



2019 年 9 月

税・社会保障改革ユニット
政策提言

「働き方改革」と
税・社会保障のあり方



東京財団政策研究所

THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

本提言書について

本提言書は、東京財団政策研究所における「税・社会保障一体改革のグランドデザインプロジェクト」の研究成果を税・社会保障改革ユニットが取りまとめ、政策提言として公表するものである。

【プロジェクト名】

税・社会保障一体改革のグランドデザイン（税・社会保障改革ユニット）

【プロジェクトリーダー】

森信茂樹 東京財団政策研究所研究主幹

【プロジェクトメンバー】

小黒一正 法政大学教授

小塩隆士 一橋大学教授

佐藤主光 一橋大学教授

田近栄治 成城大学教授

土居丈朗 東京財団政策研究所上席研究員／慶應義塾大学教授

西沢和彦 日本総合研究所主席研究員

【本提言書に関する問い合わせ】

公益財団法人東京財団政策研究所

税・社会保障改革ユニット Tel：03-5797-8401

公益財団法人東京財団政策研究所について

非営利・独立の民間シンクタンクとして、日本が「課題先進国」である逆境を好機ととらえ、理論やデータに基づく科学的な政策研究、現実根ざした具体的な政策提言を通して、重要な政策課題について未来に新たな選択肢を与えられるよう、世界に先駆けて取り組んでいる。また、将来を担う人材の発掘・育成をミッションのひとつに掲げ、広い視野と深い知恵をもった優秀な人材を育成するプログラムを国内外で展開している。

はじめに

働き方改革は、安倍晋三政権最大の課題の一つである。少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少の続く中、仕事と育児や介護の両立など、働く方のニーズの多様化に対応することが経済の再生につながるという問題意識である。総理自らが議長を務める「働き方改革実現会議」の「働き方改革実行計画」（2017〔平成29〕年3月28日公表）では以下のように明記されている。

「日本経済再生に向けて、最大のチャレンジは働き方改革である。……働き方改革こそが、労働生産性を改善するための最良の手段である。生産性向上の成果を働く人に分配することで、賃金の上昇、需要の拡大を通じた成長を図る『成長と分配の好循環』が構築される。……雇用情勢が好転している今こそ……政労使が3本の矢となって一体となって取り組んでいくことが必要である」。これにより、「人々が人生を豊かに生きていく。中間層が厚みを増し、消費を押し上げ、より多くの方が心豊かな家庭を持てるようになる」――。

具体的な課題として、「同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善」「賃金引上げと労働生産性向上」「長時間労働の是正」「柔軟な働き方がしやすい環境整備」など9つの分野が議論される。

一方、働き方改革で大きく抜け落ちているのが、社会保障（セーフティーネット）と税制の議論である。一例として、柔軟な働き方の重要な形態とされる「テレワーク」について、同実行計画では「時間や空間の制約にとらわれることなく働くことができるため、子育て、介護と仕事の両立の手段となり、多様な人材の能力発揮が可能となり……副業や兼業は、新たな技術の開発、オープンイノベーションや起業の手段、そして第2の人生の準備として有効」であると指摘。その上で、事業者と雇用契約を結ぶ「雇用型テレワーク」と請負契約で働く「非雇用型テレワーク」とを区分。後者について、「インターネットを通じたクラウドソーシングの拡大により、仕事の機会が増加している」一方、「過重労働、不当に低い報酬やその支払い遅延など様々なトラブルに直面している」とする。しかし、その法的保護については「その実態を把握し、政府は有識者会議を設置し法的保護の必要性を中長期的課題として検討する」と先送りしている。

産業構造審議会でも、「企業との雇用関係に基づかない働き手が増えることが見込まれる」中で、「国民健康保険・国民年金への加入者増加が見込まれ、事業主負担がないこと等により本人負担が相対的に重いことや給付が少ないことを懸念する声がある」こと、また、「兼業・副業の増加が見込まれるとの指摘がある」中で、「兼業・副業による副収入等が把握できていないことが多く、個人の負担能力に応じた負担となっていないことに加え、本来受けるべき給付が受けられないと指摘する声もある」ことが言及されている（2017〔平成29〕年3月14日、第14回新産業構造部会）。しかしながら、テレワークで働く人々にどのような税制を適用し、セーフティーネットを張っていくのか、その責任の所在はどこにあるのかなどについてはまったく触れられていない。

雇用が流動化・多様化するのであれば、あわせて、それを支えるセーフティーネットである社会保障が必要で、そのためには正確な所得の把握や税と社会保障の情報連携などの社会インフラの構築とをセットで議論する必要がある。その検討が後回しになれば、「働き方改革」もその分遅れてしまう。欧米では、「ギグエコノミー」とも称される「クラウドソーシング」「非雇用型テレワーク」「マルチジョブワーカー」の問題に対して、政府が率先して税・社会保障の課題に取り組んでおり、日本の対応は遅れているといえよう。

そこで、東京財団政策研究所税・社会保障改革ユニットでは、税・社会保障一体改革のグランドデザインプロジェクトの2018年度のテーマとして「『働き方改革』と税・社会保障」を取り上げ、税制・社会保障・年金・教育などさまざまな観点からの具体的な政策提言やシミュレーションを行った。本書はその成果をとりまとめたものである。本書が、働き方改革と税制・社会保障制度が経済社会の変化に即したあるべき方向に向かうため、関係者の議論を深め、政策立案を進めるきっかけとなれば幸いである。

公益財団法人東京財団政策研究所
研究主幹 森信茂樹

要 旨

第1章 健康・年金からみた高齢者就業

高齢者就業をどのように促進するかを問いかける。「高齢社会政策大綱」（2018年2月16日閣議決定）では、公的年金の受給開始を70歳以降でも選択可能にするほか、在職老齢年金の見直しも提唱している。とりわけ60歳代後半層の就業促進は、経済全体における経済供給能力の引き上げ、社会保障財源の確保、そして、「貧困の高齢化」対策という観点からみても、重要な政策課題となっている。

具体的には、厚生労働省「国民生活基礎調査」等を用いて、高齢者就業を潜在的にどこまで拡充できるか（work capacity）を高齢者の健康状態とリンクした上で試算する。次に、厚生労働省「中高年者縦断調査」等を用いて、公的年金の就業抑制効果を検証し、在職老齢年金や繰下げ支給の見直しなど制度改革による就業促進効果の試算を行う。以上の検討により、「働き方改革」の推進に資する社会保障・税制のあり方に対する政策的示唆を得る。

<提言>

- ・ 公的年金の支給開始年齢の引き上げ
- ・ 在職老齢年金の見直し

第2章 働き方の多様化と厚生年金保険適用・資格取得・保険料納付の見直し

現行の社会保険は、働き方の多様化に対応できていない。社会保険制度が想定する就業形態は、自営業・農林漁業と正社員として働く被用者の2つにもっぱら単純化され、それぞれを国民年金・国民健康保険、厚生年金保険・被用者健保に対応させる体系となっている。厚生年金保険・被用者健保の被保険者となるためには、1つの事業所での労働時間が正社員の4分の3以上であるなどの基準があり、かつ、事業主が日本年金機構に届け出書を提出することによって初めて被保険者になれるなど事業主の裁量が働きやすい。

そうした結果もあり、国民年金・国民健康保険の就業別加入状況をみると、今や最大のウェイトを占めるのは被用者となっている。執行の見直しは、合意に時間を要する制度そのものの見直し（例えば年金一元化）を待たず、大きなベネフィットが期待できる。

<提言>

- ・ 被保険者となるための日本年金機構あて届け出書提出主体を事業主から本人に変更
- ・ 厚生年金保険料の源泉徴収の導入
- ・ 日本年金機構による名寄せの導入

第3章 シェアリングエコノミー、ギグエコノミーと税・社会保障

「働き方改革」の下でテレワーク（ネットワーカー）などが発達することにより、被用者と個人事業主との区別があいまいになる。そのような状況の中で、所得税法の所得区分も、給与

所得と事業所得に分かれるので、負担の公平性に問題が生じる可能性がある。負担の公平性を確保していくためには、給与所得控除の見直し、基礎控除の拡充などが考えられるが、規模の小さいネットワーカーについては、申告利便を向上させるため給与所得控除と同様な概算経費控除の適用などを検討していくことが必要である。またあわせて、ネットワーカーの申告利便の向上を図る見地から、ICTの成果を活用してマイナンバー制度のマイナポータルを使った日本型記入済み申告制度の具体案を提示する。

＜提言＞

- 一定規模以下のネットワーカーへの概算控除の創設
- 日本型記入済み申告制度の創設

第4章 働き方の多様化と所得課税のあり方について

給与所得と事業所得等との区分の課題はいまだ残されたままである。具体的には被用者と認められれば、その所得は給与所得であり、「所得計算上」概算控除として給与所得控除が認められる一方、個人事業主であれば、所得は実費控除の事業所得となるが、給与所得控除が手厚いことから、フリーランス等「新しい」個人事業主にとって税制が不利に働いているという批判がある。とはいうものの、事業所得の場合には、所得捕捉の問題のほか、必ずしも事業目的ではない経費（家賃・光熱費など）であっても控除できる裁量が働く面も否めない（「従前」の個人事業主にかかるいわゆる「クロヨン問題」）。所得区分に応じた税負担の違いは不公平であるだけでなく、個人の職業形態の選択まで歪めかねない。海外では所得税が個人の「起業活動」の誘因を損なっているとの実証研究もある。そこで、個人住民税・社会保険料および所得控除の効果を織り込んだ所得税の「実効税率」の被用者と個人事業主の間での相違を試算するとともにその解消に向けた税制改革を提言する。

＜提言＞

- 給与所得・事業所得の所得分類を改め、稼得所得として統一する
- 社会保険料を租税化する
- 所得の定義を所得税、住民税、社会保険料の間で統一する

第5章 ユニバーサル・ベーシックインカムの実像——目指すべき選択か

正規雇用から非正規、および請負労働などへの雇用の流動化、AIなどのICTの発展による雇用機会の喪失などが引き金となって、これまでの雇用を条件とした「会社を通じた社会保障」に代わる新しい仕組みが求められているという認識に立ち、現在注目されているベーシックインカムに焦点を当てる。ベーシックインカムについての根本的な考察は、個人所得税の控除をできる限り廃止し、税率も一律化を目指しつつ、所得保障を税の言葉でいえば税額控除、社会保障の言葉でいえば定額給付で行うというものである。関連して、ミルトン・フリードマンなどから始まるネガティブ・インカム・タックスもある。そして、現在多くの国で行われている雇用や子育てにかかる税額控除もこうした流れが制度として実現したものと考えることができる。

ベーシックインカムに関する上記の背景をわかりやすく説明し、「会社を通じた社会保障」

に代わる時代の要請にこたえることのできる税と社会保障の仕組みを考える。その際、フィンランドにおけるベーシックインカムの実験なども踏まえて、ベーシックインカムについての論点を明らかにする。

<提言>

- ユニバーサル・ベーシックインカムは万能薬ではない
- 改善を要する問題と政策の対応、必要財源の提示と確保をすべき

第6章 2010年代の所得税改革は所得格差をどう是正したか

多様な働き方に中立的な仕組みに改める所得税改革が行われたときに、家計の可処分所得にどのような影響が及ぶかを、日本家計パネル調査（JHPS）を用いて、マイクロ・シミュレーション分析を行う。2010年代にわが国で企画された一連の所得税改革では、女性が就業調整をすることを意識せずに働くことができるようにするなど、多様な働き方に中立的な仕組みをつくっていくことを目指し、配偶者控除の見直しに着手した。次いで、働き方改革を後押しする等の観点から、基礎控除と給与所得控除・公的年金等控除の見直しが2020年に実施されることが決まった。こうした一連の所得税改革が、家計の可処分所得、ひいては所得格差是正にどのような影響を与えるかを明らかにする。

<提言>

- 所得控除のままの税制改正でなく、税額控除化
- 高所得者に対する公的年金等控除のさらなる縮小

第7章 格差と成長——所得再分配、子ども手当、教育支援で望ましいのは何か

少子高齢化や人口減少、経済のグローバル化が進む中、日本経済が抱えている課題は大きく3つある。第1は財政再建、第2は経済成長、第3は格差是正である。低成長を脱却するためには生産性の向上が必要だが、人口増も重要であり、少子化対策も重要な政策テーマである。このような状況の中、「子育て支援の拡充」「所得再分配の強化」といった政策手段の検討が行われ、教育支援の拡充を含め、さまざまな政策が打たれてきたが、格差是正や経済成長という視点で本当に重要な政策は何か。「人的資本」形成の一翼を担う教育は成長の原資であると同時に、格差是正の機能も有し、親子間での「稼得能力」の継承が仮に「人的資本」に影響を与えているとすると、所得と人的資本の関係は、みかけ上の関係にすぎない可能性もある。その場合、親子間での「稼得能力」の継承メカニズムが、格差や経済成長にも影響を及ぼす可能性がある。具体的には、世代交代や人的資本形成のある人口内生経済において、現状維持、所得再分配の強化、子ども手当の拡充、そして奨学金など教育支援の強化、といった4つの政策シナリオを想定しつつ、格差や経済成長などが、親子間の「稼得能力」相関が高いケースや、親子間の「稼得能力」相関が低いケースでどう変化するかについて分析する。

<提言>

- 政策の優先順位の再考（教育支援強化の重要性）
- 「所得連動返還型奨学金制度」の拡充

目 次

はじめに.....	i
要 旨.....	iii
目 次.....	vi
第1章 健康・年金からみた高齢者就業..... 一橋大学教授 小塩隆士	1
第2章 働き方の多様化と厚生年金保険適用・資格取得・保険料納付の見直し..... 日本総合研究所主席研究員 西沢和彦	7
第3章 シェアリングエコノミー、ギグエコノミーと税・社会保障..... 東京財団政策研究所研究主幹 森信茂樹	15
第4章 働き方の多様化と所得課税のあり方について..... 一橋大学教授 佐藤主光	22
第5章 ユニバーサル・ベーシックインカムの実像——目指すべき選択か..... 成城大学教授 田近栄治	29
第6章 2010年代の所得税改革は所得格差をどう是正したか..... 東京財団政策研究所上席研究員／慶應義塾大学教授 土居丈朗	35
第7章 格差と成長——所得再分配、子ども手当、教育支援で望ましいのは何か..... 法政大学教授 小黒一正	45

第1章 健康・年金からみた高齢者就業

一橋大学教授 小塩隆士

1. はじめに

人口減少が社会保障や財政、そして経済社会全体に大きな影響を及ぼすことは容易に想像される。高齢層向けの社会保障給付が拡大する一方、その財源の大半を頭数が少なくなる現役世代や将来世代が負担することになる。こうした人口減少の圧力に抵抗するためには、年齢によって「支える」「支えられる」という区別を行うことを改め、「支える」層を増やすしかない。これは、要するに高齢層の就業拡大が必要になることを意味する。この小論では、第1に、健康面からみた高齢者就業を潜在的にどこまで引き上げられるかを考える。第2に、高齢者就業を抑制する側面を持つ年金を取り上げ、その抑制効果の大きさを検討する。

2. 健康と高齢者就業

まず、健康面から考えて、高齢者就業を潜在的にどこまで引き上げられるかという問題を考える¹。就業率は、60歳前後を境にして大幅に低下する。しかし、それは年齢が定年に達し、年金の受給資格が得られるからであって、健康が大幅に悪化するからではない。そこで、健康だけが就業の制約条件だと考えたら、どこまで就業を増やせるかを推計してみる。加齢に伴って就業と余暇の組み合わせに対する選好も変わるだろうし、親の介護や配偶者との関係によっても就業に影響が出てくるだろうが、ここでは健康以外のそうした要因の影響をすべて捨象することに注意されたい。

具体的には、次のように推計する。まず、年金受給が就業に大きく影響しない50歳代の人々の就業行動をさまざまな健康変数で説明する回帰式を、実際に観測されるデータから推計する。次に、その回帰式で得られた就業と健康との関係をベースにして、60歳以降の健康状態に対応する就業確率を個人ごとに試算する。60歳以上になれば健康状態はいくらか悪化するだろうが、その悪化する健康状態に無理のない形で対応した就業率を逆算するわけである。そこで得られた就業確率の平均が、健康面からみた潜在的な就業率ということになる。実際の就業率はその潜在的な就業率を下回るだろうが、その下回る分が就業率を引き上げられる余地ということになる。

分析に用いるデータは、厚生労働省の2016年「国民生活基礎調査」である。この調査からは、回答者が就業しているかどうかはわかるわけではなく、40種類以上の疾病の有無、心理的ス

¹ ここでの議論は、Oshio, Takashi and Satoshi Shimizutani (2019), "Health capacity to work and its long-term trend among the Japanese elderly," *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 51, pp. 76-86. に準拠している。

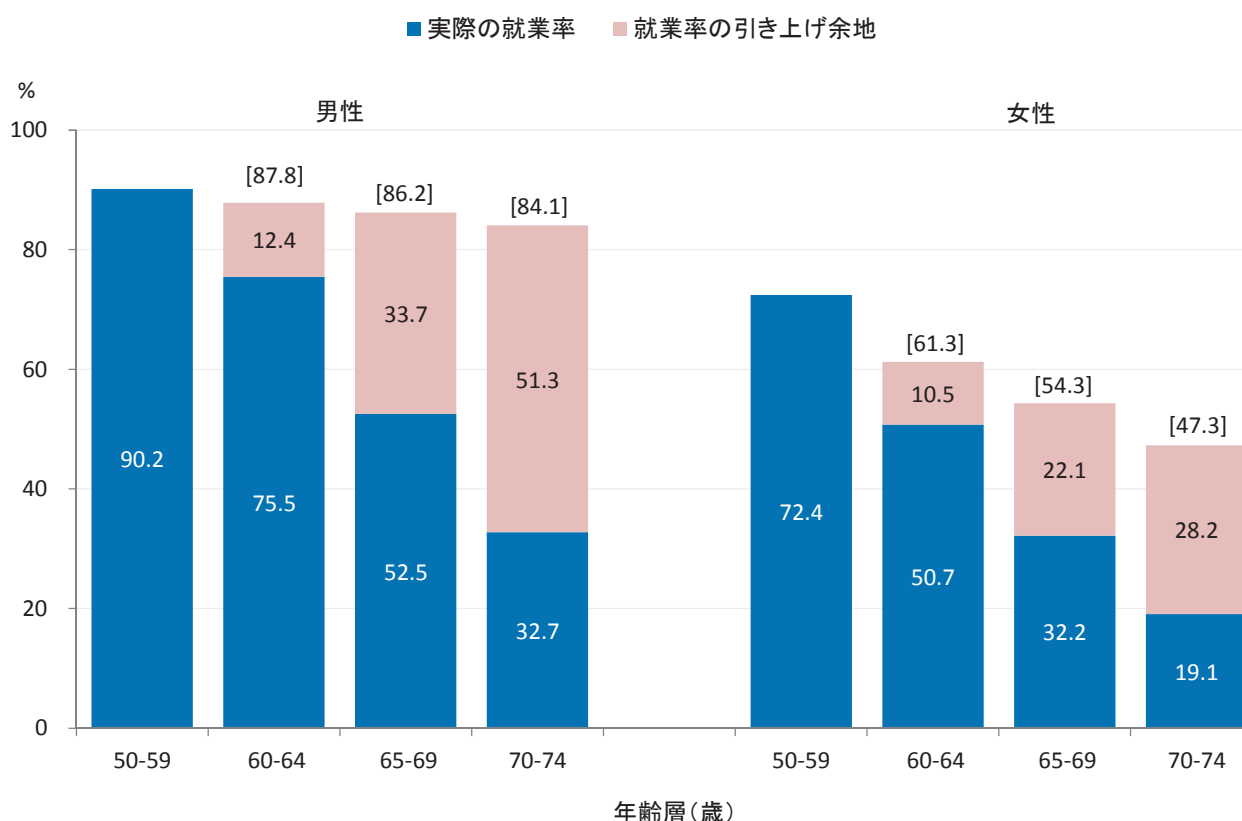
トレス、日常生活での支障、主観的な健康感、喫煙行動など、健康に関するかなり詳細な情報が個人単位で得られる。そのほか、同じく厚生労働省の「生命表」から得られる年齢別の平均余命も併せて利用する。全国ベースのデータを用いて得た主要な試算結果を紹介すると、図表1のようになる。

男性の場合、50歳代には90.2%だった就業率は、60歳代前半には75.5%、同後半には52.5%、そして、70歳代前半には32.7%に低下することが「国民生活基礎調査」から観測できる。定年を迎え、引退して年金生活に入る人が次第に増えるからである。ところが、60歳以降の加齢に伴う健康状態の悪化だけを反映して就業率を推計すると、60歳代前半、同後半、70歳代前半でそれぞれ、87.8%、86.2%、84.1%となる。この年齢だと、高齢者といっても健康面で大きな悪化がみられないので、50歳代と同じような働き方が可能となることが試算でも確認できるわけだ。

以上の計算の結果、60歳代前半、同後半、70歳代前半の就業率はそれぞれ、最大で12.4ポイント、33.7ポイント、51.3ポイント引き上げられることになる。70歳を超えても人口の5割以上の人が追加的に働けるという結果はやや意外であり、前述のように計算の性格上慎重に受け止める必要がある。例えば、70歳を超えれば、健康状態が良好でも、老後をのんびり過ごしたいという思いも出てくるはずだが、ここではそうした要因は無視している。しかし、60歳代後半で3割程度、就業率を高められるというのは、実感として受け止めやすい数字のように思える。

一方、女性の場合は就業形態が多様であり、専業主婦にとどまっているケースも多いので、

図表1 就業率はどこまで引き上げられるか



出所) 厚生労働省2016年「国民生活基礎調査」より筆者作成。

解釈が難しい。しかし、男性と同様の方法で計算すると、60歳代前半、同後半、70歳代前半の就業率はそれぞれ10.5ポイント、22.1ポイント、28.2ポイント高められる計算になる。女性の就業率も60歳代後半で2割程度の引き上げが可能であることがわかる。さらに、詳細な説明はここでは省略するが、①とりわけ男性高齢者にとっては、パートタイム就業からフルタイム就業にシフトできる余地も幾分あること、②過去30年間に於いて高齢者が追加的に就業できる余地が拡大傾向にあること、も確認できる。

3. 年金と高齢者就業

次に、年金と高齢者就業についてである。公的年金は、高齢になって就業による収入を得ることが困難になるリスクに備えた社会的な仕組みである。しかし、実際には、就業能力が十分あるにもかかわらず、働き続けるより年金を受給するほうが得だという判断が働き、そのように行動する「モラル・ハザード」が発生する。年金には、制度本来の意図とは異なり、就業に対するブレーキとして機能する面がある。

そこで、ここでは、現在受け取っている賃金を得られる就業を1年続けたときに、続かなかった場合に比べてどの程度損になるかを計算し、それが現在受け取っている賃金に対して何%になるかを計算する。この値を、年金制度が間接的に生む税率という意味で、ITAX (implicit tax rate) と表記することにする。ITAXは、年金の支給開始年齢を下回る年齢ではマイナスになるだろう。つまり、年金を受給できる年齢までは、年金制度は就業を促進する方向に働く。しかし、年金の支給開始年齢以降になると、在職老齢年金による受給額の削減や保険料負担を反映して、ITAXはプラスに転じる。次に、高齢者就業がこのITAXによってどの程度影響を受けるかを簡単に試算してみる²。

ここで用いるのは、厚生労働省が2005年以降、毎年実施している「中高年者縦断調査」である。この調査は、2005年の第1回調査（11月実施）に50歳代だった男女約3万4,000人を追跡しているパネル調査であり、今回の分析に用いるのは2016年の第12回までのデータである。ITAXの計算に際しては、それぞれの個人の生年や調査時点に対応して適応される年金給付や保険料給付の算定式をすべて反映させる必要がある。そうしたコアとなる年金の仕組みのほか、就業しながら年金を受給する場合に年金額が削減される在職老齢年金、60～64歳にかけて同じ企業に継続した場合、賃金が引退前の水準を一定程度下回った際に支給される高年齢雇用継続給付、そして個人所得税や雇用保険料の仕組みなども計算に盛り込まなければならない。

こうしたITAXの値は「中高年齢者縦断調査」によって追跡されている回答者それぞれについて、それぞれの調査時点において細かく計算される。図表2は、2005年に57歳だった1948年生まれの男性の場合を例にして、ITAXが加齢とともにどのように変化するかをまとめたものである。この図表からわかるように、このグループでは報酬比例部分の支給開始年齢である60

² 本章の叙述は、全米経済研究所（NBER）の国際プロジェクトにおける議論をベースにしている。

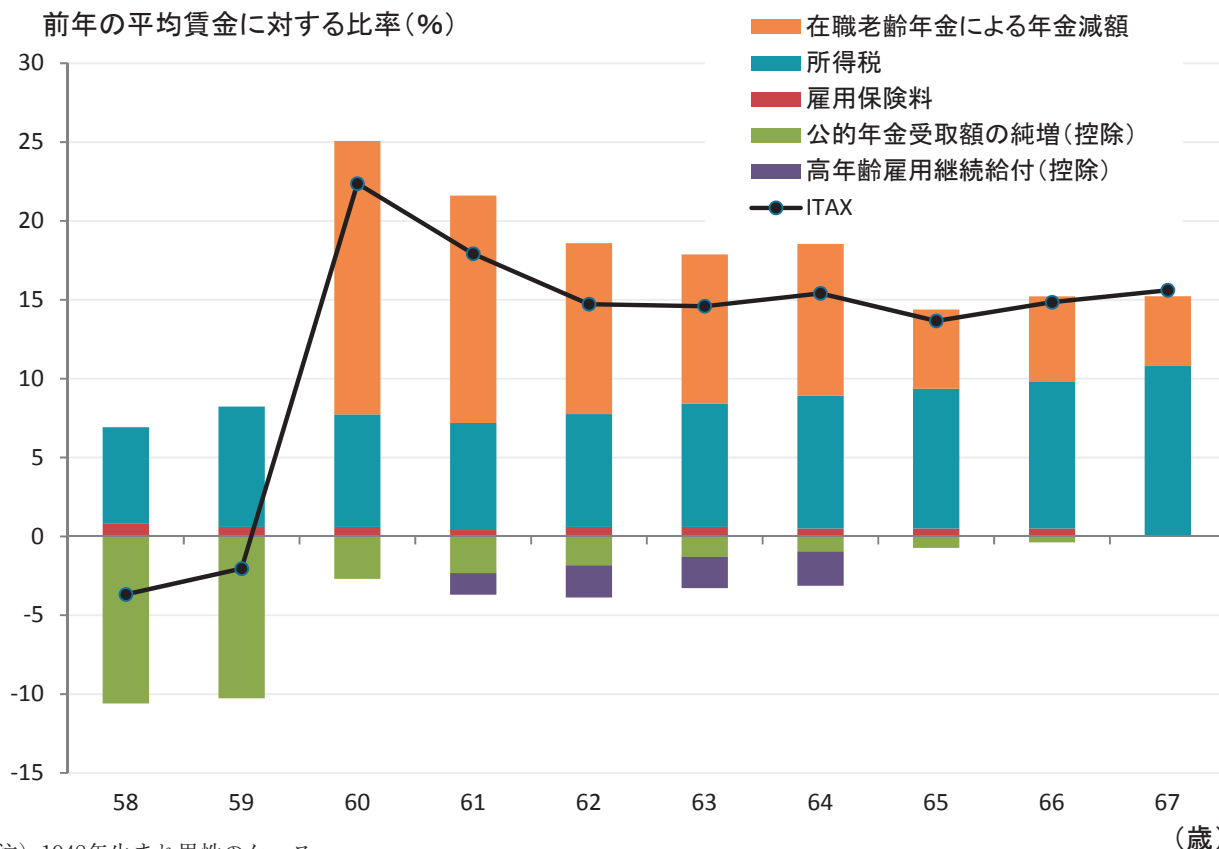
歳になると、それまでマイナスになっていたITAXが20%台前半にまで一気に上昇し、その後やや低下して15%近辺で推移することがわかる。

この図表では、ITAXの中身の変化についても調べている。まず、就業を1年先延ばししたときに生涯にわたって受け取る年金総額（割引現在価値）の増分を、追加的に支払う必要のある年金保険料を差し引いたネットベースでみると、60歳になると大きく減少することがわかる（図表では、控除項目になっていることに注意されたい）。さらに、在職老齢年金制度がとりわけ60歳代前半にITAXを大きく押し上げている点も注目される。この効果は高年齢雇用継続給付によって若干減殺されるが、在職老齢年金制度が60歳代前半における就業抑制に大きく働いていることは十分示唆されることである。

次に、こうしたITAXが高齢者就業をどの程度抑制しているかを回帰分析によって明らかにしよう。ここでは、当該調査年の1年前まで就業を継続していた人が、当該調査年に就業をやめる確率が、ITAXの値とどのような関係にあるかを計算する。ただし、ITAX以外に就業・引退の意思決定に影響しそうな要因——中でも生涯に受け取る年金総額や生涯賃金、健康状態や家族介護の有無、私的年金の受給の有無——の影響のほか、学歴など時間とともに変化しない個人特有の属性も制御する。

しかし、このタイプの分析の問題点としては、企業の定年などの制度的な要因、あるいは年

図表2 年齢別にみたITAXとその要因分解（全国ベース）



注) 1948年生まれ男性のケース。

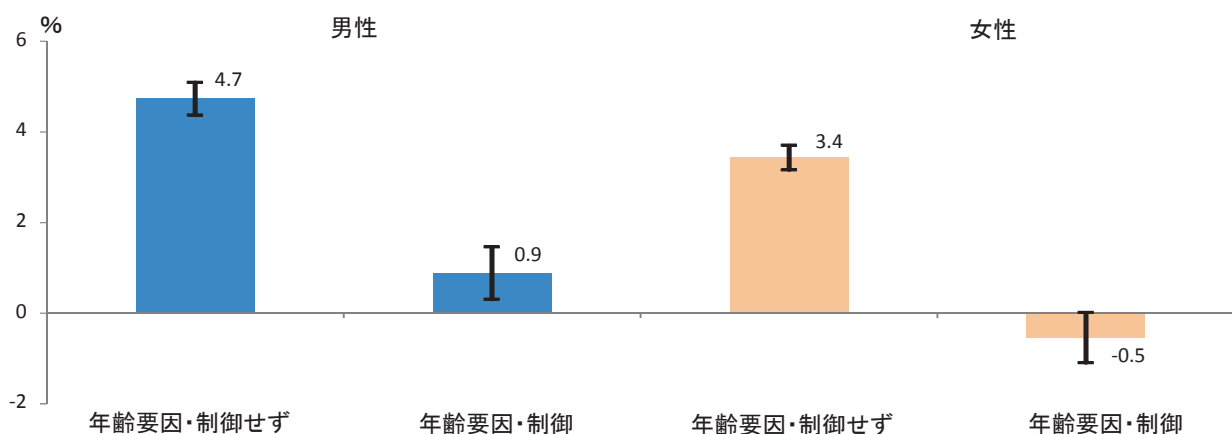
出所) 厚生労働省「中高年齢者縦断調査」(2005～16年)より筆者作成。

齢に対応した社会的規範等の影響を十分取り除いていないという点が挙げられる。例えば、ITAXは60歳になると大きく上昇する傾向があるが、60歳を定年に設定している企業も多い。したがって、60歳における就業率の落ち込みが、ITAXの上昇の影響なのか、それとも定年の影響なのか識別しにくい。そこで、回帰式には各年齢に対応するダミー変数を説明変数として加え、年齢要因を制御したときに、ITAXと就業率との関係がどの程度あるかを調べてみる。

結果を男女別にまとめたものが図表3である。ここでは、ITAXを10%ポイント引き上げたときに、就業率が何%ポイント低下するかを試算している。分析の対象としたサンプルは、年金受給が間近に迫った58～69歳の年齢層の者であり、調査時点の1年前まで被用者として就業し続けてきた者に限定している。この図表から明らかなように、年齢要因を制御しないと、10%のITAX引き上げによって就業率は男性で4.7%、女性で3.4%低下する。年齢要因を制御すると、男性の就業率は0.9%低下し、女性は0.5%上昇（ただし、5%有意ではない）する。男性のほうがITAXの効果が女性より高めになるが、これは女性のライフスタイルが男性より多様であることを反映しているからかもしれない。さらに、年齢が引退に大きく影響することも確認できる。

ITAXのとりうる値の変動幅は、この図表からもわかるようにマイナス5%弱から20%前後の間だから、ITAXの10%程度の調整はそれほど非現実的なものとはいえない。また、年金制度などを通じてそうした調整が行われる場合、定年をはじめとする企業の雇用慣行など制度的要因や社会的規範も変化する。したがって、年金制度改革の就業に及ぼす影響は、年齢要因を制御した場合としていない場合との中間的な値をとると考えてもよいだろう。つまり、10%のITAXの引き下げには2%前後の就業率の引き上げ効果が期待できるということになる。

図表3 ITAXを10%引き上げると就業率は何%低下するか



注) 数字がプラスであれば、低下を意味することに注意。サンプルの年齢範囲は58～69歳。エラーバー（高低線）は95%信頼区間を示す。

出所) 厚生労働省「中高年齢者縦断調査」(2005～16年)より筆者作成。

4. おわりに

この小論では、高齢者の就業、健康、社会参加について、厚生労働省の「国民生活基礎調査」「中高年者縦断調査」のデータを用いていくつかの検討を行った。得られた結果とその政策的インプリケーションは、次のようにまとめることができる。

第1に、健康面からみて、高齢者の就業率を潜在的にどこまで引き上げられるかという試算を行った。50歳代にみられる健康と就業との関係を踏まえると、60歳代後半の就業率は現在から2～3割程度引き上げることが可能となることがわかった。60歳代後半の就業率を2～3割も引き上げられれば、社会保険料や税収もかなり増加し、高齢者向けの社会保障制度の運営はずいぶん容易になる。経済全体の潜在成長力も高まるだろう。高齢者の健康状態の改善には、医療をはじめとする社会保障制度の拡充も大きな役割を果たしてきた。本格的な高齢化社会を迎えるに際して、その成果を社会にできるだけ還元して、制度の持続可能性を高めるという発想があってもよい。公的年金制度や雇用制度をはじめとして、高齢者が健康状態に応じて無理なく社会を「支える」ための制度改革が求められる。

第2に、年金の就業抑制効果を具体的に分析した。高齢者の就業率が潜在的な水準に至っていない大きな理由の一つが年金だと考えられるからである。具体的には、公的年金や税制等、現行制度がどの程度のブレーキを掛けているかを、足元の賃金水準に対する比率という形で計算し、それをITAXと呼んだ。このITAXは年齢が年金の支給開始年齢に達したときに大きく上昇し、就業を抑制している。大まかにいうと、10%のITAXの引き下げには2%程度の就業率の引き上げ効果が期待できる。

なかでも、支給開始年齢の引き上げや在職老齢年金の見直しなど、抜本的な年金制度改革が求められる。改革のターゲットは、60歳代後半に設定して構わないだろう。ただし、こうした改革は、年金財政の改善のために必要というよりも、年金制度を「支える」人たちを増やすことで老後の所得保障をより確実なものとし、さらに貧困の高齢化に備えるために必要なものである。

第2章 働き方の多様化と厚生年金保険適用・資格取得・保険料納付の見直し

日本総合研究所主席研究員 西沢和彦

1. はじめに

わが国の社会保険制度は、働き方の多様化への対応が遅れている。社会保険制度の想定する就業形態は、自営業・農林漁業と正社員として働く被用者の2つにもっぱら単純化され、それぞれを国民年金・国民健康保険（国保）、厚生年金保険（厚生年金）・被用者健保（健康保険組合、協会けんぽ、共済組合）に対応させる体系となっている。ところが、実際に国民年金・国保の就業別加入状況をみると、今や被用者が最大のウェイトを占めている。国民年金・国保は、厚生年金・被用者健保と異なり保険料負担に事業主負担がなく、かつ、逆進的で、年金給付は基礎年金のみと貧弱である。

こうした事態の根本的な解決策の一つは、分立する社会保険制度の一元化である。制度が一元化されれば、いかなる就業形態に対しても中立的となる。もっとも、一元化は、保険集団が大きくなり、年金についてはおおむね好ましくとも健康保険については保険者自治が働きにくくなるといった弊害も予想され¹、加えて、給与所得者と事業所得者を同一制度の中で公平に取り扱う仕組みが必要となるなどクリアすべき課題も少なくない。

そこで、制度そのものの大幅な改革に比べ相対的に実現のハードルが低い方法として、西沢（2016）は、執行に着目し、厚生年金適用・資格取得・保険料納付の見直しを提言した。「適用」とは事業所として厚生年金に加入することであり、「資格取得」とはそうした事業所のもとで個人が被保険者としての資格を得ることである。こうした一連の執行を見直すことで、働き方の多様化への対応も前進するものと期待される。

なお、以下、厚生年金を中心に扱うが、厚生年金と被用者健保とりわけ協会けんぽは加入面においてほぼ一体的に運営されており、厚生年金の議論は被用者健保にもおおむねあてはまる。本稿は、西沢（2016）の提言にさらに検討を加えたものである。

2. 働き方の多様化と社会保険

被用者でありながら、厚生年金・被用者健保に加入せず（あるいは、できず）、国民年金・国保に加入している人は、現在500万人超存在する。それは、次の2つの厚生労働省の統計からわかる。

¹ 年金において保険者が大きくなりすぎる端的な弊害は積立金運用である。年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）は運用規模が市場規模に対し相対的に大きく、自らの行動が市場全体に大きな影響を与えることから池の中の鯨と比喻される。

1つは、「平成28年 公的年金加入状況等調査」である。公的年金には、第1号、第2号、第3号と3つの被保険者のカテゴリーがある。うち月々定額1万6,340円の国民年金保険料を支払っている人が第1号に分類され、正真正銘の国民年金の被保険者である。第2号とは厚生年金の被保険者であり、第3号とは第2号被保険者を夫（妻）に持つ一定の収入までの専業主婦の妻（夫）である。第1号被保険者は1,572万人おり、うち就業者は1,080万人、それを(1)会社員・公務員、(2)自営業主、(3)その他の働き方、(4)非就業者・不詳の別にみると、それぞれ(1)536万人、(2)362万人（家族従業者122万人を含む）、(3)181万人、(4)492万人である。なお、同調査の用語解説によれば、「その他の働き方」として、内職、日雇労働、臨時のアルバイト等が例示されている。

もう1つは、「国民健康保険実態調査 平成29年度」である。国保、国民年金はもともと自営業者と農林漁業者の加入が想定されている。もっとも、現在では、就業形態別の加入状況を見ると、最大のウェイトを占めるのは被用者である。国保加入世帯は1,851万世帯、うち無職以外は1,081万世帯であり、(イ)被用者、(ロ)自営業、(ハ)農林水産業、(ニ)その他、(ホ)不詳は、それぞれ(イ)539万世帯、(ロ)227万世帯、(ハ)36万世帯、(ニ)67万世帯、(ホ)210万世帯となっている。このように、500万人超の被用者が国保・国民年金に加入しており、少なからず存在する「不詳、その他」の働き方の中には、雇用的自営のような働き方の人も含まっている可能性がある。

こうした状況が生じるのは、厚生年金が次のような仕組みとなっているためである。被用者が厚生年金保険の被保険者となるには、「適用」および「資格取得」が必要となる。まず、事業所が厚生年金の適用事業所となるための「新規適用届」が日本年金機構あて提出されていなければならない²。法人であれば従業員数にかかわらず、個人事業所であれば従業員5人以上の場合、これを届け出なければならない（個人事業所は業種制限あり）。

次に、個々の被用者について事業所から日本年金機構に「被保険者資格取得届」が提出されなければならない。そこには、事業所による判定が介在する。判定基準は、従業員規模500人を境として異なる³。

500人以下の場合、1週間の所定労働時間および1カ月の所定労働日数が同じ事業所で同様の業務に従事している一般社員の4分の3以上であることが判定基準となる。

501人以上の場合、次のすべてに該当することが判定基準となる（2016年10月から）。

- ① 週の所定労働時間が20時間以上であること
- ② 雇用期間が1年以上見込まれること
- ③ 賃金の月額が8万8,000円以上であること
- ④ 学生でないこと

このような仕組みを、厚生年金への加入の難しさという観点から改めて整理すると、第1

² 厚生年金の適用は、法人ごとではなく、△△株式会社福岡支店、〇〇株式会社大阪営業所などのように、事業所ごととされている（ただし、複数の事業所をまとめて適用を受けることもできる）。本稿でも、「事業所」と「事業主」の用語を使い分け、「事業主」は法人や個人事業主を指す際に用いる。

³ 従業員規模は、事業所単位ではなく法人あるいは個人事業主単位で測られる。

に、勤務先が厚生年金の未適用事業所であれば、厚生年金の被保険者となれない。本来厚生年金の適用事業所となるべきであるにもかかわらず未適用の事業所は相当数存在すると推測される。例えば、現在、適用事業所数は222.7万件（2017年度）であり、給与所得の源泉徴収義務者353万6,000件と比べ130万9,000件少ない。

第2に、被用者であっても労働時間が短ければ厚生年金の被保険者となれない。よって、第3号被保険者でないとすれば、第1号被保険者となる。なお、厚生年金保険法が「時間」を基準として用いていることは、「働き方改革」の中で掲げられる「脱時間給」と整合的といえない。

第3に、事業所の恣意性が働く余地がある。厚生年金の被保険者となるには「被保険者資格取得届」の提出が必要であり、かつ、その提出者は本人ではなく事業所である。さらに、その基準も、例えば従業員規模500人以下の場合、一般社員の労働日数および労働時間の4分の3という相対的な基準となっているなど曖昧である。

第4に、複数事業所勤務者は、厚生年金の被保険者となりにくい。例えば、ある人がA事業所、B事業所でそれぞれ19時間ずつ働いているような場合、本人からみれば1週間フルに被用者として働いているにもかかわらず、A事業所、B事業所いずれの事業所においても基準を充足せず、「被保険者資格取得届」は提出されない。日本年金機構において名寄せされることもない。

その他、1つの事業所で厚生年金の被保険者となったとしても、週労働時間が20時間に満たないような副業がある場合、その副業先では被保険者とならないことから副業収入が標準報酬に算入されず、その分、将来の年金受け取り額が少なくなるといった事態（政府からみれば保険料の取り洩れ）も起こりうる。

こうした人は数百万人規模で存在するとみられる。総務省「就業構造基本調査」によれば、本業も副業も就業形態が雇用者である人は129万人、これに近似した就業形態をとっていると考えられる国税庁「民間給与実態統計調査」における乙欄適用者は381万人いる（図表1）。ランサーズ「フリーランス実態調査」によれば、フリーランスのうち副業系と複業系の合計は744万人とされている（定義は図表1の注3参照）。

3. 改革案

本稿の改革案は、3つのパートから構成される。まず、(1)適用・資格取得の手続きを見直し、事業所の恣意性を排除する。意思決定の主体は被保険者となる。次に、(2)保険料納付方法の見直しであり、ここでは日本年金機構による名寄せがポイントとなる。さらに、(3)年金版の年末調整ともいべき仕組みを新たに導入する。被保険者が第1号～第3号のいずれに該当するかを確定し、1年間支払ってきた保険料に過不足があれば調整する必要があるためである。それぞれについての詳細は以下のとおりである。

図表 1 就業形態に関する諸統計

	定義	出所
536 万人	国民年金第1号被保険者のうち就業形態が会社員・公務員 注1)	厚生労働省「平成28年 公的年金加入状況等調査」第3表
539 万世帯	国民健康保険に加入する世帯のうち世帯主の職業が被用者	厚生労働省「国民健康保険実態調査 平成29年度」第3表-1-1
129 万人	本業も副業も就業形態が雇用者	総務省「平成29年就業構造基本調査全国結果」第55-1表
381 万人	乙欄適用の給与所得者数 注2)。1年を通じて勤務した給与所得者238万人と1年未満勤務者143万人の合計	国税庁「平成29年分民間給与実態統計調査」第19表
744 万人	フリーランスのうち副業系454万人と複業系290万人の合計。他に自由業系53万人、自営業系322万人があり、4形態計で1,119万人 注3)	ランサーズ「フリーランス実態調査 2018年版」

注1) 対象は15歳以上60歳未満。

注2) 源泉徴収に際し源泉徴収税票の乙欄が適用されている給与所得者。乙欄適用ということは、源泉徴収義務者は従たる給与の支払い者であり、他に主たる給与の支払い者がいることを意味する。

注3) それぞれは次のように定義されている。副業系：常時雇用されているが副業としてフリーランスの仕事をこなすワーカー。複業系：雇用形態に関係なく2社以上の企業と契約ベースで仕事をこなすワーカー。自由業系：特定の勤務先はないが独立したプロフェッショナル。自営業系：個人事業主・法人経営者で、1人で経営をしている。

出所) 日本総合研究所作成資料。

(1) 適用・資格取得の手続き見直し

現在、厚生年金の被保険者となるためには、すでに述べたように「新規適用届」、「被保険者資格取得届」の2つが必要となり、その提出者は事業主とされている。資格取得届が提出されるか否かは1つの事業所における労働日数や労働時間が判定基準となるなど、事業所の恣意性が入り込む余地が少なくない。こうした現状を発想から根本的に改め、厚生年金の被保険者となるか否かは本人の選択制とする。

まず、新規適用届は、給与所得からの源泉徴収義務者となる法人あるいは個人が税務署に提出する「給与支払事務所等の開設届出書」で兼用する(図表2)。日本年金機構は、2015年度からすでにこの情報の提供を受け、厚生年金の適用に顕著な実績をあげている。加えて、事業所側も届出が一度で済み、行政手続負担軽減が期待できる。次に、「被保険者資格取得届」は廃止し、それに代わり、「健康保険・厚生年金保険登録届(仮称)」を本人から日本年金機構あて提出することを義務付ける。改めて趣旨を確認すれば、被用者を厚生年金に加入させるか否か事業所の恣意性を介在させないことにある⁴。

働きに出たとしても一定の収入以下に収まることが予想される専業主婦の妻については、現行どおり「被扶養者(異動)届・第3号被保険者関係届」を提出することとするが、簡素化のため「扶養親族等申告書」での兼用を目指す。

⁴ よって、高所得の給与所得者が厚生年金保険料負担を逃れることを認めるものではない。また、事業所側が、この届出をしていない人を選んで採用するようなことは禁じた上で、行政による監督がなされる必要がある。

図表 2 健康保険・厚生年金の加入にかかる現行の諸届と改革案

現行の届出書類			改革案
1	新規適用届	事業所が厚生年金の適用事業所となるための届出	整理統合 「給与支払事務所等の開設届出書」で兼用
2	被保険者資格取得届	被用者を被保険者とするための届出	廃止
3	—		新設 健康保険・厚生年金保険への加入届け出
4	被扶養者(異動)届・第3号被保険者関係届	被保険者の配偶者の今後1年の収入見込額を届出	整理統合 「扶養親族等申告書」で兼用
5	算定基礎届	被保険者の4～6月の平均給与から得た標準報酬を報告	廃止
6	—		新設 年金版の源泉徴収票 事業主から日本年金機構に提出

出所) 日本総合研究所作成資料。

(2) 保険料納付と記録管理の見直し

現在、厚生年金保険料の事業所における納付手続きは、月々の給与（以下、給与）と賞与とで異なっている（図表3）。まず、給与は、個人住民税の特別徴収の仕組みに類似している。個人住民税は、事業主が1月までに前年の給与支払額を市町村に報告。それを受け、市町村は5月までに税額を計算の上、事業主を通じ社員に通知。事業主は、6月以降翌年5月まで、その税額を12等分したものを給与から天引きする。

厚生年金においては、事業所が、7月時点で在籍する被保険者ごと4～6月の給与の平均額を31等級に分かれた標準報酬に当てはめた上、「算定基礎届」として日本年金機構に報告、日本年金機構はそれをもとに、事業所が納めるべき保険料額を計算し納入告知書（納付書）を毎月送付、事業所はそれを受け、毎月末までに保険料を納付する。新たな標準報酬が反映される9月分から翌年8月分の12カ月間、多少の給与の変動はあっても、同じ標準報酬が用いられ続ける。

次に、賞与は、支給日から5日以内に、事業所が1人ずつの賞与額（1,000円未満を切り捨てて標準賞与とする）を日本年金機構に「賞与支払届」として報告し、日本年金機構は納入告知書（納付書）を事業所あて送付、それを受け、事業所は賞与支給月の翌月末までに保険料を納付する。よって、賞与に関しては、ほぼリアルタイムに、被保険者1人ひとりの情報が日本年金機構に送られる。給付額の計算に際し不可欠な年金記録は「算定基礎届」「賞与支払届」の報告として（そして保険料が納められることで）蓄積されていく。図表3中、「●」を付してそのタイミングを示している。

これを以下のように改める。給与所得における源泉所得税のように、いかなる就業形態、労働時間、金額であっても、労働の対価が支払われる際、事業所は、厚生年金保険料18.3%の2分の1の本人負担分を給与から天引きし、さらに2分の1の事業主負担を上乗せした上で、日

本年金機構に納付する。仮に、事業所における給与が標準報酬下限8万8,000円を下回っていても、厚生年金保険料を納付する。「被保険者資格取得届」は廃止されているので、必然的にこのような方法となる。

その際、保険料をかける対象として、標準報酬の仕組みを残すのか（A案）、所得税のように実際の給与支払額に統一するのか（B案）は、それぞれの得失、ICT活用の進展、および、事業所の事務負担などを考慮しながらの検討課題となる⁵。標準報酬の仕組みには、月ごとの給与の変動など実態を必ずしも正確に表していないものの、給与について同一の額を12カ月間使い続ける簡素さという利点はある。ICT活用が遅れているほどこの利点は大きい。

日本年金機構は、保険料を収納・記録し、基礎年金番号あるいはマイナンバーを用いて名寄せする。名寄せは重要なポイントである。記録のタイミングは、A案であれば現状のとおり7月および賞与支払い時である。B案の場合、仕組みの設計によって異なる。1つは、イギリスの「リアルタイム情報システム」のように（佐藤 [2017]）、現行の「賞与支払届」を月々の給与にも拡張し、1人ひとりの情報を日本年金機構に都度報告する方法である。これは、年金受給権の確保という観点から好ましいものの、ICT活用が進んでいなければ、事業所の事務負担増大が懸念される。

もう1つは、そのような都度の報告を省略し、「源泉徴収票」や「給与支払報告書」のように、暦年終了時1回の報告にとどめる方法である。これであれば、事務負担は軽減されるものの、日本年金機構における記録および名寄せのタイミングは遅れ、年金受給権の確保という観点で難がある。最終的には、ICT活用を促進し、B案のうちリアルタイム情報システムの構築が目指されるべきであろう。

(3) 年金版の年末調整の導入

このように厚生年金保険料の納付方法を改めた上で、わが国の年金制度は、国民年金と厚生年金とに分立していることから、制度そのものの大幅な改革を回避している本稿の改革案においては、制度間の公平性を保つため「年末調整」に似た作業が1年の締めくくりで必要になる。現在、国民年金の被保険者が1年間に払う保険料は19万6,080円（＝1万6,340円×12カ月）である。これは、月額給与が標準報酬下限の8万8,000円（賞与なし）の厚生年金被保険者が1年間に支払う保険料19万3,248円（＝8万8,000円×12カ月×18.3%）とほぼ同水準である。このように負担は、ほぼ同水準であっても、国民年金被保険者の受け取る年金は基礎年金のみであるのに対し、厚生年金被保険者の受け取る年金は基礎年金のみならず厚生年金もあり、公平性の観点で疑問がある。

仮に、年収106万円（＝8万8,000円×12カ月）よりさらに低い年収の厚生年金被保険者を認めてしまうとすれば、公平性はさらに低下する（したがって現行制度体系のもとでは、標準報

⁵ フリンジベネフィットの扱いも重要な論点となる。例えば、厚生年金保険においては、通勤定期代を標準報酬に算入するが、所得税においては非課税であり、取扱いがまったく異なる。社宅については、本人負担が家賃相場を下回る場合、差額は、厚生年金保険、所得税いずれも標準報酬、課税所得の対象となるものの、その計算方法はそれぞれ異なる。

図表3 事業主からみた厚生年金保険料および源泉所得税の納付手続き

厚生年金	適用 資格取得		新規適用届 被保険者資格取得届												
	納付 記録管理	給与	T年 1月 2月 3月 4月 5月 6月 7月 8月 9月 10月 11月 12月 給与 給与 給与 ● 4～6月の給与の平均値から31等級に分かれた標準報酬を決定。7月に日本年金機構あて 算定基礎届 として報告 T-1年の標準報酬に基づき右記と同じ作業 日本年金機構は、納めるべき保険料額を記載した 納入告知書(納付書) を毎月事業主に送付 事業主は、 納入告知書(納付書) により月末までに納付 〔 同じ額を9月分から翌年8月分まで月々の給与から天引き 〕												T+1年 1月
			賞与	(例) 支給月 ● 支給日から5日以内に日本年金機構あて 賞与支払届 として報告 事業主は、 納入告知書 により翌月末までに納付 (例) 支給月 ● 左記と同様の作業 左記と同様の作業											

源泉所得税	源泉徴収義務者の届出		給与支払事務所等の開設届出書											
	納付 年末調整		T年 1月 2月 3月 4月 5月 6月 7月 8月 9月 10月 11月 12月 月々の給与・賞与に基づきそこから源泉徴収、納付、実績は記録 年末調整 T+1年に向け 扶養親族等申告書 の受理 源泉徴収票を税務署に提出(注2)											

注1) ●は、事業主から当局に対する個人ごとの情報提供のタイミング。

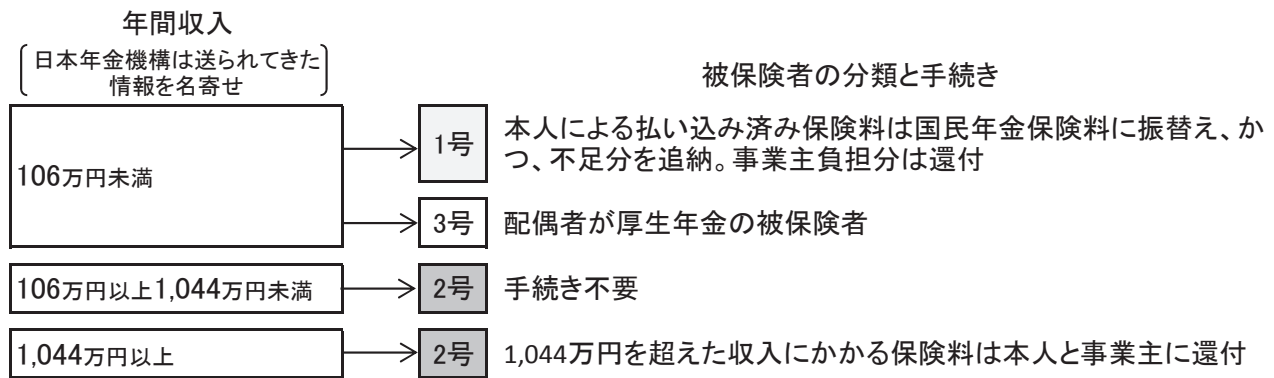
注2) ただし給与金額500万円以下は必要ないとされている。

出所) 日本総合研究所作成資料。

酬下限を下げるにより厚生年金の対象を拡大することは難しい)。よって、名寄せされた年収が106万円に満たない場合、厚生年金被保険者の配偶者がいれば第3号被保険者とする、いなければ第1号被保険者へと振り分ける作業が必要となる。第1号に振り分けられた被保険者については、これまで払ってきた保険料の本人負担分は国民年金保険料へ振り替えた上で、事業主が負担してきた分は還付する。第3号に振り分けられた被保険者については、本人負担分、事業主負担分とも還付する（図表4を参照）。

あらかじめ第3号であると日本年金機構に届け出てある人については、厚生年金保険料を天

図表4 改革案における年金版年末調整のアウトライン



注1) 106万円は、標準報酬月額下限8万8,000円の12カ月分。

注2) 1,044万円は、標準報酬月額上限62万円の12カ月分、賞与上限150万円の2回分の合計。

出所) 日本総合研究所作成資料。

引きしないようにしておくことで、年金版年末調整の作業量を減らすことが可能である。第3号として日本年金機構に届け出つつも、結果として年収が一定水準を超えた場合などのケースに限定される。

4. おわりに

以上の改革案を改めて振り返ると、まず、社会保険制度の主体は被保険者であることが明確にされなければならない。次いで、社会保険や日本年金機構の枠組みにとどまらず、国と地方の税務行政のあり方も含め制度横断的に議論することが欠かせない。例えば、リアルタイム情報システムを導入し、給与や賞与の情報を記録していくとしても、イギリスのように社会保険料徴収と租税徴収の組織がHM Revenue & Customsに一元化されていないわが国においては、その情報の受け手として、日本年金機構、国税庁、市町村のいずれが適切なのか、あるいは、どのように役割分担するのかといった検討が必要になる。広範で正確な所得情報の収集が可能となれば、税制や他の社会保障制度の再設計の可能性を広げる。

2018年12月、厚生労働省における「複数の事業所で雇用される者に対する雇用保険の適用に関する検討会 報告書」がとりまとめられ、さらに、同省において「働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会」の議論がスタートしている。そうした課題への着手自体は大いに歓迎されるものの、現行制度の根底にある発想への批判的検証、および、1つの省庁の枠組みにとどまらない議論展開が期待される。

参考文献

- 佐藤主光 (2017) 「英国のユニバーサルクレジットに学ぶ」 東京財団「政策研究 ICTの活用と税・社会保障改革」2017年11月。
 高尾英明 (2015) 「超高齢社会に向けての提案」『月刊社労士』2015年7月。
 西沢和彦 (2016) 「厚生年金保険料に源泉徴収制度の導入を」 日本総研「Research Focus」No.2016-34。
 複数の事業所で雇用される者に対する雇用保険の適用に関する検討会 (2018) 「同報告書」2018年12月27日。

第3章 シェアリングエコノミー、ギグエコノミーと税・社会保障

東京財団政策研究所研究主幹 森信茂樹

1. シェアリングエコノミー、ギグエコノミーの発達

インターネット上のプラットフォームを介して、個人が保有する遊休資産（場所、乗り物、空きスペースなど）や労働・スキルなどを個人間でシェア（貸借や売買、提供）するシェアリングエコノミーが注目されている。

提供する側は、遊休資産や自らのスキルを活用してそれなりの収入が得られるし、サービスを購入する側も、自ら資産を所有する必要がなく、比較的安価にさまざまなサービスを利用することができる。乗り物サービスや空室をシェアすることは、既存の法制や規則などとの整合性が問題となり、タクシー業界や旅館・ホテル業界などと問題を生じさせるが、新たな成長機会や雇用機会が創出されるということで、経済の活性化の起爆剤として歓迎する向きも多くある。実際、わが国では、遊休人材の再活用や訪日イベントの促進などにより、地方の遊休資産・観光資源の掘り起こしや活用に大きな役割を果たし、地域再生に役立つ事例も増えつつある。

仲介サービスの代表例としては、配車サービスの米国ウーバー・テクノロジー社（以下、ウーバー）や、民泊仲介サービスのエアビーアンドビー社（以下、エアビーアンドビー）、中古品の売買を仲介するメルカリ、家事代行サービスのエニタイムズ、人材仲介のクラウドワークスなどがあげられる。

また安倍晋三内閣の推進する働き方改革の下で、副業・兼業などのマルチジョブワーカーが推奨され、インターネットの人材仲介プラットフォームを通じて不特定多数の人（クラウド）に業務を委託（アウトソーシング）するクラウドソーシングが進み、自営業者ではあるが従属性の高い「雇用的自営業者」が増加している。

プラットフォームを通じて不定期の契約で自らのスキルを提供する人々で成り立つ経済はギグエコノミーと呼ばれ、欧米では税制や社会保障の問題を包括的にとらえて対応が進められている。

以下、シェアリングエコノミー、ギグエコノミーに伴う税制や社会保障の問題を論じたい。

2. タックス・ギャップと情報収集

最初に問題となるのは、シェアリングエコノミーなどの発達に伴う無申告・過少申告の増加、それに伴う税収減や納税モラルの低下などタックス・ギャップの問題である。

ICT化のもとで個人と個人が相対で取引を行うオンラインプラットフォームが発達すると、

市場参加者の匿名性が高く、多数対多数のマッチング市場となり、消費者と提供者、あるいは発注者と受注者の直接取引となるなど、だれがいつどこで取引を行ったのかを税務当局が知ることは困難になっており、タックス・ギャップは拡大していると予想される。これを防ぐためには、契約や支払いの仲介を務めるプラットフォームから情報提供を求めることが最も効率的で効果的である。この点について先進諸国は図表1のような努力をしてきた。

図表1 先進諸国の情報入手

フランス	インターネット上でさまざまな取引の仲介等を行う事業者が、当該取引の当事者の収入等にかかる情報を税務当局に報告する法定調書が2020年から導入される予定。 2014年に、インターネット取引を通じて稼得された所得にかかる課税漏れの増加等に対応する観点から、調査対象者が特定されていない段階でも、税務当局が第三者に対し一定の条件を指定し、該当する取引情報等の提供を要請することが可能とされた。
英国	税務当局が不特定の納税者にかかる情報提供要請を行う仕組みについて、2013年・2016年の法改正により、一定の条件の下で、情報提供要請の対象となる第三者の範囲が、さまざまな取引の仲介等を行う事業者等に拡大された。
ドイツ	判例に基づき税務当局が不特定の納税者にかかる情報提供要請を行うことが可能であったが、2017年の法改正により、こうした権限が法律上明文化された。
エストニア	2017年から、ウーバーが運転手の同意の下で、その運転手の収入情報を国税庁に提供し、国税庁が記入済み申告書に反映する仕組みを導入。
スウェーデン	ウーバーを含めたすべてのタクシー業者について、各運転手が民間の報告センターに運転情報を報告し、国税庁は報告センターに情報の提供を求めることができる。
米国	銀行やクレジットカード等の支払決済会社のほか、ペイパル等の第三者決済代行業者に対し、売上等の決済情報を税務当局に報告する法定調書が存在している。インターネット取引の拡大等を踏まえその提出範囲の拡大も提案されている。 また、法律に違反した可能性があると信じるに足る合理的な根拠が存在する場合などには、ジョン・ドゥ・サモンズ（不特定者に対する行政召喚状）という司法的手段による資料提出が可能。

出所）政府税制調査会資料を筆者加工。

わが国でも2019年度改正で、プラットフォームを含む事業者に対する任意の照会について法整備がされるとともに、高額・悪質な無申告者等を特定するための情報照会制度も整備されることとなった。今後は後述する個人（納税者）のマイナポータルに、プラットフォームなど事業者から直接、あるいは税当局が入手した情報が提供されるようなシステムを検討していく必要がある。

3. 申告利便の向上に向けた記入済み申告制度

次に重要なことは、申告の利便性を高めることである。具体的には、ITを活用して簡素な申告方式を納税者に提供することで、多くの欧州諸国で導入されている「記入済み申告制度」がモデルになる。

この制度は、税務当局が、雇用主や金融機関等から提出された情報、例えば、源泉徴収票などの法定資料の記載内容である、所得金額や源泉徴収額などをあらかじめ申告書に記入して納税者に送付し、納税者はその内容を確認、必要に応じ修正することで申告が終了する制度である。申告納税制度のもとでの納税者サービスの一環として北欧諸国を皮切りに欧州十数カ国で導入され

ており、わが国のように年末調整制度が存在している英国でも来年からの導入を予定している。税務当局も、電子申告により、正確な納税情報が得られるというメリットがある。申告書の収受後に申告内容を審査する従来の申告方式に比べて、申告間違いや記入漏れ、申告漏れといった納税者の単純なミスを予め防止できるため、申告書収受後の事務が効率化されるのである。

最も進んでいるスウェーデンでは、税務当局から送付された申告書に、給与、利子、配当などと並んで、支払税額（国税・地方税）、税額控除額が記載され、納税者の税の過不足額（追加納税額や還付額）まで計算・記入されている。

フランスでは給与所得と投資所得の2つが対象で、納税者は事前記入された収入について、経費の実額か、10%の概算控除かを選択して控除欄に記入し税額計算をして送付する。さらにシェアリングエコノミーからの収入についても、税務当局が入手し納税者に送付している。

今、わが国では税務当局が法定調書の範囲内で、納税者の申告内容と取引相手方の法定調書の内容をマイナンバーを通じてマッチングさせているが、多くのサラリーマンは年末調整で申告不要となっており、すべての納税者について事前に情報を返すシステムをつくるには膨大なコストがかかる。そこですでに存在しているマイナンバーカードを使って開設する個人ごとのマイナポータルとe-Taxを組み合わせ対応することが考えられている。

具体的には、マイナポータルの「情報提供等記録開示システム（データ連携）」と「電子私書箱機能」を活用して、医療支払情報、生・損保の保険料控除、住宅ローン残高証明書などの電子的受取りを可能にしe-Taxと連動させて申告につなげる仕組みである。ポータルの電子決済機能を使えば納税まで簡素に行える。日本の実情に沿った「日本型記入済み申告制度」といえよう（図表2を参照）。

本来の記入済み申告制度は、国税当局が直接納税者の情報を申告書に記入するのだが、わが国の実情に合った日本型の記入済み申告制度で対応するということである。

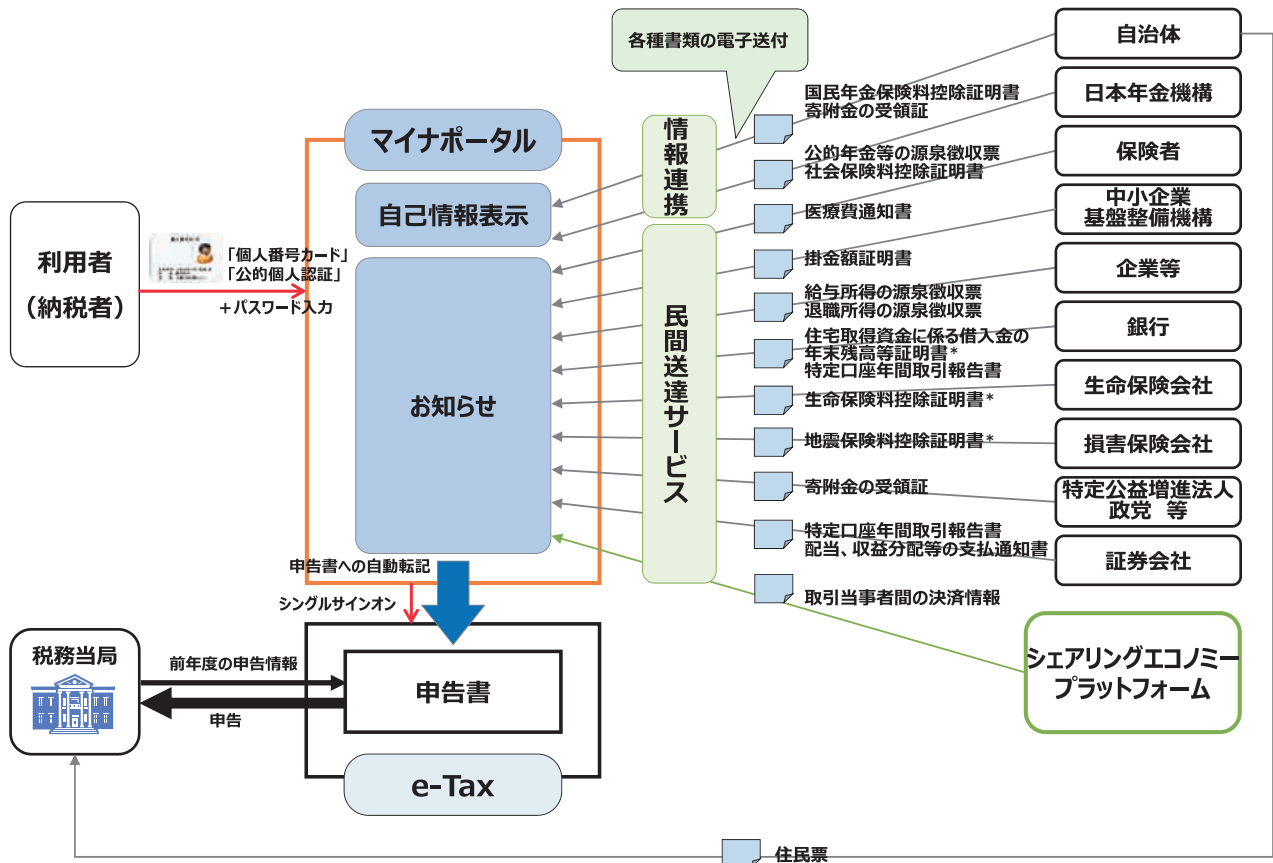
この制度をワークシェアリングで働く者に広げていくには、支払情報の結節点であるプラットフォームから税務当局や納税者自身への情報提供が必要になる。

政府税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告②」（2017年11月20日）では、

- 将来的に、マイナポータルの整備・活用の進捗等にあわせて着実に、マイナポータル等において必要な情報を一元的に確認し、活用することができる仕組みの実現を図るべきと考えられる。
- 将来的に、給与・報酬等の支払者から支払を受ける者のマイナポータル等に支払金額等を正確かつ効率的に通知する仕組みが整備されれば、所得情報も含めて情報を一元的に確認し活用する仕組みが実現する可能性がある。

と記されており、マイナポータルを活用した日本型記入済み申告制度の導入に向けて検討が進むものと考えられる。

図表2 日本型記入済み申告制度のイメージ



* 生命保険料控除証明書、地震保険料控除証明書、住宅取得資金に係る借入金の年末残高等証明書は、当面は年末調整の対象

出所) デジタルエコノミーと税制研究会作成。

4. 事業所得と給与所得の負担の公平化

わが国所得税は、所得を10に分類し、給与所得と事業所得（規模が小さいなどの場合には雑所得）を明確に区別しており、ギグエコノミーの所得が給与所得なのか事業所得なのかで、税制上の取扱いが大きく異なる。

給与所得は、源泉徴収、年末調整、給与所得控除（経費の概算控除）が3点セットとなっており、年末調整の結果多くの給与所得者は税務署に申告をすることが不要とされている。一方事業所得は、経費の概算控除、源泉徴収制度はなく、自ら申告義務を負い、予定納税制度がある。ただし、税理士、弁護士、司法書士などに支払う報酬に対しては、源泉徴収制度が導入されている。したがって、働き方によって、給与所得者なのか個人事業主なのかという区分は重要で、税負担の多寡、有利・不利、納税者の手間の有無が生じてしまう。最大の問題は経費で、一般的に、給与所得者に適用される経費の概算控除（給与所得控除）は、事業所得者の実額で控除される経費より手厚く、給与所得に分類される方が税負担が少ないという問題がある。

給与所得控除は、本来勤務費用の概算控除の性格を持つが、現実には「他の所得との負担調整」のための特別控除と整理され、実額の経費より過大になっている。「他の所得との負担調

整」とは、サラリーマンに特有の事情（有形・無形の負担、拘束を余儀なくされる働き方など）によると公式に説明されているが、給与所得と事業所得の所得捕捉の差（クロヨン）が反映されたものと考えられる。クロヨンと呼ばれる所得の把握率の相違は、伝統的自営から雇用的自営に変化ししつつある今日、どこまで有効な議論なのか実証的な研究が必要だろう。

給与所得は、「空間的・時間的拘束の下での従属的・非独立的な労務提供の対価」（判例）、事業所得は、「自己の計算と危険において独立して営まれ、営利性、有償性を有し、かつ反復継続して遂行する意思と社会的地位が客観的に認められる業務から生ずる所得」（判例）とされている。また、雑所得は、事業と類似しているものの事業とはいえない経済活動の成果で、サラリーマンの副業・兼業はこれに当たる例が多いと思われる。

同じテレワークでも、「雇成型」は給与所得者、「非雇成型」は請負契約で個人事業者というイメージだ。しかし働き方が多様化する中では、「空間的・時間的拘束」という区分が通用しなくなっており、また「従属的」というメルクマールも、現在給与所得扱いである裁判官や国会議員、会社社長にあてはめるのは無理があるように思われ、両者の区分は判然としないことが多くなっている。

事業所得と雑所得の区分も問題で、事業所得は、給与所得など他の所得との損益通算ができ、青色申告を要件に損失の繰越控除ができるが、雑所得では、損失は認められず損益通算や繰越控除はできない。判例では、雑所得と事業所得の区分としての事業性については、営利性や反復継続性の有無だけでなく、社会通念に照らして判断すべきもの、とされており、今後時代とともに社会通念が変わっていけば区分も変化していくと予想される（図表3を参照）。

図表3 所得区分と税制

	給与所得	事業所得	雑所得
概要	源泉徴収、年末調整、給与所得控除という経費の概算控除がセットとなっており、年末調整の結果多くの給与所得者は税務署に申告をすることが不要とされている。	経費の概算控除、源泉徴収制度はなく、自ら申告をする義務を負い、予定納税制度が導入されている。ただし、税理士、弁護士、司法書士などに支払う報酬に対しては、源泉徴収制度が導入されている。	事業所得は、給与所得など他の所得との損益通算や、青色申告を要件に損失の繰越控除ができるが、雑所得であれば、他の所得との損益通算や損失の繰越控除はできない。

出所）筆者作成資料。

そこで、同じような働き方であっても、給与所得者と個人事業者の区分から税負担の公平の問題が生じないようにしていくことが必要となる。十分な議論を通じて、わが国の現行所得税制のあり方の見直しが必要となろう。

経費の問題については、わが国の給与所得控除の水準はいまだ高いという認識の下で、縮減（10万円）して同額を基礎控除に振り替える税制改正が2018（平成30）年度に行われた。今後この方向での見直しは、続くものと考えられる。

しかしこれだけではサラリーマンと自営業者の垣根が低くなる中で負担の不公平はなくなる
ない。

そこで、雇用的自営業者について、給与所得控除並みの経費の概算控除を導入することを提
案したい。わが国でも、弁護士など一定の報酬については源泉徴収制度が導入されており、決
して唐突な議論ではない。

諸外国の例をみると、英国では、ウーバーの運転手やエアビーアンドビーのホストの収入
に、シェアリング・アローアンスと呼ばれる1,000ポンドの特別控除を導入した。さらには、
ウーバーなどのプラットフォーマーに運転手への支払いに対して源泉徴収を適用することも検
討されている。

現在、わが国には「家内労働者等の事業所得等の所得計算の特例」があり、家内労働者等の
事業所得・雑所得（公的年金以外）の必要経費の合計額が65万円に満たないときは、65万円を
必要経費として控除できる制度が導入されている。ちなみに2020年分の所得税より、65万円か
ら55万円に引き下げられる。

対象となる「家内労働者等」は「家内労働法に規定する家内労働者や、外交員、集金人、電
力量計の検針人のほか、特定の人に対して継続的に人的役務の提供を行うことを業務とする
人」とされているが、役務の提供といった仕事内容が多いと考えられるネットワークカーに適用
を拡充していくことが考えられる。またそれを超える収入を得る者についても、300万円程度
の所得までは何らかの概算控除を導入することを検討してはどうか。

次に申告の手間の簡素化という問題である。これについては、選択的な源泉徴収制度の導入
が考えられる。この場合、資金の流れる金融機関を源泉徴収義務者とする場合と、プラット
フォーマーを義務者にするものの2つがありうる。

エストニアでは、個人が銀行口座を開設し、その口座にウーバーなどプラットフォーマーか
らの収入が振り込まれ、銀行が収入の20%を源泉徴収し国税当局に収めれば、本人は申告義務
が免除される、という簡素な申告方法を選択的に導入している。家庭教師やベビーシッターな
どの小規模個人事業者にも適用されるので、申告の利便性が向上すると同時に、申告水準も向
上するということだ。

また英国財務省の一部局であるOTS（Office of Tax Simplification）では、ウーバーに対し
て、英国で普及しているPAYE（わが国の年末調整）の機能をプラットフォーム労働者に対し
ても拡張することを検討課題としている。具体的には、ウーバーが把握しているドライバーご
との収入に、月々の運転距離から計算した平均的なガソリン代や使用車種から計算した平均的
な維持費・減価償却費を控除してドライバーごとの所得を計算し、ウーバーが納税代理人とし
て税当局に納税するという仕組みである。ドライバーは年末に納税申告書を提出する必要がな
い。ちなみに米国の税制は、給与所得に特有の経費の概算控除はなく、全員に適用される概算
控除がある。またあらかじめ源泉徴収額を多めにしておいて、多くの納税者は申告により還付
されるという方法がとられている。これは納税者に申告のインセンティブを与えるためであり
参考にすべき事例であろう。

5. 必要な税と社会保障の一体的改革

シェアリングエコノミー、ギグエコノミーの下で働く者の多くは、雇用形態別・縦割りに構築されたわが国の雇用保険制度や社会保険制度の枠からはみ出ており、十分なセーフティネットが提供されているとは言いがたい状況にある。

企業との正規雇用関係に基づかない働き手は国民健康保険・国民年金への加入となり、事業主負担がないこと等から本人負担が重く、給付も少ない。請負契約で働くネットワークワーカーは、過重労働、不当に低い報酬・遅延などさまざまなトラブルに直面しているといわれている。複数の事業所で働く「マルチジョブワーカー」についても、雇用保険および社会保険の公平な制度のあり方、労働時間管理および健康管理のあり方、労災保険給付のあり方などが問題となっている。

これらの課題への対応を考える際基本となるのは、彼らの正確な所得の把握である。これがなければ、負担能力に応じた負担とならず不公平の問題が生じるとともに、本来受けるべき給付も受けられないことになる。デジタル経済化という大きな社会変革の中で実効ある「働き方改革」を進めるには、税・社会保障制度を一体的に見直す作業が不可欠だ。

第4章 働き方の多様化と所得課税のあり方について

一橋大学教授 佐藤主光

1. はじめに

働き方の多様化が進んでいる。正規・非正規雇用、被用者（給与所得者）による副業・兼業のほか、新たな自営業主として「雇用的自営」（フリーランス）が増加してきた。この雇用的自営は「請負契約等に基づいて働き使用従属性の高さという点ではむしろ被用者に近い」とされる。また、いわゆる「ギグエコノミー」と呼ばれる「インターネットを通じて個別の仕事を請け負う働き方も広まっている」（政府税制調査会〔2017〕）。

しかし、所得税・個人住民税を含むわが国の所得課税制度は、こうした多様な働き方に対応できていない。例えば、所得計算上の控除にあたる「給与所得控除」は被用者のみに認められる。他方、「実質的に給与所得者と同じような境遇にある」フリーランスの所得は事業所得に分類されるため、所得は事業収入等から必要経費を差し引く形で算出される。一方、必要経費に比べて給与所得控除は手厚い。現行の所得課税上、フリーランスは被用者よりも不利なことになる。働き方への中立性の観点からいえば、「様々な形で働く人をあまねく応援する仕組みを構築することが重要」であろう。

問題は税制だけではない。社会保険の仕組みも働き方によって分立してきた。被用者であれば保険料を労使で折半する厚生年金や健康保険組合（組合健保）・全国健康保険協会（協会けんぽ）に加入する。保険料は収入に対して「概ね」比例的となる（保険料に上限あり）。片稼ぎ（専業主婦）世帯の場合、配偶者は「第3被保険者」となり保険料は生じない。これに対してフリーランスが加入する国民年金の保険料は定額（月額1万6,340円）だ。国民健康保険（市町村国保）の保険料には所得に応じた所得割（上限あり）に加えて世帯人数で決まる均等割がある。同じ片稼ぎであっても第3被保険者のような措置もない。これらの保険料には軽減措置が講じられているが、いずれにせよフリーランスは正規雇用者とは異なる保険料支払いになる（図表1を参照）。

図表1 雇用形態で異なる制度¹

	正 規	雇用的自営（フリーランス）
経費控除	給与所得控除（概算控除）	実額控除
社会保険	厚生年金 健康保険組合・協会けんぽ	国民年金 国民健康保険

出所）筆者作成資料。

¹ ただし、雇用的自営でも青色申告を選択すれば、概算控除にあたる「青色申告控除」（65万円）が受けられる。他方、帳簿の管理や（必要によって）税理士への対価など源泉徴収される被用者にはない納税費用が伴う。本稿ではこうした納税費用を織り込んでいないため、これとバランスを取るよう青色申告控除は考慮しない。

このように被用者とフリーランスの間では所得課税・社会保険料に差異がある。その含意は何か？ 本稿では「実効税率」という概念を用いて説明していきたい。

実効税率とは制度上、納税者が支払うことになる税・社会保険料の推移をみるものである。法定税率とは違って所得控除等を考慮する。社会保険料も実態として稼得所得に対する課税である現状を反映するよう実効税率に含まれる。その際、保険料の軽減措置や支払いの上限などが実効税率に織り込まれる。この実効税率は働き手の間での公平や彼等の就労の誘因に影響する。本稿の試算は実効税率が被用者とフリーランスの間で大きく異なることを明らかにする。「今後、さらなるICT化の進展等により、働き方が一層多様化すると見込まれること」を踏まえれば、現行の所得分類による税制・社会保険料上の取扱いの差を解消する必要性が示唆される。

2. 試算

実効税率は平均と限界に区別される。結論だけいえば、①個人の就労の有無の誘因にかかるのが平均実効税率（＝税額÷収入）で、②限界実効税率（＝追加的な収入に対する所得課税の増分）は労働時間の選択に影響する。実際、高い平均実効税率が片親（母子）家庭の就労の阻害要因になっているとする実証研究は数多い（Meyer and Rosenbaum [2001] など）。英国では勤労税額控除があるにもかかわらず労働時間が増えない理由として、住宅手当を含む福祉給付の削減が限界税率を高めていることが挙げられた（Brewer *et al.* [2011]）。これを受け、削減率を一律（65%）にして実効税率をコントロールするよう税額控除・給付を統合したユニバーサル・クレジットが導入されている。また、③平均実効税率は収入が同じ納税者間での水平的公平に関わる。同じ収入でも税負担が異なるなら水平的公平には反するからだ。

試算では片稼ぎ世帯（夫婦・子ども〔15歳以下〕1人）を前提に所得税、個人住民税（所得割）、および社会保険料（被用者については労働者負担分、フリーランスは国民年金を含めて世帯分）を合わせた平均・限界実効税率を計算している²。給与所得控除、配偶者控除等の所得控除（2018〔平成30〕年度税制改正後）、個人住民税の非課税限度額、社会保険料の上限や国民年金・国民健康保険の減免措置なども織り込んだ。被用者は協会けんぽの加入者とする。被用者の社会保険料は賞与（ボーナス）にも掛かるが、試算では中小企業の現状を踏まえ、ボーナス1回は給与1カ月分とした（毎月勤労統計調査〔2017〈平成29〉年9月分結果速報〕）。国民健康保険の減免は東京都武蔵野市に従っている。被用者・フリーランスとも医療保険のみで介護は含まない（本人は40歳未満）。なお、国民年金・国民健康保険の保険料・減免措置は前年所得に拠るが、試算では収入は時間を通じて変わらないものと仮定した。フリーランスの必要経費（＝所得計算上の控除）は全国消費実態調査（2014年）による。具体的には勤労世帯（2人以上）から被服および履物（子ども用を除く）、書籍・他の印刷物、理美容サービス、身

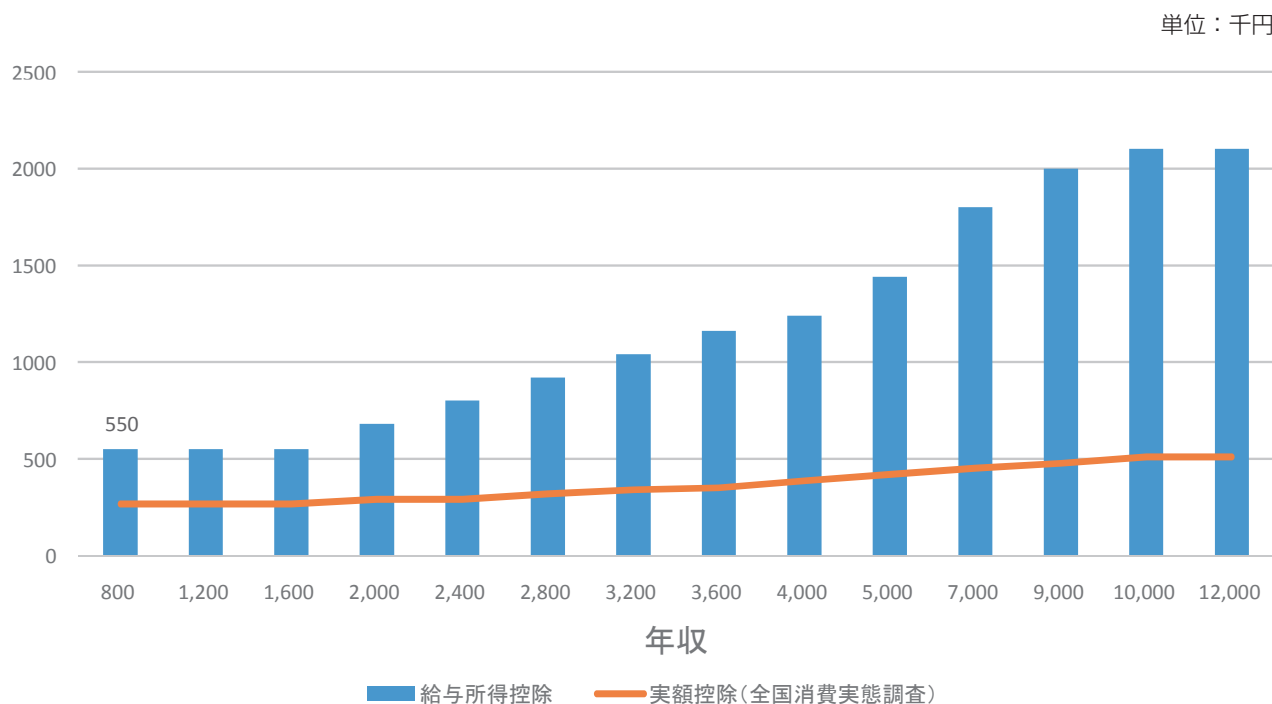
² 仮に配偶者が働いていても、収入が年間100万円未満であれば、個人住民税・保険料の適用はない。

の回り用品、こづかい（使途不明）、交際費（仕送りを除く）を合わせ、有業者1人あたり支出を算出した。

その結果と現行の給与所得控除との比較は図表2のとおりである。給与所得控除の方が必要経費を大きく上回ることがわかるだろう。所得計算上の控除が低い分、フリーランスの所得税・個人住民税の負担は重くなる。

被用者とフリーランスの間での実効税率（平均・限界）の違いは図表3および図表4で示すとおりである。図表3のとおり、平均実効税率はフリーランスの方が総じて高くなる。①必要経費に比して給与所得控除が手厚いこと、②減免措置があるとはいえ、国民年金・国民健康保険の負担が低所得のフリーランスにとって重いことが理由として挙げられる。図表4は限界実効税率を比較する。国民年金等の減免措置が段階的に縮減されたりする結果、収入の低い層で税率が高く出ている。追加的に1万円多く稼いでも、多くが税・保険料増となり手元に残らない格好だ。なお、高い収入階層で限界税率が上がるのは2017（平成29）年度税制改正で配偶者控除額が逡減・消失型になった結果である。

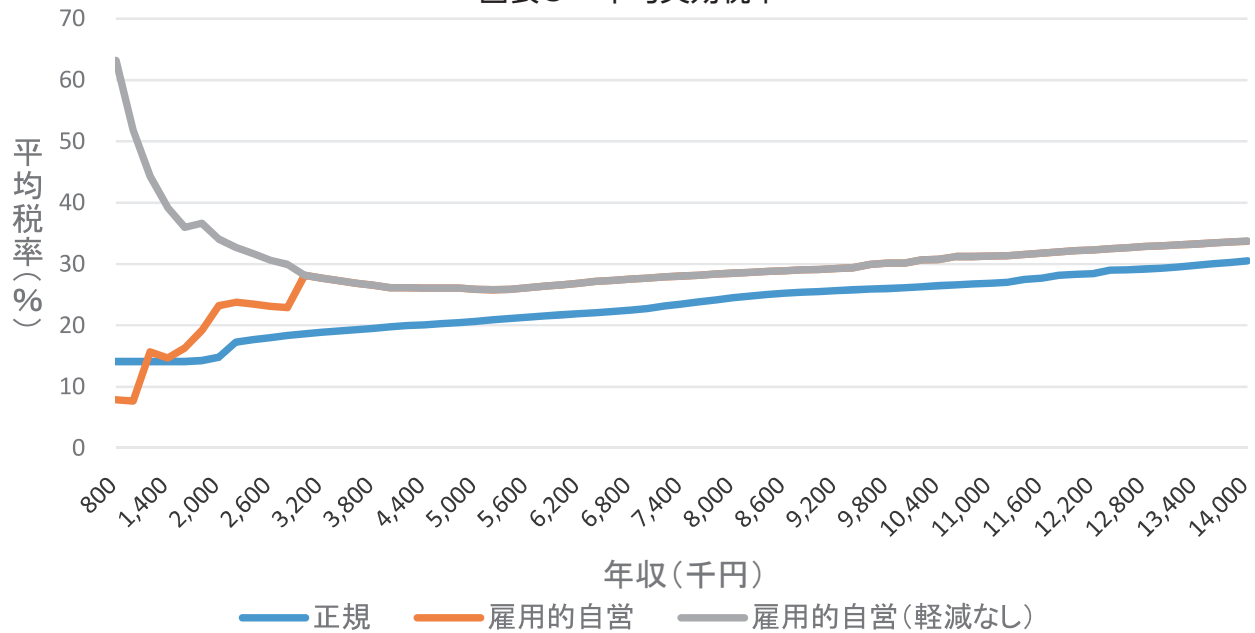
図表2 所得計算上の控除の違い



注) 給与所得控除は2018（平成30）年税制改正を反映。

出所)「全国消費実態調査 2人以上勤労世帯」(2014〔平成26〕年)。

図表3 平均実効税率



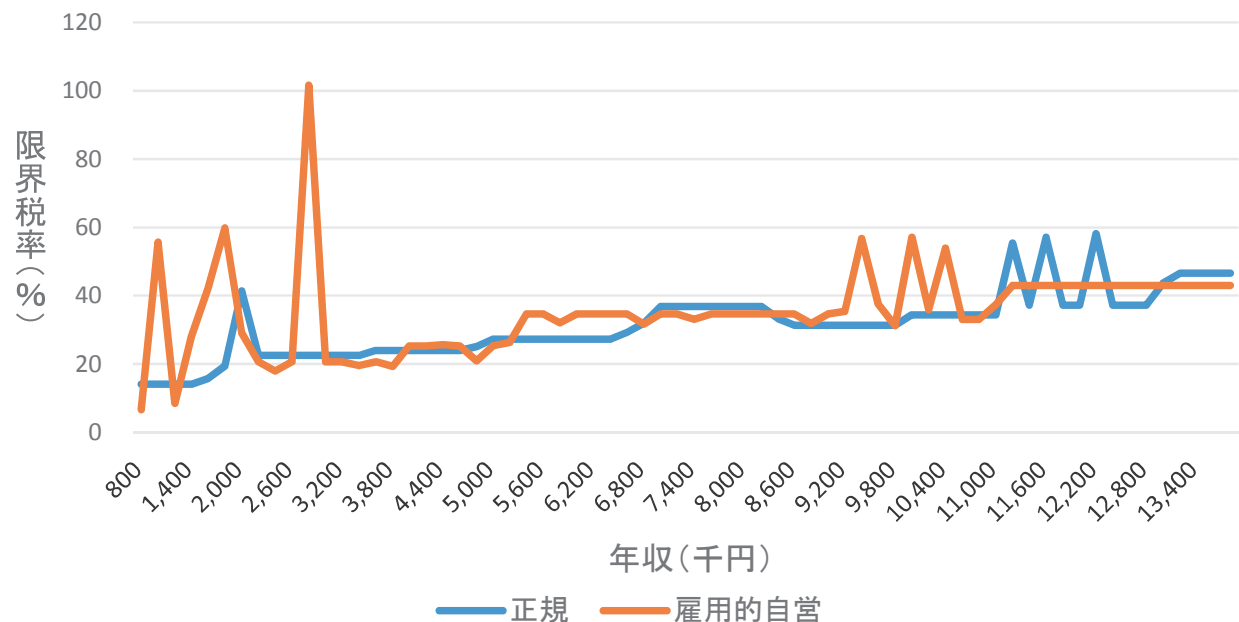
注1) 平均実効税率 = (所得税 + 住民税 + 社会保険料) ÷ 収入

注2) 国民健康保険料は東京都武蔵野市のケース。

注3) 被用者の医療保険は協会けんぽ。

出所) 国税庁、協会けんぽ、武蔵野市の資料より筆者作成。

図表4 限界実効税率



注1) 限界実効税率 = 所得税率 + 住民税 - 除率 + 社会保険料率 - 保険料減免率

注2) 年収は20万円刻み。

注3) 国民健康保険料は東京都武蔵野市のケース。

注4) 被用者の医療保険は協会けんぽ。

出所) 国税庁、協会けんぽ、武蔵野市の資料より筆者作成。

3. 政策的含意

上述の試算では、①平均実効税率でみて被用者とフリーランスの間に水平的不公平があると、②フリーランスは比較的低い収入階層（260万～320万円）で高い限界実効税率に直面しており、働く意欲を阻害する可能性があることが明らかになった。高齢者を含め働き方の多様化で「『雇用的自営』や副業を希望する者は増加」する現状を踏まえると実効税率の差異などは解消することが望ましい。ではどうするか？ 本稿は(1)給与所得・事業所得の分類を見直し、フリーランスでも給与所得控除のような概算控除を受けられる仕組みにすること、(2)社会保険料を租税化して被用者・フリーランス間での保険料体系の違いを解消すること、(3)所得の定義を統一することで（社会保険料を含む）所得課税を簡素化することを提言したい。

(1) 所得分類の見直し

給与所得・事業所得の分類を改め、稼得所得として統一する。政府税制調査会（2017）においても「所得分類のあり方についても、今後、検討を進めていく必要」は認識されているところだ。具体的には「所得計算上の控除」として納税者は実費控除と概算控除を選択できるようにする。この概算控除はフリーランスだけでなく、「伝統的自営」にも適用される³。実際、英国ではフリーランスを含む自営業者に対しても概算控除が認められるようになった。他方、実費控除を選択する場合は、経費を明瞭にすることが求められる。なお、給与所得の枠内には「特定支出控除」として実費を部分的に控除する仕組みがあるが、被用者にとっては、その適用拡大にあたる。ただし、現行の給与所得控除は手厚すぎる。給与所得控除＝概算控除を「主要国並みの控除水準」にするなど必要経費の実態に即するよう縮減させ、「基礎控除等の『人的控除』に負担調整のウェイトをシフトさせていく」ことだ。

(2) 社会保険料の租税化

保険を建前にしているが、社会保険料の実態は賦課方式による世代間再分配であり、（給付の受給資格を除くと）受益と負担の水準は連動していない。この実態に合わせて社会保険料を租税化＝社会保障の目的税とする⁴。課税ベースは稼得所得・年金所得にかかる所得税と同一な比例税とする。ただし、所得税・個人住民税の基礎控除を含む人的控除等は「税額控除化」することで課税所得を拡大する。社会保障目的税は人的控除等前の所得＝収入－必要経費を課税ベースとする。一定額を税額控除することで現行の保険料減免にあたる機能を確保すること

³ 現行の事業所得は労働の対価（稼得所得）のほか、資本所得が含まれる。もっぱら稼得所得のフリーランスとは違い、伝統的雇用については、この資本所得への考慮が必要だろう。北欧諸国の「二元的所得税」に倣うなら、伝統的自営の収入を「みなし資本所得」と稼得収入に分割することだ。みなし資本所得は一定の収益率に事業用資本・設備の価値等を乗じて算出する。稼得収入は残余（ただし、ゼロを下限）になり、所得計算上の控除（概算高控除か実額控除の選択）が適用される。「みなし資本所得課税」は伝統的自営に対する「ミニマム代替税」（概算課税）に相当しよう。

⁴ 被用者であっても複数の雇用主から給与所得を受けているケースがある。現行の社会保険料は主たる事業主からの給与を対象とする。合算された給与所得を対象にできることも租税化のメリットといえる。

もできるだろう。政府税制調査会（2017）には「所得控除方式を維持しつつ高所得者について税負担の軽減額が逓減・消失する『逓減・消失型の所得控除方式』とすべきとの意見」もあるが、逓減・消失型所得控除は税制を複雑にする上、配偶者控除のように必ずしも意図しない形で実効税率を高めかねない。実効税率をコントロールする観点からも社会保険料の租税化（による所得課税の一本化）および税額控除化は望ましい。

(3) 所得の定義の統一

現行の税制と社会保険料は所得の定義が同じではない。例えば、通勤費は所得税には含まれないが、社会保険料の対象になる。国民健康保険料の減免に用いられるのが「旧但し書き所得」（＝総所得金額等－33万円）の自治体も少なくない。加えて人的控除が違うため所得税と個人住民税の課税ベースも等しくならない。「働き方の多様化に伴い、今後、申告手続に不慣れな給与所得者も副業・兼業に係る申告を行うこととなる」ことを勘案すれば、納税環境の利便性を高めることと合わせて、制度の簡素化も必須だろう。その一環として所得税・住民税、（租税化された）社会保険料の課税ベースは収入－必要経費で統一する。合わせて、前述のとおり人的控除等は税額控除化して、所得税の再分配機能を担保すればよい、この所得は他の社会保障給付の申請等の基準としても活用できよう。

このように働き方に中立的な（社会保険料を含む）所得課税を構築するとともに、税制の簡素化と働き手の間での公平性を高めるためにも、抜本的な見直しが求められている。

参考文献

- Brewer, Mike, James Browne, and Wenchao Jin (2011), “Universal Credit: A Preliminary Analysis,” *IFS Briefing Note 116*, Institute for Fiscal Studies.
- Meyer, Bruce D. and Dan T. Rosenbaum (2001), “Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers,” *The Quarterly Journal of Economics*, 116 (3), Aug. 2001, pp. 1063-1114.
- 政府税制調査会（2017）「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告」2017年11月20日。

補論：試算で用いた社会保険料・減免措置等

		保険料	上 限
年 金	厚 生 年 金	料率：18.3%（労使折半）	月額報酬62万円 賞与（1回）150万円
	国 民 年 金	月額（1人あたり） 1万6,340円	
医 療 保 険	協 会 け ん ぽ	料率：9.9%（労使折半）	月額報酬139万円 賞与（年間）573万円
	国 民 健 康 保 険	所得割額＝算定基礎額×保険税率 均等割額＝定額×加入者数 ・算定基礎額＝総所得金額等－33万円 ・保険税率： 基礎課税額＝4.9% 後期高齢者支援等＝1.75% ・均等割額（1人あたり・年額） 基礎課税額＝2万4,200円 後期高齢者支援等＝9,000円	所得割額の上限（年額） 基礎課税額54万円 後期高齢者支援等19万円

	減 免 措 置	
国 民 年 金	全額免除	前年所得 ≤ （1＋扶養親族等の数）×35万円＋22万円
	4分の3免除	前年所得 ≤ 78万円＋扶養親族等控除額＋社会保険料控除額等
	半額免除	前年所得 ≤ 118万円＋扶養親族等控除額＋社会保険料控除額等
	4分の1免除	前年所得 ≤ 158万円＋扶養親族等控除額＋社会保険料控除額等
国 民 健 康 保 険 （ 均 等 割 ）	7割軽減	前年所得33万円
	5割軽減	前年所得 ≤ 33万円＋被保険者数×27万5,000円
	2割軽減	前年所得 ≤ 33万円＋被保険者数×50万円
個 人 住 民 税	非課税限度額	
均 等 割	35万円×（本人＋控除対象配偶者＋扶養控除）＋21万円	
所 得 割	35万円×（本人＋控除対象配偶者＋扶養親族）＋32万円	

注）数値はいずれも2018（平成30）年時点。

第5章 ユニバーサル・ベーシックインカムの実像 ——目指すべき選択か

成城大学教授 田近栄治

1. ユニバーサル・ベーシックインカムの背景

これまでの社会保障制度を代替する仕組みとしてユニバーサル・ベーシックインカム（以下、UBI）が提唱されてきた。その背景には、これまでの制度にはいくつか重大な欠陥があると考えられてきたことがある。第1の欠陥は行政の介入である。生活保護など給付に当たっては、不正な受給を回避するために受給者の資格に関する判断が必要となる。そのためには、「生活状況等を把握するための実地調査（家庭訪問等）、預貯金、保険、不動産等の資産調査、扶養義務者による扶養（仕送り等の援助）の可否の調査、年金等の社会保障給付、就労収入等の調査、就労の可能性の調査」（厚生労働省資料）が行われる。そして生活保護の支給判断は個々の自治体に委ねられている。その結果、行政の介入を避けて通ることはできない。

第2の欠陥は、こうした行政によるプライベートな事情の調査の結果、本来支援されるべき人々の中には、生活保護の申請をあきらめることになる人も現れる。行政から、資産の活用の前提として、土地・家屋等を売却し生活費にあてることが求められたり、親族等からの援助を受けることを求められたりすることから、そうした事態が起こることは十分察することができる。社会福祉の関係者がスティグマと呼ぶ、生活困窮者や障害者の心の傷が、これまでの社会保障制度の第2の欠陥である。

これに対してUBIは、これまでの社会保障制度による生活支援の2つの欠陥を正すことを目指している。支給要件にかかわらず、すべての人々に一律の給付を行うことによって、行政の介入を阻止することができる。また、支給審査による行政のプライバシーの侵害も回避することができる。こうした点をUBIを「負の所得税（negative income tax）」と称したミルトン・フリードマン風に表現すれば、改革の要は、社会保障を厚労省・自治体の所管から、現金の管理者である歳入庁の仕事へと変えることなのだということになる。しかもそれは、中央政府が一括して管理することになる。

なかなか歯切れのよい議論である。しかし、ここで生じている問題は、UBIを主張する人たちが一枚岩でないことである。いやむしろ、UBIというベッドの上で異なった夢を追いかけている。UBIを主張する一つのグループは「大きな政府」を目指す人たちで、UBIを通じた社会保障の拡大・充実を目標に定めている。これに対して「小さな政府」を目指す人たちは、UBIによって、裁量的・行政主導の社会保障制度を廃止するべきであると主張している¹。

¹ UBIの背景、UBIのアイデアから勤労税額控除に至る過程、およびこの間の経済学の果たした役割については、Moffitt（2010）による説明がある。

このようにUBIを巡って主義・主張がぶつかり合っているのが現状であり、そのためUBIの実像がみえてこない。そこでここでは、UBIの具体的な提案をもとに、その適否について考えを深めることにしたい。そのためには小手先のプランではなく、これまでの給付を伴う社会保障制度をすっかりUBIに置き換えることを目指す、Charles Murrayの提案（Murray [2016a, 2016b]）をもとに検討を進める。以下では、Murrayのプランのポイントを説明し、続いて、社会保障改革としてUBIを目指すべきか考える。

2. MurrayのUBI提案

UBIの設計にあたってMurrayが置く第一原則は、給付を伴うアメリカの社会保障制度をUBIに置き換えることである。UBIは、すでにある社会保障につき足す制度ではないことに留意する必要がある。具体的には図表1で示したように、「公的年金、メディケア、メディケイドなど医療保険、フードスタンプ、補足的所得保障（supplementary security income）、住宅補助、シングルマザー支援ほかすべての社会福祉給付、農業補助、企業補助」を廃止するとしている。

一方、新たに導入されるUBIにかかる費用がある。その費用は代替されることになる現行の上記諸制度による費用より、2014年で2,000億ドル（22兆円程度）、2020年には1兆ドル（110兆円程度）の節約となると試算されている²。

この試算のもとになるUBIの給付の仕組みでは、まず、21歳以上のすべての個人にUBIが支給される。支給金額（UBIの額）と、所得とUBIを合わせた総所得額は、図表2（MurrayによるUBI試案）に示されたとおりである。

給与所得、配当や受取利子を含む所得が3万ドル以下の場合は、一律1万3,000ドルのUBIが支給される（図表2上段の図）。このうち3,000ドルは天引きされ、医療保険（重度疾病の保険）に自動的に払い込まれる。それ以外の軽度疾病などの保険は、個人加入となる。UBIは、生涯給付される。所得が3万ドルを超えると、6万ドルまでUBIはカットされる。Murrayの提案では、所得が3万ドルを超えて3万5,000ドル未満までは10%カット、それを超えると

図表1 UBIの代替する社会保障、2014年

連邦政府による移転支出 公的年金、失業給付、メディケア、学生給付、住宅支援、フードスタンプ（食料援助）、所得保障・各種税額控除制度、その他	2兆2,200億ドル
特定グループへの連邦補助金（公教育支出などは除外） 農業所得支援、地域開発支援、災害救助・保険など	690億ドル
地方政府（州および基本自治体）にかかる移転支出 個人・特定グループへの地方政府の支出	4,770億ドル

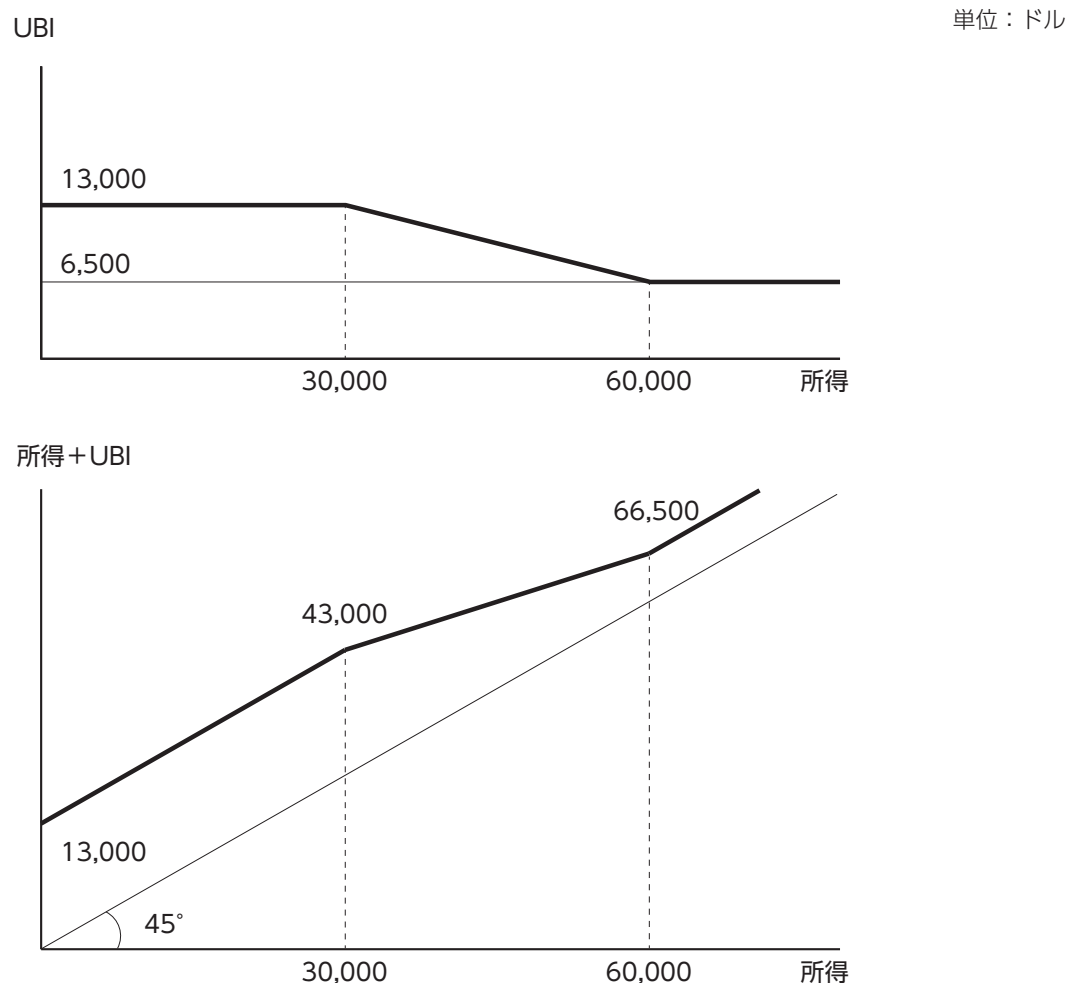
² Murrayの提案によって、カットされる社会保障給付費の総額とUBIに要する費用については、Murray（2016a）のAppendix AおよびBに推計結果が記載されている。

5,000ドルの刻みで累進的にカットされる。UBIのカットは6万ドルの所得まで続き、カット率は最大30%となるようにしている。その結果、所得が6万ドルを超えるとUBIは一律6,500ドルとなる。ここでは、同案の概略を表現することにして、所得3万ドルからUBIは一律でカットされるように図示した。

図表2下段の図は、所得とUBIを合わせた総所得額である。UBIの仕組みによって、3万ドルまでは1万3,000ドルの所得が加算される。それ以降は、所得6万ドルに向けてUBIはカットされ、所得6万ドルのところで総所得額は6万6,500ドルとなる。所得が6万ドルを超えると、UBIによって6,500ドルが一律加算される。このように所得が3万ドルを超えるとUBIは、所得が6万ドルになるまで減額される。これはUBIを受け取る側からすれば税負担と同じである。それによって、働く意欲が減退することは避けられない。

Murrayの提案では、この実質税負担を軽減するために、UBIの限界的な減額幅（カット率）を6万ドルの所得に向けて10%から30%へと徐々に増加することとしている。それによって

図表2 MurrayによるUBI試案（給付のイメージ図）



注) Murrayの提案ではUBIは、所得3万ドルから3万5,000ドル未満は10%カット、それを超えると5,000ドルごとに、6万ドル未満まで4%ずつカット率を増加させ、最大30%のカット率となるようにしている。ここでは、同案の概略を表現することにして、所得3万ドルからUBIは一律でカットされるように図示した。

出所) Murray (2016a), pp. 8, 102により筆者作成。

UBIが労働に及ぼす負の効果を小さくすることを目指している。UBIの原資に限りのある限り、そのほかの所得控除や税額控除と同じく、所得が増加するのに従って、給付がカットされるのは避けがたいが、それを緩和するために今度は制度が複雑となる。この点はMurrayの提案についても同様である。

以上、現行の給付をとまなう社会保障制度をUBIにすっかり置き換える一案として、Murrayの提案をみてきた。この改革の意図は、社会保障給付が政府によって管理され、その結果多くの人が働かず、福祉に依存している状況を改善することである。改革に向けた思いは、Murrayの次のフレーズに表れている。すなわち、「UBIが導入されても、次の月の給付が銀行口座に振り込まれる前にお金を使い尽くしてしまう無責任な人たち（the irresponsible）に対して、これまで言えなかったことが公然と言えるようになる。『UBIによって毎月の所得は保障されている。だから今度は、あなたがきちんと生活をしなさい。決してお金がないなどと言ってはならない。なぜなら、UBIによってあなたは毎月所得を保障されているのだから』」（Murray, 2016b）。

3. UBI——目指すべき改革か

以上みてきたMurrayのUBI提案を手掛かりとして、社会保障改革としてUBIを目指すべきか考えたい。UBIを巡ってすでに、BIEN（Basic Income Earth Network）など熱狂的な支持グループもあれば、今後の社会保障改革を進めるうえで判断を迷わすものだ（red herring）との批判もある³。ここではUBIに関する3つの懸念について述べる。

第1の懸念は財源である。この点について、スイスでのベーシックインカム（BI）の国民投票を取り上げつつ、Thornhill and Atkins (2016) は適切な指摘を行っている。すなわち、「BIの導入にあたってはトレードオフがある。導入後もこれまで給付を受けていた人々すべてに改革前の給付水準を保障すれば、膨大な税財源が必要となる。一方、BIを財政的に可能なレベルにすれば、福祉給付をもっとも必要とする人々の中には、給付をカットされる人が出てくる」。

この指摘がどれほど適切かは、現在イギリスで生じているユニバーサル・クレジットを巡る混乱からうかがうことができる。イギリスでは乱立していた税額控除を1本の控除にまとめる改革を進めているが、いざ、本番を迎えると改革前の給付が減額される人々が出てきたり、また、これまでの週単位の給付が1カ月単位となったりしたことで大混乱が生じている。これによって図らずも、UBI改革実施時の混乱を事前に目の当たりにすることができる（*Economist* [2018a, 2018b]）。

UBIの第2の懸念は、働く意欲と社会連携（social cohesion）への負の影響である。労働意欲への影響についてはすでに触れた。これはUBIに限らず、勤労税額控除や児童給付、またわが国の配偶者控除制度にも共通するものである。一定の所得を超えたところで、給付額や減税

³ BIENの活動はウェブサイト（<https://basicincome.org/>）で知ることができる。このウェブサイトではまた、UBIの世界各国のこれまでの事例だけではなく、現在の取組をほぼリアルタイムで紹介している。一方、UBIをred herring だとする批判は、Goldin（2018）が行っている。そのほかUBIへの手厳しい批判として、Sadowski（2016）、Nidess（2017）などの論説がある。

額が縮小する限り、人々はその所得を超えて働くか否かの選択に直面する。しかし、この点についてはMurrayが指摘するように、アメリカにおいてはすでに多くの人々が社会保障給付によって働くことをやめている現状からの出発であることを考えれば、UBIによる労働への負の効果をあまり強調するべきではないのかもしれない。

より大きな懸念は、一定の所得が安定的に給付されることによる「引きこもり」であろう。それにより社会との接点が失われる可能性がある。UBIによって所得と労働の連関が失われることによる社会的影響は、これまで経験したことの無い問題であり、人々が何によって個人としての尊厳を保っているのかにも関わる。「額に汗して働く」、「仕事に貴賤なし」という古くからの言葉は、労働を通じて社会との接点を保とうとする人間の本質と深く関わっているのではないか。

UBIの第3の懸念は、会社単位の社会保障が個人へとシフトしていくことである。これまで多くのサラリーマンは、年金であれ、医療保険であれ、会社を通じて保険料の負担をしてきた。これは日本だけではなく、欧米諸国共通であり、とくにアメリカで顕著である。

そうした中で、AIやロボットによって今後仕事 that 失われ、新しい仕事についても、それがプラットフォーム（インターネット）を通じた契約労働になると、雇用主がいなくなり、会社頼みの社会保障は崩壊する。わが国ではさらに、高齢化によって社会保険料は増加を続けている。会社は今後さらに社会保険料負担のない働き方を作り出し、会社を通じた社会保障制度は行き詰まる可能性が高い。

すでに日本でもこの問題は進んでいる。会社からの指示に従うという面では、実態は従業員であるのに、契約上は事業主となっている「名ばかり事業主」の実態が明らかとなってきた⁴。これまでは、「同一労働同一賃金」の原則に照らして、正規、非正規労働の格差是正が問題となってきたが、現実はその一歩先へと進んでいる。個人が会社と事業主として契約を結べば、支払われるのは賃金ではなく事業報酬である。これによって、企業側は給与所得者にかかる制約、とくに社会保険料負担から解放される。

このように社会保障を支える柱が、会社から個人に変わる中で、UBIの主張者たちは、UBIの必要性は増大すると指摘している。それだけではなく、新しい技術に追いつくための再教育も必要となり、そのためにはUBIは大切な所得サポートとなる。実際、世界を席卷するITやプラットフォームの経営者の中にUBIの支持者が多くみられるのは、そうした理由によるのであろう。

しかし、よく考えてみると、この考え方は社会保障制度の今後の展開に対して十分な用意のない中で、負担をすべて個人にしわ寄せしかねないという問題もはらんでいる。いずれは会社が支える社会保障制度は行き詰まるとしても、この時点で「多様な働き方を支える社会保障制度はUBIなのだ」とするのは、政府や会社、働く個人にも、次の時代の社会保障制度をどうしていったらよいのかについて、思考停止を促すことと等しいのではないか。UBIにも一理はある。しかし、それは結論ではないであろう⁵。

⁴ 藤田和恵「実態は『労働者』なのに……『名ばかり事業主』の苦しみとは」Yahoo!ニュース 特集編集部、2019年4月9日。

⁵ デジタル経済における社会保障の現状とあり方については、デジタル経済における課税方式を含めて、Eichhorst and Rinne (2017) が包括的な議論を行っている。

以上、UBIを巡る3つの懸念について述べた。要するに、次世代社会保障制度の候補の一つとして、UBIとそれを必要とする経済環境について、今後さらに検討が必要である。そうした中で今言えることは、UBIの実像を示すことなく、言葉の快い響きを頼みに、国民受けを狙ったUBIの導入を主張すべきでないということである。わが国では最低保障年金一つをとって、裏付けとなる財源を示せないまま提案は失墜した。UBIはそれをはるかに超えた改革であり、そのビジョンと裏付けとなる財源をどう示すことができるかが、議論の要である。そう考えると当面は、社会保障が会社から個人単位に変化する現実を踏まえて、増大する社会保険料負担の中身の精査と若年低所得者に重くかかる負担の軽減をどう行うかなど、足元をしっかりと見つめた改革に向けた議論が重要である。

なお多少の後日談であるが、以上を執筆したあと、アメリカの経済学者Daron Acemogluは、UBIは誤った考え方であると痛烈な批判を行っている（Acemoglu [2019]）。アメリカにおいて最も重要な政策目標は、国民全体をカバーする医療保険、より充実した失業給付、より適切な職業訓練や勤労所得税額控除（EITC, Earned Income Tax Credit）の拡大であると指摘。とくにEITCは低所得労働者にとって、UBIよりはるかに小さな財政負担で、最低所得保障制度となっているとする。また、雇用拡大のためには、増大する社会保険料の雇用主負担を軽減する方が、UBIよりはるかに少ないコストで有効であるとする。

以上を踏まえてAcemogluは、UBIは不満を抱える大衆に空からパラシュートでお金を配るようなものであり、給付を受ける人々の尊厳を高めるものではないと結論付ける。UBIは、ローマ帝国やビザンツ帝国の皇帝が大衆の不満の矛先をそらし、大衆をなだめるために用いた「パンとサーカス」と同じ物だというのである。本来の民主主義は、人々の不満や要求を正面から受け止め、社会全体で答えを出し合うものであると主張している。

参考文献とウェブサイト

- Acemoglu, Daron (2019), "Why Universal Basic Income Is a Bad Idea," *Project Syndicate*, June 7.
- BIEN, Basic Income Earth Network, <https://basicincome.org/>
- Economist* (2018a), "Britain's universal credit could yet be a success," Oct. 27.
- Economist* (2018b), "If universal credit is to succeed, the government must act now," Oct. 27.
- Eichhorst, Werner and Ulf Rinne (2017), "Digitalisation of welfare state," *CESifo Forum*, Vol. 18, No. 4, pp. 3-8.
- Goldin, Ian (2018), "Five reasons why universal basic income is a bad idea," *Financial Times*, Feb. 12.
- Moffitt, Robert A. (2010), "Economics and the earned income tax credit," in John J. Siegfried ed., *Better Living through Economics*, Harvard University Press, pp. 88-105.
- Murray, Charles (2016a), *In our hands: A plan to replace the welfare state*, AEI Press.
- Murray, Charles (2016b), "A guaranteed income for every American," *Wall Street Journal*, June 3.
- Nidess, Dan (2017), "Why a universal basic income would be a calamity," *Wall Street Journal*, Aug. 10.
- Sadowski, Jathan (2016), "Why Silicon Valley is embracing universal basic income," *Guardian*, June 22.
- Thornhill, John and Ralph Atkins (2016), "Universal basic income: Money for nothing," *Financial Times*, May 27.

第6章 2010年代の所得税改革は所得格差をどう是正したか

東京財団政策研究所上席研究員／慶應義塾大学教授 土居丈朗

1. はじめに

わが国の所得税制は、所得再分配機能の回復が課題とされている。田近・八塩（2006）、高山・白石・川島（2009）、北村・宮崎（2013）、土居（2016, 2017）、川出（2016）など、所得再分配機能を焦点としたわが国の所得税制の分析によって、所得控除が多用されているものの、税額控除がわずかしかならわれていないことから、所得再分配機能が弱くなっていることが示されている。事実、財務省（2017）によると、2017年において、所得税制において総合課税の対象となる収入が約260兆円ある中で、課税所得は約110兆円にとどまる。その差異である約150兆円は広義の所得控除となるが、（狭義の）所得控除が約70兆円（うち人的控除が約30兆円）、所得計算上の控除等が約80兆円となっている。所得計算上の控除のうち給与所得控除が約64兆円、公的年金等控除が約13兆円と大きな位置を占めている。

こうした背景があって、2017年12月に政府は、給与所得控除と公的年金等控除を縮小するとともに、高額所得者を除く納税者に適用する基礎控除を拡大する所得税改革を2020年所得から適用することを決めた。これにより、両控除の併用が制限されるとともに、高所得者に対する所得控除の縮小に伴い、所得格差是正の効果が期待される。

そこで、本稿では、2010年代に企画されたわが国の所得税改革に焦点を当てて、各所得税制改正の所得再分配効果についてマイクロ・シミュレーション分析を試みる。分析するデータに、日本家計パネル調査（JHPS）を用いるとともに、税・社会保険料額の推計に土居（2010, 2016, 2017）の手法を踏襲する。

本稿の構成は以下のとおりである。まず第2節において、2010年代に企画された所得税改革の内容を概説する。第3節では、本稿で用いる分析手法について説明し、第4節でマイクロ・シミュレーション分析の結果について説明し、最後に結論を述べる。

2. 2010年代に企画された所得税改革

日本の所得税制は、1990年代以降長年大きな改革を行わないでいた。その転機となったのは、2013年の改正で給与所得控除の上限が新設されたことである¹。それ以降、所得控除の見直しや所得格差是正のための措置が追加的に実施されるようになった。それを踏まえて、本稿で

¹ その前に、子ども手当創設に伴い2011年所得から年少扶養控除の廃止と特定扶養控除の縮小が実施されている。しかし、手当の増額とパッケージとなった控除の見直しであって、所得税制単独の制度変更ではないため、本稿では分析対象に含めなかった。ただ、本稿と同様の手法でその効果を分析した文献として、土居（2010）などがある。

は、2010年代に企画された所得税改革が与える所得再分配効果についてマイクロ・シミュレーション分析を試みる。

本稿の分析対象となる所得税改革は以下のとおりである。通常、税制改正の年次は、実施年ではなく同時進行で審議され閣議決定された予算案の年度で表される。しかし、税制改正大綱の年次を用いると実施年とずれることがあるため、本稿では、所得税制に適用された制度改正の実施年で年次を表すこととする²。

- 2013年税制改正：給与所得控除の上限設定（給与収入1,500万円超で控除上限245万円）、復興特別所得税と復興特別住民税の導入、退職所得等に係る個人住民税の額から、税額の10%を控除する措置の廃止。
- 2014年税制改正：譲渡所得課税の軽減税率廃止（税率10%→20%）
- 2015年税制改正：最高税率引上げ（4,000万円超で45%）
- 2016年税制改正：給与所得控除の上限引下げ（給与収入1,200万円超で控除上限230万円）
- 2017年税制改正：給与所得控除の上限引下げ（給与収入1,000万円超で控除上限220万円）
- 2018年税制改正：配偶者控除と配偶者特別控除の見直し
- 2020年税制改正：基礎控除、給与所得控除、公的年金等控除の見直し、所得金額調整控除の創設

2020年税制改正は、本稿執筆時点では未実施だが、「平成30年度税制改正大綱」で決定しており、2010年代に企画された所得税改革に含めることとする。

そこで、本稿では、2010年代に企画された所得税改革が、所得格差是正にどのような影響を与えたかについて、個票データを用いて分析することとする。

3. 分析手法

(1) JHPSの概要

本稿の分析では、「JHPS」の個票データを用いる。JHPSは、慶應義塾大学パネル調査共同研究拠点が2009年から個人を対象に開始した調査である。JHPSでは、調査対象者の前年1年間の本人の所得や他の世帯員の所得について問うている。その他には、調査対象者の世帯の構成や、世帯員の就業状態、消費、貯蓄、住居、健康状態などの情報が得られる。これらの世帯情報は、大規模調査を行っている政府の基幹統計でも得られるが、JHPSでは世帯員ごとの所得の情報が毎年得られる点に利点がある。本稿では、2013年以降の改正された所得税制がもたらす所得再分配効果を分析するため、一連の所得税改革の直前である2012年の所得を対象とする。2012年所得のデータは、2013年1月に行われた第5回調査（JHPS2013）で得られる。したがって、本稿では、JHPS2013の個票データを用いてマイクロ・シミュレーション分析を行う。

税・社会保険料額を求める手法とプログラムは、土居（2017）に用いられたものを踏襲して

² ただし、個人住民税は、金融所得等以外は前年所得に課税される点に注意されたい。

いる。すべての標本は、当該年の税制や社会保障制度に基づいて税・社会保険料を推計している。

(2) 分析標本と比推定

本稿では、課税の実態により近い形で税額等を推計できるようにするため、JHPSの標本で分析可能となる世帯について比推定を行うこととする。比推定に際して、JHPS2013の標本を扱うことから、2010年と2015年の総務省『国勢調査』を用いることとし、その間の年の値を線形補間することとした。土居（2017）と同様に、居住地（市部・郡部）別・世帯主年齢階級別・世帯主性別・世帯人数別に、世帯類型を分類し、その世帯数に従って調整した。つまり、各年における調整係数（ウエイト）は、世帯類型ごとに、国勢調査から導出された世帯数をその年におけるJHPSの世帯数で除した値となる。この調整によって、調整係数をかけたJHPSの世帯数の合計は国勢調査から導出した世帯数合計と同じとなる。次節以降、こうして与えられた標本（世帯）ごとの調整係数を用いて推計する。

(3) マイクロ・シミュレーション分析

所得税改革が各世帯に与える効果を見極めるために、本稿ではマイクロ・シミュレーション分析を用いる。本稿で用いるマイクロ・シミュレーションは、ある時期の家計の世帯構成や所得・就業等の状態が変化しないと仮定して、所得税制のみが変化した場合に、各世帯の税負担や社会保険料負担、可処分所得がどう変化するかを分析するものである。所得税制の変化に連動して就業等で起きうる行動変容は織り込まないという意味で、静学的な分析であるといえる。

また、本稿では所得税改革によって生じる所得再分配効果を見極めたいため、社会保障制度の変更はないと仮定して分析する。ただし、所得税改革によって生じた税法上定義される所得は変化しうる。そして、その所得の変化によって、社会保障制度が不変であっても、社会保険料負担が変化することが起こりうる。本稿では、所得税改革によって生じた税法上の所得の変化による社会保険料負担の変化は、分析対象とする。つまり、この変化によって生じる追加的な所得再分配効果は、分析対象となる。

このマイクロ・シミュレーション分析によって、所得税改革に伴って生じた可処分所得の変化と、等価世帯可処分所得に基づくジニ係数を計測して、所得再分配効果を考察することとする。

4. 所得税改革の所得再分配効果

(1) 所得税改革前の所得分布

マイクロ・シミュレーション分析を試みる前に、分析対象とする所得税改革が行われる前の状況をみておこう。2013年所得から分析対象となる所得税改革の影響を受けることから、その直前である2012年所得を調査した、2013年1月のJHPS（JHPS2013）の標本（2,332標本）を、本稿の分析で用いることとする。

3節(2)で説明した方法に基づいてJHPS2013の標本の比推定を行った上で、等価世帯可処分所得で区分した十分位の各階級における平均世帯人員数、平均世帯収入、平均世帯可処分所得を示したのが、図表1である。

図表1に示されたJHPS2013の比推定後のデータで、課税前の等価世帯当初所得³のジニ係数を算出すると、0.4883であった。これは、2014年の厚生労働省「所得再分配調査」における等価当初所得のジニ係数0.4822と近似している。

そして、図表1に示されたJHPS2013の比推定後のデータにおける等価世帯可処分所得のジニ係数は、0.3280であった。このジニ係数は、2014年の「所得再分配調査」における等価可処分所得のジニ係数0.3159より若干高い。この差異は、等価世帯当初所得のジニ係数が若干高いことが影響していると思われる。土居（2010）でも説明されているように、JHPSの調査対象世帯は、所得再分配調査や国民生活基礎調査よりも相対的に所得の高い層が対象となっており、全国消費実態調査の所得分布に近いとされている。

次に、図表2は、2012年度所得に適用された所得税制の下での各世帯における税負担、社会保険料負担を推計したものである。図表2に示された租税・社会保険料負担を基に、図表1に示された可処分所得が計算されている。

以下では、この図表2に表された各世帯の税負担、社会保険料負担が、分析対象とする所得税改革によってどのように変化し、ジニ係数がどう変動するかを考察する。

**図表1 等価世帯可処分所得階級別世帯人員、世帯課税前収入、
世帯可処分所得の階級平均（JHPS2013：比推定後）**

十分位 (単位)	等価世帯可処分 所得階級 (万円)	世帯人員 (人)	世帯収入 (万円)	世帯可処分所得 (万円)
I	～130	1.76	113.33	99.16
II	130～180	2.06	248.65	216.63
III	181～220	2.53	355.02	306.96
IV	220～260	2.43	426.25	362.00
V	260～297	2.59	511.65	432.42
VI	297～340	2.75	607.56	508.73
VII	340～383	2.48	662.40	545.02
VIII	383～453	2.67	796.79	652.81
IX	454～563	2.59	959.23	772.79
X	564～5710	2.45	1678.32	1278.01
平 均	—	2.43	637.27	518.42

³ 当初所得とは、雇用者所得、事業所得、農耕・畜産所得、財産所得、家内労働所得および雑収入並びに私的給付（仕送り、企業年金、生命保険金等の合計額）の合計額をいい、社会保障給付を含まない。厚生労働省「所得再分配調査」の定義に基づく。

図表 2 等価世帯可処分所得階級別世帯所得税・住民税額、
世帯社会保険料の階級平均（JHPS2013：比推定後）

単位：万円

十分位	世帯所得税・住民税額			世帯社会保険料			
		所得税	住民税		医療介護	年 金	雇 用
I	1.12	0.41	0.71	13.05	10.47	2.48	0.10
II	4.86	1.45	3.41	27.16	19.99	6.85	0.31
III	9.10	2.78	6.32	38.96	26.99	11.32	0.65
IV	15.64	4.97	10.67	48.61	29.64	17.98	0.99
V	21.77	7.41	14.36	57.45	32.74	23.37	1.35
VI	29.40	10.13	19.27	69.43	37.89	29.78	1.76
VII	41.88	15.86	26.02	75.50	36.61	36.85	2.04
VIII	54.00	22.11	31.89	89.98	44.32	43.18	2.47
IX	79.41	35.72	43.69	107.02	51.20	52.54	3.28
X	270.80	170.47	100.33	129.51	71.08	54.63	3.81
平 均	53.13	27.36	25.77	65.72	36.13	27.92	1.68

(2) 所得税改革前の所得分布

JHPS2013の標本を用いて、2013年に実施された所得税改革を行うと各世帯の税負担や社会保険料負担がどう変化し、その結果として世帯可処分所得がどう変化するかについて、マイクロ・シミュレーションを行った。ここでのマイクロ・シミュレーションは、世帯構成や課税前収入が変わらないと仮定した上で、所得税制のみが変更された場合に、税負担や社会保険料負担がどう変化するかをみたものである。前年の所得に課税される個人住民税については、実際には翌年に納税しているが当年に納税されたものとして税負担額、そして可処分所得を推計している。

制度が改革されるのは所得税・住民税の制度のみで、社会保障制度は変更しないと仮定している。しかし、それと連動して社会保障制度において用いられる所得金額が変更になることから、社会保険料負担が変わりうる。本稿の分析では、所得税制の変更と連動して変化する社会保険料負担までは分析対象としている。

また、改革の効果を見極めるため、図表1と図表2で表された、JHPS2013における等価世帯可処分所得で区分した各所得階層に属する世帯は、改革によって世帯可処分所得が変化するものの、改革前に属する所得階級でその改革効果を測ることとする。したがって、後述する各年の所得税改革の効果は、改革前に属する階級ごとに測って結果を示すものとする。

2013年の所得税改革（2013年税制改正）が実施されたものとしてマイクロ・シミュレーションを試みた結果、税負担と社会保険料負担の各階層平均を示したものが、図表3である。その結果変化する等価世帯可処分所得で測ったジニ係数は、0.3274487であった（図表4参照）。改革前のジニ係数とこのジニ係数との差であるReynolds-Smolensky indexは0.0005857となり、税制改革によって所得格差が縮まったことがわかる。その要因として、給与所得控除に上限が

新設され、高所得者でも多く受けていた給与所得控除が縮小された分だけ、高所得層で増税になったことが考えられる。

また、改革前の税負担と社会保険料負担と比較して、改革後の税負担と社会保険料負担がどのように増減したかを示したのが、図表5の“2012→2013”の列である。その変化額を各所得階級内平均で表している。正の値だと負担増、負の値だと負担減を意味する。図表5に示されているように、2013年税制改正によって高所得層ほど増税額が大きい傾向があることがわかる。ただし、等価世帯可処分所得が低い所得階級でも復興特別所得税・復興特別住民税の創設により税負担が増えた世帯があったことがわかる。

次に、譲渡所得課税の軽減税率を廃止した2014年の所得税改革（2014年税制改正）が実施さ

図表3 2013年税制改正後の等価世帯可処分所得階級別世帯所得税・住民税額、世帯社会保険料の階級平均（JHPS2013：比推定後）

単位：万円

十分位	世帯所得税・住民税額			世帯社会保険料
		所得税	住民税	
I	1.15	0.42	0.73	13.05
II	4.96	1.48	3.48	27.16
III	9.25	2.83	6.41	38.96
IV	15.84	5.07	10.77	48.61
V	22.04	7.57	14.47	57.45
VI	29.74	10.34	19.40	69.43
VII	42.34	16.19	26.15	75.50
VIII	54.62	22.58	32.04	89.98
IX	80.33	36.48	43.85	107.02
X	275.66	174.71	100.95	129.51
平 均	53.93	28.00	25.93	65.72

図表4 各税制改正後の等価世帯可処分所得に基づくジニ係数とReynolds-Smolensky index

	ジニ係数	Reynolds-Smolensky index
JHPS 2013	0.3280344	—
税制改正		
2013	0.3274487	0.0005857
2014	0.3273467	0.0001020
2015	0.3267976	0.0005491
2016	0.3267004	0.0000972
2017	0.3265812	0.0001192
2018	0.3260424	0.0005388
2020	0.3260874	-0.0000450
社会保障制度の調整後	0.3253050	0.0007824

れたものとしてマイクロ・シミュレーションを試みた結果、等価世帯可処分所得で測ったジニ係数は、図表4が示すように0.3273467となり、2013年税制改正実施後と比べて低下した。Reynolds-Smolensky indexは0.0001020と、2013年税制改正のときのそれよりは小さい。図表5の“2013→2014”の列に示されているように、分離課税されている譲渡所得課税の税率引上げの影響を受けるのは、譲渡所得がある高所得層に限定されており、2013年税制改正のときほどには中高所得層で税負担増は大きくないことがわかる。

所得税の最高税率を引き上げた2015年の所得税改革（2015年税制改正）が実施されたものとしてマイクロ・シミュレーションを試みた結果、等価世帯可処分所得で測ったジニ係数は、図

図表5 各税制改正後の等価世帯可処分所得階級別世帯所得税・住民税額の変化額、世帯社会保険料の変化額の階級平均

単位：万円

十分位	2012→2013		2013→2014		2014→2015		2015→2016	
	税	保険料	税	保険料	税	保険料	税	保険料
I	0.034	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
II	0.100	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
III	0.147	0.000	0.006	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
IV	0.207	0.000	0.007	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
V	0.271	0.000	0.026	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
VI	0.345	0.000	0.043	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
VII	0.464	0.000	0.097	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
VIII	0.619	0.000	0.097	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
IX	0.919	0.000	0.074	0.000	0.000	0.000	0.115	0.000
X	4.859	0.000	0.780	0.000	2.745	0.000	0.814	0.000
平均	0.803	0.000	0.114	0.000	0.279	0.000	0.094	0.000

十分位	2016→2017		2017→2018		2018→2020		社会保障制度の調整後	
	税	保険料	税	保険料	税	保険料	税	保険料
I	0.000	0.000	0.000	0.000	-0.102	0.358	0.037	-0.830
II	0.000	0.000	0.000	0.000	-0.235	1.029	0.116	-1.291
III	0.000	0.000	-0.117	-0.083	-0.255	0.967	0.080	-1.150
IV	0.000	0.000	-0.161	-0.066	-0.216	0.858	0.053	-0.952
V	0.000	0.000	-0.212	-0.031	-0.198	0.712	0.073	-0.843
VI	0.000	0.000	-0.607	-0.038	-0.293	0.571	0.085	-0.677
VII	0.014	0.000	-0.307	0.000	-0.195	0.447	0.069	-0.509
VIII	0.055	0.000	-0.310	0.000	-0.219	0.408	0.025	-0.508
IX	0.239	0.000	0.352	0.000	-0.191	0.447	0.099	-0.574
X	0.900	0.000	3.900	0.000	2.494	0.405	0.087	-0.423
平均	0.122	0.000	0.260	-0.022	0.063	0.620	0.072	-0.775

表4が示すように、0.3267976となり、2014年税制改正実施後と比べて低下した。Reynolds-Smolensky indexは0.0005491と2013年税制改正に匹敵する大きさだったことがわかる。図表5の“2014→2015”の列に示されているように、最高税率引上げにより増税となるのは、第10十分位に限定されている。最高税率引き上げによる所得再分配効果は、中低所得層には増税にならないようにしつつ限られた高所得層にだけ増税になるようにすることを通じて、所得格差を是正するという形で生じると考えられる。譲渡所得は、分離課税されているから、この最高税率の引上げ（総合課税される所得が対象）の影響は受けない。

給与所得控除の上限を引き下げた2016年の所得税改革（2016年税制改正）が実施されたものとしてマイクロ・シミュレーションを試みた結果、等価世帯可処分所得で測ったジニ係数は、図表4が示すように、0.3267004となり、2015年税制改正実施後と比べて低下した。Reynolds-Smolensky indexは0.0000972で、同様に給与所得控除の上限を新設した2013年税制改正の時のそれよりも小さいことがわかる。

給与所得控除の上限をさらに引き下げた2017年の所得税改革（2017年税制改正）が実施されたものとしてマイクロ・シミュレーションを試みた結果、等価世帯可処分所得で測ったジニ係数は、図表4が示すように、0.3265812となり、2016年税制改正実施後と比べて低下した。Reynolds-Smolensky indexは0.0001192で、同様に給与所得控除の上限を新設した2013年税制改正の時のそれよりも小さいが、2016年税制改正のときよりもわずかに大きいことがわかる。

配偶者控除と配偶者特別控除を見直した2018年の所得税改革（2018年税制改正）が実施されたものとしてマイクロ・シミュレーションを試みた結果、等価世帯可処分所得で測ったジニ係数は、図表4が示すように、0.3260424となり、2017年税制改正実施後と比べて低下した。Reynolds-Smolensky indexは0.0005388となった。この値は、2013年税制改正のときに匹敵する大きさであることがわかる。ただ、給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替、基礎控除の通減・消失化、給与所得控除の上限引下げ、公的年金等控除の適正化を盛り込んだ2020年の所得税改革（2020年税制改正）が実施されたものとしてマイクロ・シミュレーションを試みた結果、等価世帯可処分所得で測ったジニ係数は、図表4が示すように、0.3260874となり、2018年税制改正実施後と比べて上昇し、所得格差が拡大していることがわかる。Reynolds-Smolensky indexは負の値となっている。

その原因は、控除見直しに伴い「所得」が変動するからである。基礎控除を増やして給与所得控除や公的年金等控除を増やすと、課税所得は変わらないものの、社会保険料を計算する際に用いられる「所得」が変動する。「所得」には、給与所得控除と公的年金等控除は反映されるが、基礎控除等の所得控除は反映されない。給与所得控除や公的年金等控除が10万円減ると、社会保険料を計算する際の所得が10万円増えることになり、社会保険料負担が増えることになる。

図表5の“2018→2020”の列に示されているように、税負担では第10十分位以外では減税となっているのにもかかわらず、社会保険料負担ではその減税額を上回る負担増になっている。特に、社会保険料の負担増は低所得層にも及んでいる。これが、所得格差を逆に拡大させる要

因となっている。

そこで、本稿執筆時点で政府はまだ決めていないが、2020年税制改正で見直される控除と連動して、社会保険料を計算する際に用いられる「所得」が変動しないように、社会保障制度で調整する措置を実施する案を考える。ここでは、国民健康保険と後期高齢者医療の保険料軽減措置の判定に用いられる所得、国民健康保険等の保険料算定に用いられる旧ただし書き所得、児童手当の所得制限の判定に用いられる所得、国民年金保険料の免除の判定に用いられる所得、介護保険第1号被保険者の保険料の所得段階区分の閾値を、それぞれ10万円引き上げるという案である。

2020年税制改正と合わせて上記のような社会保障制度の措置が実施されたものとしてマイクロ・シミュレーションを試みた結果、等価世帯可処分所得で測ったジニ係数は、図表4が示すように、0.3253050となり、2018年税制改正実施後（2020年税制改正実施前）と比べて低下した。2020年税制改正とあわせたReynolds-Smolensky indexは0.0007824となった。この値は、2013～2020年における各回の税制改正の中で最も大きいことがわかる。

5. まとめ

本稿では、2010年代に連続して行われた日本の所得税改革の所得再分配効果を、マイクロ・シミュレーション分析を用いて考察した。その中では、2013年に実施された給与所得控除の上限新設が、所得再分配効果が最も大きかったことがわかった。次いで、2015年に実施された最高税率の引上げ（40%から45%へ）の所得再分配効果が大きかった。2014年に実施された譲渡所得課税の税率引上げ（10%から20%へ）の所得再分配効果は、それよりも小さかった。このことから、高所得者に対する課税強化が、所得再分配効果が大きく得られることがわかる。

しかし、本稿執筆時点でまだ実施されていないが、2020年税制改正で基礎控除が10万円増えるのに連動して、社会保障制度の見直しを行えば、2013年税制改正や2015年税制改正で生じる所得再分配効果よりも大きな所得再分配効果が生じることも、合わせて示された。つまり、社会保険料負担を低所得者層で軽減する方策は、より大きな所得再分配効果をもたらすといえる。

日本では、所得税制で定義される所得が、社会保険料の計算にも用いられていることから、所得税改革の影響が社会保障制度にも及ぶことを意識すべきである。特に、2020年税制改正では、給与所得控除と公的年金等控除が減額される影響が社会保障制度に及ぶことから、その影響を調整しないと逆に所得格差を拡大させることが、本稿の分析で示唆された。そうしたことから、2020年税制改正を実施する際には、同時に社会保障制度での調整も必要である。

本稿で分析対象とした2010年代に企画された所得税改革は、大半が所得控除の見直しだった。所得控除は、高所得者により多く税負担を軽減する効果が及ぶ。それらを縮小することで所得再分配効果を強めることはできる。しかし、図表4にも示されたように、2010年代に企画された所得税改革をすべて実施したとしても、ジニ係数は0.3280から0.3253に低下する程度で、所得再分配効果があるとはいえどもジニ係数の小数第3位以下で現れる効果でしかない。

日本の所得税制において、所得再分配効果を強化するには、多用されている所得控除を税額控除に変えることが必要である。所得税制を税額控除に変換する改革は、日本では依然着手されていない。こうした所得税改革は今後の課題として残されている。

参考文献

- 川出真清（2016）「経済格差と税・社会保障負担に関するマイクロ・シミュレーション」『フィナンシャル・レビュー』第127号、31-48頁。
- 北村行伸・宮崎毅（2013）『税制改革のミクロ実証分析』岩波書店。
- 財務省（2017）「所得税の課税ベース及び諸控除のイメージ」https://www.mof.go.jp/tax_information/images/image15.pdf（2019年2月25日閲覧）。
- 高山憲之・白石浩介・川島秀樹（2009）「日本版EITCの暫定試算」一橋大学世代間問題研究プロジェクトディスカッションペーパーNo.422。
- 田近栄治・八塩裕之（2006）「日本の所得税・住民税負担の実態とその改革について」貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編『経済格差の研究——日本の分配構造を読み解く』中央経済社、175-202頁。
- 土居丈朗（2010）「子ども手当導入に伴う家計への影響分析——JHPSを用いたマイクロ・シミュレーション」『経済研究』第61巻第2号、137-153頁。
- 土居丈朗・朴寶美（2011）「所得税制改革が家計に与える影響——平成23年度税制改正大綱に関するマイクロ・シミュレーション」樋口美雄・宮内環、C. R. McKenzie、慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センター編『教育・健康と貧困のダイナミズム——所得格差に与える税社会保障制度の効果』慶應義塾大学出版会、135-166頁。
- 土居丈朗（2016）「所得税の税額控除新設試案に関するマイクロ・シミュレーション」『三田学会雑誌』第109巻第1号、61-86頁。
- 土居丈朗（2017）「わが国の所得税の控除が所得格差是正に与える影響——配偶者控除見直しに関するマイクロ・シミュレーション分析」『経済研究』第68巻第2号、150-168頁。

* 本稿で用いる結果は、筆者がリーダーを務める東京財団政策研究所での研究プロジェクト「所得税改革のマイクロ・シミュレーション分析」で行っている分析結果に基づいている。

第7章 格差と成長——所得再分配、子ども手当、教育支援で望ましいのは何か

法政大学教授 小黒一正

1. 問題意識

少子高齢化や人口減少、経済のグローバル化が進む中、日本経済が抱えている課題は大きく3つある。第1は財政再建、第2は経済成長、第3は格差是正である。低成長を脱却するためには生産性の向上が必要だが、人口増も重要であり、少子化対策も重要な政策テーマである。

このような状況の中、「子育て支援の拡充」「所得再分配の強化」といった政策手段の検討が行われ、さまざまな政策が打たれてきたが、経済成長や格差是正という視点で本当に重要な政策は何か、次世代の利益も含め、冷静に検討する必要がある。

特に次世代との関係では、少子高齢化や経済のグローバル化などの進展に伴い、近年わが国の経済格差は拡大し、家庭環境によっては子どもの進学を断念せざるをえないケースも増えてきているとの議論がある。また、教育は人的資本を高める有力な手段であり、このまま格差を放置すれば、将来の潜在的成長力を低下させる可能性があるとの議論もある。

このような視点で新たな政策テーマに加わってきた事例の一つが、「教育支援の強化」（特に高等教育への支援強化）であり、自民党憲法改正推進本部は2018年2月21日の全体会で、いわゆる「教育無償化」をめぐる憲法改正の条文素案を大筋了承している（図表1を参照）。

教育は「国家百年の計」であり、「人的資本」形成の一翼を担う教育は成長の原資であると同時に、格差是正の機能も有する。すなわち、人工知能（AI）やビッグデータ・IoTといった第4次産業革命が進み、新たな知識や発想が経済成長の大きな源泉となる中、教育は未来を担

図表1 自民党の改憲条文素案（教育関係）

<26条 現行>	<26条 改正案>
• すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。 • すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。	• すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有し、<u>経済的理由によつて教育上差別されない。</u> • すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。 • 国は、<u>教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、教育環境の整備に努めなければならない。</u>



う次世代への投資であり、子どもが置かれた条件の違いを乗り越えて貧困の連鎖を断ち切る鍵でもある。

この意味で「教育支援の強化」も重要な政策テーマであることに異論は少ないが、それと「子育て支援の拡充」「所得再分配の強化」の3つのうち、経済成長や格差是正という視点で本当に重要な政策は何であり、優先順位はどうあるべきであろうか。政策の妥当性のほか、優先順位や財源なども考慮して判断する必要がある。

2. 教育支援強化の妥当性と先行研究

最も重要な政策の優先順位付けにおける「教育支援の強化」の妥当性はどうか。教育は人的資本を高める有力な手段であり、人的資本と所得（経済格差）には一定の関係がある。その中心にある所得は通常、①生まれた時点に持つ事前的な「稼得能力」（「努力」に対する忍耐強さも含む）、②事後的な「人的資本（教育、OJT）」、③制御不能な「運」によって定まると説明するケースが多い。だが、仮に「稼得能力」が「人的資本」に影響を与えているとすると、所得と人的資本の関係は、みかけ上の関係にすぎない可能性がある。その場合、親子間での「稼得能力」に関する遺伝メカニズムも、格差や経済成長を決定する主要因となる可能性もある。

この関係で重要なのは「所得格差・出生率・成長」に関する先行研究である。例えば、Galor and Zang（1997）は、所得格差と成長の実証分析し、所得格差が小さい経済ほど、また中・低所得者の所得シェアが大きい経済ほど、経済成長は促進される可能性を明らかにしている。これはGalor and Zeira（1993）やPerotti（1993）等の「より平等な所得分配が人的資本蓄積のルートを通じて経済成長にプラスの影響を与える」という理論仮説を支持している。また、Kremer and Chen（2002）は所得格差と出生率の関係を分析し、所得格差が大きい経済ほど、また国内総生産（GDP）が低い経済ほど、出生率は高くなる可能性を明らかにしている。

そして、包括的な研究であるde la Croix and Doepke（2003）は出生率と成長の関係を分析し、高学歴の家庭と低学歴の家庭との所得格差や出生率の階差は各々、1人あたり成長率に対して有意にマイナスの影響を与える可能性を明らかにしている¹。所得格差と能力分布との関係において、Han and Mulligan（2001）は、能力分散が小さい経済ほど所得階層の移動は大きくなることを明らかにする一方、Hanushek *et al.*（2004）は、親子間の遺伝メカニズムをもつ、人口外生の世代重複（OLG）モデルにより、流動性制約のある場合、教育支援（奨学金など）

¹ このメカニズムは次のようなものである。まず一般に、高所得世帯は、子どもの「量」でなく「質」を重視する。その結果、高所得世帯の子どもは、高い教育を受け、高い人的資本を蓄積して、労働市場に参入する。逆に、低所得世帯は、子どもの「質」よりも「量」を重視する。その結果、低所得世帯の子どもは、高い教育を受けることができず、低い人的資本のまま、労働市場に参入する。経済全体の生産量は、労働力を提供する労働者の人的資本に依存すると、これら子どもが労働市場に参入する時期において、高い人的資本をもつ労働者（＝高所得世帯の子ども）よりも、低い人的資本をもつ労働者（＝低所得世帯の子ども）の方が多いため、所得の格差は大きくなり、ジニ係数は拡大するとともに、1人あたり成長率は低下してしまう。逆に、適当な再分配（高所得世帯から低所得世帯への所得移転など）により、低所得世帯の子どももある程度、高い教育を受け、高い人的資本を蓄積できるようになると、これら子どもが労働市場に参入する時期において、高い人的資本をもつ労働者が増加するので、所得格差は小さくなり、ジニ係数は縮小するとともに、1人あたり成長率は上昇する。

が、経済効率性を高める可能性を示唆している。

以上のとおり、遺伝メカニズムは、人口動態の変化を通じて、能力分布に影響を与える可能性がある。また、所得再分配の強化や、子ども手当の拡充、教育支援の強化は、子どもの「量」や「質」に関する選択を通じて能力分布にも影響を与え、格差や経済成長にも大きな影響を与える可能性がある。

この点につき、例えばOguro *et al.* (2012) では、世代交代や人的資本形成のある人口内生経済において、遺伝メカニズムを考慮した場合、格差是正や経済成長に貢献する政策は何か、についての分析を行っている。具体的には、均衡財政で税収中立な財政政策の下、①現状維持、②（税制による）所得再分配の強化、③子ども手当の拡充、④教育支援の強化、といった4つの政策シナリオを想定しつつ、格差や経済成長などが、(1)親子間の「稼得能力」相関が高いケースや、(2)親子間の「稼得能力」相関が低いケースでどう変化するかについてシミュレーション分析を行い、政策効果の違いを検証している。

分析結果のうち(1)の結果は図表2のとおりとなる。分析にあたってOguro *et al.* (2012) では「効用の格差」や「効用の平均推移」で政策効果を検証している。この理由は、ややテクニカルであるものの、格差や経済成長はみかけ上の指標にすぎず、本当の効果は、経済学的には各世代の生涯幸福度を示す「効用」の格差やその「効用」の平均推移で把握することが望ましいためである。このような考え方の下、効用の格差とその平均推移で分析結果をみると、①～④の政策シナリオのうち、効用の格差をおおむね是正しその平均推移を高めるのは、親子間の「稼得能力」相関にかかわらず、教育支援の強化であることがわかる。他方、所得再分配の強

図表2 効用格差と平均効用の推移（親子間の「稼得能力」相関が高いケース）

単位：％

	平 均 効 用				効用格差（効用のジニ係数）			
	現状維持	再 分 配	教育支援	子ども手当	現状維持	再 分 配	教育支援	子ども手当
1期	100.0	98.9	99.9	97.9	12.9	13.1	13.0	12.9
2期	100.1	99.1	100.4	98.0	13.4	13.6	13.2	13.4
3期	101.2	100.5	101.6	98.8	13.1	13.2	12.9	13.2
4期	102.3	101.8	102.8	99.8	12.8	12.9	12.5	13.0
5期	103.4	103.0	104.3	100.8	12.4	12.5	12.0	12.6
6期	104.5	104.1	105.3	101.6	12.1	12.2	11.7	12.3
7期	105.6	105.3	106.5	102.6	11.8	11.8	11.3	12.1
8期	106.5	106.4	107.5	103.4	11.5	11.5	11.0	11.8
9期	107.7	107.6	108.8	104.2	11.2	11.1	10.7	11.6
10期	108.7	108.6	109.8	105.1	10.8	10.8	10.3	11.4

注）なお平均効用は現状維持シナリオの第1期が100%になるよう基準化した。

出所）Oguro, *et al.* (2012) の分析結果に基づき筆者作成。

化や子ども手当の拡充は、現状維持シナリオと比較して、むしろ格差拡大や平均推移の低下をもたらす可能性があることもわかる。

これは図表2のとおり、親子間の「稼得能力」相関が高いケースをみても簡単に確認できる。縦列の「期」はおおむね30～40年で、横列はその期の世代の「平均効用」と「効用格差」を示す。この図表をみると、シミュレーションを開始した1期を除き、平均効用が最も高く、効用格差が最も低い政策は、教育支援の強化となっている。逆に、所得再分配の強化や子ども手当の拡充は、平均効用を低め、効用格差を拡大しており、その中でも子ども手当の拡充が最も望ましくない結果を導いていることが読み取れよう。

3. 政策的含意と所得連動型奨学金の重要性

これは、次のような政策的含意をもつ。人口減少が進むわが国において、引き続き、労働力の減少が見込まれている中、質の高い教育やその結果形成される人的資本の役割が重要となっていくのは必然であり、遺伝メカニズムを考慮した分析結果によれば、所得再分配の強化や子ども手当の拡充、教育支援の強化のうち、どの政策を推進していくかは、中長期的にみて、格差是正と経済成長の同時達成に密接な影響を及ぼす可能性がある。

特に、この分析結果が妥当である場合、教育サービスの供給が効率的になされているのが前提だが、子ども手当の一部を教育支援の強化に向ける政策の検討も必要である可能性を示唆する。

この関係で重要なのは「所得連動型奨学金」であろう。一般的に、大卒と高卒では生涯賃金（平均）で5,000万円以上も異なるといわれており、4年制大学に進学できれば、大学4年間の授業料の10倍以上の私的な限界便益を得ることができる。このため、大学4年間の授業料や生活費を賄えない学生でも、それらをローンで一時的に借りることができれば、卒業後、十分な見返りを得ることができ、ローンの返済もできるはずである。しかしながら、現実には、家計が資金を借り入れようとする場合、貯蓄をするときよりも高い利子率に直面せざるをえないことや、一般的に借り入れは貯蓄よりも難しいことから、まったく借り入れができないこともある。

このような資金繰り制約が存在する状況を「流動性制約」という。この問題が発生する理由は資本市場に不完全性が存在するためである。物的資本への投資であれば、物的資本そのものに抵当権などを設定して担保を確保できるが、人的資本への投資ではできない。すなわち、人的資本に投資しようとしても、物的資本とは同じ条件で投資できないため、人的資本に対する投資は過少になり、潜在的に能力がある学生もローンが受けられないという問題が発生する。

教育分野でこの問題解決に重要な政策手段となるのは「奨学金」であり、独立行政法人日本学生支援機構の「所得連動返還型奨学金制度」の拡充で積極的に対応するのが望ましい。東京財団（2017）「政策研究 ICTの活用と税・社会保障改革」でも提言したように、「所得連動返還型奨学金制度」の拡充にあたっては、日本学生支援機構は現在も、財投の仕組み等を利用して奨学金に必要な資金調達を行っているため、この財投の仕組みを拡充することが考えられる。

参考文献

東京財団（2017）「政策研究 ICTの活用と税・社会保障改革」.

de la Croix, David and Mathias Doepke (2003), "Inequality and Growth: Why Differential Fertility Matters," *American Economic Review*, 93 (4), pp. 1091-1113.

Galor, Oded and Joseph Zeira (1993), "Income Distribution and Macroeconomics," *Review of Economic Studies*, 60 (1), pp.35-52.

Galor, Oded and Hyoungsoo Zang (1997), "Fertility, Income Distribution, and Economic Growth: Theory and Cross-country Evidence," *Japan and the World Economy*, 9 (2), pp. 197-229.

Han, Song and Casey B. Mulligan (2001), "Human Capital, Heterogeneity and Estimated Degrees of Intergenerational Mobility," *Economic Journal*, 111 (470), pp. 207-243.

Hanushek, Eric A., Ka Yui Charles Leung, and Kuzey Yilmaz (2004), "Borrowing Constraints, College Aid, and Intergenerational Mobility," NBER Working Paper, 10711, Aug. 2004.

Kremer, Michael and Daniel L. Chen (2002), "Income Distribution Dynamics with Endogenous Fertility," *Journal of Economic Growth*, 7 (3), pp. 227-258.

Oguro, Kazumasa, Takashi Oshio, and Junichiro Takahata (2012), "Ability transmission, endogenous fertility and educational subsidy," *Applied Economics*, 45 (17), pp. 2469-2479.

Perotti, Roberto (1993), "Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth," *Review of Economic Studies*, 60 (4), pp. 755-776.

税・社会保障改革ユニット

- 税と社会保障のグランドデザインを（提言書：2016年6月発行）
- ICTの活用と税・社会保障改革（報告書：2017年11月発行）
- 「働き方改革」と税・社会保障のあり方（提言書：2019年9月発行）

「働き方改革」と税・社会保障のあり方

2019年9月発行

発行者 公益財団法人 東京財団政策研究所

〒106-6234 東京都港区六本木3-2-1 六本木グランドタワー34階

Tel 03-5797-8401 Fax 03-5570-6031

E-mail info@tkfd.or.jp URL <https://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団政策研究所は、日本財団およびモーターボート業界の総意のもと、モーターボート事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

