

# 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	人口減少に伴う地方税収への影響
他言語論題 Title in other language	The Impact of Population Decline on Local Tax Revenue
著者 / 所属 Author(s)	田村 なつみ (TAMURA Natsumi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 財政金融課
書名 Title of Book	人口減少と地域の課題 : 総合調査報告書
シリーズ Series	調査資料 2024-3 (Research Materials 2024-3)
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
刊行日 Issue Date	2025-3-13
ページ Pages	61-78
ISBN	978-4-87582-936-2
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	人口減少の進展に伴い、自治体の地方税収の減少や自治体間の税収格差の拡大等が懸念されている。本稿では、人口減少が地方税に与える影響と対応策について、諸外国の動向も含めて紹介する。

\* 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。

# 人口減少に伴う地方税収への影響

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
財政金融課 田村 なつみ

## 目 次

はじめに

### I 我が国の地方税と人口減少

- 1 地方の歳入
- 2 我が国の地方税の概要
- 3 我が国の地方税と人口減少の推移

### II 人口減少が地方税にもたらす影響

- 1 人口減少・人口密度の低下による影響
- 2 高齢化による影響

### III 持続可能な地方税の在り方

- 1 税収の減少に対応するための地方税の在り方
- 2 税収の格差に対応するための地方税の在り方

### IV 諸外国における人口減少と地方税

- 1 諸外国の人口減少と地方税の動向
- 2 地方税の構成が地方税収の見通しに与える影響

おわりに

キーワード：地方財政、地方税、固定資産税、個人住民税、税収格差

## はじめに

人口減少は、地方自治体（以下「自治体」）の財政の持続可能性にどのような影響を与えるのであろうか。税収の観点からは、人口が減少することによって各税目の課税ベースが縮小する可能性があるほか、人口減少の進み方は地域によって異なるため、自治体間の税収の格差も、現状以上に拡大するおそれがあることが指摘されている<sup>(1)</sup>。

しかしながら、人口減少の進展が地方税の税収に及ぼす影響、特に地方税の個別の税目に及ぼす影響については、必ずしも十分な先行研究の蓄積が見られるわけではない。

そこで、本稿では、人口減少が地方税収に与える影響及び人口減少に伴う高齢化の進展が税収に与える影響について、Iにおいて我が国の現状を紹介した上で、IIで先行研究を概観し、IIIにおいて今後の人口減少に対応するには、どのような地方税の在り方が望ましいか考察する。

加えて、人口減少は我が国のみならず多くの国で共通した課題であることから、IVでは、英国、スウェーデン、イタリア、ベルギーにおいて、人口減少が地方税収に与える影響について紹介する<sup>(2)</sup>。

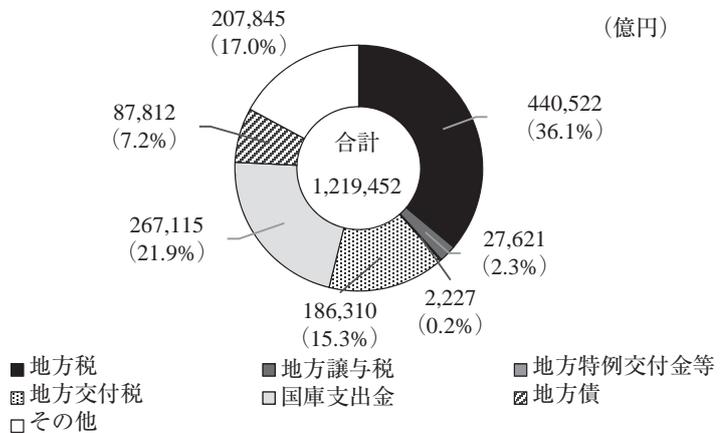
## I 我が国の地方税と人口減少

我が国の地方税と人口減少について考えるに当たって、まず、我が国の地方税の概要を確認した上で、人口減少と税収について現状を概観する。

### 1 地方の歳入

我が国における地方（都道府県及び市町村）の歳入は、図1に示すとおり、主に、地方税、地方交付税、国庫支出金から構成されている。地方の自主財源である地方税は、令和4（2022）年度において44兆552億円であり、歳入の約

図1 令和4年度における地方（都道府県+市町村）の歳入内訳



(出典) 総務省「令和6年版地方財政白書」p.12. <[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/r06data/2024data/r06czb01-02.html#p010203](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/r06data/2024data/r06czb01-02.html#p010203)> を基に筆者作成。

\* 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6（2024）年12月1日である。また、本稿における人物の肩書は、全て当時のものである。

(1) 自治体の主な歳入には、地方税のほか、国から配分される地方交付税があり、自治体間の財政の不均衡を調整し、一定の財源を保障している。本稿では地方自治の観点から、地方交付税については取り上げず、自主財源である地方税に焦点を合わせて論ずる。

(2) 本稿執筆中、令和6（2024）年9月から10月にスウェーデン、英国、ベルギー、イタリアにおいてヒアリング調査を行った。訪問先は、スウェーデン地方自治体協会、スウェーデン国税庁、スウェーデン財務省、ストックホルム市財務部・経理部、英国財務省、大英図書館、ブリュッセル地域政府税務管理局、欧州議会調査局（EPRS）、イタリア上院図書館、イタリア下院図書館、ローマ市経済資源局、イタリア経済財政省、ナポリ市収支担当助役である（訪問順）。関係する全ての皆様に、この場を借りて御礼申し上げる。

36%に上る<sup>(3)</sup>。他方で、地方交付税及び国庫支出金は、国から地方に交付されるものであり、同年度においてそれぞれ18兆6310億円（約15%）、26兆7115億円（約22%）と、地方の歳入の大きな割合を占めている。このほか、同年度の地方債は8兆7812億円で歳入の7%を占めている。

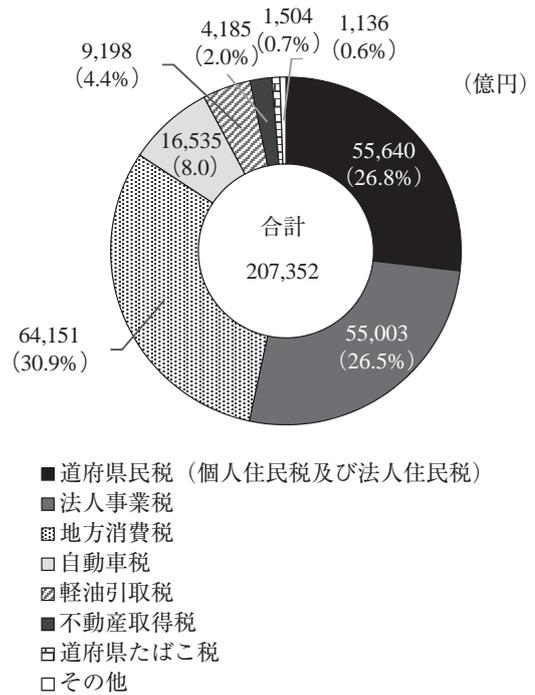
## 2 我が国の地方税の概要

### (1) 地方税の税目と税率

日本の地方税は、課税主体別に道府県税と市町村税に分けられ、その課税ベースは所得（個人・法人）、消費、資産と幅広く、国税の課税ベースと大きく重複している。道府県税では個人住民税、地方法人2税（法人住民税、法人事業税）、地方消費税が主要な税目となっており（図2）、市町村税では個人住民税と固定資産税が主要な税目となっている（図3）。

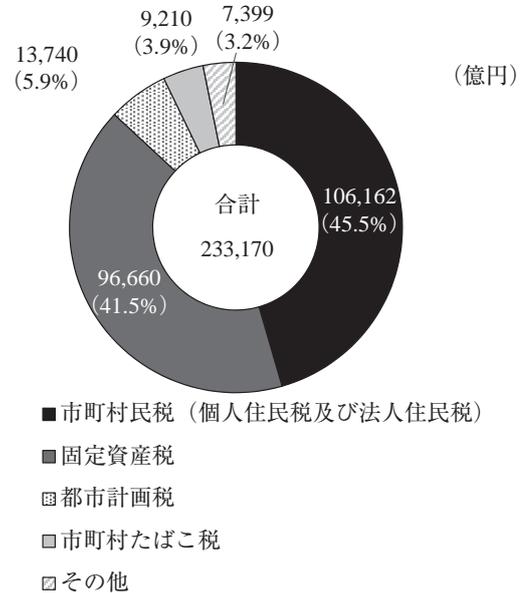
個人住民税や法人住民税、固定資産税といった多くの税目については、「地方税法」（昭和25年法律第226号）において標準税率が定められている。標準税率は、課税に際して通常よるべき税率にすぎないため、自治体は、制度上、税率を自由に設定することができる。ただし、標準税率を下回る税率を設定した場合、地方債の起債に総務大臣又は都道府県知事の許可が必要になることや、標準税率未満に税率を設定したことによる減収分は国からの地方交付税によって補填されない<sup>(4)</sup>ことから、標準税率は事実上の税率の下限として機能している。一部の税目については税率設定に制限が設けられており、法人事業税、法人住民税、自動車税等には標準税率に加えて制限税率（地方税法で定められた税率の上限）が、地方消費税等には標準税率に代えて一定税率（地方税法の定める税率によらなければならないもの）が導入されている。

図2 令和4年度における都道府県の税収内訳



(出典) 総務省「令和6年版地方財政白書」p.31.  
[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/r06data/2024data/r06czb01-03.html#p010302](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/r06data/2024data/r06czb01-03.html#p010302) を基に筆者作成。

図3 令和4年度における市町村の税収内訳



(出典) 総務省「令和6年版地方財政白書」p.32.  
[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/r06data/2024data/r06czb01-03.html#p010302](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/r06data/2024data/r06czb01-03.html#p010302) を基に筆者作成。

(3) 計数はいずれも普通会計（水道、交通等の公営企業や国民健康保険事業等の部門を除く一般行政部門の会計）のものである。

(4) ただし、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」（令和3年法律第19号）、「沖縄振興特別措置法」（平成14年法律第14号）等の個別立法に基づき税率を標準税率未満に引き下げた場合を除く。

このほか、自治体は、地方税法に定められている税目以外に、条例によって、新たな税目（法定外税）も定めることができる。

## (2) 地方税の偏在是正

人口一人当たりの税収額は、自治体間での偏在が見られる。とりわけ、地方法人2税は他の税目と比べて自治体間の偏在が大きいことから、①法人住民税には地方法人税、②法人事業税には特別法人事業税・特別法人事業譲与税による偏在是正措置が講じられている。①地方法人税は、法人住民税（道府県税及び市町村税）法人税割の一部を分離して設けられた国税であり、偏在度の高い同税収の全額を地方交付税の原資とすることで自治体間の財政力格差の縮小を図っている。②特別法人事業税は、法人事業税（道府県税）の一部を分離して設けられた国税である。全額が国の「交付税及び譲与税配付金特別会計」に繰り入れられ、地方譲与税の一つである特別法人事業譲与税として人口に応じて各都道府県に配分されている。

地方消費税については、国税の消費税とともに国が徴収をしており、徴収後、最終消費地と最終的な税収の帰属地を一致させるために、マクロ統計等に基づき算定した都道府県ごとの「消費に相当する額」に応じて都道府県間で地方消費税収を清算する制度が設けられている。清算に当たっては、税収の50%を財・サービスの販売額、50%を人口の各指標で配分することとされている。

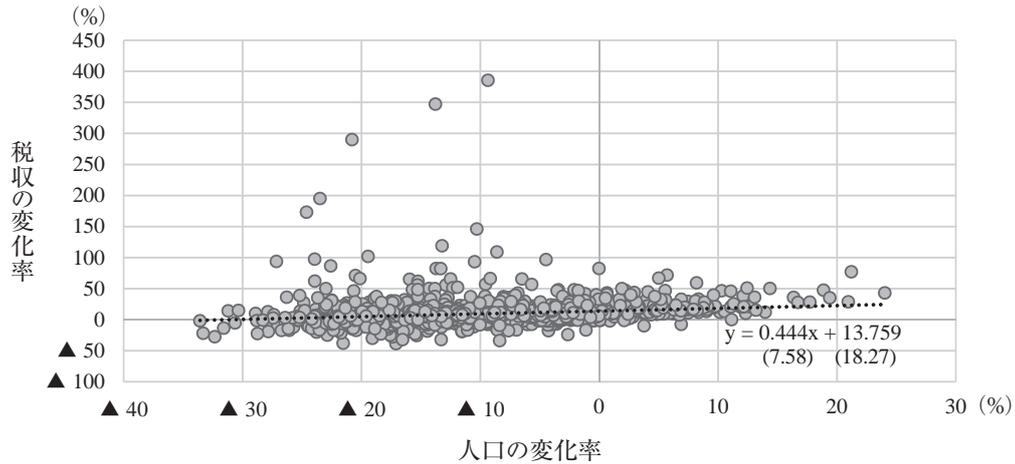
## 3 我が国の地方税と人口減少の推移

このように、我が国では幅広い税目が自治体の税源となっている中、近年の人口減少はこれらの税収にどのような影響を及ぼしているであろうか。この点について確認するため、1,718の市町村（東京都における23の特別区を除く。）の平成24（2012）年度と令和4（2022）年度を比較した人口の変化率と税収の変化率の関係を散布図に描いてみたところ、人口の減少（増加）率が大きい市町村ほど、税収も大きく減少（増加）するという関係があることが統計学的に有意に示された（図4）<sup>5)</sup>。

さらに、人口減少が税収に及ぼす影響を税目別に見ると、個人住民税、固定資産税の順に、人口の減少率が大きい市町村ほど税収の減少も大きい傾向が強いことが確認できた（図5～6）。人口の1%減少に伴い、個人住民税収は0.9%、固定資産税収は0.4%減少する傾向が見られる。他方で、法人住民税については、人口減少の税収に対する統計学的に有意な影響は見られない（図7）。これは、法人住民税の法人税割の場合、複数の自治体に事業所を置いている法人によって支払われる税の課税標準額が、各自治体内における従業者数に応じて分割されていることなどもあり、当該自治体の人口動態からの影響を直接的には受けないためであると考えられる（各自治体における法人の従業者数は、その自治体の人口と必ずしも連動しないであろう）。なお、市町村税ではないものの、地方消費税交付金（都道府県の税である地方消費税の税収のうち2分の1を当該都道府県内の各市町村に交付するもの）についても、人口の1%の減少に伴い、同交付金が2.4%減少する傾向が見られた（図8）。

5) ただし、人口減少下においても、自治体の特殊要因により、税収が激増している自治体が見られる。例えば、北海道京極町では、水力発電所の稼働に伴い10年間で固定資産税収が8倍超になっている。

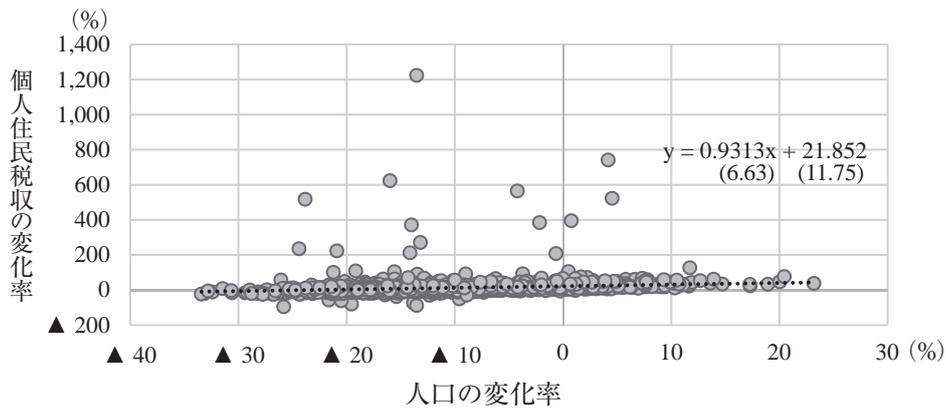
図4 人口の変化率と税収の変化率（平成24（2012）年度～令和4（2022）年度）



(注) 括弧内は、t 値。

(出典) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200241&tstat=000001039591>>; 同「地方財政状況調査」同 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757&tclass3val=0>> を基に筆者作成。

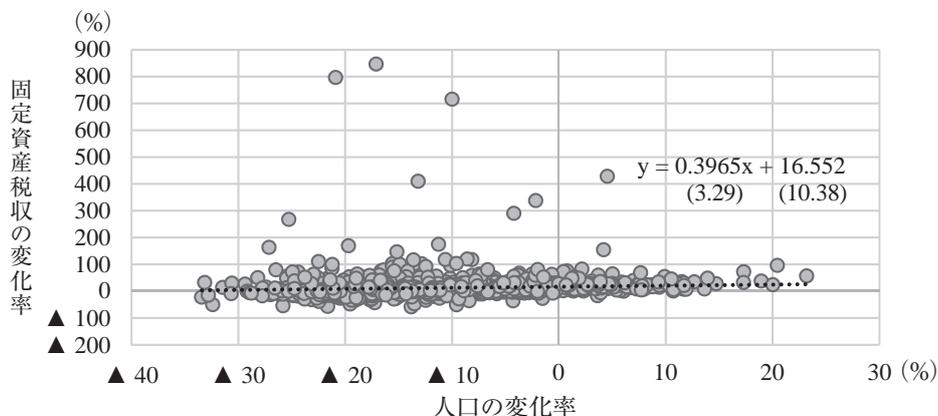
図5 人口の変化率と個人住民税収の変化率（平成24（2012）年度～令和4（2022）年度）



(注) 括弧内は、t 値。

(出典) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200241&tstat=000001039591>>; 同「地方財政状況調査」同 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757&tclass3val=0>> を基に筆者作成。

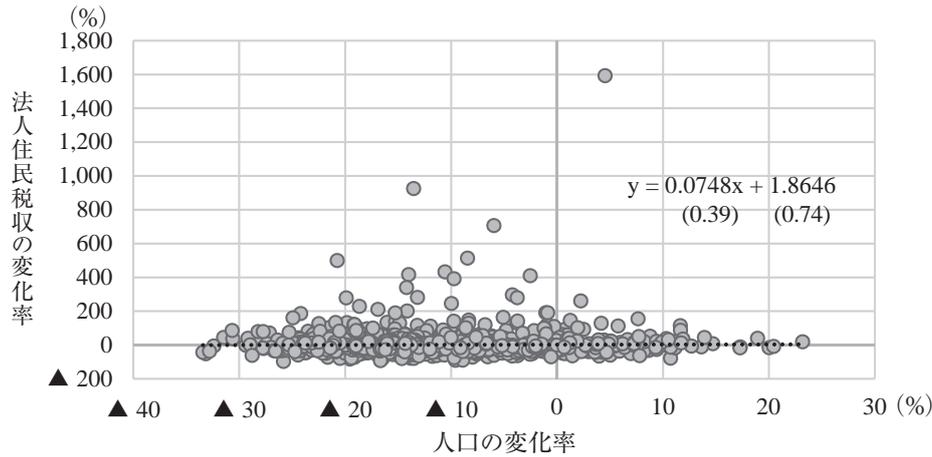
図6 人口の変化率と固定資産税収の変化率（平成24（2012）年度～令和4（2022）年度）



(注) 括弧内は、t 値。

(出典) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200241&tstat=000001039591>>; 同「地方財政状況調査」同 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757&tclass3val=0>> を基に筆者作成。

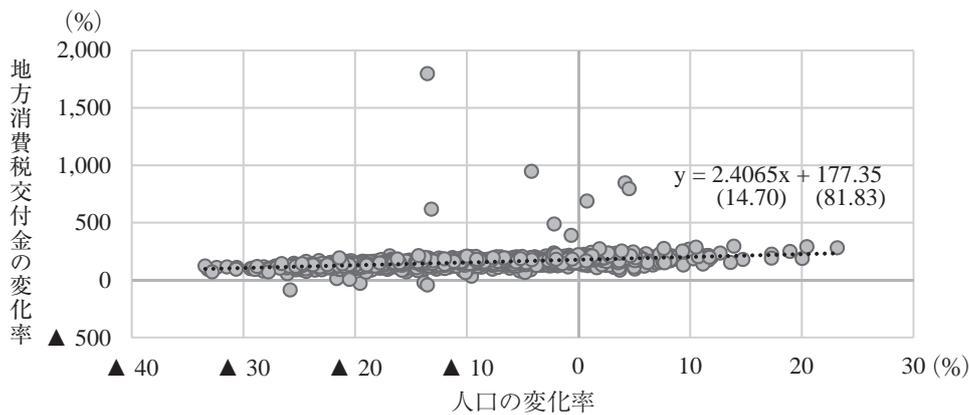
図7 人口の変化率と法人住民税収の変化率（平成24（2012）～令和4（2022）年度）



(注) 括弧内は、t 値。

(出典) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200241&tstat=000001039591>>; 同「地方財政状況調査」同 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757&tclass3val=0>> を基に筆者作成。

図8 人口の変化率と地方消費税交付金の変化率（平成24（2012）～令和4（2022）年度）



(注) 括弧内は、t 値。

(出典) 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200241&tstat=000001039591>>; 同「地方財政状況調査」同 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200251&tstat=000001077755&cycle=7&tclass1=000001077756&tclass2=000001077757&tclass3val=0>> を基に筆者作成。

## II 人口減少が地方税にもたらす影響

Iで近年のデータに基づき確認したように、我が国では、人口減少が進んでいる市町村ほど地方税収全体が大きく減少する傾向が見られる。そして、そうした傾向は、主に市町村の基幹税のうち個人住民税や固定資産税によって引き起こされていると考えられる。さらには、市町村の税収には含まれないものの、その重要な財源として位置付けられる地方消費税交付金についても、人口の減少の仕方が大きい市町村ほど大きく減少するという傾向が認められる。

それでは、人口減少が地方税にもたらす影響について、先行研究を中心とした各種の資料では、どのような見方が示されているのか。IIでは、この点について、人口減少とそれによる人口密度の低下に伴う影響、高齢化の影響が課税ベース<sup>(6)</sup>に与える影響について整理を行う。

(6) 本稿では、人口要因（「人口の減少又は人口密度の低下」や「高齢化の進展」）が課税ベースの変化を通じて地

## 1 人口減少・人口密度の低下による影響

上述のとおり、近年の我が国では、人口が大きく減少している自治体ほど、地方税収も大きく減少している。その背景には、人口減少が進むことで、納税者数が減少することに加えて、人口密度が低下し社会経済活動が低迷することで一人当たりの所得（個人住民税や法人住民税の課税ベース）が減少し<sup>(7)</sup>、住民税収入の減少につながることもあると考えられる<sup>(8)</sup>。実際に、人口が小さい（大きい）自治体ほど、一人当たり所得も小さい（大きい）傾向が見られる。このため自治体間の人口一人当たりの所得の格差が拡大すると、一人当たりの個人住民税収にも格差が生じ、自治体間の税収格差の拡大につながるおそれがある<sup>(9)</sup>。固定資産税については、個人住民税と異なり、人口減少や人口密度の低下によって、課税ベースである土地や住宅そのものは減少しないものの、土地や住宅への需要が減少することを受けて、地価や住宅価格が下落すれば、その税収にも課税ベースの縮小を通じて影響が及ぶと考えられる。

ただし、人口減少によって地方税収が必ずしも減少するとは限らないとの指摘も見られる。労働投入の減少をもたらす人口減少は、経済成長に対してマイナスに作用する要因ではあるが、資本投入の増加や技術進歩によって経済成長率が押し上げられれば、地方税収は人口減少下でも伸長するという<sup>(10)</sup>。

このように、人口減少・人口密度低下によって地方税収が減少するとの見方と、減少するとは限らないという見方が併存している中で、どちらの見方の蓋然性がより大きいかは、実際のデータを踏まえた分析を通じて判断すべき問題となる。

我が国の地方税について、「地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究

方税収に影響を及ぼすルートに焦点を合わせた説明を行っている。なお、人口要因が地方税収を左右するルートとしては、それ以外にも、税率や徴収率を変化させることを通じたルートもある。ただし、影響の方向性については、プラス・マイナス双方の相異なる見方がある。

税率については、人口増加に伴い「規模の経済」(economies of scale)が発生すると、財政支出の規模がGDP対比で縮小に向かうことから、必要とされる財源も少なくて済むようになり、法定税率の引下げが行われやすいとの指摘がなされている (Alberto Alesina and Romain Wacziarg, “Openness, country size and government,” *Journal of Public Economics*, 69(3), September 1998, pp.305-321.)。こうした見方を前提として、人口が減少した場合についても考えてみると、地方政府は、「規模の経済」が失われるため税収を増やす必要が生じることから法定税率を引き上げると考えられる。他方で、税率をめぐっては、中核地域（企業の立地が集中している地域）では「集積の経済」(agglomeration economy)が働くことで超過利潤が発生するため、その地域を管轄する地方政府が法定税率を引き上げても域内の企業が周辺地域（中核地域の周りに位置する地域）に移動することはなく、その結果、税率が周辺地域よりも高くなるとの指摘も見られる (Brian C. Hill, “Agglomerations and Strategic Tax Competition,” *Public Finance Review*, 36(6), November 2008, pp.651-677; Eva Luthi and Kurt Schmidheiny, “The effect of agglomeration size on local taxes,” *Journal of Economic Geography*, 14(2), 2014.3, pp.265-287.)。その場合、人口密度が高い地域ほど法定税率の引上げを通じた地方税収の増加が生じやすいという傾向が生じる可能性が大きい。なぜならば、一般に企業の立地が集中している地域ほど、人口密度も高くなる傾向があるとみられるからである。

徴収率については、人口が増加すると、新たな納税者の捕捉と監視をめぐる税務行政コストの増加を通じて徴収率が低下するとの指摘がなされている (Roy Bahl, “Reaching the Hardest to Tax: Consequences and Possibilities,” *Contributions to Economic Analysis*, vol.268, 2004, pp.337-354; Richard M. Bird et al., “Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability,” *Economic Analysis and Policy*, 38(1), 2008.3, pp.55-71.)。それに対して、人口密度が高い地域では税務行政コストの低下や脱税の減少により徴収率がむしろ高まると見る向きもある (M. M. Ansari, “Determinants of tax ratio: A cross-country analysis,” *Economic and Political Weekly*, 17(25), June 1982, pp.1035-1042.)。また、高齢者の納税モラルの高さを背景に、高齢者人口比率の上昇によって徴収率が高まるという見解がある (Benno Torgler and Christoph A. Schaltegger, “Tax morale and fiscal policy,” *CREMA Working Paper*, No.2005-30, 2005. <<https://www.crema-research.ch/wp-content/uploads/2022/01/tax-morale-and-fiscal-policy.pdf>>.)。

(7) 地域間の所得水準の差は産業構成など地域経済構造の差違によって形成されると考えられる。

(8) 沼尾波子「人口減少時代の地方自治体の財源保障」『地方財政』63(4), 2024.4, pp.4-14.

(9) 赤井伸郎「人口減少時代の基礎自治体財源の在り方」『地方税』75(1), 2024.1, pp.2-11.

(10) 小西砂千夫『自治体財政の知恵袋—議会答弁や住民説明に役立つ—』ぎょうせい, 2018, pp.10-12.

会」が行ったシミュレーションでは、2040年の人口一人当たりの地方税収は2015年と比較して24.7%減少するという。その減少幅は、自治体の人口によって異なっており、政令指定都市で21.2%の減少、それ以外の市で25.8%の減少、町村で30.5%の減少が見込まれる<sup>(11)</sup>。こうした分析を踏まえると、税収の自治体間格差は今後も拡大することが懸念される。

人口減少に伴う固定資産税収の減少については、アワスティ氏(Rajul Awasthi, 世界銀行)らが2020年の論文で行った分析の結果の中にエビデンスが見られる。同氏らは、アメリカ、カナダ、オーストラリア、チリ、その他のOECD加盟国における州政府又は地方政府を対象として、2006～2016年のパネル・データに基づき分析を行った。その結果、人口が大きく減少(増加)している国ほど、その国の固定資産税(property tax)の税収も大きく減少(増加)する傾向があることが明らかにされている<sup>(12)</sup>。さらに、1世帯当たりの人口の増加(減少)は、人口一人当たりの住宅の需要が減少(増加)につながるため、固定資産税収にマイナス(プラス)の影響を生じさせることも示されている。

また、ゲイス氏(Benny Geys, ノルウェー経営大学(ノルウェー))とレヴェリ氏(Federico Revelli, トリノ大学(イタリア))による実証分析(ベルギーのフランドル地方における289の基礎自治体のパネル・データ(1995～2002年)を使用)では、人口密度の低下(上昇)が顕著な自治体ほど、住宅等に対する需要の減少(増大)を背景として、地方税収の総額に占める固定資産税収の割合が低下(上昇)するとの分析結果が示されている<sup>(13)</sup>。

こうした国内外の分析結果を踏まえると、人口減少が進展すると、地方税収の減少や税収の自治体間格差の拡大が生じるとともに、人口密度の低下によって地方税収の構成が変化するに至る可能性があると言えよう。

## 2 高齢化による影響

高齢化の進展に伴う地方税収への影響という問題については、個人所得課税は、労働所得への依存度が高いため、高齢者比率の上昇(低下)が税収の減少(増加)をもたらすとの指摘がなされている。一方、高齢者には他の年齢層と比べて資産(実物資産、金融資産)を多く保有する傾向が見られることから、高齢化の進展は資産に係る税収を増やす要因になるとの見方もある<sup>(14)</sup>。さらに、社会の高齢化に伴い各国が課税基盤を所得から資産にシフトさせるため、税収に占める財産税の割合が増加することも指摘されている<sup>(15)</sup>。

この問題をめぐっても、複数の先行研究の中で実証分析がなされている。

(11) 自治総合センター「地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究会報告書」2020.3. <<https://www.jichi-sogo.jp/wp/wp-content/uploads/2020/04/R1-03-1-zei.pdf>>

(12) Rajul Awasthi et al., “Determinants of Property Tax Revenue: Lessons from Empirical Analysis,” *Policy Research Working Paper*, No.9399, 2020.9. World Bank website <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/360151600192574693/pdf/Determinants-of-Property-Tax-Revenue-Lessons-from-Empirical-Analysis.pdf>>

(13) Benny Geys and Federico Revelli, “Economic and Political Foundations of Local Tax Structures: An Empirical Investigation of the Tax Mix of Flemish Municipalities,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(3), 2011.6, pp.410-427.

(14) ライフサイクル仮説によると、家計は、貯蓄とその取崩しを通じて、各時点の消費を生涯にわたって平準化しているとみられることから、高齢者は、労働の供給を減らし、それに伴う所得の減少分を、貯蓄を取り崩して補うと考えられる(Saeid Mahdavi, “The level and composition of tax revenue in developing countries: Evidence from unbalanced panel data,” *International Review of Economics & Finance*, 17(4), October 2008, pp.607-617.)。

(15) 畑農鋭矢ほか「租税構造の国際比較」『PRI Discussion Paper Series』No.03A-22, 2003.6. (国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9597291/www.mof.go.jp/pri/research/discussion\\_paper/ron073.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9597291/www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron073.pdf)>

マリチカ氏 (Lenka Maličková. コシツェ工科大学 (スロバキア)) らは、2012 年の論文において、EU 加盟 26 か国のパネル・データ (2001~2010 年) を用いた分析を行っている。その結果、「非生産年齢人口 (14 歳以下及び 65 歳以上人口) の比率」が 1% 増加するごとに地方税収が 1.5% 減少する傾向が、各国におおむね共通して認められた<sup>(16)</sup>。

また、高齢化が地方税収の構成に影響を与える可能性も実証分析を通じて指摘されている。上述のゲイス氏とレヴェリ氏による 2011 年の論文 (ベルギーのフランドル地方の基礎自治体が対象) における分析では、65 歳以上人口が増加 (減少) すると、地方税収に占める個人所得税の割合が低下 (上昇) する一方、固定資産税収の割合が上昇 (低下) するとの結果が得られた<sup>(17)</sup>。他方で、上述のマリチカ氏が別の研究者と共同で執筆した 2022 年の論文によると、スロバキアにおける 2,926 の基礎自治体のパネル・データ (2005~2020 年) に基づく分析を通じて、65 歳超人口比率が上昇 (低下) すると固定資産税収の割合が低下 (上昇) するとの結果が得られており、二つの実証研究で異なる結果となっている<sup>(18)</sup>。

なお地方税収を対象とした分析ではないものの、高齢化が国の税収に影響を及ぼすことを示す研究もある。マダヴィ氏 (Saeid Mahdavi. テキサス大学 (アメリカ)) による 1973 年から 2002 年における 43 か国のパネル・データに基づく分析では、65 歳以上人口の割合が上昇すると、税収総額の対 GDP 比率が低下することが明らかにされている<sup>(19)</sup>。

これらの先行研究からは、高齢化によって、地方税収が減少するとともに、地方税収の構成が変化することが予想される。

### Ⅲ 持続可能な地方税の在り方

Ⅱ で見たように、人口減少が進むと、税収が全体的に減少するとともに、自治体によって人口減少の進み方が違えば、そうした影響の現れ方も異なることになり、自治体間の税収の格差の拡大も進みかねない。さらに、人口密度の低下や高齢化の進展に伴い、地方税収の構成も変化する可能性がある。これらの影響に対応して各自治体の財政の持続可能性を保つためには、どのような地方税の在り方が望ましいであろうか。

#### 1 税収の減少に対応するための地方税の在り方

人口減少に伴う税収の減少に対して、国や自治体は、どのような対応策が考え得るであろうか。以下では、(1) 国が取り得る対応として税源の在り方の見直し、(2) 各自治体を取り得る対応として法定外税の創設・超過課税の実施、(3) 税制の枠組みを超えた対応として自治体のコンパクト化について紹介する。

(16) Lenka Maličková et al., "Determinants of Local Tax Revenues in EU Countries," *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, vol.52, 2012.9, pp.120-126.

(17) Geys and Revelli, *op.cit.* (13)

(18) Lenka Maličková et al., "Demographic and Economic Characteristics of Population as Determinants of the Revenue From The Real Property Tax in the Slovak Republic," *Financial Law Review*, 28(4), 2022.12, pp.1-13. <<https://doi.org/10.4467/22996834FLR.22.021.17139>>

(19) Mahdavi, *op.cit.* (14)

## (1) 税源の在り方の見直し

地方税収の減少を避けるために国が行うべき取組としては、まず、地方税法に定められた法定税のうち主な税目を対象として、税収の構成など税源の在り方を見直すことが挙げられる。市町村の基幹税である個人住民税については、生産年齢人口が減少する中での税収の確保が課題となるであろう。実際に、上述の「地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究会」のシミュレーションでは、2015年から2040年にかけての個人住民税の人口一人当たりの減収幅は30.7%が見込まれている。他方で、個人住民税と同程度の税収割合を占める固定資産税については、比較的、人口減少の影響を受けにくい税目であると考えられており、今後ますます重要な税目となるであろう<sup>(20)</sup>。同シミュレーションでも、実物資産（土地、家屋等）を所有する割合が高い高齢者も納税者となることから、固定資産税は18.9%の減少にとどまることが示されている。ただし、人口減少・少子高齢化の進行等を背景として所有者不明土地や空き家等の増加が見込まれており、今後、適正な固定資産税の徴収の維持が困難になることが懸念される。このため、固定資産税が人口減少の影響を受けにくい税目として維持されるには、所有者不明土地を発生させないための制度が重要になるであろう<sup>(21)</sup>。

都道府県から域内の各市町村に向けた地方消費税交付金を増加させるという形での対応もあり得るであろう。そして、同交付金の増額には、その原資となる各都道府県の地方消費税収を増やすことが欠かせない。そうした観点からは、一部の有識者によって提案されているように、消費税から地方消費税への税源移譲のほか、地方法人所得課税と消費税の税源交換などの対応が考えられる<sup>(22)</sup>。ただし現行制度の下では、地方法人課税の税率設定をめぐる各自治体の裁量が制限税率を超えない限り認められている一方、地方消費税の税率は、国によって全国一律の水準に定められており、都道府県ごとに異なる税率を定めることはできない。

## (2) 法定外税の創設・超過課税の実施

このほか、地方税収の確保のために個々の自治体のレベルで検討すべき取組としては、法定外税（地方税法に規定が見られない税）の創設や法定税についての超過課税<sup>(23)</sup>の実施なども考えられる。しかし、令和4（2022）年度における法定外税による税収が731億円（地方税収額に占める割合は0.17%）、超過課税による税収は8232億円（地方税収額に占める割合は1.91%）であることを踏まえると、これらの取組を通じた地方税収の確保は地方税収全体から見れば限定的なものにとどまり、大規模な税源として期待することは難しいであろう<sup>(24)</sup>。

(20) 自治総合センター 前掲注(11)

(21) 令和6（2024）年4月以降、相続登記の義務化が開始されている。ただし、相続登記を行わなかった場合の過料は10万円以下と必ずしも重くないことも指摘されている。固定資産税の徴収をめぐる各自治体の取組は、田村なつみ「固定資産税の徴収をめぐる課題—関西地方における適正な徴収に向けた取組—（現地調査報告）」『レファレンス』877号、2024.1.20 <<https://doi.org/10.11501/13212003>> を参照。

(22) 草場洋方・鈴木将覚「地方自治体間の財政力格差にどう対処すべきか—求められる地方税原則の徹底と財政調整制度の再考—」『みずほ総研論集』2008(3)、2008；ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書」2018.5. <[https://www.mayors.or.jp/p\\_action/documents/300518nextstage\\_houkokusho.pdf](https://www.mayors.or.jp/p_action/documents/300518nextstage_houkokusho.pdf)>

(23) 自治体が、標準税率を超える税率で課税を行うこと。

(24) 「法定外税の状況」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000755777.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000755777.pdf)>; 「超過課税の状況」同 <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/149767\\_25.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/149767_25.html)>

### (3) 自治体のコンパクト化

国による地方税制の見直しや個々の自治体による税制面での対応よりも抜本的な対策として、自治体をコンパクト化<sup>(25)</sup>することによって、その自治体の財政収支の悪化を緩和することも提言されている。竹本亨氏（日本大学）らによる2020年の論文によると、都市がコンパクトであるほど、市街地当たりの固定資産税収が大きい。現状よりも都市を10%コンパクト化<sup>(26)</sup>させる政策を行った場合、2030年度における固定資産税が2092億円減収されない効果が見込まれるという<sup>(27)</sup>。

## 2 税収の格差に対応するための地方税の在り方

自治体間の税収の格差を緩和していくため、国には、地域間の税収の偏在性が少なくなるような税体系を構築していくことが求められよう。そこで、国が取り得る方策として、(1) 地方法人2税の分割基準見直しと、(2) 課税の広域化について紹介する。

### (1) 地方法人2税の分割基準見直し

地方法人2税については、法人住民税に国税としての地方法人税（その全額が地方交付税の原資となる。）が、また、法人事業税には国税としての特別法人事業税とその税収を原資とした特別法人事業譲与税が、税収の偏在是正措置としてそれぞれ導入されており、法人の事業所が多く立地している地域とそうでない地域の間における税収の格差をめぐって、ある程度の是正が図られている。しかし、それにとどまらずに、法人の事業活動規模を的確に表す分割基準<sup>(28)</sup>の在り方について更なる検討を求める声がある。ただし、法人住民税（法人税割）・法人事業税の分割基準については理念・原則を超えた変更は好ましくないとされる<sup>(29)</sup>。

### (2) 課税の広域化

税収の格差の緩和のため、課税の広域化を提言する有識者もいる。すなわち、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提唱されている<sup>(30)</sup>。実際に、東京都では、都区財政調整制度が導入されており、固定資産税・市町村民税法人分・特別土地保有税等の一定割合を原資として、東京都と特別区の間及び各特別区の間での財政調整を通じて、個々の特別区のレベルでの財源の均衡化が図られている。国立社会保障・人口問題

(25) コンパクトシティについて詳しくは、本報告書第I部第1章「人口減少と持続可能な地域・都市政策—関係人口とコンパクトシティを題材として—」を参照されたい。

(26) 人口が集中する中心部から人口が分布する場所までの距離に基づき算出された指標が、コンパクト化の度合いを表す指標として用いられている。

(27) 竹本亨ほか「都市のコンパクト化が市町村の歳出と歳入に与える影響」『公共選択』74号, 2020, pp.48-66. <[https://doi.org/10.11228/pcstudies.2020.74\\_48](https://doi.org/10.11228/pcstudies.2020.74_48)>

(28) 法人企業が複数の地域にまたがって事業を行っている場合、地方法人2税（法人住民税（法人税割）、法人事業税）の課税標準は一定の基準に基づき地域間に按分（あんぶん）され、それに各地域の税率を乗じた金額が、当該法人企業によって各自治体に支払われる税額となる。法人住民税（法人税割）の課税標準の分割基準は、従業者数とされている。法人事業税の課税標準の分割基準は、業種によって異なっている。例えば、製造業の場合、課税ベース全体が「従業者数」のみに基づき地域間で分割されるが、非製造業（ガス供給業、鉄道事業等を除く。）の場合には、課税ベースの半分は「従業者数」、課税ベースの残り半分は「事業所数」に基づき地域間分割される。

(29) 自治総合センター 前掲注(11); ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会 前掲注(22)

(30) 金子しのぶ「人口減少が地方財政に与える影響—地方財政見直しへの視点—」『みずほレポート』2006.3.30. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/8900187>>

研究所「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）」によると、2020年の総人口を100としたときの2050年の総人口の指数は、県庁所在地の平均で83.4であるのに対し、それ以外の市町村では68.4であり<sup>31)</sup>、税収への影響も県庁所在地とそれ以外の市町村で大きく異なると見込まれる。このため、都区財政調整制度のような財政調整によって税収の再配分が行われた場合、都道府県内での税収の格差を縮小させるのに役立つであろう。

## IV 諸外国における人口減少と地方税

ここまで、我が国における人口減少と地方税についての問題を論じてきたが、人口減少は我が国のみ問題ではなく、多くの国々において共通の課題である。また、現時点では、人口が増加している国であっても、人口増加の背景には移民の流入があることが多く、将来的には、出生率の低下から我が国と同様の問題に直面する可能性も否めない。こうした点を踏まえると、人口が減少している国に加えて、現時点では人口が増加している国についても、将来の人口減少が地方税制に与える影響についての見通しを明らかにすることは、我が国がこの先直面するであろう問題を考えるに当たっても、少なからぬ示唆を与えてくれるであろう。

諸外国の州・地方税は、①資産課税中心型、②個人所得課税中心型、③資産課税と個人所得課税の両者を合わせたタックス・ミックス型に大別される。筆者は、2024年9月22日から10月13日まで、それぞれのタイプの代表例である、英国、スウェーデン、イタリア、ベルギー各国を訪問し、人口減少が地方税に与える影響について現地調査を行った。この調査結果を基に、各国の人口動態、地方税の概要、人口の変動が地方税に与える影響について順に紹介する。

### 1 諸外国の人口減少と地方税の動向

#### (1) 英国

##### (i) 人口動態

英国では、近年、出生率が低下しているが、外国人の流入等を背景に人口は増加傾向が続いており（図9）、国連の推計によると、人口は増加を続け、2050年には7551万人に達すると見込まれている<sup>32)</sup>。2021年度における人口密度は1km<sup>2</sup>当たり277人である<sup>33)</sup>。

##### (ii) 地方税の概要

英国は、①資産課税中心型の代表例の国であり、地方税はカウンシル税（住居に対する固定資産税）のみである。英国では、自治体が一層制の地域と二層制の地域が混在している。イングランドにおける一層制の地域では、大都市圏に存在する「大都市圏ディストリクト・カウンシル（Metropolitan District Council）」と非大都市圏の「ユニタリー・カウンシル（Unitary Council）」が、それぞれカウンシル税を徴収している<sup>34)</sup>。二層制の地域は、広域自治体である「カ

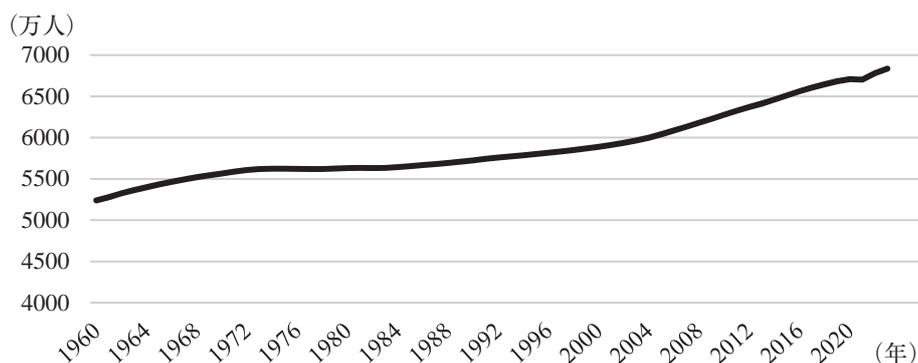
31) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（令和5（2023）年推計）」<<https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson23/t-page.asp>>

32) 中位推計値。United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects 2024.” <<https://population.un.org/wpp/>>

33) “Population density (people per sq. km of land area).” World Bank website <<https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST>>

34) スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでも一層制になっており、スコットランド、ウェールズではユ

図9 英国における人口の推移



(出典) “Population, total - OECD members.” World Bank website <[https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=OE&name\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=OE&name_desc=false)> を基に筆者作成。

ウンティ・カウンシル (County Council)」と基礎自治体である「ディストリクト・カウンシル (District Council)」から構成されており、ディストリクト・カウンシルがカウンシル税の徴収を行っている。カウンシル税は、資産の価格帯ごとに税額の比率が定められているが、自治体は、最終的な税額について裁量を持っている。自治体は、歳入歳出の均衡が義務付けられていることから、普通会計の財政収支尻を調整する方法で地方税率を逆算しており多くの自治体が標準税率を上回る超過課税を実施している。ただし、カウンシル税収の増加率には国による上限が定められているほか、上限を超える場合、住民投票が必要になる。

このほかの歳入には、主に非居住用資産に対する固定資産税であるビジネスレート (地方分<sup>35)</sup>) と、中央政府からの補助金が挙げられる。歳入に占めるカウンシル税及びビジネスレート (地方分) の割合は 50.1%、中央政府からの補助金の割合は 49.9% である<sup>36)</sup>。

### (iii) 人口の変動が地方税に与える影響

英国では、たとえ将来的に人口が減少に転じたとしても、カウンシル税の税収が減少する可能性は小さいとの見方がある。そのような見方の背景には、固定資産税の評価替え<sup>37)</sup>が長年行われておらず、市場価格が課税ベースに反映されていないことや、空き家に対しては重課がなされていることなどから、人口減少に伴う固定資産の市場価格の低下が税収に影響しないとみられていることがある。短期的には、人口増加に伴い住宅に対する需要が大きいことから、新たな住宅の建設によって、カウンシル税の課税ベースが増大していくことが予想されている。

さらに、カウンシル税は課税ベースが地域間で移動しないことから、課税ベースが地域間で移動し得る所得税等よりも地方税の税目としてふさわしいと考えられている。このため、英国では地方税の構成の変更は検討されていない<sup>38)</sup>。

ニタリーが、また、北アイルランドではディストリクトがカウンシル税を徴収している。

(35) ビジネスレートの税収は、自治体が最大半分を留保し、残りは国に配分されることとされている。国に配分されたビジネスレートの税収は、地方への補助金として使われる。

(36) “Local authority revenue expenditure and financing England: 2023 to 2024 - first release.” 2024.8.29. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/statistics/local-authority-revenue-expenditure-and-financing-england-2023-to-2024-first-release/01bc5361-7385-4536-bfb5-e28df07838c7>>

(37) 固定資産の価格の変化を反映させるため、固定資産の評価額を見直すこと。

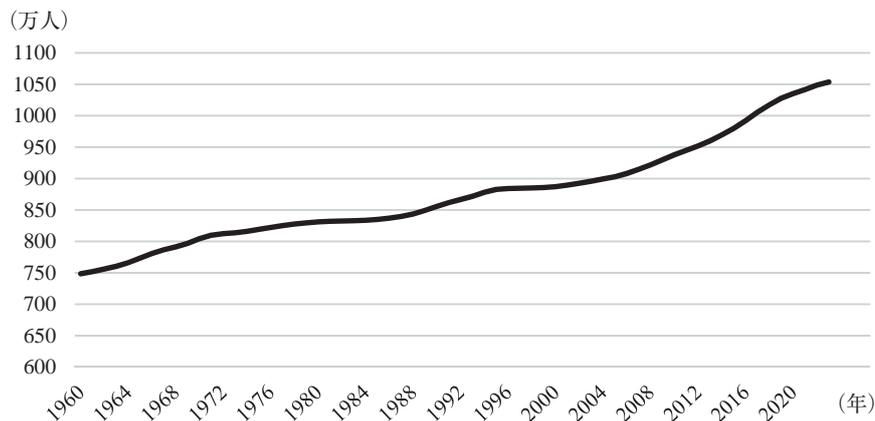
(38) 英国財務省でのヒアリング内容に基づく。地方税の構成の変更は検討されていないものの、地方自治体協会 (Local Government Association) からは、自治体の歳入を増加させるため、①既存の税目の充実、②国税の地方税化、③新税の導入等が求められている (Local government association, “Reforming revenues: Options for the future

## (2) スウェーデン

### (i) 人口動態

スウェーデンの人口は過去数十年にわたって増加を続けており（図10）、国連の推計では、2050年に1131万人に達するとされている<sup>(39)</sup>。ただし、近年では、英国と同様に、出生率が低下していることから、将来的に人口が減少することが懸念されている。2021年度における人口密度は1km<sup>2</sup>当たり26人と極めて低い<sup>(40)</sup>。

図10 スウェーデンにおける人口の推移



(出典) “Population, total - OECD members.” World Bank website <[https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=OE&name\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=OE&name_desc=false)> を基に筆者作成。

### (ii) 地方税の概要

②個人所得課税中心型のスウェーデンでは、広域自治体のレギオン（Region）、基礎自治体のコミュン（Kommun）のいずれにおいても、地方税は個人所得税のみの単一税目となっている。2023年度における地方税収は5767億クローナ（約8兆2612億円）<sup>(41)</sup>であるのに対して、国からの補助金は1341億クローナ（1兆9210億円）であり、地方財政の大半を地方税収によって賅っている<sup>(42)</sup>。

個人所得税は国の法律で規定されているが、国による税率の制限はなく、普通会計の財政収支を調整するよう必要額から自治体が逆算して税率を設定している。実際に、2024年度においては、税率には、最も低い税率で課税が行われているエステローケルコミュン（Österåker Kommun）の28.98%（コミュン及びレギオン税の合計）から、最も高い税率で課税が行われているデゲルフォシュコミュン（Degerfors Kommun）の35.3%（同）まで幅がある<sup>(43)</sup>。一般的には、人口の少ない自治体においては高い税率が設定され、人口の多い自治体では低い税率が設定される傾向にある。スウェーデンでは税負担の差よりも公共サービスの質の差の方が

financing of local government,” 2022.1.13. <[https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/Reforming\\_revenues\\_options\\_for\\_future\\_financing\\_of\\_local\\_govt.pdf](https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/Reforming_revenues_options_for_future_financing_of_local_govt.pdf)>。

(39) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *op.cit.*(32)

(40) “Population density (people per sq. km of land area),” *op.cit.*(33)

(41) 日本銀行国際局「報告省令レート（2024年12月分）」に基づき、1クローナ = 14.325円として邦貨換算した。以下の邦貨換算についても同様である。

(42) “Resultaträkning kommun, tkr, löpande priser efter region, resultaträkningsposter och år.” Statistikdatabasen website <[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_OE\\_OE0107\\_OE0107A/ResultKn/table/tableViewLayout1/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107A/ResultKn/table/tableViewLayout1/)>

(43) “Kommunala skattesatser. År 2000 - 2024.” Statistikdatabasen website <[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_OE\\_OE0101/Kommunalskatter2000/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0101/Kommunalskatter2000/)>

重視されるため、公共サービスの質に差が生じていない現状においては、こうした税率の差については、あまり問題視されていないようである<sup>(44)</sup>。

### (iii) 人口の変動が地方税に与える影響

少子高齢化が進むことで、高齢者向けの行政サービス費用が増える一方、子ども向けの費用が減少するため、短期的には、地方財政への影響は大きくないと考えられているようである。現時点では人口の増加が続いているものの、長期的には、出生率の低下による少子化によって生産年齢人口が減少していくことが予想されるため、地方財政への悪影響が懸念されている。

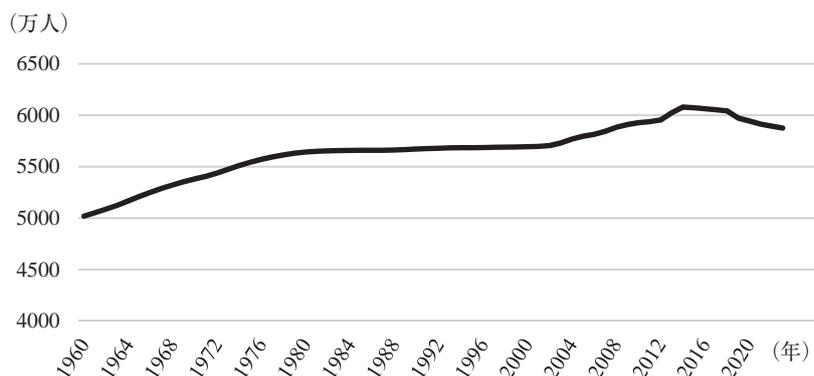
上述のとおり、地方税は個人所得税のみの単一税目であるが、住居用固定資産に対する手数料も課されている。人口減少に対応するという観点から、この手数料を引き上げるべきという学術的な議論はあるが、スウェーデンでは1990年代後半から2000年代前半にかけて住宅価格が急上昇した際に、固定資産税<sup>(45)</sup>の税額も急上昇し、多くの家計が固定資産税の支払が困難となった経験から、固定資産税に対する租税抵抗が強く、同手数料の引上げは政治的に困難であることや経済状況が好調であることを背景として、地方税の構成の変更は現時点では検討されていない<sup>(46)</sup>。

## (3) イタリア

### (i) 人口動態

イタリアの人口は2014年の約6079万人をピークとして、それ以降は減少を続けている（図11）。人口減少の進み方は地域によって異なっており、国の南部、とりわけ内陸部では人口減少が著しい<sup>(47)</sup>。国連の推計では、イタリアの人口は2050年に5189万人まで減少するとの見通しが示されている<sup>(48)</sup>。2021年度における人口密度は1km<sup>2</sup>当たり200人<sup>(49)</sup>である。

図11 イタリアにおける人口の推移



(出典) “Population, total - OECD members.” World Bank website <[https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=OE&name\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=OE&name_desc=false)> を基に筆者作成。

(44) スウェーデン地方自治体協会、スウェーデン財務省でのヒアリング内容に基づく。

(45) 2007年までは国税の固定資産税が課されていた。

(46) 前掲注(44)

(47) Istat, “DEMOGRAPHIC INDICATORS | YEAR 2023,” statistiche report, 2024.3.29. <[https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/03/Indicatori\\_demografici\\_26\\_03\\_2024\\_english.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/03/Indicatori_demografici_26_03_2024_english.pdf)>

(48) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *op.cit.* (32)

(49) “Population density (people per sq. km of land area),” *op.cit.* (33)

## (ii) 地方税の概要

③タックス・ミックス型のイタリアでは、州、県、コムーネ（Comune. 基礎自治体）の各レベルで課税がなされている。2021年における歳入に占める税収の割合は、州においては約37%、県・大都市においては約47%、コムーネにおいては約46%であり、地方税以外の歳入は国や州からの移転収入となっている<sup>50</sup>。

主な州税は、州生産活動税（IRAP. 事業者の付加価値額に対して課税）と個人所得税付加税であり、このほかに各州は、医療費用の財源として、各州で徴収された付加価値税（国税）の一部（付加価値税収の約70%）を均等化基金として受け取っている。主な県税は、個人所得税付加税、自動車保険料税、自動車登録税である。主なコムーネ税は、固定資産税（IMU）、廃棄物税（TARI）、個人所得税付加税であり、このほかに観光税等を課すコムーネもある。

地方が課すことのできる税目とその課税ベース、標準税率、制限税率<sup>51</sup>は国の法律又は委任立法令により定められている。州、県、コムーネは、税目ごとに国が定めた範囲内で税率を設定することができる<sup>52</sup>。

## (iii) 人口の変動が地方税に与える影響

固定資産税は、固定資産の市場価格ではなく、場所や歴史的な経緯などを踏まえた独自の指標に基づき評価されているため、人口減少に伴う土地需要の減少を背景に地価が低下しても、固定資産税収が減少することは見込まれていない。むしろ、イタリアの固定資産税は、主な住居については非課税とされていることから、人口が減少すると、一人の相続人が相続する不動産が増加する結果、主な住居以外の不動産の所有が増加し、税収が増加することが見込まれている。コムーネは歳入の大半を固定資産税によって賄っていることから、人口減少に伴う財政収支の悪化や地域間の税収格差の拡大は起きにくいとみられている。

他方で、州・県にとって主要な税目である所得税付加税は、人口減少に伴い課税ベースが減少するため将来的な税収減が予想される。さらに、上述のとおり、人口減少の進み方に地域差があることから、税収の地域間格差につながることも懸念されている<sup>53</sup>。

## (4) ベルギー

### (i) 人口動態

ベルギーの人口は、緩やかに増加を続けているが（図12）、国連の推計によると、2050年ごろから人口減少が始まるとみられている。2021年度における人口密度は1km<sup>2</sup>当たり383人と、日本と同程度である<sup>54</sup>。

50) Istat, “Annuario statistico italiano 2023,” pp.831-833. <<https://www.istat.it/produzione-editoriale/annuario-statistico-italiano-2023/>>

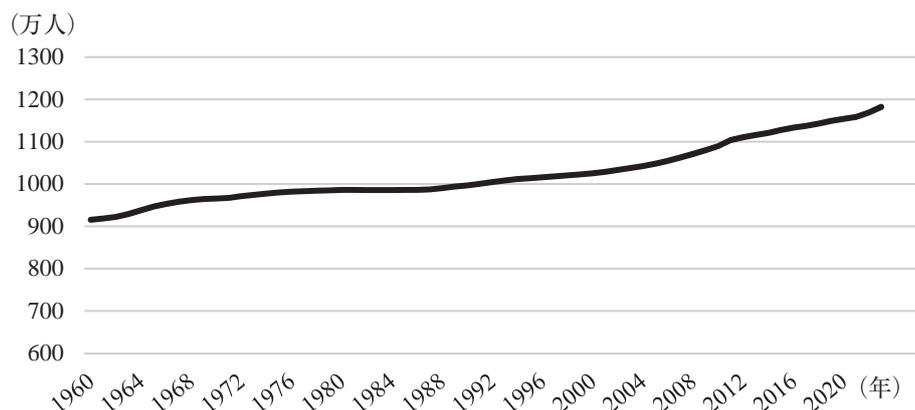
51) イタリアでは、自治体は、国が定めた標準税率を基準として、各税目について定められた制限税率の範囲内で税率を変更することができる。

52) Ragioneria Generale dello Stato, “La Spesa Statale Regionalizzata Anno 2022,” 2024.10. <[https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-s/Anni-prece/2022/SSR-2022-definitivo.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-s/Anni-prece/2022/SSR-2022-definitivo.pdf)>

53) イタリア上院図書館、イタリア経済財政省でのヒアリング内容に基づく。

54) “Population density (people per sq. km of land area),” *op.cit.* (33)

図 12 ベルギーにおける人口の推移



(出典) “Population, total - OECD members.” World Bank website <[https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=OE&name\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=OE&name_desc=false)> を基に筆者作成。

## (ii) 地方税の概要

ベルギーは、連邦制国家であり、自治体には県及び基礎自治体であるコミューン (Commune / Gemeente) がある。県及びコミューンの主な税目としては、地域政府<sup>55)</sup>によって課されている固定資産税に対する付加税がある。地方政府による固定資産税の税率そのものが、ブリュッセル地域では 2.25%、ワロン地域では 1.25%、フランデン地域では 2.5% と異なっていることに加えて、その付加税の税率も県・コミューンによって異なっている。さらに、コミューンの税目には、連邦政府の所得税の付加税もある。所得税の付加税の税率は、自治体によって 0~9% と差がある<sup>56)</sup>。また、県・コミューンは独自の税を課すこともできる。独自の税目には、宿泊税や産業廃棄物税など様々なものがある。

このほかの県・コミューンの歳入には、政府からの補助金や財政調整による交付金がある。2015 年から 2021 年における県・コミューンの歳入に占める税収の割合は 41% であった<sup>57)</sup>。

## (iii) 人口の変動が地方税に与える影響

現時点では、ベルギーの人口は増加を続けており、人口密度も高いことから、将来に予想される人口の減少による地方税の減少等は、懸念されていない。むしろ、固定資産税については、現在、子育て世帯に対する減税が行われているため、今後の出生率低下に伴い子育て世帯が減少すれば、短期的にはかえって税収が増加することが見込まれている<sup>58)</sup>。

## 2 地方税の構成が地方税収の見通しに与える影響

国によって、人口減少が地方税に与える影響に対する捉え方は大きく異なっている。具体的には、固定資産税を主な地方税の税目として採用している英国やイタリアのコムーネでは、人

55) ベルギー連邦政府は、ブリュッセル、ワロン、フランデンの三つの地域政府とオランダ語、フランス語、ドイツ語の三つの共同体で構成されている。

56) “MUNICIPAL TAX RATES (%) FOR TAX ASSESSMENT YEAR 2024.” Federal Public Service Finance website <<https://finance.belgium.be/sites/default/files/downloads/111-municipal-tax-rate-2024.pdf>>

57) Yu Ching Wong, “Fiscal Federalism in Belgium: Challenges in Restoring Fiscal Sustainability Belgium,” *IMF Selected Issues Paper*, 2023.3. <<https://www.imf.org/en/Publications/selected-issues-papers/Issues/2023/03/03/Fiscal-Federalism-in-Belgium-Challenges-in-Restoring-Fiscal-Sustainability-Belgium-Belgium-530517>>

58) ブリュッセル地域政府税務管理局でのヒアリング内容に基づく。

人口減少によって課税ベースが縮小しにくいことを背景の一つとして、税収について安定的な見通しが示されていた。さらに、ベルギーでは、子育て世帯に対する固定資産税の減税のため、少子化が進展することで固定資産税が増収することが見込まれていた。他方で、個人所得税を地方税の税目としているスウェーデンでは、現時点では、人口が増加しているにもかかわらず、地方財政の先行きについてかなり危機感を抱いているようである。

こうした状況を踏まえると、人口減少が地方税に与える影響についての見通しは、地方税の構成に影響されると推察される。我が国においても、今後の人口減少に耐え得る地方税の構成について検討を進める必要があるだろう。

## おわりに

本稿では、我が国における人口と地方税の概況について確認した上で、人口減少や高齢化が地方税収に与える影響について概観した。先行研究によると、人口減少によって、地方税収の減少や自治体間の税収格差の拡大が生じるおそれがある。さらに、人口密度の低下や高齢化によって、税収構成が変化する可能性がある。このため、地方税収の減少や、自治体間における税収の格差の拡大について、国は、今後対応を迫られるであろう。地方税収の減少に対して国が採れる方策としては、税源の在り方の見直し、税収の格差の拡大に対して国が採れる方策としては、地方法人2税の分割基準の見直しや課税の広域化が挙げられている。自治体レベルで採れる方策としては、税収の減少に対応するため、法定外税や超過課税を活用することが考えられるが、税収規模が小さく全体への影響は限定的である。

ヨーロッパ各国（英国、スウェーデン、イタリア、ベルギー）の事例を見ると、何を地方税の税目として採用しているかによって、人口減少が地方税に与える影響についての政策当局者による危機意識が異なっていた。

我が国の人口減少は、諸外国と比較して急速に進んでおり、人口減少に対応するための地方財政の在り方の見直しは喫緊の課題である。このため、地方税をめぐっては、国内外の知見を活用しつつ、人口減少下においても持続可能な制度の構築に向けた議論の進展が期待される。

(たむら なつみ)