

# 逆機能する税・社会保障システム

大沢 真理

(東京大学教授)

## 1. はじめに—機能低下という認識は共通—

日本の社会保障制度において、「セーフティネット機能」が低下しているといった問題意識は、首相が任命するレベルの政府の会議体によっても、2008年以来認められてきた。だがさらに立ち入ると、日本の税・社会保障制度には、かえって生活の安心・安定を脅かす「逆機能」の側面があることが見逃せない。その側面に注意を呼びかけることが、本稿の目的である。

社会保障の機能が低下しているという問題意識は、たとえば福田康夫内閣のもとで設置された社会保障国民会議の2008年報告に見られた(後述)。それは、麻生太郎内閣が設置した安心社会実現会議(2009年)に引き継がれ、民主党政権のもとで2010年秋に設置された社会保障改革に関する有識者検討会ではさらに鮮明となった<sup>1</sup>。

それだけでなく、2013年8月に安倍晋三首相に提出された社会保障制度改革国民会議の報告も、2008年の社会保障国民会議以来、「2回の政権交代を超えて共有できる流れがある」(2ページ)、と述べている。同報告は、改革の方向性として、「「1970年代モデル」から「21世紀(2025年)日本モデル」へ」を掲げる(7ページ)。前者の「1970年代モデル」とは、「正規雇用・終身雇用の男性労働者の夫と専業主婦の妻と子ども」という家族を前提に、「現役世代は雇用、高齢者世代は社会保障」という「生活保障モデル」だったという。これにたいして「21世紀日本モデル」は、「切れ目なく」全世代を給付の対象とし、負担も年齢別でなく「負担能力別」に切り替えるという(9ペー

ジ)。

では、「1970年代モデル」から「21世紀日本モデル」への切り替えは、なぜ必要だと捉えられているだろうか。ここで私なりに説明を補うと、1970年代モデルは、「男性稼ぎ主」を擁する現役世代が、安定的な雇用を通じて生活を保障されるとともに、高齢者世代の社会保障を費用面(税・社会保険料負担)でもサービス面(家族介護)でも支える、というしくみだった。報告書によれば、社会経済状況の次のような変化により、1970年代モデルの機能は低下したという。すなわち、人口構成の超高齢化により世代間の支え合いが困難となること、夫婦共稼ぎが増加して家族の支え合い機能が希薄化したこと、都市化や人口減少などにより地域の支え合い機能も低下したこと、そして経済グローバル化や低成長のもとで企業による生活保障機能も低下していること(7-8ページ)、である。

私はもちろん、そうした現象の捉え方を否定しない。今回「1970年代モデル」と命名されたシステムを、「男性稼ぎ主」型と呼び、そこから脱却する必要があることを、遅くとも2000年代初めから提唱してきた。同時に、「機能」についてはさらに立ち入る必要があると考えてきた。日本の税・社会保障制度は、たんに機能の低下や不全に陥ったというより、「逆機能」している面が強い、という問題意識である。逆機能とは、対処し改善すべき状況を、かえって悪化させる場合をさす。

じつは逆機能的な問題への意識は、社会保障国民会議にも見られた。すなわちその中間報告(2008年6月)は、社会保障のセーフティ

ネット機能の低下にかんして、次の側面にも目を配った。必要な社会保障改革（非正規労働者への社会保険適用拡大など）がおこなわれなかったために、労働市場の二極化や非正規の増加が「増幅」されたという側面である（5ページ）。これは、非正規化のような労働市場の変化により、1970年代モデルがカバーする範囲が狭まった（機能不全）、という認識に止まっていない。1970年代モデルこそが、そうした労働市場の変化を「増幅」しているという意味で、「逆機能」しているという問題意識につながる。とはいえ、上記の「増幅」は、社会保障国民会議自身が事実として把握しているのではなく、そのような「批判もある」として他者（指名されていない）の説を紹介するという文脈に置かれている。

## 2. 社会保険制度が排除している

本稿では、2つの面で逆機能を見てみよう。その第一は、社会保険制度が、その設計のゆえに、人々を生活保障から排除する装置になっているという面、第二は税・社会保障制度による所得再分配が、かえって貧困を深めるケースが少なからず存在するという面である。

日本の社会保険は「段差がある縦割り」の制度として設計されている。「縦割り」とは、雇用者なのか非雇用者（自営業や無業）なのかにより、また雇用者でも就業時間や勤務先企業規模などによって、加入する制度が異なることをさし、通常指摘される特徴である。そこに「段差がある」とは、制度によって拠出や給付の条件が異なり、賃金水準が高い大企業の正社員が、より軽い負担でより厚い給付を受けられるような構造を表すために、私がか用いている。

被保険者（労働者）の拠出と給付だけでなく、事業主負担にも企業規模による差がある。就労条件総合調査が示すように、常用労働者1人1か月平均の数値を見ると、企業の法定福利費（社会保険料の事業主負担分）では大企業ほど労働費用総額に占める比率が低い。法定福利費の実額は大企業のほうが高いが、労働費用総額に占める比率が低くなる要因は、大企業ほど法定外福利費が多いこと、また保険料が課される標準報酬（≒現金給与）に最高限があって、その限度以上の高賃金には保険料負担が生じないこと、にある。

法定福利費の推移を1998年から2010年まで

の4回の調査にもとづいて辿ると、1998年から2002年のあいだに、保険料率は一定だったにもかかわらず現金給与（≒標準報酬）の平均が約4万円下がり、規模平均の法定福利費は5000円近く低下した。その後は保険料率が引き上げられ、現金給与も上がったことから、05年には法定福利費が02年から約4500円上昇した。ついで05年から10年のあいだには、保険料率は上がったものの現金給与が約2万円下がった。10年の法定福利費は05年から約400円の上昇にとどまり、98年の額とほぼ同等になっている。

じつは、この調査での「常用労働者」にはパートタイマーのほとんどを含む。日本では1997年来平均賃金が低下してきたが、それは、フルタイム正社員の所定内給与のカットによるよりもパート比率を引き上げることによって起こったと見られる（大沢2013：298ページ）。05年から10年のあいだに保険料率が上がっても法定福利費の実額がわずかな上昇にとどまったのは、現金給与が低下したため、およびそれと重なるが、雇用者社会保険を適用されない（週30時間未満の）短時間従業員を増やしたためと見るのが自然だろう。雇用をことさらに短時間化・非正規化して、社会保険料の事業主負担分を抑制したと考えられるのである。

法定福利費の抑制は、厚生年金で顕著である。雇用を短時間化することにより「合法的に」抑制するだけではない。2008年の夏以降に明るみに出たように、少なからぬ事業主が、厚生年金を違法に非適用としたり、標準報酬の等級を不正に引き下げたりして、負担を脱法的に逃れていた。いわゆる年金記録の改ざん問題であり、脱法していたのは、大企業であるよりは、規模の小さな事業主だったと推測される。上記のように小企業にとって負担は相対的に重く、「社会保険料倒産」なども現実的に懸念される。社会保険庁の職員は改ざんを黙認するという以上に、「組織的」に関与さえしていた。なぜ黙認や組織的関与をおこなったかといえば、社会保険事務所にとっては、社会保険料倒産を回避するためであり、それらの脱法行為が保険料納付率の「分母」を小さくし、事務所の「成績」である納付率を底上げするからであろう。「段差のある縦割り」の制度体系をそのままにして、余裕のない小企業や社会保険事務所に納付率アップの

圧力をかければ、脱法性も起こりうるということである。

社会保険制度自体が、排除の装置と化していることは、被保険者比率にも表れている。雇用者総数に占める厚生年金の被保険者の割合の推移を、性別に見ると、男性では上下動しながら高まってきたが、女性では2004年までは低下傾向が認められ、その後やや上昇したとはいえ、1990年代半ばまでのレベルには戻っていない（大沢2013：193ページ）。雇用者の社会保険制度が排除しているのは、主として女性なのである。

雇用者の社会保険から排除されても、健康保険を保持し、老後に年金を受けようとするれば、選択肢は、国民健康保険への加入であり、国民年金制度の第1号被保険者となることである。これらの制度では、事業主負担がなく保険料が定額である（の部分がある）ため、低所得者ほど負担が重くなる。

1990年以降、個人所得課税の税収も法人所得課税の税収も低下するなかで（2003 - 8年は若干上昇）、社会保障負担の対GDP比は一貫して上昇し、2010年には税収総額に迫るまでになった。国際的にも、日本の社会保障負担の対GDP比はスウェーデンに並ぶに至った。しかも、スウェーデンの社会保険料では事業主負担が高く、被保険者である雇用者の社会保険料負担に絞れば、日本の重さはドイツにつぐ（事業主の社会保険料負担は100%が賃金に転嫁されるわけではないので、労使の分担割合は重要である）。社会保障負担には逆進性があり、その負担の上昇は低所得者にとってことさらに重い（大沢2013：195、197、199、319ページ）。

### 3. 所得再分配が貧困を深める

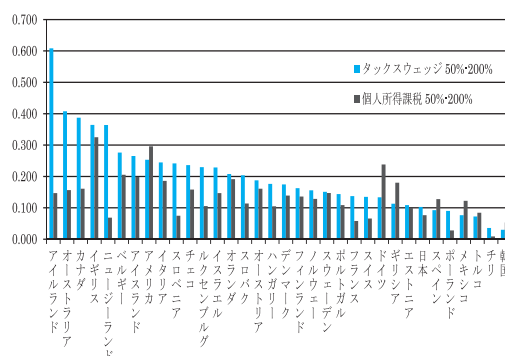
第二に、日本では政府による貧困削減率（直接税・社会保障負担と社会保障の現金給付による所得再分配が貧困を削減する程度）が、経済協力開発機構（OECD）諸国で低い部類に属する。この場合の貧困は、OECD定義の相対的貧困（等価所得の中央値の50%未満の低所得）であり、貧困率は貧困世帯に属する人々の数が人口に占める比率である。また貧困削減率は、市場所得レベルの貧困率と可処分所得レベルの貧困率の差を、市場所得レベルの貧困率で除した数値である。日本ではその貧困削減率が、世帯主が労働年齢（18歳以

上65歳未満）の世帯に属する人口や子どもにとっては、きわめて低いばかりでなく、マイナスになるケースが少なくない。OECDの『エンプロイメント・アウトック』2009年版によれば、2000年代半ばにおいて、世帯の成人が全員就業している場合に貧困削減率がマイナスになるのは、OECD諸国で日本だけだった。こうしたことの結果として、貧困率がOECD諸国で最も高い部類となっている（大沢2013：373-381ページ）。

やはりOECDのデータによれば、日本の労働年齢人口の貧困層では、就業者がいる世帯が83%を占めており、とくに就業者が2人以上いる世帯が40%を占める。このように「共稼ぎでも貧困」の特徴があるのは、日本のほか、アイスランドとトルコである（大沢2013：377ページ）。

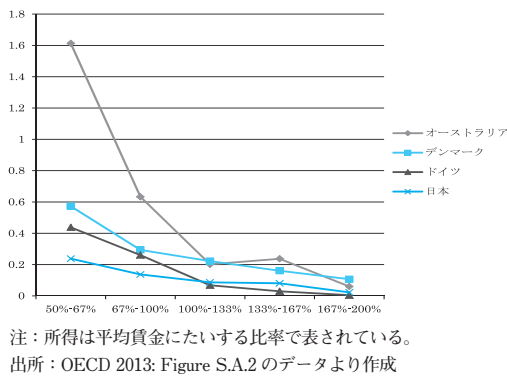
2000年代後半にかんしてOECDのデータが示す状況は、日本のより最近のパネルデータにもとづく研究によっても裏打ちされた。すなわち、2009年から開始された慶應義塾大学を中心とする「日本家計パネル調査（JHPS）」を、駒村康平たちが分析した結果、2009年の日本で、非正規雇用と非雇用就業（自営業主と家族従業者）の場合に、就業していても貧困に陥るリスクが高く、女性のほうが正規雇用の割合が低いことから、女性の貧困率が男性よりも高かった。しかも、就業者では当初所得（市場所得）レベルよりも可処分所得レベルにおいて相対的貧困率が高いこと、このマイナスの効果が社会保険料負担によって生じていたことが、判明したのである（駒村ほか2011）。

図1 総合的な平均負担率累進度、個人所得課税とタックスウェッジ、2011年  
(平均賃金の50%と200%の間の累進度)  
片稼ぎカップル、子ども2人の世帯



出所：OECD 2013: Figure S.7 のデータより作成

図2 各所得段階の間のタックスウェッジの累進度  
ひとり親、子ども2人の世帯、2011年



OECDの『タクシング・ウェイジズ』2013年版は、個人所得課税、およびタックスウェッジ（個人所得課税＋労使の社会保険料負担－社会保障現金給付）の平均負担率累進度を複数の世帯類型について示している。税と社会保障負担が高所得者にとって相対的に重く、社会保障の現金給付が低所得者に集中しているなら、累進度が高くなる<sup>2</sup>。図1、2として抜粋するように、日本の制度の累進度はOECD諸国でも最も低い部類に属する（OECD 2013: Special Feature）。

#### 4. 結論

こうして、日本の税・社会保障制度は、機能不全という以上に逆機能しているといわなければならない。しかも、そこには、「男性稼ぎ主」世帯にたいしてその他の世帯が冷遇されるというジェンダー・バイアスがある。「男性稼ぎ主」が相対的に温存されつつ、とくに女性と若年男性の雇用が非正規化するなかで、「段差がある縦割り」の社会保険制度では、女性雇用者にたいするカバレッジが低下してきた。逆進的な社会保障負担はますます重くなって、保険料の滞納や非加入といった脱落を招いている。

それだけでなく、「段差がある縦割り」の制度体系によって、雇用主は、雇用を非正規化し、また脱法的に制度の適用を回避することへの誘因を、強烈に与えられている。雇用主だけが排除的だといいたいのではない。非正規雇用者自身が、手取り収入の減少を忌避して、社会保険制度の適用を望まないケースは稀ではないからだ。しかも年金記録の改ざん問題のように、制度を管轄する機関である社会保険庁が、制度からの脱法的な逃避を促進

していた。雇用主、労働者個人、家計、管轄機関などに影響する誘因の連鎖があり、それらのアクターの相互作用を通じて、社会保険制度がむしろ排除の装置となってきた。

2000年代半ば以来の日本は、人口が減少し、とくに労働力人口の減少が憂慮される社会である。そのような社会で、成人が全員就業する「働き者」世帯の人口、子どもを生み育てる世帯の人口にとって、貧困削減率がきわめて低いだけでなく、マイナスにさえなっている。稼得して税・社会保険料を負担し、子どもを生み育てることが、いわば罰を受けるのであり、お金の流れがグロテスクなまでに歪んでいるといわざるをえない。

2009-2012年の民主党政権は、税制改正大綱において所得税の累進性の回復を掲げ、また子ども手当の導入および高校授業料の実質無償化により、タックスウェッジの累進度を引き上げたと見られる。また非正規労働者にたいして、雇用者社会保険の適用を、わずかではあれ拡大した（効果の検証は今後の課題）。安倍政権が社会保障の機能強化に真に取り組むというなら、まずは逆機能を解消することが先決である。

#### 【引用文献】

- OECD (2013) *Taxing Wages 2013*, OECD.  
大沢真理 (2013) 『生活保障のガバナンス－ジェンダーとお金の流れで読み解く－』有斐閣  
駒村康平・山田篤裕・四方理人・田中聡一郎2011「社会移転が相対的貧困率に与える影響」、樋口美雄・宮内環・C. R. McKenzie、慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センター編『貧困のダイナミズム 日本の税社会保障・雇用政策と家計行動』慶應義塾大学出版会、81-101頁

- 1 この検討会では官本太郎が座長、駒村康平が副座長を務め、私は「臨時構成員」だった。
- 2 平均負担率累進度は負担率表上のある点における累進度を測定する基準の1つであり、所得 $Y_0$ の場合の税負担（またはタックスウェッジ）を $T_0$ 、所得 $Y_1$ の場合の税負担（またはタックス・ウェッジ）を $T_1$ （ただし、 $Y_1 > Y_0$ ）とすると、次式で定義される。 $(T_1 / Y_1 - T_0 / Y_0) / (Y_1 - Y_0)$ 。この式の値が正ならば累進的、0に等しければ比例的、負ならば逆進的となる。