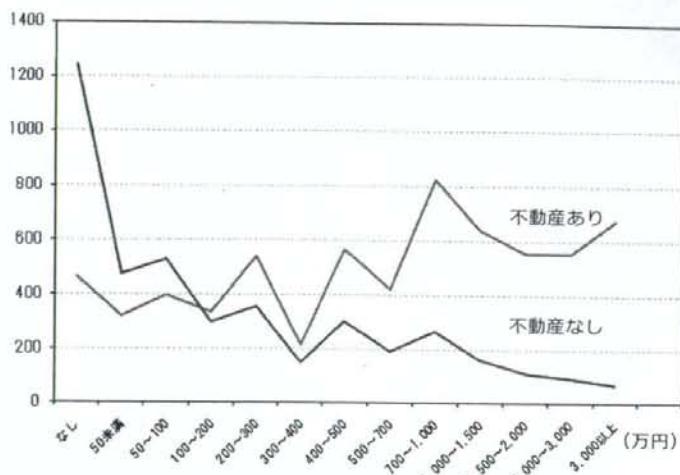


他方、高所得・高資産の者について見れば、「社会保険」である公的年金は、たとえ高い所得や資産を有していても、原則として³拠出に応じた給付が支給される仕組である。「2006年度老齢年金受給者実態調査」によれば、年金受給者の中には高所得者の存在が確認されるとともに、図4の通り、高い貯蓄額を有する者もみられ、高い貯蓄額を有する者ほど併せて

図4 貯蓄額階級別にみた老齢年金受給者数の分布（2006年度）（人）



(注) 1. 「2006年度老齢年金受給者実態調査」に基づき作成。
2. 回答総数は「不動産あり」で6,772人、「不動産なし」で4,556人である（このほか「不明」回答がそれぞれ243人、303人ある）。

不動産を所有する実態もうかがわれるのである。なお、2004年度年金制度改正では、こうした高所得・高資産の者の存在も念頭に置きつつ「受給権者の申出による年金給付の支給停止」の仕組が導入されているが⁴、必ずしも申出実績が多くない現状にある。現在の受給実態等を踏まえ、今後の年金制度改正の中で具体的にどのような見直し検討が進められているのか、そしてその検討内容が所得再分配効果に如何に影響すると考えられるかについては、次の3.であらためて考察することとしたい。

3. 公的年金における低所得者への配慮等と所得再分配

公的年金による所得再分配効果を考察する上で、現行制度における低所得者への配慮のあり方、及び高所得者等への対応を確認しておくことが重要であろう。

まず、現在の基本的な制度設計を所得再分配の観点からあらためて整理しておきたい。公的年金については、「逆選択」を許容しない強制加入の仕組や、賦課方式を基本とした財政運営方式を通じて「世代間」の所得再分配効果を有しており、このことは前出の「2005年所得再分配調査報告書」のデータからも把握される。さらにここでは「世代内」の所得再分配という観点に着目して、制度設計との関連を確認しておきたい。国民年金については、原則として、定額保険料の拠出で定額の年金給付を受給する仕組であるため、特に保

³ 厚生年金の在職老齢年金制度においては、年金受給期間中に就労した場合、その賃金水準に応じて年金支給が一部停止される仕組みである。今回の年金部会中間的整理でも、60歳前半の者に対する在職老齢年金制度について、支給停止の基準を緩和することなどを検討すべきと指摘している。

⁴ 2004年度年金制度改正前においても、受給権者の意思により裁定請求を行わず、結果として年金受給を辞退することは可能であったが、辞退者に年金の必要性が生じて裁定請求を行えば、請求時点以降の支給が開始されるとともに、時効消滅していない過去5年間分の年金も併せて支給が開始されることとなっていたため、新たに「受給権者の申出による年金給付の支給停止」の仕組が導入された。

険料負担面での逆進性が指摘される⁵。ただし、低所得者については、保険料免除や納付猶予の仕組みがあるため、限定的であるが負担面で「年間所得ベース」での世代間の所得再分配が生じている。また「生涯所得ベース」で見れば、保険料免除の仕組みにより、無料又は低額の負担で国庫負担相当の給付が保障されることを通じて、低所得者対

図5 2007年度末における国民年金第1号被保険者の内訳(租い推計)

	平成19年度実績	推計値※
強制加入被保険者計	2,010 (98%)	2,001 (98%)
(内訳) 全額免除	202 (10%)	521 (26%)
4分の3免除	27 (1%)	284 (14%)
2分の1免除	19 (1%)	169 (8%)
4分の1免除	8 (0%)	153 (8%)
若年者納付猶予	37 (2%)	103 (5%)
学生納付猶予	166 (8%)	251 (12%)
法定免除	113 (6%)	113 (6%)
免除、猶予なし	1,430 (70%)	410 (20%)
任意加入被保険者計	34 (2%)	34 (2%)
第1号被保険者合計	2,035 (100%)	2,035 (100%)

(注) 1. 「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理」(2008年11月27日) 参考資料から引用。

2. 表中※の推計値は、所得状況によって分類した内訳を示す。

する所得再分配が組み込まれている。ただし、実際の制度適用の現状をみれば、図5の通りであり、2007年度末に何らかの免除や猶予の措置を受けている者は、第1号被保険者の3割にとどまっている。その一方で、所得状況では全額免除と考えられる者のうち300万人程度が免除の適用を受けていない、或いは、免除や猶予の措置の対象と考えられる者のうち1,000万人程度がこれらの措置の適用を受けていないという姿も推計されている。まずは、こうした実態を改善して保険料免除や納付猶予措置の適正な運用が図られることが重要であり、そのためのきめ細かな対応を検討する必要があるだろう。しかしながら、たとえ適正な運用が図られたとしても、保険料免除等の適用を通じて、将来低い額の年金しか受給しない高齢者が増加する見通しとなることについても、あらためて認識を深める必要がある。すなわち、近年のように被保護世帯の半数が高齢者世帯である現状も踏まえれば、生活保護制度を通じた財政面への影響も小さくないと考えられる。やはり、年金部会中間的整理が指摘するように「現役時に低所得であったことにより低所得となっている者については、年金制度としての対応可能性についても再検討すること」が、喫緊の課題として位置付けられるべきであろう。

次に、被用者年金について、負担面での所得再分配効果を「年間所得ベース」で見れば、現在の報酬比例保険料の仕組みは、現役世代のうち低所得の者の負担を低く設定する効果を有している。ただし、標準報酬には下限(現在98,000円)が設定されているため、こうした「年間所得ベース」での効果を緩和させる方向に機能している。一方、給付面については、前述の通り、所得や資産にかかわらず、過去の拠出に応じた給付が算定される仕組みであり、高齢世代内における「年間所得ベース」での所得再分配効果は期待されにくい。

⁵ 吉原(2006)では、国民年金の対象者の職業や収入がまちまちであるため、制度創設当時においても、公平で正確な所得の把握が難しく、技術的に所得比例の保険料や年金は不可能と考えられたとしている。

他方、「生涯所得ベース」で見れば、標準報酬下限の存在が将来受給する給付額の下支えとなるとともに、現役時代には低い保険料負担であっても、老後には基礎年金と報酬比例年金の「2階建て」で受給できる仕組となる。言い換えれば、基礎年金という定額部分の存在が、被用者年金における所得再分配効果を生じさせているのである。このこと

図6 2025年度の世帯所得別にみた所得代替率（2004年財政再計算）

世帯所得 [万円]					
(標準報酬月額)	24.7	37.1	44.5	61.8	74.1
(2004年度水準)	(20)	(30)	(40)	(50)	(60)
所得代替率 [%]	73.0	55.9	50.2	42.3	38.9
報酬比例部分	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8
基礎年金部分	51.2	34.1	28.4	20.5	17.1
(保険料相当)	25.6	17.1	14.2	10.2	8.5
(国庫負担相当)	25.6	17.1	14.2	10.2	8.5

(注) 1. 社会保障審議会年金部会 2008年5月20日提出資料に基づき作成。
2. 世帯所得は物価で2004年度の価値に割り戻した額である。

は、世帯所得別の所得代替率を報酬比例部分と基礎年金部分とに分解して計算してみれば、図6の通り、報酬比例部分の所得代替率が一定であるのに対して、基礎年金部分の所得代替率が世帯所得の低い層ほど上昇することで確認される。

次に、前出の年金部会中間的整理では、低年金・低所得者に対する年金給付の見直しとして図7のような案が検討されているところである。これらの案は、基礎年金について「i) できる限り満額の受給に結び付けるという考え方」、「ii) 低所得困窮者には満額を超えてでも所得保障を行うという考え方」のいずれを採用するのかという点や、或いは「給付時に着目するのか」「拠出時に着目するのか」という点で、その対応が分かれている。図7の中にも、年金部会中間的整理で指摘された主な論点を※印で記載しているが、それぞれの案には検討されるべき制度的課題がある。また、現行制度よりも追加的に必要となる給付財源をどのようにして賄うのかという点についても、今後具体的な議論が必要であろう。ただし、本稿はそれらの点を深く掘り下げることを目的とするものではなく、むしろこれらの対応案を採った場合に、公的年金による所得再分配にどのような影響を生じるのかを「年間所得ベース」及び「生涯所得ベース」で考察することにある。「年間所得ベース」で見れば、図7の「最低保障年金」については、高齢世代内における給付面での所得再分配効果を高めることとなる。「保険料軽減支援制度」については、現役世代の負担面では、従来の保険料免除等と同様に所得再分配効果を有するが、高齢世代への給付面では、従来の給付水準（国庫負担相当分）以上に手厚い給付を受ける者が出てくる一方、仮に受給時点における所得状況を問わないのであれば、厳密にはその所得再分配効果を評価することはできない。「単身低所得者等加算」については、要件該当者に支給される基礎年金には、満額水準を超えた加算が想定されるため、給付面での所得再分配がより強まることとなる。

次に「生涯所得ベース」でみれば「最低保障年金」及び「保険料軽減支援制度」のいずれであっても、現役時の抛出が低額（または無料）の者に対して一層手厚い給付を保障する形となるため、再分配効果が強まることとなる。 「単身低所得者等加算」については、年金受給時点における所得状況

図7 低年金・低所得者に対する年金給付の見直し（年金部会中間の整理より）

	給付時に着目した対応	抛出時に着目した対応
i) 現行制度では満額年金を受給できない者には、限額給付を考へる考え方	〔最低保障年金〕 ○基礎年金において、低所得者に対して一定額を最低保障する。 ※滞納者であっても、受給資格期間を満たせば一定額を受給できる。資格期間を超えた保険料納付意欲に悪影響が大きいなどの課題がある。	〔保険料軽減支援制度〕 ○所得に応じて、保険料の一部を軽減し、軽減分を公的に支援する。 ※既に低年金の者への対応とはならない。軽減判定時の所得捕捉の問題、給付時に高所得・高資産となった者の取扱などの課題がある。
ii) 低所得のため生活に困窮する者には、満額年金を超えても、所得保障を行う考え方	〔単身低所得高齢者等加算〕 ○基礎年金額が満額が否かにかかわらず、著しく所得の低い単身高齢者等の基礎年金を加算する。 ※給付水準や所得基準の設定、生活保護との関係整理、滞納期間のある者の取扱などの課題がある。	

(注)「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理」(2008年11月27日)に示された内容に基づき作成。

涯を通じた抛出と受給との関係を個別に評価しなければ、直ちに「生涯所得ベース」でみた再分配効果に与える影響を評価することはできないと考えられる。最後に、いずれの案を採用するとしても、必要となる追加費用を如何なる財源から充当するのかによって、現在及び将来の各世代のうち主としてどの所得層の者で分かち合うのか、その負担の構造が変わってくるため、所得再分配効果にも影響を与えることとなる。低年金・低所得者に対する年金給付の見直しについては、これら全体のオプションと追加財源の負担構造、そして所得再分配への影響を踏まえた議論を深めることが必要であろう。

このほかにも年金部会中間の整理では、高所得者に対する対応として、標準報酬の上限（現在620,000円）を引き上げつつ⁶、将来受給する給付への反映の仕方を緩和するという案が検討されている。本案に関連して、石田（2009, p.47）では、標準報酬上限の引上げは所得再分配の観点からも実現の要請される改革案であろうとした上で、それに伴う年金額増加は抑えられて然るべきで、その分の給付抑制措置は必要と思われると評価している。確かに本案を採用する場合には、現役世代における高所得者の保険料負担を引き上げることを通じて「年間所得ベース」での再分配効果が高まると考えられるが、一方では、現役時に高所得であっても年金受給時に低所得となる場合も想定されるため、高齢世代内での再分配効果は一様には評価できない。さらに「生涯所得ベース」でみた場合には、対象者

⁶ 厚生年金制度の標準報酬上限は2000年以来62万円とされているが、健康保険制度の標準報酬上限は121万円を設定されている。2007年度末現在、厚生年金制度の標準報酬上限に該当する者は6.79%であり、上限近くのその他の階級と比較して、該当する者の割合が高くなっていることも指摘されている。

の保険料負担と年金受給のバランスを変更させることを通じて、再分配効果を高めることとなるものと考えられる。ただし、本案については、拠出に応じた給付という社会保険の仕組の下で「給付の算定のみ抑制する」という方法がどこまで許容されるかという制度的課題があることにも留意する必要がある。諸外国の制度と比較すれば、例えばアメリカのバンドポイント制は、報酬比例年金について高所得者の給付を抑える仕組であるが、わが国の被用者年金のように「2階建て」による所得再分配は組み込まれていないという相違がある。また、カナダのクローバック制は、高所得者の基礎年金受給を低減させる仕組みであるが、1階部分には保険料が充当されていないという相違がある。わが国においても、高所得者の基礎年金受給を低減させる方法も考えられるが、既に被用者年金については「2階建て」の給付設計を通じた所得再分配が組み込まれていることに加えて、さらに1階部分でも所得再分配を行うことに合意が得られるのか⁷という点や、標準報酬のように明確に負担能力を把握できる指標が無い場合、自営業者等も含めた高齢者の所得捕捉を公平に行えるのかという点などが制度的課題となろう。

4. 基礎年金国庫負担の財源のあり方と所得再分配

次に基礎年金国庫負担の財源のあり方と所得再分配について考察するが、はじめに公的年金における国庫負担の意義や、制度的な経緯を確認しておく。まず、国庫負担の意義としては、制度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、保険料負担の軽減などの観点から、費用の一部に対して国が一定の負担を行うものとして位置付けられている。言い換えれば「国民皆年金」の下に、社会保険料に加えて国庫負担を組み合わせることにより、低所得者でも負担できる保険料水準に抑えけるとともに、保険料負担が困難な者に一定の給付を保障する制度（国民年金の保険料免除制度）の実施を可能としており⁸、財源面を通じて所得再分配を支える仕組として機能しているのである。

このような公的年金の国庫負担については、かつては国民年金や厚生年金などの各個別制度において法定されていたが、1986年度年金制度改正では（1）基礎年金が老後保障等の基本的部分にあたるため一般財源で負担する必要性が高いこと、（2）報酬比例部分について国庫負担を行うことは年金額の高い者が多くの国庫負担を受けるため批判があること、（3）基礎年金導入以前は制度ごとにバラバラの国庫負担率となっていたことに対して制度間格差の是正が求められていたことなどの理由から、全国民に共通の基礎年金部分に集中して充当する仕組に改められたところである。

さらに、基礎年金の国庫負担割合については、現行の3分の1を2分の1に引き上げることが2004年度年金制度改正法附則で規定されており、今回の2009年度予算編成におい

⁷ イギリスの公的年金では、第1種保険料（被用者が対象）が報酬比例であるのに対して、基礎年金は定額の給付であるとともに、国家第2年金（S2P）は低所得者層に手厚い給付設計となっている。

⁸ 今回の基礎年金国庫負担割合の引上げを受けて、高齢基礎年金額の計算に際しては、2009年度及び2010年度に係る全額免除期間の月数を保険料納付済期間月数の2分の1と評価する等の措置を講ずることとされており、保険料負担が困難な者に対する給付の保障を充実させる効果を生じている。

でも主要な論点となった。最終的には「2009年度及び2010年度の2年間は財政投融资特別会計から一般会計への特例的な繰入れにより臨時の財源を手当する」こととされたが、この結果として、2009年度の年金給付費国庫負担金は9兆8,593億円となり、前年度の7兆4,258億円から約2.4兆円程度伸びる姿となったのである。さらに、前出の「中期プログラム」では、本年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ⁹、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立するとして、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについては、この税制抜本改革により所要の安定財源を確保し恒久化するとしている。ただし、同じく「中期プログラム」の中では、こうした税制抜本改革の実施に当たっては、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組が必要とされており、基礎年金国庫負担の引上げも「予期せざるを経済変動」に対応する場合には、それまでの間についても臨時の財源を手当てするとされている点にも留意が必要であろう。

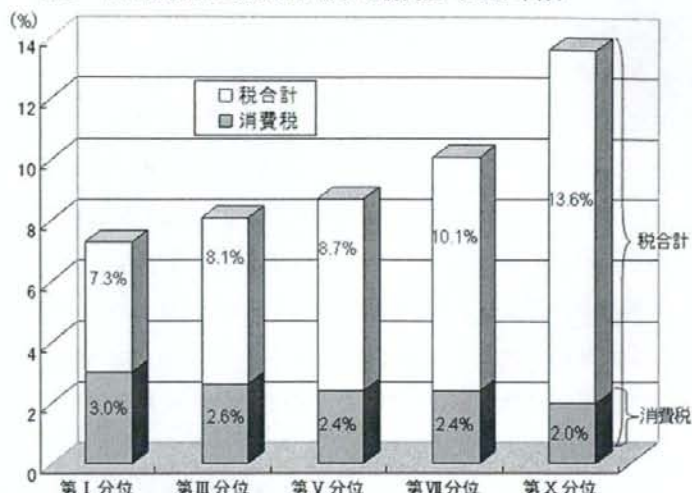
石(2008, p.123)では、今後増大が避けられない社会保障給付は、経済の好況・不況に関係なく人口の高齢化に対応し、年々着実にかなりの規模で増加する性格のものであるため、将来に必要な財源はすべての国民が負担を「広く」「公平に」分かち合うしか他に調達する選択肢は無いとした上で、消費税を軸に議論が進まざるを得ないと指摘している。さらに、基礎年金の国庫負担割合引上げに必要な「恒久的な財源」の確保について、森信(2008, p.192)では、その全てを消費税に頼るのではなく、格差社会の是正という観点から所得税や資産税をうまく組み合わせることも重要であると指摘している。いずれにしても、今後、社会保障全体の安定的な財源の確保や税制の抜本的改革といった政策課題、格差是正や所得再分配機能の強化といった社会的要請も踏まえつつ、所得・消費・資産を通じた広い視点から、消費税以外の財源との組合せも含めて国民的な議論を深めることが求められる。

以下、本稿においては、特に公的年金による所得再分配効果に与える影響という観点から、基礎年金の財源確保のあり方を考察する。貝塚(2007, p.51)では、租税負担の求め方によって年金給付の財源調達における所得再分配機能を高めることができるとした上で、例えば基礎年金給付の財源として、所得比例の年金保険料よりも累進性の高い累進所得税などが考えられると指摘している。基礎年金の国庫負担割合を2分の1にまで引き上げるための恒久的な財源として、消費税なのか累進性の高い所得税なのか、或いはそれ以外も含めて如何なる税目が充てられるかによって、国庫負担部分が財源面から有する所得再分配効果に与える影響は自ずと異なってくるのである。特に、消費税については逆進的効果を有するとの指摘もあり、例えば収入階級別の実収入に対する税負担を税合計と消費税で

⁹ 第171回通常国会に提出された税制改正関連法案の附則では「2008年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」という条文が盛り込まれている。

比較すれば、図8のような相違が見られることも事実である。この点に関連して、政府税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方（2007年11月）」では、「一時点の所得の水準という1つの尺度からのみ担税力を判断することは必ずしも適当ではなくなっている」と指摘した上で「稼得された所得がいつかは消費されるとの考え方に

図8 収入階級別の実収入に対する税負担（2004年分）



(注) 政府税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方（2007年11月）」参考資料に基づき作成（総務省統計局「2004年家計調査（勤労者世帯）」による推計）。

立てば、消費は生涯を通じた経済力をより反映しており、消費に比例的に負担を求める消費税はむしろ負担の公平に資するとの見方も可能である」としている。他方、井堀（2009, p. 174）では「税制の枠内での再配分だけを議論すれば、消費税には再配分効果はないが、その税収の使い途まで考えると、より多くの税収を確保できる消費税は、再配分政策の財源としても有益な税といえる」と指摘している。また、昨年10月31日の経済財政諮問会議民間議員提出資料では「社会保障は強い所得再配分機能を持っているため、安定財源の確保に伴って仮に逆進性の問題が発生したとしても、それが社会保障給付に充てられることにより、全体として所得再配分は強化されると考えられる」としている。このように、消費税の逆進的効果については、消費が生涯を通じた経済力（担税力）を反映しているという見方や、消費税収が専らどのような支出に充てられるのかということも含めた総合的な評価と検証が重要である。さらに、消費税については、税率や課税範囲など実施方法をめぐる議論に加えて、「社会保障部門」と「非社会保障部門」との区分経理のあり方や目的税化の是非についても、その「基幹税」として性格や、税理論で言う「リンケージ」の有無、資源配分上の硬直化の問題等も踏まえつつ十分に検討される必要がある。

他方、基礎年金国庫負担割合の引上げに必要な費用の負担を、例えば累進性の高い所得税で確保する場合には、所得再配分効果はより高まるものと推定される。ただし、所得税については、森信（2008, p. 190）が指摘するように、所得捕捉の問題など現行税制の問題点の改善が必要とされるとともに、勤労世代にその負担をすべて期待することは非現実的であるという指摘や、サプライサイド的な考え方（税率が勤労意欲に及ぼす影響）からも、これ以上の負担引上げは経済の活力を阻害するという反論もみられる。さらに「所得控除等により課税ベースが狭くなっていること」や「課税ベースが大きく侵食されたままに税

率変更のみで増税を行うには限界があること」などの指摘もあるところであり、税制抜本改革の中で対応のフィージビリティを十分に検証する必要があると考えられる。なお、筆者はかねてより個人所得税や個人住民税の見直し、市町村民税課税関係の変化を通じて医療や介護など社会保障の保険料負担や利用者負担に波及すること¹⁰を指摘しているところであり、今後の少子高齢化の進展や高齢者単独世帯の増加なども踏まえつつ、税制と社会保障一体で見た影響を評価することが一層重要になると考えている。また、既に3.で述べたように、高額な年金受給については、標準報酬上限や給付算定のあり方の見直し等が議論されているところであり、当該高齢者個人に着目して見れば、税制と社会保障の双方から重層的な影響が出る場合があることも慎重に見極める必要がある。

最後に、上記のような観点から、相続税についても言及しておきたい。相続税については、石(2008, p.123)が指摘するように社会保障の安定的な「財源調達の主役」とはなり得ないかも知れないが、昨年1月11日に閣議決定された「平成20年度税制改正の要綱」においても「格差の固定化の防止、老後扶養の社会化への対処等相続税を巡る今日的課題を踏まえて、総合的見直しを検討する」とされている。社会保険である公的年金は、受給者の所得や資産に関わらず保険料納付実績に対応した給付額を支給する仕組みであり、既に2.の現状等でも確認したように、現在の老齢年金受給者の中には高所得者が存在するとともに、高い貯蓄額を有する者もみられ、さらに高い貯蓄額を有する者ほど併せて不動産を所有しているという実態もうかがわれる。前出の政府税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方(2007年11月)」では「公的な社会保障制度が充実し老後の扶養を社会的に支えているが、このことが年金給付等を通じた高齢者の資産の維持にも寄与しているとした上で、被相続人が社会から受けた給付に対応する負担を死亡時に精算するという考え方に立てば、相続税は遺産が相続される時にその一部を社会に還元することによって、給付と負担の調整に貢献できると考えられる」と指摘している¹¹。他方、公的年金の保険料負担については、被用者は報酬比例で算定され、自営業者は定額で賦課される仕組みであるため、資産保有面は考慮されていない。年金財源の賦課ベースを拡大する観点に立てば、上記のような相続税見直しに向けた議論もさらにその意味合いが深まると考えられる。

5. おわりに

昨年11月4日に社会保障国民会議が提示した試算によれば、図9の通り「社会保障の機能強化のための追加所要額」は、基礎年金について「社会保険方式を前提とする場合」で

¹⁰ 医療・介護制度における保険料負担や利用者負担に係る低所得者への配慮措置については、市町村民税の課税関係を基準として適用されるものが多いため、例えば、2004年の年金税制見直しや2005年の個人住民税における老年者に係る非課税措置の段階的廃止に際して、激変緩和措置が必要となったところであり、低所得の高齢者等が税制改正による波及的な影響を受けることは避けられない。

¹¹ 政府税制調査会「抜本的な税制改正に向けた基本的考え方(2007年11月)」による。このほかにも、年間死亡者数のうち相続税の課税が発生する割合が4%にまで低下するなど、相続税の資産再分配機能や財源調達機能が低下していることが指摘されている。さらに、相続を機会に高齢者世代内の資産格差が次世代に引き継がれる可能性が増していること、高齢化の進展の中で相続人自身も高齢化しており、相続時点では既に相続人の資産形成も進んでいると考えられることなども指摘されている。

あっても、例えば2015年度で必要額（公費ベース）が約7.6兆円～8.3兆円、消費税率換算で2.3～2.5%程度と見込まれており、ここに基礎年金の国庫負担割合の引上げ分を追加すれば、消費税率換算でさらに1%程度の税率が上乘せされる結果となる。なお、本稿においては、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する恒

図9 社会保障の機能強化のための追加所要額（2015年度）

		必要額	消費税率換算
基礎年金	税方式を前提とする場合	約12～28兆円	3.5～8.5%程度
	社会保険方式を前提とする場合	約2.6兆円	1%弱
医療・介護		約4兆円	1%強
少子化対策		約1.3～2.1兆円	0.4～0.6%程度
合計	税方式を前提とする場合	約17～34兆円	5～10%程度
	社会保険方式を前提とする場合	約7.6～8.3兆円	2.3～2.5%程度

（注）1. 社会保障国民会議最終報告附属資料（2008年11月4日）に基づき作成。
 2. 表中の「必要額」欄は公費ベース。
 3. 合計欄の消費税率換算率については、社会保障の機能強化に加えて、基礎年金の国庫負担割合引上げ分を加味すれば、さらに1%程度の上乗せとなる。

久的な財源確保のあり方を中心とした考察を行っているため、社会保障国民会議の試算に関しても、複数提示されたケースのうち、基礎年金について「社会保険方式を前提とする場合」の結果を引用することとしている。

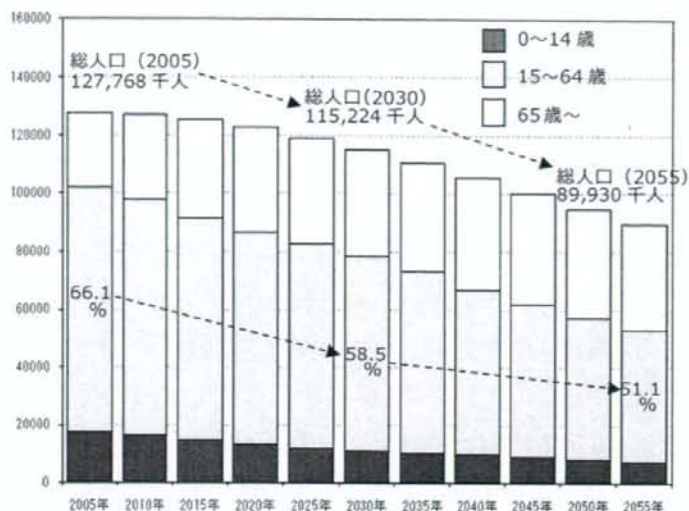
他方、昨年11月20日の経済財政諮問会議民間議員提出資料によれば、社会保障給付を賄うために国・地方が負担すべき公費のうち、税収で賄われていない部分は、年当たり10兆円程度（公費全体の3分の1程度）¹²になるとした上で、この状況を放置すると、将来世代へのツケ回しが益々拡大せざるを得ず、極めて近い将来、制度の持続可能性が失われると指摘している。さらに、同会議の試算によれば、図9と同じく2015年度において、社会保障国民会議が機能強化のための追加所要額として示しているもののほかに「次世代への負担先送り解消」に13.8兆円程度、「次世代への負担拡大の停止」に3兆円程度の公費が必要とされている¹³。ただし、この試算においては、2015年度における全体所要額43.5～44.3兆円のうち、現行の消費税で賄われていない部分の全てを「安定的財源が確保されていない部分」として捉えるという考え方が前提にあるものと推測される。新たな財源確保が必要な部分として、どの範囲までを捉えるべきかについては、公費の裏付けとなる税目における税率等とバランスも踏まえつつ、今後さらに議論が分かれるところであろう。

¹² ここで引用した経済財政諮問会議民間議員提出資料では、わが国の医療・年金・介護・少子化対策の財源内訳を2003年度ベースで集計した上で、公費のうち将来世代が負担する割合は36%程度と分析し、スウェーデンの0%やアメリカの18%（2003年は大規模減税やイラク戦争への対応のための補正予算が実施されており、これらがなければ公債の発行は不要であったと推測される）と対比させている。

¹³ 具体的には「次世代への負担先送り解消」を図るべき部分として、安定財源で確保されていなかった既存分の給付が13.8兆円あるとともに、「次世代への負担拡大の停止」を図るべき部分として、現行制度を前提としても、物価上昇等で生じる自然増に税収増が追い付かず、将来世代への負担先送りが3兆円程度拡大すると試算されている。

さらに、同会議においては「社会保障関係費」という概念で2015年度に国庫負担30兆円、地方負担21兆円という財源規模が別途提示されるなど、議論の対象となる費用の範囲が必ずしも一様ではない。今後、安定的な財源確保を検討すべき費用の範囲や、国との地方の間の負担関係のあり方も含めて十分に検証される必要がある¹⁴と考えられるが、少なくとも同

図10 総人口の推移と年齢(3区分)別にみた人口の将来推計



(注) 1. 「日本の将来推計人口(2006年12月推計)」による。
 2. グラフ中の%は、それぞれ2005年、2030年及び2055年における15~64歳人口が総人口に占める割合の推移を表す。

会議が指摘している「将来への負担の先送りを解消すべき」とのメッセージはあらためて強く認識される必要があろう。それは、単に社会保障の負担をめぐる世代間の合意を円滑に確保していくという問題意識にとどまらず、中長期的なわが国の人口構造の変化を踏まえた場合、より一層重要な意味合いを帯びることとなる。すなわち、いわゆる「団塊の世代」や「団塊の世代ジュニア」と呼ばれる年齢層が今後、順次、高齢世代に移行していく中で、図10の通り、従来、社会保障制度を支えるグループとして位置付けられてきた現役世代が人口全体に占めるバランスは大きく変化していくこととなる。また、たとえ必要な追加財源を「広く」「公平に」負担する仕組みについて合意が得られたとしても、「裾野」としての総人口自体が着実に減少を続けることも目を向ける必要がある。負担の先送り解消に向けた検討が早急に進められ、将来にわたる適切な支え合いの関係が構築されなければならないのである。

一方、公的年金については、2004年度年金制度改正で導入された「保険料水準固定方式」により、今後、2017年度にかけて国民年金保険料が280円(2004年度価格)ずつ、厚生年金保険料が0.354%(本人0.177%、事業主0.177%)ずつ段階的に引き上げられることとなる。したがって、将来世代の負担の上昇が一定期間継続する形となることも事実ではあるが、2017年度以降は保険料の水準が固定されるため、将来に向けた負担の道筋は構築されたものと考えられる。この「保険料水準固定方式」については、現行制度のように「現役世代」が保険料を負担する賦課方式の設計を前提とすれば、急激な負担の変化

¹⁴ 前出の「中期プログラム」においては、消費税の全額が「いわゆる確立・制度化された年金、医療及び介護の社会保障給付と少子化対策」に充てられることを予算・決算において明確化した上で、消費税の税率を検討するとしている。

を避けつつ安定的な制度運営を確保していく上で、やはり必要な選択であったものと考えられる。そして今度は、基礎年金財源の半分を占める国庫負担部分について、現在及び将来の各世代がどのように負担を分かち合うのかが、あらためて問われているのである。基礎年金国庫負担割合の引上げに関する 2009 年度及び 2010 年度の当面の財源措置が終了するまでの間に、その後の恒久的な財源の確保について、消費税をはじめ、所得税や相続税を含めて如何なる税目の組合せで賄うべきなのか、早急に国民的な議論を深めることが必要であろう¹⁵。

格差の是正等の観点から、社会保障制度や税制における所得再分配機能及び低所得者への配慮等が、政策課題としての重要性を高めている今日、公的年金が担ってきた所得再分配効果がどのような実態にあるのか、また現在議論されている基礎年金の最低保障機能の強化や、国庫負担部分の恒久的な財源確保のあり方次第では、こうした所得再分配効果の様相に如何なる影響を与える結果となるのかなど、きめ細かく検証されることも重要であろう。本稿はこのような問題意識から、あらためて公的年金による所得再分配と基礎年金国庫負担の財源について考察を深めたものであり、必ずしも具体的な財源確保の方向性を指し示したものではないが、今後の公的年金制度の見直し検討や税制抜本改革議論に向けた基本的視点を提起したものである。

参考文献

- 石 弘光 (2008) 「税制改革の渦中であって」岩波書店
- 石田重森 (2009) 「社会保障の明るい展望を」『週刊社会保障』No. 2512
- 井堀利宏 (2009) 「要説：日本の財政・税制 (3 訂版)」税務経理協会
- 江口隆裕 (2008) 「変貌する世界と日本の年金—年金の基本原理解から考える—」法律文化社
- 小塩隆士・浦川邦夫 (2009) 「公的年金による世代内再分配効果」『人口減少社会の社会保障制度改革の研究』中央経済社
- 貝塚啓明 (2007) 「年金を考える—持続可能な社会保障制度改革—」中央経済社
- 田近栄治・八塩裕之 (2008) 「所得税改革—税額控除による税と社会保険料の一体調整—」『季刊社会保障研究』Vol. 44
- 堀 勝洋 (2005) 「年金の誤解—無責任な年金批判を斬る—」東洋経済新報社
- 森信茂樹 (2007) 「抜本的税制改革と消費税」大蔵財務協会
- 吉原健二 (2006) 「わが国の公的年金制度—その生い立ちと歩み—」中央法規出版

¹⁵ 第 14 回社会保障制度審議会年金部会 (2009 年 2 月 23 日) 提出資料によれば、基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 に引き上げない場合には、国民年金の保険料を 16,900 円 (2004 年度価格) に固定したままであれば、約 20 年後に国民年金積立金が枯渇するとの試算が示されている。

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））

「所得・資産・消費と社会保険料・税の関係に着目した

社会保障の給付と負担の在り方に関する研究」

分担研究報告書

「社会保険料と税に関する賦課徴収の理論と実態」

研究分担者 米山正敏 国立社会保障・人口問題研究所企画部第1室長

研究代表者 金子能宏 同研究所社会保障応用分析研究部長

研究要旨

社会保障制度の中核をなす社会保険制度においては、税制と同様に、財源の確実な確保等のために、徴収に係る執行面の足腰がしっかり機能することがきわめて重要である。そこでまず、社会保険料の徴収に係る現状を見てみると、1990年代後半以降の労働力の非正規化の進展等の中で、労働者が被用者保険たる厚生年金から脱落して自ら保険料を納付しなければならない国民年金の1号被保険者となったものの流動性制約等により保険料が納められない、ということなどからいわゆる国民年金の未納問題が発生してきている。この未納問題を抑制するための方策としては、財政学における脱税の理論が応用できる。すなわち、脱税を行うことに対する限界費用（例えば、脱税を行うことに対する良心の呵責）が上昇すれば脱税を抑制できるのと同様に、国民年金の保険料を納めないことに対する限界費用（例えば、保険料を納めないと将来無年金になる可能性のあることに対する恐れ of 気持ち）を高めることは、保険料の納付を促進するだろう。さらに、話を再び非正規就業者に戻すと、彼らの社会保険加入行動はゲーム理論的に分析できる。使用者・正規労働者・非正規労働者の3人協力ゲームを分析することは、正規労働者と非正規労働者に対して一律に社会保険を適用することは困難であるか否かという、労働者に対する社会保険の適用のあり方を示唆する研究となり得る。なお、国民健康保険と国民年金について保険料徴収に係る実証分析を行った結果（国民健康保険はパネル分析、国民年金はクロスセクション分析）は、被保険者に占めるパート労働者（国保は男性に限る）の割合が高まると国保・国年とも保険料の納付率が低下するというものであり、ここからもパート労働者の正規労働者化が求められているといえよう。そして、以上の考察を踏まえ、社会保険料の未納を防止するスキームとして、法的なものや経済的のものを考察した。後者について述べると、行動経済学的にいえば個人の心理的側面を考えると将来の利得（国民年金の給付）の確実性を高めることが有効である。また、ゲーム理論的にいえば、国民年金の保険料を納めないことには、前述したように将来無年金にな

る可能性があるなどの一種のペナルティが存在することを、政府当局が公表（周知）することが、ゲーム理論でいうコミットメントとして機能し、未納を防止しうることが考えられる。いずれにせよ、社会保険、特に国民年金についてはその保険料を納めることが個人にとって納税と同じくSR (Social Responsibility) であることが国民に認知されるとともに、法的な枠組み、さらにはここで述べたような経済的枠組みを整備していくことが必要であろう。

A. 研究目的

社会保障制度の中核をなす社会保険制度の持続性を担保するためには、保険料の確実な徴収が必要である。ところが実態では、特に国民年金において納付率が低迷しており、これを改善するために必要なことを、経済学的・法学的に考察するとともに、国保・国年の納付率に対する実証分析を行った。これらの考察等に当たっては、適宜税制との関連性にも着目した議論を行った。

B. 研究方法

1. 文献サーベイ

2. 実証分析

(倫理面への配慮)

実証分析においては、個人が特定できるデータを用いていないので、倫理面への配慮は特に必要なし。

C. 研究結果/ D. 考察

①国民年金未納を防止する法的考察

ア) 滞納処分について

国民健康保険税および国税については、督促及び差押えが法に定めた要件が満

たされれば原則として実行されるのに対し、国民年金法では任意規定にとどまっている。これを改めるのも一案であるが、法と経済学的な発想から、滞納処分にはコストがかかることから、得られる便益との比較衡量が必要である。

イ) 罰則について

国民年金法上に未納に対する罰則規定を設けることも一案であるが、罰則は法令に規定された義務の履行を確保する手段としては最も強力なものであるから、罰則による強要が公共の福祉との関連で必要になってくるかという点も含めて、罰則の設定には特に慎重であるべきである。

②国民年金未納を防止する経済的スキーム

ア) 行動経済学からのアプローチ

行動経済学的に国民年金の未納の原因を考察すると、個人は「近視眼的」、すなわち現在を将来より重視する傾向があるため、国民年金における現在の保険料の負担をコストとして重視するのに対し、保険料を納めることで得られ

る将来利得（国民年金の給付）を過小評価することであると考えられる。したがって、国民年金制度の負担と給付の関係を安定化させ、将来受け取れる年金給付の確実性を高める政策は、個人の心理には保険料納付の方向に働きかけると考えられる。

イ) ゲーム理論からのアプローチ

ゲーム理論では、プレイの前にプレイヤーが取るべき行動を公表し、さらに将来確実にその行動を実行するという意思表示を、コミットメントという。国民年金制度においても、保険料を納めなければ滞納処分を行うとか、保険料を納めないと将来無年金になったり、現在でも障害年金がもらえなくなるなどの一種のペナルティが存在することを公表することが、コミットメントの機能を果たし、国民年金未納を抑制する可能性がある。

E. 結論

社会保険制度、特に国民年金について言えば、保険料納付を社会連帯のためのSRと理解しそれを担保する法的枠組みを整備することと、保険料納付を促す経済的枠組みを制度に組み込むことの両面が必要と考えられる。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1.論文発表

なし

2.学会発表

なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1.特許取得

なし

2.実用新案登録

なし

3.その他

なし

社会保険料と税に関する賦課徴収の理論と実態¹

米山 正敏（国立社会保障・人口問題研究所企画部第1室長）

金子 能宏（国立社会保障・人口問題研究所社会保険応用分析研究部長）

1. はじめに

社会保障制度、なかでも社会保険制度の持続性を確保するためには、社会保険制度の財源となる社会保険料が確実に徴収されることが必要である。これは、保険料負担の公平性の確保という観点からも極めて重要である。このことは、税制において税の徴収が確実に行われることが必須なのと同様である。すなわち、税制も、社会保険制度も、政策を実行するための財源徴収に係る執行面がしっかり機能しないと、どんな政策も「絵に画いた餅」に終わってしまうのである。しかるに、我が国社会保険制度においては、特に国民年金における保険料の未納問題が、社会保険庁の最近の努力により近年は改善傾向にあるとはいえ、いまだに深刻な問題であるといえる。そこで本稿では、まず財政学における節税ないし脱税に関する議論を紹介し、続いてこの議論の現行の社会保険制度への応用をゲーム理論の応用等を含めて試みる。さらに、国民健康保険及び国民年金における保険料徴収の実態をデータによって明らかにするとともに、実証分析および法的考察を含めて議論する。

2. 税制と社会保険制度における執行手続

租税における納税義務の成立以降の流れ

納税義務の成立	法律の定める課税要件の充足
納付すべき税額の確定	①自動確定：納付義務が成立すると同時に特別の手続きを必要とせずに法規の定めに基づいて当然に確定 例)源泉徴収等による国税 ②申告納税方式：納付すべき税額が原則として納税者の申告によって確定 国税については、申告納税方式が原則的・一般的方法
租税の納付	租税法における債務の弁済にあたる行為 徴収納付：租税の徴収方法のうち、納税義務者以外の第三者に租税を徴収させ、これを国または地方団体に納付させる方法 例)所得税の源泉徴収
滞納処分	納税者が納期限までに租税を完納しないことを租税の滞納という。租税が滞納された時は、国または地方団体は、履行の催告として督促を行い、それでもなお租税が完納されないときは、原則として、納税者の財産から租税債権の強制的満足を図らなければならない。このように納税義務の任意の履行がない場合に、納税者の財産から租税債権の強制的実現を図る手続を滞納処分という。

国民年金における保険料納付義務の成立以降の流れ

保険料納付義務の成立	国民年金法第88条の規定により、国民が被保険者となった時点で成立
納付すべき保険料額の確定	同法第87条において、定額の保険料額を規定（租税における自動確定と同様）
保険料の納付	国民年金法における債務の弁済にあたる行為
滞納処分	国民年金保険料が滞納された時は、社会保険庁長官は、督促することができる。それでもなお保険料が完納されないときは、国税滞納処分の例によって処分することができる。

厚生年金における保険料納付義務の成立以降の流れ

保険料納付義務の成立	厚生年金保険法第6条に規定する適用事業所となった時点で、事業主に納付義務が成立（事業主は、被保険者負担分・事業主負担分の双方の納付義務を負う（同法第82条））
納付すべき保険料額の確定	同法第81条において、報酬比例の保険料額を規定（租税における自動確定と同様）
保険料の納付	厚生年金保険法における債務の弁済にあたる行為 保険料の源泉控除（同法第84条）：事業主は、被保険者の負担すべき保険料を報酬から控除することができる。
滞納処分	厚生年金保険料が滞納された時は、社会保険庁長官は、納付義務者（事業主）に対し督促しなければならない。それでもなお保険料が完納されないときは、国税滞納処分の例によって処分することができる。

3. 社会保険料の徴収に関する現状と問題点

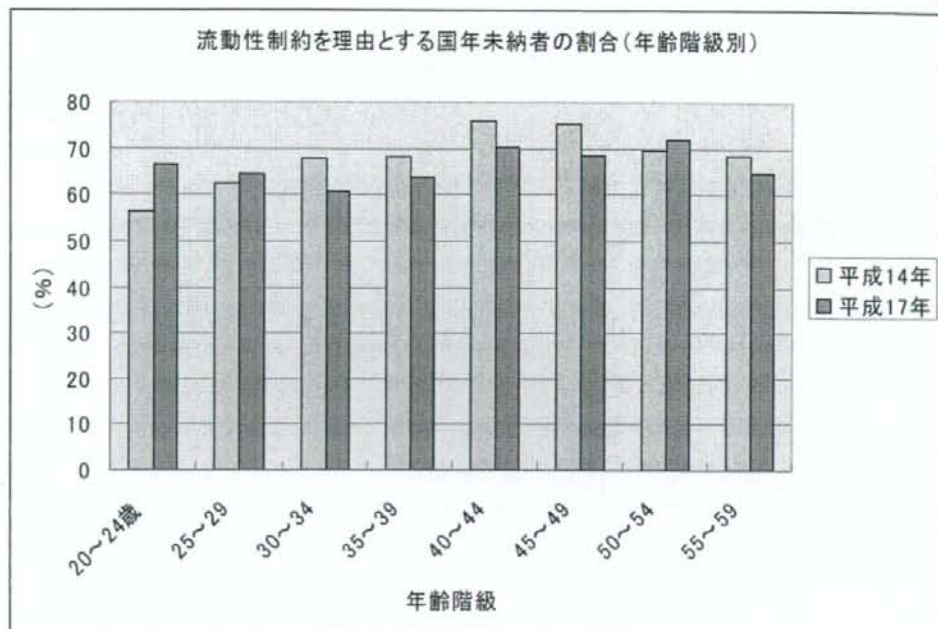
1990年代後半以降、国際競争の激化や社会保険料の増大等を背景に、企業（求人側）にとっては労務費軽減という経済的誘因もあって非正規就業者が増大しており、それが（就業者数全体が増加しているにもかかわらず）厚生年金と健康保険の被保険者数の減少をもたらし、また、国民年金の未加入・未納問題の原因にもなっているなど、我が国の社会保険制度の大原則である皆年金・皆保険の在り方を考える上で大きな問題となっている。

非正規就業の典型例としては、フリーターに象徴される若年者の不安定就労と、世帯主の賃金上昇率の低下に伴う家計補助のための（女性）パートタイム労働が挙げられるが、これらを含む就業形態の多様化に対して社会保障制度が総合的に対応すべきことは、社会保障審議会「今後の社会保障改革の方向性に関する意見書」（平成15年6月）が指摘するところであり、既に具体的な制度改正の検討が行われているもの（（女性）パートタイム労働に対する厚生年金の適用拡大）や、政府としての対処の必要性が指摘されているもの（若年世代の非正規就業について社会生活基盤欠如の問題としてとらえて対処する必要性の指摘（「青少年育成施策大綱」（内閣府、平成15年12月）））もある。しかしながら、現実には、国民年金の未納問題の深刻化やパートタイム適用拡大に対する産業界のコンセンサスが得られないことなどが生じており、これらの問題に関する実態の整理と分析、及び実証分析などは必ずしも十分には行われてこなかったものである。

非正規就業者で厚生年金の適用対象とならないために国民年金の被保険者となっている人々は、厚生年金の対象者と比べて、労働時間が短いとしても同種の労務を提供している場合には、次のような不利な条件が生じてしまう。厚生年金の場合には労使折半であるのに対して、国民年金の場合には、使用者側からの保険料拠出がないばかりか、定額である。保険料は5年に一度の財政再計算で定められたスケジュールで改定されていくため、月々の賃金と比べて固定的であるのに対して、非正規就業者の賃金は、会社や職場の都合による労働時間変動に伴う賃金所得変動が大きい。したがって、定額の保険料負担ができない場合が得てして生じる可能性がある。そのために、国民年金では未納問題が生じやすい。

「国民年金被保険者実態調査」（社会保険庁）では、国民年金の被保険者に対して、保険料未納の理由を尋ねる調査項目がある。その集計結果について、平成14年と平成17年とを比較してまとめると次のようになる。未納者について、保険料未納の理由をみると、主要な理由（主要回答）としては、「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」（この理由は「流動性制約」の存在によるものと考えてよい）が64.5%（14年）、65.6%（17年）と最も高く、次いで「国民年金をあてにしていない、または、あてにできない」（15.0%、14年）となっている。この理由は17年においては「年金制度の将来が不安・信用できない」という内容に変わっているが、その意味するところは同様であり、17年において14.8%とやはり2番目に高い。年齢階級別にみると、「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」の割合は、14年では特に40歳台で高くなっており、17年では特に50歳台前半と40歳台前半で高くなっており（グラフ1）。これを14年と17年で比較してみると、17年は14年に比べて20歳台前

<グラフ1>



出所：「国民年金被保険者実態調査」（社会保険庁）より筆者作成

半において割合が大きく高まっている（14年 56.3%、17年 66.4%）。一方、「国民年金をあてにしていない、または、あてにできない」の割合は14年には20～30歳台で高くなっており、同内容についての17年の回答では、30～34歳で20.4%と最も高い。世帯主の所得階級別に未納理由（主要回答）をみると、「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」の割合は全所得階級を通じて高く、世帯所得が1000万円以上の階級でも4割となっている（14年）。この割合は17年では54.8%に急増しており、高所得世帯においてさえ流動性制約が高まっているとの実感が強まっている。また、所得階級が上がるにつれて、「国民年金をあてにしていない、または、あてにできない」の割合が増加している（14年）。17年の同内容の回答についても、同様の傾向である。

このような現状に対し、社会保険庁としても、国民年金保険料の収納対策を強化してきている（詳細は、5. (2)を参照のこと）。ここでは、同庁が平成20年4月から「ねんきん特別便」をすべての年金受給者に（同年6月からすべての現役加入者に）送付することにより、年金記録の確認を行い、もって公的年金制度への信頼を高める方策を強化していることを付言しておこう。

以上のことから、本稿において国民年金を中心に社会保険料の賦課徴収に関する理論的・実証的分析を、税制について適宜参照しながら行うことは、今日的に極めて意義が大きいものと考えられる。

4. 社会保険料と税に関する賦課徴収の理論

1) 脱税・節税・租税回避の法学的・経済学的定義

まず、脱税、節税および租税回避を経済学的に定義すると、 P_a (否認確率) を考え、 $P_a=1$ ならば「脱税」、 $P_a=0$ ならば「節税」、 $0 < P_a < 1$ ならば「租税回避」と定義することができる(渡辺 2005)。これを、より厳密に法学的に定義すると、「脱税」が、課税要件の充足の事実を全部又は一部秘匿する行為であるのに対し、「課税要件の充足そのものを回避して税負担の減少を図る行為」のうち、租税法規が予定しているところから従って行われるものが「節税」、租税法規が予定していない異常な法形式を用いて行われるものが「租税回避」である(金子 2007)。また、金子の同著によると、租税裁定行為は状況次第で節税にあたる場合と租税回避にあたる場合がありうるとされており、その意味では、租税裁定行為は、 $0 \leq P_a < 1$ であると考えることができる。

2) 先行研究のレビュー

ここでは、脱税についての理論等、税務執行に係る先行研究および年金制度を中心とした社会保険の徴収面に関わりのある先行研究について、概要を紹介しておこう。

(1) 脱税等についての理論(英語文献)

脱税の理論を取り上げた最近の英語論文として、Sandmo (2005) がある。さらに、この分野の古典的な英語論文として、Stiglitz (1985) がある。これらについて簡単に内容を述べると、まず Sandmo によれば、脱税に関する理論的研究の嚆矢は、Allingham と彼自身による 1972 年の研究であり、そこで提示されているのがいわゆる A-S モデルである。これは極めて単純なモデルで、納税者は自分の労働供給について何ら決定を行わず、したがってグロスの収入は所与とされ、このような条件下、納税者は所得をどれだけ当局に報告し、どれだけ所得を隠す(脱税する)べきかを決定するのである。このモデルから得られる含意は、脱税に対する罰則が厳しいほど、また監査の頻度が高まるほど脱税は抑制されるというもので、これは我々の常識に照らしても妥当な結論といえる。次に、Stiglitz によれば、「Tax Avoidance」(先に定義したところの節税及び租税回避の両方の概念を含む言葉と解される。少なくとも、脱税というニュアンスは含まれていない。)については、結論的に言えば、完全な資本市場においては、賢明な納税者は資本収入ないし賃金収入に対する課税を減少させるように行動を行う。そして、一般均衡においては、「Tax Avoidance」から得る利得は個々の取引等における税率の差異から生じることが多いため、この限界税率の差異を縮小させることこそ、「Tax Avoidance」を減らすのに有効な税制改革であるという。この観点から、フラットな税率こそ望ましいと結論づけている。

(2) 税務執行に係る「法と経済学」的なアプローチ

税務執行は、一面では租税法体系にまつわる法学的な研究の対象であるが、一面では「租税現象」の解明に関わるという意味で経済学的な研究の対象でもある。したがって、税務執行は現在隆盛している感のある「法と経済学」の格好の研究対象であるといえる。こう

したアプローチとして、増井（2002）、渡辺（2003）がある。増井においては、税務執行に関する理論は、人間の行動原理についての十分な理解を要する極めて奥の深い知的挑戦であるとした上で、米国の最近の論文について分析し、その成果及び限界を示している。そして、本稿の「1. はじめに」でも触れたように、執行の足腰がしっかりしていないと租税に関するいかなる政策も絵に画いた餅になってしまうと強調する。もちろん、このことは、社会保険における保険料の徴収についても当てはまると考えられる。次に、渡辺においては、租税法の不完備な性格と納税者のインセンティブを考えると、租税回避は必然的に発生するものであるが、これを納税者の最適化行動に委ねた場合は、租税回避が社会的に最適な程度を越えてしまう可能性が高いことから、何らかの租税回避抑制策が必要であると述べている。

（3）国民年金等の保険料徴収に係る実証分析

これについては、小椋・角田（2000）、丸山・駒村（2005）、酒井（2008）がある。小椋・角田においては、厚生労働省「国民生活基礎調査」を用いて、国民健康保険の納付率において、保険料率が世帯所得に占める割合が大きな正の影響をもち、貯蓄が社会保険の代替効果を持つことを示唆している。丸山・駒村においては、都道府県別データによる分析、すなわち1994年度から2002年度までの都道府県別の国民年金の納付率を被説明変数としたパネル分析を行っている。その結果、非典型型労働や失業の拡大が納付率を引き下げる効果があること等を導いている。この結果は、筆者が行った国民年金の納付率に関する実証分析の結果とも整合的である（本稿5.（2）を参照のこと）。この論文では、他にも市町村別データを用いて同様の分析を行っている。酒井は、パネル・データを用いて未婚女性の就業移動と非加入行動との関係を調べ（厳密には、非加入と保険料の未納は同一ではないことに留意する必要がある）、非加入が、就業移動に伴う手続きのし忘れによって起こっているというよりは、むしろ職がないことから生じる流動性制約によって多く起こっていることが示唆された。この結果は、従来の実証分析の結果と整合的であるという。

（4）「年金制度と個人のオーナーシップ」（NIRA 2007）について

この研究報告書所収の論文のうち、ここでは瀧澤、菅、和泉 a、和泉 b、上村についてごく簡単に紹介する。瀧澤は、国民年金の1号被保険者の保険料拠出行動を、ゲーム理論的に分析した。各個人は、保険料拠出を行った方が得か否かという合理的判断に基づき、拠出するかしないかの行動をとる。他の人々の拠出行動によって、自分の受給額が影響を受けるという意味で、この行動は「戦略的な行動」となるのである。このゲームにおける均衡のもとで得られる1号被保険者の保険料拠出率について、比較静学の結果を導いている。それは、例えば、人口成長率が上昇すれば拠出率も上昇する、実質利率が上昇すれば拠出率は低下するなどである。菅は、この研究報告書の研究会が実施した「公的年金制度に関する意識調査」（平成18年5月）による独自調査結果を用いて、生活保護制度に頼ることのないよう将来へ備えるという自助努力の水準を測るための代理指標を構築し、国民年金未納・未加入行動への影響を計測することで、「生活保護モラルハザード仮説」を実証的

に検証した。その結果、現在の年金非納率（非納＝未納＋未加入）のうち2割弱が将来生活保護に頼ることをあてにしたモラルハザードに起因する可能性があることなどがわかった。和泉 a は「年金知識」に着目し、国民年金保険料の未納問題に示されるように、年金不信と呼ばれる状況が生まれると制度の安定を損なうことにつながるものであり、国民が年金の正確な知識を持てば、合理的な判断に基づいて年金制度改革が支持されると期待できるとしている。そして、正確な知識を持たない有権者はいつまでも年金不信を払拭できないと指摘している。和泉 b は、各個人が自らの年金加入記録を把握して、老齢期の生活設計の基盤となる資産の一部として認識することについて、情報システムが貢献できる可能性について検討している。そして、政府（社会保険庁）が年金個人情報を提供する意味について、加入者に漠然とした老齢期の生活資金への不安を持たせることなく、正確な資産形成の見積もりができるように年金資産額の見込額を知らせるなどして、年金制度への信頼を高めることにあるとしている。最後に上村は、ライフサイクル・モデルによって過去の公的年金制度ごとに拠出・給付バランスを計算し、過去の公的年金改革で給付の削減と拠出（負担）の増加を繰り返した歴史が、世代間不公平を形成し、特に若い世代の年金不信を促したと考えられると述べている。そして、若い世代の年金への信頼を高め、世代間の公平性を確保するには、公的年金改革の枠組みでは困難であり、特定の世代をターゲットにする課税のような政策が必要であるという。しかし、少子高齢化のもとで高齢者の年金給付を削減する政策の政治的実効性は低いであろうとしている。

3) 脱税に関する財政学的分析

ここでは、PUBLIC FINANCE（第8版）（ROSEN&GAYER）を参照して、財政学の枠組みで節税ないし脱税に関し議論したい。

（1）節税と脱税

まず、政府当局の課税を逃れる行為には、その行為に違法性のないもの、即ち合法的に課税を回避する行為と、違法性のあるもの、即ち非合法に課税を逃れる行為とがある。前者は節税、後者は脱税と呼ばれる行為である（2. の「定義」参照）。PUBLIC FINANCE においては、節税の例として、17世紀末のイングランドで起きた Architectural Tax Avoidance が紹介されている。「ウイリアム王は、増税のために、家の窓に課税した。裕福な人々は、大きな家に住み、そこでは窓が多いと考えたためである。ところが、人々は節税のために、窓をレンガでふさいで課税を逃れたのである。」この租税回避行為には違法な点はないので、節税と呼ばれるものである。同書においては、「このような例から言える重要な真実は、政策立案者は人々が課税に対して消極的に反応することを予期できないということである。むしろ、人々は租税を回避するか、少なくとも租税負担を減少させるための方法を、創造的に探索するのである。」と指摘されている。税制上、たとえ違法性はなくとも、課税が回避される手段を国民に与えることは、税源の確保及び税負担の公平性の確保上問題があるものと考えられる。このことは、社会保険制度における社会保険料の徴収