

みずほリポート

2006年3月30日発行

人口減少が地方財政に与える影響 ～地方税制見直しへの視点～

みずほ総合研究所

本誌に関するお問い合わせは
みずほ総合研究所株式会社 調査本部 電話 (03) 3201-0577 まで。

みずほフィナンシャルグループの新ブランド戦略コンセプト
Channel to Discovery
みずほフィナンシャルグループは
「お客様のより良い未来の創造に貢献するフィナンシャル・パートナー」
をめざします。

■ 要旨 ■

1. わが国の人団は、2005 年に減少に転じたとみられる。人口の減少と少子高齢化の進展は、経済、産業、財政のあらゆる面において大きな影響を与えることになると予想されている。総人口の減少に先立って、地方では人口が減り始めていた。都道府県別でみると、既に 31 の自治体において人口が減少に転じている。今後人口が相対的に小さい自治体の割合が拡大していくと予想される。
2. 足下の地方財政の状況をみると、地方債への依存度が高まり、債務残高が累増するなど厳しい状況にある。また、国と地方の間で税収と歳出との配分に大きな乖離があり、必要とされる歳出額に対して地方税収額が圧倒的に不足するという構造的な不均衡がある。
3. 地方の行政需要は、社会福祉関連分野を中心に今後も増加が予想され、人口が減少しても歳出を減らすことは容易ではない。こうした中で、人口の減少、即ち納税者数の減少は地方財政をさらに厳しくする要因となる可能性がある。地方自治体は、今後の行政サービスを賄いうる自主財源の確保が重要な課題となっている。
4. 人口の減少の地方税収への影響をみるために、地域別の人団の変化と地方の基幹税目の税収額の増減について、その相関を確認した。その結果、人口が減少すると税収も減少するという関係が示唆され、また、人口と税収との関係において税目ごとに差異があることが認められた。
5. 人口減少の影響を受けにくい税目としては、固定資産税が優れている。個人住民税は、納税者数の絶対数の減少により大きく影響を受ける。法人に課される税や、地方消費税も人口減少の影響を受けるが、その程度は個人住民税よりは小さい。また、今後の人団減少の中では、地域間の税収格差も重要な問題となる。地域的な偏在性が少ない税目としては、課税対象の一人当たりの地域格差が小さい地方消費税が優れている。法人に課される税は、法人の所在地に偏りがあることから地域格差が大きく表れやすい。なお、景気変動による影響が小さい税目としては、固定資産税が優れており、逆に法人事業税は景気変動に伴う税収の振幅が激しく安定性に欠ける。
6. 今後の人団減少社会における地方税のあり方を検討すると、個人住民税などでは、納税者数の減少に伴う税減収を税率調整によって補うことが考えられる。しかし、住民の税負担といった点で必ずしも現実的な対応とはなりにくい。むしろ、課税する地域の範囲を広域化することによって、税収が大きく不足する自治体を支援できる体制を整えることが有効な選択肢になると考えられる。
7. このように、税目によっては、都道府県や市町村といった法律上の公共団体の枠を超えて対応した方が、効果的・安定的に税収を確保できるものと見込まれる。広域的な課税については、海外ではドイツの共同税、わが国においては東京都の都区財政調整制度といった事例があり、参考となろう。
8. もっとも一定の地方税収を確保する前提として、まず第一に、地方税の総額を拡充する国から地方への大規模な税源移譲を行うことが重要である。現在三位一体改革で進

められている所得税から個人住民税への税源移譲に加え、消費税の地方への配分の拡大なども検討の余地がある。その上で、人口減少社会にふさわしい地方税制度として、各自治体における財政需要や財政状況の違いを反映した税率設定を可能にする仕組みを強化することが望ましい。

9. 今後は地方自治体間の連携によって、地方行政を進めていくことが重要になる。課税エリアの広域化によって効率的な税の徴収と配分を行える体制を築くこと、特に市町村レベルにおける税の広域化は、その有力な手法となるとみてよい。人口の減少が我々の生活に与える影響を考慮すると、早期に人口減少社会に対応できる地方税制度への改革について検討、実施していくことが求められよう。

政策調査部 研究員 金子しのぶ

TEL : 03-3201-0577

E-mail : shinobu.kaneko@mizuho-ri.co.jp

目次

はじめに	1
1. 人口の現状と将来の見通し	2
(1) わが国の人口の推移：2005年から減少	2
(2) 都道府県の人口の推移：すでに減少傾向の県も散見	2
2. 地方自治体の財政状況と今後の行政需要	4
(1) 地方自治体の財政状況	4
a. 地方財政の現状	4
b. 国と地方の関係	5
(2) 地方自治体への歳出拡大圧力	6
3. わが国における地方税収の状況と人口減少による税収への影響	8
(1) 地方税収の概況	8
(2) 税収の地域的偏在	9
(3) 人口減少が地方税収に与える影響	9
4. 人口減少社会における地方税制度	13
(1) 地方税の基幹税目の特性	13
a. 人口、地域格差、景気変動の観点からの整理	13
b. 税率からみた整理	14
(2) 税目の選択	15
a. 固定資産税	15
b. 個人住民税（都道府県民税・市町村民税）	16
c. 法人二税（法人住民税・法人事業税）	18
(3) 課税の広域化	19
a. 広域課税	19
b. 共同税～ドイツの事例～	21
c. 日本における広域課税の事例	22
(4) 税源移譲	22
おわりに	23

はじめに

わが国の人団は、2005年に戦後初めて減少に転じたとみられる。第二次世界大戦以降、先進諸国において、出生率の低下と高齢化による人口減少が継続的にみられた国はなく、わが国は、世界に先駆けて人口減少社会に突入したこととなる。

人口の減少と少子高齢化の進展により、経済活動が停滞し、経済成長率が低下することが懸念されている。産業面においては、生産年齢人口の減少により、短期的には需要サイドに、長期的には供給サイドに影響が表れ、産業構造が大きく変化していくことが見込まれる。財政面においても、人口減少による税収の減少が予想される一方で少子高齢化に伴う社会保障支出の増大や累増した政府債務の返済等により、将来の現役世代の負担の増加が見込まれている。

高齢化の進展や人口の減少は地方においてより顕著であることから、各地方自治体においては、人員削減による歳出抑制や市町村合併などによって行政を効率化し財政状況の悪化を食い止めようとする取り組みが見られる。しかし、過疎化の進行が激しい自治体や財政赤字が大きい自治体では合併すらも選択できず、今後、現在の行政サービス水準を保てない自治体や破綻する自治体が出てくる可能性も指摘されている。

そこで、本稿においては、人口減少が経済・社会に与えるであろう幅広い影響のうち、地方財政に与える影響について考察する。その中でも特に地方税制度に焦点を当て、これから的人口減少社会において必要最低限の行政サービスを維持するための望ましい地方税制度の確立に向けて、改革の方向性を提示していきたい。

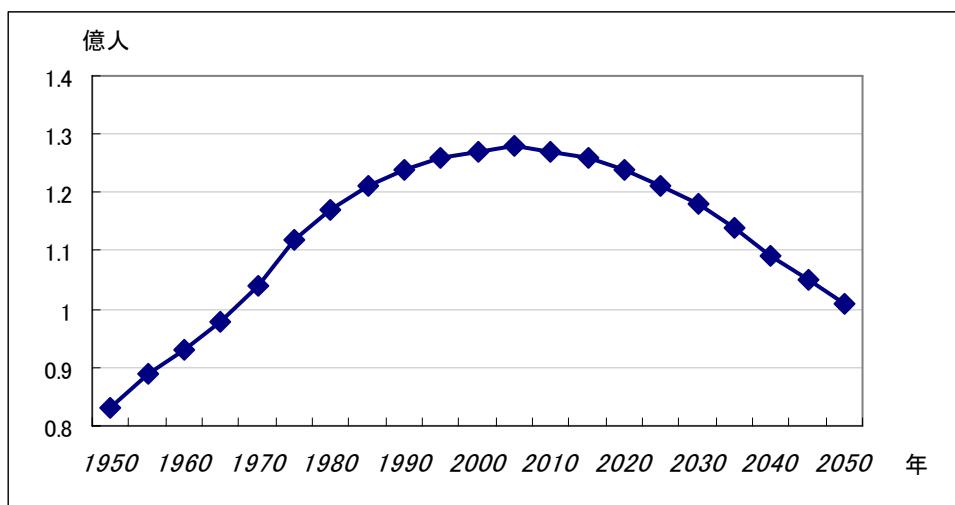
本稿の構成は以下のとおりである。まず第1章では、足下までの人口の推移と将来の見通しを概観する。第2章では、地方自治体の財政状況と今後の行政需要を確認して、第3章で、人口減少が地方税収に与える影響を考察する。そして第4章で、これから的人口減少社会に相応しい地方税制度のあり方を検討し、最後に全体のまとめを行う。

1. 人口の現状と将来の見通し

(1) わが国の人囗の推移：2005年から減少

わが国の人囗は、1975年以降、その増加率が低下してきた。国立社会保障・人口問題研究所の中位推計では、わが国の人囗は2006年から減少に転ずる見通しが示されていた(図表1)。しかし、最近発表された厚生労働省の人口動態統計速報では、2005年の死亡者数は出生者数を上回った。このため、わが国の人囗は、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計より一年早く2005年から減少に転じた可能性が高い。いずれにしても、今後、人囗は継続的に減少する見込みである。

図表1：わが国の人囗の推移



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月中位推計)」により作成

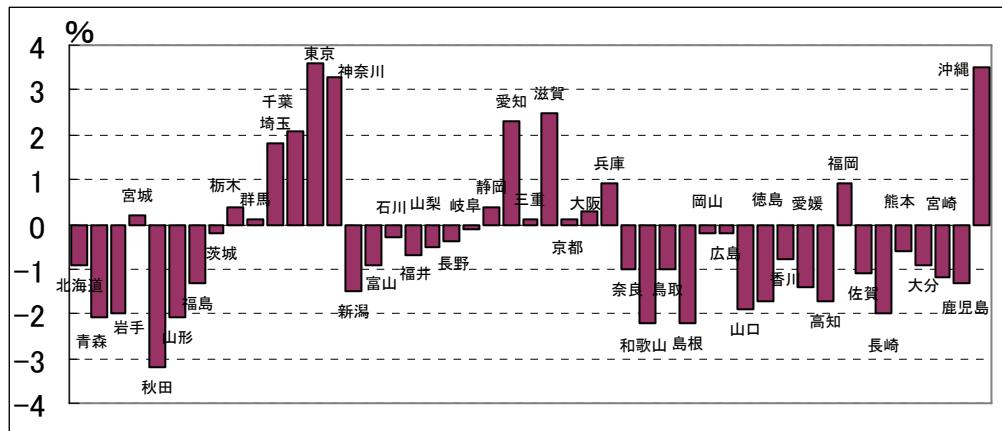
(2) 都道府県の人口の推移：すでに減少傾向の県も散見

国の総人囗は2005年に減少に転じたとみられるが、都道府県別でみると、既に31の自治体において人口の減少が始まっている(次頁図表2)。

また、都道府県及び市町村の人口規模をみると、人口減少につれて、人口規模が相対的に小さい自治体の割合が拡大する見通しである(次頁図表3)。

今後は、従来から進んでいた農村部から都市部への人口移動に加え、出生率と死亡率の差による人口の絶対数の減少により、地方自治体間の人口格差が次第に拡大していくと予想される。

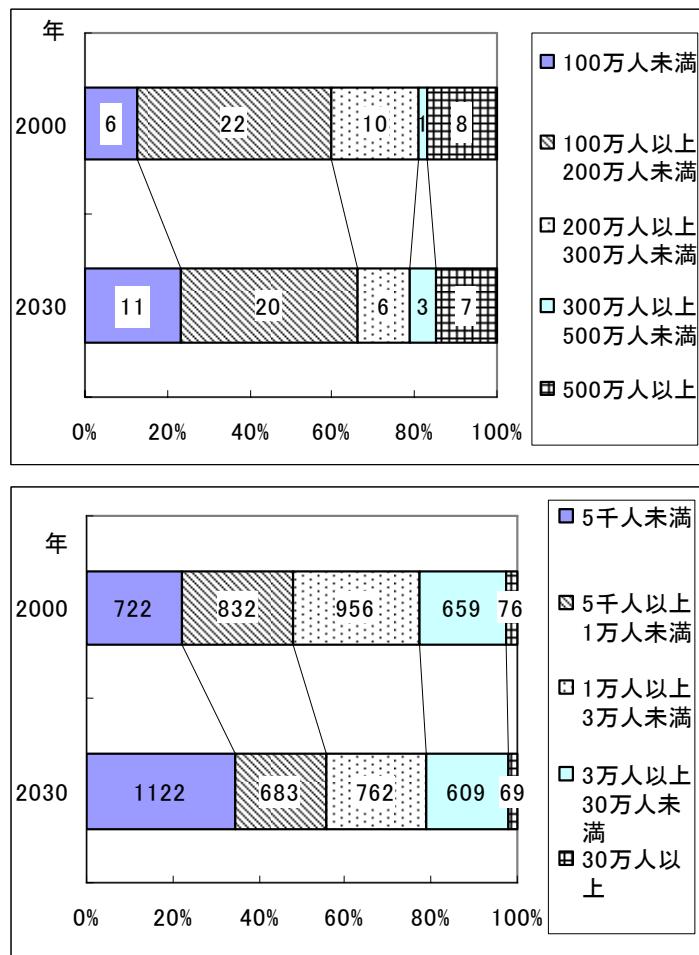
図表2：都道府県人口の増減率



(注) 2000年から2005年にかけての47都道府県の人口増減率を示したもの。

(資料) (財)国土地理協会「住民基本台帳人口要覧」により作成

図表3：人口規模別にみた自治体数の構成比の変化（上は都道府県、下は市町村）



(注) 数字は自治体の数。

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月中位推計）」により作成

2. 地方自治体の財政状況と今後の行政需要

第1章でみた地方自治体の人口の減少、即ち住民数の減少は、地方自治体の財政運営にも少なからず影響を与えるはずである。今後の人口減少と地方財政の先行を考察するにあたり、まず足下の財政状況を確認しておきたい。

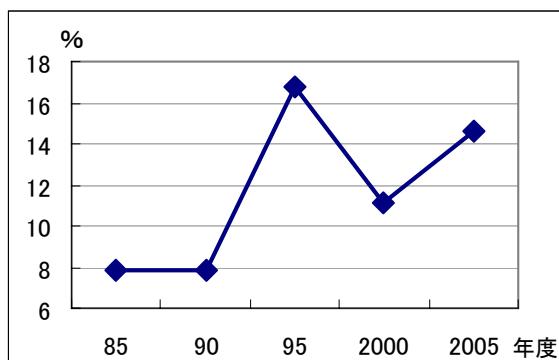
(1) 地方自治体の財政状況

a. 地方財政の現状

わが国の地方財政は、1990年代以降の長引く景気低迷とその対応策としての公共事業の追加や減税の実施などにより、近年は厳しい状況が続いている。

2005年度の地方財政収支をみると、7兆5,120億円と大幅な財源不足になることが見込まれている。こうした財源不足は地方債の発行により賄われることになるため、地方自治体の地方債依存度は、2005年度には14.6%（予算ベース）となった（図表4）。

図表4：地方債依存度の推移

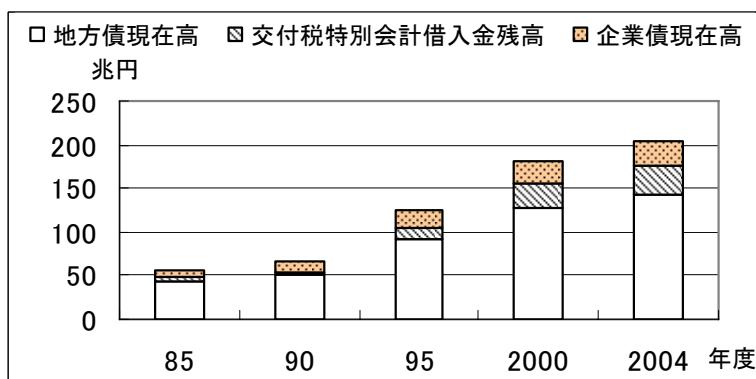


（注）1985-2003年度は決算ベース、2004年度以降は予算ベース。

（資料）総務省「地方財政白書」により作成

他方、ストックベースでみても、2004年度末の地方債務残高は204兆円と名目GDP比40.7%という水準に達している¹（図表5）。

図表5：地方財政上の債務残高の推移



（資料）総務省「地方財政計画」により作成

¹ 2004年度の国の長期債務残高は約570兆円、名目GDP比112.9%である。

このような地方財政における地方債依存度の高まりと債務残高の累増の背景には、これまでの景気低迷による税収不足に加え、公共投資の拡大などによって、90年代の度重なる景気対策の一翼を国の政策の下で地方自治体が担ってきたことがある²。

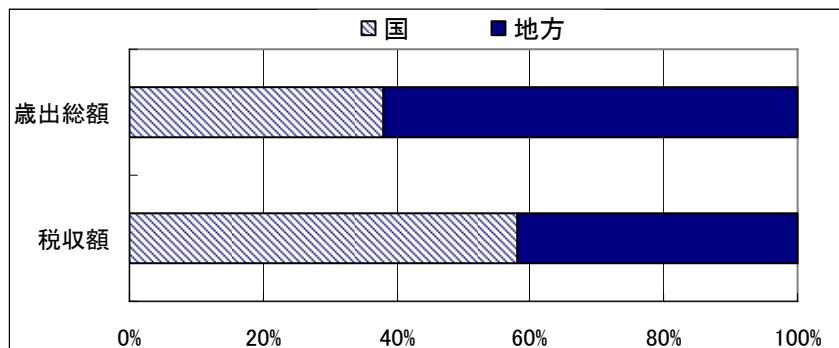
人口の減少という環境変化の中で、地方自治体はこれに対応できる財政政策を講じる必要に迫られるわけであるが、その転換点となる足下において、地方は厳しい財政状況にあることを認識しておかなければならない。

b. 国と地方の関係

地方の財政状況が90年代に悪化した一因は、上述したように地方が国の景気対策の分担を託されたことに求められる。しかし、一方で、地方はその歳入の一部を国に依存しているという実態がある。そこで足下の地方財政の実状を確認するために、国と地方の関係について整理しておく。

まず、歳出ベースでみると、国が56兆円、地方が91兆円であり、その比率は2対3で地方の割合が高い。しかるに、財政的な裏付けとなる税収をみると、国が45兆円、地方が33兆円となっており、その比率は3対2と歳出の比率と逆転している（図表6）。

図表6：国と地方の税収と歳出の不均衡（2003年度）



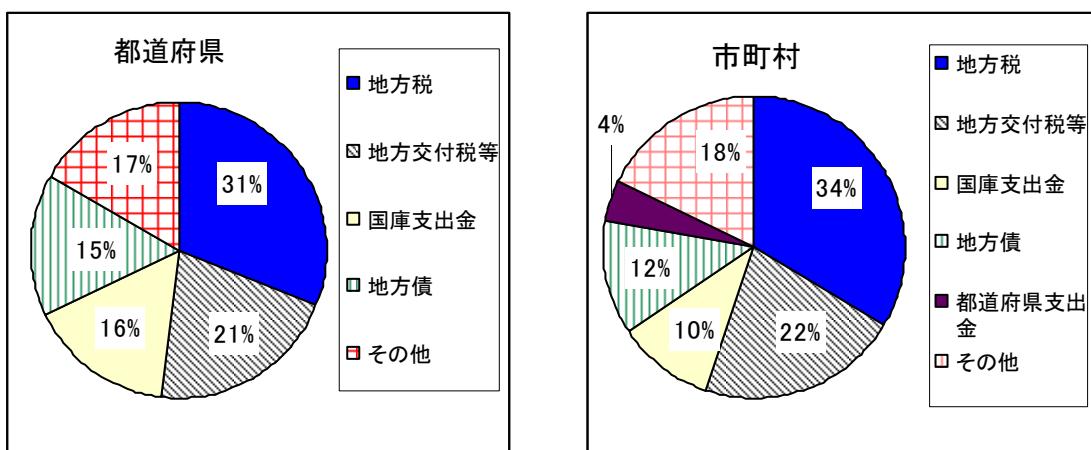
（資料）総務省「地方財政白書」により作成

² 具体的には、地方が国の内需拡大や景気対策の一翼を担う形で、地方単独事業を主とする公共事業を実施してきた一方で、国が地方交付税による財源保障をはじめとする様々な仕組みにより、地方債による事業をサポートしてきた。

このため、地方の歳出のうち地方の自主財源で賄えるのは約3割に過ぎない（図表7）。不足分は、国から配分される地方交付税と補助金（国庫支出金）、さらに地方債によって手当てされている。

このような不均衡の解消に向けて、国は三位一体改革において補助金を約4兆円削減し、3兆円規模の税源移譲を行うことを決定した。しかし、この程度の規模の税源移譲を受けても不均衡は一部しか解消されない。いずれにしても、今後の人口減少下の地方財政を検討するに当たっては、ここに示したような国と地方の不均衡の存在についても念頭に置いておかなければならない。

図表7：地方歳入の構成（2003年度）



（資料）総務省「地方財政白書」により作成

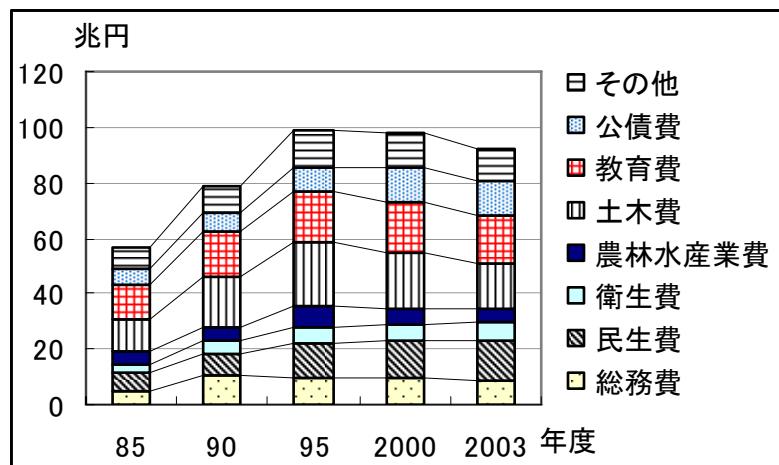
（2）地方自治体への歳出拡大圧力

次に、今後の人ロ減少・少子高齢化社会での地方歳出を考える前提として、歳出規模と内訳を確認しておく。近年地方歳出総額は、地方自治体の支出抑制努力などもあって減少傾向にあるが、民生費や公債費については歳出増加圧力が強く、総額に占める割合が拡大する傾向にある（次頁図表8）。特に社会保障関連の民生費については、1990年から2003年度にかけて生活保護費が1.5倍、児童福祉費が1.3倍、老人福祉費が1.1倍、社会福祉費が1.2倍に増加している（次頁図表9）。

本来ならば人口の減少によって歳出額も減少するはずであるが、社会保障関連費の増額の背景には少子高齢化による人口構成の変化がある。近年の歳出動向からみる限り、こうした社会状況の変化により、社会福祉関連分野だけでなく、少子化対策、産業や地域の活性化等の分野でも今後も一層地方自治体の行政サービス需要は増加すると予想される。

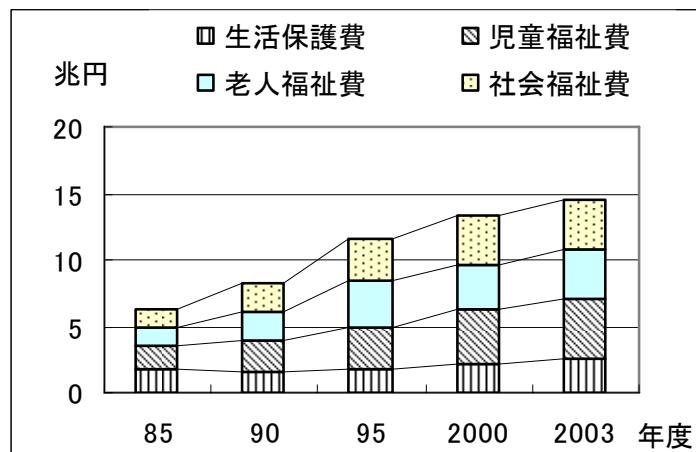
そのため、人口が減少しても歳出を減らすことは容易ではない。住民数が減少する中で一定の税収が確保できない場合には、財政状況は一層厳しさを増すと考えられる。

図表8：目的別歳出決算額の推移



(資料) 総務省「地方財政白書」により作成

図表9：民生費の内訳の推移



(資料) 総務省「地方財政白書」により作成

3. わが国における地方税収の状況と人口減少による税収への影響

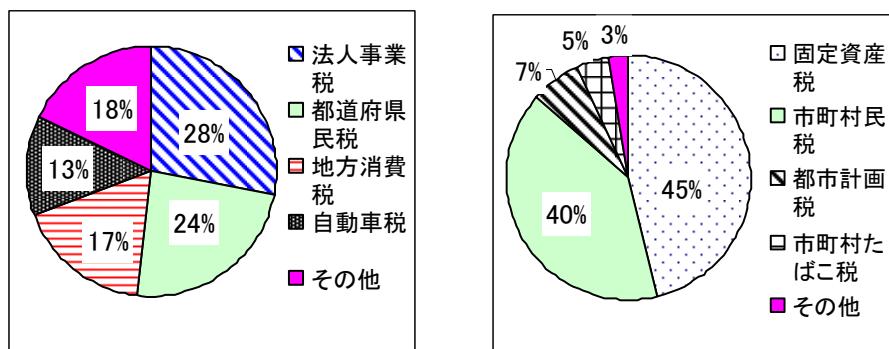
前章においては、地方財政全般を概観し、地方の財源不足に加え累積した債務残高、国と地方の税収配分の不均衡等を確認した。現在、小泉政権はそのような財政状況を踏まえて、国から地方への税源移譲と国から地方への資金移転の縮減を伴う三位一体改革を進めている。

そのため、これまで地方交付税、補助金等が主な歳入源であった地方自治体にとっては、地方分権の動きの中で自主財源の強化が急務となっており、地方税の確保が重要な課題となっている。そこで、本章においては、わが国における地方税収の状況を確認した後、人口減少が税収に与える影響を考察する。

(1) 地方税収の概況

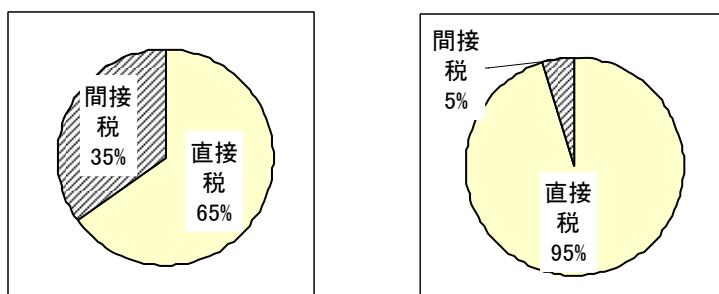
まず、地方税収における税目ごとの割合をみると、都道府県においては法人事業税の比重が最も大きく、次いで都道府県民税³、地方消費税の割合が高い（図表 10）。市町村においては固定資産税の割合が最も大きく、次いで市町村民税の占める割合が高い（図表 10）。このことから、都道府県においては法人事業税と都道府県民税が、市町村においては固定資産税と市町村民税が基幹税といえる。また、都道府県も市町村も直接税を中心に構成されていることもわが国の方税の特徴である（図表 11）。

図表 10 都道府県税（左）及び市町村税（右）の構成比（2003 年度）



（資料）総務省「地方財政白書」により作成

図表 11：都道府県税（左）と市町村税（右）の直間比率（2003 年度）



（資料）総務省「地方財政白書」により作成

³ 正式名称は「道府県民税」だが、本稿においては、一般的な呼称である「都道府県民税」を用いる。

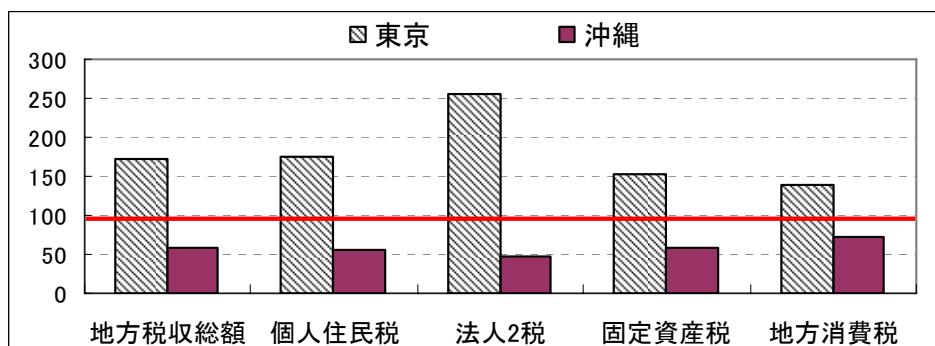
(2) 税収の地域的偏在

地方税収については、地域的偏在が見られることも注意しておきたい（図表 12）。2003 年度の都道府県別の人一人当たりの地方税収総額をみると、全国平均を 100 とした場合、最高が東京都の 173、最低が沖縄県の 58 で、約 3 倍の大きな地域格差が生じている。

個別税目ごとみてみると、個人住民税は、最高が東京都の 176、最低が沖縄県の 55 で、その格差は約 3.2 倍である。法人 2 税（法人事業税と法人住民税）については、さらに格差が開き、最高が東京都の 255、最低が沖縄県の 46 で、その差は約 5.5 倍にまで広がる。

他方、固定資産税については、最高が東京都の 153、最低が沖縄県の 59 で、その格差は約 2.6 倍と、個人住民税などに比べて開きが小さい。地方消費税についても、一人当たりの消費額には地域間でさほど大きな差がみられず、約 8 割以上の都道府県で全国平均の 90 から 110 の範囲内の税収をあげている。

図表 12：地方税収の地域格差（2003 年度）



（注）太線は、全国平均の 100 を表す。

（資料）総務省「地方財政白書」により作成

(3) 人口減少が地方税収に与える影響

先述のとおり、地方自治体においては既に 31 の県で人口の減少が始まっている。人口の減少は納税者数の減少を意味し、地方税収に少なからず影響を与えると予想される。

そこで、ここでは人口の減少が地方税収に与える影響を考察するため、2000 年度から 2003 年度の期間における税収の増減率と人口の増減率の相関関係を分析した。具体的には、都道府県の税収では都道府県民税（住民税）と法人事業税、市町村の税収では市町村民税（住民税）と固定資産税を対象とした。

なお、都道府県民税及び市町村民税（都道府県別に表記）については、個人住民税⁴と法人住民税⁵に分けて考察した。その結果を示したものが、次頁以降の図表 13-①から⑤のグラフである。いずれも、都道府県民人口の増減率を横軸に、税収の増減率を縦軸に取り、各都道府県の分布状況をプロットしたものである。

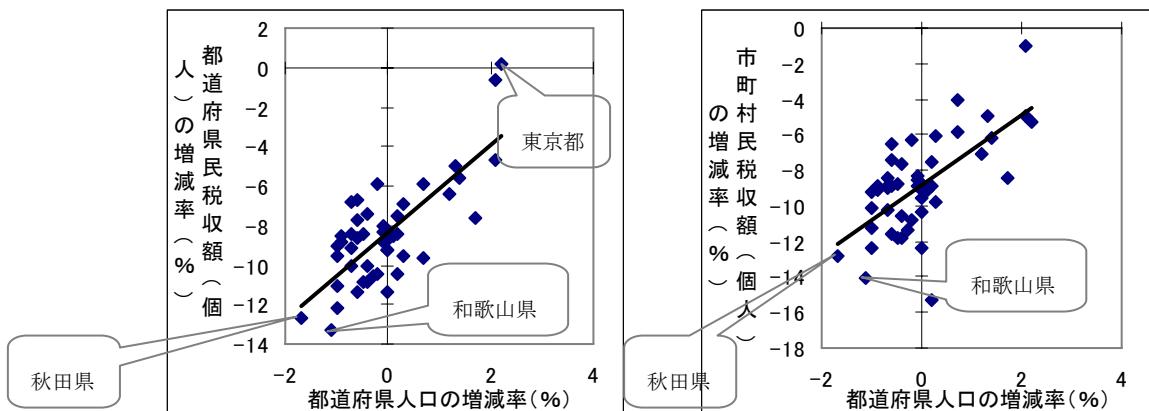
⁴ 個人住民税は個人均等と所得割から成る。

⁵ 法人住民税（都道府県）は、法人均等割（資本金等による）、法人税割、利子割から成り、法人住民税（市町村）は、法人均等割（資本金等と従業員数による）と法人税割から成る。

まず、個人住民税（都道府県）（図表 13-①左）については東京都を除くすべての道府県で、また、個人住民税（市町村）（図表 13-①右）については 47 都道府県のすべての自治体で、2000 年度から 2003 年度にかけての 3 年間で税収が減少している。

人口との相関関係をみると、人口の減少率が大きい自治体ほど税収の減少率も大きい傾向が窺える。個人住民税（都道府県）については、人口の増加率が最も大きい東京都では税収額の増加率が最も大きく、人口の減少率が最も大きい秋田県や二番目に大きい和歌山県では、税収も大きく減少している。

図表 13-①：個人住民税（都道府県）（左）・個人住民税（市町村）（右）と人口増減率



（注）人口、税収ともに 2000 年度から 2003 年度にかけての 3 年間の増減率。太線は近似直線。

以下の②～⑤についても同じ。

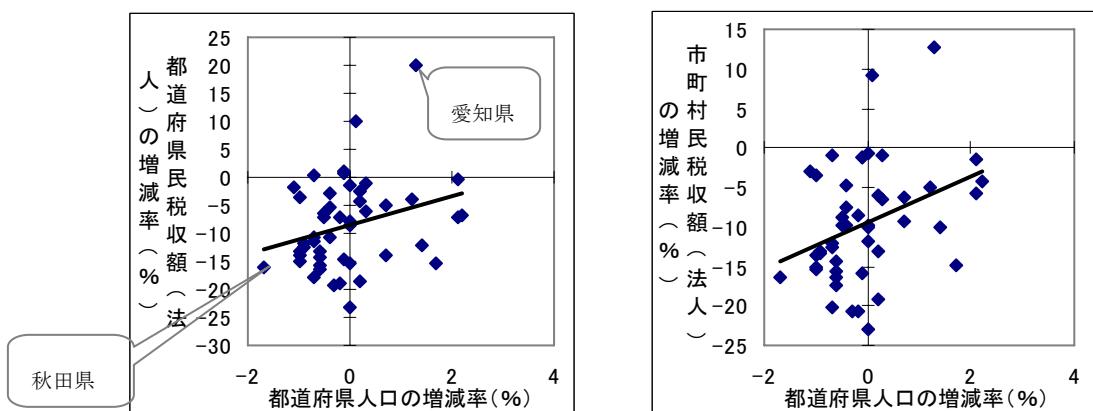
（資料）（財）地方財務協会「地方財政統計年報」・（財）国土地理協会「住民基本台帳人口要覧」により作成。

以下の②～⑤についても同じ

次に、法人住民税（都道府県）（図表 13-②左）及び法人住民税（市町村）（図表 13-②右）については、大手自動車メーカーの製造拠点を抱える豊田市がある愛知県など 2 つの自治体で、税収額が増加し人口も増加している。

しかし、人口が増加している一方で、税収が落ち込んでいる自治体も少なくなく、法人住民税は個人住民税と比べると、全体では人口と税収の相関が弱いことがわかる。

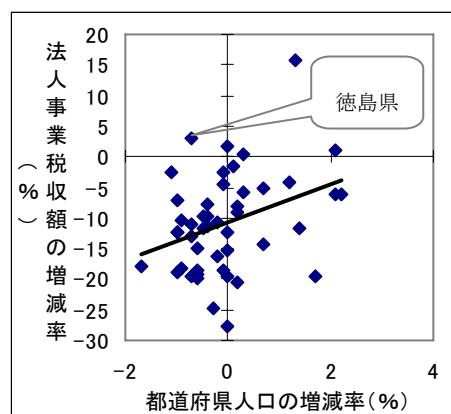
図表 13-②：法人住民税（都道府県）（左）・法人住民税（市町村）（右）と人口増減率



法人事業税（図表 13-③）については、先の法人住民税と同様に人口が増加している一方で税収が落ち込んでいる自治体も少なくなく、法人事業税は個人住民税と比べると全体では人口と税収の相関が弱いことがわかる。

なお、法人事業税が増収になっている自治体は5つあるが、徳島県を除いた4つの自治体においては人口も増加している。徳島県については、人口の減少率が大きい方に位置しているにもかかわらず法人事業税収額が増加している。これは、徳島県阿南市にある化学メーカーが近年話題となっている青色 LED（発光ダイオード）で多額の事業所得を獲得し、同県の法人事業税の収額を飛躍的に押し上げたためであると推測される。

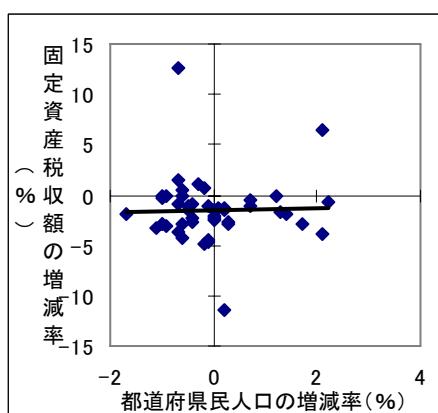
図表 13-③：法人事業税と人口増減率



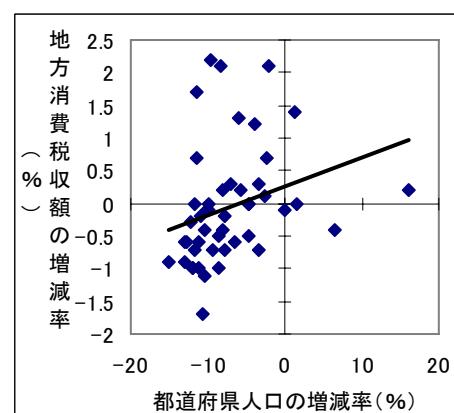
市町村にとって最も重要な財源である固定資産税（図表 13-④）については、住民税や法人事業税と異なり、人口と税収額との相関がほとんど確認できない。

最後に地方消費税（図表 13-⑤）である。ここでも、人口が大きく減少している自治体ほど税収が落ち込む傾向が窺える。ただし、個人住民税と比べると人口との関連性は弱いようである。

図表 13-④：固定資産税と人口増減率



図表 13-⑤：地方消費税と人口増減率



以上のクロス・セクション分析の結果から、人口の変化と税収の増減については以下のようにまとめられよう。

第一に、人口が減少すると税収も減少するという関係が示唆される。

もちろん、税収の変動には、多くの要因が影響を与える。特に大きな要素としては、税制度の見直しと景気の変動があろう。

このうち、税制の見直しについては、わが国の場合、全国一律の制度変更が通常であるため、地域ごとに大きな違いが生まれることは考えにくい。このため、税制の見直しが税収を増減させる要因とはなっても、自治体間の税収変動のばらつきを説明する要因とはならない。

次に、景気変動については、もちろん地域ごとの色合いは生じるであろうが、同一地域内の自治体間で大きな差が生じることは考えにくい。また、人口の減少が大きいところは、そもそも景気の影響が強く反映されやすい地域であるという見方も否定はできないが、景気の影響を受けやすいとされる法人関連税収より個人住民税収の方が自治体ごとの格差が大きいことから、人口の減少も税収を減少させる大きな要因の一つであることが窺われる。

第二に、人口と税収との関係は税目ごとにより異なるということである。

住民の所得に直接課税される個人住民税の税収は、住民の数、すなわち人口の変化に影響されやすいと考えられる。これに対して、法人数は住民数と直結するものではないため、人口と法人税収の関係は相対的に弱いものとなっていると推察される。

固定資産税については、少なくとも短期的には人口の変化に大きく作用されることはないため、住民数が減っても固定資産税収額が直ちに変化することはないと考えられる。

最後に地方消費税である。本来、地域内の消費支出総額は、その地域内の人口に影響されるはずである。ただし、個人住民税ほどには影響が表れていない。これは、一人当たりの消費額の格差が所得の格差より小さいこと、消費は居住地を越えて行われることも多く人口の減少が直接的にその居住地での消費に影響を与えることが少ないと、などにもよるのではないかと考えられる。

もっとも、法人税や地方消費税にしても地域内の人口の絶対数が減少した場合は、その地域における経済活動が鈍化し消費量が減退する可能性があるため、税収の総額が減少することは十分に想定されうる。よって、人口の減少による地方税収への影響は無視できるものではないだろう。

4. 人口減少社会における地方税制度

前章においては、地方税収の現況を把握するとともに、人口と税収との相関を分析し人口減少の影響を受けやすい税目を確認した。これを受け、本章においては地方税の税目別の特徴を整理し、税率、課税エリア（地域的な課税範囲）といった観点から、人口減少社会における地方税制度のあり方について検討する。

（1）地方税の基幹税目の特性

まず、地方税のうち、その税収に占める割合の大きい基幹税目として、都道府県民税（個人分・法人分）、法人事業税、市町村民税（個人分・法人分）、固定資産税、地方消費税について、その特性を整理する。

a. 人口、地域格差、景気変動の観点からの整理

ここでは、今後の地方税制を考える上で欠かせない視点となろう以下の三つの切り口を用意した。

第一は、人口減少の影響度である。

第二は、税収の地域格差という観点である。税源は地域的に偏在しているため、もともと税収格差は小さくないが、今後人口が減少に向かう中で、過疎化が進む地方とそうでない大都市部の税収格差がますます拡大すると予想される。また、三位一体改革で税源移譲が行われる際にも、この格差は重要な論点となってきたこともあり、切り口の一つとして設定した。

第三は、景気変動の影響度である。地域の行政サービス需要に安定的に対応できる財源として、どのような税目が地方税に相応しいかは従来から議論されてきたところである。その重要な一つのポイントが景気感応度である。

これら三つの切り口から、地方の基幹税の特性を比較したものが図表 14 である。

図表 14：地方税における基幹税の特徴

	都道府県		市町村		地方消費税		
	都道府県民税		法人事業税	市町村民税			
	個人分	法人分		個人分	法人分		
人口減少の影響	大きい	やや大きい	やや大きい	大きい	やや大きい	小さい	やや大きい
税収の地域偏在度	やや大きい	大きい	大きい	やや大きい	大きい	やや大きい	小さい
景気変動の影響	やや大きい	大きい	大きい	やや大きい	大きい	小さい	やや大きい
地方税収に占める割合	24%		28%	40%		45%	17%

まず、人口減少の影響を受けにくい税目としては、固定資産税が優れている。一方、都道府県民税及び市町村民税のうち個人住民税は、納税者の絶対数の減少により影響を大きく受ける。また、法人二税や消費課税については、人口減少によって経済活動や消費行動が停滞した場合は間接的な影響を受け税収減になることが予想される。

次に、地域的な偏在性が少ない税目としては、課税対象の一人当たりの地域差が小さい地方

消費税が優れている。他方、法人に課される税については、法人の所在地に偏りがあることから地域間の格差が大きく現れる税目である。

また、景気変動による影響が小さい税目としては、固定資産税が優れている。住民税などの所得課税や地方消費税といった消費課税については、景気に左右される面がある。特に、法人に課される税の収入は景気に影響されやすく、法人事業税収は最も振幅が激しく安定性に欠ける税目といえる。

b. 税率からみた整理

本節では、地方の基幹税目について、税率設定の観点からその特性をチェックする。

主要な地方税の税率は、地方消費税を除き法律上標準税率が定められている。その上で、財政上の特別の理由がある場合は、地方自治体において標準税率を超えた税率を設定することができる。なお、住民税の法人分と法人事業税については、標準税率以外に制限税率が定められており、超過税率は、その制限税率以内でなければならない。これらを一覧表にすると図表15のようになる。

しかし、こうした税率設定権が制度上は地方自治体に認められているものの、実際に超過税率を採用している地方自治体は少なく、ほとんどの団体が標準税率による徴収を行っている（次頁図表16）。これは、標準税率による税収額が地方交付税の基準財政需要額の算定に用いられていることから、標準的な行政サービスを賄うにあたり不足する歳入分は税率を上げることで対応するのではなく、地方交付税によって財源保障されるべきと考えられてきたためである。また、自らの地域だけ住民に高い税率を課すことは、政治的判断として難しい面もある。

一方、標準税率を下回る税率を設定することも可能であるが、その場合は地方債を発行する際に起債制限がかけられるため、これまで標準税率を下回る税率を設定している団体はない。

図表15：地方自治体の税率設定権

	標準税率あり	制限税率あり	一定税率	税率設定権※
住民税（個人分）	○			○
住民税（法人分）	○	○		△
法人事業税	○	○		△
固定資産税	○			○
地方消費税			○	×

○：自治体ごとに税率の設定可、△：制限税率の範囲内で税率の設定可、×：自治体ごとの税率の設定不可

図表 16:超過課税の団体数及び超過税徴収額

都道府県		市町村			
税目	団体数	超過税額 (百万円)	税目	団体数	超過税額 (百万円)
個人住民税均等割	1	115	個人住民税均等割	19	20
法人住民税均等割	2	5,154	法人住民税均等割	550	13,848
法人住民税法人税割	46	83,385	法人住民税法人税割	1,403	200,478
法人事業税	7	34,338	固定資産税	260	39,063
計	56	122,992	計	2,232	253,409

(資料) 井出信夫・参議院総務委員会調査室「図説地方財政データブック」により作成

(2) 税目の選択

以下においては、前節で確認した税目特性と税率及び税率設定権を考慮したうえで、税目ごとに人口減少の中で一定の税収を確保しうる方策を考えていきたい。

a. 固定資産税

固定資産税は、先にみたとおり景気変動の影響や地域格差も小さく、人口との相関も小さいため、地方税として最も相応しい税目と思われる。

課税対象の移動がない固定資産税は、短期的には人口減少によっても課税対象資産が大きく変動するものではない。このため、バブル期のように課税評価額の大きな変動がない限り、税収額はほぼ一定となる。もっとも他の税目と異なり、固定資産の所有者のみに負担がかかることから、税率を高めることには限界がある。OECD 加盟諸国の資産税率をみると、税率が 1 % 以下の国が多く、世界的にみても固定資産税の税率は低く設定されている⁶。

なお、固定資産税については、課税対象資産から得られる行政サービスの便益を測るのが容易でなく課税上の評価が難しいという問題点が指摘されている。このため、不動産価格から一律に評価額を定めた場合、都市部と地方の税収格差が開くことになる。現行の評価額は、土地が公示価格の 7 割、建物が建築費の 5 割～7 割とされているため、格差は概ね抑えられている。

これらのことから、固定資産税は現状において主要な基幹税目となっているが、今後の人口減少社会においても一定の税収を確保できる税目として、引き続き維持されるべきであると考える。

⁶ 日本の標準税率は 1.4 % である。

b. 個人住民税（都道府県民税・市町村民税）

個人住民税は、地方税における負担分担主義⁷から、より広く多くの人が負担することが望ましいと考えられ、国税に比べて課税最低限が低く設定されている（図表 17-①、次頁図表 17-②）。夫婦と子供 2 人（うち 1 人は特定扶養親族）についてみると、課税最低限は 325 万円と低く、個人住民税については、それより更に低く 270 万円である⁸（図表 17-③）。

図表 17-①：個人住民税の均等割

都道府県民税	市町村民税
1,000円	3,000円

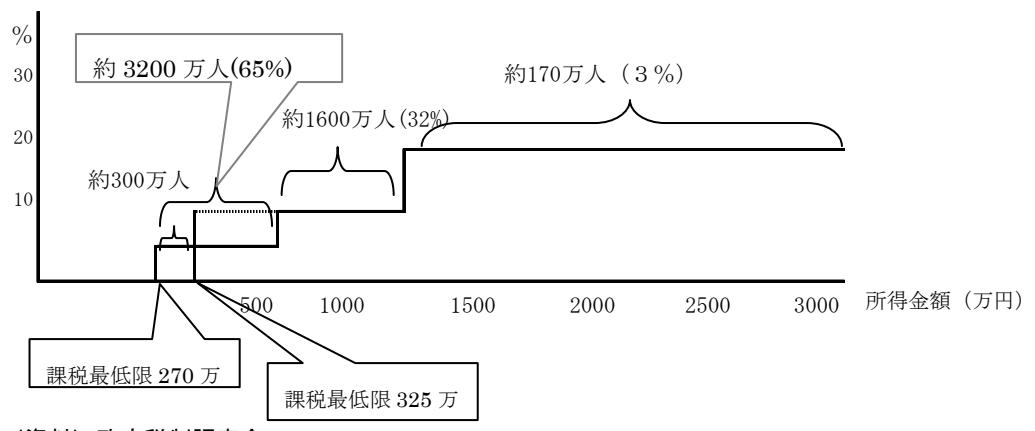
（資料）総務省HP「個人住民税の概要」

図表 17-②：所得税及び個人住民税所得割の税率

所得税			都道府県民税			市町村民税		
課税所得額 (千円未満切捨て)	税率 (%)	控除額 (万円)	課税所得額	税率 (%)	控除額 (万円)	課税所得額	税率 (%)	控除額 (万円)
330万円以下	10	—	700万円以下	2	—	200万円以下	3	—
330万円超～900万円以下	20	33				200万円超～700万円以下	8	10
900万円超～1,800万円以下	30	123	700万円超	3	7	700万円超	10	24
1,800万円超	37	249						

（注）課税最低限は、夫婦と子供 2 人（うち 1 人は特定扶養親族）の場合、所得税が 325 万円、住民税が 270 万円となっている。（資料）総務省HP「個人住民税の概要」により作成

図表 17-③：所得税及び個人住民税の税率プラケット毎の適用人数



（資料）政府税制調査会

⁷ 都道府県や市町村における行政経費は、そこに居住する住民が広く負担し合うべきとする考え方。

⁸ 三位一体改革による所得税（国税）から個人住民税への税源移譲に伴って、個人住民税率の定率化が行われることなどから、課税状況は今後変化する見込みである。

個人住民税については、これまでのところ、標準税率を採用している団体がほとんどである。しかし、前章でみたように人口との相関が他の税目に比べて大きく現れやすく、それゆえに人口の増減による税収のばらつきが出やすい同税において、今後も標準税率を維持していくことは可能であろうか。人口が減少しても、同時に進む高齢化の影響で行政需要が大きく減ることは考えにくい。このことを踏まえると、個人住民税の税率は重要な論点となってくる。

個人住民税の税率について海外の例をみると、イギリスにおいては、一般会計の収支戻を原則として地方税率をもって調整している。中央政府が標準税率を設定するものの、それは法定ではないので多くの自治体で超過課税が実施されている。スウェーデンにおいても、同様に法定の標準税率はなく、地方税率は一般会計の収支戻を調整するように歳出額から逆算して設定されている。もっとも、税率の大幅な変更によって住民負担が過度に重くなるのを防止するために、イギリスでは、一定限の税率を超えた場合に国による制限や住民投票によって住民が行政サービスの程度と税負担を選択できる余地を残している。

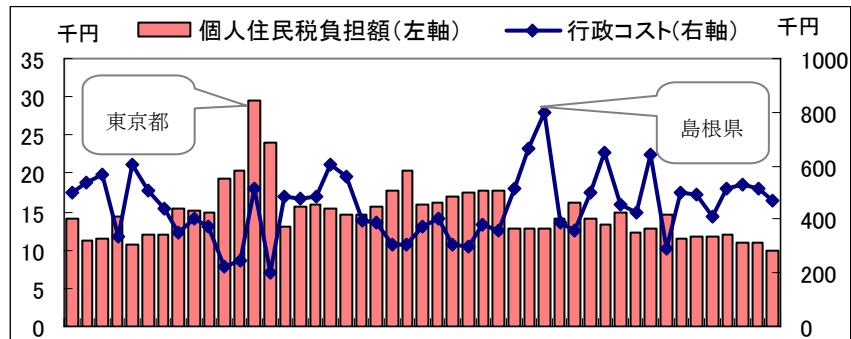
一方、わが国の場合、税率は所与のものとみなされ、国からの地方交付税や補助金等の配分によって平均的な行政サービスを賄う財源が確保されている。そのため、一人当たりの行政コストと税収の関係をみると、税収と行政コストが連動していない（次頁図表18）。

標準税率を設定することは、個人の税負担の地域格差を縮小させるが、自治体ごとの一人当たりの行政コストの格差を縮小させるものではない。今後人口が減少していくなかで、必要な財源を確保する方法として、本来認められているはずの行政需要や財政需要に応じた税率調整のより柔軟な適用が選択肢になってくると考えられる。

しかし、人口の減少が激しい自治体ほど税源が脆弱な場合が多いことから、行政サービスを当該自治体の税源と税率調整に頼る形で賄おうとすると、住民一人当たりの税負担が重くなりすぎることが危惧される。

そこで、課税の地域的な範囲を拡大し、広域的な税の徴収と配分を行うことも選択肢となる。広域行政・広域課税は、行政事務の効率化や課税システムの簡素化という点からも、人口減少社会に適した制度と考えられ、第3節において検討を深めることとする。

図表 18：一人当たり個人住民税負担と
県民一人当たりの行政コスト(都道府県別 2003 年度)



(注) 一人当たり個人住民税負担額＝都道府県民税収(個人分)総額／都道府県民人口

県民一人あたりの行政コスト＝決算歳出総額／都道府県民人口

(資料) 総務省「地方財政白書」により作成

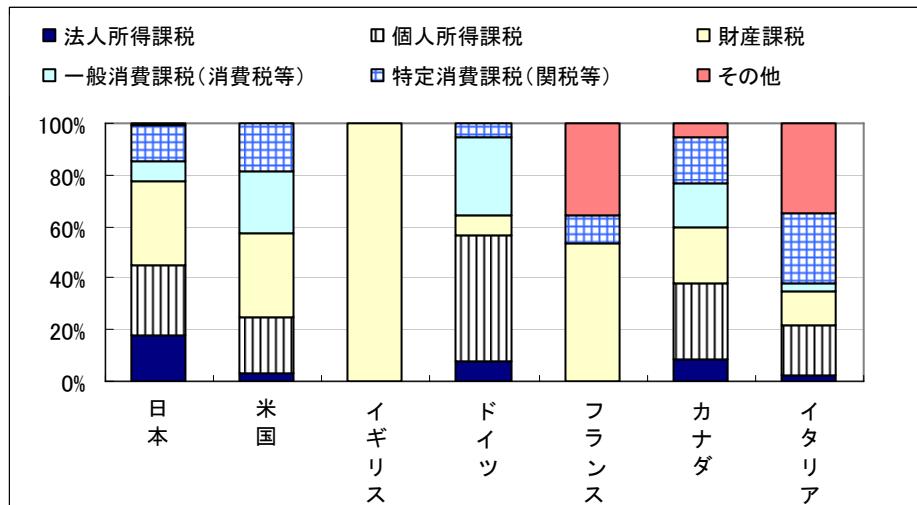
c. 法人二税（法人住民税・法人事業税）

法人二税については、地方税収に占める割合が高い反面、地域的な税収格差が大きく、このことが地方税収の地域格差を広げる要因ともなっている。第3章でみたように、現在は法人関連税収と人口との相関はそれほど大きくはないものの、人口の減少による経済停滞が地域の法人数の減少を招くことになれば、ますます税収格差が開く可能性もある。

主要国の地方税収額の税目別割合（次頁図表 19）をみると、わが国のように法人所得課税が地方財政上の大半を占める国はない。イギリスやスウェーデンのように、法人課税を地方税から国税へ移した国もある。法人に課される税目が地方の基幹税として相応しいのかどうか、引き続き重要な論点と位置づけられよう。

法人二税の税率については、個人住民税などに比べて超過税率を採用している団体が多い。しかし、自治体が税収を確保するために高い税率を課すと、法人が他地域へ移転してしまう可能性があり、超過税率を課すことにより税収を増やせるかどうかは確実ではない。人口減少による地域への影響を緩和するためには、やはり課税範囲の広域化による対応が候補になると思われる。

図表 19：主要国 の地方税における法人所得課税の占める割合



(資料) 総務省 HP より作成

(3) 課税の広域化

わが国は、その地域ごとに経済構造や人口等の特色が異なる一方で、地方税制度は一律的なものが多い。このため、税目によっては、地域の税源の実状に政策的な対応がなされぬままに税収格差が出ているものもある。今後、税収に影響を及ぼすことになりそうな「人口の減少」という現象が、さらに地域ごとの格差を大きくしていく可能性がある。

そこで、税目によっては都道府県や市町村といった法律上の公共団体の枠を超えて対応した方が、効率的で効果的な税収を確保できる場合があるのではないだろうか。よって、本節では、課税の広域化について検討していきたい。

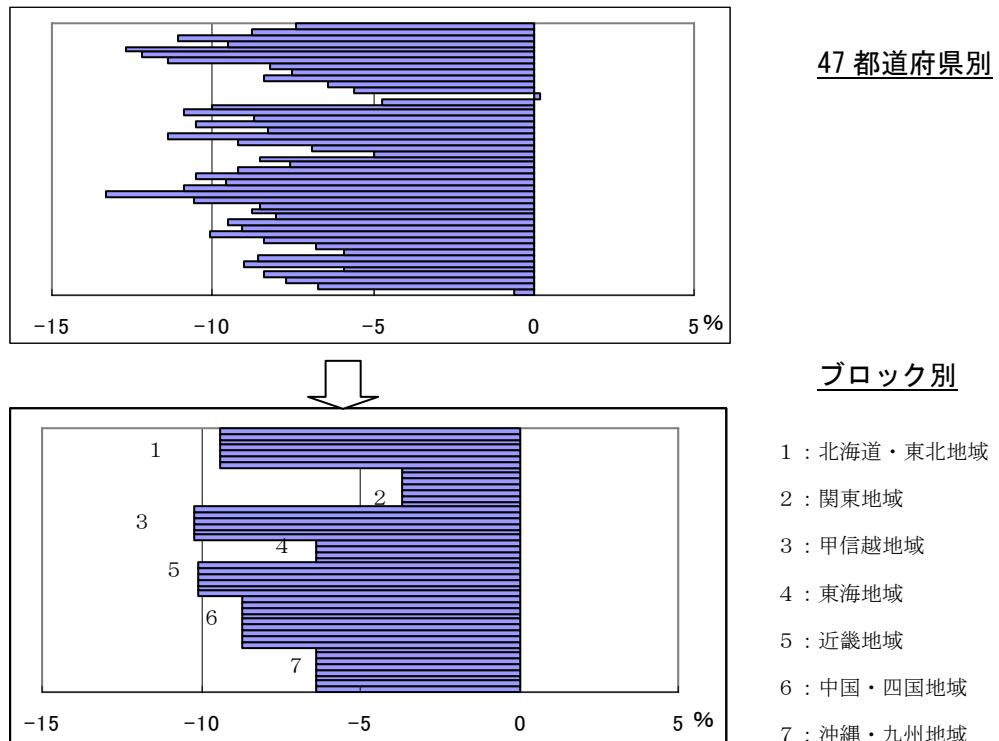
a. 広域課税

人口減少により、単独の自治体では税収の確保が難しくなる場合や税収格差が著しく開くような場合には、課税対象地域の範囲を広げて広域的に税を徴収し、地域内で税収の配分を調整することが考えられる。そこで本節では、例示として個人住民税と地域的格差の最も大きい法人事業税について、広域課税の簡単なモデル試算を行ってみた。

ここでは全国を、1：北海道・東北地域、2：関東地域、3：甲信越地域、4：東海地域、5：近畿地域、6：中国・四国地域、7：沖縄・九州地域の7ブロックに分け、都道府県単位で対応した場合とブロックごとに対応した場合の税収額の変動の違いを調べてみた。

その結果、個人住民税については30の県において、個別で徴収した場合の税収の減少率より、所属するブロックにおける税収の減少率の方が小幅度なものとなった。(次頁図表 20-①)。

図表 20-①：個人住民税（都道府県）を地域ブロックで徴収した場合の増減率



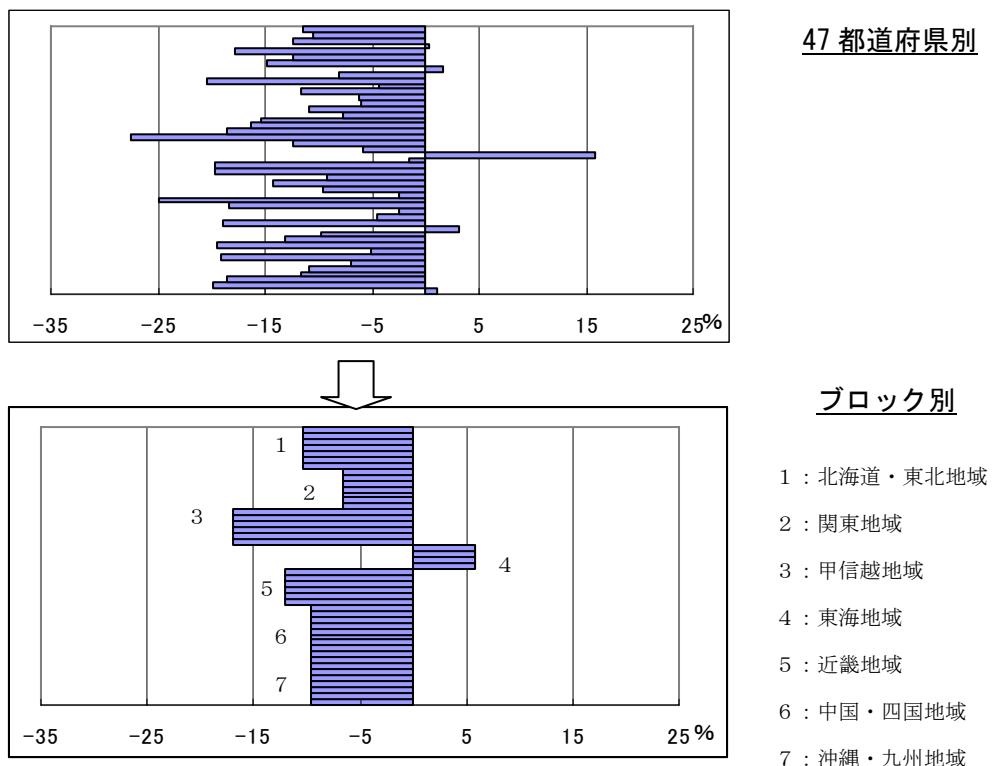
（注）2000 年度から 2003 年度にかけての 3 年間の個人住民税収（都道府県）の増減率。

また、法人事業税については、28 の県において同様に所属するブロックにおける税収の減少率の方が小さなものとなることが確認された（次頁図表 20-②）。

これは、税収力の強い自治体が弱い自治体をカバーして、全体としての税収が均衡化される効果が現れたものである。このように広域課税には税収の乏しい自治体をサポートする機能が期待されることに加えて、収税システムを集約することにより効率的な税の徴収を可能にする効果も見込まれる。ここでは、わかりやすい事例として都道府県レベルを取り上げたが、市町村レベルでの課税エリアの広域化でも同様な効果が生まれるはずである。

なお、課税の広域化は、近年進められてきた市町村合併と類似する面がある。市町村合併では歳入・歳出がともに一体化されることになるが、様々な理由により合併が実現しないケースが増えている。そこで、合併にまで至らなくても、歳入のうち税収の確保の効率化を図ろうという広域課税の考え方方が選択肢となってくるであろう。

図表 20-②：法人事業税を地域ブロックで徴収した場合の増減率



(注) 2000 年度から 2003 年度にかけての 3 年間の法人事業税収の増減率。

b. 共同税～ドイツの事例～

ここで、諸外国の広域課税の実例として、ドイツの共同税の仕組みを挙げておきたい。

ドイツの共同税は、所得税、法人税、売上税、利子所得税から成る。ドイツでは、1998 年において州の歳入の 58%が州税であるが、その 82% (州の歳入の約 48%) が共同税からの配分である。市町村においては、歳入の 32%が市町村税であり、その 45% (市町村の歳入の約 14%) が共同税である。ドイツ全体としては、1999 年において共同税が全税収の 73%を占めている。

共同税の大部分の賦課徴収は、連邦委任行政として州が行い、連邦と州の間は基本法・法律で定める割合に応じて配分されている。配分は、各州の共同税分配後の財政力が最低でも全国平均の 95%となるよう、財政力の強い州から弱い州へ移転する州間財政調整が採られている。さらに共同税のうち売上税と他の 3 税とでは連邦と州間での配分方法が違っており、売上税の一定割合については州間の税収格差等、財政力の均衡に配慮⁹した配分が図られている。各州においても、各々の州法に基づき、各州に配分された共同税収の一定割合及び州税収の一定割合が市町村に配分¹⁰されている。このようにして、ドイツでは、各自治体の税収格差を共同税とその配分によって財源調整する仕組みが整えられている。

⁹ 共同税のうち、売上税のみ連邦・州間財政調整法により配分率を変更できるが、他の税は連邦基本法により配分率が定められている。

¹⁰ 配分割合は各州の政策判断により異なる。

c. 日本における広域課税の事例

わが国においても、広域課税の一つの形態とみることもできる例として、東京都の都区財政調整制度がある。

これは、東京 23 区の法人区民税、固定資産税、特別土地保有税を調整税として、その 48% を都が行う大都市事務¹¹に充当し、52%を各区へ再配分するものである。具体的には、区ごとの基準財政需要額と基準財政収入額が算定され、その差額である財源不足が生じた区に対して、その不足額が交付金として配分される仕組みである。

この制度には、都区間の配分割合を巡る対立が生じたり、財源不足額が穴埋めされることで各区の財政規律が働きにくくなるといった問題点があるものの、課税対象を広域自治体としての都のレベルで管理することにより、効率的な税の徴収・配分ができる、税源の不足する自治体を一定の地域圏で支援し合えるなどの利点がある。

このほか、広域課税に関しては、鳥取、岡山、広島の 3 県において、産業廃棄物の発生抑制やリサイクルの加速を目的とした法定外目的税である産廃税を 2005 年度に導入した事例がある。また、東北 3 県でも同様の産廃税導入を検討する動きがある。ただし、これらは特定の政策目的をもつ税制措置であり、税収確保を目的とした広域課税の導入ではない。

人口が減少し税収の地域間格差がますます開くことが予想される中で、政策的な法定外目的税だけでなく既存の税目について広域的な課税を行い、その税収を地域内で配分していくといった対応策を検討することも必要と思われる。

(4) 税源移譲

最後に、地方消費税について述べておきたい。地方消費税は、先にみたとおり、人口の増減と税収との相関が相対的に弱く地域格差も少ない税目である。そのため、地方消費税は、今後地方行政を支える有力な財源として位置づけるべき税目であると考えられる。

現在の地方消費税制度では、国税として事業所の本社所在地の税務署で一括徴収される消費税収相当額の 25%が消費支出額に応じて都道府県へ交付される。さらに、都道府県への配分額の半分が、人口と従業者数に基づいて按分され市町村へ配付されている。

このようなシステムは、一括徴収という点では効率的で徴収コストが少なくて済むものの、そもそも地方への配分が少な過ぎて地方の基幹税目として機能をしていないとの指摘もある。このため、地方消費税収拡大のために消費税（国税）の税源移譲を主張する自治体も多い。総務省も、今後策定する中期地方財政ビジョンにおいて、消費税のように税源の地域間偏在度の低い税目の割合を高める方向性を盛り込む意向を示している。

人口の減少や少子高齢化という環境変化の中で、地方自治体は歳出削減はもちろん、これまで述べたように税率設定や課税エリア等の現行税制度の見直しを迫られることになろう。しかし、人口の減少が激しい地域は税源が脆弱な地域が多く税収そのものが不足している。そのため、税制度の見直しと並行して、現行の歳入と歳出における国と地方の不均衡の是正や、消費税を含めたより根本的な国から地方への税源移譲が議論されるべき課題となっている。

¹¹ 東京 23 区の区域においては、通常は市町村が行う上下水道や消防等の事務を東京都で行っている。

おわりに

わが国の地方財政は、これまで中央集権的な制度設計となっており、税収基盤が弱い自治体も、国からの地方交付税や補助金によって一定の行政サービスを提供するための財源を確保することが可能になっていた。

しかし、近年、こうした中央集権型の地方財政構造は国と地方の債務が累増した一因と考えられるようになり、三位一体改革における地方交付税総額の抑制などの見直しが進められることとなった。そのため、国からの地方への財源支援については今後規模の縮小が見込まれる。もっとも、こうした動きは、地方の自立や責任を明確にし、地方分権を進めていくことでもある。地方行財政は、今まさに転換期にあるといえよう。

一方、地方財政を取り巻く環境も大きく変化している。人口の減少や少子高齢化といった変化もその一つである。これらの変化が今後の地方財政に大きな影響を与えることになることは、これまでに見てきた通りである。地方自治体にとっては、行政サービスを賄うべき財源の確保が一段と難しいものになることが予想され、特に人口規模が小さく大きな財源もないような団体にとっては、自治体の存続に関わるような重大な問題となるはずである。

そこで、本稿においては、人口と税収との相関分析や今後の人口減少社会にふさわしい税目の検討を行ってきた。これらの検討を通して得られた示唆として、人口減少社会における税制度について望ましい方向性を示し本稿を締め括ることにしたい。

まず第一に、地方税の総額を拡充するため、国から地方へのより大規模な税源移譲を行うことがある。

地方自治体の自立的な財源としての地方税収を強化し、国と地方の税収と歳出の不均衡を是正していくことは、地方財政改革において不可欠のステップである。そのためには、現在三位一体改革で進められているように、所得税から個人住民税への税源移譲に加え、消費税の地方への配分の拡大なども検討の余地があると思われる。

第二は、各自治体における財政需要や財政状況の違いを反映した税率設定を可能にする仕組みを強化することである。

住民数や企業数といった税源の分布はもちろん、自治体の財政需要も財政状況も全国一律ではない。しかしながら、わが国では全国一律の地方税制度が組まれてきた。こうした制度の下で人口減少という税源の減少にも対応しつつ、自治体の自主財源の強化を進めるのは無理がある。地方税は、本来地方の責任によってその税率が定められるべきで、諸外国のように地方自治体の違いを認めた上で、過度な税率格差を抑制するべく歯止めとなる制度が整備されるべきである。例えば、一定以上の高い税率を課す際には、事前の住民投票を義務付ける仕組みなどをつくることが大事と思われる。

人口減少社会の税制の第三のポイントは、広域課税や共同税といった複数自治体による課税体制を制度化することである。

これまで、国と各自治体との関係の中で、国が自治体の財源保障をしてきた。しかし、今後国の財源保障が弱められる中で、地方自治体間の連携によって地方行政を進めていくことが重要になる。議論が始まっている道州制もその流れの一つであるが、ここでは、課税エリアの

広域化によって効率的な税の徴収と配分を行える体制を築くことを主張したい。特に市町村レベルにおける税の広域化は、その有力な手法となるとみてよい。

以上、本稿においては、人口減少が地方財政に与えるであろう影響のうち人口と税収との関係に注目し、今後の地方税制度のあり方について考察してきた。わが国が世界に先駆けて突入する人口の減少は、我々の生活環境に大きな影響を与えるものとなることは確実である。そのため、人口減少社会にふさわしい地方税制度への改革を早期に検討、実行していく必要に迫られている。

【参考文献】

- 池上岳彦編著『地方税制改革』(株)ぎょうせい、2004年12月
- 出井信夫・参議院総務委員会調査室『地方財政データブック』学陽書房、2005年8月
- 佐藤和男『土地と課税』日本評論社、2004年10月
- 神野直彦編著『地方財政改革』(株)ぎょうせい、2004年12月
- 神野直彦・金子勝『地方に財源を』東洋経済新報社、1998年6月
- 高橋利雄『わが国の税制改革の経緯と租税論の展開』(株)税務経理協会、2004年12月
- 橋本恭之『税制改革シミュレーション入門』(株)税務経理協会、2001年9月
- 橋本徹編著『21世紀を支える税制の論理・第7巻地方税の理論と課題』(株)税務経理協会、1995年7月
- 林健久『地方財政読本』東洋経済新報社、2004年5月
- 星野泉『分権型税制の視点』(株)ぎょうせい、2004年5月
- OECD『OECD日本経済白書2005』中央経済社、2005年9月