

## 住民税の課税ベース侵食はなぜ問題か

### 八 塩 裕 之

#### 1 はじめに

伝統的な財政学の議論では基本的な財政の役割は通常3点、すなわち第1に公共財を供給するという資源配分機能、第2に所得の高い人から低い人への所得再分配機能、第3に景気変動を安定的にするという経済安定化機能といわれる。そのうち「所得再分配」や「経済安定化」については、地方自治体に対応しても自治体間で人の移動や政策競争が発生することでその効果が弱まるため、国がより広い立場から対応すべきとされる。地方自治体は住民のニーズを汲みとることに比較優位を持ち、住民に身近な立場で安定的に公共財を供給することがおもな役割といわれる (Oates, 1972)。

そうした観点から、地方税の果たすべき役割は、公共財の財源をなるべく安定的に確保することとされるが、その点でわが国地方税制の最大の問題点は、法人所得への課税比率が高いことである。地方の法人所得課税は自治体間の税収偏在や景気による税収変動が大きく、安定的な財源確保がもっとも難しい税である。また、企業は自治体が供給する公共財の便益を受けるため、「応益課税」の側面から地方税としての企業課税が支持されることがあるが、「法人擬制説」の立場からはこれにも疑問が残る。重要な点は、企業は税を負担するわけではなく、その負担は必ず誰かに転嫁されることであり、その帰着は極めてあいまいなため、それが現在の超過課税のように安易な企業課税強化につながっている可能性がある<sup>1)</sup>。応益性の強化であれば企業ではなく、選挙権をもつ住民への課税に重点を置くべきである。住民が自分

の税負担とそれを財源として提供される公共サービスから受ける便益を比較検討し、選挙権や「足による投票」の行使を通じて、自治体の財政が効率的に運用されるように規律づける役割を果たすことが重要である (佐藤, 2009)。

そのなかで、地方税として伝統的に重視されてきたのは、固定資産税とともに個人住民税 (以下では単に「住民税」と記す) であった (政府税制調査会, 2005)。近年は地方消費税も注目されるが、自治体が自ら税率を決定できない点では、やはり固定資産税や住民税が望ましい。本稿の目的はこのうち住民税に注目し、その問題点について述べたうえで、改革の方向性について検討を行うことである。

わが国の住民税は近年「応益性重視」の観点から10%の比例税に改革されたが、その一方で課税ベースの侵食はそのままであった。わが国では給与に対してまず給与所得控除が適用され、そのあと人的控除 (基礎・配偶者・扶養) や社会保険料控除が適用される。一方、公的年金収入に対しては公的年金等控除が適用される。その結果、本稿で示すデータによると世帯所得に占める課税所得の比率は40%程度しかないが、そうした実態は次の2点の問題をもたらしている。

第1に、住民に対する応益性が極めて不徹底となることである。課税ベース侵食の結果、わが国では全世帯の実に1/4が税負担ゼロであり、また所得中位世帯でも住民税負担率は (「10%比例税」といいつつ) 世帯所得の2%程度でしかない。わが国で所得控除を大きく設定する最大の理由は低所得者に税負担をもとめるべきではない、という

1) 事業税の外形標準化が主張されることが多いが、外形標準化されてもここで述べた問題は基本的には解決しない。なお、企業が集中することで発生する行政需要をまかなう方法は、国からの自治体間財政調整といった方法を取ることも可能である。

「応能性」への配慮と考えられるが、それが応益性の不徹底を引き起こしている。その結果、先に述べた住民による自治体財政の規律付け、すなわち住民の財政責任が極めて弱くなっている。

第2に、自治体における税収ロスとともに、自治体間の税収偏在を引き起こす問題である。実際、データを用いて世帯所得に占める住民税の課税所得比率を都道府県ごとに比較すると、最も高い東京都が約55%なのに対し、地方部ではそれは30%程度にとどまっている。すなわち、世帯所得が高い東京では多くの比率の所得が課税所得に算入される一方で、所得の低い地方部ではその比率は低くなり、これが税収格差につながっている。こうした課税ベース侵食と税収格差の関係はあまり論じられてこなかったが、重要な問題といえる。

住民税の課税ベース拡大はこうした問題を改善するが、その一方で低所得者の税負担を増加させるという問題を起こす。しかしこれに対してはたとえば、国税において「還付可能な税額控除(refundable tax credit)」を活用することが考えられる。すでに述べたように、「所得再分配」は本来、国の役割である。低所得者の対応は国が行いつつ、住民税の課税ベースについては拡大することで、上記に述べたような問題を改善できる。このように本稿の主張は、国の所得税と地方の住民税における役割分担の徹底である。

実際にこうした税制をとる国として、北欧のスウェーデンがある。スウェーデンの特徴は高福祉高負担であり、日本とは大きく異なる国であるが、一方で地方自治が発達しており、その中で住民税(英語で local tax であり「住民税」とはよばないが、以下では簡略化のため「住民税」とよぶ)を中心とした地方税制が実施されている。その要点を述べると、住民税は地方自治体の唯一の税であり、その課税ベースは極めて広く、低所得者も含めて住民の大半が負担する。課税ベースが広いために、その税収調達力は極めて大きい、そのかわり(国による財政調整もあるものの)自治体は公共財の財源を住民税で賄わねばならず、税収が不足する場合は独自に税率を引き上げる必要がある。一方、国の所得税は所得再分配に徹しており、高所得の部分に20%程度の税を課すが、所得の低い人に

は税額控除によるマイナス税を適用する。その結果、国の所得税収は全体でマイナスとなる一方、消費税や法人税は全て国の税収である。

このようにスウェーデンの特徴は、国の所得税が所得再分配、地方の住民税が税収調達という役割の明確化である。とくに、住民税の課税ベースを広くとり住民の多くに税負担をもとめることで、住民の財政責任が徹底される。わが国の問題はこうした役割分担があいまいな点にあり、その点でスウェーデンの制度は、究極的とはいえ興味深いものである。

以上のような問題意識をもとに、本稿は次のように展開する。まず第2節では、日本の住民税の課税ベース侵食がもたらす問題について議論する。第3節では、スウェーデンの税制の概要を述べる。最後に第4節で、わが国の改革の方向性について検討する。

## 2. わが国の住民税の問題点

まず、わが国における住民税の課税ベース侵食がどのような問題をもたらしているか、についてデータで検討する。「はじめに」で触れたように具体的な問題は2点、すなわち、住民に対する応益性の不徹底と、自治体の税収ロスに加えて税収偏在がおきていることである。以下では、これらについて順番に議論する。

### 2-1 住民税の課税ベース侵食が家計負担にもたらす効果

まず、住民税の課税ベース侵食が家計の負担にもたらす問題について議論する。その実態は表1(表は田近・八塩(2009)からの抜粋である)に示した。表の作成方法は紙幅の関係上省略するが、2006年の国民生活基礎調査(厚生労働省)の個票データより作成したものである。データの世帯(分析対象は19980世帯)を世帯人数を調整しつつ10の所得階層に分類し、その所得階層ごとに税負担率の平均値などをもとめた。表には住民税だけでなく所得税や社会保険料の負担率も示したが、以下では住民税に絞って検討を行う。

まず、表の「住民税の課税所得比率」は世帯所

表1 わが国の所得階層ごとの住民税負担の実態

所得階層	世帯数	住民税課税所得比率	負担率				住民税負担率分布（世帯数）				
			所得税負担率	住民税負担率	社会保険料負担率	税+社保負担率	0%	0～2%	2～4%	4～6%	6%以上
I	1998	0.7%	0.02%	0.07%	14.08%	14.18%	1936	36	18	7	1
II	1998	4.1%	0.14%	0.41%	10.92%	11.47%	1555	253	80	72	38
III	1998	10.4%	0.38%	1.04%	10.20%	11.62%	827	498	496	83	94
IV	1998	16.8%	0.67%	1.68%	9.79%	12.13%	338	545	639	382	94
V	1998	22.9%	0.97%	2.29%	10.03%	13.29%	118	311	767	552	250
VI	1998	29.0%	1.34%	2.90%	10.03%	14.26%	29	190	497	703	579
VII	1998	35.3%	1.84%	3.53%	10.05%	15.42%	2	37	293	733	933
VIII	1998	40.3%	2.51%	4.03%	10.18%	16.73%	0	6	98	665	1229
IX	1998	47.1%	3.67%	4.71%	10.00%	18.38%	0	0	33	399	1566
X	1998	61.8%	8.97%	6.18%	8.24%	23.38%	0	0	12	246	1740
合計	19980	39.5%	3.77%	3.95%	9.66%	17.38%	4805	1876	2933	3842	6524

（表の結果は田近栄治・八塩裕之（2009）からの抜粋。）

得に対する課税所得の比率である。ここで「世帯所得」は給与や事業所得、農業所得、年金、財産所得の合計である。これをみると、課税所得比率は所得の最も低い第Ⅰ階層で0.7%、第Ⅱ階層もわずか4.1%であり、所得の大半が課税ベースから除外されている。表の一番下に記した全体の平均値も40%以下、すなわち、世帯所得の6割が課税所得から除かれている。表には示していないが、とくに大きいのは給与所得控除と公的年金等控除である。住民税は近年の改革で「10%の比例税」となったが、こうした課税ベース侵食の結果、実際の住民税負担率は第Ⅰ・Ⅱ階層はほとんどゼロ、所得中位の第Ⅴ階層でも2%程度に過ぎない。

一方、表の右側の部分には世帯所得に対する住民税負担率の分布を示したが、ここにも興味深い実態が示されている。表によると、住民税負担ゼロの世帯が4,805世帯、すなわち全体の1/4に及ぶ。この1/4はおもに低所得世帯であるが、より具体的に述べると年金世帯（世帯所得の半分が年金の世帯）が多くなっている（この点は表には示していないが、4,805世帯のうち3,000以上を占める）。

このように、所得控除を大きく設定する政策的な理由は、低所得世帯に税負担をもとめない、という「応能性」の配慮と考えられる。しかし、自治体が供給する公共財の費用を住民から広く調達することが目的の住民税の場合、こうした政策はむしろ問題が大きい。「はじめに」で述べたように、住民は自治体に払う税負担と提供される公共サー

ビスから受ける便益を比較検討し、選挙権や「足による投票」の行使を通じて、自治体の財政が効率的に運用されるように規律づける役割が期待される。しかし、わが国では（企業課税の比率が高い一方で）住民税の負担が軽減される結果、住民による自治体財政の規律づけが極めて弱くなっている可能性がある。とくに、税負担ゼロ世帯が全体の1/4に及ぶ問題は大きい。たとえば、自治体が公共財の追加供給のために仮に住民税率引き上げを住民に問うたとしても、負担ゼロ世帯の負担は依然ゼロのため、基本的にそれに反対する誘因をもたない。結果として、非効率な歳出に歯止めがかからないことが考えられる。

ここで起きている問題の原因は、応益性と応能性の混同にある。低所得者の対応といった応能性の問題は本来、国が対処すべきであり、たとえば還付可能な税額控除を活用することが考えられる。その上で、応益性重視の視点から住民税の課税ベースはなるべく広くとれば、住民による財政責任を強めることが可能となる。

## 2-2 住民税の課税ベース侵食と自治体間の税収偏在について

次に、課税ベース侵食がもたらす2つ目の問題である、税収ロスや自治体間の税収偏在の問題について述べる。もっとも税収ロスは、たとえば課税ベースを（先の表1に示した）現状の世帯所得の40%から倍の80%に広げれば、税収も倍になることから自明である。より重要な点は、そうし

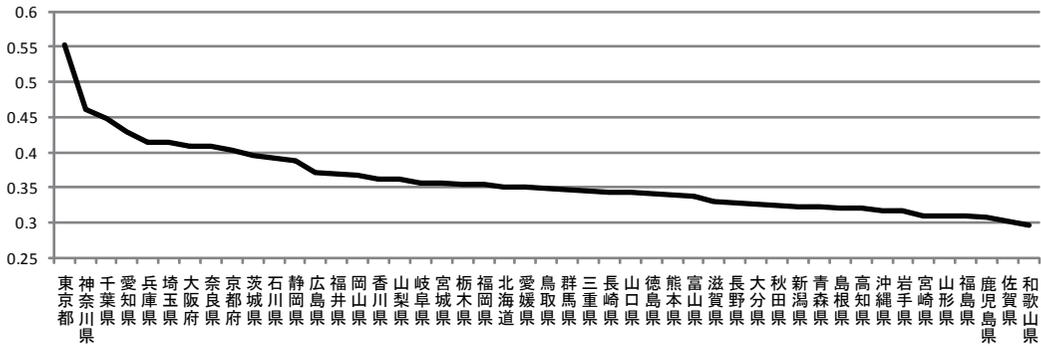


図1 都道府県別の世帯所得に占める住民税課税所得比率 (単位%)

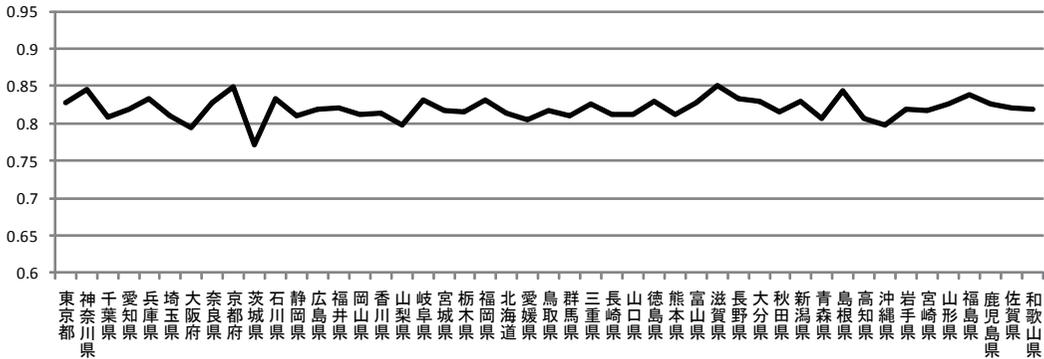


図2 都道府県別の世帯所得に占める住民税課税所得比率 (所得控除縮小後、単位%)

た課税ベース侵食による税収ロスが、地方部の自治体でより重要な問題となっている可能性があることである。

そうした実態を端的に示すのが、図1である。この図は、都道府県ごとに世帯所得（給与収入、年金収入、事業・農業所得の合計）に占める住民税の課税所得比率を計算し、それを高い順番に並べたものである。先の表1は個票から作成したが、この図1はマクロデータ（県民経済計算や地方財政統計年報など）を用いて作成した。したがって、先の表1と図1の整合性は完全には取れないが、課税ベース侵食と自治体間の税収格差の関係を分析する点では、マクロデータが便利である（なお、紙幅の関係上、計算方法の説明は略す）。

図を見ると、この比率が一番高いのは東京でそれは約55%であり、次いで比率が高いのは神奈川、千葉、愛知といった都市部の県である。一方、課税所得の比率が低い県、すなわち課税ベースの

侵食が激しい県は、沖縄、高知、島根といった地方部である。こうした結果が生じる最大の原因は、世帯所得の格差である。すなわち、一般的に世帯所得が高いほうが、それに占める所得控除の比率は小さくなり、それが図1のような結果をもたらしている。また、もう一つの重要な問題として、地方部では世帯所得に占める公的年金収入の比率が高いこともあげられる。公的年金に適用される公的年金等控除は非常に大きいため、地方部における課税ベースの侵食を助長していることが考えられる。

そこで、図2では、社会保険料控除以外の所得控除（給与所得・公的年金等の控除を含む）をすべて廃止した場合に、この図1がどう変化するかを分析した。図2に示したように、これによってすべての都道府県の課税所得比率は80%程度にまで増大し、先の図1で示したような都道府県格差はほぼ解消される。課税ベース侵食と自治体間

の税収格差の問題はこれまであまり議論されてこなかったが、重要な問題であると考えられる。

### 3. スウェーデンの税制の概要

これまで述べてきたように、わが国の住民税の問題は課税ベースの侵食である。低所得世帯に税を負担させないという応能性への配慮の結果が、これまで述べたような様々な問題を引き起こしている。本来「所得再分配」は国の役割であり、たとえば低所得者の税負担軽減手段としては還付可能な税額控除 (refundable tax credit) などを活用し、それとあわせて、住民税の課税ベースを広くとれば、これらの問題の多くが改善できる。

実際にそうした税制は北欧のスウェーデンで実施されている。スウェーデンは高福祉高負担で有名であり、その制度をわが国に単純に導入することには問題も多いが (田近・八塩, 2010)、一方で地方自治が発達しており、その中で上記に述べたような国の所得税と地方の住民税の役割分担の徹底がなされている。以下では、その制度を簡単に概観する。

まず、表 2 は 2006 年のスウェーデンの税収状況 (国税、地方税、社会保険料) を示す (1SEK = 15 円程度。ただし、近年の経済危機以来スウェーデンクローネが減価傾向にある)。税収総額は 1 兆 4 千億 SEK (スウェーデンクローネ) で、その対 GDP 比率は高福祉高負担を反映して約 50% にも及ぶ (日本は 30% 弱)。国・地方・社会保険料の比率は表にあるように、それぞれ 1/3 に近づいている。

本稿で注目するのは、国と地方の税収における税目内訳である。まず、地方税 (市と県の合計) については全額が住民税である。スウェーデンでは県が医療、市が教育や介護といった公共サービスを供給するが、住民税はその費用に充てられる。住民税収 4540 億 SEK の対 GDP 比は 16% に及び、

表 2 スウェーデンの 2006 年税収状況  
(単位: 10 億 SEK)

項 目		税収額
国	所得税	41
	税額控除	-81
	付加価値税 (VAT)	266
	法人税	99
	他	202
合計		527
地方 (県と市)		454
住民税		
社会保険料 (雇用主負担含む)		444
合計		1425

\* "Tax in Sweden 2008" より作成

その税収調達力は大きいですが、後述のようにその理由は税率が高いこととともに、課税ベースが広いことにある。そのため、ほとんどの住民が税を払うことになる。

一方、国の税収内訳をみると、所得税の税収は 410 億 SEK と住民税の 1/10 以下である。その上で税額控除が適用されるが、その -810 億 SEK を加えると、所得税収は実質的にマイナスである。(税額控除前の) 所得税収が少ないのは、後述のようにその課税の対象が所得の高い階層に限られるからであるが、それと中・低所得者を中心とする税額控除を組み合わせることで、結果的に所得税は所得再分配に徹する形となる。一方で、法人税や消費税は全額が国の財源である。

次にスウェーデンの税制における負担の実態を、表 3 で示した。表は 20 万 SEK、50 万 SEK の給与を稼ぐ個人を例にとり<sup>2)</sup>、給与に対する税負担の実態を示した。20 万 SEK が低所得、50 万 SEK は比較的高所得者 (平均は約 33 万 SEK 程度) を意味する。ただし、スウェーデンでは、日本で適用される給与所得控除や公的年金等控除といった制度は一切なく<sup>3)</sup>、所得の源泉が事業所得や年金収入でも計算の方法は同じである (ただし、年金受給者は年金保険料負担はない)。

2) ここで 20 万 SEK、50 万 SEK は雇用主による社会保険料負担支払い後の給与である。

3) 給与所得控除の存在理由として、給与所得者と事業所得者の所得の捕捉率の差が根拠として主張される。もっともこの問題はわが国だけでなく万国共通にみられる問題と考えられるが、これを理由に「給与所得控除」を設けている国は (筆者の知る限り) 存在しない (OECD, 2007)。また、わが国では「給与所得控除」を事業所得者が逆に節税に活用する問題も起きていることが知られている (田近・八塩, 2005)。

表3 スウェーデンの勤労所得に対する課税の実態（2007年の制度に基づく）

	勤労所得 20万クローネのケース		勤労所得 50万クローネのケース	
	勤労所得に対する比率 (単位：%)	備考	勤労所得に対する比率 (単位：%)	備考
勤労所得	100	20万クローネ	100	50万クローネ
勤労所得税 (国、税額控除前) <A>	0.00	税率ゼロのブラケットが適用される	6.97	課税所得 316700（勤労所得 328600）クローネ以上に対し累進税率（20%と25%）適用
勤労所得税（地方） <B>	27.78	税率は自治体で異なる。ここでは平均値 31.55%を用いた。勤労所得から基礎控除をひいた課税所得に適用される	30.80	税率は自治体で異なる。ここでは平均値 31.55%を用いた。勤労所得から基礎控除をひいた課税所得に適用される
社会保険料 <C>	7.00	年金保険料 7%	5.18	年金保険料 7%、ただし上限 25900 クローネ ここでは上限額。
負担率合計（税額控除前） <D>=<A>+<B>+<C>	34.78		42.95	
税額控除（国） <E>	-10.75	税額控除内訳 年金保険料 7%分 -7% In-Work Benefit (EITC) -3.75%	-7.42	税額控除内訳 年金保険料 -5.18% In-Work Benefit (EITC) -2.24%
最終負担率（税額控除後） <F>=<D> - <E>	24.03		35.53	

注 スウェーデンの平均勤労所得は 34 万クローネである。  
 上記以外に雇用者が社会保険料負担をしているが、それについては省略した。  
 子供がいる場合には、児童税額控除などがつくため税額控除はもっと大きくなる。  
 Swedish Tax Agency (2007) をもとに作成。

最初に 20 万 SEK の個人を説明する。表の数字は給与に対する比率 (%) である。まず国の所得税については、所得が低い人には基本的にゼロ税率が適用され、所得がおよそ平均を超えた部分のみに税が課される。すなわち、20 万 SEK の個人の所得税負担はゼロである。一方で、重要なのが住民税である。適用される所得控除は 23600SEK の基礎控除しかなく<sup>4)</sup>、それを引いた後の課税所得に対し一律税率が適用される。税率は県と市がそれぞれ決定するため自治体ごとに若干の差があるが、平均は約 31% であり、それで計算すると低所得者であっても約 28% の税負担率となる。これに加えて年金保険料の 7% が給与全体に課されるため、税と保険料の合計負担率は 35% 弱にもなる。なお、表では触れないが、公的年金や手当もすべて課税ベースに含まれるため、国民の大半が住民税を負担する点も重要である。

しかしこれに対して、国による税額控除が適

用される。制度の詳細は略すが、その目的は年金保険料や住民税の負担軽減による中・低所得者の就労促進である (OECD, 2008)。その結果、-10.75% の負担軽減がなされ、最終的な負担率は 24.03% となる。スウェーデンでは税と保険料の徴収は課税庁が一元管理しており、この 24.03% が一括納税される。これ以外にも付加価値税の税率（基本税率）が 25%、ほかに雇用主段階の保険料負担が 32% と、その負担の大きさは想像を絶するものがある (田近・八塩, 2010)。ただし、本稿で注目するのは国と地方の役割分担、すなわち、税額控除によって所得税負担は実質的にマイナスの一方で、住民税負担は低所得者であっても大きい点である。

一方、表の右側には 50 万 SEK の給与を稼ぐ個人について示したが、基本的な考え方は同じである。ただし、給与の高い部分には国の所得税が課される点が大きな違いである。一方、住民税の税

4) 基礎控除は給与額によって変化する

率は低所得者と同じ一律税率が適用される。課税ベースが広いため、その負担率は35.53%にもなる。

こうしたスウェーデンの制度のポイントを整理すると、次のようになる。自治体の唯一の税源である住民税は、公共サービス供給の財源調達のためから課税ベースを広くとり、その上で国の政策上の理由で実施する負担軽減は、国の所得税（税額控除）で対応する。その結果、国は所得再分配、地方は財源調達という所得課税の役割分担がなされている。ただし、住民税の税収調達力が強化されるかわりに、自治体は税収不足に対しては（自治体間財政調整も行われてはいるが）自ら税率を引き上げるといった対応が必要である<sup>5)</sup>。住民の所得が高い首都ストックホルム周辺で税率が比較的低く、地方で若干高くなる、という格差は起きているが、大きな問題とはなっていないようである。先に日本の例で示したように、課税ベースを広げることで、税収格差が大きく縮小することも大きな要因と考えられる。このように、住民税の課税ベース拡大によって住民による財政責任や税収調達力が強化されるが、もう一つのメリットである税収偏在の改善も重要なポイントであると考えられる。

#### 4. おわりに

本稿では、わが国の住民税の課税ベース侵食がどのような問題を引き起こすか、についてまず議論し、そのうえで、住民税を地方税の中心に据えるスウェーデンの制度を概観した。わが国で住民税の所得控除を大きくとる理由の一つは、「低所得世帯に税を負担させるべきでない」という応能性への配慮と考えられるが、その結果、住民税で本来重視されるべき公益性、具体的に言えば住民による自治体財政への規律づけが弱くなっている。また、より重要な点として、それが自治体間の財政偏在を引き起こしている。「低所得者への配慮」といった応能性は国に対応を任せる一方で、住民税の課税ベースはなるべく広く取ることとすれば、自治体の税収調達力充実だけでなく、こう

した様々な問題の改善が期待できる。

そうした国と地方による役割分担を実施している国がスウェーデンである。スウェーデンの住民税は、所得控除の適用が極めて限られるだけでなく、公的年金や手当もすべて課税ベースに含まれるなど、その課税ベースは極めて広い。自治体はそうした税収調達力に優れた税を持つ一方で、税収不足に対しては自ら税率引き上げなどで対応しなければならない。一方で国の所得税は税額控除を活用するなど、結果として所得再分配に特化しており、そのかわり消費税や法人税は全額国の財源となる。

もちろん、スウェーデンは日本とは大きく異なる国であり、その制度をそのまま導入することには困難も伴う。しかし、わが国の問題の根源は公益性と応能性の混同にある点で、その制度は究極的とはいえ、興味深いものである。

#### 参考文献

- Ministry of Finance, Swedish Government (2008) *Local Government Financial Equalisation: Information about the Equalisation System for Swedish Municipalities and County Councils in 2008*
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*『地方分権の財政理論』米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳 第一法規
- OECD (2007) *Economic Surveys: Sweden*.
- OECD (2008) *Taxing Wages 2006-2007 Special Feature: Tax Reforms and Tax Burdens*.
- 佐藤主光 (2009)『地方財政論入門』新世社。
- 政府税制調査会 (2005)『個人所得課税に関する論点整理』。
- 田近栄治・八塩裕之 (2005)「税制と事業形態選択 — 日本のケース —」日本財政学会叢書『財政研究』第1巻, pp.177-194。
- 田近栄治・八塩裕之 (2009)「個人住民税負担の実態とその改革について」金子能宏編著『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』(厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業)。
- 田近栄治・八塩裕之 (2010)「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1月号。

5) 自治体間の財政調整も行われているが、日本との違いは、その基準が外形的な基準によって決定されることである。そのため、それが自治体のインセンティブに影響を及ぼすことがない (Ministry of Finance, Swedish Government, 2008)。