

学 位 論 文

研究題目：公的年金制度の現状と制度改革の方向性

研究科・専攻：経済学研究科 経済学専攻 博士後期課程 3 年

学 籍 番 号：16DF002

氏 名：野副 常治 (Joji NOZOE)

指 導 教 員：仲澤 幸壽 教授

序 章 少子高齢化と公的年金制度…1

第1章 社会保障制度のはじまり…8

第1節 社会保障制度の創設…8

- 1-1 概念…8
- 1-2 救貧法…8
- 1-3 救貧法批判―社会保障の新たな理念―…9
- 1-4 社会保障の役割とその変化…10
- 1-5 ドイツの社会保障政策…11
- 1-6 貧困問題対策―社会立法の成立―…11
- 1-7 新たな国家体制…12

第2節 日本の社会保障―理念と歴史―…12

- 2-1 社会保障のはじまり…12
- 2-2 恤救規則…13
- 2-3 公的扶助…13

第3節 社会国家思想の台頭…14

- 3-1 自由主義から社会国家思想へ…14
- 3-2 戦争と経済不況が生んだ社会国家…14
- 3-3 ニューディール政策…15
- 3-4 経済政策の中の社会保障―ケインズ経済学の影響―…16

第4節 社会福祉国家の成立…16

- 4-1 ベヴァリッジ報告…16
- 4-2 日本の社会保障制度…17
- 4-3 経済成長の衰退と社会保障制度…17

第5節 新たな社会保障―社会経済の変化におけるわが国の社会保障制度―…18

- 5-1 社会経済の変化…18
- 5-2 社会保障の基本理念―社会経済の進展に伴う理念の変化―…20
- 5-3 社会構造の更なる変化…20
- 5-4 わが国の社会保障の概念…21

第6節 将来の社会保障制度の在り方…21

- 6-1 国民のニーズへの対応…21

- 6-2 社会保障制度に求められるもの…23
- 6-3 理念を越えた保障—公的保障と私的保障—…23
- 6-4 適切な保障を目指して…24

第7節 救貧税から直接税による福祉目的税へ…24

- 7-1 経済発展と保障制度…24
- 7-2 福祉国家の成立と複雑化する保障制度…25
- 7-3 貧困と社会保障…26
- 7-4 制度の持続可能性—租税負担による公平性—…27

—第1章 まとめ—…29

第2章 公的年金制度の構造と財源…31

第1節 社会保障財政の現状…31

- 1-1 社会保障の定義の給付規模…31
- 1-2 社会保障の財源…31
- 1-3 社会保険財政の現状…32

第2節 年金制度の財源について—税方式と財源—…33

- 2-1 国民年金（基礎年金）改革…33
- 2-2 諸外国における公的年金制度…36
 - (1) 社会保険方式…36
 - (2) 税方式…37

第3節 諸外国の二階建て年金制度の類型…39

- 3-1 諸外国の年金制度の類型—二階建て年金制度の類型—…39
- 3-2 諸外国の二階建て年金制度の構造と特徴…42
 - (1) 基礎年金が税方式・普遍的給付型の年金制度—デンマークの場合—…42
 - (2) 基礎年金が社会保険方式・普遍的給付型の年金制度—スウェーデンの旧制度の場合—…43
 - (3) 基礎年金は社会保険方式、非普遍的給付型の年金制度—イギリスの場合—…46
 - (4) 日本と類似した制度—韓国の年金制度—…49

第4節 公的年金制度改革の方向性…51

- 4-1 公的年金制度の問題点…51
 - (1) 少子高齢化の進展…51

- (2) 非正規労働者の増加と保険料納付率の低下…51
- (3) 制度の分立…51
- (4) 第3号被保険者問題…52
- (5) 世代間の格差…52
- 4-2 年金改革の論点…52
 - (1) 改革案の類型…52
 - (2) 基礎年金の税方式化…53
 - (3) 支給開始年齢の引上げ…53

ー第2章 まとめー…55

第3章 わが国と諸外国の公的年金制度比較…56

第1節 わが国の年金財源問題…56

- 1-1 基礎年金の財源ー賦課方式から税方式へー…56
 - (1) 税方式への切り替え…56
 - (2) 税方式の欠点…56
 - (3) 負担のあり方…57
- 1-2 年金制度の空洞化ー現行制度がもたらす不公平性ー…58
 - (1) 国民年金の空洞化…58
 - (2) 厚生年金の空洞化…58
 - (3) 空洞化と未納・未加入問題…59
- 1-3 財源確保のために…59
 - (1) 制度への信頼性…59
 - (2) 年金制度の空洞化回避による財源確保…60

第2節 諸外国の社会保障制度における財政状況…60

2-1 アメリカの社会保障制度…60

- (1) 制度の特徴…60
- (2) 財政構造ー社会保障制度における財源ー…61
- (3) アメリカにおける年金財政の状況…63
- (4) OASDI の財政構造…63
- (5) 社会保障税…64
- (6) 将来の年金財政…65

2-2 スウェーデンの社会保障制度…66

- (1) 充実した社会保障給付ー高水準と広範囲の保障ー…66
- (2) 福祉国家の転機ー1999年の年金改革ー…67

- (3) 制度の持続可能性…69
- (4) 経済成長を阻害しない高福祉・高負担…69
- (5) 連帯賃金政策と積極的労働市場政策…70

2-3 イギリスの社会保障制度…70

- (1) 国民保険制度の基幹部分としての年金制度…70
- (2) 保険料率…72
- (3) 社会保障（所得保障）の財源…72
- (4) 高齢者における所得保障…73
- (5) 社会保障給付と財源の統合化…74
- (6) イギリスの社会保障給付と財源の特徴…75

2-4 韓国の社会保障制度…76

- (1) 公的年金制度の特色…76
- (2) 年金制度の体系…76
- (3) 負担と財源…78
- (4) 「基礎老齢年金」の導入－公的年金対象者の拡大－…79
- (5) 年金クレジット－みなし納付期間制度－…79
- (6) 年金制度の維持のために－「高福祉・低負担」の崩壊と問題点－…79
- (7) 韓国の年金財政の状況－国家財政を悪化させる年金制度－…80

2-5 ドイツの社会保障制度…80

- (1) 年金制度の概要…80
- (2) 制度の特徴…81
- (3) 負担と財源…82
- (4) 給付水準引き下げと支給開始年齢の引き上げ－度重なる年金改革－…82
- (5) 年金制度の維持・持続性への改革…83
- (6) 公的年金保険の財源－財源確保への政策－…84

2-6 中国の年金制度…85

- (1) 年金制度の概要…85
- (2) 給付と負担…87
- (3) 政府の年金制度改革の目的－国民皆保険を目指して－…88
- (4) 格差社会が年金制度に与える影響…89
- (5) 制度改革による財源不足解消へ…91

第3節 日本と世界の年金制度－公的年金制度の維持可能性－…91

3-1 負担と給付のバランスを求めて…91

3-2 諸外国の年金制度改革…93

3-3 財源確保と制度維持のための改革－世界の年金制度改革から－…96

－第3章 まとめ－…98

第4章 直接税による福祉目的税－負担の公平性と安定財源－…99

第1節 負担と給付…99

- 1－1 税と社会保険料…99
- 1－2 給付と負担の現状…99
- 1－3 社会保険料に代わる財源…101

第2節 年金制度の現状－年金財政に危機をもたらした要因－…101

- 2－1 年金財政の現状…101
- 2－2 年金制度を取り巻く現在の経済状況…102
- 2－3 社会保障費と国民負担率…102
- 2－4 年金保険料未払い問題…104

第3節 年金制度改革…106

- 3－1 現行制度の課題…106
- 3－2 財源確保における課題…109
- 3－3 財源としての消費税－目的と課題－…110
- 3－4 税方式の問題点…110

第4節 年金財源－直接税か間接税か－…111

- 4－1 所得税・法人税の限界…111
- 4－2 人口構造の変化による負担の限界…112
- 4－3 間接税－消費税増税による財源の安定化－…112

第5節 新たな財源…115

- 5－1 公的年金改正の焦点－「社会保険方式」と「税方式」－…115
- 5－2 税方式による影響…116
- 5－3 給付水準と支給方法…116
- 5－4 直接税方式による福祉目的税－公平性と効率性から－…118

第6節 直接税方式による福祉目的税…119

- 6－1 直接税方式による福祉目的税とは…119
- 6－2 直接税における福祉目的税と積立方式…122
- 6－3 所得税による保険料の安定徴収…124
- 6－4 所得の捕捉－クロヨン問題－…125

6-5 より正確な所得の捕捉…125

6-6 税率…126

6-7 最低限の生活を保障するもの—年金と生活保護—…128

第7節 社会保障費負担の在り方—公平な負担を求めて—…131

7-1 低所得者への負担軽減…131

7-2 租税に対する抵抗感…131

7-3 財政危機の要因—租税抵抗による財政悪化—…132

7-4 財政再建と社会保障改革…133

7-5 わが国の租税構造—減税政策による負担の増加—…134

—第4章 まとめ—…135

終章 少子高齢化社会に向けて—負担の公平性と制度の持続可能性—…136

参考文献…143

序 章

現在、わが国の財政は逼迫状況にあり、その最大の要因は社会保障費の増大による財源不足である。特に、国民年金をはじめとする公的年金においては、給付費の急速な増加によって、その財源を支える勤労者層に対する負担の増加は大きな問題となっている。

このような状況にありながらも、この問題を解決するための最善の改革が実施されないまま、現在に至っている。このままでは、わが国の公的年金制度は崩壊し、多くの国民は老後に安心した生活を送ることはできない。今こそ、制度の問題点を明らかにし、将来においても安定した制度を維持できるシステムが必要なのである。

そこで、本稿では、公的年金制度の安定した制度維持のために、負担の不公平性と財源不足の問題を解決するための新たな制度として「直接税による福祉目的税」を提言する。

財源不足の大きな要因は、急速に進行している少子高齢化による人口構造の変化、それに伴う就業構造への影響である。これらの変化は経済活動に大きな影響を与え、それによって現在、これらの急速な変化に直面しているわが国の社会保障制度は、制度の持続性が困難視されるまでに至っている。

制度維持のための財源不足は、高齢化が進展し社会保障給付費が増加する一方で、少子化により労働力人口が減少していくことによって、その財源となる収入が減少するために引き起こされる。このままでは、わが国の財政状態は益々悪化の一途を辿ることになる。

社会保障制度は、老後の生活を支える重要な保障制度であり、制度の不安定は高齢者の生活不安と共に現役世代に対しても老後の不安を招く要因になる。特に、老後の生活を支える所得保障としての公的年金は、現役世代と高齢退職者世代の人口比率に大きく左右される制度である。現役世代の人口が減少していく少子化と高齢退職者世代の人口が増加していく高齢化は、公的年金制度自体の崩壊さえ招く恐れがある。

そこで、社会保障制度がなぜ現在のような多くの問題点を抱え、制度の持続可能性まで困難視されることに至ったのかという点を明らかにしていくために、その成立から見て行くこととする。

第 1 章において、社会保障制度がどのようにして創設されたのか、なぜ必要になったのかという要因を理念や概念を通して考察する。

社会保障制度は、元々貧困の予防と救済を目的に創設された制度である。その始まりは 15 世紀以降のイギリスで行われていた救貧活動である。当時のイギリスでは、エンクロージャーによる囲い込み政策によって土地を失った多くの農民が都市部へと流れた。

この急速な都市部への人口流入は、多くの貧困層を生む要因となり、こうした状況を救済するために、教会や修道院が行っていた救済活動を当時の行政が統合し、そこで成立した救済政策が救貧法である。

この救貧法の大きな特徴としては、その財源を税によって賄い救済資金としていた点である。これは当時としては画期的ともいえるシステムであったといえる。

救貧法から現代の社会保障制度の成立において、その要因を見ると、そこには共通した出来事がある。それは、産業発展に伴う経済状況の変化である。

産業発展による市場拡大は、その国の経済発展を促した一方で、多くの貧困者の増加を招いた。つまり、経済発展が貧困を招く要因となったのである。また、産業構造と経済発展の変化によって、社会保障制度の概念や理念の在り方も大きく変わることになる。

それまで家族や地域で行われていた生活保障や介護においても、家族や地域では保障することができない様々な問題が発生したことで、保障制度を公的機関である国がその責任者として、家族や地域に代わって保障をしていくという現在の社会保障に近いシステムへと変貌していく。

つまり、社会保障制度はこのような産業革命による経済発展を追従する形で発展していったのである。そして、現在、社会保障制度は単に貧困の予防や救済を目的とした政策から、より複雑で高品質化した保障を担う制度へ進化し、私たち国民に無くてはならない制度となっている。

しかし、現在の社会保障制度は、私たち国民の生活保障を支える重要な制度になっているにも関わらず制度崩壊の危機にある。

第2章では、その要因を明らかにするために、現行の社会保障制度の現状を分析し、特に公的年金制度の財源問題に着目する。現在、公的年金の財源は保険料と税の一部で賄っている。そして、賦課方式と呼ばれる方法で負担と給付を行っている。

賦課方式は、年金給付財源を被保険者の拠出保険料で賄うシステムであるが、少子高齢化が進展する状況では、このシステムを採用している限り、現役世代の負担は、ますます増加する一方である。また、後世代ほど給付額が少なくなる可能性も大きい。

このような状況は、財源不足と制度崩壊を招く要因につながる。つまり、少子高齢化が進展すれば、現役世代一人で支える高齢者数は多くなり、その分、負担する保険料も増えることになる。当然、保険料の上昇も考えられる訳だが、そうするとますます負担は増え、最後には現役世代の負担能力を超えてしまい、保険料の未納や制度未加入などの要因となる。

何を財源とするかは、国によって異なる。例えば、わが国のように保険料を徴収し、それを財源に充てているイギリスやオランダ、そして二階建ての制度から一階建ての所得比例年金とし保険料を固定したうえで、低年金者には税による所得保障年金を給付するとしたスウェーデンがある。

一方、オーストラリアやニュージーランドなどの国は、財源を全て税で賄っているが、定額年金のみで所得比例部分がない。また、所得制限や資産制限があり給付に関しては厳しい部分がある。

さらに、アメリカのように社会保障税を設け、そこから財源を確保している国もある。目的を明確にし、財源をそれだけに充てることで国民のコンセンサスを得やすいという利点はある。

公的な制度での運営が困難なことから、民営化によって年金制度を運営しているチリでは、財源を給与や賃金からの源泉徴収としているため、効率的な徴収方法ではあるが、実際に保険料を拠出しない、いわゆる未納問題は解決されていない。その要因は、正規の経済活動以外の経済活動であるインフォーマルセクターの割合が多いためである。

このように、国によって公的年金の財源は異なり、その拠出方法によってメリットとデメリットが存在する。

一概に、他の先進諸国で採用されている年金制度をわが国の制度に当てはめて制度運営することは困難である。そこには、経済状況や人口構造、そして文化の違いなど、様々な問題が存在するからである。

年金制度改革において重要なことは、わが国の状況に合った、わが国独自の制度方式の構築である。2004 年の年金改革案として①基礎年金の税方式化型、②スウェーデン型、③現行制度の修正型、の3つが挙げられている。

①については、基礎年金の財源を税によって賄うことで、無年金・低年金者が発生しない利点はあるが、経済状況や人口構造の変化によって、巨額の財源を安定的に供給可能かという問題がある。

②については、福祉国家といわれるスウェーデンであるが、高福祉の背景には国民の社会保障に対する高負担がある。この負担に関しては、国民のコンセンサスを得る必要があり、わが国の国民性を考えた場合、現在の制度では高負担に対する国民のコンセンサスを得ることは難しい。また、低年金者に対する最低保障年金を創設した場合、財源の規模が大きくなることも考えられる。

③については、現行制度の修正を行うということで、必要となる財源は比較的少なくて済むことが考えられるが、保険料の未納問題は解決できない。支給開始年齢の引き上げや給付額の減額などの改革も必要となるが、給付額の減額については、高齢者の多くが老後における生活の収入源を公的年金制度に依存しており、その割合も年々増加傾向にあるため、非常に難しい状況にある。

少子高齢化社会の進展に対応するためには、年金財政の持続可能性を確保できる制度の構築が必要不可欠である。そのためには、世代間や世代内の不公平性を無くし、国民全体で制度を支えることが求められる。

このような制度の構築を図り、わが国の将来における公的年金制度を安定・持続させる方策を考察するために、諸外国の年金制度について詳しく見ていくことにする。

第3章では、わが国と同様、少子高齢化を迎え、社会保障制度改革を余儀なくされた先進諸国の公的年金制度を比較し、特に給付に必要な財源をどのように捻出しているのか、また、公的年金の持続可能性を向上させるために、どのような制度を導入しているのかを見る。

まず、わが国の基礎年金における財源である。現在は、自営業者をはじめとする第1号被保険者からの毎月定額の保険料収入と、サラリーマンなどの厚生年金加入者である第2

号被保険者の保険料の一部、そして財政資金からの投入により財源を賄っている。

しかし、少子高齢化の進展による財源不足から、消費税増税によって安定財源の確保を図ろうとする考えがある。

確かに、わが国の抱える年金問題のいくつかは、消費税による財源確保によって解決することができる。第一に、第 1 号被保険者から保険料を徴収する必要がなくなるため保険料の未納が無くなる。第二に、消費税は全ての国民が負担し保険料を支払っていることになるため、年金制度への未加入者が居なくなる。第三に、専業主婦の保険料未納による勤労女性との不公平性も解消される。

このように、税による財源確保への移行は、現在の公的年金制度における主要な問題を解決することができるが、税方式に移行するためには問題も発生する。第一に、少子高齢化が進展することで、多額の財源を必要とするため、消費税増税が際限なく実施される恐れがある。つまり、負担がますます増加するのである。

第二に、負担のあり方である。現行の社会保険方式にしても、消費税による税方式にしても、国民の負担になることには間違いない。しかし、保険料方式では現役世代が負担するが、消費税の場合は、全ての国民が負担をすることになる。

この点において、大きな問題となるのが、課税による逆進性¹である。全ての国民が負担をするということは、年金受給者も含め、低所得者も同様の負担をするということである。低所得者や低年金受給者にとって、消費税増税は大きな負担となり、格差や貧困を生む要因となる。

財源問題や制度問題は、同じく先進諸国でも発生している。アメリカでは、わが国と異なり、民間による保障制度を優先し、公的機関による保障制度はそれを補う形となっている。しかし、民間による保障制度の役割が大きいため、その制度に加入できない国民も出てくる。このような国民に対してはミーンズテスト（所得調査）を行い、保障制度の受給資格者であるかの判断がなされる。

財政構造においてもわが国と異なり、財政方式は、当初積立方式が採用されていたが、1970 年代の急激な物価上昇等により、完全な賦課方式へと移行する。更に、1980 年代に信託基金の枯渇状態による社会保障税の引き上げと高額所得者の年金課税、及び支給開始年齢の引き上げを行った。

ここで、アメリカ独自の財源調達方法として注目されるのが社会保障税である。しかし、将来の年金財政の予測によれば、2037 年以降から基金が底をつくため、社会保障税率のアップや給付額の削減、支給開始年齢の引き上げによって財源の確保が必要となっている。

高負担・高福祉のスウェーデンにおける社会保障制度は、対 GDP 比において、わが国の全体の給付費と比較して 10%程度高いものとなっている。個々の保障制度においてもわが

¹ 但し、定額給付の財源調達手段としては、現行よりも消費税方式の方が逆進性は低いという指摘もある。しかし、消費税における逆進的効果については、この論文では「受益の面」からではなく、「負担の面」からの逆進性を指すものとする。また、「消費税は逆進的である」とする根拠として、累進所得税よりも消費税の方が逆進的であることは言うまでもない。

国より高い給付費となっているが、特に子育て支援や再就職支援に対する保障が充実していることが特徴といえる。

スウェーデンにおいても高齢化が進行する中で、年金制度をはじめとする社会保障制度改革を実施した国である。年金制度は以前、わが国と同様二階建ての構造であり、賦課方式が採用されていた。当時のスウェーデンは経済不況により経済成長の低下による税収と保険料の減少が発生し、高齢化の進展と重なり年金財源に大きな打撃を与えた。

この状況に対応するために、政府は国民に対して高負担への理解と大胆な年金改革を実行した。制度構造としては、基礎年金の廃止による所得比例年金の一元化と最低保障年金の創設を行った。

この改革の成功の鍵は、国が支える社会保障制度から個人が支える社会保障制度へ転換したことである。国民への高負担への理解が、高齢社会でも対応できる制度構築を可能にしたのである。

社会保障制度による一括保障を目指した国がイギリスである。年金制度もこの国民保険制度の一部として、全国民を対象として失業や業務上災害等にかかる給付も含め、総合的かつ一元的な保障制度となっていることが大きな特徴である。

イギリスは、わが国と同様、基礎年金と報酬比例部分にあたる国家第二年金の二階建ての構造となっている。そして、基本的には基礎年金と国家第二年金に加入するが、国家第二年金については適用例外もある。

公的年金の給付水準は他の先進国と比較しても低いこともあり、いち早く、公的年金から私的年金への加入を促進している点も特徴の一つである。財源となる国民保険料は、被用者と雇用者の折半となっており、所得によって保険料は変わってくる。また、所得に占める社会保険料の負担の割合が他の先進国より低いことも特徴である。

給付に関しては、国民保険から全国民に均一の給付が行われるが、年金受給資格がない者や低年金者には、高齢者対象の社会扶助である年金クレジットが支給される。この財源は税であり、社会保険に税を充てるのではなく、社会扶助に税を充てている点もわが国と大きく異なる。

わが国とよく似たシステムを持つ韓国の公的年金制度は、公務員や軍人などの特殊な職種を除き、被用者や自営業者、無業者など職種の関係なく国民年金の加入対象者となる。負担は、加入者の保険料と一部税によって賄われている。また、保険料率は加入者の種類に関係なく同じであることも特徴である。

しかし、現役時代の低所得のために、十分な年金を受給できないことで、高齢者の貧困率が高いという問題、いわゆる「老齢所得保障の死角」と呼ばれる問題が発生している。

韓国の国民年金は、当初「高福祉・低負担」を掲げていたが、わが国と同様、急速な少子高齢化によって、制度の持続可能性に陰りが見え始めたことにより、給付額の所得代替率を当初の3分の2まで引き下げる事態となっている。

社会保障制度に社会保険という制度を導入した最初の国であるドイツにおいては、老後

の所得保障について明確な考え方を示している。「三本柱理論」と呼ばれ、公的年金制度、企業年金、個人年金という三つの柱をもとに老後の所得保障としている。

しかし、実際には公的年金の比重が大きいことに加え、近年の少子高齢化等への影響もあり、公的年金への比重を縮小しながら、縮小された部分を企業年金や個人年金で補完するという自助努力政策を促進している点が特徴の一つである。

ドイツの公的年金制度は、職種によって加入制度が異なる、いわゆる職域別制度があり、財源は保険料収入 7 割と税負担 3 割となっている。度重なる年金改革により、保険料率の引き上げ抑制による給付水準の引き下げが行われたが、その代わりに補助金等の優遇措置のある企業・個人年金（リースター年金）が導入された。

これによって、給付水準の引き下げによる所得保障の不足分を補うことができたのである。その後の改革においても、自営業者を対象としたルールアップ年金や年金支給開始年齢の引き上げなど、少子高齢化に伴う改革が行われた。

他の先進国と比べて大きな特徴として、給付水準の引き下げによって給付額が低下した分を補完する制度を導入した点については注目できる。

これまで見てきた公的年金制度は、先進諸国が中心であったが、対照的な国として中国の年金制度についても触れておく。

中国の年金制度は、公的年金、企業年金、そして個人年金にあたる貯蓄・商業年金の 3 つから成る。公的年金は二階建てとなっており、財源は政府と企業が拠出する一階部分と個人が拠出する二階部分とがある。但し、公務員年金は全て税によって賄われている。

中国はその莫大な人口と広大な面積のため、年金加入率が 100%ではない。つまり、無年金者が存在するのである。そのため、政府は国民皆保険を目指して、年金制度の中心となる都市就業者年金の充実を図っている。

財源は各省レベルの地方政府が管理・運営している。公的年金制度には賦課方式、個人年金には積立方式を採用している。しかし、年金や医療、労災などを含む社会保険料の企業負担は 3 割以上に上り、今後増加する傾向にある。

中国でも急速な高齢化のため、年金制度の持続可能性への不安が広がっている。そのため、支給開始年齢の引き上げも考慮されている。また、所得代替率を 4 割程度としているが、老後の生活を維持するには乏しく、企業年金や個人年金の拡大が期待されている。しかし、大手国有企業や一部の外資系企業でのみに導入されていることや税制上の優遇措置が小さいことも拡大しない要因の一つとされる。

以上のように、諸外国においても少子高齢化によって、様々な改革が行われているが、どの国においても改革の中心は、給付額の削減や保険料率の引き上げ、そして支給開始年齢の引き上げである。

しかし、給付額の削減や保険料率の引き上げは、高齢者にとって大きな負担となり、生活格差や貧困率の増加を招く要因となる。そこで、公的年金制度の持続可能性の問題となる財源と負担について着目し、新たな財源を考察したのが次の第 4 章である。

わが国の急速な少子高齢化は、負担と給付の不公平を招いている。その大きな要因の一つが人口構造の変化に対応できない制度にある。高齢者の多くは、老後の生活の収入源を公的年金制度に依存しており、その割合も年々増加傾向にある。

このことから公的年金受給者が増加することで現役世代の負担はますます増加することが明らかである。このままでは年金制度に加入しない、いわゆる無年金者や保険料の滞納によって将来年金を受給できない高齢者が増加することは明確である。

また、国庫負担率が高い国民年金（基礎年金）は、厚生年金と比較すると多くの問題を抱えている。最大の問題は、制度に対する未納・未加入問題である。その要因として、第一に、保険料の徴収方法がある。厚生年金のように源泉による強制徴収と異なり、個人による任意支払いといった側面が強いため、保険料の支払いは個人の意思に委ねられる。そのため保険料の未納を引き起こす要因となっている。

第二に、国民年金保険料が一律定額制となっていることである。これは、国民年金加入対象者のほとんどが自営業や農業等の就業者であり、サラリーマンとは異なり、正確な所得の把握が困難なところから来ている。この定額制のために、低所得者にとっては保険料が大きな負担となり、未納問題の要因となっている。

この問題については、第 3 号被保険者問題、いわゆる専業主婦と就業女性との間で負担の不公平性があることも問題となっている。

以上のような問題は、将来の公的年金制度における財政状況をさらに悪化させ、制度の持続性を阻害する最大の要因となる。

現在、政府は社会保障費増大のために国民全体で負担を行うことを目的に、消費税増税を行っている。これは、国民への公平な負担とは言い難く、特に低所得者層や高齢者への大きな負担増加にしかなり得ない。

そこで、所得を中心とした直接税によって財源を徴収し、かつその財源を年金給付額に充てることを目的とする福祉目的税とすることで、これらの問題は解決できる。すなわち、「直接税による福祉目的税」の導入である。所得に応じた保険料を負担することで、低所得者や高齢者にも負担が可能となる。

また、これまでの社会保障費に関する保険料には、その用途を明確に国民に示さず、単なる負担として国民に支払いを求めた点に、国民の負担への抵抗を助長する要因があった。そこで、徴収された保険料は明確な形で年金給付にのみ充てられることを国民に示すことで、負担に対しても理解を得ることができる。

以上のように、本稿では社会保障制度がその時々を経済や社会状況の中で、どのような変革を経て、現在のような国民生活を保障する制度となったのか、そして、社会保障制度の財源および制度の問題に焦点をあてることで、今後ますます進展する少子高齢化社会の中でも、安定した制度を維持できるための改革の方向性を示すことを目的とするものである。

第1章 社会保障制度のはじまり

この章では、社会保障制度が現在の形になるまでに、どのような変遷を辿って来たのかを見て行く。元々、貧困層の救済から始まった活動は、経済の発展と共に増加した都市部の労働者階層に対する貧困化対策へと形を変え、その後、国民の生活保障としての現在の制度へと形成されていく。

しかし、この形成の過程を見ると、社会保障制度は、常に経済の発展を後追いする形で成立してきたことが明らかとなる。

つまり、現在に至るまでの社会保障制度は、その時々々の経済、社会情勢の変化に必要とされた保障を注ぎ足すような形で、制度の中に組み込まれたものであることが分かる。

ここでは、先ずその概念や理念の変化とともにこの点を考察していく。

第1節 社会保障制度の創設

1-1 概念

社会保障が、現在のような役割を担うまでに発展するには、様々な要因が影響している。先ず、社会保障を歴史的に見ると、その起源は公的扶助と社会保険の二つの保障の創設に分けることができる。

公的扶助の起源は、イギリスの救貧法であり貧困層への救済を目的として創設された。また、社会保険の起源はドイツの社会立法であり、傷病や老齢によって生活への貧困を防止することを目的として創設されたものである。

社会保障の基礎となった救貧法は、元々、労働不能な高齢者や身体障害者に対し生活扶助として給付金を支給することで救済を行うことを中心とした法制であった。その後、産業発展と共に制度の対象も労働不能者などの貧困層から低賃金などの労働者階層に対する生活保障へと発展した。

現在においては、国民生活における貧困の予防や救済を目的とし、国家がその公的責任において国民生活を保障するという概念のもとに社会保障制度として創設されている。具体的には、所得再分配などの給付や医療、介護といった現物サービスという形を採っている。

1-2 救貧法

15世紀以降のイギリスでは、毛織物が国家の主産業となり市場が拡大すると、いわゆる第1次エンクロージャー²によって、土地を失った農民が大量に都市部へと流入し、一気に失業者が増加した。

² 15世紀末から17世紀半ばに行われた、いわゆる囲い込み政策のこと。小作人から強制的に農地を取り上げ、塀や生け垣を作り牧羊を行った。

当時のイギリスでは、貧民救済や貧困への対応は教会や修道院等が行っていた。しかし、農民の都市部への大量流入を受け、エリザベス 1 世のもとで教区（行政）を単位とした救貧活動が開始され救貧政策が行われた。

この救貧政策の特徴としては、徴税による財源確保が行われたことである。当初、救貧制度は、自発的な寄付金によって運営されていた。しかし、この救貧制度の対象者の中には、健康者でありながら働かない者もあり、これらの者には過酷な強制労働が課されていた。

しかし、この強制労働に対する待遇が問題視されはじめたため、これらの待遇を廃止し、その代りに救貧制度の充実のための財源が必要となった。そこで不安定な寄付金による財源から強制徴収による税を財源とすることで制度の安定を図った。その後、1601 年に各種の教区救貧を統合して、エリザベス救貧法が成立³した。

この、いわゆる救貧税は、現在の社会保障制度における所得再分配にあたるもので、画期的な政策といえる。

更に、18 世紀から 19 世紀初めにおけるノーフォーク農法⁴と第 2 次エンクロージャーによって農業生産は飛躍的に向上し、これによりイギリスでは農業従事者が激減することとなった。

これらの施策によって、多くの農民が土地を失い、職を求めて都市部へと流入して行くことになる。そして都市部労働力となるが、低賃金のため、多くの労働者の生活は困窮状態にあった。

こうした状況を回避するため、人口流出先の地主の経済負担で対応しようとしてできた制度がスピーナムランド制度⁵である。しかし、当時のイギリスは、フランス革命後の大陸封鎖によって穀物輸入国となっており、穀物価格の急騰と工業製品の輸出不可能による不況が続いていた。その後、ナポレオンの敗北と同時に穀物価格が大暴落したため、その影響は、都市部労働者の生活をますます窮乏化させることとなった。

こうした事態の中、貧困労働者の救済策として施行されたスピーナムランド制度ではあったが、貧困層の急速な増加と深刻化のため維持できなくなり、代わって 1834 年、改正救貧法である、いわゆるマルサス救貧法が制定されることとなった。

1-3 救貧法批判ー社会保障の新たな理念ー

産業革命がもたらした貧困労働者層の急増は、これまでの救貧法に対する考え方を考える要因となった。つまり、これまで救貧政策の中心にいるのは貧民であるという考え方から、今やその中心にいるのは都市部で働く労働者であるという考えへの移行である。

当時、経済学者であったマルサスは、その著書『人口論（1798 年）』の中で、「幾何級数

³ 1834 年の改正救貧法まで存続。

⁴ 4 年周期で植えつける四輪作農法のこと。休耕地の利用により、家畜の飼育が可能となった。

⁵ 地主が負担する税によって、労働者に賃金を補助する制度。貧民を近代的な労働者に変えるための新たな政策として期待されたが、安易な賃金補助制度のため失敗に終わる。

的に増加する人口と算術級数的に増加する食糧の差により人口過剰、すなわち貧困が発生する。これは必然であり、社会制度の改良では回避され得ない」とする見解、いわゆるマルサスの罠を提唱した。

また、後の『経済学原理（1848年）』（J. S. ミル）によれば、「貧困層の中核をなす労働者階級の所得、つまり賃金の総額は、技術水準が不変ならば社会全体で一定（賃金基金説）であり、従って、労働者とその家族の数が減少すれば、1人当たりの所得は増加して、労働者家族の貧困は緩和される。そのためには、労働者家庭、自らが積極的な産児制限を行う必要がある。逆に言えば、産児制限を行わず、貧困に陥ってもそれは自己責任である」とする見解まで登場した。

以上のような見解が現れる中、貧困は自己責任であるという風潮が社会全体に広まり、貧困層に対する救済に対して新たな考え方が生まれた。これが改正救貧法の基本的な理念となり、当時、イギリス社会の中心的思想であった自由主義の中で、国民の社会保障に対する考え方に大きな影響を与えることとなった。

1-4 社会保障の役割とその変化

中世ヨーロッパ社会では、貧民層には被救済権が認められ、逆に富裕層や権力者には、貧民を救済する義務が当然のことのようであった。しかし、こうした発想はその後の産業革命による急速な貧困労働者の増加をきっかけに、慈善事業という新たな施策を生み出すことになった。YMCA⁶やCOS⁷の設立、セツルメント運動⁸における地区の福祉向上の推進などがその例である。

19世紀後半のイギリスにおいては、長時間労働や低賃金、不安定な就労が原因となり、人口のおよそ30%以上が貧困層という状況を生んだ。更に、病気や加齢によって就労が困難となり、貧困化する国民も増加した。

このような状況に対し、年金制度の創設をはじめとする公営住宅の建設や最低賃金制の導入など、新たな社会保障制度の必要性が叫ばれ、政府は1908年、無拠出老齢年金を実施することになる。

その後、20世紀に入り自由党が政権を取ると、社会福祉国家の構築が改革による大きな目標となる。社会福祉国家の構築に影響を与えた背景の一つに、イギリス新古典派経済学の存在があった。

つまり「労働者の厚生を高めることが社会安定の基礎（マーシャル）」であること、さらに「所得が高いほど満足度も高いという前提から、社会的厚生を最大限に高める在り方の追求（ピグー）」という考え方である。

このような考え方が、後の社会福祉国家による経済システム構築へと繋がるのである。

⁶ 1844年、実業家のジョージ・ウィリアムズらが結成。勤労青少年に対するキリスト教に基づく社会教育を行った。

⁷ 1869年、慈善組織協会。慈善組織間の連絡調整や友愛訪問。

⁸ 福祉に欠ける地区に教養のある人が意識的に住み込んで交流し、共に地区の福祉の向上を進めていく運動。

1-5 ドイツの社会保障政策

前節までは、公的扶助としての側面から発展してきたイギリスの社会保障制度を中心に見てきた。次に、社会保障制度のもう一つの側面である社会保険として発展したドイツの制度を見て行くことにする。

1830 年代に入り、ドイツでも産業革命が進行しはじめ、産業資本家であるブルジョアジーを中心にドイツ統一への道を歩んでいく。そして 1871 年、ドイツ帝国が建国されたが、帝国の敵と見なされていたカトリックに対する文化闘争や社会主義への風潮が国内統治に大きな影響を与えることとなる。

1863 年、労働者が生産協同組合を結成したことで、それまでの自助努力による生活の改善という考え方から、国家による協同組合への助成によって生活の改善を行うという、現在の社会保障に近い制度の創設が求められ、その結果、全ドイツ労働者協会⁹が結成された。

翌年、マルクス派やバクニン¹⁰派などと呼ばれる者たちにより、第 1 インターナショナルが結成¹¹された。これによって、マルクス派は国家権力の獲得をはじめ、プロレタリア独裁や社会主義、そして共産主義へと発展し、一方バクニン派は、国家権力の廃絶というマルクス派とは異なる視点から共産主義へと発展することとなった。

その後、1875 年に全ドイツ労働者協会と社会民主労働者党¹²が合体して、社会主義労働者党¹³が結成され、資本家階級による労働者階級の従属が、労働者階級の貧困を生んだ要因であるとして労働者階級の解放を目的とした運動を続けた。

具体的な政策としては、議会制による民主共和制の実現と、賃金労働制度の廃止および協同組合制度の導入を目指した。

こうした社会主義が進出しはじめた背景には、当時ドイツで問題となっていた労働者の貧困があった。この貧困問題は、1840 年代から問題視されていたが、1850 年代から 70 年代にかけての急速な工業化の進展によって労働人口の急速な増加¹⁴と低賃金のために、労働者の生活がますます困窮する状態になったことが考えられる。

1-6 貧困問題対策－社会立法の成立－

ドイツ政府は、社会問題となっていた貧困に対する解決策として、1880 年代を中心に、81 年に疾病保険、84 年に災害保険、89 年に老年（廃疾）保険と、次々に社会保険法を成立させた。

そこには当時のドイツ社会で増加しつつあった社会主義風潮への抑制があったとも考えられる。つまり、国家による社会保障によって、労働者階級に対して生活援助を行うこと

⁹ 設立者 F. ラサールが設立した労働組合団体。いわゆるラサール派の中心組織である。

¹⁰ ロシアの思想家で哲学者。無政府主義者、革命家でもあり、無神論者でもある。

¹¹ 共産主義政党的の国際組織。1919 年から 1943 年まで存在し、第 1 回から第 3 回までであった。目的はマルクス・レーニン主義。

¹² 1869 年、A. ベーベル（ドイツ社会主義者）によって設立。マルクス派の思想を持つ。

¹³ 現在のドイツ社会民主党の前身。

¹⁴ 労働人口は 1870 年頃で総人口の約 20%、82 年以降約 25%、1907 年には約 33%まで増加した。

で、労働者階級の国家体制への不満を抑えたのである。

ここで注目されるのが、労働者に保険料を負担させることで賃金削減につながらないように、国家と企業が保険料を負担する制度を取り入れようとしたことである。しかし、制度的に未熟な部分があり、例えば明確な財源確保の手段がないこと、貧困救済はやはり自助努力で行うべきだとする反対の声も多く存在した。

このような状況の中、疾病保険と災害保険は、その保険料を労働者と企業で折半することとし、老年（廃疾）保険の保険料については国の全額負担とした。

最終的には、労働者が保険料を負担することを必要としたが、現在の社会保障制度における労働者と企業の保険料の折半というシステムを取り入れ、また国も社会保障における責任者として制度を確立した点においては、社会保障制度の大きな進展といえる。

また、1890年代に入り、重化学工業の発展によってドイツ経済は大きく成長し、労働者階級の所得水準も上昇することになる。このことによって、ドイツ社会に新たな思想が生まれることになる。

1-7 新たな国家体制

1919年に制定されたワイマール憲法によって、新たな政治体制が敷かれることとなった。最大の特徴として、人権保障規定の斬新さがあり、自由権に絶対的な価値を見出していた近代憲法から、生存権や労働基本権そして社会保障の権利など、社会権保障を考慮する現代憲法への転換とされる。

第一次世界大戦によって、国民の生活は悪化し、ストライキが頻繁に起こるなど、社会的に不安定な状況にあった。そこで、労働権の承認やそれに基づく失業保険制度の導入が実施されたが、世界恐慌の発生によってドイツ国内でもその影響があり、十分な機能を果たすことはできなかった。

また第二次世界大戦の敗戦後、戦後復興策として社会的市場経済の導入が図られ、社会福祉政策と経済政策による国家経済の安定を図ることが行われた。この政策により、労働者の生活の安定を国家が市場に介入することで図ろうとする制度が設立される。つまり、社会保険を基軸とする社会保障制度の導入である。

これは、まさに公的な社会保障として現代の社会保障制度の原型といえるものである。

第2節 日本の社会保障制度－理念と歴史－

2-1 社会保障のはじまり

前節までに見てきたように、わが国における社会保障もその始まりは貧困問題への政策からである。わが国初の公的な救済法としては1874年（明治7年）の恤救規則¹⁵がある。

¹⁵ 1872年から1931年までの日本にあった法令である。明治政府が生活困窮者の公的救済を目的として、日本で初めて統一的な基準をもって発布した救貧法である。

明治時代に入ると、これまでの国民生活は大きく変化し、貧困者に対する国家の在り方も大きく変化した。

わが国の場合、貧民救済については、基本的には家族や近隣者の相互扶助という伝統的な家族共同体的考えがある。しかし明治維新によって、こうした相互扶助を受けられない者に対する生活保障についても国家が援助すべきであるという考え方から、暫定的な救済措置として成立した制度が恤救規則であり、これがわが国初の社会保障制度といえる。

この規則が成立した背景としては、1871 年の廃藩置県により多くの士族層が失業したため、士族がそれを不服とし反乱が起こった¹⁶こと、さらに、1872 年の田畑永代売買の禁の失効による農地の売買自由化によって、土地を失った農民の小作化や貧困化が進んだこと、また、1873 年の地租改正により年貢を廃止して土地評価額に課税する地租を導入し、事実上の増税となったことで、さらに農民の貧困化が進むことで一揆が頻発したことなどが挙げられる。

2-2 恤救規則

わが国初の公的扶助である恤救規則は、障がい、傷病、加齢などによって自力で生活することが困難となった者（児童も含む）で、かつ扶助者がいない者に対して米代金を支給するものであったが、逆に、自力で生活できる貧民は救貧対象外¹⁷とされた。また、この規則には治安や公的な取り締まり対策といった側面が強く、実際に救済を受けた者は僅かであった¹⁸。

その一方で、1916 年に工場法が施行され、労災に対する一時金制度が設けられ、さらに 1929 年の改正で 15 歳未満と女子の深夜業が完全に禁止されるなど、労働者保護に対する法的な措置が確立し始めた。

1922 年以降の工業化の進展にともない労働者が増加すると、貧困が社会問題化し始めた。その対策として、同年、低賃金労働者を対象とする健康保険法が成立¹⁹し、内容としては給付金が支給されるのは被保険者本人のみであったが、給付対象に業務上の傷病を含むことや給付期間²⁰を設けるなど具体的なものとなっていた。

2-3 公的扶助

世界恐慌の影響により、わが国においても経済不況が深刻化し労働運動が起こる事態にまで発展した。こうした状況の中、政府は労働運動の抑制を図ることも視野に入れて、恤救規則を発展させた救護法を制定し、より具体的な規則を制定した。

内容としては、対象を 65 歳以上の高齢者、13 歳以下の児童、妊産婦、疾病・障がいなどによって労働力を失った者とし、かつ扶養義務者が扶養能力を持たないことが条件となっ

¹⁶ 1874 年、江藤新平らによる佐賀の乱。

¹⁷ 賤民に対しては取り締まりの対象とされた。

¹⁸ 管轄は内務省警察部であった。

¹⁹ 実施は 1927 年。対象は工場法又は鉱業法適用の従業員が常時 10 名以上の工場または事業場に強制適用とした。

²⁰ 180 日間とした。

ていた。また、給付においては、市町村を単位とする院内救貧（養老院、孤児院）と生活扶助、医療扶助、生業扶助からなり、費用は市町村が負担をすることとした。

その後、労災に遭遇した労働者とその家族に対する事業主の扶助義務²¹を定めた労働者災害扶助法²²が成立したが、救護法の内容を見る限り、扶養義務者がいる場合には、給付を受けられないなどの条件から、公的責任における社会保障制度としての機能は十分に整備されていない制度であったことが分かる。

第3節 社会国家思想の台頭

3-1 自由主義から社会国家思想へ

20世紀初頭、イギリスにおいては、貧困に対する国家社会の在り方に対する考え方に大きな変化が現れる。つまり、貧困が自己責任ではなく社会問題であるとする考え方である。

その影響は、イギリスの伝統的な自由主義から社会的自由主義へのシフトとして政治や思想にも大きな影響を与えた。そして、自由競争市場を基盤とする経済的自由主義のもとで、貧困に対するセーフティネットの構築が求められるようになったのである。その例として1906年の学校給食法をはじめ、様々な社会立法が推進され成立²³した。

このような変化を促した原動力となった思想がフェビアン主義²⁴であった。フェビアン主義の起草者であるシドニー・ウェッブによると、「貧困の原因は個人にあるのではない。いかなる人も市民としての人格が認められ最低限の生活ができるだけの保障を与えるべきである」とする「ナショナル・ミニマム論」を提起したのである。

この提起は、後のベヴァリッジ報告でも採用され、第二次大戦後のイギリス社会国家思想における中心的理念となる。

3-2 戦争と経済不況が生んだ社会国家

第一次大戦後によって、アメリカを除く多くの先進国は、経済的に大きなダメージを受けることとなった。戦争による荒廃によって土地や資産を失った者や多くの失業者によって国内経済は不安定なものとなっていた。また、その後、訪れた世界恐慌によって追い打ちをかけられることとなる。

このような状況において、1921年、イギリスでは失業保険法が成立した。しかし、経済不況が大量の失業者を生み²⁵、失業保険による給付では賄えない状況にあった。そこで、より根本的な失業対策が講じられ、この問題の解決策としてケインズによる経済政策が注目

²¹ 健康保険法適用除外の事業所を対象とした。

²² 1931年に成立。これまでの貧弱な救貧対策とは対照的に、傷痍軍人に対する対策は強化された（恩給の増加、再就職支援、医療、訓練、名誉を表彰するための傷痍記章など）。

²³ 1907年学校保健法、1908年老齢年金法、1909年職業紹介法、1911年国民保険法（疾病、失業）。

²⁴ 英国における社会主義運動の主流をなす思想。19世紀末ころからフェビアン協会を中心に唱えられ、マルクス主義に反対し、資本主義の弊害を克服して漸進的に社会主義の実現を期した。1900年にイギリス労働党の前身労働委員会が結成され、1918年にフェビアン主義者であるウェッブ夫妻が起草した。

²⁵ 1930年代初めの失業率は20%を超えていた。

されることとなった。

このケインズによる経済政策は、後の社会国家構築における基礎理論となり、特にイギリスではその中心となる理論として経済政策に大きな影響を与えた。

一方、アメリカでは、この世界的な大不況に対してニューディール政策を採り経済復興への実践的な政策を実施した。

またドイツでは、オールド自由主義²⁶の社会的市場経済論と社会民主主義の社会国家論が組み合わさることで社会国家の基礎理論を形成し、スウェーデンでは、ケインズ学派にスウェーデン学派の経済学が組み合わさり、社会国家の基礎的な役割を果たした。

このように、戦争や世界恐慌によって疲弊した国家財政と国民生活の復興を実施するために、多くの国では社会国家の成立を目指し、そのために社会保障制度が成立したのである。

3-3 ニューディール政策

アメリカでは、世界恐慌が発生した 1929 年から 32 年にかけて、名目 GNP が 44%縮小、卸売物価は 40%下落、失業率 25%という激しいデフレに陥っていた。

こうした状況に対応するために、救済、復興、改革を目標としたニューディール政策が実施された。この政策の中心は、積極的な国家介入による経済活動の推進と産業統制の実施にある。また、農業生産の拡大および労働における組織化も促進された。

その例として、1933 年の農業調整法²⁷による農業生産物や価格の安定化、同年の全国産業復興法²⁸による大規模な公共事業計画などを積極的に行った。

そして、1935 年に社会保障法が成立し、連邦直営の老齢年金制度、州営の失業保険および公的扶助に対する連邦助成を実施した。また労使関係においては、ワグナー法²⁹による労働者の権利を保障、1935 年には持株会社法の成立および累進課税制度を強化した税制改革が行われた。

こうした政策は、公共投資や農産物価格の維持など需要回復を目的としたものであり、その効果によりアメリカの景気は回復へと向かう。しかし、こうした景気回復を要に再び均衡財政政策を採り始めたことで景気は低迷し、結果として景気回復は第二次大戦突入後からとなった³⁰。

ニューディール政策の注目できる点としては、世界的不況に対する経済復興政策として大きな成果を生んだだけではない。老齢年金などの社会保障制度の創設やワグナー法の

²⁶ 20 世紀ドイツで生まれた社会思想で自由主義思想のひとつ。オールド自由主義に基づいて社会的市場経済がつくられた。消費者主義の経済を主張することで再分配を支持し、カルテルやコンツェルンを否定している。

²⁷ 綿・小麦・トウモロコシ・たばこ・米の作付面積制限その他基本農・畜産物について生産調整。農民に対しては生産制限の補償を政府が行う。その財源として農産物第 1 次加工業者に加工税を課す。

²⁸ 企業間の不正競争を排除、労働者の団結権・団体交渉権を承認。労働時間の短縮、最低賃金制、連邦緊急公共事業局を設置した。

²⁹ 全国労働関係法ともいい、団結権、団体交渉権、御用組合・不当解雇・差別待遇などの不当労働行為の禁止を定めた。

³⁰ 1944 年の失業率は 1.2%まで減少した。

導入によって、経済政策による労働者保護を本格的に取り入れるなど、社会保障制度の進展があったことである。またケインズの政策を実践した点においても、戦後、様々な国に大きな影響を与えたことは事実である。

3-4 経済政策の中の社会保障－ケインズ経済学の影響－

1929年に発生した世界恐慌は、これまでの経済学の考え方に新たな展開を与える大きな分岐点となった。その中心にあったのがケインズ経済学であり、政府の積極的な経済活動への介入の必要性を解き、これまでの古典派経済学で考えられてきた理論とは異なる視点として注目された。

ケインズ経済学における有効需要の原理は、国家の積極的な市場介入によって、需要を創出することで景気回復を図ることであるが、その有効需要の創出に大きな役割を果たす制度として着目されたのが社会福祉政策であり、この政策を当時のイギリス労働党が積極的に導入したことで拡大を見せることとなった。

このように社会福祉政策が充実を見せる中、雇用安定化を図るために社会保険制度が整備され、労働者の所得保障制度の充実が図られた。これによって、経済政策の中に社会保障という枠組みが定着することとなる。

第4節 社会福祉国家の成立

4-1 ベヴァリッジ報告

ベヴァリッジ報告とは、1942年に国民健康保険制度における年金や健康保険、失業保険などの、いわゆる社会保障制度において、全ての国民がその対象となる統一した制度の創設を提唱した報告書である。またこの報告書は、第二次大戦後のイギリスにおける社会保障制度の中心的基盤となった。

イギリスでは、個人の自発性と自己責任を重視する自由主義を前提として、いわゆる自助努力による経済的自立を基礎におき、社会保障制度はそれを支える手段として認識されている。

公的年金、雇用保険、労災保険などの社会保険に関しては、普遍主義であると同時にナショナル・ミニマムの保障を目指し、社会保険料と給付額においても均一としている。また、各部門の保障を取り扱う社会保険事務所を設置し、行政による責任統一によって運営することとなっている。

また公的扶助については、貧困は個人の問題として消極的な施策³¹としていたが、貧困が個人のレベルでは解決できないことが社会的に共通認識となってきたことから、国家の責任における国民の平等な権利として扶助を行うという現代的な制度として進展していく。

第二次大戦後、イギリスは労働党政権のもとで、ケインズ経済学の積極的な導入により、

³¹ 懲罰的な性格。選別主義を基本とした。

社会福祉国家の建設を目指すことになる。また、北欧においても労働党（社会民主党）政権のもとで、社会福祉国家が実現されていくことになり、その代表国がスウェーデンである。

スウェーデンでは、1930年代から、不況と出生率の低下により社会保障における新たな制度改革の必要性が求められていた。第二次大戦後は、労働党（社会民主党）政権のもとで普遍主義的な社会保障を徹底し、最低生活保障ではなく平均的生活水準の保障を目指し、国民に高負担を求める一方で高賃金体制が構築³²されることになった。

この制度改革により、スウェーデンは高負担・高福祉の国として福祉国家の道を歩むことになるのである。

4-2 日本の社会保障制度

戦後のわが国における社会保障制度は、イギリス型に近い福祉国家とされ、1961年に国民皆保険・皆年金制度としてスタートした。

しかし、わが国が社会保障に対して本格的に取り組むようになったのは1970年代に入ってからであり、この頃になると、国際的な流れの中において社会保障制度は、かつての防貧対策から生活保障への機能として変革していた時期でもあった。社会保障制度に対する他国との意識の相違には、わが国がまだ比較的高い経済成長率を維持していたことが挙げられる。

こうした流れの中で、1970年代末から80年代にかけて、わが国は外需から内需中心の経済に転換するとともに、それまでの経済中心から国民生活の充実を中心とした国を目指し、その変革の中で福祉政策の充実が求められることとなった。

例えば、1973年は老人医療費無料化、高額医療費の償還制度、家族への給付割合が5割から7割に増加、年金の物価スライド制などの導入など様々な福祉政策が実施され、いわゆる福祉元年としてわが国の社会保障制度が充実した年である。

続く1980年代には、82年の老人保健法、85年の年金改正による基礎年金部分と報酬比例部分からなる二階建て年金制度の導入、そして89年の高齢化社会に対応するためのゴールドプラン制定³³が行われた。

4-3 経済成長の衰退と社会保障制度

わが国は1973年と79年の二度にわたり石油危機を経験し、それによって経済成長も減速していく。それまでの福祉政策にも陰りが見え、税収の減少によって福祉政策のための財源も減少していくこととなった。

さらに、先進諸国ではグローバル化の進展によって海外への資本移動による空洞化を防

³² 徹底した同一労働、同一賃金を目指す連帯賃金制度。

³³ 高齢者保健福祉推進10か年戦略のこと。市町村における在宅福祉対策の緊急実施や施設の緊急整備、特別養護老人ホーム、デイサービス、ショートステイ、ホームヘルパーなど。1994年には新ゴールドプランを制定し、急速に進む高齢化に対応した。

ぐために、社会保障費用を抑制する傾向が強まっていた。また、製造業からサービス産業への産業構造の変化が労働運動への衰退をもたらし、それとともに福祉政策の進展も後退を見ることになった。

例えばイギリスにおいては、1979 年のサッチャー政権による「ケインズ型福祉国家の抜本的改革」、アメリカのレーガン政権による「ケインズ主義福祉国家の解体」など、大きな政府から小さな政府への転換による減税や規制緩和、予算の削減など、大胆な政策が実施された。

また日本では、老人医療費無料化の廃止や被保険者本人の医療費負担を 10%にしたり、二階建て年金制度の導入によって、国庫負担を一階の基礎年金部分のみに限定し、二階の老齢厚生年金部分の支給開始年齢を引き上げたりすることなど、福祉政策の見直しが実施された。

このような福祉政策の改革によって、社会保障制度はその在り方が問われ始め、経済の発展に追従しながら、かつての防貧政策から生活保障政策へとその形を変え、新たな社会保障の理念と制度が必要な時代へと突入したのである。

第 5 節 新たな社会保障－社会経済の変化におけるわが国の社会保障制度－

5-1 社会経済の変化

1950 年に「社会保障制度に関する勧告」が出され、憲法第 25 条による生活の保障という理念を戦後の経済困窮の社会の中でどのように制度として具体化していくのか、ということが最大の課題とされた。

この勧告が提唱されるまで、当時の国民が社会保障制度に強い関心を持っていた訳ではない。しかし、これによって多くの国民が社会保障制度の具体的な形を知るところとなり、生きていくために必要な制度として徐々に浸透していくのである。

社会保障が重要な制度として浸透した要因には、第一に、経済が大きく変化したことである。1950 年当時、わが国は第二次大戦の敗北によって国民の生活も困窮状態にあり、政府は、このような状況を改善するために社会保障制度による国民生活の復興を目指した。そして、1950 年後半からの高度成長がそれを可能としたのである。

経済成長は、国民の所得水準の上昇と生活水準の引き上げをもたらした。それによって、社会保障制度の財源調達が可能となり、本格的な制度の実施へと繋がることになった。

しかし、1973 年の第一次石油危機を契機に高度成長の時代は終わりを告げ、低成長の時代へと突入する。1970 年代半ばから 1980 年代前半にかけて、スタグフレーションとそれに伴う財政危機が諸外国に蔓延し、特に先進諸国では「福祉国家に対する危機」が懸念され、そのため社会保障制度に対する抑制の動きも広まり、わが国においても制度の見直しが実施された。

この経済の変化は、社会保障制度にも大きな影響がある。つまり、産業や就業構造に変

化を与えるからである。様々な職業がある一方で、社会保障給付は公平性³⁴を維持する必要があり、そのためには産業や就業構造の変化によって制度自体が緩いではない。

つまり、所得再分配の公平性や高齢者の生活保障としての在り方にも考慮が必要となってくる。

第二に、人口構造の変化である。1950年代のわが国の総人口に占める65歳以上の割合は4.9%に過ぎなかった。しかし、1960年頃から先進国型に見られる少産少死社会となり、人口の少子高齢化が始まった。その後、平均寿命の伸びとともに出生率の大幅な低下により急速な高齢化が進み、1990年には高齢化率が12.1%まで上昇³⁵した。

こうした人口高齢化の要因には、経済の発展とともに公衆衛生の改善や医療保障の整備などによって、国民の生活水準や健康水準が上昇したことが挙げられる。

つまり、福祉政策の推進や社会保障制度の充実の結果ともいえる。しかし、こうした制度充実の反面、高齢化による年金、医療、福祉における社会保障費の負担の増加は大きな問題となってきたのである。

第三に、労働環境の変化である。戦後の社会経済の変化によって、国民の労働の在り方にも変化が生じた。それによって新たな問題が発生し、社会保障制度で対応すべき課題として多様性が必要となってきたのである。

例えば、退職後もまだ労働能力や意欲が高い高齢者に対しては、労働市場での活用が可能なため、公的年金の支給開始年齢の引き上げや、女性の社会への進出が増加し働く女性も増えたために、保育所や育児休業制度の必要性が高まるなどがある。

また、短時間労働や派遣労働などの雇用形態の多様化や労働市場の流動化も進んでおり、こうした労働環境の変化に対する社会保障制度の対応も課題の一つとなっている。

第四に、都市部への人口集中である。高度経済成長期以前においては、都市に住む人口は全体の4割未満であり、6割以上が農村部に住んでいた。しかし、高度経済成長期の急速な工業化に伴う人口移動によって、都市部への人口過密化と農村部の過疎化が進展した。

これによって伝統的な家族制度は解体し、高齢者の比率を高め、急速に社会保障制度の必要性が増したのである。

第五に、生活保障の多様化である。従来は、伝統的な家族扶養制度と社会保障が生活保障の中心的な役割を果たしていた。ところが、現在においては、国民の所得増加と生活水準の上昇によって、個人年金や企業年金などの私的年金や民間医療保険や介護保険制度など、公的な社会保障制度の機能と類似した私的保障制度が登場してきた。

これによって、老後の生活保障や医療・介護における保障にも多様性が生まれ、社会保障制度にも公的な部分と私的な部分との役割分担が必要となってきている。

³⁴ 公平性には2つの相反する考えがある。1つは所得再分配を行うべきではないとするリバタリアニズム、もう1つは所得再分配を行うべきとするリベラリズムである。本論における「公平性」とは、J. ロールズの正義の原理における第一原理である『基本的自由の平等性』と第二原理である『社会的・経済的な不平等は是正されるべきである』とする考えに基づくものである。つまり、社会的・経済的格差を是正するような所得再分配を意味する。

³⁵ 総務省『国勢調査』平成25年度版高齢社会白書より。

5-2 社会保障の基本理念—社会経済の進展に伴う理念の変化—

わが国の社会保障制度は、第二次大戦後の社会経済の変化とともに大きく進展していった。特に、1950 年の勧告において、社会経済構造の変化が及ぼす国民生活への影響を考慮した新たな生活・医療等への保障制度が必要となってきたことは明白である。そして、それとともに社会保障への理念も大きく変わってくることになる。

傷病、障がい、老齢、失業等で生活が不安定になるということは、国民生活だけではなく、国の発展に必要となる労働力の確保にも大きな影響があり、国の経済発展を阻害することに繋がるのである。

かつて、国民の生活や老後の保障といえば、家族や地域などの集団による連帯意識のもとに、相互扶助のシステムが自然に構築されていたことが特徴といえる。ところが、近代国家の成立における産業化の進展が大規模な失業や労災、事故などを引き起こし、これまでの家族等における相互扶助では対応しきれない状況となった。このため、国の責任による生活保障のシステムを構築せざるを得なくなったのである。

元々社会保障は、その始まりを貧困の予防と生活困窮者の救済としており、現在においてもその精神と意識は受け継がれている。しかし社会経済の発展に伴い、家族や地域の相互扶助では保障不可能な状況が生じ、社会保障制度の保障範囲の拡大を図る必要が出てきた。

例えば、年金制度においては、もともと高齢に伴う就労不可能な高齢者の貧困化予防のための制度から後に所得保障という形へ移行したものであり、社会福祉においても貧困者の救済という性格から国民の介護や保育などへの対応へと変化したものである。

つまり、産業構造の変化による社会経済の進展が社会保障制度の範囲の拡充を生んだのである。

このような変化が社会保障制度を貧困の防止と困窮者の救済といった理念から、今日のような国民全体の生活を保障するといった理念へと変化させる要因となったのである。

5-3 社会構造の更なる変化

理念の変化とともに、その対象も変化してきた。わが国においては、1961 年に国民皆保険・皆年金制度が成立して以来、国民の高齢化に伴う年金、医療をはじめとする社会保障の対象は、生活困窮者からすべての国民へと広まった。

そこには、制度に対する国民の認識と制度運営における国民の協力、つまり負担が必要であるということに対する理解も求められる。

社会保障は、将来の生活における所得や病気等に対する不安への保障であり、すべての国民がその不安を払拭することができるような制度でなければならない。しかし、急速に少子高齢化が進んでいるわが国においては、社会保障を支える側と受け取る側のバランスが既に崩壊している。

総人口に占める 65 歳以上の割合、つまり高齢化率は過去最高の 25.1%、それに対して、

15 歳から 64 歳までの生産年齢人口が総人口に占める割合は 62.1%となっており³⁶、年々その比率は減少している。推計では、2060 年には高齢化率が 39.9%に達し、2.5 人に 1 人が 65 歳以上となる試算³⁷もある。

今後高まるであろう、あらゆる生活や病気等に対する社会保障制度のニーズに対し、国や地方公共団体には、早急に制度の再構築が求められる。しかし一方で、国民もあらゆる将来の生活への不安を国や地方公共団体にのみ頼るのではなく、自助努力という生活の責任を自らが負うことも必要となってくる。

また社会保障制度が、経済政策としての所得再分配機能も果たしており、私たち国民の生活保障だけではなく、経済活動を支える制度でもあることを忘れてはならない。

5-4 わが国の社会保障の概念

わが国における社会保障制度は、もともと家族や地域における相互扶助という形から始まり、社会経済の発展に伴い相互扶助に限界が来たことから、国や地方公共団体などの公的機関の介入の必要性によって設立した制度である。そのため、家族や地域社会による扶助制度が存在していた頃に明確な定義が存在していたとはいえない。

しかし、時代の変化とともに、その機能や役割が明確化し、概念と呼ばれるものが形を呈してきたことは事実である。

わが国における社会保障の概念の基となっているのは憲法第 25 条である。そして、その概念を明示したものが、社会保障制度審議会による 1950 年の「社会保障制度に関する勧告」であった。

この勧告によれば、「社会保障制度とは疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである」³⁸としている。

つまり、社会保障制度は国民の生活を現在から将来にかけて保障する制度であること、国や地方公共団体がその責任の上で行わなければならない公的保障制度であること、の二つを兼ね備えた制度でなくてはならないということである。

第 6 節 将来の社会保障制度の在り方

6-1 国民のニーズへの対応

将来の社会保障制度は、今後、社会や国民生活の変化とともにそのニーズも変化していくことが予測される。特に、高齢化社会の進展による年金や介護、そして医療に対するニ

³⁶ 総務省「人口推計」2013 年 10 月 1 日現在。

³⁷ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」より。

³⁸ 社会保障制度審議会（1950）、総理府社会保障制度審議会事務局監修（1980）、p. 253。

ーズは、増大の一途を辿るであろう。

このようなニーズの高まりを支えていくための人的、物的、財政的な資源を、どのように確保し利用していくのが、今後の大きな課題となる。

そこで、以上の課題を解決するために急速な対応が必要となる重要な問題点として、以下のものが考えられる。

第一に、急速な人口構造の変化である。上述したように、現在、わが国の総人口に占める 65 歳以上人口の割合（高齢化率）は前年の 24.1%から 25.1%へ増加、一方 15 歳から 64 歳の生産年齢人口は前年の 62.1%からと 60.8%減少しており、将来もこの傾向は続くものと予測されている。つまり、4 人に 1 人が高齢者であり、社会保障を受ける者の増加とそれを支える者の減少を意味する。支える者の負担が急速に増加するのである。

急速な負担を軽減する手段の一つとして出生率を増加させることがあるが、わが国の出生率は決して高くはなく、2013 年の統計によれば、合計特殊出生率は 1.43 と 2005 年の 1.26³⁹と比較すると微増傾向にある。しかし欧米諸国と比較すると、なお低水準に留まっている。

低出生率の要因としては、女性の社会進出と非正規雇用労働者の増加が考えられる。これによって、婚姻年齢の上昇または安定収入が見込めないため、家庭を持つことができない独身者の増加といったことが考えられる。

このような問題を解決するためには、女性が安心して働きながら子供を産める環境づくりと雇用環境の改善が必要である。例えば、これから子供を産もうとする若者に対する福利厚生の実施や教育支援といったことが考えられる。

第二に、就労体系の変化である。現在の状況が続けば、確実に労働者人口は減少する。一方で、このような予測があるにも関わらず、労働環境はそれに対応することなく現在に至っている。例えば、高齢者雇用問題や労働時間の短縮などである。

今後、増加する高齢者を雇用する環境整備の遅れは、わが国の経済においても大きな損失と考えなければならない。生産年齢人口の減少による労働力不足の解消策の一つとして、元気な高齢者の雇用は、高齢者自身の生きがいや収入の増加にもつながり、また、わが国の財源収入にもなる。つまり、それは社会保障財源の一部として活用できることになる。

第三に、国民生活と経済状況の変化への対応である。社会保障の役割が拡大するとともに社会保障費の増加が必至である一方で、将来においても安定的な財源確保や制度自体の持続可能性について明確な対応策が講じられていない。財源や制度上の問題を後回しにして、その場凌ぎの政策では、いずれ制度の崩壊を招く。新たな財源確保と制度の持続可能性を高める必要がある。

将来にわたり、国民と社会保障制度の関わり合いは、益々深く大きなものとなる。国民が安心して暮らせるような制度づくりを政府は国民と一緒に考えていくことが求められている。

³⁹ 厚生労働省『人口動態統計』。

6-2 社会保障制度に求められるもの

今後の少子高齢化社会において、社会保障制度に対する国民のニーズと信頼性は、益々高まることになる。それに応えるためには、制度自体が持つ性格をしっかりと国民に示す必要がある。

第一に、公平性である。本来、社会保障制度は制度間、性別、職業、そして地域などによって格差が生じてはならない。しかし、現在の制度を見る限り様々な格差が生じている。

例えば、制度間格差である。国民年金加入者と厚生年金加入者とは、将来の年金受給額に格差が生じている。また、保険料が払えず無年金になり、老後の所得保障が得られない高齢者も存在している。これでは、社会保障制度の本来の目的を果たしていないことになる。

第二に、対応性である。上述したように、今後社会保障に対する国民のニーズは高度化し、かつ多様化するものといえる。このような複雑なニーズに対応できる制度でなければ、国民の理解は得られない。また、負担と給付に対するコンセンサスを得ることもできない。限られた財源を国民のニーズに合った形で如何に効果的に配分するのかなど、その柔軟な対応性が必要となる。

第三に、統一性である。社会保障の歴史は、経済の発展とともに、その時々々のニーズに合った形で制度化したものもある。そのために同じ制度であるにも関わらず、職業や地域等で格差があることは、制度の安定性にも大きな影響をもたらす。例えば、公的年金と私的年金の保険料や給付額における調整や公的年金と高齢者の雇用政策との調整などである。

制度間を越えた総合的な視点は、今後の制度の持続可能性を高めるために不可欠といえる。

6-3 理念を越えた保障－公的保障と私的保障－

将来の社会保障を考えるためには、これまで見てきた理念や概念を越えて、新たな考えのもとで制度を再構築していくことが求められる。その考えの中心となるのが、政府と国民自身の社会保障に対する責任の在り方である。

国や地方公共団体は、国民生活の安定にどこまで責任と保障を負うべきなのであろうか。公的年金をはじめとして、医療や福祉の分野においても公的な責任と私的な責任は常に対比される。さらに、少子高齢化が益々進展すると責任の在り方も大きく変わってくる。特に、財源問題による給付の制限は、どこまでを公的保障とし、どこまでを私的保障とするのか、その線引きは大きな課題といえる。

生活の安定を図るためには、公的な保障範囲と私的な保障範囲が、各々どの程度必要なのかを上手く調整することが必要である。しかし、現代社会においては、個人や家族だけでは負担しきれない部分が増加しており、将来の少子高齢化社会においては、さらに負担が増加することは明白である。国、地方公共団体、家族、地域、そして企業の役割分担が重要となってくる。

かつて、社会保障の水準は、憲法の定める最低生活の保障と考えられていた。しかし、時代の変化や国民生活の向上に伴い、個人による生活水準の格差が生じるようになった。つまり、個々の生活の水準が異なり、それによって個人の保障ニーズにも差が生じてきたのである。

この複雑かつ高度化した生活水準を個人に合わせて国や地方公共団体が各々保障していくことは不可能である。しかし、国民生活を保障する最低限の保障は求められなければならない。

社会保障制度における公的な保障や責任は、負担と給付のバランス、サービスの質や向上の確保など、様々な側面から検討することが必要である。特に、負担と給付のバランスは、将来の社会保障制度の持続性に関わる重要な課題である。

またこの問題については、企業の負担も考慮することが求められる。実際に、公的年金の保険料の半分は企業が負担しており、負担の増減によって企業活動にも影響が出るからである。

6-4 適切な保障を目指して

複雑化した現代社会において、個人や家族だけでは負担しきれない様々な保障は、公的責任において国や地方公共団体が保障を行うことが適切である。しかし、公的な保障だけでは、国民生活の全てを保障することは不可能である。上述したように、個人によって生活水準には違いが存在するからである。

よって、将来の個人の生活については、国民自身がその責任を負うことが適切である。そして、個人では負えない部分の保障については、国などの公的部門が責任を持って保障をする。

個人で負うことができる部分については個人の費用で賄うことになるが、公的部門が保障する部分についての財源は税金を活用する。この点については、我々国民も十分な理解が必要である。将来の少子高齢化社会では、国民負担は年々増加することが予測される。自らの生活保障を確保するためには、相応の負担増加もやむを得ないことを理解することが求められる。

第7節 救貧税から直接税による福祉目的税へ

7-1 経済発展と保障制度

当初の社会保障制度は、16世紀のイングランドにその起源を持つとされる。当初の制度は、教区を単位とし、その財源に救貧税という税を徴収して運営されていた。

その後、産業の発達とともに農村部から都市部への人口の流出が起こり、都市部には多くの貧困層が生まれることとなった。

こうした経済の発展に伴い、これまでの地域を単位とした政策では、貧困層を救済する

ことには限界があり、救済法の在り方が地域から国へと大きく変化する必要性を生んだのである。

大きな転換期となったのは、イギリスの産業革命である。これまでの救貧法においては、富裕層や権力者による貧民の救済は当然のことであると考えられてきた。しかし、貧困が社会的問題となってきた頃から福祉に対する国民の考え方に変化が現れる。

当時のイギリスにおける社会的自由主義の風潮は、当時の長時間労働や低賃金、不安定就労や疾病、加齢による就労困難に対する保障制度の創設を促すこととなった。これによって 1908 年に無拠出老齢年金制度がスタートする。

その後 20 世紀に入り、自由党政権による社会福祉国家の構築が目標とされるが、その根幹となったのがイギリス新古典派経済学であり、マーシャルやピグーによる社会的厚生の実現であった。労働者の厚生の向上が社会的安定をもたらすとの考えが、その後のケインズ政策の目標である社会福祉国家の経済システム構築へと繋がるのである。

このように、当初、貧困層を救済するという目的から生まれた救貧法は、経済や産業の発展とともにその形を変えてきた。しかし、このような発展が社会生活を豊かにする一方で多くの貧困を生み、これまでの救済策では貧困層の生活を保障することはできない状況が社会的な問題に発展することで、国による保障制度が創設されたと見ることができる。つまり、経済の発展が社会保障制度を生んだ要因といえる。

このような歴史の流れから分かるように、経済の発展が労働者を含む国民の生活に対して、より高品質な保障を必要とするようになることが考えられる。更に複雑化している現代の国民生活において、保障の中心的な役割を担う社会保障制度の重要性は、これからもその役割を拡大していくことは明確である。

7-2 福祉国家の成立と複雑化する保障制度

1942 年、国民健康保険制度等をはじめとする社会保障制度について、年金や医療、失業に対して全国民を対象とするような統一制度の必要性を唱えたベヴァリッジ報告が提出された。これは、第二次大戦後のイギリス社会保障制度の基盤となった報告書であり、他国にも大きな影響を与えた。

イギリスでは、社会保障制度に対する考え方を個人の自発性と自己責任を重視する自由主義を前提としている。つまり、自助努力による経済的自立を目指し、公的な保障制度はそれを支える手段とする考え方である。

普遍主義を中心とした均一的な負担と給付、公的扶助という考え方は、後にケインズ左派といわれる経済思想と結び付くことで社会福祉国家の実現へと繋がっていく。

第二次大戦後、日本における社会保障は、イギリス型に近い福祉国家を目指すことになる。1961 年の国民皆保険・皆年金制度にはじまる日本の社会保障制度は、当初、国民の関心は低く、重要視されるようになったのは 1970 年代の高度経済成長が終わり、防貧的な性格を持つ制度としての機能を前提とした時代からである。

経済大国から生活大国への変遷が謳われた 1970 年代末から 80 年代にかけて、福祉政策の充実が追求されるようになり、例えば老人医療費無料化や年金の物価スライド制の導入などが行われた。また 1985 年の年金改正による基礎年金の創設、89 年には高齢化社会に対応するためのゴールドプランの制定など、将来の少子高齢化社会に向けた様々な政策が作り出された。

しかし、日本の社会保障制度には制度設計自体に大きな問題があった。第一に、恒久的な経済成長を前提としていること、第二に、職業等によって、保障される制度がばらばらで整合性がないために格差が生じていることである。

第一の点については、日本の社会保障制度が創設されたのが高度経済成長期であり、まだ国民の関心が薄く、現在のような急速な少子高齢化についても深く危惧していなかったことが要因といえる。

つまり、当時の人口構造はまだ生産人口の増加があった時であり、経済成長も著しい時代であったことで、社会保障制度の本質を設計の中に組み込まなかったために、その後の経済成長の低下とともに制度の脆弱な部分が表に出てきたのである。

第二の点については、日本の社会保障制度は職業や雇用状況によって、加入できる保障制度が異なる。これは、負担と給付にも影響を与え財源問題に繋がる。特に、年金制度においては、無年金や保険料未納、制度未加入問題の要因と考えられる。

つまり、職業や雇用状況において、保険料の負担や給付額に格差が生じることで安定した財源の確保が不可能となり、制度の持続可能性を崩壊させることになる。また、無年金者増加による生活保護費の増加も考えられる。

日本の社会保障制度もイギリスなどの諸外国同様、経済発展や産業の変化によって、いわば、その場の状況に応じて制度化されたものであることは否めない。このような形で作られた制度では、今後、さらに広範囲かつ複雑になる国民生活をカバーすることは不可能である。

7-3 貧困と社会保障

20 世紀初頭のイギリスで広まった社会的自由主義の思想は、上述した通り、その後のイギリスをはじめとする諸外国の社会保障制度に大きな影響を与えた。この思想の中には、貧困に対する国家の在り方が唱えられている。その内容は、貧困は自己責任ではなく社会的問題と捉え、経済的自由主義とは自由競争市場の根本を維持し、貧困を緩和するセーフティネットとしての役割が必要であるということを認めるものとしている。

社会的自由主義やフェビアン主義において、貧困が自己責任ではないとする考え方は、産業革命や経済発展によって、貧困が個人や地域では解決できない社会的問題にまで拡大したことからも理解できる。

そして、ここで注目すべきは「最低限の生活ができるだけの保障を与えるべきである⁴⁰⁾」

⁴⁰⁾ ウェブ夫妻が提唱した「ナショナル・ミニマム」の原則。この原則は、後にベヴァリッジ報告へと受け継がれてい

という点である。この最低限の生活を保障するためには、公的財源、つまり租税による財源確保と一律の給付が必要となる。

このような国民生活の保障制度には、国家による責任と安定財源が必要不可欠なのである。

7-4 制度の持続可能性－租税負担による公平性－

今後の少子高齢化社会において社会保障制度の役割は、人々の生活の複雑さと向上によって、ますます増加拡大することは明確である。少子高齢化と相まって、さらに変化が考えられるのは、就業構造の変化と人口構造の変化である。

少子高齢化による生産人口の減少と高齢人口の増加がこれらの問題を引き起こし、負担の増加と給付の減少を生じさせるのである。特に、多くの高齢者が老後の所得保障として依存しているのが年金であるが、現在の賦課方式では、いずれ制度の崩壊が訪れることは明らかである。

これに対応するため、現在、社会保障の財源として消費税が注目されている。しかし、消費税を財源とした場合、所得に関係なく国民すべてに同様の負担がかかるため、低所得者にとっては大きな負担となる課税の逆進性の問題が発生すると同時に、年金受給者である高齢者にも消費税による負担がかかってしまうことになる。

社会保障は公平性が維持されなければならない。しかし、逆進性の問題が発生した時点で公平性は失われ、社会保障制度本来の機能が失われてしまう。所得再分配としての機能を最大限に活かすためには、負担の時点での公平性が必要である。

この負担に対する公平性を保つためには、応能負担の性格をもつ直接税での財源確保が有効である。そして、その財源の活用を福祉目的に限定することで、負担に対する国民の理解も得やすくする。

つまり、公平性と安定財源の確保が可能となることから課税の逆進性もなくなり、制度の持続可能性も高めることができる。

現在の社会保障制度は、当初の防貧としての機能から所得保障や生活保障といった、より広範な保障が必要とされている。救貧法において制度の維持機能を効果的に発揮するために、その財源として税が活用されていたことから分かるように、多くの貧困層を救済するためには、税を利用することが最も有効な手段であると考えられる。

また、貧困救済や防貧のための租税であることを明確に示すことで、多くの国民からコンセンサスを得ることができたのではないかな。

これらのことから、直接税によって財源を確保することは負担の公平性を保ち、徴収された税の使用目的を明確にすることによって、租税に対する国民の抵抗感や不信感を軽減することに繋がるのである。

つまり、「直接税による福祉目的税」を導入することによって、将来の少子高齢化社会に

くことになる。

おける社会保障制度の財源確保に大きな効力を発揮するのである。

－第1章 まとめ－

現在の社会保障制度の形となるまでの過程を社会保障の概念という観点から見てきた。社会保障制度は、元々貧民救済のための制度であり、教会や修道院等が行っていた。その後、産業の発展とともに農民の都市部への人口流出による失業者の増加によって、行政による労働者を中心とした救貧制度として発足することとなった。

また、当時としては画期的ともいえる税（救貧税）による財源という形を採っていたことから、現在の所得再分配にあたるシステムが、当時の社会保障制度においても機能していたことが分かる。

しかし、産業や経済の発展とともに保障範囲も拡大し、創設当初の概念とシステムでは、労働者をはじめとする国民の生活を保障することはできなくなっていった。そしてわが国を含め、諸外国でも同様の変遷を辿って来た。

現在の国民生活は複雑化し、また先進諸国においては少子高齢化による人口構造の変化、就業構造の変化によって、社会保障制度のシステム自体が持続可能性を失いつつある。この持続可能性の問題を左右するのは財源問題である。

人口構造や産業構造に大きな変化がなかった時代においては、救貧施策も富める者が貧しい者を救済するというシステムでも対応可能であった。しかし、これらの構造に変化が生じはじめると、より大きな行使権者と財源の確保が必要となった。

また、貧困が自己責任によるものではないとする考えや風潮が広まり、企業や政府による労働者を中心とした国民への保障責任へと転換していく。

社会保障は、諸外国と同様、日本においても家族や地域における相互扶助から、保障範囲の複雑化と拡大によって、国や地方公共団体による公的保障制度へと発展してきた。

産業、経済の発展に伴い国民生活が向上していくほど、保障する範囲が広がりを見せることは当然であり、個人では保障できない部分も多くなる。高齢によって就労が困難となった者は、老後の生活を年金、介護、医療をはじめとする社会保障制度に依存する。特に、就労困難となった高齢者がその所得保障として年金に依存する割合は高い。

国民の生活向上とともに、そのニーズも高まって来る。そのニーズに対応できるための保障制度を構築するためには、より多くの財源と将来への保障が確保されなければならない。過去の社会保障制度のような経済状況の後追いをし、その場凌ぎの制度では対応できないのである。

救貧法においてもその財源を税とした点から分かるように、より多くの国民を救済するためには、国や地方公共団体が責任者となり、強制的な徴税方式によって多くの財源を徴収し、それを活用する方が効率的なのである。つまり、より大きな財源とそれを運営する強制力を持った組織体でなければ、国民全体が広範で複雑化した保障を享受することはできないのである。

また、公的な制度として構築する以上、公平性と目的の明確性が必要となる。公平性に

は、現代社会における格差を是正する効果、目的の明確性には国民全体の意識の合意を得る効果がある。これら二つを制度の中に組み込むことで、財源の負担者である国民に対して容認された制度となることができる。それによって、制度の持続可能が向上し、人口構造や産業構造の変化においても普遍的な制度として構築されるのである。

現在の税制において、税負担の公平性を確保できる徴税システムとして、所得がある者すべてから確実に徴税可能な直接税における累進課税がある。これは、個人の所得に応じて税負担が異なることで、特に低所得者にとっては、逆進性の問題が発生しない点で大きなメリットがある。

但し、累進課税は所得の増加に対して税額が増加するため、限界税率が増加をしていく。限界税率が高すぎると、逆に徴税に対し国民が抵抗を感じることになる。つまり、ある程度の税率を超えると労働意欲が削がれ、税収が減少する可能性がある。よって、どの所得階層にどの程度の税率をかけるかは今後の課題といえる。

また、目的の明確化は、曖昧な徴税制度に対する税負担者の不信や不満を解消することができ、これによって、租税に対する抵抗感が薄れ、財源の安定化を図ることが可能となる。

以上のことから、安定した財源確保のための徴税システムとして、公平性と強制力をもつ直接税と、明確な用途をもつ税としての目的税の性格を兼ね備えた、いわゆる「直接税による福祉目的税」を財源とした社会保障制度の構築が、これからの少子高齢化社会における生活保障には必要なのである。

第2章 公的年金制度の構造と財源

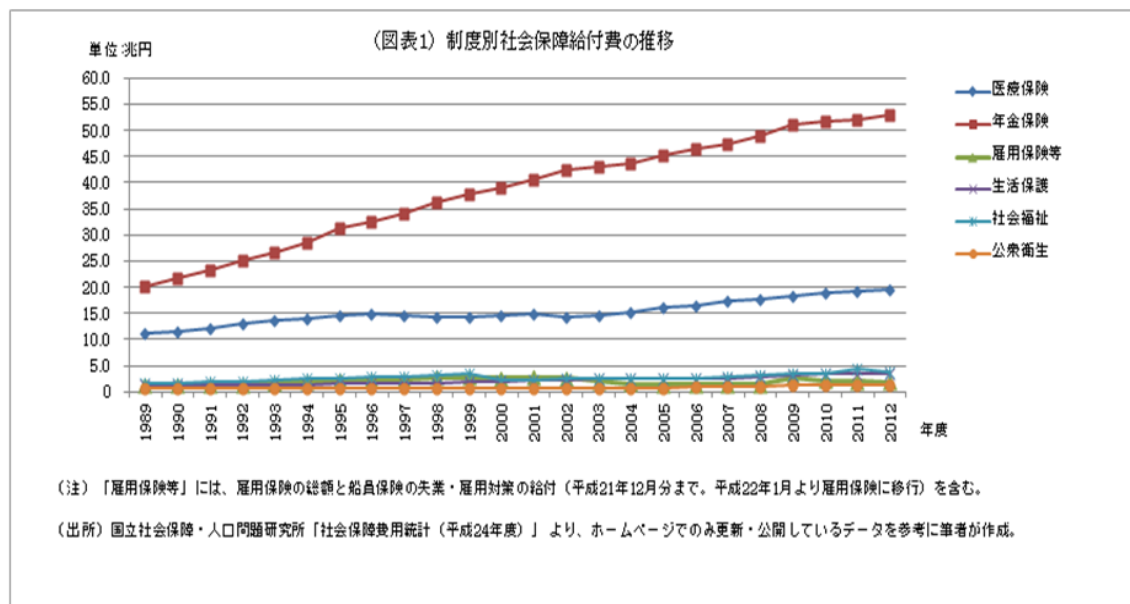
前章では経済発展とともに変化し、現在に至るまでの社会保障制度を見てきた。この章では、さらに現在の社会保障制度の内容について、わが国を含めた先進諸国の制度を比較しながら、その問題点について考察していく。

第1節 社会保障財政の現状

1-1 社会保障給付

一般に、広義の社会保障は「社会保険」「社会福祉」「公的扶助」「公衆衛生」の4つから成るといわれている。「社会保険」とは、具体的には医療保険、介護保険、年金保険、雇用保険が該当し、「社会福祉」には児童福祉、障害者福祉、老人福祉、「公的扶助」については生活保護がこれにあたる。

これら社会保障に対する公的な支出の推移を見てみると「年金保険」と「医療保険」の規模が大きく、特に「年金保険」については、1990年代後半からかなりの伸びを示している（図表1）。2012年には、年金給付が約52兆円、医療給付が約20兆円、社会福祉が約3.9兆円、生活保護等が約3.6兆円、全体で約83兆円が社会保障費として給付されている。その9割近くが年金と医療が占めている。



1-2 社会保障の財源

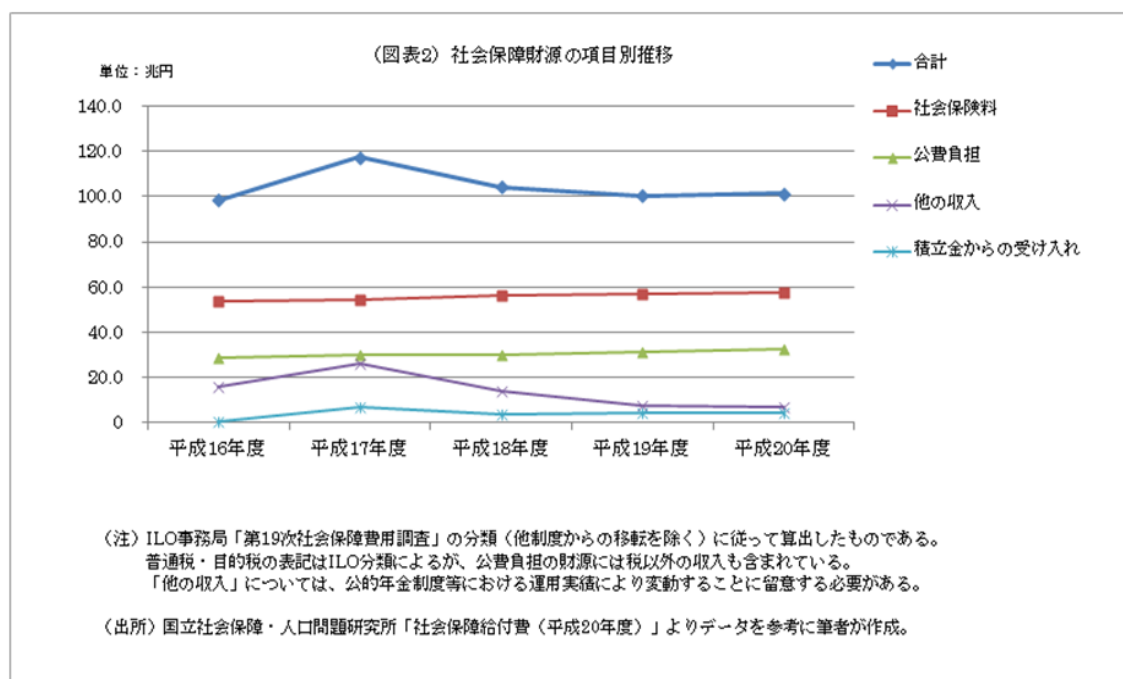
社会保障給付費を政府はどのような財源で賄っているのでしょうか。「社会保険」については、基本となる財源は「保険料」収入である。保険料の負担は、被保険者である加入者が負担する。ただし、厚生年金や組合健保雇用保険などの雇用者を対象とする社会保険

の場合は、加入者と雇用者の両方で折半して負担している。

保険料収入以外にも、国から「国庫負担」、地方自治体から「地方負担」の資金を受けている。「国庫負担」「地方負担」をあわせて「公費」としているが、さらに他の収入として「資産収入」も財源としてつぎ込まれている。

これは、年金などの積立金を運用して得られた収入である。また、「福祉」「生活保護」「公衆衛生」については、保険料はないが公費と資産収入などを財源として支出が賄われている。

社会保障収入全体について財源別に推移を見てみると、財源の約半分は保険料からの収入によって賄われており、残りを公費と他の収入と積立金とで賄われていることが分かる（図表2）。



ここで注目される点は、保険料収入は平成18年度からほとんど横ばいの状況であるにもかかわらず、公費負担部分が徐々に増加している点である。つまり、今後も公費負担は増加することが予測される。

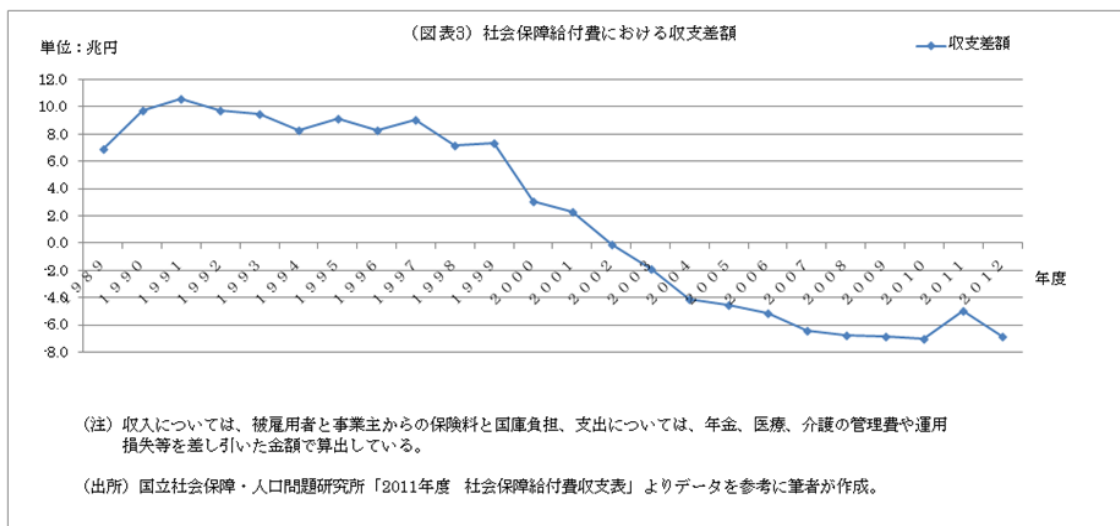
また「国庫負担」の財源は税金が基本ではあるが、税金だけでは足りないため、国債の発行、すなわち借金をしているのが実態である。つまり、公費負担とはいえ、そこには税財源だけでなく借金も入っているのである。

1-3 社会保険財政の現状

ここで社会保障のなかでも規模の大きい社会保険における3本柱である「年金」「医療」「介護」の部分だけに焦点を絞って、拠出（保険料負担）と公費負担の合計で給付額をどれだけ賄えているかを見てみると、2002年頃までは拠出（保険料負担）と国庫負担の合計で

給付額を賄っていた（図表3）。

しかし、2002年以降は国庫負担を足しても給付に追いつけていない。つまり、その不足部分は「他の収入」などの財源で賄っていたというのが実態である。また、収入と支出の差額はその年度以降マイナスとなっており、その差はますます広がる傾向にあることから、社会保障費は、もはや保険料収入と国庫負担だけでは到底財源を安定化させることはできないのである。



今後ますます少子高齢化が進展する中で、充実した社会保障制度を維持し続けるためには、安定した財源の確保と制度の持続可能性を高めるためのシステムを早急に構築することが必要なのである。

第2節 年金制度の財源について－税方式と財源－

2-1 国民年金（基礎年金）改革

国民年金（基礎年金）の被保険者は農業や自営業就業者が中心ということもあり、未加入者や保険料未納者、そして財源確保と多くの問題を抱えている。国民年金（基礎年金）は、法律적으로는強制加入制となっているが、実質的に厚生年金のような源泉徴収による強制力がない。

現行におけるわが国の保険料徴収システムには問題点があり、国民年金（基礎年金）においても、他の先進主要国と比較して明らかに非効率的で不平等である。このような問題を放置すれば、いずれ制度の崩壊をもたらすことは明確である。

先進主要国の中で、基礎年金制度を持つ国は北欧諸国のデンマークやフィンランド、イギリス、オランダ、カナダ、オーストラリアやニュージーランドといった国を含めて約10ヶ国程度である⁴¹。

イギリスやオランダはわが国と同様、社会保険方式を採用しているが、大きく異なる点は保険料が所得に応じて徴収されているということである。わが国の国民年金加入者（第1号被保険

⁴¹ 渋谷 博史・井村 進哉・中浜 隆編著, 1997年『日米の福祉国家システム－年金・医療・住宅・地域－』p. 130。

者)は、低所得者が多いにもかかわらず一律定額の保険料を課されている。このまま定額制を継続した場合、将来の少子高齢化によって保険料が増額された時、高額な保険料を支払うことができないことで将来年金をもらえない人々、つまり無年金者が増加する可能性が高くなる。

この問題を解決するためには、1つには保険料を所得に応じて徴収し、個人の能力に応じた負担をさせることである。もう1つの解決策として、国民年金(基礎年金)の財源を保険料から税によって賄う方法である。基礎年金部分を税方式によって賄っている国の財源を見てみると、例えば、一般税収から保険料を賄っている場合と福祉目的税といった特定の項目を設けて保険料の財源としている場合もある。

税による保険料徴収システムを採用することで、次のようなメリットがある。第一に、徴収にかかわる事務費用の節約である。国民年金(基礎年金)加入者は、現在個人に送付される徴収用紙によって保険料を支払うシステムになっているが、それに係る事務費用の削減が可能となる。また、保険料を支払わない被保険者に対しては実際に個人訪問し保険料徴収を行っているが、このような無駄な人件費を削減できる。

第二に、基礎年金は最低限の生活を保障するというコンセプトに従えば、国民年金(基礎年金)の財源を税によって賄うことで報酬比例部分との関係を明確にすることができる。最低限の生活を国が保障し、あとは自助努力で老後の生活を送るという考え方は、国民の同意を得やすい。

そして第三に、税方式は消費税と同様、個人単位に近いものである。つまり消費税は定率制であるから現役世代にだけ負担をさせるのではなく、高齢世代にも負担をしてもらうことが可能となる⁴²。これによって負担と給付のバランスがより明確になる。

その他、自営業の配偶者は保険料を徴収されているのにサラリーマンの配偶者は免除されている点や低所得者であるために保険料を免除されても満額年金給付額の3分の1しか受け取ることができないといった問題を解決できる。

しかし、消費税を財源とした場合、現役世代から高齢世代まで定率に負担がかかることにより「課税の逆進性」が生じる点は大きな問題である。特に、高齢で低所得者(年金受給者)にとっては負担が大きい。

急速な少子高齢化に備え、保険料の急激な上昇を抑制するために、2004年度に国民年金(基礎年金)の国庫負担率が現在の3分の1から2分の1に引き上げられた。しかし、これだけでは、将来の国民年金(基礎年金)制度が直面する根本的な問題に対して何ら解決には至らない。

また、年金の財政方式に積立方式と(修正)賦課方式があるが、この財政方式にも問題点がある。積立方式は、年金加入者が拠出した保険料を積み立て、その積立金を運用しながら、老後に積立金と運用収入を年金として受け取る、いわゆる世代内再分配である。

⁴² 八代 尚宏, 1999年『少子・高齢化の経済学—市場重視の構造改革』東洋経済新聞社, p. 92.

そのメリットとして、世代間の負担と給付の比率が安定的であることがあげられる。逆に、デメリットとしては物価や賃金の上昇率に見合った実質給付水準の維持が難しいことが挙げられる。

一方、賦課方式は、年金給付額を現役世代の保険料と税によって賄う方式で、いわゆる世代間再分配である。メリットとしては物価や賃金の上昇率に見合った実質給付水準の維持が可能であるが、その反面、生産性の上昇と人口増加率に依存するため、経済成長率に影響される。よって、世代間の負担と給付の比率に大きな影響を与える。

賦課方式は、わが国をはじめ、ほとんどの国が採用している財源方式である。そこで、現行の賦課方式における負担と給付の関係を厚生年金制度の場合について考えてみる。

現役世代の被保険者数を L_p 、1 人あたり平均賃金を W 、保険料率を I_r 、高齢者の年金受給人口を S_p 、1 人あたり平均年金給付額を A 、年金給付にかかる税収額を A_t とし、年金税収額は全て給付財源に繰り入れることとする。

賦課方式では、毎年度の財源総額と給付総額が等しくなるので、

$$W \cdot L_p \cdot I_r + A_t = A \cdot S_p$$

ここから保険料率を求めると、

$$I_r = (A \cdot S_p - A_t) / W \cdot L_p$$

となる。

従って、現行の賦課方式を維持し保険料率、つまり被保険者の負担を軽減するためには給付水準 (A) の引き下げ、受給人口 (S_p) の削減、年金税収額 (A_t) の引き上げが必要となる。受給人口の削減は、支給開始年齢の段階的引き上げによって解決できる。しかし、給付水準の引き下げや年金税収の引き上げとなると問題は税制にまで及ぶ。

現在、老齢年金受給者には特別控除制度が設けられており、年金はそのほとんどが非課税に近い状態である。つまり、現行のままでは年金税収額の引き上げは考えられないということになる。

少子高齢化社会においては、年金受給者率の上昇は避けられない。よって、賦課方式による年金制度を維持するならば、保険料の増加または年金給付額の削減は必至であり、これは、現役世代、高齢世代を問わず生活への大きな負担となる。つまり、賦課方式による年金制度の維持には限界が来ているのである。

もし、賦課方式を使用したままで年金制度における負担と給付のバランスを図ろうとするなら、現役世代だけではなく、高齢世代にも負担を課した制度改革が必要となる。

例えば、年金受給者にも応能負担による課税によって、現役世代への負担を軽減できる。また、年金課税制度を改正することで受給者間の税負担の公平が図られ、それによって実質給付水準の引き下げも可能となる。

先進諸国の場合、年金保険の財政方式に賦課方式を採用している国がほとんどである。しかし少子高齢化が進展するにつれ、賦課方式による現役世代と高齢世代との負担と給付のバランスを維持していくことは、益々困難な状況になっていく。現状のままで賦課方式を継続すれば、

後世代ほど負担と給付の比率が低下し、年金制度における世代間不平等は益々深刻化していく。

また現役世代の負担がこのまま上昇し続けると、いずれ負担能力に限界が生じ保険料を拠出できない人々が増加することで、年金制度自体が崩壊してしまう危険性が高くなる。特に国民年金（基礎年金）における被保険者は、厚生年金被保険者と違い低所得者層が多いことが特徴の1つである。

よって、保険料が上昇すれば国民年金加入者（第1号被保険者）は、保険料未納により将来基礎年金を受け取ることができないといった状況が生じる。また高額な保険料のために、初めから国民年金（基礎年金）に加入しない者が増加することも考えられる。

以上のような問題に対処可能な解決策として、財源制度の改革、つまり新たな財源として直接税による福祉目的税による財源確保と最低保障年金の創設を提言する。

これによって、より公平な負担が可能となり、徴収された財源は社会保障にのみ使用することを制度の中に組み込むことで、国民からのコンセンサスも得やすくなり、公的年金制度への不信や不安感を解消できる。

2-2 諸外国における公的年金制度

(1) 社会保険方式

公的年金制度は多くの国で実施されており、将来の少子・高齢化に向けた改革も行われている。これらの国々で実際に行われている年金制度を比較することは、将来の日本の公的年金制度改革に必要なものを示唆してくれるものと思われる。そこで、ここではいくつかの国の年金制度を取り上げ、その特徴を見ていく。

わが国と同じく基礎年金制度を持つ国は約10ヶ国程度あり、その中の多くは基礎年金の財源に税を投入しており、条件として所得制限を付加している国もある。そして、それらの国の中で、わが国と同様に社会保険方式で運営している国は、イギリス、オランダといった国があげられる。またオランダ、オーストラリア、アイスランド、ニュージーランドといった国々では、定額年金のみで所得比例部分がない年金制度となっている。

安定した給付を実現していくためには、確実な財源の確保が必要である。わが国においては、財源を被保険者からの保険料で賄う社会保険方式を採っている。しかし、国民年金（基礎年金）の保険料は一律定額であり、社会保険方式で運営していく場合、少子高齢化による影響で保険料が上昇し、保険料を支払えないといった問題等が発生しやすい。

このような問題を解決するために、他の先進諸国ではどのような制度を採っているのだろうか。

イギリスやオランダでは、被保険者の所得に応じた保険料を徴収している。イギリスの場合、被保険者は所得に応じて本人は2%から10%、使用者は3%から10.2%の保険料率が課されている。また、オランダでは被保険者本人が14.55%で使用者には保険料は課されていない。そして、特に注目すべき点は保険料の徴収方法である。

わが国においては、個人に送付される納入書によって本人が保険料を支払わなければならない。しかし、イギリスやオランダにおいては所得税とともに税務署が徴収を行うため、所得があるすべての被保険者から確実に効率的に保険料を徴収できるシステム（総合課税方式）を採っている。

また、イギリスでは国民保険の保険料は第1種から第4種⁴³までクラス分けされているが、第1種保険料の場合、低所得者には低い保険料を課すシステムになっている。そして最低所得額未満（UEL）の所得者には保険料は課せられないといったことが制度の中に盛り込まれている。オランダにおいては、保険料の負担が困難な場合は国が一定水準まで給付額を保障するという制度があり、どちらの制度もわが国にはない優れたシステムといえる。

では、福祉国家スウェーデンにおいてはどうかであろうか。新たな公的年金制度によって、従来の二階建てから基礎年金部分を廃した一階建て（所得比例年金）の確定拠出型年金となっており、保険料率は18.5%と固定されている。また年金が一定水準に満たない場合は、税方式（国庫負担）による保証年金が支給される⁴⁴。つまり、拠出の段階ではなく給付の段階で低所得者にも年金が保証されているのである。

一律定額の保険料の場合、どうしても問題になるのが保険料の未納者問題である。しかし、所得に応じた拠出制度を利用すれば、少なくとも今以上に未納者を減らすことができる。

わが国には、スウェーデンのように拠出の段階ではなく給付の段階で、年金額を保証するようなシステムはない。国民年金（基礎年金）のみに加入している者には、低所得者が多く、拠出期間によって給付の削減または無年金者となる可能性も高い。

急速に進展する少子高齢化によって保険料の増額が避けられないとすれば、低年金者や無年金者の増加も考えられる。その場合、給付の段階で最低限の生活を保証できるようなシステムが必要となる。

（2）税方式

前節では財源を社会保険方式、つまり被保険者の保険料によって財源を賄う国々を見てきた。では、財源を税方式で賄う国々はどうであろうか。

完全に一般税収によって公的年金を実施している国は、オーストラリア、ニュージーラ

⁴³ 第1種保険料は被用者に課せられるもので、労使折半である。1985年10月までは、所得にかかわらず一律であったが、その後、低所得者には低い保険料率が課せられようになった。この第1種保険料は、税務署を通して所得税とともに源泉徴収され、これを収めた者は、すべての保険給付の受給資格が与えられる。

第2種保険料は、年収が3,480ポンド以上（必要経費控除後）の所得のある自営業者に課せられる定額の保険料である（1997年度）。この保険料は、第3種保険料と同様、郵便局から印紙を買い保険料カードに貼付することによって自己で納付することになっている。第2種保険料を拠出した者は、最低所得額（LEL）に係る保険料を拠出したとみなされ、失業給付、業務災害給付、所得比例年金（付加年金）を除くすべての給付が受けられる。

第3種保険料は、任意に納めることができる定額の保険料で、この保険料を拠出した者は、最低所得額（LEL）に係る保険料を拠出したとみなされ、退職給付、寡婦給付、児童特別手当および死亡一時金だけが支給される。

第4種保険料は、高所得の自営業者に対する保険料で1975年度から導入された。この保険料は所得税とともに納めるが、特別の給付はない。厚生年金基金連合会編『諸外国の年金制度』pp.132-133、武川 正吾・塩野谷 祐一編、1999年『先進諸国の社会保障1-イギリス-』東京大学出版、pp.140-141。

⁴⁴ 単身者で月8万7千円、夫婦で15万6千円の年金が保証される。

ンド、デンマークといった国であり、その内オーストラリアとニュージーランドは定額年金のみで所得比例部分がない。

オーストラリアにおいては、居住用件のみで支給される基礎年金があるが、厳しい所得制限と資産制限があり、高齢者の内 7 割程度の受給者が存在する（全額支給はこの内 65% 程度）。

ニュージーランドにおける老齢年金（ニュージーランド老齢年金⁴⁵）は、所得制限を含めた一切の資金調査（means test）を必要とせず、20 歳から 10 年以上および 50 歳から 5 年以上ニュージーランドに居住している者であれば、受給資格年齢に達した時点で支給が認められている。また、2 階部分を持つカナダでは、1 階部分の基礎年金部分で税方式を導入している（2 階部分は所得比例部分で社会保険方式）が、所得によって給付が制限されている。基礎年金を受給しているのは高齢者の内 85% 程度である。

わが国において税方式を導入した場合、どのような影響が考えられるであろうか。一般税収にした場合、所得による直接税で徴収しようとする負担の不公平が生じる可能性がある。俗にいうクロヨンまたはトーゴーサンと呼ばれる所得捕捉率の格差問題である。また、一般税収の場合、給付に所得制限または資産制限が付加される可能性が高い。

しかし、所得制限や資産制限によって低所得者層に対する保護は社会保険方式と比較して高いものといえる。ニュージーランドの場合、高額所得者には年金課税を適用することで事実上の年金を還付させている。つまり、これらの国の基礎年金制度は低所得者層の保護を優先とした制度で構築されているのである。

では、消費税ではどうであろうか。消費税率の上昇は、現役世代から高齢世代まで、所得に関係なく定率にかかる税である。年金費用の負担を公平に行うという点では効果的である。しかし、「消費税には課税の逆進性の問題」やわが国にける消費税の引き上げについては国民の「租税抵抗」は大きく、実施には困難が伴う場合がある。

そこで、アメリカのような目的税として社会保障税⁴⁶を設け、そこから財源を賄ってはどうか。確かに福祉目的税として将来の老後の生活を支えるということで、消費税率を上げることと比較すると国民のコンセンサスは得やすい。しかし、租税を特定の財源に充てることで、財政の硬直化または社会経済の変化に財政が機動的に対応できなくなる可能性も考えられる⁴⁷。

以上のような問題を考えると、今後、公的な形で年金の財源を確保していくことは困難なのであろうか。その問題を検討するために、1981 年に公的年金を民営化したチリの年金制度の財源を見ることにする。

⁴⁵ 1938 年の社会保障法は、資産調査を必要としないが課税対象となる給付を 65 歳として給付するもの（老齢年金給付）と、資産調査（1961 年からは所得調査）を必要とし、非課税の給付を 60 歳から支給するもの（老齢給付）との 2 つがあった。その後、それらは一本化され、課税対象とされる国民老齢年金が発足した。また 1994 年から国民老齢年金はニュージーランド老齢年金に改められた。小松 隆二・塩野谷 祐一編、1999 年『先進諸国の社会保障 2—ニュージーランド/オーストラリア—第 5 章（片岡 直著）—』東京大学出版、p69 参照。

⁴⁶ 2001 年時点で社会保障税率は 12.4% で労使折半である。

⁴⁷ 堀 勝洋著、1997 年『年金制度の再構築』東洋経済新報社、p163 参照。

チリの新制度の下では、労働者は年金基金経営会社（AFP）⁴⁸の個人勘定に給与の10%（被雇用者は強制、自営業者は任意）を支払い、さらに管理費用として約1.98%、遺族保険や疾病保険として0.64%、すなわち2.62%を別に支払う。徴収方法は給与・賃金からの源泉徴収方式なので効率的な徴収方法ある。また、年金は追加料金と引き換えに保険会社から購入され、その追加料金は1999年において年金価格の5.4%と公表されている。

しかし、民営化しても財源確保の問題は解決されていない。実際、保険料を拠出しない加入者の割合は高いのである。その原因として、チリの場合、広く浸透したインフォーマルセクター⁴⁹がかなりの比重を占め、その影響が保険料拠出者数にも及んでいると考えられる。

また、AFPの管理費用は拠出時においてのみ請求されるため、非拠出者の不活動勘定を維持するために拠出者がその費用を負担することになる。1999年、非拠出者に対する拠出者の割合はおよそ55%であり、拠出者に請求される費用は2倍近くにもなる。

わが国において国民年金（基礎年金）を民営化した場合、チリと同様の問題が発生することが考えられる。低所得者層の被保険者が多い国民年金（主に第1号被保険者）の中には定期的に一定の収入がある者は決して多いとはいえない。さらに年金の拠出は長期間にわたるものであり、定期的な収入のない被保険者にとっては不利である。また、確実な保険料が徴収できないような加入者が増加した場合、年金運営自体の崩壊に繋がりがかねないのである。

第3節 諸外国の二階建て年金制度の類型

3-1 諸外国の年金制度の類型—二階建て年金制度の類型—

わが国では、1986年の年金改革により、それまで、制度の沿革・対象者の職域により、国民年金、厚生年金、各種共済年金に分立していた年金制度の体系がいわゆる二階建ての年金制度に再編成された。

国民年金を各制度に共通の基礎年金を支給する制度に発展させ、また、被用者年金である厚生年金、共済年金を、報酬比例の年金を支給する「基礎年金の上乗せ」の制度として位置づけた。諸外国の年金制度の発展過程からみても、二階建て年金制度は、比較的新しい年金体系である。

第二次大戦後間もない時期における老齢年金制度を給付の観点から見ると、就労期間の所得に対応した給付が支給される所得比例型（ビスマルク型＝ドイツ・フランス等大陸型）と均一額の給付が支給される均一型（ベヴァリッジ型＝イギリス・北欧等福祉国家型）の

⁴⁸ AFP（Administrators de Fond de Pension）は1994年末では21存在し、ノンバンクが運営主体である。各AFPは1つの年金商品のみを販売している。加入者はこれらのAFPと自由に契約でき、AFPの変更も可能である。

⁴⁹ ラテン・アメリカでは、正規の経済活動以外のインフォーマルな経済活動が、かなりの比重を占めている。ラテン・アメリカ全体では、非農業部門の雇用の約20～30%がインフォーマル・セクター（自営業者、家族労働者、家事サービスを含む）に属していると言われている。チリの都市労働者に占めるその割合は1985年で26.2%、1990年で30%である。厚生年金基金連合会編『諸外国の企業年金制度』, p392。

二つの代表的な型があった。

その後、年金制度の発展の中で北欧諸国、やイギリス等において、均一型（基礎年金）を一階部分、所得比例型を二階部分とする二階建て年金制度が創設された。

このような発展段階を反映し、EU加盟国及びそれ以外の OECD 諸国の現在の公的年金の制度体系を比較してみると ① 社会保険方式による所得比例年金型、② 均一（定額）年金型、③ 基礎年金（均一年金）と所得比例年金の二階建て年金型に大別できる（図表 4）。

①は従前所得に対応した保障を、②は退職後の生活の基礎的部分の保障を意図し、③の二階建て年金型は、①②のそれぞれの保障の結合を意図した型といえる。

また、社会保険方式による所得比例型を採用している国がもっとも多く、ドイツ、フランス等の他、ハンガリー等の東欧諸国、米国等がこの制度を採っている。近年、大改革を行ったスウェーデンの新制度もこの型に含まれる。

均一（定額）年金型を採る国は、オランダ、アイスランド、ニュージーランド、オーストラリアの数か国に留まっており、その財源から税方式を採る国と社会保険方式を採る国に二分できる。

二階建て年金制度を採る国には、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、アイルランドの北欧諸国の他、イギリス、カナダ、日本がある。スウェーデンの旧制度もこの型の年金制度であり、二階建て年金制度には、基礎年金の財源、受給要件等を異にする多様な型が存在している。

二階建て年金制度の所得比例年金部分は、通常、社会保険方式を採っており、財源等に基本的な差異は無いが、一階部分に相当する基礎年金には、財源、受給要件等に関し基本的な相違がある。この二階建て年金制度を基礎年金のあり方によって分類すると、次の 3 タイプに分けることができる。

第一に、税方式で年金給付が全額国庫からの支出で、かつ、受給要件が居住要件のみの全住民が給付対象となっている普遍的（universal）年金制度である。デンマークの他、カナダも同じタイプであるが、デンマークに比べて給付水準が低い。

第二に、財源が国庫負担と事業主の保険料からなり、年金給付が普遍的なタイプである。スウェーデンの旧制度やフィンランドは、財源が国庫負担と事業主の保険料であり、被用者に拠出が課されない。被用者に拠出義務が無いため受給要件は居住要件のみで、全住民を対象とした普遍的な給付が行われる。その意味では税方式に類似した制度といえる。

なお、ノルウェーの場合は、被用者負担もある社会保険方式を採っているが、受給要件が 3 年の加入と緩やかなことが特徴で、給付が基礎年金と補足的給付から成っているため、これも普遍的年金制度といわれる。

第三に、社会保険方式で長期の拠出要件を必要とする制度である。イギリスやわが国がこのタイプに入る。社会保険方式であり受給には長期間の拠出が必要となる。拠出要件を満たさない者は無年金となり、また拠出要件を満たしても拠出期間が短い者は低額の年金給付額となる。

(図表 4) EU 諸国、OECD 諸国における公的年金の制度体系の類型 (2002 年現在)

所得比例年金 (一階建て) 型			
ドイツ、フランス、オーストリア、ベルギー、ルクセンブルク、スイス、スウェーデン (新制度)、イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロバキア、トルコ、米国、メキシコ、韓国		(スウェーデン (新制度)、フランス等に 最低保証年金あり)	
均一 (定額) 年金 (一階建て) 型			
国名	財源	年金の受給要件	
オランダ	社会保険方式	50 年の拠出で満額	
アイスランド	税方式 (全額国庫)	普遍的年金	
オーストラリア	税方式 (全額国庫)	資産調査あり	
ニュージーランド	税方式 (全額国庫)	普遍的年金	
基礎年金 + 所得比例年金 (二階建て) 型			
国名	財源	基礎年金の受給資格	基礎年金の給付
デンマーク	基礎年金：税方式 (全額国庫) 所得比例年金：社会保険方式 [自営業者は任意適用]	<受給年齢>67 歳→65 歳 <受給要件>3 年以上の居住 40 年居住で満額	基礎年金：普遍的年金 ・基本額 4,377Kr (約 7 万円)/月 (高所得者には減額) ・補足給付 (所得制限あり) 単身者：月 4,406Kr (約 7 万 500 円)
フィンランド	基礎年金：社会保険方式 (税方式に類似) 拠出…事業主のみ 国庫負担…基礎年金の約 36% 所得比例年金：社会保険方式 [自営業者にも適用]	<受給年齢>65 歳 <受給要件>3 年以上の居住	基礎年金：普遍的年金 ・基本額：所得制限あり 地方自治体、夫婦・単身、他の年金収入により、月 11.02 ユーロ (約 1,270 円)~487.60 ユーロ (約 5 万 6,070 円) ・補足的給付 住宅手当 (月 486.08 ユーロ (約 5 万 5900 円) まで) 等
ノルウェー	社会保険方式 (基礎年金、所得比例年金とも)[所得比例年金：自営業者にも適用]	<受給年齢>67 歳 <受給要件>3 年以上の加入 40 年加入で満額	基礎年金：拠出要件あり。 ・基本額 (年額) 単身者：基礎額の 100% (51,360Kr) (約 77 万 0400 円) 夫婦：基礎額の 150% (77,040Kr) (約 115 万 5600 円) ・補足的給付 所得比例年金が無い低額の場合、単身者で基礎額の 79.33%まで
スウェーデン (旧制度) (1997 年現在)	基礎年金：社会保険方式 (税方式に類似) 拠出…事業主、自営業者のみ 国庫…費用の 38% 所得比例年金：社会保険方式 [自営業者にも適用]	<受給年齢>65 歳 <受給要件>3 年以上の居住 40 年居住で満額	基礎年金：普遍的年金 ・基本額 (年額) 単身者：減額基礎額 (35,574Kr) の 96% (34,151Kr) (約 54 万 6400 円) 夫婦：減額基礎額の 78.5%×2 (55,851Kr) (約 89 万 3600 円)・補足的給付 基礎額 (36,300Kr) から 2%を減じた額
イギリス	社会保険方式 (基礎年金、所得比例年金) [所得比例年金：自営業者には適用されず]	<受給年齢> 男性 65 歳、女性 60 歳→65 歳 <受給要件> 通常の男子で、11 年 保険料拠出 44 年拠出で満額	基礎年金：拠出要件あり ・基本額 単身者：週 72.50 ポンド (約 1 万 3560 円) 夫婦：週 115.9 ポンド (約 2 万 1670 円) 補足的給付・被扶養者等に対する加算
カナダ (2003 年現在)	基礎年金：税方式 (全額国庫) 所得比例年金：社会保険方式 [自営業者にも適用]	<受給年齢>65 歳 <受給要件>10 年以上の居住 40 年居住で満額	基礎年金：普遍的年金 ・基本額 (満額受給の場合)は月 461.55 ドル (約 3 万 6900 円) (所得が一定額を超えると、超過所得 15 セント/ドル減額) ・補足的給付：低所得者に対する給付 所得審査あり 所得により減額 補足年金給付 (GIS) (満額)単身者：月 548.53 ドル (約 4 万 3880 円) 配偶者手当 (SPA) 等 最高額：818.85 ドル (約 6 万 5500 円)
日本	社会保険方式 (基礎年金、所得比例年金)[所得比例年金：自営業者には適用されず]	<受給年齢>65 歳 <受給要件>25 年以上の拠出 40 年拠出で満額	基礎年金：拠出要件あり ・基本額 (満額) 年 80 万 4200 円

(注) 円換算は、日本銀行『基準外国為替相場及び裁定外国為替相場』(平成 14 年 7 月 1 日から平成 14 年 12 月 31 日までの間において適用)(スウェーデン、カナダはそれぞれ当該年分)による。

(出所) 該当国部分および各国資料により作成。カナダについては、Human Resources Development Canada, Old Age Security Payment Rates, <wysiwyg://115/http://www.hrdc-drhc.gc.ca/isp/oas/rates1_e.shtml> (last access 2003.9.15) ; 高山憲之, Summer 2002 No. 139 「カナダの年金制度」『海外社会保障研究』, pp. 34-37

3-2 諸外国の二階建て年金制度の構造と特徴

(1) 基礎年金が税方式・普遍的給付型の年金制度ーデンマークの場合ー

公的年金制度の体系

デンマークの公的年金制度の体系は、一階部分の国民老齢年金と二階部分の労働市場付加年金から成る。また、三階部分に、法律に基づく公務員年金、特別貯蓄制度（SP）、企業年金である労働市場年金がある。国民老齢年金は、1956年の国民年金及び障害年金法により創設され、同法により、全ての国民が「資産や退職前の就労・所得に関係なく、基礎的年金を受給する権利を得る原則」が導入された。労働市場付加年金は、1964年に、主として被用者を対象に導入された年金制度であり、国民老齢年金に上乗せして、拠出に基づいた付加年金が支給される。

財源

国民老齢年金の財源は、全額国庫（税方式）である。労働市場付加年金は、社会保険方式であり、一定額の3分の2を事業主が、3分の1を被用者が拠出する。この一定額は、被用者の労働時間により三段階の異なる額が設定されており、典型的なフルタイムの被用者の場合は、年2,684クローネ（2002年現在、約4万3000円）である。通常、保険料は所得を基に設定されるが、デンマークでは、労働時間に依拠して設定されており、特徴ある方式といえる。

適用対象

国民老齢年金は、居住要件のみで、全居住者に支給される普遍的年金である。満15歳から65歳までの間に、3年間デンマークに居住することが要件となる。満額年金を得るには、40年間の居住が必要である。また、外国人の場合は、受給直前の5年間を含む10年間居住することが要件となる。

支給開始年齢は、現在67歳であるが、1998年12月の法改正により、2004年から65歳へ引き下げられる。労働市場付加年金は、週9時間以上労働する全ての被用者をカバーする強制的な制度である。週9時間という短時間のパートタイマーにも適用される点が注目される。自営業者も任意で加入できるが、その場合、保険料は全額本人負担になる。

給付額と要件

国民老齢年金（満額）は、単身者の場合、年間（2002年現在）、基礎額52,524クローネ（約83万9900円）、補足給付額52,872クローネ（約84万6000円）、計105,396クローネ（約168万5900円）である。夫婦（同棲の場合を含む）の場合は、一人当たり基礎額52,524クローネ、補足給付額24,672クローネ（39万4000円）、計77,196クローネ（123万4400円）である。

基礎額（満額）は、居住年数に応じて減額され、また、給与所得が年間223,200クロー

ネ（約 356 万 9000 円）を超える場合には減額される。補足給付は、他の年金給付等を含む所得による制限がある。さらに、ニーズ調査に基づいた暖房手当及び個人手当が加算される。年金額は賃金上昇をベースにスライドされる。労働市場付加年金は、制度の創設時（1964 年）から継続してこの制度に加入していた場合には、年間 21,024 クローネ（約 33 万 6200 円）が支給される。

特徴－高水準の基礎年金が基軸－

デンマーク政府は、基礎年金である国民老齢年金を、高齢者の基本的な収入を保障するものと位置づけている。その給付水準（基礎額のみで補足給付等を加算しない額）は、単身者の場合、労働者の平均賃金の 47%（1999 年現在）に相当し、夫婦の場合、その 69%に相当する。基礎年金のみの水準としては、北欧諸国の中で最も高いといえる。

また、政府は、国民老齢年金の受給者には、年金以外に、所得及び資産により特別給付（住宅給付、暖房給付、医療手当等）の受給資格があり、特に生活が困難な場合には、ニーズ評価に基づき個人手当が支給されること、さらに、ホームヘルプや入院治療など多くの無料のサービスを受ける資格があることなどを挙げ、年金水準を見る場合には、これらの施策を総合的に考慮する必要があると指摘している。年金水準の国際比較をする場合に留意すべき点であり、また高齢者の生活保障の観点から重要な視点と思われる。

2000 年に、大部分の政党が加わり、「国民老齢年金は、現在及び将来の年金受給者の健全な生活の基礎となるべきである」旨の政治的合意が行われた。国民老齢年金は、シンプルな算定原理に基づいており、また賃金スライド制がとられているが、改めてこのような政治的合意が行われたことにより、個々人が受給する年金水準に、さらに保障と透明性を与えることになろう。

このようにデンマークでは、基礎年金たる国民老齢年金は、退職者の所得保障において大きな地位を占めているが、一方、二階部分の労働市場付加年金の給付額は低水準である。そのため、退職前の所得水準の維持を目的とし、1991 年に年金改革が行われ、労使協定に基づく、積立方式の確定拠出型の企業年金（労働市場年金）が発展してきた。1998 年現在、労働市場年金加入率は、25 歳から 59 歳までの被用者の約 82%と高い率を示している。公的年金の二階部分の役割を協定に基づく企業年金に担わせる一事例といえる。

(2) 基礎年金が社会保険方式・普遍的給付型の年金制度－スウェーデンの旧制度の場合－年金制度体系

二階建て年金制度のモデル的制度と位置づけられてきたスウェーデンの旧年金制度（1997 年現在）について、その構造について見てみる。

旧公的年金制度は、老後生活の最低水準の保障を目指した定額の国民基礎年金（以下、本項では基礎年金という）と、従前所得に対応した保障を目指した報酬比例の国民付加年金（以下、本項では付加年金という）から成る。

また三階部分の企業年金として、協約年金（職種別の企業を横断した経営者団体と労働団体との協約による企業年金）と企業ごとに企業内年金がある。

戦後間もない1946年に、基礎年金制度の原型といわれる国民年金に関する法律が制定された（1948年施行）。これにより高齢者の貧困状態が改善されたが、基礎年金しか所得が無い者にとっては十分な水準ではなかったため、1950年代半ばに、付加年金制度の創設が大きな政治問題となった。

1957年、この問題をめぐり国民投票が行われるなど、複雑な政治過程を経て、1959年に所得比例の国民付加年金法が制定され、1960年から施行された。

スウェーデンの年金制度は合理的なシステムであるといわれる。その中心にあるのは、「基礎額」と「年金ポイント」である。

「基礎額」とは、年金を含む社会保障給付の算定の基となる額であり、この額に一定割合を乗じて各種の社会保障給付の額が算出される。基礎額は政府が設定し、毎年、消費者物価に連動して改定される。1990年代には財政赤字対策のため、スライド率を制限する特例措置が採られた。

また、年金額の算定に際しては、1993年から1998年に、減額基礎額（基礎額の98%）が用いられ、拠出に関しては1995年以降、スライド率の制限をしない増額基礎額が用いられた。

「年金ポイント」とは、付加年金の給付額を算定する際に必要な数字であり、異なる時点の所得を基礎額に対し相対的に評価したものである。各年の年金ポイントは、次のようにして得られる。

各年の年金ポイント＝（当該年の所得額－当該年の基礎額）÷当該年の基礎額

財源、拠出要件等

基礎年金の財源は、事業主及び自営業者が負担する保険料であり、保険料収入が給付費を下回る場合に、国庫負担によりその不足分を補填する。被用者の保険料負担がないことが特徴であり、税方式に類似した制度といえる。保険料は、事業主が支払賃金の5.86%、自営業者が課税対象所得の6.03%である。国庫負担は、年により異なるが、1997年には給付費の約38%であった。

付加年金の財源は、かつては、基礎年金と同様、事業主及び自営業者の保険料のみであったが、1995年から、被用者本人にも保険料が課されるようになった。国庫負担はない。保険料率は事業主、自営業者とも13.0%であり、被用者本人分が所得（基礎額の7.5倍まで）の1%である。財政方式は、基礎年金は完全賦課方式である。付加年金も、基本的には賦課方式であるが、付加年金給付の5.5年分に相当する積立金があり、修正賦課方式と言える。

保険料の徴収については、国税庁（National Tax Board（RSV））、同地方事務所及び同地域事務所が責任を負っている。税当局は各人の年間所得を算定し、その情報を社会保

険庁(National Social Insurance Board)へ提供する。

社会保険庁は、その情報及びその他年金権に係る情報を基に個人の保険料を決定し、その保険料を税当局が事業主（被用者分は源泉徴収）及び自営業者から徴収する。国民登録番号制度が導入されており、保険料や税の徴収にもこれが用いられる。

適用対象と受給要件

基礎年金は全ての住民に適用される。付加年金も被用者のみでなく、基礎額以上の稼得所得のある自営業者にも適用される。受給要件は、基礎年金の場合には、スウェーデンに少なくとも3年居住しているか、年金ポイントを得ていることである。

満額の基礎年金を得るためには、16歳から64歳までの間に40年居住しているか、年金ポイントを30年間得ていることが必要である。また付加年金を受給する場合には、3年間被保険者であることが要件となる。

給付額

基礎年金の満額（年額）は、単身者の場合は減額基礎額の96%、夫婦の場合は一人当たり78.5%である。1997年現在、減額基礎額は35,574クローネ（約56万9200円）であり、それぞれ、34,151クローネ（約54万6400円）、27,926クローネ（約44万6800円）に相当する。この額は、居住期間又は年金ポイントを得た期間に応じて減額される。

付加年金は、30年の加入で満額の年金を受給できる（30年ルール）。満額年金の額は、現役時代の最も所得が高かった15年の年金ポイントの平均値に基礎額の60%を乗じることでより算定される（15年ルール）。各年の所得のうち、基礎額の7.5倍を超える部分については、年金額に反映されない。

付加年金の受給資格が無いか又は付加年金が低額（基礎額の55.5%未満）である者には補足給付が支給されるが、これは年金への現金補助か住宅費補助の形態をとる。現金補助の基本額は基礎額の55.5%であるが、付加年金を受給している場合には、その差額が支給される。住宅費補助は、住宅費（月額100～4,000クローネ：約1,600～6万4000円）の85%が基本であるが、所得調査に基づき減額される。

所得が基礎額の1.5倍から3倍までの場合は40%減額され、これを超えた場合は45%減額される。さらに、各年金受給者のニーズ調査に基づき、付加的な補足給付が支給される。支給開始年齢は、基礎年金も付加年金も原則65歳である。ただし、60歳から65歳までの間に支給を開始する繰り上げ支給に対しては、1ヶ月につき年金額が0.5%分減額され、65歳から70歳までの繰り下げ支給に対しては、1ヶ月につき0.7%分増額される。

また、旧制度下には就労から年金生活への円滑な移行を目的とした部分年金があった。労働時間を短縮した60歳から64歳の就労者に、労働時間の短縮により生じた所得の減少分の一定割合の給付を行う制度である。

特徴—スウェーデンモデル—

旧年金制度の特徴として、次の点が挙げられる。第一は、基礎年金は被用者負担が無く普遍的な給付であり、付加年金も受給要件が緩やかである点である。

第二は、給付水準が高いことである。基礎年金の水準は単身者の場合、フルタイムの労働者の平均所得（基礎額の約5倍、182,000 クローネ：約291万2000円）の20%弱であるが、基礎年金への補足給付（基礎額の55.5%+住宅費補助）と合わせて、生活の基礎的部分を保障する機能を強化している。

また、基礎年金と付加年金を合わせた年金給付額の従前所得代替率目標は、65%程度とされていた。この率は個人の給付水準であるが、夫婦の場合は、配偶者が就労していなかった場合でも、基礎年金分が支給されるため優に70%を越す高い水準になる。

第三は、制度の構造がシンプルでかつ合理的であることである。

これらの点から、旧制度はスウェーデンモデルとして評価されてきた。しかし、1990年代初めに年金の財政的な持続可能性が問題になった際に、年金給付費を増大させる給付水準の高さや旧制度に内在する諸問題（負担と給付の関係が明確でないこと等）が指摘されたため大幅な制度改革が行われることになる。

(3) 基礎年金は社会保険方式、非普遍的給付型の年金制度—イギリスの場合— 年金制度体系

現在の公的年金制度は、一階部分の基礎年金（basic component）と、二階部分の付加年金である国家第二年金（state second pension）から成る複雑なシステムになっている。国家第二年金は、2002年4月に、従来の所得比例年金に代わり導入されたものであり、低所得者や中間所得者、一定の介護者、障害者等に対する付加年金を改善することを目的とする。これまでの所得比例年金加入者は国家第二年金に移行する。

基礎年金制度は、1948年に発足した最低生活費保障の理念に基づく「均一拠出・均一給付」の公的年金制度（1946年の国民保険法により規定）に端を発する。この理念は、1942年に出された有名なベヴァリッジ報告が提案した6つの原則、つまり均一額の最低生活費給付、均一額の保険料拠出、包括性等のなかで謳われたものである。

しかし、戦後の経済復興とともにこの理念が大きく揺らぎ、1961年に保守党政権の下で均一給付（定額年金）に加え、所得比例の給付を行う段階制年金（Graduated Retirement Benefit）が創設され、二階建て年金制度となった。ただし、既に一定の企業年金に加入している者に対しては、段階制年金には加入しなくともいいという適用除外（contract out）が認められた。

1978年には労働党政権の下で、給付水準が低いことなどが問題であった段階制年金が廃止され、それに代わる所得比例年金（State Earning Related Pension Scheme, SERPS）が創設⁵⁰された。

⁵⁰ 1975年社会保障法に規定。

サッチャー政権下では、①公的年金の給付水準の引き下げ、②所得比例年金の適用除外の拡大と二階部分の年金の民営化の促進などの改革が行われた（1986 年社会保障法に規定）。またブレア政権の下では、無年金・低年金の高齢者に対する給付の改善と企業年金の拡充を目的とする改革が行われた。このような年金政策の展開の中で、現在の複雑な年金制度が形成されてきた。

二階部分に関しては、一定の企業年金・個人年金に加入している者は、国の付加年金が適用除外になることがイギリスの年金制度の大きな特徴である。また付加年金は、被用者のみを対象としており自営業者には適用されない。

2002 年 4 月に、より柔軟な私的年金であるステークホルダー年金が新たに導入されたが、その加入者も適用除外の対象となる。多くの大企業は企業年金を持っているため、国の付加年金への加入者は、中小企業の被用者が大部分である。

拠出制の年金以外の制度としては、拠出制年金が受けられない 80 歳以上の高齢者に対する無拠出退職年金制度がある。また 1999 年 4 月に、年金受給額が低い高齢者のために年金制度の枠外であるが最低所得保証（Minimum Income Guarantee, MIG、わが国の生活保護に相当する公的扶助の一形態）が導入され、さらに 2003 年 10 月に、これに代わる新たな形態の給付である年金クレジット（Pension Credit）が導入された。

財源、拠出要件等

イギリスの公的年金は、医療を除くほとんどの給付をカバーする総合的な社会保険制度である国民保険（National Insurance）の一部であり、多くの先進諸国のように独立した制度ではない。

従って、保険料の拠出も年金のみに対するものではなく、国民保険全体への拠出となる。国民保険の財源は、大部分が被用者、事業主、自営業者の保険料であるが、一部国庫からの補助もある。

国民保険は、義務教育修了年齢を超え（16 歳以上）年金受給年齢未満の者に適用される。一定の所得（適用対象のための下限所得額は 2003 年現在、被用者で週 77 ポンド（約 1 万 4600 円））未満の者には適用されないため皆保険というわけではない。

被用者については所得が 2003 年現在、週 89 ポンド（約 1 万 6900 円）以上の者、自営業者については年 4,095 ポンド（約 77 万 8100 円）以上の者に保険料が課される。なお、2000 年度から被用者の所得が 77 ポンド以上 89 ポンド未満の場合は、保険料を支払わなくとも支払ったものと見なされることになった。

基本的には所得比例（定率）であるが、自営業者の拠出の一部と任意加入の場合に均一拠出（定額拠出）がある。拠出に関してもベヴァリッジ原則である「均一拠出」は大きく変容したといえる。被用者については、本人と事業主が保険料を負担し、その率は被用者が週所得 585 ポンド（上限所得額、約 11 万 1200 円）までの 11%、事業主は全所得の 12.8% である。

前年度までは、前者が 10%、後者が 12.2%であったが、保険料の引き上げが行われた。また、これまで被用者の週 585 ポンド超の所得は拠出対象ではなかったが、1%の保険料が課されることになった。被用者が基準を満たす企業年金等に加入している場合には、付加年金適用除外者となり、付加年金に対応する保険料が免除される。免除率は被保険者 1.6%、事業主 3.5%または 1.0%である。

自営業者は、国の付加年金の対象ではないなどの理由により、被用者に比べ保険料が低く設定されている。年 4,615 ポンド（約 87 万 6900 円）所得までは週 2 ポンド（約 380 円）の定額保険料が課されるが、4,615～30,904 ポンド（約 587 万 1800 円）の部分については、定率（8.0%、前年度までは 7.0%）の保険料となる。国民保険料の徴収については内国歳入庁国民保険料局（Inland Revenue, National Insurance Contributions Office）がその責任を持つ。

被用者の保険料は事業主がその賃金から税とともに源泉徴収し、事業主の拠出分とともに内国歳入庁を通じて納付する。自営業者の保険料は、税務署を通じて所得税とともに納付する。この管理は国民保険番号によって行われている。

受給要件と給付額

退職年金は退職したか否かにかかわらず、男性 65 歳、女性 60 歳から支給される。女性の年金支給年齢は、2010 年から 2020 年にかけて 65 歳まで引き上げられる。基礎年金を満額受給するには、就労期間（通常は、男性 49 年間、女性 44 年間（1954 年以降に生れた場合は 49 年間）であるが、人により異なる）の約 90%が有資格年（下限所得額以上の所得に係る保険料を拠出した週が最低 52 週ある年）であることが必要である。

また、通常、有資格年が 10 年から 11 年以上あれば、基礎年金の受給資格があり、拠出年数に対応した年金を受給できる。

基礎年金の給付額（満額）は 2003 年現在、単身者で週 77.45 ポンド（約 1 万 4700 円）、夫婦で週 123.8 ポンド（約 2 万 3500 円）である。80 歳以上の者に対する加算（0.25 ポンド）のほか、成人の被扶養者には 43.40 ポンド、児童の被扶養者には第一子 9.65 ポンド、第二子以降 11.35 ポンドの加算がある。なお、夫婦に対する基礎年金の週額（満額）は、就労世代の男子平均賃金の約 23%（2002 年現在）に相当する。

所得比例年金は、第 1 種保険料を拠出した者（被用者）が年金受給開始年齢に達した場合に支給される。1978 年に拠出が開始された所得比例年金の額は、所得の多かった 20 年間の平均所得額（下限所得額を超え、上限所得額までの所得分。賃金水準の変化に応じて再評価）の 25%として算定される。但し、この方式が 1986 年の社会保障法により改正されたため、2000 年度からの経過措置を経て 2009 年度以降、所得比例年金の額は全就労期間の平均所得額の 20%水準になった。

新たに導入された国家第二年金は、年収 4,004 ポンド（約 76 万 800 円）以上～25,600 ポンド（約 486 万 4000 円）未満（2003 年）の被用者に対し、従来の所得比例年金より高水

準の年金が支給されるよう設計されている。特に年間所得 4,004 ポンド以上～11,200 ポンド（約 212 万 8000 円）未満の低所得層の者に対して、所得比例年金の倍の水準（平均所得額の 40%水準）の年金が支給される。

この水準は、2009 年 4 月以降に年金受給年齢に達する者に対して適用される。なお、80 歳以上の高齢者に支給される無拠出制の退職年金の額は週 46.35 ポンドである。

特徴－低い年金水準、複雑な制度体系－

イギリスの年金制度の特徴として、第一に、年金水準が低く受給要件も厳しいことが挙げられる。戦後の「均一拠出・均一給付」に基づく制度は、当時はベヴァリッジの理念を具現化した意義のあるものであった。しかし付加年金の発展が遅れ、またサッチャー政権下の 1986 年の改革では、1975 年の年金改革が目指したヨーロッパの主要国並みの年金水準に引き下げることになり、低い水準の年金給付の構造が継続されることになった。平均賃金の者の基礎年金と所得比例年金を合わせた年金額は、現役世代の平均賃金の 35%（2001 年）程度とされている。

イギリスは基礎年金、付加年金、共に低水準であるが、国家第二年金の導入により、今後、低所得者の付加年金水準は改善される。また基礎年金の受給資格を得るには、拠出が約 11 年必要であり、同じ社会保険方式をとっているノルウェーに比べても厳しい要件である。

第二の特徴は、北欧諸国では年金が一元化され自営業者も付加年金へ加入できるシステムになっているが、イギリスでは自営業者は国の付加年金に加入できない点である。

第三には、二階部分について国の付加年金の適用除外制度があることにより、私的年金（企業年金・私的年金）が発達していることが挙げられる。適用除外となっている者は 20 歳から 59 歳の被保険者の 72.6%に上り（1996 年度）、国の付加年金に加入していない者が 7 割を超えている。

第四には、年金制度が一元化されていないこと、二階部分に適用除外制度があることなどに加え、制度改革が度々行われたことにより、年金制度が複雑であることが挙げられる。

またブレア政権下で行われた貧困層に対する給付改善のための改革が、基礎年金の改革ではなく、年金制度外の無拠出の給付に依った点にもイギリスの社会保障政策の特徴を見ることができる。

（4）日本と類似した制度－韓国の年金制度－

韓国の公的年金の歴史は軍人・公務員年金に始まり、一般国民を対象とした制度は 1988 年に導入された。この背景には、1961 年から 79 年の軍事政権下においては、老後の所得保障は家族による扶養に委ねられていたものの、通貨危機や高齢化等を背景に社会扶養が求められてきたことが挙げられる。

1980 年代の民主化に伴う社会保障制度の拡充が行われ、1986 年に国民年金法が成立し、

1986 年に施行された。国民年金の適用者は、当初は国庫負担が困難であることにより、保険料の支払能力が比較的ある従業員 10 名以上の事業所の被用者に限定されていたが、1992 年に従業員 5 人以上の事業所の被用者に適用対象の拡大が図られた。

1998 年の国民年金法改正を受けて、1999 年より適用対象者は、都市地域の自営業者、従業員 5 名未満の事業所の被用者、無業者、外国人に拡大され、国民年金は被用者と自営業者を包括する制度となった。

現行制度の概要

国民年金の適用対象者は、原則、国内に居住する 18 歳以上 60 歳未満の国民で、強制加入となっている。適用除外者は、公務員年金・軍人年金・私学年金・別定郵便局職員年金の加入者・受給者及びその配偶者で所得がない者、国民年金の加入者・受給者の配偶者、国民基礎生活保障法による受給権者である。

なお、18 歳以上 27 歳未満の無所得者（学生、兵役中者等）は納付例外者とされ、納付例外とされた期間は国民年金の加入期間として算定されない。

給付

給付の種類の対象は、老齢、遺族、障害である。老齢給付は制度が発足して間もないこともあり、加入期間が短い者を対象とした給付等がある。老齢年金の給付には 20 年以上の加入が必要であり、2008 年以降対象者が現れはじめることになる。

給付は、基本年金額と加給年金額で構成される。基礎年金額の給付算定式は、全加入者の平均所得月額が反映される均等部分と生涯平均所得月額が反映される均等部分を足し合わせたものであり、基礎年金の所得再分配機能は均等部分にあるといえる。

給付水準は、40 年加入かつ平均所得者の場合で従前所得の 60%となっている。給付の実質価値は、消費者物価スライドによって維持されている。また、基本年金額と加給年金額をあわせた年金給付額に最高限度が設定されており、これにより経済活動から得た所得よりも給付額を低くすることで早期退職を防止することを目的としている。

支給開始年齢は 60 歳（船員・鉱夫は 55 歳）であるが、2013 年より 65 歳へ段階的に引き上げられることになっている。これらの要件は給付の種類によって異なる。

障害年金は障害の程度に応じて、遺族年金は加入期間に応じて給付水準が異なる。

負担と財源

主な財源は保険料である。国民年金の保険料率は、事業加入者は 9%（労使折半）、地域加入者 9%（全額本人負担）、任意加入者 9%（全額本人負担）である。国庫負担は、事業費や 1995 年以降の農業・漁業者の保険料の 3 分の 1 に限定されており、財源として基本的に付加価値税が充当されている。国民年金基金の収支は黒字となっており、収支差は高齢化のピークに備えて積み立てられている。

第4節 公的年金制度改革の方向性

4-1 公的年金制度の問題点

(1) 少子高齢化の進展

公的年金は基本的には賦課方式、すなわち、そのときに必要な給付をそのときの現役世代の保険料で賄う財政方式で運営されている。賦課方式においては、年金財政の安定性は年金受給世代とこれを支える現役世代の比率の変化に左右される。

基礎年金の被保険者数、受給者数の見通しを見ると、2009 年において 2.5 人の現役世代で 1 人の年金受給世代を支えていたものが、2050 年には 1.1 人で 1 人を支えなくてはならない。この人口構成の大きな変化が「年金制度は破綻するのではないか」という不安に拍車をかけている。

2004 年の年金制度改革では、保険料の引上げに上限を設ける一方、少子高齢化の進展に応じて年金を実質的に減額調整することで年金財政を安定させる仕組み（マクロ経済スライド）を導入した。しかし、マクロ経済スライドは、近年のような物価や賃金が下がる局面では発動しない仕組みを取ったため、これまで有効に機能していない。

(2) 非正規労働者の増加と保険料納付率の低下

国民年金(第1号被保険者)の保険料納付率は長期的に下がっており、1980 年度の 96%から、1997 年度には 80%を下回り、2011 年度は過去最低の 58.6%となっており（国民年金の空洞化）、特に若年層の納付率が低い。未納者が将来は無年金や低年金となり、結果として生活保護受給者が急増する可能性が高い。

納付率低下の背景の一つには非正規労働者の増加がある。非正規労働者の多くは、厚生年金に加入できず第1号被保険者となっている。

第1号被保険者の保険料は事業主負担がなく、低所得者には負担感の強い定額保険料である。また、第1号被保険者への年金給付には報酬比例部分がない。被用者でありながら自営業者向けの国民年金（第1号被保険者）への加入を余儀なくされる状況は、被用者の所得保障や負担の観点から問題がある。

(3) 制度の分立

現行制度は、自営業者等は第1号被保険者、被用者は第2号被保険者（厚生年金・共済年金）、専業主婦は第3号被保険者と、その働き方等で適用される制度が異なる。雇用の流動化が進んだ現在では、制度が分立していると手続き忘れ等により未加入の者が出やすくなる。専業主婦が夫の退職時などに、第1号被保険者への切替え手続きをせず、保険料が未納になっている主婦が多数生じる、いわゆる「第3号被保険者問題」はこの典型である。

(4) 第3号被保険者問題

第3号被保険者とは、第2号被保険者の20歳以上60歳未満の配偶者で、年収130万円未満の者である（いわゆる専業主婦）。1985年の改正により第3号被保険者は、直接的な保険料の負担なしに基礎年金を受給できるようになった。このこと自体は、無年金者の発生防止の観点から評価されている。しかし、第3号被保険者の保険料相当分は、第2号被保険者が均等に負担する。結果として、専業主婦世帯とは関係のない共働き世帯や単身世帯にも費用を負担させることになっている。

(5) 世代間格差

2009年財政検証によれば、厚生年金（基礎年金を含む）において、1940年生まれの者の保険料負担額に対する受給額の比率は6.5、1960年生まれでは2.9、1980年生まれ以降は2.3となっていた。世代間格差を考えるには、「私的な家族的扶養から、公的年金による社会的な扶養への移行」などの背景についても考慮する必要がある。

4-2 年金改革の論点

(1) 改革案の類型

2004年の改正以来、各政党や各団体、新聞社等から様々な年金改革案が出されてきた。これらの改革案をごく大まかに分けると、①基礎年金の税方式化型、②スウェーデン型、③現行制度修正型の3つに類型化できる。

① 基礎年金の税方式化型

基礎年金の財源を現行の保険料・税から、全額税に切り替えるのが税方式の改革案である。保険料が廃止され、無年金者・低年金者が発生しない利点がある。ただ、巨額の財源が必要であり、また移行に時間がかかる。カナダの年金制度は、この型の代表例である。

② スウェーデン型

スウェーデンが1999年に導入した制度は、すべての職業の人が加入する所得比例年金を設け、その年金額が少ない人には税による最低保障年金を補足的に支給することが特徴である。民主党の年金改革案は、スウェーデンの制度を参考に作られたといわれている。しかし、最低保障年金の設計次第では、必要な税財源の規模が大きく膨らむ可能性がある。

③ 現行制度修正型

現行の大枠を維持しながら、無年金者・低年金者、未納問題を改革しようとするものである。自民党や公明党の考え方で、低所得者の受給額をかさ上げすることが柱となっている。現行制度を大きく変えるわけでないため、ハードルが低く必要となる税財源も比較的少ないが、保険料未納をどう防ぐかでは限界があるといわれている。

(2) 基礎年金の税方式化

現行の社会保険方式のメリットは、リスクに備えて各自が保険料を拠出するという自助要素があり、負担と給付の関係が明確なことである。しかし、国民年金（第1号被保険者）

のように事実上の自主納付制度の下では、未納者・未加入者の発生が避けられず、無年金者を生じやすいという欠点がある。

他方、税方式では保険料の納付がないため、未納・未加入の問題が解消され、無年金者が生じない。税は高齢者も負担するため世代間の不公平も緩和され、第 3 号被保険者問題も解消する。

このように、税方式はシンプルで分かりやすい制度であるが、現行制度から税方式に移行するにはいくつかの課題がある。その一つは、巨額の財源が必要になるということである。2008 年 5 月に、社会保障国民会議で、税方式について複数の財政シミュレーションが行われた。全員に税方式の満額給付を行うケースを A、過去の保険料納付実績に応じた給付をするケースを B、過去の保険料納付実績に応じて、その期間分の保険料相当額あるいはその期間分の給付全額を満額に上乗せして給付するケースを C の 3 パターンを試算した。

このうち、最も費用が少ないのがケース B である。ただし、このケースでは税方式に完全移行するには長期間かかり、税方式のメリットとされている未納・無年金の問題が直ちに解決するわけではない。試算では、2009 年度において、現行保険料の振替分の 9 兆円が必要であり、消費税率に換算して 3.5%となっている。このほかに、国庫負担分を 2 分の 1 に引き上げるための財源を消費税に求める場合、消費税 1%の追加が必要となる。

税方式のもう一つの課題は、制度移行に伴う問題である。例えば過去の保険料納付実績に応じた給付をするケース B では、未納・未加入が新たに生じるのを防ぐというメリットはあるものの、無年金・低年金の解消に長い時間を要する。

一方、保険料の納付実績にかかわらず、同じように基礎年金の満額を支給するケース A では、無年金・低年金の問題も同時に解消する。しかし、保険料を納めてきた人と納めなかった人の間で大きな不公平感が残る。また、その不公平を解消するため、全員に満額を給付したうえで納付実績に応じて上乗せ支給するケース C では、巨額の費用が必要となる。

つまり、税方式への移行には「時間」「公平性」「費用」の問題が生じるのである。

(3) 支給開始年齢の引上げ

1985 年の改正で、厚生年金の支給開始年齢は、男子は 65 歳に（ただし、60 歳～65 歳まで特別支給の老齢厚生年金を支給）、女子は 60 歳に引き上げられた。1994 年の改正では、特別支給の老齢厚生年金の定額部分について男女ともに 65 歳に引き上げられ、2000 年の改正で、報酬比例部分についても 65 歳に引き上げられることになった。

1985 年と現在の 65 歳時の平均余命を比較すると、男性は 3.2 年、女性は 4.9 年伸びており、その分、年金受給期間が長くなっている。このため、支給開始年齢の 65 歳以上へのさらなる引上げが問題となっている。

社会保障改革に関する集中検討会議では、支給開始年齢の引上げに積極的な意見が出る一方、慎重な意見もあり引き上げるにしても、定年延長など高齢者の働き方の改革とセットで対応すべきなどの指摘があった。社会保障・税一体改革大綱では、中長期的な課題

として検討するものとし結論は先送りされた。

支給開始年齢の引上げについては、いつかやらざるを得ず、早めに国民に意識してもらい、議論する必要があるという意見がある。一方、厚生年金は65歳まで引き上げることが決まっており、さらなる引上げは年金不安を助長しかねない。まず、マクロ経済スライドをデフレ下でも適用し、負担を全世代で分かち合うことが必要ではないか、という意見もある。支給開始年齢の引上げは、個人の生活設計に大きな影響を及ぼすため、引き上げるとしても高齢期の雇用の確保の条件整備など相当な準備期間が必要となる。

－第2章 まとめ－

政府の年金改革案においては、基本的に年金財政の長期的な持続可能性を確保できるような制度の構築を目指したものとなっている。この改革では、徹底した給付の重点化・効率化が求められる。必要な財源を後世代に残すことなく、現世代で確保することが不可欠であり、給付は「高齢世代中心、負担は現役世代中心」という構造を見直し、全世代型の社会保障への転換が必要であると考えられる。

負担も給付も現役世代の所得に応じた制度にすることが重要であるが、被用者と被用者以外の正確な所得捕捉には差があるとされ、条件等も整ってはいない。また、制度の一元化や最低保障年金を創設するという新たな制度体系にも具体的な負担水準や保険料と税の負担割合等は明らかにされていない。

しかし、以上のような問題点を解決し改革が実施されれば、職業による公正性が確保できることや、現在、厚生年金の加入対象外となっている短時間労働者の年金が拡充される点では、その効果が期待できると考えられる。

また、高齢者でも負担能力のある人には、制度を支える者として高齢者の年金減額や年金課税強化を実施することが必要であると考えられる。世代間だけではなく世代内の公平も保つ必要があり、特に格差の大きい高齢者は一律に対応するのではなく「負担能力別」に負担する仕組みの構築が必要ではないだろうか。

今後、ますます少子高齢化が進むものと考えられ、制度の安定と持続可能な運営のために制度改革が必要とされるが、世代間や現在加入している制度による利害関係が対立するために国民全員が納得する制度改革は困難なものと考えられる。しかし、国民の高い納得と信頼を得る制度とするためには、世代間や世代内（職業等）の不公平を最小限に抑えた制度を構築することが不可欠といえる。急速な少子高齢化を考慮した新たな公的年金制度の構築が必要な時である。負担と給付の公平性を維持し、減少していく現役世代だけに大きな負担を課すようなシステムを早急に見直すべきではないだろうか。

第3章 わが国と諸外国の公的年金制度比較

前章で比較した諸外国の年金制度について、この章では、特にわが国の公的年金制度の財源や制度システムの問題に着目し、少子高齢化による諸外国の年金改革を中心に比較しながら、わが国の公的年金制度の問題点を明確にする。

第1節 わが国の年金財源問題

1-1 基礎年金の財源—賦課方式から税方式へ—

(1) 税方式への切り替え

わが国の基礎年金の財源は、その3分の2が加入者からの保険料で賄われている。2014年現在において、自営業者などをはじめとする第1号被保険者は月額15,250円の保険料を支払っており、厚生年金加入者、いわゆる第2号被保険者の保険料も、その一部が基礎年金の財源から回されており、残りの3分の1も財政資金からの投入である。この財政資金からの投入の目的は、保険料の上昇を抑制することにある。

しかし、現在、この方式をやめ、基礎年金の財源をすべて消費税などの税で賄う、いわゆる賦課方式から税方式へ移行することで、安定的な財源確保を図ろうとする考えがある。

確かに、税方式に移行することで、わが国が抱える年金問題のいくつかが解決される。まず、自営業者等から国民年金保険料を徴収する必要がなくなるため、保険料の空洞化問題を解決できることが挙げられる。次に、現在、従業員の年収の16.76%に相当する額を従業員と会社が半分ずつ負担している厚生年金の保険料について、これまで基礎年金に回っていた保険料が不要になるため、保険料の引き下げが可能になる⁵¹。さらに、専業主婦など国民年金の第3号被保険者は、国民年金保険料を払わなくても老後に年金を受け取ることができるとなっているが、税方式への移行により、働く女性との不公平性も無くなる。また、パート等で働く主婦などが、年金制度加入条件である年収130万円を超えないような働き方をする必要もなくなる。そして、保険料の滞納による、いわゆる無年金問題も発生しないのである。

(2) 税方式の欠点

上述したように税方式に移行した場合のメリットは大きい。しかし税方式にも様々な欠点がある。つまり、安定した税財源の確保ができるかどうかという大きな問題がある。このため、厚生労働省は、財源に占める国庫負担の割合を2分の1まで高めた上で、残り半分は現行と同じく保険料で賄う方式を続ける方針を採っている。

税方式への移行か、それとも現行の社会保険方式を維持するのか、基礎年金改革における大きな課題といえる。

⁵¹ YOMIURI ON-LINE「基礎年金の財源」『変わる年金』<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin32.htm>。

税方式に移行した場合、新たに必要となる税財源をどうやって確保するのが問題となる。社会保険方式での財政負担は、年間約5兆5000億円にまで膨らんでいる。税方式に移行した場合、新たに年間約10兆9000億円の税財源が必要になる⁵²。国の年間予算は約81兆2000億円であるため、その約2割がこれに相当することになる。これだけの財源を毎年、安定的に確保するには、景気に左右されにくい消費税増税による財源確保しかないとする見解が多い。

この場合、増税に対して国民の理解を得るために、消費税収の使途を年金財源などに限定した福祉目的税とすることが必要となる。しかし、消費税は1%当たりの税収が年間約2兆5,000億円とされており、基礎年金の財源として消費税を充てるとするならば、現在の5%の消費税率を9%程度まで引き上げる必要があるとされる。税方式への移行によって、保険料については不要となるが、その分、急激な消費税率引き上げが実施されるのであれば、国民への負担も大きくなる。更に、高齢化が進むにつれて必要となる財源の増加は明白である。厚生労働省の試算では、年金制度維持のためには、2025年には消費税率を更に2ポイント上げる必要があるとしている。

(3) 負担のあり方

現行の社会保険料方式にしる、消費税による税方式にしる、国民が負担することにおいては同じである。しかし負担の点において、保険料は現役世代が支払うのに対し、消費税は既に年金を受給している高齢者も含め、国民全体で負担するという違いがある。

この点において、税方式論者の多くは「年金制度に対する若い世代の不公平感が緩和される」と主張しているが、税方式に反対する立場からは「高齢者の負担増は避けるべきだ」という反論もある。

また現行制度では、自営業者や無業者など、いわゆる第1号被保険者の国民年金保険料が一律に定められているため、低所得者ほど負担が大きいという逆進性の問題が存在する。しかし税方式に移行することで、この問題は解決することができる。

安定した財源を確保するための消費税率引き上げは、今後の少子高齢化によって増え続ける社会保障費を賄うために必要なことである。しかし、急速な増税は返って国民の負担を増すばかりではなく制度に対する不信感も煽ることにつながる。今後の年金のあり方について7割近くの国民が「税方式に移行してもよい。」としている。その理由として「消費税は国民みんなが負担するだけに公平である。」とする点を挙げている。

これに対し、現行制度のままがよいという方を選んだ人の理由としては、「年金制度を改革するよりも、運用を見直すことが先決だ。」という意見が多かった⁵³。

国民の多くが、現行の制度のままでは、今後の少子高齢化を乗り切ることにはできないと認識している。まずは将来に渡り持続可能な制度の構築を行い、その上で国民に公平な負担をしてもらうということを明示しなければ、国民の理解とコンセンサスを得ることはでき

⁵² YOMIURI ON-LINE「基礎年金の財源」『変わる年金』<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin32.htm>。

⁵³ YOMIURI ON-LINE「基礎年金の財源」『変わる年金』<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin32.htm>。

ない。

1-2 年金制度の空洞化－現行制度がもたらす不公平性－

(1) 国民年金の空洞化

国民年金の被保険者は、日本に住む20歳から60歳未満の人たちであり、この人たちは国民年金に加入して保険料を納めることとなっている。被保険者には第1号から第3号までの3つの種類があり、第1号被保険者は、収入や年齢に関係なく毎月定額の保険料を源泉徴収ではなく、自ら支払うことになっている。第2号被保険者はいわゆるサラリーマンなどの被雇用者であり、給与から徴収される厚生年金保険料の中に国民年金保険料も含まれている。また、第2号被保険者に扶養されている配偶者、つまり夫あるいは妻は第3号被保険者となり、この中でも年収130万円未満の専業主婦（主夫）においては、国民年金保険料を支払う必要がない上に、夫（妻）が加入している厚生年金や共済年金の加入者全員で保険料を負担することになっている。

空洞化とは、つまり自ら保険料を支払う義務がある第1号被保険者が、保険料の支払いを行わないことで起こる未納問題のことであり、真面目に保険料を支払っている被雇用者に負担が大きくなっている問題のことを指すものである。

2014年現在、約6割程度が保険料を納めていないという状況にあり、これは現行の財源調達方法が、保険料の負担に不公平を生む原因になっているといえる。滞納の問題は、将来受け取る年金額が低くなるという問題だけではなく、保険料の支払いがない専業主婦の保険料の負担分まで、被雇用者の大きな負担となってしまうところにある。

つまり、滞納者が増加するにつれて財源不足も大きくなり、さらに保険料の引き上げが必要となり、被雇用者をはじめとする真面目に保険料を支払っている者への負担も大きくなるといった悪循環を引き起こすのである。

(2) 厚生年金の空洞化

木村（2003）は「就業形態の多様化によって厚生年金にも同じく空洞化が起きる。自営業主、家族従業者、雇用者の割合、つまり就業構造が時系列的にどのように変化したのかを1940年代から見ると、一目瞭然、雇用者の割合は30%台から2000年には80%台に急伸した。一方、自営業者は30%台から10%台に減少し、家族従業者は30%台から数パーセント台に激減した⁵⁴」とある。このことにより、当然、国民年金加入者から厚生年金加入者の増加が考えられるはずであるが、実態はそうはなっていない。

被雇用者と第2号被保険者の数を比較すると、被雇用者の増加数と第2号被保険者の増加数は等しくなっていない。特に、1997年以降、第1号被保険者の増加が著しく、この影響により被雇用者数と第2号被保険者数との差の拡大に繋がっている。木村（2003）は「厚生年金の空洞化は、国民年金の空洞化とは少し違い、もともと第2号被保険者グループに入ると

⁵⁴ 木村陽子, 2003 年『自分を守るための年金知識』ちくま新書, pp. 144－145。

予想されていた雇用者の中で、該当しない人たちが増加しているという現象⁵⁵⁾」としている。つまり、これが厚生年金の空洞化ということになる。

厚生年金の加入条件として2つの条件がある。「一つは、働いている事業所が厚生年金適用事業所であること、もう一つは、その事業所において常用労働者として雇用されていること⁵⁶⁾」である。

厚生年金加入者が被雇用者数よりも減少した要因として考えられることは、第一に厚生年金適用事業所の雇用者が減少、第二に正規雇用関係にない非正規雇用者の割合の増加、という2つの理由が考えられえ。

つまり、バブル崩壊後のわが国の経済不況によって、会社の倒産など被保険者が減少し、その分、雇用者の保険料の負担が増加、それによって厚生年金に加入する被雇用者が、さらに減少するという悪循環が要因と考えられる。

(3) 空洞化と未納・未加入問題

年金の空洞化について、厚生労働省幹部は「厚生年金などの加入者を含めた公的年金の全加入者数は約7000万人で、未納・未加入の割合はそのうち5%程度に過ぎない」「未納・未加入の人には、将来その期間分の年金は支給されないのだから、制度へのただ乗りが生じるわけではない。そのせいで年金制度がつぶれるような状況にはない⁵⁷⁾」と説明している。

しかし、公的年金は賦課方式で運営されている。現役世代の保険料を使って、その時点の高齢者に年金を支払うシステムであり、保険料を支払わない人が増加すると、真面目に保険料を支払っている人が大きな負担を負うことになる。そして、さらに保険料が引き上げられることになる。

このままでは将来、無年金や少額の年金しか受け取れない高齢者が増加することは明白である。十分な年金が受け取れないとなれば、セーフティネットである生活保護への負担が大きくなり、国民の税負担が増える可能性もある。未納・未加入問題は制度の維持可能性と国家財政に大きな影響を与える問題なのである。

1-3 財源確保のために

(1) 制度への信頼性

年金制度の空洞化問題は、制度全体の維持可能性に大きな影響をもたらす。特に、国民年金をはじめとする厚生年金、共済年金制度の基礎部分である国民年金は、財源不足の部分において、他の制度からの補足という形で支えられている。分担の割合は加入者数をもとに決められているが、国民年金は未納者を除いて計算されており、厚生年金や共済年金は保険料を給与からの天引きとなっているため、未納者がほとんどいない。そのため自然に厚生年金、共済年金の国民年金に対する負担が大きくなる。

⁵⁵⁾ 木村陽子, 2003 年『自分を守るための年金知識』ちくま新書, p. 146。

⁵⁶⁾ 木村陽子, 2003 年『自分を守るための年金知識』ちくま新書, pp. 146-147。

⁵⁷⁾ YOMIURI ON-LINE「空洞化対策」『変わる年金』<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin27.htm>。

このまま空洞化が進行すれば、サラリーマンなどをはじめとする被雇用者からの年金制度に対する信頼が崩れることは避けられない。

(2) 年金制度の空洞化回避による財源確保

制度の空洞化は、国民の保険料負担を増加させるばかりではなく、制度自体の崩壊にも繋がりかねない。空洞化に歯止めをかけるためには、高齢者を含めた国民全体で財源を負担することが必要となってくる。そこで消費税による財源確保という考え方が生まれてくるが、消費税は逆進性を伴い、低所得者にとっては大きな負担となる。重要なことは個人の能力に応じた保険料の負担という考え方である。そのまま消費税増税による財源確保を行えば、生活困窮者の増加を招き、生活保護世帯の増加によって国家財政にとって大きな負担となってしまう。

安定した制度とそれに伴う財源確保において、国民の年金制度に対する不満や不信感を解消する制度の構築が必要なのである。

第2節 諸外国の社会保障制度における財政状況

2-1 アメリカの社会保障制度

(1) 制度の特徴

(図表1) アメリカの主な公的社会保障制度の体系

【保障区分】	【制度】	【対象者】	【予算】	【形態】
年金	老齢遺族・障害年金 (OASDI)	高齢者	オフ・バジェット	信託基金
医療	病院保険 (HI)	高齢者	オン・バジェット	信託基金
	高齢者医療保険制度 (メディケア) 補足的医療保険 (SMI)	高齢者	オン・バジェット	信託基金
公的扶助	医療扶助制度 (メディケイド) 州立児童医療保険 (SCHIP) 貧困世帯への一時的扶助 (TANF) 補足的保障所得 (SSI) フードスタンプ 勤労所得税額控除 (EITC) 児童税額控除 (CTC) 住宅扶助・光熱費扶助など	低所得者 低所得者の児童 主として母子世帯 障害者・高齢者 低所得者 低所得勤労者 有子世帯 低所得者	オン・バジェット オン・バジェット オン・バジェット オン・バジェット オン・バジェット オン・バジェット オン・バジェット	一般予算 一般予算 一般予算 一般予算 一般予算 一般予算 一般予算

(出所) 財務省財務総合政策研究所, September-2006『ファイナンシャル・レビュー』を参考に筆者が作成。

アメリカの社会保障制度は、わが国と同様、社会保険を中心として公的扶助がそれを補うという基本的構造を持っている。しかし、その性格はわが国とは大きく異なり、先進諸国の中でも特徴的なシステムとなっている（図表1）。

アメリカの社会保障制度は、民間部門による保障が優先的にあり、公的部門による保障はそれを補う形で存在する。年金制度では、ほとんどの国民をカバーする老齢遺族・障害年金 (Old-Age Survivors and Disability Insurance : OASDI、以下、公的年金) がある。しかし、医療制度においては高齢者・障害者、低所得者、子供などカテゴリー別となって

おり、年金制度のようなすべての国民がカバーされている制度というわけではない。この点では、わが国の国民皆保険制度と大きく異なるといえる。

アメリカの場合、民間による保障制度の役割が大きいため、当然、民間の保障制度に加入できない人々が存在する。そこで、公的保障制度が必要となるが、日本の生活保護制度のように所得や医療などの保障を公的に扶助する制度は存在しない。代わりに対象者のカテゴリー別や扶助のタイプ別による保障制度が創設されている。このような先進国の中で特異な性格の制度によって、社会保障制度の財政構造においてもアメリカとわが国では、以下のような異なるいくつかの特徴が挙げられる。

第一に、アメリカの場合、生活保障の多くは民間による保障制度が担っていることによって、これらの保障を得ることができない人々が存在し、そのために公的社会保障制度は民間の保障制度を受けられない人々を補完するという役割を担っている。また、公的社会保障制度の多くは財源を一般予算からの支出による点も特徴の一つである。これらの制度の資格要件としては、受益に対する拠出を伴わない、いわゆるミーンズテスト（所得調査）をその資格要件としている。

第二に、社会保険の形態をもつ公的年金と高齢者医療保険（メディケア）は、その財源を加入者からの社会保障税（payroll tax）としているが、各々の保険には独自の信託基金が創設され、連邦政府の一般予算とは独立した制度として存在している点である。

第三に、社会保障にかかわる支出の抑制の手法として、一つひとつの社会保障プログラムにかかわる法律の制定を行うのではなく、多くのプログラムを包括的にカバーする法を用いる手法がとられていることである⁵⁸。この手法を使った社会保障制度改革によって、財政面から各々の制度を比較しやすくすることができるため、制度全体の財政削減効果を把握することが可能となる。

（2）財政構造－社会保障制度における財源－

アメリカ連邦政府の財政構造は、一般予算から除外することが定められている「オフ・バジェット（Off Budget）」と、一般予算を表す「オン・バジェット（On Budget）」の二種類に区分されている。公的年金である老齢遺族・障害年金（OASDI）および郵政サービスの信託基金はオフ・バジェット、それ以外の政府支出のすべてがオン・バジェットに含まれている。しかし、近年ではオン・バジェットの赤字をオフ・バジェットの黒字で一部穴埋めする状況が続いている。

1980年からのオン・バジェットとオフ・バジェットの収支状況において、オフ・バジェットの財政は、1983年の社会保障改革によって大幅な改善を見せ、その結果、単年収支はその後、一貫して黒字となっている⁵⁹。対照的にオン・バジェットの財政収支においては、1990年代後半に一時的に赤字が削減するが、その後再び赤字が増加する。

⁵⁸ 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編、2003年『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。

⁵⁹ GPO Access(2005)参照。

オン・バジェットの財政赤字は1980年代中旬に対GDP比6.0%に達し、財政赤字が一般国民の懸念材料となるまで悪化したため、対応を迫られた政府は、1985年財政均衡法（GRH法）および1987年修正GRH法を成立させた。しかし、財政赤字上限目標額を設けるなどしてもGRH法には抜け穴が多く存在し空文化した⁶⁰。1980年代後半の景気の回復により、財政赤字は減少し始めるが、1990年代初めの湾岸戦争や経済不況とともに、再び赤字路線へと膨らみ始める。

こうした状況に対処するため、1990年に予算執行法（Budget Enforcement Act : BEA）が制定された。この予算執行法には、財政支出を裁量的プログラム（discretionary programs）によるものと義務的プログラム（mandatory programs）によるものがあり、それぞれに歳出抑制ルールが設定されている。

裁量的支出とは、当該年の法に基づいて歳出額が決定されているもので、これには上限額を設定するキャップ制が適用されている。また、義務的支出とは、法律によって予め社会保障年金や福祉給付の受給資格基準などが決定されており、これらを新たに増加させたり歳入を減少させたりするためには、それに見合う財政措置を確保しなければいけないという「ペイ・アズ・ユー・ゴー（Pay-as-You-Go）原則」が適用されている。しかし、「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」は、義務的支出の自然増には対応できないため、その効果については疑問視する声も多い⁶¹。

以上のような財政削減のための政策が実施されたが、実際の削減効果に影響を与えたのは、1990年代の冷戦終結による国防費（裁量的支出）の減少であるという見解もある。また歳入面においても、1990年、1993年の包括予算調整法によって、相次いだ増税が行われ、特に富裕層の負担の増大が図られた⁶²ことも影響は大きいと考えられる。

これらの財政再建政策と景気回復により、1990年代後半にはオン・バジェットの財政赤字は大幅に減少し、1998年から2001年にかけては総合予算も黒字に転じている。それにも関わらず、その財源が社会保障財源に充てられなかったことについて、「連邦基金における財源増加分が信託基金における社会保険に移転されないという分離型の財政構造が維持された上で、政府部門の外側にある民間ベースの福祉国家のところで市場論理が強化された。そういう形での福祉国家再編は財政再建にとって基本的に中立的であった⁶³」と言及されている。

確かに1990年後半における社会保障改革は、公的負担の削減による民間保障への加入が推進される時期でもあり、年金分野では、私的・企業年金への加入が促進され、医療分野では、支出削減のための公的医療制度における民間の活用、個人医療保険の税制優遇措置などが実施された。また公的扶助部門においても、民間による保障の徹底が推し進められたが、公的扶助の場合、その対象者を「Deserving Poor（扶助すべき貧困者）」と

⁶⁰ 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編, 2003年『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。

⁶¹ 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編, 2003年『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。

⁶² 片桐正俊, 2004年「第4章 アメリカの財政改革と社会保障・メディケア両信託基金」林・加藤・金澤・持田（編）『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会, pp. 77-105。

⁶³ 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編, 2003年『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。

「Non-deserving Poor（扶助すべきでない貧困者）」の二つに区別し、後者には給付削減を実施したが、前者には逆に給付の拡充を行ったため、制度の財政としてはマイナス効果が大きかった。

その後、ブッシュ政権下における2001年の経済成長・租税負担軽減調整法を始めとする、いわゆる「ブッシュ減税」の実施によって、2003年の予算は、オン・バジェットで対GDP比5%、総合予算で3.5%の赤字となった。そして、2003年にはペイ・アズ・ユー・ゴー原則の制約を受けずに10年間の支出増大が3,950億ドルと見込まれる2003年のメディケア処方薬剤改善・近代化法が成立した。

このような状況の中で、2006年2月、ブッシュ大統領は財政赤字削減法（The Deficit Reduction Act of 2005 : DRA）を成立させた。この財政赤字削減法には、義務的支出を長期的に削減し、それに伴う各制度の改革を推し進めるという目的があり、2006年から2010年の5年間に約500億ドルの義務的支出の削減を目標としていた。その内訳は、奨学金改革（145億ドル）、メディケイド改革（114億ドル）、養育費取り立て強化プログラム（49億ドル）などである。また、これによって貧困家庭への一時的扶助（TANF）の改正と2006年から2010年の予算措置が組み込まれることになり、さらに補足的所得保障（SSI）やフードスタンプなどの公的扶助のプログラムも改正され、よって支出の抑制が促進されることになったのである。

（3）アメリカにおける年金財政の状況

アメリカの年金の財政方式は、1935年の制度発足時は積立方式⁶⁴が採用され、また積立金を連邦の一般財源から分離・管理するため、社会保障信託基金が設立された。そのため、一時社会保障税率の引き上げは見送られていたが、1950年の社会保障法の改正以降、再び引き上げられるようになった⁶⁵。1970年代、急激な物価上昇等によって基金の積立金が減少したために、これまでの積立方式から完全な賦課方式へと移行することになった。

しかし1982年に、OASI⁶⁶の信託基金は枯渇状態となったため、他の信託基金からの資金借入を行うことになった⁶⁷。このため、年金財政の健全化を図るために1983年の改正の中で、社会保障税率の引き上げによる積立金の増加と高額所得者の年金課税、及び支給開始年齢の引き上げを導入することになった。

（4）OASDIの財政構造

OASDIの財源収入については、社会保障税、年金への課税収入、そして積立金運用益の3つからなっている。その中でも主要な財源収入となっているものが社会保障税である。2009

⁶⁴ 公的年金の財政方式の一つで、予め、給付に必要な財源を給付が発生する前に積み立てておく方式。

⁶⁵ 金子能宏, 2000年「第5章 年金制度—OASDI—」藤田伍一・塩野谷祐一ほか編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会, p. 88。

⁶⁶ 老齢・遺族年金（Old-Age and Survivors Insurance、以下「OASI」）。

⁶⁷ Social Security Administration, Trust Fund Data, “Trust Fund FAQs.” <<http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/fundFAQ.html>> 参照。

年度における収支の内訳⁶⁸を見ると、OASI の収入は6,973億ドル、そのうち社会保障税が5,712億ドル、年金課税が190億ドル、運用益が1,071億ドルであった。DI⁶⁹の収入は1,097億ドル、そのうち社会保障税が970億ドル、年金課税が18億ドル、運用益が109億ドルである。

両制度を合わせたOASDI全体で見ると、収入が8,070億ドル、社会保障税が6,682億ドル、年金課税が208億ドル、運用益が1,180億ドルとなっている。

財源別の割合では、社会保障税が82.8%、年金課税が2.6%、運用益が14.6%となっている。他方、支出においては、OASIの支出は5,515億ドル、そのうち給付費が5,445億ドル、運営費が34億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転⁷⁰が36億ドルであった。DIの支出は1,181億ドル、そのうち給付費が1,151億ドル、運営費が26億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転が4億ドルであった。OASDI全体では、支出が6,697億ドル、給付費が6,596億ドル、運営費が60億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転が41億ドルである。給付費が98.7%、運営費が0.8%、鉄道退職年金制度への移転が0.5%となっている。

OASDI 全体で見ると1,373億ドルの黒字であるが、DIのみでは85億ドルの赤字となっている。2009年度末の積立金は、OASIが2兆2,958億ドル、DIが2,078億ドル、OASDI全体としては年度当初の2兆3,663億ドルから2兆5,036億ドルへ増加した。年度当初の2兆3,663億ドルは、2009年度の総支出の3.5年分にあたる積立金である。

(5) 社会保障税

OASDIの主要な財源は社会保障税と積立金の運用益および年金給付に対する課税収入からなっており、国庫負担がないことが特徴の一つでもある。社会保障税は、OASDIの収入の大半を占めており、一般の租税と同じく、内国歳入庁（Internal Revenue Service）が徴収することとなっている。

社会保障税の税率は12.4%であるが、そのうちOASI分が10.6%、DI分が1.8%である。社会保障税の負担は、被用者の場合は労使折半であるが、自営業者は全額自己負担となっている。被用者の場合は、事業主が内国歳入庁に労使双方の税額分を納付し、自営業者の場合は、所得税の申告納付と合わせて、同じく内国歳入庁に納付することになっている。

2009年度の社会保障税の総額は6,682億ドルで、OASDIの収入の約83%を占めている⁷¹。社会保障税の課税対象となる所得には上限があり⁷²、上限額は毎年改定されるが、2010年は年収10万6,800ドルとなっている⁷³。

⁶⁸ Social Security Administration, Trust Fund Data, “Financial Data for a Selected Time Period.”
(<http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/allOps.html>参照)。

⁶⁹ 障害年金（Disability Insurance 以下「DI」）。

⁷⁰ OASDI とは別制度として運用されてきた鉄道退職年金制度は、産業構造の変化により就業者数が減少し、財政難に陥った。このため、1951年に、鉄道退職年金の適用者にOASDIと同じ給付を支給するものとして、その分の財政調整を両制度の間で行うこととなった。鉄道退職年金制度の方が高い高齢化率のため、事実上、OASDIからの資金の移転となっている。

⁷¹ Social Security Administration, Trust Fund Data, “Financial Data for a Selected Time Period.”
(<http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/allOps.html>参照)。

⁷² 社会保障税に合わせて、高齢者向けの公的医療保険であるメディケアのための税（Medicare Tax）が徴収されるが、その税率は2.9%である。これらは、連邦保険拠出法（Federal Insurance Contribution Act）に基づいて徴収されるため、FICA 税とも呼ばれる。なお、1993年以前はメディケア税にも課税所得の上限があったが、今は撤廃されている。

⁷³ Social Security Administration, Retirement Planner, “Maximum taxable earnings.”。

(6) 将来の年金財政

将来の財政状況を予測するのに、信託基金積立率 (trust fund ratio) ⁷⁴を使用して評価することができる。一般的には、信託基金積立率が100%、つまり1年分の給付を行える量の積立金があれば健全であると判断される。財政状況が悪化した場合でも、社会保障税からの税収と合わせることで、数年間は給付の継続が可能であると考えられている。

このシステムによれば、2018年までの短期見通しにおけるOASDI全体の財政状況は、黒字であることが分かる (図表2)。

(図表2) 社会保障信託基金の財政状況および予測

(単位: 億ドル)

年	OASI					DI					OASDI				
	収入	支出	収入	積立金	積立率	収入	支出	収入	積立金	積立率	収入	支出	収入	積立金	積立率
2004	5,663	4,210	1,453	15,006	322	914	806	108	1,862	218	6,577	5,016	1,561	16,868	305
2005	6,043	4,419	1,624	16,630	340	974	880	94	1,956	212	7,018	5,299	1,718	18,587	318
2006	6,422	4,610	1,813	18,443	361	1,026	945	82	2,038	207	7,449	5,554	1,895	20,481	335
2007	6,750	4,957	1,793	20,236	372	1,099	988	111	2,149	206	7,849	5,945	1,904	22,385	345
2008	6,955	5,162	1,793	22,029	392	1,098	1,090	9	2,158	197	8,053	6,251	1,802	24,187	358
2009	7,085	5,618	1,467	23,496	392	1,109	1,207	-98	2,060	179	8,194	6,825	1,369	25,555	354
2010	7,339	5,812	1,527	25,022	404	1,139	1,281	-143	1,917	161	8,477	7,093	1,384	26,939	360
2011	7,718	6,020	1,698	26,721	416	1,182	1,331	-150	1,767	144	8,900	7,351	1,548	28,488	366
2012	8,224	6,339	1,886	28,606	422	1,241	1,386	-145	1,622	128	9,465	7,724	1,741	30,229	369
2013	8,742	6,788	1,953	30,560	421	1,297	1,439	-142	1,481	113	10,039	8,227	1,812	32,040	367
2014	9,247	7,296	1,950	32,510	419	1,350	1,506	-156	1,325	98	10,597	8,802	1,794	33,835	364
2015	9,754	7,834	1,920	34,430	415	1,405	1,578	-174	1,151	84	11,159	9,412	1,746	35,581	359
2016	10,240	8,398	1,841	36,272	410	1,456	1,655	-199	952	70	11,696	10,053	1,643	37,224	354
2017	10,746	9,006	1,740	38,011	403	1,511	1,736	-225	727	55	12,257	10,743	1,514	38,738	347
2018	11,260	9,655	1,605	39,616	394	1,565	1,820	-255	472	40	12,825	11,475	1,350	40,088	338

(注) 1. 2004 年から2008 年は実績値。

2. 積立率は、各年における支出に対する年初の積立金の割合(%)。

(出所) "The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds," 2009. (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf>) を参照。

しかしDI信託基金のみを見ると、2008年まではまだ黒字であるが、2009年からは赤字へと転落する (図表3)。

(図表3) 社会保障税・年金課税収入と支出のバランス

年	OASI			DI			OASDI		
	収入率	支出率	収支差	収入率	支出率	収支差	収入率	支出率	収支差
2009	10.99	10.17	0.83	1.84	2.18	-0.34	12.83	12.35	0.48
2010	11.02	10.24	0.78	1.85	2.26	-0.41	12.87	12.50	0.37
2011	11.02	10.13	0.89	1.85	2.24	-0.40	12.87	12.37	0.50
2012	11.02	10.04	0.98	1.85	2.20	-0.35	12.87	12.24	0.63
2013	11.05	10.21	0.84	1.85	2.17	-0.32	12.90	12.38	0.52
2014	11.07	10.46	0.61	1.85	2.16	-0.31	12.92	12.62	0.30
2015	11.09	10.72	0.37	1.85	2.16	-0.31	12.94	12.88	0.06
2016	11.11	11.01	0.10	1.85	2.17	-0.32	12.96	13.18	-0.22
2017	11.13	11.31	-0.18	1.86	2.18	-0.32	12.98	13.49	-0.51
2018	11.14	11.63	-0.49	1.86	2.19	-0.34	13.00	13.83	-0.83
2020	11.18	12.29	-1.10	1.86	2.21	-0.35	13.04	14.50	-1.46
2030	11.34	14.52	-3.18	1.86	2.24	-0.38	13.20	16.76	-3.56
2040	11.39	14.83	-3.44	1.86	2.16	-0.30	13.25	16.99	-3.74
2050	11.39	14.37	-2.98	1.86	2.24	-0.37	13.25	16.61	-3.36
2060	11.41	14.46	-3.06	1.86	2.26	-0.40	13.27	16.73	-3.45
2070	11.43	14.75	-3.32	1.87	2.30	-0.43	13.30	17.05	-3.75
2080	11.47	15.19	-3.73	1.87	2.33	-0.46	13.33	17.53	-4.00

(注) 収入率・支出率は、社会保障税が適用される所得に対する収入(社会保障税・年金課税)および支出の割合(%)

(出所) "The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds," 2009, p.47. (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf>) を参照。

(<http://www.ssa.gov/retire2/topwages.htm>) を参照。

⁷⁴ ある年において予想される年間の支出額に対するその年の初めの積立金の比率のことである。

また信託基金積立率は、2014 年には100% を下回り、2020 年にはDI信託基金の積立金が底をつくと見られている（図表4）。

（図表4）信託基金積立率の推移と予測

年	OASI	DI	OASDI
2009	392	179	354
2010	404	161	360
2011	416	144	366
2012	422	128	369
2013	421	113	367
2014	419	98	364
2015	415	84	359
2016	410	70	354
2017	403	55	347
2018	394	40	338
2020	370	9	315
2025	298	---	244
2030	204	---	153
2035	98	---	50
2040	---	---	---
2050	---	---	---

積立金消滅の年	2039年	2020年	2037年
---------	-------	-------	-------

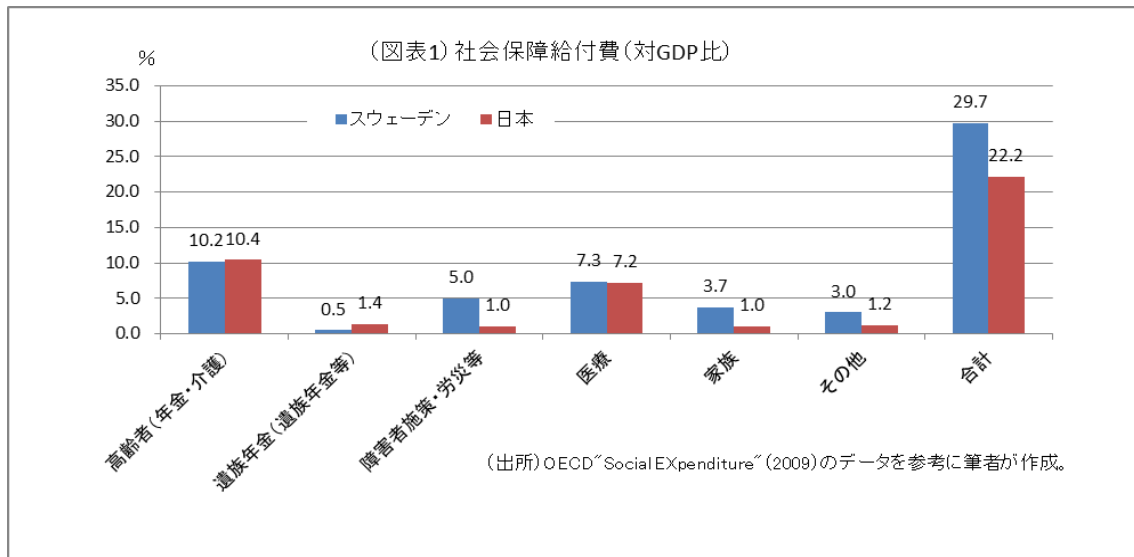
（出所）“The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009, p.56.
 < <http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf> > を参照。

今後の見通しとしては、OASDI全体でも深刻な状況となっており、2016年には社会保障税・年金課税の支出が収入を超え、2017年には積立金の取り崩しが始まる。そして2037年には基金が底をつくとされている。これ以後は完全な賦課方式となるが、現行の社会保障税率で賄えるのは、給付に必要な額の76%に過ぎないとされている。財源不足の部分については、社会保障税率のアップや給付額の削減、さらに支給開始年齢の切り上げが必要となる。

2-2 スウェーデンの社会保障制度

（1）充実した社会保障給付－高水準と広範囲の保障－

スウェーデンの社会保障給付費は、2009年に対GDP比29.7%まで達しており、わが国の22.2%と比較しても約7%近い差がある。年金支出や医療費支出に関しては、それほど差はないが、その他の社会保障給付費において、スウェーデンはわが国よりも高い数値となっている（図表1）。



わが国の社会保障制度においては、保障の中心を年金と医療としているのに対し、スウェーデンの社会保障制度は、わが国のそれよりもさらに広範囲にわたるサービスとなっていることが特徴である。

特に、わが国では子育て支援や再就職支援といった保障については、まだ十分な保障制度となっていないのに対し、スウェーデンでは子育て支援や再就職支援にも重点が置かれているため、女性や高齢者を含めたより幅広い年齢層にも保障制度が充実している点は大きな違いといえる。

(2) 福祉国家の転機－1999年の年金改革－

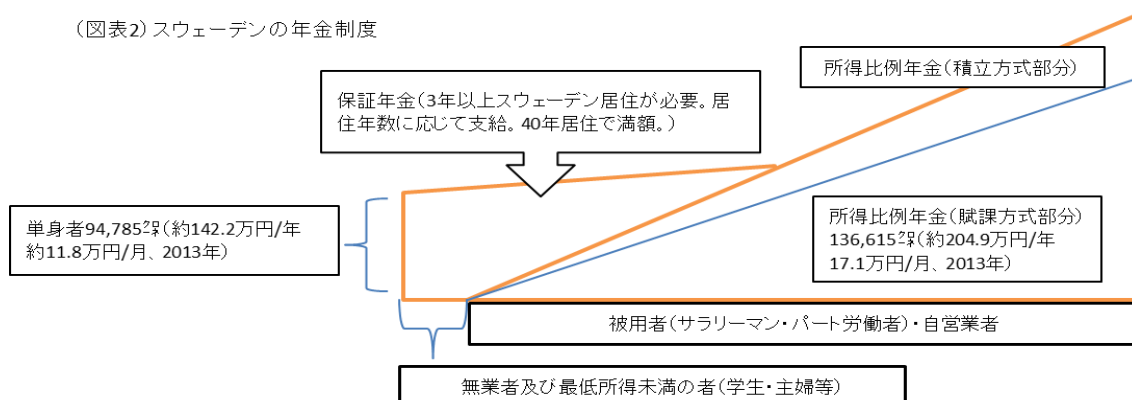
1980年代半ば頃まで、スウェーデンは順調な福祉国家の形成を行ってきた。しかし、その後の経済構造の変化により、大きな転機を迎えることとなった。その背景として、まず、人口の高齢化が徐々に進行し、全人口のうち、65歳以上の高齢者が占める割合が、1950年の10.3%から1990年には17.8%にまで上昇した。この変化に伴って、経済はこれまでの高成長期から低成長期へと移ることになった。この影響を大きく受けたのが年金制度である。

スウェーデンの年金制度は、当時、確定給付年金である基礎年金と所得比例する付加年金の二階建ての構造となっていた。年金保険料においては、現役世代が支払った保険料がそのまま年金受給者に支払われる、いわゆる賦課方式が採用されていた。

そのため、高齢者の割合が増加する一方で、経済成長率の低下により保険料収入が減少すれば、不足分に関しては国庫からの補填や年金保険料を引き上げなどの対応策が必要となる。しかもスウェーデン経済は、1991年から1993年にかけて3年連続でマイナス成長となっており、その原因は1980年代の株式と不動産の資産バブルの崩壊によって、90年代に複数の大手金融機関が経営破綻に陥ったからであった。

また景気の低迷とともに、合計特殊出生率（15歳から49歳の女性の出生率の合計）が1990年の2.13をピークに急低下し、99年には1.50まで割り込む状況となった⁷⁵。つまり、人口の少子高齢化が進み、現行の年金制度では、今後の制度の維持可能性について国民に不安が生じることとなった。

この状況に対応するため、政府は危機的状況にある現在の制度に対して、国民への理解を求め、大胆な年金改革を実行した。1999年から施行された年金制度には、基礎年金が廃止され、所得比例年金への一元化が図られた（図表2）。



【制度の概要】

所得比例年金は「賦課方式」と「積立方式」の二種類に分かれる。また、低年金者や無年金者に対しては、税を財源とする保証年金を支給する。

- 対象者(2013年末)・・・被用者及び自営業者※ 所得比例年金の給付額への反映は、18,900 SEK(約28.4万円)以上の年間所得がある場合において行われる。
- 保険料率(2013年末)・・・被用者: 17.21%(労: 7%、使: 10.21%) 自営業者: 17.21%
- ※ 被用者の年間所得が18,900 SEK未満の場合は、本人分保険料賦課なし。自営業者も同様の取扱い。
- 支給開始年齢(2013年末)・・・所得比例年金: 61歳以降で受給者が自ら選択保証年金: 65歳 ○最低加入期間・・・所得比例年金: なし 保証年金: 3年以上スウェーデンに居住していることが必要 ○国庫負担・・・保証年金部

(出所) Social Security Programs Throughout the World : Europe, 2012, 『先進諸国の社会保障⑤スウェーデン』東京大学出版会、Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union、厚生労働省、政府発表資料他。

基礎年金を廃止することで、経済変動の影響を受ける国庫負担のリスクを大幅に軽減することができる。また、所得水準が低かったり、あるいは所得がなかったために十分な積み立てができなかったりした人を対象に、最低保証年金が設置されたが、この部分については国庫負担で賄われることとしている。

この年金改革によって、スウェーデンでは社会保障制度の在り方を大きく見直すこととなり、国が支える社会保障制度から個人が支える社会保障制度へと転換したのである。

さらに重要な改革点として、これまでの年金保険料率を変動制から固定制へと移行したことである。保険料率を年間所得の18.5%と定め、その内の16%は国の年金基金へ算入され、残りの2.5%は個人の年金自己勘定へと積み立てられる。この年金自己勘定には、いく

⁷⁵ 『EUROSTAT』参照。

つかのファンドが用意されており、個人はそこから選択し運用することができる。そして、個人の支払にに応じて年金自己勘定が作成され、将来受け取ることができる年金額が毎年通知される仕組みとなっている。

年金保険料については、改革前と変わらず、現役世代が支払う保険料が現在の年金受給者の給付金となるため、基本的には賦課方式である。しかし、年金保険料率が固定されているため、このスウェーデン方式の年金制度は「みなし確定拠出方式」とも呼ばれている。

(3) 制度の持続可能性

今回の年金改革において最も重要視した点は、年金制度の持続可能性を確保することであった。そのことによって年金制度への将来性の不透明感を払拭し、国民に制度への不信感を与えないことがその大きな目的であるといえる。

その具体策として年金保険料率を18.5%に固定し、そのことにより現役世代の負担増加を抑制した。ただし、この場合、経済状況の変化等により、国の年金基金の収入部分が減少することが考えられるため、収入減に応じて年金支払額を自動的に減額するシステムを組み入れた。これにより、財源不足による国庫負担の増加を行わないことを原則としている。

このようなシステムでは、景気の状態次第で年金支給額が減額されることにもあるが、年金財政の悪化に伴う財源不足を補うために、国家財政からの補填といった事態は避けることができる。つまり、財源不足による国家財政の悪化を防ぐことが可能となる。

この点は、将来の少子高齢化を迎える国々の財政にとって有効な手法といえる。また、他の先進諸国の年金制度と比較して、個人の年金勘定作成をはじめ、将来受け取る年金について毎年個人に通知をするなど、国民への制度の理解と透明性の向上を図っている点も注目すべきである。

(4) 経済成長を阻害しない高福祉・高負担

スウェーデンにおいては、社会保障制度に対する国民の意識と信頼感が強く、例えば、高い税金や社会保障コストであっても、確固とした国民のコンセンサスを政府は得ている。

高負担にも関わらず、国民がその負担を受け入れている最大の理由は、国民一人ひとりが高福祉の恩恵を受けることができるシステムが整っていることを理解し、実感しているためである。そのため、社会保障制度の持続可能性を高めるために、さらなる負担の増加があっても国民のコンセンサスは得やすい。その陰には、政府の継続的な改革とそれに対する国民への説明が十分に行われていることが重要である。

また、このような高福祉が実現できる背景には、企業コストの負担が大きいという点である。わが国の場合と同様、スウェーデンにおいても社会保障制度に対する保険料は、雇用者と被雇用者が負担している。しかし大きく異なる点として、スウェーデンの場合、年金をはじめ、医療、介護、失業などの保険料を、個人では給与所得収入などの7%、企業は

給与支払総額の28.6%と雇用者側の負担は大きい⁷⁶。ただし、その分、スウェーデンの企業では、退職金がないことや福利厚生も充実していない。

(5) 連帯賃金政策と積極的労働市場政策

スウェーデンの企業の特徴として「連帯賃金政策」の原則と「積極的労働市場政策」がある。「連帯賃金政策」とは、同じ内容の仕事をしていれば同一賃金になるという原則で、企業経営の効率化促進には影響はあるが、逆に効率性の低い企業にとっては、雇用コストの負担となる。そのため経営の効率化を図る場合、雇用者のリストラや事業の見直しなどを選択するしかなく、この原則は企業経営のハードルを高くする効果がある一方で、経営力の弱い企業の淘汰に繋がっている。

スウェーデン政府は、基本的に経営困難な企業への支援を行わない。その背景には、1980年代の造船産業に対する政府の支援が、結局は衰退産業の延命措置にしかならなかったという反省があるためだとされている。この経験を踏まえ、スウェーデン政府は支援対象を企業ではなく失業者にすることで、失業手当の支給や職業訓練の機会を与え、再就職支援を充実させている。

つまり、経営力のない企業を淘汰することで、より強い産業構造の構築を図る一方で、その変化に着いて行ける技能を持った雇用者を輩出し、経済状況の変化にも対応できる産業と労働者の創出を政府が率先して実施しているということである。この点は、わが国の社会保障制度の方針とは大きく異なる点として注目できる。

この再就職支援の体制は「積極的労働市場政策」と呼ばれ、スウェーデンと日本で社会保障給付費に差がついている要因の一つと考えられる。

このように、スウェーデンの「連帯賃金政策」と「積極的労働市場政策」は、経済の効率化向上に貢献してきたと同時に、国民に対して政府と企業の社会保障制度の役割を明確に示したものといえる。

2-3 イギリスの社会保障制度

(1) 国民保険制度の基幹部分としての年金制度

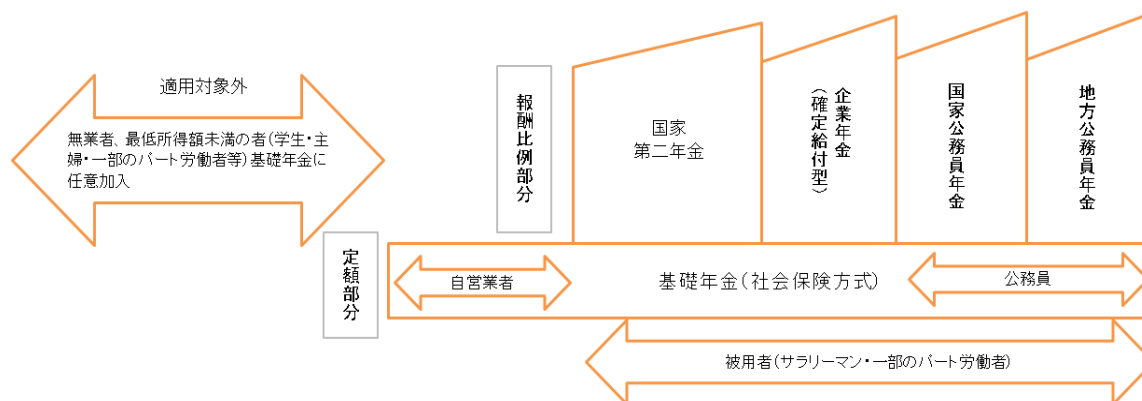
イギリスにおける年金制度は、社会保険制度（国民保険（National Insurance）の一部とされており、全国民を対象として、失業や業務上災害等に係る給付も含め、総合的かつ一元的に保障する制度となっている。

国民保険は、退職年金（基礎年金（Basic State Pension）、国家第二年金（State Second Pension）（旧所得比例年金））、就労不能給付（Incapacity Benefit）、遺族関連給付（遺族一時金、有子遺族手当、遺族手当）、求職者手当（Jobseeker's Allowance）、業務災害障害給付等の給付を行う単一の社会保険制度となっており、総合的な所得保障制度として実施されている。但し、医療保障や公的扶助制度を除かれている。

⁷⁶ 日本では、個人と企業の負担はほぼ半々で、それぞれ10%程度である。

年金制度の基本的な構造は、二階建ての制度であり、一階部分は全国民を対象とする基礎年金（Basic State Pension）、二階部分は被用者のみを対象とする国家第二年金（State Second Pension）となっており、わが国と同様、二階建ての制度となっている（図表 1）。

（図表1）イギリスの年金制度



【制度概要】

- ・被用者・自営業者を通じた低額の基礎年金と被用者のみを対象とした所得比例の国家第二年金(2002年～)の二階建て(社会保険方式)。
- ・一部の職域年金の加入者は、国家第二年金の適用除外が認められる。2012年4月から個人年金、ステークホルダー年金、確定拠出型の企業年金は適用除外の対象と認められなくなった。

（出所）Social Security Programs Throughout the World：Europe,2012、『先進諸国の社会保障①イギリス』東京大学出版会、英国政府発表資料、厚生労働省を参考に筆者が作成。

就業者（所得がない者や一定額以下の者を除く）は漏れなく退職年金制度に加入する義務があり、通常、基礎年金に加えて国家第二年金に加入する。しかし、一定の基準を満たす職域年金もしくは個人年金を選択することで、国家第二年金の適用除外（contracting out）となり、私的年金（企業年金又は個人年金）に加入することもできる。

特徴としては、退職の如何を問わず、支給開始年齢（男性 65 歳、女性 60 歳）に到達した時には、基礎年金で加入者本人に 97.65 ポンド/週、被扶養の妻（夫）に 58.50 ポンドが支給される（2010 年度）。

また、年金法の改正により、2010 年 4 月からは年金の最低加入期間（加入期間の 25%）が大幅に短縮され、1 年以上加入した者は年金を受給することができるようになった。国民保険の保険料率については、被用者の給与の 23.8%（本人 11%、雇用者 12.8%、2010 年度）となっている。

イギリスの公的年金制度は、給付水準が他の先進国と比較しても低いことが特徴の一つであるが、その一方で、公的年金から私的年金への加入をいち早く国民に促進してきたこともあり、年金制度に対する意識は高いものといえる。しかし、少子高齢化を迎えている先進国と同様、低所得者の老後の所得保障や年金制度自体の持続可能性の問題など、多くの問題を抱えている。

(2) 保険料率

国民保険の保険料は、原則として被用者と雇用主が負担する。2010 年度における被用者の保険料は、週当たりの所得が 110～844 ポンドの間については 11.0%、844 ポンドを超える部分については 1.0%である。雇用主の保険料は、被用者の週当たりの所得が 110 ポンド以上につき 12.8%、自営業者の場合は、年間収入が 5,075 ポンド以上で、週当たり 2.40 ポンドの定額保険料を納めることになっている。

また、無業や低所得のために国民保険料納付の義務がない者でも、定額の保険料を支払うことで任意加入することができる。国民保険のために集められた保険料の一部は、国民保健サービス（NHS）等の費用として拠出される。

(3) 社会保障（所得保障）の財源

イギリスの 2011、2012 年度の社会保障費予算の歳出状況は合計で 3,580 億ポンド、その内訳は、所得保障を中心に 2,000 億ポンド、社会福祉サービスに 320 億ポンド、保健医療に 1,260 億ポンドとなっている。歳入のうち、国民保険が賄うのは 1,010 億ポンドであり、残りは租税で賄うこととなる。

社会保障に限定されない個人単位での負担について OECD 諸国と比較した場合、平均的な所得の単身者では、税と社会保険料の負担は合計で収入の 25.5%、そのうち社会保険料の拠出は 9.2%、全体の約 3 割程度の割合である。この点において、社会保険料で負担全体の半分以上を占めている日本・フランス・ドイツとは対照的である（図表 2）。

（図表2）平均的な所得の単身者に対する所得税と社会保険料の負担割合（2010年）

	所得に占める割合		
	全負担	所得税	社会保険料
日本	20.8	7.7	13.1
フランス	27.8	14.1	13.7
ドイツ	39.2	18.7	20.5
イギリス	25.5	16.3	9.2
スウェーデン	24.7	17.7	7.0

（出所）TaxingWages:Comparativetables,OECDTaxStatistics(database)

<http://dx.doi.org/10.1787/tax-ssc-table-2011-1-en>

イギリスの所得保障による給付は、社会保険料の拠出に基づく給付（拠出制給付）と税に基づく給付（無拠出制給付）の二つに分けてみることができる。

国民保険は、稼得能力の低下や喪失によるリスク（老齢、障害、疾病、失業、労働災害、

出産)を総合的にカバーし、全国民を対象として均一の給付⁷⁷を受けることができる。この点は、ドイツやフランスの社会保険と大きく異なるものであり、いわゆるベヴァリッジ・モデル⁷⁸と呼ばれている。

ベヴァリッジ・モデルの特徴は、個人の自助努力を阻害しないことを重視し、国家から無料で与えられる手当よりも、拠出の見返りに給付が受けられる制度を好ましいと考え、私的保険による給付は最低生存費にとどめるとしていた⁷⁹。また、社会保障(所得保障)を、社会保険・社会的扶助(公的扶助や社会手当)・任意保険の3つから成り立っているものと考え、その中心は社会保険であり、それを補完するものが社会的扶助と任意保険であるとされていた。

しかし、近年において、社会保障における給付構成に変化が起きており、1982年まで全給付の60%を占めていた拠出制給付は年々その割合が縮小し、2009年には約40%にまで低下、その代わりに無拠出制給付が60%を占める状況となっている⁸⁰。

(4) 高齢者における所得保障

高齢者に対する所得保障は、国民保険から全国民に均一の給付として、基礎国家年金、報酬比例部分としての国家第二年金が支給される。しかし、年金の受給資格が無い者や給付額が一定の額を下回る者には、年金クレジット(Pension Credit)が支給される。但し、この場合、世帯所得が基準額を下回ることが条件となる。

年金クレジットとは、高齢者対象の社会扶助である。2003年に一般的な公的扶助(所得補助: Income Support)から独立した形で創設され、所得補助と比べて資産調査(ミーンズ・テスト)といったことが必要ないために、スティグマ(羞恥心)を感じることも少ない。その上、社会保険給付への「上乗せ」がしやすいという特徴を持っている。

給付財源としては、基礎国家年金は国民保険の保険料、国家第二年金は保険料と税による国庫負担、年金クレジットは税となっている。わが国との違いの一つに、社会保障給付の受給者は拠出をしなくても被保険者となれるが、その分の国庫負担が導入されているわけではないため、給付財源を被保険者全体で支えることとなる。

一方、国家第二年金は、2007年の年金法成立によって、従前の国家報酬比例年金(SERPS)に代わって設けられたものである。保険料の負担ができない低所得者や社会保険受給者、育児や介護のため休職中の者に対する所得保障も含まれるため、財源に税を投入している。また、所得比例に応じた給付が基本であるが、収入が少ない者でも一定の所得があったものとして取り扱うため、低所得者に対しても手厚い給付が行われる。

⁷⁷ 但し、被用者を対象にした所得比例の国家第二年金(state second pension)もある。

⁷⁸ ベヴァリッジが提案した国民保険は、国民に均一の保険料を課し、均一の給付を行うものであった。しかし、1950年代後半から所得比例年金制度が導入され、1979年には失業給付や疾病給付の報酬比例部分が廃止された結果、現行では所得に応じた拠出・均一給付という形になり、純粋なベヴァリッジ・モデルからは変化した内容になっている。

⁷⁹ 嵩さやか『年金制度と国家の役割』東京大学出版会, pp. 76~91 2006年。

⁸⁰ A Survey of the UK Benefit System, Institution for Fiscal Studies Briefing Note No. 13, 2010, p. 73, <http://www.ifs.org.uk/bns/bn13.pdf>.

その他にも、報酬比例部分は完全な強制加入となっていないため、私的年金の積み立てを促進する制度もある。職域年金や適格個人年金、ステークホルダー年金に加入している者は、国家第二年金の適用除外を受けることができるため、報酬比例部分に払い込んだ保険料がある場合は、その分の保険料が払い戻される。また、このような制度に加入できない低所得者向けに、2008 年から導入された国家被用者貯蓄基金（National Employment Saving Trust）という個人勘定制度があり、保険料は被用者 4%、雇用主 3%のほかに、国による拠出が 1%となっている。

イギリスの年金制度は、わが国と同様二階建ての構造となっており、一階部分にあたる基礎国家年金は全ての国民を対象とした所得保障となっている。しかし、わが国とは異なり、その財源に税は含まれず、限られた保険料の中で給付を支える仕組みとなっている。

国家財政の立場からすれば、財源の補填等の心配は必要ないが、経済状況の変化による保険料未納者が増加すれば、給付水準を低く設定せざるを得ない。そのため、老後の所得保障が十分でない高齢者が増加する。その不足する部分を国家第二年金や年金クレジットによってカバーするシステムとなっているが、このような構造は、税を財源とする無拠出制給付の割合を増加させ、最終的には国家財政の逼迫につながるシステムといえる。

（5）社会保障給付と財源の統合化

2010 年の白書の中で、今後、政府の目指すべき社会保障の内容を「社会で最も立場の弱い人々を支え続けつつ、公平、負担可能性、貧困と福祉的依存を解消する」と述べている。

また、福祉給付については、給付条件を設け、就労可能な年齢の人々を対象にユニバーサル・クレジット（Universal credit）⁸¹を新設することなどが提案された。

改革が行われる主な理由として、第一には、現行制度における給付体系が非常に複雑なこと、第二には現行の給付要件が就労への意欲を阻害していること、の二つが挙げられる。

第一の点においては、特定の要件に対応した給付を行うため、基本的な給付だけでも 30 種類程度になる。これに付加給付などが加わり、さらに、個人や世帯をベースとした給付であることで複雑な制度体系となっている。また実施機関も複数存在するため、時間的・事務的成本もかかる（図表 3）。

⁸¹ 社会保障給付とタックスクレジット（給付付き税額控除）のうち、所得要件のついた給付を統合したもの。具体的には、所得補助、無拠出制求職者給付、無拠出制雇用支援給付、住宅手当、児童タックスクレジット、就労タックスクレジットが対象となる。

(図表3) 社会保障給付と機能・実施機関

給付名	機能	財源	実施機関
所得補助 求職者給付 雇用支援手当	所得の代替	税 国民保険(拠出制)/ 税(所得調査付き)	ジョブセンタープラス
住宅手当 カウンシル税給付 (Council Tax benefit)	家賃の補助 カウンシル税の補助	税(国・地方政府)	地方政府
障害者・介護者への給付	付加的ニーズ	税	ジョブセンタープラス 年金・障害者・介護者 サービス
児童手当 児童タックスクレジット	児童のいる親への支援 (+低所得世帯)	税	歳入関税庁
就労タックスクレジット	低賃金労働者への賃金補助、 保育料援助	税	歳入関税庁
基礎国家年金 国家第二年金 年金クレジット	所得の代替	国民保険 国民保険及び税 税	年金サービス

(出所) 平部康子, Summer2012 『イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化』海外社会保障研究No.179

第二の給付要件と就労との関係を見ると、一定基準額以下の所得しか得ていない場合だけでなく、就労タックスクレジットの場合でも要件で定められた最低限の時間（16 時間）のみ就労するケースが増加し、就労へのインセンティブが阻害されているとの指摘がある。

この結果、2010 年時点では、稼働年齢人口の 4 人に 1 人が職に就いておらず、そのうち 260 万人は社会保障給付を 5 年以上受けているとの報告がされている⁸²。また、稼働年齢者を対象とした社会保障給付と就労タックスクレジットの合計は 1996 年度で 520 億ポンド、2009 年度で 740 億ポンドと増大している。

日本においては、世代間における給付と負担のバランスが問題となっているのに対して、イギリスでは、同じ世代である稼働年齢層における給付と負担のバランスが問題となっていることが分かる。

(6) イギリスの社会保障給付と財源の特徴

イギリスの社会保障制度は、保障する内容によって大きく三つに分けることができる。社会保険は、すべての国民を対象として老齢や障害など、社会的リスクのほとんどを対象とした保障、社会扶助は貧困層の最低生活を支えるための保障、そして私的保険は、社会保険のみの保障では不足であるとする富裕層が、より良い保障を求めて加入する。

しかし、近年の社会保険支出増加に対して、わが国のような税を投入して財源不足を補うということを行わなかったため、社会保険ではカバーできない部分を社会扶助と私的保険に依存する形となった。このことにより、この二つの保障制度の役割が重要になってきたと考えられる。

わが国を含め、先進諸国においては、社会保険の財源に税を充てている国は多い。しかしイギリスにおいては、社会保険ではなく社会扶助に税を充てている点で大きな違いがある。

⁸² DWP, UniversalCredit, 2010, p. 11.

以上のように、イギリスでは社会保険を基礎にした給付から、社会扶助・私的保険を中心とした複合型の保障制度が構築されていると考えられる。また、無拠出制給付が増加している現状においては、就労への努力を促すことにも重点を置いており、受給する側よりも負担する側の意識を改革することによって、社会保障（所得保障）財源の確保を目指しているものといえる。

2-4 韓国の社会保障制度

(1) 公的年金制度の特色

韓国の公的年金制度の特色としては、次の4点が挙げられる。まず第1に、国民年金制度においては、公務員、軍人などの特殊職域年金の対象者を除いて、被用者や自営業者といった区別がなく、ほとんどの職種における勤労者を対象としている。

第2に、国民年金制度は一階建てで構成されており、その中には「均等部分」と「所得比例部分」の二つの要素が含まれている。また、わが国よりも「均等部分」の割合が高く、そのため所得再分配効果が大きい。

第3に、公的年金制度が現在の体系になったのは、1998年末の国民年金法改正からである。そのため制度が未成熟であり、支給開始年齢以上の高齢者（60歳以上）に占める老齢年金受給者の割合は29%程度に過ぎない（2010年現在）。また、公的年金の所得代替率においてもOECD34ヶ国の中で、下から7番目の低水準にある。

このようなことから、OECD30ヶ国の中で、高齢者の貧困率が最も高い国となっており、高齢者の相対的貧困率は45%（2005年中頃）にもなる。

第4に、韓国の高齢化率は2010年において11.1%であり、わが国の半分程度（22.7%、2010年）の低い水準にある。しかし、将来推計によれば、韓国の高齢化率は2020年15.7%（日本28.4%）、2030年23.3%（日本30.3%）、2050年32.8%（日本35.6%）と、急速に高まることが予測されている（統計庁2010a）。このため、制度に対する信頼性や持続可能性の問題が大きくなってきている。

(2) 年金制度の体系

韓国の公的年金制度は、被用者・自営業者などを対象とする「国民年金制度」、公務員を対象とする「公務員年金制度」、軍人を対象とする「軍人年金制度」、私立学校の教職員を対象とする「私立学校教職員年金制度」、郵便局職員を対象とする「別定郵便局職員年金制度」の5つに分かれている⁸³（図表1）。

⁸³ 特定職業従事者のみを対象とする年金は「特殊職域年金」と呼ばれている。

(図表1) 韓国の年金体系



(出所) 藤森克彦, 2012「韓国の年金制度」『年金と経済 vol.31 No.1』みずほ情報総研(株) を参考に筆者が作成。

この内、加入者数が最も多いのが「国民年金制度」である。加入者数は2010年5月末現在で1,892万人となっている。加入要件は、国内に居住する18～59歳の国民や外国人であり、「事業所加入者」と「地域加入者」の二つに大きく分けられる。

「事業所加入者」は、18～59歳の被用者に加入義務があり、2010年5月末の加入者数は約1,016万人、一方「地域加入者」は18～59歳の自営業者と27歳以上の無業者などに加入義務があり、加入者数は867万人となっている。

その他、専業主婦など所得のない既婚者や27歳未満の無業者は、「任意加入」となっている（加入者数は約4万4千人）。また保険料拠出年数不足のため、60歳を超えても保険料を払い続ける「任意継続加入者」もいる（加入者数は4万5千人程度）。

国民年金の受給状況においては、制度成立期間が短いこともあり、受給者数は約267万人（老齢年金：221万人、障害年金：6万9千人、遺族年金：39万人）となっており、保険料収入の大部分は積み立てられている（2010年5月末現在）。また、2008年1月より無年金・低所得高齢者を対象とした「基礎老齢年金」が導入され、税を財源とする無拠出制年金が創設された。一定水準以下の低所得高齢者には、国民年金加入者の平均所得の5%程度が毎月支給される。

老齢年金の支給開始年齢は60歳となっているが、1998年の制度改正によって、支給開始年齢は2013年には61歳、その後5年毎に1歳ずつ引き上げられることになっており、2033年には65歳となる予定である。

60歳に達した者で加入期間が20年以上ある者は、基本年金額について満額の「完全老齢年金」を受給できる。加入期間が20年を超えている場合、超過年数1年ごとに基本年金額の5%が加算され、40年間で平均所得の48%を受給できる（2012年）。他方、加入期間が10年以上20年未満の場合は、「減額老齢年金」が支給されるが、これは支給率が基本年金額の50%から95%の範囲とされる。減額老齢年金の最低加入期間である10年を満たさない場合は、受給資格がない。

国民年金の老齢年金給付には、「基本年金額」の他に「加給年金額⁸⁴」が加算される。こ

⁸⁴ 年金受給権取得後に、加入者が配偶者、18歳未満または2級以上の障害がある子供、60歳以上または2級以上の障害のある親をもち扶養している場合には、基本年金額に加えて加給年金が支給される。しかし支給額は少ない。

の基本年金額や加給年金額は物価スライドにより調整され、また年金給付には最高限度額が設定されている。

その他、私的年金として「企業年金」や「個人年金」がある。「企業年金」は、従業員数 5 人以上の事業所に適用され、退職金制度（一時金）、または退職年金制度を導入することを法律で定めている。2009 年現在、5 人以上の全従業員の約 16%が退職年金制度に加入している。

「個人年金」は、総世帯に占める加入率が 25%程度であり、所得代替率も低いため、公的年金の補完としての役割は十分とはいえない。

(3) 負担と財源

国民年金の財源は、主として加入者の保険料によって賄われているが、保険料徴収や給付事務処理を行う国民年金サービスの費用の一部と農業・漁業従事者の保険料の一部を税によって補填している。

保険料率については、被用者を対象とする「事業者加入」の保険料率が労使折半で 9%であり、自営業者などを対象とする「地域加入者」の保険料率も 9%となっている（図表 2）。

（図表 2）国民年金の保険料率

加入者の分類	保険料率
事業所加入者	9.0%（労使折半）
地域加入者	9.0%（全額本人負担）
任意加入者	9.0%（全額本人負担）

（出所）藤森克彦, 2012 年「韓国の年金制度」『年金と経済 vol. 31 No. 1』みずほ情報総研（株）を参照。

また、専業主婦などが任意に加入する「任意加入者」や「任意継続加入者」の保険料率も 9%となっており、「地域加入者」および「任意加入者」についても保険料率は全額本人負担となっている。但し、「任意加入者」は所得額が明確ではないため、「事業所加入者」と「地域加入者」の月額所得の中央値を本人の基本所得とみなしている。また本人の希望によって、中央値よりも高い額を基本所得とすることもできる。

財源については、2008 年から完全老齢年金の支給が始まったが、現在の国民年金制度が開始されてから 10 年程度であるため、年金財政収支は収入超過の状態となっている。つまり、現在のところ、積立金による財源が確保できていることになる。

2010 年 12 月までに積み立てられた国民年金基金の規模は 323.5 兆ウォン（約 22.6 兆円、1 ウォン＝0.07 円で換算）となっており、その運用先としては、ほとんどが債券や株式投資など金融部門への投資となっている⁸⁵。

⁸⁵ 国内債券 216.5 兆ウォン（全体の 69.9%）、国内株式 55.1 兆ウォン（17.0%）、海外株式 19.9 兆ウォン（6.1%）、海外債券 13.3 兆ウォン（4.1%）、代替的投資 18.4 兆ウォン（5.7%）、その他 0.4 兆ウォン（0.1%）となっている。

(4) 「基礎老齢年金」の導入ー公的年金対象者の拡大ー

「国民皆年金」を基礎とし全ての国民を対象とした国民年金制度ではあるが、その便益を将来受けられない人も多数存在している。例えば、失業期間が長かったために加入期間が不足し、受給資格を喪失してしまう者や制度が実施されたとき、既に高齢であったために、公的年金の適用を受けることができない者などである。

さらに、年金支給開始年齢となっても、現役時代の所得が低かったために十分な年金を受給できない者もいた。この問題については「老齢所得保障の死角地帯」と呼ばれ、貧困生活を送る高齢者の割合が多い原因の一つと指摘されていた。

このことから、2008年に無年金・低所得者を対象に、租税を財源とする無拠出制の「基礎老齢年金」が導入された。これは、一定の所得水準に満たない低所得高齢者に対して、加入者の平均所得月額額の5%を年金として支給するもので、これによって、高齢者に占める公的年金による所得の割合が大きく上昇した。具体的には、2006年末の33.3%から2008年には78.2%に上昇し、さらに2030年には98.0%まで上昇することが予測されている。

(5) 年金クレジットーみなし納付期間制度ー

出産・育児期間や兵役期間を有する者に、みなし保険料納付期間を認める「年金クレジット」が2007年の年金改革によって導入された。具体的には、2008年以降に第2子を出産した世帯には12ヵ月分、第3子からは18ヵ月分を保険料納付済み期間として認めるもので、この期間の年金額は、全加入者の平均所得月額額の全額を算出対象としている。

一方、兵役期間が半年以上ある全ての者に対して、2008年以降、一律6ヵ月分を保険料納付済み期間として認め、年金額は、全加入者の平均月額額の半額を算出対象としている。

(6) 年金制度の維持のためにー「高福祉・低負担」の崩壊と問題点ー

国民年金は、9%の保険料率で所得代替率60%を維持する「高福祉・低負担」の設計となっていたが、急速に進展する少子高齢化のため、国民年金の持続可能性が懸念されていた。

そこで、2007年の国民年金改革法によって2008年から所得代替率を50%に引き下げ、それ以降も順次引き下げをし⁸⁶、2028年には所得代替率を40%とすることにした。

この結果、国民年金の歳出超過が始まる時期が改正前の2036年から2042年に、積立金が枯渇する時期が改革前の2047年から2058年までに引き延ばされることになった。この措置に対しては、年金財政はある程度改善するものの、保険料の引き上げがなされていないために効果は一時的であるとも考えられる。

その他、自営業者及び農漁業民加入者への所得把握をめぐる問題もある。国民年金の適用対象者は、被用者のみならず自営業者も含まれており、所得を基準にして保険料負担や給付水準の算定が行われる。しかし自営業者と農漁民加入者については、所得把握が十分でなく、一部の地域加入者は実際の所得よりも低く申告していると指摘されている。国民

⁸⁶ 2009年から毎年0.5%ずつ引き下げられることになった。

年金制度は高所得者から低所得者への所得再分配機能が強いので、給与所得者や適正な申告をした自営業者は、不公平感を高める懸念がある。

(7) 韓国の年金財政の状況－国家財政を悪化させる年金制度－

韓国の財政における負債が、1,000兆ウォン（約97兆4,000億円）を超えた（2013年会計年度国家決算）。将来返さなければならない負債まで入れると、国の負債総額は1,117兆ウォンとなる。この内、中央政府と地方政府に返済義務のある負債の合計が482兆6,000ウォンである。GDP（国内総生産）との比率が33.8%と前年より上昇しているが、OECDの平均107.4%と比べると、まだ余裕があるように思われる。しかし、負債の増加が早いことに加え、公企業の負債や年金関連の負債を合わせるとOECDの平均値を超えるため、このまま対策を怠れば財政破綻の可能性も出てくる。

以上のような状況を引き起こした大きな要因の一つが年金関連の負債である。国の負債額の大部分は公務員・軍人・私学年金の増加による負債性引当金⁸⁷である。

この負債性引当金は、物価上昇率、退職率・死亡率などに大きく影響され、急速な高齢化が進む韓国では、負債性引当金の急速な増加は避けられないとされる。また負債性引当金は、公務員・軍人年金基金が枯渇しているため国庫で賄っている状況にある⁸⁸。私立学校教職員年金も20年後には赤字に転じることが予測されている。

このように、公務員・軍人年金のために政府支出が悪化している状況が続くと、年金制度全体の継続性に危機をもたらすことはいうまでもない。

韓国では、急速な高齢化を迎えるにあたり、その対策にもスピードが要求される。しかし、社会保障に投入する公的財源を急激に増加させることは困難であり、わが国と同様、今後の高齢化に対する財源をどのようにして確保していくのか、また制度の持続可能性をどう高めて行くのかが今後の焦点となることは間違いない。

2-5 ドイツの社会保障制度

(1) 年金制度の概要

ドイツにおいては、老後の所得保障の考え方として「三本柱理論」と呼ばれるものがある。第一の柱を公的年金制度、第二の柱を企業年金、そして第三の柱を個人年金とするものである。この三つの柱を基礎に老後の所得保障としているが、実際には第一の柱である公的年金制度の比重が非常に大きいものとなっている。しかし、近年では少子高齢化等の影響のため、公的年金の比重を縮小しながら、縮小された部分については企業年金や個人年金で補完するといった自助努力政策の促進を行っており、公的年金制度と私的年金制度とのバランスを再度見直す改革が行われている。

ドイツの公的年金制度（所得保障制度）は、その特徴として職域別に制度があり、通常

⁸⁷ 負債性引当金は国の年金支給義務によって将来発生することが予測される負債のことである。2012年末の年金関連の負債性引当金は596兆3,000億ウォンで1年間に159兆ウォン増加した。

⁸⁸ 2012年、公務員年金の赤字を埋め合わせるために2兆ウォンが国の財政から投入された。

「公的年金保険制度」といった場合には、「一般年金保険」（被用者全般を対象）と「鉱業従事者年金保険」（鉱業従事者を対象）の2つの制度を指す。また、公的年金保険の保険者は国ではなく、自治を有する公法人（ドイツ年金保険組合）⁸⁹であることも特徴である。

ドイツの公的年金は、基本的には被用者を対象としており、専業主婦のような無業者については制度への加入義務はない。そのため無業者等については、任意加入を認めている。

その他、自営業者については職能別共済組合制度、上級公務員には官吏恩給制度、農業経営者及びその配偶者等には農業経営者老齢保障制度があり、老齢時の所得を保障している。

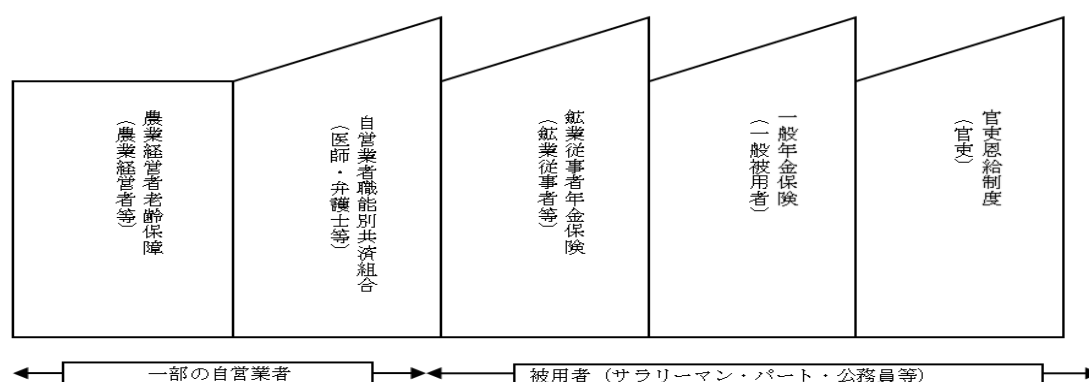
また、ドイツの公的年金保険の保険料および給付は報酬比例とし、被保険者としての加入期間が通常5年以上を満たせば、老齢年金を受給する資格を得ることができる。

(2) 制度の特徴

通常、被用者は一般年金保険に強制加入となるが、一定の所得（2012年現在、月額400ユーロ）に満たない被用者については、その加入義務が免除されており、加入義務の免除を放棄することで強制的に被保険者となることもできる。また自営業者については、基本的に公的年金保険制度への加入義務はないが、特定の職種、例えば教育や看護及び介護職の者、助産師や芸術家及びジャーナリスト、家内工業従事者や労働者類似の者などは一般年金保険への加入義務がある。他方、稼得収入のない専業主婦等は公的年金保険への加入義務はないが、一般年金保険に任意加入することは可能である。

その他、公的年金保険とは別に、一部の自営業者、例えば医師や弁護士等については職能別共済組合制度、上級公務員には官吏恩給制度⁹⁰、農業経営者とその配偶者等には農業経営者老齢保障制度がある（図表1）。

（図表1）公的年金の体系



（出所）Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012、『先進諸国の社会保障④ドイツ』東京大学出版会、Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union、政府発表資料 他を参照。

⁸⁹ 連邦保険監督庁の監督下に置かれている。

⁹⁰ この制度については、全額国庫負担（税）で賄われている。

公的年金保険の被保険者数は、2010 年で約 3,537 万人（男性約 1,822 万人、女性約 1,715 万人）、その内、被用者が約 2,700 万人、特定自営業者が約 26 万人、任意被保険者が約 32 万人となっている。

（3）負担と財源

公的年金制度の財源は、基本的に保険料収入（72.3%）と国庫負担（27.7%）によって賄われている（2011 年）。保険料は、一般年金保険においては労使折半となっており、保険料率は 2012 年において一般年金保険 19.6%、鉱業従事者年金保険 26.0%となっており、一般年金保険に含まれる自営業者も 19.6%となっている。

また、軽減や免除といった制度もあり、月収 400.01 ユーロ以上 800 ユーロまでの者は本人負担の軽減、月収 400 ユーロ以下の者は本人負担の免除が可能である。

保険料の算定に際しては、基礎となる標準報酬月額に上限（保険料算定基礎上限額）が定められており、2011 年の一般年金保険の保険料算定基礎上限額は、西ドイツ地域で月額 5,500 ユーロまたは年額 66,000 ユーロ、東ドイツ地域で月額 4,800 ユーロまたは年額 57,600 ユーロとなっている。鉱業従事者年金保険については、西ドイツ地域で月額 67,500 ユーロまたは年額 81,000 ユーロ、東ドイツ地域で月額 5,900 ユーロまたは年額 70,800 ユーロとなっている。

保険料率においては、2001 年の年金改革において、2020 年まで 20%以下、2030 年まで 22%以下を維持することになっており、これらの数値を上回る場合には、政府の介入によって適切な措置が行われる。また、財政方式は完全な賦課方式を採用しているが、持続可能性積立金⁹¹（従来の「変動準備金」）を保有している。

（4）給付水準引き下げと支給開始年齢の引き上げ一度重なる年金改革

2001 年の年金改革によって、給付水準の引き下げ（70%から 67%）と保険料率の引き上げの抑制（2020 年まで 20%以下、2030 年の到達水準を 22%に制限）が行われた。これによって、公的年金保険の給付水準が引き下げられることになったが、その代わりに補助金等の優遇措置のある企業・個人年金（リースター年金⁹²）といった、給付水準低下による所得保障の不足を補う制度が導入され、企業年金においても改革が勧められた。

しかし、その後に提出されたリュールupp委員会報告書⁹³において、2020 年まで保険料率を 20%以下とする目標について、2004 年の段階（20.3%）で、既に目標値を超えてしまうとの予測が示され、新たな年金改革が必要となった。

⁹¹ 持続可能性積立金は 2006 年以降増加傾向にあり、2010 年には 1.09 ヶ月（186 億ユーロ）を保有し、2014 年には 1.56 ヶ月分（280 億ユーロ）に達すると予想されている。

⁹² 2002 年に当時のヴァルター・リースター内相の下で導入され、この制度への加入者が支払う保険料に対し、政府による直接的な補助金もしくは所得控除を受けられるというものである。対象はドイツの公的年金加入者とその配偶者。受給時には助成金を含む積み立て元本の全額が戻ってくるとするのが最大のメリットである。

⁹³ ダルムシュタット工科大学教授のリュールupp氏を委員長とし、いわゆる「リュールupp委員会」を立ち上げ、年金保険、医療保険、介護保険分野における財政的に持続性のある制度構築のための抜本的改革に向けた検討を行った。

2004 年の改革では、持続可能性要素が導入され、年金受給者と保険料納付者との関係を年金給付額に反映させること、また給付水準を確保することを条項に定めた。この条項によって、給付水準を所得代替率で 2020 年までは 46%、2030 年までは 43%を下回らないこととした。さらに、段階的に拠出時課税から給付時課税に課税方式の変更がなされることとなった。

2005 年 1 月からは労働者年金保険と職員保険の保険者組織が統合され、被用者全般を対象とする「一般年金保険」が創設された。その他、主に自営業者を対象とした政府の支援つき個人年金制度、いわゆるリールアップ年金⁹⁴が導入された。

年金支給開始年齢を 65 歳から 67 歳に引き上げる年金保険支給開始年齢調整法が 2007 年に制定され、2012 年から 2029 年にかけて段階的に行われることになった。他方で、45 年間以上の被保険者期間がある者について「特別長期被保険者に対する老齢年金」が新たに設けられ、通常は、所定の支給開始年齢前の受給は年金支給額が減額されるが、65 歳で満額年金を受給できることになり、長期間、真面目に保険料を納めてきた者への配慮もなされている。

2008 年以降は、賃金上昇の恩恵を高齢者世代にも配分することを目的として、年金額のマイナス改定を行わないことも定められている。

(5) 年金制度の維持・持続性への改革

ドイツも日本と同じく高齢化の進展による公的年金財政の危機を迎えている国の一つである。受給者である 65 歳以上の高齢者の割合が 1960 年の 12%から 2012 年には 21%、そして 2030 年には 28%と、70 年の間に高齢化率が 2 倍以上になることが予測されている一方で、負担者である生産人口は、高齢者 1 人あたり 3 人から 2030 年には 2 人になるとされている。

公的年金の被保険者数も 1962 年の年金受給者 1 人にあたり 4 人から 2008 年には 1.8 人と、半分以上となっている。平均寿命も 50 年前と比較すると男性 5 年、女性は 6 年長くなっており、今後も更に延びる可能性は高い。

平均寿命が延びることは年金受給期間の延長にもつながり、さらなる年金財政の圧迫となる。そのため、ドイツでは上述したような支給開始年齢の段階的な引き上げや給付水準の引き下げが行われている。

ここで注目したいのは、第一に、給付水準の引き下げを行う代わりに給付を補完するシステムを導入している点である。公的年金の給付水準の引き下げと支給開始年齢の引き上げは、国民に公的年金への依存を減少させる効果と、リースター年金（2002 年 1 月以降）やリールアップ年金（2005 年 1 月以降）などの私的年金への加入促進の効果の両方をもた

⁹⁴ リースター年金が主に被雇用者を対象にしているのに対し、その恩恵を受けられない自営業者を対象とした制度。リールアップ年金はリースター年金制度と同様の形態を取っているが、助成金制度はなく、政府による補助は所得控除のみで、拠出額に上限がないのが特徴となっている。リールアップ年金の受け皿商品は、生命保険会社の年金保険である。

らす。つまり、少子高齢化によって公的年金では保障できない部分を私的年金でカバーすることで、年金財政の増加を抑制し、同時に自助努力による所得保障を促すという 2 つのメリットを得ることができるのである。

また、私的年金への促進を図りやすいように、リースター年金については、特に低所得者層への普及を目指す観点から補助金（基本補助、児童加算補助等）支給するとともに、高所得者層に向けて所得控除という形での優遇措置を設けた点にも注目される。但し、補助金等の支給対象となるリースター年金として認められるためには、元本保証や終身年金等の要件が課せられている点には注意が必要である⁹⁵。

第二に、支給開始年齢の段階的な引き上げにより高齢者の就労促進が図られている点である。連邦労働社会省によれば、55 歳以上の失業者数が 2000 年の約半数まで減少している一方で、55 歳から 65 歳未満の就労者数は、2005 年から 2009 年までに 1 万人以上増加している。また、60 歳から 65 歳未満の就労率は 2000 年のおよそ 2 倍の 40%程度となっており、定年を超えても働きたいと思う高齢者が徐々に増加してきていることが伺える。

（6）公的年金保険の財源－財源確保への政策－

公的年金保険の財源は、国（連邦）からの補助（連邦補助）で賄われている。2010 年において、年金保険への「一般的な連邦補助」の額は 399 億ユーロ、年金保険の収入総額の 16.3%を占めている⁹⁶。この「一般的な連邦補助」の額は、平均グロス労働報酬の伸び率と保険料率の変化に応じて毎年改訂されることが基本となっており、これによって、国（連邦）の負担が被保険者の保険料負担の変化と同調しながら増減する仕組みになっている。

公的年金保険に対しては、この「一般的な連邦補助」に 1998 年から「追加的な連邦補助」が加わる。その目的は、年金保険料率（当時 20.3%）が更に上昇することを回避することにあった。「追加的な連邦補助」の財源は、付加価値税率を 15%から 16%に引き上げる（1998 年 4 月）ことで得られた連邦財政の増収分を充てており、2000 年以降、付加価値税収の変化とともに改定されている。

さらに 2000 年からは、この「追加的な連邦補助」に税制改正による増収（環境税）が加算されることとなった。この加算額は、2004 年以降、被用者一人あたりのグロス賃金の伸びに応じて改定され、加算額を含めた「追加的な連邦補助」は、2010 年では 191 億ユーロとなっており、年金保険の収入総額の 7.8%を占めている⁹⁷。

この結果、2010 年の公的年金保険に対する連邦補助は全体で 590 億ユーロとなり、公的年金保険の収入総額の 24.1%を占めている（図表 2）。

⁹⁵ 2011 年には、リースター年金の契約件数は約 1500 万件と確実に契約件数を伸ばしている。なお、リースター年金は企業年金の枠内で実施することも可能である。

⁹⁶ DRV（ドイツ年金保険組合 2011:228）より。

⁹⁷ DRV（ドイツ年金保険組合 2011:228）より。

(図表2) 公的年金保険に対する国(連邦)補助の推移 単位: 10億ユーロ

年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
収入総額 (a)	224.7	224.2	235.9	231.3	237.4	239.3	244.7
国(連邦) 補助 (b)	54.4	54.8	54.9	55.9	56.4	57.3	59
割合 (%) (b/a)	24.2	24.4	23.3	24.2	23.8	23.9	24.1

(注) 鉱業従事者年金を除く。

(出所) 年金保険に関してはDRV (ドイツ保険年金 2011)

この連邦補助に関しては、その使い道が複数であり、その一つが年金保険である。これによって、将来の社会情勢の変化に伴う保険料を含む過度の負担が被保険者にかからないことを目的としている。

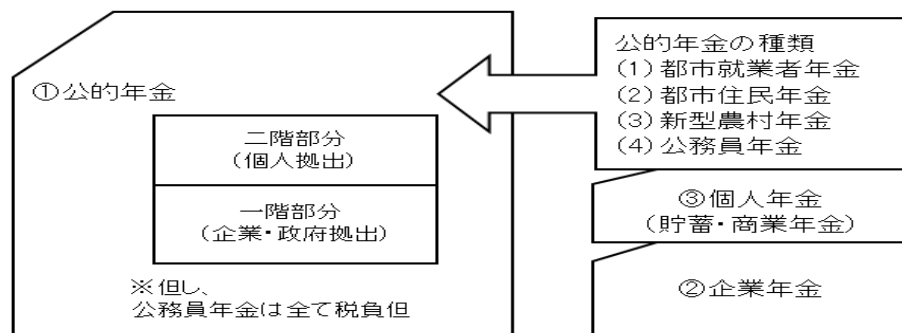
社会保障制度の財源不足と給付増大は、少子高齢化が進展する国々においては、必然的な問題である。ドイツにおいても同じ問題を抱えているが、この問題に対応する政策として注目される点は、公的な制度における給付を抑制する代わりに、それを補完する制度を整備し、自助努力を促す一方で、低所得者に対する保障も行っている点である。つまり、制度の目的や保障額について、明確な区分を設けることで、国民への負担増大に対する理解と自助努力を求めることによって、制度に対する透明性を明らかにしているということである。このような考え方は、社会保障制度の持続可能性を高める大きな効果をもたらすものである。

2-6 中国の年金制度

(1) 年金制度の概要

現在の中国の年金制度は、①公的年金、②企業年金、③貯蓄・商業年金（日本における個人年金にあたる）という3つの制度によって構成されている（図表1）。

(図表1) 中国の年金制度の概要



(出所) 大和総研資料を参考に筆者が作成

特に、公的年金は、城鎮企業職工基本養老保険（以下、都市就業者年金）、城鎮居民社会養老保険（以下、都市住民年金）、新型農村社会養老保険（以下、新型農村年金）、機關事業單位養老保険（以下、公務員年金）という4種類に分かれている⁹⁸。

公的年金制度の中心的な存在でもあり、主に都市部の企業等に就業する者が強制加入する制度が都市就業者年金である。また、都市住民年金制度や新型農村年金制度は、本来、年金制度の枠外にいた人々に対する保障制度として創設されたが、その目的は国民皆年金を目指すためである。そのため、都市住民年金は都市就業者年金に加入していない都市部の住民、新型農村年金は都市就業者年金に加入していない農村部の住民がそれぞれ任意で加入できる年金制度となっている。また公的機関従事者には公務員年金が適用される（図表2）。

（図表2）公的年金制度の概要

	都市就業者年金	都市住民年金	都市型農村年金	公務員年金
対象者	都市部の企業就業者、個人事業主	満16歳以上（学生は含めない）で、都市就業者年金の加入条件に該当しない都市部の住民	満16歳以上（学生は含めない）で、都市就業者年金の加入条件に該当しない農村部の住民	公務員、政府系事業組織に勤務するもの
保険料	«一階部分»（賦課方式）企業：賃金総額の20% «二階部分»（積立方式）個人：賃金の8%	«一階部分»（政府拠出） ①中西部に関しては、中央政府は一人当たりの給付標準（55元）に対して全額補助、東部に関しては50%の補填 ②地方政府は一人当たり年間30元以上を補填 «二階部分»（積立方式） 個人：年間100元～1000元、100元刻みで選択	«一階部分»（政府拠出） ①中西部に関しては、中央政府は一人当たりの給付標準（55元）に対して全額補助、東部に関しては50%の補填 ②地方政府は一人当たり年間30元以上を補填 «二階部分»（積立方式） 個人：年間100元～500元、100元刻みで選択	政府による拠出のみ
年金給付条件	男性就業者：満60歳以上 女性就業者：①幹部：満55歳以上 ②一般就業者：満50歳以上	満60歳以上	満60歳以上	男性就業者：満60歳以上 女性就業者：①幹部：満55歳以上 ②一般就業者：満50歳以上
加入者	3億427万人	4億8,370万人		—
受給者	7,446万人	1億3,075万人		—
一人当たり給付額 （アメイ市、2011年8月）	1,964元	1,233元		5,669元

（出所）年金制度に関する各種法規、王延中主編2013年3月『中国社会保障收入再分配状況調査』社会科学文献出版社より大和総研作成。

⁹⁸ 中国の年金制度に関しては年金制度に関する各種関連法規、以下の参考文献を基に作成。嘉実基金管理有限公司・中国社会科学院世界社保研究中心「中国基本養老保険個人賬戸基金研究報告」（中国鉄道出版社、2012年4月）、孫祁祥、鄭偉等著「中国養老年金市場—發展現狀、國際經驗與未來戰略」（經濟科学出版社、2013年3月）、李珍著「基本養老保險制度分析與評估」（人民出版社、2013年6月）。

(2) 給付と負担

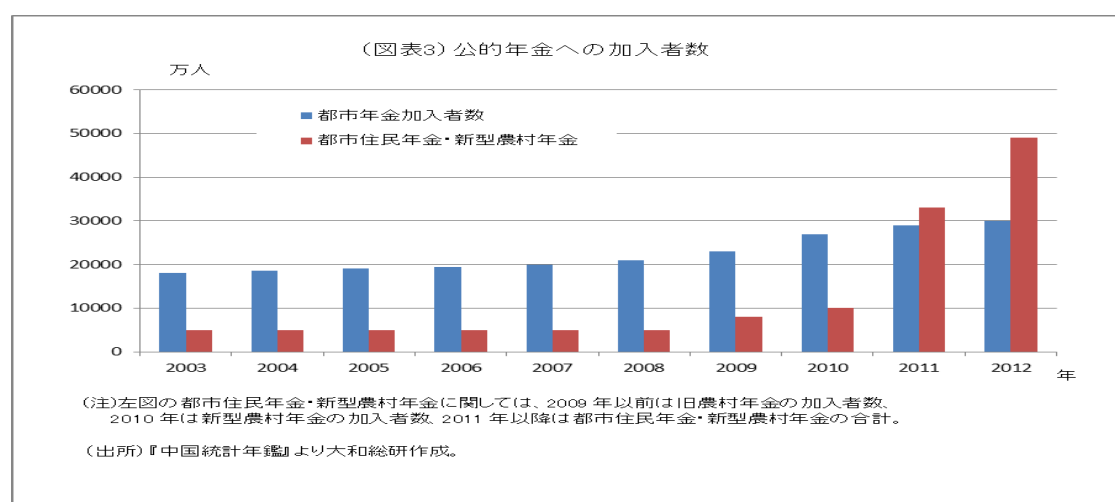
公的年金の大部分は、二層に分かれており、保険料は企業と政府が資金を負担する一階部分と個人が負担する二階部分となっている。都市就業者年金においては、一階部分を雇用者が就業者の賃金総額の 20% (賦課方式) を負担し、二階部分を就業者が賃金の 8% (積立方式) を負担する仕組みとなっている。

都市住民年金と新型農村年金に関しては、中央政府・地方政府が拠出する一階部分と個人で積み立てる二階部分⁹⁹に分かれる。公務員年金については、基本的に個人による負担はなく、政府の負担によって運営されている。

年金の支給開始年齢は、国の法定退職年齢によって設定されている。そのため、都市就業者年金・公務員年金については男性が満 60 歳以上、女性は幹部が満 55 歳以上、一般就業者が満 50 歳以上となっている。都市住民年金と新型農村年金は男女ともに 60 歳以上となっているが、年金の給付を受けるためには、15 年以上の保険料の納付が必要となっている。

給付額については、都市就業者年金の賦課部分 (一階部分) が平均賃金と納付期間をベースに決められ、都市住民年金と新型農村年金は中央政府によって決められている最低給付額 (月額 55 元) と地方政府による上乘せ分との合計が一階部分の給付額となる。二階の積立部分については、いずれの制度も個人の積立残高を年金現価率¹⁰⁰で割ったものが給付されることになる。

都市住民年金や新型農村年金の創設によって、公的年金の加入者は増加傾向にあり、2012 年末時点での各年金の加入者数は、都市就業者年金が 3 億 427 万人、都市住民年金と新型農村年金の合計が 4 億 8,370 万人となっている。特に、都市住民年金と新型農村年金の加入者合計は、2011 年末と比較すると、1 年間で 1 億 5,187 万人増と急速に普及し、今後も増加していくものと考えられる¹⁰¹ (図表 3)。



⁹⁹ 積立方式で都市住民年金は 100～1,000 元、新型農村年金は 100 元～500 元で 100 元ごとに積立額を選べる。

¹⁰⁰ 政府が平均寿命や退職年齢を考慮して決定した係数。公的年金は終身給付となっており、退職年齢が若ければ若いほど給付期間が長くなることから、係数は大きくなる。

¹⁰¹ 公務員年金の加入者数に関しては公表されておらず、確認することができない。

(3) 政府の年金制度改革の目的—国民皆保険を目指して—

中国の公的年金制度（公務員年金制度を除く）は、都市就業者年金保険、都市住民年金保険（非就労者を含む）、新型農村年金保険の三つに分類される。2012年3月、政府は年内に公的年金制度の加入率を100%にまで引き上げる方針を示した¹⁰²。三つ制度のうち、年金制度の中心となるのは都市就業者年金保険である。保険料負担は、企業負担分が当該従業員の月額賃金の20%、個人負担分が8%であり、各省レベルの地方政府が保険料の管理・運用をしている。その内、企業負担分はプールされ、わが国の年金と同様に現役世代が支払った保険料を受給対象者に給付する方式、即ち賦課方式で運用され、一方の個人負担分は積立方式で、個人口座に積み立てられて全額が支払った本人の年金として支給される。

年金を含む社会保険料¹⁰³の企業負担の割合は、賃金総額の30%以上であり、さらに保険料算出の基数となる賃金の急速な上昇もあり、企業負担はさらに増大している。また社会保険法の施行（2011年7月）に伴い、外国人駐在員にも社会保険料の負担が求められ、企業のコスト上昇に繋がっている。そのため、財源不足に陥る可能性が指摘されており、支給開始年齢の引き上げも考慮されている。

1995年の現行制度導入以前は、年金制度は主に国と企業の負担によって運用され、個人の負担はないとされていた。しかし、旧制度の適用世代の退職者は、現行制度に基づき、賦課部分のみならず未払いの個人負担分も含めて支給を受けており、地域によっては財源が足りず、賦課方式部分に、さらに個人の積み立て部分を流用して年金の支払いに充てている¹⁰⁴。

また、地方政府ごとに管理する年金基金の運用についても、その非効率性が問題視されている。地方の基金の9割以上は銀行預金で運用され、投資収益率については年率2%にも満たないとされている。一方、「全国社会保障基金理事会」（中国政府直轄）は、中央政府からの補助金などを財源に資産運用を行い、必要に応じて地方の年金基金への補填を行いながら、リスク資産にも積極的な投資を行っている。2011年末の時点での年平均投資収益率は8.4%と地方政府の年金基金のそれとは大きく差が開いていることから、資産運用については理事会による一括運用の必要性も指摘されている。

このようなことに関連して、広東省政府は2012年3月、都市就業者年金保険の資金のうち、1,000億元の運用を理事会に委託する協定を締結した。しかしその他の地方政府は、政府主導の公共投資事業の融資相手である金融機関とは密接な関係にあり、加えて年金資金はこれら金融機関の重要な預金源となっているため、各地方政府は理事会の運用委託について慎重になっている。

その他、中国においても日本と同様、急速に進む高齢化による年金制度の持続可能性に

¹⁰² 三制度のうち、「都市住民年金保険」および「新型農村年金保険」は任意加入の制度であり、導入対象地域も国が指定したモデル地域。そのためカバー率100%はモデル地域における目標数字であり、本来対象となるべき全ての住民がカバーされるという意味ではない。

¹⁰³ 年金に加え医療、労災、出産、失業の5つの保険制度がある。

¹⁰⁴ 「11年の個人口座への積立金（約2兆5,000億元）のうち、足元の年金支払いへの流用金額は前年比5,000億元増の2兆2,500億元に達する」（経済参考報、2012年7月23日付）としている。

について、不安の声があがっている。中国の総人口に占める 65 歳以上の比率は 2000 年の 7.0% であったのに対し、2011 年は 9.1% と上昇傾向にある。国連の推計によれば、2035 年には 20% を超え、その後も更に上昇することが予測されている。年金財政を支えるために、年金支給開始年齢の引き上げ（現在、男性は 60 歳、女性で幹部は 55 歳、その他は 50 歳）が検討されているが、難色を示す声が多い。

そこで、給付に関して、現行の政府は公的年金（一階部分）の所得代替率を 4 割程度に抑えているが、老後の生活を維持するには乏しい。この不足する部分を補うのが、確定拠出型の企業年金（二階部分）である。しかし、実際の導入については、大手国有企業や一部外資系企業のみに留まっているのが現状である。また企業年金は税制上の優遇措置が小さい¹⁰⁵ことも、制度導入の拡大に繋がらない要因となっている。

そこで、三階部分にあたる個人年金の拡大に期待されるが、現状は加入者数においても企業年金よりも少なく、認知度も低いことから、依然として公的年金のみを老後の所得保障とする国民の割合は大きい。そのため高齢化が進展すれば、財政の悪化と制度の持続可能性に大きな影響を与えることは明らかである。

（4）格差社会が年金制度に与える影響

公的年金制度の拡大に伴い、様々な問題も浮上している。特に格差においては、制度間格差と地域間格差という二つの格差を生んでいる。

まず制度間の格差であるが、給付水準における格差が特に問題視されており、例えば、アモイ市に関する調査によると、2011 年 8 月時点において 1 ヶ月当たりの全制度の平均給付額は 2,615 元であった¹⁰⁶。その内、公務員年金の平均は 5,669 元、その他軍人等年金の平均は 2,900 元、都市就業者年金の平均は 1,964 元、都市住民年金の平均は 1,233 元となっており、公務員年金の給付額のみが突出して高い。

都市部と農村部で所得水準の違い等から給付水準においても差が出ることは考えられるが、それを考慮しても大きな広がりがあるといえる。さらに、公務員年金は政府の負担によって賄われており、かつ給付水準も高いことから、制度間格差の代表例（中国では「双軌制（ダブルスタンダード）」という）として批判されている。そのため、アモイ市においては 2004 年に、山西省、上海市、浙江省、広東省、重慶市の 5 省市においては 2008 年に、一部の公務員年金を都市就業者年金へと変える試みがなされた。しかし、都市就業者年金をすべて公務員年金に適用することはできず、このような格差は依然として残ったままである。また、都市住民年金や新型農村年金に関しては、制度の一階部分は中央政府・地方政府の拠出によって賄われているため、給付額を引き上げるためには財源の確保が必要となり、国民への負担が増加することにつながる。

次に地域間の格差については、特に、公的年金制度の中心である都市就業者年金につい

¹⁰⁵ 企業負担分のうち賃金総額の 5%までは損金への参入が可能だが、個人負担分に対する税制面の優遇は設けられていない。

¹⁰⁶ 王延中主編「中国社会保障収入再分配状況調査」（社会科学文献出版社、2013 年 3 月）pp. 191 - 199。

て考察する¹⁰⁷。先ず注目されるのが加入者率¹⁰⁸の格差である。2010 年の全国平均の加入者率は 40.23%であるが、既に経済が発展している都市部地域では、上海市が（74.0%）、広東省が（67.0%）と加入者率が高い。一方、チベット自治区（8.2%）や貴州省（15.7%）のように経済発展が遅れている地域では加入者率が低い。

保険料徴収や年金給付、年金資産についても、各地域の社会保険管理機構がその管理をしており、保険料率や給付額の水準も地域ごとに異なる。例えば、都市就業者年金の地域別所得代替率¹⁰⁹（2011 年）は、最も高い山東省（70.5%）と最も低い重慶市（43.2%）との間に 27.3%の格差があった。また、2011 年の一人当たりの保険料支払額が平均所得に占める割合についても、最も高い甘粛省が 34.5%なのに対し、最も低い広東省では 9.3%と 25.2%の格差が生じている。

このような加入者率や保険料率の格差は、年金財政の不安定性を招き、制度の維持可能性を損なう要因となる。

上述した状況は、年金収支の格差としても表れている。2011 年の年金収支は 32 地域（新疆生産建設兵団¹¹⁰を含む）の内、保険料等による収入から給付額を差し引いた損益が赤字である地域が 14 あり、赤字地域数は年々減少しているものの、赤字の合計額は増加傾向にある¹¹¹。また、赤字化した地域の赤字合計額は、2010 年の 848 億元から 2011 年には 767 億元と減少したが、2002 年～2008 年の赤字額が 200 億元から 400 億元で収まっていた頃と比べると大きくなっている。

他方、2011 年に収支が黒字となっている地域は 18 地域あり、その余剰額合計は 1,958 億元で、黒字額の最も大きい広東省（519 億元）と赤字額の最も大きい黒竜江省（－183 億元）との差は 702 億元にも上った。結果的に、黒字の地域は黒字分がストックとして積み上がるが、赤字の地域は政府補填に頼る状況にある。2011 年に政府は 2,272 億元の過去高額となる補填を行っている。

以上のような地域間の格差が発生している背景には、地域ごとの人口構造（高齢化率等）の違いや経済発展の度合いが考えられる。年金資産や収支を地域ごとに管理するという現行制度の根幹を見直さない限り、更なる地域間の格差の拡大が予測され、格差是正は益々困難なものになる。

全国レベルで収支状況を見た場合、1,191 億元の黒字となっており、政府による補填は必要ないということになる。つまり、中央政府による全国的な運営管理¹¹²を実施することで地域間格差を是正し、同時に年金財政の安定を図ることができるのである。

しかし、このような全国レベルでの管理には、企業や国民からの反発が考えられる。な

¹⁰⁷ Zheng, B, *China Pension Report 2012*, Economy & Management Publishing House, 2012。

¹⁰⁸ 第二次産業・第三次産業の就業者に対する都市就業者年金加入者の比率。

¹⁰⁹ 都市就業者の収入額（前年）に対する一人当たり年金給付額の割合。

¹¹⁰ 中華人民共和国西部新疆ウイグル自治区で開墾と辺境防衛を行う準軍事的政府組織。

¹¹¹ Zheng, B, *China Pension Report 2012*, Economy & Management Publishing House, 2012。

¹¹² 中国政府は 2008 年に制定された社会保険法や第 12 次五ヵ年計画（2011 年～2015 年）の中で、2015 年を目途に年金資産や収支の管理を全国統合するとの目標を打ち出している。

ぜなら、社会保険管理機構の年金資産の大部分を預かってきた各地域の銀行は、預金源の一つを失いかねない。また収支が黒字である地域や保険料の負担が比較的軽い地域に対して、格差是正のために他の赤字地域の実質的な負担を強いる可能性も出てくるからである。

(5) 制度改革による財源不足解消へ

2012 年以降、年金財源について、政府負担の増加を懸念する声が上がっている。いわゆる「空口座」問題¹¹³である。2011 年末時点において 本来 2 兆 4,900 億円あるべき個人の積立部分が、実際には 2,700 億円程度しか存在¹¹⁴せず、最終的には政府による税金の投入という形で補填することになると考えられる。また、国民皆年金を目指す政府にとって、制度間格差の解消は大きな課題でもあり、特に政府拠出型中心の都市住民年金や新型農村年金の給付額の引き上げには政府負担の増加は必至である。

現行制度の場合、2012 年から 2050 年の財政負担額は、累積で目下の GDP の 75%程度になると推測している¹¹⁵。つまり、国家財政に大きな負担が強えられる可能性は高く、将来の制度の持続可能性を図るためには、都市住民年金や新型農村年金に対する財源を政府拠出型から個人拠出型中心へ移行していくことが必要なのである。

第 3 節 日本と世界の年金制度－公的年金制度の維持可能性－

3-1 負担と給付のバランスを求めて

ここ 10 年の公的年金の負担と給付の推移を見てみると、給付額は減少しているのに対して、保険料や保険料率は上昇している（図表 1-①、1-②）。

（図表 1-①）保険料の推移

【国民年金】		【厚生年金】	
単位：円		単位：%	
年度	保険料	年度	保険料率
2004年度	13,300	2004年10月～	13.934
2005年度	13,580	2005年9月～	14.288
2006年度	13,860	2006年9月～	14.642
2007年度	14,100	2007年9月～	14.996
2008年度	14,410	2008年9月～	15.350
2009年度	14,660	2009年9月～	15.704
2010年度	15,100	2010年9月～	16.058
2011年度	15,020	2011年9月～	16.412
2012年度	14,980	2012年9月～	16.766
2013年度	15,040	2013年9月～	17.120
2014年度	15,250	2014年9月～	17.474
2015年度	15,590	2015年9月～	17.828

（注1）国民年金保険料は、毎年280円ずつ引き上げられるが、平成29年度に16,900円で固定される。

（注2）平成16年度の賃金水準を基準として価格表示。

（注3）厚生年金保険料は、毎年0.354%ずつ引き上げ、平成29年9月移行は18.3%で固定される。

（出所）厚生労働省『平成27年度版厚生労働白書 資料編』

¹¹³ 過去に個人の積立部分が企業・政府が拠出する部分の不足額への充当に流用されたため、積立口座に不足が生じていることを指す。

¹¹⁴ Zheng, B, *China Pension Report 2012*, Economy & Management Publishing House, 2012.

¹¹⁵ 馬駿「化解国家資産負債中長期風險」『財經』（2012 年第 15 期 2012 年 6 月）。

(図表1-②) 年金額の推移

国民年金		単位：円
年度	老齢基礎年金	
2004年度	66,208	
2005年度	66,208	
2006年度	66,008	
2007年度	66,008	
2008年度	66,008	
2009年度	66,008	
2010年度	66,008	
2011年度	65,741	
2012年度	65,541	
2013年度(4月～9月)	65,541	
2013年度(10月～2014年3月)	64,875	
2014年度	64,400	
2015年度	64,400	

(注) 老齢基礎年金は、40年間保険料を納付した場合の金額(満額)

(出所) 厚生労働省『平成27年度版厚生労働白書 資料編』

標準的な年金受給世帯の年金額(夫婦の基礎年金+夫の厚生年金)

単位：円	
年度	老齢厚生年金
2004年度	233,299
2005年度	233,999
2006年度	232,591
2007年度	232,591
2008年度	232,591
2009年度	232,591
2010年度	232,591
2011年度	231,648
2012年度	230,940
2013年度(4月～9月)	230,940
2013年度(10月～2014年3月)	228,591
2014年度	226,925
2015年度	221,507

- (注1) 特例水準の計算式によって算出された給付水準(図表23-①参照) (夫が平均的収入(平均標準報酬月額(賞与を除く)36.0万円)で40年間就業し、妻がその期間全て専業主婦であった世帯が受け取り始める場合の額)
- (注2) 本来の計算式によって算出された給付水準 (夫が平均的収入(平均標準報酬額(賞与含む月額換算)42.8万円)で40年間就業し、妻がその期間全て専業主婦であった世帯が受け取り始める場合の額)
- (注3) 2014年度額と2015年度額を比較すると減額となっているのは、2015年度については、特例水準の解消により、直近の状況に即してモデルの前提・計算式を改めたことによるもの。

これは、少子高齢化で財源が逼迫したこと、また、保険料未納者の増加や賃金低下で給付額が下がったことが影響していると考えられる。

このような状況を生んだ要因は、現役世代の年金保険料が高齢者世代の年金給付額を支えるという賦課方式にある。

つまり、人口構造の変化が直接、制度の維持に関わってくる仕組みとなっているため、わが国のように急速な少子高齢化が進む社会においては、このシステムでは限界がある。

そこで、これまでの賦課方式から税方式への切り替えが必要ではないかという意見が出ている。負担と給付のバランスを図るには、安定的な財源の確保が必要となるからである。

特に、公的年金における基礎年金(一階部分)に当たる財源には、現在、民間企業等で働く被雇用者と自営業者からの保険料と国庫負担(税金)、そして年金積立金などの運用収入の3つが充てられている。そのうち保険料における国庫負担の割合は、平成21年度から2分の1にまで引き上げられている¹¹⁶。

しかし、このような変更を行っているいにも関わらず、制度の維持可能性が疑問視されるのは、少子高齢化社会に対する根本的な対策となっていないためである。つまり、旧来の賦課方式を弥縫策として採っていたために給付と負担のアンバランスを発生させたのである。

少子高齢化がこのまま進めば、保険料収入の減少と国庫負担の増加によって年金財政の

¹¹⁶ 平成16年度年金制度改正法による。

破綻は免れない。この事態を回避するための施策の一つとして、賦課方式から税方式への移行が考えられる。

税方式の利点として、第一に、自営業者等から国民年金保険料を徴収する必要がなくなるため、自営業者などの約5割が保険料を払っていない空洞化問題を解決することができる。第二に、厚生年金の保険料は、雇用者と被雇用者が半分ずつ負担している。そしてこの一部が基礎年金の財源に回れているが、この分の保険料が不要になるため保険料の引き下げが可能となる。第三に、現行制度ではサラリーマン世帯の専業主婦など国民年金の第3号被保険者は、国民年金保険料を払わなくても老後に年金を受け取れるため、働く女性からの不公平感を生んでいるが、この不公平感も解消される。そしてパートの主婦などが、第3号被保険者の加入条件である年収130万円未満になるように働き方を加減する必要もなくなる。第四に、保険料未払いによる、いわゆる無年金問題も解決できる。

税方式への転換は、年金制度における空洞化と財政問題の両方を解決できる。その点において、税方式は将来の年金制度の安定的な財源確保と制度の持続可能性の維持に大きな効果を持つ。

3-2 諸外国の年金制度改革

これまで、年金制度の安定的な財源確保と制度の持続可能性を高めるために、各国の年金制度を見てきた。どの国においても、少子高齢化による財政問題や負担と給付のアンバランスを改善する改革を行っている。

各国ともわが国と同様の問題を抱えており、問題解決のための改革の内容は、国によって様々である。しかし、その改革には注目すべき点も多く存在する。

アメリカの社会保障制度は、わが国と同様、社会保険を柱として公的扶助がそれを補完するという基本的構造でありながら、その性格はわが国と大きく異なり、先進諸国の中でも異質であるといわれる。年金分野では、国民のほぼすべてをカバーする老齢遺族・障害年金（Old Age, Survivors and Disability Insurance :OASDI、以下公的年金）が存在するが、民間保険の役割が大きいと、公的保険の役割は、民間保険に加入できない人々を対象とした公的扶助の必要性が高い。しかし、わが国の生活保護制度のような困窮の理由や申請者の属性に関係なく所得保障などを包括的に行う公的扶助制度は存在せず、代わりに対象者のカテゴリー別、扶助のタイプ別の制度が並立している。

これと対照的に、すべての国民を総合的な社会保険制度によって、将来の所得保障を行っている国がある。

イギリスにおける年金制度は、年金、雇用などの給付も含めた社会保険制度（国民保険（National Insurance））に一元化されており、その中において年金制度は、全国民を対象として、年金を中心に失業や業務上災害等に係る給付を総合的かつ一元的に行う制度となっている。年金制度の基本的な構造は、わが国と同様、二階建ての制度であり、一階部分は全国民を対象とする基礎年金（Basic State Pension）、二階部分は被用者のみを対象と

する国家第二年金（State Second Pension）となっている。

イギリスの公的年金制度は、給付水準が相対的に低くすることで公的年金の役割を縮小する方向を推し進めてきたことが特徴であるが、一方で男女間の公平性の確保や低所得者の老後の生活への不安、高齢化社会での制度の持続性が課題となっている。

老齢時の所得保障としての年金制度にいくつかの年金の種類（公的年金と私的年金）を基礎に、それぞれの年金の種類の役割を明確に位置付けることで、将来の年金制度の維持を図ろうとしている国がある。

ドイツにおいて、老齢時の所得保障の考え方として「三本柱理論」と呼ばれるものがある。第一の柱は公的年金制度、第二の柱は企業年金、そして第三の柱は個人年金である。この三つの柱を基礎に老後の所得保障を行っているが、実際には公的年金制度の比重が非常に大きいものとなっている。また、近年では少子高齢化等の影響のため、公的年金の比重を縮小しながら、縮小された部分については企業年金や個人年金による補完という自助努力を勧める政策が展開されており、公的年金と私的年金とのバランスを見直す改革が行われている。

また、わが国の公的年金制度と大きく異なる点として、職域別の年金制度が挙げられる。通常、「公的年金保険制度」といった場合には、「一般年金保険」（被用者全般を対象）と「鉱業従事者年金保険」（鉱業従事者を対象）の二つの制度を指す。また、公的年金保険の保険者は国ではなく、自治を有する公法人（ドイツ年金保険組合）¹¹⁷であることも特徴である。

一方、同じヨーロッパの国でも、「高福祉国家」として、社会保障制度が充実した国として常に挙げられるのが、スウェーデンである。わが国の年金制度をはじめとする社会保障制度改革に大きな影響を持ち、「モデル国家」としての役割は大きい。

スウェーデンの社会保障給付費は、2007年にGDP比27.3%に達しており、わが国の18.7%と比較して10%ポイント近い差がある。年金支出（スウェーデン9.2%、日本8.8%）と医療費支出（同7.6%、6.4%）に関してほとんど差はないが、その他の社会保障給付費において、スウェーデンは10.5%、わが国は3.5%と3倍もの差がある。

当初、スウェーデンの年金制度は、確定給付年金である基礎年金と所得比例する付加年金の二階建てであった。現役世代が支払った年金保険料が、そのまま年金受給者に支払われる賦課方式が採用されていた。しかし、高齢者の比率が増大する一方で、経済成長率の鈍化による保険料収入の減少と給付の増大により、年金制度の持続可能性に陰りが見え始めていた。

この事態に対して、スウェーデンでは政府と国民が危機意識を共有し、大胆な年金改革を実行した。1999年から施行された新しい年金制度では、基礎年金を廃止し、所得比例年金への一元化が実施された。確定給付年金である基礎年金を廃止することで、経済状況の変化による国庫負担増のリスクを大幅に軽減したのである。但し、所得水準が低い、あるいは所得がなかったために十分な積み立てができなかった者には、最低保障年金が創設さ

¹¹⁷ 連邦保険監督庁の監督下に置かれている。

れ、この部分については国庫負担で賄われるようにした。この年金改革により、国が支える社会保障制度から個人が支える社会保障制度へと転換したのである。この大胆な改革が、将来の年金制度の持続可能性を高めることに繋がったと考えられる。

人口構造の変化や経済状況の悪化による保険料収入の伸び悩みの中で、制度自体の持続可能性を重要視し、将来を見据えた改革という点では、わが国の年金制度改革の重要なモデルケースになり得るといえる。

上述した国々の公的年金制度は、わが国と制度構造やコンセプトの面で異なるものであった。しかし、韓国はわが国とよく似た制度を導入しており、近年の国民年金法の改正により、制度が未成熟であるにもかかわらず、当初、「高福祉・低負担」のシステムとなっていた。

韓国の公的年金制度の特色としては、次の4点が指摘される。まず第1に、「国民年金制度」は、公務員、軍人などの特殊職域年金の対象者を除いて、ほとんど全ての職種の勤労者を一つの体系の中に含んでいる。第2に、国民年金は一階建てで構成されており、その中に「均等部分」と「所得比例部分」の二つの異なる要素を入れている。わが国よりも「均等部分」の割合を高く設定しており、そのため所得再分配効果が大きいとされる。第3に、公的年金制度がまだ未成熟であるため、老齢年金受給者の割合は29%に過ぎない¹¹⁸（2010年現在）。そのため、高齢者の相対的貧困率は45%（2005年中頃）、OECD30ヶ国のうち高齢者の貧困率が最も高い国となっていた。第4に、2010年の韓国の高齢化率は11.1%であり、わが国の22.7%（2010年）と比較して低い水準にある。しかし、今後、韓国の高齢化率は2020年15.7%（日本28.4%）、2030年23.3%（日本30.3%）、2050年32.8%（日本35.6%）と、急速に高まることが予測されている¹¹⁹。

現在は、わが国ほど高齢化は進んでいないが、将来は日本と肩を並べるまでの急速な高齢化社会となる。また、2008年から低所得者や無年金者にも年金が支給される「基礎老齢年金」の導入によって、高齢者の公的年金の受給率が大幅に上昇したため財源確保が不安定となり、制度の持続可能性にも危機を迎えることとなった。

そこで、所得代替率60%を維持する「高福祉・低負担」の設計となっていた制度を2008年から順次所得代替率の引き下げを行い2028年には40%まで引き下げること、財政を安定させることとしている。

韓国の公的年金制度の大きな問題点は、9%程度の保険料率で高い所得を保障しようとした「高福祉・低負担」にある。まだ制度が未成熟であり、老齢年金受給者の割合も低いというは、財政への不安も感じないであろうが、確実に高齢化は訪れるのである。所得代替率の引き下げだけでは、公的年金制度の維持可能性は高められない。

今まで、欧米の先進国や福祉大国、そしてわが国と類似した制度を持つ国々を見てきたが、ここで、資本主義経済とは別の社会システムで、近年、市場経済の導入により経済発

¹¹⁸ 支給開始年齢以上の高齢者（60歳以上）に占める割合。

¹¹⁹ 統計庁 2010a『2010 高齢者統計』。

展を続けている中国の年金制度を考察していく。

現在の中国の年金制度は、公的年金、企業年金、貯蓄・商業年金（日本における個人年金にあたる）という 3 つの制度によって構成されている。特に、公的年金制度には、都市就業者年金や都市住民年金、新型農村年金制度、そして公務員年金制度がある。

公的年金の大部分は、二層に分かれており、保険料は企業・政府が資金を負担する一階部分と個人が負担する二階部分となっている。都市就業者年金においては、一階部分を雇用者が就業者の賃金総額の 20%（賦課方式）を負担し、二階部分を就業者が賃金の 8%（積立方式）を負担する仕組みとなっている。

都市住民年金と新型農村年金に関しては、中央政府・地方政府が拠出する一階部分と個人で積み立てる二階部分¹²⁰に分かれる。公務員年金は基本的には個人による負担はなく、政府の負担によって運営されている。

他の先進国と比べて人口が多く、貧富の格差が激しいとされる中国では、年金制度においても制度間の格差、地域間の格差が生じている。公的年金加入者数は、国の国民皆年金政策により急激な加入者数の増加を示している。しかし、一方で負担と給付において、都市就業者年金や都市住民年金、新型農村年金は企業・政府と個人の負担であるのに対し、公務員年金は全額税負担であり、給付額においても他の公的年金の 3～4 倍近い年金額が支給されている。また、中国の場合、保険料は地方の各省が管理・運営しており、急速な高齢化による人口構造の変化や経済的発展の度合いによって、保険料収入にも格差が生じている。その差は最大で 702 億元（2011 年）であり、政府の赤字地域への補填額も 2011 年では 2,272 億元と過去最大となっている。

これまで見てきた欧米先進国の制度と比較してみると、制度間の格差や地域間の格差といった、先進国ではおよそ考えられない格差が、公的年金の制度問題として存在している。わが国を含む先進国と一概に比較できないが、高齢化による財源問題については、先進国同様、制度改革を必要としているといえる。

3-3 財源確保と制度維持のための改革ー世界の年金制度改革からー

年金制度における問題点は、各国ともに共通なものがある。人口構造の変化による負担と給付のバランスの崩壊、それによる財源不足によって、将来の制度の持続可能性が困難になるという点である。

この問題を解決するために、各国とも様々な年金改革を行っている。欧米諸国においては、最低限の所得保障を維持しつつ、就労者層における「公平性」や「負担可能性」を図ることでバランスを取る国や給付水準の引き下げや支給開始年齢の引き上げによって、公的年金の役割を縮小しつつ、個人年金や企業年金などの私的年金の役割を促進し、公的保障と自助努力の両立を求める国などがある。

しかし、一方では将来の所得保障をはじめとする社会保障全般を市場に任せ、いわゆる

¹²⁰ 積立方式で都市住民年金は 100～1,000 元、新型農村年金は 100 元～500 元で 100 元ごとに積立額を選べる。

個人の自助努力によって、老後の所得保障を確保させようとする国もある。この場合、政府はこの市場からの保障を得ることができない人々に対して税からの保障を行う。また、そのための財源を社会保険加入者からの税、つまり社会保障税 (payroll tax) によって賄っている。

社会保障制度の先進国では、制度の持続可能性を重要視し、年金制度への信頼性を保つことによって、将来の年金制度へと繋げる施策を取っている国もある。その施策とは、年金保険料率を固定することで、現役世代の負担増大を抑制し制度への不透明感を払拭したものである。これによって、国民へのコンセンサスを得ることに成功している。

また、支払った分だけ年金の支給を受けられるシステムとなっており、将来、経済状況の変化によって、財源が減少する可能性があるが、その場合でも支給額の減額が自動的に行われる仕組みとなっているため、国庫負担による国家財政の悪化を回避することが可能となっている。

確かに、各国の改革をそのままわが国の制度に当てはめることは難しい。しかし、わが国と同じく少子高齢化によって、年金制度の崩壊を防ぐための改革を実施してきた諸外国の制度改革を参考にすることは、わが国の年金制度の持続可能性を向上させる大きなヒントを与えてくれる。

例えば、わが国の基礎年金における未納・未加入問題を解決する方策として、基礎年金の財源をすべて税によって賄い、職業や所得に関係なくすべての国民が基礎年金を受給できる制度を創設することができれば、財源問題の最大要因の一つである保険料の未納・未加入問題は解決できる。すなわち、デンマークの制度を参考にすることは有効である。

しかし、このデンマークの制度を導入した場合、そのシステムは消費税を財源とした場合と類似したものとなる。一方、ここで提言している直接税を財源とした場合には、公的年金制度全体をカバーすることができるようになる。

このように諸外国における年金制度とわが国の年金制度を単純に比較することはできない。急速な少子高齢化による人口構造の変化によって、負担と給付のバランスが崩壊することを回避するための財源確保に向けた改革には、わが国の状況に適応した新たな制度の構築が必要なのである。

－第3章 まとめ－

これまでに見てきた各国の公的年金制度について、ほとんどの先進国で抱えている問題は、少子高齢化に伴い、制度を将来にわたって維持するためにはどうすればよいのか、また安定した財源をどうやって確保していけばよいのか、という点である。そのために、各国では様々な制度改革を実施し、将来の年金制度の維持可能性を高めようとしている。

わが国においては、新たな社会保障費の財源として消費税を増税し、安定した財源を維持しようとしている。しかし、今後、益々進行する少子高齢化時代において、国民の負担が増加する一方で、進展する少子高齢化に対応できる安定的な財源確保のための明確な施策は示されていない。基礎年金においては、賦課方式から税方式への移行が安定財源確保に最善の施策ではないかとの見解もある。

年金の財源を消費税で賄う場合、国民全体で負担をしていこうとする反面、税の逆進性によって、低所得者にとっては大きな負担となり、生活が困難になる国民が生まれる可能性がある。そうなれば、老後の生活保障としての年金が逆に国民にとって負担でしかないものになってしまうとは、何のための保障制度なのかという不満や不信感が生まれる要因となる。

年金制度における問題は、他国の制度改革をわが国にそのまま当てはめることで解決することは困難である。その国に合った条件のもとで、改革を行う必要がある。わが国の場合、他国と比較して、少子高齢化が急速に進んでおり、それに制度が追いついていない状況にある。負担の増加は避けられない。重要なのは、その負担の在り方である。

国民全体が不公平な負担をすることがなく、制度の持続可能性に不信感を持たないような制度づくりが必要である。そのためには、改革を成功させている国々の制度をよく理解し、わが国に合ったものに変革し制度の中に採り込むことで、今後、さらに進展する少子高齢化社会に対応できる制度を構築することが重要である。

第4章 直接税による福祉目的税―負担の公平性と安定財源―

諸外国が少子高齢化によって生じる年金制度における問題点を様々な改革を通して、制度の持続可能性を高めるシステムを導入していることを見てきた。

この章では、これらの諸外国でも問題となっている財源と給付について、改めてわが国の現状を確認するとともに、年金制度の持続可能性を高めるための新たなシステムの構築を考察する。

第1節 負担と給付

1-1 税と社会保険料

基礎年金制度において、常に問題となるのは、その負担と給付の不公平性である。自営業者や無業者などの国民年金加入者は、所得水準に関わらず定額の保険料を納めなければならず、無業者や低所得者にとっては大きな負担となっている。逆に、高所得者における基礎年金の給付についても、財源には税が使用されている。

つまり、ここに無業者や低所得者にとって、現在の基礎年金保険料は逆進的で、将来の高齢化に伴って負担と給付の不公平性を益々広げるものであることが分かる。

また、保険料未納者については、無年金や低年金受給者になる可能性があり、これは、年金給付のみを老後の生活保障と考えている高齢者にとって、大きな生活不安を招くことに繋がる。

こうした現在の賦課方式による財源確保では、負担と給付の不公平性だけではなく、高齢者の老後の生活にも不安を招く要因となるのである。

1-2 給付と負担の現状

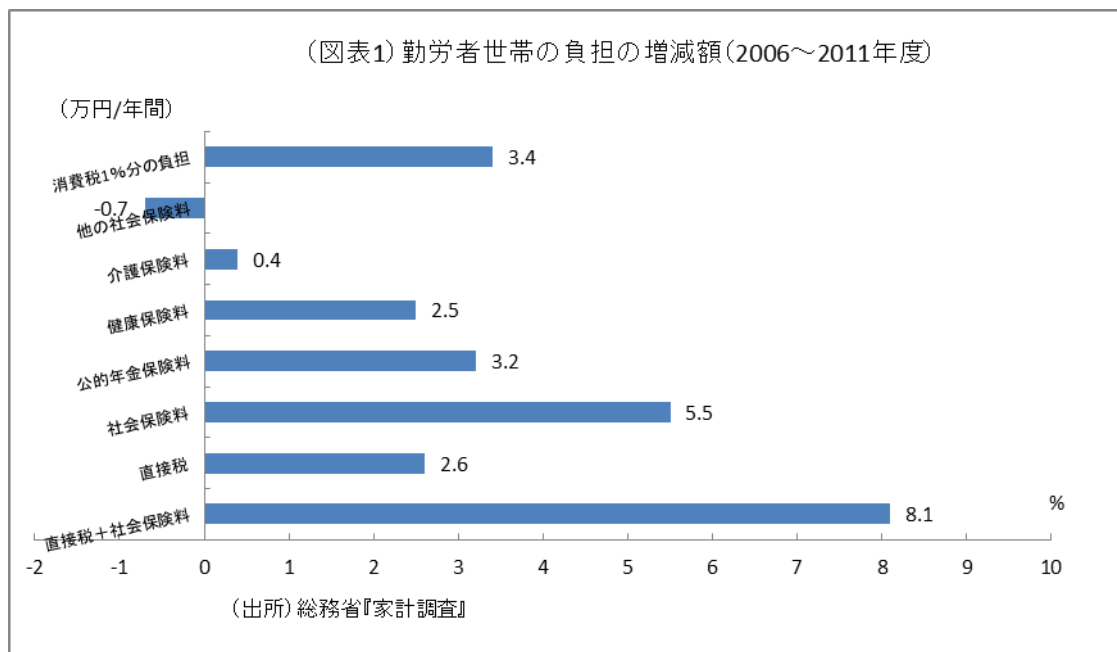
急速な少子高齢化による人口構造の変化は、年金制度の給付と負担に大きな影響を与える。2012年の予算をベースに推計される年金給付費は、2015年で56.5兆円（給付費全体の47.1%）、2020年58.5兆円（給付費全体の43.5%）、そして2025年には60.4兆円（給付費全体の40.6%）と社会保障給付費全体の中で最も高い給付費となることが予測されている¹²¹。

このような給付費の増加は、勤労者や企業が担うこととなり、このような負担の増加が個人消費や企業成長にも大きな影響を与え、わが国の経済成長を阻害する要因の一つとなる。

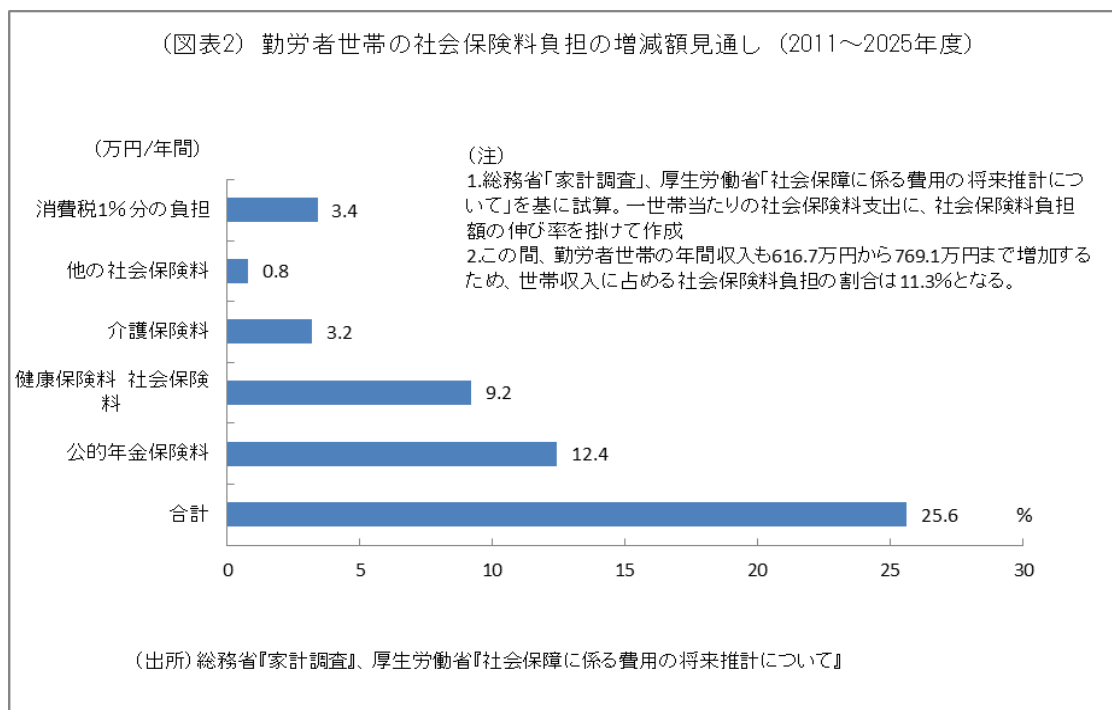
社会保険料負担の増大は、家計の購買力に影響を与え、個人消費を縮小させる。勤労者世帯当たりの年間収入に占める社会保険料負担の割合において、現金給与総額が下がり始めた2006年以降、急激に増加を始め、現在は1割に達している。

¹²¹ 社会保障改革に関する集中検討会議，平成24年3月『社会保障に係る費用の将来推計について』内閣官房。

2006 年度から 2011 年度にかけての社会保険料の世帯負担額は、年間 5.5 万円増となっており、社会保険料と直接税を合わせた負担額に至っては 8.1 万円増と、この 5 年間で消費税率換算約 2.4%分の負担増となっている（図表 1）。



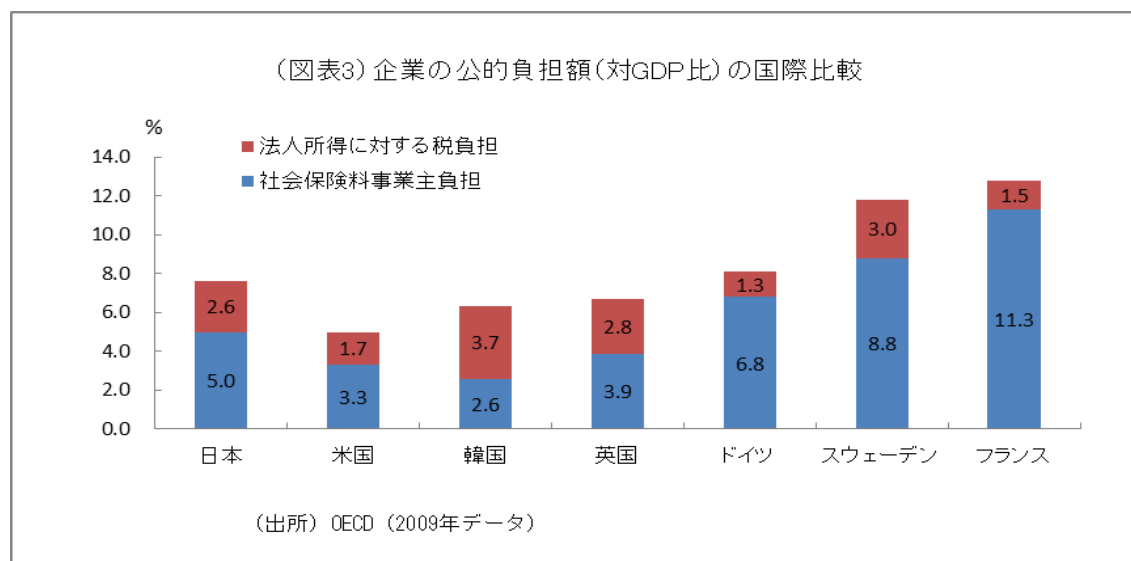
さらに 2025 年度になると、年間の社会保険料負担額は 2011 年度時点と比べ、約 25 万円程度増加する見込みである（図表 2）。



次に、企業の負担について諸外国と比較した場合、わが国の公的負担額は 7.6%とアメリカの 5.0%、イギリスの 6.7%と比較すると高い数値となっている（図表 3）。

また、今後の事業主の社会保険料負担額は、2015 年度に約 3 兆円、2025 年度には約 12 兆円と増加傾向にあることが予測されている¹²²。

企業負担の増加は、諸外国からの直接投資を減少させ、国際競争力の低下を招くことも考えられるため、企業への負担を増加させることには限界がある。



1-3 社会保険料に代わる財源

現在のわが国の年金制度は、その財源を税と社会保険料から賄っている。少子高齢化による負担の増加は、消費の減少などを招き、わが国の経済成長を低下させる要因にもなる。

このような事態を回避するためには、新たな財源確保の方法が必要となる。そのためには、第一に給付額の見直し、第二に税財源による負担と給付の公平性、第三に公的な部分での所得保障を必要最小限（例えば最低保障年金）にし、自助努力を中心とした老後の保障制度、という三点が年金を含めた今後の社会保障制度には必要である。

第2節 年金制度の現状－年金財政に危機をもたらした要因－

2-1 年金財政の現状

急速な少子高齢化による人口構造の変化は、年金財政に大きな影響を与える。年金財政の安定化を図るためには、現在の負担と給付の不公平性を改善することが必要となる。

負担については、基礎年金の財源として国庫負担の割合を 2 分の 1 に引き上げ、厚生年金の保険料率を段階的に引き上げていき、最終的には 18.3%で固定¹²³することとした。こ

¹²² 厚生労働省試算。

¹²³ 平成 16 年 10 月から平成 29 年まで、毎年 0.354%ずつ引き上げられることになっている。

の保険料率の固定は、現役世代の負担が過重にならないための措置からである。

給付については、2004 年改正によって導入されたマクロ経済スライド¹²⁴ではあったが、デフレ経済の影響により実施が延期されている。物価スライド水準の方がマクロ経済スライド水準を上回っているためである。

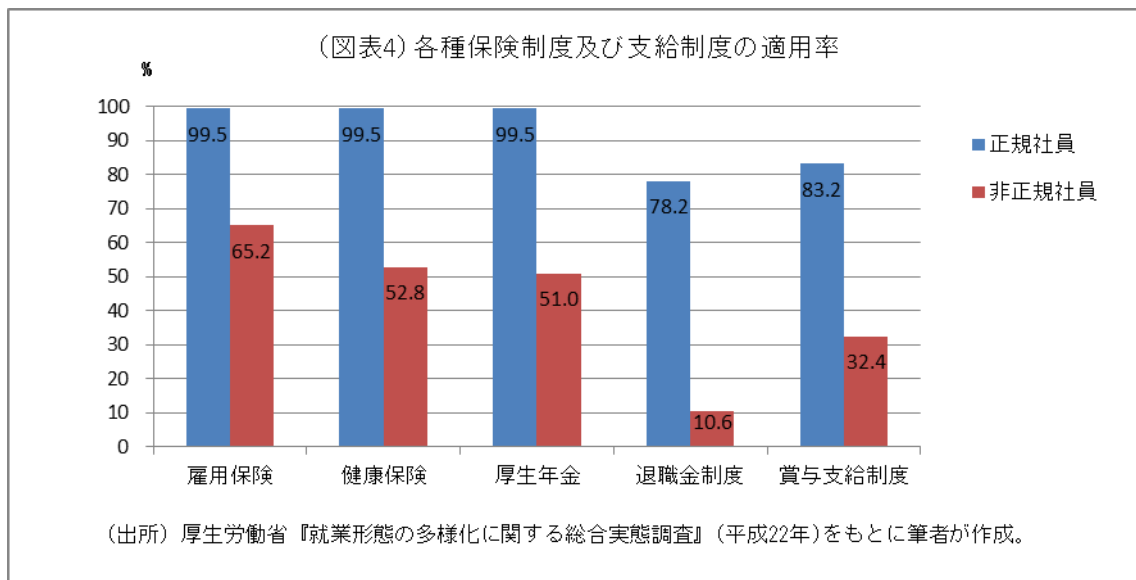
また、低所得者に対する最低所得保障や無年金者に対する所得保障については、その財源を税とした給付が考えられるが、不安定な財源のもとでは、これらの人々に対する所得保障にも限界がある。

2-2 年金制度を取り巻く現在の経済状況

年金制度にとって、人口構造の変化は年金財政や制度の持続性に大きな影響を与えるが、その他に近年の産業構造の変化も大きな要因となっている。特に、雇用体系においては、年金制度に加入していない契約社員やパート・アルバイト就労者などのいわゆる非正規雇用者の増加が問題となる。

この変化によって、厚生年金加入者の割合が減少し、社会保険料収入の減少へと繋がっていく。また、非正規雇用者は安定した収入が得られないため、基礎年金の保険料も未払い状態となり、将来の低年金受給者または無年金者となる可能性が高くなる（図表 4）。

このような状況の中では、安定的な財源を確保することは困難であり、よって、年金制度の持続性も不安定なものとなる。



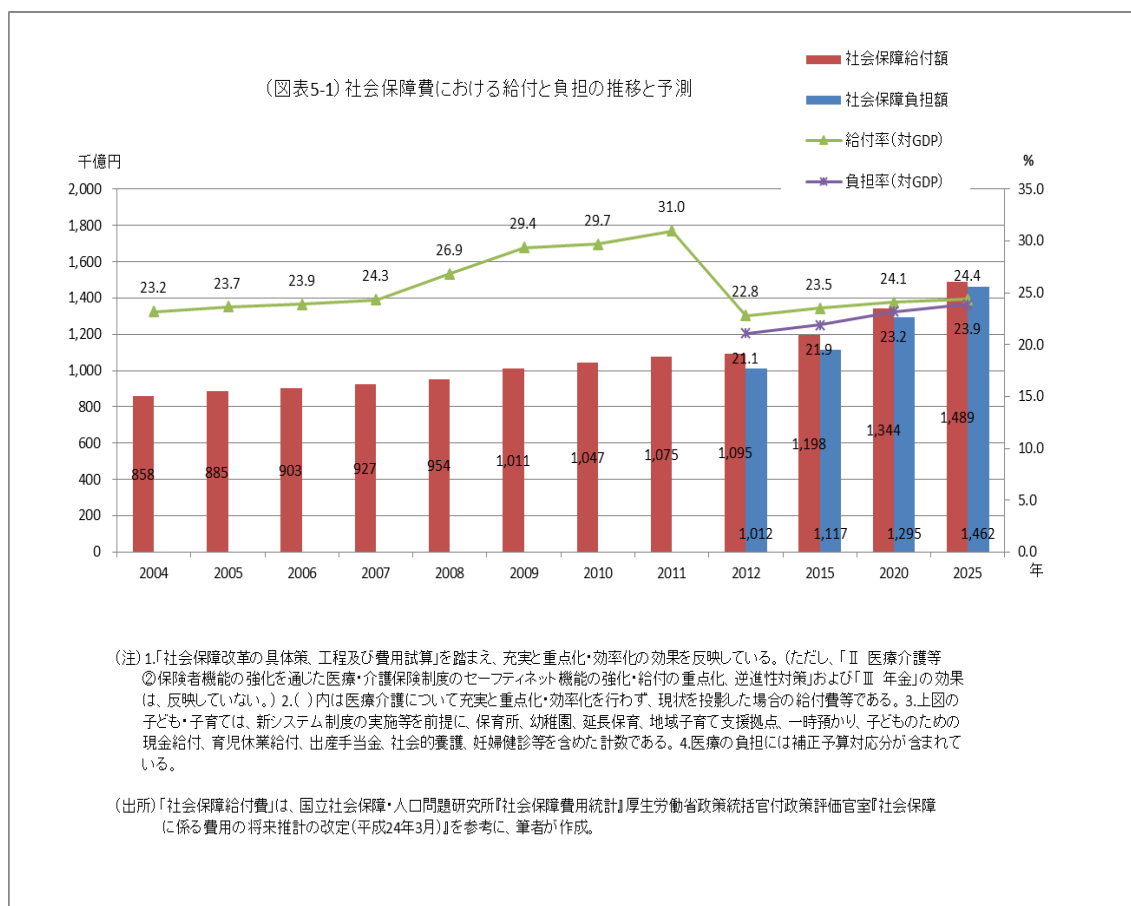
2-3 社会保障費と国民負担率

社会保障費における給付額の対 GDP 比率は、高齢化率の上昇に従い、高い水準で推移し

¹²⁴ 1人当たり賃金の伸びや物価の変動を基礎としながら、現役人口の減少（現役全体でみた保険料負担力の低下）や、平均余命の伸び（受給者全体でみた給付費の増大）の分だけ、スライド率を抑制する方法を採ることとした。

てきた。また、2012 年以降の改定後¹²⁵の給付額と負担額の対 GDP 比率の予測を見てみると、その差は殆どなくなっていくことが分かる。

つまり、将来の少子高齢化の進展により負担額が給付額を上回る時代が、すぐそこまで近付いているのである（図表 5-1）。



年金をはじめとする社会保障制度は、その保険料収入が重要な財源となるため、制度の維持のためには、安定的な保険料収入が必要となる。しかし、近年の経済状況や産業構造の変化、そして人口構造の変化は、格差社会を生み、安定的な財源を社会保険料から確保することを困難にしている。そこで、不安定となった社会保険料の収入だけに頼るのではなく、税を充てることで保険料上昇の抑制と安定した給付を可能にしている。

しかし、急速な少子高齢化による社会保障給付費の上昇は、国家財政にとって大きな負担となり、現在の財源では賄えない負担は将来の世代へ先送りされる。そのことによって、社会保障給付費の財源不足は更に深刻なものとなり、その繰り返しによる将来世代の負担は益々増加する。

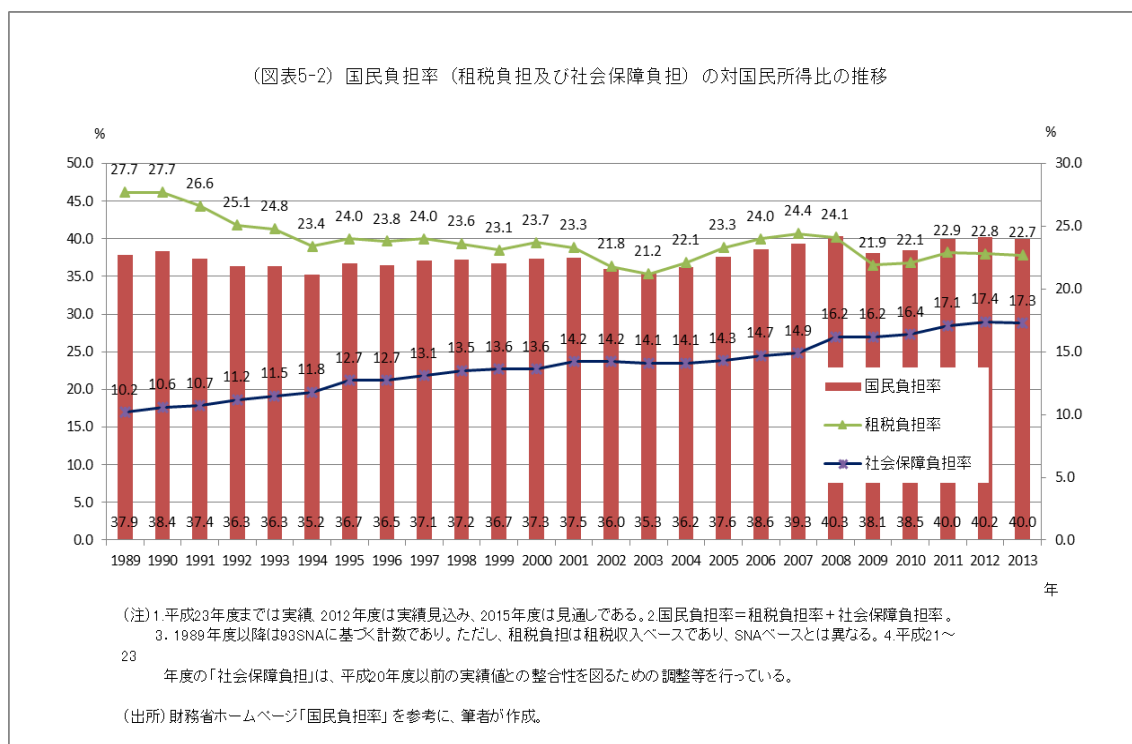
国庫負担率¹²⁶においても、負担率全体としては多少の変動はあるが、ここ 10 年間の動きを見る限り、22.0 から 24.0%前後を推移していることが分かる。しかし、その内訳である

¹²⁵ 図表 5-1 の注意を参照。

¹²⁶ 国庫負担率＝租税負担率＋社会保障負担率。

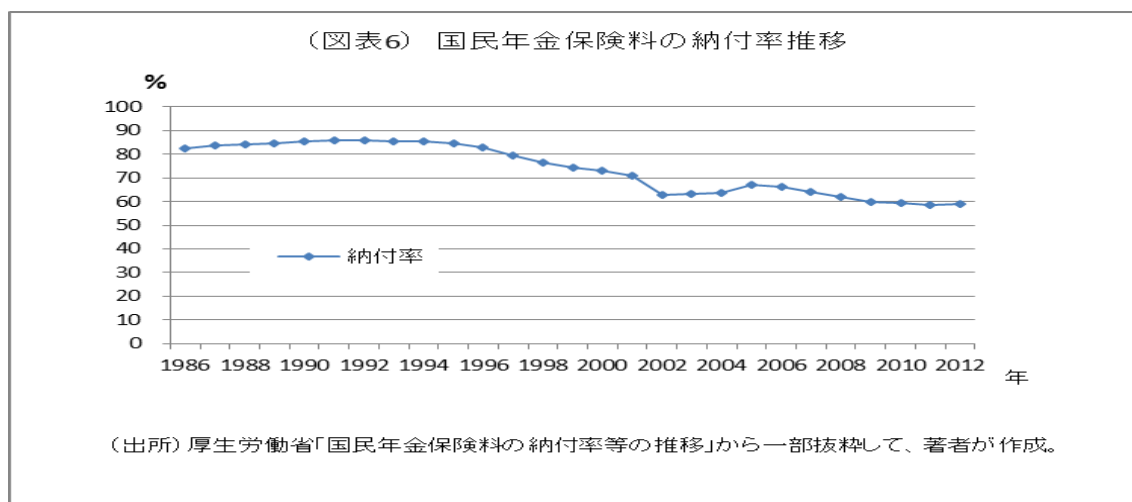
租税負担率と社会保障負担率を見ると、その格差は徐々に狭まりつつあることが分かる。

つまり、現在の制度においては、将来、必ず社会保障負担が租税負担とともに大きく国民に押し掛かってくることが予測される（図表 5-2）。



2-4 年金保険料未払い問題

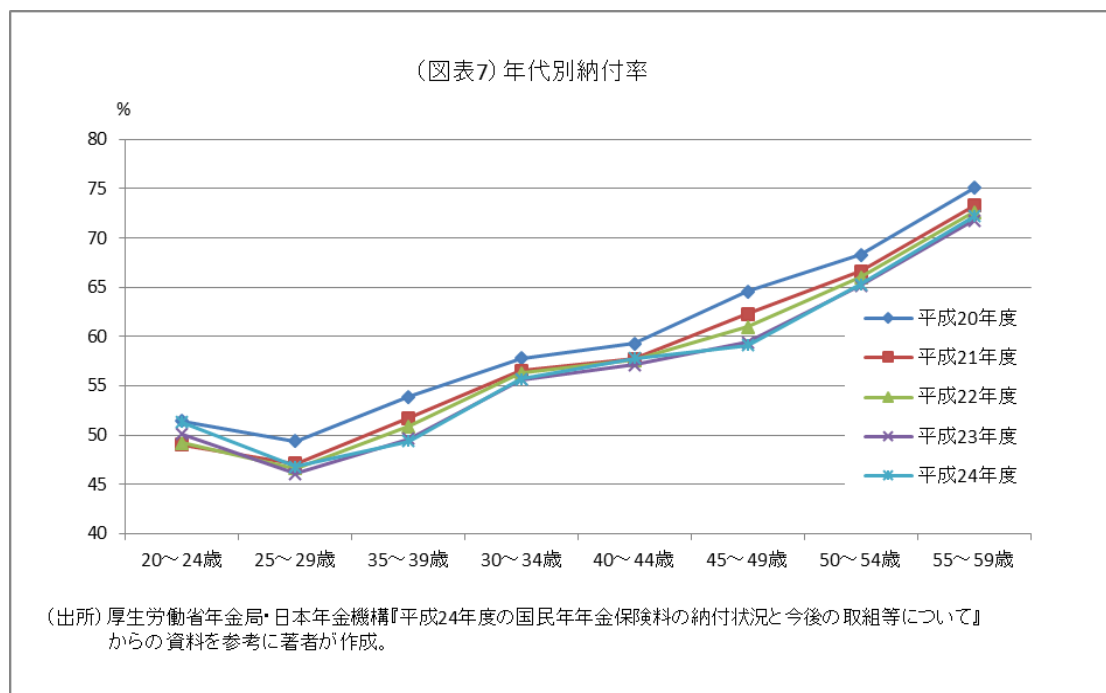
わが国の国民年金保険料納付率は、1992年の85.7%をピークとして、その後、年々減少傾向となり、2010年には59.3%と60%に満たない状況¹²⁷となっている（図表6）。



¹²⁷ この納付率は、現年度分についての数値。2013年度は60.9%と4年ぶりに60%を超える数値となっている。

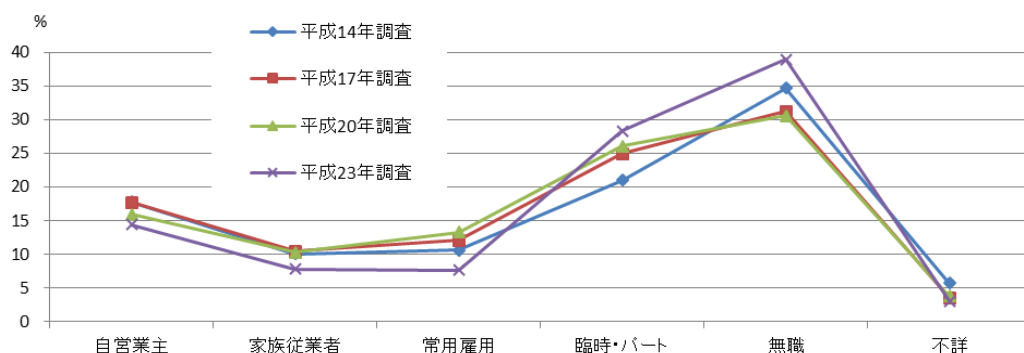
このような納付率の減少を引き起こした背景には、第一に、第 1 号被保険者の就業状況の変化、第二に、第 1 号被保険者の属する世帯や被保険者本人の所得水準の変化、第三に、年金制度及び施策に対する国民の不信感の三つが考えられる。

年代別の納付率を見てみると、20 歳代から 30 歳代前半までの年齢層で 50%前後とかなり低い納付率となっている（図表 7）。この若年層における低い納付率の背景には、上記に挙げた 3 つの要因の全てが当てはまる。



つまり、納付率の低下には人口構造の変化とは別に、その時の経済・社会状況の変化が大きく関わっていることが推測される。これらの状況の変化により、就職ができない者、例え、就職できたとしても臨時・パートなどの非正規雇用のために所得水準が低く、保険料が支払えない者が増加し、納付率低下の要因となっている（図表 8）。更に、少子高齢化による制度への不信感が納付率の低下に追い打ちをかけている。

(図表8) 第1号被保険者の就業状況



※注1: 平成17年以前の調査については、調査年の4月又は5月に資格喪失した者が含まれていないが、平成20年では含まれる。また、平成23年調査については、調査年の3月末時点の就業状況が回答されるように明記したため、単純に比較はできない。

※注2: 平成23年調査は岩手県、宮城県及び福島県を除いている。

※注3: 四捨五入の関係で総計が100%にならない場合がある。

(出所) 厚生労働省年金局・日本年金機構『平成24年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について』からの資料を参考に著者が作成。

第3節 年金制度改革

3-1 現行制度の課題

少子高齢化による人口構造の変化や雇用情勢の変化により、現行の公的年金制度では、限界があることは明らかである。では、このような状況の中で、現行制度が抱えている課題について考えてみる。

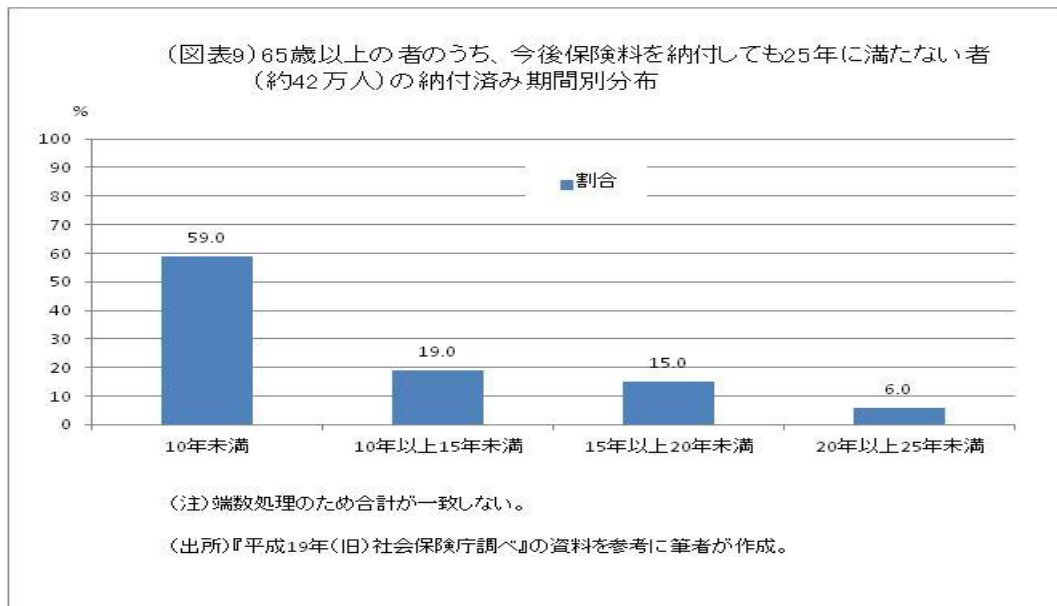
第一に、経済状況の変化による雇用情勢への影響である。非正規雇用者の急速な増加は、国民年金や厚生年金の加入者の減少を招く¹²⁸。このことは、第2章の年金財政の状況の中でも述べているが、パートやアルバイトといった公的年金制度に加入していない就労者の増加は、年金財政に大きな影響を与えるだけでなく、将来の無年金者や低年金受給者を生む要因となる。

第二に、保険料が支払えないために生じる無年金者や低年金受給者の存在である。現在の老齢基礎年金の平均受給額は、1人あたり月額64,400円¹²⁹、無年金見込み者を含めた無年金者の数は最大で118万人と予測¹³⁰されている。その内、一般的な年金受給者年齢である65歳以上の者のうち、今後、保険料を納付しても年金を受給できない者は、現時点において、最大で42万人と推計される(図表9)。今後の経済状況の変化によっては、益々、無年金者や低年金者の割合を増加させることが考えられる。

¹²⁸ 図表4を参照。

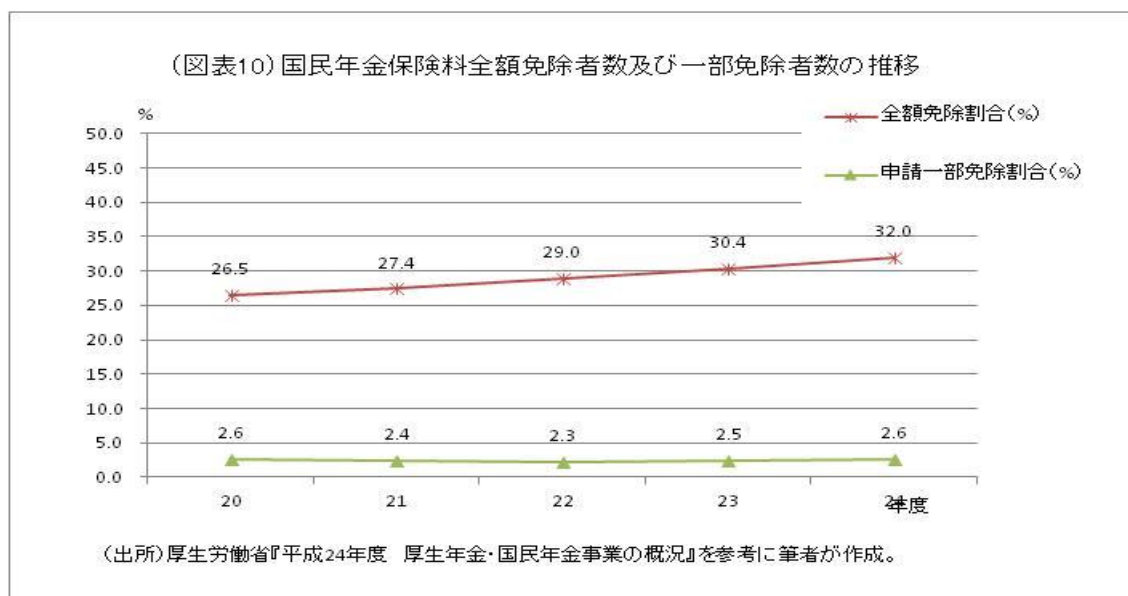
¹²⁹ 平成26年度給付額。

¹³⁰ 平成19年(旧)社会保険庁調べ。

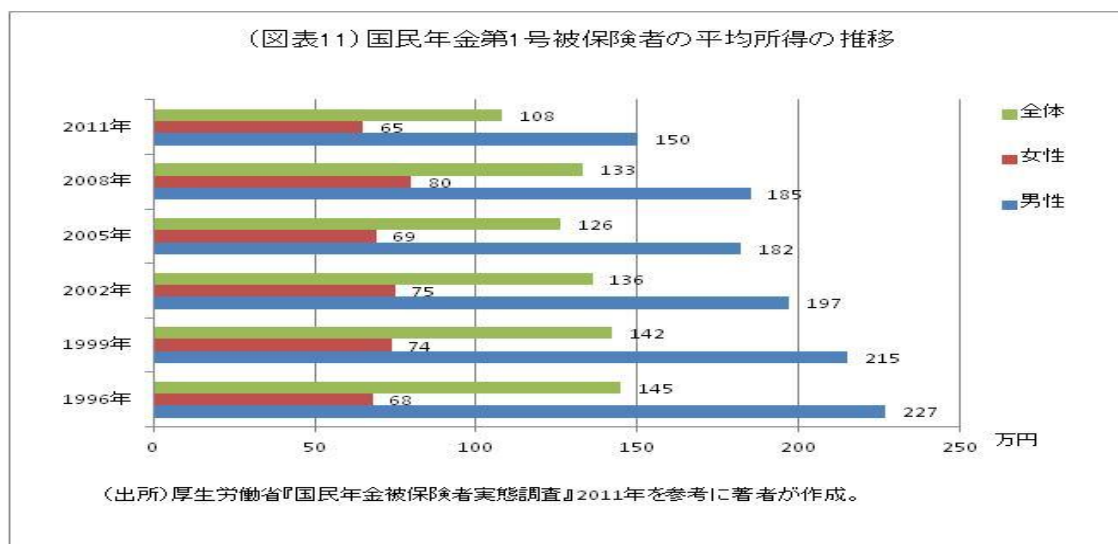


第三に、国民年金保険料の未納率の上昇が挙げられる。図表 6 から分かるように、2011 年から 2013 年にかけては納付率が 60%未満まで減少し、年金財政が破綻するとの不安や誤解を広げる要因となっている。特に若年層においては、その影響が大きいことが図表 7 から分かる。

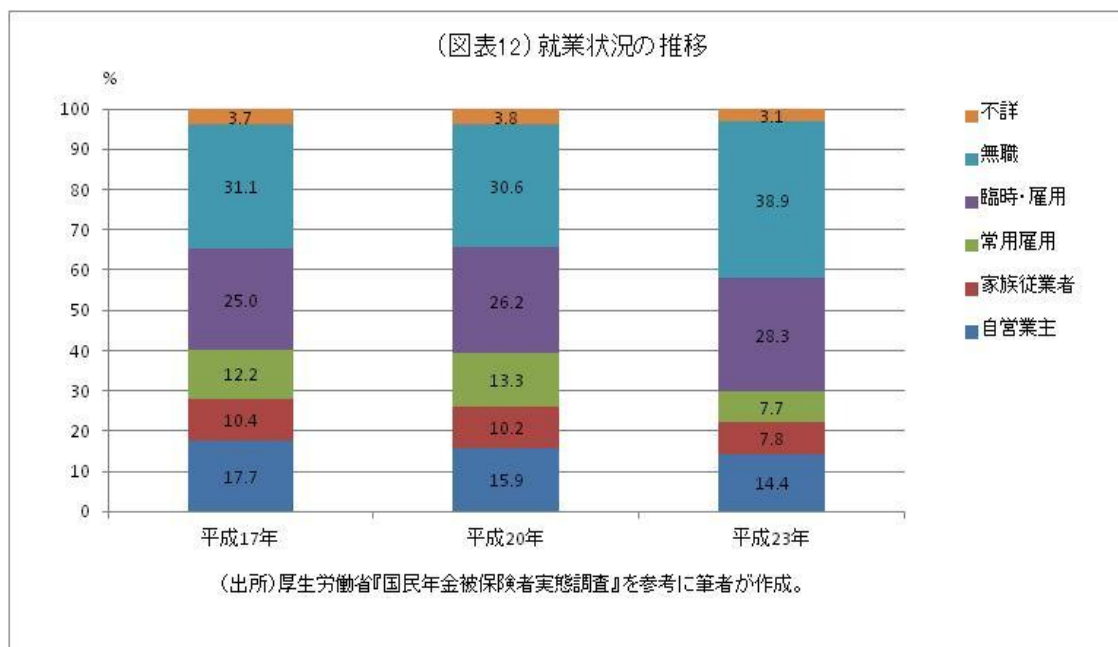
また、その一方で国民年金保険料の免除者も増加している。国民年金の第 1 号被保険者に占める保険料免除者の割合は、全額免除者で平成 20 年度は 26.5%であったが、年々増加していき、平成 24 年度には 32.0%となっている。また第 1 号被保険者には学生も含まれており、親の所得の減少による免除者の増加もある。今後、経済状況の変化次第では、更に免除者の割合は増加していくものと予測される (図表 10)。



このような状況を生み出した最も大きな要因として、雇用状況や就業構造の変化がある。第1号被保険者の平均所得は減少傾向が続いており、1996年の145万円から2011年には108万円にまで減少している。男女別においては、男性の所得低下が顕著であり、1996年の227万円から2011年の150万円にまで減少している（図表11）。

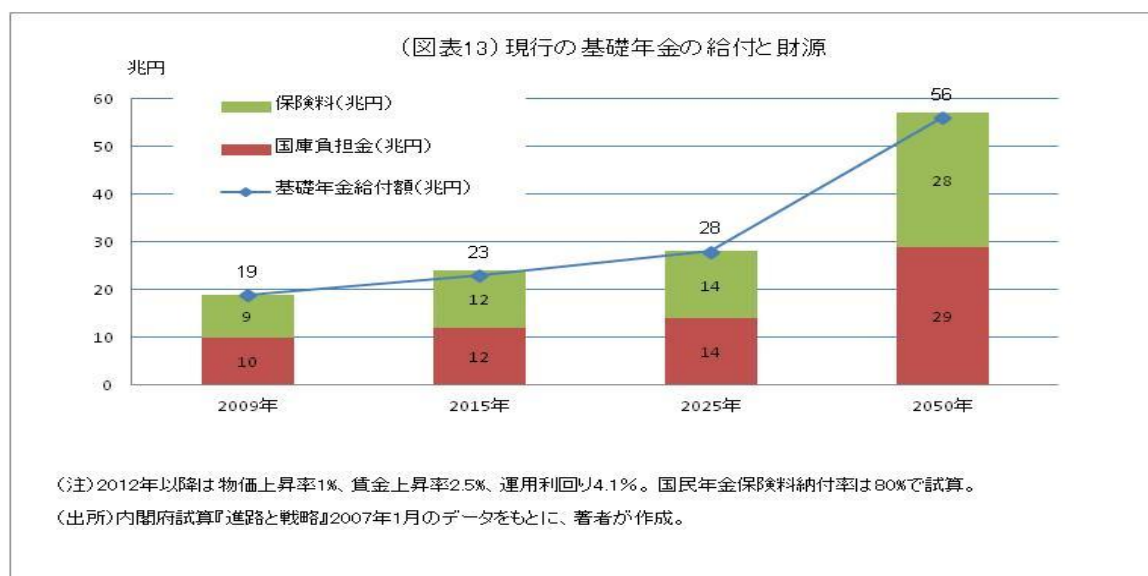


この急激な所得低下の要因には、平均所得が高いとされる「自営業主」と「常勤雇用」の割合が低下し、「臨時・パート」や「無職」の割合が増加していることが大きく影響している（図表12）。



第四に、将来の年金制度の持続可能性について、財源不足などの観点から持続は不可能ではないかという不安要素が存在していることである。現行の基礎年金の給付と財源の推移について2015年には23兆円が必要となり、2050年においては56兆円の財源が必要となることが予測されている（図表13）。

これだけの財源を確保し、かつ持続可能な制度を維持するためには、現行の制度では限界があることは明確である。



3-2 財源確保における課題

公的年金制度は、税と現役世代の納める保険料をその財源としているため、負担と給付バランスが崩れると、安定的な財源確保は困難となる。

公的年金制度は、大きく分けて二つの財源方式に分けることができる。一つは、賦課方式と呼ばれるもので、現役世代が高齢者の年金給付額を支える仕組みであり、もう一つは、個人が自分の口座に現役世代から積立てを行い、その運用益を老後に受け取る積立方式である。更に、この積立方式には運用次第で給付額が変わる確定拠出型と利回りを予測設定して給付額を先に決める確定給付型がある。

わが国の公的年金は修正積立方式といわれるが、実際には賦課方式で運営されている。つまり、現役世代の人口が減少すれば、その分負担の増加が生じて財源の悪化を招く。そのため、現行のシステムでは急速な少子高齢化には対応できず、今後の制度維持が困難であるとの観点から、賦課方式から積立方式への移行が議論されることもある。

しかし、賦課方式から積立方式への移行には「二重の負担」という新たな問題が生じる。「二重の負担」とは、積立方式に移行した場合、現行の賦課方式と積立方式の二つの年金保険料の支払いが必要となることである。

つまり、既に支払っている保険料のほとんどは、現在の高齢者の年金給付金として支払われており、そこにまた現役世代が高齢者となった場合の年金積立てを行うとなると、現役世代にとっては「二重の支払い」が発生することになる。

このような世代間での不公平性が生じるシステムでは、国民の反発を招き、制度に対する信頼も失うことになる。それによって、制度の持続可能性は更に低下することになる。

3-3 財源としての消費税－目的と課題－

現在、基礎年金の財源はその一部を社会保険料によって賄われている。給付を受けるためには、年金加入年齢から一定期間、保険料を拠出することが必要とされる。この拠出期間によって将来の年金給付額が変わってくるが、もし一定の拠出期間を満たさない場合には、無年金となることもある。

このような社会保険方式には、一定の基準が設けられ、全ての基礎年金加入者に公平な給付額が支給されるわけではない。何らかの理由で受給要件を満たすことができない加入者、つまり受給資格のない65歳以上の無年金者の数は42万人¹³¹、最大で118万人まで増えると予測されている。

このような無年金者をなくし、安定的な制度維持のための財源として、将来において全てに消費税を充てることが議論されている。しかし、現在でも消費税は基礎年金の財源の一部に充てられており、年金受給要件を満たさない加入者も、この消費税を負担してきたにも関わらず年金給付が受けられないという状況が存在している。そして、無年金者は今後消費税を負担しつつも年金を受給できないという不公平性が生じてしまうのである。

3-4 税方式の問題点

基礎年金に税方式を採用しているのは、オーストラリア、ニュージーランド、デンマークやカナダといった国である。老後の所得保障として、最低限の所得保障を国民が受けられるような制度ではあるが課題も存在する。

第一に、どのような税目で財源を調達するのかということである。現在の年金保険料から税金、例えば消費税という形でそれを財源に充てる場合、個人によっては負担が重くなる、いわゆる「逆進性」の問題が生じる。また、経済状況によっては、税率の上昇も避けられない。そうなれば、この上昇における負担の全ては、年金受給者の負担の増加にも繋がる。そして、低所得者においては、益々負担が大きくなることになる。更に、真面目に基礎年金の保険料を支払ってきた人にとって、消費税が財源となれば、今まで支払ってきた保険料が無駄になる。

第二には、消費税を基礎年金の財源とした場合、保険料の負担を従業員と折半としている事業主にとっては、負担の軽減に繋がる可能性もある。しかし、基礎年金の財源を全て消費税で賄ったとしても、二階部分にあたる厚生年金の保険料を事業主のみに負担させるとなれば、企業コストの削減には繋がらない¹³²。

消費税を年金財源として充てることは、安定的な制度維持のための財源確保に有効な手段ではあるが、実際にどれだけの増税が必要なのか、また、増税による負担の不公平性をどう解決するのが重要な課題となる。

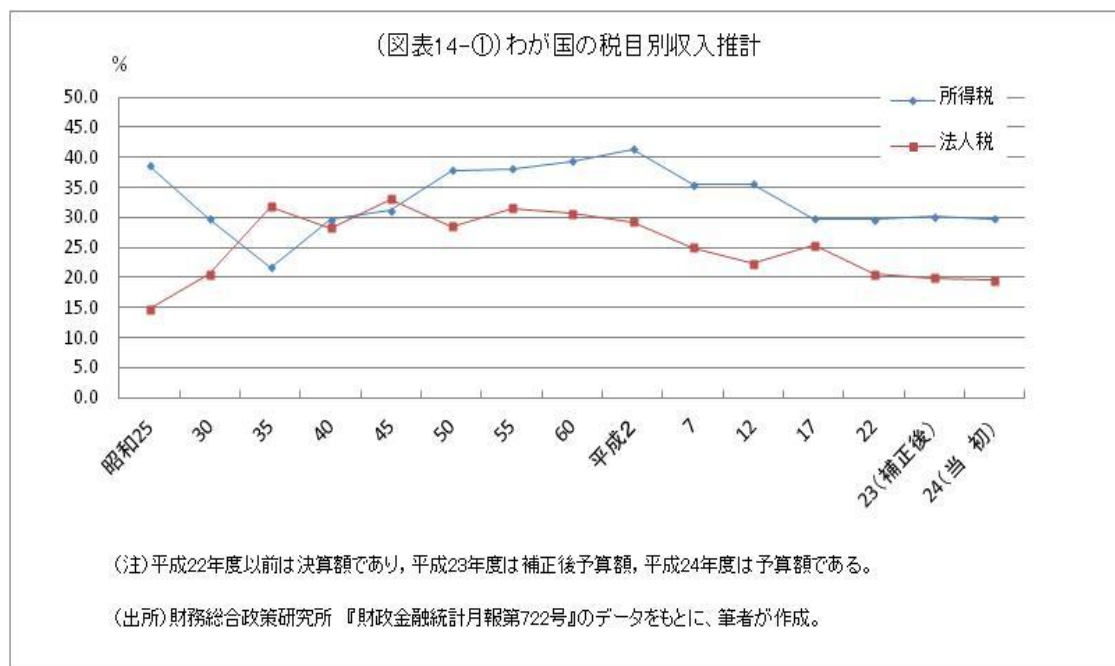
¹³¹ 図表9を参照。

¹³² 高橋一郎研究会, 社会保障分科会, 2010年12月『厚生年金事業主負担の削減』創価大学。

第4節 年金財源—直接税か間接税か—

4-1 所得税・法人税の限界

過去、わが国における税収の中心は、所得税や法人税といった直接税が大きな割合を占めていた。日本が高度経済成長期にあつて、経済が順調に成長していた時は、国民も企業も収入を増やすことができた。そのため、個人の所得税や法人税などのいわゆる直接税だけでも安定的な税収を得ることができたのである（図表14-①）。



ところが、経済が下降傾向に向かい高成長から低成長の時代に突入すると、個人をはじめ、企業の収入も減少したため税収も減ることになる。低成長期においては、直接税による税収の増加は見込めないため、国の財政も不安定となる。政府は景気回復のために財政出動を行うが、景気刺激の効果が現れない状況での断続的な財政出動は、国の財政をさらに悪化させることになる。

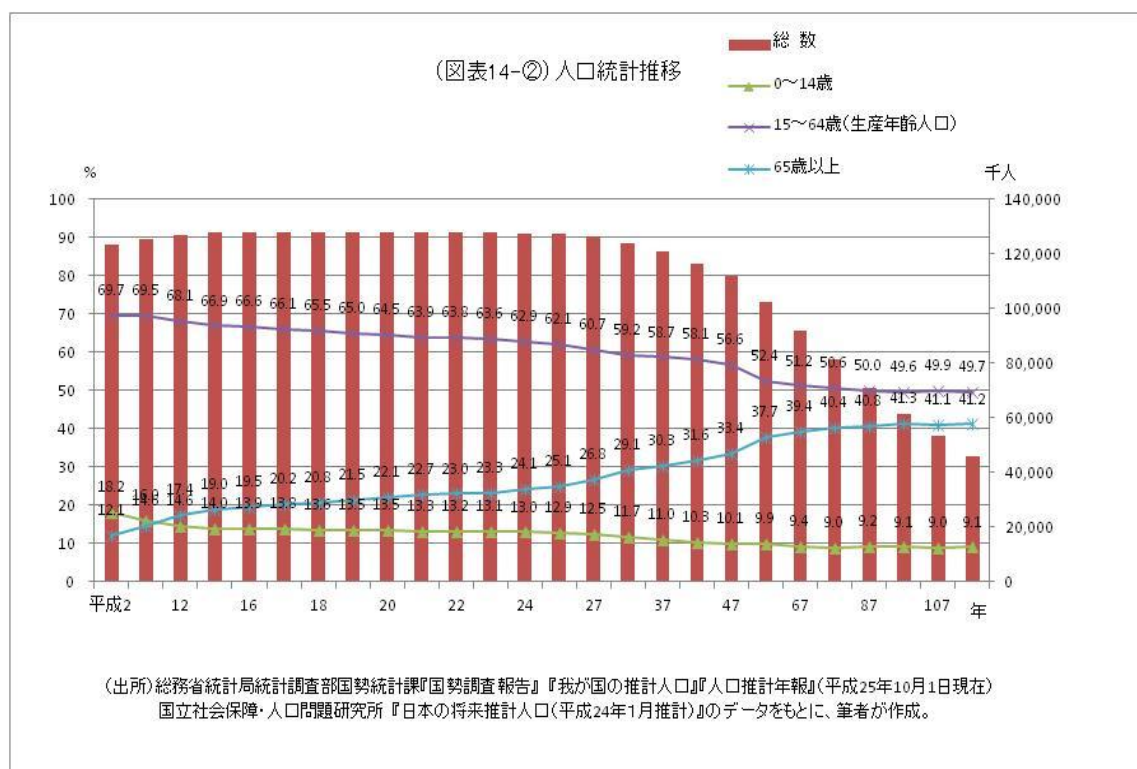
つまり、経済状況の変化に左右されやすい直接税中心のわが国の税体系が、現在のわが国の財政悪化をもたらした一つの要因となったのである。

現在、中小・零細企業の8割は赤字といわれており、法人税の支払いができない企業も多く存在している。その上、個人所得も減少し、生活保護を受給する世帯も増加傾向にある。

このように、経済成長が見込めず、かつ少子高齢化が進展する状況において、これまでの所得税や法人税を中心とした財源確保は、今後、益々困難なものになることは明確である。

4-2 人口構造の変化による負担の限界

わが国の生産年齢人口は減少を続け、平成 25 年 10 月現在においては、全人口の 62.1%、8,000 万人を下回る状況にある。また、65 歳以上の割合が 25.1%と、4 人に 1 人は高齢者ということになっている。将来の推計では、生産年齢人口と 65 歳以上の高齢者の割合は、ほとんど変わらない状況まで近づくことが推測されている（図表 14-②）。



平成 23 年度の国民年金被保険者の就業状況においては、臨時・雇用および無職の割合が 67.2%と約 7 割近い状況¹³³⁾にある。景気低迷と高齢化率の上昇によって、この割合は益々増加していくものと考えられる。そのため、年金をはじめとする社会保障費や生活保護費を現在の制度における所得税や法人税中心の財源で賄い続けることには限界がある。

このままでは、将来の勤労者世代への負担は益々大きなものとなり、勤労意欲の減退や社会保障制度への不信感を煽ることにも繋がり兼ねない。

このような状況を踏まえ、増加する社会保障費にかかる負担を個人や企業への負担、つまり所得税や法人税を中心とした偏った負担の増加に依るのではなく、国民全体で能力や目的に合った負担をするというシステムが必要なのである。

4-3 間接税－消費税増税による財源の安定化－

間接税は、直接税が「垂直的公平」をはかるのに優れているのに対し、「水平的公平」に優れているとされている。つまり、所得の大きさに関係なく広く国民に負担をかけること

¹³³⁾ 図表 12 を参照。

が可能となる。その代表的な税が消費税である。このメリットを利用して、社会保障費の財源に充てることを目的に2014年から消費税増税が実施された。将来の少子高齢化と現役世代の急速な減少によって、高齢者の増加に伴う社会保障給付費の増加を現役世代だけに負担させることには限界が来ていることが、この増税からも明らかである。

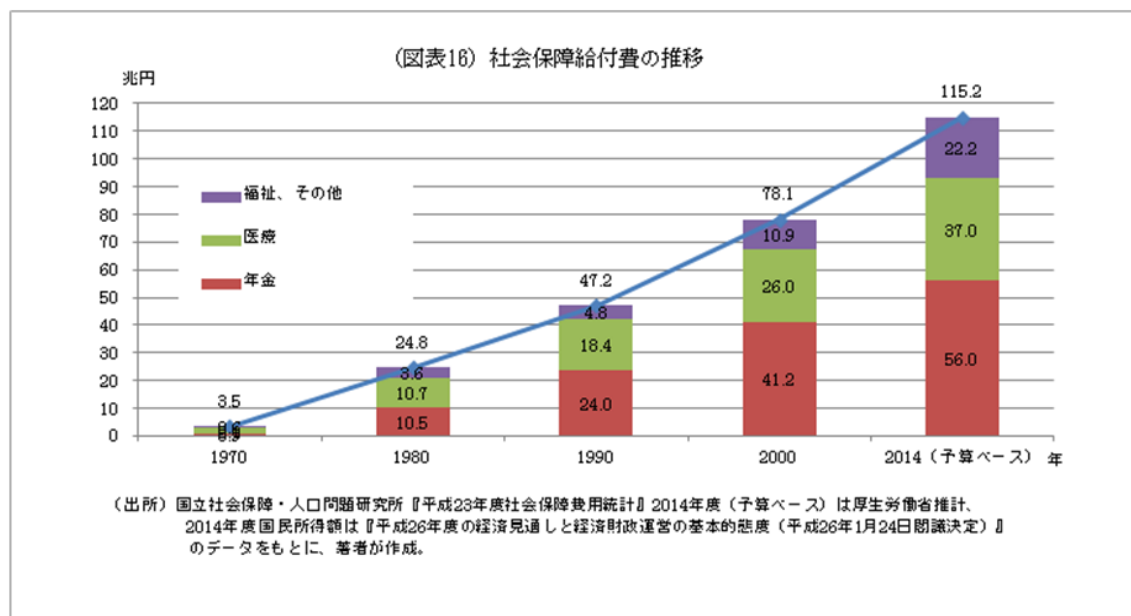
国民所得と社会保障給付費の推移を見てみると、国民所得の増加に比べて、社会保障給付費の総額は、1990年からの約20年間で2倍以上に増加していることが分かる。内訳においても福祉、その他の給付費の4倍以上の増加をはじめ、年金、医療についても2倍以上の伸びを示している。(図表15、16)。

(図表15) 国民所得額と社会保障給付費の推移

	1970	1980	1990	2000	2014 (予算ベース)
国民所得額(兆円)(A)	61	203.9	346.9	371.8	370.5
(内訳)給付費総額(兆円)(B)	3.5	24.8	47.2	78.1	115.2
年金	0.9	10.5	24	41.2	56
医療	2.1	10.7	18.4	26	37
福祉、その他	0.6	3.6	4.8	10.9	22.2
B/A(%)	5.74%	12.16%	13.61%	21.01%	31.09%

(注) 図中の数値は、1970,1980,1990,2000及び2010並びに2014年度(予算ベース)の社会保障給付費(兆円)である。

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『平成23年度社会保障費用統計』2012年度,2013年度,2014年度(予算ベース)
は厚生労働省推計、2014年度の国民所得額は『平成26年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度
(平成26年1月24日閣議決定)』



このような状況の中で所得税や法人税といった直接税の引き上げによる社会保障費の財源の確保には、現役世代の大きな反発を招き、制度の信頼性を失いかねない。

そこで、特定の世代だけに負担をさせることを回避し、高齢者を含めた幅広い世代で財源の負担を行うために最も適しているとの考えから、消費税による財源確保のための増税が実施されたのであるが、もう一つ消費税が適していると考えられる理由がある。

わが国の税収の推移を見てみると、ここ 10 年間に於いて所得税や法人税は景気の動向に直接連動して税収に影響を及ぼすが、消費税については、毎年 10 兆円程度の税収¹³⁴が続いており、平成 26 年度からは消費税が 8%に増税されたため所得税収との差が大きく縮まっている。この推移からも分かるように、消費税は景気の動向に左右されにくく安定的な税収を確保している（図表 17）。



以上のような点から、社会保障費への安定的な財源確保には、間接税である消費税が適していると考えられるのである。

しかし、間接税には大きなデメリットもある。低所得者ほど税負担が重くなる傾向にある「逆進性」という問題である。高齢者を含めた幅広い世代で財源の負担を行うことは、公平性の観点からは支持されるが、低所得者や高齢者にとっては大きな負担となる。高齢化が進めば、貯蓄率も低下するため、特に所得を得る機会を失った高齢者にとって間接税は、老後の生活不安の要因にしかなり得ない。高齢者を含む低所得者の生活が困窮し、生活保護受給者が増加するようであれば、逆にわが国の財政を悪化させることになる。

また、財源確保のために消費税率を上げて、それは一時的な赤字補填になり、確実に到来する将来の超高齢社会に対応するための安定財源として機能するには、更なる増税が

¹³⁴ 平成 25 年度までは地方税を除く 4%分。平成 26 年度は消費税が 8%に増税されたため、地方税を除く 6.3%分。

必要になることは確実である。消費税だけに留まらず、直接税や社会保険料の増加にも歯止めがかからない状況が生じることも考えられる。

消費税のような間接税は、現役の勤労者世代にとって、勤労意欲を損なわせる効果が少ないといわれる。所得税や社会保険料と違って、直接給料から徴収されないからである。

しかし、理論的には消費税でも所得税でも賃金からの支出という点で変わりはない。つまり、最初に徴収されるか、後から徴収されるかの違いであり、どちらの税率が上昇しても、現役の勤労者世代にとっては負担の増加である。

特に、消費税増税にも関わらず、賃金の上昇が見込めず消費の減少が続けば、それは景気の悪化を生み、わが国の経済や財政に大きな影響を与えることは必至である。

第5節 新たな財源

5-1 公的年金改正の焦点－「社会保険方式」と「税方式」－

公的年金の制度改正において、最大の焦点は負担の公平性を維持しながら、安定した財源を確保していくことある。近年、基礎年金の「社会保険料方式」から「税方式」への移行について多くの議論が行われ、将来的には「税方式」への完全移行を求める意見が多いが、「社会保険料方式」から「税方式」への完全移行が、公的年金における財源問題の全てを解決するとはいえない状況がある。

問題となるのは財源の安定的確保の手段として、消費税が挙げられていることである。平成11年度の予算においては、消費税の「福祉目的化」によって、消費税収を「基礎年金・介護・老人医療に充てる」ことが予算総則に明記¹³⁵されている。

その後、消費税の「福祉目的税化」が議論されるようになり、これは、「福祉目的化」とは異なり、消費税の税収は全て福祉を目的とする財源（基礎年金・介護・老人医療）に限定するというものである。

この場合のメリットとして、世代間格差が是正されることや景気に左右されにくい安定的な財源の確保が可能となることが挙げられる。しかし、一方で既得権益化やそれによる消費税率の引き上げというデメリットも考えられる。また、財源不足を理由に、保険料の徴収も行うことになれば、急激な保険料引き上げに対する抑制効果はあるにしても、未納・未加入問題の解決には至らない。

「目的税」による運営、例えば消費税の使途を基礎年金に限定し、かつ基礎年金の財源は全て消費税で賄う、すなわち完全な税方式への転換により未納・未加入問題や第3号被保険者問題は解決することができる。しかし、「税方式」への移行については、財源としての安定性や負担における公平性は明確になる一方で、制度面においていくつかの問題点も挙げられる。

¹³⁵ 一般会計予算総則第17条より。

5-2 税方式による影響

いわゆる税方式において、財源の枠組みを考えた場合、一般財源とするか特定財源とするかによって、年金制度の在り方にも影響を及ぼすと考えられる。

まず、一般財源の場合を考えてみると、財源の制約がないことや一般税源の範囲で、臨機応変に財源への移転が可能であるというメリットがある一方で、財政状況により給付額の減額、所得制限やミーンズテストによって受給者が限定される可能性が考えられる。

次に、目的税による特定財源を考えた場合、安定的な財源確保や拠出目的の明確性によって、制度の透明性がメリットとして挙げられる。しかし、その反面、税収によって財源が制約され、その額によって年金給付額が決定されるため給付額の減額が起こったり、税制としての硬直性が発生したり、全額税負担に移行した場合における「二重の負担」の問題も避けられない。

税を財源とした給付制度には、その時の財政状況が大きく影響することは確かであり、給付額の引き下げや凍結といった問題が起こらないとは限らない。この点を考えると、社会保険方式から完全な税方式による運営、例えば上記のような消費税による福祉目的税での年金制度の運営には、大きなリスクが存在する。

5-3 給付水準と支給方法

現在、老後の所得保障の中心となっているのは公的年金であるが、一方で、年金と同じく生活保障のセーフティネットとして生活保護がある。この二つの制度はよく対比されるが、お互いの給付水準に対する論拠には違いがある。

現在の基礎年金制度は、老後の所得保障の一部を賄う制度として1985年の年金制度改革によって導入された制度ではあるが、その給付水準の在り方については、様々な議論が行われている（図表18）。

（図表18）基礎年金の支給水準についての考え方

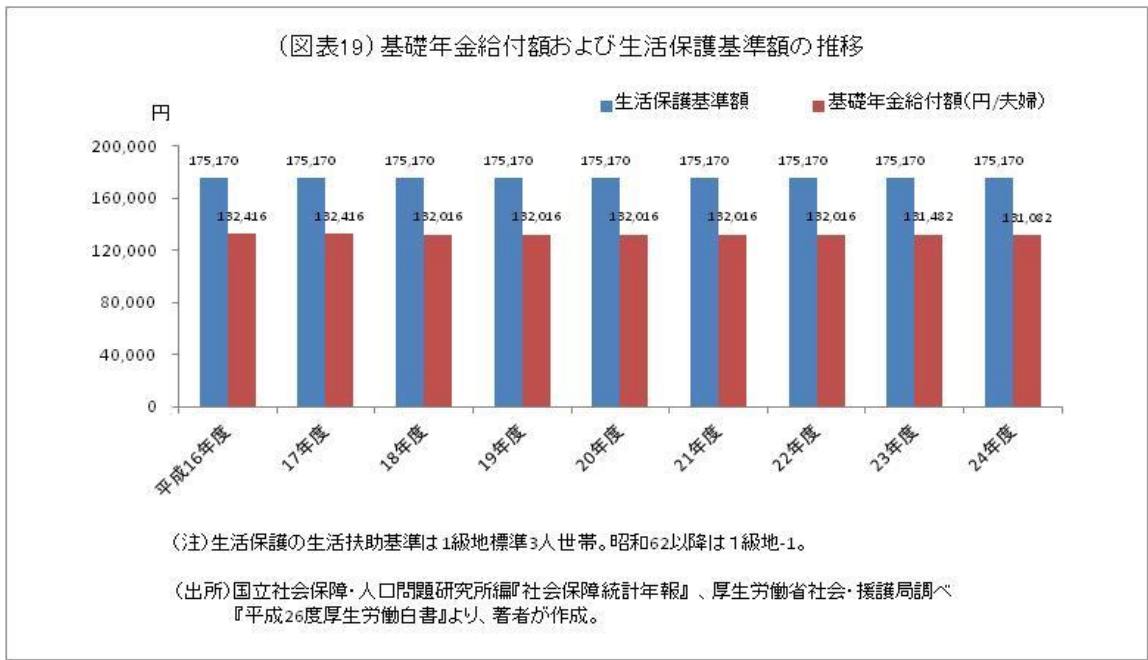
主 張	論 拠
生活保護の水準あるいはそれ以上であるべき	・ 公的年金は、生活保護＝最低線以上の豊かな老後保障を提供する役割を持つ。
	・ 年金が生活保護と同じ水準では、国民の側にも制度を維持するインセンティブが働かない。
生活保護の水準以下であるべき	・ ある程度の自助努力を前提として、年金と自助努力とを合わせて最低水準のラインになるように設定するべき
	・ 年金は、負担との関係で水準が決まるものであり、最低生活とは必ずしも関係がない。

（出所）長沼健一郎『基礎年金とナショナル・ミニマム』ニッセイ基礎研究所（1996年）

ここで問題となるのは、制度体系の違いである。ナショナル・ミニマムの観点からは、基礎年金給付額が生活保護給付額より低額の場合、基礎年金制度は存在意義を持たない。

しかし、制度の基準となる考え方を比較すると、老後の所得保障としての基礎年金制度とセーフティネットとしての生活保護制度を単純に給付水準から比較することはできない。

すなわち、生活保護給付水準の基準には、第一に世帯類型の違い、第二に生活保護の給付基準自体が、以前のような生活必要物資の積み上げによる基準値策定¹³⁶ではなくなり、その時の経済状況によって変動する相対給付となっていることである。一方、基礎年金は人口構成の変化や経済状況から負担と給付が決定されるため、給付額の決定基準に違いがある（図表 19）。



次に、支給方法やその対象については、二通りの考え方が挙げられる。第一に、国民すべてに共通の給付として、保険料の支払い期間等の条件をクリアしなくても最低限の生活を保障給付すべきであるとするナショナル・ミニマム的な考え方と、第二に、必要な者に必要な分だけ給付すればよいとする考え方である。（図表 20）。

(図表20) 基礎年金の支給方法についての考え方

主張	論拠
無条件に給付を行うべき	・基礎年金は、全ての人へのナショナル・ミニマムあるいはセーフティネットとして、等しく支給されるべき（但し税制による調整等は考えられる）。
	・給付対象を選別する（例えば収入・資産調査）ことは、かえってコストがかかる。また生活保護と区別がつかなくなる。
条件付きで給付を行うべき	・限られた財源を、真に必要な者に、必要な限度での給付に集中するべき。
	・豊かな者にも年金を支給すれば、それはナショナル・ミニマムとはいえず、いわゆるペンションリッチを招来するだけである。

(出所) 長沼健一郎『基礎年金とナショナル・ミニマム』ニッセイ基礎研究所（1996年）

¹³⁶ マーケット・バスケット方式。生活用品やサービスの量を生活科学の知識に基づいて積み上げる理論生計費方式。最低生活費や賃金要求額の根拠を算定するために利用されているが、日本では1948年から64年までの生活保護基準の算定方法に採用されたことでも知られている（ただし、1960年以前は全物量方式、61年以降半物量方式）。

但し、無条件に給付を行うべきとする主張の中で、基礎年金と生活保護が同じ枠組みで捉えられている点には注意が必要である。公的年金と生活保護は制度体系の違いから同様には扱えない制度だからである。

また、条件付きで給付を行う場合、給付額が基礎年金と生活保護で差異がない場合も考えられる。つまり両方の制度において給付額を決定する基準が資産や所得による、いわゆるミーンズテスト等が必要となるからである。また、無条件に給付を行えば、富裕層にも年金を支給せざるを得ないことになり、低所得者からの批判を受けることにもなる。

基礎年金を今の社会保険方式から完全に税方式へ移行した場合、これらの問題をどう解決していくのかを明確に示す必要がある。明確な目的と負担を示し、公平な給付を実現できる制度でなければ、国民のコンセンサスを得ることも制度の持続もあり得ない。

5-4 直接税方式による福祉目的税－公平性と効率性から－

租税負担の原則には、「応益負担」と「応能負担」の2種類がある。前者は政府（行政）の公共サービスや社会福祉政策によって、直接利益を受ける者が税を負担するべきとするものであり、後者は国民の担税力（所得や資産の大小）に応じて税を負担するべきとするものである。

「応益負担」には、公共サービスや相互扶助などの社会保障へのフリーライダー（ただ乗り）を抑制するメリットがある。しかし、その一方で「応益負担」を徹底した場合、社会的弱者の救済や所得再分配といった財政政策を行うことができないというデメリットが発生する。

つまり、「応益負担」を税制に適用する場合、民間サービスと公共サービスを同一視することによって、公的部門と民間部門の差異がなくなり、市場原理の働きにくいとされる社会福祉分野に無理やりに市場原理を持ち込むことになる。そのため、所得再分配や社会的弱者の保護のための財政政策（福祉政策）が機能しなくなり、税制の公平性が失われると同時に社会的格差の拡大を招くことになる。

また、納税額が少ない低所得者や生活困窮者だけを選別して排除することはできないので、受益者負担を税制に適用することには問題があると考えられる。

直接税については、わが国の場合、所得額の増加に応じて税率が上がる累進課税制度を採っている。この場合「応能負担」になっているため、「税の公平性＝所得再分配」が可能となり、多くの国民からのコンセンサスも得やすいというメリットがある。

「応益負担＝水平的平等」と「応能負担＝垂直的平等」を比較した場合、前者の場合は、所得に関係なく課税されるため、低所得者にとっては大きな負担となり、所得に見合った課税が行われず、過度の納税を強いられることになる。よって、消費への減退を生むと同時に景気を縮小させる。

一方、後者においては、累進課税を基本とした徴税のため、低所得者にも過度の課税が行われず、そのため消費行動を促進する効果を持つ。よって、結果として納税額が減った分、可処分所得の増加をもたらすことになるため景気への拡大も期待される。

将来の少子高齢化社会を考えた場合、年金財源の安定的な確保には、税制を基本とした新たなシステム運営が最適であると考えられる。その場合、徴税における公平性や効率性といったものが同じように制度の中に構築される必要がある。なぜなら、公平性という観点からは、経済的格差を一定範囲内で縮小する「所得再分配」、効率性という観点からは、「税制の簡素化＝最適な資源配分」を可能とする効果があるからである。

公平性を保つ直接税と効率性を目指す間接税との間には、トレードオフの関係があることも明らかであるが、この両税の性格を上手く組み合わせた新たな税、つまり所得再分配を図りつつ、水平的な徴税を可能とする、いわば「直接税方式による福祉目的税」であれば、安定的な財源確保と制度の持続可能性を見出すことができるのである。

第6節 直接税方式による福祉目的税

6-1 直接税方式による福祉目的税とは

社会保障制度にとって最大の問題は、その財源をどこから賄うかということである。特に、わが国においては急速な少子高齢化が進む中、この問題への対応策が様々な議論されているが、決定的な解決策とまではなっていないのが現実である。

この財源問題に対し、現在、最善策とされているのが消費税による安定した財源確保である。確かに、消費税を財源とした場合、一定の税率が国民全てに課税されることから、保険料未納者からも徴税が可能になるなど、平等な負担が実現しやすいとも考えられる。

しかし、この消費税を社会保障費の財源とした場合、前章でも述べた水平的な公平性は維持できても垂直的な公平性の維持はできない。つまり、全ての国民から徴税できる一方で、低所得者にとっては課税の逆進性が生じるからである。

消費税を財源として充てる限り、この問題を解決することはできない。そこで、垂直的な公平性を維持しつつ、効率性と安定性を持った財源の確保を可能とする新しい財源徴収方式として、「直接税方式による福祉目的税」を提言する。直接税であれば、税率の調整も可能となり、徴税による不平等を解消でき、その財源を福祉目的の政策に使用するという明確な目的を持った税であるため、国民のコンセンサスも得やすい。

現在の公的年金における保険料は、社会保険方式と呼ばれ、自営業者や農業者、無職の者などの第1号被保険者は定額の保険料を毎月自分で納め、サラリーマンや公務員などの第2号被保険者は、毎月の給料から厚生年金の保険料とともに一定の割合の保険料を納めている。

この社会保険料方式における問題点として、第一に、第1号被保険者は保険料を自ら納めることが必要であり、保険料の支払いにおいて、第2号被保険者のような強制的な徴収

力がないという点である。これによって、保険料の支払いは個人の意思に委ねられ、保険料未納者や制度未加入者の増加を促すことに繋がる。

第二に、基礎年金の保険料は定額制であるために、所得に関係なく一定の保険料を払わなければならない点である。これは、低所得者にとって保険料の支払いが大きな負担となり、新たな保険料未納者や制度未加入者の増加に繋がる。また、毎年保険料は増加しているため、少子高齢化における更なる財源不足が続く限り、保険料の増額は必至であり、益々国民の生活に大きな負担となっていく。

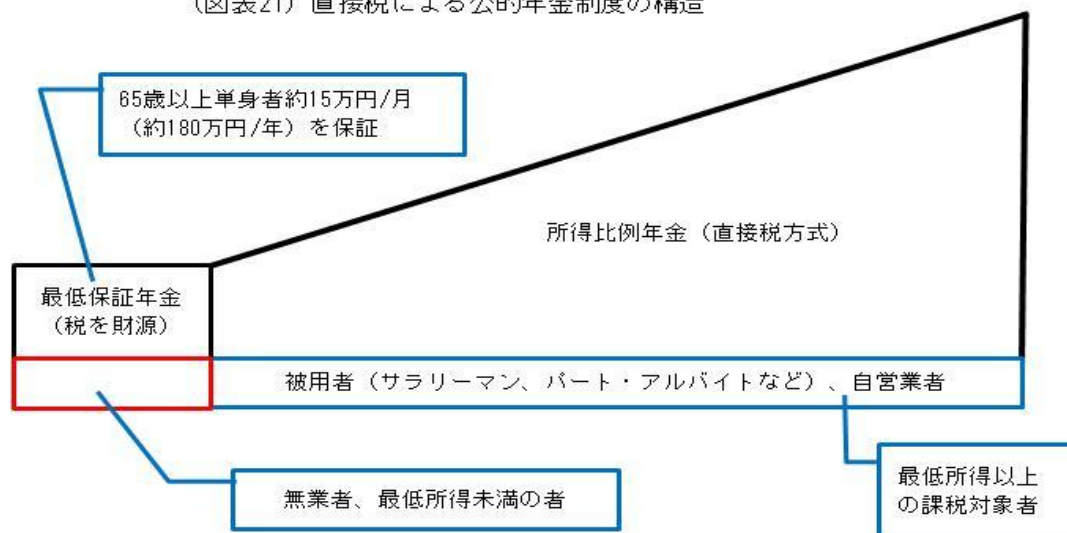
一方、「直接税方式による福祉目的税」においては、使用する課税対象は所得税である。所得税は累進課税方式により、個人の所得の大きさによって課税額が決まるので所得再分配が可能になり、かつ低所得者にも応能負担という形で、公平に税を負担させることができる。

また、消費税を財源とした場合には、一階の基礎年金部分にその財源を充てることは可能であるが、二階の報酬比例部分まで消費税で賄うことは現在の公的年金制度では困難である。しかし直接税であれば、基礎年金部分だけではなく報酬比例部分についても、一括徴収が可能となる。

つまり、従来の二階建てから一階部分の基礎年金を廃止し、所得に応じた徴収を行うことにより、消費税では基礎年金部分の財源しか徴収できないものが、所得税方式であれば一括して財源を徴収できる。

それによって全ての国民が所得に応じた給付を受ける、いわゆる所得比例年金に一元化できるのである（図表 21）。また無年金者、低年金受給者のための最低保証年金を創設し、65 歳以上の単身高齢者には月に約 15 万円程度の支給を行うこととする（図表 22）。

（図表 21） 直接税による公的年金制度の構造



（注）最低保証年金額は、65歳以上の単身世帯における消費支出をもとに算出（図表22）。

（出所）提言する「直接税による福祉目的税」に基づいて筆者が作成。

(図表22) 65歳以上の単身者世帯における消費支出額（平成26年）

単位:万円		
	年間支出額	月平均支出額
消費支出（合計額）	1,781,778	148,481.5
（内 訳）		
食料	484,373	40,364.5
住居	175,531	14,627.6
光熱・水道	166,172	13,847.7
家具・家事用品	65,543	5,462.0
被服及び履物	63,219	5,268.3
保健医療	96,538	8,044.9
交通・通信	159,511	13,292.6
教育	8	0.7
教養娯楽	212,115	17,676.3
その他の消費支出	358,770	29,897.5

（注）金額の端数は切り上げているため、合計が一致しない場合がある。

（出所）総務省統計局『家計調査年報（平成26年）』を参考に筆者が作成。

報酬比例部分を減らして、給付総額が現状とほぼ同じ状況を考えると、実際に所得税で徴収した場合でも、税率は約 15%¹³⁷となり、現在の厚生年金保険料の雇用者負担が無くなったとしても個人負担分が増加することはない。

すなわち、このシステムによって、現行の基礎年金部分の保険料と報酬比例部分の保険料を所得に応じた徴税によって負担することとなり、また給付についても所得に応じた給付額となるため、負担と給付の公平性が維持でき、また、低所得者や無年金者に対しては、税を財源とする最低保証年金を給付することで保険料未納や無年金問題も解決できる。

ここで、「直接税による福祉目的税」における具体的なメリットをさらに挙げてみる。自営業者等の第1号被保険者に対する負担については、第一に、現在の一律定額の保険料を所得に応じた徴税額にすること¹³⁸で、負担の軽減が可能となること、第二に、徴収された税は、使用目的を福祉に限定したものとするため、国民の租税への抵抗を抑制できる。つまり、国民のコンセンサスを得やすくなる。

そして第三に、所得に応じて給付額も増減するため労働意欲の向上を引き起こす。それによって、所得が増加すれば、負担に対する抵抗も削減できる。また、それは税収増を生み出し、財源の安定にも繋がる。

次に、給付については、第一に、所得における累進課税制度により、所得再分配機能が作用することで、公平な給付が実施できること、第二に、所得の増減が給付額に影響を及ぼすことを国民が認識することで、国民は自らの給付額を増やそうとするため労働意欲を向上させ、所得を増やそうとする。よって、自らの給付額の増加に繋がるとともに、徴税額の自然増にもなる。

¹³⁷ 図表 15(p. 111) の 2014 年度の国民所得と年金給付額から算出。

¹³⁸ 自営業者等に対しては、明確な所得が出せない場合、土地や家屋を対象とした外形標準課税による所得算出を提案。

サラリーマンなどの第 2 号被保険者の負担については、第一に、所得に応じた税を徴収するため、負担の軽減が可能となること、第二に、現在の一律の保険料率とは異なり、現在の所得だけではなく、過去の納税額にも考慮した徴収税率を適用できること、第三に、徴収された税は、使用目的を福祉に限定したものとするため、第 1 号被保険者と同様、租税への抵抗を抑制できることから、国民のコンセンサスを得やすくなること、が挙げられる。また給付については、所得における累進課税制度により、所得再分配機能が作用することで、公平な給付が可能となる。

さらに、この方式を使用することにより「年金の未納・未加入問題」や「第 3 号被保険者問題」、また消費税を財源とした場合に、年金受給年齢を迎えた高齢者が受給開始後にも税負担を強いられることで、老後の生活においても大きな負担が生じてしまうなどの問題が、直接税の場合には解決¹³⁹できる。同時に、消費税を財源とした場合、低所得者にとって大きな負担となる「課税の逆進性」も回避できる。

つまり、現在の年金制度が抱える問題の多くは、この方式を使用することにより解消することができるのである。

6-2 直接税における福祉目的税と積立方式

現在、わが国の年金保険料は修正積立方式の形を取っているといわれているが、実際には賦課方式による制度運営を行っている。この賦課方式は、経済が発展している状況であれば問題はないといえるが、制度体系に直接影響のある人口構造の変化などには対応できず、現役世代の負担が増大し、制度の継続が困難になる可能性が高くなるという大きな弱点を持つ。

現在のわが国の状況が、まさにこれに当てはまる。特にわが国の場合、少子高齢化が他国に類をみない速度で進んでおり、制度がこの速度について行けないため、様々な問題が起きている。現在は現役世代 3 人で 1 人の年金生活者を支えているが、2050 年には現役世代 1 人につき、1 人の年金生活者を支えることが予測されている。また、現在の年金受給者の給付額と現在の若者の将来年金額を比較した場合でも、若者が受給できる年金額は、現在の年金給付額の半分となる試算も出ている。

このように、真面目に保険料を支払っていながら、将来受け取れる年金額に世代間格差が生じるような状況は、更に若者の年金制度離れを加速させる重大な問題であるため、早急な解決策が必要となる。そこで、よく議論に上げられるのが賦課方式から積立方式への移行である。

積立方式は、将来の年金給付額を現役世代から保険料を予め積み立てておいて、その積立金と運用収入で給付額を賄う方式である。この方式の場合、世代間の不公平性は解消され、また自助努力という観点から、現在の若者をはじめとする保険料負担者には受け入れ

¹³⁹ 年金にも雑所得という所得税がかけられるが、これはある一定額の所得（年金受給額にその他の所得額を加算した総所得額）にかかる税であるため、すべての年金受給者にかかるわけではない。

られやすい方式といえる。しかし、この場合、現役世代において、現在の高齢者の年金保険料と将来の自分の年金保険料の二つの保険料を支払わなければならないという「二重負担」という問題が生じる。また、賦課方式においては、1人の高齢者を複数の現役世代で支えるという、いわば、リスクの分散が可能であったが、積立方式では、全てのリスクを自らが背負うことになる。

更に、経済状況の変化に対応できない点も挙げられる。それはインフレである。賦課方式では物価スライド制などにより対応できた問題が、この積立方式では対応できなくなる¹⁴⁰。

つまり、賦課方式の場合、インフレによる物価上昇が生じて、同時に現役世代の所得も上昇するため、相対価値の減少を防ぐことができる。しかし、積立方式の場合、このインフレに対応することはできない。実際、公的年金制度に積立方式を採用していた国¹⁴¹の中には、その運営に困難を来し積立方式から賦課方式に移行した国¹⁴²もある。公的年金は、加入期間が長期であるため、経済状況の影響によって給付額に大きな影響を与える制度であることを忘れてはならない。

このような問題を考えると、「直接税による福祉目的税」であれば、このような積立方式におけるデメリットを解消することが可能である。例えば「二重負担」の問題であるが、直接税による福祉目的税の財源は所得税である。これまでの保険料を所得税で賄うことで、賦課方式から積立方式への移行期に発生する現役世代の負担は、所得からの徴税¹⁴³という形で保険料が自動的に徴収されるため解消できる。

また、インフレによる物価上昇が起こった場合には、社会保険方式であれば、インフレ率に合わせて保険料も増加ということになるが、これではインフレ率に合わせて所得が上昇しても、被保険者にとっての負担は変わらず、特に基礎年金の他に、自営業者や農業従事者などが加入している国民年金基金などは物価スライドがないため、老後の所得が目減りすることになる。

しかし、「直接税による福祉目的税」の場合、その時の現役世代の所得を財源に充てるため、現役世代の所得も同時に上がることにより徴税の減少が発生することなく、そのため相対的価値の減少といった問題も起きない。

以上のように、積立方式に移行した場合における最大の問題である「二重負担」の問題も、所得税からの徴税を保険料とすることで、現役世代の更なる負担を回避しつつ、年金給付額に一定の安定性を持たせることができる。

¹⁴⁰ 保険料の全てを株式で運用した場合には、インフレにも対応可能。しかし、実際の年金給付額は、国債で対応しているため、インフレの影響は大きい。

¹⁴¹ ドイツは第二次世界大戦前、積立方式を採用していたが、敗戦により大きなインフレが生じ打撃を受けた。

¹⁴² ハンガリーは、年金給付を積立方式から賦課方式へ移行することが決まっており、ポーランドは、積立方式の規模を縮小し、その分賦課方式を拡充させる方向にある。

¹⁴³ 自営業者の場合、年度末における確定申告からの徴税となる。

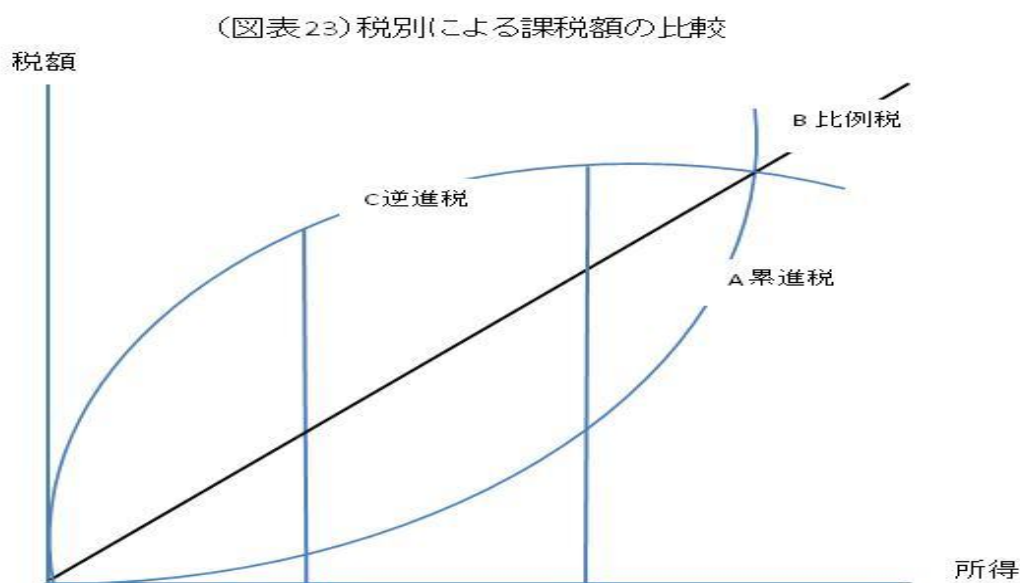
6-3 所得税による保険料の安定徴収

わが国における三大税収の中で、経済の動向に左右されにくく、安定的な財源として注目されているのが消費税である。そのため消費税を社会保障費の財源とする政策が採られようとしているが、消費税を財源とした場合には垂直的公平性を崩壊させる課税の逆進性の問題が発生する。

現在は消費税率 8% であるが、将来の高齢化に対する社会保障費の増大は必至であり、財源として消費税を充てた場合、更なる税率の上昇は避けられない。そうなれば、逆進性の問題も大きくなっていく。これは、高所得者と低所得者の所得格差だけではなく、生活格差をも拡大させる。

この問題を解決するためには、消費税ではなく、垂直的公平性を維持できる所得税の方が優位と考えられる。但し、直接税から財源を徴収する場合、注意しなければならない点は、高所得者と低所得者の担税力において、どのような税負担で公平性を維持するのかという点である。

そこで、まず所得に対する税負担力の比率である平均税率について考えてみる。所得水準が上昇するにつれて平均税率が上昇する累進税、一定である比例税、低下していく逆進税の 3 つの場合と限界税率¹⁴⁴の関係から、所得水準が上昇するにつれて、累進税の場合には限界税率が大きくなり、逆進税では小さくなることが分かる（図表 23）。



よって、高所得者と低所得者との格差を所得再分配で実現するとすれば、累進税という形で徴税することで、垂直的公平性が維持できる。

¹⁴⁴ $\angle$ 税負担額/ $\angle$ 所得。

また、累進税を導入することは、応能負担による税負担を求めることである。その根拠としては、高所得者ほど、追加的な所得から得られる追加的な効用（限界効用）は減少するため、多くの税負担を求めたとしても犠牲（効用の減少）は少ないという点にある。

所得が高いほど限界犠牲は小さいが、この犠牲を均等に負担すること（均等限界犠牲）は限界犠牲の小さいところから順に徴収することを意味するため、税による社会全体の犠牲がもっとも小さくなると考えられる¹⁴⁵。

つまり、所得に応じて負担率を変えることで、低所得者にかかる負担を最小限に抑えることができる。これによって、低所得者でも能力に応じて保険料を継続的に負担することが可能となるのである。

年金をはじめとする社会保障費の財源確保には、社会全体での負担が欠かせない。しかし、その負担において不公平性が生じるようなシステムでは、制度の継続的な運営はいずれ限界を迎えることになる。

6-4 所得の捕捉－クロヨン問題－

年金財源を直接税による福祉目的税において徴収する場合、基本的な課税標準となるのは、所得である。所得税には累進性があるため、垂直的公平性が維持できることが大きなメリットである。この所得税に垂直的公平性だけではなく水平的公平性をも可能とするなら、業種に関わらず所得を明確に把握することが必要となる。

しかし、現実には、業種間での所得の捕捉率に差が出ており、これによって所得税における水平的公平性が阻害されている。いわゆる、クロヨンやトーゴーサンと呼ばれるもので、所得の捕捉率が給与所得者は9割（10割）、自営業者は6割（5割）、農業従事者は4割（3割）となっている。

この差が発生する原因は、納税の方法に違いがあるためである。給与所得者においては、源泉徴収制度によって、会社が納税額を計算し税務署に納税するようになっている。しかし、自営業者や農業従事者は、申告納税制度によって各人が納税額を計算し税を納めることができる。

このため、明確な納税額を計算し納税される給与所得者と自己の裁量で納税額の計算に裁量の余地がある自営業者や農業従事者との間に納税額に対する不公平が生じるのである。

6-5 より正確な所得の捕捉

この不公平性を是正するためには、先ず自営業者等の所得の課税標準を所得だけではなく固有の資産にも対象を拡大し、限りなく正確に近い所得の算定ができる要素を課税基準に追加することである。

また、租税原則における課税の公平性を維持するために、納税者番号制度に代わり、社

¹⁴⁵ 林（2013）は、「税による犠牲を基準に税負担のあり方を論じる犠牲説には3つの考え方がある」とし、そのうち「均等限界犠牲は、税負担の最後の1円がもたらす犠牲、つまり限界犠牲を全ての人について等しくするというものである」としている（林宜嗣, 2013年『財政学 第3版』新世社, p. 88）。

会保障・税番号制度であるマイナンバー制度の活用が有効といえる。類似した制度として、アメリカにおける社会保障番号、イギリスにおける National Insurance Number、スウェーデンにおける Personal Identity Number などがある。

わが国の所得税は、全ての所得を合計し、それに累進税率をかけ、総合的に課税を行う総合課税方式を採用している。以前は、この総合課税方式には問題があり、例えば利子や配当、株式といった資産に対する所得には、この方式が適用されなかった。しかし、課税の公平性を歪めるとの観点から、源泉分離課税や配当控除、申告分離方式が導入され課税対象となった。

このように資産をベースとした所得に課税する方法を利用し、自営業者や農業従事者が持つ土地や家屋、資材に対し課税する、いわゆる外形標準課税の方式を取り入れることで、より正確な所得の捕捉が可能となる。その際にマイナンバー制度を通じて各人の所得や資産を共通の番号で管理すれば、容易に課税標準額を算定できる。

また、この制度によって徴税業務が簡素化し、徴税にかかる費用も抑制でき、租税原則にも適うのである。

6-6 税率

「直接税による福祉目的税」を実施するためには、所得からの財源を徴税することが基本となる。つまり、現在の所得税の特徴を活かしながら徴税額を決定することが必要となる。

所得税の特徴は、第一に税率に累進性を持っていること、第二に一定の所得額までは税がかからないこと、の二点が挙げられる。累進性が高く、課税最低限¹⁴⁶が高いほど垂直的の公平性を重視しているといわれる。

わが国の所得税の税率構造は、税率の段階が 1970 年には 19 段階に達し、80 年代前半に至るまで、所得税中心の税構造となっていた。しかし、このような多段階に渡る税率が設定されている場合、インフレによって名目所得が増加すると、税負担率も増加する¹⁴⁷ことが問題となる。そこで、物価上昇分だけ所得が上昇しても適用税率は変わらないとする物価調整減税¹⁴⁸が必要とされたが、わが国においては、1978 年から 83 年にかけて物価調整減税を実施しなかったことで、給与所得者のうちの納税者比率が 1977 年の 86%から 91%に上昇した。

ここで問題となるのは、累進課税による所得税徴税率の上昇によって、国民の勤労意欲の減退を招くのではないかという懸念¹⁴⁹である。そのため、わが国でも 1984 年から課税最低限の引き上げと税率の刻みを 19 段階から 15 段階にフラット化するという所得税減税が

¹⁴⁶ 基礎控除や給与所得控除などの各種所得控除後に、課税所得がゼロとなる所得水準のこと。

¹⁴⁷ この現象をブラケット・クリープと呼ぶ。

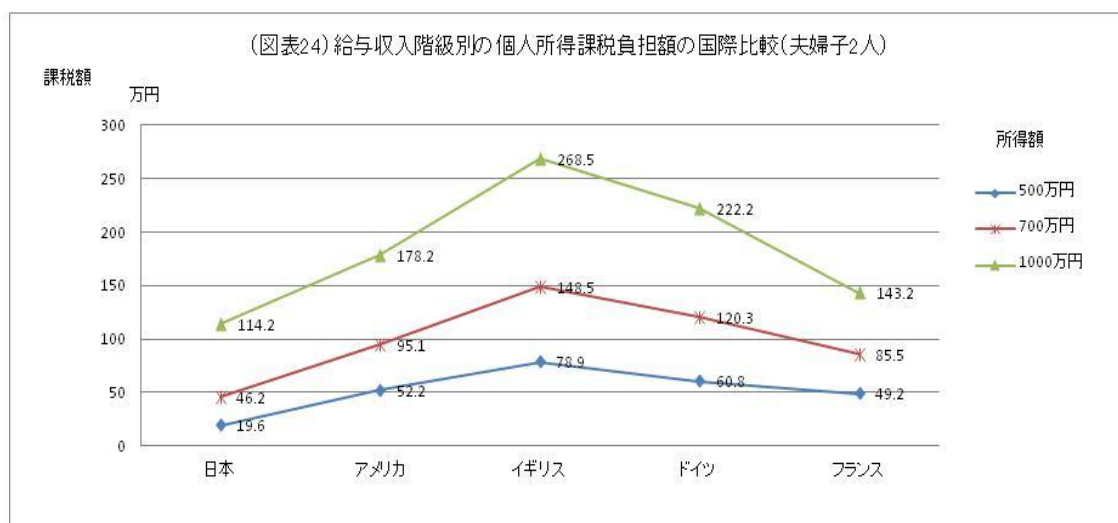
¹⁴⁸ インフレ率に応じて課税最低限や各税率の適用される所得の幅を拡大すること。

¹⁴⁹ 1980 年代に先進国の間で広がり、税率のフラット化が検討されることになる。アメリカでは、1986 年のレーガン税制改革により、税率が 11%から 50%の 14 段階から 15%と 28%の 2 段階にフラット化された。

実施され始めた¹⁵⁰。しかし、所得税の度重なる減税の実施により、所得税による徴税率が低下したともいわれている。

他方、所得税のもう一つの特徴である課税最低限については、わが国の場合、当初、課税最低限が相対的に高く設定されていたことに加えて最低税率が10%と低かったため、低所得者には負担が低かった。また、一定の所得水準に達すると急速に税負担率が上昇する構造となっていたことから、1999年の税制改革によって所得税の最高税率が引き下げられた。

これにより、各階層の給与所得者において低い税率が課せられるようになり、他の先進国と比較しても低い税負担額となっている（図表24）。



(備考) 本資料においては、統一的な国際比較を行う観点から、諸外国の税法に記載されている様々な所得控除や税額控除のうち、一定の家族構成や給与所得を前提として実際の税額計算において一般的に考慮されているもののみを考慮して、個人所得課税負担額を計算している。従ってイギリスの勤労税額控除(全額給付)等は計算に含めていない。

(注)

1. 個人所得課税には、所得税及び個人住民税等(フランスでは、所得税とは別途、収入に対して社会保障関連諸税(一般社会税等)が定率(現在、合計8%)で課されている。)が含まれる。なお、フランスでは、別途、財政赤字を解消するまでの措置として、一時的に発生した高額所得に対する所得課税(最高税率4%)を2012年より導入している(上記表中においてはこれを加味していない)。
2. 日本においては、夫婦1人の場合、子は一般扶養親族(夫婦2人の場合、子のうち1人が特定扶養親族、1人が一般扶養親族)、アメリカにおいては子が17歳以上に該当するものとしている。
3. 日本については、2015年分(平成27年分)以後の最高税率の引上げ(課税所得4000万円超について45%の税率を創設)(25年度改正)を加味していない。
4. 日本の個人住民税は所得割のみである。アメリカの個人住民税の例としては、ニューヨーク州の個人所得税を採用している。
5. 邦貨換算レート: 1ドル=81円、1ポンド=130円、1ユーロ=104円(基準外国為替相場及び裁定外国為替相場: 平成24年(2012年)11月中における実勢相場の平均値)。なお、端数は四捨五入している。

(出所) 財務省『給与収入階級別の個人所得課税負担額の国際比較(2013年1月現在)』より、著者が作成。

「直接税による福祉目的税」は、所得税からの徴税を基本とし、それを財源とするものである。つまり、一般消費税とは違い、所得に応じた徴税(応能負担)というシステムである以上、消費税のように所得に関係なく一律の税率がかけられることもない。また、これまで年金保険料を支払ってきた者と新たに保険料を支払う者との公平性を図ることも、所得税であれば調整税率によって可能となる。

¹⁵⁰ 2011年においては、税率の範囲は5~40%、6段階となっている。

そのために利用できる制度が 2015 年 10 月より導入される「マイナンバー制」である。これは、国民一人ひとりに番号を与え、それによって個人の所得や税、社会保障などの情報を知ることができ、行政効率化にも繋がることから、より公平で公正な国民負担を可能とするものである。更に、所得税と福祉目的税を区別することで、それぞれに違った税率をかけ、目的税としての性格を明確にすることもできる。

これらのことによって、負担をより公平なものにし、制度に対する透明性を国民に示すことで、制度の持続可能性と信頼性をより高めることが可能となる。

将来の高齢社会に対する年金財源の負担を広く国民に求めるとなれば、垂直的公平性を維持しつつ社会全体で支える仕組みを構築することが求められる。つまり、低所得者にも応能負担を求めることになる。しかし、その場合、課税最低限の引き下げにより低所得者にも広く負担を求めることは可能である。

課税最低限をどこまで引き下げるのか、また、課税最低限以下の所得者にどう負担を求めるかが今後の課題となる。

6-7 最低限の生活を保障するもの一年金と生活保護

高齢者にとって、老後の生活保障の中心となるのは年金である。実際の調査¹⁵¹においても、老後の生活資金源として公的年金を挙げている世帯主 60 歳以上の二人世帯以上の割合は 87.0%、続いて企業年金や個人年金、保険金や貯蓄の取り崩しという順になっている。また、最近では 60 歳以上でも就労をして、その所得を生活資金に充てる高齢者の割合も 25.8%と増加している。

しかし、その一方で、無年金見込み者を含めた無年金者の数は最大で 118 万人、また一般的な年金受給者のうち、65 歳以上の高齢者で、今後保険料を納付しても年金を受給できない者が約 42 万人いるとの推計も出ている（第 2 章 図表 9 参照）。

定年退職後に必要な生活費は、夫婦二人以上の高齢者世帯で月額 27.7 万円¹⁵²、また夫婦二人がゆとりある老後を送ろうと思えば、その生活費は月額 36.6 万円¹⁵³まで増加する。

一方、公的年金モデル世帯における支出額では、サラリーマン世帯は月額約 22.7 万円、自営業者世帯は約 12.8 万円となっており¹⁵⁴、どちらの世帯においても公的年金だけでは必要な生活費を賄うことはできないことが分かる。

年金の給付を受けるためには老齢基礎年金であれば、最低でも 25 年の保険料の支払いが必要となる。但し、老齢基礎年金を満額で受給したいとなれば、40 年の保険料の支払い期間が必要となるが、その年金額は 1 人当たり約 64,400 円（平成 26 年度）、夫婦二人で 128,800 円程度と、それでも老後の生活を十分に賄える金額とはいえない。

¹⁵¹ 金融広報中央委員会, 2011 年『家計の金融行動に関する世論調査（二人以上世帯）』。

¹⁵² 総務省統計局, 2011 年 8 月『家計簿からみたファミリーライフ』。

¹⁵³ 生命保険文化センター, 2010 年度『生活保障に関する調査』。

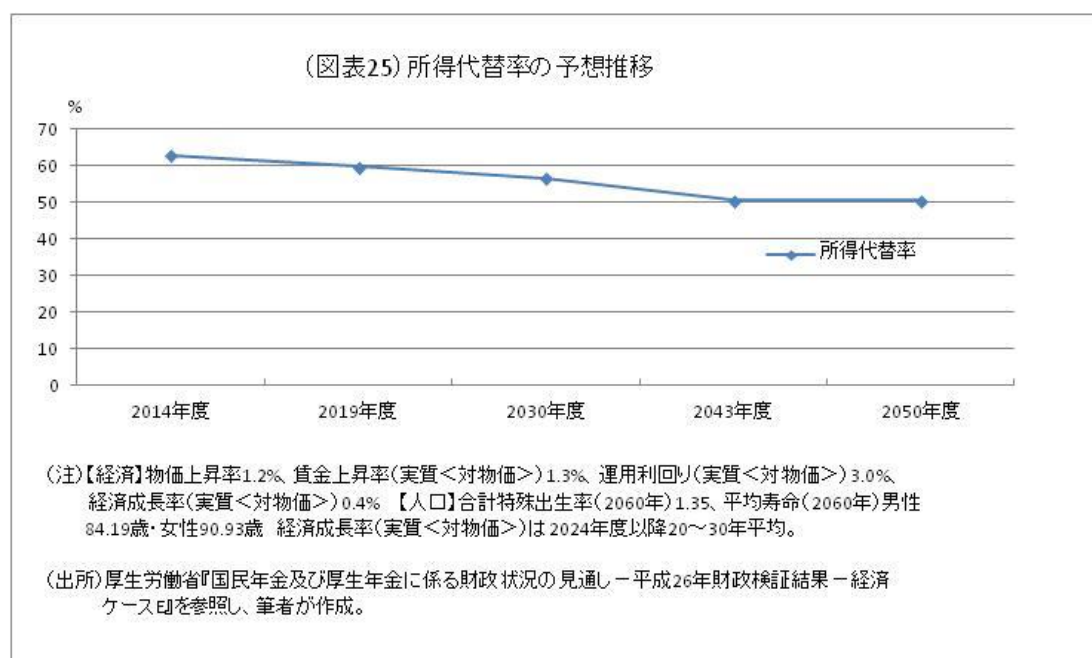
¹⁵⁴ サラリーマン世帯の場合は、夫の平均標準報酬 36.0 万円で 40 年間就業し、妻はその期間専業主婦で夫婦二人の老齢基礎年金を含む。自営業者世帯の場合は、夫婦ともに、国民年金に 40 年間加入の場合（2014 年度 厚生労働省年金局）。

このような低額の年金では、退職後の生活費の支出を賄うことはできないため、無年金者や年金給付額の低い高齢者は、公的扶助の1つである生活保護に頼るようになる。

現在、生活保護を受給している人は、1995年から右上がりの傾向にあり、2014年2月現在において、約216万人、160万世帯となっている。保護率で見ると1.70%となり、人口100人当たり1.70人が生活保護者ということになる¹⁵⁵。3年前の2011年度の数値と比較してみると、約10万人の増加、世帯数も10万世帯の増加となっている。また、生活保護者への生活扶助費は住居地や家族構成等で異なるが、4人家族で東京1級地に住んでいる場合、269,790円となっており、低所得のため十分な社会保険料を拠出できなかった高齢者が受け取ることができる公的年金額より多いのである。

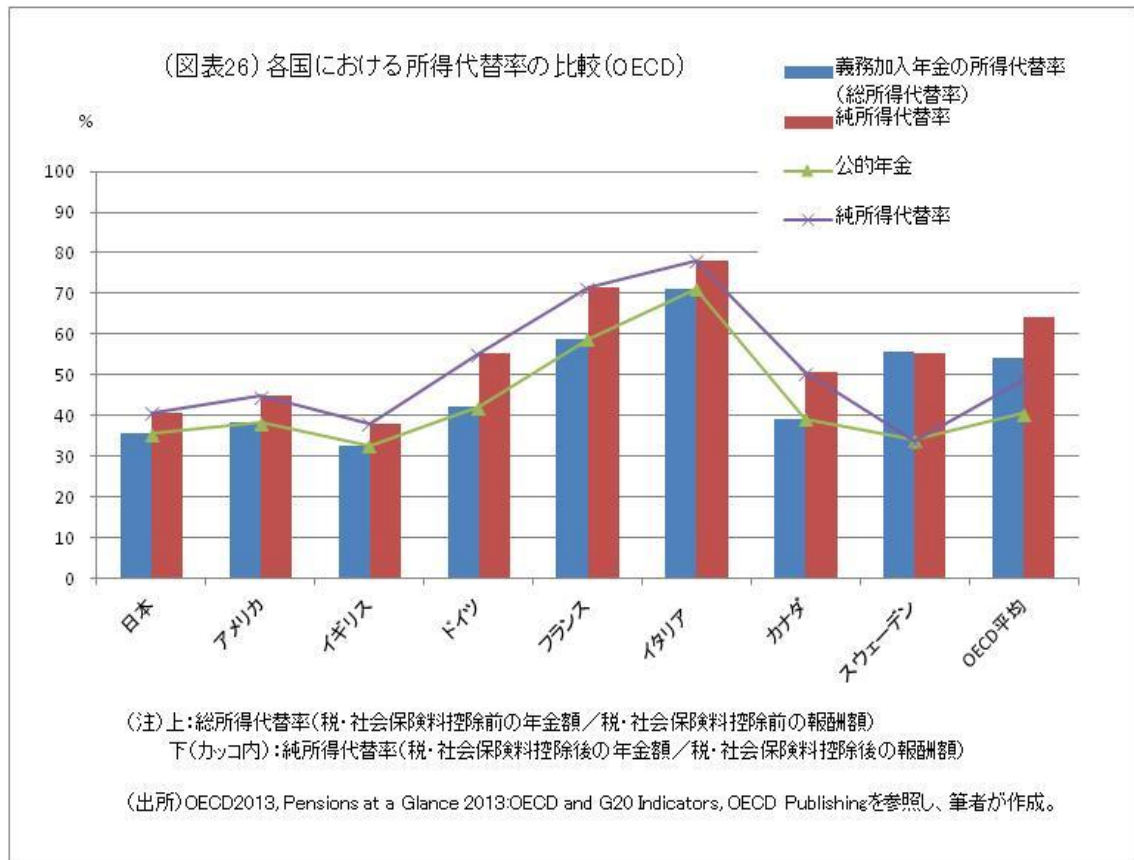
世帯類型別の内訳でみると、受給世帯数全体の45.5%が高齢者世帯となっており、高齢者の老後の所得保障として、公的年金ではなく生活保護がその代わりとなりつつあることが分かる。これは同時に、無年金者や年金受給額が低い高齢者が増加傾向にあり、今後、益々年金受給額が低下すれば、生活保護に頼らざるを得ない高齢者が増加することを示唆している。

実際に、2014年から2050年までの公的年金における所得代替率の推移をみると、2014年度は62.7%、現役世代の手取り収入の6割を保障するが、2030年には56.5%、2050年には50.6%と5割程度となることが予測されている（図表25）。



また、OECDの各国とわが国の所得代替率を比較した場合、わが国の所得代替率は既に低水準にあり、公的年金の純所得代替率においては、トップのイタリアと約40%の差があることが分かる（図表26）。

¹⁵⁵ 第17回社会保障審議会生活保護基準部会、平成26年5月16日『被保護者調査』参考資料。



更に同報告において、わが国の高齢者の所得の内訳は公的年金などの公的所得移転に依るものが全体の48%、自営業の収入や給与所得といった労働所得に依るものが44%、資産運用や個人年金などの資本所得に依るものが8%となっている。OECD諸国の平均は公的所得移転59%、労働所得24%、資本所得17%となっており、わが国の高齢者は老後の所得を労働所得から得る割合が高く、貯蓄や個人年金などの資本所得に依存する割合が他国より低いことも分かる。

以上のことから、将来のわが国における老後の所得保障は、現在の公的年金だけでは賄えなくなっていることは明確である。公的扶助である生活保護に依存する方が、公的年金よりも高い保障が得られるとなれば、それは、公的年金制度への保険料未払いや未加入問題に拍車をかけ、更なる年金離れを引き起こす要因となる。同時に、生活保護者の増加を招き、わが国の財政の悪化をもたらすことにも繋がる。

つまり、現行制度のままで、老後の所得保障としての公的年金制度は崩壊の一途を辿るだけである。崩壊を回避するための最大の課題は、「適切な給付」と「公平な負担」をどう制度の中で実現させていくのかという点にある。「適切な給付」の実現には、それに見合った負担が必要であり、その負担は公平かつ個人の負担能力を超えるものであってはならない。もし、公平性や応能負担が実現できなければ、新たな負担が必要となり、負担に耐

え切れなくなった国民の制度への不信感が高まり、制度離れを増加させ、それによって制度は財源不足に陥り、最終的には崩壊する。

このような状況を回避するためには、負担の公平性を可能とする直接税による財源徴収とその徴収に対する抵抗感を生まないための透明性を制度の中に構築する必要がある。

第7節 社会保障費負担の在り方ー公平な負担を求めてー

7-1 低所得者への負担軽減

将来の少子高齢化社会において、年金をはじめとする社会保障費の増加は必至であり、その財源を確保するためには、経済状況に左右されにくいとされる消費税が最適であるとの考えは多い。しかし、消費税を財源とした場合、その性質上「水平的公平性」を図れる一方で、低所得者層に対しては消費税の逆進性が生じてしまうことは回避できない。

この問題について、新たな視点から低所得者層に対し給付金という形で所得保障をする制度がある。それは給付つき税額控除¹⁵⁶というシステムである。

このシステムの目的は、現行の所得税制において課税最低限を下回り納税がない者も課税対象とすることで、低所得者層にも広く税負担を行ってもらうことにある。また、所得が課税最低限の者、即ち、所得税額がゼロである者に対して課税可能な所得を越えるまで給付額を支給することで、公的扶助である生活保護に依存する必要がなくなる。

これは、いわゆる「負の所得税」といわれる考え方で、フリードマンやトービンといった経済学者によって提案されてきた。

諸外国においては、このシステムを導入している国もあるが、わが国においては、これまで実際の政策に導入されたことはなかった。しかし、近年のわが国における所得格差の拡大により、低所得者の増加とそれによる生活保護者の増加などで税負担者が減少し、不公平性が増し、適正な所得再分配機能が働いていないのではないかという批判が国民の間に広がりつつある。そこで検討されはじめたのが給付つき税額控除制度である。

この制度の導入については、これから検討の余地があるものだが、広く多くの国民に公平に負担を行うといった点では、直接税における応能負担の中に水平的平等を実現できるシステムとして注目することができる。

7-2 租税に対する抵抗感

わが国の財源の中心は、所得税、法人税、消費税の三つである。そして、これらの税収を利用して、公共事業や福祉事業などの公共政策を行っている。これらの公共政策が国民の生活にとって重要なものと認識しているにも関わらず、国民は徴税に対して大きな抵抗感をもっている。特にわが国においては、増税政策が国の政権を左右するほどの効力を持っており、国政においても税制の在り方は重要なものとなっている。

¹⁵⁶ アメリカの EITC やイギリスの WFTC などはこのシステムを利用した制度である。

わが国の租税負担は 2011 年で 16.8%、これは同年の OECD 平均 25.0%と比較しても低い割合となっており、他国と比較してもその割合が低いことが分かる（図表 27）。

（図表 27）諸外国における租税負担比較（対 GDP 比、2011 年）

国名	デンマーク	スウェーデン	フィンランド	イギリス	ドイツ	アメリカ
負担率	46.70%	34.10%	31.10%	29.10%	22.70%	18.50%

（出所）OECD、Revenue Statistics 2013, Tax revenue trend, 1965-2012 から抜粋して、著者が作成。

しかし、税に対する負担感のデータを見ると、「税負担が重い」と感じる割合は高く、特に低所得者層においては 7 割以上となっている（図表 28）。

（図表 28）租税に対する負担感比較

	中所得者	低所得者
日本	61.68%	76.01%
アメリカ	57.13%	62.08%
イギリス	45.76%	68.87%
ドイツ	46.41%	76.00%
フィンランド	47.18%	75.64%
スウェーデン	55.68%	81.66%
デンマーク	43.77%	68.77%

（出所）ISSP Research Group（2008）から抜粋して著者が作成。

つまり、実際の税負担と国民が感じる税負担には大きなギャップがあることが分かる。

これは、わが国において税に対する認識が、決してよいものではないということを示唆している。

7-3 財政危機の要因－租税抵抗による財政悪化－

1980 年代をピークとし、租税負担率の低下とともに税収に対する依存度も低下を見せる。80 年代には約 60 兆円あった税収が 2014 年には約 40 兆円にまで落ち込み、税収依存度は 8 割超から 5 割前後まで低下する。その代わりに租税外収入が急速に増加¹⁵⁷しており、その額

¹⁵⁷ 財務省主計局『我が国の財政事情（平成 26 年度予算政府案）』。

は、税収約 37 兆円の 30%にあたる 11 兆円となり、増加分と国債を社会保障費に充てることで、当時の政権は増税回避による社会保障費の拡充¹⁵⁸を図ったのである。

これは、社会保障費の充実のためには増税が必要であることを国民に告げることで、自らの政権崩壊を恐れた当時の政権の怠慢というべき施策と言わざるを得ない。

この怠慢による施策が、将来のわが国の財政悪化を膨らませる要因となったのである。

7-4 財政再建と社会保障改革

少子高齢化による社会保障費の増大にも関わらず、政府は減税政策と国債の発行による、いわゆる、その場凌ぎの政策を実施してきた。一度、膨らんでしまった赤字体質の財政状況を縮小させることは難しい。そこで政府が採った施策が消費税増税による社会保障改革である。

歳出削減重視による政策によって、給付額の効率化や自助努力による社会保障制度への依存度を削減させることで、膨大な社会保障費の削減を図ろうとした。しかし、これは、わが国の高齢社会の現実と矛盾する理論から成り立っている。

社会保障制度による受益者負担を増大させて、高齢者にも負担を強いることで現役世代の負担とのバランスの公平性を図ることを根拠としている。わが国の社会保障制度は、高齢者に手厚く現役世代に厳しいといわれるが、実際には高齢者の貧困率は高く、負担の公平性に繋がる根拠とはなり得ない。

政府財政制度等審議会の報告においても、中期財政計画で設定された財政目標の達成は、例えば景気回復をしたとしても困難であり、更に 2060 年までの長期推計による試算においても、安定財政の持続は不可能であり、更なる収支改善の継続が必要であるとしている。

つまり、給付額や自助努力による社会保障制度への依存度の削減は、単なる財政再建のための施策に過ぎず、社会保障改革に繋がる施策となっていない。

今後、増え続ける社会保障費に対し、現在の税制や負担方法では、何れ、制度崩壊が訪れるのは明確である。制度の持続可能性を高めるための国民の負担増加は必要不可欠である。政府は、このことを国民に告げ、増税に対する理解を求めたうえで、新たな制度づくりをすることが重要である。そして、保障制度に対する適切なサービス配分、例えば公的年金においては負担に応じた給付額の支給、介護や医療においては個人の負担能力と必要なサービスに合った現物支給、といった真に必要な保障を必要ところに精査して行うという保障の在り方を実現することで、国民の租税に対する不信感を払拭することが求められる。

¹⁵⁸ 佐藤滋・古市将人, 2014 年『租税抵抗の財政学』岩波書店, pp. 7-8。

7-5 わが国の租税構造—減税政策による負担の増加—

当時の実際のデータにおいて、減税政策にも関わらず、「不平感」を感じる国民は約9割となっていた¹⁵⁹。また、戦後の経済成長による税収増加がありながら、当時の政府はその増加分を社会保障政策に充てず、減税政策による税収減少の補填に充てていた。

このことにより減税政策による税収の減少に加え、急速な少子高齢化による社会保障費の増大によって、更なる財源不足に陥ることを懸念した政府は、国民の租税への抵抗感を減らすために所得税減税を行い国民の負担を減らす一方で、消費税の導入による負担の増加を行ったのである。

つまり、国民の租税への抵抗感を減らすための減税政策であったが、実際には租税構造を所得税から消費税へシフトさせただけに過ぎず、しかも逆進性の高い消費税を導入したことで、益々、所得格差や生活格差を招くことに繋がったのである。

この所得税減税と消費税によるメリットを受けられるのは、高所得者層であり、大きな負担となるのは低所得者層である。確かに、消費税は租税抵抗の回避において大きな効果がある。なぜなら、消費税は商品価格に含まれるため、商品消費する便益が課税による苦痛を相殺し、租税の「可視性」を削減することができる¹⁶⁰からである。

しかし、実際には租税における不公平性を招き、更なる租税への抵抗感を増加させるだけである。将来において、消費税を社会保障費の財源とするとなれば、消費税率の増加は明らかであり、そうなれば、国民の租税への抵抗感も増すことになる。

これは、わが国の租税構造そのものを崩壊させ、税による財源確保自体を困難なものにする。特に社会保障費については、負担の公平性と給付の効率性が益々必要となるため、国民のコンセンサスを得ることができる新たな租税構造による財源徴収システムの構築が求められる。

¹⁵⁹ 財務総合政策研究所, 2003 年『財政史室編』財務省。

¹⁶⁰ シュメルダース, G, 1967 年『租税の一般理論』中村秀雄訳, 中央大学出版部。

－第4章 まとめ－

今後、ますます少子高齢化が進むわが国において、老後の所得をどのように保障していくのかということは大きな問題である。人口構造の急速な変化に伴う国民負担の増加、若者の年金離れも含めた国民年金の未納・未加入問題による財源不足など、年金をはじめとする社会保障費の財源不足は、今後ますます深刻さを増すことは明白である。

現在議論されている消費税による社会保障財源の確保は、消費税を財源とすることで国民すべてに平等な負担を課すことができ、景気に左右されにくいため安定的な財源が確保されるとしている。しかし、実際には、低所得層に対する逆進性の問題が起こることで、更に国民生活を困窮化させ、年金では生活していくことができない高齢者の増加によって、生活保護制度への依存度が増すことになる。そうなれば、費用の増大によって国家財政に大きな負担となることは明確である。

また、将来の少子高齢化を考えた場合、財源不足による消費税率引き上げは必至であり、それによって逆進性の問題も更に大きくなり、国民負担の増大に繋がる。

このように、消費税を財源として充てる限り、この問題を解決することはできない。水平的な公平性だけでは、将来の社会保障の財源安定化を図ることは望めない。財源安定化と制度の持続可能性を高める新たな財源徴収システムの構築が必要なのである。

そこで、垂直的な公平性を維持しつつ、安定的な財源確保を可能にし、逆進性の問題や未納・未加入を含めた年金制度問題を解決できる制度として、「直接税による福祉目的税」という新たな方式が考えられる。

この方式は、所得税を対象とした応能負担であるため、低所得者から高所得者まで所得に応じた徴税が可能となる。また、集められた税の使用目的を将来の年金財源に限定することで、国民のコンセンサスを得られやすい。

国民が制度に不信感を持ち、信頼性を失うようなシステムは、何れ崩壊の道を辿る。公的年金は老後の所得保障として多くの国民が依存する保障制度であり、その年金がもらえなくなるということは、老後の生活の糧を失う大きな問題である。

将来の年金制度に必要とされることは、持続可能性を高めるための「公平な負担」と「効率的な所得再分配」である。そのためには、国民一人ひとりに年金制度の重要性を再認識させ、年金制度への不信感を払拭するためにも透明性のある制度構築を実現することが、現在求められているのである。

終 章

年金制度改革の方向性―少子高齢化社会に向けて―

現在の国民生活は複雑化し、先進諸国においては、少子高齢化による人口構造や就業構造の変化によって、社会保障制度のシステム自体が持続可能性を失いつつある。この持続可能性の問題を左右するのは財源問題である。

人口構造や産業構造に大きな変化がなかった時代における救貧施策は、富める者が貧しい者を救済するというシステムで対応可能であった。しかし、これらの構造に変化が生じはじめると、より大きな行使権者と財源の確保が必要となった。

わが国の生活保障は、諸外国と同様、家族や地域における相互扶助から、保障範囲の複雑化と拡大によって、国や地方公共団体による公的保障制度へと発展してきた。

産業、経済の発展によって国民生活が向上していくほど、保障する範囲が広がりを見せることは当然であり、個人では保障できない部分も多くなる。高齢化によって就労が困難となった者は、老後の生活を年金、介護、医療をはじめとする社会保障制度に依存する。特に、就労困難となった高齢者がその所得保障として年金に依存する割合は高い。

国民の生活向上とともに、そのニーズも高まって来る。そのニーズに対応できるための保障制度として構築するためには、より多くの財源と将来への保障が確保されなければならない。過去の社会保障制度のような経済状況の後追いをし、その場凌ぎの制度では対応できないのである。

救貧法においても、その財源を税とした点から分かるように、より多くの国民を救済するためには、国や地方公共団体が責任者となり、強制的な徴税方式によって多くの財源を徴収し、それを活用する方が効率的なのである。つまり、より大きな財源とそれを運営する強制力を持った組織体でなければ、国民全体が広範で複雑化した保障を享受することはできないのである。

近年の政府による年金改革案では、基本的に年金財政の長期的な持続可能性を確保できるような制度の構築を目指した内容となっている。この改革では、徹底した給付の重点化・効率化が求められており、必要な財源は後世代に残すことなく現世代で確保することとし、給付は高齢世代、負担は現役世代という構造を見直すことで、全世代型の社会保障への転換の必要性を主張するものである。

年金改革の論点としては、2004 年の改正以来、各政党や各団体、新聞社等から様々な年金改革案が出されてきた。

これらの改革案をごく大まかに分けると、①基礎年金の税方式化型、②スウェーデン型、③現行制度修正型の 3 つに類型化できる。

この 3 類型の中で注目したいのが、①の基礎年金の税方式化である。現行の社会保険方式のメリットは、リスクに備えて各自が保険料を拠出するという自助要素があり、負担と

給付の関係が明確なことである。しかし、未納者・未加入者の発生が避けられず、無年金者を生じやすいというデメリットがある。一方、税方式では保険料の納付がないため、未納・未加入の問題が解消され、無年金者が生じない。更に、税は高齢者も負担するため世代間の不公平も緩和される。

一見、現在の年金制度が抱える問題を一気に解決できる感はあるが、実際、現行制度から税方式に移行するには、巨額の財源が必要になること、税方式に完全移行するには長期間かかり、税方式のメリットとされている未納・無年金の問題が直ちに解決するわけではないことが問題として挙げられる。

以上のようなことを含め、負担も給付も現役世代の所得に応じた制度にすることが重要であるとしながらも、被用者と被用者以外の正確な所得捕捉には差があるとされ条件等も整っていない。また、制度の一元化や最低保障年金を創設するという新たな制度体系にも具体的な負担水準や保険料と税の負担割合等は明らかにされていない。

しかし、以上のような問題点を解決し改革が実施されれば、例えば職業による負担の不公平性の改善や、現在、厚生年金の加入対象外となっている短時間労働者に対しても年金が受給できるようになる点では、その効果が期待できる。

また高齢者世代においても、応能負担とする仕組みを構築することで、例えば年金給付額の減額や年金課税強化などによって、世代間だけではなく世代内の公平性も保つことができる。

少子高齢化が急速に進む中で、現役世代だけに負担を強いることで公的年金制度を維持していくことは困難である。現役世代だけではなく高齢者世代にも制度を支えていくための負担が必要である。そのためにも国民のコンセンサスを得ることができる制度構築が求められる。

そのためには、世代間や世代内の不公平な負担を最小限に抑え、将来においても安定した給付が可能な制度改革が必要なのである。

同様に、少子高齢化を迎えた先進諸国においては、保障制度を将来にわたって維持するためにはどうすればよいのか、また安定した財源をどうやって確保していけばよいのか、という共通の問題を抱えている。そのために、各国では様々な制度改革を実施し、将来の年金制度の維持可能性を高めようとしている。

欧米諸国においては、最低限の所得保障を維持しつつ、就労者層における「公平性」や「負担可能性」によってバランスを図ったり、給付水準の引き下げや支給開始年齢の引き上げによって、公的年金の役割を縮小しつつ、個人年金や企業年金などの私的年金の役割を促進し、公的保障と自助努力の両立を求めたりする国などがあつた。

しかし、一方では将来の所得保障をはじめとする社会保障全般を市場に任せ、いわゆる個人の自助努力によって、老後の所得保障を確保させようとする国もある。この場合、政府の役割は、この市場から保障を得ることができない人々に対しての税による保障である。そのための財源は、社会保険加入者からの税、つまり社会保障税（payroll tax）によって

賄っている。

社会保障制度の先進国では、制度の持続可能性を重要視し、年金制度への信頼性を保つことによって、将来の年金制度へと繋げる施策を取っている国もある。その施策とは、年金保険料率を固定することで、現役世代の負担増大を抑制し制度への不透明感を払拭したものである。これによって、国民のコンセンサスを得ることに成功している。

また、支払った分だけ年金の支給を受けられるシステムとなっており、将来、経済状況の変化によって、財源が減少する可能性があるが、その場合でも支給額の減額が自動的に行われる仕組みとなっているため、国庫負担による国家財政の悪化を回避することが可能となっている。

わが国においては、新たな社会保障費の財源として消費税増税による安定財源の確保を維持しようとする動きがある。例えば、基礎年金においては、賦課方式から税方式への移行が最善の施策ではないかとの見解もある。

しかし、今後、進展する少子高齢化時代において、消費税増税による財源確保では、国民の負担はますます増加する一方で、逆に所得格差や貧困率の増加をもたらす要因となる。

国民全体で負担する反面、課税の逆進性によって、低所得者にとっては大きな負担となり、生活への不安も増加する。そうなれば、老後の生活保障としての年金が逆に国民にとって負担でしかないものになってしまい、本来の保障制度の目的が達成されず、国民には不満や不信感だけが生まれることになる。

年金制度における諸問題の解決に、他国の制度改革をそのまま当てはめることは困難である。国勢や国民性などを考慮し、その国に合った条件のもとで改革を行うことが重要である。

わが国の場合、他国と比較して少子高齢化が急速に進んでおり、それに制度が追いついていない状況にあり、制度維持のためには負担の増加は避けられない。重要なことは、その負担の在り方をどうすべきか、ということである。国民全体が不公平な負担をすることがなく、制度の持続可能性に不信感を持たないような制度づくりが必要である。

そのためには、改革を成功させている国々の制度をよく理解し、わが国に合ったものに変革して採り込むことで、今後、さらに進展する少子高齢化社会に対応できる制度を構築することが必要となるのである。

公的年金においては、老後の所得保障の中心でもあり、給付額の増加に対して、どのように負担していくのかということは大きな問題である。人口構造の急速な変化に伴う国民負担の増加、若者の年金離れも含めた国民年金の未納・未加入問題による財源不足など、年金をはじめとする社会保障費の財源不足は、今後ますます深刻さを増すことは明白である。

現在、社会保障費の財源については、様々な議論が行われているが、その中でも消費税増税による財源確保が有力な施策とされている。メリットとしては、第一に、国民すべてに平等な負担を課すことができること、第二に、景気に左右されにくいいため安定的な徴税

が可能であり、そのため財源も安定的に確保できること、の二点とされている。

消費税を社会保障費の財源とする点について、特に、基礎年金部分の財源に全額税収を充てるという提言がある。橘木（2005）は、税を年金財源として考える際の判断基準として、「税収規模の大きさ」、「負担対象の広さ」、「景気変動に対する安定性」を挙げ、消費税については、「消費税は財やサービスに対して一律に課せられる税である。そのため経済活動に対し中立的で、税負担の広く分かち合うために、人々の行動を歪めない¹⁶¹」とし、税の中立性が消費税の大きな特徴であると指摘している。

しかし、消費税には「課税の逆進性」という大きな問題がある。つまり、高所得者ほど所得に占める消費の割合（平均消費性向）が低くなるため、低所得者層に対しては一律定率の消費税は大きな負担となり、国民生活を困窮化させる要因となる。

更に、低年金によって生活していくことが困難な高齢者は、生活保護制度への依存度を増すことになる。そうなれば、費用の増大によって国家財政にも大きな影響を与えることは明確である。また、将来の少子高齢化を考えた場合、財源不足による消費税率引き上げは必至であり、それによって逆進性の問題も更に大きくなり、国民の負担もますます増大することになる。

このように、消費税を財源として充てる限り、これらの問題を解決することはできない。水平的な公平性だけでは、将来の社会保障の財源安定化を図ることができないばかりではなく、国民の生活にも大きな負担と不安を生むことになる。

そこで、所得税による財源確保のメリットを考える。所得税は累進課税であり、消費税のような課税の逆進性が発生しない。つまり、所得税であれば負担の公平性を確保できるのである。

また、税を年金財源として考える際の判断基準においても、次のようなメリットが挙げられる。第一に、税収規模の大きさを挙げるならば、所得税においても決して小さくはなく、わが国の徴税制度において所得税はその中心でもあったことから、消費税よりも国民に受け入れられやすい点がある。

第二に、負担対象の広さにおいても年金を含めた所得者に対し課税を実施することで、垂直的公平性が維持できる。また、所得者すべてに課税する点から水平的公平性も保つことが可能となる。

第三に、景気変動に対する安定性が消費税にあるとしているが、確かに景気の変動に対して、ほぼ水平的な税収を確保している。しかし、景気の影響はあるものの、依然として所得税からの税収は高い¹⁶²。よって、社会保障制度のような大きな財源を必要とする制度に対しては、税収の高い所得税の方が適しているのである。

以上のことから、年金の財源には所得税を充てることが最も効率的であり、かつ垂直的な公平性を維持しつつ安定的な財源確保を可能にし、逆進性の問題や未納・未加入を含め

¹⁶¹ 橘木俊詔, 2005 年「第 7 章 若者による年金改革案-2 税方式への移行-」『消費税 15%による年金改革』東洋経済新報社, p169。

¹⁶² 第 4 章 4-3 の図表 17 を参照。

た年金制度問題を解決できるといえる。

よって、新たな財源安定化と制度の持続可能性を高める財源徴収システムとして、「直接税による福祉目的税」という方式が有効となるのである。

現在の公的年金は保険料は社会保険方式であり、自営業者や農業従事者、無職の者などの第1号被保険者は定額の保険料を毎月自分で納め、サラリーマンや公務員などの第2号被保険者は、毎月の給与から一定割合の基礎年金と厚生年金の保険料を納めている。

この社会保険料方式における問題点として2つ挙げられる。1つ目は、特に第1号被保険者に対して、第2号被保険者のような強制的な徴収力がないという点である。これによって、保険料の支払いは個人の意思に委ねられ、保険料未納者や制度未加入者の増加を促すことに繋がる。

2つ目は、基礎年金の保険料は定額制であるために、所得に関係なく一定の保険料を払わなければならない点である。これは、低所得者にとって大きな負担となり、新たな保険料未納者や制度未加入者の増加に繋がる。

では、サラリーマンや公務員などが加入している第2号被保険者の報酬比例部分に対する保険料についてはどうか。年金制度の二階部分を政府が運営をしていく場合と民営化による積立方式での運営を比較した場合について、橋木（2005）は「政府による積立金の一括運用は金融市場の市場メカニズムをゆがめ、マクロ経済に大きなダメージを与えるおそれがある¹⁶³」としている。

つまり、現在のような政府による年金財政運営は非効率的で経済の活性化に繋がらないということである。

確かに、積立方式は賦課方式と異なり、人口変動の影響がほとんどなく世代間格差を是正する方式としては有効である。しかし、公的年金自体を金融商品と同じように扱うことには疑問が残る。公的年金はその概念として、老後の生活保障を国民にのみ任せておいては生活貧困者が増加するおそれがあることから、公的機関による強制的な運営によって、その発生を未然に防ごうとする制度である。

ここに市場原理を持ち込むことは、国民の安定した生活を保障するという制度概念や原理に反する。また、これまで政府が行っていた年金財政の運用を急にすべての国民に教授することには限界がある。それこそ格差を生む要因となる。

一方、「直接税方式による福祉目的税」においては、所得税を対象とした応能負担であるため、低所得者から高所得者まで所得に応じた徴税が可能となる。さらに、この特徴を活かすことで、基礎年金部分だけではなく年金制度の二階部分である報酬比例部分についても直接税方式で徴収が可能となり、その税収を財源に充てることができる。また、積立方式のように運用方法によって給付額に大きな差が出ることも少ない。

国民にとっても財源方式を一元化することで、制度間格差や負担に見合う給付が受けら

¹⁶³ 橋木俊昭, 2005 年「第7章 若者による年金改革案-3 二階部分の民営化-」『消費税 15%による年金改革』東洋経済新報社, p188。

れることになるため、分かりやすい制度となる。

さらに詳しくメリットを挙げてみると、第 1 号被保険者に対する負担については、現在の一律定額の保険料を所得に応じた徴税額にすることで、負担の軽減が可能となることや徴収された税は使用目的を福祉に限定したものとするため、国民の租税への抵抗を抑制できる。つまり、国民のコンセンサスを得やすくなることが挙げられる。

また、所得に応じて給付額も増減するため、労働意欲の向上を引き起こし、それによって所得が増加すれば、負担に対する抵抗も削減できる。また、それは税収増を生み出し、財源の安定にも繋がる。

給付については、所得における累進課税制度により、所得再分配機能が作用することで、公平な給付が実施できることや所得の増減が給付額に影響を及ぼすことを国民が認識することで、国民は自らの給付額を増やそうとするため労働意欲を向上させ、所得を増やそうとする。よって、自らの給付額の増加に繋がる。

サラリーマンなどの第 2 号被保険者においても、負担については所得に応じた税を徴収するため負担の軽減が可能となり、一律の保険料率とは異なり、現在の所得だけではなく過去の保険料納付額にも考慮した徴収税率を適用できることで、負担の公平性を図ることができる。

また徴収された税は、使用目的を福祉に限定したものとするため、第 1 号被保険者と同様、租税への抵抗を抑制できることから国民のコンセンサスを得やすくなることも挙げられる。

給付については、所得における累進課税制度により、所得再分配機能が作用することで公平な給付が可能となる。

しかし、公平な給付という点においては基礎年金部分に対して、すべての国民に一定額の給付をするという提言もある。なぜ一定額を給付するのかということについて、橘木（2005）は「すべての国民が年老いても生きていけるだけの年金額があるので、絶対に貧困にならないという安心感をもってもらうためである¹⁶⁴」としている。

実際には、人によって必要な生活費は異なり、政府の支給する一定額的生活費では、不足することもあると考えられる。この点については、橘木（2005）も同様の考えであり、その対策を私的貯蓄に頼ることとしている。

ここで重要な点は、実際に、老後の年金生活が退職前の生活水準とかけ離れてしまうことについて、国民は納得するであろうか、また、老後に対するかなりの額の私的貯蓄がある国民がどのくらいいるであろうか、という点である。

また、橘木（2005）は高額所得者について「年金の財源が税収なので、税による所得再分配政策の延長と理解できうる」とあり、「所得再分配政策への国民の支持は高い」とした上で、「高額所得者への基礎年金の給付額削減策（ゼロ給付も含めて）は許容されるのではな

¹⁶⁴ 橘木俊昭, 2005 年「第 3 章 全額税方式による制度改革-2 累進消費税による全額税方式での運営を-」『消費税 15% による年金改革』東洋経済新報社, p55。

いだろうか¹⁶⁵」とある。

しかし、同様に消費税を徴収されており、高額所得者であるという理由だけで年金給付が得られないというのは、高額所得者からすれば反論が出る可能性は高い。

公的年金制度にとって公平な負担と給付の機能は欠かせない。この点を考慮するならば、所得を対象とした「直接税方式による福祉目的税」は応能負担であるため、公平な負担が可能であり、所得再分配機能をもたせた給付も実施できる。

しかし、所得に対する徴税というシステムから職業を問わず所得の捕捉が必要となる。ところが、自営業者等従事者の所得の捕捉には、クロヨンやトーゴーサンと呼ばれる捕捉率の格差が存在する。

この不公平性を是正するためには、先ず自営業者等の所得の課税標準を所得だけではなく固有の資産にも対象を拡大し、限りなく正確に近い所得の算定ができる要素を課税基準に追加することで解決できる。そのための一つのツールとして、社会保障・税番号制度であるマイナンバー制度の活用が有効となる。

国民が制度に不信感を持ち、信頼性を失うようなシステムは、何れ崩壊の道を辿る。公的年金は老後の所得保障として多くの国民が依存する保障制度であり、その年金がもらえなくなるということは、老後の生活の糧を失う大きな問題である。

これまで様々な年金改革が実施されてきたが、どの改革も根本的な問題を解決するまでには至っていない。将来の年金制度に必要とされることは、持続可能性を高めるための「公平な負担」と「公平な所得再分配」である。

さらに、国民一人ひとりに年金制度の重要性を再認識させ、年金制度への不信感を払拭するためにも透明性のある制度構築を実現することである。

わが国の少子高齢化は、今後も急速に進展していく。このような状況に対応するためには、これまでのような表面だけの改革ではなく、制度の問題点を根本的に見直し、急速に年金制度改革を進めて行くことが必要なのである。

¹⁶⁵ 橋本俊詔, 2005 年「第 3 章 全額税方式による制度改革ー2 累進消費税による全額税方式での運営をー」『消費税 15% による年金改革』東洋経済新報社, p57。

【参考文献】

- ・阿部彩, 2002年「EITC (Earned Income Tax Credit) の就労と貧困削減に対する効果：文献サーベイから」『海外社会保障研究』Vol. 140. pp. 79-85
- ・阿部彩, 2004年「アメリカの福祉政策の成果と批判」『海外社会保障研究』第147号, pp. 68-76
- ・阿部彩・後藤玲子, 2001年「アメリカ合衆国」『世界の社会福祉年鑑2001年』旬報社
- ・阿部彩・後藤玲子, 2002年「アメリカ合衆国」『世界の社会福祉年鑑2002年』旬報社
- ・阿部彩・後藤玲子, 2003年「アメリカ合衆国」『世界の社会福祉年鑑2003年』旬報社
- ・新川敏光, 2005年『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房
- ・足立正樹, 2003年「4章 ドイツの社会保障」足立正樹編著『各国の社会保障〔第3版〕』法律文化社
- ・アンデルセン, E, 2003年『転換期の福祉国家ーグローバル経済下の適応戦略』埋橋孝文監訳, 早稲田大学出版部
- ・安保則夫(著), 井野瀬久美恵, 高田実(編集), 2005年『イギリス労働者の貧困と救済ー救貧法と工場法』明石書店
- ・石岡恒久, 2014年3月『戦後日本における社会保険中心主義の成立過程に関する研究』佛教大学大学院 社会福祉学研究科編 第42号
- ・一般社団法人日本経済団体連合会, 2012年11月20日『社会保障制度改革のあり方に関する提言』
- ・石光弘, 2012年『増税時代』筑摩書房
- ・井上誠一, 2003年『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析ー21世紀型社会保障のヒント』中央法規
- ・王延中主編, 2013年3月『中国社会保障収入再分配状況調査』社会科学文献出版社
- ・大沢真理, 2007年『現代日本の生活保障システムー座標とゆくえ』岩波書店
- ・大沢真理, 1987年『イギリス社会政策史ー救貧法と福祉国家』東京大学出版会
- ・尾澤恵, 2003年「米国における96年福祉改革とその後」『レファレンス』第635号
- ・小塩隆士・府川哲夫・田近栄治, 2006年『日本の所得分配：格差社会と政策の役割』東京大学
- ・嵩さやか, 2006年『年金制度と国家の役割』東京大学出版会
- ・片桐正俊, 1995年「米国の医療福祉をめぐる政府間財政関係」『季刊社会保障研究』第31巻第3号, pp. 218-230
- ・片桐正俊, 2004年「第4章 アメリカの財政改革と社会保障・メディケア両信託基金」林・加藤・金澤・持田(編)『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会, pp. 77-105
- ・片山ゆき, 2013年6月「中国13億人の老後は誰がささえるのかー岐路に立つ中国の公的年金制度ー」『基礎研レポート』ニッセイ基礎研究所

- ・金子光一, 2005 年『社会福祉の歩み』有斐閣
- ・株本千鶴, 2009 年「諸外国の社会保障の現状と動向：大韓民国」健康保険組合連合会編『社会保障年鑑 2009 年版』東洋経済新報社
- ・株本千鶴, 2010 年「韓国：国家福祉の代替から補完へ」末廣昭編『東アジア福祉システムの展望－7 ャ国・地域の 企業福祉と社会保障制度－』ミネルヴァ書房
- ・川上忠雄・増田寿男編集, 1989 年『新保守主義の経済社会政策－レーガン、サッチャー、中曽根参政権の比較研究』法政大学出版局
- ・嘉実基金管理有限公司・中国社会科学院世界社保研究中心, 2012 年 4 月『中国基本養老保険個人賬戸基金研究報告』中国鉄道出版社
- ・加茂直樹, 2007 年「社会保障の形成」『現代社会研究』10 号, 京都女子大学現代社会学部
- ・関志雄, 2012 年「高齢化に備えるための年金改革」『季刊中国資本市場研究 2012 年秋号』公益財団法人野村財団
- ・北岡孝義, 2010 年『スウェーデンはなぜ強いのか』PHP新書
- ・木下秀雄, 1997 年『ビスマルク労働者保健法成立史』有斐閣
- ・木村陽子, 2003 年『自分を守るための年金知識』ちくま新書
- ・金明中, 2010 年『韓国における年金制度と最近の動向』ニッセイ基礎研究所
- ・金融広報中央委員会, 2011 年『家計の金融行動に関する世論調査（二人以上世帯）』
- ・厚生年金基金連合会編『諸外国の年金制度』pp. 132-133
- ・厚生年金基金連合会編『諸外国の企業年金制度』p. 392
- ・厚生労働省, 平成 22 年『就業形態の多様化に関する総合実態調査』
- ・厚生労働省, 平成 24 年 3 月『社会保障に係る費用の将来推計の改定について』
- ・厚生労働省年金局・日本年金機構, 2013 年 6 月『平成 24 年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について』
- ・厚生労働省『平成 27 年度版厚生労働白書 資料編』
- ・国立社会保障・人口問題研究所編, 2009 年『社会保障財源の制度分析』東京大学出版会
- ・国立社会保障・人口問題研究所『社会保障給付費』平成 20 年度版
- ・国立社会保障・人口問題研究所『社会保障統計年報データベース』
- ・国立社会保障・人口問題研究所, 平成 22 年度『社会保障費用統計』
- ・国立社会保障・人口問題研究所, 平成 24 年 1 月推計『日本の将来推計人口』
- ・小堀眞裕, 2005 年『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房
- ・小松隆二・塩野谷祐一編, 1999 年『先進諸国の社会保障 2－ニュージーランド/オーストラリアー第 5 章（片岡 直著）－』東京大学出版, p. 69
- ・佐々木毅, 1993 年『アメリカの保守とリベラル』講談社学術文庫
- ・財務省 財政関係基礎データ『国民負担率の推移』『国民負担率の内訳の国際比較』
- ・財務省財務総合政策研究所, September-2006『ファイナンシャル・レビュー』
- ・財務省主計局『我が国の財政事情（平成26年度予算政府案）』

- ・財務総合政策研究所, 2003年『財政史室編』財務省
- ・佐藤穂滋・古市将人, 2014年『租税抵抗の財政学』岩波書店
- ・渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編, 2003年『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会
- ・渋谷博史・井村進哉・中浜隆編著, 1997年『日米の福祉国家システム－年金・医療・住宅・地域－』, p. 130
- ・社会保障改革に関する集中検討会議, 平成24年3月『社会保障に係る費用の将来推計について』内閣官房
- ・シュメルダース.G, 1967年『租税の一般理論』中村秀雄訳, 中央大学出版部
- ・神宮健「中国の企業年金制の現状と今後の課題」『季刊中国資本市場研究 2008 年春号』公益財団法人野村財団
- ・鈴木亘, 2014年3月『社会保障亡国論』講談社
- ・生命保険文化センター, 2010年度『生活保障に関する調査』
- ・総務省『家計調査』
- ・総務省統計局「家計調査年報（平成26年）」
- ・総務省統計局, 2011年8月『家計簿からみたファミリーライフ』
- ・孫祁祥・鄭偉等著, 2013年3月『中国養老年金市場－発展現状、国際経験與未来戦略』経済科学出版社
- ・第3回社会保障審議会年金部会, 平成23年9月29日『マクロ経済スライドについて』厚生労働省
- ・第17回 社会保障審議会生活保護基準部会, 平成26年5月16日『被保護者調査』参考資料
- ・高橋一郎研究会 社会保障分科会, 2010年12月『厚生年金事業主負担の削減』創価大学
- ・武川正吾・塩野谷祐一編, 1999年『先進諸国の社会保障1－イギリス－』東京大学出版, pp. 140-141
- ・高岡望, 2011年『日本はスウェーデンになるべきか』PHP新書
- ・高山憲之, Summer 2002 No. 139「カナダの年金制度」『海外社会保障研究』pp. 34-37
- ・高山憲之, 2000年『年金の教室』PHP新書
- ・橘木俊詔, 2005年『消費税 15%による年金改革』東洋経済新報社
- ・橘木俊詔, 2010年『安心の社会保障改革－福祉思想史と経済学で考える』東洋経済新報社
- ・田中総一郎, 2007年「ワークフェアと所得保障」埋橋孝文編『ワークフェア 排除から包摂へ?』法律文化社
- ・田中秀明, 2010年7月『税・社会保険料の負担と社会給付の構造』一橋大学経済研究所世代間問題研究機構
- ・統計庁 (2010a)『2010 高齢者統計』
- ・内閣府 経済社会総合研究所, 2009年度確報 (93SNA)『国民経済計算』
- ・中井邦尚, 2012年11月号「年金制度の明と暗」『AREA REPORTS』ジェトロセンサー
- ・中川秀空, 2010年2月『レファレンス』社会労働調査室

- ・ 名古忠行, 2005 年『ウェッブ夫妻の生涯と思想ーイギリス社会民主主義の源流』法律文化社
- ・ 野田昌吾, 1998 年『ドイツ戦後政治経済秩序の形成』有斐閣
- ・ 馬駿, 2012 年 6 月「化解国家資産負債中長期風険」『財経』2012 年第 15 期
- ・ 林宜嗣, 2013 年『財政学 第 3 版』新世社
- ・ 平部康子, 2010 年「イギリスの年金改革」河野正輝他編『社会保険改革の法理と将来像』法律文化社
- ・ 平部康子, Summer2012『イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化』海外社会保障研究 No. 179
- ・ 広井良典, 1999 年『日本の社会保障』岩波新書
- ・ 福原宏幸編著, 2007 年『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社
- ・ 藤井威, 2011 年『福祉国家実現へ向けての戦略〜高福祉高負担がもたらす明るい未来〜』ミネルヴァ書房
- ・ 藤森克彦, 2012 年「韓国の年金制度」『年金と経済 vol. 31 No. 1』みずほ情報総研（株）
- ・ 古瀬徹・塩野谷祐一, 1999 年『先進諸国の社会保障 ④ドイツ』東京大学出版会
- ・ 堀勝洋著, 1997 年『年金制度の再構築』東洋経済新報社, p. 163
- ・ 松本勝明, 2004 年『ドイツ社会保障論Ⅱ』信山社出版
- ・ 松本勝明, Summer 2012『ドイツにおける社会保障財源の見直し』海外社会保障研究 No. 17
- ・ 丸尾直美・塩野谷祐一, 1999 年『先進諸国の社会保障 ⑤スウェーデン』東京大学出版会
- ・ 丸谷浩介, 2009 年『イギリスの公約・私的年金制度改革』海外社会保障研究 No. 169, pp. 15-28
- ・ 毛利健三, 1990 年『イギリス福祉国家の研究ー社会保障発達の諸画期』東京大学出版会
- ・ 森嶋通夫, 1988 年『サッチャー時代のイギリス』岩波新書
- ・ 八代尚宏, 1999 年『少子・高齢化の経済学ー市場重視の構造改革』東洋経済新聞社, p. 92
- ・ 矢作大裕, 2013 年 10 月「中国の年金制度・資産の現状と課題」『金融資本市場』大和総研グループ
- ・ 横山和彦・田多英範編著, 1991 年『日本社会保障の歴史』学文社
- ・ 吉川洋, 2014 年『財政と社会保障』内閣府選択する未来委員会提出資料
- ・ 李珍著, 2013 年 6 月『基本養老保険制度分析與評估』人民出版社
- ・ 渡邊絹子, 2012 年「ドイツの年金制度」『年金と経済 Vol. 31 No. 1』みずほ情報総研（株）
- ・ 渡辺博明, 2001 年『スウェーデンの福祉制度改革と政治戦略』法律文化社
- ・ Rawls. J, *A Theory of Justice*, Oxford University Press 1972
- ・ Zheng. B, *China Pension Report 2012*, Economy&Management Publishing House 2012

- 朝日新聞年金財政グローブ:<https://www.google.co.jp/>
- 韓国経済.com:
<http://japanese.joins.com/article/934/183934.html?servcode=100§code=110>
- 厚生労働省 年金部局, 2013年
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/shogaikoku-sweden.html>
- 厚生労働省 年金部局, 2013 年
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/shogaikoku-england.pdf>
- YOMIURI ON-LINE 「空洞化対策」 『変わる年金』
<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin27.htm>
- YOMIURI ON-LINE 「基礎年金の財源」 『変わる年金』
<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin32.htm>
- Human Resources Development Canada, (2003.9.15), Old Age Security Payment Rates,
<http://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95-02-x/2003001/article/00001-eng.htm>
- Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>
- Social Security Administration, Trust Fund Data, *Trust Fund FAQs.*,
<http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/fundFAQ.html>
- Social Security Programs Throughout the World: *Europe, 2012*
<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2012-2013/europe/>
- Social Security Administration, Retirement Planner, *Maximum taxable earnings.*,
<http://www.ssa.gov/retire2/topwages.htm>
- Social Security Administration, Trust Fund Data, *Financial Data for a Selected Time Period.*,
<http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/all0ps.html>