

年金改革と税制

一橋大学国際企業戦略研究科
助教授

國枝繁樹

Shigeki Kunieda

現在、年金改革の方向性につき、厚生労働審議会等の場で保険料固定方式等の議論がなされている。また、基礎年金の国庫負担分引上げの議論と絡み、消費税率の引上げ、さらには目的税化も語られている。加えて、年金課税の在り方として、年金給付分の課税強化についても議論され、また、企業年金の積立金に課される特別法人税についても、企業側より様々な要望がなされている。このように、年金改革と税制は密接な関係にあるものの、その関係については、誤解に基づく議論も多いのが実情である。本稿においては、公的年金改革の方向性につき論じた後、年金改革と税制の関係につき、経済学の観点からの正しい理解の在り方につき説明していくこととする。

I 公的年金改革の方向性

公的年金改革は、我が国だけでなく、多くの欧米諸国での重要な課題となっている。各国の公的年金改革の方向性は、積立方式化への移行及び個人勘定化への移行の2つの軸で、次のように整理できる。(Gruber and Wise (2002))

このうち、賦課方式から積立方式への移行

が、積立方式化であり、非個人勘定から個人勘定への移行が個人勘定化である。積立方式化及び個人勘定化は、それぞれ、少子高齢化の進展の下で、現行の確定給付・賦課方式の公的年金の持つ①世代間の不公平、②労働供給の阻害効果という2つの根本的な問題を解決しようという動きである。

我が国においては、公的年金改革の問題は、年金財政の維持可能性の問題ととらえられることが多いが、國枝(2000a)で指摘したように、年金財政を維持するだけであれば、将来、保険料、あるいは国庫負担分については税を引き上げれば、維持することは可能である。むしろ、問題は将来世代に過大な負担をかけることにある。すなわち、我が国のような動学的に効率的な経済においては、積立方式の公的年金においては、現役時に収めた保険料(あるいは税金)が積み立てられ、年金給付に回されるため、原則的には、世代間の不公平は生じないが、現行の賦課方式の年金は次のような形で世代間の不公平をもたらすことが知られている。

退職世代への超過給付＝

現役世代の超過負担＋将来世代の超過負担
(現在価値で評価)

	賦課方式	積立方式
非個人勘定	確定給付・賦課方式(多くの国の現行方式)	確定給付・積立方式(企業年金等)
個人勘定	NDC(いわゆるスウェーデン方式等)	確定拠出型年金(401(k)等)

現行の我が国の公的年金及び財政赤字がもたらす世代間の不公平は著しく、公的年金を「世代間の搾取」メカニズムと呼んでも過言ではない状況になっている。(Kunieda (2002)) 多くの先進国においても、我が国ほどではないものの、同様に世代間の不公平の問題を抱えており、これが我が国以外の公的年金改革においては、積立方式への移行が改革の一つの軸になる理由である。積立金は存在するものの原則的には賦課方式である我が国の公的年金について、多くの経済学者(例えば、八田・小口(1999))が積立方式への移行を主張したのも同様の理由である。ところが、我が国の年金改革の議論においては、坂口厚生労働大臣私案として、公的年金の積立金の取り崩しが改革案として提案されている。積立金を取り崩し、純粋な賦課方式に移行しようとする同案は、世界の公的年金改革の一つの軸である積立方式化の観点からすると、まさに正反対の方向への改革になる。世代会計的には、積立金の取り崩しは、赤字国債の発行と同じ意味を持つ。すなわち、赤字国債の発行と同様に、現在の給付水準を維持するための積立金の取り崩しは、世代間の不公平を是正するどころか、世代間の搾取を強化することになりかねない。むしろ、現在の給付水準を大幅に引き下げることによって、年金財政の健全化を図り、積立金は、将来世代のために活用していくことが望まれる⁽¹⁾。ただし、政府による積立金運用に、政治的思惑から投資がなされたり、再就職先確保のために年金資金でホテル等が建設されたりするという政治的リスクの問題が伴うのも確かである。(Kunieda (2002)) しかし、その問題の解決は、積立金自体を取り崩すことではなく、積立金の運用を個人自らが行う確定拠出型年金の形に移行することによるべきである⁽²⁾。

他方、個人勘定化の方向への改革の背景には、公的年金が労働供給に対し阻害効果を持

つという問題がある。公的年金による労働供給の阻害効果は、主に給付構造による退職行動への影響及び保険料による現役世代の労働供給への影響という2つの側面がある。退職行動に際して、労働者は、もう1年、職に留まることによるメリット(給与等)とデメリット(年金給付の減少、余暇の減少等)を比較しながら、退職するか否かを決定する。ただし、一度、退職すると通常は再就職が難しいため、そのオプション・バリューも考慮に入れることが望ましい。(Gruber and Wise (1999, forthcoming)) 例えば、年金支給が一律62歳であったとすると、労働者の多くは、62歳での退職を選ぶことになるが、労働者の中に、年金給付がなければ65歳まで働いた者がいる場合には、彼らについては、年金制度が早期退職を促してしまうこととなる。退職行動につき中立な制度とするためには、個人の支払った保険料と年金給付額の間には保険数理上フェアな関係が成立している必要がある。個人勘定の積立方式の年金(確定拠出型年金)であれば、原則的に保険数理上フェアとなるので、退職行動については中立となりうる。他方、現行の確定給付・賦課方式の公的年金は、一定の年金給付開始年齢が存在するなど、保険数理上フェアでなく、退職行動に大きな歪みをもたらしていることが知られている。特に、オランダ等の欧州諸国では、緩やかな基準で給付が認められる障害保険と相まって、非常に大量の早期退職者を生み出してしまい、深刻な問題となっている。もっとも、我が国における阻害効果は、欧米諸国に比べれば、比較的小さいとされている。(Gruber and Wise (1999))

公的年金がもたらすもう一つの労働供給の阻害効果は、保険料が現役世代の労働供給にもたらす阻害効果である。この阻害効果は、労働者が保険料を支払う代わりにどの程度の給付を将来得られると認識しているかにも依

存する。(Summers (1989)) もし支払いを限界的に1単位増やした場合に、給付が(現在価値で見て)限界的に1単位増加すると認識しているのであれば、労働者にとって保険料支払いは負担と認識されない(ただし、流動性制約の可能性に留意する必要がある。)が、給付額に変化がないと考えていれば、保険料の支払いは税と同じ純負担ととらえられる。したがって、税同様に労働供給に影響を及ぼす可能性が高い。この点でも、個人勘定の積立方式の年金は、(流動性制約の可能性を除外すれば)労働供給への阻害効果を有しないが、非個人勘定の年金の場合には、阻害効果を持つこととなる。

賦課方式を維持しつつ、この労働供給への阻害効果を少しでも軽減しようとして、個人勘定化を進めたのが、スウェーデンの年金改革で導入された Notional Defined Contribution (NDC) 方式の年金である。NDCは、個人勘定を導入し、給付額の算定についても、あたかも確定拠出型年金のように、拠出額に一定の利率を掛けて算定する。このため、労働者は、保険料の支払いに一定のメリットがあると認識するため、退職行動への影響や現役時代の労働供給への阻害効果は一定程度、軽減されることとなる。しかしながら、その実態は、賦課方式の年金であり、労働者が支払った保険料は、個人勘定において積み立てられるのではなく、そのまま、退職者への給付支払いに回される。動学的に効率的な経済において、賦課方式の年金は、年金制度開始・拡充時の退職世代への超過給付を、現役世代と将来世代の超過負担でまかなう仕組みなので、NDCの下でも、世代間の不公平は是正されない。具体的には、給付額算定の際の利率が、積立方式下での運用利回りよりも低くなる形で設定される。(逆にNDC下の利率を積立方式下での運用利回りに設定すれば、いずれ年金財政は破綻する。)NDCを

紹介する記事の中で、あたかも現役世代や将来世代の負担が減じられるように説明するものもあるが誤りである。基本的に、賦課方式の年金である以上、「世代間の搾取」はなくなる。単に、「世代間の搾取」の方法が変わるのである。少子高齢化の進展の中、現行の確定給付・賦課方式の公的年金では、給付水準の方を固定化すると、将来世代は、一定額の給付は保障されるものの、保険料が急増するという形で、大きな負担を余儀なくされるが、NDCで保険料を固定する方式をとった場合には、保険料は一定だが、対応する給付額が大幅に削減される形で、将来世代は負担を負うことになる。(ただし、保険料固定方式への移行の中で、現役世代の給付が削減され、生涯を通じた純負担が増加すれば、将来世代の純負担は、その限りにおいて軽減される。また、多くの現役世代が多大な保険料により流動性制約下にいるとすると、同じ負担でも保険料支払いの少ないNDCの方が純負担による効用の低下が少なくすむものとなる。)結論的には、賦課方式を維持したままの個人勘定化は、労働供給の阻害効果を一定程度軽減するには役立つが、世代間の不公平の是正には必ずしもつながらない。現在、スウェーデン方式の固定保険料方式が今回の我が国の年金改革の有力な選択肢とされているが、それは、年金財政の維持可能性の観点から望ましいとされている。しかし、固定保険料方式への移行は、「世代間の搾取」是正の効果はあまり期待できず、むしろ、労働供給の阻害効果の軽減に資する点に重要な特徴があるのである。ところが、後述するように、年金政策当局の年金改革においては、国庫負担分の引下げという労働供給の阻害効果を増大させるような改革も同時に提案されている。結局のところ、年金政策当局は、年金財政の維持可能性のみを追い、本来の公的年金改革の目的(世代間の不公平是正、労働供給の阻

害効果の軽減)を理解せずに、年金改革を論じているように思われる。現代の年金理論に基づいた正しい方向での年金改革の議論が求められる。

Ⅱ 公的年金の税方式化を巡る議論

公的年金改革に伴い、税方式化、さらに消費税の目的税化という主張がなされることがある。この年金の税方式化及び消費税の年金目的税化を巡る議論には多くの混乱があることは、國枝(2000a)において指摘したところだが、未だに誤った議論が散見されることから、簡単に問題点を指摘しておきたい。

1 徴収の効率化としての年金の税方式化

年金の税方式化の主張の背景の一つには、特に最近、国民年金保険料の未納・未収の割合が非常に高い割合に上ってきており、保険料徴収制度自体が機能しなくなっている実態がある。(2002年度の国民保険料の納付率は、62.8%と過去最低を記録) 公平な保険料徴収が困難となってきた中、より強力な徴収機能を持つ税を財源として国民年金の給付を行っていくべきではないかとの主張がなされるようになってきている。

もっとも、保険料と税ではそもそも何が違うのであろうか。講学上、租税は保険料と異なり、特別の給付に対する反対給付の性格を有しないとされる。(金子(2002)) (また、国民健康保険の保険料が憲法第84条にいう租税に該当するかについての判例としては、札幌高裁平11.12.21がある。) 税は、特別の給付に対応するものでないだけに、一方的・権力的課徴金の性格を持ち、国が権力的に徴収を図らざるをえないが、同時に租税法律主義その他の制度により権力的な租税の徴収に対し国民の財産権保護が図られている。他方、年

金保険料は、本来、年金給付という特別の給付に対する反対給付の性格を有する。国民は、年金保険料を支払うことにより将来、年金給付を受けることができる資格を得られる。そうしたメリットを考えれば、現役世代も大きな抵抗なく保険料の納付を行うことが期待され、租税のような強力な徴収機能を必ずしも要しないはずである。

しかし、上述のように、非常に高い割合の未納者が生じているのは、国民が支払った保険料に見合った年金給付を得られないことを理解しているからである。厚生労働省は、こうした批判に対し、現役世代でも保険料の約2倍の給付を受け取れるとの説明を行った。しかし、動学的に効率的な経済における賦課方式の年金で、誰もが得をするような年金制度は存在しない。厚生労働省の説明の主なトリックは、①企業が支払う保険料を転嫁の可能性を無視し、労働者の年金保険料の負担から除いていること、②基礎年金の国庫負担分を国民の負担から除外していること等である。もっとも、賢明な現役世代の多くはそのような説明に欺かれることなく、保険料を支払えば、「世代間の搾取」により一方的に損をすることを知っており、そうした負担から逃れようとするいわば「現代の逃散」とでも呼ぶべき状況が生じている。現在の我が国の公的年金の保険料は、「保険料」と名は付いているが、実態は特別の給付に見合う反対給付ではなく、講学上の租税と変わらぬ性格を有するようになってきている。この名前と実態の乖離が、保険料の未納付者が急増している背景にあるのである。

こうした問題点を理解すれば、国民年金保険料の未納・未収問題の根本的な解決策は、公的年金による「世代間の搾取」の是正にあることがわかる。まず、現在の退職世代に対する給付額を最大限削減し、その上で積立方式への移行を図る。確定拠出型年金になれば、

保険料に見合う給付がなされるのは明らかだから、保険料の支払いが現在のように滞る可能性は小さくならう。

もっとも、既に現在の退職世代の給付額削減にも自ずと限界があり、「世代間の不公平」の完全な是正を図ることは難しく、今後、当分の間年金保険料が支払いに見合った給付を期待できない租税に近い性格のものであり続けることは否定できない。そうだとすれば、現在の年金保険料を、その実態に即し、保険料ではなく、租税として、徴収を行うのも一つの考え方である。現に米国においては、年金保険料はpayroll taxとして税務署により徴収されている。我が国においても、所得税が源泉徴収され、同様に厚生年金の保険料が源泉徴収されていることを考えれば、保険料を年金目的税として徴収を行うことは必ずしも難しいことではない。もっとも、現実には、既にコンピューターシステム他、社会保険庁による保険料徴収を前提として様々な投資が行われてしまっており、税務署への徴収機能移管に伴い、相当額の移行費用が生じることには留意する必要がある。

2 基礎年金の国庫負担引上げと消費税の年金目的税化

公的年金の税方式化との議論の中で重要な位置を占めるのが、基礎年金の国庫負担引上げとその財源としての消費税の税率引上げ、さらに消費税の年金目的税化の議論である。基礎年金の一部につき消費税を財源として国庫負担を行うことの是非については、國枝(2000a)において詳細に論じているところであり、まず同論文を参考願いたい、ここでは、現在行われている議論において、消費税の転嫁の問題が理解されていないことを指摘しておきたい。例えば、企業関係者の多くは、消費税引上げによる国庫負担増加は、企業負担分の保険料の増加を抑制するとの理解から

これを支持しているが、これは、年金保険料及び消費税の転嫁に関する誤解に基づく側面がある。まず、企業関係者は、年金保険料支払いのうち、労働者支払い分(保険料の半額)は、労働者が負担し、企業支払い分(保険料の半額)は企業が負担するものとして区別して考えている。しかし、財政学の入門書(例えば、Stiglitz(2000))でも強調されるように、基本的に税をどちらが支払うかは税の転嫁の可能性を考えれば、最終的な負担者とは関係ない。企業サイドにとって、労働者の給与からの支払い分も、企業支払い分も人件費には変わりはなく、これが労働者の限界生産性と一致するよう、雇用を調整しているはずだからである。

さらに、企業関係者は、消費税は労働者が支払うものであり、企業負担とは関係ないものと理解している。しかし、同じく財政学の入門書(Stiglitz(2000))で強調されるように、各世代の負担は変えない前提の下、消費税と定率労働所得税は転嫁を考えれば、基本的に同値となる⁽³⁾。すなわち、5%の消費税は、賃金の実質額を100/105倍に低下させるが、これは、5/105の定率労働所得税が課されている場合と同じである。消費税においては、物価上昇を通じた実質賃金の減少の形で課税がなされるが、労働所得税においては、手取り賃金の減少の形で課税がなされるのである。年金保険料も現行の賦課方式の年金のように、保険料の支払いと給付の関係が明確でない場合には、労働者にとっては、税と同様に受け止められ、消費税を増税して、保険料を減額しても、最終的な負担は変わらない。例えば、消費税が5%増税され、その分、年金保険料が5/105だけ引き下げられたとしよう。企業の財務担当者は、企業の保険料支払い分2.5/105がなくなるので、企業負担が減少すると考えるかもしれない。しかし、次の労使交渉において、労働組合側は次のように

主張しよう。「労働者の限界生産性は不変なのに、消費税導入により物価は上昇し、実質賃金は、100/105に減少した。保険料の労働者の支払い分のうち、2.5/105分の支払いが不要になった分を差し引いても、2.5/105だけの手取り賃金が減少している。企業側の状況が不変ならばともかく、企業側は、2.5/105だけ、事業主負担分の保険料の支払いが減少しており、資金に余裕がある。名目賃金は、2.5/105だけ引き上げられる必要がある。」結局、保険料の事業主支払い分の減少は、消費税増税を受けた名目賃金の引上げによって完全に相殺される。これが財政学の基本概念の一つである転嫁である⁽⁴⁾。

確定拠出型年金のように、保険料の支払いと給付がフェアな関係を有する場合には、さらに状況は変わる。Summers (1989) が強調したように、保険料の支払いが見合う給付をもたらす場合には、労働者は保険料を源泉徴収されても、それを負担とは感じない。支払っている保険料に見合う積立金が個人勘定に残されているのを知っているからである。同様に、事業主の支払い分も、事業主の負担とはならない。労働者は、事業主の支払い分が労働者の個人勘定に振り込まれるのを認識しているので、それを給与の一部と同様に受け止める。このため、事業主の支払い分だけ、手取り賃金が減少しても、労働者からは不満は出ない。事業主は、保険料を支払う代わりに、同額だけ低い給与で労働者を雇用できるため、事業主にとっての負担は生じないこととなる。これに対し、消費税は、仮に年金目的税と位置づけられたとしても、消費税を1円多く払ったから、その分、年金給付が増えるわけではなく、労働者にとって、負担であることには変わりはない。このため、労働者は実質賃金の減少を相殺するため、名目賃金の引上げを要求する。結局、確定拠出型年金の場合には、保険料を消費税に置き換

えると、企業は人件費の上昇という形でより大きな負担を負うこととなる。賦課方式を維持したままのNDCの場合には、保険料に完全に見合う給付がなされないことは上述のとおりであるが、市場利率よりも低い利率に基づくとはいえ、一定の見返りの給付は期待できるため、その分に関しては、労働者・事業主にとっても負担とならない。したがって、NDCの年金制度の下で、保険料を消費税に置き換えることで、企業関係者の理解とは逆に、企業の負担は増加してしまうおそれがある。

こうした企業関係者の誤解とは別に、年金財源を税による方が望ましいケースがある。一つは、世代間の負担を変えるために税を活用する場合である。すなわち、上記の例では、世代間の負担を変えない場合に、消費税と定率の労働所得税、さらには給付との結び付きが明確でない年金保険料は同値であることを指摘したが、世代間の負担を変更する場合にはこの結論は変わりうる。現在、退職し、年金給付を受けている世代の税負担を増加させることができれば、現役世代及び将来世代の税負担を軽減することにより、世代間の不公平を是正するのみならず、経済効率を向上させることができる。そのためには、退職者でも支払わなければならない消費税の増税が有効である。ただし、年金給付が消費税の増税に伴って引き上げられてしまえば、その効果も半減する。高額な資産を有する退職者等については、消費税増税に伴う物価上昇分を年金給付に反映させないことが必要である。この点で、消費税の年金目的税化は、大きな問題を抱えている。すなわち、一般の国民は、消費税が「年金目的税」とされれば、消費税増税により年金給付の維持ないしは拡充が図られるものと期待し、消費税増税による年金給付の実質額の低下には抵抗を示すであろう。仮に消費税を目的税化せざるをえないとすれ

ば、こうした問題を有する「年金目的税」という形でなく、「世代間公平確保目的税」とし、税制改革の目的を明確にすることが望ましい。(消費税の目的税化の問題点の詳細については、國枝(2000b)を参照されたい。)

また、年金財源を税による方が望ましいケースとしては、最低限の生活を保障するという観点からの国庫負担がありうる。この場合、全員一律に給付が行われる基礎年金について、税方式が望ましいとの主張を行う論者が多いが、必ずしも全額を国庫負担する必要はないことに留意する必要がある。ここで重要なのは、公平の観点から国に求められるのは、国民に最低限の生活を保障していくことであって、退職後の生活に十分な資産を有している退職者にまで一律の年金給付を行うことではないということである。すなわち、老後の生活保障は、国民自らの労働所得の中から確定拠出型年金その他の形で自らの老後に備えることを前提とすべきだが、そもそも現役時代の所得が非常に低いため、退職後のための積立が十分できなかった退職者に対し、不足分を税財源により補填することが考えられる。これに対する反論としては、一律定額の年金給付ではなく、一定の所得・資産以下に対する財源補填とすると、労働供給・貯蓄等に対する阻害効果を伴うというものである。しかし、こうした反論を行う論者は、一律定額の年金給付を行うための税財源はより巨額であり、より大きな労働供給の阻害効果を伴うことを認識していないように思われる。もう一つの反論は、一定の所得・資産以下の退職者のみに受給資格を与えると、いわゆるスティグマ(恥)を感じる退職者が年金給付を求めてこなくなるとの議論がある。このスティグマの問題に関する解決策については、國枝(2000a)で論じているので、参考にされたい。

結論としては、個人勘定化が進んだ後においては、公的年金の財源として、消費税を用

いることは、一般での議論と異なり、年金保険料を用いる場合より経済に歪みをもたらすおそれがあるため、必ずしも望ましくないが、①現在の退職者の負担を増加させ、世代間の不公平を是正するため、及び ②最低限の生活保障の観点から、一律定額給付ではなく、不足分のみを補填するためであれば、消費税の増税は、効率性及び公平の観点から首肯できるものである。もっとも、世代間の不公平是正のためには、国債の大量償還に充当する税源としての消費税も重要であり、消費税を仮に目的税化するとしても、「年金目的税」化して年金以外への支出を困難にするのではなく、「世代間公平確保目的税」として位置づけることが望ましい。

Ⅲ 望ましい年金課税の在り方

年金課税は、拠出時、積立金の運用を伴う場合には積立金の運用時、さらに受給時の3つの段階の課税からなる。望ましい課税の在り方については、①積立金の存在しない賦課方式の公的年金、②個人が運用方法を特定し、積立金の運用益が個人に帰属する確定拠出型の年金、③企業が運用を行い、積立金の運用益が事実上、企業に帰属する確定給付型の企業年金に分けて論じる必要があろう。もっとも、現実の我が国の年金制度においては、この3つの類型が混在しており、そうした現実を前提とした年金課税の在り方についても検討する必要がある。

1 賦課方式の公的年金に係る課税

現行の我が国の公的年金等(国民年金、厚生年金等)に対する課税については、保険料拠出については、全額を所得控除とし、給付時には、公的年金等控除適用の上、所得税が課税されることとなっている。実際には、公

的年金等控除が大きいため、課税最低限が約300万円（65歳以上の夫婦の場合）と高く、ほとんどの公的年金等の受給者に所得税が課税されない実質非課税の状態となっている。公的年金等の給付は、過去には給与所得として課税されていたが、1987年9月の税制改正により、現在のように改められている。

現在の公的年金は、賦課方式で、しかも多くの現役・将来世代にとって支払った保険料に見合う年金給付は期待できない実態となっており、税負担と似た性格を持つようになっている。米国において社会保険料支払いが課税所得に含められることから、我が国における社会保険料控除の是非が議論されることもあるが（例えば、平成14年度財政経済白書第2章）、現在の保険料支払いが税に似た性格を有することに鑑みれば、どの税を先に課税するかの問題にすぎない。むしろ、上述した年金財源全般において、保険料と一般財源の割合をどうすべきかとの観点から適正な保険料率を定めることが重要である。もう一つの問題は、保険料の事業主支払い分を所得税の課税所得に加えるべきかどうかであるが、これは転嫁の問題を考えれば、当然、含められるべきであろう。しかし、事業主支払い分を労働者の所得に含めた場合も、事業主支払い分は社会保険料控除により実際の課税対象とはならないであろうから、実質上の差異は生じない。

問題は、年金給付に対する課税である。この問題は、2つの観点から考慮することができる。控除制度としての適正さの観点と世代間の不公平是正の観点である。

まず控除制度として適正かという観点から考えてみよう。現行の年金給付課税制度への改正の裏付けとなった1986年の政府税制調査会答申によれば、それ以前の給与所得控除の年金給付への適用は、給与所得控除が勤務に伴う経費を概算的に控除し勤務関係に特有の

諸点に着目して、給与所得と他の所得との負担調整を図る趣旨で設けられたものなので合理的でないとされている。また、老年者一般への税制上の配慮については、老年者控除によって行うのが適当としている。そして、公的年金等控除については、単に「公的年金の固有の役割から考えれば、それは他の所得との間でなんらかの負担調整を必要とすると認められる」とされているのみで、それ以上の説明は、公的年金の固有の役割とは何かを含めて、なされていない。

老年者控除は現在の所得税制でも存在しており、公的年金等控除を老年者への配慮では説明できないのは、現在でも同様である。それでは、1986年税調答申が主張するように、公的年金につき、他の所得との間で所得税の負担調整をすべき何らかの特別な事情は存在するであろうか。効率性の観点から賦課方式の年金の給付を税制上優遇すべき理由は見当たらない。賦課方式の年金給付はlump-sum transferに近いから、効率性の観点からは特に軽減すべき理由はない。また、公平の観点からも、おそらく、1986年税調答申のいう公的年金の固有役割とは、老後の最低限の生活を保障するという役割を意味するのであろう（公的年金等控除に最低保障額が存在するのも、そのためであろう。）が、これは、他の所得と併せ、最低限の所得が確保されていれば足りるものであり、他に高額所得や資産を有する者についても年金分だけ控除することは正当化されない。さらに、年金給付を受け取るのに保険料の支払い以外に何らかの努力や出費をしたわけでないから、給与所得のように経費概算のための控除も必要ない。（保険料支払い分は、社会保険料控除で調整済みである。）こう考えてみると、公的年金にのみ控除を設ける必要性は見当たらない。公的年金等控除は、早急に廃止すべきであろう。（なお、給与所得控除の主な意義が、概

算経費控除ではなく、給与所得の捕捉率が他の所得よりも高い実態を踏まえた負担調整にあるとするならば、公的年金給付に対し、給与所得控除を適用する余地が生じるものと思われる。公的年金給付の記録については、社会保険庁において管理されており、また、源泉徴収もなされることから、税務当局の公的年金給付の捕捉率は給与所得に準じて高いと考えられるためである。

年金給付課税を考えるもう一つの観点は、世代間の不公平是正である。現在の退職者は、現役世代や将来世代の超過負担を犠牲として、自らの支払った保険料を大きく上回る年金給付を受け取っている。こうした世代間の不公平を是正するためには、給付額の大幅な削減がまず求められるが、現在、支払われている年金給付に対する課税の強化も同様の効果を有する。世代間の不公平是正の観点からも、高額な年金給付を受けている退職者に対する課税強化が強く求められる。

なお、年金課税強化による増収分につき、年金財源に回すべきとの議論が年金関係者から出されているが、年金課税強化の問題は上述したように、本来、他の所得と同様に課税されているべき所得が実質非課税になっていたという問題であり、用途についても他の所得と同様に一般財源に用いるのが当然と思われる。世代間の不公平是正のためには、年金課税の強化のみならず、年金給付のさらなる削減が不可欠であり、年金課税強化による増収によって、年金給付の削減幅を抑制しようとする考え方には問題が多い。

2 個人が運用方法を指定する確定拠出型の年金に係る課税

現在の我が国における確定拠出型の年金としては、日本版401(k)とも呼ばれる確定拠出年金がある。確定拠出年金に関する税制は、基本的には、従来の公的年金等の課税上の取

扱いと同様である。企業型年金の事業主の拠出分については、損金算入され、個人型年金の加入者の拠出分については、社会保険料控除の対象とされる。運用段階においては、積立金が特別法人税の対象とされるが、現時点では凍結されているため、非課税となっている。給付時には、公的年金等控除が適用されることとなっており、上述したように、非課税に近い状態となっている。こうした税制上の優遇措置については、上限があり、拠出限度額が定められている。別途、厚生年金基金、国民年金基金等に加入している場合には、それに応じて、拠出限度額は圧縮される。

しかし、理論的には、年金が賦課方式か積立方式かにより望ましい年金課税の在り方は変わってくる。すなわち、個人が運用方法を指定する確定拠出型の年金においては、賦課方式の年金と異なり、個人の支払った保険料は、個人勘定に実際に積み立てられ、運用された上、退職後の年金給付に充てられる。したがって、保険料には、租税という性格は稀薄で、むしろ通常の貯蓄とあまり変わらない。

通常の貯蓄と変わらないのであれば、税制上の取扱いも貯蓄税制一般の枠組みで論じることが考えられる。過去においては、総合所得税及び支出税構想との関係で年金税制が論じられることが多かった。(藤田(1992)) また、最適課税論による分析が一般化した現代であれば、最適資本所得課税理論を適用し、望ましい年金税制について論じればよいこととなる。(その具体的内容については、例えば、井堀(2002)) 参照のこと。

しかし、実際に年金税制が論じられる際には、他の金融所得とは切り離して、年金であることを理由に特別な税制上の措置が必要であるか否かにつき議論がなされることが多い。その場合には、そもそも市場で提供されている様々な貯蓄商品に加え、確定拠出型の年金に税制上の優遇措置まで導入して年金の形で

の貯蓄を奨励することが、我が国においてなぜ必要なのかという点まで遡って検討する必要がある。貯蓄奨励（あるいは強制貯蓄）が必要とされる一つの理由は、人々の近視眼的行動（Feldstein（1985））、モラルハザード、さらにはHyperbolic discount utility functionの存在（Laibson（1997））により過小貯蓄のおそれが存在することである。こうした過小貯蓄の可能性は、米国においては、家計のきわめて低い貯蓄率を見れば、無視できないものと考えられる。しかし、我が国の場合、低下傾向とはいえ、米国に比べれば、個人貯蓄率は高く、またマイクロベースで見ても高齢者世帯もそれなりの金融資産を保有しており、平均的な家計にとって、過小貯蓄が一般的に大きな問題となっているとは言いがたい。（短期的には、景気動向との関係から、むしろ消費喚起が求められている。）

さらに、過小貯蓄が問題だとしても、貯蓄の一部である年金に優遇税制を導入することで、貯蓄全体が増加するののかという問題がある。仮に年金の形での貯蓄が増加したとしても、その分、他の形態での貯蓄が減少してしまえば、ネットで貯蓄増加とならない可能性がある。その場合には、年金を税制上優遇することは単にポートフォリオの入れ替えに資するだけに終わってしまう。米国において、税制上優遇された貯蓄商品の導入がネットの貯蓄増加につながったかについては、学界のホットトピックの一つとなっており、IRA及び401(k)の効果に関し、多くの実証研究がなされているが、ネットでの貯蓄増加を認める論者（Poterba, Venti and Wise（1997））と否定する論者（Engen, Gale, and Scholz（1997））が厳しく対立しており、意見の一致を見ていない。もっとも最近では、401(k)の拠出率・資産選択等の実証分析から、現実の家計の貯蓄・資産行動においては、税制上のインセンティブ自体よりも、年金スポンサ

ーの提示するデフォルトの案の影響がより重要であることが明らかになりつつある。（Madrian and Shea（2001））

公的年金が必要となるもう一つの理由としては、より長く生きることにより生活資金が不足するというリスクに対する保険市場（すなわち、終身年金）における逆選択の可能性がある。効率的な終身年金市場の存在は、年金の積立方式に移行する際の重要な前提条件の一つである（Brown, Mitchell, Poterba, and Warshawsky（2001））が、我が国においては、民間による終身年金市場が十分発展しているとは言いがたい状況にある。（田近・金子・林（1996））この点については、今後の年金の積立方式への移行の可能性も考慮し、政策的にその奨励を図ってもおかしくないものと思われる。ただし、現在の確定拠出型年金制度においては、終身年金の購入が義務付けられておらず、終身年金市場の未発達という問題に対応した制度にはなっていない。

結局のところ、我が国において、平均的な家計に対し確定拠出型の年金への税制上の優遇措置をもって、貯蓄奨励を行う必要性は低いものと思われる。保険料についての保険料控除は維持するとしても、公的年金等控除による給付の実質非課税という取扱いは、賦課方式の年金同様、廃止すべきであると考ええる。

さらに、確定拠出年金の運用段階において、特別法人税の対象とされていることが問題となる。確定給付型の年金と異なり、確定拠出型の年金については、運用方法は労働者自らが定め、運用益も最終的に労働者に帰属する。法人に帰属しない運用益を特別法人税の対象とするのは奇妙に思われる。本来であれば、個人所得税の課税対象とした上、その課税の是非を検討すべきと考えられる。

3 確定給付型の企業年金に係る課税

確定拠出型の年金は最近、注目を集めた年

金だが、我が国の企業年金においては、従来、確定給付型の企業年金が中心であった。つい最近まで、確定給付型の企業年金としては、①母体企業と異なる法人を設定し、厚生年金の代行も行う厚生年金基金、及び②別法人は設定せず、生命保険や信託を活用する適格退職年金の2種類があったが、確定給付企業年金法の成立により、従来の厚生年金基金に加え、基金型と規約型の2種類の確定給付企業年金（いわば代行を行わない厚生年金基金と従来の適格退職年金に対応）に整理されることとなった。

確定給付企業年金の税制上の取扱いは、拠出時には、事業主拠出分は損金控除、本人拠出分は生命保険料控除の対象とされる。運用時の運用益は、本人拠出分を除いた部分について、特別法人税の対象とされるが、現在は、諸情勢に鑑み、凍結されている。給付時には、本人拠出分以外につき雑所得とされるが、年金の場合、公的年金等控除が適用される⁽⁵⁾。(坪野(2002))ここで、特に問題とされるのが、特別法人税の取扱いである。例えば、日本経団連は、現在、凍結されている特別法人税の廃止を要望している。(日本経済団体連合会(2003))

こうした確定給付型の企業年金に関する税制の影響を考える際には、コーポレート・ファイナンスの基本知識が不可欠である。コーポレート・ファイナンス理論においては、米国において、80年代に企業年金の企業財務への影響が大きな問題となったこともあり、確定給付型の企業年金の企業財務への影響について早くから分析が進んでいる。これに対し、我が国企業においては、そうした認識が遅れていたため、最近になってその重要性に気づき始めたところである。

確定給付型の企業年金に関する税制の企業財務への影響につき、企業財務の標準的な教科書であるBrealey and Myers (1991)に基

づいて考察しよう⁽⁶⁾。確定給付型の企業年金においては、本来、年金給付額が年金資産の運用額と関係なく設定されている。(年金受給権については、我が国においては必ずしも法的に十分な保護がなされていなかったが、確定給付企業年金法の成立により、一定の保護が与えられるようになった。)したがって、年金資産の運用が予定より好調(不調)であれば、最終的に母体企業に利益(損失)が帰属する。ただし、基金型の確定給付企業年金においては、母体企業と基金が、法人格が別なため、そうした関係がすぐには認識できなくなっており、我が国においては、最近の会計基準改正まで、年金資産運用の成否が母体企業に重要な影響をもたらすことが、母体企業の経営者に十分認識されていなかった。年金資産運用の巧拙が母体企業の利益に最終的に大きな影響を与える以上、母体企業においては、企業年金の財務運営を母体企業の財務政策と一体として考える必要があることになる。

ところが、特別法人税等の形の年金運用益課税が存在しないと、重要な問題が発生することになる。すなわち、企業が自分自身の資金で運用を行う際は、株式と債券では一般に株式の方が税制上有利と考えられている。これは逆に年金基金の運用益に課税されない場合には、年金基金にとっては、債券運用の方が、リスク調整後の収益率で見れば、より高い収益率をもたらすことを意味する⁽⁷⁾。このため、年金基金にとっては、できるだけ債券運用の割合を高くすることが望ましいこととなる。さらに、年金基金へ拠出する資金を、企業が自らの社債で調達すれば、企業はその社債利子の支払いを法人税算定の際に費用とすることができ、実質的に負担する金利を $(1 - t)R$ (ここで、 t は法人税、 R は利子率)とすることができる。債券による運用収益(これも R の率と仮定)は年金運用益課税

のない場合、非課税なのだから、結局、この取引で、企業は、 tR に該当するだけの節税額を得ることとなる。同様の方法で、拠出額をさらに増加させれば、それで節税額を増やすことができるわけで、企業はできるだけ年金基金を積み増すことが望ましいこととなる。これが有名なBlack (1980)、Tepper (1981)らによる企業年金を利用した租税裁定である。(詳細については、例えば、Scholes, Wolfson, Erickson, Maydew, and Shevlin (2002)を参考にされたい。) 過去の実証研究においては、こうした租税裁定の存在が確認されていなかったが、最近のFrank (2002)の実証研究は、米国企業につき、この租税回避の影響を確認している。こうした租税回避を防止するためには、年金基金の運用収益についても、母体企業同様の課税がなされることが望ましい。

従来、我が国においては、適格退職年金については積立上限額を超えた部分を事業主に返還し、課税することとされていたが、厚生年金基金については、積立上限額はなく、過剰積立を通じた租税裁定が可能となっていた。これに対し、新たに導入された確定給付企業年金においては、積立上限が設定され、超過分の掛金の拠出を停止することとされた。また、併せて、厚生年金基金についても積立上限額が導入されることになった。このため、過剰積立による租税裁定の余地は以前に比べて限定的なものとなったと考えられる。しかし、母体企業自体と年金基金による資金運用益の税務上の取扱いの違いが、株式・債券での資金運用・調達を歪めるおそれは依然残っている。したがって、税制による企業の資金調達・運用に関する歪みを抑制するという観点からは、企業年金基金の運用益について、他の母体企業の利益と同様に課税を行うことが望ましいということになる。

しかしながら、現在の我が国の特別法人税は、退職金課税から発展してきたこともあり、

運用益の存否にかかわらず、資産運用残高に比例して課税がなされるなど、母体企業及び年金基金の資金運用に中立的なものではなく、問題が多いことも確かである。運用残高ではなく、運用益への課税とするなど、企業の財務政策に中立的な課税方法に変更することが望ましいものと思われる。

4 年金課税問題の複雑さと現実的な対応

以上、ここまで、年金課税の在り方につき、賦課方式の公的年金、確定拠出型の年金、及び確定給付型の企業年金の3つの理念的な類型に分けて論じてきた。理論的には、それぞれの類型において望ましいとされた年金課税を行えばよいわけだが、現実の年金税制の改正を考える際には、深刻な問題を抱えている。すなわち、現実の年金制度が3類型にきちんと整理されず、複雑に絡み合っていることである。

例えば、我が国の公的年金は実質上、賦課方式だが、政府は「修正積立方式」と称し、実際に積立金を運用している。今後の公的年金改革の方向性は未だ不明だが、個人勘定化が進むと、個人にとっては、利回りは低いものの、見かけ上、積立方式の年金との区別が難しくなる。また、年金資産の運用結果は、理念的には、確定拠出型の企業年金において給付額に影響を及ぼすが、確定給付型の企業年金においては、給付額に影響を与えないはずである。しかし、実際には、確定給付型の企業年金の場合においても、年金資産の運用結果が好調の場合には、給付額が増額され、失敗した場合には減額される事例も少なくなかった。(Bulow and Scholes (1983)) そうなると、運用収益が労働者あるいは企業のみならずに帰属するとの前提が適切かという問題が出てくる。さらに、最近では、キャッシュ・バランス型の企業年金のように、実際には、裏付けとなる年金資産が存在しないが、給付額

が金融資産収益率等に基づき変動する年金も登場してきている。加えて、我が国においては、厚生年金基金による厚生年金の代行制度まで存在しており、実際の企業年金の性格付けが非常に難しくなっている。

したがって、理念的には、上述したように、年金の類型に応じて、異なる税制を適用することが望ましくとも、当分の間は、執行上、ある程度、統一した年金課税を行わざるをえないものと思われる。すなわち、各年金を通じて拠出時非課税とするが、給付時に課税を行う。給付時の公的年金等控除については、廃止ないしは大幅縮小する。運用時課税は、一定額まで非課税とするが、現時点の我が国においては貯蓄奨励の必要性が高いと思われないことから、その拡大には慎重であるべきである。なお、特別法人税については、運用益の存否にかかわらず課税される現行方式は改めるべきだが、完全廃止すると、租税裁定の機会を与え、企業の資金調達を歪めることになることから、租税裁定回避の観点から課税の余地を残しておくべきであろう。

他方、長期的には、将来を見据えた年金制度改革の中で、我が国の錯綜した年金制度を整理合理化し、それぞれの年金制度の位置づけを明確にしていくことがまず求められる。その上で、上述の年金の諸類型に応じた年金課税を実現していくことが望まれる。

【IV 終わりに】

本論文においては、年金改革と税制に関する議論における様々な誤解を指摘し、経済学の観点よりの正しい考え方を述べてきた。公的年金改革においては、世代間の不公平是正のためには、現在の退職者の受給超過を最大限削減することがまず重要で、その上で、積立方式に移行することが望ましく、また、保

険料負担の労働供給阻害効果を抑制するには、個人勘定化が望ましい。世界の公的年金改革の議論は、こうした軸に沿って行われているが、我が国においては、積立金取り崩しによる純粋賦課方式への移行が論じられている。また賦課方式を維持したまま、個人勘定化を進めるスウェーデンのNDC方式の導入が論じられる一方で、労働供給阻害を拡大させかねない一般財源負担の引上げが論じられている。そうした混乱した議論の一つの背景には、消費税の転嫁の概念に関する無理解が存在していることを指摘した。また、年金税制については、公的年金等控除の問題点等の他、そもそも我が国において過小貯蓄の問題がどの程度重要なのかという観点からの議論が必要であることを指摘した。また、確定給付型の企業年金の運用益に対する課税についても、全くの非課税にすると租税裁定の機会を与えることから、企業及び年金基金の資金運用・調達に歪みを与えることを指摘した。しかし、同時に我が国の年金制度が錯綜したものとなっているため、当分の間は、諸類型の年金に対する統一した課税を行っていかざるをえないことに言及した。

最後に、「今後、公的年金の規模を縮小せざるをえないから、年金優遇税制を通じて自助努力を助長すべきだ」とのよく見かける議論の問題点について指摘しておきたい。一国の貯蓄は、各家計の私的貯蓄のみならず、政府の貯蓄（財政黒字）にもよって構成される。仮に、年金優遇税制により若干の貯蓄増加が見られても、優遇税制により生じる減収額を赤字国債の形で将来世代に先送りするならば、国全体の（実物の）貯蓄額はむしろ減少してしまう可能性が強い。我が国の財政・年金制度が将来世代に重い負担を残す一方、現在の世代が十分な実物資産を残さないのではないかということを懸念するならば、より確実な政策は、現在の退職世代の受給額を削減する

年金改革を行い、また、増税・歳出削減により財政黒字を生み出すような財政改革を実現することにある。今後の年金改革や年金課税の在り方を考える上で最も重要なのは、どのような改革を行えば、年金・財政制度全体について世代間の公平が確保できるかということであり、さらにそうした改革を政治的にどう実現していくか（例えば、國枝（2003））であることを強調して、本論の結びとしたい。

- (1) なお、政治的に可能な最大限の給付削減を行った後、必要な保険料引上げや増税が行えない場合に不足額を積立金取崩しで調達するか、あるいは赤字国債発行で調達するかは、また別の問題である。すなわち、世代政策的には、積立金取崩しでの調達も赤字国債発行も同様の効果を有するが、政府による非効率な積立金運用のおそれを考慮すれば、積立金取崩しの方がまだ望ましいケースがあるからである。
- (2) ただし、國枝（2000a）が強調しているように、積立方式への移行にはいわゆる「二重の負担」が必要であり、この「二重の負担」の各世代間の負担の在り方によっては、世代間の不公平が是正されない可能性もある。結局のところ、現行の公的年金制度がもたらしている世代間の不公平を是正する確実な政策は、現在の退職世代の超過受給分を削減することである。積立方式への移行は、現存する世代間の不公平を解決するというより、今後、人口変動等により世代間の不公平が悪化する事態を回避するために望ましいのである。詳細については、國枝（2000a）を参照されたい。
- (3) ただし、遺産の存在を考慮しない等、完全な同値が成立するためには、いくつかの前提条件が必要となる。
- (4) 実際には、消費税の転嫁には時間がかかり、その間については、企業負担が軽減されることがありうる。また、労働市場に賃金の硬直性など、何らかの不完全性が存在する場合には完全に転嫁されない可能性もある。しかしながら、そうした場合においても、現在、よく聞かれる消費税の転嫁を全く無視した議論に比べれば、企業負担の軽減の度合いははるかに小さくなるものと考えられる。

- (5) 本人拠出分が運用時・給付時に課税対象とならないのは、拠出時に生命保険控除の対象になるとはいえ、課税されたものと整理されているからである。（坪野（2002））
- (6) ただし、同書第5版以降においては、紙面の制約から企業年金に関する章が省略されている。
- (7) 非課税でない投資家による裁定により、税制上優遇されている株式のリスク調整後収益率（税引き前）は、債券に比べ低くなっているものと考えられる。したがって、年金基金のような非課税の投資家にとっては、債券の方が有利な投資対象となる。

【参考文献】

- Black, F., “The Tax Consequences of Long-run Pension Policy,” *Financial Analysts Journal*, 1980
- Brealey, R. and S. Myers, *Principles of Corporate Finance* (4th Edition), McGraw-Hill, 1991
- Brown, J., O. Mitchell, J. Poterba, and M. Warshawsky, *The Role of Annuity Markets in Financing Retirement*, MIT Press, 2001
- Bulow, J. and M. Scholes, “Who Owns the Assets in a Deficit Benefit Pension Plan,” in Z. Bodie, and J. Shoven, eds., *Financial Aspects of the United States Pension System*, University of Chicago Press, 1983
- Engen, E., W. Gale, and J. Scholz, “The Illusionary Effects of Saving Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, 1996
- Feldstein, M., “The Optimal Level of Social Security Benefits,” *Quarterly Journal of Economics*, 1985
- Frank, M., “The Impact of Taxes on Corporate Defined Benefit Plan Asset System,” *Journal of Accounting Research*, 2002
- Gruber, J. and D. Wise, “Introduction and Summary,” in J. Gruber and D. Wise eds., *Social Security and Retirement around the World*, University of Chicago Press, 1999
- Gruber, J. and D. Wise, “Different Approaches to Pension Reform from an Economic Point of View,” in M. Feldstein and H. Siebelt eds. *Social Security Pension Reform in Europe*, University of Chicago Press, 2002
- Gruber, J. and D. Wise, “Introduction” in J. Gruber and D. Wise eds., *Social Security and*

- Retirement around the World: Micro-Estimation*, University of Chicago Press, forthcoming
- ・ Kunieda, S., "Can We Get Out of Intergenerational Exploitation?" *Hitotsubashi Journal of Economics*, Dec. 2002
 - ・ Laibson, D., "Golden Eggs and Hyperbolic Discounting," *Quarterly Journal of Economics*, 1997
 - ・ Poterba, J., S. Venti, and D. Wise, "How Retirement Savings Programs Increase Savings," *Journal of Economic Perspectives*, 1996
 - ・ Scholes, M., M. Wolfson, M. Erikson, E. Maydew, and T. Shevlin, *Taxes and Business Strategy (2nd Edition)*, Prentice Hall, 2002
 - ・ Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector (3rd Edition)*, Norton, 2000
 - ・ Summers, L., "Some Simple Economics of Mandated Benefit," *American Economic Review*, 1989
 - ・ Tepper, I., "Taxation and Corporation Pension Policy," *Journal of Finance*, 1981
 - ・ 井堀利宏「社会保障と税制」ファイナンシャル・レビュー、第65号、2002
 - ・ 金子宏『租税法』第8版増補版、2002
 - ・ 國枝繁樹「年金改革の論点」、国際税制研究、第4号、2000a
 - ・ 國枝繁樹「消費税の目的税化について」税研、第93号、2000b
 - ・ 國枝繁樹、「税制改革の政治経済学」mimeo、経済産業研究所、2003
 - ・ 田近・金子・林『年金の経済分析』東洋経済新報社、1996
 - ・ 坪野剛司（編）『総解説・新企業年金』日本経済新聞社、2002
 - ・ 八田達夫・小口登良『年金改革論』日本経済新聞社、1999
 - ・ 藤田晴『所得税の基礎理論』中央経済社、1992

Summary

Pension Reform and Tax Policy

by Shigeki Kunieda

In this article, I argue Japanese pension reform and tax policy. First, the reform toward pure pay-as-you-go system is proposed recently in Japan, while two important directions of the pension reforms in the world are the reform toward funded system and the reform toward individual accounts. I point out some problems in the proposed reform toward pure pay-as-you-go system. Next, I discuss tax finance of pension benefits. We should eliminate intergenerational exploitation of public pension in order to fix inefficient collection of contribution. Recently, VAT is considered to be the source of future benefit payment, while the discussion often ignores distortionary effects of higher VAT rate. Rather, we should consider VAT as an instrument to impose heavier burden on the current old generation. Finally, we discuss pension taxation. Public pension benefit should be taxed more heavily in Japan. The necessity of preferred tax treatment of defined contribution pension may not be so high in saving-rich Japan. The earnings of fund management of defined benefit pension should be properly taxed in order to avoid "Black-Tepper" tax arbitrage. However, different from these theoretical analyses, the actual pension taxation reform should be more carefully considered, since the actual Japanese pension system has mixed characters due to its complexity.
