

# 地域間経済格差の拡大と地方税

関西学院大学経済学部 前田高志

## I 「高齢社会」というキーワードからみた地方税

地方分権を進め、地方公共団体の自立と自律を担保する地方税制のあり方を考える際に重要な前提条件の一つとなるのが高齢社会化の進行である。高齢社会化の進行が地方財政に及ぼす直接的な影響は、高齢者福祉を中心とした財政ニーズの拡大である。歳出増大要因としてのプレゼンスを今後もさらに強め続ける高齢者人口の増大を所与として、それに対応する地方財源としての地方税源の拡充が求められることになる。しかし、現在の地方税制がその要件を十分に満たしていないことは周知の通りである。地方税原則からそのことを再確認してみよう。

地方公共団体がその財政責任を果たし、自立した行財政運営を行ってゆくためには、地方税が地方歳入の中心をなすべきであり、そのことに関連して要請される要件が税収の十分性と地域間の税収の普遍性である。まず、税収の十分性について、地方税収が地方歳出（普通会計決算）のどの程度を満たしているのかをみておくと、地方財政全体ではバブル期の平成元年度には4割強であったのが、平成17年度には3割強と、10%ポイントもその割合を下げている。都道府県全体では地方歳出に占める地方税の割合（平成17年度）は34%となっているが、東京では69%、神奈川が56%、愛知が49%であるのに対し、島根や高知、秋田などではそれは2割に満たない。市町村全体の地方税の対歳出割合は35%であるが、大都市で39%、中核市が44%、特例市45%、上記以外の都市37%、町村23%と、中核市や特例市で「比較的」ゆとりがあるものの、町村レベルでの地方税収の量的水準は厳しい状況にある。

では「必要最低限」の歳出に限ってみた場合、地方税は十分な財源を提供しえているのであろうか。ナショナル・ミニマムの代理変数として基準財政需要額を用いて（基準財政需要がナショナル・ミニマムかどうかは議論があるところである）、地方税の基準財政需要額に対する割合をみると、都道府県全体で87%、市町村全体では79%と、それぞれ相対的な割合は上昇するものの、それでも最低限の歳出すら地方税では満たせておらず、地方交付税制度がそれを補うことになる。なお地方税の基準財政需要額に占める割合も都道府県で東京の288%、神奈川の127%、愛知の130%等から、島根、高知の30%まで、また、市町村でも大都市の74%、中核市の101%、特例市の107%、上記以外の都市の92%、町村の38%と、それぞれ大きな差が存在する。このように、全体として、現行の地方税はナショナル・ミニマムとの対比においてすら十分な収入をあげておらず、かつ、地域的な普遍性においても問題がある。なお、普遍性に関連する税収格差の問題は後で詳細に論じたい。

地方公共団体が提供する財・サービスは住民の日常の生活に密着したものが多い。また、人件費や福祉関連の経費、整備された公共施設の維持管理の経費など、義務的、経常的な支出が地方歳出に占める割合

も大きい。このことから、地方税には税収の安定性をいう要件も課せられる。しかし、所得弾性値の高い所得課税、とりわけ法人所得課税を基幹税目の一つに位置させることによって、実際には地方税収は景気に対して不安定な構造となっている。加えて、国税所得税、個人住民税を通じた恒久減税、定率減税が実施され、政策的にも税収不安定性が増幅されたことも記憶に新しい。

次に地方公共団体がどのような範囲、水準で行政を行うのかは、地方自治の原則からいえば、本来、個々の団体の裁量によるべきであろう。同じくその主たる財源となる地方税についても基本的には地方公共団体の裁量と責任に基づくべきものである。自主的な地方行財政運営を行うためには、自主財源の中心をなす地方税について、地方公共団体自らが財政需要に応じてその税収を伸縮調整できるような、自主性（伸縮性）をもった仕組みになっていることが望ましい。ただし、全体としての国民負担や地域間での住民負担のバランス、国の経済政策の視点に留保して、地方税法で全体の枠組みが全国一律に定められ、その枠組みのもとに、個々の地方公共団体の自主的な意思決定を「一定」程度反映させることになっている。すなわち、総務大臣等への協議・同意を条件に法定外税を起すことができるし、地方税の大半について、財政上、特別の事由がある場合には、標準税率よることを要しないとされているほか、公益上その他必要がある場合の不均一課税や課税免除の制度も設けられている。ただし、現実これらが十分に活用されているかどうかという議論のあるところである。

自主性ととも地方自治に直接的に関連しているのが負担分任の原則である。住民の自治意識の醸成と地方自治への実際の参画という意味において、地方公共団体の行政にかかる費用を住民が広く分担することが望ましい。今年度から個人住民税のフラット化が実現したことはこの基準適応度が高まったことになるし、また、住民税の均等割や個人住民税の課税最低限の水準については今後の地方税見直しの重要な課題となる。

地方公共財は受益の帰属が比較的特定化しやすい（不特定多数よりも特定少数の属性集団、あるいは個人的に消費される）準公共財を多く含む。したがって、その財源調達にあたっては公平と効率性の双方から受益と負担のバランスが重視される。応益性の原則である。受益に応じた負担は、個々の住民レベルであれ、団体レベルであれ、地方公共団体がどのような行政サービスをどの程度提供するかについて住民の選好をより反映させ、効率的な資源配分や自律的な財政運営を実現するうえで不可欠である。高齢社会化の進行によって、対人サービス、福祉サービスのウェイトが増えることを考慮すればなおさらであろう。一般的には固定資産税と法人事業税、あるいは比例税構造の個人住民税がこの要件を充足するが、前者については税収の地域偏在、不安定性が指摘されることが多い。固定資産税拡充が望まれるところである。

以上、高齢社会における財政需要の拡大を所与として地方税の見直しの基本的視点を整理してきたが、次に普遍性の原則に深く関連する、地域間の税収格差とその背景としての地域間経済格差の問題について述べてみたい。

## II 地域間の経済格差と税収格差

最近、地域間の経済格差が論じられることが多い。地方公共団体が「自立」した「自律的」な財政運営を行いうるためには、個々の団体が地方税によって財源の大半を地方税で賄えることが理想である。しか

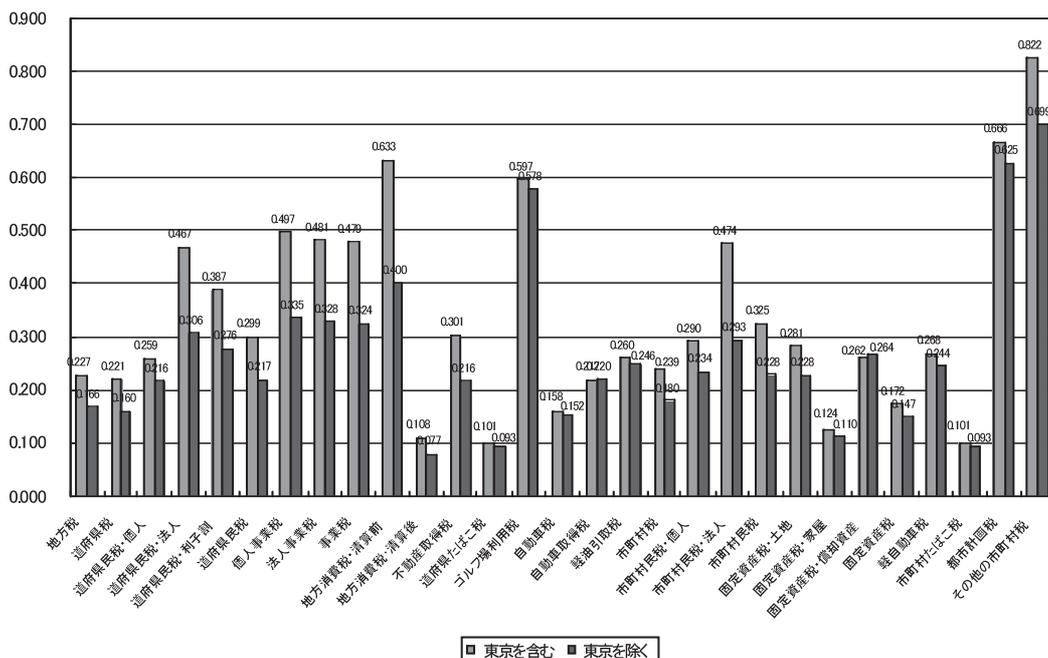
し、現実にはそのようになっていないことは既に述べた。このことをもう少し詳しくみてみよう。

平成 16 年度の 1 人当たり地方税収が最も大きい都道府県と最も低いそれとの間で何倍開きがあるかを調べると（市町村税も都道府県レベルで集計），地方税全体で 3.1 倍（最高・東京の 46.6 万円，最低・沖縄の 15.2 万円），道府県税で 2.9 倍（最高・東京 19.9 万円，最低・沖縄 7.0 万円），そして市町村税では 3.3 倍（最高・東京 26.7 万円，最低・沖縄 8.2 万円）という差が存在している。税目別では，道府県民税が 3.7 倍（個人分 3.1 倍，法人分 5.8 倍）で，法人事業税 7.3 倍，地方消費税 1.7 倍，自動車税 1.9 倍，市町村民税 4.0 倍（個人分 3.3 倍，法人分 6.2 倍），固定資産税 2.5 倍など，法人分の住民税や法人事業税での倍率が著しく大きい。なお，これらの税目で最大値となっているのはすべて東京であるが，第 1 位の東京と第 2 位の愛知県との間でも，道府県民税（法人）と法人事業税でそれぞれ 1.8 倍，市町村民税（法人）で 1.9 倍の差があるなど，東京の 1 人当たり税収が突出して大きく，税収格差の拡大要素としての税収の東京集中に影響がうかがえる。

次に図 1 は平成 17 年度の地方税の 1 人当たり税収額の都道府県間格差を変動係数で示したものである。各税目の左側の棒グラフは全都道府県の数値で，右側のそれは東京都を除外して算出している。変動係数（＝標準偏差 / 平均）はその値が大きいほど格差が大きいことを意味するが，法人事業税や法人分の道府県民税・市町村民税といった法人企業を対象とした地方税，清算前の地王消費税の地域偏在が大きく，固定資産税，清算後の地方消費税の地域間格差は比較的小さい。企業活動は大都市圏とりわけ東京圏に集中する度合いが強くと，したがって課税ベースとしての法人所得は大都市圏，東京圏に集中する。

その結果，いわゆる法人二税（法人住民税と法人事業税）の地域間格差は大きくなり（東京を含めて算出した変動係数と，それを除外して算出した変動係数を比較すると，法人二税においてその差がとくに大きい），それが平成 20 年度の地域配分見直しにつながっている。付加価値も法人所得ほどではないにせよ

図 1 1 人当たり地方税収格差の都道府県間格差（平成 17 年度）

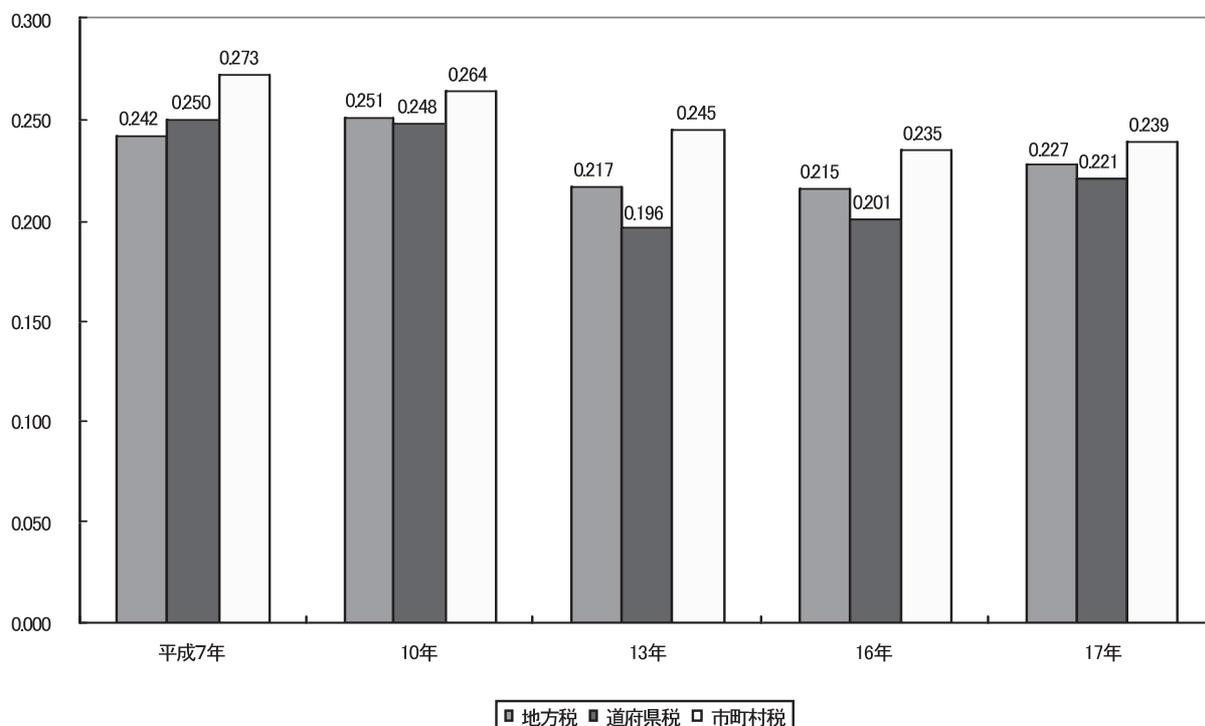


同じ傾向があり、清算の仕組みがなかりせば、地域間の税収格差は大きくなる。

固定資産は相対的にいずれの地域にも偏りなく存在するので、固定資産税の税収の格差は比較的小さいが、実際にはそれは主として家屋（固定資産税収の4割を占める）によるところが大きく、土地（同4割）と償却資産（同2割）の地域間格差は小さくはない。人口や企業の集積の違いが地価や償却資産の量に影響するためである（このことは固定資産税の応益税としての本質にも影響を及ぼすことになるのであるが、それについては別の機会に論じたい。）なお、やはり地域間偏在がある個人所得等を課税対象とした個人住民税の地域間格差も小さくはないが、法人2税ほどではないし、今年度からフラット化されているので、今後は格差は縮小する。

ところで、こうした地域間の税収格差を時系列でみるとどのように変わってきたのであろうか。古川（2001）では昭和31年から平成9年までの地域間地域間税収格差をジニ係数を用いて計測している。ここでは長期のトレンドとして、地方税全体、道府県税、市町村税のすべてにおいて地域間の税収格差が縮小してきていることが示される。そこで平成7年度以降の動向について変動係数を算出すると<sup>1</sup>、図2に示すように、おおよそ平成13年度頃まで格差縮小の傾向が続き、その後、拡大傾向に転じている。この反転現象が継続的なものか否かについてはさらに詳細な分析を要する。しかし、少なくとも地域間の税収格差はごく最近の現象であって、大きな格差が存在するのは事実であるが、中長期のスパンで格差が拡大してきたわけではない。

図2 1人当たり地方税収の変動係数の推移



<sup>1</sup>ジニ係数、変動係数のいずれを用いても傾向としては同じ結果が得られる。

### Ⅲ 高齢社会に相応しい地方税構造とは

上述のように長期傾向として地域間の税収格差は縮小してきたが、格差の規模は大きく、ここ数年で拡大傾向に転じている。このことを考慮して高齢社会における地方税制のあり方を考えねばならない。

ところで、地域間の税収格差を図1では税目別の変動係数でみたが、ジニ係数や変動係数では地方税収の全体としての地域格差にどの税が強く影響したのかを（直感的には判断できるが）直接にみることができない。そこで格差の程度を構成要素（個々の税目）ごとに分析できるタイル尺度を用いて、個々の地方税の地域間の税収格差への影響度をみてみよう。この分析は高林（2005）において約10年前のデータを用いて行われたものを、データを平成17年度のそれを利用して計算した。まず、平成17年度の地方税全体のタイル尺度は0.023で、道府県税0.021、市町村税0.025で、税収ウェイトを乗じて寄与率を算出すると、地方税の格差に対して道府県税の寄与率は39.1%、市町村税のそれは60.9%であった。すなわち、1人当たりの地方税収格差について、市町村税の影響するところ（約6割）が道府県税のそれ（約4割）よりも大きい。次に、格差要因を個々の道府県税、市町村税別に計算した結果が表1(1)、(2)である。寄与率をみると道府県税では格差拡大の圧倒的に強力な要素は法人事業税（82.6%）であり、個人、法人住民税の影響度も小さくはないが、法人事業税に比べれば影響力は小さい。なお、地方消費税や自動車税は格差縮小の要素として影響を及ぼしていることが確認できる。

地方税全体の格差について道府県税よりも影響力の強い市町村税については、個人住民税（33.7%）、法人住民税（27.1%）が税収格差に大きく影響している（個人住民税はフラット化前の数値であることに留意されたい）。税収偏在の少ないといわれる固定資産税についても、土地についてはやはり影響が少なくない（21.2%）のであるが、家屋に係る固定資産税がその影響力を相殺している。なお、都市計画税の寄与率も20%近くあるが、これは都市計画税がそもそも課税団体と不課税団体があること、都市計画税分を

表1(1) 道府県税のタイル尺度の要因

|           | 準タイル尺度 | ウェイト  | 寄与度    | 寄与率    |
|-----------|--------|-------|--------|--------|
| 道府県税      | 0.022  | 1.000 | 0.022  | 1.000  |
| 道府県民税・個人  | 0.018  | 0.152 | 0.003  | 0.128  |
| 道府県民税・法人  | 0.061  | 0.056 | 0.003  | 0.155  |
| 道府県民税・利子割 | 0.035  | 0.011 | 0.000  | 0.017  |
| 個人事業税     | 0.052  | 0.012 | 0.001  | 0.028  |
| 法人事業税     | 0.066  | 0.270 | 0.018  | 0.826  |
| 地方消費税・清算後 | -0.005 | 0.181 | -0.001 | -0.041 |
| 不動産取得税    | 0.026  | 0.029 | 0.001  | 0.035  |
| 道府県たばこ税   | -0.010 | 0.020 | 0.000  | -0.009 |
| ゴルフ場利用税   | -0.009 | 0.005 | 0.000  | -0.002 |
| 自動車税      | -0.012 | 0.134 | -0.002 | -0.072 |
| 自動車取得税    | 0.010  | 0.031 | 0.000  | 0.015  |
| 軽油引取税     | -0.018 | 0.091 | -0.002 | -0.076 |
| その他の道府県税  | -0.005 | 0.008 | 0.000  | -0.002 |

表1(2) 市町村税のタイル尺度の要因

|            | 準タイル尺度 | ウェイト  | 寄与度    | 寄与率    |
|------------|--------|-------|--------|--------|
| 市町村税       | 0.026  | 1.000 | 0.026  | 1.000  |
| 市町村民税・個人   | 0.031  | 0.279 | 0.009  | 0.337  |
| 市町村民税・法人   | 0.062  | 0.113 | 0.007  | 0.271  |
| 固定資産税・土地   | 0.032  | 0.172 | 0.006  | 0.212  |
| 固定資産税・家屋   | -0.002 | 0.213 | 0.000  | -0.019 |
| 固定資産税・償却資産 | 0.005  | 0.095 | 0.000  | 0.018  |
| 軽自動車税      | -0.062 | 0.012 | -0.001 | -0.028 |
| 市町村たばこ税    | -0.014 | 0.049 | -0.001 | -0.027 |
| 都市計画税      | 0.097  | 0.049 | 0.005  | 0.184  |
| その他の市町村税   | 0.097  | 0.013 | 0.001  | 0.048  |

固定資産税として課税している団体が少なくないことを念頭に判断する必要がある。

さて、このように何が地方税収格差の原因となっているのかをタイル尺度を用いて行ってきた。結果は通常、議論されている通りである（したたがってこの作業は周知の結果を数量的に確認したにすぎない）。そこでここから得られる「高齢社会にあって望ましい地方税構造」の結論部分も、通常、議論されている方向と同じ「一般的」「常識的」な結論である。地域間の税収の普遍性という原則にたてば、地域間の税収偏在度の大きい法人二税とりわけ法人事業税はその要件を満たしておらず地域間の税収格差を引き起こしている。

高齢社会において安定的で十分な税収が普遍的に求められる要素が強くなるのであるから、地方税構造の見直しはまずは法人事業税からとういことになる。固定資産税や地方消費税などは税収偏在の少ない税目として、高齢社会に相応しい税としての要件を満たし、それらの拡充が必要である。ただし、土地に係る固定資産税については、今後の地価の地域別の動向をみながら、そのあり方を慎重に検討すべきであるし、同時に家屋に係る固定資産税の拡充も検討されねばならない。

最後になったが、地域間税収格差の背景としての地域間の経済格差について一点述べておきたい。前述のように古川（2001）では昭和31年度～平成9年度の1人当たり県民所得のジニ係数も算出し、この期間、その数値も一貫して減少してきていること、すなわち格差は縮小してきたことを明らかにしている。そこで、やはりその後の動向を変動係数で算出したところ、平成8年度0.143、9年度0.143、10年度0.139、11年度0.140、12年度0.139、13年度0.138、14年度0.143、15年度0.151、16年度0.156と、地方税収と同じく平成13年度より格差拡大に転じている。しかも、格差拡大のペースは急である。

次に1人当たり県民所得と1人当たりの税収の相関関係をみると、1人当たり県民所得と1人当たりの道府県民税収（相関係数0.925）、市町村民税収（0.925）はもとより、固定資産税収についても強い相関（0.908）がみられる。これは直接の因果関係を示すものではないが、傾向としての1人当たり県民所得の格差拡大が今後さらなる税収格差を生じさせる可能性を懸念すべき材料とはなる。それ自体、待ってはくれない「高齢社会化」の進行に対し、地方税構造の見直しが急がれねばならない所以である。

なお、ここではこの問題に論及しなかったが、高齢社会化というキーワードで地方税のあり方を論じる

際には、絶対的にも相対的にも増加する高齢者の所得や資産の分布状況も重要な視角となる。これに関しては拙稿（2006）、（2007）を参照されたい。また、ここでは、ここでは1人当たり税収額で格差をみてきたが、規模の経済や、固定資産税について1人当たり税収でよいか（1平米当りでみるべきではないか）など多くの問題がある。これについては別の機会に論ずることとしたい。

## 参考文献

高林喜久生（2005）『地域間格差の財政分析』有斐閣。

古川卓好（2001）「地方税収の地域格差の推移」『オイコノミカ』（名古屋市立大学）38巻2号，35-45頁。

拙稿「高齢社会における固定資産税のあり方をどのように考えるか」『資産評価情報』（財資産評価システム研究センター），154号，2-6頁。

拙稿「高齢社会における大都市基幹税・固定資産税のあり方に関する基本的視点」『国際地域経済研究』（名古屋市立大学大学院経済研究所），8号，82-95頁。

# The Growing Regional Economic Divide and Local Taxation

Takashi Maeda

The purpose of this paper is to see how an increase in the aged population and the growing economic divide affect the local taxation. Although, in the aged society, sufficiency and stability in local tax revenue are strongly required for continual provision of local public service for the growing aged citizens, the present local tax system has not satisfied this requirement so far. The reason of this is partly that the present local taxation strongly relies on the personal and corporate income taxation. In this context, the local real estate tax should be more enlarged. Another problem, which our local tax system is now facing, is the growing regionally economic divide. The maldistribution of tax bases causes that of tax revenue among municipalities. By calculating the Theil measure, we show the maldistribution of local tax revenue is mainly caused by the prefectural corporate business tax. From this viewpoint, enlarging real estate and consumption taxation is suggested.