

高齢化が住民税の課税ベースに与える影響について

——政令指定都市間比較——

名古屋市立大学大学院経済学研究科 森田 雄一*

1 はじめに

現在、日本経済が直面する問題点の1つとして高齢化社会の進行が挙げられる。高齢化は今後の日本経済に大きな影響を及ぼすと同時に地方財政にとっても様々な影響が危惧されている。

従来からのこの分野の研究の多くは、社会保障関連を中心に年金制度や医療制度への影響という点に焦点をあてたものであった。いわば高齢化に伴う財政支出の拡大を危惧する視点である。

しかしながら高齢化は財政収入に対しても大きな影響を持つことが予想される。高齢化は生産年齢人口を減少させることで所得税や住民税などのように所得を源泉とする税目に関する納税者数を減少させる効果を持つ。このような重要な側面を持つにもかかわらず、従来から行われてきた将来の税収に関する推計は、外生的に与えられた経済成長率のもと、一定の税収弾力性を仮定した状況での試算が多数であり、正面から高齢化の影響について取り組んだものはほとんど存在しない¹。

本稿の目的は高齢化が政令指定都市の財政にどのような影響をもたらすのかを定量的に明らかにすることにある。高齢化は避けて通ることのできない問題であり構造的な問題点について検討を行うことは非常に重要なことといえる。ただし、単に人口が減少していくことで、財政収入に対して影響を及ぼすという視点ではない。人口が大きく減少する超長期的にはこの議論は正当なものではあるが、短期的、あるいは中期的には必ずしも妥当な議論とはいえない。なぜならば、人口が同じ規模であったとしても人口構成が異なる場合は、課税ベースとなる所得が異なり、結果として財政収入も異なることが起こりうるからである。そこで本稿では特に人口構造の変化に注目することにする²。年功序列型の賃金体系を持つと考えられている日本の労働環境では、引退直前の比較的高齢の労働者が高い所得を得ていると考えられる。したがって高齢化の進行によりこの年代の労働者が増加すれば課税ベースが増加する可能性がある。なおここでとりあげる高齢化の影響は、政令指定都市における基幹税目である市民税、とりわけ雇用労働者負担分についてである。

本稿の構成は以下の通りである。2章では政令指定都市が直面する人口構造の変化について概観する。3章において政令指定都市の人口構造の変化がもたらす市民税収（雇用労働者分）の変動の可能性につい

*本研究は、科学研究費補助金（基盤研究（C）, 課題番号 20530247）の助成を受けたものである。

¹高齢化の影響を間接的に考慮したものとしては呉（2007）が挙げられる。

²呉（2007）では生産年齢人口全体の変化に着目することで高齢化の影響を考慮しているが、本稿では男女別、5歳階級別の人口構成の変化に着目している。

て議論する。最後に4章は結びとして今後の研究課題についてふれる。

2 大都市の高齢化の状況

ここでは、まず始めに現在から将来にわたって大都市が直面していく高齢化の状況について検討を行う。基礎となるデータは、国立社会保障・人口問題研究所が平成20年12月に公表した「日本の市区町村別将来推計人口」である。なお平成12(2000)年時点で政令市であった12市(札幌市、仙台市、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市)については区別の推計が出されているためそれを利用する。したがってここで分析の対象となるのは、先にあげた12都市となる。図表1は12都市における65歳人口の占める比率を2010年から2035年にかけて表したものである。

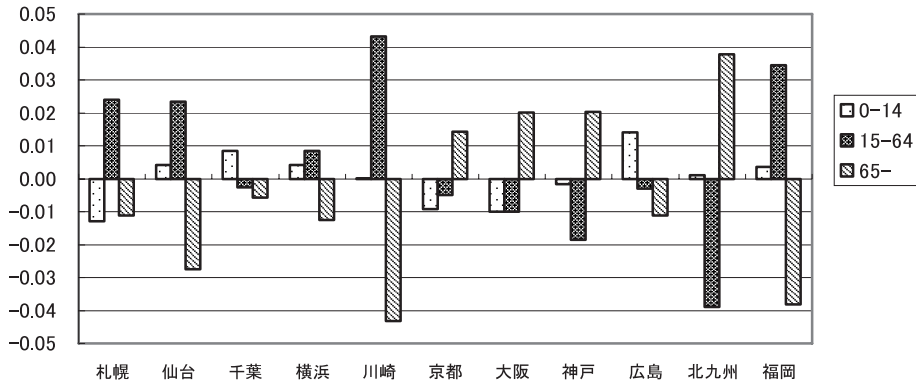
2010年時点においてもっとも高齢化率の高いのは北九州市の0.253、もっとも低いのは川崎市の0.172となっている。また2035年時点においても、もっとも高齢化率の高い都市と低い都市にそれぞれ変化はないものの、高齢化率の変化状況は各都市によって大きく異なることが読み取れる。高齢化率が大きく上昇するのは、札幌市、仙台市、千葉市となっており、比較的上昇幅が小さいのは京都市、大阪市となっている。これらの事実は、今後25年の間に、大都市の人口構成は全体としては高齢化傾向が強まるものの、その傾向については各都市によって特徴が異なることを意味している。なお名古屋市については2010年時点で12都市の中で5番目の高齢化率であるが、2035年時点では10番目となっていて、この時点では比較的人口構成の若い都市となっていて、なだらかには高齢化が進むことが示唆されている。

次に、各年齢階級別の構成比の特徴についてみたものが図表2(2010年)および図表3(2035年)である。これらの図表は各年度の名古屋市の人口構成比をベースにそれぞれの都市の構成比がどのようになっているかを比較したものである。プラスの値をとると名古屋市に比べてその年齢の人口構成比が高いことを、マイナスの値は逆に低いことを表している。なお年齢区分については年少人口(0~14歳)、生産年齢

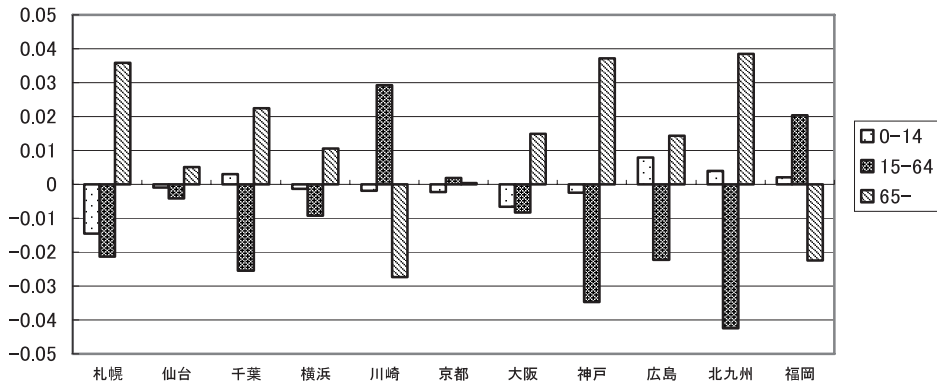
図表1 都市別高齢化率

	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	増加ポイント
札幌市	0.204	0.248	0.280	0.299	0.320	0.343	0.139
仙台市	0.187	0.224	0.252	0.270	0.288	0.312	0.125
千葉市	0.209	0.253	0.275	0.286	0.302	0.330	0.120
横浜市	0.203	0.238	0.257	0.268	0.288	0.318	0.115
川崎市	0.172	0.201	0.217	0.227	0.248	0.280	0.108
名古屋市	0.215	0.248	0.263	0.271	0.286	0.307	0.092
京都市	0.229	0.266	0.279	0.282	0.292	0.308	0.078
大阪市	0.235	0.270	0.284	0.288	0.301	0.322	0.087
神戸市	0.235	0.277	0.299	0.311	0.325	0.344	0.109
広島市	0.204	0.247	0.271	0.285	0.300	0.322	0.118
北九州市	0.253	0.292	0.316	0.325	0.333	0.346	0.093
福岡市	0.177	0.211	0.234	0.248	0.264	0.285	0.108

図表2 2010年



図表3 2035年



人口（15～64歳）、高齢人口（65歳～）となっている。

名古屋市と比較すると、次のような特徴があげられる。

(2010年)

- ①年少人口が多い都市：仙台市，千葉市，横浜市，川崎市，広島市，北九州市，福岡市（7都市）
- ②生産年齢人口が多い都市：札幌市，仙台市，横浜市，川崎市，福岡市（5都市）
- ③高齢人口が多い都市：京都市，大阪市，神戸市，北九州市（4都市）

(2035年)

- ①年少人口が多い都市：千葉市，広島市，北九州市，福岡市（4都市）
- ②生産年齢人口が多い都市：川崎市，京都市，福岡市（3都市）
- ③高齢人口が多い都市：札幌市，仙台市，千葉市，横浜市，京都市，大阪市，神戸市，広島市，北九州市（9都市）

特に、札幌市，仙台市では2010年時点においては名古屋市と比べると、高齢化率も低く生産年齢人口も多いという状態であったものが2035年においては名古屋市よりも、より高齢化の進んだ状況へ人口構成が激変することがわかる。また川崎市と福岡市については両年度とも生産年齢人口が多く高齢化率も低いという状況が、また北九州市については生産年齢人口が少なく高齢化率も高いという状況が継続している。

3 データおよび推計結果

ここでは、本稿の目的でもある政令指定都市の人口構造の変化が市民税収に与える効果について定量的分析を試みる。基本的には2章において提示された国立社会保障・人口問題研究所の「日本の市区町村別将来推計人口」に基づく人口構造の変化と雇用労働者の年齢別所得を加味した推計を実施する。なお雇用労働者としては15歳以上のすべての年齢階層に属する人を分析対象とする。

3.1. 推計方法とデータ

本節では推計方法と利用するデータについて詳述する。なお推計を実施するにあたっては以下の手順で分析を進める。

- ①各年度における年齢階層別、男女別の雇用労働者として働いている人数の確定
- ②年齢階層別、男女別の雇用労働者の年間所得の確定
- ③各年度における都市別の総所得の確定

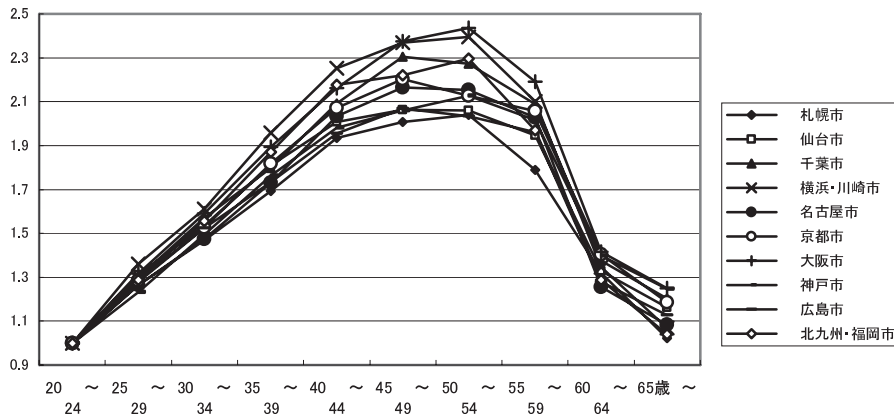
まず①では平成19年「就業構造基本調査」から分析対象となる12都市に関する男女別、年齢階層別の雇用労働者の割合を利用し、これに人口推計データの男女別、年齢階層別の各年度の人数を掛け合わせることで各年度の雇用労働者数を求める。したがって将来推計にあたっては男女別、年齢階層別の雇用労働者割合が、今後も継続するということを仮定している。次に②では平成18年「賃金構造基本調査」（都道府県別）を利用し、「決まって支給する現金給与額」の12か月分に「年間賞与その他特別給与額」を加算することで、都市ごとの年齢階層別、男女別の雇用労働者の年間所得を算出する³。こうして求められた値に①より得られた雇用労働者数を掛け、すべての年齢階層にわたって加算することで、都市別の雇用労働者に関する全年齢階級における総所得が算出できる。なお将来推計にあたっては、賃金上昇の発生しない状況を前提とすることにする。その理由は本稿の目的が人口構造の変化の影響を見るということにあるため、その他の要因を排除することが望ましいと考えられるからである。したがって賃金の変化のない状況においては、算出される雇用労働者の総所得は純粋に人口構造が変化した影響を反映していると考えられる。

この手法では総所得に影響を及ぼすのは年齢階級別、男女別の人口規模と所得である。生産に携わる人口が多いほど、また年間所得の高い年齢階層の人口が多いほど課税ベースにつながる総所得が大きくなる状況が生じやすい。また人口構造が変化したときの効果は、年齢階級別の所得に大きなばらつきがある場合は大きく、小さなばらつきの場合は小さく算定される傾向がある。

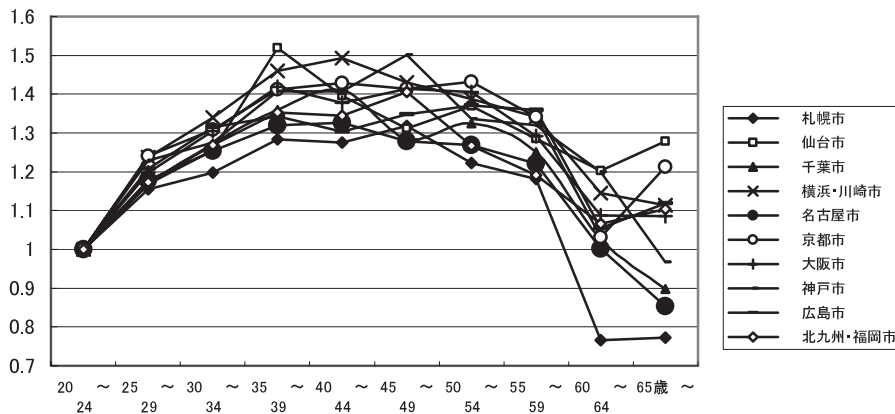
分析対象となる12都市の所得に関する情報は男性については図表4、女性については図表5の通りである。なおこれらの図表ではそれぞれの都市について20～24歳の年間所得を1として基準化し各年齢階

³都道府県別データを利用するため、横浜市と川崎市（神奈川県）、北九州市と福岡市（福岡県）は年齢階層別、男女別の年間所得は同じ結果となる。

図表4 男性年齢別所得



図表5 女性年齢別所得



層で比較を行っている。

男性についてはおおむね年功序列型賃金体系の傾向を示している。ただしもっとも年間所得の高くなる年齢階層については都市によって異なっている。45～49歳でピークを迎えるのが千葉市、京都市、名古屋市、仙台市、広島市であり、50～54歳でピークとなるのが札幌市、横浜市・川崎市、大阪市、神戸市、北九州市・福岡市である。また年齢階層間の年間所得のばらつきについては、大阪市、横浜市・川崎市などは大きく、札幌市、仙台市、広島市は小さくなっていることがわかる。

女性については多くの部分で指標が1～1.5までの間に分布しており、比較的なだらかなスロープとなっていることがわかる。ただしもっとも年間所得の高くなる年齢は35～39歳(大阪市)、40～44歳(仙台市、千葉市、横浜市・川崎市、名古屋市)、45歳～49歳(札幌市、神戸市、北九州市・福岡市)、50～54歳(京都市、広島市)とばらついている。また特に年齢層の高い階級では都市間の差異が大きくなっている。

なおここで分析対象とするのは「雇用労働者の負担する市民税負担分」であるが、各都市の税収全体に占める割合は次のような方法で推測することができる。まず各国税局が公表している申告所得税(税務署別課税状況)と源泉所得税(税務署別課税状況)のデータより給与所得を源泉とした徴収税額の比率を算

定し、各都市の税収全体の中で市民税の所得割にかけることで所得割のなかで給与所得が源泉となるもの、つまり雇用労働者の負担している税額が推測される⁴。こうして算定された雇用労働者納税分が市税全体に占める割合をもとめたものが図表6である。なお総収入比率とは、税収全体の中で雇用労働者納税分が占める割合を表し、個人市民税比は税収全体に占める個人の負担する市民税の割合を表している。したがって本稿で分析対象としている市民税の個人所得割のなかで給与所得が源泉となるものは、大阪市の約10%という値を除けばおおむね20%前後にあたる部分となっていることがわかる。

図表6 雇用労働者税負担分

	総収入比率	個人市民税比
札幌市	0.222	0.309
仙台市	0.189	0.300
千葉市	0.229	0.339
横浜市	0.230	0.394
川崎市	0.221	0.360
名古屋市	0.196	0.301
京都市	0.184	0.294
大阪市	0.109	0.177
神戸市	0.210	0.313
広島市	0.196	0.304
北九州市	0.174	0.240
福岡市	0.174	0.280

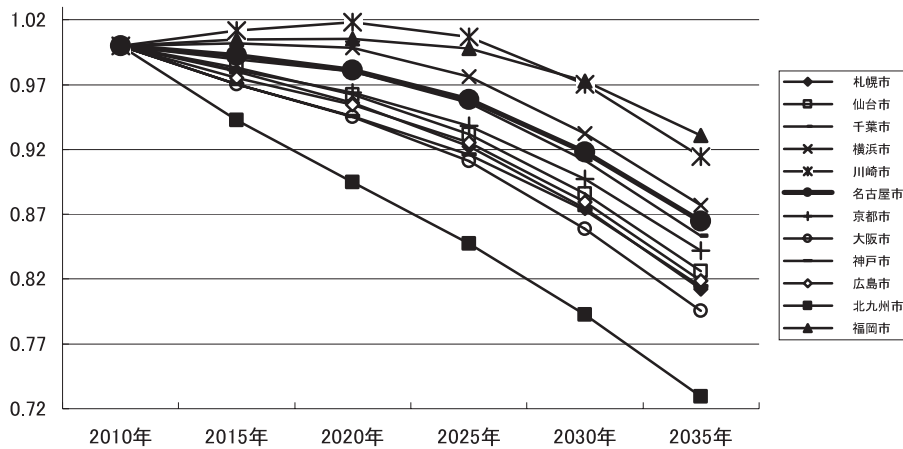
3.2. 推計結果

地方税を取り巻く環境は、いわゆる三位一体改革の流れの中で平成19年度から大きく変わる事となった。具体的には市町村民税については従来の3段階（課税所得金額が200万円以下について3%、200万円超700万円以下について8%、700万円超について10%の標準税率）の累進課税方式から課税所得金額に関わらず一律6%の税率適用となっている。現実の制度においては課税所得を算定する際には、給与所得控除、基礎控除、さらには家族構成等の状況が考慮される配偶者控除、扶養控除など様々な控除が発生するため、課税最低限の所得に満たない場合は課税対象からは除外される。しかしこれらの控除が一切考慮されない場合は単純に総所得が課税ベースとなる。したがって本稿においてもとめられた雇用労働者の総所得は控除等を一切行わない場合の最大の課税ベースであるととらえることができる。図表7は2010年を1と基準化して雇用労働者の総所得の推移を表したものである。

2035年時点においてもっとも高齢化に伴う人口構造の変化を受けるのは北九州市(0.73)となっている。以下順に影響の大きい都市は大阪市(0.8)、札幌市(0.81)、神戸市(0.81)、広島市(0.82)、仙台市(0.83)、京都市(0.84)、千葉市(0.85)、名古屋市(0.86)、横浜市(0.88)、川崎市(0.91)、福岡市(0.93)となっ

⁴国税局公表のデータはあくまでも国税に関するデータではあるが、課税ベースについては地方税である市民税の個人所得割とほぼ重なっている。

図表7 雇用労働者総所得の推移



ている。高齢化の進行により多くの都市では一貫して総所得は小さくなり続けるが、いくつかの例外もみられる。横浜市は2015年まで、福岡市は2015年、2020年まで、川崎市は2015年、2020年、2025年までは1をこえている。その後、総所得は減少するが、福岡市に比べて川崎市にその影響はより大きく出ている。このことは多くの都市に見られる共通の傾向であるが、もっとも所得の高い階層の人口が高齢化によって増加する一方で、それよりも若い世代の人数が大きく減少することが理由として考えられる。前者は総所得を増加させる効果を持ち、後者は減少させる効果を持つ。横浜市、川崎市、福岡市については前者の効果がより大きくなっている期間があり、それ以外の都市は後者の効果のほうが常に大きいということがいえる。

4 おわりに

本稿では2000年の段階で政令指定都市であった12都市について、高齢化に伴う人口構造の変化が市民税のうち雇用労働者負担分に対してどのような影響を持つのかということを実証的な分析により明らかにした。

その結果からは長期的にはすべての都市において市民税のうち雇用労働者負担分は下落する可能性があること、しかしながら都市間により20ポイント近くその影響は異なること、短期的には増収となる可能性のある都市が存在することが明らかになった。将来の地方の状況を考えたとき、財政収入の観点から重要な示唆を与えているといえる。

最後に本稿の分析の限界と今後の課題についてふれておく。まず今回対象としたのが市民税のうち雇用労働者負担分のみについての結果であるという点である。本来ならば税収全体、あるいは市民税全体についての議論が行われることが、正しい将来像を描くためには必要となってくる。また将来時点の議論を行っているため、様々な仮定に基づいた分析となっていることから、異なる前提での議論も必要になってくるであろう。

参考文献

呉善充, (2007), 「国税・地方税収の将来予測—税収弾力性の検証—」, 千里山経済学, 第40巻, 第2号, 1-14

URL

厚生労働省 <http://www.dbtk.mhlw.go.jp>

国立社会保障・人口問題研究所 <http://www.ipss.go.jp/>

総務省統計局 <http://www.stat.go.jp/>