

政策研究 | Policy research 2023年4月

税・社会保障一体改革のグランドデザイン
全世代型社会保障改革とその検証

全世代型の 社会保障の構築に 向けての提案

森 信 茂 樹
小 黒 一 正
佐 藤 主 光
田 近 栄 治
土 居 丈 朗
西 沢 和 彦



東京財団政策研究所
THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

<https://www.tkfd.or.jp>

本政策研究について

本政策研究は、東京財団政策研究所の研究プログラム「税・社会保障一体改革のグランドデザイン 全世代型社会保障改革とその検証」の研究成果として公表するものである。

全世代型の社会保障の構築に向けての提案

【研究プログラム名】

税・社会保障一体改革のグランドデザイン 全世代型社会保障改革とその検証

【研究代表者】 森信茂樹 東京財団政策研究所研究主幹

【研究分担者】 岡 直樹 東京財団政策研究所研究員

【プログラムメンバー】

小黒一正 法政大学経済学部教授

佐藤主光 東京財団政策研究所研究主幹／一橋大学経済学研究科教授

田近栄治 一橋大学名誉教授

土居丈朗 東京財団政策研究所研究主幹／慶應義塾大学経済学部教授

西沢和彦 日本総合研究所主席研究員

【本研究プログラムの紹介ページ】

https://www.tkfd.or.jp/programs/detail.php?u_id=16

【本政策研究に関するお問い合わせ】

東京財団政策研究所 研究部門

E-mail : pr_support@tkfd.or.jp

はじめに

岸田文雄内閣のもとで2022年12月に「全世代型社会保障構築会議 報告書」が公表された。「今日、最も緊急を要する取組は、『未来への投資』として、子育て・若者世代への支援を急速かつ強力に整備することである」という認識のもとで、大胆な少子化対策を訴える内容である。「同時に、これからも続く超高齢社会に備えて、社会の持続可能性を高める対応を強化していかなければならない」として、働き方に中立的な社会保障制度の構築の必要性も訴えている。

「成長と分配の好循環」の実現に向けて、給付と負担のバランスを確保しつつ、若年期、壮中年期および高齢期のすべての世代で安心できる全世代型社会保障の構築が必要とされ、具体的には、子育て・若者世代への支援をはじめ、社会経済の変化に即応した社会保障制度の構築が掲げられている。

また、「社会保障制度全般について、マイナンバー制度のもとで保有されるデータを含め、幅広い主体によって保有される関係データを連携し、そのデータの活用を推進するとともに、こうした豊富なデータに基づき、個別の社会保障政策におけるEBPMの実現を目指す必要がある。あわせて、社会保障におけるデジタル技術の導入を積極的に図ることによって、社会保障給付に要する事務コストを大幅に効率化するとともに、プッシュ型による現金給付や個別サービスの提供を行うことができる環境を整備していくことが重要である」としてデジタル技術の活用を全面的に打ち出した。

一方、これらの施策を実現していくうえでカギを握る財源については、「恒久的な施策には恒久的な財源が必要であり、『骨太の方針2022』の方針に沿って、すべての世代で、こどもや子育て・若者世代を支えるという視点から、支援策の更なる具体化とあわせて検討すべきである。」「来年度の『骨太の方針』において、将来的にこども予算の倍増を目指していく上での当面の道筋を示していくことが必要である」とされている。

「税・社会保障一体改革のグランドデザイン 全世代型社会保障改革とその検証プログラム」は、2022年度のテーマとして「全世代型の社会保障の構築に向けての提案」を取り上げ、デジタルの活用、税制・社会保障・年金・教育など様々な観点から以下の具体的な政策提言を取りまとめた。本書が、全世代型社会保障の構築に向けて、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 マイナンバーを活用したデジタル・セーフティネット——ガバメント・データ・ハブの構築とその課題

森信茂樹 東京財団政策研究所研究主幹

マイナンバー制度創設の趣旨は、社会保障と税を一体で運営し効果的・効率的な政策を実施することだが、そのためのインフラである所得情報と社会保障給付の連携が遅れている。そのため、「住民税非課税世帯」というアナログ的な基準でさまざまな給付が行われ、真に必要な世帯への給付が行われないという問題が生じている。「デジタル・セーフティネット」構築のためには、「情報連携の仕組み」と「セーフティーネットの制度」を同時並行的に考えていく必要がある。

番号（マイナンバー）を活用して所得（収入）情報と社会保障を連携させる仕組みとして「ガバメント・データ・ハブ」を提言したい。デジタル手続法のワンスオンリーの原則に則り、社会保障官庁などが必要に応じて所得データなどを利用できるハブの構築である。これにより効果的なセーフティーネット（デジタル・セーフティネット）の構築が可能になる。あわせて税務申告の利便性向上の見地から、記入済み申告制度の改革も必要だ。

<提言>

- デジタル時代にふさわしいセーフティーネットとして、マイナンバーを活用して所得情報と社会保障給付とを連携させる仕組みとして、ガバメント・データ・ハブを構築する。
- 社会保障官庁や自治体は、ガバメント・データ・ハブを通じて、本人の所得情報などを収集し必要な社会保障給付を行う。これにより、税・社会保障連携の実現が図られることになる。そのうえで、家族構成や所得に応じたきめ細かいプッシュ型の社会保障制度を構築する。
- 理想は、英国のユニバーサル・クレジットだが、当面「106万円の壁」をなくす給付制度、出世払い奨学金などへの適用が考えられる。
- また、税務当局が保有する所得情報等を税務当局が申告前に納税者に提供し、e-Taxにつなげる「記入済み申告制度」の構築を目指す。

第2章 税制のデジタル化と生涯累進所得税の提言

佐藤主光 東京財団政策研究所研究主幹／一橋大学経済学研究科教授

本稿は現年所得への課税から生涯所得に対する課税に転換することを提言する。所得課税の「担税力」は年間所得によって測られてきた。しかし、経済学的には個人の（担税力を裏付け

る) 厚生水準は生涯所得に拠る生涯ベースでみると、家計の予算制約式上、生涯消費 + 遺産 = 生涯所得であることから、生涯所得課税は消費課税および(遺贈者への課税である) 遺産税と「税等価」(経済効果が同じ)になる。しかし、消費税を累進化することは難しく、軽減税率があっても再分配機能は限定的だ。他方、生涯所得税のような直接税であれば、累進課税も容易になる。所得情報の管理を含む実務的な課題も現在のデジタル技術を活用すれば対処できるはずだろう。

＜提言＞

- 生涯累進所得税の創設
- 金融所得のうち超過利益に対する課税とFベース(金融取引を対象とした) キャッシュフロー税の採用
- 相続税・贈与税など資産課税との統合

第3章 「こども予算倍増」をいかに議論していくべきか

西沢和彦 日本総合研究所主席研究員

2023年1月4日、岸田文雄首相は「異次元の少子化対策」という言葉を使いながら、6月の骨太方針までに将来的なこども予算倍増に向けた大枠提示を表明した。子どもへの着目の高まりは大いに歓迎される。もっとも、わが国の子ども・子育て関連支出は主要国と比べても「倍増」が求められるほど低水準ではもはやないうえ、支出増が必ずしも子どもの幸福と比例しないことや極めて厳しい財政状況を踏まえれば、既存政策の上に新たな支出を積み上げるのではなく、幼保無償化や児童手当をはじめ既存政策の見直しが不可欠である。それでもなお追加的財源が必要となる場合、子ども・子育て拠出金ではなく、租税とすべきである。子ども・子育て政策の主たる実施主体は地方自治体であり、国と地方自治体の施策の整合性確保も欠かせない。

＜提言＞

- こども予算の倍増が打ち出されるものの、支出規模と子どもの幸福は必ずしも比例しない。支出規模一辺倒ではなく、子どもの幸福を測る多様なベンチマーク整備が不可欠である。
- 単に支出を積み上げるのではなく、幼保無償化、児童手当、および、乳幼児等医療費無償化など既存政策について、効果を見極めながらスクラップする視点が必要である。
- 追加的な財源が必要となる場合、公平性や中立性の観点から深刻な難点のある子ども・子育て拠出金ではなく、租税が好ましい。
- 地方自治体も独自に子ども・子育て政策を実施しており、今後の議論において、国の施策との整合性確保が欠かせない。

第4章 老後の所得保障のための公私年金の役割——日本、アメリカの比較

田近栄治 一橋大学名誉教授

人口の高齢化が進行し、現役世代の保険料や社会保険税に支えられている公的年金財政の厳しさが増している。そうしたなかで、公的年金だけでは老後のための十分な所得保障をすることが困難になり、企業年金や個人年金からなる私的年金の役割が増している。本稿では、日本とアメリカの比較を通じて、両国の公的年金の支給額と私的年金制度の現状を示す。

そのうえで、①公的年金においては、アメリカにおけるソーシャル・セキュリティの仕組みを踏まえて、老後における最低生活保障をどう実現するか検討する。②私的年金では、確定拠出年金や個人年金の非課税拠出枠の設定などを通じて、老後の備えをどう強化するかについて述べる。具体的には、日本の企業年金と個人年金（iDeCo）と、アメリカの代表的な企業年金である401（k）や個人退職勘定（IRA）の比較を行い、非課税拠出枠の設計のあり方について述べる。老後の備えと並行して日本では、少額投資非課税制度（NISA）による貯蓄・投資優遇税制が強化されているが、私的年金と貯蓄への課税の全体像の検討が必要であることを指摘する。

<提言>

- ・公的年金は、最低生活保障の役割を担うべきである。
- ・私的年金は、企業年金と個人年金の非課税拠出枠設計が必要。
- ・私的年金と貯蓄への課税は、全体像が必要。

第5章 かかりつけ医機能の定着に向けた一部定額払い化の試論

土居丈朗 東京財団政策研究所研究主幹／慶應義塾大学経済学部教授

新型コロナウイルス感染症の影響で、2020年度上半期の入院外医療費が大幅に減少したことや、多くの国民がかかりつけ医を持っておらず、かかりつけ医制度がわが国で十分に定着していない実態が露わとなった。かかりつけ医制度の未定着と出来高払いに依存した診療報酬体系が、受診控えと入院外医療費の大幅な減少による医療機関の経営悪化をもたらした。これを踏まえ、かかりつけ医機能の定着に向けた入院外医療費の一部定額払い（人頭払い）化に関して、制度設計の試論を示すとともに、定額払いの金額の試算を行った。

<提言>

- ・かかりつけ医機能定着に向け、かかりつけ医の選択的登録制（手挙げ方式）の導入
- ・かかりつけ医機能を果たした医療機関への外来医療費の一部定額払い（人頭払い）の導入

第6章 膨張する社会保障費と新たな財源の可能性

小黒一正 法政大学経済学部教授

2000年代に始まった社会保障・税一体改革は一定の制度改革と消費税の10%への引き上げを行ったが、団塊の世代がすべて75歳以上となる2025年以降では、医療・介護費の膨張圧力が増すなど、まだ大きな課題が残されている。社会保障予算に関するマクロとミクロでの統制方法のあり方や、現役世代の保険料負担を抑えつつ消費税を引き上げる余地のほか、新たな安定財源として、その他の税についてどう考えるかという議論も重要である。この関係で一つ注目すべきは、電子たばこに対する課税である。海外では電子たばこを「たばこ製品」に位置付けるケースもあるが、日本では、たばこ葉自体を使用していないため、現在のところ、たばこ事業法の規制対象とはならず、たばこ税も課されていない。しかしながら、筆者の分析結果では、ニコチン入りの電子たばこは日本では現在承認されていないものの、海外製の電子たばこ（ニコチン入り）が個人輸入などで国内に流通し、利用されていることも把握できた。また、たばこ事業法を改正し、仮にニコチン入り電子たばこに対しても「たばこ税等」を課すと、約169億円～約176億円の税収増を獲得できる可能性がわかった。いずれにせよ、日本では現在承認されていないが、インターネット等で個人が海外製のニコチン入りの電子たばこを入手することは可能であり、その規制のあり方につき検討を深める必要がある。

<提言>

- ・「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」（2008年12月24日閣議決定）の考えも参考にしながら、社会保障予算に関するマクロとミクロでの統制方法のあり方や、保険料・税・窓口負担を一体的に議論し、例えば現役世代の保険料負担を抑えつつ消費税を引き上げる余地の再検討を早急に行う。
- ・社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保することや、消費税収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する。
- ・以上のほか、社会保障の新たな安定財源として、その他の税についてどう考えるか、あるいは、たばこやアルコール、砂糖などの健康リスクに対する課税方法についても議論する。その際、たばこ事業法を改正し、ニコチン入り電子たばこに対しても「たばこ税等」を課す検討を行う。

目 次

はじめに.....	i
要 旨.....	iii
目 次.....	vii
第1章 マイナンバーを活用したデジタル・セーフティネット ——ガバメント・データ・ハブの構築とその課題.....	1
東京財団政策研究所研究主幹 森信茂樹	
第2章 税制のデジタル化と生涯累進所得税の提言.....	9
東京財団政策研究所研究主幹／一橋大学経済学研究科教授 佐藤主光	
第3章 「こども予算倍増」をいかに議論していくべきか.....	16
日本総合研究所主席研究員 西沢和彦	
第4章 老後の所得保障のための公私年金の役割——日本、アメリカの比較.....	23
一橋大学名誉教授 田近栄治	
第5章 かかりつけ医機能の定着に向けた一部定額払い化の試論.....	31
東京財団政策研究所研究主幹／慶應義塾大学経済学部教授 土居丈朗	
第6章 膨張する社会保障費と新たな財源の可能性.....	36
法政大学経済学部教授 小黒一正	

第1章 マイナンバーを活用したデジタル・セーフティネット ——ガバメント・データ・ハブの構築とその課題

東京財団政策研究所研究主幹 森信茂樹

1. マイナンバー制度の理念は、きめ細かい社会保障

新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）禍でわが国のデジタル・ガバメントの遅れが明らかになった。新型コロナ関連の給付は番号法の規定する3分野から外れるので、給付にはマイナンバーが活用できなかった。その後の新型コロナ関連の各種給付も、住民税非課税世帯という基準を活用するなど、きめ細かい給付とはいえないものであった。

その反省からわが国は、2020年12月25日にデジタル・ガバメント実行計画を閣議決定し、2021年9月1日にデジタル社会形成基本法を施行、デジタル庁が発足し、デジタル社会の形成、デジタル・ガバメントの構築に向けて本格的に始動した。

改めてマイナンバーを導入するための法律である「社会保障・税番号大綱¹」（政府・与党社会保障改革検討本部、2011年6月30日）をみると、以下のような記述がある。

「制度導入の目的と期待される効果 番号制度は、（中略）制度の枠組みを超えて社会保障制度や税制を一体的に捉え、社会保障給付の効率性・透明性・公平性を高めようという観点から、それらのために必要な基盤として導入が検討されているものである。（中略）番号制度の活用により、所得情報の正確性を向上させることができ、それをベンチマークとして、社会保障制度や税制において、国民一人ひとりの所得・自己負担等の状況に応じたよりきめ細やかな制度設計が可能となり、ひいてはより適切な所得の再分配を行うことができるようになる」（下線は筆者による）。

2021年にデジタル改革関連法が成立し、行政事務の効率化に向けての活用は進みつつある。しかし、きめ細やかで的確な社会保障の構築に向けたマイナンバーの活用はほとんど進展していない。筆者は、マイナンバーへの国民の不信の要因は、プライバシーへの懸念に加えて、この点にあると考えている。つまり、デジタルを活用し国民の経済状況に応じたきめ細やかなセーフティーネットである「デジタル・セーフティネット²」の構築こそが、国民の番号制度への信頼を高めると考えている。

具体的に指摘してみよう。欧米は、所得（収入）や家族構成に応じたきめ細やかな給付制度が存在し新型コロナ対策として活用された。一方わが国では、様々な新型コロナ関連給付は、

¹ 政府・与党社会保障改革検討本部「社会保障・税番号大綱」2011年6月30日（https://www.soumu.go.jp/main_content/000141660.pdf）。

² デジタル・セーフティネットはもともと筆者の造語であるが、筆者も関与した「デジタル・ガバメント実行計画」（2020年12月25日閣議決定）に「正確な所得情報を基に効果的・効率的な社会保障を提供するデジタル・セーフティネットの構築」と明記された。

住民税非課税世帯というアナグロ的な基準で選別されている。しかし住民税非課税という基準は「所得」なので、給与所得者より高水準の公的年金等控除がある年金受給者に有利になり、受給世帯の大半が必ずしも生活困窮とはいえない高齢の年金世帯という状況になる。その結果、住民税を負担しているものの困窮している低所得勤労世帯は無視された。また、家族構成に応じた給付にもなっていない。

さらに、地方では、情報提供ネットワークシステムを通じてマイナンバーにより社会保障給付事務と税務情報の連携が行われているが、これは対象者を特定して個別に「照会」する仕組みで、アナログ手続きをデジタルに置き換えただけといえる。欧米のように、年収や家族構成に応じて対象者・対象世帯を「抽出」する仕組みは構築されていない。

制度（の構築）が先か情報連携の仕組みが先か、という点で議論がストップしており、先に進まない状況にある。きめ細かな給付を可能とするためには、情報連携の仕組みと制度の構築の双方を同時に検討していく必要がある。2022年12月に公表された「全世代型社会保障構築会議 報告書³」にも、「社会保障制度全般について、マイナンバー制度のもとで保有されるデータを含め、幅広い主体によって保有される関係データを連携し、そのデータの活用を推進するとともに、こうした豊富なデータに基づき、個別の社会保障政策におけるEBPMの実現を目指す必要がある。あわせて、社会保障におけるデジタル技術の導入を積極的に図ることによって、社会保障給付に要する事務コストを大幅に効率化するとともに、プッシュ型による現金給付や個別サービスの提供を行うことができる環境を整備していくことが重要である」としてデジタル技術の活用が打ち出されている。

そこで、所得情報と社会保障を連携させるための仕組みとして「ガバメント・データ・ハブ」（第3節で詳述）の構築を提言したい。加えて、それを活用した記入済み申告制度の抜本的な改革も提言したい。なお紙面の関係で、必要なセーフティーネットについての記述は最小限になった。

2. ギグエコノミーの発達と情報入手の拡充

セーフティーネットの対象を適正に判断するためには正確な所得の把握が大前提となるので、働き方改革などで増加したフリーランスやギグワーカー、副業などで多様化した所得を、番号（マイナンバー）制度を活用して効率的に把握することが必要である。

現在わが国では、法定調書制度のもとで、企業で所得を得る雇用者の給与や、講演料・原稿料、弁護士や公認会計士などの報酬について、金銭等の支払者が、取引の内容・支払金額等を税務当局に提出することを義務付けている。一方で、デジタル経済の発達のもとで、フリーランスやギグワーカーについては、原則支払先からの法定調書が規定されておらず、タックス・ギャップも生じている。個人の所得情報把握の精度を上げ、納税者のコンプライアンスの負担

³ 全世代型社会保障構築会議（2022）「全世代型社会保障構築会議 報告書～全世代で支え合い、人口減少・超高齢社会の課題を克服する～」2022年12月16日（https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai_hosyo/pdf/20221216houkokusyo.pdf）。

を軽減するためにも、ギグワーカーが登録するプラットフォーム企業（プラットフォーム）に対する法定調書の提出範囲拡大を行うことが必要である。

この点について、2022年9月7日に開催された第14回政府税制調査会では、シェアリングエコノミー、ギグエコノミーの拡大に伴い、透明性の向上とコンプライアンスの負担軽減の観点からの情報収集の拡充について、先進諸国の例が紹介されている⁴。また、経済協力開発機構（OECD）や欧州連合（EU）において、国境を越える取引情報についてのシェアリングエコノミー等の拡大に伴う情報収集や交換のためのモデルルールの策定が行われており、それらを参考にする必要がある。

フリーランスについては、現在、フリーランス保護のために政府部内で新法の制定が検討されており、法整備を待って一定規模以上の発注者から所得情報などを提供させるよう制度の整備を行うことが望ましい。

3. ガバメント・データ・ハブの構築

このように拡充された所得情報を社会保障につなげるためには、国、地方の各行政機関、日本年金機構、民間企業等がそれぞれデータを管理しつつ、共通で利用できる仕組み（以下「ガバメント・データ・ハブ」）を構築する必要がある。国税当局が入手した法定調書に基づく情報はすべてガバメント・データ・ハブを通じて納税者に提供される。地方自治体や社会保障官庁はその所得情報を共有し、必要に応じて各種給付に活用する、というのが基本的なコンセプトである（図表1参照）。

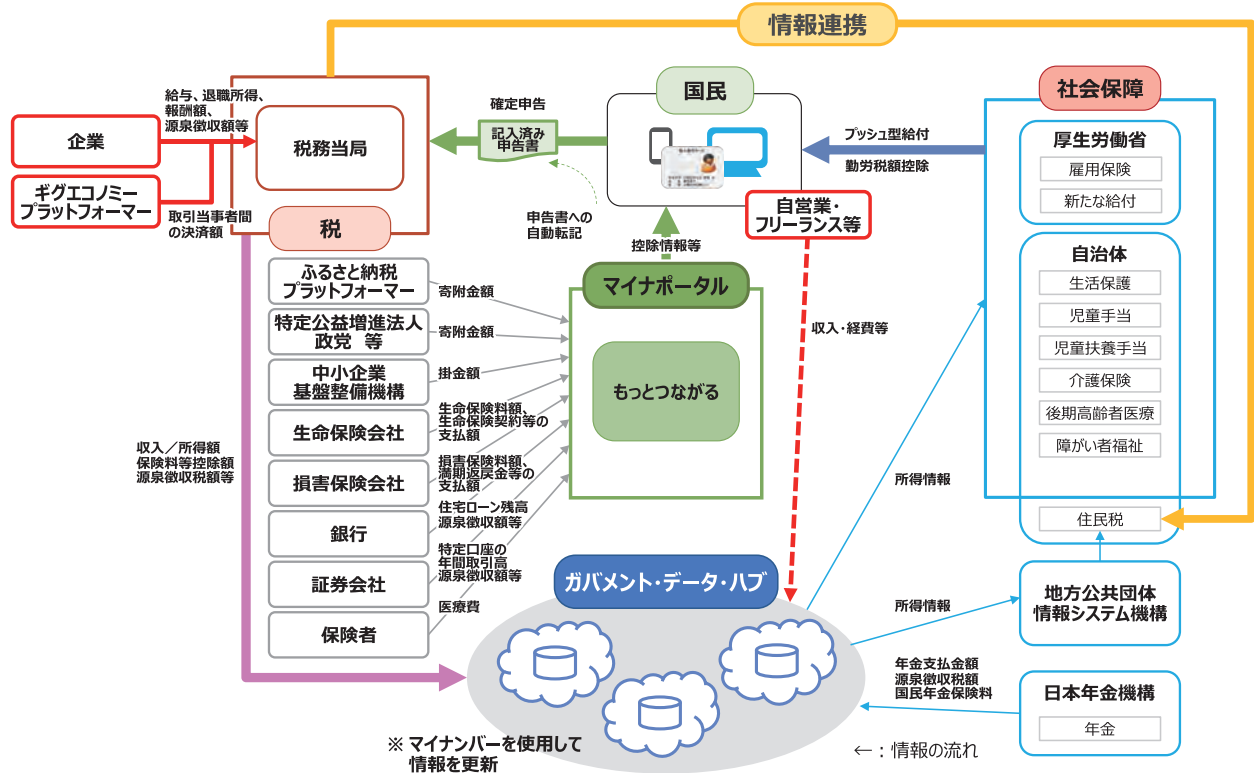
このようなハブの構築にあたっては、給与や報酬などの支払についてデータ化したうえで提供されることが必要だ。現行の国税の各種法定調書や健康保険等に係る被保険者報酬月額算定基礎届のような各手続資料についても、他の機関が利用できるようにするためには、データで情報をやり取りする必要がある。デジタル手続法のワンスオンリーの原則に則り、社会保障官庁などが必要に応じて所得データなどを利用できるハブの構築である。そのためには、守秘義務の解除なども含めた情報連携のための新たな法令の制定によることが望ましい。

将来的には、ガバメント・データ・ハブを介した情報の提出頻度を、月次にまで高めることにより、特定公的給付などにおいて、住民税非課税世帯を基準にするのと比べ精度の高い給付やプッシュ型給付が可能になる。英国では、これに近いリアルタイム・インフォメーション制度（RTI）が構築されている。このようなデジタル化の利点を活かした仕組みの構築を急ぐ必要がある。

また、社会保障給付へ資産所得要件を加味する（一定の資産性所得のある者は社会保障から排除する）制度として、金融機関から提供される特定口座年間取引報告書等の情報をもとに、配当所得と株式譲渡益を名寄せし活用することが可能になる。

⁴ 税制調査会（2022）「第14回税制調査会（2022年9月7日）資料一覧」（<https://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2022/4zen14kai.html>）。

図表1 ガバメント・データ・ハブのイメージ



出所：筆者作成

4. マイナポータルの活用と記入済み申告制度

このようなガバメント・データ・ハブの構築と同時に進めていく必要があるのは、マイナポータルを活用した記入済み申告制度の抜本的改革である。

マイナポータルは、国民一人ひとり（実際には利用者登録を行った個人を対象）に設けられたWebサイトで、マイナンバーカードをリーダーやスマートフォンに読み込ませてチップに内蔵された公的個人認証機能を使って活用する。現在、ポータルの民間送達サービス機能を通じて、API（アプリケーション・プログラミング・インターフェース）連携により、民間事業者の様々なWebサイトと情報連携がなされている。納税者は、申告に必要な各種所得控除の証明書などをここから入手し、e-Taxに連携させることで、簡便な申告制度である「日本型記入済み申告制度」が可能になっている。

記入済み申告制度とは、税務当局が納税者の申告に当たって行う納税者サービスである。税務当局が、納税者の所得金額、源泉徴収など法定調書によって得られた情報をあらかじめ申告書に記入して納税者に送付する。納税者は記入内容を確認、必要があれば追加・修正して申告する仕組みである。

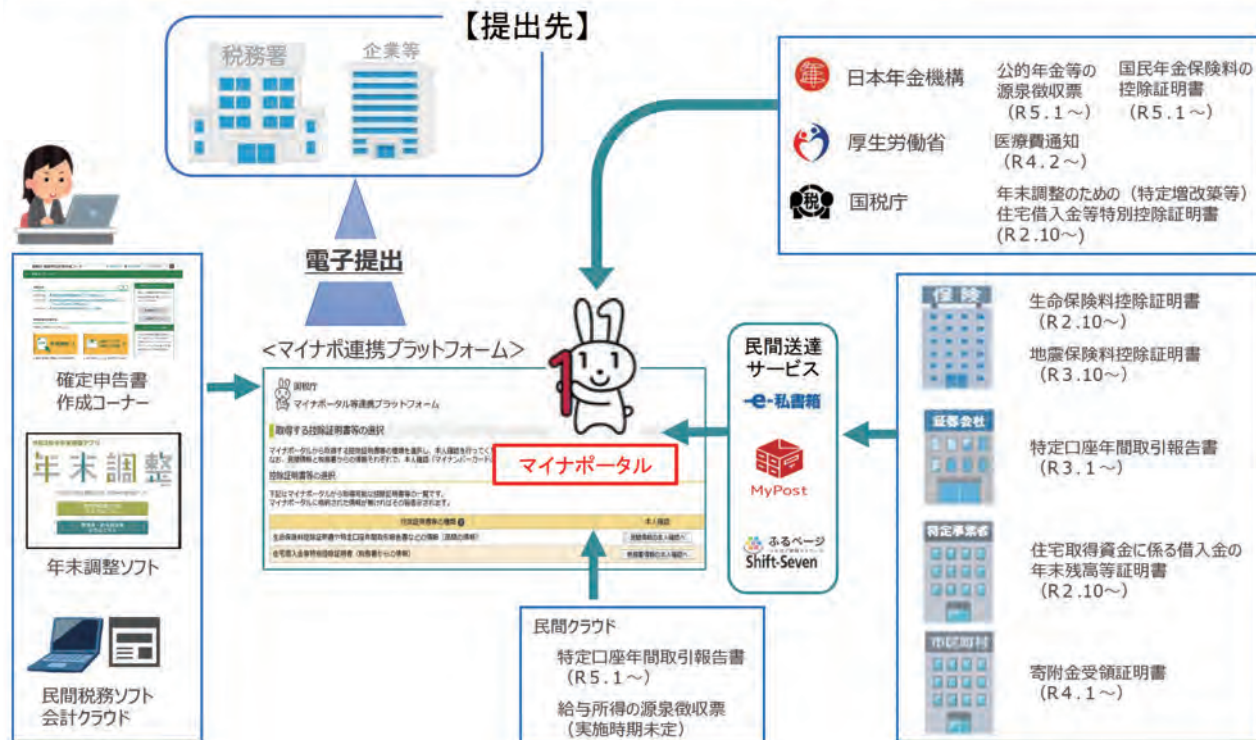
わが国では、納税者と国税当局が直接オンラインで結ばれていないので、マイナポータルの情報連携等を活用して同様のサービスが行われており、「日本型記入済み申告制度」と称されている（図表2 参照）。

図表2 マイナポータル連携の推進（国税庁）

1 税務行政のDX

マイナポータル連携の推進【現状】

➤ これまで官民の情報連携の基盤として、政府機関や民間企業等とマイナポータル連携を推進。



出所：国税庁資料

当面必要なことは、民間送達サービス経由で入手する情報（相手方）を拡充していくことである。とりわけデジタル経済発達のもとにおける、シェアリングエコノミー、ギグエコノミーの進展を踏まえた情報連携の拡充である。プラットフォーム企業（プラットフォーマー）経由で働くギグワーカーについて、支払情報を一括して管理しているのはプラットフォーム企業で、ギグワーカーが得る支払に関しては、当事者ではないものの情報の結節点となっているので、そこからマイナポータルへの情報連携をさせていくことが必要となる。

将来的には、税務当局がガバメント・データ・ハブと並行して、当局が保有する本人の所得情報（給与支払額、源泉徴収額など）を申告前に提供し、それをもとに申告をする制度にすれば、欧州諸国とそん色のない記入済み申告制度となる。納税者サービスの一環ともいえるが、この方向での改革を期待したい。

補論1：ガバメント・データ・ハブと社保税OSS

所得情報（支払情報）と社会保障の情報連携の仕組みを考えていくうえで、企業が行う従業員のライフイベントに関する手続きをまとめて申請できる「社会保険・税手続きのオンライン・ワンストップサービス」（社保税OSS）についての考え方も整理しておきたい。

この仕組みは、法令に基づき⁵、これまで企業から各行政機関に別々に提出していた各種資料について、企業が、民間提供のクラウド上にデータを保存し、そのデータへのアクセス権を各行政機関に付与するというものである（マイナポータル経由で一括提出できるものも含む）。各行政機関はそのアクセス権を用いて当該データを入手することにより企業からの資料の提出が不要となる。「全世代型社会保障構築会議 報告書」にも、デジタル技術の活用として例示されている⁶。

企業にとっては、各行政機関から求められる資料をそれぞれ作成してそれぞれの機関に提出するという事務コストを削減できるメリットがある。また、企業が有する電子データに各行政機関が各々アクセスする仕組みなので、情報共有の迅速化、情報の保護という利点がある。加えて、行政機関が収受した情報の二次利用ではなく、生の電子データへのアクセスなので、行政機関にとって個人情報保護や守秘義務等の制約が少ないと考えられる。

しかし、民間のクラウドサービスを利用する仕組みであるため、企業とクラウドサービス事業者の間でクラウド利用契約の締結が必要となり、初期投資費用やクラウド利用料などの負担が生じ、活用のインセンティブが働かないこと、民間企業が既に利用しているクラウドサービスへのアクセス権を与える場合には民間企業側に抵抗感が生じることなど多くの課題がある。ガバメント・データ・ハブの構築に当たっては、この制度が馴染む企業や業界を見極め、必要に応じて拡充していくことも念頭に置く必要がある。

補論2：地方自治体での情報連携

地方自治体では個人住民税と社会保障制度とのマイナンバーを活用した情報連携が行われている。現段階では、対象者をあらかじめ特定して所得情報を個別に「照会」する仕組みとなっており、例えば全住民の所得情報を一括して取得し、所得が落ち込んでいる人を抽出する、といった運用はできない。これは、元来、社会保障関係手続きを行う際に住民税の課税証明を自身で取得して添付していたものを、役所内で住民税情報をバックオフィス連携することにより申請者側の添付を不要とするという、アナログな手続きを単にデジタルに置き換える発想に基づき制度設計したことに起因する。所得に応じたきめ細かな給付を可能とする観点からは、自治体内の情報連携をより柔軟に行う仕組みの構築が必要となる。

特定公的給付に指定することでマイナンバー利用事務として規定されたこと、自治体システムを地域情報プラットフォームの標準仕様対応とすることで業務システム間の連携が可能になること、2025年度には自治体が、国が整備するガバメントクラウドの共通機能を活用することが予定されており、全自治体が全業務についてガバメントクラウドに移行することがカギになると考えられる。

⁵ 情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律。

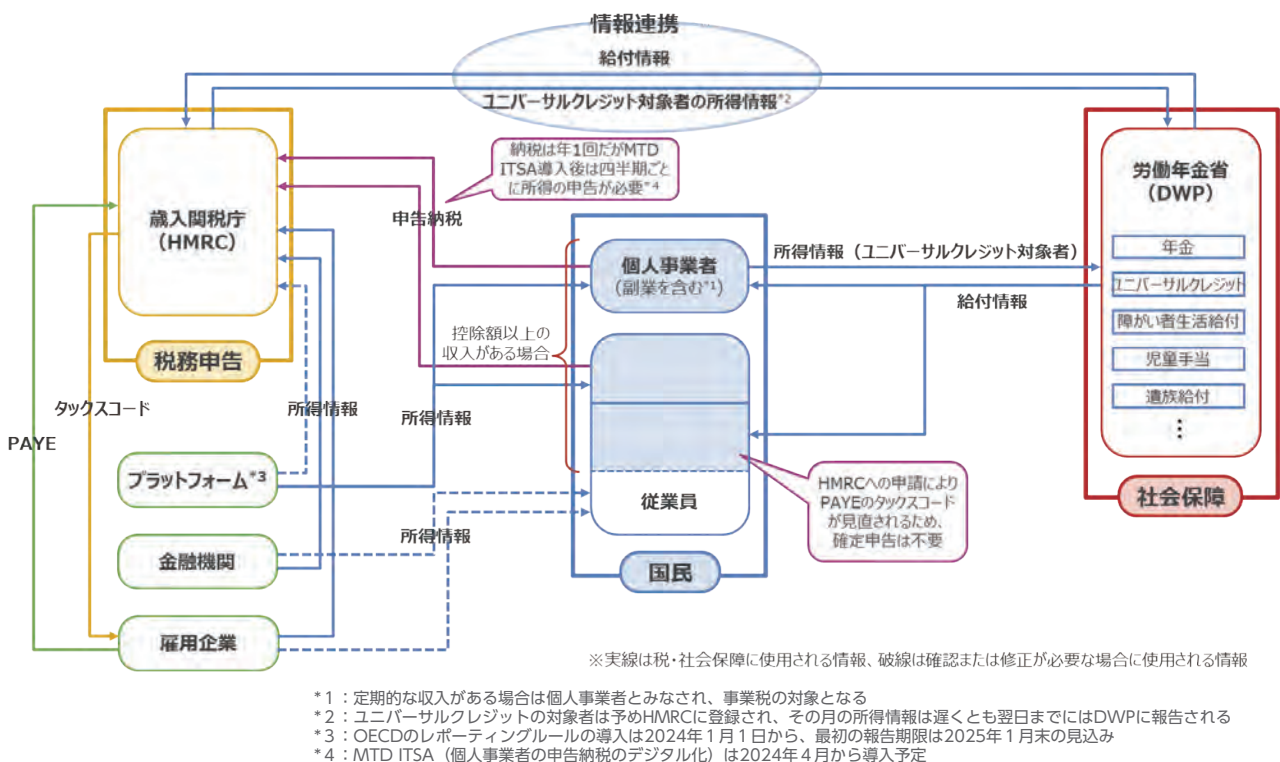
⁶ 全世代型社会保障構築会議、前掲資料14頁、脚注7。

補論3：新たなセーフティネットについて

所得情報と給付の連携システムが構築されたうえで必要な「新しい政策」については、先進諸国で導入されている給付付き税額控除がある。低所得者に減税・給付を行うことにより、勤労者の就労インセンティブを高め、自発的失業を生むモラルハザードを回避できる効果がある。

その進化版ともいえるのが英国のユニバーサル・クレジットである。給与所得者について、企業が毎月の給与、源泉徴収税、社会保険料等を、支払と同時にまたはそれ以前に歳入関税庁に報告するリアルタイム・インフォメーションが導入されており、あらかじめ登録されたユニバーサル・クレジット受給者の所得情報は、遅くとも翌日には雇用年金省に連携され、月々の給付額に反映される。給与所得者以外のユニバーサル・クレジット受給者は、自ら所得情報の変動を毎月、雇用年金省に報告する。児童税額控除、住宅手当、所得補助、求職者給付、雇用支援給付、勤労税額控除の6種類の給付が統合され、月々の給付額が毎月の所得金額により調整される。実施主体は雇用年金省である。迅速な新型コロナ関連の給付の一部は、この制度を活用して行われた（図表3参照）。

図表3 英国の税と社会保障の連携のイメージ



出所：筆者作成

なおわが国では、所得情報と給付の連携の拡充によって考えられる当面の政策として、「106万円の壁⁷」に対処するための給付金、出世払い奨学金制度の年収の管理などが考えられる。

⁷ 2016年10月以降社会保険の適用拡大の範囲が106万円まで広がった結果、社会保険料の控除により手取り収入が減少するため働き止めが生じるという問題。

参考文献

- 森信茂樹（2020）「連載コラム『税の交差点』第74回『新型コロナ経済対策、マイナンバーを活用したデジタル・セーフティーネットの構築を』東京財団政策研究所、2020年3月25日（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3363>）。
- 森信茂樹（2020）「連載コラム『税の交差点』第76回『ポスト・コロナ、定額給付金を給付付き税額控除につなげ、デジタル・セーフティーネット構築を』東京財団政策研究所、2020年5月12日（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3403>）。
- 森信茂樹（2020）「連載コラム『税の交差点』第79回『持続化給付金から考えるフリーランスのセーフティーネット』東京財団政策研究所、2020年8月20日（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3510>）。
- 森信茂樹（2021）「連載コラム『税の交差点』第83回『デジタルセーフティネット―「迅速」で「公平」な給付のためのインフラとは―』東京財団政策研究所、2021年2月22日（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3686>）。
- 森信茂樹（2021）「デジタル・セーフティーネットの構築——給付付き税額控除制度の導入を」『季刊個人金融』2021年夏号。
- 森信茂樹（2022）「『新しい資本主義』を支える『学び直し』とセーフティネット」『金融財政ビジネス』2022年9月15日。
- デジタルエコノミーと税制研究会（2022）「デジタルエコノミーと税制——デジタル・セーフティネットの基盤整備」2022年11月（<https://www.japantax.jp/teigen/file/20221116.pdf>）。

第2章 税制のデジタル化と生涯累進所得税の提言

東京財団政策研究所研究主幹／一橋大学経済学研究科教授 佐藤主光

1. はじめに

グローバル化・デジタル化の進展に伴い経済・社会の環境は激変している。非正規雇用のほか、雇用的自営（フリーランス）・ギグワーカーなど収入が不安定な労働者が増加傾向にある。再分配（格差是正）と合わせて保険としての所得税の役割が増してきた。こうした「新しい経済・社会環境」には新たな税制が求められる。

従前、所得課税の「担税力」は年間所得によって測られてきた。しかし、経済学的には個人の（担税力を裏付ける）厚生水準は生涯所得に拠る。消費税には逆進的との批判があるが、生涯ベースでみると生涯所得課税と「税等価」（経済効果が同じ）になる。ただし、再分配機能は限られる。累進的な生涯所得課税があってもよい。関連して法人税では欠損金の繰り越しや繰り戻しが認められてきた。結果として「理論」上、企業価値（＝将来にわたる利益の現在価値）への課税になる。現行の所得税にも繰越欠損金の仕組みはある。株式等譲渡益について、配当を含む他の金融所得と損益通算しても控除しきれなかった金額については、翌年以後3年間にわたり、確定申告により、上場株式等に係る譲渡益・配当等から繰越控除することができるとはいえ、期間は3年と10年間の繰越が認められる法人税よりも短い。

本稿では生涯ベースの累進所得税の創設を提言する。実際のところ、相続税のなかに生涯ベースに近い課税の仕組みがある。それが「資産移転時期の選択に中立的な税制」として2003年に導入された相続時精算課税制度だ。同制度は累積贈与額2,500万円までを非課税にする一方、相続時に累積贈与額を相続財産に加算して相続税を課す（納付した贈与税は還付される）。また、贈与が暦年課税に拠る場合、相続前3年内の贈与については、（分割贈与による租税回避を避けるため）相続財産に加算して相続税の対象とする措置が講じられている。2023年度税制改正大綱（2022年12月23日閣議決定）では、加算期間を3年から7年に延長することになった。

2. 既存研究

生涯所得課税の一つにVickrey (1939)¹の提唱した平準化所得課税がある。最適課税論の観点からも現年所得に留まらず、過去の所得情報の活用は望ましい（Golosov *et al.* [2011]²）。現在のデジタル技術を活用すれば、簡素性を損なうことなく生涯所得課税の実効性は高まっている

¹ Vickrey, William (1939) "Averaging of Income for Income-Tax Purposes," *Journal of Political Economy*, 47(3), 379-397.

² Golosov, Mikhail, Maxim Troshkin, and Aleh Tsyvinski (2011) "Optimal Dynamic Taxes," National Bureau of Economic Research, Working Paper 17642.

る。Jacobs (2017)³は、デジタル技術の発展に照らして、生涯所得課税の可能性について論じている。また、カナダの所得税改革として、Boadway (2019)⁴は所得平準化課税の再導入を提案している。また、Batchelder (2003)⁵は、低所得世帯が中所得および高所得世帯よりも高い所得変動を経験する傾向があることを考慮して、勤労所得税額控除 (EITC) のなかに平準化を取り入れる改革を提言している。

生涯所得税に関連して、アメリカでは1964年から1986年まで、カナダでは1972年から1988年まで複数年所得の平均に基づく平準化課税が導入された。しかし、所得情報の管理を含む実務的な煩雑性のため、税制の「簡素化」の一環として廃止された経緯がある。日本でもシャープ勧告が譲渡益等について複数年にわたって平準化して課税することを提唱していたが実現に至っていない。現行制度でも著作権に係る変動所得や臨時所得について所得課税の平均化が認められているが、対象・条件は限られる。

3. 譲渡益と1億円の壁

生涯ベースの所得で捉えるべき所得の例としては株式等の譲渡益がある。譲渡益は過去の所得の累積といえるからだ。仮に10年保有した株式を売却して1億円の譲渡益があったとしても、それは毎年1,000万円生じた利益の合計かもしれない。この場合、発生主義ベースでみれば、過去10年の所得が1千万円だったことになる。他方、累進課税するならば1億円の所得をまとめて実現したときの税負担は、これを毎年1,000万円で10年間に分割した場合よりも高くなってしまう。同様の問題は退職金のようにまとめて支払われる所得にもいえる。このため、退職金や賞金など「一時的」な所得には税負担の軽減策を講じてきた。ただし、課税の累進性を損なうことになる。加えて、こうした一時的所得への配慮は退職給付のあり方に対して中立的ではない。例えば、確定拠出年金では、企業型・個人型ともに9割の個人が年金払いよりも一時金受給を選択しているという。

株式譲渡益等にも同様の軽減措置が講じられてきた。累進課税が適用される給与・事業所得とは異なり、利子・配当、株式譲渡益を含む金融所得は分離課税になっている。結果、年間所得が1億円を超えると所得税の負担率が低下する不公平、いわゆる「1億円の壁」が生じることになる。その背景には高額所得層の所得に占める株式譲渡益等の割合が高いことがある。令和5年度税制改正大綱において政府は合計所得金額が30億円を超える富裕層を対象に課税を強化する仕組みを2025年度から適用する方向だ。一方、生涯所得税であれば、譲渡益を含む一時的な所得についても累進課税が実行可能だ。

³ Jacobs, Bas (2017) "Digitalization and Taxation," In: Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier (eds.), *Digital Revolutions in Public Finance*, International Monetary Fund.

⁴ Boadway, Robin (2019) "Rationalizing the Canadian Income Tax System," *Canadian Tax Journal*, 67(3), 643-66.

⁵ Batchelder, Lily L. (2003) "Taxing the Poor: Income Averaging Reconsidered," *Harvard Journal on Legislation*, 40, 395.

4. 生涯所得課税とデジタル化

デジタル化以前から公的年金制度は生涯所得課税に似た仕組みだった。年金の受給資格や給付額は過去の保険料納付額や標準月額報酬に拠ってきた。現在の年金記録では各月の公的年金の加入状況のほか、各月の保険料納付、標準報酬月額・賞与額が確認できる。所得税にも過去の所得情報を知る術はある。例えば、源泉徴収を行う雇用主等は（年間収入と納付した所得税額を記載した）源泉徴収票の元になる源泉徴収簿は7年間保存しなければならない。青色申告をする事業主には7年間の帳簿の保存義務がある。これらの期間を無制限にすれば、生涯所得を算出できる。納税者側の事務的なコストが懸念されるところだが、所得情報の管理など実務的な課題も（マイナポータルの利活用を含む）現在のデジタル技術を活用すれば対処できるはずだ。リアルタイムの所得捕捉を合わせれば、過去の所得と照会することで新型コロナ禍時のように自営業・フリーランス等所得が急減した個人への支援にもつなげられよう。

現時点までの生涯所得は、今期の所得と前期までの生涯所得の加重平均として与えられる。原則、過去に遡って生涯所得を計算し直す必要はない。しかし、過去の所得の算出根拠となった法定調書は必要だ。遡って所得を修正、再評価することもある。所得情報（およびその根拠となる資料）の保存は有用であり、デジタル化によって可能になってくる。なお、こうした所得情報を（納税者本人に代えて）税務当局が保存するようにすれば納税者にとっても利便性に適うだろう。

5. 生涯所得税の定式化⁶

生涯ベースでみると、家計の予算制約式上、生涯消費＋遺産＝生涯所得であることから、生涯所得課税は消費課税および（遺贈者への課税である）遺産税と「税等価」（経済効果が同じ）になる。このうち消費税を累進化することは難しく、軽減税率を入れても再分配機能は限定的だが、生涯所得税のような直接税であれば、累進課税も容易になる。

むろん、生涯所得はあらかじめ知られているわけではない。そのため納税者が就労などを始めてから今期までに実現した所得の累積額を用いる。生涯所得の「絶対額」を用いると人生の後年になるほど（所得の累積で）累進課税が生じやすくなる。これを避けるとともに現行の累進課税を適用できるよう「平均化」する。生涯ベースの所得平準化課税にあたる。所得の累積平均（＝今期までの合計所得÷期間）に累進課税を課し、これに現在までの期間を乗じる。結果、仮に初期から現在に至るまで平均額を稼得していたときに課されたであろう所得税の合計額が算出される。さらに課税が累積しないよう（同じように計算された）前期までの所得税の合計額を差し引く。これは前期に納税された所得税の清算にあたる。累積平均に応じた課税と

⁶ 定式化の詳細は以下を参照のこと。佐藤主光（2021a）「生涯所得税の導入を」東京財団政策研究所、2021年3月4日（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3703>）；佐藤主光（2021b）「生涯所得税の導入を（その2）」東京財団政策研究所、2021年6月15日（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3769>）。

清算を繰り返すのである。したがって今期をJ期、 $T(\cdot)$ を租税関数（税率表）とすれば、今期の課税額は以下のように与えられる。

$$\text{J期の課税額} = J \times T(\text{J期までの累積平均}) - (J-1) \times T(\text{J-1期までの累積平均})$$

このとき初期から今期までの所得課税の合計は $J \times T(\text{J期までの累積平均})$ に等しい。これは生涯「平均」所得を稼得したときの所得税総額にあたる。各人のライフサイクルにおける所得の推移のいかに拠らず、「結果」として生涯所得に対する課税が実現している。

6. 生涯所得とキャッシュフロー税

ここで「正常利益」と「超過利益」を区別する。理論上、貯蓄からの利子等「正常利益」は派生所得であって生涯所得にはカウントされない。他方、「超過利益」が生涯所得に含まれる。一方、預貯金等からの利子所得は正常利益の範囲である限り、課税対象にはならない。例えば100万円で株を購入して次期に110万円で売却したとしよう。キャピタルゲインは10万円（＝110万円－100万円）である。しかし、100万円を貯蓄すれば金利2%を得ていたとすると2万円（＝2%×100万円）は正常利益にあたる。この場合、超過利益は8万円（＝10万円－2万円）でなければならない。関連して、金融所得課税をFベースの（金融取引を対象とした）「キャッシュフロー」に転換するのも一案であろう。具体的には拠出金を所得控除、運用に係る利子等を非課税にしたうえ、これを引き出し時に課税する。キャッシュフロー税は資金の流入を課税ベースとする。こうした超過利潤課税はキャッシュフロー課税と「税等価」になる。実際、数値例の超過利益は前期の購入額（＝100万円）を金利（＝2%）で割り増した（＝ $(1+0.02) \times 100$ 万円）うえで今期の売却額（＝110万円）から差し引いた金額にあたる。

7. 資産課税との統合

賃金等や超過利益に加えて、遺産・贈与も生涯所得を構成することから、相続税・贈与税との統合もありうる選択肢になる。「高齢世代内における資産蓄積の偏在が、相続を機会に次世代に引き継がれる可能性」が指摘されてきた。このため、「資産課税の有する再分配機能は引き続き重要」とされる（政府税制調査会〔2019年9月〕⁷⁾）。他方、前述の通り、「資産移転の時期の選択に中立的な税制を構築」の要請もある。フランス、ドイツでは贈与税と相続税を統合し、（生涯ベースに類した）累積課税を実施してきた。ドイツでは相続した時期から過去10年間の財産の譲渡額を累計して課税する。相続・贈与時の課税に加えて、資産の譲渡益等が生じたときに「二重課税」になるのではという懸念もありそうだ。しかし、生涯所得課税は超過

⁷⁾ 第28回税制調査会（2019年9月26日）資料「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方（案）」。

収益への課税であり、贈与・相続資産から実現する利益が正常利益の範囲である限り、追加の課税は生じない。

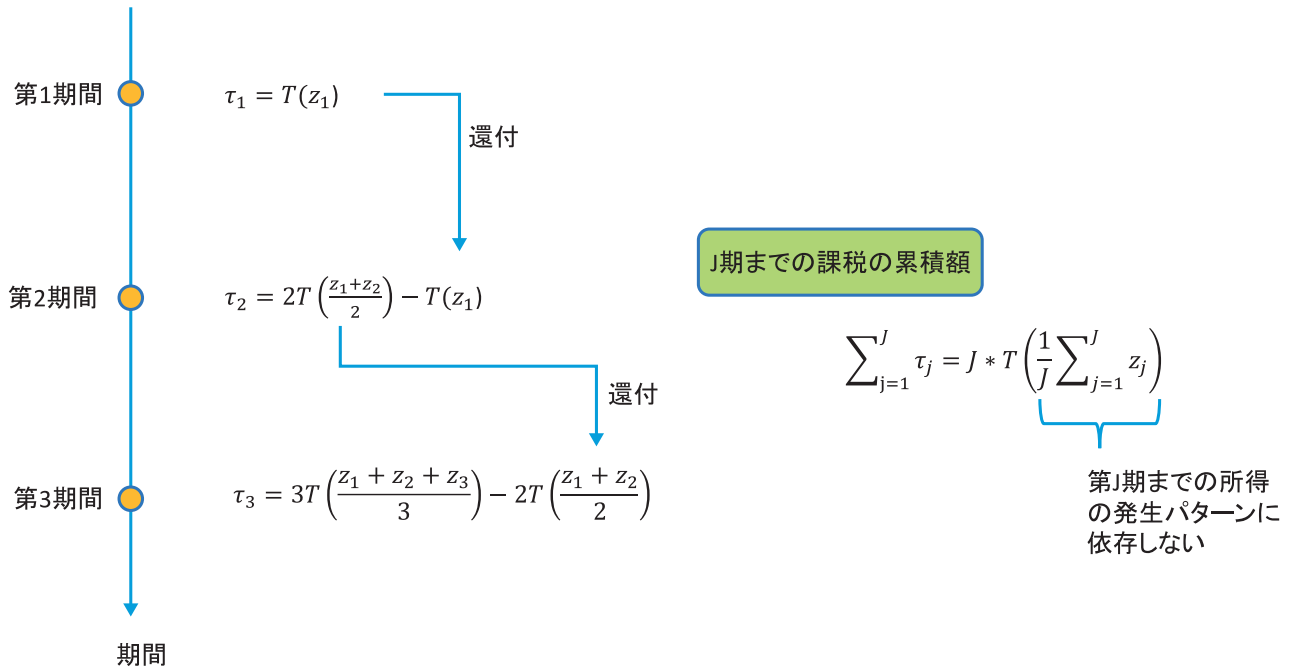
とはいえ、非上場株式や土地を含め、評価の難しい相続資産も少なくない。この場合、課税所得にはいったん取得時の価格等で計上、後年、利益が実現したときの超過利益に対して改めて課税する。当初の価値が低ければ、（この価格に市場金利を乗じて算出される）正常利益は低くなり、その分超過利益は高く評価されることになる。実物資産など現金以外の収入が多いなどで今期の納税が難しいケースがある。一部納税を繰り延べし、応じて次期の清算額を減額するといった対応があってもよい。納税額の現在価値に変化はない。

8. まとめ

生涯所得課税の利点は以下のようにまとめられている。(1)生涯ベースの担税力に応じた再分配に資するうえ、(2)所得の発生パターンが違っていても生涯所得が等しい納税者の間で「水平的公平」が確保される。また、納税者にとっては(3)今期の高収入を災害時等の収入減（あるいは赤字）と平準化することで保険機能を果たすほか、(4)キャピタルゲインなど今期「発生」した所得の「実現」を先送りして課税を軽減させる誘因も生じない。なお、流動性が不足し、納税が困難な場合、今期の課税を減免のうえ、将来の還付額減で相殺する方法もある。将来の課税額が増加するため、生涯納税額に変わりはない。一般に一定期間までに納税義務が清算されることを条件として、各期の納税額を個人の便宜に応じて柔軟化できよう。

所得格差の拡大、雇用等の不安定化に伴い税制の再分配機能、保険（安定化）機能の重要性が増している。これらの機能を維持するには従前の現年所得課税を生涯所得課税に転換するメリットは高まっているように思われる。分離課税の金融所得については総合（累進）課税化すべきとの向きもある。他方、株式譲渡益を含めて一時的な所得に対する課税が（生涯ベースでみて）過大になったり、課税繰り延べを誘発したりする懸念も否めない。本稿の生涯所得課税は課税の公平性と中立性を整合的にする仕組みといえる。「新しい社会・経済環境」においては、このような所得課税のパラダイム・シフトがあってもよいのではないか。

補論1：生涯所得税の税額



補論2：数式による定式化

本文では簡単化のため金利を無視している。金利を考慮すると各期の税額は

$$\begin{aligned} \text{J期の課税額} = & (\text{金利でJ期に割り戻し}) \times \{J \times T(\text{J期までの累積平均の初期からみた現在価値}) \\ & - (J-1) \times T(\text{J-1期までの累積平均の初期からみた現在価値})\} \end{aligned}$$

として決まってくる。これを数式で表現すると

$$\tau_J = (1+r)^{J-1} \left\{ J * T\left(\frac{1}{J} \sum_{j=1}^J \frac{z_j}{(1+r)^{j-1}}\right) - (J-1) * T\left(\frac{1}{J-1} \sum_{j=1}^{J-1} \frac{z_j}{(1+r)^{j-1}}\right) \right\}$$

τ_J はJ期の課税額、 r は金利（表記の簡単化のために一定と仮定）、 z_j はJ期に実現した所得である。J期までの累積課税の現在価値は、

$$\sum_{j=1}^J \frac{\tau_j}{(1+r)^{j-1}} = J * T\left(\frac{1}{J} \sum_{j=1}^J \frac{z_j}{(1+r)^{j-1}}\right)$$

最終的な所得税額は「最終期」の租税関数 $T(\cdot)$ に依じる。税制改革等で予期しない負担の増減が生じないように租税関数は各世代（コーホート）別に固定する（将来的な税制改正の影響を受けないようにする）、あるいは税制改革による影響を「漸進的」に租税関数に反映させる移行措置を講じるのが一案だろう。

参考文献

佐藤主光（2021a）「生涯所得税の導入を」東京財団政策研究所、2021年3月4日（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3703>）。

佐藤主光（2021b）「生涯所得税の導入を（その2）」東京財団政策研究所、2021年6月15日（<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3769>）。

- Batchelder, Lily L. (2003) "Taxing the Poor: Income Averaging Reconsidered," *Harvard Journal on Legislation*, 40, 395.
- Boadway, Robin (2019) "Rationalizing the Canadian Income Tax System," *Canadian Tax Journal*, 67(3), 643-66.
- Golosov, Mikhail., Maxim Troshkin, and Aleh Tsyvinski (2011) "Optimal Dynamic Taxes," National Bureau of Economic Research, Working Paper 17642.
- Jacobs, Bas (2017) "Digitalization and Taxation," In: Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier (eds.), *Digital Revolutions in Public Finance*, International Monetary Fund.
- Vickrey, William (1939) "Averaging of Income for Income-Tax Purposes," *Journal of Political Economy*, 47(3), 379-397.

第3章 「こども予算倍増」をいかに議論していくべきか

日本総合研究所主席研究員 西沢和彦

1. 岸田首相、「異次元の少子化対策」を表明

岸田文雄首相は、2023年1月4日の年頭記者会見で「異次元の少子化対策」を打ち出した。「少子化の問題はこれ以上放置できない、待ったなしの課題です。（中略）こどもファーストの経済社会をつくり上げ、出生率を反転させなければなりません。（中略）対策の基本的な方向性は3つです。第1に、児童手当を中心に経済的支援を強化することです。第2に、学童保育や病児保育を含め、幼児教育や保育サービスの量・質両面からの強化を進めるとともに、伴走型支援、産後ケア、一時預かりなど、すべての子育て家庭を対象としたサービスの拡充を進めます。そして第3に、働き方改革の推進とそれを支える制度の充実です。（中略）その際、育児休業制度の強化も検討しなければなりません」¹。

今後、子ども家庭庁のもとで子ども政策が取りまとめられたうえで、6月の骨太方針までに「将来的なこども予算倍増に向けた大枠」が提示される見通しである。子ども・子育て政策への着目は大いに歓迎されるものの、財源確保の先行きが不透明であるなど課題は少なくない。本稿では、「予算倍増」の妥当性を検証した後、支出と財源両面における議論のポイント、および、国と地方自治体の関係のあり方を整理した。

2. 子育て関連支出の現状と「予算倍増」の妥当性

そもそも「倍増」にどの程度の妥当性があるのでしょうか。「予算」が指しているものは必ずしも明確ではないものの、「家族支出」を指しているものと考えられる。社会保障支出を表す代表的指標として経済協力開発機構（OECD）が基準を定める「社会支出（social expenditure）」があり、そのなかに高齢、保健、障害などと並び、家族という政策分野がある。この「家族支出」は、その内容がいずれも子どもに関わるものであることから、わが国では「子ども・子育て関連支出」としばしば言い換えられている。

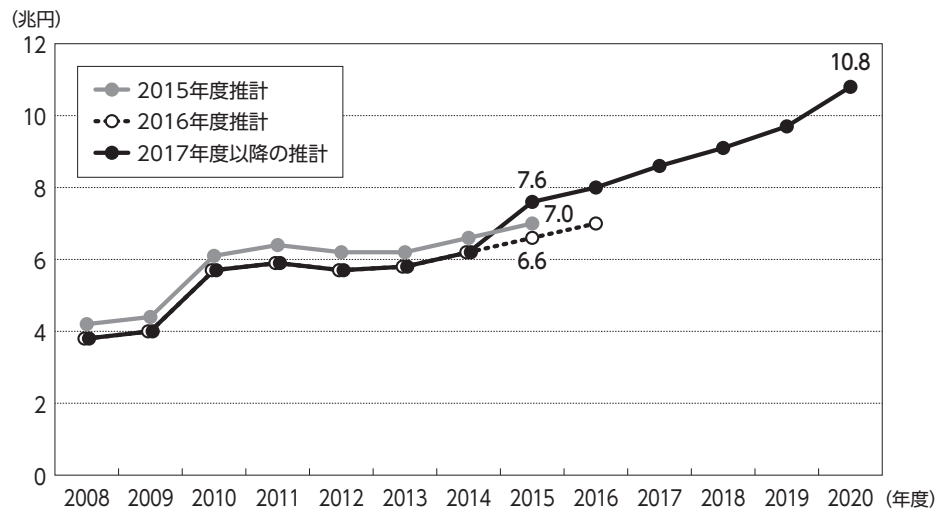
「家族支出」は、近年の推移をみると、ほぼ一貫して増加しており（図表1）、現在10兆7,536億円（2020年度）、対国内総生産（GDP）比2%となっている²。なお、国立社会保障・人口問題研究所による2016年度分の推計（2018年8月公表）では、OECDの基準変更への対応により、家族支出はいったん下方修正され、2017年度分推計（2019年8月公表）では、地方単独事業の推計精度

¹ 首相官邸（2023年）「岸田内閣総理大臣年頭記者会見」2023年1月4日（https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/state/ment/2023/0104nentou.html）。

² 国立社会保障・人口問題研究所（2022年）「令和2年度 社会保障費用統計」（2022年8月30日公表）。

改善により上方修正されている（その際、2015年度分まで遡及改定）。2015年度の家族支出を例にとれば、2016年度推計と2017年度推計では、このような技術的要因により1兆円の差が生じている。

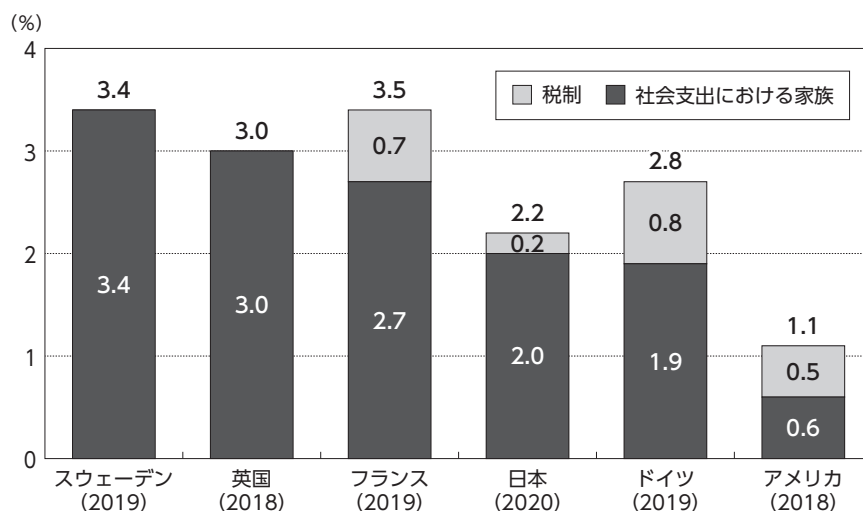
図表1 家族支出の推移



出所：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」2015年、2016年、2017年、2020年の各年度版より著者作成。

こうしたわが国の水準を主要国と比較すると、スウェーデン、英国、フランスがそれぞれ対GDP比3.4%、3%、2.7%であるのと比べれば相対的に低い（図表2）。フランス、ドイツは、家族支出に含まれていない税制を通じた家族への経済的支援がそれぞれ対GDP比0.7%、0.8%と手厚くなっている（データ取得の制約から2017年度分）。これらを考慮すると、両国とも公的支出規模は3%前後とスウェーデン、英国並みとなる。改めてわが国の水準をみると、フランスとの差はさらに開き、ドイツよりも低くなる。とはいえ、わが国の家族支出は「倍増」が求められるほどの低水準ではもはやないといえる。

図表2 社会支出における家族および税制を通じた家族への経済的支援の対GDP比



出所：以下より筆者作成。社会支出における家族は、国立社会保障・人口問題研究所「令和2年度 社会保障費用統計」第7表。国名の括弧内はデータの対象年度。税制（Financial support for families provided through the tax system）は、OECDのFamily Database Public social expenditure on tax breaks for families as a % of GDP。データ取得の制約から2017年度のデータ。

3. 「社会支出」統計における「家族支出」利用の留意点

「家族支出」をベンチマークとして利用する場合、前述のように技術的要因で数字が大きく変動しうるほかにも留意すべき点がある。第1に、子ども・子育てに関する公的支出のすべてが「家族支出」に含まれているわけではないことである。例えば、家族支出には、既に指摘したように税制を通じた家族への経済的負担軽減が含まれていないことに加え、出産育児一時金、乳幼児等医療費の自己負担の無償化、および、国民健康保険料の減免措置なども含まれていない。ちなみに、出産育児一時金、乳幼児等医療費の自己負担の無償化は、社会支出を構成する政策分野のうち「保健」に計上されている。今後の議論においては「予算」の範囲を明確にする必要があるだろう。

第2に、加工統計である社会支出には、推計に用いる原統計の制約などから推計精度に限界があることである。例えば、OECDの基準では、保育所の建設費など資本形成にかかる支出も家族支出に計上することとなっているが、実際の推計では含まれていない。わが国では、その分、家族支出は過少推計になっている（西沢 [2021a]³）。近年、待機児童解消に向け、急速に保育施設が整備されてきたが、そうした整備費は家族支出に反映されていない。

第3に、家族支出の増加は、子どもの幸せと必ずしも比例しないということである。この点は、子ども・子育て政策の根幹にかかわる点である。その1つの例として、子どもの養育環境がある。塩崎（2020）によれば、子どもにとって望ましい養育環境は、第1に実親、第2に特別養子縁組や里親、第3に児童養護施設の順であるという⁴。ところが、家族支出に計上される金額規模は、この逆となる。児童養護施設であればその運営費などが家族支出に計上されるものの、特別養子縁組や里親となると養育費が家族支出に計上されない。同様のことは、他の多くの幼児教育や保育サービスについてもあてはまる。例えば、育児負担が母親に偏りつつ、その母親が長時間労働し、その結果、子どもが延長保育を利用すれば家族支出は増えるが、それはわが国が目指すべき姿ではない。

したがって、わが国の子どもの養育環境や親の働き方について、単純に現状追認的に家族支出を増やすことにより、かえって現状の変革が滞る懸念もある点に十分な留意が必要であり、かつ、支出規模一辺倒ではなく、多面的に子どもの幸福を測るベンチマークの整備が求められる。

³ 西沢和彦（2021a）「社会支出（Social expenditure）における家族支出推計の現状と課題——保育所にかかる市町村の支出実態に基づく検討」『JRIレビュー』11巻95号。

⁴ 「子どもにとって望ましい養育環境の優先順位については、多くの先進諸国では一定のコンセンサスがある。それは要保護児童が実親の家庭で養育されるのが本来ベストであるが、それが望ましくない環境である場合には、次に考慮されるべきは特定の大人との愛着形成が可能な特別養子縁組や里親である。そして児童養護施設での養育はこれらの選択肢が難しい場合に地域に分散された6～8人程度の小規模施設に限って、最後の選択肢としての位置づけとされている」（塩崎恭久 [2020]『〈真に〉子どもにやさしい国をめざして』未来叢書、53頁）。

4. 既存政策のスクラップを

前節の3点目のように、家族支出の増加は、子どもの幸福と必ずしも比例しない。加えて、わが国の極めて厳しい財政状況を踏まえれば、既存政策をそのままにして新たな政策を積み上げるのではなく、既存政策のなかで、効果を示すエビデンスの乏しいものについてはスクラップする視点が不可欠である。

家族支出のなかで、廃止も含め見直すべきものの1つとして、2019年10月に導入された幼児教育・保育の無償化（幼保無償化）があろう。幼保無償化は、2012年から2013年にかけて議論された社会保障・税一体改革における社会保障の充実メニューに上がっていなかったが、その後突如として浮上し、2017年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」に盛り込まれた。幼稚園、保育所、認定子ども園の利用料に関し、3～5歳児は無償、0～2歳児は住民税非課税世帯に限り無償とするのがその骨格である。所要約8,000億円と見積もられ、その分、財政健全化に充てられるべき消費税込収が削られることとなった。

幼保無償化について、池本（2020）⁵は、とりわけ次の2つを問題視している。1つは、無償化による需要の掘り起こし、すなわち新たな利用希望や長時間保育が増えることに伴う、待機児童問題、保育師不足、および、保育の質低下それぞれの深刻化である。保育師が多忙になれば、子どもへの目が行き届きにくくなり、無償の名のもとでは、親の消費者主権発揮すなわち施設への要望伝達や監視が後退する。もう1つは、無償化の恩恵の高所得層への偏重である。もともと保育料の体系は所得比例であることから、無償化は高所得層ほど経済的な利益を得ることになる。

家族支出のなかでもう1つ見直しが求められるものとして、児童手当があろう。児童手当は、中学生までを対象とし、給付月額が3歳未満1.5万円、3歳以上1万円となっている。現在、1,611万人の子どもに計2兆340億円が給付されている⁶。給付に際し所得制限はあるものの、世帯の子どもの人数に応じ収入ベースで約800万円から約1,000万円と寛大である。こうした児童手当の目的ははっきりしない。定額の給付体系であるため、子どもの貧困対策としては効果が乏しい。他方、所得制限があることから普遍的給付でもなくメッセージ性が弱い。収入が所得制限を超えると一挙に可処分所得が減少するため公平性にも欠ける。岸田首相は、基本的方向性の第1に児童手当を中心とした経済的支援の強化を掲げているものの、現在の給付体系を維持するのではなく、貧困対策なのか、普遍的給付なのか目的を明確にしたうえで、それに即した給付設計とし、財政健全化と整合的な給付規模を探る必要がある。

家族支出のほかにも、見直し対象とすべき支出はある。例えば、乳幼児等医療費の自己負担の無償化がある。わが国の医療保険制度は、要した医療費の3割（就学前は2割）を窓口で自己負担するのが原則である。ところが、すべての地方自治体において独自に、乳幼児等医療費

⁵ 池本美香（2020）「幼児教育無償化後の保育の現状と政策のあり方」『日本総研 Viewpoint』No.2019-029（<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11611.pdf>）。

⁶ 内閣府子ども・子育て本部「令和2年度（2020年度）児童手当事業年報」、2020年度実績。

の自己負担に対して助成がなされている。中学生までを対象とする市町村と高校生までを対象とする市町村がほぼ半々である⁷。助成総額についての統計は見当たらないが、実態が明らかになっている義務教育就学前の子どもに限っても2020年度で1,730億円に達している⁸。無償化は、医療へのアクセスを容易にする一方、コンビニ受診の言葉に象徴されるように、往々にしてそれが過度なものとなり、医療資源の浪費を招くこととなる。

5. 財源は子ども・子育て拠出金ではなく租税を

既存政策をスクラップし、そのうえで新たに必要とされる政策をビルドし、それでもなお財源が不足する場合には、子ども・子育て拠出金ではなく、租税とすべきである。子ども・子育て拠出金は、厚生年金保険の適用事業所に対し、厚生年金保険料18.3%（労使折半）に0.36%（事業所のみ負担）が上乗せされ、徴収されている。総額6,546億円（2020年度）であり、児童手当のみならず、地域子ども・子育て支援事業、仕事・子育て両立支援事業といった現物給付にも充てられている。

子ども・子育て拠出金の実態は目的税であり、すると、公平性や中立性といった租税原則の充足が求められるが、いずれにおいても深刻な難点がある。公平性に関し、1つは、拠出金の課税ベースがもっぱら正規雇用者の賃金に限定されており、課税ベースを幅広くとるべきとする水平的公平性に欠けることである。もう1つは、国民年金制度の加入者に拠出金の負担義務が課されていないことである⁹。厚生年金保険は、法人についてはすべての事業所が適用事業所となるものの、個人事業所については、従業員が常時5人以上いる場合に限られる。そうでない場合、厚生年金保険の適用から外れ、国民年金制度への加入となる。すると、拠出金負担が発生しない。従業員数5人を境界とし、拠出金負担の有無の別が生じることに合理的根拠は見出しにくい。

中立性に関し、1つは、雇用にマイナスの影響を及ぼす可能性である。拠出金の賦課対象が事業所の賃金総額に対してではなく、もっぱら正規雇用者の賃金額に限定されるため、事業所に対し正規雇用を抑制する方向に働く。もう1つは、拠出金負担を商品価格に転嫁した場合、消費税であれば備わっている輸出免税の仕組みがないため、国際競争力にとってマイナスに働くことである。加えて、子ども・子育て拠出金は事業主のみに課されるため、負担に値する支出であるか否か、国民が考える機会が提供されない。すなわち、民主主義的ではなく、かつ、無駄に対するチェックが効きにくい。

⁷ 厚生労働省「令和3年度乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」。助成対象は通院と入院とに分かれており、通院を例にとると1,741市町村のうち、15歳年度末832市町村、18歳年度末817市町村となっている。就学前までに限っている市町村も40あり、他方、22歳年度末まで拡大している市町村が2つある。

⁸ 総務省「社会保障施策に要する経費令和2年度」。非公開。

⁹ 堤修三によれば、制度構想段階では、非被用者からの拠出も想定されていた。「児童手当制度創設時、1970年の児童手当審議会答申では、被用者分の財源は事業主拠出金7/10+公費3/10、非被用者分は一定所得以上の者の拠出+公費とされていたのだが、与党調整の結果、所得制限導入・非被用者分の拠出制見送り（全額公費）となったことは周知のとおりである」（堤修三〔2018〕『社会保険の政策原理』[国際商業出版]）。

こうした難点の多い子ども・子育て拠出金であるが、政治にとっては、国民に不人気の税の議論を回避することができるため好都合のようである。料率は、2014年度には0.15%であったが、子ども・子育て支援改正法が施行された2015年度以降引き上げられてきた。「異次元の少子化対策」において、追加的財源が必要となるのであれば、安易に子ども・子育て拠出金に逃げ込むのではなく、「異次元」の意気込みに相応しい租税のあり方と真剣に向き合う必要がある。

6. 国と地方自治体の施策との整合性確保

今後の議論において、国と地方自治体それぞれの施策の整合性確保もポイントとなる。まず、現金給付については、国の制度として前掲の児童手当などがあり、他方、独自の制度を持つ地方自治体もある。岸田首相の年頭記者会見と同日、小池百合子東京都知事は次のように5,000円給付を打ち出している。「不安定な雇用、仕事と育児の両立、未婚化、高い住宅費、不妊治療など、少子化の要因は多岐にわたっております。具体的には、0～18歳の子供に対しまして、月5千円程度を念頭に育ちを切れ目なくサポートする給付を行うなど、大胆な取組も考える」¹⁰。このような施策は、かつて老人医療費無料化がそうであったように、他の地方自治体にも広まる可能性がある。国と地方自治体とがバラバラに現金給付を拡充あるいは新設した結果、その合計がトゥーマッチになる事態も考えられる。

次に、現物給付については、地方自治体が主な実施主体になっている。公立保育所、公立幼稚園、公立認定こども園、児童相談所・一時保護施設、および、障害児入所施設といった現物給付は、地方単独事業である。「予算倍増」の一環として、国が地方自治体に対し、こうした現物給付の供給増を促すとすれば、地方交付税を増額することになる。ただし、地方交付税は、言うまでもなく地方自治体にとって一般財源であり、増額分が子ども・子育て政策に向かうか不確実である。しかも、不交付団体にとっては歳入増とならないため、地方交付税の増額は、供給増のインセンティブとはならない。現物給付の供給に関しては、このような難しさがある。本来であれば、児童相談所・一時保護施設、および、障害児入所施設といったナショナル・ミニマムと考えられるものまでが地方単独事業となっていることの是非に遡り議論がなされるべきであろう。

6月の骨太方針までの「こども予算倍増」の大枠提示というスケジュールが示されてはいるものの、子ども・子育て政策は、ここまで述べてきたように一朝一夕に結論が出るものの方がむしろ少ないといえる。少子化対策が単なるバラマキのための方便に堕することなく、子どもにとって最善の結果をもたらすものとなるよう今後の議論を注視していく必要がある。

(2023年1月18日)

¹⁰ 東京都（2023年）「職員に対する新年あいさつ」2023年1月4日（https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/katsudo/2023/01/04_00.html）。

参考文献

- 池本美香（2020）「幼児教育無償化後の保育の現状と政策のあり方」『日本総研 Viewpoint』 No.2019-029 (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11611.pdf>)。
- 塩崎恭久（2020）『〈真に〉子どもにやさしい国をめざして』 未来叢書。
- 堤修三（2018）『社会保険の政策原理』 国際商業出版。
- 西沢和彦（2017）「年金制度からみた『こども保険』」『日本総研 Research Focus』 No.2017-008 (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/9978.pdf>)。
- 西沢和彦（2021a）「社会支出（Social expenditure）における家族支出推計の現状と課題——保育所にかかる市町村の支出実態に基づく検討」『JRIレビュー』 11巻95号。
- 西沢和彦（2021b）「子ども・子育ての財源は拠出金ではなく租税を」『東京財団政策研究所Review』 2021年12月21日 (<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3883>)。

第4章 老後の所得保障のための公私年金の役割——日本、アメリカの比較

一橋大学名誉教授 田近栄治

1. はじめに

人口高齢化が進行して、現役世代の保険料に支えられている公的年金は、給付額の維持が困難となっている。そうしたなかで、老後の所得を守るためには、公的年金頼みではなく、一人ひとりの個人の計画的な資産形成が重要である。具体的には、公的年金と並んで、私的年金、退職一時金や貯蓄全体で老後の所得を維持することが必要となる。そのために公的、私的年金はどのような役割を果たすべきか。ここでは日本とアメリカの制度を比較して、この問題について考える。

老後の所得保障について、日本についていえることは、公的年金の重要性が強調され、私的年金は公を補完するものとして取り扱われてきたということである。この点を鮮明に表現しているのは、厚生労働省の年金制度の説明である。「年金制度のポイント——くらしの中に、年金がある安心。2022年度版¹」では、その安心を次のように説明している。

【年金制度の仕組み】

- 現役世代は全て国民年金の被保険者となり、高齢期となれば、基礎年金の給付を受ける。
（1階部分）
- 民間サラリーマンや公務員等は、これに加え、厚生年金保険に加入し、基礎年金の上乗せとして報酬比例年金の給付を受ける。（2階部分）
- また、希望する者は、iDeCo（個人型確定拠出年金）等の私的年金に任意で加入し、さらに上乗せの給付を受けることができる。（3階部分）

このように公的年金による安心の2階建て部分があって、さらに安心を希望する人は、私的年金に加入して上乗せ給付を受けることができる。これが政府の公式見解である。しかし、実際には公的年金で老後を安心して暮らせると思っている人は、ほとんどいないといってよいであろう。「老後30年間で約2,000万円が不足する」とした金融庁の報告書²が、多くの人々の関心を集めたのも、そうした背景があったからと思われる。

これに対して、アメリカでは公的年金は、ソーシャル・セキュリティと呼ばれていることから明らかなように、老後の最低生活の拠り所とされ、老後を支える支柱の一つに過ぎない。

¹ 厚生労働省（2022a）「年金制度のポイント——くらしの中に、年金がある安心。2022年度版」。

² 金融庁（2019）「金融審議会 市場ワーキング・グループ報告書『高齢社会における資産形成・管理』」2019年6月3日。

老後の生活は、公的年金、私的年金と個人貯蓄からなる3脚の椅子で支えるのだというのが政府と国民が共有する考え方であり、それに基づいた制度設計がなされている。

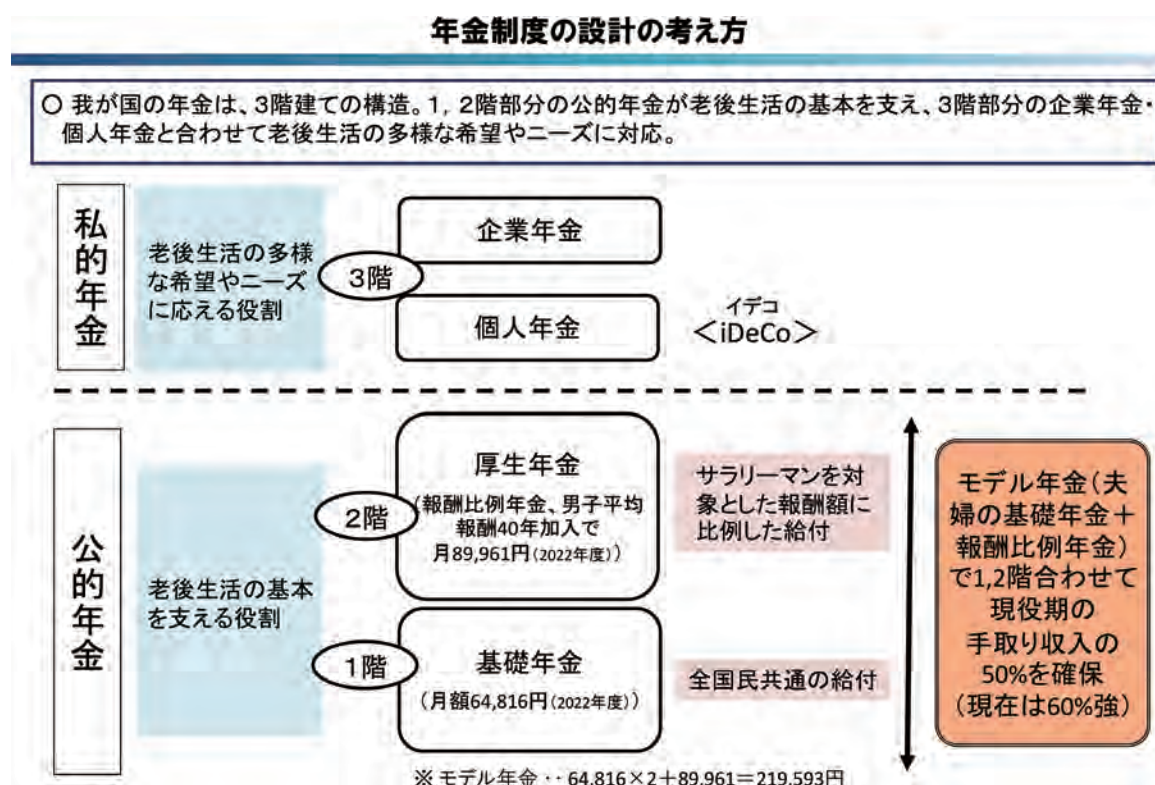
以下では老後を支える所得について、日本とアメリカの制度の比較を行う。これにより、日本で必要な制度改革を公的、私的年金の両面から考える。

2. 日本の仕組み

厚生労働省の日本の年金制度の説明について触れたが、その背後にある「年金制度の設計の考え方」を示したのが図表1である。ここでも日本の年金制度が3階建てとなっていることが強調され、「1, 2階部分の公的年金が老後生活の基本を支え、3階部分の企業年金・個人年金と合わせて老後生活の多様な希望やニーズに対応」することが日本の年金制度の設計の根幹となっているとしている。

さらに、「モデル年金（夫婦の基礎年金＋報酬比例年金）で1, 2階合わせて現役期の手取り収入の50%を確保（現在は60%強）」と記し、公的年金が日本における老後の所得保障の基盤となるとしている。

図表1 日本の高齢者所得保障——厚生労働省資料



出所：厚生労働省（2022b）「年金制度基礎資料」74頁。

以下では、この厚生労働省の説明とわが国の老後所得の現実について、2つの観点から検討する。第1の観点は、現役時代の所得と比べた公的年金の額についてであり、第2の観点は、

図表1に示された、企業年金と個人年金（iDeCo）からなる私的年金の役割についてである。

公的年金の額から始める。モデル年金では、生涯にわたって片稼ぎの世帯が、40年間平均給与を得、年金保険料を支払い続けることを仮定している。また、受取る年金額と比較しているのは、税引後所得である。

まず指摘すべきことは、さまざまなライフスタイルがあるなかで、生涯片稼ぎの世帯がモデル年金の対象者だというのは、現実的ではないということである。そこで以下では単身者の場合を考える。次に、モデル年金では、税引前の年金受取額と、手取り収入を比較している。しかし、手取り収入は税引後所得で、それと税引前の年金額を比較するのは、適切ではない。税引前か後に揃える必要がある。ここでは税引前に揃える。その他、収入額、年金保険料の支払い期間などは、モデル年金と同じとする。

この前提に立つと、毎月の公的年金受給額は、

$$\text{基礎年金（6万4,816円）} + \text{報酬比例年金（8万9,961円）} = \text{公的年金受給額（15万4,777円）}$$

となる。一方、この計算で用いられている平均標準報酬額は、43万9,000円とされているので³、受取る年金額は平均標準報酬額の35%となる。厚生労働省の示したモデル年金とはほど遠いのが現実である。

公的年金は、現役世代の保険料で年金を支える仕組みとなっている。現在、65歳以上人口の20歳から64歳の人口に対する比率は55.4%、すなわち現役世代の1.8人が年金受給世代の1人を支えることになっている。仮にこの受給者と負担者の割合で年金を支えたとし、年金保険料率が厚生年金の保険料率と同じく、18.3%だとすれば、現役世代の給与に対する年金額の割合は、33（ $=0.183/0.554$ ）%となる。簡単な計算であるが、ここからも、上で示した年金の所得（報酬額）に対する比率、すなわち年金の所得代替率が35%という数字は、日本の人口構成、公的年金制度を反映したものといつてよいであろう。

ここから明らかなことは、厚生労働省の示すモデル年金とは異なって、現実的には、公的年金だけで老後の生活を支えるのは難しいということである。したがって、老後に備えるために私的年金は、厚生労働省がいう「老後生活の多様な希望やニーズに応える役割」以前に、生活の糧として必要である。

そこで日本の老後所得の現実を知る第2の観点として、図表1に示された、企業年金と個人年金（iDeCo）からなる私的年金の役割についてみていくことにする。日本の企業年金は、（税制）適格退職年金と厚生年金の一部を代行していた厚生年金基金を前身とする確定給付型企业年金（Defined Benefit：DB型年金）と新たに制度化された確定拠出型企业年金（Defined Contribution：DC型年金）からなっている。

一方、個人年金は企業年金に加入できなかった自営業者（国民年金第1号被保険者）や被用者などのために発足したが、適用範囲を拡大し、現在ではすべての被保険者を対象としてい

³ 厚生労働省、前掲資料。

る。その仕組みは、確定拠出型年金であり、iDeCoと呼ばれている。

以上からもうかがえるように現行の私的年金制度は、それまでにあった制度を引き継ぐ一方、DC型年金を創設したりしているため、さまざまな選択肢があり、複雑である。ここでは、そのなかで代表的と思われる、DC型企業年金の加入者が、個人年金（iDeCo）にも加入する場合を考える。この場合、「DC型企業年金掛金とiDeCo掛金の合計額は月額5万5,000円以内」とされている。すなわち、企業年金と個人年金を合わせた、私的年金への非課税拠出額は、年間66万円である。

仮に私的年金に加入して、30年間、毎年拠出上限の66万円を支払い、退職後20年間にわたって年金を受取るとする。割引率を用いない簡便な計算を行うと、この場合の年金額は、月額8万2,500円となる。これに上で示した、公的年金の受取額15万4,000円を加えれば、23万6,400円となり、月収43万9,000円の54%となる。これでようやく年金によって、現役時代の50%を超える老後の所得を得ることができる。

以上、厚生労働省の年金制度の説明に沿って、わが国の老後所得の現実について考えた。ここから明らかとなったのは、次の2点である。

- ・公的年金の受取額は月収の35%程度であり、老後生活の基本を支えるには不十分である。
- ・より安心できる老後の所得を確保するためには、私的年金に加入して「相当」の準備をする必要がある。

3. アメリカの仕組み

日本の公的年金の現状から明らかなことは、公的年金だけでは老後の所得を支えることは困難であり、私的年金などからの収入が必要だということである。この点、アメリカでは最初から公的年金は老後生活を支える一部であるとし、私的年金や貯蓄を合わせて所得を確保することを前提に制度が作られている。これを端的に表したのが、図表2に示した、「3脚の椅子」（Three Legged Chair）である。

図表2 アメリカの退職制度の概要：「3脚の椅子」（Three Legged Chair）



注：OASDI：the Old-Age, Survivors, and Disability Insurance program

IRA：Individual Retirement Account（個人退職勘定）

出所：Internal Revenue Service (2023), Retirement Plans (<https://www.irs.gov/retirement-plans>)；税制調査会（2019a）「海外調査報告［北米：アメリカ・カナダ］」（説明資料）、9月4日；税制調査会（2019b）「海外調査報告［アメリカ・カナダ］」（報告書）、9月4日より筆者作成。

老後の生活は、公的年金制度、私的年金制度と個人貯蓄の3脚が支えている。公的年金に過大に依存することなく、この3つの制度全体で老後を支えるというのが、老後に係る制度設計の根幹にある。以下では、老後を支える3脚について述べる。

公的年金制度から始める。その概要は、図表3で示した。アメリカでは、公的年金をソーシャル・セキュリティと呼んでいることから明らかなように、老後の最低生活を守る砦と考えられている。日本のように公的年金で現役時代の所得の50%を確保するような考えはここにはない。制度全体の説明は図表によることとし、日本の公的年金制度と比べて特徴的と思われる点について述べる。

年金原資は保険料ではなく、社会保険税であり、その管理・執行は内国歳入庁（Internal Revenue Service：IRS）が行っている。また、自営業者、被用者などの区分を設けず、1つの制度で対応している。日本の公的年金と比べてもっとも特徴的なことの一つは、年金支給額が、物価調整された生涯平均収入で「累進的」に決まることである。

月額平均収入が1,115ドル、すなわち年収1万3,380ドルまでは、年金額は収入の90%であり、それを超えると年金支給額は減額される。仮に月額平均収入が8,000ドル、すなわち年収9万6,000ドルであれば、年金額は月額2,989ドルとなり、収入の37%となる。

図表3 アメリカの公的年金制度の概要（2023年）

年金原資 課税対象所得	社会保険税（Social Security Taxes） 被用者：給与 自営業者：事業所得
税率	被用者：事業主6.2%、被用者本人6.2% 自営業者：12.4%
課税対象額	400ドル～160,200ドル
年金受給資格	40加入四半期（10年間相当）
年金支給開始年齢	66歳以上（1955年生まれ以降繰下げ、1960年生まれから67歳）
年金支給額	物価調整生涯平均月収（average indexed monthly income）により決まる。 90% 1,115ドルまで 32% 1,115～6,721ドルまで 15% 6,721ドル超

出所：Social Security Administration (2023), *Retirement Benefits* (<https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10035.pdf>) などより筆者作成。

アメリカの老後の所得を支える第2と第3の脚は私的年金と個人貯蓄である。その概要は図表4に示した。ここでも制度の説明は簡略化し、DC型企業年金に着目すると、非課税拠出額は年間、被用者本人分が2万2,500ドル、事業主と合わせると6万6,000ドルとされ、円に換算すれば、それぞれ290万円、850万円となる（1ドル＝130円換算）。日本の非課税拠出額が66万円であるのとは、比較にならないほど大きな額となっている。

個人貯蓄では、個人退職勘定（Individual Retirement Account：IRA）がある。「拠出時非課税－受取時課税」となるIRAと、「拠出時課税－受取時非課税」となるRoth-IRAを合わせた拠出額が年間6,500ドルと定められている。また、企業年金をIRAに移管（ロールオーバー）することが可能で、これによって、企業年金の引出し時にかかる税負担を年金受取時まで、先送りすることができる。

図表4 アメリカの私的年金と個人退職勘定（IRA）の概要（2023年）

	企業DB	企業DC（401(k)）	個人退職勘定 IRAとRoth-IRA
年間 非課税 拠出額	給付額（年） 265,000ドル あるいは、 過去3年間連続最大給与と平均 額の少ない方の額までのDB年 金に係る事業主拠出額。	被用者 22,500ドル 50歳以上7,500ドル加算 事業主負担との合計 66,000ドル 全加入者給与の25%まで	IRAとRoth-IRA合算 6,500ドル 50歳以上1,000ドル加算 所得制限 IRA 単身 年収83,000ドル以下 夫婦 136,000ドル以下 Roth-IRA 単身 年収153,000ドル以下 夫婦 年収228,000ドル以下
資産勘定の 移管			401(k)からの移管（ロールオー バー）可能

出所：Internal Revenue Service (2023), Retirement Plans (<https://www.irs.gov/retirement-plans>) などより筆者作成。

以上、老後の所得にかかるアメリカの制度をみてきた。その特徴を要約すれば以下の通りである。

- 公的年金は「保険料－給付」の関係に基づく保険としてではなく、「社会保障税－給付」の関係に基づき、国民全体に等しく負担を求めつつ、給付は低所得者に手厚い仕組みとなっている。
- 老後の所得を私的年金によって確保する道が大きく開かれている。DC型企業年金では、個人・事業主合計で年間850万円近い非課税拠出が可能となっている。現役時代はこの制度を生かしつつ、蓄積額をIRAに移管して、老後の生活を支えることが可能となっている。

4. 私的年金と個人貯蓄制度の改革

公的年金、私的年金の比較を通じて、日本とアメリカの老後の所得の現状をみてきた。まず指摘すべきことは、人口の高齢化が進行するなかで、両国とも公的年金だけでは、老後のための十分な所得保障をすることが困難だということである。これは、公的年金が、現役世代の払

う保険料や社会保険税によって支えられていることから明らかである。

こうしたなかでも、日本の厚生労働省は、公的年金が老後生活の基本を支え、モデル年金では、手取り収入の50%以上を確保することができるとしている。しかし、計算の前提に遡るまでもなく、この説明によって国民の納得を得ることは難しい。また、日本の公的年金では、被用者は厚生年金、それ以外の働き手は国民年金と適用される保険が分けられ、国民年金には報酬比例部分の給付がない。こうした事態を是正するためにも、私的年金や個人貯蓄を通じて、老後の所得保障を高めることが不可欠である。

私的年金の面では、日本もDB型企业年金、DC型企业年金、およびDC型個人年金であるiDeCoと制度面の充実が図られてきた。問題はその設計である。日本とアメリカのDC型企业年金の比較からわかったことは、日本の年間非課税拠出額が66万円であるのに対して、アメリカは事業主と被用者を合わせて6万6,000ドル（約850万円）と極めて大きな格差があることである。

この格差を前にして、日本の企業年金の非課税拠出金について検討が必要だとしても、その答えは単にその額を増やすことではない。非課税枠の設計にあたっては、拠出期間と受給期間を適切に想定したうえ、どのくらいの所得代替率（年金受給額と拠出期間の給与の比率）を目指すのかなど、老後所得保障のためのデザインが必要である。また、企業年金だけではなく、個人年金も含めた制度設計が求められる。

これに対して、「拠出時非課税－受取時課税」とされている（税制適格）私的年金では、拠出額を大きく設定してもよいという考え方もある。アメリカの場合のように拠出枠が大きく設定され、拠出時点で国の税収は失われても、積立金の受取（取崩し）要件を定め、受取額を全額課税対象とすれば税金を確保することができる。いずれにせよ、日本の私的年金の「66万円の非課税拠出額」をどう見直すかは、喫緊の課題である。

このほか、日本の私的年金や個人貯蓄制度を考えるうえで、ここでは論じてこなかったが、重要な課題がある。その一つは、老後の所得保障の充実を目指す個人年金（iDeCo）と、貯蓄から投資を促すことによって、資産倍増を目指している少額投資非課税制度（NISA：日本版個人貯蓄口座）をどう関係付けるかである。

上に述べてきたように、私的年金（企業年金と個人年金）の非課税拠出額は、66万円である。それに対して、2023年度税制改正大綱（2022年12月23日閣議決定）では、NISAのつみたて枠（120万円）と成長枠（240万円）を合わせて、年間360万円、累積上限1,800万円の非課税枠の導入が図られている。NISAの累積1,800万円の非課税枠は、私的年金の非課税枠の27年間分に相当する。このように日本では、NISAを通じる個人貯蓄・投資促進が先行し、私的年金による老後所得保障の強化を圧倒している。公的年金による老後所得の保障が縮小するなかで、NISAと私的年金の2つの貯蓄支援の仕組みをどう関係付けるかという、重要な課題が残されている。

参考文献

厚生労働省 (2022a) 「年金制度のポイント——くらしの中に、年金がある安心。2022年度版」。

厚生労働省 (2022b) 「年金制度基礎資料」。

税制調査会 (2019a) 「海外調査報告 [北米：アメリカ・カナダ]」(説明資料)、9月4日。

税制調査会 (2019b) 「海外調査報告 [アメリカ・カナダ]」(報告書)、9月4日。

田近栄治・山田直夫 (2021) 「アメリカにおける老後の資産形成—公的・私的年金と個人退職勘定をめぐる議論について—」
『証券レビュー』61巻4号、96～111頁。

Internal Revenue Service (2023), Retirement Plans (<https://www.irs.gov/retirement-plans>).

Social Security Administration (2023), *Retirement Benefits* (<https://www.ssa.gov/pubs/EN-05-10035.pdf>).

第5章 かかりつけ医機能の定着に向けた一部定額払い化の試論

東京財団政策研究所研究主幹／慶應義塾大学経済学部教授 土居丈朗

1. 新型コロナで浮上したかかりつけ医の制度整備論議

新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）の影響で、2020年度上半期の入院外医療費は大幅に減少した。これは、4月に緊急事態宣言が発令されて以降、受診控えが起きたことも大きく影響しているとみられる。こうした入院外医療費の大幅な減少は、医療機関の経営状態を悪化させる事態となった。他方、外来医療において、多くの国民がかかりつけ医を持っておらず、かかりつけ医制度がわが国で十分に定着していない実態も露わとなった。

このように、かかりつけ医制度の未定着と出来高払いに依存した診療報酬体系が、受診控えと入院外医療費の大幅な減少による医療機関の経営悪化をもたらした。これは、患者にとっても医療機関にとっても望ましいことではない。こうした事態を再び引き起こさない制度的方策を考察するのが、本稿の目的である。

世界的にみても、かかりつけ医機能は多くの国で制度化されている。井伊（2016）などで指摘されているように、英国、オランダ、デンマークなどでは、家庭医への報酬の一部として人頭払いが導入されている。この報酬体系の仕組みは、住民が1カ所の家庭医診療所に登録することや家庭医診療所がプライマリ・ケアを担当することとセットになっている。

かかりつけ医の制度整備に関する論議は、全世代型社会保障構築会議が2022年5月17日に取りまとめた「全世代型社会保障構築会議 議論の中間整理」、それを受けた「骨太方針2022」（2022年6月7日閣議決定）において、かかりつけ医機能の明確化や、かかりつけ医機能が発揮される制度整備に向けた改革を進めることとされた。

その後の議論を経て、全世代型社会保障構築会議が2022年12月16日に取りまとめた「全世代型社会保障構築会議 報告書」で、かかりつけ医機能が発揮される制度整備については、医療機関、患者それぞれの手挙げ方式、すなわち、患者がかかりつけ医機能を担う医療機関を選択できる方式とし、医療機能情報提供制度を拡充することで、情報提供を充実させていくことを提言した。

また、社会保障審議会医療部会は、2022年12月28日に「医療提供体制の改革に関する意見」を公表した。そこでは、国民・患者がそのニーズに応じてかかりつけ医機能を有する医療機関を選択して利用することができる仕組みとし、その選択に資するべく「かかりつけ医機能」の定義を法定化することを提言した。ただ、かかりつけ医機能の診療報酬による適切な評価は、今後の検討事項とした。

本稿では、入院外医療費で出来高払いに依存した診療報酬体系の改善策として、一部定額払

い（人頭払い）化の検討を試みる。一部定額払い化することとともに、かかりつけ医制度の定着を目指すものである。その狙いは、患者の自己判断による不必要な受診控えが生じないようにしつつ、医療機関の医業収入を安定化させるところにある。詳細は、土居（2021）¹に委ねるが、その概要を本稿で示す。

2. 入院外医療費の一部定額払い化の試論

わが国の診療報酬でも既に、小児外来診療料、外来診療料、生活習慣病管理料などの形で、入院外医療費の一部は包括払い化されている。しかし、それはかかりつけ医制度とは直接的な関係はない。

入院外医療費の一部を定額払い（人頭払い）とするには、国民がかかりつけ医を登録することにより、登録された医療機関に人頭払いを行うことが考えられる。

そこで、本稿では、国民が任意で「かかりつけ医」となる医療機関を選択的に登録できる仕組みを想定する。「かかりつけ医」の選択的登録制（手挙げ方式）においては、実現可能性を高めるために、当面は毎月「かかりつけ医」となる医療機関を変更してよいものとする。さらには、当面はある程度大括りにした診療科群ごとに1つの医療機関を登録してよいものとする。

もちろん、完成形としては、わが国においてもプライマリ・ケアを定着させて家庭医の機能を明確にしたうえで、住民がプライマリ・ケアについての外来医療を1カ所の医療機関に登録することが望まれる。しかし、わが国の現状では、その状態に達するためには時間を要することから、過渡期には前述のような方策が考えられる。

「かかりつけ医」医療機関には登録した住民1人あたりに、定額の報酬を月単位で支払うものとする。月単位で支払う点は、現行の報酬支払いと変わらない。登録した住民が、受診しなくても何回受診しても、定額の報酬を支払う。そこには、現行制度では出来高払いであるもののうち、基本診療科などに含まれる基本的な診療行為や、プライマリ・ケアの機能に該当する診療行為について、出来高払いをやめてこの定額払いに含めるものとする。

もちろん、入院外医療費のすべてを定額払いとするわけではなく、既存の診療行為のうち定額払い化しなかったものが出来高払いとして残る。そのうえ、財務省財務総合政策研究所（2016）²などで示されているような成果払いを新たに導入することも含めた報酬体系とすることが考えられる。

選択して「かかりつけ医」医療機関を登録しなかった国民は、現行制度通り大宗が出来高払いの診療報酬体系で受診し、報酬が支払われるものとする。

そのうえで、上記の仕組みは医療保険の財政運営が成り立つものでなければならない。そこ

¹ 土居丈朗（2021）「Withコロナ時代の医業収入安定化——かかりつけ医制度定着に向けた入院外医療費の定額払い化に関する試論」『病院』80巻3号、200～205頁。

² 財務省財務総合政策研究所（2016）『「医療・介護に関する研究会」報告書』。

で、「かかりつけ医」医療機関を登録した国民に対する報酬体系で、これまで以上に医療費が生じることになれば、保険料負担や自己負担、税負担が増えることになる。負担増が容易に受容されないわが国の現状に鑑みれば、これまで以上の医療費が生じる形で一部定額払い化を導入すると、実現可能性が下がる。

他方、一部定額払い化が入院外医療費の削減の一手段とみなされれば、医療機関の賛同が得られず、その改革は実現しない。

したがって、本稿では、当面は一部定額払い化しても入院外医療費が期待値の意味でほぼ同額となる方策を検討する。³ これを前提とすると、定額払いを賄う部分と出来高払い（成果払いの導入も含む）を賄う部分の財源が、現行の診療報酬体系を賄う財源で（期待値の意味で）過不足なく賄えるように制度設計を検討する。

その際、「かかりつけ医」医療機関を登録した国民に、受診しなくても医療機関には定額の報酬が支払われることから、何らかの財源負担を求めればどうなるかを考えよう。登録しただけで受診しなくても何らかの負担を国民が求められたとすれば、積極的に登録しようとはしないかもしれない。あるいは、逆に登録した以上は、定額の負担のみで追加的な負担が求められないならば、受診の必要がなくとも自己判断で過度に受診しようとする可能性がある。

そう考えれば、登録した国民に、登録しただけで何らかの負担を求めることは極力避けるべきで、原則として保険給付で賄われるべきである。ただし、一切の追加的な患者負担がなければ、登録しただけで過剰に受診や相談をする国民が出てくる可能性があるため、登録した国民が受診時に少ない定額の負担を求めることも（その度合い次第では）あるかもしれない。

上記の仕組みを図解したものが、図表1である。上図は現行制度を描写し、下図は本稿で述べた一部定額払い化を描写したものである。縦軸に医療水準、横軸に財源負担の構成（比）をとっている。一部定額払い化しても、期待値の意味で施される医療水準は変わらないものと仮定する。

下図は、定額払いの部分と出来高払いの部分を含めた財源負担は、上図の財源負担と、期待値の意味で総額は変わらない。登録した国民は下図のスキームとなり、登録しなかった国民は上図のスキームになるから、国民に行動変容がなければ、医療保険財政全体では期待値の意味で収支に変化はない。それは、実現可能性を高めるための配慮である。

ただし、そのためには、入院外医療費のすべてを定額払いにできないこともわかる。例えば、6～69歳までの患者負担割合は3割だが、その患者負担額が期待値の意味で変わらないようにするには、前述のように定額払い部分でほぼ患者負担がない（患者による過剰受診を防ぐための受診時定額負担を除く）こととするから、出来高払い部分については、現行制度よりも患者負担を多くしなければ、保険料や税の負担増なくして医療保険財政の収支が成り立たない。その患者負担割合は、図表中の通りである。現行の患者負担割合が3割で、定額払い比率

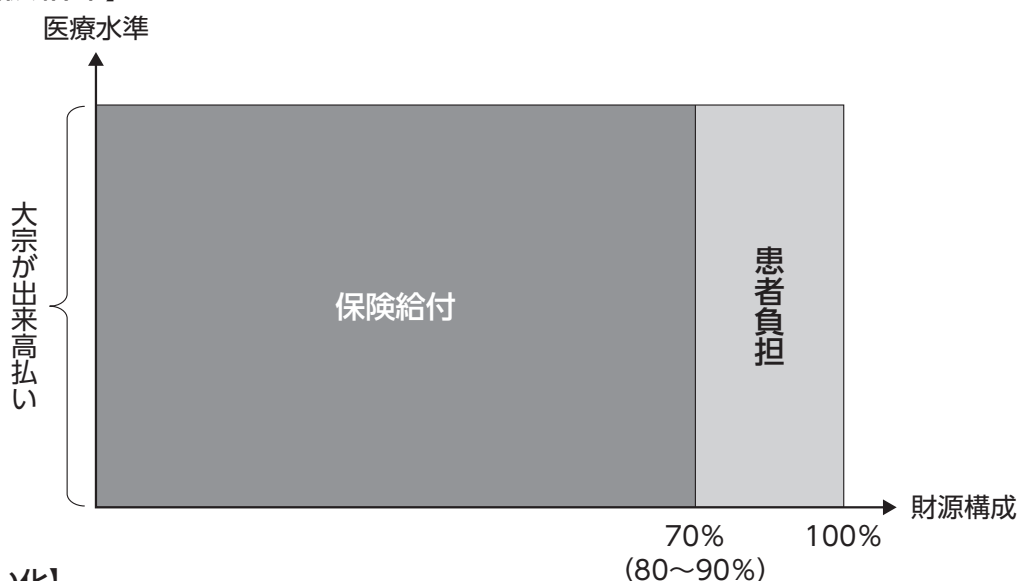
³ ここでいう期待値とは、受診する国民と受診しない国民がいて、統計上の医療費は受診した国民が費やしたもののだが、あたかも一人ひとりの国民が確率的に受診することになったときに医療費（の期待値）が生じるという見方で捉えることを意図している。

が5割ならば、新たな出来高払い部分の患者負担割合は6割となる。⁴

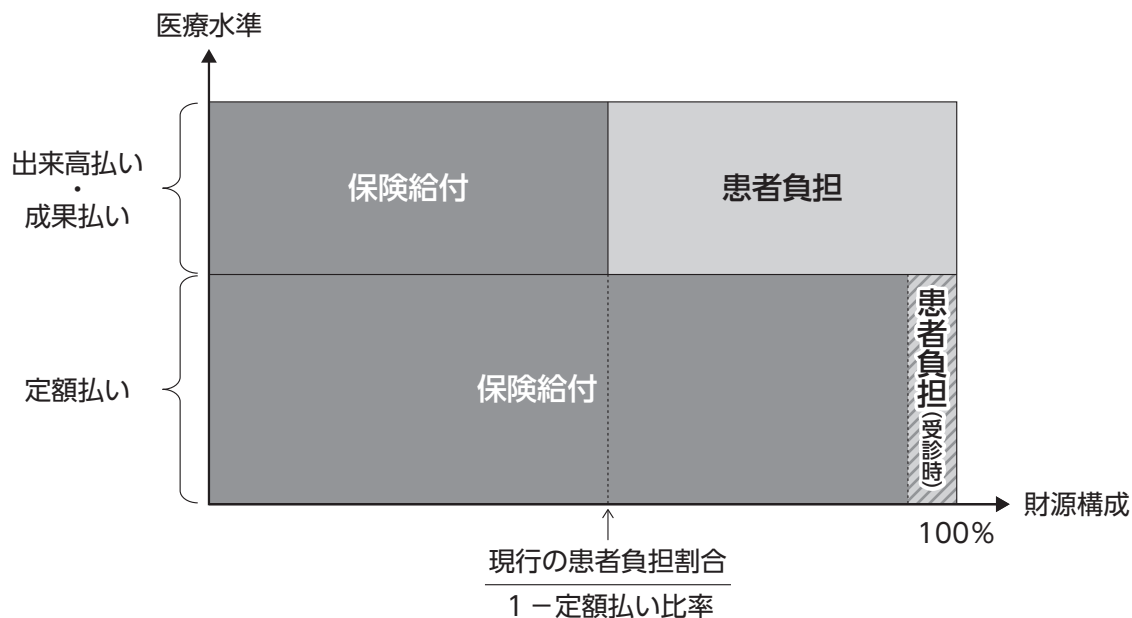
当然ながら、制度改革によって行動変容は起こりうる。目下外来医療に過少診療があるとするれば、登録した国民は追加負担がほぼない形で受診ができるため、その支障を解消できる。他方、もし現行制度で過剰受診があって、定額払い化によってそれが抑制されるならば、その分だけ入院外医療費は事後的に少なくなるかもしれない。

図表1 入院外医療費を一部定額払い化する改革

【現行の診療報酬体系】



【一部定額払い化】



注：高額療養費制度等の負担軽減措置は捨象

出典：土居（2021）

⁴ ただ、2002年の健康保険法等の一部を改正する法律附則第2条第1項に、将来にわたり給付割合を7割（患者負担割合を3割）に維持する旨が明記されていることとの関連でいえば、定額払い部分ではほぼ10割の給付となっており、期待値の意味で7割給付を維持していることから、この条文に抵触しないと解することができる。また、その範囲内で制度変更する限りにおいて、定額払い比率を7割超にすることはできない。

3. まとめと残された課題

本稿では、新型コロナの影響として、かかりつけ医制度の未定着と出来高払いに依存した診療報酬体系という現状が、受診控えと入院外医療費の大幅な減少による医療機関の経営悪化をもたらしたことを踏まえ、かかりつけ医機能定着に向けた入院外医療費の一部定額払い（人头払い）化に関して、制度設計の試論を示すとともに、定額払いの金額の試算を行った。

土居（2021）⁵では、図表1のような一部定額払い化を行うとすれば、登録した国民1人当たりいくらの定額払いとなるかも試算している。前述の通り、選択登録制のもとで登録しない国民には定額払いはなく、登録した国民のみでも定額払い制度の運用や保険財政は成立するし、その試算も期待値の意味で成り立つ。本稿では紙幅の都合で詳述しないが、出来高払いのもとで費やされている入院外医療費（薬剤料・特定保険医療材料料を除く）のうち、仮に5割相当分の診療行為を包括して定額払い化した場合の定額払いの月額を、土居（2021）⁶では示している。例えば60～64歳の女性では、1人年額4.65万円（月額3,860円）の定額払いとなる。こうした試算によって、実現可能性は一定程度担保されることを示している。

残された課題として、定額払い化の対象となる診療行為を具体的にどうするかや、入院外医療費の地域間の差異をどうするかなどがある。対象となる診療行為は、将来的にはプライマリ・ケアを担う家庭医をわが国でも浸透させるならば、プライマリ・ケアの機能がこの定額払いの報酬に反映される制度設計が求められる。入院外医療費に地域間で差異があるものの、現行制度では全国で同一の診療報酬体系となっている。今後は、地域医療を担う医療者の収入をどう確保するかも踏まえつつ、定額払い化を検討する必要がある。

本稿の検討が今後の議論の進展に寄与することを願う。

参考文献

- 井伊雅子（2016）「地域医療の支払い制度：医療は誰のためにあるのか」財務省財務総合政策研究所『「医療・介護に関する研究会」報告書』5～32頁。
- 土居丈朗（2021）「Withコロナ時代の医業収入安定化——かかりつけ医制度定着に向けた入院外医療費の定額払い化に関する試論」『病院』80巻3号、200～205頁。
- 財務省財務総合政策研究所（2016）『「医療・介護に関する研究会」報告書』。

⁵ 土居、前掲論文。

⁶ 同上。

第6章 膨張する社会保障費と新たな財源の可能性

法政大学経済学部教授 小黒一正

1. 社会保障予算の将来予測と安定財源の必要性

新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）の感染拡大は、医療基盤やイノベーティブな医薬品の重要性を改めて認識させた。医療や医薬品の技術革新は日々進んでおり、人工知能やビッグデータ等を活用したデータ・ヘルス産業の発展や、パーソナルデータを用いた「プッシュ型」の新たな医療基盤の構築も大きな期待が高まりつつある。人口減少・少子高齢化が進むなか、医療を含む社会保障財政の持続可能性を確保しながら医療の質を高めることは、現在および将来の国民の生命や健康を維持・向上させるうえでも極めて重要である。

この実現のためには、まず医療財政など社会保障の財政基盤をより高める必要があるが、新型コロナの感染拡大により日本財政はますます厳しい状況に陥っている。しかも、2000年代に始まった社会保障・税一体改革は一定の制度改革と消費税の10%への引き上げを行ったが、団塊の世代がすべて75歳以上となる2025年以降では、医療・介護費の膨張圧力が増すなど、まだ大きな課題が残されている。

実際、2018年に政府が公表した「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」によれば、ベースラインケースで、2018年度に約121兆円であった社会保障給付費は2040年度に約190兆円に膨らむと予測している。対国内総生産（GDP）比では、2018年度の21.5%から2040年度に約24%となると推計している。新型コロナ禍で議論が先送りとなってしまっているが、引き続き、医療を含む社会保障財政の持続可能性やその安定財源を確保するため、われわれは新たな検討を早急に開始する必要がある。

その際、検討の一つの参考となるのは、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」（2008年12月24日閣議決定）であろう。このプログラムでは、「社会保障安定財源については、給付に見合った負担という視点及び国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保することや、「消費税収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する」こと等を明記していた。

このような考えも参考にしながら、社会保障予算に関するマクロとミクロでの統制方法のあり方や、保険料・税・窓口負担を一体的に議論し、例えば現役世代の保険料負担を抑えつつ消費税を引き上げる余地のほか、新たな安定財源として、その他の税についてどう考えるか、あるいは、たばこやアルコール、砂糖などの健康リスクに対する課税方法についても議論を深めることが望まれる。

2. 負の外部性と二重配当の可能性

この関係で注目すべきは、負の外部性と二重配当の議論だ。まず、ある経済主体の行動が、市場取引を通じず（金銭的支払いを伴わず）に他の経済主体に影響を及ぼすことを「外部性」というが、例えば、喫煙は様々な「負の外部性」を引き起こす。

喫煙は、癌のほか、心筋梗塞、脳卒中や慢性閉塞性肺疾患（COPD）など様々な疾患の原因になるともいわれており、医療費の増加も引き起こす。また、喫煙による火災で財産の一部が消失することなどもありうる。このような経済損失に関する研究も存在する。

例えば、油谷ほか（2001）¹では、①直接喫煙が本人や胎児に及ぼした影響や受動喫煙による超過医療費が1.3兆円、②喫煙関連疾患による労働力損失が5.8兆円、③喫煙がもたらす火災による労働力損失が94億円であり、喫煙がもたらす経済損失は約7.15兆円と試算している。また、高橋ほか（2006）²では、①喫煙による超過医療費は約1.3兆円と推計し、これに、②入院による損失（約189億円）や、③死亡による損失（約3.5兆円）、④火災による財産損失（約171億円）、⑤火災による死亡や負傷（約85億円）を加えた、経済損失の合計は約4.9兆円と試算している。

このような経済損失は喫煙がもたらす「負の外部性」であり、この外部性を是正するため、ピグー税として「たばこ税」を課すことは、社会厚生を改善する効果を持つ。しかも、たばこ税を課すことで資源配分上の効率性を向上させる一方、その税収を用いて、厚生損失を引き起こす既存の税・社会保険料の一部を減免することができれば、二重の意味で経済は配当を得ることができる。

これは、環境税の「二重の配当」（Goulder [1994]³やPearce [1991]⁴）と同様の議論だが、たばこ税の文脈でも成立する議論となる。なお、厚生労働省「保健医療2035」策定懇談会（2015）⁵では、「公費（税財源）の確保については、既存の税に加えて、社会環境における健康の決定因子に着眼し、たばこ、アルコール、砂糖など健康リスクに対する課税、また、環境負荷と社会保障の充実の必要性とを関連づけて環境税を社会保障財源とすることも含め、あらゆる財源確保策を検討していくべき」旨の記載があり、このような二重配当は、たばこやアルコールのほか、砂糖などの「罪悪税（sin tax）」でも存在する。

¹ 油谷由美子・望月友美子・石井聡・久保田信治・石井剛（2001）「たばこ税増税の効果・影響等に関する調査研究（総括研究報告書）」（厚生科学研究費補助金 行政政策研究分野 政策科学推進研究事業）。

² 高橋裕子・中原俊隆・里村一成・中山健夫・池田俊也（2006）「喫煙と禁煙の経済影響に関する研究」（厚生労働科学研究費補助金 疾病・障害対策研究分野 循環器疾患等生活習慣病対策総合研究事業）。

³ Goulder Lawrence H. (1994) "Environmental Taxation and the "Double Dividend:" A Reader's Guide," NBER Working Paper 4896.

⁴ Pearce David (1991) "The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming," *Economic Journal*, 101(407), 938-948.

⁵ 厚生労働省「保健医療2035」策定懇談会（2015）「保健医療2035提言書」。

3. 徐々に拡大する電子たばこ市場と新たな財源

新たな安定財源の事例として、筆者の興味深い試算を1つ示す。それは、電子たばこに対する課税で得られる税収の推計である。近年、伝統的な「紙巻たばこ」の販売数量が年々縮小し、IQOS（アイコス）などの「加熱式たばこ」や、JUUL（ジュール）などの「電子たばこ」（e-cigarette）といった、いわゆる「新型たばこ」の利用が日本国内でも急速に広がってきている。このうち、特に問題なのは、後者の「電子たばこ」である。

前者の「加熱式たばこ」は、燃焼させずに加熱により発生した蒸気を吸引する仕組みだが、たばこ葉を使用しているため、たばこ事業法に基づき、伝統的な「紙巻たばこ」と同様に同法の規制対象に位置付けられ、たばこ税が課されている。なお、加熱のためのデバイス（電気機器）は、「たばこ用具」に位置付けられている。

他方、後者の「電子たばこ」は、デバイス内の液体（リキッド）を電気で加熱することにより発生する蒸気を吸引する仕組みとなっており、ニコチン入りリキッドにはたばこ葉から抽出したニコチンが入っているが、たばこ葉自体は使用していない。海外では電子たばこを「たばこ製品」に位置付けるケースもあるが、日本では、たばこ葉自体を使用していないため、現在のところ、たばこ事業法の規制対象とはならず、たばこ税も課されていない。

また、電子たばこの「リキッド」は、ニコチンの「有」「無」で2種類に分けられる。このうち、日本では、ニコチン入りのリキッドは医薬品、リキッドを加熱するデバイスは医療機器に位置付けられ、「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律」（薬機法）の規制対象となっている。現在のところ、ニコチン入りの電子たばこは日本では承認されておらず、日本国内で販売されている電子たばこはニコチンを含まない製品となっている。

しかしながら、インターネットなどを利用すれば、個人輸入といった形式で海外製の電子たばこ（ニコチン入り）を入手することは可能であり、ニコチンの有無にかかわらず、アメリカや英国などの海外のように、日本国内でも水面下で、電子たばこの利用が若い世代を中心に徐々に広がってきている可能性がある。

その場合、伝統的な「紙巻たばこ」や「加熱式たばこ」と同様、電子たばこに対してもピグー税を課す根拠は十分に存在すると思われる。そもそも、伝統的なたばこは電子たばこの粗代替財である可能性も高い。例えば、アメリカの小売販売データを分析したCotti, *et al.* (2020)⁶の研究では、電子たばこの価格が増加すると、伝統的なたばこの販売量が増加し、交差弾力性は0.43と示されている。また、DeCicca, *et al.* (2022)⁷では、伝統的なたばこ価格に対する電子たばこの弾力性（交差弾力性）が1.86である一方、電子たばこ価格に対する伝統的

⁶ Cotti, Chad D., Charles J. Courtemanche, Johanna C. Maclean, Erik T. Nesson, Michael F. Pesko, and Nathan Tefft (2020) "The Effects of E-Cigarette Taxes on E-Cigarette Prices and Tobacco Product Sales: Evidence from Retail Panel Data," NBER Working Paper 26724.

⁷ DeCicca, Philip, Donald Kenkel, and Michael F. Lovenheim (2022) "The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review," *Journal of Economic Literature*, 60(3), 883-970.

なたばこの弾力性（交差弾力性）は0.004である研究等を紹介している。税を課す検討を進める際には、伝統的なたばこと電子タバコのための代替効果の存在を考慮することも重要と考えられる。

恐らく、現時点の日本ではアメリカほどの広がりはないと思われるが、ニコチンの有無にかかわらず、日本国内における電子たばこの市場規模がどの程度まで拡大してきているのか、何らかの調査を行い推計する必要がある。

このため、筆者は、「紙巻たばこ」「加熱式たばこ」「電子たばこ」等の利用実態につき、インターネット調査（LINEリサーチアンケートシステム・LINEリサーチモニターを利用）で収集した1万件のデータやウェイトバック集計法などを用いて、ニコチン入り電子たばこ市場の規模を推計した。

推計にあたっては、JT調査「2018年『全国たばこ喫煙者率調査』」の喫煙率が意味する「たばこ製品」の定義において、電子たばこが含まれているか否かわからないため、「推計方法1（JT調査のたばこ製品の定義には、電子たばこが入っていないと仮定）」と、「推計方法2（JT調査のたばこ製品の定義には、電子たばこが入っていると仮定）」の2通りを計算した。

この推計結果が以下の図表1である。この表の通り、ニコチン入り電子たばこの市場規模は、推計方法1で335億円、推計方法2で322億円と試算される。

図表1：電子たばこ市場規模の推計結果

1) 推計方法1（JT調査のたばこ製品の定義には、電子たばこが入っていないと仮定）

	利用者数（万人）	市場規模（億円）
紙巻きたばこ、加熱式たばこ、その他のたばこ	1,828	
ニコチンを含まない電子たばこ	49.93	620
ニコチン入り電子たばこ	27.01	335

2) 推計方法2（JT調査のたばこ製品の定義には、電子たばこが入っていると仮定）

	利用者数（万人）	市場規模（億円）
紙巻きたばこ、加熱式たばこ、 <u>電子たばこ</u> 、その他のたばこ	1,828	
ニコチンを含まない電子たばこ	47.91	595
ニコチン入り電子たばこ	25.92	322

注：電子たばこカートリッジの1日における加重平均使用量が0.68カートリッジ、1カートリッジの価格が500円として試算
出所：インターネット調査データ等により筆者作成

2022年度の「紙巻たばこ」1箱の小売定価は580円（20本）で、消費税を除き、たばこ税等の税額は304.88円（小売価格の52.6%）であるから、ニコチン入り電子たばこに対する、たばこ税等の税額の割合も52.6%とすると、ニコチン入り電子たばこに課税する場合と比較し

て、推計方法1で約176億円、推計方法2で約169億円もの税収を喪失している可能性を示唆する⁸。

以上の分析では、1万人規模のデータなどを利用し、日本の電子たばこ市場規模に関する推計を行った。ニコチン入り電子たばこの市場規模を推計する試みは、筆者の推計が日本で初めてであり、一定の価値を有すると思われるが、より精度の高い推計を行うためには、アンケート調査のサンプル数を増やす必要がある。また、今回の調査ではLINEリサーチを活用したが、特にスマートフォンの利用が少ない高齢の人口のデータの歪みなどが存在する可能性は否定できない。この問題を取り除くためには、上の年代をより多く含んだ、より広範囲の人々にランダム形式でかつ、訪問形式でのアンケート調査なども含めて調査を行う必要がある。これらは、分析に関する今後の課題となる。

なお、このほか、政策的な課題も存在する。ニコチン入り電子たばこに対する課税ができていない問題の解決策としては、たばこ事業法の第1条（目的）第2条（定義）など、葉たばこを前提として記載されている内容を改正することが考えられる。さらに、わが国は医療、持続可能な財政の確保が求められている。ニコチン入り電子たばこへの課税方法や、それにより得る租税の活用方法の検討が示唆される。

参考文献

- 油谷由美子・望月友美子・石井聡・久保田信治・石井剛（2001）「たばこ税増税の効果・影響等に関する調査研究（総括研究報告書）」（厚生科学研究費補助金 行政政策研究分野 政策科学推進研究事業）。
- 厚生労働省「保健医療2035」策定懇談会（2015）「保健医療2035提言書」。
- 高橋裕子・中原俊隆・里村一成・中山健夫・池田俊也（2006）「喫煙と禁煙の経済影響に関する研究」（厚生労働科学研究費補助金 疾病・障害対策研究分野 循環器疾患等生活習慣病対策総合研究事業）。
- Chaloupka, Frank J. and Kenneth E. Warner (2000) “The Economics of Smoking,” In: Culyer, Anthony J. and Newhouse, Joseph P. (eds.), *Handbook of Health Economics*, 1B, 1539-1627.
- Cotti, Chad D., Charles J. Courtemanche, Johanna C. Maclean, Erik T. Nesson, Michael F. Pesko, and Nathan Tefft (2020) “The Effects of E-Cigarette Taxes on E-Cigarette Prices and Tobacco Product Sales: Evidence from Retail Panel Data,” NBER Working Paper 26724.
- DeCicca, Philip., and Don Kenkel (2015) “Synthesizing Econometric Evidence: The Case of Demand Elasticity Estimates,” *Risk Analysis*, 35 (6), 1073-1085.
- DeCicca, Philip, Donald Kenkel, and Michael F. Lovenheim (2022) “The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review,” *Journal of Economic Literature*, 60(3), 883-970.
- Goulder Lawrence H. (1994) “Environmental Taxation and the “Double Dividend:” A Reader’s Guide,” NBER Working Paper 4896.
- Pearce David (1991) “The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming,” *Economic Journal*, 101(407), 938-948.

⁸ Chaloupka and Warner（2000）では、成人喫煙者の価格弾力性が-0.4から-0.7の間としていたが、DeCicca, *et al.* (2022) では、成人の喫煙が価格に対して相対的に鈍感であり、最新の研究では、喫煙選択（extensive margin）の価格弾力性は-0.1から-0.3の範囲に概ね収まっていることを指摘している。また、アメリカでは、たばこ価格が一定でも喫煙人口が減少していた期間があるが、従来の推計方法は価格弾力性を過大評価している可能性があり、最新の手法で分析したDeCicca and Kenkel (2015) 等では、喫煙選択に関する真の弾力性が0から-0.1の間にあることを指摘している。つまり、たばこ需要は価格に対して相当に非弾力的であり、たばこ税は効率的に政府の収入を増やす手段である可能性を示唆する（Chaloupka, Frank J. and Kenneth E. Warner (2000) “The Economics of Smoking,” In: Culyer, Anthony J. and Newhouse, Joseph P. (eds.), *Handbook of Health Economics*, 1B, 1539-1627; DeCicca, *et al.* (2 *ibid.*; DeCicca, Philip., and Don Kenkel (2015) “Synthesizing Econometric Evidence: The Case of Demand Elasticity Estimates,” *Risk Analysis*, 35 (6), 1073-1085.)

公益財団法人 東京財団政策研究所について

戦後75年が過ぎ、国内外を問わず、社会の大きな転換が進んでいます。この大転換は、戦後の政治・経済・社会の体制から本格的に脱皮し、市民一人ひとりが独立した人間として自らの人生と社会の充実、国家の再生、平和の維持に携わる新しい時代を日本にもたらしめています。また、この新たな時代を創るための政策研究・実践のイノベーター（革新者）として、戦後の体制からの独立した政策シンクタンクが必要とされています。

当財団の研究部門は、この大転換期が求める日本再生のイノベーターを目指します。

「政策研究」について

政策研究とは、東京財団政策研究所の名において発行される研究成果物です。

P-2022-001

全世代型の社会保障の構築に向けての提案

発行：2023年4月

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 E-mail：pr_support@tkfd.or.jp URL：https://www.tkfd.or.jp

無断転載、複製及び転載を禁止します。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、日本財団及びボートレース業界の総意のもと、ボートレース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。



〒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
03-5797-8401 pr_support@tkfd.or.jp



東京財団政策研究所
THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

本書のデジタル版はこちら。
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4224>

