

2015年5月25日 全18頁

経済構造分析レポート - No.30 -

地方創生を加速する地方歳入の再設計

地方法人二税と地方交付税の改革を

経済調査部 主任研究員
溝端 幹雄

[要約]

- 現状の様々な政策は、補助金や優遇税制を通じた財政赤字に依存したシステムとなっており、そうしたインセンティブを無視して地方創生と財政健全化の両立を進めることは難しい。地方創生と財政健全化を両立させるためには、地方自治体のこうした誘因を絶つ制度改革が必要であり、具体的には、地方法人二税と地方交付税を縮小・廃止し、地方消費税をはじめとする住民税・固定資産税といった地方税として望ましい税体系に移行すべきである。
- 地域間の資本移動を誘発する法人税は、地域間で税収格差を拡大させ、かつ、地方財政の安定性も損ねるため、本来、地方税として法人課税はなじみにくいことが指摘されている。さらに法人課税は国税として扱われるのが世界的に普通であり、法人課税を地方税として位置づける国は少数派で、しかもその割合は小さい。
- また、現行の地方交付税制度には、地方税収を増やして歳出を効率化させるインセンティブに乏しい。地域活性化の努力で見込み税収が増えても、地方交付税の減額で歳入額があまり増えないのであれば、地方自治体は本気で地方創生に向けた努力をしないだろう。さらに地方交付税に依存する誘因を減らすには、地方自治体の人口集積を図ることで自治体経営の効率化や集積の経済を促すことも重要だ。
- これらの改革によって、今後は活性化する地域もあれば、衰退する地域もあるかもしれない。超少子高齢社会において全ての地域が発展することはありえず、住民や企業に選ばれた地域のみが発展するという形で、今後の地方創生は進んでいくものと思われる。

はじめに

2015年4月1日より日本の法人実効税率（標準税率）が34.62%から32.11%へ2.51%ポイント引き下げられた。各国はグローバルな競争環境で生き残るために企業立地に影響する法人税率の引き下げ競争を行っているが、日本も昨年度から段階的な引き下げが行われており、来年度（2016年度）はさらに31.33%まで低下させることが決まっている。

こうした法人税の操作を通じた競争は、国際間のみならず、国内の地域間でも起こりうる。地方自治体は企業誘致による税収や雇用の拡大を目指すため、企業に対する優遇税制で競い合っている。優遇税制により当初は税収が少なくなるものの、現実には地方法人二税（法人住民税と法人事業税）は都道府県で道府県民税（個人分）に次いで2番目に多い税目であることから、中長期的に企業誘致で各自治体の税収を拡大できるものと考えられている。

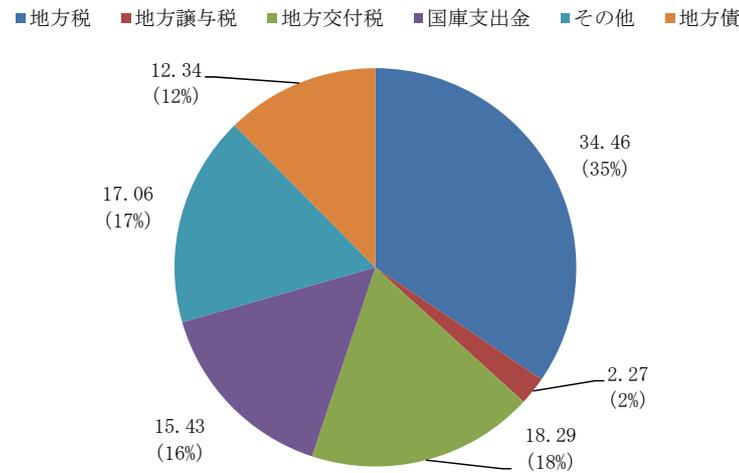
しかし、地域間の資本移動を誘発する法人税は、地域間で税収格差を拡大させ、かつ、地方財政の安定性も損ねるため、本来、地方税として法人課税はなじみにくいことが指摘されている。さらに法人課税は国税として扱われるのが世界的に普通であり、法人課税を地方税として位置づける国は少数派で、しかもその割合は小さい。

本稿では、地方創生に資する地方税収や地方歳入のあり方を考察する。具体的には、都道府県と市町村の区別を意識しつつ、法人実効税率をさらに引き下げるために地方法人二税への依存を止めて、地方消費税を含む安定的かつ地域間の偏在の少ない地方税体系へ抜本的な改革が必要なことを述べる。かつ、地方創生には地方交付税のような政府間財政移転のあり方を見直し、地方自治体が地方創生に取り組むインセンティブを具備した地方財政制度の構築も求められることを指摘する。

1. 地方の歳入は地方税：補助金：その他＝1：1：1

まずは地方自治体の歳入構造を見てみよう。図表1が示すように、2013年度の都道府県と市町村を合わせた地方歳入（各自治体間の資金のやり取りを除いた純計ベース）は、地方税が全体のおよそ3分の1（35%）を占め、国からの補助金である地方交付税・国庫支出金・地方譲与税の合計が4割弱（各18%、16%、2%）、そして残り3割がその他歳入（繰入金や使用料・手数料などを含む、17%）や地方債（12%）で構成されている。

さらに自治体レベルで細かく見ると、都道府県や市でも似たような歳入構造となっており、特に市の場合は他にも都道府県からの財政移転である地方消費税交付金（約2%）や都道府県支出金（6～8%）などが歳入に含まれる。しかし町村レベルでは、最大の歳入項目は地方交付税で歳入の3分の1を占めており、国庫支出金や地方譲与税等を含めると、歳入の半分以上は国や都道府県からの財政移転によって賄われている。一方で各町村によって徴収される地方税は2割しかない。このように市と町村では歳入構造に大きな違いがあり、特に町村レベルでは財政的に国や都道府県に大きく依存する脆弱な歳入構造となっている。

図表 1 地方自治体の歳入（都道府県と市町村を合わせた純計ベース、2013 年度、単位：兆円）


(出所)総務省「地方財政統計年報」より大和総研作成

2. 地方財政を脆弱にする地方法人二税

地方の歳入に占める割合は決して大きくないものの、地方自治を行う上で重要なのはやはり地方税である。地方税には様々な税目が存在するが（図表 2）、歳入項目が各自治体レベルで異なっていたように、税収構造についても都道府県と市町村では異なる。まず都道府県の税収で多いのは、道府県民税¹と法人二税（法人住民税と法人事業税）だ。一方、市町村では市町村民税と固定資産税が二大税目となっている。ここで注意すべき点は、都道府県の法人二税は地域間で税収の偏りが大きく、時系列でも税収の変動が大きいことである。

図表 3 は 2013 年度の人口一人当たり地方税収（都道府県と市町村の合計）を都道府県別・主要税目別に見たものである。最も税収が大きいのは東京都であるが、東京都の場合、個人住民税に次いで法人二税が大きな税目となっており、その他の地域でも地方税収に占める法人二税の割合は比較的多いことが分かる。東京都の 1 人当たり税収は最も少ない沖縄県と 2.66 倍の差があり、その中でも法人二税については最も少ない奈良県との間で 6.63 倍もの開きがある。また図表 4 では、地方法人二税の時系列的な推移を見たものだが、他の税と違って法人二税は毎年の変動が大きい。このように地方が法人二税に依存すると、場所や年によって税収のバラツキが起り、地方歳入における税収不足を招きやすいことが分かる。

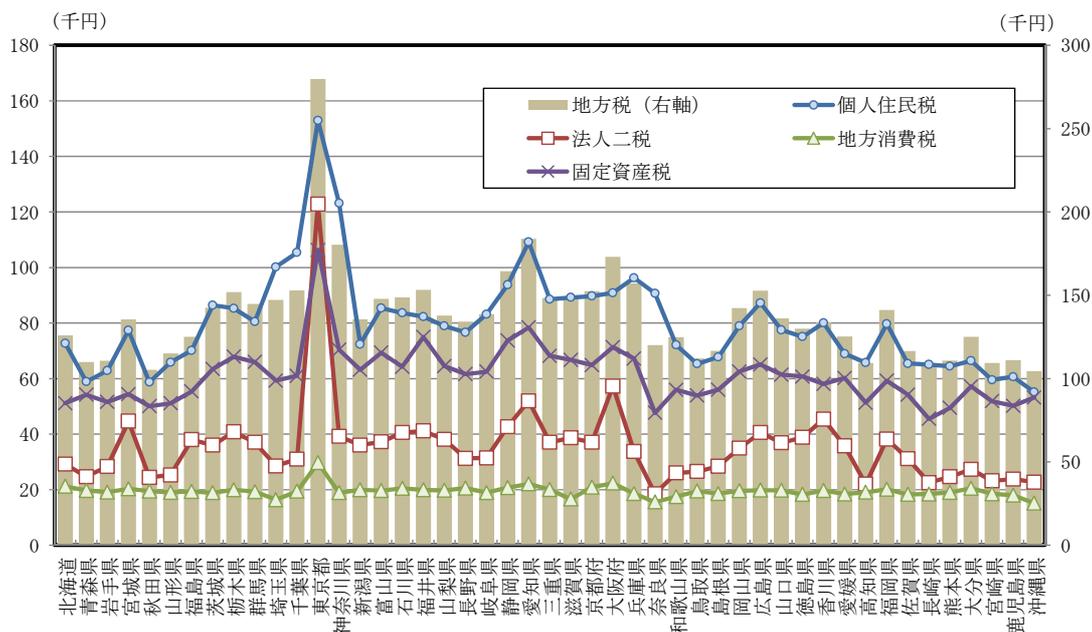
¹ 道府県民税には東京都も含まれる。しかし、市町村税の規則を準用する東京都の特別区（23 区）では、市町村民税や固定資産税、都市計画税などを東京都が課税しており、都道府県と市町村の税の区分が東京都では曖昧であるため、呼称として道府県民税と「都」を含まないことになっている。

図表2 国と地方の主な税目

	国	地方	
		都道府県	市町村
所得課税	所得税 法人税	個人道府県民税 法人道府県民税 個人事業税 法人事業税 道府県税利子割	個人市町村民税 法人市町村民税
		消費税 たばこ税 酒税 自動車重量税 揮発油税 石油ガス税	地方消費税 自動車税 軽油引取税 自動車取得税 道府県たばこ税
資産課税等	相続税 贈与税 登録免許税 印紙税	不動産取得税	固定資産税 都市計画税 特別土地保有税 事業所税

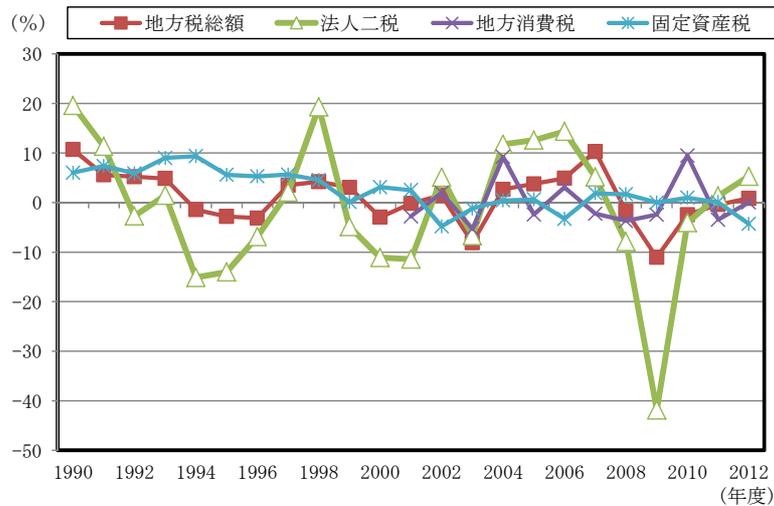
(注) 下線部は地方自治体で特に重要な税目。
(出所) 各種資料より大和総研作成

図表3 都道府県別に見た人口1人あたり地方税収の内訳 (2013年度)



(注) 各都道府県のデータは、都道府県と市町村の税額の合計。
(出所) 総務省「平成27年度 地方税に関する参考計数資料」より大和総研作成

図表4 地方税目の推移（前年比）



(出所)総務省「地方財政統計年報」より大和総研作成

3. 理想的な地方税体系とは？

地方自治体は安定的な財政運営を行うと共に、地域間で基礎的な公共サービスの提供にバラツキが生じないようにする必要がある。さらに地方自治体が適切に行財政を運営しているのかどうかを住民がチェックできる体制も必要だ。そのためには、経済状況に係らず財源が安定的に確保されることに加えて、財源が地域間で偏在しないことや地域で提供される公共サービスの負担は住民が担うことが望ましい。したがって、景気動向や企業立地の偏在で大きく影響を受け、地域で選挙権を持たないために受益と負担の関係が明確でない法人に課される法人二税は、地方税として問題のある税目だと言える（図表5）。

図表5 地方税として望まれる性質と主要な地方税目の関係

	住民税	法人二税	固定資産税	地方消費税
①地域間で税源の偏在がないこと	○	×	○	○
②税収が安定していること	△	×	○	○
③課税対象が移動しないこと	△	×	○	△
④受益と負担が明確なこと	○	×	○	△

(出所)各種資料より大和総研作成

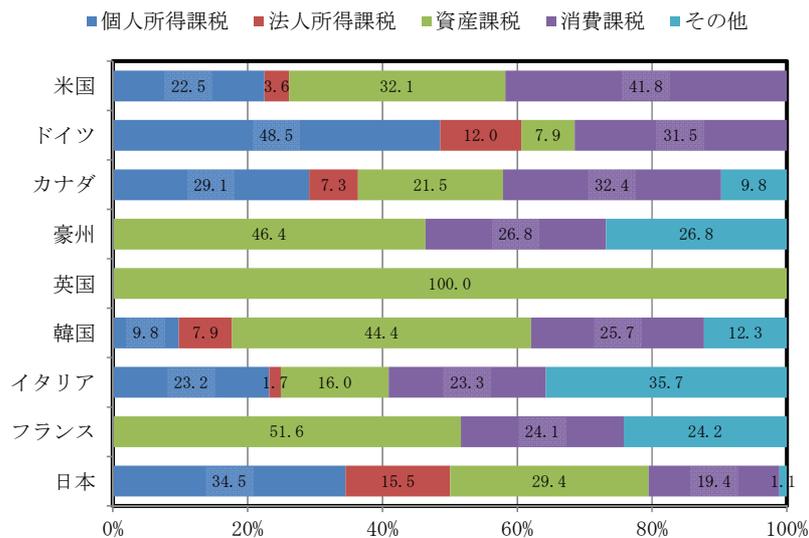
上の基準に照らし合わせると、地方税として望ましいのは住民税（道府県民税・市町村民税）や固定資産税、そして地方消費税である。住民はその地域の公共サービスから便益を直接受け、企業ほど地域間を敏感に移動しない。また、土地も地域間を移動せず、地域の

公共サービスの向上が地価の上昇につながるなどの便益を受けるので、固定資産税も地方税として望ましい性質を持つ。後述する地方消費税については、他地域で消費する可能性もあり受益と負担が必ずしも明確とは言えないが、一人当たり税収で見ると地域間の偏りがなく、税収も安定している。こうした税目が地方税の基幹税として位置づけられるのが理想である。

4. 法人税は国税が基本

地方創生を進めるには法人実効税率の引き下げが有効と考えられるが、そのためには地方法人二税は廃止もしくは国税に統合する方向が望ましい。実際、法人税を地方自治体の税目として位置付けている国は米国、カナダ、ドイツなど連邦制を中心とした少数の国であり、しかもそれらの国においては地方税収としての法人税の割合は大きくない（図表6）。法人税は企業立地を判断する上で重要な税目なので、国税に統一して国が操作可能な変数とすべきだろう。

図表6 主要国の地方税収の内訳（2012年）



(注)カナダ、ドイツ、米国はそれぞれ、州政府と地方政府の合計。
 (出所)OECD[2014], *Revenue Statistics 1963-2013* より大和総研作成

さらに地方自治体が企業誘致の手段として法人二税を活用することは、地方財政のみならず地域の経済・雇用構造も脆弱にする可能性がある。地域活性化の常とう手段の一つとして、雇用の乏しい地方で新たな雇用を生み出すための企業誘致を狙った優遇税制が挙げられる。しかしこうした企業誘致では、各自治体が優遇税制で競争して企業の取り合いになり、結果的にすべての自治体の課税ベースの浸食や当面の税率引き下げによって税収を減らすゼロサム・ゲームとなりやすい（いわゆる租税競争）。一方、図表7で示すように、地方自治体が課税自主権を

発揮させるべく超過課税²を行う場合、現実には法人向けが大半を占めてしまうこともあって、誘致した企業でも数年経てば税率が引き上げられる可能性がある。これは自治体が地域で選挙権を持つ住民への課税を敢えて避けようとし、相対的に発言力の弱い企業に課税のしわ寄せが来るためである（これを租税輸出と呼ぶ）。こうしたこともあって税制面を活用して企業を誘致しても、中長期的には企業にとって必ずしも最適な経済環境になるとは限らず、もし経済構造に大きな変化があればより有利な地域を求めて企業の撤退が起こりやすい。そのために地域の雇用は一気に失われるリスクがある。企業の撤退を回避して雇用を維持するためには、容易に撤退できないだけ多くの比較優位を当該地域で構築することがより重要となる。

図表 7 地方自治体の超過課税に占める法人向けの割合（平成 25 年度決算見込）

	合計	法人	個人	その他
超過課税額(億円)	5,122	4,531	241	350
全体に占める割合(%)	100.0	88.5	4.7	6.8

(注)超過課税額は都道府県と市町村の合計。その他には固定資産税や自動車税等が含まれる。
(出所)総務省「平成26年度 地方税に関する参考計数資料」より大和総研作成

例えば、地域で専門的な人材が豊富に存在していること³や、専門的な業務の外部委託を行いやすいサプライチェーンが充実しているといった、経済的な生態系が当該地域で構築されているかどうかのカギとなる（Moretti[2013]⁴）。このような生態系は容易には移動できないため、企業活動を支える多様な経済環境が整備されている地域では企業撤退や雇用喪失のリスクも小さくなり、地方自治体の税収も安定的に増えていく可能性がある。租税競争により自治体の財政安定化や経済活動の活性化を図るのではなく、企業が持続的に活動しやすい経済環境を整えることが、本来、地方自治体がやるべき仕事であろう。

例えば、企業が納める税金や社会保険料の納付手続きを簡略化することは、そうした経済環境の整備への第一歩である。溝端[2014]⁵が指摘するように、世界銀行が毎年公表しているビジネス環境ランキングでは、日本の納税等の支払いが諸外国と比べて煩雑で時間が掛かることか

² 地方自治体は、総務省によって決められた標準税率以外の税率を独自に課税することが可能であり、標準税率を上回る場合を超過課税と呼んでいる。かつては標準税率を下回る税率を独自に設定する場合には、地方債の発行が許可されないという厳しい制約があったが、2006年に地方税法が改正されて以降、そうした規制は緩和されている。

³ 一般に専門的な人材は流動性が高いと考えられるが、それは労働市場の厚みがある地域内においてか、もしくは類似の労働市場を持つ他地域との間に限られるだろう。なぜならば、専門的な求人と求職のマッチングは相応の厚みのある労働市場でないと成立が難しいからであり、どの地域でもよいというわけではない。

⁴ Moretti, E. [2013], *The New Geography of Jobs*, Mariner Books（エンリコ・モレッティ〈安田洋祐・解説、池村千秋・訳〉[2014]『年収は「住むところ」で決まる－雇用とイノベーションの都市経済学－』プレジデント社）。

⁵ 溝端幹雄[2014]「成長戦略の効果を削ぐ隠れた要因：電子行政の徹底等による行政手続きの合理化が急務」『大和総研 経済・社会構造分析レポート No. 23』、2014年4月11日。

ら、納税に関するビジネス環境は極めて低位にとどまっている。図表 8 に示されているような、現在、地方税として支払われている法人事業税・法人住民税のみならず、移動性の高い減価償却資産への固定資産税や二重課税の批判もある事業所税といった不合理と思われる地方税についても、早急に廃止も含めた簡素な税体系に移行し、外資系企業の地方への参入も視野に入れたビジネス環境を整備する必要があると思われる。

図表 8 OECD 諸国等で比較した納税が必要な税目⁶

<OECD諸国等で発生する主要な税目>	<日本で発生する税目(本社が東京都の場合)>
(1) 法人所得税 (2) 社会保障負担 (3) 付加価値税 (4) 燃料税	① 法人税 ③ 厚生年金保険料・健康保険料・児童手当拠出金、④ 労働保険料(労災保険・雇用保険) ⑤ 消費税 ⑥ 軽油引取税
(5) 地方所得税 (6) 車両税もしくは道路税 (7) 財産税 (8) 環境税 (9) 保険契約税	② 法人事業税・法人住民税、⑩ 事業所税 ⑦ 自動車税、⑧ 自動車重量税 ⑨ 固定資産税(減価償却資産)、⑩ 固定資産税(土地および建物)・都市計画税、⑪ 不動産取得税
(10) 印紙税 (11) 広告税 (12) 給与税 (13) 財産取引税、etc	⑫ 印紙税 ⑬ 登録免許税

(注) 各国の首都に本社を置く場合。各分類および対応関係はあくまで便宜的なものに過ぎない。
(出所) World Bank, "Doing Business 2014" 等より大和総研作成

5. 地方創生と財政健全化には地方法人二税から地方消費税へシフトを

法人税を地方税として扱うことは望ましくないが、一方で現在の都道府県の基幹税として機能している法人二税を廃止・縮小すると、失われる税収も多くなる。そのため、安定的かつ地域間で偏在の少ない地方税としては、代わりに地方消費税を拡充していくことが重要となるだろう。先程の図表 3 において 1 人当たり地方消費税の地域間格差は小さいことから、地方税として望ましい性質を持つと言える。

地方消費税とは国税である消費税と共に徴収される地方税であり、徴税の効率化の観点から一旦、国税と一緒に徴税されて、のちに地域の人口や消費活動等の指標に基づいて都道府県に配付されるものである。地方消費税の課税ベースは国税である消費税額であり、現在、消費税額のうち 63 分の 17 (約 27%) にあたる部分が地方消費税として都道府県に回されている⁷。税率で換算すると、現在の(国と地方を合わせた)消費税率 8%のうち 1.7%分が地方消費税率に当たる。つまり、一般に消費税率 8%と呼ばれているものは、国税である消費税率 6.3%と地方税である地方消費税率 1.7%を合わせた税率なのである。

さらには、地方に回される部分は地方消費税の 1.7%分だけでない。国税の消費税率 6.3%のうち 1.4%分(≒6.3%×0.223、2015 年度現在では消費税のうち 22.3%は交付税財源となって

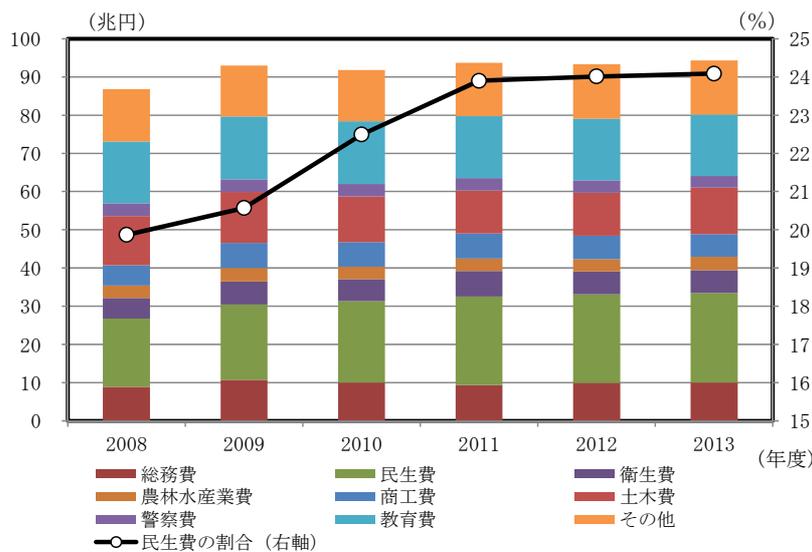
⁶ 図表 8 の右列は番号毎に税・社会保険料の支払い手続きが一元化されており、東京都に本社を持つ企業は 14 項目もの税・社会保険料の支払いが発生することを示している。詳しくは、前出の溝端[2014]を参照されたい。

⁷ 都道府県に入る地方消費税額のうちの半分は、市町村への交付金(地方消費税交付金)となっている。

いる)も、他の国税と併せて地方交付税として地方自治体に配られており、実態としては消費税率8%のうち合計で3.1%分が地方の歳入となっている。

法人二税に代わって安定的な財源である地方消費税が拡充されれば、税収の落ち込みによって政府の財政赤字の要因ともなる地方交付税の別枠・特例加算や臨時財政対策債を発行するといった措置を取る必要もなくなる。さらに地方消費税は上記の基準に従って地域間で配分されるため、1人当たり税収の地域間での偏りが小さくなり、しかも時系列での変動も小さくなる。地域間で税率を変更して課税自主権を発揮させるのは難しいものの⁸、地域住民の経済活動に応じた税であるので、地域経済の活性化によって地方自治体が税収を増やすインセンティブも生まれやすい。社会保障の目的税として地方に回す割合をできるだけ小さくしたい誘因も課税当局にはあるかもしれないが、そもそも地方の歳出でも医療・介護・生活保護などの社会保障関連の支出(民生費)の割合が高まっていることや(図表9)、国の歳出である地方交付税を減らすためにも、安定的な財源を地方自身が確保していくことは重要であると考えられる。

図表9 地方歳出とその内訳の推移



(注)その他には、議会費、労働費、消防費も含まれる。
(出所)総務省「地方財政の状況(平成27年3月)」より大和総研作成

図表10の上図で示すように、2014年度以降、消費税・地方消費税の大半が社会保障の財源として使われている。その内訳は、税率8%のうち4.9%分が最終的な国の社会保障4経費(年金、医療、介護、少子化対策)のための目的税、2.1%分が地方の社会保障のための財源化(社会保障4経費+社会福祉、社会保険、保健衛生)、そして残り1.0%分は地方の社会保障以外の経費に充てられている。地方の社会保障財源化の2.1%分には国からの地方交付税分(1.4%分)が

⁸ 執行の困難さに加えて、地域間で地方消費税率に違いが生じると、税率の低い地域へ移動して消費を行うクロスボーダー・ショッピングを誘発するため、地域間で税率引き下げ競争になってどの自治体も税収が確保できなくなるからである。

含まれており、国庫支出金で担保されない地方の社会保障の財源として機能している。

しかし、この1.4%分の地方交付税（3.8兆円程度、2015年度）の使途が地方の社会保障財源に限定されるならば、使途の自由な地方交付税としての意義は小さいように思える。むしろ、その分の地方交付税を廃止する代わりに、例えば国庫支出金へ統合して国が責任を持って社会保障関連支出のナショナル・ミニマム分として支給するか、もしくは地方消費税に振り替えて地方の社会保障財源として用いる方が制度的には簡素である。もし地方消費税へ振り替える場合には、地方消費税率は1.7%→3.1%（消費税率は6.3%→4.9%）となるだろう。さらに、社会保障目的税化される4.9%の国の取り分も、年金を除けば地方が社会保障関連支出の主な実施主体であるため、実際は国庫支出金を通じて地方に流れる分が多いものと思われる。そのため、地方の社会保障支出については国として責任を果たす範囲（ナショナル・ミニマム）を明確に示し、それ以外は地方消費税を含む地方税の範囲内で賄うことを基本とすべきであろう（限界的財政責任の考え方）。

図表 10 消費税率 10%引き上げ時の法人事業税の廃止と地方消費税の充実化に向けた試案

現在：消費税率(8%)

消費税(6.3%)		地方消費税(1.7%)	
国の社会保障目的税化(4.9%) →社会保障4経費(年金、医療、介護、少子化対策)	地方交付税分 (1.4%)	社会保障関係 の経費 (0.7%)	社会保障以 外の経費 (1.0%)
	地方の社会保障財源化* (2.1%)		



2017年4月～：消費税率(10%)

消費税(5.2%)		地方消費税(4.8%)			
国庫収納分 (0.3%)	基礎年金の国庫負担分等 (?%)	地方への国庫支出金分(?%) →ナショナル・ミニマムはどの水準?	地方の社会保障財源化* (2.1%)	社会保障以外 の経費 (1.0%)	法人事業税+地方法人特 別税からの繰替分(1.7%) →法人事業税の廃止
	国の社会保障目的税化(4.9%) →社会保障4経費(年金、医療、介護、少子化対策)				

(注1) *は社会保障4経費に加えて、社会福祉、社会保険、保健衛生のいずれかに財源が使われる。

(注2) 消費税率10%時の内訳は筆者が考える一つの試案として提示したものである。

(出所)財務省ウェブサイト等より大和総研作成

地方自治体には安定的な財源が必要であるという見方は、2014年12月に政府によって策定された『まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、総合戦略）』においても指摘されており、「地方創生等の推進において、地方公共団体が自主性・主体性を最大限に発揮できるよう、地域間の税源の偏在是正を進めるとともに、地方税の応益原則を強化する観点等から、地方法人課税改革を進める」と述べられている。ただ、どのような方向性で地方法人課税の改革を行うのかはこの『総合戦略』では示されていない。

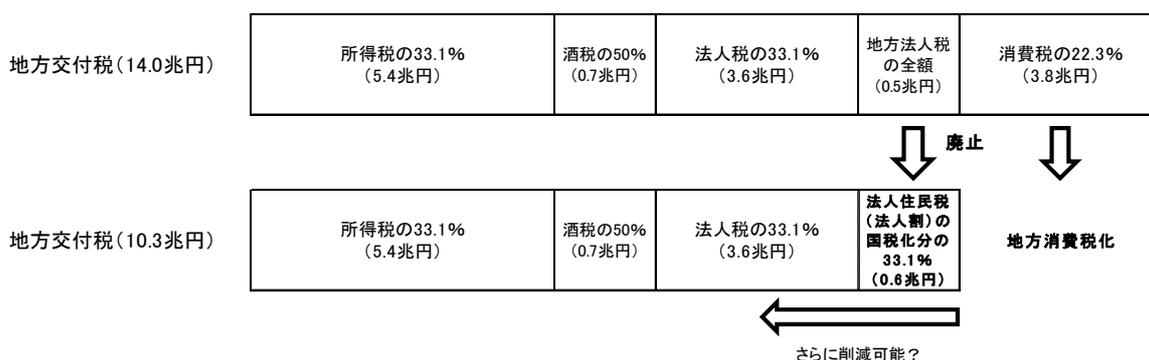
現在のところ進められている地方法人課税の改革としては、法人住民税（法人税割⁹）と法人

⁹ 法人住民税（道府県民税と市町村民税）には、従業員数や資本金等の額に応じて納める「均等割」と、国税で

事業税のそれぞれ一部を国税化するものがある。前者は地方法人税として、直接、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下、交付税特会）に繰り入れられて、地方交付税として地方に配られている。後者についても、一旦、国税の地方法人特別税として交付税特会に納められた後、地方法人特別譲与税という名前で各自治体の人口や従業員数に基づいた按分・譲与が行われている。特に後者の地方法人特別税は、地域間の財源偏在を国からの垂直的な財源調整（具体的には地方交付税）によってではなく、地方自治体間での水平的な財源調整にて行うことを目的としており、将来的に地方消費税へ移行するための暫定措置として実施された経緯がある。

さらに、法人実効税率の引き下げのため、国税化されていない残りの法人事業税の所得割¹⁰の標準税率が2015年4月より7.2%から6.0%へ引き下げられた。2016年4月にはこれを4.8%まで引き下げて、2017年以降は一層の引き下げ幅の拡大が予定されている。それにより不足する財源としては、課税の応益性を高める意味もあって、法人事業税の外形標準部分（付加価値割と資本割）の拡大で賄っている。しかしこれでは企業の実質的な負担はそれほど変わらないかもしれない。

図表 11 地方交付税の削減と地方消費税化・法人課税の削減に向けた試案



(注1) 2015年度地方交付税額算定基礎(通常収支分)。2015年度よりたばこ税(国税)は地方交付税の財源対象から外されている。

(注2) 2015年度分の実際の地方交付税総額には別枠加算や特例加算等も含まれるため、金額が異なっている。

(注3) 下段の地方交付税の内訳は筆者が考える一つの試案として提示したものである。

(出所) 総務省「第189回国会 平成27年度 地方交付税関係参考資料」より大和総研作成

地方創生や成長戦略へ向けた政策メニューとして法人実効税率を20%台へ引き下げることが期待されているが、そのためには法人事業税を廃止・縮小し、その代替財源として法人事業税の外形標準化ではなく、むしろ地方消費税を充てることが重要である。例えば、2017年4月の消費税率10%への引き上げ時に、2%の引き上げ分のうち1.7%を地方消費税とし、同時に法人事業税(地方法人特別税も含む)を廃止することが考えられる¹¹²(図表10の下図)。さらに

ある法人税を課税標準とした「法人税割」の2種類がある。

¹⁰ 現行の法人事業税は、各事業年度の所得及び清算所得を課税標準とする「所得割」と、給与・利子等の付加価値を課税標準とした「付加価値割」、そして資本金をベースとする「資本割」の3本柱で構成されている。

¹¹ 法人事業税の外形標準部分と地方消費税の類似点として、税収が安定的な点や付加価値税である点が挙げられる。しかし、前者の法人事業税は税負担が最終的にステークホルダーに転嫁される点や、実態として資本金

今後は、法人住民税の法人税割部分（約 1.9 兆円）を全て国税化し、現在、地方法人税として全額地方交付税に振り向けている部分は廃止することで（図表 11）、法人住民税の均等割を除く地方法人二税は廃止することが望ましいと考える。国税化された法人税は地方交付税の主要な財源となるが、法人実効税率の低下と地方交付税の削減を直接リンクさせれば、地域活性化と地方自治体の自立が矛盾なく行われるので、そうした誘因が統合的な財政制度へ変更すべきだ。

もちろん、こうした改革案による短期的な財政健全化は限られる。なぜならば、国の歳出と歳入が両建てで削減されるからだ。地方交付税が削減される分だけ、消費税額の一部が地方消費税に委譲されることや、10%への消費税引き上げ時に引き上げ分 2%の大半が地方消費税に回される。また地方も同様で、増える分の地方消費税は単に地方交付税分からの振替分と法人事業税の廃止分が充当されているにすぎず、地方法人税の廃止と法人住民税法人税割の国税化の影響で収支は若干改善するだけだ。しかしこれらの改革を行うことで、地域間の財源偏在化を緩和して企業の税負担を抑制するため、地域活性化によって中長期的に財政を健全化させる効果があると考えられる。

したがって、国・地方の財政収支の改善と法人実効税率引き下げの代替財源の確保を両方実現するには、社会保障関係費の大胆な削減はもちろんのこと、交付税の法定率の引き下げや国庫支出金の負担割合の低下（そしてそれに伴う地方への権限委譲）、租税特別措置の大幅な縮小等による課税ベースの拡大、固定資産税の優遇措置の見直し、そして住民税の課税ベースの拡大といった、地方税を中心とした歳入面での総合的な改革が今後は急務であると思われる。

6. 地方税と共に改革すべきは地方交付税制度

地方創生の観点からは、上記のような地方税の改革と並んで、他の地方歳入である国からの補助金の改革も必要となる。国から義務付けられている支出を財政面から保障する国庫支出金と、地域間の財源調整や自治体の税収不足を補う地方交付税の 2 つの補助金が、主に各自治体の財政を下支えしている¹³。

2004 年度～06 年度にかけて行われた三位一体改革により、国庫支出金と地方交付税が大幅に削減されて、国税である所得税から地方税である住民税へ税源が移譲された。しかし、国からの権限の委譲はあまり進められず、例えば義務教育費国庫負担金のように、国の権限が維持されるものの国からの補助金は削減されたものもある。そのため、不足する財源は地方交付税や地方自治体の赤字公債である臨時財政対策債への依存が高まったが、臨時財政対策債は後年度

1 億円以上の大企業のみ課されており課税対象者が限られている点、そして地域で選挙権のない企業への課税であるため地方自治への監視機能を持たない点などで、地方消費税の方が望ましい性質を持つと言える。外形標準部分を含む法人事業税全体の額は 2013 年度でおよそ 2 兆 5,000 億円、地方法人特別税は 2 兆円なので、これらは地方消費税率 1.7%分で代替可能である。

¹² 現行法では消費税率を 10%へ引き上げる際、消費税率を 6.3%→7.8%、地方消費税率を 1.7%→2.2%とすることになっているが、ここでは地方税収の安定と法人負担の軽減という視点から考えた場合の改革案を提示しており、現行法との関係は考慮していない。

¹³ その他、実質的には地方譲与税も、疲弊した地方に配慮した補助金としての性格を有している。

の地方交付税による手当が保障されている。このように足元では、地方自治体は実質的に地方交付税に依存する割合が高まっていると言える。

しかしこの地方交付税はいくつかの大きな問題を抱えている。現行制度では地方税収を増やして歳出を効率化させるインセンティブに乏しいことだ。図表 12 で示すように、地方自治体の財源不足を補う地方交付税の算出方法は、次年度に発生する地方自治体の必要経費（基準財政需要額）と次年度の見込み税収（基準財政収入額）の差で決まる。

図表 12 地方交付税と基準財政需要額・基準財政収入額の関係



(注) 厳密には、地方交付税は財源不足を補う普通交付税と災害などの特別な財政需要を賄うための特別交付税の2つに分けられるが、ここでは簡略化のため普通交付税に焦点を当てる。

(出所) 総務省「地方交付税制度の概要」より大和総研作成

基準財政収入額の考え方は、各地方自治体が自然体で得られる収入の実力を見るものであり、標準税率で計算された地方税収と、一旦は国が徴収するがその後地方に配付される地方譲与税の2つから構成される。ただし、標準税率で計算された地方税収は75%しか算入されず、残りは留保分として基準財政収入額から除外される。これは留保分を含むすべての地方税収を基準財政収入額に含めると、その分の財源不足額が減って貰える地方交付税がそのまま減ってしまい、自治体が地方税収を高めるインセンティブを阻害するからである。しかしながら、それでも留保分が少なすぎるため、地方税収を高めるインセンティブとしては足りないものと思われる¹⁴。地域活性化の努力で見込み税収が増えても、地方交付税の減額で歳入額があまり増えないのであれば、地方自治体は本気で地方創生に向けた努力をしないだろう。

さらに基準財政需要額も同様に、自然体でどうしても必要となる（と思われる）歳出額を見るものである。実際の算定は、各経費に関して標準的な費用単価とその地域での必要量が求められ、それらを掛け合わせてそれぞれの必要経費が求められる。ただし、地域経済の疲弊度合いに配慮して、必要経費を上乗せするように補正係数が最終的に掛け合わせられるので、結果的に各必要経費の合計である基準財政需要額は膨らみやすい仕組みになっている。そのため、行政の効率化や地域活性化の努力をしなくても事後的に国が財源を補てんしてくれること

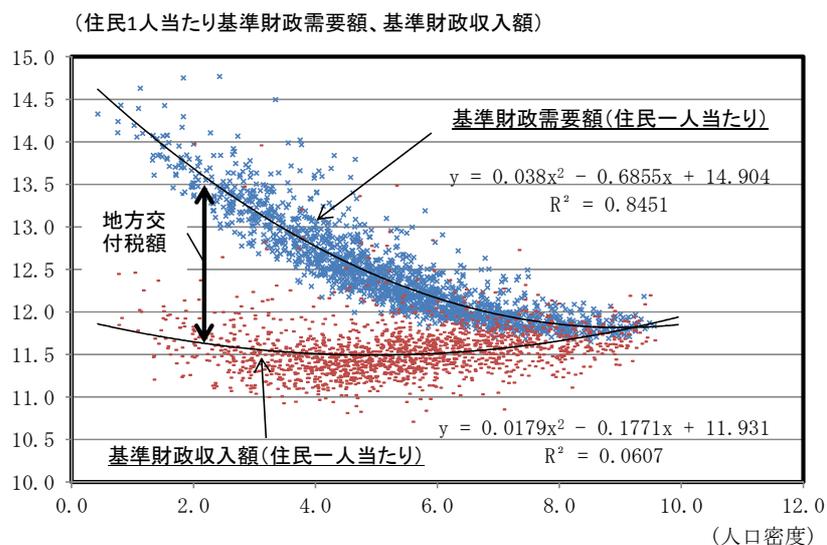
¹⁴ 例えば100億円の税収増加があっても交付税の減収は75億円にとどまり、差し引き25億円の歳入純増が確保される。しかしこれは、稼いだ所得の75%が源泉徴収されるようなもので、地方自治体の増収努力を大幅に削いでいるものと考えられる。

になるので、地方自治体が歳出を効率化するインセンティブが生まれにくいのである。こうしたインセンティブを無視した現行の地方交付税制度が変わらない限り、いくら地方創生の掛け声を行っても地方自治体のやる気は引き出されないだろう。

さらには地方交付税に潜む必要経費という考え方自体が拡大解釈されることによって、国庫支出金との境界を曖昧にさせている。本当に必要なものであれば国が国庫支出金（もしくはある程度は用途を限定しつつも利用の詳細は自治体に委ねる「交付金」）により保障することを明確にし、一方の地方交付税は地域間の一人当たりの歳入を均等化する財源調整機能に特化することで、国庫支出金（交付金）との棲み分けを行うのが望ましいだろう。

さらに、地方交付税の算出の元になる基準財政需要額は人口密度が高いほど効率化されやすい。図表 13 は、地方交付税の算出に使われる全国 1,719 の全市町村の住民 1 人当たりの基準財政需要額と基準財政収入額について、同じく全市町村の人口密度とどの様な関係にあるのかを見たものである（いずれも対数値）¹⁵。

図表 13 住民 1 人当たり基準財政需要額・基準財政収入額と人口密度（対数値）



(出所)総務省「平成25年度都道府県決算状況調」「平成25年度市町村別決算状況調」より大和総研作成

数字は幅を持ってみる必要があるが、1平方キロメートル当たり8,200人前後の人口密度を持つ市町村において、1人当たり基準財政需要額が最小になっている（人口密度の対数値＝9.02で最小値を取る）。こうした人口密度に近い市としては、例えば千葉県市川市（8,173人/km²、人口47万人）、大阪府東大阪市（8,111人/km²、同50万人）、兵庫県伊丹市（8,080人/km²、同20万人）、沖縄県那覇市（8,212人/km²、同32万人）などが当てはまる。

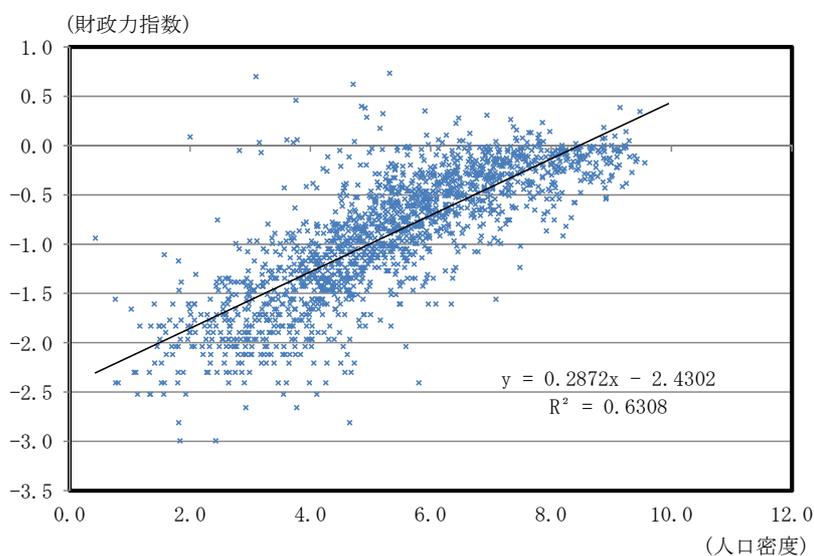
¹⁵ 行政効率化の観点からは人口密度に回帰させるのが望ましい。これは人口密度が人口規模と面積の双方を考慮しているからである。たとえ人口規模が大きくても行政区域が非常に広大であれば、公共サービスの提供のため複数の出張所の設置や大規模な公共インフラの整備等が必要となり、行政効率は低下すると考えられる。

一方、人口密度が大きい市町村ほど、集積の経済により経済活動が活発になるため、1人当たり基準財政収入額は総じて増える傾向にある。但し、過疎地域のような人口密度が非常に小さいところでも、1人当たり基準財政収入額の多い市町村があるが、こうした地域では発電所やダムが立地しており、そこからの1人当たり固定資産税が大きくなるためである。

その結果、人口密度の高い自治体では1人当たりの地方交付税額が小さくなるため、財政の健全化度合いを示す財政力指数¹⁶が大きくなり、地方自治体の財政状態が安定的となりやすい(図表14)。こうした人口密度の高い地域では、公共サービスが効率的に供給されるだけでなく、多様な人材や企業が地域に集まることで安定的な経済の生態系(関連産業や専門人材の集積等)が生まれ、利便性を求めて一層の集積が促されることで税収が増えるため、そうした地域では地方創生と財政健全化の両方が実現しやすいことがこれらの図表からも分かるだろう。

先の『総合戦略』では、「地方公共団体が自主性・主体性を最大限に発揮できるようにするための地方財政措置」として、「地方創生の取組に要する経費について、地方財政計画の歳出に計上するとともに、地方交付税を含む地方の一般財源を確保する」ことが明記されている。しかしこれでは、費用対効果の薄い地方創生案も地方財政計画上に計上されてしまい、その結果、地方交付税を必要以上に増やす誘因を地方自治体に与えることにもなりかねない。

図表14 地方自治体の財政力指数と人口密度(対数値)



(注)対数値で表された財政力指数が0の時、実際の財政力指数は1となる。

(出所)総務省「平成25年度都道府県決算状況調」「平成25年度市町村別決算状況調」より大和総研作成

¹⁶ 財政力指数とは、各自治体における基準財政収入額を基準財政需要額で割った値であり、それが1を上回れば地方交付税が支給されない不交付団体、1を下回ると地方交付税が支給される交付団体となる。

7. まとめ

現状の様々な政策は、補助金や優遇税制を通じた財政赤字に依存したシステムとなっており、そうしたインセンティブを無視して地方創生と財政健全化の両立を進めることは難しいと考えられる。したがって、地方創生と財政健全化を両立させるためには、地方自治体のこうした誘因を絶つ制度改革が必要である。

具体的には、地方法人二税と地方交付税を縮小・廃止し、地方消費税をはじめとする住民税・固定資産税といった地方税として望ましい税体系に移行すべきである。地方交付税も地方創生のインセンティブを阻害しないようにすると共に、地方自治体の人口集積を図ることで自治体経営の効率化や集積の経済を促し、地方交付税に依存する誘因を減らすことも重要だ。そして『総合戦略』でも述べられているが、地方自治体が自力で地域活性化を行うべく、国から地方へ一層の権限委譲を図ることや、地方自治体に設置が推奨されている地方版規制改革会議が効果的に運用されていく体制の整備、そして地方創生特区の積極的な活用とその全国的な波及も望まれる。

これらの改革によって、今後は活性化する地域もあれば、衰退する地域もあるかもしれない。超少子高齢社会において全ての地域が発展することはありません、住民や企業に選ばれた地域のみが発展するという形で、今後の地方創生は進んでいくものと思われる。

以上

【経済構造分析レポート】

- 近藤智也・溝端幹雄・小林俊介・石橋未来・田中豪「日本経済中期予測（2015年2月）—デフレ脱却と財政再建、時間との戦い」2015年2月3日
- 田中豪「人手不足は本当に深刻なのか？—建設業の人手不足・男性の非正規化・雇用のミスマッチなど」2014年12月1日
- No. 29 石橋未来「大都市圏における在宅ケア普及のカギ—高齢者の孤立を防ぐため、「互助」関係を意図的に創設する」2014年9月30日
- 近藤智也「日本の労働市場の課題—成長戦略を妨げる人手・人材不足」2014年9月1日
- 溝端幹雄「希望をつないだ新成長戦略—改革メニューは示されたが雇用面で課題」2014年9月1日
- No. 28 石橋未来「産後の女性の就労継続を阻むもの—男女間の賃金格差是正と柔軟な労働環境の整備が求められる」2014年8月13日
- 近藤智也・溝端幹雄・小林俊介・石橋未来・神田慶司「日本経済中期予測（2014年8月）—日本の成長力と新たに直面する課題」2014年8月4日
- No. 27 溝端幹雄「希望をつないだ新成長戦略（下）—岩盤規制の改革は大きく進展、あとは実効性の担保」2014年6月27日
- No. 26 溝端幹雄「希望をつないだ新成長戦略（上）—改革メニューは示されたが雇用面で課題」2014年6月27日
- No. 25 石橋未来「拡充される混合診療について—それでも高額な保険外診療は患者の選択肢となりうるか」2014年6月20日
- No. 24 石橋未来「超高齢社会における介護問題—人材・サービス不足がもたらす「地域包括ケア」の落とし穴」2014年5月9日
- No. 23 溝端幹雄「成長戦略の効果を削ぎかねない隠れた要因—電子行政の徹底等による行政手続きの合理化が急務」2014年4月11日
- No. 22 石橋未来「英国の医療制度改革が示唆するもの—国民・患者が選択する医療へ」2014年3月27日
- No. 21 小林俊介「設備投資循環から探る世界の景気循環—期待利潤回復、不確実性低下、低金利の下で拡大局面へ」2014年2月6日
- No. 20 小林俊介「円安・海外好調でも輸出が伸びない5つの理由—過度の悲観は禁物。しかし短期と長期は慎重に。」2014年2月6日
- No. 19 小林俊介「今後10年間の為替レートの見通し—5年程度の円安期間を経て再び円高へ。3つの円高リスクに注意。」2014年2月6日
- 近藤智也・溝端幹雄・小林俊介・石橋未来・神田慶司「日本経済中期予測（2014年2月）—牽引役不在の世界経済で試される日本の改革への本気度」2014年2月5日

- 神田慶司「今春から本格化する社会保障制度改革—真の意味での社会保障・税一体改革の姿を示すべき」(2014年1月29日)
- 鈴木準・神田慶司「消費税増税と低所得者対策—求められる消費税の枠内にとどまらない制度設計」(2014年1月20日)
- 溝端幹雄「安倍政権の成長戦略の要点とその評価—三本目の矢は本当に効くのか?」(2014年1月20日)
- No. 18 石橋未来「診療報酬プラス改定後、効率化策に期待—持続可能な医療のためには大胆かつ積極的な効率化策が必要となろう」2014年1月15日
- No. 17 石橋未来「米国の医療保険制度について—国民皆保険制度の導入と、民間保険会社を活用した医療費抑制の試み」2013年12月16日
- 小林俊介「米国金融政策の変化が世界経済に与えるもの」2013年10月25日
- No. 16 小林俊介「「日本は投資過小、中国は投資過剰」の落とし穴—事業活動の国際化に伴う空洞化が進む中「いざなぎ越え」は困難か」2013年10月16日
- 神田慶司「これで社会保障制度改革は十分か—「木を見て森を見ず」とならないよう財政健全化と整合的な改革を」2013年10月11日
- 神田慶司「来春の消費税増税後の焦点—逆進性の問題にどう対処すべきか」2013年9月20日
- No. 15-1 小林俊介「QE3 縮小後の金利・為替・世界経済(前編)—シミュレーションに基づく定量的分析」2013年9月9日
- No. 15-2 小林俊介「QE3 縮小後の金利・為替・世界経済(後編)—グローバルマネーフローを中心とした定性的検証」2013年9月9日
- No. 14 石橋未来「超高齢社会医療の効率化を考える—IT 化を推進し予防・健診・相談を中心とした包括的な医療サービスへ」2013年8月15日
- No. 13 小林俊介「量的緩和・円安でデフレから脱却できるのか?—拡張ドーンブッシュモデルに基づいた構造 VAR 分析」2013年8月15日
- No. 12 溝端幹雄「成長戦略と骨太の方針をどう評価するか—新陳代謝と痛みを緩和する「質の高い市場制度」へ」2013年7月25日
- 鈴木準・近藤智也・溝端幹雄・神田慶司「超高齢日本の30年展望—持続可能な社会保障システムを目指し挑戦する日本—未来への責任」2013年5月14日
- No. 11 溝端幹雄「エネルギー政策と成長戦略—生産性を高める環境整備でエネルギー利用の効率化と多様化を」2013年2月6日
- No. 10 神田慶司「転換点を迎えた金融政策と円安が物価に与える影響—円安だけでインフレ目標を達成することは困難」2013年2月5日

レポートは弊社ホームページにてご覧頂けます。

URL : <http://www.dir.co.jp/>