

# 2004年度の税制改正が福祉に及ぼす影響

## The Impact of the 2004 Tax System Revision on Welfare

小林 成隆, 西川 義明<sup>\*)</sup>

Shigetaka KOBAYASHI, Yoshiaki NISHIKAWA

2004年5月に厚生労働省が公表した「社会保障の給付と負担の見通し」によると、経済社会情勢や制度改正など不確定要素があるものの、社会保障給付費は2004年度の86兆円から2025年度には152兆円に増加すると見込まれている。そして、将来にわたり持続可能で安定的・効率的な社会保障制度の構築を図るためには、世代間・世代内の給付と負担の公平化、公的給付費の伸びの抑制を図り、社会保障制度の構造改革を進めていくことが必要であるとされている。

こうした中で2004年度の税制改正が行われたが、その狙いは、従来から批判の強かった高齢者の優遇税制を見直し、高齢者に応分の負担を求めるものである。この改正は、税の分野では世代間の公平化を図るものであるが、税制上の規定を施策の適用基準に準用している福祉の分野では、福祉水準の事実上の切り下げに繋がり、低所得者の多くが影響を受ける。

According to the Social Security Benefit Payments and Contributions Outlook published by Japan's Ministry of Health, Labor and Welfare in May 2004, social security benefit payments are expected to rise from ¥86 trillion in FY 2004 to ¥152 trillion by FY 2025, although various uncertainties exist such as socioeconomic developments and system revisions. To create a social security system that is sustainable and stable/efficient over the long term, the Outlook claims it is necessary to make fair distribution of payments and contributions between as well as within generations, in order to control the growth of government benefit payments and promote structural reform in the social security system.

Against this backdrop, in FY 2004 a revision of the tax system was implemented. Its aim was to review the preferential taxation of the elderly, which had been under strong criticism, as well as to seek appropriate tax contributions from the elderly. In taxation terms, the revision was aimed at creating fairness between different generations; however in terms of welfare, many low-income earners are being adversely affected because the revision has led to a de facto lowering of welfare standards since tax criteria are used in determining the application of welfare measures.

キーワード: 高齢者の優遇税制 低所得者 市町村民税非課税 課税最低限 世帯  
preferential taxation for the elderly, low-income earner,  
free of residents' tax, the minimum taxable level, household

### はじめに

2004年度の税制改正は、高齢者の優遇税制<sup>1)</sup>にメス が入れられた特記すべき改正である。所得税は2005年

<sup>\*)</sup>名古屋市教育委員会

度分から改正事項が適用され、既に引き上げられている。地方税の市町村民税は2006年度分から適用されるので、多くの高齢者<sup>2)</sup>は、新たに課税されるだけでなく低所得者として扱われないという現実と直面し、愕然となっている。

というのは、わが国では、福祉施策の適用基準の多くに、税制上の「市町村民税非課税」を世帯を単位として準用（税制転用方式<sup>3)</sup>）しており、これに該当する者を低所得者として軽減措置<sup>4)</sup>の対象としている。2004年度の税制改正では、高齢者を優遇しているとの批判のある事項の見直し、すなわち公的年金等控除の縮減と非課税措置の廃止等が行われた。この結果、65歳以上の高齢者の市町村民税の課税最低限（課税ライン<sup>5)</sup>）が大幅に下がり、これまで非課税であった者の多くが2006年度から課税され、低所得者でなくなる。向こう2年間は「一定の配慮」として経過措置<sup>6)</sup>が設けられるので、従前どおりの扱いを受けられる者もいるが、その後は軽減措置の対象から外れることを知るからである。

市町村民税の課税最低限が下がることは、課税される対象者の範囲が広がることを意味しており、負担の公平化がより進むことは確かであろう。

しかし、わが国の福祉システムは、伝統的に税と連

動しており、税制上の見直しは、福祉施策の適用基準に新たな課題を提供してくる。

そこで本稿では、2004年度の税制改正が福祉に及ぼす影響を、低所得者を規定している税制上の仕組みを通し検証するとともに、福祉の根幹に関わる施策の適用基準の問題点について論述する<sup>7)</sup>。

## 1. 低所得者とは

まず、低所得者についてみておこう。1956年版「厚生白書」<sup>8)</sup>では、保護を要すると思われる層を「生活困窮者」とし、「国民としての最低生活すら自分の力だけでは維持できない階層と定義」している。また「低所得階層」については「最低生活すれすれの生活をかろうじて維持するにとどまる、いわゆる『ボオダーライン階層』と定義」している。

この白書では最低生存線を生活保護基準とし、基準以下を被保護階層、それより少し上の境界すれすれの層を低所得層とみなしている。

その後、高度経済成長を経たわが国では、こういった捉え方はされなくなり、税制上の「市町村民税非課税」に該当する者を低所得者というようになった。したがって、低所得者は税制上の規定から創り出されているともいえるが、こうした理解が今日の「通説」<sup>9)</sup>

表1 老人保健法・介護保険法上の低所得者（2005年度現在）

老人保健法		介護保険法	
区分	要件(該当法令)	保険料段階	要件(国基準による5段階)
低所得Ⅰ	低所得Ⅱで、各種所得等から各控除を差し引いた所得が0円(年金収入65万円以下)となる世帯(老人保健法施行令15-1-④)	第1段階	生活保護受給者 市町村民税世帯非課税で老齢福祉年金受給者
低所得Ⅱ	市町村民税世帯非課税(同施行令15-1-③)	第2段階	市町村民税世帯非課税
		第3段階(基準額)	市町村民税本人非課税・世帯に課税者がいる
一般	一定所得、低所得Ⅰ・Ⅱ以外(同施行令15-1-②)	第4段階	市町村民税本人課税(本人の所得金額が200万円未満)
一定所得	課税所得145万円以上(同法28-1-②、同施行令4-Ⅱ)	第5段階	市町村民税本人課税(本人の所得金額が200万円以上)

注1. 関係法令等が改正され、現在では老人保健法の低所得Ⅰの所得額は80万円以下となっている。

2. 条文の条・項・号の略表示(例:15-1-④→第15条第1項第4号)。以下、略表示を用いる場合は、同じ表示方法による。

となっている。

低所得者を税制上の規定に求める見解は、2002年1月に公表された厚生労働省の「低所得者の生活支援システム検討プロジェクト」の報告書でもみられる。その中では「現行制度においても、負担能力の低い者には必要な配慮を行ってきている。これらの制度では、原則として『市町村民税非課税』程度の所得の者を『低所得者』と定義して配慮を行っており、制度によってはそれ以下の所得の者を『特に低所得の者』として一定の配慮を講じている」と述べ、低所得者を「低所得者（市町村民税非課税者等）」と「特に低所得の者（高齢福祉年金受給者等）」に区分している。このように、低所得者は50年前の厚生行政上の警鐘用語から税制上の用語に移ってきているが、その定義<sup>10)</sup>は必ずしも一致していない。

ところで、老人保健法と介護保険法の中で低所得者を規定している箇所をみると、老人保健法上では、前述の報告書の「特に低所得の者」が「低所得Ⅰ」に、「低所得者」が「低所得Ⅱ」にあたる。介護保険法では、保険料段階の第1段階が「低所得Ⅰ」に、第2段階が「低所得Ⅱ」にあたる。したがって、これらの法律から低所得者の範囲は、概ね表1の網掛け部分ということができる。

次に、低所得者の量的な把握である。老人保健法で

は低所得Ⅰ・Ⅱに該当する者を軽減措置の対象としているが、この申請は個人が行うので、申請者のうち実際に軽減措置が適用された者が低所得者ということになる。適用者数は集計できるが、低所得Ⅰ・Ⅱの範囲内に該当する数の把握はできない。

介護保険法では、運営主体の市町村が介護保険料を第1号被保険者に課す関係上、当然、保険料段階ごとの被保険者数は把握されている。第1段階と第2段階の集計数が、市町村ごとの介護保険法上の低所得者ということになる。

## 2. 税制改正と市町村民税の課税最低限

### (1) 市町村民税の仕組み

市町村民税を課されない者が低所得者とみなされることが多いので、まず市町村民税の課税の仕組みをみてみる。所得税は国税であるが、市町村民税は地方税の一つで住民個人に課され、「均等割」と「所得割」からなっている。市町村民税均等割は、所得が一定額以上の者に均等額が課される。一方、所得割は、所得控除額・税率などは所得税と異なるが、概ね所得税と同じ方式で算出された額が課される。

税制上において、税が課される否かの分岐点が「課税最低限（課税ライン）」である。所得税と市町村民税所得割は所得に応じて負担する仕組みとなってお

表2 市町村民税均等割の非課税範囲（2004年度の税制改正前）

区分		条文	内 容	備 考
非課税の範囲	均等割と所得割	地方税法 295-I-①②	・生活保護法により生活扶助を受けている者 ・障害者、未成年者、 <b>年齢65歳以上の者</b> 、 寡婦又は寡夫で、前年の所得金額が125万円以下の者	改正で網掛け部分を削除
	均等割	地方税法 295-III 同施行令 47の3	・前年の所得金額が次の金額以下の者 【65歳未満の者の場合】 35万円(基本額)×(本人+扶養者数)+22万円 ※22万円は加算額。単身者は加算されない。	2006年度の加算額は21万円

表3 2004年度の高齢者関係の主な改正事項

年度	改正事項	改正前	改正後	備 考
2004	老年者控除の廃止	控除額 48万円	廃 止	所得税は 2005 年度分、市町村民税は 2006 年度分から適用
	公的年金等控除の縮減	(最低保障額) 140万円	(最低保障額) 120万円	
	非課税措置の廃止	限度額 125万円	廃 止	

り、その課税最低限は「所得控除額の和」であらわされる。一方、人頭税的な性格を持つ均等割は「世帯人数と基本額」によって算出される。この三者の中で、

均等割の課税最低限が一番低いため、諸施策の適用基準の多くは均等割に基づいて設定されている。税制上では慣例的に、個人が均等割を課されない場合を「市

表4 税制改正に伴う法定控除後の所得と市町村民税の課税最低限

単位：万円

収入 (万円)		法定控除後の 所得(万円)			世帯別の課税最低限(万円)						
					①		②		③	④	⑤
月額	年収	公的年金 (雑所得)		給与	65歳以上単身 (1人)		65歳以上2人 (2人)		65歳以上・未 満(2人)	65歳以上・未 満(3人)	65歳未 満単身 (1人)
		控除後の 年金所得	控除後の 給与所得	なし	(125) 266	(35) 155	(125) 266	(91) 211	※(92) 157	※(127) 192	(35) 100
		前	後	なし	前	後	前	後	改正前・後も概ね同じ		
23	276	132	156	175.2	課税		課税				
22	264	123	144	166.8							
21	252	112	132	158.4							
20	240	100	120	150.0				課税			
19	228	88	108	137.9						課税	
18	216	76	96	133.2		課税			課税		
17	204	64	84	124.8							
16	192	52	72	116.4							課税
15	180	40	60	108.0							
14	168	28	48	100.8							
13	156	16	36	91.0							
12	144	4	24	79.0							
11	132	0	12	67.0							
10	120	0	0	55.0							
9	108	0	0	43.0							
8	96	0	0	31.0							

注1. 「前」→改正前(2005年度)、「後」→改正後(2006年度)

2. 収入－法定控除(給与所得控除又は公的年金等控除)＝所得(税法上の所得→所得税法28-Ⅱ・35-Ⅱ)

3. 「世帯別の課税最低限(万円)」の二段書き欄の上段( )は所得ベース, 下段は収入ベースを示す。

4. 所得ベースの課税最低限

・改正前 65歳以上→125万円(65歳以上の非課税限度額)

65歳未満→35万円(基本額)×(本人+扶養者数)+22万円(加算額 単身は加算なし)  
単身→35万円 2人→92万円(35×2+22) 3人→127万円(35×3+22)

・改正後 年齢に関わらず上記の算定式による。2006年度に加算額が21万円に変更され、③は(91=35×2+21)156, ④は(126=35×3+21)191となっている。※は2005年度の数値。

5. 収入ベースへの換算

法定控除は、給与所得は同法28-Ⅲ、公的年金は同法35-Ⅳにより、収入額に応じた算定方法が示されている。所得ベースの課税最低限に法定控除を加えたものが収入ベースである。

・年金収入 改正前 65歳以上 年金収入266万円→所得125万円(266×0.75-75=124.5)に相当。

改正後 単身→155(収入)=35(所得)+120(公的年金控除), 2人→211=91+120

・給与収入 税制改正による控除額の変更なし 単身→100(収入)=35(所得)+65(給与所得控除)

町村民税非課税」といい、世帯全員が課されない場合を「市町村民税世帯非課税（又は非課税世帯）」としている。

2004年度の税制改正前においては、市町村民税の均等割が課されない範囲は表2のように法定されている。65歳以上の高齢者の場合、前年所得金額125万円以下は課税されない。また、法定控除としては、公的年金収入の場合は所得税法第35条の公的年金等控除が適用され、同法第28条が適用される給与収入と比べると有利な扱いとなっている。こうした優遇措置により、収入が公的年金のみの高齢者は、所得税も市町村民税もほとんど課されていないのが実情である<sup>11)</sup>。

## (2) 2004年度の高齢者関係の主な改正

2004年度の税制改正では世代間の公平化を図るとして、もっぱら年齢という要素を取り除く作業が行われ、高齢者関係では表3の改正が行われた。65歳以上の非課税措置が廃止されたので、課税最低限は65歳以上も未満と同じになり、表3の備考に示す年度から適用される。したがって、本稿での税制改正前は、市町村民税の改正事項の適用前、すなわち2005年度以前のことであり、改正後は改正事項が適用される2006年度以降のことである。

## (3) 税制改正に伴う市町村民税の課税最低限の変化 (モデル世帯の試算)

課税最低限は課税ラインである。このライン以下の者が低所得者とみなされるので、課税最低限が低くなるほど課税の範囲が広がり低所得者が減少する。したがって、これを下げることは、公的給付費の抑制、財源確保などに繋がり、政策上、極めて重要な意味をもっている。そこで、市町村民税均等割（以下、市町村民税と略す）の世帯別の課税最低限を試算するため、①65歳以上の単身世帯 ②65歳以上の2人世帯 ③65歳以上と未満の2人世帯 ④65歳以上と未満2人の3人世帯 ⑤65歳未満の単身世帯、の5通りのモデル世帯を設定する。そして、(ア)収入は65歳以上が公的年金、未満は給与 (イ)③・④の世帯の場合は65歳未満が65歳以上を扶養していると仮定し、試算を行う。試算した課税最低限を、税制改正前と改正後で比較すると概ね表4のように整理できる。65歳以上に適用される非課税措置が廃止されたため、①・②の世帯の課税最低限が改正後は大幅に下がる。表4の網掛け部分が概ね課税対象となることを示しているが、①・②の世

帯に大きな変化があらわれ、視覚的にも認められる。

## 3. 税制改正に伴う影響

### (1) 改正前(2005年度以前)の状況

2004年度の税制改正前は、高齢者の優遇税制と世帯が結びついて、65歳以上の世帯と65歳未満がいる世帯では、課税最低限に大きな差が生まれている。例えば、単身世帯の課税最低限を収入ベースでみた場合、65歳以上は266万円であるが、未満では100万円となっている（表4参照）。

前述したように、福祉施策の適用にあたっては多くの場合、世帯が単位とされる。したがって、65歳未満がいる世帯で未満の者に収入がある場合は、その世帯の課税最低限は低いので、課税世帯となる可能性が高く、施策の適用から除外されることが多い。こうしたことから、収入の高低と低所得者は必ずしも一致していないことが容易に想定される。

こうした点を検証した研究報告<sup>12)</sup>がある。この研究は、A市が、地方単独事業として実施していた老人医療費の助成制度<sup>13)</sup>など市町村民税世帯非課税を要件とする施策の適用実態（適用非該当＝課税世帯）から、高齢者のいる世帯（「高齢者単身」「高齢者と配偶者」「高齢者と子」に分類）の所得状況や課税状況を詳細に集計・整理し、上述のことを明らかにしている。現実のデータを基にしており、精度は高い。以下、その要旨を紹介する。

### (研究報告の要旨)

- ① 高齢者のいる世帯の生計中心者（世帯の最多所得者）の所得は、表5が示すように、高齢者単身世帯の場合は、公的年金等控除により6割近くが税法上所得0円となるため、所得は比較的低位の階層のところに偏っている。高齢者と配偶者の世帯も概ねこれに近い状況となっている。高齢者と子の世帯では、これらとは対照的に、所得は各階層に及んでおり、所得300万円以上が6割を超えている。子の所得は現役世代を反映した所得階層をあらわしている。
- ② 世帯の課税状況を把握するため、老人医療費の助成制度などのデータから課税世帯を割り出す作業を行う。表6の網掛け部分に示すように、高齢者単身世帯は19.5%、高齢者と配偶者の世帯は54.6%、高齢者と子の世帯では88.1%が課税世帯となっている。表4の世帯構成による課税最低限の差がそのまま現実に反映し、課税状況に大きな差がみられる。特に子のいる世帯（同居世帯）は課税となる割合が

表5 高齢者のいる世帯の生計中心者の所得階層分布

単位：％

所得(万円)	0円	～100	～200	～300	300～	計	～125
高齢者単身世帯	56.7	20.0	14.6	3.2	5.5	100	80.5
高齢者と配偶者の世帯	55.7		16.1	5.4	22.8	100	-----
高齢者と子の世帯	8.9		11.6	13.9	65.6	100	-----

注1. 出所：前掲の（注9）の研究報告から数値を転載・整理。

- 所得は世帯の最多所得者（生計中心者）の所得。所得は収入から法定控除を引いた税法上の所得。
- 65歳以上は、年金収入が140万円まで税法上所得0円と表示されるので、「0円」欄を設定。
- 「～125」欄は、高齢者単身世帯で、本人所得が125万円以下の累積値を再掲。

高く、不利な扱いを受けている。

- ③ 高齢者と子の世帯の非課税世帯は11.9%である。表5の所得階層分布をみると、所得「～100万円」8.9%、「～200万円」11.6%となっており、低所得層とみられる「～200万円」台にまで課税が及んでいる。必ずしも貧しい者が低所得者となっていない。
- ④ 施策の適用基準に市町村民税非課税という規定を用いると、高齢者の優遇税制と世帯が結びつき、適用状況（課税状況）において、社会的に容認されるか疑問であるような世帯間格差があらわれている。個人では公平な基準でも世帯を単位<sup>19)</sup>とすると公平性に欠けるものになる。「…結果、市町村民税非課税世帯の者を低所得者とする『通説』は、必ずしも現実の実態を的確に反映しているものでなく、また、この基準は公平性の面から疑問である」としている。

-----  
この研究は、市町村民税世帯非課税で低所得者を規定すると、2004年度の税制改正以前は、施策の適用において許容の範囲を超える格差が存在していることを明かにしている。

この結論は、表4で試算した課税最低限の差から当然の帰結ともいえるが、検証は一自治体を対象としているものの、施策の適用実態のデータから世帯別の課税状況を導き出す手法を採っている。

## (2) 改正後(2006年度)の推測

3(1)において、税制改正前は高齢者の優遇税制と世帯が作用し、高齢者と子の同居世帯が不利益な扱いを受けていることをみた。

こういった実態は、2004年度の税制改正により2006年度以降はどのように変化するか関心がもたれる。しかし、現時点ではデータは存在しないので、既存の資料から推測することになる。

そこで、医療制度改革に伴う資料、政府の高年齢者就業実態調査、社会保険庁の資料、介護保険の第1号被保険者数など限られたデータを活用し、2006年度以降の状況を可能な範囲で推測する。

## ア. 医療制度改革に伴う政府説明

政府は2006年1月、医療制度改革に伴う地方への説

表6 高齢者のいる世帯の市町村民税の課税状況

単位：％

世帯区分	非課税世帯	課税世帯	課税世帯の課税対象者		
			高齢者	配偶者	子
高齢者単身世帯 (表4の「①-前」に相当)	80.5	19.5	19.5	...	...
高齢者と配偶者の世帯 (表4の「②-前」・「③」に相当)	45.4	54.6	33.2	21.4	...
高齢者と子の世帯 (表4の「④」に相当)	11.9	88.1	20.1	...	68.0

注1. 出所：前掲の（注9）の研究報告から数値を転載・整理。

2. 「課税世帯の課税対象者」の数値は、世帯内で課税されている者の内訳。

表7 70歳以上の各所得区分該当者の割合の変化(粗い計算)

単位:万人・(%)

改正前(2006年7月まで)		改正による影響		改正後(2006年8月以降)		
低所得Ⅰ(年金収入 65万円以下)	310 (17)	なし		低所得Ⅰ(年金収入 80万円以下)	350 (19)	
低所得Ⅱ(市町村民 税世帯非課税)	310 (17)	低所得Ⅱから低 所得Ⅰへ移行	30万人	なし	低所得Ⅱ(市町村民 税世帯非課税)	220 (12)
		低所得Ⅱから一 般へ移行	50万人			
一般	1,090 (59)	なし		一般	1,060 (58)	
		一般から現役並 みへ移行	90万人			現役並み(課税所得 145万円以上)
現役並み(課税所得 145万円以上)	120 (6)	なし				
計	1,830 (99)			計	1,830 (100)	

注1. 出所:「週間社会保障 No.2368(2006.2.6)」から政府の示す数値を転載・整理。

注2. 政府の示す数値は粗い試算のためか、(%)の計は100となっていない。

明の中で、2004年度の税制改正が低所得者層に与える影響を粗い試算<sup>15)</sup>として示している。表7がそれである。網掛け部分が、70歳以上の1,830万人への影響である。低所得Ⅰの収入範囲を65万円から80万円に広げること(低所得者の収入範囲の見直し)に伴い30万人が低所得Ⅱから低所得Ⅰへ移行する。非課税措置等の廃止により50万人が低所得Ⅱから一般へ移行する。差し引きの結果、非課税世帯の減少は3%{(17+17)-(19+12)=3}程度とみており、さほどの影響は生じないとしている。

## イ. 政府統計資料

政府統計の「2000年高年齢者就業実態調査」から表8の「65～69歳の年金月額受給状況」が、また社会保険庁の資料から表9の「厚生年金の年間支給額」が得られるので、これらのデータから税制改正による影響をみとめる<sup>16)</sup>。

① 65歳以上の単身で年金収入の場合、改正前の課税最低限(課税ライン)は、収入ベースで266万円、月23万円程度であるが、改正後は月13万円程度に下がる。65歳以上2人世帯では、23万円から18万円

表8 65歳～69歳の年金月額受給状況

単位: %・万円

月額(万円)		～10	～15	～20	～25	～30	30～	不明	平均年額 (万円)	平均月額 (万円)
65～ 69歳	男	28.3	9.1	23.6	13.3	19.1	4.3	2.3	207.6	17.3
	累積	28.3	37.4	61.0	74.3	93.4	97.7	100.0	----	----
	女	74.3	9.7	10.7	2.4	1.2	0.3	1.5	100.8	8.4
	累積	74.3	84.0	94.7	97.1	98.3	98.6	100.1	----	----

注1. 出所:「2000年高年齢者就業実態調査」の中の「第15表 性、年齢階層、年金受給者別、高年齢者割合」から該当数値を転載・整理。端数処理の関係で累積計は100となっていない。

表9 厚生年金の年間支給額の分布（2003年度末現在）

単位：人・（％）

年額(万円)	～120	～180	～240	～300	～360	360～	平均年額 (万円)	平均月額 (万円)
男	3.7	18.0	27.5	36.1	13.8	1.1	235.0	19.6
累積	3.7	21.7	49.2	85.3	99.1	100.2	-----	-----
女	46.2	41.2	9.6	2.6	0.3	0.0	132.0	11.0
累積	46.2	87.4	97.0	99.6	99.9	99.9	-----	-----

注1. 出所：社会保険庁の資料から「金融広報中央委員会」が整理した数値を転載。端数整理の関係で累積計は100となっていない。

に下がる。表8から男性の平均年金月額が17.3万円、表9からは19.6万円となっている。したがって、男性の場合は、単身・2人世帯いずれも課税対象となる。女性の平均年金月額は、8.4万円、11万円となっており、単身の場合は非課税の可能性が高いであろう。

- ② 男性で被用者年金の場合はほとんどが課税対象となるが、国民基礎年金（最高で年額80万円弱）だけの場合は男女を問わず非課税であろう。
- ③ 男性の課税ラインは、表8の月額の場合、「～25万円」「～20万円」の中間点から「～15万円」「～10万円」の中間点へ下方シフトする。表9の年額の

場合、課税ラインは「～300万円」「～240万円」の中間点から「～180万円」「～120万円」の中間点へ下方シフトする。シフトする中間点（累積値）が特定できると、中間点間の差が影響を受ける範囲になる。しかし、これらのデータからは中間点の特定は困難であり、影響を数値で示すことはできない。感覚的には女性はさほど影響を受けないが、男性の場合は受ける影響は大きいであろう。表7で政府が試算するような低い数値で収まるとは思われない。

#### ウ. 介護保険制度

市町村が運営をしている介護保険の第1号被保険者

表10 A市の介護保険料段階別被保険者数の推移

単位：人・（％）

改正前(2006年3月)			改正による影響		改正後(2006年度の第3期見込み)				
段階	対象	人 (%)	人 (%)		段階	対象		人 (%)	
1	生活保護受給者等	11,608 (2.8)	なし		1	生活保護受給者等		11,349 (2.7)	
2	市民税世帯非課税	145,376 (35.4)	非課税世帯のまま	90,948 (21.8)	2	市民税世帯非課税	収入80万以下	60,959 (14.6)	90,948 (21.8)
					3		収入80万超	29,989 (7.2)	
			課税世帯へ移行	54,428 (13.6)	4～8	市民税課税世帯		315,060 (75.5)	
3～5	市民税課税世帯	253,054 (61.8)	なし						
	計	410,038 (100.0)				計		417,357 (100.0)	

注1. 出所：数値はA市の「介護保険事業概況」から転載・整理。2006年度から5区分から8区分に変更。

の保険料の段階別の数値を、税制改正前と改正後で比較する方法で影響をみるることができる。介護保険料は、市町村の課税台帳等の公簿に基づいているので、これから得られる数値は精度が高い。

前述のA市において、介護保険料の2005年度の段階別の実数及び2006年度の推計数<sup>17)</sup>が公表されており、それを整理したものが表10である。2006年3月の第1号被保険者の第2段階35.4%のうち13.6%（網掛け部分）が、改正後には4～8段階の課税世帯へ移行する。移行する数は改正前の非課税世帯の約38%（13.6/35.4）にあたり、従来の低所得者の4割弱が低所得者でなくなる。ちなみにA市の場合、第1号被保険者数は41万人を超えており、その中の5.5万人が影響をうけることになる。また、表7と表8・9・10を比べると、影響を受ける両者の数値は大きく乖離しており、表7の政府の示す数値がいくら粗い試算といえ、そこには政府の政策的意図を汲み取ることができよう。

#### 4. 税制改正の評価と今後の課題

##### (1) 評価

税制改正前においては、高齢者のいる世帯の課税状況（施策の適用状況）は世帯構成による差が大きく、公平というには程遠い状況にあった。

2004年度の改正により、高齢者の優遇税制が是正され、公的年金等控除額の違いを除き、65歳以上と未満は基本的に同じ扱いになった。税の分野では課税の範囲が広がり、また福祉の分野では世帯という要素が希薄となるので、改正前と比べると改正後は公平性が一段と高まるであろう。

このほかの影響としては、課税者が増加するので、その分低所得者（軽減措置の対象者）が減少し、税収増が期待できる。医療や介護、その他福祉関係においては、軽減措置の対象者が減少するだけでなく、自己負担額が増加する。とりわけ、医療制度改革に伴い2006年10月から実施されている高齢者の定率負担、高額療養費、療養病床の食費・居住費などにおいて、公的給付費の抑制が図られることになる。

高齢者にかかわる税制改正に関しては、20万円の公的年金等控除の縮減と非課税措置の廃止に過ぎないが、高齢者人口が国民の20%を超え、その比率が年々高まっていく中で、抑制効果は顕著に現れる。将来的には計り知れないものになるろう。

ところで、2004年度の改正は、人口減少や人口構成の急激な変化、若干の明るさが見えてきたとはいえ、

依然厳しい財政状況などを考慮すると、制度の持続可能性の点から、また公平性の点から一定の評価を与えることができよう。

しかし、この改正は税制上の操作により、課税最低限を一挙に低位のところへ揃えるという大胆な手法を採っている。結果、現役世代を超える収入があるが、制度上から低所得者となっている者（税制上の低所得者）だけでなく、本来の低所得者まで一律に低所得者から除いてしまう。改正法案の審議は世代間の公平化の観点から進められており、施策の適用基準をどこに求めるかという本質的な議論は行われていない。財源の確保を優先する政府の強引かつ粗雑な手法だけが目につく。

##### (2) 今後の課題

###### ア. 低所得層への経過措置

政府の今回の手法はかなり強引であり、少々後ろめたいのか、低所得者に経過措置として「一定の配慮」を行うとしている。一例として、2006年の医療制度改革の施行に伴う高齢者の患者負担の引き上げに関して明かにされている経過措置の一部を掲載<sup>18)</sup>する。「低所得世帯の自己負担限度額は、世帯全員が非課税の場合に適用されるが、非課税措置の廃止に伴い、世帯員のうち一部（例えば夫）が課税者となるものの、一部（例えば妻）は非課税の場合、2006年8月から2年間、非課税者（例えば妻）について、低所得Ⅱの限度額を適用する」ということである。なかなか理解しづらい表現であるが、要は、非課税措置の廃止により課税世帯となっても、世帯内に高齢者の非課税者がいた場合などは、一定の条件の下に従来どおり非課税の扱いをする、というものである。軽減措置の判定にあたっては、世帯だけでなく個人の要素も加味している。

###### イ. 今後に向けて

わが国では程度の差はあるが、高齢者医療や福祉施策の適用基準の多くに税制上の規定（税制転用方式）が用いられており、事実上、税と福祉は連動している。本来なら国民的論議のうえで実施される事柄も、今回のような手法を用いると、どのような変更も極めて容易に行うことができる。

ところで、わが国には所得の捕捉を巡って、クロヨン（9.6.4）、トーゴサンピン（10.5.3.1）<sup>19)</sup>と呼ばれる職種間の所得の捕捉率格差が存在するといわれている。仮に、こういった所得捕捉の不均衡があった場合、

税制転用方式は、「所得の捕捉の歪み」―「課税の歪み」―「適用の歪み」という図式となり、その歪みはその都度増幅していく。そのため、この方式は公平性が求められる分野の基準としてはなじまないものであるが、その利便性から多くの施策で採り入れられている。それは、軽減措置の適用判定に際し、住民基本台帳と課税台帳をマッチングすれば済むという行政側の実務上の簡易さ・容易さである。もう一つは、ミーンズテストが行われない分野では、個々の家庭に対する収入の把握方法として、他に合理的かつ客観的な手法が見出せない以上やむをえない、という理由からである。

こういったことも理解できるが、この方式は税制上の操作で基準を容易に変更できる危うさ、さらに不公平を増幅させる機能を内在している。

税を課されない者を貧者とみるわが国では、この方式は何ら疑問視されることもなく、福祉関係者に受け入れられてきた。しかし、国（所得税）から地方（個人住民税）への税源移譲に伴い、2007年度課税分から課税所得の高低にかかわらず一律の税率が適用されることから、例えば住民税額に基づき適用基準を定めている場合などは基準そのもの見直しが必要とならう。

## おわりに

2004年度の税制改正は、課税ラインを低位のところを設定し大勢をそれに揃えた。つまり、課税最低限を下げることにより、低所得者を減らし、世代間の公平化を図った。その結果、わが国は貧しい者のいない豊かな国に変身した。しかし、この顛末にはいささか疑問を感じる。

社会保障の財源として、消費税率を引き上げることにについては、今のところ政府も及び腰である。そこで国民的論議が比較的避けられる政府税調に着目し、その中で優遇税制を是正し、財源の確保と給付の抑制を図った。税と福祉の連動性を利用するあまりの見事さに、これまで何ら疑問を抱かず税制転用方式を受け入れてきた福祉関係者には激震が走ったことであろう。

今回のことは、改正内容が示された2004年の段階で想定できていた。しかし、理念を先行させる福祉関係者は、税制面、とりわけ実務面の検証を怠っていたため、法案の審議過程では是非を問う議論も異を唱えることもなく、平穩に終わった（最近になって、改正の問

題点がクローズアップされている）。

政府も将来にわたり持続可能で安定的・効率的な制度の構築を求める以上、国民の理解と協力が必要である。とりわけ、広く国民生活にかかわるシステムの変更は、本来、国民的合意の下で行なわれるべきものである。今回の政府の手法は、われわれに税制どのかかわりの中でシステムを問直し「生きた教材」を提供してくれた。今一度福祉の原点に立ち返り、国民が公平であると認識でき、将来への不安が和らぐシステムを再考する機会である。そして、その作業が急がれる。

(注)

- 1) 高齢者の優遇税制は以前から問題とされており、「高齢世代内の経済的健全者にまで一律に公的年金等控除という『税のシルバーシート』が適用され、彼らに節税の機会が与えられている」という指摘がある。醍醐聡、高齢世帯の経済実態と年金税制改革の方向、週間社会保障No.1849、法研、33-34（1995）参照。
- 2) 本稿での高齢者は、断りをしない限り、税制・介護保険関係では65歳以上、医療関係では70歳以上である。
- 3) 税制転用方式とは、Aという施策の適用は、市町村住民税の非課税者に限定する、Bという施策の自己負担額は所得税額に一定の係数を乗じた額とする、というように税制上の規定を利用することである。
- 4) 制度の実態に応じ、軽減措置の基準が施策ごとに設けられている。代表的なものが市町村住民税世帯非課税であり、他にも所得税非課税・老齢福祉年金受給限度額など多くあるが、その全容を列挙する余裕がない。
- 5) 課税最低限は、国民が最低限度の生活を営み得る限界（最低生活費）を意味している。この限界が税法上では課税ラインであり、その線以下が低所得者と解されていることから、課税最低限＝最低生活費＝課税ラインの図式が成り立つ（地方税法施行令47の3参照）。
- 6) 2006年の医療制度改革の「患者負担の見直し」の中で低所得世帯対策として示されている。
- 7) 本稿では、2004年度の税制改正のうち、市町村住民税の改正に伴う福祉への影響を検証しており、所得税の改正に伴う影響については触れていない。
- 8) 「厚生白書」1956年版、17-19、（1956）参照。

- 9) 「社会保障における施策の適用基準をめぐって～高齢者のいる世帯の所得分析を通じた適用基準『市町村民税非課税世帯』の検証～」西川義明, 名古屋市立大学大学院経済学研究科 (1998)を参照.
- 10) 低所得者の定義を巡っては従来の立場に近い次のような見解もある(趣旨要約).
- ① 低所得者は, 市町村民税非課税世帯というより従前のボーダーライン階層, 生活保護基準の周辺層のものである. 周辺層の量的な把握は1965年以降, 政府統計による低所得者層の公表が打ち切られたため一研究者でその量的把握は不可能である. 把握は政府が公表する生活保護基準・保護者数から類推するか, あるいは一地域の個別的な調査結果から全体の状況を推し量るしかない.
- ② この場合, 現行の生活保護基準に一定の係数を乗じた額か, あるいは生活保護基準から「暫定的な貧困線」を設定した額を基準とし, そのうえで「国民生活基礎調査」など政府統計に基づき設定した基準以下の者を低所得者として推計する方法をとることになる.
- ③ こういった手法により低所得者を把握すると, 高度経済成長前に政府統計の中で確かめられていた低所得・貧困層の存在は高度経済成長の過程, その後においても基本的な姿は大きく変わらず, 今なお多くの低所得者層が存在している.
- ・松本伊知朗, 低所得・貧困層の存在と社会福祉政策, 渡辺貞雄(編), 21世紀への社会政策, 法律文化社, 211, (1996)及び杉村宏, わが国における低所得・貧民問題, 庄司洋子(他編), 貧困・不平等と社会福祉, 有斐閣, 77, (1997)参照.
- 11) 前掲の(注1)参照.
- 12) 前掲の(注9)参照. この検証は一地域のデータであり, 今日では年数も相当経過しているが, この間, 大きな税制上の変更もなく, また長引く不況の中で収入等も概ね一定しており, 2004年度の税制改正までは, 検証結果を大きく訂正する要素はみあたらない.
- 13) 地方単独事業については, 西川義明, 名古屋市老人の医療費の助成に関する条例, 増刊ジュリスト～新条例百選, 有斐閣, 136-137, (1992)参照.
- 14) 税の分野では公平な規定であっても, 福祉の分野に転用され「世帯が単位」とされると, 優遇税制が存在した税制改正前は65歳以上の世帯に有利に働いた. 世帯を単位とするか個人とするかで, 施策の適用に大きな差があらわれ, 公平性の観点から問題となる.
- 15) 週間社会保障 No.2368, 法研, (2006).
- 16) 表9の年金額が表8より幾分高い数値となっているのは, 表8は国民年金の受給者を含んでいるが, 表9は厚生年金の受給者のみのためと思われる.
- 17) 「介護保険事業概況 平成17年度版」名古屋市健康福祉局介護保険課, (2006).
- 18) 週間社会保障 No.2374, 法研, (2006).
- 19) わが国の所得の捕捉度の不公平さを語呂合せ的に象徴する言葉である. 給与生活者(9.10), 自営業者(6.5), 農業所得者(4.3), 政治家(--.1).
- (参考文献等)
- ・小塩隆士, 人口減少時代の社会保障改革, 日本経済新聞社(2005).
  - ・駒村康平編, 年金改革, 社会経済生産性本部(2005).
  - ・庄司洋子・杉村宏・藤村正之編, 貧困・不平等と社会福祉, 有斐閣(1997).
  - ・吉田久一, 日本の貧困, 勁草書房(1995).
  - ・渡辺貞雄編, 21世紀への社会政策, 法律文化社(1996).
  - ・厚生白書1956年版, 厚生省(1956).
  - ・週間社会保障, 法研, 1849(1995), 2364・2365・2368・2374(2006).