

# 現行の「税と社会保障」の制度は、高度成長期の遺物 制度改革のためには、データに基づく分析評価が不可欠

## 「税と社会保障」のあり方は 国民みんなが考えるべき課題

「税金は高いし、年金は少ない。制度は複雑でよくわからない」。いまこう思っている人も多いことでしょう。所得税や住民税、消費税などの税金、年金、医療、雇用、介護等の社会保障は、国民の生活に直接関わるものです。でも、その中身や仕組みには、様々な課題があることもまた事実です。

なかでも大きな課題の一つは、「税と社会保障の一元化」です。「一元化」にはいろいろな意味があります。国民にとっては、税金も社会保険料も支払う「サイフ」は一つです。一方、税金も社会保険料も所管省庁は複数にまたがっており、制度面でも運用面でもほぼバラバラというのが実情です。2004年の年金改革の時に、厚生労働省は、年金保険料の上昇を抑制するためには、基礎年金の国庫負担率（税金で賄う割合）を1/3から1/2に引き上げることが不可欠だと説明しました。「おかしい」と思いませんか。社会保険料で賄う部分が減り、税金で賄う部分が増えると、国民の負担は楽になるのでしょうか。税金は誰が負担するのでしょうか。国民以外にないはずですか。

「一元化した方がわかりやすいのに」と素朴な疑問を抱きたくなくなるのもムリはないというものです。「税と社会保障の一元化」は、税や保険料の徴収が効率化するだけではありません。現在、基礎年金の財源の半分は税金ですが、基礎年金は、40年間加入していれば、一人毎月約6.6万円が支給されます。保険なので、所得水準は関係ありません。しかし、高所得の年金受給者にも税金で年金が支払われているということは、その年金は所得の低い人が払う消

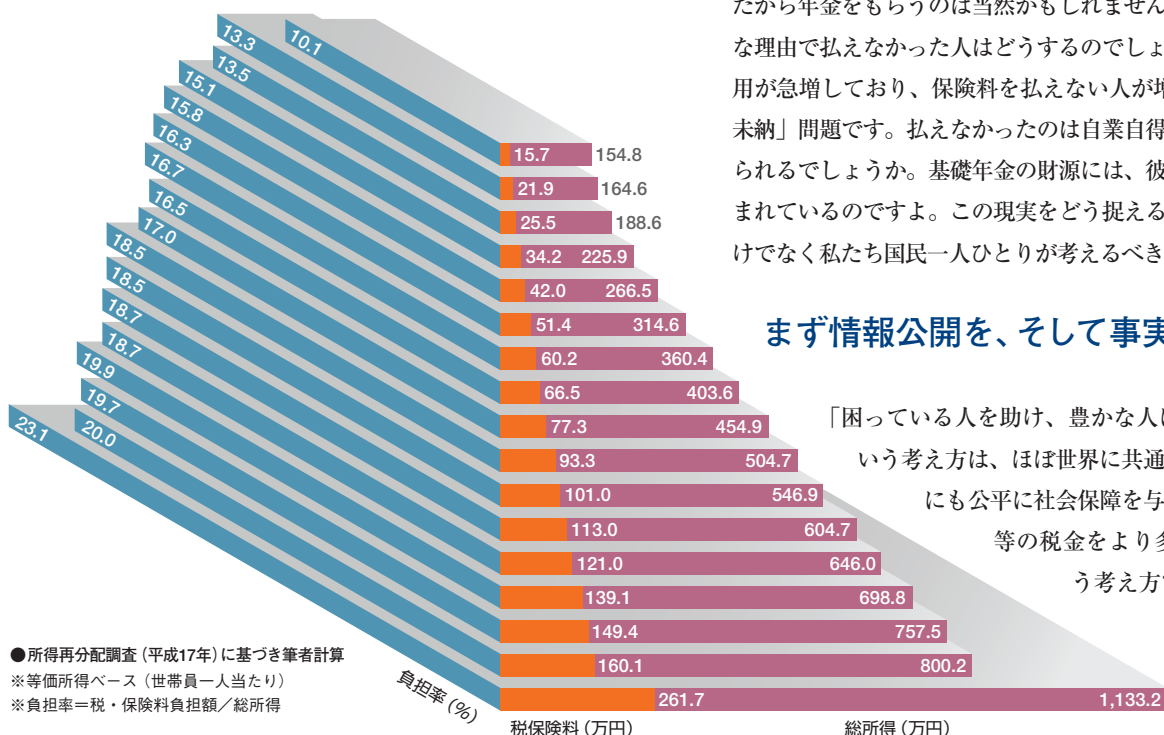
費税の一部によって賄われているともいえます。また、国民年金の保険料は、所得の低い人には部分的な減免制度がありますが、年収が300万円でも1億円でも、毎月一人約1.5万円です。民間の保険ならともかく、公的な制度として公平といえるでしょうか。減免を受けると、年金額は減額されてしまいます。基礎年金とは老後生活の基礎部分を賄うはずなのに、保険料を満額払っても、実は生活保護の水準より低いのです。要するに矛盾だらけなのです。

「税と社会保障の一元化」の議論を進めるにせよ、現在の制度を維持ないし見直しするにせよ、忘れてはならない課題があります。それは、「どういう人がどれだけ負担すべきか」。つまり、税金と社会保険料はどのように負担すべきか、その給付はどうあるべきか、ということです。これも素朴な感情でいえば、「多くの収入を得ている人は多く支払うべきでは」となるでしょう。税金についてはそうかもしれません。では、社会保険料はどうでしょう。「高額所得者は公的な保障がなくてもいい」のでしょうか。それとも「全員平等に一定水準の保障が受けられるようにすべき」でしょうか。あるいは「保険料を払わなかった人は社会保障が受けられなくても仕方がない」のでしょうか。

実は、こうした「税金と社会保険」のあり方は、国によって考え方が異なります。たとえば、カナダは、40年間住んでいれば、高額所得者を含め基礎年金額として一律月約4.5万円を給付する制度を導入しています。ただし、高額所得者には、年金特別課税（"Recovery Tax"と呼ばれる）が課せられ、基礎年金相当額は税制を通じて実質的に削減されます。オーストラリアの基礎年金は、所得が高い人は減額されます。一方、日本は「保険料を払った人は給付が受けられる」という保険主義の考え方です。保険料を払ったのだから年金をもらうのは当然かもしれませんが、逆に失業など様々な理由で払えなかった人はどうするのでしょうか。最近、非正規雇用が急増しており、保険料を払えない人が増えています。「年金の未納」問題です。払えなかったのは自業自得だといって、切り捨てられるのでしょうか。基礎年金の財源には、彼らが払った消費税も含まれているのですよ。この現実をどう捉えるべきか、これは行政だけでなく私たち国民一人ひとりが考えるべき問題だと思います。

## まず情報公開を、そして事実による議論を

「困っている人を助け、豊かな人に負担してもらう」という考え方は、ほぼ世界に共通しています。豊かな人にも公平に社会保障を与えるが、その分所得税等の税金をより多く払ってもらうという考え方です。でも、日本の場



●所得再分配調査（平成17年）に基づき筆者計算  
※等価所得ベース（世帯員一人当たり）  
※負担率＝税・保険料負担額／総所得

合、実は税金+社会保険料の負担率には年取による差はさほどないのです。左ページのグラフは世帯の所得や税・社会保険料負担を一人当たりでみた場合の税金・社会保険料の負担率です。一人当たり年取が300万円で16%、同800万円で20%の負担率ですが、これには消費税が入っていません。消費税は低所得者ほど負担率が高い逆進性を持っているので、消費税も加えて負担率を考えると、大雑把に言って、所得にかかわらず、20%前後になると見込まれます。

福祉が充実した国家の代名詞として、よくスウェーデンの名前があげられます。しかし、スウェーデンは「みんなが働く」ことを前提としたきわめて厳しい制度を導入しています。女性の平均賃金は男性の約80%あり、職業にかかわらず、所得に応じて年金保険料を納めます。自営業者は、自身が雇い主でもあるので、保険料はサラリーマンの2倍になります。年金収入が最低保障水準以下の場合、その差額を税金で補ってしてくれます。ありがたい制度のように見えますが、若い時は、職業訓練などを受けて、とにかく働いて所得を稼ぐ構造になっています。所得を稼ぎ、経済が成長しないと、手厚い社会保障制度を維持できないと考えられているからです。

税金と社会保険料の負担の問題は、立場によって利害が対立します。それだけに、重要なのはまず事実を明らかにすること。そして、その事実をしっかり分析した上で、十分な議論がなされるべきだと思います。最近ようやく貧困率が発表されたように、税金や社会保障に関わるデータの公開は、残念ながらまだ十分とはいえないのが実情です。日本という国の将来と国民一人ひとりの生活に関わることで、政府も行政もキチンと情報公開すべきだと思います。

## 行政は間違わないという前提は間違い

現在の税金と社会保障に関わる制度は、その大半が高度成長期につくられたものです。終身雇用と右肩上がりの経済成長を前提とした制度だということです。終身雇用が崩壊している、若い年代に非正規雇用が増えている、右肩上がりの成長は当然望めない——こうしている時代に合わなくなっているからこそ、様々な歪みが生じているのです。

税金と社会保障に関わる制度は、時代と社会環境に合わせて評価し、検証されなければならないと思います。しかしながら、残念なことに、日本の政策決定過程には問題があります。たとえば、これまでの改革では、役所の審議会で検討し、役所と与党が調整した後、国会で審議するという形でした。審議会での検討は役所の意向が反映されるように誘導され、また与党との調整は必ずしもオープンではありませんでした。最近の例を挙げれば、後期高齢者医療

制度です。家族形態や所得別に保険料がどう変わるかといった基本的なデータは、制度検討の際には十分公表されませんでした。制度が実施されて、役所が追及されてからデータが出てきました。

一言でいえば、日本の政策決定過程は拙速で十分な検討が行われていません。最後に意思決定するのは大臣ですが、その前のプロセスが重要です。たとえば、イギリスなどでは、役所が論点整理ペーパーを発表し、それについての様々な意見を聴取したり、数人の専門家に真に専門的かつ独立的な観点からの分析や評価を依頼したりします。専門家が作成した報告書に基づき、政府が改革案や選択肢を検討し、それをさらに世の中に公表して意見を求めます。負担が現在どうなっているか、改革案によって何がどう変わるかが、詳細に明らかにされます。また、制度実施後も、予定したとおりの結果になっているのか、検証が行われます。人間のすることだから間違いがある、だから予測と結果がどの程度違っているのか常に評価・検証し、見直していくべきだという考え方です。これに対して日本は「間違わない」という前提に立っています。

冒頭に、日本の年金の保険料や給付の問題を申しあげましたが、こうした点は、審議会など政府の資料ではほとんど分析されていません。問題が分析されないのであれば、どうして制度改革の検討ができるのでしょうか。正しい診断なしに正しい政策はできません。日本の問題は、年金や医療の政策そのものよりも、それをつくる過程にあると思っています。一つひとつ検証し、「国民がどうしたら幸せになれるか」という観点から議論を喚起していかなければならないと思います。特に、研究者は、政策立案に関与し、もっと積極的に議論に参加していくべきではないでしょうか。

税金と社会保障に関する私の研究でいえば、いま事実のあぶり出しが終わり、分析の段階に入っているところ。次のステップはそれを政策提言につなげ、議論を喚起する一助にしたいと願っています。(談)



経済研究所准教授

**田中秀明**

Hideaki Tanaka

東京工業大学大学院修士課程修了(社会学)。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス修士課程修了。東工大大学院修了後、(旧)大蔵省に入省。(旧)厚生省老人保健福祉部、外務省在マレーシア日本大使館財務アタッシェ、内閣官房など、多彩な職務を歴任。オーストラリア国立大学客員研究員等を経て、2007年から現職。行政官のバックグラウンドをもつ研究者として活躍中。政策研究大学院大学客員教授、財務省財務総合政策研究所コンサルティング・フェローも兼務。現在の研究テーマは、社会保障に加えて、予算・会計制度や公務員制度などの政府部門の改革、高等教育財政など。民主党政権が設置した国家戦略室の「予算のあり方に関する検討会議」の有識者の一員でもあり、諸外国での経験も参考にしながら、日本における具体的な予算制度改革を提案している。