

<サマリー>

第2回 日本版 IRA と DC 制度を考える会

主催：NPO 法人確定拠出年金教育協会

テーマ「日本版 ISA と IRA そして個人型 DC の課題」

2013年5月24日

東京・JA共済ビル カンファレンスホール

第1部 基調講演「日本版 IRA（個人型年金積立金非課税制度）の創設に向けて」

中央大学法科大学院教授 東京財団上席研究員 森信茂樹氏

第2部 パネルディスカッション

パネリスト

タワーズワトソン ディレクター 浦田春河氏

中央大学法科大学院教授 東京財団上席研究員 森信茂樹氏

衆議院議員 今井雅人氏

モデレーター

名古屋市立大学教授 白杵政治氏

当日は、まず森信氏による基調講演が行われ、これを受けたパネルディスカッションでは活発な議論が展開された。

1. 基調講演の要旨

今なぜ日本版 IRA が これには、3つの大きな理由がある。第1は「年金のあり方論」で、現在の日本の年金制度は、公的年金の賦課方式が世代間の不公平感を生み出すなど、さまざまな問題をはらんでいる。とりわけ確定拠出年金（DC）など企業年金の税制優遇には大きな問題があって、その結果、受益者間の公平性を妨げ、制度設計の障害ともなっている。

世界の年金制度の流れを見ると、21世紀に入ってEUで大きな動きがあった。公的年金に多大な税制優遇をしたり税金を使ったりすることに限界が見え、企業年金など私的年金を税制優遇し自助努力を支援するという政策に転換した。それを踏まえてドイツのリースター年金やイギリスのステークホルダー年金、スウェーデンの一部積み立て制の導入など

が、現実のものとなった。

第2は「財源論」。社会保障と税の一体改革を進める中で、年金制度をいかに効率化していくかが、日本の財政再建の重要なポイントになるという観点である。

第3は「経済活性化対策」で、税制優遇つきの新たな私的年金を作ることが、個人の豊富な金融資産の活用につながり、資本市場の活性化をもたらす。つまり経済政策としての有効性である。来年1月からスタートする日本版ISA（NISA）も、こうした観点から日本版IRAとの関係を考える必要がある。

日本の年金制度の3階部分に当たる企業年金は、所管する省庁ごとに縦型の制度として設計されているため、制度によって税制上の扱いが異なり、制度間の資産移換が限定的であるなど、複雑かつ整合性に欠ける構造になっている。その解決手段として導入された個人型の確定拠出年金（個人型DC）は十分に機能していないが、この問題も上記の大きなうねりの中で考えていかなければならない。

個人型DCが普及しない理由の一つに税制があると思う。当局はこの制度を貯蓄の延長として見ており、一方で税制優遇が過剰なので、商品設計を縛ることによって減収額を制限する、というメカニズムである。つまり、DCの税制は、入り口（積立時）では社会保険料控除の対象となり、運用益に対する課税は事実上凍結され、出口（給付時）では公的年金等控除の対象となる。つまり、一貫して課税されていない。

その状況で個人型DCが広く普及すると、個人所得税の税源に穴が開いてしまう（課税ベースに脱漏が生じる）という認識が、税制当局にはある。個人型DCが普及しない原因は、優遇されすぎている年金税制にあるといえる。

では、どういう税制ならいいのか。欧米先進諸国の年金税制のタイプは、大きく分けて2つ。「入り口では非課税にして出口で課税する」か、あるいは「入り口で課税しておいて出口は非課税にする」かのどちらかしかない。公的年金についてはともかく、日本のように企業年金まで入り口から出口まで一貫して税制優遇すべき理由はどこにも見当たらないし、世界でも例がない。

たとえば、アメリカの公的年金の税制は積立時に課税（Taxed）、運用時に非課税（Exempt）、給付時に非課税（Exempt）というTEE型であり、通常型IRAはEET、ロス（Roth）IRAはTEEで、401(k)はEETである。またイギリス、ドイツ、フランスの公的年金の税制は、それぞれTET、EET、EETであり、私的年金ではイギリスのステークホルダー年金もドイツのリースター年金もEETである。いずれにせよ、どこかにTが入っている。

もし日本の私的年金もEETかTEEということになれば、課税ベースに脱漏が生じるという税制当局の懸念も払拭されるのではないか。そうなれば、商品設計も自由になる可能性が高い。そこに、私の話のポイントがある。

ニッセイ基礎研究所によれば、日本の高齢者世帯の所得は8割が公的年金で、欧米の先

進国(アメリカ 35%、イギリス 50%など)に比べ圧倒的に公的年金への依存度が高い(「老後生活資金としての公的年金と私的年金」2010年)。持続可能な年金制度のためには、自助努力を中心とした私的年金の拡充、それへの支援が求められるわけだ。

そこで改めて、「新たな年金制度の創設」について考えてみたい。新制度の創設には、「日本版 ISA アプローチ」と「年金改革アプローチ」の2つの方法が考えられる。

本来なら企業年金の税制を EET か TEE に変えるべきであろうが、これは既得権益を失うことになり強い抵抗が予想される。そこで、既存の制度を改変するより、「すべての国民を対象にした個人型の年金積立金非課税制度(日本版 IRA)」の創設を目指すべきだろう。

この制度では個人単位で資産を管理するため、企業倒産による影響やポータビリティの面での問題がなく、企業間や世代間の不公平の問題も発生しないため、雇用形態の多様化にも対応しやすい。

ならば、日本版 IRA は EET がいいのか TEE がいいのか。あえて言えば、私はどちらでもかまわない。ただ、新たに個人型の年金を作ることを考えると、TEE つまりロス IRA タイプのほうが現実的ではないだろうか。

日本版 IRA を NISA の発展型と位置づける「日本版 ISA アプローチ」からしても、NISA と同じ TEE のほうが好ましい。また積立時に税金を払う仕組みのほうが、「金持ち優遇」との批判に敏感な税制当局も受け入れやすいだろう。

われわれ金融税制研究会が提言している日本版 IRA の骨子は以下のとおり。加入対象者は 20 歳以上 65 歳未満のすべての日本人で、特定口座に積み立てる掛金は一定の制限(たとえば年間 120 万円)を設けた上で課税後所得から拠出し、60 歳以降に引き出す場合には運用益を含めて非課税とする。また、運用商品は中立性を担保する観点から、預貯金、株式、公社債、株式投信、債券投信、外貨預金など、一般的な金融商品を幅広く揃えるというのが、大まかな内容である。

2. パネルディスカッションからの抜粋・要約

冒頭、やむなく中座する今井氏から、次のような意見が述べられた。

今井 以前から、証券の軽減税率 10% はあくまでも暫定措置で、早く本則に戻す必要があると考えていて、他の金融商品と税制を合わせて損益通算の範囲を拡大すべきだろうと申し上げてきた。アメリカでは預金の利息や不動産の収入も損益通算の対象となっており、日本も今後は検討の必要がある。

軽減税率を本則に戻すにあたり、金融市場のフラストレーションを緩和するために日本版 ISA の導入が決まった。当初の金融庁の案では 1 年間上限 100 万円で 3 年間限定だったが、3 年後にどうなるかわからないものにシステム投資はできないとの証券業界の意向も踏まえ、5 年間に延長された。もう一つの問題、いったん売却した商品の非課税枠は使え

ないという点は、今後の課題として残った。

森信氏には国会や党にも何度か来ていただいて日本版 IRA の話もうかがったが、暫定的な日本版 ISA はどういう形にせよ、恒久的な制度として持続していかなければならないだろう。森信氏は日本版 IRA 創設のための2つのアプローチを提示されたが、(財務省出身の同氏には釈迦に説法だが)金融庁の取り組みを厚生労働省に持っていくのは実態としては難しい。したがって、年金制度を統括する厚生労働省が新たな制度を作っていくほうが、アプローチとして進めやすいと個人的には思っている。

社会保障制度改革国民会議の議論が停滞しているようだが、やはり一部を個人が積立方式でカバーしていくことを考えないと、持続可能な年金制度はできないのではないかと。また、DCが始まって約10年が経つが、その総括もきちんと行われてはいない。厚労省としても、次にどうつなげるかを真剣に考えていく必要がある。

いずれにせよ、日本の個人金融資産が預貯金に偏重しているのは明らかで、これをリスク資産へと少しずつシフトしていくという政策は、当然避けては通れない。

ディスカッション開始

白杵 森信さんの提案について、まず浦田さんからコメントを。

浦田 お話いただいたのは、個人が拠出主体となって老後資金を準備する制度の創設で、その必要性も、世界に類を見ない年金税制についても、まさにそのとおりだと思う。ただ、実は日本にもいろいろな制度が既にあって、保険会社が売っている個人年金商品は、個人年金保険料控除という微々たる優遇税制はあるものの、基本的にはアフタータックスからの拠出で老後資金をまかなう商品。新しい制度は、それらを包含して考えるべきだろう。

もう一つは、素朴な疑問だが、それなりのインセンティブがないと若い人は自発的に老後資金を貯めていくという行動はとらないのではないかと。インセンティブとしても、IかEかという議論(所得控除方式)だけではなく、例えば本人の掛金に政府が上乘せをする、政府によるマッチング拠出のような仕組みも考える価値はあるのではないかと。年末調整の仕組みがあって、会社が税に関する作業はすべてやってくれる日本のような国では、所得控除のメリットを唱えてもピンと来ないサラリーマンが多い。それよりは、同じ税財源を使うのであれば、政府マッチングのほうがよっぽど老後準備をしようというインセンティブになるのではないかと。

森信 最初の点については、個人保険商品の税制優遇が既得権化していて難しい面もあるが、浦田氏の指摘のとおりだと思う。

もう一つの点に関しては、ドイツのリースター年金でも拠出時に掛金の助成がある。政府によるマッチングと考えてもいいのかもしれないが、そういうことができればそれに越したことはないだろう。ただ、新たな所得控除に加えて国家がマッチング拠出するとなると、社会保障改革の流れの中では容易に受け入れられないのではなかろうか。

白杵 私もインセンティブという点では、EETのほうが拠出しやすいという気がする。ただし、今は実質的にEEEになっている中で、給付時にどうやって課税していくのか。たとえば公的年金等控除を本当に公的年金だけに限るといった方法を、考えていかななくてはならないだろう。

逆に TEE だとインセンティブに欠けるから、そこにジレンマがある。その意味では NISA をそのまま年金に変えて、恒久化するのも一つのアイデアではある。

森信 日本版 IRA は結局のところ自分の積み立てなので、税制で支援していくためには何らかの公的な理由が必要になる。それが満 60 歳までの引き出し制限で、積立金は単なる貯蓄ではなく老後の生活資金で、それを自ら積み立てることが税制優遇の理由になっている。

白杵 どちらも引き出し制限があるという意味では、DC と日本版 IRA は似ている。この会に先立って行ったアンケート調査では、個人型 DC をもとにした新制度に対する支持が 7 割を占めた。少なくとも今日の参加者は、個人型 DC をなんとかしたいと思っているようだ。森信氏は NISA の恒久化が望ましいと……？

森信 私は 2 つのアプローチがあると言っているのもあって、NISA からの進化型を絶対視しているわけではない。個人型 DC から進化していければ、それでもいいと思う。むしろ皆さんに聞きたいのは、個人型 DC のメリットである公的年金等控除を返上したらどうなるのかということ。返上できれば非常に大きなバーゲニングパワーになるが、返上しても影響はないのか、それとも絶対にダメなのか。

白杵 私自身は返上してもいいのではないかと思うが、企業年金の人たちは、むしろ特別法人税の復活を恐れているのではないかと。特別法人税を廃止するためには公的年金等控除を外すことも、ある程度仕方がないという人が結構いるような気がする。ただ問題は、企業年金を一時金で受け取った場合の退職所得控除をどうするかということだろう。

森信 そうすると、特別法人税さえ廃止できれば、公的年金等控除はさほど大きな問題ではないということ？

白杵 少なくとも私はそう思う。

浦田 特別法人税に関しては、10 年以上制度としてはあるものの、「かからないのが当たり前」というのが一般的認識だと思う。その廃止と公的年金等控除を刺し違えるのは、損得勘定としてどうか。

森信 刺し違えるのは制度設計。特法税と公的年金等控除の廃止を条件に、制度設計の自由を手に入れるということになるだろう。

浦田 具体的には？

森信 たとえば加入対象者の拡大や、拠出限度額の大幅引き上げなどが考えられる。

浦田 そういうものとのパッケージであれば可能性はあるだろうが、公的年金等控除の廃止と特法税の廃止ではたぶん見合わないから、反対者が多いと思う。

白杵 ではここで浦田さんから、アメリカの IRA とオーストラリアの DC についてご紹介いただきたい。

浦田 アメリカの IRA は 1974 年に創設された DC タイプの個人退職勘定で、個人が自助努力で老後資金を準備する制度として広く普及し、残高は 401(k) プランを凌ぐまでになっている。70.5 歳未満の所得のある者、およびその配偶者なら誰でも IRA を開設でき、401(k) の加入者も IRA に加入できる（日本では、DC は企業型と個人型の口座は 1 人が同時に持てない）。

IRA には大きく分けて「トラディショナル(通常型)IRA」と「ロス IRA」があり(SIMPLE IRA と SEP IRA については割愛) 税制は前者が EET で後者が TEE。拠出限度額はともに、年 5500 ドルか稼得所得のいずれか低いほう(2013 年)で、50 歳以上の加入者には追加拠出枠(年 1000 ドル)がある。トラディショナル(通常型)IRA では、全員が一律に 5500 ドルを所得控除できるわけではなく、所得の水準に応じて控除できる金額が異なる。給付は原則 59.5 歳到達時だが、高額医療費の支払い、初回の住宅購入、高等教育費の支払いなどさまざま事由で中途引き出しが認められている。

森信 説明を聞いて感じたのは、このアメリカのやり方では税制がものすごく複雑になるということ。実際に日本で IRA の仕組みを採用する時には、「拠出限度額 = 非課税限度額」の設計のほうがシンプルでいいのではないか。

浦田 そのとおりかもしれないが、シンプルさを追求すると全員平等に限度額が低くなるざるをえず、それで果たして必要な老後資金を蓄えられるのかという疑念もある。

では次にオーストラリアの DC (スーパーアニュエーション) の税制だが、これはかなり変わっていて、事業主掛金は限度額なしで全額損金算入できるが、加入者掛金には一律 15% で課税される。しかし給与にかかる所得税率(15% 30% 37% 45% の累進課税) と比べればメリットは大きい。また給付時には非課税だが、運用益には 15% で課税されるため、世界でも稀な TTE 型になっている。

その結果、事業主は拠出限度額がないため自由な制度設計が可能で、加入者は所得税額と同等もしくはより安い税額で済み、国にとっては安定した税収源(税収の約 3%) を確保できるなど、三者三様にメリットのある制度といえる。

白杵 オーストラリアの制度は TTE ではあるが、2 つの T は軽減された T であることによってインセンティブがついていて、政府のほうもまったく完全な E にはしないということで税収を確保している。新たな制度を考える際には、こうした仕組みも大いに参考になるだろう。

さて、すでに見てきたとおり、公的年金の将来性が必ずしも万全とは言えないとされている中、今ある企業年金や個人年金をどう優遇し、新しい制度をどう作っていくかが大きな課題になっている。ドイツのリースター年金は低所得層を主要対象にしているように思われるが、森信さんが提唱する日本版 IRA はどのような立ち位置になるのか。結果的に多くの富裕層が利用することになっても、それはやむをえない？

森信 老後の生活資金を自助努力で積み立てていくインセンティブとして税制優遇をつけるというのが基本的考え方で、あまり所得階層にはこだわっていない。ある意味では富裕

層に使われても、TEE であればそれほど大きな批判は招かないのではなかろうか。

今の日本の年金は入り口も出口もまったく課税されない制度で、しかも高齢化が進んでいけば、所得税における課税ベースの脱漏部分はどんどん大きくなっていく。この状況に抜本的な手を打たない限り、日本の財政と年金の将来はないだろう。日本版 IRA は最有力な選択肢だと、私は考えている。

白杵 ありがとうございました。

以上

登壇者および発言者の肩書きは研究会開催当時のもの