

年金の給付と負担における税制をめぐる議論

長谷川卓

目次

はじめに

I 年金受給者の税負担のあり方

- 1 所得税負担における公平
- 2 高齢世代の就労と給与所得控除

II 社会保険料負担と所得税

- 1 社会保険料控除の増大
- 2 社会保険料控除と年金税制

III 年金財源にふさわしい税

- 1 所得税
- 2 消費税
- 3 年金財源としての税の意義と目的税

おわりに

はじめに

わが国の社会保障制度は、高齢者の増加と平均寿命の伸びによって、給付が増加する一方で、出生数の減少から支え手は減少している。

給付に必要な財源（保険料、税等による公費負担の合計）は、現在の制度の下では、平成16（2004）年度の78兆円から、平成37（2025）年度には155兆円に増加すると見込まれる⁽¹⁾。このとき、潜在的国民負担率⁽²⁾は、平成37年度には56%程度となる見通しであり、政府の目標とする50%程度に抑えることは難しい。

現在、社会保障制度や政府の歳出の見直しが進められているものの、必要とされる財源が増大することは避けられず、財源の支え手である現役世代の負担は、より重くなることが予想される。給付の面でも、将来的に年金給付額の所

得代替率（現役世代の平均的な手取り収入に対する割合）が低下して行く等、世代間格差が拡大する見通しとなっている⁽³⁾。

社会保障制度を維持するためには、財源の一部を担う税制においても、少子高齢化に対応することが求められる。本稿においては、年金を中心とした社会保障に関する税制の課題を整理する。給付と負担における税制と、財源としての税制のあり方について、世代間格差の縮小を図る観点からの議論を紹介する。

I 年金受給者の税負担のあり方

1 所得税負担における公平

(1) 世代間の公平

高齢世代（年金受給者）と現役世代（給与所得者）の課税最低限⁽⁴⁾に差があることは、所得税の負担における世代間の不公平を生じさせているとの議論がある。

財務省の試算では、年金受給世帯と現役サラリーマン世帯の世帯主の所得税の課税最低限を比較すると、前者は205.3万円であるが、後者は156.6万円であり、高齢世代の方が税負担は軽くなる（ともに配偶者が専業主婦等で所得がなく、子供等の被扶養者のない者の場合）。所得税の負担額は、収入が205万円の場合は、年金受給世帯はゼロ、サラリーマン世帯は6万円である。収入が285万円の場合では、年金受給世帯は6万円、サラリーマン世帯は10万円である。年金受給世帯に適用されている公的年金等控除の金額（年金収入のうち課税対象から除外される金額）が、

(1) 厚生労働省『社会保障の給付と負担の見通し平成16年5月推計』2004.5.

(2) 国民所得に対する租税負担、社会保障負担、財政赤字の合計の割合。

(3) 個人の生涯を通じた社会保障と政府（政府消費・政府投資等）からの受益は、昭和16（1941）年以前生まれの世代は約6,500万円であるのに対して、昭和57（1982）年以降生まれの世代は約5,200万円のマイナス（負担超過）になると推計されている。内閣府『平成15年度 年次経済財政報告』2003.10, pp.209-211.

(4) 所得控除の合計を超えて所得税の負担が生じ始める収入の金額。課税最低限が高いと、課税所得が少なくなって税負担が軽減されたり、課税所得そのものがなくなる者が多くなる。

給与所得控除の金額よりも大きいことから、課税最低限が異なり、このような税負担の差が生じているのである。

世代間の公平を確保するために、平成17年から公的年金等控除と老年者控除（65歳以上で所得1,000万円以下の者に50万円の所得控除を適用）が縮減、廃止され、年金受給者の所得控除が減少した。上述の負担水準は、これが反映されたものであるが、それでもなお、課税最低限の水準は平均的な年金受給額（204.1万円⁽⁵⁾）と同じ程度である。公的年金の給付と負担の両面において世代間の格差が目目される中で、税負担格差の解消に向けた改革がなお不十分であるとの指摘がある⁽⁶⁾。

(2) 年金課税の見直し

所得控除額が平均的な年金受給額に達していることから分かるように、高齢世代の税負担は全般的に軽減される。すなわち、公的年金等控除には、一定の年齢に到達したことを理由とした優遇制度となっている側面がある。

これまで、収入に応じて税を負担する仕組みであったが、公的年金等控除と、これと実質的に機能が重複していた老年者控除により、高齢世代の課税最低限が現役世代よりも高かった。その結果、収入が多い高齢者の税負担も抑制されていた。これは、経済的な余裕のある者が多くの税を負担する、という所得税の基本的な考え方が、高齢者の所得の一部には適用されていないことを意味する。

所得税の課税にあたっては、年金は雑所得に分類される。課税の手順は、年金収入の金額から公的年金等控除の金額を差し引いて他の種類の所得と合算する⁽⁷⁾。そして、基礎控除等の他の所得控除の金額を差し引いた後に課税される。公的年金等控除の趣旨は、加齢等による所得稼働能力の減少に配慮すること、また、給与

所得等の他の所得にかかる税負担との均衡を図るために課税所得を調整することと考えられている。そのため、高齢世代の税負担を議論する際には、公的年金等控除の取扱いが焦点となる。なお、公的年金等控除による所得控除の金額は24兆円程度、対応する税収の減少額は1.2兆円程度と見積もられている⁽⁸⁾。

政府税制調査会は、「能力に応じた負担」という表現を使って、高齢世代の税負担を一律に優遇するのではなく、現役世代と同じような条件で、担税力に応じて負担するように改めることを提案している⁽⁹⁾。

年金課税の見直しが税負担を増やす方向で行われる理由として、必ずしも高齢世代のすべてが経済的弱者ではなく、また、稼働能力を大きく減少させているわけではないことが挙げられる。勤労意欲があっても健康にも大きな不安がないことから、定年退職後も勤務することにより、年金以外にも一定の収入を得ている人が、近年は増えている。また、高齢者は多くの不動産や預金等の資産を持っていて⁽¹⁰⁾、経済的に豊かである。さらに、子育てや住宅購入等の多額の支出を必要とする時期をほとんど終えている。これらを踏まえた結果として、高齢世代であっても稼働能力や所得が大きい者に、現役世代に近い条件で負担を求めることが考えられているのである。

(3) 高齢世代内の公平

年金受給額の多くの部分が課税されないということは、高齢世代内の税負担の公平にも影響する。課税所得が収入のわずかな部分にとどまれば、所得税の累進的課税の効果が薄れるからである。

高齢者の実際の所得税負担額は小さく、年収500万円程度の中所得層（表1の所得四分位第Ⅱ階級）までは、所得階層別の負担の差もあまり大

(5) 高齢者世帯の平成14年の平均収入は、304.6万円であり、そのうち公的年金・恩給の受給額は204.1万円である。（厚生労働省『平成15年国民生活基礎調査の概況』）

< <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa03/index.html> > (last access 2004.11.24 以下のURLについても同じ)

(6) 須藤一紀「公的年金の基本と2004年度制度改正（その3）」『第一生命経済研レポート』Vol.8 No.4, 2004.7, p.21.

(7) 公的年金等控除の適用対象には、国民年金、国民年金基金、厚生年金、厚生年金基金の他、確定給付企業年金、確定拠出年金等も含まれる。

(8) 財務省「公的年金等控除による減収見込額（平成16年度予算ベース）」『参議院予算委員会資料要求 平成16年4月』2004.4, p.18.

(9) 税制調査会『少子・高齢社会における税制のあり方』2003.6, p.11.

(10) 高齢者世帯（世帯主が70歳以上）の保有する資産は、金融資産が平均1,700万円余り、不動産等の実物資産が平均4,200万円余りで、合計約6,000万円である。総務省統計局『平成11年全国消費実態調査報告』7巻資料編その2, 2002.3, p.416.

表1 1世帯当たり平均所得税額 (単位：万円)

所得四分位階級	30～39歳	40～49歳	50～59歳	65歳以上
総数	34.4	42.9	54.0	34.1
第I	10.8	7.8	9.9	8.5
第II	19.5	16.8	16.2	9.0
第III	35.1	32.0	30.1	16.3
第IV	69.7	67.0	83.6	75.7

(出典) 厚生労働省『国民生活基礎調査 平成13年』2巻全国編, 2003.3, p.713.
より抜粋

きくない。負担額に収入の差を反映させるには、所得控除の縮小によって課税所得を増やすことも必要になる。

公的年金等控除は、年金受給額の増加に応じて控除額が大きくなる仕組みになっている。その結果、高所得者を含む広い範囲の高齢世代の課税所得を減少させて、税負担を抑制している。年金受給額のうち課税対象となる部分を拡大することは、課税を収入額により応じたものにして、高齢世代の税負担の公平性を高めることにつながる。世代間の公平を考える場合と同様に、公的年金等控除を縮減させることが、ここでも議論の対象となる。

(4) 公的年金等控除の見直し案

世代間および高齢世代内の税負担の不公平を縮小するために、年金受給に対する税負担を調整する方法として、何通りかが考えられる。

ひとつは、公的年金等控除の廃止である。公的年金等控除を廃止すれば、高齢者の税負担は現状よりも累進的になる。しかし、その場合は高齢者の主要な所得控除が、基礎控除(38万円)、社会保険料控除(医療保険、介護保険等の保険料の全額)、配偶者控除(38万円、配偶者が70歳以上の場合は48万円)のみになる。これでは、所得控除が大きく減少し、生活上の基礎的な支出額に相当する収入までもが課税対象になり、現役世代よりも税負担が重くなる(高齢者の所得控除が現役世代の給与所得控除を中心とした控除よりも少なくなる)ため、年金の課税方法の大

幅な転換となる。

他には、控除に上限を設ける方法や、控除額を一律にする方法が考えられる。前者では、高所得者の所得控除が現在よりも減少して税負担が増加するため、世代内の不公平が改善される方向に作用する。後者でも、所得が増加するにつれて所

得に占める控除額の割合が減少するので、世代内の不公平がある程度改善されることになる。また、所得控除が減少することにより、現役世代との世代間の公平にも一定程度寄与する⁽¹¹⁾。一律100万円の所得控除とする場合の試算では、課税による所得格差の改善の度合いが50歳代と同程度にまで高められるという⁽¹²⁾。

また、公的年金等控除を最大150万円とし、受給の増加につれて段階的に減額する形に変更した上で、年金のみではなく収入全体から控除する方法も提案されている。この場合は、高所得者ほど控除の減額の影響を受けることになり、年金収入が多い高所得者を中心に増税となるため、世代内の公平と世代間の公平の両者を実現する試算結果となっている⁽¹³⁾。

(5) 高齢者の所得課税の留意点

前節までに述べたように、世代間および世代内の税負担の公平を図るには、年金にかかる所得税負担を増加させる方向で見直すことが焦点になっている。高齢者は高額の資産を有しており、必ずしも経済的弱者ではないこともこの見直しを後押ししている。所得税の課税対象ではない預貯金や不動産等の資産が、毎年の収入とは別に保有されているのであれば、所得税の優遇が抑えられても問題はないとの見方である。

しかし、高齢者に高額の貯蓄があるのは、老後の備えのための自助努力の結果であり、経済的な余裕があることを示しているのではないとも考えられる⁽¹⁴⁾。年金への課税は高齢者の取

(11) 奥村明雄ほか『年金課税の制度変更が社会経済に与える影響に関する研究 平成13年度総括研究報告書 厚生科学研究研究費補助金 政策科学推進研究事業』2002.4, pp.66-69.

(12) 数値分布の均等度を示すジニ係数を使用して所得格差を表したとき、課税によるジニ係数の変化率を「改善の度合い」としている。別所俊一郎「現行年金税制は所得再分配機能を果たしているか」『Japan Research Review』Vol.8 No.7, 1998.7, pp.60-61.

(13) 酒井英幸ほか『年金課税の制度変更が社会経済に与える影響に関する研究 平成14年度総括研究報告書 厚生労働科学研究研究費補助金 政策科学推進研究事業』2003.4, pp.20-56.

(14) 高橋信彰「“高齢者は裕福”は本当か」『エコノミスト』81巻26号, 2003.6.3, pp.52-54.

入を減少させるので、自助努力に悪影響を及ぼす可能性がある。平成17年からの公的年金等控除の縮減と老年者控除の廃止により、課税最低限が引き下げられ、税負担が生じる所得水準が低下するという形で、より多くの高齢者に税負担を求める政府税制調査会の提案が具体化され始めた。今後の議論にあたっては、高齢者の生活に不安をもたらさないように配慮して行く必要があるだろう。

2 高齢世代の就労と給与所得控除

(1) 公的年金等控除と給与所得控除の併用

年金受給者が勤務により給与を得ている場合は、公的年金等控除と給与所得控除があわせて適用される。所得税の取り扱いでは、給与と年金は異なる種類の所得とされており、公的年金等控除とは別に、給与所得の金額に応じた所得控除が追加される。

平成16年以前は、公的年金等控除の金額が大きかったために、300万円程度以下の同一収入の高齢者を比較したとき、収入に占める年金の割合が高い者の方が所得控除の金額が大きくなる場合が多かった(表2)。すなわち、年金収入をより多くの給与収入で補う場合の方が、税負担が重かったということである。公的年金等控除が高齢者の勤労意欲を阻害する方向に働いていた、と見ることもできる。

平成17年からは、120万円以上の年金収入に

対しては、公的年金等控除が縮減されている(図1)。そのため、年金収入の割合が高い者への優遇度合いも縮小している。

その一方で、年金と給与の両方の収入がある場合と、収入が給与のみ、あるいは、年金のみである場合のそれぞれの所得控除を比較した時には、前者の方が所得控除が大きくなり、税負担は軽くなる。公的年金等控除と給与所得控除の2つの所得控除が適用されることが、その要因である。

このような控除の上積みをどう考えるべきであろうか。高齢者が給与所得で補った収入に対する税負担が、同じ金額の年金収入にかかる税負担よりも軽くなることは、高齢者の就労を促し、自助努力により収入を増やすことへの誘因となる。

しかし、同じ金額の収入を給与のみで得ている現役世代よりも、年金と給与から得ている高齢者の税負担が軽くなることは、高齢を理由とした優遇と見ることもできる。

また、給与所得控除には、サラリーマン等の勤務のための経費を控除するだけでなく、公的年金等控除と同じく、税負担を他の種類の所得にかかるものと均衡が取れるように調整する意味合いがある。公的年金等控除と給与所得控除を同時に適用することは、二重に税負担の調整が行われるということであり、働く高齢者の所得控除が結果的に手厚くなっている。

図1 公的年金等控除と給与所得控除の金額

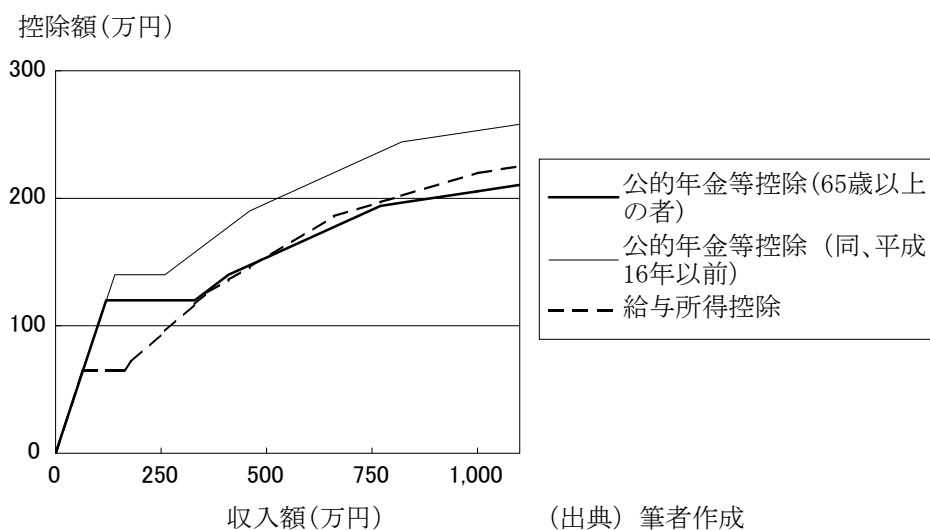


表2 収入の構成の違いによる所得控除額（公的年金等控除と給与所得控除）の比較（65歳以上の者）

収入が200万円の場合 (単位:万円)

収入の構成	収入の種類	収入の金額	控除額	控除額合計
年金のみ	年金	200	120 (140)	120 (140)
年金と給与	年金	140	120 (140)	180 (200)
	給与	60	60	
年金と給与	年金	60	60 (60)	125 (125)
	給与	140	65	
給与のみ	給与	200	78	78

収入が300万円の場合 (単位:万円)

収入の構成	収入の種類	収入の金額	控除額	控除額合計
年金のみ	年金	300	120 (150)	120 (150)
年金と給与	年金	200	120 (140)	185 (205)
	給与	100	65	
年金と給与	年金	100	100 (100)	178 (178)
	給与	200	78	
給与のみ	給与	300	108	108

収入が400万円の場合 (単位:万円)

収入の構成	収入の種類	収入の金額	控除額	控除額合計
年金のみ	年金	400	137.5 (175)	137.5 (175)
年金と給与	年金	300	120 (150)	185 (215)
	給与	100	65	
年金と給与	年金	200	120 (140)	198 (218)
	給与	200	78	
年金と給与	年金	100	100 (100)	208 (208)
	給与	300	108	
給与のみ	給与	400	134	134

(出典) 筆者作成

*カッコ内は公的年金等控除が縮減される前（平成16年以前）の金額。

なお、実際の課税にあたっては、公的年金等控除や給与所得控除の他に、基礎控除等を適用した上で課税所得を算出する。

(2) 働く高齢者の年金減額と給与所得控除

年金受給額を調整する制度として、所得税の他に、年金を受給しながら働く高齢者の支給停止制度がある。これは、勤務により得た給与（標準報酬月額）が基準を超えた場合、超過した金額に応じて年金が削減されるものである。厚生年金の在職老齢年金制度では、65歳以上の者の

場合、給与と年金（報酬比例部分）の月額合計が48万円を超えたとき、その超過分の半額が年金から差し引かれる。

年金給付額を調整する重要な制度であるが、勤労意欲の点からそのあり方に疑問が持たれている⁽¹⁵⁾。勤務による所得があれば、年金の一部が大幅に減額されるということは、追加的に得られる給与所得に対して、高率の課税がなされることと同じ働きを持つからである⁽¹⁶⁾。

この制度は、公的年金等控除と給与所得控除の併用の問題にも関わりがある。一般に65歳から給付される年金は、定年退職で所得が減少することを補うための「退職年金」とであるとされている。この考え方においては、年金を受給しつつ多くの収入を別に得ている時に年金が減らされることは合理的と言える。ただし、高齢者の得る年金と給与は代替的な色合いが濃いことになり、それぞれ個別に所得控除を適用する根拠は、あまりないことになる。

一方、年金を一定の年齢に達したことを条件に支給する「老齢年金」と捉えれば、年齢の要件を満たしていても年金が減額される制度は、受給のために行った保険料負担の一部を無意味なものにしてしまう。減額の

影響を2つの所得控除で緩和することは、働く高齢者にプラスであるが、年金制度が高齢者の収入の格差を緩和し、税制がこれを拡大させるという、異なる方向の作用をもたらしていることになる。

(15) 田近栄治「課税ベースと年金制度全体を見据えた改革を」『税経通信』55巻12号、2000.9、pp.97-98.

(16) 所得税の最高税率は所得の1,800万円超の部分にかかる37%であり、これとあわせて課税される住民税の税率は13%である。50%の減額は、高所得者の所得課税と類似の状況であることになる。

II 社会保険料負担と所得税

1 社会保険料控除の増大

(1) 税収の減少

社会保険料を負担するときの税制上の取り扱いの中にも、重要な問題が含まれている。現在は社会保険料控除制度があり、保険料の負担を緩和させている。社会保険料控除とは、個人が負担した社会保険料（国民年金、厚生年金、医療保険、介護保険等の保険料）の金額の全部を、本人の収入から差し引いて、所得税の課税所得から除外するものである（図2）。

これまでの社会保険料の引き上げに伴って、社会保険料控除の金額も増大し、保険料負担の増加を緩和させることに役立ってきた。しかし、このことは課税所得を減少させ、税収を減少させることでもある。その影響は小さくなく、社会保険料控除による平成16年度の所得税の減収見込みは、2.8兆円程度である⁽¹⁷⁾。

今後も、少子高齢化をも要因とした年金や医療等の保険料の引き上げが見込まれており、現

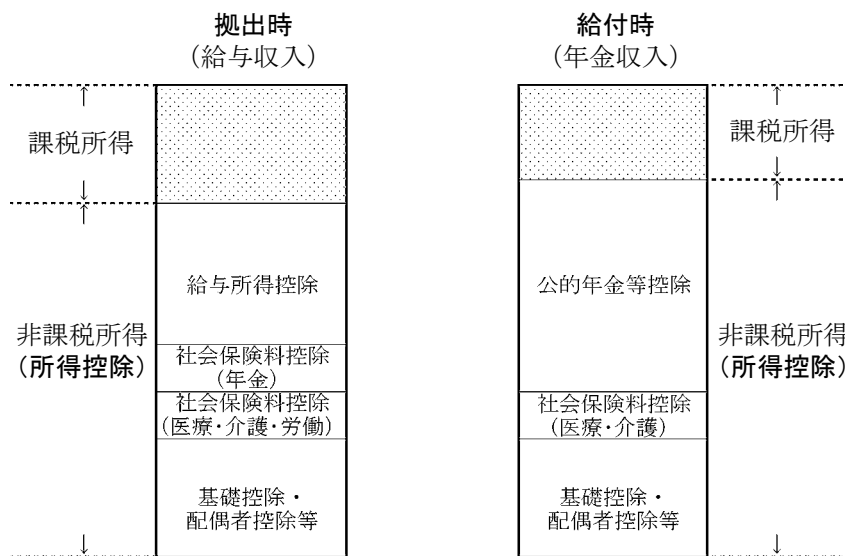
行の社会保険料控除制度を前提とすれば、社会保険料控除による課税所得の減少と所得税の減収は、さらに促進されよう。年収500万円のモデル世帯では、平成16（2004）年の社会保険料が60.2万円、所得税が8.7万円であるのに対して、平成37（2025）年には社会保険料80.8万円、所得税7.1万円になると推計されている⁽¹⁸⁾。経済全体で見ると、課税所得の割合は、社会保険料控除と年金受給時の控除の増大を主要因として、平成37年には平成12（2000）年に比較して半減するという⁽¹⁹⁾。

このように、社会保険料が引き上げられたとき、所得税と保険料を合わせた個人の負担額全体は増加するものの、社会保険料控除によって所得税の負担は減少する。政府の側から見れば、社会保険料は「税収の先取り」的な意味を持つ。年金等の財政が充実する一方で、一般財源は減少し、政策の自由度が低下することになる。

また、法人税においても、所得税と同様の影響が生じていると考えられる。企業が負担する社会保険料の雇用主負担分は、経費として企業の利益から差し引くことができる。そのため、企業に課税所得があれば、これが減少して法人税の税収も減少することになる。

なお、社会保険料控除は、より多く保険料を負担している高所得者の方が、税負担の軽減額が大きくなるという格差が発生する。高所得者は社会保険料控除による所得控除の金額が大きく、また控除される部分の所得に適用されている税率も高いため、税負担の軽減額が大きくなるのである。このことを、保険料が軽減されていると考えれば、社会保険料控除は高所得者に多くの補助を与えていることになる。

図2 年金の保険料拠出時と給付時の所得控除と課税所得（イメージ）



(出典) 筆者作成

(17) 財務省「社会保険料控除による減収見込額（平成16年度予算ベース）」『参議院予算委員会資料要求 平成16年4月』2004.4, p.19.

(18) 樋浩一、篠原哲「求められる税と社会保障制度の一体的な改革」『経済調査レポート』No.2004-3, 2004.4, p.11. < <http://www.nli-research.co.jp/doc/ke0403.pdf> >

(19) 雇用者所得や財産所得等で構成される国民経済計算上の家計部門の受取りから、所得控除や非課税の収入等を差し引いて推計。森信茂樹『わが国所得税課税ベースの研究』日本租税研究協会, 2002.12, pp.45-46.

(2) 社会保険料控除の意義

税収の減少要因となる社会保険料控除であるが、これが支持されるいくつかの理由がある。

ひとつには、公的年金や医療保険は、加入が強制的なものになっていることがある。所得のうち、社会保険として個人の選択にかかわらず保険料として徴収された部分については、担税力がないと考えられる。社会保険料控除には、保険料負担による可処分所得の減少に対して配慮する機能がある⁽²⁰⁾。

また、国民年金や厚生年金の財政制度には、給付に必要な財源を現役世代のみの負担で支える賦課方式の性格が強いことがある。賦課方式は、受給者への資金の「移転」が行われているのであり、加入者個人が資金を積み立てて自ら受け取る「積み立て」ではない。保険料が資金の移転に近いものであれば、その性格も強制的な負担の割り当てに近くなる。この場合は、負担した保険料を課税所得の一部とするのは不相当であり、実質的な所得の減少に配慮すべきこととなる。

年金の財政制度を積み立て方式と考えた場合も、保険料の支払いは貯蓄を行うことと同じである。そうであれば、社会保険料控除によって保険料を課税所得から控除し、給付に課税することは合理的と言える。ただし、通常の貯蓄と同じく、課税所得の中から保険料を積み立てて給付を非課税とする方法をとることもできる⁽²¹⁾。

2 社会保険料控除と年金税制

(1) 課税理論から見た年金税制

所得に対する課税理論には、包括的所得税と支出税という考え方がある。ともに直接税として所得に課税するものであるが、その違いは所得の算定方法にある。

包括的所得税とは、一定期間における消費と資産の増加を所得として、これに課税するもの

である。収入のすべてを所得とするが、収入には、受贈等の移転によるものの他に、未実現のキャピタルゲイン（含み益）や帰属家賃（自家の所有を自己から住居サービスを購入しているとみなして、その場合に受け取っていると想定される市場価格の家賃）も算入する⁽²²⁾。

包括的所得税の考え方では、積立方式の年金や貯蓄に対する取り扱いは、次のとおりとなる。積み立てられる所得は課税所得とされ（拋出時課税）、年金の受給や貯蓄の取り崩しは、課税されないが（給付時非課税）、運用から収益が生じるたびに課税が必要となる（運用時課税）。

支出税とは、消費の合計に課税するものである。個人の所得は、生涯を通じて見ればすべて消費されると考えれば、消費への課税は所得への課税と同じことになる。課税所得は、収入から貯蓄の増加分を差し引いて算出し、直接税としてこれに累進課税する。つまり、貯蓄の増加分は課税されず（拋出時および運用時非課税）、取り崩しには課税される（給付時課税）。

公的年金の税制は、支出税方式とほぼ同じものになっている。支払われた保険料は所得から全額控除され（拋出時非課税）、受取前まで課税されず（運用時非課税）、受給する年金から公的年金等控除を差し引いたものが課税される（給付時課税）。ところが、給付時については、実質的に「給付時非課税」に近くなる程度にまで、公的年金等控除が課税所得を減少させている。つまり、支出税方式の考え方によれば、公的年金等控除のあり方には見直しの必要が生じることになる。

(2) 社会保険料控除をどのように扱うべきか

政府税制調査会は、社会保険料控除による税収の減少を重大に捉えている。同会の報告書において、「今後、社会保険料の増大とともに、課税ベースがますます侵食される懸念がある」ことを理由として、公的年金の保険料控除に上限を設けることを提案している⁽²³⁾。これが実

(20) 金子宏『租税法』9版、弘文堂、2003.4、p.192。また、低所得者の負担への配慮や、保険料負担が大きく受給の少ない者から社会保険への支持を得ることを、社会保険料控除の目的として論じたものとして、雇用・社会保障から見た税制改革研究会「高齢社会にふさわしい負担のあり方」（中）、（下）『週刊社会保障』56巻2191号、2002.7.1、pp.52-53、56巻2192号、2002.7.8、pp.52-53。

(21) 医療保険と介護保険の給付は必要に応じて行われるので、年金とは異なり負担との比例関係にはない。また、受給への課税は一般に想定されておらず、実際にも行われていない。そのため、これらについては、負担と受給の両面を、所得課税の理論からあわせて議論することは困難であると考えられる。

(22) 宮島洋「課税ベースと課税方法の選択」『税制改革の潮流』有斐閣、1990.10、pp.1-30。

現すると、保険料負担の大きい高所得者の保険料の一部が課税所得となり、税負担の軽減が抑制されることになる。

なお、この提案による措置では、保険料負担の逆進性を実質的に緩和することも期待されている。保険料の算定基準（標準報酬月額とボーナスの金額）には上限があり（厚生年金では標準報酬月額が62万円、ボーナスが1回あたり150万円）、給与等が上限を超えた場合には保険料は一定となる。そのため、収入に対する保険料負担の割合が高所得者では小さくなって行くという、保険料負担の逆進性が生じている。一定額以上の保険料控除が廃止されれば、高所得者の税負担は増加し、逆進性を緩和することにつながる。

控除の廃止を主張する議論もある。社会保険料控除は、公費による実質的な保険料の肩代わりであること、所得控除方式のために所得の大小によって保険料負担の軽減額に差が出ること等から、控除を廃止して所得の大きさに見合った課税を実現すべきであるというものである⁽²⁴⁾。

また、保険料負担は、所得を課税対象とした税とは別個の追加的負担であるという観点から、控除の廃止を求める意見もある。国民年金の保険料は、所得の大きさにかかわらず一律の金額であり、また、厚生年金の保険料（第二号被保険者）は、報酬以外の所得は考慮されないため、固定資産税等と同じように、所得税とは異なる種類の負担である。それにもかかわらず、高所得の方が負担の軽減額が大きいことは適切でないといわれるからである⁽²⁵⁾。

ただし、世代間の負担のバランスを考えると、社会保険料控除の負担緩和の効果は、重要な役割を持つことに留意する必要がある。主に現役世代が負担する社会保険料は、今後も引き上げられる可能性が大きい。抛出段階での税負担緩和は、社会保障の給付面での見直しや、年金への課税とともに、世代間の公平を図ることに寄与すると考えられる。

また、年金税制全体について考えるときも、

実際の年金制度が貯蓄とは異なるものであれば、世代間の状況に配慮した課税方法が選択されるべきであろう。

III 年金財源にふさわしい税

年金財源を充実させるにふさわしい税、あるいは年金のための目的税として、所得税と消費税について議論されることが多い。これらの税は、負担が広く分かち合われ、多くの税収があることから、財源として期待されているものである。ここでは、少子高齢化時代において、年金を中心とした社会保障財源を所得税および消費税に求めることについて検討する。また、保険料との比較や、目的税のあり方に関する論点を紹介する。

1 所得税

(1) 現状と今後の見通し

平成14年度の所得税の税収は14.8兆円であり、その約60%が給与所得によるものである⁽²⁶⁾。労働力人口は、平成14(2002)年には6,689万人であったのが、少子高齢化の影響により、平成32(2020)年には6,090万人に減少すると推計される⁽²⁷⁾。このことは、所得税の主要な課税対象である給与所得が減少し、将来的には、所得税に大きな増収を期待することはできなくなることを意味する。

また、成果主義の賃金体系への移行や、フリーターの増加等の働き方の変化も、全体的に見て給与水準を抑制することになるため、所得税の減収の要因となる。

(2) 税率の引き上げの影響

所得税の税率引き上げは、現役世代の負担を重くすることになる。所得税の主な負担者が、社会保険料の主な負担者に重なることから、年金財源確保のためであっても、増税は保険料負

(23) 税制調査会『少子・高齢社会における税制のあり方』2003.6, p.5.

(24) 林宏昭「年金課税適正化の方向について」『国際税制研究』9号, 2002.10, pp.128-129.

(25) 渋谷雅弘「社会保険料控除」『日税研論集』52号, 2003.4, pp.207-209. なお、控除を廃止した場合の負担増は、税率引き下げ等の方法で対処すべきであると主張している。

(26) 『国税庁統計年報書』平成14年度版, 2004.5, pp.9-10.

(27) 斎藤太郎「迫りくる労働力不足時代ー求められる高齢者の就業拡大」『ニッセイ基礎研 REPORT』79号, 2003.10, pp.2-3.

担の増加と同様の作用を及ぼし、負担感を重くさせる。

「余裕がある者が多く負担する」という点から、高所得者を対象にした税率の累進性強化も考えられる。しかし、所得が多いということは、経済活動を活発に行ったことに対する見返りを得ていることと考えられ、一般的には経済成長にも寄与していると思われる。労働力が減少し、経済成長が低下することが見込まれる少子高齢化の時代において、高所得者に対して高い税率を課すことは、生産や雇用を増加させることにつながる経済活動に対して、重く課税することになる。

近年行われてきた政策は、所得税を軽減することであった。平成7年には、低い税率を適用する所得区分をより高い所得にまで拡大した。平成11年からは、国民の「勤労意欲、事業意欲の維持・向上」を目的に最高税率が引き下げられた⁽²⁸⁾。

(3) 課税ベースの拡大

このような状況にある所得税について、政府税制調査会は、財源調達機能や所得再分配機能が発揮されるように改革することを求めている。その前提として、所得控除を少子高齢化社会にあった公平なものにするために、課税ベースを拡大することを打ち出している⁽²⁹⁾。

この課税ベースの拡大とは、個人の収入のうちの課税対象となる所得を増やすことである。税制調査会は、いくつかの現行の所得控除は、就労等の個人のライフスタイルの選択に対して中立的でないとして、これらを減少させることによって課税ベースの拡大を図ることを提案している。その具体例として、配偶者控除や公的年金等控除の縮減等が議論されている。これが実現すれば、税制上の歪みが縮小し、税負担はより公平に近づくが、税率が上げられなくても税負担が増加する者が出てくる。

また、政府・与党は、将来的には定率減税を廃止するという方針を打ち出している。減税実施の目的であった経済状況の持ち直しの傾向が

見られることから、これを廃止し、増収分を基礎年金国庫負担割合を2分の1に引き上げる財源とすることを期待している。

(4) 負担増の可能性

課税ベースの拡大と定率減税の廃止は、増税につながる点では近年の方向とは異なっている。さらなる措置として、財源調達機能や所得再分配機能を回復させることを重視すれば、税率の引き上げが必要となる可能性がある。課税ベースを拡大しても、人口・納税者が減少する状況で、一定の税収を確保しようとするれば、税率引き上げを考慮せざるを得なくなるからである。また、所得再分配をより高めようとするれば、税率の累進度を上げることも考えられる。

これらのことを実施すれば、現役世代に重い税負担を求めることにつながり、所得税の将来のあり方としては、理想的なものではなくなるかもしれない。少子高齢化に対応するための財源として、所得税に役割を求められるかどうかについての検討には、その前に行われることが想定される、所得控除と定率減税の見直しによる影響も見極める必要があるだろう。

2 消費税

(1) 現状

消費税は、将来の主要財源としてしばしば取り上げられる。国民全体が広く負担する構造になっていること、また、現在の税率が5%⁽³⁰⁾と諸外国に比較して低いことから、税率引き上げの余地があるというのがその理由である⁽³¹⁾。

税収は、景気の変動にあまり関係なく、消費税率1%あたりの税収は約2.4兆円で安定的に推移している。この点は、安定的な財源が求められる社会保障財源に適している。

消費税の場合は、所得税の主要な負担者である現役世代（給与所得者等）以外に、高齢世代、専業主婦、保険料未納者等も負担者となり、国民全体が広く負担することにもなる。

(28) 税制調査会『平成11年度の税制改正に関する答申』1998.12, p.6.

(29) 税制調査会『少子・高齢社会における税制のあり方』2003.6, p.3.

(30) 税率5%のうち、国の消費税は4%分であり、残りの1%分は地方消費税である。また、国の消費税収の29.5%は地方交付税の財源とされる。

(31) 平成13年度と14年度の国の消費税収は、ともに約9.8兆円である。『国税庁統計年報書』平成14年度版, 2004.5, p.39.)

(2) 税率の引き上げが経済に与える影響

消費税の増税は、個人の将来の支出も税率の引き上げ分だけ増大するので、これに備えて貯蓄を行うと予想される（課税のタイミング効果）。このことは、企業投資の借り入れの原資となる貯蓄を維持する効果もあると考えられている。高齢化の進展は貯蓄の取り崩しを促進し、貯蓄率を低下させることになるので、消費税の増税は、貯蓄を維持するという点では経済成長にプラスとなる。ただし、人口の減少により国内での投資需要が減少し、貯蓄の必要性はそれほど大きくなるという見方もある⁽³²⁾。

また、消費税は、ほとんどすべての物・サービスが同一に課税されるので、税率が引き上げられた場合は、それぞれの価格が同じように上昇する。そのため、経済活動や消費の選択に対して中立的であり、経済へ与える歪みは小さい。なお、所得税の増税は労働に課税することになるので、一般に労働や事業に対する意欲を阻害すると考えられている。人口が減少する状況において、さらに労働力の投入が少なくなることは、経済成長にはマイナスとなるとされている。

(3) 年金の物価スライド

消費税増税による高齢世代の負担増を見込むことに対しては、年金の物価スライド制度により、実効性は期待できないという見方がある。これは物価（全国消費者物価指数を使用）が上昇したとき、その分を年金の給付額に反映させる制度である。消費税率が引き上げられれば、増税分の多くは小売価格に転嫁されて物価が上昇すると考えられるから、これに対応して年金給付額も増加する。そのため、この制度が実施される限り、高齢世代の収入のうち年金の部分には、消費税の負担増を求められないことになる。

物価上昇率から消費税率引き上げ分を取り除いた上で、物価スライドを実施することは難しいと考えられる。税率引き上げ分の転嫁がどれだけ行われるのかを、正確に把握することは難しいからである。

なお、年金給付の伸びを調整して財政を安定させるために、マクロ経済スライド制度が平成17年度から導入される。これは、労働力人口の減少と平均寿命の伸びを給付額に反映させるもので、物価上昇率が0.9%以上のとき、その上昇率から0.9%を差し引いて物価スライドを抑制する措置が取られる。この制度により、給付額の引き上げに物価上昇率の全体がそのまま反映されない場合が生じることになる⁽³³⁾。すなわち、消費税増税による高齢世代の負担増を見込めることになる。

(4) 逆進性

消費税は、しばしばその逆進性が問題とされる。税の逆進性とは、収入の少ない者ほど、収入に占める税の負担割合が高くなることである。食料品等の生活必需品を中心とする個人の基本的な消費には、その金額に累進的であると言えるまでの大きな差はないと考えられる。そのため、収入が多い者は、収入に占める消費と消費税額の割合が、収入の少ない者よりも小さくなる。消費税の負担の状況は、「収入の多い者がより高率の負担をする」という考え方とは、異なっている。

逆進性を緩和する方法には、生活必需品等の税率を軽減することが考えられる。しかし、軽減税率を適用される物を購入する際には、所得の大きさに関わりなくすべての者が税率の軽減を受けるので、税負担の逆進性を解消するのは難しいと指摘されている⁽³⁴⁾。

政府税制調査会は、所得税の負担も合わせてみれば、実収入に対する税負担の割合は累進性が保たれていることから、消費税の逆進性を問題であるとはみなしていない⁽³⁵⁾。しかし、消費税が増税されれば、消費税の負担格差が高まり、逆進性は強まることになる。社会保障の財源として消費税を増税するときには、低所得者への給付や、子育て支援、若年失業対策等の現役世代の受給の機会を増やすこと等、税負担だけでなく受益も含めたバランスを考えるべきで

(32) 蜂屋勝弘「年金改革で現実味を増す2ヶタ税率」『エコノミスト』81巻48号, 2003.10.7, p.45.

(33) 平成12年度から14年度までの3年間は物価が下落したにもかかわらず、経済への影響に対する政策的配慮から、年金給付額の物価スライド（引き下げ）を停止していた。既受給者のマクロ経済スライドは、この3年間の下落分（1.7%）が今後の物価上昇によって相殺された後に実施される。

(34) 消費税率を10%に引き上げ、軽減税率を5%とした場合。「消費税引き上げのあり方」『MRI Monthly Review』2004.9, pp.16-19. < <http://www.mri.co.jp/REPORT/ECONOMY/2004/mr040900.pdf> >

(35) 税制調査会『わが国税制の現状と課題』2000.7, pp.230-231.

あろう。

(5) 所得税と消費税の増税の試算

所得税あるいは消費税を増税した場合の、個人の負担の変化についていくつかの試算がある。

ある試算では、消費税率を5%引き上げた場合と、これと同額の税収を得ることができる所得税の一律増税の場合について、負担の変化を推計している。その結果を比較したところでは、いずれの増税でも個人の税負担の変動等には、大差はないと結論づけられている⁽³⁶⁾。

また、所得税の増税は主に現役世代の負担増となるが、それに代わる消費税の増税は、現役世代にとっては退職後も負担増となり、生涯を通じて見ればどちらの増税でも負担増の合計に差はないという試算もある⁽³⁷⁾。

その他、消費税の増税が経済成長に与える影響について、年金保険料の引き上げを行った場合との比較がある。先に述べたように、消費税の増税が行われると貯蓄率が上昇するために、資本が蓄積され経済成長が促されると予想されている。しかし、基礎年金の財源を消費税で賄うために増税したとしても、平成37(2025)年以降は成長率が逡減し、その結果、平成62(2050)年には国内総生産が保険料方式の場合と同じ水準になるとの試算がある。長期的には、経済成長に与える影響は変わらないということである⁽³⁸⁾。

3 年金財源としての税の意義と目的税

(1) 税を財源とすることのねらい

年金の財源として、消費税を「福祉目的税」にすることがしばしば議論されるが、目的税に限らず、税を年金を中心とした社会保障の財源とすることには、どのような意義や論点があるのだろうか。

保険料を税に置き換えて行くことは、国民負担の総額を変動させないが、保険料の引き上げを抑制する効果があると同時に、財源の負担者

層を広げる可能性をもたらす。追加的に課されることになる税の課税対象や負担者を、現在の保険料の賦課対象や負担者とは、異なるものにするができるからである。各種の社会保険は、現在は、その保険料を所得の中から負担するものが多いが、これ以外の方法に変えることができる。

税方式と呼ばれる、基礎年金の財源のすべてを税で賄うことも議論されている。この場合は、給付を受ける条件としての保険料負担が不要になる。メリットとして保険料未納者、保険未加入者、専業主婦の取り扱いの問題を解消することが挙げられる。また、企業の保険料負担が緩和され、国民年金の定額保険料の逆進性や、保険料の未納に対する穴埋めも解消されることになる。

年金財源における税の割合を高めることにより、保険料負担における不公平が緩和されるが、その一方で、負担者が年齢等に関わりなく広がる可能性があるため、対象とする税の選択には十分な検討が必要になる。

(2) 保険料方式との比較

年金財源を税で賄うことに対しては、社会保険としての制度が変質するという批判がある。財源を保険料から税に変更すると、給付と負担の関連性がなくなるからである。

社会保険は、医療費や長生きによる生活費の増大等のリスクを国民全体で分かち合うために、全員が何らかの制度に加入するものであり、保険料負担という自助努力を行うことによって、給付を受けることができる。税で財源を調達するとすれば、少ない負担で給付を受けられる場合がある。また、おそらく受給資格の裏付けのために税負担の金額等が記録されないことも、社会保険とは異なる点である。

しかし、現在の社会保険は、給付と負担の間に十分な関連があるとは必ずしも認められない。例えば、基礎年金は、給付の3分の1が税を財源とするもの(国庫負担)であり、残りの保険料の部分も、実質的には高齢世代への資金の

(36) 石川達哉「累進所得税と消費税による厚生上の損失—所得階層別に見た税制変更の家計に及ぼす影響」『ニッセイ基礎研所報』Vol.29, 2003.10, pp.90-93.

(37) 新たに設ける年金目的税を5%の消費税とし、これと同じ税収を2150年までにもたらす一律7.3%の勤労所得税の両者を比較した場合。八田達夫、小口登良『年金改革論』日本経済新聞社, 1999.4, pp.132-136.

(38) 財源の必要額に応じて、最終的に2025年まで9.1%引き上げて増税して行く場合。山田剛史「年金制度改革のマクロ経済分析—世代重複モデルによる考察—」『ニッセイ基礎研所報』Vol.9, 1999.4, pp.21-23.

移転となる賦課方式となっている。また、医療についても老人医療拠出金があり、現役世代の保険料に高齢世代の医療費の一部が上乘せされている。つまり、負担は受給の権利を得るためのものである色合いが濃く、給付と負担の関係が、その金額面では直接の対応関係にあるとは言いきれなくなっている。

(3) 年金の仕組みと財源のあり方

年金制度に税方式を導入する場合は、その範囲を基礎年金とすることの他に、いわゆる最低保障年金を想定することが多い。最低保障年金とは、年金を所得比例のものに一元化したときに、低所得者を中心に給付される、保険料負担を必要としない年金である。

税や保険料は、人々や企業の所得を減少させ、また、負担軽減をねらいとする選択の歪みを生じさせて、経済資源の効率的な配分を妨げる。そのため、これらを財源とした給付も、本来はできるだけ小さく抑えることが望ましい。給付の範囲は、税を財源とした他の種類の支出と同じく、政府が提供すべき公共サービスに限定することが考えられる。基礎年金や最低保障年金は、国民全員が同一の基準の下で給付を受けるものであり、その水準は政府による老後の生活資金の最低保障の性格を持つ。

現行の基礎年金を税方式とすると、15兆円余りの税収を必要とする。このような大規模な税を徴収し、高所得者に対してもその税で給付を行うことは、果たして効率的かという問題が生じることになる。これに対して、最低保障年金は、低所得者に対してのみ給付することが想定されており、必要な財源は相対的に少なくなると考えられる⁽³⁹⁾。

(4) 税目の選択

年金財源として主に議論の対象となっている税目は、税収の大きい所得税と消費税である。比較にあたっては、これまでに述べたそれぞれの性質を踏まえて行うことになる。

所得税の負担者は、主にサラリーマン等を中

心とした現役世代であり、消費税は高齢世代も含む国民全体であると考えられている。また、所得税は、労働への課税や所得の再分配の機能がある。このことを経済的に見ると、所得税は人的資源等を十分に活用することを阻害する方向に作用している。消費税は、比例的な負担（収入に対しては逆進的）であり、経済活動には中立的である。

税を財源とする年金給付を、誰もが受けられる公共財の性格を持つ水準に限定するのであれば、応能的負担である所得税が望ましいとも考えられる⁽⁴⁰⁾。また、社会保障は再分配効果が大きいので、必要な財源が増大して行く年金等に対しては、経済効率の点から消費税がふさわしいと見ることもできる⁽⁴¹⁾。

なお、フランスでは、年金等の財源の一部を賄う目的税として「一般社会税」がある。これは所得比例の負担であるので保険料に類似しているが、課税対象がより広く、給与以外の各種の所得にも課税される。高所得者が多く保有していると考えられる、金融資産や不動産からの所得にも課税されることが特徴である。税率は一定であることが累進的な所得税とは異なる点であり、税額（拠出額）に上限はなく、また、社会保障の受給の要件ではないことが、保険料とは異なる点である⁽⁴²⁾。

(5) 目的税について

目的税は、その税収をある特定の用途に充当するものである。多くはそこに何らかの政策の目的があり、また、税を負担することにより受益があるという対応関係がある。そのため、納税者に分かりやすいということが大きな特徴である。年金目的税を設けることは、その給付財源の充実の必要性が認識されている現状では、負担増が受け入れられやすくなる効果があると考えられる。

対応関係が明示的になっているという意味では、社会保険料は目的税に近いものであると言える。保険料は、現在および将来の年金や医療等の受益者が負担し、その給付の財源として使

(39) 翁百合「基礎年金改革の論議を進めよ」『Japan Research Review』Vol.13 No.9, 2003.9, pp.13-14.

(40) 神野直彦「政府は生活保障責任を明確にせよ」『世界』724号, 2004.3, pp.132-134.

(41) 吉田和男『21世紀日本のための税制改正 間接税・消費課税の改革』大蔵財務協会, 2001.2, pp.188-190.

(42) 伊奈川秀和『フランスに学ぶ社会保障改革』中央法規出版, 2000.3, pp.184-197.

われているからである。

ただし、目的税には、予算編成の自由度を制約するという短所がある。道路特定財源の見直し議論が起こった際にも論じられたが、「国庫統一の原則」の例外になるからである。財源の使途は統一的に検討され、優先度の高いものに割り当てられるべきである。財源のある部分が、特定の使途のみに充当されることになっていると、優先度についての他との比較考量は行われない。そのため、予算が硬直的になり、また一部の財源が非効率的な使われ方になる可能性がある。

年金財源のための「福祉目的税」を検討する際にも、これらの財政上の留意点を踏まえる必要がある。その税目は、社会保障の給付と税負担の関係において、合理的な仕組みを構築できるものが望ましい。しかし、年金の財源として検討されることが多い消費税についても、国民が物やサービスを購入することと、高齢世代の年金受給の間に明確な関連は存在せず、受益と負担の関係を成り立たせる税を見出すことは難しいのが実際のところである。

また、税率は、適切な給付水準を考慮したものにしなければならない。目的税は、必ずしもその税収で政策のための財源のすべてを調達することが期待されるとは限らない。しかし、年金を中心とした社会保障の主な受益者である高齢世代の政治的発言力が強ければ、より多くの給付のための財源を確保するために、高い税率

になる可能性がある。そのときに、国民負担が相当な水準に達していれば、社会保障以外の目的での増税を行う余地が乏しくなって、各種の政策課題に対応することが難しくなることも考えられる。

おわりに

本稿においては、年金を中心に社会保障に関連した税制について、世代間格差の緩和をねらいとした公平な負担のあり方の検討に資するために、その議論を紹介した。重要であると思われる点は、所得に見合った負担をすることや、負担者の範囲を広げること、経済成長に配慮すること等である。

その他、年金受給者の税負担では、高齢世代内の公平についても検討し、保険料負担時の税負担では、所得の多い者の所得控除の論点も紹介した。

少子高齢化の状況において、社会保障制度への信頼が保たれるためには、給付の確保だけではなく、より公平な制度が構築されることも重要であろう。関連する税制についても、そのあり方が公平で、納得できるものであることが望まれる。このことは、負担が過大にならないように抑制することに寄与し、将来への不安を和らげることにもつながって行くであろう。

(はせがわ たかし 財政金融課)