

# APIR Trend Watch No.64

## 新型コロナウイルス対策で見た地方の財政力格差

### - 税源交換による地方税の偏在是正・税収安定化を -

APIR 主席研究員 藤原 幸則

#### 要旨

新型コロナウイルスの感染拡大は、地域経済にも大きなマイナス影響を及ぼしている。地域経済の悪化は税収減により地方財政へ影響が及び、その影響は長期化する可能性がある。感染拡大は地方財政への影響の長期化だけにとどまらない。そこで、本稿では、新型コロナウイルス感染拡大で見た地方の財政力格差の背景と問題点を整理し、財政力格差の要因になっている税収の偏在是正のための制度改革の提案を行った。要約は、以下の通りである。

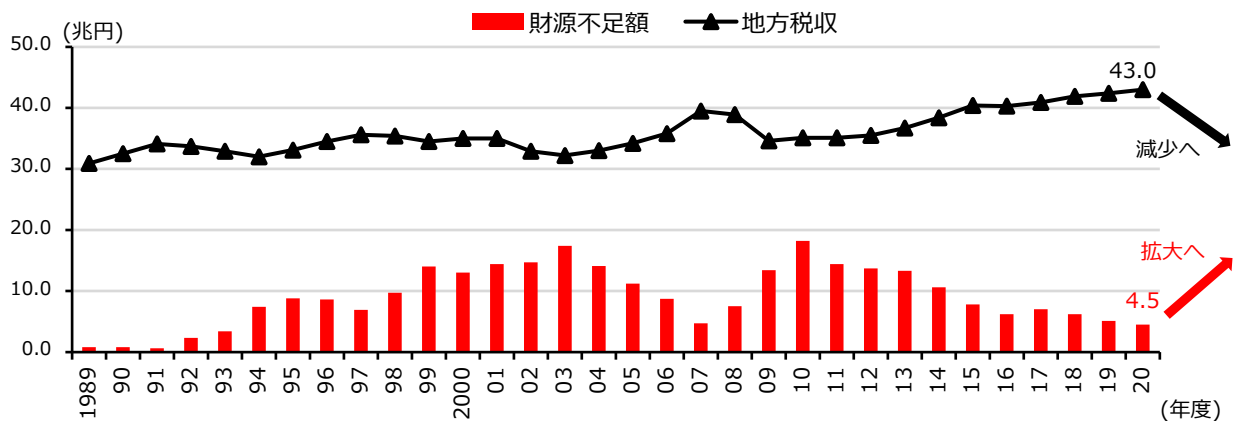
1. 税収の東京一極集中に代表されるように、税収格差を背景にした地方の財政力格差は、かねて問題とされていたが、新型コロナウイルス感染拡大対応では、地方の財政力格差をクローズアップさせた。典型的な問題が休業要請等への「協力金」で地域差が生じたことである。自治体の経済対策が財政力格差により差が出れば、地域経済の立ち直り度合いにも差がつき、ひいては税収格差、それを背景とする財政力格差をさらに拡大させる懸念がある。
2. 新型コロナウイルス感染拡大対応の財源について、各自治体は財政調整基金を取り崩し、財源に充当するケースが多くみられた。財政調整基金は、税収の多い東京都が突出して残高が大きく、東京都以外の道府県は危機時に使える「貯金」の残高が非常に少ない。危機時に各自治体が財政力格差から大きく制約されずに必要な対策をスピーディに講じられるようにすることが必要である。このためには、税収の偏在性が小さい地方税体系の構築が必要である。
3. 地方税の偏在性において、最も大きいのが地方法人二税であり、最も小さいのが地方消費税である。そこで、地方における税収の偏在性を小さくし、景気動向に対し安定的な税収が得られるような踏み込んだ改革が必要になってくる。このため、地方の法人課税分と国の消費税分について、同額で税源交換し、地方消費税を拡充することが有効と考える。
4. 税源交換での税収の偏在是正により、危機時対応での財政力格差は一定改善するが、これだけでは十分でない。コロナ禍からの地域経済回復、さらには他の災害対策も講じつつ、教育、福祉、医療・介護、子育て支援、社会資本の老朽化対策、行政のデジタル化など、地域の様々な歳出需要に責任を持って適切に応えていくためには、根本的には、地方分権の推進と一体となった地方税の充実確保が必要である。各自治体の主体的な政策を賄う一般財源の確保が重要となる。このため、地方交付税の法定率引上げ、地方税標準税率の引上げと連動した地方財政計画の歳出規模拡大、地方への権限・財源移譲などの検討を期待したい。

## 1. 新型コロナウイルスの感染拡大による地方財政への影響：影響の長期化

新型コロナウイルスの感染拡大は、需要の継続的な後退や失業率の高止まりなど、地域経済にも大きなマイナス影響を及ぼしている。離職などによる就業者数の減少の大きい産業は、建設業、製造業、運輸業、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業、生活関連サービス業、娯楽業であり、いずれも地域経済を支える産業である<sup>1</sup>。地域経済の悪化は地方財政へ影響が及び、その影響は長期化する可能性がある。地域の企業収益の悪化は、企業が納める法人住民税や法人事業税の減少となる。従業員の収入減や離職ともなれば、従業員が納める個人住民税が減少する。地方法人二税、個人住民税は、地方の基幹税目であり、税収減の影響は大きい<sup>2</sup>。

地域経済の回復には長い時間がかかり、感染の第2波、第3波があれば、回復はさらに遠のく。税収減による地方財政への影響も長期にわたる。図表1は、地方税収と財源不足額の推移を示したものであるが、2008年のリーマン危機による税収減が底を打ってからも危機前の税収水準に戻るまで約6年かかっている。新型コロナウイルス感染拡大の影響も長期化は避けられないだろう。

図表1 地方税収と財源不足額の推移



注1：税収額は、2018年度までは決算額、2019年度は決算見込額、2020年度は地方財政計画額。

注2：税収額は、国から都道府県に譲与されている地方法人特別譲与税等を含む。

注3：財源不足額とは、地方財政計画策定において、歳入総額と歳出総額の差額である。差額を埋める地方財政対策が国と地方の折半で講じられる(国の特例加算、地方の臨時財政対策債)。

出所：総務省「地方税収等の状況」、「地方財政関係資料」より作成。

新型コロナウイルスの感染拡大の影響は、地方財政へのマイナス影響が長期に及ぶだけにとどまらない。税収の東京一極集中に代表されるように、税収格差<sup>3</sup>を背景にした地方の財政力格差は、かねて問題とされており、是正に向けた税制改革が行われてきたが、新型コロナウイルスの感染拡大対応では、地方の財政力格差をクローズアップさせた。

—————#

<sup>1</sup> 2020年7月31日に公表された総務省「労働力調査(基本集計)、2020年6月分」の結果で、前年同月と比べて就業者数の減少が大きいのがこれら産業である。

<sup>2</sup> 2020年度地方財政計画では、43.0兆円の地方税収見込みのうち、個人住民税が13.2兆円、地方法人二税が8.3兆円、地方消費税が5.8兆円、固定資産税が9.3兆円、その他が6.4兆円という構成になっている。新型コロナウイルス感染拡大による税収減が2020年度にすべて現れない。法人は決算期の都合、個人は前年所得への課税のため、税収減が2021年度以降に大きく現れる。

<sup>3</sup> 自治体ごとに人口、面積、産業集積等に違いがある以上、税収格差を完全になくすことはできないが、自治体の責任に帰せない著しい不公平はなくす必要がある。通常、税収格差は1人当たり税収額の格差で評価される。

典型的な問題は、休業要請等への「協力金」で地域差が生じたことである。累計感染者数の多い首都圏と関西圏の地域差をみている。図表2は、各都府県の休業等への「協力金」の概要である。

中小企業に対し、東京都、大阪府、兵庫県は最大100万円の支給が可能になっているが、近隣の他府県と支給金額に大きな差がある。持続化給付金などの国による給付金支給額は全国一律であり、自治体による給付金についても自治体間で差が開いているのは好ましくない。

図表2 首都圏及び関西圏の都府県による休業等への「協力金」の概要(4～7月申請受付)

都府県	名称、対象、要件等	支給額
首都圏	埼玉県 「埼玉県中小企業・個人事業主支援金」 経営上の影響を受けている中小企業・個人事業主が対象。 該当する休業が前提。	20万円 (複数事業所を休業している場合は30万円)
	埼玉県 「埼玉県中小企業・個人事業主追加支援金」 2019年の月平均売上が15万円以上であること。該当する休業が前提。	10万円
	東京都 「東京都感染拡大防止協力金」 休業等の対象施設を運営し、休業等に全面的に協力する中小企業・個人事業主等が対象。	50万円 (2事業所以上で休業等に取り組む事業者は100万円)
	千葉県 「千葉県中小企業再建支援金」 売上が前年同月と比較して50%以上減少した中小企業(個人事業主を含む)が対象(県の休業要請に協力しない場合は対象外)。	賃借している事業所の数、要請に応じた時期に応じて、 10万円～40万円
	神奈川県 「神奈川県新型コロナウイルス感染症拡大防止協力金」 休業等に協力する中小企業・個人事業主が対象。 第2弾の協力金では、事務所賃借による加算なし。	休業の事業者 10万円 (事務所を賃借している場合は加算があり、最大30万円)
関西圏	滋賀県 「新型コロナウイルス感染拡大防止臨時支援金」 休業等の要請に応じた中小企業・個人事業主等が対象。	中小企業 20万円 個人事業主 10万円
	京都府 「京都府休業要請対象事業者給付金」 休業要請等に協力した中小企業・団体、個人事業主が対象。	中小企業・団体 20万円 個人事業主 10万円
	大阪府 「休業要請支援金」(府・市町村共同支援金) 休業要請を受け、特に深刻な影響を被っている中小企業・個人事業主が対象。2020年4月の売上が前年同月比で50%以上減少していること。	中小企業 100万円 個人事業主 50万円 (大阪府と市町村で1/2ずつ負担)
	兵庫県 「休業要請事業者経営継続支援金」 休業等の要請に応じた中小法人・個人事業主が対象。 2020年4月または5月の売上が前年同月比で50%以上減少していること。	対象種別、要請・協力依頼時期に応じ、 中小法人 20～100万円 個人事業主 5～50万円
	奈良県 「奈良県新型コロナウイルス感染症拡大防止協力金」 休業等要請や協力依頼に応じた中小企業・個人事業主等が対象。	個人事業主 10万円 中小企業、その他法人 20万円
	和歌山県 「事業継続支援金」 売上減少が50%以上ある事業者の事業継続に向けた支援金。国の持続化給付金を受けている事業者(全産業を対象)が対象。	2020年4月1日時点の常時使用する従業員数に応じて、 20万円～100万円

注：和歌山県の支援金は、休業等の要請や協力依頼への「協力金」という意味ではない。全産業対象の支援である。  
出所：各都府県ホームページより作成。

新型コロナウイルス感染拡大対応として、全国の各自治体においては、休業等への「協力金」の以外にも、家賃支援金など、様々な経済対策を講じ、大きな打撃を受けた地域経済の下支えに取り組んでいるところは少なくない。しかし、そうした自治体の経済対策が、財政力格差により差が出れば、地域経済の立ち直り度合いにも差がつき、ひいては税収格差、それを背景とする財政力格差をさらに拡大させる懸念がある。

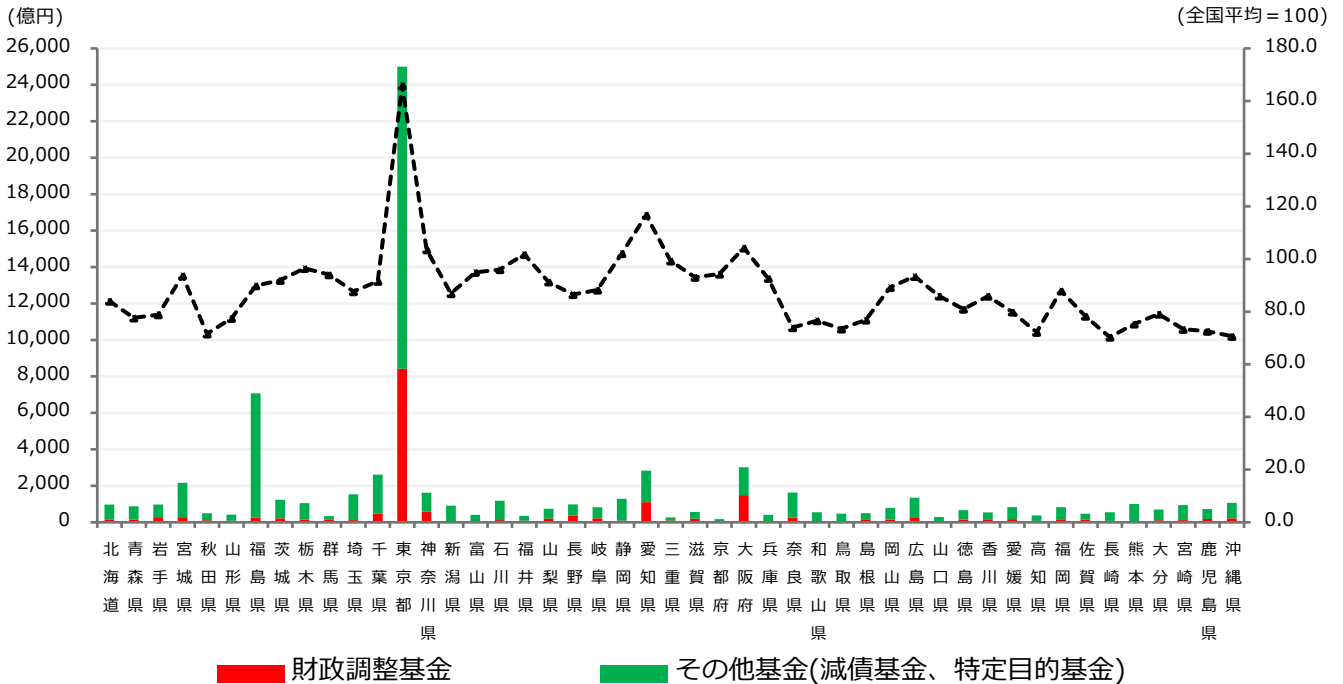
## 2. 新型コロナウイルス感染拡大対応の財源：財政力格差を反映

新型コロナウイルス感染拡大対応の財源について、各自治体は財政調整基金を取り崩し、財源に充当するケースが多くみられた。自治体は、大規模な災害や経済不況、社会保障等に要する経費の増加に備えた財政運営の年度間調整の取り組みとして、基金の積み立て、取り崩しを行っている。

危機時に使える「貯金」とも言える財政調整基金は災害などの予測し難い事態での財源不足に備えるものであり、新型コロナウイルスの感染拡大対応に急きょ活用された。例えば、東京都では、2019年度最終補正後時点で9,345億円あった残高のうち、累次の補正予算により8,540億円がすでに取り崩されている。大阪府では、2019年度末時点で1,043億円あった残高が相次ぐ補正予算(第7号まで)対応で522億円がすでに取り崩されている。

2018年度決算額により、都道府県別の基金の残高、1人当たり税収額(指数)をグラフにしたのが図表3である。基金残高は圧倒的に東京都が大きい。財政調整基金でみても、東京都が8,428億円と最大であり、大阪府1,489億円、愛知県1,102億円と続く。基金残高にこれほどの差が出るのは、税収格差による。1人当たり税収額が著しく大きい東京都は、基金への大幅な積み増しが可能である。税収の多い東京都は、都道府県で唯一、地方交付税の不交付団体であり、基準財政収入額が基準財政需要額<sup>4</sup>を上回る財源超過となっており、独自や臨時の対策に財源を充てやすい。基金への積み増しを行う余地も大きい。

図表3 都道府県別の基金残高、1人当たり税収額指数(2018年度決算)



注：1人当たり地方税収額には、超過課税、法定外税を含む。

福島県は震災復興関連基金があり、国の補助金や交付金などを原資としているので、留意を要する。

出所：総務省「地方財政状況調査関係資料」「地方税に関する参考計数資料」より作成。

標準的な水準の行政経費は地方交付税で財源保障があるが、新型コロナウイルスの感染拡大対応のような危機対応については財源保障がない<sup>5</sup>。危機時に各自治体が財政力格差から大きく制約さ

<sup>4</sup> 基準財政収入額は、自治体の標準的な税収の一定割合(原則75%)から算出される。基準財政需要額は、標準的な水準の行政を行うための一般財源を算定するもの。財源不足額が普通地方交付税の額となる。

<sup>5</sup> 今般、国は「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」(第1次補正及び第2次補正の予算計3兆円)を用意し、自治体への財政支援を行っている。これで自治体は様々な対策を講じることが可能になるが、交付決定には、事前に自治体から実施計画を国に提出する必要がある。交付は第1次補正予算分でも7月からとなっている。迅速な対応が求められる中では交付が遅い。国による臨時の財政支援はあっても良いが、交付金の使途は自治体に任せ、事後報告としてスピーディな対策実施とした方が良かったと思われる。

れずに必要な対策をスピーディに講じられるようにすることが必要である。このため、税収の偏在性が小さい地方税体系の構築が必要と考える。

### 3. 税収の偏在性が小さい地方税体系の構築：税源交換

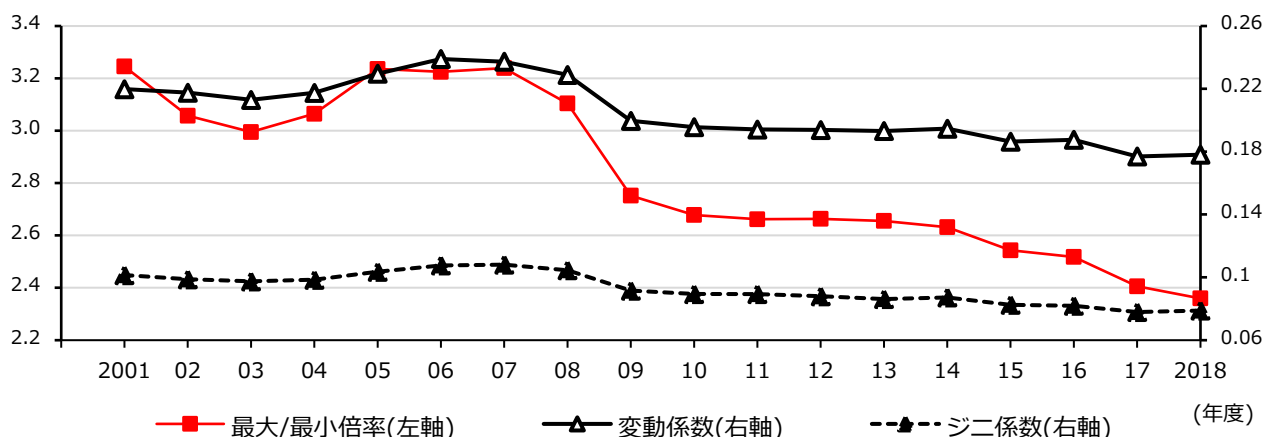
2018 年度決算額で都道府県別 1 人当たり税収をみると、全国平均を 100 とした場合、地方税全体では東京都が 165.9 と最大であり、最小の長崎県 70.3 と最大／最小倍率は 2.4 倍となっている。税目別でも東京都が突出して多く、地方法人二税(法人住民税、法人事業税)では最大／最小倍率は 6.3 倍と際立って差がある。個人住民税、固定資産税、地方消費税(清算後)の最大／最小倍率は、それぞれ 2.5 倍、2.3 倍、1.3 倍となっている。地方消費税の倍率は最も小さい。

同じ 2018 年度決算額で、税収全体の格差を評価するジニ係数をみると、地方税全体は 0.08、個人住民税は 0.10、固定資産税は 0.08、地方消費税は 0.02、地方法人二税は 0.17 である。偏在性が最も大きいのが地方法人二税であり、最も小さいのが地方消費税である。

偏在性が小さい地方税体系の構築の必要性は、1997 年 7 月の地方分権推進委員会第 2 次勧告において指摘され、国は地方消費税の創設、財政力格差拡大に対応する税制改革を推進してきた。近年の税制改革は、偏在性の高い地方法人二税に着目し、地方の税収を国がいったん取り込んでから、それを地方へ配分する方式がとられている。現行制度は、①法人住民税法人税割の一部を国税の地方法人税として吸い上げ、交付税原資に繰り入れて配分する、②法人事業税の一部を国税の特別法人事業税として吸い上げ、特別法人事業譲与税として配分する、という方式になっている。

都道府県別の 1 人当たり税収額指数(全国平均 100)について、各年度の最大／最小倍率、変動係数、ジニ係数を算出し、地方税全体での税収格差の推移をみたのが図表 4 である。法人事業税の一部を地方へ配分する税制改革が行われた 2008 年度以降、格差は徐々に縮小してきている。

図表 4 1 人当たりの地方税収格差の推移



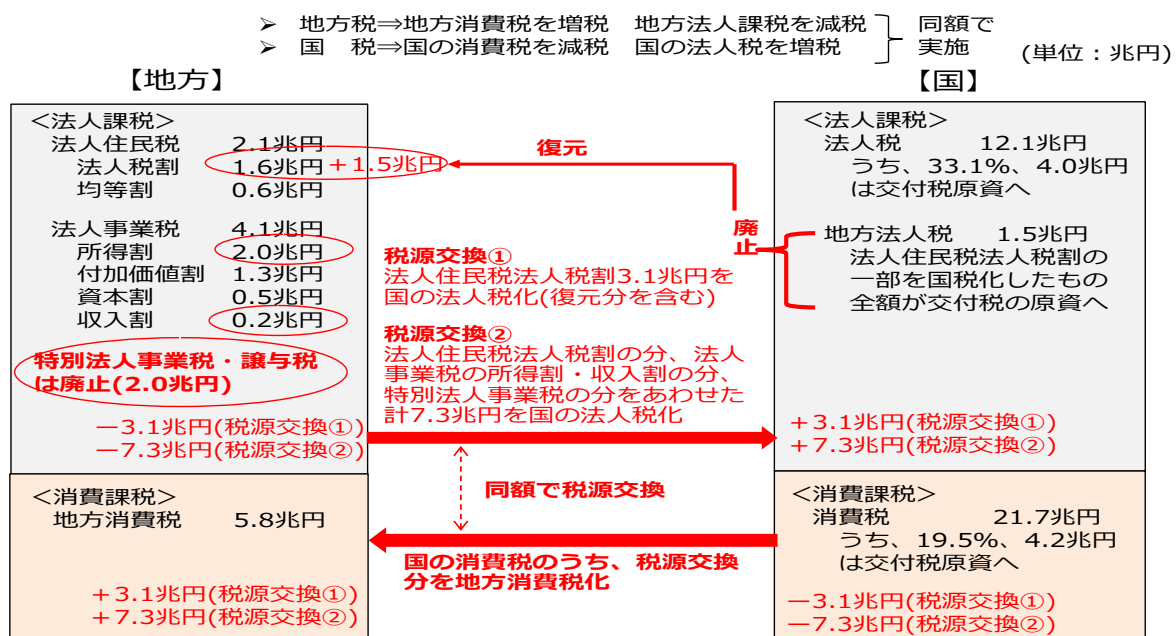
注：1 人当たり地方税収額には、超過課税、法定外税を含む。変動係数は標準偏差を平均で除算したもの。  
出所：総務省「地方税に関する参考計数資料」(各年度)より作成。

最大／最小倍率は大きく下がっているが、最大の東京都の突出度を強調するもので、都道府県全体の税収格差を評価できるものでない。全体の格差を表す指標、特にジニ係数をみると、格差は正が大きく進んでいるとは言えない。税収格差の依然として大きな要因は地方法人二税である。地方法人二税の税収は産業の集積に左右され、企業・事業所が集中する東京都をはじめ大都市圏を抱える都府県の税収が当然大きくなり、偏在性が大きくなることは不可避である<sup>6</sup>。また、自治体の行政サービス(社会保障、教育、社会資本整備等)は決められた水準で継続的な提供が求められ、法人からの税収は景気変動の影響を受けやすいので、地方行政運営上、安定的な税目でない。

そこで、税収の偏在性が小さい地方税体系の構築に向けた改革として、地方の法人課税分と国の消費税分について、同額で税源交換し、地方の法人課税を減らすとともに、偏在性が小さく景気変動に安定的な税収が期待できる地方消費税を拡充することが有効と考えられる。現行の交付税原資化や譲与税方式に比べて、地方の固有財源の充実という意義が明確となり、東京都を中心とした大都市を抱える都府県は税収が一定減るものの、地方消費税という税収が安定的な税目になることで現行方式よりメリットがある。税源交換では、国全体としては税収中立である。

問題は、地方の法人課税分についてどの税目を税源交換の対象にするかである。法人も地域社会の一員であり、事業を行う上で自治体の行政サービスを受けており、地域社会の会費(均等割)や応益課税(外形標準課税)ということは残すのが妥当である。そこで考えられる方策は、第1に法人住民税の法人税割を税源交換の対象にする、第2に法人事業税の所得割・収入割もあわせて税源交換の対象にする、という2案である。2020年度の税収額の数字であてはめてみた場合の税源交換の2案のイメージを示したのが図表5である。

図表5 税源交換のイメージ



注：黒字は2020年度の税収額。赤字は本稿の改革提案内容。端数処理の関係で計が一致しない場合がある。  
出所：国の2020年度当初予算、2020年度地方財政計画により作成。

#  
<sup>6</sup> 新たな事業活動も偏在性に拍車をかけている。実店舗を要しないインターネット取引やコンビニなどのフランチャイズ事業では、税収が本社・本店・本部が所在する自治体(東京都など)に集中する。

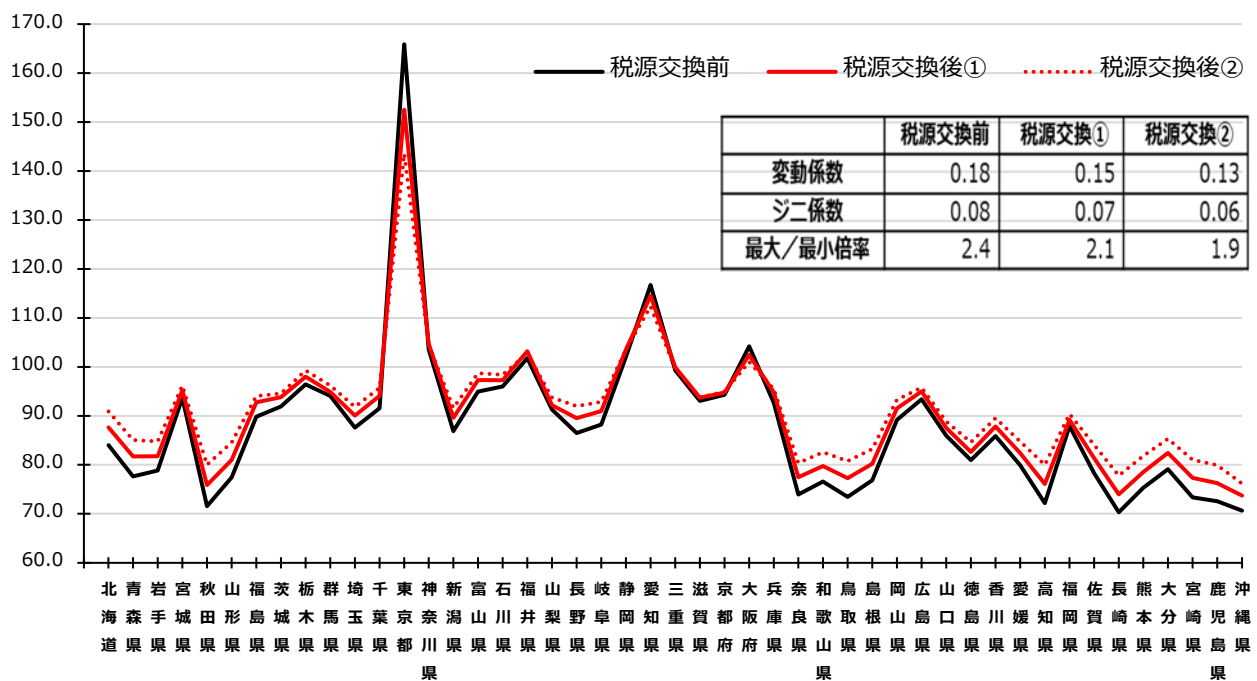
法人住民税の法人税割(都道府県と市町村の両方で課税)は、国の法人税額が課税標準となっており、欠損法人には課税されないことから、応益性というより応能性の意義が強い。また、偏在性は法人事業税よりも高い(2018年度決算での最大/最小倍率は、法人住民税が7.2倍、法人事業税が5.7倍)。その意味で税源交換の対象に最も相応しい<sup>7</sup>。

法人事業税の所得割・収入割も、偏在性が大きく税収の安定性に欠くというデメリットから、税源交換の対象になりうると考える。ただし、自治体の企業誘致意欲を失わせてしまわないか、大都市の自治体(8都府県)の超過課税分をどう扱うか、税源交換額が大きくなり<sup>8</sup>国の消費税収を減らすことで国の社会保障財源確保に影響が出ないか、といったことを慎重に検討する必要がある。

筆者の考えは、まずは、法人住民税法人税割を税源交換の対象にすることの早期実現を求めたい。法人事業税所得割・収入割も含めて税源交換を行うかは慎重に議論を行う方が良いだろう。参考までに、1人当たり地方税収額(指数)について、税源交換のシミュレーション結果を図表6に示す。税源交換①は、法人住民税法人税割を税源交換の対象にしたものである。税源交換②は、法人住民税法人税割、法人事業税所得割・収入割をあわせて税源交換の対象にしたものである。東京都、愛知県、大阪府では税源交換後に税収減となる(地方消費税拡充という税収安定化のメリットはある)。この3都府県以外の道府県すべてでは、平均で157億円(税源交換①)、247億円(税源交換②)の税収増となり、新型コロナウイルス対策のような危機時対応での財政力は向上する。

図表6 税源交換シミュレーション結果(1人当たり地方税収額指数の変化)

(全国平均=100)



注：都道府県別の税目ごとの税収額が直近で得られるのが2018年度決算。超過課税、法定外税を含む。

地方法人課税の税源交換総額と同額を地方消費税として、その清算基準で都道府県に配分した。

出所：総務省「地方税に関する参考計数資料」より作成。

——#

#市町村間の税収の偏在と財政力格差は都道府県間よりも大きいことから、市町村間の格差是正の意味もある。#

<sup>8</sup> 税源交換規模を小さくするため、法人事業税の所得割・収入割の比重を減らし、付加価値割の比重を増やすという方法が考えられる。応益課税という意味では、欠損企業にも課税される付加価値割(外形標準課税)を拡大するのは良いと思われる。

税源交換での税収の偏在是正により、財政調整基金を積み増す余地が増え、危機時対応での財政力格差は一定改善するが、これだけでは十分でない。コロナ禍からの地域経済回復、さらには他の災害対策も講じつつ、教育、福祉、医療、介護、子育て支援、社会資本の老朽化対策、行政のデジタル化など、地域の様々な歳出需要に責任を持って適切に対応していくためには、根本的には、地方分権の推進と一体となった地方税の充実確保が必要である。地域で生じる事象、事態に対応するためには、まずは、地域のことをよく知る自治体が自らの責任で主体的に取り組むことが望ましいが、各自治体が自由に使える一般財源は十分でない。法令に基づく義務的経費の割合である経常収支比率<sup>9</sup>が平均して 90%台にあり、財政が非常に硬直化しているからである。地域のニーズや事情を踏まえた各自治体の主体的な政策を賄う一般財源の確保が重要となる。

そこで、地方の一般財源拡大ということで、地方交付税の法定率引上げ<sup>10</sup>、地方税標準税率の引上げと連動した地方財政計画の歳出規模の拡充が検討課題と考える。特に、後者については国民負担の増加となるが、受益(歳出)と負担(税収)が連動してこそ必要な一般財源が確保できるということから、検討すべきことと考える。また、国と地方の役割分担の見直しとそれに必要な権限・財源移譲も、個々の課題を洗い出しながら地道に進めていくべきである。主な税源が国税・地方税により法律で定められている現状では多くの税収を期待できないが、法定外税といった課税自主権の拡大に向けた関係法令の見直しも必要であろう。

コロナ禍にある今年 4 月で、機関委任事務が廃止され、国と地方が対等の関係に立つとされた「地方分権一括法」施行から 20 年になるが、地方分権及び地方財政について、「国と地方の協議の場」<sup>11</sup>などにおいて改革議論を深める節目の年になることを期待したい。

<contact@apir.or.jp、06-6485-7690>

- ・本レポートは、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当研究所の見解を示すものではありません。
- ・本レポートは信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また、記載された内容は、今後予告なしに変更されることがあります。

—#

<sup>9</sup> 経常収支比率は、一般財源をどれだけ義務的な経費に使っているかを示し、財政構造の弾力性を判断する指標である(比率が大きいほど、財政構造の弾力性がなく硬直的と言える)。2018 年度決算では、都道府県の経常収支比率の平均は 93.0 で、東京都は 77.5、大阪府は 100.1 となっている。都道府県では、東京都のみが財政に弾力性がある。全国の市町村の経常収支比率の平均は 93.0 である。

<sup>10</sup> 地方交付税は、地方交付税法の本則に定められた、「所得税及び法人税の 33.1%」、「酒税の 50%」、「消費税の 19.5%」、「地方法人税の全額」と、別途法定された各年度の加減算額との合計額になる。地方交付税の法定率引上げとは、この国税の交付税に回す比率の引上げとなる。国の財政にも大きく影響する。

<sup>11</sup> 地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、国と地方が協議を行う場を定める「国と地方の協議の場に関する法律」が 2011 年 4 月に成立している。同法に基づく「国と地方の協議の場」は、公式な国・地方間の調整の場である。