

# 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	国税と地方税の相互依存関係についてどのように考えるか—地方税支払額の「国税からの所得控除」と租税外部効果—
他言語論題 Title in other language	How Should We Think about the Interaction between National Tax and Local Tax?: Focusing on Deduction of Local Tax Payments from Taxable Income of National Tax in View of Tax Externality
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主幹 財政金融調査室
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	806
刊行日 Issue Date	2018-03-20
ページ Pages	31-53
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	国税と地方税の相互依存という観点から、地方税支払額を国税から所得控除できる制度に着目し、米国等の制度を対象にした先行研究を概観した上で、日本の現行制度をめぐる論点を明らかにした。

\* 掲載論文等は、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。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 国税と地方税の相互依存関係についてどのように考えるか —地方税支払額の「国税からの所得控除」と租税外部効果—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 財政金融調査室 深澤 映司

## 目 次

はじめに

- I 地方税支払額の「国税からの所得控除」がもたらす租税外部効果
  - 1 租税外部効果の3類型
  - 2 「国税からの所得控除」に起因した垂直的租税外部効果
  - 3 「国税からの所得控除」に起因した租税輸出
  - 4 垂直的租税外部効果または租税輸出が地方政府の財政行動にもたらす影響
- II 海外における「国税からの所得控除」を対象とした先行研究
  - 1 米国の制度とその功罪をめぐる議論
  - 2 米国の制度を対象とした先行研究（1980年代まで）
  - 3 米国の制度を対象とした先行研究（1990年代以降）
  - 4 その他の先行研究（カナダの地方法人課税を対象とした理論的考察）
- III 日本への示唆と現行制度をめぐる論点
  - 1 海外の制度を対象とした先行研究からの示唆
  - 2 日本の問題について考える際の論点

おわりに

## 要 旨

- ① 国・地方の税制の在り方を考える上で看過されがちな視点として、国税と地方税の相互依存関係が挙げられる。この点に目配りせずに設計された税制は、課税に伴う経済のゆがみを必要以上に拡大させてしまうおそれがある。今日の日本では、法人企業に課された一部の地方税（都道府県の法人事業税など）の支払額について国の法人税の課税所得を算出する際の損金算入が認められており、この事実上の所得控除がもたらす経済的な影響の有無が注目される。
- ② 経済理論によれば、地方税の支払額を国税の課税所得の算出に当たり所得控除できる枠組み（「国税からの所得控除」）の下では、地方政府による税制（税率、課税ベース）の変更が中央政府のそれに影響を及ぼす「垂直的租税外部効果」や、地方政府間で他の地域の住民に税負担が転嫁される「租税輸出」の発生が促される。そして、これらの租税外部効果が発生すると、個々の地方政府が、「国税からの所得控除」を認められた税について課税のコストを過小に評価し、その税への依存度を高めたり、それを財源として財政支出を膨らませると考えられる。
- ③ 米国の連邦個人所得税には地方税支払額を所得控除できる制度（連邦所得控除）があり、その経済的影響について、1980年代以降、実証研究が積み重ねられてきた。それらの研究では、同所得控除の下で、地方政府が控除可能な税への依存度を高め、財政支出を拡大させていることや、連邦税の税率変更に伴い地方税の税率も変更される可能性があること、そして、様々な租税輸出の1形態として同所得控除を通じた租税輸出が行われていることが確認されている。
- ④ 先行研究には、カナダの制度を対象としたものもある。カナダでは、連邦政府の法人所得課税の課税所得を算出する際に、州政府の法人課税に係る支払税額を所得控除できる。この制度をめぐる理論的考察からは、地方税の増税に伴い国税の課税ベースが増えるのであれば、国はその地方税について「国税からの所得控除」を認めるべきではないとの示唆が得られる。
- ⑤ 近年では、日本でも、「国税からの所得控除」の下で生じ得る弊害を意識した指摘が散見されるようになってきた。しかし、それらは、国・地方間における実質的な税負担の配分の在り方についての指摘にとどまり、同所得控除が地方自治体の行動（税率の設定等）そのものを変化させてしまう可能性には踏み込んでいない。日本の場合、この問題を掘り下げる上でのデータ面の制約は否めないものの、自国の制度を対象とした実証研究が見当たらない中、対策の要否をめぐる議論を深めるためにも、入手可能なデータを駆使した定量的な分析が望まれる。

## はじめに

国と地方の税制をどのように改革していくべきか。この点をめぐっては、国会を始め、各政党の税制調査会、そして政府の税制調査会等の場においても、毎年、先々を見据えた議論が行われている。しかしながら、国と地方、それぞれの税をめぐり制度設計の在り方を考える上で、ともすれば看過されてしまいがちな視点がある。それは、「国の税制と地方の税制との間に見られる相互依存関係」という視点にはかならない。一般に、国税と地方税の間には、一方の税率や課税ベースが他方のそれに対して影響を及ぼすという形で、相互依存の関係が生じることがしばしばある。にもかかわらず、両税間の相互関係に目配りすることなく、それぞれについて独立した形で税の枠組みを定めたら、一体どうなるであろうか。それらの税制は、課税に起因した民間経済主体の行動のゆがみを最小限にとどめるという点では、欠陥を伴ったものになってしまう可能性が大きいのではあるまいか。

例えば、近年の日本で、そうした懸念が必ずしも的外れなものではないことを端的に物語っているとも捉えられる事例が、2件見受けられた。

1つは、与党の「平成27年度税制改正大綱」に、「成長志向に重点を置いた法人税改革」の一環という位置付けで、「法人事業税の損金不算入化」の検討が盛り込まれたことである<sup>(1)</sup>。日本には、法人企業に課された地方税のうち一部の税目（例えば、都道府県の法人事業税や、市町村の固定資産税、都市計画税、事業所税など）の支払額について、国の法人税の課税所得を算出する際に損金として算入できる制度がある<sup>(2)</sup>。この枠組みには、地方自治体（以下「自治体」という。）が損金算入可能とされた税目をめぐり独自の減税を通じて地方税の支払額を軽減しても、個々の企業から見た国の法人税の負担は損金算入の対象となる金額の減少を通じてむしろ高まり、結果的に、自治体による減税の効果の一部が減殺されてしまうというデメリットがあるとも考えられる。このような問題意識を背景に、同大綱は、法人事業税の支払額を損金算入の対象として認めない方向での制度改正について検討が求められるとの見方を打ち出したのである<sup>(3)</sup>。

もう1つの事例は、平成29（2017）年度税制改正に向けて、内閣府が「国家戦略特区において地方税を減免した場合の国税における所要の調整措置の創設」を要望したこと<sup>(4)</sup>である。現行制度の下では、自治体が国家戦略特区内で事業者向けに独自の減税を行った場合にも、上述の枠組みを背景として、やはり減税効果の一部減殺が生じてしまう。このため、内閣府は、自治体による減税の効果が十分に発揮されることとなるよう、減税額の一部または全部を国の法人税の損金に算入し続ける措置を認めるという形での税制改正を要望した<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、平成30（2018）年1月26日である。

(1) 自由民主党・公明党「平成27年度税制改正大綱」2014.12.30.

(2) 「法人税法」（昭和40年法律第34号）の第38条が、この制度の対象となる税目について規定している。

(3) ただし、この「法人事業税の損金不算入化」は、平成28（2016）年度から平成29（2017）年度に至る各年度の税制改正において実施されておらず、平成30（2018）年度の税制改正案にも盛り込まれていない。

(4) 内閣府「平成29年度内閣府税制改正要望」2016.8; 「国家戦略特区において地方税を減免した場合の国税における所要の調整措置の創設（内閣府）」（平成29年度税制改正要望（内閣府）No.4）財務省HP <[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2017/request/cao/index.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2017/request/cao/index.htm)>

(5) もっとも、この内閣府による要望は、平成29（2017）年度の与党または政府の税制改正大綱の内容には反映されなかった。

国の法人税の税額は、基本的には、法人の課税所得に法律上の税率（以下「法定税率」という。）を掛け合わせることによって求められる。そして、法人の課税所得を算出する際に行われる損金算入は、法人の益金（収益など）から一定の金額（費用など）を損金として差し引くことであるから、個人所得課税における「所得控除」と本質的に同一の機能を果たしていると考えられる。したがって、ここに掲げた2件の事例は、いずれも、法人事業税の支払額を法人税から所得控除することを認めた現行の枠組みが自治体独自の施策に対してもたらし得るマイナスの影響を意識した動きであると言えよう。

地方税の支払額を国税の課税所得の算出に当たり所得控除できる枠組み（以下「国税からの所得控除」という。）は、国家財政と地方財政の関係を経済学の視点に基づき論じる上で見逃してはならない要因の1つとして位置付けられる。それだけに、この枠組みの下で発生が見込まれる経済的な影響については、これまでも、主に米国の税制を対象とした形ではあるものの、数多くの実証研究が積み重ねられてきたという経緯がある。その一方で、日本の制度を対象としてこの問題を掘り下げた先行研究は、知り得る限り見当たらない。しかしながら、日本についても、現行制度のマイナス面が徐々に注目を集めつつある中で、この制度に関連した各種の論点について見極めておくことの必要性が高まってきていると考えられよう。

そこで、本稿では、「国税からの所得控除」の下で顕在化する可能性がある経済的な影響に焦点を合わせて、このテーマをめぐる海外の研究者による先行研究の概要を紹介するとともに、今日の日本がそれらの研究の結論からどのような政策的含意を読み取ることができるのかについて整理を行う。まず第Ⅰ章において、本稿のテーマに深く関連した経済学上の概念である「租税外部効果」について、確認を行う。続く第Ⅱ章では、米国等の制度を対象とした複数の先行研究を、それぞれの分析内容等に基づき分類を行いつつ概観する。そして、第Ⅲ章では、各種の先行研究の結論から導き出される示唆と、そこから浮かび上がってくる日本の現行制度をめぐる論点について明らかにする。

## I 地方税支払額の「国税からの所得控除」がもたらす租税外部効果

### 1 租税外部効果の3類型

「国税からの所得控除」の下でもたらされ得る経済的な影響について考えるに当たりポイントとなる概念がある。それは、租税外部効果（tax externality）という概念にほかならない<sup>(6)</sup>。

経済学では、ある経済主体の行動が、別の経済主体の行動に対して、市場取引を経ない形で及ぼす影響を、外部効果（externality）と呼んでいる。そして、この外部効果のうち特に地方政府による課税に伴って発生する外部効果は、租税外部効果と呼ばれる。すなわち、租税外部効果とは、ある地域の地方政府による税制をめぐる対応（税率や課税ベースの設定）が、その地域の住民のみならず、他の地域の住民や国民全体にも影響を与えてしまう現象である。そして、この現象が生じると、本来であれば自由な市場取引を通じて実現されるはずであった効率的な資源配分にゆがみが生じることになる。<sup>(7)</sup>

(6) Bev Dahlby, “Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants,” *International Tax and Public Finance*, 3 (3), July 1996, pp.397-412.

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

租税外部効果の類型としては、3つのものが挙げられる。地方政府間で税率引下げ競争が繰り広げられる「租税競争」(tax competition)、同じく地方政府間で他の地域に向けて税負担が転嫁される「租税輸出」(tax exporting)、そして、地方政府と中央政府の間で発生する「垂直的租税外部効果」(vertical tax externality)の3種類である<sup>(8)</sup>。

「国税からの所得控除」の枠組みの下で生じる現象は、これら3つのタイプのうち、垂直的租税外部効果<sup>(9)</sup>または租税輸出に相当すると考えられる。

## 2 「国税からの所得控除」に起因した垂直的租税外部効果

垂直的租税外部効果のうち、租税外部効果として位置付けられる理由が理解しやすく、かつ引き合いに出される機会も多いのは、地方政府が中央政府と同じ課税ベースに税を課している状況(重複課税)を背景として発生する租税外部効果であろう。中央政府と地方政府の課税ベースが重複した状況の下で、例えば、中央政府が自らの税率を引き上げると、各地域の課税ベースは、納税者による租税回避行動や経済活動の落ち込み等を背景として縮小に向かう。そのことは、各地域を管轄している地方政府にとっても課税ベースの縮小を意味しているため、地方政府の中からは、従来の税収を維持するために地方税の税率を引き上げる動きが出てくる。そして、そのような地方政府側の動きが、中央政府の課税ベースを一段と縮小させることで、中央政府による更なる税率引上げを促す要因となりかねない。このように、中央政府と地方政府の間における重複課税には、両政府による税率引上げ競争へと道を開きかねない側面がある。このため、重複課税に伴う垂直的租税外部効果は、地方政府同士の租税競争(「水平的な租税競争」)との対比で、「垂直的な租税競争」と呼ばれることもある。

もっとも、垂直的租税外部効果が発生し得るケースは、中央政府と地方政府の課税ベースが重複している場合だけに限られない。「国税からの所得控除」が利用可能な場合にも、両政府の間で垂直的租税外部効果が発生すると考えられる。この枠組みの下では、たとえ課税ベースが重複していなくても、地方政府の税収増に伴い中央政府の税収が自ずと減少することを通じて、外部効果が地方政府から中央政府へと波及する<sup>(10)</sup>。しかも、第Ⅱ章において詳しく述べるように、中央政府による国税の税率変更を受けて地方政府の側も地方税の税率を変更するという形で、両政府間における重複課税の場合と類似した垂直的租税外部効果が発生する可能性もある。

## 3 「国税からの所得控除」に起因した租税輸出

また、「国税からの所得控除」の枠組みの下で生じ得るこうした現象は、地方政府同士の水平的な関係に着目した場合には、租税輸出の1形態とみなすことも可能である<sup>(11)</sup>。租税輸出とは、ある地方政府が、税率の引上げ等を通じて、他の地域の住民に対して税負担の一部を転嫁する現象にほかならない。その代表例としては、域外に移出される商品に対して地方政府が高い税率で課税を行うという形での租税輸出<sup>(12)</sup>や、域外の住民が株主に含まれている企業に対し

(8) 同上

(9) 垂直的租税外部効果について包括的に解説している代表的な論文としては、Michael Keen, “Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism,” *IMF Staff Papers*, 45(3), September 1998, pp.454-458 が挙げられる。

(10) 佐藤主光「地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方」『フィナンシャル・レビュー』No.65, 2002.10, pp.148-168.

(11) 堀場勇夫『地方分権の経済理論—第1世代から第2世代へ—』東洋経済新報社, 2008, pp.111-138.

(12) Charles E. McLure, Jr., “Commodity Tax Incidence in Open Economies,” *National Tax Journal*, 17(2), June 1964, pp.187-204.

て地方政府が高い税率で法人課税を行うといった形での租税輸出<sup>(13)</sup>が、挙げられる（これらを合わせて、以下「課税物品、消費者、生産要素等の地域間移動を通じた租税輸出」という。）。しかし、「国税からの所得控除」の下で発生する現象にも、域外住民に向けた税負担の転嫁という点で、これらの典型的な租税輸出と本質的に共通した側面があると考えられる。国税の課税所得を算出する際に地方税支払額の控除が認められるのであれば、個々の地方政府は地方税の増税を通じて自地域の住民から見た国税の負担を軽減できる。その場合、中央政府の側で国税収入が落ち込むことになるが、この国税の減収分は、中央政府による財政支出の規模が変わらない限り、最終的には、地方税の増税が行われなかった地域の住民（域外住民）をも含んだ国民全体によって負担されなければならない。このことは、国税と地方税を合わせたベースでは、域外住民が実質的な税負担の増加を余儀なくされることを意味している。すなわち、増税が行われた地域の住民から増税が行われなかった地域の住民に対して、結果的に税負担が転嫁されていると考えることができるのである。

#### 4 垂直的租税外部効果または租税輸出が地方政府の財政行動にもたらす影響

一般に、垂直的租税外部効果または租税輸出が発生すると、地方政府による税率引上げに係るコストをめぐってその地方政府自身が下す評価（私的な限界費用<sup>(14)</sup>）は、社会全体の観点からの評価（社会的な限界費用）よりも小さくなる。そして、その結果、当該地方政府による財政行動（税率や財政支出額の設定）の水準は、社会的に最適であるとみられる水準と比べて高くなる。すなわち、個々の地方政府が課税の社会的コストを過小に評価することを背景として、当該地方政府が選択する税率や財政支出は、社会全体の最適水準と比べて過大化すると考えられる<sup>(15)</sup>。

垂直的租税外部効果や租税輸出が「国税からの所得控除」の下で発生する場合も、その例外ではない。個々の地方政府は、「国税からの所得控除」の対象として認められた税目について、自らの課税に伴うコストを低めに評価し、その税目への依存度を高めることとなる公算が大きい。また、そのような地方政府は、「国税からの所得控除」を認められた税目からの収入を財源として、自らの財政支出を拡大させる可能性がある。

## II 海外における「国税からの所得控除」を対象とした先行研究

「国税からの所得控除」の枠組みについて、日本の制度を対象とした研究は、今のところ行われていない模様である。しかし海外に目を転じると、とりわけ米国をめぐって、そのような枠組みがもたらす経済的な影響に焦点を合わせた実証研究が、これまでに数多くなされてきたという実績がある。そこで本章では、米国の制度を対象として行われてきた先行研究のうち代表的なものを複数件紹介するとともに、米国以外の国の制度を対象とした貴重な先行研究として、カナダを対象とした論考1件も併せて取り上げ、そのポイントを概観する。

(13) Harry Huizinga and Søren Bo Nielsen, "Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms," *Journal of International Economics*, 42(1-2), February 1997, pp.149-165.

(14) 地方公共サービスの供給量を1単位増加させるために地方政府が負担しなければならないコストの増加分を限界費用と呼ぶ。

(15) Dahlby, *op.cit.*(6)

## 1 米国の制度とその功罪をめぐる議論

米国における「国税からの所得控除」の制度を対象とした先行研究を紹介するのに先立ち、当該制度の概要と改定の経緯、そして、その功罪をめぐる議論について、簡単に説明しておこう。

### (1) 制度の概要と改定の経緯

米国では、「州政府」と「州政府よりも下位の地方政府」<sup>(16)</sup>（以下、両者を合わせて「州政府等」という。）によって個人に課された税のうち一部の税目の支払額を連邦個人所得税における課税所得の算出に当たり所得控除できる制度（federal deductibility）（以下「連邦所得控除」という。）が、項目別控除（itemized deduction）<sup>(17)</sup>の一環として設けられている。この枠組みには、連邦政府が、連邦税の徴収額を減らすことを通じて、個々の納税者によって本来支払われなければならない地方税の一部を実質的に肩代わりする機能があると考えられる<sup>(18)</sup>。

米国における連邦所得控除の導入は、1913年に行われた近代的な連邦個人所得税制度の創設にまで遡る。それ以降、1960年代に至るまでは、対象外として法律に明記されていない限り、州政府等が個人に課した全ての税目について連邦所得控除を認めるネガティブ・リスト方式が採られていた。<sup>(19)</sup>

しかし、1964年には、法律に明記された個人向けの税目のみを所得控除の対象として認めるという形で、ポジティブ・リスト方式への移行がなされた。具体的には、州政府等の個人所得税、小売上税、ガソリン・自動車燃料税、財産税が控除可能な税目と位置付けられる<sup>(20)</sup>一方、州政府等の個別消費税（ガソリン・自動車燃料税以外のもの）と手数料については、1964年の時点で所得控除の対象外となった<sup>(21)</sup>。また、1978年には、州政府等のガソリン・自動車燃料税をめぐる所得控除が廃止された<sup>(22)</sup>。

そして、1980年代になると、連邦所得控除が経済学者や政治家からの注目を大きく集めることとなる契機が訪れた。それは、1984年に、当時のロナルド・レーガン（Ronald Reagan）政権により、連邦個人所得税の課税ベース拡大を主眼として、連邦所得控除の全面的な廃止を内容に含んだ税制改革案が示されたことである。このレーガン大統領による改革案を受けて連邦議会で審議が行われ、最終的には「1986年税制改革法」（Tax Reform Act of 1986）（以下「TRA1986」という。）の一環として、州政府等の小売上税をめぐる所得控除のみが廃止されることになった。

(16) 米国における「州政府よりも下位の地方政府」としては、カウンティ（County）、タウンシップ（Township）、ミニシパリティ（Municipality）、学区（School District）、特別区（Special District）がある。

(17) 項目別控除は、医療費、地方税、慈善寄付金などに関わる実際の支払額を対象として認められた連邦個人所得税からの所得控除であり、実額控除としての性格を持っている。これに対して、米国には、法律であらかじめ定められた一定額を連邦個人所得税から所得控除できる標準控除（standard deduction）の制度が設けられており、概算控除としての機能を果たしている。納税者は、項目別控除と標準控除のうち、いずれか一方を選択することとされているが、一般には、控除額がより大きい方が選ばれる傾向があると考えられる（伊藤公哉『アメリカ連邦税法—所得概念から法人・パートナーシップ・信託まで— 第6版』中央経済社、2017、pp.277-278, 280-318.）。

(18) Steven Maguire and Jeffrey M. Stupak, “Federal Deductibility of State and Local Taxes,” *CRS REPORT*, RL32781, September 18, 2015, pp.1-12. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32781.pdf>>

(19) *ibid.*

(20) *ibid.*

(21) Robert Jay Dilger, “Eliminating the Deductibility of State and Local Taxes: Impacts on States and Cities,” *Public Budgeting & Finance*, 5(4), December 1985, pp.75-90.

(22) *ibid.*



そのような立法内容に落ち着いた理由について、連邦議会の両院税制委員会（Joint Committee on Taxation）は、州政府等によって課された税のうち、個別消費税については支払額の所得控除が認められないのに小売売上税支払額の所得控除は認められるという状況が、個人の消費行動にゆがみをもたらし、ひいては国内経済の効率性を低下させている点などを挙げている<sup>(23)</sup>。

このように州政府等の小売売上税を対象とした連邦所得控除は1980年代に一旦廃止されたものの、2000年代に入ると、「2004年米国雇用創出法」（American Job Creation Act of 2004）の制定により、納税者が州政府等の個人所得税と小売売上税のいずれかを対象とした所得控除を選択できるような形へと制度が改められた。この選択制は同法の下では2005年までの時限措置とされていたものの、その後も度重なる立法措置を通じて適用期限の延長が繰り返され、今日に至っている。<sup>(24)</sup>

## (2) 制度の功罪に関する議論

米国の連邦所得控除をめぐっては、創設以来これまで約100年の間に、上記のような経緯をたどって制度の改正が重ねられてきたわけであるが、それだけではない。注目されるのは、この枠組みを支持する論者と批判する論者との間で、制度の存否をめぐる活発な議論が行われてきたことである。そして、そうした議論が頂点に達したのが、TRA1986の制定に向けた過程であった<sup>(25)</sup>。ここでは、当時の議論の中で、支持派と批判派、それぞれによって唱えられた主張の概要についてまとめておく<sup>(26)</sup>。

連邦所得控除の枠組みを支持する側に多かった主張としては、まず、この制度が設けられていることで、州政府等と連邦政府による二重課税が是正され、連邦個人所得税が個人の担税力を的確に反映できるようになっているという指摘が挙げられる。また、経済的な効率性の観点からは、地方公共サービスの便益が域外へのスピルオーバー効果<sup>(27)</sup>を伴った状況の下で、連邦政府が、連邦所得控除という実質的な補助金を州政府等に支給することを通じて、州政府等による公共サービスの供給量が社会的に最適であると考えられる水準よりも小さくなることを回避しているとの指摘が見受けられた。さらには、連邦所得控除の利用者が自らの税負担を他地域の住民へと転嫁することが可能となる中で、個々の州政府等にとって地方税の課税が容易になるというメリットを強調する向きも見られた。

一方で、連邦所得控除の枠組みが設けられていることに批判的な見方も、少なくなかった。

(23) Maguire and Stupak, *op.cit.*(18)

(24) *ibid.*

(25) ちなみに、連邦所得控除をめぐっては、ジョージ・ブッシュ（子）（George W. Bush）政権下で大統領税制改革諮問委員会（President's Advisory Panel on Federal Tax Reform）が2005年に発表した報告書の中にその全面的な廃止が盛り込まれるなど、TRA1986の施行後においても、廃止論が度々再燃した（*ibid.*）。最近では、ドナルド・トランプ（Donald Trump）政権が2017年4月に発表した連邦税制改革案の概要にも、その廃止が盛り込まれていた（瀬古雄祐「米国トランプ政権の税制改革案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.978, 2017.11.7, pp.1-12. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10982702\\_po\\_0978.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10982702_po_0978.pdf?contentNo=1)>）。その後、同年末に連邦議会において可決された「減税及び雇用法」（Tax Cuts and Jobs Act of 2017）では、連邦所得控除の制度そのものは維持しながらも、所得控除額に1万ドルの上限を設けることとされている（Tax Cuts and Jobs Act, P. L. 115-97. <<https://www.congress.gov/115/bills/hr1/BILLS-115hr1enr.pdf>>）。

(26) Dilger, *op.cit.*(21)

(27) 地方公共サービスの便益がそれを供給した地方政府の行政区域を越えて他の行政区域の住民にまで及んだ結果としてもたらされる効果を、スピルオーバー効果と称する。

例えば、連邦政府の財政収支という観点からは、財政赤字に陥っている連邦政府が同制度を維持し続ける余力に乏しい<sup>(28)</sup>との見方が示された。また、「税制の中立性」に重きを置く立場からは、同制度の下で、州政府等が所得控除可能な地方税からの収入をそれ以外の地方税からの収入よりも大きく増やそうとするなど、州政府等による税目の選択にゆがみが生じるおそれがあると警鐘を鳴らす向きがあった。加えて、連邦所得控除が本来であれば連邦政府による財政支援の対象とはなり得ない州政府等の事業に対する支援を正当化する手段となりかねない点についても、懸念が示された。そのほか、所得再分配の観点からは、高所得者ほど大きな割合で課税所得が削減される連邦所得控除は、連邦個人所得税の税率構造に本来備わっている累進性を弱める方向で作用しているとの指摘が散見された。

## 2 米国の制度を対象とした先行研究（1980年代まで）

それでは、米国における連邦所得控除の枠組みをめぐってこれまでにどのような研究がなされてきたのであろうか。以下では、主な先行研究の概要について振り返ってみよう。

### (1) 地方政府の財政行動への影響について否定的な論考

振り返れば、連邦所得控除が州政府等の財政行動（課税や財政支出）に及ぼす影響を実証的な分析手法を通じて解き明かすことを目指した論文としては、TRA1986の成立に先立つ1980年代の前半から半ばにかけて、既に複数のものが発表されている<sup>(29)</sup>。

それらの先行研究に共通しているのは、連邦所得控除の下で地方政府の財政行動に何らかの影響が生じていることが統計学的に有意な形では確認できないと結論付けている点である。しかし、いずれの研究についても、分析に当たって用いられているデータや推定方法が必ずしも適切なものであるとは言い難い上に、連邦所得控除と地方政府による財政支出との関係に分析上の力点が置かれる半面、同所得控除の枠組みと地方政府による個別税目の選択との関係を明らかにするという点では、不十分な分析内容にとどまっているとの評価が見受けられる<sup>(30)</sup>。

### (2) 地方政府の財政行動への影響を実証的に裏付けた論考

その後、1980年代後半になると、連邦所得控除が州政府等の財政行動に対して一定の影響を及ぼしていることについて実証的手法を通じて確認を行った論文が発表されるようになった。その代表例として位置付けられ、今日に至るまで学術上の大きな貢献としてしばしば引き合いに出されるのが、フェルドスタイン (Martin S. Feldstein) 氏 (米国のハーバード大学<sup>(31)</sup>) とメトカー

<sup>(28)</sup> 税収中立を原則とした改革を目指していたレーガン政権は、連邦所得控除の廃止によって連邦個人所得税の課税ベースを拡大する一方で、同税の限界税率を引き下げることを通じて米国経済の成長を促す方針であったという (Dilger, *op.cit.*(21))。

<sup>(29)</sup> 具体的には、以下が挙げられる。Dennis Zimmerman, “Resource Misallocation from Interstate Tax Exportation: Estimates of Excess Spending and Welfare Loss in a Median Voter Framework,” *National Tax Journal*, 36(2), June 1983, pp.183-201; Nonna A. Noto and Dennis Zimmerman, “Limiting State-Local Tax Deductibility: Effects Among the States,” *National Tax Journal*, 37(4), December 1984, pp.539-550; Walter Hettich and Stanley Winer, “A Positive Model of Tax Structure,” *Journal of Public Economics*, 24(1), June 1984, pp.67-87; Robert P. Inman, “Does Deductibility Influence Local Taxation?” *NBER Working Paper*, No.1714, October 1985.

<sup>(30)</sup> Gilbert E. Metcalf, “Assessing the Federal Deduction for State and Local Tax Payments,” *National Tax Journal*, 64(2), June 2011, pp.565-590.

<sup>(31)</sup> 本稿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)。

フ (Gilbert E. Metcalf) 氏 (米国の全米経済研究所 (National Bureau of Economic Research: NBER)) が共同で執筆し 1987 年に発表した論文<sup>(32)</sup>である。

この論文は、それ以前の一連の研究が不十分な分析を通じて連邦所得控除の地方財政に対する影響をめぐる否定的な見解を示していた中で、その影響についての確かな手法に基づき定量的な分析を行うことを主眼としていた。しかも、そうした問題意識に基づく分析が、州政府等による財政支出の規模に加えて、その財源 (税収) の調達という側面にも相応の注意を払いつつ行われており、その点も、1980 年代半ばまでの各種研究とは一線を画した特徴となっている。

#### (i) 租税価格の考え方

フェルドスタイン氏とメトカーフ氏による 1987 年の共同論文における実証分析は、「租税価格」(tax price) の概念を前提とした形で行われている。

租税価格は、連邦所得控除が州政府等の財政行動に及ぼす影響を考えるに当たり見落とすことのできない概念である。それは、「州政府等によって納税者に課された 1 ドルの税の実質的な負担が、連邦所得控除を通じて、何ドルに軽減されるか」を表す変数として定義される。

例えば、連邦政府の個人所得税制の下で、ある納税者の個人所得が限界税率 25% のブラケット (税率適用所得帯) に位置しているとしよう。加えて、州政府の側の個人所得税制では、連邦税の支払額をめぐる所得控除が認められていないと仮定する。その場合、ある州に居住している納税者が連邦所得控除の対象として認められた州税を 1 ドル支払うと、連邦個人所得税制上は、それと同じ金額が当該納税者の所得から差し引かれ、当該納税者にとって、連邦個人所得税の負担は、州税の支払額に連邦個人所得税の限界税率を掛け合わせた 0.25 ドル (= 1 ドル × 25%) 分だけ小さくなる。言い換えると、連邦所得控除の枠組みを通じて 0.25 ドル分が連邦政府の負担となる中で、州政府による 1 ドルの課税をめぐる納税者が負担を求められる実質的なコストは、0.75 ドルに軽減される。したがって、この納税者にとっての租税価格は、0.75 である。

この具体例からも分かるように、連邦所得控除を利用する個人の連邦個人所得税制における限界税率が  $m$  (ただし、 $0 < m < 1$ ) である場合、その個人にとっての租税価格は、 $1 - m$  と表すことができる。

これは個々の納税者のうち連邦所得控除を利用する者にとっての租税価格であるが、納税者の中には同所得控除を利用しない者もいる。そうした納税者にとっては、州税を支払っても連邦税の負担が一切減らないことから、租税価格が 1 になる。

そして、租税価格の算出は、1 人 1 人の納税者ではなく地域内における全ての納税者を対象とした場合には、より複雑な形をとる。ある地域で納税者全員のうち  $p$  の割合に相当する者が連邦所得控除を利用しているとしよう。その場合、同所得控除を利用する納税者にとっての租税価格が  $1 - m$  であることと、同所得控除を利用しない納税者にとっての租税価格が 1 であることの両方を踏まえると、域内における全ての納税者を平均した租税価格は、 $1 - pm$ <sup>(33)</sup> に等しくなる。

<sup>(32)</sup> Martin S. Feldstein and Gilbert E. Metcalf, "The Effect of Federal Tax Deductibility on State and Local Taxes and Spending," *Journal of Political Economy*, 95(4), August 1987, pp.710-736.

<sup>(33)</sup> 全ての納税者を対象とした租税価格は、連邦所得控除を利用する納税者にとっての租税価格 ( $1 - m$ ) と、同所得控除を利用しない納税者にとっての租税価格 (1) を、それぞれの納税者の割合 ( $p$  と  $1 - p$ ) をウェイトとして加重平均することによって導き出される。

一般に、地方政府によって課された税に関わる租税価格の低下は、納税者にとって当該税を支払うことへの抵抗感を弱める要因となろう。このため、理論的には、地方政府は、租税価格の低下に伴い、その税目への依存度を高めることとなる可能性が大きいと考えられる。このことは、ある商品の価格が下がった場合に家計がその商品の購入数量を増やす現象、すなわち、ミクロ経済学で「価格効果」(price effect)と呼ばれている現象と似通っている。さらに、納税者側の納税に向けた抵抗感の低下に伴い自前の税収を調達し易くなった州政府等は、租税価格が低下した税目からの収入を財源として、財政支出を拡大させるかもしれない。その場合には、租税価格の低下は、地方政府の財政支出を拡大させる要因になると考えられる。

(ii) フェルドスタイン氏とメトカーフ氏による 1987 年の共同論文における実証分析

フェルドスタイン氏とメトカーフ氏の推定は、米国 48 州（ハワイ州とアラスカ州を除く）の 1979 年におけるクロスセクション・データ<sup>(34)</sup>に基づき行われている。

彼らは、州政府等の「財政支出」、「連邦所得控除の対象として認められた地方税（個人所得税、小売上税、財産税）の収入」、「連邦所得控除の対象として認められていない地方税等（法人所得税、個別消費税、相続税・贈与税、手数料）の収入」のそれぞれを、各州の個人所得に対する割合、または、各州の住民 1 人当たり金額の対数値に換算した。その上で、それらの変数を「連邦所得控除の対象として認められた地方税の租税価格」、「住民 1 人当たりの所得」、そして、当該州の経済面・人口構造面での特徴を示す各種の変数によって説明する関数を設定し、その関数を実際のデータに基づき推定している。

ちなみに、彼らは、「連邦所得控除の対象として認められた地方税の租税価格」を、内国歳入庁（Internal Revenue Service: IRS）によって提供され、NBER のデータベース「TAXIM」に収録された連邦個人所得税の申告に係る個人データ（21,787 人分）に基づき、州ごとに算出している。

なお、この論文における推定では 1979 年時点のデータが用いられており、TRA1986 に基づく連邦所得控除の一部廃止（小売上税が対象）に伴う影響は、推定結果に反映されていない。彼らの推定を通じて確認されたのは、次の 3 点である。

第 1 に、連邦所得控除の対象として認められた地方税をめぐる租税価格の低下（上昇）に伴い州政府等が当該地方税への依存度を高める（低める）という傾向が、有意に認められる。

第 2 に、連邦所得控除の対象として認められた地方税をめぐる租税価格の上昇を受けて、同所得控除を認められた地方税からそれを認められていない地方税等へと税収のシフトが生じているのかどうかについては、推定結果から判断することが難しい。したがって、連邦政府による連邦所得控除の廃止が、州政府等の側で、そうした税収のシフトを引き起こす可能性が大きいのか否かについても、確固としたことは言えない。

第 3 に、連邦所得控除が地方税の租税価格を低下させることを通じて州政府等による財政支出の拡大を促す要因となっているのかどうかについても、推定結果からの判断が困難である。

### 3 米国の制度を対象とした先行研究（1990 年代以降）

このように、1980 年代の後半には、州政府等の税収構造に対する連邦所得控除からの影響が定量的な分析を通じて裏付けられた。そして、これに続く 1990 年代以降の連邦所得控除をめぐる先行研究は、その内容により複数の潮流に枝分かれしていくこととなった。

(34) 特定の時点における個別別のデータを集めたものを、クロスセクション・データと呼ぶ。

(1) フェルドスタイン氏らの 1987 年の論文における分析を補強する動き

1990 年代以降は、フェルドスタイン氏と共に 1987 年の論文を執筆したメトカーフ氏などが、当該論文における分析内容を補強するための研究を行い、その結果を示した論文を発表している。

(i) メトカーフ氏による 1993 年の論文における実証分析

メトカーフ氏が 1993 年に米国のプリンストン大学の教員として単独で発表した論文<sup>(35)</sup>は、TRA1986 が各州の税制構造に及ぼした影響を掘り下げた実証研究である。

この論文は、米国 48 州（ハワイ州とアラスカ州を除く。）の 1980～1988 年におけるパネル・データ<sup>(36)</sup>（TRA1986 施行後の時期も対象に含む。）に基づき推定を行っているという点において、フェルドスタイン氏とメトカーフ氏による 1987 年の共同論文とは分析に用いるデータの内容を異にしている。推定にパネル・データを用いたのは、クロスセクション・データで推定を行った 1987 年の共同論文において、推定の内容によっては必ずしも統計学的に有意な推定結果が得られなかったことへの反省からであるという。また、1987 年の共同論文のように州政府等の税収構造を「連邦所得控除の対象として認められた税」と「連邦所得控除の対象として認められていない税」という大括りで捉えるのではなく、6つの個別税目（個人所得税、小売売上税、個別消費税、法人所得税、手数料等、その他）にブレイクダウンした形で推定を行っている点が、分析の進め方をめぐる相違点となっている。

メトカーフ氏は、「州政府等によって課された特定税目の税収がその州の個人所得に占めるシェア」を、「州政府等の個人所得税の租税価格」や「州政府等の小売売上税の租税価格」などの変数によって説明する関数を設定し、それを実際のデータに基づき推定した。その結果、個人所得税については、当該税の租税価格の上昇（低下）に伴い個人所得に占めるシェアが低下（上昇）するという関係が有意に認められたものの、小売売上税については、そうした関係が有意には認められなかった。上述のとおり、フェルドスタイン氏とメトカーフ氏による 1987 年の共同論文では、州政府等が連邦所得控除の対象として認められた税全体への依存度を租税価格の上昇（低下）に伴い低下（上昇）させるとの推定結果が有意な形で得られていた。しかし、メトカーフ氏が個別税目に降りた推定をパネル・データに基づき行ってみると、小売売上税については 1987 年の共同論文と同一の結果が得られなかったのである。

ちなみに、この推定結果に関連して、メトカーフ氏は、「TRA1986 施行後に、州政府等の小売売上税への依存度がその租税価格の上昇（小売売上税をめぐる連邦所得控除の廃止による）に対して必ずしも敏感に反応しなかったのはなぜか」というパズルについての解釈を試みている<sup>(37)</sup>。メトカーフ氏による 1993 年の論文によれば、このパズルは、いわゆる「不完全な所得控除」（incomplete deductibility）<sup>(38)</sup>の観点もさることながら、「異なる所得階層間の利害関係」という観点からも、説明が可能である。

連邦所得控除を頻繁に利用するのは飽くまで高所得者である<sup>(39)</sup>ことから、同所得控除の廃止

<sup>(35)</sup> Gilbert E. Metcalf, "Tax Exporting, Federal Deductibility, and State Tax Structure," *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(1), winter 1993, pp.109-126.

<sup>(36)</sup> 各個体の複数時点におけるデータを複数の個体について集めたものを、パネル・データと呼ぶ。

<sup>(37)</sup> メトカーフ氏は、1993 年の論文に先立ち発表した 1992 年の論文（Gilbert E. Metcalf, "Deductibility and optimal state and local fiscal policy," *Economics Letters*, 39(2), June 1992, pp.217-221.）において、「連邦所得控除を通じた租税輸出」と「それ以外の租税輸出」との相互作用に着目する形で、このパズルに関する説明が可能な理論的な枠組みを構築している。

がどの州税を対象に行われたとしても、当該税の実質的な負担が高所得者を中心に増加することは避けられない。TRA1986に基づく小売売上税をめぐる連邦所得控除の廃止もその例外ではなく、高所得者にとって小売売上税の実質的負担を増やす要因になったと考えられる。もっとも、州税のうち個人所得税が累進的な税であるのに対して、小売売上税は逆進的な税であることから、州政府は、小売売上税の課税を通じて、高所得者以外の所得階層（非高所得者層）にも相応の負担を求めることができる。このため、各州の政策決定者は、小売売上税（連邦所得控除の廃止に伴い、租税価格が上昇）への依存度を引き上げる一方で、個人所得税（TRA1986に基づく連邦個人所得税の限界税率引下げに伴い、やはり租税価格が上昇）への依存度は引き下げるという形で、同法の施行を通じて失われた高所得者層と非高所得者層の間における税負担のバランスを回復させようとしたというのが、メトカーフ氏による解釈である。

(ii) メトカーフ氏による 2011 年の論文における実証分析

メトカーフ氏は、その後 2011 年にも、米国のタフツ大学の教員として、連邦所得控除の効果を実証的に分析した論文<sup>(40)</sup>を発表している。

この論文において、彼は、フェルドスタイン氏とメトカーフ氏による 1987 年の共同論文で採用されていた分析の進め方に立ち戻った上で、連邦所得控除の下で州政府等の税収構造や支出構造に生じ得る影響をパネル・データ（ハワイ州とアラスカ州を除く 48 州の 1999～2001 年におけるデータ）に基づき推定している。1987 年の共同論文における分析との相違点は、推定の精度を高めるためにクロスセクション・データではなく TRA1986 施行後のパネル・データを用いたことのほか、州によっては住民が州個人所得税の課税所得を算出する際に連邦政府の諸税の支払額を所得控除できる枠組みが設けられているという事実をも考慮に入れて、推定を行ったことなどである。

推定の結果、1987 年の共同論文で既に確認されていた点ではあるものの、州政府等が連邦所得控除の対象とされた地方税への依存度を高めていることが、改めて有意に確認された。加えて、連邦所得控除が州政府等の自己財源に基づく財政支出を拡大させる方向に作用しているという、1987 年の共同論文の分析では確認できていなかった点も、有意に確認された。ただし、連邦所得控除の対象として認められた地方税の租税価格が上昇した場合に、州政府等が同所得控除の対象として認められていない地方税等へと財源をシフトさせるのか否かについては、

<sup>(38)</sup> TRA1986 の施行前には、州政府等の小売売上税をめぐる連邦所得控除が、IRS によって提供された州ごとの「税額表」に基づく概算控除として行われるケースが少なくなかった。この方法が選択された場合、各個人の小売売上税額は実績よりも過小に算出され、当該個人による同税の支払もその過小な金額で行われることとなり、その金額が連邦個人所得税から実際に所得控除される。にもかかわらず、通常の方法で算出される小売売上税の租税価格には、そうした状況が的確に反映されない。なぜならば、第 II 章第 2 節でも示したように、通常の方法で算出される租税価格の場合、それを規定する要因が、「連邦個人所得税制における限界税率」と「納税者全体のうち連邦所得控除を利用する者の割合」の 2 つに限られるからである。その結果、TRA1986 が施行される前の租税価格は実態よりも低めに評価されていた可能性があるというのが、「不完全な所得控除」の見方にはかならない。このような見方を前提にすると、メトカーフ氏による 1993 年の論文の推定結果をめぐっては、小売売上税に係る連邦所得控除の廃止（TRA1986 に基づく）が理論上は租税価格の上昇要因に相当しながらも、実際には、同所得控除の廃止後に個々の納税者にとって税負担感が大きく高まることはなく、ひいては、州政府等による小売売上税への依存度もまた顕著な形では低下しなかったとの解釈が導き出される。

<sup>(39)</sup> 連邦所得控除は、項目別控除（実額控除に相当）の一種であるから、その利用を通じて標準控除（概算控除に相当）を利用した場合よりも大きな恩恵を被るのは、主に高所得者であると考えられる。

<sup>(40)</sup> Metcalf, *op.cit.*(30)

1987年の共同論文の分析と同様に、有意な推定結果が得られなかった。

(iii) ホルツ・イーキン氏とローゼン氏による1990年の共同論文における実証分析

ホルツ・イーキン (Douglas Holtz-Eakin) 氏 (米国のコロンビア大学) とローゼン (Harvey S. Rosen) 氏 (米国のプリンストン大学) が共同で執筆し1990年に発表した論文<sup>(41)</sup>も、フェルドスタイン氏とメトカーフ氏による1987年の共同論文で打ち出された「州政府等が、連邦所得控除の対象となった地方税への依存度を高める」との結論を実証分析に基づき補強した先行研究として位置付けられる。ただし、この研究を他の先行研究と比べた場合に際立っている特徴は、州政府等によって行われる税制に関連した対応の中でも、とりわけ税率の設定に着目した分析が行われている点にある。

具体的には、米国の州政府よりも下位の地方政府の1つとして分類されるミュニシパリティ<sup>(42)</sup>に焦点を合わせる形で、その財産税の税率に対して連邦所得控除が及ぼす影響が分析されている。分析の対象が財産税に限定されているのは、個々のミュニシパリティによる自由な税率設定が認められた財産税を対象とした分析を行えば、連邦所得控除を通じた租税価格の低下が各ミュニシパリティの税率設定に及ぼす影響を的確に把握することができるからである。ちなみに、推定に用いられているのは、米国内から選ばれた82のミュニシパリティのパネル・データ (1976~1980年) である。

ホルツ・イーキン氏らは、財産税の平均実効税率 (課税ベースに対する税支払額の割合) を同税の租税価格や各種のコントロール変数によって説明する関数を推定した。その結果、連邦所得控除の下での租税価格の低下に伴い、各ミュニシパリティが財産税の平均実効税率引上げを通じて同税への依存度を高めていることが、有意に確認された。

(2) 租税輸出的な側面に着目した研究

上述のとおり、連邦所得控除に起因した垂直的租税外部効果は、地方政府同士の水平的な関係に着目すれば、租税輸出の一種とみなすことも可能である。しかし、1980年代までの連邦所得控除に関連した先行研究は、租税輸出の形態が連邦所得控除を通じたもの以外にも存在し得ることを必ずしも明確に意識した形で行われていたわけではなかった。そうした中、1990年代に入ると、連邦所得控除を通じた租税輸出を飽くまで各種の租税輸出の中の1形態として位置付け、他の形態の租税輸出と併せて分析を行う研究が現れた。この種の先行研究としては、以下が挙げられる。

(i) ゲイド氏とアドキンズ氏による1990年の共同論文における実証分析

第1に、ゲイド (Mary N. Gade) 氏 (米国のオクラホマ州立大学) とアドキンズ (Lee C. Adkins) 氏 (同) が共同で執筆し1990年に発表した論文<sup>(43)</sup>が挙げられる。この論文では、「連邦所得控除を通じた租税輸出」と「課税物品、消費者、生産要素等の地域間移動を通じた租税輸出」の双方を視野に入れる形で、それらが州政府の財政行動に及ぼす効果についての分析が、計量経済

(41) Douglas Holtz-Eakin and Harvey S. Rosen, "Federal Deductibility and Local Property Tax Rates," *Journal of Urban Economics*, 27(3), May 1990, pp.269-284.

(42) ミュニシパリティには、シティ (City)、タウン (Town)、ビレッジ (Village) などが含まれる。

(43) Mary N. Gade and Lee C. Adkins, "Tax Exporting and State Revenue Structures," *National Tax Journal*, 43(1), March 1990, pp.39-52.

学的な手法に基づき行われている。具体的には、各州政府が自らの財政支出と税収を同時に決定することを前提に、6つの個別税目（個人所得税、小売売上税、個別消費税（ガソリン・自動車燃料税を除く。）、ガソリン・自動車燃料税、手数料、その他）の税収について当該州政府の税収全体に占める割合をそれぞれ求めた上で、連邦所得控除を通じた租税輸出やそれ以外の形態の租税輸出から各割合に対して及んでいた影響の有無を推定している。分析上の特徴は、連邦所得控除を認められた個別税目<sup>(44)</sup>の間に代替的な関係が認められるか否かを強く意識する形で、推定が行われていることである。推定に用いられているのは、米国50州の5時点（1963年、1967年、1972年、1977年、1982年）についてプールされたデータ<sup>(45)</sup>である。

この論文の推定を通じて明らかになったことが、2つある。

1つは、各州政府が、連邦所得控除に係る制度の変更に対応する形で、租税価格が上昇した税目への依存度を低下させる一方で、同価格が低下した税目への依存度を高めているという点が、有意な形で確認されたことである。ゲイド氏らは、推定結果全体のうちこの部分を、「連邦所得控除を通じた租税輸出」の発生を裏付けるものであると解釈している。

そして、もう1つ有意に確認されたのは、連邦所得控除以外のルートを通じた租税輸出、すなわち、「課税物品、消費者、生産要素等の地域間移動を通じた租税輸出」が、個別消費税を中心として、おおむね予想どおりの形で発生していることであった。

## （ii）ポロック氏による1991年の論文における実証分析

第2は、ポロック（Stephen H. Pollock）氏（国際的な会計事務所であるKPMG पीトマーウィックに所属）が1991年に発表した論文<sup>(46)</sup>である<sup>(47)</sup>。この論文は、州政府等の小売売上税をめぐる租税輸出のメカニズムを、「連邦所得控除を通じた租税輸出」以外のルート、すなわち州内への来訪者（観光客等）への商品販売を通じた租税輸出（直接的な租税輸出）や、「商品を州外に販売している企業による商品価格の引上げを通じた租税輸出」<sup>(48)</sup>（間接的な租税輸出）をも視野に入れつつ、計量経済学的な分析手法を用いることなく、解き明かそうとしている。

(44) 具体的には、個人所得税、小売売上税、ガソリン・自動車燃料税という3つの税目である。これらの税目のうちガソリン・自動車燃料税は、1978年に連邦所得控除の対象外となったが、それまでは、同所得控除を認められた税目であった。

(45) 複数時点におけるクロスセクション・データを束ねてデータの集合としたもの。

(46) Stephen H. Pollock, "Mechanisms for Exporting the State Sales Tax Burden in the Absence of Federal Deductibility," *National Tax Journal*, 44(3), September 1991, pp.297-310.

(47) 同様の見解は、ポロック氏と同様にKPMG पीトマーウィックのスタッフであったエベル（Robert D. Ebel）氏が1993年に発表した論文（Robert D. Ebel, "Comment on "Tax Exporting Federal Deductibility, and State Tax Structure"," *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(1), winter 1993, pp.127-130.）でも示されている。

(48) 米国における州政府等の小売売上税は、一般には、最終消費者向けの商品販売に課される税として理解されているものの、実際には、最終消費者向け販売のみに課税を行うことが実務上容易ではないなどの理由から、企業間取引の一部にも課税がなされている模様である。例えば、コネチカット州の場合、小売売上税収の実に45%が企業間取引から徴収されているという（*ibid.*）。小売売上税には、EU等の付加価値税のような仕入税額控除の仕組みが採り入れられていない。このため、企業間取引の一部にも課税がなされると、ある企業が原材料等の購入に伴い被った税負担を商品価格の引上げなどを通じて商品の買い手に転嫁できない限り、当該企業自身がその負担を余儀なくされる可能性がある。これを避けるため、各企業は、企業間取引を通じて生じた税負担を商品価格の引上げによって解消しようとする。こうした商品価格の引上げを通じた買い手に対する税負担の転嫁は、商品の販売先が州内の個人や企業であるか、それとも州外の個人や企業であるかにかかわらず、発生し得る現象である。しかし、とりわけ州外の個人・企業に向けた商品販売において商品価格が引き上げられる場合には、非居住者に向けた税負担の転嫁、すなわち租税輸出が、間接的な形で行われていると考えることができる。



ポロック氏によると、TRA1986 施行後における州政府等の小売売上税をめぐる租税価格の上昇は、連邦個人所得税の限界税率引下げに起因した州政府等の個人所得税をめぐる租税価格の上昇ほどには大きくなかった。なぜならば、小売売上税については、TRA1986 の施行に伴う連邦所得控除の廃止が租税価格を押し上げる方向に作用する一方で、直接的または間接的な租税輸出のメカニズムが、TRA1986 の施行後も租税価格を押し下げる要因として働き続けたためである<sup>(49)</sup>。ポロック氏は、「TRA1986 の施行後に各州の小売売上税への依存度が下がらなかったのはなぜか」というパズルに関連して、その背景には直接的租税輸出と間接的租税輸出の効果がなくならなかったことがあるとの解釈を示している。

### (3) 地方税の所得階層別負担に対する影響を明らかにした研究

連邦所得控除をめぐる 1990 年代以降の先行研究の流れとしては、そのほかにも、州政府等によって課された地方税の所得階層別に見た負担（累進度）に対して同所得控除の下でどのような影響が生じているのかという問題意識に沿った複数の論文が挙げられる<sup>(50)</sup>。

#### (i) スコット氏とトリエスト氏による 1993 年の共同論文における実証分析

第 1 に挙げられるのは、スコット (Charles E. Scott) 氏 (米国のメリーランド・ロヨラ大学) とトリエスト (Robert K. Triest) 氏 (米国のカリフォルニア大学デービス校) が共同で執筆し 1993 年に発表した論文<sup>(51)</sup>である。この論文の主眼は、1980 年代における連邦税制の変更、具体的には、「1981 年経済再建税法」(Economic Recovery Tax Act of 1981) (以下「ERTA1981」という。)と TRA1986 のそれぞれによる連邦個人所得税の最高税率引下げ (累進度の緩和) を受けて、各州の立法機関が州の個人所得税の累進度をどれほど修正したのかを明らかにすることに置かれている。

連邦個人所得税の限界税率と項目別控除の利用頻度が高所得者ほど高いという状況の下では、連邦所得控除を通じた州税の負担軽減効果もまた所得が高い者ほど大きくなる傾向がある。すなわち、州レベルの個人所得税の実質的な累進度は、この連邦所得控除を通じた税負担軽減効果の分だけ緩やかになっていると考えられる。ところが、ERTA1981 や TRA1986 に基づく連邦個人所得税の最高税率引下げは、連邦所得控除を通じた州税の負担軽減効果を縮小させることで、高所得者から見た州個人所得税の負担を実質的に増やす要因となった。このため、各州の政府は、連邦政府による連邦個人所得税の最高税率引下げに対抗して、州個人所得税の実質的な累進度を各法律が施行される前の状態に戻す (実質的な累進度を低下させる) ための措置をとったのではないかと考えられる。

このような仮説の妥当性を検証するため、スコット氏らは、IRS の個票データ (州税として個

(49) どのような形態の租税輸出であっても、域外の住民に対して地方税の負担を転嫁するという側面が共通していることから、域内の住民から見れば当該地方税の租税価格を低下させる要因になると考えられる。

(50) 1980 年代にも、そのような観点からの先行研究が皆無であったわけではない。例えば、Daniel R. Feenberg and Harvey S. Rosen, “The Interaction of State and Federal Tax Systems: The Impact of State and Local Tax Deductibility,” *American Economic Review*, 76(2), May 1986, pp.126-131 は、連邦所得控除の廃止が州税 (個人所得税、小売売上税) の税負担 (平均実効税率) に対してもたらし得る影響を、1982 年時点における連邦個人所得税の申告データに基づく試算を通じて考察している。もっとも、この論文の内容は、所得階層別の視点に立って試算を行いながらも、個人や政府の行動は所与である (それらの経済主体の行動が連邦所得控除の廃止によって影響を受けることはない) との前提の下に考察を行っているという点で、限界があった。

(51) Charles E. Scott and Robert K. Triest, “The Relationship between Federal and State Individual Income Tax Progressivity,” *National Tax Journal*, 46(2), June 1993, pp.95-108.

人所得税を課している米国 40 州における約 33,000 人が対象) を用い、各州における州個人所得税制の累進度を示す指標を 3 時点 (1979 年、1984 年、1989 年) について計測した上で、この間における同指標の変化をチェックした。

その結果として明らかになったのは、1980 年代に州個人所得税をめぐる法制度上の累進度 (グロスのベースで見た累進度)、すなわち、法定税率等をめぐる累進度が低下していたことであった。もっとも、連邦所得控除を通じた税負担軽減効果をも織り込んだネットのベースで見ると、州個人所得税の累進度が 1984 年から 1989 年にかけて高まっていることも併せて確認された。このため、スコット氏らは、ERTA1981 または TRA1986 によって連邦個人所得税の最高税率が引き下げられる中で、各州が、州個人所得税の法定税率を引き下げるなどの対応を通じて高所得者を中心に税負担を軽減するための調整を図ったものの、TRA1986 施行後におけるそうした調整は不十分なものとどまったとの結論を示している。

## (ii) チャーニック氏による 2005 年の論文における実証分析

第 2 は、連邦所得控除を通じた租税輸出と地方税の所得階層別負担との関係に焦点を合わせた、チャーニック (Howard Chernick) 氏 (米国のニューヨーク市立大学ハンター校) による 2005 年の論文<sup>(52)</sup>である。

チャーニック氏は、州政府等によって課された地方税の累進度に差異が生じている背景を明らかにするため、米国 48 州 (ハワイ州とアラスカ州を除く) の 3 時点 (1976 年、1985 年、1999 年) についてプールされたデータを用い、地方税の累進度をめぐる選択に影響を及ぼしている要因について、計量経済学的手法に基づいた分析を行っている。

具体的には、最も高い所得分位に属する家計にとっての地方税負担 (連邦所得控除を通じた負担軽減効果を織り込まないベース) が最も低い所得分位に属する家計にとってのそれ (同) に対して何倍に当たるのかを、「地方税の累進度」として定義している。そして、この倍率を、「連邦所得控除を通じた租税輸出の度合いを示す変数」(納税者全体に占める連邦所得控除の利用者の割合)のほか、「隣接する州における「地方税の累進度」」(隣接州の人口をウェイトとした加重平均値)、「州の行政府と立法府を支配している政党 (共和党または民主党) を表すダミー変数」など、複数の変数によって説明する関数を推定した。

推定の結果は、連邦所得控除を通じた租税輸出が、同所得控除による税負担軽減効果を織り込む前のベースでは、地方税の累進度を強める要因になっているというものであった<sup>(53)</sup>。

<sup>(52)</sup> Howard Chernick, “On the Determinants of Subnational Tax Progressivity in the U.S.,” *National Tax Journal*, 58(1), March 2005, pp.93-112.

<sup>(53)</sup> チャーニック氏は、その理由について、次のように解釈している。連邦所得控除の利用頻度は高所得者ほど高いことから、納税者全体に占める同所得控除の利用者の割合が高まるほど、所得水準が当該地域の中間値よりも大きい納税者から見た地方税の負担軽減効果は大きくなる。そして、そのような状況の下では、地方税の税率の変化に対する高所得者の反応 (税負担の増加を避けるために課税ベースを縮小させる動き) が低所得者のそれほどには敏感でなくなるため、結果的に、高所得者の税負担 (連邦所得控除を通じた負担軽減効果を織り込まないベース) が低所得者のそれ (同) に比べて膨らむというのである。言い換えれば、連邦所得控除の枠組みを背景として、州政府等によって課された地方税の実質的な累進度 (連邦所得控除を通じた負担軽減効果を織り込んだ累進度) が緩やかになる半面、その分だけ、地方税の表面的な累進度 (同所得控除を通じた負担軽減効果を織り込まない累進度) は強まる傾向が見られるということになる。

#### 4 その他の先行研究（カナダの地方法人課税を対象とした理論的考察）

これまで見てきたように、地方税支払額の「国税からの所得控除」をめぐる先行研究のほとんどは、米国の連邦所得控除を対象としている。しかし、米国以外の国を対象とした先行研究が全く見られないわけではない。その一例として、カナダの州政府による法人課税を対象とした、ダールビー（Bev Dahlby）氏（カナダのアルバータ大学）らが共同で執筆し2000年に発表した論文<sup>(54)</sup>が挙げられる。

カナダでは、連邦政府の企業利潤税の課税所得を算出する際に、法人企業の所得から州政府の企業関連諸税（資源の採取に係る税、支払給与税、企業利潤税等）の支払額を所得控除できる制度が設けられている。ダールビー氏らによれば、一般に、州税の支払額を連邦税から所得控除できる枠組みの下では、州政府による州税の税率引上げが、2とおりの経路を通じて連邦政府に垂直的租税外部効果を及ぼし得るといふ。第1は、州税の支払額が連邦税の課税ベースから控除されるルート（直接的なルート）であり、第2は、州税の増税を受けて連邦税の課税ベースが変化するルート（間接的なルート）である。そうした中で、この論文は、州税支払額のうち連邦税からの所得控除が可能な部分の割合を表す「所得控除率」(deductibility rate)という指標を定義した上で、その割合をどのような値に定めれば連邦政府・州政府間で垂直的租税外部効果を顕在化させないという意味で最適な状況を実現できるのかについて、理論的な考察を行っている。

ダールビー氏らによる考察の結論は、「州税の税収が1ドル増加することにより、連邦税の課税ベース（所得控除前の段階のもの）が何ドル増加するか」を示す値を求めた上で、所得控除率をその値に等しく設定すれば、最適な状況がもたらされるというものであった。所得控除率がそのような値をとれば、間接的ルートを經由した垂直的租税外部効果が、直接的ルートを經由した垂直的租税外部効果を打ち消す形で出現する。このため、国全体として見れば、垂直的租税外部効果が顕在化しない状況が実現し、ひいては、租税外部効果の発生に伴う経済的効率性の低下が避けられるというのである。

すなわち、仮に州税の税収の1ドル増加に伴い連邦税の課税ベース（所得控除前の段階のもの）が増加するのであれば、最適な所得控除率の符号はプラスとなり、当該州税の支払額を連邦税から所得控除することが正当化される。しかし、州税の税収増が連邦税の課税ベース（同）に全く影響を及ぼさないのであれば、最適な所得控除率はゼロとなり、当該税の支払額を連邦税から所得控除できる制度の正当性が失われる。そして、州税の税収増が連邦税の課税ベース（同）を減らす方向に作用するのであれば、最適な所得控除率はマイナスの値をとり、連邦政府は、州税の支払額を連邦税から所得控除できる制度を設けるのではなく、州の税収に対して「マイナスの所得控除」を適用する（付加税を課す）べきであるということになる。

したがって、ダールビー氏らの論文によって示された結論を総合的に踏まえると、州政府による増税が連邦税の課税ベースに及ぼす影響がゼロまたはマイナスになると見込まれる州税については、少なくとも当該税を連邦税からの所得控除の対象として位置付けないことが、経済的な効率性という観点と照らし合わせた場合に連邦政府にとって望ましい選択になると考えられよう。

<sup>(54)</sup> Bev Dahlby et al., "The Deductibility of Provincial Business Taxes in a Federation with Vertical Fiscal Externalities," *The Canadian Journal of Economics*, 33(3), August 2000, pp.677-694.

### Ⅲ 日本への示唆と現行制度をめぐる論点

#### 1 海外の制度を対象とした先行研究からの示唆

以上の先行研究の内容を踏まえて考えると、国税の課税所得を算出する際に地方税の支払額を所得控除できる枠組み（「国税からの所得控除」）をめぐる得られる示唆の内容は、次のように整理することができよう。

まず、「国税からの所得控除」を背景として、個々の地方政府の財政行動そのものにゆがみが生じる可能性がある。この点をめぐっては、まず、フェルドスタイン氏とメトカーフ氏による1987年の共同論文を皮切りに、メトカーフ氏による一連の分析（1993年の論文、2011年の論文）や、ゲイド氏とアドキンズ氏による1990年の共同論文の分析を通じて明らかになった、①「「国税からの所得控除」の下で、地方政府が、控除可能な税に対する依存度を高める」との示唆が挙げられる。また、メトカーフ氏による2011年の論文の分析結果から読み取ることができる、②「「国税からの所得控除」の下で、地方政府による財政支出の拡大が促される」との示唆も見逃せない。

また、「国税からの所得控除」に起因した各種の租税外部効果の有無という点でも、複数の示唆が得られよう。例えば、スコット氏とトリエスト氏による1993年の共同論文で明らかにされたことの1つは、米国の連邦政府による連邦個人所得税の最高税率引下げ（高所得者を中心とした州個人所得税の実質的な負担増に相当）を受けて、州政府の側も、高所得者を中心に州個人所得税の税負担を低下させるため、税率等をめぐる法制度上の調整を行っていたという事実であった。したがって、そこから読み取れるのは、③「「国税からの所得控除」の下で、中央政府が国税の税率を変更すると、地方政府の側も、国税の税率改定に伴う実質的な税負担の変化に応じた調整を施すため、地方税の税率等を変更する可能性がある」との示唆であると言える。加えて、ゲイド氏とアドキンズ氏による1990年の共同論文や、ポロック氏による1991年の論文からは、④「地方政府による租税輸出が、「国税からの所得控除」のルートに加えて、通常の租税輸出（課税物品、消費者、生産要素等の地域間移動を通じた租税輸出）に関連したルートを通じても行われ得る」との示唆が得られよう。

このように、「国税からの所得控除」が、地方政府による財政行動をゆがめ、各種の租税外部効果の発生を促すおそれがある中では、その枠組みの是非自体が問い直されることにもなりかねない。そのような観点からは、ダールビー氏らによる2000年の論文において理論的に解き明かされた、⑤「国税の課税ベースについて地方税の増税に伴う増加が見込まれるのであれば、中央政府は、当該地方税について「国税からの所得控除」を認めるべきではない」との示唆が見落とせないであろう。

#### 2 日本の問題について考える際の論点

①～⑤の示唆が先行研究から得られる中で、我々に問われているのは、日本の現行制度についてどのように考えるのかである。

本稿の冒頭でも言及したように、日本では、法人企業に課される地方税のうち一部の税目（例えば、都道府県の法人事業税や、市町村の固定資産税、都市計画税、事業所税など）について、法人企業による当該税の支払額を法人税の損金算入の対象にするという形で、事実上の「国税からの

所得控除」が認められている。これに対して、「国税からの所得控除」を対象にした先行研究は、上述のとおり、そのほとんどが、米国の州政府等による個人向け課税の連邦個人所得税からの所得控除（連邦所得控除）を分析対象にしている。それだけに、一連の先行研究から得られる示唆が、日本の法人課税を対象とした「国税からの所得控除」の枠組みに、必ずしもそのままの形で当てはまるとは限らないであろう。しかしながら、たとえそうだとした場合、米国等における「国税からの所得控除」に焦点を合わせた先行研究からの示唆は、日本の制度を対象とした研究が今のところは見当たらない中で、日本の問題を考えるに当たっても、有力な手掛かりとなり得よう。

それでは、日本における「国税からの所得控除」の枠組みに関連して、どのような具体的論点が浮かび上がってくるであろうか。

#### (1) 個々の自治体による財政行動にゆがみが生じているか

まず、先行研究からの示唆のうち①と②から、2つの基本的な論点が浮上してくる。すなわち、「「国税からの所得控除」の下で、自治体が控除可能な税目に対する依存度を高めているのか否か」、そして、「「国税からの所得控除」が自治体による財政支出の拡大を促す要因になっているのか否か」の2点である。これらについて掘り下げる上で実際のデータに基づく客観的な分析が求められることは、論をまたないであろう。しかし、日本を分析の対象にしようとした場合、本稿で紹介してきた米国を対象とした各種の先行研究とは異なり、納税者（納税企業）の個票データを入手できないという制約に直面する。各地域の租税価格は個人ベースの租税価格を集計したものであるから、個票データが手に入らなければ、「国税からの所得控除」が自治体の行動に及ぼす影響を分析する上で欠かすことのできない各地域の租税価格も得られないのである。もっとも、仮にそのような制約が避けられなくても、都道府県の法人事業税を対象とした「国税からの所得控除」をめぐるのは、既存の統計から入手可能な複数のデータを適宜組み合わせることにより、これら2つの論点をめぐる一定の定量的分析を行うことが可能であると考えられる<sup>55)</sup>。

55) 第Ⅱ章で見たように、地方税支払額の「国税からの所得控除」を反映した租税価格は、納税者全体について集計を行ったベースでは、「 $1 - (\text{国税の限界税率}) \times (\text{納税者数に占める所得控除の利用者の割合})$ 」と表すことができる。このことは、地方税が法人事業税であり国税が法人税である場合にも、そのままの形で当てはまるであろう。すなわち、法人事業税をめぐる租税価格は、「国の法人税の限界税率」と「納税企業数に占める所得控除（損金算入）を利用する企業の割合」という2つの要因によって規定されていると考えられる。これらの要因のうち「国の法人税の限界税率」については、「法人企業数に占める中小企業の割合」との間に密接な関係があろう。法人税は、基本的には課税所得の大小にかかわらず一定の税率で課される比例税であるから、法定税率（平成29（2017）年度には23.4%）が、そのまま限界税率となる。しかし、資本金1億円未満の中小企業だけは、課税所得のうち800万円以下の部分について軽減税率（平成29（2017）年度には15.0%）の適用を受けられる。したがって、「法人企業数に占める中小企業の割合」が大きい都道府県ほど、当該地域全体で見た「国の法人税の限界税率」が低く、結果的に、法人事業税の租税価格が高くなると考えられる。これに対して、もう1つの要因である「納税企業数に占める所得控除（損金算入）を利用する企業の割合」については、「法人企業数に占める欠損法人の割合」がその代理指標になり得るであろう。国の法人税を支払わない赤字企業（欠損法人）の場合、仮に均等割や外形標準課税（資本割、付加価値割）という形で法人事業税を支払っていても、「国税からの所得控除」を利用することができず、法人事業税の租税価格は1になる。言い換えれば、「法人企業数に占める欠損法人の割合」が大きい都道府県ほど、当該地域全体で見た「納税企業数に占める所得控除（損金算入）を利用する企業の割合」が小さく、その結果として、法人事業税の租税価格が高くなると考えられる。このように考えると、個々の法人企業の納税に関わる個票データを入手できないという制約の下でも、「中小企業の割合」と「欠損法人の割合」という2つの指標に着目することで、都道府県別に見た租税価格の高低が各都道府県の法人事業税への依存度に対してどれほどの影響を及ぼしているのかについて、ある程度の定量的な分析を行うことが可能であろう。

(2) 各種の租税外部効果の発生が促されているか

加えて、③と④の示唆から浮かび上がってくる論点も、日本における租税外部効果発生の有無そのものに関連しており、見落とすことができない。

③の示唆から導き出される論点は、「国による法人税率の変更を受けて、自治体の側が地方法人課税の税負担を調整する傾向が見られるのか否か」である。日本では、自治体の課税自主権が限定的な形でしか認められておらず、地方法人課税の法定税率は、基本的には一定の範囲内（標準税率を下限とし、制限税率を上限とした範囲内）の値しかとり得ない<sup>(56)</sup>。そのこともあり、たとえ国の法人税の法定税率が変更されても、それを受けて地方法人課税の法定税率がフレキシブルに変化するような現象（例えば、国・地方間における法人課税の法定税率をめぐる垂直的な租税競争）は発生しにくいと見る向きがこれまで支配的であった。それでは、地方法人課税の税率として、法定税率ではなく、より企業の税負担に近い指標である平均実効税率（課税ベースに対する税支払額の割合）に注目したら、どうであろうか。日本の自治体は、課税免除・不均一課税といった手法や、条例に基づく独自の税制優遇措置の導入等を通じて、地方法人課税をめぐる平均実効税率を動かすことが可能である<sup>(57)</sup>。そうした中、「国税からの所得控除」の下で、国の法人税の法定税率の変更を受けて地方法人課税の平均実効税率も変化しないと言い切れるであろうか。この点について明らかにするためには、やはりデータに基づく分析が欠かせない。

また、④の示唆に関連して、「「国税からの所得控除」を通じた租税輸出に、それ以外の形態のものも加えた自治体の租税輸出が、全体としてどのような形で行われているのか」も、1つの論点となり得るであろう。ちなみに、今日の日本で「国税からの所得控除」以外の形態の租税輸出として注目されるのは、地方法人課税の税率引上げを通じて、企業の株主のうち域外に居住している者（非居住者株主）に税負担の一部を転嫁する租税輸出である。拙稿<sup>(58)</sup>でも指摘したように、三大都市圏の自治体を中心に法人事業税（所得割）の超過課税（標準税率を上回った法定税率に基づく課税）が行われているという事実を踏まえると、株式公開企業の本社が数多く立地している三大都市圏の自治体によって非居住者株主に向けた租税輸出が行われている可能性は、否定できない。したがって、日本の自治体が地方法人課税をめぐる複数の形態の租税輸出を同時に行っているのかどうか、実証分析上の1つの焦点となろう。

(3) 「国税からの所得控除」の是非をどう判断するか

そのほか、⑤の示唆を踏まえると、現行の「国税からの所得控除」という制度そのものの是非も、1つの論点となり得よう。そして、この論点に関連して実証分析上の課題となるのが、「国税からの所得控除」を認められた地方税の増税が自治体によって行われた場合に、そのこ

<sup>(56)</sup> 制限税率は一部の地方税について、また、標準税率はほとんどの地方税について、いずれも「地方税法」（昭和25年法律第226号）で定められている。法律上は、制限税率が地方税率の上限であるのに対して、標準税率は、自治体が地方税率の設定に当たり参考にすべき目安という位置付けである。ただし、現行の起債制度では、地方税率の水準が標準税率に満たない自治体は地方債を発行する際に国から許可を受けなければならないとされており、そのことを背景として、標準税率は地方税率の「事実上の下限」として機能していると考えられる。詳細については、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。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3488876\\_po\\_073503.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3488876_po_073503.pdf?contentNo=1)>を参照されたい。

<sup>(57)</sup> 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。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999593\\_po\\_070303.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999593_po_070303.pdf?contentNo=1)>

<sup>(58)</sup> 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.29-47。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10315718\\_po\\_079402.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10315718_po_079402.pdf?contentNo=1)>

とが国の法人税の課税ベースをどれほど変化させるのかについての計測である。ダールビー氏らの理論的考察を通じて導き出された結論を踏まえると、地方税の増税に伴い国税の課税ベースが変化しないか、または減少することが実証的に裏付けられるのであれば、少なくとも当該地方税を「国税からの所得控除」の対象から外すべきであると考えられる。

日本における都道府県の法人事業税のうち所得割については、その課税ベース（法人企業所得）が国の法人税のそれと重複している。それだけに、個々の自治体（都道府県）による増税は、当該自治体の規模が大きければ、国税の課税ベースを縮小させる要因となりかねないであろう。あるいは、当該自治体の規模が小さければ、当該自治体による所得割の増税が国の法人税の課税ベース（日本全体の法人企業所得）を減少させる効果は、限りなくゼロに近いものになるかもしれない。

いずれにせよ、法人事業税の増税が法人税の課税ベースに及ぼす効果がポジティブなものではないことが実証的に裏付けられるのであれば、現行制度を改め、法人事業税を「国税からの所得控除」の対象外として位置付けることが、税制の中立性を阻害する要因を最小限に抑えるという観点から、強く求められよう。

## おわりに

本稿では、国内において中央政府と地方政府がともに課税を行っている状況の下で、今後は国税と地方税の相互依存関係を十分に踏まえた形での税制の設計がとりわけ重要になるとの問題意識から、租税外部効果という経済学的視点に軸足を置きつつ、日本にとってポイントとなりそうな点を明らかにしてきた。

そのような相互依存関係に目配りする姿勢は、政府から毎年閣議決定を経て公表されている「税制改正の大綱」に目を通していても、残念ながら希薄であると言わざるを得ない。例えば、各年度の大綱の末尾には税制改正に伴う増減収見込額が国税と地方税のそれぞれについて表形式で示されているものの、これらの表の中には、「国税の税制改正に伴う地方税の増減収見込額」が記載されていても、「地方税の税制改正に伴う国税の増減収見込額」に関する記載は見当たらない<sup>59)</sup>。これらの表以外の部分を含めて、「国税からの所得控除」の下で国税の増減収見込額が地方税のそれと連動しているという側面は、総じて読み取りにくい内容となっている。

もちろん、本稿の冒頭で紹介した事例（与党の税制改正大綱や、内閣府による税制改正要望のケース）からも見て取れるように、近年では、「国税からの所得控除」の下で生じ得るマイナスの影響を念頭に置いた指摘が目につくようになってきた。

ただ、日本における「国税からの所得控除」の副作用をめぐる議論は、今のところ、国と地方の間における税負担の配分の在り方に関連して浮上するにとどまっている。言い換えれば、この問題をめぐる目下の議論は、地方の税収が減る（増える）と「国税からの所得控除」を通じ

<sup>59)</sup> 平成 29 (2017) 年 12 月 22 日に閣議決定された平成 30 (2018) 年度の税制改正大綱を一例として取り上げると、地方税の増減収見込額に関する表（「(参考 2) 平成 30 年度の税制改正（地方税関係）による増減収見込額」）の中には、中小企業の設備投資を支援する税制優遇措置に対応した形で固定資産税の減収額が示されているものの、固定資産税の支払額が国の法人税の損金算入の対象として認められていることに伴う法人税の増収効果は、国税の増減収見込額に関する表（「(参考 1) 平成 30 年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額」）の内容には何ら反映されていないようである（「平成 30 年度税制改正の大綱」（平成 29 年 12 月 22 日閣議決定） pp.115-116. 財務省 HP <[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2018/20171222taikou.pdf](http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2018/20171222taikou.pdf)>）。

て国の税収が増える（減る）というトレード・オフの関係が認められる中で、納税企業にとっての実質的な税負担を国と地方のどちらに寄せるかという点に集中しているきらいがある。

国税と地方税の相互依存関係という点で、そのことよりもはるかに重要なのは、「国税からの所得控除」を背景として、自治体の財政行動そのものにゆがみが生じるおそれが、否定できない点であろう。そうした可能性が看過できないことは、米国の連邦所得控除の制度を対象とした先行研究において、既に実証的な手法を通じて確認されているところである。これに対して、日本の制度をめぐる実証分析は、マイクロ・データ（個票データ）の入手可能性という面での制約がある中で、これまでのところ特に行われておらず、大きな後れをとっている。

拙稿<sup>(60)</sup>でも言及したように、「成長戦略」や「地方再生」が国政上の重要な課題として位置付けられた今日の日本において、我々が租税外部効果の発生に伴う自治体の財政行動（税率や課税ベースの設定）のゆがみに目を光らせなければならない必然性は、これまでも増して高まっていると考えられよう。なぜならば、そうしたゆがみが一旦生じると、そのことが日本国内の各地域や日本全体の経済成長を妨げる要因ともなりかねないからである<sup>(61)</sup>。

果たして日本でも、「国税からの所得控除」の下で租税外部効果が引き起こされ、自治体の財政行動にゆがみが生じているのだろうか。この問いへの答えを見出し、必要に応じた対策を講じていくためにも、今後は、入手可能なデータの範囲内で工夫を施した定量的な分析が広く行われるとともに、その分析結果が国と地方の税制の在り方をめぐる客観的な議論を深めていく上で十分に活用されることが望まれる。

（ふかさわ えいじ）

(60) 深澤 前掲注(7)

(61) 例えば、金坂成通ほか「垂直的租税外部効果と経済成長」日本財政学会編『ケインズは甦ったか』（財政研究 6）有斐閣、2010、pp.118-130のように、中央・地方政府間における課税ベースの重複を背景とした垂直的租税外部効果の発生がその国の経済成長を抑制する要因になっていることを、OECDに加盟する30か国のパネル・データ（1985～2006年）に基づき実証的に解明した先行研究も見受けられる。