

平成 22 年 5 月 14 日現在

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2008～2009

課題番号：20730201

研究課題名 (和文) 税と社会保障の負担構造に関する一体的研究

研究課題名 (英文) Research for Japan's public burden considering the fiscal interdependence between tax and social security system.

研究代表者

木村 真 (KIMURA SHIN)

北海道大学・大学院公共政策学連携研究部・特任助教

研究者番号：50419959

研究成果の概要 (和文)：

未納・未加入問題や年金記録問題を機に基礎年金の全額消費税方式化の議論が高まっている。政府も社会保障国民会議を設置して具体的な検討を行っているが、公表された試算は前提や他の税制との整合性などに課題を残しており、制度の移行を具体的に考えた場合には十分なものとはいえない。本研究では、社会保障国民会議の試算の構造を明らかにし、税と社会保険料の一体的構造を考慮すると税方式移行時に付随的に増税を含む政府増収が生じることなどを明らかにした。研究成果は査読誌に掲載された。

研究成果の概要 (英文)：

It has been discussed whether the basic pension should be fully financed by consumption tax in Japan. The Japanese government estimated the impact on the public pension financing and the tax burden on households. This project inspected the problems of this estimation and showed: (1) both theoretically and econometrically, the assumption of the government's estimation is not necessarily general, (2) the government's estimation neglects additional tax increase effects generated institutionally, (3) the additional tax increase is estimated to be about 2.6~3.5 trillion yen, (4) differences in the tax burden on insureds between pension plans remains even if the additional tax increase is neutralized with the consumption tax reduction or the employment income exemption increase.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009 年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,100,000	630,000	2,730,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・財政学・金融論

キーワード：財政学, 年金, 税制改革, 基礎年金消費税方式, 最低保障年金

1. 研究開始当初の背景

(1) 税と社会保障の一体的検討の重要性

わが国では高齢化の進展とともに国民負担における社会保険料負担のウェイトが高まっており、税制改革の議論において税と社会保障の一体的な制度設計が課題となっている。わが国の税と社会保険料は、所得課税において社会保険料控除が認められているだけでなく、課税ベースを共有しているなど互いに密接に関係している。今後、急速な少子高齢化に直面していく中で、わが国ではこうした税制と社会保険料の調整の問題がますます重要となってくる。

(2) 基礎年金税方式化の議論の進展

なかでも、わが国の公的年金に関して、近年、未納・未加入問題や年金記録問題を機に基礎年金の全額消費税方式化の議論が高まっている。全額消費税方式には、制度の移行や生活保護との関係などについて課題があるものの、未納問題の解消や基礎年金の負担面での一元化、世代間および高齢者間の所得格差の縮小などのメリットがあるとされているからだ。従来は民間シンクタンクや研究者などからの提言が主だったが、政府でも具体的に検討されることとなり、平成 20 年 1 月には社会保障国民会議が設置され、民間からの提言を踏まえた様々な試算が行われるなど、税制改革、社会保障制度改革の大きなテーマとなってきた。しかし、これまでの研究では、いまだ税と年金を別々に扱っているものがほとんどで、わが国の財政状況を鑑みれば、税制、社会保障制度改革が不可避であり、具体的な制度のイメージを持った研究の充実が必要であると考えた。

(3) 所得格差に対する関心の高まり

さらに、近年、所得格差の研究が盛んになされており、そのなかで税制、社会保障による格差是正の程度などが明らかにされている。しかし、従来の研究では各保険制度別の違いまでは考慮されていないことが多い。研究代表者は、研究開始当初の時点で、一時点における税と社会保険料負担の水平的公平性を公的医療保険制度の加入者別に分析した実績を有していたことから、その分析手法を拡張し、負担構造の変化を時系列で明らかにすることで、所得格差の分析に応用できるのではないかと考えた。

2. 研究の目的

(1) 税・社会保障負担のあり方に資する研究

本研究では、税制と社会保障負担のあり方に関する議論に資するべく、消費税の年金目的税化など現在議論となっている課題について、税と社会保険料の一体的構造に着目し、その負担への影響を二年間で分析することを目的としている。

(2) 基礎年金税方式化の影響を分析

まず今後の税制と社会保障負担のあり方の研究として、現在議論されている基礎年金の消費税方式化を採り上げ、税・社会保険料の負担構造に対して与える影響を分析する。基礎年金の消費税方式化はこれまでも研究者を含めて各方面から提唱されており、必要な財源規模も明らかにされてきた。しかし、基礎年金を社会保険方式から消費税方式に転換した際に生じる社会保険料控除の減少と、それに伴う所得課税および国民健康保険料の負担増については明らかにされていない。本研究では、各種統計からこの二次的に生じる負担増の規模を算出する。そして、負担増の発生を抑えるための具体的な施策を想定し、実施した場合に各社会保険制度加入者間の税・社会保険料負担への影響の分析を目的とする。

(3) 水平的公平性に対する過去の改革の影響を分析

次に、過去の税制改革、社会保障制度改革に関する負担面からの評価として、税と社会保険料負担の水平的公平性の時系列的な分析を行う。1990 年代後半から年齢階層内の所得格差が拡大していることが先行研究で明らかにされている。しかし、国民健康保険加入者には被用者保険加入者に比べて非正規雇用者など比較的低所得者が多く、税制改革や社会保険制度改革の内容によってはそうした職業や社会保険の加入先などによって影響が異なることがある。従来の平均的な世帯に関する分析では、そうした影響までは明らかにできなかった。そこで本研究では、過去の税制改革や社会保障制度改革によって各社会保険制度加入者間に負担の差が生じていないかを確かめ、所得格差の拡大との関係についての検証を目的とする。

3. 研究の方法

(1) 基礎年金税方式化の分析方法

基礎年金の全額消費税方式化については、以前から研究されてきてはいるが、最近の分析でかつ政府試算という社会的影響の大きさを考えると、社会保障国民会議が行った試

算（以下、国民会議試算）が一つのベースとなる。よって、まずはその分析方法と結果を吟味することが重要である。

そこで本研究では、国民会議試算のうち過去の納付履歴などを考慮するケース（ケースB）を対象に、試算の前提や構造を一般均衡モデルのフレームワークで明らかにした上で、税と社会保険料の一体的構造により生じる増税の規模と家計へのミクロ的な影響を分析した。また、こうした影響を中立化するための政策についても検討した。

具体的な分析方法は以下の通りである。

① 試算の構造

国民会議試算は公的年金のみを試算の対象としているため、税方式化に伴って付随的に生じる財政的な影響は明らかにされていない。また、社会保険料の帰着や消費税の転嫁など、経済学的に重要な問題について割り切った前提を置いて試算を行っている。

本研究では、こうした国民会議試算の構造とそれによって生じる問題を、数式を用いて理論的に明らかにする。また、一般均衡モデルのフレームワークに当てはめ、先行研究のパラメータなども考慮して同試算の前提の妥当性についても分析する。

② マクロ的な影響

本研究では、国民会議で捨象されている税方式移行時に付随的に生じる財政的な影響の規模を会計的な手法により推計する。

具体的には、個人所得課税の増税規模について、所得源泉別・課税標準額階級別のデータを用い、個人所得課税の納税義務者と各公的年金制度の加入者を関連付けた上で推計する。推計は、国民会議試算で示された税方式移行時に必要な消費税増税額、保険料引下げ額との整合をチェックしながら行う。

法人所得税については、黒字企業にのみ雇用主負担引き下げの影響が生じると考えて推計する。同様に、政府においても雇用主負担引上げの影響により財政支出が減少するものとして、その規模を推計する。

③ ミクロ的な影響

所得階級別や世帯累計別などの家計へのミクロ的な影響については、国民会議試算でも分析されており、バックデータも公開されている。本研究では、このバックデータを使用して国民会議と試算のベースを揃えた上で、税方式移行時の社会保険料控除を通じた個人所得課税への影響を推計した。推計の方法は他にもあるが、国民会議試算の結果がどのように修正されるかを把握しやすくするため、同試算と共通のデータを用いて推計のベースを揃える。

(2) 水平的公平性の時系列分析

過去の税制改革と社会保障制度改革が各社会保険制度加入者間の税・社会保険料負担の水平的公平性に与えた影響を時系列で分析する。所得格差の研究において、1990年代後半からの格差拡大が指摘されていることから、同時期に分析の焦点をあてる。分析は、まず保険者が多く制度が複雑な国民健康保険料に関する負担構造の変化を明らかにする。次に研究代者の先行研究と同様に、過去の税制、社会保険料の制度に基づいて税・社会保険料負担を時系列で計算する。最終的に負担の変化を分析し、水平的公平性の観点から評価する。

4. 研究成果

(1) 基礎年金税方式化に関する分析

分析の結果、国民会議試算には以下の問題があることが明らかとなった。

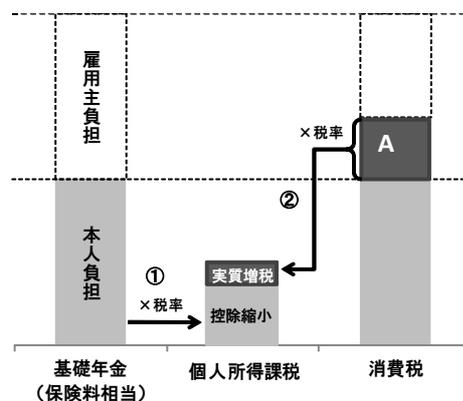
① 雇用主負担に関する前提

国民会議試算では、雇用主負担が軽減されても全く雇用者の賃金に還元されず、消費税の増税もすべて価格に転嫁されるという前提が置かれている。しかし、理論的な分析や過去の実証研究の結果などを勘案すると、必ずしも妥当性はない。もっとも妥当な水準についても一般的に定まっているわけではない。よって、国民会議試算では前提を変えた場合の試算結果も示すべきであったというのが、この点についての本研究の結論である。

② 移行時に生じる付随的な財政的影響

国民会議試算の想定では、移行時に社会保険料控除の縮小を通じた個人所得税の増税と、雇用主負担の減少を通じた法人所得税の増税および政府支出の減少が生じることになるが、その影響は示されていない。

また、国民会議試算では、被用者については保険料負担の減少よりも消費税負担の増加が大きく、負担増となることが示されている。しかし、本研究での理論的な検討の結果、保険料の負担減よりも消費税の負担増が大きい被用者や年金受給者などでは、従来の社会保険料控除の考え方に従えば控除縮小による増税以外にも実質増税が生じることが明らかとなった（下図）。というのも、社会保険料控除の考え方からすれば、保険料の代わりに年金の財源として消費税を充てるのであれば、保険料に代わって消費税が同控除の対象となっておかしくないからである。この点は、これまで指摘されてこなかった。



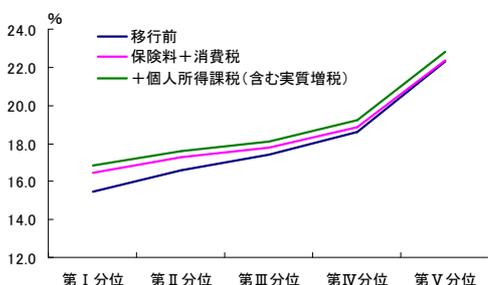
本研究で、これら移行時に付随的に生じる財政的影響を推計した結果、家計・企業・政府あわせて2.5兆円、先に述べた家計の実質増税も含めれば3.5兆円の政府増収が生じることが明らかとなった（下表）。

(単位：兆円)			付随的な政府増収
家計	個人所得課税	控除縮小の影響	1.25
		実質増税の影響	0.95
企業	法人所得税		0.84
政府	雇用主負担減		0.42
合計			3.45

③ 移行時に生じる家計へのミクロ的な影響

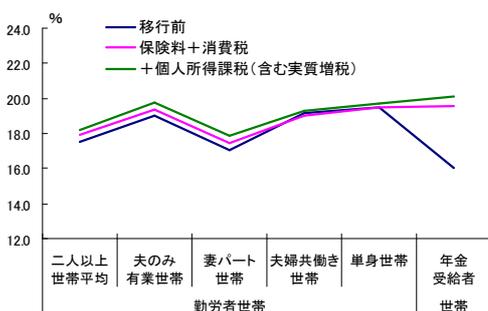
家計へのミクロ的な影響については、所得階層別、世帯類型別に分析した。

・ 所得階層別



上図は公的負担率の所得階層別の変化を表したものである。国民会議試算では、消費税の逆進性が反映されて低所得層ほど負担が増加する。一方、個人所得課税の影響が加わると負担はさらに増加するが、逆進性はわずかだが緩和される。これは、所得税が累進税体系であるために控除縮小による増税の影響が高所得層ほど大きく出たためである。

・ 世帯類型別



上図は公的負担率の世帯類型別の変化を表したものである。夫婦共働き世帯の平均的な収入は他の世帯よりも多い。にもかかわらず個人所得課税の影響が大きくないのは、夫婦それぞれの収入がさほど多くなく、所得税の累進効果が夫婦で分散されるためである。最終的に実質増税まで含めると、公的負担率は、妻パート世帯が最も低いのはそのまま、

最も負担が高い世帯が単身世帯から夫のみ有業世帯へと変わる。また、年金受給者は平均的に年収が低く、消費税増税の影響のみを受けるため、逆進的な影響とともに実質増税の影響も強く受ける。その結果、現状では年金受給者世帯の公的負担率が最も低い、税方式移行後では最も高くなる。

④ 対応策の検討

消費税に対する社会保険料控除の適用の是非を除いたとしても、少なくとも直接的に発生する2.5兆円の付随的な政府増収については、何らかの対応策が必要であろう。

使途としては、財政再建や追加の年金給付や将来の年金給付に備えて積立金の積み増しに当てることも可能だが、まずは減税が考えられるだろう。なかでも移行時の消費税率の引上げを抑制することが真っ先に考えられる。この場合、消費税率の引き上げ幅は国民会議試算の示した数字より約1%程度抑えればよい。ただし、問題もある。

国民会議試算では、先に述べたように被用者年金の被保険者は税方式移行によって負担増となる。しかし、自営業者などの国民年金第1号被保険者は、現状で保険料に雇用主負担に相当する分も含まれているため、保険料負担の減少が大きく負担は逆に減少する。この第1号被保険者の負担減は、個人所得課税の増税分を含めても変わらず、移行時の消費税引上げ幅を抑制した場合、こうした加入制度による影響差は解消できないことが本研究では示された。

消費税ではなく、個人所得課税を減税する方法も考えられる。被用者をターゲットに負担を減少させる手段としては、給与所得控除の改正が考えられる。この場合は、被用者以外の第1号被保険者の負担に変化は無い、被用者だけに効果が及ぶ。しかし、本研究において移行時に生じる政府増収額に対応する給与所得控除の改正案を作成して計算した結果、消費税引き上げを抑制した場合に比べ、被用者の少ない年金受給者の負担減には効果が薄いことも明らかとなった。

⑤ 意義

本研究では、基礎年金の全額消費税方式化において、税と社会保険料の一体的構造に着目して移行時の課題を明らかにした。特に社会的影響の大きな政府試算の問題点を明らかにし、その緩和手段として消費税と個人所得課税を検討し、必要な消費税率や給与所得控除の変更幅を含めて定量的に明らかにした意義は大きいと考える。これらの研究成果は学会や研究会で報告し、またすでに査読誌にも掲載された。

学会においても基礎年金の今後のあり方が共通論題となるなど、社会的にも注目され

た時期に、同じテーマに関する研究成果を発表できた意義は非常に大きく、今後、制度移行を具体的に検討する際の基礎的研究として貢献できるものとする。

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし

(2) 過去の改革の水平的公平性への影響

(1) 基礎年金の全額消費税方式化の分析では研究初年度から順調に成果を挙げられた。一方で、同様の研究があまり展開されておらず、学会討論者や査読誌のレフェリーなどからさらなる発展課題への取組を期待された。そこで、二年目においても引き続き基礎年金の全額消費税方式化の分析に注力することとし、研究最終年度の交付申請書にその旨を記載した。よって、時間的な制約の中で水平的公平性に関する研究では成果に至るほどの十分な取組が行えなかった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 3 件)

- ① 木村真，基礎年金の全額消費税方式に関する社会保障国民会議の試算の構造と整合性，季刊社会保障研究，査読有，Vol. 45, No. 2, 2009, 183-196.
- ② 木村真，基礎年金の全額消費税方式と移行時の税制改革における課題，日本年金学会誌，査読無，第 28 号，2008, 50-59.
- ③ 木村真，基礎年金の全額消費税方式と税制改革，HOPS Discussion Paper Series, 査読無，No. 10, 2008, 1-26.

[学会発表] (計 2 件)

- ① 木村真，再考：最低保障年金と財源，日本年金学会 2009 年度第 2 回研究会，2009 年 9 月 12 日，北海道大学
- ② 木村真，基礎年金の全額消費税方式と税制改革，日本年金学会第 28 回総会，2008 年 10 月 24 日，全国情報サービス産業厚生年金基金会館

6. 研究組織

(1) 研究代表者

木村 真 (KIMURA SHIN)
北海道大学・大学院公共政策学連携研究部・特任助教
研究者番号：50419959