

ニッセイ基礎研究所・経済調査レポート

No.2007-09

大綱から見る地域間の税収格差是正の方向性

—与党税制改正大綱のポイント—

2007年12月

ニッセイ基礎研究所 経済調査部門

研究員 篠原 哲（しのはら さとし）

(03)3512-1838 shino@nli-research.co.jp

〒102-0073 東京都千代田区九段北4-1-7 3F

(要旨)

- ・与党は、12月13日に与党税制改正大綱を公表した。今回の大綱で、最も注目すべきポイントは、将来的な消費税の社会保障目的税化が明記されたことであろう。少子高齢化が進展し、社会保障給付の財源不足が問題となるなか、消費税の役割をどのように位置づけていくのかという点について、今後、議論が進展していくことが期待される。
- ・2008年度税制改正では、消費税は将来的な改正の方向性が示されるにとどまったため、「証券優遇税制」の存続、道路特定財源の暫定税率の問題、そして地方法人二税の分配方法、などが注目すべき論点になる。本稿では、証券優遇税制と、道路特定財源の暫定税率の存続の問題に加え、地域間の税収格差是正の問題に焦点を当てて、2008年度税制改正に向けたポイントを整理する。
- ・証券税制の優遇措置に関しては、本年度末（譲渡益は08年末、配当は09年3月末）で期限切れになるが、大綱は、優遇措置を現行よりも縮小したうえで2010年末まで延長する方針を示した。
- ・道路特定財源の問題で、特に論点となっているのは、揮発油税などについて本則のおよそ2倍に設定している暫定税率が、2009年3月末で期限切れとなる点であるが、今回の大綱では、今後10年間は現行の暫定税率を維持するという方向性を示した。
- ・地域間の税収格差が問題視されるなか、大綱では、地方法人二税（法人事業税、法人住民税）のうち、都道府県税である法人事業税の約半分に当たる2.6兆円を、新設される国税の「地方法人特別税」として分離し、それを2009年度から「地方法人特別譲与税」として人口と従業者数で自治体に配分することで、法人二税の偏在度を是正する方針を示した。将来的には、地方消費税の比率を高めることによって、地域間の税収格差の是正を図るという方向性も盛り込んでいる。

●与党税制改正大綱では消費税の社会保障目的税化を明記

与党は、12月13日に「平成20年度税制改正大綱」を公表した。大綱は、毎年の税制改正の方向性を示すものであり、例年12月中旬に発表される。政府は、この大綱を踏まえて来年の1月の通常国会において、税制改正法案を提出することになる。

今回の大綱は、事前に注目されていた証券優遇税制については、優遇措置の一部が延長される方向性を示しており、地域間の税収格差の問題についても、地方特別法人税を創出することで、格差の是正を図ることなどが盛り込まれている。そのなかでも、最も注目すべきポイントとしては、やはり将来的な消費税の社会保障目的税化が明記されたことが挙げられるだろう。

昨年末の税制改正大綱では、「平成19年度を目処に、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく、取り組んでいく」とされており、本来であれば、今年末の税制改正で、消費税の引き上げに向けた議論が開始される予定となっていたが、7月の参議院選挙で自民党が大敗したことに加えて、参議院の第一党となった民主党が、消費税率の据え置きをマニフェストに明記していることもあり、今回の改正では、具体的な引き上げに向けた議論は先送りされた。しかし、少子高齢化による社会保障給付の拡大が避けられないなかでは、今後の税制改正では、消費税の増税に関する議論も避けることはできなくなってくる。

少子化の影響を、財政の歳出・歳入の両面から考えると、まず、歳出面では、社会保障給付が増加していくことになる。これは給付の一部を負担する財政にとっても、長期的に歳出を増加させ、財政赤字を拡大させる要因となる。一方、歳入面から考えると、少子高齢化は、所得税などの担い手である現役世代が相対的に減少していくことを意味する。ここで、増加を続ける社会保障給付の財源を、所得税等の増税や、または社会保険料の引き上げで確保していくとしたら、現役世代一人当たりに対する負担の規模は、従来よりも大きなものとならざるを得ない。

現役世代が相対的に減少していくなか、安定的に給付を含む財政支出の財源を確保するためには、現役世代の負担が過度に重くならないように、今後は、国民全員が負担する消費税の増税についても、検討をしていく必要がでてくると考えられる。

消費税に限らず、税制改正に関する議論は、国民の負担増に繋がりがねない問題でもあるため、その時々政治的な状況等の影響を受けやすい。実際に、消費税に関しては7月の参議院選挙まで、議論自体が事実上凍結されてきたのが現状である。

そのなかで、今回の大綱では、消費税に関する問題を完全に先送りするのではなく、将来的に社会保障財源として消費税を活用していく方針を示したこと自体は、従来から進展した点として評価できる。実際の消費税の引き上げに際しては、景気動向や歳出削減の進

展の度合いなども踏まえて判断する必要があるが、少子高齢化が進展するなかで、社会保障給付の財源として、消費税をどのように位置づけていくのか、また逆進性に代表される、引き上げの際の課題をどのように解決していくか、という点については、今後、議論が進展していくことが期待される。

2008年度税制改正では、消費税は将来的な改正の方向性が示されるにとどまったため、「証券優遇税制」の存続、道路特定財源の暫定税率の問題、そして地方法人二税の分配方法などが注目すべき論点になる。大綱でも記されているように、2008年度改正は、今後の消費税の引き上げを含む抜本的な改革に向けた橋渡しと位置づけられ、これまでの構造改革の過程で生じた諸問題への対応に重点を置いた内容になりそうだ。改正による増減税の規模も初年度ベースでは60億円の減税にとどまる見通しだ(07年度改正における初年度の増減税規模は4080億円の減税)。

本稿では、証券優遇税制と、道路特定財源の暫定税率の存続の問題に加え、地域間の税収格差是正の問題に焦点を当てて、2008年度税制改正に向けたポイントを整理してみたい。

●証券優遇税制に関する問題

2008年度税制改正に関する議論で、注目度が高いものは、証券優遇税制の軽減税率の存続の問題である。証券税制の軽減税率は、日経平均株価が7000円台まで落ち込んでいた2003年に、配当などにかかる税率を軽減することで、個人の金融資産を株式投資に向けさせ、株式市場を活発化させる目的のもと、期限付きで導入された制度である。

現行では、上場株式の譲渡益と、配当課税にかかる税率が、本来の20%から10%に軽減されているが、この措置は本年度末(譲渡益は08年末、配当は09年3月末)で期限切れになることが定められており、08年度改正では、制度の延長の是非が論点のひとつとなる。

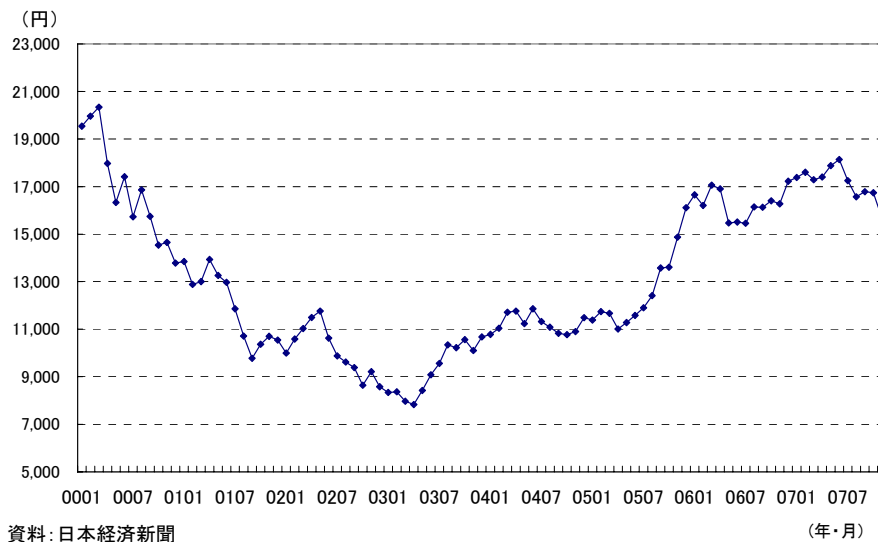
大綱は、譲渡益と配当課税の軽減税率は、上限を新たに設けたうえで延長する方針を示しており、具体的には、2009年1月より譲渡益は年間500万円まで、配当課税は年間100万円までの部分に、10%の軽減税率が適用される。適用期間は2年間としており、証券税制の優遇措置を、現行よりも縮小したうえで2010年末まで延長する方向性だ。

軽減税率は、株式市場への影響や「貯蓄から投資への流れ」が不完全であるという意見もあり、昨年度の税制改正において、優遇措置の廃止が08年末まで1年間延長されたという経緯がある。今年度も、株式市場への悪影響を懸念する向きから、与党は引き続き制度の延長を主張しているが、一方、民主党は、譲渡益の優遇措置の延長については否定的であり、現時点では、証券税制に関する改正の方向性は、与野党で一致していない。

今後は、与野党間でどこまで見解の一致が見られるかが注目されるが、筆者は、以下の理由により最終的には軽減措置自体は、今回の改正でも延長されることになると見ている。

足元では、サブプライムローン問題により、金融市場の混乱が懸念されている状況にあるだけでなく、来年中には、総選挙が実施される可能性が高いなかでは、与野党ともに、家計や市場にマイナスの影響を及ぼす可能性がある政策には、容易に踏み込めないのではないだろうか。

図表 1 日経平均株価の推移



証券税制に関しては、2009年より、証券投資による損失を配当から差し引くことが可能となる損益通算制度の導入も盛り込まれた。政府税調などは、将来的には金融所得課税の一体化へと移行し、預貯金や債券も含めた金融商品の損益通算の拡大を図ることで、投資家がリスクテイクをしやすいうようにし、市場を活性化させる方向性を示している。

今回、株式だけでも損益通算の導入が盛り込まれたのは、一体化に向けての第一歩と評価できる。損益の通算については、民主党も早期導入を主張しており、この点についてはそれほど大きな対立はないと考えられる。先の証券税制の優遇措置についても、最終的には今回の改正でも期限が延長されると考えられるが、将来的に、金融所得課税の一体化へと移行する時まで、優遇措置が継続される可能性もあると考えられる。

●道路特定財源の問題

今回の税制改正では、道路特定財源の暫定税率の問題も注目されている。

道路特定財源とは、ガソリンなどにかかる税金を、道路整備に用途を特定した財源であり、その規模は、2007年度時点で、国税で3.4兆円、地方税で2.2兆円である。現在、特に論点となっているのは、揮発油税などの税率を本則のおよそ2倍に設定している暫定税率が、2009年3月末で期限切れとなる問題であるが、大綱では、今後10年間は現行の税率を維持するという方向性を示している。

道路特定財源に関する論点は、①道路特定財源を一般財源化すべきか否か。という問題と、②暫定税率を廃止するか否か。という問題の2点に大きく分けられる。

まず、①の一般財源化の問題については、現行の道路特定財源では、自動的に財源が確保されるため、事業の効率化や見直しができないという点が指摘されている。国全体の公共事業の削減が続くなかにもかかわらずに、財源がある道路については見直しがしにくい。このため、以前から、道路特定財源を一般財源化し、道路のみならず、他の必要な分野の支出にも充てられるようにすることで、歳出総額の抑制を図るべきとの批判があった。

与党は、2008年度予算では道路特定財源のうち1800億円を一般財源化するとともに、今後10年間で、道路特定財源から約2.5兆円を高速道路代金の引き下げなどの利用者還元にあてる旨を示しているが、民主党は全額を一般財源化すべきとの主張を示しており、现阶段で、両党間の議論の決着点は見えていない状況にある。

図表2 道路特定財源の諸税一覧

(国分)

税目	道路整備充当分	税率	2007年度税収(億円)
揮発油税	全額	暫定税率 48.6円/L (本則税率) 24.3円/L	28,395
石油ガス税	収入額の1/2	本則税率 17.5円/kg	132
自動車重量税	収入額の2/3(国税分)の約8割	暫定税率 6300円/0.5t年 (本則税率) 2500円/0.5t年	5,549
国税分合計			34,076

(地方分)

税目	道路整備充当分	税率	2007年度税収(億円)
地方道路譲与税	地方道路税の収入額的全額	暫定税率 5.2円/L (本則税率) 4.4円/L	3,072
石油ガス譲与税	石油ガス税の収入額の1/2	本則税率 17.5円/kg	140
自動車重量譲与税	自動車重量税の収入額の1/3	暫定税率 6300円/0.5t年 (本則税率) 2500円/0.5t年	3,599
軽油引取税	全額	暫定税率 32.1円/L (本則税率) 15.0円/L	10,360
自動車取得税	全額	暫定税率 家用は取得価格の5% (本則税率) 家用は取得価格の3%	4,855
地方税分合計			22,026

国+地方 合計			56,102
----------------	--	--	---------------

資料:国土交通省HPより作成

注:税収は2007年度当初予算案と2007年度地方財政計画案の数値。

税制に関する問題としては、②の暫定税率を廃止するか否かということが注目点となる。

暫定税率とは、道路整備の拡充に当てるために、本来の税率に上乗せされている税率であり、揮発油税では、本則税率では1リットル当たり24.3円のところ、暫定税率では48.6円と、本則税率に比べて2倍の税率が設定されている。

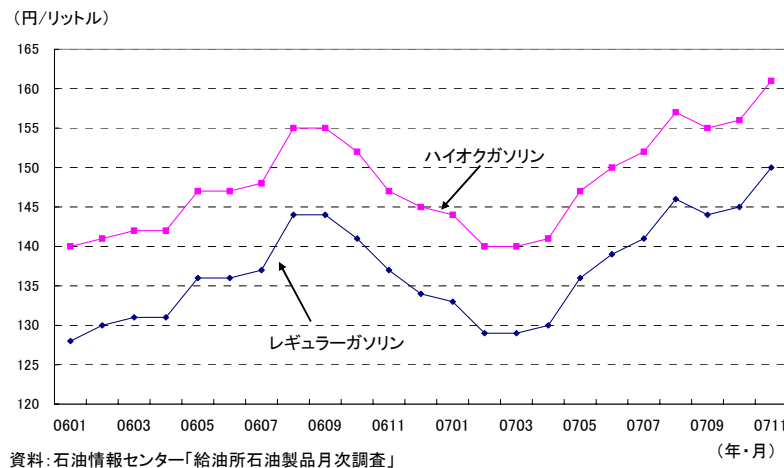
暫定税率による増収分は国税で 1.8 兆円、地方税では 0.8 兆円であるが、この暫定税率は 09 年 3 月末¹で期限切れとなることもあり、道路特定財源を道路以外の目的に使用するのであれば、暫定税率も廃止すべきという主張が強まっている。

与党は、厳しい財政事情の下で財源を確保したいと意向から、暫定税率は維持すべきという主張であり、今回の大綱でも、今後 10 年は暫定税率を維持する方針が示されている。しかし、民主党などは「全額一般財源化し、暫定税率は廃止する」と主張しており、ここでも与野党間の主張は異なっている。

与野党の主張が異なるなか、暫定税率が期限切れとなる来年の 3 月末までに、この問題が、どのような形で決着するかは、現段階では不透明な状況である。ただし、足元の原油価格の高騰によるガソリン価格の上昇が、今後の議論に影響してくる可能性には留意しておく必要があると考える。現在は、ガソリン 1 リットル当たり 53.8 円（揮発油税 48.6 円、地方道路税 5.2 円）の税金がかかっているが、暫定税率が廃止になれば、来年の 4 月から家計が負担するガソリン代は軽減される。仮に揮発油税と地方道路税の暫定税率部分が廃止となれば、ガソリンにかかる税は、現在の 53.8 円/L から 28.7 円/L となる。

大綱では、暫定税率を維持する方向性が示されているが、選挙を控え、運送業などを中心とする企業や、家計の負担を軽減するという観点から、今後、暫定税率の一部を見直すという動きが強まってくる可能性もゼロではないだろう。

図表 3 ガソリン価格の推移



道路特定財源に関しては、ゆくゆくは全額一般財源化したうえで、必要・不要な道路の選別ができるようにすべきであろう。現在の制度では、「本当に必要な道路か」という点に関係なく、財源が確保されるとともに、財源があるから事業が実施される恐れがある。本

¹ 自動車重量税については 2009 年 4 月末

当に必要な事業であれば実施し、無駄なものであれば事業を行わず、その財源を、他の事業や、債務の削減に使用するという選択肢を増やすことは、財政再建の観点からも望ましいと考えられる。

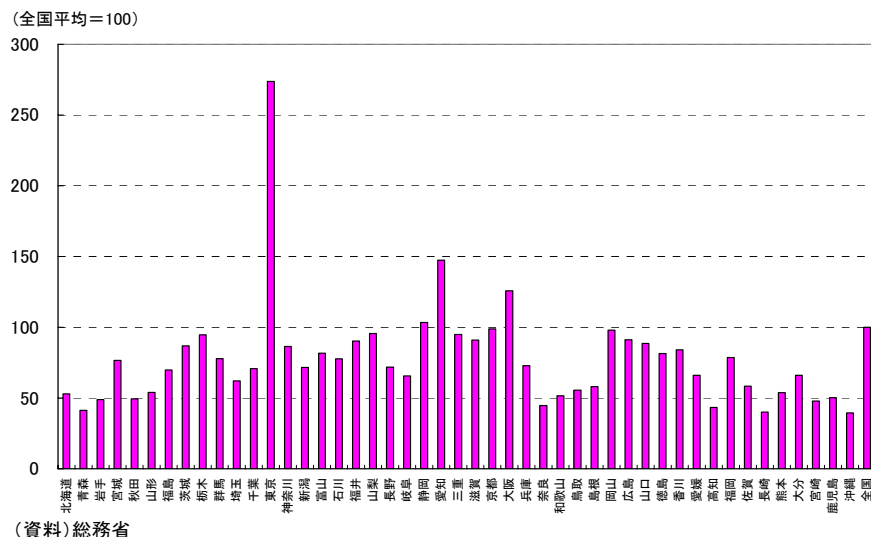
●地方法人二税とふるさと納税

今回の税制改正では、「地域間の税収格差の是正」も論点となる。景気回復が持続するなか、地域間の税収格差の拡大を問題視する向きが強まっているが、格差の原因と指摘されるものが地方法人二税である。

地方法人二税とは、法人事業税と法人住民税（法人道府県民税・法人市町村民税）のことを指す。企業は事業所がある各自治体に法人税を納付するが、事業所が複数の自治体にまたがる場合には、各地域の従業員数に応じて配分される制度となっているため、事業所や従業員の多い大都市圏では、結果として法人二税の税収が大きくなる傾向があり、大都市圏と地方圏で税収に格差が生じる要因となっているとの見方が一般的である。

今回の大綱では、法人二税（法人事業税、法人住民税）のうち、都道府県税である法人事業税の約半分にあたる 2.6 兆円を、新設される国税の「地方法人特別税」として分離し、それを 2009 年度から「地方法人特別譲与税」として人口と従業者数で自治体に配分することで、法人二税の偏在度を是正する方針を示した。

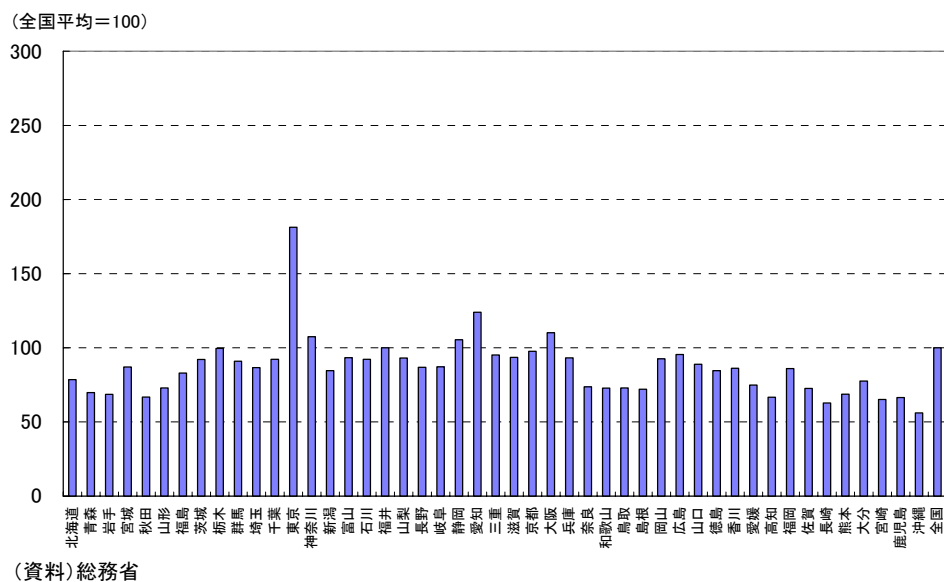
図表 4 一人当たり税収額（法人二税のみ）都道府県別比較
 （2005 年度・全国平均＝100）



実際に、2005 年度決算を用いて、都道府県別に、法人二税の人口一人当たり税収額を比較してみると（図表 4）、全国平均 100 のところ、最も税収額が多い東京では 273.7 となるのに対して、最も税収額が少ない沖縄は 39.5 に留まり、両者の税収には約 6.9 倍の格差があることになる。

地方税収全体における、一人当たりの税収額（2005 年度決算時点）を、都道府県別に比較してみても、現行制度では、全国平均を 100 とした場合、東京の税収は 181.2 と最も多く、愛知が 124.0 と続いているが、最も一人当たり税収の規模が少ない沖縄は 56.0 であり、単純に東京との規模を比較してみると、両者の間には 3.2 倍の税収格差が存在する（図表 5）。

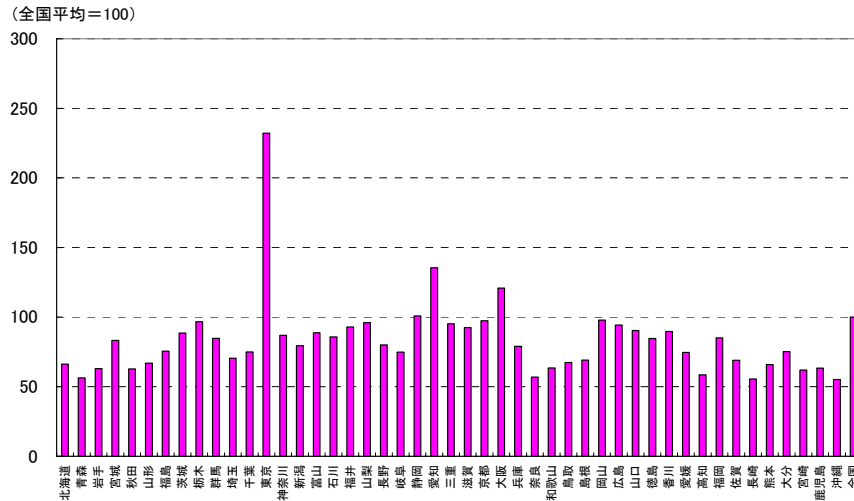
図表 5 一人当たり地方税収額の都道府県別比較
(2005 年度・全国平均=100)



今回の大綱は、法人事業税の約半分を、「地方法人特別税」として分離し、人口と従業員数により、各都道府県に按分する改革を提示している。そこで、図表 6 では、2005 年度決算を用いて、法人事業税の半額である 2.3 兆円の 2 分の 1 を各都道府県の人口で、残りを各都道府県の従業員数²を用いて、単純に按分し直したうえで、各都道府県の法人二税の人口一人当たり税収額を比較してみると、この場合は、全国平均 100 に対して、最も税収が多い東京は 232.1（現行制度の場合 273.7：図表 4 参照）、最も少ない沖縄は 55.2（同 39.5）となり、両者の格差は、現行制度の 6.9 倍から 4.2 倍にまで縮小することになる。

² 都道府県の人口は 2006 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳より、従業員数は 2006 年事業所企業統計（10 月 1 日時点）の公務除きを用いた。

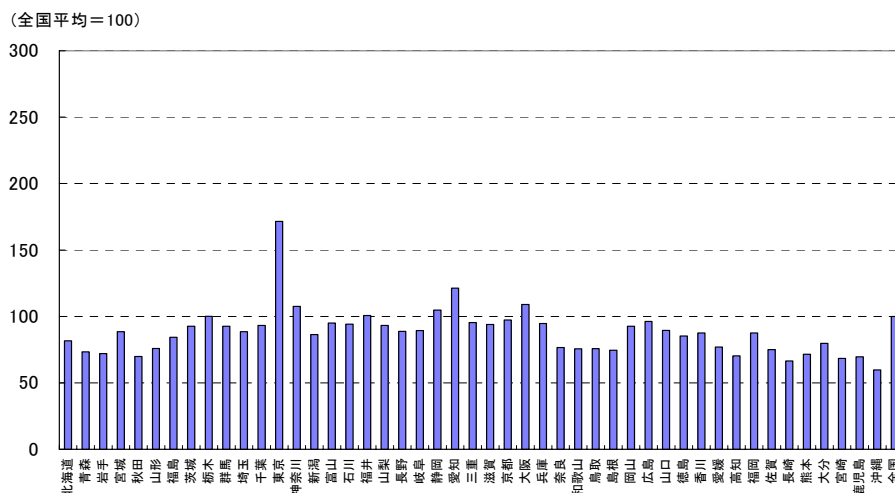
図表6 法人事業税の半額を人口・従業員数で按分した場合の一人当たり税収額（法人二税のみ）都道府県別比較
(2005年度・全国平均=100)



(資料)総務省

地方税収全体で見た場合でも、全国平均を 100 としたとき、最も一人当たり税収額が多くなる東京は 171.5（現行制度の場合：181.2、図表 5 参照）、最も少ない沖縄は 59.7（同 56.0）となり、両者の格差は現行の 3.2 倍から 2.9 倍にまで縮小する（図表 7）。ここでの試算は簡単な方法ではあるが、これより「地方法人特別税」の導入は、地域間の税収の格差是正に一定の効果があると言えるだろう。

図表7 法人事業税の半額を人口・従業員数で按分した場合の一人当たり地方税収額の都道府県別比較
(2005年度・全国平均=100)

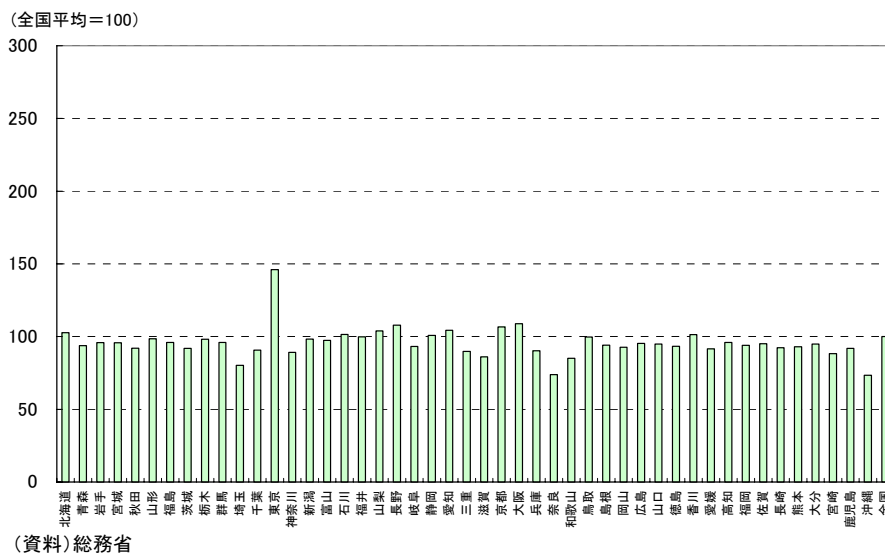


(資料)総務省

今回の大綱では、地方法人二税の配分を変えることで、地域間の税収格差の是正を図る方針を示しているが、大綱ではこの「地方法人特別税」は、あくまで暫定的な措置であり、将来的には消費税の引き上げの際に地方消費税の比率を高めることで、地域間の税収格差の是正を図るという方向性を盛り込んでいることは重要だ。

地方消費税は、消費税 5%のうち、地方に配分する 1%分のことで、国が徴収し、都道府県の消費額に応じて配分している。さらに都道府県は配分された金額の 2 分の 1 を市町村に対して、人口などに応じて配分することになっているため、法人二税に比べて地域間の偏在度は小さい（図表 8）。

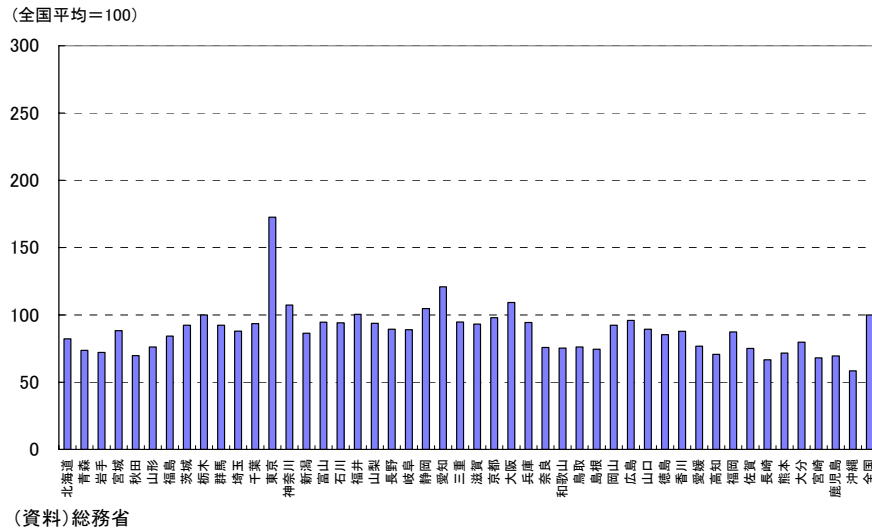
図表 8 一人当たり地方税収額（地方消費税のみ）の都道府県別比較
（2005 年度・全国平均=100）



しかし、地方消費税の割合を上げると、その分、消費税を通じた国の税収が減少することが問題となってくる。このため、地方消費税の比率を高める際には、偏在度の大きな法人二税の一部を国税とし、それと同額の消費税を地方消費税に充てるといった改革が実施される可能性もある。

以下では、2005 年度決算の数値を用いて、仮に、現行の法人事業税の半額を国税とし、地方消費税の規模を現在の消費税 1%分から 2%へと引き上げるといった改革を実施した場合の、一人当たり地方税収額を都道府県別に比較してみたい。手法は単純であるが、各都道府県の法人事業税の税収を半減させ、地方消費税の税収を 2 倍にしてみることで、現行制度の場合と、一人当たり税収額がどれだけ変化するかを確認する。なお、この改革を実施した場合は、地方の税収総額で見れば、法人事業税の半額（2.3 兆円・2005 年度）が減額される反面、それとほぼ同額に当たる、消費税の 1%分（2.6 兆円・2005 年度）の地方税の増収が実現することになる。

図表9 地方消費税を2%分に引き上げ、法人事業税の半額を減額した場合
の一人当たり地方税収額の都道府県別比較
(2005年度・全国平均=100)



結果は図表9にあるように、一人当たりの地方税収額は、全国平均を100とした場合、最も多い東京は現行の181.2から172.6に縮小し、最も少ない沖縄は56.0から58.5まで拡大する。そして、両者の税収格差も、現行の3.2倍から3.0倍に縮小する。

このように、偏在度の大きい法人二税を国税にし、偏在度の小さい消費税をほぼ同額だけ地方に移譲すれば、地方税収の総額に、大きな変動が生じることなく、地域間の一人当たり税収の格差を縮小することができる。また、大綱で提示された、法人事業税の分配を変えるだけの場合とは異なり、地方にとっては、景気変動による税収の増減が相対的に小さい消費税のウェイトが拡大するため、長期的にみて、景気変動に左右されにくい安定的な税収の確保が可能になるというメリットがある

しかしながら、大綱は、社会保障給付の財源として、直接的に消費税を活用する方向性を示しているため、今後、消費税をどこまで地方財源に充てることができるかは難しい問題と言える。法人二税を国に移して、地方税収に占める地方消費税のウェイトを高めることは、地域間の税収格差を是正に向けた、ひとつの方策であるとは考えられるが、そのためには、社会保障給付の財源問題とともに、今後の消費税の位置づけを議論していく必要があるだろう。

なお、地域間の税収格差是正のための手段として今年に入りクローズアップされてきたのが、いわゆる「ふるさと納税」である。「ふるさと納税」とは、納税者の意思で、住民税の一部を出身地等に移す仕組みであり、地域間の税収の格差縮小を目的としている。

大綱では、納税者が居住地以外の自治体に寄付した場合、その部分については、本来納

税する住民税所得割の1割を上限に税額控除される方式として、2009年度より適用する方針を示している。現在、寄付金に対する税の優遇措置としては、国や地方公共団体などの特定の団体に寄付した場合に、一定額を所得控除できる寄付金控除があるが、「ふるさと納税」では、所得控除から税額控除へと優遇措置を拡大するとともに、寄付金額の最低基準も下げる方針である。

●ねじれ国会と租税特措法の問題

政府は、大綱を踏まえて来年の1月の通常国会に、税制改正法案を提出することになるが、今回の税制改正では、参議院の過半数を野党が占めているという、現在の「ねじれ国会」による影響も注目すべき点となる。大綱のポイントになった、証券税制の軽減税率や、道路特定財源の暫定税率などは、租税特別措置により適用期限が定められているが、適用期限までに措置法が改正されなければ、これらの特別措置は効果を失うことになる。現時点において、証券税制や道路特定財源などの改正については、与野党で主張が分かれている点も多く、今後、与野党の間でどこまで意見の一致が見られるかも、税制改正の注目点と言える。