

# 第 3 章

## 個人住民税と年金課税 —千葉県市川市を対象とした事例研究—

青 柳 龍 司

### 目 次

1. はじめに
2. 市川市の財政状況と個人市民税
  - (1) 市の基本データ
  - (2) 市の財政と個人市民税の動向
3. 租税論から見た年金課税
  - (1) 年金課税への考え方
  - (2) 現行の年金課税とその評価
4. 年金給付の現状と課税ベース
  - (1) 公的年金等に係る雑所得を源泉とする税収推計
  - (2) 公的年金等控除による課税ベースの浸食と控除削減による税収増の推計
5. 結語

## 1. はじめに

筆者が参画する千葉商科大学経済研究所プロジェクト「超高齢社会における市川市の行財政改革」(平成26～27年度)では、平成37年(2025年)頃をターゲットとした超高齢社会に対応した市川市の行財政制度のあり方を検討している。

周知のとおり、平成27年(2015年)の総務省『国勢調査』によれば、日本の総人口は国勢調査開始以来はじめて減少に転じ、1億2711万人(含む外国人)となっている。一方、同年の市川市の総人口は、約47万2千人あまりで、直近3年間では微増傾向にあるものの、市が行った将来人口推計では、平成37年(2025年)に7%減の約43万人に減少するとの試算がなされている。特に、若年人口比率は長期低下傾向(平成2年の17.5%から平成27年の10.4%(同『国勢調査』))にあり、かつ高齢人口比率の大幅な上昇(平成37年に27.3%(市川市資料))が見込まれている。

このようなデモグラフィックな構造変化は、市財政に大きな影響を与える。歳出面では、扶助費を中心とした義務的経費の増加など財政硬直化をもたらす一方、歳入面では、個人市民税収の伸び悩み、たとえば給与所得から年金所得(公的年金等に係る雑所得)への転換を通じた税収低下を引き起こす<sup>(1)</sup>。

本稿では、経済研究所プロジェクトの「行財政改革プロジェクト班」に属する筆者が、市側から提供を受けた資料や公表されているデータを基に、将来的な市財政のあり方を検討する中で得られたいくつかの事実と知見を紹介する。特に、個人住民税<sup>(2)</sup>について、その源泉の変化に注目し、(公的)年金に対する課税のあり方について論じていく。

本稿の構成は次の通りである。2.では、市の財政状況を概観し、特に個人市民税の構造変化を示す。続く、3.では、年金課税を論ずるために、税制に関する論点を整理し、租税論の立場からいくつかの問題提起を行う。さらに、4.では公表されているデータ・資料と市から提供を受けた「市町村税課税状況等の調」に基づいて、(公的年金等に係る)雑所得からの税収割合が少ないことなどを指摘し、今後の予測とともに年金課税のあり方について検討する。最後の5.は結語である。

本稿は、少子高齢化が国の税収構造とともに、地方のそれにも大きな変化をもたらすことを示している。特に、高齢化のスピードが予想以上に進行するため、歳出改革とともに、所得税と連動した住民税の対応が不可欠である。

## 2. 市川市の財政状況と個人市民税

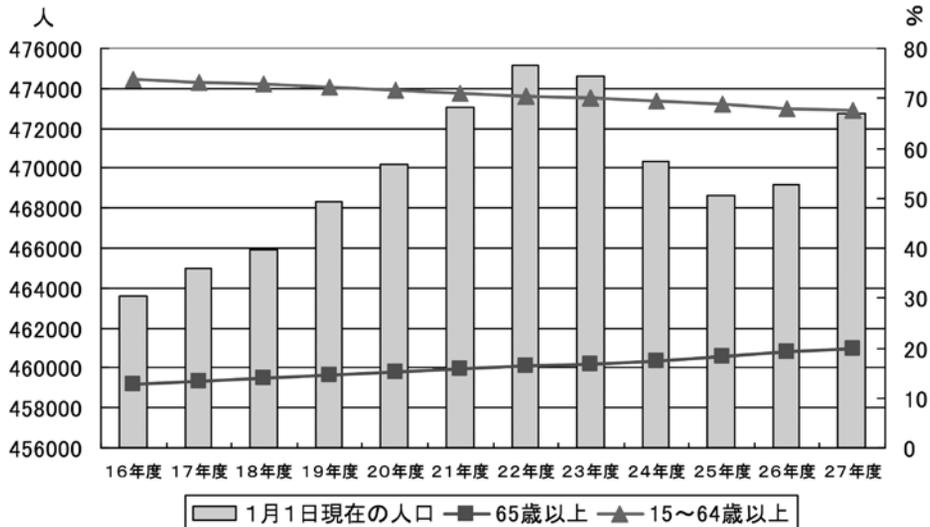
### (1) 市の基本データ

最初に、千葉県市川市の基本的なデータを確認しておく。市川市は千葉県南西部に位置し、東京都とも隣接していることから、都市通勤者・通学者の割合が高い典型的なベッドタウンである(人口の約46.5%が東京都区部に通勤している<sup>(3)</sup>)。ただし、市の北部は梨栽培をはじめとした果樹産業、南部は京葉工業地帯の一翼を担う製造業も盛んで、多様な産業構造を持つ。また、産業別従事者数を見ると、他市と同様、第三次産業従事者数が圧倒的である(2010年の74.6%)。

直近の市の人口は、480,896人(平成28年11月30日現在)、人口密度(8,467人/km<sup>2</sup>)は全国的に高く(全国50位)、高齢化率は20.4%(平成28年現在)である。ネットの転出入者は毎年約3,000人程度であり、特に若年層の移動が多く、高齢層の移動は少ない。

人口規模と生産年齢人口(15歳～64歳)比率および高齢人口(65歳以上)比率の推移は図1の通りである。これによると、高齢人口比率は全国平均(26.7%)より低いものの、10年前と比較して約8%増加しており(平成16年度の12.8%から平成28年度の20.4%)、毎年着実に上昇している。高齢人口比率について、市では平成37年に27.3%との予測を公表しているが、一部の試算では平成52年(2040年)に43.0%という驚異的な数字も報告されている<sup>(4)</sup>。一方、若年人口比率(全人口のうち15歳未満の人口が占める割合)は、平成2年の17.5%から平

図1 市川市の人口構造



(出所) 市川市公表資料より筆者作成。

成27年の10.4%へと7%低下している。

## (2) 市の財政と個人市民税の動向

続いて、市川市の財政状況を概観する。これまでの市の財政状況は総じて健全である。平成26年度の一般会計の歳入決算額はおよそ1,336億円、歳出決算額は1,293億円である。地方財政については、北海道夕張市の財政破たんを契機に、健全化の判断材料として「実質赤字比率」「連結実質赤字比率」「実質公債費比率」「将来負担比率」の4つの指標が導入された。市川市はいずれの指標でも他団体より良好である。

また、原則として財政力指数が1を超える自治体は普通交付税の不交付団体となるが、市は平成13年度以降、24年度から26年度を除いて、普通交付税の不交付団体であった<sup>(5)</sup>。主な財政関係の指標は表1の通りである。

次に、一般会計の歳出面について簡潔に触れておこう。歳入面、特に個人市民税については後述する。

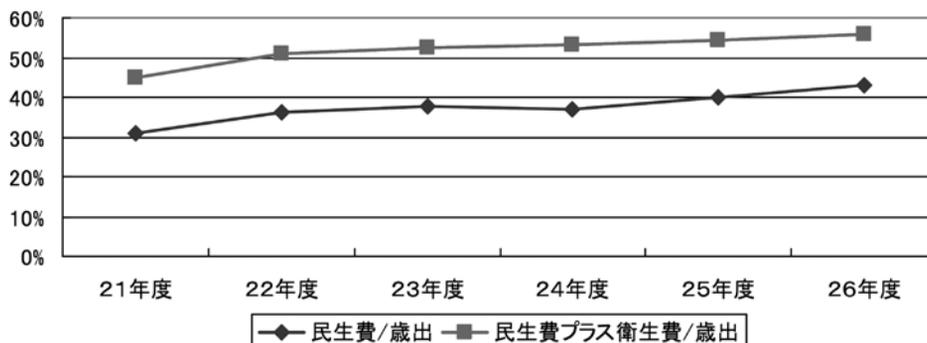
平成26年度一般会計の歳出額（決算）はおよそ1,293億円である。決算額を款別に見ると、民生費が約556億円、衛生費が約167億円となっており、この2つの費目で歳出総額の約

表1 市の財政に関する指標（2012年度）

	市川市	類似都市平均
単年度財政力指数	0.999	0.813
経常収支比率	95.6%	90.8%
実質公債費比率	2.4%	7.2%
将来負担比率	3.0%	42.1%
ラスパイレス指数	112.4%	108.3%

（出所）『都市財政比較2013』より抜粋

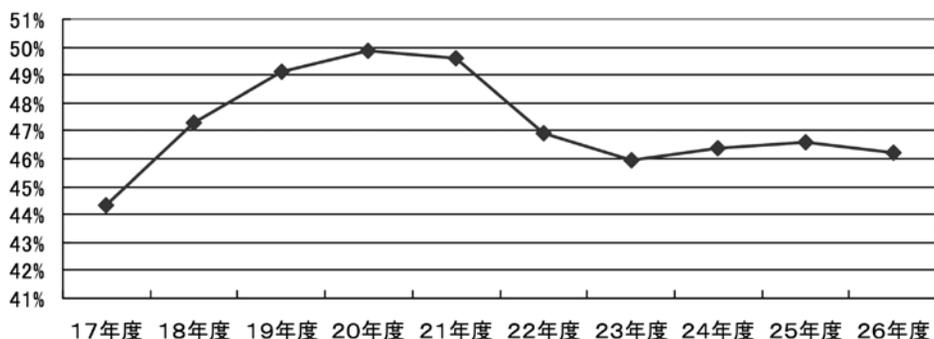
図2 一般歳出に占める民生費・衛生費の割合



（出所）市川市公表資料より筆者作成。

## 個人住民税と年金課税

図3 市税に占める個人市民税の割合



(出所) 市川市公表資料より筆者作成。

56%を占めている(図2)。

また、性質別予算額の推移を見ると、歳出全体に占める扶助費の割合が大きく、その金額は平成17年度(2005年度)には163億円であったが、平成22年度(2010年度)には302億円、平成25年度(2013年度)には339億円と大きく増加している。当然のことながら、これらの費目増大の背景には、老人医療費、老人福祉費、国民健康保険事業(特別会計への繰出金)などの増加があり、高齢化の影響が大きいと考えられる。先に見たように、人口構造の変化が急速に進む中で、歳出増は構造的で不可避な面があるものの、抜本的な施策が求められよう。

議論の中心となる歳入面、特に個人市民税の全体像を見ておきたい。平成26年度の市川市の一般会計歳入額(決算)はおよそ1,336億円であり、そのうち約60%を市税が占めている。市税に雑収入や使用料・手数料などを加えた、いわゆる自主財源比率が約70%あることが特徴的である。

また、市税に占める個人市民税の割合は、図3の通りであるが、おおむね45%から50%と高くて高いことが特徴的である。地方税の原則から言えば、安定性や自主性を備え、ある意味健全な姿であるが、今後予想される高齢化はその負担者の減少や負担構造の変化を意味する。

納税者レベルで見た個人市民税の姿を押さえておく。前述の通り、市の総人口はおよそ48万人あまりで、うち個人市民税の納税義務者は毎年約23~24万人である。このうち、市民税均等割のみの負担者が毎年6,000人前後いるが、それ以外の者は全て均等割と所得割の両方を納めている(『市川市 市税概要』)。また、納税義務者の平均納税額は14万円代前半から15万円代後半である(表2)。

続いて、個人市民税の納税者について、その属性を確認しておきたい。納税者全体について限界税率の区分ごとのデータが得られたため、課税総所得金額別の比率について提示し

表2 個人市民税納税義務者・平均納税額 (単位：上段一人、下段一円)

	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
個人市民税納税義務者数	223,136	234,033	238,117	242,239	244,154
個人市民税の平均納税額	137,212	141,150	156,837	158,686	155,296
	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
個人市民税納税義務者数	238,800	245,672	243,609	242,052	243,300
個人市民税の平均納税額	148,521	146,104	148,408	146,280	N.A

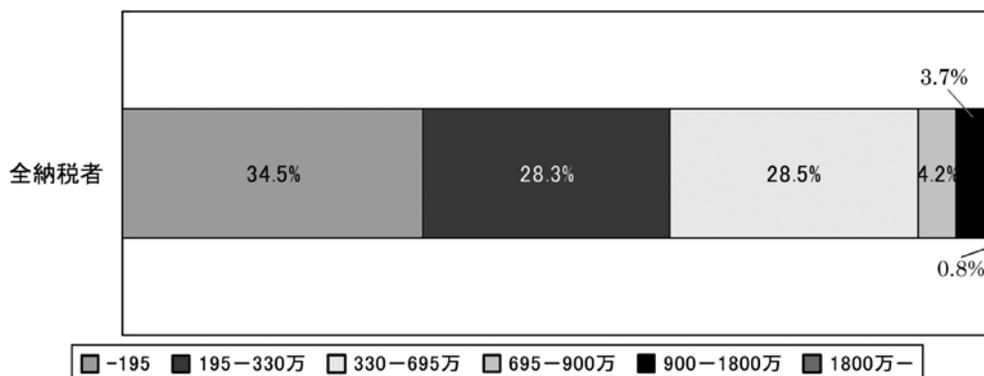
(出所)『市川市 市税概要』(各年度)より作成。

たい。課税総所得金額別の比率とは、国税において限界税率が異なる6つのブラケット毎の比率である<sup>6)</sup>(つまり、「195万円以下」「195万円超-330万円以下」「330万円超-695万円以下」「695万円超-900万円以下」「900万円超-1800万円以下」「1800万超」の6ブラケット)。平成23年度から26年度についての資料が得られたが、その特徴と傾向は類似しているため、直近の平成26年度についての結果を提示する(図4)。

これによると、全納税者の課税総所得の金額別比率によれば、「195万円以下」が34.5%と最も大きな割合を占め、以下「330万円超-695万円以下」(28.5%)、「195万円超-330万円以下」(28.3%)となる。この3つのブラケットで納税者全体の90%以上を占めている(91.3%)。これらは、24万人あまりの全納税者を対象としたものであるため、所得源泉別の特徴や年齢などの属性による納税額などは推定できない。ただし、筆者が過去に行った分析(青柳・栗林(2013))では、年金所得を得ている高齢者間では、所得割が軽減されている、あるいは非課税となっている世帯と不動産収入など副収入のある高所得世帯との二極化傾向が見られることを報告している。

また、4.以降で年金所得との対比を行うため、現役世代が稼得する給与収入について端

図4 全納税者の課税ブラケット別割合(%) H26年度

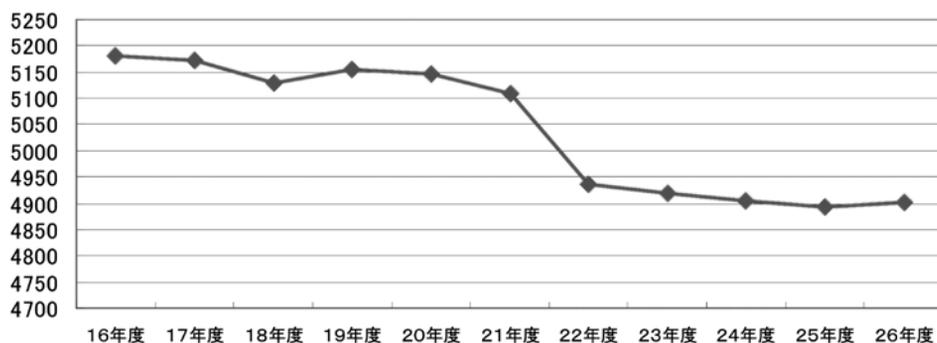


(出所) 市川市提供データより筆者作成。

## 個人住民税と年金課税

図5 1人あたり給与収入金額

(単位：千円)



(出所)『市川市 市税概要』(各年度)より筆者作成。

的に見ておきたい。

まず給与収入に係わる課税についてであるが、市が毎年公表している『市川市 市税概要』には、賦課される給与収入金額全体と納税義務者数が掲載されている。それに基づいて試算すると、1人あたり給与収入金額の変遷は図5の通りである。言うまでもないが、給与収入は景気動向に大きく左右され、平成22年度(2010年度)の落ち込みは、リーマン・ショック後の景気低迷を反映しているものと考えられる。ただし、同年度を契機に大きく落ち込み、現在でもリーマン・ショック以前の水準には戻っていないことには注意が必要である。

### 3. 租税論から見た年金課税

これまで論じたように、少子高齢化に伴う経済環境の変化の中で、給与所得の趨勢的な低下および年金所得への代替が今後一段と進むことが予想される。これは、国の財政のみならず、地方財政にも大きな影響を及ぼしうる。税制面では、以下で見るように、給与所得控除よりも公的年金等控除の方が大きいため、所得税と連動した住民税の課税ベースも縮小し、税源の確保が重要となる。特に、住民の年金所得の割合が高い地方公共団体ほど影響が顕著である。

ここでは、年金所得に対する課税を考えるため、租税論の蓄積を踏まえた論点整理を簡潔に行い、現行の課税制度について4.と併せ評価していきたい。

#### (1) 年金課税への考え方

公的年金は、ライフ・サイクルを勤労期と退職期の2期間に分け、勤労時の拠出金を国が

管理運用して、退職後に給付する制度である。第二次世界大戦後の資本主義経済が発展する過程で福祉国家論が台頭し、国民の老後の生活を担保するための社会保障制度として各国において導入が進んだ。制度を大別すると、拠出金の徴収方法として保険料方式と税方式があり、財政方法として賦課方式と積立方式がある。

それでは、伝統的租税論の考え方を見ていこう。そもそも、退職して収入が無くなった人の年金給付に対する課税は、勤労所得と比較して租税負担能力が低いことに留意すべきである。しかし、ライフ・サイクルをベースとする年金課税を給付時のみに限定することは不十分である。そこで、拠出段階、管理運用段階、給付段階に分けて検討する必要がある。

個人所得税は、第二次世界大戦後の資本主義経済が発展する過程において、租税配分原則を能力説に依拠した場合に、所得が租税負担能力の指標として望ましいと考えられるようになり、各国において近代的所得税の導入が進んだ。現在でも、個人所得に対する累進課税が垂直的公平から正当化され、所得再分配機能に寄与するための基幹税としての地位を保っている。理論的には1938年のサイモンズ (H.Simons) の先駆的業績に端を発し、1966年のカーター報告 (*Report of the Royal Commission on Taxation*) において包括的所得税として規範論となった経緯がある。

租税論の分野では、税制に大きな影響を与えた報告書が全世界でリリースされてきた。たとえば、わが国のシャープ勧告 (1949)、前記のカナダのカーター報告 (1966)、イギリスのミード報告 (1978)、スウェーデンのロディン報告 (1976)、アメリカのブループリント (1977)、アメリカの財務省報告 (1984) などである。これらの報告書には大別して二つの潮流があり、シャープ勧告、カーター報告、財務省報告は包括的所得税を主張し、ミード報告、ロディン報告、ブループリントは支出税を主張した。

カーター報告において規範論としての地位を確立した包括的所得税には、大きな欠点があった。それは、未実現キャピタル・ゲインに対して市場価値の公正な評価および納税資金キャッシュ・フローの観点からうまく課税できないことである。この点から、年金の管理運用段階に課税することは著しく困難である。しかし、未実現キャピタル・ゲインに課税しないとロックイン・エフェクト (資産の封鎖効果) が起こり、不公平および非効率を引き起こしてしまう。そこで台頭してきたのが1970年代後半の支出税であり、当時、包括的所得税と支出税の論争は世界的に学会を二分するものだった。

年金課税に焦点を当てると、包括的所得税は、拠出段階で課税、管理運用段階で課税、給付段階で非課税 (T T E型) となり、支出税は、拠出段階で非課税、管理運用段階で非課税、給付段階で課税 (E E T型) となる<sup>(7)</sup>。しかし、実際の税制では望ましい理論と大きく乖離しているのが常であり、包括的所得税のT T E型はとりわけ管理運用段階で課税が困難な

点で非現実的である。包括的所得税のモデル提案としてフィージビリティを追求したカーター報告においても、年金課税に関しては例外的に拠出段階で非課税とし、貯蓄を非課税とする支出税的な取り扱いを許容している<sup>(8)</sup>。

### (2) 現行の年金課税とその評価

わが国の所得税制は、建前上は包括的所得税論に立脚した制度となっているものの、公的年金税制については、ほぼ支出税論を踏襲しているといつてよい。つまり、拠出段階においては、所得控除として上限のない社会保険料控除や小規模企業共済等掛金控除が適用され<sup>(9)</sup>、年金資産の管理運用に関しては実質的に非課税<sup>(10)</sup>、そして給付段階は課税というE E T型になっている。ただし、従来より給付段階においては高水準の公的年金等控除により、事実上E E E型となっていることが指摘されてきた。つまり、入口の拠出段階だけではなく出口の給付段階においても控除が適用されるため、結果として二重控除となり、課税対象となる年金所得は限定されたものとなっている。具体的には、65歳未満では70万円、65歳以上では120万円の定額の最低保障額があり、その水準までは非課税である。また、その水準を超えても、定額控除に加えて、定率控除が適用される。定率控除は高額の年金受給者ほど手厚く恩恵が大きい。

このように課税ベースが縮小し、実質的なE E E型に近づいている公的年金税制については、これまで様々な制度変更が実施されてきた(後掲の資料参照)。近年の大きな制度変更は、平成16年(2004年)の改正である(2005年より施行、住民税への適用は2006年)。それまで65歳以上の者に適用されていた公的年金等控除の上乗せ措置と老年者控除(65歳以上は50万円)が廃止されたのである。併せて65歳以上の高齢者については、公的年金等控除の最低控除額が現行の120万円となった。このように所得控除および公的年金等控除の縮小により、課税ベースは広がりつつあるが、依然として課税対象外所得は大きい。

そのような中、最近では平成24年(2012年)に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」により、公的年金の最低保障機能の強化などとともに、高所得者への年金給付の見直しの方向性が示されている。特に、給付段階において「高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し」が提言され、公的年金等控除の縮小や年金課税強化の議論が俎上に乗っていることは注目されよう<sup>(11)</sup>。

以上のような制度の変更や現状を踏まえつつ、年金課税に関して、租税原則に沿った課税のあり方について論点をいくつか提示したい。1つは、公平性である。まず、世代間の公平性については、税制の論点に限ると所得控除の問題がある。つまり、課税ベースを考えた場合、給与所得控除と公的年金等控除を比較すると、後者の方が手厚く、課税最低限も高い。

もともと、公的年金等控除は、昭和62年改正において、公的年金の所得区分が給与所得から雑所得に変更された際に設けられたものである。給与所得控除が適用できなくなることから、課税水準を大幅に変更しない企図の下、創設されたと考えられている。その後、控除額の増減があったものの、制度的には現在まで存続している。

一方の給与所得者の給与所得控除は、平成25年(2013年)分より上限が設けられ、それ以降も段階的に上限額が引き下げられる方向である。負担の公平性という観点からも、見直す必要があると考えられる。

また、世代内の公平性の問題もある。一般に、高齢世代の所得格差、資産格差は若年世代よりも大きい。そのような格差是正に対する施策は世代内の再分配で実施することが望ましい。たとえば、低年金者に対する年金給付の積み増しや近年実施されている高齢者向け給付金(年金生活者等支援臨時福祉給付金)の財源は、高額年金受給者に対する年金課税強化によって賄うことも一案である。実際、かつて実施された公的年金等控除の圧縮に伴う増収分が基礎年金の国庫負担分に回されたという実績もある(國枝(2008))。

そもそも、年金課税を実施すれば、現行の公的年金制度による所得再分配に対してさらに税制上の措置を講ずることになる。これは、必然的に「所得再々分配」の機能を有することになり、本来は年金拠出額と給付額で調整すべきという意見も一般的である。ただし、渋谷(1997)が指摘するように、その意義は主にグループ間所得再分配を個人レベルで調整する制度にあると考えられ、年金課税はその役割を担う手段と位置づけられる。

2つ目は効率性である。年金改正の議論において、常に議論の俎上に乗るのが基礎年金の財源問題である。近年、基礎年金の国庫負担割合が3分1から2分の1へ引上げられたが、恒久的な財源として、多くの論者は消費税を想定している。特に、税方式へ移行した場合、充当すべき税目として、所得税もしくは消費税を選択肢として提示されることが多いが、そもそも定常状態において、両者は等しいことが知られている。ただし、すでにディスティーションが発生しているセカンドベストの状態では、なるべく追加的なコストのかからない税目を採用することが望ましい。つまり、税制改革の観点からは、なるべく歪みをもたらさない、あるいは歪みを是正する税目が望ましいことになるが、高齢者に対する年金課税強化は、資産がすでに蓄積された状態での課税となるため、経済全体に対する歪みをもたらさない一括固定税と同様の作用が期待される。そのような意味において、効率性の観点からも年金課税を支持することが可能である。

3つ目は、公的年金と企業年金の資産選択に関する中立性の問題である。公的年金等控除は企業年金にも適用されるが、一般に企業年金受給者の方が高収入であることが多いため、年金税制は逆進的である。また、企業年金は退職一時金としての受取りを選択すれば

「みなし退職所得」に分類されるため、公的年金等控除と退職所得控除の両方を適用している例が数多いとも指摘されている(篠原(2013))。いわば、税制が資産選択を歪めていると考えられ、中立性を阻害していることから、企業年金を公的年金から分離し、公的年金等控除の対象から外すことが必要である。

このように公的年金等控除の縮小や適用の除外も含めた年金課税の強化は、世代間もしくは世代内の公平性の改善、および経済全体の効率性向上という観点からも、是認されると考えられる。

#### 4. 年金給付の現状と課税ベース

ここでは、前記の年金課税に関する論点整理を踏まえ、千葉縣市川市における年金受給者の年金受給の状況や年金課税の実態について、可能な限り明らかにしたい。併せて、公的年金等控除の適用によって課税ベースの浸食がどの程度なのか、また控除縮小によってどのくらいの税収増が見込めるのかについて簡潔なシミュレーションを行っていきたい。データソースとして、各地方公共団体が集計し、総務省が毎年公表している「市町村税課税状況等の調」(以下「課税状況等調」と称す)を利用する<sup>12)</sup>。今回、市川市より提供された「課税状況等調」(平成22~26年度分)は全体のごく一部分ではあるが、第15表~第18表の「公的年金等に係る雑所得の収入金額等に関する調」(以下、「公的年金等の調」と称す)を中心に活用する<sup>13)</sup>。ただし、「公的年金等の調」は、集計されたデータである。注(12)や注(13)の記載以外にも、次のような点に留意する必要がある。1つは、「公的年金等の調」では、住民税の税額控除段階で非課税者は除かれているため、全ての年金受給者を網羅したものではない。たとえば、公的年金等収入金額が120万円以下(65歳未満は70万円以下)の者は非課税であり、原則カウントされない。そのため、公的年金の収入金額が120万円以下(65歳未満は70万円以下)の者の人数や年金収入の分布については推計する必要がある。

2つ目として、「公的年金等の調」で集計される雑所得には、公的年金に加えて、厚生年金基金や確定給付企業年金などの企業年金(私的年金)も含まれている。本来であれば、公的年金と企業年金は、その成り立ちや経済的な機能も異なるため、課税のあり方を論ずる場合でも両者を切り分けて考える必要がある。ただし、現行の制度では、企業年金も公的年金等控除の対象であり、データの上でも分割することは難しいため、それらを含む形で議論を進める。このような制約はあるものの、できる限り精度を高めつつ、年金受給者の課税状況等を明らかにしていきたい。

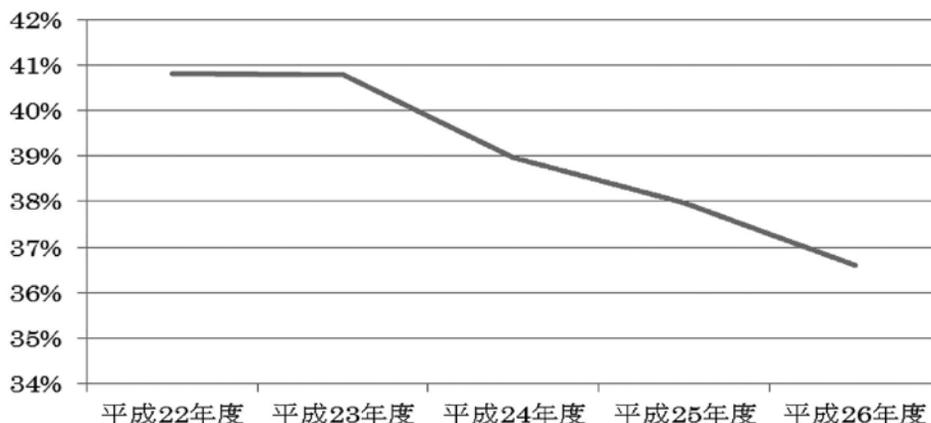
(1) 公的年金等に係る雑所得を源泉とする税収推計

最初に、千葉県市川市に居住する年金受給者のうち、年金所得(公的年金等に係る雑所得)に対して課税されている納税義務者の割合についてである。各年度の「公的年金等の調」第16表および第18表の掲載事項と日本年金機構市川年金事務所より得た年金受給者数のデータを突合し、課税対象者の割合を求めた。ただし、均等割のみの課税対象者は除いている。その結果、平成22～26年度のいずれの年度でも、住民税の課税対象となる公的年金受給者の割合は約36%から40%であり、特に平成23年度以降は低下傾向にあることが分かる(図6)。これは、後で触れるように、高齢化に伴ない、年金受給者に適用される公的年金等控除の金額が年々増大しているためである。特に、市の人口に占める65歳以上の割合が上昇している(当該期間中に約14,000人の増加)が、65歳を境に、適用される公的年金等控除額の水増しが上昇することも一因である(最低保障額も70万円から120万円に増加する)。

また、日本年金機構市川年金事務所のデータによると、平成22年度から26年度の間、老齢基礎年金(国民年金)の1人あたり平均受給額は約68万円～69万円ではほぼ一定であった。また、「公的年金等の調」に掲載される課税対象者に限定すれば、1人あたりの公的年金受給額および雑所得の金額は、それぞれ約240万円、約120万円とこれもほぼ横ばいである。当然ながら、年金収入は過去の拠出額を反映していることから、給与所得と比べて安定的である。

続いて、公的年金に係る雑所得から徴収される個人市民税収が市民税全体のどのくらいのウエイトを占め、それらが市税収にどのような影響を与えるのか考察する。つまり、個人市民税の税収のうち、高齢者の公的年金等に係る雑所得を源泉とする税収はどれくらいであろうか。これを推計するためには、各個人の所得控除額や税額控除額、また他の所得金額

図6 年金受給者の課税対象者の割合



(出所) 市川市提供「市町村税課税状況等の調」より筆者作成。

## 個人住民税と年金課税

等も把握しなければならないが、様々な制約がある。

通常、公的年金に係る課税の仕組みは、年金収入から公的年金等控除を差し引き、さらにその他の所得控除等を適用したのち、課税所得額を求め税額を計算する。

ここでは、「公的年金等の調」の第15表～第18表の(1)「課税標準額の段階別」(「その1：65歳未満の者」と「その2：65歳以上の者」)および(2)「公的年金等収入金額の段階別」(同上)を推計の出発点とした<sup>44)</sup>。同表には、課税標準額の段階別の金額(9区分)および公的年金等収入金額の段階別の金額(65歳以上は7区分・65歳未満は11区分)ごとに、納税義務者数、公的年金等に係る収入金額および雑所得の金額等が掲載されている。

(1)「課税標準額の段階別」と(2)「公的年金等収入金額の段階別」の2つのデータに基づいて、それぞれ推計を行った。(1)の「課税標準額の段階別」として課税標準額に含まれるのは、年金収入に加えて他の所得も含む数値であるものの、公的年金等控除額や雑所得の金額そのものは純粋に年金関係の数値である。そこで、税収を推計するにあたって、「課税状況等調」の第55表以降の課税標準額段階別所得割額等に関する調(所得控除額に関する調)に掲載されているデータのうち、各控除額を1人あたりに換算し、松本(1999)を参考に高齢者に関連すると思われる所得控除を選んで推計した。対象とした所得控除は配偶者控除(「一般」または「老人」)、基礎控除および介護保険料分の社会保険料控除である。データの出所や加工方法および推計などは注(15)を参照されたい<sup>45)</sup>。

また、(2)「公的年金等収入金額の段階別」を基に推計を行う場合も、所得控除額を適用し、課税所得を確定させたうえで税額を算出しなければならないが、(2)の段階別の区分(65歳以上は7区分・65歳未満は11区分)は「市町村税課税状況等の調」の第55表の所得控除額に関する調や(1)の区分と異なる。そのため、配偶者控除(33万)(70歳以上の老人控除対象配偶者は38万)の適用に際しては、受給者の男女別や年齢別の比率を基に、控除額を適用した。また、(1)と同様に市川市の資料に基づき、介護保険料(年額)を各年金収入別に算定し、これを社会保険料控除として加えた。

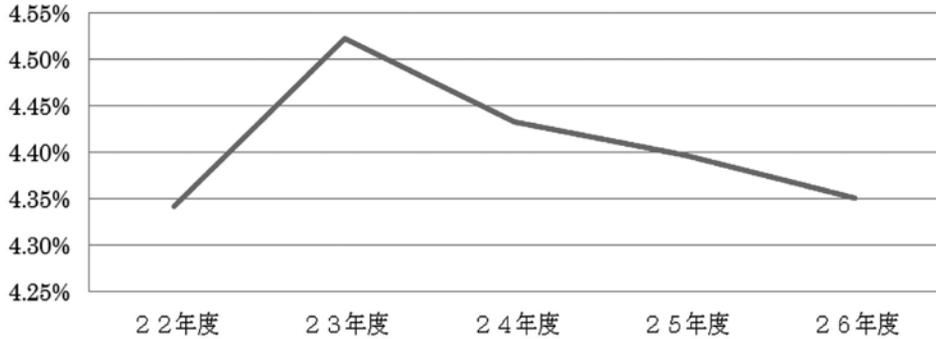
以上のような手続きを、平成22年度～26年度分のデータについて、65歳未満と65歳以上の

表3 雑所得源泉の税収額推計と適用された公的年金等控除額 (単位：千円)

	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
雑所得を源泉とする 税収推計額	1,705,378	1,736,275	1,701,541	1,691,615	1,661,986
(うち、65歳以上に係る分)	(1,504,350)	(1,526,523)	(1,520,647)	(1,534,479)	(1,531,490)
適用された公的年金等 控除額の推計	45,167,247	46,541,172	46,960,969	48,247,287	49,067,878

(出所) 市川市提供「市町村税課税状況等の調」などを基に筆者推計。

図7 個人市民税所得割に占める雑所得からの税収割合

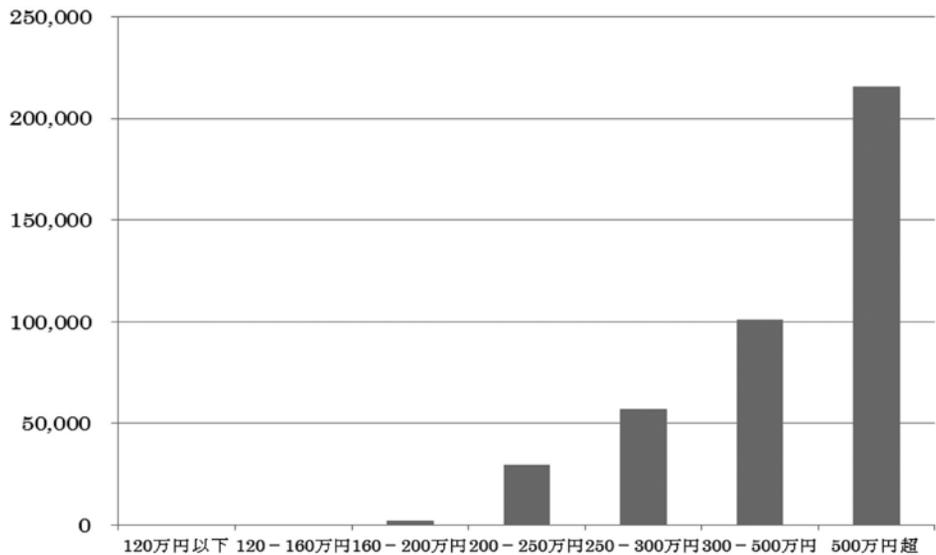


(出所) 市川市提供「市町村税課税状況等の調」などを基に筆者推計。

カテゴリーごとに行い、課税所得額を求めた。平成19年分より市民税所得割は一律6%となったため、課税所得額に6%を乗じて所得割額を計算した。(1)および(2)の推計結果のうち、純粋に公的年金等に係る税収分を取り出した(2)について提示する。(表3および図7)。

これによると、公的年金に係る雑所得を源泉とする推計された税収額(65歳以上と65歳未満合計)は、平成22年度～26年度で約16億6千万円～17億3千万円であり、直近では低下傾向にある。これらは、いずれの年度においても、個人市民税収全体の4.4%(4.3%～4.5%)程度であり、毎年の個人市民税所得割の決算額約381～392億円のうち、きわめて少ない割合である。

図8 年金収入別の1人当たり税負担額(平成26年度) (単位:円)



(出所) 市川市提供「市町村税課税状況等の調」などを基に筆者推計

## 個人住民税と年金課税

また、適用されている公的年金等控除額の合計額は、現在課税者に適用されている控除額に加えて、非課税者に適用されている控除額(=年金収入額自体の金額である)を加えたものであるが、これらを推計すると毎年約450億円から490億円にも達する。いずれの年度においても、所得税および住民税の課税ベースからの巨額の脱漏が発生している。

また、年金収入金額別の税負担額の平均推計値(65歳以上：平成26年度)は、図8の通りである。65歳以上の年金受給者の市民税の平均納税額は約5万2千円であった。当然のこととして、年金収入の金額が120万円以下であれば原則的に非課税であり、120万円-160万円の区分でも、公的年金等控除以外に基礎控除などの適用があるため、ほとんどの場合非課税となっている。

これらの値は平均値を用いており、個人によって適用される所得控除の種類や控除額も異なるため推計値ではあるが、『家計調査』などとの結果とも整合的であり、また所得控除の種類や適用額を代えて行った他のシミュレーション結果とも大差なく、いずれも公的年金に係る雑所得からの税収は、市民税収全体の中で僅かな比率であった。

これらの結果は、前述した通り、給付段階における高水準の公的年金等控除により、市川市では6割を超える者が課税対象外となっているためである。500万円を超える年金収入がある者でも、平均的な年間の個人市民税額は約21万5千円あまりであり、給与所得者と比較しても優遇されていることは否めない。

### (2) 公的年金等控除による課税ベースの浸食と控除削減による税収増の推計

公的年金等控除によって、個人市民税の課税ベースが大きく浸食されていることが明らかになったが、続いて、年金課税の論点の1つである控除縮小によって、どのくらいの税収増が見込めるのかについて簡潔なシミュレーションを行う。

最初に、公的年金等控除について整理すれば、その根拠はあいまいである。後掲の資料にもあるように、同控除は、昭和62年改正により、それまで給与所得とされていた年金を雑所得に変更することで導入されたものである。給与に適用されている給与所得控除が所得を稼得するための経費的な位置づけであるとする、年金所得の稼得のための経費は無きに等しく、元々の原資も社会保険料控除の対象であることから、適用の根拠はさらに脆弱である。一方、高齢期の最低生活保障という観点から控除を認めるとしても、公的年金等控除を廃止し、従来まで存続していた老年者控除(65歳以上で50万円、住民税は48万円)を復活させる方が課税理論上、一貫するといえよう。現行の公的年金等控除は、65歳以上の場合、120万円の最低保障額という定額控除と、それを上回る部分については収入に応じた定率控除とから成り立っているが、定率控除については二重控除の恩恵が高所得者ほど大きく逆進性

表4 年金収入金額別の1人当たり税負担額

(単位：円) (65歳以上：平成26年度)

公的年金収入金額の 段階別金額	現行制度	ケース(i) 定率控除削減	ケース(ii) 老年者控除復活
120万円以下	0	0	0
120万円～160万円	0	0	19,934
160万円～200万円	2,134	2,134	44,133
200万円～250万円	29,600	29,600	71,599
250万円～300万円	56,894	56,894	98,894
300万円～500万円	100,989	105,397	147,397
500万円超	215,789	243,280	285,280

(出所) 市川市提供「市町村税課税状況等の調」などを基に筆者推計。

表5 年金収入金額別の1人当たり税負担額

(単位：円) (65歳未満：平成26年度)

公的年金収入金額の 段階別金額	現行制度	ケース(i) 定率控除削減	ケース(ii) 控除全廃
80万円以下	0	0	12,415
80万円～100万円	0	0	21,280
100万円～120万円	0	0	33,586
120万円～140万円	2,435	2,934	44,934
140万円～160万円	12,175	15,158	57,159
160万円～200万円	24,383	31,470	73,471
200万円～250万円	46,095	60,670	102,671
250万円～300万円	67,338	88,743	130,744
300万円～500万円	113,802	149,774	191,774
500万円超	234,386	293,606	335,607

(出所) 市川市提供「市町村税課税状況等の調」などを基に筆者推計。

を有することから、廃止するべきとの主張も多い。

以上の観点から、最初に、定率控除部分の削減を行ったケースを推計する(ケースi)。「公的年金等の調」の第16表および第18表では、収入金額は7段階(11段階)となっているが、公的年金等控除額を定額部分と定率部分とに分け、後者の部分を雑所得の課税ベースに算入し、市民税税額を算出した。その結果、(1)で求めた現行制度の下での税収額よりも約67～75%増、金額にすると約11億2千万円(平成26年度)～12億8千万円(平成22年度)あまりの税収増を見込めると推計した。また、平成26年度の公的年金等収入金額別1人当たり税負担額の結果は、表4(65歳以上)と表5(65歳未満)である。これによれば、65歳以上は300万円を超える受給者で増税となり、65歳未満では120万円を超える受給者で増税となる。

## 個人住民税と年金課税

収入階級で見た高所得者ほど税負担が重くなり、垂直的公平性に寄与する。

次に、公的年金等控除を平成17年（住民税は平成18年）以前に適用されていた老年者控除（65歳以上に48万円、65歳未満は全廃）に置換したケースを想定する（ケース ii）。65歳以上の公的年金等控除額を全廃し、老年者控除に置き換えた場合、これまで120万以下で、納税義務のなかった者についても納税義務が発生する可能性がある。そのため、120万円以下の年金収入者の人数と分布について知る必要があり、『高齢者白書』の年金収入別の人数の分布を基に、市川市のデータに適用した。また、65歳未満の公的年金等控除は全廃するが、これまで納税義務のなかった70万円以下の収入金額では、データ上では収入額よりも控除額の方が上回っていたため、70万円以下の人数や金額の分布についての推計は行わない。

その結果、雑所得を所得源泉とする個人市民税の税収額は、約29億1千万円（平成26年度）～39億2百万円（平成25年度）と推計の幅があった。これは、個人市民税所得割全体の8%～10%にも匹敵する。表4の65歳以上の公的年金等収入金額別でみると、高収入者ほど負担額は多いが、増加率では年金収入の少ない者ほど増加幅が大きく、増税の影響が大きいと考えられる。

「公的年金等の調」に基づく推計では、控除縮小などの課税強化によって、歳入増額を示すことができるものの、静学的な分析にとどまっており、当然留意する事項もある。課税理論が示すように、年金課税強化は、高齢者の労働供給行動や貯蓄行動にも影響を与えるであろう。ただし、年金受給額自体は、過去の拠出履歴を反映していること、理論的には所得効果が代替効果を上回り、労働供給を促進して所得増となる可能性があるとしても、現実的には新たに再就職したり、住民税の課税最低限を大幅に超える労働時間の調整を行うことは稀であろう。そのような意味でも、年金課税強化は、公平性や効率性の改善に寄与することが期待される。

ただし、年金課税強化の議論では、高齢者間での所得・資産格差が大きいことにも留意しなければならない。公的年金の所得に占める割合が80%を超える世帯は約70%存在し（『国民生活基礎調査』）、また給付額自体が少ないために貧困に窮する世帯も多い。事実、今回用いたデータでも、65歳以上の受給者では、120万円以下の年金収入者が多くの割合を占めていた。このような低年金あるいは無年金の高齢者については公的支出など他の手段による対応が必要である。

## 5. 結語

2060年の日本は65歳以上の高齢者が総人口の約40%に達し、2.5人に1人が高齢者という

超高齢社会となる（国立社会保障・人口問題研究所推計）。当然、国の財政のみならず、地方財政に与える影響も大きい。

本稿においては、千葉県市川市の現状と課題について、個人住民税の問題を中心に取り上げた。市川市は、東京のベッドタウンという地域性から、かつては相対的に若年人口（15～64歳）の割合が多く、老年人口（65歳以上）比率は低かった。市の財政力指数をはじめとして各種指標からは、市の財政状態は健全であることが確認できる。また、市は電子化の推進や個人市民税の「1%支援制度」<sup>10</sup>など行財政改革や少子高齢化に対応する先進的な試みも行ってきた。ただし、今後の予測として、市川市では他の地方公共団体以上に高齢化のスピードが進行し、それに伴い財政のあり方にも変化が生じてくる。自主財源としての地方税については、市町村に裁量の余地は少ないものの、基幹税目である個人市民税の改革は必要であり、特に年金所得課税による財源安定化は必要ではないだろうか。

本稿での分析結果について、改めて言及しておく。高齢化が進行する中、歳入における所得源泉の変化に着目し、その影響について論じた。給与所得が低下傾向にある一方、年金所得は横ばい傾向にあること、また年金受給者のうち非納税者が6割以上存在すること、市民税税収に占める雑所得（公的年金等に係る雑所得）からの税収割合が4%～5%と極めて低いことを指摘した。このような現状に対して、公的年金等控除の縮小など課税強化を実施することで、個人市民税収はケース(i)で約3%、ケース(ii)で約9%程度増加する可能性があること、特に定率部分の控除を廃止するだけでも高所得者の住民税課税ベースが拡大し、税収増に寄与すること、併せて世代内再分配にも一定の効果があることを見た。

いわゆる「団塊の世代」（昭和22年（1947年）から昭和24年（1949年）に生まれた者）はすでに65歳に達しており、本プロジェクトがターゲットとしている平成37年（2025年）には、全員が75歳を迎える。そのような中で、高齢者の社会参加をはじめ活力ある社会保障制度を維持するためには、税制面においても非課税限度額の引き下げや均等割の見直しとともに、国税と連動した個人住民税制の再設計が必要であると考えられる。

## 謝辞

本稿の作成に当たっては、千葉県市川市役所財政部市民税課および日本年金機構市川年金事務所のご協力をいただいた。資料の提供やインタビューなど本来の業務外のことにもかかわらず、様々なサポートを頂き、改めて謝意を表したい。もちろん、本文中のありうべき誤りは筆者個人の責任であり、意見表明部分は筆者の個人的見解に基づくものである。

## 個人住民税と年金課税

### (注)

- (1) このような問題意識を基に、個人住民税への影響を分析した先行研究として八塩・蜂須賀(2014)がある。
- (2) 個人住民税には、県民税と市民税が含まれるが、本稿では、市川市の例を取り上げる際、個人市民税の呼称を使用している。
- (3) 平成22年の『国勢調査』による(ウィキペディア参照)。
- (4) 助統計情報研究開発センター資料による。
- (5) 平成24年度から26年度は交付団体であったが、普通交付税交付額は4千万円程度(平成24年度)と少額である。また、平成24年度は補正予算の成立により、地方交付税が増額されたことを受けて、普通交付税の調整額の復活が行われた。
- (6) 平成27年分より4000万円超の適用区分が増えて、7つのブラケットになっている。
- (7) 拠出段階での「非課税」とは、保険料負担分の所得控除が認められること、また事業主負担分については、加入者個人の所得とみなされず、事業主の負担分が損金となることを指す。
- (8) カーター報告は、課税の公平を第一義とし、課税の繰り延べを強く批判している。従って、年金の拠出時に非課税とするのは包括的所得税からの大きな後退である。この点に関して、カーター報告は、「・登録退職年金基金への拠出金に関しては、重要な例外として包括的課税ベースから控除できるとした。これらの拠出金の性格は貯蓄である。つまり、例外的に特別な貯蓄に関しては非課税としたわけで、これは包括的課税ベースからの大きな逸脱である」と指摘しているが、「貯蓄の奨励を税制が奨励するのは望ましい社会目的の達成のためであると考え、最終的に公平と中立性の概念により調和、接近するように勧告したのである」と述べている。詳しくは、栗林(2005) p.104.を参照されたい。
- (9) 企業年金については若干複雑である。厚生年金基金の掛金は全額が社会保険料控除の対象だが、確定給付型企业年金の加入者掛金については生命保険料控除の対象で上限がある。
- (10) 退職年金等積立金に対しては特別法人税の対象となっているものの、現在課税が停止されているため、事実上非課税の状態である。また、平成26年4月1日に施行された「所得税法等の一部を改正する法律」により、課税停止が平成29年3月31日まで延長された。
- (11) 平成24年(2012年)に閣議決定された「社会保障・税一体大綱」では、主に(i)公的年金の最低保障機能の強化、(ii)高所得者への年金給付の見直し、(iii)被用者年金の一体化、(iv)第三号被保険者制度の見直しなどの方向性が示されている。
- (12) 「市町村税課税状況等の調」は、毎年総務省が集計、公表している。個別の地方公共団

体で公表しているのは、東京特別区および全国の20の政令指定都市である。調査対象者は、税額控除後、減免前に納税義務のある者である。税額控除によって納税義務の無くなった者は調査の対象から除かれている。また、第5表、第17表～第20表においては、税額控除後、減免前に所得割の納税義務のある者を調査対象としており、均等割のみの納税義務を有する者は調査の対象から除かれている。

- (13) 「公的年金等に係る雑所得の収入金額等に関する調」において、第17表および第18表は、それぞれ「課税標準額の段階」「公的年金収入金額の段階」別の分類となっている。これらは、市川市役所との話し合いの中で、原データに対して、統計上の処理を施している。また、集計されたデータであり個票ではないため、納税額をはじめ個人を特定できるものではない。
- (14) 第15表および第17表の「課税標準額の段階」の金額別の納税義務者数には雑所得以外の他の所得源泉がある者も含まれている。
- (15) 所得控除として、基礎控除、配偶者控除、社会保険料控除を取り上げた。基礎控除は全ての受給者を対象に一律33万円を適用した。配偶者控除は、市川市の統計資料に基づき、単身世帯を除いた後、男性(夫)が女性(妻)を扶養していると想定した。65歳以上のケースでは、各年の1月1日の人口比率に従って、70歳以上(老人)に38万円を適用し、それ以外(一般)(65～69歳)に33万円を適用した。同様に、65歳未満のケースでも、単身世帯を除き、男性(夫)が女性(妻)を扶養しているとして、33万円を適用した。また、介護保険料(年額)を社会保険料控除に含めた。ただし、介護保険料は所得以外の基準にも依るため、かつ保険料の所得段階と公的年金の収入段階は部分的に一致しないことから、所得金額が120万円未満の場合、平均的な保険料を概算した。
- (16) 市川市の「1%支援制度」については、青柳・栗林(2013)を参照されたい。

## 参考文献

- [1] 青柳龍司・栗林隆(2016)「個人住民税と年金課税－千葉県市川市の分析事例－」CUC DISCUSSION PAPER No.21, pp.1-15。
- [2] 青柳龍司・栗林隆(2013)「千葉県市川市における1%支援制度の評価と分析－住民税制と寄付課税－」千葉商科大学国府台学会『千葉商大論叢』第51巻第1号, pp.175-189。
- [3] 石田和之(2015)『地方税の安定性』成文堂。
- [4] 麻生良文(1995)「公的年金課税と課税ベースの漏れ」『経済研究』第46巻第4号, pp.313-322。

## 個人住民税と年金課税

- [5] 國枝繁樹(2008)「公的扶助の経済理論 II: 公的扶助と公的年金」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京大学出版会, 第3章 pp.81-111。
- [6] 栗林隆(2005)『カーター報告の研究—包括的所得税の原理と現実—』五紘舎。
- [7] 篠原克岳(2013)「年金課税の在り方について」税務大学校『税大論叢』77号, pp.1-68。  
(<https://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/ronsou/77/01/01.pdf>)
- [8] 渋谷雅弘(1997)「公的年金の課税」日本税務研究センター『日税研論集』第37号, pp.121-142。
- [9] 関口智(2011)「公的年金に対する租税論の分析視角—公的年金税制を意識して—」『年金と経済』Vol.29 No.4, pp.4-12。
- [10] 鳴島安雄(2009)「年金制度の現状と今後のあり方について」『税大ジャーナル』12号, pp.79-110。( [http://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/backnumber/journal/12/pdf/12\\_06.pdf](http://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/backnumber/journal/12/pdf/12_06.pdf) )
- [11] 藤田晴(1992)『所得税の基礎理論』中央経済社。
- [12] 松本淳(1998)「公的年金に関する税制上の優遇措置について」『三田学会雑誌』91巻1号, pp.138-167。
- [13] 松本淳(1999)「高齢者世帯に対する所得課税の実態—モデルケースによる比較—」『三田学会雑誌』92巻1号, pp.159-190。
- [14] 松本淳(2000)「高齢者世帯に対する控除制度とその改革案—公的年金等控除と老年者控除を中心に—」大阪市立大学『経済学雑誌』101(3), pp.27-59。
- [15] 宮本十至子(2010)「年金と課税方式について—公的年金等の課税を中心に—」『税大ジャーナル』15号, pp.17-29。  
(<https://www.nta.go.jp/ntc/kenkyu/backnumber/journal/15/pdf/02.pdf>)
- [16] 八塩裕之・蜂須賀圭史(2014)「高齢化が所得税の課税ベースに与える影響について: 個票による年金課税のシミュレーション分析」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』第118号, pp.120-140。

資料

年金の所得区分と控除額の変更および制度改正点

	所得区分	控除		主な改正点
1957 (昭和32)年	雑所得⇒給与所得 (みなし給与)	給与所得		
1973 (昭和48)年 4月		控除の適用	老年者年金 特別控除の 設置 (60万円： 65歳以上)	標準報酬の再評価制・物価 スライド制の導入。保険料 率は将来見通しに基づく段 階保険料方式に変更。
1976 (昭和51)年 8月			老年者年金 特別控除の 引き上げ (78万円)	
1980 (昭和55)年 10月				賦課方式の導入決定。
1985 (昭和60)年 10月				年金の給付引き下げ(給付乗 率の引き下げ)。昭和61年4 月より, 国庫負担割合は基礎 年金拠出金の1/3に。女性の 年金権の確立。
1987 (昭和62)年	給与所得⇒雑所得	公的年金等 控除の創設	老年者特別 控除の廃止 と老年者控 除の引き上 げ(50万)	
1990 (平成2)年		公的年金等 控除の増額		
1994 (平成6)年				基礎年金部分の支給開始年 齢の段階的引き上げが実施 される。
2005 (平成17)年		公的年金等 控除の上乗 せ措置の廃 止	老年者控除 の廃止	
2012 (平成24)年				「社会保障・税一体大綱」

(出所) 厚生労働省ホームページ、篠原 (2013)、宮本 (2010)に基づき筆者作成。