

# 地域格差を縮小させる地方税改革

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2007年度の税源移譲により、長きに渡り累進税率をとり近年は3段階税率であった日本の住民税は10%比例税率となった。地方税の増税分は国税所得税の減税となり相殺されているが、合わせて恒久的減税による定率減税も廃止されたため負担感は大きく、年金問題も絡んで必ずしも住民の理解が十分に得られているとはいえない状況にある。

所得税の地方税分を比例税率に、国税分を累進税率にというのは、北欧型所得税制、とくにスウェーデン型をベースとしたものであるが、地方税のほとんどを高税率の所得税に頼り福祉、医療、教育に特化する自治体をもつ北欧型と、企業所得課税をもち自治体の公共投資ウェイトも大きい日本型とは、かなりの違いがある。そこに、地域格差の素があるようである。

## 1 国際比較からみた税源配分

OECD 歳入統計の2007年版によって、総税収に

### ほしの・いずみ

1956年生。立教大学大学院経済学研究科博士後期課程研究指導修了。明星大学助教授を経て、現在、明治大学政治経済学部教授。専攻は財政学、地方財政論。主要著書に『世界の財政再建』（敬文堂 1998年 共著）、『イギリスと日本の財政調整制度の比較研究』（財団法人地方自治総合研究所 2002年）、『分権型税制の視点』（ぎょうせい 2004年）など多数。

占める州、地方の税源配分についてみよう。この統計では、総税収（社会保障基金を含む）が連邦国家では、連邦、州、市町村、単一国家では、国、地方団体に配分されている。この他、EU、社会保障基金への配分がある。1975年から2005年の間、平均値で見ると、単一国家についてはそれほど顕著な傾向はみられていないが、連邦国家の地方税比率は概して減少傾向にあり、社会保障負担が伸びていることが特徴である。

連邦国家の連邦税は約50%、州税が20%、市町村税が10%ほどとなっている。2005年に州税が大きく、20%を大きく上回る水準にあったのは、カナダの38.4%、2003年より付加価値税が導入された全ての州に配分されることになったオーストラリアが27.9%、スイス25.1%、ベルギーの24.0%である。市町村税についてみると、スイスの15.6%、アメリカの14.1%が高い水準にある。州税の大きい連邦国家は、市町村の税収が小さく、基礎自治体より州中心の税システムがみられている。州と地方団体合わせて連邦税収の水準を超えているのは、スイスとカナダである。

単一国家の（社会保障負担を含めた）税源配分についてみると、1975年以来、国税比率が61%から64%、地方税比率が12%から13%台となっている。表1のように、2005年に地方税がこの平均的水準を大きく上回る国は、デンマークの33.0%、スウェーデンの32.2%、近年の改革により数値が急

表1 地方への税源配分が13%以上の単一国家（ルクセンブルクを含む）

(2005年、%)

	EU	国税	地方税	社会保障負担
デンマーク	0.4	64.4	33.0	2.2
スウェーデン	0.6	56.1	32.2	11.2
スペイン	0.4	36.5	30.2	32.8
日本		37.9	25.3	36.8
アイスランド		79.2	20.8	0
フィンランド	0.2	53.9	20.7	25.2
韓国		61.6	17.4	21.0
イタリア	0.3	52.3	16.6	30.8
チェコ	0.5	41.5	15.1	42.9
ノルウェー		86.7	13.3	0
ルクセンブルク	0.5	67.7	4.5	27.3
平均		61.3	13.6	24.7

(出典) Revenue Statistics 1965-2006, OECD, 2007

上昇したスペイン30.2%、日本25.3%、アイスランド20.8%、フィンランド20.7%等である。このうち、アイスランドについては、社会保障負担がなく、国税と地方税を合わせて100%となっているため、地方税比率の高さは若干割り引いてみる必要がある。この国税比率は79.2%ということであり、この水準はイギリスの国税比率とほぼ同等である。また、デンマークも社会保障負担は少ない。

反対に、連邦国家で州や市町村の税収比率が特に少ないのは、財源が中央に集中するメキシコの州、市町村の他、オーストラリアの市町村税、オーストラリアの州税にこの傾向がみられる。単一国家の地方税では、ギリシャ、アイルランド、オランダ等が低い。社会保障負担等を除き国税と地方税のみについて比較すると、国税比率の高いイギリスやポルトガル、ニュージーランドの地方税比率もかなり低い水準にあるといえる。ニュージーランドは、長く国税中心型税制をとっている一方、イギリスについては、1990年、地方事業税（事業レイト）の自治体から国への税源移譲に伴い、地方税が急減し、国税中心型となった。

北欧諸国は、租税負担率が世界でも高い水準にあることで知られているが、地方への税源配分比率も概

して最も大きい部類に属する。したがって、地方財政収入に占める地方税の割合も50%～70%程と高い水準にある。

税源配分の見直しと税源移譲が議論される日本の状況については、少なくとも数字上は、北欧の次くらいには位置している。これは、1980年代からの減税が国税中心に行われてきたことにより、相対的に生じてきた面もある。さらに、2007年の税源移譲により、日本における地方税ウェイトはさらに高まり、租税だけをとれば45%程度になるとみられる。

## 2 主要な地方税源の構成

次に、各国の地方税（州税を含む）が、どのような税目から構成されるかについてみると、ほとんどの国は複税制度をとっていて、主要な税として、所得・利益課税、消費課税、資産課税の3つに分けられる。

そして、所得・利益課税が最大の税収をあげ、基幹の税となっている国が半数を占めている。この税が80%以上を占めている国として、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、ルクセンブルグ、ノルウェー、アイスランドがある。

表2 地方税の構成（主要な税目）%

	個人所得課税	法人所得課税	資産課税	一般的消費課税
デンマーク	90.9	2.3	6.8	
スウェーデン	100.0			
スペイン	23.3	1.8	27.5	24.3
日本	24.1	23.9	30.3	7.3
アイスランド	83.3		13.4	3.2
フィンランド	86.7	8.1	5.1	
韓国	7.8	7.5	49.8	
イタリア	17.4	1.7	13.9	4.8
チェコ	26.9	26.3	3.0	37.6
ノルウェー	88.9		9.1	
ルクセンブルク		91.1	7.0	

出典 表1と同じ

(注) 地方への税源配分が大きい表1該当国とルクセンブルク

特に北欧で90から100%も占めるところが多く、「北欧型」ともいえるこの地域の地方税制の特徴を示している。この結果、北欧諸国の国税に、所得・利益課税部分は比較的小さく、デンマークを除けば2割から4割を占める程度（日本は57.9%）である。所得税の中心部分は地方税であり、国税としての所得税は大きな意味を持っていないのである。

資産課税からの収入が9割以上を占め基幹税目となっている国も、イギリス、アイルランド、ニュージーランド、オーストラリア、半分を超える国にギリシャ、オランダ、フランス、がある。この中には、英連邦の国々が多く含まれており、その資産税ウェイトは特に高いのが特徴である。

消費課税が半分以上を占める国は、ハンガリーであるが、チェコ、トルコ、オーストラリア、ドイツ、ベルギー、アメリカなどで、地方税収の30%以上をこの税によっている。これらの中には、連邦国家で、主に州税の中に消費課税をおいていることが一つの特徴といえる。

さらに、連邦国家の州、市町村の税源構成、単一国家の地方税源の構成をよりくわしくみると、以下の特徴がある。

第一に、連邦国家では、所得課税は州、地方両方

に置かれるケースが多く、資産税はおもに市町村税、一般的消費税は州レベルに置かれている。また、消費課税としては、一般的消費税の方が多く、個別消費税のウェイトは近年減少傾向にある。

第二に、単一国家の地方税は、所得課税の中でも個人所得課税中心であり、企業所得課税は極めて少ない。ルクセンブルクは地方税の91.1%を企業所得課税によっているが、極めて異例である。企業所得課税が個人所得課税と同等か、それを超えるほど大きな税収をあげている国もそれほど多くはなく、チェコ、トルコ、そして日本である。北欧の地方所得税は、その多くが個人所得税である。ただ、スウェーデン、デンマークがほぼすべてであるのに対し、フィンランドではこのところの改革で企業所得課税部分も次第に増加傾向にある。

第三に、EUでは、付加価値税が知られているが、これは国税であり、地方税として導入している国は少ない。単一国家の地方消費課税は概して個別消費税であったが、近年、一般的消費税もみられるようになってきている。

第四に、単一国家の資産課税は近年減少傾向となつてはいるが、英連邦の国々を中心に今日でも重要な地方収入源である。一時期、人頭税となつてい

たイギリスも1993年、資産税に復帰した。

表2は、単一国家の主要地方税の構成についてみたものであるが、地方自治体への税源配分が大きい国は、北欧が多く含まれることもあり、個人所得課税中心で租税負担率も高い国であるという特徴をまとめられる。また、法人所得課税中心の国としてルクセンブルクがあるが、国の面積が小さく(神奈川県ほど)人口も50万人規模の国であり、地域格差が問題とはならない規模の国といえる。また、ここには出ていないが、オランダ、ハンガリー、ニュージーランドのように個人所得課税に多くを頼っていない国は、地方への税源配分も少ない傾向がある。

### 3 日本の地方税における地域的格差

地方財政を歳入、歳出両面から調整を行っているのが地方交付税制度ということになるが、そもそも、地方税の中に地域格差を拡大している要因があった。

まず、住民税収(道府県民税、市町村民税)の3分の2を占める個人住民税について。均等割としては、道府県の場合、1,000円で均等であるが、市町村の場合、金額は多くないものの、人口規模と自治体の種類によって2,000円から3,000円まで3段階の標準税率となってきた。自治体の施設整備が大都市ほど十分であるとの観点から差を設けたものとされたが、2004(平成16)年度改正でこれは3,000円に統一され、道府県税、市町村税分合わせて4,000円となった。

所得割は、2007年の税源移譲に伴う住民税比例税率化前まで、市町村民税としては、3、8、10の3段階税率、道府県民税としては、2、3の2段階税率となっていた。課税標準段階別納税義務者数からみると、200万円以下が最も多く、次いで200万円超700万円以下、700万円超と続いている。当然のことながら、道府県としてみれば、ほとんどすべてが700万円以下となる。このことは、高額所得者がいるかどうか税収確保にいかにか大きな影響をもつかを示している。当然のことながら、累進段階の上

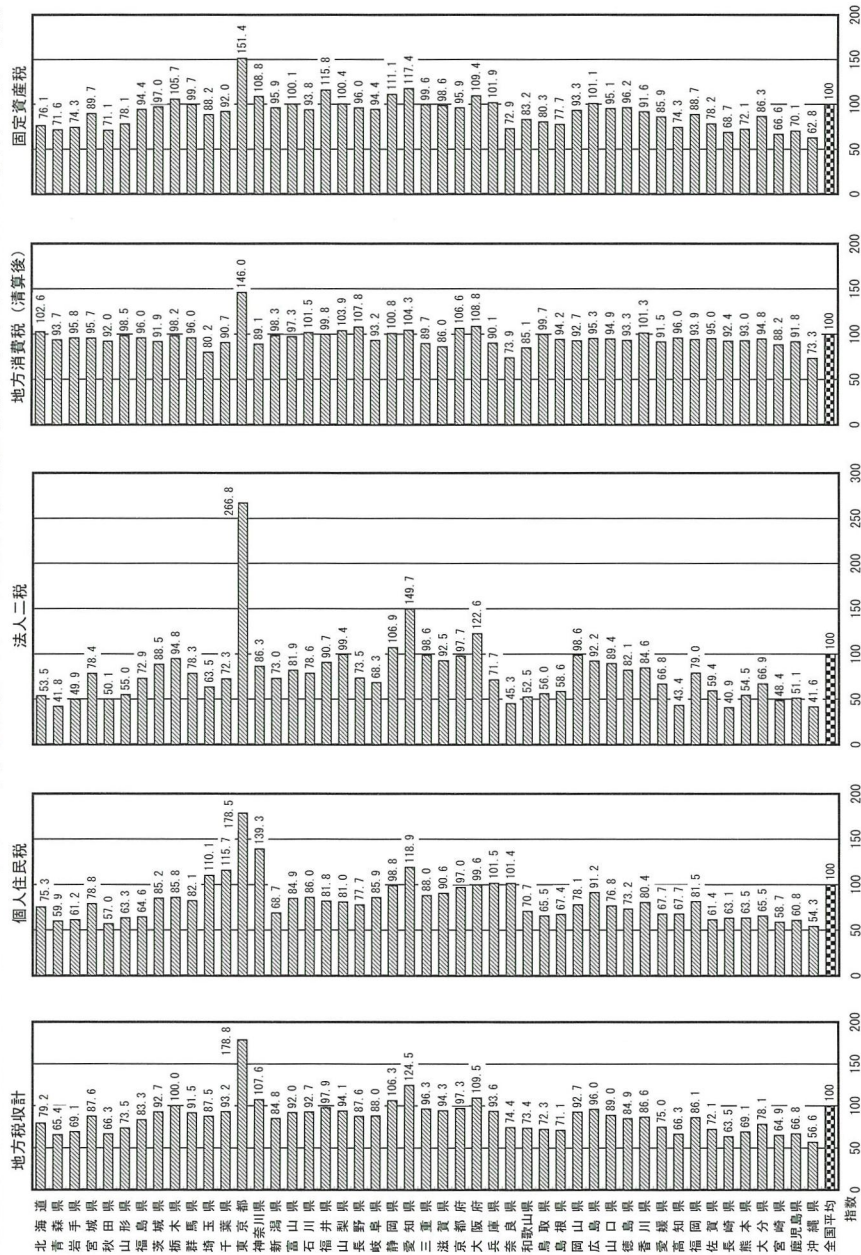
昇が大きければ大きいほどこの傾向は強くなり、単なる地域の経済格差を超える税収格差がつくことになる。比例税率の所得課税であれば、地域格差は、住民の数と所得水準の高低に比例するだけである。

人口5,000人程度までの町村で、第一次産業人口の多い地域であれば、最高税率に該当する700万円超の納税義務者がほんのわずかである一方、大都市では、多くの納税者がここに関わる年収をもつ。また、第1次産業のウェットや特別徴収によって納税されている住民が多いかどうかこのことに影響をもつだろう。

このように、住民税が累進税率をもつことは、地域格差を拡大するとともに、景気弾力性を高め、不安定性の原因ともなっている。後者については、長所短所両方をもつことになるが、前者については、財政調整の必要性をわざわざ高めるようにしているシステムであった。

次に、法人2税(法人住民税、法人事業税)についてみよう。法人住民税については、市町村、道府県とも、資本金額によって、均等割額に大きな格差がある。法人税割については、(法人所得課税である)法人税の金額を基礎として標準税率が設定されている。法人事業税については、近年の税制改正で部分的に外形標準課税を入れることとなったが、これまでは課税標準のほとんどを所得及び清算所得によってきた。このため、2005(平成17)年度、東京都の税収構成比は、道府県税全体に占める割合でみると17.7%であるのに対し、法人2税(道府県税分)では26.2%。愛知県、神奈川県、大阪府を含め4道府県の合計では、それぞれ38.7%、49.1%とその差が広がる。財政力指数が0.7未満の残り43道府県では、概して道府県税のシェアの方が大きい状況にある。ただし、表3のように、バブル前後は、東京都以外の3府県も不交付団体であったこともあり、現在より格差は大きいものであった。景気弾力的な税は地域偏在も大きいということであり、景気が低迷することにより格差が縮まるということになる。ここでは、概して大都市部に大企業が多いことと、所得ベースであり企業

地方税収計、個人住民税、法人二税、地方消費税及び固定資産税の人口1人当たり税収額の指数(全国平均を100とした場合、平成17年度)



最大/最小：3.2倍 最大/最小：3.3倍 最大/最小：6.5倍 最大/最小：2.0倍 最大/最小：2.4倍

【平成17年度決算額】 34.2兆円 7.6兆円 2.6兆円 8.8兆円

(※)「最大/最小の倍率」は、各都道府県ごとの人口1人当たり税収額の最小値を最小値で割った数値である。  
 (注1) 地方税収計の税収額は、超過課税、法定外普通課税及び法定外目的税を除いたものである。  
 (注2) 個人住民税の税収額は、法人道府県民税(均等割及び所得割)及び個人市町村民税(均等割及び所得割)の合計額であり、超過課税を除く。  
 (注3) 法人二税の税収額は、法人道府県民税、法人市町村民税及び法人事業税の合計額であり、超過課税を除く。  
 (注4) 固定資産税の税収額は、道府県分を含み、超過課税を除く。  
 (注5) 平成18年3月31日現在の住民基本台帳人口による。

活動に大きな影響を受けていることにより、格差がつくといえる。

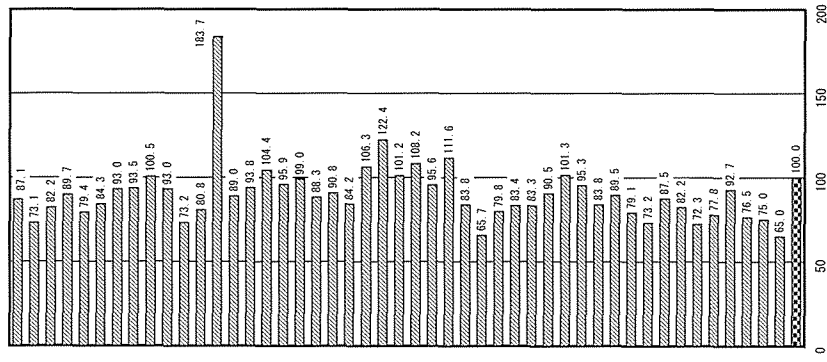
一方、固定資産税は、土地、家屋を課税ベースの主要部分としているため比較的安定的であり、小規模自治体においてより重要性を増す。町や村では、税収半分以上を固定資産税によっている。超過課

税も168市町村が実施しており、その多くは大都市部ではない。地方消費税についても、消費課与税時代のしくみと同様に、国が徴収、地域的に清算、按分交付ということになり、比較的安定的である。

図によれば、人口1人当たり税収額の指数は、法人二税で最も格差が大きく、東京都の266.8から長

(参考)

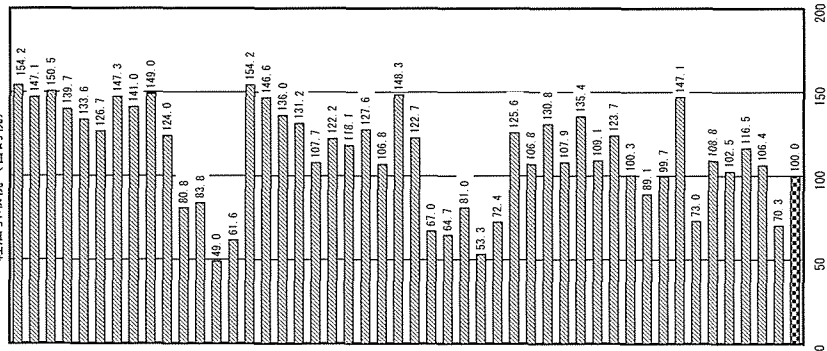
県内総生産(平成16年度)



最大/最小: 2.8倍  
508.4兆円

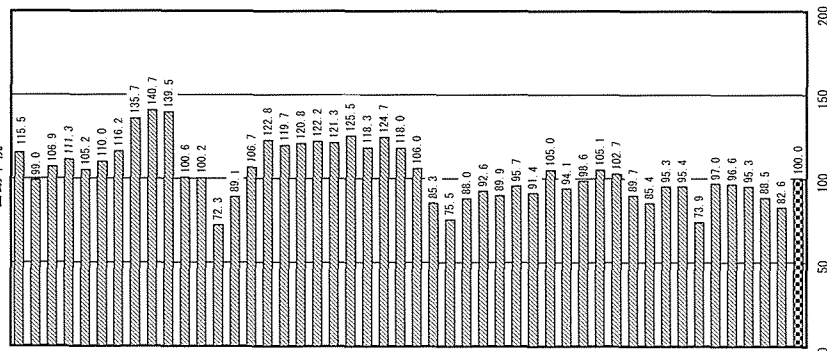
地方たばこ税、自動車税及び軽油引取税(目的税)の人口1人当たり収額の指数(全国平均を100とした場合、平成17年度)

地方たばこ税



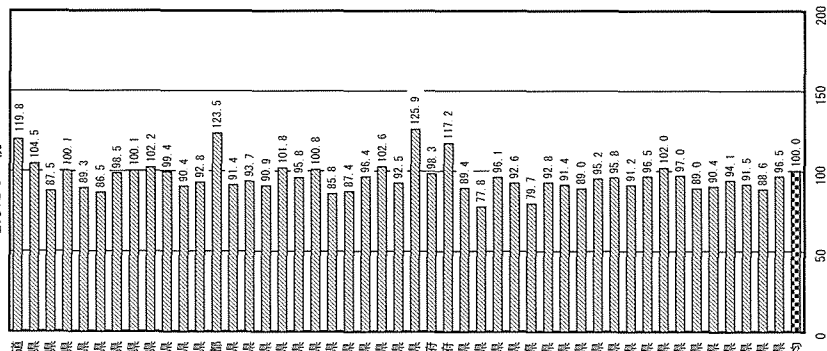
最大/最小: 3.1倍  
1.1兆円

自動車税



最大/最小: 1.9倍  
1.8兆円

軽油引取税(目的税)



最大/最小: 1.6倍  
1.1兆円

【平成17年度決算額】

最大/最小: 1.9倍 1.8兆円

最大/最小: 3.1倍 1.1兆円

最大/最小: 2.8倍 508.4兆円

(注1) 地方たばこ税の収額は、道府県または市町村たばこ税の合計額である。  
 (注2) 自動車税の収額は、超過課税分を除く。  
 (注3) 平成18年3月31日の住民基本台帳人口による。  
 (注4) (参考) は平成16年度の人口1人あたりの県内総生産額である。

表3 道府県税に占める各道府県への集中度（％）

	1987(昭和62)年		2005(平成17)年	
	道府県税	うち法人2税 (道府県分)	道府県税	うち法人2税 (道府県分)
東京都	20.6	27.6	17.7	26.2
主要4都府県	43.6	52.7	38.7	49.1
財政力指数下位10県 合計	5.2	3.7	6.6	4.4

出典 『地方財政白書』1990年度版、2007年度版より作成

表4 法人事業税の分割基準見直しの経緯

	S26年度	S29年度	S37年度	S42年度	S45年度	H元年度	H17年度
銀行業 保険業 (証券業)	従業者数	1/2を事務所数 1/2に従業者数		各月の延べ従業者数を期末現在の従業者数とした	資本金1億円以上の法人の 本社管理部門の従業者を 1/2	証券業が追加	1/2を事務所数 1/2に従業者数
運輸・通信業 卸売・小売業 サービス業等						資本金1億円以上の法人の 工場の従業者を1.5倍	※本社管理部門の従業者1/2 措置廃止
製造業		資本金1億円以上の法人の 本社管理部門の従業者を 1/2				本社管理部門の従業者1/2 措置廃止	

(出典)岩手県ホームページ。

(注) Sは昭和、Hは平成の元号を指す

岐阜県の40.9まで差が付き、最も格差の小さいのは地方消費税となる。いずれも東京都の指数が最も大きい。それに次ぐ県は、法人2税で愛知県、大阪府、個人住民税では神奈川県、愛知県、固定資産税は愛知県、福井県、地方消費税では大阪府、長野県と税源が集中する4都府県以外の県が含まれている。地域住民の負担状況、大規模資産の存在、商業の状況等の要因によるもので、各税の特徴を表している。とくに、地方消費税は、ほとんどの道府県が90から110の間に収まっており、70台は沖縄県と奈良県のみとなっている。ただ、現在のところ、主要4種の地

方税のうち、地方消費税の規模が最も小さいため、地方税全体としての格差を動かすほどのものとはなっていない。

## 結びにかえて

日本の租税体系は、国に景気弾力的税を、地方に安定的税をといた配分にはなっていない。個人所得、法人所得、消費いずれも、国と地方で税源を共有、分割した形となっている。住民税は比例税となったが、法人所得課税も主要な地方税とされている。

地方税が、安定的かつ地域格差の少ない財源として組み立てられるためには、税源移譲の過程で、所得税の最低税率5%分を住民税に組み入れ住民税率15%とすること、地方消費税のウェートを高めること、法人事業税の外形標準部分を増やすことから検討すべきであろう。税源配分の抜本の見直しの際には、法人2税を国税の法人税に組み入れる、いわゆる税源交換も検討せざるをえないだろう。

(事務所、事業所が複数の道府県にまたがっている場合、税額を一定基準で分割して各道府県に納付するという) 事業税の分割基準の存在は、(商業統計、人口、従業者からなる) 消費税の清算基準とともに、これらの税が全くの独立税として制度化されていないことを意味している。様々な分割、清算の方法があるわけで、東京に集まるようにも集まらないようにもできる可能性があり、ほとんど譲与税的な仕組みともなりえることを示している。実際、法人事業税の場合、

資本金1億円以上の法人の本社管理部門の従業員数を2分の1、工場従業者数を1.5倍と算定する方法や、2005年度改正では、従業員数と共に事務員数を分割基準として採用し、大都市地域への配分を減らそうという格差是正への試みがなされた(表4を参照)。

イギリスの事業用資産レイトは、もともと地方税であったが、1990年の国税化、地方譲与税化により、国がプールして人口基準で各自治体に配分されるしくみとなってきた。各自治体内の経済状況、企業活動とは関係なく配分されてきたわけである。おそらく、想像される最も非「大都市集中」型の配分方法は、人口割であるとみられるが、地価急上昇や下落を経験し、様々に気を配った結果、複雑化し、資産価格との関係が不明確となってきた固定資産税のように、制度があまりゆがむのは望ましくないだろう。■

