

「負担能力に応じた負担に向け 資産」をどう把握するか

「マイナンバーを活用した社会保障の給付と負担」

「負担能力に応じた公平な負担」は、社会保障制度改革国民会議も掲げた改革のキーワードの一つだが、マイナンバー制度の本格実施を控え、同制度を活用して金融資産等も勘案し、社会保障の各給付（高額療養費の負担限度額、介護保険の利用者負担等）に反映すべきとの提案が経済財政諮問会議や財政制度等審議会から出ている。現在、国会で審議中のマイナンバー法改正案では、平成30年を目途に預金口座開設時に、金融機関が任意で預金者からマイナンバーを取得することを可能とし、税や生活保護等の資産調査の場面でも利用可能とするよう見直すことが盛り込まれている。

すでに介護保険制度では、昨年成立した医療介護総合確保推進法により、今年8月から一定以上の預貯金等がある場合、補足給付の対象外とする見直しを行う。そこで、こうした現状を解説するとともに、社会保障の給付と負担において、「資産」をどう把握し反映すべきか、中央大学法科大学院教授の森信茂樹氏と、慶應義塾大学経済学部教授の駒村康平氏に聞いた。

預貯金口座も紐付け

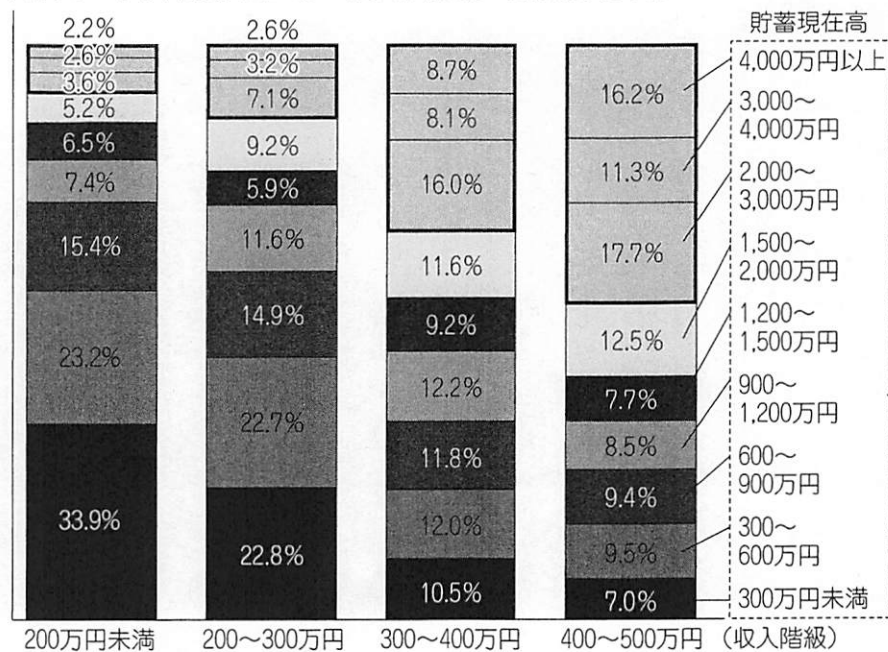
社会保障制度改革国民会議（会長 清家篤氏）が平成25年8月6日にまとめた報告書では、「全世代型の社会保障」への転換を求め、「これまでの『年齢別』から『負担能力別』に負担の在り方を切り替え、社会保障・税番号制度も活用し、資産を含め負担能力に応じて負担する仕組みとしていくべき」と明記した。

その後の社会保障改革は同報告書の内容を汲み、平成26年に成立した医療介護総合確保推進法では、介護保険法改正の一つとして、「補足給付における資産の勘案」が盛り込まれた。

現在、国会で審議中のマイナンバー法改正案では、金融分野における利用範囲の拡充として、預貯金口座へのマイナンバーの付番が盛り込まれた。改正案のなかで国民年金法等の社会保障給付関係法律も改正し、行政機関から銀行に対し、マイナンバーが付された預金情報の提供を求めることができる旨の照会規定を整備する。

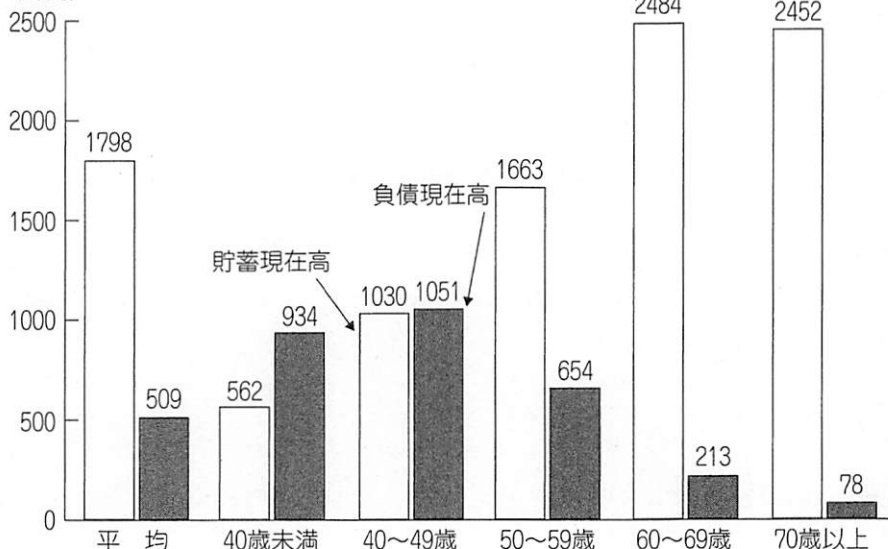
預金者は、預金口座開設時に銀行からマイナンバーの告知を求められるが、告知は義務ではなく任意となっている。ただし、銀行にはマイナンバーを検索可能な状況で管理する義務が生じる。施行は「公布の日から3年以内の政令で定める日」とされ

図表1 夫婦高齢者世帯の収入階級別の貯蓄保有状況



(注)夫婦高齢者世帯とは、65歳以上の夫婦のみの世帯を指す。
(出所)平成21年全国消費実態調査

図表2 世帯主の年齢階級別貯蓄・負債現在高(2人以上の世帯) - 2014年 - (万円)



総務省「家計調査」(貯蓄・負債編)(平成26年)

況(図表1)では、基本的には高収入であるほど貯蓄が多い傾向にあるが、相対的に収入が少なく高齢者世帯であっても、一定の貯蓄を有する世帯は一定程度存在する。例えば、年収200万円未満の高齢者世帯であっても2000万円以上の貯蓄がある世帯は8.4%、年収400~500万円世帯では同45.2%となっている。

総務省の家計調査貯蓄・負債編(平成26年平均速報)によると、2人以上世帯における貯蓄現在高は、40歳未満の世帯が562万円であるのに対し、60~69歳の世帯は2484万円、70歳以上の世帯は2452万円となっている。また、住宅ローンなどの負債額は40~49歳が最も多く、それ以降は年齢階級が高くなるに従って少なくなる(図表2)。なお、世帯主が60歳以上の世帯において貯蓄現在高が2500万円以上の世帯は全体の約3分の1(34%)を占めており、2人以上の世帯全体における2500万円以上の世帯の割合

ており、平成30年中の導入が見込まれる。

また、平成28年1月のマイナンバー利用開始を前に、マイナンバーによって金融資産等を把握し、負担能力判定に活用する仕組みの提案も出てきている。

財政制度等審議会(会長 川洋氏)が6月1日にまとめた「財政健全化計画等に向けた建議」では、社会保障分野の歳出改革における基本方針として、「負担能力に応じた公平な負担」を掲げている。高齢者の高額療養費の負担限度額や医療・介護の定率負担について、「年齢ではなく負担能力に応じたものに直していくべき」としている。

その際、「マイナンバーを活用して、フローの所得だけでなく、預貯金等の金融ストックも勘案して『現役並み所得』などの負担能力を判定する仕組みに変えていく必要がある」としている。

財務省が示した「夫婦高齢者世帯の収入階級別の貯蓄保有状

合(22.5%)の約1.5倍となっている。

経済財政諮問会議でも負担能力に応じた公平な負担の必要性や金融資産勘案の必要性が有識者議員から指摘され、6月30日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2015」(骨太方針)では、社会保障分野の改革の具体策のなかで、「医療保険、介護保険ともに、マイナンバーを活用すること等により、金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担を求める仕組みについて、実施上の課題を整理しつつ、検討する」と明記した。

補足給付に預貯金勘案

介護保険では、今年8月から①一定以上所得のある利用者の自己負担引上げ、②補足給付の資産要件等の追加を行う。①は合計所得金額160万円以上の者(単身で年金収入のみの場合、年収280万円以上)の自己負担割合を1割から2割に引き上げるが、今回の改正では預貯金

等の資産は勘案しない。このため、例えば1億円の預貯金があっても年金収入等の所得が少なくれば、1割負担のままとなる。

一方、②の補足給付とは、介護保険施設等における食費・居住費は本人の自己負担が原則となっており、住民税非課税世帯の同居者に対し、申請により負担を軽減するものであるが、その福祉的な性格により、預貯金等があるにもかかわらず、保険料を財源とした給付が行われることは不公平との指摘を受け、一定額以上の預貯金等の資産を勘案する見直しを行うことになった。

新たに追加された資産要件は、単身世帯の場合、預貯金等の額が1000万円超、夫婦世帯で2000万円超の場合は対象外とする。また、施設入所にあたり、配偶者を世帯分離して補足給付の対象となるようにしている場合も、配偶者に住民税が課税されている場合は補足給付の対象外とすることとした。

「預貯金等」には、有価証券(株

式、国債など)、金・銀、投資信託、タンス預金などが含まれ、預貯金は通帳の写しで確認する(図表3)。その際、負債(借入金、住宅ローン)は預貯金等から差し引く。

補足給付の申請者は、行政が金融機関に預貯金を照会することへの同意書を提出する。また、口座を全て申告しなかったなどで不正に負担軽減を受けた場合には、それまでに受けた負担軽減額に加え、最大2倍の加算金(負担軽減額と併せ最大3倍の額)のペナルティが課せられることになっている(加算金額は市町村の判断で適用)。

厚生労働省ではリーフレットやパンフレットを作成し、自治体等を通じて周知に努めているが、年金情報の流出問題等もあり、預貯金等の情報を申告することに不安を感じる高齢者も少なくないことが考えられる。

国や市町村、介護施設等の現場において、制度の趣旨を丁寧に説明し、理解を得る努力を行っていく必要がある。

図表3 「預貯金等」に含まれるもの

預貯金等に含まれるもの (資産性があり、換金性が高く、価格評価が容易なものが対象)	確認方法 (価格評価を確認できる書類の入手が容易なものは添付を求める)
預貯金(普通・定期)	通帳の写し (インターネットバンクであれば口座残高ページの写し)
有価証券(株式・国債・地方債・社債など)	証券会社や銀行の口座残高の写し (ウェブサイトの写しも可)
金・銀(積立購入を含む)など、購入先の口座残高によって時価評価額が容易に把握できる貴金属	購入先の口座残高の写し (ウェブサイトの写しも可)
投資信託	銀行、信託銀行、証券会社等の口座残高の写し (ウェブサイトの写しも可)
タンス預金(現金)	自己申告

負債(借入金・住宅ローンなど)は、預貯金等から差し引いて計算する(借用証書などで確認)。また、価格評価は、申請日の直近2カ月以内の写し等により行う。

※ 預貯金等に含まれないもの

・生命保険、自動車、腕時計、宝石など時価評価額の把握が難しい貴金属など

・絵画、骨董品、家財など

マイナンバーの活用で 社会保障の肥大化防止を実現

中央大学法科大学院教授 森信茂樹氏(談)

公平な税執行を実現

△マイナンバーのメリット▽

マイナンバーはよく「メリットがない」と言われる。しかし、マイナンバーの大きな役割は、まずは税金をきちんと徴収することである。すなわち会費(税金)を払っていない人に対し、「それはおかしい」と指摘できることであるが、これは国民にとってそれほど目に見えるメリットではない。むしろ、ある人にとってはデメリットかもしれない。

けれども、所得が公平に把握されたうえに、効果的な社会保



森信茂樹氏

障が乗るということで「税・社会保障共通番号」になっている。効果的な社会保障とは、まずは本当に困っている人へしっかりと給付を行うこと、また、「消えた年金」のようなことがないように、管理をしつかり行うということである。

社会保障については、「効率化」よりもむしろ「無駄をそぎ落とす」ことが、財政赤字が続くなかの至上命題になっている。

今の社会保障は個人単位になっっているものが多く、また所得だけを要件にしているものが多い。マイナンバーが入ると、個人の所得だけでなく世帯の所得を管理することが可能になる。すると、社会保障の負担と給付においても、世帯単位で所得をみていくことができる。

もう一つは所得だけでなく、マイナンバーによって資産の把握

握もできるようになる。資産も人間の資力を測る指標の一つであるが、今まではそれを測る手段がなかった。しかし、今回は国税通則法により、金融機関に預貯金をマイナンバーで管理する義務が生じる。

国民に対してマイナンバーの告知義務は課せられていないが、金融機関には管理の義務がある。今後、年金の振込口座にマイナンバーの記入を求めらるなどによって、告知を義務化しなくても預貯金への付番が進む可能性もある。すると、今までは手段がなくてできなかった資産面での社会保障のそぎ落としや肥大化防止ができるようになるのではないか。

高齢者優遇を見直し

△社会保障肥大化防止策▽

今年6月に、自民党の行政改革推進本部に呼ばれ、番号を活用して資産または資産所得を把握しつつ社会保障の肥大化を防止する話をした。

とくに後期高齢者の場合、現役世代と比べて医療保険の保険料が優遇され、窓口負担も優遇されている。さらに高額療養費制度も70歳以上とそれ未満で異なっている。つまり、三つの面において優遇されているが、優遇の判定基準が「現役並み所得」かどうかだけになっている。

これはそもそも優遇しすぎではないか。後期高齢者の社会保障費は現役世代からの拠出によって成り立っており、現役世代には非正規雇用の人もいる。非正規雇用でも1万5千円の国民年金保険料や国保の保険料を負担し、高齢者を支えている。高齢者は、確かに所得は少ない人が多いかもしれないが、資産はたくさん持っている人もいます。そのため、まずは高齢者の自己負担や高額療養費の優遇、介護保険の自己負担あたりから資産を勘案した制度にしていくべきではないか。

資産を把握する際、「正直者がバカをみる」制度にしてはならない。8月から介護保険では

市町村が預金通帳を確認し、預貯金が1000万円以上ある人の補足給付を制限することになるが、なかには正直に通帳を見せない人がいるかもしれない。

そのため、まずは全員2割負担(あるいは3割負担)にして、預貯金が1000万円以上ないと申告した場合には1割負担にするなど、原則と例外を反対にしているのか。マイナンバーを使えば、預貯金の把握も簡単にできるようになる。

高齢者も原則は現役並み負担にし、一定以上の資産がないことを証明すれば負担を軽減するという方向に変えていく。そのような提案を自民党の行革本部で行った。相当な批判があるかもしれないが、これは全て現役世代のためである。

△改革による効果額▽

自民党の行革本部では、日立コンサルティングの協力を得て、①高齢者の高額療養費制度を現役並み負担にして、預貯金等の金融資産(世帯で2000万円以下)であることを証明す

れば負担軽減する、②後期高齢者の窓口負担も預貯金等の金融資産を勘案して「現役並み」の判定をし、1割負担を3割負担に引き上げる、③介護保険の負担も原則2割に引き上げ、一定以下の所得や資産であることを証明すれば負担を軽減する、といった制度を前提に試算を行ったところ、総額約5000億円程度の社会保障費が軽減できることがわかった。

将来的には、基礎年金について、世帯所得だけでなく資産も把握したうえで一定基準以上の者には給付額を削減したり、児童手当において、主たる生計維持者だけでなく番号の導入によつて世帯合算の所得の把握ができるので、それで対象者を絞り込むことも可能になる。

マイナンバーという新しい制度が入るのであれば、社会保障の肥大化を防止するためにも活用すべきである。自分の資産などを真面目に申告した人が損をするような制度にだけは、すべきではない。

社会保険の基本を踏まえ 資産勘案の範囲は限定的

慶應義塾大学経済学部教授 駒村康平氏(談)

福祉的な給付で考慮

△補足給付の資産勘案▽

社会保障給付において、生活保護はすでに今も資産調査を行っている。そして、今回初めて介護保険の補足給付に資産の勘案が行われることになった。

補足給付とは、本来税財源で行うべきものを、今は税財源・保険財源を合わせて行っている。そのため、社会保障制度改革国民会議でも「見直していくべきでは」との議論になり、所得の範囲や世帯の単位、あるいは資産の範囲も考えて、生活保護と同様、「低所得者に限定して公費を投入する制度であれば、資産の勘案は必要」ということで今回の改正に至った。

△社会保険の基本的考え方▽

社会保障における負担の公平性は、保険料を拠出するときに

確保される。社会保険の基本的な考え方は、負担するときは応能負担、給付を受けるときは定額・定率給付ということであるが、実際はそのような仕組みにはなっていない。例えば、国民年金は定額負担、定額給付になっている。また、医療では所得と年齢によって自己負担率や高額療養費の負担限度額が異なる。介護保険でも今回の見直しで、所得による給付時負担に差がついた。

これについては、拋出の段階で応能負担により再分配が行われているため、給付時は差をつける必要はないというのが筋だが、医療や年金における国庫負担分に限って、負担能力に応じて給付時に差をつけるということとは、一定の合理性がある。

これらはすべてフローの所得に着目した考え方であるが、資産に着目するというのはまた別



駒村康平氏

のステップになる。社会保険方式で資産に着目するとして、例えば「あなたは私的年金がたくさんあるから公的年金の支給（公費負担分）を止めます」となると、今後、公的年金を補充するために充実していく必要のある私的年金を形成するインセンティブがなくなってしまう。

医療給付や介護給付を受けるときも、「あなたは私的年金や金融資産がたくさんあるから給付を制限します」となると、資産形成へのマイナスのインセンティブになってしまう。税ではなく、保険方式で保険料を払っているのに、資産が多いから給付を制限しようという理論は理屈に合わないのではないか。

また、金融資産だけとなれば、資産選択に歪みをもたらす可能性がある。

不動産を流動資産に

〈厚生労働省の調査研究〉

社会保障給付で資産を勘案するのは、介護保険における補足給付のように、低所得のグループを対象に行う福祉的な給付のときに限られてくるのではないかと。資産に注目が集まる背景には、今後、公的年金や公的医療保険の守備範囲が全体として圧縮されることが予想され、そのなかで、今持っている資産を充実したり活用したりしようという話だと理解している。

厚生労働省の平成26年度老人保健事業推進費等補助金で行った「不動産を活用した補足給付の見直し等に関する調査研究」では、補足給付を受給するようなら、所得が少なく、また預貯金も少ない高齢者が、いかに不動産を活用してフローを確保するかという方策を検討した。

民間を活用して本格的にリバースモーゲージ（不動産を担保に年金等で融資を受け、死後

に売却して一括返済する仕組み）を広げていくため、今の補足給付の対象者だけでなく、中間所得層まで対象を広げ、氷漬けになっっている不動産を流動化させる仕組みを提案している。ただし、リバースモーゲージでは、不動産評価額の変動や長生きリスクの問題などがあり、地域によっても状況に差があるため、不確実性が高い。そのため、一定の公的関与が必要という結論になっている。

〈財政審等の提案について〉

われわれの研究は、低所得で預貯金も少ない高齢者の資産である不動産を、いかに活用していくかという点に主眼を置いているが、今回の財政審等の提案は、高資産の人について、公費部分が過重に給付されているという観点から抑制しようという発想であろう。

しかし、そもそも財政審が提案するような見直しの対象者はどれくらいいるのか。確かに高齢者の平均貯蓄残高は2500万円程度だが、2500万円以上

上持っている高齢者は3割程度に限られる。この層に狙いを絞って負担を増やすというのはわかなくてもないが、それなら相続税で負担してもらってもよい。

年齢に関係なく医療保険は3割負担、介護保険は2割負担を原則にして、低所得者や困窮者に限って1割にせよ、という意見もある。しかし、若い世代と違い、病気になるリスクが高く、長期間にわたって治療や介護が続く高齢者の医療費が3割負担でよいのか、慎重にインパクトをシミュレーションする必要がある、曖昧な感覚的論拠では問題があるのではないかと。

もちろん負担能力に資産をみるということは決して間違っていないが、金融資産だけでよいかということと、インセンティブを阻害する可能性があること、保険財源には関係ない話なので公費財源の部分のみで行うとすると、ごく一部の人が対象になる可能性が高いということ、どれだけ効果があるかは疑問である。