

## 第2章 個人の資産形成の阻害要因： 世代格差と社会保険料の見直し

佐藤 主光

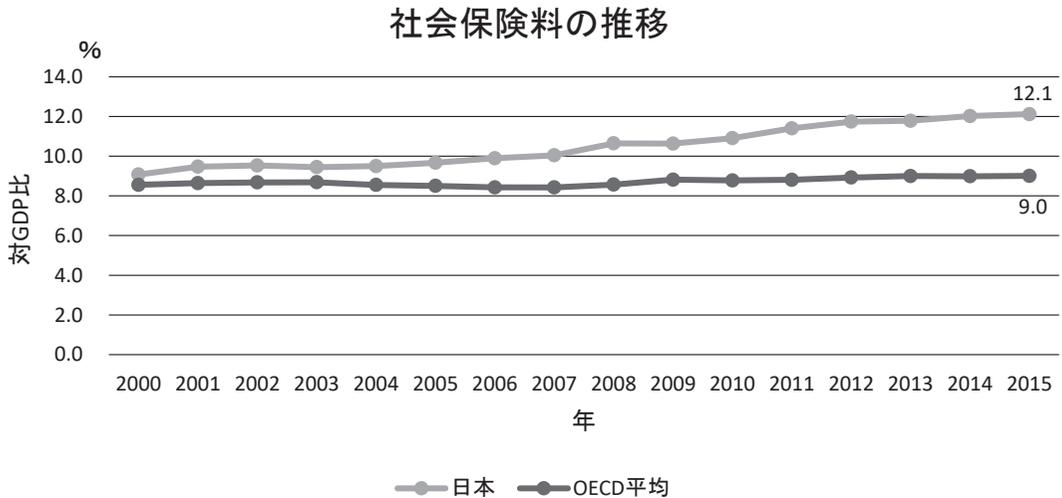
### 1. はじめに

政府税制調査会は「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」(2015a)において「老後の生活に備えるための個人の自助努力」を支える仕組みづくりを提言している。その背景にあるのは「公的年金の給付水準について中長期的な調整が行われていく見込みとなっている中」、伝統的なセイフティーネットの担い手だった企業や家族の機能低下がある。中小企業の中には企業年金を実施できない企業が多くなっている上、雇用が多様化する中、自営業主の中にも実態は雇用者に近い者の割合も増加している。このため、「就労形態や勤務先企業にかかわらず、公平に自助努力を支援する必要性が増している」。こうした中、「個人の自助努力」を支える現行制度としては、「勤労者財産形成年金貯蓄やいわゆるNISAなどの金融所得に対する非課税制度」などがある。しかし、「これらの制度は、就労形態や対象となる金融商品に応じて利用できる制度が細分化されており、個人の働き方やライフコースによって受けられる税制上の支援の大きさが異なってきた。本来は「個人の働き方やライフコースに影響されない公平な制度の構築」が必要になっている。他方、個人の資産運用にも課題は多い。金融庁の金融レポート(2017)によれば、米国は金融資産の46.2%が株式・投資信託である一方、我が国は51.7%が現預金など「米国と我が国では、家計金融資産の構成比に大きな差」がある。米国もかつては今の我が国と同様だったが、401(k)やIRAの普及が資産の分散を後押ししていたという。「我が国においても、家計の安定的な資産形成に向け、長期・積立・分散投資の普及・定着を促していく必要」がありそうだ。資産形成と合わせて留意すべきは、適正な課税を通じた格差の是正である。金融所得に対しては、比例的な税率で課税するとともに、損益通算の範囲を拡大した「課税の一体化」が進められてきた。勤労所得との間での負担の公平感に目配りしつつも、今後とも「グローバルに移動する資本から生じる所得に対して累進的な税負担を求めることは難しいことも踏まえ、金融所得課税の一体化を引き続き進めていく」ことが求められている(政府税制調査会(2015a))。これに関連して、内閣府「経済財政運営と改革の基本方針」(2015)は「年齢ではなく所得や資産などの経済力を重視しつつ、世代間・世代内の公平を確保」して、「資産格差が次世代における子女教育などの機会格差につながることを避ける」べきであること、「老後扶養の社会化が相当程度進展している実態の中で遺産の社会還元といった観点が重要となっていること等を踏まえた見直しを行う」べきことを強調している。

とはいえ、勤労世代の資産形成には阻害要因が少なくない。「行動経済学」的な知見では個人は特に老後といった遠い将来に対して近視眼的になりがちだ。ましてや所要額が定かでなければ、資産形成の目標額も分からない。また、我が国では未だにマイホーム志向が強く、勤労世代の多くがローンを組んで住宅を保有している。しかし、住宅は資産というよりも、消費財の性格が強い。その背景には諸外国に比べて中古住宅の取引が活発ではないことがある。実際、住宅売買に占める中古住宅の比率は米国で約90%、英国で約86%に上る一方、日本は13%あまり(平成20年)に留まってきた(国土交通省(2014))。売却の難しい=流動性に乏しい固定資産の保有は、収益性が高くてもリスクを伴うような株式等、金融資産への投資を抑制するだろう。実際、上坂(2017)によれば、現在の住宅ローン負担が重い家計ほど危険金融資産の保有を避ける傾向があるという。不動産価格の長期的な下落傾向も危険投資のマイナス要因だ(祝迫(2017))。

加えて、勤労世代の社会保険料を含む公的年金・医療等社会保障給付の負担は重い。我が国の社会保障制度の実態は勤労世代の保険料でもって老年世代への給付を賄う「賦課方式」である。高齢化(及び医療の高度化等)に伴い増加する老年世代に対する社会保障給付を支えつつ、自らの老後に備えた資産形成を求めるのは「二重負担」になりかねない。実際、「人口動態、世帯構成、働き方・稼ぎ方など、経済社会の構造が大きく変化する中」、特に若年・勤労世代の間で低所得層が増えてきた。「成長の担い手」でもある、こうした世代に「光を当てる」には従来型の「年齢」ではなく、「負担能力」や「経済力」に応じた再分配への転換が必要となる。本稿では勤労世代の資産形成の阻害要因として、①重い社会保障負担と②資産・所得の格差を取り上げる。特に、現行の高齢世代にも社会保障に係るコストに対して「応分の負担」を求め、勤労世代の負担を軽減する必要がある。具体的には(1)公的年金等控除の縮減による年金課税の適正化、(2)一体化(損益通算の拡大)と合わせた金融資産課税の強化(税率の引き上げ)、及び(3)資産保有に応じた給付・医療等の自己負担の導入である。金融資産については古い資本=既存の資産と、新しい資本=これからの資産形成を区別する。勤労世代の老後に備えた資産形成=新しい資本については、これを促す観点から、EETあるいはTEE型の個人年金・企業年金を拡充していく必要がある。

図表1：賃金・社会保険料の伸び



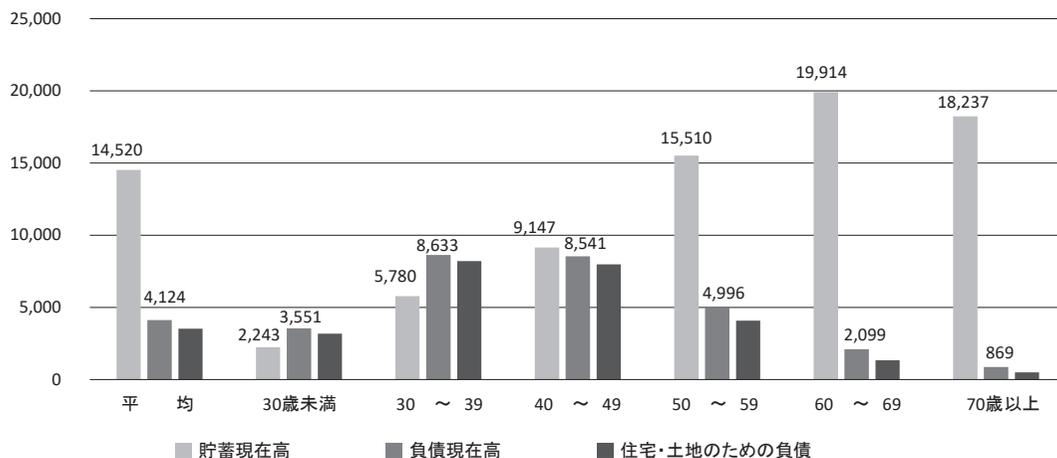
(出所) 経済協力開発機構 (OECD) 主要統計から筆者作成

## II. 所得格差と税制

政府税制調査会(2015a)は「個人をとりまく社会環境は、この四半世紀の間に、大きく変化した」との現状認識の下、個人所得課税について「年齢ではなく、所得や資産など経済力を踏まえた制度とし、再分配機能を高めることが必要」としている。その背景には企業・家族が従来提供してきたセイフティーネット機能の低下、非正規雇用の増加に伴う勤労世代の低所得化(世帯収入300万円以下の層の増加)がある。このうち非正規雇用の増加については、柔軟な労働時間を志向するなど、高齢世代や子育て中の女性を中心とした「働き方の多様化」の影響がある反面、「正社員として働ける会社がなかった」という「不本意」な非正規雇用も20代には多く見受けられる。こうした非正社員は正社員と比べて未婚の割合が高くなってきた。我が国の出生率低下の大きな要因としてはこの未婚率の上昇が挙げられている。このため「若年層・低所得層が意欲を持って働き、安心して結婚子どもを産み育てることができるようにする観点から、所得再分配機能の重要性が高まってきている」。その強化と合わせて再分配の対象の転換が求められている。また、「経済のストック化の進展に伴い、金融資産の蓄積が進む一方、その分布は一部の高齢者に偏在」してきた。利子・配当等金融所得課税の強化も「能力に応じた負担」の一環になろう。他方、マクロスライドを含めて「公的年金の給付水準については、中長期的な調整が行われていく」中、「老後の生活に備えるための個人の自助努力」を支える企業年金・個人年金の促進も政策的に要請されている。米国では企業年金401(k)や個人年金IRAに対する税制上の優遇措置が講じられている。こうした諸外国の経験を踏まえつつ、勤労世代の資産形成に係る税制の見直しが求められている。

図表2：世代間の資産格差

年代別資産・負債現在高  
平成26年

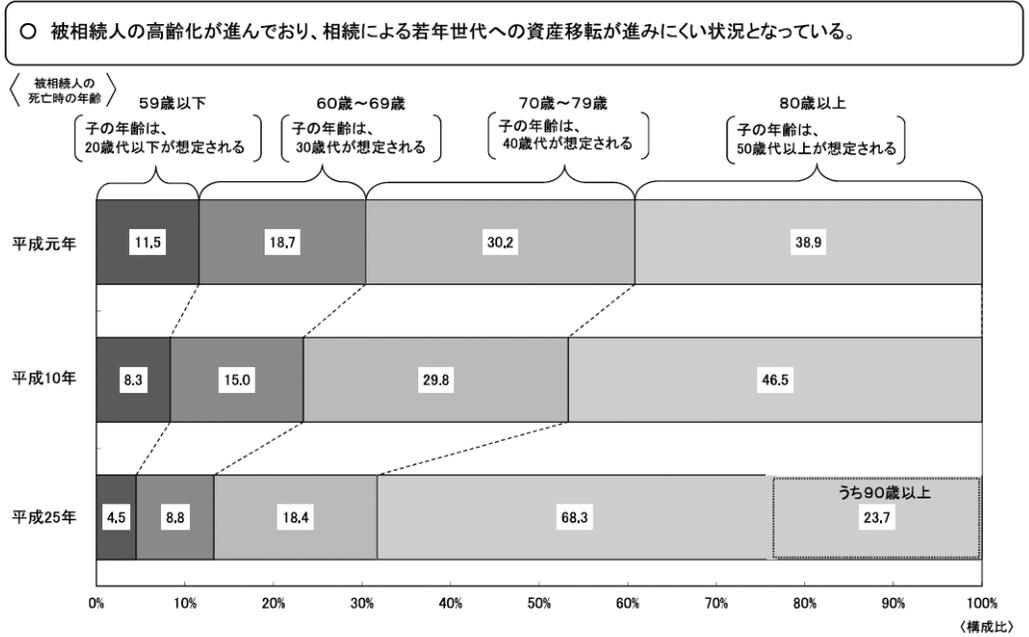


(出所)総務省統計局「平成26年全国消費実態調査」

年代別の金融資産残高をみると、この25年間(1989年～2014年)で60歳代以上の保有割合はほぼ倍増した。個人金融資産約1,700兆円のうち、60歳代以上が約6割(約1,000兆円)の資産を保有する(2014年)。貯蓄現在高は世帯主の年齢が65歳以上・二人以上世帯の平均が約2,500万円で、二人以上全世帯の平均1,800万円の約1.4倍となっている。前者では、4,000万円以上の貯蓄を有する世帯の割合は18.2%であり、全世帯における割合(12.1%)と比べても高い水準となっている(内閣府(2017))。貯蓄の主な目的は病気や介護への備えという。ただし、高齢者の中でも(世代内)格差は著しい。65歳以上の高齢者世帯の4割程度が、2,000万円以上の金融資産を保有する一方、貯蓄が450万円以下の高齢者も2割に上る。なお、年収400万円未満の世帯に限っても、4世帯に1世帯が2,000万円以上の金融資産を保有している(平成26年全国消費実態調査)。しかし、これらの貯蓄は使い切られることもなく、次の世代に相続されているのが現状だ。とはいえ、相続を通じて世代間の格差が是正されているわけではない。被相続人の高齢化が進んでおり、相続による若年世代への資産移転が進みにくい状況となっている。被相続人の死亡時が80歳以上(子の年齢は、50歳代以上が想定される)の割合が相続全体の7割(2013年)を占める(政府税制調査会(2015b))。「相続を機会に高齢世代の資産格差が次世代へ引き継がれる可能性が高まっている」(政府税制調査会(2015a))。

図表3：老々移転

相続税の申告からみた被相続人の年齢の構成比

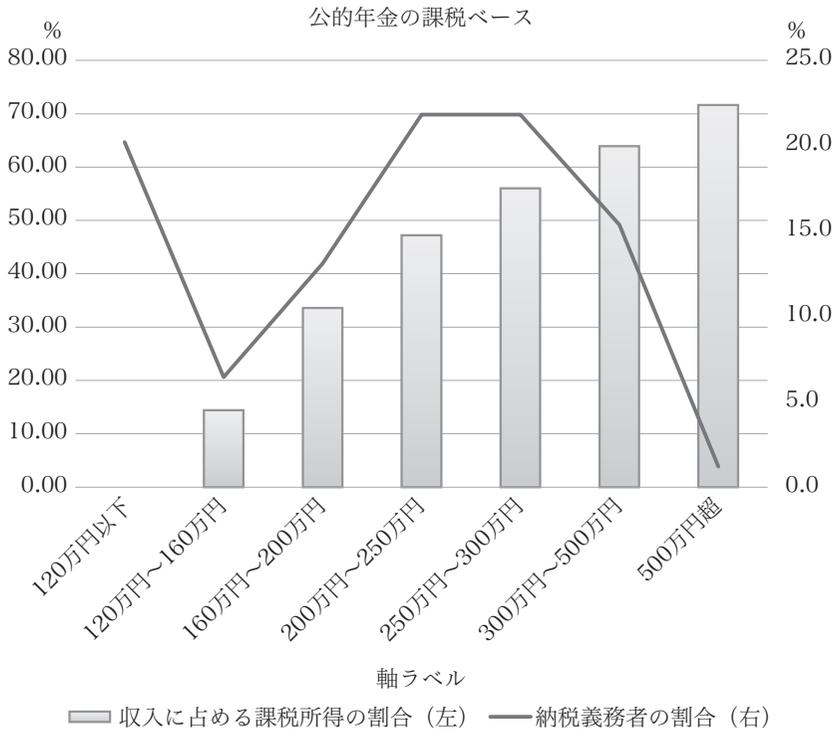


(出所) 政府税制調査会資料

### Ⅲ．年金課税の現状

資産(ストック)の集中だけではなく、所得(フロー)においても高齢者は優位になってきた。公的年金等は拠出段階で社会保険料控除により全額控除されていることに加え、給付段階に公的年金等控除等が設けられるなど「実質的に非課税に近い」ものになってきた。このうち公的年金等控除は最低120万円の所得控除が認められ、年金給付額に合わせて増額される。給与所得控除のような上限(現行1千万円)はない。また、社会保険料控除・公的年金等控除の対象には基礎年金(国民年金)給付だけではなく、報酬比例部分、企業年金(確定給付企業年金・適格退職年金)などが含まれる。さらに、年金を受け取りつつ就労している高齢者については公的年金等控除に加え、給与収入について給与所得等控除を受けることができ、税負担は大幅に軽減される。

図表4：公的年金の課税ベース



(出所)総務省「平成28年度市町村税課税状況等の調

公的年金等を「老後の生活等に備えるため」の強制貯蓄と捉えれば、その取り崩し＝給付を非課税にする一方、拠出時は所得控除しない(課税所得に含める)ことは所謂「支出税」(消費課税)の前払いタイプにあたる。しかし、現行制度は拠出についても社会保険料控除が認められてきた。この支出税の観点からも、①公的年金等控除で年金を「実質的に非課税」にするならば、社会保険料控除を廃止する(＝支出税の前払い型(TEE型))、あるいは社会保険料控除を続けるならば、②公的年金等控除は廃止する(＝支出税の後払い型(EET型))のいずれかでなければならない。もっとも現行の公的年金給付は過去の保険料支払いと厳密な対応関係を持っているわけではない。「世代間格差(不公平)」として知られる通り、負担＝保険料と受益＝給付が世代間で異なることが指摘されている。加えて、2分の1の国庫(税)負担が入った基礎年金が含まれるなど、給付には貯蓄(＝保険料の対価としての給付)と老後の生活保障(＝再分配)の性格が混在してきた。

こうした問題を本稿では①これから社会保険料を支払う(社会保険料控除が適用される)現役世代と②公的年金等給付を受ける高齢世代とを分けて考えたい。前者については現在、混在している年金の機能を保険と税＝再分配に分けるべきだろう。保険料のうち給付に一致する分に

については保険として(支出税的な観点から)社会保険料控除を続ける一方、税＝再分配に相当する分、具体的には基礎年金等「他制度への拠出」分は租税化＝社会保障目的税化して、同控除を認めない。給付は保険＝報酬比例、再分配＝基礎年金のいずれに相当する部分も課税対象とする。

現在の高齢者については拠出時に社会保険料控除を受けていたことを勘案すれば、①所得＝担税力とした所得税、②消費に担税力を見出す支出税のいずれの立場からも、公的年金等控除を縮減し、給付時は課税することが妥当だろう。政府税制調査会(2015a)も「個人所得課税の所得再分配機能の回復」を図るため「所得控除方式を採用している諸控除を見直し、税負担の累進性を高めることを通じて、低所得層の負担軽減を図っていくことを中心に検討すべき」としている。従前、所得控除は公的年金等控除や給与所得控除といった「所得計算上の控除」に偏ってきた。このうち(その水準自体の見直しは必須といえ)給与所得控除には勤労に係る「費用の概算控除」としての性格がある。しかし、公的年金等はこうした概算控除を有さない。最低限の生活保障であれば、「所得計算上の控除」ではなく、基礎控除・人的控除を拡充すれば良い。低所得の高齢者対策としては、年金を含む所得や金融資産等に応じた新たな税額控除＝給付措置を講じれば良い。ただし、高齢世帯の場合、年金収入等の所得は低くとも、金融資産を多く保有するケースがあり、負担応力は所得だけで測れない。例えば、収入200万円未満であっても貯蓄等が2,000万円以上の高齢夫婦世帯の割合は同世帯の約8%あまりとされる(平成21年全国消費実態調査)。同控除を受けるには預金口座へのマイナンバーの付番を義務付けるものとする。

なお、公的年金等控除は他の制度にも影響してきたことに留意されたい。現在、医療費の自己負担(70歳以上1割負担)や介護保険の自己負担限度額等について「現役並み所得」(145万円)の高齢者の場合、医療費の自己負担は現役世代同様3割で高額療養費の負担限度額も引き上げられる。「現役並み所得」とは現役世代の平均収入額(約386万円)に夫婦二人世帯(専業主婦)に対する所得控除(給与所得控除・配偶者控除等)を適用して算出した金額にあたる。ただし、145万円の水準は公的年金等控除が差し引かれた後の課税所得となる。前述の通り、年金の他、給与を得ているなら給与所得控除も適用される<sup>1</sup>。よって、これらの控除が手厚い限り、年金収入が比較的高い高齢者であっても、その所得は「現役並み」とはみなされない<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> このときは課税所得＝年金収入＋給与収入－公的年金等控除－給与所得控除。

<sup>2</sup> 加えて、「現役並み所得」の判定には①本人の課税所得(145万円以上)の他、②世帯内の被保険者の収入の合計が520万円以上という条件もある。

## IV. 金融課税の強化

資産格差を是正するには相続税・贈与税の強化の他、利子・配当等金融所得課税の強化が選択肢となる。高齢者夫婦世帯の場合、高所得層では勤め先収入の他、「家賃・地代、利子・配当等」の割合が増える傾向にある(平成21年全国消費実態調査)。現在、非上場株式・大口株式などを除くと、金融所得課税は一律20%の税率(国税15%、地方税5%)で分離課税されている。今後の所得税・個人住民税の体系のあり方として「総合課税を志向するのか、二元的所得税を志向するのか」、及び「資本蓄積・成長の重要性が増す中での資本所得の課税のあり方」についても検討が求められている(政府税制調査会(2014a))。ただし、給与・年金等累進(総合)課税対象になる所得と金融所得等では所得の「経済的性格」が異なることに留意が必要だ。経済学的には金融所得は勤労所得等から「派生」した(一部が貯蓄されて生じた)所得であり、生涯ベースでみれば所得に含まれない<sup>3</sup>。また、「グローバルに移動する資本から生じる所得に対して累進的な税負担を求めることは難しい」(政府税制調査会(2015a))。北欧諸国では「足の速い」(＝移動性の高い)金融所得を含む資本所得と勤労所得等を分離した「二元的所得税」を採用している。最適課税論に従えば、課税所得の弾力性に応じた(逆比例的な)課税が望ましい(＝ラムゼー・ルール)。グローバルな移動を含めた課税所得の弾力性が高いとすれば、金融所得を勤労所得など他の所得より軽課することは「次善」の効率性(課税に伴う経済活動への歪みの最小化)にも適うだろう<sup>4</sup>。

加えて、「貯蓄率が低下する中、我が国経済の活性化のためにも、個人金融資産の効率的活用が要請されている」(政府税制調査会(2007))他、企業・家族のセイフティーネット機能の低下など「生涯を通じたリスクが高まっている中、現役世代が老後の生活等に備えるための自助努力を行うことに対する支援が重要となっている」(政府税制調査会(2015a))。金融所得に対する無原則な課税は資産運用の効率性を損なう上、現役世代の貯蓄へのインセンティブを阻害しかねない。

本稿では①既に蓄積の進んだ資産＝古い資本と②勤労世代がこれから形成する資産＝新しい資本を区別した対応を提言する。前者については金融所得への一律課税を強化する(例えば、税率を現行の20%から25%に引き上げる)一方、損益通算の範囲を拡大して金融課税の一体化を進める。金融所得課税の一体化は「一般投資家が投資しやすい簡素で中立的な税制を構築す

<sup>3</sup> 生涯所得は生涯賃金所得と贈与・相続の合計として与えられる。

<sup>4</sup> 標準的な(代表的個人でもって構成される)マクロ経済モデルに従えば、成長率が一定の「定常状態」における最適な資本税率はゼロになることが知られている。ただし、①初期(時点で与えられた)資本ストックへの課税は高率になり、定常状態に至る移行過程でも税率はプラスに置かれる。加えて②モデルを重複世代(ライフサイクル)モデルに拡張すると資本の最適税率は必ずしもゼロに等しくはならない。

る観点から」(政府税制調査会(2004))進められてきた。平成25年度税制改正で損益通算の範囲が上場株式等の配当(大口以外)・譲渡益から公社債等の利子・譲渡益まで拡大した。しかし、預貯金の利子所得は対象に含まれていない。マイナンバーの付番は任意であるが、2018年以降、銀行の預金口座にも適用できるようになる。預金口座へのマイナンバーの適用拡大は利子所得と他の金融所得の合算を可能にするだろう(ただし、利子所得の正確な捕捉のため、マイナンバーが付番された預金口座に限るとする)。仮に危険投資に係る損益が安全資産である利子所得と損益通算できるようになれば、投資家にとってリスクの軽減に繋がる。これは損失が利子所得から控除され、よって後者に係る課税が減じられることで、課税後収益率の変動幅が抑えられることによる。このとき、政府は税収の増減としてリスクを投資家と分担する形になる。結果、「貯蓄から投資」が進み、株式などのリスク資産への投資が喚起されることが期待できる。

図表5：改革案

	課税	参考
新しい資本＝新規貯蓄 (資産形成)	年間一定額までの貯蓄について非課税枠 ✓ EETかTEEは納税者が選択？	勤労世代の資産形成を支援 ✓ 制度の整理が前提
	金融所得課税の一体化＝損益通算の拡大	リスクシェアによる危険投資の喚起 貯蓄から投資へ
古い資本＝既存の貯蓄	資産課税の強化 ✓ 所得税率の引き上げ(20%⇒25%) 金融資産課税？	オランダ・ボックスタックス 金融資産のみなし収益率に対して 課税(税率30%)

(出所)筆者作成

無論、金融所得に係る税率が高くなれば、資産を取り崩して消費に充てる誘因が働くことにもなるだろう。ただし、こうした消費には消費税が課せられることに留意されたい。(教科書的にいえば、貯蓄は非課税であるものの)高齢社会において消費税は高齢者が年金等と並んで消費の原資の1つとする資産(＝貯蓄の取り崩し)に対する課税に相当する。消費税率(現行8%)は金融所得税率(同20%)より低いものの、元本に相当する部分にも課せられる、間接的な資産課税としての役割を果たすものである。消費税は勤労世代に負担が偏りがちな所得税と違って、全世代が広く負担を分かち合う税とされるのも、高齢者が貯蓄(＝古い資本)から消費税を払っていることがある。

他方、勤労世代が形成する資産＝新しい資本については、「老後の生活に備えるための個人の自助努力」を促すため、税制上の優遇措置を講じる。現行制度においても企業年金(確定給付企

業年金・適格退職年金)には拠出時に社会保険料控除、給付時に公的年金等控除が適用されている。ただし、企業年金の適用率は正社員であっても3割に留まってきた(厚生労働省(2010))。非正規雇用労働者の場合、適用率は6%に過ぎない。政府税制調査会(2015a)は企業年金やNISA(少額投資非課税制度)を含めて「就労形態や対象となる金融商品に応じて利用できる制度が細分化されており、・・・受けられる税制上の支援の大きさが異なっている」現状を踏まえて「個人の働き方やライフコースに影響されない公平な制度の構築」が必要としている。

これに関連して米国では企業年金(401(k))の他、個人年金(IRA)として伝統的IRA(EET型)とRoth IRA(TEE型)が存在する。いずれも所得制限や早期引出等の要件を伴う。加入割合は近年35%程度で推移してきた。401(k)やIRAは貯蓄の余裕や習慣のない低所得者層には税制優遇の恩恵が十分及ばないことが問題視されていたが、2015年11月には低所得者でも利用可能なように連邦債のみで運用を行うタイプのmyRAが導入されている<sup>5</sup>。カナダの私的年金としては従前のEET型の個人年金(RRSP)等に加え、2009年にTEE型の個人貯蓄勘定(TFSA)が導入された。RRSP等は中高所得者層をメインターゲットとしており、その非課税拠出限度額の水準は、退職後に現役所得の7割の所得があれば十分な生活を維持できるとの考えに基づき設定されている。なお、RRSPは71歳までに全て引き出す必要があるため、課税を永久に先送りすることができない。TFSAは引き出しに制限はないが、年間拠出限度額は5,500カナダドルに制限されている。

カナダでは金融所得も総合課税(累進率)の対象となるが、個人年金や個人貯蓄勘定の税制優遇(拠出時ないし引出時非課税)に拠り、実質的に金融所得の負担が軽減されている(政府税制調査会(2016))。低中所得層については支出税(貯蓄非課税)に近い構造になっている。我が国においてもTEE型やEET型の企業年金(401(k))や個人年金を充実させることが望ましい。年金貯蓄に対する税率を納税者の便宜に合わせて選択できるようTEE型とEET型は併存させる。確定拠出年金法が改正され、個人型確定拠出年金の加入者範囲の拡大や企業年金の拡充に向けた中小企業への支援措置(設立手続きの簡素化など)が講じられている。加えて、NISAを恒久化することも一案だ。ただし、年間の最大拠出額には制限を設けて、低中所得の勤労世帯の資産形成を支援する。こうした世帯は実質的に金融所得(=運用益)を非課税とする。一律課税が適用されるのが(拠出限度額を超えて資産形成する)高所得層に限られるとすれば、(資産の運用に係る)金融所得課税も累進的(ゼロ税率と一律税率)になる。

<sup>5</sup> なお、myRAについては2017年4月に新規の預入を停止している。

## V. 財産税

所得だけでなく、資産に対する課税の強化も選択肢だろう。これに関連して平成26年度税制改正では相続税の定額控除及び法定相続人比例控除が引き下げられ、最高税率(50%⇒55%)を含めた税率構造の見直しが行われた(平成27年から適用)。相続課税対象者は従前の100人あたり4人から6人に増加する見込みだ。他方、路線価が高い都市部における増税を緩和するよう土地等の評価額を減額できる特例措置の適用範囲を拡充した。相続税・贈与税を一体化させた相続時精算課税制度についても20歳以上の孫を受贈者に加えるなど範囲が拡大された。贈与税については祖父母(贈与者)が、金融機関に子・孫(受贈者)名義の口座等を開設し、教育資金を一括して拠出した場合、この資金について1,500万円を上限に非課税となった。結婚・子育て資金の一括贈与についても同様の非課税措置が講じられてきた。これらの措置は高齢者の保有資産の現役世代への移転を促進して、後者の資産形成の一助とするとともに、「成長と富の創出の好循環」を実現する観点からは意義があるかもしれない。ただし、格差の固定化に繋がりがねないとの懸念も少なくない。

ピケティをはじめ(国際協調を踏まえた)資産への累進課税を主張する論者も少なくない<sup>6</sup>。しかし、資産税には「執行上」の課題が少なくない。不動産(土地・住宅)や非上場株式、骨董絵画の評価、海外で保有される資産の把握、信託や保険など、利益の帰属が必ずしも定かではない資産の扱いなどである。制度設計の不備も資産税の非効率(歪み)を助長する。アイルランドではかつて累進的な富裕税があったが、課税最低限が高い上、住宅用資産が除外されるなど対象資産が限定的だった。結果、非課税となる資産に富裕層のポートフォリオが偏るなど、租税回避が横行するといった弊害が顕著だった。McDonnell and TASC(2013)は資産税の条件として、住宅を含めて対象資産(=課税ベース)を拡大させる一方、税率の累進性は抑えることで「広く薄い課税」を徹底すべきとする。

こうした中、参考になるのがオランダのボックススタックスだろう。同国では個人の所得を3つのボックスに分類する。第1のボックスでは勤労所得・事業所得の他、住宅保有からの帰属所得(みなし家賃収入)を課税ベースとして、累進税率が適用される。第2のボックスは大口株主(オーナー企業経営者等)の資本所得を対象とする。他の所得と区別するのは、大口株主であれば、自身や親族に対する所得の形態(給与か配当かなど)を裁量的に選択できることによる。第3のボックスでは利子、(大口以外の)配当等金融所得や賃貸用不動産にかかる所得が課税される。ただし、実現した所得ではなく、資産価額の4%をみなし資本所得として、30%の比例

<sup>6</sup> 最適課税の観点から富裕税を論じた理論研究としてはPiketty and Saez(2012)などがある。

税率を課す。オランダでは富裕税が廃止されたが、この富裕税を所得課税で行うという考えを反映する。みなし課税のためキャピタル・ゲインは課税されない一方、住宅ローンを含め借入金に係る利子控除も受けられない。具体的には課税対象資産としては①不動産、②不動産に附属する直接的、間接的な権利、③投資用動産、④動産に関する権利、⑤事業用でない権利(金銭等)、⑥その他の財産で評価額のあるものとされる。預貯金、上場株式の他、非上場株式、債券、不動産(主たる住居以外の不動産)が例となる(柴(2014))。

図表6：オランダのボックスタックス

	対象	税率構造
ボックス1	勤労所得及び主たる住宅の所有に伴う所得 ✓ 給与、年金、事業収入、帰属家賃(居住用住宅)	税率は累進税率(国民社会保険料率を含む) ✓ 33.65%～52%
ボックス2	大口持分株式(発行済株式数の5%以上保有)からの資本所得	25%の比例税率
ボックス3	所得貯蓄と投資から生じる所得 ✓ 銀行口座の預金残高、投資目的不動産、ボックス2所得以外の株式保有等を対象	年間平均純資産額の4%を課税所得とみなして課税 ✓ 税率は30% ⇒税率1.2%の金融資産税

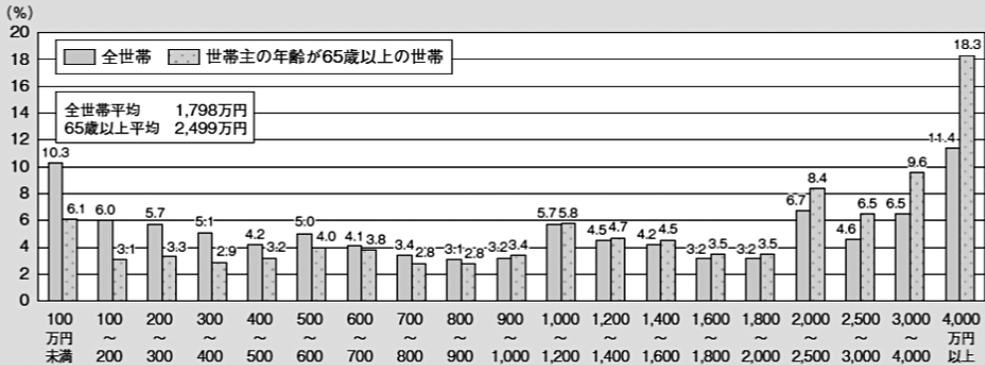
(出所)筆者作成

とはいえ、納税者にとっては手元に資金(キャッシュ)が乏しいにも関わらず納税義務が発生するリスクもある。資産税に代わる手法としては資産を社会保障給付に反映させることがある。「経済・財政再生アクション・プログラム」(平成27年12月24日経済財政諮問会議決定)は「金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担を求める仕組みについて、関係審議会等において検討し、2016年末までに結論を得て、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とする。措置としては「現役並み所得」の他、資産を多く保有する高齢者には医療・介護の自己負担を高める(医療なら現役並みの3割にするなど)他、公的年金の基礎年金給付を減額(クローバック)する仕組みがあって良い。これに関連して、カナダの公的年金のうち税方式の老齢保障プログラム(OAS)は、給付額が低所得者は上乘せされ、高所得者は減額されている。既に介護保険の分野では、補足給付である施設入所等に係る食費・居住費の軽減措置の見直しとして資産等を勘案している。従前、食費及び居住費は本人の自己負担が原則となっていたが、住民税非課税世帯である入居者については、補足給付を支給して負担を軽減する措置を講じてきた。しかし、預貯金を保有するにもかかわらず、保険料を財源とした給付が行われることは不公平なことから、資産を勘案する等の見直しが行われた。新しい制度の下では一定額超の預貯金等(単身では1,000万円超、夫婦世帯では2,000万円超)がある場合、軽減措置は対象外となる。ただし、金融機関に対する照会や不正受給に対するペナルティ(加算金)を設けているとはいえ、金融資産等の把握は自己申告をベースとせざるを得ないのが課題とされる(厚生労働省(2016))。

図表7：高齢者の資産分布

図1-2-2-6

貯蓄現在高階級別世帯分布



資料：総務省「家計調査（二人以上の世帯）」（平成26年）

（注1）単身世帯は対象外

（注2）ゆうちょ銀行、郵便貯金・簡易生命保険管理機構（旧日本郵政公社）、銀行、その他の金融機関への預貯金、積立型生命保険などの掛金、株式・債券・投資信託・金銭信託などの有価証券と社内預金などの金融機関外への貯蓄の合計

（出所）内閣府「平成28年版高齢社会白書」

## VI. マイナンバーの活用

こうした中、マイナンバーは金融課税の強化・一体化や資産に応じた給付を執行面で支えるインフラとなろう。税制では確定申告書、法定調書（源泉徴収票等）などにマイナンバーが記載されることで名寄せやマッチング（突合）が行いやすくなる。給与・不動産収入など複数から収入を得ている納税者の所得把握の精度が上がる他、所得税・個人住民税の扶養控除における被扶養者の所得要件の確認や（一人を複数の納税者が被扶養者として申請する）二重扶養の是正などに役立つ。社会保障においては年金の資格取得・確認や年金受給、医療保険料徴収等の医療保険者における手続き、生活保護の実施など低所得者対策の事務に用いられる。所得証明書といった申請時の添付書類が簡略化されることで利便性が向上する。このマイナンバーは2018年以降、銀行の預金口座にも適用できるようになる他、特定健康診査や予防接種歴など一部の医療情報に適用範囲を拡げるよう改正されている。

マイナンバー制度は所得把握の精度や給付申請の利便性の向上といった税制・社会保障制度各々の（特に執行面における）改善に寄与するだけではない。税制と社会保障の連結・一体化も進めやすくなる。実際、社会保障の給付や保険料の決定において所得情報が用いられるケースは国民年金保険料の免除申請や児童扶養手当の支給、医療費の自己負担に上限額を定めた高額療養費制度など数多い。児童手当も所得に連動する。ただし、児童手当の場合、共稼ぎ世帯の所得は世帯合算ではなく年取の高い方でみることになる。

しかしながら、マイナンバー制度の課題は少なくない。2018年以降の預金口座への付番について義務化は見送られた。既存・新規口座を含め、任意でマイナンバーを銀行に登録するに留まる。土地・住宅など固定資産への付番も政府税制調査会(2014b)において「現在の不動産登記は必ずしも真の所有者を示していない」等から「実務的な検討が必要」とされた。しかし、(金融の多くを占める)預金口座や固定資産へのマイナンバーの適用は社会保障給付の資格要件や保険料の設定において公平な負担を実現するためにも欠かせない。前述の通り、高齢者の医療・介護保険料や自己負担は所得に応じるものの、資産は考慮されていない。「資産を含め負担能力に応じて負担する仕組み」の構築にはマイナンバーが必要となる。

預金口座への適用拡大は利子所得と他の金融所得の合算を可能にする。これは金融所得課税の一体化に資することになる。現在、利子、配当、株式譲渡益課税は(地方税を含めて)一律20%で課税されている。他方、損益通算の範囲は上場株式等の譲渡損益や配当所得等に留まってきた。2016年からは特定公社債等に拡大されたが、未だ利子所得は対象になっていない。仮に危険投資に係る損益が安全資産である利子所得と損益通算できるようになれば、投資家にとってリスクの軽減に繋がる。これは損失が利子所得から控除され、よって後者に係る課税が減じられることでリスク投資の課税後収益率の変動幅が抑えられることによる。このとき、政府は税収の増減としてリスクを投資家と分担する形になる。結果、「貯蓄から投資」が進み、株式などのリスク投資が喚起されることが期待できる。

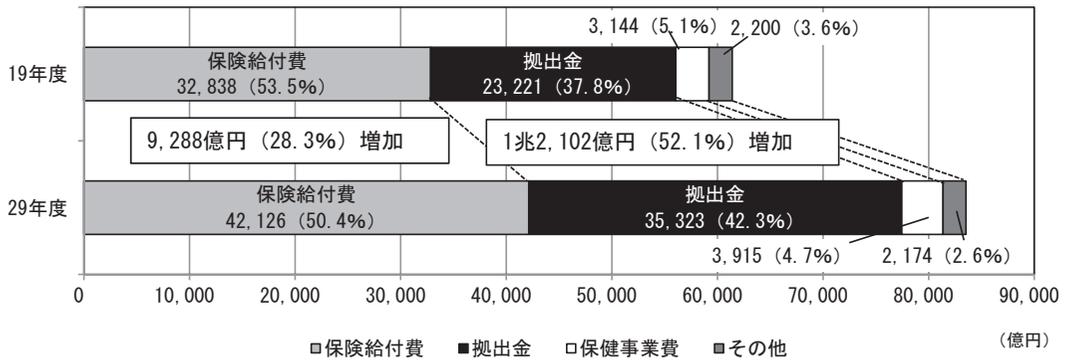
## VII. 社会保険料の租税化

現行の社会保険は「保険」と称されるものの、実態は再分配に近い。社会保障全体でみると財源のうち税金の割合は約4割を占めてきた。医療給付にも税金(公費)が多く投入されてきた。また、国民健康保険や後期高齢者医療制度など制度間での再分配の比重も大きい。後期高齢者医療制度は給付費の4割を被用者保険(協会けんぽ・組合健保等)や国民健康保険からの支援金で賄っている。加えて、被用者保険からは国民健康保険に対して前期高齢者の医療給付費を補助するため納付金としての財政調整がある。組合健保からの高齢者医療に対する拠出金は2017年度予算ベースではその金額は3兆5千億円あまりに及ぶ。保険料収入の4割が拠出金に充てられた格好だ。再分配的な保険料の経済的効果は限りなく賃金税に等しい。保険料を払う労働者・事業主からみれば、「個別的な反対給付」はなく、純然なコストになってしまう<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 健康保険組合連合会によれば、健保組合のうち2018年度に赤字になるのは1389組合の6割超に及ぶ。約23%(313組合)は中小企業向けの協会けんぽの保険料率(平均10%)を上回っているため、今後解散予備群になる可能性がある。

図表8：制度間再分配

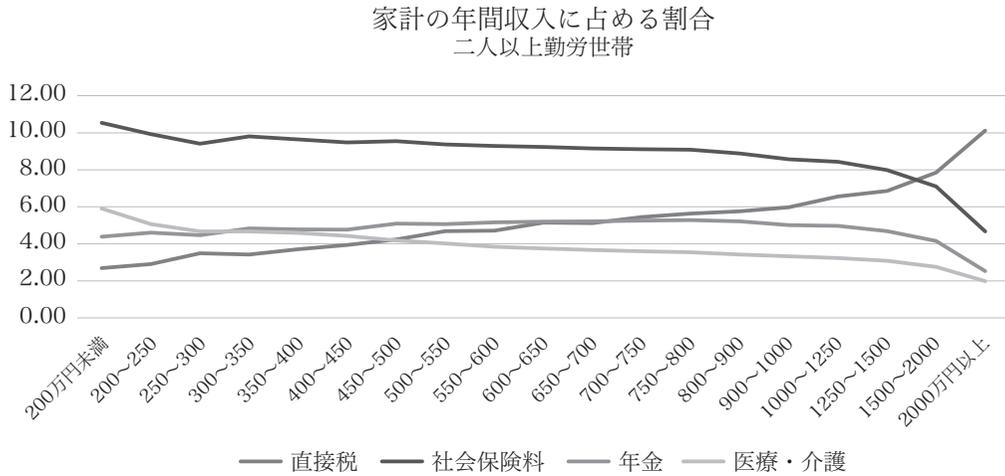
経常支出内訳の19年度と29年度比較



（出所）健康保険組合連合会「平成29年度健保組合予算早期集計結果の概要」

社会保険の性格上、こうした二面性はあって然るべきとの見方もあるかもしれない。民間保険とは違って、「相互扶助の精神」に拠るならば、受益と負担が厳密に一致することは望ましくもない。また、社会保険料の負担は逆進的で公平性に適っていない。逆進性とは社会保険料負担が年間収入(所得)に占める比重が低所得層ほど高くなることを指す。消費税が不公平と批判されるのは、この逆進性ゆえである。図表9は「平成26年全国消費実態調査」から「二人以上の世帯のうち勤労者世帯」について所得階層別に社会保険料と直接税(所得税・住民税)が年間収入に占める比率を示している。概ね社会保険料が直接税よりも高く、かつ「逆進的」なことが分かるだろう。社会保険料が逆進的なのは市町村国保であれば世帯割や均等割など定額負担が、組合健保・協会けんぽでも(保険料率が課される)標準報酬に最低額及び上限があることによる。それでも消費税増税のときのような反発が乏しいのは、社会保険料のコウモリ的性格所以であろう。

図表9：社会保険料の逆進性



(出所)総務省統計局「平成26年全国消費実態調査」

消費税には「勤労世代など特定の者へ負担が集中せず、経済活動に与える歪みが小さいという特徴」がある。他方、社会保険料は勤労世帯に負担が集中し、世代間で広く負担を分かち合う仕組みになっていない。そこでは貧しい勤労世帯から比較的富裕な高齢者世帯への再分配も起こり得る。これは「損得勘定」というまでもなく、所得分配の公平に反する。「経済活動に与える歪み」も大きい。社会保険料のうち少なくとも再分配に相当する部分は正規雇用に対する雇用税であり、正規雇用に係る労働コストを高めることになる。このため社会保険料は企業による雇用形態の選択を歪める。つまり、正規雇用に代えて、非正規雇用を拡大する誘因を助長する。非正規雇用の割合の増加を社会保険料のみに帰することはできないまでも、その一因になっていることには違いない。労働コストの増加は雇用機会を減じ、長期的には(一般に非正規雇用では技能の習得が難しいことから)労働の生産性が低下するなど経済効率を損ないかねない。

社会保障と税の一体改革は社会保障給付と消費税を一体にした改革であった。しかし、必要なのは①保険料と税金のバランス及び②公費部分に充てる税構成の一体的な見直しなのである。そのために税の実態と制度の整合性を図る。具体的には社会保険料のうち他制度への拠出金・支援金等再分配に充てられている部分については、社会保険料から「社会連帯税」への租税化を図る。この社会連帯税とは社会保障目的の所得税を指す。社会保障には既に公費として消費税が投入されているが、これは基礎年金を含む従来の「国庫負担」等に充当されてきた。社会連帯税は保険者間の移転(「他制度への移転」)への代替財源であることに違いがある。ただし、従前の社会保険料とは異なり、社会連帯税は年金や資産性所得も課税対象に含む。具体的には給与等勤労所得に加えて、年金、金融(資産性)所得なども課税対象とする新たな所得税を創設

する。とはいえ、現行の所得税は給与所得控除や公的年金等控除など手厚い控除によって、課税ベースが「空洞化」しているところが否めない。社会連帯税はこうした控除を最低限に抑えることで、広範な範囲の所得を課税基盤とする。税率はフラット(比例税)を原則とするが、穏やかな累進構造も排除しない。

社会保険料の事業主負担も、再分配相当分は社会連帯税に吸収する。事業主負担の廃止は一見、企業優遇の批判もあろう。しかし、税負担の帰着を決めるのは誰が払うかではなく、雇用主の労働コストと労働者の(所得税・社会保険料等を差し引いた)受取賃金のかい離、所謂「税の楔(くさび)」である。例えば、現行労使折半の社会保険料を全額事業主負担に置き換えても、雇用者はその分、労働者への支払いを減額するだけだろう。自らの保険料支払いが無くなったとしても、同額賃金が減るため、労働者の受取賃金に変化はない。労働コストも変わらない。保険機能との混在と合わせて事業主負担の存在が社会保険料の負担の実態を見えにくくしてきた面がある。改革を機会にその所在を明らかにする。

社会連帯税は目的税である。医療でいえば高齢医療費への拠出金(特定保険料率相当分)に代えて、その財源を賄うものとする。年金については基礎年金に係る制度間補助(国民年金の未納者分や3号被保険者分)や純粋な賦課(世代間再分配)相当分に充てる。財源がシフトする分、社会保険料は圧縮され、保険に純化できる。これはフランスの「一般社会税」に類似した仕組みとなる。1991年に創設された一般社会税は稼働所得(給与・事業所得)の他、代替所得(年金等)、資産性所得(利子・配当等)などを課税対象とする。当初一律1.2%の比例税であったが、その後、段階的に引き上げられ、稼働所得については7.5%、資産性所得の税率は8.2%。代替所得のうち老齢年金等には6.6%の税率が課されている。課税ベースが広いことから同国では所得税よりも高い税収を上げている。

図表10：フランスの一般社会税

	稼得所得	代替所得	資産所得	投資益	くじ・カジノ
1991年	1.1				
1993年	2.4				
1997年	3.4				
1998年	7.5	6.2(3.8)	7.5		
2005年	7.5	6.2/6.6* (3.8/3.8)	8.2		9.5
2010年	7.5	6.2/6.6* (3.8/3.8)	8.2		6.9/9.5**

注：( )内は、所得税非課税者かつ住民税課税者に対する軽減税率である。

\*一時的な就労不能に基づく代替所得(失業手当、休業補償手当等)は6.2%、職業生活からの引退に基づく代替所得(老齢年金、抛出处置年金等)は6.6%。

\*\*くじでの獲得金は6.9%、カジノでの獲得金は9.5%。

(出所)柴田(2012)

ここまでをまとめよう。現行の社会保険料との違いは次の通りである。第1に個人所得課税としての性格上、事業主負担はない。直接的には労働コストの増加に繋がらない。第2に課税の対象は所得に応じ、雇用形態に拠らない。よって正規雇用と非正規雇用との間で雇用の代替を誘発しない。課税は所得比例のため、現行の社会保険料の逆進性も緩和される。第3に年金にも課される。これは負担に係る世代間格差の是正に繋がる。その税収は社会保険の中の再分配に充てることで保険部分(機能)との「棲み分け」をする。保険者が徴収する保険料は本来の健康リスクのヘッジや組合員間での共助など本来の社会保険の機能に純化していく。合わせて非正規雇用への社会(被用者)保険の適用を拡大する。この保険料を労使でどのように分担するかは各組合での合意形成に委ねれば良い。保険者独自の給付費増については社会連帯税や公費ではなく、保険料に連動させるようにすれば、財政規律も働きやすい。

## VIII. 簡単な試算

社会連帯税の税率はどれくらいになるだろうか。以下では森信・中本(2013)に従い、「国民経済計算」に基づいた簡単なマクロ試算を行う。課税ベースとするのは「家計部門の受取」という項目である。所得控除や非課税措置がない分、現行の所得税より課税ベースは大幅に拡大する。具体的には国民経済計算における第1次所得配分の「営業余剰・混合所得」、「雇用者報酬」、「財産所得(受取)」と第2次所得配分の「現物社会移転以外の社会給付(受取)」、「その他の経常移転(受取)」の和にあたる。ただし、二重計算を避けるため、第2次所得配分で「その他の社会保険非年金給付」として計上されている「雇主の帰属社会負担」を除く。この他、所得として把握・課税の難しい「帰属家賃」を差し引いた金額を課税ベースとする(図表11)。2015年度でみると課税ベースは478兆円あまりになる。控除を一切認めていないため大きな金額になる。また、雇用者報酬(勤労所得)の他、資産所得や年金等社会保障給付を課税ベースに含むことに抛る。結果、税率1%あたり4兆8千億円の税収になる計算だ。この社会連帯税が代替(租税化)する医

療及び年金に係る社会保障支出は「2015年度社会保障費用統計」(社会保障・人口問題研究所)による。年金・医療を含む社会保険及び国家・地方公務員等共済の支出項目のうち「他制度への移転」が租税化の対象にあたる(収入サイドで見れば、社会連帯税は「他制度からの移転」を充当する)。なお、介護保険の第2号被保険者拠出は健康保険等の拠出に計上され、健康保険等の「他制度への移転」として計上されている。したがって、健康保険の移転にはこうした介護保険への拠出分も含まれる。総額は37兆円である。これを単純に課税ベースで割ると社会連帯税の税率は8%と試算される。これに応じて勤労世代を中心に社会保険料が軽減されることになる。

図表11：社会連帯税の課税ベースと対象

(単位：10億円)

項 目	平成24年度 2012	平成25年度 2013	平成26年度 2014	平成27年度 2015
1. 3 営業余剰・混合所得(純)	38,280.0	39,145.2	37,760.8	37,750.4
除く (1)営業余剰(持ち家)(帰属所得)	26,062.8	26,048.8	25,855.7	25,996.8
1. 4 雇用者報酬(受取)	253,102.5	254,872.7	259,505.2	263,420.4
1. 5 財産所得(受取)	24,999.7	24,557.3	27,237.2	27,862.7
2. 9 現物社会移転以外の社会給付(受取)(2. 3)	77,294.0	77,590.6	76,923.5	77,974.8
除く その他の社会保険非年金給付(無基金雇用者社会給付)	4,235.6	3,989.5	3,714.8	3,677.3
2.10 その他の経常移転(受取)	95,974.3	96,499.4	97,463.2	100,871.8
合計	459,352.1	462,626.9	469,319.4	478,206.0

(出所)国民経済計算

(単位：百万円)

	支 出
	他制度への 移転
社会保険	
1. 健康保険	
(A) 全国健康保険協会管掌健康保険	4,314,366
(B) 組合管掌健康保険	3,973,491
2. 国民健康保険	2,751,356
6. 厚生年金保険	19,498,936
7. 厚生年金基金	3,449
9. 国民年金	908,460
12. 船員保険	13,954
14. 日本私立学校振興・共済事業団	541,097
16. 労働者災害補償保険	14,888
公務員	
18. 国家公務員共済組合	1,528,199
19. 存続組合等	119,253
20. 地方公務員等共済組合	3,936,982
総 計	37,604,431

(出所)社会保障・人口問題研究所「2015年度社会保障費用統計」

我が国の社会保険の実態は既に皆保険を満たしていない。その背景にあるのは就業形態・職種によって「仕切られた」社会保障のスキマに落ちる非正規雇用等の存在がある。また、保険財政は悪化を続けており、皆保険の根幹までも揺らぎかねないリスクも無視できない。拠出金・支援金など他制度への移転が保険料収入の多くを占めるなど、現行の社会保険料が実質的に税金化、特に正規雇用課税化していることも雇用を阻害するなど社会的コストを高めている。加えて、保険と再分配の混在は保険者の自律と規律を損なう。保険者間の財政移転を前提にした「総報酬割」による料率格差の是正では、この現状は打開できそうにない。本稿の主張は次の3点に要約される。第1に保険と再分配の機能を分離するよう保険者間の移転に係る財源は「社会連帯税」として租税化すること、第2に雇用を含む経済活動へのマイナス効果を抑えるべく社会連帯税は「広く薄い課税」に徹すること、第3に世代間の公平を期すべく課税対象に公的年金や資産性所得等を含むことである。

## IX. 終わりに

本稿では勤労世代の資産形成を阻害する要因として、社会保険料の負担と格差に着目した。「老後の生活に備えるための個人の自助努力」を促すとしても、それは白地から出来ることではない。賃金の伸びが低迷する一方、社会の高齢化に伴い社会保険料は上昇を続けている。多くの勤労世代は「自助努力」の余力に乏しいのが現状だろう。現行の社会保険料負担を課しつつ、老後の生活に向けた資産形成を求めるのは、(公的年金の賦課方式から積立方式への移行時に生じる)「二重負担」になりかねない。他方、医療・介護の低い自己負担や手厚い公的年金等控除など高齢者は総じて優遇されてきた。これを改め、社会保障のコストを全ての世代で分かち合うための新たな仕組みが必要だ。具体的には本稿では年金課税と金融資産課税の強化、資産に応じた給付の抑制や自己負担の引き上げ、及び高齢者医療への拠出金など再分配色が強い社会保険料の「租税化」(課税対象の幅広い社会連帯税の創設)を提言した。資産形成の促進に向けては、こうした現行の税制・社会保険料制度の見直しが必須といえる。

### 参考文献

祝迫得夫(2017)、「家計のポートフォリオ選択からみた貯蓄から投資への課題」、『季刊 個人金融』、2017年春号

上坂豪(2017)、「住宅ローン借入が家計の危険金融資産投資に及ぼす影響」、『証券経済研究』、第99号

金融庁(2017)、「平成28事務年度金融レポート」

経済財政諮問会議(2015)、「経済・財政再生アクション・プログラム」(2015年12月24日経済財

政諮問会議決定)

厚生労働省(2010)、「就業形態の多様化に関する総合実態調査」

厚生労働省(2016)、「社会保障審議会医療保険部会における議論の整理」

国土交通省(2014)、「中古住宅流通市場活性化に向けた取組について」

柴由花(2014)、「所得控除から税額控除への変更による効果—海外事例研究オランダ所得税改正の影響—」、『フィナンシャルレビュー』、平成26年第2号

柴田洋二郎(2012)、「フランス社会保障財源の『租税化』」、『海外社会保障研究』、Summer 2012 No.179

社会保障・人口問題研究所(2017)、「2015年度社会保障費用統計」

政府税制調査会(2004)、「金融所得課税の一体化についての基本的考え方」

政府税制調査会(2007)、「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」

政府税制調査会(2014a)、「働き方の選択に対して中立的な税制の構築をはじめとする個人所得課税改革に関する論点整理(第一次レポート)」

政府税制調査会(2014b)、「政府税制調査会マイナンバー・税務執行ディスカッショングループ論点整理」

政府税制調査会(2015a)、「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」

政府税制調査会(2015b)、「財務省説明資料(相続税・贈与税)」

政府税制調査会(2016)、「政府税制調査会海外調査報告」

総務省統計局(2009)、「平成21年全国消費実態調査」

総務省統計局(2014)、「平成26年全国消費実態調査」

総務省(2017)、「平成28年度市町村課税状況等の調

内閣府(2015)、「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」(2015年6月30日閣議決定)

内閣府(2016)、「平成28年版高齢社会白書」

内閣府(2017)、「平成29年版高齢社会白書」

森信茂樹・中本淳(2013)、「わが国所得税課税ベースの新推計」、『フィナンシャル・レビュー』、平成25年第1号

McDonnell,T.A and TASC(2013)Wealth Tax: Options for its Implementation In the Republic of Ireland, NERI Working Paper Series

Piketty, T and E. Saez(2012)A THEORY OF OPTIMAL CAPITAL TAXATION, Working Paper 17989 NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050

