

租税構造における年金課税の意義と効果

井堀利宏

はじめに

本論文の目的は、年金課税の問題を課税理論の基本的な原則に対応させて整理することにある。まずIでは、年金課税と関連する課税の基本原則を、リスクの分散の観点と効率的な財源調達の見点から、最適課税論の枠組みを用いて理論的に整理する。IIでは、年金の機能を、リスクの分散機能、世代間所得再分配機能、老後へ備える機能の3つに分けて説明する。最後にIIIでは、年金改革の方向をふまえて、賦課方式を前提とした場合の年金課税のあり方及び積み立て方式に移行するときの年金課税の考え方をまとめる。

I 課税の基本原則

1. 最適課税論とは何か

年金課税の問題を課税理論の基本的な原則に対応させるために、本節では、年金課税と関連する課税原則を検討したい。最適課税論は、ある所与の大きさの税金を徴収する際に、最も経済的に合理的な方法は何かを検討するものである。所与の税金をどのような課税方式によって実現すべきか、すなわち課税原則については、古くから、アダム・スミス以来様々な議論がある。例えば、スミスは、平等性、明確性、支払い便宜性、最小徴税費の4原則を挙げている。しかし、課税原則としてもっともらしいと思われるのを羅列するだけでは、結果としてどんな租税体系が望ましいのかはわからない。最適課税論では、資源配分の効率性

と所得分配の公平性の基準にもとづいて、経済合理性を考慮した課税体系を分析する。大きく分けると、所得格差が不確定であるときに、リスクを分散するために累進的に課税するのが適当かどうかに関する議論と、一定の税金をなるべく効率的に課税するときに、複数の税をどのように組み合わせればいいのかに関する議論がある。

まず、最初にリスク分散の観点からみておこう。所得が多いか少ないかは、本人の努力の結果である場合も多いが、運・不運の場合もある。たまたま景気が悪くなって所得が落ち込むケースも考えられるし、幸運に恵まれて所得が増加する場合もある。運・不運の結果として所得の変動が予想されるときには、事前にリスクをシェアするような再分配政策が望ましくなる。

いまずすべての人が、 Y_H , Y_L の2つの所得のどちらかになる可能性があるとし、その確率が1/2であるとしよう。事前には所得は Y_H か Y_L かどちらかであり、その確率はそれぞれ1/2である。平均的な期待所得は $(Y_H + Y_L)/2$ 、また平均的な期待効用は $[U(Y_H) + U(Y_L)]/2$ になる。ここで、 $U(\cdot)$ は効用関数である。確実に $(Y_H + Y_L)/2$ だけの所得が得られるとすれば、そこからの効用は $U[(Y_H + Y_L)/2]$ になり、所得格差のある場合の平均的な期待効用 $[U(Y_H) + U(Y_L)]/2$ を上回る。運が良くても悪くても、政府の再分配政策の結果、手取りの所得が $(Y_H + Y_L)/2$ になれば、 (Y_H, Y_L) のいずれになるかわからない状態よりも、満足度は高くなる。したがって、すべての個人は完全平等を実現する再分配政策で得をする。本人の努力とは無関係に変動する所得については、モラル・

ハザードの弊害が生じないので、政府による極端な再分配政策 (= 完全平等) が望ましい。

次に、財源調達効率性の観点からみておこう。最適課税論の1つの重要な分野は、いくつかの異なった財やサービスに税をかける場合に、どのように課税するのが経済合理的であるかを分析するものである。このような最適税問題は、1920年代のRamsey (1927) の古典的な論文に基づいている。そして、1970年代以降、より複雑な経済的な状況のもとでの様々な理論的拡張が精力的に進められてきた。

この最適課税論のもとにある理論的な枠組みについて、整理してみよう。ラムゼイ型の最適課税問題は、次のような枠組みを持っている。

政府にとって利用可能な租税体系は、各財の需要に対して課せられる線形の消費税体系である。なお、比例的な労働所得税も利用可能である。消費する主体である消費者は、すべての面で等しい代表的家計である。家計間での所得格差は考慮されていない。代表的家計は、市場で与えられる各財の価格を与件として、自らの効用を最大化するように、各財への消費と労働供給の配分を決める。消費者が直面する消費者価格は、生産者価格に政府の課す消費税を加えたもので与えられる。生産者価格は一定であり、課税によって変化しない。最後に、政府は、一定の税収を確保するという財政上の制約を満たしつつ、代表的家計の効用水準を最も高めるように、各財に対する税率 (および労働所得税率) を決める。なお、最適な消費税を決める際には、代表的家計が効用最大化行動をとることを、政府は織り込んで問題を解く。

この問題の基本的な解は、ラムゼイのルールとして知られている。それによると、課税の誘因効果 (= 超過負担) が各課税ベースで大きく異なるように、誘因効果の大きな課税ベースにはあまり重い税をかけない方が望ましい。

2. リスク回避と課税

年金のもっている1つの大きな役割は、リスク回避という保険機能である。こうしたリスク回避機能に対して、課税原則はどうあるべきだろうか。

リスク分散の観点からは、完全平等を実現するような極端な累進税率が常に望ましいのだろうか。この点を簡単なモデルで説明しよう。ある個人の総所得を \tilde{y} と表し、この所得は恒常的な所得 \tilde{x} と一時的な所得 (個人的には予測できない所得) $\tilde{\varepsilon}$ に分割できるとしよう。恒常的な部分と一時的な部分は、統計的に独立である。 \tilde{x} と $\tilde{\varepsilon}$ の分布については、それぞれの期待値が $\mu = E\tilde{x} > 0$, $0 = E\tilde{\varepsilon}$ であり、分散は、それぞれ $Var\tilde{x} = \sigma^2 < \infty$, $Var\tilde{\varepsilon} = \tau^2 < \infty$ で与えられ、これらのことは政府も知っているとしよう。

さて、恒常所得について、当該個人は完全に予測できるものとする。個人的には確定した所得である。その値を x で表そう。 x は \tilde{x} の実現値である。個人間での属性の相違から、 x は個人間で異なり、これが \tilde{x} の分布に対応している。しかし、一時的な所得については当該個人でも完全な予測はできないとする。たとえば、資産所得のケースでは、安全資産の収益率に対応する所得の部分が恒常所得に相当し、それ以上の収益率を期待されるキャピタルゲインなど、個人レベルでもリスクを持っている所得が一時的な所得に対応する。安全資産を上回る収益率を長期的に確保することができないとすれば、一時的な所得の期待収益率はゼロとなる。

政府支出は1人当たり g の一定水準が必要であるとしよう。政府が税関数 \tilde{t} を決めるについては、2つの制約を考慮する必要がある。1つは予算制約であり、平均的な期待税収が g に一致することである。 $E\tilde{t} = g$ 。もう1つは情報上の制約であり、課税ベースが政府にとって観察可能なものに対応していることである。

$u(x + \varepsilon)$ を消費者の効用関数としよう。危険回避的な効用関数を前提とする。すなわち $u'' < 0$, $u' > 0$ である。期待効用仮説のもとで、税収制約下で課税後の所得から得られる期待効用が最大になるような租税構造が、最適となる。すなわち、

$$\text{Max } Eu(x + \tilde{\varepsilon} - \tilde{t}) \text{ s.t. } E\tilde{t} = g$$

この問題の解は、政府にとってどの程度の情報が利用可能かに依存している。

政府がすべての所得に関する情報を知ることが

できれば、 \tilde{t} の選択については \tilde{x} と $\tilde{\varepsilon}$ を課税ベースとして組み立てることが可能になる。したがって、最適問題は次の形に変形できる。

$$\text{Max } Eu(x + \tilde{\varepsilon} - t(x, \tilde{\varepsilon})) \text{ s.t. } Et(x, \tilde{\varepsilon}) = g$$

この問題の最適解は、次式で与えられる。

$$\tilde{t}(x, \varepsilon) = \tilde{t}_1(\varepsilon) + g = \varepsilon + g$$

すなわち、政府支出 g の財源を一括固定税＝定額税として恒常所得から徴収し、さらにすべての一時的な所得を100%の限界税率で徴収する体系が最適となる。もし政府の必要な税収がゼロであれば、恒常的な所得は課税ベースには含まれない。

このような税制は、一時的な所得の変動を完全に相殺しており、リスク回避的な家計にとって保険の機能をもっている。ただし、この税制で、課税後の所得が均等することはない。恒常的な所得は個人レベルでは確実な所得であるが、社会全体では個人間の属性の相違を反映して、ばらついている。その結果、課税後所得も分散 σ^2 で散らばっている。

不確実な所得、一時的な所得の代表的な例は、遺産、贈与、土地や株式の投機的な売買による所得であろう。これらの所得に対しては、リスクを回避する消費者にとっては100%の課税が望ましい。もちろん、損失を被る場合には100%の補助金が必要になる。その結果、一時的な所得の変動を税制によって完全に相殺することができる。ただし、上の最適な税制を現実適用するには、一時的な所得に関する情報が必要である。

政府がすべての所得に関する情報を得ていない場合には、事後的に完全平等を実現するような極端な累進税は望ましくない。それでも、事後的に誰が得をして誰が損をするのかが、事前では不確実であるから、リスク回避的な個人を前提とすると、何らかの再分配政策が事前にはすべての個人にとって望ましい。一般的にはばらつきの大きな資産所得には、より累進的な税制が適用されるべきであろう。たとえば、相続税において、親から遺産を相続する場合よりも、遠い親戚の遺産を相続する場合の方が、より不確実でありばらつきも大きいとすれば、そのような遺産の相続に対しては、通常の親からの相続の場合よりも、より累

進的な税率が適用されるべきである。

3. 資産所得に対する課税

年金課税の問題は、広い意味では、年金資産の形成と引退後の年金所得に課税上どのように対応すべきかの問題でもある。したがって、ここでは、効率性の観点から資産所得課税のあるべき姿を議論しておこう。この問題を議論するときに、支出税を支持する立場からよく主張されるのが、本来資産所得は非課税であるべきだという議論である。

利子所得の経済的な効果は、2期間モデルで考えることができる。すなわち、ある代表的個人は2期間生存し、現在働いて得た労働所得を現在の消費と、将来のための貯蓄に配分する。将来の消費は、この貯蓄から得られる資産所得（＝利子所得）と貯蓄の元本で与えられる。労働所得は現在のみであり、生涯にわたる予算制約は、現在の労働所得と消費の割引現在価値との均等を意味する。

最適課税問題を効率性から考えると、負の誘因効果の小さい財、サービスに対して相対的に重く課税することが望ましい。この2期間モデルで負の誘因効果の最も小さい財・サービスは、通常労働所得とみなされている。なぜなら、労働供給あるいは労働所得が課税とは無関係に所与であると、暗黙のうちに仮定されているからである。だとすれば、労働所得に集中的に課税する労働所得税が最も効率的であり、労働所得に全然課税しない資産所得税が最も非効率なのは、当然の結果と言える。

労働供給あるいは労働所得に対する負の誘因効果を無視することで、資産所得非課税が導出されるとすれば、それと同様の議論を用いると、貯蓄あるいは資産所得に対する負の誘因効果を無視することで、労働所得非課税も理論的には導出され得る。すなわち、ある代表的個人は、第2期＝将来消費のある水準を課税とは無関係に実現しなければならないとしよう。逆に、現在どれだけ働くかは、働くことの限界的な便益＝賃金率と働くことの限界的なコスト＝レジャーの機会費用との大小関係で決まるとしよう。最適課税論の議論をこのモデルに適用すると、労働所得税の非課税が望

ましく、すべての税収を資産課税でまかなうのが最も効率的となる。

負の誘因効果は、労働所得税、資産所得税のいずれにもあり得るから、資産所得税と労働所得税のどちらを重課すべきかは、理論的にはなんとも言えない。課税による負の誘因効果が、労働供給と将来消費でどちらが大きいかに依存する。ただし、すべての税収を資産所得だけで賄うのが理論的に望ましい状況は、もっともらしい想定のもとで、その可能性を排除することができる。また、個人の選好に特殊な想定（財とレジャーとの分離可能性）をおくと、Atkinson=Stiglitz (1972) が示したように、労働供給の負の誘因効果を認めても、理論的に資産所得非課税を導出することができる。その意味で、労働所得非課税よりは、資産所得非課税の方が、理論的にはその可能性が高い。しかし、効率性の基準から、ただちに資産所得非課税が導出できないのは、留意すべきポイントであろう。

最近、無限期間に及ぶ個人の計画期間での最適な成長モデルを用いて、長期的な税率をゼロに収束させるべきであるかどうかという議論が、関心を呼んでいる。Chamley (1985, 1986), Judd (1985) などによると、資本所得に対する税率は長期均衡ではゼロにすべきである。その直感的な説明は、以下の通りである。政府支出の時間的な経路を外生的に所与とすると、短期的には、資本所得も労働所得ともにプラスの税率で課税すべきである。しかし、長期的には資本所得への課税が資本蓄積を抑制するのに対して、労働供給の存在量が外生的であるので、労働所得への課税は超過負担を引き起こさない。つまり、資本所得よりも労働所得に課税すべきである。以上の議論は、付録でモデルを用いて説明されている。

しかし、外生的な労働供給（可能）時間という仮定をはずして、労働供給の存在量を内生化する、以上の結果は修正されるだろう。特に、人的資本の蓄積という観点から労働供給を内生化する試みが、内生的成長理論として注目されるようになってきている。この枠組みでは、労働も物理的な資本も、同様に蓄積されるものとして考えられてい

るので、両方の課税ベースに対して特に区別して税金をかける論理的な必然性はない。したがって、長期的に、資本所得とともに労働所得に対する非課税が正当化されるかもしれない。

この点は、実は人的資本の蓄積課程をどのように定式化するかに依存する微妙な問題である。たとえば、Lucas (1990) や Roubini = Milesi-Ferretti (1994) などが示したように、人的資本の蓄積に投入される時間が固定されていれば、人的資本収益への課税が超過負担をもたらさないため、長期的に（物理的）資本所得に対する最適な税率はゼロに収束してしまう。逆に、あるケースでは、（物理的）資本所得に対する最適税率とともに、労働所得に対する最適税率も、長期的にゼロに収束する状況も導出できる。たとえば、人的資本と物理的な資本が完全に対称的であり、同様に、私的な消費と貯蓄を通じる蓄積とが完全な代替関係を持つ場合には、2つの資本が存在するモデルと本質的には同じになるから、どちらの資本に対しても長期的に課税しない方が望ましい。このとき、長期的な政府支出の財源は、当初の財政余剰の収益でまかなわれる。つまり、短期的には資本蓄積は非弾力的であるから、高い税率で課税する方がより効率的となる。したがって、最初のうちは財政支出を上回る税収を資本所得税と労働所得税で確保して、やがて税率を低下させて、最終的には税率をゼロにする無税国家が望ましい。いわば、負の公債の発行で将来の政府支出の財源対策をするのが、正当化されるのである。

II 年金の機能

1. リスク回避機能

年金の方式としては、大きく分けて、積立方式と賦課方式の2つの方式がある。積立方式は、青年期に毎年ある額を積み立てて、年金の基金として市場で運用し、将来老年期になってから、運用収益とともに年金基金を老後の生活のために使うものである。ある世代のなかで早く死ぬ人と長生きする人との間では助け合いが行われるが、年金の収支は世代ごとに行われ、世代間での所得の移

転はない。これに対して賦課方式は、ある期に青年期の世代が負担する年金の額を、その期の老年期の世代にそのまま回して、老年世代の年金給付にあてる方式である。年金基金は積み立てられずに、世代間での所得の移転が行われる。わが国の年金制度は、原則としては積立方式であるが、実体は賦課方式に限りなく近く、修正積立方式である。これら2つの年金方式には、それぞれ特徴的な機能がある。

年金の機能としては、以下の3つが重要であろう。まず第1は、リスクの分散機能である。人々の寿命が長くなってきている。高齢期が長期化すれば、必要とされる生活費も増加する。各個人の寿命は不確実であるから、要する生活費の大きさも不確実なものとなる。高齢になると退職するから、それまで勤労によって得ていた(労働)所得が入らなくなる。その意味で生活の安定度が低下する。もし高齢者に対する雇用が十分に存在し、高齢者が健康であるならば、自ら働くことによって生活費を稼ぐことができる。しかし、高齢者雇用が必ず確保できるという保障はない。また、健康に関しても不確実な要素が多々ある。身内・家族によって扶養してもらおうという家庭内扶助方式もあるが、時代の移り変わりとともに、家族形態に関する人々の意識も変化してきており、そうしたやり方も確実なものではなくなってきている。

さらに、高齢期の生活費そのものも変動する。多くの人々は引退した後でも、現役世代(勤労する若中年者世代)が享受している一般生活水準に見合った生活水準を送りたいと望むであろう。だとするならば、インフレーションが高進したり、実質経済成長に基づいて現役世代の一般生活水準が上昇した場合には、生活のために要する費用も当然その分だけ増加することとなる。インフレーションがどの程度進むか、また、一般生活水準がどの程度上昇するかは、事前に正確には把握できない。これも不確実性の1つである。

以上に述べてきたように、高齢期には事前に把握できないいくつかの不確実性、すなわちリスクが存在している。公的年金制度は世代内での所得を再分配して、このような長生きのリスクを軽減

する効果を持っている。世代内の再分配とは、早く死んだ人の年金負担額が、長く生きた人の年金の給付に回されることである。これは、生存期間が不確実であり、また、人々が長生きのリスクを好まないのであれば、正当化される。しかし、世代内の再分配は、私的な年金制度であっても、年金保険である以上当然持っている特徴である。あえて、公的な年金に特有の機能ではない。

2. 世代間所得再分配機能

私的な年金になく、公的な年金に特有の再分配機能は、賦課方式の年金が持っている世代間の再分配機能である。これは、年金を世代間の助け合いとして理解するのであれば、望ましい性質である。ただし、世代間で助け合うとしても、どの程度の助け合いが望ましいのか、また、社会的にみて望ましい助け合いの程度が賦課方式の年金で本当に実現するのかは、別の問題である。賦課方式の場合には、世代間の人口の大きさの変動で、世代ごとの損得が大きく左右される。戦後のわが国のように、世代ごとの出生率が大きく変動している場合には、世代別の損得も大きく変動する。このような世代別の年金収益率の変動が望ましいかどうかは、議論の余地がある。

青年世代が老年世代を助けるのが世代間の助け合いだとしても、すべての人は両方の世代を経験するから、1つの世代の人にとっては定常的な経済では損得はゼロであるべきであろう。一方的にある世代が損をして(青年期と老年期を通じて)、別の世代が得をするのを、世代間の助け合いというのだろうか。失業保険のように、リスクがあるので、事前的には損得がなく、事後的には損得が出てしまうというのなら理解できるが、世代間でそうした状況は考えにくい。経済状況次第では、すべての世代にとって一生の間での公的年金からのネットの受け取りがプラスになって得をするケースと、すべての世代が損をするケースが生まれる。前者は高度成長期の日本経済が永遠に続く場合であり、後者のケースは高齢化・少子化が永遠に続く場合である。現在は前者から後者への移行期なので、たまたま、老年世代がプラスで、若年

世代がマイナスになっているが、これは世代間で助け合いをしているからそうなのではない。

また、賦課方式による年金は、どの世代に属するか、すなわち、いつ生まれたのかによる所得再分配政策であるが、年齢がその人の経済的な豊かさや貧しさの指標として有益かどうか、疑問であろう。日本経済全体があまり豊かでなかった時代、そして、高度成長によって毎年実質賃金上昇していた時代には、年齢は経済状態を反映する有益な指標であった。しかし現在では、年齢をみるだけではその人の経済状態は必ずしもよくわからない。老人といっても、資産をたくさん持っている裕福な人もいれば、ほとんどその日暮らしの生活しかできない貧しい人々もいる。それら様々な人に対して、一律に年齢を基準として、再分配を行うメリットは少ないだろう。

3. 老後へ備える機能

積立方式の年金は、老後の生活資金を蓄えるという意味で、私的な貯蓄とかなり近い性格を持っている。それにもかかわらず、公的年金が存在し、しかも、国民すべてが何らかの公的年金に強制的に入らなければならない理由は、何だろうか。

人々は、あまり将来のことを考えないで若い時期の消費行動をするので、ともすれば、老後になってからあわてる傾向がある。したがって、政府が個人の意思決定の足りないところを補うために、公的な年金を整備する必要があるという議論がある。これは、個人の消費・貯蓄行動が近視眼的なものであり、人生の後で考えると最適とはいえない場合が多いので、政府がある程度強制的に、老後のための準備をしてやろうというものである。人々は一度しか人生を経験できない。老後の準備という選択についても、若いときに使いすぎて老後の備えがなくなってしまうと、もう一度やり直しをすることができない。このようにやり直しが効かない選択において、取り返しのつかない事態を避けるために、政府が介入することを、価値財の公的な供給として正当化する立場である。

この点は、個人の主権をどの程度尊重すべきか

という、価値判断にもかかわっている。人によっては、たとえ将来の消費水準が貧しくなっても、遊べる時間と体力のある若いときに、大いに消費をして楽しみたいと考えるものもいるだろう。逆に、老後にどんな病気になるかもわからないから、できるだけ貯蓄をして、将来に備えようというものもいるだろう。いわば、「ギリギリスカアリか」という、個人の選好の問題でもある。個人の判断をあくまでも尊重して、政府が介入すべきでないという議論も、有力であろう。

ただし、現状では、若いときに貯蓄をしないで、老後に資産がほとんどない人を、そのまま見過ごすわけにはいかない。結果として生活保護など何らかの公的援助をせざるを得ない。とすれば、それを見越して、ますます私的な貯蓄をしない人が増えるだろう。モラル・ハザードの現象である。そうすると、正直に老後のために貯蓄をする人が、損をすることにもなりかねない。したがって、ある最低水準の貯蓄を公的に整備するのは、それなりの理由があるだろう。こうした機能は、積立方式の年金に特徴的な機能である。

III 年金課税のあり方

1. 年金改革と年金課税

高齢化・少子化を背景として、年金財政の悪化が予想されており、年金給付に対する制限との関連で、年金課税のあり方が活発に議論されている。これは、年金白書(1998)でもまとめているように、

- (1) 年金が高齢期の所得保障であると考えられると、一定以上の収入のある人は稼働能力の喪失という保険事故は生じていないと考えられる。
- (2) 一定以上の収入のある人は公的年金に依存する必要性が低い。
- (3) 将来世代の負担を軽減するため、世代間、世代内で助け合う必要がある。

などの考え方による。

他方で、これに反対する議論もある。たとえば、

- (1) 現役時代に保険料を納めておきながら、

受給者になった時点で他の収入があるという理由で支給を制限することは、拠出に応じた給付を行うという社会保険方式の基本にかかわる問題であり、年金に対する信頼感を損なわせる。

- (2) 年金の支給制限ではなくて、公的年金等控除を見直し、高額所得者等に対して適切な課税によって対応すべきである。
- (3) 適切な所得把握や支給制限額の認定を行うのに、膨大な事務処理上のコストが発生する。

などの問題点が指摘されている。

以上の議論はさまざまな観点から展開されている。また、水野(1997)、中里(1997)、渋谷(1997)は法学者の立場から年金課税について議論している。このような議論は、年金方式として賦課方式を前提とするのか、積立方式を前提とするのかで、その構造が大きく左右される。したがって、年金制度としてどちらを採用し、また、年金の機能として何を重視するのかを明示することが、年金課税のあり方を議論する際にも、重要なポイントである。

さらに、年金改革を考える場合には、広く社会保障全体のなかで、公的年金の役割分担を整理する必要がある。同時に、税制との役割分担を整合的に見直すことも重要である。医療、介護との兼ね合いでは、主としてリスクのシェアという保険機能をもつ医療、介護の公的保険制度と所得移転の役割の方が大きい現在の公的年金制度の役割分担の評価が、ポイントであろう。リスクのシェアというセーフティーネットの守備範囲を超えてまで、公的に所得を再分配すると、もらう方が本当に弱者なのかという公平性の観点からの疑問や、もらう人が怠け、負担する人がめげるといふモラル・ハザードの問題を考慮しなければならない。

また、受益と負担との対応関係が希薄な現行の賦課方式を将来も維持するとすれば、財源調達手段として、本当に社会保険料制度でいいのかどうか、重要な検討課題となる。賦課方式的な制度が中心であるなら、あえて、捕捉に問題の多い保険料方式を前提とするよりは、税方式できちんと

国民に広く負担を求め、より公平な形で給付する方が自然であろう。また、積立方式のように給付と負担とが連動している世界では、年金給付も貯蓄の収益と同じであるから、高額所得者であるからといって、年金給付を削減すべきではない。むしろ、IIIの3.で議論するように、利子所得に対する課税と同様の観点から課税のあり方を検討する必要がある。

2. 賦課方式と年金課税

本特集号のいくつかの論文が指摘しているように、わが国の年金改革の基本は、積立方式への移行とスリム化(=部分的な民営化)であろう。しかし、政治的な制約が強ければ、次善の策として、現行賦課方式を前提として小幅な改革にとどまらざるを得ないかもしれない。かりに現状の賦課方式を基本的に維持するしか、選択の幅がないとしよう。その場合、どのような改革のポイントが重要であろうか。これは、給付水準の見直しと保険料の見直しの2つの観点から議論できるだろう。

まず、給付水準の改革では、給付開始年齢の更なる引き上げが検討課題となる。そもそも年金の基本的な役割が「長生きすることで生活費が余計にかかる」というリスクをカバーすることにあるなら、平均寿命よりも長生きすることのリスクのみをカバーすればよい。保険の基本的な考え方は、悪いこと(極端に長く生きることで予想外の生活費がかさむ)が生じるリスクを全員でカバーすることである。現在のわが国では少なく見積もっても、男性は75歳、女性は80歳まで平均寿命が伸びている。したがって、60歳から65歳程度の支給開始年齢は、まだまだ早すぎるといえよう。わが国よりも平均寿命の短い欧米諸国で支給開始年齢が65歳以上であることを考慮しても、わが国で65歳以上への支給開始年齢の更なる引き上げは、十分検討に値する。

たとえば、男性75歳、女性80歳を公的賦課年金の支給開始年齢としてもよい。そして、それまでの時期については、積立方式あるいは個人年金などの自助努力をとる公的、私的年金や貯蓄の整備で対応し、平均寿命を超えるまで長生きし

た人々に対してのみ、賦課方式による公的年金で対応することも考えられる。そうすれば、賦課方式の年金給付はマクロ的には大幅に削減されるから、将来の勤労世代の負担も大幅に軽減されるはずである。平均的に長生きするようになれば、賦課方式の給付開始時期を調整することで、賦課方式にともなう人口変動のリスクを軽減することが可能となる。

こうした給付の削減を年金課税によって実質的に達成することも可能である。たとえば、平均寿命以上生存している高齢者の年金給付に対して、基本的な生活費までは非課税として、それを超える給付額に対して極端に累進的な税率を適用するというやり方である。賦課方式の年金制度でも報酬比例部分については、世代内での給付の格差が存在する。これが部分的な積立方式に対応していると考えれば、年金給付に累進的に課税すべき根拠は乏しい。もっとも、自らが過去に拠出した額に見合う給付額まで削減するために、一律に比例的に年金給付に課税することは有効である。したがって、年金給付に対する課税体系は、2つに分けて考えるべきであろう。

平均以上長生きしている期間でのリスクの世代内での分散という機能を重視すれば、課税後の年金給付が事後的にあまり変動しない方が望ましい。平均寿命を超えた部分については、基本的にリスク回避機能が重要であるから、こうした報酬比例部分に対応する年金給付に累進的な課税を行うことはもっともらしい。また、こうした長生きのリスクは外生的な要因で決定されるところが大きく、したがって、累進的に課税してもモラル・ハザードの弊害も少ないだろう。

給付水準の改革としてもう1つ検討に値するのは、賃金物価スライド方式の見直しである。特に、賃金スライドは若い世代の経済成長の成果を老年世代も分かち合うことを意味している。しかし、マクロ的にみると老年世代は土地を多く所有している。土地は経済成長とともに労働以上にその価値が希少となり、キャピタル・ゲインを発生させた資源である。したがって、賃金スライドを導入しなくても、多くの老人世代の人々は経済成長の

メリットを享受できたはずである。あえて、賃金スライドを導入してそれ以上に老人世代の給付水準を政策的に拡大するメリットは、薄れてきたと思われる。

生活費のインフレ・リスクは物価スライドで対応可能であるから、今後は物価スライドのみで十分であろう。さらに、現在の給付水準がかなり大きいことを考えると、高齢化・少子化が急激に進展する今後10数年間は、あえて物価スライドを停止することも検討に値するだろう。現在の給付水準が最適水準かあるいは低すぎるのであれば、物価スライドの維持は不可欠な条件である。しかし、現在でも国際的にも、また、若い世代との購買力の比較という面でもかなり割高な給付水準であるとすれば、中長期的に、給付の実質的な水準を引き下げの方が日本経済全体にとって望ましいと思われる。

短期的に名目給付水準を引き下げることは無理であるが、今日のように消費者物価が安定している時期には、あえて物価スライドを停止しても、それほど負担を受給者に与えないと考えられる。もちろん、本当の弱者にはそれなりの政策的な配慮が必要である。しかし同時に、経済的に恵まれている多くの年金受給者に少し負担をかけることで、将来の若い世代の負担が大きく軽減するという視点も重要である。こうした改革も、年金給付への課税の強化によって、実質的に代替可能である。

3. 積立方式と年金課税

以下では、積立方式のもとでの年金課税のあり方を考えてみよう。高額所得者の年金給付に対しては、課税をきちんとすべきであるという意見も強い。しかし、年金課税は他の資産課税と同様に、効率性のコストももっている。せっかく多額の年金拠出を負担して老後の所得を確保しようとする高額所得者の年金給付に累進的に高率で課税すれば、国外を含めて課税ベースの流動化が生じるかもしれない。あるいは、年金負担に対する回避行動が誘発されるかもしれない。こうした効率性の観点も考慮して、積立方式へ移行した後の年金

課税の問題は、広く資産所得全体の課税のあり方を議論するなかで、長期的な視点から検討すべきである。

積立方式の場合には、年金所得は私的な貯蓄と同じく資産所得である。したがって、Iの3.で議論したように、基本的には非課税が望ましい。非課税であることは、課税しないというばかりではなく、補助金も出さないことを意味する。すなわち、税率ゼロが望ましいという意味である。資産所得を非課税にする際に、年金課税を消費税、支出税と比較することが有益であろう。まず、消費税は消費段階でのみ課税する。次に、支出税は、貯蓄を課税ベースから控除して課税し、貯蓄の収益には課税する。現在の年金課税では、支出税のように、年金拠出段階で課税ベースから控除されるのに対して、支出税とは異なり、給付段階でも大幅な控除が認められている。これは、実質的に年金貯蓄に補助金を出しているのと同じである。したがって、Iの3.の議論からすれば、年金拠出段階での控除を廃止するか、あるいは、給付段階での非課税を廃止するかどちらかの改正が必要となる。他の年金の機能との関連でいえば、給付段階での控除水準を見直す方がもっともらしいだろう。

ただし、場合によっては、効率性の観点からむしろ、年金所得を非課税とするばかりではなく、むしろ年金資産形成に補助金を出す方が望ましいことも考えられる。たとえば、積立金が公的な資本ストックの形成に配分される制度を維持するときに、公的資本からの外部性が年金収益に反映されないとすれば、社会的に公的資本が不足するかもしれない。そうした場合には年金資産を税制上優遇して、公的資本形成を促進することが望ましい。そうした状況が現実的であれば、現在のような大幅な年金給付への税制上の優遇も認められるかもしれない。

もう1つのポイントは、年金課税の時間的な経路である。Iの3.でも述べたように、資産所得に対しては長期的に税率を低くするのは望ましいが、短期的にはむしろ税率を高くする方が望ましい。したがって、特に高齢化・少子化の進展が急

速であるわが国では、短期的に年金給付に対する課税を強化するのは、効率性の観点からも正当化できるだろう。高齢化が定常状態になる21世紀の半ばでは、年金課税を軽減することで、長期的なメリットが享受できるとしても、それまでの移行過程では年金課税を強化することのメリットも大きい。

4. 年金課税と公平性

最後に、公平性の観点から、年金所得に対する課税原則を整理しておこう。積立方式に移行すれば、同じ世代内での年金所得の格差がより明確になるだろう。拠出額は賃金所得に比例するから、賃金所得の格差は年金給付＝年金所得の格差でもある。また、積立方式は、引退期と年金支給開始年齢とをリンクする必要がないため、年金所得と勤労所得を同時に手に入れる高齢者が多く存在するようになるだろう。公平性の観点から累進的な税体系が望ましいとすると、賃金所得と年金所得を区別することなく、それらに総合課税することが望ましいだろうか。

年金所得などの資産所得が労働所得と最も異なる点は、ある個人の生涯にわたる予算制約に注目すると明確になる。すなわち、ある個人が一生の間で得る所得の割引現在価値は、遺産（贈与も含む）として親からもらう額と労働所得の割引現在価値で与えられる。この人が使う支出の割引現在価値は、消費の割引現在価値と遺産として子に残す額で与えられる。予算制約は、収入と支出との均衡を意味するから、遺産の受取プラス労働所得の割引現在価値が消費の割引現在価値プラス遺産の残す額に等しい。

ここで注目したいのは、生涯にわたる予算制約において、年金所得も含めて遺産以外の資産所得がなんら姿をみせないことである。彼（彼女）は、毎年毎年の予算制約では、それまで蓄積した資本ストックから資産所得を得る一方、その一部を年金給付や私的な貯蓄に回す。しかし、資本市場が完全である限り、年金所得や貯蓄は異時点間での消費機会や所得の大きさを再配分しているだけであり、トータルとしての所得の大きさや消費の大

きさ、すなわち、現在価値でみた収入額や支出額は、遺産以外の資産所得とは無関係になる。

さて、人々の生涯に及ぶ経済的満足度あるいは効用水準は、その人の生涯にわたる予算制約で規定されるであろう。すなわち、遺産の受取額と労働所得の現在価値が多い人ほど、生涯の効用水準も高くなると考えられる。彼(彼女)は、生涯の効用水準を最大化すべく、予算制約のもとで最適な消費・貯蓄計画を立てると定式化すると、予算制約の収入サイドの大きさが、生涯の到達可能な効用水準を規定する最大の要因である。したがって、各個人間で生涯を通じる効用水準に格差が存在し、その意味で社会的に不平等が問題になるとすれば、それは、各個人の直面する生涯を通ずる収入の格差を反映していると考えべきであろう。

ここで次の点に注意したい。第1に、所得格差の原因が何であるかを明確にする必要がある。たとえば、人的資本の能力格差を反映して、労働所得に格差が存在するために、結果として、年金拠出額、年金資産ストックあるいは年金給付所得に格差が存在することも考えられる。このケースも、労働所得格差、能力格差に対してどう課税すべきかが問題となる。

第2は、年金所得それ自体になんらかの格差を想定することが適切かどうかという点である。個人勘定の年金資産運用が行われるとしても、年金所得自体に能力の差を認めるのは、労働所得に能力の差を認めるよりも相対的に困難である。賃金率が能力の差を反映していると考えるのは、ある程度もってもらいしが、年金の運用収益率は、取引単位における制約はあるにせよ、個人間でほとんど共通と考えられる。したがって、年金所得を高所得者がより多く得ているとしても、その理由が何かをより明確にしないで、垂直的公平の原則を適用するのは問題が大きいといえよう。

以上の議論は、人々の間での生涯にわたる効用水準格差、不平等格差に対して、課税によって是正するときには、遺産に対する相続税や労働能力あるいは労働所得に対する累進所得税を用いるべきであることを示唆している。年金所得は、生涯にわたる予算制約に表れないから、累進的な年金

所得税によって不公平を是正しようとしても、あまり有効とは言えない。

最適課税論の立場で、公平性の観点から、積立方式での年金課税において、累進的な年金所得税が望ましいのは次のようなときだろう。捕捉の面を考慮すると、納税者番号制度が実施されていない以上、特に金融資産に関する相続税は、容易に回避することができる。また、労働能力は、税務当局にとっては、観察不可能な指標である。したがって、相続税や労働能力に対する適正な課税は、なかなか現実には実施できないだろう。遺産、労働能力といった、所得格差をもたらす直接の対象に適正に課税できない次善の状況では、労働所得税とともに年金所得税を用いる必要が生じる。なぜなら、積立方式の年金を前提とする限り、遺産や労働能力の高い人には、労働所得とともに年金所得も多くなるからである。労働所得とともに年金所得にも累進的に課税することで、間接的に、不公平を是正できるのである。

したがって、課税原則の2大原則である効率性と公平性を同時に実現するには、それぞれの基準の達成に比較優位を持っている複数の課税方法をうまく組み合わせることが重要であろう。最善解を求める問題においては、公平性を実現するために、相続税や労働能力課税を活用すればよい。しかし、相続税や能力課税のような直接不平等を生み出す源泉に課税できない次善の世界では、労働所得税とともに年金所得税に累進的に課税する他はない。この場合、公平性の観点から、それぞれの税率構造は累進的にして、また、効率性の観点から、労働所得と年金所得を包括的に同じ所得として総合的に課税するのではなくて、労働所得税と年金所得税の相対的な累進税構造は、超過負担を小さくするように、それぞれ別個に設定すべきである。その場合でも、年金所得税の累進構造は、労働所得税の累進構造よりは、緩やかであるべきだろう。

おわりに

本論文は、年金課税のあり方を課税理論の基本

的な原則に対応させて整理した。年金課税のあり方は、年金方式として賦課方式と積立方式のどちらを前提とするかで、その姿も異なる。賦課方式を維持するのであれば、リスク分散機能が重要であるから、平均寿命を超える高齢者に対する極端な累進課税も正当化できる。また、年金給付のスリム化を年金課税で実質的に肩代わりすることにも、論理的な矛盾はない。しかし、積立方式に移行する場合には、年金所得への課税は長期的な視点が重要となる。この場合は、他の資産所得と同様に、年金所得には非課税にする方がもっともらしい。それでも、高齢化社会への移行期には年金所得への課税を強化することは、効率性の観点から正当化できる。世代内の格差は正については、年金課税の役割を限定的に捉えるべきであろう。

付 録

次のような無限期間モデルを想定しよう。ある代表的な家計は、以下の式で与えられる生涯効用を最大にするように、行動している。

$$(1) \quad U = \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t U(C_t, L - N_t)$$

ここで、 C は民間消費、 N は労働供給、 L は労働供給の存在量、 β は割引率である。分析を単純化するため、効用 U は消費 C と余暇 $L - N$ とで分離可能とする。彼(彼女)の予算制約式は、以下のようになる。

$$(2) \quad r_t(1 - t_r)K_t + w_t(1 - t_w)N_t \\ = C_t + K_{t+1} - K_t + B_{t+1} - (1 + r_t)B_t$$

ここで、 K は資本、 B は公債、 $\{w_t, r_t, t_w, t_r\}$ は外生的に与えられる賃金率、利子率、労働所得税率、資本所得税率の時間的な経路である。

生産関数 $F(K, N)$ を一次同次の新古典派的な関数とすると、企業の利潤極大化行動より、次の条件が成立する。

$$(3) \quad F_K = r$$

$$(4) \quad F_N = w$$

ここで、 $F_K(F_N)$ は資本(労働)の限界生産である。

最適課税問題は、以下の2式の制約のもとで(1)式を最大にすることである。

$$(5) \quad F(K_t, N_t) + K_t = C_t + G_t + K_{t+1}$$

$$(6) \quad \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [U_{1t}C_t - U_{2t}N_t] \\ = U_{10}[K_0 + F_{K0}(1 - t_{r0})K_0]$$

G は政府支出の外生的な経路であり、(5)式は生産可能条件、(6)式は効用最大化行動を前提とした家計の予算制約条件である。 $U_1(U_2)$ は消費(余暇)の限界効用である。

定常状態での資本所得、労働所得に対する最適な課税は、 C_t, N_t, K_{t+1} に関する最適条件式である以下の式から導出できる。

$$(7) \quad \beta^t U_{1t} + \phi \beta^t (U_{1t} + U_{11t}C_t) = \lambda_t$$

$$(8) \quad \beta^t U_{2t} + \phi \beta^t (U_{2t} - U_{22t}N_t) = \lambda_t F_{Nt}$$

$$(9) \quad \lambda_t = \lambda_{t+1}(1 + F_{Kt+1})$$

ここで、 ϕ は(6)式の乗数であり、 λ は(5)式の乗数である。政府の支出を調達するためには、攪乱的な課税が必要である($\phi > 0$)。

(7)(8)式より、定常状態では次式を得る。

$$(10) \quad (1 + \phi)U_2 - U_{22}N = F_N[(1 + \phi)U_1 + U_{11}C]$$

また、競争均衡の条件より、次式を得る。

$$(11) \quad w(1 - t_w) = \frac{U_2}{U_1}$$

(3)式と(11)式を(10)式に代入して、

$$(12) \quad (1 + \phi)U_1 t_w = -(U_{11}C + U_{22}N) > 0$$

この式は、定常状態での最適な労働所得税がプラスであることを意味する。

定常状態では、(7)式あるいは(8)式より、

$$(13) \quad \frac{1}{\beta} = \frac{\lambda_t}{\lambda_{t+1}}$$

も得られる。また、競争均衡では次式も成立している。

$$(14) \quad (1 - t_r)F_K = \frac{1}{\beta} - 1$$

したがって、(9)(13)(14)式から、次式を得る。

$$(15) \quad (1 - t_r)F_K = F_K$$

この式は、定常状態での資本所得に対する最適な税率が0であることを意味する。

参考文献

- 渋谷雅弘(1997)「公的年金の課税」『日税研論集』37。
 中里 実(1997)「社会保険料と年金制度」『日税研論集』37。
 水野忠恒(1997)「高齢化社会と年金税制」『日税研論集』37。
 厚生省年金局監修(1998)『年金白書—21世紀の年

- 金を「選択」する』, 社会保険研究所。
- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz (1972), The structure of indirect taxation and economic efficiency, *Journal of Public Economics* 1, 97-119.
- Chamley, C. (1985) Efficient taxation in a stylized model of intertemporal general equilibrium, *International Economic Review* 26, 451-468.
- (1986) Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives, *Econometrica* 54, 607-622.
- Judd, K. (1985) Redistributive taxation in a simple foresight model, *Journal of Public Economics* 28, 59-83.
- Lucas, R. E. (1990) Supply-side economics: An analytical review, *Oxford Economic Papers* 42, 293-316.
- Ramsey, F. P. (1927) A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal* 37, 47-61.
- Roubini, N. and G. M. Milesi-Ferretti (1994) Optimal taxation of human and physical capital in endogenous growth models, *NBER working paper* no. 4882.
- (いほり・としひろ 東京大学教授)