

「少子・高齢社会での地方税・地方消費税の役割と問題点について」

(Local Tax and Local VAT in Japan)

明治学院大学教授

江 川 雅 司

(Egawa, Masashi)

この度は、韓国地方財政学会秋季学術大会にお招きいただきまして、誠に有難うございます。心より感謝申し上げます。

さて、本日は、「少子・高齢社会での地方税・地方消費税の役割と問題点について」という論題で報告をさせていただきます。

本日の論点は、

1. 地方税財政改革の意義
2. 地方税改革の内容
3. 地方消費税の現状と問題点
4. 総括

です。

1. 地方税財政改革の意義

日本の地方税財政改革は、国の財政改革の一環として実施されています。地方税財政改革を進めるに先だって、行政改革である市町村合併を促進して、行政の合理化・効率化を実施してきました。

1999年4月1日に、時限立法（2006年3月31日まで）として「市町村合併促進法」¹⁾が施行され、この結果、3,279団体が、2006年3月31日現在では1,822団体に減少しています。つまり、44.4%の団体が合併したことになります。ちなみに、都道府県の47団体を加えると、日本全体の地方政府数は1,869団体となります。

今後は、都道府県のあり方です。すでに韓国では施行されている「道州制」を採用するか否かが、この秋から本格的に議論されることになっています。

次に、地方税財政改革は、戦後の地方財政の目標である「地方分権推進」の一環で実施されています。地方税財政改革は、地方政府にとって、最近の国の政策によって影響を受けた大きな転換点には、主として以下の4点があります。

- 1) 第1点：1997年4月の「地方消費税の」導入
- 2) 第2点：2000年4月の「地方分権一括法」施行
- 3) 第3点：2004年4月～2006年3月の国の「三位一体改革」²⁾の実施
- 4) 第4点：2007年4月～2011年3月の国の「歳出・歳入一体改革」の実施

地方税財政改革の骨子は、以下の3点にあります。

1) 課税自主権の強化

- ・2000年4月：「地方分権一括法」施行による地方新税の創設、地方債の許認可制から協議制への移行の承認
- ・2007年4月：「新型交付税」の導入

2) 基幹税目³⁾の充実

- ・1997年4月：地方消費税の導入
- ・2004年4月：法人事業税に外形標準を導入
- ・2007年6月：「地方税率10%」の均一税率導入
- ・2008年4月：「ふるさと納税」の導入

3) 財政規律の徹底

- ・2008年4月：「地方財政健全化法」⁴⁾の施行

以上のように地方税財政改革は、国の「安価な政府（cheap government）」を求めた国と地方の財政関係の見直しの三位一体改革などの一環で実施されています。つまり、国と地方の税収割合が6対4である反面、国と地方の歳出規模が4対6となっています。この実態を「5対5」にすることに念頭におき、地方政府の自主・自立を求めた改革です。この点から改革の意義が伺えます。

2. 地方税改革の内容

さて、地方税改革の具体的内容に関して、(1)地方新税の動向、(2)地方税率10%の均一課税の実施、(3)「ふるさと納税」の導入の3点についてお話をします。

(1) 地方新税の動向

先述した2000年4月の「地方分権一括法」施行以降、地方新税の動きが活発化しています。地方政府は、従来から認められていた法定外普通税に加えて法定外目的税の創設が認められ、地方政府の活性化を意図しています。

地方新税として4つのパターンで分類できます。

- ①第1分類：国税の課税対象となっていない法定外普通税です。

具体例：臨時特例企業税、砂利採取税、別荘等所有税など

- ②第2分類：域外からのスピル・インによるフリーライダー的存在である法定外目的税です。

具体例：遊猟税、一般廃棄物埋立税、歴史と文化の環境税、ホテル税など

- ③第3分類：環境に負荷を供与する行為・財に課税します。

具体例：産業廃棄物税など

- ④第4分類：住民税の超過課税の方式を採用した税です。

具体例：森林保全・水質環境保全を目的とした森林環境税など

以上、4つの分類の中で、第1分類は国税が大半を先取している現状で非常に困難である為、第2から第4分類の新税が増加しています。特に、第3と第4分類の新税は環境がらみの税であり、最近の傾向を表しています。しかし、新税導入は課税自主権強化の観点から望ましい税ですが、導入する際には公平・中立等の租税原則に十分配慮する必要があります。また、新税は地域活性化の一手段となりえますが、導入時には、(a)納税者の理解、(b)地方政府化の調整・連携、(c)政策手段としての的確性などを慎重に検討すべきです。ただ、税収額としては、地方税収額のほんの1%（2006年度の地方政府全体の法定外普通税と法定外目的税を合わせて）にも満たないことから、現時点では税収増額手段としては期待できないといえます。

(2) 地方税率10%の均一課税の実施

2007 年度より実施の地方税の中の個人住民税 10%の比例所得税は、現行制度による所得税と住民税の徴税総額を一定とした国税から地方税への税源移譲です。都市部への地方税の大幅な拡充が見込まれるため、地域間格差の点から引き続き税源移譲の制度設計をすべきです。

地方税の課税ベースの所得、消費、資産等の比率は、ほぼ 5 : 2 : 3 の割合となっています。課税ベースの所得に重点を置く理由はここにあります。また、租税負担に関して応能負担が大原則ですが、日本の地方税には「負担分任原則」と「応益原則」が機能している点から「応能原則」が機能する余地は、国税の所得税よりも小さいと考えられています。これらの理由により、これまで県と市町村併せた地方税率は 5（うち県 2%）、10（うち県 2%）、13（うち県 3%）%の 3 段階課税でしたが、2007 年度より地方税率 10%の均一課税（うち県 4%、市町村 6%課税）のフラット化が施行されています。この結果、地方財政全体では 3 兆円規模の増収になると予想されています。ただし、この改正では、国税と地方税を併せた最低税率と最高税率を変えないという観点から、国税の刻みは 10、20、30、40、の 4 段階から 5、10、20、23、33、40%の 6 段階へ移行しています。つまり、国と地方税率合算の最低税率 15%、最高税率 50%は維持されています。

ただ、問題が無いわけではありません。人口集中地域である都市部ほど地方税収入が大きく、地域間格差が顕著です。この点は、地方税率 10%の均一課税の実施前でも明らかのように、地方税収計の最大の東京都は 180.9 に比し、最小の沖縄県は 57.7 となっており、3.1 倍の格差になっています（表 1 参照）。この点は、地方消費税の導入や法人事業税の分割基準の見直しなどによって、ここ数年 3 倍前後の格差で推移しているものの、1989 年度の 5.0 倍に比べて縮小されてはきています。しかし、地方税率 10%の均一課税の実施によって、この地域間格差は拡大されると推測され、地方交付税などの一般補助金などをいかに活用するかの問題が残されています。

表 1 2006 年度の人口一人当たり税収額の指数（全国平均を 100 とした場合）

	地方税収計	個人住民税	法人二税	地方消費税	固定資産税
東京都	180.9	179.4	262.9	139.3	152.3
愛知県	128.1	119.1	159.2	106.8	118.1
大阪府	109.1	98.9	122.2	108.7	108.1
神奈川県	106.5	138.3	83.9	92.3	107.5
千葉県	91.6	115.0	68.1	89.6	91.0
埼玉県	88.0	109.5	66.0	81.8	88.6
鳥取県	69.9	64.5	51.6	98.0	79.7
島根県	68.4	65.7	51.9	95.1	77.2
高知県	65.4	65.3	42.8	94.3	75.5
鹿児島県	65.2	60.3	48.1	89.4	70.5
宮崎県	63.8	58.7	45.8	88.2	67.1
長崎県	62.9	62.2	42.8	91.8	68.6
沖縄県	57.7	53.9	45.2	74.9	66.2
全国平均 (決算額)	100.0 (35.8 兆円)	100.0 (8.7 兆円)	100.0 (8.7 兆円)	100.0 (2.6 兆円)	100.0 (8.5 兆円)

（注）法人二税とは、法人道府県民税・法人市町村民税と法人事業税の合計額です。

（資料）『地方財政白書（2008 年度版）』国立印刷局、p. 45 参照。

（3）「ふるさと納税」の導入

地方税率 10%の均一課税の実施による地域間格差の是正手段の一つが、「ふるさと納

税」の導入です。納税者は、5,000 円を越える部分について、個人住民税所得割の最大 10%を上限として、納税する地方政府を指定でき、その納税額が 2009 年度分から控除されます。その意味で、「ふるさと納税」は「寄付金税制」の拡充と理解されています⁵⁾。

「ふるさと納税」導入の意義は、地域間の税収格差是正や受益と負担の徹底化などに資することは言うまでもなく、その他に(a)税の強制的徴税に対して、納税者が選択でき、(b)納税者は「ふるさと」の大切さを認識でき、更に(c)自治意識の進化（納税者と地方政府間との新たな関係の確立）の点にあります。先述した「受益と負担の徹底化」は、「三位一体改革」の基本的考え方である国による地方政府の歳出と歳入への関与を削減し、住民への行政サービスの「受益」と「負担」を一致させることのできる地方財政制度の構築に資する政策です。

表 2 「ふるさと納税」による試算（2005 年度決算額ベース）

【(1)個人住民税】

(単位：億円)

都道府県税	市町村税	総計額
24,419	56,986	81,405

【(2)出生地以外の場所に納税されている個人住民税額】

(単位：億円)

納税場所	納税額
出生地	64,695
出生地以外	16,710 (うち東京圏・名古屋圏・大阪圏では 13,522)
総計額	81,405

【(3)試算（納税額の 10%をふるさと納税と仮定）】

〔試算①：出生地以外に納税する住民全員〕 16,710 億円×10%＝1,671 億円 〔試算②：東京圏・名古屋圏・大阪圏に住み、出生地以外に納税する住民の 1/ 10〕 13,522 億円×10%×1/ 10＝135 億円
--

(資料)「全国知事会地方税制小委員会：富山県試算資料」を参照。

「ふるさと納税」導入による試算をしますと、表 2 の通りです。試算①によれば、出生地以外から納税する住民全員から 1,671 億円の「ふるさと納税」が予想されます。また、試算②によれば、東京圏・名古屋圏・大阪圏に住み、出生地以外に納税する住民の 10 人に一人が「ふるさと納税」に参加し、その結果、135 億円の納税額が生み出されると推測されます。つまり、個人住民税の 2.2%の税が「ふるさと納税」として、地域間格差の財源が創造されるという試算結果です。「ふるさと納税」額を、国からの地方政府への一般補助金である地方交付税額は 16.9 兆円(2005 年度決算ベース)と比較しても、その規模は小さいと考えられます。

また、表 3 では、夫婦子供 2 人のケースで「ふるさと納税」額を説明しています。

表3 「ふるさと納税」のモデル

【モデル】	1. 年収 700 万円で、個人住民税の年間納税額が 29 万 6,000 円で夫婦子供 2 人の世帯です。 2. 年間 3 万 5,000 円を「ふるさと納税」として「ふるさと」に寄付します。
【展開】	このモデルでは、以下のように寄付金控除されます。
	1. 5,000 円が自己負担となります。 2. 残額の 3 万円から、寄付金額を所得から差し引ける現行の寄付金控除制度を用い、所得税率 10%にあたる 3,000 円が国から還付されます。 3. 自己負担、所得税還付を差し引いた 2 万 7,000 円 (35,000-5,000-3,000) が、個人住民税から控除されます。
	① [出生地の地方政府など] 自己負担 (5,000 円) 寄付額のうち 5,000 円を超える部分が対象 (3 万円)
	② [国] 既存の寄付金控除制度を利用し、国に納税した所得税から 3,000 円が還付
	③ [現在住んでいる地方政府] 2 万 7,000 円の控除 (残額のうち、個人住民税所得割の 1 割まで控除。このモデルでは住民税が 29 万 9,600 円のため、1 割 (2 万 9,600 円) を下回る分は全額控除

3. 地方消費税の現状と問題点

地方税、とりわけ都道府県税では、税収額の中核的な基幹税が国税に依存していますが、地方消費税は、地方政府の自主的・自立的財政運営を実施することのできる安定的で偏在性の少ない税として大きな役割を果たしております。この地方消費税は、1994 年の税制改正で(1)地方分権の推進、(2)地域福祉の充実等を目指す視点に立って創設され、1997 年 4 月 1 日より施行されています。したがって、少子・高齢化等の進展に伴ない、今後の福祉・教育等の幅広い行政需要を賄う税として、地方消費税の一層の充実が望ましいという基本的な主張にはほぼ合意が成立していると考えられます。

また、地方政府の都道府県税制は、国よりもはるかに税収の安定性及び地域的普遍性が要求されています。しかし、現実には、都道府県税制は最も税収が不安定で地域的偏在度の高い法人課税、例えば事業税などの税種への依存度が国よりもはるかに高い点から判断しても、安定的で普遍的な地方消費税の充実が望ましいという点でも合意されています。地方消費税が、安定的かつ普遍的な地方財源として将来期待されている点は、税制調査会『わが国税制の現状と課題 - 21 世紀に向けた国民の参加と選択 - 』（2000 年 7 月）に明記されています。

以上、2 点から、地方消費税の意義が窺えます。

さて、地方消費税の特徴は、以下の 5 点にあります。

第 1 点：地方消費税は都道府県税であり、都道府県自らが賦課徴収せず、国が都道府県からの委託をうけ、かつ「国の消費税額」を課税ベースとしている点。

第 2 点：都道府県が税率決定権を有しておらず、全国一律の税率 ($4\% \times 25\% = 1\%$) で課し、多段階付加価値税である点。

第 3 点：「最終消費地と税収の帰属地の一致」を図るため、都道府県間で「清算システム」を採用している点。

第 4 点：社会保障財源としての目的税である点。

第 5 点：国の税率見直しの際、税率変更分を国と都道府県の配分基準が不明確の点。

これらの特徴のうち、とりわけ重要である(1)税率と(2)清算システムに関して、もう少し議論します。

第一の特徴である税率に関しては、1) 現行の消費税 5 % のうちの 1 % が妥当であるか否か問題となります⁶⁾。今後の少子・高齢社会に対応し、充実を目指すことが課題であり、検討を進める必要があります。また、2) 現行の課税標準である「国の消費税額」とするか、例えば「課税資産の譲渡等の対価の額」へと変更すべきかが、今後の論点といえます。更に、3) 都道府県に税率決定権を付与すべきか否かも課題です。この点は、国の消費税を前段階控除方式とした仕組みであるため、「国の消費額」を課税ベースとしている地方消費税は、都道府県ごとに異なる税率を認めるのではなく一定税率とせざるを得ないとされています。

次いで、第二の特徴である「清算システム」ですが、この点は、地方消費税が「最終消費地と税収の帰属地との一致」を図るという考えから、「消費に関連する指標」によって税の帰属を決定する「清算システム」が採用されています。最終消費地と税収の帰属地とを一致させるためには、国の国境税調整と同様に移入・移出非課税の県境税調整を行う必要があります。しかし、県境には国境にある税関に相当する機関がないため、県境税調整を行うことは現実的に困難であります。したがって、地方消費税ではマクロ的な清算制度によって、県境税調整に代替する現実的解決策としています。しかし、地方消費税導入時に、清算システムにより「最終消費地と税収の帰属地の一致」が図られたのは、「原産地原則か仕向地原則か」という論争に決着がついたということではありません。国税である消費税が先行導入されている中で、その体系に沿って取り入れられた国の政策的判断によるものです。この点もまた、今後の課題として残っています。

さて、清算後の地方消費税収入はほぼ 2.5 兆円規模です。都道府県への人口集中度等により、確かに東京都の地方消費税税収は大きいですが、住民税（所得割、法人割）、法人事業税ほどではありません。人口集中度の大きい東京都、大阪府、愛知県等の都市部での地方消費税収の偏在は小さくなっています（表 1 参照）。

ちなみに、人口集中度の高い東京都、大阪府、愛知県、神奈川県順でいえば、法人税収割合は 47.4、12.0、8.1、3.3%、法人事業税収割合は 26.2、8.4、8.3、6.2% であるのに対し、地方消費税収割合は 14.1、7.4、5.8、6.1% となっています（2005 年度決算ベース）。

4. 総括

以上の結果、日本の地方税と地方消費税の現状と問題点が明確になりました。今後もまた「公平性・中立性」や「税収の安定性・普遍性」の観点から、地方税・地方消費税を考察する必要があります。

他方、中立性（効率性）を促すには、経済理論から考えて、所得よりは消費を課税ベースとすることが望ましいといえます。また、地方税源の安定性・普遍性や応益性、税源の偏在性等から考慮しても、消費課税の比重を高める意義があると考えられます。最後に、2007 年度より団塊の世代の定年退職を迎え、少子・高齢社会がますます進むなかで、社会保障財源を消費税で賄うべきであるという議論がますます重要な問題として取りざたされると予想し得えます。

かくして、今後の地方税・地方消費税制度を考察する際、上述した点を踏まえつつ、これまでも議論した地方税・地方消費税制度の仕組みの再検討が課題となります。

ご静聴有難うございました。

【注】

- 1) 「市町村合併促進法」は、国が(1)近隣の市町村と合併に応じれば、2006年度から10年度間は、国から地方政府への一般補助金である地方交付税の現在の給付額は保障しますが、(2)もし合併に応じなければ、2006年度以降、現在の地方交付税給付額は50%削減します、という2案を提示して実施されました。
- 2) 2004年度から実施されてきた国の財政改革の一つである「三位一体改革」、つまり(1)国から地方政府への税源移譲、(2)国から地方政府への特定補助金である国庫支出金の縮減、及び(3)国から地方政府への一般補助金である地方交付税制度の見直しという三つの内容を同時に実施する改革ですが、2006年度で一応の決着がつけました。この三位一体改革は、国の「安価な政府 (cheap government)」を求めた国と地方の財政関係の見直しの改革です。つまり、国と地方の税收割合が6対4である反面、国と地方の歳出規模が4対6となっています。この実態を「5対5」にすることに念頭におき、地方政府の自主・自立を求めた改革です。この点に改革の意義があります。
- 3) 個人住民税、法人住民税、法人事業税、地方消費税及び固定資産税が地方政府の基幹税と称されています。
- 4) 「地方財政健全化法」の指標には、実質収支比率、実質公債費比率、将来財政負担（地方債残高・債務負担行為額）、連結実質収支（赤字）比率があります。中でも、連結実質収支（赤字）比率が25%以上の団体は、「財政再建団体」へ転落するか否かの判断基準となります。2007年では、夕張市（既に財政再建団体：364.5%）のほか赤平市、秋芳町、室蘭市など9団体が該当しています。
- 5) 「ふるさと納税」のポイントは以下の8点です。
 - ①「ふるさと」となる地域を限定しない、②都道府県及び市町村の双方を対処とします、③応益、課税権などから税の分割でなく寄付金税制とします、④5,000円の適用化減額を超える金額を控除の対象とし、個人住民税所得割の1割を上限とします、⑤都道府県民税、市長村民税の双方から税率比（4：6）で控除します、⑥住民税は税額控除方式を採用します、⑦所得税は税額控除方式が望ましいですが、現行寄付金控除制度維持の場合には、所得控除方式とします、そして⑧地方政府の説明努力を必要としますなどの点が挙げられます。
- 6) 消費税率・地方消費税率を現行の5%の税率とした際、今後、消費税・地方消費税の福祉目的税化を前提とした際の財源推計をしたものが表4の通りです。表4は、2001年度から2006年度の税收実績を基礎に計測した結果です。表4にしたがえば、2011年度の消費税收総額(国と地方政府の合算額)は2.3%増の13.4兆円が見込まれ、2016年度には更なる税收増が見込まれ、6.1%増の13.9兆円が予測可能です。他方、社会保障関連の歳出項目として基礎年金・老人医療・介護が考えられ、それらの歳出合計額は2006年度の実績で12.1兆円であった数値が、2011年度では25.6%増の15.2兆

表 4 消費税・地方消費税の財源推移

(単位：兆円)

	2001 年度	2006 年度	2011 年度	2016 年度
歳入				
国分 (4%)	7.1	7.4	7.6	8.0
地方分 (1%)	5.6	5.7	5.8	5.9
合計	12.7	13.1	13.4	13.9
歳出計 (基礎年金・老人医療・介護)	9.6	12.1	15.2	19.2

(注) 1)2001 年度と 2006 年度は予算値であり、2011 年度と 2016 年度は予測値です。

2)歳入値は地方交付税調整後の値です。例えば 2006 年度の消費税収(国と地方の合算額)が 13.1 兆円であることから、国の消費税収は 10.48 兆円 ($13.1 \times 4/5$)、地方消費税収は 2.62 兆円 ($13.1 \times 1/5$) となるため、地方交付税調整後は国分 7.4 兆円 ($10.48 - 10.48 \times 29.5\%$)、地方分 5.7 兆円 ($2.62 + 10.48 \times 29.5\%$) と算定されます。

円へ 2016 年度では 58.7%増の 19.2 兆円へと規模が拡大することが予測されます。先の歳入増加率に比して、はるかに高い増加率で歳出額が拡大していることが理解できます。現行の 5%の消費税率では、将来的には社会保障関連費を十分に賄うことは不可能です。所得税や消費税・地方消費税の増税や、消費税の目的税化等の制度改革が急務となります。しかし、消費税の目的税化には、(1)消費税は、確かに我が国の財政にとってますます重要な役割を果たす基幹税であること、(2)目的税化は財政の硬直化を招くおそれがあること、更には、(3)諸外国においても消費税を目的税化としている例は見当たらないなどの理由から、今後のさらなる慎重な考察をすべき点が垣間見えます。将来の税財政のあり方を考察するうえで、社会保障費の増大に如何に対応するかという重要な問題に、消費税・地方消費税の充実が不可避であるとすれば、福祉目的税化は検討すべき課題となります。

【参考文献・資料】

- [01] Hall,R.E & Rabushuka,A,*The Flat Tax*,Hoover Institution Press,1995。
- [02]Musgrave,R.A. & P.B.Musgrave,
Public Finance in Theory and Practice,McGraw-Hill,1984。
- [03]石弘光『税の負担はどうなるか』中公新書、2004 年。
- [04]出井信夫監修『図説 地方財政のデータブック(平成 19 年度版)』学陽書房、2007 年。
- [05]井堀利宏「社会保障と税制」『フィナンシャル・レビュー』第 65 号、2002 年、pp.4-20。
- [06]井堀利宏・板谷淳一「財政再建の理論分析」『フィナンシャル・レビュー』第 47 号、1998 年、pp.1-30。
- [07]江川雅司「消費税制度の実態と改革の方向性」『税制改革に向けて』生活経済政策研究所、2007 年、pp.112-129。
- [08]貝塚啓明「税制改革をめぐる争点」『フィナンシャル・レビュー』第 65 号、2002 年、pp.184-191。
- [09] 金澤史男「地方新税の動向と地方環境税の可能性」『地方税』2007 年 4 月号、pp.2-6
- [10]土居丈朗「消費税の社会保障の目的税化」という財政規律『調査月報』(三菱信託銀

行) 2005 年 5 月号。

- [11]星野次彦編著『図説 日本の税制 (平成 19 年度版)』財經詳報社、2007 年。
- [12]持田信樹「地方消費税の理論と課題」(ディスカッション・ペーパー) 2007 年 8 月。
- [13]森信茂樹『日本の消費税』納税協会連合会、2000 年。
- [14]財務省財務総合政策研究所編『財政金融統計月報 (予算特集)』2008 年 5 月号。
- [15]政府税制調査会編『平成 20 年度の税制改正に関する答申』2007 年 12 月。
- [16]政府税制調査会編『少子・高齢社会における税制のあり方 (中期答申)』2003 年 6 月。
- [17]政府税制調査会編『わが国税制の現状と課題—21 世紀に向けた国民の参加と選択—』2000 年 7 月。
- [18]『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006』2006 年 7 月。
- [19]『経済財政改革の基本方針 2007—「美しい国」へのシナリオ—』2007 年 6 月。
- [20]『地方消費税の清算基準に関する報告書』地方自治情報センター、2008 年 4 月。