

基礎年金「税方式」をめぐる

公的年金の制度改正については、基礎年金の「税方式」への転換をめぐる政治的調整が、今や最大の焦点となった感もある。「保険方式」、「税方式」いずれにも得失があるため、もう少し具体的な制度設計を念頭に、議論を詰めていく必要があるだろう。

公的年金の制度改正において、政治的に最大のポイントとなったのが、基礎年金の「税方式」への転換の是非である。政府・自民党・厚生省が「保険方式」の維持を主張しているのに対して、自由党は消費税による「税方式」を主張している。また、首相の諮問機関である経済戦略会議の報告書でも、将来的に「税方式」への移行を求めている。

ところで、消費税については、すでに今年度予算において「福祉目的化」の措置が取られた。すなわち、自民党・自由党の合意により、「消費税の使途は基礎年金・介護・老人医療に限定する」旨が、予算に明記されたのである（一般会計予算総則第17条）。

この点について、まず確認しておく必要があるのは、基礎年金のいわゆる「目的税」運営と、今般の「福祉目的化」との違いである（表1）。

表1 「目的税」と「福祉目的化」

スキーム	運営のイメージ
基礎年金の「目的税」運営	<ul style="list-style-type: none"> ・目的税（たとえば消費税）の税収は、すべて基礎年金にあてる ・基礎年金の財源は、この目的税の税収のみにより賄う（特別会計による運営）
消費税の「福祉目的化」	<ul style="list-style-type: none"> ・消費税の税収は、すべて福祉目的（基礎年金・介護・老人医療）にあてる ・福祉目的の財源は、消費税の税収に限定されない（一般会計内での操作）

いわゆる「目的税」運営に徹する——すなわち、消費税の使途を基礎年金に限定し、また基礎年金財源は消費税ですべて賄う場合（税方式への完全な転換）、未納・未加入問題は解決し、また、学生や第3号被保険者問題（専業主婦世帯と共働き世帯の不公平性）も解消する。

しかし、今般のような「福祉目的化」により、消費税を広く高齢者施策に充てる一方で、年金財源として保険料も存置させる場合には、その効果は、将来の社会保険料の引き上げを緩やかにするだけに止まり、未納・未加入問題等は解決されない。つまり、消費税財源が介護・老人医療にも拡散して使われる「福祉目的化」は、基礎年金の完全な「税方式」への転換とは全く“逆方向”との見方もありえよう。

ただし、消費税の目的税化による「税方式」といっても、その財源面での明確さに比較して、制度内容設計の面では、必ずしも明確でないところも何点かある。

たとえば年金額は、どのように決めるのだろうか。消費税による目的税運営の場合、国全体の消費額によって消費税収が決まるわけだが、その税収額によって、年金額が自動的に（逆算的）に決められるとすれば、それはいかにも不自然である。（利益分配型の確定拠出型企業年金のようなイメージになってしまう。）仮にも基礎年金を標榜する以上、まず「あるべき年金水準」を決めるのが筋ではないだろうか。

しかしそうすると、今度は毎年の税収が、その所要額に完全に一致するとは考えにくい。多くの欧米諸国では、若干の準備金をもって、賦課方式で運営しているが、中期的に「税収と年金水準との調整をどのように図るのか」について、明確なルールの提示が必要だろう。

また、しばしば「基礎年金は、全国民共通のナショナル・ミニマム」との主張が行われるが、その意味では、税財源によって運営されている生活保護との関係が問題とならざるを得ない。

たとえば、基礎年金の支給水準について、総じて「生活保護水準にも満たない基礎年金では意味がない」との見解が多いが、仮にそれが実現すれば、生活保護（特に、その高齢者への生活扶助部分）は不要になるように思えるし、そのことで勤労意欲、自助努力意欲を損なうのではないかという指摘もある。

さらに、基礎年金の支給方法・支給対象について、「全国民共通の給付として、無条件に全員に給付すべき」との見解（普遍的給付）と、「真に必要な者に、必要なだけ給付すればよい」との見解（選別的給付）がある。しかし、選別的給付を行う場合には、ミーンズテスト（申請者の収入・支出や資産についての調査）等に基づいて支給される生活保護給付（その高齢者世帯への生活扶助部分）に性格がきわめて近づくことになるし、逆に普遍的給付を行う場合には、税財源により富裕層へも支給することの理由付けが必要となるだろう。

いずれにせよ、基礎年金の性格を「ナショナル・ミニマム」と位置づけるだけでは、制度設計の指針とはなり得ず、より具体的な議論、検討を行っていく必要があるだろう。

確かに消費税は、税収が安定的で、国民が等しく負担する性格があり、捕捉率の問題（いわゆるクロヨン問題）もない。国民への負担感の問題はあるものの、税の種類としては、優れた点を多く持っている。しかし———というか、だからこそ———、それを社会保障、それも基礎年金だけに投入するのでよいのかについては、いわゆる「部分最適」に陥っていないかも含めて、改めて問う必要があるように思われる。