

地域間の税収格差是正について



関西大学経済学部教授 橋本 恭之

～要旨～

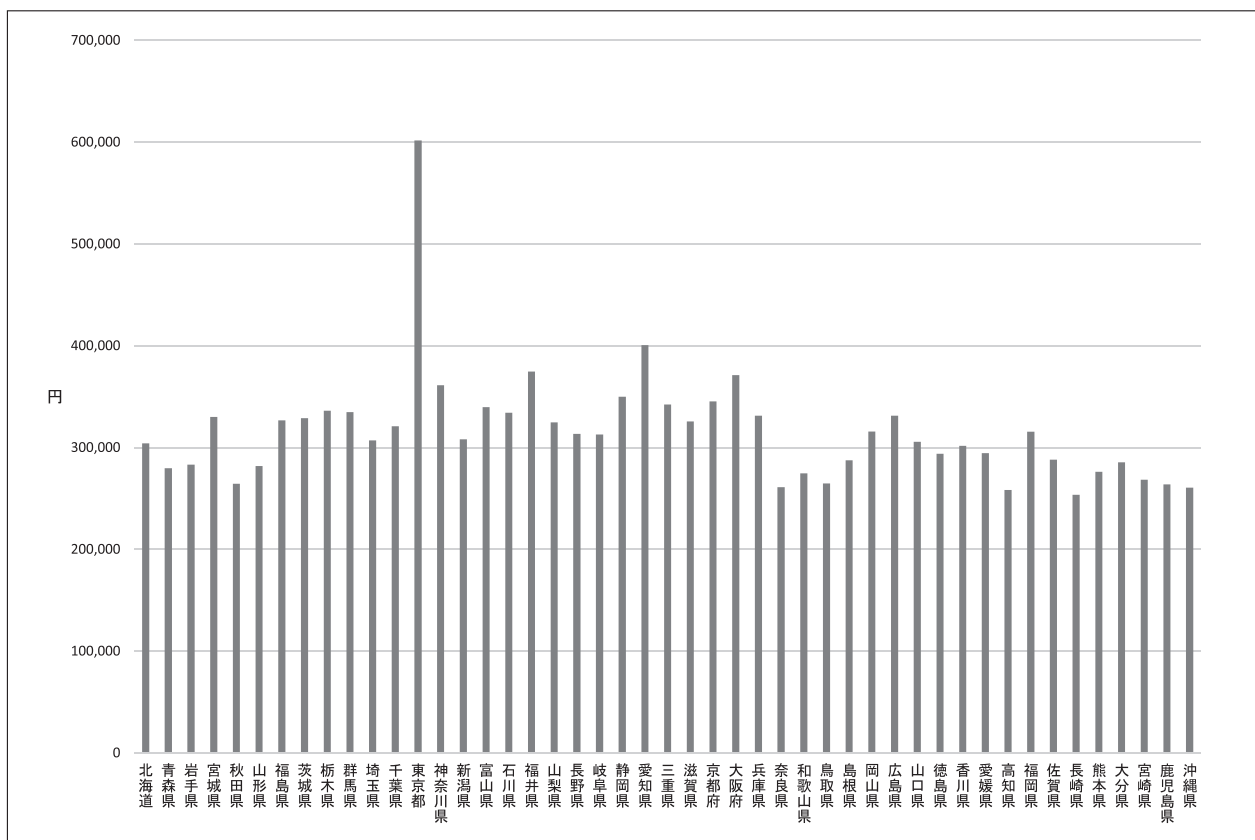
本稿では、税収格差の現状を把握したうえで、財政力格差を埋めている地方交付税制度との関係等も考慮し、地方税改革のあるべき姿について考察した。東京都の一人当たり地方税は、約60万円となっており、47都道府県の一人当たり地方税の31万5,550円の2倍近い水準となっていること、島根県、高知県、山形県は巨額の交付税を受け取ることで、一人当たり地方税と交付税の合計額が東京都を上回っていること、各都道府県の受益と負担のバランスを見ると、過疎地域を多く抱える地方団体の受益超過が多くなっていることがわかった。税目別の税収格差の推計結果からは、地域格差の大きな地方法人税への依存度の高さが税収格差発生要因であることがわかった。地方税改革においては、地方法人2税の縮減と地方消費税の税率引き上げが最適な手段として考えられるだろう。このような地方税体系の見直し後に残された地域間の財政力格差については、地方交付税による財政調整機能に委ねるべきだ。

1 はじめに

わが国では、地域間での税収格差拡大の弊害が指摘されてきた。たとえば、総務省の報告書では「行政サービス水準の格差につながる財政力格差が拡大傾向にあり・・・＜中略＞・・・行政サービスの地域間格差の拡大は、納税者の不公平感を助長し、結果として東京都への人口集中を一層進めるおそれがある」と指摘している¹⁾。本稿では、税収格差の現状を把握したうえで、財政力格差を是正している地方交付税制度との関係等も考慮し、地方税改革のあるべき姿について考察する。

(1) 地域間の税収格差の現状

この節では、まず地域間税収格差の現状からみていこう。図1は、「令和7年度 地方税に関する参考計数資料集」に掲載されている都道府県別の道府県税、市町村税のデータを用いて2023年度の都道府県別一人当たり税収のグラフを描いたものである。このグラフからは東京都の地方税収が突出して高くなっていることが読み取れる。東京都の一人当たり地方税は、約60万円となっており、47都道府県の一人当たり地方税の31万5,550円の2倍近い水準となっている²⁾。東京以外では、愛知県、神奈川県、大阪



(出所) 総務省「令和7年度地方税に関する参考計数資料集」より作成。

図1 都道府県別一人当たり税収(2023年度)

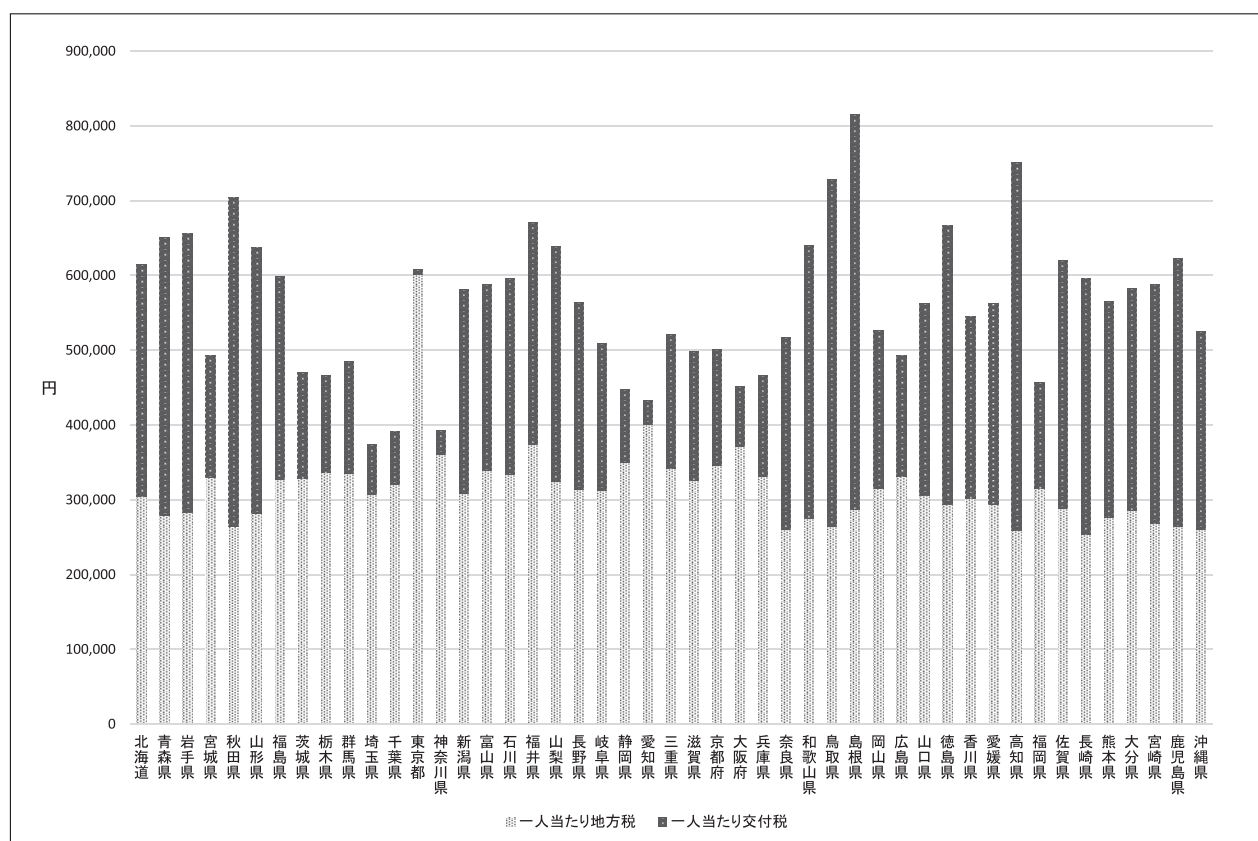
府の一人当たり税収も平均より高くなっている。

人口一人当たり地方税が東京都、大阪府、愛知県が多くなる理由は、いわゆる地方法人2税(法人住民税、事業税)の税収が大都市圏に偏在しているためだ³⁾。また、福井県のような原発立地の自治体なども一人当たり税収が大きくなる。

(2) 地域間財政調整の現状

このような地域間の税収格差を是正する手段として、我が国では地方交付税制度が用いられている。地方交付税制度のもとでは、各自治体への配分額は基準財政需要額と基準財政収入額の差額から算定される財源不足額にもとづいて決まることになる。基準財政需要額は各自治体が行行政サービスをおこなうために必要な財政需要を行政項目ごとに経常的経費、投資的経費として算定

した合計額であり、基準財政収入額とは標準的な地方団体の地方税収額から算定されたものだ。図1で示した一人当たり地方税が少ない地域ほど基準財政収入額が少なくなるため、財源不足額が大きくなる。基準財政需要額は、過疎地ほど行政効率が落ちることを配慮した補正や除雪費用がかさむことを考慮した寒冷地補正などが存在する⁴⁾。図2は、都道府県別の一人当たり地方税と地方交付税を積み上げたグラフとなっている。地方交付税の金額は、都道府県と市町村の交付税の合計額である。このため地方交付税の不交付団体である東京都も東京都下の市町村についての交付税が計上されている。図2からは、島根県、高知県、山形県は巨額の交付税を受け取ることで、一人当たり地方税と交付税の合計額が東京都を上回っていることがわかる。



(出所) 総務省「令和7年度地方税に関する参考計数資料集」より作成。

図2 都道府県別一人当たり地方税収、地方交付税 (2023年度)

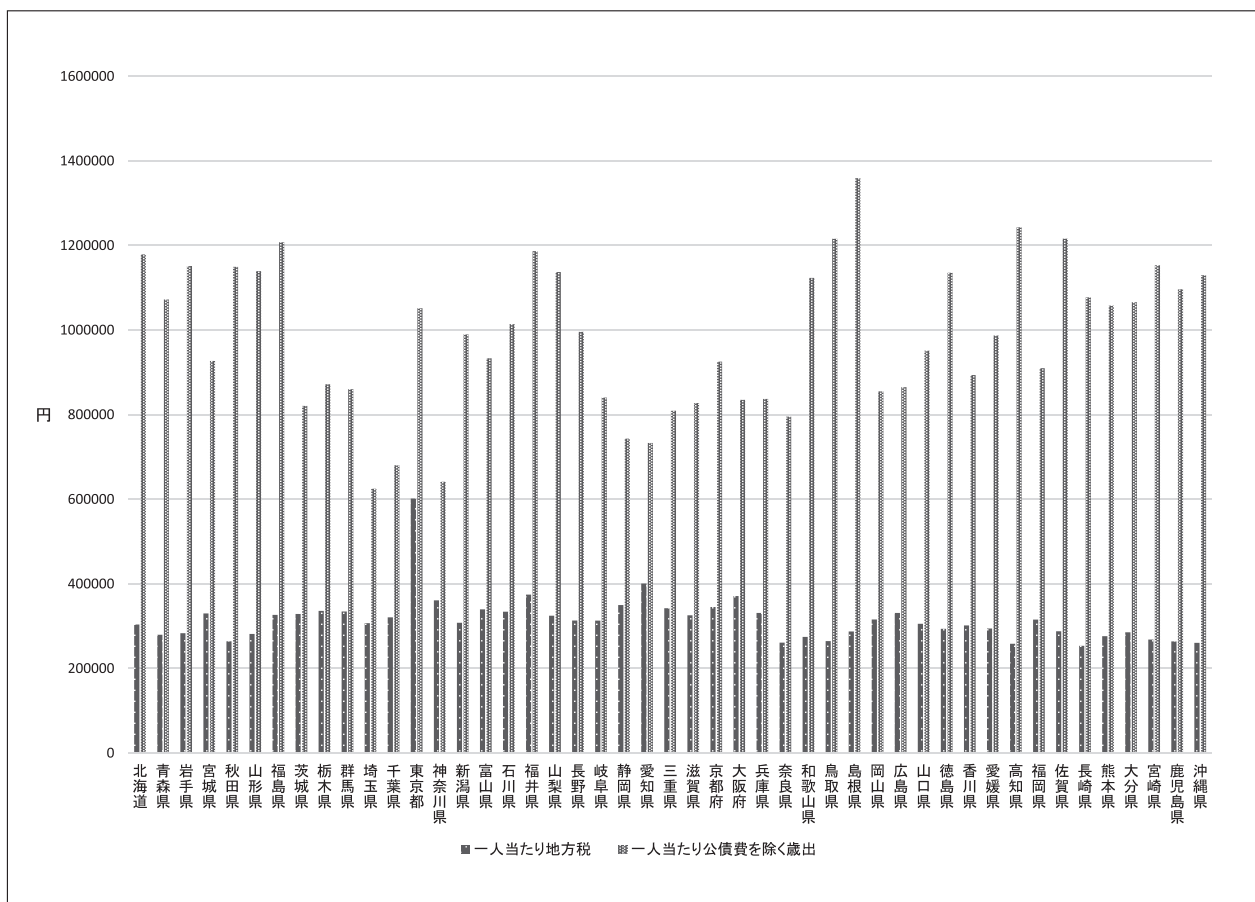
(3) 税収格差と歳出格差について

ここまで見てきたように、我が国では東京に集中する形での税収格差が存在するものの、地方交付税が財源不足の地方団体に手厚く配られていることで、地域間の財政力格差は是正されていることがわかった。地方交付税の存在があれば、地域間の税収格差は放置していてもよいのだろうか。

地方交付税への過度な依存は、各地方団体における受益と負担の関係を希薄化することで歳出の効率性が損なわれるおそれがある。地方財政の専門家の間では受益と負担の関係を重視する意見が多い。たとえば持田(2004)は、交付税への依存が受益と負担の乖離を発生させることで、「公共サービスのコストが住民に認識されにくい構造になっている」とし、「地方固有財源

である地方税の充実を図ることが第一義的に重要」だとしている⁵⁾。持田(2004)は、「視認性が低く、非居住地にも負担が輸出されやすい法人所得課税(法人住民税、事業税)に依存していることは、受益と負担の連動が断ち切れ、地方財政の説明責任が不明確になりやすいことを意味している」と指摘している⁶⁾。佐藤(2011)は、「有権者が痛みを感じない収入に依存し続ける限り、自治体の財政規律は弛緩、効率化への努力が損なわれかねない」と指摘している⁷⁾。

地域間の税収格差をどこまで是正すべきかについては、一人当たり税収と一人当たり歳出の関係を考察することが有用だ。一人当たりの税収が少ないにもかかわらず、一人当たり歳出が多くなっている自治体には、Net fiscal benefitと呼ばれる、各自治体に居住する住民の税負担



(出所) 総務省「令和7年度地方税に関する参考計数資料集」、総務省「令和5年度地方財政統計年報」総務省「住民基本台帳人口(2023年度)」より作成⁹⁾。

図3 一人当たり地方税と公債費を除く歳出総額(2023年度)

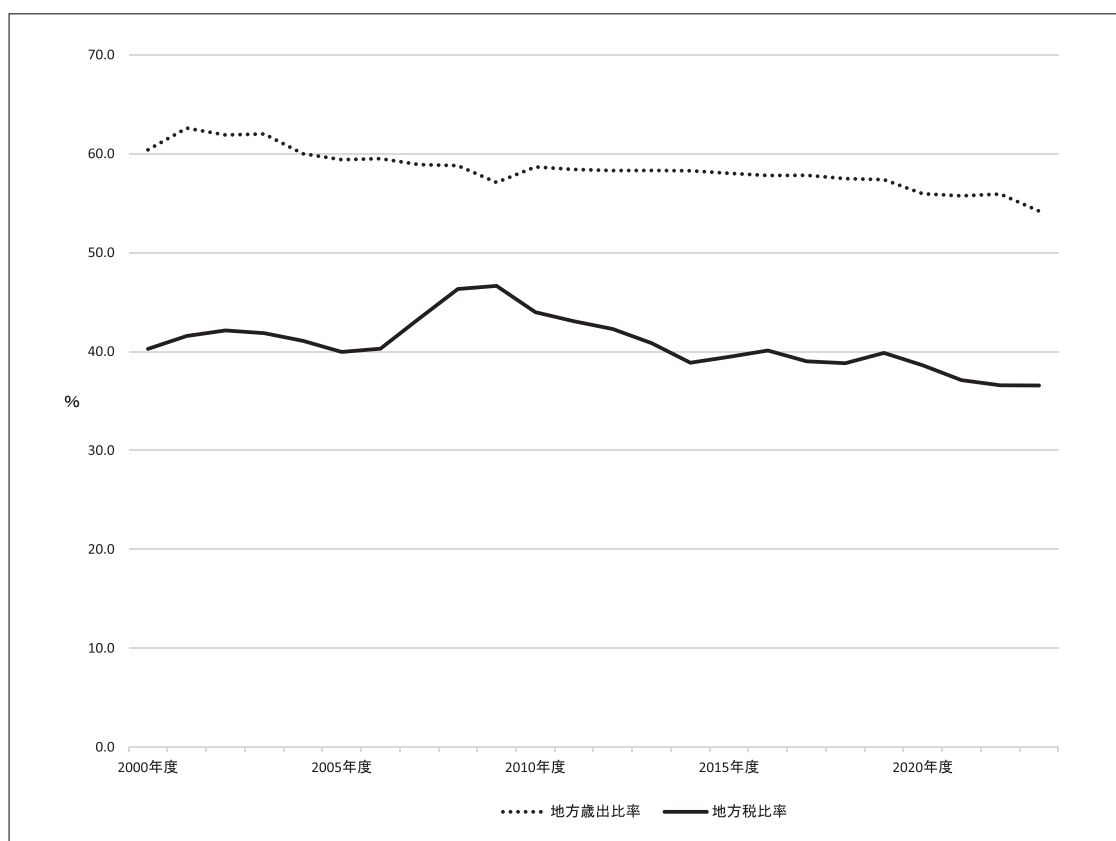
と公共サービスから受け取る受益の差が生じているからだ。Net fiscal benefitが発生している自治体では、負担以上の受益がえられることで財政規律が低下する可能性がある⁸⁾。

図3は、一人当たり地方税と一人当たりで見た公債費を除く歳出総額を比較したものだ。公債費を歳出総額から取り除いた理由は、公債費は過去に発行した地方債の償還と利払いの費用であり、住民に受益をもたらすものではないからだ。なお、ここでの歳出額は各都道府県と各都道府県下の市町村の歳出を都道府県別に集計したものを合計したものである。この図からは、すべての都道府県について歳出による受益が地方税による負担を上回っていることがわかる。

一人当たり地方税が突出して多い東京都でさえ、受益が負担を上回っていることになる。これは東京都下の市町村は交付税を受け取っていることや、国からの国庫支出金や地方債からの収入でも歳入の多くをまかなっているためだ。

各都道府県の受益と負担のバランスを見ると、島根県、高知県、鳥取県といった過疎地域を多く抱える地方団体の受益超過が多くなっていることがわかる。これらの地方団体の大幅な受益超過を可能にしているのが図2でみた地方交付税である。一方、神奈川県、埼玉県、愛知県といった大都市圏を抱える地方団体の受益超過は相対的に少なくなっていることが確認できる。

図3で各都道府県での受益の超過は、従来か



(出所) 総務省「地方財政統計年報」各年版より作成。

図4 地方歳出比率と地方税比率の推移

ら歳出面での国と地方の比率と税収面での国税と地方税の比率のギャップによるものだと認識されてきた。マクロ的にみると歳出面では地方の比率の方が高いにもかかわらず、税収総額に占める比率は国税の方が高くなっている。このギャップを埋めてきたのが地方交付税と国庫支出金という国から地方への財政移転である。国から地方への財政移転は、地方団体の歳出の非効率性を生じる可能性があると言問題視されてきた。

図4は、地方歳出比率と地方税比率の推移を描いたものである。地方歳出比率は、地方歳出（純計）を国と地方の歳出合計（純計）で除したものだ¹⁰⁾。地方税比率は、地方税収入を国と地方の税収総額で除したものだ。2000年度頃には、60%を超えていた地方歳出比率は徐々に減少し

ており、2022年、2023年にはほぼ55%となっていることが読み取れる。一方、地方税比率は、2000年度から2006年度にかけて40%程度で横ばいとなっていたものが、2007年度から2008年度にかけて40%台の後半となり、地方歳出比率に地方税比率が近づいていたことがわかる。

これこそが、三位一体の改革による税源移譲の効果である。三位一体の改革では、国から地方への財政移転である地方交付税と国庫支出金を削減するかわりに、国税から地方税への税源移譲がおこなわれた。税源移譲の対象とされたのは、国税である所得税であり、所得税を減税し、個人住民税は同額だけ増税された。個人住民税を増税する際には、地域間の税収格差拡大を防ぐために個人住民税の税率表は、それまでの3段階の累進税率表から税率10%の比例税率

化がおこなわれた。

図4では、2010年度以降の地方税比率が減少傾向にあることが読み取れる。2015年度以降の地方税比率は、三位一体の改革による税源移譲以前の約40%を下回ってきており、税源移譲の効果が完全に消失してしまったことになる¹¹⁾。図4からは、地域間の税収格差を是正することに加えて、マクロ的な地方税の比率の引き上げが必要であることが示唆される。

2 地域間税収格差の是正策

この節では、地域間の税収格差の是正策について考察する。まず、現行の地方税の税目別の税収格差を明らかにすることで、税収格差是正にはどのような税目に注目すべきかを考察する。次に、税目別の税収格差の現状を踏まえて税収格差是正の具体案について検討する。

(1) 税目別の税収格差

表1は、2023年度について主要な地方税の税目別の税収格差をみたものである。税収格差を測る統計指標には変動係数を利用した¹²⁾。

この表からは、道府県と市町村の法人住民税と法人事業税といういわゆる地方法人2税の変動係数が高くなっていることがわかる。地方法人2税は、企業の本社が東京や大阪など大都市に偏在しているために、地域間の税収格差が大きくなってしまう。企業が地方に工場や営業所を持つ場合には、従業員数などの分割基準にもとづき各自治体に納税する措置や、2016年度改正において法人住民税における法人税割の一部を交付税原資化するという地方法人税の創設など、税収格差是正措置も講じられているものの、依然として他の税目よりも変動係数は高いままとなっている。

一方、税目別の変動係数が小さくなっている

のは、地方消費税の0.048193と固定資産税の0.155343である。道府県と市町村の個人住民税の変動係数は、それぞれ0.219852、0.228053となっており、地方法人2税よりは税収格差は小さくなっている。実は、個人住民税は、三位一体の改革以前においてゆるやかな累進税率構造を持っていたため、大都市圏に偏在していた。そこで、2007年度からの三位一体の改革に伴う税源移譲の対象となったときには、地域間の税収格差の拡大を防ぐため、比例税率化が実施されている¹³⁾。比例税率化は、完全な比例税とは異なり課税最低限と比例税率を組み合わせることで、所得が上昇するにつれて平均税率が上昇するという累進性を保持している。このため、課税ベースに対して完全な比例税である地方消費税や固定資産税よりも、課税ベースの偏在が税収の偏在につながる度合いが大きくなってしまう¹⁴⁾。

表1からは、税収格差是正策としては、地方消費税と固定資産税に着目すべきことがわかる。固定資産税は、市町村の基幹税であり、地方税の固有の原則としての応益性、普遍性の観点から望ましい税目と考えられる。ただし、固定資産税は土地、建物、償却資産というストックを課税対象としており、フローの収入が少ない高齢者に過大な負担を求めることになるという間

表1 税目別変動係数（2023年度）

	変動係数
道府県個人住民税	0.219852
道府県法人住民税	0.476932
法人事業税	0.410915
地方消費税	0.048193
市町村個人住民税	0.228053
市町村法人住民税	0.518283
固定資産税	0.155343

(出所) 総務省「令和7年度地方税に関する参考計数資料集」より作成。

題点も抱えている¹⁵⁾。また、固定資産税は、都道府県間の税収格差は小さいものの、市町村間の税収格差が大きい税目である。原子力発電所の立地自治体や大企業の工場が存在する工場城下町では、巨額の税収が発生するからだ¹⁶⁾。

(2) 先行研究における地方税改革の議論

地方税改革に関する具体的な方策については、専門家の間での意見は分かれている。町田(2016)は、地方法人課税における外形標準課税の拡大を図ることで人口規模の大きな自治体の多くが不交付団体になることで、交付税財源を確保し、それを人口規模の小さな自治体に集中的に配分するという地方交付税における財政調整機能を強化すべきだとしている¹⁷⁾。

一方、地方法人税を減税し、地方消費税の税率を引き上げるべきだとしているのが、佐藤(2011)、橘木・浦川(2012)である。佐藤(2011)は、「法人住民税(法人税割)を廃止、・・・＜中略＞・・・減収は消費税の交付税法定率分(消費税率換算1.2%)を地方消費税に移譲」「地方法人特別税は廃止、地方消費税率を1%引き上げる」べきと述べている¹⁸⁾。橘木・浦川(2012)は、地方法人税を大幅に減税し、地方消費税の税収を大幅に引き上げるべきだとしている¹⁹⁾。地方消費税の充実については、務台(2006)も「地方消費税こそが最も充実させるべき基幹税であるといって差し支えない」と述べている²⁰⁾。

地方法人税減税のような法人実効税率引き下げにつながる改革については「金持ち優遇」という批判も散見される。これに対して、佐藤(2011)は「所得再分配の機能であれば、法人課税でなく、個人所得税の強化(具体的には控除の見直しなど)や相続税の拡充でもって対応すればよい」と述べている²¹⁾。

(3) 地方税固有の原則からみた地方税改革案

地方税には、公平、効率、簡素という租税の3原則に加えて、地方税の固有の原則として、普遍性、応益性、負担分任、安定性と伸張性が存在するとされてきた。表1は、普遍性の観点からみると地方消費税と固定資産税が優れていることを示唆するものといえる。ただし、応益性の観点からは、当該地域での受益と負担が一致する固定資産税の方が優れている。地方消費税は近年の清算基準の見直しで人口による清算基準の比率が見直されている。地方消費税の清算基準は、当該地域での受益と負担を一致させるためには消費基準による配分の方が望ましい。従来の清算基準では、生者側の統計を利用してきたため、通販サイトで販売の増加などにより、当該地域での消費と負担にズレが生じてきたとして、人口基準による配分比率が50%まで引き上げられている²²⁾。安易に人口基準を拡大することで、税収格差は是正されたものの、受益と負担の一致が薄まることになった。応益性の観点からは、個人住民税も優れていると評価されてきた。それが三位一体改革の税源移譲の対象とされた理由のひとつでもある。ただし、普遍性の観点からは地方消費税や固定資産税に劣っているし、比例税率化されたことで、伸張性の観点からの問題点も抱えるようになってしまった。負担分任という地方税をコミュニティのための会費的な性格として捉える考え方からは、個人住民税の均等割りが最も合致する。ただし、低額の均一負担のため、基幹税とはなりえない。安定性の観点からは、景気の変動に左右されにくい地方消費税が最も優れている。これらの地方税固有の原則を踏まえると、応益性、普遍性を満たしつつ、安定性を備えている地方消費税が基幹税として最も優れていると考えられる²³⁾。

近年実施されてきた地方法人税の導入、地方

消費税の清算基準の見直しなどの改革は、地方税固有の原則のうち普遍性は満たすものの、応益性を満たさないものとなっている²⁴⁾。地方税による格差是正措置は、それ自体を目的としてはいけない。地域間の税収格差の是正自体を目的とするならば、一旦すべての税を国税として徴収し、人口比率で各自治体に配分すれば、一人当たりの地方税収を完全に均等化することが可能となる。しかし、それでは受益と負担の関係は、完全に無視されてしまうことになり、無駄な財政支出を促進することになるだろう。

また、近年急速に規模が拡大してきたふるさと納税制度は、一部では都市部から地方への財政調整機能を果たしているという見方もある。しかし、ふるさと納税制度は、実質的には高所得層に有利な形で補助金制度として機能しており、税収が減少した自治体へ交付税が補填されることで、交付税総額の増大を招く、各自治体の受益と負担の乖離を増大させるなどの問題点を抱えている²⁵⁾。地域間の財政力格差の是正は、地方交付税に委ねるべきだといえよう。

3 おわりに

日本における地域間の税収格差発生の要因は、偏在度が大きい地方法人税への依存度の高さがもたらしたものだ。税収格差是正のあるべき姿は、偏在度の小さな税目を地方税の基幹税として地方税体系を見直すことで、居住者の負担した税を当該地域に帰属させるという税の論理を尊重しつつ結果として格差是正を果たすというものでなければならない。

このような地方税体系の見直し後に残された地域間の財政力格差については、地方交付税による財政調整機能に委ねるべきものだ。このような観点からは、地方法人2税の縮減と地方消費税の税率引き上げが最適な手段として考えら

れるだろう。地方消費税の税率引き上げについては必ずしも、消費税率自体の引き上げは必要ない。消費税の税収は、現在地方消費税だけでなく、地方交付税の財源とされることで地方に配分されている。交付税財源から消費税をはずしてダイレクトに地方消費税として地方自治体に配分すべきだろう。いま政府は、消費税における食料品に対する消費税をゼロにする案を検討している。この案による消費税の減収は約5兆円だとされている。この案は、国と地方の税源配分における地方税の比率を下げるという問題点も抱えている。食料品の消費税をゼロにすることによる地方の減収分は交付税で手当されることになるだろうが、受益と負担を乖離させることで歳出の無駄が拡大することも懸念される。食料品に対する消費税をゼロにするよりも、5兆円を均等に配分した方が低所得層の恩恵は大きくなる²⁶⁾。給付付き税額控除を導入するまでの「つなぎ」だとしても食料品に対する消費税ゼロ案は悪手といわざるをえないだろう。

【注】

- 1) 総務省（2025）『地方税制のあり方に関する検討会報告書—地方公共団体間の税収の偏在や財政力格差に係る原因・課題の分析等—』p.57 引用。
- 2) このような東京への税収の一極集中を是正するために、近年地方法人2税を中心としては地域格差是正のために税制改正が実施されてきた。詳しくは橋本（2020）を参照されたい。
- 3) 地方法人2税が地域間の税収格差の要因となっていることについては、橋本（2020）を参照されたい。
- 4) 地方交付税制度については、橋本・鈴木・木村・小川・吉田（2017）第4章、第5章を参照されたい。
- 5) 持田（2004）p.5 引用。
- 6) 持田（2004）p.72 引用。
- 7) 佐藤（2011）p.248 引用。

- 8) このような観点から都道府県別一人当たり基準財政需要、一人当たり税収を計測、税源移譲の妥当性を検証した先行研究には竹内（2006）が存在する。
- 9) 歳出、税収、人口は、いずれも 2023 年度の値を使用している。
- 10) 純計は、会計間の重複を取り除いた値である。
- 11) 地方税比率の低下の要因については橋本（2015）を参照されたい。
- 12) 変動係数とは、標準偏差を平均値で除したものであり、ゼロに近づくほど格差が小さいことを示す統計指標である。
- 13) 三位一体の改革以降における個人住民税の変動係数の推移に関しては、橋本（2020）を参照されたい。
- 14) ただし、地方消費税は消費税の複数税率化以降は課税ベースに対して完全な比例とは言えないことに留意されたい。
- 15) バブルの頃の地価高騰が問題視されていた時期には、土地への保有税である固定資産税を増税し、個人住民税を減税すべきだという意見もあった。
- 16) 固定資産税の市町村間での税収格差偏在についての先行研究には、高林（2001）、橋本（2015）が存在する。
- 17) 町田（2016）p33、p34 参照。
- 18) 佐藤（2011）p253、p.254 引用。
- 19) 橋本・浦川（2012）p.179 参照。
- 20) 近年の地方税改革の問題点については、橋本（2020）を参照されたい。
- 21) 佐藤（2011）p.287 引用。
- 22) 消費税の消費基準に関しては、橋本（2013）が詳しい。
- 23) ただし、地方消費税の清算基準については消費基準を重視する形での見直しが必要だ。
- 24) 近年の地方税改革の問題点については、橋本（2020）を参照されたい。
- 25) ふるさと納税制度の抱える問題については、橋本（2024）が詳しい。

- 26) 食料品に対する消費税率をゼロにするよりも同じ財源のもとで均一に給付したほうが低所得層の負担が軽減されることについては、橋本（2012）を参照されたい。

【参考文献】

- 池上岳彦（2006）「財政調整の理論と制度をめぐって」『立教経済学研究』第 60 巻第 1 号，pp.249-265.
- 佐藤主光（2011）『地方税改革の経済学』日本経済新聞社.
- 高林喜久生（2001）「固定資産税の地域間格差について」『総合税制研究』No.9, pp.104-118.
- 竹内信仁（2006）「地方自治体の歳出格差と税源移譲」『会計検査研究』No.33, pp.31-49.
- 橋本俊詔・浦川邦夫（2012）『日本の地域間格差—東京一極集中型から八ヶ岳方式へ』日本評論社.
- 中里透（2018）「地方消費税の配分と消費基準のあり方について—平成 30 年度改正の評価と影響試算—」『会計検査研究』第 57 号，pp.53-77.
- 成田浩（2018）「地方自治体の財政自主権—地方消費税の清算基準の見直しと今後の地方法人課税改革の課題」『中央大学経済研究所年報』第 50 号，pp.747-771.
- 橋本恭之（2012）「とことん考える消費税（9）増税条件付き賛成増税するなら逆進性の緩和が必要」『エコノミスト』第 90 巻第 18 号，pp.78-80.
- 橋本恭之（2013）「地方消費税の改革—清算基準について—」『会計検査研究』第 47 号，pp.55-73.
- 橋本恭之（2015）「個人住民税のあり方について」『税研』,Vol.31, No.2, pp.46-51.
- 橋本恭之・鈴木善充・木村真・小川亮・吉田素教（2017）『地方財政改革の検証』，清文社.
- 橋本恭之（2020）「地域間の税収格差について」『関西大学経済論集』第 69 巻第 4 号，pp.189-208.
- 林宜嗣（2006）『新・地方分権の経済学』日本評論社.
- 町田俊彦（2016）「人口変動、所得・雇用、税収の

3大都市圏・地方圏間格差と東京・大阪」『専修大学社会科学研究所月報』No.615, pp.1-35.

横山彰（2016）「地方税制における税収格差の是正に関する一考察」片桐正俊・御船洋・横山彰編『格差対応税制の新展開』第3章所収, 中央大学出版部.

務台俊介（2006）「地方税の改革」神野直彦編『三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題』第3章所収, 学陽書房.

持田信樹（2004）『地方分権の財政学—原点からの再構築』東京大学出版会.

はしもと きょうじ

1960年生まれ。1983年関西大学経済学部卒、1985年関西大学大学院経済学研究科前期課程修了、1989年大阪大学大学院経済学研究科博士後期課程単位取得後退学、1989年桃山学院大学経済学部助教授就任、1995年関西大学経済学部助教授就任、1999年関西大学経済学部教授就任、現在に至る。

【主要著書】

『税制改革の応用一般均衡分析』関西大学出版部、1998年
『日本財政の応用一般均衡分析』清文社、2009年（第18回租税資料館賞）

『租税政策論』（共著）清文社、2012年 など。

【主要論文】

「人口高齢化と税・年金制度—コホート・データによる制度改革の影響分析」『経済研究』（共著）、1991年
「村山税制改革と消費税複数税率化の評価—一般均衡モデルによるシミュレーション分析」『日本経済研究』（共著）、1997年

「消費税の逆進性とその緩和策」『会計検査研究』,2010年
「ふるさと納税制度の現状と課題」『会計検査研究』（共著）、2016年

「ふるさと納税制度の財政的な効果・影響の検証」『都市とガバナンス』,2023年 など。
