

社会保障制度改革と財源調達の課題

木元浩一

城西大学 現代政策学部

要 旨

本研究では、わが国で喫緊の課題となっている社会保障制度改革と財源調達の課題について検討する。社会保障制度の中でも特に少子高齢化の影響が強く課題が多い、公的年金制度、公的医療保険制度、介護保険制度を取り上げる。公的年金制度においては、2019年に公表された財政検証を資料に今後の改革を検討する。公的医療保険制度においては、各医療保険制度で大きな負担となっている後期高齢者支援金の在り方について検討する。介護保険制度においては、財政難の深刻さから自己負担割合の引き上げ、被保険者層の拡大が検討されており、本稿でも是非について議論する。そして、最後に社会保障制度の財源として、消費税の在り方を再検討するとともに、近年、パリ協定の発効を受けて議論が高まっている環境税についても、社会保障の財源として活用する可能性について検討する。

キーワード：公的年金制度、公的医療保険制度、介護保険制度、消費税、環境税

目 次

1. はじめに
2. 公的年金制度改革の見通し — 2019年財政検証を参考に —
3. 公的医療保険制度改革における後期高齢者支援金制度の在り方
4. 介護保険制度の課題
5. 財源調達の可能性 — 消費税と環境税を中心に —
6. おわりに

1. はじめに

日本では少子高齢化がますます進んでいる。団塊の世代が後期高齢者となる2025年は間近であるし、高齢化のピークと目されている2040年もそう遠くなく訪れる。少子化については、一時期、出生率は持ち直したものの、置換水準には遠く及ばず、低水準のままである。若年層の未婚化・晩婚化を背景に、少子化のまま日本は進んでいくであろう。以上のように、日本では少子高齢化社会が既定路線となっているが、最大の問題点は、社会保障制度改革のいかに進めていくかという点と財源確保の方策をいかに練るかという点である。

以上の問題意識をもとにして、本論文では社会保障制度の改革として公的年金制度改革、公的医療保険制度改革、介護保険制度改革を検討する。公的年金制度では、5年に一度行われている財政検証の最新版である2019年財政検証が公開された。財政検証の意義と位置づけを確認した後、最新版を資料として参照しつつ、今後の公的年金制度の改革を検討する。公的医療保険制度においては、財源調達の課題として、後期高齢者支援金の問題を取り上げる。後期高齢者支援金とは、各公的医療保険制度が支援金という形で後期高齢者医療制度を財政的に支える仕組みであるが、高齢化の影響を受けて支援金が増大し、つられて各公的医療保険制度の保険料が引き上げられており、不満が噴出している。本論文では、かつての高齢者医療制度の財源調達の仕組みを振り返りつつ、改めて支援金の在り方について検討していく。介護保険制度についても問題が山積している。本論文では、それらすべてを取り上げることはできないが、自己負担割合の引き上げ、被保険者層の拡大等について問題を整理したうえで、私見を述べる。

社会保障制度の改革と並行して、財源確保の方策を練ることも重要である。日本では、2019年10月に消費税率が軽減税率を伴いつつも10%に引き上げられた。本論文では、あらためて社会保障制度の財源調達としての消費税制度の意義について、逆進性の緩和策とともに検討する。さらに、パリ協定の発効を受けて、日本は真剣に二酸化炭素の排出抑制・削減に取り組む必要が生じている。二酸化炭素の排出抑制・削減方法としては、伝統的な規制のみならず、炭素税の賦課や二酸化炭素の排出量取引といったカーボンプライシングが考えられる。カーボンプライシングの典型例である炭素税には「二重の配当」という概念があり、近年注目されている。「二重の配当」とは、炭素税というピグー税を課すことによる資源配分の効率性の向上と炭素税収を用いて既存の税や社会保険料の軽減を行うことによる政策効果という2つの配当を意味している。本論文では、これからの環境税制改革の中で、税収を社会保障財源に充当しうる可能性について検討する。

2. 公的年金制度改革の見通し — 2019年財政検証を参考に —

2019年に厚生労働省より財政検証が公表された。財政検証は今回で3回目であり、前身は財政再計算であった。基本的に公的年金制度改革は財政検証を踏まえて行われるものであり、今後の改革を占うのに極めて重要な意義を持っている。本章では、改めて財政検証の意義を再確認のうえで、今回の財政検証を振り返り、今後の公的年金制度改革の行方を展望する。

2.1 財政検証の意義

2004年に公的年金制度の大改革が行われた。2004年の公的年金制度改革によって、保険料水準固定方式が導入され、併せてマクロ経済スライド調整も導入された。それ以前の公的年金制度では、財政再計算によって給付水準を維持できるように保険料水準の見直しが行われていた。それが保険料水準固定方式の導入により、保険料の水準が将来に向けて引き上げられるものの、一

定水準で固定されるようになったのである。保険料水準固定方式とはまさに公的年金制度の拠出建て方式化と言える。財政規律を保つのに保険料水準固定方式を貫こうとすれば給付水準を調整する必要に迫られるが、その役割を担うのがマクロ経済スライド調整である。従来の公的年金制度では、完全自動物価スライド調整により、年金の給付水準の実質価値が維持されてきた。しかし、マクロ経済スライドの導入により、経済成長の鈍化および公的年金制度の支え手である被保険者の減少を反映させ、物価スライドから一定率を減ずるという形で給付水準の調整をするようになったのである。

2004年の公的年金制度改革が行われたのは次の様な背景がある。かねてより、経済成長の鈍化や少子高齢化の進展によって公的年金財政がひっ迫していた。財政検証の前身である財政再計算のたびに、保険料水準が繰り返し引き上げられ続けていた。保険料の度重なる引き上げにより、現役層である被保険者と高齢層である受給者との間での世代間不公平性が強く訴えられ、公的年金制度に対する信頼が低下していた。そこで、保険料水準固定方式を導入することに至り、信頼と安心の公的年金制度を維持しようと試みたのである。

100年安心という名目で2004年の公的年金制度の改革が行われたが、そこでは積立金を取り崩しつつ、保険料水準固定方式を導入し、マクロ経済スライドによって給付水準を調整するという仕組みにした。しかし、給付水準についても代替率でみて50%は維持するとした。そこで、将来に向けて保険料水準と給付水準が予定通りに進むかの見通しのチェックとして財政検証が導入されたのであり、まさに公的年金制度の健全性の検証こそが財政検証の意義に他ならない⁽¹⁾。

2.2 2019年財政検証⁽²⁾

2019年の財政検証は大きく2つのパートに分けられる。一つは財政検証のいわば本体部分で公的年金制度の財政の見通しである。もう一つは、前回の財政検証でも行われたオプション試算である。以下簡単に今回の財政検証結果をまとめる⁽³⁾。

まず、本体部分である公的年金制度の財政の見通しを取り上げる。今回の財政検証はケースⅠからⅥまでである。ⅠからⅢは、「経済成長と労働参加が進むケース」に相当する。一方、ⅣおよびⅤは、「経済成長と労働参加が一定程度進むケース」に相当する。Ⅵは「経済成長と労働参加が進まないケース」に相当する。

ケースⅠからⅢ、すなわち「経済成長と労働参加が進むケース」では、健全性の指標といえる所得代替率が給付水準調整終了後の標準的な厚生年金⁽⁴⁾の場合で50%を超えているので、問題はない。しかし、ケースⅣおよびⅤ、すなわち「経済成長と労働参加が一定程度進むケース」では、ケースⅤで厚生年金の所得代替率が2043年度で50%に到達してしまう。そして、機械的に給付水準の調整を進めていくと、2058年度で44.5%にまで落ち込んでしまう。ケースⅣでも、厚生年金の所得代替率が2044年度で50%に到達してしまう。そして、機械的に給付水準の調整を進めていくと2053年度で46.5%にまで落ち込んでしまう。財政検証の視点から言うと、公的年金の健全性は保たれていない。ケースⅥ、すなわち「経済成長と労働参加が進まないケース」

では、さらに状況は悲惨となる。2043年度に所得代替率が50%になる点はケースVと同じであるが、ケースVIでは2052年度に積立金が枯渇して、完全な賦課方式に移行するのである。そして、保険料と国庫負担で賄うことの出来る所得代替率は36%から38%になると見込まれているのである。経済成長および労働参加をいかに促進していくかが極めて重要である。

オプション試算自体は前回の2014年財政検証でも行われた。2019年の財政検証では、「オプション試算A（被用者保険の更なる適用拡大）」および「オプション試算B（保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択）」が行われた。「オプション試算A（被用者保険の更なる適用拡大）」については、2014年財政検証でも行われ、今回は、適用拡大を125万人、325万人、1,050万人の3つのケースに分けて試算している。一方、「オプション試算B（保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択）」については、具体的に、基礎年金の加入期間の延長、在職老齢年金の見直し、厚生年金の加入年齢の上限の引上げ、就労延長と受給開始時期の選択肢の拡大、の4つのケースを試算している。詳細は省くが、結果として被用者保険の適用拡大、保険料の拠出期間の延長、受給開始時期の繰下げが年金の給付水準を確保する上でプラスであることが示されている。

2.3 今後の公的年金制度の見直し⁽⁵⁾

さて、上記で簡単に概略を述べた2019年財政検証の結果を踏まえて、今後の公的年金制度の見直しについて考察していく。まず、いまだ数は多くないが、2019年財政検証に関する評価に言及した文献を確認する。

小黒（2019b）は財政検証の結果を受けて、マクロ経済スライドが1階部分（基礎年金部分）にも及ぶ点を問題視している。小黒（2019b）は「国民年金は財政基盤が脆弱なため、財政収支の均衡を図るための給付カット率が大きくなる。」と述べ、「この問題を改善する一つの方法としては、国民年金と厚生年金を財政的に統合する方法がある」と解決策を提案している⁽⁶⁾。

また、小黒（2019a）は、小黒自身が2019年財政検証におけるパラメーターの度数分布の作成と挿入を提案したと述べ、TFP（全要素生産性）を例として取り上げて、財政検証で示されたケースのいずれで現実妥当性があるか示している。小黒（2019a）によると、「実現する確率を考えれば、ケースⅢよりも慎重なシナリオであるケースⅣ・ケースⅤ・ケースⅥを想定するのが妥当であり、現在62.7%の所得代替率は50%を下回る可能性が高い⁽⁷⁾」と結論付けている。

鈴木（2019）も2019年財政検証結果について解説とともに私見を述べている。興味深いのは、小黒（2019a）とは異なり、TFPの累積相対度数の分布を踏まえて「ケースⅢは過去30年間の実績の6割をカバーするシナリオに相当する」と述べ、「ケースⅠ～Ⅲを一つの目安とするのはけっしておかしくない」と結論付けている点である⁽⁸⁾。いずれの主張が現実の経済と整合的かは、今後の行く末を見守る必要がある。また、鈴木（2019）で注目したい点は「モデル世帯年金の代替率が50%を超えてさえいればよく、わずかでも下回ることが問題と考えることにそもそも合理性があるとは思えない⁽⁹⁾」という主張である。確かに、合理性はない。そして、大きな問題な

のは、合理性がないにも関わらず、財政検証のベンチマークとなっている点である。財政検証のベンチマークを何に求めるかは重要な課題であろう。また、鈴木（2019）は、財政検証に関して「2割減る」という報道にも警鐘をならしている。そこでは、所得代替率ではなく年金の購買力で評価することの重要性が指摘されている。

さて、財政検証結果および上記のような評価を踏まえて、今後の公的年金制度の改革をどのように進めていくべきだろうか。上記の評価で注目したいのは、マクロ経済スライドが1階部分（基礎年金部分）にも適用されるという点、ケースⅠ～ⅢではなくケースⅣ～Ⅵの方が現実的な妥当性が高いという指摘があることだろう。これらの点を踏まえると、公的年金制度によって、基本的な生活保障がなされるかは疑ってかかる必要がある。公的年金制度は長期的な保険料拠出を要する社会保険制度であり、完全に制度を信頼しきって給付の段階で基本的な生活保障がなされないことが分かっても、十分な対応が出来るかは難しい。高橋（2019）は、「多様なニーズに対応していくため、企業年金制度の普及やiDeCoなどの個人資産の形成の支援にも取り組む必要があります。⁽¹⁰⁾」と述べているが、1階部分のみの受給資格しかなく、低年金が問題になる国民年金制度のみの被保険者はそもそも企業年金制度の対象にならないし、国民年金制度の保険料納付が経済的に困難な未納者はiDeCoなどを通じた個人資産の形成も現実的ではない。やはり、公的年金制度の改革によって低年金問題の解決を模索すべきである。

公的年金制度の改革として、オプション試算で示されている被用者保険の適用拡大策や被保険者期間の延長なども十分に検討に値するし、方向性としては正しい。しかし、一方で抜本的な改革として、最低保障年金制度の導入も視野に入れるべきである。最低保障年金制度を導入すれば、低年金問題は一挙に解決する。もちろん、最低保障年金制度の導入には莫大な財政的なコストがかかる。しかし、莫大なコストは莫大な給付に直結するため、国民全体の収支で考えればプラスマイナスゼロである。もちろん、最低保障年金の財源調達は公費負担方式になるため、現実的には現役世代から高齢世代に莫大な所得移転が行われるため、現役世代からの合意を取り付けるのは困難と思える。しかし、現役世代もいずれは年齢を重ねて高齢世代へと移行するため、高齢期の生活保障としての最低保障年金の財政負担について理解を得ることは、決して現実不可能ではない。人生100年時代に突入しつつある昨今、高齢期の生活費は否応なしに調達されなければならない。パートナーリズムとしての政府の役割を發揮して、最低保障年金制度の導入を今こそ真剣に議論すべきであろう⁽¹¹⁾。

3. 公的医療保険制度改革における後期高齢者支援金制度の在り方

公的医療保険制度も少子高齢化の影響を受けて改革が進行している。いうまでもなく医療サービスは高齢者層からの需要が大半を占める。実際、菅原（2019）によれば、「高齢者（65歳以上）の1人当たり国民医療費が現役世代（65歳未満）の約4倍⁽¹²⁾」である。一方、財源の担い手という視点から見ると、高齢者層は労働市場から退出し年金生活に入るのが一般的であり、基本的に

は保険料負担能力は低い。結局、公的医療保険制度としては、現役層が中心となる健康保険制度、共済組合、国民健康保険からの支援金という形で高齢者医療を支えることになる。本章では、大きな負担となっている後期高齢者支援金制度を取り上げる。まず、これまでの支援の仕組みを振り返り、そのうえで今後の支援金の在り方を検討する。

3.1 高齢者医療の支援の仕組みの振り返り

高齢期には医療需要が高まるので、リスクに対応した保険料設定は非現実的である。そこで、公的医療保険の仕組みでは、財政支援という形で他の医療保険制度から拠出金が支出されている。拠出金の支出の仕組みとして、かつては支えるべき高齢者がいずれの制度にも平均的に加入しているものとして各制度で負担を按分していた。しかし、現在では被雇用者の加入する公的医療保険においては総報酬制が導入されている。つまり、公平な負担の指標として垂直的な公平性が重視されるようになったのである。しかし、かねてより後期高齢者支援金の負担は重く、被雇用者の公的医療保険制度の財政悪化の要因となっている。その結果、多くの健康保険組合から不満の声が噴出するようになったのである。

3.2 後期高齢者支援金制度の在り方に対する私見

後期高齢者支援金制度の在り方に唯一の正解を求めるのは難しい。そこで、簡単に後期高齢者支援金制度の在り方に関して私見を述べる。まず、公的医療保険制度の仕組みを公的年金制度の仕組みと同じように長期的な保険として捉えることが重要であろう。公的医療保険制度は基本的には長期的な保険料納付を要件として給付するものではない。しかし、現実的には、若年期は相対的に健康であるため、保険料負担に比して給付は低い。一方、高齢期になると、健康に不安を抱え、病気がちになり、保険料負担に比して給付は高い。このように考えると、若年期に保険料納付を行い、高齢期に給付を受けるという形で公的年金制度と同じ仕組みになる。したがって、後期高齢者支援金の仕組みそのものは正当化される。ただし、総報酬制の移行の様に完全に垂直的公平性の仕組みを導入するのであれば、租税負担に移行するという道もありうるだろう。

4. 介護保険制度の課題

4.1 介護保険財政の現状

介護保険制度は介護の社会化を目指して、2000年度に施行された一番新しい社会保険制度である。加藤（2019）が述べるように、「サービスの利用者は、2000年の約149万人から、2018年には約474万人と約3.2倍に増加⁽¹³⁾」しており、文字通り制度が普及して、わが国になくはない社会保険制度になった。しかし、その介護保険制度が制度の普及に伴い、介護費が急騰し、併せて保険料も増え続けている。野村（2019）によれば、介護保険制度がスタートした2000年度では介護費が3.6兆円であったが、2019年度には11.7兆円と3.3倍に膨らみ、応じて、

第1号被保険者の保険料負担も月2,911円から5,869円（全国平均）に、第2号被保険者の2,085円から5,723円（一人当たり負担額）に増額している⁽¹⁴⁾。もちろん、上記はあくまで平均の額であって、第1号被保険者であれば、居住している保険者の区域（市町村、特別区、広域連合）や所得水準などによって負担額は異なる。第2号被保険者も加入している公的医療保険の保険料負担の仕組みや所得水準によって左右される。しかし、全体的な傾向として急増する介護費を賄うために保険料が急騰し続けており、介護保険財政は悪化している。

現状でも介護保険制度は財政的な問題を抱えているが、すぐそこまで迫っている、団塊の世代が後期高齢者になる2025年問題、そして団塊ジュニア世代が高齢者になり、高齢化のピークを迎える2040年問題（団塊世代は介護費の伸びが著しく高くなる90歳台に突入する）を見据えて、今後も改革を検討していく必要がある⁽¹⁵⁾。

介護保険財政の悪化を背景として、介護保険制度の保険料負担の上昇だけでなく、自己負担割合の引き上げや被保険者層の拡大が議論されている。以下では、この2つの財政対策について検討する⁽¹⁶⁾。

4.2 介護保険制度の自己負担引き上げの是非

介護保険財政の悪化を背景として、介護サービス利用者の自己負担引き上げが議論されている。現在、介護保険制度における自己負担は原則1割で、所得水準が高いと2割ないし3割になる。あくまで私見であるが、自己負担は原則3割でもよいのではないか。もちろん、1割から3割に直接移行するのは現実的ではないので、2割への引き上げを挟むべきであろう。介護保険制度を創設した背景の一つに、介護と医療の分離が挙げられるが、完全に分けられる性質のものではない。公的医療保険の自己負担が原則3割という点を踏まえれば、介護保険制度の自己負担が3割というのは現実的だろう。3割に引き上げたうえで、所得水準に応じて自己負担の軽減を検討すればよいのである。

4.3 介護保険制度被保険者拡大の是非

介護保険財政の悪化を背景として、介護保険制度の被保険者の拡大策が議論されている。現在の介護保険制度の被保険者は40歳以上が対象であるが、対象年齢を引き下げる施策である。当然、介護保険制度の被保険者数が増加するので、応じて保険料収入の増加が見込める。介護保険制度の財政改善としては望ましいかもしれないが、実現可能性には疑問符が付く。まず、40歳未満とする根拠が必要である。言うまでもなく、要介護になる確率は年齢が高くなればなるほど高くなる。実際、介護保険制度からの給付対象の中心は65歳以上の第1号被保険者である。一応、40歳から被保険者とする根拠としては、40歳から要介護と関連の深い疾病（給付の要件としては、若年性認知症などの特定16疾病）に罹患する確率が高まること、および、40歳を迎えると、その親世代は高齢者になり要介護状態になりがちで介護保険制度からの給付を受ける確率が高まるからである。これらの理由には、少なからず納得できる部分がある。しかし、40歳未

満を対象にするととなると話は別である。いかなる根拠を持って40歳未満とするのか、根拠が確か国民が納得できなければ、新たな保険料負担に対して合意を得るのは難しいだろう。一つ根拠を上げるとすれば、障害者福祉からの移管であるが、どこからどこまでを福祉制度で対応し、介護保険制度にどれだけ役割を移すのかの議論が不可欠である。こうした議論を十分に行わないことには、介護保険制度の被保険者の拡大は是認されないだろう。さらに、介護保険制度の被保険者を40歳未満にまで拡大する場合には、少子化解消のカギを握る若年世代に新たな負担を生じさせる。婚姻に踏み切る要因は経済面だけではないが、手取り賃金の減少により結婚生活および出産・子育てへの見通しは暗くなる。少子高齢化という日本が抱える最大の課題という観点からも、介護保険制度の被保険者層の拡大は慎重になるべきである。現実的には、上で示したような介護保険制度における自己負担の割合の引き上げ（これは要介護者である第1号被保険者が主に負担⁽¹⁷⁾）や第1号被保険者の保険料負担を引き上げていくべきであろう⁽¹⁸⁾。

5. 財源調達の可能性——消費税と環境税を中心に——

これまで社会保障制度改革として公的年金制度、公的医療保険制度、介護保険制度の改革を取り上げて検討してきた。社会保障制度に共通している問題は財源調達の課題である。少子高齢化が進んでいき、社会保障給付費は上昇し続ける中で、財源を支える現役世代は少子化を背景として減少し続けている。社会保障給付費の財源調達としては、上の議論でも触れている通り、社会保険料負担の増額が考えられる。社会保険料負担の増額方法としては、単純に保険料の増額だけでなく、被保険者層の拡大（上の議論では、介護保険の被保険者年齢の引き下げ、財政検証のオプション試算で提示された公的年金制度の被保険者期間の延長など）がある。しかし、一方で社会保障制度は社会政策の一環であり、社会保障給付費には多額の公費負担が織り込まれている。よって、財源調達としては租税負担の拡大による、公費負担の増額が考えられる。本稿では、社会保障の財源調達手段として、消費税と環境税を取り上げて検討する。

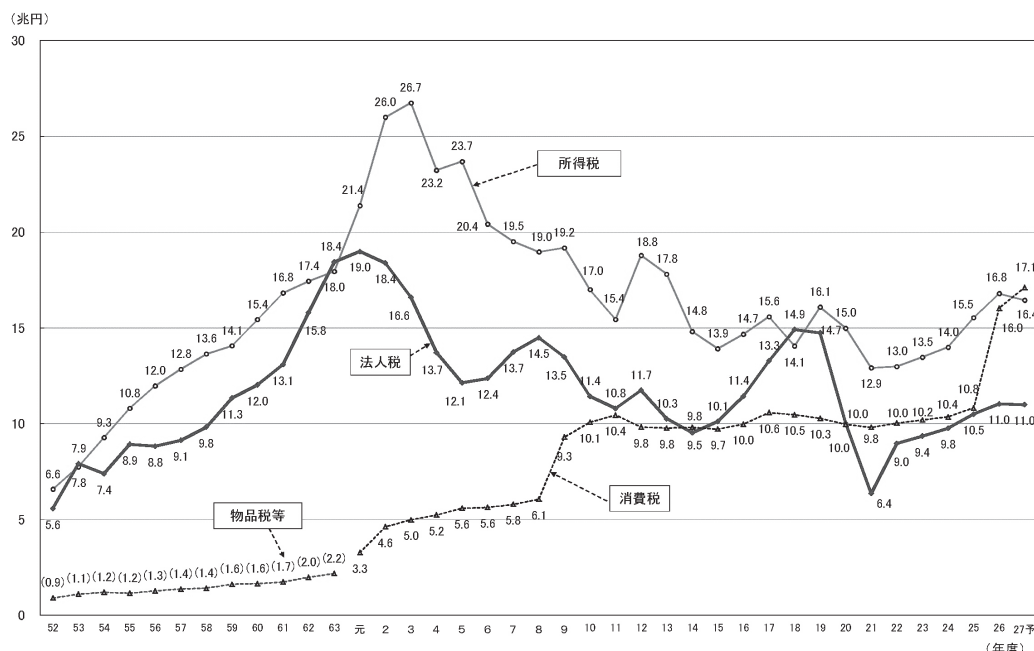
5.1 社会保障財源としての消費税

2019年10月に消費税は8%から10%に引き上げられた。消費税率の引き上げに併せて、軽減税率も導入された。本節では、社会保障財源としての消費税の可能性を検討する。

結論から述べると、消費税は社会保障財源として妥当である。社会保障の財源として最も求められる財源調達の安定性が見込めるからである。図表1は財務省が公表している主要税目の税収推移である。

図表1では、基幹税である所得税、法人税の税収推移も示されているが年度ごとに変動が激しい。一方、消費税収の場合には、税収の大幅な変化は消費税率の引き上げに対応しているだけであり、それ以外の年度については比較的一定に保たれている。景気に左右されやすい、所得税、法人税に比較して消費税収は消費支出という相対的に景気の影響を受けにくい経済活動に担税力

図表 1 主要税目の税収（一般会計分）の推移



出所：財務省「主要税目の税収（一般会計分）の推移」https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/011.htm
 (アクセス日：2019年12月9日)

を見出すため、税収の安定性を有するのである。

さらに、社会保障制度は、基本的には高齢者を現役世代が財政的に支える仕組みであり、世代間公平性の問題が叫ばれているなかにあつて、消費税は全世代に幅広く課税する点で、世代間公平性の問題の緩和策になっている点も妥当な理由である。

2019年10月に消費税率が10%に引き上げられる前に、安倍晋三首相が10%に引き上げた後に、今後10年間ぐらひは引き上げる必要はないとの主張を示した。しかし、上でも述べたように、高齢化のピークを迎える2040年を見据えると、さらなる財源が必要であり、消費税率の引き上げは避けられない。木村(2019)で詳しく述べられている通り、過去の歴史を鑑みると、消費税率の引き上げは政治的に極めてリスクが高く、政治家としては避けたい問題である⁽¹⁹⁾。一度に消費税率を高水準に引き上げるのは現実的には不可能なため、徐々に税率を高めていくしかない。そのように考えると、2040年を見据えて、今から消費税率の引き上げの議論を始めていく必要がある。小林(2019)も「消費税はいずれドイツやフランスのように20%前後まで引き上げられるだろう。場合によってはそれでは済まず、スウェーデン並みの25%になるかもしれない。⁽²⁰⁾」と述べている。消費税の増税は国民にも不人気な政策ではあるが、国と地方を合わせた長期債務残高の状況、社会保障財源として必要であることを十分に説明したうえで、国民の合意取り付けていくのが重要である。

消費税率の引き上げに際して、大きな問題になるのは逆進性の問題である。これは、消費税負

担率が所得水準の高いものほど低くなるという点で、垂直的公平性の視点からの問題である。その対策として、日本では軽減税率が導入された。しかし、西山（2019）で示唆されているように、軽減税率の適用自体が租税収入の減少を招く点、適用税率の合理的な範囲の設定の難しさという問題などがある⁽²¹⁾。西山（2019）で示されているが、軽減税率の適用に際して、「新聞は、週2回以上の発行および定期購読契約がなされていることが要件」となっている等、煩雑である⁽²²⁾。実際、ニュースなどでもイートインでの軽減税率適用の問題は取り上げられている。軽減税率の導入に際して、一番の大きな問題は軽減税率の適用範囲の設定であるが、なかなか合意を得るのは難しい。木元（2017）では、「家計調査」の「基礎的支出」と「選択的支出」という軽減税率の区分を用いた場合に、先行研究よりも逆進性緩和効果が高いことが示されている。しかし、細かい品目分類に基づいて軽減税率を適用するのは実務上の困難さを伴う。そもそも、西山（2019）が主張するように、軽減税率の適用自体が租税収入の減少を招くので、軽減税率を適用しないという選択肢もありうる。逆進性対策は、給付付きの消費税額控除などの他の方策に頼るという選択肢も考えられるだろう。

5.2 環境税の社会保障財源化の可能性

パリ協定が発効され、日本も地球温暖化対策としての二酸化炭素の排出削減に真剣に取り組む必要が生じている。二酸化炭素の排出削減策としては、従来型の直接規制の他にカーボンプライシングが注目されている。カーボンプライシングは二酸化炭素の排出に価格付けを行うもので、炭素税や排出量取引制度などが該当する。

炭素税の議論で注目されているのが「二重の配当」という概念である。詳しい説明は環境経済学の文献に譲るが、簡単に説明すると、①炭素税という名のピグー税を課することによる資源配分の効率性の向上、②炭素税収を用いて厚生損失を生じさせている既存の租税負担を減少させることによる効率性の向上を意味している⁽²³⁾。なお、二重の配当の効果について、有村・武田・尾沼（2018）は既存のシミュレーション研究を概観して、「二重の配当の可能性は小さくはないということと、どの税を減税するかによって排出規制の効果が大きく変わりうる⁽²⁴⁾」と結論付けている。

租税ではないが社会保障の負担についても同様に経済の非効率性をもたらす要因がある。特に、日本の社会保障負担においては、社会保険料の雇用主負担が存在するため、雇用に対してディスインセンティブを生じさせている。また、家計側にとっても社会保険料によって手取り賃金が減少してしまうため、就労インセンティブを損なうことになっている。炭素税の「二重の配当」という視点から、炭素税収を社会保障の財源として活用する道は十分に検討に値する。また、井上（2019）で述べられている通り、諸外国では炭素税による家計の負担を緩和するために炭素税収が用いられており、具体的には、低所得者への対策として使われていることが示されている⁽²⁵⁾。日本においても諸外国の議論を参考にして、炭素税収の用途を社会保障財源に活用する道を模索すべきである。

6. おわりに

最後に、本稿全体をまとめつつ、本論では述べていない点について補足的に言及して、本稿を締めくくりたい。本稿では、社会保障制度改革と財源調達の課題と題して、公的年金制度改革、公的医療保険制度改革、介護保険制度改革を取り上げて検討し、併せて、社会保障制度の財源としての消費税制度および環境税について検討した。

公的年金制度においては、最新の2019年財政検証を振り返りつつ、今後の公的年金制度改革の方向性について検討した。そこでは、マクロ経済スライドが基本的な生活を保障する役割を持つ基礎年金にまで適用される点を問題視し、最低保障年金制度の導入を提案した。しかし、公的年金制度そのものの改革だけでなく、年金の問題を生じさせている根本の問題についても何らかの解決策を講じていくべきであろう。一番の問題は労働市場の課題である。労働市場における非正規雇用は厚生年金保険からの締め出しとして働き、非正規雇用者は国民年金の対象者となるが、低賃金ゆえに経済的な理由から未加入・未納に陥るのである。まずは、労働市場における非正規雇用の問題を解決することが急務である⁽²⁶⁾。なお、財政検証で示された、厚生年金保険の被保険者拡大策というのは、未加入・未納対策として正しい方向性を持っている。ただし、雇用主である企業がそもそも非正規雇用を行うのは、社会保険料負担を避けるためである。したがって、厚生年金保険の適用条件を緩めて被保険者を拡大しようとした場合、そもそも非正規雇用そのものを避ける事態も予想される。しかも、避けられる非正規雇用者は、拡大策による新たな社会保険料負担に見合わない様な生産性の低い労働者である。結果として、弱者を救済する厚生年金保険の適用拡大策が弱者を窮地に追いやる可能性も出てくるのである。こうした労働市場への影響も十分に加味して厚生年金保険制度の適用拡大策は進められるべきである。

公的医療保険制度では、後期高齢者支援金に着目して検討した。各公的医療保険制度で後期高齢者支援金の負担が重くのしかかっているが、いずれは誰もが年齢を重ねて後期高齢者となる。若いうちは後期高齢者を支えて、自らが後期高齢者になった時には、当該時点での現役世代に支えてもらうべきである。長期的な保険制度である公的年金制度と同じ視点で、公的医療保険制度を捉えていくのが重要である。もちろん、総報酬制の移行という流れを考えると、後期高齢者支援金については、完全な公費負担方式への移行も検討に値するだろう。なお、医療については公的医療保険制度のみならず、問題が山積している。特に、医師の地域のおよび診療科の偏在の問題といった、医療提供体制の整備問題は、今後の重要な課題であろう。稿を改めて検討したい。

介護保険制度の改革として、自己負担の引き上げと被保険者の拡大について取り上げて検討した。介護の問題を理論的に考えると、負担をどう分かち合うかという問題に帰着できる。高齢期になると要介護状態になる確率が高まるのは、生物学的に不可避であろう。そこで、この要介護状態という社会的にはマイナスの影響をどう分かちあうかという問題が生じる。要介護者に対して介護サービスを一切提供しない場合には、要介護者がベッドに寝たきりで放置されたり等と

いった形で肉体的な負担を負う。その場合には、金銭的な負担は一切生じない。家族介護の場合には、家族が肉体的・精神的な負担を負うとともに、介護のために労働時間を減少させたり、介護離職するなどして機会費用という形で金銭的な負担が生じる。かつてのように社会福祉制度で介護サービスを提供する場合には、租税負担という形で、国民が金銭的な負担を負う。現在、採用されている介護保険制度では、介護保険料負担という形で被保険者全体で金銭的な負担をし、公費投入という形で国民全体が金銭的な負担をし、自己負担という形でサービス利用者（ないし家族）が金銭的な負担を負う。また、上記の社会福祉制度や介護保険制度において、サービスに対する財源調達が十分でない場合には、現場の介護職員などに対して、やりがい搾取という形で負担を負わせていることになる。要介護者の発生は不可避であり、少なからず費用は生じるが、政策によってどのような負担をしていくかは誘導することが出来る。なお、政府は介護予防に力を入れて、健康寿命の伸長を目指すことによって、介護費の抑制を試みているが、健康寿命の伸長によって寿命そのものが伸びてしまうため、介護費の抑制策としては慎重になるべきであろう。

最後に、財源調達の問題として、消費税および環境税を取り上げて検討した。消費税は、税収の安定性と全世代に幅広く課税するという点で、社会保障制度の財源としてふさわしい性質を有している。ただし、逆進性対策としての軽減税率については、合理的な対象範囲の問題や税収減少という問題を抱えている。そもそも、軽減税率が他の政策と比較して、逆進性の対策として望ましいか否かの再検討が必要であろう。給付付きの消費税額控除の導入可能性についても、比較検討の上で検討すべきである。

環境税についても議論が高まりつつある。環境税の「二重の配当」という観点から、税収を社会保険制度の保険料軽減に充当する道は十分に検討に値する。社会保険料の負担軽減を通じて、企業の採用インセンティブおよび労働者の労働供給インセンティブが高まり、労働市場の活性化が期待できる。今後の環境税制改革の動向に引き続き注目していきたい。

《注》

- (1) 財政再計算と財政検証については、牛丸（2019）に詳しい説明がある。
- (2) 財政検証結果の解説としては、厚生労働省年金局数理課（2019）、伊藤・上祐（2019）が参考になる。
- (3) 経済前提や人口前提等の細かい点については、財政検証の資料を参照のこと。財政検証の資料は厚生労働省（2019）からファイルを入手出来る。
- (4) いわゆるモデル世帯が対象である。
- (5) 公的年金制度全体の現状と課題については、河合（2019）pp. 96-102を参照のこと。
- (6) 小黑（2019b）p. 20
- (7) 小黑（2019a）p. 43
- (8) 鈴木（2019）p. 25
- (9) 鈴木（2019）p. 25
- (10) 高橋（2019）p. 29
- (11) 最低保障年金制度の詳細な検討は木元（2019）で行っている。
- (12) 菅原（2019）p. 56

- (13) 加藤 (2019) p. 84
- (14) 野村 (2019) p. 60
- (15) 藤井 (2019) は「介護保険制度の課題と将来」という題目で、『「財源と給付」と『介護提供システム』の観点から、足元の課題や制度改定を述べたうえで、『制度のビジョン』という観点からあらためて将来にわたる課題』についてまとめている。(p. 88)
- (16) 野村 (2019) では、この2つとは別に、「年末に向け、議論が加速する制度改革——介護の給付と負担の見直しの概要——」として、「補足給付の見直し」、「多床室の室料負担」、「ケアマネジメントの給付の見直し」、「軽度者の生活援助サービスの給付見直し」、「高額介護サービス費の見直し」を掲げている。(p. 62)
- (17) ただし、要介護者に負担能力がない場合には、家族が負担することになる。
- (18) 第2号被保険者、すなわち40～64歳の被保険者の場合には、教育費用が家計を圧迫する年齢層のため、保険料負担の引き上げは慎重になるべきである。
- (19) 木村 (2019) pp. 1-3
- (20) 小林 (2019) p. 7
- (21) 西山 (2019) p. 49
- (22) 西山 (2019) p. 49
- (23) より具体的な議論は浅野 (2009) および若林・木村 (2018) を参照のこと。
- (24) 有村・武田・尾沼 (2018) p. 75
- (25) 井上 (2019) pp. 65-66
- (26) 本稿とは直接関係しないが、若年世代が非正規雇用という形で経済的に不安定な状況に置かれると婚姻や出産に対してマイナスに働くことは容易に想像できる。結果、少子化が進み、社会保障の支え手が少なくなり、社会保障財政も悪化してしまう。この点からも非正規雇用は是正されるべきであろう。

参考文献

- 浅野耕太 (2009) 「環境税の二重の配当について」『人権フォーラム』第23号、pp. 36-41
- 有村俊秀・武田史郎・尾沼広基 (2018) 「炭素価格の二重の配当——環境と経済の同時解決に向けて——」『環境経済・政策研究』第11巻、第2号、pp. 73-78
- 伊藤巨人・上祐英樹 (2019) 「2019年財政検証結果 (2) 人口や経済に関する前提の設定について」『週刊社会保障』第3046号、pp. 50-53
- 井上和也 (2019) 「諸外国における炭素税の現状と動向」『税研』第35巻、第3号、pp. 61-66
- 牛丸聡 (2019) 「財政検証の意義と課題」『日本年金学会誌』第38号、pp. 92-101
- 小黒一正 (2018a) 「公的年金の『財政検証』シナリオを問う」『週刊エコノミスト』第97巻、第22号、pp. 42-43
- 小黒一正 (2019b) 「2019年の財政検証を読む——低年金問題をどう解決するか」『週刊ダイヤモンド』第107巻、第37号、p. 20
- 加藤わか葉 (2019) 「介護保険制度の現状と課題」『週刊社会保障』第3034号、pp. 84-87
- 河合篤史 (2019) 「年金制度の現状と課題」『週刊社会保障』第3034号、pp. 96-102
- 木村旬 (2019) 「消費税30年と10%後の展望」『租税研究』第841号、pp. 1-3
- 木元浩一 (2017) 「消費税の複数税率化の検討——『家計調査』の「基礎的支出」と「選択的支出」を区分として——」『経済政策ジャーナル』第14巻、第1・2合併号、pp. 19-22
- 木元浩一 (2019) 「国民年金制度の問題点と改革」(早稲田大学大学院経済学研究科博士論文)
- 厚生労働省 (2019) 「将来の公的年金の財政見通し (財政検証)」 https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku_nitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/index.html (アクセス日: 2019年12月7日)
- 厚生労働省年金局数理課 (2019) 「2019年財政検証結果 (1) 財政検証の意義と年金財政の枠組み」『週刊

- 社会保障』第3045号、pp.50-53
- 小林伸年（2019）「新ステージに入った消費税 社会保障財源として重み増す——全世代型で強い次世代づくりを」『税務経理』第9798号、pp.7-9
- 財務省「主要税目の税収（一般会計分）の推移」 https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/011.htm（アクセス日：2019年12月9日）
- 菅原琢磨（2019）「医療保険制度の課題と将来——給付と負担の議論を踏まえた今後の展望——」『週刊社会保障』第3034号、pp.56-61
- 鈴木準（2019）「2019年の年金財政検証を読み解く——健全な危機感を持って改革論議を急げ——」『金融財政事情』第70巻、第36号、pp.24-27
- 高橋俊之（2019）「財政検証を踏まえて議論し年末までにとりまとめを」『週刊社会保障』第3035号、pp.28-29
- 西山由美（2019）「消費税の軽減税率」『法学教室』第469号、pp.49-51
- 野村明弘（2019）「『許容できる負担範囲』の国民的議論を 介護保険財政は維持できるか 始まった制度改革の中身」『週刊東洋経済』第6887号、pp.60-63
- 藤井賢一郎（2019）「介護保険制度の課題と将来」『週刊社会保障』第3034号、pp.88-91
- 若林雅代・木村宰（2018）「炭素税と三重の配当論」『電力経済研究』第65号、pp.55-66

The Issue of Social Security Reform and Future Funding in Japan

Kouichi KIMOTO

Abstract

This paper undertakes an examination of social security reforms and the issue of procuring future funding for Japan's social security system. The author considers and examines issues of the public pension system, the public health care insurance system and the long-term care insurance. Pertaining to public pension system reforms, the author references the Financial Verification system that was announced in 2019. The author also examines ways in which the public health care insurance system can provide medical support and care for the elderly in the latter stage of life and how to procure financing for the long-term care insurance system. It is suggested that the consumption tax and any future environmental taxes could be used as financial resources for the social security system.

Keywords: the public pension system, the public health care insurance system, the long-term care insurance, the consumption tax, the environmental tax