

基礎年金「税方式」とナショナル・ミニマム

社会研究部門 長沼建一郎

1. 「福祉目的化」とは何か

消費税が「福祉目的化」されることとなった。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、平成11年度予算に明記されたわけである（一般会計予算総則第17条）。

これについては、少なくとも方向性は明確になったとして歓迎する声のある一方で、中途半端だとして失望する声も強い。

すなわち特に基礎年金については、経済戦略会議の報告書をはじめとして、全面的に「税方式」に移行すべきだとの見解が多く、それらの見解からすると、消費税を福祉目的化し、また基礎年金の国庫負担を1/3から1/2に引き上げても、国民年金の未納・未加入問題等は解消されず、その政策的な意義は半減するというわけである。

この点について、まず確認しておく必要があるのは、いわゆる「目的税」方式と、今般の「福祉目的化」との違いである（図表-1）。

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こととすれば（税方式への完全な転換）、未納・未加入問題は解決し、またいわゆる第3号被保険者問題（専業主婦世帯と共働き世帯の公平性）、学生への適用問題も解消する。

しかし今般のように、消費税を広く高齢者施策に充てることとし、他方年金財源としては保険料も存置させれば、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ことにとどまり、未納・未加入問題等は解決されない。

いいかえれば今回の「福祉目的化」では、消費税財源が介護・老人医療にも拡散して使われることになり、基礎年金の完全な「税方式」への転換とは“逆方向”との見方もありえよう。

図表 - 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	・ 目的税の税収は、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」	・ 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 ・ これら福祉目的の財源としては、消費税の税収にも依存するが、それに限定されない（一般会計内での操作）

2. 「税方式」の多様性

もちろんいわゆる税方式の中でも、目的税によるスキームがベストだと衆目が一致しているわけではない。すなわち税方式と呼ばれるスキームは、その財源に着目すれば、一般財源による場合と、特定財源＝目的税による場合に大別され、それにより意味合いも違ってくる。（今般の「福祉目的化」は折衷的である。）

通常、下記（図表 - 2）のような得失が指摘される。そして完全な目的税の形を取った場合には、目的税と保険料とが接近してくるのも周知の通りである。ただし静態的な財源論に加えて、具体的な年金制度の組み立て方、その政治過程についても両者の違いがある。

いいかえれば「年金額が先か、財源が先か」という点である。

* * *

まず特定財源（たとえば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はおのずから決まってくるわけだが、その税収額によって年金額が自動的（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」を決めるというのが普通の考え方であろう。

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ことは考えづらい。

若干の準備金をもとに、賦課方式で運営するというのが多くの欧米諸国の方法であるが、中期的には税収と年金水準との調整をどのように図るのか、政策論としては明確なルールを提示する必要があると思われる。

* * *

他方、一般財源による場合には、一般予算の範囲内で、自在に年金水準を設定することができるといえる。

この方が、「あるべき年金水準」を実現できるようにも思える。しかし制度の安定性ないし政策への信頼という点では問題も大きい。

すなわち歴史的に、税を財源とする福祉給付は、財政状況によって削減される憂き目をしばしば見てきた。給付額の凍結や引き下げ・切り捨て、また所得制限やミーンズテスト（資産調査）による受給者の限定などである。

このことは主に欧米の歴史を振り返ったときに指摘されることだが、日本でも児童関係の福祉給付などで、実際に起きている現象である。¹ 現在の保険方式で取られているような、「保険料の対価としての給付」という考え方の枠組み

これが現在どの程度機能しているかは別として、を取っ払ってしまうと、“誰にどのくらい払うか”は、極端にいえば何とでも（よくいえば機動的・柔軟に）決められるような状態になってしまうのである。公的年金を、このメカニズムの中に放り込んでしまってもよいのかどうかは、疑問も大きい。²

図表 - 2 税財源の種類と態様

スキーム	メリット	デメリット
一般財源（一般会計から毎年の所要額を支弁）	<ul style="list-style-type: none"> ・財源の制約がない ・機動的対応が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・財政事情により、削減されたりミーンズテストを伴いやすい ・拠出の見返り感がない
特定財源（目的税により特別会計を運営）	<ul style="list-style-type: none"> ・安定的に財源が確保される ・拠出の見返り感がある ・税率が客観的に定まる 	<ul style="list-style-type: none"> ・財源が制約される ・税制として硬直的である ・実際の財源確保が難しい³

3. 基礎年金給付のあり方 水準と対象

上記は主に財源との関係での議論であるが、その具体的な給付のあり方はどうだろうか。

すなわち第一に支給水準（どのような年金額とするか）、また第二に支給方法（どのような対象に支払うか）、という2つの論点がある。

しばしば「基礎年金は、全国民共通のナショナル・ミニマムである」との主張が行われるが、これらの論点との関係で検討する必要がある。

* * *

現在の（老齢）基礎年金の水準は、「高齢者の基礎的な消費支出を賄う」という形で説明されている。実際自営業者等にとっては、国民年金基金を除けば基礎年金相当分が公的年金そのものであるから、そのような説明が重要となる。

ただし、基礎年金制度が導入されたのは昭和60年改正によってであり、日本の公的年金制度は基本的には従前所得の一定割合を保障する仕組みなので、基礎年金部分だけを取り出して、その水準の当否が独立して決せられたという性格のものではない。サラリーマンの老後保障のあり方としては、あくまで厚生年金全体として（現在でも）設計されており、基礎年金部分だけを取り出して検討することの意味合いについては一考を要しよう。⁴

* * *

その点は前提としつつ、検討を進めるならば、いわゆるナショナル・ミニマムということでは生活保護制度との関係を問題とせざるを得ない。

その水準のあり方をめぐっては、下記（図表-3）の通り複数の考え方が主張されている。総じて“生活保護水準にも満たない基礎年金では意味が無い”との見解が多いが、必ずしも生活保護の制度内容を十分踏まえた検討は行われていないように思える。特に注意すべき点として下記がある。

すなわち第一に、生活保護の、特定世帯のモデル基準額だけを取り出して、基礎年金と比較することについての当否がある。生活保護の基準額も、世帯類型により相当の幅がある。⁵

第二に、生活保護の水準が、しばしばある種固定的な「最低生活水準」として援用されるが、生活保護の基準自体がすでに相対基準に移行している点である。かつては個々の生活必要物資の積み上げにより基準値が策定されていた（マーケット・バスケット方式）が、その改定基準は経済全体に連動することとなって久しい。基礎年金額を生活保護水準に依拠して決定しようとしても、その生活保護水準の方が、具体性を帯びた固定的なものではないのである。

第三に、支給水準だけを取り出すのではなく、支給方法との関係を含めて検討する必要がある。この点を次に述べる。

図表 - 3 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ ある程度の自助努力を前提として、年金と自助努力とをあわせて最低水準のラインになるよう設定するべき ・ 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無い

図表 - 4 基礎年金の支給方法についての考え方

主張	論 拠
普遍的給付を行うべき	<ul style="list-style-type: none"> ・基礎年金は、すべての人へのナショナル・ミニмум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（ただし税制による調整等は考えられる） ・給付対象を選別する（たとえば収入・資産調査）の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
選別的給付とするべき	<ul style="list-style-type: none"> ・限られた財源を、真に必要なものへの、必要な限度での給付に集中すべき ・豊かなものにも年金を支給すれば、それはナショナル・ミニмум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

* * *

基礎年金の支給方法・支給対象については、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、真に必要なものに、必要なだけ給付すればよいとの見解（選別的給付）とがある。

上記（図表 - 4）の通り、どちらの立場にも得失があるが、いずれにせよ生活保護とは一線を画す基礎年金固有の役割は一体何なのかを明らかにする必要があるように思う。（生活保護も基礎年金もナショナル・ミニмумだというのは変である。セーフティネットあるいは所得再分配部分との説明もなされるが、最低生活保障との異同は依然明らかではない。）

とりわけ選別的給付を行う場合、ミーンズテスト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（それは逆進的ともなりうる）の理由付けが問われることとなる。

いずれにせよ、基礎年金の性格を「ナショナル・ミニмум」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。

特に基礎年金＝税方式を主張する場合、それを実現可能な政策論として打ち出すためには、これら論点に対する具体的な対応方策を含めたプランを示すべきであろう。他方、現行の保険方式の維持を主張する場合も、税方式の欠点を並べるだけでなく、保険方式のままでどうやって収納問題等を解決するのか、やはり具体的に示す必要がある。

確認しておくべきなのは、これらの制度設計のあり方が、財政規模との見合いでの微調整や小手先の議論ではなく、むしろ制度の本質的な性格と直結するということである。すなわち基礎年金が支給されるための要件（保険事故）は一体何なのか、いいかえれば基礎年金を受ける権利（受給権）は何により、何を根拠に発生するのか。この点を曖昧にしていれば、年金は「権利」ではなく、国から国民への「恩恵」に逆戻りしてしまうであろう。

4. 「ナショナル・ミニмум」再考に向けて

以上のような検討は、必然的に「ナショナル・ミニмум」という考え方自体の再吟味に及ばざるを得ない。本稿では十分立ち入ることはできないが、その考え方の若干の糸口だけを示しておきたい。⁶

第一に、ナショナル・ミニマム概念自体の変質である。

かつてイギリスではじめてナショナル・ミニマムが論じられたときには、主に所得保障＝年金の領域が念頭に置かれていた。医療等については“十全な対応”しかありえず、「ミニマム／それ以上」というような切り分けは考えられなかったのである。

しかし経済・社会状況の移り変わりとともに、長寿化・疾病構造の変化・介護リスクの高まり等、生活リスクのあり方も大きく変質する一方で、雇用や自然環境まで含めた生活者を取り巻く状況全体が不確実性を増し、いわゆる「リスク社会」化が指摘されている。⁷

それらとの兼ね合いで、現代におけるナショナル・ミニマムのあり方を再検討する必要性が生じているといえる。基礎年金についても、当然年金の領域だけで完結するような話ではあり得ない。

第二に、社会保障のあり方も多様化する中で、そのようなナショナル・ミニマムの提供主体についても、国家に限定することはむしろ不自然になりつつある。

いわゆる公私の役割分担論として盛んに議論されているが、「公か私か」という二者択一では必ずしもなく、多様な担い手・多様な主体や提供スキームを視野に入れて考えていく必要がある。⁸

第三に、従来ナショナル・ミニマムというと、その量的なイメージ（たとえば年金額）が先行していたが、質的な観点にも目を向ける必要がある。

それはいわゆるサービスの質（たとえば医療・介護）についてはいうまでもないが、あわせてナショナル・ミニマムに対する生活者からのアクセスのあり方、情報の流通（たとえば将

来受け取れる年金額や受給手続の告知のあり方）などにも、より注意が払われる必要がある。

* * *

これらの点に、正面から向き合っていく必要がある。「ナショナル・ミニマム」をスローガンとして唱えても、問題は解決されない。

そして大事なのは、これらの問題を生活者の視点から見ていくことであろう。次の点も同様の問題意識に基づく。

5. 「税方式」の党派性について

以上のような制度設計の問題とあわせて、基礎年金＝税方式という主張が、結果的には法人負担を軽減し（年金保険料の事業主負担部分）、個人・家計の負担を重くする可能性があるという点にも十分留意する必要がある。

もちろん実際には労働分配率（法人の保険料負担が軽減された分、賃金を増やすかどうか）や、消費税の転嫁割合（法人が支払う原料費にかかる消費税を、その販売商品の価格に完全に転嫁するかどうか）等に左右されるので、一概にはいえない。⁹

ただし労働分配率にせよ、消費税転嫁にせよ、法人側がある種のイニシアティブを一義的に把握することは間違いない。

すなわちこれが法人税軽減の方向と同一歩調をとって、（それ自体は先進諸国に共通する傾向ともいえるのだが、そのことが日本の場合には、）いわゆる「法人資本主義」の再強化に帰着するおそれがあるのである。¹⁰

* * *

基礎年金のあり方について、やや理論的な側面から見えてきた。しかし政党の中には、税方式への転換を主張するものは多い。逆説的だが、

政治情勢によっては、あっさり税方式が実現してしまう可能性もある。クリアすべき課題を放置したまま、議論なしに税方式が実現してしまえば、それはまた問題である。

いずれにせよ、「基礎年金はナショナル・ミニマムであるから、すべての人で支える税方式で」というスローガ的な議論だけで、実際の政策を動かすべきではない。より政策的なインプリケーションや得失、政策過程のダイナミクスにも踏み込んだ多角的な検討を経て、はじめて真の政策決定の前提条件が整うと考えるべきであろう。

¹ 政策当局（厚生省）の言説にも、財政当局との関係におけるある種のジレンマがある。すなわち「税方式には、ミーンズテストが伴いやすい」と政策当局は主張するが、それもあくまで一つの政策決定であるからである。

² 性格はかなり異なるものの、昨今のいわゆる「商品券（地域振興券）」をめぐる政治過程を見ても、一般財源によるものとした場合には、様々な外的要因によって、支給の額や対象、またそもそも支給の可否が左右されてしまうということが実感される。

³ 現時点で全額税方式に移行するためには、既存の国庫負担5兆+新規負担9兆が必要になり、一般会計規模の2割近くを投入することになる。

⁴ 基礎年金部分を独立して扱うということは、現在の従前所得保障という考え方を転換することを、検討の暗黙の前提としているからである。このことは、たとえば「報酬比例部分民営化」の主張 それはもちろん重要な選択肢である とは整合的であるが、そうであれば検討に際してそのことを明示すべきである。

⁵ ちなみに平成11年度予算では、老齢基礎年金月額が67,017円（すなわち夫婦では13.4万円）、生活保護の生活扶助基準は標準3人世帯（1級地-1）で163,806円（資産・能力その他あらゆるものを活用した上で、この基準額への不足を補う限度で支給）となっている。ただし生活扶助基準は地域によってだけでも数万の差があり、また別途住宅扶助、教育扶助、医療扶助、生業扶助等々がある。

⁶ より詳細な議論は他日を期すしかない。関連して簡単な解説であるが、拙稿「社会保障改革に生活者の視点を」『基礎研REPORT 1997-7』および山村浩=長沼建一郎「再構築が不可避な年金・医療制度」宮川公男編『2025年の世界と日本』東洋経済新報社、1998年。

⁷ いわゆるリスク社会の到来については、ウルリヒ・ベック『危険社会』（原題はRISIKOGESELLSCHAFT）法政大学出版社、1998年。

⁸ 一部はいわゆる準市場論（財政と供給主体の分離）として議論されているが、「公/私」また「財政/供給」という二元的議論では論じ尽くせない部分も大きいように思われる。

⁹ コストの価格への転嫁とその規範的な意味合いについては、拙稿「生活リスクにかかる主観的評価と保険価格」『リーガル・リスクマネジメント』日本リスクマネジメント学会、1999年。

¹⁰ 近時の先進諸国の傾向については、田坂治「社会保障の中長期的視点（上）」『週刊社会保障2021号』1999年。

- ・ 本レポート記載のデータは各種の情報源から入手、加工したものですがその正確性と完全性を保障するものではありません。
- ・ 本レポート内容について、将来見解を変更することもあります。
- ・ 本レポートは情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、契約の締結や解約を勧誘するものではありません。なお、ニッセイ基礎研究所に対する書面による同意なしに本レポートを複写、引用、配布することを禁じます。

Copyright c ニッセイ基礎研究所 1996 All Rights Reserved