

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	固定資産税と課税自主権—自治体間競争と租税輸出の観点から—
他言語論題 Title in other language	Property Taxes and Tax Autonomy: Competition between Municipalities and Tax Exportation
著者 / 所属 Author(s)	深澤 映司 (FUKASAWA Eiji) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 財政金融調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	837
刊行日 Issue Date	2020-10-20
ページ Pages	67-97
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	我が国の固定資産税に焦点を合わせて、2000年代以降に行われてきた課税自主権の拡大が租税競争や租税輸出といった副作用をもたらしていないのかを、全国の市町村のデータに基づき検証した。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 固定資産税と課税自主権

## —自治体間競争と租税輸出の観点から—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 財政金融調査室主任 深澤 映司

### 目 次

はじめに

- I 地方政府が固定資産税を財源とすることの意義
  - 1 理想的な地方税としての固定資産税
  - 2 固定資産税と課税自主権
- II 諸外国の地方政府による固定資産税の税率設定—先行研究から—
  - 1 課税自主権の付与に伴う租税外部効果の発生可能性
  - 2 先行研究における分析結果の概要
- III 市町村による固定資産税の税率設定—我が国を対象とした実証分析—
  - 1 実証分析の対象とする税率の選択
  - 2 分析の方法と使用したデータ等
  - 3 租税競争の発生可能性をめぐる分析と解釈
  - 4 租税輸出の発生可能性をめぐる分析と解釈

おわりに

キーワード：固定資産税、課税自主権、租税競争、租税輸出、ヤードスティック競争

## 要 旨

- ① 我が国の固定資産税（市町村税）については、平成 16（2004）年に税率の上限である制限税率（2.1%）が撤廃され、それ以降は、国から「税率の目安」としての標準税率（1.4%）のみが示された状況となっている。これまでに我が国で行われてきた課税自主権の拡大に関する評価を行うためには、同税の税率設定をめぐる自由度が増す中で、全国の市町村が、租税競争（課税ベースを域内に呼び込むための税率引下げ競争）や租税輸出（他地域の住民への税負担の押し付け）といった副作用に直面していないのかが、1つの焦点となろう。
- ② 固定資産税は、経済学的にも「応益性の原則」に適った理想的な税であると考えられる上に、課税ベースが地域間で移動しないという特長を持っている。このため、海外には、同税が地方政府の中心的な税目と位置付けられている国が少なくない。しかも、地方政府に課税自主権を与えることの意義が住民の財政責任の確保という観点からも強く意識される中で、固定資産税をめぐるっては、地方政府に相応の課税自主権が与えられている国が多い。
- ③ 諸外国の固定資産税を対象とした先行研究を概観すると、同税の税率をめぐるって地方政府同士が租税競争を展開している国の例を実証的に示している研究は、見当たらない。多くの国について発生が指摘されているのは、ヤードスティック競争（投票者としての住民による他地域との税率比較を背景とした税率引下げ競争）である。一方、租税輸出については、一部の国におけるその発生を確認した実証的な先行研究が散見される。
- ④ 翻って、我が国の土地と家屋を対象とした固定資産税の平均実効税率に焦点を合わせ、全国の市町村による税率設定行動について、実際のデータに基づく分析を行ってみた。分析の結果、自治体間における「税率の模倣」が確認されたものの、この現象は、諸外国を対象とした先行研究の知見を踏まえると、租税競争ではなくヤードスティック競争に相当する可能性が大きい。また、租税輸出についても、我が国における発生は確認されなかった。
- ⑤ 我が国の固定資産税の税率をめぐるってヤードスティック競争が繰り返されているのだとすれば、地方自治体同士の競争は、地方自治体の首長や地方議員による自治体財政の運営を効率化させる要因になると考えられる。加えて、税率の上限が取り払われた状況の下でも自治体の間に租税輸出の動きが広がっていないのであれば、国による制限税率の撤廃は、住民の財政責任の確保という観点からも、的確な判断であったとの評価が可能であろう。

## はじめに

新型コロナウイルスの世界的な感染拡大の陰に隠れて見過ごされがちなことではあるが、令和2（2020）年は、我が国における地方分権の推進という点で、節目の年に当たっている。

思い起こせば、四半世紀前の平成7（1995）年には、国から地方自治体（以下「自治体」という。）に向けた権限や財源の移譲を進めることを主眼とした「地方分権推進法」（平成7年法律第96号）が公布されている。そして、この法律の施行が転機となり、平成11（1999）年に「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。以下「地方分権一括法」という。）が成立し、翌年から施行された。今から遡ること、ちょうど20年前のことである。

それから今日に至るまでの間、我が国では財政システムの分権化に向けて、数々の取組が行われてきた。例えば、税制面に限っても、一部の地方税について税率の上限としての制限税率が撤廃又は緩和されたほか、「地方分権一括法」の施行を受けて、全国各地の自治体に法定外の新税を新設する動きが広がった（いわゆる「新税ブーム」）。また、平成16（2004）年から平成18（2006）年にかけては、地方税財政をめぐる「三位一体改革」が行われ、その一環として、国からの補助金の廃止・縮小と引換えに、国から地方に対して約3兆円の税源移譲が行われている。そのほか、平成18（2006）年度に行われた地方債制度の改正（許可制度から事前協議制度への移行）に伴い、地方債を発行している自治体が、地方税の税率を、国から「課税の目安」として示された標準税率よりも低く設定することが可能になるという変化も見られた<sup>(1)</sup>。

ただし、それ以降、今日に至るまでの間には、民主党を中心とした連立政権（平成21（2009）年9月～平成24（2012）年12月）の下で「地域主権改革」に資する税制改正が試みられる<sup>(2)</sup>などの動きは見られたものの、とりわけ税制面については、地方分権を一段と推し進める方向での目立った動きが総じて乏しかった感がある。

そして、このような状況に変化をもたらす契機になるかもしれないのが、今般の新型コロナウイルスの感染拡大であろう。例えば、ラジャン（Raghuram Govinda Rajan）氏（米国のシカゴ大学<sup>(3)</sup>）は、ポスト・コロナの時代には、市民が政府による介入の強化を支持するようになるものの、中央集権的かつ画一的なアプローチの下で独裁制に陥るリスクを抑制するためにも、地方政府への権限移譲が1つのポイントになるとの見方を示している<sup>(4)</sup>。また、国内においても、国と地方の間における役割分担の在り方に関する議論を改めて深めようとする動きが現れ始めている<sup>(5)</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和2（2020）年9月1日である。

(1) このような変化の背景には、たとえ標準税率未満の地方税率を設定した自治体であっても、国等から許可を得れば、地方債を発行できるようになったことがある。詳細は、深澤映司「地方税の標準税率と地方自治体の課税自主権」『レファレンス』735号、2012.4、pp.39-53。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3488876\\_po\\_073503.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3488876_po_073503.pdf?contentNo=1)> を参照されたい。

(2) 深澤映司「地方税制の抜本改革をめぐる論点整理—課税自主権拡大と租税外部効果の観点から—」『レファレンス』794号、2017.3、pp.33-34。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10315718\\_po\\_079402.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10315718_po_079402.pdf?contentNo=1)>

(3) 本文中における識者の所属は、当該識者による論文等が刊行された当時のものである（以下も同様）。

(4) 「グローバルオピニオン 米シカゴ大教授ラグラム・ラジャン氏—地方分権、危機後のカギ」『日本経済新聞』2020.6.4。

(5) 例えば、関東地方知事会が令和2（2020）年6月15日に決定した国に対する要望書の中には、「地方分権改革の推進について」と題された章が設けられており、この章には、「真の地方分権型社会の実現に向けて、地方の



地方分権の更なる推進に向けた機運がコロナ禍を背景に内外で盛り上がりつつある中、本稿では、我が国における市町村の基幹税の1つである固定資産税に焦点を合わせて、個々の自治体がこの税の税率をめぐるどのような行動をとっているのかを明らかにするとともに、これまでに行われてきた課税自主権の拡大の功罪について考えてみたい。

なぜ、各種の地方税の中で、固定資産税を取り上げるのか。一言で述べれば、分権的な財政システムの主軸として位置付けるのに最も適した地方税は固定資産税であるとの認識が、経済学界における1つの有力な見方として確立されているためである。

以下では、まず固定資産税が理想的な地方税であると考えられる理由を経済学的な切り口に基づき明確化する。加えて、固定資産税が地方政府に課税自主権を付与する対象としても相応しい税であり、実際に世界には、この税に対して他の税よりも手厚い課税自主権を与えている国が少なくないことを確認する。続いて、固定資産税に対する課税自主権の付与・拡大に伴って生じ得る副作用の問題について、国内外の実態を明らかにする。すなわち、諸外国において地方政府の固定資産税をめぐる課税自主権の付与に伴う副作用が発生していないのかについて、先行研究で示された実証分析の結果を概観した上で、それらの研究で用いられている定量的な分析手法を我が国の固定資産税に適用した場合に何が言えるのか（課税自主権が拡大された状況の下における副作用の顕在化の有無）を確認する。そして最後に、自らの分析結果からの示唆を踏まえ、我が国の固定資産税をめぐる行われてきた課税自主権拡大の功罪をどのように評価すべきかについて、考えることとしたい。

## I 地方政府が固定資産税を財源とすることの意義

### 1 理想的な地方税としての固定資産税

我が国の固定資産税は、土地、家屋などの固定資産の価額を課税ベースとして、その所有者に対して課される地方税である<sup>(6)</sup>。課税は原則として市町村によって行われており<sup>(7)</sup>、標準税率は1.4%（令和2（2020）年8月現在）とされている。この税は、市町村の税収全体を下支えする役割を担っていると考えられる。事実、総務省の資料<sup>(8)</sup>で平成30（2018）年度における市町村の税収（決算ベース）について税目別の構成比を見ると、固定資産税が40.5%と、個人住民税（36.1%）や法人住民税（10.8%）を上回っている。

固定資産税が地方政府の税収全体を支えるという傾向は、我が国に特有のものではなく、海外にも同様の傾向が見受けられる国が少なくない(図)。OECD加盟国のうち、オーストラリア、

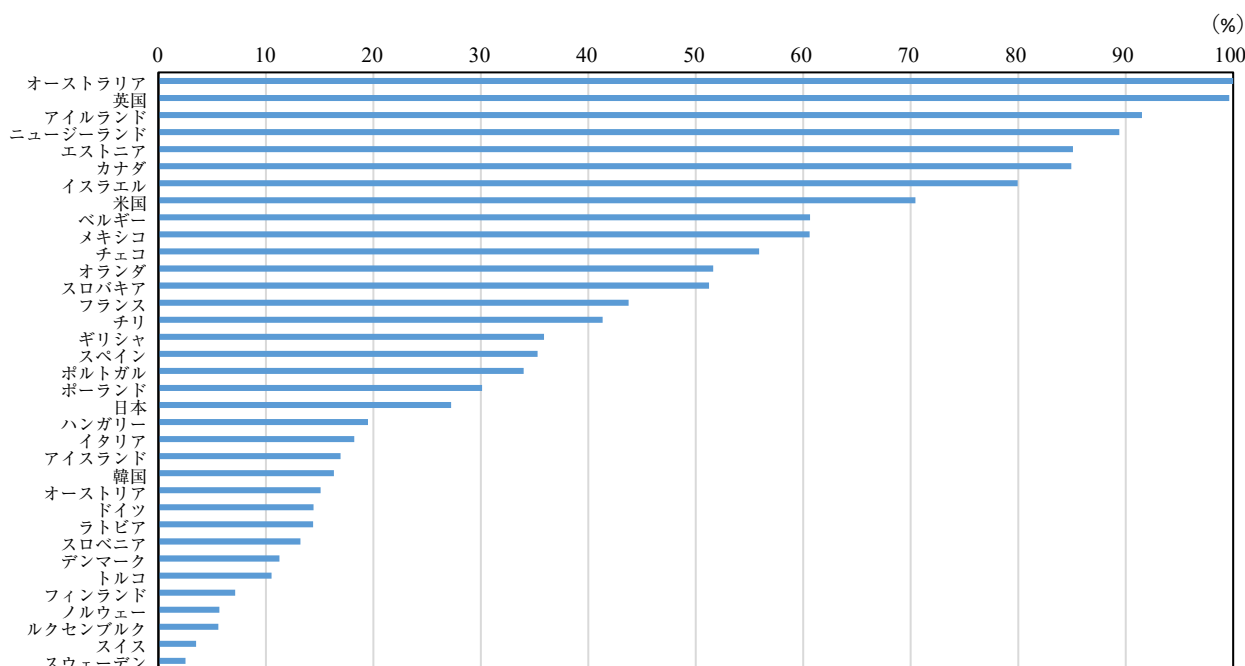
課税自主権の拡大を制度的に保障するため、関係法令の抜本的見直しの検討を進めること」などが要望事項として記されている（関東地方知事会「令和3年度国の施策及び予算に関する提案・要望」2020.6.15, p.13. 東京都政策企画局ウェブサイト <[https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/collaboration/images/854ab3c52f1cc5567bcacced0392b264\\_1.pdf](https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/collaboration/images/854ab3c52f1cc5567bcacced0392b264_1.pdf)>）。

(6) 我が国の固定資産税の場合、課税の対象となる固定資産には、土地と家屋に加え、構築物、機械・装置、車両・運搬具、工具、器具・備品など、事業者によって所有されている償却資産（減価償却の対象となる事業用の資産）も含まれる。

(7) ただし、大規模な償却資産をめぐる場合は、都道府県による課税も行われる。具体的には、償却資産の課税標準額が人口に応じて定められた一定の金額を超える場合、同金額までの部分について当該市町村が課税するものの、同金額を超過する部分については当該市町村を包括する都道府県による課税がなされる。ちなみに、標準税率は、都道府県の課税分についても、市町村の課税分と同様に、現行制度下では1.4%とされている。

(8) 総務省自治税務局「令和2年度地方税に関する参考計数資料」2020.2. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/pdf/ichiran06\\_r02/ichiran06\\_r02\\_00.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_r02/ichiran06_r02_00.pdf)>

図 地方政府の税収に占める固定資産税の割合 (OECD 加盟国、2014 年)



(注) OECD の 4 桁コードで 4100 (Recurrent taxes on immovable property) として分類されている各国の税について、その税収 (2014 年) が当該国の地方政府 (州政府よりも下位の地方政府に限定する。) の税収全体 (同) に占める割合を求め、その値が大きい順に表示した。

(出典) OECD Stat を基に筆者作成。

英国、アイルランド、ニュージーランドといった国々の地方政府<sup>(9)</sup>については、固定資産税<sup>(10)</sup>に相当する税 (property tax) の税収全体に占める割合 (2014 年現在) が、およそ 9 割以上と極めて高い。また、そこまでには至らなくても、同割合は、米国やカナダが 7~8 割、フランスも 4 割強であり、OECD 加盟国のうち過半の国では、我が国 (27.3%<sup>(11)</sup>) 以上に固定資産税への依存度が高くなっている。

このように多数の国の地方税制において固定資産税が重要なポジションを与えられているのは、一体なぜであろうか。理由を一言で述べれば、固定資産税が地方税に求められる複数の条件のうち重要な条件を満たしていることになろう。

理想的な地方税をめぐっては、いわゆる「地方税の租税原則」<sup>(12)</sup>が知られている。具体的には、地方税は地方政府によって供給される公共サービス (以下「地方公共サービス」という。) からの受益に応じて住民に課されるべきであるとの「応益性の原則」を始め、「安定性の原則」<sup>(13)</sup>、「伸長性の原則」<sup>(14)</sup>、「税源普遍性の原則」<sup>(15)</sup>などが挙げられる。そして、固定資産税は、これ

(9) 本稿では、「地方政府」という語を、州政府よりも下位の地方政府を意味する語として用いる (以下も同様)。

(10) 本稿では、各国の地方政府によって課されている税のうち「property tax」として分類されている税、すなわち OECD の 4 桁コードで 4100 (Recurrent taxes on immovable property) として分類されている税を、「固定資産税」と総称することにした。ちなみに、「property tax」の和訳としては、「固定資産税」以外にも、「財産税」や「資産税」などが、巷間見受けられる。

(11) OECD から提供されているデータは、我が国の地方政府として、市町村 (固定資産税に大きく依存している。) に加えて、都道府県 (大規模償却資産への課税を除けば、固定資産税に依存していない。) を含んでいる。このため、このデータから算出された固定資産税への依存度は、市町村のみを対象とした総務省の資料 (総務省自治税務局 前掲注(8)) に基づく同依存度よりも小さくなる。

(12) 堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社、1999、pp.126, 128。

(13) 地方政府の税として望ましいのは、税収が景気変動によって左右されない税であるとの原則。

(14) 地方政府の税として望ましいのは、財政需要の増加に柔軟に対応して税収を確保できる税であるとの原則。

(15) 地方政府による課税は、地域間における偏在が見られない税源に対して行われるべきであるとの原則。

らのうち筆頭に挙げられる「応益性の原則」に最も合致した税であると考えられる。なぜならば、経済学では、地方公共サービスの便益が域内の土地に代表される固定資産の価値に反映される（帰着する）ことが、理論的に知られているためである。このような見方は、「資本化仮説」(capitalization hypothesis) と呼ばれ<sup>(16)</sup>、1960年代以降、その妥当性を裏付けるための実証分析<sup>(17)</sup>が、オーツ (Wallace E. Oates) 氏 (米国のプリンストン大学) などによって積み重ねられてきた。もしも同仮説が正しいのであれば、地方政府が、固定資産税の課税を通じて、受益と合致した税負担を住民に対して求めることが正当化されよう。

固定資産税が兼ね備えている地方税としての長は、「応益性の原則」に適っているという点だけではない。バード (Richard M. Bird) 氏 (カナダのトロント大学) は、地方政府の税が満たすべき複数の条件を示しているが、それらの中で第1位に掲げられているのは、「課税ベースが地域間で移動しない」という条件である<sup>(18)</sup>。仮に地方税の課税ベースが地域を跨 (また) いで自由に移動できるのであれば、税率が高い地域の課税ベースは低税率の地域に向けて流出しかねないであろう。それどころか、地方政府が域外の課税ベースを域内へと呼び込むために税率の引下げを競い合う「租税競争」(tax competition) を繰り広げる状況に陥れば、各地方政府によって設定される税率は社会的に適正とされる水準を下回ってしまうというのが、経済理論に基づき導き出される帰結である<sup>(19)</sup>。そして、それぞれの地方政府によって定められる税率が過小になれば、各地域における地方公共サービスの供給量もまた過少となり、ひいては、国全体としての経済厚生は低下せざるを得ないであろう<sup>(20)</sup>。こうした現象は、しばしば「底辺への競争」(race to the bottom) に喩えられる。しかしながら、土地や家屋のように地域間での移動が生じ得ない課税ベースに対して課される地方税であれば、地方政府が課税ベースの呼び込みを企図した税率引下げ競争に走るおそれもないから、そのような税こそが地方税として望ましいというのが、バード氏による指摘の趣旨である。

このように、固定資産税は、地方政府の税に求められる諸条件のうち少なくとも2つの重要な条件を満たしている。各国の地方政府による課税において、固定資産税に相当する税が中心を占めるケースが少なくないのは、まさにこのためであると考えられよう。

(16) 「資本化仮説」に関連した考え方として、19世紀に活躍した米国の政治運動家ヘンリー・ジョージ (Henry George) によって提唱された「政府による公共財の総供給費用は、土地の所有者に生じる超過利潤の総額に等しくなければならない」という命題 (いわゆる「ヘンリー・ジョージの定理」) がある (Henry George, *Progress and Poverty: an inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth. The remedy*, New York: D. Appleton and Company, 1898)。ヘンリー・ジョージ自身は、この考え方を直感的に主張しただけであったが、同氏の見方をめぐっては、約1世紀後に、米国の著名な経済学者であるサミュエルソン (Paul Anthony Samuelson) も、著書 (経済学の教科書) の中で、その基本的な部分に賛意を示している (Paul Anthony Samuelson, *Economics*, 11th ed., New York: McGraw-Hill, 1980, pp.528-529)。

(17) 「資本化仮説」の妥当性を実証的に示した代表的な先行研究としては、オーツ氏による2本の論文 (Wallace E. Oates, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis," *Journal of Political Economy*, 77(6), November / December 1969, pp.957-971; *idem*, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Reply and Yet Further Results," *Journal of Political Economy*, 81(4), July / August 1973, pp.1004-1008) が挙げられる。

(18) Richard M. Bird, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, 46(2), June 1993, p.214.

(19) 深澤映司「地方における課税自主権の拡大に伴う経済的効果」『レファレンス』727号, 2011.8, pp.3, 55-72. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050355\\_po\\_072703.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050355_po_072703.pdf?contentNo=1)>

(20) 例えば、ウィルダシン (David E. Wildasin) 氏 (米国のインディアナ大学) は、1989年の論文で、米国における地方政府同士の租税競争が米国のGDPとの対比で約0.4%の経済厚生を低下をもたらしているとの見解を示している (David E. Wildasin, "Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy," *Journal of Urban Economics*, 25(2), March 1989, pp.193-212)。



## 2 固定資産税と課税自主権

### (1) 分権的財政システムと課税自主権の関係

地方分権の意義を経済学的な観点から指摘した古典的な見解に、オーツ氏の「地方分権化定理」(decentralization theorem)がある。この定理は、便益の波及する範囲が当該地域内に限られる(便益が域外にスピルオーバーしない)地方公共サービスについては、中央政府が画一的な形で供給を行うよりも、個々の地方政府が各地域のニーズを踏まえる形で供給した方が、国全体としての経済厚生が高まるとの内容である<sup>(21)</sup>。同定理は、分権的な財政システムの集権的な財政システムに対する優位性を地方政府の支出面に着目した形で説こうとするものであるが、この定理の成立を前提にすると、地方政府によって課される税をめぐっても、それに関連した意思決定の分権化がポイントになると考えられよう<sup>(22)</sup>。なぜならば、個々の地方政府が住民のニーズを踏まえて地方公共サービスを独自に供給するという事は、住民がより充実した(簡素な)サービスを希望する地域では、地方政府がより高い(低い)税負担を求めるという形で、地方政府が地方公共サービスの質量に見合った独自の税負担を住民に対して要求することを意味しているからである。そして、そのことを可能にするためには、地方税の税率を個々の地方政府が自由に操作できるような環境を制度面において整えること、すなわち中央政府が地方政府に対して課税自主権<sup>(23)</sup>を付与することが欠かせなくなる。

それだけではない。地方政府に課税自主権を与えることの重要性は、「財政責任」という観点と照らし合わせると、一層明確になる。

財政責任とは、自らが便益を享受する公共サービスの財源を自らの負担によって賄わなければならないことを意味している。受益者であると同時に納税者でもある住民は、投票を通じて選出した地方政治家(首長、地方議員)を通じて自らが支払うべき地方税の金額を定め、地方公共サービスの供給主体である地方政府(地方政治家によって構成)に対してそれを支払う。そうした住民の責務と引換えに中央政府等から地方政府に対して与えられ、住民の代理人である地方政治家によって行使されるのが、地方税の税率を自らの判断に基づき操作できる権限(地方政府の税率操作権)、すなわち課税自主権であると考えられる。

このように、課税自主権と住民の財政責任は一体として捉えるべきものであり、両者の間には、一方が欠けると他方が成り立たなくなるという不可分の関係がある<sup>(24)</sup>。

前述のバード氏も、地方政府に課税自主権を付与することの重要性を強調している。地方政府に税率操作権が与えられていなければ、地方政治家が地方財政に関わる説明責任を住民に対

(21) Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972, pp.15-63.

(22) 中井英雄『地方財政学—公民連携の限界責任—』有斐閣, 2007, pp.17-19.

(23) より厳密に述べれば、地方政府の課税自主権としては、「税率をめぐる課税自主権」に加えて、「課税ベースをめぐる課税自主権」も考えられる。しかしながら、本稿では、説明を簡略化するため、課税自主権という語は、専ら税率をめぐる課税自主権を意味するものとして用いることとする。

(24) 住民の財政責任を確保する上で課税自主権が欠かせないことは、地方政府が課税自主権を持たない状況の下で何が起こり得るかを考えれば、明白である。課税自主権を与えられていない地方政府は、地方公共サービスの拡充に必要な財源を、地方税以外の財源、例えば、中央政府からの補助金による補填等に依存しなければならなくなる公算が大きい。しかし、その場合には、地方公共サービスからの受益と納税者による負担とが乖離し、住民の財政責任が曖昧化する。そうした中、地方政治家の住民に対する説明責任もまた曖昧となり、ひいては、地方公共サービスの供給が非効率化しかねないであろう。ちなみに、1980年代までの英国では、住民の財政責任が必ずしも明確ではない状況の下で、地方政府がその財源の一部を国庫補助金に依存していたことを背景に、地方財政の非効率化の弊害が生じていたという (James Alt et al., "The Political Economy of Tax Policy," James Mirrlees et al., eds., *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, New York: Oxford University Press, 2010, pp.1223-1224)。



して果たすことも難しくなるというのが、同氏の見方である<sup>(25)</sup>。

## (2) 固定資産税をめぐる課税自主権付与の状況

地方政府に課税自主権を与えることの重要性は、国際的にも広く認識されている。そして、前述のとおり地方政府が固定資産税を税収の主軸として位置付けている国々が少なくない中で、同税については、比較的多数の国々で地方政府による自由な課税が認められた状況にある。

このことは、OECD から公表されたデータで確認できる。OECD は、各加盟国の地方政府によって課されている税（社会保険料もその一種とみなされている。）を課税ベースの種類ごとに6つのグループ（「所得課税」、「社会保険料」、「支払給与税」、「資産課税」、「消費課税」、「その他」）に分類し、各グループの税収について課税自主権の強弱に着目した集計を行った結果を数年に1回の頻度で公表している（本稿執筆時点における最新のデータは、2014年現在のものである。）。このデータを用いれば、OECD 加盟国のそれぞれについて、「課税自主権を認められた税収」<sup>(26)</sup>が当該グループの税収全体に占める割合（以下「課税自主度」という。）を算出することが可能となる。そこで、直近の公表データ（2014年分）を踏まえ、各国の資産課税の課税自主度を求め、表1に示した。ここに示されているのは、資産課税全体で見た課税自主度である。しかし、地方政府の資産課税のうちかなりの部分を固定資産税が占めるという傾向は多数の国々に共通していることから、この課税自主度には、固定資産税をめぐる課税自主権付与の状況が概ね反映されていると見て差し支えないであろう。

もちろん OECD に加盟する 35 か国の中には、チリ、トルコ、スウェーデンのように、資産課税について課税自主権が全く認められていない国（課税自主度が 0% である国）も見られないわけではない。また、これら以外にも、イスラエルと米国が、資産課税に関わる課税自主権の有無について「分類不能」とされている。しかし、これらの国々を除いた 30 か国のうち 23 か国（我が国を含む。）については、課税自主度が 100% となっており、残りの 7 か国の課税自主度も、全て 6 割以上となっている。

ただし、OECD 加盟国の中には、地方政府に資産課税の税率を操作する権限が与えられていても、中央政府等によって当該税率に上限又は下限が設けられている国も少なくない。表1で示されているように、資産課税について課税自主権が認められた（すなわち、課税自主度が 0% でない）30 か国のうち 19 か国について、何らかの税率制限が設けられている<sup>(27)</sup>。

ちなみに、我が国では、固定資産税をめぐる課税自主権が、2000年代に入って拡大された。国によって定められた税率の上限としての制限税率は平成 16（2004）年に撤廃されており<sup>(28)</sup>、平成 18（2006）年度に地方債制度が改正されてからは、地方債を発行している自治体が国から示された標準税率（1.4%）を下回る固定資産税率を設定することも、制度上は可能な状況となっている。

(25) Bird, *op.cit.*(18)

(26) 具体的には、OECD によって、「地方政府が税率と税の減免の双方を設定」と「地方政府が税率を設定」のいずれかとして分類された税収を合計したものを、「課税自主権を認められた税収」とみなすことにした。

(27) OECD は税率制限の具体的な内容を明らかにしていないが、諸外国を対象とした先行研究の中に、固定資産税をめぐる租税輸出（後述）の発生を指摘するものが散見されることを踏まえると、税率制限の多くは、地方政府の租税輸出に歯止めを掛けることを主眼とした税率の上限であると推察される。

(28) 我が国の固定資産税の制限税率は、昭和 34（1959）年に 2.1% へと引き下げられた。そして、この制限税率の水準は、平成 16（2004）年に制限税率そのものが撤廃されるまで、半世紀近くにわたり続いてきた。

表1 課税グループ別に見た課税自主度 (OECD 加盟国、2014年)

順位	国名	課税自主度 (%)				
		資産課税	税率制限の有無	所得課税	消費課税	地方税計
1	オーストラリア	100.0		N.A.	N.A.	100.0
2	英国	97.4	一部に制限あり	N.A.	N.A.	97.4
3	アイルランド	100.0	制限あり	N.A.	N.A.	91.5
4	ニュージーランド	100.0		N.A.	93.7	99.3
5	エストニア	100.0	制限あり	N.A.	53.4	93.1
6	カナダ	98.4		N.A.	89.1	97.2
7	イスラエル	—	—	—	—	—
8	米国	—	—	—	—	—
9	ベルギー	100.0		100.0	100.0	99.7
10	メキシコ	100.0		N.A.	100.0	100.0
11	チェコ	100.0	制限あり	N.A.	100.0	100.0
12	オランダ	100.0		N.A.	100.0	100.0
13	スロバキア	100.0	制限あり	0.0	99.5	99.8
14	フランス	84.5		0.0	20.6	64.7
15	チリ	0.0		N.A.	71.6	42.0
16	ギリシャ	100.0	制限あり	N.A.	2.6	92.8
17	スペイン	100.0	制限あり	100.0	51.3	81.0
18	ポルトガル	74.6	制限あり	100.0	56.5	76.3
19	ポーランド	89.3		0.0	0.0	30.1
20	日本	100.0	制限あり	100.0	25.8	84.8
21	ハンガリー	100.0	制限あり	0.0	94.7	95.7
22	イタリア	100.0	制限あり	100.0	97.6	99.1
23	アイスランド	100.0	制限あり	100.0	0.0	99.2
24	韓国	100.0	制限あり	100.0	41.2	83.1
25	オーストリア	100.0	制限あり	0.0	66.6	24.8
26	ドイツ	100.0		52.4	0.0	56.0
27	ラトビア	100.0	制限あり	0.0	1.4	14.4
28	スロベニア	82.5		0.0	30.7	15.0
29	デンマーク	100.0	制限あり	100.0	N.A.	100.0
30	トルコ	0.0		0.0	0.0	0.0
31	フィンランド	100.0	制限あり	92.6	0.0	93.3
32	ノルウェー	100.0	制限あり	100.0	0.0	98.7
33	ルクセンブルク	61.5		100.0	58.2	95.6
34	スイス	100.0	制限あり	100.0	100.0	100.0
35	スウェーデン	0.0		100.0	N.A.	97.5

(注1) 「順位」は、固定資産税の税収が地方政府の税収全体に占める割合について、その値が大きい順を示す。

(注2) 「課税自主度」=「税収のうち課税自主権を認められた部分」÷「税収全体」

(注3) 「資産課税」は、OECDの4桁コードで4000 (Taxes on property) とされているグループを意味する。

(注4) 「所得課税」は、OECDの4桁コードで1000 (Taxes on income, profits and capital gains) とされているグループを意味する。

(注5) 「消費課税」は、OECDの4桁コードで5000 (Taxes on goods and services) とされているグループを意味する。

(注6) 「地方税計」には、「所得課税」、「資産課税」、「消費課税」のほか、「社会保険料」(OECDの4桁コードが2000)、「支払給与税」(OECDの4桁コードが3000)、「その他」(OECDの4桁コードが2000)が含まれる。

(注7) 「N.A.」は、データ上の制約により、課税自主度が算出できないことを意味する。

(注8) イスラエルと米国の「—」は、地方政府への課税自主権の付与の状況が「分類不能」とされており、課税自主度を算出できないことを意味する。

(出典) OECD Stat を基に筆者作成。

## II 諸外国の地方政府による固定資産税の税率設定—先行研究から—

### 1 課税自主権の付与に伴う租税外部効果の発生可能性

前章で確認したように、固定資産税は、多数の国々において地方政府の中心的な税目と位置付けられており、しかも、その課税をめぐっては地方政府に相応の課税自主権が認められているケースが少なくない。課税自主権を与えられた地方政府は、場合によっては中央政府等が定めた税率の上限又は下限に従うことを求められるものの、その範囲内であれば、固定資産税の税率を自らの裁量で自由に変更できるようになる。そのことには、住民による財政責任の確保という観点からも、大きな意義があると考えられよう。

しかしながら、経済学の知見によれば、地方政府による自由な税率設定は、租税外部効果 (tax externality) という副作用を伴い得る。同効果は、ある政府 (地方政府等) による税率の変更が他の政府 (別の地方政府等) に対して市場を経ることなく経済的な影響を及ぼす現象の総称である<sup>(29)</sup>。前述の「租税競争」(課税ベースを域内に呼び込むために行われる地方政府間の税率引下げ競争) がその代表例であるが、それ以外にも、「租税輸出」(tax exportation) (自地域の税率引上げを通じた他地域の住民への税負担の転嫁) と「垂直的租税外部効果」(同一の課税ベースに課税している中央政府と地方政府の間で繰り広げられる税率引上げ競争) の2類型が挙げられる (表2)。

表2 租税外部効果の3類型

		内容	典型的な例
水平的 < 地方政府間 >	租税競争	・ 地方政府間で行われる税率引下げ競争	・ 企業誘致を目的とした地方法人課税の税率引下げ
	租税輸出	・ 地方政府の税率引上げを通じた他地域の住民への税負担の押し付け	・ 商品、消費者、資本等の地域間移動を通じた他地域住民への税負担の押し付け 【例1】 他地域に出荷される製品に対する商品課税の税率引上げ 【例2】 非居住者が株主に含まれている企業をめぐり地方法人課税の税率引上げ
垂直的 < 地方政府と中央政府 >	垂直的 租税外部効果	・ 地方 (中央) 政府から中央 (地方) 政府に向けた経済的影響の波及	・ 同じ課税ベースに課税している中央政府と地方政府の間で行われる税率引上げ競争

(出典) Bev Dahlby, "Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants," *International Tax and Public Finance*, 3(3), July 1996, pp.397-412 を基に筆者作成。

これら3つの効果は、自地域の税率変更が、他の地域に及ぼす影響を通じて、国内経済全体としての資源配分をゆがめてしまうという点で、共通している。例えば、租税競争<sup>(30)</sup>を通じて生じるのが地方税率の社会的な最適水準と比べた過小化である一方、租税輸出を行っている地方政府が設定する地方税率は、反対に、社会的な最適水準と比べて過大化する。さらには、

(29) 租税外部効果に関する詳細な説明については、深澤 前掲注(19)を参照。

(30) 租税競争については、現実の地方政府は住民よりも地方政治家や利益集団の利益を優先させる傾向があるとの認識の下、租税競争の発生に伴う地方税収の減少が、非効率的な財政支出に歯止めを掛けることなどを通じて、むしろ地方財政を効率化させる要因になるとして、これをポジティブに評価する向きも見られる (同上, pp.67-68)。しかし、本稿では、このような見解の妥当性をめぐり議論には立ち入ることなく、地方政府が飽くまで住民の経済厚生を最大化を目指していることを前提に、租税競争が国内の資源配分にゆがみをもたらしかねないとの認識に基づき考察を進めることにする。



地方政府が租税輸出に走っている状況の下では、住民が自らの税負担を他地域の住民に転嫁することが可能になることから、住民の財政責任が確保されなくなるという形での副作用の発生も予想されよう。

地方政府を対象とした課税自主権の付与や拡大が租税外部効果を顕在化させてしまうリスクと表裏一体の関係にあるのだとすれば、各国の中央政府等による地方税制の設計は、そのようなリスクを視野に入れた形で行われている可能性があるだろう。すなわち、中央政府や州政府が地方政府に対して課税自主権を付与する際には、租税外部効果の発生につながりやすい税目をその対象とすることに消極的な姿勢をとる可能性がある。事実、OECD加盟各国の地方政府について課税ベースの種類ごとに課税自主度を算出すると、所得課税や消費課税の課税自主度が固定資産税を中心とした資産課税のそれには及ばない国（所得課税又は消費課税の課税自主度が0%の国を含む。）が少なくないことに気付く（表1）。この背景には、所得課税の一部を成す法人所得課税や、消費への課税の場合、別の地域に向けた企業の移転<sup>(31)</sup>や消費者によるクロスボーダー・ショッピング<sup>(32)</sup>という形で課税ベースの地域間移動を惹き起こしやすいために、地方政府に対する課税自主権の付与が租税競争の発生を促す要因となることへの懸念が根強いという事情もあると考えられる<sup>(33)</sup>。

それでは、地方政府への課税自主権の付与が固定資産税に偏る傾向が国際的に認められる状況の下で、地方政府が同税をめぐる租税外部効果の顕在化という問題に直面している国は見られないのであろうか。

固定資産税の課税ベースである土地や家屋<sup>(34)</sup>は地域間で移動しない。このため、地方政府に税率設定を自由に行わせても租税競争は発生し得ないとの認識が一般的であることは、前述のとおりである。

しかし、国によっては、地方政府による固定資産税の課税対象に、土地や家屋のみならず、機械・装置等の償却資産が含まれている場合がある。償却資産は地域間で移動し得る資産であることから、その部分を含めて考えるのであれば、固定資産税が租税競争の発生から無縁であるとは言いきれないとの見方もできる。

あるいは、たとえ土地や家屋が特定の地域に固定されていたとしても、それらを所有する自然人や法人は地域間で移動し得る。したがって、土地や家屋の所有者を域内に呼び込むことを企図した地方政府間の税率引下げ競争を広義の租税競争とみなすことにすれば、固定資産税についても租税競争の発生余地があるとの見方ができるかもしれない。具体的には、個々の地方政府が、域外からの移住者による新たな家屋の建設を見込んで、固定資産税の税率引下げを競

(31) 法人所得課税をめぐる租税競争の発生可能性については、深澤映司「我が国の地方法人課税をめぐる租税競争—法人事業税を対象とした現状分析—」『レファレンス』703号, 2009.8, pp.55-75. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999593\\_po\\_070303.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999593_po_070303.pdf?contentNo=1)> を参照。

(32) 消費課税をめぐるクロスボーダー・ショッピングと租税競争の発生可能性については、深澤映司「地方消費税を巡る税率設定の自由化に伴う経済的影響—クロスボーダー・ショッピングと租税競争の観点から—」『レファレンス』759号, 2014.4, pp.23-43. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8620006\\_po\\_075902.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8620006_po_075902.pdf?contentNo=1)> を参照。

(33) Hansjörg Blöchliger and José Maria Pinero Campos, "Tax Competition Between Sub-Central Governments," *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No.13, OECD Publishing, 2011, pp.10-11.

(34) 家屋については、土地とは異なり、地域間における移動の可能性を完全には排除できないとの見方があるかもしれない。例えば、既存の家屋を解体して別の地域に同一の家屋を建設すれば、既存の家屋を物理的に移動した場合と実質的に同じ効果が得られる。しかし、そのような対応に伴う税負担の軽減額が家屋の解体や新設に要するコストよりも大きくない限りは、実際にそのような対応がなされるとは考え難い。したがって、家屋についても、土地と同様に、地域間における移動の余地がない資産であるとみなすのが、現実的な考え方であろう。



い合うような現象がそれに当たるであろう<sup>(35)</sup>。

一方、租税外部効果のうち租税輸出は、固定資産税をめぐっても十分に発生し得る。その典型例は、域内に別荘地を抱えている地方政府が、固定資産税の税率を引き上げることにより、税負担の増加分の一部を域外に居住している別荘の所有者に対して押し付けるケースなどである。

いずれにせよ、各国の地方政府に対する固定資産税をめぐる課税自主権の付与について経済学的な観点からの確かな評価を行うためには、課税自主権の付与に伴う租税外部効果発生の有無を実証的に確認する作業が、避けて通れない。

## 2 先行研究における分析結果の概要

諸外国の地方政府による固定資産税の課税は、各種の租税外部効果を惹き起こしていないのであろうか。この点について、これまでに世界の研究者によって行われてきた実証分析の結果を踏まえ、整理しておこう。

### (1) 諸外国における租税競争の発生状況

諸外国の固定資産税をめぐっては、租税競争の発生の有無に関連した先行研究が少なくない。1990年代以降、我が国を除くG7諸国では、米国<sup>(36)</sup>、英国<sup>(37)</sup>、イタリア<sup>(38)</sup>について、そしてG7以外でも、ベルギー<sup>(39)</sup>、オランダ<sup>(40)</sup>、スペイン<sup>(41)</sup>、ポルトガル<sup>(42)</sup>、フィンランド<sup>(43)</sup>、ノルウェー<sup>(44)</sup>といった国々について、地方政府間で租税競争が展開されているのか否かを明ら

<sup>(35)</sup> 他地域からの移住者が自地域内で新規の住宅投資を増やすことを見込んで地方政府が固定資産税の税率を引き下げるとの見方は、リューティカイネン (Teemu Lyytikäinen) 氏 (フィンランド政府の経済研究所等) によるフィンランドを対象とした2012年の論文 (Teemu Lyytikäinen, "Tax competition among local governments: Evidence from a property tax reform in Finland," *Journal of Public Economics*, 96(7-8), August 2012, pp.584-595) の中で示されている。

<sup>(36)</sup> Helen F. Ladd, "Mimicking of local tax burdens among neighboring counties," *Public Finance Quarterly*, 20(4), October 1992, pp.450-467; Jan K. Brueckner and Luz A. Saavedra, "Do Local Governments Engage in Strategic Property-tax Competition?" *National Tax Journal*, 54(2), June 2001, pp.203-229; Yonghong Wu and Rebecca Hendrick, "Horizontal and Vertical Tax Competition in Florida Local Governments," *Public Finance Review*, 37(3), May 2009, pp.289-311.

<sup>(37)</sup> Federico Revelli, "Spatial Patterns in Local Taxation: Tax Mimicking or Error Mimicking?" *Applied Economics*, 33(9), February 2001, pp.1101-1107; *idem*, "Testing the tax mimicking versus expenditure spill-over hypotheses using English data," *Applied Economics*, 34(14), February 2002, pp.1723-1731.

<sup>(38)</sup> Raffaella Santolini, "A spatial cross-sectional analysis of political trends in Italian municipalities," *Papers in Regional Science*, 87(3), August 2008, pp.431-451; Fabio Padovano and Ilaria Petrarca, "Are the responsibility and yardstick competition hypotheses mutually consistent?" *European Journal of Political Economy*, vol.34, June 2014, pp.459-477; Chiara Bocci et al., "Spatial interactions in property tax policies among Italian municipalities," *Papers in Regional Science*, 98(1), February 2019, pp.371-391.

<sup>(39)</sup> Bruno Heyndels and Jef Vuchelen, "Tax Mimicking among Belgian Municipalities," *National Tax Journal*, 51(1), March 1998, pp.89-101.

<sup>(40)</sup> Maarten Allers and J. Paul Elhorst, "Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands," *International Tax and Public Finance*, 12(4), August 2005, pp.493-513.

<sup>(41)</sup> Albert Solé-Ollé, "Electoral accountability and tax mimicking: the effects of electoral margins, coalition government, and ideology," *European Journal of Political Economy*, 19(4), November 2003, pp.685-713; Francisco J. Delgado and Matías Mayor, "Tax mimicking among local governments: some evidence from Spanish municipalities," *Portuguese Economic Journal*, 10(2), August 2011, pp.149-164; Francisco J. Delgado et al., "On The Determinants of Local Tax Rates: New Evidence From Spain," *Contemporary Economic Policy*, 33(2), April 2015, pp.351-368.

<sup>(42)</sup> José Silva Costa et al., "Is there Yardstick Competition among Portuguese Municipalities?" *Urban Public Economics Review*, No.15, 2011, pp.32-61.

<sup>(43)</sup> Lyytikäinen, *op.cit.*<sup>(35)</sup>

<sup>(44)</sup> Jon H. Fiva and Jørn Rattso, "Local choice of property taxation: evidence from Norway," *Public Choice*, 132(3), September 2007, pp.457-470.

かにするため、計量経済学的手法に基づく実証分析が行われてきた（表3）<sup>(45)</sup>。そして、これらの研究のほとんどが、各国の地方政府の固定資産税について、競争相手の地方政府と同じ方向に税率を変化させる「税率の模倣」（tax mimicking）が行われていることを明らかにしている（税率の模倣を否定する結論が示されているのは、フィンランドを対象とした2012年の論文<sup>(46)</sup>のみである。）。税率の模倣が確認されている各種の先行研究では、いずれの国が分析の対象となっているかを問わず、競争相手地域における税率の1%低下（上昇）に伴う自地域の税率の低下（上昇）の度合い（反応関数の傾き）が、0.1～0.8%の範囲内に収まっている。

税率の模倣を肯定している先行研究の中には、米国を対象とした複数の論文やベルギーを対象とした論文のように、地方政府間で税率の模倣が行われていることを指摘するだけにとどまり、その模倣が地方政府間の租税競争に当たるのか否かにまで踏み込んだ形では結論を示していない論文も見受けられる。

表3 諸外国の固定資産税をめぐる租税競争に焦点を合わせた先行研究

	先行研究	分析の対象とされた地方政府	サンプルサイズ	分析の対象とされている税目	分析対象としての税率	租税競争の有無をめぐる推定の結果		
						税率の模倣の有無	税率の模倣をめぐる解釈	反応関数の傾き（競争相手地域の税率の係数）
米国	Ladd (1992)	全米における26の大都市圏（3つ以上のカウンティが含まれる。）に所在するカウンティ	94	固定資産税（property tax）全体 居住用資産を対象とした固定資産税（residential property tax）	所得に対する税負担（1978年、1985年）	Yes	※解釈なし	0.45（1978年） 0.58（1985年）
						Yes	※解釈なし	0.55（1978年）
	Brueckner and Saaverda (2001)	ボストン大都市圏内の70市	70	資産税全体（residential property tax と business property tax の平均） 事業用資産を対象とした固定資産税（business property tax）	平均実効税率（1980年）	Yes	※解釈なし	0.2～0.7程度
					平均実効税率（1990年）	—	—	
Wu and Hendrick (2009)	フロリダ州内の基礎自治体（ミュニシパリティ）	341（2000年） 354（2004年）	固定資産税（property tax）	法定税率（2000年、2004年）	Yes	※解釈なし	0.79（2000年） 0.60（2004年）	
英国	Revelli (2001)	イングランドにおける非大都市圏の基礎自治体（ディストリクト）	296	固定資産税（Rate）	法定税率（1983～1990年）	Yes	※解釈なし	0.4～0.5程度
	Revelli (2002)	イングランドにおける非大都市圏の基礎自治体（ディストリクト）	296	固定資産税（Rate）	法定税率（1990年）	Yes	※解釈なし（同じ年の別の論文でヤードスティック競争と結論）	0.3～0.6程度

(45) 固定資産税をめぐる地方政府間における税率の模倣の実態を分析した論文としては、これら以外にも、セドミラドシュカ（Lucie Sedmihradská）氏（チェコのプラハ経済大学）によるチェコを対象とした2013年の論文（Lucie Sedmihradská, “Yardstick Competition in Case of the Czech Property Tax,” *Review of Economic Perspectives*, 13(2), June 2013, pp.77-91）が挙げられる。この論文では、回帰分析は行われていないものの、税率の調整の有無に係るダミー変数を対象とした「平均の差の検定」を通じて、チェコの基礎自治体間で、固定資産税の税率をめぐる、租税競争ではなく、ヤードスティック競争が展開されている可能性が大きいとの結論が導き出されている。

(46) Lyytikäinen, *op.cit.*(35)

	先行研究	分析の対象とされた地方政府	サンプルサイズ	分析の対象とされている税目	分析対象としての税率	租税競争の有無をめぐる推定の結果		
						税率の模倣の有無	税率の模倣をめぐる解釈	反応関数の傾き(競争相手地域の税率の係数)
イタリア	Santolini (2008)	マルケ州に属する246の基礎自治体(コムーネ)	246	固定資産税(ICI) ※事業用資産を対象とした部分を含む。	法定税率(1994年)	Yes	「政治的なトレンド」に相当	0.3 ~ 0.4 程度
	Padovano and Petrarca (2014)	15州(島嶼部とアルプス山脈部の5州を除く。)に属する6,695の基礎自治体(コムーネ)	6,695	住宅に係る固定資産税(house ICI)	法定税率(1995~2004年)	Yes	ヤードスティック競争	0.1 ~ 0.5 程度
	Bocci et al. (2019)	15州(島嶼部とアルプス山脈部の5州を除く。)に属する6,424の基礎自治体(コムーネ)	6,424	固定資産税(ICI) ※事業用資産を対象とした部分を含む。	「超過課税の税金」が「全ての税金の合計」に占める割合(2014年)	Yes	租税競争でもヤードスティック競争でもない(スピルオーバー効果に起因)	0.4 ~ 0.8 程度
ベルギー	Heyndels and Vuchelen (1998)	基礎自治体(コミューン)	589	地方の固定資産税(local property tax)	法定税率(1991年度)	Yes	※解釈なし	0.5 ~ 0.7 程度
オランダ	Allers and Elhorst (2005)	基礎自治体	496	固定資産税(property tax)	法定税率(2002年)	Yes	ヤードスティック競争	0.3 ~ 0.35 程度
スペイン	Solé-Ollé (2003)	バルセロナ市周辺の住民数が5,000人以上のムニシピオ(基礎自治体)	105	固定資産税(property tax)	法定税率(住宅価格の上昇率で調整)(1992~1999年)	Yes	ヤードスティック競争	0.39
	Delgado and Mayor (2011)	アストゥリアス(asturias)州に属する基礎自治体(ムニシピオ)	78	固定資産税(property tax)	法定税率(2004年)平均実効税率(2004年)	Yes	※解釈なし	0.3 ~ 0.6 程度(平均実効税率)
	Delgado et al. (2015)	人口1,000人超の基礎自治体(ムニシピオ)	2,713	固定資産税(property tax)	法定税率(2015年)平均実効税率(2015年)	Yes	ヤードスティック競争(「政治的なトレンド」にも相当)	0.48(法定税率)0.09(平均実効税率)
ポルトガル	Costa et al. (2011)	ポルトガル本土の基礎自治体(ムニシピーオ)	278	固定資産税(property tax)	法定税率(2005~2007年、2008~2009年)	Yes	ヤードスティック競争	0.1 ~ 0.6 程度
フィンランド	Lyytikäinen (2010)	基礎自治体(ムニシパリティ)	411	固定資産税(property tax) ※事業用資産を対象とした部分を含む。	法定税率(1999~2000年)		—	—
ノルウェー	Fiva and Rattsø (2007)	基礎自治体(住民数2,500人未満の団体を除く)	301	居住者向けの固定資産税(property tax)	居住者向け固定資産税の導入の有無を示すダミー変数(導入を1とする。)	Yes	ヤードスティック競争	0.4(プロビット・モデルの限界効果)

(注1) 「Yes」は、税率の模倣 (tax mimicking) が実証分析を通じて有意に確認されていることを意味する。

(注2) 「※解釈なし」は、税率の模倣 (tax mimicking) が租税競争に相当するの否かについての判定がなされていないことを意味する。

(出典) 筆者作成。



しかし、英国、イタリア、オランダ、スペイン、ポルトガル、ノルウェーを対象とした先行研究には、税率の模倣が租税競争に相当するの否かについて踏み込んだ分析を行い、その結果をめぐる解釈を示しているものが多い<sup>(47)</sup>。もっとも、それらの研究の中には、税率の模倣が租税競争に当たるとの結論を示している論文は、見られない。それらのうち少なからぬ論文で税率の模倣の具体的な類型として挙げられているのは、租税競争ではなく、ヤードスティック競争（投票者としての住民による他地域との税率比較を背景とした税率引下げ競争）である<sup>(48)</sup>。

ヤードスティック競争も、地方政府間で行われる税率をめぐる競争であるという点では、租税競争と共通している。しかし、ヤードスティック競争の背景には、各地域の住民が、地方選挙で特定の地方政治家（首長、地方議員）に投票するか否かについての意思決定に向けた判断材料を得るため、自地域の税率と他地域の税率を比較することがある<sup>(49)</sup>。他地域から自地域内に向けた課税ベースの呼び込みを主眼としているわけではない点において、同じ税率引下げ競争でありながら、ヤードスティック競争は租税競争とは一線を画している。また、競争の経済的な帰結という点では、租税競争が各地方政府の税率を社会的な最適水準よりも過小な水準へと押し下げるという副作用を伴う半面、ヤードスティック競争の場合、そのようなネガティブな効果からは無縁であり<sup>(50)</sup>、むしろ投票者の情報が豊富になるというメリットがあると考えられる<sup>(51)</sup>。

それでは、固定資産税の負担の差異を背景とした住民の地域間移動を視野に入れた地方政府同士の税率引下げ競争であれば、諸外国に実例が見られるであろうか。固定資産税の税率が納

(47) レベリ (Federico Revelli) 氏 (イタリアのトリノ大学) は、2002年2月に公表した論文 (Revelli, "Testing the tax mimicking versus expenditure spill-over hypotheses using English data," *op.cit.*(37)) の中で、英国の地方政府間において税率の模倣が行われていることを示すにとどまっていた。しかし、同じ年の6月に公表された同氏の別の論文 (*idem*, "Local taxes, national politics and spatial interactions in English district election results," *European Journal of Political Economy*, 18(2), June 2002, pp.281-299) においては、英国の地方政府間における税率の模倣はヤードスティック競争に相当するとの結論が、更なる実証分析を通じて補強された形で示されている。

(48) 地方政府間における税率をめぐる相互依存の関係を説明する理論的枠組みには、租税競争とヤードスティック競争以外にも、「スピルオーバー効果」(spillover effect) がある。これは、ある地方政府による財政支出が近隣の地方政府の住民にプラス又はマイナスの効果を及ぼすことを通じて発生する相互依存関係である。例えば、ある地方政府が警察のサービスに関連した財政支出を減らすと、近隣の地域の犯罪者が当該地域内に流入するため、近隣地域を管轄する地方政府もまた警察関連の財政支出を減らせるようになる。そして、これらの結果、両地方政府が設定する税率は、ともに低下するであろう (Harry H. Kelejian and Dennis P. Robinson, "A suggested method of estimation for spatial interdependent models with autocorrelated errors, and an application to a county expenditure model," *Papers in Regional Science*, 72(3), July 1993, pp.297-312)。このように、スピルオーバー効果の場合にも、自地域の税率は近隣地域の税率に連動して変化するが、これは自地域の財政支出に伴う便益が近隣地域へと波及していることの結果にすぎない。したがって、厳密には、個々の地方政府が相手の税率をにらんで自らの税率を戦略的に操作することで相互依存関係が生じる租税競争やヤードスティック競争とは区別されるべき現象だということになる。ちなみに、諸外国の固定資産税を対象とした先行研究 (表3) の中では、ボッチ (Chiara Bocci) 氏らによる2019年の論文 (Bocci et al., *op.cit.*(38)) において、イタリアの基礎自治体間における税率の相関が、租税競争にもヤードスティック競争にも当たらず、このスピルオーバー効果に起因しているとの結論が示されている。

(49) ヤードスティック競争の場合、個々の住民が、自地域の税率を現職の地方政治家による行政運営の巧拙を表す物差し (ヤードスティック) として位置付けており、その水準が他地域における税率の水準から乖離 (かいり) していることを確認すると、当該政治家への投票を行わないという行動をとる。このため、落選を避けたい地方政治家は、他の地域の税率に対して常に目配りをし、自地域と他地域の税率に乖離が生じると、自地域の税率を変更して、その乖離を修正する。ヤードスティック競争の特徴や、同競争を租税競争と識別するための方法等については、深澤映司「地方における独自減税の本質—租税競争とヤードスティック競争の識別の観点から—」『レファレンス』743号, 2012.12, pp.27-46. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_4059577\\_po\\_074302.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_4059577_po_074302.pdf?contentNo=1)> を参照。

(50) ヤードスティック競争の場合、各地方政府の税率が必ずしも低下に向かうとは限らず、場合によっては、税率が上昇するケースもあり得る (Timothy Besley and Anne Case, "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition," *American Economic Review*, 85(1), March 1995, pp.25-45)。

(51) Karin Edmark and Hanna Ågren, "Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies," *Journal of Urban Economics*, 63(3), May 2008, pp.849-857.



税者の地域間移動に影響を及ぼしている可能性があることを定量的に示した先行研究は、米国の地方政府を対象にしたコンウェイ (Karen Smith Conway) 氏 (米国のニューハンプシャー大学) とハウテンヴィル (Andrew J. Houtenville) 氏 (米国のコーネル大学) による 2001 年の論文<sup>(52)</sup>に限られるようである<sup>(53)</sup>。しかも、この論文の結論は、固定資産税の負担が高齢者の州境を跨いだ移住に一定の影響を及ぼしていることが一応は確認されるものの、税負担が人口移動に及ぼしている影響は、各地方政府によって供給される地方公共サービスの水準の差異が人口移動にもたらす影響と比べれば、はるかに小さいというものであった。

いずれにせよ、これらの先行研究の内容を総合的に踏まえると、固定資産税の税率をめぐって地方政府同士が租税競争を展開している国は海外には見当たらず、多くの国の場合、地方政府間で繰り広げられているのは、租税競争ではなくヤードスティック競争であると言えそうである<sup>(54)</sup>。

## (2) 諸外国における租税輸出の発生状況

租税外部効果のうち租税輸出の発生の有無については、どうであろうか。

この問題に関連して諸外国を対象とした実証分析に取り組んでいる先行研究は、筆者の知り得る限りでは 3 本の論文に限られる (いずれの論文も、租税競争に焦点を合わせた先行研究としての側面を併せ持っており、表 3 に掲載されている)。

そのうちの 1 本は、ウー (Yonghong Wu) 氏 (米国のイリノイ大学シカゴ校) とヘンドリック (Rebecca Hendrick) 氏 (同) による米国の基礎自治体 (ミュニシパリティ) を対象とした 2009 年の論文<sup>(55)</sup>である。この論文では、「自地域の固定資産税の法定税率」を「租税輸出の代理変数」としての「居住者用の資産が資産価額全体に占める割合」によって説明する関数が推定されている。仮にこの代理変数の係数がマイナスで、かつ統計学的に有意であれば、非居住者用 (居住者用) の資産の割合が高い自治体ほど固定資産税の税率を高く (低く) 設定する傾向が認められることとなり、固定資産税の税率をめぐる租税輸出の発生が示唆されるであろう。そして、実際の推定を通じて得られたのも、まさにそのような結果であった。

他の 2 本の論文は、サントリニ (Raffaella Santolini) 氏 (イタリアのマルケ工科大学) による 2008 年の論文<sup>(56)</sup>と、ボッチ (Chiara Bocci) 氏 (イタリアのトスカーナ地域経済計画研究所

<sup>(52)</sup> K. S. Conway and A. Houtenville, "Elderly Migration and State Fiscal Policy: Evidence from the 1990 Census Migration Flows," *National Tax Journal*, 54(1), March 2001, pp.103-124.

<sup>(53)</sup> Blöchliger and Campos, *op.cit.*(33), p.16

<sup>(54)</sup> 表 3 には、州政府よりも下位の地方政府 (基礎自治体など) によって課された固定資産税を対象とした先行研究のみを掲載しているが、そのほかにも、フランスの州政府 (1982 年に創設され、複数の県の領域を管轄する。) の固定資産税に相当する税 (住居税、既建築不動産税) を対象として税率の模倣の有無を分析した先行研究が見受けられる (Lars P. Feld et al., "Tax mimicking among regional jurisdictions," Alain Marciano and J.-M. Josselin, eds., *From economic to legal competition: New perspectives on law and institutions in Europe*, London: Edward Elgar, 2003, pp.105-119; Emmanuelle Reulier and Yvon Rocaboy, "Regional Tax Competition: Evidence from French Regions," *Regional Studies*, 43(7), July 2009, pp.915-922)。ちなみに、これら 2 本の論文では、州政府の住居税や既建築不動産税をめぐって行われている税率の模倣は租税競争ではなくヤードスティック競争に相当するとの結論が、実証分析に基づき示されている。

<sup>(55)</sup> Wu and Hendrick, *op.cit.*(36)

<sup>(56)</sup> この論文 (Santolini, *op.cit.*(38)) では、イタリアの基礎自治体間における税率の相関が「政治的なトレンド」(political trend) に相当するとの結論も示されている。同氏によれば、各地方政府によって設定された地方税率が何らかの共通した要因を背景として相関関係を示す可能性があるとの認識は、レドアノ (Michela Redoano) 氏 (英国のウォーリック大学) の 2003 年の論文 (Michela Redoano, "Fiscal interactions among European countries," *Economic Research Papers*, 269564, University of Warwick - Department of Economics, 2003) の中で示された「知的トレンド」(intellectual trend) の考え方に通じるという。サントリニ氏は、自らの推定結果について、レドアノ氏の考え方を応用し、同じ政治勢力の連立に基づく地方政府は、政治的なイデオロギーの同質性を背景に、類似した税率を選択する傾向があると解釈している。

(IRPET)) らによる 2019 年の論文<sup>(57)</sup>である。いずれもイタリアの基礎自治体 (コムーネ) を対象として、やはり「自地域の固定資産税の法定税率」を「租税輸出の代理変数」で説明する関数を推定している。それぞれの論文で「租税輸出の代理変数」として採用されているのは、サントリニ氏の論文が「沿岸部の自治体であるか否かを示すダミー変数」<sup>(58)</sup>、ボッチ氏らの論文が「住民 1 人当たりのセカンドハウスの件数」である。そして、いずれの論文における推定でも、固定資産税の税率をめぐって各コムーネが租税輸出を行っていることを示唆する結果が得られている (「租税輸出の代理変数」の係数について、符号がプラスとなり、かつ有意となった)。

このように、海外の固定資産税をめぐる租税輸出の有無について実証分析を試みている数少ない先行研究は、いずれも租税輸出の発生を肯定している。

### Ⅲ 市町村による固定資産税の税率設定—我が国を対象とした実証分析—

続いて、我が国の自治体に目を転じることとしよう。

前述のとおり、我が国の固定資産税については、平成 16 (2004) 年に、課税自主権拡大の一環として、税率の上限である制限税率 (2.1%) の撤廃という動きがあった。その結果、固定資産税の税率に関連して国から自治体に対して示されているのは標準税率 (1.4%) のみという状況が、今日に至るまで続いている。この標準税率は、自治体が税率を定める際に参考とすべき目安として位置付けられており、冒頭でも述べたように、平成 18 (2006) 年度に地方債制度の改正がなされてからは、地方債を発行している自治体が標準税率を下回った税率を設定することも、制度上は可能な状況になっている。

このような経緯で税率の自由度が増す中、全国の市町村による固定資産税率の設定は、租税競争や租税輸出といった副作用に直面していないのであろうか。

我が国の固定資産税をめぐる租税競争の発生可能性に関わる実証的な先行研究は、これまでのところ、大島考介氏 (流通科学大学) らによる平成 20 (2008) 年の論文<sup>(59)</sup>に限られているようである。もっとも、この論文で検証されているのは、固定資産税の税率そのものをめぐる自治体間の競争の有無ではなく、同税の負担を決定付ける要因の 1 つとしての「土地の評価額」をめぐる自治体間競争の有無である。しかも、分析の対象とされている自治体は、大阪府内における 42 の市町と、我が国全体のごく一部に限られている<sup>(60)</sup>。

また、租税輸出の発生可能性については、我が国の固定資産税を対象として実証分析を試みた論文が、筆者の知り得る限りでは皆無という状況である。

そこで、本章では、我が国の固定資産税の税率をめぐる全国の市町村による租税競争と租税輸出の有無を明らかにするため、諸外国を対象にした先行研究で用いられている分析手法も参考にしつつ、独自の分析を行うこととする。

(57) Bocci et al., *op.cit.*(38)

(58) 分析の対象とされているイタリアのマルケ州の場合、沿岸部の基礎自治体は観光地に相当するケースが多く、そうした自治体には、非居住者による別荘の建設が集中する傾向があることから、この変数を「租税輸出の代理変数」として位置付けることができるという (Santolini, *op.cit.*(38), p.438)。

(59) 大島考介ほか「固定資産税の土地評価における自治体間相互依存の実証分析」『経済論集』176号, 2008.3, pp.1-19.

(60) この論文では、非住宅用地を対象とした固定資産税について土地の評価額の縮小による税負担の引下げという手段を通じた自治体間競争が行われている可能性が認められるとの結論が、実証分析を通じて導き出されている。

### 1 実証分析の対象とする税率の選択

実際のデータに基づく分析に先立ち、明確にしておかなければならないことがある。それは、自治体による税率設定行動を分析するに当たり、分析の対象としてどのような税率を選ぶかである。

地方税の税率として直ちに思い浮かぶのは、各自治体が条例で定めた通常の税率（以下「法定税率」という。）であろう。全国における1,718の市町村（東京都の特別区を含まない。）によって定められた固定資産税の法定税率（平成31（2019）年4月1日現在）の分布状況を見ると（表4）、最頻値が1.4%となっている。この背景には、全体の約9割の自治体が、国から示された標準税率（1.4%）と等しい水準に自らの法定税率を設定していることがある。

表4 固定資産税の税率の分布状況（法定税率と平均実効税率）

（単位：％）

		法定税率	平均実効税率	
			土地	家屋
各自治体の税率の分布状況（市町村数の構成比）	市町村計	100.0	100.0	100.0
	1.00%未満	0.0	0.9	0.6
	1.00%以上1.05%未満	0.0	0.4	0.2
	1.05%以上1.10%未満	0.0	0.6	0.4
	1.10%以上1.15%未満	0.0	0.7	0.4
	1.15%以上1.20%未満	0.0	1.6	0.5
	1.20%以上1.25%未満	0.0	3.1	1.3
	1.25%以上1.30%未満	0.0	9.1	7.1
	1.30%以上1.35%未満	0.0	26.6	57.5
	1.35%以上1.40%未満	0.0	48.3	23.3
	1.40%以上1.45%未満	91.1	3.0	3.6
	1.45%以上1.50%未満	0.7	2.4	1.3
	1.50%以上1.55%未満	3.8	1.6	2.3
	1.55%以上1.60%未満	0.6	0.9	0.6
	1.60%以上1.65%未満	2.7	0.4	0.3
	1.65%以上1.70%未満	0.1	0.2	0.5
	1.70%以上1.75%未満	0.9	0.1	0.1
	1.75%以上1.80%未満	0.1	0.0	0.1
	1.80%以上1.85%未満	0.0	0.0	0.0
	1.85%以上1.90%未満	0.0	0.0	0.0
1.90%以上1.95%未満	0.0	0.0	0.0	
1.95%以上2.00%未満	0.0	0.1	0.0	
最小値		1.400	0.000	0.000
最大値		1.750	1.974	1.797
最頻値		1.400	—	—
変動係数（＝標準偏差÷平均）		0.035	0.080	0.066
標準偏差		0.049	0.107	0.088
平均		1.414	1.344	1.340

（注1） 対象は、全国における1,718の市町村（福島県双葉町を含む。）。ただし、東京都の特別区は、対象に含まない。

（注2） 法定税率は、平成31（2019）年4月1日現在。

（注3） 平均実効税率は、平成30（2018）年度の実績値。

（注4） 土地の平均実効税率＝税収÷課税標準

（注5） 家屋の平均実効税率＝税収÷決定価格

（出典） 「令和元年度全国市町村の市町村税率一覧表」『税理』63(1), 2020.1, pp.[1]-[45]; 総務省「平成30年度地方財政状況調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&oukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757>>; 同「平成30年度固定資産の価格等の概要調査」 <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran08\\_h30\\_00.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08_h30_00.html)> を基に筆者作成。



残りの市町村（全体の約1割に相当）では、標準税率を上回る法定税率を定める超過課税が行われているものの、その場合の法定税率は、最も高い自治体（1団体）でも1.75%にとどまっている。固定資産税については、平成16（2004）年に制限税率（2.1%）が撤廃されたことで、今やその法定税率に上限は存在しないが、実際には、かつての制限税率を上回るほどの超過課税を行う自治体は現れていないようである。

一方、法定税率が標準税率よりも低い自治体は、全国に皆無である。我が国の地方税の標準税率には、一般に、各自治体が定める法定税率をめぐる「事実上の下限」としての機能があり、そうした状態は平成18（2006）年度の地方債制度の改正後も基本的に続いていると考えられる<sup>(61)</sup>。このことは、固定資産税にもそのままの形で当てはまると言えよう。

一方、法定税率よりも住民の税負担に近い概念として挙げられるのが、実際の税負担額（税収）を課税ベースの金額で除した平均実効税率である。表4には、固定資産税について、各市町村の平均実効税率（平成30（2018）年度）の分布状況（ばらつき方）を、課税ベースが土地の場合と家屋の場合とに分けた形でも示している<sup>(62)</sup>。土地、家屋ともに、約7～8割の自治体の平均実効税率が「1.3%以上1.4%未満」のレンジに集中していることがわかる。しかし、自治体間における平均実効税率のばらつき方は、土地が最低0%から最高1.97%までの分布、そして家屋も最低0%から最高1.80%までの分布と、いずれも法定税率（最低1.4%から最高1.75%までの分布）と比べて、ばらつき方が大きくなっている。法定税率と平均実効税率のそれぞれを対象とした変動係数（標準偏差を平均で除した値）を求めてみても、法定税率の0.035に対して、土地の平均実効税率が0.080、家屋の平均実効税率が0.066である。これらを踏まえると、法定税率よりも平均実効税率の方が自治体間における税率の多様化が相対的に進んだ状況にあると考えられる。

法定税率と平均実効税率の間で税率のばらつき方が異なる最も大きな背景としては、個々の自治体による固定資産税の課税が、実際には、必ずしも法定税率に基づき行われているわけではない点を指摘できるであろう。自治体は、「地方税法」（昭和25年法律第226号）の規定に基づき、「公益上その他の事由」があれば、条例に基づき、法定税率とは異なる税率による課税（不均一課税）や課税の免除を行うことができる。そうした不均一課税・課税免除は、固定資産税についても主に税負担の軽減を主眼として広く行われている。そして、その影響は、実際の税収を分子として算出される平均実効税率に反映される一方で、法定税率には全く反映されないということになる。

本章では、これら2種類の税率のうち、各自治体の平均実効税率を対象として、租税競争や租税輸出の有無を分析することにした。これは、自治体間におけるばらつき方が相対的に大きい平均実効税率の方が、それぞれの自治体の税率設定行動を反映しやすく、課税自主権の拡大を背景とした租税競争や租税輸出の発生の有無を明らかにする上で、より適切な指標であると考えられるためである。

(61) 標準税率が地方税の法定税率の「事実上の下限」として機能する理由等については、深澤 前掲注(1)を参照。

(62) 市町村別の平均実効税率は、「平成30年度地方財政状況調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757>> における固定資産税の税収を「平成30年度固定資産の価格等の概要調査」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran08\\_h30\\_00.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08_h30_00.html)> における課税標準又は決定価格のデータで除することにより算出した。なお、土地の平均実効税率を求める際には税収を課税標準で除しているが、家屋については、課税標準の金額が公表されていないため、税収を決定価格で除した値を平均実効税率とみなしている。



## 2 分析の方法と使用したデータ等

分析は、全国の市町村のクロスセクション・データを用いて行った。ただし、東京都における23の特別区は固定資産税の徴収を行っていないため、対象から除いた。また、後述のとおり、隣接した自治体を競争相手の自治体とみなして分析を行う関係上、他の自治体との間で境界線を全く共有していない48の市町村（その全てが島嶼部の自治体である。）についても、対象外とした。そのほか、平成23（2011）年3月の東日本大震災に伴う原子力発電所事故の関係で「帰宅困難地域」とされてきた福島県双葉町も対象から除いている。これらの全てを反映したサンプル・サイズは、1,669となる。

分析の基本的な枠組みは、諸外国を対象とした先行研究で広く採用されている方法に倣った。具体的には、固定資産税のうち土地を対象にした部分と家屋を対象にした部分のそれぞれについて、各自治体の平成30（2018）年度現在の平均実効税率（以下「自地域の税率」という。）を、競争相手として位置付けられる複数の自治体の平均実効税率の平均（以下「競争相手地域の税率」という。）や、各自治体が置かれている状況の差異をコントロールするための各種の変数（以下「コントロール変数」という。）によって説明する関数を想定し、それらの関数を各種の計量経済学的手法で推定するというものである。このような関数は、各市町村が「自地域の税率」の水準を「競争相手地域の税率」の水準に応じて変化させる可能性を織り込んだ形をとっていることから、一般に「反応関数」と呼ばれている。そして、反応関数におけるコントロール変数としては、当該市町村の財政状況を表す変数（「財政力指数」、「実質収支比率」、「経常収支比率」、「実質公債費比率」、「地方交付税依存度」<sup>(63)</sup>、「国庫支出金比率」<sup>(64)</sup>）のほか、経済状況を表す変数（「1人当たり課税所得」）、人口規模とその構造を表す変数（「総人口」、「15歳未満人口比率」、「65歳以上人口比率」）、地理的条件を表す変数（「面積」）、産業構造を表す変数<sup>(65)</sup>（「第2次産業比率」、「第3次産業比率」）を採用した。

各自治体の競争相手地域としては、地理的に隣接している（互いに境界線を共有している）市町村を想定し、それらの市町村の平均実効税率を単純平均した値を「競争相手地域の税率」とみなすことにした。推定を行った結果、「競争相手地域の税率」の係数が、プラスとなり、かつ統計学的に有意であると判定されれば、各自治体と競争相手の自治体との間で税率の模倣が行われていると判定することができる。その上で、税率の模倣が租税競争に相当するのかが否かをめぐってどのような解釈を行うのが、1つの焦点となる。

これに対して、租税輸出については、米国やイタリアを対象とした一部の先行研究で採用されている手法に倣い、上記の反応関数における説明要因に「租税輸出の代理変数」を追加した関数を想定し、それを推定することにした。推定の結果、「租税輸出の代理変数」の係数が符号の条件を満たし、かつ有意になれば、自治体によって租税輸出が行われているとの判定が可能となる。

推定に用いた各変数の記述統計量（平均、標準偏差、最大値、最小値）は、表5のとおりである。

63 自治体の一般財源（地方税、地方交付税、地方譲与税の合計）に占める地方交付税の割合。

64 自治体の歳入に占める国庫支出金の受入額の割合。

65 「第2次産業比率」と「第3次産業比率」は、いずれも「平成28年経済センサス-活動調査」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/e-census/2016/index.html>> における各市町村の業種別従業者数に基づき、当該産業の従業者数が全産業の従業者数に占める割合として算出している。

表5 租税競争の発生可能性をめぐる推定に用いた各変数の記述統計量

	単位等	時点	データ数	平均	標準偏差	最大値	最小値
固定資産税（土地）の平均実効税率	%	平成 30（2018）年度	1,669	1.3477	0.1011	1.9738	0.0000
固定資産税（家屋）の平均実効税率	%	平成 30（2018）年度	1,669	1.3404	0.0889	1.7972	0.0000
競争相手地域の平均実効税率（土地） （隣接した市町村の同税率の平均）	%	平成 30（2018）年度	1,669	1.3499	0.0692	1.5231	0.0000
競争相手地域の平均実効税率（家屋） （隣接した市町村の同税率の平均）	%	平成 30（2018）年度	1,669	1.3402	0.0641	1.5846	0.0000
財力指数		平成 29（2017）年度	1,669	0.5113	0.2843	2.1143	0.0616
実質収支比率	%	平成 29（2017）年度	1,669	6.2881	5.8729	80.0000	0.0000
経常収支比率	%	平成 29（2017）年度	1,669	88.8928	6.8124	128.4000	42.2000
実質公債費比率	%	平成 29（2017）年度	1,669	7.6753	4.4161	76.8000	-6.1000
地方交付税依存度		平成 29（2017）年度	1,669	0.5093	0.2659	0.9442	0.0002
国庫支出金比率		平成 29（2017）年度	1,669	0.1173	0.0468	0.4572	0.0105
1人当たり課税所得	対数値	平成 29（2017）年度	1,669	7.9291	0.1400	8.8434	7.5912
総人口	対数値	平成 29（2017）年度	1,669	10.1080	1.4317	15.1335	6.0039
15歳未満人口比率		平成 29（2017）年度	1,669	0.1166	0.0241	0.2145	0.0220
65歳以上人口比率		平成 29（2017）年度	1,669	0.3217	0.0687	0.6059	0.1574
面積	対数値	平成 29（2017）年度	1,669	4.7701	1.2104	7.6860	1.2442
第2次産業比率	%	平成 28（2016）年	1,669	2.8935	4.2127	34.6939	0.0000
第3次産業比率	%	平成 28（2016）年	1,669	30.6681	12.0653	76.7218	0.0000

（出典）総務省「平成 30 年度地方財政状況調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=00001077757>>; 同「平成 30 年度固定資産の価格等の概要調査」<[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran08\\_h30\\_00.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08_h30_00.html)>; 同「平成 29 年度市町村別決算状況調」<[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29\\_shichouson.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29_shichouson.html)>; 同「平成 29 年度市町村税課税状況等の調」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran09\\_17.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_17.html)>; 総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成 30 年 1 月 1 日現在）」<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000177.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html)>; 総務省・経済産業省「平成 28 年経済センサス - 活動調査」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/e-census/2016/index.html>> を基に筆者作成。

なお、本章の推定は、土地と家屋のそれぞれに対する固定資産税を対象としたものの、償却資産に対する固定資産税は対象外としている。これは、償却資産に係る同税が、事業者に課された税であり、事業者が法人である場合には地方法人課税としての性格を持つことになる上に、課税ベースとしての償却資産には地域間における可動性が認められるなど、土地や家屋<sup>(66)</sup>を対象とした固定資産税との間で、その本質的な性格を異にする面が少なくないと考えられるためである。

### 3 租税競争の発生可能性をめぐる分析と解釈

租税競争の有無を明らかにするための推定を実際に行ったところ、土地を対象とした固定資産税については表 6 の結果が、また、家屋を対象とした固定資産税については表 7 の結果が、それぞれ得られた。

(66) 我が国の固定資産税の課税対象としての土地や家屋には、個人の資産に加え、事業用の資産（土地、店舗、工場等）が含まれている。したがって、推定の対象を土地と家屋への課税に限定しても、固定資産税の事業者向け課税という側面を完全に切り除くことができるわけではない。しかし、事業用の土地や店舗・工場などは、地域間で移動しないという点で償却資産とは一線を画した資産であることから、仮にこれらを対象に含んだ形で分析を行ったとしても、生活者としての住民を対象とした固定資産税について税率設定自由化の影響を明らかにするという本章における分析の趣旨との間で大きな齟齬が生じることはないと考えられる。

表6 推定の結果（租税競争の発生可能性をめぐる推定：土地を対象とした固定資産税）

【被説明変数：固定資産税（土地）の平均実効税率 <平成30（2018）年度>】

	推定① (OLS)	推定② (操作変数法)	推定③ (GS2SLS)
競争相手地域の平均実効税率 <平成30（2018）年度> (隣接した市町村の同税率の平均)	0.4293 (12.73) ***	0.4374 (5.33) ***	0.4270 (5.18) ***
財政力指数 <平成29（2017）年度>	-0.0441 (-1.48)	-0.0429 (1.35)	-0.0413 (-1.30)
実質収支比率 <平成29（2017）年度>	-0.0019 (-5.10) ***	-0.0019 (-5.12) ***	-0.0019 (-4.99) ***
経常収支比率 <平成29（2017）年度>	-0.0007 (-1.77) *	-0.0007 (-1.78) *	-0.0006 (-1.39)
実質公債費比率 <平成29（2017）年度>	0.0012 (2.13) **	0.0012 (2.14) **	0.0011 (1.93) *
地方交付税依存度 <平成29（2017）年度>	-0.1520 (-4.21) ***	-0.1499 (-3.66) ***	-0.1557 (-3.85) ***
国庫支出金比率 <平成29（2017）年度>	-0.5372 (-9.10) ***	-0.5346 (-8.39) ***	-0.5408 (-8.55) ***
1人当たり課税所得（対数値） <平成29（2017）年度>	-0.0932 (-4.01)	-0.0921 (-3.64) ***	-0.1050 (-4.32) ***
総人口（対数値） <平成29（2017）年度>	0.0159 (4.79) ***	0.0158 (4.56) ***	0.0161 (4.69) ***
15歳未満人口比率 <平成29（2017）年度>	0.5108 (2.73) ***	0.5071 (2.68) ***	0.5330 (2.85) ***
65歳以上人口比率 <平成29（2017）年度>	0.1137 (1.36)	0.1121 (1.33)	0.1212 (1.45)
面積（対数値） <平成29（2017）年度>	-0.0022 (-0.88)	-0.0022 (-0.82)	-0.0021 (-0.78)
第2次産業比率 <平成28（2016）年>	-0.0009 (-1.43)	-0.0009 (-1.38)	-0.0011 (-1.76) *
第3次産業比率 <平成28（2016）年>	-0.0005 (-0.82)	-0.0005 (-0.78)	-0.0008 (-1.18)
定数項	1.5561 (6.50) ***	1.5349 (4.97) ***	1.6532 (5.58) ***
サンプル・サイズ	1,669	1,669	1,669
決定係数（自由度修正済）	0.3101	0.3159	0.3179

(注1) 推定の対象は、全国の1,669市町村（全国に1,718ある市町村（固定資産税を徴収していない東京都特別区を含まない。）のうち、他の自治体との間で境界線を全く共有していない48の自治体と、東日本大震災に伴う原子力発電所事故の影響で「帰宅困難地域」とされてきた福島県双葉町は、対象から除いている。）。

(注2) ②と③の推定では、「競争相手地域の平均実効税率」の操作変数として、全てのコントロール変数につき競争相手地域の平均を求めたものを採用。

(注3) 括弧内は、t値。

(注4) \*\*\*は1%水準、\*\*は5%水準、\*は10%水準で有意であることを示す。

(出典) 総務省「平成30年度地方財政状況調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757>>; 同「平成30年度固定資産の価格等の概要調査」<[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran08\\_h30\\_00.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08_h30_00.html)>; 同「平成29年度市町村別決算状況調」<[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29\\_shichouson.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29_shichouson.html)>; 同「平成29年度市町村税課税状況等の調」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran09\\_17.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_17.html)>; 総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成30年1月1日現在）」<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000177.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html)>; 総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/e-census/2016/index.html>>を基に筆者作成。



表7 推定の結果（租税競争の発生可能性をめぐる推定：家屋を対象とした固定資産税）

【被説明変数：固定資産税（家屋）の平均実効税率 &lt;平成30（2018）年度&gt;】

	推定① (OLS)	推定② (操作変数法)	推定③ (GS2SLS)
競争相手地域の平均実効税率<平成30（2018）年度> (隣接した市町村の同税率の平均)	0.4856 (15.66) ***	0.5993 (7.75) ***	0.6392 (8.33) ***
財政力指数<平成29（2017）年度>	-0.0421 (-1.59)	-0.0252 (-0.89)	-0.0119 (-0.43)
実質収支比率<平成29（2017）年度>	-0.0021 (-6.06) ***	-0.0020 (-5.67) ***	-0.0018 (-5.45) ***
経常収支比率<平成29（2017）年度>	-0.0013 (-3.53) ***	-0.0013 (-3.47) ***	-0.0010 (-2.81) ***
実質公債費比率<平成29（2017）年度>	0.0014 (2.81) ***	0.0013 (2.72) ***	0.0011 (2.41) **
地方交付税依存度<平成29（2017）年度>	-0.1491 (-4.67) ***	-0.1223 (-3.40) ***	-0.1155 (-3.33) ***
国庫支出金比率<平成29（2017）年度>	-0.4182 (-8.01) ***	-0.3855 (-6.89) ***	-0.3807 (-7.10) ***
1人当たり課税所得（対数値）<平成29（2017）年度>	-0.0775 (-3.79) ***	-0.0657 (-3.02) ***	-0.0799 (-3.95) ***
総人口（対数値）<平成29（2017）年度>	0.0027 (0.93)	0.0023 (0.79)	0.0027 (0.96)
15歳未満人口比率<平成29（2017）年度>	0.4243 (2.55) **	0.3523 (2.05) **	0.3585 (2.18) **
65歳以上人口比率<平成29（2017）年度>	0.3048 (4.08) ***	0.2663 (3.39) ***	0.2640 (3.51) ***
面積（対数値）<平成29（2017）年度>	-0.0010 (-0.47)	-0.0010 (-0.43)	-0.0008 (-0.37)
第2次産業比率<平成28（2016）年>	-0.0013 (-2.22) **	-0.0011 (-1.90) *	-0.0014 (-2.58) ***
第3次産業比率<平成28（2016）年>	-0.0008 (-1.48)	-0.0007 (-1.20)	-0.0011 (-1.91) **
定数項	1.4948 (7.11) ***	1.2297 (4.60) ***	1.2819 (5.15) ***
サンプル・サイズ	1,669	1,669	1,669
決定係数（自由度修正済）	0.2984	0.2986	0.3503

(注1) 推定の対象は、全国の1,669市町村（全国に1,718ある市町村（固定資産税を徴収していない東京都特別区を含まない。）のうち、他の自治体との間で境界線を全く共有していない48の自治体と、東日本大震災に伴う原子力発電所事故の影響で「帰宅困難地域」とされてきた福島県双葉町は、対象から除いている。）。

(注2) ②と③の推定では、「競争相手地域の平均実効税率」の操作変数として、全てのコントロール変数につき競争相手地域の平均を求めたものを採用。

(注3) 括弧内は、t値。

(注4) \*\*\*は1%水準、\*\*は5%水準、\*は10%水準で有意であることを示す。

(出典) 総務省「平成30年度地方財政状況調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757>>; 同「平成30年度固定資産の価格等の概要調査」<[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran08\\_h30\\_00.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08_h30_00.html)>; 同「平成29年度市町村別決算状況調査」<[http://www.soumu.go.jp/iken/zeisei/h29\\_shichouson.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zeisei/h29_shichouson.html)>; 同「平成29年度市町村税課税状況等の調査」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran09\\_17.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_17.html)>; 総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成30年1月1日現在）」<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000177.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html)>; 総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/e-census/2016/index.html>>を基に筆者作成。

### (1) 単純な推定

最初に行ったのは、通常最小二乗法 (ordinary least squares. 以下「OLS」という。)<sup>(67)</sup>による推定である。「自地域の税率」を「競争相手地域の税率」と各種のコントロール変数で説明する関数を推定したところ、その結果として得られた「競争相手地域の税率」の係数は、課税対象が土地と家屋のいずれであっても、符号がプラスとなり、かつ、統計学的に有意となった。具体的な係数の値は、土地を対象とした課税で0.429 (表6)、家屋を対象とした課税では0.486である (表7)。この推定結果を前提にすると、各市町村は、隣接した市町村における土地又は家屋の平均実効税率が1%低下 (上昇) した場合に、それぞれに反応して、土地については自らの平均実効税率を0.43%ほど低下 (上昇) させる一方、家屋については自らの平均実効税率を0.49%ほど低下 (上昇) させる傾向があるとみられる。

### (2) 「双方向の因果関係」の問題に対処するための推定

しかしながら、「自地域の税率」の「競争相手地域の税率」に対する反応関数をOLSで推定することには、実は大きな問題があると考えられる。「自地域の税率」と「競争相手地域の税率」の間には、後者が前者に影響を及ぼすという因果に加えて、逆の因果 (前者が後者に対して影響を及ぼす) も認められるからである。このように「双方向の因果関係」が発生している可能性がある状況の下では、仮にOLSで推定を行っても、「競争相手地域の税率」の係数について統計学的に信頼できる推定値を得られないという問題 (いわゆる「内生性の問題」)<sup>(68)</sup>に陥ることが、知られている。

そこで、この問題に対処するため、「操作変数法」 (instrumental variable method)<sup>(69)</sup>による推定も併せて行った。推定を行う場合に必要となる操作変数としては、全てのコントロール変数について競争相手地域 (隣接した市町村) の単純平均を求めたものを採用している。

推定の結果、「競争相手地域の税率」の係数は、土地を課税対象とした場合が0.437 (表6)、家屋を課税対象とした場合が0.599 (表7) と、いずれも、符号がプラスとなり、かつ、統計学的に有意となった。これらの結果からは、各市町村が、隣接した市町村における土地又は家屋の平均実効税率の1%低下 (上昇) に伴い、土地については自らの平均実効税率を0.44%ほど低下 (上昇) させる傾向が、また、家屋については自らの平均実効税率を0.60%ほど低下 (上昇) させる傾向があるとみられる。

### (3) 「空間的な自己相関」の問題に対処するための推定

操作変数法による推定を通じて「内生性の問題」に対処しても、推定上の問題は依然残っている。残された問題は、「空間的自己相関の問題」と呼ばれているものである。空間的自己相関とは、推定に用いられた説明変数だけでは完全に吸収しきれない個々の地域の特性がある場

(67) 回帰分析の代表的な手法であり、被説明変数が説明変数の1次式で表されることを前提とした上で、被説明変数の実績値とその推定値との乖離幅を2乗したものの合計が最小になるように1次式の係数を求めるという手順で、実際の推定が行われる。

(68) 本章における推定の場合には、OLSで推定を行うと、「競争相手地域の税率」が反応関数の誤差項と相関する結果、「競争相手地域の税率」の係数の推定値が、「一貫性」 (サンプル・サイズが大きくなるにつれて、推定値が母集団における真の値に収束していく性質) を伴わなくなるという問題が生じる。

(69) 誤差項と相関している可能性がある説明変数 (本稿の場合には、「競争相手地域の税率」) の代わりに、当該説明変数と相関するものの誤差項とは相関しないとみられる変数 (操作変数) を用いた推定を行うことで、「内生性の問題」に対処する推定手法。この手法で推定を行うことにより、「一貫性」を伴った推定値を得ることができる。

合に、推定された反応関数において各地域の誤差項同士が互いに相関を持つてしまう状況のことである。そのような状況の下では、たとえ反応関数における「競争相手地域の税率」の係数が統計学的に有意であるとの推定結果が得られたとしても、そのことは、真の相関関係を意味せず<sup>(70)</sup>、「見せかけの相関関係」の現れにすぎないというのが、空間計量経済学の知見である。

そこで、本章の推定で用いた市町村のデータについて、空間的自己相関が発生しているのか否かを統計学的手法に基づき確認してみた。その結果は、固定資産税の課税対象が土地と家屋のいずれであっても、市町村間で空間的自己相関が生じている可能性が大きいというものであった<sup>(71)</sup>。

したがって、実際の推定においては、空間的自己相関の発生を念頭に置いた対応が求められることになる。この問題に対処するための推定手法は複数知られているが、本章では、それらのうち、計算上の負荷の軽減等の観点から、「一般化空間的2段階最小二乗法」(generalized spatial two-stage least squares procedure. 以下「GS2SLS」という。)<sup>(72)</sup>と呼ばれる手法を採用し、この手法で改めて推定を行ってみた。

推定を通じて得られた「競争相手地域の税率」の係数は、土地を課税対象とした場合が0.427(表6)、家屋を課税対象とした場合には0.639(表7)となり、いずれも、符号がプラスで、かつ、統計学的に有意であった。これらの推定結果からは、各市町村が、隣接した市町村における土地又は家屋の平均実効税率の1%低下(上昇)に伴い、自らの平均実効税率を、土地については0.43%ほど低下(上昇)させ、家屋については0.64%ほど低下(上昇)させる傾向があるとみられる。

#### (4) 推定結果の解釈

各種の手法に基づく推定の結果をまとめると、我が国では、土地と家屋を対象とした固定資産税の平均実効税率について、隣接した自治体が税率を引き下げる(引き上げる)と自らも税率を引き下げる(引き上げる)という形で、自治体の間で税率の模倣が行われていると考えられる。競争相手地域による税率の1%低下(上昇)に対して自地域の税率が低下(上昇)する度合い(反応関数の傾き)は、土地で0.4%程度、家屋で0.6%程度と、前章で諸外国を対象とした先行研究について確認された反応関数の傾き(競争相手地域の税率が1%低下(上昇)すると、自地域の税率が0.1~0.8%程度低下(上昇)する傾向)とも、整合的である。

それでは、こうした我が国の自治体による固定資産税の平均実効税率をめぐる模倣は、租税競争に相当するのか否か。この点について、諸外国の固定資産税をめぐる先行研究のように一段と掘り下げた分析を行うことは、本稿の域を越えている。しかし、本章の分析で固定資産税の課税対象として取り上げた土地と家屋は、いずれも地域間における移動の余地が認められな

(70) 空間的自己相関が生じている状況の下では、推定値が「効率性」(推定量の分散が最小になるという性質)を伴わなくなる。

(71) 「空間的自己相関が発生していない」との仮説について統計学的な検定(いわゆる「モラン検定(Moran's Test)」)を行ったところ、この仮説は、土地と家屋のいずれを課税対象とした場合についても、棄却された。

(72) この手法では、「操作変数」を用いた推定を通じて「内生性の問題」に対処した上で、得られた反応関数の誤差項について空間的自己相関の有無をチェックし、仮に同相関が生じている場合には、誤差項から同相関に伴う影響を取り除き、反応関数を改めて推定するという手順が踏まれる(Harry H. Kelejian and Ingmar R. Prucha, "A Generalized Spatial Two-Stage Least Squares Procedure for Estimating a Spatial Autoregressive Model with Autoregressive Disturbances," *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 17(1), July 1998, pp.99-121)。この手法による推定のメリットは、空間的自己相関が生じている状況の下でも、「競争相手地域の税率」の係数について「一致性」と「効率性」を伴った推定値を得ることができる点にある。



い資産である。それだけに、自治体間における税率の模倣は、諸外国を対象とした複数の先行研究で示されている結論と同様に、租税競争ではなくヤードスティック競争に相当する可能性が大きいと言えるのではあるまいか。

#### 4 租税輸出の発生可能性をめぐる分析と解釈

前節では、土地や家屋を対象とした我が国の固定資産税について、自治体間で税率の模倣が行われていることを実際のデータに基づく分析を通じて確認した。その上で、模倣の性格については、諸外国を対象とした少なからぬ先行研究で示されている結論を踏まえ、租税外部効果の1類型としての租税競争には相当せず、ヤードスティック競争である可能性が大きいと考えた。

租税競争と同様に租税外部効果の1類型として分類される租税輸出については、どのような状況であろうか。この点も、全国の市町村のクロスセクション・データに基づき確認してみた。

具体的には、土地又は家屋を対象とした固定資産税の平均実効税率（平成30（2018）年度）について、「自地域の税率」を「競争相手地域の税率」と各種のコントロール変数によって説明する反応関数（前節で用いたもの）に、更なる説明変数として「租税輸出の代理変数」を追加した関数を推定した。

焦点となる「租税輸出の代理変数」としては、総務省「平成30年住宅・土地統計調査」のデータに基づき、各自治体における住宅の総戸数に占める「二次的住宅」<sup>(73)</sup>の割合（以下「二次的住宅比率」という。）を求め、推定に用いることにした。この背景には、住宅のうち租税輸出の対象となりやすい典型的な例は非居住者によって所有されている別荘であることから、別荘と概ね同義である「二次的住宅」の割合が「租税輸出の代理変数」として相応しいと考えたことがある。

一般に租税輸出が行われている状況の下では、域内の住宅全体に占める別荘等の割合が大きい自治体ほど、非居住者に対する税負担の転嫁を企図して、自地域の税率を高く設定する傾向が生じやすいと考えられる。したがって、推定を通じて得られた「二次的住宅比率」の係数が、プラスの符号を示し、かつ統計学的に有意となれば、我が国の固定資産税が自治体による租税輸出の手段として用いられているとの判定が可能となろう。

なお、総務省の同調査における市町村別のデータの公表は、全ての市と人口1.5万人以上の町村に限られており、人口1.5万人未満の町村についてはデータが公表されていない。このため、「二次的住宅比率」を説明変数に追加したことにより、推定の対象となる自治体の数（推定に用いるサンプルのサイズ）は、前節の推定における1,669から大きく縮小し、1,042となることを余儀なくされている。

この縮小されたサンプルに対応した各変数の記述統計量（平均、標準偏差、最大値、最小値）を改めて示すと、表8のとおりとなる。

<sup>(73)</sup> 同調査では、住宅全体が「居住世帯のある住宅」と「居住世帯のない住宅」に2分されており、後者は、「一時現在者のみの住宅」、「空き家」、「建築中の住宅」から構成されている。そして、「空き家」の中には、別荘等の「二次的住宅」が、「賃貸用の住宅」、「売却用の住宅」などと並んで含まれている（「用語の解説」（平成30年住宅・土地統計調査 調査の結果）総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/pdf/yougo.pdf>>）。

表8 租税輸出の発生可能性をめぐる推定に用いた各変数の記述統計量

	単位等	時点	データ数	平均	標準偏差	最大値	最小値
固定資産税（土地）の平均実効税率	%	平成 30（2018）年度	1,042	1.3697	0.0541	1.9738	1.0676
固定資産税（家屋）の平均実効税率	%	平成 30（2018）年度	1,042	1.3396	0.0556	1.7145	0.9415
競争相手地域の平均実効税率（土地） （隣接した市町村の同税率の平均）	%	平成 30（2018）年度	1,042	1.3616	0.0480	1.5231	0.4505
競争相手地域の平均実効税率（家屋） （隣接した市町村の同税率の平均）	%	平成 30（2018）年度	1,042	1.3397	0.0494	1.5540	0.4600
二次的住宅比率	%	平成 30（2018）年	1,042	0.9750	3.4224	61.4880	0.0000
財政力指数		平成 29（2017）年度	1,042	0.6266	0.2418	1.5249	0.1065
実質収支比率	%	平成 29（2017）年度	1,042	5.3927	4.0964	55.7000	0.0000
経常収支比率	%	平成 29（2017）年度	1,042	91.2049	5.4111	128.4000	62.8000
実質公債費比率	%	平成 29（2017）年度	1,042	7.6967	4.7608	76.8000	-3.5000
地方交付税依存度		平成 29（2017）年度	1,042	0.3927	0.2331	0.9189	0.0002
国庫支出金比率		平成 29（2017）年度	1,042	0.1325	0.0403	0.3593	0.0383
1人当たり課税所得	対数値	平成 29（2017）年度	1,042	7.9672	0.1346	8.7515	7.6715
総人口	対数値	平成 29（2017）年度	1,042	10.9749	0.9651	15.1335	8.1674
15歳未満人口比率		平成 29（2017）年度	1,042	0.1242	0.0200	0.2096	0.0546
65歳以上人口比率		平成 29（2017）年度	1,042	0.2949	0.0543	0.4978	0.1574
面積	対数値	平成 29（2017）年度	1,042	4.7876	1.2683	7.6860	1.3788
第2次産業比率	%	平成 28（2016）年	1,042	1.4290	1.8601	21.4737	0.0000
第3次産業比率	%	平成 28（2016）年	1,042	29.3280	10.7809	67.3934	4.5124

（出典） 総務省「平成 30 年度地方財政状況調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-sea-rc/arc/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=00001077757>>; 同「平成 30 年度固定資産の価格等の概要調書」<[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran08\\_h30\\_00.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08_h30_00.html)>; 同「平成 29 年度市町村別決算状況調」<[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29\\_shichouson.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29_shichouson.html)>; 同「平成 29 年度市町村税課税状況等の調」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran09\\_17.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_17.html)>; 総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成 30 年 1 月 1 日現在）」<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000177.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html)>; 総務省・経済産業省「平成 28 年経済センサス - 活動調査」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/e-census/2016/index.html>>; 総務省「平成 30 年住宅・土地統計調査」<<https://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2018/tyousake.html>> を基に筆者作成。

実際に反応関数の推定を行った結果は、土地を対象とした固定資産税については表 9 に、また、家屋を対象にした同税については表 10 に示した通りである。

土地と家屋のいずれを対象とした推定でも、推定の方法（OLS、操作変数法、GS2SLS）にかかわらず、「自地域の税率」の係数は、符号がプラスで、かつ有意となった。しかし、注目される「二次的住宅比率」の係数については、推定の方法を問わず、そもそも統計学的に有意とはならなかった。すなわち、租税輸出を示唆する結果（「二次的住宅比率」の係数の符号がプラスで、かつ有意でもあるとの結果）は、得られなかった。

これらの推定結果を踏まえると、前章で概観した米国のフロリダ州内やイタリア国内の地方政府のケースとは異なり、我が国の自治体が固定資産税の負担を非居住者に転嫁する租税輸出を行っていることは確認できない。

表9 推定の結果（租税輸出の発生可能性をめぐる推定：土地を対象とした固定資産税）

【被説明変数：固定資産税（土地）の平均実効税率 <平成30（2018）年度>】

	推定① (OLS)	推定② (操作変数法)	推定③ (GS2SLS)	
競争相手地域の平均実効税率<平成30（2018）年度> (隣接した市町村の同税率の平均)	0.2768 (7.84) ***	0.2211 (2.74) ***	0.3280 (2.65) ***	
二次的住宅比率<平成30（2018）年>	-0.0008 (-1.58)	-0.0008 (-1.59)	-0.0007 (-1.34)	
コントロール変数	財政力指数<平成29（2017）年度>	-0.0042 (-0.14)	-0.0112 (-0.36)	-0.0276 (-0.92)
	実質収支比率<平成29（2017）年度>	-0.0020 (-4.90) ***	-0.0021 (-4.99) ***	-0.0020 (-4.7500) ***
	経常収支比率<平成29（2017）年度>	-0.0001 (-0.38)	-0.0002 (-0.47)	-0.0001 (-0.34)
	実質公債費比率<平成29（2017）年度>	0.0005 (1.26)	0.0006 (1.39)	0.0003 (0.68)
	地方交付税依存度<平成29（2017）年度>	-0.0537 (-1.63)	-0.0647 (-1.81)	-0.0884 (-2.69) ***
	国庫支出金比率<平成29（2017）年度>	0.0056 (0.10)	-0.0049 (-0.09)	-0.0328 (-0.60)
	1人当たり課税所得（対数値）<平成29（2017）年度>	-0.0110 (-0.46)	-0.0142 (-0.59)	-0.0237 (-0.99)
	総人口（対数値）<平成29（2017）年度>	-0.0005 (-0.13)	0.0002 (0.05)	0.0014 (0.39)
	15歳未満人口比率<平成29（2017）年度>	0.1824 (1.12)	0.2136 (1.28)	0.3096 (1.92) *
	65歳以上人口比率<平成29（2017）年度>	0.0745 (0.92)	0.0873 (1.07)	0.1176 (1.46)
	面積（対数値）<平成29（2017）年度>	0.0034 (1.49)	0.0028 (1.16)	0.0021 (0.89)
	第2次産業比率<平成28（2016）年>	0.0020 (1.78) *	0.0019 (1.69) *	0.0014 (1.31)
	第3次産業比率<平成28（2016）年>	0.0021 (1.92) *	0.0020 (1.82) *	0.0016 (1.45)
	定数項	0.8644 (3.65) ***	0.9766 (3.52) ***	0.9347 (3.21) ***
サンプル・サイズ	1,042	1,042	1,042	
決定係数（自由度修正済）	0.1480	0.1582	0.1415	

(注1) 推定の対象は、全国の全ての市と人口1.5万人以上の町村（固定資産税を徴収していない東京都の特別区を含まない）。ただし、他の自治体と境界線を全く共有していない自治体は、対象から除いた。

(注2) ②と③の推定では、「競争相手地域の平均実効税率」の操作変数として、全てのコントロール変数につき競争相手地域の平均を求めたものを採用。

(注3) 括弧内は、t値。

(注4) \*\*\*は1%水準、\*\*は5%水準、\*は10%水準で有意であることを示す。

(出典) 総務省「平成30年度地方財政状況調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757>>; 同「平成30年度固定資産の価格等の概要調査」<[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran08\\_h30\\_00.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08_h30_00.html)>; 同「平成29年度市町村別決算状況調査」<[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29\\_shichouson.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29_shichouson.html)>; 同「平成29年度市町村税課税状況等の調査」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran09\\_17.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_17.html)>; 総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成30年1月1日現在）」<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000177.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html)>; 総務省・経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/e-census/2016/index.html>> を基に筆者作成。



表 10 推定の結果（租税輸出の発生可能性をめぐる推定：家屋を対象とした固定資産税）

【被説明変数：固定資産税（家屋）の平均実効税率 &lt;平成 30（2018）年度&gt;】

	推定① (OLS)	推定② (操作変数法)	推定③ (GS2SLS)	
競争相手地域の平均実効税率<平成 30（2018）年度> (隣接した市町村の同税率の平均)	0.4005 (12.52) ***	0.4749 (7.09) ***	0.5879 (6.32) ***	
二次的住宅比率<平成 30（2018）年>	-0.0001 (-0.14)	-0.00004 (-0.10)	0.0001 (0.30)	
コントロール変数	財政力指数<平成 29（2017）年度>	-0.0097 (-0.34)	0.0008 (0.03)	-0.0259 (-0.90)
	実質収支比率<平成 29（2017）年度>	-0.0040 (-10.08) ***	-0.0038 (-9.06) ***	-0.0036 (-8.24) ***
	経常収支比率<平成 29（2017）年度>	-0.0010 (-2.91) ***	-0.0009 (-2.62) ***	-0.0008 (-2.32) **
	実質公債費比率<平成 29（2017）年度>	0.0004 (1.14)	0.0004 (0.93)	0.0001 (0.13)
	地方交付税依存度<平成 29（2017）年度>	-0.0545 (-1.77) *	-0.0387 (-1.17)	-0.0776 (-2.43) **
	国庫支出金比率<平成 29（2017）年度>	-0.0449 (-0.87)	-0.0295 (-0.56)	-0.0806 (-1.55)
	1人当たり課税所得（対数値）<平成 29（2017）年度>	-0.0407 (-1.81)	-0.0351 (-1.54)	-0.0451 (-1.97) **
	総人口（対数値）<平成 29（2017）年度>	-0.0040 (-1.22)	-0.0042 (-1.29)	-0.0027 (-0.81)
	15歳未満人口比率<平成 29（2017）年度>	-0.1976 (-1.30)	-0.2375 (-1.53)	-0.0732 (-0.48)
	65歳以上人口比率<平成 29（2017）年度>	0.0474 (0.63)	0.0262 (0.34)	0.0681 (0.88)
	面積（対数値）<平成 29（2017）年度>	0.0017 (0.83)	0.0018 (0.85)	0.0014 (0.65)
	第2次産業比率<平成 28（2016）年>	-0.0004 (-0.36)	-0.0002 (-0.21)	-0.0009 (-0.87)
	第3次産業比率<平成 28（2016）年>	-0.0003 (-0.25)	-0.0001 (-0.12)	-0.0008 (-0.74)
	定数項	1.3451 (6.02) ***	1.1776 (4.55) ***	1.1555 (4.20) ***
サンプル・サイズ	1,042	1,042	1,042	
決定係数（自由度修正済）	0.2948	0.3013	0.2683	

(注 1) 推定の対象は、全国の全ての市と人口 1.5 万人以上の町村（固定資産税を徴収していない東京都の特別区を含まない）。ただし、他の自治体と境界線を全く共有していない自治体は、対象から除いた。

(注 2) ②と③の推定では、「競争相手地域の平均実効税率」の操作変数として、全てのコントロール変数につき競争相手地域の平均を求めたものを採用。

(注 3) 括弧内は、t 値。

(注 4) \*\*\* は 1%水準、\*\* は 5%水準、\* は 10%水準で有意であることを示す。

(出典) 総務省「平成 30 年度地方財政状況調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757>>; 同「平成 30 年度固定資産の価格等の概要調査」<[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran08\\_h30\\_00.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08_h30_00.html)>; 同「平成 29 年度市町村別決算状況調査」<[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29\\_shichouson.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/h29_shichouson.html)>; 同「平成 29 年度市町村税課税状況等の調査」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran09\\_17.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_17.html)>; 総務省自治行政局住民制度課「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成 30 年 1 月 1 日現在）」<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei02\\_02000177.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_02000177.html)>; 総務省・経済産業省「平成 28 年経済センサス - 活動調査」総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/e-census/2016/index.html>> を基に筆者作成。

## おわりに

本稿では、我が国における土地と家屋を対象とした固定資産税の平均実効税率に焦点を合わせ、課税自主権の拡大を経た状況下における市町村の税率設定行動について、実際のデータに基づく分析を行った。実証分析の結果、自治体間で同税率の模倣が行われていることが確認されたものの、この模倣は、諸外国の固定資産税を対象として行われてきた先行研究の知見を踏まえると、租税競争ではなくヤードスティック競争に相当する可能性が大きいと考えられる。また、米国やイタリアの地方政府を対象とした先行研究で発生が確認されている固定資産税をめぐる租税輸出は、我が国を対象とした本稿の分析では、その発生が確認されなかった。地方政府への課税自主権の付与に伴う副作用として、一般には地方政府による税率設定の自由化に伴う租税外部効果の発生が懸念される場所であるが、我が国の固定資産税を対象として検証を行う限り、そうした懸念を明確に裏付けるような決定的な証拠は得られなかったとてよかろう。

これらの分析結果から、どのような示唆が得られるのであろうか。

我が国では、平成 18（2006）年度に行われた地方債制度の改正に伴い、制度上は、地方債を発行する自治体であっても標準税率未満の固定資産税率を設定することが可能となったが、実際には、そのような対応を行う自治体は現れていない。その意味において、国から示された標準税率は、地方税の「事実上の下限」として機能し続けていると考えられる。ただし、個々の自治体は、不均一課税や課税免除といった手法を選択する余地がある中で、近隣の自治体における税負担の動向をにらみつつ、自地域の税負担を近隣の自治体の負担に近づけるべく対応していると考えられる。

このような自治体間における税負担の模倣がヤードスティック競争として行われているのだとしたら、そのことはプラスに評価できるであろう。そもそもヤードスティック競争には、投票者の情報が豊富になることによって、政治システムの効率性が高まるという政治的メリットがあると考えられている<sup>(74)</sup>。それだけではない。かつてティブー（C. Tiebout）氏（米国のノースウェスタン大学）は、分権化された財政システムの意義を、住民の「足による投票」（voting with the feet）と関連付ける形で指摘した<sup>(75)</sup>。それぞれの地方政府が地方公共サービスを自由に供給している状況の下では、各個人が自分の好みに合った同サービスの提供を受けられる地方政府の管轄地域に居住地を変更すれば、市場メカニズムと似通ったメカニズムが働くこととなり、ひいては、国内でゆがみのない資源配分が実現されるというのである。実際には住民の居住地変更には相応のコストがかかることなどから、ティブー氏の想定は現実的であるとは言いがたい。しかし、仮に自治体同士の税率をめぐる競争がヤードスティック競争としての側面を持っているのであれば、自治体間の競争が、住民の「足による投票」に代わる「手による投票」を補強することとなり、ひいては、地方政治家を効率的な行政運営へと向かわせる要因となることが期待できよう。

一方、我が国では、平成 16（2004）年に固定資産税の制限税率が撤廃されたことで、個々

(74) Edmark and Ågren, *op.cit.*(51)

(75) Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Public Expenditure," *Journal of Political Economy*, 64(5), October 1956, pp.416-424.

の自治体が固定資産税の法定税率を引き上げる上での制約は、今や完全に取り払われている。一般に、このような状況の下では、自治体による租税輸出が促されることにより、国内の資源配分にゆがみが生じるほか、住民の財政責任も損なわれるおそれがあるものの、実際のデータからは、我が国で固定資産税をめぐる租税輸出が行われているとの確証は得られない。したがって、制限税率の撤廃という当時の政策判断についても、副作用を顕在化させることなく、固定資産税の法定税率が各自治体によって柔軟に設定され得る環境を整えたという点において、プラスの評価が可能になるのではないか。

しかしながら、我が国の固定資産税をめぐる課税自主権の拡大については、更に掘り下げなければならない問題も残されている。それは、現行の固定資産税制度が、住民によって所有されている土地や家屋に加えて、事業者としての法人や個人が所有している償却資産等も課税対象としている中で、この償却資産への課税との関係で課税自主権の拡大がどのように評価されるのかという問題である。事業者によって所有されている償却資産の中には地域間で容易に移動し得るものも含まれているだけに、税率設定上の柔軟性が増すことに伴う租税競争の発生可能性を、土地や家屋に対する課税の場合のように、直ちに否定することは難しくなる。この問題について、土地と家屋を対象とした固定資産税に焦点を絞った本稿では、実証分析を通じて解き明かすことができなかった。

今般のコロナ禍を契機に地方分権の理念が内外で改めて注目を集めつつある中で、我が国でこれまでに行われてきた課税自主権拡大の功罪についてどのような評価を行い、そこから得られる教訓をこの先必要となるであろう政策対応にいかに関わっていくべきか。本稿では必ずしも明確にすることができなかった点も含めて、客観的なエビデンスに基づく議論を深めていくことが肝要であろう。

(ふかさわ えいじ)