

法と経済学における税と保険料 ——租税法の観点から——

小林 秀 太

I はじめに

一連の社会保障制度改革において、税と保険料との関係は、社会保障給付のための財源の問題に端を発し、制度の理念、あるいは徴収方法における技術的な問題¹⁾など、様々な文脈で語られてきた²⁾。社会保障制度がいかに高邁な政治的理想を掲げようと、それが経済的給付を目的とする制度である以上「ない袖は振れない」のであり、財源問題が解決されなければ、政策の持続可能性を担保することはできない。しかし、90年代から2000年代の一連の社会保障制度改革においては、保険料率や給付水準が大きく変化した一方で、財源問題については基礎年金にかかる国庫負担の引き上げが実現したのみであり、根本的な解決は先送りされたままである〔岩村 2005〕。

では、財源問題としての「税か保険料か」という問いに対して、租税法はいかなる分析枠組を用意することができるだろうか。本稿は公的年金制度を題材として、租税法、社会保障法の通説的な見解を基礎に税と保険料の経済的機能について論じた後、「法と経済学」の学問領域の一つである最適課税論との関係で租税法がいかなる知見を提示することができるかについて検討する。

II 税と保険料の経済的機能

まず、租税法および社会保障法における通説的な立場から、税と保険料がそれぞれいかなる経済的機能を担うものとされ、さらにそれらの機能

が各々の法分野でどのように論じられてきたかについて概観しよう。

1 租税法における租税とその機能

租税とは、「国家が、特別の給付に対する反対給付としてではなく、公共サービスを提供するための資金を調達する目的で、法律の定めに基づいて私人に課する金銭給付である」〔金子 2006, p.9〕とされ、その機能として、根源的な機能としての財源調達機能に加え、景気調整機能、再分配機能の3つが挙げられている³⁾。

租税法において、租税の財源調達機能はその憲法的統制としての租税法律主義の文脈で主に語られてきた。すなわち、租税の賦課・徴収は国家の財源調達のための権力的作用の現れ〔杉村 1982, p.6〕であるから、法治国家においてはその実体・手続について明確な要件を定めた法律に基づいて行われなければならないのであり、憲法 84 条はこのことを租税法律主義として規定したというのである⁴⁾。

他方、再分配機能についても、憲法 14 条に定める租税公平主義のもとで、租税の公平負担に関する立法裁量の範囲をいかに画するか、という憲法上の統制の問題がある⁵⁾。しかし本稿の関心から注目すべきは、再分配や景気調整といった国家の経済政策にかかわる機能は、租税法における課税ベースの選択、特に法概念としての所得の意義を論じる上で顕著に語られてきたという点であろう。例えば、包括的所得概念のもとで所得に課税することは貯蓄への二重課税を生ずる反面で所得の再分配に資すると説明される⁶⁾のであるが、

これは「公平」な所得課税において異時点間における消費選択の非中立性と所得の再分配のいずれの価値を優先して選択するかという問いを明らかにする。このように、所得概念を巡る論争とは、もとより経済的な概念である所得に対する課税の経済的な機能を探求することを通じて、それがいかなる価値選択に依拠しているのかを明らかにする作業であったといつてよい⁷⁾。これが、租税法が所得概念の分析を通じて実体的な政策論を可能にしたと評される所以である〔藤谷 2006, p.119〕。

2 社会保障法学における保険料とその機能

社会保障制度における保険料とは、社会保険制度の参加者から徴収される費用として定義される⁸⁾。社会保険という概念は、これまで数多の論者にとって論じられてきた通り、扶助と保険という2つの機能を内包している。

社会保険制度においては、保険技術⁹⁾に基づき一政府と国民との関係は「保険者」と「被保険者」と構成され一構成員間でのリスク分散が図られる一方で、経済学的な意味における保険としての機能に一定の修正が加えられている。すなわち、各種の社会保険制度には給付の原資として国庫負担が存在するなど収支の相当性が貫徹されておらず、また、公的年金の給付水準に明らかな通り、拠出と給付との完全な等価性が存在しない。このことをもって、社会保険においては保険技術が貫徹されておらず、扶助、つまり租税の徴収(および国債の発行)に基づく一般財源を原資とした国民に対する財の直接給付が行われていると指摘されるのである。そして、社会保険制度における両機能の混在をどのように評価するか¹⁰⁾が、社会保障改革における論者の立ち位置に大きな影響を与えている¹¹⁾。

すなわち、①保険と扶助との混在を消極的に評価する論者¹²⁾は、保険と扶助の両機能が分離可能であることを前提に、税を財源とする所得再分配の範囲を明確化¹³⁾し、保険という制度名が想起させるいわゆる「損得論」に囚われることなく安定的な財源を確保する一方で、保険料を財源とする制度については保険技術に立ち返った制度設計

を行うことを提唱するのである¹⁴⁾。他方で、②両者の混在を肯定する論者は、等価性の修正後もなお残る拠出と給付との牽連性に何らかの「保険」としての意義を見いだすと同時に、こうした牽連性を観念しえない租税との対比において税方式の導入・移行を否定し、社会保険としての独自の立ち位置を示そうとする¹⁵⁾。さらに、③保険に対する扶助の優位を主張する論者は、両者は財源方法の差異にすぎず、保険料方式と税方式の差異は「財政負担上の立法政策の問題」〔西原 1963, p.347〕に過ぎないという。

保険と扶助という両機能を先に理念形として明確化し、その有効領域毎に議論を進めるという①の見解は、理論的に明快である。事実、このような「民営化」論は一時有力に主張されていたのであるが、しかし現実の社会保障制度改革においては社会保険方式を柱として制度設計を行いながら、必要に応じて一般財源を投入することが確認され、現在に至っている。

3 両者の比較

租税と保険料に共通するのは、国家が私的経済活動の中で生じた富の所在に変化を与えているという点である。憲法上の存在理由は違いこそすれ、政府が国家の統治のための経済主体として租税を財源として公共サービスを提供していること²²⁾にかんがみると、この点は明らかであろう。また、福祉国家の理念との関係でも、租税の再分配機能は社会保障政策を補完・奉仕するものとして期待されている〔金子 2006, p.5〕。このように財政活動を総体として理解する立場からは、租税と保険料との差異は拠出と給付との連関性の問題とされ、それは政治的決定にかかるコストの差異に還元される¹⁶⁾。

他方で、財政活動を財源調達と財政支出の2局面に分離することを前提に、両者は対比される¹⁷⁾。すなわち、租税とは反対給付なしに強制的に民間部門の富を国庫へ移転させるもので、それは必ず何らかの財政支出に充てられることになるが、その内容は原則として問題とならない(非対価性)。また、それが仮に一定の対価性を有する目的税であっても、その税額は目的とされる支出にかかる

歳入予定を反映して設定され、その歳入額の範囲内で歳出額が決定される。これに対して、社会保障給付とは、民間部門に対して財貨を提供する財政支出の一面であるから、社会保険料は、実定法上は給付すべき実歳出額を前提に設定される。両者は財源調達と財政支出のどちらを思考の起点とするかという差異がある。

4 財源調達方法を巡る議論の整理

公的年金制度においては、保険と扶助、さらに財源調達と財政支出という2つの軸においてその概念が混在している。そして、それらの概念の何を重視するかによって、望ましいとされる財源調達方法もまた異なってくるのである。こうした財源調達方法をめぐる議論は、大きく3つに整理される¹⁸⁾。

①保険原理を重視する立場……積立方式(社会保険料)

公的年金が政府の予算からは財政的に独立して自律的に存在し、保険数理を健全に満たして存在すべきだ、という考え方である。保険原理を重視した見解で、当然に財源調達の手段は、租税とは全く別の保険料の積立金となる(積立方式)。

②保険原理と扶助原理とを混在(世代間扶助)させた立場……賦課方式(租税+社会保険料)

公的年金は世代間の扶助を行うものであるとして、勤労世代から徴収した保険料を退職世代に対して給付する(賦課方式)。勤労時に保険料を支払うことで、将来も政府が同じ公的年金制度の下で給付を行うことが約束される、という点が、『「保険」的な側面』として残ることになる。

③扶助原理を重視する立場……一般財源(社会保険料)

ここでは、公的年金は政府の財政と独立しては存在し得ず、また、勤労世代における拠出が退職世代での給付と何らかの関連を持つことはない。給付はあくまで扶助原理の下で、ニーズに基づいて行われるのであって、この点で公的扶助と何ら変わることはないし、また、資金調達のための拠出は、他の租税と全く同じ基準で負担されることとなる。

5 小括

財源調達方法を巡る議論の核心は、一見して保険と扶助とを完全に切り離して公的年金制度を設計すべきかという問いであるようにみえるし、現にそれを主題とする論稿は数多い。他方で、保険と扶助との混在を前提に社会保険の意義を考察する論者も少なくないし、それらはその論稿の目的との関係において優れた業績である¹⁹⁾。しかし、社会保険の「理念」を明らかにし、もってその存在の独自性(Whether)を正当化することに成功したとして、より重要な問題は、どの程度の規模でいかにこれを行うか(How much)ということではなからうか。無論、社会保障学者の多くは実体的な政策論について十分に自覚的であったし、多くの論稿が政策的枠組みの構築に腐心してきている²⁰⁾。しかし、一連の社会保障改革を通じて結局財源問題が積み残しとなった事実は、この問題の困難さと同時に、社会保障法学と租税法との協働が不足していたこともまた一因だったのではないかと筆者には思われるのである。

そこで社会保障法学の門外漢として筆者が何らかを述べるとすれば、それは一般に「法と経済学」の分野で語られる法制度の経済分析モデルを洗練することよりも、租税法において所得概念の考察を通じて実体的な政策論を取り込んでいったことを応用して、公的年金制度の経済的機能を個別的に着目し、その規範的基礎—価値選択の契機—を明らかにすることではないだろうか。

III 法と経済学における税と保険料

1 公的年金制度の3機能

本稿は、あくまで経済的機能に応じた制度設計という観点から公的年金制度を把握する。そこで問題となるのは、「拠出する財の価値(拠出時)」、「拠出された財の価値(運用時)」および「給付される財の価値(給付時)」の対応関係である²¹⁾。

このような問題設定のもとでは、公的年金制度の参加者にとって同制度は「ある一時点で財を政府へ拠出し、そのことに基づいて将来の特定の時点で政府から財を受け取る」制度にほかならない。

具体的には、参加者が受け取る財の価値 (B) は、①拠出した財の拠出時の価値 (a)、②拠出した財の投資収益の価値 (ra)、③参加者間で移転した財の価値 (X)、の3つによって決定される ($B = a + ra + X$)²²⁾。

第1および第2の点は、参加者が消費を将来時点に強制的に繰り延べられることになる当然の帰結であるが、このことは、貯蓄を強制されているのみならず、将来時点までの貯蓄の運用が政府に委ねられている点で、投資選択の自由が制限されている点にも注意が必要である。

次に、第3の点についてはより詳細な説明が必要だろう。参加者間で移転する財の価値が、結果として「給付額＝参加時に予め保険数理に基づき計算された保険料率による額」となるように定められた制度であれば、これは純粋な保険といってよい。すなわち、参加者が拠出した財が保険者たる政府において将来時点まで運用され、その投資収益を原資として、老齢(あるいはそれによる労働市場からの引退)という保険事故が生じた参加者に対して保険料率に基づく給付を行うという制度である。これに対して、給付額の算出における物価スライドや定額部分の存在など、保険数理によらない参加者間の移転が存在する。これは言うまでもなく、政府による再分配である。

公的年金制度における再分配は、参加者間での純粋な移転と、国庫負担に基づくものに分解される。前者におけるXは、制度全体として給付の原資 ($a + ra$) を増額しない(正のXが存在するとき、必ず負のXが存在する。この意味で、公的年金制度内部で「誰かが得をすれば誰かが損をする」)。他方、後者におけるXは、給付の原資を増額する一方で、給付の原資が一般財源によって増額される。もちろん、一般財源の原資は租税か国債の発行を通じて国民に帰するのであるから、結局は財政全体において「誰かが得をすれば誰かが損をする」ということである²³⁾。

以上のことから、公的年金制度の経済的機能とは、次のように分解することができるだろう。

- ①拠出金の強制納付とそれに基づく給付(強制貯蓄)

- ②拠出金の投資選択への制限(ポートフォリオ選択の制限)

- ③市場利子率とは異なる移転(再分配)

- ③-1 保険数理による移転

- ③-2 保険数理によらない移転(参加者間でのもの、一般財源によるもの)

このように公的年金制度を経済的機能に応じて分解することは、制度改革をめぐる議論の見通しを多少なりとも明解にすることができる。例えば、財源調達方式として積立方式を採用すべき、という議論は、機能①②を強調する視点であるし、賦課方式を支持する見解は、保険数理によらない(しかも世代間での)参加者の移転に制度として選択すべき価値を見出すということが明らかである。こうした分析は、手段が目的を決定するのではなく、目的に応じた手段を選択していく[Graetz and Mashaw 2000, p.66]という意味において有効な改革論に繋ぐことができるだろう。

他方で、目的合理性の観点からは、すぐに次のような二つの議論が提起されよう。第一に、公的年金制度が複数の機能を包含するとして、それぞれの機能の果たす目的に照らし合理的な改革論を提起するのであれば、同じ目的を果たす複数の制度との比較優位が検討されなければならない。例えば、公的年金制度における貯蓄という機能を重視するのであれば、そうした機能を含む制度を採用する最終的な政策目標は「何らかの望ましい貯蓄率」の存在であって、国民貯蓄率が高い方が望ましいという論者からは、公的年金制度の存在が貯蓄率を減少させるという実証研究をもとに、公的年金制度の民営化案(政府によらない年金制度の提供+積立方式への移行)が有力に提起されることとなる[Feldstein 1998]。

第二に、種々の理由によって比較優位による制度の取捨選択は断念し、制度の並存を前提とする場合でも、特定の政策目的を果たす複数の制度が存在するのであれば、それらの効果は統合して検討されなければならない。例えば、賦課方式から積立方式への移行が政治的に困難であるとして民営化を断念して賦課方式を維持するとした場合で

も、所得再分配の目的からは、財源調達的手段として逆進的な社会保険料よりも累進性をもった所得税が望ましい、と論じられるだろう。あるいは、貯蓄という機能を重視するのであれば、その評価は、同様の機能を持つ雇用者提供の私的年金や個人の貯蓄にかかる税制および法制度の影響と同時になされなければならない〔Graetz 1987〕。

両者の議論を分かちのは、公的年金制度が純粹に経済的機能で分解しうるものなのか、という点である。このことは、主に財政学者や経済学者によって民営化論が主張され、他方、社会保障法学者が歴史的な制度展開および実定法制度を前提に機能の渾然一体性を積極的に評価してきたことから容易に示されよう。そこで、改めて、複数の機能の総体としての公的年金制度を維持することの規範的な意義について検討したい。

2 機能の束としての公的年金制度—「社会保険」再考

複数の機能の総体としての公的年金制度を認めるか否か、という問いは、言い換えれば、同制度の拠って立つ社会保険という概念をめぐる論争を改めて問い直すことである。第2章で触れた論争を踏まえ、保険概念を思考の視点とするならば、「混在」の正当化理由を次の2段階で考えることができる。

(1) 政府が保険を強制する理由(機能①～③-1)

まず、(保険数理以外の移転が存在しないという意味で)所得分配に中立的な保険制度を政府が提供する理由は、私的保険による「市場の失敗」を補完する政府の理論に求められる〔小口・木村・人田 1994, pp.322-326〕²⁴⁾。すなわち、政府が強制的に年金保険制度を提供することで、保険者と被保険者との間の情報が偏在することによる逆選択の問題を防止し、また、近視眼的な被保険者による貯蓄不足あるいは投資の失敗を政府の介入で救済する。これらの正当化理由が十分なものか否かは専ら実証研究に委ねられることになるが、重要なのは、以上の議論で正当化されるのは政府による強制保険といういわば金融の仕組みの提供で

あって、財政支出そのものではないという点である。周知の通り、こうした正当化への反論としては「政府の失敗」すなわち政治過程の機能不全のおそれが指摘されるところであり、日本でもかつて年金基金の一部が財政投融资の原資となり、あるいは年金福祉事業団による自己運用が行われ、その運用の恣意性・不透明性が厳しく批判されたことを想起されるところである〔榊原 2004〕。

(2) 政府が強制保険を通じて再分配を行う理由(機能③-2)

次に、強制保険を通じた再分配を行う理由である。これまでの改革論では、前項の正当化事由をリスク分散(保険)、本項のそれを所得再分配(扶助)と理解し、保険料方式と税方式の線引きを志向する論調が多く存在したのであるが、ありうる議論は必ずしもそのような二分法だけではないであろう。そこで、一つの試論であるが、本稿では Shaviro の議論〔Shaviro 2000, pp.44-75〕を紹介したい。

Shaviro の議論の出発点は、社会保険におけるリスク分散機能とは、経済学における純粋な保険技術によるものではなく、もう少し緩やかな、所得に関するリスクに対して集団が対処する仕組みを政府が提供することにある、という点である。

まず、租税による所得再分配に対する保険の差異として一般に指摘されるのが、保険にはリスクプレミアムが存在し²⁵⁾、また、給付が所得制限やミーンズテストといった所得・資産要件にかからしめられない²⁶⁾という点であるが、現実の社会保険におけるプレミアムは保険数理によるものとは異なり、拠出と給付との等価性がないというだけのことである。また、保険にはミーンズテストが存在しないというが、所得保障制度としての社会保険は、リスク分散の仕組みを利用して所得にかかるリスクを低減しているのであり、所得を給付の物差しとしている点に相違はない。

他方で、所得にかかるリスクの低減ということであれば、所得税を通じた所得再分配を社会保険と全く異質なものと考える必要はない。所得を包括的に構成する場合、所得にかかるリスクとはすべての物

質的な情況と関連する。すなわち、所得は本人の努力のほか、不測の事態や天賦の能力 (Ability Lottery) によっても変動するのである [Mirlees 1971]。特に能力差が生じるリスク²⁷⁾は事前に回避不可能であるから、結局所得税を通じて所得を再分配することは、(一見事後に生じた結果の是正という点で保険とは異なるようでも²⁸⁾) 所得に関するリスクの低減を行う保険の仕組みの一つといえることができる。

このように、Shaviro においては社会保険について、事前の視点 (保険あるいは金融) と、事後の視点 (所得税あるいは財政支出) が並存している。その根拠として彼は、ロールズによる所得再分配にかかる規範的価値判断に依拠することを明らかにする。すなわち曰く、「再分配の価値判断をするときは、あたかもそれによって影響されるのが実際には誰なのかを知らないかのように、判断を下すことが必要である」 [ロールズ 1978, p.129]。この基準に照らし、生前から不可避な所得リスクを低減するという目的においては、それが事前に備えられた保険の仕組みを用いようと、所得税およびそれを原資とする財政支出によるものであっても、規範的基礎は同じだということである [同様の議論として、塩野谷 1997 ; 2002, pp.343-370]。

(3) なぜ社会保険と租税・財政支出が並存するのか

社会保険と租税が規範的基礎を同じくするとしても、今度は逆に、なぜ所得再分配をリスクに関する単一の保険で行わないのか、が問い返されるであろう。

この点に関する Shaviro の理由づけは、所得に関するすべての情報を保険のために捕捉することが技術的に困難である、という点に求められる。このことは、所得税のための所得の捕捉について満足にできていないことを考えれば、直感的には明らかである²⁹⁾。

3 小括

以上、試論として、Shaviro による議論を紹介した。社会保険と所得税に共通な規範的基礎として、

ロールズによる所得再分配のための価値基準を提示し、両者は所得リスク低減を目的として政府が強制的に提供する仕組みとして位置付けられるのであるが、それらは排他的な関係ではなく、併存しうるものであることを示すものである。

Shaviro の議論は、財の価値を分析の出発点に据えるなど最適課税論に大きく影響を受けたものであるが、「所得再分配は、法制度を通じてこれを行うよりも、所得課税と財政支出とを統合することで最も効率的にこれを実現できる」との有力なテーゼ [Kaplow & Shavell 2002] からは一歩離れ、両制度の並存を認めている。両制度の統合方法としては比例税率と税額控除とを組み合わせた「負の所得税」が著名であるが、執行可能な制度として現実化することが困難であることが指摘されている [佐藤 2003]。その意味でも、複数の制度の並存を前提として議論することには現実的な意義がある。

社会保険における保険と扶助との混在 (さらに国庫負担の存在) を批判的にとらえる論者に対する社会保障法からの反論は、社会保険の意義を独自に規定しようとするあまり、租税との相違を強調するがためにかえって有効な反論ができていなかったように思われる。税か保険料かという排他的な選択ではなく、貯蓄、ポートフォリオ選択、再分配といった経済的機能に着目し、それぞれの目的を最適化するような組み合わせを選択していくことが、実質的な政策論へと繋がるのではないだろうか。

IV 若干の考察

以上の分析をもとに、現行の法制度を前提として、社会保険と租税とがどのように組み合わせられているのか、それが公的年金の機能に照らしどのように評価されるのか、若干の考察を行う。具体的には、公的年金に関する課税の問題と、国庫負担の意味について述べたい。

1 公的年金に対する課税の問題

国が管理運営主体となる公的年金 (国民年金お

および厚生年金)については、拠出時には非課税(法人段階の損金算入と、個人段階の社会保険料控除)、運用時は課税の対象外(ただし、厚生年金基金については、厚生年金保健法に定める水準を超える部分について特別法人税が課される)、給付時には個人段階で雑所得として所得課税が行われる。

移転的要素を含む強制貯蓄のための仕組みとして公的年金制度をとらえるとき、現行の所得税制はどのような取扱いをしているものと考えられるだろうか。

(1) タイミングの差異

第一に、公的年金の課税はその一面において貯蓄に対する課税だということである。

課税年度毎に発生し、実現した所得に課税する包括的所得税のもとでは、退職所得保障制度としての公的年金は、拠出時、運用時、給付時の課税上の取扱いが問題となる。この点で、繰延報酬に対する所得課税の分析枠組(稼得時、運用時、受取時)を用いることができる。

繰延報酬においては、雇用者が報酬を稼得した時点では報酬を受取らない。他方で、包括的所得税においては、稼得した報酬(勤労所得)を貯蓄した場合、その利子(投資所得)もまた課税される(課税後所得を原資とした投資)。繰延報酬の課税が稼得時になされない場合、雇用者の手許で非課税の所得が原資として投資される(課税前所得を原資とした投資)ことになるから、投資所得への課税を一貫させるためには、課税前所得による投資利益(「隠れた利子」)への課税が必要とされる。逆に言えば、報酬自体の課税のタイミングが繰り延べられていても、投資所得への課税が担保されていれば、繰延報酬は現在価値において等価である。このように、税率が不変でかつ雇用者における運用時の投資利益への課税が適切に行われている限り、繰延報酬の税引後の現在価値は課税のタイミングにかかわらず等価である。以上の分析枠組は、適格退職年金など私的年金制度に対する課税優遇措置の分析および評価に大きく寄与してきた[Helperin 1986; Warren 1986]。

日本においては、拠出時は社会保険料控除によ

り拠出額全額の控除が認められ、他方で、公的年金給付は雑所得として課税されるものの、公的年金等控除により実質的には課税されていない状態である。すなわち、拠出時非課税・給付時非課税であり、繰延報酬の分析枠組の下では、日本の公的年金はきわめて優遇されていると指摘される所以である。しかも、公的年金制度は貯蓄の促進のためだけに存在するわけではないため、適格退職年金におけるような税制優遇の根拠を欠く。

(2) 所得の性質の差異

適格退職年金におけるような税制優遇の根拠を欠きながら、公的年金制度が適格退職年金制度よりも税制上有利な取扱いとなっているのは、貯蓄の促進というよりも、移転的要素に配慮した結果であろう。

賦課方式を採用する公的年金制度にあつては、世代間の再分配が行われており、通時的な分配効果が想定されている。他方、所得課税は単年度で行われるものであるから、累進課税や人的控除の影響は共時的な効果を持つ[渋谷 1997]。

現行の所得税制は、通時的な分配効果を、所得分類の差異(拠出時には給与所得、給付時には雑所得)と各種の人的控除という形で取り込んでいる。これらは所得課税における人的要素への着目の反映であり、いわば拠出時と給付時とで異なる人格が存在すると考えていることができる。

このように、公的年金に関する課税の問題は、通時的な分配と共時的な分配との関係を所得課税上どのように考えるか、という困難な課題をもたらしている。

2 国庫負担の意義

公的年金の実質的な原資として国庫負担が認められているのは、基礎年金についてである³⁰⁾。すなわち、2004年改正において、将来的に基礎年金拠出金の2分の1は国庫が負担することとされた。1985年改正以前には、国庫負担が各制度間で異なっていたため、基礎年金の創設に伴い、制度間格差を是正する意味で、最も基礎的な部分である基礎年金に国庫負担を集中一元化することとした

ものとされる³¹⁾。

社会保険制度に国庫負担が存在するということは、実質的には本来保険料が原資として予定される給付を税でまかなうということであるが、その含意は何であろうか。以下では、公的扶助と租税を通じた所得再分配の基準を比較する。

(1) 公的扶助による再分配の基準

一般財源を基にした公的な給付(公的扶助)を通じて行う再分配の基準について検討する。公的扶助と呼ばれる制度は、救貧制度の流れを汲むものであり、生活保護法にみられるように補足性の原理が重要な構成要素として存在している。

補足性の原理が要求されるのは、拠出と給付との対価性が存在しないことの給付面での帰結とされる³²⁾。ニーズに応じた受給を実現するには、受給者一人一人の経済活動に関する情報を国家が調べなければならない。こうして、資力要件(資産要件と所得要件)のもとでの調査が受給には必要となる。このような選別主義は屈辱感を与えることで、かえって制度が機能不全に陥るおそれがある。選別主義の限界からは、国庫負担を前提とした普遍的な再分配制度の提供は望ましいということになる。

時間的な視点でとらえると、事後の視点から、貧困に陥った者に対して救済を与えるのが救貧、事前の視点から、予め構成員の内部から貧困に陥る者が出ることを防ごうとするのが防貧、ということになる。いずれにしても、ミーンズテストに基づいて適正な生活水準の保障を具現化しようとするものである。

(2) 租税を通じた所得再分配の基準

(ア) 単年度課税

所得税法は、所得の計算期間を1年と定めている。1年であるとされていることについて一義的な理論的根拠は存在しないが、包括的所得概念に拠れば一定期間の経済的利得をもって所得とされており、その「一定期間」が現在は1年とされている、ということである。

・繰延の利益

所得税の計算期間を限定する理由として、納税者に生じた経済的利得がいつまでも課税されないことにより、繰延の利益が生じるのが望ましくない、という説明がなされることがある。繰延の利益とはつまり、租税が先送りされている間の資産の運用益のことであるから、これは結局、貯蓄に対して税負担を及ぼすべきか、という問題となる。この点は、(ウ)で再度述べることにする。

・生涯所得における再分配

単年度課税によってもたらされるのが1年毎の所得の再分配であることに対して、長期的な視点から、生涯所得における再分配を行うべきではないか、という指摘がなされうる。この点は、所得の帰属する人格を時間軸の中で一様なものとしてとらえるべきか、という問題に繋がっている。

(イ) 累進税率

所得税については、所得そのものに対する累進税率が存在する。その他に、環境税、関税、流通税など、特定の事象に着目して負担を課すことがある。

(ウ) 資本所得への課税

所得とは、人間の得る効用や満足を金銭的価値で表現したものである。包括的所得概念の下では、人間の身体的な行為のみならず、人間の所有する資産から生じた利益に対しても課税がなされる(純資産増加)ため、貯蓄の2重課税³³⁾が生じることになる。

3 公的年金制度における所得再分配の基準

年金制度そのものは、所得保障制度の一部をなすものである。所得保障とは、人間が生涯を通じて稼得する能力について、要保障事由が生じたときにこれを手当てしようという仕組みである。勤労期間におけるリスクに対しては失業・障害保険、「勤労期間の終了(を超えて長生きすること)」というリスクに対して退職年金が柱となる。

言うまでもなく、ここで保障されているのは「稼得能力」、すなわち、人間が生産活動への貢献を

通じて(生産要素市場において労働を提供し、その交換として対価を得ることによって)所得を得る能力である。そして、所得保障に関する社会保険の提供にあたっては、単に保険の原理のみならず、扶助的機能が混在している、というのが第2章で指摘した現行の制度であった。

前項で述べた通り、国庫を媒介とした所得の再分配とは、その人の経済厚生すべてにかかわるものである。つまり、再分配の対象となるのは、稼得能力のみならず、人が所有する経済厚生をあらわす金銭的価値そのものである。であるからして、所得税においては、所得の源泉が労働であると資本であるとを問わず累進税率の下で課税を行い、扶助においては、屈辱感の付与といった問題があるにもかかわらず資産調査を行って経済厚生に関する情報を国家に開示することが前提となっているのである。

所得保障の対象となるものは、人間の稼得能力そのものであったが、扶助の対象となるのは、稼得能力のみならず、人に帰属する「所得を生み出すもの」すべてである。この乖離が制度改革にあたって複雑な問題を引き起こす。すなわち、扶助という機能が存する公的年金制度に対して一般財源を投入することの意味は、国家が「所得を生み出すもの」における再分配に対して関与しているものと言わざるを得ない。ところが、公的年金制度そのものについて再分配が語られるとき、そこでは稼得能力の差が前提となっている。国庫負担に対する不信感の存在⁴⁹⁾の根底は、保険数理の失敗だけでなく、こうした国庫を媒介とした再分配の不透明さにあるのではないだろうか。

V むすびにかえて

本稿は、税と保険料の経済的機能に着目し、その上で、社会保険制度と税制との関係を問ううえで、いかなる価値判断が存在するのか、について論じた。社会保険制度と租税とが共通した規範的基礎に立ちうる上で、様々に共通した機能が存在するのであるが、その基準は差異があり、きわめて論点を複雑なものにしている。また、本稿で考察

を加えた課税上の取扱いや所得再分配の問題以外にも、社会保険の持つ貯蓄や投資選択への影響についても同様に、税制の持つ政策効果と併せて論じる必要があるだろう。

社会保険を複数の経済的機能の束としてとらえることの意義は、その背後にある規範的基礎を明らかにし、一貫した制度設計を行うことにある。そこでは、税か保険料かという手段が目的を決定するのではなく、各々の政策目的に応じた複数の手段の最適な組み合わせを探索する必要があるものであり、縦割りの法分野の発想とは異なる思考が要求されるはずである。租税、社会保障だけでなく、財政にかかわる各種の法学者および経済学者による協働が望まれるところであるし、筆者もそれに貢献することができれば幸甚である。

注

- 1) 執行面における包括的な検討として、松田[2005]を参照。
- 2) 小島[2001, p.51]は、これらの文脈を社会保険と扶助との間の原理的対立、基礎年金のあるべき姿についての価値判断に関する理念的対立、制度設計上の技術的対立、政治的な実現可能性の対立軸、さらに公共選択的な実利的対立の5つに整理する。
- 3) 金子[2006, pp.1-9]を参照。
- 4) 関連して、社会保険制度の財源調達方式として採用されている国民健康保険料および国民健康保険税の徴収額の算定にあたり租税法律主義の適用があるかという問題があるが、本稿では立ち入らない。
- 5) 最大判昭和60年3月27日(いわゆる大島訴訟)は、租税の政策的・技術的性格を理由として公平負担にかかる広範な立法裁量を認めている。金子[1966]を参照。
- 6) 消費型所得概念と包括的所得概念の対比につき、金子[2006, pp.182-186]を参照。さらに、同p.185では、所得の範囲を広く構成することが景気調整機能の増大に繋がるという。
- 7) 本段落の内容については、金子[1996 a], 金子[1996 b], 藤谷[2004]を参照されたい。ShanzおよびSimonsによって提唱された包括的所得概念は、所得=貯蓄+消費という純資産モデルを提示した。その後、Bittkerによって提起された包括的所得概念論争、さらに支出型所得概念に関するAndrewsらの業績を通じて、包括的所得概念に課税することの意義が、貯蓄への二重課税(異時点間における消費選択の非中立性)と所

- 得の再分配にあることが明らかにされていった。藤谷[2004, pp.59-61]は、租税にかかる公共的な意思決定を行う政治的民主過程の存在を前提に、そこで行われる価値選択の契機を明らかにすること(論点析出機能)こそが租税法理論の果たすべき重要な役割である、という。
- 8) 例えば、岩村正彦[2001, p.113]によると、「健康保険、厚生年金保険等の社会保険制度において、保険者が、保険給付の費用や福祉事業の費用に充てるために、被保険者、世帯主および事業主(被用者保険の場合)に納入を義務づけ、徴収するものを総称」と定義されている。
- 9) 「収支相当の原則」(収支の相当性)および「給付反対給付均等の法則」(等価性)がその要素とされる。
- 10) 太田[1998, pp.72-89]においては、「社会保険」の「社会」性と称される。
- 11) この点についての包括的な議論状況の描写について、太田[1999 同 5号, pp.95-112]を参照。
- 12) 例えば、広井[1999]、小塩[1998]。
- 13) いわば「社会」部分の明確化による「保険」の明確化である。「保険」が拠って立つのが私的保険における保険技術である以上、その内在的な分析からは政府が強制的に提供する保険の範囲を明確化することができないのは自明であろう。
- 14) 所得比例年金における積立方式への移行は等価性、収支均等を回復するものであるし、いわゆる「民営化」案は一步進んでそもそも政府が所得比例年金については政府の介入を否定する。
- 15) 例えば、堀[1997]。
- 16) 井堀[2005]、さらに、座談会[2004]における小塩発言(p.8)を参照。
- 17) 本段落の記述は、座談会[2004]における倉田発言(p.8)に負う。「目的税と社会保険の違いは入れる方から決めるのか、出る方から決めるのか」ということの違いに帰結されてしまうんだというのが私の考えです。その、「出」から考えていく社会保険のやり方を貫徹していくと、現実にはこれ以上できないというのが、今の年金論の基本的な出発点ではないかと思います。」
- 18) この項の整理は、中里[1997, pp.49-54]および林[2001]の記述に依拠した。財源方式の経済意義について、小塩[2005, pp.105-115]。
- 19) 例えば、倉田[1994, pp.30-34]は、社会保険制度における応能負担と応益負担とが併存することの正当化を、社会連帯という理念に見いだす。
- 20) 菊池[2001]を参照。
- 21) これとは別に、憲法 25 条に照らし違憲であるか否か、という憲法的統制の問題[中野 2005]や、行政による給付の仕組みを一貫して説明する行政法ドグマティックの存在[太田 1999]、あるいは、実定法を前提として社会保障制度の存在意義を基礎付ける法理念を探索する[菊池 2001]、といった問題設定がある。
- 22) 本章の分析の枠組は、Shaviro[2000]に負う。
- 23) このことの含意(租税の賦課および財政支出にかかる意思決定とは異なる意思決定過程が存在すること)に租税を通じた再分配と保険料を通じた再分配の差異を見いだすものとして[嵩 2006, pp.324-325]。
- 24) 他方で、法と経済学に関する研究は、特定の分野においては国家の介入なくして私的保険によって最適な所得分配状態が実現することを示している(医療費にかかる健康保険について、Kaplow[1991]を参照。)
- 25) 座談会[2004]における倉田発言(p.8)を参照。
- 26) *Ibid.*
- 27) ここでの能力とは、本人の努力によらず、しかし本人に所与のものとされる所得を生み出す要素—例えば裕福な家庭に生まれるか否か—をすべて含むと解すべきだろう。
- 28) 経済的資源の偏在を事後の視点から是正するために Simons が唱えた包括的所得概念である。藤谷[2004]を参照。
- 29) ただし、技術革新を素直に信頼するならば、不可能とは限らない。そもそも、所得税および社会保険制度の発達は、所得の捕捉、記録保管技術の発達なくしてはありえなかったからである。
- 30) 厚生年金法 80 条が定める国庫負担は、原則として基礎年金拠出金(同条 1 項)と一部の事務費(同条 2 項)に充てられるので、実質的には国民年金の国庫負担、ということになる。
- 31) 吉原[1987, p.119]によると、国庫負担は「公的年金制度の運営についての国の責任の具体的表明として、給付水準の改善、保険料負担の軽減、制度の成熟化の促進などの観点から行われている」ということである。
- 32) この論理は、次のように表現されている。堀[1999, p.25]は、「給付は租税を納めた直接の見返りではないため、その者が真にニーズがあるか否かを調査した上支給することが理論的に正当化される」、岩村[2001, p.44]は、「租税を財源とする公的扶助や公的社会福祉の場合には、限られた財源の効率的な利用という見地から、給付の提供にあたって選別主義をとる傾向がある」。後者は程度問題について留保をしているが、いずれにしても、拠出との牽連関係がないことが前提である。
- 33) ただし、李[2002]は、消費/貯蓄のみならず、労働/余暇とリスク/収益率を考慮に入れると、中立性の観点からは所得税と消費税とではどちらが最適な課税であるかを結論づけることができないという。

参考文献

李 昌熙(2002)「租税政策の分析枠組(上下)」

- 『ジュリスト』1220号, 1221号。
- 井堀利宏(2005)「公的年金における保険料と税の役割」(国立社会保障人口問題研究所編『社会保障制度改革』, 東京大学出版会)。
- 岩村正彦(2005)「2004年公的年金改革—その概要と検討」『ジュリスト』1282号。
- (2001)『社会保障法Ⅰ』, 弘文堂。
- 太田匡彦(1998)「社会保険における保険性の在処をめぐって—ドイツを手掛かりとした基礎的考察」『社会保障法』13号。
- (1999)「権利・決定・対価—社会保障給付の諸相と行政法ドグマテイク, 基礎的考察(一)~(三)」『法学協会雑誌』116巻2号, 3号, 5号。
- 小塩隆士(1998)『年金民営化への構想』, 日本経済新聞社。
- (2004)「年金と税制—基礎年金の税方式化をめぐる課題を中心に」『法律時報』76巻11号。
- (2005)『社会保障の経済学[第3版]』日本評論社。
- 小口登良・木村陽子・八田達夫(1994)「日本の公的年金の再分配効果」(石川経夫編『日本の所得と富の分配』, 東京大学出版会)。
- 金子 宏(2006)『租税法(第11版)』弘文堂。
- (1966)「税制と公平負担の原則」(金子宏『所得課税の法と政策』, 有斐閣)。
- (1996a)「租税法における所得概念の構成」(金子宏『所得概念の研究』(初出1966-75年), 有斐閣)。
- (1996b)「ボリス・ビトカーの『包括的課税ベース』批判論の検討」(金子宏『所得概念の研究』(初出1989年), 有斐閣)。
- 菊池馨実(2001)『社会保障の法理念』, 有斐閣。
- 倉田 聡(1999)「社会保険財政の法理論」『北海学園大学法学研究』35巻1号。
- 小島晴洋(2001)「基礎年金の制度設計」(日本社会保障法学会編『講座 社会保障法(2)』法律文化社)。
- 榊原英資(2004)『年金が消える』, 中央公論新社。
- 座談会(2004)「年金制度のグランドデザイン」『法律時報』76巻11号。
- 塩野谷祐一(1997)「社会保障と道徳原理」『季刊社会保障研究』32巻4号。
- (2002)『経済と倫理 福祉国家の哲学』東京大学出版会。
- 渋谷雅弘(1997)「公的年金の課税」『日税研論集』37号。
- シラー, ロバート(田村勝省訳)(2004)『新しい金融秩序』, 日本経済新聞社。
- 杉村章三郎(1982)『財政法[新版]』有斐閣。
- 嵩さやか(2006)『年金制度と国家の役割』, 東京大学出版会。
- 中里 実(1997)「社会保険料と年金制度」『日税研論集』37号。
- 中野妙子(2005)「老齢基礎年金・老齢厚生年金の給付水準—法学の見地から」『ジュリスト』1282号。
- 西原道雄(1963)「社会保険料抛出」(『契約法体系V』, 有斐閣)。
- 林 宏昭(2001)「社会保険財源としての税と保険料」『総合税制研究』9号。
- 広井良典(1999)『日本の社会保障』, 岩波書店。
- 藤谷武史(2004)「非営利公益法人課税の機能的分析—政策税制の租税法学的考察(一)~(四・完)」『国家学会雑誌』117巻11・12号, 118巻1・2号, 3・4号, 5・6号。
- (2006)「財政活動の実体法的把握のための覚書(一)」『国家学会雑誌』119巻3・4号。
- 堀 勝洋(1997)『年金制度の再構築』, 東洋経済新報社。
- (1999)「保険原理と扶助原理(上・下)」『社会保険旬報』2014号, 2015号。
- 松田直樹(2005)「国税と社会保険料の徴収一元化の理想と現実」『税務大学校論叢』47号。
- 八田達夫・小口登良(1999)『年金改革論 積立方式へ移行せよ』, 日本経済新聞社。
- 吉原健二(1987)『新年金法——六一年年金改革解説と資料』, 全国社会保険協会連合会。
- ロールズ, ジョン(1978)(田中成明訳)『公正としての正義』, 木鐸社。
- Feldstein, Martin (1998) *Privatizing Social Security*, The University of Chicago Press.
- Graetz, Michael J. (1987) "The Troubled Marriage of Retirement Security and Tax Policies", 135 U. Pa. L. Rev. 851.
- Graetz, Michael J. and Jerry L. Mashaw (2000) *True Security*, Yale University Press.
- Halperin, Daniel (1986) "Interest in Disguise: Taxing the Time Value of Money," 95 Yale Law Journal 506.
- Kaplow, Louis (1991) *The Income Tax as Insurance*, Cal. L. Rev. 79:1485-510.
- Kaplow, Louis and Steven M. Shavell (2002) *Fairness versus Welfare*, Harvard University Press.
- Mirrlees, James (1971) "A Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation", Review of Economics Studies 38:175-208.
- Shaviro, Daniel J. (2000) *Making Sense of Social Security Reform*, University of Chicago Press.
- Warren, Alvin C. (1986) "The Timing of Taxes," 39 National Tax Journal 499.
- (こばやし・しゅうた 東京大学大学院法学政治学研究科, ハーバード・ロースクール客員研究員)