

地方税財政改革と税収の地域間格差

— ふるさと納税を巡る議論を超えて —

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 593 (2007. 9. 13.)

はじめに

I 地方分権の推進と三位一体改革

- 1 地方分権型行政システムへの転換
- 2 三位一体改革における税源移譲
- 3 地方税制改革の方向性

II 地方税財政の地域格差

- 1 地方税収の偏在
- 2 財政調整機能

III 地方税制の見直し

- 1 ふるさと納税
- 2 抜本的な対策

IV 地方の自立と格差の是正

- 1 地域格差が問題視される背景
- 2 地域格差から地域の特色へ

おわりに

納税者が、個人住民税の一部を、現居住地以外の故郷などに納める「ふるさと納税」構想が、大きな議論を呼んでいる。この制度が提言された理由として、東京の人口1人当たりの地方税収は、沖縄のその3.2倍に及ぶことが指摘されている。この指摘は、地方交付税制度の存在や地域毎の人口構成・面積を捨象している点で注意を要するものの、ふるさと納税構想によって、地方税源の偏在や地方行財政問題への国民的な関心が高まってきたことの意義は小さくない。

ふるさと納税制度は、地方税の「応益原則」との齟齬や多大な徴税コストなどの問題があり、税収格差の是正効果は限定的である。抜本的な対応としては、地方消費税や法人2税などを含めた国と地方の税源見直しが必要となる。さらに、地方分権を推進するためには、税制の見直しに留めることなく、地方交付税などを含めた地方税財政全体の改革を引き続き検討することが求められよう。

財政金融課

こいけ たくじ
(小池 拓自)

調査と情報

第593号

はじめに

納税者が、個人住民税の一部(上限1割)を、現居住地以外の故郷などに納める「ふるさと納税」構想が、地方自治体の税収格差を是正する制度として、大きな議論を呼んでいる。

「ふるさと納税」が提唱される前から、税収の地域間の偏在は、国と地方の税源配分と並んで、地方税財政の重要なテーマとなっていた。地方分権を推進する流れ、景気回復に伴う地方税収格差の動向などを睨みながら、地方の自立と地域間の税収格差のバランスに留意して、地方税財政を見直していくことが一層強く求められている。

本稿は、最初に、近年の地方分権改革を三位一体改革を中心に概観する。次に、地域間の税収格差の現況をまとめる。これらを踏まえて、「ふるさと納税」を含めて、地方税財政改革の様々な提案を紹介し、今後の検討の論点を整理したい。

I 地方分権の推進と三位一体改革

1 地方分権型行政システムへの転換

(1) 国と地方の税源配分

地方歳入に占める地方税の割合は 37.4%(平成 17 年度決算)に過ぎない。税収の国対地方の比率が 3 対 2 であるのに対して、歳出の国対地方の比率が 2 対 3 であることから、この差異を埋めるため、地方財政においては、地方交付税、国庫支出金¹、地方債、など国の決定に左右される財源²(依存財源)が大きな比率を占めている。

このような中央集権的財政システムにおいては、① 地方税負担率の不均衡防止、② 基本的な公共サービスの全国的な提供、③ 地方の社会資本の整備、④ 景気対策等の財政政策の効果的実施、の 4 つのメリットがあるものの、① 自治体の主体性喪失、② 地方財政の放漫化、③ 財政赤字の拡大、の 3 つのデメリットが無視できないものとなっている³。

(2) 地方分権一括法

行政システムを中央集権型から地方分権型に転換し、地方の自立を高める改革は、平成に入り、進展を続けている。衆参両院での「地方分権の推進に関する決議」(平成 5 年 6 月)を踏まえて、平成 7 年 5 月、「地方分権推進法」(平成 7 年法律第 96 号)が成立し、地方分権推進委員会による地方分権に関する検討は、精力的に進められた。

第 145 回国会で成立した、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成 11 年法律第 87 号。地方自治法、国家行政組織法など 475 本の法律を一括して改正するため、「地方分権一括法」と呼ばれる。)は、国と地方の役割分担の明確化、機関委任事務の廃止、国庫補助負担金の整理合理化、地方公共団体の課税自主権の拡大、などを通じて、地方の自主性・自立性を拡大し、自己決定・自己責任を徹底した⁴(ただし、国から地方への税財源の移譲は、

1 国が義務的に負担する国庫負担金と、国が行うべき事務に関する国庫委託金など、用途を特定して国庫から自治体に支出交付する資金の総称。以下では、国庫補助負担金(地方分権改革での呼称)と表記する。

2 総務省は、「国が地方に代わって徴収する地方税(固有財源)」としている。総務省HP <<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html>> (last access 2007.9.4. HP 情報について以下同じ)

3 関野満夫『地方財政論』青木書店、2006、pp.37-39.

4 佐藤文俊「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(いわゆる地方分権一括法)について」『ジュリスト』1165 号、1999.10.15、pp.34-39.

検討項目とされた)。

2 三位一体改革における税源移譲

(1) 小泉内閣の発足と「骨太の方針」

平成 13 年 6 月、小泉内閣は、経済財政諮問会議が示した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要」(いわゆる「骨太の方針第 1 弾」)を閣議決定した。この方針は、「聖域なき構造改革」を掲げて、不良債権問題の解決と、「(地方自立・活性化)を含む」構造改革のための 7 つの改革プログラム⁵を提示した。

「地方自立・活性化」については、「地方ができることは地方に」のスローガンの下、地方公共団体の再編、地方交付税改革などに加えて、「地方行政の基本的な財源を地方が自ら賄える形にする」とされ、国から地方への税源移譲が重要課題に位置づけられた。

(2) 三位一体改革の端緒

「骨太の方針」以降、地方税財政改革の検討が本格化した。片山総務大臣(当時)は、税源移譲の具体的構想を明らかにした⁶。平成 14 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(「骨太の方針第 2 弾」)は、「国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、(中略)改革案を今後一年以内を目途にとりまとめる」とした(これ以降、国と地方の財政関係の改革は「三位一体改革」と呼ばれる⁷)。

三位一体改革の議論は、経済財政諮問会議、地方分権改革推進会議、地方制度調査会などで進められた。平成 15 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」(「骨太の方針第 3 弾」)には、「改革と展望」の期間中(平成 18 年度まで)に、地方交付税の規模縮小、4 兆円を目途とする補助金の廃止と縮減、基幹税の充実を基本とする税源移譲、の 3 点が明記された。

(3) 三位一体改革の実績

平成 16 年度予算から平成 18 年度予算までの 3 会計年度に亘って、三位一体改革は実行された(税源移譲は平成 19 年度実施)。国庫補助負担金は、スリム化(1.3 兆円)や交付金化(8,000 億円)に加えて、税源移譲を伴った一般財源化(3.1 兆円)によって、4.7 兆円(平成 15 年度を加えれば 5.2 兆円)が削減された。地方交付税は、5.1 兆円減と大幅に抑制された。税源移譲は、所得税から個人住民税(所得割の 10%比例税率導入)へ、3 兆円が実施された⁸。

税源移譲された 3 兆円以上に、国庫補助負担金と地方交付税が削減されたことは、結果として地方の歳入を縮減することになった。改革の問題点として、① 国庫補助負担金の削減対象に国民健康保険や義務教育費国庫負担の縮減等が含まれ、地方公共団体の政策形成の自由度に結びついていない、② 「地方分権」ではなく「財政再建」が優先された、③ 財政力が弱い自治体は、国庫補助負担金の削減に見合った税収増を確保できず、事業費補正の見直し等による交付税削減の影響も大きいと、財政力格差の拡大につながった、など

⁵ ①民営化・規制改革、②チャレンジャー支援、③保険機能強化、④知的資産倍増、⑤生活維新、⑥地方自立・活性化、⑦財政改革の 7 プログラム。

⁶ 「平成 14 年度に向けての政策推進プラン」(平成 13 年 8 月、「片山プラン」)、「地方財政の構造改革と税源移譲について(試案)」(平成 14 年 5 月、「片山プラン II」)

⁷ 西森光子「地方財政の三位一体改革の概要と現状」『調査と情報 -ISSUE BRIEF-』449 号,2004.3.31,p.2.

⁸ 「「三位一体の改革」の成果」総務省 HP<http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/060207_f.pdf>

と指摘されている⁹。

3 地方税制改革の方向性

(1) 応益性の重視

税制の基本原則は、「公平、中立、簡素」（税負担の公平性、経済への中立性、制度の簡素さ）と言われる。このうち、公平性には、水平的公平（経済力が同等の人は等しく負担する）と垂直的公平（大きな経済力を持つ人がより多く負担する）の 2 つがある。課税方法には、税の負担能力に注目する「応能課税」と、公的サービスからの便益に注目する「応益課税」があるが、現代国家においては、垂直的公平を重視した「応能課税」が基本とされる。

一方、地方税には、① 安定性、② 地域普遍性、③ 応益性、④ 負担分任性（すべての住民が負担する性質）、⑤ 自主性の 5 つの固有原則があるとされる¹⁰。地方公共団体の場合、公共サービスの便益がその地域の住民に限定されるため、応益性を高めることによって、税負担と財政支出の関係が明瞭化されて、財政規律が向上することが期待される。近年の地方税制は、① 個人住民税均等割の課税強化、② 法人事業税の外形標準課税の導入、③ 個人住民税所得割の 10% 比例税率導入、など、応益性を高める方向に見直されている。

(2) 税収の安定性と地域普遍性

三位一体改革によって、国庫補助負担金や地方交付税を削減されたことで、地方の自立が促されるものの、地方への財源保障と地方間の財政調整の機能は低下した。国から地方に移譲される税源については、これらの機能低下を最小限とするため、経済情勢の影響を受けにくい安定性と、地域毎の偏在が小さい税目とすることが求められた。

税源移譲では、基幹税の中から、法人税よりも安定性と地域普遍性の高い個人住民税が選択された。同時に、個人住民税所得割の税率は 10% に一元化（比例税率化）された。比例税率の導入によって、地域住民の所得水準による税収格差が生じないため、地域間の偏在は抑制される。

II 地方税財政の地域格差

1 地方税収の偏在

(1) 都道府県別人口 1 人当たりの税収額

「ふるさと納税」が議論されるとき、都道府県別の人口 1 人当たりの税収格差が示されることが多い。平成 17 年度決算ベースの人口 1 人当たりの税収¹¹において、東京都は沖縄県の 3.2 倍となっており（表 1）、都以外で全国平均を上回る府県は、愛知県、大阪府、神奈川県、静岡県の 4 府県に留まる。

この格差の最大の要因は、景気回復を受けて、法人 2 税の格差が拡大（東京都は長崎県の 6.5 倍）していることがある。次に格差が大きい税目は、個人住民税（東京都は沖縄県の 3.3 倍）

⁹ 井川博「地方税源の充実と自治体間の財政力格差」『地方税』664 号、2007.5、pp.2-8.

¹⁰ 関野 前掲注 3、pp.102-105.

¹¹ 総務省資料「地方税収計、個人住民税、法人 2 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）」

< http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran02_d.pdf >

であり、固定資産税(東京都は沖縄県の2.4倍)や地方消費税(東京都は沖縄県の2.0倍)での格差は比較的小さい(表1)。

表1 平成17年度決算 都道府県別の人口1人当たり税収額指数(全国平均を100)

	最大		最小		倍率	税収
地方税計	東京	178.8	沖縄	56.6	3.2	34.2兆円
個人住民税	東京	178.5	沖縄	54.3	3.3	8.0兆円
法人2税	東京	266.8	長崎	40.9	6.5	7.6兆円
地方消費税	東京	146.0	沖縄	73.3	2.0	2.6兆円
固定資産税	東京	151.4	沖縄	62.8	2.4	8.8兆円

(出典) 総務省資料(脚注11)より作成

都道府県別の人口1人当たりの税収格差は、分かりやすい指標ではあるが、留意すべき点が2つある。第1点は、都道府県内の市町村毎に税収は異なるため、市町村レベルの税収格差はさらに大きいことである。第2点は、地方税は、地方自治体の歳入の37%に過ぎず、地方交付税や国庫支出金などを加えた歳入全体の格差を表すものではないことである。したがって、この数値のみを過大視することは避けるべきであろう。

(2) 税収格差の動向

林宜嗣・関西学院大学教授は、人口1人当たりの地方税収の都道府県別格差の近年の変化を、昭和60(1985)年度、平成7(1995)年度、平成16(2004)年度について、変動係数(標準偏差を平均で割ったもの)と、税収が最大となる都府県と最小となる都府県の倍率の2つを用いて、税目別に調査している¹²。同教授によれば、変動係数、倍率ともに、過去20年間で、縮小している(表2)。同教授は、地方税収格差が縮小した要因として、「偏在度の大きい地方法人2税(法人住民税法人税割、法人事業税)のウエイトが低下したこと」、「税率のフラット化等による減税によって個人住民税の偏在度が低下したこと」、「地域偏在度が小さい地方消費税(清算後)が導入されたこと」、「地価下落によって固定資産税(土地分)の偏在度が低下したこと」、などを指摘している。

長期的には、税収格差が縮小しているが、近年は格差が拡大する兆しもある。現下の景気回復や地価動向が二極化的な動き(都市部と地方の格差)を見せており、地方法人2税や、固定資産税の今後の増収の程度は、地域によって異なることが見込まれるからである。

表2 地方税収の地域間格差

項目	変動係数			最高/最低		
	1985	1995	2004	1985	1995	2004
地方税総額	0.332	0.254	0.211	4.39	3.37	2.98
うち個人住民税	0.352	0.321	0.274	3.93	3.38	3.19
うち法人事業税	0.563	0.351	0.474	8.95	5.39	7.09
うち法人住民税	0.598	0.362	0.499	10.65	6.70	7.25

(出典) 脚注12 論文より図表-1を抜粋

(3) 法人住民税の配分見直しと比例税率化の影響

法人の事業所が、2つ以上の自治体にある場合、法人事業税は、事務所数や従業員数に

¹² 林宜嗣「自治体税収格差の是正議論と求められる税制の対応」『税理』50巻11号,2007.8,pp.69-75.

よって分割される。平成 17 年度税制改正では、法人事業税の分割基準が改められて、都市部への集中がやや緩和された(歳入への影響は平成 18 年度から)。

3 兆円の税源移譲と同時に実施される、個人住民税の 10%比例税率化は、地域間の税収格差を緩和する。税率引き上げ(5%から 10%)の効果(3.4 兆円)は、所得の少ない地域に大きく、税率引き下げ(13%から 10%)の効果(-0.4 兆円)は所得の高い地域に大きいことから、総務省によれば、人口 1 人当たりの税収で見て、東京都が沖縄県の 3.2 倍(平成 17 年度決算ベース)となっている格差は、2.7 倍(平成 19 年度)に縮小することが見込まれる¹³。

2 財政調整機能

(1) 地方交付税

地方交付税制度とは、地域間の財政力格差を是正(財政調整機能)し、地方公共団体が必要最低限の行政サービスを実施(財源保障機能)するために、国が国税の一定割合を、地方公共団体に交付する仕組みである。したがって、財源が不足する地方公共団体への交付税が多くなり、財源が豊かな地方公共団体への交付税は少なくなる(あるいは交付されない)。

平成 17 年度決算ベースの人口 1 人当たりの地方交付税¹⁴は、島根県、高知県、鳥取県などが大きく、東京都、神奈川県、愛知県などが小さくなっている(表 3)。島根県は、人口 1 人当たりで見て、東京都¹⁵の 173 倍の地方交付税を得ている。

表 3 平成 17 年度決算 都道府県別の人口 1 人当たり地方交付税指数(全国平均を 100)

上位	島根	330.5	高知	286.4	鳥取	261.9
下位	愛知	15.7	神奈川	15.4	東京	1.9

(注) 道府県分と市町村分の普通交付税の合計を、平成 18 年 3 月の人口で割ったもの
(出典) 総務省資料¹⁶より作成

(2) 一般財源における格差

地方公共団体が、その裁量によって自由に使用できる財源を一般財源と呼び、その大部分は、地方税と地方交付税である(平成 17 年度決算ベースでは、一般財源 55.1 兆円のうち、地方税が 34.8 兆円、地方交付税が 17.0 兆円となっており、両方で一般財源の 94%を占める)。平成 17 年度決算ベースの人口 1 人当たりの地方税と地方交付税の合計では、島根、高知、鳥取が上位 3 県となり、神奈川、千葉、埼玉が下位 3 県となっている(表 4)。上位 3 県に秋田、徳島を加えた 5 県は、税収 1 位の東京都を逆転している。

人口 1 人当たりの税収および税収と交付税の合計においては、最大の島根県と最小の埼玉県の格差は、2.1 倍となっている。税収において、3.2 倍の格差があった東京都と沖縄県の格差は、1.3 倍まで縮小している。合計ベースにおいて、最大となる都道府県と最小となる都道府県の倍率、変動係数、ジニ係数(0-1 範囲で小さいほど格差が小さい)の 3 点で比較す

¹³ 出井信夫・参議院総務委員会調査室編『図説地方財政データブック 平成 18 年度版』学陽書房、2006,pp.146.

¹⁴ 地方交付税には、普通交付税と特別交付税があるが、ここでは、普通交付税を用いた。

¹⁵ 東京都は、不交付団体であるが、都内の市町村に交付団体がある。

¹⁶ 総務省「平成 17 年度 都道府県別算定結果(道府県分・市町村分)」
<http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050726_3_01_03.pdf> ;

総務省「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数(平成 18 年 3 月 31 日現在)」
<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/xls/020918_sasi1.xls>

れば、交付税による格差是正効果が極めて大きいことが分かる(表5)。

表4 平成17年度決算 都道府県別の人口1人当たり地方税と地方交付税の合計指数
(全国平均を100)

上位	島根	153.4	高知	136.0	鳥取	132.4
下位	神奈川	78.4	千葉	77.3	埼玉	72.2

(注) 道府県分と市町村分の合計を、平成18年3月の人口で割ったもの
(出典) 総務省資料(脚注11及び脚注16)より作成

表5 交付税による格差是正効果(平成17年度決算)

	地方税収	地方税収+交付税
人口1人当たり 最大	東京 481,298円	島根 604,577円
最小	沖縄 152,357円	埼玉 284,555円
最大・最小倍率	3.2倍	2.1倍
変動係数(単純平均)	0.23	0.15
変動係数(人口勘案)	0.30	0.16
ジニ係数(人口勘案)	0.18	0.08

(出典) 総務省資料(脚注11及び脚注16)より作成

Ⅲ 地方税制の見直し

1 ふるさと納税

(1) 構想の概要

平成19年5月1日、菅総務大臣(当時)は、納税者が個人住民税の一部(上限1割)を、現居住地以外の故郷などに納める「ふるさと納税」構想を発表した。個人住民税は12兆円(平成19年度)の税収が見込まれるため、制度が導入されれば、最大で約1.2兆円が地方公共団体間を動くことになる。しかし、地方税の「応益原則」との関係、「ふるさと」の定義など、解決すべき課題が多く、賛否の両面から反響は大きいものとなった。

(2) 構想を巡る論点

この構想については、「地方や地域の問題を考えるためいいきっかけとなる¹⁷⁾」、「納税者が納税先を選択できるのは画期的¹⁸⁾」、「心のきずなが納税意識を育む¹⁹⁾」、「(受益と負担の関係を)人の一生という視点でバランスさせる税制が必要²⁰⁾」、などの利点が指摘されている。

ただし、多数の専門家は、税理論に反し、格差是正効果は小さく、徴税コストが膨大となる、などを指摘して、厳しい評価を下している。例えば、神野直彦・東京大学大学院教授は、① 財政民主主義(税負担とその用途は議会を通じて社会全体の共同意思として決める原則)が揺らぐ、② 受益者負担の原則に反する、③ 地域コミュニティの崩壊を助長する、④ 自治体間で税収を回すことに膨大なコストが必要となる、⑤ 歳入の見通しが不透明となって

17 「ふるさと納税 菅総務相に聞く」『産経新聞』2007.6.1.

18 「社説 ふるさと納税 色眼鏡だけで見るとは惜しい」『毎日新聞』2007.5.21.

19 「ふるさと納税を読み解く きずなが育む納税意識」『日本経済新聞』2007.5.20.

20 西川誠一「税源の偏在是正 納税者の「思い」を形に」『読売新聞』2007.7.4.

予算編成が困難となる、などの問題を指摘し、「税の基本を見失うな」と警告している²¹。

(3) 構想の行方

「骨太の方針 2007」には、この制度の検討が盛り込まれた²²。総務省に設置された「ふるさと納税研究会」(座長・島田晴雄・千葉商科大学学長)は、平成 19 年 6 月 1 日に初会合を開き、ふるさと納税構想を、「行政サービスを納税者の観点から見直す絶好の機会」と位置づけている。同研究会は、応益主義や事務コストを勘案し、「ふるさと」に限定しない居住地以外の地方公共団体への寄付の一定割合を税額控除する方向で検討を進めている²³。

(4) 寄付金税制

ふるさと納税制度が話題となった当初から、中川自民党幹事長(当時)は、寄付金税制の拡充を主張していた。具体的には、個人や企業の地方公共団体への寄付相当額を、国税と地方税の双方から税額控除する方法が提言されている²⁴。財務省は、ふるさと納税には、地方税の問題であるとして、賛意を示していた。しかし、国税の寄付税制拡充となれば、国の歳入が減ることになるため、尾身財務大臣(当時)は慎重な検討を求めている²⁵。

野口悠紀雄・早稲田大学大学院教授は、ふるさと納税を批判し、さらに、寄付金税制の拡充についても、「寄付金税制は、応益原則を採らない国税にはありうるが、応益原則を採る地方税にはなじみにくい」、寄付税制は所得控除が原則であるため、「税額控除することは、寄付金税制の仕組みでは不可能」として、強い懸念を呈している²⁶。

2 抜本的な対策

(1) 法人 2 税の再配分

地方税収の偏在を是正するため、地域偏在が大きい法人 2 税の配分を見直す考え方があ
る²⁷。既に、平成 17 年度税制改正で、法人事業税の分割基準が改められて、都市部への集
中がやや緩和されているが、法人住民税を含めて、さらに分割基準を見直す意見がある。

法人 2 税を「地方共同税」として一旦プールし、地域人口や面積に従って再配分する考
え方も出ている²⁸。税収の地域偏在を是正する効果は大きい
が、地方交付税制度に類似しているため、屋上屋を重ねる制度となる問題がある。い
ずれにしても、大幅に税収が減ることになる東京、大阪、神奈川、愛知の知事は、法
人 2 税見直しに強く反対している²⁹。

法人 2 税が集中する東京都対策として、平成 19 年 4 月、地方分権改革推進委員会にお
いて、東京 DC 特区構想が提案された³⁰。東京 23 区のうち、12 区+αを国が直轄する「東

²¹ 「論陣論客 ふるさと納税どう見る 神野直彦氏」『読売新聞』2007.6.12.

²² 「ふるさと」に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、検討する。<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/070619kettei.pdf>>

²³ 「ふるさと納税 寄付金の税額控除で 総務省研一致」『日本経済新聞』2007.8.1.

²⁴ 「税源移譲 中川幹事長が提言「自治体へ寄付」控除を 毎日フォーラム」『毎日新聞』2007.5.10.

²⁵ 尾身財務大臣閣議後記者会見の概要(平成19年5月11日)<<http://www.mof.go.jp/kaiken/kaiken.htm>>

²⁶ 野口悠紀雄「ふるさと納税」にだまされてはいけない」『週刊ダイヤモンド』4181号,2007.6.2,pp.116-117.

²⁷ 「攻防地方税改革(中)法人 2 税配分見直し論」『日本経済新聞』2007.5.17.

²⁸ 「自民議連「地方共同税」構想浮上 法人 2 税一括人口、面積で配分」『産経新聞』2007.5.18.

²⁹ 「法人 2 税見直し「言語道断」 4 都府県知事 官邸へ緊急アピール文」『読売新聞』2007.6.19.

³⁰ 「第2回 地方分権改革推進委員会」内閣府HP

<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai02/02gijishidai.html>>

京DC特区」とし、その税収を国家レベルで再分配する構想である³¹。

（２）消費税の扱い

菅総務大臣(当時)は、ふるさと納税を提案する前から、「偏在の低い地方消費税を地方税の主としていきたい」との考え方を示してきた³²。財務省は、ふるさと納税や法人 2 税の配分見直しなど、地域間の税収格差是正には賛成であるものの、国税の減収につながる地方消費税の見直しには警戒を示している³³。

持田信樹・東京大学教授は、消費税のような偏在性の低い税を地方税の基本とすべきとして、消費税率引き上げ、地方消費税の拡充、消費税の清算基準の見直し、などの消費税改革によって地方税収の地域間の偏在を是正すべきとしている³⁴。

地域偏在が低く、景気変動の影響を受けにくい消費税は、地方にとって魅力的な財源である。しかし、石弘光・元政府税制調査会長は、地方消費税の偏在が小さい要因が、人口などの清算によるものであること、地方が徴税努力を行う税金でないこと、などを指摘して、地方消費税が「税源移譲の旗手」となることに疑問を呈している³⁵。

（３）国と地方の税源交換

林教授は、法人 2 税の単純な国税化を批判した上で、地方税の応益性原則を重視し、地方消費税の拡充、法人事業税の外形標準課税の完全実施、法人住民税(法人税割)の国税化を主張している³⁶。同教授は、この方法(地方消費税の拡充を除く)によって、1 人当たりの税収格差を 2 倍程度に引き下げることが可能と試算している。

佐藤主光・一橋大学准教授は、応益的な法人住民税(法人税割)を国税(地方交付税に充当)とした上で、消費税のうち地方交付税に充当している部分(29.5%)を地方消費税化とするという、税源交換を提言している³⁷。同准教授によれば、消費税と法人住民税(法人税割)の税源交換は、地方税収の地域偏在を是正し、地方税の景気に対する安定性を高める。また、法人 2 税のうち、法人住民税(均等割)と法人事業税を、引き続き地方税とすることには、地方税の応益性原則を徹底し、課税根拠を明瞭とさせる利点がある。

（４）全国知事会の提言

全国知事会は、平成 19 年 7 月、『「第二期地方分権改革³⁸」への提言³⁹』を公表した。税財政については、① 6 兆円の税源移譲により国税と地方税の税源配分を 5:5 にする、② 移譲財源を地域偏在の少ない地方消費税、住民税とし、国と地方の税源構成の見直しなどに

³¹ 提案した作家の猪瀬直樹氏は、その後、東京都副知事に就任し、この構想にこだわらない姿勢に転じた。

³² 例えば、菅総務大臣閣議後記者会見の概要(平成 19 年 4 月 17 日)

<http://www.soumu.go.jp/menu_01/kaiken/back_01/d-news/2007/0417.html>

³³ 例えば、藤井事務次官記者会見の概要(平成 19 年 4 月 16 日)< <http://www.mof.go.jp/kaiken/kaiken.htm> >

³⁴ 「政策を問う ふるさと納税 格差是正には消費税改革を」『産経新聞』2007.5.18.

³⁵ 石弘光「地方分権と地方消費税」『税務経理』8750 号,2007.6.22,p.1.

³⁶ 林 前掲注 12

³⁷ 佐藤主光「ふるさと納税導入の是非(上) 格差是正策として不適切」『日本経済新聞』2007.5.29.

³⁸ 第二期地方分権改革は、「地方分権改革推進法」(平成 18 年法律第 111 号)に基づきスタートした。同法第六条は、「地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金、地方交付税、国と地方公共団体の税源配分等の財政上の措置の在り方について検討を行う」としており、地方分権改革に沿って、国と地方の税財政について検討することが定められている。

³⁹ 全国知事会HP<http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2007_7_x14.pdf>

よって、地域間の調整を行う、③ 地方交付税の総額を維持し、「地方共有税」として、地方の自主財源であることを明確にする、の3点が提言されている。

IV 地方の自立と格差の是正

1 地域格差が問題視される背景

過去 20 年間で、税収の地域格差はむしろ縮小(林教授の分析,p.4.参照)しており、法人事業税の配分基準の見直し(平成 18 年度実施)と、個人住民税の比例税率化(平成 19 年度実施)によって税収の地域格差は緩和される。そもそも、各地方公共団体に必要な財政需要を満たすために、地方交付税制度が整備されている。単純に人口 1 人当たりの地方税と交付税の合計で見ると、島根県や高知県は東京都よりも一般財源は豊かである。

しかし、「都道府県別の人口 1 人当たりの税収格差で、東京都は沖縄県の 3.2 倍」、「特に、法人 2 税においては、東京都は長崎県の 6.5 倍」といった数字が、大きく報道され、地方の格差問題として取り上げられている⁴⁰。このように地方格差が問題視される背景には、地方経済の構造的な問題、三位一体改革への不満、地方公共サービスの具体的な格差、一部の地方公共団体の合理化余地、などがある。

【地方経済の構造的な問題】

平成 14 年 2 月から始まった現在の景気拡大は、「いざなぎ景気」(57 ヶ月)を上回り、戦後最長となっているが、輸出主導型であり、その恩恵は、都市部と一部地域に偏っている。小泉政権が進めた公共事業縮減の影響は大きく、公共事業への依存度が高い地域にとって、経済の低迷は構造的な問題である。1 人当たりの県民所得のジニ係数や変動係数によれば、平成 13 年以降、地域間の経済格差は、拡大する傾向が伺える⁴¹。

【三位一体改革への不満】

三位一体改革では、国の財政再建が優先され、地方の歳入は大幅に削減された。法人事業税の分割基準の見直し、個人住民税の比例税率化、地方交付税による措置、などは歳入格差を緩和する方策となっているが、改革全体では財政力格差が拡大したとの不満がある。

【地方公共サービスの格差】

財政力格差を反映して、実際の行政サービスが大きく異なるケースがある。例えば、乳幼児医療については、原則の 3 割(3 歳未満は 2 割)自己負担に対して、地方公共団体による助成制度があるが、その対象となる年齢、所得制限、一部負担金の有無などは、地方公共団体毎に著しく異なる⁴²。小学校就学前の部分的な助成が主流の中で、東京では 21 区(江戸川区、足立区を除く)が、中学 3 年生までの「医療費無料化」を進めている⁴³。

【富裕団体の合理化余地】

吉野源太郎・日本経済センター客員研究員は、東京 23 区の人口 1 人当たりの職員数は、

⁴⁰ 例えば、「法人 2 税配分見直し案 自治体格差を是正」『日本経済新聞』2007.4.25;「諮問会議、「骨太方針」に明記へ 地方税収格差是正で一致」『日本経済新聞』2007.5.28.等

⁴¹ 梶善登「地域間格差の推移とその背景」『レファレンス』663 号,2006.4,pp.83-104.

⁴² 「乳幼児医療費助成 対象年齢拡大 増す負担 自治体財政力格差の要因に」『乳幼児の医療費助成 少子化シフト、自治体苦慮』『朝日新聞』2006.11.4.

⁴³ 「子供医療費 無料 21 区に拡大 板橋・江東区、10 月から」『日本経済新聞』2007.6.12.

放漫市政が問題となった大阪市の2倍に及び、23区の区議会議員の合計は、横浜市の10倍に上ることを指摘して、一層の合理化余地があることを指摘している⁴⁴。

2 地域格差から地域の特色へ

地方の自立を高め、中央集権型から地方分権型に転換することは、既に国民的な合意が得られている。地方分権の結果として、地域毎に特色ある行政サービスが提供され、地域住民の監視によって、効率的な行政が実施されることが重要である。

今後、国と地方の税源の見直しを進めるにあたっては、地域格差が過大とならないように、地域格差が小さく、景気に対して安定的な税源を地方に回し、一部の地方公共団体に過剰な財源が生じないような税体系を構築することが望まれる。医療などの福祉サービスや学校教育など基本的な行政サービスについて、地域によって著しい格差があり、その要因が必要以上の超過財源であるとすれば、その解消は検討すべき課題であろう。

ただし、格差是正だけに着目した税源の見直しは避ける必要があるだろう。地方税としての法人課税のあり方や、消費税のあり方を議論した上で、課税根拠を希薄化させることのないような見直しが求められる。

税源以外の格差是正策として、従来のように公共事業、国庫補助負担金、地方交付税に過度に依存すれば、地方行財政を歪めることになる。格差是正の程度と手段については、慎重な検討が必要となろう。地方の自立を促すことで、地方自治体毎に負担と受益の関係や公共サービスの優先順位を住民が選択することで、地域毎の差異が、「格差」ではなく、「特色」として受け入れられる姿が望まれる。

おわりに

地方税が地方公共団体の歳入の37.4%(平成17年度決算)に過ぎないなかで、人口1人当たりの地方税収だけを用いて比較することには限界がある。実際には、地方交付税制度によって、人口1人当たりの一般財源では、都市部が必ずしも豊かではない。また、住民の年齢構成、人口密度(面積)、地形、昼間人口などの財政需要を決定する諸要因を捨象して、過度に単純化された人口1人当たりの数字で議論することにも問題がある。

ふるさと納税制度は、限定的な格差是正効果、地方税の「応益原則」との齟齬、多大な徴税コスト、など実現への障害が多いと批判されている。ただし、地域間の税収「格差」が注目されたことで、地方税源の偏在や地方行財政への国民的な関心が高まった点では、一定の意義があったと言えよう。

地方税収格差の是正は、地方消費税の拡充や法人2税の扱いといった地方税制の問題に留めることなく、地方分権のあるべき姿を描いた上で、地方交付税、国庫補助負担金、地方債制度、などを含めた地方税財政全体の問題として検討することが必要である⁴⁵。第二期地方分権改革においては、国民的な議論を経て、地方の自立と格差是正のバランスを図っていくことが求められている。

⁴⁴ 吉野源太郎「国民の意識改革が必要」『日本経済センター会報』958号,2007.8,pp.12-15.

⁴⁵ 「主張 税収格差論議 一面的では税財政歪める」『産経新聞』2007.5.9.