

Title	市町村民税非課税世帯の推計と低所得者対策
Sub Title	An analysis of non-taxable households and policies to reduce the burden of low income people
Author	田中, 聡一郎(Tanaka, Soichiro)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2013
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics=Mita journal of economics). Vol.105, No.4 (2013. 1) ,p.577(55)- 600(78)
JaLC DOI	10.14991/001.20130101-0055
Abstract	本稿では、課税情報を用いた社会保障制度における低所得者対策のあり方の考察のために、その歴史的検討と『全国消費実態調査』の個票から市町村民税非課税世帯の推計を行った。世帯主年齢65歳以上の非課税世帯率は現役世代の非課税世帯率を大幅に上まわるものであることから、現行の税制のまま、市町村民税非課税世帯を低所得者対策に用いることは高齢者に便益を集中させる恐れがある。 This study performs a historical consideration and an estimation of non-taxable households from individual data on the "National Survey of Family Income and Expenditure" and uses tax information to explore ideal conditions of measures for low-income people in the social security system. From the fact that non-taxable households aged 65 and older greatly exceed the non-taxable, currently active households, there is a concern that under the current tax system, using non-taxable household for low-income people measures will result in concentrating benefits in advantages to the elderly.
Notes	小特集：社会保障制度の課題：新しいアプローチと分野
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20130101-0055

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

市町村民税非課税世帯の推計と低所得者対策

An Analysis of Non-Taxable Households and Policies to Reduce the Burden of Low Income People

田中 聡一郎(Soichiro Tanaka)

本稿では、課税情報を用いた社会保障制度における低所得者対策のあり方の考察のために、その歴史的検討と『全国消費実態調査』の個票から市町村民税非課税世帯の推計を行った。世帯主年齢 65 歳以上の非課税世帯率は現役世代の非課税世帯率を大幅に上まわるものであることから、現行の税制のまま、市町村民税非課税世帯を低所得者対策に用いることは高齢者に便益を集中させる恐れがある。

Abstract

This study performs a historical consideration and an estimation of non-taxable households from individual data on the “National Survey of Family Income and Expenditure” and uses tax information to explore ideal conditions of measures for low-income people in the social security system. From the fact that non-taxable households aged 65 and older greatly exceed the non-taxable, currently active households, there is a concern that under the current tax system, using non-taxable household for low-income people measures will result in concentrating benefits in advantages to the elderly.

市町村民税非課税世帯の推計と低所得者対策*

田 中 聡一郎

（初稿受付 2012年 10月 26日、
査読を経て掲載決定 2012年 12月 18日）

要 旨

本稿では、課税情報を用いた社会保障制度における低所得者対策のあり方の考察のために、その歴史的検討と『全国消費実態調査』の個票から市町村民税非課税世帯の推計を行った。世帯主年齢 65 歳以上の非課税世帯率は現役世代の非課税世帯率を大幅に上まわるものであることから、現行の税制のまま、市町村民税非課税世帯を低所得者対策に用いることは高齢者に便益を集中させる恐れがある。

キーワード

貧困，低所得，市町村民税非課税，社会保障負担

はじめに

戦後の日本の社会保障制度では、市町村民税非課税世帯等の課税情報を用いて、社会保障負担（社会保険料、医療・介護・福祉の利用者負担⁽¹⁾）の軽減がなされてきた。本稿では、こうした課税情報を用いた社会保障負担の低所得者対策の変遷の検討から、課税情報を用いることの利点や問題点を提示する。そのうえで『全国消費実態調査』の個票データを用いて市町村民税非課税世帯の推計を行う。さらには今後の低所得者対策のあり方を検討するために、年金課税を強化した際の非課税世帯の変動についてシミュレーション分析を行う。

市町村民税非課税世帯とは、世帯員全員が市町村民税が非課税となっている世帯である。市町村

* 本稿は、厚生労働科学研究費「新しい行動様式の変化等の分析・把握を目的とした縦断調査の利用方法の開発と厚生労働行政に対する提言に関する研究」の研究成果の一部であり、総務省統計局『全国消費実態調査』の調査票情報を独自集計したものである。また慶應義塾経済学会ミニ・コンファレンスの参加者の方々、および匿名の査読者から貴重なコメントを頂いた。心より感謝し上げる。もちろん、本稿に残りうる誤り等の責任はすべて筆者のみに帰する。

(1) 現在の制度においても、例えば社会保険料では介護保険料の軽減措置、国民年金保険料の免除措置（準拠）、利用者負担では高額療養費・高額介護サービス費の「低所得者」、障害者自立支援法の「低所得者」、保育料の算定等がある。

民税には所得割と均等割があるが、均等割の非課税基準のほうが低く、そのため市町村民税非課税世帯とは、所得割のみならず均等割も課せられていない世帯ということになる。均等割それ自体は年額 4,000 円（標準税率）であり、貧困や所得分布に対しては大きな影響を与えるものとは考えにくい。だが、市町村民税非課税世帯となることで社会保障負担の低所得者対策の対象となるのであれば、その影響は小さくないであろう。

本稿は 3 つの内容から構成される。第 1 節で、市町村民税非課税を規定する「市町村民税における非課税の範囲」の変遷を検討する。この変遷についての先行研究は、筆者の知る限りない。第 2 節で、社会保障負担軽減についての歴史的経緯を議論する。各々の社会保障制度の利用者負担については多くの研究がなされており（田村 [1976]、堀 [1981]、堀 [1982] 等）、また社会保険と低所得者の関係については、歴史研究（島崎 [2011]）や当時の行政文書（厚生省年金局 [1962]、厚生省国民健康保険課編 [1960]）もある。それらの先行研究に手がかりに、特に市町村民税非課税との関連で、各制度の低所得者対策の展開における共通点や相違点について考察を加える。第 3 節では『全国消費実態調査』の個票を用いた市町村民税非課税世帯の推計を行う。この分野の先行研究には、駒村 [2005] や小林・西川 [2010] がある。小林・西川 [2010] は特定のモデル世帯による生活保護基準と市町村民税非課税の比較を行い、低所得者の基準としての妥当性の検討を行っている。駒村 [2005] では『全国消費実態調査』（1999 年、都道府県 A 分、二人以上の一般世帯）の個票を用いて市町村民税非課税世帯を推計している。ただしこれらの研究は全国的な状況を把握するものではなく、また今後の低所得者対策のあり方を検討するものでもない。そこで本稿では『全国消費実態調査』の個票データ（1994 年、1999 年、2004 年、2009 年、全国、総世帯）を用いて独自に税・社会保険料モデルを作成し、市町村民税非課税世帯の全国的な推移や世帯類型別・地域別（生活保護の級区分）の詳細な検討を行う。さらに低所得者対策のあり方を検討するために年金課税を強化した際のシミュレーション分析を行う。

1 市町村民税非課税の変遷

市町村民税非課税世帯とは世帯員全員が市町村民税非課税である世帯であるが、税制では「市町村民税の非課税の範囲」とは、どのように定められてきたのかを検討したい。

（1）市町村民税の非課税の範囲——1950 年地方税法改正

シャウプ勧告を受けて実施された 1950 年 7 月の地方税法改正により、均等割と所得割からなる個人の市町村民税が創設された。市町村民税（特に均等割）は「負担分任」の原則を反映した制度として考えられており広くあまねく負担を求められているが、一方で地方税法には市町村民税を非課税とする範囲も定められることとなった。当時の地方税法第 295 条⁽³⁾（個人の市町村民税の非課税の範囲）

については、以下のような内容であった。

- (1) 前年中において所得を有しなかった者
- (2) 生活保護法の規定による生活扶助を受けている者
- (3) 障害者、未成年者、65 歳以上の者又は寡婦（前年中の所得が 10 万円をこえる所得を有した場合を除く）

(2) 生活扶助を受けている者は非課税であることを反映して、また (3) 低所得の障害者や未成年者、高齢者、寡婦が非課税とされている。さて、(1)「前年中において所得を有しなかった者」であるが、これは前年中⁽⁴⁾に原則として収入から必要経費（給与所得控除も含む）を控除してもなお残額（＝所得）があるかで決まる。しかしながら、運用上は「その者の担税力あるいは他の納税義務者との均衡を考慮して運用すべき」とあり、学資を得るためにアルバイトをしている者やその年に所得がなくなり生活困難となった者等が、減免の例として挙げられている（自治省税務局編 [1971]）。

だがその一方で、当時からこうした低所得者の所得把握の困難さは実感されていた。例えば「前年中において所得を有しなかった者」について、当時の自治庁市町村課の岡本 [1960] は「結論としていえることは、所得の有無を完全に把握することは非常に至難な問題であると共に現実的にはむしろ不可能に近いのではないかということである」と率直な見解を述べられている点が興味深い⁽⁵⁾。市町村民税非課税をめぐる実務上の問題や市町村間の運用の差については、後述するように、国民年金保険料の申請免除の設定において意識されており、その制度設計にも影響を与えることになる。

(2) 均等割の非課税基準の導入——1976年度税制改正

市町村民税均等割は 1954 年度から 22 年間ものあいだ据え置かれたままであったが、ようやく 1976 年度におよそ 3 倍の引き上げが実施された。その際、低所得者対策として前年中の所得が「市町村の条例で定める金額以下の者」⁽⁶⁾については均等割を課さないという非課税基準を導入した。また 1981

- (2) 負担分任性とは「住民がその地方団体の行政に要する経費を負担し合うということは自治の基本として欠くことができないものであり、このことから、広く一般住民が何程かでもその地方団体の経費を分担するような税制が必要である」という考え方である（地方財務協会編 [2008]）。
- (3) 本文では改正時点のものではなく、現在の条文の形に近い 1951 年 3 月改正の地方税法の規定から一部表現を変更して用いた。また第 295 条には同居の妻（夫が均等割の納税義務を負わない場合を除く）についても均等割が非課税となる規定もあるが省略している。
- (4) 住民税は前年課税主義となっている。
- (5) さらに岡本 [1960] は「このような少額の所得を完全に把握し、均等割の納税義務の有無を決定することは事実上不可能なのである。…（中略）…しからば一定の前年所得金額を担税力の限界点として、その金額以下の者には均等割を課さないこととすればどうか、それでも担税力の限界を前年所得金額で適正にあらわすことが困難であり又一定の前年所得金額の把握が困難であること等の難点がやはり控えているのである」と述べている。本文でみるように、この考え方（＝一定水準以下の非課税の判定）は 1976 年度に導入された。

表 1 市町村民税非課税基準の推移（単位、万円）

年度	均等割	所得割
昭和55	22n	—
56	23n	(創設) 27n
57～58	25n	27n + 9
59～60	28n	29n + 9
61～63	31n	31n + 9
平成元	32n	32n + 9
2	34n	34n + 9
3	34n + 4	34n + 15
4	34n + 8	34n + 19
5	34n + 13	34n + 25
6～9	34n + 18	34n + 30
10	35n + 18	35n + 30
11	35n + 18	35n + 31
12～13	35n + 19	35n + 32
14～15	35n + 24	35n + 36
16～17	35n + 22	35n + 35
18～21	35n + 21	35n + 32

注 1：均等割の非課税基準額は、1 級地における額である。

2：n は、本人、控除対象配偶者および扶養親族の合計数を示す。

出所：市町村税務研究会編（各年版）『住民税計算例解』より作成。

年度には住民税の課税最低限が生活保護基準を下まわるということが問題視され、その一方で課税最低限の引き上げは税収の減収となることから、所得割にも非課税基準が導入されることとなった⁽⁷⁾（地方財務協会編 [1981]）。

さてこうして導入された均等割と所得割の非課税基準であるが、均等割は⁽⁸⁾（前年の）生活扶助基準⁽⁹⁾、所得割については（前年の）生活保護基準を参考に決定しているという（地方財務協会編 [2006]）。さらに均等割の非課税基準については生活保護制度の級地を反映したものとなっている。

表 1 は、住民税の所得割と均等割（1 級地）の非課税基準のパラメータの推移をみたものである。具体的に均等割の非課税基準の算定の仕組み（値は 2009 年）を述べれば、納税義務者の所得金額が家族数（本人、控除対象配偶者および扶養親族の合計数 = n）に 35 万円を乗じた金額に 21 万円を加算した金額以下の者を非課税としている。また控除対象配偶者や扶養親族がいない場合は 35 万円以下の者を非課税としている。この際の所得は、例えば給与所得者の場合は給与収入から給与所得控除

(6) 本稿では、この均等割および所得割が非課税かを判断する所得基準を非課税基準と呼んでいる。

(7) 課税最低限の引き上げは控除を引き上げることにつながるため、非課税基準のような措置のほうが税収の減収は小さくなる。

(8) 生活保護基準は基本的に「年度単位」で算定されるが、非課税基準の改定の際参照される生活保護基準は「年単位」に換算されたものが用いられている。

を、事業所得者の場合は事業収入から必要経費を、公的年金の受給者の場合は公的年金から公的年金等控除を差し引いたものであり、これらの控除等の影響も受ける制度となっている。

(3) 高齢者向けの非課税基準の廃止——2004年度税制改正

2004年度税制改正においては、高齢者に対する課税強化⁽¹⁰⁾がなされた。高齢者の非課税措置（65歳以上の者については前年の合計所得金額が125万円以下である場合は市町村民税非課税）を廃止した。また公的年金等控除における65歳以上の上乗せ分の廃止を行った。2004年度税制改正により市町村民税を支払っていなかった多くの高齢者が課税されることとなり、また市町村民税非課税世帯であることが介護保険料の段階的な算定基準に用いられていたこと等により、住民税だけではなく社会保障負担においても影響を与えることが議論となった。

(4) 現在の市町村民税の非課税の範囲

以上のような改正の経緯⁽¹¹⁾を経て、現在（2009年度）の市町村民税非課税の規定は以下のとおりとなる。

「市町村民税が非課税とされる者」

(1) 生活保護法の規定による生活扶助を受けている者

(2) 障害者、未成年者、寡婦又は寡夫

（これらの者の前年の合計所得金額が125万円を超える場合を除く。）

「均等割が非課税とされる者」

(3) 前年の合計所得金額が政令で定める基準に従い当該市町村の条例で定める金額以下である者に対しては、均等割を課することができない。

(9) もっとも1976～77年度の均等割の非課税基準の算定方法は、当時の生活保護の標準世帯（4人）を参考にして、扶養控除の範囲で算出される各自治体の（生活保護基準－40万円）／4人に（控除対象配偶者＋扶養親族＋1＝n）を乗じたものであった。この40万円は給与所得者を想定したときの必要経費であり収入ベースの金額を所得ベースとするために用いられたものであるが、全国一律に40万円差し引くと地域差が大きくなってしまったため、1978年度からは市町村民税の扶養控除の金額×n×自治省令に定める率（1.0～0.7）に改めた。この地域差を反映させる自治省令は1977年の生活保護基準の地域差（1級地100、2級地91.8、3級地80.3、4級地70.6）を反映したものであった（地方財務協会編〔1976〕、地方財務協会編〔1978〕）。しかしその後1981年には所得割の非課税基準を入れること等に伴い、パラメータも扶養控除の額でもなくなり、表1のような算定の推移となっている。

(10) 市町村民税非課税に影響を与えるものではないが、同改正により老年者控除も廃止となった。

(11) なお、平成6年度税制改正において「前年中において所得を有しなかった者」に関する非課税の規定は削除された。これは株式等の譲渡損失等が他の所得を上回るとき、個人住民税がすべて非課税となるため削除された。また平成16年度改正により、同居の妻（夫が均等割の納税義務を負わない場合を除く）についても、同じく行政サービスを受けており、個人単位課税で考えるべきこと等から、均等割が課税されることとなった。

参考：（政令で定める基準）平成 21年度の住民税（均等割）の非課税基準

1 級地の自治体：35 万円× 1.0 ×（控除対象配偶者＋扶養親族＋ 1）＋ 21 万円× 1.0

2 級地の自治体：35 万円× 0.9 ×（控除対象配偶者＋扶養親族＋ 1）＋ 21 万円× 0.9

3 級地の自治体：35 万円× 0.8 ×（控除対象配偶者＋扶養親族＋ 1）＋ 21 万円× 0.8

（ただし、上記の式は控除対象配偶者や扶養親族がいる場合であり、いない場合は 1 級地で 35 万円，2 級地で 35 万円× 0.9 = 31.5 万円，3 級地で 35 万円× 0.8 = 28 万円となる。）

2 社会保障負担軽減との関係についての歴史的経緯

反対に社会保障制度からみて、課税情報を低所得者対策に利用するようになった歴史的経緯はどのように考えられるであろうか。本節では、社会保険の低所得者対策の例として、国民年金保険料免除基準、国民健康保険の被保険者適用除外を取り上げる。また社会福祉の利用者負担の低所得者対策の例として、保育料と老人ホームの利用者負担を取り上げる。

（1）国民年金保険料免除基準

1961年から国民皆年金が実施された。その際、保険料免除の仕組みを整えた。⁽¹²⁾国民年金の保険料免除には、制定時から法定免除と申請免除がある。法定免除は、障害年金等の受給権者や生活扶助の受給者等の対象者であれば自動的に免除されるが、申請免除の場合は申請し、免除基準を満たさなくてはならない。

申請免除の対象者として念頭に置いたのは、市町村民税均等割が課されていない程度の所得の者であったという。しかし、市町村民税均等割の非課税の取扱いについては、市町村により多少の相違があるため全国的基準とはしがたく、独自の基準を設けたとされる（「保険料免除の取扱いについて（施行通達）」昭和 35 年 6 月 13 日厚生省年発 200 号）。

「国民年金保険料免除基準」の概要は次のようなものであった。(1) 被保険者本人、世帯主、被保険者の配偶者のいずれかに前年分の所得税がある場合は免除しない。(2) 被保険者本人、世帯主、被保険者の配偶者のいずれにも前年分の所得に対して市町村民税が賦課されていないときは、免除する。(3) 1 にも 2 にも該当しない場合は「判別指数」⁽¹³⁾で判断する。

これはすなわち被保険者本人、世帯主、被保険者の配偶者が市町村民税非課税である世帯を免除の対象としながらも、独自の基準（判別指数）で免除の範囲を広げるという方法である。

(12) 低所得者対策としては、保険料負担が困難なものは適用除外とする考え方もあった。しかし負担能力のないものほどまず年金による保障が必要であり、また年金は長期保険であるため、ある時期負担能力がなくても後に負担能力が生じることもあるため、保険料免除の制度を設けたとの説明がある（小山 [1959]）。

こうした申請免除の仕組みは国民年金審議会において実施された各種調査結果と審議のなかで考
案されたものである。このように国民年金保険料の申請免除においては市町村民税非課税の程度の
所得の者を対象としつつも、各種調査により独自の免除基準を立案し、さらに指数化が困難である
点については、免除基準の弾力的運用により解決を図ったとされる。⁽¹⁵⁾

(2) 国民健康保険と被保険者適用除外

国民皆年金と同じく 1961 年、国民皆保険が達成された。皆年金との対比で興味深いのは、1958 年
の新国保法制定当時は国民健康保険においては、低所得者に対する保険料軽減制度がなく、さらには
条例準則において「貧困のため市町村民税（特別区民税）を免除されている者およびその者の世帯に
属する者」⁽¹⁶⁾を国民健康保険の適用除外とする規定が示されていた（厚生省国民健康保険課編 [1960]）。

この適用除外の存在について指摘した先行研究である島崎 [2011] は旧国保法のもとでも貧困の
ため地方税の免除を受けるものやその世帯員は多くが適用除外とされていたことを指摘しつつ、「保
険原理に忠実であろうとすればそれが当然の帰結である。しかし、それでは国民皆保険は達せられ
ず、当然のことながらこの条例準則の規定は後に廃止されている」と述べている。

その後、1963 年度からは国民健康保険料の軽減制度が導入⁽¹⁷⁾され、国民皆保険においても低所得者
の保険料負担軽減が整備されることとなった。

(13) 「判別指数」は複数人数世帯の場合、世帯員全員の所得額、障害者・寡婦の有無、固定資産税額、長
期疾病の医療費、世帯人員により算出された値である。その値が 130 未満のときは免除、160 以上の
ときは免除しない、130～160 未満のときは生活状況等につき他の世帯との均衡を考慮して決定され
る。単身者については長期療養の医療費の控除を行い、飲食物費・住宅費が現物支給されているかど
うかを考慮したうえで、前年の所得に応じて免除が決定される。ただし、上記は当時（1961 年）の方
式である。

(14) 総所得金額や有業人員の有無、固定資産の有無、被扶養者数の数、長期疾病者の有無が当該世帯の
可処分所得に影響があること、また所得税額又は市町村民税額の有無が保険料の負担能力判定の一つ
の指標となることが判明したという（厚生省年金局 [1962]）。

(15) 指数案に対しては、(1) 税法上の所得把握の不均衡（職種による不均衡）、(2) 免除認定の際の世
帯所得の範囲、(3) 乳幼児の増加を支出の増大として考えることの不都合、(4) 固定資産の取扱い、
(5) 生計費指数の不都合、(6) 農業世帯と非農業世帯の区分の困難性、(7) 生活保護地域区分を設け
た指数の不合理性が、問題点としてあげられた。特に本稿と関連のあるものとして (1) があるが、国
の税務行政に代わる所得把握の方法がないため、免除認定線に幅をもたせることで解決を図ったとさ
れる（厚生省年金局 [1962]）。

(16) ただしこの条例準則における「貧困のため市町村民税を免除されている者およびその者の世帯に属
する者」は、第 1 節で議論した地方税法第 295 条（市町村民税の非課税の範囲）とは異なり、同法第
323 条（市町村民税の減免）に基づき議会の議決を経て市町村民税が免除されている貧困者と、生活
扶助を受けている者である（厚生省国民健康保険課編 [1960]）。

(17) 消費者米価引上げに伴う低所得者対策として導入した（厚生省国民健康保険課編 [1969]）。

(3) 利用者負担①——保育料

一方で、社会保障の利用者負担において課税情報が用いられた例を検討したい。利用者負担においては低所得者としての市町村民税非課税世帯が用いられるだけでなく、課税状況（所得税の有無や所得税額、固定資産税額）に応じて決定されるということがある。以下では、その例として保育料と老人ホームの利用者負担を検討したい。

まず児童福祉における利用者負担として保育料の徴収方式の変遷を述べたい。1947年制定の児童福祉法により、児童福祉施設として保育所が発足した。1948年度から1953年度までは保育料の徴収基準表はなく、各自治体において独自に保育料徴収がなされていた。

保育料徴収の自治体間不均衡を是正するために、1954年度に厚生省から保育料の徴収基準表が示された。この際の徴収方法としてとられたのは、ミーンズテストである「収入認定方式」である。その負担能力について、社会福祉主事等の意見を聞いて、その世帯収入の認定を行い、徴収基準表に基づき保育料が決定された。⁽¹⁸⁾

しかしこの保育料の徴収方法によっても、厚生省の定める基準を実施していないという実地監査の結果もあり、⁽¹⁹⁾1958年より「税制転用方式」に改められた。これは課税階層区分による4段階の徴収基準額を設けたものであり、この制度の導入により、一応の制度的安定が得られたとされる（厚生省児童課〔1959〕）。

このように保育料においては、もともとは「収入認定方式」による保育料の決定がなされていたが、この方法では保険料徴収における全国的な不均衡と行政事務の煩雑さが問題点として指摘されたため、簡明な方法として「税制転用方式」が採用されることとなった。

(4) 利用者負担②——老人ホームの利用者負担

次に、老人福祉における利用者負担として老人ホームの費用徴収制度の変遷を検討する。1963年に施行された老人福祉法では生活保護のように厳格な収入認定を行うものでなく、まず必要な措置を行い事後的に負担能力に応じて費用徴収を行うものであった（大山〔1964〕）。そしてその際の費用徴収基準は「税制転用方式」であり、⁽²⁰⁾課税状況に応じた徴収基準額を入所者または扶養義務者から徴収することとなった。

しかし1980年、老人ホームの費用徴収制度が改定された。この際導入された方式は、まず入所者から「収入認定方式」に基づき費用徴収を行い、それでも徴収額が不足する場合は、扶養義務者か

(18) 保育料の徴収方式の沿革、当時の収入認定方式の詳細は田村〔1976〕を参照。

(19) 1957年には、保育料の収入の認定および徴収額の決定が不適切であり、その原因として「収入認定方式」が制度的に市町村の行政の能力を上まわるものを要求しているとの指摘があった（厚生省五十年史編集委員会編〔1988〕）。

(20) 当時の徴収基準額は大山〔1964〕を参照。

ら「税制転用方式」により徴収するという仕組みである。この費用徴収制度の改定については、入所者の負担能力を忠実に反映しうような基準設定が必要であり、扶養義務者に適用される基準についても入所者が少額でも負担した場合には扶養義務者が全く負担する必要がないという当時の方法を改めるものであった（中央社会福祉審議会〔1979〕「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに係る費用徴収基準の当面の改善について」）。

入所している高齢者は非課税であるものが多いため費用徴収が低調であった。そのため、市町村民税非課税が多い高齢者の利用者に対しては「収入認定方式」を適用し、扶養義務者には「税制転用方式」のままにしたのである。このようにして、老人ホームの利用者の費用徴収については「税制転用方式」をやめ、「収入認定方式」となった。

（5）小括

各々の社会保障負担における低所得者対策について、歴史的経緯を確認してきた。概括的な整理となるが、ここでまとめを述べたい。それぞれの制度設計において課税情報が用いられてきたことは共通点である。その一方で、各々の社会保障制度において課税情報を反映させる方法については相違点もある。共通点を生み出しているのは、課税情報というのは全国統一の基準であり、自治体にとって簡明な情報であることが理由であろう。相違点を生み出しているのは、簡明な情報であるとはいえ、課税所得については、被用者と自営業者間の所得捕捉の問題、あるいは高齢者（年金収入）については課税上の優遇措置があり、その所得把握についての限界があること、そしてそれへの対応方法にあるように思われる。

具体的には、国民年金保険料の免除基準の場合は市町村民税非課税程度の所得の者を対象としつつも課税情報の限界を克服するため、独自の免除基準を作りだした。⁽²¹⁾ 保育料については、従来のミーンズテストという行政実務上の負担、利用者の心理的負担の大きい制度から移行するなかで「税制転用方式」が定着した。⁽²²⁾ 老人ホームの利用者負担については保育料と同様に「税制転用方式」が導入されたが、高齢者の場合の多くが非課税となってしまうため、「収入認定方式」になった。⁽²³⁾

低所得者対策においては、課税所得以上に所得把握する方法もなく、税制転用方式の評価についてもこれに代わるような合理的負担基準を見出すことは困難とされ、むしろ所得捕捉の問題や税制上の課題の是正が議論されてきた。⁽²⁴⁾ このような課税情報を低所得者対策に用いることの利点と問題点は、今日においても残り続けている。次節からの市町村民税非課税世帯の定量的な把握を踏まえたうえで、シミュレーション分析を用いて再び検討を行う。

（21） しかし「判別指数」に基づく申請免除も 2001年度までで廃止になった。

（22） もっとも保育料の設定においても、被用者と自営業者間の所得捕捉の問題は議論されている。

（23） こうした「税制転用方式」と「収入認定方式」の対比や年金課税との関連については、堀〔1981〕および堀〔1982〕の一連の研究から多くの示唆を受けている。

3 市町村民税非課税世帯の推計

本節では、市町村民税非課税世帯の特徴を把握する。具体的には『全国消費実態調査』の個票データから、1994-2009年の非課税世帯率を推計し、その特徴について検討したい。『全国消費実態調査』の「年収・貯蓄等調査票」には所得税・住民税・社会保険料の記載はないが、筆者らは税・社会保険料モデルを独自に作成し、⁽²⁵⁾さまざまな世帯類型の税負担や社会保険料の推計、ならびにシミュレーション分析が可能となった。

(1) 定義と分析課題

市町村民税非課税世帯は、「すべての世帯員が市町村民税非課税である世帯」と定義した。そのため、世帯分離については把握できない。市町村民税非課税を判定するのは2009年の基準である。⁽²⁶⁾また非課税世帯の特徴を把握するために、要保護世帯との比較を行う。要保護世帯は「可処分所得が生活扶助基準・生活保護基準未満となる世帯」と定義した。先述のとおり、市町村民税均等割の非課税基準は前年の生活扶助基準を参照している。そこで第1の参照基準として前年の生活扶助基準を用いて、第2の参照基準として前年の生活保護基準を用いることとする。

本稿における生活扶助基準は、居宅第1類と第2類に母子加算、児童養育加算、介護保険料加算、期末一時扶助を加えたものである。なお、非課税基準との比較において、勤労控除は用いていない。生活保護基準は、生活扶助に、学齢期の子がいる場合は教育扶助（基準額）、借家の場合は住宅扶助を加えたものである。住宅扶助については、基準額は1・2級地で月額1万3,000円、3級地で8,000円であるが、実際には住宅扶助特別基準がありそれ以上の給付がなされることから、それぞれ

(24) 例えば、保育料については「利用者の負担能力の把握方法については、所得課税額を中心とした現行方式以外のより合理的かつ有効な方法は見出し難いので、大筋として現行の方式によらざるをえないと考える。なお、この場合、前年の所得税課税額を指標として用いることにより生ずる不合理性については、事務処理能力をも考慮しつつ、その是正について更に工夫をこらすべきである」（中央児童福祉審議会費用負担特別部会〔1977〕「保育所措置費徴収基準の当面の改善について」）という答申が出されており、また老人ホームの利用者負担についても、「年金に対する税制上の特別措置を是正することにより老人の負担能力を適正に認定できるようにし、税制転用方式を変えないという選択肢もあったはずである」といった提案がある（堀〔1982〕）。

(25) 税・社会保険料モデルの詳細については、田中・四方〔2012〕を参照のこと。なお、同モデルでは非課税の社会保障給付はその他の年間収入に含まれると仮定している。そのためそれが十分に記入されていない場合、要保護世帯率は高めに推計されることとなる。

(26) 第1節（4）を参照。なお本稿では『全国消費実態調査』の市区町村番号から級地を判定し、それぞれの非課税基準を算出している（山田他〔2011〕ではデータの制約上、級地を用いていない）。ただし、障害者で前年の合計所得金額が125万円以下の者を非課税とする規定はデータの制約上反映することができない。

の級地ごとの住宅扶助の実績値⁽²⁷⁾を用いた。なお、生活保護基準の推計においてデータ制約上の理由により考慮されていない要素として、加算については妊産婦加算、障害者加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、その他の扶助については医療扶助、介護扶助、生業扶助、出産扶助、葬祭扶助などがある。こうした意味で実際の制度の一部の適用に過ぎない点について留意する必要がある。また実際の生活保護制度は、扶養や資産等の状況を考慮し、(急迫保護を除き)申請主義の原則に基づき運用されている点も異なっており、要保護世帯とは上述の定義以上の意味をもっていないことについても留意する必要がある。

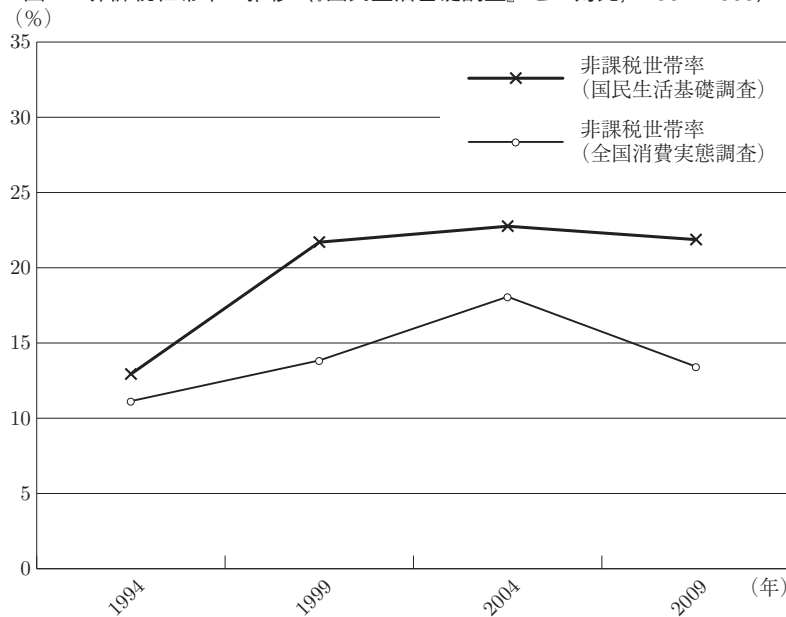
本節では非課税世帯と要保護世帯の比較を行うが、併せてその重なりについても検討したい。山田他〔2010〕で議論されているように、例えば2つの異なる貧困基準により計測される貧困率が同じであっても、それぞれの貧困線の算出方法が異なるため、貧困とされる世帯が異なっている可能性がある。本稿では非課税世帯率と要保護世帯率の比較を行っているが同様のことが考えられる。

生活保護基準と市町村民税非課税基準の算定方法の違いは、第1に世帯単位で算定されるか個人単位で算定されるかという点である。生活保護制度の場合は世帯単位で算出されるのであるが、非課税基準の場合は税制が個人単位であるため、(世帯構成を考慮しつつも)各世帯員について算出されるという点である。第2には算出方法の細かさがある。生活保護制度の場合は各世帯員の年齢階級・世帯人員・級地区分(冬季加算には別の地域区分がある)に基づき算定、各種の加算等を考慮、また世帯規模の調整がなされ、さらには借家であれば住宅扶助が、学齢期の子どもがいれば教育扶助が加えられるが、一方で非課税基準は細かな世帯類型ごとの算定はなされておらず、単に基準となるパラメータと控除の対象となる家族数によって算定されるものである。さらにこの際の控除の対象となる家族数とは、税法上の控除対象配偶者や扶養親族となる者だけを対象としている。このような算定方法の違いにより非課税世帯と要保護世帯の重なりにズレが生じる可能性もある。

したがって本節の分析では、第1に、非課税世帯の特徴を要保護世帯との比較で評価を行う。「非課税世帯率>要保護世帯率」の場合は、本稿では生活保護基準との整合性が全体としては図られているものと評価するが、上述のとおり、基準の算定方法が異なるため、要保護世帯でありながら課税される世帯が生じている可能性もある。そのため第2に、要保護世帯に占める課税世帯の割合も推計する。もっとも市町村民税非課税基準は生活保護制度とは異なり、稼働能力や扶養義務、資産保有とは関わりがなく所得のみで判定しているものである。また課税されても社会保障給付を行うことで最終的に最低生活保障がなされればよいが、生活保護基準未満の可処分所得しかないのにも関わらず課税されていることは望ましくない。また前節の歴史的考察でみたように、低所得者対策においては高齢者の課税情報を用いることが困難であったことを踏まえ、年金課税を強化した場合

(27) 住宅扶助の実績値は『被保護者全国一斉調査』から、級地別×世帯人員別×「公営住宅世帯／その他の世帯」の家賃の平均値を算出した。

図1 非課税世帯率の推移（『国民生活基礎調査』との対比、1994-2009）



注：非課税世帯率（国民生活基礎調査）の算出方式は脚注（28）を参照。

出所：『全国消費実態調査』（1994，1999，2004，2009）の個票に基づく筆者推計。『国民生活基礎調査』（各年版）から筆者算出。

の非課税世帯率の変動についてもシミュレーション分析により明らかにする。

（2）推計結果

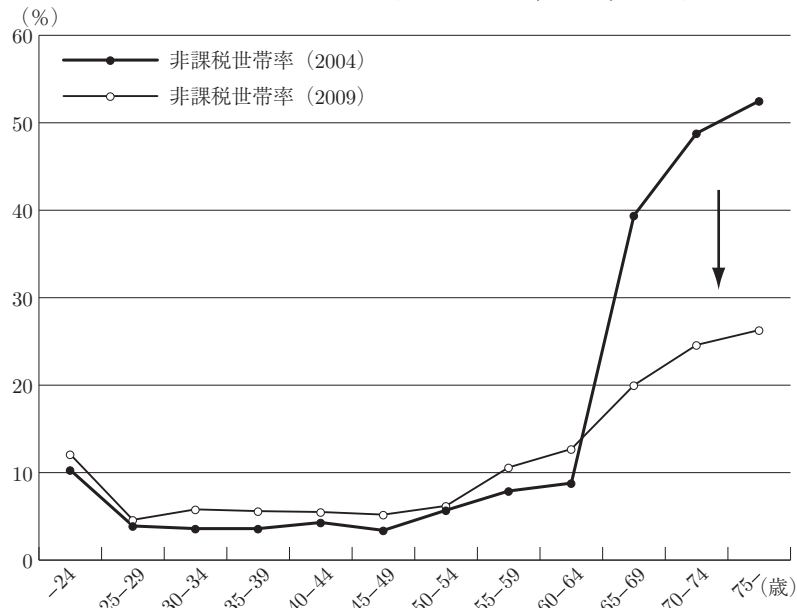
① 時系列推移（1994-2009）

図1は1994年から2009年の非課税世帯率の時系列推移を示している。『全国消費実態調査』から推計した非課税世帯率は1994年は11.1%，1999年13.8%，2004年18.1%，2009年13.4%であった。したがって1994年からは非課税世帯率は上昇傾向にあるが，2004年から2009年にかけては全体の非課税世帯率は低下した。これは2004年度税制改正の高齢者への課税強化の影響があると考えられるため，次の世帯主年齢別の非課税世帯率において確認する。

参考として『国民生活基礎調査』から算出した非課税世帯率⁽²⁸⁾は1994年12.9%，1999年21.7%，2004年22.8%，2009年21.9%である。『全国消費実態調査』のほうが小さい値となっているが，『全国消費実態調査』の低所得層の把握では小さい値となる傾向があり，非課税世帯率においても同様の傾向がみられるといえる。⁽²⁹⁾

（28）国民生活基礎調査から算出した値については2004年，2009年は（全世帯数－住民税課税世帯）／全世帯数である。ただし，全世帯数には課税の有無不詳の世帯も含まれており，粗い値となっている。1994年，1999年は住民税非課税世帯／総数である。

図2 非課税世帯率の推移（世帯主年齢別，2004，2009）



出所：『全国消費実態調査』（2004，2009）の個票に基づく筆者推計。

② 世帯類型別の非課税世帯率

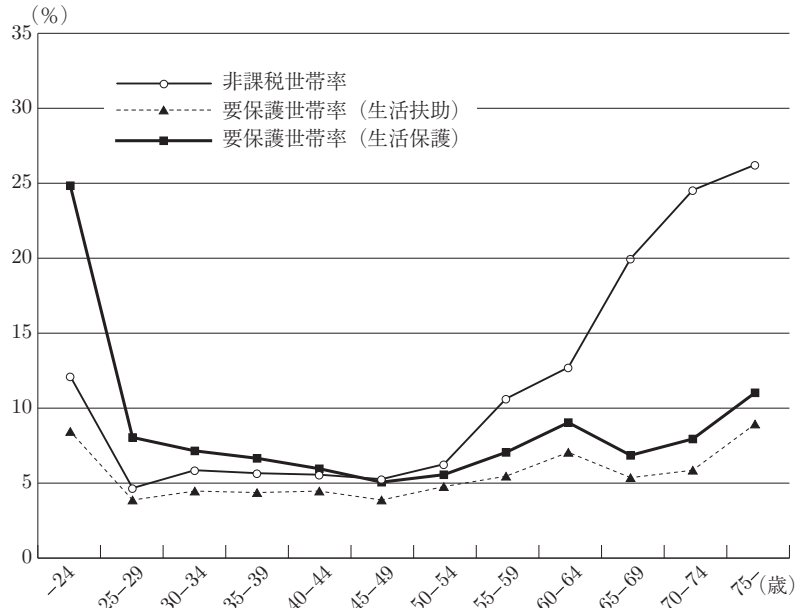
図2は，2004年と2009年の世帯主年齢別の非課税世帯率を示したものである。世帯主年齢65歳以上の世帯において，非課税世帯率が急激に低下している。この要因としては2004年度税制改正による年金課税の強化や65歳以上の市町村民税非課税措置の廃止の影響があると考えられる。その一方で，世帯主年齢65歳未満の世帯においては，非課税世帯率がわずかに上昇している⁽³⁰⁾。したがって，図1で全体の非課税世帯率が低下していたが，世帯主年齢が65歳以上の世帯における非課税世帯率の低下によるものであることがわかる。

図3は，世帯主年齢別の非課税世帯率と，生活扶助基準，生活保護基準に基づき推計された要保護世帯率とを比較したものである。この3つの基準のうち底となっているのは，要保護世帯率（生活扶助）である。市町村民税の均等割の非課税基準については生活扶助基準を参考に上まわるように定められているが，非課税世帯率も要保護世帯率（生活扶助）を上まわる。次に要保護世帯率（生活保護）との比較を行うと，世帯主年齢20歳代以下・30歳代の非課税世帯率は，要保護世帯率（生活保護）を下まわるが，世帯主年齢40歳代で交差し，反対に世帯主年齢50歳以上では上まわるよ

(29) 山田他〔2010〕では大規模統計の年収200万円未満世帯の比率の比較を行っており，他の統計と比較して『全国消費実態調査』は年収200万円未満世帯の割合が小さいことが示されている。

(30) この間の税制改正で，青色申告特別控除の一部の引き上げを除いて，65歳未満の者の非課税世帯率を引き上げる改正はない。そのため世帯主年齢が65歳未満の非課税世帯率が上昇している要因としては低所得の世帯が増加していることが主な理由として考えられる。

図3 非課税世帯率と要保護世帯率の比較（世帯主年齢別，2009）

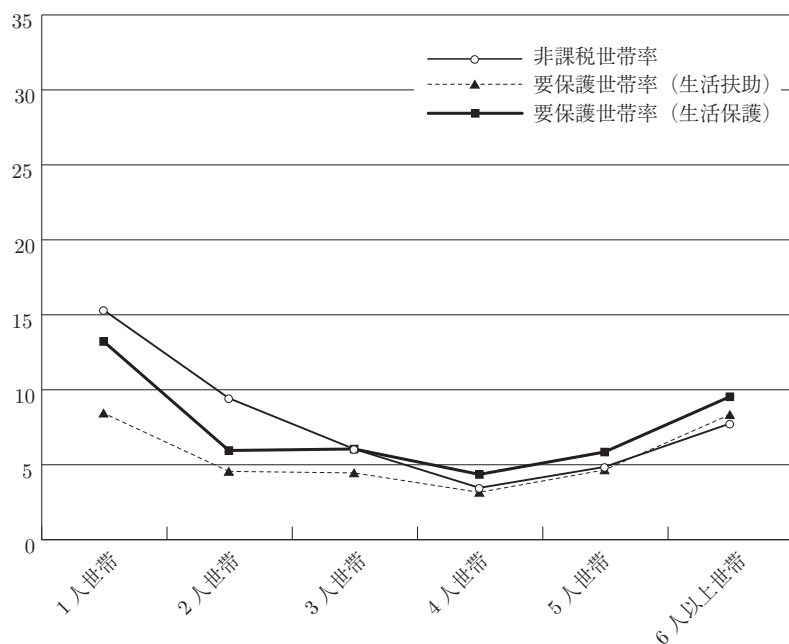


出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

うになる。つまり世帯主年齢別にみれば、全体として、非課税基準は生活扶助基準との整合性は図られているが、生活保護基準との整合性は世帯主年齢が20歳代以下・30歳代において図られていないと考えられる。また世帯主年齢65歳以上の世帯については、非課税世帯率は要保護世帯率（生活保護）を大きく上まわっており、2004年度税制改正により大幅に低下したが、依然として要保護世帯率（生活保護）を大きく上まわったままである。

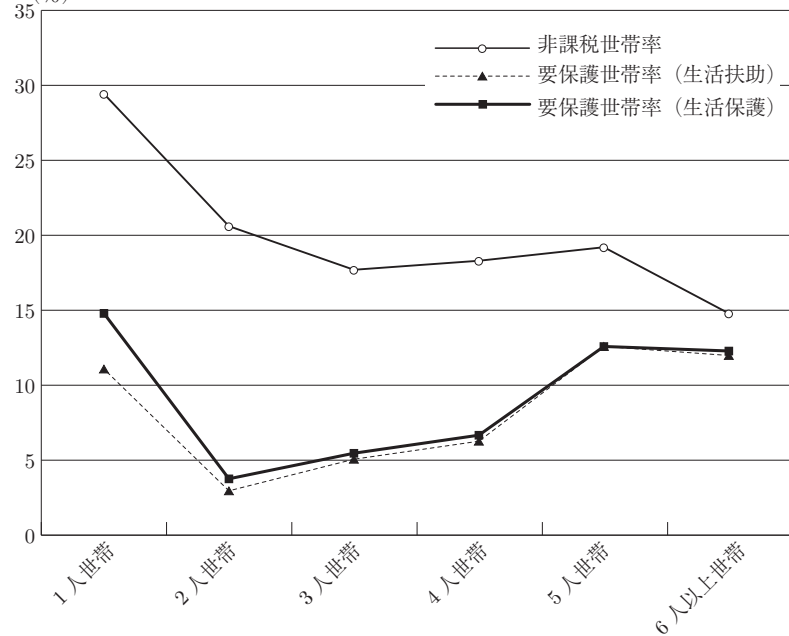
図4・図5は、世帯人員別の非課税世帯率と、生活扶助基準、生活保護基準に基づき推計された要保護世帯率と比較している。非課税の高齢者が多いのは明らかであるので、図4を世帯主年齢65歳未満の世帯とし、図5を世帯主年齢65歳以上の世帯とした。図4の世帯人員別の非課税世帯率は、要保護世帯率と同様に、4人世帯を底にしたUの字型の形状になっている。ただし非課税世帯率の場合はやや傾きをもった形状で、1人世帯や2人世帯では高い値を示しているが、4人世帯からは要保護世帯率（生活保護）を下まわる。このことは非課税基準は生活保護基準との比較では、単身世帯や2人世帯のような少人数世帯において高めの算定がなされており、一方で4人以上世帯では低めの算定がなされているということである。すなわち非課税基準においては世帯員が増員するとき、同じだけの生活水準を維持するための追加的な所得水準については小さく見積もられていることを意味している。もっとも非課税世帯率は、要保護世帯率（生活扶助）との比較の場合は6人以上世帯を除いて上まわる。ただし世帯人員が多くなると近接するようになることから、上記と同様のことがいえる。以上の結果から、世帯主年齢65歳未満の場合は、全体として、生活扶助基準との

図 4 非課税世帯率と要保護世帯率の比較（世帯人員別，世帯主年齢 65 歳未満，2009）
（％）



出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

図 5 非課税世帯率と要保護世帯率の比較（世帯人員別，世帯主年齢 65 歳以上，2009）
（％）



出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

整合性は（6人以上世帯を除いて）概ね図られているが、生活保護基準との整合性については世帯人員4人以上の世帯において図られていないと考えられる。

一方で、世帯主年齢を65歳以上とした図5の場合は、いずれの世帯人数であっても、非課税世帯率が要保護世帯率（生活保護）を大きく上まわる。ただしここでも同様に多人数になると要保護世帯率（生活保護）と非課税世帯率が近接するようになる。

こうした非課税世帯の特徴については、地域別でも同じくみられるのであろうか。均等割の非課税基準および生活保護基準は級地ごとにその水準が異なるため、改めて検討してみる必要がある。表2は、世帯主年齢別に非課税世帯率と要保護世帯率とその大小関係を示したパネルである。この表2により上述の全国的な傾向が同じくみられるのか検討する。

まず地域差について確認しておきたい。全世帯の非課税世帯率および要保護世帯率（生活扶助・生活保護）のいずれもが1級地が最も高く、都市部のほうが高いことが示されている。またすべての級地においても全世帯の非課税世帯率は要保護世帯率（生活保護）を上まわる。

さて世帯主年齢ごとに特徴をみてみれば、（図3の説明の繰り返しとなるが）（0）全国の非課税世帯率は要保護世帯率（生活扶助）をすべての世帯主年齢において上まわっており、また特に世帯主年齢65歳以上となると非課税世帯率と要保護世帯率との差は急に大きくなる。一方で、世帯主年齢20歳代以下・30歳代・40歳代の世帯については要保護世帯率（生活保護）を下まわる。（1）1級地の非課税世帯率、（2）2級地の非課税世帯率をみてもほぼ同様の傾向が示されており全国的傾向と変わらない。しかし（3）の3級地の非課税世帯率は、すべての世帯主年齢で要保護世帯率（生活保護）を上まわる。これは1・2級地と比較して、3級地は住宅扶助（実績値）が低いことや世帯主年齢が若い世代においても持家率が高いこと等が要因として考えられる。

表3は級地別×世帯人員別に非課税世帯率と要保護世帯率とその大小関係を示したパネルである。（図4の繰り返しとなるが）世帯主年齢が65歳未満の場合、（0）全国の非課税世帯率は世帯人員6人以上の世帯を除き、要保護世帯率（生活扶助）を上まわる。その一方で非課税世帯率は、要保護世帯率（生活保護）との比較では世帯人員4人以上の世帯において下まわる。非課税世帯率は、（1）1級地の世帯人員3人以上の世帯において、（2）2級地・（3）3級地の世帯人員4人以上の世帯において、要保護世帯率（生活保護）を下まわり、全国的傾向とほぼ同様の傾向が示されていると考えられる。要保護世帯率（生活扶助）との比較では、4人以上世帯でやや傾向が異なるが、大きな相違とはいえない。

世帯主年齢が65歳以上の場合においては（1級地の5人世帯を除いて）全国の特徴と同じように非課税世帯率が要保護世帯率（生活保護）を上まわる。以上の表2と表3の検討から、地域別にみても市町村民税非課税世帯の全国的特徴とほぼ同様の傾向があるといえる。

図6は世帯主年齢別に課税世帯と要保護世帯の重なりを示したものである。具体的には、要保護世帯のうち課税されている世帯の割合を示している。その割合は全世帯では要保護世帯（生活扶助）

表2 非課税世帯率と要保護世帯率の比較（級地別×世帯主年齢別，2009）

(0) 全国

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
-29	5.0	<	6.4	<	12.1
30-39	4.3	<	5.7	<	6.8
40-49	4.1	<	5.4	<	5.5
50-59	5.1	<	8.6	>	6.4
60-64	7.0	<	12.7	>	9.0
65-74	5.5	<	22.1	>	7.3
75-	8.9	<	26.3	>	11.0
計	5.7	<	13.4	>	7.6

(1) 1 級地

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
-29	6.1	<	8.1	<	16.9
30-39	4.2	<	5.7	<	7.2
40-49	4.5	<	5.7	<	5.8
50-59	6.0	<	10.2	>	7.9
60-64	8.3	<	13.9	>	11.7
65-74	6.6	<	23.1	>	8.9
75-	10.6	<	25.4	>	13.7
計	6.6	<	14.2	>	9.3

(2) 2 級地

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
-29	4.1	<	4.3	<	10.1
30-39	4.5	<	5.6	<	7.4
40-49	3.8	<	5.3	<	5.5
50-59	5.2	<	9.6	>	6.7
60-64	6.7	<	13.2	>	8.8
65-74	4.7	<	20.7	>	6.4
75-	6.3	<	22.9	>	7.9
計	5.1	<	12.8	>	7.1

(3) 3 級地

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
-29	3.6	<	5.5	>	5.2
30-39	4.3	<	5.8	>	5.5
40-49	3.7	<	5.0	>	4.9
50-59	4.0	<	6.4	>	4.6
60-64	5.6	<	10.8	>	6.1
65-74	4.6	<	21.7	>	5.5
75-	8.5	<	31.3	>	9.1
計	4.8	<	12.8	>	5.7

出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

表3 非課税世帯率と要保護世帯率の比較（級地別×世帯人員別，2009）

(A) 世帯主年齢 65 歳未満

(0) 全国

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
1人世帯	8.4	<	15.3	>	13.2
2人世帯	4.5	<	9.4	>	5.9
3人世帯	4.4	<	6.0	=	6.0
4人世帯	3.1	<	3.4	<	4.3
5人世帯	4.6	<	4.8	<	5.8
6人以上世帯	8.3	>	7.7	<	9.5
計	5.0	<	7.8	>	7.1

(1) 1 級地

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
1人世帯	9.6	<	16.1	>	15.3
2人世帯	4.6	<	8.9	>	6.5
3人世帯	4.7	<	5.7	<	6.7
4人世帯	2.8	<	3.7	<	4.6
5人世帯	5.8	>	5.6	<	7.3
6人以上世帯	10.4	>	9.5	<	13.0
計	5.6	<	8.4	<	8.5

(2) 2 級地

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
1人世帯	7.5	<	15.5	>	13.0
2人世帯	5.1	<	10.5	>	6.8
3人世帯	4.2	<	6.0	=	6.0
4人世帯	3.3	>	3.2	<	4.2
5人世帯	4.9	=	4.9	<	5.8
6人以上世帯	7.6	<	8.4	<	9.3
計	5.0	<	8.1	>	7.2

(3) 3 級地

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
1人世帯	6.4	<	13.2	>	8.3
2人世帯	3.9	<	9.1	>	4.6
3人世帯	4.1	<	6.5	>	5.0
4人世帯	3.3	>	3.2	<	3.8
5人世帯	3.5	<	3.9	<	4.5
6人以上世帯	7.9	>	6.7	<	8.3
計	4.3	<	6.8	>	5.2

(B) 世帯主年齢 65 歳以上

(0) 全国

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
1人世帯	11.1	<	29.4	>	14.8
2人世帯	3.0	<	20.6	>	3.8
3人世帯	5.1	<	17.7	>	5.5
4人世帯	6.3	<	18.3	>	6.7
5人世帯	12.6	<	19.2	>	12.6
6人以上世帯	12.0	<	14.8	>	12.3
計	6.8	<	23.7	>	8.7

(1) 1 級地

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
1人世帯	12.4	<	29.2	>	16.9
2人世帯	2.9	<	19.9	>	4.2
3人世帯	6.9	<	17.1	>	7.4
4人世帯	7.6	<	17.4	>	8.4
5人世帯	20.3	>	19.9	<	20.3
6人以上世帯	26.9	<	31.9	>	26.9
計	8.2	<	24.0	>	10.8

(2) 2 級地

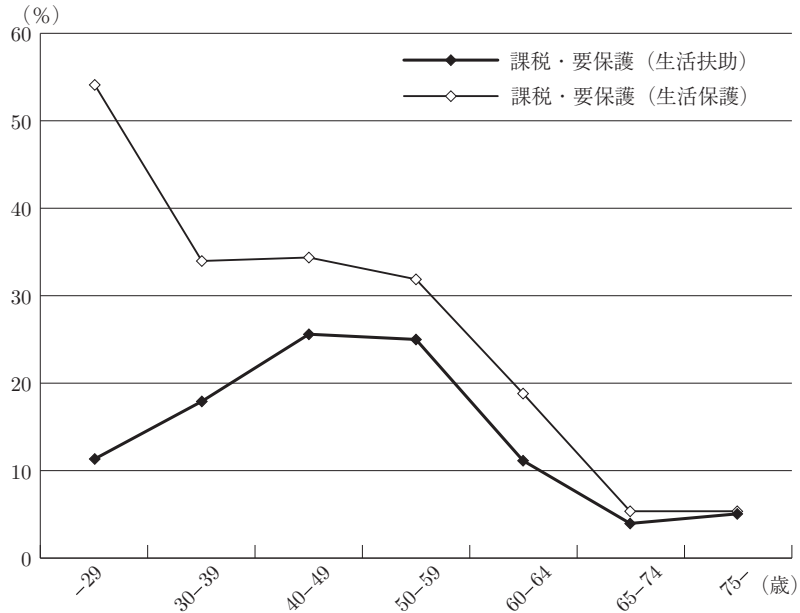
	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
1人世帯	7.8	<	25.7	>	11.1
2人世帯	3.1	<	19.3	>	3.8
3人世帯	4.4	<	17.2	>	4.8
4人世帯	6.4	<	21.2	>	6.9
5人世帯	10.2	<	27.2	>	10.2
6人以上世帯	11.0	<	12.0	>	11.0
計	5.3	<	21.6	>	7.0

(3) 3 級地

	要保護世帯率（生活扶助）		非課税世帯率		要保護世帯率（生活保護）
1人世帯	11.5	<	34.2	>	13.6
2人世帯	3.1	<	22.6	>	3.4
3人世帯	3.5	<	19.0	>	3.5
4人世帯	4.8	<	17.1	>	4.8
5人世帯	8.9	<	14.5	>	8.9
6人以上世帯	8.8	<	11.7	>	9.3
計	5.9	<	25.0	>	6.7

注（表 2・表 3 共通）：網掛けは要保護世帯率（生活保護）、非課税世帯率のうち大きな値であったことを意味している。
出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

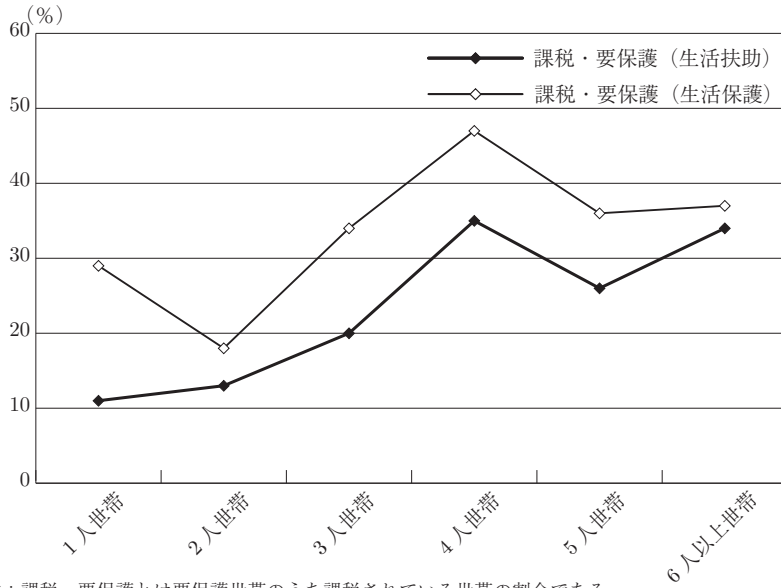
図6 課税世帯と要保護世帯の重なり（世帯主年齢別）



注：課税・要保護とは要保護世帯のうち課税されている世帯の割合である。

出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

図7 課税世帯と要保護世帯の重なり（世帯人員別，世帯主年齢 65 歳未満，2009）



注：課税・要保護とは要保護世帯のうち課税されている世帯の割合である。

出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

のうち 13.0%，要保護世帯（生活保護）のうち 21.2%であった。これらの世帯では可処分所得が生活保護基準未満の世帯であっても課税されている世帯があることを示しており、望ましくないであろう。こうした傾向が大きいのは世帯主年齢 20 歳代以下の世帯で、要保護世帯（生活保護）の場合 55%弱ある。これはもともと均等割の非課税基準は生活扶助のみを参照していることがあり、特に世帯主年齢 20 歳代以下の世帯は他の世帯主年齢階級よりも借家に住んでいる割合が高いため、住宅扶助（実績値）の影響が出ていると考えられる。また世帯主年齢 30 歳代～50 歳代の世帯では 30 %超が課税されている。一方で、世帯主年齢 65 歳以上となると 5 %程度の世帯が課税されているが、要保護世帯で課税されている世帯の割合は大きく減少していることが示されている。要保護世帯（生活扶助）の場合は世帯主 40 歳代・50 歳代で 25%程度で最も大きくなるが、また世帯主年齢 65 歳以上となると 5%程度となり、先ほどと同様に大きく減少している。

図 7 は世帯主年齢が 65 歳未満の要保護世帯で課税されている世帯の割合について、世帯人員別に示している。傾向としては、要保護世帯（生活扶助）のうち課税されている世帯の割合は世帯人員数が 4 人世帯まで増加しており、4 人以上世帯では 30%前後を推移している。先ほど非課税世帯と要保護世帯率の比較においてみたように、多人数世帯においては要保護世帯率のほうが高く出る傾向にあり、課税世帯との重なりについてもそうした傾向を反映していると考えられる。世帯主年齢 65 歳未満の要保護世帯（生活保護）のうち課税されている世帯の割合は、同じく世帯人員数が 4 人世帯まで増加しており、5 人・6 人世帯においても 40%弱である。その一方で 1 人世帯においても高く出る傾向があり、30%弱ある。この要因としては世帯主年齢が 65 歳未満の 1 人世帯の場合、借家の割合が高く、住宅扶助（実績値）の影響が考えられる。

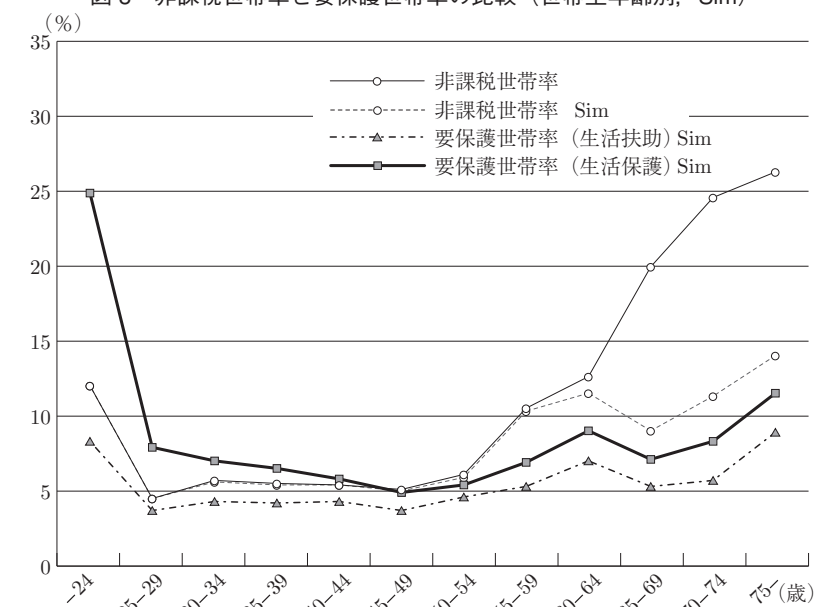
③ 年金課税強化による非課税世帯率の変動（シミュレーション）

最後に年金課税を強化した場合の非課税世帯率の変動の検討を行う。これまで議論したように世帯主年齢 65 歳以上の場合は市町村民税非課税となる割合が大幅に増加することから、このまま非課税世帯を低所得者対策に用いることは、水平的公平の観点から問題となる可能性がある。そこで公的年金等控除の縮減を行った場合の非課税世帯率の変動について検討してみたい。年金課税については、拠出時に社会保険料控除により全額控除されているにも関わらず、給付時においても公的年金等控除があることにより課税所得が相当に縮小される。そのため年金課税の強化が求められているが、本稿では公的年金等控除（65 歳以上で 120 万円以上、65 歳未満で 70 万円以上）を定額 65 万円（＝給与所得控除の最低保障額）とする場合の非課税世帯率の変動、課税世帯と要保護世帯の重なりの変化を検討してみたい。

図 8 は要保護世帯率の変動を示したシミュレーション結果である。⁽³²⁾年金課税の強化により、世帯

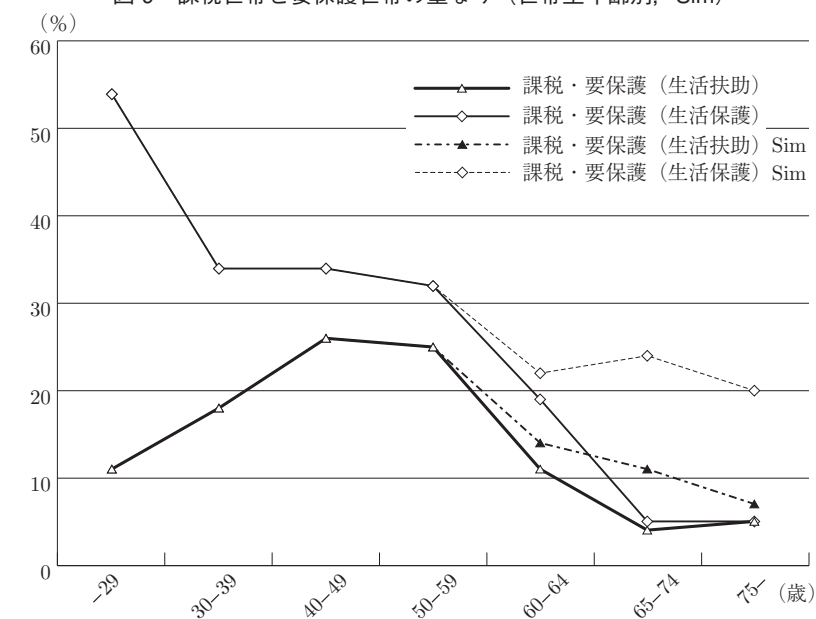
(31) この案は高齢者と給与所得控除がある現役世代の市町村民税非課税基準を一致させることを意図している。

図8 非課税世帯率と要保護世帯率の比較（世帯主年齢別，Sim）



出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

図9 課税世帯と要保護世帯の重なり（世帯主年齢別，Sim）



注：課税・要保護とは要保護世帯のうち課税されている世帯の割合である。

出所：『全国消費実態調査』（2009）の個票に基づく筆者推計。

主年齢 65 歳以上世帯の非課税世帯率（Sim）は大幅に減少したが、その一方で、依然として要保護世帯率（生活保護）（Sim）を上まわる水準を維持している。したがって、このシミュレーション結果は公的年金等控除を定額 65 万円まで縮減しても、世帯主が 65 歳以上の世帯において、全体としては生活保護基準との整合性は保たれるということを示している。図 9 は課税世帯と要保護世帯の重なりの変化を示したシミュレーション結果である。年金課税の強化により、世帯主年齢 65-74 歳、世帯主年齢が 75 歳以上の場合は要保護世帯でありながら、課税される割合が上昇することが示されている。ただし現役世代のほうがその割合は高い傾向にあることも同時に示されている。

4 おわりに

市町村民税非課税世帯と社会保障負担における低所得者対策の関係について、本稿が明らかにした点は、次のとおりである。

第 1 に、市町村民税非課税等の課税情報を用いて社会保障負担（社会保険料、利用者負担）の軽減がなされてきた歴史的経緯を検討した。課税情報を用いることの理由としては、課税所得以上に所得把握する方法もなく、また税制転用方式の評価についても、これ以上の合理的な負担基準を見出すことは困難であるという理解があったことを示した。その一方で、問題点として所得の捕捉や税制上の課題の是正も議論されていたことも確認した。特に老人ホームの利用者負担の徴収方法が税制転用方式から収入認定方式に変更された事例もあり、高齢者の場合は、市町村民税非課税を低所得者とするということについては改めて検討する必要がある。

そこで第 2 に、市町村民税非課税世帯と生活扶助基準・生活保護基準に基づく要保護世帯の特徴を世帯主年齢別・世帯人員別に比較した。非課税世帯率は要保護世帯率（生活扶助）を概ね上まわっているが、要保護世帯率（生活保護）との比較では、世帯主年齢 65 歳未満の 4 人以上世帯や世帯主年齢 20 歳代以下・30 歳代の世帯において下まわる。もっとも、世帯主年齢が 65 歳以上の場合は要保護世帯率（生活保護）を大幅に上まわるという分析結果を得た。

これらの歴史的経緯と比較検証の結果を受けて、第 3 に、年金課税を強化した際⁽³³⁾（＝公的年金等控除を定額 65 万円とする）の高齢者の非課税世帯の変動について、シミュレーション分析を行った。その結果、依然として世帯主年齢 65 歳以上の世帯において、全体として、生活保護基準との整合性

(32) ただし公的年金等控除の縮減を行っても、介護保険料等の社会保険料が変動しないようにしてシミュレーションを行った。

(33) 租税原則からも、年金課税の強化については、拠出時非課税でありながら給付時も大幅に軽減されている現状を是正するものであり望ましいといえる。またシミュレーション結果をみれば理解されるように、水平的公平の観点からも望ましい。ただし高齢者の社会保障負担は、年金課税強化前の課税情報に基づき設計されてきたため増加することになる。こうした高齢者の税・社会保障負担の増加が家計へ与える影響については別途考察が必要となる。

は保たれるという分析結果を得た。

最後にこれらの分析結果から、均等割の非課税基準に関する評価と課税情報を用いた低所得者対策について考察したい。

① 非課税基準の評価

非課税基準の評価としては、生活扶助基準との整合性は全体としては、（世帯主年齢 65 歳未満の 6 人以上世帯を除いて）概ね図られていると考えられる。一方で生活保護基準との整合性については、世帯主年齢 65 歳未満の 4 人以上世帯や世帯主年齢 20 歳代以下・30 歳代世帯において図られていないと考えられる。⁽³⁴⁾ここで、生活保護基準未満の可処分所得の世帯でも課税されてしまうことについて若干の考察を述べたい。この問題への対応としては、生活保護基準未満所得の世帯で課税世帯を無くすように非課税基準の方法を改める方法と課税されても社会保障で最低生活保障する方法があると考えられる。前者であれば非課税基準には簡明という利点もあることから、生活保護基準ほど複雑とはしない程度に、非課税基準の変更（例えば、多人数世帯を考慮した基準の考案等）が求められるように思われる。後者であれば、社会保障の充実（例えば児童手当の充実、住宅手当の新設等）によってカバーすることが求められるように思われる。

② 課税情報を用いた低所得者対策の考察

次に、課税情報を用いた低所得者対策についての考察を行いたい。まず制度として、非課税基準は生活扶助基準との整合性を図るために毎年のように調整されている。しかし精緻に整合性が図られているのにも関わらず、高齢者については公的年金等控除が大きく影響し、非課税基準は生活扶助基準・生活保護基準を大幅に上まわる。そのため市町村民税非課税世帯を低所得者として用いることは政策実施における利便性があるにせよ、課税所得の性格から高齢者に便益を集中させる恐れがある。したがって現行の税制のもとでは、市町村民税非課税世帯を多世代にわたるような低所得者対策（例えば、導入可能性がある消費税負担軽減のための給付つき税額控除等）にそのまま用いることは、水平的公平の観点から望ましくないであろう。また本稿の年金課税の強化のシミュレーション結果は、課税情報を用いた低所得者対策のひとつの改善方法として考えることができるであろう。

（立教大学経済学部助教）

参 考 文 献

石橋淳一 [1976]「個人均等割を課さないものとする措置に係る条例で定める金額の算出方法について」『地方税』昭和 51 年 10 月，pp.103-109。

一番ヶ瀬康子・泉順・小川信子・穴戸健夫 [1969]『日本の保育』（増補版），ドメス出版。

(34) もっとも先述したように、均等割の非課税基準は生活扶助基準を参照しており、生活保護基準を参照しているものではない。

- 臼井守 [1961]『改正住民税逐条解説』帝国地方行政学会。
- 大山正 [1964]『老人福祉法の解説』全国社会福祉協議会（岡本多喜子・中村律子編 [2006] 戦後高齢社会基本文献集：第Ⅰ期第5巻，日本図書センター）。
- 岡本一夫 [1960]「前年中において所得を有しなかった者をめぐる問題」『地方税』昭和35年7月，pp.62-67。
- 厚生省国民健康保険課編 [1960]『詳解国民健康保険』国民健康保険調査会。
- 厚生省国民健康保険課編 [1969]『国民健康保険三十年史』国民健康保険中央会。
- 厚生省五十年史編集委員会編 [1988]『厚生省五十年史』厚生問題研究会。
- 厚生省児童課 [1959]『児童福祉十年の歩み』日本児童問題調査会（網野武博・柏女霊峰・新保幸男編 [2006] 児童福祉文献ライブラリー：シリーズ1 児童福祉基本法制第16巻，日本図書センター）。
- 厚生省年金局 [1962]『国民年金の歩み：昭和三四-三六年度』厚生省年金局（菅沼隆監修 [2010] 日本の社会保障：資料セクション第5巻，日本図書センター）。
- 小林成隆・西川義明 [2010]「わが国における低所得者の定義をめぐって——市町村民税非課税者という基準の妥当性——」『名古屋文理大学紀要』第10号，pp.23-33。
- 駒村康平 [2003]「低所得世帯の推計と生活保護」『三田商学研究』第46巻第3号，pp.107-126。
- 駒村康平 [2005]「生活保護改革・障害者の所得保障」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障制度改革』東京大学出版会，pp.173-202。
- 小山進次郎 [1959]『国民年金法の解説』時事通信社（菅沼隆監修 [2010] 日本社会保障基本文献集：第27巻，日本図書センター）。
- 自治省税務局編 [1971, 1986, 1996]『住民税逐条解説』地方財務協会。
- 島崎謙治 [2011]『日本の医療——制度と政策』東京大学出版会。
- 鈴木健一 [2003]「個人住民税均等割について」『地方税』第54巻第11号，pp.59-65。
- 田中聡一郎・四方理人 [2012]「マイクロシミュレーションによる税・社会保険料の推計」ソシオネットワーク戦略ディスカッションペーパーシリーズ（関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構），第25号。
- 田村和之 [1976]「保育所保育に関する法学的研究（2）」『社会文化研究』第2号，pp.49-83。
- 地方財務協会編 [1976, 1978, 1981, 2006]『改正地方税制詳解』地方財務協会。
- 地方財務協会編 [2008]『地方税制の現状とその運営の実態』地方財務協会。
- 地方自治庁・地方財政委員会事務局編 [1951]『地方税法——法律篇』地方財務協会。
- 堀勝洋 [1981]「保育料徴収に関する児童福祉法の法的構造の分析と保育所徴収制度のあり方について」『季刊社会保障研究』第17号第3号，pp.293-321。
- 堀勝洋 [1982]「老人ホーム費用徴収制度改正の意義と問題点」『ジュリスト』766，pp.47-54。
- 山田篤裕・駒村康平・四方理人・田中聡一郎 [2011]「資産の考慮による要保護世帯率の変動」『三田学会雑誌』第103巻第4号，pp.5-18。
- 山田篤裕・四方理人・田中聡一郎・駒村康平 [2010]「貧困基準の重なり——OECD 相対的貧困基準と生活保護基準の重なりと等価尺度の問題——」『貧困研究』第4号，pp.55-66。
- 由比長松 [1972]「市町村民税の非課税の範囲をめぐって」『地方税』昭和47年3月，pp.81-95。

（注）なお，法令および通達等，また審議会答申等については本文中に記載した。