

# 「所得税制・公的年金制度の改正内容と家計への影響」

経済産業調査部門 石川 達哉

## 1. はじめに

本格的な高齢化社会の到来は間近に迫っている。残念ながら、90年代後半の日本は景気低迷から脱することができず、政策対応は短期の景気刺激策に偏り、税制・社会保障制度などの抜本的改革は先送りされてきた。しかし、その景気も昨年春頃から緩やかな回復傾向が続いている。民需の力は依然弱く、着実な景気回復軌道に乗せることが優先課題と目されていることに変わりはないが、政策の舵取りには微妙な変化がうかがえる。2000年度税制改正に関する政府税制調査会の答申では、基本的考え方として「税制全般の抜本的見直しの妨げにならない」ことが掲げられている。これまでは税制改正イコール減税の印象が強かったが、抜本改革が視野に入りつつあると言える。

こうした状況も踏まえて、以下では所得税制と公的年金制度の改正内容をレポートする。特に、家計にとって重要な関心事である受益と負担に関して短期の影響と長期の影響を分析し、今後に残された改革の方向性についても検討したい。

## 2. 2000年度の所得税制改正の方向性

2000年度の税制改正大綱には個別措置が沢山盛り込まれている反面、網羅的・普遍的な措置は少ない。全体像としては、「減税モード」を維持しつつ、「中立モード」への転換と「抜本改革」への地ならしが意識されている。特に、所得関連税制については新たな措置は追加されず、基本的には99年度の減税措置が継続されている。扶養控除に関する特例の廃止は児童手当で拡充に対応するものと見られ、大盤振る舞いには歯止めがかかっている。

図表-1 94年度以降の所得税・住民税減税の推移

年度	減税等の形態	特別減税相当部分		備考
		所得税減税	住民税減税	
94年度	特別減税（定率減税）	20%、上限200万円	20%、上限20万円	
95年度	恒久減税と特別減税（定率減税）	15%、上限5万円	15%、上限2万円	税負担実額は前年とほぼ同じ
96年度	特別減税（定率減税）	15%、上限5万円	15%、上限2万円	税負担実額は前年とほぼ同じ
97年度	特別減税廃止			消費税率引き上げ（3%→5%）
98年度	特別減税（定額減税）	本人3.8万円、扶養家族1人1.9万円	本人1.7万円、扶養家族1人0.85万円	
99年度	恒久的な減税（定率減税含む）	20%、上限25万円	15%、上限4万円	最高税率引き下げ（所得税、住民税）
2000年度		20%、上限25万円	15%、上限4万円	前年度措置の基本的継続

（注）99年度定率減税は「恒久的な減税」の一部だが、比較のため特別減税欄に記入した  
（資料）各年税制改正要綱（大蔵省）等をもとに筆者作成

図表-2 99年度の「恒久的な減税」の継続状況（所得税関係）

項目	99年度の措置	2000年度への継続
最高税率の引き下げ	課税所得3000万円超 50% 1800万円超 37%	
扶養控除の拡大（対象扶養者：16歳未満）	38万円 48万円	×（38万円）
特定扶養控除の拡大（対象扶養者：16歳以上23歳未満）	58万円 63万円	
定率減税	税額の20%、上限25万円	

（注）は継続、×は廃止  
（資料）大蔵省「平成12年度税制改正大綱」等をもとに筆者作成

### (1)2000 年度の家計の所得税・住民税負担

ところで、「恒久的な減税」と称される 99 年度の所得税減税は、本質的には期間限定措置である。最高税率引き下げ、扶養控除および特定扶養控除の拡大、定率減税は、「抜本的な見直しを行うまでの間」の特例として、暫定的に適用される法律に基づくものである。ただ、その期限が明示されていないから、とりあえずは恒久的な減税と言えるに過ぎない。

2000 年度は扶養控除に関する特例が廃止されるが、定率減税など他の減税措置は引き続き適用されるため、家計の税負担増はさほど深刻ではない。年 6 万円（第一・第二子）の児童手当を受け取る世帯では、実質的負担は減少する。

図表-3 2000年の片稼ぎのサラリーマン世帯の税・社会保険料負担

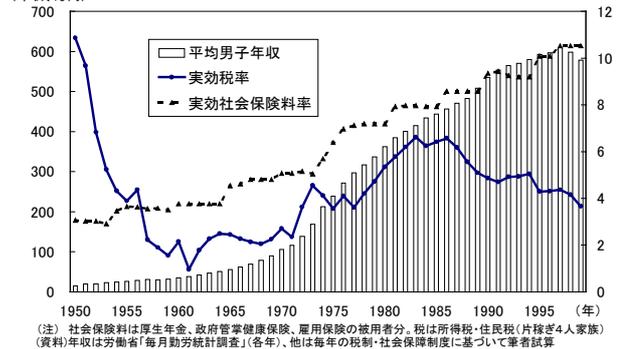
(万円) 給与収入	社会保険料		定率減税適用後			99年との差 税計
	厚生年金保険料	住民税	所得税	住民税	税計	
300	30.7	19.9	0.0	0.0	0.0	0.0
400	40.9	26.5	0.8	2.0	2.9	0.8
500	51.1	33.2	6.4	5.0	11.4	0.8
600	61.3	39.8	12.0	8.0	20.0	0.8
700	71.5	46.4	17.9	13.7	31.6	0.8
800	81.8	53.1	24.3	20.5	44.8	0.8
900	92.0	59.7	34.9	28.1	63.0	1.6
1000	98.5	62.7	48.2	36.4	84.7	1.6
1100	102.3	62.8	62.8	45.6	108.4	1.6
1200	106.0	62.9	77.4	54.7	132.1	1.6
1300	109.7	63.0	98.1	70.5	168.6	1.6
1400	113.4	63.2	115.9	82.3	198.3	2.0
1500	117.1	63.3	140.3	94.2	234.5	3.0

(注) 社会保険料は厚生年金・政管健保・雇用保険を想定  
住民税は所得割(標準税率)  
夫、妻、16歳未満の子ども1人、16歳以上23歳未満の子ども1人の4人家族  
(資料) 2000年度税制案に基づいて筆者試算

直接的な負担の大きさでいえば、重いのはむしろ社会保険料の方である。年収階層別にみると、年収 800 万円以下の階層では、社会保険料のうち厚生年金保険料だけで所得税・住民税の額を上回っている。

平均所得層に関する過去 50 年間の負担の推移をみても、所得税額・住民税額の給与収入に対する比率(実効税率)は 80 年代半ばをピークに緩やかに低下を続けている。消費税で肩代わりしている分もあるが、社会保険料の給与収入比(実効社会保険料率)が上昇を続けてきたのとは対照的である。現在、実効所得・住民税率は 4%弱、実効社会保険料率は 10%強である。

図表-4 所得税・住民税と社会保険料負担の推移(年収比、%)



(注) 社会保険料は厚生年金、政府管掌健康保険、雇用保険の被用者分。税は所得税・住民税(片稼ぎ4人家族)  
(資料) 年収は労働省「毎月勤労統計調査」(各年)、他は毎年の税制・社会保障制度に基づいて筆者試算

99 年の平均年収は約 580 万円であり、50 年前の 38 倍に増えている。累進税制下で、長期間にわたって実効所得・住民税率が比較的低位に保たれてきたのは財政当局がそうした意図をもって毎年の税制改正に臨んできたからと考えられる。第 1 次オイルショック後から 80 年代半ばにかけて、実効税率が上昇した期間があるが、その理由はインフレで名目所得が増加する中で税制改正を逆に手控えたからである。いわば「インフレ税」で歳入増加を実現したようなものである。この時期も含めて、家計の実効的税負担の水準が重過ぎたり、軽過ぎたりしないように、誘導されてきたと言える。

### (2)税制の抜本的見直しの方向性

では、来年度以降の所得税制はどのような方向に向かうのだろうか。これまでの「減税モード」は景気を支えるためのものであるから、回復度合いをみながら「中立モード」へ戻ることになる。ただし、減税廃止・社会保険料率引き上げ・消費税率引き上げを同時期に実施した 97 年度は景気減速を招いているから、まずは「期間限定の特例的減税措置」の廃止からであろう。

特例は抜本的見直しまでの措置であり、その廃止は抜本的見直しを意味する。その際、所得税率が引き上げられるとは考えにくい。なぜなら、高齢化が進む中で経済・社会の活力を維持するためには、成果をあげた者、よりよく働いた者、現役として勤労した者が報われるシステムでなければ

ならない。それが税制にも求められるはずだからである。

したがって、個人に対する課税は特定の人、特定分野に偏らないよう、所得課税だけでなく消費課税や資産課税も含めて全般的に見直すことが基本になろう。80年代半ば以降の累進構造緩和のトレンドは維持されるであろうし、薄くて広い課税が期待できる消費税のウエイトが増すことになろう。所得控除の圧縮など課税対象所得の拡大も実施されるかもしれない。

ただし、高齢化社会と統合的な社会システムは税制のみで実現できるものではない。家計の負担において公的年金保険料が重い存在になっている現状を考えれば、消費税の位置づけも公的年金など社会保障制度の改革とセットで考えなくてはならないだろう。

その公的年金制度に関しては、5年に一度の財政再計算が行われ、改正案が12月に衆議院を通過したところである。

### 3. 公的年金制度の改正内容と短期的影響

公的年金は税とは異なり、負担に応じた給付が存在するため、実質的な負担の重さは「負担 - 給付」でみることも必要となる。複雑なのは、給付と負担の時期が異なり、制度上定められた給付は絶対不変のものではないことである。しかも、適用されるルールもすべての世代に等しいものではない。そうした点も念頭において、改正内容を受け止め、残された問題点を考える必要がある。

図表 - 5 「5つの選択肢」の概要

案	考え方	給付内容	最終保険料率
A案	現行制度の給付設計を維持	94年度改正通りの給付水準を維持	月収の34.3%（ボーナス含む年収の）
B案	厚生年金保険料率を月収の30%以内にとどめる	給付総額を1割削減	月収の30%（ボーナス含む年収の23%）
C案	厚生年金保険料率を年収の20%以内にとどめる	給付総額を2割削減	ボーナス含む年収の20%（月収の26%）
D案	厚生年金保険料率を現状程度に維持	給付総額を4割削減	月収の20%（ボーナス含む年収の15%）
E案	厚生年金の廃止	基礎年金のみ残し、厚生年金は廃止	-

（資料）厚生省「5つの選択肢」

#### (1)改正のポイント

今回の改正は97年12月に厚生省から提示された「5つの選択肢」とその後の議論の流れを汲むものである。世論調査で最も支持の多かったC案に沿って、給付総額を従前の2割削減し、最終保険料負担を年収の20%に抑えるというのが基本設計である。

しかし、景気への配慮から「当面は保険料率据え置き」を前面に出してしまったため、「保険料率は今後段階的に上がっていくが、制度改正を行ななかった場合よりも上げ幅が小さくて済む」という設計上の思想は霞んでしまっている。

それでも、重要な改正点として、次の6点が挙げられる。計算基礎率の変更、総報酬制の導入、給付のスライド方式の変更、報酬比例部分の5%給付削減、報酬比例部分の支給開始年齢の引上げ、60歳台後半の在職老齢年金制度導入である。これらはいずれも国民年金および厚生年金の財政基盤強化に資するものである。

#### ①計算基礎率の変更

長期の収支計画を策定するうえでの計算前提であり、昨今の経済情勢を踏まえた変更である。利子率は5.5%から4.0%に、賃金上昇率は4.0%から2.5%に、インフレ率は2.0%から1.5%に引き下げられている。ただし、利子率が賃金上昇率を1.5%上回る構造は、変わっていない。

#### ②総報酬制の導入

厚生年金保険料の徴収や給付計算のベースとなる「標準報酬」を「ボーナスを除く賃金」から「ボーナス込みの賃金」（総報酬）に改めるものである。すなわち、ボーナスにも月例と同一の料率を適用し、給付にもボーナスからの徴収分を反映する。現行制度では同一年収でもボーナス部分が多い人と小さい人とでは負担と給付に差が生じてしまう。この構造を改め、同一年収の人はすべて負担と給付を等しくするのが総報酬制の狙いで

図表-6 支給開始年齢の段階的繰延べ予定(男子)

西暦(年) (年度)	94年度改正 定額部分		99年度改正案 報酬比例部分		
	支給年齢(歳)	対象生年	支給年齢(歳)	対象生年	
2000	60	1940	60	1940	
2001	▲	60	60	1941	
2002		61	60	1942	
2003		61	60	1943	
2004		61	60	1944	
2005		62	60	1945	
2006	62	1944	60	1946	
2007			60	1947	
2008	63	1945	60	1948	
2009	63	1946	60	1949	
2010			60	1950	
2011	64	1947	60	1951	
2012	64	1948	60	1952	
2013	▼		▲		
2014		65	1949	61	1953
2015		65	1950	61	1954
2016		65	1951		
2017		65	1952	62	1955
2018		65	1953	62	1956
2019		65	1954		
2020		65	1955	63	1957
2021		65	1956	63	1958
2022		65	1957		
2023	65	1958	64	1959	
2024	65	1959	64	1960	
2025	65	1960	▼		
2026	65	1961	65	1961	
2027	65	1962	65	1962	
2028	65	1963	65	1963	
2029	65	1964	65	1964	
2030	65	1965	65	1965	

(注) 矢印は段階的移行の期間  
女子は5年遅れ

ある。その際、単純に月例料率をボーナスに適用すると年間負担が増えてしまう。そこで、ボーナスは月例給与の3.6ヶ月分に等しいという計算前提で料率と給付率の引下げを行い、平均的な人の負担額・給付額が実態的に変わらないようにするのである。つまり、通常の人はこの措置の影響を受けない。

### ③給付のスライド方式の変更

基礎年金や厚生年金の報酬比例部分の年金額裁定後の給付スライドを「税引き後所得上昇率」から「物価上昇率」にベースを改め、給付額の上昇を抑制するものである。ただし、年金額の裁定時に関しては99年度以降の「税引き後所得上昇率」を反映したネット賃金スライドが維持される。

### ④報酬比例部分の5%給付削減

給付乗率を5%引き下げることにより、報酬比例部分の給付額を5%削減するものである。現行制度で7.5/1000の給付乗率が適用される人の場合は、改正後の乗率は7.125/1000(総報酬制ベースでは5.481/1000)となる。

### ⑤報酬比例部分の支給開始年齢の引上げ

報酬比例部分の支給開始年齢を現行の60歳から65歳へと段階的に引上げるものである。65歳支給が実際に適用されるのは、男子は61年生まれから、女子は66年生まれからである。定額部分も合わせた生年別の支給開始年齢については、表のとおりである。

#### 60歳台後半の在職老齢年金制度導入

65歳以上70歳未満の在職者に対する年金給付を賃金水準に応じて減額するものである。

### (2)給付額への影響

これらの改正事項は制度全体の給付総額の抑制と収支の安定化に寄与するものである。しかし、改正の影響は個人によって様ではないはずである。残念なことに、生年別の影響については公的

な情報は開示されていない。

近い将来受給する人に関しては、影響が比較的小さいことを単純な計算で確認することができる。報酬比例部分の給付乗率引き下げは2000年4月から実施される予定だが、現役時代の平均標準報酬が34万円、加入年数40年の人の場合、給付額の減少は月5千円程度にとどまる。支給開始年齢の引き上げ対象となるのはずっと若い世代である。給付スライド方式の変更も4月実施予定だが、賃金上昇率・インフレ上昇率ともにゼロに近く、差はほとんどないのが現状だ。

では、給付が遠い将来に行われる現在の若年世代に対する影響はどうであろうか。今後制度を支えていくのが若年世代だとしたら、それこそ重要な論点のはずである。

## 4. 生涯の年金給付と負担にみる世代間格差

一般に、現行の公的年金制度が抱える最大の問題の1つは世代間格差だと言われる。今回の改正によって、世代間格差は是正されるのだろうか。若年世代の不公平感は改善されるのだろうか。

「5年間料率据え置き後、2024年まで段階的に

引き上げ」「国庫負担割合不変」という前提で、生年毎に平均的な賃金水準の人を対象に、生涯負担および生涯給付を筆者が試算した結果は次のとおりである。

第1に、生年の古い先発世代ほど負担に対する給付の割合は高い。この傾向は現行制度と同様である。

第2に、すべての世代での「給付/負担」比率が低下する。企業負担も含めた生涯の負担を上回る給付が得られる世代は、現行制度では「65年生まれ以前」である。改正後は「55年生まれ以前」に縮小する。

第3に、生涯賃金に対する割合で比較すると、世代間格差は給付面よりも負担面で大きい。また、「負担-給付」を純負担として捉えると、70年生まれ以降の世代は現在の実効所得・住民税率(4%弱)を上回る純負担をすることになる。

先発世代の高い「給付/負担」比率は後発世代の重い負担によって支えられており、後発世代から先発世代に対して世代間所得移転が生じている。一般論としては、生涯賃金が低い世代に対して生涯賃金が高い世代から所得移転を行うのは合理性がある。問題は若年世代がかつてのように高い経済成長率を期待することはできないことである。

景気への影響、特に、家計の可処分所得を減らさないようにとの配慮から保険料率の据え置きをすることはどう考えるべきか。これが将来の負担を重くすることによって担保されているのなら、そのシワ寄せを受けるのは若年世代ということでもある。

このような内容では若年世代の不公平感が残る

であろうし、後発世代に十分支持されない制度であれば先発世代の不安も解消されないであろう。

こうした世代間格差の問題だけでなく、共稼ぎ世帯と片稼ぎ世帯、高所得者と低所得者の間に横たわる世代内格差の問題も残っている。

## 5. 世代間所得移転と世代内格差の関係

前述のとおり、平均的な賃金水準の人を前提とした試算では、生涯負担を上回る生涯給付が得られるのは55年生まれ以前という結果となる。この前提を変え、毎年の賃金が同一世代の平均より3割高い人を基準に世代間比較を行うと、生涯負担を上回る生涯給付が得られるのは50年生まれ以前となる。また、賃金が同一世代の平均より3割低い人の世代間比較を行うと、60年生まれが境となる。

このように、公的年金制度を通じた負担と給付の重さには、どの世代に属するかという面だけでなく、賃金が同一世代内の平均より上か下かという面も影響する。同一世代内でも公的年金制度の効果は同じではないのである。公的年金制度が当初の賃金格差に対して格差を拡大させる可能性も、縮小させる可能性もあるのである。

同一世代内の「平均的な人」「高賃金の人」「低賃金の人」を対象に、公的年金制度が適用される前の生涯賃金水準と「賃金-本人負担+給付」で見た手取りの生涯所得水準とを比較することにより、所得格差への効果を測ることができる。

それを各生年毎にみると、55年生まれ以前の世代では、世代内における生涯賃金格差よりも生涯

図表一七 制度改正後の生涯給付と生涯負担」比率(片稼ぎサラリーマン世帯)

生年	1930年	35年	40年	45年	50年	55年	60年	65年	70年	75年	80年	85年	90年	95年
生涯負担の生涯賃金比(%)	7.0	8.1	9.1	10.1	11.1	12.4	14.0	15.6	17.1	18.4	19.5	20.4	21.0	21.4
生涯給付の生涯賃金比(%)	35.1	25.9	19.6	15.5	13.9	12.9	12.4	12.4	12.4	12.5	12.6	12.5	12.5	12.1
「負担-給付」の生涯賃金比(%)	-28.2	-17.9	-10.4	-5.4	-2.8	-0.5	1.5	3.2	4.7	5.9	6.9	7.8	8.5	9.3
給付/負担比率(倍)	5.03	3.22	2.14	1.54	1.25	1.04	0.89	0.79	0.73	0.68	0.65	0.62	0.60	0.57
(同 現行制度)	(5.82)	(3.81)	(2.63)	(1.84)	(1.47)	(1.26)	(1.13)	(1.01)	(0.89)	(0.81)	(0.75)	(0.71)	(0.68)	(0.65)

(注) 利子率4.0%、賃金上昇率2.5%、インフレ率1.5%の前提で99年割引現在価値に換算

の手取り所得における格差の方が大きい。言い換えると、当初の世代内所得格差が公的年金制度によって拡大する。富める者がますます豊かになる構造である。現行制度では世代内の所得格差拡大は65年生まれ以前の世代について該当するから、改正によって「世代内の所得格差拡大」の構造は一部修正されている。しかし、「世代内の所得格差拡大」は後発世代から世代間移転される所得の上に成り立っている。これは看過できない。

## 6. 今後の改革に望むこと

以上のように、公的年金制度の改正内容には、収支基盤安定化に関する有意義な変更が含まれているものの、世代間格差・世代内格差の面で課題を残している。

また、基礎年金の国庫負担割合を1/3から1/2にいつ引き上げるのか、その財源はどうするのかなどは未定のままである。基礎年金の国庫負担割合が引き上げられるどうかで、保険料率の水準も決定的に変わるはずである。国庫負担割合に応じた複数の料率案が試算されてはいたのだが、「5つの選択肢」のように、どうすればよいのか正面からの問いかけはなかった。

公的年金制度が円滑に運営されるためには、収支基盤を安定化させるだけでなく、できるだけ多くの人の納得感と信頼感を得ることが必要である。世代間格差が特に負担面に由来していることを考えると、国庫負担引き上げとその財源問題はきわめて重要である。政策的方向性として「2004年ま

で1/2への引き上げを図る」としているのだから、早急に仕切り直しの議論を行うべきである。

財源として考えられる有力な候補は消費税である。消費税の長所は、第1に、現役勤労者からも受給者からも徴収できることである。第2に、生涯消費は生涯所得に連動していると考えられるので、現役勤労者に関しても受給者に関しても、消費水準の高い人、すなわち、生涯所得の高い人には多い負担を期待できる点である。第3に、その結果として、社会保険料と比べて広くて薄い負担が可能な点である。社会保険料の場合、主たる対象は勤労世代であり、その人口が今後減少するという問題がある。また、標準報酬の上限が存在するために高額所得者にとっては相対的に軽い負担となってしまう。消費税を財源とする国庫負担引き上げによって保険料の一部を代替すれば、世代間格差の問題はかなり緩和される可能性がある。

もちろん、消費税にも逆進性や国庫納付前の滞留などの問題はあるし、福祉目的化すれば財政の硬直化を招くという指摘もある。それらも含めて、税制および社会保障制度の改革についての論議を切に望みたい。2005年には戦後世代も引退年齢に達することを考えれば、残された時間は本当はわずかである。まずは4月に予定されている政府税制調査会の中期答申に注目したい。

図表-8 生年別にみた公的年金制度の世代内所得格差への効果

生年	1930	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95
当初の世代内賃金格差														
3割低い世帯 - 平均賃金世帯	5503	6524	7360	7782	7815	7545	7071	6580	6087	5601	5193	4829	4491	4176
3割高い世帯 - 平均賃金世帯	5503	6524	7360	7782	7815	7545	7071	6580	6087	5601	5193	4829	4491	4176
手取り所得(賃金 - 本人負担 + 給付)の格差														
3割低い世帯 - 平均賃金世帯	6293	7155	7791	8070	8005	7603	7021	6460	5934	5425	5003	4629	4289	3969
3割高い世帯 - 平均賃金世帯	6293	7155	7791	8070	8005	7603	7021	6460	5934	5425	5003	4629	4289	3969
公的年金制度の世代内格差への効果(%)														
3割低い世帯 - 平均賃金世帯	790	630	431	288	190	58	50	119	154	176	190	200	202	207
3割高い世帯 - 平均賃金世帯	790	630	431	288	190	58	50	119	154	176	190	200	202	207
(参考) 現行制度における														
3割低い世帯 - 平均賃金世帯	963	797	618	439	313	205	116	39	31	83	120	145	160	166
3割高い世帯 - 平均賃金世帯	963	797	618	439	313	205	116	39	31	83	120	145	160	166

(注) 単位：万円。すべて4%の割引率による99年割引現在価値。欄は格差縮小を示す

- ・ 本レポート記載のデータは各種の情報源から入手、加工したのですがその正確性と完全性を保障するものではありません。
- ・ 本レポート内容について、将来見解を変更することもあります。
- ・ 本レポートは情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、契約の締結や解約を勧誘するものではありません。なお、ニッセイ基礎研究所に対する書面による同意なしに本レポートを複写、引用、配布することを禁じます。