

『国民生活基礎調査』による疑似パネルデータは、分担研究者によって1986年から1995年の10年分が作成されているが、作成から10年を経過して、データ収録年が古くなってきたことともに、新しい調査が蓄積されてきており、新規データの拡充を図るべき時機が到来している。

新規データのための再集計の利用申請を進めているところであるが、それに先立ち、最近年の調査における集計可能項目を整理して、新しい集計作業の方針を策定した。

調査項目の変更はよく生じているが、既存の疑似パネルデータに採用した項目の大半は、その後も継続的に調査されており、ほぼ期間を延長する形での疑似パネルデータの作成が可能である。2007年までの疑似パネルデータが集計されれば、22年間のデータが利用可能になる。最近時点までカバーしていること、長期間をカバーすることで、より一層の利用価値が高まるものと考えられる。

## 参考文献

- 伴金美・高木真吾(1999),「疑似パネルデータの作成実験」, 伴金美編『ネットワーク型パネルデータベースの構築と統計分析の研究』, 平成10年度科学研究費補助金(特定領域研究)研究成果報告書。
- Browning, Martin, Angus Deaton and Margaret Irish (1985), "A Profitable Approach to Labor Supply and Commodity Demands Over the Life Cycle," *Econometrica*, Vol. 53, No. 3, May, pp. 503-543.
- 岩本康志(2000a),「ライフサイクルから見た不平等度」, 国立社会保障・人口問題研究所編『家族・世帯の変容と生活保障機能』, 東京大学出版会, 75-94頁
- 岩本康志(2000b),「『国民生活基礎調査』による疑似パネルデータ:1989-1995年」, 国立社会保障・人口問題研究所編『家族・世帯の変容と生活保障機能』, 東京大学出版会, 329-356頁
- 日本労働研究機構(1997),『年金制度の改革が就業・引退行動に及ぼす影響に関する研究Ⅰ』(調査研究報告書 No. 98), 日本労働研究機構。
- 大竹文雄・斉藤誠(1996),「人口高齢化と消費の不平等度」『日本経済研究』, 第33号, 11-35頁。
- 高木真吾(1997),「Repeated Cross-Section Dataを用いた経済モデルの推定・検定」, 伴金美編『ネットワーク型パネルデータベースの構築と統計分析の研究』, 平成8年度科学研究費補助金(重点領域研究)研究成果報告書。

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））

「所得・資産・消費と社会保険料・税の関係に着目した

社会保障の給付と負担の在り方に関する研究」

分担研究報告書

## 社会保障財源への公費投入の動向と公的年金制度体系に関する考察

分担研究者 東 修司 国立社会保障・人口問題研究所企画部長

### 研究要旨

本研究では、近年の社会保障関係費の増加傾向がみられる中、社会保障財源に対する公費投入の動向や制度的位置付け等をあらためて確認するとともに、国庫負担の投入額が大きい公的年金に着目して、制度体系の在り方や所得再分配との関係等を考察することを目的としている。

国の一般歳出に占める社会保障関係費のウエイトはこの10年間で着実に増加しており、2010年度予算編成では51%に達している。さらに、社会保障財源における国庫負担の動向を制度別にみれば、公的年金に対する充当額が大きく、今後とも一層の増加が見込まれる。社会保障制度、とりわけ社会保険制度には多額の公費負担が行われているが、予算単年度主義や財政健全化等の影響も受け易いため、公費への過度の依存を危険とする指摘もみられる。他方、所得再分配という観点からみれば、近年「税による改善度」は低下しており、「社会保障による改善度」が高まっていることが指摘されている。ただし、所得再分配を支えてきた社会保障給付には、税を財源とする公費が充てられているため、負担と給付両面からみた制度設計の在り方について、投入される公費財源の税目及びその効果も含めて、全体的な視野から議論が必要である。

公的年金については、基礎年金拠出金の2分の1という割合で国庫が負担する仕組であるが、老齢基礎年金受給額の分布や高齢単身世帯の増加等を踏まえれば、今後、国庫負担をどのように充てていくのかが問われている。現行制度を通じた所得再分配効果は「世代間の所得移転」が中心であり、例えば、現役時代に低所得であったことによる低年金の問題を含めて、老後の所得保障をあらためて議論すべき時期にきている。最低保障年金に補完された所得比例年金への一元化は、公的年金について指摘されている主な論点に対応できる一方、所得捕捉の問題を含めて、制度設計の在り方及び所要財源の確保など検討が深められる必要がある。その際には、単に公的年金の制度体系の問題に留まらず、現役世代の格差是正や雇用対策の推進が必要であるとともに、インフラ面での整備を含めた税と社会保障制度の一体的な議論が求められる。

### A. 研究目的

本研究では、近年の社会保障関係費の増加傾向がみられる中、社会保障財源に対する公費投入の動向や制度的位置付け等をあらためて確認するとともに、国庫負担の投入額が大きい公的年金に着目して、その制度体系の在り方や所得再分配との関係等を考察することを目的としている。

このため、まず財務省予算関係資料に基づき、一般歳出における社会保障関係費の動向

を確認する。また、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」等に基づき、社会保障制度に対する公費負担額の推移等を把握するとともに、投入される国庫負担額が大きい社会保険制度に着目して、近年の動向やその要因を制度別に分析する。さらに、社会保険制度に対してこうした公費負担が行われてきた考え方を整理するとともに、社会保障制度と税による所得再分配の現状について、所得捕捉の問題等も含めて考察する。

次に、社会保険制度の中でも国庫負担の投入額が大きい公的年金に着目して、国庫が負担する制度的な考え方をあらためて確認するとともに、現行制度における国庫負担の充当の在り方を把握した上で、公的年金による所得再分配の現状等を考察する。最後に、公的年金改革をめぐる近年の議論の中でも、特に、最低保障年金に補完された所得比例年金への一元化を取り上げて、所得再分配効果との関係性を踏まえた制度的考察を行い、財源確保の問題を含めて、今後の政策議論に向けた基本的な視点を提示する。

## B. 研究方法

文献調査等による。

(倫理面への配慮)

該当しない。

## C. 研究結果

一般歳出に占める社会保障関係費のウエイトは着実に増加しており、2010年度予算編成では51%に達している。その内訳をみれば、「子ども手当」創設や診療報酬プラス改定、協会けんぽ国庫補助率引上げなどを背景に、福祉や医療の分野での増加幅が大きい。また、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付」等に基づき、社会保障財源における「公費負担」の動向をみれば、この10年間で1998年度の22兆円程度から2007年度の31兆円程度へと伸びており、財源全体に占める割合も24.6%から31.0%に上昇している。さらに、投入される国庫負担額が大きい社会保険制度に着目して制度別の状況をみれば、公的年金への国庫負担額が大きく、2009年度以降の基礎年金国庫負担割合の引上げ等を背景に、今後ともその増加が見込まれる。

社会保険制度については、老齢や疾病等のリスクを分散する仕組みとして、保険料財源での運営を基本としつつ、一定の公費が充当されてきている。ただし、予算面からの位置付けをみれば、あくまでも社会保障関係費とい

う歳出項目の1つにほかならず、予算単年度主義と財政健全化を旨とする財政運営の影響を受け易い。税と社会保障制度による所得再分配という観点から、厚生労働省「2005年所得再分配調査結果報告」をみれば、過去の5年間の調査において、1993年から2005年にかけて「税による改善度」が5.0%から3.2%に低下する一方、「社会保障による改善度」は12.7%から24.0%に上昇している。ただし「2009年度経済財政白書」が指摘するように、社会保障費もその一部は税収から賄われるため、厳密には、再分配効果を税と社会保障制度に分けることは難しいと考えられる。

公的年金に対する公費投入については、現行制度では基礎年金拠出金の2分の1を国庫が負担する仕組みである。老齢基礎年金の受給額の現状をみれば（報酬比例部分の受給が無い）「基礎のみ・旧国年」とされるグループ、そしてその中でも、特に女性について低い年金額への分布が確認される。現行制度を通じた所得再分配効果については、いわゆる「年間所得ベース」では世代間の所得移転が中心であるため世代内の再分配は期待されにくく、「生涯所得ベース」での効果も限定的との指摘がみられる。公的年金制度の改革に向けた議論のうち、最低保障年金に補完された所得比例年金への一元化については、現行制度に対する主な論点に対応できる一方、制度面での検討課題が指摘されるとともに、最低保障年金の安定的な財源確保が前提となる。

## D. 考察及びE. 結論

社会保障財源への公費投入は近年そのウエイトを高めつつあるが、前述の通り、歳出項目としての社会保障関係費は財政運営の影響を受け易いため、公費に過度に依存することは危険との指摘もみられる。税と社会保障制度による所得再分配については、負担面での累進構造をみるだけではなく、財源の一部が公費で裏付けられる社会保障給付がもたらす効果にも留意することが重要である。さらに、

これらの議論の前提となる所得の捕捉をめぐっても様々な指摘があることに留意しつつ、社会保障制度の負担と給付の設計、投入される公費財源の税目とその効果など、全体的な視野から議論が深められる必要がある。

公的年金に対する国庫負担が基礎年金拠出金の2分の1とされているのは、あくまでも費用負担としての枠組であり、個々の年金給付に着目して充当されている考え方ではないが、結果としては、低い基礎年金給付額には低い国庫負担額が対応することとなる。こうした国庫負担の充て方については、後述する制度体系の議論と併せて、今後とも検討が深められるべきであろう。現行制度による所得再分配効果は「世代間」の所得移転が中心であるため、例えば、現役時代に低所得であったことによる低年金の問題をはじめ、老後生活における所得保障のあり方をあらためて議論すべき時期にきていると考えられる。

今後の制度改革議論に際しては、職業や働き方によって加入する年金制度を変えるのではなく、より国民に公平でわかり易く、未納・未加入も生じにくい制度とするため、制度の一元化を進めるべきであることや、未納・未加入や就業形態の多様化等を背景とした無年金・低年金者への対応を図り、最低保障機能を強化することなどが、その主な論点とされている。最低保障年金に補完された所得比例年金への一元化は、これらの論点に対応できる一方、前述の通り、制度面での検討課題が指摘されるとともに、最低保障年金の安定的な財源確保が重要な前提となる。例えば、所得比例年金については、仮に垂直的所得再分配の仕組みをもたせない場合には、現役時の所得分布を老後保障にそのまま持ち上げる結果となるとともに、たとえ最低保障年金で補完するとしても、中間所得層の保障が相対的に低くなる点にも留意が必要である。他方、最低保障年金については、財源に充当される税目とその効果、所得捕捉の在り方の問題等も踏まえつつ、公正な再分配の仕組みを検討する

必要がある。最低保障年金に要する財源規模は今後の制度設計の在り方次第であるが、所得比例年金の受給額分布にも左右される。そして、この所得比例年金の受給額分布には、現役時代の所得格差やそれに基づく保険料納付の実績が反映されることとなるため、格差是正や雇用対策を推進することが、公的年金の制度設計との関係でも重要となる。

社会保障制度とりわけ社会保険制度における公費投入の在り方については、従来のリスク分散のための給付財源という視点だけではなく、所得再分配効果に与える影響も踏まえた検討が深められる必要がある。そして、公費の財源を如何なる税目や税率で賄うかも重要であり、その累進構造によって全体としての所得再分配効果が異なってくる。最後に、これらの議論のベースとなる所得捕捉についても様々な課題が指摘されるため、インフラ面での整備を含めて、税と社会保障制度を通じた国民的な議論が求められる。

#### 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

厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）

「所得・資産・消費と社会保険料・税の関係に着目した

社会保障の給付と負担の在り方に関する研究」

## 社会保障財源への公費投入の動向と公的年金制度体系に関する考察

東 修司

（国立社会保障・人口問題研究所企画部長）

### 1. はじめに

昨年末の2010年度予算編成に際しては、国債残高の累増（2009年12月末現在で871.5兆円）に加えて、税収の落ち込みが見込まれる中、一般会計予算は過去最大の92兆2,992億円という規模で閣議決定された。いわゆる「コンクリートから人へ」という主要経費の見直しが進められる中、社会保障関係費は27兆2,686億円となり、一般歳出53兆4,542億円に占める割合も51%に達したところである。さらに、本年2月に財務省が公表した「2010年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」においては、こうした2010年度予算編成における制度・施策を前提としつつ、2013年度までの歳出及び税収などの見通しが機械的に試算されているところである。

しかしながら、2011年度以降の見通しを展望すれば、全体として年金・医療・介護等の給付費の増加が見込まれる中で、それに対応する制度的負担額が増加するというだけでなく、社会保障関係費をめぐる個別の変動要因も想定される。例えば、2010年度予算案では「子ども手当」創設のために新規に1兆4,722億円が計上されているが、2011年度における支給については予算編成過程であらためて検討する取扱いとされている<sup>1</sup>。また、高齢者医療制度の見直しに向けた議論が現在進められているが、各医療保険者が抛出する後期高齢者支援金及び前期高齢者納付金に係る取扱いや高齢者自身の負担水準の問題等から、公費投入の在り方は重要な論点となっている。さらに、2009年度及び2010年度の暫定措置とされていた基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについてもその措置期限を迎えるため、並行して公的年金制度の改革が検討されるとしても、当面2011年度に向けて所要財源を確保する議論が必要となる。他方、高い水準の完全失業率や被保護世帯の増加が続く中、新たな成長戦略の策定とそれを通じた雇用対策を推進するとともに、貧困・格差問題への対応、効果的な所得再分配施策の実施が一層強く求められている。

本稿においては、少子高齢化の進展等を背景に社会保障関係費の増加傾向が想定される

<sup>1</sup> 現在、国会に提出されている「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律案」では、中学校終了までの子ども1人につき13,000円を支給することとされ、そのうち児童手当分は児童手当法の規定に基づき国、地方、事業主が費用を負担することとされている。さらに、政府は2011年度以降の制度の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとされているため、その取扱いによって所要額の見通しが変動すると考えられる。

中、社会保障財源への公費投入の動向や制度的な位置付け等をあらためて確認するとともに、特に、国庫負担の投入額が大きい公的年金に着目して、制度体系のあり方や所得再分配効果などを考察する。以下、第2節では社会保障財源への公費投入の近年の動向をその内訳を含めて既存データで確認するとともに、第3節では社会保障制度、とりわけ社会保険制度における公費負担の位置付け及び所得再分配効果との関係を整理する。続く第4節では、特に公的年金に着目して、現行制度における国庫負担の考え方や所得再分配効果の現状を確認した上で、制度体系をめぐるこれまでの議論との関係性等を考察することにより、今後の検討に向けた基本的な視点を提示する。

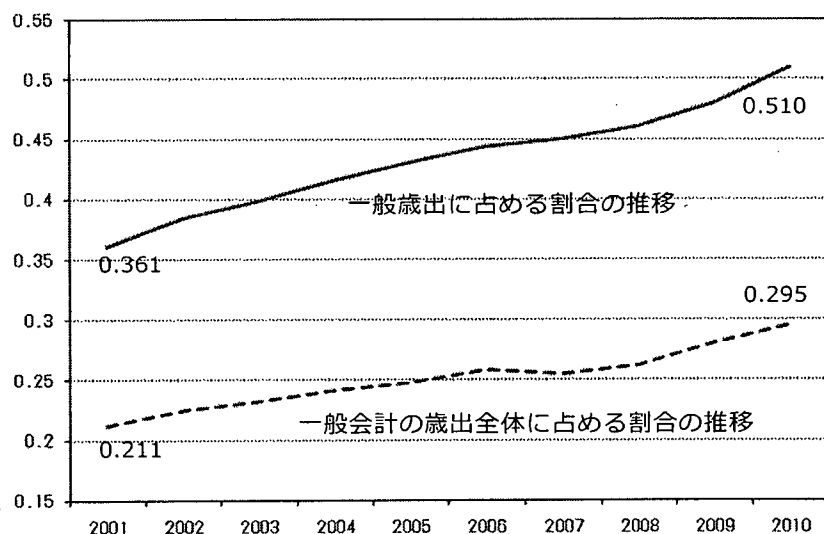
## 2. 社会保障関係費の動向と社会保障財源における公費負担の推移等

財務省 HP 予算関連資料に基づき、過去 10 年間における社会保障関係費の動向や予算上のウエイトをみれば図 1 の通りであり、社会保障関係費が一般歳出に占める割合は 2001 年度の 36.1%から 2010 年度の 51.0%にまで伸びている。一般会計の歳出規模全体との比較で見ても、国債費などの増加があるため全体的なウエイトの伸びは緩やかとなるものの、この 10 年間で 21.2%から 29.5%に伸びている。さらに最近の推移を詳しくみれば、例えば、2008 年度予算における社会保障関係費は 21 兆 7,829 億円、一般歳出に占める割合 46.1%であり、2009 年度予算における社会保障関係費は 24 兆 8,344 億円、一般歳出に占める割合 48.0%となっている。これら最近の推移と比較しても、2010 年度予算編成における社会保障関係費が対前年度 9.8%増の 27 兆 2,686 億円に達し、一般歳出に占める割合が 51%に至ったことは、あらためて大きな伸びであったことが確認される。なお、この 27 兆 2,686 億円という社会保障関係費の内訳をみれば、年金の 10 兆 3,207 億円が最も大きく、医療の 9 兆 4,594 億円、福祉等の 5 兆 4,081 億円がそれに次いでいる。他方、前年度からの増加幅は、福祉等の 1

兆 6,175 億円増が最も大きく、医療の 4,342 億円増がそれに次いでおり、「子ども手当」創設や診療報酬のプラス改訂、協会けんぽ国庫補助率の引上げなどを背景としつつ、福祉等や医療の分野を中心に社会保障関係費が伸びていることが伺われる。

次に、上記のような社会保障関係費の動向を「

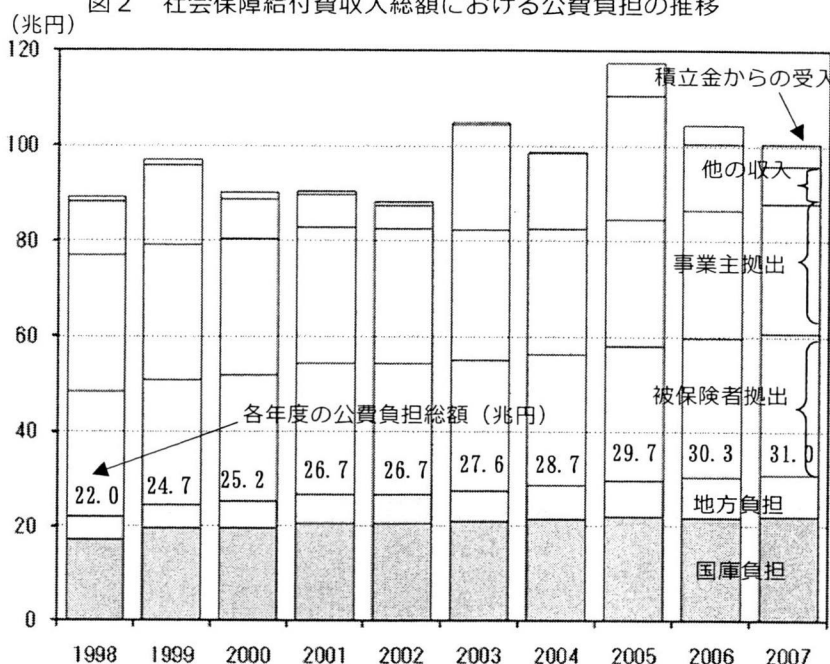
図 1 一般歳出等における社会保障関係費の相対的な割合の推移



(注) 財務省 HP「◆予算・決算」における各年度の「一般会計歳入歳出概算」に基づき作成。

社会保障の財源」という視点からみるために、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」における過去10年間の収入総額の推移を整理したものが図2である。収入総額には年度によって一定の増減がみられるが、これは主として公的年金積立金の運用実績が「時価ベース」で評価されることなどによるものである。収入総額の内訳は「公費負担」のほか「被

図2 社会保障給付費収入総額における公費負担の推移



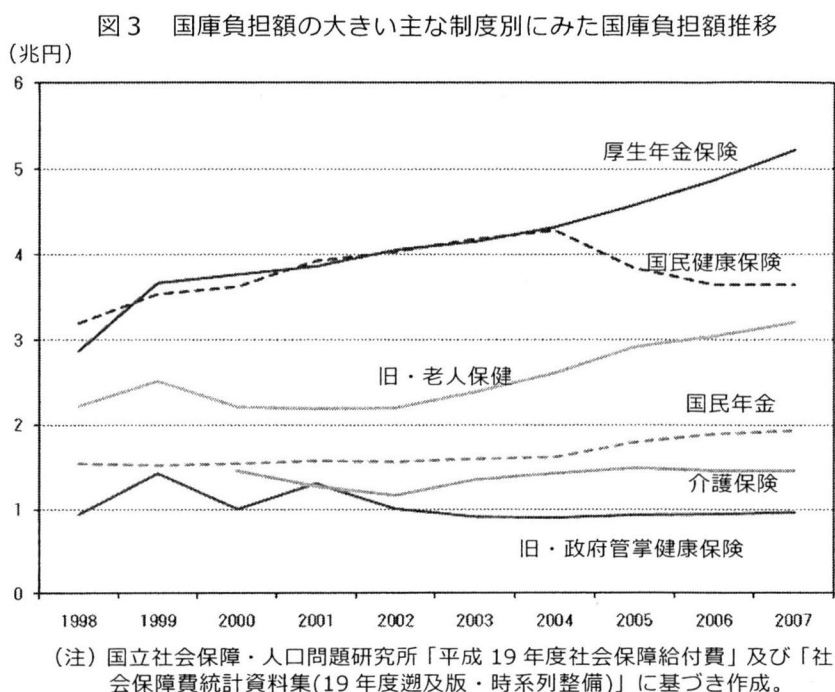
(注1) 国立社会保障・人口問題研究所「2007年度社会保障給付費」及び「社会保障費統計資料集(2007年度遡及版・時系列整備)」に基づき作成。  
(注2) 図中の数値は各年度における公費負担額(兆円)であり、国庫負担及び地方自治体の負担の合計である。

保険者拠出」「事業主拠出」「他の収入」<sup>2</sup>「積立金からの受入」から構成されるが、特に「公費負担」に着目すれば1998年度の22.0兆円程度から2007年度の31.0兆円程度へと、10年間で9兆円程度が増加している。他方、この「公費負担」が収入総額全体に占めるウェイトで見れば、収入総額の変動等を受けて年度毎に増減があるものの、1998年度における24.6%から趨勢的に上昇しており、2007年度には過去10年間で最高の31.0%に達している。さらに「公費負担」の内訳を国庫負担と地方負担に分けてみれば、国庫負担は1998年度の17.2兆円から2007年度の22.2兆円へと着実に増加している。他方、「公費負担」における地方負担のウェイトも高まりつつあり、1998年度の21.9%から2007年度の28.5%に上昇しているが、これには三位一体改革など制度的要因も想定される。

最後に、「公費負担」のうち国庫負担のみに着目して、近年のデータを制度別にみたものが図3である。投入された国庫負担額が大きい順に6つの制度を取り上げているが、直近データである2007年度では、厚生年金に対する国庫負担額が最も大きく、次いで国民健康保険、旧・老人保健、国民年金、介護保険、旧・政府管掌健康保険という順番となっている。かつては国民健康保険に対する国庫負担額が最も大きい時期もみられたが、いわゆる三位一体改革による影響等を背景として、近年では減少を見せている。また、2000年度からスタートした介護保険については、当初の制度施行円滑化に伴う特別対策の実施や、国民健康保険と同じく近年の三位一体改革の影響もあり、やや不規則な動きを示しているものの、全体として増加傾向にある。他方、厚生年金保険については、受給者の増加等を背

<sup>2</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」における「他の収入」には、「資産収入」や「積立金からの受入」なども含まれているため、年金積立金が時価ベースで評価される中でその金額が増減するとともに、近年では「積立金からの受入」が相当規模の額を計上した年度もみられる。

景として、基礎年金拠出金に投入される国庫負担額が増加を続けており、2004年度以降は国民健康保険よりも大きな投入額となっている。なお、これらのデータは基礎年金拠出金に対する国庫負担割合が2分の1に引き上げられる以前のものであるため、2009年度以降



については、厚生年金保険及び国民年金ともに投入される国庫負担額が一層大きく伸びているものと考えられる。なお、より詳細に国庫負担額の推移を分析する上では、2002年度以降において旧・老人保健制度に対する公費負担割合が段階的に見直されてきたことや<sup>3</sup>、2004年度以降の年金税制の見直し等を通じて基礎年金国庫負担割合が小刻みに引き上げられてきていることなど<sup>4</sup>、個別の制度的要因にもきめ細かく留意する必要がある。

### 3. 社会保障制度における公費投入の位置付けと所得再分配等

次に、社会保障制度における公費の投入について、特に社会保険システムにより運営される制度に着目して、その位置付け等を確認する。前出の図3でみたように、国庫負担額の多くが社会保険制度に投入されている。そもそも、1950年の社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」では、社会保障の中心は、自らそれに必要な経費を負担する社会保険制度であるとしつつ、保険制度のみでは救済し得ない困窮者に対しては、国家が直接扶助し、その最低限度の生活を保障しなければならないとされている。しかしながら、前者の社会保険制度についても、高齢や疾病等のリスクを分散する仕組みとして、保険料財源での運営を基本としつつ一定の公費が充当されている。このように社会保険制度に公費を投入する取扱いについては、①保険者間の財政力格差を調整するため、低所得や高齢者が多く加入する地域保険に多くの公費を投入してきたこと、②保険制度内の低所得者の保険料負担を軽減するため、公費の投入で保険料水準を引き下げてきたこと、③保険料は所得比例または定額の賦課となるため、負担の賦課ベースを拡げるため(税財

<sup>3</sup> 旧・老人保健制度について、当初、国と地方を合わせた公費負担割合は「3分の1」とされていたが、2002年度から5年間をかけてその割合が順次引き上げられ、引上げ完了後には「2分の1」とされた。

<sup>4</sup> 基礎年金の国庫負担割合については、年金税制や定率減税の見直しによる増収分が充当され、2分の1への引上げが実現する直前の2009年度予算編成時には約37.3%に達していた。



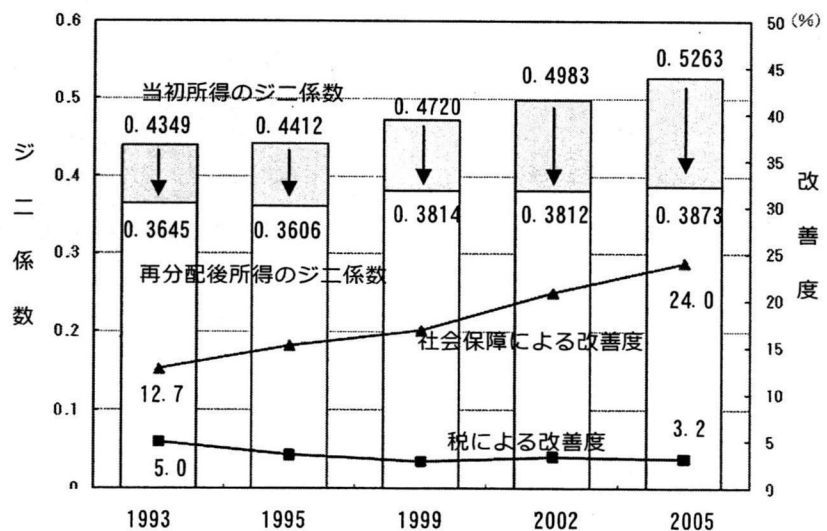
源による) 公費を投入してきたことが、その基本的な考え方とされている<sup>5</sup>。また、堀(2004, p. 55)では、社会保険に強制加入させる見返りとして公費負担を行うという考え方や、社会保険の財政力の不十分さを補うため公費負担を行うという考え方、公的責任を遂行するために公費負担を行うという考え方がみられることを挙げている。

次に、公費負担のうち特に国庫負担に着目して予算面からの位置付けをみれば、宮島(2009a, p. 15)が指摘するように、あくまでも社会保障関係費という歳出項目の1つに他ならず、単年度主義と財政健全化を旨とする財政運営の影響を受け易いため、当然全体の厳しい状況下での制約等を受けることは免れない。前述の通り、昨年末の2010年度予算編成においては社会保障関係費が高い伸びを示したところであるが、かつての「2006年骨太方針」を踏まえた社会保障費当然増2,200億円削減という厳しいシーリングが、社会保障の現場における深刻なひずみや限界を呈する事態を経て、今日の予算編成に至っているという経過はあらためて説明を要しないであろう。堀(2009, p. 25)が指摘するように、厳しいシーリング下で社会保障が直面した苦難から導き出される最大の教訓は、社会保障(特にその太宗を占める社会保険)における公費(国費)依存が、如何に危険かをあらためて指し示した点にあることを認識する必要がある。

次に、社会保障制度による所得再分配効果と公費の関係について考察する。以下、本稿において「公費との関係」という場合、財源としての税負担の累進構造がもたらす所得再分配効果と、財源の一部を公費に裏付けられた社会保障給付がもたらす所得再分配効果の双方を念頭においている。まず、厚生労働省「2005年所得再分配調査報告書」によれば、1993年

度以降5回にわたる調査において、図4の通り、高齢者世帯の増加等を背景に当初所得のジニ係数が年々大きくなってきているものの、再分配後所得のジニ係数は1999年の調査以降0.38台で推移している。同調査では「所得再分配によるジニ係数の改善度」についても、過去5回の調査における推移が示されており、1993年度から2005年度

図4 所得再分配によるジニ係数の改善度(税・社会保障)



(注1) 厚生労働省「2005年所得再分配調査報告書」に基づき作成。  
(注2) 税による改善度 =  $1 - \frac{\text{③のジニ係数}}{\text{②のジニ係数}}$   
 社会保障による改善度 =  $1 - \left[ \frac{\text{②のジニ係数}}{\text{①のジニ係数}} \right] \times \left[ \frac{\text{④のジニ係数}}{\text{③のジニ係数}} \right]$   
 再分配によるジニ係数 =  $\frac{\text{④のジニ係数}}{\text{①のジニ係数}}$   
 上記の①は「当初所得」、②は「①+社会保障給付金-社会保険料」、  
 ③は「可処分所得(②-税金)」、④は「再分配所得(③+現物給付)」。

<sup>5</sup> 厚生労働省「社会保障負担等の在り方に関する研究会」報告書(2002年7月)から引用。

にかけて、「税による改善度」が5.0%から3.2%に低下する一方、「社会保障による改善度」が12.7%から24.0%に上昇している。一般に、所得再分配は租税の第2の機能とされているが、橘木・浦川（2006, p. 239）が指摘するように、近年、税制による所得再分配効果が低下しており、社会保障制度による所得再分配効果が大きくなっている。一方、江口（2008, p. 178）では、何が適正な分配状態であるかに答えるためには、個々人がいくら負担したかということだけでなく、どの程度受益したかが明らかでなければならないが、租税の場合には公共サービスの広範性ゆえに、個々人の受益の程度を明らかにすることは困難と指摘している。さらに「平成21年度経済財政白書」においても、社会保障費も一部は税収から賄われるため、厳密には再分配効果を税と社会保障に分けることは難しいと指摘している。これらの指摘も踏まえつつ、あらためて前出の「2005年所得再分配調査報告書」をみれば、前出図4の（注2）の通り、「税による改善度」を当初所得のジニ係数から税引き後所得のジニ係数への変化で見ている一方、「社会保障給付による改善度」の中には、社会保険料に加えて、公費が充当された社会保障給付による再分配効果が含まれていることにあらためて留意する必要がある。例えば、所得税については、累次の改正により税率の引下げや各種控除の拡充などが行われその累進性が低下していること<sup>6</sup>など、税負担による改善度という面のみ着目すれば、確かにその累進構造を通じた所得再分配機能は低下していると言わざるを得ない。しかしながら、既にみたように社会保障制度に対する公費負担は増加を続けており、所得再分配を実現してきた社会保障給付の財源的な裏付けとして大きく貢献していることも事実であり、その貢献は個々人の受益に結び付いているのである。

最後に、あらためて指摘するまでもなく、所得再分配効果の把握は、所得捕捉の在り方をめぐる議論とも無関係ではない。所得捕捉の在り方自体を考察することは、本稿が直接の目的とするところではないが、4（2）で後述するような公的年金の制度体系の問題とも深く関連するので言及しておきたい。例えば、宮島（2009b, p. 7）では、第1に給与所得には年末調整を含めば、ほぼ完全に源泉徴収制度が適用されるのに対し、事業所得は専ら申告納税制度に依存していること、第2に給与所得には支払者に課税資料の提出義務が課されているのに対し、事業所得の場合は事業収入と必要経費の課税資料の提出を取引当事者（消費者を含む）に義務付けるのは困難であることなどが指摘されている。また、西沢（2009a, p. 24）は、このような事業所得等の捕捉の問題等に加えて、利子・配当・株式譲渡などの金融資産所得が税務当局によって包括的に捕捉される体制に至っていないことなどを指摘している。これらの指摘を踏まえれば、所得再分配効果の議論に際しては、本来「当初所得」や「再分配後所得」として捕捉されている所得の範囲について、やはり同様の問題が存在していることも念頭におく必要があると考えられる。

<sup>6</sup> 平成22年度税制改革大綱（2009年12月22日閣議決定）第3章「各主要課題の改革の方向性」の「2. 個人所得課税」より引用。

以上述べたことをあらためて整理すれば、社会保障制度、とりわけ社会保険制度には保険者間の財政力格差の是正や低所得者の保険料負担の軽減、負担の賦課ベースの拡大など一定の考え方の下に公費が投入されてきたが、歳出項目としての社会保障関係費は、予算単年度主義や財政健全化を旨とする財政運営の影響を受け易いことにも留意する必要がある。税と社会保障制度による所得再分配効果については、税負担の累進構造をみるだけでなく、給付財源としての公費という位置付けにも留意しつつ、全体としてその効果を捉えることが重要である。また、所得再分配効果を把握する前提となる所得捕捉の問題についても様々な議論がある。社会保障制度に対する公費の投入については、これらの点も踏まえつつ、給付と負担両面にわたる制度設計の在り方や、公費の財源となる税目及びそれがもたらす効果も含めて、引き続き全体的な視野から議論が深められる必要があるだろう。

#### 4. 公的年金制度における国庫負担と所得再分配の在り方等

##### (1) 現行制度における国庫負担の位置付けと所得再分配の現状等

次に、社会保障各制度の中でも、特に公的年金に着目して国庫負担の考え方や制度的な改正経過を整理する。これは、第2節の図3でも確認した通り、厚生年金保険や国民年金に投入される国庫負担額が多額となっており、たとえ後述するような公的年金の制度改革に向けた議論の動向を別としても、今後その所要額が引き続き増加する見通しにあるため<sup>7</sup>、本稿におけるこの後の考察を深める上でも、国庫が負担する考え方の整理をあらためて確認しておくことが重要と考えられるからである。

まず、公的年金に国庫負担が行われる意義としては、制度運営についての国の責任の具体的表明として、給付水準の改善、保険料負担の軽減などの観点から、費用の一部に対して国が一定の負担を行うものとして位置付けられている。このことを別の視点からみれば、「国民皆年金」の下に、年金保険料に加えて国庫負担を組み合わせることにより、低所得者でも負担できる保険料水準に抑えるとともに、保険料負担が困難な者に一定の給付を保障する制度（国民年金保険料免除制度）の実施が可能となっており、国庫による負担が財源面を通じて所得再分配を支える仕組みとして機能しているのである。

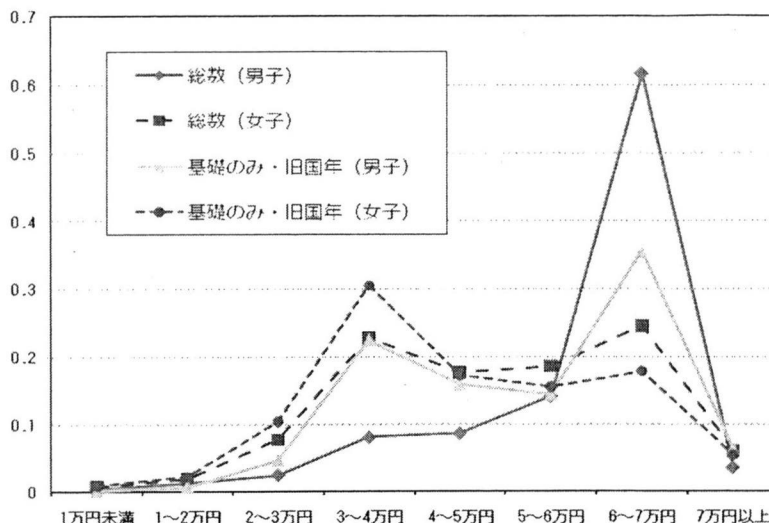
現在のような国庫負担の仕組みが形作られた制度的経過を振り返れば、まず国民年金創設時には、拠出の能力の低い被保険者が多いことに着目して、他の制度よりも高率の国庫負担割合が導入されている。具体的には、当時の厚生年金に対する国庫負担が給付費用の15%という割合であり、その後に20%に引き上げられたのに対して、国民年金は当初から「保険料負担の2分の1」という国庫負担割合で創設されている。さらに「給付費用の3分の1」という国庫負担割合に改正された後、1986年の基礎年金創設時には、老後保障の基本的部分という位置付けに着目して、全制度を通じて「基礎年金拠出金の3分の1」と

<sup>7</sup> 社会保障国民会議「公的年金制度に関する定量的なシミュレーション」では、現行制度を前提としても、国庫負担額は2009年度10兆円程度が2025年度14兆円程度、2050年度29兆円程度と見込まれている。

いう整理に一元化された<sup>8</sup>。

その後の2004年度年金制度改正時には、現役世代の保険料負担の上昇を抑制しつつ、長期的な給付と負担の均衡を図るという考え方から、国庫負担割合を2分の1に引き上げる方針が定められており、2009年度予算編成に際して「2009年度及び2010年度の2年間は財政

図5 老齢基礎年金等の受給権者の年金月額額の分布（2006年度）



(注) 社会保険庁「2006年度社会保険事業の概況」に基づき作成。

投融資特別会計から一般会計への特例的な繰入により臨時の財源を手当する」という取扱いが定められたことにより、その方針が実現されたところである。

次に、このような制度的経過や考え方の下、多額の国庫負担が投入されている公的年金を通じた所得再分配の現状を確認する。ただし、その前提として、個々の年金給付からみた場合にどのように国庫負担が投入されることとなるのか、最初に制度的な考え方を確認しておきたい。前述の通り、現行制度における国庫負担は基礎年金拠出金に着目して投入されているが、具体的には、当該年度の基礎年金給付に要する費用を各制度から拠出金として拠出する際に、その2分の1相当が国庫負担として充てられる仕組みである。したがって、こうした全体的な費用の枠組みを個々の年金受給に当てはめることは必ずしも適切ではないが、(保険料免除期間の取扱いを除けば)国庫負担額が給付費用の一定割合に着目して算定される以上、低い金額の基礎年金受給に対して充てられる国庫負担投入額は、やはり低くなる対応関係にあると考えられる。他方、実際の基礎年金受給額の現状を、老齢基礎年金等の受給権者についてみれば、図5の通り、特に「基礎のみ・旧国年」の受給者、そして女性について、低い年金額への分布が確認される。また、内閣府男女共同参画会議監視・影響調査専門調査会「第14回生活困難を抱える男女に関する検討会」の資料として提示された国民生活基礎調査の特別集計暫定結果によれば、65歳以上の者、特に女性の貧困率が高い状況が続いている。さらに、今後は高齢者単身世帯の増加が見込まれているが、制度設計の面からみても、個人単位の老齢基礎年金支給額は、単身世帯において相対的に低くなることも指摘されている<sup>9</sup>。これら一連の指標や指摘が示す実態を踏まえれば、公的

<sup>8</sup> 2008年11月27日「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理」参考資料によれば、基礎年金部分へ国庫負担を一元化した理由として、①基礎年金が老後等の所得保障の基本的部分にあたり一般財源で負担する必要性が高いことのほか、②報酬比例の年金部分に国庫負担を行うことは年金額の高い者ほど多くの国庫負担を受けるとの批判があること、③基礎年金導入以前にあった制度ごとにバラバラの国庫負担率に対して格差是正が求められていたことが挙げられている。

<sup>9</sup> 基礎年金は個人単位で制度設計されているため、単身世帯の年金額は夫婦世帯の半分となるのに対して、生活費は必ずしも半分とはならないため、単身世帯の給付水準が相対的に低いとの指摘がある。

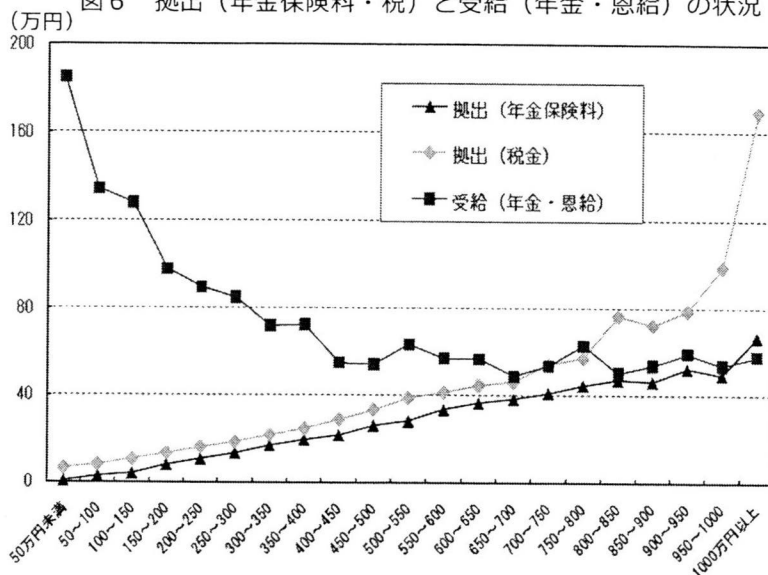
年金による所得再分配の在り方、そしてその財源の一部を支える国庫負担の充て方の問題はさらに重要性を増すものと考えられる。なお、これらの問題については、この後の(2)でも、公的年金の制度体系との関係から別途あらためて論ずることとしたい。

以上、公的年金における国庫負担の投入の在り

方を確認した。続いて、公的年金の実施を通じた所得再分配の現状を確認するが、その際には、いわゆる「年間所得ベース」と「生涯所得ベース」の効果に分けて考える必要がある。前出の厚生労働省「2005年所得再分配調査結果報告書」では、高齢者世帯において所得再分配によるジニ係数の改善度が高いこと、そして受給の64.3%が「年金・恩給」であることが示されるとともに、図6のような、抛出と受給の状況が把握されているが、これらはいずれも前者の「年間所得ベース」でみたものである。世帯規模を調整する前のデータである点等にも留意する必要があるが、抛出時に着目すれば年金保険料は税と比較してその累進制が低いものの、相対的に高所得者層の負担が大きくなっているとともに、他方、年金等の受給は低所得者層が分配を受ける構造がみられる。こうした「年間所得ベース」でみた所得再分配効果が生じる背景には、賦課方式を基本とした財政運営を通じて、現役世代から高齢世代に「世代間」の所得移転が生じていることがある。他方、「世代内」の所得再分配という観点からみれば、国民年金の定額保険料・定額給付の仕組みや、被用者保険の報酬比例保険料・報酬比例給付の仕組みの中では、(国民年金保険料免除や被用者保険の標準報酬上下限の影響を除けば)その効果は期待されにくいことが指摘されている。

次に、「生涯所得ベース」の所得再分配効果について、制度設計の面からみれば、例えば国民年金保険料免除は、現役時代における無料または低額の負担により、老後に国庫負担相当の給付額が保証される仕組みである。また、厚生年金保険についても、最も低い標準報酬等級に該当する場合には、月々の保険料負担額は同制度が基礎年金勘定に抛出する基礎年金抛出金に係る保険料相当額を下回るにもかかわらず、基礎年金に加えて報酬比例部分を受給できる仕組みであることを、江口(2008, p. 182)が指摘している<sup>10</sup>。なお、こうした厚生年金保険の再分配構造については、基礎年金部分と報酬比例部分の「2階建て構造」

図6 抛出(年金保険料・税)と受給(年金・恩給)の状況



(注1) 「2005年所得再分配調査結果報告書」に基づき作成。

(注2) 図中の「税」は直接税、住民税、固定資産税(事業上のものを除く)及び自動車税(事業上のものを除く)について調査されたもの。

<sup>10</sup> 同じく江口(2008, p. 182)では、第3号被保険者の保険料については、第2号被保険者全体で負担する仕組みであるため、単身世帯から有配偶世帯に所得再分配が行われる旨を指摘している。

という制度体系効果として、図7のように、標準報酬の水準に応じて基礎年金部分の所得代替率が変化することでも確認される。ただし、小塩（2007, p. 184）では、こうした「生涯所得ベース」の所得再分配効果について、現役時代の拠出と老後における給付が相殺されるため、その効果はより限定的であると指摘している。

図7 世帯所得別にみた所得代替率の変化（2025年度）

世帯所得（万円）					
標準報酬月額	24.7	37.1	44.5	61.8	74.1
2004年度水準	(20)	(30)	(36)	(50)	(60)
所得代替率（%）	73.0	55.9	50.2	42.3	38.9
報酬比例部分	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8
基礎年金部分	51.2	34.1	28.4	20.5	17.1
保険料分	25.6	17.1	14.2	10.2	8.5
国庫負担分	25.6	17.1	14.2	10.2	8.5

（注1） 社会保障審議会年金部会 2008年5月20日資料に基づき作成。  
（注2） 2004年財政再計算結果による。世帯所得は2025年度価格であり、括弧内の数字は2004年度の価値に割り戻した額である。

いずれにしても、現行の公的年金による所得再分配効果は、「年間所得ベース」で見れば世代間の所得移転が中心であり、世代内の所得再分配は期待されにくい。他方、「生涯所得ベース」で見ても、その効果は限定的であるとの指摘も否めない。やはり、2008年11月27日「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理」において問題提起されたように、現役時に低所得だったことにより低所得となっている高齢者について、年金制度としての対応可能性を再検討することが必要となっていることを指摘しておきたい。今後の一層の高齢化の進展や高齢単身世帯の増加、非正規雇用の実態なども踏まえつつ、老後生活における所得保障のあり方をあらためて議論すべき時期にきていると考えられるのである。

## （2）公的年金の制度体系と国庫負担、所得再分配の在り方等

以上はあくまでも現行制度を前提とした考察であるが、今後は公的年金の制度改革に向けた議論が本格化される方針にある。したがって、現段階で特定の方向性を前提とすることはできないが、例えば、昨年9月9日の「連立政権樹立に当たっての政策合意」においては、「消えた年金」「消された年金」問題の解決に集中的に取り組むつつ、国民が信頼できる、一元的で公平な年金制度を確立するとして、上で、「所得比例年金」「最低保障年金」を組み合わせることで、低年金、無年金問題を解決し、転職にも対応できる制度とするとされている。また、本年1月14日に開催された厚生労働省「全国厚生労働関係部局長会議」年金局説明資料によれば、新たな年金制度の創設に向けた検討の主な論点として、①職業や働き方によって加入する年金制度を変えるのではなく、より国民に公平でわかりやすく、未納・未加入も生じにくい制度とするため、制度の一元化を進めるべきであること、②未納・未加入や就業形態の多様化等を背景とした無年金・低年金者への対応を図り、最低保証機能を強化すべきことが挙げられるとしている。そして、先般3月8日には「新年金制度に関する検討会」が発足し、内閣総理大臣をはじめ関係閣僚による検討体制がスター

トしたところである。これら最近の動向も踏まえつつ、以下本稿では「税財源の最低保障年金に補完された所得比例年金への一元化」という考え方<sup>11</sup>を取り上げて、主として公的年金を通じた所得再分配の在り方という観点から、その基本的な視点を整理する。

まず、関連する最近の先行研究として、例えば、駒村（2009, pp. 62 - 79）では、第1に報酬比例の年金をベースとし、保険料の納付実績に応じて老齢年金を受給できる公的年金制度への全国民の統合を図るとともに、第2に年金額が一定額を下回る場合や一定の年齢以降は最低保障年金を支給し、高齢期の生活保障を公的年金の老齢給付を中心に確保する仕組の導入する必要性を指摘している。具体的には、全国民を対象に所得比例で保険料を徴収し、負担と給付が完全に対応する、わかりやすさを優先した「所得垂直的再分配を行わない」所得比例年金を導入するとともに、その年金額が一定水準を下回った場合について、税を財源とした最低保障年金を受給できるような改革モデルなどを論じている。

次に、江口（2009, pp. 100 - 103）では、2009年夏の衆議院総選挙時の民主党マニフェスト及びINDEX2009に示された制度内容<sup>12</sup>を取り上げて、特に「所得比例年金に垂直的所得再分配を組み込むのか否か」という観点から議論を整理している。すなわち、所得比例年金に垂直的所得再分配を組み込まないのであれば、(年金制度としては)自営業者等の所得捕捉の問題は生じないが、低年金受給者が最低保障年金を受給する場合、税の分配上の不公平問題が生じるとしている。他方、所得比例年金に垂直的所得再分配を組み込むのであれば、(年金制度として)所得捕捉の問題を解決することが不可欠とされている<sup>13</sup>。

なお、全国民に共通する所得比例年金への一元化という考え方については、被保険者の所得分布の実態がどのようになっているかが議論の重要な前提となろう。そして、その際には、被保険者の標準報酬が把握できる厚生年金保険のような被用者年金制度だけでなく、国民年金被保険者の所得分布を含めて考える必要がある。ただし、定額保険料及び定額給付の仕組である国民年金については、保険料免除対象者等を除けば、年金制度として所得状況を把握できる仕組とはなっていないのが現状である。仮に、税情報を活用しても、前述の通り、所得捕捉の在り方をめぐる課題が指摘されるとともに、課税最低限を下廻る者については情報が存在しないことにも留意する必要がある。さらに、西沢（2009b, pp. 204 - 211）では、こうした所得捕捉の問題のほか、雇用者と自営業者の間の所得分布や生涯所得の稼得パターンに差があることなど、両者の所得を同じ「土俵」に乗せることに関する課題を指摘している。次に、例えば、厚生年金保険だけを例にとり、社会保険庁「社会保険事業状況」に基づき、2009年3月現在における標準報酬等級別の被

<sup>11</sup> 宮島（2009b, p. 4）では、今日各方面から提案されている代表的な公的年金制度の改革構想として、現行制度の維持を前提とした基礎年金の機能強化、税財源の最低保障年金に補完された所得比例年金への一元化、基礎年金の全額税方式化という3つを挙げている。

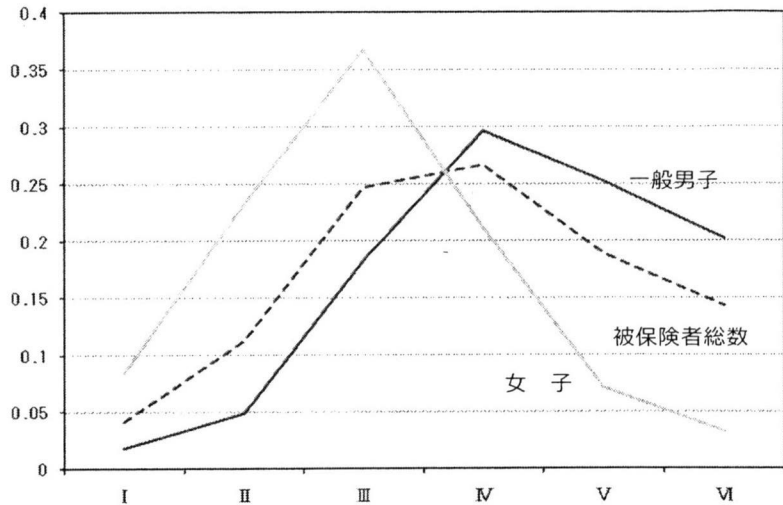
<sup>12</sup> 民主党マニフェストでは、年金制度を例外なく一元化し、全ての人が「所得が同じなら、同じ保険料」を負担し、納めた保険料を基に受給額を計算する「所得比例年金」を創設すること、消費税を財源とする月額7万円の「最低保証年金」を創設（「所得比例年金」を一定額以上受給できる人には「最低保証年金」を減額）することを骨格とする法律を2013年に成立させるとしている。

<sup>13</sup> 吉原（2006, p. 50）では、国民年金の対象者の職業や収入がまちまちであるため、制度創設時には公平で正確な所得の把握が難しく、技術的に所得比例の保険料や年金は不可能と考えられたとしている。



保険者数をみれば、図8の通りである。標準報酬上下限の設定により幾分緩和されているとはいえ、全体として標準報酬の分布に偏りがみられるとともに、特に女子の被保険者について低い等級に分布している実態が確認される。そして、所得比例年金については、別途何らかの「垂直的所得再分配」の仕組みを持ち込まない限り、現役時の所得分布を老後の所得保障に「持ち上げる」仕組みとなることが指摘されている。なお、このような抛出に応じた所得比例年金の仕組みを徹底させる場合には、たとえば最低保証年金の仕組みを設けたとしても、その支給対象とならない、或いはその支給額が少なくなると考えられる、いわゆる中間所得層の老後の所得保障が相対的に低くなることにも留意が必要であろう。

図8 厚生年金保険の標準報酬等級別被保険者数分布(2009年3月)



(注1) 社会保険庁「社会保険事業状況」に基づき作成。  
(注2) 横軸のIは「9.8～12.6万円」、IIは「13.4～17.0万円」、IIIは「18.0～24.0万円」、IVは「26.0～34.0万円」、Vは「36.0～47.0万円」、VIは「50.0～62.0万円」の間の標準報酬等級を表す。

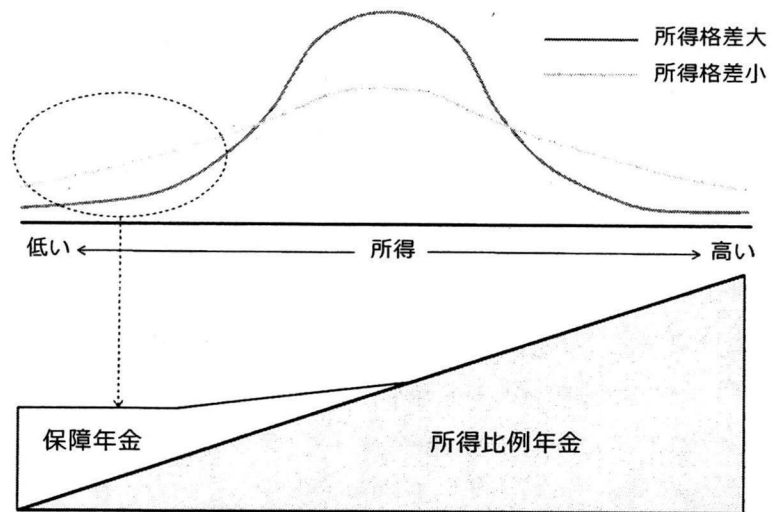
他方、所得比例年金を補完する最低保障年金について、宮島(2009b, p. 8)では、前出の3(2)で取り上げた所得捕捉の問題も踏まえつつ、次のように指摘している。すなわち、最低保障年金で補完される所得比例年金構想では、自営業等の保険料は現行の定額制から被用者本人の原則2倍料率の定率性となるために、自営業者等には所得税と年金保険料の納付を回避して現役抛出時には可処分所得を享受し、高齢受給時は最低保障年金を受給するという誘因が強く働くとした上で、所得税制と税務行政の歴史的な抜本改革が不可欠としている。なお、最低保障年金の支給要件として、本人が受給する所得比例年金の水準のみに着目するのか、或いは所得比例年金以外の収入も含めるのかによって、所得再分配効果に対する影響も変わってくる。こうした支給要件の在り方も今後の検討を踏まえる必要があるが、仮に、所得比例年金の年金受給額のみに着目するのであれば、公的年金の受給者は年金以外にも他の収入を得ている可能性があるため、高齢世代における「世代内」の再分配効果は直ちには判断できないであろう。逆に、最低保障年金の支給要件の判定に際して、所得比例年金以外の収入も含めて考える場合には、他の収入を如何にして公正に捕捉できるかがあらためて問われることとなる。

さらに、最低保障年金の財源確保の問題も重要である。堀(2009, pp. 30-31)では、所得比例年金と最低保障年金を組み合わせた制度体系について、制度的な検討課題の存在を指摘しつつも、最低保障年金のための税財源の確保が最大のハードルと位置付けている。



実際にどの程度の財源規模を要するかは、今後の制度設計のあり方<sup>14</sup>や経過措置の定め方次第と言わざるを得ないが、最低保障年金の給付規模は所得比例年金の受給額分布にも左右される。したがって、かつての現役時代の所得格差やそれに基づく保険料納付実績がどのような状況にあったかが反映されることとなるが、この点について、例えば、西

図9 現役時の所得分布と保障年金への需要（イメージ図）



(注) 西沢和彦著「年金制度は誰のものか」(2009年5月) p.195 (図表 6-5)より引用。

沢 (2009b, pp. 194 - 196)<sup>15</sup>では、図9を用いつつ、スウェーデンの保障年金への需要について論じている。すなわち、保障年金が現役世代の所得格差を補填することとなるため、現役時の所得分布がその需要を生み出すとした上で、雇用対策等を通じて現役世代の所得を引き上げれば保障年金に要する財源規模を縮小できると指摘しているのである。

なお、今後如何なる制度設計が検討されるとしても、現行の公的年金と同様に賦課方式による財政運営を採用する限りは、公的年金は現役世代から高齢世代への所得移転を行う仕組みとなる。したがって「2009年度経済財政白書」が指摘するように、それだけでは同一世代の中の格差を是正することはできない。公的年金の制度体系の在り方や財源確保に係る議論を進める一方で、引き続き、きめ細かな低年金・無年金対策を講じるとともに<sup>16</sup>、やはり現役世代の格差是正や雇用対策を推進することが重要であり、そのことを通じて制度を支える側の負担能力を全体として高めていく必要があるだろう。そして、こうした取組を進めることが将来の所得比例年金の受給額を充実させるため、前述の通り、結果として最低保障年金の給付規模を変化させることとなるのである。

## 5. おわりに

以上本稿では、社会保障制度に投入される公費の動向を把握しつつ、その制度的な位置

<sup>14</sup> 所要財源の規模は、例えば①最低保障年金が目指す保障水準を如何なる高さに設定するのか、②保障水準を賃金や物価等に照らしてスライドさせ、その実質価値を維持する仕組みとするのか、③滞納期間を有する者の取扱いをどう設計するのか等によっても異なってくるであろう。

<sup>15</sup> 西沢 (2009b, p. 182) では、スウェーデンの年金制度は、比較的高い出生率をはじめ、労働政策、子育て支援、大胆に移民を受け入れる人口政策、徹底した税務行政などを前提に成り立っていること、所得比例年金にも保障年金を上回る一般財源が投入されていることなどを指摘している。

<sup>16</sup> 現在、国会に提出されている「国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の格を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律案」(年金確保支援法)の中では、国民年金保険料の納付可能期間を延長(2年→10年)し、本人の希望により保険料を納付することで、その後の年金受給につなげることができるようにするための、国民年金法の一部改正が盛り込まれている。

付けと所得再分配との関係を整理した。その上で、現在多額の国庫負担が充てられている公的年金に着目して、国庫が負担する制度的な考え方や国庫負担額の充当のあり方を確認した上で、現行制度を通じた所得再分配効果を把握するとともに、公的年金制度体系をめぐる今後の改革議論との関係などについて考察した。

まず、既にみたように一般歳出における社会保障関係費は、近年その相対的なウエイトを高めており、今回の2010年度予算編成では、特にその傾向が強まったところである。他方、過去における厳しいシーリング下で直面した苦難がもたらした教訓として、社会保障制度とりわけ社会保険制度において、公費への依存を高めることが危険であると指摘する声も見られる。国債残高が累積し、将来世代への負担の先送りが懸念される現在、厳しい予算制約の下における社会保障関係費の在り方については、限られた公費財源の有効活用という観点から十分に議論が深められる必要がある。

ただし、その際には、格差是正や貧困問題への対応が強く求められる中、社会保障制度、或いはそこに投入される公費が果たしてきた所得再分配機能にも十分留意する必要がある。本稿で見てきたように、税の累進性が弱まる中でその所得再分配機能は低下を続けており、社会保障制度がその役割を担ってきたことも事実である。昨年12月22日に閣議決定された「2010年度税制改革大綱」では、所得税の累進構造を回復させる改革を行って所得再分配機能を取り戻す必要があるとした上で、所得控除から税額控除・手当への転換を進める方向性が示されている。社会保障制度とりわけ社会保険制度においても、公費投入の在り方について、高齢や疾病等のリスク分散のための給付財源という視点だけではなく、所得再分配効果への影響も踏まえた検討が更に深められる必要があるのではないか。例えば、堤（2007, p. 228）では、社会保険の基盤を揺るがすことのない範囲内で慎重に格差拡大へのアジャストメントを進めるとともに、社会保険の限度を超える部分については公費の一律負担を止めて、低所得者への重点投入に切り換えるといった制度見直しも必要となつてこようと指摘している。

他方、公的年金については、今後、制度改革に向けた議論が本格化される方針にある。最低保障年金に補完された所得比例年金への一元化は、公的年金について指摘される主な論点に対応できる一方、具体的な制度設計の在り方や、最低保障年金の安定的な財源確保について検討を深める必要がある。また、現役時の所得分布が所得比例年金の受給額に反映される構造となることから、最低保障年金に係る将来世代の負担を軽減する上でも、現役世代の格差是正や雇用対策は一層の重要性を増すであろう。なお、本稿では詳しく取り上げなかったが、最低保障年金の所要財源を如何なる税目や税率で賄うのかも重要であり、充当される税目の累進構造によって、公的年金を通じた所得再分配効果が異なることは、あらためて論ずるまでもないであろう。最後に、所得再分配をめぐる議論のベースとなる所得捕捉の問題は、公的年金の制度検討に際しても重要な前提であり、インフラ面での整備を含めて、税と社会保障制度を通じた国民的な議論が深められる必要がある。

## 参考文献

- 江口隆裕 (2008) 「変貌する世界と日本の年金－年金の基本原則から考える－」 法律文化社
- 江口隆裕 (2009) 「年金制度の課題と将来」『週刊社会保障』No. 2548
- 小塩隆士・浦川邦夫 (2009) 「公的年金による世代内再分配効果」『人口減少社会の社会保障制度改革の研究』中央経済社
- 駒村康平 (2009) 「年金を選択する」慶應義塾大学出版会
- 橋本俊詔・浦川邦夫 (2006) 「日本の貧困研究」東京大学出版会
- 堤 修三 (2007) 「社会保障改革の立法政策的批判」社会保険研究所
- 堤 修三 (2009) 「自民政権下における社会保障政策の功罪」『社会保険旬報』No. 2410
- 西沢和彦 (2009a) 「『社会保障審議会年金部会における議論の中間的整理』における低年金・低所得者に対する年金給付見直し案の論点」『年金と経済』Vol. 28 No. 3
- 西沢和彦 (2009b) 「年金制度は誰のものか」日本経済新聞出版社
- 宮島 洋 (2009a) 「社会保障と税制」『社会保障財源の制度分析』東京大学出版会
- 宮島 洋 (2009b) 「年金制度および制度改革の諸課題」『年金と経済』Vol. 28 No. 3
- 堀 勝洋 (2004) 「社会保障読本 (第3版)」東洋経済新報社
- 堀 勝洋 (2009) 「民主党の年金改革案の再検討」『週刊社会保障』No. 2550
- 吉原健二 (2006) 「わが国の公的年金制度－その生い立ちと歩み－」中央法規出版

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））

「所得・資産・消費と社会保険料・税の関係に着目した  
社会保障の給付と負担の在り方に関する研究」

分担研究報告書

「OECD 相対的貧困基準と生活保護基準の重なり  
— 国民生活基礎調査を用いた 3 時点比較 —」

研究分担者 山田篤裕 慶應義塾大学経済学部 准教授

#### 研究要旨

所得分配状況の国際比較で多用される経済協力開発機構（OECD）の相対的貧困基準と、最低限度の文化的で健康的な生活水準の具体化としての生活保護基準の重なりを計測し、OECD の相対的貧困基準の汎用性について明らかにした。具体的には 3 時点（2001、04、07 年）の国民生活基礎調査の再集計を引用活用し、OECD の相対的貧困水準と生活保護基準の重なりを測定した。

相対的に計算が容易な OECD の相対的貧困率でも、煩雑な計算に基づく生活保護基準による要保護世帯率の傾向を把握するには代用可能であり、OECD 基準による相対的貧困率は、生活保護制度とも密接に結びつけて考慮されるべき指標である。

#### A. 研究目的

本研究では所得分配状況の国際比較で多用される経済協力開発機構（OECD）の相対的貧困基準と、最低限度の文化的で健康的な生活水準の具体化としての生活保護基準の重なりを計測し、OECD の相対的貧困基準の汎用性について明らかにするとを目的とする。

#### B. 研究方法

3 時点（2001、04、07 年）の国民生活基礎調査の再集計を引用活用し、OECD の相対的貧困水準と生活保護基準の重なりを測定した。

（倫理面への配慮）

本研究では個票データの再集計結果の引用

活用であり、すでに匿名化されて提供されているが厳重なセキュリティ管理下で分析した。

#### C. 研究結果

OECD の相対的貧困基準と生活保護 1 級地 1 基準（要保護 A）で計測された相対的貧困率と要保護率は、世帯主年齢階級別および世帯類型別でほぼ系統的に同じ増減をする。相対的貧困と要保護は（相対的貧困を基準とすれば）、要保護 A 基準で平均 9 割弱が重なっている。

OECD 相対的貧困基準で貧困リスクが高いとされたグループ、すなわち高齢世帯主世帯と若年世帯主世帯、単身高齢世帯でも、OECD の貧困基準で捉えられない要保護 A については 1 割以下しか存在していない。