

企業活力研究所  
地方税研究会  
報告レジュメ

# 個人住民税の課税ベース拡大 による地方税制改革

京都産業大学経済学部  
八塩裕之

# 1 はじめに

- 財政の役割

資源配分(公共財供給)、所得再分配、経済安定化(景気調整)

地方自治体の役割は資源配分(公共財の安定供給)とされる  
(所得再分配や経済安定化は国の役割)

⇒ 地方税の役割     公共財の財源を住民から安定的に確保

- わが国の地方税制の問題     高い法人課税の比率

⇒ 税収偏在、景気に対する不安定性、住民への応益性の問題

「応益性」の問題     法人課税の負担の帰着があいまいなこと  
による。「超過課税」の問題。

- 地方税は、固定資産税と並んで個人住民税(以下、「住民税」という)が中心であるべき、との指摘(政府税調など)

⇒ 法人課税でなく住民税に重点をおく地方税制改革を検討

- 住民税は近年、累進税から10%比例税に。税源移譲＋住民への「応益性強化」。

しかし、「課税ベース侵食」は残る。その結果、負担は依然、軽減されたまま、全体の1/4が住民税負担ゼロ

⇒ 住民への応益性は実際には徹底されず。

- 住民税への所得控除適用＝低所得者への配慮(「応能原則」)  
⇒しかし、その結果、「応益性」が不徹底に。

低所得者への配慮は国に任せ(所得税、社会保障給付)、住民税は「応益性」重視の点から課税ベース拡大、役割を明確化すべき

- 検討する改革

- ① 住民税(所得割)の所得控除を廃止、課税ベース拡大。
- ② 低所得者への配慮として、国の所得税における「給付つき税額控除」導入。
- ③ 一方で法人二税は国税とする。

①～③で、法人二税と所得税の「税源交換」。ただし住民税の充実は課税ベース拡大で。

- ④ 地方交付税を、税制改革前後ですべての自治体収入が不変となるように調整、そのあとブロック化。

改革以降、歳出入の過不足は、自治体自らが(法人の超過課税や交付税ではなく)住民税の税率調整で対応(「課税自主権」の行使)。

- 改革のねらい

①低所得者も含め、大半の住民が住民税を比例的に負担  
⇒応益性の徹底。住民税の税込調達力UP、文字通り基幹税に

②低所得者の負担増を、国の給付つき税額控除で緩和  
⇒国と地方の役割明確化

③地方税源を法人二税から住民税に転換  
⇒課税ベース拡大で住民税の税込偏在が地方消費税なみに改善。安定性も改善。

④さらに、自治体に住民税率の決定権を与える。  
⇒「自主性」の徹底。（法人二税国税化と交付税ブロック化で、住民への「限界的財政責任」の徹底 ⇒歳出効率化

- 検討課題も多く、改革の即座の実行は難しいが、効果は非常に大きい。現状を大きく改善できることを示す。

- 1、住民税や給付つき税額控除における執行面の問題、
- 2、低所得者の労働供給の問題、自治体間租税競争など
- 3、交付税制度のあり方など

なお、本稿では住民税の均等割を分析対象外とするが、その応用も可能。

- 実際にこうした税制をとるスウェーデン。

①地方自治体の税収はすべて個人所得課税(「住民税」)。

所得控除は基礎控除のみ。

⇒極めて大きい税収調達力。税率は各自治体が決定(約30%(!)。実際に数%の税率差)。

②国の所得税は、所得の高い層への超過的な課税と中・低所得者への税額控除で構成。⇒ 国の所得税収はマイナス。国の税収は消費税や法人税で。

③交付税の分配基準は外形化。歳出の国と地方の分担も徹底

国(所得税)は所得再分配、地方(住民税)は公共財の財源調達に特化。スウェーデンの制度をまねるのは非現実的だが、日本の現状を考えるとその考え方は興味深い

- 報告の概要

- 1 はじめに

- 2 わが国住民税の問題点(課税ベース侵食はなぜ問題か)

- 3 税制改革の効果

## 2 わが国住民税の実態

### - 課税ベース侵食はなぜ問題か -

- わが国の住民税 近年、10%比例税に。しかし、課税ベース侵食はそのまま。

- 住民税の課税ベース侵食が引き起こす2つの問題

- ① 国民の住民税負担の実態 低所得世帯中心に大きく軽減

- ⇒「応益性」と「応能性」の混同。

- ② 自治体間の税収偏在、税収調達力の減少など

- ⇒企業課税や国の補助金への財源依存。応益性が弱まる

## 2-1 国民の住民税負担の実態

- 国民生活基礎調査の個票を用いて、世帯所得に占める所得税・住民税負担の実態を分析。(データの19980世帯を10の所得階層に分割)

「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・税の関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』分担研究報告書より。

所得階層	平均世帯	世帯所得に占める課税所得比率%	負担率 (%)			住民税負担率の世帯分布(%)				
	所得(万円)		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
	(年金・手当含む)									
I	75	1.2	0.04	0.10	0.14	9.6	0.2	0.1	0.0	10.0
II	177	4.4	0.15	0.38	0.53	7.7	1.4	0.3	0.6	10.0
III	258	10.7	0.40	0.93	1.33	4.2	2.9	2.1	0.8	10.0
IV	325	17.7	0.73	1.60	2.32	1.7	3.1	3.2	2.0	10.0
V	398	23.1	0.99	2.13	3.13	0.6	2.1	3.8	3.6	10.0
VI	485	29.4	1.38	2.80	4.17	0.2	1.2	2.9	5.8	10.0
VII	593	35.2	1.83	3.40	5.23	0.0	0.3	1.7	7.9	10.0
VIII	724	40.5	2.55	3.97	6.52	0.0	0.1	0.6	9.3	10.0
IX	894	47.0	3.70	4.65	8.35	0.0	0.0	0.1	9.9	10.0
X	1414	61.2	8.84	6.08	14.92	0.0	0.0	0.0	10.0	10.0
合計	534	39.6	3.77	3.87	7.65	24.0	11.3	14.8	49.8	100.0

①世帯所得に占める課税所得比率は4割以下。(給与・年金控除がとくに大きい。)

⇒「10%比例税」ではない。住民税負担率は中位層で2、3%  
世帯所得＝給与＋事業所得＋農業所得＋年金＋財産所得

②住民税負担ゼロ世帯は、1/4近く(約24%)。

とくに、年金世帯(公的年金収入が世帯所得の50%をしめる世帯)は約半数(約6200世帯のうち3100世帯)が住民税負担ゼロ。

「低所得世帯に税を課さない」と「応能原則」追求の結果と  
考えられるが、「応益性」の点からは問題が大きい

- 「自主性」の下で、自治体が公共財を追加供給するための住民税率引上げを住民に問うた場合、負担ゼロ世帯は常に賛成 ⇒公共財の過大供給につながる  
(すなわち、「限界的財政責任」が徹底されない)
- 問題は「応益性」と「応能性」(低所得者配慮)の混同にある

公共財財源である住民税は「応益性」を重視し、課税ベースを広げて、なるべく多くの住民に負担を求めるべき。

それによる低所得世帯の配慮は、国が対応できる。給付つき税額控除や社会保障給付など。

## 2-2 「自治体間の税収偏在、税収調達力減少」の問題

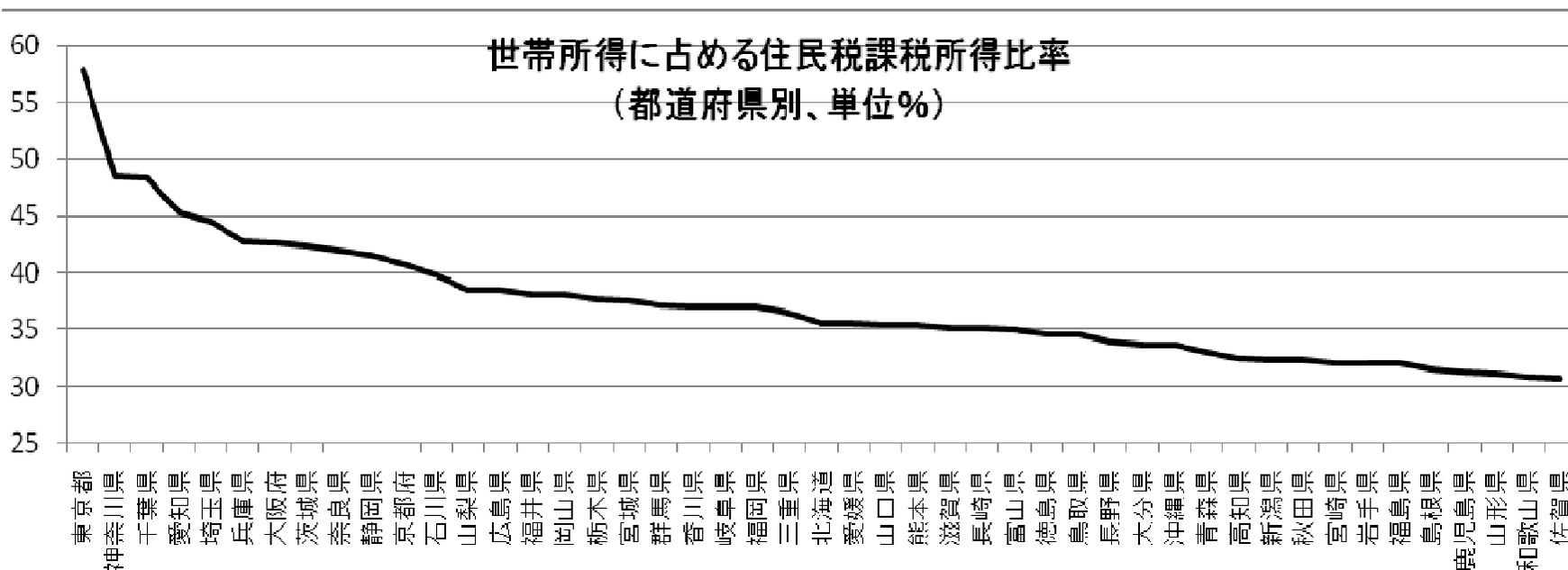
### ● 世帯所得に占める課税所得比率の都道府県格差

⇒ 税収偏在、税収調達力減少を引き起こしている

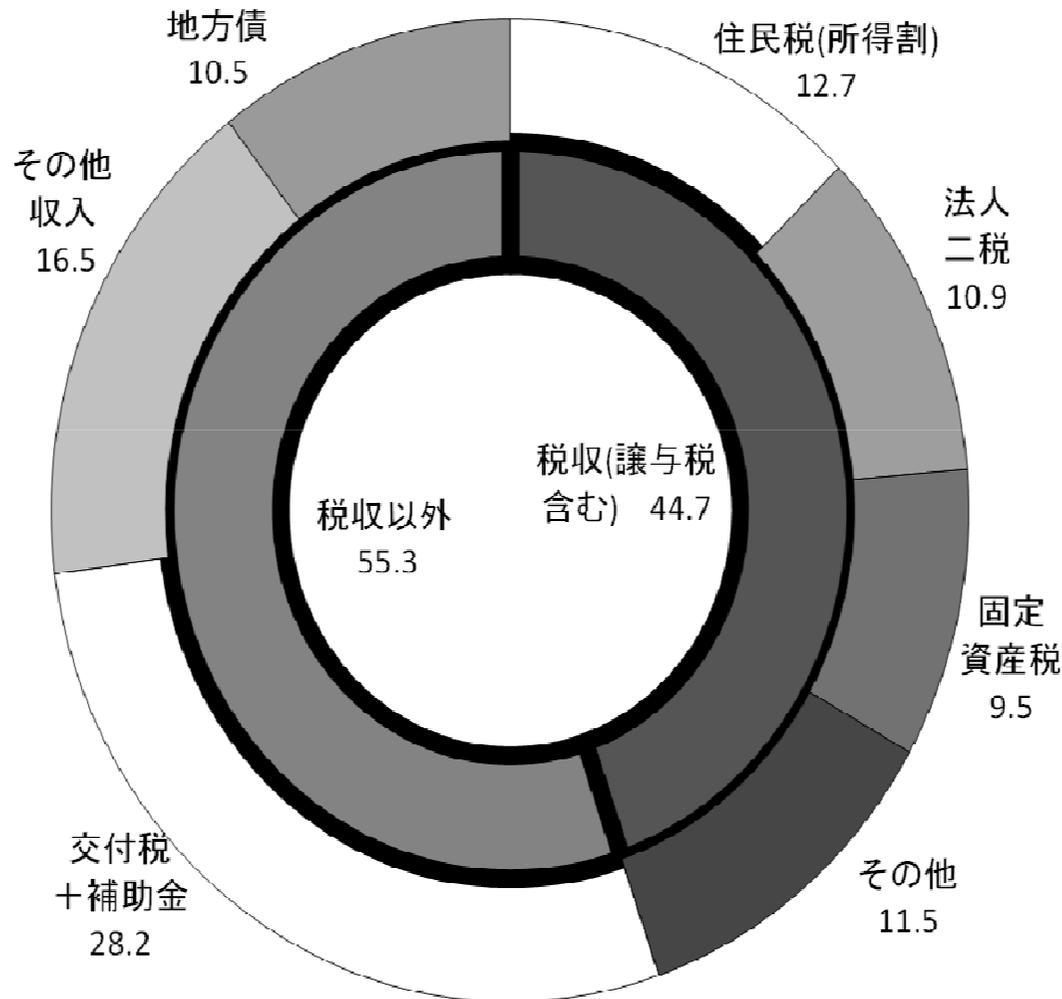
(要因は地方部で平均所得が低いこと、年金比率が高いこと)

下表の「世帯所得」=給与+事業・農業所得+年金収入

県民経済計算年報、社会保険事業の概況、地方財政統計年報などより推計。



地方財政 総収入内訳(単位 %)  
総額91.6兆円(平成19年)



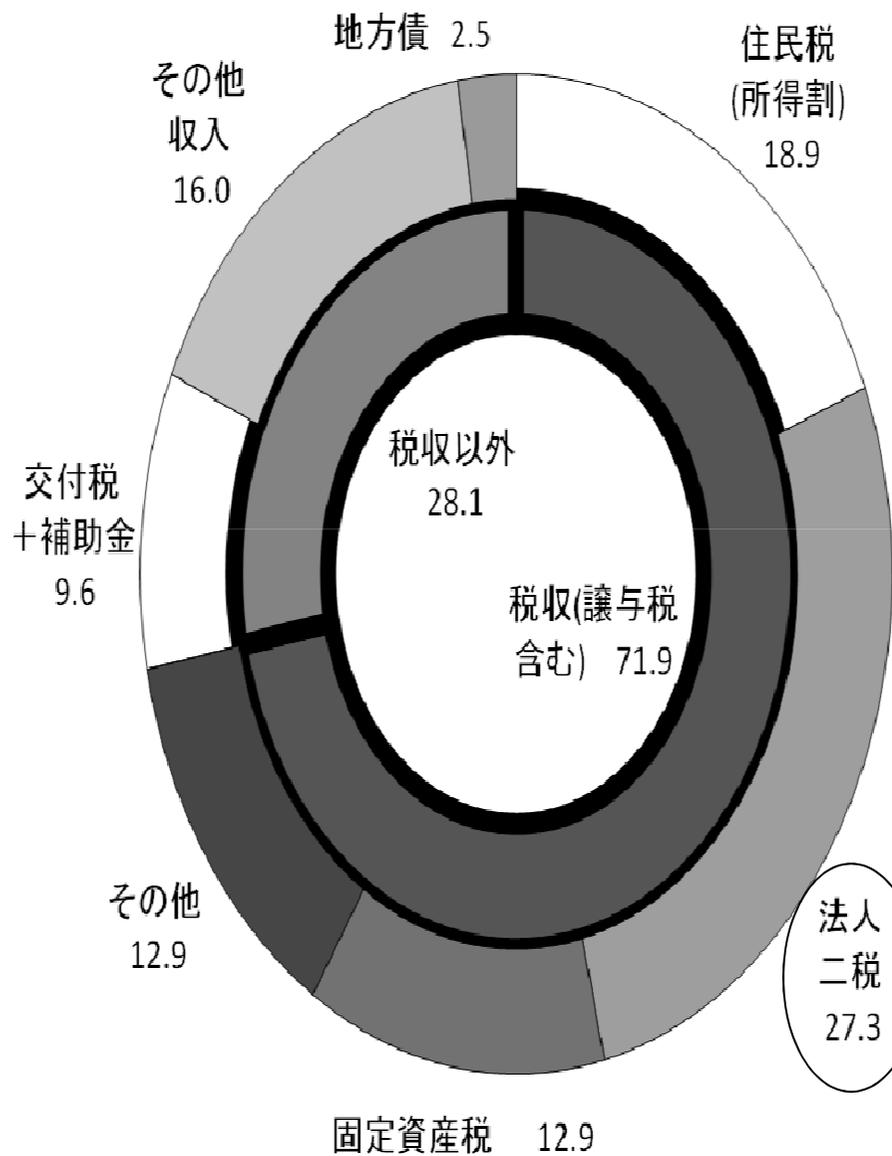
## 都道府県ごとの 総収入内訳

交付税や企業税に収入を頼る地方財政の実態  
(住民税の弱い税収調達力)

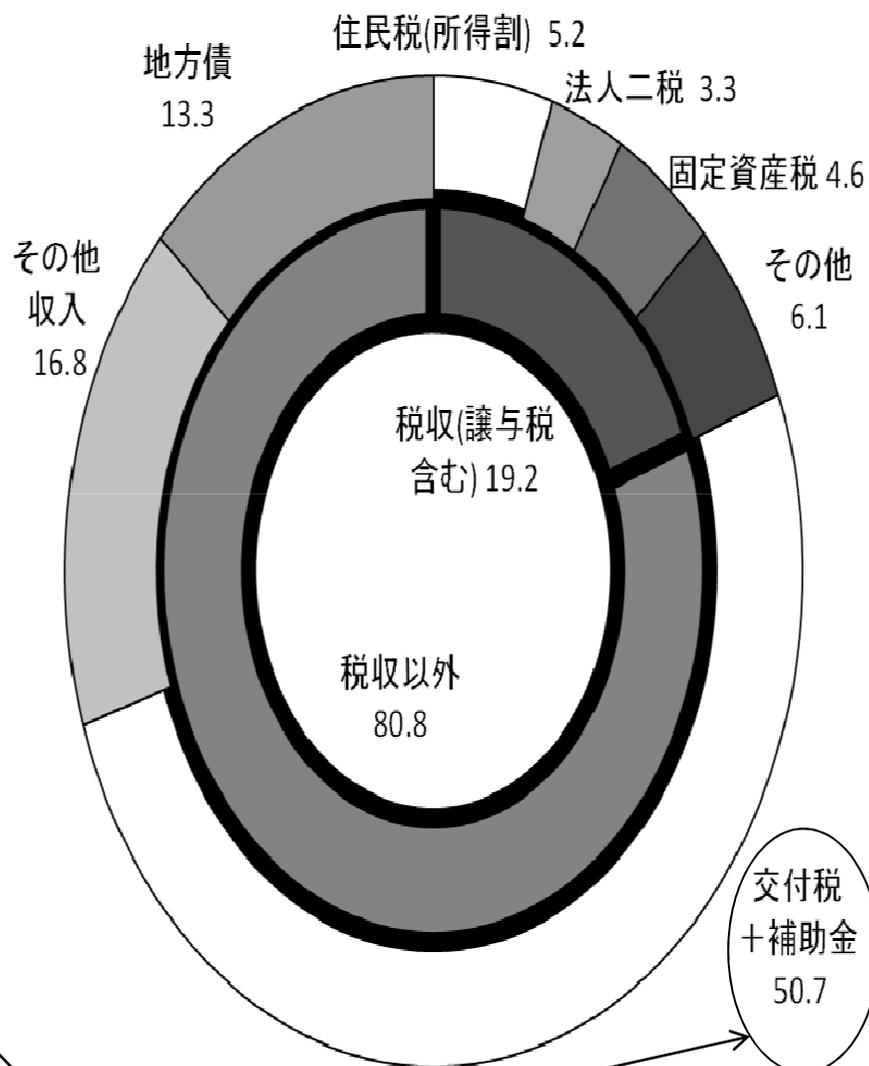
⇒公共サービスの便益と負担の乖離

地方で異なる実態  
東京都と島根県のケース(次スライド)

東京都 総収入内訳(単位%)  
総額10.0兆円(平成)19年



島根県 総収入内訳(単位%)  
総額8900億円



法人二税  
27.3

これが大きい

交付税+補助金  
50.7

● 都道府県別の県民一人当たり税収格差

					税収総額 (譲与税含む) (A)	交付税+ 補助金 (B)	その他 収入 (C)	地方債 (D)	合計 E=A+B +C+D
	住民税 (所得割)	法人二税	固定 資産税	地方 消費税					
最大/最小	3.06	7.24	2.24	1.81	3.20	9.51	3.25	9.05	2.50
最大県	東京	東京	東京	東京	東京	島根	島根	石川	島根
最小県	沖縄	沖縄	長崎	沖縄	沖縄	神奈川	埼玉	東京	埼玉

- ①住民税の税収格差 約3倍。比例税率化で改善も、地方消費税に比べると依然大きい。課税ベース侵食の影響。
- ②法人二税の税収偏在 7倍以上。景気変動による不安定性も
- ③一方、総収入は逆に2.5倍の格差(地方部がむしろ多い)。交付税+補助金による再分配効果

# 3 税制改革の効果

## 3-1 検討する税制改革の内容

### ①住民税の課税ベース拡大

社会保険料控除以外の所得控除(給与・年金控除含む)廃止。

### ②国の所得税で給付つき税額控除導入

今日は、「あるべき低所得者支援」の問題は踏み込まず、国民全員一律の税額控除額を適用する、と仮定。

所得税・住民税の税込総額が改革前後で変化しないように一人当たり税額控除額を決定。税額控除額は9.75万円。

(つづく)

### ③法人二税は国税に移す

①～③で、法人二税と所得税の「税源交換」。ただし、住民税の充実は課税ベース拡大で、所得税減税は税額控除の適用で。⇒応益性の徹底、不偏性・安定性の改善。

### ④改革前後で各自治体の収入が変化しないように、国の交付税・補助金を調整。

今日は「あるべき交付税制度」は検討せず。単純に、改革前後で各自治体の収入が不変となるように調整するに仮定。(すなわち、改革で「勝ち負け」はない)

⇒住民税の課税ベース拡大で税収を大きく増加。①～④で総額約2兆円の税源移譲。

⇒改革以降、交付税・補助金をブロック化、以降の歳出入の過不足は自治体自らが住民税率の調整で対応。

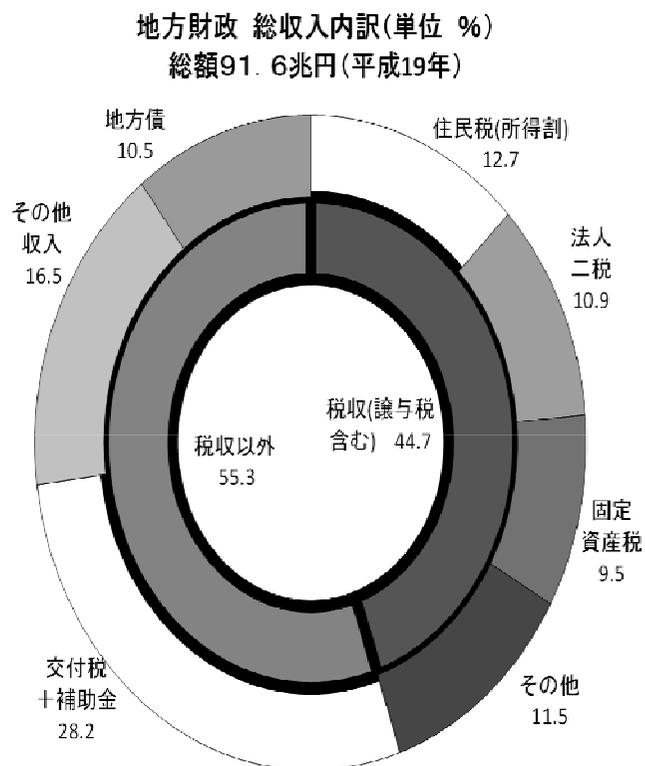
### 3-2 所得階層別の税負担の変化

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			
	負担率(%)			住民税	負担率(%)			負担率(%)			住民税負担率の世帯分布			
	所得税	住民税	合計	課税所得 比率%	所得税 税額控除後	住民税	合計	所得税 税額控除後	住民税	合計	0%	0~4%	4%以上	合計
I	0.0	0.1	0.1	81.0	-24.2	8.1	-16.1	-24.2	8.0	-16.2	1.5	0.8	7.7	10.0
II	0.2	0.4	0.5	85.0	-13.1	8.5	-4.6	-13.2	8.1	-5.1	0.0	0.1	9.9	10.0
III	0.4	0.9	1.3	87.3	-9.4	8.7	-0.7	-9.8	7.8	-2.0	0.0	0.0	10.0	10.0
IV	0.7	1.6	2.3	88.5	-7.2	8.8	1.7	-7.9	7.3	-0.7	0.0	0.0	10.0	10.0
V	1.0	2.1	3.1	88.7	-5.8	8.9	3.0	-6.8	6.7	-0.1	0.0	0.0	10.0	10.0
VI	1.4	2.8	4.2	88.9	-4.6	8.9	4.3	-6.0	6.1	0.1	0.0	0.0	10.0	10.0
VII	1.8	3.4	5.2	89.1	-3.4	8.9	5.5	-5.2	5.5	0.3	0.0	0.0	10.0	10.0
VIII	2.6	4.0	6.5	89.3	-1.8	8.9	7.1	-4.4	5.0	0.6	0.0	0.0	10.0	10.0
IX	3.7	4.6	8.3	89.7	0.2	9.0	9.2	-3.5	4.3	0.9	0.0	0.0	10.0	10.0
X	8.8	6.1	14.9	91.4	6.8	9.1	15.9	-2.0	3.1	1.0	0.0	0.0	10.0	10.0
合計	3.8	3.9	7.6	89.4	-1.3	8.9	7.6	-5.1	5.1	0.0	1.5	1.0	97.6	100.0

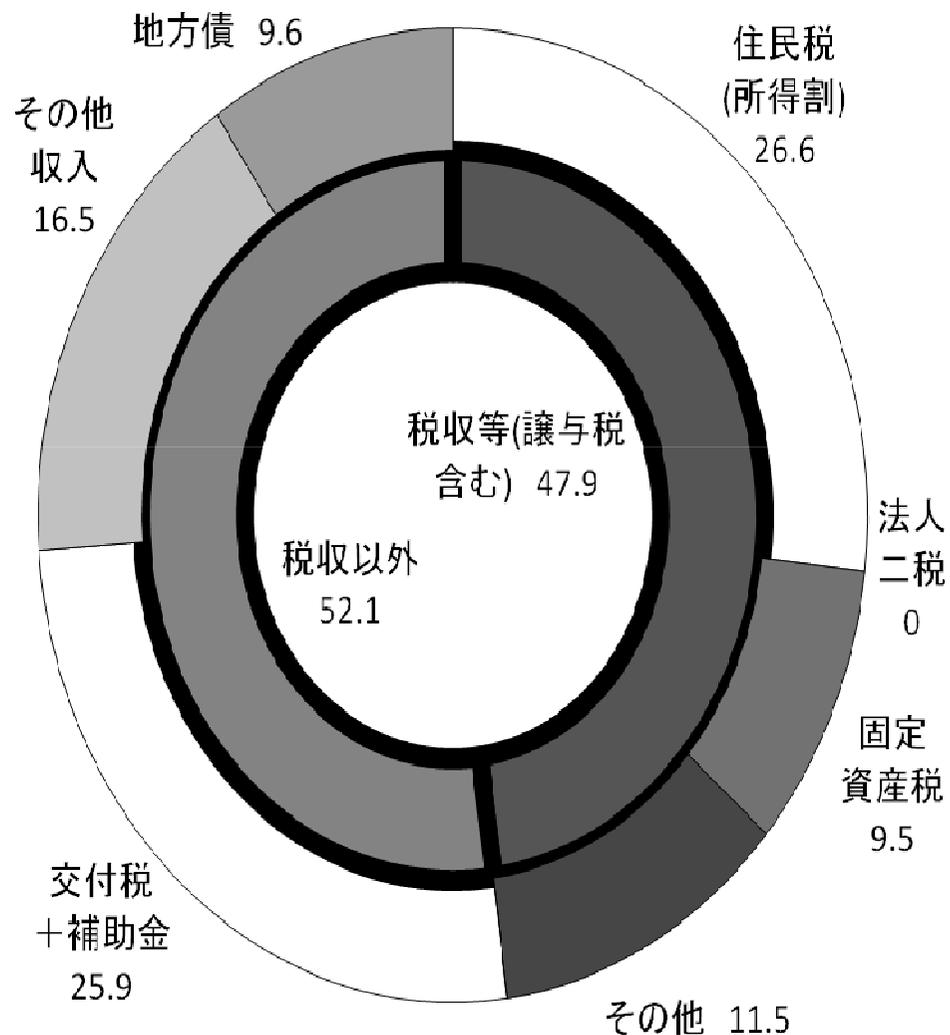
- 税制改革が世帯の税負担に及ぼす効果 まとめ
- ①住民税負担は全階層で8～9%。大半の世帯の住民税負担率6%以上。  
⇒ 応益性の徹底。かつ(税額ゼロ世帯が激減し)自治体の自主性(課税自主権)のもとで、住民の「限界的財政責任」徹底
- ②一方、所得税・住民税を合わせた負担率は低所得世帯でむしろ減少(もつとも、この効果は税額控除の仕組み方によるが)  
⇒ 所得税の再分配機能強化
- ③国の所得税収はマイナス。非現実的だが、経済的含意は興味深い。すなわち、所得税(国)は所得再分配に、住民税(地方)は公共財の財源調達に特化。



## 地方財政全体(改革後) 総収入内訳 (単位 %) 総額91.6兆円(平成19年)

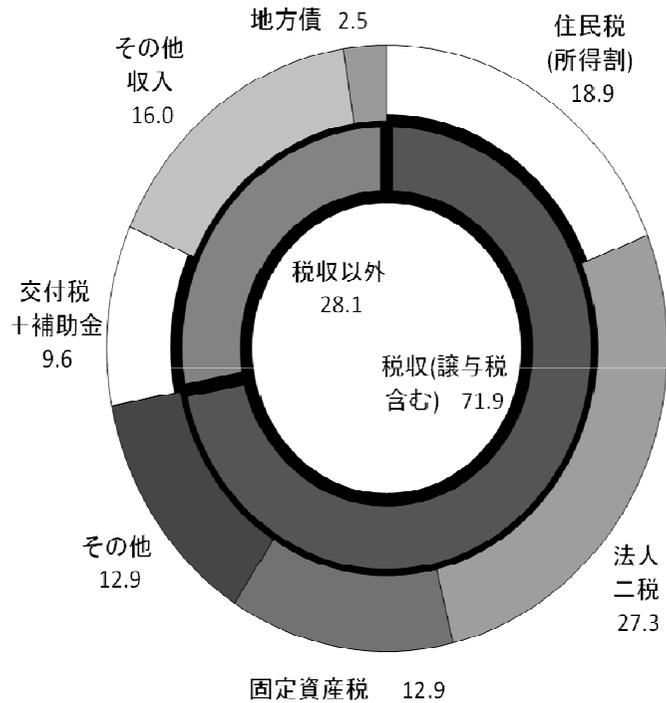


**改革前** → **改革後**

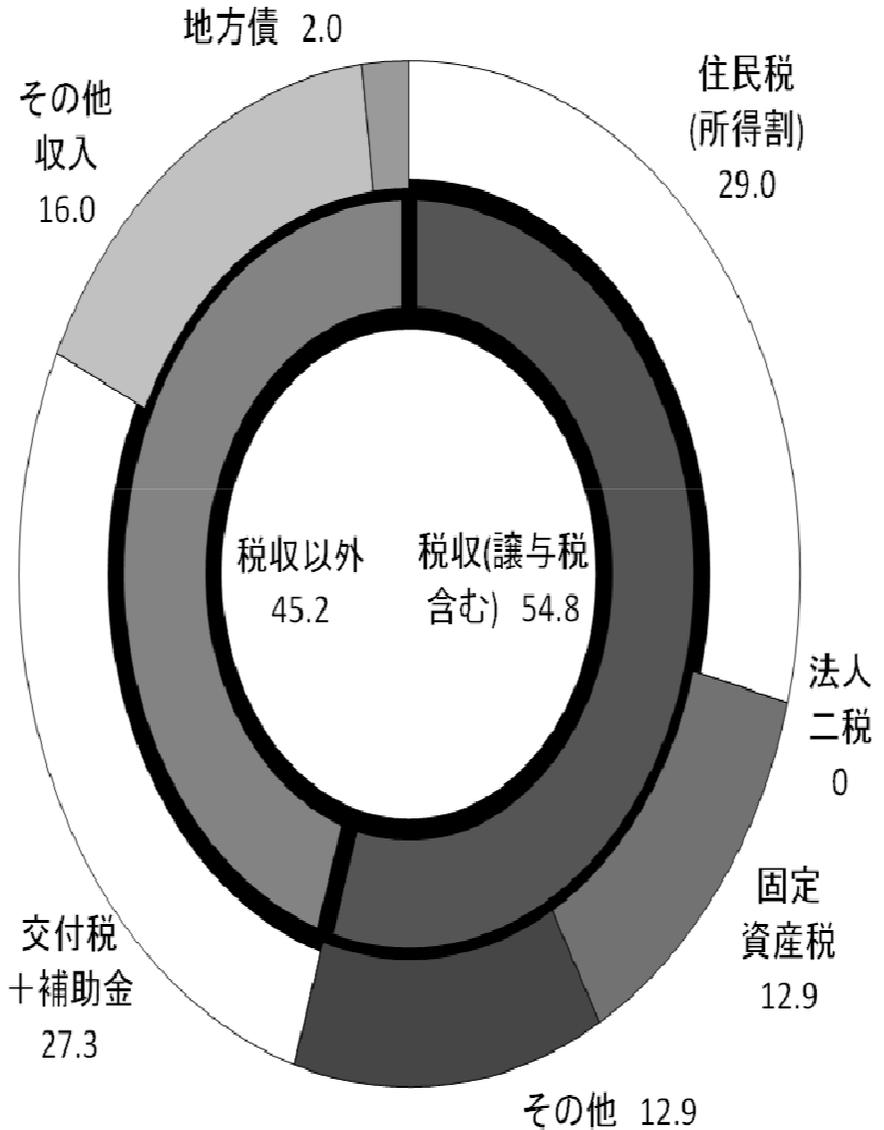


東京都(改革後) 総収入内訳 (単位%)  
 総額10.0兆円(平成19年)

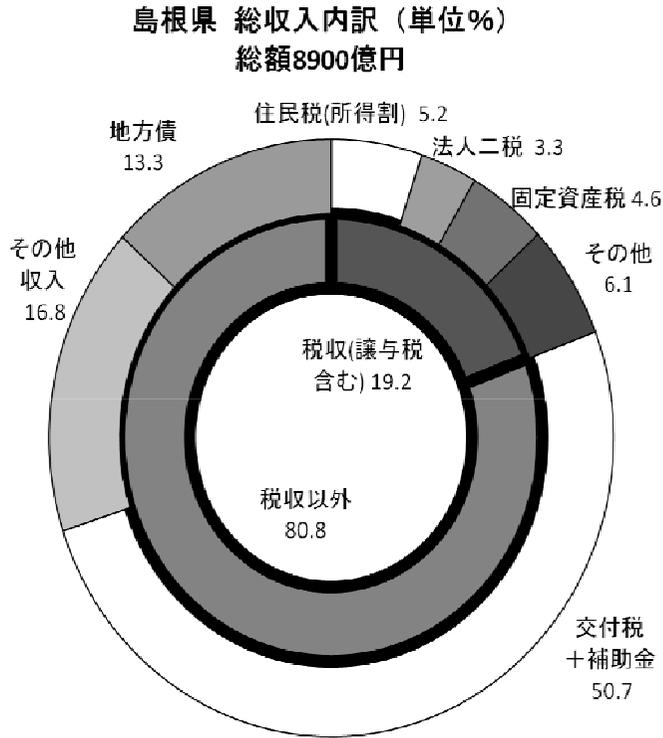
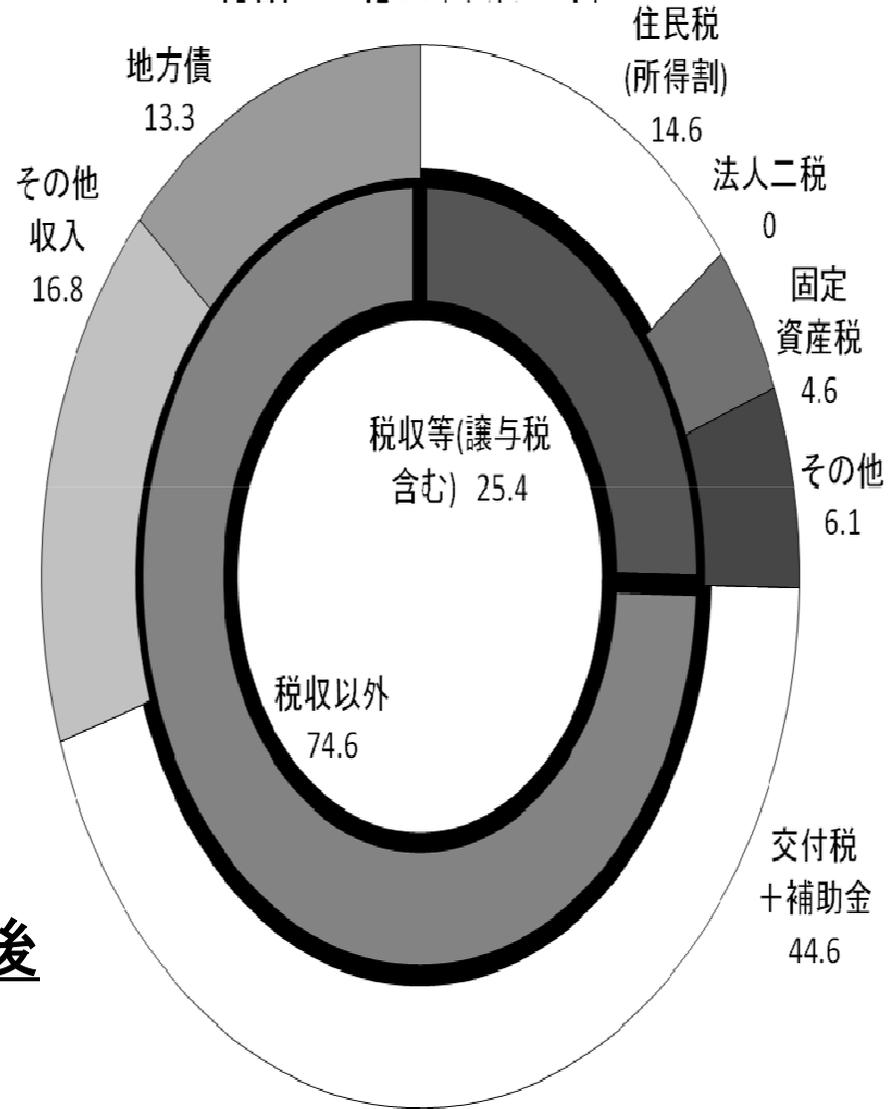
東京都 総収入内訳(単位%)  
 総額10.0兆円(平成19年)



**改革前** → **改革後**



島根県(改革後) 総収入内訳 (単位 %)  
 総額8900億円(平成19年)



改革前 → 改革後

- 〈説明スライド〉税制改革が地方財政に及ぼす効果

①住民税の比率増、安定的な基幹税に。法人二税はゼロ。

⇒「税込等」は3%増

(同じ比率だけ「交付税」が減少)。ただし、東京・大阪・愛知だけは法人二税廃止の影響で税込減少)

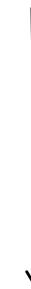
②東京 「交付税」が増大(⇒法人二税の穴埋め)

③島根 「税込等」が増大。県民の大半が税を負担(ただし、「交付税等」は依然大きい)

● 税制改革が都道府県別の県民一人当たり税収格差に及ぼす効果

					税収総額	交付税+	その他		合計
	住民税	法人二税	固定	地方	(譲与税含む)	補助金	収入	地方債	E=A+B
	(所得割)		資産税	消費税	(A)	(B)	(C)	(D)	+C+D
最大/最小	3.06	7.24	2.24	1.81	3.20	9.51	3.25	9.05	2.50
最大県	東京	東京	東京	東京	東京	島根	島根	石川	島根
最小県	沖縄	沖縄	長崎	沖縄	沖縄	神奈川	埼玉	東京	埼玉

改革前



改革後

			税収総額	交付税+	
	住民税	法人二税	(譲与税含む)	補助金	総収入
	(所得割)		(A)	(B)	
最大/最小	1.78	—	1.90	23.82	2.50
最大県	東京		東京	島根	島根
最小県	沖縄		沖縄	神奈川	埼玉

ここは  
改革で  
不変



- 〈説明スライド〉税制改革が都道府県別の県民一人当たり税収格差に及ぼす効果
  - ①住民税の税収格差 約1.8倍と地方消費税なみに縮小。法人二税との「税源交換」で、税収全体の税収格差も改善(3.2倍から1.78倍に)。
  - ②改革前後で総収入一定とするため、交付税・補助金の都道府県格差は大きく拡大。東京も多額の「交付税」分配  
⇒ 税収配分を整えると、現状の収入配分の歪みが顕在化。

- まとめ

改革の狙い 住民税の課税ベース拡大による役割明確化。低所得者への配慮は国が対応。

⇒地方財政における税収偏在、安定性、応益性、自主性のもとの「限界的財政責任」の徹底

⇒歳出効率化

- 課題も多く、実行は困難な点も多い。しかし、得られた経済的含意は非常に重要と考える。

①住民税の執行の問題。「租税競争」の問題。

①「あるべき低所得者支援の問題（執行も含めて。労働供給の阻害など）」

②「あるべき交付税や補助金」の問題。（今日は触れなかったが）歳出サイドの改革も必要。