

年金課税に関する経済分析

平成 27 年 4 月 23 日受付

八 塩 裕 之*

要 旨

日本の所得税・個人住民税制度では公的年金給付に寛大な公的年金等控除が適用されるため、今後、高齢化が進み年金給付額が増加すると所得税・住民税の課税ベース侵食が起きると考えられる。本稿では、それが市区町村の個人住民税の課税ベースに及ぼす影響に主な焦点をあてて考察を行った。

キーワード：年金課税，地方財政，個人住民税，高齢化，課税ベース

1. はじめに

日本の所得税・個人住民税制度における公的年金給付の扱いは、拠出段階で保険料を課税ベースから除外する一方、給付段階で課税する考え方をとる。しかし現実には給付段階でも寛大な公的年金等控除が適用されるため、結局はそのかなりの部分が課税から除外され、所得税・住民税の課税ベース侵食を引き起こしている。

この問題は、既に多くの先行研究が分析してきた。例えば所得税の課税ベース侵食の大きさを一国全体で計測した麻生（1995）や、同じ年収を稼ぐ給与所得者と比べて年金受給者の税負担が軽減される実態を示した田近・古谷（2005）、遺族厚生年金の非課税扱いがもたらす税・保険料の税収ロスを分析した下野・竹内（2011）などがある。2005 年度（住民税は 2006 年度）には公的年金等控除縮小と老年者控除廃止による年金課税強化が実現したが、公的年金等控除は給与所得控除と比べても依然大きい。とくに今後、高齢化が進むと勤労からの引退と年金受給が促進されるため、現状の税制度のままでは課税ベース侵食がさらに大きく進み、税収ロスが深刻になると考えられる。こうした状況を受けて、2005 年度の税制改革後も依然、多くの論者が更なる年金課税改革を主張している（例えば、西沢，2011；野口，2010；八代，2013）。

筆者は昨年度、年金課税の実態に関し、2つの側面から研究を実施した。1つ目の論点は Yashio and Hachisuka（2014）にまとめられ、2つ目の論点は現在、研究が途上である。本稿では現在取り組んでいる2つ目の論点について、その問題意識を中心に説明する。

2. 年金課税の改革が地方財政にもたらす効果

研究の論点は、年金課税と地方財政に関する分析である。近年、三位一体改革による税源移譲など

* 京都産業大学経済学部

で、個人住民税（所得割。以下では単に「住民税」とよぶ）の税収基盤は強化された。しかし一方で、高齢化のスピードが早い地方部では勤労所得者が減って年金受給者が増大し、住民税の課税ベース侵食が進んでいる。八塩（2013）はその実態を都道府県レベルで分析したが、過疎が進む地方の市町村レベルでは高齢化のスピードはさらに早く、とくにその税収調達力を大きく弱めていると考えられる。

この問題は単に税収減少の側面だけでなく、租税原則の面からも重視されるべきである（佐藤，2011）。租税原則の立場からは、困窮世帯への負担軽減などの所得再分配は国が担う一方で、自治体の公共サービス財源を賄う住民税については、応益性の点からなるべく多くの住民に負担を求めるべきとされる。仮に人口減少や高齢化で自治体税収が減り、歳出の財源を国に頼ることになっても、住民に応分の負担を求め、更に自治体の追加的な支出の財源は住民が自らの税負担で賄う体制をとれば、住民による自治体財政への責任（限界的財政責任）は保たれる。しかし日本では多くの高齢世帯が住民税負担を大きく軽減され、追加的な歳出への負担も負わないまま、公共サービスの便益を享受している。今後、高齢化が進むと、こうした応益性の弱体化がさらに進むことが考えられる。

上記の認識を踏まえて研究では、年金課税のあり方と地方財政に関する問題を改めて分析する。先に述べたように2006年度に住民税の年金課税が強化されたが¹、以下ではこの改革が各市区町村の住民税課税ベースにもたらした効果を分析する。具体的には、税制改革前後で各市区町村の住民一人当たり課税所得額がどのように変化したかを、勤労所得の変化による影響などもコントロールしつつ分析する。先に触れたように近年、高齢化が進んだ市町村では住民税の課税ベース侵食が進んだ。しかし2006年度の年金課税強化は比較的重要であり、それがなければ過疎が進む市町村の課税ベース侵食は一層急速だったと考えられる。今後、高齢化がさらに進むと、課税ベース侵食は地方から都市部にも広がると考えられるが、それを少しでも食い止める点で年金課税改革は有効な政策手段でありうることを、2006年度税制改革を例にとって論じる。

3. 2006年度年金課税改革とその効果

まず、2006年度の年金課税改革の概要を説明する。図1は、日本の年金課税制度と2006年度の税制改革について示す²。年金受給者に適用される公的年金等控除を、65歳以上と65歳未満に分けた上で給与所得者に適用される給与所得控除と比較した。ただし2006年度以前は、65歳以上については老年者控除（住民税48万円）も加え、「公的年金等控除+老年者控除」の合計額を示した³。図に示すように、2006年度改革前に65歳以上の年金受給者に認められた控除は極めて寛大であった。最低でも188万円の控除が認められ、基礎控除33万円を加えると少なくとも221万円の年金給付が非課税となる。実際にはこれに加えて、65歳以上について合計所得125万円（年金収入では265万円）までは住民税を非課税とする制度が存在した（これは図示していない）。しかし年金収入が265万円を超える場合でも、配偶者控除や社会保険料控除などその他の控除が221万円から更に上積みされた結果、税負担がゼロとなるケースも少なくなかったと思われる。

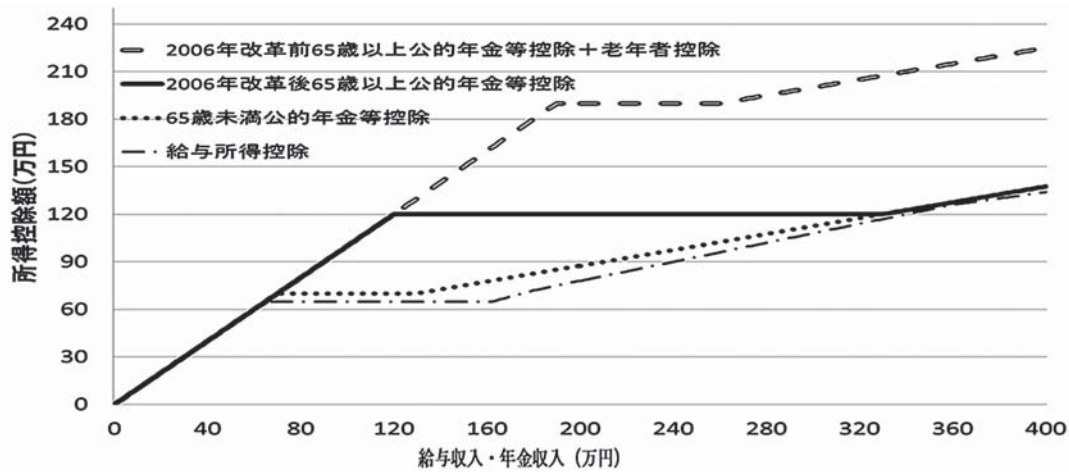


図1 年金課税改革

(出典：筆者作成)

このように税負担は軽減されていたが、2006年度改革で老年者控除は廃止、公的年金等控除も縮小され、合計所得125万円までの非課税制度も廃止された⁴。この結果、図に示したように控除の最低額は120万円、基礎控除を加えると153万円まで引き下げられた。制度的には、この税制改革は決して小さくなかったといえる。

研究では、この改革が市区町村の住民税課税ベースにもたらした影響を分析する。効果の詳細は現在、分析中だが、以下ではその効果を強く示唆する図を掲げておく。図2の4つの図は、全国の市区町村について、(税制改革があった時期を含む)2004年度以降4年間の毎年の住民一人当たり住民税課税所得額変化率を、高齢化率との散布図で示した。用いたデータは、『市町村民課税状況等の調』⁵と『住民基本台帳年齢別人口(市区町村別)』(いずれも総務省)である。ただし一点注意すべきは、この時期が平成の市町村大合併の最中であり、元の市区町村データから直接、変化率を計算できないことである。そのため、当時の市区町村のデータを現在の市区町村に集計し直し、現在の市区町村が当時にすでに存在したと仮定して図を作成した⁶。ただし、今後の政策効果をみる点では、現在の市区町村による分析はむしろ望ましいとも考えられる。分析で注目する年金課税強化は2005-06年度の図に反映される。ただし、その前年の2004-05年度でも、配偶者特別控除縮小による課税ベース拡大が行われた。

図には年金課税強化の効果が比較的明確に表れているといえる。改革があった2005-06以外の3期間では、課税所得の変化率は高齢化率に対しゆるく負の関係になっており、高齢化率が高い市町村の多くで変化率はマイナス、すなわち課税所得は減少し続けた。しかし改革があった2005-06年度に限り、高齢化率が高い市町村の多くで変化率はむしろプラスとなった。前後の期間の状況から、これは改革の影響と考えられる。

もう一点、その直前の2004-05年度に実施された配偶者特別控除縮小との比較も興味深い。図に

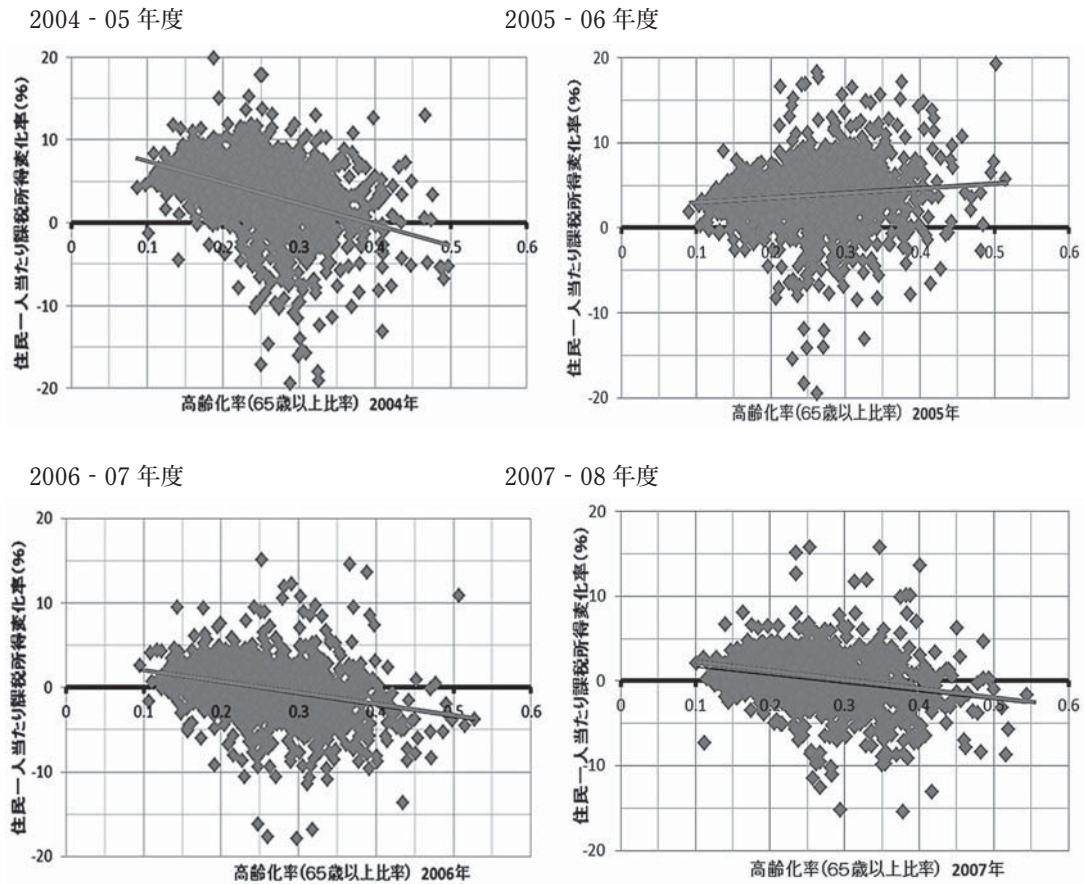


図2 2004 - 08年度における高齢化率と住民一人当たり課税所得変化率の関係

(「市町村税課税状況等の調」等より筆者作成)

よると、どちらの改革も課税ベースを拡大させたが、年金課税強化の効果は高齢化が進んだ市町村に、より強く及んだことがわかる。

上記は簡単な表の集計結果だが、税制改革が課税ベースに及ぼした影響をより正確に測るには、他にも勤労所得の変化による課税所得変化などをコントロールし、課税所得変化の中から税制改革の影響による部分だけを取り出す必要がある。今年度の研究ではそれに取り組み、研究を完成へと導いていく予定である。

注

- 1 年金課税改革は2004年度税制改正で決まったが、住民税で実行に移されたのは2006年度からである。本稿では一貫して「2006年度の改革」とよぶ。
- 2 2006年度改革では、65歳未満に適用される公的年金等控除は変わらなかった。
- 3 老年者控除は65歳以上全員、すなわち65歳以上の勤労所得者にも適用される。ただし、65歳以上の大半

は年金受給者であり、その廃止は実質的に年金課税の強化といえる。

- 4 合計所得 125 万円以下の非課税措置は 2006 年度に廃止された。ただし経過措置により、合計所得 125 万円以下の場合 2006 年度は税額を 1/3, 2007 年度は 2/3 に軽減する措置が取られた。ただしデータ上、課税ベースの拡大は 2006 年度からに生じた。
- 5 総務省自治税務局からは市区町村ごとのデータを提供いただいた。深く感謝の意を表したい。
- 6 集計された市区町村数は 1741 である。2004 年 4 月の市区町村数は 3123 だったが、2008 年 4 月には 1788 に大きく減少した。

参考文献

- Yashio, H. and K. Hachisuka (2014) “The Impact of population Aging on the Personal Income tax Base in Japan: Simulation Analysis of Taxation on Pension Benefits Using Micro Data” Public Policy Review Vol.10 (3).
- 麻生良文 (1995) 「公的年金課税と課税ベースの漏れ」『経済研究』46 卷 (4) pp.313-322。
- 佐藤主光 (2011) 『地方税改革の経済学』日本経済新聞出版社。
- 下野恵子・竹内滋子 (2011) 「遺族厚生年金の課税化による税・社会保険料収入増の試算」『日本経済研究』第 65 号 pp.23-42。
- 田近栄治・古谷泉生 (2005) 「年金課税の実態と改革のマイクロ・シミュレーション分析」『経済研究』56 卷 (4) pp.304-316。
- 西沢和彦 (2011) 『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社。
- 野口悠紀雄 (2010) 「年金破綻を回避する 3 つの方策—支給開始年齢引き上げ, 年金課税強化, 在職老齢年金廃止」ダイヤモンド・オンライン 2010 年 6 月 26 日 <http://diamond.jp/articles/-/8566>。
- 八塩裕之 (2013) 「公的年金給付増大が個人住民税の課税ベースにもたらす影響について」『財政研究』第 9 号 pp.283-301。
- 八代尚宏 (2013) 『社会保障を立て直す 借金依存からの脱却』日経プレミアシリーズ。

Economic Analysis of Taxation on Pension Benefits

Hiroyuki YASHIO

Abstract

In Japanese income tax system, generous income deduction is applied to pension benefits. Accordingly, as the graying of Japan's population advances, overall pension benefits increases, which significantly erodes the tax bases of the personal income tax and the individual inhabitant tax. This paper shows the recent change of the individual inhabitant tax base of municipalities to consider the effect of population aging.

Keywords : taxation on pension benefits, local public finance, individual inhabitant tax, population aging, tax base