

# 年金税制改革と高齢者

—再分配と就労促進のはざまで—

中村 良広

熊本学園大学経済学部教授

## 始まった公的年金等控除の引き下げ

2018年度税制改正では公的年金等控除が一律10万円だけ減額される(2020年分以後)。65歳以上については定額控除50万円、最低保障額120万円から、それぞれ定額控除40万円、最低保障額110万円とされる(以下すべて65歳以上に係る金額である)。但し、その見返りに基礎控除が10万円だけ増額されるためさしあたり税負担に変化はない。

しかし、公的年金等控除の引き下げはこれだけにとどまらない。年金ないし年金以外の所得が高額に上るとき、公的年金等控除がさらに減額される。すなわち、年金が1,000万円を超えるとき公的年金等控除に195万円の上限が新設される。さらに、給与所得など「年金以外の所得」が1,000万円を超えるとき、および2,000万円を超えるときには公的年金等控除の一律10万円減額が2段階にわ

たって追加される(図1)。

税制調査会(2016)は、「所得計算上の控除」(給与所得控除や公的年金等控除など)を圧縮して「人的控除」(基礎控除や扶養控除等)を拡充すべきとの方針を示している。給与所得控除の抑制は高所得層については2012年度税制改正により2013年分からすでに始まり、徐々に厳しくなっている。一方、公的年金等については2004年度税制改正により①65歳以上の者への上乗せ措置廃止②老年者控除(50万円)の廃止③老年者特例加算として65歳以上の者の公的年金等控除の最低保障額50万円加算が実施されたが(2005年分から)、それ以降は手つかずのままであった。その見直しがいよいよ現実のものとなったのである。

## 公的年金等控除一律引き下げの根拠

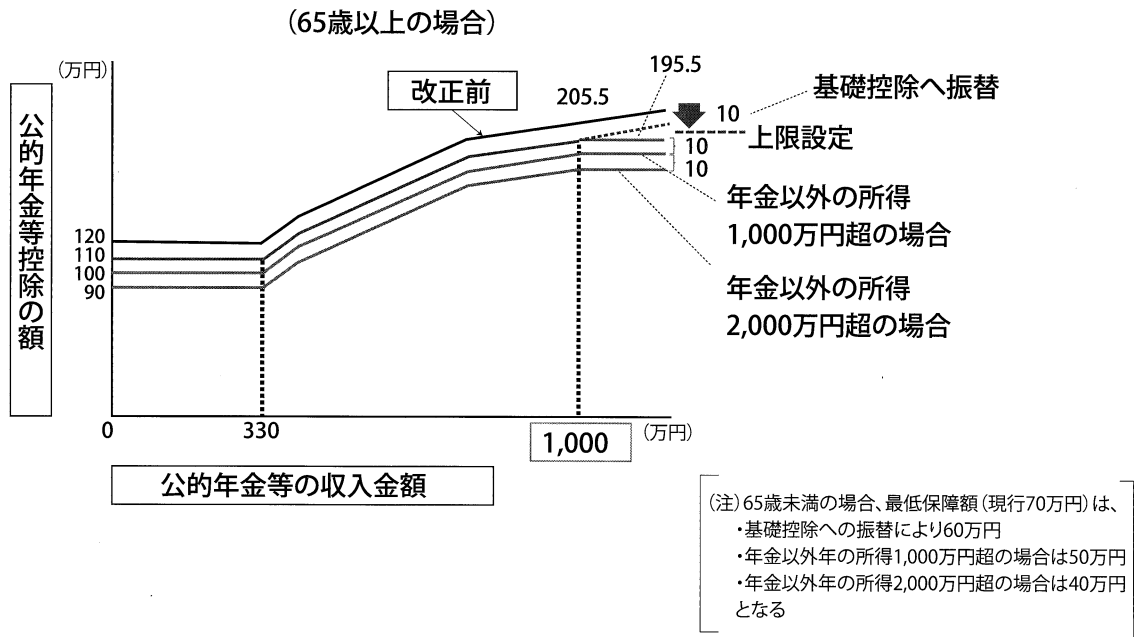
今回の改正で年金の税負担に影響があるのは、公的年金等収入1,000万円超に適用される公的年金等控除に関する控除額の上限(195.5万円)の新設と、「年金以外の所得」が高額に上る場合(1,000万円超ないし2,000万円超)に適用される2段階わたる一律10万円の公的年金等控除減額の追加である。

年金課税については公的年金等控除が給与所得控除より手厚いことが、現役世代に比べて世代間不公平をもたらしているとされている。今回の公的年金等控除の一律10万円減額は、それが給与

### なかむら よしひろ

九州大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学修士。九州大学助手、鹿児島大学法文学部助教授、北九州市立大学経済学部教授を経て、2005年より熊本学園大学経済学部教授。専門は財政学、租税論。著書に『ドイツ州間財政調整の改革—水平的財政調整の射程』(地方自治総合研究所、2004年)、『よくわかる社会保障と税制改革』(共著、イマジン出版、2012年)、『所得税改革—日本とドイツ』(税務経理協会、2013年)など。

図1 公的年金等控除の引き下げ



(出所) 財務省 (2018a)、4頁。

所得控除の一律10万円減額と同時に実施されるためこの問題への影響はない。影響するのは自営業者など給与所得者以外の現役世代との関係に限られる。

給与所得控除についてはすでに2000年代初めから税調答申などでそれが過大であると論じられてきた。しかし、今回の給与所得控除の一律10万円減額は、フリーランスの自営業者など他の働き方による収入との負担の均衡を図るという別の論拠で行われた。これと同時に行われた公的年金等控除の一律削減であったが、こちらの方は本来「働き方改革」とは無関係である。なぜなら年金「保険」は長生きのリスクである「働かないことによる無所得」の状態をカバーするためのものだからである。

問題の給与所得控除および公的年金等控除の削減に関して「所得税法等の一部を改正する法律案」の提案「理由」として、「働き方の多様化等を踏まえた…」という文言が冒頭に掲げられている。しかし、本音は「働き方の多様化」ではなく、「等」の方にあると見るべきである。控除が「過大」であるという従来からの論拠によって削減すれば論理としては明快であったはずのところ、あえて流行りの「働き方改革」を前面に出したために、公的年金等控除の

削減理由がわかりにくいものとなってしまった<sup>1</sup>。

## 公的年金等控除減額と再分配

今回の改正で年金に対する増税となるのは、高額の年金や年金以外の所得を得るケースにおける公的年金等控除の減額である。これは現役世代との世代間公平、および高齢者世代内部における公平の改善に一定の効果を有している。

まず、1,000万円を超える高い年金収入に対する上限設定は、給与所得控除における同様の措置と同じく再分配効果を高めるものである。しかし、そもそも年金収入が1,000万円超というケースは極めてまれであり、公的年金についてはあり得ない。国民年金や厚生年金、共済年金といった公的年金<sup>2</sup>に関しては、極端なケースでも400万円台、通常は比較的多額なケースで300万円台が現実的である。したがって、年金収入1,000万円超となるためには確定給付型や確定拠出型の企業年金、厚生年金基金などが加わる必要がある。財務省によれば該当者は全国で3,000人程度とごくわずかである。一方、年金以外の所得が1,000万円を超えるケースは20万人程度あるとされている<sup>3</sup>。と

はいえ、公的年金の受給者総数は約4,010万人(2016年度)であるから、該当者は全体の0.5%にすぎない。

## 所得金額調整控除による負担軽減の意義

メディア等で触れられることがほとんどないが、実は注目に値するのが「所得税法等の一部を改正する法律案」第41条の3の3にある「所得金額調整控除」である。第2項で公的年金等に係る雑所得に関する負担軽減措置が規定されている。その要点は、給与所得控除、公的年金等控除適用後の給与所得および公的年金等に係る雑所得の合計額(最大20万円まで)から10万円を控除した残額、したがって最大10万円をその年分の給与所得から控除するというものである。計算式で表せば下記ようになる。なお、算入される給与所得および公的年金等雑所得はそれぞれ最大限10万円である。

$$\begin{aligned} & (\text{給与所得} + \text{公的年金等雑所得}) - 10\text{万円} \\ & = \text{所得金額調整控除額} \\ \Rightarrow & \text{給与所得} - \text{所得金額調整控除額} \\ & = \text{調整後の給与所得} \end{aligned}$$

公的年金等はずかつては給与所得に分類されていたため、在職中に年金を得た場合、給与収入と公的年金等を合算して給与所得控除が適用された。1987年の抜本的税制改正により公的年金等は給与所得から除外されて雑所得となり、給与所得控除は適用されなくなった。しかし、そのままでは負担が急増するため、負担調整の措置として公的年金等控除が新設された。その結果、給与収入と年金の双方を得た場合、給与所得控除と公的年金等控除が重複適用されることになった。これが世代間、世代内の公平を損なうとされている。

2つの控除が重複適用される納税者にとって今回の給与所得控除および公的年金等控除の削減はダブルパンチとなる。控除額の削減は合計20万円であり、基礎控除が10万円増額されても増税と

なるからである。所得金額調整控除は最大10万円の所得控除を認めることでこの問題に対処しようとしている。

例えば65歳以上の高齢者が年額120万円の公的年金等を受給して、パートで年額100万円の給与収入を得るとしよう。税制改正以前には公的年金等に係る雑所得はゼロ(120万円-120万円)、給与所得は35万円(100万円-65万円)で、基礎控除38万円を適用すると税負担はない。税制改正後には公的年金等に係る雑所得は10万円(120万円-110万円)、給与所得は45万円(100万円-55万円)となる。改正後には所得金額調整控除額が10万円[(10万円+10万円)-10万円]となる。したがって、調整控除後の給与所得は35万円(45万円-10万円)と改正前と同じである。公的年金等に係る雑所得は10万円(120万円-110万円)に増えるが、基礎控除の10万円増額によって相殺されて税負担はない。

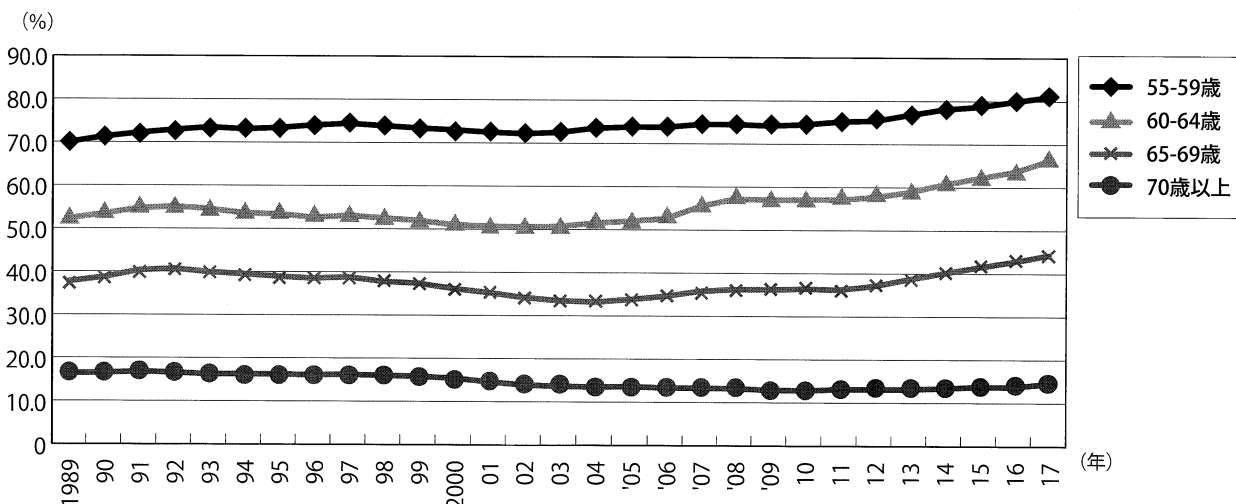
なお、年金や給与収入がこの設例よりさらに低い場合には所得金額調整控除額が10万円に届かないことがあるが、しかし、改正前、改正後のいずれにおいても非課税のままであるから、税制改正による負担増はない。こうして、2018年度改正における所得金額調整控除の措置は、給与所得控除と公的年金等控除の重複利用を前提にしたうえで、控除額の一律削減がもたらす負担増を回避するものとなっている。

## 公平と就労のバランス

高齢者における公的年金等控除と給与所得控除の併用については、世代間、世代内の不公平をもたらすものとされているが、所得金額調整控除の措置はこの事実を認識した上で併用を容認している。その意味では公的年金等控除の削減に踏み出しながらも、この点では既得権の維持を認めたものである。

そもそも高齢者の就労に伴う年金と給与の取扱いについては見解が分かれている<sup>4</sup>。一方では、現役世代の負担によって成り立つ賦課方式の年金で

図2 高齢者等就業率の推移



(出所) 厚生労働省 (2018)。

ある以上、給与所得があれば年金は停止ないし減額すべきであるとされる。今日行われている在職高齢年金の制度がこれにあたる。しかし、他方からは折角就労して給与を得てもその多くが年金の削減によって帳消しにされるため就労の意味が薄れ、勤労より余暇を選択する方向へ誘導される、高齢者の活躍に期待するのであれば、在職中の年金も満額給付し、再分配は税制によって一元的に行うべきだと論じられる。

今日、労働力不足への対策として定年延長を始め高齢者の就労を促進する動きが強まっている。実際、図2に見るように60歳で一応の定年を迎えた後、再雇用によって就労する高齢者が今や多数派であり、2017年にはその就業率は66.2%と3人に2人が再就職している。さらに60代後半についても就業率は最近では年々上がっていて、2017年には44.3%に達している。70歳以上ともなればさすがに肉体的な限界もあつてか就業率はにわかに低くなり横ばい傾向であるが、60代の就業率の上昇はなお続く勢いである

今年度の年金税制改正は、公的年金等控除と給与所得控除の併用問題にはひとまず手を付けず、就労へのインセンティブを保存している。しかし、「年金以外の所得」が多額になる場合には2段階にわたって公的年金等控除を減額し、この限り

では就労促進より負担の公平＝再分配に傾いている。今後この傾向が強まるとすれば、高所得の高齢者における人材確保を阻害する可能性がある。

## これからの年金税制への視点

年金税制をめぐる最大の問題は、年金の課税方式の原理原則にかかわっている。年金制度は、拠出、運用、給付の3段階から構成されている。年金税制として所得税方式を採れば、拠出時、運用時は課税、給付時は非課税となる。一方、支出税方式を採れば、拠出時、運用時は非課税、給付時は課税となる。わが国の公的年金税制は後者の支出税方式に近いが、しかし、多額の公的年金等控除により給付時も大幅に負担軽減されている。

支出税方式を徹底化する立場からは公的年金等控除は廃止して年金全額課税としたうえで、高齢者の担税力に配慮する観点から例えばかつての老年者控除のようなものを新設することが主張される<sup>5</sup>。今回の公的年金等控除の一律10万円減額と基礎控除への振替は、さしあたり税負担には影響しなかったが、長期的には公的年金等控除廃止につながる可能性を孕む重大な制度変更である。当面の再分配強化をもたらした高所得者に対する控除上限の設定は、これに比べれば実はマイ

ナーな改正である。

「給付時課税」となる支出税方式に従えば、公的年金等控除の「廃止」こそが原理的には正しい措置である。しかしその場合、高齢者の生活に配慮した人的控除、例えば老年者控除(仮称)が十分に措置されるかどうかは全く保証の限りではない。

これからの年金税制改正を展望するに際しては以下の4点への注意が必要である。

第1に、高額な年金もしくは「年金以外の所得」を得るケースについて上限を設定する措置は、再分配を改善し追加的な財源を確保するものとしては是認される。

第2に、しかし、こうした再分配強化は就労へのインセンティブをいっそう削減する可能性がある。高齢者の就労が求められる時代にあつてこの影響については十分な注意が必要であり、根本的には在職年金制度の見直しと一体的な改革が求められよう。

第3に、給与所得控除と公的年金等控除の併用問題への対応としては、所得種類が異なるとはいえ2つの収入を合算して、さしあたり収入金額が大きい方の控除のみを適用することが考えられる。

第4に、公的年金等控除の一律削減に際しては、代替的に十分な人的控除の増額を実施すべきである。■

#### 《注》

- 1 財務省(2018a)の個人所得課税改正に関する紹介の冒頭でも「働き方の多様化を踏まえ、働き方改革を後押しする等の観点から、個人所得課税の見直しを行います」という改正理由が掲げられているが、ここでは法案の提案「理由」に見られた「等」さえ省かれ、公的年金等控除引き下げの理由としては意味不明のものとなっている。
- 2 2015年10月1日に「被用者年金一元化法」が施行され、これまで厚生年金と国家公務員共済年金、地方公務員共済年金、私学共済年金に分かれていた被用者の年金制度は厚生年金に統一されて厚生年金第1号～第4号となった。
- 3 財務省の情報は、日本経済新聞朝刊(2018.1.20)による。
- 4 厚生労働省(2011)は、「就労を阻害しない」「現役世代の負担に配慮」という2つの観点から、在職老齢年金制度をめぐる改正の経緯と議論の現状をまとめている。
- 5 田近栄治(2016)

#### 《参考文献》

- 厚生労働省(2011)「在職老齢年金の見直しについて」  
 厚生労働省(2018)「労働力調査(長期時系列データ)」  
 財務省(2018a)「平成30年度税制改正」  
 財務省(2018b)「所得税法等の一部を改正する法律案」  
 税制調査会(2016)「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」  
 田近栄治(2016)「年金税制改革—公的年金等控除を廃止し、年金財源強化を」『税研』No.185  
 宮本十至子(2010)「年金と課税方式について—公的年金の課税を中心に—」『税大ジャーナル』15号

