

社会保障財源としての保険料と税

寺 村 茂

The Social Insurance Premiums and Taxes in Social Security Funds

要旨 憲法 29 条は、資本主義体制を保障し私有財産を認めるとともに、生活自己責任も要求する。将来発生するであろうリスクに備えるのは個人の責任であるが、現代社会は、社会保険という手法を用いてリスクを分散し、生活自己責任を果たそうとする。その場合、財源として税が適するのかが、保険料が適するのかが問題となる。理論上は保険料で賄うべきであるが、今日の年金の空洞化という現実に対処するには、基礎年金の財源は、全額税で賄う他はない。この際、税制はいかにあるべきであろうか。検討する。

キーワード 生活自己責任 年金の空洞化 国民負担率 所得の再分配 消費税

1 はじめに

2003 年 11 月に発表された 04 年の年金改革に関する厚生労働省案は、国庫負担割合を 3 分の 1 から 2 分の 1 へ引き上げる、厚生年金の保険料率を 22 年度まで年収の 20% になるまで暫時引き上げそこで固定する、年金給付水準は最低でも現役世代の手取り年収の 50% を維持する、とするものであった。国庫負担は財源を税とするものであるが、現在の税収では賄えるはずもなく、しかしながら、いかなる税を増税するのか、はたまた、新たな税を新設するのかは明示されなかった。この案に対しては、早速厚生年金の保険料の 2 分の 1 を負担する経済界から、負担の上限が高すぎると異論が出た。年金の給付水準についても、給付水準が 5 割を下回ると老後の生活が苦しくなるというような理由で、さしたる科学的な根拠に基づくものではないようである。

一方で国民年金の空洞化が急速に進んでいる。2002 年度の保険料未納率は 37.2% で、保険料を納めるべき国民の 10 人に 4 人は負担していない。20 歳代の若年層にいたっては、半数以上が保険料を納めていない。(註 1) これではもう、とても「国民皆年金」とは言えない。そして、国民年金加入者の意識調査によると、制度を信頼している 50% に対して信頼していないが 49% である。(註 2) これはもう何をか言わんやである。

どうしてこのような事態に陥ったのであろうか。我が国の社会保障制度についての議論は、先の年金改革でみると、国庫負担は 3 分の 1 から 2 分の 1 にしなければならないとか、保険料率は 20% にすべきだ、いや 15% しか負担できない、それでは 18% でどうか、給付水準は 50%

を下回ってはいけない、といった数字先行の議論が常で、きわめて主観的、或いは感覚的なものであった。換言すれば、そこには、科学的な根拠に裏づけされたものに乏しかったと言えるであろう。

「もともと福祉国家の「危機」は、たんに財政再建の視覚からその収支均衡を回復しさえすれば片付くという問題ではない。むしろ財政的基盤を欠いては福祉国家も存在しえない。経済成長率の低下により縮小する余力のもとで、しかも市場機構だけでは達成できない国民生活の安定を図るといふ、困難な課題に今日の福祉国家は直面している。最低生活の保障というかつての水準に目標を下げることは、おそらく不可能であろうし、さりとてそれを上回る水準で各種のニーズに対応してゆく余地もありそうにない。その意味で福祉国家は重大な転機を迎えているのである。」これは、今日のことを言ったものではない。今から 20 年も前の指摘である。(註 3) そして、今なおこの指摘は新鮮であるように思われる。多分それは、この 20 年間数字合わせに没頭してきた結果であろう。

我が国の社会保障制度は、理論的な説得力に欠けるきらいがある。そして、そのことが制度の信頼を失い、国民年金の空洞化の一因となったと考えられる。そこで本稿では、今一度日本国憲法の精神に立ち返って、我が国の社会保障制度について、財源論を中心に考察を試みることにする。

2 憲法 29 条と社会保障

憲法 29 条 1 項は、私有財産制を保障し、資本主義体制を保障している。(註 4) 又、国民は、財産権を保障されているのであって、国は、国民が有する財産権について、それを奪ったり、それに対して制限を加えてはならない。したがって、私有財産制を否定したり、国民の有する財産権を奪ったり自由な行使を妨げるといった国の施策は、憲法に違反することとなる。

ところで、国が国民から租税や保険料を強制的に徴収する行為は、国民の有する財産権に対する一種の侵害行為であると考えられる。このことについては、財産権の絶対性は、必ずしも絶対無制約の自由を意味するものではないとして、少なくとも国民が税を負担することは、事物自然の制約であって、財産権の不可侵によって保障される範囲外の問題であると解され、「財産権の内在的制約」と称されている。(註 5) しかしながら、いかに国民の税負担が財産権の内在的制約であると言っても、例えば、相続財産に対して 100% の相続税を課するが如く、私有財産制度の基幹を揺るがすような行為をすることは許されない。(註 6)

一方、自由な経済活動や私有財産制が認められる資本主義社会においては、個々人の生活は自身の責任の下で営まれる(生活自己責任の原則)ことが基本であり、生活を維持・向上させる第一次的責任は個々の国民にあるとされる。(註 7)

社会保障制度は、このような資本主義が発展するにつれて発生する個人の責任（能力）では如何ともし難い貧富の差の拡大という歪みを是正するために、或いは、本来自らの責任で維持しなければならない生活が、不測の事態によって維持することが出来なくなることを想定し、これに備えて自己防衛を国（或いは社会）が主導して互助的に行う制度である。資本主義の発展は、個人主義に基づく私的な自助の原則にもかかわらず、国民の生存権を保障するためには公的な給付が不可欠とされるのである。（註8）

「社会保障」という観念が発達するにつれて、税も単に国家の運営費に充てるために国家を構成する国民が負担する「会費」的な性格から、資本主義社会の歪みを是正するための所得（富）の再分配機能というより積極的な政策実現機能を有するようになる。そして、社会保障制度の一環である社会保険制度においては、公費負担（財源は税）に加えて、社会保険料という国民の負担も発生する。この保険料負担についても、租税負担と同様に、負担に強制力が伴い、程度に差こそあれ所得の再分配機能を有していると考えられることより、財産権の内在的制約と考えるとよいであろう。（註9）

先にも述べたことではあるが、ここでは再度、税という形式を採ろうと、保険料の形式を採ろうと、それは国民の財産権に対する国による侵害行為であり、例え財産権の内在的制約であるとしても、それは決して無限界ではなく、そこには一定の限度があることを確認しておく必要がある。（註10）昔から「四公六民」（その年の収穫の4割を年貢として納め6割を農民の所得とする）とか「五公五民」とか言われるのも、科学的ではないにしても、感覚的に課税には限度があることを意識していたのであろう。

3 国民負担率

租税と社会保険料負担の合計額の国民所得に対する比率を「国民負担率」という数字で表すことがある。そして、この「国民負担率」は、「国民負担率を50%以下に抑えなければならない」といった形で政策目標に使用されることが多い。ちなみに、日本の国民負担率は、36.1%（租税20.9%、社会保険料15.2%）（2003年）である。近年は、これに財政赤字の対国民所得率（11.0%）（2003年）を加えて潜在的な国民負担率（47.1%）（2003年）ということがある。

この国民負担率という数字は、非常に相対的なものであって、指標として用いるにはいささか心もとない。スウェーデンのように高い国（76.5%）（2000年）もあれば、アメリカや我が国のように比較的低い国（アメリカ35.9%、1997年）もあるが、例えばそれは、負担の大きさとサービスの提供量の比較（高福祉高負担か低福祉低負担か）といった要素もあり、どちらを採るかはその国の国民性にもより、一概にどちらが良いとも言えないからである。

国民負担率については、「国民負担率」という概念は日本独自のものである。諸外国では、

租税および社会保障負担率という。また、その場合、分母は通常、国民所得ではなく GDP である。」という指摘がある。この論者によれば、この指標は、中曽根内閣時代の、いわゆる「土光臨調」が、増税なき財政再建＝小さな政府を目指したところから始まる（小さな政府の実現のためには社会保障費の増加を抑えなければならない）とされ、どのような形で負担を求めるか、目にみえる負担と目にみえない負担の関係といった点についての不明確さを問題にしている。又、「(国民負担率の上限を 50% にすることについても) 国民負担率が 50% なら、稼いだ分の半分をもっていかれると考えるのは正確でない。税や社会保険料は、国の支出となって、家計や企業に返ってくる。……負担感は全体の規模によって決まるのではない。……全体としての負担率が低くても、負担が偏っていれば負担感は重く、勤労者に負担が集中すれば勤労意欲は削がれる。……公的負担が低くなっても私的負担に切り替わるだけなら、負担感は変わらない。」と主張する。(註 11)

ただ我が国の場合、財政赤字の対国民所得比が他の国と比較すると圧倒的に高く（フランス 1.8%、2000 年、アメリカ 1.1%、1997 年、スウェーデン、ドイツ、イギリスには存在しない 2000 年）、この点で潜在的な国民負担率については、注目しておく必要がある。

国民負担率の考え方は、租税と社会保険料を国民が負担するという点に着目し、同一のレベルでとらえ、その合計をもって国民負担率としたところに根本的な問題がある。租税と保険料はその性質を異にし、国民は、社会保障の財源として、租税をどれだけ負担すべきか、又、保険料をどれだけ負担すべきか、まさにそのことが問題なのである。最近の我が国の場合、租税負担（特に勤労所得の負担）が低下し、社会保険料が増える傾向にある。このことについて、「所得が伸び悩むなかで、社会保険料負担だけが増えているということは、さまざまな問題を引き起こしている。……社会保険料だからまだ取れると考えるのか、税の比重を上げるべきと考えるのか、税も社会保険料もこれ以上負担できないと考えるのか。そのあたりが今後の社会保障を考える鍵となる。」ということが言われている。(註 12)

これに対して、社会保険料は、日本国憲法の下では法的租税概念に含まれるとして、社会保険料にも固有の意味での租税と同様の法理が適用されねばならないとする説がある。この説によれば、租税法律主義の原則、本来的租税条例主義の原則、応能負担原則が社会保険料の在り方にも適用され、応能負担原則についていえば、比例率ではなく累進率が要求される。そして、応能負担原則との関係において憲法 25 条が問題となり、生活保護基準額を下回る、社会保険料の課税最低限規定は、25 条の自由権違反のゆえに違憲・無効とする。(註 13)

そこで、次に、税と保険料の性質に論及しなければならない。

4 税と保険料

社会保障制度の主な財源として租税と社会保険料がある。どちらも国民が負担することには変わりがないが、両者の性質は明らかに異なる。社会保障の目的のひとつとしての所得の再分配を考えると、租税は、特に所得税の場合、累進性が強く、富者から貧者への垂直的な所得の再分配性が大きく生活保護のような公的扶助の財源に適している。一方、社会保険料の場合、その負担額は租税のように無制限ではなく、健康保険や厚生年金保険の標準報酬制度にみられるように上限額が設定されていたり、国民年金のように均一負担・均一給付であったりすることより、一般的に租税ほど所得の再分配性が大きくないと思われる。(註 14)

そもそも、生活自己責任の考えの下では、将来的に予想される生活上の危機に対しては自らの責任で備えをしなければならない。しかしながら、測り知れない将来の危機に対して一個人が備えるということは、並大抵ではない。そこで、同じように考える多数人が寄ることでリスクを分散し、来たるべき危機に対処しようとする。保険料を拠出することで成立する社会保険制度は、まさにリスクを分散することで、一人ひとりの個人が自らの生活自己責任を全うする制度である。このように社会保険料拠出の最大の目的は、生活自己責任実現のためのリスクの分散にある。

「社会保険は保険料を拠出して将来に備えるという意味での自助の仕組みであるとともに、事故に遭わなかった者が遭った者を援助するという意味で互助の仕組みである。」(註 15)とも言える。

社会保障についての理解を「受給者側からとらえる社会保障」、「負担者側からとらえる社会保障」の二つのタイプに分ける考え方がある。「受給者側からとらえる社会保障」とは、憲法 25 条に定めるいわゆる生存権を実現するための諸制度とし、社会保障は所得の再分配の手段ということになり、弱者救済を意味することになる。又、「負担者側からとらえる社会保障」とは、生涯のうちに遭遇する、あるいは遭遇する可能性のある、さまざまな生活上の危機や困難を回避、あるいは軽減するために用意された制度であるとし、生活上の危機、困難＝リスクを、大きな集団、あるいは社会全体で分散して、個人の負担を軽くするための合理的な仕組みであるとする。この説によれば、社会保障は、前者は公的扶助中心の制度になり、後者は社会保険中心の制度になるであろう。そしてこの説は、後者を社会保障の基本と考える。(註 16)

又、生存権を軸に捉えた従来の社会保障法によれば、社会保障はともすれば国から国民に対する一方的(国民の側からすれば受動的)な給付関係として捉えられがちであり、そこにみられる人間像は、「保護されるべき客体」としての性格を帯びていたが、憲法 13 条の理念からは、「弱い」人間像ではなく、現に存在する社会経済的な力関係の格差を踏まえた上で、かつそれを補完するための諸方策を不可欠としながら、なおも自律的主体的な人間像が社会保障の根底

におかれるべきとする考えがある。そして、この説は「こうした人間像を前提とした場合、そこで積極的な評価が与えられるべき「選択」「参加」といった価値の実現にとって、より適合的なのが、保険集団としての拠出を前提とし、それゆえに独自の意思反映システムの導入に馴染みやすい社会保険であるということが出来る。」とする。(註17)

この二つの説に共通するのは、従来の憲法25条の解釈を中心とした社会保障制度論を、憲法13条の解釈を中心として組み立てる結果、財源についても、所得の再分配に重きを置く税から、保険料の拠出を前提にする社会保険を重視しているところに特色がある。これは、今日的な傾向と言えるかもしれない。

ところで、社会保障の財源として税を課するにしても、社会保険料を強制的に徴収するにしても、憲法上、負担額には限度が存在するであろう。上限の目安と考えられるのは、先に述べた憲法29条であり、下限の目安と考えられるのは憲法25条である。ただ、この上限と下限については、租税と保険料では同じでないように思われる。

租税の場合、課税の上限は、私有財産制を否定しない程度の額であり、下限は、憲法25条に基づく健康で文化的な最低生活を営む費用については担税力を見出せないことより、健康で文化的な最低生活費（より具体的には、生活保護基準額）が考えられる。

一方、保険料は、社会保険は、基本的には資本主義社会における生活自己責任を全うするためにリスクを分散する互助の制度であることより、その目的のためであるならば、租税よりもその範囲を多少広くし、租税よりも高額な保険料額の設定や生活保護基準以下の生活を営んでいる最低生活層からの保険料の徴収も、当・不当の問題はあるとしても、必ずしも違憲であるとは言えないであろう。現実には、例えば介護保険の場合、災害等の事情により、一時的に負担能力の低下が認められる場合は、保険料の減免、徴収猶予が認められている（介護保険法142条）が、介護保険制度は、介護を国民皆で支え合おうとするものであり、保険料を支払った者に対して必要な給付を行うものであるという理由で、保険料の全額免除、収入のみに着目した一律の減免、保険料減免分に対する一般財源の繰入は、適当でないとされている。(註18)したがって、継続して収入が少ない(負担能力が低い)という理由での保険料の免除は認められず、生活保護基準以下の生活レベルの被保険者にも、保険料納付義務がある。(註19)

5 基礎年金の財源としての税

国民年金の基礎年金給付費の3分の1（将来的には2分の1）は、国庫負担、即ち税である。そもそも生活自己責任実現のためのリスクの分散を目的とする社会保険に国庫負担がなされる根拠としては、政府の国民に対する生存権保障としての公的責任の遂行、所得の再分配における税の累進性の有効性、といったことが言われる。(註20)

そして最近では、社会保障の基本的な機能を、所得の移転を通じてすべての人々に一定以上の生活保障を与えるという「所得再分配」の機能と、病気等の不確実なリスクに対して集団で備えるという「リスクの分散」の機能の二つに区分し、前者を主たる内容とする制度には公費(税)を財源として、後者の場合は保険によって対応するのが基本である、としたうえで、基礎年金については、実質において若年者から高齢者への、また、高所得者層から低所得者層への所得再分配(所得移転)としての機能が強いものであり、「税」としての仕組みに純化し、その性格を明確化していくことが必要である、(註 21) という主張にみられるように、基礎年金の財源を全て税で賄うとする主張が多く見られる。(註 22)

なるほど基礎年金の給付額は定額であり、最低生活水準の保障の意味合いが強く、一方、厚生年金給付の報酬比例分は、従前の生活水準の保障の意味合いが強い。しかしながら、基礎年金の保障する最低生活水準は、生活保護のそれとは同一視できない。年金保険は、あくまで生活自己責任の一部であって、年金の受給者は、年金のみで生活の全部を賄うのではなく、貯蓄等の資産・収入の存在を前提に、生活の一部を年金で賄うことによって従前の生活水準を維持しようとするものであると理論上は考えられる。従って、基礎年金といえどもリスクの分散の意味合いが強く、本来は、保険料で賄われるべきものであろう。

ただ、今日の国民年金の空洞化、特に若年層の国民年金に対する無関心は、国民皆年金にはほど遠い状態にあり、このまま放置すると、将来的に無年金の高齢者の増加が予想され、看過することは出来ない。又、年金受給者のかなりの部分が、その生活の大部分を年金に頼り(註 23)、基礎年金の所得再分配の性格が色濃い現状を考え、将来生活保護を必要とする高齢者の増加が危惧されることと考え合わせると、基礎年金の財源の全額租税化もやむを得ないであろう。

勿論、基礎年金の財源を租税とすることについては、所得の高い者に対する年金支給(所得制限ないし支給制限)や、給付水準を国民一律に最低所得保障とした場合の生活保護との関係等を考慮して、躊躇を示す見解もある。(註 24)そして、この指摘に対する反論は、悩ましい。

基礎年金の全ての財源を租税とすると、それはもはや社会保険ではなく、児童手当のような社会手当となり、これを全ての国民(高齢者)に支給するとなると財源も巨額化し、国はその負担に耐えられるかどうかさえ問題となる。そこで先ず、受給者の所得制限が考えられるが、所得制限を厳しくすると生活保護との棲み分けが問題となり、所得制限を緩和したり無くしたりすると高額所得者まで年金を受給することになり社会保障本来の趣旨に反しかねない。基礎年金の給付水準次第では、生活保護制度自体が必要としなくなるかもしれない。そもそも資本主義体制を採る我が国において、国は、そこまで国民の生活の面倒をみななければならないのかという疑問も出るであろう。「社会保険よりも社会扶助のほうが再分配効果が大きいとしても、一切を社会扶助にするのがよいかどうかは問題である。現実には自由とか自主とかを尊ぶ精神

も根強く、それが行き過ぎた干渉とか扶助とかに反対するのである。」(註 25) とするのはもつともである。

それでもなお財源の全てを税に求める税方式をやむを得ないとするのは、今日の我が国の年金制度が崩壊寸前であるという現状をみるからである。生活保護との関係をはじめとするいくつかの矛盾は、理論を無視し、現状認識を優先させたツケとして残る。

そのうえで、基礎年金の受給者についての所得制限は、誰でも、何の制約もなしに受給できる年金の性格上するべきではなく、高額所得者の受給に対しては、年金課税の問題として処理すればよいであろう。又、基礎年金の給付水準は、年金は受給者の生活全般をカバーする性質のものではないことより、そして、容易に受給できることより、ミーンズテストを必要とし、被保護者の生活全般をカバーする生活保護の水準よりも低くする必要があろう。

ところで、社会保障制度の財源を租税にするのか、保険料にするのかについては、最近では、介護保険制度の創設にあたって議論された。そこで、介護保険が社会保険方式を採用した利点として、社会保険方式は保険料負担の見返りとして被保険者が権利としてサービスを受給することができる、給付と負担の対応関係が明確である、等と説明された。(註 26) サービス受給の権利性が社会保険方式の方が高いとすることについては、理論上、財源が税であろうと保険料であろうと、受給権の権利性には何ら変わりがないと考えられるが、ただ、一般の受給権者にとっては、保険料を納付し、その結果として年金を受給する方がより強く権利を意識するであろう。換言すれば、租税を財源とした場合、国からの何らかの恩恵を感じ、受給に割り切れなさを感じるかもしれない。又、社会保険方式は、保険料の拠出の有無が給付に直接反映される結果、拠出に対する抵抗感が少ないとも思われるが、租税の場合、例えそれが目的税であっても納税と給付の対応関係の不明確さは拭いきれず、納税者に税の用途について不信感が残る可能性がある。(註 27) 基礎年金の財源を全て租税にした場合、このような問題も残すことになる。

尚、わが国の社会保険においては、諸外国の社会保険に比べると、公費負担の割合が相対的に高く、公費負担の割合が高くなった場合、社会保険方式をとるメリットが失われる、(註 28) という指摘があり、「日本の年金制度は、よくも悪くもきわめて折衷的な制度となっており、つまり「貯蓄・保険」的な目的のための制度(自分の老後のために若いときに保険料を積み立て、それが年をとったときに戻ってくる、という制度)なのか、「所得再分配」のための制度(現在の老人の生活を一定以上保障するために、若い人がその費用を税を通じて払っている、という制度)なのか、制度の基本的な趣旨そのものがわかりにくいものとなっている。最近深刻化している基礎年金の空洞化や若者の年金離れといったことの背景には、こうした年金制度の趣旨そのものの不明瞭さがある」(註 29)、という指摘もある。同様に、(わが国の)「公的年金制度の目的や基本的性格自体に曖昧さがあるために、所得再分配機能(垂直分配機能及び世代

間分配機能)とそれ以外の機能(従前所得保障、貯蓄機能)が渾然一体となって制度に埋め込まれている……公的年金制度では所得再分配機能を重視する制度とそれ以外の機能を重視する制度は明確に分離されるべき……少なくとも所得再分配機能が不明確にしか組み込まれていない年金制度はそもそも社会保障制度として大きな欠陥がある」(註30)とも指摘されている。

これらの批判に対しても、基礎年金の財源を租税に求め、厚生年金等の報酬比例部分の財源は完全に保険料で賄うことによって解決されるであろう。「基礎年金を超えた、報酬比例年金を管理するのは個人の責任である。少なくとも、この部分の年金は、個人の責任で管理する選択があるべきだ。……日本の公的年金は、(保険料がすべて国に吸い上げられる結果)個人は自分で老後を考えるチャンスを奪われることとなる。国任せの年金なのである。」(註31)という見解には、耳を傾けなければならない。

6 社会保障制度の前提としての我が国税制

基礎年金の財源を租税で賄うとして、それには公正な税制が前提となる。国民は誰しも、必要な税は負担しなければならないことは理解するが、不公平な負担には我慢がならないと考えるであろうからである。

基礎年金の財源として、先ず浮かぶのは消費税であろう。所得税は累進的であり、消費税は逆進的であるとは、よく言われることであり、消費者の消費税負担の割合は、高所得者より低所得者層の方が高く、消費税には、この欠陥がつきまとう、(註32)と指摘される。一方で所得税は、各種の人的控除と累進税率を組み合わせることで個人の負担能力に応じた適切な負担を求めることができ、所得再分配にも優れているとされた。(註33)

しかしながら、「所得のなかには、資産性の所得のように、所得を上げるのに帰属所得の喪失がほとんどないか極めて少ないものがある一方、勤労性の所得である給与所得、事業所得、雑所得については、ある程度帰属所得の喪失を伴うといってよい」(註34)とされることから、勤労所得中心の勤労世代と資産所得の比率が高い老後(高齢)世代を比較すると、現行の所得税は、高齢者の担税力を必ずしも正確に反映しているとは言えず、世代間の負担に不公平が生じている可能性がある。又、勤労世代間においても、俗にク・ロ・ヨン(給与所得は9割、事業所得は6割、農業所得は4割)とか、トー・ゴー・サン(同じく、10割、5割、3割)とか言われるように、所得の捕捉率に差があり、同一世代間の不公平もよく指摘されるところである。このように見てくると、現行の所得税においても、所得の再分配が十分に機能しているとは言えないであろう。

それにもかかわらず我が国の社会保障(社会福祉)の制度では、この「所得」を基に各種の利用料や保険料を設定する例が多く見られる。(註35)そしてこのことが、新たな不公平の発

生原因となる可能性も否定できない。勿論、富裕者により多くの負担を求め、所得の再分配を図る手段として「所得」を基準とする以上に有効な手段が見当たらないのも事実であるが、将来、基礎年金受給者に所得制限を設けようとする場合、今日の「所得」にはこのような欠陥があることも自覚しておく必要がある。

この点消費税は、資産のある高齢者に対しても消費をすることで応分の負担を求めることができる。日本の所得税は、資産性所得に対する課税の状況が、非常にアンフェアで不公平であることから、所得に対する税金を低くし、消費あるいは資産に対する税金を重くし、適正な執行体制を確立することが、今後の税制改革として必須の課題になる、という指摘もある。(註 36) それぞれ特色のある所得課税、消費課税、資産課税のバランスを適正にとらなければならないであろう。

又、所得税や法人税の強化は、グローバル化と言われる今日、所得の極めて大きい富裕層や企業を海外へ追いやったりもする。更に、企業の社会保険料負担を増やすと人件費を上昇させ、それが労働者の賃金抑制や人員削減をまねき、法人税の強化と併せて製品価格に転嫁される結果、企業の国際競争力の低下にもつながる。これに対して、消費税のような付加価値税は、税率を高くしても、対象が国内消費に限られることより、製品価格の上昇は国内の物価には影響するが、国際的な競争力への影響は少ない、と言われている。(註 37)

このように、今日の高齢化社会においては有効に働くと思われる消費税を、その用途の明確さの観点から、福祉目的税とする構想がある。目的税のメリットとしては、受益と負担の対応関係が普通税よりも明確である、コスト意識がより強く働く、といったことがあげられ、負担の性格、度合いなどを受益に見合うものに調整するうえでも、目的税の方が優れている、とされる。(註 38) しかしながらこの論者も指摘するように、目的税には財政の硬直化をまねくというデメリットが伴う。

消費税を福祉目的税とすることは福祉財政の硬直化をまねき、仮に年金の財源が不足した場合、安易に消費税の税率を上げる途をひらくおそれがある。(註 39) 消費税を基礎年金の主たる財源とすることは理解するが、それは、用途を特定しない普通税とすべきであろう。税の用途に明確さを求めるのは当然であるが、それは、納税者である国民が監視の努力をしなければならぬ。目的税にしたからといって監視を怠れば、用途は必ずしも明確にはならない。

基礎年金の財源をすべて租税で賄うことになれば、当然、全ての国民に年金を給付することになり、高額所得者にも給付される。この場合、なぜ金持ちにまで税金で年金を出すのかとか、逆に、税金を人一倍負担したのに、なぜ貯えがあるというだけで年金をもらえないのかといった不満がでる可能性がある。富裕層が受給を辞退してくれるのが理想であるが、現実にはそうもいかないであろう。所得制限をしたりミーンズテストを実施することも考えられるが、理論上公的扶助(生活保護)との見分けがつきにくいという欠点がある。そこで、高額所得者に対

して給付された年金は、他の所得と総合して課税したり、給付された年金によって形成された資産には相続税を強化することによって、実質的に国の財政に返還してもらう方法が考えられる。ただ、これをするには、現行の所得税制や相続税制等を再考する必要がある。

基礎年金は個人単位であることより、所得税についても個人単位で課税されるのがよく、2分2乗方式（夫婦合算均等分割方式）の採用が検討されなければならない。この方式は、独身者や共働き夫婦に不利に作用したり、高額所得者により大きな利益をもたらす等の欠点も指摘されるが、（註40）専業主婦の家事労働に対して一定の経済的評価をすることで、現在の制度においても、厚生年金保険や健康保険の保険料の拠出を促し、国民年金の第3号被保険者問題の解決や、離婚時の女性の年金権の確保に効果があることから、早急に導入することが望まれる。

個人単位の課税の結果、配偶者控除は当然廃止される。この他の控除については、年金に関しては、保険料拠出の段階で社会保険料控除、年金給付の段階で公的年金等控除、老年者控除と手厚い。これは、実質的に年金貯蓄に補助金を出しているのと同じで、所得税の算定において年金保険料控除を維持しつつ、給付段階で年金課税を強化する方が現実的だろう、という指摘がある。（註41）同感である。社会保険料控除は、主として勤労世代の保険料拠出時の控除であり実施すべきであるが、公的年金等控除や老年者控除は、高齢者の生活費を勤労世代に比して特別に配慮しなければならない根拠は薄いと思われ、原則的には縮小あるいは廃止すべきであろう。又、とかく批判が多いのは、個人年金契約に関する生命保険料控除である。今日のように、加入義務のある国民年金に加入せず（或いは保険料を拠出せず）、個人年金保険契約をして生命保険料控除を主張するのは矛盾であり、到底認めることはできないが、将来、基礎年金の税方式が徹底された時点では、個人年金保険の契約をするのは自助努力の一環であり、控除にはそれなりの意味があると考えられる。

尚、所得税の各種控除の多くは、所得控除である。所得控除は、所得税が累進税率を採っていることで高額所得層に有利に働く。各種控除の必要性は、所得の高低にかかわらず同じであると思われ、税額控除を積極的に採用すべきと考える。（註42）

そして、最も重要なのは、高額所得者に有利な源泉分離課税等（註43）を廃止し、遺漏のない総合課税を実施することである。（註44）そのためには納税者番号制も採用する必要があるだろう。勿論、プライバシー保護の観点から、例えば、住民票コードを使用するというような安易な手法を用いるべきではなく、納税者独自のコード番号を設定しなければならない。

相続税も活用しなければならない。（註45）平成13年中の相続税の対象となった被相続人数を死亡者数で割った割合は4.7%で、相続税の課税対象となるのは、死亡者およそ20人に1人の割合である。税率は、現行のままでよいとしても、基礎控除（5000万円+1000万円×法定相続人の数）をはじめ配偶者控除等の控除を見直すことで、相続税の課税範囲を拡大し、

感覚的に言えば、死亡者 5 人に 1 人くらいの割合で課税対象にし、広く薄く相続税を負担すべきであろう。この程度では、私有財産制を否定することにはならないと思われる。又、相続税の課税範囲を拡大することで、被相続人の生前の消費が活発になれば、経済が活性化し、消費税や法人税の増収にも繋がることになるであろう。

最後に、基礎年金の財源を全て租税で賄うと、現在の保険料の事業主負担が軽減されることが予想される。これに対して、新たに租税を新設するのか、或いは、負担の軽減を雇用の拡大や企業の国際競争力の強化に繋げるのかは、今後の課題であろう。

7 おわりに

我が国の社会保障制度は、常に右肩上がりの経済成長を前提としていたと思われ、今は多少財政的に苦しくても、将来の経済成長による税収の増加や賃金の上昇による保険料の増収が赤字を解消することができると考えられていた。租税収入や保険料収入が長期間減少することは考えられていなかったのであろう。年金額の調整手段である物価スライドも、物価が上がればそれに応じて年金額も引き上げられると説明されるのが通常で、今日のデフレ現象による物価の下落は想定されていなかったであろう。そのため、物価が下落すればそれに連動して引き下げられなければならない年金額を、引き下げることに躊躇する事態を招いた。そしてこのことが、更なる財政赤字を招くことになった。現在我が国が直面している長期不況、急激な少子高齢化が、この社会保障制度が前提としていた方程式を狂わしてしまった。その典型的な例が、年金の空洞化である。

政府は年金について、今まで、「いくら保険料を払えば、将来いくら年金がもらえる」的な説明しかしてこなかったように思う。そして、年金を魅力あるものにするため財政の能力以上に給付水準を引き上げた。これが、世代間扶養である賦課方式の導入と相俟って、結果的に、前の世代が後の世代の財源を先食いすることになってしまった。そして今日、「年金に加入してももとが取れない」、「年金が信頼できない」として、若年層の年金離れが加速し、年金の空洞化となって現れる。

社会保険は、リスクの分散の制度であり相互扶助の制度である。年金保険も個人の貯蓄とは異なり、同世代の早死者から長寿者への扶養であり、若年世代から高齢世代への扶養であって、「損得勘定」をするべきものではない。同じ社会保険である医療保険で「損得勘定」する者が、どれくらいいるであろうか。又、私保険であるが火災保険や自動車保険で、得をするために火災に遭ったり交通事故に遭遇することを望む者が、どれくらいいるであろうか。保険とは、本来そういうものである。政府は、今日の状態にいたるまでに、保険本来の意義を、国民にもっと丁寧に説明すべきではなかったか。

本稿では、このような認識の下に、我が国の社会保障制度、特に社会保険における財源である税と保険料について考察し、年金の空洞化に対する財政的解決策を見出すことを試みた次第である。

最後に、「年金は自分の老後のために負担する制度である。……厚生労働省や一部の学者は、年金は世代間扶養の仕組みなのだから、「損だの得だのといっではいけないのだ」といって説得しようとしている。……自分の将来を考えると、年金は必要だと思う。しかし、それは自分が掛けた分は受け取れるという前提があればのことで、自分の払った保険料は今の年寄りに使われてしまい、次の時代はもっと厳しくなっているから、先の世代の負担はあてにならない。そう思うと年金の保険料を払うのはまっぴらということになってしまう。」という見解がある(註46)ことを付け加えておくことにする。

(註1) 2003年7月24日社会保険庁発表

尚、未納率は、保険料免除を受けた者や未加入者を除いているため、これらの人を含めた保険料を払わない人は、1000万人を越す。

(註2) 朝日新聞 2003年7月30日朝刊

(註3) 東京大学社会科学研究所編「福祉国家1」(東京大学出版会 1984年) 26頁

(註4) 例えば、橋本 公巨「日本国憲法」(有斐閣 1980年) 358頁

これに対して、この解釈は、私有財産制度＝資本主義という、およそ学問的でない通俗的な観念を前提にするものである、という批判がある。(浦部 法穂「憲法学教室I」(日本評論社 1988年) 258頁)

同様に、樋口 陽一、他著「注釈日本国憲法上巻」(青林書院新社 1984年) 677、678頁も、資本主義体制と社会主義体制との区別が相対化し、その内容が多様化している今日、「資本主義」、「社会主義」という用語で意味する内容を明確にして議論する必要がある、とする。

(註5) 藤田 宙靖「財産の公法上の保護」(「基本法学3」(岩波書店 1983年) 所収) 155、156頁

(註6) 宮沢 俊義「憲法II(新版)」(有斐閣 1976年) 406頁

(註7) 例えば、堀 勝洋「社会保障法総論」(東京大学出版会 1994年) 5頁

山田 雄三「社会保障政策論」(東京大学出版会 1977年) 189頁

(註8) 前掲「福祉国家1」17頁

(註9) 藤田、前掲論文は、「経済的自由としての近代的財産権の絶対的保障がもたらした社会的歪み、すなわち社会的不平等を修正する為の「財産権の社会的制約」は、今日の社会においては、少なくともある程度までは、既に「財産権の内在的制約」となっている」とする。165頁

- (註10) 堀、前掲書は、「社会保険は、本来憲法 25 条の規定の趣旨に即して国民の生活を保障し、国民の福祉の向上を図るといふ公益を目的として行われるものであり、保険料の徴収は憲法 29 条 1 項に違反すると解すべきではない。……ただし、保険料の賦課徴収の程度や方法等が著しく合理性を欠き、被保険者を生活困難に陥らせるような場合は、憲法 14 条 1 項、25 条 1 項、及び 29 条 1 項に違反するとされることがあると解される。」としている。187 頁
又、西村 健一郎「社会保障法」(有斐閣 2003 年)も、「社会保険料という形であれ国民に著しく大きな負担を課すことが国民の財産権侵害(憲 29 条)を引き起こす可能性は否定できないのであり、生存権規定によって国民にどこまで負担を課することができるかについては、議論を尽くす必要がある。」とする。16 頁
- (註11) 植村 尚史「社会保障を問い直す」(中央法規 2003 年) 135 頁乃至 138 頁
- (註12) 植村、前掲書 135 頁
- (註13) 北野 弘久「社会保障と納税者基本権」(日本社会保障法学会、編「講座社会保障法第 6 巻」(法律文化社 2001 年) 所収) 103, 104 頁
- (註14) ところで、「社会保障の仕組みにはあまり所得再分配効果を期待すべきではない。むしろ再分配効果は税金の方が直接的で、かつ効率的ではないか」(「座談会、年金研究の現在」(季刊社会保障研究 155 号)における、小塩 隆士、発言、ただ、この場合、発言者は、「社会保障」とは「年金」を意識していると思われる。)とか、「社会保障はあくまでも国民の生活保障、より根源的には……「個人的自由」の確保を直接の目的とするものであり、所得再分配それ自体が目的ではない。」(菊池 馨実「社会保障の法理念」(法学教室 253 号))といった主張がある。社会保障を年金制度に限定すればこの主張も妥当する余地があるかもしれないが、公的扶助を含む社会保障制度全体については、所得の再分配目的を否定することは出来ないであろう。ただ、後に述べる基礎年金の財源論としては、この種の主張は有効に働くであろう。
- (註15) 堀 勝洋「現代社会保障・社会福祉の基本問題」(ミネルヴァ書房 1997 年) 82 頁
- (註16) 植村、前掲書 8 頁乃至 13 頁
- (註17) 菊池 馨実「社会保険か税か」(法学教室 251 号)
- (註18) 「介護保険の手引 平成 15 年版」(ぎょうせい) 53, 55 頁
- (註19) もっとも、この指導を無視して、低所得者に対して保険料の減免を行っている市町村が、2002 年 4 月現在 117 ある。(厚生労働白書 平成 14 年版)
- (註20) 例えば、秋本 美世、他編「社会保障の制度と行財政」(有斐閣 2002 年) 79 頁
- (註21) 広井 良典「日本の社会保障」(岩波書店 1999 年) 187 頁乃至 189 頁
- (註22) 例えば、前掲「座談会、年金研究の現在」における、大竹 文雄、発言
- (註23) 公的年金・恩給を受給している世帯のうち、これらに 100% 依存する世帯の割合は、59.5%

- に達している。(厚生労働白書 平成14年版)
- (註24) 加藤 智章、他「社会保障法」(有斐閣 2002年) 96、97頁
- (註25) 山田、前掲書 26頁
- (註26) 増田 雅暢「わかりやすい介護保険法」(有斐閣 1998年) 7、8頁
- (註27) もっとも、このことについては、社会保障制度の問題というより、税の使途に対する不信感
は政治に対する不信でもあり、我が国政治風土の問題であると思われる。
- (註28) 西村、前掲書 143、144頁
- (註29) 広井、前掲書 44、45頁
- (註30) 竹中 康之「年金制度改革と女性」(ジュリスト 1237号)
- (註31) 田近 栄治「日本の年金問題」(季刊社会保障研究 155号)
- (註32) 三木 義一「日本の税金」(岩波書店 2003年) 104頁
- (註33) 例えば、和田 八束「日本の税制」(有斐閣 1988年) 34頁
- (註34) 碓井 光明「女性の社会進出に対する税制の影響」(ジュリスト 1238号)
- (註35) 例えば、養護老人ホームの利用料、介護保険の保険料、児童手当や児童扶養手当の所得制限、
医療保険(老人保健)の医療費の自己負担限度額
- (註36) 本間 正明、他編「21世紀日本型福祉社会の構想」(有斐閣 1998年) 81頁
- (註37) 植村、前掲書 198頁
- (註38) 社会保障研究所編「社会保障の財源政策」(東京大学出版会 1994年) 55頁
- (註39) 北野、前掲論文も、消費税の福祉目的税化は、財政の硬直化をもたらす、とする。109、110頁
- (註40) 碓井、前掲論文
- (註41) 井堀 利宏「経済教室」(日本経済新聞 2003年6月16日朝刊)
- (註42) 同旨、北野、前掲論文 98頁
所得控除の逆進性について、一圓 光彌「自ら築く福祉」(大蔵省印刷局 1993年) 143頁乃至 145頁
- (註43) 典型的な例が、預貯金の利子所得の源泉分離課税である。これは、高額所得者にとっては、
低い税率で有利である反面、本来所得税を負担しなくてもよい層や、より低い税率の納税で
済む層にまで、担税力以上の負担を強いる。
- (註44) 所得税の総合課税と分離課税については、三木、前掲書 49頁乃至 51頁にも問題提起されて
いる。
- (註45) 相続税を社会保障財源として活用することを主張するものとして、
菊池、前掲「社会保険か税か」
尾形 健「健康で文化的な最低限度の生活」水準のあり方をめぐって」(社会保障法 18号)
- (註46) 植村、前掲書 164頁