

3 貧困指標の推移

2000年代に入って所得格差の各種指標がむしろ改善しているのは、日本の世帯の所得分布が低所得のところその層の厚みを増しているためである。これは、日本の世帯にとって貧困がこれまで以上に身近になっていることを示唆するものである。そこでここでは、貧困指標の動きを概観する。

ここでは、Foster, Greer and Thorbecke [1984]の指標——以下ではFGTと表記する——を計算する。貧困線を z 、当該世帯の所得を x 、 x の密度関数を $f(x)$ とすれば、FGTは、適当な非負のパラメータ α に対して、

$$FGT(\alpha) = \int_0^z \left(\frac{z-x}{z} \right)^\alpha f(x) dx, \alpha \geq 0$$

として定義される。ここでは、 α を0, 1, 2として3つのFGT指標の動きを見る。このうち、FGT(0)はいわゆる(相対的)貧困率(headcount ratio)であり、その貧困線を下回る世帯の全体に占める比率を示す。FGT(1)は、貧困ギャップ率(poverty gap ratio)に対応する。これは、貧困線を下回る貧困層に関して、その下回る度合いをその世帯のウェイトで加重平均したものである。FGT(2)は、貧困線を下回る度合いの自乗を加重平均したものであり、貧困ギャップ率と比較して、より低所得貧困層(いわゆる極貧層)の貧困の深刻さを強く捉える。

表2は、FGT(0), FGT(1), FGT(2)の動きを世帯全体及び年齢階層別に見たものである。表は上段と下段に分かれている。上段は、貧困線を通常定義のように、各時点における全世帯の中位所得の50%として与えた場合の計算結果を示している(各年齢階層の貧困線は、社会全体の貧困線に等しく設定している)。ここからは、次のような事実が確認できる。まず、社会全体で見ると、総じて貧困指標の悪化は限定的である。貧困率は1999年の17.0%から2005年の17.5%へと上昇しているが、その上昇幅は限定的であり、貧困ギャップ率やFGT(2)は2000年以降むしろ低下している。次に、年齢階層別に見ると、貧困率については、若年層での低下と中年・高齢層での上昇

が拮抗しているものの、その他の2つの指標では2000年以降はいずれの年齢階層でも低下傾向が見られる。

以上の点は、平均所得の低下傾向(表1)や所得分布の山の重心の左シフト(図1)という事実から見ると意外に思えるかもしれない。しかし、これはすべて貧困指標の算出の基礎となる貧困線の下シフトで説明できる。経済全体の所得が平均的に低下すると貧困線もそれに応じて低下し、その低下した貧困線を下回る世帯はあまり増えない。その場合、相対的な貧困度を測る指標は大きく変化せず、改善する可能性も出てくる。

実際、表2の下段では、貧困線を1997年の水準で固定した場合の各種貧困指標を計算している。ここからも明らかなように、貧困指標は通常計算で求めた上段の値と比べてかなり高めとなっている。例えば、1997年の貧困線を基準にすると、2005年の貧困率は21.5%となり、2005年の所得に基づく貧困線を用いた場合の17.5%を4%ポイントも上回る。

要するに、2000年代前半の日本においては貧困線そのものが低下しているため、貧困化は相対的な意味では進行していないが、絶対的な意味では着実に進行しているということになる。

IV 社会的厚生と所得分布の極化分析

1 社会的厚生への推計

前節で概観した2000年代前半の状況は、所得格差が拡大する一方で、所得水準が順調に上昇してきた1980年代とは対照的である。そして、問題は、全体的な所得低下と格差縮小の同時進行をどう評価するかである。これは、究極的には公平性と効率性のトレードオフをどう考えるかという問題に帰着し、価値判断の問題とされる面もある。

一つの評価の仕方は、不平等回避度を外生的に与えた上で、社会的厚生水準を直接計算することである。具体的には、不平等回避度を示すパラメータを ϵ として、それに対応する世帯当たり社会的厚生水準 $W(\epsilon)$ を、

表3 社会的厚生：1997年と2003年

不平等回避度 (ε)	0.0	0.5	1.0	1.5	2.0	2.5
社会的厚生: $W_{1997}(\epsilon)$	315.4	34.05	5.568	-0.1302	-0.00472	-0.000255
$W_{2003}(\epsilon)$	271.7	31.23	5.373	-0.1475	-0.00714	-0.000989
社会的厚生の等価変分 $\gamma(\epsilon)$ [1997年平均所得比, %] (A)	-13.8	-15.9	-17.7	-22.0	-33.9	-59.5
平均所得の低下による等価変分 (B)	-13.8	-17.3	-23.2	-34.9	-61.2	-87.7
格差縮小による社会的厚生引き上げ効果 (C) = (A) - (B)	0.0	1.5	5.6	12.9	27.3	28.2
(C) / (B) (絶対値ベース)	(0.00)	(0.08)	(0.24)	(0.37)	(0.45)	(0.32)

注) ε>0の場合、1997年の可処分所得が43.7万円以下の世帯(全体の約1.9%)は(B)の計算対象から除いている。
出所) 表1と同じ。

$$W(\epsilon) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i^{1-\epsilon}}{1-\epsilon} \text{ for } 0 < \epsilon, \epsilon \neq 1,$$

$$W(1) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log y_i$$

と定義する (y_i は世帯所得, n は世帯数)。この社会的厚生関数は、いわゆる危険回避度一定(CRRA)の効用関数に対応して定式化がなされており、Atkinson [1970] の提唱した社会厚生関数をもとにしている。Atkinson [1970] は、εの値を社会全体における不平等回避度として解釈した。

ここでは、不平等回避度の値を0から2.5まで0.5刻みで5通り設定し、1997年と2003年の2時点において、上の式で定義される世帯当たり社会的厚生を計算する。ただし、社会的厚生の変化の度合いを解釈しやすくするために、1997年における各世帯の所得を一律何%変化させれば2003年の社会的厚生を実現できるかを計算する。つまり、社会的厚生の変化率 ($\gamma(\epsilon) \times 100\%$ とする) を等価変分形で評価する。具体的には、時点を W の下添え字で示すことにより、

$$\gamma(\epsilon) = [W_{2003}(\epsilon) / W_{1997}(\epsilon)]^{1/(1-\epsilon)} - 1$$

for $\epsilon > 0, \epsilon \neq 1,$

$$\gamma(1) = \exp[W_{2003}(1) - W_{1997}(1)] - 1$$

を計算する。

なお、平均所得の低下が社会的厚生の低下に対する寄与度も、次のようにすれば粗く試算できる。すなわち、1997年における各世帯の可処分所得から、1997年から2003年にかけての平均所

得の低下分(43.7万円)だけ一律に引き下げたとき、社会的厚生がどうなるかを計算する³⁾。その社会的厚生の変化分を、上と同様に等価変分ベースで評価すると、平均所得の低下による社会的厚生を引き下げ効果が大きめに計算できる。そして、上で求めた全体の等価変分からこの効果を差し引けば、格差縮小によって社会的厚生の悪化がどこまで相殺できたかが分かる。

表3は、以上の計算結果をまとめたものである。不平等回避度がゼロ、つまり、平均所得の変動だけで社会的厚生が決定されると想定すると、社会的厚生は1997年から2003年にかけて13.8%低下したことになる。これは、同期間における平均所得の低下率そのものである。そして、不平等回避度を引き上げるにしたがって、社会的厚生の低下率は高まっていく。実際、不平等回避度を2.5まで引き上げると、社会的厚生の低下率は6割近くに及ぶ。

そして、こうした社会的厚生の低下はもっぱら平均所得の低下によるものであり、格差縮小がそれを部分的に相殺していることも確認できる。例えば、不平等回避度が1であれば、平均所得の低下によって社会的厚生は等価変分ベースで評価して23.2%低下するが、所得格差の縮小でそのうち5.6%が相殺され、結局、社会的厚生の低下は17.7%となる。不平等回避度を引き上げていくと、平均所得の低下による社会的厚生の低下は(社会的厚生関数の形状からも予想されるように)次第に大きくなっていく。それと同時に格差縮小による社会的厚生を引き上げ効果も高まって

いくが、平均所得の低下による社会的厚生を引き下げ効果のほうが大きくなり、社会的厚生の低下率が高まっていく。以上は大まかな試算だが、2000年代前半の日本では、全体的な所得低下と格差縮小の同時進行の下で社会的厚生も顕著な形で低下したことを示唆するものである。

なお、どの程度の ε が現実の人々の所得分配に対する考え方を反映しているかについての研究は、Amiel et al. [1999], Gouveia and Strauss [1994]などによってなされており、最適な ε の値は、概ね0.25~2.0の水準で報告されている。今後、日本においても、研究の蓄積が望まれる分野であるといえる。

2 所得分布の「極化」

次に、日本の所得分配にいわゆる二極分化が進んでいるかを統計的に分析する（詳細は小塩・浦川 [2008] 参照）。二極分化は、単に所得格差の拡大を意味するのではなく、所得の高い層、低い層でそれぞれ分布の山が明確になり、いわば「勝ち組」「負け組」が峻別になる状況を意味する。問題は、そうした形の二極分化が日本で実際に進んでいるかどうかである。

ここでは、Esteban and Ray [1994] が定義した極化 (polarization) という概念を用いる。社会を幾つかのグループに分割したとき、それぞれの個人は、そのグループに対する帰属意識 (group identity) を抱くと同時に、異なるグループに属する他人に対して疎遠感 (alienation) を抱く。この両者の組み合わせによって、その個人はその他人に対する敵対感 (effective antagonism) を持つ。この敵対感を当該個人にとってのすべての他人に対して合計し、さらに、それを、社会を構成するすべての個人について合計したものを極化の程度と考える。

Esteban, Gradín and Ray [1999] は、この Esteban and Ray [1994] の発想に基づき、次のような形で極化を定式化して実証分析に応用できるようにした。すなわち、社会の構成員を所得の低い者から順番に並べた上で、所得水準が重ならないように n グループに分割し (この分割の仕方を ρ と

する)、それぞれのグループの構成比率を π_i 、平均所得を μ_i (ただし、社会全体の平均所得を 1 に規準化する) したとき、極化の指標 ER は、

$$ER = \sum_i \sum_j \pi_i^{1+\alpha} \pi_j |\mu_i - \mu_j|$$

として定義される。

このうち、 $|\mu_i - \mu_j|$ の部分は、第 i グループに属する個人から見た、第 j グループに属する個人との平均的な疎遠感の大きさを、両グループの平均所得の差として表現したものである。ここで、グループに対する帰属意識を捨象し、この疎遠感の社会全体の平均を求めるだけなら、上の式で $\alpha = 0$ とするだけでよく、その場合、 ER はグループ間の格差指標と何ら違わなくなる。実際、グループ分けせず個人単位で考えれば、 ER は通常のジニ係数に一致する (社会全体の平均所得を 1 と規準化していることに注意されたい)。

極化のもう一つの要素である、自分が属するグループへの帰属意識を反映させるためには、 α を正にする必要がある。 α を正にすることは、疎遠感の社会全体の平均を求める際、自分の属するグループのウェイトをほかのグループより高めに設定することを意味する。グループへの帰属意識が強い社会ほど、 α は大きな値をとる⁴⁾。

ただし、極化をこのように定式化するとしても、どのようなグループ分けが望ましいかという問題が残る。例えば、違いが大きい個人を含む形でグループ化すると、個人にとっては自らのグループに対する帰属意識が弱まってしまい、その分だけ極化の度合いが低下する。Esteban, Gradín and Ray はそうしたグループ化による誤差を $\varepsilon(\rho)$ と標記し、その誤差を考慮することによって、極化の度合い P を、

$$P = ER - \beta \varepsilon(\rho)$$

という形で捉えた。ここで、 β はグループ化の誤差を重視する度合いを示すプラスのパラメータである。

最適なグループ分けはこの誤差を最小にするものだが、それは、同じグループに属す個人間の所得差を社会全体で合計した値を最小にするグループ分けのはずである。そのような最適なグループ

表4 極化の推移：1997-2005年

	(1) 2分割の場合			(2) 3分割の場合		
	<i>P</i>	<i>ER</i>	ϵ	<i>P</i>	<i>ER</i>	ϵ
全体						
1997	0.144	0.248	0.103	0.150	0.199	0.049
2000	0.149	0.256	0.107	0.155	0.206	0.050
2003	0.146	0.248	0.102	0.151	0.199	0.047
2005	0.147	0.248	0.101	0.153	0.200	0.047
若年層						
1997	1.134	0.219	0.085	0.125	0.170	0.045
2000	1.134	0.229	0.095	0.097	0.172	0.076
2003	1.139	0.227	0.088	0.116	0.171	0.055
2005	1.124	0.224	0.100	0.091	0.164	0.073
中年層						
1997	1.124	0.218	0.094	0.124	0.176	0.052
2000	1.135	0.235	0.100	0.149	0.192	0.043
2003	1.132	0.226	0.094	0.144	0.184	0.040
2005	1.131	0.225	0.094	0.156	0.189	0.033
高齢層						
1997	1.162	0.275	0.113	0.167	0.220	0.053
2000	1.155	0.269	0.114	0.164	0.217	0.053
2003	1.147	0.254	0.107	0.157	0.205	0.048
2005	1.153	0.258	0.106	0.160	0.208	0.048

注) $\alpha=\beta=1$ と想定。

出所) 表1と同じ。

分けのためには、Aghevli and Mehran [1981] の研究により、隣接するグループの境目が両グループに所属するすべての個人の平均値であればよいことが示されている。また、このとき、 ϵ は、全体のジニ係数 G から、グループ分けした場合のジニ係数 $G(\rho)$ (μ_i という所得を得る個人が π_i の比率で存在するとして計算されるジニ係数) を差し引いた値に等しくなることも示される (Esteban, Gradin and Ray [2007] 参照)。したがって、最適なグループ分けを ρ^* とすれば、Esteban, Gradin and Ray 流の極化指標は、

$$P = ER - \beta[G(\rho) - G(\rho^*)]$$

として与えられる。

表4は、全世帯を所得水準に応じて世帯を2分割および3分割した場合に、極化が進んでいるかどうかをチェックしたものである。2分割の場合は境界値を社会全体の平均値にすればよい。3分割の場合は、隣接する2つのグループ (低所得層と中所得層, 中所得層と高所得層) の境目が、い

れも隣接するグループに属する全世帯の平均になるように、2つの境界値の組み合わせを探すことになる。ここでは、Esteban, Gradin and Ray [1999] および Gradin [2000] に倣って $\alpha=\beta=1$ としている。

この表において、2分割の場合の結果 (上段) を見ると、 ER と P のいずれで捉えても、2000年代前半に極化が社会全体で進んでいたとはいえないことが分かる。上述のように、2000年代前半は格差拡大を伴わないまま所得水準が全体的に低下しているが、顕著な二極分化も進まなかったことになる。一方、年齢階層別に見ると、高齢層における極化が若年・中年層より高めであることが注目されるが、どの年齢階層でも極化の時系列的な変化に顕著な傾向は認められない。所得を3分割した場合 (下段) も、中年層で極化がやや進んでいるほかは、全体としてみると大きな変化は見られない。この結果も、全般的な所得水準の低下という2000年代前半に見られた状況と整合的で

ある。もっとも、極化が進んだかどうかの判断は本来、ここで行っているような7、8年間ではなく数十年にわたる長期間の変化に注目すべきである。

V 再分配政策の評価

1 再分配政策の格差縮小効果

本節では、2000年代前半において、税や社会保障など再分配政策が格差縮小や貧困軽減にどこまで寄与したかを分析する。そのため、再分配を行う前の当初所得も分析対象に含めることにする。しかし、再分配政策の効果を評価する場合、年齢階層間の再分配は解釈に注意が必要である。賦課方式の公的年金に代表されるように、現行の社会保障制度は若年・中年層に保険料拠出を求め、それを財源にして高齢層に社会保障給付を行っている。若年・中年層のほうが稼働所得が高いから、これは社会全体の格差縮小に貢献する。しかし、生涯を通じてみるとこうした年齢階層間の再分配はかなり相殺される。したがって、年間所得ベースでみると再分配政策の効果は過大評価されやすい。

再分配政策の効果を考える上でこの問題を解決するためには、本来は生涯所得に関する情報が必要である。しかし、日本では生涯所得の直接的な

入手はほとんど不可能なので、データ上の制約を間接的にクリアする試みがこれまで数多く試みられてきた。しかし、ここでは所得再分配の状況を年齢階層別に見ることにより、年齢階層内部でどの程度の再分配が行われているか概観する。

具体的には、再分配政策の効果を、格差変動の要因分解を行いやすい平方変動係数を用いて行う。ある時点における世帯所得の平均、分散、平方変動係数を μ 、 V 、 SCV とする。また、年齢階層 k の人口比率、所得の平均及び分散をそれぞれ ω_k 、 μ_k 、 V_k と表記すると、

$$SCV = \frac{V}{\mu^2}, V = \sum_k \omega_k (\mu_k - \mu)^2 + \sum_k \omega_k V_k$$

となる。そして、再分配後の値をアスタリスク付きで区別すると、各年齢層における再分配効果は

$$\begin{aligned} \frac{SCV_k^* - SCV_k}{SCV_k} &= \frac{V_k^* / \mu_k^{*2} - V_k / \mu_k^2}{V_k / \mu_k^2} \\ &= \frac{\mu_k^2 + \mu_k^{*2} V_k^* - V_k}{2\mu_k^{*2} V_k} + \frac{V_k + V_k^* \mu_k^2 - \mu_k^{*2}}{2V_k^* \mu_k^2} \end{aligned}$$

と分解できる。右辺第1項は、その階層内における所得再分配による分散の変化が所得格差に及ぼす効果であり、年齢階層内再分配効果と呼ぶ。同第2項は、年齢階層間の所得移転による平均の変化が所得格差に及ぼす効果であり、年齢階層間所得移転効果と呼ぶ。当該階層がほかの年齢階層か

表5 再分配政策の所得格差縮小効果：1997年と2003年

	平均所得 (万円, 2005年価格)		平方変動係数			年齢 階層内	年齢 階層間
	当初所得	可処分 所得	当初所得	可処分 所得	変化率 (%)	再分配 効果	所得移転 効果
(1) 1997年							
全体	322.8	315.4	1.064	0.611	-42.6	-38.0	-
若年層	300.4	262.4	0.411	0.364	-11.6	-37.6	26.0
中年層	437.4	371.5	0.586	0.474	-19.0	-49.6	30.6
高齢層	210.9	283.3	2.755	0.860	-68.8	-33.9	-34.8
(2) 2003年							
全体	251.1	271.7	1.117	0.502	-55.0	-32.8	-
若年層	277.5	238.9	0.399	0.340	-14.8	-43.2	28.5
中年層	386.6	329.6	0.503	0.411	-18.5	-48.4	29.9
高齢層	145.2	241.1	2.634	0.583	-77.9	-26.5	-51.3

注) 年齢階層内再分配効果の「全体」は、 $\sum_k \omega_k (V_k^* - V_k) / V$ で計算される。
出所) 表1と同じ。

表6 再分配政策の貧困軽減効果：1997年と2003年

貧困指標 (%)	1997			2003		
	当初所得	可処分所得	変化	当初所得	可処分所得	変化
FGT(0) 全体	28.1	17.0	-11.2	39.3	22.1	-17.2
若年層	16.4	18.4	2.0	19.0	21.7	2.7
中年層	9.7	10.2	0.5	13.8	14.3	0.5
高齢層	53.9	23.5	-30.4	64.3	27.9	-36.5
FGT(1) 全体	17.2	2.9	-14.3	26.2	4.1	-22.0
若年層	2.9	2.7	-0.2	4.3	3.6	-0.7
中年層	2.9	1.7	-1.2	4.6	2.8	-1.8
高齢層	40.1	4.3	-35.8	48.9	5.3	-43.6
FGT(2) 全体	19.7	5.8	-13.9	29.3	7.9	-21.4
若年層	5.5	5.6	0.1	7.4	7.3	-0.1
中年層	4.3	3.4	-0.9	6.6	5.2	-1.4
高齢層	43.7	8.5	-35.3	53.0	10.1	-42.9

注) 貧困指標の算出に用いた貧困線は、すべて1997年の可処分所得の貧困線134.4万円(2005年価格)である。出所) 表1と同じ。

ら所得移転を受ければ、その分だけ所得格差が縮小する。逆に、当該階層がほかの階層に所得移転を行っていけばその階層の格差は拡大する。

表5は、以上の要因分解を1997年と2003年についてそれぞれ行った結果をまとめたものである(小調査年の2005年で計算しても2003年と同じような傾向の結果となる)。この表からは再分配政策の効果が拡大していることが分かるが⁵⁾、さらに、再分配政策の年齢階層別の効果について次の3点を指摘できる。第1に、いずれの時点においても、格差縮小は高所得層で集中的に起こっている。若年層・中年層の平方変動係数の低下率はいずれの年でも20%を下回っているが、高齢層の低下率は1997年で68.8%、2003年で77.9%に達している。社会全体の格差縮小も、この高齢層内部の格差縮小に引張られているものと推察される。第2に、年齢階層によって2つの再分配効果の働き方が大きく異なる。すなわち、若年層・中年層では、年齢階層間所得移転が格差拡大の方向に作用し、年齢階層内再分配の6割強を相殺している。これに対して高齢層では、年齢階層間所得移転が年齢階層内再分配以上に格差縮小に貢献している。そして第3に、以上2つの構図は1997年より2003年のほうが明確になっている。この背景としては、この6年間においても高齢化

が着実に進み、年金など社会保障を経由した世代間の所得移転が拡大していることが推察される。

なお、社会全体における格差縮小に対して、各年齢階層内の所得再分配が全体としてどの程度寄与しているかも容易にチェックできる。すなわち、各年齢階層の構成比率を ω_k と表記すると、平方変動係数の定義から明らかなように、

$$\frac{1}{V} \sum_k \omega_k (r_k^2 - r_k)$$

が社会全体における年齢階層内再分配効果を表す(Oshio [2002] 参照)。この計算結果は表5の年齢階層内再分配効果の「全体」の欄に示してあるが、1997年から2003年にかけてその値は38.0%から32.8%へと低下している。これは、再分配政策の格差縮小効果(平方変動係数の減少率)が42.6%から55.0%に高まっている傾向とは対照的である。

2 再分配政策の貧困軽減効果

次に、再分配政策が貧困削減にどの程度寄与しているかを年齢階層別に見てみよう。貧困指標の場合は、残念ながら、平方変動係数のように再分配効果を年齢階層内と年齢階層間に分けることは難しい。しかし、年齢階層ごとに貧困指標が再分

配の前後でどのように変化するかを見ることによって再分配政策の大まかな特徴を把握できる。ここでは、1997年と2003年のそれぞれにおいて、1997年における全世帯の可処分所得の中位値の50%で貧困線（すべての年齢階層に共通）を設定し、その貧困線に基づいて貧困指標を年齢階層別に計算してみる⁶⁾。

計算結果は表6にまとめてあるが、ここから次のような点が指摘できる。すなわち、いずれの時点においても、当初所得から可処分所得にかけての貧困指標の改善のほとんどは高齢層において起こっている。実際、FGT指標の場合、全体の指標の変化は各グループの変化をその構成比率の加重和に等しいことを考慮すると、日本における再分配政策の貧困軽減効果はそのほとんどが高齢層において発揮されていることが確認される⁷⁾。その一方で、若年層・中年層における貧困軽減は限定的であり、貧困率はむしろ上昇している。

もちろん、高齢層はその所得のかなりの部分を年金受給に制度上依存しているのだから、年金などの再分配政策の効果を貧困削減という観点からのみ評価するのは適切でない。また、若年層・中年層の可処分所得は保険料や税の支払いのために当初所得を下回るので（前出・表5参照）、貧困指標が悪化する面があるのはやむを得ない。しかし、表6からも明らかなように、（所得環境が悪化する前の）貧困線以下の所得に甘んじるリスクや貧困の深刻さは、高齢層だけでなく若年層・中年層にも徐々に広がりつつある⁸⁾。結果的に高齢層にターゲットが絞られ、世代間の所得移転に多くを依存している再分配政策には、若年層・中年層の貧困軽減という観点から見直す余地がある。

VI 結論

本稿では、厚生労働省「国民生活基礎調査」のマイクロデータを用いて、2000年代前半における所得格差や貧困の状況を大まかに展望するとともに、再分配政策の機能について検討を加えた。主な結論は、次の5点にまとめられる。

第1に、日本の世帯は2000年代に入って全体

的に貧困化している。「国民生活基礎調査」に基づく試算によると、これまで上昇を続けてきた格差指標は2000年に頭打ちとなり、低下傾向すら見せている。こうした状況の背景には、カーネル密度推定量による所得分布の推計でも確認されたように、日本の所得分布がこれまでより低い所得水準での厚みを増す形で全体として貧困化してきたことが挙げられる。

第2に、各時点における相対的な貧困状況を示す貧困指標は大きく変化せず、むしろ改善する動きすら見られる。これは、中位所得の50%という形で通常定義される貧困線が、社会全体の貧困化が進む中で下方シフトしているためである。実際、貧困線を1997年時点のそれで固定すると、2000年代に入ってからの貧困指標の悪化が顕著になる。

第3に、全体的な貧困化に伴って日本全体の社会的厚生も低下している。確かに、格差の縮小傾向は公平性の観点からは肯定的に評価されるが、平均所得の水準低下のマイナス効果のほうが総じて大きく、ネットで見ると社会的厚生は低下している。その度合いは、不平等回避度が高まるほど大きくなることも具体的に確認される。

以上3つの事実は、2000年代前半における日本の所得分布を表すキーワードとしては、「格差」より「貧困化」のほうがふさわしいことを示唆する。もちろん、貧困化という傾向については、全体的な所得水準の低下だけでなく、中高所得層に属していた者が貧困線以下にどの程度移行しているかなど所得階層間移動に関する分析が必要である。本稿では、カーネル密度推定量に基づく所得分布の移動や貧困率の変化に注目しているが、さらに詳細な分析が今後求められる。

そして、第4のファインディングとして、日本の世帯所得の分布がここ数年にかけて二極（あるいは三極）分化しているという状況は確認されないという点が挙げられる。いわゆる「勝ち組」「負け組」の違いが明確になるという傾向は、少なくとも「国民生活基礎調査」からは確認できない。

第5に、こうした状況変化の中で、社会保障や

税など現行の再分配政策は確かに格差縮小・貧困軽減に貢献しているが、その効果のかなりの部分は高齢層で発揮されている。しかも、その大部分は若年層からの所得移転によるものであり、同じ年齢階層内における所得再分配の効果は限定的である。しかし、少子高齢化の下では世代間の所得移転が次第に難しくなる。また、最近では、高齢層だけでなく、若年層・中年層でも貧困リスクが高まっている。世代間所得移転に依存しない、同一世代内の再分配のウェイトを引き上げることは、再分配政策の見直し策として重要なポイントとなりうる。

付記

本稿における実証分析およびその基礎となったデータ処理は、「平成19年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）「所得・資産・消費と社会保障・税との関係に着目した社会保障の給付と負担に関する研究」（国立社会保障・人口問題研究所）において使用が認められた（統発第1211006号）「国民生活基礎調査」の再集計を引用活用して、もっぱら小塩が行ったものである。

注

- 1) 単純な比較はできないが、総務省統計局「家計調査」（農林漁家世帯を除く2人以上の世帯うち勤労者世帯）の1世帯当たり実質可処分所得は、1997年484万円、2000年463万円、2003年439万円、2005年440万円となっており、2003年は1997年から9.3%減となっている。
- 2) Kolmogorov-Smirnovテストを行うと、1997年と2003年の所得分布が同じ分布であるという帰無仮説は、1%有意水準で棄却されることも確認できる。
- 3) $\epsilon > 0$ の場合、1997年の可処分所得が43.7万円以下の世帯（全体の約1.9%）は計算の対象から除いている。また、所得の水準の変化が散らばりにまったく影響しないと想定しているのもこの計算の問題点である。
- 4) 極化の概念に関するいくつかの公理（「両端への分布の集中が極化を高める」など）を満たすためには、 α の値は0と1.6の間をとる必要があることも分かっている。詳細な証明は

Esteban and Ray [1994] 参照。

- 5) 紙面の制約上、詳細は省略するが、この傾向は平方変動係数だけでなくほかの格差指標でも確認できる。
- 6) ここでは、絶対的な貧困化傾向を考慮しているので1997年の貧困線で固定しているが、2003年の所得に応じた貧困線を用いても結果は同じ傾向を示す。また、貧困線を設定する所得を可処分所得ではなく当初所得にしても結果の傾向はほとんど変わらない。
- 7) 例えば、2003年の場合、高齢世帯の構成比率は48.9%なので、FGT(2)の改善の約98% (= $42.9\% \times 48.9\% / 21.4\%$) は高齢層内部で起こっていることになる。こうした傾向は、1997年と2003年の間でほとんど変化していない。
- 8) $[1 - FGT(1)/FGT(0)]$ を計算することにより、貧困層の平均所得 μ_p の貧困ライン z に対する割合を求めることができるが、97年から03年にかけて μ_p/z は、むしろ若年層・中年層において落ち込みが大きい。若年層は85.3% (97年) → 83.4% (03年)、中年層は83.3% (97年) → 80.4% (03年)、高齢層は81.7% (97年) → 81.0% (03年) にそれぞれ変化している。

参考文献

- Aghevli, B. B., and F. Mehran (1981), "Optimal grouping of income distribution data," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 76, No. 373, pp. 22-26.
- Amiel, Y., Creedy, J. and Hurn, S. (1999), "Measuring attitudes towards inequality," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 101, No. 1, pp. 83-96.
- Atkinson, A. B. (1970), "On the Measurement of Inequality," *Journal of Economic Theory*, Vol. 2, pp. 244-263.
- Burkhauser, R. V., T. Oshio and L. Rovba (2008), "How the distribution of after-tax income changed over the 1990s business cycle: a comparison of the United States, Great Britain, Germany and Japan," *Journal of Income Distribution*, Vol. 17, No. 1, 2008, pp. 87-109.
- Esteban, J.-M., C. Gradin and D. Ray (1999), "Extensions of a measure of polarization with an application to the income distribution of five OECD countries," *Luxembourg Income Study Working Paper*, No. 218.
- (2007), "An Extension of a Measure of Polarization, with an application to the income distribution of five OECD countries," *Journal of Economic Inequality*, Vol. 5, pp. 1-19.
- Esteban, J.M. and D. Ray (1994), "On the measurement

- of polarization," *Econometrica*, Vol. 62, No.4, pp. 819-851.
- Foster, J., J. Greer and E. Thorbecke (1984), "A class of decomposable poverty measures," *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, pp. 335-341.
- Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s," *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 22.
- Fukawa, T. and T. Oshio (2007), "Income inequality trends and their challenges to redistribution policies in Japan," *Journal of Income Distribution*, Vol. 16, No. 3-4, pp. 9-30.
- Gradín, C. (2000), "Polarization by sub-populations in Spain, 1973-91," *Review of Income and Wealth*, Vol. 46, No. 4, pp. 457-474.
- Gouveia, M. and Strauss, P. (1994), "Effective federal individual income tax functions: an exploratory empirical analysis," *National Tax Journal*, Vol. 47, pp. 317-338.
- Oshio, T. (2002), "Intra-age, inter-age and lifetime income redistribution," *Journal of Population and Social Security*, Vol. 1, No. 1, pp. S36-49.
- Tachibanaki, T. (2005), *Confronting Income Inequality in Japan*, MIT Press.
- 大竹文雄 (2005) 『日本の不平等』日本経済新聞社。
- 小塩隆士・田近栄治・府川哲夫編 (2006) 『日本の所得分配』東京大学出版会。
- 小塩隆士・浦川邦夫「貧困化する日本の世帯」『国民経済雑誌』第198巻第2号, pp. 39-54。
- 白波瀬佐和子編 (2006) 『変化する日本の不平等』東京大学出版会。
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2006) 『日本の貧困研究』東京大学出版会。
- (おしお・たかし 神戸大学大学院教授)
(うらかわ・くにお 九州大学大学院講師)

所得稅改革 —— 稅額控除による稅と社會保險料負擔の一體調整 ——

田 近 栄 治
八 塩 裕 之

I はじめに

近年、わが国では現役世代の格差問題が注目を浴びている。格差の原因としては、經濟のグローバル化による賃金格差の拡大や非正規労働の増加によって、特に若年世代で低所得者が増えていることがあげられる。その実態は Shinozaki [2005] や内閣府 [2006] で分析されているが、国連や OECD の年次報告書が問題を詳細に伝えるなど [United Nations 2007, OECD 2008], 国際的にも注目される問題となっている。

こうした現象に対し、わが国の税・社会保障政策は次の2つの理由で問題を抱えている。第1に、わが国では公的年金によって現役世代から高齢世代に対し多額の所得再分配が行われているが [小塩 2006, 国立社会保障・人口問題研究所 2005], その給付額が少子高齢化で増大し、現役世代の社会保険料負担が大きくなっていることである。特に、グローバル化の影響で所得が伸び悩む一部の低所得世帯に対し、保険料負担増大は追い討ちをかける形となり、生活を困窮させている。

第2に税制の問題である。わが国の所得税はこれまで、低所得者に税をかけないことを目的として、所得控除を拡張してきた。しかし、所得控除をいくら拡張しても、すでに課税最低限以下の個人の税負担はゼロのままの一方で、累進税率構造のもとではその負担軽減効果はむしろ所得の高い階層に大きく及ぶという問題がある [田近・八塩

2006]。この問題もやはり、近年の格差拡大で顕著となった。すなわち、賃金が伸び悩む低所得世帯の税負担は所得控除によってすでにゼロであり、これ以上負担を軽減できない。その一方で、所得控除による課税ベース侵食は（低所得者だけでなく）国民全体の税負担を軽減し大規模な税収ロスを引き起こしているため、政府が低所得世帯への所得再分配を行うとしても、その財源を確保することができない。

このように、わが国では低所得者の税負担はゼロの一方で、社会保険料負担が増大し、それが近年の格差拡大で問題となっている。しかし、わが国の医療・年金・介護の保険料は積み立てられているわけではなく実質的に税と変わらないことを考えると、これらの負担は本来、税負担と合計され一体的に調整されるべきものである。本稿ではそうした一体調整の手段として、還付可能な税額控除 (refundable tax credit) の活用を検討する。還付可能な税額控除は、適用される税額控除額が所得税額を上回る場合、その部分が還付（マイナス税が適用）される制度であり、田近・八塩 [2006] はこの制度が所得再分配の手段として有効であることを論じた。本稿ではこれを発展させ、その還付（マイナス税）を低所得者の保険料負担を軽減する手段として用い、税と保険料の負担の一体調整を試みる。そして、シミュレーション分析を通じて、制度の導入が近年の格差問題への対応という点で有効であることを議論する。

税額控除による税と保険料負担の一体調整は実際にオランダやスウェーデンで行われており、議

論を進めるうえでこれらの国の制度は非常に参考になる。その概要を述べると、ポイントは次の3点である。第1に、所得税と社会保険料の徴収を一元化し、個人はそれらの納付を一括で（まとめて）行う。第2に、所得税の所得控除を廃止または縮小して、それを還付可能な税額控除（refundable tax credit）にかえる。第3に、低所得者に対する税額控除の還付（マイナス税）を、現金を直接給付するのではなく、国民が税と保険料を一括納付する制度のもとで社会保険料負担の軽減として行う。たとえば保険料負担が10万円で、5万円の税が還付されると、現在のわが国の制度であれば、納付と還付の手続きは別々になされるが、これらの国では合計して5万円が一括納付される。この個人は10万円の保険料を負担するが、そのうち5万円は実質的に税によって軽減される形で、所得再分配を受けることになる。

こうした制度をわが国で導入することのポイントをあらためて整理すると、次の2点である。第1に、再分配の手段としての還付可能な税額控除の活用である。もともと経済学の立場からは、Mirrlees [1971] の最適所得税論やFriedman [1962] の負の所得税論など、所得税を再分配手段に用いることが主張されてきた。現実には「税額控除による還付」という方法がとられており、近年多くの国で導入されている。特に、田近・八塩 [2006] でも論じたように、わが国では所得控除による所得税の課税ベース侵食という問題があるが、税額控除導入の財源を所得控除縮小にもとめることで、その問題をあわせて改善できる。すなわち、累進税率構造のもとで所得控除の税負担軽減効果は所得の高い階層に大きく及ぶため、それを縮小して課税ベースを拡大し、増えた税収を税額控除にあてれば、限界税率（最高税率）を引き上げることなく所得再分配が可能となる。これによって、再分配で発生する非効率性を極力抑えることができる。

第2のポイントは、税額控除による還付（マイナス税率）を、社会保険料負担の軽減で行うことである。そのメリットの第1は、すでに述べたように、低所得者の保険料負担軽減を通じた負担の

一体調整であり、この点は本稿でもっとも重要な点である。そしてもうひとつのメリットは、税額控除の還付の執行を容易にする点である。先にふれた田近・八塩 [2006] では、税額控除の還付を政府から低所得者への直接的な現金給付で行うことを想定したが、現実にはわが国でそうした還付を行うと、現在申告の必要がない税額ゼロ（課税最低限以下）の人は給付を受けるためにすべて申告が必要となり、申告者数が急増して制度の執行コストが非常に大きくなるという問題がある。また、アメリカで実際に問題となっている不正受給の誘発が懸念される。しかし、税額控除の還付を直接的な現金給付でなく保険料の軽減で実施すれば、こうした問題が抑制できる。すなわち、納税者の大半を占める給与所得者について、税還付による保険料負担の軽減を雇用者による源泉徴収段階で処理できれば、申告を不要とすることができる。また、不正受給の誘発も、政府が直接的な現金給付をしないことで避けることが可能である。その結果、政策の執行コスト低減が期待できる。

ほかにも制度の導入は、保険料を払っていないかかったり、保険に加入していない低所得者にとって、実質的な保険料負担の軽減となり、未納・未加入を減らす効果が考えられる。また、現在では一部の低所得者に保険料支払いを免除する方法もとられているが、保険の視点からは、被保険者は原則保険料を支払うとしたうえで、税でその負担を軽減するほうが望ましいというメリットもある。

こうした制度の導入に際しては、本来、税・社会保険料の徴収一元化などわが国の税制の抜本的な改革が必要である¹⁾。しかし、そうした改革が実現されない状態であっても、制度の実施は可能である。すなわち、給与所得者については先に述べたように、雇用者による源泉徴収段階で税と保険料の負担調整処理が可能であるし、その他の申告が必要な人についても、申告時に保険料納付書の手参を義務付けるなどすれば、執行は可能と考えられる。これまで述べたように、わが国において税と社会保険料負担を一体調整することのメリットは非常に大きいことを考えると、現状ででき

ることをまず実行に移しつつ、制度のより適正な執行と適用対象者の拡大が可能となる徴税制度の構築を図っていくべきである。

本稿の構成を述べる。第2節では簡単なデータ・分析手法の説明に続き、現役世代の格差問題への対応という観点から、わが国の税・社会保障制度の問題を述べる。そこでは、現役世代の低所得者の社会保険料負担が深刻となっていること、所得税における課税ベース侵食がもたらす問題点を説明する。続く第3節ではオランダやスウェーデンの制度を簡単に説明し、それを踏まえて具体的な税制改革案を検討する。そして、それが負担に及ぼす効果をデータで検証する。第4節はまとめである。

II わが国の税・社会保障政策の問題点

1 分析で用いたデータと分析手法の概要

以下ではまず、わが国の税・社会保障政策の問題点を議論するが、その前に本稿で使用するデータと分析手法を、簡単に説明する（詳細はAppendix参照のこと）。分析方法は家計の個票データを用いたマイクロ・シミュレーションである。マイクロ・シミュレーションは税制や社会保障の改革効果を分析する方法として広く活用されているが²⁾、本稿では、この手法を厚生労働省の2004年（平成16年）国民生活基礎調査の所得

票・貯蓄票の個票データに適用し³⁾、わが国の税・社会保障負担の実態とその改革効果について分析する。

本稿ではもっともシンプルな手法を用いる。まず、データのすべての世帯について、その所得や家族構成をもとに税制改革前の所得税・住民税の税法を用いて税負担額（理論値）を計算する。次に、税制改革後の税法を用いて税負担額（理論値）を計算し、それを改革前と比較すれば、税制改革が税負担にもたらす効果を計算できる⁴⁾。また、本稿では社会保険料負担の分析も行うが、それについては理論値ではなく、データに記載された各世帯の保険料支払額をそのまま用いた。分析ではデータの世帯（約2万世帯）を、等価世帯可処分所得（世帯可処分所得を世帯人数で調整したもの）を基準に10の所得階層に分割し、所得階層ごとに集計して、税・社会保険料負担の実態や税制改革の効果を分析した。

表1は分析対象となった世帯の概要を示す。2004年の国民生活基礎調査所得票の対象である25,091世帯から、データに欠損値のある世帯や単身赴任世帯などを除いたため、分析対象は20,550世帯（すなわち、各所得階層に2,055世帯）である。所得最下位である第I階層の世帯平均所得は61万円、最上位の第X階層は1,387万円であり、全世界帯の平均世帯所得は531万円である。続いて表では、データの世帯を「勤労世帯」

表1 データの世帯概要

所得階層	等価世帯可処分所得区分(万円)	世帯数	世帯人数	世帯所得(万円)	内勤労世帯			内勤労世帯		
					世帯数	世帯人数	世帯所得(万円)	世帯数	世帯人数	世帯所得(万円)
I	~110	2,055	1,753	61	591	2,425	92	997	1,568	70
II	110~127	2,055	2,262	168	913	2,918	199	1,131	1,732	144
III	127~168	2,055	2,547	253	1,048	3,238	296	989	1,819	208
IV	168~240	2,055	2,709	329	1,146	3,349	376	893	1,895	271
V	240~267	2,055	2,835	403	1,251	3,362	449	787	2,017	335
VI	267~325	2,055	3,023	488	1,409	3,476	534	619	1,998	389
VII	325~346	2,055	3,249	598	1,659	3,510	631	366	2,123	466
VIII	346~417	2,055	3,267	724	1,796	3,408	749	227	2,181	559
IX	417~610	2,055	3,256	901	1,885	3,338	923	110	2,173	688
X	610~	2,055	3,063	1,387	1,824	3,122	1,402	21	2,190	881
合計		20,550	2,796	531	13,522	3,281	664	6,140	1,856	257

と「年金世帯」に分類した。「勤労世帯」は世帯所得の半分以上が勤労所得（給与や事業所得）である現役世帯、「年金世帯」は世帯所得の半分以上が年金である高齢世帯である。勤労世帯は13,522世帯、年金世帯は6,140世帯であり、20,550世帯の大半（13,522+6,140=19,662世帯）は、どちらかに含まれる⁵⁾。平均世帯所得を比べると勤労世帯が年金世帯よりもかなり高く、勤労の引退が世帯所得に大きな影響を与えることが理解できる。

2 勤労世帯における社会保険料負担の実態

次に、説明したデータを用いて、2007年における税・社会保険料の負担の現状を分析する。結果を表2に示した。表は世帯所得（給与と事業所得、財産所得、政府が支給した公的年金・児童手当・児童扶養手当を合計したもの）に対する税・社会保険料の負担率を、勤労世帯と年金世帯にわけて示した。以下ではこれを用いて、わが国の税・社会保障政策の問題点を議論する。「はじめに」で述べたように、論点は第1に、勤労世帯の社会保険料負担が深刻化していること、第2に所

表2 2007年における税と社会保障 負担と給付の実態

勤労世帯

所得階層	世帯数	課税所得比率	負担率					平均5月等価世帯消費(万円)
			所得税+住民税負担率	税+社保負担率				
				医療・介護保険	年金保険	社会保険料負担率		
I	591	1.1	0.2	9.9	9.9	19.8	20.1	14.22
II	913	4.5	0.8	6.3	5.7	12.0	12.8	13.10
III	1,048	10.3	1.9	5.7	5.6	11.3	13.2	13.14
IV	1,146	15.5	2.7	5.1	5.5	10.6	13.3	15.53
V	1,251	22.2	3.8	4.8	5.3	10.1	13.9	15.99
VI	1,409	26.0	4.3	4.7	5.3	10.0	14.3	15.02
VII	1,659	32.2	5.4	4.4	5.4	9.7	15.1	15.75
VIII	1,796	38.0	6.6	4.4	5.3	9.6	16.3	17.13
IX	1,885	44.3	8.3	4.1	5.2	9.3	17.7	19.41
X	1,824	57.6	13.8	3.7	4.5	8.1	22.0	23.75
合計	13,522	39.2	8.0	4.3	5.1	9.4	17.4	17.03

年金世帯

所得階層	世帯数	課税所得比率	負担率					平均5月等価世帯消費(万円)	平均年金給付受給額(万円)
			所得税+住民税負担率	税+社保負担率					
				医療・介護保険	年金保険	社会保険料負担率			
I	997	0.0	0.0	10.7	1.7	12.3	12.3	9.66	67
II	1,131	0.3	0.1	6.0	1.0	7.0	7.1	11.45	136
III	989	3.6	0.7	5.7	0.7	6.4	7.1	14.84	194
IV	893	11.3	2.0	5.7	0.6	6.3	8.3	16.90	253
V	787	17.2	2.9	5.5	0.6	6.2	9.0	17.18	302
VI	619	22.4	3.7	5.7	0.6	6.2	9.9	17.76	345
VII	366	27.3	4.4	5.3	0.7	6.0	10.4	19.65	385
VIII	227	34.1	5.4	5.0	0.8	5.8	11.3	20.16	429
IX	110	42.1	6.9	5.1	1.0	6.1	13.0	19.51	500
X	21	50.4	9.0	4.4	0.4	4.8	13.8	30.20	596
合計	6,140	16.8	2.8	5.8	0.7	6.5	9.3	15.17	227

得税・住民税の課税ベース侵食の実態である。ただし、課税ベース侵食に関しては勤労世帯と年金世帯で別個の問題が発生しており、それらの議論は別々に行う。

まず、第1の論点である勤労世帯の社会保険料負担をみると、表2(上の表)から明らかのように、大半の所得階層で所得税・住民税負担よりもはるかに大きくなっている。特に低所得世帯では税負担はゼロに近い一方で、世帯所得に対する社会保険料負担率は10%を大きく超えている。低所得者のなかには、保険料未納や保険未加入、保険料支払いを免除されている世帯もいるため、保険料を支払っている世帯だけでみると、その負担率はもっと大きい⁶⁾。こうした勤労世帯の社会保険料負担は、高齢化の進展で増大を続けており、今後さらに重くなることが考えられる。

一方、これとくらべると年金世帯の保険料負担は明らかに小さいが、これは年金の受給者は年金保険料を支払う必要がないためである。そして(後述のように)勤労世帯が支払った年金保険料は年金世帯への給付の原資であり、結果的に世代間の大規模な所得再分配が行われている。今後、高齢化の進展による社会保障給付の増大で、勤労世帯の保険料負担はさらに大きくなるが、グローバル化による格差拡大の影響で所得が伸び悩む一部の低所得世帯には、こうした負担増は深刻な影響を与えると考えられる。

3 勤労世帯の所得税・住民税負担の実態

次に第2の論点は、所得控除による所得税・住民税の課税ベース侵食である。それに関してわが国では、勤労世帯と年金世帯でそれぞれ別個の問題が存在する。以下ではまず勤労世帯の問題を説明し、次の4で年金世帯を議論する。まず勤労世帯について表2(上の表)をみると、低所得(第I・II)階層の税負担はほとんどゼロであるが、これは所得控除によって課税所得がほぼゼロとなるためである。わが国では低所得者の税負担軽減を目的として所得控除を拡張し続けたため、低所得者だけでなく国民全体の課税ベースが小さくなった結果、勤労世帯全体でも世帯所得に占める課

税所得の比率は4割(39.2%)に過ぎない。しかし、こうした所得控除の拡張政策には問題がある。すなわち、すでに課税最低限以下である低所得者にとっては控除をいくら拡張しても税負担はゼロのまま不変の一方で、その負担軽減効果はむしろ、高い限界税率に直面する所得の高い階層に大きく及ぶことである。その結果、比較的所得上位である勤労世帯の第VII階層でも、所得税・住民税をあわせた税負担率は5%強に過ぎず、その税負担水準は国際平均を大きく下回っており[OECD 2007a]、税収ロスを引き起こしている。

このような所得税の課税ベース侵食は、近年次のような問題を引き起こしている。すなわち、格差拡大と社会保険料負担増大で低所得世帯の生活が苦しくなる一方で、そうした世帯の所得税・住民税負担はすでにゼロに近く、政府はこれ以上の負担を軽減できない。一方で、課税ベース侵食で(低所得世帯だけでなく)国民全体の税負担が軽減され、全体の税収が減少したため、政府が所得再分配を強化しようとしても、その財源を確保できない。とくに、格差拡大や先に述べた社会保険料負担の増大で低所得世帯の生活が困窮し、これらの問題の影響が目立つようになってきた。

4 公的年金等控除による年金世帯の所得税・住民税負担軽減の実態

次に年金世帯をみると、その所得税の課税ベースは、所得控除でさらに侵食されている。表2の下の表をみると、年金世帯の課税所得比率は同じ所得階層の勤労世帯よりも小さく、そのため、たとえば第V階層の税負担率は住民税をあわせても3%以下と、同じ階層の勤労世帯よりもさらに軽減される。この理由は年金に対して認められる公的年金等控除が非常に大きいためであり⁷⁾、これが勤労世帯の格差問題とも関連して問題を引き起こしている。以下では、この点について議論する。

通常、公的年金等控除の問題は、あるべき年金課税の視点から議論される。本来、年金については拠出段階か受給段階のどちらかで所得課税されるべきであり、わが国では年金を受給した段階で

課税される。しかし、実際にはそれに対して公的年金等控除が適用されて事実上非課税となり〔麻生 1995〕、課税ベース侵食という問題がおきている。

しかし、問題はこれにとどまらない。わが国では賦課方式の公的年金のもとで負担と給付に関して世代間格差が存在することがその原因であるが、その実態の一端を表2でみることができる。表2の下の表には、年金世帯が受け取る平均年金給付額を示したが、それは約230万円である。その原資は勤労世帯が負担する年金保険料であり、勤労世帯の負担率は全体平均で5.1%、金額で34万円（この値は表2に示していない）である。そうした保険料と給付を世代ごとに生涯全体で合計して比較すると、現在の年金受給世代の便益が将来世代に比べて非常に大きいことが知られている〔麻生 2006〕。すなわち、表は勤労世帯から年金世帯への大規模な所得再分配の一端を示す⁸⁾。

特に重要な点は、年金世帯の中には、現在は低所得でも、かつて多くの所得を稼ぎそれを資産で保有する豊かな世帯がかなり存在することである。それを示すため、表には世帯の5月消費額（世帯の人数を調整した等価世帯消費額）の平均値を示した。経済理論によると、現役時代に多くの所得を稼いだ世帯はその一部を引退に備えて貯蓄に回し消費を平準化するため、引退後も消費は引き続き高い水準を保つとされる〔大竹・小原 2005〕。実際、年金世帯の第IV階層の消費額は、勤労世帯の第VIII階層に匹敵する高さであり、こうした世帯は（現在の所得は多くないが）資産を持つ豊かな世帯と考えられる。それに対して平均で250万円以上の年金が給付されているが、その原資（保険料）を負担する勤労世帯で格差問題がおき、低所得者の生活が圧迫されている。

そうした比較的豊かな年金世帯に対する所得税が、公的年金等控除で大きく軽減されている。今後の年金の財政見通しが苦しく、現在保険料を支払う世代が将来受け取る年金給付額は確実に減少すると考えられるなかで、年金世帯、とくに比較的豊かな世帯の所得税が大きく軽減されている点は、見逃せない問題である。

以上、わが国の税・社会保障政策の問題点を述べた。要点を繰り返すと、わが国では低所得者の税負担は所得控除によってほぼゼロの一方で、勤労世帯の社会保険料負担増大が問題となっている。また、公的年金等控除による年金世帯の税負担軽減は重要な問題と考えられる。

III 所得控除の縮小と還付可能な税額控除の活用による税制改革

次に前節の議論をうけて、わが国の所得税改革について検討する。これまで述べたように、わが国の問題は低所得者の税負担がほぼゼロの一方で、社会保険料負担が増大を続けていることである。しかし、わが国の医療・年金・介護の保険料は実質的に税と変わらないことを考えると、保険料と税の負担は本来一体的に調整されるべきである。本稿では、そうした一体調整の手段として還付可能な税額控除の活用を検討する。オランダやスウェーデンでは実際にそうした制度が用いられており、以下ではまず1で、これらの国の制度を紹介する。ただし紙幅の都合もあるため、詳細には踏み込まず要点だけを述べる。そのあと、2でこれらの国の制度を参考としつつわが国の税制改革案を検討し、3でそれが負担にもたらす効果をデータで検証する。

1 オランダ・スウェーデンにおける還付可能な税額控除の活用事例

オランダやスウェーデンの制度のポイントは、「はじめに」で触れたように次の3点、すなわち、第1に所得税と社会保険料の徴収一元化、第2に所得控除の廃止または縮小による課税ベース拡大と還付可能な税額控除の導入、第3に税額控除の還付については、直接的な現金給付でなく社会保険料の軽減として認め、それを通じて税と保険料の負担を一体的に調整する、という3点である。以下では、世界の主要国の賃金課税（社会保険料を含む）制度を解説したOECD〔2007a〕をもとに、オランダとスウェーデンの税・社会保険料制度の概要を説明する。ただし、制度の細部に

表3 オランダとスウェーデンの税・社会保険料負担の状況

	オランダ		スウェーデン	
	勤労所得に対する比率 (単位: %)	備 考	勤労所得に対する比率 (単位: %)	備 考
勤労所得	100	29,267 ユーロ (平均勤労所得の3分の2の水準)	100	224,943 クローネ (平均勤労所得の3分の2の水準)
所得税 (税額控除前) (A)	5.65		0.00	税率ゼロのブラケットが適用される。
住民税 (B)	0.00	住民税の課税なし	28.58	税率は自治体で異なる。ここでは平均値 31.55% を用いた。勤労所得から基礎控除をひいた課税所得に適用される。
社会保険料 (C)	38.10	年金・特別医療・障害などの保険料率は勤労所得の 31.15%。ほかに失業保険や基礎保険など。	7.00	年金保険料 7%
負担率合計(税額控除前) (D) = (A) + (B) + (C)	43.74		35.58	
税額控除 (E)	-13.08	税額控除内訳 General Credit -7.78% (全員一律に 2,043 ユーロを適用) Work Credit -5.30% (1392 ユーロ)	-10.69	税額控除内訳 年金保険料 7% 分 -7% In-Work Benefit (EITC) -3.69%
最終負担率(税額控除後) (F) = (D) - (E)	30.67	8,055 ユーロ	24.90	56,003 クローネ

注) 各国の平均勤労所得の3分の2を稼ぐ単身者について記す。

上記以外に雇用者が社会保険料負担をしているが、それについては省略した。

子供がいる場合には、児童税額控除などがつくため税額控除はもっと大きくなる。

OECD (2007a) をもとに作成。

は立ち入らず、還付可能な税額控除による税と保険料負担の一体調整がどのようになされているかに重点をおいて説明する。その際、それぞれの国の平均勤労所得の3分の2を稼ぐ単身の低所得者を例にとった⁹⁾。

最初に両国の制度の共通点を述べると、所得税と社会保険料の徴収を一元化し、国民はその納付を一括で行う。そのうえでまずオランダを述べると、2001年の税制改革で個人所得税の所得控除がすべて廃止され、税額控除が導入された。表3に示したように、勤労所得 29,267 ユーロ (1 ユーロ = 150 円とすると日本円で約 440 万円) に対し、税額控除適用前で 43.74% の負担が課される (所得控除はなく、ほぼ勤労所得全体に税がかかる) が、そのうち 5.65% は所得税分、残りの 38.1% は社会保険料分である。オランダでは徴収だけでなく、社会保険料と所得税の税率構造も一体化されており¹⁰⁾、所得税と保険料の合計額に対して General tax credit (基礎的税額控除として

65 歳未満の成人に対し一律 2,043 ユーロを認める) と、就労促進を目的とした Work credit (57 歳以下の成人の場合、最大で 1,392 ユーロの控除を認める) という 2 つの税額控除が適用される¹¹⁾。その結果 13.08% の負担が軽減され、社会保険料も含めた最終的な負担率は 30.67% となる。納税者はこの 30.67% にあたる 8,055 ユーロのうち、失業保険など一部を除いた額を一括で払い込む。ここで注目すべき点は、税額控除の負担軽減効果 13.08% は所得税の負担率 5.65% を大きく超えていることであり¹²⁾、その部分は社会保険料負担の軽減にあてられる。すなわち、オランダでは社会保険料負担が非常に大きいのが、それを軽減する手段として、税額控除による税と保険料負担の一体調整がなされている。なお、(表3とは直接関係ないが) 税額控除額が社会保険料額を超える場合、給付はされず、そこで税額控除は打ち切られる。

一方スウェーデン (表3の右側) では、勤労所

得 224,943 クローネ (1 クローネ = 16 円とすると日本円で約 360 万円) に対し、国の所得税は税率ゼロのブラケットが適用されるため、税額はゼロである。しかし住民税の負担は大きく、若干の所得控除が適用されたあとの課税所得に比例税率 (税率は自治体ごとに異なるが、ここでは平均値である 31.55% を用いる) が適用され、その負担率は 28.58% となる。一方、年金保険料は勤労所得全体に対し 7% の負担率が適用される¹³⁾。年金保険料は、かつてはわが国の社会保険料控除と同じように所得税・住民税の課税ベースから所得控除されたが、近年の税制改革で全額税額控除となった¹⁴⁾。加えて、2007 年より就労促進を目的とした税額控除 (In-Work Benefit) が導入され、3.69% の税負担が軽減される。その結果、税額控除適用後の税・保険料をあわせた負担率は 24.9% (28.58+7-7-3.69) となる。スウェーデンでは所得税・年金保険料だけでなく住民税の徴収もすべて一元化されており、個人はこの 24.9% にあたる 56,003 クローネを一括で払い込む。ただし、所得税についてみれば税額控除の適用によって、負担率はマイナスである。すなわち、税額控除によって年金保険料や住民税の一部を軽減し、それによって税と保険料負担を一体的に調整する制度となっている。

オランダやスウェーデンの負担率は高く、わが国との直接比較はできないが、それでも制度の運用面からは次のような示唆を得ることができる。すなわち先に述べたように、わが国では所得控除によって低所得者の税負担はゼロの一方で、社会保険料負担が増大を続け問題となっている。そこで、これらの国のように税額控除を活用し、税と社会保険料の負担を一体調整することが考えられる。今後社会保険料負担の問題がいつそう深刻となるなかで、そうした制度のメリットは大きいと考えられる。また、「はじめに」で述べたように、こうした方法をとることで、税額控除の還付を直接的な現金給付で行う場合と比べると、制度の執行コストを低減できるというメリットも期待できる。

2 税制改革案の制度設計について

以上の議論を踏まえ、次にわが国の税制改革案を検討する。改革のねらいは近年の格差問題への対処、とりわけ社会保険料負担の軽減という視点から、税額控除を用いた税と社会保険料の負担の一体調整である。改革の方向性は、①所得控除の縮小による課税ベース拡大、②それで得た財源を用いて還付可能な税額控除 (refundable tax credit) を導入、③低所得者への税額控除の還付を、直接的な現金給付ではなく保険料の軽減を行い、税と保険料の負担を一体的に調整する、の 3 点である。また、税制改革前後で税収は中立とする。税制改革案の内容を表 4 に示したが、以下ではこれについて説明する。

本稿では、還付可能な税額控除の所得再分配効果を検討した田近・八塩 [2006] をもとに、税制改革案を検討する。改革案のベースは、田近・八塩 [2006] にならぬ、基礎・配偶者・扶養の人的三控除を廃止し、それを国民全員一律の基礎的税額控除として分配する制度とする。累進所得税制度のもとでは、所得控除の縮小は高い限界税率に直面する富裕階層の税負担を大きく増やすため、それで得た税収を還付可能な税額控除で戻せば、最高税率を引き上げることなく所得を再分配することが可能となる。基礎的人的所得控除を還付可能な税額控除にかえる改革は、General tax credit を導入したオランダに類似している。

本稿では税制の複雑化をさけるために所得税と住民税の計算方法は統一するとし、所得税・住民税ともに所得控除を廃止し、税額控除を導入する¹⁵⁾。ただし、田近・八塩 [2006] と大きく異なる

表 4 本稿で検討する税制改革案の内容

	所得税	住民税
基礎・配偶者・扶養の人的三控除	廃止	廃止
税額控除 (国民一人あたり一律額)	還付あり (社会保険料負担の軽減でおこなう)	還付なし
公的年金等控除	最低額 70 万円まで縮小	最低額 70 万円まで縮小
児童税額控除	適用	適用

る点は、所得税の税額控除の還付を、現金を直接給付するのではなく、社会保険料負担の軽減として認めることである（税額控除額が保険料額を超える場合は、そこで打ち切りとする）。一方、住民税に対する税額控除の還付は認めない。そのうえで、所得税・住民税がそれぞれで税収中立となるように、税額控除額を設定する。ただし分析では、近年の若年世代における格差拡大への対処を目的として、税額控除額を全員一律とするのではなく、若年の低所得者に、より多くの税額控除額を認める案についても検討する。

なお、還付可能な税額控除については通常、アメリカの勤労所得税額控除（EITC）のように、その適用を就労所得のある世帯に限定し、低所得階層の就労を促進しつつ経済的支援を行うタイプが注目を浴びる¹⁶⁾。こうした制度の政策目的は、生活保護などに依存し就労をしない貧困世帯の就労促進であるが、わが国では、例えば単親母子世帯の就労参加率は非常に高い〔阿部・大石 2005〕など低所得者の就労参加意欲は低いとの指摘があり、税額控除でそれを促進すべきかどうかは議論の余地がある〔國枝 2008〕。本稿では、オランダの制度を参考に、国民全員に一律の税額控除額を認めるというシンプルな制度をベースとする。

そのほかに、本稿で検討する改革案のポイントを2点述べる。第1に、基礎・配偶者・扶養の人的三控除の廃止に加えて、公的年金等控除を縮小する。公的年金等控除の問題は前節ですでに述べたが、現在の制度は年金給付額が増えるほど控除も上乘せされる構造となっており、その結果所得の高い年金世帯に税負担軽減効果が大きく及んでいる。そこで改革案では現状の控除最低額である70万円を残し、その上乘せ部分を廃止する。それで得た税収も、税額控除の分配財源とする。

第2に、低所得者に対する所得税の税額控除の還付（マイナス税率）は社会保険料の軽減で行うため、現在保険料を負担していない個人（たとえば給与所得者の配偶者（第3号保険者）やすでに保険料を免除されている人）には還付は適用されない。これは社会保険料の免除で、すでに負担が

軽減されている、との考えに基づく¹⁷⁾。ただし、このときの問題は、子供に対して一切還付ができない（子供は社会保険料を支払わないため）ことである。そこで、22歳以下で所得ゼロの子供には、同居する世帯員の税額から子供の分の税額控除額をひくことができるとした¹⁸⁾（ただし、この場合も還付は保険料の軽減で行う）。これによって、子育て世帯へ税負担軽減効果が大きくなるが、そうした世帯への経済的支援が重要となり〔国立社会保障・人口問題研究所 2005〕、政策的にも望ましいと考えた。表4ではこうした子供に対する税額控除を「児童税額控除」と記した。以上が本稿で検討する税制改革案の内容である。

3 税制改革のシミュレーション分析

表5に税制改革が負担にもたらす効果について分析結果を示した。改革案の内容を簡単に繰り返すと、基礎・配偶者・扶養の人的三控除を廃止し、かつ公的年金等控除を現状の控除最低額70万円に縮小し、それで得た財源を全員一律の税額控除分配にあてる。ただし、所得税の税額控除還付を社会保険料の軽減で行う一方、住民税の税額控除は還付を認めない。表5は（A）と（B）で税制改革前後の税負担を比較するが、先のオランダ・スウェーデンの説明に用いた表3にならい、（B）の税制改革後ではまず、税額控除をひく前の所得税・住民税と社会保険料の合計額（C）を記し、そこから税額控除額（所得税と住民税にそれぞれ適用される税額控除の合計額）（D）をひいて最終的な負担額（B）を記した。また、表5はこれまで同様に勤労世帯と年金世帯をわけて示したが、「児童税額控除」の適用で子育て世帯への税負担軽減効果が大きくなることを考慮し、15歳以下の扶養家族がいる勤労世帯のみをとりだしたケース¹⁹⁾も分析した。

この改革で、国民一人当たりの税額控除額は所得税で5.26万円、住民税で5.74万円となる。まず、改革の全体像をみるために勤労世帯と年金世帯で比較すると、勤労世帯は全体でわずかに減税（0.1%）、年金世帯はわずかに増税（0.4%）とな

表5 税制改革が負担にもたらす効果

--一人当たり税額控除額 所得税 5.26万円、住民税 5.74万円

勤労世帯

所得階層	税制改革前 (A)			税制改革後 (B)					税制改革効果 (B)-(A)
	負担率			負担率					
	所得税 住民税	社会保険料	税+社保 合計	(税額控除前)			税額控除 (D)	税+社保合 計 (B)=(C) + (D)	
所得税 住民税				社会保険料	税+社保合 計 (C)				
I	0.2	21.1	21.3	3.7	21.1	24.7	-9.0	15.7	-5.6
II	0.9	12.6	13.4	6.1	12.6	18.7	-8.4	10.3	-3.1
III	1.9	11.6	13.6	7.5	11.6	19.1	-7.9	11.3	-2.3
IV	2.8	10.8	13.5	7.8	10.8	18.6	-6.8	11.9	-1.7
V	3.8	10.3	14.1	8.5	10.3	18.7	-6.0	12.7	-1.3
VI	4.4	10.1	14.4	8.9	10.1	18.9	-5.3	13.7	-0.8
VII	5.4	9.8	15.2	9.9	9.8	19.6	-4.6	15.1	-0.1
VIII	6.7	9.7	16.3	10.8	9.7	20.4	-3.8	16.6	0.3
IX	8.3	9.3	17.7	11.9	9.3	21.3	-3.1	18.2	0.5
X	13.8	8.1	22.0	16.4	8.1	24.6	-2.0	22.6	0.6
合計	8.0	9.5	17.5	11.8	9.5	21.3	-3.9	17.4	-0.1

勤労世帯 15歳以下扶養家族あり世帯

所得階層	税制改革前 (A)			税制改革後 (B)					税制改革効果 (B)-(A)
	負担率			負担率					
	所得税 住民税	社会保険料	税+社保 合計	(税額控除前)			税額控除 (D)	税+社保合 計 (B)=(C) + (D)	
所得税 住民税				社会保険料	税+社保合 計 (C)				
I	0.1	23.0	23.1	4.6	23.0	27.6	-12.6	15.0	-8.1
II	0.5	12.7	13.2	7.4	12.7	20.0	-11.0	9.0	-4.2
III	1.5	11.3	12.9	7.9	11.3	19.2	-9.5	9.8	-3.1
IV	2.5	10.6	13.1	8.2	10.6	18.8	-8.1	10.7	-2.4
V	3.5	10.1	13.6	8.8	10.1	18.9	-7.0	11.9	-1.8
VI	4.3	9.9	14.2	9.4	9.9	19.3	-6.1	13.3	-1.0
VII	5.5	9.7	15.2	10.7	9.7	20.4	-5.3	15.1	-0.1
VIII	7.0	9.5	16.4	11.9	9.5	21.3	-4.5	16.8	0.4
IX	8.8	9.0	17.8	13.1	9.0	22.1	-3.8	18.2	0.4
X	14.0	7.7	21.8	17.5	7.7	25.2	-2.7	22.5	0.7
合計	6.8	9.5	16.4	11.7	9.5	21.2	-5.3	15.9	-0.5

年金世帯

所得階層	税制改革前 (A)			税制改革後 (B)					税制改革効果 (B)-(A)
	負担率			負担率					
	所得税 住民税	社会保険料	税+社保 合計	(税額控除前)			税額控除 (D)	税+社保合 計 (B)=(C) + (D)	
所得税 住民税				社会保険料	税+社保合 計 (C)				
I	0.0	12.4	12.4	0.5	12.4	12.9	-6.6	6.3	-6.1
II	0.1	7.0	7.1	3.6	7.0	10.6	-6.0	4.7	-2.4
III	0.7	6.4	7.1	6.6	6.4	13.0	-6.0	7.0	-0.2
IV	2.0	6.3	8.3	8.1	6.3	14.4	-5.1	9.3	1.0
V	2.9	6.2	9.1	8.7	6.2	14.8	-4.6	10.2	1.2
VI	3.7	6.3	9.9	9.1	6.3	15.4	-4.1	11.2	1.3
VII	4.4	6.0	10.4	9.6	6.0	15.6	-3.9	11.8	1.4
VIII	5.4	5.8	11.3	10.4	5.8	16.3	-3.4	12.9	1.6
IX	6.9	6.1	13.0	11.9	6.1	18.0	-3.0	15.0	2.0
X	9.0	4.8	13.8	13.7	4.8	18.5	-2.5	16.0	2.2
合計	2.8	6.5	9.3	7.9	6.5	14.5	-4.7	9.7	0.4

る。特に所得の低い階層をみると、勤労世帯の第Ⅲ・Ⅳ階層で2%程度の減税、年金世帯では第Ⅳ階層で1%の増税となり、勤労世帯の低所得階層への再分配強化という政策のねらいが鮮明となる。一方、年金世帯は全体で増税となるが、これは公的年金等控除の縮小効果であり、特に所得の高い階層で税負担が増える。しかし先に述べたように、年金世帯の場合、第Ⅳ階層程度でも実際には比較的豊かで、かつ税負担が軽減されている世帯と考えられるため、こうした世帯の若干の負担増は望ましいと考えられる。

次に、第Ⅰ・Ⅱ階層に目を移すと、税制改革でその負担は勤労世帯・年金世帯ともに軽減され、たとえば、第Ⅰ階層の勤労世帯は5.6%の税負担軽減となる。特に、税額控除の負担軽減効果(-9.0%)は税額控除適用前の所得税・住民税の負担率3.7%を大きく上回り、その部分は所得税の負担率がマイナスとなることを意味する。しかし、還付の方法は現金の直接給付ではなく、社会保険料の軽減としてなされる点に注意が必要である。また、年金世帯の低所得階層の税負担率も同じくマイナスとなる。先に述べたように、公的年金等控除の縮小で年金世帯の税負担は全体として増えるが、所得控除を税額控除に変えることで還付がなされ、低所得世帯の負担はむしろ軽減される。

また表5の二番目の表によると、15歳以下の子供がいる勤労世帯への再分配効果は特に大きい。改革案では(社会保険料を負担しないため、本来税額控除の還付が適用されない)子供の分の税額控除を同居する世帯員の税額から控除できる「児童税額控除」を設けたが、これによって税負担はほかの勤労世帯よりも大きく軽減される。

次に表6では第二案として、近年の若年代における格差問題に配慮し、税額控除を全員一律額ではなく若年の低所得者に手厚くする案を検討した。具体的には、所得控除は前の改革案と同じく全員廃止・縮小としたうえで、税額控除の適用を年収²⁰⁾400万円未満の個人に限定し、なおかつ40歳以上の個人については税額控除額を半分とした。この結果、税収中立の改革のもとで、40歳

未満で年収400万円未満の個人に対する税額控除が特に手厚くなる。ただし、子供の分の税額控除(児童税額控除)は、扶養者の年収が400万円以上の場合適用されないが、年収400万円未満の場合は扶養者の年齢が40歳以上であっても全額適用されるとした。こうした改革を税収中立で行うと、所得税の税額控除額は8.93万円、住民税は10.85万円(年収400万円以下で40歳以上の個人はいずれも半額)と非常に大きくなる。

表6に示したように、こうした制度の効果はかなり大きい。例えば、勤労世帯の第Ⅲ・Ⅳ階層に対する負担軽減は3~4%となり、児童税額控除が適用される15歳以下の扶養家族がいる世帯では、それは5~6%にもなる。また、第Ⅰ・Ⅱ階層では保険料負担の軽減を通じて、所得税負担率は実質的に大きくマイナスとなるが、例えば、勤労世帯の第Ⅰ階層では、税額控除を引く前の所得税・住民税負担率3.7%から10.1%の税額控除が適用されるため、所得税率は6%を超えるマイナスとなる。また、15歳以下の扶養家族がいる勤労世帯の場合、第Ⅰ階層のマイナス税率は11%を超える(4.6-16.0=-11.4)ため、社会保険料負担(23.0%)の半分が軽減される。また、年金世帯の第Ⅰ・Ⅱ階層の負担もやはりマイナスである。公的年金等控除の縮小に加えて40歳以上の税額控除半減によって、年金世帯全体の税負担は+0.9%と表5よりも増えるが、税額控除の還付の効果によって低所得者の負担は依然大きく軽減される。

もっとも、この表6のケースは、所得税の税額控除額が9万円近くと大きくなるため、経済全体の半分である第Ⅴ階層までが所得税の還付の対象となり、逆に税負担が所得上位階層に集中しすぎの問題があり、実際にはさらに税率を調整するといったことが考えられる。また現在の所得税負担が全体として大きく軽減されていることを考えると、税額控除額を減らしてネットで増税とすることも考えられる。しかし、いずれの方法をとるにせよ、表の結果は、勤労世帯の低所得者への経済的支援をいかに行うか、という点で非常に興味深い結果となっている。