

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

|            |                                                                                                                                                                                           |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 論題         | 個人住民税における課税最低限と非課税限度額制度<br>－制度の概要と近年の改正を踏まえて－                                                                                                                                             |
| 著者 / 所属    | 水野 大梧 / 前総務委員会調査室                                                                                                                                                                         |
| 雑誌名 / ISSN | 立法と調査 / 0915-1338                                                                                                                                                                         |
| 編集・発行      | 参議院事務局企画調整室                                                                                                                                                                               |
| 通号         | 486 号                                                                                                                                                                                     |
| 刊行日        | 2026-8-6                                                                                                                                                                                  |
| 頁          | 162-176                                                                                                                                                                                   |
| URL        | <a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20260806.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20260806.html</a> |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

# 個人住民税における課税最低限と非課税限度額制度

## — 制度の概要と近年の改正を踏まえて —

水野 大梧

(前総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 個人住民税の課税構造
3. 課税最低限の概要
4. 非課税限度額制度の概要と沿革
5. 近年の課税最低限に係る改正
6. 課税最低限及び非課税限度額をめぐる考察の視点
7. おわりに

### 1. はじめに<sup>1</sup>

個人住民税は、前年の所得を基礎として課税する前年所得課税を採っており、地域住民がその能力に応じて広く負担を分任する「地域社会の会費」的な性格を有している。また、地方団体が提供する行政サービスを支える基幹税としての役割も担う。「令和8年度地方団体の歳入歳出総額の見込額」(令和8年度地方財政計画)では、地方税収全体が47兆8,185億円となる中、個人住民税は15兆7,726億円と33.0%を占める最大の税目である。

このように地方にとって重要な財源となっている一方、近年は減税を目的とした所得課税における課税最低限の引上げが議論されている。令和7年度に引き続き令和8年度においても、所得税法の改正に伴い、個人住民税の課税最低限及び給与収入ベースの非課税限度額が引き上げられることとなった。個人住民税が非課税となる給与収入水準は課税最低限だけで決まるものではなく、独自の制度である非課税限度額を考慮する必要がある。

本稿では、個人住民税における課税最低限及び非課税限度額制度について概観した上で、課税最低限の見直しが行われた近年の改正を整理し、これらを考察する上での視点について述べることにしたい。

<sup>1</sup> 本稿は令和8年7月22日現在の情報に基づいており、文中の名称、肩書等は当時のものである。

## 2. 個人住民税の課税構造

### (1) 個人住民税の体系と性格

個人住民税とは、都道府県が個人に対して課する道府県民税と市区町村が個人に対して課する市町村民税を総称したものであり<sup>2</sup>、図表1のとおり構成される。利子割、配当割、株式等譲渡所得割については道府県民税に属するが、本稿では課税最低限及び非課税限度額の関係から、均等割及び所得割について述べることにする。

図表1 個人住民税の構成

|           | 令和8年度地方財政計画における税収<br>(億円) | 個人住民税収<br>に対する割合<br>(%) |
|-----------|---------------------------|-------------------------|
| 均等割       | 2,687                     | 1.7                     |
| 所得割       | 145,415                   | 92.2                    |
| 利子割       | 932                       | 0.6                     |
| 配当割       | 3,665                     | 2.3                     |
| 株式等譲渡所得割  | 5,027                     | 3.2                     |
| 計(個人住民税収) | 157,726                   | 100.0                   |

(※) 均等割及び所得割は道府県民税と市町村民税の合算である。利子割、配当割、株式等譲渡所得割は道府県民税のみ。

(出所) 令和8年度地方財政計画より作成

地方税法においては、一定の条件に該当する者に対して均等割や所得割を課さないこととする人的非課税制度が定められている。まず、「生活保護法の規定による生活扶助を受けている者」及び「障害者、未成年者、寡婦又はひとり親で前年の合計所得金額が135万円以下である者」は、均等割と所得割が共に非課税とされる。加えて、所得金額で判定される非課税限度額制度が設けられており、その効果は固定資産税等に設けられている免税点制度に類似している。つまり、合計所得金額などが非課税限度額以下である場合には、均等割や所得割が非課税となる。これらの非課税制度を踏まえると、現在の均等割及び所得割の課税区分は、均等割及び所得割が非課税とされる者、均等割のみを納税する者(所得割が非課税とされる者)、均等割及び所得割を納税する者の3類型<sup>3</sup>に整理される。

また、個人住民税の性格は地域社会の会費的といわれ、地域社会の費用を住民がその能力に応じ広く負担を分任するという独自の性格(負担分任の性格)や、地方団体が提供する行政サービスなどの受益に対する対価として対応関係を明確に認識できるという性格(応益性)を有する。

### (2) 均等割

均等割は、負担分任の性格を有する個人住民税の基礎的な部分として位置付けられ、非課税限度額を上回る者に対し、所得金額の多寡にかかわらず一定の税額を求めるものである。標準税率は、道府県民税1,000円、市町村民税3,000円とされ、条例で定められる<sup>4,5</sup>。なお、当該税率は、東日本大震災を教訓として全国で実施する防災施策の財源を確保するためとして標準税率が引き上げられた期間<sup>6</sup>を除き、平成16年度から据え置かれている。

<sup>2</sup> 東京都にあっては「都民税」、東京都の特別区にあっては「特別区民税」となる。

<sup>3</sup> 現行制度上、所得割のみを納税し、均等割を納税しない者は想定されない。

<sup>4</sup> 標準税率とされている税目については、その税率と異なる税率を地方団体の条例によって設定することが可能である。都道府県において均等割で超過課税を実施しているのは37団体、所得割では1団体である。また、市町村では、均等割では2団体、所得割では1団体である。一方で、均等割及び所得割において通常より低い税率を課している団体は、名古屋市のみとなっている(いずれも令和7年4月1日時点)。

<sup>5</sup> 令和6年度から、国税として森林環境税(1,000円)の課税が開始され、均等割とともに賦課徴収されている。

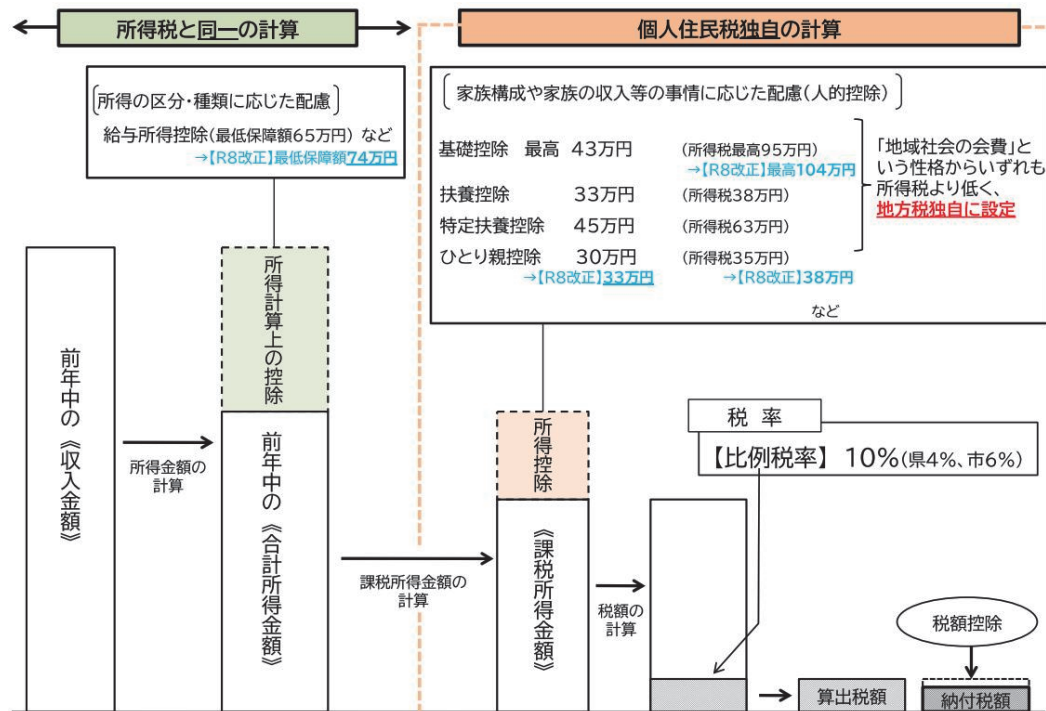
<sup>6</sup> 平成26年度から令和5年度については、道府県民税均等割の標準税率は1,500円、市町村民税均等割の標準税率

### (3) 所得割

#### ア 所得割の計算の仕組み

所得割は、応益課税としての性格を明確化する観点から、平成19年度に従前の累進税率から一律10%の比例税率に変更された。道府県民税は4%、市町村民税は6%が標準税率とされ<sup>7</sup>、給与所得者については図表2の流れで算定される。

図表2 所得割の計算の仕組み



(※) 青字は令和8年度税制改正における改正事項である。

(出所) 総務省資料より抜粋・加工

まず前年中の収入金額から給与所得控除など「所得計算上の控除」を適用し、前年中の「合計所得金額」を算出する。地方税法には、所得金額の算定に当たっては所得税法の計算の例による旨の規定<sup>8</sup>が存在するため、所得税と同一の控除が適用される。令和8年度税制改正では所得税の給与所得控除の最低保障額などが改正され、給与所得控除額は図表3のとおりとなっている。

図表3 令和8年分及び令和9年分における所得税の給与所得控除額

| 給与等の収入金額       | 給与所得控除額        |
|----------------|----------------|
| 220万円以下        | 74万円（最低保障額）    |
| 220万円超 360万円以下 | 収入金額×30%＋8万円   |
| 360万円超 660万円以下 | 収入金額×20%＋44万円  |
| 660万円超 850万円以下 | 収入金額×10%＋110万円 |
| 850万円超         | 195万円          |

(出所) 所得税法第28条第3項及び租税特別措置法第29条の4第1項より作成（令和8年12月1日施行）

率は3,500円とされていた。

<sup>7</sup> 指定都市に住所を有する場合は、道府県民税2%、市民税8%となる。

<sup>8</sup> 地方税法第32条第2項及び第313条第2項

合計所得金額の算出後は、個人住民税独自の規定で算定される。前年中の合計所得金額から基礎控除などの「所得控除<sup>9</sup>」を適用し、「課税所得金額」を計算する。このうち、現行法における基礎控除額は図表4のとおりである。

図表4 現行法における個人住民税の基礎控除額

| 合計所得金額             | 基礎控除額 |
|--------------------|-------|
| 2,400万円以下          | 43万円  |
| 2,400万円超 2,450万円以下 | 29万円  |
| 2,450万円超 2,500万円以下 | 15万円  |
| 2,500万円超           | 適用なし  |

(出所) 地方税法第34条第2項及び同法第314条の2第2項より作成

以上を踏まえ算出された課税所得金額に比例税率（10％）を乗じ、そこから税額控除分を除いたものが所得割額となる。

## イ 給与所得控除の性格

給与所得控除は給与所得者に対し適用され、その性格は「勤務費用の概算控除」及び「ほかの所得との負担調整のための特別控除」に分けることができるとされる。前者は給与所得者が勤務ないし職務の遂行のために支出する費用を概算的に控除するもの<sup>10</sup>であり、後者は給与所得の担税力が弱いことに対する配慮<sup>11</sup>であるとされる<sup>12</sup>。

個人所得課税における所得とは収入金額から収入を得るために要した経費を差し引いたものであり、給与所得控除は所得計算上の必要経費に当たるものであることから、所得税と個人住民税で同一の扱いとされてきている<sup>13</sup>。

## ウ 個人住民税における基礎控除の位置付け

基礎控除は、一定の額までの少額の所得については負担能力を見出すには至らないとして設けられているものであり、原則全ての納税者に適用される所得控除である。

所得控除は昭和25年度の個人住民税創設時、所得税の計算の例によるものとして導入された。しかし、「所得税の課税を基礎としているため所得税の改正が自動的に影響を及ぼしてきて、所得税改正のつど、納税義務者数及び税収に変動を来し、地方財政の運営並びに分任を基調とする住民税のあり方から見てとかく批判のあった」として<sup>14</sup>、所得税の改正の影響をできるだけ遮断するため、昭和37年度から基礎控除等に個人住民税独自の金額を定めるに至った。その上で、その金額は2.（1）で概観した性格に鑑み、一般に所得税よりも低額に設定されている。例えば、近年の個人住民税及び所得税の基礎控除額の推移については図表5のとおりである。

なお、所得割は比例税率であるため、累進税率を採用する所得税とは異なり、所得の大きさにかかわらず所得控除が税額に与える影響は一定である。

<sup>9</sup> 所得控除とは、様々な事情により納税者の担税力が減殺されることを考慮し、これを調整するために所得から一定額を控除するものである。「基礎的な人的控除（基礎控除等）」「特別な人的控除（ひとり親控除等）」「その他の控除（社会保険料控除等）」に区分される。

<sup>10</sup> 例えば、その勤務又は職務の遂行のために支出した費用のうち、その者の職務に照らして通常必要であると認められるもので、その勤務又は職務の遂行以外のためには支出することがないと認められるもの

<sup>11</sup> 失業等の不安定性、空間的・時間的な拘束や居住地選択の制限等の負担や、役務提供による成果のいかににかかわらずあらかじめ定められた定額の給与の支給を受けるにとどまるといった事情をしんしゃくするもの

<sup>12</sup> 税制調査会『税制の抜本的見直しについての答申』（昭61. 10）

<sup>13</sup> 第217回国会衆議院総務委員会議録第5号17頁（令7. 2. 25）

<sup>14</sup> 第38回国会参議院地方行政委員会会議録第13号2頁（昭36. 4. 11）



図表5 近年の個人住民税及び所得税の基礎控除額の推移

| 年度(年) | 平元 | 平2 | 平3～6 | 平7～令元 | 令和2          | 令3～6         | 令7           | 令8            |
|-------|----|----|------|-------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| 個人住民税 | 28 | 30 | 31   | 33    | 33           | 最高43<br>(※2) | 最高43<br>(※2) | 最高43<br>(※2)  |
| 所得税   | 35 | 35 | 35   | 38    | 最高48<br>(※2) | 最高48<br>(※2) | 最高95<br>(※3) | 最高104<br>(※4) |

(単位:万円)

(※1) 平成30年度改正により、給与所得控除額の10万円引下げに伴い、基礎控除額を10万円引き上げることとなった。

(※2) 令和3年度分個人住民税(令和2年分所得税)より、基礎控除の控除額は、本人の合計所得金額2,400万円から3段階で通減、2,500万円超で消失する。

(※3) 収入に応じ控除額が通減(例:給与収入200万円相当以下の場合は、最高95万円)。

(※4) 収入に応じ控除額が通減(例:給与収入665万円相当以下の場合は、最高104万円)。

(出所) 総務省資料より作成

### 3. 課税最低限の概要

各種所得金額の合計額から諸控除を差し引いた金額が課税対象の金額となるため、各種所得金額の合計額が諸控除の合計額以下であれば課税所得金額はゼロとなり、課税はされないこととなる。これに関し、所得税及び所得割においては、給与所得者について、その水準以下では課税されず、その水準を超えると課税が始まる給与収入を示す指標を「課税最低限」と呼んでいる。具体的には、様々な控除のうち一般的に適用されるもの、すなわち給与所得控除、基礎的な人的控除<sup>15</sup>及び社会保険料控除の合計額で示される<sup>16</sup>。なお、均等割に課税最低限は存在しない。

課税最低限は控除額の積重ねとして決まるため、世帯構成などに応じて異なる金額となる。所得割に係る課税最低限の直近の推移は図表6のとおりであり、課税最低限の上昇は所得税法改正に伴う給与所得控除の最低保障額の引上げ等によるものである。これに対し、夫婦子2人世帯など法改正後も課税最低限に変化がないものについては、改正により引き上げられた給与所得控除の最低保障額が適用されていないためである。給与所得控除の最低保障額は、令和7年度税制改正後では給与収入190万円以下、令和8年度税制改正後では給与収入220万円以下に対し適用されることとなっている。夫婦子2人世帯のように基礎的な人的控除が多く適用される世帯では、課税最低限がこれらの給与収入水準を上回るため所得割は非課税となり、改正による影響が生じていない。

図表6 所得割の課税最低限における近年の推移

(単位:万円)

|       | 令7改正前 | 令8改正前 | 令8改正後 |
|-------|-------|-------|-------|
| 単身者   | 115.3 | 127.1 | 137.6 |
| 夫婦のみ  | 154.1 | 165.9 | 176.5 |
| 夫婦子1人 | 212.7 | 212.7 | 215.3 |
| 夫婦子2人 | 294.5 | 294.5 | 294.5 |

(※1) 夫婦は片働きとする。夫婦子1人の子供は、一般扶養控除の対象とし、夫婦子2人の子供は、1人は一般扶養控除、もう1人は特定扶養控除の対象とした場合の数値である。

(※2) 社会保険料控除については、政府資料で用いられる仮定(給与の収入金額が900万円以下である場合、給与収入の15%が社会保険料)で計算している。

(出所) 関係条文等より筆者試算

<sup>15</sup> 基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除

<sup>16</sup> 税制調査会『わが国税制の現状と課題ー21世紀に向けた国民の参加と選択ー』(平12.7)

また、課税最低限の水準をめぐっては、最低生計費の観点から考慮すべき等の指摘もあるが、政府は「生計費の観点や、公的サービスを賄うための費用を国民が広く分かち合う必要性などを踏まえて、総合的に検討されてきた」旨説明している<sup>17</sup>。

なお、近年は課税最低限について社会保険料控除を考慮しない形で議論されることも多い。令和7年度税制改正時に議論となった「103万円の壁」の103万円とは、単身の給与所得者における、社会保険料控除の影響を除いた所得税負担が生じる給与収入水準を指す。当時は給与所得控除の最低保障額は55万円であり基礎控除の最高額は48万円であったことから、その合計金額である103万円が議論の中心となった。

一方、2.(1)で見たように個人住民税には独自の非課税限度額制度が存在する。実際に非課税となる給与収入水準については、次章で述べる。

## 4. 非課税限度額制度の概要と沿革

### (1) 均等割の非課税限度額制度

均等割のみを課すべき者のうち、前年の合計所得金額が一定の基準に従い市区町村の条例で定める金額以下の者については均等割が非課税とされ、その金額は図表7のとおり算定される。本稿では、当該金額を「均等割の非課税限度額」とし、当該金額に給与所得控除を加算した額を「均等割の給与収入ベースの非課税限度額」とする。

一例として、単身の給与所得者（1級地）の場合、図表7は45万円となる。その上で、給与所得控除の74万円を踏まえると、給与収入ベースの非課税限度額は119万円となることから、給与収入119万円以下の者については均等割が非課税となる。

図表7 均等割の非課税限度額

|                    |     |                          |   |                                                                                                                         |      |     |        |     |      |     |   |                                                                                       |      |        |        |   |      |
|--------------------|-----|--------------------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|--------|-----|------|-----|---|---------------------------------------------------------------------------------------|------|--------|--------|---|------|
| 均等割の<br>非課税<br>限度額 | =   | 本人、同一生計配偶者<br>及び扶養親族の合計数 | × | <table><tr><td>35万円</td><td>1級地</td></tr><tr><td>31.5万円</td><td>2級地</td></tr><tr><td>28万円</td><td>3級地</td></tr></table> | 35万円 | 1級地 | 31.5万円 | 2級地 | 28万円 | 3級地 | + | <table><tr><td>21万円</td></tr><tr><td>18.9万円</td></tr><tr><td>16.8万円</td></tr></table> | 21万円 | 18.9万円 | 16.8万円 | + | 10万円 |
| 35万円               | 1級地 |                          |   |                                                                                                                         |      |     |        |     |      |     |   |                                                                                       |      |        |        |   |      |
| 31.5万円             | 2級地 |                          |   |                                                                                                                         |      |     |        |     |      |     |   |                                                                                       |      |        |        |   |      |
| 28万円               | 3級地 |                          |   |                                                                                                                         |      |     |        |     |      |     |   |                                                                                       |      |        |        |   |      |
| 21万円               |     |                          |   |                                                                                                                         |      |     |        |     |      |     |   |                                                                                       |      |        |        |   |      |
| 18.9万円             |     |                          |   |                                                                                                                         |      |     |        |     |      |     |   |                                                                                       |      |        |        |   |      |
| 16.8万円             |     |                          |   |                                                                                                                         |      |     |        |     |      |     |   |                                                                                       |      |        |        |   |      |

(※1)「級地」は、生活保護基準の級地区分。この区分による一定の基準に従い市区町村の条例が定められている。

(※2) 点線内の金額は、同一生計配偶者又は扶養親族を有する場合に加算

(出所) 地方税法第24条の5第3項、同法第295条第3項、同法施行令第47条の3及び同法施行規則第9条の21より作成

均等割の非課税限度額制度は昭和51年度に創設された。当時、均等割の標準税率は実質的に昭和26年度から据え置かれていたが、その間物価水準の変動も激しく行政サービス水準も向上したこと等が指摘されていた。こうした状況を踏まえ、標準税率が約3倍に引き上げられることとなり、低所得者層に対する負担軽減の観点から本制度が設けられた。

これにより均等割の納税義務者数は減少することとなった。制度創設以前は「所得割の納税義務者数<均等割の納税義務者数」であったが、昭和51年度以降は逆転し、平成16年度まで「所得割の納税義務者数>均等割の納税義務者数」の状態が継続した<sup>18</sup>。

<sup>17</sup> 第217回国会衆議院本会議録第13号7頁（令7.3.31）

<sup>18</sup> いわゆる生計同一の妻に対する均等割の非課税措置が平成16年度分をもって廃止されたこと等により、均等

## （２）所得割の非課税限度額制度

総所得金額等<sup>19</sup>の合計額が図表８により計算した金額以下の者については所得割が非課税とされる。本稿では、当該金額を「所得割の非課税限度額」<sup>20</sup>とし、当該金額に給与所得控除を加算した額を「所得割の給与収入ベースの非課税限度額」とする。

一例として、給与所得者である夫婦のみの課税最低限と非課税限度額を考える。このとき、課税最低限は、給与所得控除74万円、基礎控除43万円、配偶者控除33万円、社会保険料控除26.5万円の合算である176.5万円となる（図表６参照）。一方、図表８は112万円となり、給与所得控除の74万円を加算すると給与収入ベースの非課税限度額は186万円となる。このため、所得割が非課税となる給与収入は、課税最低限の176.5万円ではなく、給与収入ベースの非課税限度額である186万円までとなる。つまり、所得割が非課税となる給与収入水準は、「所得税同様、基礎控除等の所得控除の積み上げである課税最低限と、個人住民税独自の制度である非課税限度額とのいずれか高い方が適用される仕組み」となっている<sup>21</sup>。

なお、非課税限度額制度は控除と異なるものであるが、非課税限度額を引き上げた結果、所得割が課されないこととなる者については課税最低限の引上げと同様の効果を生む。一方で、非課税限度額を超える収入を有する者については、基礎控除等の控除の金額に変更がなく、収入金額が前年と変わらなければ税額は変わらないこととなる。すなわち、仮に非課税限度額が引き上げられる一方で各種控除の金額に変更がない場合、引上げ後の非課税限度額を超える収入を有する者については、減税効果は生じないこととなる。

図表８ 所得割の非課税限度額

$$\begin{array}{l} \text{所得割の} \\ \text{非課税} \\ \text{限度額} \end{array} = 35\text{万円} \times \begin{array}{l} \text{本人、同一生計配偶者} \\ \text{及び扶養親族の合計数} \end{array} + \boxed{32\text{万円}} + 10\text{万円}$$

（※）点線内の金額は、同一生計配偶者又は扶養親族を有する場合に加算  
（出所）地方税法附則第３条の３第１項及び第４項

所得割の非課税限度額制度は昭和56年度に単年度限りの措置として創設された。それ以前は、他の税目の充実等による減収補填を前提として、課税最低限の引上げが繰り返し行われてきた。しかし、昭和56年度においては減収の補填策が存在せず、地方財政も依然として財源不足であったことなどから、課税最低限の引上げは見送られることとなった。その結果、昭和56年度は夫婦子供２人の世帯における課税最低限が生活保護基準額<sup>22</sup>を下回ることとなった。これに対し、当該状況を税制上放置することは問題があるのではないか

割の納税義務者数が増加し、平成17年度以降は「所得割の納税義務者数＜均等割の納税義務者数」となった。

<sup>19</sup> 総所得金額等とは、合計所得金額から、純損失又は雑損失等の繰越控除を適用した後の全ての合計所得のことをいう。純損失、雑損失等の繰越控除がない場合は、合計所得金額と同額になる。

<sup>20</sup> 所得割の非課税限度額を若干上回る所得を有する者の税引き後の手取所得が、非課税限度額を下回り非課税限度額ぎりぎり所得割が課されない者の所得より少なくなることが起こり得る。これを避けるため、調整措置が設けられている（地方税法附則第３条の３第２項及び第５項）。

<sup>21</sup> 第221回国会参議院総務委員会会議録第３号（令8.3.26）

<sup>22</sup> 生活扶助、住宅扶助及び教育扶助の合計額



との考えを踏まえ、課税最低限の引上げに比べ所要財源が少ないことから、所得割の非課税限度額制度が創設されることとなった。これは、所得割が非課税となる給与収入水準が当時の生活保護基準額を上回るよう設計されたものであった。なお、自治省（当時）は、課税最低限を引き上げずに非課税限度額制度を導入したことに対し、「今回の措置が最善のものとは思っていない」旨説明していた<sup>23</sup>。

しかし、その後も課税最低限が生活保護基準額を下回る状況が続いたことを背景に、昭和57年度及び昭和58年度にも単年度の措置として延長され、昭和59年度には「当分の間」存続する制度とされた。これに関し、過去の国会答弁では「基本的な考え方として生活保護基準を下回るような課税最低限の設定はできるだけ避けたい」としつつも、「生活保護基準を上回るような課税最低限を設定し得るほどの減税財源の確保ができない」とした<sup>24</sup>。

なお、昭和59年当時、自治省（当時）は、課税最低限と生活保護基準の関係について、それぞれ別の法律体系に属するものであり、その水準決定の考え方は異なるものとの認識を示している。すなわち、課税最低限は1年間におけるその人の収入に着目しフローのみで決定されるのに対し、生活保護基準はその人の収入のほか資産の保有状況等のストックも勘案して決定するとし、両者は必ずしも厳密に同一の水準である必要はないとした<sup>25</sup>。

以上のように、均等割が非課税となる給与収入水準は均等割の非課税限度額によって決定される。一方、所得割が非課税となる給与収入水準は、課税最低限及び所得割の非課税限度額の双方を踏まえて決定される。

## 5. 近年の課税最低限に係る改正

### （1）令和7年度税制改正と個人住民税

令和7年度税制改正では3で述べた「103万円の壁」が議論となり、所得税の基礎控除額等が定額であるため物価が上昇すると実質的な税負担が増える課題が指摘されていた。

これを踏まえ、政府は「所得税法等の一部を改正する法律案」（第217回国会閣法第1号）を国会に提出し、基礎控除の最高額48万円と給与所得控除の最低保障額55万円をそれぞれ10万円ずつ引き上げることとした。この金額については、消費者物価指数（総合）が最後に基礎控除を引き上げた平成7年から令和5年にかけて10%程度上昇し、今後も一定の上昇が見込まれること、また、生活必需品を多く含む基礎的支出項目の消費者物価は同期間で20%程度上昇していることを勘案したとした<sup>26</sup>。

加えて、衆議院において修正が行われ、低所得者層の税負担への配慮や物価上昇に賃金上昇が追い付いていない状況を踏まえ、中所得者層を含めて税負担を軽減する観点から所得税の基礎控除に特例が創設されることとなった。具体的には、①合計所得金額132万円以下の者に対し、37万円の恒久的な上乘せを行うとした。これにより、「103万円の壁」は160万円まで引き上げられ、東京都23区の生活保護基準額を超える水準となった。そのほか、

<sup>23</sup> 第94回国会参議院地方行政委員会会議録第6号19～20頁（昭56.3.26）

<sup>24</sup> 第101回国会参議院地方行政委員会会議録第5号8頁（昭59.3.31）

<sup>25</sup> 地方財務協会『地方税』（昭59.1.1）

<sup>26</sup> 自由民主党、公明党「令和7年度税制改正大綱」（令和6年12月20日）

②合計所得金額132万円超655万円以下の者に対し、令和7年及び令和8年の措置として各階層で逡減する上乗せ措置を設けることとした。以上の措置により、令和7年度税制改正後の所得税における給与所得控除額及び基礎控除額は図表9及び図表10のとおりとなった。

図表9 令和7年度税制改正後の所得税の給与所得控除額（改正範囲）

| 給与の収入金額        | 給与所得控除額 |                                     |
|----------------|---------|-------------------------------------|
|                | 改正後     | 改正前                                 |
| 180万円以下        | 65万円    | 収入金額×40%－10万円<br>（55万円未満となる場合は55万円） |
| 180万円超 190万円以下 |         | 収入金額×30%＋8万円                        |

（※）給与の収入金額190万円超の場合の給与所得控除に改正はない。

（出所）関係条文より作成

図表10 令和7年度税制改正後の所得税の基礎控除額（改正範囲）

| 合計所得金額           | 基礎控除額            |         | 改正前  |
|------------------|------------------|---------|------|
|                  | 改正後              |         |      |
|                  | 令和7年分<br>及び令和8年分 | 令和9年分以後 |      |
| 132万円以下          | 95万円（※1）         |         | 48万円 |
| 132万円超 336万円以下   | 88万円（※1）         | 58万円    |      |
| 336万円超 489万円以下   | 68万円（※1）         |         |      |
| 489万円超 655万円以下   | 63万円（※1）         |         |      |
| 655万円超 2,350万円以下 | 58万円             |         |      |

（※1）所得税法第86条の規定（本則）による基礎控除額58万円に、租税特別措置法第41条の16の2の規定（特例）による加算額を加算した額。なお、当該加算は居住者についてのみ適用。

（※2）合計所得金額2,350万円超の場合の基礎控除額に改正はない。

（出所）関係条文より作成

個人住民税については、地方税法の規定により、所得税の給与所得控除に係る改正が反映されることとなった一方で、地方財政への影響等を考慮し、基礎控除額や非課税限度額は据え置かれることとなった。これに関し、「個人住民税においては、できるだけ多くの住民が広く負担を分かち合うという地域社会の会費的な性格や地方税財源への影響等を総合的に考慮し、所得税と同様の措置として給与所得控除の見直し等については対応する一方で、個人住民税の基礎控除額を据え置くこととした」旨説明されている<sup>27</sup>。

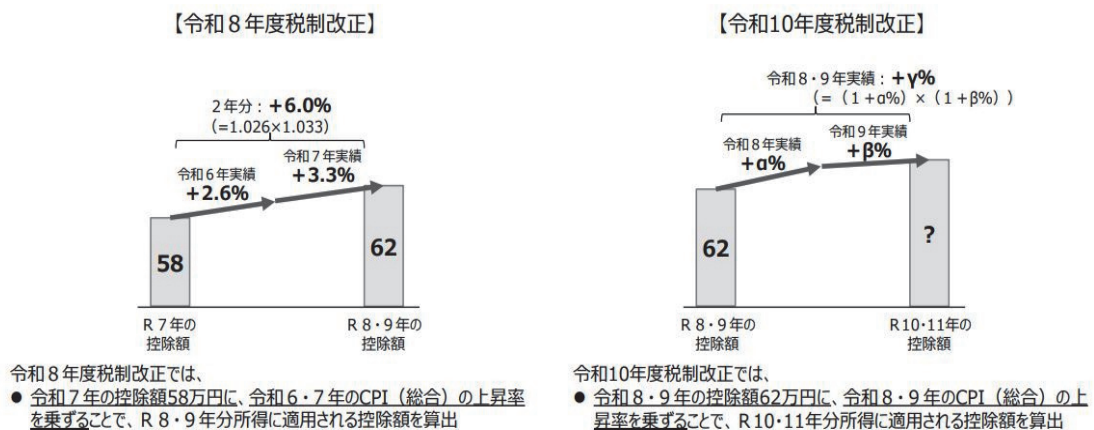
なお、これらの見直しに係る財源について、政府原案部分は「基礎控除や給与所得控除の最低保障額が定額であることに対して物価調整を行うものであることを踏まえて、特段の財源確保措置を要しないものと整理する」とされた。また、国会修正により創設された基礎控除の特例措置部分については、「令和7年度は税外収入等の財源で賄うこととし、新規国債発行額の追加は行わない」、「令和8年度予算編成及び税制改正において、所得税の抜本的な改革に係る検討と併せて、歳入・歳出両面の取組を通じた本特例の実施に要する財源の確保について検討する」とされた。

<sup>27</sup> 第217回国会衆議院財務金融委員会議録第5号45頁（令7.2.25）

## （２）令和８年度税制改正と個人住民税

令和８年度税制改正では、所得税法が定める基礎控除と給与所得控除に対し、物価に連動した引上げ制度が創設された。具体的には、基礎控除の本則部分の控除額（改正前：最高額58万円）に、税制改正時における直近２年間の消費者物価指数（総合）<sup>28</sup>の上昇率を乗ずることで調整するとした<sup>29</sup>。この結果、令和８年度税制改正の場合、当該上昇率は6.0％であることから、58万円から４万円の増額となる62万円が基礎控除の本則部分における最高額となった。また、給与所得控除にも同様の措置を講ずるとしており、同額の４万円増額となる69万円が給与所得控除の最低保障額となった。以上により、所得税における基礎控除の最高額と給与所得控除の最低保障額との合算額は168万円となった。

図表11 基礎控除（所得税）の物価に連動した引上げイメージ



※CPI（総合）の上昇率について、「令和7年」とは、R5.11～R6.10平均～R6.11～R7.10平均の上昇率を意味する。

（出所）財務省『ファイナンス』（令和8年4月）より抜粋

これに加え、令和7年度税制改正において恒久的な制度として措置された基礎控除の特例について、今後も生活保護基準額を勘案して見直すことが基本とされた。その上で、令和8年分及び令和9年分の2年間の時限措置として、基礎控除の特例のうち37万円（5・（1）①部分）を5万円引き上げ42万円とするとともに対象者を拡大するほか、給与所得控除の最低保障額69万円も同様に5万円引き上げ74万円とした。さらに、合計所得金額336万円超から489万円以下までを対象としていた10万円の基礎控除の特例（5・（1）②の一部）を32万円引き上げ42万円とした。これにより、所得税における基礎控除の最高額と給与所得控除の最低保障額との合算額は168万円から10万円引き上げられ、令和7年度改正前の「103万円の壁」は178万円となった。

（１）①部分）を5万円引き上げ42万円とするとともに対象者を拡大するほか、給与所得控除の最低保障額69万円も同様に5万円引き上げ74万円とした。さらに、合計所得金額336万円超から489万円以下までを対象としていた10万円の基礎控除の特例（5・（1）②の一部）を32万円引き上げ42万円とした。これにより、所得税における基礎控除の最高額と給与所得控除の最低保障額との合算額は168万円から10万円引き上げられ、令和7年度改正前の「103万円の壁」は178万円となった。

<sup>28</sup> 基礎控除がほぼ全ての納税者に適用されることを踏まえ、対象を特定の品目に絞った指数ではなく、消費者物価指数（総合）を用いたとしている（第221回国会衆議院財務金融委員会議録第3号15頁（令8.3.6））。

<sup>29</sup> 物価が下落局面となった場合における基礎控除等の調整については、その時々々の経済情勢や税負担の状況などを踏まえ、丁寧に議論、判断する必要があるとしている（第221回国会衆議院財務金融委員会議録第3号15頁（令8.3.6））。

以上の措置により、令和8年度税制改正後の所得税における給与所得控除額と基礎控除額は図表12及び図表13のとおりとなった。なお、今後、生活保護基準額が178万円に達するまでは、基礎控除額の最高額と給与所得控除の最低保障額との合算額は178万円を維持しつつ、物価連動による基礎控除の本則部分と給与所得控除の最低保障額の引上げに応じて、同額を特例措置からそれぞれ振り替えていくこととしている。

図表12 令和8年度税制改正後の所得税の給与所得控除額（改正範囲）

| 給与の収入金額        | 給与所得控除額          |                                        |              |
|----------------|------------------|----------------------------------------|--------------|
|                | 改正後              |                                        | 改正前          |
|                | 令和8年分<br>及び令和9年分 | 令和10年分以後                               |              |
| 190万円以下        | 74万円             | 収入金額×30%+8万円<br>(69万円未満となる場合は<br>69万円) | 65万円         |
| 190万円超 220万円以下 |                  |                                        | 収入金額×30%+8万円 |

(※1) 給与所得控除の最低控除額等の特例（租税特別措置法第29条の4）の適用後の給与所得控除額。

(※2) 給与の収入金額が220万円超の場合の給与所得控除額に改正はない。

(出所) 関係条文より作成

図表13 令和8年度税制改正後の所得税の基礎控除額（改正範囲）

| 合計所得金額           | 基礎控除額            |          |          |         |
|------------------|------------------|----------|----------|---------|
|                  | 改正後              |          | 改正前      |         |
|                  | 令和8年分<br>及び令和9年分 | 令和10年分以後 | 令和8年分    | 令和9年分以後 |
| 132万円以下          | 104万円（※1）        | 99万円     | 95万円（※1） |         |
| 132万円超 336万円以下   |                  | 62万円     | 88万円（※1） | 58万円    |
| 336万円超 489万円以下   |                  |          | 68万円（※1） |         |
| 489万円超 655万円以下   | 67万円（※1）         |          | 63万円（※1） |         |
| 655万円超 2,350万円以下 | 62万円             |          | 58万円     |         |

(※1) 所得税法第86条の規定（本則）による基礎控除額62万円（改正前：58万円）に、租税特別措置法第41条の16の2の規定（特例）による加算額を加算した額。なお、当該加算額は改正前後で異なり、居住者についてのみ適用。

(※2) 合計所得金額2,350万円超の場合の基礎控除額に改正はない。

(出所) 関係条文より作成

個人住民税については、令和7年度税制改正と同様、所得税の給与所得控除に係る改正が反映された一方で、基礎控除額や非課税限度額の引上げは行われないこととなった。また、個人住民税に係る今後の検討として、自由民主党及び日本維新の会によって決定された「令和8年度税制改正大綱」（令和7年12月19日）では、「「地域社会の会費」的な性格を踏まえ、所得税の諸控除の見直しのほか、地方税財源への影響や税務手続の簡素化の観点等を総合的に勘案し、地方公共団体の意見を踏まえつつ、その非課税限度額や基礎控除等について必要な対応を検討する」とされた。

なお、物価に連動した引上げ制度に係る財源については、令和7年度と同様、「物価調整を行うものであることを踏まえ、特段の財源確保措置を要しないこととする」とされた。



## 6. 課税最低限及び非課税限度額をめぐる考察の視点

### (1) 所得税の課税最低限との整合性

所得割の課税最低限については、従来から所得税の課税最低限と一致させるべきとの指摘がある。これに対し、過去に政府からは、地域社会の会費的な性格を有する個人住民税と、国全体を通じた所得再分配としての性格を有する所得税といった両税の性格の違いから、同じ個人所得課税ではあるものの、課税最低限を一致させる必要はない旨説明されている<sup>30</sup>。また、近年の議論でも同趣旨の答弁がなされているところである<sup>31</sup>。

令和7年度税制改正及び令和8年度税制改正を経て、両税における課税最低限の差は拡大している。図表14は単身の給与所得者の場合における、所得税の課税最低限に対する所得割の課税最低限の状況である。令和7年度税制改正前は95.1%であるのに対し、令和8年度税制改正後は65.7%となり、かい離が広がっていることがわかる。

図表14 単身の給与所得者の場合における所得割・所得税の課税最低限の状況

|         | 令7改正前   | 令8改正前   | 令8改正後   |
|---------|---------|---------|---------|
| 所得割     | 115.3万円 | 127.1万円 | 137.6万円 |
| 所得税     | 121.2万円 | 188.2万円 | 209.4万円 |
| 所得割／所得税 | 95.1%   | 67.5%   | 65.7%   |

(※) 社会保険料控除については、政府資料で用いられる仮定（給与の収入金額が900万円以下である場合、給与収入の15%が社会保険料）で計算している。

(出所) 関係条文等より筆者試算

昭和56年には、このかい離に対し、絶対的な基準は立てにくいとしつつも「大体所得税の課税最低限に対して住民税は8割ぐらいのところを目指していったらいいじゃないか」というのが何となく言われている旨説明されている<sup>32</sup>。当時とは地方財政を取り巻く環境などが大きく異なるが、現在は8割を下回る状況となっている。両税の課税最低限を一致させる必要はないとしても、その均衡関係は改めて検討する余地があるのではないだろうか。

他方、個人住民税独自の非課税限度額制度の影響により、世帯類型によっては所得割が非課税となる給与収入水準が所得税の課税最低限を上回る場合がある。財務総合政策研究所『財政金融統計月報』（令和7年4月）によれば、例えば平成27年から令和6年にかけて、夫婦のみ及び夫婦子1人ではこのような状況が見られ<sup>33</sup>、所得税が課税される給与収入水準であっても所得割が非課税となる場合が存在することが考えられる。これは所得税と個人住民税の性格を踏まえれば妥当性について議論の余地があり、非課税限度額制度の在り方についても考えていく必要があろう。

<sup>30</sup> 第91回国会参議院地方行政委員会会議録第5号16頁（昭55.3.27）

<sup>31</sup> 個人住民税の基礎控除額は地域社会の会費的な性格を踏まえ従前より所得税より低く設定しており、このため、所得税と個人住民税の課税最低限は異なっているとしている（第221回国会衆議院総務委員会会議録第3号43頁（令8.3.10））。

<sup>32</sup> 第94回国会参議院地方行政委員会会議録第6号20頁（昭56.3.26）

<sup>33</sup> 当該資料においては、夫婦子1人の子供は中学生、夫婦子2人の子供は1人が中学生、1人が大学生であるものとして計算し、社会保険料控除については図表14と同様の仮定を置いている。その上で、同期間における所得税の課税最低限は「夫婦のみ」1,688千円、「夫婦子1人」1,688千円であるのに対し、所得割の非課税限度額（給与収入ベース）が「夫婦のみ」1,700千円、「夫婦子1人」2,214千円となっている。



## （２）生活扶助基準額・生活保護基準額との関係

地方税法は、生活保護法の規定による生活扶助を受けている者について均等割や所得割を課さないことを定めている。これは、生活保護法による保護を受けている者は生活に困窮し国の保護によって最低限度の生活を維持している者であり、その担税力は著しく乏しいものと考えられることから、これらの者に対しては負担を求めないとされたためである。

加えて、地方税法には、均等割及び所得割の非課税限度額制度が規定されている。均等割の非課税限度額は、勘案する基準として生活扶助基準額を採用している。これに対し、所得割の非課税限度額は、その基準について、「生活保護基準額の動向のほか、物価上昇などの国民生活水準、課税最低限の水準、地方財政の状況などを総合的に勘案して判断されてきた」旨説明されている<sup>34</sup>。しかしながら、４．（２）で見た制度創設の経緯を踏まえれば、「生活保護基準程度の収入しかない者に所得割を課税することはできるだけ避けるのが望ましい」<sup>35</sup>といえるだろう。これらを踏まえ、令和８年度税制改正後の均等割の非課税限度額と生活扶助基準額、また、所得割の課税最低限、非課税限度額、生活保護基準額を比較したものが図表15である。

図表15 課税最低限・非課税限度額と生活扶助基準額・生活保護基準額との比較

| (単位：万円)                     |       |       |       |       |                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | 単身者   | 夫婦のみ  | 夫婦１人  | 夫婦２人  |                                                                                                                                                                                                                                        |
| 均等割の<br>非課税限度額<br>(給与収入ベース) | 119.0 | 175.0 | 210.0 | 255.7 | (※１) 課税最低限は、図表６と同じ仮定を置いている。<br>(※２) 生活扶助基準額及び生活保護基準額（生活扶助＋住宅扶助＋教育扶助）は、令和７年４月時点における東京都特別区の場合を算出している。単身者、夫婦（片働き）の年齢は50歳とし、夫婦１人の場合の子供は16歳（高校生）、夫婦２人の場合の子供は１人は16歳（高校生）、もう１人は19歳（大学生）とした。なお、生活扶助は各種加算を含み、住宅扶助は限度額としている。<br>(出所) 関係条文等より筆者試算 |
| 生活扶助基準額                     | 95.4  | 152.4 | 203.5 | 239.5 |                                                                                                                                                                                                                                        |
| 所得割の<br>課税最低限               | 137.6 | 176.5 | 215.3 | 294.5 |                                                                                                                                                                                                                                        |
| 所得割の<br>非課税限度額<br>(給与収入ベース) | 119.0 | 186.0 | 221.4 | 271.4 |                                                                                                                                                                                                                                        |
| 生活保護基準額                     | 159.9 | 229.2 | 296.0 | 332.1 |                                                                                                                                                                                                                                        |

上段の均等割については、各世帯類型において非課税限度額が生活扶助基準額を上回っており、生活扶助基準額相当の給与収入である者に対する均等割の課税は回避されていると考えられる。一方、下段の所得割については、いずれの場合も課税最低限及び非課税限度額が生活保護基準額を下回っており、生活保護基準額と同程度の給与収入である者にも所得割の納税義務が生じ得る状況を示唆している。

所得税については、令和８年度税制改正を経て生活保護基準額を勘案することが明確化された。所得割についても、非課税限度額制度創設の趣旨を鑑みると、生活保護基準額を踏まえた課税最低限及び非課税限度額の水準について検討する余地があるだろう。

<sup>34</sup> 第221回国会参議院総務委員会会議録第３号（令8.3.26）

<sup>35</sup> 第102回国会衆議院地方行政委員会議録第５号15頁（昭60.3.7）

### （３）地方財政や各種制度への影響

ただし、上述の 6.（１）や（２）を勘案して所得割の課税最低限を引き上げるとした場合、相当の増額を要することとなり、地方財政に多大な減収が生じることとなる。また、個人住民税の非課税などを基準としている各種の支援制度や免除制度もあり、これらへの影響に留意して議論を進める必要がある。

地方税法に定める課税最低限や非課税限度額を引き上げた場合、個人住民税の減収が生じる。総務省は、基礎控除を 1 万円引き上げた場合の減収額は約 550 億円と試算しており<sup>36</sup>、仮に現在の 43 万円から所得税法の基礎控除と同額となる 104 万円まで引き上げたとなると、単純計算では約 3.4 兆円の減収となる。

また、地方税法を改正しない場合であっても、5 で見たような所得税法が規定する給与所得控除額や基礎控除額の引上げによって地方財政に減収が生じる。この減収は、給与所得控除引上げの個人住民税への反映によるものと、所得税の減収を通じた地方交付税の減少<sup>37</sup>によるものである。令和 8 年度税制改正においては、個人住民税の減収として、平年度で道府県税 283 億円、市町村税 531 億円と合計 814 億円の減収が見込まれている。また、地方交付税の減少は、令和 8 年度の地方交付税の法定率分として 0.2 兆円程度とされた。

さらに、課税最低限や非課税限度額の引上げは、均等割や所得割の納税義務者数の減少を生み、非課税世帯を対象とした制度の対象者が増加することが予想される。特に、均等割非課税世帯は低所得世帯の基準を示す指標として広く用いられている。さらに、均等割だけでなく所得割非課税世帯に対しても対象制度が存在し、例えば高校生等奨学給付金制度<sup>38</sup>は所得割非課税世帯に対し、最大で約 15 万円が給付される。このように、非課税を始めとした納税額や合計所得金額を用いて対象者を判断している制度は多くあり、総務省によると、所得税も含めた税情報を用いている地方団体の独自事業は全国に 1 万件以上あるとされる。サービス受給者にとっては新たな支援制度の対象となる等の恩恵がある一方で、制度を実施する地方団体にとっては費用総額の増加につながり、制度運用の見直しが生じる可能性もある。

なお、課税最低限の引上げとは異なるものの、個人住民税の納税義務者区分が変化した近年の事例として「定額減税」がある。これは、原則令和 6 年度分の所得割額から納税者及び配偶者を含めた扶養家族 1 人につき 1 万円の税額控除を実施するものであった。図表 16 によれば、令和 6 年度の個人住民税における納税義務者数の総数はおおむね例年どおりとなっているものの、所得割額 1 万円以下の者については本施策により所得割が非課税となるため、均等割のみを負担する納税義務者数が増加している<sup>39</sup>。課税最低限や非課税限度額の引上げ額によっては、定額減税以上に納税義務者数の変化や非課税者の増加が生じ得るため、各種制度への波及についても考慮する必要がある。

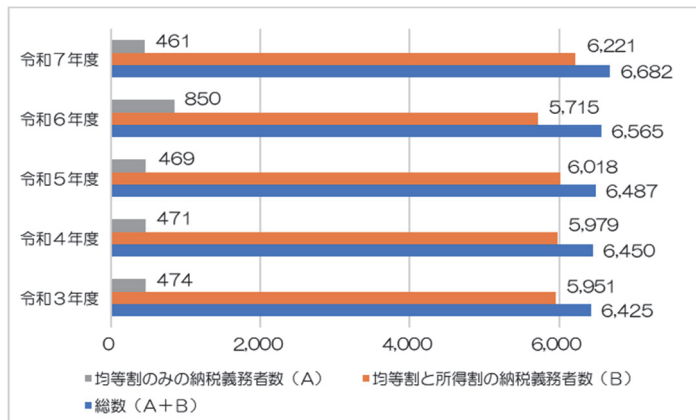
<sup>36</sup> 第 221 回国会参議院総務委員会会議録第 3 号（令 8.3.26）

<sup>37</sup> 地方交付税法第 6 条第 1 項により、所得税収入額の 33.1% は地方交付税となる。

<sup>38</sup> 授業料以外の教育費を支援する返還不要の給付金制度。補助割合は国 2 分の 1、都道府県 2 分の 1 となっている。

<sup>39</sup> 令和 7 年度も定額減税の対象期間ではあるが、主に令和 6 年度分の所得割額を対象とした政策であるため、その影響は令和 6 年度に比べ小さいものとなっている。

図表16 個人住民税における近年の納税義務者数の推移



(※) 令和6年度及び令和7年度は、  
定額減税後に納税義務のある者  
である。  
(出所) 各年度「市町村税課税状況等の調  
査」より作成

## 7. おわりに

近年の物価上昇等を背景として、所得課税における課税最低限の見直しが議論されており、個人住民税についても必要な対応を検討するとされているところである。同じ個人所得課税である所得税は、令和7年度税制改正及び令和8年度税制改正を経て基礎控除等が引き上げられ、所得割の課税最低限との差は拡大することとなった。しかしながら、地方の基幹税である個人住民税の見直しに当たっては、地方団体が福祉や教育、社会インフラの整備など住民生活に密接に関連するサービスを提供している点に十分留意しなければならない。特に、課税最低限や非課税限度額の引上げは、地方税収の減少のみならず、各種制度の対象者の増加等を通じて支出が増加し、地方団体の行財政運営にも影響を及ぼし得るものである。地方団体が提供する行政サービスに支障を来すことがないよう、地方の意見を十分尊重した制度設計が不可欠であり、今後も地方が担う役割に見合った地方税財源を確保していくことは重要といえよう。

また、課税最低限及び非課税限度額の見直しに伴う代替財源の在り方についても検討を深める必要がある。令和7年度税制改正及び令和8年度税制改正の減収額は比較的少額であり、物価調整措置であることを踏まえて特段の財源確保措置は講じられなかった。しかし、例えば地方税法に定める基礎控除額を大幅に引き上げる場合には、地方財政への影響が数兆円規模に及ぶ可能性があることは既に述べたとおりである。恒久的な財源を確保するためには、個人住民税制度の在り方のみならず、地方税全体や、国と地方を通じた税財源配分の在り方についても検討が求められよう。

個人住民税は地域社会の会費としての性格を有し、できるだけ多くの住民が広く負担を分かち合うことが基本とされている。他方で、物価上昇への対応や生活保護基準額との観点から、税負担軽減となる施策も必要となる。今後は、納税者負担への配慮と地方財政の持続可能性との均衡を図りながら、課税最低限及び非課税限度額の在り方について、より一層の議論を深めていくことが求められる。

(みずの だいご)