

公的年金制度と税制

—新たな財源を求めて—

A public pension system and the taxation system

—for new resources—

野 副 常 治

Joji NOZOE

はじめに

現在の日本の人口構造は、急速な少子高齢化により大きく変化している。その中で、年金や医療をはじめとする社会保障制度における負担と給付の在り方について、どのようにあるべきなのかが重要な課題となっている。

2008年末、政府が決定した「中期プログラム」¹においては、社会保障費の安定的財源確保のため、抜本的税制改革を行うとされていたが、その改革の中心は、消費税増税による財源確保である。個人の所得税については、各種控除や税率構造の見直し、高所得者の税負担の引き上げなどによって所得再分配機能の充実を図り、中・低所得世帯の負担の軽減や金融所得課税の一体化なども提案されている。

しかし、一方で基礎年金においては、厚生労働省が2004年の年金改正において、国民の負担を増加させないために、基礎年金の国庫負担を2分の1に引き上げるとしたが、これは、結局、国民の負担を増加させたに過ぎない。なぜなら、国庫の財源は税であり、その負担率を増加させたということは、国民の負担も同時に増加させたことに繋がるからである。

単なる税率の増加は、単に国民一人ひとりの負担を増加させただけであり、本来の負担抑制になっていない。つまり、社会保険料の引き上げをしない場合でも、国庫負担を引き上げれば、それは、国民生活に重くのしかかることにつながるのである。

かつて、民主党がマニフェストの中で、スウェーデンの年金制度を参考にし、所得比例年金と最低保障年金を組み合わせた新しい年金制度の導入を提案していた²。この方式によって、低年金、無年金問題を解決し、転職にも対応できると掲げている³。しかし、この中でも税制の抜本的改革を中心としたものに留まっているだけで、社会保険料を含めた財源全体の改革には触れられていない。

¹ 「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた中期プログラム」(2008年12月24日閣議決定)。その後、2009年6月に一部改正が行われている。

² 具体的には、①全ての人が同じ年金制度に加入し、所得比例の保険料を負担する、②7万円以上の最低保障年金を創設する、③所得比例年金を一定額以上受給できる人については、最低保障年金を減額する、④消費税5%税収相当分を全額最低保障年金の財源として投入する、⑤年金制度創設のための法律を2013年までに成立させる、である(「民主党政策集INDEX2009」)。

³ 民主党・社会民主党・国民新党による連立政権の政策合意(2009年9月9日)。

本稿では、現在の税と社会保障の一体改革が、単なる国民負担の増加に繋がるものであり、公的年金制度の根本的な問題である財源の確保と負担と給付の不公平性を解決する施策となりえていないことに言及し、負担と給付のバランスを図るためには、どのような制度改革が必要なのか、また、新たな財源をどこに求めるべきなのかについて方向性を示すものがある。

第1章 負担と給付

(1) 税と社会保険料

基礎年金制度において、常に問題となるのは、その負担と給付の不公平性である。自営業者や無業者などの国民年金加入者は、所得水準に関わらず定額の保険料を納めなければならない、無業者や低所得者にとっては大きな負担となっている。逆に、高所得者における基礎年金の給付についても、財源には税が使用されている。

つまり、ここに無業者や低所得者にとって、現在の基礎年金保険料は逆進的で、将来の高齢化に伴って負担と給付の不公平性を益々広げるものであることが分かる。

また、保険料未納者については、無年金や低年金受給者になる可能性があり、これは、年金給付のみを老後の生活保障と考えている高齢者にとって、大きな生活不安を招くことに繋がる。

こうした現在の賦課方式による財源確保では、負担と給付の不公平性だけでなく、高齢者の老後の生活にも不安を招く要因となるのである。

(2) 給付と負担の現状

急速な少子高齢化による人口構造の変化は、年金制度の給付と負担に大きな影響を与える。2012年の予算をベースに推計される年金給付費は、2015年で56.5兆円（給付費全体の47.1%）、2020年58.5兆円（給付費全体の43.5%）、そして2025年には60.4兆円（給付費全体の40.6%）と社会保障給付費全体の中で最も高い給付費となることが予測されている⁴。

このような給付費の増加は、勤労者や企業が担うこととなり、このような負担の増加が個人消費や企業成長にも大きな影響を与え、わが国の経済成長を阻害する要因の一つとなる。

社会保険料負担の増大は、家計の購買力に影響を与え、個人消費を縮小させる。勤労者世帯当たりの年間収入に占める社会保険料負担の割合において、現金給与総額が下がり始めた2006年以降、急激に増加を始め、現在は1割に達している。

2006年度から2011年度にかけての社会保険料の世帯負担額は、年間5.5万円増となっており、社会保険料と直接税を合わせた負担額に至っては8.1万円増と、この5年間で消費税率換算約2.4%分の負担増となっている（図表1）。

さらに2025年度になると、年間の社会保険料負担額は2011年度時点と比べ、約25万円程度増加する見込みである（図表2）。

次に、企業の負担について諸外国と比較した場合、わが国の公的負担額は7.6%とアメリカの5.0%、イギリスの6.7%と比較すると高い数値となっている（図表3）。

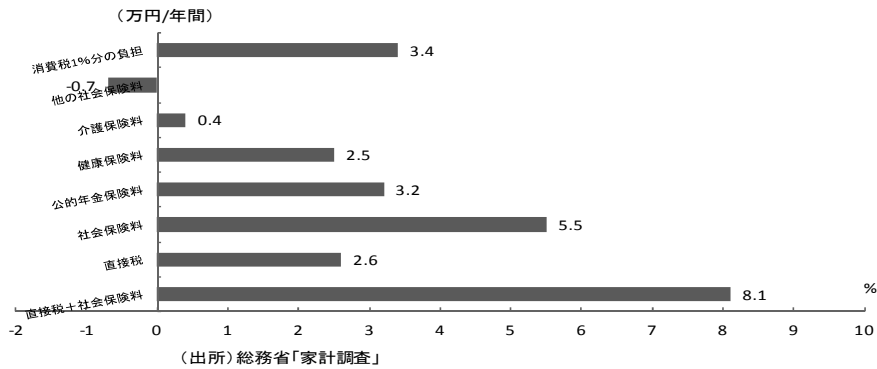
また、今後の事業主の社会保険料負担額は、2015年度に約3兆円、2025年度には約12兆円と増加傾向にあることが予測されている⁵。

企業負担の増加は、諸外国からの直接投資を減少させ、国際競争力の低下を招くことも考えられるため、

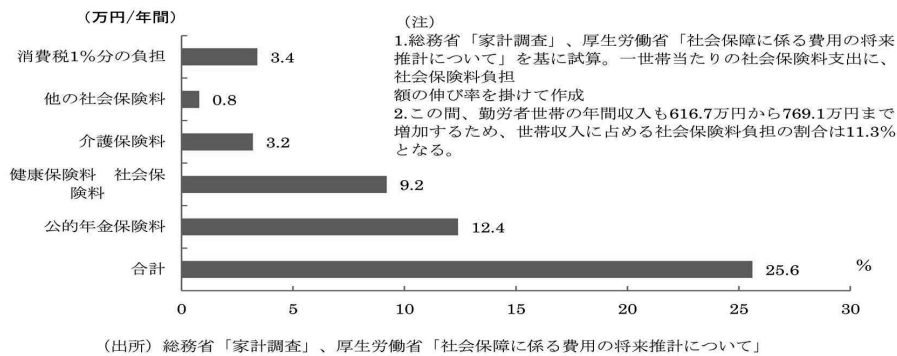
⁴ 社会保障改革に関する集中検討会議「社会保障に係る費用の将来推計について」（平成24年3月）。

⁵ 厚生労働省試算。

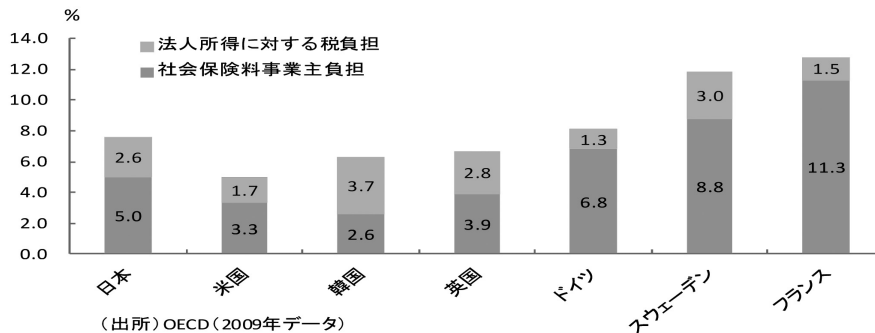
図表1 勤労者世帯の負担の増減額（2006～2011年度）



図表2 勤労者世帯の社会保険料負担の増減額見通し（2011～2025年度）



図表3 企業の公的負担額（対GDP比）の国際比較



企業への負担を増加させることには限界がある。

(3) 社会保険料に代わる財源

現在のわが国の年金制度は、その財源を税と社会保険料から賅っている。少子高齢化による負担の増加は、消費の減少などを招き、わが国の経済成長を低下させる要因にもなる。

このような事態を回避するためには、新たな財源確保の方法が必要となる。そのためには、第一に給付額の見直し、第二に税財源による負担と給付の公平性、第三に公的な部分での所得保障を必要最小限（例えば最低保障年金）にし、自助努力を中心とした老後の保障制度、という三点が年金を含めた今後の社会保障制度には必要である。

第2章 年金制度の現状—年金財政に危機をもたらした要因—

(1) 年金財政の現状

急速な少子高齢化による人口構造の変化は、年金財政に大きな影響を与える。年金財政の安定化を図るためには、現在の負担と給付の不公平性を改善することが必要となる。

負担については、基礎年金の財源として国庫負担の割合を2分の1に引き上げ、厚生年金の保険料率を段階的に引き上げていき、最終的には18.3%で固定⁶することとした。この保険料率の固定は、現役世代の負担が過重にならないための措置からである。

給付については、2004年改正によって導入されたマクロ経済スライド⁷ではあったが、デフレ経済の影響により実施が延期されている。物価スライド水準の方がマクロ経済スライド水準を上回っているためである。

また、低所得者に対する最低所得保障や無年金者に対する所得保障については、その財源を税とした給付が考えられるが、不安定な財源のもとでは、これらの人々に対する所得保障にも限界がある。

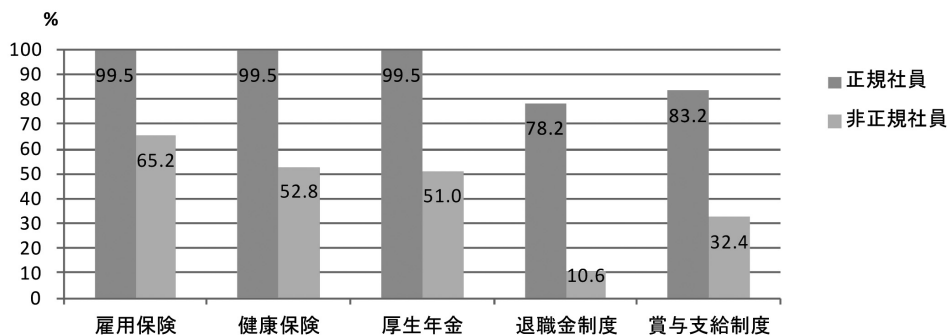
(2) 年金制度を取り巻く現在の経済状況

年金制度にとって、人口構造の変化は年金財政や制度の持続性に大きな影響を与えるが、その他に近年の産業構造の変化も大きな要因となっている。特に、雇用体系においては、年金制度に加入していない契約社員やパート・アルバイト就労者などのいわゆる非正規雇用の増加が問題となる。

この変化によって、厚生年金加入者の割合が減少し、社会保険料収入の減少へと繋がっていく。また、非正規雇用者は安定した収入が得られないため、基礎年金の保険料も未払い状態となり、将来の低年金受給者または無年金者となる可能性が高くなる（図表4）。

このような状況の中では、安定的な財源を確保することは困難であり、よって、年金制度の持続性も不安定なものとなる。

図表4 各種保険制度及び支給制度の適用率（％）



（出所）厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（平成22年）をもとに筆者が作成。

⁶ 平成16年10月から平成29年まで、毎年0.354%ずつ引き上げられることになっている。

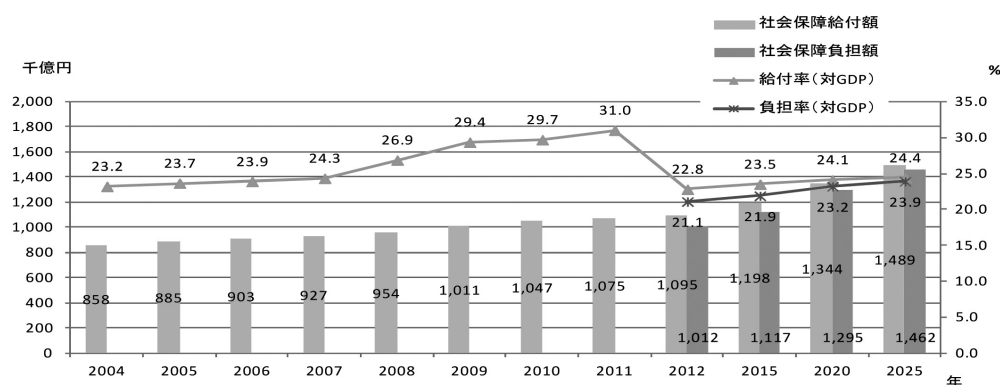
⁷ 1人当たり賃金の伸びや物価の変動を基礎としながら、現役人口の減少（現役全体でみた保険料負担力の低下）や、平均余命の伸び（受給者全体でみた給付費の増大）の分だけ、スライド率を抑制する方法を採ることとした。

(3) 社会保障費と国民負担率

社会保障費における給付額の対 GDP 比率は、高齢化率の上昇に従い、高い水準で推移してきた。また、2012年以降の改定後⁸の給付額と負担額の対 GDP 比率の予測を見てみると、その差は殆どなくなっていくことが分かる。

つまり、将来の少子高齢化の進展により負担額が給付額を上回る時代が、すぐそこまで近付いているのである（図表5-1）。

図表5-1 社会保障費における給付と負担の推移と予測



(注)1.「社会保障改革の具体策、工程及び費用試算」を踏まえ、充実と重点化・効率化の効果を反映している。(ただし、「II 医療介護等
②保険者機能の強化を通じた医療・介護保険制度のセーフティネット機能の強化・給付の重点化、逆進性対策」および「III 年金」の効果は、反映していない。)2.()内は医療介護について充実と重点化・効率化を行わず、現状を投影した場合の給付費等である。3.上図の子ども・子育ては、新システム制度の実施等を前提に、保育所、幼稚園、延長保育、地域子育て支援拠点、一時預かり、子どものための現金給付、育児休業給付、出産手当金、社会的養護、妊婦健診等を含めた計数である。4.医療の負担には補正予算対応分が含まれている。

(出所)「社会保障給付費」は、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」厚生労働省政策統括官付政策評価官室「社会保障に係る費用の将来推計の改定(平成24年3月)」を参考に、筆者が作成。

年金をはじめとする社会保障制度は、その保険料収入が重要な財源となるため、制度の維持のためには、安定的な保険料収入が必要となる。しかし、近年の経済状況や産業構造の変化、そして人口構造の変化は、格差社会を生み、安定的な財源を社会保険料から確保することを困難にしている。そこで、不安定となった社会保険料の収入だけに頼るのではなく、税を充てることで保険料上昇の抑制と安定した給付を可能にしている。

しかし、急速な少子高齢化による社会保障給付費の上昇は、国家財政にとって大きな負担となり、現在の財源では賄えない負担は将来の世代へ先送りされる。そのことによって、社会保障給付費の財源不足は更に深刻なものとなり、その繰り返しによる将来世代の負担は益々増加する。

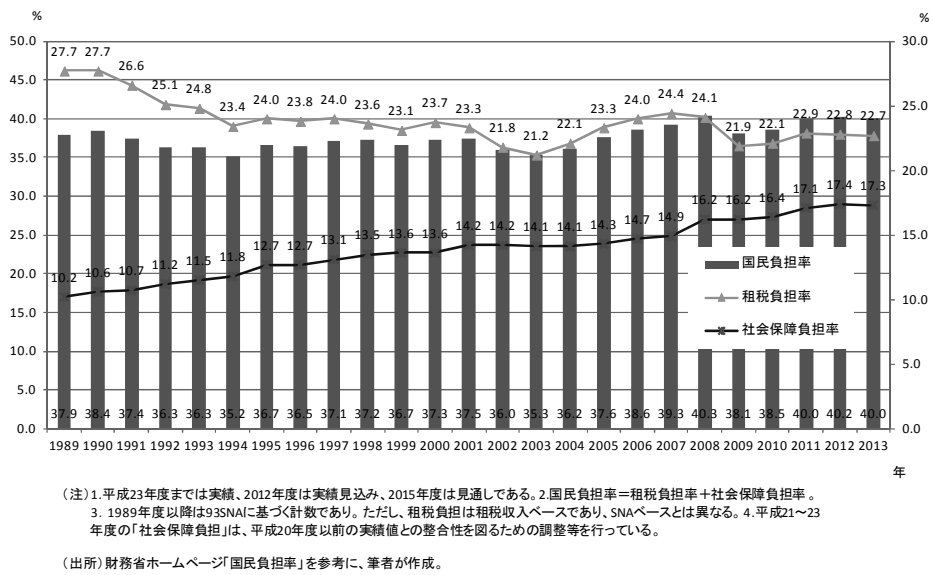
国庫負担率⁹においても、負担率全体としては多少の変動はあるが、ここ10年間の動きを見る限り、22.0から24.0%前後を推移していることが分かる。しかし、その内訳である租税負担率と社会保障負担率を見ても、その格差は徐々に狭まりつつあることが分かる。

つまり、現在の制度においては、将来、必ず社会保障負担が租税負担とともに大きく国民に押し掛かってくるのが予測される（図表5-2）。

⁸ 図表5-1の注意を参照。

⁹ 国庫負担率 = 租税負担率 + 社会保障負担率。

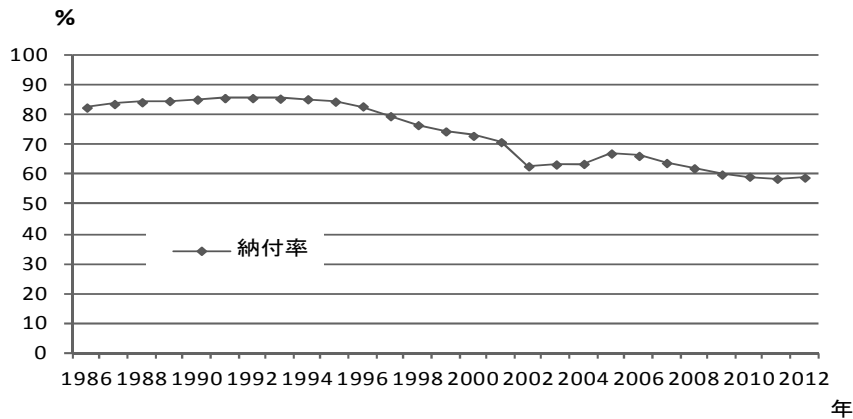
図表5-2 国民負担率（租税負担及び社会保障負担）の対国民所得比の推移



(4) 年金保険料未納問題

わが国の国民年金保険料納付率は、1992年の85.7%をピークとして、その後、年々減少傾向となり、2010年には59.3%と60%に満たない状況¹⁰となっている（図表6）。

図表6 国民年金保険料の納付率推移



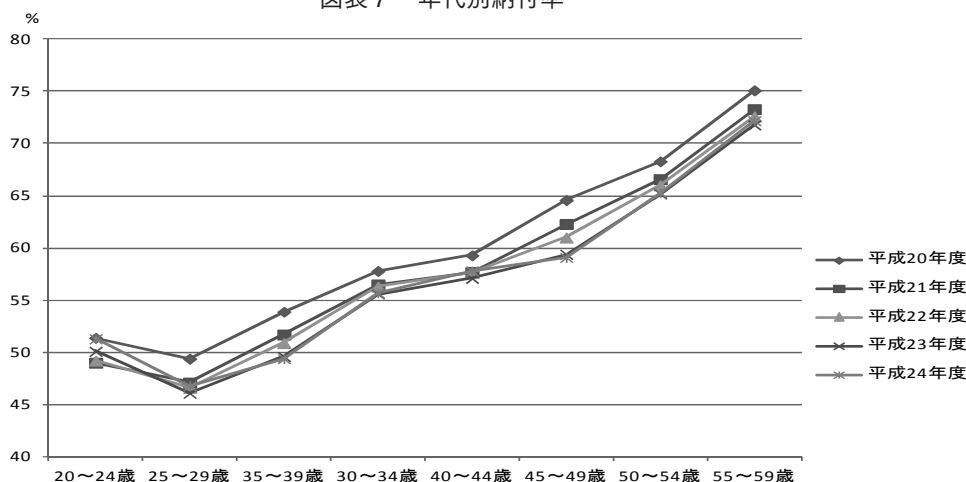
このような納付率の減少を引き起こした背景には、第一に、第1号被保険者の就業状況の変化、第二に第1号被保険者の属する世帯や被保険者本人の所得水準の変化、第三に年金制度及び施策に対する国民の不信感の三つが考えられる。

年代別の納付率を見ると、20歳代から30歳代前半までの年齢層で50%前後とかなり低い納付率となっている（図表7）。この若年層における低い納付率の背景には、上記に挙げた3つの要因の全てが当てはまる。

つまり、納付率の低下には人口構造の変化とは別に、その時の経済・社会状況の変化が大きく関わって

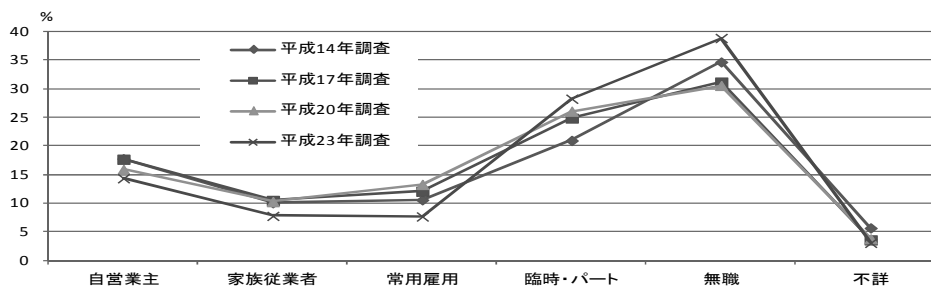
¹⁰ この納付率は、現年度分についての数値。2013年度は60.9%と4年ぶりに60%を超える数値となっている。

図表7 年代別納付率



(出所) 厚生労働省年金局・日本年金機構「平成24年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」からの資料を参考に著者が作成。

図表8 第1号被保険者の就業状況



※注1: 平成17年以前の調査については、調査年の4月又は5月に資格喪失した者が含まれていないが、平成20年では含まれる。また、平成23年調査については、調査年の3月末時点の就業状況が回答されるように明記したため、単純に比較はできない。
 ※注2: 平成23年調査は岩手県、宮城県及び福島県を除いている。
 ※注3: 四捨五入の関係で総計が100%にならない場合がある。

(出所) 厚生労働省年金局・日本年金機構「平成24年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」からの資料を参考に著者が作成。

いることが推測される。これらの状況の変化により、就職ができない者、例え、就職できたとしても臨時・パートなどの非正規雇用のために所得水準が低く、保険料が支払えない者が増加し、納税率低下の要因となっている(図表8)。更に、少子高齢化による制度への不信感が納付率の低下に追い討ちをかけている。

第3章 年金制度改革

(1) 現行制度の課題

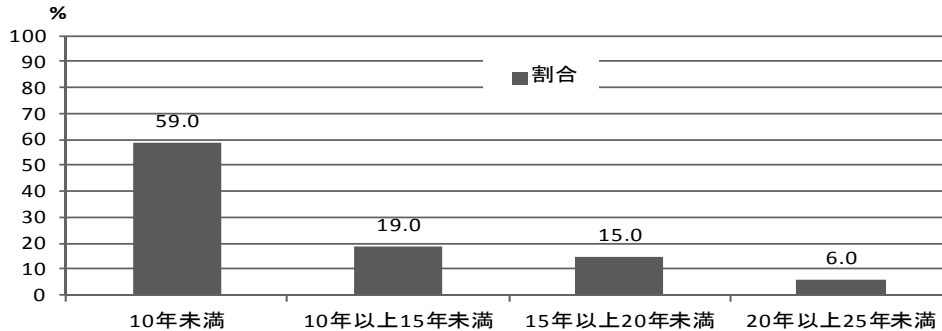
少子高齢化による人口構造の変化や雇用情勢の変化により、現行の公的年金制度では、限界があることは明らかである。では、このような状況の中で、現行制度が抱えている課題について考えてみる。

第一に、経済状況の変化による雇用情勢への影響である。非正規雇用者の急速な増加は、国民年金や厚生年金の加入者の減少を招く¹¹。このことは、第2章の年金財政の状況の中でも述べているが、パートやアルバイトといった公的年金制度に加入していない就労者の増加は、年金財政に大きな影響を与えるだけでなく、将来の無年金者や低年金受給者を生む要因となる。

¹¹ 図表4を参照。

第二に、保険料が支払えないために生じる無年金者や低年金受給者の存在である。現在の老齢基礎年金の平均受給額は、1人あたり月額64,400円¹²、無年金見込み者を含めた無年金者の数は最大で118万人と予測¹³されている。その内、一般的な年金受給者年齢である65歳以上の者のうち、今後、保険料を納付しても年金を受給できない者は、現時点において、最大で42万人と推計される（図表9）。今後の経済状況の変化によっては、益々、無年金者や低年金者の割合を増加させることが考えられる。

図表9 65歳以上の者のうち、今後保険料を納付しても25年に満たない者（約42万人）の納付済み期間別分布



（注）端数処理のため合計が一致しない。

（出所）「平成19年（旧）社会保険庁調べ」の資料を参考に筆者が作成。

第三に、国民年金保険料の未納率の上昇が挙げられる。図表6からも分かるように、2011年から2013年にかけては納付率が60%未満まで減少し、年金財政が破綻するとの不安や誤解を広げる要因となっている。特に若年層においては、その影響が大きいことが図表7からも分かる。

また、その一方で国民年金保険料の免除者も増加している。国民年金の第1号被保険者に占める保険料免除者の割合は、全額免除者で平成20年度は26.5%であったが、年々増加していき、平成24年度には32.0%となっている。また第1号被保険者には学生も含まれており、親の所得の減少による免除者の増加もある。今後、経済状況の変化次第では、更に免除者の割合は増加していくものと予測される（図表10）。

このような状況を生み出した最も大きな要因として、雇用状況や就業構造の変化がある。第1号被保険者の平均所得は減少傾向が続いており、1996年の145万円から2011年には108万円にまで減少している。男女別においては、男性の所得低下が顕著であり、1996年の227万円から2011年の150万円にまで減少している（図表11）。

この急激な所得低下の要因には、平均所得が高いとされる「自営業主」と「常勤雇用」の割合が低下し、「臨時・パート」や「無職」の割合が増加していることが大きく影響している（図表12）。

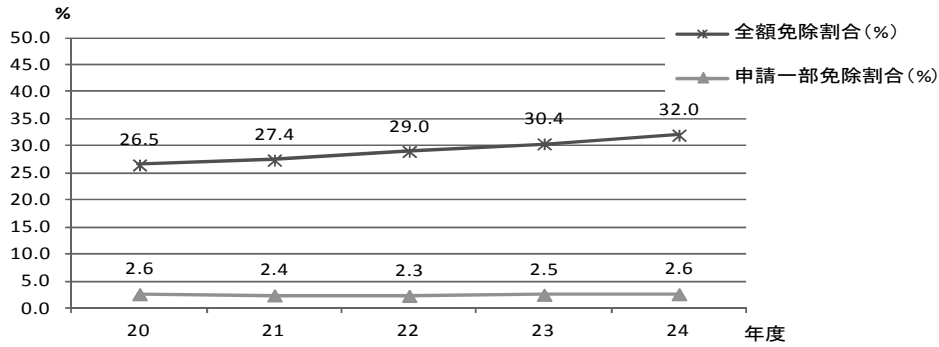
第四に、将来の年金制度の持続可能性について、財源不足などの観点から持続は不可能ではないかという不安要素が存在していることである。現行の基礎年金の給付と財源の推移について2015年には23兆円が必要となり、2050年においては56兆円の財源が必要となることが予測されている（図表13）。

これだけの財源を確保し、かつ持続可能な制度を維持するためには、現行の制度では限界があることは明確である。

¹² 平成26年度給付額。

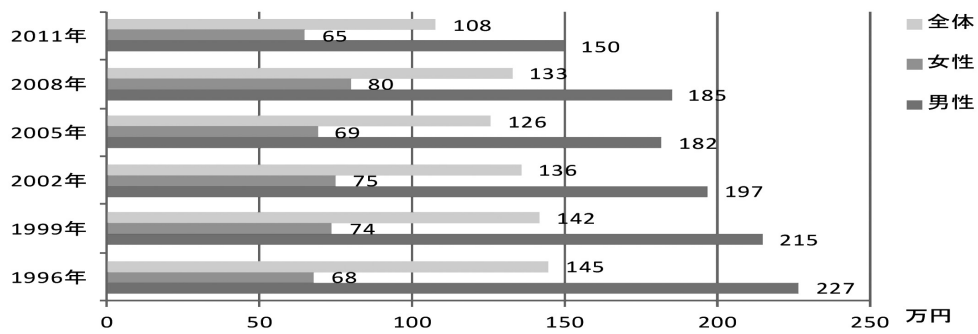
¹³ 平成19年（旧）社会保険庁調べ。

図表10 国民年金保険料金額免除者数及び一部免除者数の推移



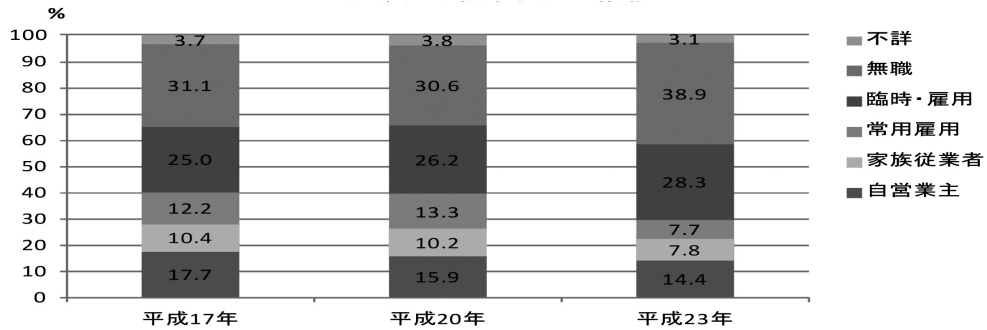
(出所)厚生労働省「平成24年度 厚生年金・国民年金事業の概況」を参考に筆者が作成。

図表11 国民年金第1号被保険者の平均所得の推移



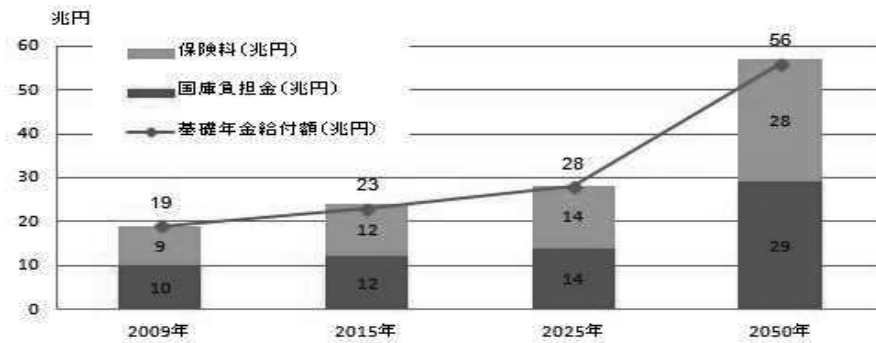
(出所)厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」2011年を参考に著者が作成。

図表12 就業状況の推移



(出所)厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」を参考に筆者が作成。

図表13 現行の基礎年金の給付と財源



(注)2012年以降は物価上昇率1%、賃金上昇率2.5%、運用利回り4.1%。国民年金保険料納付率は80%で試算。

(出所)内閣府試算「進路と戦略」2007年1月のデータをもとに、筆者が作成。

(2) 財源確保における課題

公的年金制度は、税と現役世代の納める保険料をその財源としているため、負担と給付バランスが崩れると、安定的な財源確保は困難となる。

公的年金制度は、大きく分けて二つの財源方式に分けることができる。一つは、賦課方式と呼ばれるもので、現役世代が高齢者の年金給付額を支える仕組みであり、もう一つは、個人が自分の口座に現役世代から積立てを行い、その運用益を老後に受け取る積立方式である。更に、この積立方式には運用次第で給付額が変わる確定拠出型と利回りを予測設定して給付額を先に決める確定給付型がある。

わが国の公的年金は修正積立方式といわれるが、実際には賦課方式で運営されている。つまり、現役世代の人口が減少すれば、その分負担の増加が生じて財源の悪化を招く。そのため、現行のシステムでは急速な少子高齢化には対応できず、今後の制度維持が困難であるとの観点から、賦課方式から積立方式への移行が議論されることもある。

しかし、賦課方式から積立方式への移行には「二重の負担」という新たな問題が生じる。「二重の負担」とは、積立方式に移行した場合、現行の賦課方式と積立方式の二つの年金保険料の支払いが必要となることである。

つまり、既に支払っている保険料のほとんどは、現在の高齢者の年金給付金として支払われており、そこにまた現役世代が高齢者となった場合の年金積立てを行うとなると、現役世代にとっては「二重の支払い」が発生することになる。

このような世代間での不公平性が生じるシステムでは、国民の反発を招き、制度に対する信頼も失うことになる。それによって、制度の持続可能性は更に低下することになる。

(3) 財源としての消費税－目的と課題－

現在、基礎年金の財源はその一部を社会保険料によって賄われている。給付を受けるためには、年金加入年齢から一定期間、保険料を拠出することが必要とされる。この拠出期間によって将来の年金給付額が変わってくるが、もし一定の拠出期間を満たさない場合には、無年金となることもある。

このような社会保険方式には、一定の基準が設けられ、全ての基礎年金加入者に公平な給付額が支給されるわけではない。何らかの理由で受給要件を満たすことができない加入者、つまり受給資格のない65歳以上の無年金者の数は42万人¹⁴、最大で118万人まで増えると予測されている。

このような無年金者をなくし、安定的な制度維持のための財源として、将来において全てに消費税を充てることが議論されている。しかし、現在でも消費税は基礎年金の財源の一部に充てられており、年金受給要件を満たさない加入者も、この消費税を負担してきたにも関わらず年金給付が受けられないという状況が存在している。そして、無年金者は今後も消費税を負担しつつも年金を受給できないという不公平性が生じてしまうのである。

(4) 税方式の問題点

基礎年金に税方式を採用しているのは、オーストラリア、ニュージーランド、デンマークやカナダといった国である。老後の所得保障として、最低限の所得保障を国民が受けられるような制度ではあるが課題も存在する。

第一に、どのような税目で財源を調達するのかということである。現在の年金保険料から税金、例えば消費税という形でそれを財源に充てる場合、個人によっては負担が重くなる、いわゆる「逆進性」の問題が生じる。また、経済状況によっては、税率の上昇も避けられない。そうなれば、この上昇における負担

¹⁴ 図表9を参照。

の全ては、年金受給者の負担の増加にも繋がる。そして、低所得者においては、益々負担が大きくなることになる。更に、真面目に基礎年金の保険料を支払ってきた人にとって、消費税が財源となれば、今まで支払ってきた保険料が無駄になる。

第二には、消費税を基礎年金の財源とした場合、保険料の負担を従業員と折半としている事業主にとっては、負担の軽減に繋がる可能性もある。しかし、基礎年金の財源を全て消費税で賄ったとしても、二階部分にあたる厚生年金の保険料を事業主のみに負担させるとなれば、企業コストの削減には繋がらない¹⁵。

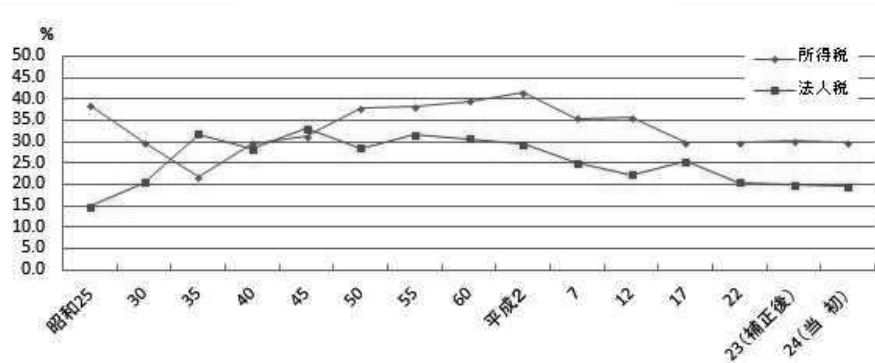
消費税を年金財源として充てることは、安定的な制度維持のための財源確保に有効な手段ではあるが、実際にどれだけの増税が必要なのか、また、増税による負担の不公平性をどう解決するのが重要な課題となる。

第4章 年金財源—直接税か間接税か—

(1) 所得税・法人税の限界

過去、わが国における税収の中心は、所得税や法人税といった直接税が大きな割合を占めていた。日本が高度経済成長期にあつて、経済が順調に成長していた時は、国民も企業も収入を増やすことができた。そのため、個人の所得税や法人税などのいわゆる直接税だけでも安定的な税収を得ることができたのである（図表14-①）。

図表14-① わが国の税目別収入推計



(注)平成22年度以前は決算額であり、平成23年度は補正後予算額、平成24年度は予算額である。

(出所)財務総合政策研究所「財政金融統計月報第722号」のデータをもとに、筆者が作成。

ところが、経済が下降傾向に向かい高成長から低成長の時代に突入すると、個人をはじめ、企業の収入も減少したため税収も減ることになる。低成長期においては、直接税による税収の増加は見込めないため、国の財政も不安定となる。政府は景気回復のために財政出動を行うが、景気刺激の効果が現れない状況での断続的な財政出動は、国の財政をさらに悪化させることになる。

つまり、経済状況の変化に左右されやすい直接税中心のわが国の税体系が、現在のわが国の財政悪化をもたらした一つの要因となったのである。

現在、中小・零細企業の8割は赤字といわれており、法人税の支払いができない企業も多く存在している。その上、個人所得も減少し、生活保護を受給する世帯も増加傾向にある。

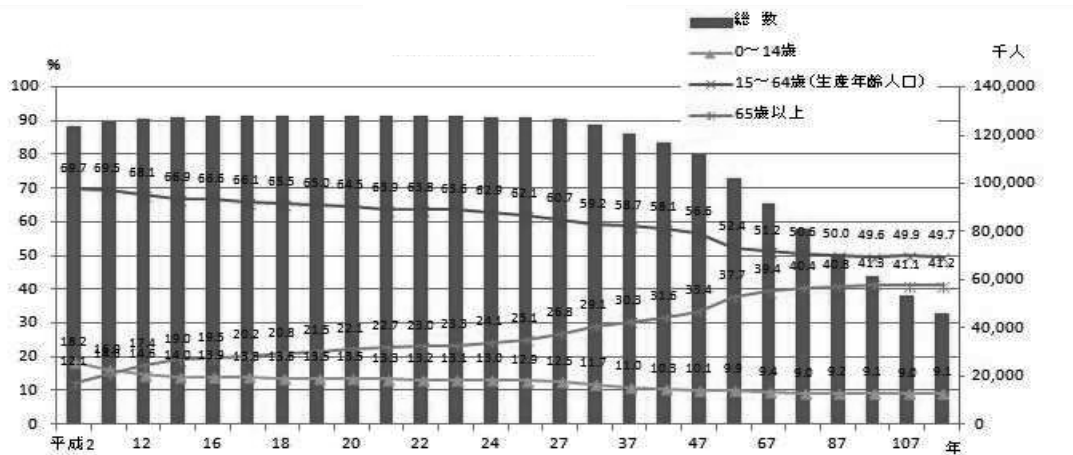
このように、経済成長が見込めず、かつ少子高齢化が進展する状況において、これまでの所得税や法人税を中心とした財源確保は、今後、益々困難なものになることは明確である。

¹⁵ 創価大学 高橋一郎研究会 社会保障分科会「厚生年金事業主負担の削減」2010.12

(2) 人口構造の変化による負担の限界

わが国の生産年齢人口は減少を続け、平成25年10月現在においては、全人口の62.1%、8,000万人を下回る状況にある。また、65歳以上の割合が25.1%と、4人に1人は高齢者ということになっている。将来の推計では、生産年齢人口と65歳以上の高齢者の割合は、ほとんど変わらない状況まで近づくことが推測されている（図表14-②）。

図表14-② 人口統計推計



(出所)総務省統計局統計調査部国勢統計課「国勢調査報告」「我が国の推計人口」「人口推計年報」(平成25年10月1日現在)
国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」のデータをもとに、筆者が作成。

平成23年度の国民年金被保険者の就業状況においては、臨時・雇用および無職の割合が67.2%と約7割近い状況¹⁶にある。景気低迷と高齢化率の上昇によって、この割合は益々増加していくものと考えられる。そのため、年金をはじめとする社会保障費や生活保護費を現在の制度における所得税や法人税中心の財源で賄い続けることには限界がある。

このままでは、将来の勤労者世代への負担は益々大きなものとなり、勤労意欲の減退や社会保障制度への不信感を煽ることにも繋がり兼ねない。

このような状況を踏まえ、増加する社会保障費にかかる負担を個人や企業への負担、つまり所得税や法人税を中心とした偏った負担の増加に依るのではなく、国民全体で能力や目的に合った負担をするというシステムが必要なのである。

(3) 間接税—消費税増税による財源の安定化—

間接税は、直接税が「垂直的公平」をはかるのに優れているのに対し、「水平的公平」に優れているとされている。つまり、所得の大きさに関係なく広く国民に負担をかけることが可能となる。その代表的な税が消費税である。このメリットを利用して、社会保障費の財源に充てることを目的に2014年から消費税増税が実施された。将来の少子高齢化と現役世代の急速な減少によって、高齢者の増加に伴う社会保障給付費の増加を現役世代だけに負担させることには限界が来ていることが、この増税からも明らかである。

国民所得と社会保障給付費の推移を見てみると、国民所得の増加に比べて、社会保障給付費の総額は、1990年からの約20年間で2倍以上に増加していることが分かる。内訳においても福祉、その他の給付費の4倍以上の増加をはじめ、年金、医療についても2倍以上の伸びを示している。(図表15、16)。

このような状況の中で所得税や法人税といった直接税の引き上げによる社会保障費の財源の確保には、

¹⁶ 図表12を参照。

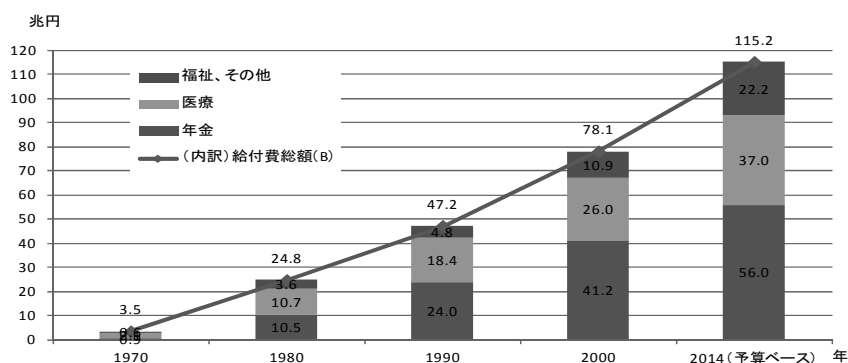
図表15 国民所得額と社会保障給付費の推移

	1970	1980	1990	2000	2014 (予算ベース)
国民所得額(兆円)(A)	61	203.9	346.9	371.8	370.5
(内訳)給付費総額(兆円)(B)	3.5	24.8	47.2	78.1	115.2
年金	0.9	10.5	24	41.2	56
医療	2.1	10.7	18.4	26	37
福祉、その他	0.6	3.6	4.8	10.9	22.2
B/A(%)	5.74%	12.16%	13.61%	21.01%	31.09%

(注) 図中の数値は、1970,1980,1990,2000及び2010並びに2014年度(予算ベース)の社会保障給付費(兆円)である。

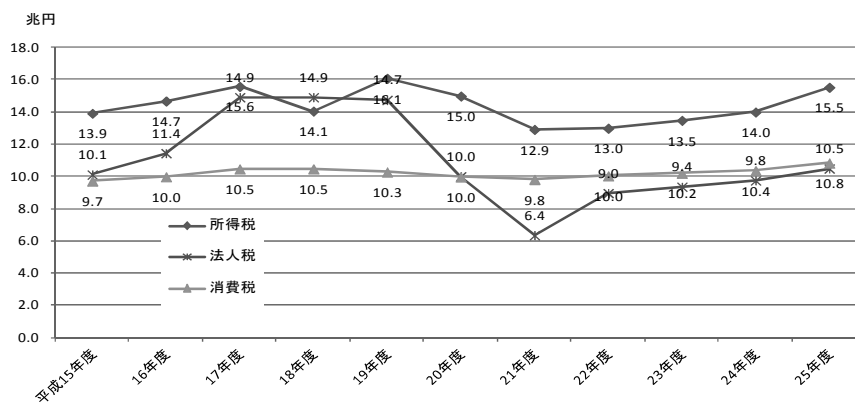
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成23年度社会保障費用統計」、2012年度・2013年度、2014年度(予算ベース)は厚生労働省推計、2014年度の国民所得額は「平成26年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成26年1月24日閣議決定)」

図表16 社会保障給付費の推移



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成23年度社会保障費用統計」2014年度(予算ベース)は厚生労働省推計、2014年度国民所得額は「平成26年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成26年1月24日閣議決定)」のデータをもとに、著者が作成。

図表17 税収の推移



(出所) 財務省「わが国の租税及び印紙収入、収入額調」より当該データをもとに、著者が作成。

現役世代の大きな反発を招き、制度の信頼性を失いかねない。

そこで、特定の世代だけに負担をさせることを回避し、高齢者を含めた幅広い世代で財源の負担を行うために最も適しているとの考えから、消費税による財源確保のための増税が実施されたのであるが、もう一つ消費税が適していると考えられる理由がある。

わが国の税収の推移を見てみると、ここ10年間において所得税や法人税は景気の動向に直接連動して税収に影響を及ぼすが、消費税については、毎年10兆円程度の税収¹⁷が続いており、景気の動向に左右され

¹⁷ 地方消費税を除く4%分。

にくく安定的な税収を確保している（図表17）。

以上のような点から、社会保障費への安定的な財源確保には、間接税である消費税が適していると考えられるのである。

しかし、間接税には大きなデメリットもある。低所得者ほど税負担が重くなる傾向にある「逆進性」という問題である。高齢者を含めた幅広い世代で財源の負担を行うことは、公平性の観点からは支持されるが、低所得者や高齢者にとっては大きな負担となる。高齢化が進めば、貯蓄率も低下するため、特に所得を得る機会を失った高齢者にとって間接税は、老後の生活不安の要因にしかなり得ない。高齢者を含む低所得者の生活が困窮し、生活保護受給者が増加するようであれば、逆にわが国の財政を悪化させることになる。

また、財源確保のために消費税率を上げても、それは一時的な赤字補填になり、確実に到来する将来の超高齢社会に対応するための安定財源として機能するには、更なる増税が必要になることは確実である。消費税だけに留まらず、直接税や社会保険料の増加にも歯止めがかからない状況が生じることも考えられる。

消費税のような間接税は、現役の勤労者世代にとって、勤労意欲を損なわせる効果が少ないといわれる。所得税や社会保険料と違って、直接給料から徴収されないからである。

しかし、理論的には消費税でも所得税でも賃金からの支出という点で変わりはない。つまり、最初に徴収されるか、後から徴収されるかの違いであり、どちらの税率が上昇しても、現役の勤労者世代にとっては負担の増加である。

特に、消費税増税にも関わらず、賃金の上昇が見込めず消費の減少が続けば、それは景気の悪化を生み、わが国の経済や財政に大きな影響を与えることは必至である。

第5章 新たな財源

(1) 公的年金改正の焦点—「社会保険方式」と「税方式」—

公的年金の制度改正において、最大の焦点は負担の公平性を維持しながら、安定した財源を確保していくことである。近年、基礎年金の「社会保険料方式」から「税方式」への移行について多くの議論が行われ、将来的には「税方式」への完全移行を求める意見が多いが、「社会保険料方式」から「税方式」への完全移行が、公的年金における財源問題の全てを解決するとは言いえない状況がある。

問題となるのは財源の安定的確保の手段として、消費税が挙げられていることである。平成11年度の予算においては、消費税の「福祉目的化」によって、消費税収を「基礎年金・介護・老人医療に充てる」ことが予算総則に明記¹⁸されている。

その後、消費税の「福祉目的税化」が議論されるようになり、これは、「福祉目的化」とは異なり、消費税の税収は全て福祉を目的とする財源（基礎年金・介護・老人医療）に限定するということである。

この場合のメリットとして、世代間格差が是正されることや景気に左右されにくい安定的な財源の確保が可能となることが挙げられる。しかし、一方で既得権益化やそれによる消費税率の引き上げというデメリットも考えられる。また、財源不足を理由に、保険料の徴収も行うことになれば、急激な保険料引き上げに対する抑制効果はあるにしても、未納・未加入問題の解決には至らない。

「目的税」による運営、例えば消費税の用途を基礎年金に限定し、かつ基礎年金の財源は全て消費税で賄う、すなわち完全な税方式への転換により未納・未加入問題や第3号被保険者問題は解決することができる。しかし、「税方式」への移行については、財源としての安定性や負担における公平性は明確になる一方

¹⁸ 一般会計予算総則第17条より。

で、制度面においていくつかの問題点も挙げられる。

(2) 税方式による影響

いわゆる税方式において、財源の枠組みを考えた場合、一般財源とするか特定財源とするかによって、年金制度の在り方にも影響を及ぼすと考えられる。

まず、一般財源の場合を考えてみると、財源の制約がないことや一般税源の範囲で、臨機応変に財源への移転が可能であるというメリットがある一方で、財政状況により給付額の減額、所得制限やミーンズテストによって受給者が限定される可能性が考えられる。

次に、目的税による特定財源を考えた場合、安定的な財源確保や拠出目的の明確性によって、制度の透明性がメリットとして挙げられる。しかし、その反面、税収によって財源が制約され、その額によって年金給付額が決定されるため給付額の減額が起こったり、税制としての硬直性が発生したり、全額税負担に移行した場合における「二重の負担」の問題も避けられない。

税を財源とした給付制度には、その時の財政状況が大きく影響することは確かであり、給付額の引き下げや凍結といった問題が起こらないとは限らない。この点を考えると、社会保険方式から完全な税方式よる運営、例えば上記のような消費税による福祉目的税での年金制度の運営には、大きなリスクが存在する。

(3) 給付水準と支給方法

現在、老後の所得保障の中心となっているのは公的年金であるが、一方で、年金と同じく生活保障のセーフティネットとして生活保護がある。この二つの制度はよく対比されるが、お互いの給付水準に対する論拠には違いがある。

現在の基礎年金制度は、老後の所得保障の一部を賄う制度として1985年の年金制度改正によって導入された制度ではあるが、その給付水準の在り方については、様々な議論が行われている（図表18）。

図表18 基礎年金の支給水準についての考え方

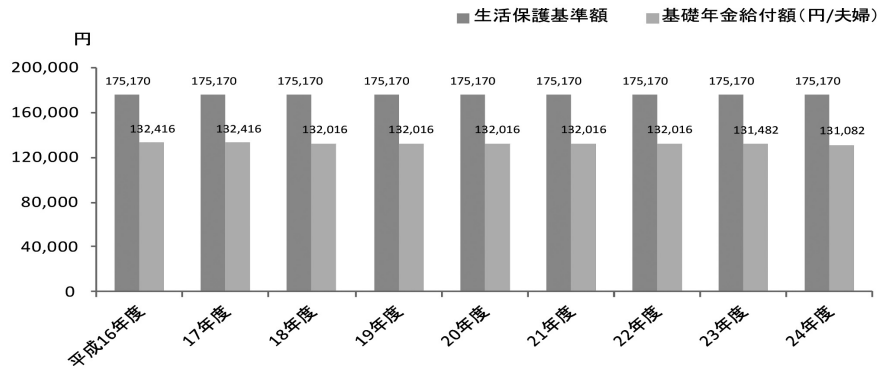
主張	論拠
生活保護の水準 あるいはそれ以上 であるべき	・ 公的年金は、生活保護＝最低線以上の豊かな老後保障を提供する役割を持つ。
	・ 年金が生活保護と同じ水準では、国民の側にも制度を維持するインセンティブが働かない。
生活保護の水準 以下であるべき	・ ある程度の自助努力を前提として、年金と自助努力とを合わせて最低水準のラインになるように設定するべき
	・ 年金は、負担との関係で水準が決まるものであり、最低生活とは必ずしも関係がない。

(出所) 長沼健一郎「基礎年金とナショナル・ミニマム」ニッセイ基礎研究所 (1996年)

ここで問題となるのは、制度体系の違いである。ナショナル・ミニマムの観点からは、基礎年金給付額が生活保護給付額より低額の場合、基礎年金制度は存在意義を持たない。しかし、制度の基準となる考え方を比較すると、老後の所得保障としての基礎年金制度とセーフティネットとしての生活保護制度を単純に給付水準から比較することはできない。

¹⁹ マーケット・バスケット方式。生活用品やサービスの量を生活科学の知識に基づいて積み上げる理論生計費方式。最低生活費や賃金要求額の根拠を算定するために利用されているが、日本では1948年から64年までの生活保護基準の算定方法に採用されたことでも知られている（ただし、1960年以前は全物量方式、61年以降半物量方式）。

図表19 基礎年金給付額および生活保護基準額の推移



(注) 生活保護の生活扶助基準は1級地標準3人世帯。昭和62以降は1級地-1。

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所編「社会保障統計年報」、厚生労働省社会・援護局調べ、平成26年度厚生労働白書より、著者が作成。

図表20 基礎年金の支給方法についての考え方

主張	論拠
無条件に給付を行うべき	<ul style="list-style-type: none"> 基礎年金は、全ての人へのナショナル・ミニマムあるいはセーフティネットとして、等しく支給されるべき（但し税制による調整等は考えられる）。 給付対象を選別する（例えば収入・資産調査）ことは、かえってコストがかかる。また生活保護と区別がつかなくなる。
条件付きで給付を行うべき	<ul style="list-style-type: none"> 限られた財源を、真に必要な者に、必要な限度での給付に集中すべき。 豊かな者にも年金を支給すれば、それはナショナル・ミニマムとはいえず、いわゆるペンションリッチを招来するだけである。

(出所) 長沼健一郎「基礎年金とナショナル・ミニマム」ニッセイ基礎研究所（1996年）

すなわち、生活保護給付水準の基準には、第一に世帯類型の違い、第二に生活保護の給付基準自体が、以前のような生活必要物資の積み上げによる基準値策定¹⁹ではなくなり、その時の経済状況によって変動する相対給付となっていることである。一方、基礎年金は人口構成の変化や経済状況から負担と給付が決定されるため、給付額の決定基準に違いがある（図表19）。

次に、支給方法やその対象については、二通りの考え方が挙げられる。第一に、国民すべてに共通の給付として、保険料の支払い期間等の条件をクリアしなくても最低限の生活を保障給付すべきであるとするナショナル・ミニマム的な考え方と、第二に、必要な者に必要な分だけ給付すればよいとする考え方である。（図表20）。

但し、無条件に給付を行うべきとする主張の中で、基礎年金と生活保護が同じ枠組みで捉えられている点には注意が必要である。公的年金と生活保護は制度体系の違いから同様には扱えない制度だからである。

また、条件付きで給付を行う場合、給付額が基礎年金と生活保護で差異がない場合も考えられる。つまり両方の制度において給付額を決定する基準が資産や所得による、いわゆるミーンズテスト等が必要となるからである。また、無条件に給付を行えば、富裕層にも年金を支給せざるを得ないことになり、低所得者からの批判を受けることにもなる。

基礎年金を今の社会保険方式から完全に税方式へ移行した場合、これらの問題をどう解決していくのかを明確に示す必要がある。明確な目的と負担を示し、公平な給付を実現できる制度でなければ、国民のコンセンサスを得ることも制度の持続もあり得ない。

(4) 直接税方式による福祉目的税—公平性と効率性から—

租税負担の原則には、「応益負担」と「応能負担」の2種類がある。前者は政府（行政）の公共サービスや社会福祉政策によって、直接利益を受ける者が税を負担するべきとするものであり、後者は国民の担税力（所得や資産の大小）に応じて税を負担するべきとするものである。

「応益負担」には、公共サービスや相互扶助などの社会保障へのフリーライダー（ただ乗り）を抑制するメリットがある。しかし、その一方で「応益負担」を徹底した場合、社会的弱者の救済や所得再分配といった財政政策を行うことができないというデメリットが発生する。

つまり、「応益負担」を税制に適用する場合、民間サービスと公共サービスを同一視することによって、公的部門と民間部門の差異がなくなり、市場原理の働きにくいとされる社会福祉分野に無理やりに市場原理を持ち込むことになる。そのため、所得再分配や社会的弱者の保護のための財政政策（福祉政策）が機能しなくなり、税制の公平性が失われると同時に社会的格差の拡大を招くことになる。

また、納税額が少ない低所得者や生活困窮者だけを選別して排除することはできないので、受益者負担を税制に適用することには問題があると考えられる。

直接税については、わが国の場合、所得額の増加に応じて税率が上がる累進課税制度を採っている。この場合「応能負担」になっているため、「税の公平性＝所得再分配」が可能となり、多くの国民からのコンセンサスも得やすいというメリットがある。

「応益負担＝水平的平等」と「応能負担＝垂直的平等」を比較した場合、前者の場合は、所得に関係なく課税されるため、低所得者にとっては大きな負担となり、所得に見合った課税が行われず、過度の納税を強いられることになる。よって、消費への減退を生むと同時に景気を縮小させる。

一方、後者においては、累進課税を基本とした徴税のため、低所得者にも過度の課税が行われず、そのため消費行動を促進する効果を持つ。よって、結果として納税額が減った分、可処分所得の増加をもたらすことになるため景気への拡大も期待される。

将来の少子高齢化社会を考えた場合、年金財源の安定的な確保には、税制を基本とした新たなシステム運営が最適であると考えられる。その場合、徴税における公平性や効率性といったものが同じように制度の中に構築される必要がある。なぜなら、公平性という観点からは、経済的格差を一定範囲内で縮小する「所得再分配」、効率性という観点からは、「税制の簡素化＝最適な資源配分」を可能とする効果があるからである。

公平性を保つ直接税と効率性を目指す間接税の間には、トレードオフの関係があることも明らかであるが、この両税の性格を上手く組み合わせた新たな税、つまり所得再分配を図りつつ、水平的な徴税を可能とする、いわば「直接税方式による福祉目的税」であれば、安定的な財源確保と制度の持続可能性を見出すことができるのである。

第6章 直接税方式による福祉目的税

(1) 直接税方式による福祉目的税とは

社会保障制度にとって最大の問題は、その財源をどこから賄うかということである。特に、わが国においては急速な少子高齢化が進む中、この問題への対応策が様々に議論されているが、決定的な解決策とまではなっていないのが現実である。

この財源問題に対し、現在、最善策とされているのが消費税による安定した財源確保である。確かに、消費税を財源とした場合、一定の税率が国民全てに課税されることから、保険料未納者からも徴税が可能になるなど、平等な負担が実現しやすいとも考えられる。

しかし、この消費税を社会保障費の財源とした場合、前章でも述べた水平的な公平性は維持できても垂

直的な公平性の維持はできない。つまり、全ての国民から徴税できる一方で、低所得者にとっては課税の逆進性が生じるからである。

消費税を財源として充てる限り、この問題を解決することはできない。そこで、垂直的な公平性を維持しつつ、効率性と安定性を持った財源の確保を可能とする新しい財源徴収方式として、「直接税方式による福祉目的税」を提言する。直接税であれば、税率の調整も可能となり、徴税による不平等を解消でき、その財源を福祉目的の政策に使用するという明確な目的を持った税であるため、国民のコンセンサスも得やすい。

現在の公的年金における保険料は、社会保険方式と呼ばれ、自営業者や農業者、無職の者などの第1号被保険者は定額の保険料を毎月自分で納め、サラリーマンや公務員などの第2号被保険者は、毎月の給料から厚生年金の保険料とともに一定の割合の保険料を納めている。

この社会保険料方式における問題点として、第一に、第1号被保険者は保険料を自ら納めることが必要であり、保険料の支払いにおいて、第2号被保険者のような強制的な徴収力がないという点である。これによって、保険料の支払いは個人の意思に委ねられ、保険料未納者や制度未加入者の増加を促すことに繋がる。

第二に、基礎年金の保険料は定額制であるために、所得に関係なく一定の保険料を払わなければならない点である。これは、低所得者にとって保険料の支払いが大きな負担となり、新たな保険料未納者や制度未加入者の増加に繋がる。また、毎年保険料は増加しているため、少子高齢化における更なる財源不足が続く限り、保険料の増額は必至であり、益々国民の生活に大きな負担となっていく。

一方、「直接税方式による福祉目的税」においては、使用する課税対象は所得税である。所得税は累進課税方式により、個人の所得の大きさによって課税額が決まるので所得再分配が可能になり、かつ低所得者にも応能負担という形で、公平に税を負担させることができる。

また、福祉目的税である限り、徴収した税の使用目的を明確にすることで、国民の徴税に対する不信感を減少させることができる。ここでは、年金の財源として徴収された税はすべて年金給付にのみ使用されるところで、それが可能となる。

よって、この方式を使用することにより「年金の未納・未加入問題」や「第3号被保険者問題」、また消費税を財源とした場合に、年金受給年齢を迎えた高齢者が受給開始後も税負担を強いられることで、老後の生活においても大きな負担が生じてしまうなどの問題が、直接税の場合には解決²⁰できる。同時に、消費税を財源とした場合、低所得者にとって大きな負担となる「課税の逆進性」も回避できる。

つまり、現在の年金制度が抱える問題の多くは、この方式を使用することにより解消することができるのである。

(2) 直接税における福祉目的税と積立方式

現在、わが国の年金保険料は修正積立方式の形を取っているといわれているが、実際には賦課方式による制度運営を行っている。この賦課方式は、経済が発展している状況であれば問題はないといえるが、制度体系に直接影響のある人口構造の変化などには対応できず、現役世代の負担が増大し、制度の継続が困難になる可能性が高くなるという大きな弱点を持つ。

現在のわが国の状況が、まさにこれに当てはまる。特にわが国の場合、少子高齢化が他国に類をみない速度で進んでおり、制度がこの速度について行けないため、様々な問題が起きている。現在は現役世代3人で1人の年金生活者を支えているが、2050年には現役世代1人につき、1人の年金生活者を支えること

²⁰ 年金にも雑所得という所得税がかけられるが、これはある一定額の所得（年金受給額にその他の所得額を加算した総所得額）にかかる税であるため、すべての年金受給者にかかるわけではない。

が予測されている。また、現在の年金受給者の給付額と現在の若者の将来年金額を比較した場合でも、若者が受給できる年金額は、現在の年金給付額の半分となる試算も出ている。

このように、真面目に保険料を支払っていながら、将来受け取れる年金額に世代間格差が生じるような状況は、更に若者の年金制度離れを加速させる重大な問題であるため、早急な解決策が必要となる。そこで、よく議論に挙げられるのが賦課方式から積立方式への移行である。

積立方式は、将来の年金給付額を現役世代から保険料を予め積み立てておいて、その積立金と運用収入で給付額を賄う方式である。この方式の場合、世代間の不公平性は解消され、また自助努力という観点から、現在の若者をはじめとする保険料負担者には受け入れられやすい方式といえる。しかし、この場合、現役世代において、現在の高齢者の年金保険料と将来の自分の年金保険料の二つの保険料を支払わなければならないという「二重負担」という問題が生じる。また、賦課方式においては、1人の高齢者を複数の現役世代で支えるという、いわば、リスクの分散が可能であったが、積立方式では、全てのリスクを自らが背負うことになる。

更に、経済状況の変化に対応できない点も挙げられる。それはインフレである。賦課方式では物価スライド制などにより対応できた問題が、この積立方式では対応できなくなる²¹。

つまり、賦課方式の場合、インフレによる物価上昇が生じて、同時に現役世代の所得も上昇するため、相対価値の減少を防ぐことができる。しかし、積立方式の場合、このインフレに対応することはできない。実際、公的年金制度に積立方式を採用していた国²²の中には、その運営に困難を来し積立方式から賦課方式に移行した国²³もある。公的年金は、加入期間が長期であるため、経済状況の影響によって給付額に大きな影響を与える制度であることを忘れてはならない。

このような問題を考えると、「直接税による福祉目的税」であれば、このような積立方式におけるデメリットを解消することが可能である。例えば「二重負担」の問題であるが、直接税による福祉目的税の財源は所得税である。これまでの保険料を所得税で賄うことで、賦課方式から積立方式への移行期に発生する現役世代の負担は、所得からの徴税²⁴という形で保険料が自動的に徴収されるため解消できる。

また、インフレによる物価上昇が起こった場合には、社会保険方式であれば、インフレ率に合わせて保険料も増加ということになるが、これではインフレ率に合わせて所得が上昇しても、被保険者にとっての負担は変わらず、特に基礎年金の他に、自営業者や農業従事者などが加入している国民年金基金などは物価スライドがないため、老後の所得が目減りすることになる。

しかし、「直接税による福祉目的税」の場合、その時の現役世代の所得を財源に充てるため、現役世代の所得も同時に上がることにより徴税の減少が発生することもなく、そのため相対的価値の減少といった問題も起きない。

以上のように、積立方式に移行した場合における最大の問題である「二重負担」の問題も、所得税からの徴税を保険料とすることで、現役世代の更なる負担を回避しつつ、年金給付額に一定の安定性を持たせることができる。

(3) 所得税による財源の安定化

わが国における三大税収の中で、経済の動向に左右されにくく、安定的な財源として注目されているの

²¹ 保険料の全てを株式で運用した場合には、インフレにも対応可能。しかし、実際の年金給付額は、国債で対応しているため、インフレの影響は大きい。

²² ドイツは第二次世界大戦前、積立方式を採用していたが、敗戦により大きなインフレが生じ打撃を受けた。

²³ ハンガリーは、年金給付を積立方式から賦課方式へ移行することが決まっており、ポーランドは、積立方式の規模を縮小し、その分賦課方式を拡充させる方向にある。

²⁴ 自営業者の場合、年度末における確定申告からの徴税となる。

が消費税である。そのため消費税を社会保障費の財源とする政策が採られようとしているが、消費税を財源とした場合には垂直的公平性を崩壊させる課税の逆進性の問題が発生する。

現在は消費税率8%であるが、将来の高齢化に対する社会保障費の増大は必至であり、財源として消費税を充てた場合、更なる税率の上昇は避けられない。そうなれば、逆進性の問題も大きくなっていく。これは、高所得者と低所得者の所得格差だけではなく、生活格差をも拡大させる。

この問題を解決するためには、消費税ではなく、垂直的公平性を維持できる所得税の方が優位と考えられる。但し、直接税から財源を徴収する場合、注意しなければならない点は、高所得者と低所得者の担税力において、どのような税負担で公平性を維持するのかという点である。

そこで、まず所得に対する税負担力の比率である平均税率について考えてみる。所得水準が上昇するにつれて平均税率が上昇する累進税、一定である比例税、低下していく逆進税の3つの場合と限界税率²⁵の関係から、所得水準が上昇するにつれて、累進税の場合には限界税率が大きくなり、逆進税では小さくなること分かる(図表21)。

よって、高所得者と低所得者との格差を所得再分配で実現するとすれば、累進税という形で徴税することで、垂直的公平性が維持できる。

また、累進税を導入することは、応能負担による税負担を求めることである。その根拠としては、高所得者ほど、追加的な所得から得られる追加的な効用(限界効用)は減少するため、多くの税負担を求めたとしても犠牲(効用の減少)は少ないという点にある。

所得が高いほど限界犠牲は小さいが、この犠牲を均等に負担すること(均等限界犠牲)は限界犠牲の小さいところから順に徴収することを意味するため、税による社会全体の犠牲がもっとも小さくとなると考えられる²⁶。

つまり、所得に応じて負担率を変えることで、低所得者にかかる負担を最小限に抑えることができる。これによって、低所得者でも能力に応じて保険料を継続的に負担することが可能となるのである。

年金をはじめとする社会保障費の財源確保には、社会全体での負担が欠かせない。しかし、その負担において不公平性が生じるようなシステムでは、制度の継続的な運営はいずれ限界を迎えることになる。

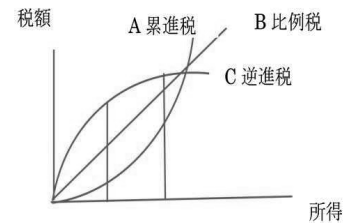
(4) 税率

「直接税による福祉目的税」を実施するためには、所得からの財源を徴税することが基本となる。つまり、現在の所得税の特徴を活かしながら徴税額を決定することが必要となる。

所得税の特徴は、第一に税率に累進性を持っていること、第二に一定の所得額までは税がかからないこと、の二点が挙げられる。累進性が高く、課税最低限²⁷が高いほど垂直的公平性を重視しているといわれる。

わが国の所得税の税率構造は、税率の段階が1970年には19段階に達し、80年代前半に至るまで、所得税中心の税構造となっていた。しかし、このような多段階に渡る税率が設定されている場合、インフレに

図表21 税別による課税額の比較



(出所) 林宜嗣「5-2 公平な税とは」(財政学 第3版 新世社 2013年)

²⁵ \triangleq 税負担額 / \triangleq 所得。

²⁶ 林宜嗣「財政学 第3版」新世社 2013年。税による犠牲を基準に税負担のあり方を論じる犠牲説には3つの考え方があるとするもの。そのうち、均等限界犠牲は、税負担の最後の1円がもたらす犠牲、つまり限界犠牲を全ての人について等しくするというものである。

²⁷ 基礎控除や給与所得控除などの各種所得控除後に、課税所得がゼロとなる所得水準のこと。

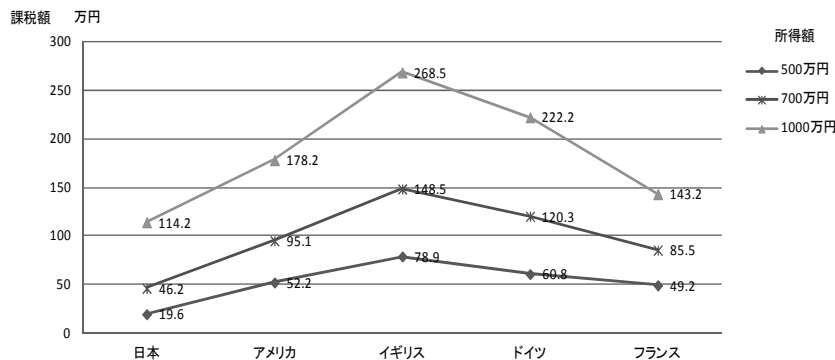
よって名目所得が増加すると、税負担率も増加する²⁸ことが問題となる。そこで、物価上昇分だけ所得が上昇しても適用税率は変わらないとする物価調整減税²⁹が必要とされたが、わが国においては、1978年から83年にかけて物価調整減税を実施しなかったことで、給与所得者のうちの納税者比率が1977年の86%から91%に上昇した。

ここで問題となるのは、累進課税による所得税徴税率の上昇によって、国民の勤労意欲の減退を招くのではないかという懸念³⁰である。そのため、わが国でも1984年から課税最低限の引き上げと税率の刻みを19段階から15段階にフラット化するという所得税減税が実施され始めた³¹。しかし、所得税の度重なる減税の実施により、所得税による徴税率が低下したともいわれている。

他方、所得税のもう一つの特徴である課税最低限については、わが国の場合、当初、課税最低限が相対的に高く設定されていたことに加えて最低税率が10%と低かったため、低所得者には負担が低かった。また、一定の所得水準に達すると急速に税負担率が上昇する構造となっていたことから、1999年の税制改革によって所得税の最高税率が引き下げられた。

これにより、各階層の給与所得者において低い税率が課せられるようになり、他の先進国と比較しても低い税負担額となっている（図表22）。

図表22 給与収入階級別の個人所得課税負担額の国際比較（夫婦子2人）



(備考) 本資料においては、統一的な国際比較を行う観点から、諸外国の税法に記載されている様々な所得控除や税額控除のうち、一定の家族構成や給与所得を前提として実際の税額計算において一般的に考慮されているもののみを考慮して、個人所得課税負担額を計算している。従ってイギリスの勤労税額控除(全額給付)等は計算に含めていない。

(注)

1. 個人所得課税には、所得税及び個人住民税等(フランスでは、所得税とは別途、収入に対して社会保障関連諸税(一般社会税等)が定率(現在、合計8%)で課されている。)が含まれる。なお、フランスでは、別途、財政赤字を解消するまでの措置として、一時的に発生した高額所得に対する所得課税(最高税率4%)を2012年より導入している(上記表においてこれを加味していない)。
2. 日本においては、夫婦子1人の場合、子は一般扶養親族(夫婦子2人の場合、子のうち1人が特定扶養親族、1人が一般扶養親族)、アメリカにおいては子が17歳以上に該当するものとしている。
3. 日本については、2015年分(平成27年分)以後の最高税率の引上げ(課税所得4000万円超について45%の税率を創設)(25年度改正)を加味していない。
4. 日本の個人住民税は所得割のみである。アメリカの個人住民税の例としては、ニューヨーク州の個人所得税を採用している。
5. 邦貨換算レート: 1ドル=81円、1ポンド=130円、1ユーロ=104円(基準外国為替相場及び裁定外国為替相場: 平成24年(2012年)11月中における実勢相場の平均値)。なお、端数は四捨五入している。

(出所) 財務省「給与収入階級別の個人所得課税負担額の国際比較(2013年1月現在)」より、著者が作成。

「直接税による福祉目的税」は、所得税からの徴税を基本とし、それを財源とするものである。つまり、一般消費税とは違い、所得に応じた徴税(応能負担)というシステムである以上、消費税のように所得に関係なく一律の税率がかけられることもない。また、これまで年金保険料を支払ってきた者と新たに保険料を支払う者との公平性を図ることも、所得税であれば調整税率によって可能となる。

²⁸ この現象をブラケット・クリープと呼ぶ。

²⁹ インフレ率に応じて課税最低限や各税率の適用される所得の幅を拡大すること。

³⁰ 1980年代に先進国の間で広がり、税率のフラット化が検討されることになる。アメリカでは、1986年のレーガン税制改革により、税率が11%から50%の14段階から15%と28%の2段階にフラット化された。

³¹ 2011年においては、税率の範囲は5~40%、6段階となっている。

そのために利用できる制度が2015年10月より導入される「マイナンバー制」である。これは、国民一人ひとりに番号を与え、それによって個人の所得や税、社会保障などの情報を知ることができ、行政効率化にも繋がることから、より公平で公正な国民負担を可能とするものである。更に、所得税と福祉目的税を区別することで、それぞれに違った税率をかけ、目的税としての性格を明確にすることもできる。

これらのことによって、負担をより公平なものにし、制度に対する透明性を国民に示すことで、制度の持続可能性と信頼性をより高めることが可能となる。

将来の高齢社会に対する年金財源の負担を広く国民に求めるとなれば、垂直的公平性を維持しつつ社会全体で支える仕組みを構築することが求められる。つまり、低所得者にも応能負担を求めることになる。しかし、その場合、課税最低限の引き下げにより低所得者にも広く負担を求めることは可能である。

課税最低限をどこまで引き下げるのか、また、課税最低限以下の所得者にどう負担を求めるかが今後の課題となる。

(5) 最低限の生活を保障するもの一年金と生活保護

高齢者にとって、老後の生活保障の中心となるのは年金である。実際の調査³²においても、老後の生活資金源として公的年金を挙げている世帯主60歳以上の二世帯以上の割合は87.0%、続いて企業年金や個人年金、保険金や貯蓄の取り崩しという順になっている。また、最近では60歳以上でも就労をして、その所得を生活資金に充てる高齢者の割合も25.8%と増加している。

しかし、その一方で、無年金見込み者を含めた無年金者の数は最大で118万人、また一般的な年金受給者のうち、65歳以上の高齢者で、今後保険料を納付しても年金を受給できない者が約42万人いるとの推計も出ている（第2章 図表9参照）。

定年退職後に必要な生活費は、夫婦二人以上の高齢者世帯で月額27.7万円³³、また夫婦二人がゆとりある老後を送ろうと思えば、その生活費は月額36.6万円³⁴まで増加する。

一方、公的年金モデル世帯における支出額では、サラリーマン世帯は月額約22.7万円、自営業者世帯は約12.8万円となっており³⁵、どちらの世帯においても公的年金だけでは必要な生活費を賄うことはできないことが分かる。

年金の給付を受けるためには老齢基礎年金であれば、最低でも25年の保険料の支払いが必要となる。但し、老齢基礎年金を満額で受給したいとなれば、40年の保険料の支払い期間が必要となるが、その年金額は1人当たり約64,400円（平成26年度）、夫婦二人で128,800円程度と、それでも老後の生活を十分に賄える金額とはいえない。

このような低額の年金では、退職後の生活費の支出を賄うことはできないため、無年金者や年金給付額の低い高齢者は、公的扶助の1つである生活保護に頼らようになる。

現在、生活保護を受給している人は、1995年から右上がりの傾向にあり、2014年2月現在において、約216万人、160万世帯となっている。保護率で見ると1.70%となり、人口100人当たり1.70人が生活保護者ということになる³⁶。3年前の2011年度の数値と比較してみると、約10万人の増加、世帯数も10万世帯の増加となっている。また、生活保護者への生活扶助費は住居地や家族構成等で異なるが、4人家族で東京1級地に住んでいる場合、269,790円となっており、低所得のため十分な社会保険料を拠出できなかった高

³²「家計の金融行動に関する世論調査（二人以上世帯）」2011年 金融広報中央委員会。

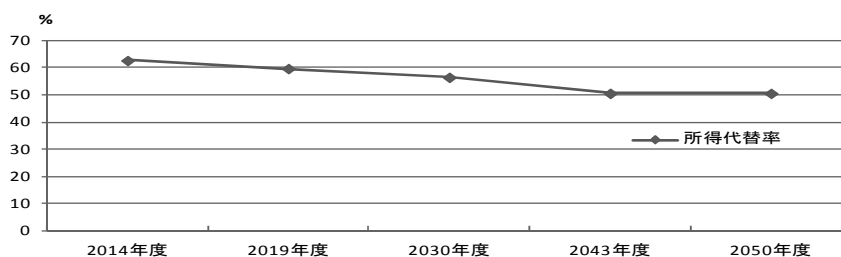
³³「家計簿からみたファミリーライフ」2011年8月 総務省統計局。

³⁴「生活保障に関する調査」2010年度 生命保険文化センター。

³⁵サラリーマン世帯の場合は、夫の平均標準報酬36.0万円で40年間就業し、妻はその期間専業主婦で夫婦二人の老齢基礎年金を含む。自営業者世帯の場合は、夫婦ともに、国民年金に40年間加入の場合（2014年度 厚生労働省年金局）。

³⁶「被保護者調査」第17回社会保障審議会生活保護基準部会 平成26年5月16日 参考資料。

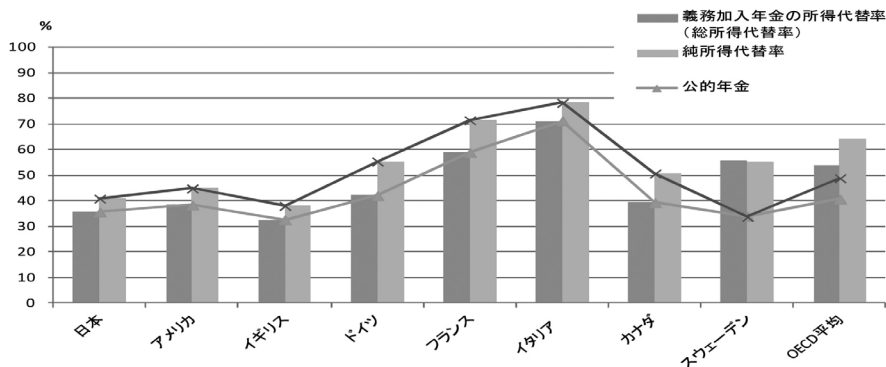
図表23 所得代替率の予想推移



(注)【経済】物価上昇率1.2%、賃金上昇率(実質<対物価>)1.3%、運用利回り(実質<対物価>)3.0%、経済成長率(実質<対物価>)0.4%【人口】合計特殊出生率(2060年)1.35、平均寿命(2060年)男性84.19歳・女性90.93歳 経済成長率(実質<対物価>)は2024年度以降20~30年平均。

(出所)厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政状況の見通し—平成26年財政検証結果—経済ケースEを参照し、筆者が作成。

図表24 各国における所得代替率の比較 (OECD)



(注)上: 総所得代替率(税・社会保険料控除前の年金額/税・社会保険料控除前の報酬額)
下(カッコ内): 純所得代替率(税・社会保険料控除後の年金額/税・社会保険料控除後の報酬額)

(出所) OECD2013, Pensions at a Glance 2013:OECD and G20 Indicators, OECD Publishingを参照し、筆者が作成。

高齢者が受け取ることができる公的年金額より多いのである。

世帯類型別の内訳でみると、受給世帯数全体の45.5%が高齢者世帯となっており、高齢者の老後の所得保障として、公的年金ではなく生活保護がその代わりとなりつつあることが分かる。これは同時に、無年金者や年金受給額が低い高齢者が増加傾向にあり、今後、益々年金受給額が低下すれば、生活保護に頼らざるを得ない高齢者が増加することを示唆している。

実際に、2014年から2050年までの公的年金における所得代替率の推移をみると、2014年度は62.7%、現役世代の手取り収入の6割を保障するが、2030年には56.5%、2050年には50.6%と5割程度となることが予測されている(図表23)。

また、OECDの各国とわが国の所得代替率を比較した場合、わが国の所得代替率は既に低水準にあり、公的年金の純所得代替率においては、トップのイタリアと約40%の差があることが分かる(図表24)。

更に同報告において、わが国の高齢者の所得の内訳は公的年金などの公的所得移転に依るものが全体の48%、自営業の収入や給与所得といった労働所得に依るものが44%、資産運用や個人年金などの資本所得に依るものが8%となっている。OECD諸国の平均は公的所得移転59%、労働所得24%、資本所得17%となっており、わが国の高齢者は老後の所得を労働所得から得る割合が高く、貯蓄や個人年金などの資本所得に依存する割合が他国より低いことも分かる。

以上のことから、将来のわが国における老後の所得保障は、現在の公的年金だけでは賅えなくなっていることは明確である。公的扶助である生活保護に依存する方が、公的年金よりも高い保障が得られるとなれば、それは、公的年金制度への保険料未払いや未加入問題に拍車をかけ、更なる年金離れを引き起

こす要因となる。同時に、生活保護者の増加を招き、わが国の財政の悪化をもたらすことにも繋がる。

つまり、現行制度のままでは、老後の所得保障としての公的年金制度は崩壊の一途を辿るだけである。崩壊を回避するための最大の課題は、「適切な給付」と「公平な負担」をどう制度の中で実現させていくのかという点にある。「適切な給付」の実現には、それに見合った負担が必要であり、その負担は公平かつ個人の負担能力を超えるものであってはならない。もし、公平性や応能負担が実現できなければ、新たな負担が必要となり、負担に耐え切れなくなった国民の制度への不信感が高まり、制度離れを増加させ、それによって制度は財源不足に陥り、最終的には崩壊する。

このような状況を回避するためには、負担の公平性を可能とする直接税による財源徴収とその徴収に対する抵抗感を生まないための透明性を制度の中に構築する必要がある。

第7章 社会保障費負担の在り方—公平な負担を求めて—

(1) 低所得者への負担軽減

将来の少子高齢化社会において、年金をはじめとする社会保障費の増加は必至であり、その財源を確保するためには、経済状況に左右されにくいとされる消費税が最適であるとの考えは多い。しかし、消費税を財源とした場合、その性質上「水平的公平性」を図れる一方で、低所得者層に対しては消費税の逆進性が生じてしまうことは回避できない。

この問題について、新たな視点から低所得者層に対し給付金という形で所得保障をする制度がある。それは給付つき税額控除³⁷というシステムである。

このシステムの目的は、現行の所得税制において課税最低限を下回り納税がない者も課税対象とすることで、低所得者層にも広く税負担を行ってもらうことにある。また、所得が課税最低限の者、即ち、所得税額がゼロである者に対して課税可能な所得を越えるまで給付額を支給することで、公的扶助である生活保護に依存する必要がなくなる。

これは、いわゆる「負の所得税」といわれる考え方で、フリードマンやトービンといった経済学者によって提案されてきた。

諸外国においては、このシステムを導入している国もあるが、わが国においては、これまで実際の政策に導入されたことはなかった。しかし、近年のわが国における所得格差の拡大により、低所得者の増加とそれによる生活保護者の増加などで税負担者が減少し、不公平性が増し、適正な所得再分配機能が働いていないのではないかという批判が国民の間に広がりつつある。そこで検討されはじめたのが給付つき税額控除制度である。

この制度の導入については、これから検討の余地があるものだが、広く多くの国民に公平に負担を行うといった点では、直接税における応能負担の中に水平的平等を実現できるシステムとして注目することができる。

(2) 租税に対する抵抗感

わが国の財源の中心は、所得税、法人税、消費税の三つである。そして、これらの税収を利用して、公共事業や福祉事業などの公共政策を行っている。これらの公共政策が国民の生活にとって重要なものと認識しているにも関わらず、国民は徴税に対して大きな抵抗感をもっている。特にわが国においては、増税政策が国の政権を左右するほどの効力を持っており、国政においても税制の在り方は重要なものとなっている。

³⁷ アメリカの EITC やイギリスの WFTC などはこのシステムを利用した制度である。

図表25 諸外国における租税負担比較（対 GDP 比、2011年）

国名	デンマーク	スウェーデン	フィンランド	イギリス	ドイツ	アメリカ
負担率	46.70%	34.10%	31.10%	29.10%	22.70%	18.50%

（出所）OECD, Revenue Statistics 2013, Tax revenue trend, 0965-2012から抜粋して、筆者が作成。

図表26 租税に対する負担感比較

	中所得者	低所得者
日本	61.68%	76.01%
アメリカ	57.13%	62.08%
イギリス	45.76%	68.87%
ドイツ	46.41%	76.00%
フィンランド	47.18%	75.64%
スウェーデン	55.68%	81.66%
デンマーク	43.77%	68.77%

（出所）ISSP Research Group(2008) から抜粋して筆者が作成。

わが国の租税負担は2011年で16.8%、これは同年の OECD 平均25.0%と比較しても低い割合となっており、他国と比較してもその割合が低いことが分かる（図表25）。

しかし、税に対する負担感のデータを見ると、「税負担が重い」と感じる割合は高く、特に低所得者層においては7割以上となっている（図表26）。

つまり、実際の税負担と国民が感じる税負担には大きなギャップがあることが分かる。

これは、わが国において税に対する認識が、決してよいものではないということを示唆している。

（3）財政危機の要因－租税抵抗による財政悪化－

1980年代をピークとし、租税負担率の低下とともに税収に対する依存度も低下を見せる。80年代には約60兆円あった税収が2014年には約40兆円にまで落ち込み、税収依存度は8割超から5割前後まで低下する。その代わりに租税外収入が急速に増加³⁸しており、その額は、税収約37兆円の30%にあたる11兆円となり、増加分と国債を社会保障費に充てることで、当時の政権は増税回避による社会保障費の拡充³⁹を図ったのである。

これは、社会保障費の充実のためには増税が必要であることを国民に告げることで、自らの政権崩壊を恐れた当時の政権の怠慢というべき施策と言わざるを得ない。

この怠慢による施策が、将来のわが国の財政悪化を膨らませる要因となったのである。

（4）財政再建と社会保障改革

少子高齢化による社会保障費の増大にも関わらず、政府は減税政策と国債の発行による、いわゆる、その場凌ぎの政策を実施してきた。一度、膨らんでしまった赤字体質の財政状況を縮小させることは難しい。そこで政府が採った施策が消費税増税による社会保障改革である。

歳出削減重視による政策によって、給付額の効率化や自助努力による社会保障制度への依存度を削減させることで、膨大な社会保障費の削減を図ろうとした。しかし、これは、わが国の高齢社会の現実と矛盾する理論から成り立っている。

³⁸ 財務省主計局「我が国の財政事情（平成26年度予算政府案）」。

³⁹ 佐藤滋・古市将人「租税抵抗の財政学」pp.7－ pp.8 岩波書店2014年。

社会保障制度による受益者負担を増大させて、高齢者にも負担を強いることで現役世代の負担とのバランスの公平性を図ることを根拠としている。わが国の社会保障制度は、高齢者に手厚く現役世代に厳しいといわれるが、実際には高齢者の貧困率は高く、負担の公平性に繋がる根拠とはなり得ない。

政府財政制度等審議会の報告においても、中期財政計画で設定された財政目標の達成は、例え景気回復をしたとしても困難であり、更に2060年までの長期推計による試算においても、安定財政の持続は不可能であり、更なる収支改善の継続が必要であるとしている。

つまり、給付額や自助努力による社会保障制度への依存度の削減は、単なる財政再建のための施策に過ぎず、社会保障改革に繋がる施策となっていない。

今後、増え続ける社会保障費に対し、現在の税制や負担方法では、何れ、制度崩壊が訪れるのは明確である。制度の持続可能性を高めるための国民の負担増加は必要不可欠である。政府は、このことを国民に告げ、増税に対する理解を求めたうえで、新たな制度づくりをすることが重要である。そして、保障制度に対する適切なサービス配分、例えば公的年金においては負担に応じた給付額の支給、介護や医療においては個人の負担能力と必要なサービスに合った現物支給、といった真に必要な保障を必要なところに精査して行うという保障の在り方を実現することで、国民の租税に対する不信感を払拭することが求められる。

(5) わが国の租税構造—減税政策による負担の増加—

当時の実際のデータにおいて、減税政策にも関わらず、「不平感」を感じる国民は約9割となっていた⁴⁰。また、戦後の経済成長による税収増加がありながら、当時の政府はその増加分を社会保障政策に充てず、減税政策による税収減少の補填に充てていた。

このことにより減税政策による税収の減少に加え、急速な少子高齢化による社会保障費の増大によって、更なる財源不足に陥ることを懸念した政府は、国民の租税への抵抗感を減らすために所得税減税を行い国民の負担を減らす一方で、消費税の導入による負担の増加を行ったのである。

つまり、国民の租税への抵抗感を減らすための減税政策であったが、実際には租税構造を所得税から消費税へシフトさせただけに過ぎず、しかも逆進性の高い消費税を導入したことで、益々、所得格差や生活格差を招くことに繋がったのである。

この所得税減税と消費税によるメリットを受けられるのは、高所得者層であり、大きな負担となるのは低所得者層である。確かに、消費税は租税抵抗の回避において大きな効果がある。なぜなら、消費税は商品価格に含まれるため、商品を消費する便益が課税による苦痛を相殺し、租税の「可視性」を削減することができる⁴¹からである。

しかし、実際には租税における不公平性を招き、更なる租税への抵抗感を増加させるだけである。将来において、消費税を社会保障費の財源とするとなれば、消費税率の増加は明らかであり、そうなれば、国民の租税への抵抗感も増すことになる。

これは、わが国の租税構造そのものを崩壊させ、税による財源確保自体を困難なものにする。特に社会保障費については、負担の公平性と給付の効率性が益々必要となるため、国民のコンセンサスを得ることができる新たな租税構造による財源徴収システムの構築が求められる。

⁴⁰ 財務省財務総合政策研究所財政史室編 2003年。

⁴¹ G. Schmolders, *Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern*, Duncker&Humblot Berlin, 1955

むすび

今後、ますます少子高齢化が進むわが国において、老後の所得をどのように保障していくのかということとは大きな問題である。人口構造の急速な変化に伴う国民負担の増加、若者の年金離れも含めた国民年金の未納・未加入問題による財源不足など、年金をはじめとする社会保障費の財源不足は、今後ますます深刻さを増すことは明白である。

現在議論されている消費税による社会保障財源の確保は、消費税を財源とすることで国民すべてに平等な負担を課すことができ、景気に左右されにくいため安定的な財源が確保されるとしている。しかし、実際には、低所得層に対する逆進性の問題が起こることで、更に国民生活を困窮化させ、年金では生活していくことができない高齢者の増加によって、生活保護制度への依存度が増すことになる。そうなれば、費用の増大によって国家財政に大きな負担となることは明確である。

また、将来の少子高齢化を考えた場合、財源不足による消費税率引き上げは必至であり、それによって逆進性の問題も更に大きくなり、国民負担の増大に繋がる。

このように、消費税を財源として充てる限り、この問題を解決することはできない。水平的な公平性だけでは、将来の社会保障の財源安定化を図ることは望めない。財源安定化と制度の持続可能性を高める新たな財源徴収システムの構築が必要なのである。

そこで、垂直的な公平性を維持しつつ、安定的な財源確保を可能にし、逆進性の問題や未納・未加入を含めた年金制度問題を解決できる制度として、「直接税による福祉目的税」という新たな方式が考えられる。

この方式は、所得税を対象とした応能負担であるため、低所得者から高所得者まで所得に応じた徴税が可能となる。また、集められた税の使用目的を将来の年金財源に限定することで、国民のコンセンサスを得られやすい。

国民が制度に不信感を持ち、信頼性を失うようなシステムは、何れ崩壊の道を辿る。公的年金は老後の所得保障として多くの国民が依存する保障制度であり、その年金がもらえなくなるということは、老後の生活の糧を失う大きな問題である。

将来の年金制度に必要とされることは、持続可能性を高めるための「公平な負担」と「効率的な所得再分配」である。そのためには、国民一人ひとりに年金制度の重要性を再認識させ、年金制度への不信感を払拭するためにも透明性のある制度構築を実現することが、現在求められているのである。

[参考文献]

- ・ 社会保障改革に関する集中検討会議「社会保障に係る費用の将来推計について」（平成24年3月）
- ・ 総務省「家計調査」
- ・ OECD「2009年データ」
- ・ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（平成22年）
- ・ 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」（平成24年3月）
- ・ 厚生労働省「マクロ経済スライドについて」第3回社会保障審議会年金部会（平成23年9月29日）
- ・ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（平成22年）
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」（平成22年度）「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計）
- ・ 一般社団法人 日本経済団体連合会「社会保障制度改革のあり方に関する提言」2012年11月20日
- ・ 田中秀明「税・社会保険料の負担と社会給付の構造」2010年7月 一橋大学経済研究所世代間問題研究機構
- ・ 厚生労働省年金局・日本年金機構「平成24年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」2013年6月
- ・ 鈴木 亘「社会保障亡国論」講談社 2014年3月
- ・ 林 宜嗣「財政学 第3版」新世社 2013年
- ・ 高橋一郎研究会 社会保障分科会「厚生年金事業主負担の削減」創価大学 2010年12月

- ・小塩隆士・府川哲夫・田近栄治「日本の所得分配：格差社会と政策の役割」2006年 東京大学
- ・金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査（二人以上世帯）」2011年
- ・総務省統計局「家計簿からみたファミリーライフ」2011年8月
- ・生命保険文化センター「生活保障に関する調査」2010年度
- ・財務省財務総合政策研究所財政史室編 2003年
- ・財務省主計局「我が国の財政事情（平成26年度予算政府案）」
- ・佐藤滋・古市将人「租税抵抗の財政学」岩波書店 2014年
- ・G. Schmolders, *Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern*, Duncker&Humblot Berlin, 1955