得られない場合には、高所得者への給付を削減するような手段を入れざるを得ず、財源が小さくなるほど、通常的生活保護に近づいていく。もともと生活保護だけの世界の問題を是正するために公的年金を考えているのに、それが生活保護制度に変質してしまうと、公的年金が消滅してしまうのと実質的に同じである。大幅な消費税増税なしに税方式の公的年金が実現できるといふ考えは、しだいに公的年金実質廃止論に近づいていく。

マの発生を避けることができ、税方式の公的年金になる。すなわち、社会保険方式か税方式かの選択は、生活保護の濫用を抑える手段を強制貯蓄に求めるか、全員生活保護の擬制をとるか、という考え方の違いに相当する。

ただし、強制加入の社会保険方式と税方式の違いはさほど大きくない。全員加入・全員負担が担保されれば、「負担したかどうかを問わず」と「負担した者のみに」の間に違いがなくなるからである。実際、多くの経済学の研究では強制加入が前提にされて、両者が同一視されている。

その他、両方式の違いと指摘される点で、本質に影響がないものに、以下の3点がある。

第1に、社会保険料の強制力が税より弱いという議論がされることがあるが、法律上は、例えば国民年金法第95条が「保険料その他この法律（第十章を除く。以下この章から第八章までにおいて同じ。）の規定による徴収金は、この法律に別段の規定があるものを除くほか、国税徴収の例によって徴収する」と規定するように、税と同じ強制力とされている。徴収が厳格でない運用になっている理由の1つとして、保険料未納の場合には給付が減額されることが考えられる。

第2に、強制貯蓄の自然な形は積立方式、全員生活保護の自然な形は賦課方式とも考えられるが、社会保険方式か税方式かの選択と積立方式と賦課方式の選択は別次元の議論と考えることができる。実際の議論でも財政方式の違いが必然であるとされることはなく、現実の制度はほぼ賦課方式で運営されているので、ここでは賦課方式のもとで社会保険か税方式かの選択を考えることにしたい。

第3に、保険料と税の負担の帰着を分析する際に違いが生じることが考えられる。社会保険給付がもたらす便益を個人が認識しない場合には、保険料の帰着は、負担と給付の関係がない税方式の帰着と同様だと考えられる。しかし、Summers (1989)が指摘したように、負担と給付の対応を個人が認識すると、個人の行動に変化が生じて、税の場合と異なった帰着が生じる可能性がある。医療保険を例にとると、社会保険がないときに個人が民間保険で購入したであろう商品と同じ条件の社会保険を賃金から保険料を徴収する形で提供したとしても、社会保険が民間保険を代替することになって、個人の労働供給には影響を与えない。このとき、賃金税とは違った帰着の姿がもたらされる可能性がある。労働保険や現役世代の医療保険のように現役世代と退職世代の所得再分配がない社会保険では、このような給付と負担の関係を労働者が認識する可能性を考慮することが必要である。なお、保険料が賃金に課せられる場合で労働供給が完全に非弾力的であると、給付と負担の関係を労働者が認識するか否かにかかわらず、労働者に帰着することになるので、保険料と税の帰着の違いはなくなる。

わが国における社会保険料の帰着は、主として事業主負担に着目して研究が進められて

おり, Hamaaki and Iwamoto (2008), 岩本・濱秋(2006), Komamura and Yamada (2004), 酒井・風神 (2007), Tachibanaki and Yokoyama (2008)等の研究がある。岩本・濱秋(2006)では, わが国の研究を展望しながら, 社会保険料の相当の部分は手取り賃金の低下を通して, 労働者に帰着するものとまとめている。以下の議論では, 賃金税と同様の帰着が生じると考えていくことにしたい。

2つの方式の選択を左右する重要な違いは, 以下の2点に求められる。

第1に, 社会保険方式での強制加入が担保できず, 保険料負担が実質的に選択制となるときに生じる違いである。上にのべた生活保護を受給すべきでない人たちが保険料を支払わず, 結局生活保護に頼ってしまうと, 基本的な政策目的が達せられなくなる。税方式が未納・未加入者問題を解決することが, 税方式論者がもっとも強調している点である。ただし, 税方式は今後の未納・未加入問題の解決策にはなるが, 過去の納付記録を問わず給付をおこなうことは, きちんと納付した者との公平が確保できず, 財政負担も大きくなることから困難であり, 過去の問題を解決するものではないことに注意する必要がある。

第2に, 社会保険庁が業務をおこなうか, 税務署が業務をおこなうかの違いが生じる。社会保険庁による年金記録のずさん管理が大きな問題となり, 社会保険庁に業務をまかせられないとすれば, 税方式が選択肢となる。税方式の基礎年金は税制と生活保護制度によっても実行できるものであり, まったく社会保険庁を関与させずに実現することも可能である。ただし, これも過去の記録問題を解決するものではない。

この2つの違いに現れるのは, 社会保険の運営面の問題である。経済学の概念でいえば「政府の失敗」の問題といえる。民間でできることを普通にできるという前提で制度設計すれば, 年金は社会保険方式で運営できるものと考えられる。さらに所得が適切に捕捉されていれば, 国民年金の定額保険料については低所得者への減免措置を講じ, 給付は保証する社会保険で問題がないし, 所得比例の保険料に移行し, 生涯にわたり低所得者であった者には, 税財源による所得保障をおこなう制度も考えられる。

一方で, 社会保険方式の運営が修復不能で, 今後も未納問題の解消が望めなければ, 税方式への移行が選択肢になるだろう。ただし, 税方式の制度設計では移行過程が重要である。過去の保険料納付の実績を今後の給付に反映させるならば, 完全な税方式に移行するには非常に長期の移行期間を必要とするからである。税方式を選択するのは社会保険を運営する能力を政府がもたないという判断に立脚する。社会保険の運営面の評価は経済学的に明確な結論を導くほど精緻化されてはいないので, ここでは税方式の是非についての判断は保留する。

4.2 賃金税と消費税の違い

年金では、厚生年金・共済組合の保険料は賃金に、国民年金の保険料は自営業・農家の混合所得に賦課されると考えられる。経済学の知識がない人が事業主負担の部分を企業所得への課税と考えることがよくあるが、企業は事業主負担を労働者の雇用によって生じる費用として認識するので、労働者負担分と同じく賃金に賦課されると解釈されるべきである。したがって、保険料のほとんどは賃金に賦課され、自営業・農家の資本所得に若干賦課されているととらえることができる。

税方式化でも同じ賦課ベースをとって、給付要件から負担の有無をはずすという案も論理的には考えられる。これは、4.1節で説明した両方式の違いのみを際立たせた制度改革である。しかし、税方式化の提案では今後の税の財源は消費税を想定することがほとんどである。したがって、このような提言は年金改革のようでありながら、実際には税制改革の側面をもつ¹³。そこで以下では、賃金税から消費税への移行が経済に与える影響を考察しよう。国民年金保険料については資本所得課税から消費税への移行の要素ももつが、以下の議論は大きな変更なく当てはまる。

(1) 資本形成を通しての影響

かりに生涯を通算した負担額が同じでも、賃金税では負担は現役時のみであるが、消費税は退職後にも税負担がある。Ihori (1987)は2世代共存モデルを用いて、この納税のタイミングの違いによって、個人の貯蓄行動が影響を受け、賃金税から消費税への移行の長期的な影響は、貯蓄を増加させ、資本形成を促進することを示している。税収が一定のもとで賃金税から消費税へ移行し、かつ（移行時に退職期にある世代をのぞき）生涯の税負担額が変化しない場合は、金利と成長率が等しい黄金律の状態に経済があるので、資本形成の限界的な変化は経済厚生に影響を与えない。しかし、金利が成長率より高い場合は、資本形成の促進が改革以降の世代の経済厚生を改善する¹⁴。

また、労働供給が内生的である場合の政策の影響や、資本所得課税から消費税への移行する政策の影響も、Auerbach, Kotlikoff and Skinner (1983), Auerbach and Kotlikoff (1983)等の多期間世代共存モデルのシミュレーション分析がおこなわれ、改革以降の世代の経済厚生を改善することが示されている¹⁵。

(2) 資本課税を通しての影響

賃金税から消費税へ移行した直後では、退職世代は新たな税負担が発生する。これは、

¹³ 消費税を選択するときに、所得税では公平な負担が担保できないという判断がされていれば、この部分でも政府の失敗が相当に深刻であると考えていることになる。

¹⁴ Ihori (1987)は、現役時と退職時に課される定額税を変化させる政策の影響を扱っている。現役時の税を減らす政策の分析を、賃金税から消費税への移行と本稿では読み替えている。

¹⁵ 賃金税から消費税への移行は直接分析されていないが、賃金税への移行と消費税への移行の帰結の差を見ることで、賃金税から消費税への移行の影響を推測することができる。

その時点に蓄積されている資産に対する一括税として機能する。すでに賃金税を払った世代が消費税も負担するという「二重の負担」が発生することから、古い世代から新しい世代への世代間の所得再分配をとまなう。このことから、古い世代の効用が悪化することが、(1)であげた研究によって示されている。

この再分配効果が、賦課方式の運営によって生じている若年世代から老年世代への所得再分配を相殺することも、改革の利点であると考えられることもある。ただし、注意しなければならないのは、消費税率の引き上げとともに、年金給付が物価スライドすると、公的年金資産に対しての課税にならないことである。多くのシミュレーションが年金給付の物価スライドをおこなわない前提としているが、消費税導入と税率を5%に引き上げた税制改革のどちらも物価スライドに反映されており、今後の消費税率引き上げの際に物価スライドがおこなわれないという仮定は現実的かどうか、注意する必要がある。

(3) 世代内再分配の効果を通しての影響

社会保険料と消費税では世代内所得再分配の構造が異なる。社会保険料の報酬比例部分の上限があり、高所得者では所得の上昇とともに平均負担率が減少していく。国保の均等割のような定額部分の負担は逆進的な所得再分配として機能する。消費税は消費に比例した負担であり、累進的所得税よりも所得再分配効果は弱い。社会保険料から消費税への転換は、世代内所得再分配をより強める方向に働くと考えられる。

(4) 特定財源化としての影響

社会保険料は、賃金税を社会保障給付のために特定財源化した制度と解釈することもできる。議論の趣旨を明確にするために、この部分の議論では給付と負担の対応関係を捨象する。特定財源化は税務当局が徴収する税の用途を限定することで実現されるが、わが国の社会保険制度では、徴収も社会保険実施主体がおこなっており、徴収から分割されていることにとまなう事務上の取り扱いの違いが発生する。

予算配分の観点からは、政府が合理的な意思決定ができるならば、自由度がない特定財源化を支持する理由はない。特定財源化が望ましい結果をもたらす状況となるのは、政治的な意思決定によって生じる予算配分のゆがみが生じる場合に限られる。特定財源化の政治経済学的分析は、Buchanan (1963)の古典的研究以来、多くの研究が存在するが、これまでは一般財源と特定財源のそれぞれの政治的意思決定での優劣を比較する分析がおこなわれてきた。これに対して最近では、Anesi (2006), Brett and Keen (2000), Bos (2006)等によって、政治過程のなかで一般財源か特定財源かが選択されるという枠組みで分析がおこなわれるようになってきている。

現在の社会保険に対する公費負担は一般財源であるので、特定財源（保険料）と一般財源が混在する財源調達になっているといえる。税方式への転換では、税財源が一般財源か

特定財源かで方向がまったく異なるといえる。かりに一般財源ならば、特定財源から一般財源への移行となる。しかし、消費税を社会保障目的税化する構想では、特定財源の比率をより高めることになる。Buchanan (1963)の古典的議論を援用すれば、特定財源化は社会保障への財政支出をより増やすだろうと考えられるが、特定財源化のどの側面に着目するかによって、違った帰結が導かれることもあり得る。

5 結論

本稿では、社会保障の財源としての税と保険料のあり方について、検討してきた。

まず、現在の財源構成の実態を概観したが、保険料負担が限界にある社会保険方式に税財源が投入されている構図があり、明確な理念に基づいて保険料と税の役割分担がされているわけではない。税財源の投入が高齢者に偏っていることから、今後の高齢化の進行によって公費負担の伸び率が保険料負担の伸び率を上回ることになる。現行制度のもとで、歳出・歳入一体改革の期間後に 2025 年にかけて GDP の 1.5%弱の公費負担の増加が予測され、さらに 2025 年から 2050 年にかけて 2%程度の増加が予測される。その財源調達が課題である。

税方式の基礎年金は、資力調査のない高齢者向け生活保護制度であり、それを選択するのは社会保険を運営する能力を政府がもたないという判断に立脚する。運営の大きな問題は、国民年金の未納問題である。ただし、税方式化は過去の未納問題の解決にはならない。一方で、民間でできることを普通にできるという前提で制度設計すれば、年金は社会保険方式で運営できるものと考えられる。最終的な判断は、経済理論だけでは明確にできない。

税方式の財源は消費税が想定されることが多い。このため、年金改革の議論のように見えて、実際は税制改革の側面が重要である。社会保険料は賃金税の影響とほぼ同一視して考えることができるので、賃金税から消費税への移行として議論することができる。すでに保険料を払った世代は消費税の負担があらたに発生することから厚生が悪化するが、将来の世代は貯蓄の増加から経済厚生が改善するものと考えられる。世代内の所得再分配はより強められる。

今後社会保障費用が増大することを考えると、財源調達手段としては経済への攪乱が少ないものを選択することが重要だろう。労働保険や現役世代の医療保険では社会保険に純化していき、給付がもたらす便益への理解と、低所得者も保険加入できるような世代内所得再分配への理解を求めることが必要となるだろう。一方、公的年金、介護保険、高齢者医療保険では、給付は高齢者、負担は現役世代という構造があり、給付と負担に時間差がある。そのため、税でも保険料でも、高齢化の進展によって同程度の困難を抱えると考えられる。この問題を回避するには、積立方式の導入（部分的にでも）が考えられる¹⁶。

¹⁶ 具体的な制度設計は、岩本(2007a)、岩本・福井(2007)で検討されている。

参考文献

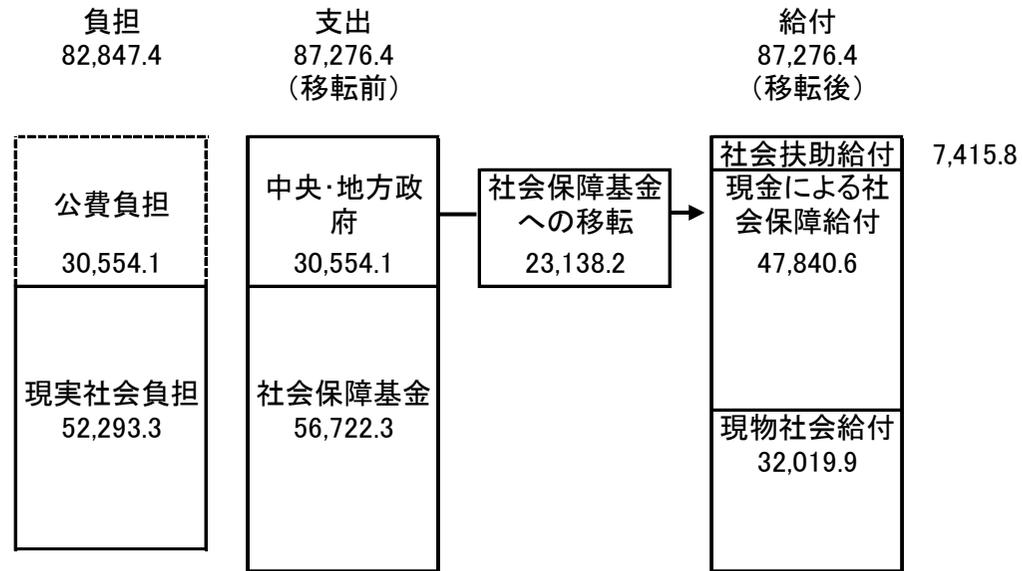
- Anesi, Vincent (2006), "Earmarked Taxation and Political Competition," *Journal of Public Economics*, Vol. 90, Nos. 4/5, May, pp. 679-701.
- Auerbach, Alan J. and Lawrence J. Kotlikoff (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- , ———, and Jonathan Skinner (1983) The Efficiency Gains from Dynamic Tax Reform, *International Economic Review*, Vol. 24, No. 1, February, pp. 81-100.
- Bos, Dieter (2000), "Earmarked Taxation: Welfare Versus Political Support," *Journal of Public Economics*, Vol. 75, No. 3, March, pp. 439-462.
- Brett, Craig and Michael Keen (2000), "Political Support and the Earmarking of environmental Taxes," *Journal of Public Economics*, Vol. 75, No. 3, March, pp. 315-340.
- Buchanan, James M. (1963), "The Economics of Earmarked Taxes," *Journal of Political Economy*, Vol. 71, No. 5, October, pp. 457-469.
- Diamond, P. A. (1977), "A Framework for Social Security Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 8, No. 3, December, pp. 275-298.
- Eckstein, Zvi, Martin Eichenbaum and Dan Peled (1985), "Uncertain Lifetimes and the Welfare Enhancing Properties of Annuity Markets and Social Security," *Journal of Public Economics*, Vol. 26, No. 3, April, pp. 303-326.
- Economic Policy Committee and European Commission (DG ECFIN) (2005a), "The 2005 EPC Projections of Age-related Expenditure (2004–50) for the EU-25 Member States: Underlying Assumptions and Projection Methodologies," *European Economy*, Special Report No 4/2005.
- (2005b), "The 2005 EPC Projections of Age-related Expenditure (2004–50) for the EU-25 Member States: Underlying Assumptions and Projection Methodologies – Annex," *European Economy*, Special Report No 4/2005.
- (2006a), "The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU-25 Member States on Pensions, Healthcare, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004–50)", *European Economy*, Special Report No 1/2006.
- (2006b), "The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU-25 Member States on Pensions, Healthcare, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004–50) – Annex," *European Economy*, Special Report No 1/2006.

- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2006), "The Long-run Sustainability of Public Finances in the European Union," *European Economy*, No. 4, October.
- Feldstein, Martin (1985), "The Optimal Level of Social Security Benefits," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, Issue 2, May pp. 303-320.
- (1987), "Should Social Security Benefits Be Means Tested?" *Journal of Political Economy*, Vol. 95, No. 3, June, pp. 468-484.
- Fukui, Tadashi and Yasushi Iwamoto (2006), "Policy Options for Financing the Future Health and Long-term Care Costs in Japan," in Takatoshi Ito and Andrew Rose eds, *Fiscal Policy and Management in East Asia*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 415-442.
- Hamaaki, Junya and Yasushi Iwamoto (2008), "A Reappraisal of the Incidence of Employer Contributions to Social Security in Japan," CIRJE Discussion Paper F-574, Graduate School of Economics, the University of Tokyo.
- Ihori, Toshihiro (1987), "Tax Reform and Intergenerational Incidence," *Journal of Public Economics*, Vol. 33, No. 3, August, pp. 377-387.
- 岩本康志(1996), 「試案・医療保険制度一元化」, 八田達夫・八代尚宏編『社会保険改革』, 日本経済新聞社, 119-142頁
- (2007a), 「社会保障財政の制度設計」, 林文夫編『経済制度設計(経済制度の実証分析と設計 第3巻)』, 勁草書房, 103-163頁
- (2007b), 「社会保障負担の制度設計」, 林文夫編『経済制度設計(経済制度の実証分析と設計 第3巻)』, 勁草書房, 165-180頁
- ・——(2007), 「医療・介護保険への積立方式の導入」, 『フィナンシャル・レビュー』, 第87号, 9月, 44-73頁
- ・福井唯嗣(2008), 「医療・介護保険財政モデル(2008年4月版)について」, 未発表
- ・濱秋純哉(2006), 「社会保険料の帰着分析: 経済学的考察」, 『季刊社会保障研究』, 第42巻第3号, 12月, 204-218頁
- Komamura, Kohei, and Atsuhiko Yamada. (2004), "Who Bears the Burden of Social Insurance? Evidence from Japanese Health and Long-term Care Insurance Data," *Journal of the Japanese and International Economies* Vol.18. No.4, December, pp. 565-581.
- 酒井正・風神佐知子(2007), 「介護保険制度の帰着分析」, 『医療と社会』, Vol. 16. No.3, 1月, 285-301頁
- Summers, Lawrence H. (1989), "Some Simple Economics of Mandated Benefits"

American Economic Review, Vol. 79 No. 2, pp. May, 177-183.

Tachibanaki, Toshiaki, and Yukiko Yokoyama. (2008), "The Estimation of the Incidence of Employer Contributions to Social Security in Japan," *Japanese Economic Review*, Vol. 59, No. 1, March, pp. 75-83.

図1 一般政府・部門別の社会保障の給付と負担(2006年度)



注) 単位: 10億円
資料) 『国民経済計算』(内閣府)

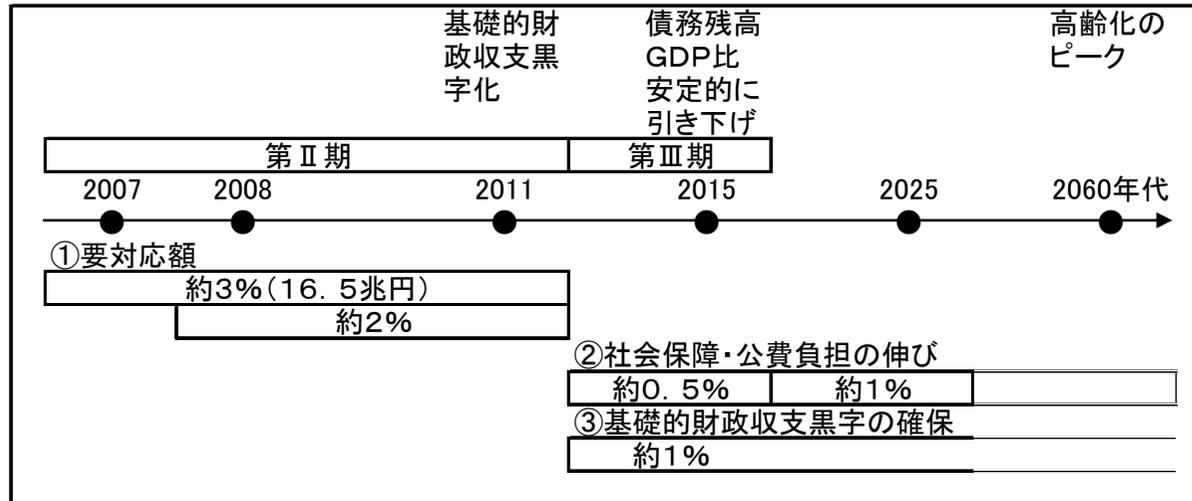
表1 制度別社会負担と社会給付(2006年度)

(単位:10億円)

	社会負担			社会給付
	雇主の 現実社会負担	雇用者の 社会負担	合計	
1. 社会保障給付	23,716.7	28,577.2	52,293.9	79,860.5
(1) 特別会計	16,404.8	16,683.8	33,088.6	43,855.2
a. 厚生保険(除児童手当)	13,563.9	13,563.9	27,127.8	26,342.2
(a) 健康保険	3,072.2	3,072.2	6,144.4	4,095.5
(b) 厚生年金	10,491.7	10,491.7	20,983.5	22,246.7
b. 国民年金	0.0	1,870.6	1,870.6	15,317.1
c. 労働保険	2,799.2	1,231.8	4,031.0	2,161.2
(a) 労災保険	1,025.2	0.0	1,025.2	888.6
(b) 雇用保険	1,774.0	1,231.8	3,005.8	1,272.5
d. 船員保険	41.7	17.5	59.2	34.7
(a) 疾病給付	21.5	14.9	36.4	25.6
(b) 年金給付	13.2	0.0	13.2	6.8
(c) 失業給付	2.6	2.6	5.2	2.3
(d) その他	4.4	0.0	4.4	
(2) 国民健康保険	0.0	3,913.8	3,913.8	8,250.2
(3) 老人保健医療				10,244.7
(4) 共済組合	3,168.9	3,161.0	6,329.9	7,440.2
a. 国家公務員共済組合	744.3	747.9	1,492.3	1,906.7
(a) 短期経理	226.7	232.3	459.0	240.4
(b) 長期経理	517.6	515.6	1,033.3	1,666.4
b. 地方公務員共済組合	2,152.9	2,132.8	4,285.7	5,024.9
(a) 短期経理	623.7	628.9	1,252.6	725.9
(b) 長期経理	1,529.3	1,503.8	3,033.1	4,299.0
c. その他	271.7	280.3	552.0	508.6
(a) 短期経理	94.4	94.4	188.8	103.1
(b) 長期経理	177.3	185.9	363.2	405.5
(5) 組管掌健康保険	3,301.8	2,665.2	5,967.0	3,169.3
(6) 児童手当	207.4	0.0	207.4	803.1
(7) 基金	43.9	0.0	43.8	211.9
(8) 介護保険	589.9	2,153.4	2,743.3	5,886.0
2. 社会扶助給付				7,415.9
うち恩給				990.0
合 計	23,716.7	28,577.2	52,293.9	87,276.4

出所『国民経済計算』(内閣府)

図2 財政健全化の見取り図



注) 数字は対GDP比。

表2 社会保障の給付と負担の見通し(2006年5月推計)

	2006	2011	2015	2025
(対GDP比)				
社会保障給付費	17.5%	17.7%	18.4%	19.1%
年金	9.2%	9.1%	9.4%	8.8%
医療	5.4%	5.4%	5.9%	6.5%
福祉等	2.9%	3.0%	3.3%	3.8%
うち介護	1.3%	1.5%	1.6%	2.3%
社会保障負担	16.1%	17.0%	18.1%	19.4%
保険料負担	10.5%	11.0%	11.6%	
公費負担	5.6%	6.1%	6.5%	
その他支出	16.0%	16.0%	16.0%	16.0%
潜在的国民負担	32.1%	33.1%	34.1%	35.4%
(2006=1)				
社会保障給付費		1.01	1.06	1.09
年金		0.99	1.02	0.95
医療		1.03	1.10	1.21
福祉等		1.05	1.13	1.33
うち介護		1.11	1.28	1.72
社会保障負担		1.06	1.13	1.20
保険料負担		1.03	1.10	
公費負担		1.09	1.16	

資料) 『社会保障の給付と負担の見通し(平成18年5月推計)』(厚生労働省)

図3 高齢者医療・介護への公費負担(対GDP比)

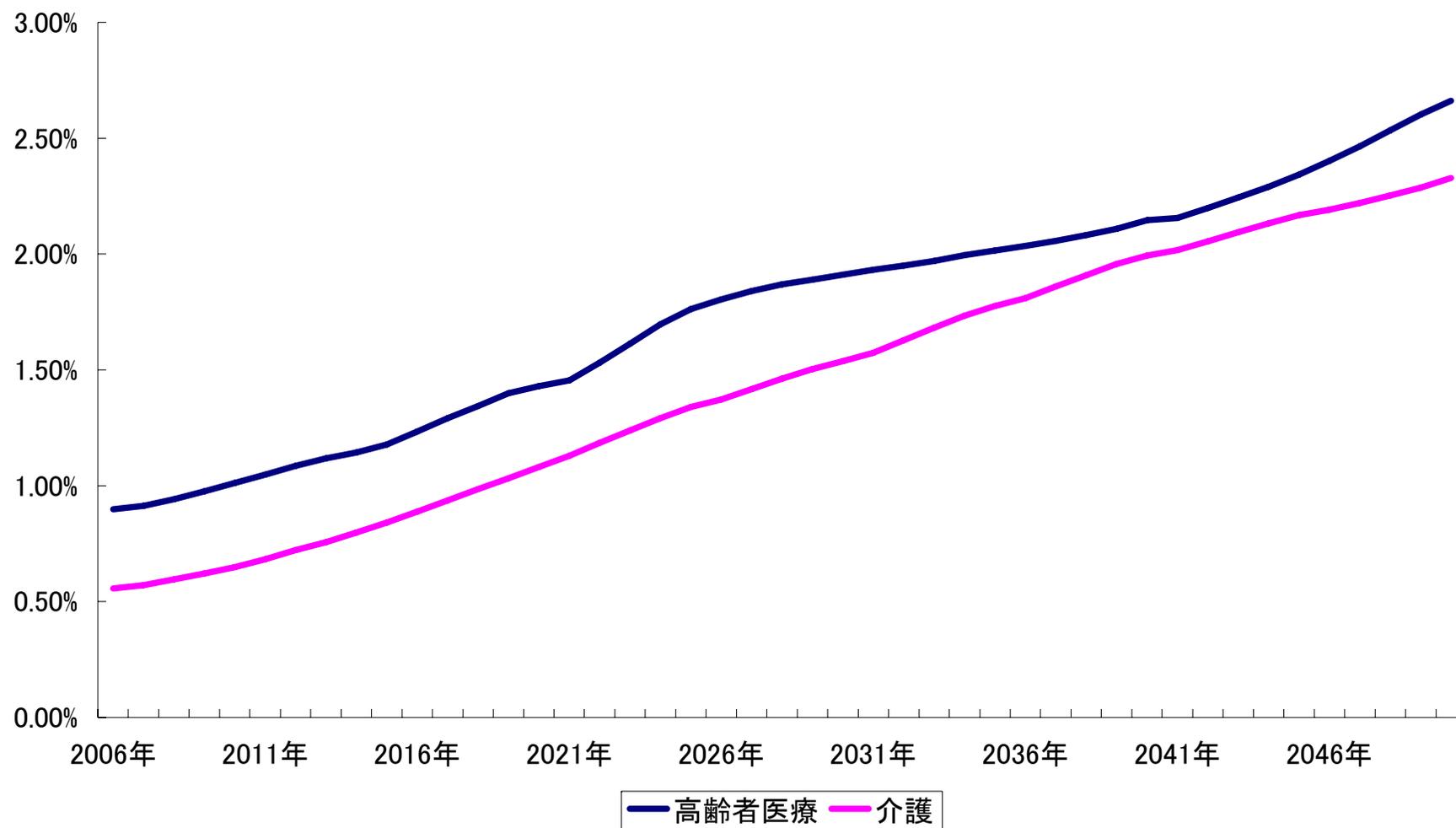


図4 医療・介護の保険料負担(対GDP比)

