

個人住民税均等割と地方財政

鈴木 善 充

抄録

本稿では、国と地方の財政関係を見直して資金の移転を縮小する案として個人住民税における均等割の増額の検討をおこなった。本稿で得られた結果として市町村民税均等割を現在の標準税率である3,500円から7,000円に増額した場合、4,132.8億円の増収となることがわかった。10,000円とした場合、7,703.7億円の増収となることがわかった。均等割を3,500円にしても不交付団体数は増加することはなく、10,000円にしても不交付団体数は10減少するにすぎないことがわかった。

地方の財源をより拡充させるためのいまひとつの案として地方消費税が考えられる。地方税の原則の1つである安定性の見地から地方消費税の割合引き上げも一考すべきだろう。

キーワード

地方財政、個人住民税、超過課税

The per capita levy of the municipal tax and Local government finance

Suzuki, Yoshimitsu

Abstract

The paper examines the proposal to reduce the transfer of funds by revisiting the fiscal relationship between the national and local governments, specifically through the option of increasing the per capita levy of the municipal tax. The findings indicate that raising the per capita levy of the municipal tax from the current standard rate of 3,500 yen to 7,000 yen would result in an additional revenue of 413.28 billion yen. If increased to 10,000 yen, the additional revenue would amount to 770.37 billion yen. It was also found that even with the per capita levy set at 3,500 yen, the number of non-subsidized municipalities does not increase, and with the levy set at 10,000 yen, the number only decreases by 10.

Another proposal to enhance local financial resources is the introduction of a local VAT. From the perspective of one of the principles of local taxation, namely stability, an increase in the percentage of the local consumption tax should be considered.

Key words

local government finance, municipal tax, excess taxation

近畿大学短期大学部教授

2024年9月30日受理

目 次

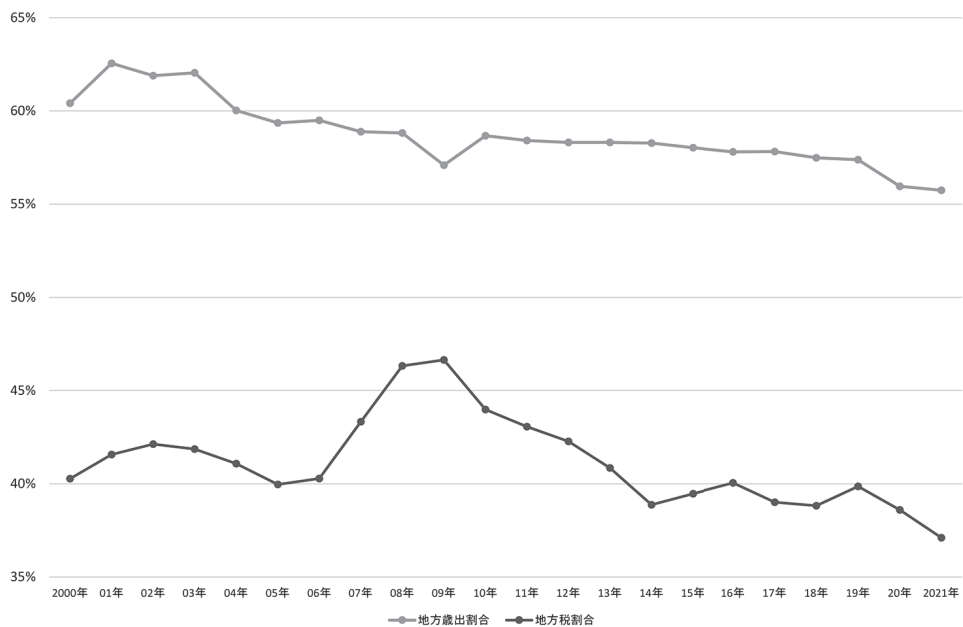
1. はじめに
2. これまでの経緯と現状
3. 個人住民税均等割の増収効果
4. さいごに

1. はじめに

国と地方の関係は建前上は対等とされる。しかし国から地方に多くの資金移転があり、地方の政策に対して資金面から縛りをかけているという現状がある⁽¹⁾。

本稿では、国と地方の財政関係を見直して資金の移転を縮小する案として個人住民税における均等割の増額を検討する。図1は地方の歳出割合と地方税割合の推移を表したものである。図によると、2021年時点の歳出割合は、地方が56%、国が44%となっており、地方が半数以上の公共財・サービスを提供している。一方でその財源調達としての税収割合は国が63%、地方が37%となっている。

地方の歳出割合と税収割合のギャップを埋めているのが国から地方への資金移転であ



出所：総務省『地方財政統計年報』『地方税に関する参考計数資料』より作成。

図1 地方の歳出割合と地方税割合の推移

る。資金移転の主なものが地方交付税交付金と国庫支出金である。今後の地方の財源を充実させるにあたっては、地方税の比率を上昇させることが欠かせない。

地方税の比率引き上げにより行政サービスの受益と負担を明確にし、非効率的な支出への地域住民からの監視強化が期待できる。内閣府の「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」も「歳出に見合った税源をもち、国からの移転に依存せずに自らの判断と責任で財政運営を行うことが、地方分権の目指すべき姿である」と指摘した。

地方税の比率を上昇させることは、地方交付税の削減にもつながる。2023年度一般会計で地方交付税は16・4兆円で、歳出項目では社会保障関係費に次ぐ規模となっている。ほとんどの自治体が交付団体となっている現状がある。自治体と総務省は、財源不足の部分を継続的に埋めてくれる地方交付税を地方固有の財源と認識してきた。こうした認識のままでは、地方は行政費用を効率化させようとする誘因が働かなくなり、地方交付税への依存体質になってしまう。

地方税の比率を引き上げていく際には、地方税原則に則る必要がある。地方税原則には、負担分任、応益性、安定性と伸張性、普遍性がある。

負担分任とは、地域運営の負担は地域住民で分かち合うべきであり、受益に対する負担は各住民で同じにすべきだという原則だ。応益性とは、受益に応じて住民が負担すべきだという原則だ。安定性とは、税収の変動幅が小さい税目が望ましいという原則だ。伸張性とは、経済発展とともに拡大する行政サービスの質と量に対応できるように税収を確保すべきだという原則で、高度成長期に重視されていた。普遍性とは、税収が地域に偏在しないことが望ましいという原則である。これらの原則から本稿では地方消費税および個人住民税の均等割の拡大を検討する。

個人住民税の均等割は、超過課税を実施している府県で37団体、市で2団体が存在しており、標準税率として市町村が3,500円、道府県が1,500円となっている⁽²⁾。均等割は負担分任の見地からすれば、低い負担になっている。均等割は過去約50年間で1,000円程度しか上がっていない。国民所得の上昇に合わせた増額が考える必要がある。

2. これまでの経緯と現状

地方税における住民税は道府県民税と市町村民税を合わせた税目である。税目の原型は明治時代から始まる戸数割に遡る。戸数割は独立の生計をなす者に課税される所得課税であり、人頭税的な性格を持つ課税方式である。戸数割は1940年に廃止されることになる。戸数割が廃止された要因として、柴田（1975）は「市町村特に農山漁村の租税の中心をな

してきた。昭和の初頭いわゆる農山漁村の不況に際して、窮迫した市町村財政を支えるため、市町村はこの戸数割の増徴を行ったので、農山漁村の租税負担の過重が問題となった。(中略)この市町村間の戸数割負担の不均衡が昭和十五年の税制改正において戸数割制度を廃止せしめた一因となった。」としている⁽³⁾。当時の日本は戦時体制前であり、この改正により税制の戦時体制となり、地方税は物税中心となったとされる⁽⁴⁾。その後において柴田(1975)によると、「自治本来の建前から、負担分任の精神を税制の上に顕現できる税目を地方税制中に残しておく必要が認められ、その趣旨により、極めて低額のむしろ人頭割的な市町村民税が設けられた。しかし、戦後になって、地方財政の窮乏とともに、その種の税についても収入目的をもたしめる必要が生じ、その額は大きくなり、昭和二十一年には府県民税も作られ、伸縮性もたしめたのである。」としている⁽⁵⁾。戦後における1949年のシャープ勧告によって府県民税は廃止されることになるが、1954年において市町村民税からの部分的な移転として道府県民税が導入されることになった。

1950年に創設された市町村民税均等割の当時は制限税率が最高で1.25倍とされた。1998年に市町村民税均等割の制限税率は廃止されることになった。1954年に創設された道府県民税均等割は当時は制限税率は設定されなかった。

2005年度改正で均等割の見直しがなされた。改正により市町村民税均等割が人口段階別の区分を廃止し、年額3,000円の一本化となった⁽⁶⁾。また、2005年度から生計を同一とする配偶者に対する均等割の非課税措置が段階的に廃止されることになった。これにより所得金額が一定額を超えると、均等割が課税されることになった⁽⁷⁾。均等割は以下の条件で課税されることになる。ここでは大阪市を例に説明をおこなう⁽⁸⁾。

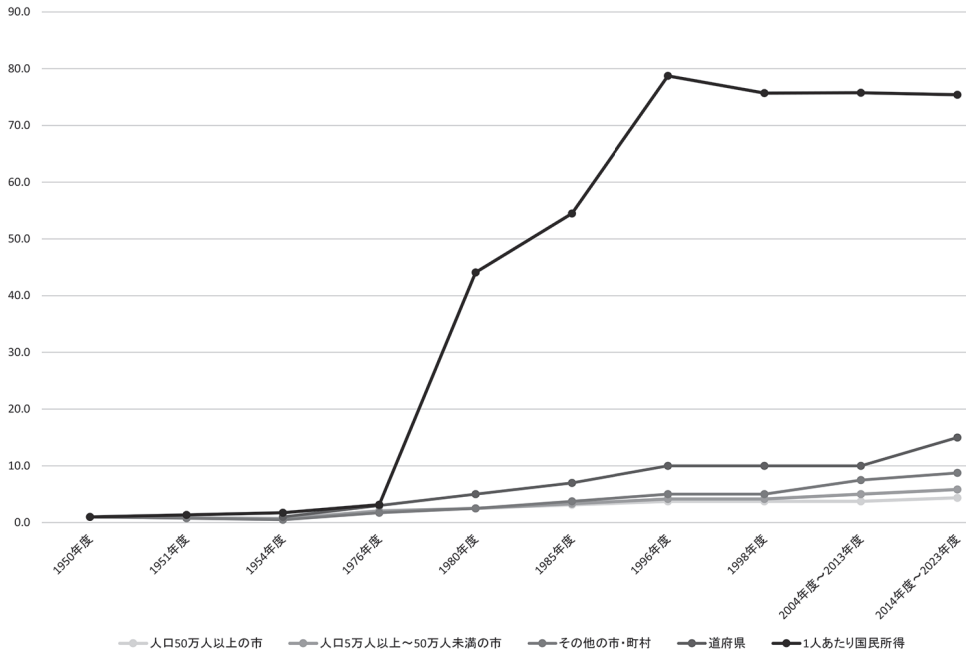
大阪市では個人住民税均等割は標準税率である3,000円となっている。第1に、生活保護法の規定による生活扶助を受給している場合は均等割は課税されない⁽⁹⁾。第2に、障がい者、未成年者、寡婦あるいはひとり親であり、前年の合計所得が135万円以下の場合は課税されない。第3に、前年の合計所得が以下の式で求められる金額以下の場合は課税されない。

ケース1：同一生計配偶者または扶養親族がいる

$$35万円 \times (\text{本人} + \text{同一生計配偶者} + \text{扶養親族}) \text{の人数} + 21万円 + 10万円$$

ケース2：同一生計配偶者および扶養親族がいない

$$35万円 + 10万円$$



出所：総務省『これまでの個人住民税の主な改正について』、内閣府『国民経済計算』より作成。

図2 個人住民税均等割（標準税率）と1人あたり国民所得の推移

図2は道府県民税均等割と市町村民税均等割および1人あたり国民所得の伸びを描いたものである。基準値は1950年度を1としているが、道府県民税均等割は導入時の1954年度を1としている。道府県民税と市町村民税は改正毎に標準税率の伸びを描いている。図によると、市町村民税均等割は1950年度時点をもとにすると、1954年度に道府県民税均等割が導入された時点で、人口50万人以上の市は0.8、人口5万人以上～50万人未満の市は0.7、その他の市・町村は0.5となっている。一方で1954年度における1人あたりの国民所得は1.8となっている。

その後の高度経済成長期（1955年～1973年）を経た1976年度においては、人口50万人以上の市は2.1、人口5万人以上～50万人未満の市は2.0、その他の市・町村は1.8となっている。道府県民税均等割は1954年度を基準として1976年度では3.0となっている。1人あたり国民所得は1976年度では3.1となっている。これらの数値から道府県民税均等割と市町村民税均等割は1人あたり国民所得の伸びと同様に増税されてきたことがわかる。

日本経済はバブル景気とバブル崩壊を経験することになるが、1996年度において1人あたり国民所得は基準値で78.7にまで上昇しているが、人口50万人以上の市は3.8、人口5万人以上～50万人未満の市は4.2、その他の市・町村は5.0であり、道府県民税均等割は10.0

となっている。これらの数値から道府県民税均等割と市町村民税均等割は1人あたり国民所得の伸びと比較してかなり抑制された伸びに留まっていることがわかる。地方税の原則にある負担分任の原則と応益性の原則の観点から均等割の水準は適正化を考えるべきである。

表1は超過税率を実施している自治体をまとめたものである。現在において超過課税を実施している自治体は道府県で27、市町村で3となっている。田尻町（大阪府）は3,200円であり、標準税率である3,500円より低くなっている。

本稿では、市町村における超過課税についてみておこう。まず、横浜市のケースである¹⁰⁾。横浜市と神奈川県は震災対策事業などの財源確保のために2014年度から2023年度まで個人市民税と県民税の均等割を500円引き上げていた¹¹⁾。横浜市は「横浜みどりアップ計画」の財源の一部として、2009年度から2028年度まで個人市民税の均等割を「横浜みどり税」として900円上乘せしている¹²⁾。横浜市は超過課税によって2021年度において17億3,638万円の増収となっている。

神戸市のケースをみてみよう。神戸市では、「神戸モデル」を実施するために超過課税を実施している。「神戸モデル」とは、認知症の人あるいは認知症の人がいる家族の暮らしを支えるという政策である¹³⁾。神戸市は2019年度から個人市民税均等割を400円上乘せするという超過課税を実施している¹⁴⁾。

表1 超過課税実施団体

	税率	自治体
道府県民税	2,700円	宮城
	2,500円	岩手、山形、福島、茨城、岐阜、三重
	2,300円	秋田、滋賀、兵庫
	2,200円	栃木、群馬、愛媛
	2,100円	京都
	2,000円	富山、石川、山梨、長野、愛知、奈良、和歌山、鳥取、島根、岡山、広島、山口、高知、福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島
	1,900円	静岡
	1,800円	神奈川、大阪
	1,500円	標準税率
市町村民税	4,400円	横浜市
	3,900円	神戸市
	3,500円	標準税率
	3,200円	田尻町（大阪府）

出所：総務省「超過課税の状況」より作成。

田尻町のケースをみてみよう。田尻町は面積の3分の2を関西国際空港が占めており、空港からの税収が多いことから地方交付税不交付団体である。田尻町は2017年度から2023年度まで他地域から住民を呼び込むための政策と労働世代を応援するための政策として町民税均等割を300円引き下げ、町民税所得割を0.6%引き下げを実施していた⁽¹⁵⁾。2024年度から町民税均等割は3,000円に戻り、府民税均等割は1,300円となるが、新たに森林環境税(国税)として1,000円が追加されることになる。

3. 個人住民税均等割の増収効果

本稿では個人住民税における均等割の増収効果について計測をおこなう。個人住民税は道府県分と市町村分があるが本稿では市町村分の増収効果を対象とする。道府県と市町村では後者のほうが住民に身近な行政サービスを提供している。

地方税の原則として負担分任の原則がある。負担分任の原則は公共財・サービスからの応答性を意識したものである。特に均等割は地域住民としての会費的な性格をもっている。会費的な性格をもつ均等割としては市町村分が適当であるので、本稿では市町村分を増税の対象とした。

菊池(2000)は個人住民税均等割が既存研究において大きく取り上げられていないことを指摘した上で、「均等割の構成比は1950年度の10分の1以下である。このように考えると、均等割の標準税率は10倍以上に引き上げられてもよいのではないだろうか。」と述べている⁽¹⁶⁾。

政府税制調査会(2008)は三位一体改革がなされたあとの答申において、「現行の均等割の税率は、1人当たりの国民所得等の伸び等を勘案するとお低い水準にとどまっている。個人の税負担の動向にも十分考慮を払いつつ、税率の引上げを検討すべきである。」と指摘している⁽¹⁷⁾。

佐藤(2011)は均等割は経済学的に効率性の面で評価されるとした上で、「地域住民に対して幅広くコスト意識を喚起することにもなる。所得の多寡にかかわらず税負担を求めることは不公平に思われるかもしれないが、地方税の公平の基準は応答原則である。皆が等しく受益する公共サービスの財源は皆で等しく負担することがむしろ公平に適っている。低所得者への配慮であれば、国が主導する再分配政策でなされるべきである。」とし、均等割の活用を説いている⁽¹⁸⁾。

本稿では市町村民税均等割を現在の標準税率である3,500円から2倍の7,000円と10,000円の増収効果を計測してみる。菊池(2000)が指摘しているように標準税率を10倍以上に

増税するという考え方がある一方で、急な増税は政治的な観点から厳しいのが現状であろう。本稿では2倍と10,000円という2案を検討することで今後の増税論議の基本となることを提案する。

本稿で使用したデータは総務省『令和3年度普通交付税の再算定結果』と『令和3年度市町村課税状況等の調』である。後者のデータの最新年度に合わせている。普通交付税の再算定結果の変更決定額を使用することで均等割を増税した場合に不交付団体がどれだけ減少するかをみることができる。『市町村税課税状況等の調』の「第2表」には市町村別の均等割に関する税収と納税者数が掲載されている。これを利用することで均等割の増税による増収額を計測することができる。

表2は計測結果をまとめたものである。増税前においては不交付団体は51団体となっている。均等割を増税することから自治体は地方税収が増加するため基準財政収入額が増加し地方交付税が減少することになる。まず、均等割を市町村一律に7,000円とした場合、均等割の増加額は4,132億8,000万円という結果が得られた。不交付団体数が減少することが期待されたが、計測結果によると、均等割を7,000円に増税しても不交付団体は減少していない。次に均等割を市町村一律に10,000円とした場合、均等割の増加額は7,703億7,000万円という結果が得られた。この場合では不交付団体数は60団体に増加することになる。以上のことから均等割を3,500円（標準税率）から2倍あるいは3倍弱にまで増税してもその効果は不交付団体を減らすには効果は小さいものといえる。

表2 市町村民税均等割増税の効果

	増加額（億円）	不交付団体数
増税前		51
7,000円	4,132.8	50
10,000円	7,703.7	60

出所：総務省『令和3年度普通交付税の再算定結果』および『令和3年度市町村税課税状況等の調』より筆者作成。

4. さいごに

本稿では、国と地方の財政関係を見直して資金の移転を縮小する案として個人住民税における均等割の増額の検討をおこなった。本稿で得られた結果として市町村民税均等割を現在の標準税率である3,500円から7,000円に増額した場合、4,132.8億円の増収となることがわかった。10,000円とした場合、7,703.7億円の増収となることがわかった。均等割を

3,500円にしても不交付団体数は増加することはなく、10,000円にしても不交付団体数は10減少するにすぎないことがわかった。これらの結果から均等割は菊池（2000）が指摘しているように数倍に上げる必要性があるといえる。

地方の財源をより拡充させるためのいまひとつの案として地方消費税が考えられる。現在、消費税率10%のうち2.2%（軽減税率8%のうち1.76%）が地方消費税として地方に分配されている。安定性の見地から地方消費税の割合引き上げは一考すべきだろう。これについては今後の課題としたい。

（注）

- (1) 本節は鈴木（2023）を元にして加除したものである。
- (2) 2023年まで復興費用として500円が上乘せされている。
- (3) 柴田（1975）p.95から引用。
- (4) 柴田（1975）p.95から参照。
- (5) 柴田（1975）p.95から引用。
- (6) 改正前では、市町村別に人口が50万人以上の市は3,000円（年額）、人口が5万人以上、50万人未満の市は2,500円（年額）、5万人未満の市と町村は2,000円（年額）とされていた。
- (7) 課税される所得としては、配偶者がパート収入で100万円を超えることが想定される。2005年度では2分の1が課税され、2006年度以降では全額が課税されることになった。
- (8) 大阪市ウェブページより参照。（ウェブアドレス：<https://www.city.osaka.lg.jp/zaisei/page/0000384084.html>（閲覧日：2024年9月26日））
- (9) 生活扶助以外の扶助（医療扶助や教育扶助）のみを受給している場合は非課税にならない。
- (10) 横浜市ホームページより参照。（ウェブアドレス：<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/koseki-zei-hoken/zeikin/y-shizei/kojin-shiminzei-kenminzei/kojin-shiminzei-shosai/kojin.html>（閲覧日：2024年8月23日））
- (11) 超過課税は地方税法の臨時特例法の施行をともなって実施している。
- (12) 「横浜みどりアップ計画」は計画の柱1として、「市民とともに次世代につなぐ森を育む」と計画の柱2として、「市民が身近に農を感じる場をつくる」がある。（詳細は、横浜市ホームページ（<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/midori-koen/midori-up/>（閲覧日：2024年9月17日））を参照。）
- (13) 神戸市ホームページ（「認知症神戸モデル」）によると、例として、認知症の早期受診を推進するための診断助成制度と認知症の方が外出時などで事故に遭われた場合に救済する事故救済制度があげられている。（ウェブアドレス：<https://www.city.kobe.lg.jp/a39067/kenko/fukushi/carenet/ninchisyou/kobemodel.html>（閲覧日：2024年9月17日））
- (14) 神戸市ホームページより参照（ウェブアドレス：https://www.city.kobe.lg.jp/a83576/kurashi/tax/shikenminze/keisan/index.html?_gl=1*10kumtk*_ga*NjMyNTM2NzcwLjE3MjQzODk2NTU.*_ga_EK2FYsQRDR*MTcyNDM4OTY1NC4xLjEuMTcyNDM4OTY4OS4yNS4wLjA.&_ga=2.192034351.429369692.1724389655-632536770.1724389655）（閲覧日：2024年8月23日）
- (15) 田尻町ホームページより参照（ウェブアドレス：<https://www.town.tajiri.osaka.jp/kurashi-tetsuzuki/zeikin/kojinjuminzei/1814.html>（閲覧日：2024年8月23日））
- (16) 菊池（2000）p.8から引用。
- (17) 政府税制調査会（2006）p.9から引用。
- (18) 佐藤（2011）p.270から引用。

参考文献

- ・菊池裕子 (2000) 「個人住民税における均等割の在り方」『九州共立大学経済学部紀要』第81号、pp.1-10。
- ・佐藤主光 (2011) 『地方税改革の経済学』日本経済新聞社。
- ・柴田護 (1975) 『地方財政のしくみと運営 (改訂版)』良書普及会。
- ・鈴木善充 (2023) 「経済教室：地方消費税など基幹税拡充」日本経済新聞 (2023年12月26日、朝刊)。
- ・政府税制調査会 (2006) 『平成19年度の税制改正に関する答申—経済活性化を目指して—』内閣府。