

# RIETIメディア・カフェ

## 『社会保障財源の課題と今後の在り方について』

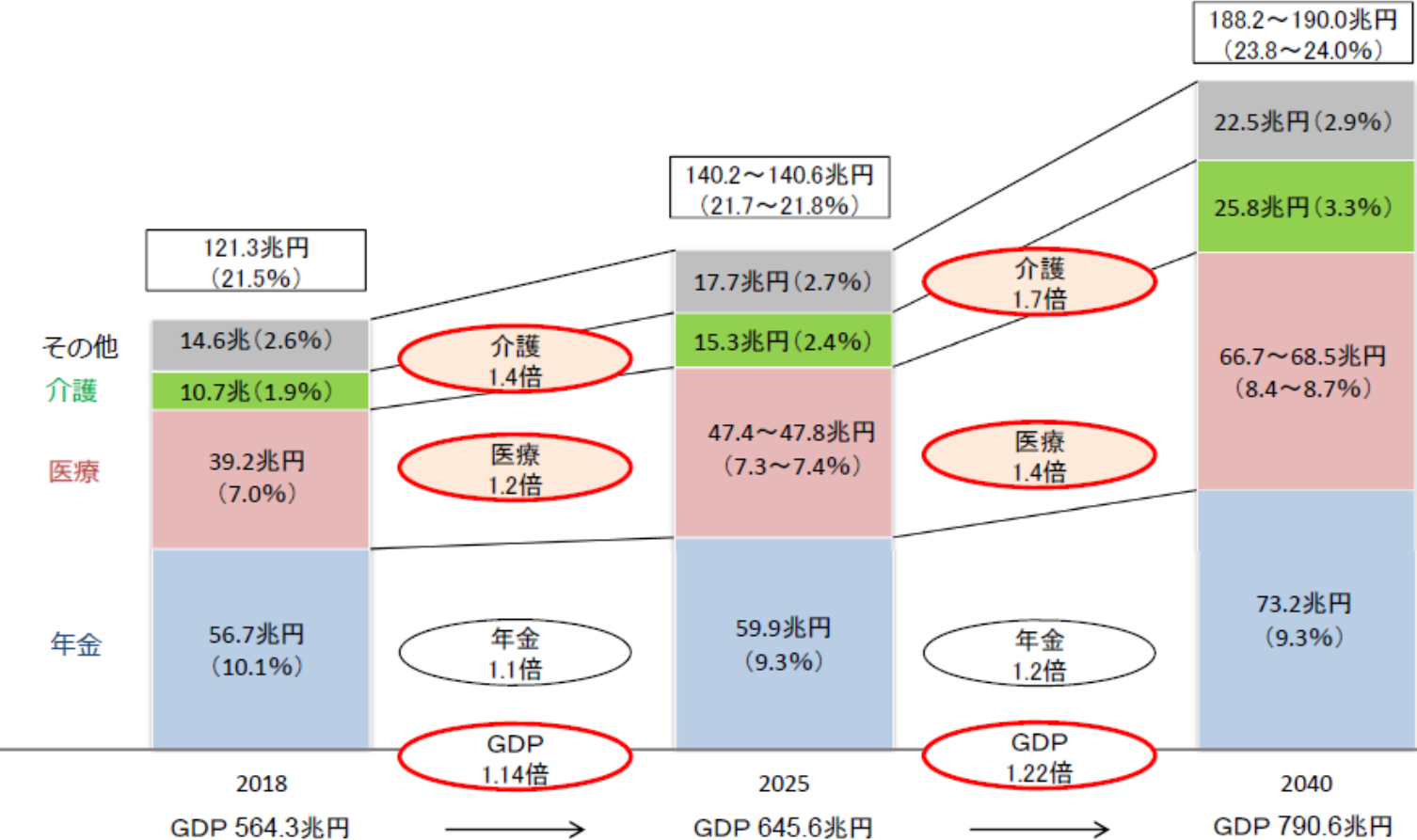
佐藤主光(もとひろ)

一橋大学経済学研究科教授・RIETI研究員

社会保障の財源とは？

# 消費税を巡る誤解

- 「原因」と「結果」の混同
  - ❑ 誤解＝消費税増税は景気後退の「原因」...
  - ❑ 実際＝消費税増税は社会保障費の増加・財政悪化の「結果」
- 問われるのは高齢化社会においてどのように社会保障給付等の財源を確保する、給付等を抑えるか？



出所: 内閣府

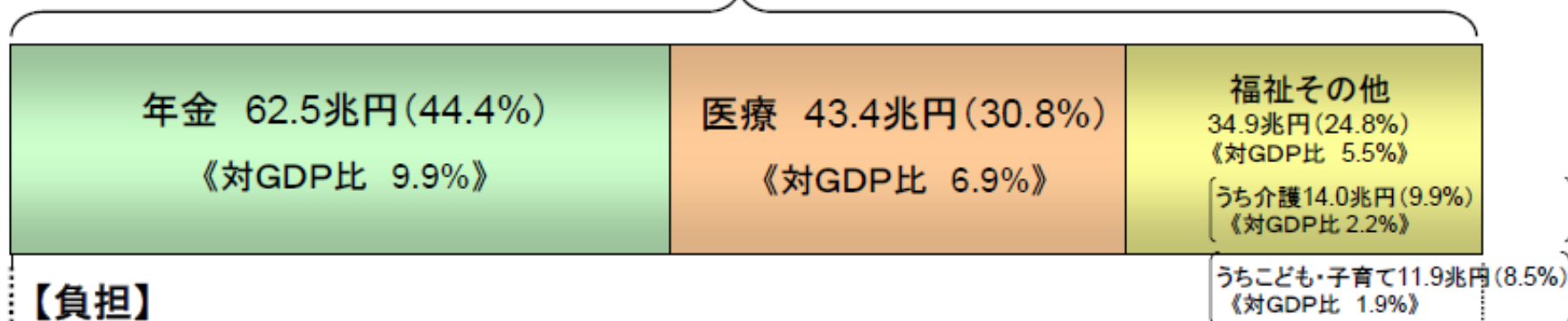
|    | 原因          | 結果    |
|----|-------------|-------|
| 通念 | 消費税増税       | 景気後退  |
| 実際 | 社会保障費増・財政悪化 | 消費税増税 |

# 社会保障の給付と負担の現状（2025年度予算ベース）

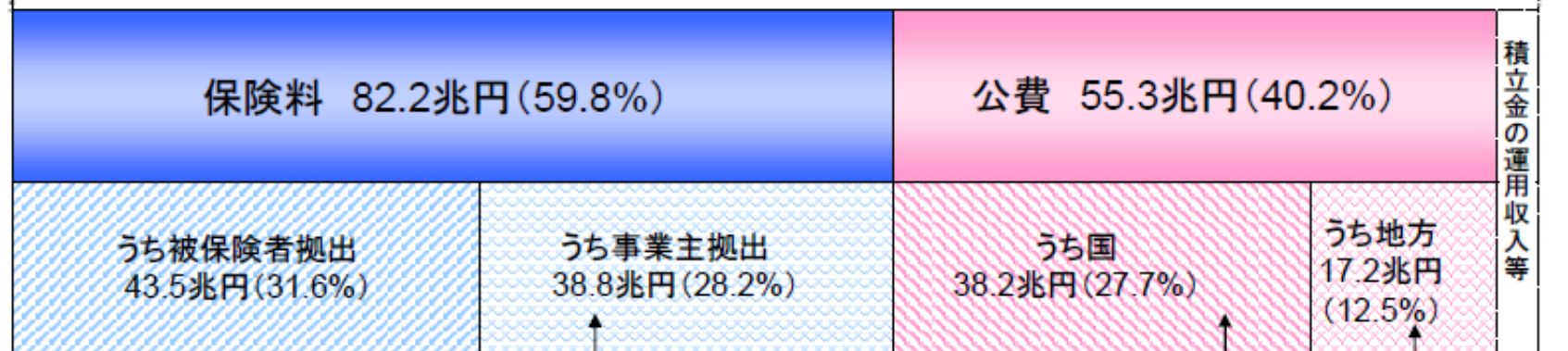
社会保障給付費 2025年度(予算ベース) 140.7兆円（対GDP比 22.4%）

## 【給付】

## 社会保障給付費



## 【負担】

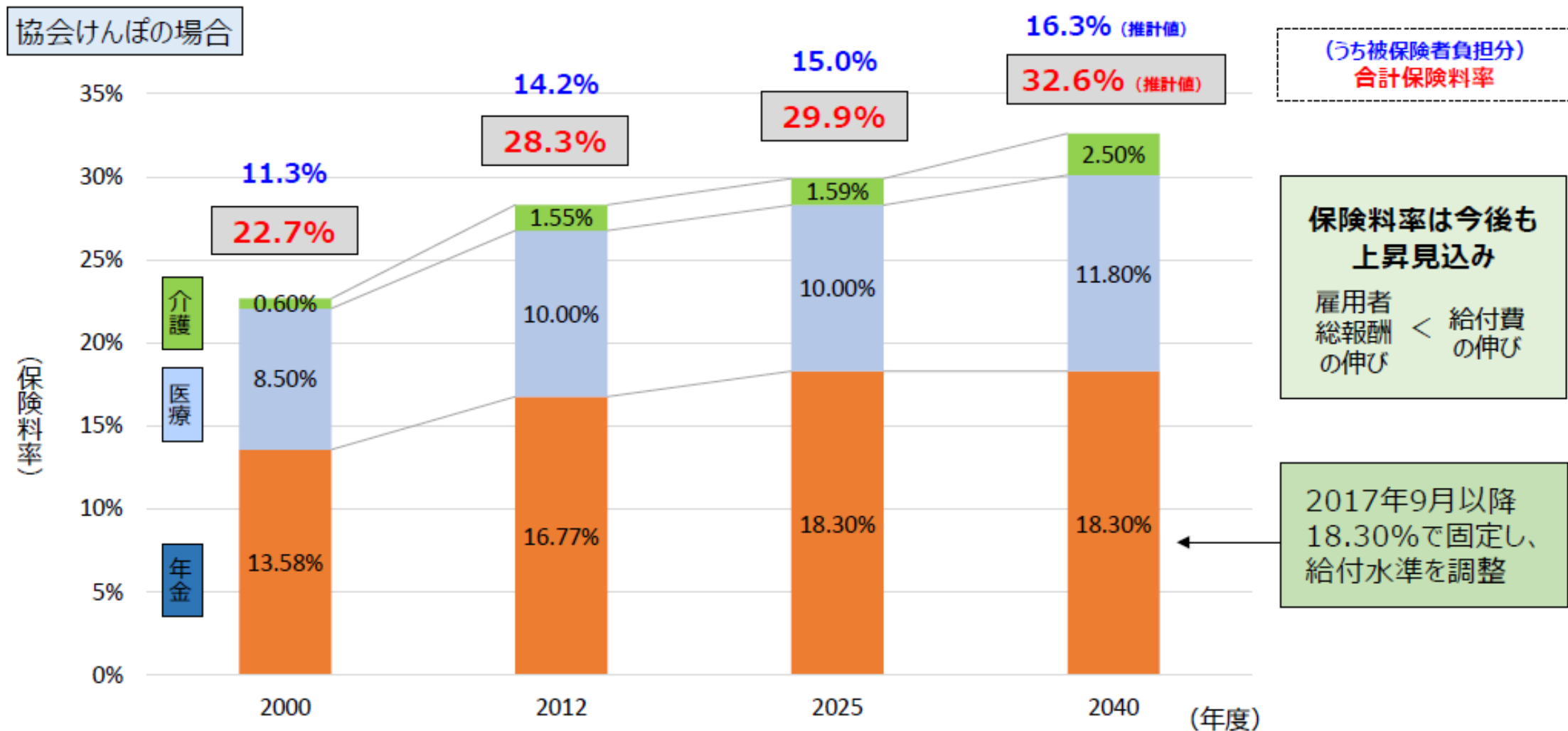


各制度における  
保険料負担

国（一般会計）社会保障関係費等  
※2025年度予算  
社会保障関係費 38.3兆円（一般歳出の56.2%を占める）

都道府県  
市町村  
（一般財源）

# 現役世代が負担する社会保険料負担

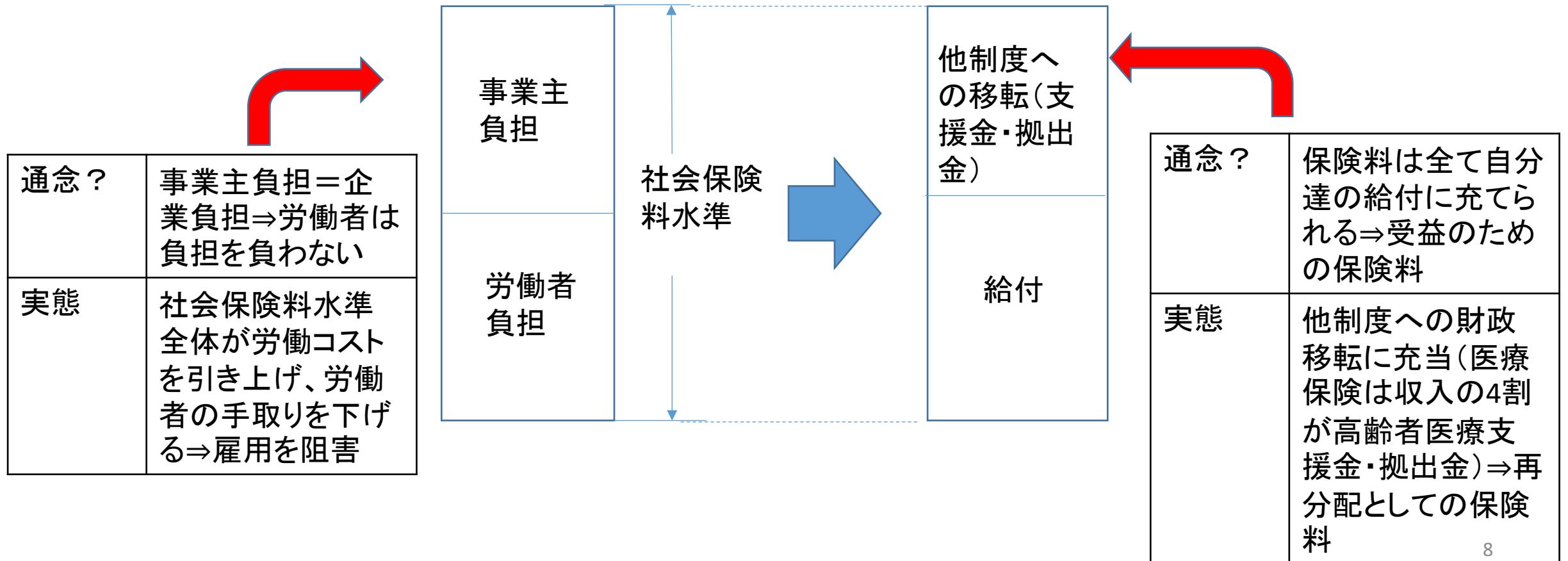


# 社会保険料の課題

# 社会保険料の課題

- その1: 美しい建前とそうでもない現実
  - 建前＝リスクへの備え・世代間の連携
  - 現実＝逆進的な負担構造・世代間格差(勤労世代への負担の偏重)
- ⇒ 制度の**理念と実態**のかい離
- その2: 実態として再分配化＝**租税化**する社会保険料
  - 社会保険料の多くは制度間移転に充当⇒受益と負担の関係は希薄化
  - ✓ 例: 高齢者医療への拠出金・支援金
- その3: (正規)**雇用税**としての社会保険料
  - 事業主＝労働コストの増加要因⇒雇用を阻害
  - 労働者＝手取り賃金の低下⇒就労意欲を阻害(例: 106万円・130万円の壁)
- ⇒ 雇用の多様化に対応できない

# 社会保険料の幻想(通念)と実態

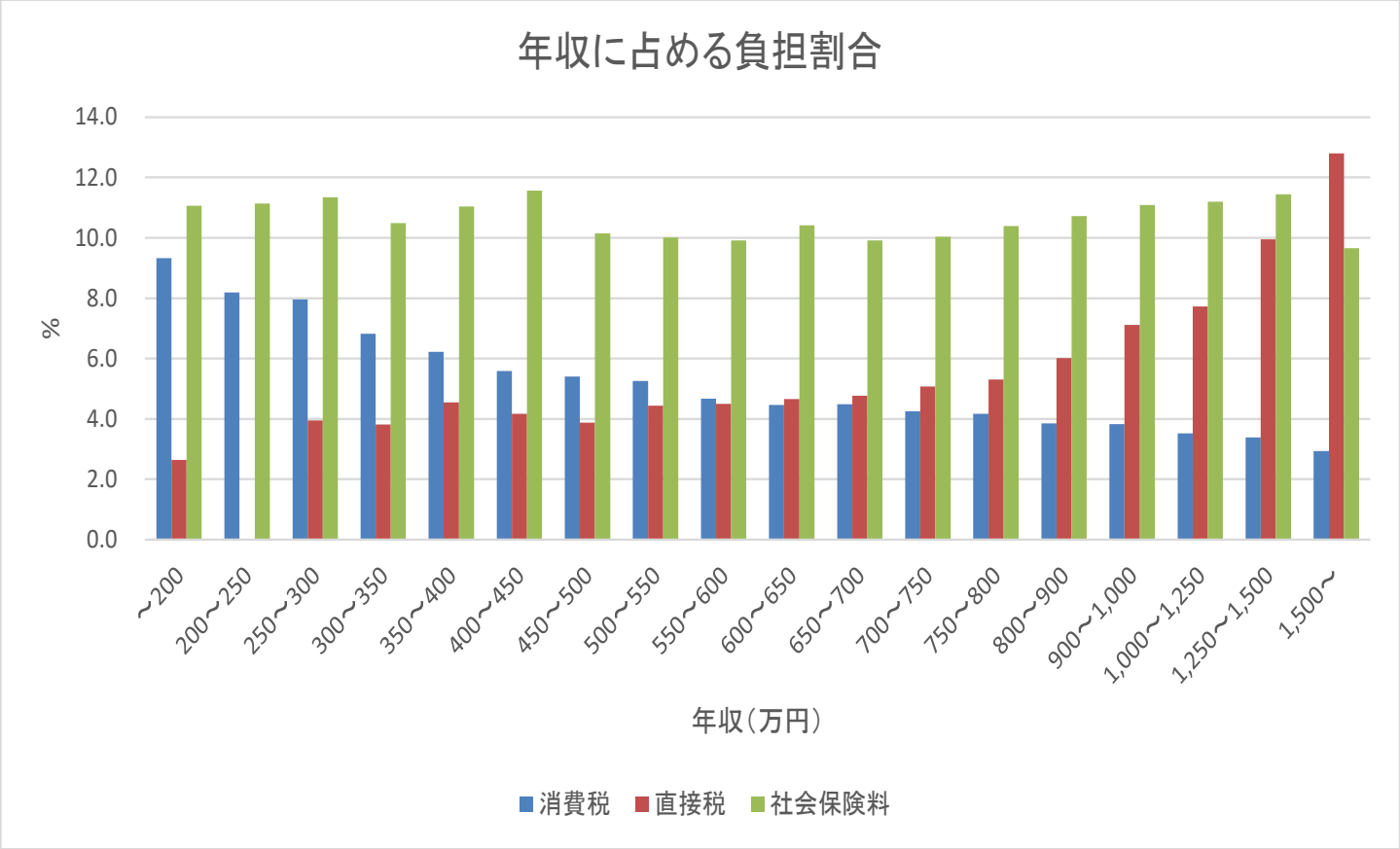




# 社会保険料の経済的帰結

|          |    | 社会保険料              | 法人税                | 消費税                   |
|----------|----|--------------------|--------------------|-----------------------|
| 課税対象     |    | 勤労世代の正規雇用の賃金       | 黒字企業の利益            | 全ての世代の消費              |
| 雇用への影響   |    | 雇用減少<br>非正規雇用の増大   | 企業が空洞化<br>→雇用減少    | 少ない                   |
| 企業の国際競争力 | 輸出 | 生産コスト増<br>→製品価格に転嫁 | 生産コスト増<br>→製品価格に転嫁 | 仕向地課税主義<br>→製品価格に転嫁せず |
|          | 輸入 | 対象外                | 対象外                | 課税対象                  |

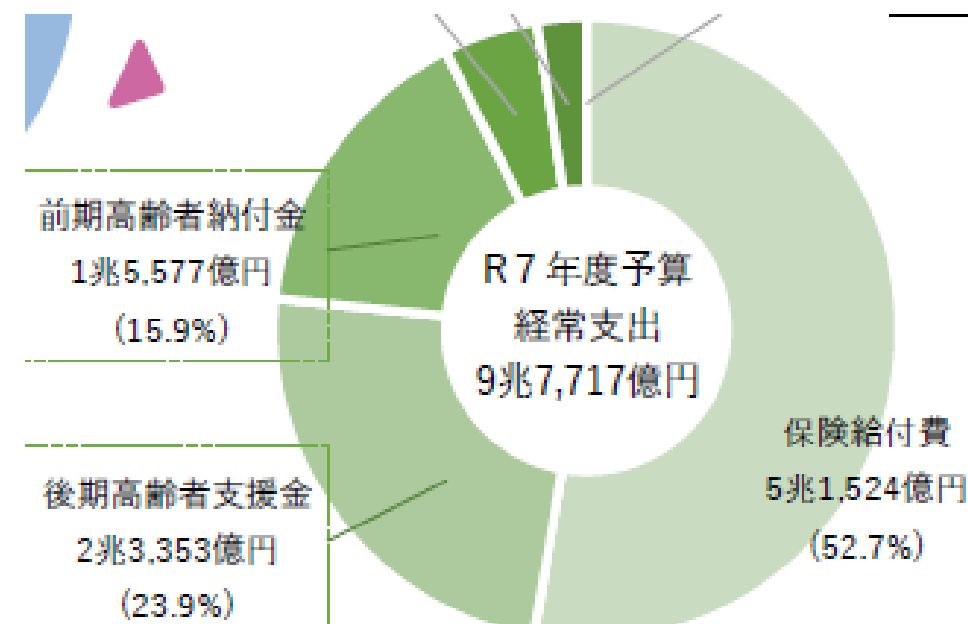
出所: 経済産業省



#### 4. 令和7年度【予算】（早期集計）：経常収入・支出の内訳及び高齢者等拠出金負担割合

- 経常収入は、総額9兆3,936億円のうち、保険料収入が9兆2,685億円で全体の98.7%を占める。一方、経常支出は、総額9兆7,717億円の主な内訳をみると、①保険給付費：5兆1,524億円（構成比52.7%）、②後期高齢者支援金：2兆3,353億円（同23.9%）、③前期高齢者納付金：1兆5,577億円（同15.9%）、④保健事業費：4,765億円（同4.9%）となっている。
- 義務的経費（法定給付費＋高齢者等拠出金）に占める拠出金負担割合は43.6%（6年度：43.9%）。なお、負担割合が50.0%以上の組合は全体の10.5%の143組合。

|            |            |                 |
|------------|------------|-----------------|
| 義務的経費（①＋②） | 8兆9,311億円  | 構成比             |
| ① 法定給付費    | 5兆0,378億円  | 56.4%           |
| ② 拠出金総額    | 3兆8,933億円  | 43.6%           |
| （内訳）       | 後期高齢者支援金   | 2兆3,353億円 26.1% |
|            | 前期高齢者納付金等※ | 1兆5,580億円 17.5% |



# 社会経済の変化を踏まえた年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する等の法律案の概要

## 改正の趣旨

社会経済の変化を踏まえた年金制度の機能強化を図る観点から、働き方や男女の差等に中立的で、ライフスタイルや家族構成等の多様化を踏まえた年金制度を構築するとともに、所得再分配機能の強化や私的年金制度の拡充等により高齢期における生活の安定を図るため、被用者保険の適用拡大、在職老齢年金制度の見直し、遺族年金の見直し、標準報酬月額の上限の段階的引上げ、個人型確定拠出年金の加入可能年齢の引上げ等の措置を講ずる。

## 改正の概要

※赤字は、衆議院による修正部分

### I. 働き方に中立的で、ライフスタイルの多様化等を踏まえた制度を構築するとともに、高齢期における生活の安定及び所得再分配機能の強化を図るための公的年金制度の見直し

#### 1. 被用者保険の適用拡大等

- ① 短時間労働者の適用要件のうち、賃金要件を撤廃するとともに、企業規模要件を令和9年10月1日から令和17年10月1日までの間に段階的に撤廃する。
- ② 常時5人以上を使用する個人事業所の非適用業種を解消し、被用者保険の適用事業所とする。 ※ 既存事業所は、経過措置として当分の間適用しない。
- ③ 適用拡大に伴い、保険料負担割合を変更することで労働者の保険料負担を軽減できることとし、労使折半を超えて事業主が負担した保険料を制度的に支援する。

#### 2. 在職老齢年金制度の見直し

一定の収入のある厚生年金受給権者が対象の在職老齢年金制度について、支給停止となる収入基準額を50万円（令和6年度価格）から62万円に引き上げる。

#### 3. 遺族年金の見直し

- ① 遺族厚生年金の男女差解消のため、18歳未満の子のない20～50代の配偶者を原則5年の有期給付の対象とし、60歳未満の男性を新たに支給対象とする。これに伴う配慮措置等として、5年経過後の給付の継続、死亡分割制度及び有期給付加算の新設、収入要件の廃止、中高齢寡婦加算の段階的見直しを行う。
- ② 子に支給する遺族基礎年金について、遺族基礎年金の受給権を有さない父母と生計を同じくすることによる支給停止に係る規定を見直す。

#### 4. 厚生年金保険等の標準報酬月額の上限の段階的引上げ

標準報酬月額の上限について、負担能力に応じた負担を求め、将来の給付を充実する観点から、その上限額を65万円から75万円に段階的に引き上げる（※）とともに、最高等級の者が被保険者全体に占める割合に基づき改定できるルールを導入する。 ※ 68万円→71万円→75万円に段階的に引き上げる。

#### 5. 将来の基礎年金の給付水準の底上げ

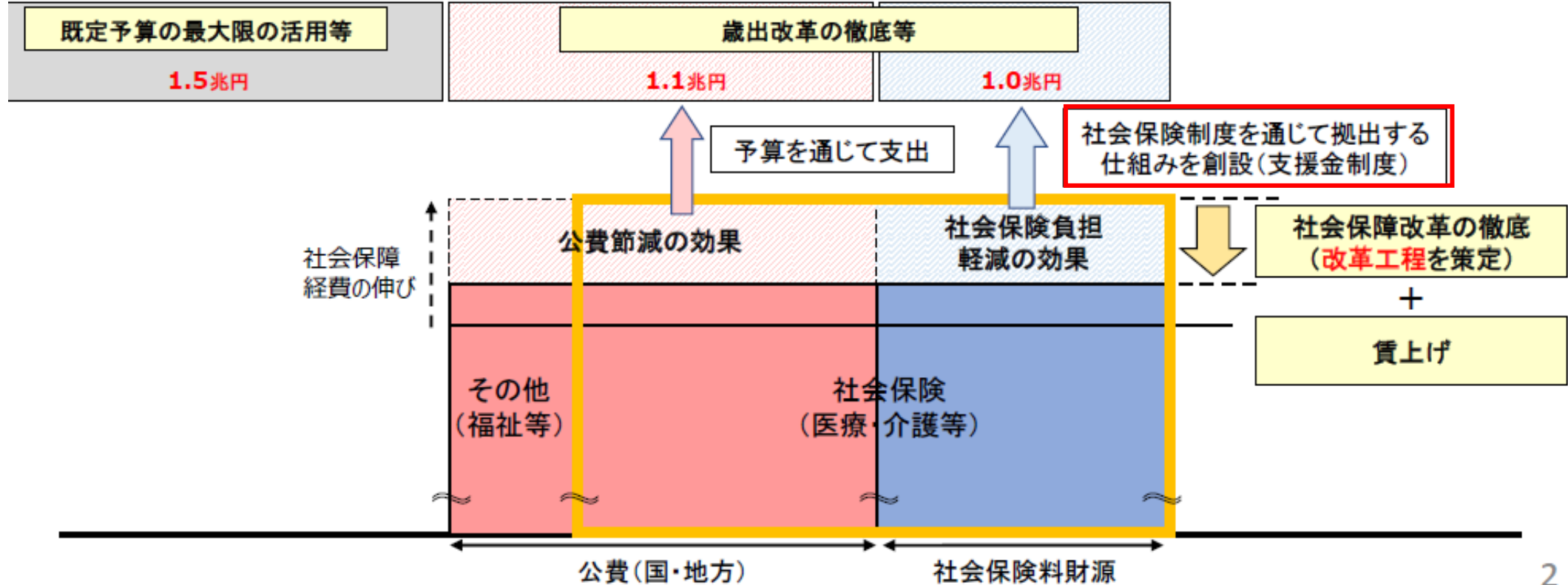
- ① 政府は、今後の社会経済情勢の変化を見極め、次期財政検証において基礎年金と厚生年金の調整期間の見通しに著しい差異があり、公的年金制度の所得再分配機能の低下により基礎年金の給付水準の低下が見込まれる場合には、基礎年金又は厚生年金の受給権者の将来における基礎年金の給付水準の向上を図るため、基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライドによる調整を同時に終了させるために必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、給付と負担の均衡がとれた持続可能な公的年金制度の確立について検討を行うものとする。
- ② ①の措置を講ずる場合において、基礎年金の額及び厚生年金の額の合計額が、当該措置を講じなかった場合に支給されることとなる基礎年金の額及び厚生年金の額の合計額を下回るときは、その影響を緩和するために必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

# こども・子育て政策の強化（加速化プラン）の財源の基本骨格（イメージ）

【歳出面】 加速化プラン完了時点 **3.6兆円**

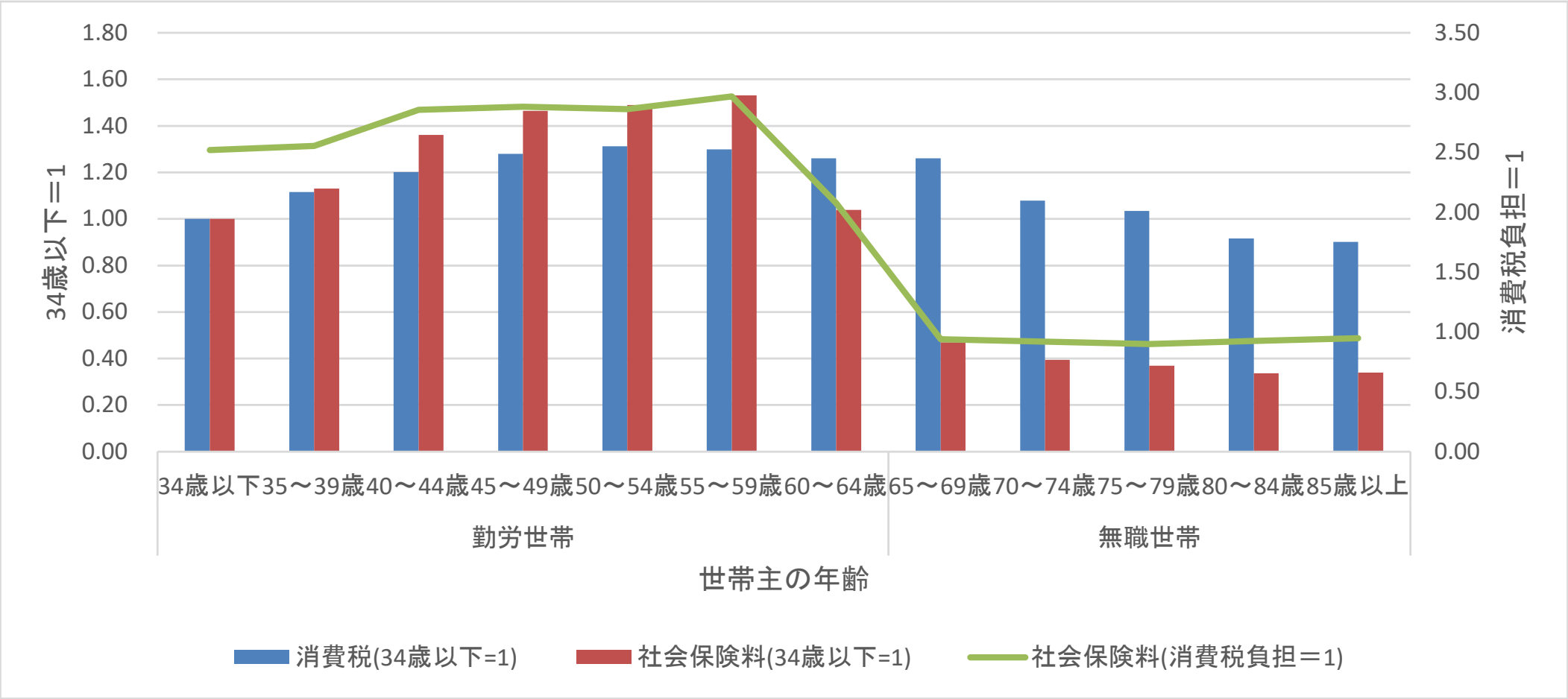
|                          |                                             |                            |
|--------------------------|---------------------------------------------|----------------------------|
| 経済的支援の強化<br><b>1.7兆円</b> | 全てのこども・子育て世帯を<br>対象とする支援の拡充<br><b>1.3兆円</b> | 共働き・共育での推進<br><b>0.6兆円</b> |
|--------------------------|---------------------------------------------|----------------------------|

【歳入面】 加速化プランの財源 = 歳出改革の徹底等





# 負担の世代間格差



注: 65歳以上は無職世帯  
データの出所: 家計調査2024年「家計調査 家計収支編」

就労形態等ごとの社会保障制度・税制の適用関係(イメージ)

|                 | 正規雇用労働者<br>(大企業役員・従業員) | 正規雇用労働者<br>(中小企業役員・従業員) | 非正規雇用労働者 | 自営業主<br>(雇用的自営等) | 自営業主<br>(伝統的自営業、士業等) | 専業主婦<br>(正規雇用労働者の<br>無就業配偶者) |
|-----------------|------------------------|-------------------------|----------|------------------|----------------------|------------------------------|
|                 | ↓                      | ↓                       | ↓        | ↓                | ↓                    | ↓                            |
| 公的医療<br>保険      | 健康保険組合・協会けんぽ           |                         | 国民健康保険   |                  |                      | 健康保険組合・<br>協会けんぽ             |
| 公的年金            | 基礎年金                   |                         | 基礎年金     |                  |                      | 基礎年金                         |
|                 | 厚生年金                   |                         |          |                  |                      |                              |
| 雇用保険            | 雇用保険                   |                         |          |                  |                      |                              |
| 勤労性所得<br>に対する課税 | 給与所得課税                 |                         |          | 事業所得課税           |                      |                              |

(凡例) 社会保障制度については、事業主拠出、本人拠出の別に応じて以下のとおり色分けしている。ただし、雇用保険のうち労災保険部分は全額事業主負担であることに留意。

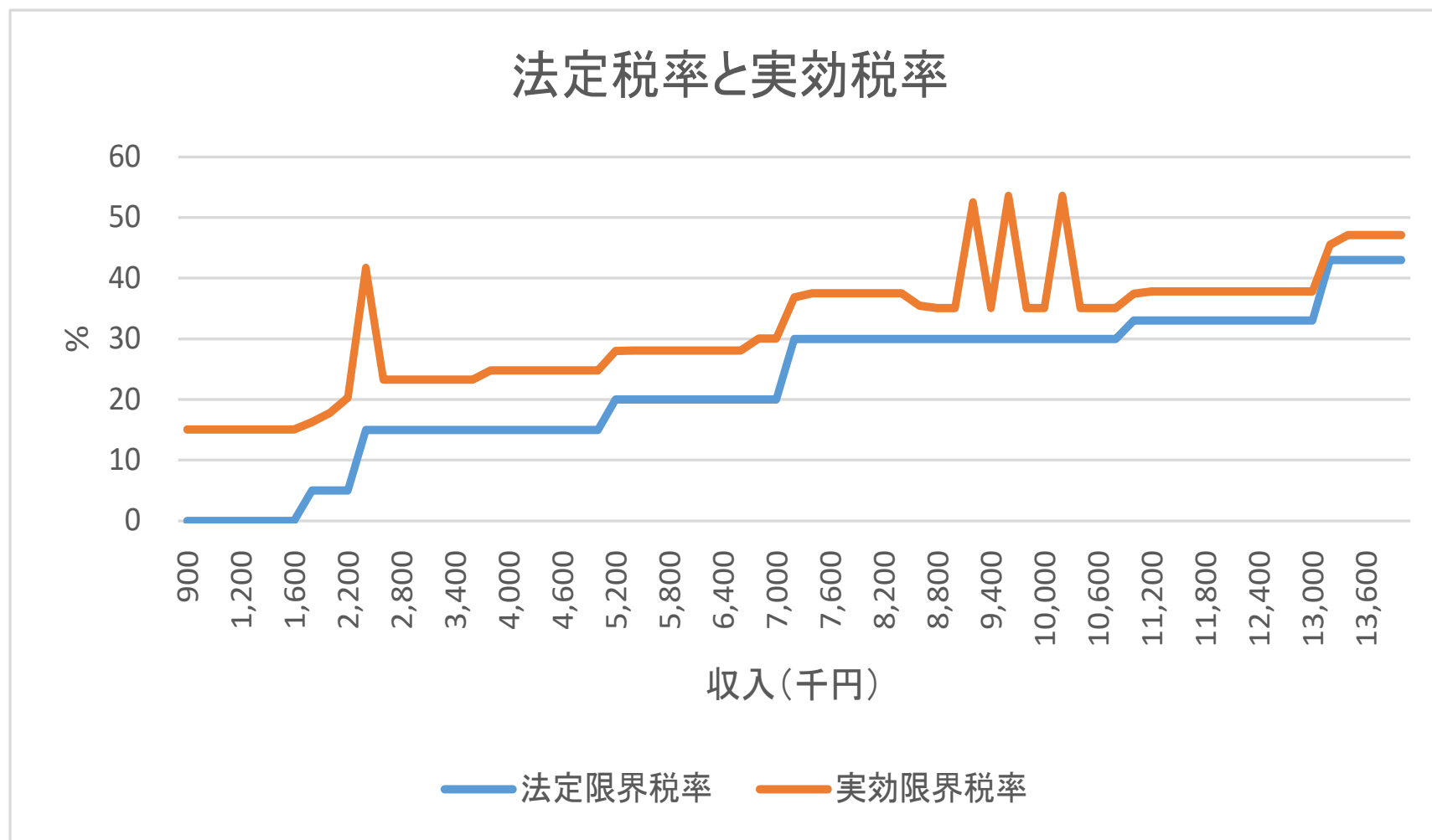
|                |      |        |
|----------------|------|--------|
| 事業主拠出・本人拠出(折半) | 本人拠出 | 本人拠出なし |
|----------------|------|--------|

# 税と社会保険料の一体改革

# 一体改革の必要性

- 何故、「106万円(130万円)の壁」ではなく、「103万円の壁」なのか？
  - 法律で税率・控除額が決まる所得税とは異なり、社会保険料は制度的に分立(厚生年金、国民年金、組合健保、協会健保、市町村国保、介護保険(市町村別))
  - ⇒個人の就労意欲に影響する「実効税率」のコントロールが難しい・・・
  - ✓ 実効税率＝所得税＋個人住民税＋社会保険料＋就労に伴う給付減
- 解決策
  - 社会保険料のうち高齢者医療等「他制度への拠出」に相当する部分を租税化(仮称:「社会保障目的税」)・所得税と一体化
  - ✓ 勤労所得に加えて年金・金融所得も課税対象とすることで勤労世代に偏る負担の不公平を是正
  - ✓ 現状は主たる就労先の収入のみに社会保険料が賦課されているところ、複数の収入を「合算」した課税が可能
  - ✓ 一定の控除を設けることで(手取り収入が激減する)「壁」を解消

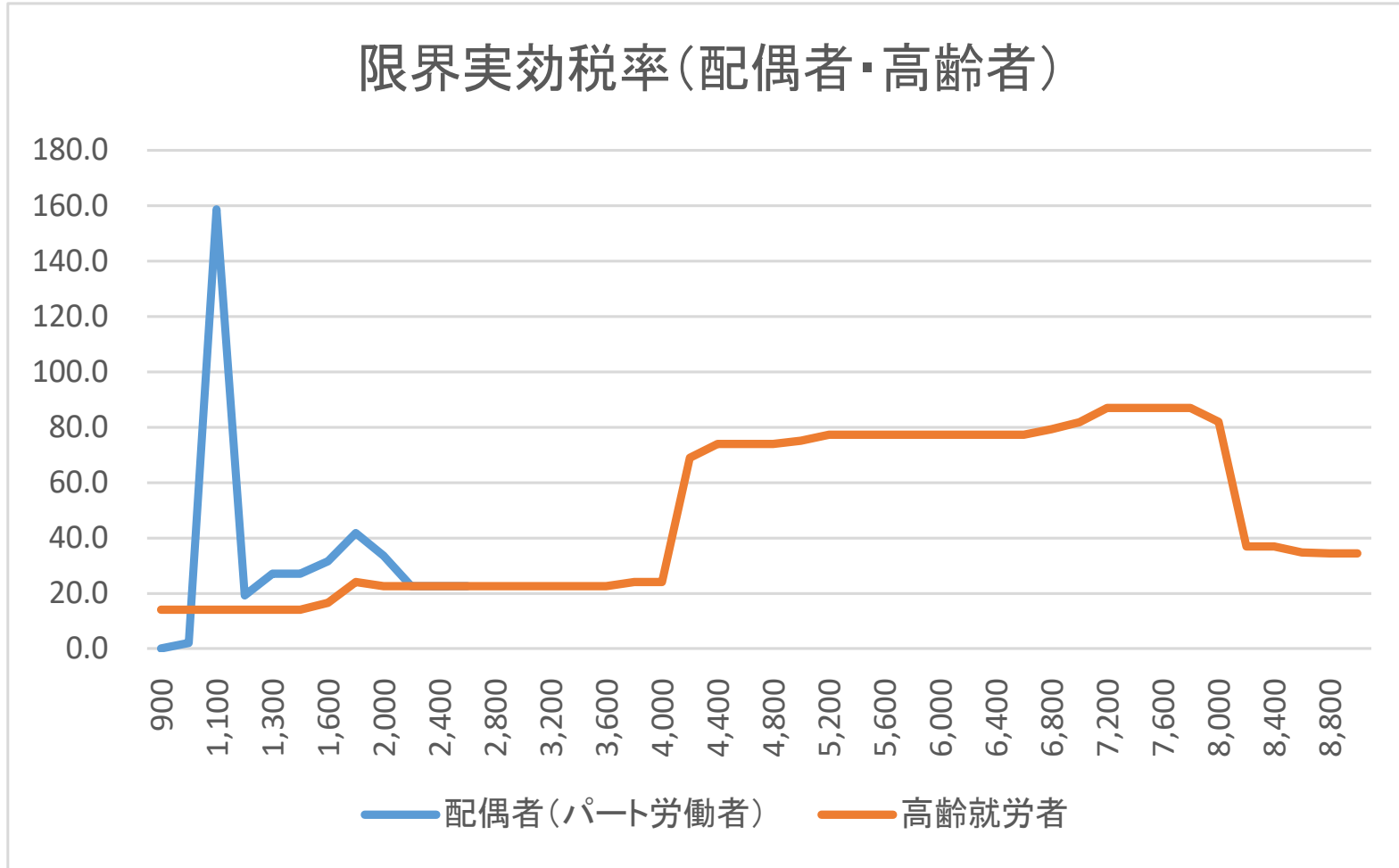




限界税率＝追加的1万円の収入に対する課税額

注：正規雇用の専業主婦（片稼ぎ）世帯・夫婦・16歳未満の子供一人・世帯主40歳以上

注2：年金は厚生年金、医療は協会けんぽ（東京都）に加入



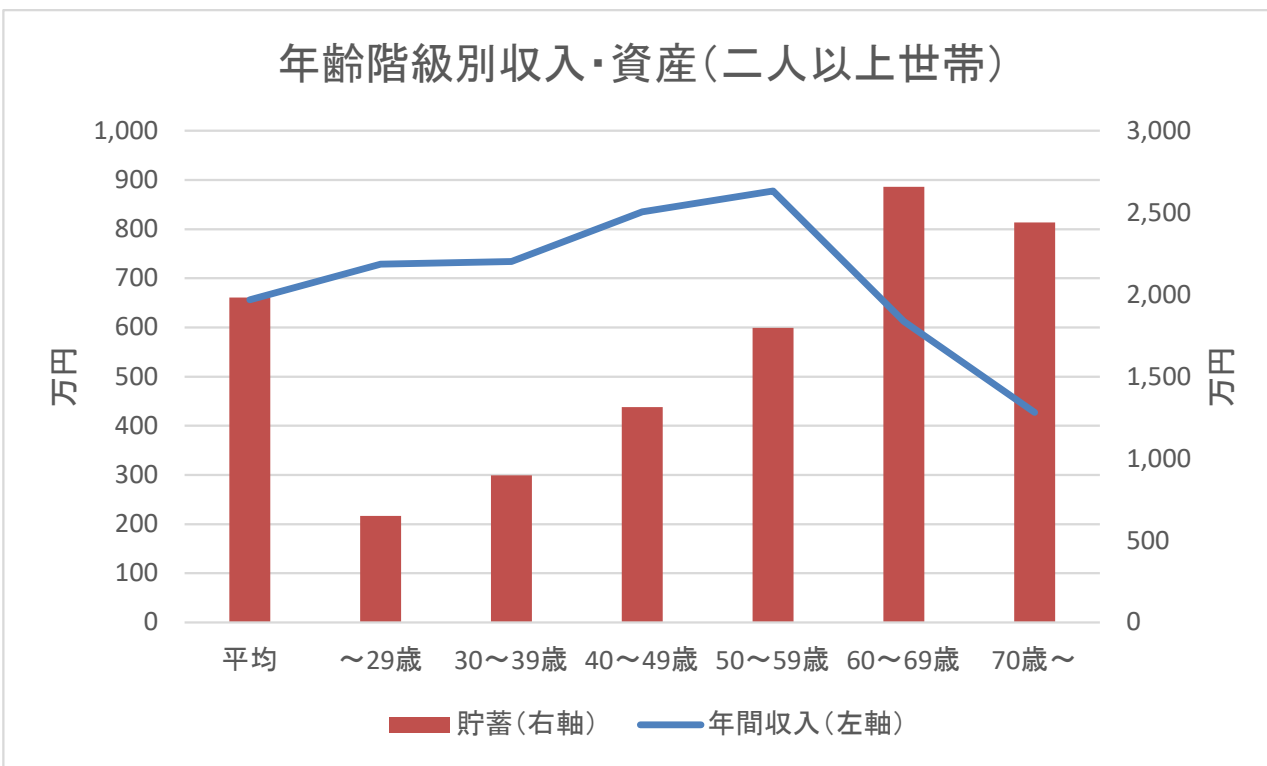
注: 配偶者(パート労働者)は本人の社会保険の加入(106万円の壁)、世帯主の特別配偶者控除の縮減、高齢就労者は在職老齢年金制度を勘案

注2: 配偶者(パート労働者)本人40歳未満・世帯主の所得税の法定限界税率は10%・年収106万円以上で社会保険に加入

注3: 高齢者65歳以上70歳未満・有配偶者、年金給付198万円(月額16万5千円)

# 担税力をどうするか？

- 負担(財源確保)の在り方は「年齢別」から「能力別」へ  
⇒能力をどのように計測するか？
- 従前の担税力は「年間所得」=フロー
- 高齢者も「現役並み所得」であれば医療・介護の自己負担を引き上げ
- ✓ 公的年金等控除が手厚いこともあり、(控除後の)「現役並み所得」に当たる高齢者は少ない
- 所得=フローだけが担税力か？
- 生涯ベースでみれば消費税は公平・・・⇒担税力としての消費
- 資産=ストックも担税力になる・・・⇒資産に着目した高齢者の保険料・自己負担



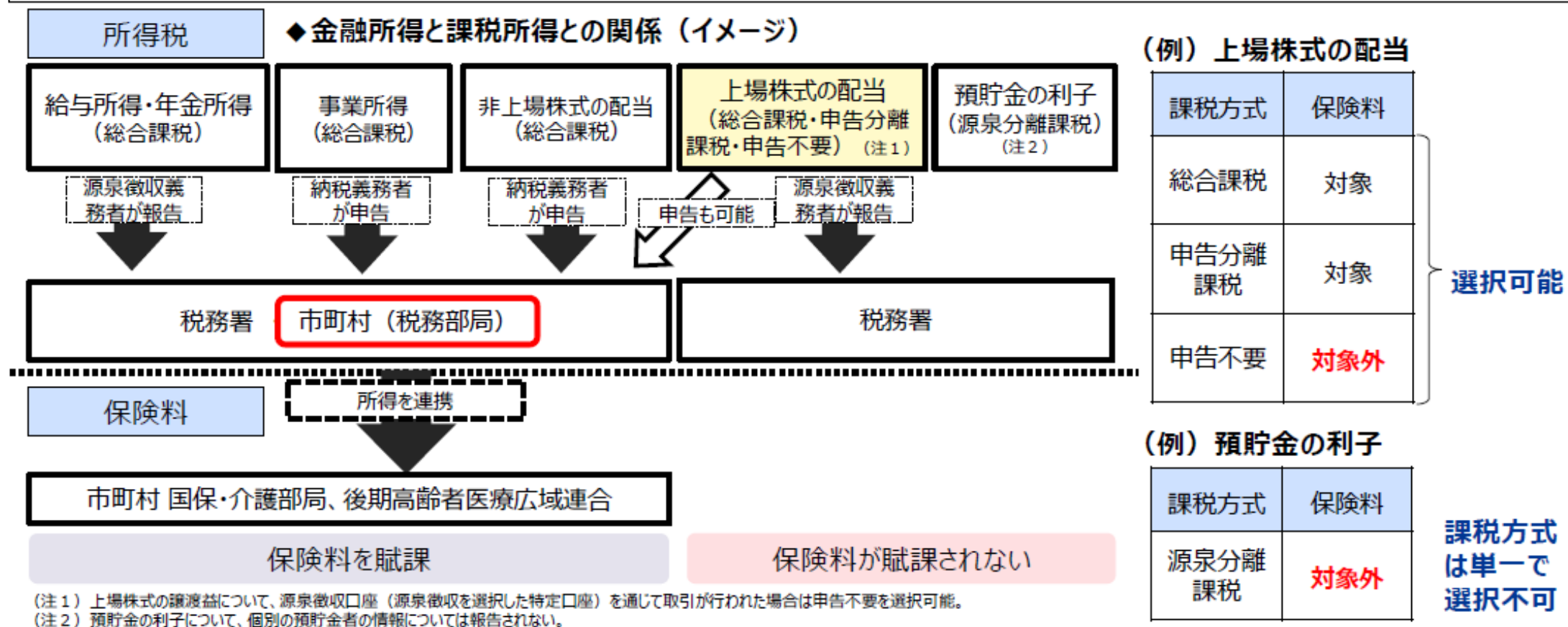
出所: 家計調査(2024年)

# 金融所得の勘案

- 後期高齢者等の保険料は税制における課税所得をベースに賦課する仕組みとなっているが、税制において源泉徴収のみで完結する金融所得に関しては、確定申告がされない場合、課税はされるが保険料の賦課対象となっていない。

(参考) 全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋(改革工程) (2023年12月22日閣議決定)

- ・ 国民健康保険制度、後期高齢者医療制度及び介護保険制度における負担への金融所得の反映の在り方について、税制における確定申告の有無による保険料負担の不公平な取扱いを是正するため、どのように金融所得の情報を把握するかなどの課題も踏まえつつ、検討を行う。



# 一般化社会拠出金CSG(仏)

(図表2) CSG率の変遷

(%)

|               | 稼働所得 | 代替所得               | 資産所得 | 投資益 | くじ・カジノでの獲得金 |
|---------------|------|--------------------|------|-----|-------------|
| 91.2.1        | 1.1  | 1.1                | 1.1  | 1.1 | —           |
| 93.7.1        | 2.4  | 2.4                | 2.4  | 2.4 | —           |
| 97.1.1        | 3.4  | 3.4 (1.0)          | 3.4  | 3.4 | 3.4         |
| 98.1.1        | 7.5  | 6.2 (3.8)          | 7.5  | 7.5 | 7.5         |
| 2005.1.1      | 7.5  | 6.2/6.6* (3.8/3.8) | 8.2  | 8.2 | 9.5         |
| 2011.1.1 (現行) | 7.5  | 6.2/6.6* (3.8/3.8) | 8.2  | 8.2 | 6.9/9.5**   |

(出典) J.-J. DUPEYROUX (*et al.*), *Droit de la sécurité sociale*, 18<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2015, pp.872 et s.等を参考に筆者作成

(注) ( ) 内は、低所得者に対する軽減税率である(1997年までは軽減税率なし)。

\* 一時的な就労不能に基づく代替所得(失業手当、休業補償手当等)は6.2%、職業生活からの引退に基づく代替所得(老齢年金、拠出制障害年金等)は6.6%。

\*\* くじでの獲得金は6.9%、カジノでの獲得金は9.5%。

CSGは、1991年当初は家族手当のみに充当されていたが、1993年からCSG率が引き上げられ老齢年金にも充当されるようになり(低所得高齢者に支給される所得条件付非拠出制年金の財源となる)、その後、医療保険にも充当されることとなった。

# 未完の所得税改革

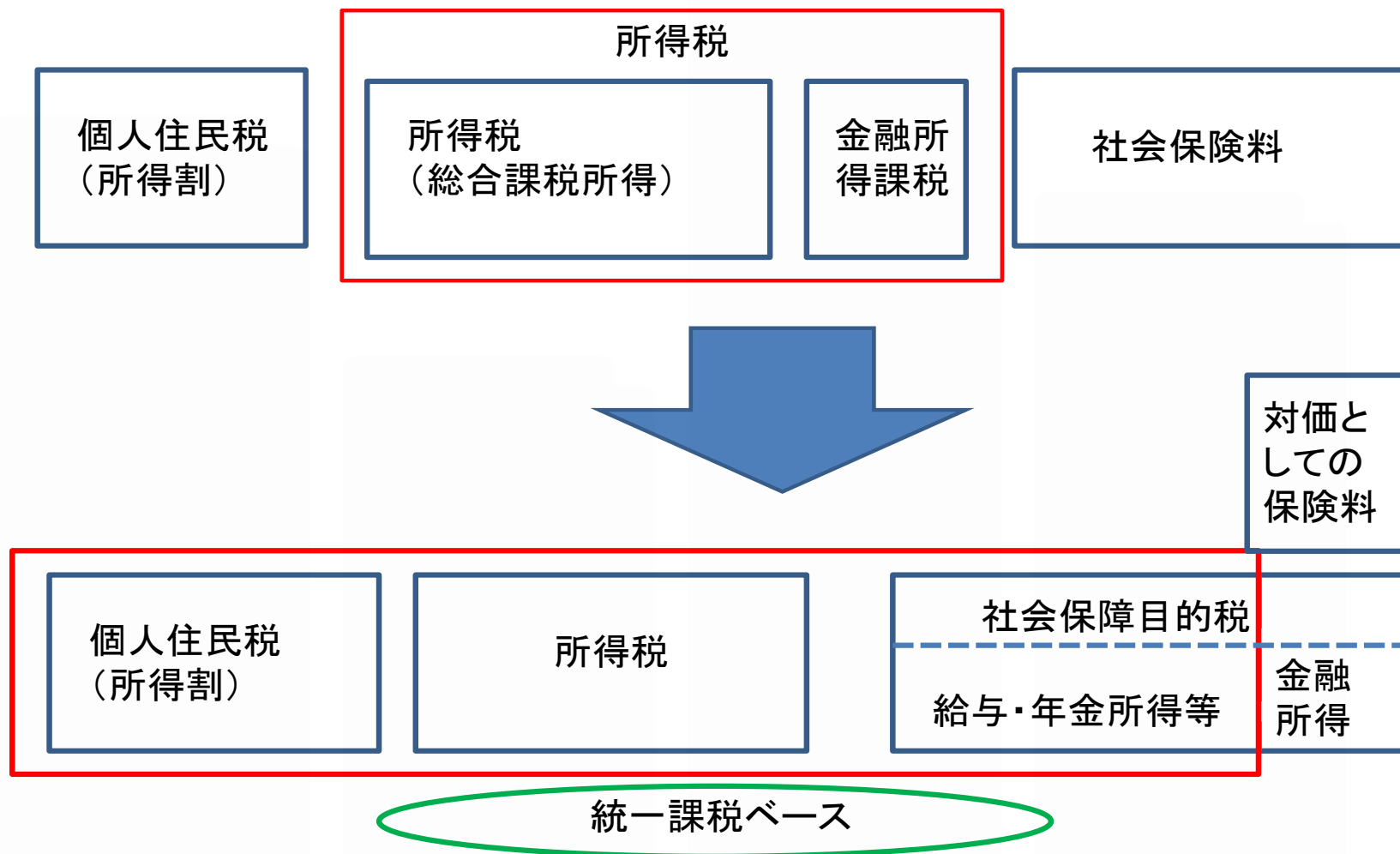
## □ 其の一：所得控除の税額控除化

- ・ 現行の基礎控除等所得控除の引き上げは(税率表の)限界税率の高い高所得納税者ほど多く減税
- ✓ これを避けるよう基礎控除の上乗せに所得制限を設けることは税を複雑化
- ・ 税額控除であれば、減税額は全ての所得層で定額
- ✓ 低所得層に重点的に減税する場合も税額控除が活用可能

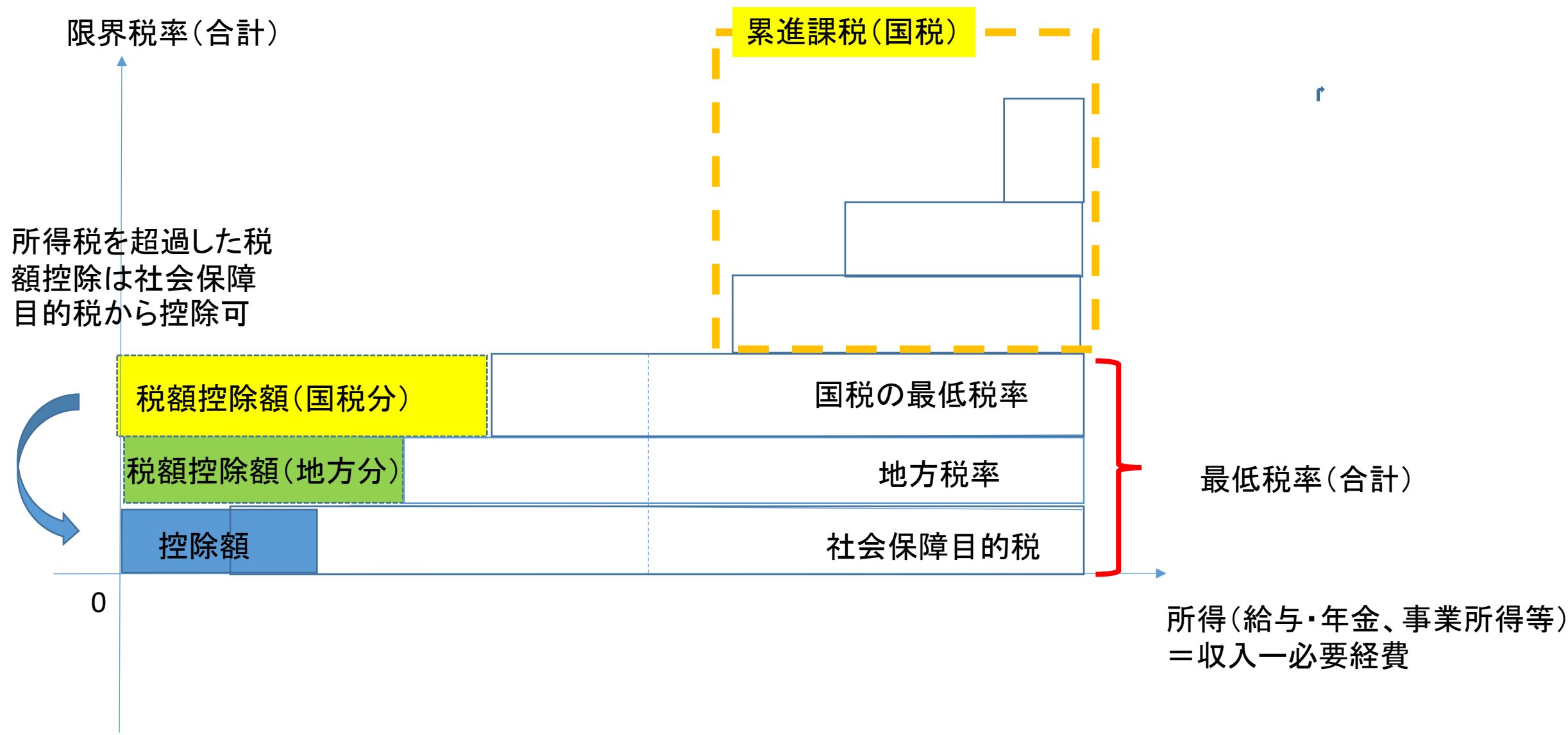
## □ 其の二：金融所得への課税強化

- ・ 「一億円の壁」による所得税への不公平感
- ✓ 源泉徴収で完結する金融所得は社会保険料の対象外
- ・ 勤労世代の資産形成への支援の必要性
- ・ 「既存」の金融資産への課税を強化する一方、非課税貯蓄枠の活用で勤労世代の資産形成を支援(拠出・運用を非課税)

# 課税ベースの統一



# 新しい所得課税体系



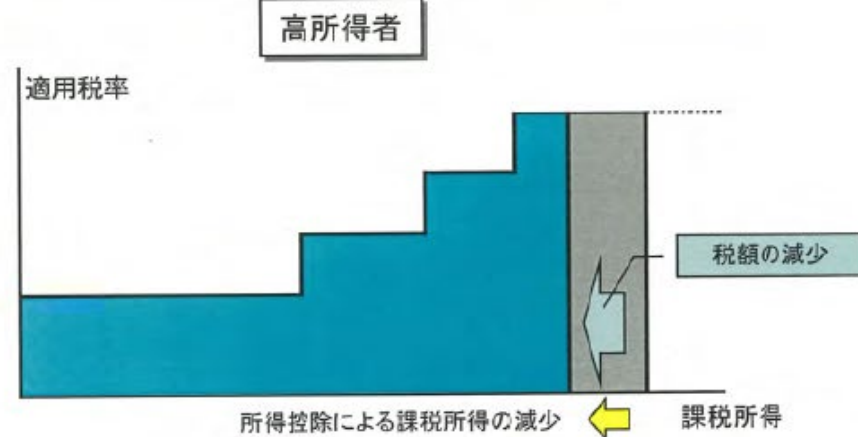
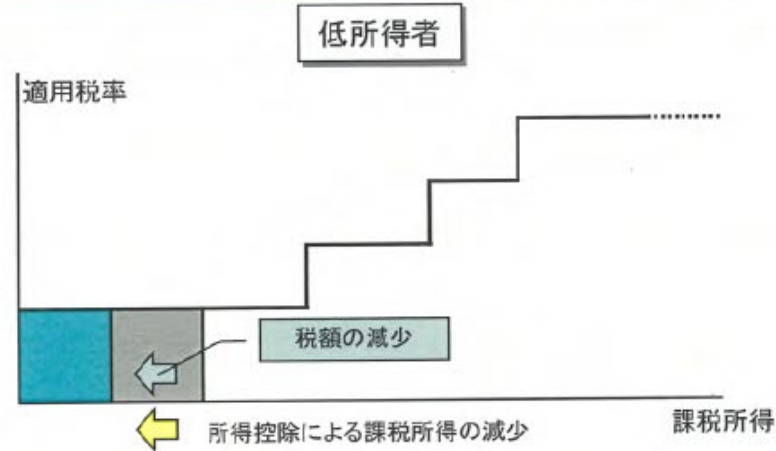


## 所得控除と税額控除に関するこれまでの指摘（平成19年11月政府税調答申）

### 所得控除

考 え 方：従来から、家族構成等の納税者の個々の事情に関し、納税者の担税力の減少に配慮するという考え方から、一定額を所得から差し引く所得控除による対応を基本としてきている。

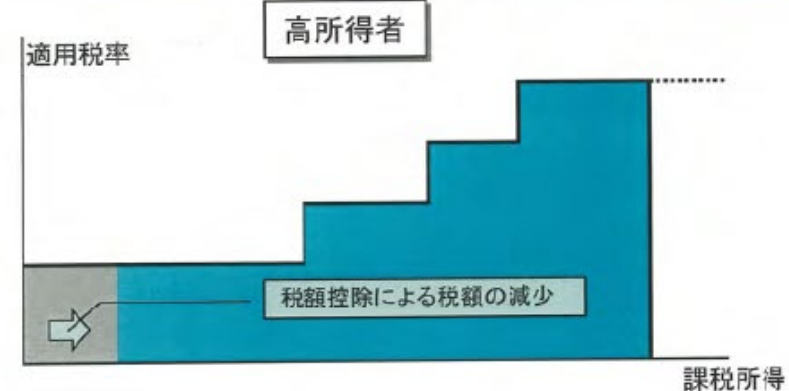
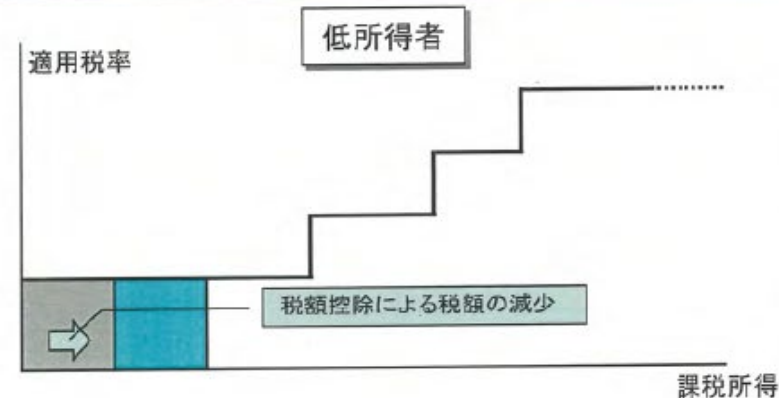
税負担面：高所得者ほど税負担軽減額が大きい



### 税額控除

考 え 方：税額から一定額を差し引く負担調整の仕組みであり、財政的支援としての性格が強いものである。

税負担面：基本的に所得水準にかかわらず税負担軽減額を一定とすることができる。



# 労使折半をどうするか？

- オランダでは所得税と社会保険料を統合の上、年金等にあてる国民保険料について使用者(雇用主)負担を廃止
- 他方、使用者はこれまで負担していた社会保険料を給与やボーナス、各種手当を通じて補償する「調整加給金」を創設

表 4 1990 年の社会保険料 (単位：%，Dfl.)

| 国民保険制度 (1990 年)* |                           |                            |
|------------------|---------------------------|----------------------------|
|                  | 使用者負担分                    | 被用者負担分                     |
| 一般老齢年金 (AOW)     | -<br>調整加給金<br>(Dfl.6,952) | 22.1 %<br>(上限所得 Dfl.9,309) |
| 一般遺族年金 (AWW)     |                           |                            |
| 一般障害給付 (AAW)     |                           |                            |
| 一般児童給付 (AKW)     |                           |                            |
| 特別医療保険 (AWBZ)    |                           |                            |

島村玲雄「オランダにおける所得税と社会保険料の統合の意義について」

セーフティーネットをどうするか？

# 格差是正の手法

- 其の1:トリクルダウン＝市場を通じた所得移転

□ 豊かになった個人・企業は消費・投資を通じて他の個人・企業に恩恵を及ぼす

✓ アベノミクスはトリクルダウン型？

- 其の2:課税と給付＝政府を通じた所得移転(再分配)

□ 所得・利益のある個人・企業に課税をして、低所得の個人に給付(例:生活保護、社会保障給付、公共事業による仕事の創出)⇒経済成長にマイナス要因・・・

- 其の3:自立の支援＝「頑張る個人に報いる仕組み」

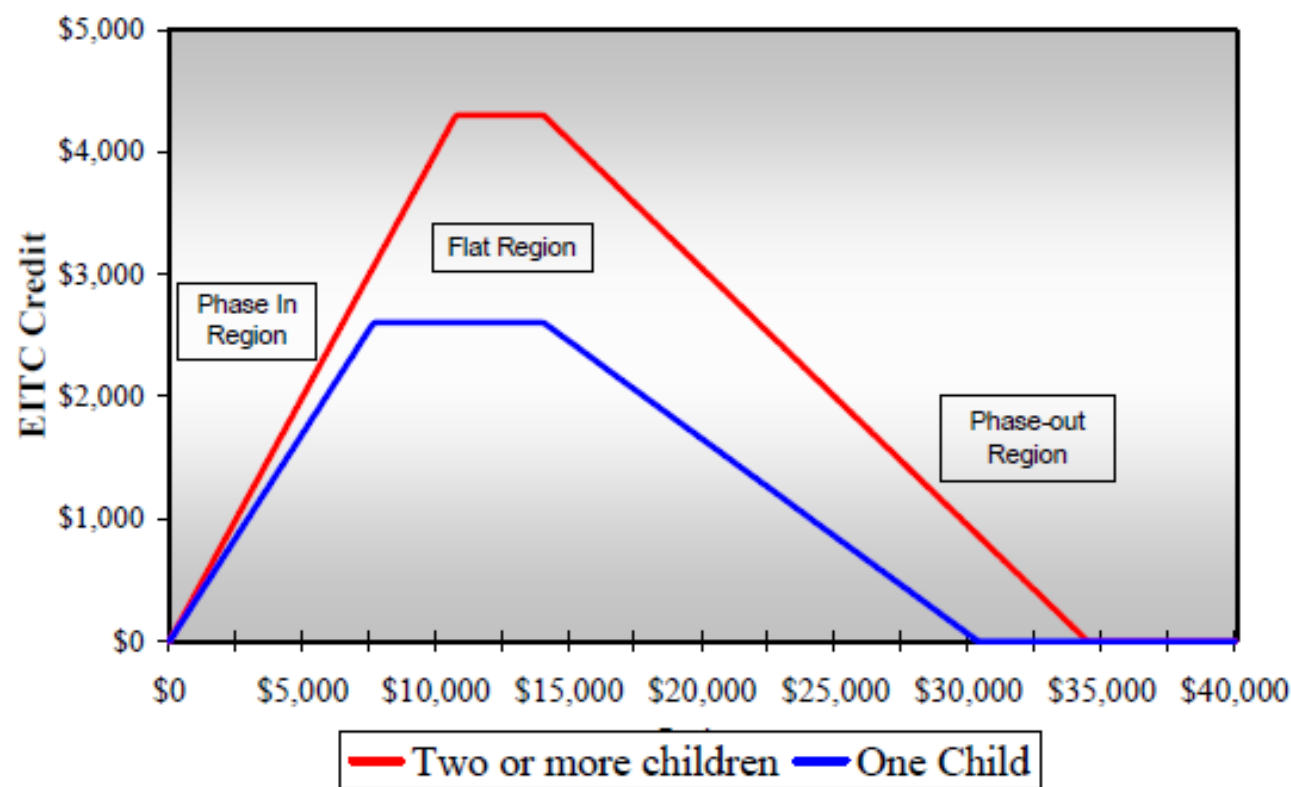
□ 低所得でも就労している個人に対する支援:例＝勤労税額控除・ユニバーサルクレジット(英国)

✓ 我が国では勤労世代に支援する給付(所得移転)がない・・・⇒税制・社会保障制度改革

# 支援と就労を両立させる仕組み

- 給付付き勤労(稼得所得)税額控除＝働く低所得労働者(ワーキング・プア)を支援する⇒働く気＝誘因(インセンティブ)を損なうことなく、格差を是正する
- ✓ 再分配は低所得者を「弱者扱い」するためではない…  
⇒経済成長の担い手を育成・支援する
- 世界の取り組み
  - 米国＝稼得所得税額控除
  - 英国＝ユニバーサルクレジット
- ✓ 求職者・職業訓練を受けている失業者への支援もあり

米国の稼得所得税額控除＝低所得勤労者への給付(2004年)



出所: Blundell and Shephard(2007)

## 参考:リアルタイムの支援・・

- コロナ禍では「収入(所得)の急減した家計・事業者」への支援が求められていた
- 政府は「収入の急減」が把握できない⇒平時からリアルタイムの所得捕捉が必要
  - ✓ 所得情報は公共財＝徴税目的だけではなく低所得層への給付のための所得捕捉
  - ✓ 高所得層に課税するだけでは再分配は達成されない⇒課税と給付の連結で所得再分配が完結
- 参考:英国のリアルタイム情報システム
  - 源泉徴収を行う雇用主から前月の収入情報を取得
  - 所得情報を給付(ユニバーサルクレジット)に反映⇒前月の収入に応じた給付が実現
- 我が国では給付を担う自治体の所得情報は前年所得
  - 非正規・フリーランスなど収入が不安定な家計が増える中、リアルタイムの所得情報を反映した給付の仕組みが必要

## 英国のリアルタイム・インフォメーション

- 企業は年末調整が不要になり、特に年度途中の就退職者に関する報告が簡素化された
- 年度途中でのPAYEのタックスコードの見直しにより確定申告が必要な個人は減少、金額も減少
- HMRCやDWPは個人の就業・離職の情報を月次で把握することが可能

