

基礎研 レポート

地方財政の健全化は進んだのか?—その 3: 景気変動下の地方 税収と税制改正

経済研究部 主任研究員 石川 達哉
(03) 3512-1820 ishikawa@nli-research.co.jp

1—はじめに

地方政府全体のプライマリーバランス(国民経済計算ベース)が2004年度以降は黒字を続ける一方、個々の地方公共団体においても、2007年度決算分から算定が始まった4種類の健全化判断比率に関して問題なしとみなせる団体¹が年々増加して全体の90%に達しており、これらの面での健全化は着実に進んでいると言える。それでも、地方交付税や国庫支出金など国からの移転に財源を依存せざるを得ない構造があり、国が巨額の財政赤字を計上し、国債残高の増加が止まらない状況下においては、地方財政の先行きを楽観できる状況にはない。地方交付制度を通じて必要な歳出に対する財源が確保されているとはいえ、各地域が独自に行財政サービスを提供するうえでの余裕度は税収の水準にかかっており、税収基盤を強化して国への依存度を下げることや、1人当たり税収額に著しい地域間格差が見られる場合にそれを是正することは永年の課題と言ってもよいであろう。

昨年8月に成立した税制抜本改革法は、消費税率・地方消費税率引き上げに併せて、税源の偏在性を是正する方策を講ずることや地方法人特別税・地方法人特別譲与税の抜本的見直しを行うことも定めており、総務省に設置された「地方法人課税のあり方に関する検討会」では活発な議論が行われている。今、求められるのは、2007年に実施された所得税から個人住民税への税源移譲と2008年度に導入された地方法人特別税制度の効果も見きわめたうえで、主要な地方税の構造を地域的な偏在性の問題も含めて冷静に現状評価することであろう。「適切な方策を講ずる」前の正しい現状認識こそが重要である。2段階の税率引き上げが予定通りに実施されれば、消費税率と地方消費税率は2014年4月から6.3%と1.7%に、2015年10月からは7.8%と2.2%になるので、それが税収基盤の強化と地域間格差是正にどの程度貢献するのも具体的な数字のレベルで把握しておくことが必要であろう。

こうした議論が必ずしも十分になされてこなかった理由としては、2008年に起きたリーマンショック後の景気後退の影響が非常に大きかったため、税収の趨勢もその地域間格差も評価が困難であった

¹ 地方債届出制度における協議不要基準を満たす都道府県と市町村。詳細は拙稿「[地方財政の健全化は進んだのか?—その 2: 健全化判断比率の読み方と地方公共団体の動向](#)」を参照されたい。

ことが挙げられる。しかし、2012年時点での日本のGDPギャップ²は、OECDの「Economic Outlook」によれば▲0.8%に、IMFの「World Economic Outlook」では▲2.2%に縮小したと推定されており、最新の税収データには趨勢に近い構造が反映されているはずである。詳細な2012年度データが網羅された地方財政統計年報の公表予定は2014年8月であるが、消費税率引き上げ実施前に現状を把握することを優先し、以下では、各種の2012年度決算速報を可能な限り利用して、分析を進めることとする。

2—地方税収の構造

1 | 2000年代以降の主要な地方税制改正と地方税収

まず、図表-1は、主要な税目を対象に、地方税収の総額や税源の地域間格差に影響を与える可能性のある税制改正のうち、2000年度以降に適用された分についてまとめたものである。このうち、法人事業税に関する改正（外形標準課税制度の導入、複数の都道府県に事業所を有する法人に関する分割基準の見直し、地方法人特別税・地方法人特別譲与税の導入）は都道府県全体の総額には基本的に影響を及ぼさない形で設計されたものであり、地域間格差を是正する効果については次節で検討する。他の地方税改正は、何らかの規模で地方税収の総額に影響を与えてきたものである。また、法人住民税の課税標準は法人税額であるため、国税の制度改正のうち法人税率引き下げの影響は受けている。

図表-1 地方税収に影響する主要な税制改正

	国税		道府県税		市町村税	
	法人税	地方法人特別税	法人事業税	個人道府県民税	個人市町村民税	固定資産税
2000年度						
2001年度						
2002年度						
2003年度				配当割・株式等譲渡所得割の創設		
2004年度			外形標準課税制度導入			
2005年度			分割基準見直し	配偶者特別控除上乘せ分の廃止 定率減税の縮減(従前の1/2に)		
2006年度				老年者控除の廃止 定率減税の廃止		負担調整措置の見直し
2007年度				税率を一律4%に 引き上げ	税率を一律6%に 引き上げ	
2008年度			地方法人特別税・地方法人特別譲与税の 創設(法人事業税の一部を振替)			
2009年度						
2010年度				年少扶養控除廃止・特定扶養控除の 対象年齢縮小		
2011年度						
2012年度	法人税率引き下げ (30%→25.5%)					負担調整措置の見直し
2013年度						
2014年度				震災復興のため個人均等割引き上げ 給与所得控除の上限設定		

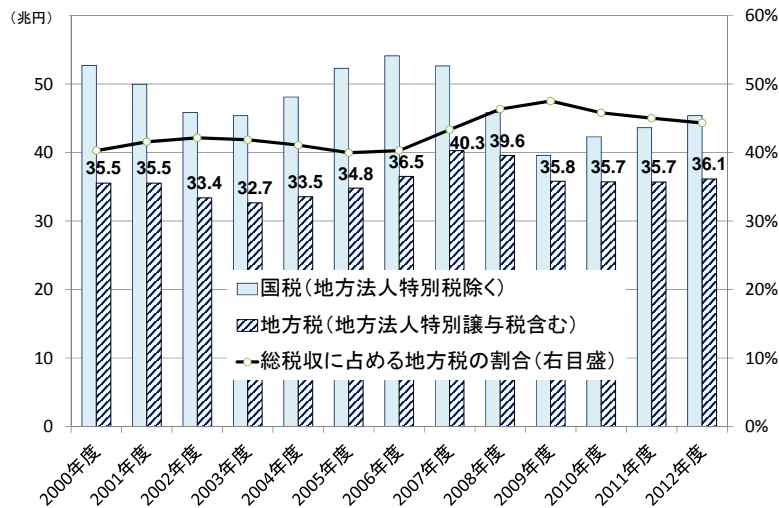
(注) 年度は適用開始年月を含む年度。国税については、地方税収に影響を与える改正のみを表示。

これらの制度改正の中では、所得税率の引き下げ・適用所得区分の変更と住民税率の引き上げ・定率化を通じて2007年度に実現した国から地方への3兆円の税源移譲が、地方税収総額へ最も大きな影響を及ぼしたものと考えられる。それを確認するための最初のステップとして、国と地方の税収について、2000年度以降の総額の推移を比較したものが次頁の図表-2である。2007年度実施の税源移譲と2008年度以降の大幅な景気後退の影響を受けた国の税収は、2006年度の54兆円が2009年度に40

² 潜在GDPに対する現実の実質GDPの割合。この値がゼロの時の税収を平常時の水準とみなすことができる。

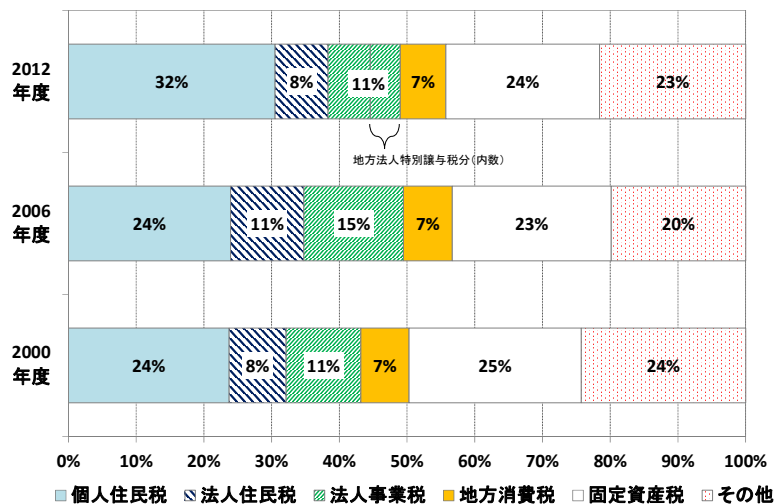
兆円割れするまで減少したが、その後の回復で2012年度は45兆円まで戻っている。国税と比べると、地方税の変動は相対的に小さく、税源移譲が行われた2007年度にピークの40兆円に達し、その後は景気後退で減少したが、36兆円前後の水準を維持している。しかし、注目すべきは、国税・地方税を合わせた総税収に占める地方税の割合である。2000～2006年度平均が40%であったのに対して、2007～2012年度平均は45%に上昇しており、かつては「国税に対する地方税の比率は60対40」と言われた構造が、税源移譲後は「55対45」へと転じている。2012年度の地方税収は2000年度とほぼ同水準だが、この間の物価（公的需要デフレーター）下落を考えると、実質的な増収であると評価できる。

図表-2 国と地方の税収の推移



(注) 図中の数字は地方税収の金額(兆円)。法人事業税からの一部振替額に相当する地方法人特別税分は国税から控除し、これを都道府県に譲与した地方法人特別譲与税分を地方税に加えている。
 (資料) 総務省「地方財政統計年報」「平成24年度都道府県普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度市町村普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度地方法人特別譲与税額一覧(5, 8, 11, 2月期)」等に基づいて作成

図表-3 地方税収に占める主要税目の構成割合



(注) 法人事業税は地方法人特別譲与税分を含む。個人住民税は所得割と均等割の合計。法人住民税は法人割と法人均等割の合計。
 (資料) 総務省「地方財政統計年報」「平成24年度都道府県普通会計決算の概要(速報)」「同市町村普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度地方法人特別譲与税額一覧(5, 8, 11, 2月期)」地方行政調査会「平成24年度都道府県税決算見込額調」等に基づいて作成

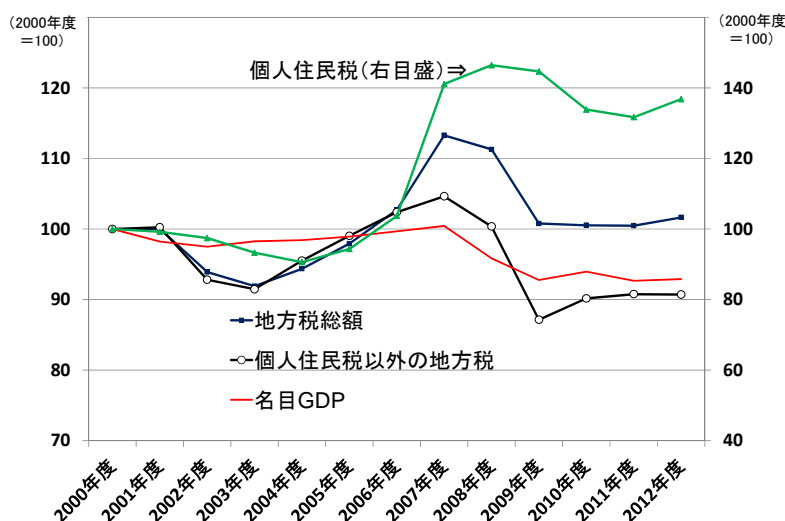
次に、地方税収がほぼ同水準だった2000年度、2006年度、2012年度について、地方税収に占める主要税目の構成割合を示したのが、図表-3である。2000年度と2012年度とを比較すると、12年間を経ても法人住民税（法人道府県民税と法人市町村民税）、法人事業税（地方法人特別譲与税を含む）、地

方消費税、固定資産税の割合はほとんど変化していない中で、個人住民税（個人道府県民税と個人市町村民税）のみが8%ポイント上昇している。中間の2006年度は税源移譲実施の前年度に当たるが、景気が拡大を続けていた時期でもあり、それにより法人住民税と法人事業税の税収がかさ上げされていたことがうかがえる。趨勢の姿を示す平常年（平年）という意味では、その後の景気後退と回復を経た2012年度がそれに近いものとみなせるが、その2012年度における個人住民税の割合が、2000年度及び2006年度よりも8%ポイント高い32%を占めていることから、所得税から個人住民税への税源移譲が地方税における主要税目間のバランスを確実に変えたと言ってよいであろう。

2 | 景気変動と地方税収

税収は景気変動による影響と税制改正による影響を両方受けており、国と比べて地方の税収変動が小幅にとどまっているのは、景気の影響が現れるタイミングや影響の大きさが税目によって異なるうえ、税制改正の効果も加わる中で、結果的に複数の要因が逆方向に作用し合ってきた可能性がある。その点も考慮して、税源移譲の効果を確認する次のステップとして、税収と名目GDPを指数化して動きを対比したものが図表-4である。

図表-4 個人住民税とそれ以外の地方税の税収推移



(注) 地方税総額と個人住民税以外の地方税は地方法人特別譲与税分を含む。個人住民税は所得割と均等割の合計。

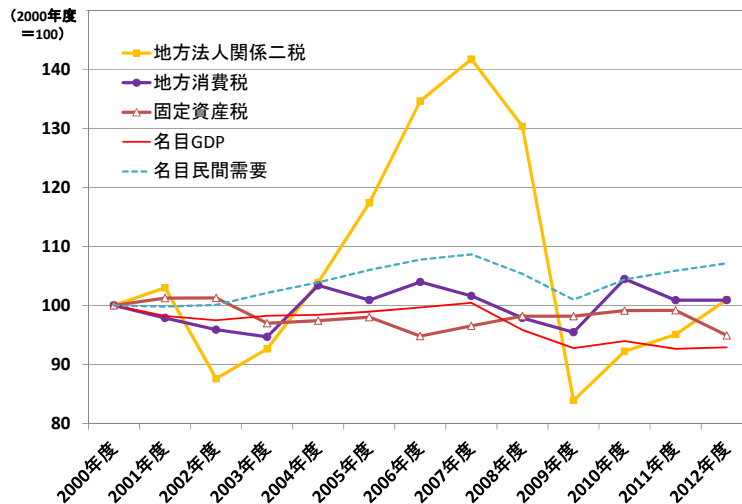
(資料) 総務省「地方財政統計年報」「平成24年度都道府県普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度市町村普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度地方法人特別譲与税額一覧(5, 8, 11, 2月期)」内閣府「国民経済計算年報」等に基づいて作成

個別税目のレベルで見ると、その動きはすべて異なる一方、「個人住民税以外の地方税」として集計すると、名目GDPにほぼ連動した動きを示している。名目GDPよりも変動は大きいですが、ピーク時期は2007年度で一致している。他方、個人住民税は、税源移譲が実施された2007年度に大きく上昇した後、2008年度にピークに達し、その後は減少したものの、2012年度に少し回復している。個人住民税の動きが名目GDPの動きに遅れるのは、前年の所得を課税標準として賦課されるところが大きい。

税収総額が2007年度のピーク時から減少した後も、税源移譲前の2006年度と同様に36兆円前後の水準を維持できているのは、2009年度に他の税目による収入が落ち込んだ際に、景気に遅行する個人住民税収が前年度の水準とさほど変わらなかったこと、その後の景気後退による個人住民税の減収効果よりも税源移譲による増収効果の方が大きかったこと、2010年度以降は他の税目が若干回復したこ

とが重なったからである。また、2012年度の名目GDPは2000年度の水準を下回っているのに、税収総額がほぼ同水準にある理由も、税源移譲による個人住民税の増収効果に求めることができる。

図表-5 法人関係二税、地方消費税、固定資産税の税収推移



(注) 法人関係二税は法人住民税、法人事業税のほか、地方法人特別譲与税分を含む。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」「平成24年度都道府県普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度市町村普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度地方法人特別譲与税額一覧(5, 8, 11, 2月期)」内閣府「国民経済計算年報」等に基づいて作成

図表-5は、個人住民税以外の主要な地方税に関して、税目毎の変動を比較したものである。景気の影響を受けやすく、変動が最も大きいのは、法人関係二税（法人住民税と法人事業税）である。影響は受けるが安定的なのは地方消費税、安定的ながら景気との相関が低いのが固定資産税である。固定資産税の課税対象のうち、家屋と償却資産のストックには住宅投資や設備投資によって増加する部分だけでなく、経年変化・減耗によって減少する部分があること、土地は時価変動とは別に評価額の変動に対する負担調整措置が講じられることもあって、税収が景気変動による影響を直接受ける構造とはなっていないためである。

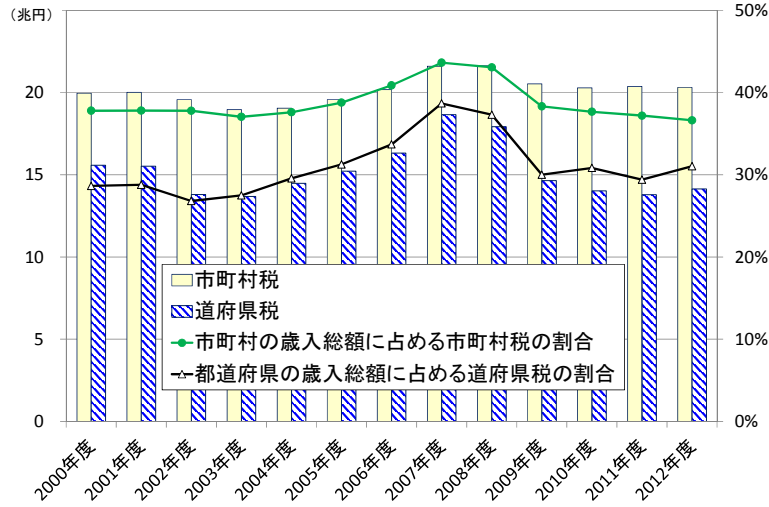
3 | 道府県税と市町村税

税収の総額や地域間格差について議論する際は、道府県税と市町村税とを合算した地方税として捉えることは大変有益であるが、地方行財政を担う都道府県と市町村はそれぞれ別の行政体であり、徴収する税も異なるという意味では、道府県税と市町村税に分けて議論することも必要である。

前述のとおり、所得税から住民税への税源移譲が実施されたことで、名目GDPとの対比においては、以前よりも大きな税収が得られる構造が強化された一方、名目GDPがピーク時の水準を回復していないため、2012年度における地方税収総額は2000年度と同水準にとどまっている。次頁の図表-6は、その地方税を道府県税と市町村税に分けて、税収の水準と歳入総額に占める割合の推移を見たものである。このうち、道府県税収については、2000年度よりも2012年度の方が低い水準にあることが分かる。また、地方交付税や国庫支出金、地方債などを含めた歳入総額に占める地方税の割合に関しては、都道府県と市町村のいずれも、2007年度にピークに達した後は低下し、2012年度は2000年度とほぼ同じ割合にとどまっている。2007年度当時は、地方税収の割合が高まり、財源面での国への依存度が低下したことを高く評価する声もあったが、現時点で顧れば、景気拡大によって税収がかさ上げ

されていた部分も大きかったことになる。このように、地方公共団体の財源として地方税の水準を論ずる際には、平常年と言える状態にあるかどうかを常に意識することが必要であろう。

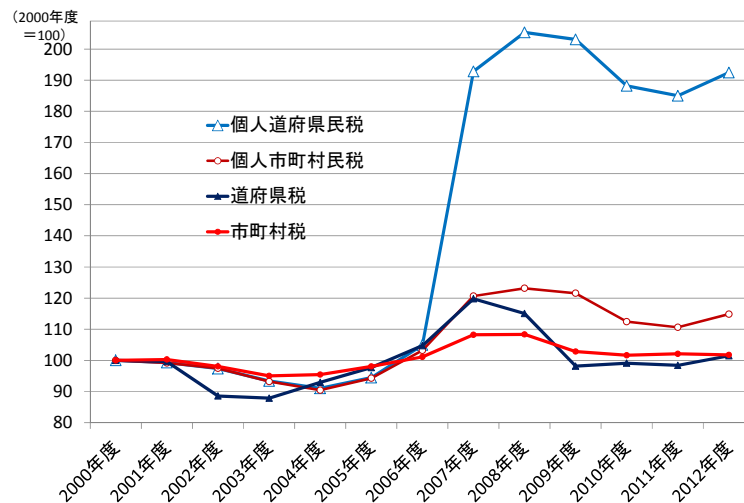
図表-6 道府県税収及び市町村税収の水準と歳入総額に占める割合



(注) 道府県税は地方法人特別譲与税分を含む。歳入総額に占める地方税収の割合は右目盛。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」「平成24年度都道府県普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度市町村普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度地方法人特別譲与税額一覧(5, 8, 11, 2月期)」等に基づいて作成

図表-7 道府県税総額、市町村税総額と個人住民税収の推移

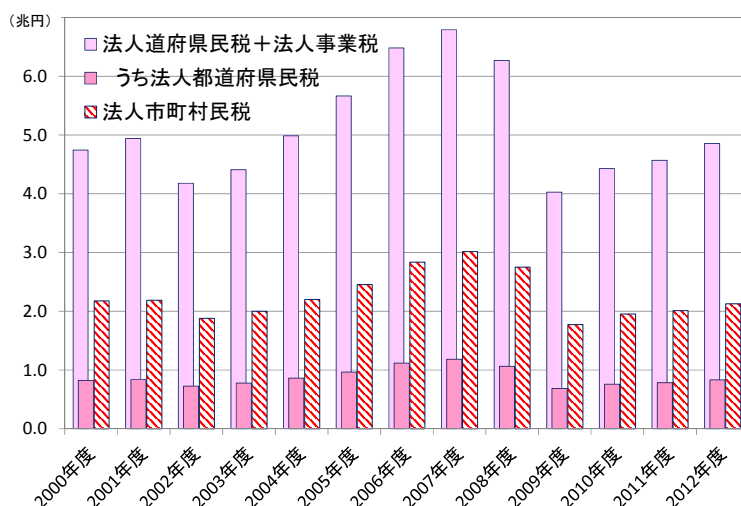


(注) 道府県税は地方法人特別譲与税分を含む。個人道府県民税と個人市町村民税は所得割と均等割の合計。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」「平成24年度都道府県決算の概要(速報)」「同市町村普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度地方法人特別譲与税額一覧(5, 8, 11, 2月期)」地方行財政調査会「平成24年度道府県税決算見込額調」等に基づいて作成

また、図表-7は、税源移譲の効果が都道府県と市町村とではどのように異なっているのかを検討するために、それぞれの税収総額と個人住民税収を指数化して、推移を見たものである。税源移譲額の内訳は、個人道府県民税が2兆円強、個人市町村民税が1兆円弱であったが、従前の個人道府県民税収は個人市町村県民税収と比べて非常に小さかったため、税源移譲に伴う個人住民税収の増加率として見れば、個人道府県民税の方が個人市町村民税よりもはるかに大きな値を示すこととなった。他方、税源移譲後の景気後退期に個人住民税以外の税目が減収となり、道府県税における減少額の方が市町村税の減少額より1兆円あまり大きかったため、2012年度時点の税収総額に関しては、道府県税も市町村税も2000年度とほぼ同水準にとどまっている。

図表-8 法人事業税、法人道府県民税、法人市町村民税の税收推移



(注) 法人事業税は地方法人特別譲与税分を含む。法人道府県民税と法人市町村民税は法人割と法人均等割の合計。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」「平成24年度都道府県普通会計決算の概要(速報)」「平成24年度市町村普通会計決算の概要(速報)」地方行財政調査会「平成24年度都道府県税決算見込額調」等に基づいて作成

また、景気の影響を受けやすく、税金の変動が大きい地方法人関係二税（法人事業税と法人住民税）について、道府県税である法人事業税と法人道府県民税の合計額を、法人市町村民税と対比したのが図表-8である。課税ベースはほぼ同じであることから、両者の動きも非常に似通ってはいるが、金額に関しては、法人事業税と法人道府県民税の合計額が法人市町村民税の2倍以上の水準となっている。前掲の図表-6のとおり、税金総額については、道府県税よりも市町村税の方が約6兆円大きいため、総税収に占める法人関係二税の割合に関しては、道府県税が市町村税と比べて非常に高い。つまり、景気変動に伴って生ずる税金額の振幅は、都道府県の方が市町村と比べて大きな規模になる。

個人住民税も景気の影響は受けるが、その変動は法人関係二税と比べて小さいため、所得税から個人住民税への税源移譲が行われ、その際に3区分ないしは2区分あった従前の税率が単一化したこと（個人市町村民税:2%、8%、10% ⇒ 一律6%、個人道府県民税:2%、3% ⇒ 一律4%）は、総税収の安定化に貢献したものと考えられる。また、税源移譲が個人道府県民税に対して厚めに行われたことも、税金変動がより大きい都道府県に対する配慮がなされたという点で評価できるであろう。

3—税源の地域間の偏在性

1 | 主要税目に見る住民1人当たり税金の地域間格差

本節では、税源の地域的な偏在性を分析対象とする。地域間比較に際しては、幾つかの指標が考えられるが、ここでは最も代表的な「住民1人当たり税金額」の都道府県別集計値を採用する。注意すべきことは、超過税率を適用している場合や法定外税を採用している場合に、その効果で押し上げられている税金額も含めてしまうと、必ずしも公正な比較にはならない可能性があることである。その点を考慮し、超過課税分や法定外普通税、法定外目的税は極力除外したうえで、住民1人当たりの税金額を都道府県別に算出し、最小値に対する最大値の倍率や変動係数（標準偏差÷平均値）によって、地域間格差を測ることとした。計測に必要な各種データが2012年度分について概ね揃っている道府県税を中心に、全体と主要税目についての考察を行った。

図表-9 1人当たり税収総額の都道府県別比較

	2011年度			2012年度		2011年度			2012年度
	地方税計	市町村税	道府県税	道府県税		地方税計	市町村税	道府県税	道府県税
北海道	232,547	124,444	108,103	110,741	京都府	268,733	154,834	113,900	113,328
青森県	197,612	102,262	95,351	99,013	大阪府	295,094	173,646	121,448	124,579
岩手県	198,846	102,390	96,457	104,274	兵庫県	268,400	157,624	110,776	112,927
宮城県	228,437	120,449	107,987	121,166	奈良県	213,808	120,608	93,200	94,504
秋田県	192,009	99,675	92,334	95,581	和歌山県	219,020	125,103	93,916	95,852
山形県	208,994	112,413	96,581	101,910	鳥取県	205,970	109,154	96,816	98,426
福島県	224,065	117,985	106,081	114,636	島根県	209,913	111,169	98,744	99,635
茨城県	262,923	143,606	119,317	123,675	岡山県	251,524	141,826	109,698	111,029
栃木県	273,638	151,328	122,310	126,759	広島県	267,009	152,462	114,547	116,438
群馬県	261,695	144,619	117,076	119,733	山口県	244,385	136,006	108,379	109,397
埼玉県	255,079	147,827	107,252	110,169	徳島県	232,154	127,906	104,248	109,964
千葉県	265,349	153,321	112,028	114,557	香川県	247,928	132,440	115,489	119,371
東京都	457,465	273,544	183,921	195,100	愛媛県	222,952	123,575	99,377	100,163
神奈川県	302,050	181,100	120,949	123,382	高知県	200,361	108,476	91,885	91,709
新潟県	242,266	132,936	109,329	113,686	福岡県	247,006	138,948	108,058	110,725
富山県	264,156	143,856	120,300	121,276	佐賀県	214,894	114,271	100,623	102,764
石川県	265,426	147,103	118,323	122,219	長崎県	196,680	109,187	87,493	88,988
福井県	279,072	155,185	123,887	125,196	熊本県	201,887	107,802	94,085	95,916
山梨県	261,583	141,568	120,015	120,987	大分県	224,185	125,961	98,224	100,134
長野県	245,900	135,545	110,355	112,744	宮崎県	196,709	104,269	92,440	94,173
岐阜県	253,662	140,613	113,050	115,724	鹿児島県	197,755	109,253	88,501	90,961
静岡県	290,610	166,061	124,549	127,934	沖縄県	180,048	100,786	79,262	81,639
愛知県	321,182	185,634	135,548	140,054	47都道府県	277,984	158,768	119,215	123,107
三重県	274,304	150,955	123,348	124,828	最大÷最小	2.54	2.74	2.32	2.39
滋賀県	269,385	151,776	117,609	116,848	変動係数	0.18	0.22	0.15	0.16

(注) 単位:円。道府県税には地方法人特別譲与税分を含め、超過課税分と法定外普通税、法定外目的税を除外した。市町村税からは超過課税分、法定外普通税、法定外目的税、旧法による税を除外した。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」「市町村税徴収実績調」地方行財政調査会「平成24年度都道府県税決算見込額調」等に基づいて作成

図表-10 主要な道府県税の1人当たり税収額の都道府県別比較

	2012年度道府県税					2012年度道府県税			
	個人住民税	法人住民税	法人事業税	地方消費税		個人住民税	法人住民税	法人事業税	地方消費税
北海道	28,156	3,501	23,933 (22,582)	20,793	京都府	34,730	4,783	28,477 (28,498)	21,145
青森県	22,489	2,948	22,639 (21,244)	19,324	大阪府	34,805	7,100	36,742 (33,700)	21,821
岩手県	23,500	4,151	24,470 (20,935)	18,686	兵庫県	37,021	4,175	26,852 (25,086)	18,252
宮城県	27,976	6,312	33,373 (26,370)	20,644	奈良県	34,524	2,556	18,374 (18,020)	15,577
秋田県	22,605	2,992	21,554 (20,438)	19,078	和歌山県	27,077	3,466	22,532 (22,516)	16,979
山形県	25,333	3,609	23,923 (21,783)	18,827	鳥取県	25,308	3,370	22,799 (22,386)	19,345
福島県	25,587	4,534	30,354 (26,430)	19,144	島根県	26,275	3,440	25,407 (24,381)	18,495
茨城県	33,520	4,992	29,001 (27,196)	18,805	岡山県	30,253	4,507	26,510 (26,459)	18,510
栃木県	33,025	5,152	29,229 (27,723)	20,118	広島県	34,188	5,340	29,057 (28,366)	19,624
群馬県	31,168	4,954	28,280 (27,437)	19,383	山口県	30,277	4,362	27,128 (26,500)	17,573
埼玉県	39,129	3,965	22,958 (21,984)	16,600	徳島県	26,969	5,236	28,581 (25,469)	18,312
千葉県	40,992	3,950	23,992 (22,812)	17,904	香川県	31,320	6,256	30,945 (29,036)	20,082
東京都	58,664	15,301	66,851 (54,706)	28,365	愛媛県	26,492	4,510	26,214 (25,725)	17,514
神奈川県	48,252	4,752	28,401 (26,296)	18,406	高知県	25,310	2,758	20,195 (20,659)	18,856
新潟県	27,763	4,575	28,764 (26,712)	19,732	福岡県	30,884	4,806	26,884 (26,013)	19,759
富山県	32,924	4,823	29,202 (29,642)	19,176	佐賀県	25,276	3,694	24,745 (24,573)	18,266
石川県	32,137	5,325	30,508 (28,955)	20,342	長崎県	25,072	3,221	21,828 (21,082)	18,194
福井県	31,803	5,064	33,696 (33,582)	20,049	熊本県	24,950	3,504	21,845 (21,399)	18,980
山梨県	31,050	6,241	31,334 (31,026)	19,927	大分県	26,060	3,683	23,912 (23,333)	19,608
長野県	30,203	4,030	26,138 (25,337)	20,588	宮崎県	23,110	2,986	22,381 (21,834)	18,537
岐阜県	32,423	4,451	26,953 (26,131)	19,041	鹿児島県	23,599	3,131	21,262 (20,469)	17,876
静岡県	36,055	5,301	32,977 (30,094)	20,815	沖縄県	21,091	3,023	20,720 (19,781)	15,083
愛知県	42,170	6,635	36,271 (32,963)	21,711	47都道府県	36,335	5,776	31,842 (29,150)	20,184
三重県	34,204	4,631	29,289 (29,515)	19,469	最大÷最小	2.78	5.99	3.64 (3.04)	1.88
滋賀県	35,161	4,834	29,557 (30,962)	16,634	変動係数	0.23	0.41	0.26 (0.22)	0.10

(注) 単位:円。個人住民税における超過課税分の大半は均等割であるため、それも含めた。法人事業税には地方法人特別譲与税分と超過課税分を含めた。ただし、()内のみ超過課税分を除いたベースで算出した2011年度計数。

(資料) 総務省「平成24年度地方法人特別譲与税額一覧」地方行財政調査会「平成24年度都道府県税決算見込額調」等に基づいて作成

図表-9は、1人当たりの税収総額を比較したものである。まず、2011年度においては、1人当たり税収額が最も大きい東京都の道府県税と市町村税は、最も小さい県の金額に対して、それぞれ2.32倍と2.74倍であった。47都道府県の変動係数も道府県税が0.15、市町村税が0.22であり、市町村税の地域間格差の方がやや大きいことが分かる。道府県税の平均値は2011年度の119,215円から2012年度は123,107円へと上昇した一方、最小値に対する最大値の倍率が2.39倍へ、変動係数が0.16へ

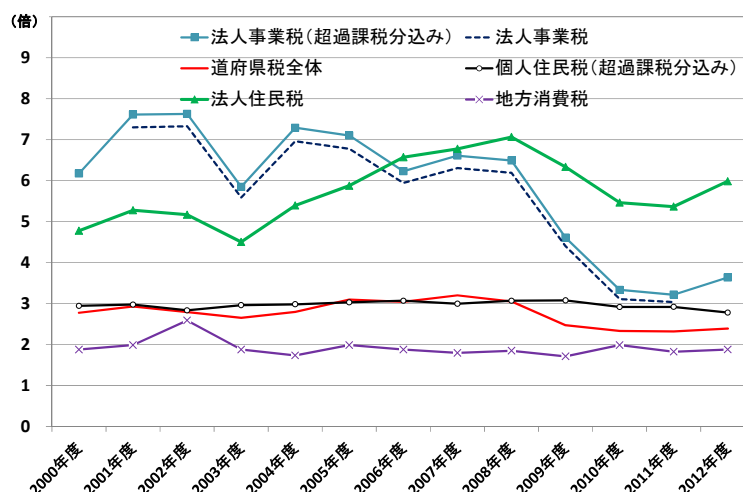
と小幅ながら拡大しており、税収が増大する局面では、その地域間格差も拡大することが示唆される。

また、図表-10 は、2012 年度における主要な道府県税について比較したものである。1 人当たり税収額の最大値に該当する都道府県は 4 税目ともに東京都であり、最小値に対する倍率が最も高い税目は 5.99 倍の法人住民税（法人道府県民税）、次いで法人事業税、個人住民税（個人道府県民税）、地方消費税という順番になっている。地方消費税にも 1.88 倍の格差はあるが、突出しているのは東京都のみであり、これを除いた 46 道府県ベースの倍率は 1.14 倍にとどまる。変動係数に関しても、最も大きい税目が 0.41 の法人住民税で、最も小さい税目が 0.10 の地方消費税である。前節で確認したとおり、景気変動に対する反応度の高さは法人関係二税、個人住民税、地方消費税という順序であり、各税目の地域間税収格差の大きさという意味での序列もそれとも一致している。

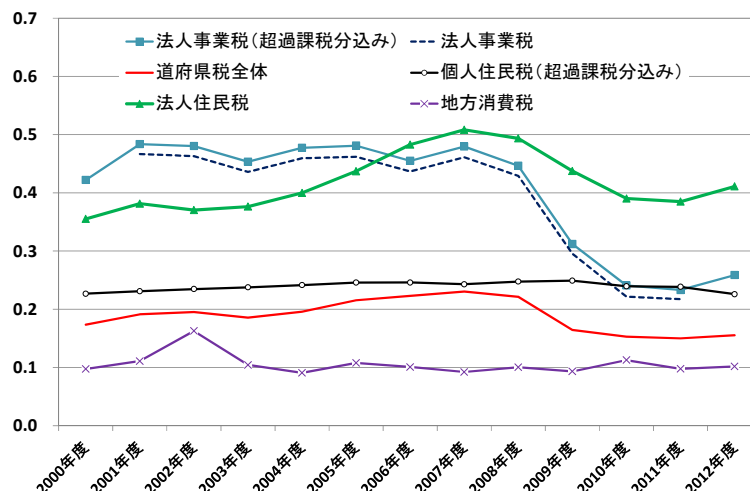
2 | 1 人当たり税収の地域間格差の推移と税制改正の効果

さらに、道府県税の主要税目に関して、1 人当たり税収の地域間格差がどのように推移してきたのかを、最小値に対する最大値の倍率で測ったのが図表-11 であり、47 都道府県における変動係数で測ったのが図表-12 である。

図表-11 主要な道府県税の 1 人当たり税収額格差(最小値に対する最大値の倍率)の推移



図表-12 主要な道府県税の 1 人当たり税収額格差(変動係数)の推移



(注) 法人事業税は地方法人特別譲与税分を含む。断り書きがない場合は超過課税分を含まない。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」地方行財政調査会「平成 24 年度道府県税決算見込額調」等に基づいて作成

税目毎の地域間格差が年々変化するパターンについては、図表-11 と図表-12 において共通している。格差の大きさという意味での税目間の序列に関しては、道府県税全体と個人住民税の間の大小関係のみ、最小値に対する最大値の倍率と変動係数とでは異なる時期がある。したがって、地域的な偏在性が大きいか小さいかを税目間で比較する場合は、格差を測る指標は複数用いることが無難であろう。個人住民税における地域間格差は、他の税目と比べると、年度毎の変化がきわめて小さい。税源移譲が税収の地域間格差を全く縮小させなかったのかどうかは、ここでの分析結果のみでは判断できないが、顕著な効果を及ぼさなかったことは確かであろう。

注目されるのは、最小値に対する最大値の倍率と変動係数のいずれに関しても、2005 年度までは法人事業税の方が法人住民税より大きかったが、2006 年度に両者の関係が逆転したこと、2009 年度以降は法人事業税の数字が大幅に低下したことである。基本的には、両者の課税ベースは法人所得にあるため、格差拡大縮小の動きが景気変動に伴う増減収に連動している点は共通している。しかし、法人事業税に関しては、外形標準課税制度導入によって、従前は法人所得を課税ベースとしていた部分の1/4 が2004 年度以降に付加価値割と資本割とに組み替えられたこと、また、2005 年度からは複数の都道府県に事業所を有する非製造業法人に対する分割基準に事業所数を反映する改正が行われたことで、法人事業税の課税ベースの地域間格差が縮小し、2006 年度に法人事業税収と法人住民税収の地域間格差の大きさが逆転したものと考えられる。

図表-13 地方法人特別税・地方法人特別譲与税制度が法人事業税収の地域間格差に与える効果

	2012年度実績						仮想的な試算					
	①地方 法人特 別税 (国税)	②地方 法人特 別譲与 税	③=狭 義法人 事業税 +②	④=狭 義道府 県税+ ②	⑤=狭 義法人 事業税 +①	⑥=狭 義道府 県税+ ①	①地方 法人特 別税 (国税)	②地方 法人特 別譲与 税	③=狭 義法人 事業税 +②	④=狭 義道府 県税+ ②	⑤=狭 義法人 事業税 +①	⑥=狭 義道府 県税+ ①
北海道	9,181	12,175	23,933	111,398	20,939	108,403	10,832	12,788	28,477	115,045	26,521	113,089
青森県	7,941	11,866	22,639	111,195	18,714	107,270	16,203	13,489	36,742	128,042	39,456	130,756
岩手県	10,125	12,170	24,470	105,334	22,425	103,289	10,487	11,797	26,852	114,979	25,542	113,669
宮城県	15,460	12,482	33,373	124,336	36,351	127,314	5,548	10,753	18,374	95,076	13,169	89,871
秋田県	7,262	12,139	21,554	96,522	16,677	91,646	8,584	11,566	22,532	96,461	19,550	93,479
山形県	8,973	12,392	23,923	103,014	20,503	99,594	8,328	12,095	22,799	99,034	19,031	95,267
福島県	14,098	12,451	30,354	116,062	32,000	117,709	10,343	12,462	25,407	100,719	23,289	98,600
茨城県	13,054	12,150	29,001	125,047	29,905	125,951	11,173	12,212	26,510	111,998	25,471	110,960
栃木県	12,783	12,510	29,229	127,675	29,502	127,949	12,748	12,689	29,057	117,444	29,117	117,504
群馬県	12,260	12,608	28,280	120,172	27,932	119,825	11,841	12,230	27,128	110,336	26,739	109,947
埼玉県	8,892	11,156	22,958	110,600	20,694	108,336	14,192	11,967	28,581	110,574	30,806	112,798
千葉県	9,953	11,027	23,992	115,028	22,919	113,955	15,044	12,405	30,945	120,048	33,585	122,688
東京都	31,454	22,124	66,851	201,308	76,182	210,638	11,459	11,991	26,214	101,225	25,682	100,694
神奈川県	11,334	11,537	28,401	125,553	28,199	125,350	6,374	11,842	20,195	92,165	14,728	86,697
新潟県	12,985	12,584	28,764	114,235	29,165	114,635	11,304	12,299	26,884	111,584	25,890	110,589
富山県	12,012	13,027	29,202	122,131	28,186	121,115	10,095	12,094	24,745	103,549	22,746	101,550
石川県	13,387	13,000	30,508	123,251	30,895	123,638	7,939	11,790	21,828	89,632	17,978	85,782
福井県	16,784	12,937	33,696	135,478	37,543	139,326	7,708	11,714	21,845	96,625	17,840	92,620
山梨県	16,908	12,480	31,334	121,842	35,762	126,271	8,926	12,157	23,912	100,978	20,682	97,747
長野県	10,310	12,549	26,138	113,467	23,899	111,228	8,116	11,816	22,381	94,918	18,682	91,219
岐阜県	11,078	12,385	26,953	116,749	25,646	115,442	7,075	11,900	21,262	91,594	16,438	86,769
静岡県	14,844	12,809	32,977	129,801	35,011	131,836	7,657	11,218	20,720	82,680	17,158	79,118
愛知県	16,793	13,301	36,271	142,349	39,764	145,841	13,713	13,220	31,842	125,137	32,335	125,630
三重県	12,962	12,485	29,289	125,441	29,766	125,918	5.67	2.06	3.64	2.43	5.78	2.66
滋賀県	13,444	12,315	29,557	117,880	30,687	119,010	0.35	0.12	0.26	0.16	0.37	0.18
京都府	10,832	12,788	28,477	115,045	26,521	113,089						
大阪府	16,203	13,489	36,742	128,042	39,456	130,756						
兵庫県	10,487	11,797	26,852	114,979	25,542	113,669						
奈良県	5,548	10,753	18,374	95,076	13,169	89,871						
和歌山県	8,584	11,566	22,532	96,461	19,550	93,479						
鳥取県	8,328	12,095	22,799	99,034	19,031	95,267						
島根県	10,343	12,462	25,407	100,719	23,289	98,600						
岡山県	11,173	12,212	26,510	111,998	25,471	110,960						
広島県	12,748	12,689	29,057	117,444	29,117	117,504						
山口県	11,841	12,230	27,128	110,336	26,739	109,947						
徳島県	14,192	11,967	28,581	110,574	30,806	112,798						
香川県	15,044	12,405	30,945	120,048	33,585	122,688						
愛媛県	11,459	11,991	26,214	101,225	25,682	100,694						
高知県	6,374	11,842	20,195	92,165	14,728	86,697						
福岡県	11,304	12,299	26,884	111,584	25,890	110,589						
佐賀県	10,095	12,094	24,745	103,549	22,746	101,550						
長崎県	7,939	11,790	21,828	89,632	17,978	85,782						
熊本県	7,708	11,714	21,845	96,625	17,840	92,620						
大分県	8,926	12,157	23,912	100,978	20,682	97,747						
宮崎県	8,116	11,816	22,381	94,918	18,682	91,219						
鹿児島県	7,075	11,900	21,262	91,594	16,438	86,769						
沖縄県	7,657	11,218	20,720	82,680	17,158	79,118						
47都道府県	13,713	13,220	31,842	125,137	32,335	125,630						
最大÷最小	5.67	2.06	3.64	2.43	5.78	2.66						
変動係数	0.35	0.12	0.26	0.16	0.37	0.18						

(注) 単位:円。法人事業税に係る超過課税分の2012年度データが未だ利用可能ではないため、当分析に限り、法人事業税と道府県税全体に超過課税分を含めた。①と②は徴税と譲与の時期の違い等により総額が完全には一致しない。③は図表-10中のデータと同じ。

(資料) 総務省「平成24年度地方法人特別譲与税額一覧」地方行財政調査会「平成24年度道府県税決算見込額調」等に基づいて作成

さらに顕著な形で格差を縮小させる効果を持っているのが地方法人特別税・地方法人特別譲与税制度であり、図表-13は、平常年としての2012年度における効果を確認した結果である。制度の基本的

な仕組みは、法人事業税の所得割と収入割の一部³を国税である地方法人特別税に振り替えて、一旦国庫に納付した後、総額の半分ずつを都道府県別の人口と従業者数とによって各都道府県に按分し、それを地方法人特別譲与税として国が譲与するというものである。各都道府県に按分された地方法人特別譲与税額（図表-13の②）は、最小値に対する最大値の倍率は2.06倍、変動係数が0.12であり、地方消費税並みに地域間格差が小さい。これと法人事業税を合算した広義の法人事業税（同③）が現実の制度に対応するものであり、最小値に対する最大値の倍率は3.64倍（変動係数は0.26）である。これに対して、地方法人特別税・地方法人特別譲与税制度が導入されなかった場合の法人事業税（同⑤）は、最小値に対する最大値の倍率は5.78倍（変動係数は0.37）であり、制度導入によって税収格差が大幅に縮小したことが分かる。同様の効果は道府県税全体においても生じており、制度が導入されなかった場合の倍率2.66倍（同⑥）が、現実には2.43倍（同④）にまで縮小している。

3 | 地方消費税率引き上げが1人当たり道府県税収額とその地域間格差に与える影響

2段階の税率引き上げが実施されれば、2015年10月以降の地方消費税率は、現在の1%より1.2%ポイント高い2.2%が適用されることが決まっている。ここでは、きわめて単純に⁴、「2012年度の地方消費税額の1.2倍相当額の増収が地方消費税に生じ、その増収分が2012年度の都道府県税総額に加算されたケース」を機械的に試算し、それと2012年度の道府県税総額実績値との差を便宜的に「地方消費税率引き上げに伴う効果」と読み替えることとする。その試算結果を示したのが図表-14である。

図表-14 地方消費税率引き上げが1人当たり道府県税収額に与える影響(機械的試算)

	2012年度実績			地方消費税率を2.2%に引き上げた場合				2012年度実績			地方消費税率を2.2%に引き上げた場合		
	道府県税	道府県税	不交付団体化する可能性	道府県税	道府県税	不交付団体化する可能性		道府県税	道府県税	不交付団体化する可能性	道府県税	道府県税	不交付団体化する可能性
北海道	110,741	135,692	-	京都府	113,328	138,702	-						
青森県	99,013	122,202	-	大阪府	124,579	150,764	-						
岩手県	104,274	126,697	-	兵庫県	112,927	134,829	-						
宮城県	121,166	145,939	-	奈良県	94,504	113,196	-						
秋田県	95,581	118,475	-	和歌山県	95,852	116,226	-						
山形県	101,910	124,502	-	鳥取県	98,426	121,640	-						
福島県	114,636	137,609	-	島根県	99,635	121,828	-						
茨城県	123,675	146,241	-	岡山県	111,029	133,240	-						
栃木県	126,759	150,901	-	広島県	116,438	139,987	-						
群馬県	119,733	142,992	-	山口県	109,397	130,484	-						
埼玉県	110,169	130,089	-	徳島県	109,964	131,937	-						
千葉県	114,557	136,041	-	香川県	119,371	143,469	-						
東京都	195,100	229,138	現在も不交付団体	愛媛県	100,163	121,181	-						
神奈川県	123,382	145,469	-	高知県	91,709	114,337	-						
新潟県	113,686	137,365	-	福岡県	110,725	134,436	-						
富山県	121,276	144,287	-	佐賀県	102,764	124,683	-						
石川県	122,219	146,630	-	長崎県	88,988	110,820	-						
福井県	125,196	149,255	-	熊本県	95,916	118,691	-						
山梨県	120,987	144,899	-	大分県	100,134	123,664	-						
長野県	112,744	137,450	-	宮崎県	94,173	116,418	-						
岐阜県	115,724	138,573	-	鹿児島県	90,961	112,412	-						
静岡県	127,934	152,912	-	沖縄県	81,639	99,739	-						
愛知県	140,054	166,107	○	47都道府県	123,107	147,327	-						
三重県	124,828	148,191	-	最大÷最小	2.39	2.30	-						
滋賀県	116,848	136,808	-	変動係数	0.16	0.14	-						

(注) 単位:円。道府県税には地方法人特別譲与税分を含め、各種税目の超過課税分と法定外税は除外した。不交付団体化する可能性については、地方消費税増収額×0.5×0.75が2012年度の普通交付税実績値を上回る道府県に可能性があると判断し、○を付した。

(資料) 総務省「地方財政統計年報」地方行財政調査会「平成24年度都道府県税決算見込額調」等に基づいて作成

³ 標準税率に拠る。外形標準課税法人は所得割の1.48/2.48、他の所得割法人は0.81/1.81、収入割法人は収入割の0.81/1.81。

⁴ 地方消費税の課税標準は国税である消費税額であり、各都道府県の徴税後に最終消費地に税収を帰属させる清算が行われるため、「消費税総額の22/78（現在は1/4）が全都道府県の地方消費税額として決まり、それを人口、従業者数、小売年間販売額とサービス業対個人事業収入額の合算額に基づいて、各都道府県に分割する方式」が採られることと同義である。こうした清算・分割ウェイトも、消費税の課税対象となる国内の財貨・サービスの販売総額も変化する可能性が高い。

1人当たり道府県税収額の全国平均値が実績値の123,107円から147,327円へと上昇する一方、最小値に対する最大値の倍率は2.39倍から2.30倍へ低下、変動係数も0.16から0.14へと低下し、地方消費税率引き上げは道府県税全体の地域間税収格差を緩やかながら縮小させる。ただし、前掲図表-11のとおり、この規模の格差縮小は1年間の景気変動によっても実現することに留意すべきである。

また、1人当たり歳入総額⁵については、不交付団体である東京都と税収増加後も交付団体にとどまる道府県の間で、効果に質的な差異が生ずる可能性がある。マクロの財源不足額を無視して考えると、不交付団体における税収増は同額⁶の歳入増加をもたらすのに対して、交付団体においては、地方交付税額の減少によって相殺されて、税収増の25%分しか歳入増加に寄与しないこともあり得る⁷。

ただし、それも現行制度を前提にしたうえでの議論であり、深刻視すべき問題が税収等の地域間格差にあるのか、国庫支出金や地方交付税を通じた財源保障・財源調整の仕組みにあるのかという視点を併せ持つ必要がある。地方税制に限定しても、税収格差よりも、地方行財政サービスの受益と負担のリンケージが明瞭な税制が採用されているか否かを問題視すべきだという指摘は可能である。

4—おわりに

最新の2012年度決算までのデータを用いた分析を通じて明らかになった点は、以下のとおりである。

第1に、名目GDPがピーク時の水準を回復していないために効果が見えにくいのが、2007年度に実施された所得税から個人住民税への税源移譲によって、地方税収の基盤は強化されている。

第2に、個人住民税の占める割合が高まったこと、法人関係二税への依存度が高い道府県税の方が市町村税よりも厚く税源移譲されたことは、景気変動に伴う税収の不安定性緩和に寄与している。

第3に、暫定措置として、法人事業税を一部振替える形で導入された地方法人特別税・地方法人特別譲与税は、1人当たり道府県税収の地域間格差を大幅に縮小させる効果を持っている。

第4に、地方消費税に関しては、1人当たり税収の地域間格差が小さい。税率引き上げが実施されれば、増収効果だけでなく、緩やかながら、税収の地域間格差を縮小させる効果がある。

第5に、法人関係二税は景気から大きな影響を受けるため、地方税収全体を変動させる要因として残っている。1人当たり税収の地域間格差も他の主要税目と比べれば、依然大きい。

このように、暫定措置を含めた近年の地方税制改正は一定の成果を挙げてきたが、地方消費税率引き上げは次の一步に過ぎない。駆け込み的な改正は避け、どのような地方税体系を構築するのか、“抜本改革”の中身を再考することを含め、議論を十分尽くしたうえで改革への継続的な取組が望まれる。

⁵ 独自の歳出に対する財源として重視されるのは留保財源と超過財源である。個別の地方公共団体に対する普通交付税額は基準財政需要額と基準財政収入額の差額として算定されるが、地方税（地方消費税の場合は地方消費税交付金を控除した額）の75%が基準財政収入額に算入され、算入対象外の残り25%部分は留保財源と呼ばれる。これと、不交付団体における超過財源（基準財政収入額が基準財政需要額を上回る部分）は、基準財政需要額を超えた歳出を賄うのに利用できる。

⁶ 地方消費税の場合は、その1/2の金額を地方消費税交付金として、各都道府県が域内市町村に交付するため、正確には同額ではなく、地方消費税交付金を控除した後の増収分、ないしは増収額の1/2が歳入純増額となる。

⁷ 国の消費税には地方交付税原資に充当される部分（7.8%部分の内数）が存在し、その法定率も段階的に変更され、充当部分は税率換算で現在の1.18%から最終的に1.52%へ拡大する。これも地方交付税減少要因となるが、国税5税目の法定率分のみでは地方全体で必要な交付税総額を賄えないのが現実で、基準財政需要額を臨時財政対策債発行可能額に一部振替えて（法定率分に上積みする特例加算も利用し）、不足額を解消している。そのため、原資充当額と地方消費税額が増えれば、マクロの財源不足額が縮小し、主に臨時財政対策債（と特例加算）が減る公算が高い。しかし、基準財政需要額の増加要因となる「社会保障の充実」の地方分の金額や政策判断で交付税額に別途上積みされる別枠加算の金額次第では、臨時財政対策債と交付税のいずれも減らない可能性があるなど、消費税率引き上げが地方交付税額に与える影響には不確定要素が多い。