

被保険者となっており、年金額に保険料率を掛けて得られた保険料額を年金受給者と年金保険者が折半で負担する仕組みとなっているためである。

年金給付費の国民総生産に対する割合をみると、この割合は過去数十年間で必ずしも大きく上昇しているわけではない。すなわち、1975年の9.8%から、1977年には10.5%に上昇したが、反対に1994年（旧西独地域）には9.1%へと低下している。つまり、年金保険は、その大きな給付費の規模により、国民経済全体から見ても重要な意味を持つようになっているが、その支出額が経済全般の拡大と比較して突出した伸びを示しているわけではない²。

（3）収入

①保険料

年金保険の社会保険としての性格を反映して、その収入の大部分は保険料収入によって占められている。保険料収入は、2001年で2200億ユーロとなっており、年金保険の収入全体の75%となっている（表3）。被用者である強制被保険者の場合の保険料は、保険料算定限度額（2002年 旧西独地域 月額4,500ユーロ 旧東独地域 月額3,750ユーロ）までのグロス労働報酬に保険料率を掛けた額であり、被保険者及び使用者により折半負担される。労働報酬のうち保険料算定限度額を超える部分は、保険料賦課の対象にならないため、労働報酬が保険料算定限度額を超える者³は、労働報酬が低い者に比べて、労働報酬に対する保険料の割合が相対的に低くなる。もちろん、年金額の算定においても、保険料算定限度額以下の労働報酬だけが考慮されるので、保険料算定限度額は、年金額に対しても一定の上限を設ける効果を持つ。このことは、労働報酬が保険料算定限度額を超える者に私的高齢保障への加入を促す要因になるとともに、企業高齢保障（企業年金）が導入される誘因にもなっている。一方、被用者であっても、労働時間が週15時間未満で、かつ、労働報酬が月額325ユーロを超えない僅少労働（*Geringfügige Beschäftigung*）に従事する者は、年金保険への加入義務が免除されており、保険料の支払い義務がない⁴。ただし、当該被用者を使用する者は、年金保険に対して、労働報酬の12%に相当する金額を支払わなければならない。

² Schmidt W./Thiede R., Grundlagen und System, in: Schulin B.(Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 3, München 1999, S.1054ff.

³ 労働報酬が保険料算定限度額を超える被保険者の割合は、1997年現在、男性の12%、女性の2%となっている。その大部分は、旧西独地域の職員年金の被保険者である。（*ibid.*, S. 292.）

⁴ 僅少労働を行う者が年金保険への加入義務の免除を放棄することも認められている。加入義務の免除が放棄された場合には、当該労働者は、強制被保険者として、保険料の負担義務を負うとともに、年金給付に対する期待権を取得することになる。その際の保険料は、その者の労働報酬に通常の保険料率を掛けた額になる。ただし、その負担割合は労使折半ではなく、使用者が労働報酬の12%に相当する額を、労働者がその残りを負担することとされている。

自営業者である強制被保険者⁵の場合には、平均報酬(2002年 旧西独地域 月額2,345ユーロ 旧東独地域 月額 1,960ユーロ)に相当する労働収入があるものとみなされるが、税額通知書により、実際の労働収入がそれよりも多い又は少ないことが証明された場合には、その額が保険料算定の基礎となる。ただし、その場合であっても月額325ユーロが最低額とされている。被用者の場合とは異なり、自営業者の場合には、被保険者が保険料を全額負担する。

失業手当、傷病手当金などを受給する者は、これらの給付を受給する期間において強制被保険者となる。失業手当及び傷病手当金の受給者の場合に保険料の算定基礎となるのは、それぞれ給付の基礎となる労働報酬の80%に相当する額である。これらの保険料は、失業保険、医療保険などの保険者から年金保険の保険者に払い込まれる。

一方、任意被保険者は、保険料の全額を自ら負担しなければならない。任意被保険者は、保険料の算定基礎として、最低保険料算定基礎収入額(月額325ユーロ)から保険料算定限度額まで間の任意の額を選択することができる。

②連邦補助

年金保険の財政は、医療保険や介護保険の場合とは異なり、保険料のほかに、租税等を財源とする連邦財政からの補助(連邦補助)によって賄われている。連邦補助は、年金保険において、本来は社会全体が担うべき責務が果たされていることに配慮したものである。このような責務としては、例えば、保険料が支払われていない兵役期間に対応する年金のような戦争の結果発生する負担や、児童養育期間に対応する年金のような家族負担調整⁶のための負担などが挙げられる。

労働者及び職員年金に対する今日のような連邦補助(Bundeszuschuss)は、1957年年金改革法により始められた⁷。すなわち、1957年の連邦補助総額が法律上定められ、労働者年金に対して約27億3000万マルク、職員年金に対して約6億8000万マルクの連邦補助が行われることになった⁸。この連邦補助の総額は、労働者及び職員年金の年金給付費の31.9%に相当した。

⁵ 年金保険の強制被保険者は、基本的に、労働報酬を得て就労する被用者であるが、手工業者、芸術家など、一部の自営業者にも加入義務が課されている。

⁶ 三歳までの子を養育する者は、その期間、強制被保険者として平均報酬に相当する保険料を負担した者とみなされる取り扱いがなされている。そのための費用は、1999年6月以降、連邦が、補助ではなく、保険料として負担することになった。

⁷ 職員年金以外の年金保険に対する帝国補助(Reichszuschuss)は、1889年の年金保険成立時から存在した。1957年年金改革法では、従来の帝国補助を発展させたものとして存在した連邦によるさまざまな補助が統一されるとともに、職員年金に対する補助が初めて導入され、今日の連邦補助の元になる制度が規定された。(Rische H., Die Finanzierung der Rentenversicherung, in: Ruland F.(Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied 1990, S.978ff.)

⁸ Schmidt W./Genzke J., Beteiligung des Bundes, in: Schulin B.(Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd.3, München 1999, S.1121.

しかしながら、この割合は、1990年には16.9%にまで低下した(表4)。その理由は、連邦補助の金額が一般的な賃金水準にのみ連動して改定することとされていたためである。実際の年金支出は、受給者の増加、給付の改善などにより、賃金水準の上昇を上回って増加したため、このように連邦補助の割合が低下することになった。連邦補助の割合が低下したことは、年金保険の財政力を低下させただけでなく、社会全体として担うべき責務を年金保険の保険料負担者に転化し、過大な負担を負わせたことになる。

1992年年金改革法では、連邦補助に関しても改正が行われ、その額は、グロス平均賃金の伸びだけでなく、保険料率の変化にも応じて改定されることになった。これにより、連邦も少子・高齢化などによる年金財政の負担増を分担する仕組みが作り出された。さらに、児童養育期間などに関連した支出に対応して、それまでは別途行われていた連邦による費用負担が連邦補助の一部として組み入れられることになった⁹。このような改正が行われた結果、年金支出に対する連邦補助の割合は、1997年には21.7%に達した。

こうした通常の連邦補助(Regelbundeszuschuss)に加えて、1998年4月には、付加価値税率が15%から16%に引き上げられ、付加価値税率1パーセントポイントに相当する追加的な連邦補助(Zusätzlicher Bundeszuschuss)が行われることになった。この追加的な連邦補助は、国際的な競争が進む中で国内雇用を確保するために、企業が負担する賃金付随コストを抑制する観点から必要とされたものである。これによって、年金保険の保険料率を20.3%から21%に引き上げることが避けられた。この追加的な連邦補助の額は、1998年は96億マルク、1999年は156億マルクとされ、さらに2000年以降は、付加価値税収の伸びに応じて改定されることと定められた。ただし、財政再建法により、2000年から2003年までの間は、連邦の財政負担を軽減するため、法律に定められた金額¹⁰が差し引かれることとされた。

1999年には、環境保護的な税制改革による増収分(以下「環境税」という。)¹¹を基に、連邦が児童養育期間のための保険料を負担することになり、これによって、保険料率の20.3%から19.5%への引下げが可能となった。さらに、環境税の段階的な引上げがもたらす財源により、2000年からは追加的な連邦補助の上乗せが行われることになった。この上乗せの金額は、2000年から2003年までは法律において定められて

⁹ これにより組み入れられた額は、1992年では48億マルクであったが、1998年には72億マルクまで拡大した。なお、この金額は、1999年6月以降、連邦が児童養育期間のための保険料を直接負担することになったため、再び、連邦補助から差し引かれることになった。

¹⁰ 2000年及び2001年は11億マルク、2002年は13億マルク(6億6467万9000ユーロ)、2003年は2億マルク(1億225万8000ユーロ)が差し引かれる。

¹¹ 具体的には、環境保護のためにエネルギー消費を抑える観点から、ガソリン、軽油、天然ガスなどに賦課される鉱油税及び電気税の引上げが、1999年以降、段階的に行われている。

いるが¹²、2004年以降はグロス賃金の伸びに応じて改定されることになっている。以上の結果、労働者及び職員年金に対する連邦補助は、2001年で総額900億マルクとなっている。

現状では、以上の三種類の連邦補助に、連邦鉱夫組合に対する赤字補填のための補助を加えた四種類の連邦補助が存在し、それぞれ異なった考え方で金額の改定等が行われている。

(4) 財政調整

年金保険は、複数の保険者によって運営されている。その主なものは、労働者年金の保険者で全国に23存在する州保険庁(Landesversicherungsanstalt LVA)、職員年金の保険者で全国で1つの連邦職員保険庁(Bundesversicherungsanstalt für Angestellte)及び鉱夫年金の保険者である連邦鉱夫組合(Bundesknappschaft)である。年金保険の被保険者は、その者が社会保険法上、職員(ホワイトカラー)及び労働者(ブルーカラー)のいずれに属しているか、あるいは鉱山業務に従事するのか、さらに、労働者の場合には、いずれの地域に居住しているかによって、その者の加入する保険者が定められる。このため、就労状況が変われば、各保険者への被保険者の加入状況も変化することになる。しかも、年金保険の場合には、保険料負担者が同時に給付受給者となる医療保険の場合とは異なり、保険料保険料の負担と給付の受給との間に時間的なずれがある。このため、就労状況の変化は、各保険者における保険料負担者に対する年金受給者の割合などを変化させることにつながる。賦課方式を採用している年金保険財政の下では、各保険者において、被保険者に対する年金受給者の割合や平均給付費に対する平均賃金の割合が変化することは、それぞれの保険者の財政に大きな影響を及ぼすことになる。労働者及び職員年金では、各保険者に共通の給付法と保険料率が適用されるため、各保険者における被保険者と年金受給者の割合、平均賃金、平均年金額の違いなどにより、保険者によって赤字・黒字が発生することになる。このため、保険者間の財政調整が実施され、就労状況、賃金構造、年金額などの違いが個々の保険者の財政に与える影響が緩和されている。

まず、労働者年金の保険者である州保険庁の間では、被保険者及び年金受給者に関する地域的な格差を調整するため全保険者の年金給付等のための支出が各保険者の保険料収入に応じて分担される共同負担方式(Gemeinlastverfahren)が採用されている。また、就労状況の変化に伴い、職員年金の被保険者が増加する一方で、労働者年金の被保険者が減少していることに対応し、職員年金と労働者年金との間での財政調整が行われている。これにより、年末において州保険庁の変動準備金の合計額が1月分の平均支出額の合計額の25%に満たない場合には、職員年金の保険者である連邦職員保険庁が不足分の補填を行うこととされている。さらに、労働者及び職員年金の保険者と連邦鉱夫組合との間でも、被

¹² 2000年26億マルク、2001年81億4000万マルク、2002年68億1040万ユーロ、2003年95億1002万ユーロと定められている。

保険者が鉦夫年金から労働者及び職員年金に移動することによる保険料収入の減少などに
対応し、労働者及び職員年金の保険者から連邦鉦夫組合への財政移転が行われている。

3. まとめ

以上のように、ドイツにおいては、雇用拡大と経済成長促進の観点から、社会保障負担
抑制のための給付削減対策が講じられたことにより、1990年代の半ば以降は、社会給付総
額の伸びは鈍化し、社会給付比率も、それまでの長期的な増加傾向からの転換がみられる。
また、その財源内訳をみると、保険料負担の割合が減少する一方で、公費負担の割合が増
加している。

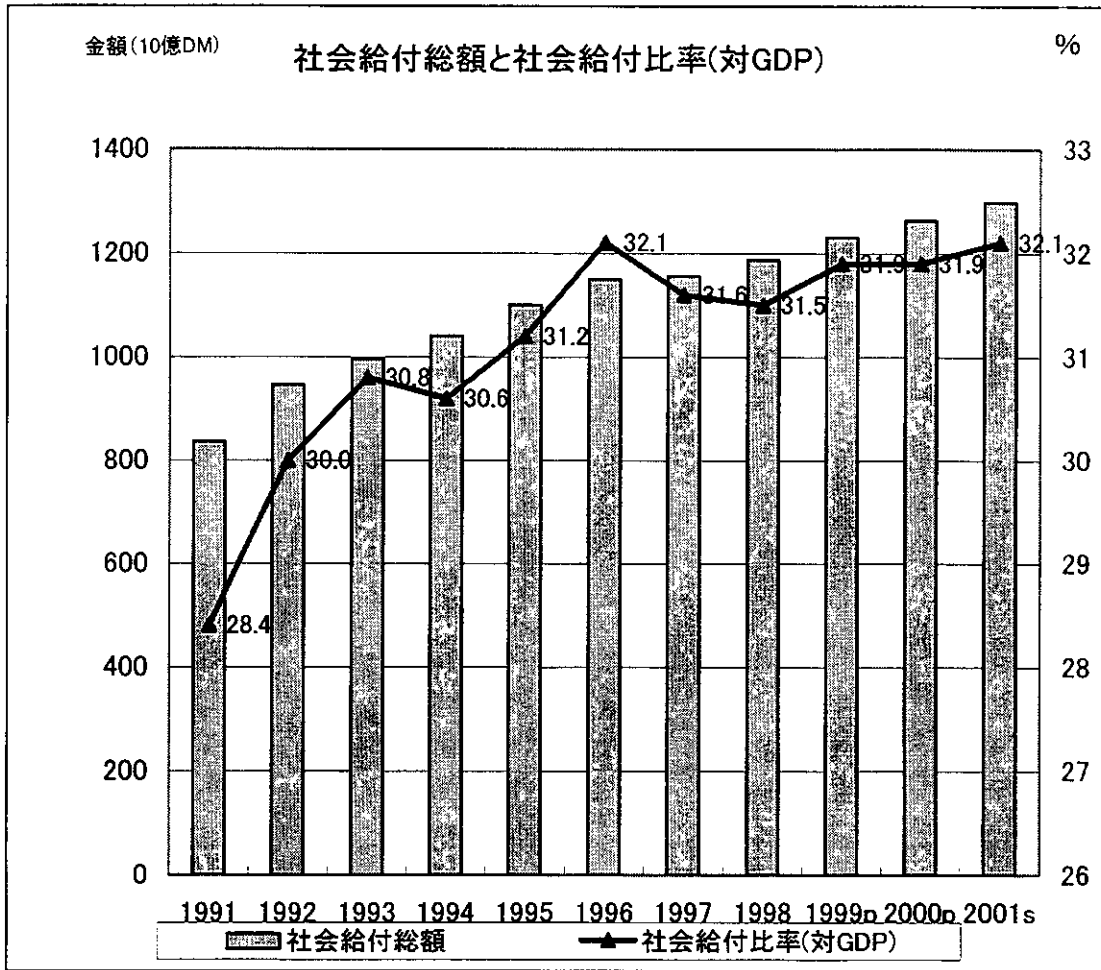
こうした変化には、ドイツ経済の競争力を維持し、国内雇用を確保する観点から、賃金
付随コストを抑制するために行われた社会保障の給付及び負担の見直しが大きく影響して
いる。特に年金保険においては、賦課方式の年金制度を前提に、人口構成の変化が保険料
上昇に及ぼす影響を緩和するため、給付の面だけではなく、負担の面でも、付加価値税の
引上げや環境税の導入による財源を活用した連邦補助の拡充などの対応が行われてきてい
る。

(表1) 社会予算における給付の内訳 (%)

	1991	1995	1996	1997	1998	1999p	2000p	2001s	2005s
社会予算計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
一般制度	62.3	65.1	65.7	65.9	65.8	65.2	64.9	65.1	65.2
年金保険	29.9	31.0	30.8	31.3	31.6	31.5	31.9	32.2	33.0
医療保険	20.8	20.5	20.2	19.6	19.6	19.3	19.4	19.6	19.9
介護保険	-	0.9	1.7	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5
労災保険	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5
就労促進	10.0	11.0	11.3	11.0	10.5	10.4	9.5	9.3	8.4
特別制度	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
農業者の老齢保障	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
自由業の給付制度	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
公務労働者の給付制度	7.7	7.0	6.9	7.1	7.2	7.2	7.3	7.3	7.4
使用者による給付(賃金継続支払、企業年金など)	10.5	9.1	8.3	7.8	7.7	8.0	8.0	7.9	8.1
補償制度	2.0	1.6	1.4	1.2	1.3	1.1	1.0	0.9	0.6
助長・扶助制度(社会扶助、児童手当など)	10.6	10.4	8.2	8.0	7.9	7.8	7.8	7.8	7.6
直接給付計	93.9	94.0	91.3	90.8	90.7	90.0	89.6	89.7	89.8
間接給付 (税制上の措置)	6.1	6.0	8.7	9.2	9.3	10.0	10.4	10.3	10.2

注：p・・・暫定値　s・・・推計値

(图1)



(表2) 社会予算の収入構造

全ドイツ

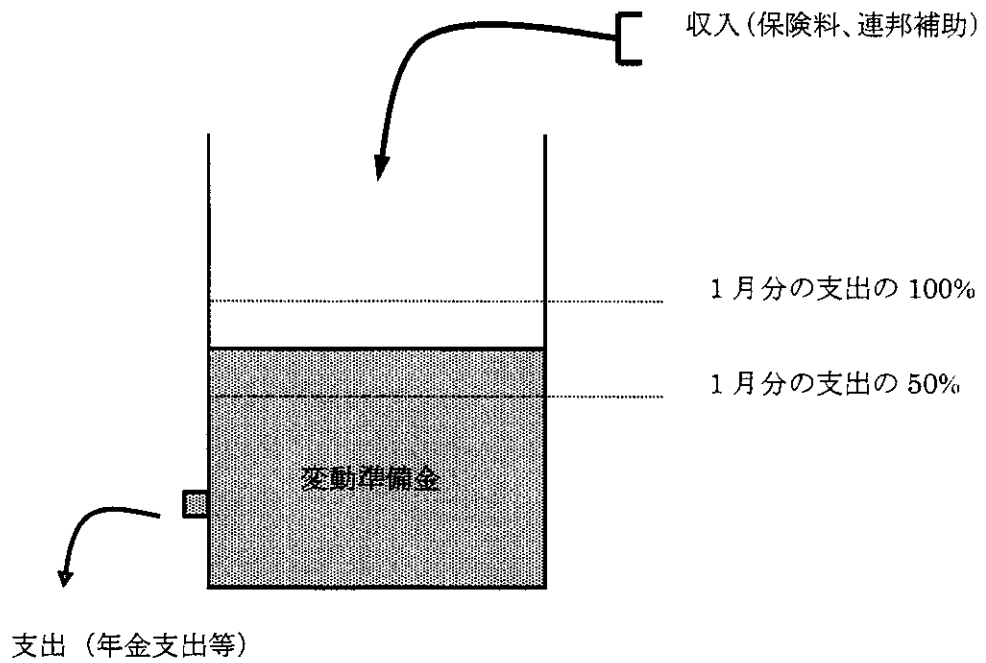
	1995	1996	1997	1998	1999p	2000p	2001s	2005s
	割合%							
社会保険料	63.9	62.6	62.7	61.9	60.7	60.7	60.3	60.7
被保険者負担分	26.6	27.0	27.3	26.9	26.2	26.3	26.1	26.6
- 被用者	21.8	21.9	22.3	22.0	21.5	21.5	21.3	21.8
- 自営業者	1.2	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
- 給付受給者	2.1	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
- その他	1.5	1.7	1.5	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4
使用者分	37.2	35.6	35.4	35.0	34.5	34.4	34.2	34.1
負担金	34.7	35.8	35.7	36.6	37.8	37.7	38.0	37.8
公費	33.0	34.2	33.9	35.0	36.6	36.6	36.9	36.8
その他の移転	1.7	1.6	1.8	1.6	1.2	1.1	1.2	1.0
その他の収入	1.5	1.6	1.5	1.5	1.5	1.6	1.7	1.5
収入合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
旧西独地域	85.6	85.6	85.8	85.5	85.3	85.7	85.9	86.1
旧東独地域	14.1	14.4	14.2	14.5	14.7	14.3	14.1	13.9

旧東独地域

	1995	1996	1997	1998	1999p	2000p	2001s	2005s
	割合%							
社会保険料	46.2	45.7	46.3	44.5	43.5	42.3	39.9	40.7
被保険者負担分	21.0	21.1	21.7	20.7	19.9	19.6	18.3	18.5
- 被用者	17.1	17.3	17.5	16.7	16.0	15.6	14.5	14.7
- 自営業者	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
- 給付受給者	2.5	2.6	2.8	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6
- その他	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
使用者分	25.3	24.4	24.6	23.8	23.6	22.8	21.6	22.2
負担金	33.5	32.5	32.4	34.7	36.7	35.8	36.8	37.5
公費	33.1	32.2	32.0	34.4	36.5	35.5	36.3	36.9
その他の移転	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.5	0.5
その他の収入	0.4	0.6	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7
西から東への移転	19.8	21.2	20.9	20.5	19.5	21.4	22.7	21.1
収入合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：p・・・暫定値　s・・・推計値

(図2) 年金保険の財政方式



(表 3)

年金保険の収支 (2001 年)				
単位：10 億ユーロ				
年金保険計	労働者年金	職員年金	鉱夫年金	
保険料	165	68	96	1
連邦補助	53	38	8	7
その他	2	0	2	0
財政調整		8		6
収入計	220	114	106	14
年金支出	196	97	86	12
医療・介護保険料	15	7	6	1
リハビリテーション	5	3	2	0
その他	4	3	2	1
財政調整		4	10	
支出計	220	114	106	14

資料： DRV, Rentenversicherug in Zeitreihen 2002 より作成。

(表 4)

**連邦補助の年金支出に対する割合
(旧西独地域、労働者及び職員年金)**

年	割合
1957	31.9%
1960	28.8%
1965	26.1%
1970	18.6%
1975	18.3%
1980	19.3%
1990	16.9%
1992	19.7%
1995	20.2%
1996	20.6%
1997	21.7%
1998	25.1%
1999	24.8%
2000	23.9%
2001	25.1%

資料：表 3 と同じ。

(表5) 過去20年間の年金保険料率の推移
—旧西独地域

年	保険料率
1982	18.0
1983	18.5 ^a
1984	
1985	18.7
	19.2 ^b
1986	
1987	18.7
1988	
1989	
1990	
1991	17.7 ^c
1992	
1993	17.5
1994	19.2
1995	18.6
1996	19.2
1997	20.3
1998	
1999	19.5 ^c
2000	19.3
2001	19.1
2002	19.1

(注) a: 9月から b: 6月から c: 4月から

資料: 表3と同じ。

第2部 『社会保障負担等の在り方に関する研究会』報告書

「社会保障負担等の在り方に関する研究会」報告書

社会保障に関しては、少子高齢化を踏まえ、中長期的な観点から、医療・年金・介護といった分野毎の議論を超えた制度横断的な見直しを行うことにより、公平で安定的な制度を構築することが求められている。

本研究会においては、各制度毎に給付内容の異なることを念頭に置きつつも、社会保障負担等の在り方について、制度横断的観点から総合的かつ体系的に検討を行った。

その際、

- ・ 社会保険料のみならず税の在り方も含めて検討すること
- ・ 現実の制度を踏まえつつも理論的にあるべき制度の姿を描くこと
- ・ 今後の各方面における制度見直し等の検討のための論点を整理すること

を目指した。

本研究会で議論された事項は多岐にわたるが、これまでの6回（合宿を含む）の研究会を経て、

- (1) 社会保険と税の適切な組み合わせなど公平な負担の在り方に関する構造的な事項
- (2) 能力に応じた公平な負担の賦課の在り方に関する各般の事項
- (3) 社会保障負担の水準等に関する事項
- (4) 今後検討すべき論点

の4つについて大枠をとりまとめたので、ここに報告する。

なお、本研究会報告を受けて、社会保障審議会において制度設計などの議論が、国立社会保障・人口問題研究所において制度改正モデルに基づく試算や海外事例研究などのより詳細な研究が、それぞれ行われることを期待したい。

本研究会は、厚生労働省の「研究」として行われたもので、厚生労働省の政策に関する公式見解を示すものではない。本研究会での議論は、平成14年度厚生労働科学研究事業「社会保障負担の在り方に関する研究」（主任研究者：国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析部長）の一部をなすものである。

「社会保障負担等の在り方に関する研究会」報告書・目次

1	公平な負担のための社会保障制度の構造の在り方について	173
(1)	社会保険と税	173
①	財源調達（社会保険財源と税財源）	174
②	財政方式（社会保険方式と税方式）	175
③	財源の確保（国庫負担割合の引上げ等）	176
(2)	社会保険制度の構造（保険者の分立等）	177
2	能力に応じた公平な負担の賦課の在り方について	178
(1)	負担能力の把握とバランスのとれた賦課	178
①	資産	179
②	消費	180
③	定額負担	180
④	相続	181
(2)	各種控除等による家族等の負担能力の評価	181
①	高齢者	181
②	児童	182
③	被扶養配偶者	183
(3)	低所得者の取り扱い	184
(4)	事業主負担	185
(5)	その他公平な負担のために	186
①	徴収	186
②	情報提供	186
③	社会保障番号	187
3	社会保障負担の水準等について	187
(1)	現役世代の負担水準	187
①	負担の上限	187
②	世代間の公平	188
(2)	分野間のバランス	189
①	年金・医療・福祉間のバランス	189
②	高齢者関係と児童関係のバランス	190
③	公的社会保障でカバーすべき部分と個人で対応すべき部分のバランス	190
4	今後検討すべき論点	190
(1)	今後の検討に向けて	190
①	中長期的課題と当面の課題	190
②	制度設計と試算	190
(2)	残された課題	191
①	支え手を増やす	191
②	給付の在り方	191
③	労働保険や生活保護との関係	191
④	年金財政の問題	192

付 メンバー表

1 公平な負担のための社会保障制度の構造の在り方について

(1) 社会保険と税

社会保障制度に係る負担方式としては、医療・年金・介護など主なものについては社会保険方式で、その他生活保護などについては税方式であり、社会保険方式においては、社会保険財源を主としつつ、税財源も投入されてきた。今後、社会保障費用の増大が見込まれる中で、社会保険方式と税方式、社会保険財源と税財源の組合せを適切なものにし、国民の納得の得られるように負担を求めていく必要がある。

- ・社会保険方式も税方式もいずれも社会保障負担を賄う手段ではあるが、社会保険方式は、生活困難のリスクに対する事前の備えを共同で行うものであり、給付が個人レベルで拠出の対価的性格を持つという点で、税方式とは異なるものである。

- ・また、税は、基本的に負担能力に応じて賦課されるものであるのに対して、社会保険料は、負担能力に基づき実際の賦課方法は修正されるものの、基本的には給付の受益に対する拠出という応益的性格を持つものであるという点でも異なっている。社会保障負担全体の在り方を考える場合には、社会保険料と税のこうした違いを踏まえ、それぞれの特色を相互に補完するものとして、社会保険方式と税方式、社会保険財源と税財源の適切な組み合わせを考えていく必要がある。

- ・現在の制度に関しては、保険料が高水準になり、これ以上の引き上げに抵抗感が強くなってきているほか、社会保険財源による保険制度間・保険者間の財政調整が大規模になるにつれて負担した保険料の移転に対する不満が高まり、保険料を負担した分に応じた給付が行われるよう強く求められるようになってきている。こうした中で、社会保険と税の役割を明確に整理することが求められている。

- ・社会保険と税の役割をめぐるこれまでの議論の中では、税方式、社会保険方式、税財源、社会保険財源などの用語の使用法に混乱が見られるので、定義をしておく必要がある。ここでは、保険料の拠出に応じて給付が行われる方式を社会保険方式、保険料の拠出にかかわらず居住等の要件のみで給付が行われる方式を税方式とし、この区別を財政方式の問題とよぶこととする。また、保険料収入による財源を社会保険財源、税収入による財源を税財源とし、この区別を財源調達の問題とよぶ。この定義に従えば、現行の社会保障制度のうち主なもの（医療保険・年金・介護保険）は、社会保険方式であるが、財源は社会保険財源と税財源により調達されていると解することができる。基礎年金や高齢者医療など基礎的な部分を拠出にかかわらず給付し、その財源を全額税で賄うべきとするいわゆる「税

方式論」の主張は、税財源により賄われる税方式であると整理できる。

① 財源調達（社会保険財源と税財源）

・現行制度においては、社会保険方式の制度の中でも、基礎年金に要する費用の3分の1、政府管掌健康保険の場合は原則13%、国民健康保険で50%、老人保健の給付費の30%、介護保険の給付費の50%が税財源で賄われている。

・このように社会保険方式の中で税財源が投入されてきた理由としては、次のようなものがあげられる。

ア 保険制度間の財政力格差等を調整するため。とりわけ低所得者・高齢者が多く財政力の弱い地域保険に手厚く税財源を投入してきた。全国民に社会保険方式の制度に加入義務を負わせる皆保険制度を維持するためには、加入する保険制度にかかわらずなるだけ公平な給付を行うことが望ましかった。

イ 保険制度内の低所得者の保険料負担を軽減するため。税財源を投入することで保険料水準を引き下げてきた。皆保険制度の維持のためには、低所得者でも負担できる水準に保険料を抑える必要があった。

ウ 負担の賦課ベースを広げるため。保険料は所得比例又は定額による負担賦課（国民健康保険の場合はその組み合わせ）であるので課税ベースが狭い（特に定額の国民年金の場合は逆進性が強い）ため、それを緩和するため課税ベースの広い税財源を投入してきた。

・アの保険者間の財政調整については、基礎年金制度と老人保健制度の創設以来、社会保険財源の移転により財政調整が行われるようになり、税財源による調整の必要は低下したとも言える。ただし、社会保険財源による制度間財政調整については、保険者自治（ガバナンスや財政における独立性）の原則に立ちつつそれを曖昧にするもので適当ではないとの考え方がある一方、国民皆保険を実現する上では保険者の自主的努力を超える構造的な違いを調整することで保険者自治を実現する条件を整えるものとして不可欠であるとの考え方もある。

・イの低所得者対策については、制度に対して税財源を投入して全体の保険料水準を下げるのではなく、個々の低所得者だけに着目して税による補足的な給付の補填を行うべきであるとする考え方もある。一方、低所得者以外には国庫負担が行われずその分保険料が高くなり、またそれが年々変化するといった不安定な運営をもたらすといった逆の意見もあった。

また、国民年金の保険料を免除された低所得者に基礎年金の3分の1水準しか給付されなかったり、生活保護（医療扶助）を受けている低所得者に国民健康保険が適用されてい

ないことは、皆保険・皆年金の原則の下では変則的であり、これらの者に対しては保険料拠出時に負担能力が不足する分を税財源で拠出時に補填することとし、他の者と同様に給付すべきであるとの考え方もある。

・ウの賦課ベースの拡大については、投入する税財源の税の種類（またはその組み合わせ）が問題になる。これまでは、所得比例又は定額による負担である社会保険財源に対し、累進所得課税・消費課税・資産課税等の組み合わせである税財源を組み合わせることにより、全体として、課税ベースを広くし、公平な賦課を目指してきた。

一方、社会保険方式に対して税財源を投入する理由として、上記ア及びイを考えた場合、財政力の弱い制度や低所得者への再分配の要素を重視すれば（国民健康保険など）、税目としては累進所得課税を起源とすることが望ましく、これらに対する最低保障の要素を重視すれば（基礎年金など）広く薄く課税する消費課税がより望ましいという意見があったが、いずれにせよ目的税としない限り明確な区分はできない。

② 財政方式（社会保険方式と税方式）

・現在、社会保障制度のうち主なもの（医療保険・年金・介護保険）は、社会保険方式で運営されているが、基礎年金や高齢者医療など基礎的な部分を拠出にかかわらず給付し、その財源を全額税で賄うべきとするいわゆる「税方式論」の主張がある。

・財政方式については、本研究会でも給付と負担の関係の明確な社会保険方式を評価する意見が多かった。ただし、最低所得保障としての年金は税方式であるべきという意見や、社会サービスである医療や介護は税方式であるべきだという意見もあった。

・いわゆる「税方式論」の主張も、実は、最低保障だけで十分であるという制度設計の問題を主張していることが多い。この主張には、生活保護だけでナショナルミニマムを保障すれば十分であるとして、公的年金保険を否定する考え方も一部にあると言えよう。また、現行制度の設計も、生活保護制度を含めて考えた場合には、社会保険方式と税方式の組み合わせの体系であると言えるので、社会保険方式と税方式の選択は絶対的な対立と考える必要はないとの見方もある。例えば、基礎部分を税方式にするという考え方については、最低保障部分（1階部分）に所得制限を設け、被用者に対する社会保険方式による上乗せの従前所得保障部分（2階部分）を残した場合には、税方式の生活保護と社会保険方式の組み合わせである現行の制度構造と、社会保険方式の対象範囲を除けば似たものになると考えることもできるといった意見があった。

・つまり、あるべき姿を考える場合には、制度設計と財政方式と財源調達の問題の組み合

わせで考える必要があり、社会保険方式か税方式かという財政方式の点だけ択一を求めるという問題設定をすることは、対立をあおるだけであまり意味がある議論であるとは思われない。

<注>制度設計・財政方式・財源調達の問題を理論的に整理したモデル

現行の制度は社会保険方式であり、所得比例負担（給付は年金では負担に比例する）のビスマルク型（厚生年金・健康保険などの被用者保険制度）と原則定額負担（年金給付は最低保障）のベヴァリッジ型（国民年金・国民健康保険などの国民・地域保険制度）の2本建てで、財政調整等を用いつつ組み合わせる形をとってきた。仮に、社会保険と税の役割を明確に区分し、社会保険方式の部分は社会保険財源で賄い、税方式の部分は税財源で賄うこととした場合、このどちらをプロトタイプ（原型）と考えるかにより、理論的には制度の構造を以下のモデルで考えることができる。なおこのモデルは、歴史的経緯や現実性をとりあえず捨象し、理論的に純粋な形を整理したものであり、また年金・医療・介護の相違も考慮していないもので、これ自体が現行制度の改革案に直接つながるものではない。

A 所得に応じて社会保険料を負担するビスマルク型社会保険を原型とし（給付は年金では負担に比例し従前所得の一定割合を保障）、負担が少ないため対応すべき給付が最低保障水準に満たない者に対して税方式・税財源で補足給付するモデル。この場合、低所得者への補足のための税財源であるので、累進所得課税を起源とする税が望ましいことになる。

B 定額の負担で最低保障を行うベヴァリッジ型社会保険を原型とし、低所得者に合わせた保険料設定に対応した給付では最低保障水準に満たない部分を税方式・税財源で補足給付するモデル（ベヴァリッジ型の最低保障そのものを税方式・税財源にするバリエーションもあり、これがいわゆる「税方式論」）。所得制限を設け低所得者のみに補足給付する場合と、所得制限を設けず全員に補足給付して給付水準を底上げする場合が考えられるが、前者の場合は累進所得課税を起源に、後者の場合は広く薄く比例課税する消費課税を起源とすることが望ましいことになる。

なお、医療・介護については、いずれの負担方式をとった場合も給付はニーズに応じて（負担に比例はせずに）行われる。

③ 財源の確保（国庫負担割合の引上げ等）

・現行の制度設計を前提とすると、当面、高齢化等に伴う社会保障給付の増大を賄う税財源の確保が必要である。基礎年金の国庫負担割合の引上げや、高齢者医療や介護などに要

する国庫負担の増が求められている。

- ・国庫負担割合の引上げに関しては、税財源の割合を増やし社会保険料の引き下げ（社会保険財源の減）を行うこと自体では、社会保険料負担と税財源を合わせて見た場合の国民負担は変わらないことに注意する必要がある。財源調達における社会保険と税の役割分担や、給付と負担の牽連性（給付が負担の対価的性格を持つこと）など社会保険料に対しては国民の理解が得やすいことなどを考慮して、社会保険料の引上げと増大する国庫負担の確保を適切な組み合わせで行っていく必要がある。

- ・前に述べた社会保険方式への税財源投入の理由に沿って考えると、ア・地域保険など財政力の弱い保険者が増えていること、イ・保険料の引き上げにより相対的に低所得で負担能力の低い者が増えていること、ウ・社会保険料の引き上げや被用者保険加入者の増による社会保障費全体に占める公費負担比率の低下や、税による再分配の程度（ジニ係数）の低下が見られ、税による負担賦課ベースの拡大が求められていることなどから、社会保険料の適切な引き上げが必要であることはもちろんであるが、同時に国庫負担割合の引き上げが求められている状況にある。

- ・社会保障負担における国庫負担割合としては、平成12年以来の与党3党合意で、2005年を目途に年金、介護、高齢者医療に必要な財源の概ね2分の1を公費負担とするとされるなど、2分の1がメルクマールになるとされている。こうした観点から、現在、基礎年金・高齢者医療・介護に要する費用の42.5%が税財源であり、平成12年年金改正法附則で約束されていることも踏まえると、当面、基礎年金に係る国庫負担の3分の1から2分の1への引上げが大きな課題である。なお、前に述べた社会保険方式への税財源投入の理由のア・イを踏まえ、全ての基礎年金給付に対し国庫負担割合を2分の1に引き上げるのではなく、低所得者等に重点的に投入する考えもあるとの意見があった。一方、この考え方に対しては、低所得者以外には国庫負担が行われずその分保険料が高くなり、またそれが年々変化するといった不安定な運営をもたらすといった意見もあった。

- ・国庫負担割合の引き上げなど増大する国庫負担の財源確保のためには、諸外国に比べ所得課税の比重の高い我が国の現在の税収構造を踏まえると、理解の得やすさや経済への中立性、所得税よりも広く比例税率で薄く課税することなどから、社会保障に投入する財源として、当面、消費税を引き上げることで増税に理解を求めることが適当であるという意見が多かった。

（2）社会保険制度の構造（保険者の分立等）