

老齡リスクとセーフティネット

まちなか・すまい研究会 森本信明

一昨年(2013年)に大学を66歳で退職して「悠々自適?」の生活に入りました。退職後も学会や自治体関連の仕事が少しのこっており、神戸市では「すまい審議会」の委員としてお手伝いをしています。この間「すまいのセーフティネット」の問題を考える機会がありました。ハウジングに関する研究には長く携わってきたものの、セーフティネット問題からハウジング研究に真正面から取り組んだ経験はないため、あらためてこの分野の議論の難しさを感じているところです。

当初は公営住宅という直接供給政策から、民間賃貸住宅市場を含む家賃補助政策へという方向に関心を絞りました。昨年の建築学会の大会では「住宅セーフティネットの再構築を考える」という協議会が開催されましたが、その折には「公営住宅における補助の見える化が第一歩：第二のセーフティネットとしての家賃補助を考える」という小論をまとめました。しかしながらハウジングを通じてセーフティネット問題を考えるにあたっては、第一のセーフティネットである生活保護の問題だけではなく、社会福祉にかかわる諸制度(年金・医療・介護)や税制の問題も含めた考えを取りまとめなければ、社会的に説得力がないことを痛感しました。ここではまず私自身が当面している具体的な問題を通じて課題を提起したいと思います。

<退職前後の税負担>

私のように被用者であった場合には、退職後に収入が激減します。そこでこの転機を境とした生活設計をすることが求められます。突然の解雇ではありませんから、退職後の計画をあらかじめ準備しておくことは可能です。とはいえ何歳まで生きることができるか、病気や介護にはどのくらいかかるのかと

いう問題には不確実な要素が入ります。これらについては社会保障の諸制度が準備されており、それを与件とした生活設計をするということになります。しかしながらこの社会保障制度は「社会保険」という名称が使われているにもかかわらず、負担と受益との関係が明白ではなく、多くの税金が複雑なルートを通じて投入され、所得再分配の一端を担っています。そこでまず税負担の問題からみてゆくことにしましょう。

私の場合、大学勤務中の給与は比較的恵まれており、退職直前には各種手当を含む総収入が1500万円以上になっていました。それが退職後には夫婦それぞれの国民年金と、私の共済年金が主な収入源となり、約400万円に激減しました。これでも一般の被用者の退職後年収よりも少し高いかもしれませんが、各種委員会の給与や雑所得が少し含まれているためです。手元にはここ5年間の確定申告の控えがあります。2012・2013年は退職移行期ですので、2010・2011年を「大学時代」とし、2014年を「退職後」として以下では比較してみてゆくことにしましょう。

日本の所得税は国税と地方税に分かれており、国税は「総収入」に対してまず「所得」が計算されます。この段階でまず経費が差し引かれます。総収入に対する経費控除後の所得比率をみると、大学時代は約80%程度、退職後は43%となります。この比率の低下は年金収入に対する経費控除が大きいことに起因します。次にその所得から各種の控除を差し引いたものが「課税所得」となります。この課税所得と総収入を比較すると、大学時代が約65%に対して、退職後は10%を切っています。その結果、課税額が総収入に占める比率は13%から2%へと低下します。

地方税は国税をベースにしていますが、控除額等が若干異なっています。とはいえ年金収入の経費控除の比率が高くなることは変わりません。総収入に対する地方税の比率は約7%から約2%（2013年）へと低下しています。このように国・地方ともに所得税については累進性があるため、収入が高くなれば負担率も高くなる様子が見て取れます。所得税は所得再分配にとって有効な税制であることがわかります。これに対して逆累進性が強いと言われ、昨年8%に引き上げられた消費税の問題は非常に大きいのですが、本論では紙数の関係から検討対象から外しています。

<大学時代の社会保険料と退職後の分解>

一般的に被用者の場合、給与から社会保険料が天引きされます。私の場合は私学共済に入っており、給与明細には短期・長期にわけて示されていました。その保険料は収入に比例しており、本人と大学が折半しています。比率の累進性はありませんが、収入が上がると額は上昇するという所得比例的な側面もっています。大学時代の確定申告では、この本人負担部分が社会保険料として所得からの控除対象となります。私の場合で計算すると全収入に対する比率は約8%程度でした。大学負担分が半分あるとすると倍の16%になります。所得税合計（国＋地方）の20%には達していないものの、かなり高い比率の社会保険料を負担していたことがわかります。とはいえ在職中に年金・医療・介護の支払いや給付の仕組みについてはあまり意識する人は少ないのではないのでしょうか。

退職とともに年金・医療・介護の区分が明瞭となります。まず年金については2つに分解され、基礎年金と共済年金を受け取ることになります。65歳を超えると専業主婦であった妻も独立して基礎年金の給付を受けることになります。医療については私学共済から国民健康保険に移ります。退職後の確定申告で妻が被扶養者となっている場合には、二人世帯として国民健康保険料の計算が行われます。介護保

険については夫婦それぞれの保険料が算出され、各自の基礎年金から天引きされます。いずれにしても個人を単位としての受益と負担が少しわかりやすくなります。そこで年金・医療・介護に区分して、現状の問題点をみてゆきましょう。

<年金問題>

まず年金ですが、私の場合には退職すると私学共済（近畿大学に移る前に国家公務員の期間が少しあったため国家公務員共済からの給付も少しあります）から収入比例部分の給付を受けます。同時に65歳以上では共通の基礎年金を受け取ることになります。基礎年金の額は満額で月65,000円程度（加入年数による）です。加入期間による差があるのみで、収入による差はありません。この基礎年金と収入比例部分の年金額が激変しないことを前提に、預金の取り崩しも含めて退職後の生活設計を行っている人が多いと思われます。私の場合もそのように老後の資金計画を立てました。とはいえ在職期間中に支払っている社会保険料の中に、基礎年金部分がどの程度の割合を占め、どのような仕組みでそれぞれの会計が成り立っているかについて理解している人はほとんどいないのではないのでしょうか。焦点となっている「基礎年金」と「国民年金」をみてゆきましょう。

基礎年金は他の年金制度からの拠出金によって賄われています。他の年金制度とは、私の属していた私学共済の他、国家公務員共済、地方公務員共済、厚生年金、国民年金の5つです。この仕組みだけを見れば「基礎年金」を土台として収入に比例する年金が乗っている二階建ての制度であるかのように見えます。ところが年金制度全体を運営してゆくため、5つの年金制度から基礎年金に拠出金が出されています。5つの年金制度には税金が投入されていますので、拠出金を通じての所得再分配が行われていることがわかります。ところが税金の投入額は年金制度の違いにより異なっており、また拠出金の算出根拠に差異があるなど、各制度における負担と受益の関係が極めてわかりにくくなっています。今では基礎年金

の半分が税金に依存すると言われています。

ところで基礎年金を支える5つの制度のうち、特に問題となっているのは「国民年金」です。国民年金加入者も高齢期に基礎年金が支給されますが、収入比例部分はありません。もともと自営業者等のために1961年に作られたものです。自営業者は明確な退職時期がなく、被用者とは老齢リスク（退職後の収入激減）が少ないため、生活補助的な給付が目的であったといわれています。ところが近年では被用者でありながら国民年金にしか加入していない人が増えています。不安定雇用が増えたこと等がその原因です。今では国民年金加入者に占める被用者数は自営業者数を上回っている状況です。被用者の老齢リスクは大きく、退職後に基礎年金だけで生活することは難しくなります。そのことが生活保護受給者における高齢者世帯割合の増大へとつながっています。国民年金には事業主負担がありませんし原則的に定額です。そのため国民年金の支払いは低所得層に重く感じられ、非加入者も増えています。この年金制度をどのようにするかは、セーフティネット問題において極めて重要なテーマとなります。

<医療問題>

次に医療（健康保険）の問題に移りましょう。私の大学時代は私学共済の健保に属していました。基本的に短期共済掛金がそれにあたります。退職後遅くとも2年すれば各市町村で運営されている国民健康保険に移ることになります。国民健康保険料は自治体によって異なっています。私の所得で西宮市（2014年）を例に国民健康保険料を概算すると、夫婦2人で年間24万円程度です。保険料のうち所得に比例する部分は半分程度です。70歳未満では診察代金の本人負担分は大学時代と変わらず3割となっています。

国民健康保険は健康保険のうち、「組合健保」、「協会けんぽ」、「共済組合」、「75歳以上の後期高齢者医療制度」を除いた人達が入ることになっています。先の国民年金のところでみたように、自営業者や農

林漁業者だけではなく、被用者保険に入れない人や、私のように退職しても75歳未満である高齢者が入る事になっています。そのため低収入の人や高齢者の割合が高くなります。医療費は高齢化とともに高くなりますから、国民健康保険の収支は悪くなることは必然です。国民健康保険における加入者からの保険料収入は約3割にすぎず、残りは税金と被用者保険からの交付金に依存することになっています。しかしながら保険料の半分は個人と世帯に対する絶対額ですから、低収入層にとって国民健康保険料の負担感が高くなります。また同じ低収入層でも年金生活となった高齢者と現役の低収入世帯とでは控除額が異なるため、負担率に差がでるという問題もあります。さらに被用者保険の一つである組合健保の組合数が減少し、国民健康保険へと移行していますから、その負担が増えています。今では滞納者が10%を超えています。

一方、75歳以上の人には後期高齢者医療制度が設けられています。体力が低下する後期高齢者の医療費はいっそう高くなる半面、収入はさらに減少します。それにもかかわらず窓口負担は原則として1割です。会計上でみると後期高齢者自らの保険料収入は1割にも満たない状況です。残りは税金と被用者保険からの支援金に依存するという構造です。税金だけをみてもその投入割合は5割程度となっています。この後期高齢者医療制度の仕組みも十分理解されていないのではないかと思います。

<介護問題>

最後に介護保険の問題を見てみましょう。大学時代には介護保険の費用割合がどの程度であったかということは意識しませんでした。ところが退職後には介護保険料は明確に意識できるようになります。西宮市の平均基準額は一人当たり年間約6万円ですが、収入に応じて約3万円から約12万円10段階の保険料が決められています。まだ確定はしていませんが、私達夫婦の場合にはほぼ平均額にあたるようです。

この介護保険制度は2000年に導入された比較的新しい社会保険制度です。介護度の認定により月に利用できる限度は異なっていますが、基本的には本人1割負担(本年度より一部の高所得層は2割負担)となっています。ここでもかなり高い割合で税金が直接投入されており、給付費の半分以上が税金となっています。またそれぞれの健康組合からの介護納付金があります。国民健康保険や協会けんぽにも税金が投入されていることを考えると、実に複雑な制度を通じた税金投入となっていることがわかります。

介護の問題でもう一つ注目しておかねばならないのは介護施設の問題です。特別養護老人ホームに代表される介護施設には建設費等に対する補助が行われています。ところが「特養の待機者問題」として顕在化しているように、施設に入れた人と、そうでない人との間に大きな不公平を生むことになっています。しかもこの建設費を通じた補助は介護保険の問題を論ずる際には明確にされていないのが現状です。セーフティネットとしての公営住宅を考えるうえで、介護施設におけるこの補足給付は共通の問題をもっているように思います。建設費補助を通じたセーフティネット問題は、改めて考えたいと思います。

<検討課題>

経済学者の中には、これら3つの社会保障制度はいずれも「保険制度」という仕組みをとっているため、税金投入は極力避けるべきであると主張している人もいます。しかしながら、三つの社会保障制度を保険の原則で運営すると、我が国の所得再分配は生活保護制度が中心とならざるをえず、現在でさえ不十分であるセーフティネットは、より深刻な問題になる考えられます。

同時に今日のセーフティネット問題が高齢化問題と強く関連していることにも着目する必要があります。個々の制度における改善策を考えるだけでなく、所得再分配を考えた税制・社会保険・生活保護等のあり方を整理し、多くの人々が理解しやすく、

納得できる制度設計が求められています。今後の議論の種として若干の論点をあげておきましょう。

- ①最高税率を元にもどすなど、所得税や相続税における累進性を強化することにより、所得再分配というセーフティネット施策の基礎財源とすることは妥当か？
- ②その場合に指摘されている所得捕捉や資産捕捉の難しさに対して、「マイナンバー制」の問題点を克服し、所得・資産情報管理の一元化をめざすことは妥当か？
- ③消費税は所得捕捉の問題を解決しうるものであるとの主張もある。ただし総所得に対する逆累進性をもっている。それを何らかの形で緩和して活用することは可能か？
- ④高齢の中低所得層に対しては基礎年金を全額税負担化し、高齢期の最低限の生活費補償を行うということが考えられるが、その合意形成は可能か？
- ⑤その場合の生活保護制度は、現役世帯の子育て支援や就労支援などを強化してゆく方向に切り替える必要があるのではないか？
- ⑥高齢期の医療と介護については、負担と受益を明確にしたうえで、どの程度の税負担をするかについての社会的合意を進める必要があるのではないか？

これらの課題について、私自身が十分な解答をもっているわけではありません。若い方々が、専門の垣根を超えた検討を行い、社会的発信力を鍛えてゆくことに期待します。

