

地方税収の地域格差・偏在是正措置と 政府間財政関係における「再集権化」

町田 俊彦

はじめに

拙稿 [2016] では、2000年代から2010年代初頭を対象として、「東京一極集中」が進行する下での地方税収の地域格差と偏在是正措置の効果を分析した。本稿はその続編である。

本稿では、リーマンショックが生じた2008年度からコロナ禍鎮静後の2022年度を対象として、地方税収の地域格差と偏在是正措置を分析し、「再集権化」が進行する政府間財政関係の変容の中に位置づける。「再集権化」を特徴づける地方税の一部国税化は、東京都の超過財源（普通交付税算定上の基準財政需要額を上回る基準財政収入額）の吸い上げによる「水平的財政調整」として行われているので、全国的な動向を検討するとともに東京都の動向も注視する。

1 「東京一極集中」の加速化と地方税の偏在

(1) 人口・域内総生産の「東京一極集中」

人口の社会増減と経済の地域格差に大きな影響を及ぼす主な要因として①雇用吸収力が大きい成長産業の立地、②産業等の立地規制、③大企業本社の立地と本社機能の強さ、④地方自治体間の財政調整があげられる。

高度経済成長期（1950年代半ば～1970年代半ば）には、総生産と人口は成長産業としての重化学工業が集積した3大都市圏に集中した¹。高度経済成長が終息して以降1990年代半ばまでは、人口の地方圏から3大都市圏への転出超過は縮小し、「地方の時代」が現出した。その主な要因は次の通りである。

- ① 人口移動の中心となる18～24歳の人口の膨らみが縮小した。
- ② 3大都市圏における労働力不足を主因として、素材型重化学工業（鉄鋼業、石油化学工業など）に代わって成長産業となった加工組立型重工業（電気機器、輸送機器、精密機

¹ 3大都市圏は次の通りである。

東京圏→埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
名古屋圏→岐阜県、愛知県、三重県
大阪圏→京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

器などの製造業)の製造現場の地方分散が進んだ。工業等制限法、工場等制限法などの大都市圏における工場立地規制は地方分散を促進した。

③ 地方財政調整制度に支えられえて、公共投資が地方圏に傾斜的に配分された。

1990年代末以降の「東京一極集中」に大きな影響を及ぼしたのは、第1に産業構造の変化である²。第1次石油危機後の深刻な不況を契機として、製造業は産業構造の中でウエイトを低下させ、第3次産業が肥大化するサービス経済化が進行した。第3次産業の中で成長産業となったのは、情報通信業とビル管理・人材派遣などの事業所サービス業である。成長性の高いサービス業は、3大都市圏、とりわけ東京都に集積した。

第2は2000年代における大企業本社の「東京集中」と本社機能の強化である。グローバル経済の進展への対応として、メガバンク、製薬企業などで合併が行われたが、本社は東京に統合された。大企業が納める国税・法人税は本社所在地で徴収される。法人税のうち東京国税局で徴収される税額の割合は、2010年度の42.3%から2015年度43.8%、2021年度45.4%と上昇しており、大企業の東京都集中が続いていることが示されている³。インターネットやコンピュータを利用した領域が拡大する情報（ICT）化が進展すると、大企業本社の中核機能は強化され、地方支社・支店・営業所などは規模と機能の縮小を余儀なくされた。

第3に国際的な都市間競争に打ち勝つために、2002年に工業等制限法・工場等制限法を廃止、都市計画等で大幅な規制緩和を行った。第4に高速道路、空港、港湾等の大規模プロジェクトを重点的に配分して、「東京重視」の政策を展開した。

1990年代末から再び地域格差が拡大したが、3極への集中ではなく、「東京圏一極集中」として進行した。東京圏の対全国シェアは、2000～2010年度に人口では26.3%から27.8%へ、域内総生産では30.7%から32.4%へ上昇している（表1参照）。2000～2005年度における域内総生産の対全国シェアの上昇幅は東京圏では1.8ポイントであるが、東京都ではそれを上回る2.4ポイントとなっており、経済活動の面では「東京都一極集中」が進んだといえる。

経済活動における「東京都一極集中」ブレーキをかけたのはリーマンショック後の不況とコロナ禍である。域内総生産における東京都の対全国シェアは、2005年度の18.9%から2010年度の18.4%へ低下した。コロナ禍の影響をみると、東京都のシェアは2019年度の21.7%から2020年度の21.6%へ低下している。

人口統計は総務省が住民基本台帳に基づき調査しているが、2013年調査からは外国人住民の数も集計している。2014年調査から、調査時点を転勤などに伴う移動が多い3月末から1月末

² 「東京一極集中」については、橘木俊詔・浦川邦夫 [2012]、藤本典嗣 [2015]、町田俊彦 [2016]、町田俊彦 [2018] 参照。

³ 「国税統計年報書」より算出。

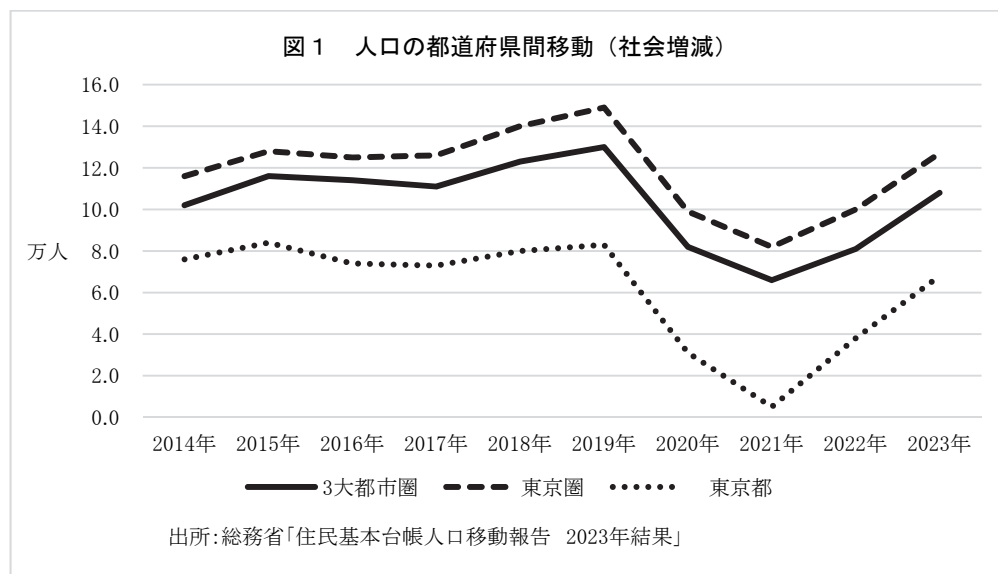
1 人口、域内総生産、地方税収入における東京圏・東京都の対全国シェア

| | | % | | | | | | | | | |
|-------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| 人口 | 東京圏 | 25.7 | 25.9 | 26.3 | 27.0 | 27.8 | 28.4 | 27.7 | 28.9 | 29.0 | 29.1 |
| | 東京都 | 9.6 | 9.4 | 9.5 | 9.8 | 9.8 | 10.3 | 10.8 | 10.9 | 10.9 | 11.0 |
| 域内総生産 | 東京圏 | 31.2 | 30.2 | 30.7 | 32.5 | 32.4 | 32.2 | 34.9 | 35.0 | | |
| | 東京都 | 17.0 | 16.2 | 16.5 | 18.9 | 18.4 | 18.3 | 21.7 | 21.6 | | |
| 地方税収入 | 東京圏 | 35.0 | 33.0 | 33.7 | 34.0 | 34.3 | 34.8 | 35.4 | 34.9 | 35.4 | 35.6 |
| | 東京都 | 18.7 | 16.3 | 17.5 | 17.3 | 16.9 | 17.6 | 18.5 | 17.6 | 18.3 | 18.5 |

注：人口は2015年度までは国勢調査人口、2020年度は住民基本台帳登録人口

出所：「国勢調査報告」、「住民基本台帳に基づく人口・世帯数表」、「県民経済計算年報」、
「地方税に関する参考計数資料」

に変更している。「人口移動報告」は都道府県間移動を集計しており、入管を通じる出入国に伴う移動は含まれていない。2014年以降の3大都市圏の都道府県間移動をみると、2019年までは「東京一極集中」が加速化したが、2020年と2021年にはコロナ禍で東京圏の転入超過数が縮小、特に東京都の縮小は顕著であった（図1参照）。



コロナ禍の鎮静化により、都道府県間人口移動の流れが変わった。東京圏の転入超過数は、2021年の8.2万人を底として、2022年10.0万人、2023年12.9万人（2019年の85.0%）へ拡大

している。注目されるのは、2023年における東京圏の転入超過数の増加（2.7万人）は東京都の増加（3.0万人）によるものであり、神奈川県は増加は0.1万人にとどまっていることである。千葉県と埼玉県では転入超過は続いているものの、転入超過数は減少している。高度成長期の3大都市圏集中から安定成長期の「東京圏集中」へ、さらにコロナ禍鎮静後の「東京都集中」へと移行しつつある。

2023年の転入超過数を都道府県別にみると、東京都（68,285人）が最も多く、次いで神奈川県（2万8,606人）、埼玉県（2万4,839人）、大阪府（1万792人）など7府県で転入超過となっている。うち前年と比較して転入超過数が拡大しているのは東京都、神奈川県、大阪府の3都府県であるが、拡大数は東京都が30,262人で突出して多く、神奈川県は1,042人、大阪府は4,253人にすぎない。2023年における前年比の増減数をみると、東京都では転入数の増加数が全国1位、転出数の減少数が全国1位である。東京都への移動の動きが活発になりつつあり、「東京都一極集中」が加速している。

（2）地方税収入の偏在

総務省は、令和元年度税制改正時資料において、地域経済の規模（域内総生産）と比較して地方税収入の集中度が高い状態を「偏在」としている⁴。地方税収入の対全国シェアを域内総生産と比較すると、東京圏では域内総生産のシェアを上回る状態が続き偏在していたが、2019年度と2020年度にはほぼ同率となっている（表1参照）。東京都では2000年度までは地方税収入のシェアは域内総生産を上回っており偏在していたが、2005年度以降は域内総生産を下回るようになっており、偏在是正措置の効果が現れている。地方税収入における東京都のシェアは2019年度の18.5%から2020年度の17.6%へ大幅に低下しているが、コロナ禍だけではなく、法人二税の偏在是正措置が影響している。東京都のシェアは、2021年度18.3%、2022年度18.5%と急速に回復しており、コロナ禍鎮静後の「東京都一極集中」の加速化を反映している。

2 地方税収入の地域格差と東京都

（1）地方税収入の都道府県間格差

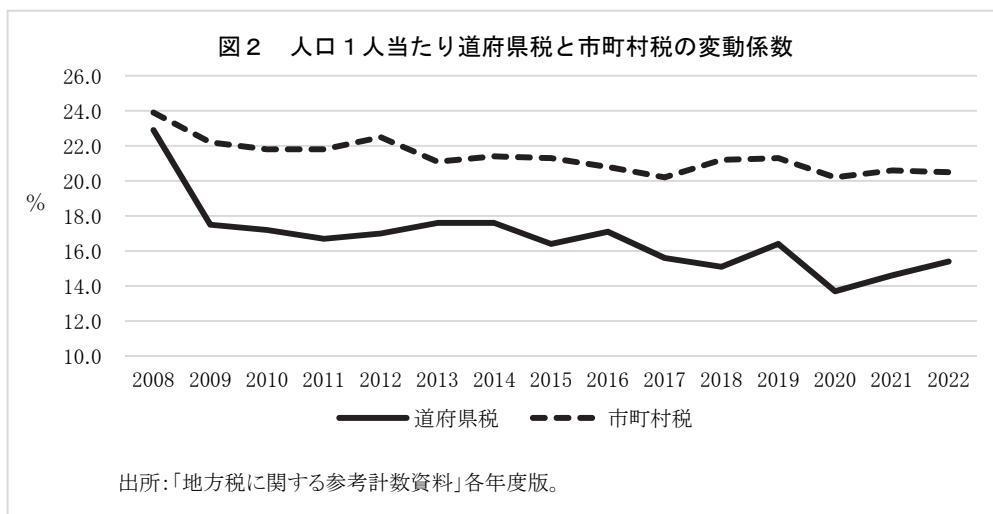
人口1人当たり道府県税と市町村税の都道府県間格差を変動係数で示したのが図2である。低下傾向を示しているが、低下幅は道府県税の方が大きい。道府県税ではリーマンショック後の不況下とコロナ禍は低下幅が大きい、2021年度から早くも上昇に転じている。

道府県税と市町村税に分けてみると、偏在度が高い法人二税を基幹税とする道府県税の方が、

⁴ 地方税務研究会『地方税関係資料ハンドブック』2022年による。

偏在度が低い個人住民税と固定資産税を基幹税とする市町村税よりも地域格差が大きいとみられてきたが、変動係数は 2008 年度にはほぼ同率になっている。2010 年度以降は一貫して市町村税が道府県税を上回っているが、その主な理由は次の通りである。

- ① 「三位一体の改革」による所得税から比較的偏在度が低い個人住民税所得割への税源移譲（約 3 兆円）は、国庫支出金削減との見合いで行われたために、国庫支出金の削減が大きかった都道府県を主な対象とした⁵。
- ② 主な地方税で最も偏在度が低い地方消費税が 1997 年 4 月に道府県税として導入された。消費税（国税・地方税計）が 2014 年 4 月に 5%から 8%へ、2019 年 4 月に 8%から 10%へ引き上げられたのに対応して、地方消費税も 1%から 1.7%、2.2%と引き上げられた。
- ③ 偏在是正措置としての法人二税の一部国税化の影響は道府県税の方が大きい。道府県税の変動指数は 2010 年度と 2020 年度に大幅に低下しているが、偏在是正措置が影響している。



地方税収入の偏在度には地方税体系が影響する。個人住民税と固定資産税を基幹税とする市

⁵ 道府県税と市町村税を合わせて 5%（課税所得 200 万円未満）・10%（200 万円超 700 万円未満）・13%（700 万円超）の 3 段階税率が 10%の比例税率に切り替えられた。税源移譲により課税所得 200 万円未満については所得税からの 5%分の税率移譲により 10%に引き上げられ、課税所得 800 万円超については所得税への 3%分の税率移譲により 10%に引き下げられた。ネットで約 3 兆円が国から税源移譲されたが、その配分は都道府県と市町村で約 7 対 3 であった。市町村税所得割の税率は 3%・8%・10%の 3 段階税率から 6%の比例税率となったが、8%から 6%へ引き下げられた 2%分と 10%から 6%へ引き下げられた 4%分のうち 1%は道府県税へ移譲されたことによる。町田俊彦 [2016] 参照。

町村税体系が安定的である一方、道府県税体系は変動的である。道府県税体系をみると、地方消費税の構成比は2008年度の13.8%から2010年度の18.8%に高まった(表2参照)。税率引き上げの効果により、地方消費税は大幅な増収を伴いつつ、2015年度27.6%、2020年度29.5%と構成比を高めている。2015年度には個人住民税、法人二税、地方消費税がそれぞれ1/4前後を占めて基幹税を構成するようになったが、2020年度には地方消費税が3割で1/4前後の個人消費税と法人二税を上回って首座を占めている。偏在度が高い法人二税の構成比の低下と偏在度が最も低い地方消費税の構成比の上昇は、道府県税収入の地域格差の縮小に寄与している。

表2 道府県税の税目別構成

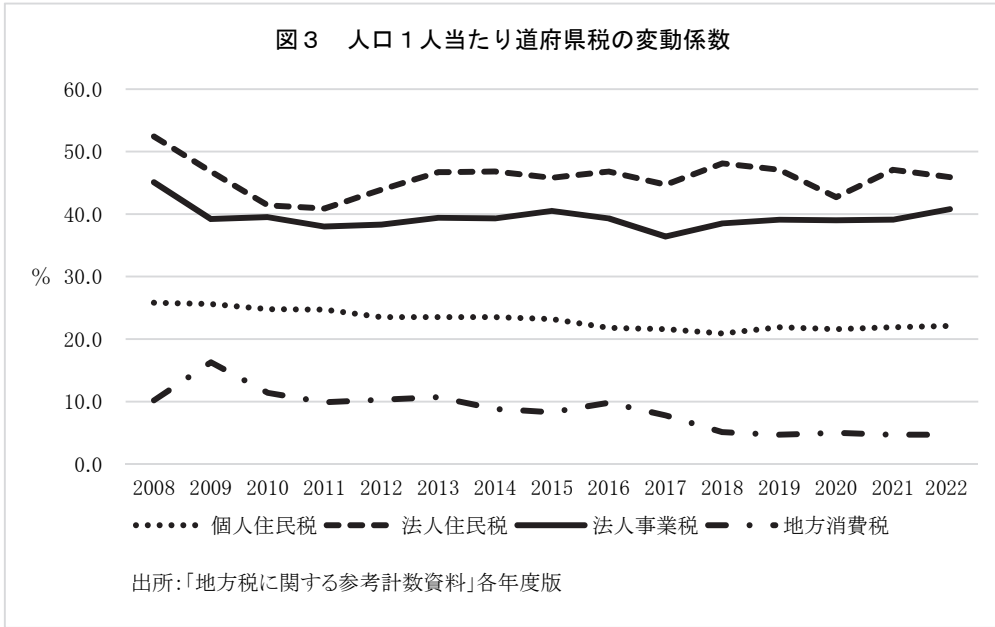
億円/%

| | | 道府県税計 | 個人住民税 | 法人二税 | | 地方消費税 | その他 | |
|-----|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | | 法人住民税 | 法人事業税 | | | |
| 税収 | 2008年度 | 179,280 | 49,005 | 62,661 | 10,635 | 52,026 | 24,741 | 42,873 |
| | 2010年度 | 140,262 | 44,905 | 30,109 | 7,579 | 22,530 | 26,419 | 38,829 |
| | 2015年度 | 180,222 | 47,932 | 43,530 | 8,435 | 35,095 | 49,742 | 39,018 |
| | 2020年度 | 183,687 | 48,545 | 46,303 | 5,480 | 40,823 | 54,238 | 34,601 |
| | 2022年度 | 207,352 | 46,518 | 56,047 | 3,645 | 52,401 | 64,151 | 40,636 |
| 構成比 | 2008年度 | 100.0 | 27.3 | 35.0 | 5.9 | 29.0 | 13.8 | 23.9 |
| | 2010年度 | 100.0 | 32.0 | 21.5 | 5.4 | 16.1 | 18.8 | 27.7 |
| | 2015年度 | 100.0 | 26.6 | 24.2 | 4.7 | 19.5 | 27.6 | 21.6 |
| | 2020年度 | 100.0 | 26.4 | 25.2 | 3.0 | 22.2 | 29.5 | 18.8 |
| | 2022年度 | 100.0 | 22.4 | 27.0 | 1.8 | 25.3 | 30.9 | 19.6 |

出所：「地方税に関する参考計数資料」各年度版

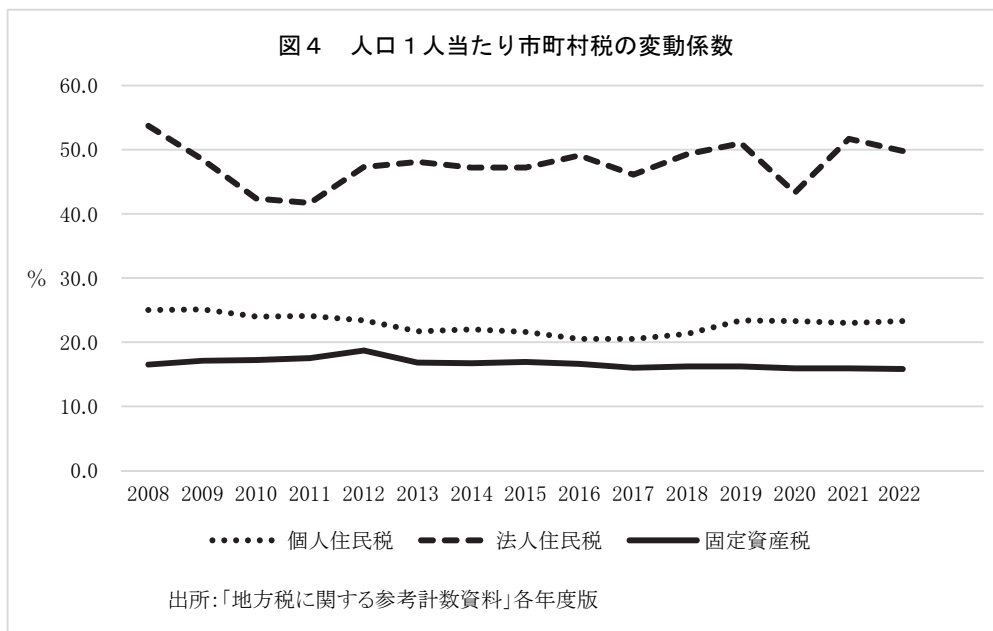
地方税収入の偏在是正効果は、個々の地方税に対する是正措置よりも偏在度が低い地方税体系のほうが大きく、神野直彦 [2015] が提唱した「税源交換論」は説得力に富む。地方交付税の原資となっている偏在度が低い消費税を地方消費税に移し、それに代わって偏在度が高い法人住民税を追加的に交付税原資に組み入れるという構想である。

図3 人口1人当たり道府県税の変動係数



道府県税の基幹税の変動係数をみると、目に付くのは地方消費税の低下である（図3参照）。地方消費税の変動係数の低下には、後述する清算基準の変更が影響している。地方消費税は道府県税体系における構成比の上昇と変動係数の低下の二つの面で道府県税の偏在度低下の主因となっている。法人二税のうちでは、法人事業税は法人住民税と比較して変動が低く、安定的である。大企業のように複数の都道府県に立地している場合、課税ベースを地方自治体間に分割する。課税ベースは共通であるが、分割基準が法人住民税と法人事業税では異なり、偏在度の差をもたらしている。個人住民税の変動係数は2018年度までなだらかに低下した後、反転している。

市町村税では、基幹税である固定資産税と個人住民税の変動係数は低位安定している（図4参照）。固定資産税を土地分、家屋分、償却資産分に区分すると、偏在度にはかなり差がある。変動係数が11～13%で低く、なだらかに低下しているのは家屋分である。一方、土地分は変動係数が高く2008年度26.1%、2012年度30.3%、2015年度31.7%、2019～2022年度33.3%と上昇している。地価上昇の地域格差を反映して土地分は偏在度を高めている。償却資産分の変動係数は26～28%で安定している。

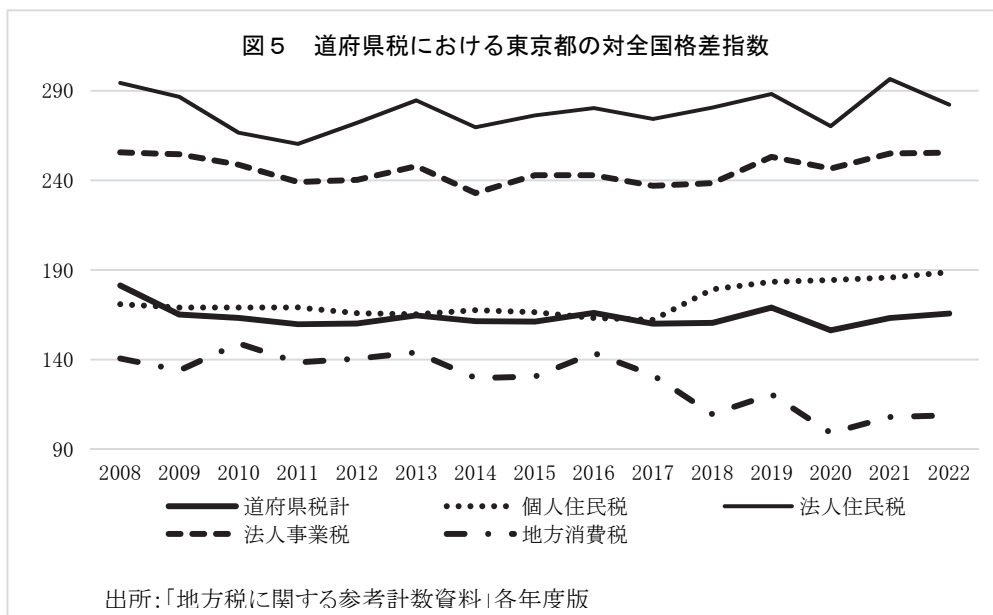


(2) 東京都の税収水準

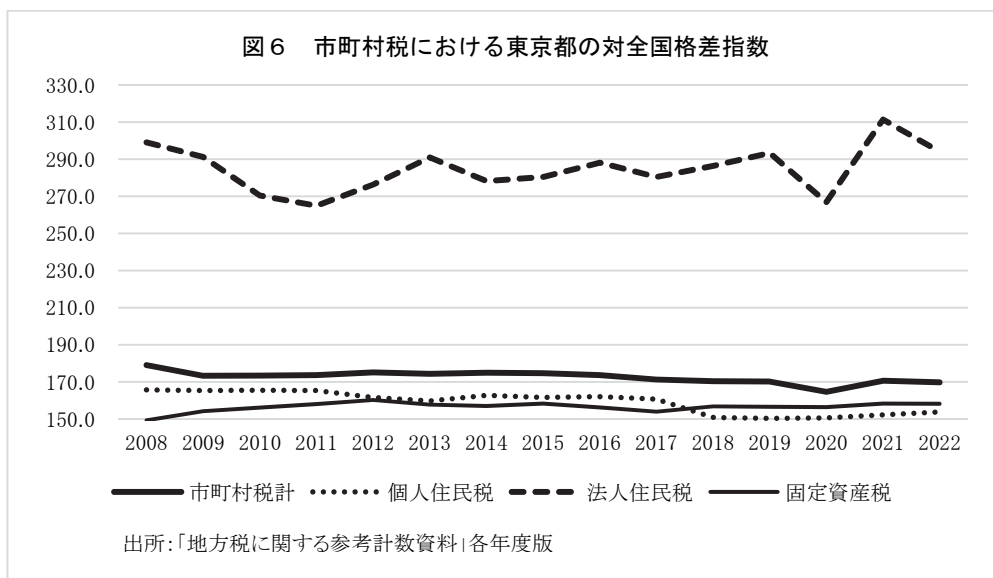
東京都の都税には、道府県税だけではなく、特別区域で徴収される市町村税も含まれる。都は特別区域の市町村税のうち、都区内財政調整の原資となる普通税としての法人住民税、固定資産税と目的税としての都市計画税、事業所税等を徴収する。従って東京都の税収水準を全国と比較する場合には、道府県税のみを対象とする。都内の区市町村の税収水準をみる場合には、東京都が徴収する特別区域の市町村税と区市町村が徴収する市町村税を合算する。

東京都の道府県税の人口1人当たり額を全国平均=100とした対全国格差指数をみたのが図5である。本稿では対全国格差指数を格差指数と略す。税収水準は格差指数を指す。

道府県税計の格差指数はリーマンショック後の不況下で低下したものの、2010年代は160台でおおむね安定的に推移している。コロナ禍では2019年度の169から2020年度の156に急落したが、2021年度に早くも反転している。地方消費税の格差指数は低下傾向を示しているが、2016年度の143.6から2018年度の109.5への低下が大幅である。一方、個人住民税の格差指数は2018年度以降上昇している。法人住民税と法人事業税の格差指数はリーマンショック後の不況下とコロナ禍で低下している。



東京都内の市町村税の格差指数をみると、市町村税計はリーマンショック後の不況下とコロナ禍を除くと安定的である。基幹税の固定資産税は安定的である（図6参照）。内訳をみると安定的なのは家屋分の格差指数である。土地分は格差指数が法人住民税よりも高く上昇している。土地分の格差指数の上昇を打ち消しているのが償却資産分の低下である。もう一つの基幹税である個人住民税の格差指数も安定的に推移したが、2018年度に落ち込んでいるのが注目される。



3 地方消費税の清算基準の変更

(1) 地方消費税の清算基準

地方消費税の税負担は「最終消費者」に求めるものなので、税収も最終消費者が居住する都道府県に入るべきものである。一方、小売上税とは異なり、多段階税としての地方消費税の納税は各流通段階で事業者が行うため、納税地の都道府県と最終消費地の都道府県にはズレが生じる。例えば東京都に本社があるスーパー(A県に立地)が本社工場から製品を税引価格 3,000 円で仕入れると、その地方消費税 66 円 (3,000 円×2.2%) は東京都に納付される。スーパーが税引価格 4,000 円で消費者に販売すると、最終消費者は 88 円 (4,000 円×2.2%) の消費税を負担する。しかしスーパーがA県に納付するのは 22 円 (88 円－66 円) にすぎない。このズレを修正するため、清算制度を導入している。上の例では東京都がA県に 22 円を清算する。実際には消費に相当する額に応じて税収を調整する。

清算は最終消費に係る統計データを使う部分 75% (統計カバー率) とそれ以外のデータを使う部分 25% (統計カバー外) から成る。

統計カバー A 小売年間販売額 (商業統計による)

B Aに相当する消費以外の消費に相当する額

b1 サービス業対個人事業収入額 (サービス業基本調査から 2015 年度改正で経済センサス活動調査に切り替え)

b2 (A+b1) を国勢調査人口で按分した額

統計カバー外の代替指標 国勢調査人口 : 従業者数の割合 1 : 1 (12.5% : 12.5%)

(2) 清算基準の改革論

持田信樹 [2004]、持田信樹・堀場勇夫・望月正光 [2010] は、原産地で個別の業者からミクロ的に徴収された地方消費税を、マクロ統計を用いて仕向地原則にもとづいて、最終消費地である地方政府間に適正に配分するマクロ税収配分方式が望ましいと提言した。カナダにおいて協調売上税 (HST) として東部 3 州で実施されている制度である。マクロ統計として県別の産業連関表を作成し、各県の最終消費額を推計 (非課税取引についても地方消費税の帰属地を推計) している。

2017 年 4 月には地方財政審議会に「地方消費税に関する検討会」が設置され、学会で地方消費税の清算基準の研究してきた堀場勇夫地方財政審議会議長、持田信樹地方財政審議会特別委員、望月正光同特別委員がメンバーに加わった。2017 年 11 月には報告書が出された。

見直しの基本的方向としては、地方消費税は消費型付加価値税であり、最終消費者が実質的

負担者であるから、税収は仕向地原則に基づき最終消費地に帰属させるべきであるとする。そこで各都道府県の最終消費を的確に把握することが必要であるが、持田信樹らが提唱してきた県別産業連関表の作成・活用は問題とされず、現行の政府統計を使うこととした。清算基準は、負担者にも都道府県にも理解しやすく、かつ、納得され得るものでなければならないという観点が重視されたからである。

現行の統計には様々な限界や制約が存在するが、清算基準に求められる納得性、適格性等を踏まえれば、制度創設以来用いられてきた統計を引き続き利用せざるを得ない。その上で最終消費を示すデータとして利用することが適切でないものを検証した。視点は、統計上の計上地と最終消費地にズレが生じていないかどうかであり、ズレが大きいものについては除外すべきであるとした。商業統計では2015年度と2017年度の改正で「通信・カタログ販売」、「インターネット販売」が除外されている。県境を越えた「持ち帰り消費」が大規模な「百貨店」、「家電大型専門店」、自動販売機を所有する企業等が一括して本社等の売り上げとして計上している「自動販売機による販売」が除外対象となる。サービス業では、「建物売買業」を除外すべきである。

統計カバー率については、統計利用方法の見直しを踏まえ、再計算し、新たに設定すべきである。統計カバー外の代替指標については、人口と従業者数の割合は1対1とされ、2015年度改正と2017年度改正で7対3となっているが、人口への1本化を提言している。従業者数については、消費税の導入時に廃止された料理飲食等消費税の存在やその後の消費譲与税の譲与基準等に従業者数が用いられた経緯を踏まえ、特にサービスに関する代替指標として経過措置として用いられてきたもので、その経過措置としての意義は失っているとした。

(3) 清算基準の変更⁶と地方消費税の「均等割」化

地方財政審議会の報告に沿って、2017年度改正で「通信・カタログ販売」、「インターネット販売」、2018年度改正で「百貨店」、「家電大型専門店」、「自動販売機による販売」、「建物販売業」、2019年度改正で「総合リース業」、「産業用機械器具賃貸業」が除外された。2018年度改正では、統計カバー外の代替指標を人口に一本化した。

2018年度改正では統計カバー率を75%から50%へ引き下げるという大幅な変更を行った。地方消費税創設当時、統計カバー率を75%と設定したのは、直近の消費税収から割り戻した課税ベースに対する統計で使われる「小売年間販売額」及び「サービス業対個人事業収入」をSNA補正(統計の調査年度と消費税の課税年度の調整を行う)した数値の合計額の比率(「計算上のカバー率」)が約75%であったことを踏まえたこととされている。

⁶ 地方消費税の清算基準の変更については、地方税務研究会 [2023] による。

統計カバー率を 50%に引き下げる根拠は示されていない。税制改正でいくつかの業種を除外したことは統計カバー率を引き下げる要因である。一方、サービス業対個人事業収入の算定に使われる「2004 年サービス業基本調査」では新たに飲食サービス業が調査対象となった。さらに 2015 年度改正から「2012 経済センサス活動調査」を使うことになったが、調査対象は全事業所となった。サービス統計の調査対象が大きく拡大し、清算基準のカバー内へ移行しており、統計カバー率をむしろ引き上げる要因となっている。

2017 年度改正における統計カバー率の 50%への引き下げと統計外の代替指標の人口への 1 本化により、清算基準における人口のウエイトは 12.5%から一挙に 50%へ高まった。都道府県別人口 1 人当たり地方消費税（清算後）の変動係数をみると、2017 年度と 2018 年度に目立って低下している（前掲図 3 参照）。

2017 年度改正による東京都の地方消費税収入に対する影響額は 2024 年度当初予算ベースで 1,415 億円と試算されている。東京都の人口 1 人当たり地方消費税の格差指数をみると、2017 年度と 2018 年度の落ち込みは大幅である（前掲図 5 参照）。2019 年度における東京都の人口 1 人当たり家計最終消費支出の格差指数は 130.4 であり、110 以下の地方消費税の格差指数は消費水準からみて著しく低い。清算基準の変更は「過剰是正」となっており、地方消費税は人口 1 人当たり定額の「均等割」としての性格を色濃くしている。2017 年度改正は税収偏在是正を狙いとした改正としか考えられず、地方消費税の最終消費に対する課税という性格を歪める清算方式に変質している。

中里 透 [2020] は、2017 年度に実施された地方消費税の清算基準の抜本的改正は、最終消費地への税収の適正な帰属を図るという形式をとりつつも、実際には偏在是正を強く意識したものであったとしている。地域間のばらつきが商品やサービスの消費額（販売額）よりも小さい人口を基準とした配分の割合を高めることは、地方消費税の偏在を緩和することにつながり、地方消費税の一部を消費譲与税化する動き評価している。

対極にある考え方を示しているのは関口 智 [2013] である。法人事業税や法人住民税の分割基準や消費税の清算基準を、議論がなされている地方政府間の水平的財政調整の 1 つに分類する論者もいる。分割基準や清算基準は、それぞれの租税が有する理論的な考え方に整合性を保たせるための配分方法である。清算基準や分割基準の理念・原則（仕向地原則や原産地原則）を超えた恣意的な変更は好ましくない。もし財政調整が必要であれば、租税の理論とは別の形で財政調整制度を利用・改善してゆくことが望ましいと主張している。地方税の分割基準や清算基準の財政調整的な利用を根本から批判する説得力のある主張である。

（注）清算後の都道府県の地方消費税の 1/2 は市町村に交付される。交付基準は人口（国勢調査）：従業者数（経済センサス基礎調査）の割合 1：1 であるが、2014 年 4 月以降、税率

引き上げ分については人口のみで区市町村に按分される。

4 法人二税の税収偏在是正措置と「水平的財政調整」の導入

(1) 法人事業税の分割基準の改正と「均等割」化

地方税収の偏在是正措置の主な対象は法人所得課税、特に法人事業税である。大企業は事業所が複数の地方自治体に分布する分割法人である。そこで課税ベースを複数の地方自治体にどのような基準で配分するかが税収の地域格差に影響する。法人住民税法人税割の分割基準は従業者数であり、従業者が多く集まる本社所在地へ税収が集中する。

一方、法人事業税では従業者数を基本的な分割基準としつつ、様々な是正措置が採られてきた⁷。早くから採られてきたのは、従業者数基準の補正による本社所在地への配分の引き下げである。高度成長期を通じて製造業では雇用効果が小さい装置産業の地方立地と工場のオートメーション化が進み、人員よりは固定資産の比重が高まりつつあった。そこで1962年度改正では従来通り従業者数を用いながら、減価償却を含めた場合と同様の結果が得られるよう、従業者数の計算方法に補正を加えることにした。資本金1億円以上の製造企業に限定して、本社管理部門の従業者数を1/2に割り落とすこととした。1970年度改正では、企業の管理中枢機能の本社集中は全ての業種に及びつつあるとして、資本金1億円以上の非製造企業についても、本社管理部門の従業者数を1/2に割り落とすこととした。さらに1989年度改正では資本金1億円以上の法人の工場の従業者については1.5倍に割り増すとした。

2000年代には経済活動のグローバル化、ICTの発達により、本社機能が強化された。マンパワーに依存していた法人の事業活動が、効率化のために人員を削減、店舗戦略、ネットワーク戦略として事務所のもつ重要性が相対的に高まったともいえる状況が生じたとして、分割基準の見直しを進めることになった⁸。焦点となったのは肥大化しつつあるサービス産業の分割基準であり、事務所等の敷地面積、事務所等の床面積、事務所等の固定資産の額が検討されたが、企業アンケートで都道府県間の分割が困難あるいは事務が煩雑とするものが大半を占めたとして退けられた。

そこで2005年度改正では、サービス産業では規模の利益を追求する製造業とは異なる点を強調し、銀行業・証券業・保険業にすでに適用している従業者数1/2、事務所数1/2という分割基準を非製造業全体に拡大することとした。1989年度改正までの分割基準の改正は、地方行政からの受益を測定する事業活動の指標を何に求めるかという視点から行われ、併せて偏在是正

⁷ 法人事業税の分割基準の改正の経緯については、町田俊彦 [2016] 参照。

⁸ 吉村 顕 [2015]。

を狙いとした。2005年度改正の事業所数の導入は、事業所の規模が大きいか小さいかに関係なく、1事業所当たり定額を分割法人の所在する都道府県間に配分しようとするものである。地方行政からの受益を反映する経済活動の大きさに着目する法人事業税の応益課税としての性格を歪める恣意的な改正である。偏在是正を主目的として「過剰是正」となる事業所ごとの「均等割」が導入されている。

分割基準の改正（サービス業では1/2事務所数・1/2従業者数により分割、資本金1億円以上の製造業の工場従業者数1.5倍に割り増し）の東京都都税への影響額（当初予算ベース）は、2013年度の1,048億円から2024年度の2,470億円に増加している（後掲表3参照）。東京都の法人二税の格差指数をみると、2005年度以降には分割基準改正の影響により、法人事業税は法人住民税を下回り、両者の乖離は一貫しており最近まで続いている。

（2）「水平的財政調整」制度を支える「不交付団体」としての東京都

2008年度改正では「暫定措置」としての法人事業税の一部国税化と地方譲与税としての配分、2019年度改正では①恒久措置」としての法人事業税の一部国税化と地方譲与税としての配分、②法人住民税の一部国税化と地方交付税の原資化が実施された。いずれの偏在是正措置も、東京都が一貫して地方交付税の不交付団体であることを前提として構築された「水平的財政調整制度」である。バブル崩壊以降は2006～2008年度を除いて、東京都が47都道府県のうちで唯一の不交付団体である。法人事業税の一部国税化の場合、法人事業税の減収額と地方譲与税の増収額との差額は大阪府などでもマイナスとなるが、交付団体であるためネットの減収額は普通交付税で補填され、留保財源分に影響するにすぎない。一方、不交付団体の東京都ではネットの減収額がそのまま一般財源の減少になる。法人二税の偏在是正措置の主な狙いは、東京都の超過財源の吸い上げを通じた水平的財政調整にある。

東京都が一貫して不交付団体であるのは、多くの大企業が立地して法人二税が豊富であることに起因するのではない。東京都は法人二税のウェイトが高く、不況下の税収の落ち込みは大きい⁹。鍵は「都区合算」の仕組みにある¹⁰。特別区は個々の自治体としては、普通交付税から排除されている。自治省・総務省は地方交付税上、算定の対象となる「地方団体」は普通公共団体であると解釈しており、特別地方公共団体としての特別区は算定の対象とならない¹¹。「都区合算」では、交付税算定の対象は都であり、各特別区は直接には対象外である。

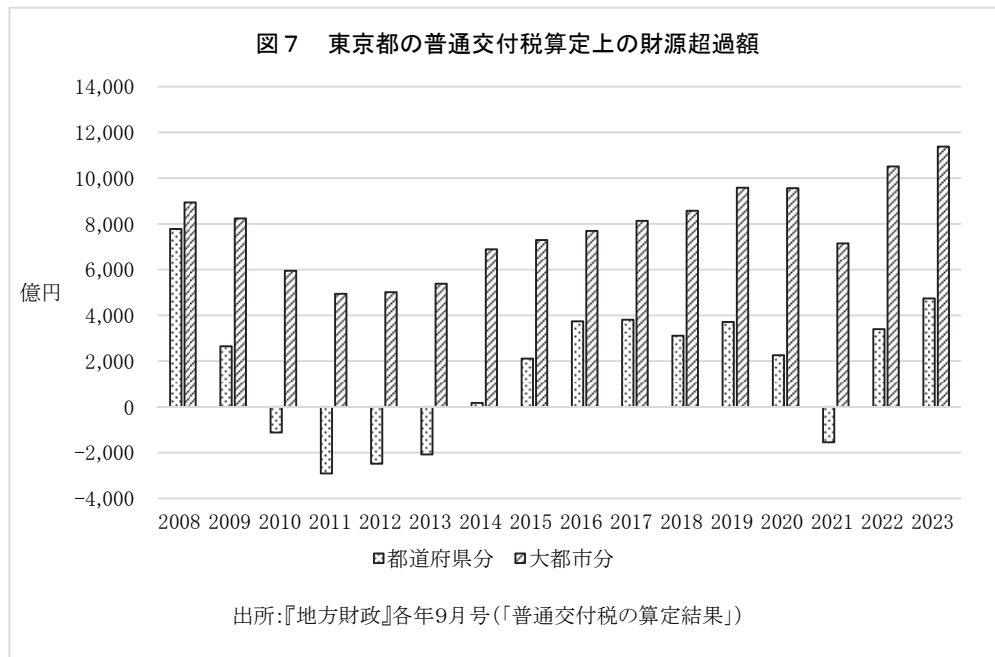
⁹ 2007年度と比較した2012年度の外形対象法人の事業税所得割の減少率は東京都では47.8%であり、東京都を除く道府県の33.7%を大幅に上回っており、東京都における法人の利益の落ち込みは大幅であった。浅羽隆史 [2016] による。

¹⁰ 都区合算については町田俊彦 [2018] を参照。

¹¹ 2000年分権改革で、特別区側は特別区の「都の内部団体」という位置づけから脱し、「普通公共団体」とすることを要望したが、自治省財政局の反対で実現せず、「基礎自治体」化で決着が着いた。

合算は3つの段階を経て行われている。第1の段階では、23区を1市町村とみなして基準財政需要額と基準財政収入額が算定される。第2の段階では、特別区が実施している事務と都が特別区域で実施している広域消防、上下水道、清掃（1999年度まで）、都市計画事業などの市町村事務（「大都市事務」）を一括して、基準財政需要額の「大都市分」として算出する。基準財政収入額には、区税（特別区民税、たばこ税、地方消費税交付金等）と都が都税として特別区域で徴収している市町村税（固定資産税、法人住民税、目的税のうち事業所税など）の75%が算入される¹²。都心区域では、大企業の立地と高地価により巨額の市町村税が徴収される反面、人口が少ないために基準財政需要額は小さく、膨大な財源超過が発生する。第3の段階は、都の広域自治体としての役割に着目して算定した「道府県分」と「大都市分」を合算して東京都の普通交付税算定結果とする。

東京都の普通交付税算定結果をみると、2010～2013年度にはリーマンショック後の法人二税の減収を主因とし、偏在是正措置の影響を副次的要因として、道府県分では財源不足となった。しかし大都市分ではそれを帳消しにする大幅な財源超過が生じたため、「合算」して東京都としては財源超過となり、不交付団体にとどまっている（図7参照）。コロナ禍の2021年度にも道府県分は財源不足となったが、大都市分の大幅な財源超過で埋め合わされている。



¹² 都が特別区域で徴収する市町村税のうち固定資産税、法人住民税は調整税と呼ばれ、55%が都レベルで行われている特別区間の財政調整の財源となっている。

(3) 財務省主導による「暫定措置」としての法人事業税の一部国税化

2007年6月の「骨太の方針2007」の閣議決定を前に5月25日に開催された経済財政諮問会議で菅総務相は地方分権改革の一環として、①税源移譲を含む税源配分の見直しを行い、国と地方の税収比1対1を目指して地方税を充実する、②地方消費税などによりできる限り偏在度が低い地方税体系を構築する、③地方消費税の充実に合わせ、法人課税の国・地方の配分のあり方を見直しなどにより、偏在の是正に早急に取り組むと「21世紀地方分権ビジョン」（2006年6月）に沿った主張を展開した¹³。尾身財務大臣は、地域間の財政力格差問題は、地方団体間の調整で対応するという水平的財政調整の必要性を打ち出して反論した。

2007年11月8日に開催された経済財政諮問会議で、増田総務相は地方交付税の特別枠として「地方再生・活性化対策費（仮称）」を新設し、その財源を国と地方の「税源交換」（消費税を地方消費税に移し、法人二税を交付税原資に繰り入れ）により地方税の偏在是正を行い、それにより生じる財源を活用するという構想を発表した。額賀財務相は「税源交換」を否定し、地方交付税「特別枠」を受け入れた上で、「税源移譲」・「税源交換」を棚上げした上での水平的財政調整による財源捻出について、財務省（主税局）と同一歩調をとる与党税制調査会の年末の議論に委ねた。

与党税制調査会では、法人事業税の一部国税化と地方譲与税としての配分を行う「水平的財政調整制度」の導入がまとめられた。12月7日には与謝野自民党税調小委員長、12月11日には福田首相が最大の減収団体となる石原東京都知事と会談、翌年度に導入する偏在是正措置は、消費税を含む税体系の抜本改革までの「暫定措置」とすることで合意した。

2008年度改正では、法人事業税の約4割の国税化（国税：特別法人事業税の創設）と地方法人特別譲与税としての配分（配分基準1/2従業員数、1/2人口）が盛り込まれた¹⁴。地方法人特別譲与税の配分で人口が1/2を占めるので、大企業の集積度が高い東京都、大阪府、愛知県など7都府県では地方法人特別譲与税は特別法人事業税を下回り、ネットでは減収となる。東京都の減収分は普通交付税で補填されない。法人事業税の一部国税化は道府県税の税率の引き下げによるので、偏在是正効果は地方税の面ではなく、地方譲与税が加算される一般財源の面に

¹³ 法人事業税の一部国税化をめぐる政策決定過程については、町田俊彦 [2016] で分析。

¹⁴ 法人事業税の税率の引き下げは、資本金1億円以上の外形対象法人については、所得割の税率を引き下げ、外形基準としての付加価値割と資本割の税率を据え置か、引き上げる方向で行われた。成長政策としての2016年度改正による法人実効税率の引き下げにより、外形標準課税のウエイトは5/8まで高まった。法人所得と比べて付加価値の地域格差は小さいので、法人事業税の外形標準課税化には税収の安定性の確保という主目的他に副次的には税収の偏在是正も期待された。外形標準課税では、付加価値割が2/3、資本割が1/3である。所得割の地域格差は付加価値割により縮小するが、所得割以上に大都市集中度が高い資本割によりその効果は打ち消され、外形標準課税は偏在是正効果を発揮していない。関口智 [2013] によると、2011年度の外形対象法人の人口1人当たり税収のジニ係数は、付加価値割は0.218で所得割(0.242)を下回っているが、資本割は0.255で所得割を上回っている。法人事業税の外形標準課税の偏在是正効果については、町田俊彦 [2016] 参照。

表れる。東京都の一般財源の格差指数は、リーマンショック後の不況の影響を主因とし、「水平的財政調整制度」の導入を副次的要因として、2008年度の124.1から2009年度の105.8へ大幅に低下し、その後も2010年度101.2、2011年度95.6と低下している（図8参照）。

（４）総務省による２本建ての「水平的財政調整制度」の構築

財務省主導により、「税源移譲」と「税源交換」を封じられた総務省は、以後、財政レベルの分権化という戦略を放棄し、水平的財政調整による偏在是正という財務省路線に追随することになった。

法人事業税の一部国税化の「暫定措置」の期限となる抜本的税制改革は、消費税増税として行われた。消費税率（地方消費税を含む）は、2014年4月に5%から8%へ、2015年10月から10%に引き上げられることになったが、10%への引き上げ時期は2017年4月に、さらに2019年4月へ延期された。

総務省は消費税率8%段階では、2014年度改正において法人住民税法人税割の一部を地方法人税として国税化し、地方交付税の原資とする新たな「水平的財政調整制度」を導入した。法人住民税の税率は17.3%（道府県税5%、市町村税12.3%）から4.4%引き下げて12.9%（道府県税3.2%、市町村税9.7%）とした。併せて「暫定措置」が2/3に縮小された。

2017年4月への消費税率10%引き上げの延期に対応して、2017年度に開始する事業年度から「暫定措置」は廃止されることになった。消費税率の10%への引き上げは延期されたにもかかわらず、2016年度改正で法人住民税の税率は7%（道府県税1%、市町村税6%）へ5.9%引き下げられた。一方、「暫定措置」廃止の時期は延期された。

総務省は、消費税率の10%への引き上げに伴う地方消費税率の引き上げにより、不交付団体の財源超過額は拡大し、不交付団体と交付団体間の財政力格差が拡大するとみた。そこで偏在是正措置について、①地方法人特別税・譲与税の偏在是正効果を維持する、②法人住民税の一部を国税化し、その全額を地方交付税原資化するという２本建ての制度とする方針を打ち出した。

形式上は「暫定措置」は廃止され、新たに「恒久措置」として法人事業税の一部国税化を導入することとした。2019年度改正では、法人事業税の約3割を分離して国税化（特別法人事業税の創設）、特別法人事業譲与税として配分する「恒久的措置」が導入された。特別法人事業譲与税の配分基準は人口に一本化された上に、譲与制限として不交付団体では譲与額の75/100が控除されることになり、東京都への配分割合は大幅に引き下げられている。

表3 法人二税の偏在是正措置の都税への影響額
—当初予算ベース—

億円

| | 分割基準 改正 | 法人事業税 一部国税化 | 法人住民税 一部国税化 |
|--------|------------|----------------|----------------|
| 2013年度 | 1,048 | 1,747 | |
| 2014年度 | 1,330 | 2,005 | 0.4 |
| 2015年度 | 1,578 | 2,082 | 914 |
| 2016年度 | 1,896 | 2,581 | 2,326(903) |
| 2017年度 | 1,856 | 2,114 | 1,895(736) |
| 2018年度 | 1,850 | 2,544 | 2,090(812) |
| 2019年度 | 1,991 | 2,832 | 2,325(903) |
| 2020年度 | 1,931 | 2,124 | 3,834(1,489) |
| 2021年度 | 1,613 | 3,508 | 4,036(1,567) |
| 2022年度 | 2,039 | 5,219 | 6,056(2,352) |
| 2023年度 | 2,549 | 5,798 | 6,799(2,640) |
| 2024年度 | 2,470 | 5,975 | 7,092(2,754) |

注：()内は特別区域の市町村税分を除く道府県税分。

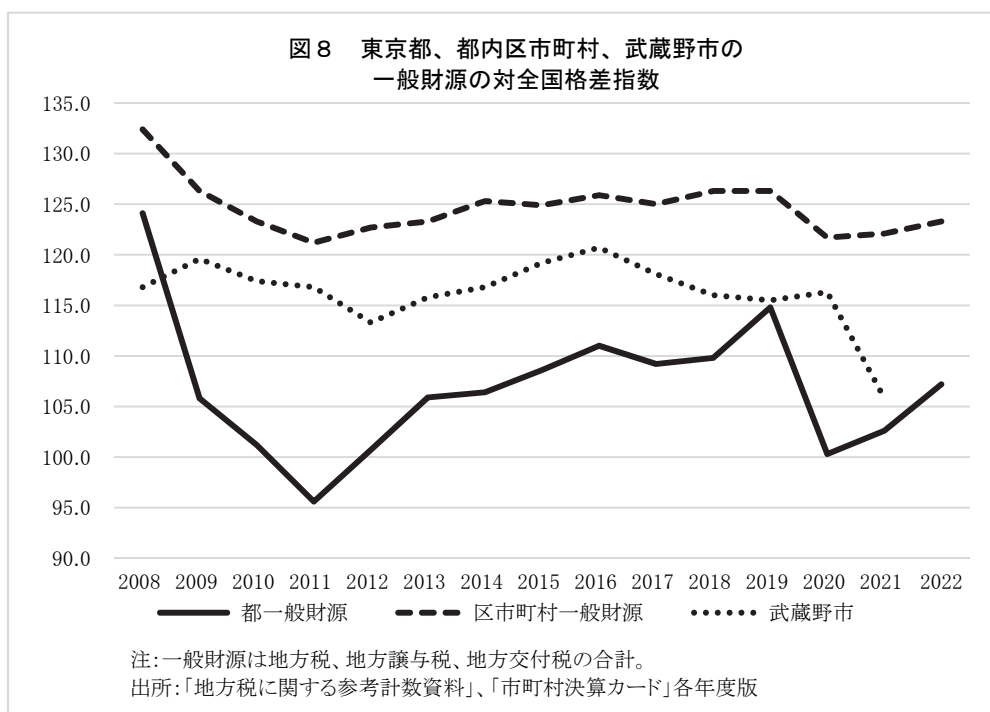
出所：「東京都予算原案の概要」各年度版

法人事業税の一部国税化の都税収入への影響額は、2020年度の2,124億円から2021年度3,508億円、2024年度5,975億円と急増しており、恒久的措置で導入された不交付団体への譲与制限の影響の大きさが示されている(表3参照)。福田首相と石原都知事の間で交わされた抜本的税制改正までの「暫定措置」という約束は実質的には反故にされたことになる。法人住民税の一部国税化の都税収入への影響額は、2021年度の4,036億円から2024年度の7,092億円まで増加している。法人事業税よりも影響額が大きいのは、特別区域の市町村民税(法人税割)が含まれているからである。国税化による税率引き下げは道府県民税4.0%、市町村民税6.3%であるから、2024年度の減収7,092億円の内訳は、道府県税2,754億円、市町村民税4,338億円である。偏在是正措置による影響額は合わせて1兆5,537億円で2024年度当初の都税予算額(6兆3,865億円)の1/4に相当する。

総務省は、大都市における地方法人課税の税収は県内総生産の状況と比較して集中している状況であり、都道府県単位で人口1人当たり額をみると、偏在是正措置がない場合には地方法

人二税の最小値に対する最大値の比率は 6.00 倍であるのに対して、偏在是正措置導入後は 3.15 倍と県内総生産の 3.17 倍にほぼ合致すると試算している。一般財源等の格差指数は 2020 年度に東京都で大幅に低下しており、コロナ禍と法人事業税の一部国税化に伴う特別法人事業譲与税の譲与制限の影響による(図 8 参照)。

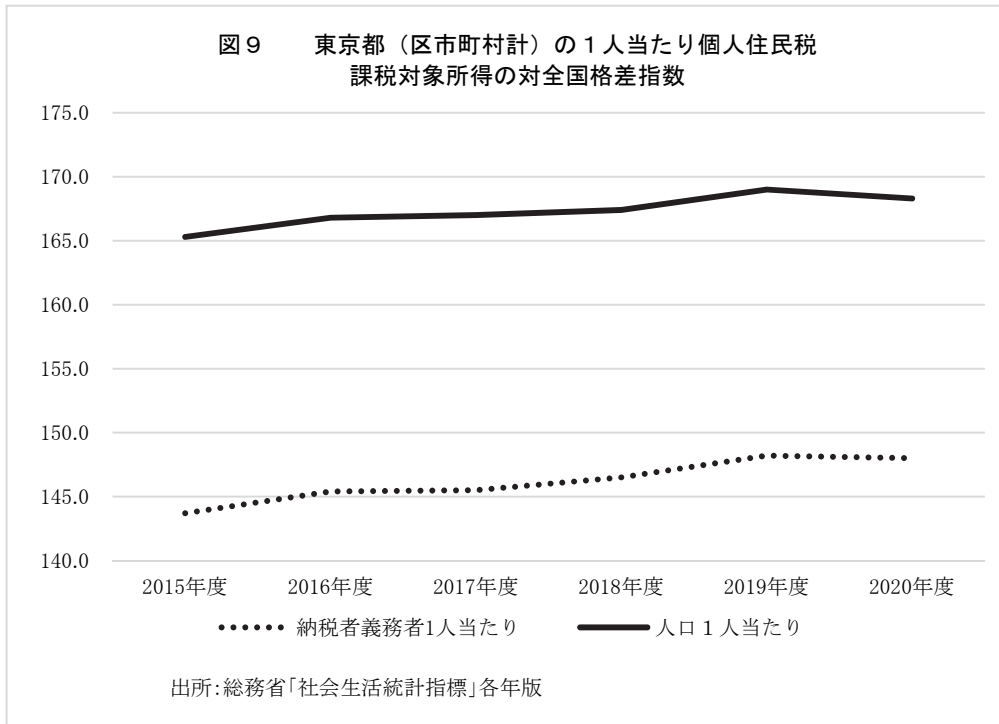
法人住民税の一部国税化の市町村不交付団体への影響は、全国都市ランキングで財政力指数(2021 年度 1.48)が第 1 位、人口 1 人当たり地方税が第 2 位の東京都武蔵野市の一般財源の格差指数の低下に示されている



5 個人住民税の地域格差と「ふるさと納税」

(1) 東京都における個人所得水準の上昇と個人住民税の格差指数の低下

2015 年度以降における東京都(区市町村計)の個人住民税課税対象所得の格差指数をみると 2019 年度まで上昇している(図 9 参照)。それにもかかわらず東京都の市町村税・個人住民税の格差指数は 2016~2017 年度の 161~162 から 2018~2021 年度の 150~152 へ低下している。



(2) 「ふるさと納税」による住民税控除の圏域間配分

2015年度改正を契機に寄附額・寄附件数とも大きく伸びた。「ふるさと納税」による個人住民税控除額は2015年度の184億円から2016年度1,002億円、2020年度3,479億円、2023年度6,797億円と右肩上がりに増大している。

2023年度の「ふるさと納税」による個人住民税控除額（市町村税計）の圏域別内訳をみると78.5%は3大都市圏であり、うち東京圏は51.1%で過半を占める（表4参照）。「ふるさと納税」による個人住民税控除の市町村住民税に対する比率は東京都で5.4%と全国平均（4.2%）よりも高く、うち特別区では6.0%と特に高い。個人住民税の格差指数をみると、特別区では2015～2017年度の176～178から2018～2020年度には一挙に167へ低下しており、「ふるさと納税」の影響と考えられる。

交付団体では、「ふるさと納税」による個人住民税減収額の75%は普通交付税で補填されるが、不交付団体が多い東京都の区市町村ではその恩恵は小さい。全国では市町村への補填額は、2017年度までは1,000億円未満であったが、2018～2019年度は1,100億円台、2020年度は1,511

表4 ふるさと納税に係る住民税控除の圏域別内訳
—2022年度課税、市町村分—

百万円/%

| | 住民税 控除額 | 控除額 対全国比 | 控除額 対個人 住民税比 |
|-------|------------|-------------|--------------------|
| 大都市圏 | 279,460 | 78.5 | 5.3 |
| 東京圏 | 182,108 | 51.1 | 5.5 |
| 東京都 | 78,680 | 22.1 | 5.4 |
| うち特別区 | 64,237 | 18.0 | 6.0 |
| 神奈川県 | 42,836 | 12.0 | 4.8 |
| 名古屋圏 | 35,922 | 10.1 | 4.6 |
| 愛知県 | 28,259 | 7.9 | 4.9 |
| 大阪圏 | 61,430 | 17.2 | 5.0 |
| 大阪府 | 31,268 | 8.8 | 5.2 |
| 地方圏 | 76,707 | 21.5 | 2.4 |
| 全国計 | 356,167 | 100.0 | 4.2 |

出所：総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果」（令和4年度実施）、
「地方税に関する参考計数資料」2024年度版。

億円、2021年度は2,095億円と見込まれる¹⁵。

「ふるさと納税制度」は、個人住民税の居住する自治体からの行政サービスに対する負担という基本的性質に歪みをもたらしている¹⁶。しかも「ふるさと納税」という名に反して、寄付先の選択は自由であり、返礼品競争を激化させている。居住地が何度も変わる日本において、ふるさとを特定することは不可能である。ふるさと納税を受け入れる自治体においても、返礼品や仲介業者への支払が多く、行政サービスに使われる割合は下がる。

6 「逆税源移譲」と「再集権化」

(1) 二つの分権化戦略

検討してきた地方税収の偏在と偏在是正措置を政府間財政関係の変容の中に位置づけよう。

¹⁵ ふるさと納税制度における地方交付税の補填については、伊藤敏安 [2023] 17頁。

¹⁶ 「ふるさと納税制度」の問題点については、吉弘憲介 [2023] を参照のこと。

政府間財政関係で「再集権化」が進行している¹⁷。その一つの指標は、税収の国税への集中である。税収の国税・地方間の配分比率はバブル期の2対1から2000年度の6対4へと分散化が進んでいた。最終支出の国・地方間配分比率1対2と比較すると、地方への税収配分は不十分であり、地方は国からの財政移転（国庫支出金、地方交付税）に大きく依存するとともに、国からの地方統制は維持されていた。

神野直彦 [1998] は、日本の政府間関係の特質を「集権分散システム」（決定は中央政府、執行は地方政府）と捉え、「分権的分散システム」への転換のシナリオを提示している。分権化では、機関委任事務とならんで国の地方統制の主な手段となっている国庫支出金の削減が中心的な課題となる。その財源をどのように地方財源に振り替えるかについては二つの分権化戦略がある。「一般財源主義」の改革シナリオは、特定補助金の削減と地方税への税源移譲は財政力格差を生みだしてしまうから、地方交付税の拡充に充当すべきだとする

「一般財源主義」を次の二点から批判する。

- ① 財政錯覚が生じ、地域住民にとって受益と負担が可視的に理解できるというアカウンタビリティが成立しにくい。
- ② 一般財源の移転で地方財政が運営されれば、仮にその使途に介入がなくなるとも、その地方財政の規模は中央政府が決定してしまうので、「歳出の自治」がない。

中央政府による地方財政のコントロールを使途への介入という一般的な理解だけではなく、地方財政の規模の決定という側面をも捉えている点が注目される。

そこで提唱されるもう一つのシナリオは、地方交付税による必要行政水準の保障という「中央責任」に補完された地方税の拡充による「自主財源主義」である。地方税の拡充の中心は、コミュニティの共同作業や相互扶助によって提供されていたサービスを、地方政府が代わりに供給するとすれば、その財源は比例所得税が望ましい。個人住民税を10%の比例税率にするとシミュレーションすると、3兆円の税源移譲が実現される¹⁸。その地域の公共サービスを利用するのはその地域の住民とは限らないので、消費に比例して課税される地方消費税の拡充も必要となる。所得税と消費税の「両税委譲」がシナリオとなる。

（2）「三位一体の改革」による税収配分の地方税への傾斜

「両税委譲」のシナリオは、2003年度以降の財政レベルの分権改革としての「三位一体の改革」で部分的に実現する。国から地方への財政移転は9.5兆円（国庫支出金4.4兆円、地方交

¹⁷ 「再集権化」については、町田俊彦・張忠任 [2017]。

¹⁸ 税源移譲のシミュレーションについては、神野直彦・金子 勝 [1998] を参照のこと。

付税 5.1 兆円) 削減されたが、税源移譲は約 3 兆円で国庫支出金削減額の 2/3 にとどまった¹⁹。税源移譲は国税から 10%の比例税率化された個人住民税 (所得割) への委譲 (2007 年度実施) である。その結果、税収の国と地方への配分比率は 2008 年度には 53%と 46%となり、1 対 1 に近付いた (表 5 参照)。

(3) 税源移譲による不交付団体の拡大 : 「自主財源主義」による構想

「三位一体の改革」では、地方財政の国からの財政移転への依存を地方交付税を含めて引き下げるために、不交付団体拡大の目標が設定された。2006 年 3 月の経済財政諮問会議に、竹中総務相は不交付団体拡大の工程表として、① 3 年程度で実現する目標として人口 20 万人以上の自治体の半分 (税源移譲により国税と地方税の配分割合は 1 対 1 になる)、② 10 年後までに実現する長期目標として一定規模以上の自治体の半分 (税源移譲による国税と地方税の配分割合おおむね 4 対 6 になる) を提示した。

表 5 税収の国税・地方税配分比率

%

| | 税収計 | 国税 | 地方税 | 国税化分調整 | |
|--------|-------|------|------|--------|------|
| | | | | 国税 | 地方税 |
| 1990年度 | 100.0 | 65.2 | 34.8 | | |
| 1995年度 | 100.0 | 62.0 | 38.0 | | |
| 2000年度 | 100.0 | 59.7 | 40.3 | | |
| 2005年度 | 100.0 | 60.0 | 40.0 | | |
| 2008年度 | 100.0 | 53.0 | 47.0 | | |
| 2010年度 | 100.0 | 56.0 | 44.0 | 54.2 | 45.8 |
| 2015年度 | 100.0 | 60.5 | 39.5 | 58.4 | 41.6 |
| 2020年度 | 100.0 | 61.4 | 38.6 | 59.8 | 40.2 |
| 2022年度 | 100.0 | 63.4 | 36.6 | 61.6 | 38.4 |

注 : 国税化調整は特別法人事業税と地方法人特別税を国税から控除、地方税に加算した比率。

出所 : 「地方税に関する参考計数資料」 2024年度版。

¹⁹ 町田俊彦 [2012]。

(4) 総務省の財務省への追従：「税源移譲」から「水平的財政調整制度」の導入へ転換

財政健全化を最優先する財務省は、税源移譲を主軸とする不交付団体の拡大には応じず、先述した通り財務省と与党税制調査会が主導して、2008年度の法人事業税の一部国税化を実現した。財政力が高い地方自治体の財源超過額の一部を財政調整の財源とする「水平的財政調整制度」の導入で財務省にお株を奪われた総務省は、2014年度改正における法人住民税の一部国税化・地方交付税原資化により新たな「水平的財政調整制度」を導入、財務省に追隨して財政レベルの集権化戦略に舵をきった。さらに2019年度改正で法人事業税の一部国税化は「恒久的措置」となり、2本建ての「水平的財政調整制度」が構築された。

(5) 「逆税源移譲」による税収配分における国税への傾斜と不交付団体数の縮小

税源移譲が見送られ、地方税の一部国税化という「逆税源移譲」が断行されたことにより、2015年度には国税と地方税の配分比率は6対4と分権改革前の水準に逆戻りした²⁰。2022年度には2対1とバブル期の比率に戻っている。国税化された額を地方税に加算したとしても、2022年度に地方税の配分比率は38.4%と1995年度の比率に戻っている。

税源移譲の見送りは、不交付団体数の拡大にブレーキをかけた。市町村の不交付団体数（特別区を除く）は2006～2008年度に140～141でピークに達した後、リーマンショック後の不況の影響で2010年度には41に激減、2016年度から回復するが、2023年度に76とピーク時の半分にとどまっている²¹。

人口20万人以上の区市の不交付団体数は34で全体（132）の1/4にとどまっており、竹中総務相が提唱した3年程度で1/2の中間目標に遠く及ばない。特別区を除く人口20万人以上の市の不交付団体は13であり、うち人口規模50万人以下が12である。50万人から100万人ではゼロであり、政令指定都市では川崎市のみが不交付団体である。

(6) 「一般財源主義」の貫徹と地方財政規模の抑制

税収配分における国への集中という条件下で、不交付団体数が縮小したまま推移し、不交付団体の財源超過が削減される中で、神野〔1998〕が提示した「自主財源主義」とは真逆の方向を辿っているのが「再集権化」である。「一般財源主義」により、地方財政の規模は中央政府が決定してしまうので、「歳出の自治」はない。

2010年6月に民主党菅政権の下で閣議決定された「財政運営戦略」により基礎的財政収支を

²⁰ 池上岳彦〔2016〕は、地方税の偏在是正が地方自治体の自主財源を縮小する「逆税源移譲」として行われていることを批判し、国税の充実と充実分の交付税原資化を通じる財政力格差の是正が課題であると指摘している。

²¹ 飛田博史〔2024〕。

黒字化する財政健全化目標が2015年度から2020年度に先送りされた。併せて中期財政フレームで、2011～2013年度に「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出総額から国債費、PB対象経費）について2010年度水準を上回らないこととすると定められた。

急速な高齢化に伴い社会保障関係費では巨額の自然増が発生する。従って中期財政フレームによりPB対象経費を2010年度水準以下に抑えようとする、社会保障関係費以外の地方交付税交付金を含むPB対象経費はスクラップを余儀なくされる。「地域主権」を掲げる民主党政権は、地方団体の要望に応じて、実質的な一般財源（狭義の一般財源プラス臨時財政対策債）について同一水準を確保すること（「一般財源等実質同一水準ルール」）を明記した。一般税源等同一水準ルールは政権交代後、自公政権に引き継がれ、現在まで適用されている。

「一般財源等実質同一水準ルール」の下、不況期には巨額の地方財源不足を1/2を国が一般会計加算、1/2を地方が臨時財政対策債の発行により折半して補填し、一般財源等の下落を支えた。景気上昇により地方税と交付税法定率分が大幅に増加した局面においても、地方財政健全化政策の推進により、「一般財源等実質同一水準ルール」は維持され、地方歳出の拡大は抑止される。地方財政健全化政策では、①臨時財政対策債の圧縮、②交付税特別会計において法定原資等を削減する役割を果たす特会借入金償還の計画を上回る推進、③国税の法定原資に上乗せして地方交付税交付金を拡大する一般会計加算の削減ないしは停止などが行われている²²。「一般財源等実質同一水準ルール」が適用され、2008～2024年度の地方財政計画・歳出の対前年度比伸び率は、ほぼ▲1.0%～2.0%に抑えられてきた。税源移譲の停止により大半の自治体が交付団体にとどまること中で、国による地方財政規模のコントロールという「再集権化」が進行している。

むすび

2000年代半ばの財政レベルの分権改革が不徹底に終わった後、2000年代末から政府間財政関係において「再集権化」が進行している。「再集権化」は次の面に現れている。

- ① 租税の国・地方間配分において、国のシェアが分権改革前の比率に戻っている。
- ② 分権改革の柱とされた国から地方への税源移譲は停止され、地方税収入の偏在是正措置として、地方税の一部国税化という「逆税源移譲」が断行された。
- ③ 「自主財源主義」による分権改革戦略では不交付団体の拡大を伴うが、「一般財源主義」の貫徹により不交付団体数の拡大目標は実現せず、縮小している。
- ④ 不交付団体が縮小する中で、国による地方財政規模の抑制が推進されている。

²² 町田俊彦 [2020]

- ⑤ 地方税収入の偏在是正が地方税改革の主目的となる中で、地方消費税の清算基準における人口基準の50%への引き上げ、法人事業税の分割標準における事務所数の導入が行われた。最終消費支出、経済活動の大きさといった課税で着目すべき指標から離れて、「均等割」の色彩が色濃くなり、「過剰是正」となっている。

コロナ禍が鎮静化する中で、「東京都」への人口と経済の集中が加速しており、「再集権化」では人口・経済の「東京都」への集中を抑制できない。東京都を頂点とする垂直的国土構造を規定する産業構造から水平的国土構造への転換を支える産業構造への転換と政府間財政関係における新たな分権化戦略が求められている²³。国・地方を通じる税制の収入調達能力の向上も課題である。神野直彦 [2024] は、所得税の補完税として富裕税（純資産税）の導入を提唱している。町田俊彦 [2024] では、現在の日本における最大の所得・資産格差は個人間ではなく、個人と大企業の間が存在するとして、内部留保課税を提唱している。

【参考文献】

- 浅羽隆史「地方法人所得税改革と税源格差」（片桐正俊ほか編著 [2016] 所収）。
- 池上岳彦 [2016] 「税制改革のあり方—国税・地方税を通じた課題」『都市問題』2016年4月号。
- 伊藤敏安 [2023] 「ふるさと納税制度による地方交付税への負荷とその軽減」『生活経済政策』2023年5月号（特集：ふるさと納税を見直す）。
- 片桐正俊・御船 洋・横山 彰（編著）[2016] 『格差対応財政の新展開』（中央大学経済研究所研究双書 64）中央大学出版部。
- 金子 勝 [2011] 『「脱原発」成長論 新しい産業革命へ』筑摩書房。
- 金子 勝 [2024] 『岸田自民で日本が瓦解する日』徳間書店。
- 神野直彦・金子 勝 [1998] 『地方に税源を』東洋経済新報社。
- 神野直彦 [1998] 『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 神野直彦 [2015] 「改革の方向性と課題」『税研』第182号（特集：地方税改革の方向性）。
- 神野直彦 [2024] 『財政と民主主義』岩波書店。
- 斎藤元彦 [2017] 「地方消費税に関する検討会について」『地方税』2017年12月号。
- 鈴木洋平 [2023] 「ふるさと納税に関する現況調査結果」『地方税』2023年8月号。
- 関口 智 [2013] 「日本における地方法人所得課税のあり方」『税研』第172号。
- 橋木俊詔・浦川邦夫 [2012] 『日本の地域間格差 東京一極集中から八ヶ岳方式へ』日本評論社。
- 地方税務研究会 [2023] 『地方税関係資料ハンドブック』。

²³ エネルギーと食の地産地消をベースとする地域分散型経済システムを提唱しているのが、金子 勝 [2011] である。

- 飛田博史 [2013] 『財政の自治』 光人社。
- 飛田博史 [2024] 「2023 年度普通交付税算定結果の検証」 『自治総研』 2024 年 2 月号。
- 中里 透 「税收格差是正と税制抜本改革：経過と展望」 『地方税』 2020 年 2 月号。
- 藤本典嗣 [2015] 「東京一極集中を加速する中枢管理機能の構造と情報通信の高速化」 『都市問題』 2015 年 2 月号（特集：東京一極集中を問い直す）。
- 町田俊彦 [2012] 『歳入からみる自治体の姿』 イマジン出版社。
- 町田俊彦 [2016] 「〈東京一極集中〉下の地方税収入の地域格差と偏在是正措置」 『自治総研』 2016 年 7 月号・8 月号。
- 町田俊彦・張忠任 [2017] 「政府間財政関係における集権と分権の諸課題－理論と実際－」 『専修大学社会科学研究所月報』 第 644 号、2017 年 2 月。
- 町田俊彦 [2018.2] 「日本と韓国における〈首都圏一極集中〉」 環日本海経済研究所 REPORT 『ERINA REPORT PLUS』 第 140 号、2018 年 2 月。
- 町田俊彦 [2018.11] 「大阪市と東京都特別区の財政比較」 『専修大学社会科学研究所月報』 第 665 号、2018 年 11 月。
- 町田俊彦 [2020] 「コロナ禍による国の財政健全化政策の破綻と地方財政健全化政策の挫折」
（地方自治総合研究所編『地域経済と社会保障：新型コロナウイルス対応を中心に』・所収）
- 町田俊彦 [2022] 「地方交付税不交付団体の拡大と縮小」 『熊本学園大学経済論集』 第 28 巻第 1～4 号合併号。
- 町田俊彦 [2024] 「〈平時に戻していく〉縮小方針に反する大型予算」 『生活経済政策』 第 325 号、2024 年 2 月。
- 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。
- 持田信樹・堀場勇夫・望月正光 [2010] 『地方消費税の経済学』 有斐閣。
- 持田信樹 [2017] 「地方消費税の清算基準：将来にむけての論点整理」 『地方税』 2017 年 3 月号。
- 吉弘憲介 [2023] 「租税論、地方財政、地域経済からみるふるさと納税の問題点」 『生活経済政策』 2023 年 5 月号号（特集：ふるさと納税を見直す）。
- 吉村 顕 [2015] 「分割基準の変遷について－過去の改正の概要－」 『地方財政』 2015 年 7 月号。