



# 個人住民税改革による 地方税源の拡充<sup>(1)</sup>

一橋大学国際・公共政策大学院 田近 栄治<sup>(2)</sup>

京都産業大学経済学部 八塩 裕之<sup>(3)</sup>

## はじめに

衆議院と参議院は、2003年6月に「地方分権の推進に関する決議」を行っている。そこでは、「中央集権の行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声が大きな流れとなっている」とし、「地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行すべき」ことを求めている。その後、国と地方の役割分担の面では、機関委任事務制度が廃止され、引き続き、地方独自の判断が生かせるように国が定める義務付け・枠付けの見直しが進められている。また、「三位一体改革」のもとに、4兆円規模の国庫補助負担金改革と並行して、3兆円規模の国の所得税から地方住民税への税源移譲がなされた。

民主党政権となって内閣総理大臣を議長とする地方主権戦略会議が設置され(2009年11月)、地方分権が推進されている。そうしたなか、地方税源のあり方についての政府の考え方は、「平成22年度税制改正大綱」(2009年12月、24-25ページ)や「地域主権戦略大綱」(2010年6月、13ページ)に示されている。そこでこの考えを要約すると下記のとおりである。

- ・ 国と地方の役割分担を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から国・地方間の税財源の配分のあり方を見直す
- ・ 社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築する

ここから明らかとなることは、まず、地方税源の強化であり、その背後には三位一体改革以来の「5:5」の議論がある。すなわち、国と地方の税収額を等しくするべきだという地方の主張である。第2に、強化されるべき地方税源は地方自治体間のバラツキの少ない地方消費税とすべきであるとの主張である。

この主張には二つの根源的な問題がある。第1に、地方分権の推進の観点から重視すべきは、国から地方への財源移転である地方交付税、地方自治体間の財政調整および地方税源の三つの源泉からなる地方財源全体のあり方である。それを無視して「5:5」に基づく地方税源の充実だけを取り上げるのは地方分権の推進と矛盾する。第2に、地方税源の拡充というとき、税源偏在だけを理由に地方消費税の強化に答えを求めるのは短絡的すぎる<sup>(4)</sup>。

本稿の目的は、この二つの問題のうち地方税源の充実に焦点を絞って、地方が国とは異

なる課税ベースに対し、自治体間で異なる税率を定めることのできる税の強化という真の地方分権推進の観点から、改革の道筋を示すことである。こうした地方分権の推進の観点にたてば、まず地方で充実されるべき税は地方消費税ではなく、個人住民税と固定資産税である。ここでは国からの税源移譲の対象となった個人住民税を取り上げ、その課税実態とその抜本的な改革について考える。

個人住民税には、均等割と所得割がある。均等割は、一人当たり年間4,000円の定額税を課すものであるが（うち市町村3,000円、都道府県1,000円）、2010年度の税収は総額2,400億円程度である。それに対して、所得割は諸控除の計算を経て求められる課税所得に一律10%（うち市町村6%、都道府県4%）の税率が乗せられるものであり、2010年度の税収総額は11.1兆円である。税収比率でみると均等割は、所得割の2.2%ほどに過ぎない。そこで、本稿では個人住民税の所得割部分（以下では住民税）に注目する。

以下ではまず、住民税負担の実態を示す。住民税は、所得再分配機能を持つ国の所得税と異なり、地域の公共サービス費用を住民に広く求める応益性（負担分任）が重視される税である。そこで三位一体改革では、税源移譲による課税強化と、累進税から10%へのフラット化が行われた。しかし、課税ベースの見直しがなされなかったため、負担率は改革

後も所得中位層で2%程度にとどまり、負担ゼロ世帯も国民全体の4分の1に及ぶ。すなわち、改革で税負担がフラット化されたわけではなく、とくに中・低所得層の負担が軽減され、地域住民に広く負担を求める税となっていない。

住民税の課税ベースを上げると困窮世帯の負担が増える問題があるが、それに対しては、たとえば国が「給付つき税額控除」を導入することで対処できる。本稿の主張は国と地方の役割分担の徹底である。さきに述べたように、国は所得再分配機能を担う一方、住民税は課税ベースを広くとり、なるべく多くの住民に負担を求める。そのうえで、自治体が独自に歳出を増やす場合は、住民税率の引き上げで財源をまかなう。これによって、困窮世帯の負担に配慮しつつ、地方の歳出増に対しては住民すべてが負担を負うことになるが、こうした制度は自治体財政への住民の関心を高めると考えられる。

一方、住民税の課税ベースが侵食されている結果、住民税の税収確保の力が弱くなり、地方の歳入全体に占める住民税収の比率は13%程度にとどまっている。とくに地方部でこの状況は顕著であり、たとえば島根県では、県（県内市町村を含む）の歳入に占める住民税収比率は5%強に過ぎず、一方で歳入の半分を交付税や補助金が占めている。すなわち、歳入面の「地域主権」が確立していない状況

## プロフィール



### 田近 栄治 (ただか えいじ)

一橋大学経済学部卒業（1973年）、ミネソタ大学大学院経済学部博士課程修了。現在は、一橋大学大学院経済学研究科、国際・公共政策大学院教授。専門は財政学。著書は、『昭和財政史 昭和27～48年度 第6巻租税』（1990年共著）、『昭和財政史 昭和49～63年度 第4巻租税』（2003年共著）、東洋経済新報社。『日本の企業課税—中立性の視点による分析—』（2000年共著）、東洋経済新報社。『次世代型医療制度改革』（2009年共編著）、ミネルヴァ書房など。

である。

本稿で強調したい点は、こうした状況は住民税の課税ベース拡大でかなり改善できることである。地方部で課税ベースの侵食がすすんでおり、たとえば東京では県民（都民）の世帯所得に占める住民税の課税ベース比率が5割を大きく超える一方、地方でそれは3割に過ぎない。このようになる理由は、世帯所得が低い地方部で、定額の人的控除や低所得への控除率が高い給与所得控除による課税ベース侵食効果が大きく、また控除がとくに大きい年金の比率が高いことがあげられる。その結果、住民税負担率は税率がフラット化した後も依然、地方で低く、その税収調達力を弱めている。しかし、所得控除を大胆に廃止し、住民税の課税ベースを大きく広げれば、こうした状況を改善できる。

実際に、住民税中心の地方税制度をとる国としてスウェーデンがある<sup>5)</sup>。スウェーデンでは住民税が唯一の地方税であるが、重要な点は、所得控除がきわめて小さく社会保障給付もすべて課税されるなど、その課税ベースが広いことである。その結果、税収調達力が大きく、景気に対して安定的で、それが社会保障を中心とする地方の歳出を賄う基幹財源となっている。税率（比例税）は高福祉・高負担で有名なスウェーデンらしく約30%（県と市の合計）と非常に高いが、税率は自治体

が自ら決めるため自治体間で格差が生じている。一方、国の所得税は中・低所得者の負担軽減のための税額控除と所得の高い層への課税だけで構成され、所得再分配に徹しており、その税収はマイナスである。一方で消費税や法人税はすべて国の税収である。すなわち、税制における国と地方の役割分担が明確であり、その中で地域の公共サービス費用をまかなう税として、住民税が位置づけられている（田近・八塩，2010c）。

本稿では日本において住民税の課税ベース拡大による税制改革が大きな効果をもたらすことを示す。もちろん、課税ベースの広い住民税を実施するには、その執行体制改革が必要である。すなわち、これまで税を払ってこなかった低所得者からの税の徴収が必要となり、さらに困窮世帯の負担増を避けるために給付つき税額控除を導入するならば、その体制整備が欠かせない。

本稿の構成は以下の通りである。第2節ではまず、住民税の課税ベース侵食をもたらす問題を、国民の住民税負担の実態、地方財政に及ぼす影響の二点から論じる。次に第3節で、住民税の課税ベース拡大による税制改革がもたらす効果を分析する。第4節ではスウェーデンの制度をごく簡単に説明し、最後に第5節で議論を総括する。

## プロフィール



### 八塩裕之（やしお ひろゆき）

1991年京都大学経済学部卒業。日本鋼管株式会社、一橋大学大学院、財務省財務総合政策研究所を経て現在は京都産業大学経済学部准教授。経済学博士（一橋大学）。著書に『高齢化社会のくらしと経済』（2007年、共著）秀和システム。最近の論文に「スウェーデンの税制 勤労所得課税の役割・負担・徴収」『税務弘報』（2010年、共著）中央経済社、「わが国家計の消費税負担の実態について」『経済分析』182号（2009年、共著）内閣府など。

## I 住民税の課税ベース侵食がもたらす問題

### 1 住民税負担率の実態

ここでは、住民税負担の実態を明らかにし、それが地方財政に及ぼす影響を分析する。表1は、厚生労働省の国民生活基礎調査（2007年調査）を用いて推計したものである。日本の世帯を10の所得階層に分割し、所得階層ごとに世帯所得に占める所得税・住民税の負担率を示す。ただし、以下では所得税については言及せず、住民税に議論を集中する<sup>(6)</sup>。なお、表は田近・八塩（2010a）による。計算方法の説明はここでは省略するが、必要に応じて田近・八塩（2010b）などを参照してほしい。

住民税は2007年の三位一体改革で、約3兆円が国から地方に移譲され、それまでの累進税率構造から10%の比例税率構造に改められた。その理由は、地域の公共サービス費用の負担分任が目的の住民税は、所得再分配機能が重視される所得税と異なり、累進税率ではなくフラット税率が望ましい、というもので

ある。表はその改革後の税負担状況を示す。

表から一目でわかることは、税率構造は「10%フラット化」されたが、税負担自体が「フラット化」されたわけではないことである。世帯所得に占める住民税負担率は第Ⅲ階層まで1%以下、中位である第Ⅴ階層でようやく2%を超える程度であり、国民全体でも4%に届かない。比例税率構造にも関わらず、負担率がこのようになる理由は、課税ベースが小さいことによる。

住民税負担率=0.1x（課税所得/所得）なので、表の税負担率を10倍すれば世帯所得に占める課税所得比率を計算できるが<sup>(7)</sup>、その比率は第Ⅴ階層で22%、国民全体の平均でも約40%に過ぎない。また、表の右側に示したように、控除の結果、住民税の負担ゼロ世帯は全体の24%に及ぶ。住民税の所得控除は、給与所得控除や公的年金等控除も含めて、所得税とほぼ同じであるが、人的控除が定額で、給与や年金への控除は低所得部分への控除率が高いため、おもに中・低所得世帯の課税ベースが小さくなり、その税負担が軽減されている。

しかし、「公共サービス費用の負担分任」

表1 所得階層別の住民税負担の実態

所得階層	平均世帯所得(万円) (年金・手当含む)	負担率 (%)			住民税負担率の世帯分布 (比率)				
		所得税	住民税	合計	0%世帯	0~2%世帯	2~4%世帯	4%以上世帯	合計
I	75	0.04	0.10	0.14	9.6	0.2	0.1	0.0	10.0
II	177	0.15	0.38	0.53	7.7	1.4	0.3	0.6	10.0
III	258	0.40	0.93	1.33	4.2	2.9	2.1	0.8	10.0
IV	325	0.73	1.60	2.32	1.7	3.1	3.2	2.0	10.0
V	398	0.99	2.130	3.13	0.6	2.1	3.8	3.6	10.0
VI	485	1.38	2.80	4.17	0.2	1.2	2.9	5.8	10.0
VII	593	1.83	3.40	5.23	0.0	0.3	1.7	7.9	10.0
VIII	724	2.55	3.97	6.52	0.0	0.1	0.6	9.3	10.0
IX	894	3.70	4.65	8.35	0.0	0.0	0.1	9.9	10.0
X	1,414	8.84	6.08	14.92	0.0	0.0	0.0	10.0	10.0
合計	5,243	3.77	3.87	7.65	24.0	11.3	14.8	49.8	100.0

(出典 田近・八塩 (2010a) より)

の重視という点から、こうした状態に対しこれまで異論が出されてきた（たとえば、政府税制調査会 2007）。とくに、住民税負担ゼロ世帯が全体の24%に及ぶことの問題は大きいと思われる。たとえば、自治体が独自に公共サービスの増強を考え、そのために住民税率を引き上げたとしても、負担ゼロ世帯の負担は依然ゼロである。そうした世帯が4分の1に及ぶ結果、歳出増加は常に支持されやすく、結果として非効率な歳出への歯止めがかからなくなる可能性がある。

課税ベースを大胆に広げると困窮世帯の負担が増える問題があるが、たとえば、国税で「給付つき税額控除」を導入すれば、対処が可能である。「給付つき税額控除」は所得税額の一定額を控除するが、控除額が所得税額を上回る場合は、その分が還付される制度であり、欧米で広く導入されている。本稿の主張は、困窮世帯への配慮はそうした制度の活用で国が対処する一方、住民税は、課税ベースを広くとる、という国と地方の役割分担の徹底である。その上で、自治体が歳出を独自に増やしたければ、それは住民税率の引き上げで対応する。これによって困窮世帯の負担増に配慮しつつ、地域の公共サービスに対する負担分任が徹底できる。こうした方法は「住民主体の地域主権」にも合致すると思われる。

## 2 住民税の課税ベース侵食が地方財政にもたらす問題

次に、住民税の課税ベース侵食が地方財政にもたらす問題を説明する。図1は2007年度地方財政統計年報から作成した。地方財政全体、および東京と島根の総収入に占める財源内訳（いずれも都道府県と市町村をあわせたもの）を円グラフで示している。

まず、地方財政全体を示したグラフをみると、総収入に占める住民税収の比率は12.7%である。総収入の1割強であり、地域の基幹税として、その比率は大きいとは言えないで

あろう。ただし、この状況は地域で大きく異なり、それを示したのが東京と島根のグラフである。まず、東京は住民税収が総収入の18%を占めるが、これ以上に重要な税源が27%を占める法人二税である。これらの結果、総収入に占める税収の比率は約7割に達する。一方、島根の状況は大きく異なる。すなわち、住民税収が総収入に占める比率はわずか5%強に過ぎず、法人二税の比率は3%、税収全体でもその比率は20%に届かない。その結果、交付税や国庫支出金といった国からの補助の比率が5割に及んでいる。ここでは島根を例にあげたが、地方部の他県でも状況は変わらない。とくに本稿で問題としたいのは、総収入に占める住民税収の比率の低さ、その税収調達力の弱さである。図から明らかなように、地方部で歳入面における「住民主体の地域主権」が成り立っているとは言えない状況である。

こうした状況を引き起こす原因の一つが、住民税の課税ベース侵食である。図2はこれを示すために、都道府県ごとに世帯所得に占める住民税負担率を計算した。計算は県民経済計算や社会保険庁の社会保険事業年報などから、各県ごとの世帯所得の総額を計算し、それに対する住民税収の比率を求めた（ここでは認定額を用いた。実際の税収はこれに徴収率（2007年で93.5%）を掛けた額となる）。税率構造は「10%フラット化」されたが、図によると、その税負担率は依然、都道府県で差が生じている。すなわち、東京でそれは6%近いのに対し、島根などの地方部では3%にとどまる。この理由は、やはり課税ベースの侵食にある。図2の税負担率を10倍すれば世帯所得に占める課税ベース比率を計算できるが、それは東京で55%を超える一方、地方で30%にとどまる。この理由の第一は、県ごとに世帯所得の差があるからである。さきに述べたように、所得の低い世帯で人的控除や給与所得控除の課税ベース侵食効果が大きく、

図1 地方財政における総収入内訳 (2007年)

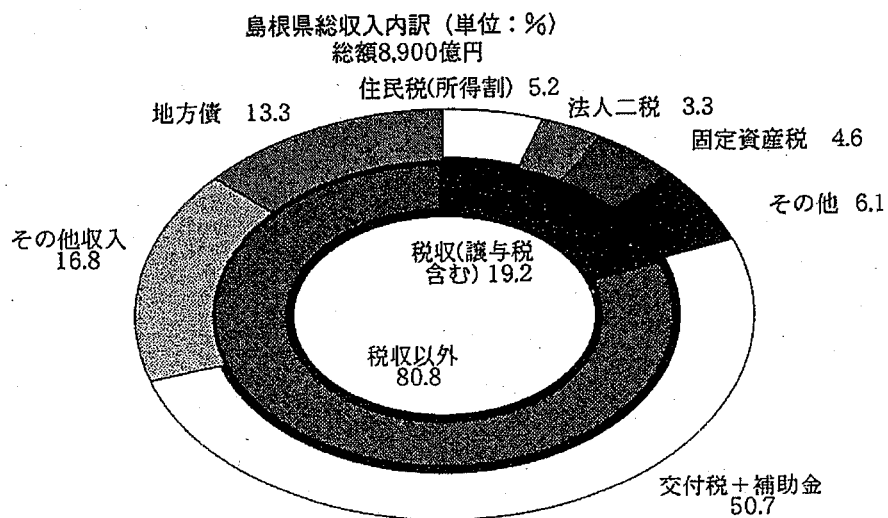
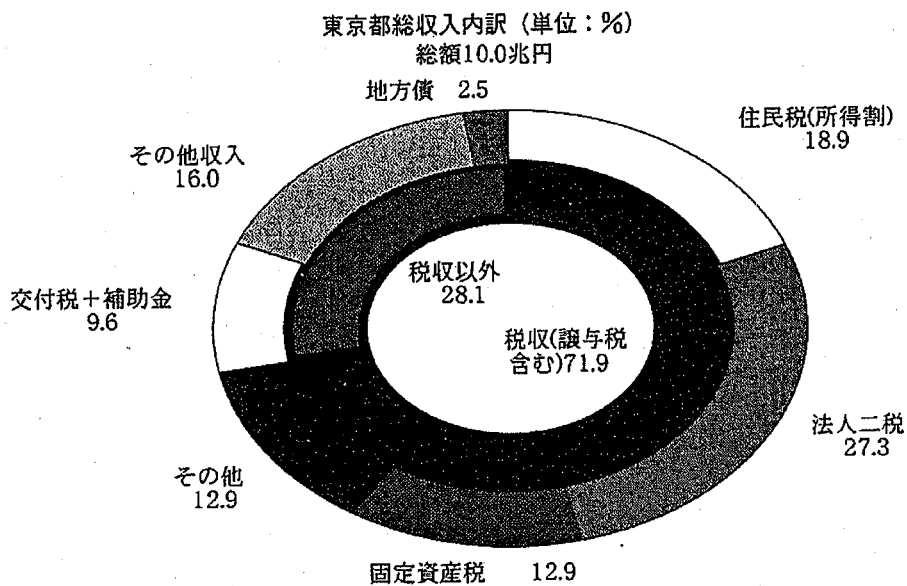
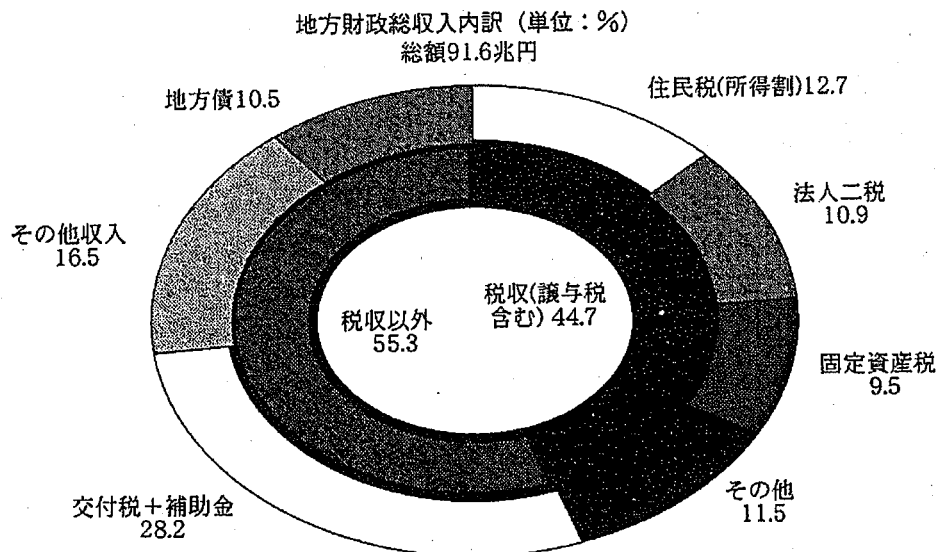
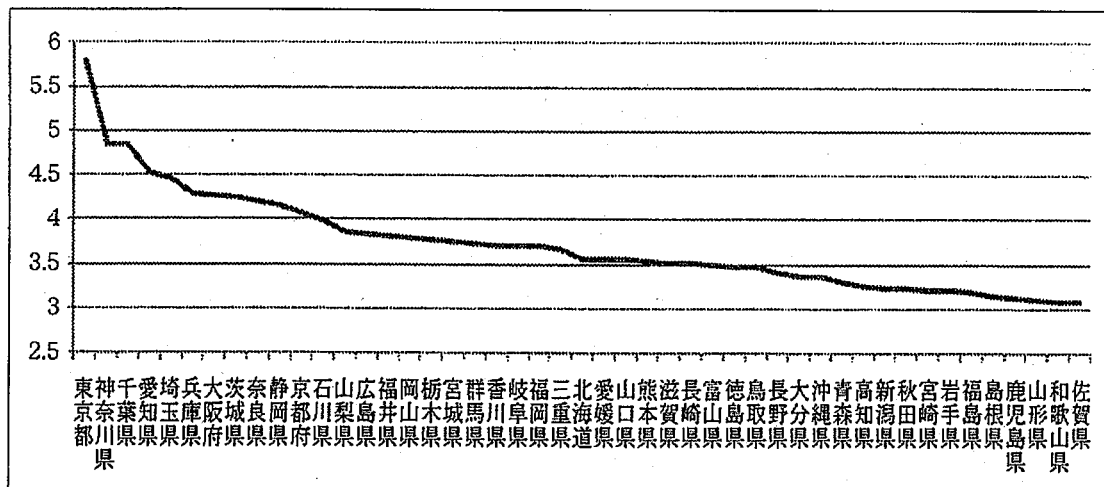


図2 都道府県別の世帯所得に占める住民税負担率（認定率で計算。単位％、2007年）



そのため、所得の低い地方部で世帯所得に占める課税所得比率は小さくなる。もう一つの理由は、大半が課税ベースから除外される年金の比率が、地方で高いことである。世帯所得総額に占める年金収入の比率は東京の12%に対し、地方で20%を超える県もある。いずれにせよ、地方部でより多くの比率の所得が課税ベースから除かれ、それが税収調達力を弱めている。次節では、住民税の課税ベース拡大でこの状況を改善できることを示す。

## II 住民税の課税ベース拡大による税制改革がもたらす効果

これまで述べたように、住民税の課税ベース侵食は様々な問題を引き起こしている。そこで次に、税制改革で上記の状況がどう改善するかを分析する。以下では、住民税の課税ベースを大幅に縮小したケースを検討する。同時に、困窮世帯の税負担増に配慮して、国税で「給付つき税額控除」を導入する。すなわち、再分配のための国から地方への税源移譲であるが、本来こうした改革は、国と地方の税源配分のあり方など、地方財政の大きな枠組みのなかで考える必要がある。しかし、本稿では紙幅の都合もあり、所得税・住民税の改革に絞って議論を展開する。

### 1 住民税の課税ベース拡大が世帯の負担に与える効果

まず、本稿で検討する改革の内容を説明すると、ポイントは二点である。第一に住民税の課税ベース拡大のために、給与所得控除や公的年金等控除も含め、社会保険料控除以外の所得控除をすべて廃止する。もちろん、社会保険料控除を廃止して、かわりに基礎控除を残すといった別の改革も可能だが、本稿では分析の簡明さから考えて、こうした改革とした。第二に国税で「給付つき税額控除」を導入する。認められた税額控除額が所得税額を上回る場合、その部分が還付され、それを通じて低所得世帯への所得再分配がなされる。実際には低所得世帯への幅広い現金給付は執行が難しく、本来はそうした面も考慮して、制度設計を慎重に行う必要がある。しかし、本稿ではその議論には踏み込まず、もっともシンプルな制度、具体的には、国民一人当たり7万円の給付つき税額控除を適用する制度とする。本稿の主張したい点は、国は所得再分配の役割を担う一方、住民税はなるべく多くの住民に負担を求めるといふ、国と地方の役割分担の徹底である。

改革が国民の税負担に与える影響を表2に示した。表は、先の国民生活基礎調査をもとに分析した田近・八塩（2010a）の結果を用

表2 税制改革が国民の住民税負担に与える効果

所得階層	税制改革前			税制改革後			税制改革効果			改革後税制 住民税負担率の世帯分布			
	負担率(%)			負担率(%)			負担率(%)			0%	0~4%	4%以上	合計
	所得税	住民税	合計	所得税 税額控除後	住民税	合計	所得税 税額控除	住民税	合計				
I	0.0	0.1	0.1	-17.1	8.1	-9.0	-17.1	8.0	-9.1	1.5	0.8	7.7	10.0
II	0.2	0.4	0.5	-9.2	8.5	-0.7	-9.3	8.1	-1.2	0.0	0.1	9.9	10.0
III	0.4	0.9	1.3	-6.5	8.7	2.2	-6.9	7.8	0.9	0.0	0.0	10.0	10.0
IV	0.7	1.6	2.3	-4.9	8.8	4.0	-5.6	7.3	1.7	0.0	0.0	10.0	10.0
V	1.0	2.1	3.1	-3.8	8.9	5.0	-4.8	6.7	1.9	0.0	0.0	10.0	10.0
VI	1.4	2.8	4.3	-2.8	8.9	6.1	-4.2	6.1	-1.9	0.0	0.0	10.0	10.0
VII	1.8	3.4	5.2	-1.8	8.9	7.1	-3.7	5.5	-1.8	0.0	0.0	10.0	10.0
VIII	2.6	4.0	6.5	-0.5	8.9	8.4	-3.1	5.0	1.9	0.0	0.0	10.0	10.0
IX	3.7	4.6	8.3	1.3	9.0	10.2	-2.4	4.3	1.9	0.0	0.0	10.0	10.0
X	8.8	6.1	14.9	7.4	9.1	16.5	-1.4	3.1	1.6	0.0	0.0	10.0	10.0
合計	3.8	3.9	7.6	0.2	8.9	9.1	-3.6	5.1	1.5	1.5	1.0	97.6	100.0

(出典 田近・八塩 (2010a) より)

いている。まず、改革後の住民税の負担状況をみると、すべての所得階層で税負担率が8%以上となり、税負担はまさに「フラット化」される。世帯所得に占める課税所得の比率は、すべての階層で80%以上となり、世帯所得の大半が課税ベースに算入される。表の右側に所得階層ごとの住民税負担率の分布を示したが、負担ゼロ世帯の比率は全体のわずか1.5%である。すなわち、大半の世帯が住民税を支払うことになり、住民への「応益性」が徹底される。

一方で、国税で「給付つき税額控除」が導入されるため、国の所得税は減税される。税額控除を国民一人当たりの定額としたため、とくに、所得の低い層への負担軽減効果が大きく、第Ⅲ階層までは改革でむしろ負担が軽減される。さきに述べたように、ここで示した給付つき税額控除は一つの計算例に過ぎない。しかし、住民税の課税ベース拡大による困窮世帯の負担増を軽減する上で、有効な手段であることを示唆している。

改革で国民全体の住民税負担率は3.9%から8.9%に大きく増加し、一方で所得税の負

担率は税額控除で3.8%から0.2%になるが、これを実際の税収に換算すると地方税収は14兆円増加し、国の所得税収は11兆円から、わずか数千億円に減少する。したがって、実際にはこれとの見返りで、個人住民税以外の地方税源（法人二税や地方消費税など）の国への移管あるいは地方交付税の削減が必要となる。このように住民税の課税ベースの拡大にともない、国税と地方税の間の財源調整が必要となるが、この改革の経済的含意は明確である。すなわち、国の所得税は財源調達機能を地方に譲り、所得再分配機能に特化する一方、地方の住民税は地域の公共サービス費用の財源調達に徹するという役割分担の徹底が図られる。

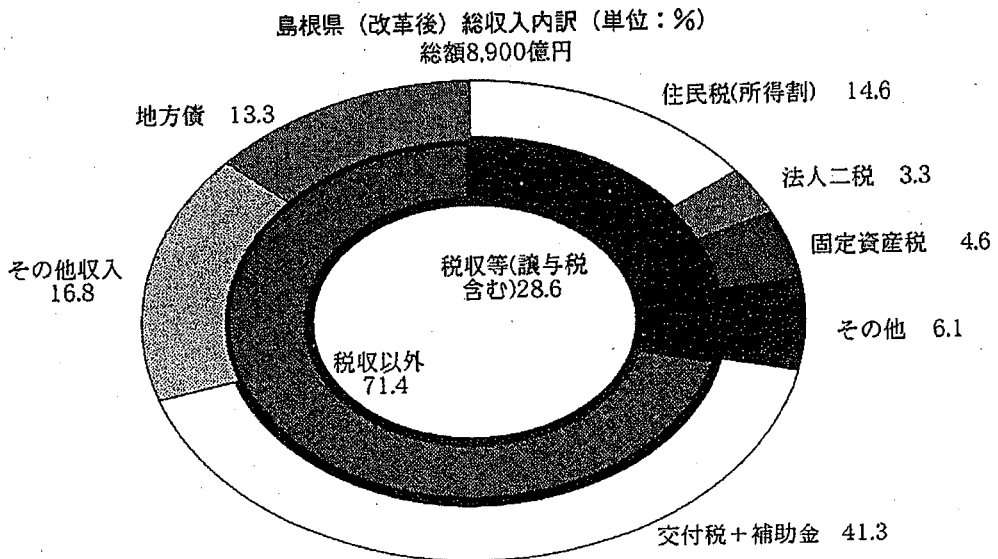
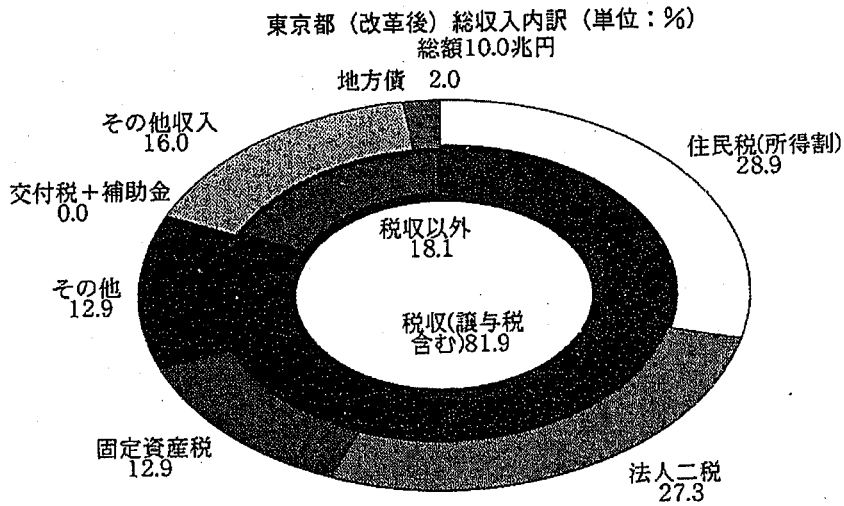
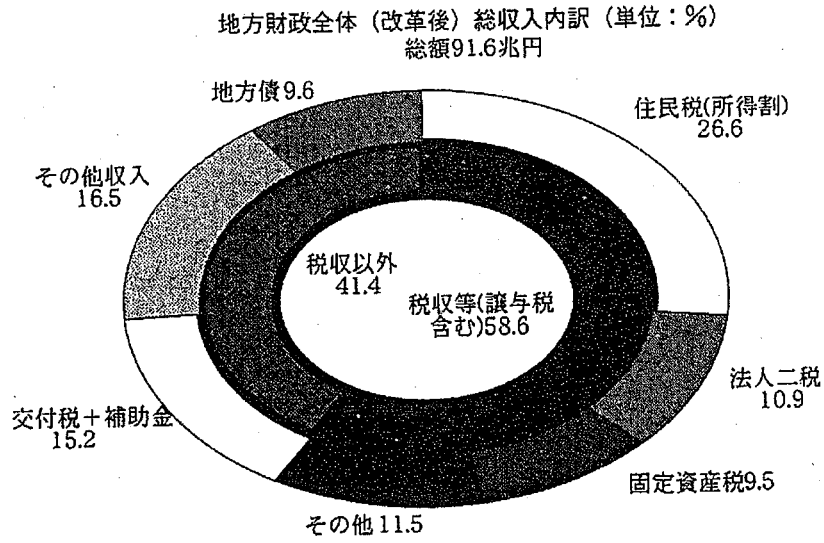
## 2 住民税の課税ベース拡大が地方財政に与える効果

次に、改革が地方財政に与える影響を分析する。改革の内容を簡単に繰り返すと、住民税について社会保険料控除以外の所得控除をすべて廃止し、所得税で給付つき税額控除を導入するというものである。





図4 税制改革後の地方財政における総収入内訳 (2007年)



改革でその比率は15%近くに増える。改革後も国からの補助は依然40%を占めるが、それでも改革前と比べると、住民税が総収入のなかで重要な位置づけを占めることは間違いない。何より、改革の結果、県民の大半が住民税を負担することが重要である。また、給与や年金がすべて課税ベースに算入されるため、税収は景気に対して安定的になる点も見逃せない。

さらにいえば、改革後、地方が独自に歳出を増加させる場合は、その財源を住民税の税率調整でまかなう制度にすれば、歳出に対する住民の責任が徹底される。ただし、そうした制度が機能するためには、景気で税収が大きく変動する法人二税の扱いや、地方の不足財源の穴埋めとなっている地方交付税の現状も改める必要がある。

### III スウェーデンの制度

ここでは、はじめにでも触れたスウェーデンの制度をごく簡単に述べておきたい。スウェーデンは日本と大きく異なる国であり、高福祉高負担の実態など、日本にはそのまま持ち込めないような制度も多い(田近・八塩2010c)。しかし、伝統的に地方分権が発達しており、その中で課税ベースの広い住民税が、地方行政の費用をまかなう基幹税として位置づけられている。一方、国の所得税は税額控除による中・低所得者への負担軽減と所得の高い層への課税だけで構成され、その税収はトータルでマイナスである。このように、所得課税の税収調達機能は地方に譲り、国の所得税は所得再分配機能に徹するが、これまで見たように、こうした国と地方の役割分担の徹底は日本でもっとも欠けている点である。

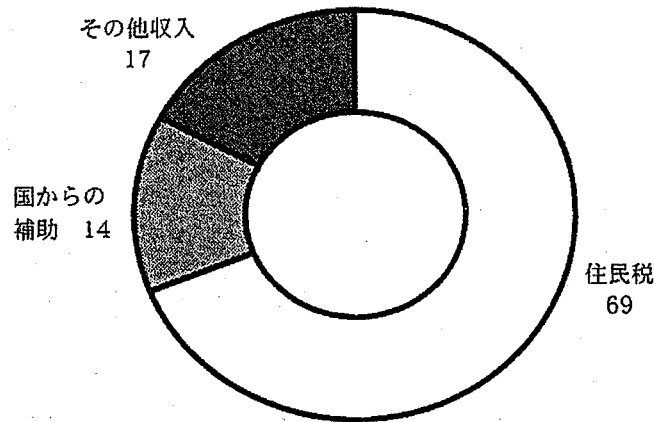
スウェーデンでは住民税が唯一の地方税(県と市)であるが、その最大の特徴は広い課税ベースである。認められる所得控除は数十万円の基礎控除しかなく、たとえば、OE

CD(2008)によると、国民の平均給与である34,8757クローネ(1クローネ=13円とすると、453万円)を稼ぐ個人の場合、その課税所得は33,6657クローネと、給与に対する課税所得比率は95%を超える。ほかに、年金などの社会保障給付もすべて課税されるなど、その課税ベースは極めて広く、地域の公共サービスの費用負担を住民に求める姿勢は徹底している。税率は一律で県と市あわせて30%程度にもなるが、自治体がそれぞれ税率を決めるため、自治体間で約5%の差(2007年のスウェーデン国税庁資料によると、最高が34.24%、最低が28.89%である。なお首都ストックホルム市は30.05%である)が存在する。国から地方への財政調整もなされるが、自治体はまず住民税を徴収しなければならない。

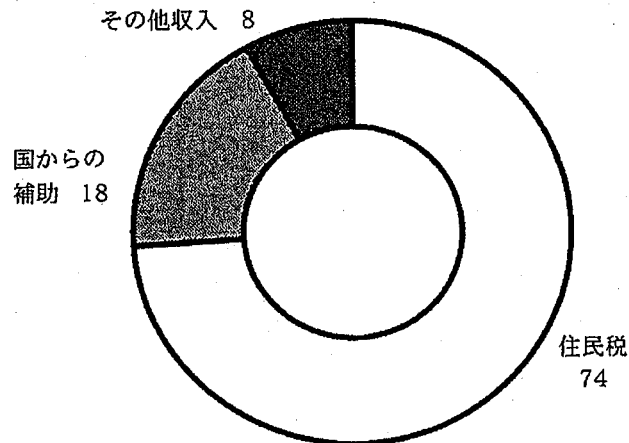
住民税が地方にとっていかに重要であるかは、図5に端的に示される<sup>⑩</sup>。図は地方財政全体における総収入の内訳を、県と市でわけて示したが、いずれもその7割以上を住民税収が占めている。スウェーデンでは地方(県と市)は医療や介護といった社会保障の歳出をおもに担うが、住民税はまさに、その費用をまかなう基幹税である。住民の給与や年金がほぼ丸ごと課税ベースに算入されるため、税収が景気に対し安定的で、地方部でも基幹財源となりうる点が重要である。住民税が基幹税源となりうることは、日本の例からも理解できる。さきの図4に示したように、課税ベースの広い住民税を税率10%で課税すると、その税収は地方財政全体で総収入の27%、島根で15%弱を占めたが、それを3倍(税率30%)すれば単純計算でそれはそれぞれ約80%と約45%にもなる。これは例示であるが、地方の基幹税として住民税の役割を知るうえでは重要な事実である。

一方、スウェーデンでは国税としての所得税もあるが、それは中・低所得層の税負担軽減のための税額控除と所得の高い層への課税だけで構成されている。すなわち、所得課税

図5 スウェーデンの地方財政における総収入内訳  
市（コミューン）の総収入内訳（単位：%）



県（ランスタング）の総収入内訳（単位：%）



（出典：Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) のパンフレットより（2009年3月配付））

としての税収調達機能は地方に譲り、国は所得再分配に徹している。税額控除は近年、導入されたが、その政策目的は中・低所得階層の勤労所得への負担軽減による就労促進とされる（OECD 2007）。しかし、唯一の地方税である住民税の税収に穴をあけるわけにいかず、税額控除は国の制度となっている。こうした税額控除の結果、国の所得税収はトータルでマイナスとなっている。一方国の税収はそのほとんどを消費税でまかない、一部法人税を含む資本所得への課税でまかなわれている。このように、税源における国と地方の役割が明確に分かれている点が特徴と

なっている。住民税の課税ベースが大きく侵食され、地方の基幹税となっていない日本の現状を考えると、スウェーデンのケースは住民税の今後の役割を考えるうえで非常に興味深い。

#### IV おわりに

本稿では、わが国の住民税負担の実態と改革について考察した。住民税の所得控除を大きくとる理由は、低所得世帯の負担軽減への配慮と考えられるが、それがさまざまな問題を引き起こしている。本稿でとくに強調した

点は、国と地方の役割分担である。困窮世帯への配慮は国に委ねたうえ、住民税の課税ベースを大きく広げれば、地域住民への応益性が徹底されるだけでなく、地方財政にも大きな影響を及ぼすことを論じた。

最後に、残された課題を2点述べ議論を締めくくりたい。第一に、執行体制について、すなわち低所得者への課税や給付をスムーズに行うための体制の整備についてである。本稿で述べた改革を行うと、これまで非課税であった低所得者の多くが住民税の納税を求められる一方、給付つき税額控除の導入で、そうした個人への給付を行う必要がある。これによって地方の税務行政の負荷が高まり、また、税額控除の給付に乗じた不正受給の誘発などが懸念される。

さきに述べたスウェーデンは、国民を納税者番号で厳格に管理し、歳入庁が国・地方の税と社会保険料の徴収を一元的に行う体制のもとで、国の税額控除によるマイナス税を現金給付せず、年金保険料や住民税の相殺に用いる方法をとっている。こうした方法は、これまで述べた住民税の財源調達機能の徹底に加えて、社会保険料の未納問題の改善というメリットが考えられる。こうした制度の執行のためには歳入庁が必要であろうが<sup>10)</sup>、日本の税務執行の現状をもとにして、それに近い制度が執行できないか検討することも必要である。

二点目は、地方財政全体の改革である。本稿では住民税のあり方に議論を集中したが、これ以外にも、法人二税や地方交付税の問題など、わが国の地方財政は多くの問題を抱えている。とくに本稿では、住民税の課税ベースを大胆に広げたあと、地域で行政サービスを独自に強化する場合の財源は住民税率の引き上げで対応すべきだ、ということを何度か述べた。しかし、そうした制度が機能するためには、現状の地方財政制度の改革が必要である。たとえば、現状の法人二税のように、

景気が悪くなったときに税収が大きく減少するようでは、そのたびに（公共サービスの充実と無関係に）住民税の税率が引き上げられることになりかねない。また、現状の交付税は、財源が不足する分を補填するような方法をとっているが、こうした制度のもとでは、地方が独自に歳出増加を行った場合の財源が交付税で賄われる可能性がある。これらの改革は、住民への課税を中心とする「住民主体の地域主権」の進展のために、個人住民税の拡充とならんで不可欠であると考えられる。

(注)

- (1) 本稿作成にあたり、田近、八塩は科学研究費補助金（各、基盤AおよびC）より援助を得た。
- (2) 連絡先 tajika@econ.hit-u.ac.jp
- (3) 連絡先 hiroyuki.yashio@cc.kyoto-su.ac.jp
- (4) 地方財政の現状、三位一体改革および地方自治体の財政改善に向けた努力については、田近・油井(2005)、田近(2008)、田近・宮崎(2008)、田近(2009)で論じた。
- (5) スウェーデン政府の資料は英語で local tax と示しており、本来「住民税」と訳すべきでないが、本稿では便宜上「住民税」とよぶ
- (6) なお、表では社会保険料負担を記していないが、実際に家計の負担で重要となっているのは社会保険料負担である。それについては田近・八塩(2010b)を参照のこと。
- (7) 実際には三位一体改革の際に導入された「調整控除」があるため、正確には住民税負担率の10倍が課税所得比率にはならない。しかし、その違いは小さく、これを考慮しても数字はほとんど変わらない。
- (8) 雇用者の社会保険料負担の都道府県別金額は『県民経済計算年報』の雇用主の現実社会負担（保険料額は雇用主と折半のため、雇用主負担額と同じ額を雇用者も支払うと考えた）よりもとめた。また、国民健康保険の保険料や国民年金に加入する自営業者や年金世帯の保険料負担の都道府県別の金額は『国民健康保険事業状況報告』と『国民年金加入・納付状況』からもとめた。共済年金の都道府県別の給付額を示すデータが入手できず、それについては、厚生年金や国民年金の都道府県別給付額と同じ比率で案分した。ただし、共済年金給付額は金額がそ

れほど大きくなく、その案分方法は結果に大きな影響を及ぼさない。

(9) 図5は2009年3月に筆者らがスウェーデンを訪問した際に配付された、SALAR (Swedish Association of Local Authorities and Regions) のパンフレット (Levels of Local Democracy in Sweden) から作成した。

(10) 歳入庁構想に対しては、地方自治体が自ら「汗をかいて」税を徴収しないことを地方分権の点で疑問視する意見がある。しかし、自治体は住民税の税率を自ら決定することとすれば、その決定のインパクトは住民全員に及び、その算定や住民への説明のために自治体は汗をかくことになる。これによって地方分権は十分強化できると思われる。

【参考文献】

- ・ OECD (2007) Economic Surveys : Sweden.
- ・ OECD (2008) Taxing Wages 2006-2007 Special Feature : Tax Reforms and Tax Burdens.
- ・ 田近栄治・油井雄二 (2005), 「地方財政改革—交付税, 地方税と補助金の連関をどう解くか」『フィナンシャルレビュー』, 通巻76号, pp. 161-184.

- ・ 政府税制調査会 (2007) 『平成19年度税制改正に関する答申』。
- ・ 田近栄治 (2008), 「財政再建と予算管理」, 『会計検査研究』, 第37号。
- ・ 田近栄治・宮崎毅 (2008), 「地方交付税と地方自治体の財政改善努力—全国市町村データによる分析—」, 『会計検査研究』, 第38号。
- ・ 田近栄治 (2009), 「地方分権のために地方交付税と地方税源をどう改革するか」, 第76回地方分権推進委員会報告, <http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai76/76shiryou4.pdf>
- ・ 田近栄治・八塩裕之 (2010a) 「わが国所得税負担の実態と改革について」金子能宏編『所得・資産・消費と社会保険料・税の關係に着目した社会保障の給付と負担の在り方に関する研究』分担研究報告書。
- ・ 田近栄治・八塩裕之 (2010b) 「税収の確保と格差の是正—給付つき税額控除制度の導入」土居丈朗編『日本の税をどう見直すか』第2章, 日本経済新聞出版社。
- ・ 田近栄治・八塩裕之 (2010c) 「スウェーデンの税制—勤労所得税の負担・徴収・役割—」『税務弘報』1月号, 61-72ページ。

(了)

\*

\*