

《Perspectives》*****

現行年金税制は所得再分配機能を果たしているか ～年齢中立的弱者保護に向けた税制改革～

調査部 研究員 別所俊一郎

1.はじめに（本稿の問題意識）

少子・高齢化の進展に伴い、勤労世代にかかる負担を緩和し、経済社会の活力を維持する観点から、高齢者に応分の負担を求めようという議論が起こっている。また一方で、経済社会の成熟化・ストック化を背景として、高齢者を一律に経済的弱者と捉える従来の考え方からの転換の必要性は識者からしばしば指摘されてきた。

ところが、現在のわが国の所得税制や社会保険制度は高齢者を優遇する措置がいまだに多く盛り込まれているといわれることが多い。とりわけ公的年金課税に関しては、拠出時非課税、給付時実質非課税となっており、高齢者、なかでもサラリーマンOBを一律に優遇していると批判されることもたびたびである。このような税制は、世代間の公平の観点から問題をはらむのみならず、世代内の公平をも阻害しているとの指摘もまた、多くなされているところである。

以上の現状認識に基づき、本稿では、現在の高齢者に対する税制が、世代内の所得再分配に与える影響を定量的に分析したい¹。また、その結果を踏まえて、高齢者に対する税制のあるべき方向性について展望を行ってみることとしたい。

本稿の構成は以下の通りである。まず、続く第2章では、現在の高齢者の経済的地位を概観する。第3章では、本稿で行うシミュレーションの方法を提示し、その結果を示す。続いて第4章では、現行の高齢者に対する税制を概観する。これらの分析を踏まえ、最終第5章で、高齢者に対するあるべき税制の方向性を示すこととしたい。

2.高齢者の経済的地位の概観

高齢者の経済的地位を捉えるのは困難な作業である。高齢者の経済的地位については、平均値で語られるのが通例であった。しかし、他の世代と比べ、高齢者の経済的地位はばらつきが大きく、平均値をもって語るには限界がある。また、高齢者の生活実態となると、一人暮らしか、夫婦二人か、あるいは子供と同居しているか等の諸条件によって大きな差が生じているものと思われる。本節では、このようにばらつきの

¹ ただし、競争促進の観点からみると、所得格差の縮小そのものが直接の政策目標になることはない。むしろ、必要な面がある。（経済企画庁[1998]）

大きい高齢者の経済的地位についての概観を試みる²。

(1) 収入の分布

(図表1)の通り、世帯主が60歳未満の世帯に比べ、世帯主が60歳以上の世帯の収入は全般的に少ない。収入の最頻値が低くなっているのみならず、平均値も低くなっている。(図表2)は、平均値と標準偏差を試算した結果である。50歳代までは収入の平均値が上昇するとともに、標準偏差が大きくなっているのに比べ、60歳代以降では平均値が下降している一方で標準偏差はそれほど下がっていない様子が見て取れる。このことは、高齢者は全体としてみると収入が減少しているものの、高齢者が全員経済的弱者に転落しているわけではなく、収入の低い層から高い層まで幅広く分布していることを示している。

なお、60歳代の収入分布が形成している2つのピークは、高山・有田[1996]が指摘するように、旧国民年金受給者とサラリーマンOBの間に収入格差があることを示していると思われる。

(2) 基礎的所得の分布

(図表3)は各世代における基礎的所得の分布を示している。30歳から60歳未満の年齢層では、勤労所得を基礎的所得としている世帯が95%を超えているのに対し、60歳代では35%、70歳以上では60%以上の世帯が基礎的所得を公的給付に頼っている。このことは、公的年金等に対する課税のあり方が、高齢者世帯にかなりの影響を与える可能性があることを示しているといえよう。

(3) 消費の分布

高齢者は、貯蓄を取り崩す等して生活の原資をまかなっていることが多い。このような状況では、所得は必ずしも経済的地位を表象するバロメータとはなり得ないとする意見がある。そこで、高齢者の消費をみることにしよう(図表4、図表5)。

(図表4)からは、世帯主が60歳代の世帯の消費は、世帯主が60歳未満の世帯と大差ないことがみてとれる。また、(図表5)からは、世代別の消費額の平均が世帯主が45歳から50歳の間でピークを打ち、50歳以降は平均値は低落していること、

世帯の消費額の散らばりをあらわす標準偏差は、世帯主の年齢が50歳を超えると相対的に高い値を維持していること、がわかる。このような消費の分布は、概ね収入の分布と平仄を合わせているといえよう。

² 以下、データの制約から、本稿では2人以上の一般世帯について考察を行うこととする。

(4)貯蓄・負債の分布

続いて、貯蓄と負債の分布をみることにしよう。(図表6)が示しているように、負債額が40歳代でピークを打っているのに対し、資産の平均額は世帯主の年齢が上昇するにつれて増加している。したがって、世帯主が60歳以上の世帯では、他の世代に比べて、貯蓄から負債を差し引いた額は他の世代よりも大きくなっており、平均で2000万円を超えている。ただし、貯蓄の散らばり(標準偏差)は、高齢者世帯では他の世代に比べて大きくなっている。このことは、資産の面では高齢者は比較的裕福であるが、高齢者全てが資産に恵まれているというわけではない、ということを示している。

(5)納税状況の分布

高齢者の経済的地位を概観するにあたって、最後に高齢者の納税状況の分布をみておきたい。(図表7)からわかる通り、世帯主の年齢が60歳を超えると、所得税が非課税になる世帯の割合が次第に大きくなっている。70歳以上では半数以上の世帯が所得税が非課税となっている³。このことは、高齢者が税制上いかに優遇されてきたかということを示唆しているといえよう。

以上のように、高齢者の経済的地位は、平均的にみれば所得の面では他の世代に比べて相対的にやや貧しく、資産の面ではやや恵まれているといえるが、どちらの面でも、ばらつきが大きい。このような高齢者の経済的地位は、税の再分配機能によってどのように変化するのであろうか。次章では、税、社会保険料が世代内の所得再分配に与えている影響について、定量的に分析を行ってみることとしたい。

3. 高齢者に対する課税の効果：モデルケースでのシミュレーション

本章では、現行の税制、社会保険制度が世代内の所得再分配に与える影響について、モデルケースによるシミュレーションを行い、その結果を提示する。

(1)シミュレーションの枠組み

本章で行うシミュレーションは、林・橋本[1987]をベースとしている。シミュレーションの枠組みは(図表8)に示す通りである。

家計は、世帯主の勤め先収入、公的年金と貯蓄からの利子配当を受け取るものとす

³ ここで言及している所得税は、雇用者が源泉徴収された所得税、農業従事者や自営業者が確定申告した所得税のことであり、源泉徴収された預貯金の利子課税は含まれていない。

る。家計は、子供の数等により、それぞれ所得税、住民税、各種社会保険料を支払うことになる。利子配当所得は、簡単化のため源泉分離課税を行うものとする。このようにして求められた所得税、住民税を、給与所得と利子配当所得から差し引くと可処分所得が得られる。簡単化のため価格効果を見捨てる、可処分所得と消費性向から消費額が得られ、消費額から消費税額を試算することができる。

以上のようにして、所得税、住民税、社会保険料、消費税の各負担率を導出することができ、租税負担率を求めることができる。また、世帯数の分布から、不平等度をあらわす指標であるジニ係数が求められ、課税前のジニ係数と課税後のジニ係数を比較することにより、再分配の効果⁴を測ることができる。なお、税額算出の詳細に関しては[補論1]、不平等度を表す指標については[補論2]を参照されたい。

(2)推計結果

(1)不平等度

ジニ係数が世帯主の年齢によってどのように推移していくかを示したのが(図表9)である。(図表9)から、課税によって、所得分配はより公平になっていること、税引前、後ともに、世帯主の年齢が60歳以上の世帯では、60歳未満の世帯に比べてジニ係数が格段に大きくなっていること、これらの傾向は84年、89年、94年ともに変わらないこと、が分かる⁵。

次に、指標として平均対数偏差を用いて、不平等度の要因分解を行うこととしよう。世帯全体での不平等度を世代内での不平等と世代間の不平等の寄与度に分解した(図表10)うえで、課税前後の不平等度の変化を世代内での不平等度の変化、世代間の不平等度の変化に分解してみよう(図表11)。(図表10)からは、全体としての不平等の原因は、課税の前後ともに、世代間の不平等に帰せられる部分よりも、世代内での不平等に帰すべき部分の方が、相対的にみて大きいことが見て取れる。特に、60歳から69歳の世代内での不平等が全体の不平等に与える寄与度は、他の世代に比べて大きくなっている。また、(図表11)からは、課税による不平等の是正には、世代内での不平等の是正が寄与するところが大きいことがわかる。

ただし、(図表12)に示されているように、時系列的に見た不平等の拡大に対して

⁴ 本稿においては、公的年金等も課税前所得に含めてシミュレーションを行っているため、厳密には「所得再分配」を計測したとはいえないが、便宜的に「再分配」という語を用いることとする。

⁵ 89年は、70歳以上の層のジニ係数が突出しているが、これは、年間所得が非常に大きい世帯(異常値)が抽出されたことを反映しているものと思われる。

は、世代間の不平等の拡大が比較的大きな影響を与えている。

(D)再分配係数

次に、再分配の程度を測る指標として、課税前後のジニ係数を比較して得られる再分配係数を試算することとしよう⁶（図表13）。再分配係数はいずれの年においても、50歳代をピークとする単峰形を描いた。このことは、ジニ係数が世帯主の年齢が上昇するにつれて大きな値をとることを考慮すれば、60歳以上の世代では、税・社会保険料による所得の再分配が他の世代ほどには行われていないことを示唆しているといえよう。

以上、本章では、高齢者の経済的地位は、課税の前後で他の世代と比較してばらつきが大きいこと、高齢者の世代内所得再分配が他の世代に比べて充分ではないこと、をシミュレーションによって示した。次章では、これらの結果を導いた現行税制について概観する。

4. 高齢者、年金に関する税制の概観

本章では、高齢者世代内の所得再分配を阻害している現行税制について概観する。これに先立ち、高齢者の多くが基礎的所得としている年金に関する税制に言及したい。

(1)年金税制

わが国の現行税制は、年金の種類によって扱いが異なっている。公的年金、企業年金、個人年金の順に概観することとしよう。

まず、純粋な公的年金である国民年金、国民年金基金、厚生年金に関する税制をみてみよう。拠出金は全額社会保険料控除の対象となり、課税所得から控除される。運用時の利子は非課税であり、給付金は雑所得として課税所得に算入されるが、公的年金等控除の対象となる。公的年金等控除は、定額控除100万円と、定額控除後の金額を基準に算出される定率控除の合計であり、最低控除額は140万円である。これらの年金については、拠出時・運用時非課税、給付時課税の原則が適用される建前になっている。

次に、企業年金についてである。公的年金の代行部分を含む厚生年金基金については、税制上は公的年金と同様の扱いを受けている。すなわち、拠出金は社会保険料控

⁶ 課税前のジニ係数を G_x 、課税後のジニ係数を G_y とすると、再分配係数は、 $1 - (G_y / G_x)$ と定義される。ジニ係数、再分配係数に関する議論は豊田[1987]を参照のこと。

除の対象となり、運用時の利子は非課税（代行部分の 2.7 倍まで）、給付金は公的年金控除の対象となっている。税制適格年金については、拠出金は生命保険料控除（上限 5 万円）の対象となり⁷、給付金は公的年金控除の対象となっているが、運用時の利子には特別法人税 1 % が課されている。その他の税制非適格の企業年金には税制上の優遇措置はなく、拠出金は生命保険料控除の枠内で所得控除の対象となるものの、給付金は対応する払込保険料相当額を差し引いた金額が雑所得として課税所得に算入される。

個人年金は、拠出金は上限 5 万円の個人年金保険料控除の対象となり、給付金は受取金額から対応する払込保険料相当額を差し引いた金額が雑所得として課税所得に算入される。また、契約者と受取人が異なる場合には、贈与税の対象にもなる。

このように、現行年金税制は、制度によって税制が異なっている。拠出時の上限 5 万円の生命保険料控除、個人年金保険料控除では実質として拠出時非課税とならず、公的年金等控除によって公的年金等が給付時実質非課税になっているとすると、公的年金と厚生年金基金、適格年金は拠出時非課税、給付時実質非課税となっているのに対し、その他の私的年金は拠出時課税、給付時利子分課税となっていることになる。したがって、現行税制は、厚生年金基金や適格年金の適用者、すなわちサラリーマンやその O B を、そうでない層に対し優遇しているといえよう。

(2) 高齢者税制

高齢者には、公的年金等控除の他に、各種の人的控除も適用される。65 歳以上には老齢者控除 50 万円、70 歳以上の配偶者には老人控除対象配偶者控除 48 万円が適用される。また、65 歳以上の老人が行う 350 万円以下の郵便貯金、預貯金、公債等はその利子所得が非課税所得となる。この制度は老人マル優として知られているところである。

公的年金等控除に加えて、上記の人的控除が適用されるとすると、公的年金受給者の所得税の課税最低限は 3,488,000 円となり、給与所得者の課税最低限 2,095,000 円と比して、かなり高い水準にあるといえる⁸。

このような高齢者優遇税制は、「高齢者を一律に経済的弱者と捉える従来の考え方（政府税制調査会平成 10 年度答申）」に由来するものであると考えられる。しかし、前章までで示した通り、高齢者を一律に経済的弱者と捉えるということは妥当ではないであろう。また、課税最低限が高いため所得の再分配は十分になされえない。これらの点を踏まえ、次章最終章で、あるべき政策の方向性を考察することとしよう。

⁷ 適格年金は、実態としては企業拠出のみであるといわれている。

⁸ 政府税制調査会大蔵省提出資料による。

5. 政策の方向性

本章では、前章までの分析を踏まえ、あるべき税制の方向性について展望を行うこととしよう。

3章のシミュレーションは、税制による高齢者の世代内の所得再分配が現行制度かでは十分に機能していないことを示唆した。公的年金等控除が給付額に応じた所得控除であること、公的年金制度が世代間の所得移転の側面を強く持っていることを勘案すると、高齢者の世代内所得再分配を、他の世代と同程度に機能させるための政策の方向性は2種類考えられよう。すなわち、ひとつには年金課税、高齢者課税の見直しであり、いまひとつには年金の受給権の制限である。

4章で言及した現行年金税制では、年金税制の原則として望ましいとされる拠出時・運用時非課税、給付時課税の原則が貫かれていない。早急に拠出時・運用時非課税、給付時課税の原則に則った税制の整備が行なわれるべきである。その際には、公的年金と私的年金の間で格差を生じさせないこと、労働力の流動化に対応するため、ポータビリティを確保すること、確定拠出型年金の導入にも対応できること、等にも留意する必要がある。試みに、公的年金控除を廃止し、その代わりに、老年者控除の額が2倍（50万円→100万円（94年））になるケースの再分配係数を3章の枠組みで計算すると（図表14、ケース ）、再分配係数は50歳代から60歳代でピークを形成するものの、60歳代以上での再分配係数は50歳代と変わらない値を示す。

また、公的年金等控除の存在の背後にある「高齢者を一律に経済的弱者とみなす考え方」からの脱却も必要であろう。無論、高齢者のなかには経済的地位の低い層も存在し、高齢者は病気や怪我のリスクを現役世代よりも多く抱えている。しかし、経済的地位の低い層は他の世代にも存在し、高齢者の中の経済的地位の低い層だけを特別に保護する措置を設けることは合理的な理由に欠けること、病気や怪我のリスクには保険で対応すべきであり、税制を用いた対応になじまないこと、を考えると、現行の高齢者に対する税制は思想から見直されるのが適当であると思われる。

拠出時・運用時非課税、給付時課税の原則が支出を課税ベースとする課税原則に合致することから、租税体系全体を支出を課税ベースとする支出税体系に見直すことも検討に値しよう。もっとも、支出税体系は相続税、贈与税の適正な執行、おそらくは現行相続税の強化を必要とするであろう。

高齢者の世代内所得再分配を他の世代と同程度に機能させるためのいまひとつの政策の選択肢である年金の受給権の制限もまた、公的年金のあり方を含め、さらに論議されてしかるべき問題である。

2章で概観したように、年齢の上昇につれて、世代内の経済的地位の散らばりは次第に大きくなる。引退後の高齢者の経済的地位を考えるには、平均値は意味をなさな

い。さまざまな経済的地位にある高齢者の生活保障と税制の問題は、超高齢化社会の到来を目前に控え、労働供給や保険の問題も含め、より広い観点から議論が深められるべきである。

(98.5.11)

[補論 1] 家計の負担する税額の試算について

所得税・住民税に関しては、(図表 8) に基づいて推計を行った。データとして『全国消費実態調査』『貯蓄動向調査』を用い、税制は調査当時の制度を適用した。

60 歳未満の世帯は、世帯主の勤め先収入と貯蓄からの利子配当収入を得るものとした。60 歳以上の世帯は、勤労者世帯については世帯主の勤め先収入、公的年金、利子配当収入、非勤労者世帯については公的年金と利子配当収入を得るものとした。勤め先収入に対する所得税、住民税額の算出に当たっては、世帯は二人以上の一般世帯でかつ世帯主のみが働いていると仮定した。また、子供(扶養控除対象親族)の数は年齢層に合わせて何種類か仮定し、それぞれに対して得た所得税、住民税額を世帯分布により加重平均した。

利子配当収入は、貯蓄額を『貯蓄動向調査』により、世代ごとに一定の割合で各種金融資産に分割したのち、それぞれの金融資産の収益率を仮定したうえで算出した。利子配当収入は源泉分離課税とした。

消費税、物品税等の間接税は、所得税、住民税、社会保険料控除後の可処分所得に、『全国消費実態調査』から得られる平均消費性向を乗じて消費額を算出した上で導出した。

本稿で行なったシミュレーションでは、個人年金の存在、酒税の存在、等を無視した点で税額を過小評価している一方、医療費控除等の考慮されていない控除の存在、節税行動の存在、を無視した点で税額を過大評価している。

[補論 2] 不平等度指数について (経済企画庁[1998]参照)

ジニ係数 (Gini coefficient)

世帯の所得を少ない方から順に並べ、縦軸にその累積所得の百分比、横軸に累積世帯数の百分比をとるとき、ローレンツ曲線と呼ばれる弓形の曲線が描かれる。

ジニ係数は、ローレンツ曲線と 45 度線に囲まれる弓形の部分の面積と 45 度線下の三角形部分の面積比に相当 ((図表 15) のシャドー部分と三角形 O A B の面積比に相当) し、完全平等のとき 0 の値をとり、不平等になるにつれ 1 の値に近

づく。

平均対数偏差 (MLD : Mean Log Deviation)

平均対数偏差は、世帯数を n 、全体の平均所得を $\bar{m}$ 、第 i 世帯の所得を W_i 、とすると、

$$MLD = (\sum \ln(m/W_i)) / n$$

で与えられる。MLD は完全平等のとき最低値 0 をとる。また、MLD は、世帯ごとの寄与度に分解できる性質を持っている。世代 x の全体に占める割合を a_x 、世代の平均所得を $\bar{m}_x$ 、世代内で算出した MLD を MLD_x とすると、

$$MLD = \sum (a_x MLD_x) + \sum (a_x \ln(m/\bar{m}_x))$$

となる。第 1 項は世代内効果、第 2 項は世代間効果を表している。

また、異なる年度の指数の平均を $\bar{a}$ のように表し、指数の差を Δ をつけて表すこととすると、異なる年度間の変化分は以下のように分解できる。

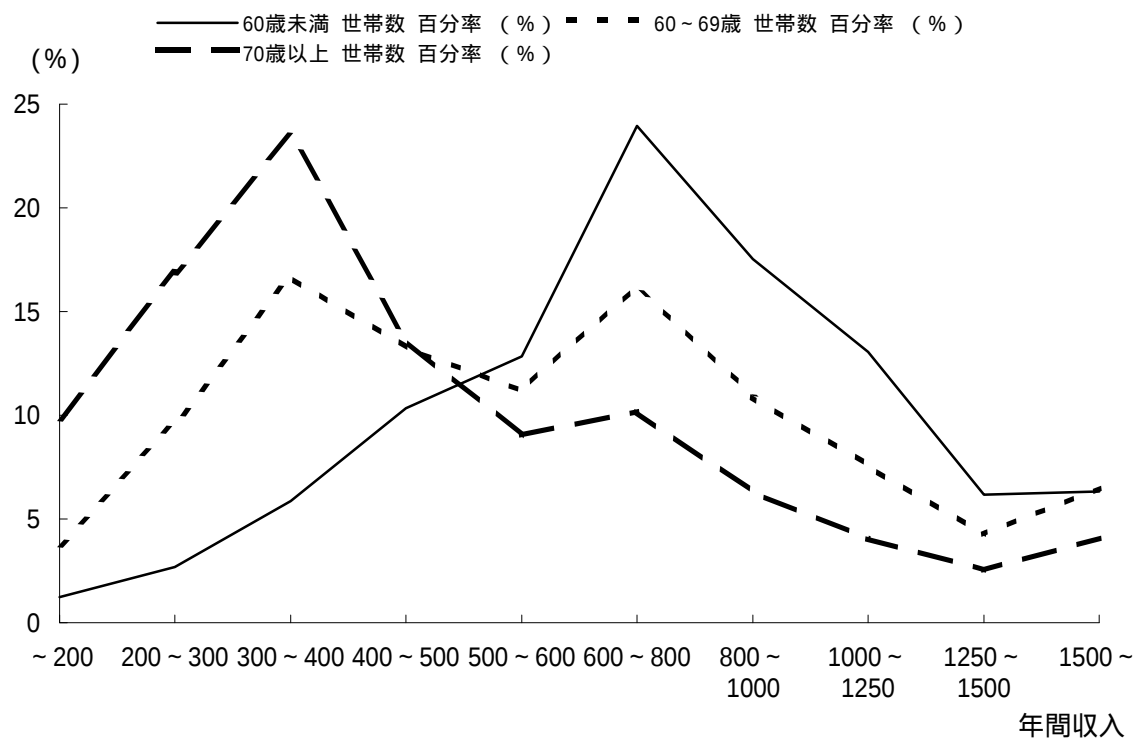
$$\Delta MLD = \sum (\bar{a}_x \Delta MLD) + [\sum (\overline{MLD}_x \Delta a_x) + \sum (\overline{\ln(m/\bar{m}_x)} \Delta a_x)] + \sum (\bar{a}_x \Delta \ln(m/\bar{m}_x))$$

第 1 項は純粋な世代内効果、第 2 項は構造的効果、第 3 項は純粋な世代間効果を表しているといえる。

参考文献

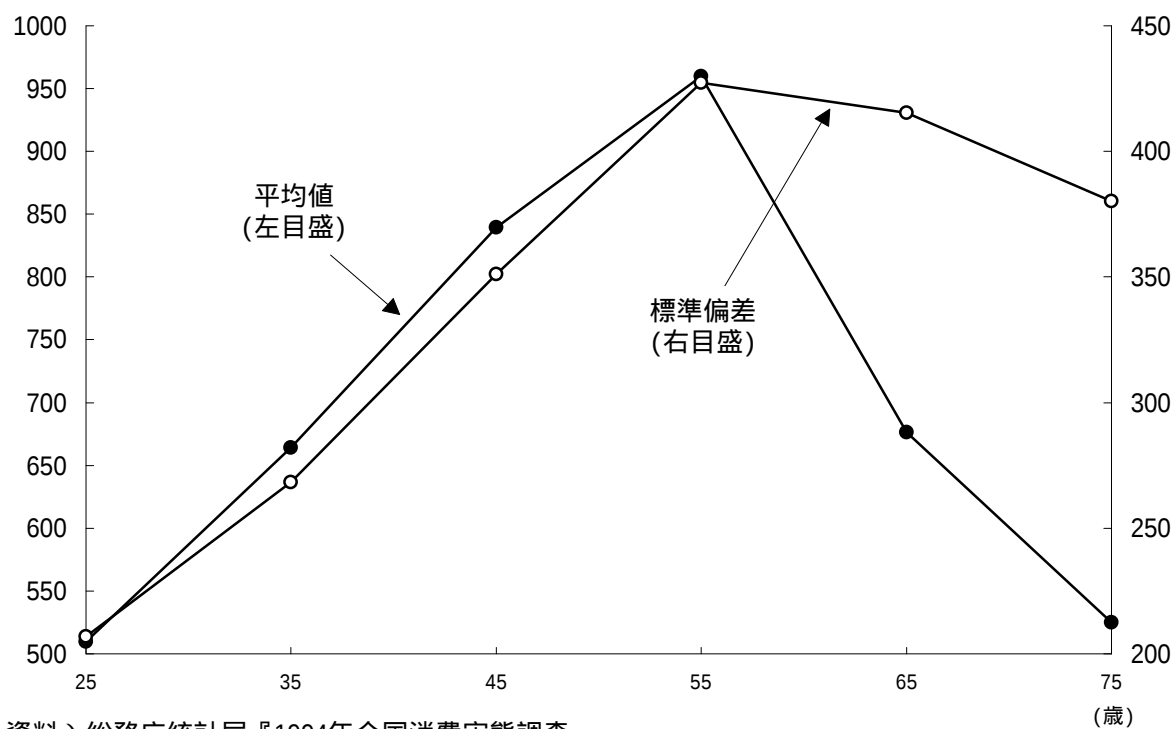
- ・ 渥美由喜・大堀研[1998]「高齢世帯の家計状況と将来展望」富士総合研究所
- ・ 大竹文雄・福重元嗣[1987]「税制改革案の所得再分配効果 - 『全国消費実態調査』によるシミュレーション分析」『大阪大学経済学』第 37 巻
- ・ 小川智裕[1997]『図解と得でわかる年金・保険』西東社
- ・ 加藤寛・横山彰[1994]『税制と税政』読売新聞社
- ・ 経済企画庁編[1998]『日本の所得格差』大蔵省印刷局
- ・ 小西砂千雄[1997]『日本の税制改革 - 最適課税論によるアプローチ』有斐閣
- ・ 高橋利雄[1994]『日米の税制改革と租税論の展開』草書房
- ・ 高山憲之・有田富美子[1996]『貯蓄と資産形成』岩波書店
- ・ 豊田敬[1987]「税の累進度と所得再分配係数」一橋大学『経済研究』第 38 巻
- ・ 野口悠紀雄[1989]『現代日本の税制』有斐閣
- ・ 八田達夫[1988]『直接税改革』日本経済新聞社
- ・ 八田達夫・八代尚宏編[1995]『「弱者」保護の経済分析』日本経済新聞社
- ・ 林宏昭・橋本恭之[1987]「わが国の税制改革案の分析」『大阪大学経済学』第 36 巻
- ・ 宮島洋[1986]『租税論の展開と日本の税制』日本評論社

(図表1) 世帯主の世代別年間収入の分布



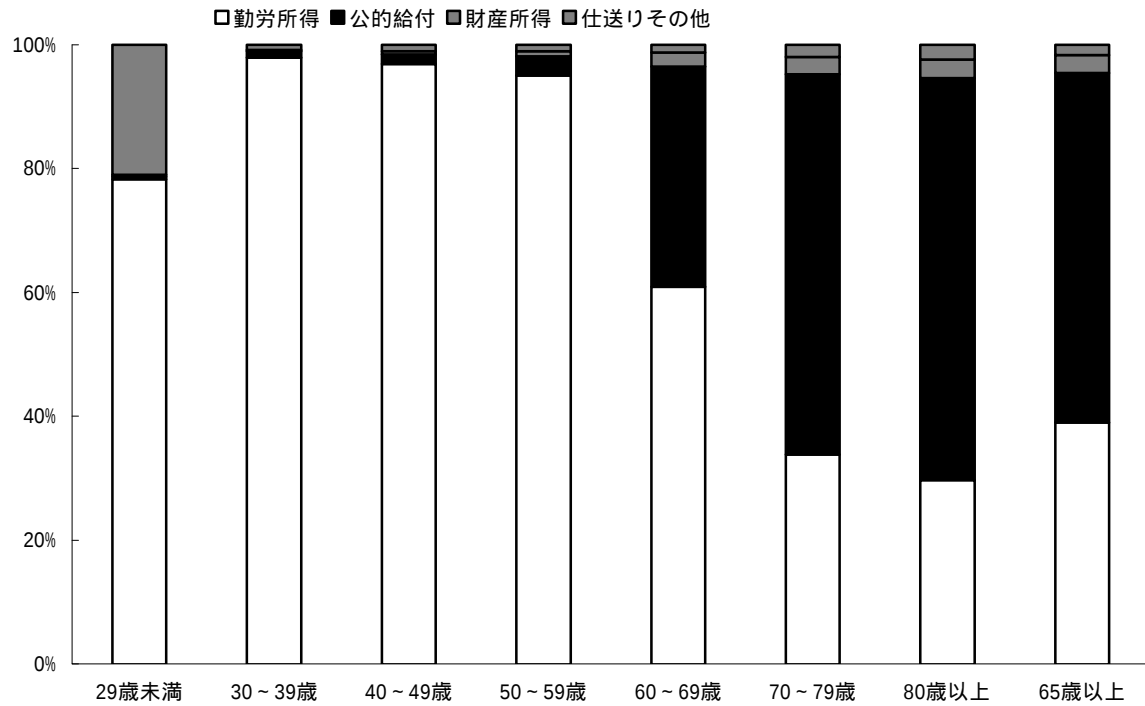
(資料) 総務庁統計局『1994年全国消費実態調査』

(図表2) 世帯主の世代別年間収入の平均値と標準偏差



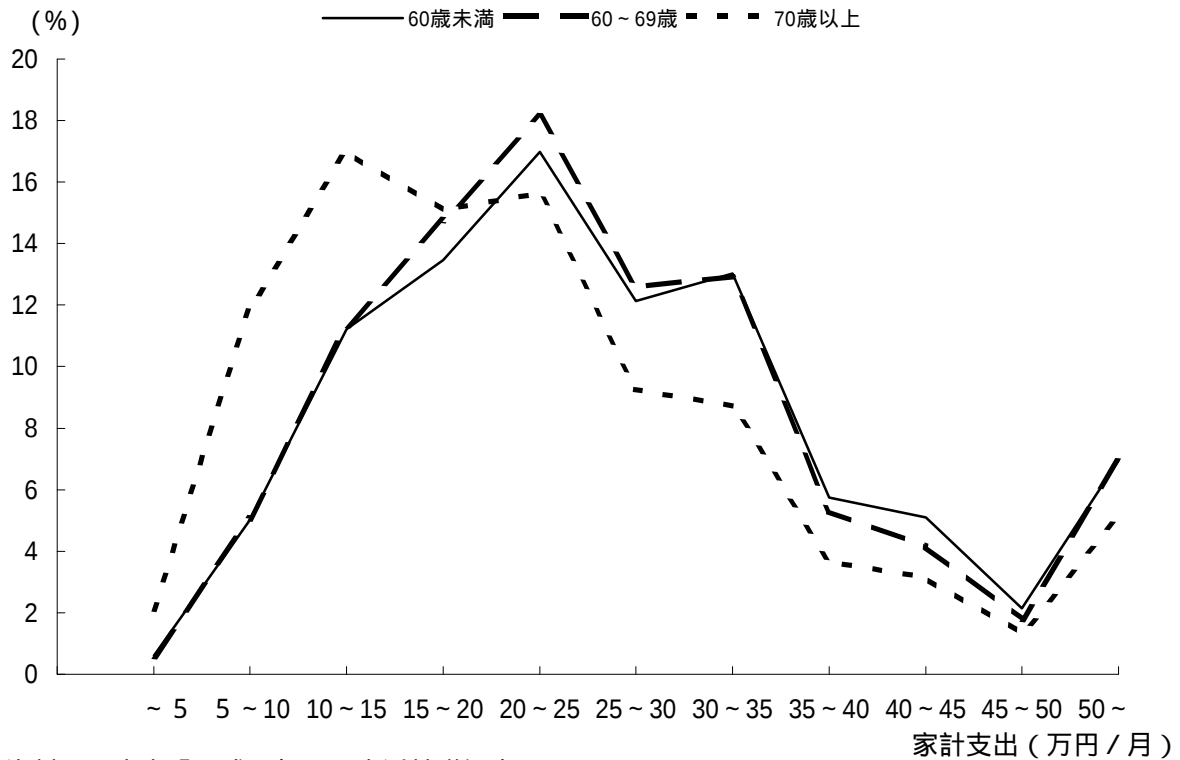
(資料) 総務庁統計局『1994年全国消費実態調査』

(図表3) 世帯主の世代別基礎的所得の分布



(資料) 厚生省『平成7年国民生活基礎調査』

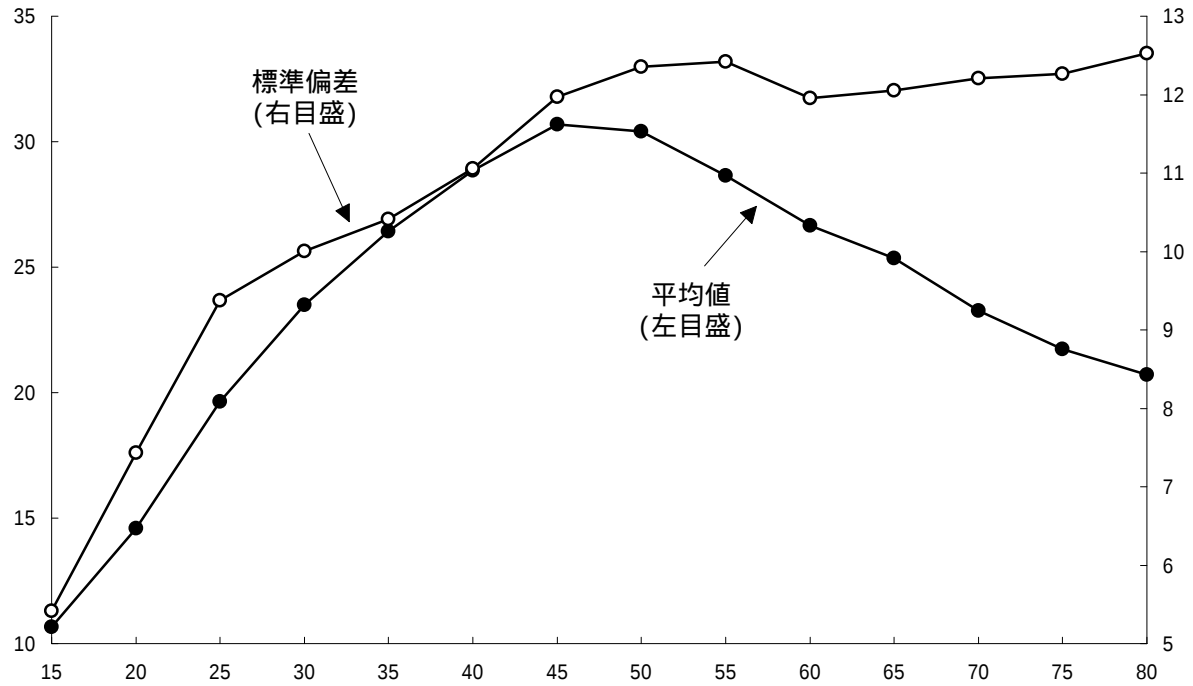
(図表4) 世帯主の世代別家計支出消費額の分布



(資料) 厚生省『平成7年国民生活基礎調査』

(図表 5) 世帯主の世代別家計支出消費額の平均値と標準偏差

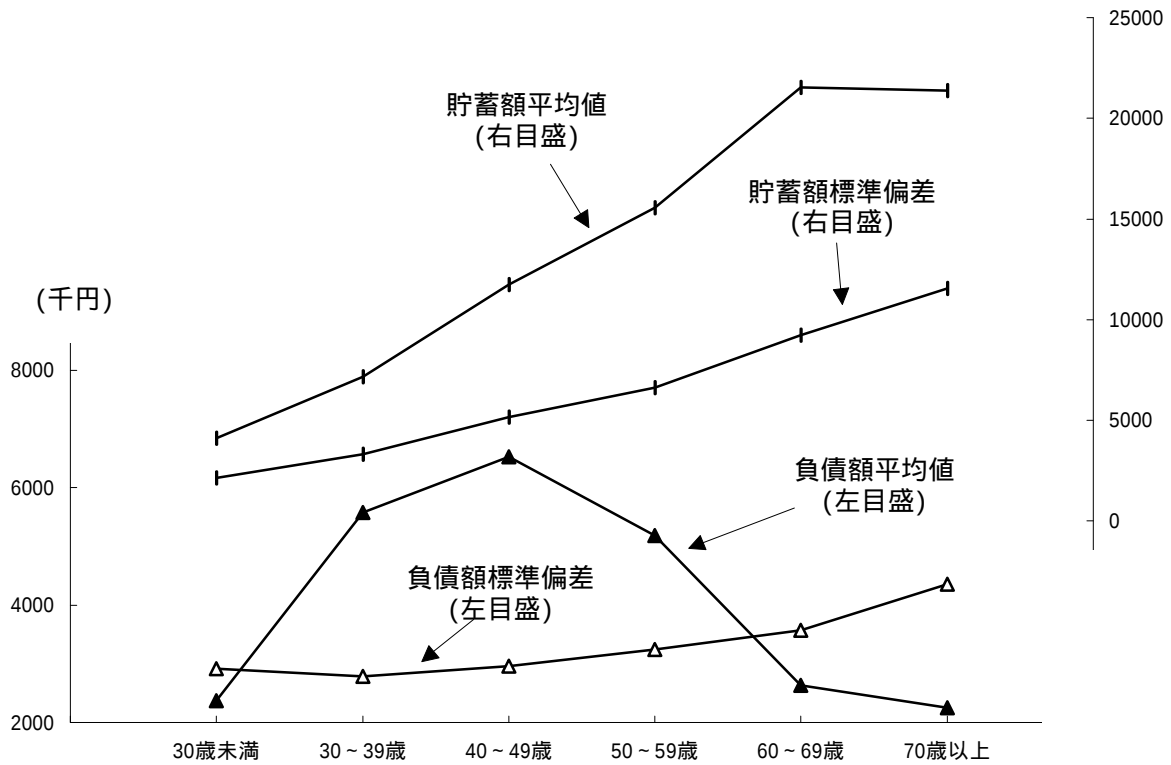
(万円 / 月)



(資料) 厚生省 『平成 7 年国民生活基礎調査』

(図表 6) 世帯主の世代別資産・負債額の平均値と標準偏差

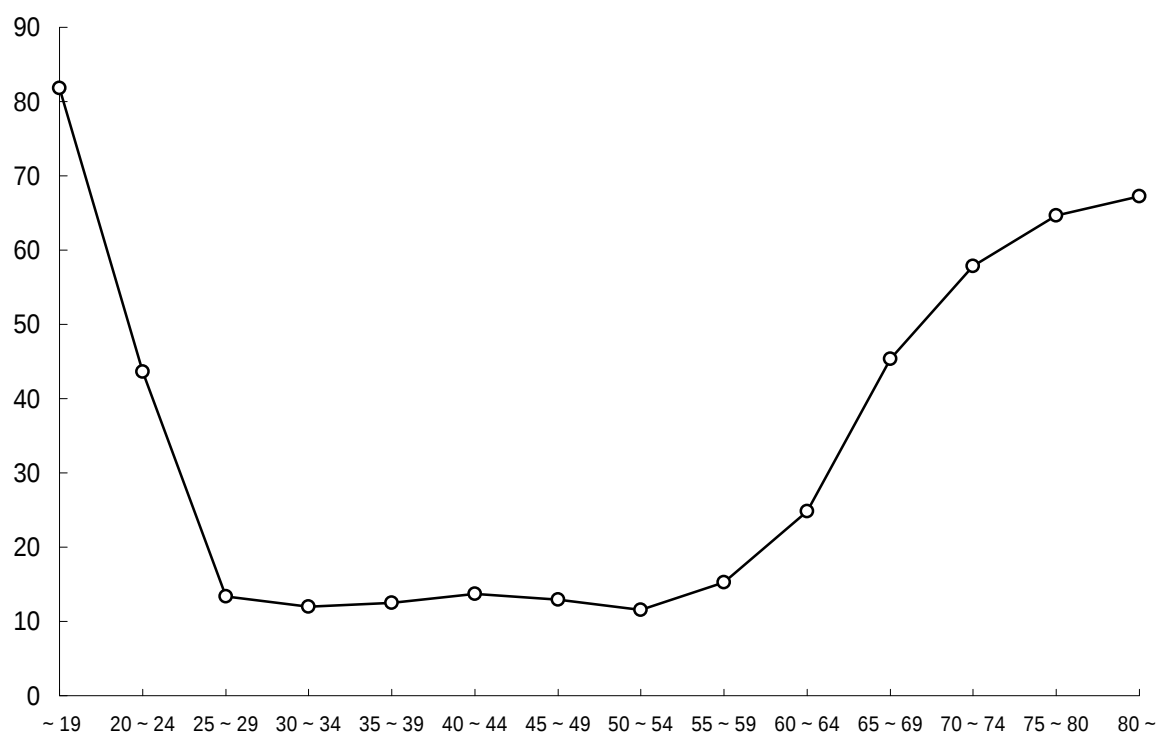
(千円)



(資料) 総務庁統計局 『1994年全国消費実態調査』

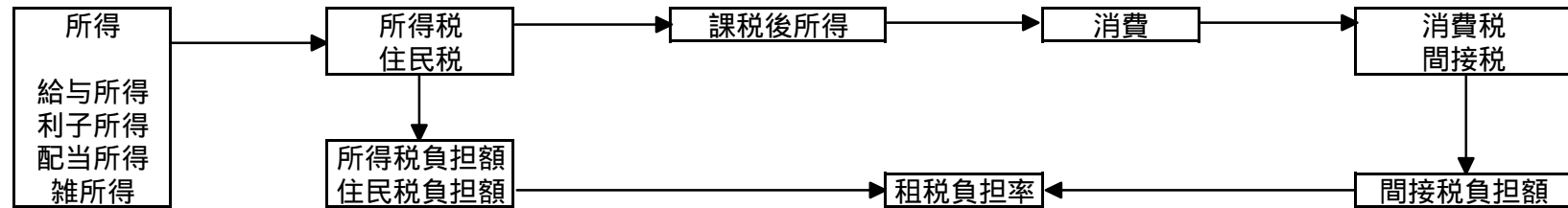
(%)

(図表7) 世帯主の世代別所得税非課税世帯の割合

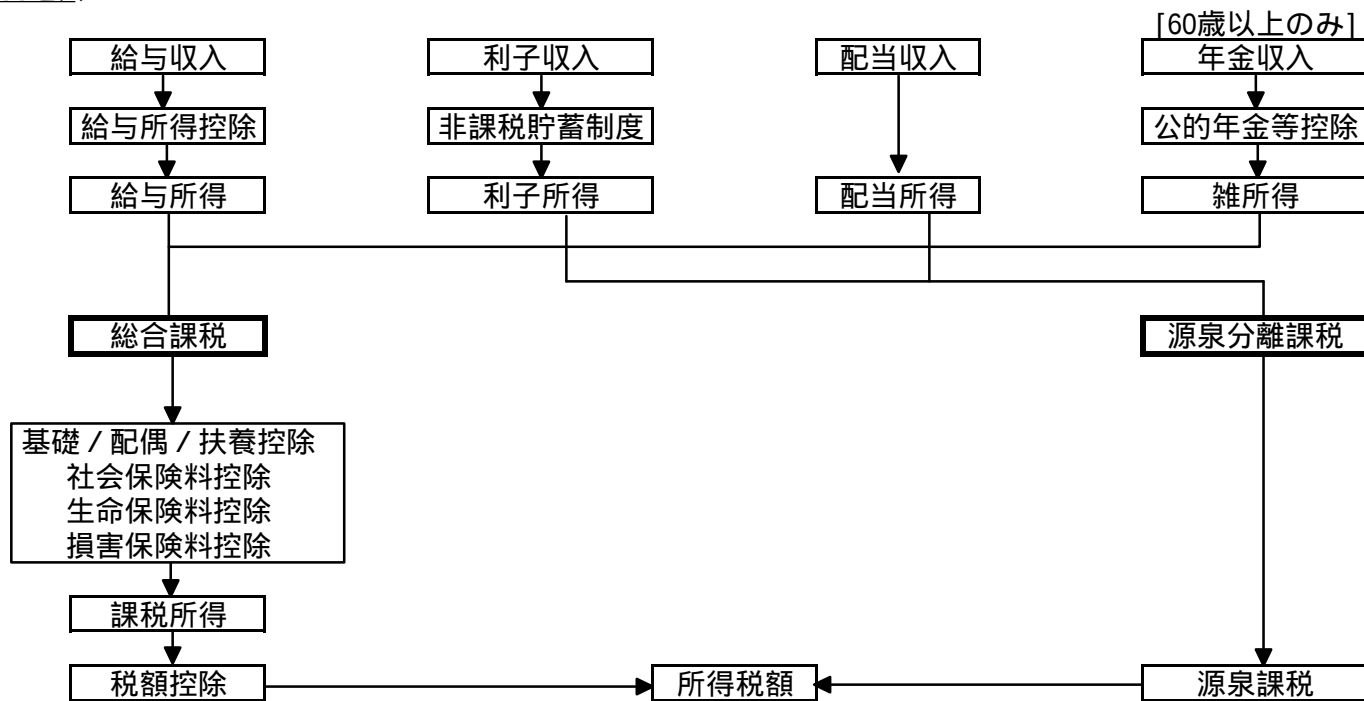


(資料) 厚生省『平成7年国民生活基礎調査』

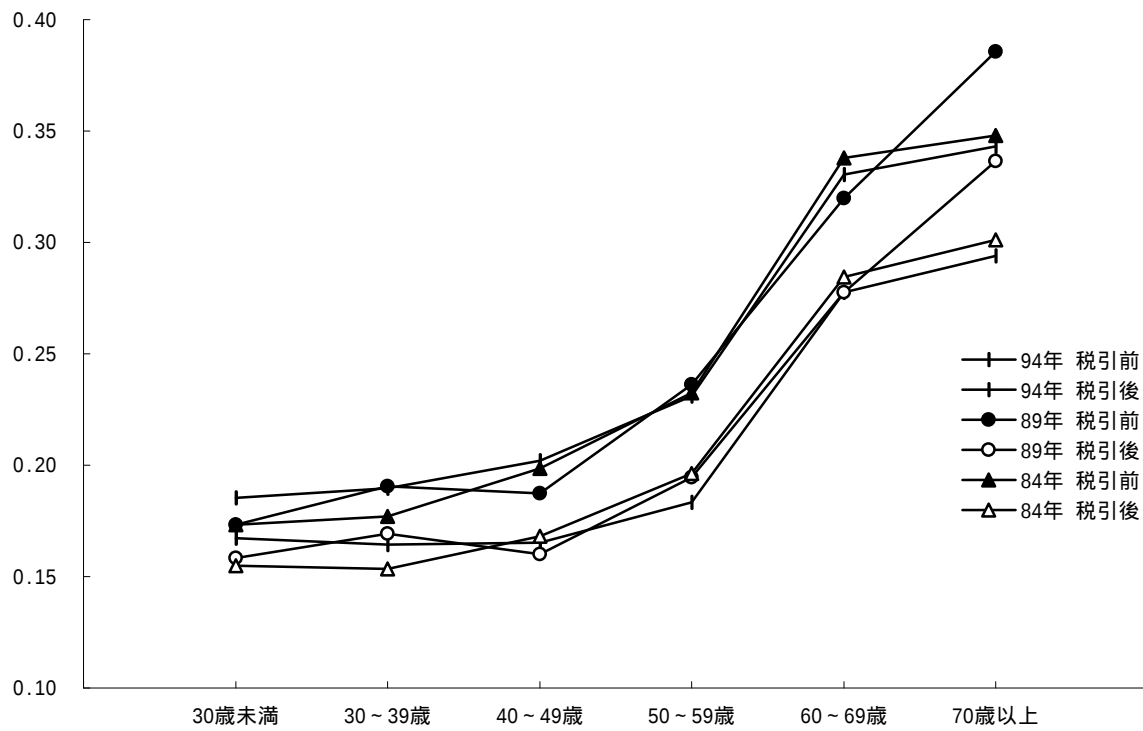
(図表8) 分析のフレームワーク



のプロセス

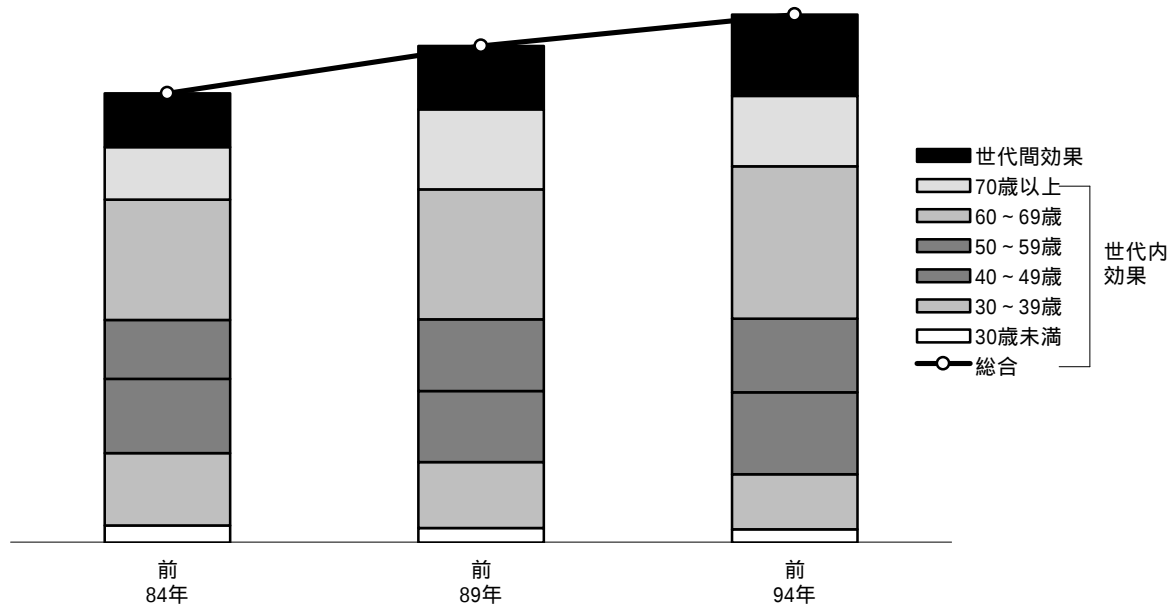


(図表9) 世帯主の世代別ジニ係数



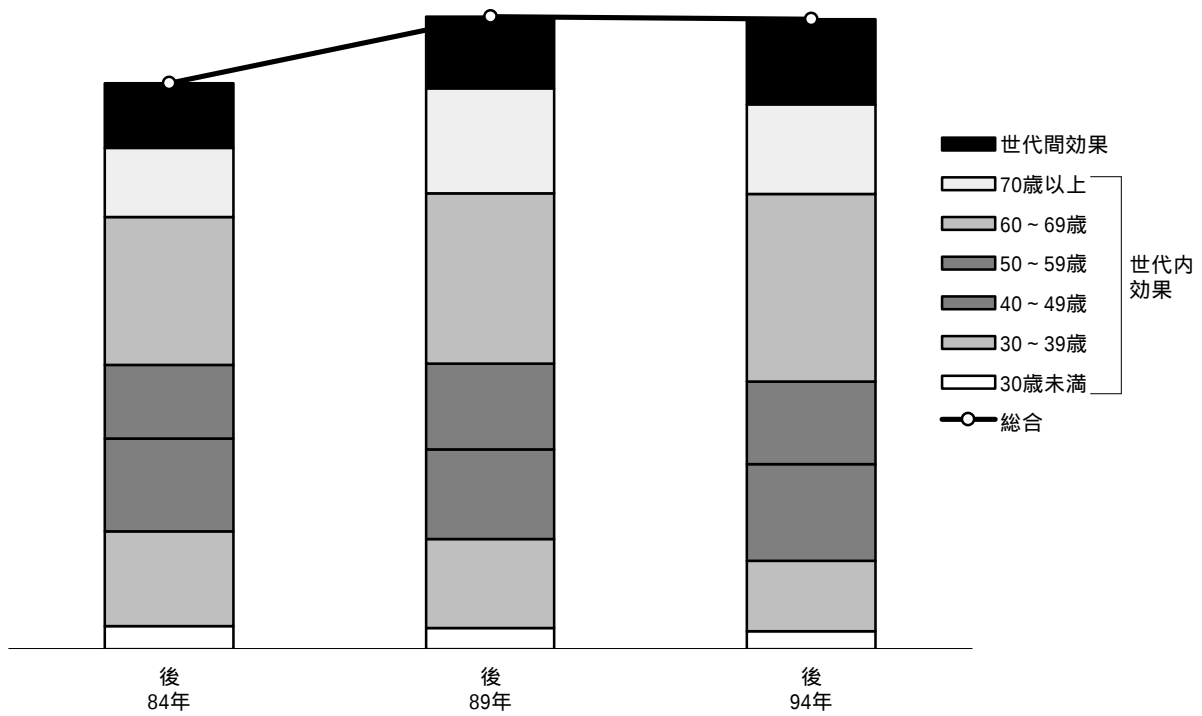
(資料) 『全国消費実態調査』等より日本総合研究所作成。

(図表10) 課税前の所得の不平等度の寄与度分解



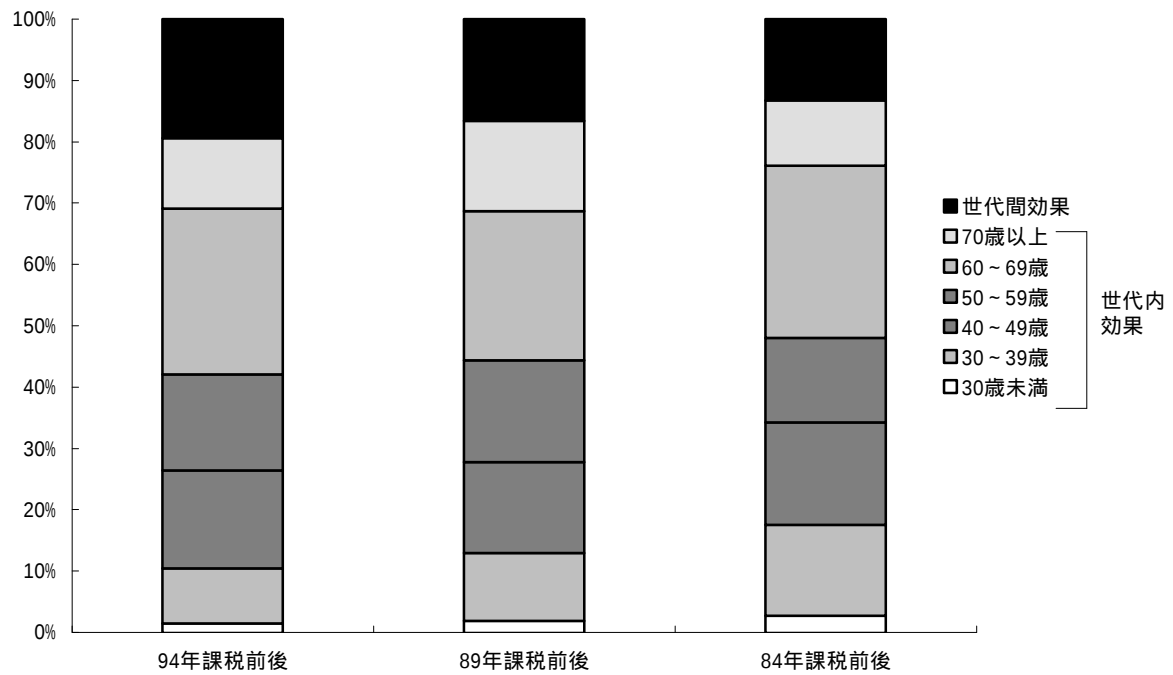
(資料) 『全国消費実態調査』等より日本総合研究所作成。

(図表11) 課税後の所得の不平等度の寄与度分解



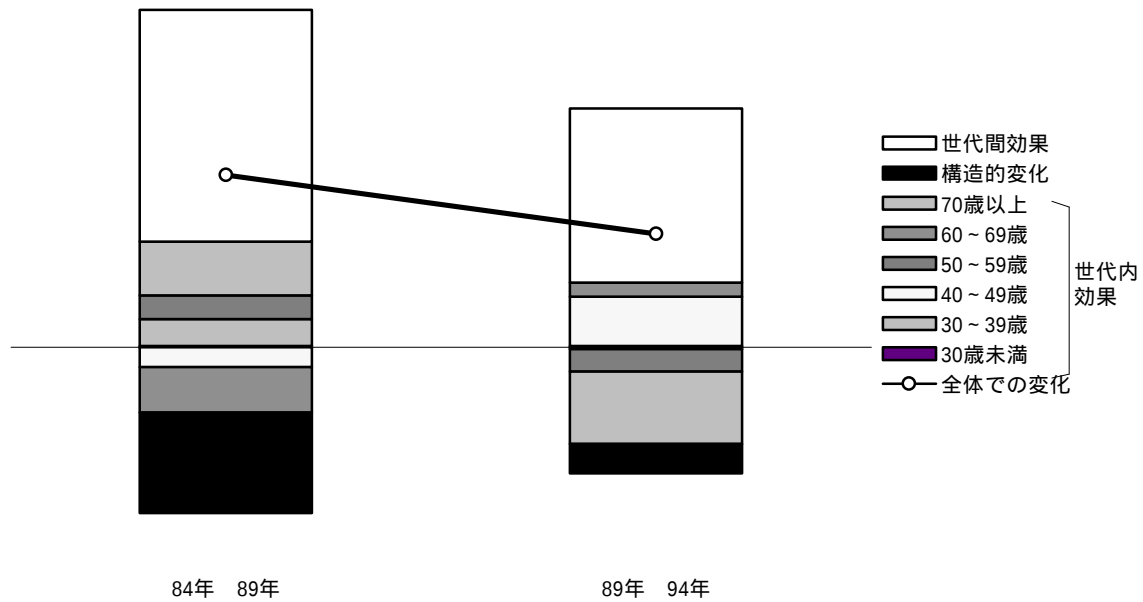
(資料) 『全国消費実態調査』等より日本総合研究所作成。

(図表12) 課税前後の所得の不平等度の変化の要因分解



(資料) 『全国消費実態調査』等より日本総合研究所作成。

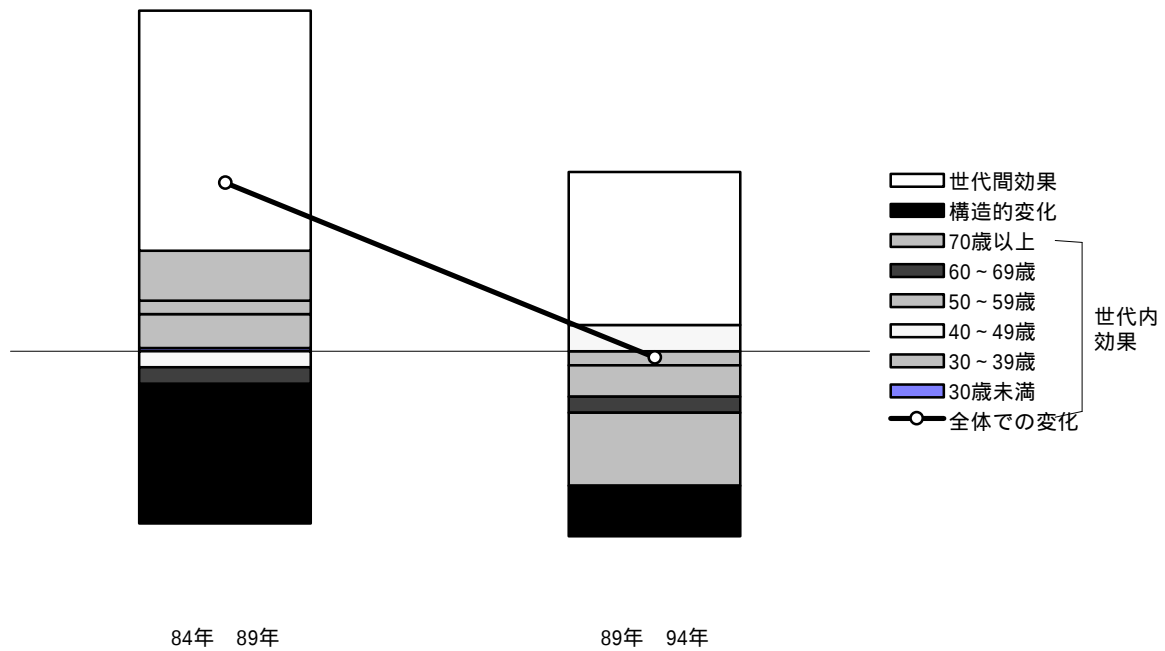
(図表13)課税前所得の不平等度の時系列変化の寄与度分解



(資料)『全国消費実態調査』等より日本総合研究所作成。

(注)構造的変化とは、人口構成の変化が不平等度の変化に与える寄与度のこと。

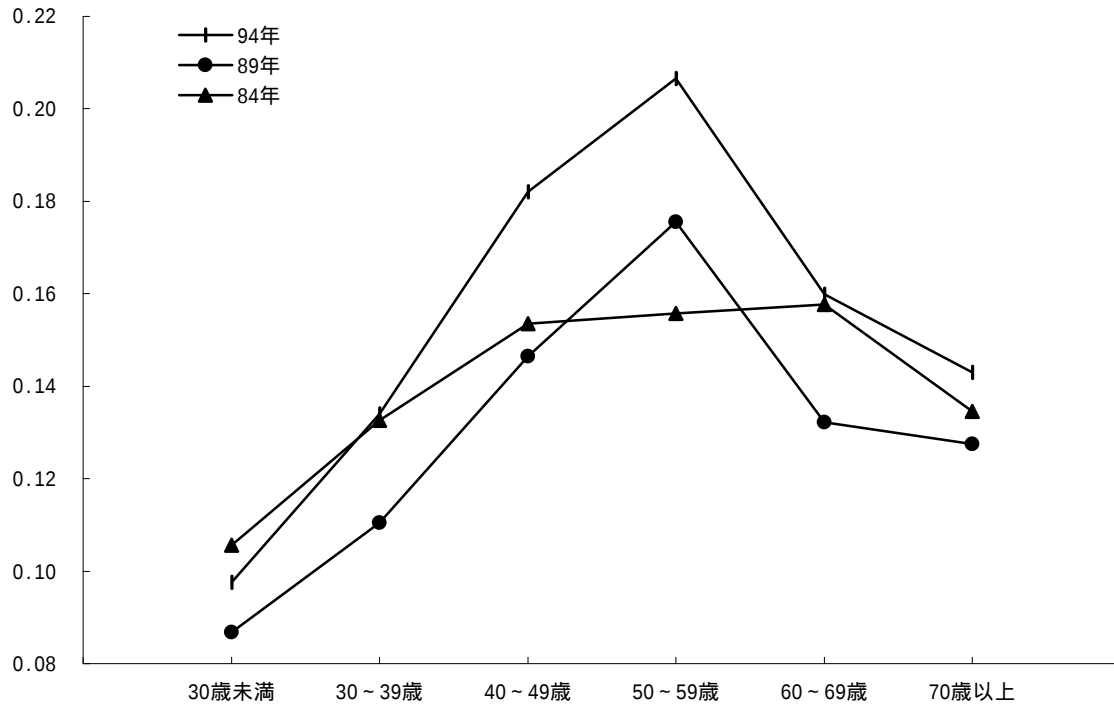
(図表14)課税後所得の不平等度の時系列変化の寄与度分解



(資料)『全国消費実態調査』等より日本総合研究所作成。

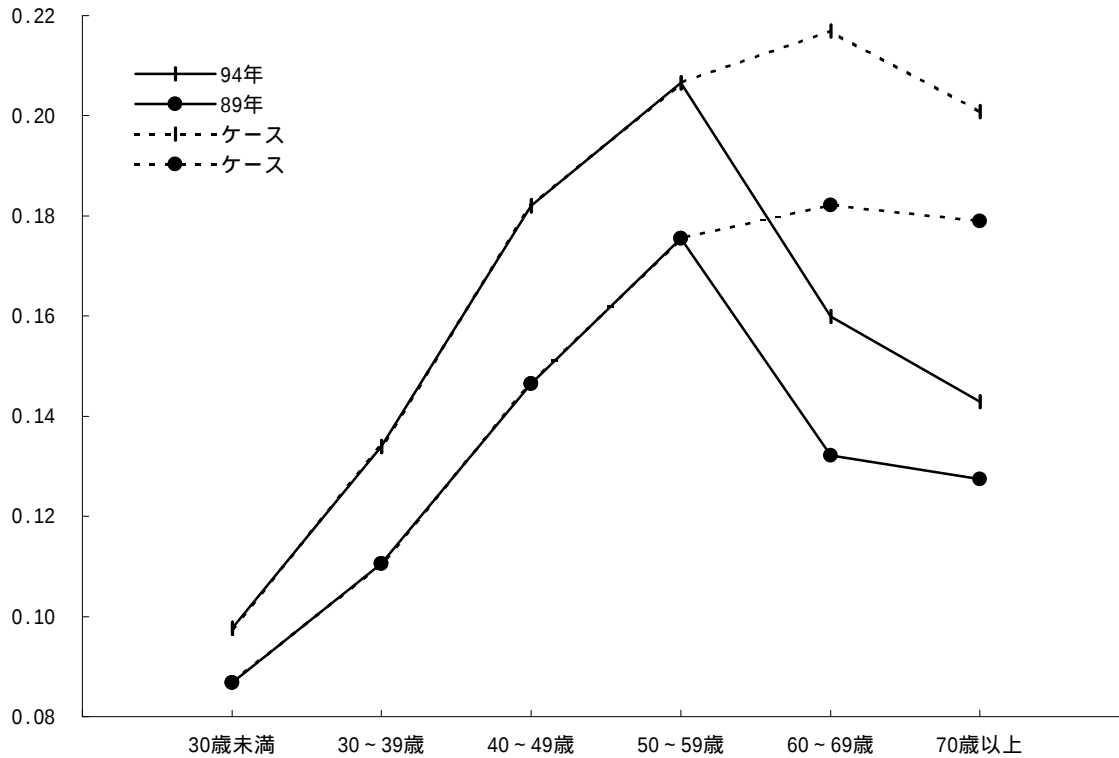
(注)構造的変化とは、人口構成の変化が不平等度の変化に与える寄与度のこと。

(図表15) 世帯主の世代別再分配係数



(資料) 『全国消費実態調査』等より日本総合研究所作成。

(図表16) 世帯主の世代別再分配係数



(資料) 『全国消費実態調査』等より日本総合研究所作成。