

厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

税制と社会保障に関する研究

平成17・18年度 総合研究報告書
(平成18年度 総括・分担研究報告書を含む)

主任研究者 金子 能宏

平成19(2007)年3月

目次

I. 平成17・18年度総合研究報告書	
「税制と社会保障に関する研究」	3
金子能宏	
II. 平成18年度総括研究報告書	
「税制と社会保障に関する研究」	15
金子能宏	
III. 平成18年度分担研究報告	
III-1. 経済の観点からの税制と社会保障に関する分析	
(論文)「社会保障財源としての租税」	25
加藤久和	
(論文)「社会保険の事業主負担が企業の雇用戦略に与える影響について」	44
酒井正	
(論文)「所得格差と直接税の負担に関する分析」	90
小島克久	
(論文)「市町村合併の効果分析―福祉予算等の市町村決算状況調を用いた予備的考察―」	105
山本克也	
(論文)「リスクシェアリングとしての基礎年金―長生きのリスク所得変動リスク―」	129
宮里尚三	
(論文)「高齢者福祉の展開と介護保険の経済的便益 ―高齢者福祉財政における費用便益分析の応用―」	147
金子能宏・佐藤雅代	
(論文)「障害者福祉の財政と経済的便益 ―税財源による障害者福祉と関連施策の費用便益分析―」	167
金子能宏	
(論文)「社会保障負担の経済効果」	188
米山正敏	

Ⅲ-2. 制度的観点からの税制と社会保障に関する分析

- (論文)「社会保険における事業主負担の規範的性格と転嫁・帰着に関する考察
—健康保険の事業主負担を中心に—」・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 207
島崎謙治
- (論文)「近年の税制改正が医療・介護に係る高齢者負担に与えた影響に関する考察」・・・・・・・・ 236
東 修司
- (論文)「欧州諸国の社会保障財源（税と保険料）の構造」・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 252
本田達郎
- (論文)「ドイツの社会保障制度財源における社会保険料と税について」・・・・・・・・・・ 283
漆原克文
- (論文)「フランスにおける一般社会拠出金の我が国に与える政策的含意
—一般社会拠出金はなぜフランスで受け入れられたか—」・・・・・・・・・・ 309
本田達郎
- (論文)「工業労働者個人ベースでみた公的負担の動向について
—「賃金への課税」からの分析—」・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 325
本田達郎
- (論文)「家族形態の変容と子どもを持つ家族への所得保障
—児童手当・扶養控除の対象の考察—」・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 351
尾澤恵
- (論文)「カナダ連邦児童給付制度の変遷に関する考察」・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 372
尾澤恵
- * 研究協力者による経済分析と制度分析を合わせた研究
- (論文)「税制と社会保障の分析視点と国民負担率の概念構成」・・・・・・・・・・ 394
京極高宣

IV. 税制と社会保障に関する中小企業調査

調査概要	419
調査票	422
集計結果	428

税制と社会保障に関する研究

平成 18 年度 研究者名簿

主任研究者：	金子能宏	国立社会保障・人口問題研究所
分担研究者：	漆原克文	川崎医療福祉大学医療福祉学部
	加藤久和	明治大学政治経済学部
	小島克久	日本社会事業大学社会事業研究所
	佐藤雅代	北海道大学公共政策大学院
	本田達郎	医療経済研究機構
	宮里尚三	日本大学経済学部
	島崎謙治	国立社会保障・人口問題研究所
	山本克也	国立社会保障・人口問題研究所
	米山正敏	国立社会保障・人口問題研究所
	尾澤恵	国立社会保障・人口問題研究所
	酒井正	国立社会保障・人口問題研究所
研究協力者：	京極高宣	国立社会保障・人口問題研究所
	東修司	国立社会保障・人口問題研究所
	横山由起子	兵庫県立大学経営学部

II. 平成 18 年度総括研究報告書

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

「税制と社会保障に関する研究」

平成 18 年度 総括研究報告書

主任研究者 金子能宏 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部 部長

研究要旨：税制については、少子高齢化の進展と経済環境の変化の中で、財政再建と経済成長を両立させることを踏まえ、改革が進められている。「その際、個人のライフスタイルの多様化等が進む中、所得・消費・資産等多様な課税ベースに適切な税負担を求めていくことが課題となる」（平成 16 年 6 月税制調査会）とされていることから、社会保障制度については、その財源を保険料から目的税化した消費税にすべきとの議論や年金の基礎的部分は税財源によるべきとの議論など、税制に関する議論が出ている。平成 19 年度の税制改正に関する答申においても「歳出削減を徹底して実施した上で、それでも対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対する安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りを行わないよう」こと、そのために「税制が経済や財政にどのように関わるかというマクロ的な視点、税制が企業や家計にどのように関わるかというミクロ的な視点に立った分析が必要である」ことが指摘されている。

したがって、本研究では、少子高齢化の進展と経済環境の変化の中で、持続可能な社会保障制度の構築にはどのような税制のあり方が望ましいかについて方向性を見出すための研究を行う。研究課題としては、マクロ的な視点から、消費税等の税の転嫁・帰着の問題を主要な論点として取り上げ、また消費税の利用が議論されている年金制度の給付と負担の在り方についても計量分析を行った。また、事業主や家計への影響などミクロ的な視点を考慮した分析については、税と保険料の役割分担、家族政策における手当と税制の関係、所得再分配を考慮した税と社会保険料負担との関係などについて、OECD（経済協力開発機構）や先進諸国の動向を把握しながら、制度分析を行った。

平成 17 年度は、マクロ的な観点から、主に消費税の転嫁に関する時系列分析と年金制度の負担と給付の関係に関する計量分析・モデル分析を行い、制度分析については、社会保障財源として社会保険料と税金のどちらが社会的公平の観点から望ましいかを、事業主や家計への影響などミクロ的な視点にも配慮しながら、社会保険料の正確に関する研究と、OECD（経済協力開発機構）の研究動向や先進諸国の改革動向に関する調査を行った。

これらの研究を踏まえて、平成 18 年度は、まず、マクロ的な視点から、社会保障財源と経済成長率との関係と税財源が利用される基礎年金のリスクシャリングの分析、市町村合併による福祉予算等への影響に関する計量分析を行い、賃金・雇用への影響を示す帰着の実証分析と中小企業に対するアンケート調査を行った。さらに、高齢者福祉と障害者福祉における税財源の活用の根拠を費用便益分析により検討した。その結果、以下の点が明らかになった。①回帰分析を用いて厚生労働省見通し（2006 年 5 月）に示された 2015 年度 41 兆円の公費負担を実現する経済成長率を試算した結果、2005～15 年度にかけて名目 3.6%の経済成長率が必要となり、持続的成長と社会保障制度との両立の重要性が確認された。

②長生きのリスクも考慮し、定額給付の基礎年金部分を完全な所得比例型に変更した場合のシミュレーションを行った結果、完全な所得比例型は定額給付より社会厚生が低くなる場合が示された。③市町村合併により、歳入に占める公債比率が上がり、社会福祉費や児童福祉費老人福祉費は伸びが小さくなるのに対して、生活保護費が伸びる影響が見られる。④「賃金構造基本統計調査」を用いた推計の結果、事業主負担が増えると賃金が低下するという関係が一部に見出された。⑤中小企業に対するアンケート調査によれば、中小企業に対するアンケート調査によれば、社会保障財政の安定化のために仮に社会保険料の引き上げがある場合には賃金・雇用調整で対応する後転・帰着が生じやすいのに対して、仮に消費税率の引き上げがある場合には価格転嫁が生じやすいという、社会保障負担の変化に対する企業の対応の非対称性が明らかとなった。⑥社会的入院と対比した場合の介護保険の経済便益と介護保険による家族の負担軽減効果は高齢者に対する医療・介護予算の規模と比べて遜色ない大きさである。⑦障害者福祉により障害者が地域で暮らすことの社会的便益は、障害関係給付額を凌駕する大きさという推計結果を得た。

平成 18 年度の制度分析については、ミクロ的な視点を踏まえた制度分析と OECD 及び諸外国の動向調査とから、主に以下の点が明らかになった。①事業主負担は利益享受説を基本とし利益享受者の参画による制度の安定的・効率的運営に正当性を見出せる。②健康保険法上事業主負担は事業主が負担することや賃金ではないが、他方、会計上や税法上は労務費として捉えられており国民所得計算や労働分配率計算上は雇用者（被用者）報酬に分類されるなど、法律上の規範性が会計制度等において貫徹されていない。③事業主負担の転嫁・帰着は複雑な要因とメカニズムによって決まるものであり、経済理論が必ずしもその通り当てはまるとは限らない。④フランスでは OSG の導入とその引き上げにより社会保障の税財源への依存が高まり、ドイツでも年金給付総額の約 3 分の 1 に連邦一般財源が投入され、2004 年から疾病金庫に一般財源の補助金交付がなされているのに対して、イギリスでは税財源と社会保険料の割合は一定であり、各国の現状は一様ではない。社会保険方式が中心であるが、これを補う税財源の活用が進むと考えられる。⑤税制改正は、医療保険や介護保険における低所得者に対する配慮措置が、市町村民税非課税ライン等を適用基準としていることや世帯全員が非課税という状況に着目している点で高齢者の生活と関係しており、高齢者の負担の激変緩和措置を講じることは現実的な対応と考えられる。⑥カナダ連邦児童給付制度が一つの制度に整理される際に家族手当ではなく払戻型の税額控除の手法が選択された理由は、所得に応じて給付額をなだらかに変えることができる払戻型の税額控除には働くインセンティブがあるからである。

以上の実証分析と制度分析とから、社会保険方式を中心とする社会保障制度の財源には、税制も重要な役割を担いつつあるが、持続的な制度の発展のためには、転嫁・帰着などのマクロ的な面と高齢者の生活の安定や女性の就労インセンティブなどミクロ的な面双方に着目した配慮を伴う、社会保障と税制との協調性を高める改革が、今後求められていくと考えられる。

主任研究者：

金子能宏 (国立社会保障・人口問題研究所)

分担研究者：

漆原克文 (川崎医療福祉大学)

加藤久和 (明治大学政治経済学部)

本田達郎 (医療経済研究機構)

佐藤雅代 (北海道大学公共政策大学院)

宮里尚三 (日本大学経済学部)

島崎謙治 (国立社会保障・人口問題研究所)

小島克久 (国立社会保障・人口問題研究所)

山本克也 (国立社会保障・人口問題研究所)

米山正敏 (国立社会保障・人口問題研究所)

尾澤恵 (国立社会保障・人口問題研究所)

酒井正 (国立社会保障・人口問題研究所)

研究協力者：

横山由紀子 (兵庫県立大学経営学部)

東修司 (国立社会保障・人口問題研究所)

A. 研究目的

税制については、少子高齢化の進展と経済環境の変化の中で、財政再建と経済成長を両立させることを踏まえ、改革が進められている。「その際、個人のライフスタイルの多様化等が進む中、所得・消費・資産等多様な課税ベースに適切な税負担を求めていくことが課題となる」(平成16年6月税制調査会)とされていることから、社会保障制度については、その財源を保険料から目的税化した消費税にすべきとの議論や年金の基礎的部分は税財源によるべきとの議論など、税制に関する議

論が出ている。平成19年度の税制改正に関する答申においても「歳出削減を徹底して実施した上で、それでも対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対する安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りを行わないよう」こと、そのために「税制が経済や財政にどのように関わるかというマクロ的な視点、税制が企業や家計にどのように関わるかというミクロ的な視点に立った分析が必要である」ことが指摘されている。

したがって、本研究では、少子高齢化の進展と経済環境の変化の中で、持続可能な社会保障制度の構築にはどのような税制のあり方が望ましいかについて方向性を見出すための研究を行うことを目的とする。

B. 研究方法

平成17年度は、マクロ的な観点から、主に消費税の転嫁に関する時系列分析と年金制度の負担と給付の関係に関する計量分析・モデル分析を行い、制度分析については、社会保障財源として社会保険料と税金のどちらが社会的公平の観点から望ましいかを、事業主や家計への影響などミクロ的な視点にも配慮しながら、社会保険料の正確に関する研究と、OECD(経済協力開発機構)の研究動向や先進諸国の改革動向に関する調査を行った。これらの研究を踏まえて、平成18年度は、まず、マクロ的な視点から、社会保障財源と経済成長率との関係と税財源が利用される基礎年金のり

スクシャアリングの分析、市町村合併による福祉予算等への影響に関する計量分析を行い、賃金・雇用への影響を示す帰着の実証分析と中小企業に対するアンケート調査を行った。

また、制度分析においては、社会保障の財源として、社会保険料と税金のどちらが社会的公平の観点から望ましいかということについて、文献に基づく制度論的研究を行うとともに、企業ヒアリングを実施しこの研究を実態面から補足した。また、社会保障財源として利用されている消費税（付加価値税）の税率がより高いEU諸国の動向やOECDによる財政動向の分析、および児童扶養控除、家族手当、払戻型児童税額控除、非払戻型児童税額控除の諸制度を経験した国であるカナダの改革動向について、文献研究とヒアリング調査を合わせて多角的に研究を行った。

（倫理面への配慮）

実証分析の際には、個人情報が見えない公表統計からの集計データを用いた。またアンケート調査は、個人情報に係わらない企業に対する調査を実施したため、個人情報保護等における倫理面での問題は生じなかった。

C. 研究結果

・実証分析

平成18年度は、マクロ的な視点から、社会保障財源と経済成長率との関係、税財源が利用される定額給付の基礎年金と完全比例年金の比較、市町村合併による福祉費用等への影

響を分析し、転嫁と帰着については、賃金・雇用への影響を示す帰着の実証分析を行うとともに中小企業に対するアンケート調査を実施した。さらに、高齢者福祉・介護および障害者福祉における税財源の活用の根拠について、費用便益分析の視点に立って推計を行った。その結果、以下の点が明らかになった。

①回帰分析を用いて厚生労働省見通し（2006年5月）に示された2015年度41兆円の公費負担を実現する経済成長率を試算した結果、2005～15年度にかけて名目3.6%の経済成長率が必要となり、持続的成長と社会保障制度との両立の重要性が確認された。②長生きのリスクも考慮し、定額給付の基礎年金部分を完全な所得比例型に変更した場合のシミュレーションを行った結果、所得比例型は定額給付より社会厚生が低くなる場合がある。

③市町村合併により、歳入に占める公債比率が上がり、社会福祉費や児童福祉費老人福祉費は伸びが小さくなるのに対して、生活保護費が伸びる影響が見られる。④「賃金構造基本統計調査」を用いた推計の結果、事業主負担が増えると賃金が低下するという関係が一部に見出された。このような結果の背景には、企業と労働者の長期的な関係、法定外福利、他の生産要素への代替が考えられ、事業主負担と賃金の対応関係を希薄にしている可能性がある。⑤中小企業に対するアンケート調査によれば、社会保障財政の安定化のために仮に社会保険料の引き上げがある場合には賃

金・雇用調整で対応する後転・帰着が生じやすいのに対して、仮に消費税率の引き上げがある場合には価格転嫁が生じやすいという、社会保障負担の変化に対する企業の対応の非対称性が明らかとなった。⑥社会的入院と対比した場合の介護保険の経済便益と介護保険による家族の負担軽減効果は高齢者に対する医療・介護予算の規模と比べて遜色ない大きさである。⑦障害者福祉により障害者が地域で暮らすことの社会的便益は、障害関係給付額を凌駕する大きさという推計結果を得た。

・制度分析

平成 18 年度のミクロ的な視点を踏まえた制度分析と OECD 及び諸外国の動向調査とから、主に以下の点が明らかになった。①事業主負担は利益享受説を基本とし利益享受者の参画による制度の安定的・効率的運営に正当性を見出せる。②健康保険法上事業主負担は事業主が負担することや賃金ではないが、他方、会計上や税法上は労務費として捉えられており国民所得計算や労働分配率計算上は雇用者（被用者）報酬に分類されるなど、法律上の規範性が会計制度等において貫徹されていない。④フランスでは OSG の導入とその引き上げにより社会保障の税財源への依存が高まり、ドイツでも年金給付総額の約 3 分の 1 に連邦一般財源が投入され、2004 年から疾病金庫に一般財源の補助金交付がなされているのに対して、イギリスでは税財源と社会保険料の割合は一定であり、各国の現状は一樣ではない。社会保険方式が中心であるが、これを補う税財源

の活用が進むと考えられる。⑤税制改正は、医療保険や介護保険における低所得者に対する配慮措置が、市町村民税非課税ライン等を適用基準としていることや世帯全員が非課税という状況に着目している点で高齢者の生活と関係しており、高齢者の負担の激変緩和措置を講じることは現実的な対応と考えられる。⑥カナダ連邦児童給付制度が一つの制度に整理される際に家族手当ではなく払戻型の税額控除の手法が選択された理由は、所得に応じて給付額をなだらかに変えることができる払戻型の税額控除には働くインセンティブがあるからである。

D. 考察

長生きのリスクも考慮し、定額給付の基礎年金部分を完全な所得比例型に変更した場合のシミュレーションを行った結果、完全な所得比例型は定額給付より社会厚生が低くなる場合が示されたことは、基礎年金の意義をリスクシャアリングという経済効率性と再分配効果を加味した社会的公正の観点から評価できることを示している。

事業主負担が増えると賃金が低下するかどうかの帰着については、企業と労働者の長期的な関係、法定外福利、他の生産要素への代替があり、実証分析では明確には捉えきれない。企業に対するアンケート調査によれば、社会保障財政の安定化のために仮に社会保険料の引き上げがある場合には賃金・雇用調整で対応する後転・帰着が生じやすいのに対し

て、仮に消費税率の引き上げがある場合には価格転嫁が生じやすいという、企業の対応の非対称性が明らかとなり、このような転嫁と帰着の把握を困難にする要因が明らかとなった。

制度分析によれば、まず、社会保険料の事業主負担の性格については、事業主負担は利益享受説を基本とし利益享受者の参画による制度の安定的・効率的運営に正当性を見出せるが、健康保険法上事業主負担は賃金ではないとされるが、会計上や税法上は労務費として捉えられているなど、法律上の規範性が会計制度等において貫徹されていないことに留意すべきである。また、社会保険料および事業主負担の規範的性格については、制度論的研究が可能であるが、その帰着・転嫁まで考えるとその影響は複雑である。したがって、制度分析においても実証分析の成果を参照し、理論的構築と考察を深めることが必要である。

このように総合的な視点から社会保険における事業主負担のあり方をめぐる問題の所在と論点を明確にすることは、関係者が社会保険料の事業主負担のあり方を議論する「共通基盤」の形成に資するものであり、本研究を契機にさらに研究を進める必要がある。

E. 結論

実証分析によれば、消費税の価格転嫁と帰着が生じる可能性は否定できない面があり、社会保障財源として消費税が重要な選択肢で

あったとしても、その引き上げ幅などについては慎重な検討が必要である。事業主負担の帰着については、企業と労働者の長期的な関係、法定外福利、他の生産要素への代替など複合的な要素を考慮する必要がある。税財源の利用が議論されている基礎年金の機能や負担の在り方については、本研究事業でプロトタイプとしての分析を行った、マクロ経済モデルの応用や世代重複モデルの応用は有効な手法であると考えられる。

制度分析によれば、事業主負担は、人を雇い利益を得ることに伴う社会的責任に基づく負担するものとして説明すべきである。社会保険料と消費税は帰着・転嫁まで考えると、その違いはそれほど明確ではないと考えられる。短時間労働者の社会保険料の賦課問題を解決するには、3号被保険者の負担問題まで視野に入れて検討する必要がある。

国際比較によれば、社会保険方式は、ドイツやフランスの社会保障制度において中心となる財源調達方法であるが、ドイツの近年の年金・医療における税財源の活用に見られるように、今後の社会保障費用の増加に対して、社会保険方式以外の財源調達方式の追加等の修正が進むと思われる。したがって、持続的な制度の発展のためには、転嫁・帰着などのマクロ的な面と高齢者の生活の安定や女性の就労インセンティブなどミクロ的な面双方に着目した配慮を伴う、社会保障と税制との協調性を高める改革が、今後求められていくと

考えられる。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

酒井正, 2006 年, 「社会保険の事業主負担が企業の雇用戦略に及ぼす様々な影響」『季刊社会保障研究』Vol. 42 (3) pp. 235-248

酒井正, 2007 年, 「介護保険制度の帰着分析」『医療と社会』Vol. 16 (3) pp. 285-301 (風神佐知子氏との共著)

2. 学会発表

酒井正, 2006 年, 「介護保険制度の帰着分析」(風神佐知子氏との共著) 法と経済学会第 4 回全国大会 (2006 年 7 月 22 日 於 政策研究大学院大学)

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

Ⅲ. 平成 18 年度分担研究報告

Ⅲ-1. 経済の観点からの税制と社会保障に関する分析

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

「税制と社会保障に関する研究」

分担研究報告書

社会保障財源としての租税

分担研究者 加藤久和 明治大学 政治経済学部 教授

研究要旨

本研究は、社会保障財源としての租税の現状や動向を概観するとともに、その変化要因を探り、また社会保険を対象に、財源としての保険料と租税の違いなどについて検討を加えたものである。

社会保険の財源としての租税の位置づけをみると、近年、その重要度は次第に高まっている。年金保険では基礎年金に対する国庫負担を含め、財源のおよそ 14%を租税に依存している。また、医療保険においても政府管掌健康保険ではその約 13%が国庫負担による。社会保障制度全体を見渡しても財源のおよそ 3割は租税によってまかなわれている。

社会保障財源としての租税規模の拡大は、一般会計における社会保障関係費の増加を伴う。1980 年度以降の社会保障関係費の拡大要因を探ると、80 年代は経済規模の拡大に伴う社会保障需要の増加に牽引されて増加したが、90 年代以降は社会保障そのものの規模の拡大が公費負担を増加させてきたと考えられる。

社会保障財源としての保険料と租税を比較すると、保険料はリスクと密接に関連するが、しかし租税はリスクと無関係であり、今後租税負担の拡大は社会保険など社会保障制度の意味そのものを変貌させてしまう可能性を有している。こうした点を踏まえて、基礎年金の租税負担を例に、国庫負担拡大がもたらす年金制度への影響を論じている。

A. 研究目的

わが国の社会保障制度は社会保険、公的扶助、社会福祉などの分野から構成されている。制度そのものの性格から、公的扶助や社会福祉などの財源は公費（租税）によってまかなわれるものであるが、年金保険や医療保険など社会保険として分類される諸制度において

も公費によって支えられている割合は大きい。

このように、租税の役割は年々重要なものになってきている。

本研究では、社会保障財源としての租税について、その現状や動向を概観するとともに、公費負担の増加要因を探る。次いで、社会保険を対象に、財源としての保険料と租税の違

いを整理し、基礎年金を例にとった議論を試みる

B. 研究方法

マクロ・データをもとに、社会保障財源としての租税のウエイトや用途、さらには一般会計に占める社会保障関係費の動向などを分析し、変動要因等を探る。

(倫理面への配慮)

特になし

C. 研究結果

2004年度では社会保障財源のおよそ3割が公費によるものである。社会保障制度を維持する上で公費、すなわち租税の役割は年々重要なものとなってきている。

要因分解によって1980年度以降の社会保障財源としての租税の増加要因を探ると、経済規模の拡大や租税の社会保障への用途拡大によるところが大きい。しかし、観測期間を1990年代以降とすると、租税負担の増加要因の大部分が租税の社会保障への用途拡大によるものであった。これは、社会保障規模拡大をまかなうための財源不足を反映していると考えられる。

一般会計に占める社会保障関係費は、その金額、シェアともに傾向的に増加している。同様に要因分解によって1980年度以降の増加要因を探ると、経済規模の増加と租税の社会保障シェアの上昇によってほぼ説明される。しかし1990年代以降を取り出すと、租税の社

会保障シェアの上昇の寄与が大きいことが示された。

次に、今後の租税負担の動向と名目経済成長率の関係を探った。厚生労働省見通し(2006年5月)において示された2015年度に41兆円の公費負担を実現するには、2005~15年度にかけて名目で3.6%の経済成長率が必要となることが計算された。

D. 考察

年金や医療などの社会保険制度の重要性が高まる中で、第一にその制度の維持を優先するならば、今後も公費負担の投入は不可避であり、そのことによって以下の問題が生じることを考慮する必要がある。

第一に、保険原理に加え扶助原理が加わることによって、社会保険制度に所得再分配効果が強まることである。所得再分配効果については累進課税等に対応すべきであり、社会保障制度に再分配効果を持たせる必要があるかどうかという点である。第二に、社会保険制度は、“保険”という名称があるもののリスクとは中立的なものになり、したがって保険料の決定自体も難しくなるという問題である。この場合、応能主義による保険料設定がはたして、保険制度に馴染むのか、という問題である。なお、現実の公的年金等は既に応能主義で保険料を徴収していることについても再考すべきであろう。第三は、公費負担による扶助原理が目指す、ナショナル・ミニマ

ムとの関係をどのように整理するかということである。公的年金制度についてはいえば、基礎年金における租税負担の割合が 1/2 になることで、基礎年金の位置づけが保険原理による給付か扶助原理によるものか、あいまいなものとなる。

E. 結論

一般的な保険の原則では、リスクの高い個人から高い保険料を、逆にリスクの低い個人からは低い保険料をとることになる。しかし社会保険にあつては、リスクの低い個人が保険料の拠出を拒み、その結果リスクの高い個人のみが被保険者とならないように、強制加入とするとともに、保険料の水準についても必ずしもリスクを反映したものとなっていないと考えられる。さらに、既にみてきたように、社会保険制度にあつても財源としての租税の重要性は高まっており、租税はリスクとは無関係なことから、この意味でも社会保険は私的な保険としての性格とは異なるものに変貌しつつある。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

社会保障財源としての租税

加藤久和

明治大学 政治経済学部 教授

はじめに

わが国の社会保障制度は社会保険、公的扶助、社会福祉などの分野から構成されている。制度そのものの性格から、公的扶助や社会福祉などの財源は公費（租税）によってまかなわれるものであるが、年金保険や医療保険など社会保険として分類される諸制度においても公費によって支えられている割合は大きい。以下で述べるように、2004年度では社会保障財源のおよそ3割が公費によるものである。社会保障制度を維持する上で公費、すなわち租税の役割は年々重要なものとなってきている。

公費負担の大きな部分を占める国庫負担は、一般会計の社会保障関係費がその源泉である。2007年度当初予算では、社会保障関係費は21.1兆円と歳出総額のおよそ25.5%を占めるまでに増加している。そのため、財政構造改革に伴う歳出削減では社会保障関係費もその俎上に載せられ、2007年度予算では昨年度に比して、雇用保険において約1800億円、生活保護にある母子加算の見直しで約400億円、計約2,200億円の削減が余儀なくされた。社会保障制度における公費負担財源の高まりは、財政支出の見直しが社会保障に与える影響をより大きなものとしている。

本稿では、最初に、社会保障財源としての租税について、その現状や動向を概観するとともに、公費負担の増加要因を探る。次いで、社会保険を対象に、財源としての保険料と租税の違いを整理し、昨年研究成果である「基礎年金の負担：税か保険料か？」をもとに基礎年金を例にとった議論を試みる。

1. 社会保障制度と租税

現行の社会保障制度を前提に、各制度の財政負担の仕組みを概観して、租税がはたしている“重み”について整理を行う。

1.1 社会保険と租税

社会保険には年金保険、医療保険、介護保険、雇用保険、労災保険があるが、それぞれの制度における租税の役割を整理する。

1.1.1 年金保険

基礎年金の負担はすべての被保険者が支払う保険料と国庫負担によってまかなわれてい

る。このうち、国庫負担は基礎年金給付費の 1/3 であったが、2004 年度年金改革によって 2009 年度までに 1/2 にまで段階的に引き上げられることになっている。但し、その引き上げのスケジュールについては税制改革等の議論も必要なこともあり、具体的な目途はたっていない。なお、2004 年度改革時点の予定では、それまで 1/3 の負担であった国庫負担に加え、2006 年度までは年金課税の改正を踏まえた税収増にあたる 1,600 億円の負担を増やすこととしている。これは給付費の 1000 分の 11 に相当し、したがって 2006 年度までの国庫負担は $1/3 + 11/1000$ ということになる。実際には、2004 年度は $1/3 + 296$ 億円（この 296 億円の一部は三位一体改革に伴う地方公共団体の負担を含む）、2005 年度は $1/3 + 11/1000 + 1,192$ 億円（同）、2006 年度は $1/3 + 25/1000$ の負担となっている。

基礎年金における国庫負担の繰入は複雑である。国民年金、厚生年金など各年金勘定の基礎年金給付に相当する金額の $1/3$ （ $+11/1000$ ）に対して国庫負担がなされ、各年金勘定はこれに残りの部分を加えた金額を基礎年金拠出金として、基礎年金勘定に支払っている。さらに、1961 年 4 月以前に裁定された受給者にかかる年金の一定割合（厚生年金では 20%）についても国庫負担が行われ、加えて上記にあるように、三位一体改革に伴う地方負担分もある。

国庫負担の水準について、2004 年度の各年金勘定をもとに整理しておこう。表 1 は各年金勘定に対する国庫負担額、基礎年金拠出額等をまとめたものである。厚生年金をみると 32,847.7 億円の収入総額のうち、4,279.2 億円が国庫負担であり、収入総額のおよそ 13.0% に相当する。公的年金全体では収入総額 467,093 億円のうち国庫負担は 63,830 億兆円であり、シェアは 13.7% であった。

表 1 各年金勘定の国庫負担の状況(2004年度)

(単位:億円)

	厚生年金	国家公務員 共済組合	地方公務員 共済組合	私立学校 教職員共済	国民年金	合計
収入総額	328,477	21,234	57,479	4,194	55,709	467,093
国庫負担等	42,792	1,525	3,795	499	15,219	63,830
基礎年金拠出金	107,874	4,192	11,235	1,401	35,437	160,163

資料:厚生労働省「公的年金財政状況報告」

1.1.2 医療保険

医療保険制度に対する国庫負担等の割合は、医療保険の制度ごとに異なる。健康保険では政府管掌健康保険制度にのみ国庫負担・補助がある。政府管掌健康保険では保険給付費等に要する費用の 13.0%（但し、老人保健拠出金については 16.4%、保険給付費、事務費等は 13.0%）を国庫が負担している。

国民健康保険（市町村国保）については、その財政基盤が脆弱であることから高い比率の国庫負担が行われている。市町村国保の医療給付費のうち 34%が定率で国庫負担として国から給付され、さらに保険者間の財政力格差を調整するために、全市町村平均で 9%の財政調整交付金が支払われている。したがって、保険者の平均では医療給付費の 43%が国庫

負担ということになる。なお、国庫負担ではないが都道府県が保険者平均7%の財政調整交付金を支払っているため、市町村国保では50%が国・都道府県からの負担ということになる。但し、医療給付費の負担は一般保険者のみに対してであり、退職者被保険者とその被扶養者についての国庫負担はなく、被用者保険からの拠出金がこれに相当する。

市町村国保については、直接の給付補助ではないが、高額医療発生に対する財政不安を“保険”するための市町村国保相互の高額医療費共同事業に対する公費負担（国と都道府県が拠出金の1/4を負担）、低所得者の多い市町村国保の財政基盤を安定させるための保険基盤安定制度への公費負担等もある。

2003年度における国庫負担等の状況を整理しておこう。政府管掌健康保険では収入総額73,036億円に対して国庫負担の額は9,042億円、割合は12.4%であった。また、2003年度の市町村国保における収入総額は113,840億円、このうち国庫負担は39,844億円で収入総額の35.0%を占める。国庫負担39,844億円の内訳は事務費等に対する負担が39億円、医療給付費などに対して31,516億円、高額医療費共同事業に対して4,783億円などとなっている。

なお、医療保険制度の他、公費負担医療制度があり、2003年度では、18,206億円の負担があった。

1.1.3 老人保健制度

老人保健制度における公費負担は、費用のうち自己負担分を除いた部分について、医療保険の各保険者による拠出金と公費負担が50%ずつ負担することとなっている。

このうち、国庫負担は公費負担の2/3を占めており、したがって老人医療費の自己負担を除く1/3が国庫負担ということになる（図1参照）。なお、この割合は2006年10月以降である。それ以前は、公費負担割合は3割であり、2002年10月から2006年10月にかけて徐々に5割に引き上げることとなっていた。

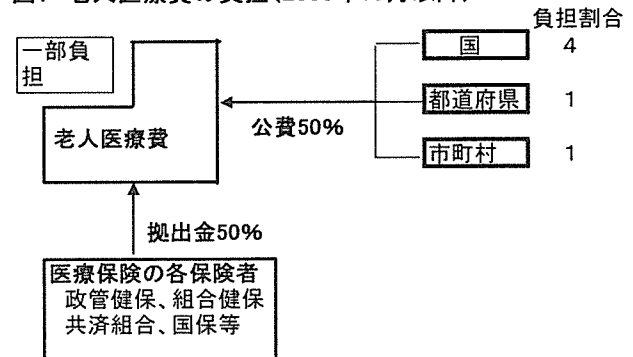
2004年度の実績をみると、老人医療費の総額は115,763億円、そのうち患者負担が10,018億円であり、公費負担は計39,435億円（自己負担を除いた分の37.3%）、そのうち国庫負担は26,290億円（同24.9%）であった。

1.1.4 介護保険

介護保険の財政負担は、利用者の自己負担（利用料。概ね費用の1割程度）を除いて、保険料と公費（租税）負担がそれぞれ50%となっている。公費のうち、国庫負担はその半分、残りを都道府県と各市町村が負担することにあっているため、国庫負担は利用料金を除く全体の1/4ということになる。

2004年度の介護保険事業の収入総額は59,309億円であり、そのうち国庫負担金が14,246億円、都道府県負担金が7,055億円などとなっている。

図1 老人医療費の負担(2006年10月以降)



1.1.5 雇用保険

雇用保険事業は、失業等給付（求職者給付等）と雇用保険三事業によって構成されるが、このうち国庫負担があるのは、失業等給付のうち求職者給付に要する費用の1/4、雇用継続給付に要する費用の1/8などとなっている。2006年度の労働保険特別会計雇用勘定（決算）をみると、失業等給付の総額は22,676億円であり、このうち国庫負担（一般会計からの受入）は3,947億円であった。なお、厚生労働省は2007年度予算から失業給付にあてる雇用保険の国庫負担を半減させることとし、労働保険特別会計雇用勘定における一般会計からの受入は1,846億円としている。なお、2007年度予算での失業等給付費は16,783億円が計上されている。

1.1.6 労災保険

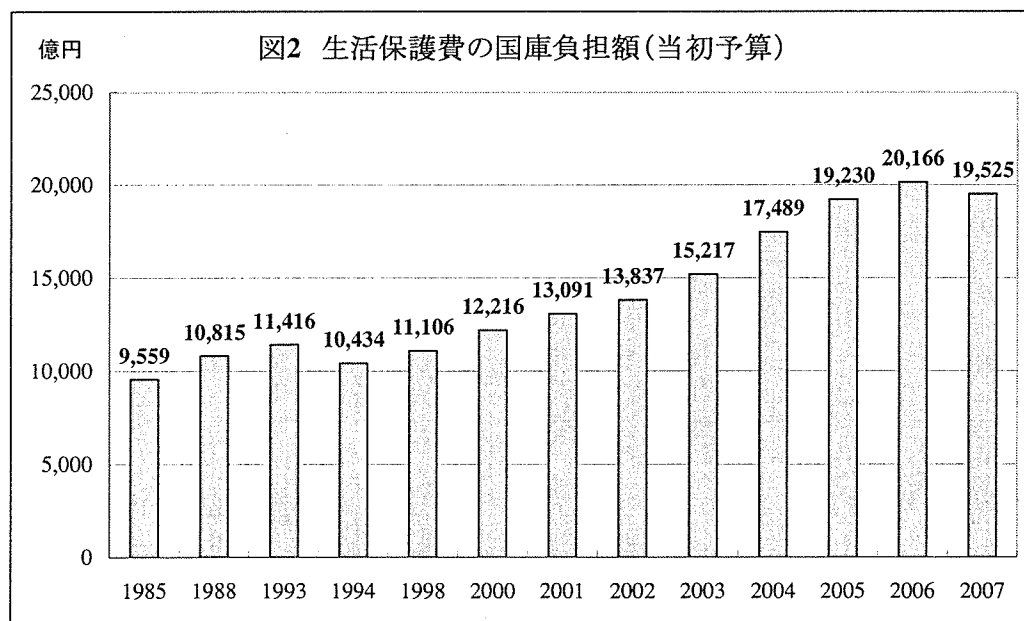
労働災害保険については、この保険自体が労働基準法の雇用者責任を具体化するためのものであるため、基本的には雇用者が費用を負担するが、わずかながらも国庫負担がある。2007年度予算における労働保険特別会計労災勘定では給付費が7,990億円であるのに対し、5億円程度の一般会計からの受入となっている。

1.2 公的扶助と租税

1.2.1 生活保護制度と公費負担

生活保護制度は憲法第25条における最低限度の生活保障を具現化するためのものであり、したがって必要な費用は公費によってまかなわれる。その公費のうち、国が75%、都道府県が25%を負担することになっている。なお、国の負担は、1984年度以前は80%、1985～88年度は70%であった。

生活保護は、当初から予算の規模によって実施が拘束される性格のものではなく、保護



資料:財務省「予算書」